

## 이슈브리프

# 소득기반 고용보험의 필요성과 사회적 대화

송해순 전문위원



## 1. 사회안전망과 사회보험

우리나라 사회안전망은 1·2·3차 안전망으로 나누어져 있다. 1차 안전망은 일반국민을 대상으로 하는 사회보험, 3차 안전망은 최소한의 생계 및 건강유지 지원을 위한 국민기초생활보장제도 등이 있다. 1차와 3차 안전망 사이에는 저소득층의 기초생활보장 및 실업자의 조속한 복귀를 지원하기 위해 공공부조제도 등 2차 안전망이 위치해 있다. 이 중, 노령·실직·질병 등에 대비하기 위한 1차 안전망인 사회보험은 모든 국민을 의무적으로 가입시키는 사회보장제도로 대표적 안전망이라 할 수 있다. 일반적으로 국민연금·건강보험·고용보험·산재보험을 4대 사회보험으로 지칭한다. 1964년 산재보험 도입을 시작으로 1977년 건강보험, 1988년 국민연금, 1995년 고용보험이 도입되면서 그 틀을 갖추게 되었다. 노동능력 상실에 대비한 산재보험·건강보험과 노동기회 상실에 대비한 국민연금·고용보험으로 구분할 수 있다.

| 이슈브리프 | 01-06p

· 소득기반 고용보험의 필요성과 사회적 대화

| 위원회 활동 | 07-10p

- 유카 타칼라 전 EU산업안전보건청장 초청 강연
- 중대재해예방을위한산업안전보건위원회
- 플랫폼산업위원회
- 고용노동교육활성화연구회
- 공무원노사관계위원회
- 청년위원회

| 국제 동향 | 11-16p

- 올해 일본 춘투, 2%대 임금인상으로 경기 회복 기대
- 미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황



< 표 1 > 고용보험 적용범위 변화

1995.7.1	1998.1.1	1998.3.1.	1998.7.1.
상시근로자수 30인	상시근로자수 10인	상시근로자수 5인	상시근로자수 5인
1998.10.	2004	2012	
상시근로자수 1인	일용·시간제 등 비정규직	자영업자 (임의가입)	

## II. 고용보험제도 추진경과

### 1. 코로나19 이전

고용보험제도는 1980년대 초, 고실업('80년 7.5%, '81년 6.5%) 상황에서 실업보험제도의 도입 필요성이 제기되면서 검토되었다. 1991년 8월 제7차 경제사회발전계획(1992~1996) 기간 후반기 중 고용보험제도 도입을 최종 확정하고, 1993년 12월 고용보험법이 제정('95.4. 시행령, '95.6. 시행규칙 제정)되고 1995년 7월 시행되었다. 도입 당시 적용범위(실업급여 기준)는 상시근로자수 30인 이상 일반사업장, 보험료율은 0.6%<sup>1)</sup>로 시작하였다.

이후, 1998년 경제위기 극복을 위해 적용확대(10인('98.1.) → 5인('98.3.) → 1인 이상('98.10.))가 진행되었으며, 일용·시간제 등 비정규직 적용 확대('04), 임의가입 형태이긴 하지만 자영업자 포함('12) 등을 통해 제도의 대상범위를 넓혀왔다.

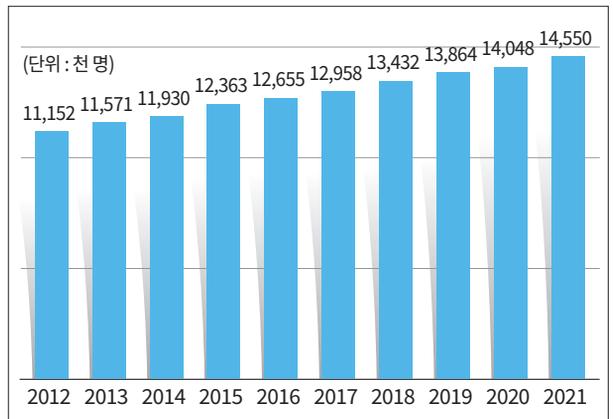
제도적으로 적용대상 범위를 지속 확대함에 따라, 2012년 자영업자 임의가입 이후부터 현재까지 고용보험 가입자 수는 <그림1>과 같이 확대되고 있는 추세이다.

대상범위 확대에 따른 가입자수 확대에도 불구하고, 고용보험 수혜를 누릴 수 없는 사각지대와 보장성에 대한 한계는 지속적으로 제기되어 왔다. 사각지대 유형으로는 첫째, 법의 적용 대상으로 고려하지 않음에 따라 법의 보호를 받지 못하는 제도적 사각지대, 둘째, 법의 보호범위에 포함되지만 법의 운용상 한계로 법적 보호가 이루어지지 못하는 실질적 사각지대 등이 존재한다. 보장성과 관련하여서는 OECD 주요국에 비해 짧은 지급기간과 낮은 지급수준 등 낮은 보장성에 대한 문제제기가 지속되었다.

#### 1) 고용보험료율 변화

구분	1995.7.1	1999.1.1	2003.1.1	2011.4.1	2013.7.1	2019.10.1	2022.7.1
실업급여	0.6%	1%	0.9%	1.1%	1.3%	1.6%	1.8%

< 그림 1 > 고용보험 가입자 수



출처: 고용보험 통계(각 해당 연도)

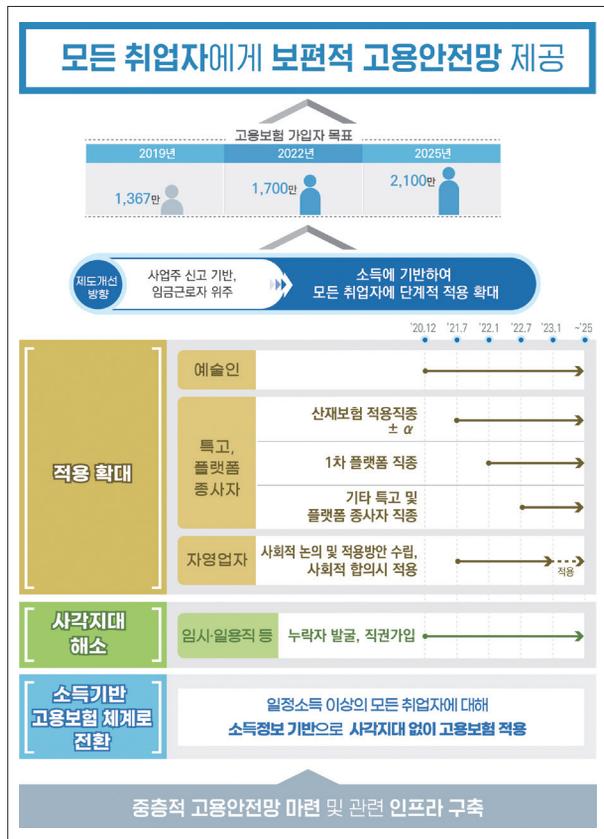
이에 문재인 정부 초기, 실업급여 보장성 강화를 위해 지급수준을 평균임금의 50%에서 60%로 상향시키고 지급기간 확대 및 65세 이상 실업급여 적용확대 등 지급대상을 확대하였으며, 사각지대 축소를 위해 특고 및 예술인 등에 대한 고용보험 확대 적용도 추진하였다.

### 2. 코로나19 이후

탈산업화와 서비스경제로의 전환 시기에 제조업 노동자의 비중은 줄어들고 서비스업 종사자가 늘어나면서 파트타임 근로자와 그 밖의 다른 여러 가지 유형의 비정규직이 늘어나고 있다. 또한 플랫폼을 기반으로 하는 고용형태 확대가 이루어지고 있어 임금근로자와 비임금근로자를 명확하게 구분짓기 어려운 현상도 나타나고 있다. 이런 현상은 전형적인 임금근로자 중심의 고용보험제도 변화 필요성을 요구하였다.

그러던 중, 예기치 못한 코로나19로 인해 고용보험제도에 대한 소극적 변화 요구는 단시간에 '전국민고용보험'이라는 용어를 만들어내며 적극적 변화 요구로 바뀌게 되었다. 이에 정부는 노동시장의 구조적 전환기를 맞아 다양한 고용형태 급증으로 인한 근로자와 자영업자의 이분법적 접근에서 벗어나 다양한 형태의 취업자에 대한 제도적 보호 필요, 산업구조 변화로 생애 중 이직·전직을 빈번히 경험함에 따라 '일하는 사람'을 중심으로 관리되는 사회보험체계 구

< 그림 2 > 「전국민 고용보험」로드맵 (2020.12.)



출처: 관계부처 합동(2020.12.23) '모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵'

축 필요, 코로나19 등과 같이 예기치 못한 경제·사회 위기에 대응하여 취약계층을 보호할 수 있는 제도화된 안전망 마련 필요 등을 배경으로 「전국민 고용보험 로드맵」을 발표(20.12.23.)하였다.

로드맵에 따라 예술인(20.12. 시행), 특수형태근로종사자(21.7. 시행), 플랫폼종사자(22.1. 시행)에 대한 고용보험 적용을 추진했다. 단, 자영업자의 경우 현재의 임의가입 방식에 따른 낮은 가입률 및 역선택 문제, 다양한 형태 등을 고려하여 사회적 대화를 통해 가입대상 및 방식과 적용시기 등을 논의하여 2023년 이후 단계적으로 확대 적용하겠다고 밝혔다.

### III. 소득기반 고용보험

#### 1. 필요성 및 과제

고용보험은 1997년 IMF 외환위기로 인해 실업률이 최고

< 표 2 > 고용보험 사각지대 현황(취업자, 가입 기준, 2019.8.)

비임금 근로자	임금근로자			
	고용보험 적용제외 <sup>1)</sup>	고용보험 미가입	공무원 등 <sup>2)</sup>	고용보험 가입 <sup>3)</sup>
6,799 (54.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)
법적 사각지대	실질적 사각지대			

주: 1) 5인미만 농림어업, 가사서비스업, 65세이상, 평소 주당 근로시간이 15시간 미만으로 3개월 미만 일하고 일용직이 아닌 근로자, 특수형태근로에 종사하는 근로자  
 2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 지원 등 특수지역연금 가입자  
 3) 실업급여 수급요건 중의 하나인 18개월 동안 180일의 근무이력을 직접 계산할 수 없으므로, 근속 7개월 이상의 고용보험 가입자를 산출하면 취업자의 41.6%임.

출처: 이병희(2020). "코로나19 대응 고용정책 모색". 「KLI 고용노동브리프」

치를 기록하던 당시 고실업 극복에 기여했다. 2009년 금융위기 극복과정에서도 핵심적인 사회안전망 기능을 수행한 것으로 평가받고 있다. 최근 한국개발연구원 이영욱 박사(22.4.)는 2006~2019년을 기준으로 고용보험 가입 이력이 있는 가구의 가구에서는 실업급여를 중심으로 전체 소득 지원제도 수급의 경기대응성이 뚜렷하게 관찰된 반면, 고용보험 가입 이력이 없는 가구의 가구에서는 이러한 경기대응성이 관찰되지 않았음을 분석한바 있다.

고용보험의 성과에도 불구하고 점점 증가하고 있는 모호한 고용과 사회적 위험, 다른 국가에 비해 많은 자영업 규모 등은 임금근로자 중심의 기존 고용보험이 한계에 다다랐음을 보여준다고 할 수 있다. 이는 <표2>의 고용보험 사각지대 현황을 통해서도 확인할 수 있는데, 전체 취업자 중 49.4%만이 고용보험에 가입하고 있는 상황이다.

따라서 임금근로자 뿐만 아니라, 일하는 사람 누구에게라도 보편적 고용안전망이 제공될 수 있도록 소득에 기반한 고용보험 체계가 갖추어져야 한다.

문재인 정부에서 발표한 '전국민고용보험 로드맵'(20.12.)의 핵심 내용도 소득기반 고용보험 체계로의 전환이었으며, 이는 일정소득 이상의 모든 취업자에 대해 소득정보 기반으로 사각지대 없이 고용보험을 적용하겠다는 것이었다.

윤석열 정부도 고용보험 적용대상 확대 및 한국형 실업부조로서 국민취업지원제도 고도화를 추진하겠다고 하였다. 특히 고용보험제도를 개인별 소득에 기반한 관리체제로 개

편하겠다는 방향을 제시하였다.

소득기반 고용보험은 기존의 고용 및 가구 단위에서 소득 및 개인 단위로의 전환을 의미한다. 이렇게 되기 위해서는 기존 고용보험의 적용기준이었던 근로시간, 근로계약기간, 근로 목적 등이 개인별 과세소득(근로소득, 사업소득)으로 전환되어야 한다.

소득 기준으로 패러다임이 개편되기 위해서는 수반되어야 할 과제들이 적지 않은데, 이중 가장 중요한 부분이 소득 파악이다. 개편을 통해 적용대상으로 확대될 특고 및 자영업자의 소득파악이 충분히 이루어지고 있는지 또는 가능한지, 소득파악 신고 주기는 어떻게 할 것인지 등이다. 이와 더불어 취업 형태에 따른 보험료율 및 실업급여 수준 등에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다.

## 2. 사회적 대화

1995년 고용보험 도입 이후 IMF 외환위기에 대응하기 위해 노사정위원회는 '경제위기극복을 위한 사회협약'(98.2.6.)을 체결한 바 있다. 협약 내용 중 '3. 고용안정 및 실업대책'에 고용보험 사업확충 및 적용확대 내용이 포함되었고, 이를 바탕으로 정부는 「고용보험법」(98.2.20., '98.9.17.) 및 시행령 개정을 추진하였다.

### 경제위기극복을 위한 사회협약 中 3. 고용안정 및 실업대책(1998.2.6.)

#### 3-1. 고용보험 사업확충 및 적용확대

- (27) 정부는 이직전 6개월이상 보험료를 납부한 실직자에게 실업급여를 지급하도록 한시적으로 수급 자격을 완화한다.
- (28) 정부는 실업급여의 최저지급기간을 60일로 연장하고 최저지급 수준을 최저임금의 70%로 상향조정한다.
- (29) 정부는 실업률이 일정수준 이상으로 지속되는 등 전국적인 고용불안이 발생하는 경우 일정한 기간 동안 실업급여 지급기간을 30~60일간 연장하는 특별연장급여제도를 도입한다.
- (30) 정부는 영세사업장 근로자 보호를 강화하기 위

하여 고용보험 적용사업장을 1998년 7월 1일부터 5인이상 사업장으로 확대한다.

- (31) 정부는 1999년 7월 1일부터 임시·시간 근로자 등에 대하여 고용보험을 적용할 수 있도록 제도를 개선한다.

이후 '고용보험제도발전위원회'를 구성('07.5.18.)하여, 고용보험 관리운영 체계에 노사의 실질적 참여 제고, 고용보험사업에 대한 평가를 강화하기 위하여 고용보험에 대한 상시적이고 지속적인 평가 및 연구 체계 구축, 고용보험 전달 체계 획기적 개선, 고용보험기금 운영의 안정성과 효율성을 제고하기 위한 적정 적립금 규모 및 합리적 요율조정 체계 마련 등을 합의하였다.

사회적 대화를 통한 고용보험제도 발전 논의는 지속되었으며, 코로나19 이후에도 '사회안전망개선위원회'에서 전국민고용보험 논의를 추진('20)하였다. 또한 '자영업자 고용보험 적용확대 연구회'('21.9.30.)에서는 '자영업자 고용보험 적용 확대 방안 전문가 제안서'를 도출('20.3.25.)하여, 소득기반 고용보험의 방향성을 제시한 바 있다.

앞서 서술한 바와 같이 윤석열 정부에서도 국정과제 53번 '고용안전망 강화 및 지속가능성 제고'를 명시하며, 개인별 소득에 기반한 관리체계 개편 및 사회적 논의를 거쳐 자영업자·농어업분야 고용보험을 적용하겠다고 하였다. 해당 국정과제는 소득기반 고용보험 및 사회적 논의가 핵심이라고 할 수 있다.

고용보험 적용기준을 '고용·가구 단위→소득·개인 단위'로 변화시키는 과정은 패러다임 전환을 수반하기 때문에 풀어야 할 과제들이 상당함을 의미한다. 과제를 수행하기 위해서는 정부의 정책 의지 및 시스템 구축이 필요하겠지만, 그에 앞서 이해당사자들의 사회적 공감대가 전제되어야 할 것이다.

새로운 제도를 도입하고 완성하기까지는 상당한 노력이 불가피하다. 그럼에도 불구하고 불안정한 경제·사회 환경을 고려할 때 탄탄하고 촘촘한 고용안전망 구축에 대한 필요성은 시대적 요구라 할 수 있다. 그 과정에 당사자들이 참여하는 사회적대화의 역할 역시 중요하다 할 것이다. 

## 자영업자 고용보험 적용 확대 방안 전문가 제안서

‘전국민고용보험 로드맵’에서 자영업자 고용보험 적용 확대는 사회적 논의를 통해 방안을 수립하기로 하였고, 연구회를 구성·운영하였다. 연구회에서는 관련 정책 부처 및 전문가 발제, 당사자 의견 청취 과정 등을 통해 자영업자 고용보험 적용 확대 방안을 논의하였고, 논의 내용을 바탕으로 전문가 위원들은 다음과 같이 제안한다.

### 1. 자영업자 고용보험 적용 확대의 필요성

- 서민 경제의 기반인 자영업 부문은 경기 변동에 취약하고, 특히 코로나 경제위기 동안 이동과 경제활동을 제한하면서 그 피해가 컸다. 향후 일상 회복에 성공하더라도 과잉 경쟁에 놓인 자영업 부문의 구조조정이 발생할 가능성이 크다. 실직과 생계의 위협에서 자영업자의 삶을 지키기 위해 제도화된 고용안전망을 촘촘하게 마련해야 한다.
- 고용보험과 소기업·소상공인 노란우산공제가 대표적인 자영업자 고용안전망이다. 그러나 현행 임의가입 방식의 고용보험에 가입한 자영업자가 경제활동인구조사에서 조사된 자영업자 수의 1%에 미치지 못하여 고용안전망으로서 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 폐업 또는 사망 시 그 동안 납입한 부금과 그 이자를 공제금으로 지급하는 노란우산공제는 퇴직금 성격의 목돈마련 상품으로, 고용안전망으로서 역할을 수행하는데 한계가 있다.
- 고용보험은 실업, 출산 및 육아 등 소득 상실 기간 동안 소득 보장뿐만 아니라 실업을 예방하고 직업능력 개발을 통해 재기의 기회를 제공한다. 그 동안 1인 자영업자 고용보험료 지원을 확대하고, 가입 가능 기간 제한을 폐지하고 실업급여 보장성을 확대하였음에도 자영업자의 고용보험 가입 증가 규모는 크지 않았다. 임금근로자와 달리 희망하는 자영업자만 고용보험에 가입하는 방식에서는 지원 확대만으로 자발적인 가입을 유도하기 어렵다.

### 2. 자영업자 고용보험 적용 확대의 원칙

- 당연 적용 - 전국민 고용보험은 노동시장 지위와 관계없이 모든 취업자에게 보편적인 적용을 원칙으로 한다. 현재 자영업자 고용보험의 임의가입 방식에서는 가입률을 높이기 어렵고 노동시장 위험이 적은 자영업자가 가입을 기피하는 역선택 문제가 발생할 가능성이 높다. 가입기간 연대에 기반하여 사회적 보호를 제공하는 사회보험 운영원리에 비추어 소득 수준이나 폐업 위험의 차이와 관계없이 당연 적용하는 것이 바람직하다.
- 소득기반 고용보험 - 모든 취업자에게 보편적으로 고용보험을 적용하기 위하여 정부는 소득 정보를 적시에 파악하기 위한 인프라를 구축하고 고용보험을 소득 기반으로 관리하는 방향으로 개편을 추진하고 있다. 자영업자 고용보험도 소득에 따라 적용, 기여, 급여 수급 자격을 관리하는 것이 바람직하다.
- 취업형태 간 형평성과 자영업자 특수성 간 균형 - 소득에 따라 기여함으로써 가입자 간 부담의 형평성을 추구하고자 하더라도 급여와 수급자격 요건은 자영업자의 특성을 반영하여 보호의 실효성을 높이도록 노력한다. 실업급여, 모성보호, 고용안정 및 직업능력개발사업 등 모든 사업을 자영업자에게 적용하되, 자영업자의 요구에 부응한 효과적인 급여제도를 강구한다.
- 개인별 소득기반 관리체계 - 다른 취업형태로 전환되거나 한 시점에 여러 일자리를 수행하더라도 보편적으로 고용보험을 적용하기 위하여 사업장 단위 관리체계에서 개인별 관리체계로 전환한다. 취업형태와 관계없이 개인별로 합산한 소득에 대해 보험료를 부과하고, 전체 소득 활동의 변화를 기준으로 실업을 판정하며, 보험료 납부 소득 기준으로 급여액을 산정하여 장기적으로 취업형태 간 차이를 최소화하는 보편적인 고용보험 운영을 지향한다.

### 3. 세부방안

#### ① 자영업자

- 적용 대상 - 노무제공자를 제외한 모든 개인 사업자에게 자영업자 고용보험을 당연 적용할 것을 제안한다.
- 소득 적시 파악 - 자영업자에게 고용보험을 적용하고 보험료를 부과하기 위해 소득을 적시에 파악해야 한다. 1년에 한 번 신고하는 국세청 종합소득 정보만으로는 고용보험 적용 여부, 수급 자격 판정 등이 어려우므로, 매출 정보를 활용한 소득

추정을 병행할 필요가 있다.

- **보험료 부담과 지원** - 가입자간 연대에 의한 사회적 보호라는 사회보험 원리에 비추어 특정 취업형태에 보험요율을 크게 차등하는 것은 바람직하지 않다. 가능한 한 모든 취업형태에 동일한 보험료율(균등 부담하는 경우 합계 보험료율)을 적용 하되, 전액 부담하는 자영업자에게 정부가 보험료 일부를 지원할 필요가 있다.
- **급여제도** - 자영업자의 특성과 요구를 반영하여 효과적인 급여제도를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 다음과 같은 방안을 검토할 것을 제안한다. 첫째, 폐업에 상당한 기간이 소요되는 점을 고려하여 비자발적인 사유로 폐업을 예정한 자영업자가 희망리턴패키지에 참여하는 경우 실업급여를 조기 지급하는 방안을 검토한다. 둘째, 일시적 경영상의 어려움으로 휴업하거나 비자발적인 사유로 휴업하는 경우 자영업자 본인에게 고용유지지원금을 지원할 것을 검토한다. 셋째, 인력 공백을 두기 어려워 육아휴직이나 교육훈련 참여가 어려운 현실을 고려하여 육아 또는 교육훈련 참여로 대체인력을 채용하는 경우 그 비용을 지원하는 방안을 검토한다.
- **재정수지 평가** - 취업형태별 노동시장 위험이나 재취업·재창업 가능성의 차이가 있으므로 취업형태별로 실업급여 수급률, 수급 기간의 차이와 재정 수지의 차이가 발생할 수 있다. 취업형태별 재정수지를 관리하고 정기적으로 평가하여 요율과 급여제도 등을 조정할 필요가 있다.

## ② 프리랜서

- **적용 대상** - 소득세가 원천징수 되는 인적용역(의료보건용역 제외) 제공자에게 노무제공자 고용보험을 적용할 것을 제안한다.
- **보험료 부담 및 지원** - 소득세 원천징수 및 고용보험료의 균등 납부 의무가 있는 사업소득 지급자에게 세액공제 확대, 사회보험료 지원 등을 통해 원천징수 및 보험료 납부 유인을 높일 필요가 있다.

## 4. 기타

- **법인 사업자** - 법인 대표 및 등기 임원은 직업의 종류와 관계없이 근로의 대가로 보수를 받아 생활하는 자이므로 국민연금·건강보험과 마찬가지로 근로자 고용보험을 적용한다. 다만 경영 상황이 개인 사업자와 다르지 않은 법인 대표에게는 개인 사업자에 상당하는 보험료 지원을 할 필요가 있다.
- **농림어업 경영주** - 농림어업 경영주에 대한 고용보험 적용 방안은 종사 실태, 계절적 요인과 자연 재해가 실업 위험이나 고용보험 재정에 미치는 영향 등에 대한 연구와 소득 정보를 파악할 수 있는 인프라 구축 시기 등을 고려하여 별도로 논의한다.
- **타 사회보험 개선** - 건강보험 직장 가입자의 피부양자 제도, 지역가입자의 건강보험료 산정방식, 국민연금 지역가입자의 납부 예외 등이 고용보험을 포함한 사회보험 가입을 저해하고 있다. 소득 파악체계 개선, 전국민 고용보험 추진과 병행하여 사회보험 간 자격관리의 불일치를 해소하고 사회보험료 지원을 확대할 필요가 있다.
- **소상공인 지원 정책과 연계** - 자영업자에 대한 효과적인 지원을 위해 고용보험과 소상공인 지원 정책 간 연계를 강화한다. 일시적 경영상의 어려움을 완화하고 빠르게 회복할 수 있도록 고용유지지원금을 받는 자영업자에게 고정비용의 일정 부분을 지원하는 정책을 병행할 필요가 있다. 폐업시 조기 재기를 위해 폐업한 자영업자에 대한 경제적·행정적 지원 시 실업급여 및 고용서비스를 연계할 필요가 있다.
- **사회적 대화** - 자영업자 고용보험의 실제 적용을 위해서는 다양한 쟁점들이 존재한다. 주요 쟁점들에 대한 구체적 방안 마련을 위해 사회적 대화가 지속되어야 할 것이다.

2022. 3. 25.

경제사회노동위원회

자영업자 고용보험 적용확대 연구회 전문가위원 일동

위원회 활동

# “산재 예방은 노사 모두에게 이득”

## ‘유카 타칼라(Jukka Takala) 전 EU 산업안전보건청장 초청 강연

‘중대재해 예방을 위한 산업안전보건위원회(이하 위원회)’는 세계 산재노동자 추모일(4월28일)을 맞아 해외 전문가 온라인 초청 강연을 개최했다. 이번 강연은 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법’이 시행(22.1.27.)되었지만 일부 현장에서는 우려의 목소리가 나오고 있는 상황에서 산업안전보건의 세계적 권위자인 유카 타칼라(Jukka Takala)\* 前 EU 산업안전보건청장(현 핀란드 탐페레 대학교 겸임교수)의 경험을 통해 EU 등 선진국의 산재사망 사고 감소 원인을 짚어보고 시사점을 찾아보고자 마련됐다.

\* ILO 산업안전보건국장, EU 산업안전보건청장, 싱가포르 작업안전위원회 초대위원장, 국제산업보건학회(ICOH) 회장 등 역임

유카 타칼라 박사는 산재 추정치와 관련하여 일부 국제 및 지역 기구에서는 산재 관련 데이터를 수집하고 있으며 ILO, WHO, EU 등이 대표적이지만, 데이터 수집 시스템이 다양하기 때문에 비교가능성에 한계가 있을 수 있다고 했다. 그럼에도 불구하고 ILO 추정 자료를 바탕으로 근로자 10만명당 사망사고 표준발생비를 살펴보면, 싱가포르 1.2건(2017), 영국 0.74건, 한국 3.35건(2019) 등으로 나타난다고 했다.

“

EU 국가들의 산재사망 감소의 핵심요인은  
정부 정책, 산업구조와 노동방식 변화,  
사회적 안전문화 의식 변화 등

”

사고 감소 방안과 관련하여 유럽의 많은 국가에서 산재사고 감소 추세로 전환하는데 수십년이 소요되었으며, 무엇보다 정책과 의지가 중요하다고 했다. 결론적으로 안전과 보건은 근로자와 사용자 모두를 위한 것이므로, 노사관계 문제와는 완전히 분리하고 노사가 서로 협력해야 한다고 주장했다.



발제 후, 온·오프라인 토론이 진행되었다. 토론에서는 산재예방과 관련하여 선진국의 최고경영자의 관심 정도, 중대재해 처벌강화와 관련한 선진국의 사례 등에 대한 질의가 있었다.

유카 타칼라 박사는 유럽에서 산재에 대한 기업 최고경영자의 관심은 굉장히 높다고 했다. 중대재해 처벌 강화와 관련하여서는 전반적으로는 도움이 될 수 있겠지만, 하나의 도구일 뿐이므로 다양한 방안을 강구해야 한다고 했다. 즉, 형사처벌만으로는 한계가 있으므로 인센티브 제도 등 다양한 방안을 함께 고려해야 한다고 했다. EU 국가들의 산재사망 감소의 핵심요인에 대한 질문에는 정부 정책, 산업구조와 노동방식 변화, 사회적 안전문화 의식 변화 등 모두가 중요하다고 답변했다. 마지막으로 산업안전에 있어 사회적 대화의 역할이 중요하다고 강조했다. 노사 분쟁이 있더라도 노사 합의(사회적 대화)를 통해 Top-down 방식으로 전달되는 방식은 굉장히 효율적이며, 유럽 국가에서도 합의체가 잘 되어 있는 기업은 예방율 및 생산성이 높으며 노사의 적극적 협력과 사회적 대화를 강조했다. **eslc**

송해순 전문위원



# 중대재해 예방 대책 관련 쟁점 모색

## | 중대재해예방을위한산업안전보건위원회 |

‘중대재해예방을위한산업안전보건위원회(이하 위원회)’는 중대재해 예방대책 마련을 위해 2021.12. 17. 공식 발족한 이후, 총 7차례 전체회의를 진행했다.

제3차 전체회의(2022.1.27.)에서는 이준원 숭실대 교수가 산업재해예방사업 효율성 제고를 위한 고용노동부와 안전보건공단의 역할분담 방안에 대해 발제를 진행했다. 이 교수는 기존의 산재예방체계로는 안전선진국 수준 도달에 한계가 있으므로, 중대재해처벌법 논란을 해소하기 위한 전문화된 대응체계 구축 및 역할분담이 필요하다고 했다. 고용노동부는 산업안전보건 정책 및 중장기 전략 수립에 관한 사항 총괄, 자율 안전보건관리체계 정착 사업장 점검·감독 등의 역할을 해야 하고, 공단은 중소규모 사업장 기술·재정지원 및 스마트 안전기술 개발·보급,新安전보건 환경 부합 기술지침 개발·보급 등의 역할을 해야 한다고 제안했다.

제4차 전체회의(2022.2.10.)에서는 사망사고 원인조사 강화방안과 중대재해 조사체계의 문제점 및 개선방안에 대해 논의했다. 현중수 안전보건공단 중앙사고조사단장은 사망사고 원인조사 강화방안으로 과학적 사고조사 체계 확립, 사고조사에 근본원인 분석 프로세스 적용 강화, 기획조사·정밀조사를 통한 예방사업 환류 강화, 사고조사 인프라 확충 등을 제안했다. 김태구 인제대 교수는 안전보건공단 조사자의 권한 명확성에 대한 제도적 개선방안, 안전보건공단 조사자의 참고인 조사 참여를 위한 개선방안, 조사기간 확대에 따른 개선방안, 사고 유형에 따른 맞춤형 중대재해조사 모델(안) 등을 제시했다.

제5차 전체회의(2022.2.24.)에서는 서용윤 동국대 교수가 중소기업 안전보건 강화방안 발표에서 안전에 대한 사업주 인지 활성화, 유관기관 협력과 협의체 구성, 규모와 업종에 따른 차별 지원, 중소기업 안전보건관리 체제 정립, 재정 등 지원정책 등을 제안했다.

제6차 전체회의(2022.3.10.)에서는 안전문화 조성을 위한 노사 참여 확대 방안을 안건으로 논의를 진행했다. 이선



희 충남대 교수는 경영책임자 및 노조대표에 대한 안전문화 교육 강화, 중소기업 안전문화 활동 지원, 안전문화 향상 전문 인력양성 등을 제안했다. 권혁면 연세대 교수는 안전문화 단계의 필수요소인 자율적 규제의 성공요소는 노사 참여라고 지적하며, 노조가 사고 예방의 주체적 역할을 하고 사측은 사고 원인을 근로자 책임이 아닌 시스템에서 찾으려는 노력과 더불어 안전투자의 적정성 기준을 마련해야 한다고 했다.

제7차 전체회의(2022.3.24.)는 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 법체계적 관계에 대해 권혁 부산대 교수가 발제했다. 산업안전보건법은 사전예방규범이 아닌 사후 제재적 규범화로 조사·수사 혼동이 있어 실질적 조사가 미흡하며, 산업안전에 대한 투자 미흡, 산업안전 경영에 대한 인식 저하 및 무관심 가중 등 기능적 한계가 존재한다고 지적했다. 산업안전보건법은 안전보건담당자·책임자·총괄책임자에 대한 산업안전보건조치의무를 명시하였다면, 중대재해처벌법은 안전보건확보의무를 산업안전보건법상의 안전전문가가 아닌 경영책임자에게도 부여하는 내용이라고 설명했다.

위원회는 7차례 전체회의 이후, 제1차 공의회(2022.4.13.)와 제2차 간사회의(2022.4.14.)를 개최하여 향후 운영일정에 관해 논의하였다. **ESIC**

송해순 전문위원



# 플랫폼 상에서의 분쟁 예방 및 해결방안 논의

## | 플랫폼산업위원회 |

‘플랫폼산업위원회(위원장 김혜진 세종대 교수, 이하 위원회)’는 플랫폼 상에서 발생하는 분쟁을 예방하고 해결하기 위한 방안을 중심으로 논의하고 있다.

플랫폼노동자들은 플랫폼 기업과의 불공정 거래나 업무 수행 중 소비자와 분쟁이 발생해도 이에 대응할 수 있는 기제가 충분하지 않다. 위원회에서는 논의를 구체화하기 위해 작년에 ‘플랫폼노동종사자 특성에 따른 분쟁해결제도’(책임 연구자: 박은정 인제대교수) 연구용역을 진행하였다. 위원회에서는 사전에 분쟁이 발생하지 않도록 공정하고 투명한 계약을 위한 표준계약서 활용 방안과 분쟁 발생 시에 이를 해결할 수 있는 방안에 초점을 두고 논의하고 있다.

2022년 1월부터 위원회 내에 가사·돌봄 분과위원회와 대리운전업 분과위원회를 구성하여 운영하고 있다. 가사·돌봄 분과위원회(좌장 권혜원 동덕여대 교수)는 산업안전 정책을 우선적으로 논의하고 있다. 가사·돌봄 종사자는 이용자로부터의 부당한 대우나 업무 과정 중에 다양한 사고의 위험에

노출되어 있다. 하지만 가사·돌봄 노동은 일반적인 사업장이 아닌 가구 내에서 업무를 수행하기 때문에 일반적인 사업장 중심의 산업안전 보호 정책으로 포괄하기에 한계가 있다.

대리운전 분과위원회(좌장 정흥준 서울과기대 교수)는 7차 전체회의를 개최하고 대리운전업의 제도화에 대해 논의하였다. 대리운전자의 처우 개선 및 이용자 권익 보호에 대한 지속적인 요구로 대리운전 관련법이 2003년 국회에 발의된 이후 총 10여건 발의되었지만 모두 자동 폐기되었다. 그동안 대리운전 자격·결격 조건, 법 시행에 따른 행정 업무 책임 등의 쟁점으로 이해관계자 간에 합의가 이루어지지 않아 제도화되지 못하였다.

위원회와 분과위원회는 오는 6월 16일 활동 종료를 앞두고 있어 그 동안 논의한 의제별로 주요 정책 과제를 정리하고 논의 결과에 대한 외연화 방안을 마련할 예정이다. **eslc**

강금봉 전문위원



# 고용형태 다변화에 따른 노동교육 활성화 방안 논의

## | 고용노동교육활성화연구회 |

고용노동교육활성화연구회는 지난 해 12월 발족 이후, 관련정책과 해외사례를 살펴보았으며, 중고등학생·시민 및 기업 등 대상별 노동인권교육 현황을 검토해왔다.

구체적으로 전문교육기관인 한국고용노동교육원을 중심으로 한 노동인권교육 추진체계와 향후 정책과제를 점검하였고, 영국·프랑스·독일사례에서의 시사점을 도출하였다.

중고등학생 대상 노동인권교육에서 민주시민성 함양의 필요성과 더불어 직업계고 교사 양성 대학의 교육과정, 각종 직무연수 및 자격연수 과정에 노동인권 교육과정 강화에 대한 공감기가 있었다. 기업 또는 사업주 대상 교육에서는 특

히 소규모 사업장에서의 체계적인 교육시스템 확립에 관련 부처의 협조가 강조되었다.

고용노동교육활성화연구회는 청소년들의 근로권익 침해 예방, 노동인권에 대한 인식·가치관 확산 필요, 플랫폼·프리랜서 등 고용형태가 다양화되는 상황에서 노동인권교육 활성화 방안 도출을 목표로 활동해 왔다. 향후에는 전통적 임금노동 이외의 형태와 관련된 고용노동교육 방안과 기업이 정신과 조화된 노동인권활성화를 모색할 계획이다. **eslc**

김명환 전문위원



# 공무원 근로시간면제제도 관련 쟁점과 운영 사례 검토

| 공무원노사관계위원회 |

공무원노사관계위원회는 2021.12.8. 발족 후, 현재까지 총 5차례 전체회의와 2차례 간사회의를 개최하였다. 첫 번째 의제로 공무원 근로시간면제제도에 대한 논의를 진행하고 있는데, 지난 5월 4일, 공무원노조 근로시간면제제도 도입을 주요 내용으로 하는 개정안이 국회 환경노동위원회 전체회의를 통과하였다. 올해 1월 4일 공무원노조법 개정안이 한노위 고용노동법안심사소위를 통과한 후 4개월 만에 전체회의를 통과한 것으로, 박대출 한노위원장은 비용 추계 등은 경제사회노동위원회에서 논의하기로 결정했다고 밝혔다.

한노위 법안소위 통과 이후, 공무원노사관계위원회는 국회 상황을 주시하면서 공무원 근로시간면제제도에 대한 쟁점 및 운영 사례 등을 검토해 왔다. 앞으로 공무원노사관계



위원회는 법안 통과에 대비하여 세부 논의를 진행할 계획이다. **ESIC**

신수정 전문위원



# ‘2022년 봄: 청년, 다시 모이다’ 정책워크숍

| 청년위원회 |

청년위원회는 2022.5.12-13. 이틀에 걸쳐 “2022년 봄: 청년, 다시 모이다”라는 주제로 정책워크숍을 진행하였다.

한국보건사회연구원 정세정 부연구위원은 청년정책의 재구성이라는 주제로, 청년들이 어려움에 처했을 때, 대처자원의 소유 여부 및 외부로부터의 도움의 필요성에 대한 조사 연구를 소개하였다.

한국고용정보원 이상호 일자리사업평가센터장은 지역형 일자리와 청년에 대한 발표에서 지역일자리 위기의 요인이 수도권 중심의 탈제조업화, 비수도권 제조업 집적지의 쇠퇴, 숙련구성의 공간적 비대칭성 확대 등으로 인한 지방소멸 위험에 있으며, 이를 해결하기 위한 대안적 지역발전 모델을 제시하였다.

광주청년정책네트워크 임명규 대표는 청년정책의 흐름



과 거버넌스라는 주제로 발표하며, 청년정책은 사회정책 전체와 연결되어 있으므로 경제-고용-복지제도의 개혁을 동반해야 하고, 일상적인 소통이 가능한 거버넌스 구조를 체계화할 필요가 있다고 강조했다. **ESIC**

신수정 전문위원



국제 동향

# 올해 일본 춘투, 2%대 임금인상으로 경기회복 기대

이길모 전문위원

## 일본에서 춘투(春闘)란?

춘투란 일본에서 벌어지는 노사 임금협상을 일컫는 춘계 투쟁(春季闘争)의 약칭으로 매년 봄<sup>1)</sup>이 되면 각 노동조합이 보조를 맞춰 임금인상 등을 요구하는 공동투쟁이다. 본래 일본에서 붙여진 명칭이다. 일본뿐만 아니라 우리나라에서도 사실상 이 시기에 임금인상이 집중되어 전(全) 산업에서 당해 연도의 임금인상률이 결정된다. 이러한 이유로 일본의 노동운동에서는 전통적으로 매년 3월 무렵이 되면 산업별로 통일된 요구 아래 각 노동조합이 임금 인상과 여러 요구들을 사용자에게 일제히 제출하여 투쟁에 돌입한다. 1995년 일본의 최대 중앙노조였던 총평(總評: 일본노동조합협의회, 1950~1989년)이 시작한 산업별 노조 단위의 공동임금투쟁이다. 기업별 노조의 약점을 극복하면서 임금 인상을 실현하려는 목적으로 실시되었다.<sup>2)</sup> 올해 일본에서는 다수의 대기업들이 노조의 임금인상 요구를 거의 수용하여 이례적이라는 것이 일본 언론의 반응이다. 그 배경에는 일본정부의 입김이 작용한 것으로 풀이하고 있다. 다음에서는 일본의 주요 언론 보도를 중심으로 최근 일본의 춘투에서 나타난 임금인상이 우리에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

## 일본의 주요기업, 2%대 이상의 임금인상

올해 일본의 주요 노사단체는 춘투에서 작년의 임금인상률을 훌쩍 상회하는 임금인상이 있었다. 자동차나 전기 등의 대기업을 중심으로 금속·제조분야에서 임금인상 움직임이 있었다. 일본의 전국 노조인 '레고'(連合)는 지난 3월 18일 2022년 춘계노사교섭, 즉 춘투의 집계결과(776개 조합)



를 발표했다. 이에 따르면, 임금인상률은 평균 2.13%로 3년 만에 2%대를 회복했다.<sup>3)</sup> 도요타자동차 그룹의 전국 도요타노동조합연합회의 경우 경영자측이 임금인상과 일시수당에 관한 노조 측의 요구 조건을 100% 수용했다고 3월 16일 발표했다. 도요타 자동차는 노사협상에서 빠르게 노조의 요구를 수용할 방침을 내린 것이다. 이에 동종 업계인 혼다와 닛산 자동차 또한 이에 따랐다. 전자분야에서는 히타치제작소, NEC 등도 노조의 요구 조건을 100% 수용했다고 한다.<sup>4)</sup> <표1>에서 보는 바와 같이 사측의 회답은 많은 부분 노조의 요구를 수용했다는 것이다.

지난해 연말부터 일본정부가 임금인상 폭의 확대를 강력히 주장했다. 기시다 후미오 총리는 춘투에 대비해, 적극적인 임금인상을 검토하도록 경제계에 수치까지 제시하며 요청했다. '잃어버린 30년'으로 표현되는 경제 성장의 둔화를 깨려면 소비가 뒷받침돼야 하는데, 소비는 소득 증가를 통해 구현할 수 있다는 게 기시다 총리의 기본적인 생각이다. 지난해만 해도 일본 기업 평균 임금 인상률은 1.8%로 2013년 이후 8년 만에 2%를 밑돌자 기시다 총리가 직접 나서 경제단체에 요구한 것은 코로나19 사태 등 내수 진작으로 경기를 살려보겠다는 게 일본 정부의 판단에 따른 것이다. 기시다 총리는 임금을 인정한 기업을 우대하는 세제 확충

1) 일본어로 춘투는 춘투(春闘, しゅんと)라 읽는다. 일본에서는 정부의 예산·회계연도가 4월 1일부터 시작되고, 대부분의 기업도 3월 말까지 결산을 마치기 때문에 새로운 예산이 편성되기 전인 봄철에 임금교섭이 이뤄진다. 2) 久谷興四郎(2010), '春闘の意味と役割, 今後の課題', 『日本労働研究雑誌』, No.597, April 2010, p.84 3) 毎日新聞(2022.3.21.字) 「分配問われた春闘, 中小非正規、底上げこそ」 4) 読売新聞(2022.3.16.字), 「主要企業全体の賃上げ率、2%超える勢い…春闘集中回答日」

< 표1 > 일본 주요기업의 노사 춘투(임단협 회담) 결과

	회사명	노동계 요구	경영계 회담
자동차	도요타	직종, 직위별로 1600~4900円	전액 수용
	닛산	총액 8000円	
	혼다	기본인상·수당 3000円	
	마쓰다	총액 7000円	
전기	히타치제작용소	기본인상 3000円	전액 수용
	도시바		
	NEC		
	후지쯔		기본인상 1500円
	미츠비시전기		
	파나소닉		
철강	니혼제철	기본인상	기본인상
	JFE스틸	22년도 3500円	22년도 3000円
	고베제강소	23년도 3500円	23년도 2000円
조선	미츠비시중공업	기본인상3500円	기본인상1500円
	가와자키중공업		
	IHI		
통신	NTT그룹	기본인상 6800円 상당	기본인상 2200円 상당

자료 : 連合(2022.5.10), 「連合2022春季生活闘争の共闘連絡会議」, 連合条件局の内部資料

을 표명했다. 또한, 적자 중소기업에는 보조금을 지원한다고 한다.<sup>5)</sup> 이렇듯, 일본 정부가 자국기업의 임금인상을 독려하고 있는 상황에서 주요 일본 기업들이 최대한 노조의 요구조건을 수용하고 있는 것으로 보여진다.

### 올해의 일본 춘투, 임금인상으로 회복의 기반을

일본 최대 노동조합인 렌고는 지난해 12월 2일 ‘2022년 춘계생활투쟁방침’ 지침을 내렸다. 이에 따르면, 신종 코로나19 바이러스 유행 하에서도 경제활동 재개에 따라 실적

이 회복된 기업이 많다. 물가 상승도 예상된다. “임금인상을 통해 직원들의 생활을 지켜주는 것이 경영자의 책임이다”라고 강조하고 있다. 렌고의 올해 춘투 슬로건은 “미래를 만든다, 모두가 만든다(未来をつくる, みんなでつくる.)”이다. 대기업은 물론 중소기업의 임금인상으로 격차를 줄여나가며, 내수진작을 통해 선순환 구조를 모두가 만들어 간다는 것이다.<sup>6)</sup>

문제는 이러한 흐름을 앞으로도 일본에서 전반적이고, 대대적인 움직임으로 만들 수 있을지다. 중소기업이나 비정규직의 처우개선으로 어거야 할 것이다. 일본 정부는 “새로운 자본주의 실현을 위해 성장과 분배의 선순환을 추진하려면 민관이 제 역할을 하는 것이 매우 중요하다”<sup>7)</sup>며 기시다 총리는 임금인상 정책에 대한 이해를 구했다. 일본 정부는 지속적으로 성장과 분배의 선순환 체계를 말하고 있는 것이다. 임금인상이 없으면 격차는 좁혀지지 않을 것이다. 처우 개선을 얻어 내려면 기업의 경계를 뛰어 넘는 단결이 필요하다고 한다. 춘투의 중요성이 더해지는 이유이다.<sup>8)</sup> 최근 일본의 임단협은 디지털화 등에 대응할 업무 방식이나 경영 전략 논의로 무게가 옮겨가고 있다. 도요타의 도요타 아키오(豊田 章男)사장이 사내 언론을 통해 “기존 노사 협의에서 벗어나, 마치 경영 회의처럼 바뀌었다”<sup>9)</sup>라고 표현한 것이 상징적인 예이다. 일본의 올해 춘투는 업종과 기업에 따라 천차만별인 경향을 보였으며, 교통과 외식 관련 등 코로나19 사태의 직격타를 맞은 업계에서는 협상의 난항을 겪었다. 춘투 초반 나카니시 히로아키 경단련 회장은 “임금 인상의 모멘텀을 유지하여 경제의 선순환에 공헌하겠다”라며, “‘임금인상’과 ‘종합적인 처우개선’이 경영계의 기본 스탠스”<sup>10)</sup>라고 일찍이 말했다. 코로나19로 크게 타격을 입은 업종과 기업에서는 임금인상이 어쩔 수 없는 부분도 있겠으나, 디지털화와 집콕의 수요, 수출 회복으로 실적

5) 기시다 총리는 작년 연말부터 “실적이 코로나 사태 전 수준으로 회복한 기업에 대해서 ‘새로운 자본주의’ 정책에 걸맞은 3% 이상 임금인상을 기대한다”라고 언급하며 지속적인 주장을 했다. 毎日新聞(2022.12.2.字) / 朝日新聞(2022.3.23.字) 6) <http://2022https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/roudou/shuntou/2022/houshin/data/houshin20211202.pdf?5186>連合(2021.12.2.) 「2022春闘生活闘争方針」(검색일: 2022.4.23.) 7) 기시다 총리는 지난 1월 31일 중의원 예산위원회에서 “임금인상의 주체는 민간이기 때문에 ‘관제 춘투’라는 표현으로 오해를 주지 않도록 해야 한다”고 강조한 바 있다. 朝日新聞(2022.1.31.字) 「岸田首相「官製春闘という表現は誤解 賃上げ政策に理解求める」 8) 毎日新聞(2022.3.21.字) 「分配問われた春闘、中小非正規、底上げこそ」 9) [https://toyotatimes.jp/toyota\\_news/roushi\\_2022/006.html](https://toyotatimes.jp/toyota_news/roushi_2022/006.html) : 春の労使協議は今回が最終回: 労使で具体的な行動に移っていく(검색일: 2022.4.25.) 10) 経団連(2022.2.) 「春季労使交渉協議の焦点 〈2〉 -経営側の基本スタンス」, 「週刊 経団連タイムス」, 2022年2月10日 No.3532 11) 経団連(2022.2.) 「春季労使交渉協議の焦点 〈1〉 -連合の春季生活闘争方針」, 「週刊 経団連タイムス」, 2022年2月3日 No.3531

이 호조된 기업도 많다. 일시적으로 타격을 입었어도 재정 기반에 문제가 없는 기업들은, 임금인상을 계속해야 한다<sup>11)</sup>고 주장하고 있다. 임금인상을 통한 내수진작으로 소비를 활성화시키는 선순환 구조를 마련하는 것이다. 임금인상을 통해 대·중소기업간 격차를 줄이고, 성장과 분배의 선순환 구조를 만들어 가는 것에 노사정이 함께 공유했다는 것은 의미가 크다.

### 올해 일본 춘투가 우리에게 주는 시사점

일본 노사는 이번 춘투를 통해 경영환경의 변화에 어떻게 대처할지, 이러한 것에 대해 노사가 인식을 함께 공유했다는 것은 의의가 크다.

일본 노동운동의 내향적 자세를 고치고, 성과를 어떻게 배분할지와 같은 논의가 결여되어 있다면, 임금 수준을 끌어올릴 수 없을 것이다. 소비 침체가 이어지면 경제 기반이 약해지게 된다. 중소기업 임단협시 산별 조합은 확실히 지

원할 필요가 있다. 일본의 원재료 값 상승과 엔화 가치 하락으로, 생산 비용이 상승하고 있다. 거래처와 거래가격에 전가시키지 못하면 임금을 인상할 근본적인 여력이 생겨날 수 없다. 일본 렌고는 하청 업체가 피해를 입지 않도록 거래가 적정히 이뤄지고 있는지 감시를 강화할 방침을 밝혔다. 이에 향후 노사협상에서도 논의를 거듭해야 할 것으로 전망된다.<sup>12)</sup>

비정규직 처우 개선에 노조의 역할은 물론 일본 정부의 역할도 컸다. 개별 기업이나 지역 산업별로 최저임금을 올릴 수 있는 방안, 최저임금의 제도적 논의 등은 노사정이 함께 고민해야 할 것이다. 일본과 우리나라의 경제 기반에는 중소기업과 비정규직이 있다. 그럼에도 불구하고 노조의 보호를 받지 못한 사람들도 적지 않다. 대기업 정규직 유노조는 일본에서 '정규직 클럽'이라 하여 그들만의 리그를 펼친다하여 비판받고 있다. 우리도 별반 다르지 않다. 이러한 노동시장의 구조가 고착화되지 않도록 바로 잡아야 할 때이다. [eslc](#)

12) 毎日新聞(2022.3.21.号) 「分配問われた春闘、中小非正規、底上げこそ」

# 미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황

김진구 전문위원



2019년 12월 6일 여객자동차운수사업법 개정안이 국회를 통과하면서 제도적으로 우버나 리프트 형태의 승차공유 서비스는 사실상 한국에서 불가능해졌다. 승차공유서비스는 성격상 기존 택시업의 영역을 침범할 수밖에 없다. 때문에 택시업계와 택시노동자들이 격렬하게 반발하였고, 택시기사의 분신시도만 네 차례 발생했을 정도였다. 이후 모빌리티 서비스 도입에 대한 관심과 논란은 어느 정도 가라앉았는데, 사실 이 와중에 대중의 관심에서 사라진 이슈가 하

< AB5와 Proposition 22 비교 >

	AB5	Proposition 22
종사자의 법적지위	피고용인 (Employee)	독립사업자 (Independent contractor)
급여 및 혜택	최저임금 보장, 추가근로수당, 비용청구, 의료보험	최저임금의 120% 보장, 주행시간에 따른 의료비용 보조 등
법적 보호	유급휴가, 유급병가, 실업급여	사고보험, 차별반대 및 안전 정책 도입

나 있다. 바로 승차공유서비스 종사자의 법적지위에 대한 것이다. 그러니까 우버, 리프트 혹은 타다의 운전자는 근기법상 혹은 노조법상 근로자인가?

국내의 대표적인 승차공유서비스인 타다는 운수사업법 개정안의 통과로 인해 사업을 종료하게 되었고, 이에 따라 타다 서비스를 제공한 쏘카의 운전사들도 결국 일자리를 잃게 되었다. 운전사들은 자신들이 쏘카의 노동자였고 때문에 이는 부당해고라고 주장하고 있으나, 쏘카측은 운전사들이 프리랜서일 뿐이라고 주장하고 있다. 이에 대한 재판은 계속되고 있지만, 타다 서비스 종료에 따라 사회적 관심은 예전 같지 않은 것이 사실이다.

그런데 우버나 리프트가 택시업을 위협할 정도로 성장한 미국의 경우는 상황이 좀 다르다. 서비스가 시작된 이래로 종사자의 법적지위를 둘러싼 논란은 지속되었지만, 특히나 바이든 정부가 출범한 2021년 이후 기업, 노동자, 그리고 정치권이 모두 이 이슈에 더 큰 관심과 자원을 투입하고 있다. 주 전장은 캘리포니아주, 워싱턴주 그리고 뉴욕주로 모두 향후 미국 전체의 논의방향에 큰 영향을 줄 수 있는 지역이라 할 수 있다.

**캘리포니아의 경우: 2억불의 전쟁**

2018년 캘리포니아주 대법원의 판결이 있었다. 대법원은 물류업체 다이내믹스의 배송기사들이 3가지 조건을 모두 충족하지 않기 때문에 독립사업자(Independent Contractor)가 아닌 회사에 고용된 근로자(Employee)라고 판결을 내렸

다. 대법원이 내세운 3가지 기준은 후에 ABC 테스트라고 불리우게 되었는데, 1) 지휘/감독을 받는지 여부, 2) 고용주의 사업범위 밖에서 업무를 수행하는지 여부, 3) 고용주로부터 독립된 거래, 직업 등을 영위하는지를 따지게 된다.

이후 캘리포니아 주의회는 2019년 9월 위 판결에서 적용한 3가지 기준을 캘리포니아주 내 노동자들의 법적지위를 판단할 때 적용하는 법안(소위 AB5)을 통과시킨다. 결국 캘리포니아주 내 우버, 리프트, 그리고 도어대쉬 등의 플랫폼 기반 서비스 종사자들은 이 법의 통과로 우버, 리프트, 도어대쉬의 노동자로 독립사업자가 아닌 각 기업의 노동자로 분류되었다.

플랫폼 기반 업체들은 법적용을 거부했다. 업체들은 만약 종사자들을 모두 근로자로 고용할 경우 인건비만 20~30% 증가 할 것으로 결국 사용자들에게 부담이 될 것이라고 주장했다. 또한 종사자들 중 풀타임 고용, 즉 정규직 고용을 원하는 비율은 20% 미만으로 대부분은 부업으로 자신이 원하는 시간에 일할 수 있기를 원하고 있기 때문에, 법을 적용할 경우 캘리포니아주에서만 우버의 21만 종사자 중 15만 이 일자리를 잃게 될 것이라고 주장하였다.

플랫폼 업체들은 판결 이후에 좀 더 급한 처지가 되었다고 할 수 있다. 미국 전체인구의 12%가 거주하고 있으며, 미국 전체 GDP의 14.8%를 차지하는 캘리포니아주의 미국내 경제사회적 위상과 역할을 고려 해 볼 때,<sup>13)</sup> 캘리포니아에서 AB5 법안이 통과 된다면 미국 내 다른 주에서도 마찬가지로 상황이 벌어질 수도 있고, 크게는 연방노동법 개정에도 영향을 줄 수 있기 때문이었다. 때문에 업체들은 처음에 노동계에 타협안을 제시했다. 타협안의 내용은 매우 간단했다. 한국으로 치면 근기법상 노동자와 자영업자 사이의 지위라고 할 수 있는 노조법상 노동자를 인정하겠다는 것이었다. 플랫폼 업체들은 종사자들을 고용된 근로자로 인정할 수는 없지만, 대신 노조의 결성, 단체협상, 주행거리에 따른 기본임금 보장과 의료보험료 지원 등을 제시했다.

노조는 처음에 협상을 거부했다. 캘리포니아 주의회는 친노조 성향의 민주당이 차지하고 있었으며, 이미 대법원 판결도 노동자에게 유리했기 때문이다. 그러자 플랫폼 업체들은 새로운 카드를 꺼내들었다. 우버나 리프트 같은 플

13) 보통 다른 주의 인구나 GDP 기여도는 2% 정도임

랫폼서비스의 종사자들을 AB5 법안 적용에서 제외해야 한다는 내용을 담은 주민투표(Proposition 22)를 발의한 것이었다. 주민투표는 바이든과 트럼프가 대결한 2020년 대선과 동시에 진행되게 되었다.

2020년 내내 캘리포니아 주민들이 가장 많이 본 선거광고는 바이든이나 트럼프의 것이 아니었다. 플랫폼 업체들은 주민투표에서 승리하기 위해 총 2억불이 넘는 자금을 쏟아부었다. 노동계도 6백만 불 이상의 자금을 이에 대응하기 위해 투입하였다. 플랫폼업체들은 AB5로 인해 플랫폼 노동자들이 일자리를 잃게 될 것이며 또한 사용자들이 지금까지처럼 저렴하게 플랫폼서비스를 사용할 수 없게 될 것이라는 점을 강조했다. 또한 AB5의 적용에서 면제된다고 해도 일정한 혜택(보험료 지원, 최저요금 보장 등)을 제공 받을 것이라며 유권자들을 설득했다.

### AB5와 Proposition 22 비교

대선과 함께 치뤄진 주민투표는 플랫폼 업체들의 승리였다. 58%의 찬성을 얻은 플랫폼 업체들은 이같은 방식을 미국 전역에 적용할 것이라면서, 당장 비슷한 논쟁이 벌어지고 있던 메사추세츠에서도 주민투표 진행을 추진했다. 그러나 캘리포니아 플랫폼 종사자의 법적지위를 둘러싼 드라마는 여기서 끝난 것이 아니었다.

2021년 2월 국제서비스연맹(SEIU)은 Proposition 22에 대한 주민투표가 캘리포니아 주 헌법이 의회에 부여한 법제정에 대한 권한을 침범했다면서 소송을 시작했는데, 2021년 8월 20일 법원은 본 주민투표가 위헌이라는 판결을 내렸다. 플랫폼 업체들은 즉각 반발했고, 이제 이 문제의 전장은 항소법원으로 옮겨지게 되었다.

### 뉴욕의 경우: 노조할 권리

캘리포니아주와 버금갈 정도의 미국 내 지위를 가진 뉴욕 주도 법적지위를 둘러싼 노사 간의 대결이 첨예하게 대립 중

인 곳이다. 특히 2021년 5월 뉴욕주 민주당 사비노 주상원의원이 이에 대하여 작성한 법안이 논란을 격화시켰다. 사비노 의원은 뉴욕주 내 20만에 달하는 플랫폼 서비스 종사자들이 현재 독립사업자로 분류되어 뉴욕의 임금시간법제(Wage and Hour Laws)나 실업급여 등의 혜택을 누리지 못하고 있다며, 이를 해소할 목적으로 법안을 작성하고 있음을 밝혔다.

사비노 의원의 법안은 종사자들을 독립사용자나 전통적인 의미의 노동자가 아닌 네트워크 근로자(Network Workers)로 규정하고, 몇 가지 혜택과 함께 종사자들의 노조설립을 허용한다는 것이었다. 특기할 부분은 노조설립에 대한 부분이다. 법안에 따르면 종사자들은 주평의회 감독 하에 '평화적인 방법'으로 노조를 설립할 수 있으며, 기업은 노조에 종사자들의 연락처를 제공해야 하며, 종사자 중 10% 이상의 동의서를 얻을 경우 노조를 설립할 수 있게 된다. 그리고 설립된 노조는 단체협상에서 독점적 지위를 가지며, 단체협상은 업종별로 노조와 업체들이 업종별위원회를 구성하여 진행하게 된다. 그리고 이점 때문에 초기에 법안에 호의적이던 노조들도 반대로 돌아섰다. 뉴욕시의 택시노조나 대중교통노동자노조 등은 법안에 내재된 평화조항과 독점노조 지위가 독소조항<sup>14)</sup>이라며 지지를 철회하였던 것이다.

**< 사비노 법안의 내용 >**

- 뉴욕주 노동부 산하에 5명의 위원으로 구성된 네트워크근로자위원회 설립
- 단체협상안은 근로자들의 과반찬성이 필요하고, 이후 위원회에 승인을 받아야 함
- 근로자들은 조합비로 승차 혹은 배달 1회마다 10센트를 지불

그런 상황에서 업체들은 파업권을 양보할 수 있다면서 유화적인 태도를 보이고 있다. 이는 캘리포니아에서의 경험이 크게 작용한 것으로 보인다. 업체들은 캘리포니아 주민투표에서만 2억불 이상을 쏟아부었고, 메사추세츠 같은 주에서도 비슷한 상황이 벌어질 수도 있다는 것을 염려하고 있다. 이미 종사자들의 권리를 보장하라는 판결이 몇 차례 쌓여있고, 동시에 민주당이 주의회를 장악한 뉴욕에서

14) 뉴욕에는 이미 우버의 지원을 받아 설립된 노동자 단체(the International Association of Machinists)가 이미 존재하고 있으며, 법안이 발효 될 경우 이 단체가 독점노조의 지위를 가질 가능성이 높다.

도 충분히 재현될 수 있는 그 같은 참사를 업체들은 막아야 할 필요가 있는 것이다.

### 워싱턴주의 경우: 제3의 길

노사 간의 대결로 많은 자원을 소모하고 있는 캘리포니아나 메사츄세츠와는 다른 길을 선택한 주가 있다. 워싱턴 주는 2022년 3월 31일 플랫폼서비스 종사자에 독립사업자의 지위는 유지하지만 전통적인 의미의 근로자가 받을 수 있는 혜택 몇 가지를 제공하는 법안을 발효시켰다.

이 법을 통해 2023년부터 종사자들은 승객을 태운 시간에 한해 최저임금을 보장 받게 되며(워싱턴주 최저임금과 연동됨), 유급병가 및 종업원 상해보험의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 여전히 독립사업자의 지위에 놓이기 때문에 추가근로수당 및 건강보험 혜택을 누릴 수는 없다.

법안은 캘리포니아주나 뉴욕주와는 달리 워싱턴주의 노동조합들의 지지를 얻었는데, 캘리포니아주 주민투표의 학습효과로 보인다. 막강한 자본력을 앞세운 플랫폼기업과의 종사자 지위에 대한 대결은 연방차원의 단결권보호법 통과에 맡겨두고, 워싱턴주의 정치인들과 노동계는 실리를 챙겼다고 볼 수 있다.

이에 대해 전국단위의 노조들은 일제히 반대 성명을 내고 비판했다. 국제운송트럭노조연맹(the International Brotherhood of Teamsters)나 전미노조연맹(AFL-CIO) 등은 워싱턴주의 선택이 전국적인 모델이 될 수 있다며 우려를 표시하였다. 또한 이 모델이 단결권보장법의 통과도 어렵게 한다고 비판하였다. 이는 근거가 있는 것으로 보인다. 플랫폼 기업들은 워싱턴주의 모델이 현대적인 접근법이라고 선전하면서 바이든 정부가 추진하고 있는 단결권보장법 통과를 반대하는 로비를 강화하고 있기 때문이다.

### 단결권보장법

#### (The Protecting the Right to Organize Act)

2021년 3월 9일 하원에서 225-206으로 통과된 이 법안은 법제화가 될 경우 미국의 노동지형을 크게 바꿀만한 내

용을 담고 있다. 바뀌게 되는 내용은 크게 세 가지 정도로 볼 수 있다. ABC 테스트를 도입하여 노동자가 독립사업자로 오분류 되는 경우가 감소되어 결국 노조에 가입 할 수 있는 노동자의 수가 증가할 것이며, 사용자의 반노조 행위에 대한 처벌이 강화될 것이고, 또한 사용자가 근로계약서 상의 중재조항을 통해 종사자들의 단체소송을 차단하는 것도 불가능해질 것이다. 결국 법이 통과될 경우 실질적으로 미국 노동자들의 노조 할 권리가 강화되는 것이다.

이 법안의 내용 중 플랫폼서비스 기업들이 가장 우려하는 부분은 ABC 테스트의 적용이다. 이 법안이 통과될 경우 미국 전역에서 플랫폼서비스의 종사자들은 전통적인 의미의 근로자로 구분될 것으로, 그 경우 기업들은 20~30%의 인건비 증가를 감당해야 하기 때문이다. 때문에 기업들은 법안의 부결을 위해 광고나 로비스트에 많은 비용을 소모하고 있다.

바이든 행정부, 민주당, 그리고 노동계가 적극적으로 법안의 통과를 위해 노력하고 있지만, 상원의 상황이 긍정적이지 않다. 현재 미국 상원은 민주당 50대 공화당 50로 대등한 상황이기 때문이다. 공화당이 필리버스터를 선택할 경우, 부통령이 캐스팅보트를 행사하여 통과시키는 방법 등이 있지만, 민주당이 추진하는 다른 법안에 사용해야 할 수도 있기 때문에 쉽게 선택하기는 어려운 방법이다. 더구나 2022년 하반기에는 중간선거가 예정되어 있는데, 민주당은 현재 인플레이션 등으로 인해 지지율이 낮아 패배가 예상되고 있기 때문에 선거 이후에는 더욱 법안의 통과가 어려워질 것이 분명하다.

그러나 단결권보장법의 입법이 실패한다고 해도 이는 플랫폼 업체들의 피로스의 승리로 그칠 가능성도 높다. 그 경우 노사는 각 주에서 종사자의 법적지위를 놓고 계속 격돌하게 될 것이기 때문이며, 이 와중에 플랫폼 업체들은 많은 비용을 소모해야 하기 때문이다. **eslc**

