

| 사회적 대화 대담 |

전국민고용보험제로 가는 길, 쟁점과 대안은?

- **일시** 2020년 11월 12일(목)
- **장소** 경사노위 7층 중회의실
- **참석** **장지연** 한국노동연구원 선임연구원
홍경의 고용노동부 고용보험사각지대해소기획단 과장
박은정 인제대학교 법학과 교수
- **사회** **정흥준** 경제사회노동위원회 수석전문위원
- **배석** **이세종** 경제사회노동위원회 국내홍보 전문위원
안숙영 경제사회노동위원회 주무관
- **정리** <참여와혁신> **박완순** · **백승윤** 기자
- **사진** <참여와혁신> **강민석** 기자

‘코로나19 팬데믹’의 여파가 지속되고 있는 상황에서 코로나19로 인해 우리 경제사회 전반의 시스템에 대한 재편 필요성이 대두되고 있습니다. 사회안전망도 그 중 하나입니다. 오늘의 주제인 고용보험 체계에 대한 개편도 공론화의 대상이 됐습니다. 문제의식은 고용보험이 일하는 국민이면 누구나 고용안전망의 대상이 되어야 한다는 것입니다.

그리고 이러한 문제의식을 바탕으로 노사정 대표들은 지난 7월 28일 ‘코로나 위기 극복을 위한 노사정 협약’을 체결하면서 ‘고용보험 사각지대 해소 로드맵’ 연내 구축



장지연 한국노동연구원 선임연구원



홍경의 고용노동부 고용보험사각지대해소기획단 과장



박은정 인제대학교 법학과 교수



정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원

을 약속했습니다. 이후 정부에서도 TF팀을 구성해 준비 중이고, 경사노위도 사회안
전망위원회이 주제를 논의 중에 있습니다. 오늘 이 자리는 노사정이 약속한 전국
민고용보험제도의 논의 상황에 대한 이야기를 간략히 하고, 제약요인과 해소 방안
에 대한 지혜를 공유해보고자 마련했습니다.

전국민고용보험 확대의 필요성

정흥준 오늘 세 분을 모셔서 전국민고용보험 관련해서
말씀 들으려 합니다. 우선 전국민고용보험의 어
머니 역할하고 계시는 노동연구원의 장지연 연
구위원님 모셨습니다. 그리고 고용노동부 사각
지대해소추진단이 만들어졌는데요. 기획단 단
장을 맡고 계시는 홍경의 과장님 오셨고요. 고
용노동법과 관련된 이슈도 있어서, 인제대학교
박은정 교수님을 모셨습니다.



정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원

오늘은 최근 이슈까지 포함해서 4가지 정도를
이야기 해보려 합니다. 첫 번째는 전국민고용
보험이 왜 이슈가 되고 있는지, 필요성이 어떤
건지 말씀해주시면 될 것 같습니다. 두 번째는
2025년까지 단계적 추진을 한다고 하는데, 그
과정에서 나타난 쟁점이 뭐가 있는지 소개해주
세요. 사업주의 역할이 어떠해야 하는 건지, 현
재의 고용 중심 고용보험을 소득 중심으로 바
꾸는 문제, 최근에 경영계에서도 이야기하고 있는 자발적인 가입의 문제, 그리고 안
정적인 고용관계를 가진 사람들의 재원을 가지고 특고를 지원하는 게 타당한 건지,
이런 다양한 쟁점들을 말씀해 주시면 될 것 같습니다. 세 번째는 사회안전망위원회
에서의 논의 현황, 고용노동부 사각지대해소단에서 논의되고 있는 것들, 그리고 법

코로나 위기 상황에서
전국민고용보험 논의가
급속도로 진전되고
여러 대안 마련

개정의 방향성도 말씀해주시면 감사하겠습니다. 마지막 네 번째는 이 정부에는 시작 하지만 2025년 차기 정부에서 구체화된다는 것인데 그랬을 때 어떤 것들을 우리가 준비해야 하는지를 말씀해주시면 될 것 같습니다. 크게 네 가지로 오늘 논의를 진행 하면 좋겠습니다.

그러면 첫 질문부터 드리도록 하겠습니다. 과거에 전국민고용보험이 논의는 많이 있었다가 추진이 잘 되지는 않았는데, 코로나 위기 상황에서 오히려 논의가 급속도로 진전되고 여러 대안이 마련되고 있습니다. 전국민고용보험이 왜 제기됐는지, 고용보험의 문제점은 무엇이고 전국민고용보험으로 확대될 필요성이 무엇인지 말씀해주시면 좋겠습니다.

장지연 고용보험제도 자체가 문제가 있는 제도라고 생각하지는 않습니다. 그 제도 안에 들어가 있는 사람에게는 굉장히 좋은 제도인데, 필요한 사람을 모두 보호하지 못한다는 게 가장 중요한 문제이죠. 이번에 코로나19 팬데믹으로 인해 고용위기까지 닥치고 보니까, 고용보험에 가입해 있던 사람은 이중적인 보호를 받게 됩니다. 1차적으로는 고용유지 지원금을 통해서 해고가 방지되고, 실업을 하게 되면 실업급여를 받을 수 있어요. 이중적으로 보호를 받는 안전망 역할을 합니다. 그런데 이 안전망이 일부에만 쳐져 있고, 정작 불안정한 일자리에 계시던 분들에게는 오히려 보호막이 되지 못하는 상황이 피부로 느껴질 만큼 드러나게 된 것이죠. 통계로 살펴보면 본인이 실업자라고 말하는 사람 중에서 실업급여를 받아가는 사람은 절반이 채 안 되는 상황이거든요. 나머지 절반이 왜 이런 상황에 처했는지 들여다보면, 고용보험에 가입했는데 이러저러한 이유로 못 받았다는 사람은 거의 없어요. 처음부터 고용보험에 가입하지 못한 경우가 대부분이라고 보면 되거든요.

그러면 왜 고용보험에 가입을 안 하거나 못했는지 살펴보게 됩니다. 1차적으로는 우리가 기존에 알고 있던 비정규직이나 영세사업장 근로자가 830만인데 그들의 경우 법적으로는 가입대상인데 가입하지 못했다는 것이 다시 한 번 확인이 된 것이고요. 두 번째는 그전까지 자영업자니까 커버 안 해도 되는 그룹들이 있는데, 우리나라는 다른 나라보다 자영업자가 많아요. 거기다 명확하게 자영업자로 분류하기도 힘든 사

람들이 상당히 늘어나게 됐다는 겁니다. 대표적으로 특수형태근로종사자이죠. 특고로 분류되지 않는 프리랜서 중에서도 보호해야 하는 사람들이 많이 발견되었습니다. 이번 코로나19 사태에는 긴급고용안정지원금이라는 형태로 정부가 그야말로 급하게 서둘러서 지원을 했습니다만, 제도가 없는 상태에서 지원을 하려니까 민원도 많고 일하시는 분들도 힘들었어요. 이걸 보면서 제도화가 필요한 부분이라는 공감대가 형성됐다고 생각하고요. 그게 전국민고용보험제라는 이름으로 사회적 논의가 진행되고 있다고 생각합니다.

정흥준 사각지대가 생각보다 많이 발견되면서 실업자의 절반정도만 고용보험의 혜택을 받고 있다는 거죠. 그 원인은 가입이 제한돼 있는 현실이 광범위하게 존재하고, 그 중에 다수가 진성 자영업자가 아닌 종속돼 있는 자영업자라고 불리는 특수형태근로자들이라는 것이죠. 최근 긴급생활안정지원금을 활용했지만 이것이 지속가능 하지 않기 때문에 지속가능성을 확보하기 위해서는 고용보험을 확대할 필요성 있다고 말씀해 주셨습니다. 박은정 교수님 말씀도 들어볼까요.

박은정 이 문제는 결국 고용보험제도 적용 범위와 관련되어 있어요. 사실 고용보험제도가 들어온 후 점진적으로 고용보험 적용범위는 확대되어 왔죠. 물론 지금까지는 근로기준법상 근로자를 원칙적으로 전제하고 단계적으로 확장돼 오긴 했지만, 자영업자 범주까지 확대가 되었어요. 다만 장지연 박사님이 말씀하셨듯, 고용보험 범위를 확장하자는 논의에 있어서 2000년대 이후 급속하게 확산된 특수형태고용종사자의 문제를 현재 고용보험제도가 전혀 담지 못했다는 문제가 남아 있었죠. 다만 지속적으로 적용범위 확산에 대한 논의는 있어왔고요. 대표적으로 2017년 이후 고용보험 제도개선 TF가 구성되어 논의를 하면서 특수형태고용노동자를 포괄하는 방향을 정립했고, 그 방향에 따라 플랫폼 노동관계까지 포괄하는 법안이 제출되었습니다. 그러나 2018년 국회에서 그 법안이 통과가 되지 못했어요. 지금에 와서 참 안타깝고 아쉬운 것은 그때 법안이 통과되기만 했더라도 지금과 같은 상황에서 실업으로 인한 소득상실로 큰 고통을 받고 계시는 분들이 조금은 줄어들 수 있지 않았을까 생각이 듭니다.

어쨌든 제도개선논의가 별다른 성과를 거두지 못한 상태에서 이번 코로나19 사태를 맞이하면서 현재 전국민고용보험제도 논의로 급물살을 타게 되었습니다. 지금까지 진행되어 왔던 고용보험제도 적용확대 논의와 전국민고용보험제도에 관한 논의에는 차이가 있는데요. 기존에는 근로기준법상 근로자 개념을 그대로 두고 특수형태고용노동자 등에게로 단계적으로 확대하고, 거기에 플랫폼 노동자도 포함시키는 소극적인 적용방식이었고 이게 지금 국회에 제출된 정부의 고용보험법 개정안에서도 어느 정도 유지되고 있습니다.

하지만 전국민고용보험제도 논의에서는 지금까지의 단계적이고 소극적인 제도적 접근보다는 포괄적이고 적극적인 제도적 접근이 필요하다는 요청이 있는 것입니다. 장 지연 박사님이 이야기 하셨듯 너무 변화가 크고 속도가 빠르기 때문에 소극적이고 단계적으로만 논의를 진행하기에는 한계가 나타날 수밖에 없다는 생각이 들어요. 물론 이를 법제도적으로 어떻게 실현시킬 것인가를 먼저 생각하면 쉽지 않습니다. 고쳐야 할 법들, 고려해야 할 법들도 많고요. 그러나 일단 적용범위 확대와 관련해서는 적극적이고 포괄적인 방향으로, 고용형태를 불문한 모든 취업자들, 모든 일하는 사람들에게 실업에 대한 안전망을 구축하자는 방향으로 접근하는 것이 원칙적으로는 옳다고 생각합니다. 그런 차원에서 '전국민'이라는 단어가 주는 뉘앙스가 굉장히 중요했다는 생각이 들고요. 전국민고용보험의 필요성에 대해서는 굳이 덧붙여 추가하지 않아도 잘 말씀 해주셨지 않나 생각합니다.

정흥준 중요한 지적을 해주셨는데요. 2017년 고용노동부 고용보험 제도개선 TF에서 특수형태근로종사자를 포함해서 고용보험을 확대하는 방향에 대해서 안을 마련했고 법안도 준비를 했는데, 이게 당시 국회 사정으로 통과가 안 되면서 코로나 상황에서 실효성을 발휘할 수 있는 기회를 놓치게 됐다는 이야기를 해주셨습니다. 동시에 현재는 2025년까지 단계적으로 범위를 넓히는 전략을 추진하고 있는데, 이것이 가지는 한계도 있을 수 있으니 적극적으로 이 문제를 고려해봐야 한다는 이야기죠. 조금 있다가 왜 2025년인가에 대한 질문을 드릴 텐데. 그때 이야기를 해보도록 하겠습니다. 그러면 홍경의 과장님께서 같은 질문에 대해서 말씀해주시죠.

홍경의 장지연 박사님도 이야기해주셨지만 저희가 역사적으로 고용보험제도를 제도적으로 확대해왔어요. 그렇지만 법적으로는 가입대상이지만 실질적으로 가입하지 못하는 분들이 계시고 그 분들이 또 위기 상황이 왔을 때 충격이 집중되는 분들이라서, 정부에서는 그간에 두루누리 사업이라고 재정지원 사업을 통해서 가입률을 높이려는 노력을 해왔습니다. 그러나 재정지원이라는 방식만으로는 실질적으로 방치된 분들의 가입률을 획기적으로 높이는 데는 한계가 있는 게 아닌가 싶어요. 그리고 또 한 가지는 법적으로 지금 가입대상 아닌 분들은 경제나 산업구조, 기술발달 등으로 근로형태는 점점 다양해지는데, 우리 고용보험 관리체계는 아직도 전형적인 임금근로자 중심이어서 그 분들을 포섭하지 못하고 있는 거거든요. 근로자 개인입장에서 봤을 때도 이분들이 평생 동안 임금근로자로만 활동하는 건 아니거든요. 특수형태근로자도 거치고 자영업자도 거치고 프리랜서도 거치는 이러한 추세는 앞으로 더욱 가속화될 것이기 때문에, 25년간 가져왔던 고용보험 관리체계 자체를 이번에 바꿔주는 작업을 해야 한다는 거죠. 그래야 다양한 근로형태를 포섭할 수 있고, 제도적으로 넓혀왔음에도 불구하고 방치되고 있는 분에 대해서도 좀 더 쉽게 접근할 수 있는 방법이 필요하지 않을까 하는 생각을 가지고 전국민고용보험에 대해서 접근을 하고 있습니다.

왜 고용기준이 아니라 소득기준인가

정흥준 기존의 사회보험 중 하나였던 고용보험이 고용형태를 중심으로 해서 접근했기 때문에, 실제로 필요한 가입 대상들과 보호 대상자들을 충분히 포섭하지 못했다는 말씀을 해주신 것 같습니다. 세 분께서 전국민고용보험이 왜 확대되어야 하는지에 대한 근거를 잘 정리해주신 것 같습니다.

이제부터는 쟁점에 대해서 이야기를 나눠보고 싶은데요. 일단 쟁점이 여러 가지 있는 것 같습니다. 결국에는 전국민고용보험으로 가려면 고용형태를 기준으로 했던 기존 방식이 아니라 소득기준으로 해야 하고 그렇게 되면 국세청이 조금 더 적극적 역할을 해야 한다는 주장들이 광범위하게 존재하는데요. 그런 주장들은 타당한 것인

지, 왜 그렇게 되어야 하는지 의문을 제기하는 쪽도 있는 것 같습니다. 두 번째로 추진과정에서 계정을 분리해야 하는 게 아닌가. 안정적으로 직업을 가지고 있는 분들이 있는데 그런 분들은 실업보험의 혜택을 받을 가능성이 거의 없고 오히려 특고 분들은 불안정하기 때문에 자주 실업보험을 이용할 것인데, 그러면 한쪽이 손해를 보는 게 아닌가, 또 어느 한쪽에서는 도덕적 해이가 일어날 수도 있는 게 아닌가, 이런 과정상 문제도 있거든요. 체계에서의 문제와 추진과정에서의 방법론적 측면에서 쟁점 두 가지가 있는데요. 그러면 왜 고용기준이 아니라 소득기준으로 해야 하는 걸까요? 그리고 국세청의 역할과 부과체계에 대해서 어떻게 바라봐야 할까요?

박은정 전국민고용보험제도는 사실 취업자 실업급여 제도인데, 실업급여는 기존의 소득에 기초하여 그 소득의 상실을 초래하는 실업의 위험으로부터 취업자를 보호하고자 하는 제도이지 실업부조제도나 기본소득제도와 같은 완전한 사회보장제도는 아닙니다. 즉 고용상 발생하는 위험으로서 실업과 그에 따른 소득의 상실에 대한 안전망을 사회보험제도를 통해 구축하는 것인데, 그 전제에는 소득이 있어요. 그래서 소득파악이 안 되면 소득의 상실을 파악하지 못하게 되고, 소득상실을 확인할 수 없다면 실업급여제도 적용도 어렵게 됩니다. 기존의 근로자들은 소득파악이 뚜렷해서 소득 상실도 쉽게 확인할 수 있고, 그에 따라 실업급여도 어렵지 않게 지급할 수 있는데, 소득파악이 안 되면 무엇에 기초하여 실업을 인정할 것인가, 실업급여는 얼마나 지급해야 하는가 등의 문제가 있기 때문에 소득파악이 안 되는 분들에 대해서는 실업급여제도 적용이 어렵다라고 말해 왔습니다. 따라서 소득을 기반으로 하면서 이 소득파악을 제대로 하는 것이 전제되지 않는다면 전국민고용보험제도는 실현이 어렵겠죠. 근로자 이외 특수형태근로종사자나 플랫폼 노동자, 프리랜서 등에게도 고



박은정 인제대학교 법학과 교수

실업급여제도의 전제는
소득 파악에 있기 때문에
소득상실 확인할 수 없다면
실업급여제도 적용 어려워

용보험제도를 온전히 적용하려면요. 그래서 이 부분에서 국세청의 역할이 매우 중요해집니다.

산재보험제도의 경우에는 소득의 산정이 어려운 특수형태근로종사자 등에 대해 기준소득이라는 기준을 사용해요. 이걸 실제로 얼마를 번다는 것과는 관계없이, 얼마를 기준으로 한다는 공식을 만들어두고 그에 따라 보험료를 내고 산재보험급여를 지급합니다. 자영업자도 마찬가지이구요. 이 기준소득은 한 달에 얼마를 벌 것이냐라는 추정이고, 이에 따라 일반 근로자들처럼 특수형태근로종사자 등도 “주로 하나의 사업 또는 사업장에서” 일하면 얼마를 벌 것이라고 추정되니 이 정도 보험료를 내고, 이 정도 급여를 받을 수 있도록 하면 되겠다 하고 산재보험제도가 마련되어 있습니다.

여기에서 문제는 현재 산재보험제도 개선과 관련해 주된 논의가 이루어지고 있는 전속성 기준을 요구하는 것, 그래서 복수 사업장에 종사하는 사람들을 제외시키고 있다는 것이죠. 왜냐하면, 한 달에 한 회사에서 일했을 때 이 정도 벌겠다라는 추정 기준으로 보험제도를 운용하고 있기 때문에, 예를 들어 어떤 배달노동자의 기준 소득이 1,454,000원이라면 보험료를 약 1만3천 원 정도 내게 됩니다. 실제 소득과 상관없이 이 기준이 적용되는 것이고, 만약 2개의 플랫폼에서 배달노동을 하는 사람이 2개의 플랫폼 모두에서 산재보험에 가입할 수 있다면 1만3천 원의 보험료를 두 번 내야 합니다. 그런데 두 번 내는 건 성립할 수 없어요. 전속성 기준이 있기 때문이에요. 그래서 중복 가입을 못하게 합니다. 물론 상대적으로 누가 보험료를 낼 것인가라는 문제가 있기도 하지만, 여기에서 기준소득을 정할 수밖에 없는 문제, 그리고 복수사업장에 종사하는 사람들에게 보험제도를 적용하거나 보험료를 부과하기 어려운 문제가 있죠. 모두가 소득과약이 어렵다는 한계로부터 출발해요. 만약에 소득과약이 제대로 이뤄질 수 있고 소득기준에 따른 보험체계가 만들어진다면 이런 문제 때문에 현재 사각지대에 놓여있는 분들에 대한 사각지대 해소가 이루어질 수 있을 것입니다.

지금 일자리가 다양화되고 파편화되면서 복수의 일자리에 종사하는 분들이 많아지

고 있어요. 복수의 사업장에서 종사하시는 분들은 소득이 분할된 것이나 마찬가지로 때문에 전체적으로 실업이라는 위험에 대해서 측정하기 위해서는 복수 사업장에서 이뤄지고 있는 각각의 소득 체계를 파악해야 실질적인 소득 상실에 대한 위험 정도를 파악할 수 있어요. 그런데 소득파악이 안 된다고 했을 때, 또 소득기준이 아니라고 했을 때에는 복수사업장에 종사하고 있는 파편화된 고용형태를 가지고 있는 사람들에게 대해 고용보험제도를 위와 같은 기준소득체계를 가지고 적용해 나가려고 할 때 많은 문제와 한계가 발생할 수밖에 없을 것입니다.

전체적으로 제도적인 관점에서 소득기준이 왜 필요한지에 대해서 말씀드렸는데, 결국은 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자, 더 나아가서는 그 범주에도 포함되지 못하는 프리랜서들, 이런 분들의 현재 고용형태를 감안해서 고용보험제도를 실질적으로 적용할 수 있는 실효적인 방안을 찾아야 하는 거죠. 그것은 소득파악체계를 갖춘 소득기준 체계로 가야하고, 이 방향이 아니라면 실질적 사각지대에 놓인 현재 파편화된 고용형태를 가진 분들에 대한 고용보험제도 적용에는 많은 한계와 어려움이 있을 것입니다.

게다가 앞서 말씀드렸듯, 고용보험제도는 소득상실을 초래하는 실업이라는 위험에 대처하기 위한 제도인데, 소득이 파악되지 않는 체제에서는 고용보험제도가 대처하고자 하는 위험에 대한 실질적 대처에 한계가 있을 것입니다. 제도적으로는 부분실업급여제도 등에 대해서도 자세한 검토가 이루어질 필요가 있는데, 이 역시 정확한 소득 파악을 전제로 한 소득기준 보험 운영 체제에서 가능할 것입니다.

정흥준 그래서 우리가 근로소득을 기준으로 해서 0.8% 플러스 사업자에 추가적으로 부과해 왔는데, 그렇게 하다보면 결국 임금근로자를 대상으로 할 수밖에 없는 것이죠. 사업소득에 대한 파악 같은 것들이 제도화 되어야 하지만, 결국에는 고용보험을 확대할 수 있는 것에 대해서 세 가지 정도의 사례를 가지고 말씀해주셨습니다. 소득파악이 실제로 중요하고, 그것이 전제 됐을 때 기준소득을 넘어서서 새로운 부과체제를 정립할 수 있는 거죠. 또 최근에는 복수의 일자리를 수행하는 분들이 있기 때문에 그런 측면에서도 사업소득이나 기타소득을 잘 파악해서 거기에 맞는 부과체제를 만드는 것이 확대의 중요한 전제라는 말씀이셨습니다. 이 이야기를 하면 항상 나오



는 게 정부가 소득을 파악할 수 있을까 하는 지적이거든요. 그 문제에 대해서는 어떻게 보시는지요?

홍경의 이번에 일을 하면서 공부를 해봤더니 소득을 파악할 수 있는 방법은 생각보다 많더라고요. 근로소득이나 사업소득은 소득을 지급하는 사람들이 원천징수를 해서 파악하는 방법이고, 자영업자에 가까운 분들은 누가 나에게 소득을 지급하는 게 아니라 사업자거래를 통해서 거기서 부가가치세를 떼는 방식이거든요. 이건 기본적으로 신고는 하게 돼 있는 거죠. 문제는 개인의 소득은 1년에 한번만 확정되더라고요. 매달 세금을 내고는 있지만 그 사람이 얼마를 벌었고 그래서 소득은 얼마라고 확정되는 건 1년에 한 번이더라고요. 임금근로자도 그렇죠. 임금근로자 중심의 노동시장에서는 저희가 더 자세히 파악할 필요가 없었던 거죠. 이 사람들은 일자리 변동이 별로 없고 그 자리에서 일을 하고 있기 때문이었죠.

하지만 지금같이 일자리 변동성이 크고 특수형태근로종사자나 자영업자 같이 자기

가 생각하지 못하는 요인으로 소득이 변경될 때는, 이 체제로는 이분들의 소득을 파악할 수 없는 거죠. 긴급고용지원금 지급하면서 급하게 금년도 소득급감을 확인해야 하는데 공적으로 확인할 수 있는 방법이 아무것도 없던 거예요. 그래서 퀘어나 대리하시는 분들은 일일이 앱에서 수수료 받은 거 캡처하는 식으로 파악할 수밖에 없었던 거죠. 개인 단위의 소득을 월별로 파악할 수 있는 체계가 구축되면, 그걸 기반으로 해서 고용보험뿐만 아니라 사회보험, 복지급여 등등의 부분들까지 다른 모든 국가 행정을 할 수 있다고 생각하거든요.

그런 체계를 갖추는 것이 매우 중요한 시점인데, 그렇게 하려면 부담되는 부분이 당사자들이 신고를 더 자주해야 되는 거예요. 이런 분들이 부담을 덜 가지면서 신고를 할 수 있는 방법들에 대해서 조세당국과 협의가 되고 있습니다. 다른 나라들도 보면 소득을 자주 파악하고 있더라고요. 저희가 이상적이라고 생각하는 영국의 RTR 시스템을 보면 매월 신고하게 돼 있거든요. 가장 이상적인 건 그건데, 사실 시간이 곧 본인의 소득인 분들에게 월단위로 신고를 하라는 건 어렵죠. 그래서 이런 부분을 어떻게 갖춰나가야 할지가 전국민고용보험의 관건이고 선결과제라고 생각하는 부분입니다. 나중에 대상이나 자영업자 부분에서 말씀드리겠지만 고용보험을 확대해가는 과정에서 소득파악이 얼마나 정확하게 되느냐가 중요하죠. 국가의 지원이 나올텐데 어떤 기준으로 어떻게 지원할 수 있느냐에 대해서도 논리가 될 수 있고 근거가 될 수 있기 때문에 그 부분이 고용보험 관리체계를 바꿔나가는 것에 있어서 상당히 중요하다고 생각합니다.

국세청이 도움받아야 할 사람 드러내는 역할해야

정흥준 중요한 말씀 두 가지를 해주셨어요. 첫 번째는 일부에서 제기하고 있는 소득파악, 특히 사업소득, 기타소득과 같은 근로소득을 제외한 나머지 소득파악은 선진국에서도 이미 하고 있고 우리도 가능하긴 한데 노력이 좀 더 필요하다는 거죠. 그리고 장기적으로 우리가 사회보장 시스템을 공고하게 하기 위해서는 소득에 대한 명확한 파악은 필수불가결한 부분이라는 말씀을 해 주셨습니다. 그렇게 두 가지를 가지고 봤

을 때, 여기서 말하는 소득 신고의 당사자가 개인이 아니라 사업주도 그런 노력을 같이해야 하는 것 아닐까 합니다. 또 하나는 확대를 위해 근로소득 외 사업소득과 같은 파악은 정말로 어쩔 수 없는 건지 장지연 박사님께서 종합적으로 말씀해주셨으면 합니다.

장지연 소득기반으로 간다는 것이 무슨 의미인지는 앞서 다 말씀해주신 것 같으니, 정홍준 수석 전문위원이 질문하신 것처럼 사업소득에 좀 더 포커스를 맞춰서 이야기를 하고, 그 다음에 국세청이 어떤 역할을 해야 하는지를 이야기 해보도록 하겠습니다. 그러면 자연스럽게 결과적으로 어떤 방식의 단계론으로 가게 될 지가 나오는 거거든요. 먼저 사업소득을 얻는 사람들 입장에서 보자면 국세청에 소득신고를 할 때는 경비를 많이 쓴 것으로 신고할 유인이 발생합니다. 그래야 납부할 세금액수가 적어지니까요. 그런데 사회보험료를 내려고 보면, 고용을 적게 하고 노무제공을 적게 받았다고 할수록 사회보험료 부담이 줄어듭니다. 그러니까 어떤 행동을 해야 하는지가 반대되는 유인체계가 발생하는 것이죠. 조세행정에서 파악한 돈거래가 투명하게 보험료 징수에도 바로 적용될 수 있는 시스템을 갖춰 놓지 않으면, 이 두 가지가 각각 돌아가면서 불합리한 결과를 초래하게 된다는 거죠.



장지연 한국노동연구원 선임연구원

그간 국세청이
저소득층 소득파악
못한 것이 아니라 안 한 것
이제는 도움 필요한 층 드러내야

우리나라 국세청이 지금까지 저소득층의 소득을 잘 파악하지 못하고 있는 것으로 생각하는데, 제가 보기에 그건 파악하지 못하는 것이 아니라 파악하지 않았던 것에 가깝습니다. 왜냐하면 국세청의 본분이 세금을 거둬들이는 것으로 한정되어 있었기 때문입니다. 소득 적은 사람을 쫓아다니면서 조금이라도 안 낸 사람 없나 찾아다니는 것보다는 소득수준이 높은 사람과 기업을 쫓아다니면서 그쪽에서 누수나 탈세가 없

는지 돌아보는 게 더 중요할 수밖에 없었던 겁니다. 그런데, 복지국가라는 관점에서 보면 국세청의 역할이 거두어들이는 것에 한정해서는 안 됩니다. 국세청이 도움을 받아야 하는 사람을 드러내 주는 역할을 해야 한다는 겁니다. 특히 저소득층, 소득이 불안정하고 그래서 파악이 더 힘들다는 쪽을 잘 파악하고 있어야 합니다. 우리가 고용보험을 확대하든 국민기초생활보장제도를 강화하든 그 어떤 제도를 하든 간에 국세청의 역할이 점점 더 중요해진다는 말씀을 드리고 싶습니다.

고용보험제도를 소득기반으로 전환한다는 것을 전제로 보면, 자연스럽게 단계론의 그림이 그려진다고 생각합니다. 우선 지금 정부에서 추진하고 있는 특수형태근로종사자에까지 현행 제도의 적용을 확대하는 것입니다. 이것은 소득기반으로의 전환을 염두에 두지 않은 시점부터 준비를 해왔던 거예요. 현재 제도는 노무제공자가 있는데 이 사람의 고용주의 역할을 할 수 있는 사람을 찾을 수 있을 때만 고용보험에 가입되는 겁니다. 특고는 지금 체계 안에서 큰 틀을 안 바꿔도 할 수 있는 거니까 그게 1단계가 될 거예요. 그 시스템으로 준비해온 것을 굳이 지금 그냥 중단할 필요가 없어요. 그냥 그대로 하면 돼요.

그런데 그렇게 하면 전속성이 약한 특고나 프리랜서 같은 다른 노무제공자는 여전히 문제로 남습니다. 근본적인 문제해결을 위해서 제도를 바꾸기하면서 대상을 확대하는 게 2단계부터 시작이 될텐데, 2단계에서부터는 소득과악이 얼마나 됐느냐에 따라 확장이 가능한 거죠. 여기서 특고, 프리랜서, 1인 자영업자, 이런 순서대로 확장할 수 있을까? 저는 어려울 것으로 봅니다. 그 안에서 순서가 뒤섞일 겁니다. 전속성 약한 특고부터 1인 자영업자까지는 한꺼번에 시스템이 갖춰질 수 있어요. 다만 그게 얼마나 시간이 걸릴지는 모르겠습니다. 그 인프라가 갖춰진다면 굳이 그분들을 나눠서 단계를 구분할 필요가 없습니다. 실태조사를 해보면 프리랜서, 1인 자영업자까지도 고용보험을 원하고 있는데 굳이 그분들을 나눠서 다음 단계로 가자고 할 필요가 없는 거죠. 그래서 뭉뚱그려서 이 분들이 모두 2단계가 되는 것이죠.

3단계는 사회적 합의가 좀 더 필요한 부분인데, 본인이 리스크를 부담하면서 자신의 사업을 하는 사람이고 본인이 피보험자로 되는 게 납득할 수 없다는 그룹이 있을 겁

니다. 그분들은 아마도 점포를 가지고 있고 고용인을 둔 자영업자일 겁니다. 이분들은 2단계로 분류되는 분들과 구별할 수 있는 표지가 분명합니다. 그 분명한 표지를 가지고 있는 분들을 묶어 놓고 이분들에 대해서 어느 시기에 적용할 것인가는 판단을 천천히 해도 된다는 생각이 듭니다. 사회적 논의를 더 해서, 2단계와 3단계를 묶어서 한꺼번에 갈 건지, 아니면 차례로 시간을 두고 갈 건지, 그 정도 논의만 따로 하면 되지 않을까 합니다. 결국, 소득과약 인프라 구축과 단계론은 같은 이야기입니다.

정흥준 중요한 말씀을 해주셨는데요. 일단 고용보험을 확대하려면 결국은 명확하게 근로소득이 파악되는 사람들뿐만 아니라 다른 사람들의 소득에 대한 파악이 필요하고, 그렇게 되려면 국세청의 역할이 지금까지의 세금을 징수하는데 초점을 두는 것이 아니라 소득을 명확히 파악해서 복지국가의 기본적인 시스템을 만드는 데 역할을 해주어야 한다는 이야기를 해주셨습니다. 그래서 정부부처의 역할변화도 전국민고용보험의 중요한 부분인 것 같고 그렇게 됐을 때 질적인 변화가 있을 것 같아요. 사실 소득이 어느 정도 파악되는 특고들이 있단 말이에요. 예를 들어 골프장의 보조원들이나 학습지 교사나 이런 분들은 급여가, 급여라기보다는 수수료 방식의 소득이지만 상당히 안정적이고 일정한 부분이 있거든요. 택배도 비슷해요. 그런 사람들에게 대한 소득 파악은 상대적으로 쉽기 때문에 그런 분들을 포괄하는 건 어렵지 않죠.

저희가 전국민고용보험이라고 했을 때 문제의식인 자영업자도 1인이 있고 자신의 노무를 제공해서 생계를 유지하는 그런 사람까지도 하려면 결국에는 소득과약의 명확한 기준을 만들고 그것을 국세청이 해줘야 가능한 것이죠. 그게 어떻게 보면 한 단계 큰 질적 변화인 거고 거기까지만 되면 지금 이야기하는 1, 2, 3단계는 큰 의미가 없을 수도 있다는 거죠. 그러니까 질적인, 큰 혁신적인 변화가 있다고 보시는 것 같습니다. 그리고 나서 고용인을 둔 자영업자 또는 점포를 소유하고 있는 자영업자 분들에 대해서는 조금 시간적 여유를 두고 갈 수도 있겠다는 말씀이셨습니다. 근로소득뿐만 아니라 사업소득 또는 전반적인 소득에 대한 파악이 전국민고용보험으로 가는 길에서 어떠한 의미를 가지는 지 간단하게 토론해 봤고요.

또 한 가지 쟁점 중 하나는 계정의 문제인 것 같아요. 이게 주머니를 같이할 거냐 달

리할 거냐, 이런 이슈인데요. 아까도 말씀드렸지만 직업이 조금 불안정한 분들이 있고, 안정적인 고용을 보장받는 분이 있기 때문에 실업보험의 수혜에 있어서도 차이가 있을 수밖에 없잖아요. 이걸 같은 계정으로 하면 어느 한쪽은 퍼주기만 해야 하고 어느 한쪽을 많은 수혜를 입고, 이런 불공정함이 있는 거 아니냐는 문제제기가 있습니다. 동시에 한꺼번에 하기 보다는 가입하고 싶은 의사를 가진 사람만 해야지, 가입하고 싶지 않은 사람들까지 정부가 억지로 하는 게 아니냐는 지적도 있습니다. 그리고 소득을 공개하기 싫은 사람도 있는데 그런 걸 감안해줘야 하는 게 아닐까 하는 이야기도 있는데요. 계정의 문제와 일률적인 적용에 대해서는 어떻게 생각 하는지 이야기를 해주셨으면 합니다.

계정분리 않더라도 문제 없다

홍경의 계정분리의 문제는 사실 보험행정의 입장에서 보자면 기술적인 문제인 거죠. 동일한 계정 내에 이분들을 다 포함하더라도 계정 수지는 대상별로 따로 관리할 수 있습니다. 그리고 지금 나와 있는 정부안도 특고에 대해서는 실태나 앞으로의 운용데이터를 보고 결정하기 위해서 요율을 달리 적용할 수 있도록 해놨거든요. 그래서 계정분리의 문제는 특고 고용보험 당연적용에 대해 임의가입방식을 주장하는 논거로 쓰이는 것이지 행정적인 부분이나 사회보험을 하는데 어느 수준에서나 행정적으로 관리할 수 있기 때문에 사실상 크게 문제되지는 않는다고 생각합니다. 또 하나는 앞으로 계속해서 대상을 확대할 건데, 확대할 때마다 특고 계정, 프리랜서 계정 이런 식으로 이분들의 계정을 별도로 가져갈 것이냐? 그건 또 아니지 않습니까? 그리고 사회보험의 기본적인 정신으로 봐도 임금근로자 내에서의 연대가 있었다면 지금은 종사형태에 상관없이 모든 사람들이 연대하는 방식으로 가자는 것이 전국민고용보험이거든요. 그런 측면에서 보자면 계정분리의 문제는 임금근로자와 특고의 편 가르기나 일부의 반대가 있어서 그런 것 같고요. 다른 나라들도 보험 대상자를 확대해가는 과정에서 계정을 분리하지 않습니다. 같은 계정 안에서 관리를 하고 실업급여를 주는 동일한 요건으로 하는 것이지 취업자 내에 자영업자를 빼고 하는 식으로 달리 관리를 하지는 않거든요.

장지연 기존 임금 노동자들에게 불리한 상황이 벌어지는 게 아니냐는 질문이 나올 수 있지요. 노동연구원 홍민기 박사가 한 고용지위에서 얼마나 오래 머무르냐, 즉 종사상지위 이동에 대한 분석을 한 바가 있어요. 경제활동인구조사 자료를 가지고 월 단위 분석도 해보고, 노동패널조사를 가지고 연 단위 분석도 해 보았습니다. 임금근로자의 경우에는 당연히 상용직 임시직 일용직 순으로 이동이 많겠죠. 그런데 특고와 자영자를 포함한 비임금노동자 전체를 합쳐서 보면 이들의 이동 정도는 정규직 임금노동자만큼이나 안정적입니다. 그러니까 비임금노동자도 임금노동자와 마찬가지로 이동성이 큰 집단이 있고 적은 집단이 있다는 겁니다. 자영업자들이 전반적으로 이동성이 매우 높을 것으로 전제하는 것은 사실과는 다릅니다.

그리고 과장님도 말씀해주셨지만 사회보험이라는 것은 연대에 기반합니다. 임금노동자들 중에서 평생 한 직장에 가만히 있는 사람도 있어요. 그런데 이 사람들이 ‘나는 탈 일 없으니까 가입 안 할래’ 이런 것이 말이 안 되는 걸 우린 잘 알고 있잖아요. 자동차보험도 의무적으로 가입하게 하는 마당에 사회보험 가입 문제를 개인의 의사를 물어서 결정한다는 게 말이 안 되죠. 또 위험이 높은 사람과 낮은 사람을 나누는 것도 말이 안 됩니다. 그런 식으로 위험이 높은 사람과 낮은 사람 나눠서 하는 제도에는 사회보험이라는 명칭을 부여할 수 없습니다.

박은정 장지연 박사님께서 말씀하셨듯 다양한 특고종사자들에 대한 연구조사들이 거의 해마다 있었어요. 그런 연구조사들 가운데 특히 특고종사자들의 근로조건을 다루고 있는 보고서들을 보면, 비록 근로조건 세부적인 내용이나 업무의 수행방식 등이 근로자와 다르기는 하지만, 근로시간이나 근속기간의 측면에서는 통상 근로자와 크게 다르지 않다는 점들이 나타났습니다. 오히려 노동조건 측면에서 통상 근로자들에 비해 더 열악하다는 면들이 많이 나타났죠. 실업 문제를 얘기할 때 참고할 수 있는 사항이 근속기간일텐데, 통상 근로자들의 근속기간이 2년 4개월 정도라면, 특고종사자들의 근속기간 또한 그리 차이가 나지 않았다는 것입니다. 직업을 자유롭게 옮겨다닌다는 것이 그리 용이하지는 않다는 것이예요.

계정분리 얘기를 하시는 분들은 통상 근로자가 아닌 사람들은 실업을 쉽게 반복하

고, 소득도 자유롭게 늘렸다 줄였다 할 수 있다고 하세요. 그런데 그러한 시각을 접근을 하면 통상 근로자들도 실업의 위험이 거의 없이 안정된 일자리를 가진 분들과 그렇지 않은 분들이 계시잖아요. 그러면 그런 근로자들 안에서도 계정분리 얘기가 나와야 하는 것인가요? 계정을 통합하면 마치 내 주머니 까먹는다라는 식으로 보시는 것 같은데, 그건 같은 근로자 집단 안에서도 마찬가지로 의미에서 말씀드린 것입니다.

또한 다들 말씀하셨듯 사회보험제도가 가진 기본적 목적과 취지는 배제나 구분이 아닌 통합과 연대가 아닐까 생각해요. 다른 한편으로 사회보험제도의 목적과 취지를 말씀드리면, 그러나 당사자들이 원하지 않는다는 말씀을 하세요. 사회보험제도는 당연가입인데, 이 틀을 원하지 않는 사람들이 있다는 것이고, 그런 사람들까지 왜 강제적으로 사회보험제도에 가입시켜야 하느냐는 것이겠죠. 그런데 최근에 고용노동부에서 고용보험 적용요구와 관련한 실태조사를 하셨잖아요. 물론 긴급안정지원금 대상자들에게 설문한 것이기 때문에 고용보험제도 적용의 필요성이 높게 나타났다고 생각하지만 의미 있는 결과를 보여줬어요. 그럼 지금 필요한 사람들에게만 줄 것인가, 지금 필요한 사람은 누구나 될 수 있다는 전제 하에서 누구나 적용받을 수 있는 제도로 방향을 잡을 것인가에서 가야할 방향 정해졌다고 생각하고요. 지금 당장은 보험료 부담 때문에 누군가는 싫어할 수도 있겠죠. 하지만 보험제도는 올 수 있는 미래를 대비하자는 것이잖아요. 갑자기 코로나19 사태가 발생할지 누가 알았겠으며, 이 바이러스 때문에 사실상 사회 전체가 셋 다운 될지 누가 알았겠으며, 이것으로 고용안정성이 이렇게 흔들리게 될지 누가 알았겠어요. 알았다면 지금보다는 상황이 나았겠죠.

한편, 임의화 했을 때 나타나는 문제가 특수형태근로종사자 산재보험제도에서 그대로 나타나고 있다는 생각이 들어요. 임의적용제도라고 말할 하지만 사실은 당연가입제도에 적용제외신청제도를 둔 거죠. 그리고 당장에 적용제외신청을 하셨던 분들의 과로사 문제가 대두되었잖아요. 적용제외 신청을 통해서 당연히 적용돼야 하는 분들의 90% 이상이 적용제외 신청서를 내서 적용받지 않는 결과를 보면 그들이 원해서 적용제외 신청서를 냈는가, 위험으로부터의 보호가 필요 없기 때문에 적용제외

신청서를 냈는가 생각해봐야겠죠. 저는 그렇지 않다고 생각해요. 결국은 산재보험료 부담 회피하려는 여러 의지들이 작용했다는 거죠. 보험료가 부담이 될 수 있다는 것은 인정은 하지만 그렇다고 해서 보험료 부담 때문에 가입을 임의화 해야 한다고 생각하지 않습니다.

연내 로드맵 발표 예정으로 전문가, 당사자 의견수렴 중

정흥준 결국 계정분리는 문제는 현실에서는 실효적이지 않다는 지적을 해주셨습니다. 사실상 다르게 적용받고 있는데 굳이 계정을 따로 할 필요도 없고 실효성 있는 주장이 아니라는 것을 말씀해주신 것 같고요. 또 하나는 같은 맥락에서 사회보험의 취지에 대해서 이야기해주시고, 임의가입에 대해서도 산재보험에서 보듯 악용 소지들이 있기 때문에, 이왕 만들 때 가입 여부를 개인에게 맡기는 우를 범해서는 안 되겠다는 제안도 동시에 해주신 것 같습니다.

소득 파악 가능성, 계정 운영의 이슈들에 대해서 논의해봤고요. 세 번째 주제는 각 주체들에 대한 현황 소개와 그 안에서 논의들이 어떻게 이뤄지고 있는지 말씀을 해주시면 될 것 같습니다. 우선은 경제사회노동위원회 사회안전망위원회에서 논의하고 있는데요. 어떤 논의들이 이뤄지고 있고 어떻게 전망하는지를 말씀해주시면 좋을 것 같고요. 고용노동부에서도 고용보험사각지대해소기획단, 전국민고용보험 로드맵 추진 논의를 하고 계시는데 그게 어디까지 와 있고 어떻게 결말이 날 것인지에 대해 말씀을 해주시고, 박은정 교수께서 정부 차원 추진에 대한 조언을 해주시면 좋을 것 같습니다. 장지연 박사님께서 먼저 경사노위 상황을 말씀해 주시죠.

장지연 : 노사정 대표들이 지난 7월 28일에 코로나 위기 극복을 위한 노사정 협약을 체결했고 거기에 전국민고용보험의 취지를 담아서 사인했죠. 거기에는 추진한다는 원칙만 합의되어 있고, 구체적 후속 논의가 필요하다고 해서 사회안전망개선위원회에서 받아서 논의하고 있습니다. 논의를 하는 위원들 간에는 정부에서 로드맵을 발표할 테니 그 전에 논의를 신속하게 해서 합의문을 도출하는 것이 바람직하지 않



겠나 하는 공감대를 가지고 있습니다. 열심히 노력하고 의논하는 상황이에요. 11월 중에 결론이 났으면 좋겠다, 늦어도 12월 초에는 결론이 났으면 좋겠다고들 생각하고 있습니다. 스케줄은 그렇습니다. 내용에 대해서는 뭐라 말씀드리기 어렵습니다.

정흥준 노사정도 전국민고용보험이 필요하다는 방향에 대해서는 동의를 하는 건가요?

장지연 그럼요. 지난 번에 다 합의를 했고.

정흥준 그러면 이번에 어떤 합의를 한다면 방향성을 제시하는 게 되는 건가요?

장지연 오늘 이야기한 것들을 노사정 주체별로 의견을 모아서 하나로 모아갔으면 좋겠다는 이야기를 하고 있는 것이죠.

정흥준 정부나 국회에서 이 문제를 다룰 때 사회적 합의가 있을 때와 없을 때의 무게가 다

르기 때문에 중요한 이야기를 다루고 있다고 생각하고요. 또 하나는 사회보험이기 때문에 정부가 여러 가지 역할을 해야 하는 것은 맞지만, 돈을 내는 것은 당사자들이기 때문에 이 사람들의 목소리가 배제돼서는 안 되고 이 분들의 높은 동의 수준이 필요해서 반드시 논의가 잘 이뤄졌으면 하는 바람들을 여러분들이 가지고 계신 것 같습니다. 그러면 정부에서는 어떤 논의가 이뤄지고 있는지 소개를 해주시면 좋겠습니다.

홍경의 일단 지금 연내에 반드시 해야 할 중요한 두 가지가 있어요. 특고에도 적용하기 위한 고용보험법이 연내에 통과돼야 한다고 생각합니다. 예술인분들 경우는 사실 다른 여건들이 작용해서 매우 작은 부분들이 통과했지만, 이번에는 국회에서 다른 법들과 맞물려 있어서 논의가 어떻게 될지는 모르겠어요. 하지만 로드맵 발표도 그렇고 사실상 전국민고용보험으로 나아가는 매우 중요한 시작점이기 때문에 반드시 통과시킬 수 있도록 전방위적으로 열심히 뛰고 있습니다.

그것이 중요한 과제이고 또 하나가 로드맵입니다. 만들어지면 경사노위 와서 설명도 드리고 의견도 들어보려 하는데, 로드맵 주요 내용 두 가지가 구성됐습니다. 소득과약 부분, 그것이 전제돼야만 고용보험 관리체계를 전환할 수 있기 때문에 소득과약 체계를 어떻게 가져갈 것인지, 그렇게 되면 고용보험은 어떤 관리체제로 가겠다는 것인지를 국민께 설명할 수 있는, 앞으로 대상별로 어떤 일정으로 확대해나가겠다는 계획을 다른 로드맵을 연내에 발표 준비 중에 있습니다. 그래서 로드맵 준비과정에서 관련 전문가, 이해관계자 의견 수렴 절차를 거치고 있어요.

이번에 법이 통과되면 우선적용하려고 검토한 14개 직종분들을 만나 뵙고 있습니



홍경의 고용노동부 고용보험사각지대해소 기획단 과장

로드맵 만들어가는 과정에서 당사자와 충분한 공감대 형성할 수 있도록 노력하는 것이 제도 수용성 측면에서 중요

다. 업계와 종사자분들에게 충분히 설명하고 동의를 구하고 제도 설계에서 어떤 부분을 원하는지 들어보고 그런 과정을 거치고 있어요. 이것이 중요하다고 생각하는 이유는 로드맵도 그렇지만 이제까지 보험 비용을 부담하지 않았던 분들에 혜택을 드리하고자 하는 것이지만 비용부담이 계속 따르는 문제이기 때문에 사회적 공감대를 형성해야 하는 거죠. 당사자들도 ‘내가 내고 기여하고 혜택을 원하는 만큼 받겠다’는 것에 대한 이해가 돼야 하는 상황이라서 이것은 적용 대상 확대에서도 중요한 과제라 생각하고 있어요. 종사자 분들을 만나며 느꼈던 것 중 하나는 정부가 열심히 하고 있지만, 아직도 모르는 분들이 많구나 하는 겁니다. 고용보험이 자신들 일이 아니기 때문에 잘 모르고 계세요. 종사자분들 대부분이 사업주로부터 상당히 잘못된 정보를 가지고 계셔서 바로잡는 게 필요하다고 생각합니다. 사업주분들도 고용보험을 잘 모르고 계세요. 그래서 그것에 대해서 충분히 말씀드리고 설명드리고 더 많이 알려드리는 노력을 해야겠구나, 그래야 이 제도가 사회적으로 충분히 수용성 있는 가운데서 할 수 있겠구나라고 생각했고, 그런 노력들도 중요한 과제중 하나라고 생각하고 있습니다.

정흥준 저도 궁금하고 아마 독자들도 궁금할 것 같아요. 좀 더 이야기를 해보면 지난 번 14개 직종 시행령을 통해서 명시를 한다든지 직종 수 변화는 있을 수 있긴 한데요. 한편에서는 이걸 왜 한꺼번에 다하지 않고 선별적으로 하느냐, 나중에 이걸 언제 하느냐 그런 노동계에서의 비판적 문제제기도 있긴 한데요. 그게 가능하려면 아까 말씀하셨던 로드맵과 연관이 돼 있는 건가요?

홍경의 네, 그렇죠. 거기서 대상과 시기를 나누려고 하고요. 이게 한꺼번에 못하는 이유 중 하나가 보호의 필요성이 있는 분들은 있지만 보험행정이 가능한지의 문제는 다른 문제이기 때문입니다. 물론 실질적 사각지대가 많다는 것은 정부에서 반성해야 하는 것이라고 생각합니다. 지금도 사각지대에 방치된 분들이 계시거든요. 그런데 보험의 관리 가능성을 준비해놓지 않고 제도만 확대했을 때는 제도적으로만 확대되지 여전히 가입되지 않은 분들을 방치하고 갈 수밖에 없기 때문에 저희 생각은 최대한 그 체계 갖추고 가자는 겁니다. 체계를 갖춘다면 장지연 박사님이 말씀하신 것처럼 일에 갈 수도 있습니다. 그 체계만 갖춰놓으면 앞으로는 직종단위로 추가하는 것이

계속되지 않을 것이라 생각하고요. 체계만 갖춰지면 적용하는 시기는 굉장히 빨라질 수 있을 것이라 생각합니다. 다만 그 부분 때문에 단계적으로 갈 수밖에 없다는 것이죠. 행정적인 부분, 제가 후반부에 말씀드렸던 종사자의 이해와 본인들이 받아들일 수 있는 시점에 이게 가야 하기 때문에. 그런 부분들을 고려했다고 말씀드리고 싶습니다.

정흥준 보험행정이라든지 소득과약 체계를 명확히 하는데 시간이 걸려서 단계적 추진을 하는 것이지, 기존에 논의가 있었던 종속성을 기준으로 한다든지, 직종을 중심으로 하는 방향으로 가는 것 같은 어떤 의도가 있어서가 아니라고 생각해도 될 것 같네요. 이후에도 이것은 쟁점이 될 부분이라고 생각합니다. 이 정도 말씀을 듣고, 또 한 가지 정부쪽에 궁금한 게 있는데요. 저소득층의 경우 정부가 지원해야 하는 것 아니냐, 이것은 개인이 내서 개인이 받는 방식이라면 너무 열악한 쪽은 고려되지 않는 것 아니냐는 지적에 대한 논의가 있는지요?

홍경의 저희가 특고 확대하면서도 지금 하고 있는 임금근로자에 대해서도 저소득에 대해서는 고용보험, 국민연금 지원하는 사업을 하고 있어서 답아났습니다. 내년에 확대하는 분들에게 대해서도 똑같이 일정한 소득기준을 두고 그 안에 계신 분들에게는 지원하는 예산을 담았었고, 앞으로 계속 확대해나가는 부분에 있어서는 필요하다고 생각하고 있습니다.

박은정 고용보험 사회보험 제도 논의에 참여했을 때 가장 답답한 부분 중 하나가 관리가능성 문제인 것 같아요. 제도를 추진하려고 할 때 항상 가로막히는 부분이 관리가능성 문제라는 것을 많이 느꼈습니다. 물론 관리가능성을 전혀 고려하지 말고 제도가 앞장서 나가야 한다고 말하는 것인 아니에요. 다만, 현재 적용대상 확대와 관련한 논의들 가운데 관리가능성이라고 하는 보험행정적 측면의 요구사항이 적용확대라는 제도적 필요성을 앞장선다는 느낌을 받을 때가 있거든요. 지금의 직종별 접근 방식은 현재 보험행정의 관리가능성을 두고 봤을 때 이 정도는 가능하겠다고 해서 접근한 것이죠. 이미 산재보험제도가 적용되고 있던 14개 직종이 있으니까 그 정도를 고용보험제도 적용확대 대상으로 했고, 향후 더 단계적으로 확대해 나간다는 것을

현재 고용노동부의 고용보험법 개정안과 향후에 대한 제도개선방안들이 얘기하고 있잖아요.

보험행정적 측면에서 관리가능성이라는 부분을 무시할 수 있는 문제는 아닌 건 분명하죠. 다만 이 관리가능성이 지나치게 부각이 되면 제도개선은 상당히 소극적일 수밖에 없을 것 같아요. 보험행정에 대해 누구보다 잘 아시는 고용노동부장관께서 이 문제에 대해 얼마나 고민하고 계실지 익히 예상은 되는데, 그래서 자꾸만 좀 더 과감하게 밀어 붙이는 모습을 보여주시면 좋겠다는 말씀을 드립니다. 그리고 고용노동부가 적극적이고 과감하게 나아가려고 할 때 국세청 이 고용노동부의 의지를 뒷받침해줬으면 좋겠다는 생각도 들고요.

잠시 다른 얘기를 덧붙이자면, 제가 참여했던 플랫폼 사회적 대화 포럼에서 배달노동자의 노동조건 개선을 목적으로 하는 자율협약이 체결이 되었고, 그 가운데 정부에 대한 제도개선요구사항이 있어요. 그 제도개선요구사항 중 정부에게 플랫폼 노동자를 포괄할 수 있는 사회안전망 체계를 마련하여 사각지대를 해소해 줄 것, 특히 고용보험 및 산재보험제도를 확대 개편하고, 정확한 소득 파악과 사회보험 징수를 위한 국세청 등 유관 부처의 역할을 제고할 것이 포함되어 있어요. 저희 플랫폼 사회적 대화 포럼에서도 플랫폼 노동자들에게 고용보험제도를 적용해 나가기 위한 국세청의 역할을 기대하고 있습니다.

앞으로의 남은 과제

정흥준 산재보험을 기반으로 하는 14개 직종에서 고용보험을 확대하는 문제는 안정적이긴 하지만 전면적인 확대로 가는 것이 아니기 때문에 관리가능성에만 치우치지 말고 적극적으로 정리해야 한다는 당부의 말씀이라고 생각하고요. 바로 이어서 마지막 논의 주제가 될 것 같은데 앞으로 어떻게 해야 하는지, 우리에게 남겨진 과제가 어떤 건지 이야기해봤으면 좋겠거든요. 시간이 별로 없단 말이에요. 현 정부는 사실 1년 정도의 시간을 가지고 있고 1년 동안 고용보험문제를 다 체계화 한다는 것은 쉽

지 않은 시간이어서 사회적 중지를 모어나가는 것도 중요하지만 한편으로는 제도적인 장치나 기반을 만들어서 다음 정부에서 이어서 더 구체화 할 수 있도록 해야 하지 않을까 하는 목소리도 많은 것 같습니다. 현재까지의 우리의 논의수준이나 쟁점은 있지만 그런 것을 넘어서서 앞으로 뭘 준비해야 하는지 말씀해주시면 좋을 것 같습니다.

홍경의 그 부분은 말씀드린 부분 중에도 섞여 있는데, 일단은 로드맵을 만들고 나서 그 과제들을 이행해나가는 과정에서 당사자들과의 충분한 공감대를 만들 수 있도록 노력하는 부분이 필요합니다. 계속 말씀하셨던 것처럼 전국민고용보험이라는 것은 고용노동부 혼자만 할 수 있는 것은 아니고 관계되는 조세당국이라든지 다른 사회보험과의 관계가 있어요. 그런 부분에 있어서 어떻게 국민들에게 더 많은 부담을 주지 않고, 신고나 비용적인 부분에서 부담을 주지 않으면서 편리하게 관련 신고들을 하고 필요로 할 때 혜택을 받는 그런 시스템 구축을 할 것인가에 대해서 구체적인 안들을 만들어 내는 것이 제도의 수용성 측면에서 중요하다고 생각하고 있습니다.

정흥준 제도적 수용성 측면에서 두 가지가 중요하다고 말씀해주셨습니다. 크게는 3가지인 거죠. 당사자들의 공감대를 넓혀서 참여의 수준을 높이는 것과 함께, 정부부처 간에도 생각 차이가 있기 때문에 긴밀한 협의가 필요하다고 생각합니다. 고용노동부 사업이 아니라 국정과제로 추진되고 있고 기재부, 국세청, 다른 관련 부처와 협의해서 하나의 방향으로 나아갈 것이라고 말씀해주셨습니다. 마지막으로 시스템 문제를 중요하게 지적해주신 것 같아요. 국민적 부담은 줄이고 혜택은 늘릴 수 있는 방향들이 뭐가 있을지 고민이 필요하다는 말씀을 해주셨어요. 기획단이라든지 TF팀이라든지 아니면 고용노동부 별도 부서라든지 필요하지 않을까요?

홍경의 : 저희 조직이 2년 한시 조직이에요. 제도 확대할 때 필요한 조직으로 만들어져서요. 그래서 하다보면 조금 더 영구적인 조직이 필요하다는 생각이 듭니다. 왜냐하면 이제까지 임금근로자를 정책대상자로 삼았다면 그게 더 넓어지는 것이라서 그 특성에 맞는 행정을 할 수 있는 조직은 필요하다고 생각합니다. 또 일선에서 직접 서비스를 제공하는 분들도 인력이 많이 필요합니다. 내년에 국민취업지원제도하

면서 일정 부분 확충하려고 하는데, 제도 틀을 넓히면 제공해야 할 서비스 양도 많아지기 때문에 그런 것들을 할 수 있는 정도는 필요하다고 생각하고 있습니다.

정흥준 어떻게 보면 사회보장 측면에서 혁명적인 변화기 때문에 고용노동부 과제로만 가서는 안 되겠죠. 물론 고용노동부가 예전에 비해서 훨씬 더 사회적으로 주목받고 역할을 받는 게 맞는데, 명확한 정부차원의 지원과 체계화가 필요하지 않은가 싶습니다. 인력과 조직이 수반됐을 때 2025년까지 이 사업을 안정적으로 끌고 갈 수 있지 않을까 생각합니다. 박은정 교수님이 보셨을 때, 고용보험법이 일부개정 돼서 연내 통과를 목표로 하고 있고, 여러 가지 정부 차원의 논의들을 하고 있는데, 이게 어떻게 돼야지 근본적 목적으로 했던 고용보험의 목표들이 달성될 수 있을까요? 어떤 과제들이 있을까요?

박은정 무엇보다도 제도적 기반이 마련되어야 그 위에서 움직임 가능성이 확보될 수 있죠. 2018년에 고용보험법 개정안이 통과되지 못하고 무산됐을 때 저는 충격을 많이 받았거든요. 고용보험제도 개선과 관련해서 받은 첫 번째 충격이었어요. 그리고 올해 5월에도 고용보험법 개정법안이 제출되면서 노무제공자 및 예술인들에 대한 특례적용제도가 포함되었는데, 아이러니하게도 다년간 논의해 적용방안이 정비가 된 노무제공자들에 대해서는 법안이 통과되지 못하고, 상대적으로 논의 과정이 부족했던 예술인 특례적용제도만 통과가 되었던 것이 두 번째 충격이었습니다. 예술인 고용보험제도에 대한 준비가 부족해서 지금 여러 관계 부처에서 바쁘게 움직이고 계시고, 다소간 부족한 부분들도 없지 않아 나타나고는 있습니다만, 그럼에도 불구하고 이제 예술인도 고용보험제도 적용을 받을 수 있다고 이야기할 수 있는 것은 법이 만들어졌기 때문이죠. 준비된 논의들이 진전이 되기 위해서는 일단 법이 어떻게든 통과가 되어야 합니다. 지금의 정부안을 최선이라고 할 수는 없겠지만, 지금 정부의 고용보험법 개정안이 통과가 되어야 그 기반 위에서 우리가 요구하는 전국민고용보험제도를 한 단계 더 진행시킬 수 있어요. 그래서 내용적 부분에서 개인적인 찬반 의견을 떠나, 일단은 국가가 법을 통과시키면 좋겠습니다.

정흥준 그러면 이번 고용보험법의 핵심내용이 무엇인지 간단하게 말씀해주시겠습니까?

박은정 지난 5월 법 개정시 제외된 노무제공자 특례적용제도를 다시 포함시켰다는 것이겠죠. 여기에서 노무제공자는 “근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람”이라고 규정하고 있어요. 그리고 또 하나는 “노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템”인 노무제공플랫폼을 구축·운영하는 사업자에게 고용노동부장관이 해당 노무제공플랫폼의 이용 및 보험관계의 확인에 필요한 노무제공플랫폼사업자와 노무제공사업의 사업주 사이에 체결된 노무제공플랫폼의 이용에 관한 계약의 개시일 또는 종료일, 노무제공사업의 사업주의 보험관계와 관련된 사항으로서 사업장의 명칭·주소 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보, 노무제공자의 피보험자격과 관련된 사항으로서 노무제공자의 이름·직종·보수 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있도록 하고 있다는 것이죠. 이를 통해 플랫폼 노동자에 대한 고용보험 적용을 도모한 것이라고 할 수 있어요. 그리고 더 중요한 점은 산재보험법과 같은 전속성 기준을 두지 않았다는 것, 당연가입제도로 하고 있다는 것, 완벽하지는 않지만 할 수 있는 범위 내에서 소득기준방식을 채택함으로써 고용보험 피보험자격 이중취득제한 규정을 삭제하였다는 것입니다.

정흥준 크게 두 가지가 있는 거네요. 그래서 고용보험법이 통과되면 14개 직종뿐 아니라 1인 자영업자도 포섭할 수 있는 제도적 기반이 마련되는 것이고, 많이 늘어나고 있는 플랫폼 노동에 대해서도 사업주의 역할을 부여해서 향후에 소득을 추정하는 데 있어서 의미를 확보할 수 있는 제도적 기반이 되기 때문에 중요한 과제라고 보시는 거네요. 장지연 박사님께도 비슷한 말씀을 드리고 싶은데요. 사회안전망개선위원회에서도 이 문제를 논의하고 있고 위원회가 내년까지 연장해서 논의할 텐데, 이런 사회보장체계 특히 고용보험에 대한 과제들, 더 나아가서 사회안전망 전반에 대한 우리 사회의 과제가 뭐가 있을지 말해주시면 좋을 것 같습니다.

장지연 앞서 고용보험법 개정안이 통과돼서 특고노동자들이 보호받을 수 있는 데까지 가는

것을 1단계라고 말씀드렸습니다. 소득기반으로 기준을 바꾸고, 고용주가 없는 자영업자까지 보호한다는 근본적인 변화를 전제하지 않는 제도개선입니다. 할 수 있는 제도개선은 빨리 해야죠. 나중에 커다란 변화가 있을 것이니, 지금은 꼭 참고 기다리라고 할 수는 없습니다. 그 다음 단계로 근본적 변화를 가져갈 필요가 있어요. 아까 정흥준 전문위원이 말씀하신 것처럼 혁명적인 변화일 수 있습니다. 혁명적 변화를 한다면 5년, 6년 질질 끄는 것은 오히려 비현실적인 이야기가 될 겁니다. 목표 시점을 저 멀리 놓아두면 지금 단계에서는 잘 움직이기 어려울 수 있어서, 과도하게 조심스러운 접근을 하는 것 아닌가 생각하고 있어요. 국세청의 역할, 소득과악 능력이 걱정스럽더라도 5년 시간 주면 목표치를 할 수 있고, 1~2년 시간 주면 할 수 없다고 보지 않거든요. 오히려 사회적 동력이 갖춰졌을 때 추진해야 할 수 있는 것이지, 한참 지나서 그 때 숙제가 뭐였지하는 상황이 올까봐 우려스러워요.

지금 해야 할 것은 무엇인가라고 하면 두 가지를 말씀드리고 싶어요. 첫째는 정부가 강력한 의지를 보여서 국세청에 역할을 부여해야 하고 국세청은 받아 안아서 빨리 움직이기 시작해야 한다는 겁니다. 두 번째는 사회적 공감대를 만들고 유지하기 위한 노력을 해야 한다는 겁니다. 제도화를 위한 추진력이 만들어지고 유지되기 위해서는 사회적 동의가 필요한 것이고 그 때 일부 자신이 손해라고 생각하는 분들을 설득하는 과정이 필요합니다. 이것 역시 시간을 끈다고 바람직한 건 아니에요. 적절한 타이밍에 빨리 힘을 쏟아야죠. 저는 그래서 이 두 가지가 2020년 12월부터 당장 해야 할 일이라고 생각합니다.

정흥준 지금 단계별 추진이 많이 나와 있는데, 이런 구분이 의미가 없을 수도 있다는 거죠? 필요한 정책이라면 단계별 추진도 있지만 사회적 추진동력이 마련됐을 때 하면 되는 것 아니냐는 말씀을 해주신 것 같고요. 징수체계를 전환하고 체계화하고, 그 과정에서 국세청의 역할을 더 부여하는 부분들이 조금 더 빨리 추진될 필요가 있다고 말씀해주신 것 같습니다. 정부 의지나 노사 주체들의 결단이 필요한 것 아닌가라는 생각이 들고요. 저 역시도 코로나19로 인해 워낙에 저소득, 불안정한 고용을 가지고 있는 분들에 대한 사회적 주목이 있기 때문에 이게 추진됐다고 보는데, 이 상황이 지나면 다른 상황이 펼쳐질 수 있다고 보거든요. 새로운 정부에서 또 의미 있게 받

아들일지는 알 수 없는 것이기 때문에 가급적이면 내년에 계속 이어서 조속히 마무리 지어 기반을 만드는 것이 중요한 과제라는 생각이 듭니다. 이렇게 마치겠습니다. 귀한 시간 내주셔서 감사하고, 저희들의 논의가 평소에 궁금했던 사안들을 대중적으로 알리는 기회가 될 것이라 생각합니다.