

고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안*

이 호 근**

요약

고용안전망 중 고용보험제도는 「고용보험법」상 의무적용 대상자인 종속적 임금근로자의 임의적용 대상인 자영업자가 있으나 광범위한 사각지대 문제를 안고 있다. 코로나19 고용위기를 경과하며 고용보험제도는 의무가입 대상으로 '예술인·노무제공자'와 '플랫폼 노동자' 등 종속적 자영업자에 단계적으로 적용확대가 추진되어왔다. 정규직보다도 이들 사각지대에 있는 종속적 자영업자 등이 더 큰 고용위험에 처한 경우가 많았고, 그 결과 「고용보험법」과 「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료 징수법), 「산업재해보상보험법」 등이 개정되었다. 새롭게 도입된 '노무제공자'는 그간 전속성·비대체성 규정 등이 변화하는 노동현실을 반영하지 못한다는 이유에서 비판되어 오던 '특수형태근로 종사자' 규정을 확대·적용한 것으로 진일보한 것으로 평가된다. 그런데, 노무제공자를 '시행령'상 업종별로 정하고 있는 부분은 헌법상 평등의 원칙과 포괄적 위임입법금지의 원칙에 위배되고 있어 그 개선이 필요하다. 노무제공자개념은 법적 '정의규정' 외에 현재 관련 대상자 판별 '절차규정'이 부재하여 쟁점이다. 현행같이 시행령에 포괄적으로 위임되어 업종별로 적용대상을 선정하는 방식은 그 대상 확정의 '임의성'과 비적용대상 업종 노무제공자를 차별 취급할 합리적인 이유가 부재하여, 평등의 원칙에 위배되는 위헌적 요소가 있다. 한편, 2차 고용안전망인 고용서비스 체제와 관련 정부가 국정과제로 추진하고자 하는 '고용서비스 고도화 방안(2023.1.27.)'의 핵심 내용은 첫째, '공공고용서비스체제의 현대화'와 '효과적인 민관협업체제의 구축과 민간고용서비스의 활성화' 등 두 가지 사안으로 압축된다. 관련 국회에 계류 중인 「직업안정법 개정(안)」에 나타나고 있는 주요 내용은, 첫째, 기존 공공고용서비스체제의 현금성 지원보다는 공급중심의 고용서비스의 질적 제고를 통하여 고용정책 패러다임을 변화시키고자 한다. 둘째, 고용서비스를 정부주도에서 향후 '민관협업을 통한 고용서비스 활성화'와 '민간유료직업소개업의 확대방안'이 그 주요 내용이다. 민간유료직업소개업자와 관련 종사자에 대한 교육의무 및 관련 플랫폼 노동자 현황에 대한 보고의무 등 최소한의 의무 규정만을 규율하여 고용서비스를 민간유료직업소개업과 시장의 활성화를 통해 제고시키고자 한다. 그러나 이는 몇 가지 우려를 낳고 있다. 현재 민간유료직업소개업은 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 이에 대한 적절한 관리감독 방안없이 고용서비스의 시장화는 향후 온라인 민간고용서비스기관의 등록 절차완화 등 진입절차가 더욱 간소화 되는 등 민간유료서비스업이 급속히 팽창해 나갈 것으로 예상되는 환경에서, 자칫 무분별한 불안전 고용의 증가로 이어질 것이 우려된다. 빅테

* 이 논문은 2022년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 법학전문대학원 교수(lhg618@jbnu.ac.kr)

이터(Big Data)와 인공지능(AI)을 이용한 고용서비스의 활성화는 중요한 추세라 할 수 있다. 민간유료직업소개업은 자산과 종사자 수 등에서 일정한 규모를 갖추도록 하고, 부문별 전문성을 중심으로 하며, 정기적으로 성과 등의 심사를 강화하는 등 관리방안 마련이 필요하다. 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스 네트워크 구축방안은 국내외에서 그간의 경험과 시행착오를 고려할 때, 현재 고도화 방안이 추진하고자 하는 부분적인 기능적 유연성제고만으로 그 목적을 달성하는 것이 용이하지 않을 것으로 전망된다. 대부분 성공사례는 고용서비스에 대한 재정적·인적·조직적 구조 개편은 물론, 특히 공급자중심에서 수요자중심의 맞춤형 서비스 관련 전달체계의 지속적인 혁신이 전제되고 있음을 보여주고 있다. 게다가 주요 국가의 절반에도 미치지 못하는 고용서비스 상담인력의 보완 필요성은 오래된 지적사항임은 두말할 필요가 없다. 현재 국회 계류 중인 「직업안정법 전면개정(안)」은 근로자 공급사업의 확산을 효율적으로 관리할 방안이 사실상 부재하거나, 향후 시행령 등에 포괄적 위임방안으로 추진 될 가능성이 커 이에 대한 개선방안이 필요하다. 궁극적으로 직업법 개정대신 무분별한 노동력 중개사업의 확산을 관리하고, 합리적인 노동력 수요와 공급이 이루어질 수 있도록 근로자 파견과 용역, 직업소개업 등 「노동력 중개 사업에 대한 통일적 법령」 제정의 필요성을 강조하고자 하였다.

주요어: 고용안전망, 고용보험, 노무제공자, 공공고용서비스, 민간유료직업소개업

1. 서론

우리나라 고용안전망¹⁾은 크게 실업급여, 직업훈련 및 고용서비스제도로 구분할 수 있다. 사회보장제도로서 고용안전망은 OECD 주요 국가들에 비하여 상당히 늦은 1995년에야 ‘고용’보험제도가 도입된 이후 본격적으로 발전하기 시작하였다. 1998/9년 외환위기, 2008/9년 글로벌 금융위기와 2020/22년 코로나 위기 등 안팎의 크고 작은 사회경제적 위기들을 거치며 빠르게 확충되어 왔다. 그럼에도 고용안전망은 다른 사회보장제도가 그러하듯 사회국가의 성숙기가 아닌 ‘발전기’적 특성을 보이고 있다. 위기에 대응하기에는 관련 제도적 기반이 여전히 미비하며, 역할과 기능이 불충분하다. 무엇보다 고용안전망에는 대상자를 적절히 포괄하지 못하는 사각지대가 여전히 광범위하게 존재하며, 특히 근로빈곤계층 등 취약계층을 대상으로 하는 법적 보호의 한계가 우선 극복되어야 할 주요 과제가 되고 있다.

고용서비스에서는 ‘공직’제도와 ‘사적’제도 간의 기능이나 적절한 역할분담 등이 아직 정립되고 있지 않아, 체계적이며 포괄적인 고용안전망으로서 기능하기에는 미흡한 쟁점들을 안고 있다. 또한 고용서비스를 담당하고 있는 고용노동부 등 ‘중앙 행정부’와 사회복지서비스를 담

1) 고용안전망은 고용의 유지, 창출 그리고 신규 진입 또는 복귀 등을 위한 안전망이라고 정의할 수 있다. 고용보험, 실업부조, 공공근로 사업 등이 여기에 들어간다. 세부영역으로 고용노동부는 현재 ① 고용보험, ② 고용보험 피보험자격관리, ③ 구직급여·연장급여, ④ 취업촉진수당, ⑤ 사회보험 사각지대해소(두루누리사업), ⑥ 자영업자 고용보험, ⑦ 실업크레딧 지원, ⑧ 건설근로자 퇴직공제제도, ⑨ 건설일용근로자 기능향상 지원, ⑩ 건설근로자 취업지원, ⑪ 가사근로자 고용개선 등 11개 영역을 주요 사업으로 추진하고 있다. <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/safety/list.do>. 참조.

당하고 있는 ‘지자체’간 각기 분리되어 업무가 진행되는 비효율을 극복하고 고용서비스와 사회복지서비스 전달체계의 효율화를 제고할 수 있는 협력과 협업이 중요한 과제이다.²⁾ 사실 이러한 과제는 모든 나라들이 고민하는 주제이면서도 웬만해서는 그 성과가 잘 나타나지 않는 특성을 지니고 있다. 이런 한계는 특히 지난 코로나19 위기시 심화된 고용위기와 함께 전반적으로 크게 드러난 바 있다.³⁾ 이와 관련 정부는 2023.1. 관련 정책을 발표하고 추진방안을 제시하였다.⁴⁾ 본 연구에서는 이러한 우리나라 고용안전망과 특히 고용서비스 제도의 현황과 실태 및 관련 법·제도적 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

고용안전망관련 지난 정부에서는 주로 ‘소득보장’과 ‘사각지대의 해소’방향에 중점을 두고 전국민고용보험제도의 순차적 확대방안⁵⁾ 등을 발표하며 관련 법·제도의 개선방안들에 주력하여왔다. 이러한 방향은 고용보험 적용대상자들의 확대를 모색하며 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(약칭: 구직자취업촉진법)제정,⁶⁾ 예술가와 노무제공자⁷⁾ 그리고 ‘플랫폼 노동자’와 궁극적으로는 ‘자영업자’에 이르기까지 고용보험을 확대 적용하며 일부 관련 법제도를 제·개정하고, 일부에 대해서는 중장기적인 추진 계획을 발표⁸⁾한 바 있다. 이 과정에서 한국형 실업부조라 불리우는 구직자취업촉진법의 도입과 그간 특수형태근로 종사자⁹⁾로 불리던 종속적 자영업자를 ‘노무제공자’¹⁰⁾라는 새로운 개념을 도입하여 고용보험과 산재보험¹¹⁾ 등에 순

2) 허재준, 안상훈외 (2012), 고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 한국노동연구원. 참조.

3) 이호근 (2021), “포스트 펜데믹의 사회보장법제”, 사회보장법학, 10(1), 1-80.

4) 고용노동부 (2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회(‘23.1.27) 보고 안건. 참조.

5) 정책기획위원회 (2020), 한국판 뉴딜. 참조.

6) 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(약칭: 구직자취업촉진법)제정안. 참조.

7) 「고용보험법 일부개정안」(2018. 11.6. 의안번호 16373)개정안과 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」(2018. 11.6. 의안번호16361)(1차)

8) 정책기획위원회, 한국판 뉴딜, 상동 참조

9) 고용보험법에 이어 2022.6.10. 산업재해보상보험법 개정안이 통과되어 2023.7.1.부터 기존의 특수형태근로 종사자 개념을 대신하여 노무제공자 개념이 새롭게 자리잡게 되었다. 기존 산재보험법 특례규정은 “제125조 (특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.<개정 2010. 1. 27., 2020. 5. 26.> 1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것. 2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것”로 정의 되었으나, 특히 ‘전속성’개념으로 인하여 개정요구가 지속되어 왔다. 대법원의 판례에 의해 플랫폼 노동자인 음식배달원의 산재보험 적용이 인정되는 등 환경변화와 함께 새로 도입된 노무제공자 개념은 전속성, 계속성, 비대체성을 요구하지 않으며, 이를 보편적인 계약방식으로 인식하고 이를 포섭하기 위한 것으로 노무제공계약에 관한 별도의 정의를 두고 있다.

10) 이 개념은 사회보험의 적용에 있어 기존의 엄밀한 종속적 근로자에 우선한 적용대상을 ‘종속적 자영업자’에 까지 확대한 것으로 중요한 의미를 갖는 것이다. 그러나 현행법상 이 개념은 여전히 모법이 아닌 시행령에 업종별로 그 적용대상을 열거하고 있어 구체적인 적용에 있어 개선과제를 안고 있다. 이 점에 대해서는 제3장 참조

11) 「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료징수법)에 먼저 도입된 이 개념은

차적으로 확대 적용하는 등 일정한 진전을 보여주었다. 그럼에도 현행 법령상 이 개념은 여러 가지 개선 과제를 안고 있다. 또한 자영업자를 포괄적으로 2025년까지 고용보험 및 고용안전망에 순차적으로 포섭한다는 계획¹²⁾은 현재 그 추진동력을 찾아보기 힘든 실정이 아닌가 한다.

기존 정책이 '실업보험제도의 사각지대 해소'와 '근로빈곤층에 대한 실업부조'제도 도입에 주력하였던 기초에 비하여, 현 정부에 들어서는 국정과제¹³⁾로 '고용안전망'과 '고용서비스제도'에 대하여 이를 주요 정책 대상으로 삼고 향후 이른바 고용서비스 제도의 '고도화'¹⁴⁾를 추진한다는 계획을 발표하였다. 포괄적인 고용안전망이라는 점에서는 소득보장과 고용서비스 등 각각의 중점분야와 정부의 성격에 맞는 고용정책적 방점의 차이를 엿볼 수 있다. 각각이 안고 있는 고용안전망의 현황과 실태, 주요 쟁점 및 관련 개선방안을 살펴보는 것은 제대로 기능하는 고용안전망제도의 발전을 위하여 중요한 의의를 갖고 있다.

고용안전망에 대한 국내외의 선행연구들(Schmid 1998 & 2008; Vroman 2002; 김동현 2006 & 2009; 유길상 2012; Clasen·Kvist 2012; 황덕순 2017)이 다양하게 존재한다. 우리나라에서는 고용안전망의 우선적 제도인 고용보험제도가 도입된 지 채 30년이 안되기 때문에 그간은 실업 등 고용위기 시에 적절한 소득보장제도로써의 고용보험제도의 가입대상자 적용범위의 확대와 동시에 취약한 자영업노동을 포섭하는 방안 등이 국내적으로 1차적인 연구주제(유길상 2003 & 2005; 금재호 2003 & 금재호외 2009; 이병희 2005 & 2014 & 2020; 이승렬외 2009; 이호근 2015; 장지연 2015 & 2020; 김근주 2021; 박은정 2021)였다.

2000년대 들어 주요 국가에서는 노동시장 내 고용형태의 다변화와 종속노동의 형태가 '준종속', 종속과 자영업노동의 경계를 지속적으로 넘나들게 되자 포괄적으로 전통적인 종속노동을 넘어 자영업노동을 고용안전망에 포섭하는 문제가 주요한 주제가 되었다(Supiot 2002; Schoukens, 2002; European Commission 2010; Schoukens·Weber 2020).

동시에 포괄적인 고용안전망제도를 구축한 나라에서는 80년대 후반 이래 고용서비스제도의 개혁논의가 폭넓게 진행되어 왔다. 실업과 고용불안정이 심화할수록 전통적인 소득보장 중심의 사회보장제도에서 일을 통한 복지인 '근로연계복지'¹⁵⁾를 강조하는 흐름과 '고용·복지 통합형 사회서비스 전달체계 구축'방안 등이 90년 내 이후 2000년대 이후에 주요 국가의 노동정책

2023.7.1.부터 산재보험법상 기존 특수형태근로 종사자 개념을 대체하며 고용보험과 통일적으로 적용되게 되었다.

12) 정책기획위원회(2020), 한국판 뉴딜 자료집 참조.

13) 고용노동부문 12개 주요 국정과제 중 '제52호 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화' 및 '제53호 고용안전망 강화 및 지속가능성' 등이 '고용안전망과 고용서비스'영역에 해당한다.

14) 정부는 2023.1. 관련 정책을 발표하고 추진방안을 제시하였다. 고용노동부(2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회('23.1.27) 보고 안건. 참조.

15) 전통적 사회보장제도가 복지(welfare)에서 근로연계복지(workfare)로 방점이 이동하게 되었다.

과 개혁과제의 주된 대상이 되었다. 국내에서도 고용서비스를 포함한 사회서비스와 전달체계의 개편방안에 대한 연구가 중요한 주제로 대두되었다(허재준·안상훈외 2012; 길현중 2014 & 2020).

주요 국가에서는 전통적인 ‘공공고용서비스(Public Employment Service PES)’ 중심 제도의 ‘개혁’을 강조하는 흐름이 강화되었다. 이를 위하여 관련 ‘행정개혁’을 추진¹⁶⁾하는 동시에, 중앙화 된 공공고용서비스의 지방 ‘분권화’ 및 고용과 사회복지의 통합적 서비스 전달체계의 구축, 공공고용서비스의 독점구조를 깨고 ‘민관협력’을 우선시하며, 협약체결 등 민간에의 ‘위탁’ 또는 아웃소싱 등 민영화와 ‘민간유료직업소개업(Private Employment Service PRES)’의 확대 등 고용서비스의 성과와 효율의 우선시가 중요한 정책방향이 되었다. 이 과정에서 다양한 쟁점들이 나타나게 되었다.

우리나라 고용안전망은 OECD국가들과 비교하여 상이한 역사적·제도적 차이, 사회경제적 발전 수준의 차이가 존재하며, 복지국가이론에서도 ‘탈상품화’를 주요 분석틀로 ‘노동시장’과 ‘복지체제’의 조합에 따른 유형별 ‘복지자본주의 모델들(Esping-Andersen, 1990)’과도 일정한 차이가 있다. 우리나라가 정확히 기존 이론모델의 어디에 속하는지는 논란이 있다. 특히, 우리나라 노동시장은 그 구조면에서 볼 때 자영업자의 비중이 OECD평균인 15%에 비하여 21%정도¹⁷⁾로 지나치게 크며, 여성고용률이 50% 수준으로 매우 낮고,¹⁸⁾ 청년실업률이 급격히 상승하여 왔으며, 고령화가 가장 빠른 속도로 전개되면서도 복지제도의 미 발달 등으로 인한 고령자의 비교적 높은 취업률 등은 전형적인 복지국가의 성숙한 체제와는 다른 여러 단면들을 보여주고 있다. 그럼에도 우리나라의 사회경제적 발전 수준은 완전고용을 추구하기에는 이미 선진국형 저성장 고도경제체제에 들어가 있으며, 기업의 규모와 종사상 지위에 따른 노동시장 이중구조와 그로 인한 ‘사회보장제도의 이중구조’로 인한 노동시장 불평등이 중층적 구조를 보이고 있다. 향후 가속화되는 디지털 경제체제 도래와 함께, 고용시장 내 불안정구조는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 게다가 저 출산과 고령화추세가 유래 없이 가속화되고 있어 안팎의 도전에 대응할 적절한 고용정책적, 법·제도적 대응방안과 분석 틀이 존재할까 의문시된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

본 연구는 지난 20여년 간 고용안전망관련 OECD국가들을 분석하는데, 상당한 공감을 보여 온 ‘이행노동시장모델(Transitional Labour Market Model)(Schmid 1998 & 2008 & 2009; 이병

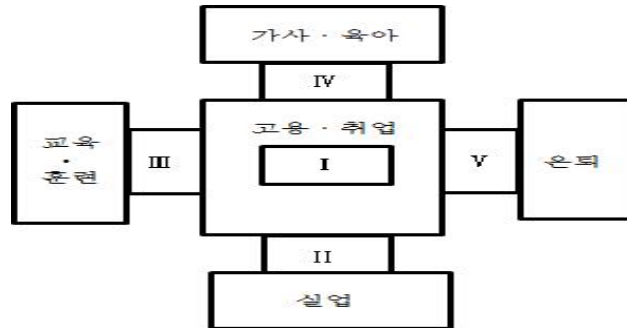
16) 고용안전망과 관련 영국, 독일, 덴마크, 네덜란드와 최근의 프랑스 등에 이르기까지 주요 국가에서 예외 없이 그러한 흐름이 나타났다. 김승택, 노상현, Daniel Finn (2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나? 47-138.

17) OECD 통계(2023) 참조.

18) 통계청 통계(2023) 참조.

희 2008 & 2009; 김동헌 2010; 정병석 2010; 유길상 2010 & 2012; 안종순 2021)'이 우리나라 고용안전망과 고용서비스체제를 분석(길현중 2017 & 2019; 이덕재·이호근·손정순 2021)하는데, 상당히 설득력있는 분석틀이라는 점에 공감하며, 관련 이론모형에 기반하여 고용안전망 사각지대 해소 방안과 논란이 되고 있는 고용서비스체제의 역할을 분석하고자 한다.

[표 1] 이행노동시장 5개 유형



출처: G. Schmid(1998), Transnational Labour Markets: A New European Employment Strategy . WZB Discussion Paper, 12. 참조.

물론 이 이론의 중요한 한계는 우리는 아직 부재하거나 미비한 주요국의 역사적으로 형성되어 온 기존의 여러 가지 고용안전망이나 제도적 틀을 암묵적으로 '가정'하고 있다는 점일 것이다. 반면, 이 이론 모델은 '구조적 측면'에서 완전고용의 어려움, '인구학적 측면'에서 고령화 및 저출산추세가 초래하는 기존 고용 및 사회보장모델의 대응력 한계로 인한 사회보장체제의 지속가능성 문제, 개방경제 체제하에서 '수요측면'에서 안정적 고용안전망체제 구축의 한계 및 '공급측면'에서 공공과 민간의 미비한 기능과 역할로 인한 새로운 이들간 적절한 역할분담문제(노상현 2004 & 2006; 유길상 2012; 장신철 2013; 김승택·노상현 2015), '노동시장적 측면'에서 다양한 유형의 불완전 고용의 증가추세와 함께 이들에 대한 '다원화되고', '다차원적인' 지원방안 모색의 필요성 등이 더욱 커져가고 있는 점을 두루 성찰하고 있다는 점에서 주목되고 있다(노대명·이호근외 2020).

청년고용에 대한 적극적 대응방안 강구, 성 평등에 부합하는 사회보장제도 개편 및 여성고용률 제고방안 및 고령화에 대응하는 노동시장 법·제도 개선과 정책대안 모색 및 종전 근로자에 치중하였던 직업교육 훈련체제에서 '일하는 모든 사람'에 대한 직업능력 향상의 필요성¹⁹⁾

19) 「근로자직업능력 개발법」을 「국민 평생 직업능력 개발법」으로 개편한 것은 법·제도 면에서 이러한 경향을 반영하는 것이라 할 수 있다. 동 법은 근로자의 전체 국민을 대상으로 하여 “제1조(목적) 이 법은 **모든 국민**의 평생에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요한 인력을 양성하며 산학협력 등에 관한 사업을 수행함으로써 국민의 고용창출, 고용촉진, 고용안정 및 사회·경제적 지위 향상과 기업의 생산성 향

등에 있어서도 주목할 만한 시사점을 주고 있다고 평가된다. 이행노동시장론은 그 '결과'로 '유연안전성(Flexicurity)(Wilthagen 1998 & Wilthagen and Tros 2004; Madsen 2004 & 2014; 정원호 2005; 정희정 2008; 심창학 2010; 조돈문 2014)'²⁰⁾과의 밀접한 관련을 갖으며 발전되었다.²¹⁾ 아울러, '적극적 노동시장론(Active Labour Market Theory)'(Jensen 1999; Larsen 2005; Bonoli 2008 & 2010; 이호근의 2009)등 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism)론의 '제도주의 이론'모형²²⁾도 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안에 있어 본고가 참고하는 이론 분석 틀이다.

2. 고용안전망 체제의 개념과 범위

우선 고용안전망은 실업시 적절한 소득보장이 이루어지는 것을 의미한다. 이것을 1차 고용안전망이라 할 수 있다. 그 다음으로 종전의 근로자에 주로 국한되었던 직업능력개발을 전 국민적 평생교육으로 보편화하여 이른바 생애주기별 서비스가 이루어지도록 하는 방안은 중요한 2차 고용안전망이다. 이것은 학령기의 미래 취업준비자와 취업자 그리고 채용의 중심적 주체인 사업주 그리고 공동체 수준에서 국민의 상시적 직업능력 향상을 책임지는 국가와 지자체에 이르기 까지 상시적이며, 수요자에 맞춰진 맞춤형 직업능력을 함양토록 하는 것은 두 번째 고용안전망의 축이라 할 수 있다. 다음으로 구직을 하고자 하는 자와 구인을 하고자 하는 사용자에 구인·구직정보를 제공하고, 이들에게 필요한 각종 직업지도, 직업소개 및 관련 적극적 고용

상을 도모하고 능력중심사회의 구현 및 사회·경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2010. 5. 31., 2016. 1. 27., 2020. 5. 26., 2021. 8. 17.>"고 하고 있다.

20) 특히 이행노동시장론과 유연안전성론의 상관관계에 대해서는 다음 논문을 참조. 김동현 (2010), 이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점, 233-235. 참조.

21) Schmid는 이른바 'Flexicurity'론은 그 자체로 전략이라기보다는 이행노동시장이 성공적으로 이루어진 '결과'로 간주한다. 그는 유연안전성론은 자칫 '유연성'과 '안전성'이 서로 '보완적'이라기보다는 '충돌'할 수 있는 여지를 간과하고 있다고 지적한다. 따라서 실천전략으로서 이 전략은 보다 견고한 이론적 모형을 필요로 한다고 주장한다. 그는 유연안전성론을 대신하여 '**협상된 유연성(negotiated flexibility)**'이 필요하다고 주장하며, 결론적으로 전 생애(lifecourse)에 걸친 '노동보험제도(Arbeitslebenversicherung, worklife insurance)'의 구축을 권고한다. 이것은 ① 보편적인 '**최소소득(Mindesteinkommen)**' 보장, ② '**실업자보험(Arbeitslosenversicherung)**' **의연의 확장**과 ③ **사적 그리고 집단적 교섭에 의해 이루어지는 '취업자보험(Beschäftigungsversicherung)**'이라는 세 축을 기초로 한다고 주장한다. Schmid (2007), "Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse", 「WZB Discussion Paper」, 1-19. 참조.

22) Kathlen. T.(2004), How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan (Cambridge 2004);동 저자(2014), Varieties of Liberalization: The New Politics of Social Solidarity. New York: Cambridge University Press; 동 저자(2019), Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands," Comparative Politics (January 2019). 참조.

서비스의 적극적 활성화는 3차 고용안전망이라 할 수 있다.

[표 2] 노동시장정책 분류(OECD 기준)

| | 대분류 | 중분류 |
|------------------|---|--|
| 적극적 수단 (ALMP) | 공공 고용서비스 및 행정(PES) | 취업알선 및 관련 서비스 실업급여 행정 기타 |
| | 직업훈련(Training) | 기관 직업훈련 현장 직업훈련 통합 직업훈련 실습 특별지원 |
| | 고용장려금(Employment Incentive) | 채용장려금 고용유지지원금 |
| | 지원 고용 및 재활 (Supported Employment and Rehabilitation) | 지원고용 재활 |
| | 직접일자리 창출(Direct Job Creation) | |
| | 창업 장려금(Start-up Incentive) | |
| 소극적 수단 (PMLP) | 실업 소득유지 및 지원 (Out-of-work Income and Support) | 완전 실업급여 부분실업급여 단시간 실업급여 해고보상 파산보상 임금체불 보상 |
| | 조기퇴직 지원(Early Retirement) | |

출처: 길현종 외(2019), 전환기 고용서비스의 현재와 미래, 한국노동연구원, 10. 재인용.

전술한 ‘이행노동시장론’적 측면²³⁾에서 보았을 때 학업의 수행과정과 취업을 연계하여 직업 훈련 및 교육과정이 밀접히 연관되도록 지원하며, 혼인이나 가족 내 아동양육이나 장애인·노인 등에 대한 돌봄 수요의 발생 등으로 인한 직업수행의 일시적 정지나 이직시 지원 등에 대한 지원체제를 갖추고, 노령으로 인한 퇴직시 연금제도 등 적절한 소득보장 제도를 구축하여 노후에도 안정적인 소득이 보장될 수 있도록 하는 등의 다차원적인 지원체제의 구축이라는 측면에서 우리의 고용안전망은 주로 1차적인 실업 시 소득상실에 대한 지원에 치중한 단계에 머물고 있다고 할 수 있다. 첫 번째 실업으로 인한 소득상실시 1차 고용안전망의 문제는 이를 사회보험(고용보험) 방식과 추가적으로 2021년부터 새로 도입된 사회서비스방식인 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)로 규율하고 있으나, 우리나라의 이러한 1차 고용안전망은 그 대상자에 있어 여전히 전통적 종속적 고용관계중심의 가입자 포괄범위의 한계,²⁴⁾ 최근 다소 개선되었지만 급여의 수급요건·수준 및 기간²⁵⁾의 불충분성, 그리고 무엇보다

23) Schmid G.(1998), Transnational Labour Markets: A New European Employment Strategy . WZB Discussion Paper, 98-296 & Schmid G.(2007), Transnational Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse. WZB Discussion Paper, 1-19. 및 김동현 (2010). 이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점. 참조.

24) 장지연·홍민기(2020), 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험, 월간노동리뷰, 6월호 통권 제183호, 72-84. 참조.

다 자산이 없거나 적으면서도 근로능력이 부재하거나 부양의무자 등이 없는 공공부조인 「국민기초생활보장법」상 대상자에 해당하지 않으면서도, 스스로 근로능력이 있으나, 빈곤한 구직자들에 대한 고용안전망은 주요국에 비하여 여전히 매우 취약한 실정이다.

우리나라의 고용보험자체가 고도성장기에 실업을 개인 책임으로 간주하다가, 1990년대 중반에 이르러서야 사회적 위험요인으로 인정하고 실업과 구직지원을 시작하는 등 사회보장제도 중 가장 늦게 시작되며 그것마저도 급여에 소극적 수급보다는 고용을 촉진하기 위한 적극적 노동시장정책차원에서 이를 ‘고용’보험이라 부른 고용보험법 도입배경을 감안한다면 우리의 고용안전망의 불충한 수준은 사회보장 체제가 성숙기에 달한 상태에서 개혁방안을 논하고 있는 OECD 주요국가들과 비교하여 여전히 성숙기가 아닌 발전기적 상태에 있는 점이 특색이라 할 수 있다. 때문에 주요국에서 지난 20여 년 간 진행되어 온 복지국가 개혁론이나 이행노동시장론, 유연안정성론 또는 적극적노동시장론이 강조하고 있는 노동시장과 고용서비스에 대한 분석은 각각이 나름의 설득력이 있지만, 우리의 상황에 적용하고자 할 때에는 그 설명이 항상 모두 일치하는 것만이 아니라 할 수 있다. 그럼에도, 이행노동시장론은 전통적인 수요중심 이론에서 고용서비스와 관련하여 사회보장제도를 공급중심에서 활성화하는데 초점을 맞추고, 급여와 서비스의 지원은 공급자중심이 아닌 수요자중심에서 접근하여 수요자 대상그룹별로 맞춤형 설계하여 고용안전망의 효율을 극대화할 것을 권고하고 있다는 측면에서 이는 확실히 변화하는 노동시장환경을 감안한 여전히 설득력있는 이론 틀이라고 평가된다.

한편, 1차 고용안전망과 관련하여 OECD 주요국가와 우리의 경우 가장 커다란 차이점은 실업자에 실업급여의 보장을 통한 가능한 한 빠른 시일 내에 직장 또는 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 실업보험제도 외에 근로능력이 있으면서도 실업급여 수급요건을 충족하지 못하여 일정한 소득보장이 필요한 그룹들에 대한 고용안전망이 그간 전혀 부재하였다는 점이다. 2009년부터 실시된 재정지원 사업인 취업성공패키지²⁶⁾ 사업과 연금과 고용보험료 등 사회보

25) 유길상(2012), 이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도 발전방안, 노동정책연구, 제12권 제2호 131-164 및 황덕순(2017), 사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제, 월간노동리뷰, 5월호 통권 제146호, 32-39. 참조.

26) 2019년 도입되어 2020년부터 시행에 들어간 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」은 그 제정이 유로 “1995년 도입된 고용보험은 실직기간 동안에 안정적 구직활동이 가능하도록 취업지원과 실업급여를 제공하여, 실직한 국민들이 재기할 수 있는 고용안전망 역할을 하고 있음. 그러나 기존 중위소득 60% 이하 가구에 속한 사람이 실직할 경우에는 실업급여 경험비율이 10% 미만이고, 청년이나 경력단절여성, 자영업자 등의 대부분은 고용보험의 보호영역 밖에 존재하고 있는 상황임. 고용보험제도 밖에 있는 이러한 취업취약계층에게 구직기간 동안의 취업지원 서비스와 수당을 제공하기 위해 2009년부터 취업성공패키지 사업을 시행해 왔음. 그러나 법적 근거가 없는 예산사업으로서 매년 예산사정에 따라 지원규모가 가변적이어서 경기상황이 어려울 때 취업취약계층에 대한 충분한 지원이 어려웠고, 소득지원에 대한 법적 근거도 미약하여 저소득 구직자에 대한 생계지원도 미흡한 한계가 있었음. 이에 국가가 모든 취업취약계층에게 취업지원 서비스를 제공하고, 특히 저소득 구직자에 대해서는 적극적 구직활동 참여를 전제로 구직기간 동안의 생계안

험료 지원사업인 두루누리사업²⁷⁾ 등이 정책사업으로 도입되어 근로빈곤층에 대한 지원방안이 주로 재정지원 고용정책사업으로 유지되어 왔었다. 이러한 사업은 공공일자리 사업이나 마찬가지로 지속가능한 제도라기보다는 근로빈곤층에 대한 최소한의 공공부조정책적 지원사업의 성격을 띠는 것이었다. 코로나19시기 소득상실과 고용위기가 첨예한 상황에서 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)의 제정에 따른 한국형 실업부조의 도입은 고용보험제도 밖 새로운 중요한 추가적 1차 고용안전망이라 할 수 있다. 그럼에도 2021년 발효되어 시행중인 동 구직자취업촉진법은 주요 국가와 비교하여 볼 때 아직 전형적인 발전기적인 고용안전망의 특성을 보여주고 있다. 먼저, 이것은 연령을 기준으로 청년과 일반구직자로 구분하여 그 대상자를 요건심사형과 선발형으로 구분하여 기존 예산범위 내에서 단계적으로 그 범위를 선정하여 시행해오고 있다.²⁸⁾ 여전히 이러한 1차적 고용안전망이 향후 어떻게 발전하여야 할 것인가는 다양한 논의들이 있다. 그럼에도, 그 대상자를 기존 예산범위를 감안한 ‘예산사업화’하여 운용하고 있다는 점, 수급액이 6개월 이내로 단기간에 불과하고, 그마저도 정액 방식으로 기초보장이라 하기도 힘든 월 50만원 수당지급은 수급자의 생계나 구직지원을 위하여서는 비현실적인 겨우 용돈수준에 머물러 있고, 공공부조 방식으로 자산조사를 통하여 수급요건을 결정하면서도 급여항목에서도 수급자의 부양가족과 생계, 주거, 의료 그리고 난방비 등을 과학적으로 산정하여 필요한 수준을 법적 규정²⁹⁾으로 하지 않고 일률적으로 정하여 시행하

정을 위한 구직촉진수당을 제공받을 수 있는 ‘새로운 고용안전망’ 도입의 근거법률을 제정하고자 함. 이를 통해, 저소득 구직자 등 취업취약계층이 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하고, 고용창출 및 소득 분배 개선 등 경제·사회발전에 기여하려는 것임.”이라고 밝히고 있다.

https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs_seq=20190600073. 참조.

- 27) 사회보험 사각지대 해소(두루누리) 사업은 소규모사업 저임금 근로자·예술인·노무제공자의 사회보험료 부담분의 일부 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 및 사회안전망 강화가 재정지원으로 진행되고 있으며, 그 내용은 다음과 같다. 1. 지원대상: 근로자 10인 미만 사업에 근로하는 월보수 260만원 미만의 근로자. 월보수 260만원 미만의 예술인·노무제공자(* 다만, 재산세 과세표준 6억원 이상 또는 종합소득 4,300만원 이상인 경우 지원 제외). 2. 지원내용: (근로자) 근로자 10인 미만 사업의 사회보험 신규가입* 근로자 및 사업주가 부담하는 고용보험·국민연금 보험료의 80% 지원(* 지원신청일로부터 6개월 이내 사회보험 가입이력이 없는 자). (예술인·노무제공자) 예술인·노무제공자 및 계약당사자(사업주)의 고용보험료 80% 지원(* 근로자 10인 미만 사업: 종사자와 계약당사자(사업주) 부담분 지원 /근로자 10인 이상 사업: 종사자 부담분만 지원). 3. 지원방식: 사업주가 보험료 지원을 신청하고 보험료를 완납한 경우 다음 달 보험료에서 차감*하고 지원(* 다만, 특고 중 플랫폼종사자(퀵서비스·대리운전 기사) 경우 개별 지원신청 시 기재한 계좌로 지급).

<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/safety/list5.do>. 참조.

- 28) 은민수(2020), “코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향”, 월간복지동향, No. 259, 참여연대사회복지위원회. 참조.
- 29) 독일은 이러한 구직자 기초보장을 사회법전 제II권에 상세히 규정하고 있으며 이들과 달리 전형적인 실업자에 대해서는 고용촉진법이라하여 사회법전 제III권에 별도로 분류하여 다루고 있다. 이 나라의 경우 지난 코로나19 시기에 실제 실업급여를 받는 수급자(이른바 실업급여 I(SGB III: Arbeitsförderung § 136 Anspruch auf Arbeitslosengeld))의 수보다도 이른바 종전 실업부조라 불리우다 하르쯔(Hartz)법 개정으로 실업급여 II(SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende § 19 Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Leistungen für

고 있는 점 등이 진정한 실업부조적 성격이 부재한 실정이다. 마지막으로, 고용서비스는 직업 지도, 직업소개 및 구인·구직 서비스가 중심적인 것이라 할 수 있다. 현재 우리나라 실업급여를 담당하고 있는 고용센터에서는 고용보험법상 실업급여는 별도로 관리하고 있으며, 구직자취업 촉진법상 구직급여 수급자의 경우에 고용노동부, 광역 및 기초 지자체와 보건복지부의 기초생활수급자 등 복지급여 담당자, 여가부의 여성근로자급여 지원담당자, 그리고 제대군인에 대한 지원을 담당하는 국방부, 보훈처 등이 이른바 원스톱서비스를 제공하기 위하여 고용복지 또는 고용복지플러스센터에서 상담 및 지원서비스를 담당하고 있다. 구직자취업촉진법의 도입이래 고용복지플러스센터의 주된 업무가 주로 동법상 수급자의 취업지원과 관련 상담 및 기타 복지급여 수급에 대한 원스톱서비스에 치중하여 왔다. 그럼에도 이런 형태의 공공고용서비스는 궁극적인 채용과 양질의 일자리 취업이 이루어지도록 수급자중심의 개인별 상담이나 수요자 그룹별 특성(여성, 청년, 장애인, 제대군인 등)을 감안한 맞춤형 서비스가 대부분 실제로 이루어질 수 있는 환경으로 나아가지 못한 실정이다.

본 연구에서는 「구직자촉진지원법」상의 개선방안에 대해서는 기존 연구³⁰⁾로 가름하고 대신 주로 고용보험법상 ‘노무제공자’ 개념 적용상 개선방안과 최근 노동분야 중점과제로 추진되고 있는 고용서비스 고도화방안 등의 주요내용과 쟁점 및 관련 주요 입법안에 대한 검토를 중심으로 하고자 한다. 특히, 고용서비스 고도화방안은 한편에서 공공 고용서비스 체제의 효율성을 제고하기 위한 혁신방안과, 동시에 「직업안정법」개정 논의사안 중 하나인 민관협력방안 강

Bildung und Teilhabe)로 부르며 관리되던 다양한 형태의 구직자의 수가 거의 2배 이상에 이르고 있다(이호근외 2021참조)는 점에서 우리의 1차 고용안전망상의 법적 지위와 수급요건 등에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 최근 **실업수당Ⅱ는 다시 2023년 1월부터는 ‘시민수당(Bürgergeld)’이라는 이름으로 개칭하여 그 지급요건을 개선하는 등 새롭게 운영하고 있다.(사회법 제2권 § 제19조 시민수당 및 교육 및 참여에 대한 혜택 (1) 취업이 가능한 수급자격이 있는 사람은 시민수당을 받는다. 유급 취업이 불가능하고 유급 취업이 가능한 수급자와 함께 도움이 필요한 공동체에 거주하는 수급자는 제2권 제4장에 따른 혜택을 받을 자격이 없는 한 시민수당을 지급받는다. 수당에는 표준 필요, 추가 필요 및 숙박 및 난방에 대한 필요성이 포함된다.)**이 때문에 고용안전망과 관련하여 이 나라의 고용서비스는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 본인의 기여없이 조세에 의하여 우리나라의 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)에 해당하는 ‘구직자기초보장법(SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende)’이 별도로 훨씬 광범위하게 체계적으로 운용되고 있기 때문에 통상적인 실업자 외에 이들에 대한 다양한 취업지원, 구인·구직서비스와 직업훈련 알선 등에 있어 공공고용서비스 외에 민관협력고용서비스 활용을 통한 고용서비스의 실효성 및 그 성과의 제고 필요성이 매우 높은 실정이다. 아울러 이들에 대한 실업급여와 각종 사회복지급여 지급에 대한 통합적 수급관리를 통한 원스톱서비스체제의 구축은 지속적인 주요 정책대상이었다. 그를 위하여 행정개혁을 단행하여 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)을 ‘연방고용기구(Bundesagentur für Arbeit)’로 개칭하고 위헌논쟁으로 헌법개정까지 단행하며 그 산하에 ‘Job center’를 두어 전국적으로 중앙과 지자체간 통합적인 서비스를 제공한다는 것이 독일형 고용서비스제도의 핵심이다. 이와 같은 ‘근로빈곤층’에 대한 고용활성화 전략을 위하여 급여 수급자에게 제공되는 ‘적합한 일자리(zumutbare Beschäftigung)’에 대한 상세한 법적규정(SGB II § 10 Zumutbarkeit)과 그 적정성 관련 다양한 형태의 판례 등이 그것을 말해주고 있다.

30) 이호근(2021), “포스트 펜데믹의 사회보장법제”, 사회보장법학, 10(1), 32-36. 참조.

화차원에서 민간유료서비스업 활성화 방안 관련 국회에 제출된 법률안 「직업안정 및 고용서비스법」을 「고용서비스기본법」으로 하여 추진하고자 하고 있다.³¹⁾ 이런 고도화 방안은 그 성격상 급여지급 대상자나 급여수준과 기간 등 수급자의 수요차원보다는 주로 고용서비스에 대한 공급자 구조개혁 위주의 ‘공급중심의 대책’³²⁾이라 할 수 있다. OECD 주요 국가와의 적극적노동시장 지출 비중의 비교를 나타낸 다음 표는 이러한 우리나라 고용서비스의 성격을 잘 나타내 주고 있다.

[표 3] OECD 주요 국가 적극적 노동시장(ALMP) 지출비중(2020)

| | | | 2009 | | | 2016 | | |
|-------------------|-----------------|-------------------|------------|--------------|-------------|--------------|--------------|----------------|
| | | | 한국(A) | OECD 평균(B) | A/B % | 한국(A) | OECD 평균(B) | A/B % |
| 적극적 노동시 장정책 | 구직서비스 | 공공 고용서비스 및 행정 | 0.01 | 0.14 | 7.1 | 0.04 | 0.12 | 33.3 |
| | 훈련 | 직업 훈련 | 0.08 | 0.16 | 50.0 | 0.03 | 0.12 | 25.0 |
| | 고용 보조 | 고용 인센티브 | 0.05 | 0.09 | 55.6 | 0.04 | 0.10 | 40.0 |
| | | 고용보조 및 재할 | 0.03 | 0.09 | 33.3 | 0.02 | 0.09 | 22.2 |
| | | 직업 일자리 창출 창업지원 | 0.27 0 | 0.06 0.02 | 450.0 0 | 0.20 0.02 | 0.07 0.01 | 285.7 200.0 |
| 적극적 노동시장 전체 | | | 0.45 | 0.56 | 80.4 | 0.35 | 0.52 | 67.3 |
| 소극적 노동시장정책 | 실업 시 소득지원(파산보상) | | 0.38(0.03) | 0.92(0.03) | 41.3(100.0) | 0.31(0.03) | 0.69(0.02) | 44.9(150.0) |
| | 조기퇴직 | | 0 | 0.09 | 0 | 0 | 0.05 | 0 |
| 소극적 노동시장 전체 | | | 0.38 | 1.01 | 37.6 | 0.31 | 0.74 | 41.9 |
| 전체 | | | 0.83 | 1.58 | 52.5 | 0.66 | 1.25 | 52.8 |

출처: 안중순(2021), “이행노동시장 관점에서의 한국 자영업 정책 분석 및 평가”, 「사회과학연구」, 봄 Vol. 52, No. 1, 69. 재인용. 참조.

그럼에도, 주로 민간노동력 시장의 활성화를 모색하는 ‘시장친화적 접근방안’과 노동시장에 미칠 파급효과 그리고 중앙과 지자체간 책임소재 등 거버넌스의 모호한 성격 등이 쟁점으로 거론된다. 이 가운데 특히, 우려되는 부분은 민간유료직업서비스사업의 활성화와 그 효과이다. 종전 공공 고용서비스 선진화방안³³⁾에 대한 정책 추진에도 불구하고 관련 고용서비스 체제가 여전히 미흡하거나 불충분한 여건에서, 최근에는 사업효과마저 정책에 들어간 상태³⁴⁾에서 이

31) 고용노동부(2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회(‘23.1.27) 보고 안건. 참조.

32) 우리나라는 ‘적극적 노동시장’제도 지출 비중이 GDP대비 0.66%(2016) 수준으로 OECD 주요국가 평균의 절반의 수준에 있다. 특히 고용서비스가 차지하는 비중은 0.04%내외에 불과하고 재정적, 인적 및 조직적 기반이 매우 취약한 상태다. 이행노동시장 관점에서 보면 이런 고용서비스 지출규모는 그 자체로 학업과, 채용, 취업과 돌봄 그리고 퇴직단계에 이르는 각각의 원활한 이행을 담보하기에 매우 부족한 실정이다. 고용서비스를 통한 고용효과가 큰 덴마크의 경우 고용서비스에 투자하는 재정만도 GDP대비 4~5%로 비교할 수 없는 수준에 있다. 결국 고용서비스에 대한 종합적인 투자와 지원 없이 ‘공급’전략에만 치중한 고용서비스제도의 개선 방안은 그 실현에 한계가 있을 수밖에 없다.

33) 일자리위원회·관계부처(2019), 공공 고용서비스 발전방안(‘19.6.4.), 제11차 일자리위원회 의결안건2. 참조.

34) 위 고용서비스 고도화방안 보고서에서도 그러한 최근 동향을 확인할 수 있다.

를 주로 민간고용서비스에 의존하여 활성화하고자 하는 것으로, 그 성과는 물론 노동시장 내 근로자 공급사업 전반에 미칠 파장에 대한 보다 정확한 대응방안 모색이 논의되어야 할 것이다. 이에 대해서는 다음 제4장과 제5장에서 상술하고자 한다.

3. 「고용보험법」상 ‘노무제공자’ 개념의 도입과 사각지대 해소 쟁점과 과제

고용안전망의 개선과 관련 1차적인 안전망이라 할 수 있는 고용보험제도에서 최근에 주목되는 변화는 크게 두 가지로 집약된다. 코로나19로 인한 고용위기와 고용안전망의 취약성과 함께 이를 극복하고자, 첫째, 「고용보험법」 적용범위를 순차적으로 확대하여 ‘예술인’(2020.6.9. 법률 제17429호)과 ‘노무제공자’(2021.1.5. 법률 제17859)를 그 적용대상자로 하게 되었다는 점이다. 무엇보다, 이 과정에서 노무제공자란 개념이 새롭게 도입된 것이다. 둘째, 중층적 고용안전망인 한국형 실업부조인 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(약칭: 구직자취업촉진법)의 제정이 이루어진 것이다.³⁵⁾ 특히 고용위기가 시 그리고 가속화하고 있는 디지털 경제시대에 들어와서 종전 「산업재해보상보험법」상 특례규정³⁶⁾에 의해 보호되고 있던 특수형태근로종사자와 유사한 형태의 개념이 고용보험법을 필두로 이를 확장한 노무제공자의 개념이 먼저 2021.1.5 「고용보험법」과 「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료징수법)상 법 개정을 통하여, 그리고 다시 2022.6.10에 「산업재해보상보험법」(이하 산재보험법) 일부 개정을 통하여 ‘순차적으로’ 도입 된 것이다. 이것은 실로 고용보험과 산재보험을 비롯한

35) 김근주(2021), 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제, 월간 노동리뷰, 특집호, 한국노동연구원, 9. 참조.

36) 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)는 “① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.<개정 2010. 1. 27., 2020. 5. 26.>

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것” 수급자로 정의하고 동 시행령 제125조(특수형태근로종사자의 범위 등) “법 제125조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람”이란 다음 각 호에 해당하는 사람을 말한다.” 하여 15개 업종 종사자를 열거해 산재보험을 적용해왔다. 고용보험법에 이어 2022.6.10. 산재보험법을 일부 개정하여 “2023.7.1.부터 산업재해보상보험의 **전속성 요건을 폐지**하고, **기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 “노무제공자”의 정의를 신설**하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 하며, 이로 인하여 새롭게 보험의 적용을 받는 사람들의 노무제공 특성에 맞는 보험 적용·징수 체계와 급여·보상 제도를 마련함으로써 산업재해보상보험을 통한 보호 범위를 보다 확대“하게 되었다.

사회보험제도가 전통적인 종속적 임금근로자를 중심으로 했던 기존 적용범위에서 변화하는 노동시장의 고용관계를 반영하며 기존 전속성이 강한 규정 등을 개정하여 '일하는 사람을 위한 고용보험' 또는 '취업자 고용보험'으로 확대되는 길이 열리게 된 것이다. 개정 고용보험법상 제2조는 기존 피보험자범위를 확장하여 근로자, 예술인, 노무제공자를 정의하게 되었고, 노무제공자 개념은 고용보험법 본문 제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) 및 관련 보험료징수법상 제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례)에 다음과 같이 정의되었다.

「고용보험법」

제5장의3 노무제공자인 피보험자에 대한 고용보험 특례 <신설 2021. 1. 5.>

제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

② 제1항에도 불구하고 노무제공자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정 2022. 12. 31.>

1. 65세 이후에 근로계약, 노무제공계약 또는 문화예술용역 관련 계약(65세 전부터 피보험자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 근로계약, 노무제공계약 또는 문화예술용역 관련 계약을 체결한 경우는 제외한다)을 체결하거나 자영업업을 개시하는 경우

2. 노무제공자 중 대통령령으로 정하는 소득 기준을 충족하지 못하는 경우. 다만, 노무제공자 중 계약의 기간이 1개월 미만인 사람(이하 “단기노무제공자”라 한다)은 제외한다.

3. 15세 미만인 경우. 다만, 15세 미만인 노무제공자로서 고용보험 가입을 원하는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용보험에 가입할 수 있다.

③ 삭제 <2022. 12. 31.>

④ 제1항에 따라 이 장을 적용하는 노무제공자와 그와 노무제공계약을 체결한 사업의 사업주(이하 “노무제공사업의 사업주”라 한다)는 고용산재보험료징수법에 따라 보험료를 부담하며, 그 보험관계의 성립·소멸 및 변경, 보험료의 산정·납부 및 징수에 필요한 사항은 고용산재보험료징수법에서 정하는 바에 따른다.

[본조신설 2021. 1. 5.]

「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료징수법)

제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례) ① 「고용보험법」 제77조의6에 따라 고용보험의 적용을 받는 노무제공자와 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업의 사업주(이하 “노무제공사업의 사업주”라 한다)는 당연히 고용보험의 보험가입자가 된다.

② 공단이 제16조의2제1항에 따라 매월 부과하는 노무제공자의 월별 보험료(고용보험료에 한정한다)는 월 보수액에 고용보험료율을 곱한 금액으로 한다. 이 경우 월 보수액의 산정방법, 적용기간 등은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.〈신설 2022. 6. 10., 2022. 12. 31.〉

③ 노무제공자의 보수액은 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득 및 같은 법 제21조에 따른 기타소득에서 대통령령으로 정하는 금품을 뺀 금액으로 한다. 다만, 노무제공특성에 따라 소득 확인이 어렵다고 대통령령으로 정하는 직종의 고용보험료 산정기초가 되는 보수액은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.〈개정 2022. 6. 10.〉

④ 제13조 및 제14조에도 불구하고 노무제공자와 노무제공사업의 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료 및 고용보험료율은 종사형태 등을 반영하여 「고용보험법」 제7조에 따른 고용보험위원회회의 심의를 거쳐 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 보험가입자의 고용보험료 평균액의 일정비율에 해당하는 금액을 고려하여 대통령령으로 고용보험료의 상한을 정할 수 있다.〈개정 2022. 6. 10.〉

⑤ 사업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노무제공자의 노무제공 내용, 월 보수액 등을 공단에 신고하여야 한다.〈신설 2022. 6. 10.〉

⑥ 노무제공사업의 사업주는 노무제공자가 부담하여야 하는 고용보험료와 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료를 납부하여야 한다. 이 경우 노무제공사업의 사업주는 노무제공자가 부담하여야 하는 고용보험료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 노무제공자의 보수에서 원천공제하여 납부할 수 있다.〈개정 2022. 6. 10.〉

⑦ 노무제공사업의 사업주는 제6항 후단에 따라 고용보험료에 해당하는 금액을 원천공제한 때에는 공제계산서를 노무제공자에게 발급하여야 한다.〈개정 2022. 6. 10.〉

⑧ 노무제공자의 고용보험관계 등에 관하여는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 각 해당 규정을 준용한다.〈개정 2022. 6. 10., 2022. 12. 31.〉

1. 노무제공자에 대한 고용보험관계의 성립·소멸에 관하여는 제5조제7항, 제6조제3항, 제7조제1호, 제10조(제2호는 제외한다), 제11조제1항(제2호는 제외한다) 및 제12조를 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “근로자, 노무제공자 또는 예술인”으로, “고용하지 아니하게 되었을 때”는 “고용하지 아니하게 되었거나 관련 계약이 종료되었을 때”로, “제5조제1항”은 “제1항”으로 본다.

2. 노무제공자에 대한 고용보험료의 산정·부과에 관하여는 제13조제1항제1호·제2항(같은

항 단서와 보험료의 분담비율은 제외한다)·제4항제2호(보험료의 분담비율은 제외한다), 제15조제1항, 제16조의2제1항, 제16조의4, 제16조의6부터 제16조의8까지, 제16조의9(제1항 후단은 제외한다), 제16조의11, 제16조의12 및 제18조제1항을 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로, “고용보험료율”은 “제48조의3제4항에 따른 보험료율”로 본다.

3. 노무제공자에 대한 고용보험료의 지원, 경감, 과납액의 충당과 반환, 고용보험료와 연체금의 징수·독촉 등에 관하여는 제21조, 제21조의2, 제22조의2(개산보험료에 관한 사항은 제외한다), 제23조(제1항제2호 중 개산보험료에 관한 사항 및 같은 항 제4호는 제외한다), 제25조(제16조의3, 제16조의6, 제16조의7, 제16조의9 및 제18조제1항에 관한 사항으로 한정한다), 제26조의2, 제27조, 제27조의2, 제27조의3, 제28조, 제28조의2부터 제28조의7까지, 제29조, 제29조의2, 제29조의3, 제30조, 제38조 및 제39조를 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로 본다.

4. 노무제공자에 대한 고용보험료 및 이 법에 따른 그 밖의 징수금에 관한 서류의 송달, 자료제공의 요청, 보고, 조사 등에 관하여는 제32조 및 제40조부터 제45조까지(제43조제2항은 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로 본다.

[본조신설 2021. 1. 5.]

한편, 2022.6.10. 제정되어 2023.7.1.부터 발효되는 산재법상 노무제공자에 대한 특례규정은 다음과 같이 규정되어 있다.

「산업재해보상보험법」

제3장의4 노무제공자에 대한 특례

제91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노무제공자”란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.

가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우

나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받은 경우

2. “플랫폼 종사자”란 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 노무제공자를 말한다.

3. “플랫폼 운영자”란 온라인 플랫폼을 이용하여 플랫폼 종사자의 노무제공을 중개 또는 알선하는 것을 업으로 하는 자를 말한다.

4. “플랫폼 이용 사업자”란 플랫폼 종사자로부터 노무를 제공받아 사업을 영위하는 자를 말한다. 다만, 플랫폼 운영자가 플랫폼 종사자의 노무를 직접 제공받아 사업을 영위하는 경우 플랫폼 운영자를 플랫폼 이용 사업자로 본다.

5. “보수”란 노무제공자가 이 법의 적용을 받는 사업에서 노무제공의 대가로 지급받은 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득 및 같은 법 제21조에 따른 기타소득에서 대통령령으로 정하는 금품을 뺀 금액을 말한다. 다만, 노무제공의 특성에 따라 소득확인이 어렵다고 대통령령으로 정하는 직종의 보수는 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.

6. “평균보수”란 이를 산정하여야 할 사유가 발생한 날이 속하는 달의 전전달 말일부터 이전 3개월 동안 노무제공자가 재해가 발생한 사업에서 지급받은 보수와 같은 기간 동안 해당 사업 외의 사업에서 지급받은 보수를 모두 합산한 금액을 해당 기간의 총 일수로 나눈 금액을 말한다. 다만, 노무제공의 특성에 따라 소득확인이 어렵거나 소득의 종류나 내용에 따라 평균보수를 산정하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.

이와 같은 고용보험법상(또는 산재보험법상) ‘노무제공자’의 개념은 고용보험 등 고용안전망의 확장에 있어 분명 진일보한 성격에도 불구하고 여러 가지 제약요건을 갖고 있다. 특히, 독일과 같이 통일적인 사회법전(Sozialgesetzbuch SGB)이 존재하는 일부 국가들에서처럼 사회보험 총칙상 가입자 또는 법 적용대상자 관련 통일적인 법적용체제를 갖추고 있거나, 이에 덧붙여 추가로 특성에 맞는 개별적인 특별법(예를 들어, 「예술가와 출판인에 대한 사회보험법」(Gesetz Über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten(약칭 Künstlersozialversicherungsgesetz, KSVG))이 별도 존재하여 그 대상자 각각의 특성에 맞는 고용보험 등 사회보험을 적용하는 방식이 아닌 우리의 법 체계상 이 개념의 확대는 실무적용상 여러 가지 적용방안의 지속적 개선이 필요한 실정이다. 기존 임금근로자를 기준으로 한 고용보험 및 산재보험 적용대상자에 대하여 보험료 징수법상 규정의 보완이 필요하다.³⁷⁾

첫째, 고용보험관계의 성립관련 문제로 보험사무의 효율성을 위해 고용보험법 제77조의7제2항은 “② 고용노동부장관은 노무제공자에 관한 보험사무의 효율적 처리를 위하여 노무제공플랫폼사업자에게 해당 노무제공플랫폼의 이용 및 보험관계의 확인에 필요한 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 노무제공플랫폼사업자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

1. 노무제공플랫폼이용계약의 개시일 또는 종료일
2. 노무제공사업의 사업주의 보험관계와 관련된 사항으로서 사업장의 명칭·주소 등 대통령

37) 박은정(2021), 예술인·노무제공자 고용보험법제 주요 내용과 평가, 노동법학, (79), 39-57. 참조. 이하 네 가지 논점은 동 논문의 주요 쟁점과 관련 법률 규정 등을 요약한 것임.

령으로 정하는 자료 또는 정보

3. 노무제공자의 피보험자격과 관련된 사항으로서 노무제공자의 이름·직종·보수 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보“로 규정하고 있다. 노무제공(플랫폼이용)계약이 중요한 근거가 되며 사업주의 협조와 위반시 처벌이 중요한 전제가 된다.

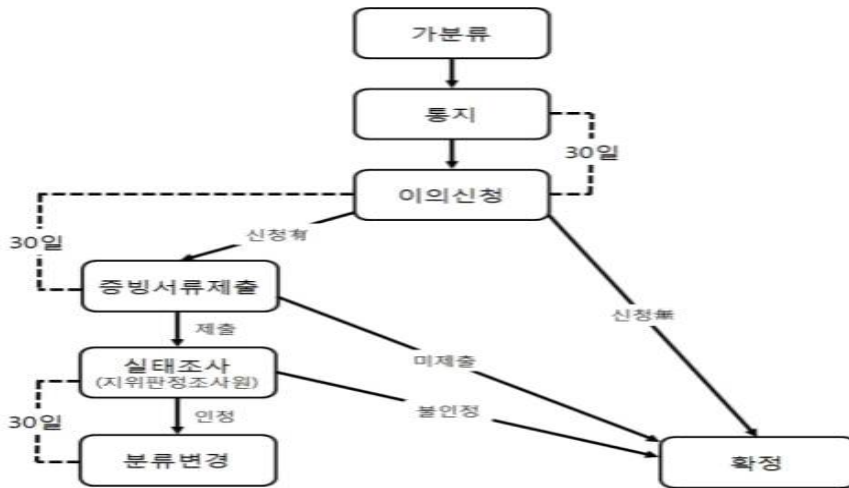
둘째, 피보험자자격의 이중취득이 이것이 인정되지 않고 있는 일반근로자와 달리 인정되고 있는데 이는 노무제공자의 계약형태상 특정 사업주에 대한 비전속성을 고려한 것이다. 그럼에도 이중취득으로 인한 실무상 복잡성으로 인하여 발생하는 문제점이 보수액이 많거나 또는 노무제공계약상 신계약을 우선하는 등으로 정비되고 있다. 셋째, 피보험단위기간과 관련 일반근로자의 경우 이직일 이전 18개월(기준기간) 동안 피보험단위기간이 180일 이상이 요구되나 노무제공자의 경우에는 이보다 넓은 이직일 이전 24개월 동안 피보험단위기간이 통산하여 12개월 이상일 것이 요구(「고용보험법」 제77조의8제1항제1호)되고 있으며, 고용보험법상 구직급여 수급자격 인정여부도 마지막에 이직한 사업을 기준으로 결정되고 있다(「고용보험법」 제43조 제3항). 넷째, 보험료산정 기준과 관련 근로자에 대해서는 고용보험료 상한액이 정해져 있지 않지만 노무제공자의 보수액은 소득세법상 사업소득 및 기타소득에서 소득세법 제12조제2호 또는 제5호에 해당하는 비과세소득 및 고용노동부장관이 정하여 고시하는 방법에 따라 산정한 필요경비를 제외한 금액으로 2023년 현재 노무제공자에 대한 고용보험료율은 14/1000이고 고용보험료 상한을 고용보험료가 부과되는 연도의 전전년도 보험가입자의 고용보험료 평균액의 10배 이내에서 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 정할 수 있도록 하고 있다(「보험료 징수법」 시행령 제56조의6제4항). 노무제공자의 경우(단기노무제공자 포함) 둘 이상의 노무제공계약을 체결한 경우 같은 기간에 해당하는 노무제공계약의 월보수액을 합산하여 그 합계액이 80만원 이상인 경우 사업주가 월별보험료를 산정하는 월의 전월에 지급된 보수 또는 보수액이 월 평균보수가 되어 보험료가 산정된다(「보험료징수법 시행령 제19조의3제3항제4호 및 제5호, 제4항). 이상의 논점들은 보험제도 실무상 지속적 보완이 필요한 사항들이라 할 수 있다.

그러나 여기에서 가장 중요한 점은 ‘노무제공자’ 개념의 도입에 따른 ‘피보험자 지위판단의 문제’이다. 현재는 관련 법 규정에 판단 근거규정이 모호한 실정이다. 행정기관이 사업주에 대한 피보험자격취득신고가 어떤 피보험자격을 기준으로 이루어지는지에 기초하여 피보험자격을 판단하지 아니하고, 고용보험제도 적용과 보험료 부과징수 등을 현행과 같이 시행령에 위임하여 이를 포괄적으로 ‘업종별’로 규정하는 방안을 취하고 있는데 이는 법적으로 시급한 개선이 요구되고 있다. 이런 방식이 고용보험에 이어 2023. 7월 시행에 들어간 산업재해보상보험법 개정안에서도 역시 동일한 방식으로 적용될 예정이어서 이에 대한 근본적인 검토가 필요하다.³⁸⁾ 즉 핵심사안을 여전히 ‘업종별’로 모범이 아닌 ‘시행령’에 위임하는 방안을 취하고 있어

보완이 필요한 실정이다. 이와 관련 박은정교수는 영국 사회보장기여금 및 급여에 관한 법률(Social Security Contributions and Benefits Act 1992)에 참고로 할 근거규정이 존재함을 소개하고 있다.³⁹⁾ 김근주박사역시 영국 사회보험 적용대상인 취업자(employed earner)와 자영업자(self-employed)를 구분하기 위하여 ‘세금 및 사회보험료 제1종 적용을 위한 고용상 지위확인에 대한 매뉴얼(Employment Status Manual for tax and Class1 NICs purpose: HMRC매뉴얼)’을 다음과 같이 소개하고 있다.⁴⁰⁾

-
- 38) 권오성교수는 「고용보험법」에 이어 「산업재해보상보험법」상 노무제공자개념의 도입에 대하여 기존 특수형태근로 종사자 개념에서 이른바 ‘적용제의 규정을 폐지’하는 한편, ‘노무제공자개념을 도입하여 전속성요건을 폐기’한 점은 긍정적으로 평가하나, 이것이 업종별로 종전과 동일한 방식으로 규정되는 것에 대해서 문제점을 크게 지적하지 아니하고 있는데 이 점은 아쉽다. 즉, 업종별로 규정이 계속되는 한 전속성요건 폐지의 의의는 다시 크게 제한될 수 있기 때문이다. 따라서 노무제공자가 누구인지에 대한 판별 절차규정의 모범상 규정보완이 필요하다. 권오성(2023), “산업재해보상보험의 보호 대상으로서의 ‘노무제공자’ 개념”, 「사회보장의 권리구제」, 2023년도 봄 공동학술대회(2023.5.12.) 발표문 자료집, 한국사회보장법학회·노동법연구소 해밀, 97-119. 참조.
- 39) 박은정, 동 논문 64. 참조. 같은 곳에서 박 교수는 아울러, 이탈리아의 ‘고용인증제’를 간략히 소개하고 있는데 지방 노동사무소, 노동부, 지방자치단체, 노동법 전임교수의 조력을 받을 수 있는 대학 및 대학재단, 노사단체, 노동전문가자문협회(The Professional Association of Labour Advisors) 등이 인증기관으로서 ‘임의절차’이기는 하나 노무제공계약의 종류에 대한 인증을 할 수 있는 절차가 존재한다고 한다. 동 논문 65. 참조. 한편, 김근주에 따르면 영국 HRMC는 2012년부터 일반업무 담당자 및 조사관외의 ‘**지위판정 조사원(Status Inspector)**’을 두고 이 업무를 담당하게 하고 있다고 한다. 김근주(2015), “영국의 직업소개업 규율”, 32, 강성태외 (2015), 「해의 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안」, 고용노동부 정책연구, 한양대학교 법학연구소, 33. 참조.
- 40) 동 매뉴얼은 사회보장에서 ‘기초보장’을 특징으로 하는 베버리지의 잘 알려진 ‘사회보험과 통합서비스(Social Insurance and Allied Services 1942)’에 관한 보고서에서 그가 사회보장관련 전체 인구를 근로연령대의 네 개의 주된 계층과 근로연령대 미만/이상 등 연령대를 기준으로 한 다른 두 개의 계층 등 모두 여섯 개 그룹으로 나누어, 제1군(**피고용인**), 제2군(사용자, 상인 그리고 모든 종류의 **자영업자** 등 다른 소득활동에 종사하는 자), 제3군(근로연령대 기혼여성인 **가정주부**), 제4군(소득활동에 종사하지 아니한 **근로연령대 비경제활동자**), 제5군(근로연령이하 **아동**), 제6군(근로연령이상 **노인**)으로 분류하고 있는데 여기서는 특히 제1군(피고용인), 제2군(자영업자) 두 그룹종사자 간 조세와 보험료 부담의 근간이 되는 종사상 지위의 판별 방식을 위한 것으로 보인다.

[표 4] HMRC(Her Majesty's Revenue and Customs) 매뉴얼의 노무제공자성 판단 구조



출처: 김근주(2015), “영국의 직업소개업 규율”, 32, 강성태외(2015), 「해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안」, 고용노동부 정책연구, 한양대학교 법학연구소. 33. 참조.

이와 병행하여 영국은 90년대 중반 이른바 ‘고용권법(Employment Right Act 1996)’을 제정하여 노동시장에서 엄밀한 노동법이 적용되는 ‘피고용인(employee)’과 구별되는 ‘worker’ 개념을 도입, 이들의 보호를 위하여 무엇보다 최저임금과 사회보험 적용 등을 하고 있는데⁴¹⁾, 이것은 우리의 ‘노무제공자’에 비유되는 개념이다.

독일역시 관련 규정이 사회법에 규정되어 있다. 독일 사회보험적용 대상에 대한 ‘취업(Beschäftigung)’과 ‘취업자(Beschäftigte)’에 대한 정의는 그간 많이 소개⁴²⁾되었지만, 보다 정확한 이해를 위하여 관련 법 규정 조문 전문을 다시 한번 있는 그대로 번역하여 소개하고자 한다.

41) 2021년 영국 대법원에서 내려진 Uber기사들에 대한 판결에서 이들이 자영업자가 아니라 플랫폼 사업자인 Uber가 제공하는 작업지시나 방법에 따라 노무를 제공하고 그 대가로 보수를 받는 이른바 ‘노무제공자(worker)’에 해당한다며, 이들에 최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)상 최저임금과 노동시간법 시행령(Working Time Regulations 1998)상 유급휴가부여 등을 적용토록 판결한 사례가 최근 노무제공자에 등 고용권법이 적용된 대표적인 사례의 하나라 할 수 있다. 프랑스 대법원은 2020. 4. 4. 우버에서 일하는 운전기사들이 고용계약을 체결한 근로자에 해당한다고 결정하였다. 심재진(2022), 우버 운전기사의 노무제공자성에 대한 영국 대법원 판결의 의미와 시사점, 서강법률논총 제12권 제1호, 47-90.; 윤애림(2022), “플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토”, 노동법학 제81호, 한국노동법학회, 266-269. 유사하게 입증책임을 사용자에 전환토록 한 이른바 ABC테스트 관련 미국사례에 대해서는 이다혜(2019), “미국 노동법상 디지털 플랫폼 종사자의 근로자성 판단-2018년 캘리포니아 대법원 Dynamex 판결을 중심으로”, 노동법학 제72호, 189-238. 참조. 지역적이기는 하나 ‘클라우드 워커’에 대해 최초로 근로자성을 인정한 독일연방노동법원의 사례와 주요 쟁점에 대해서는, 유성재(2021), “독일 연방노동법원의 클라우드워커 판결과 그 시사점”, 노동법논총 제52집, 425-451. 참조.

42) 이호근 (2015), 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로“ 산업노동연구 제21권 1호, 288-293. 참조.

사회법전(SGB) 제4권 - 사회보험에 관한 규정 - (1976년 12월 23일 법 제1조, BGBl. I, 3845)

§ 7 취업(Beschäftigung)

(1) 취업은 특히 고용 관계에서 독립적이지 않은 근로를 의미한다. 취업의 징표는 지시에 따라 일하고 고용주의 업무 조직에 통합되는 것이다.

(1a) 다음과 같은 경우 1개월 이상의 휴직 기간 동안에도 취업이 존재하는 것으로 간주한다.

1. 7b항에 따른 크레딧 잔액에 대한 보수는 휴직 기간 동안 지불해야 한다.
2. 휴직 기간 동안 지급해야 하는 월 급여가 급여를 수령한 직전 12개월 동안 지급해야 하는 급여에서 불합리하게 벗어나지 않는 경우.

최대 3개월의 휴직 기간 동안 근무일 또는 주간의 탄력적 구성 또는 운영 생산 및 근무 시간 주기의 보상에 관한 합의에 따라 임금을 지급해야 하는 경우 제1항이 준용된다. 휴직 기간과 함께 취업 관계가 시작되는 경우, 휴직 기간 동안 지급해야 하는 월 보수가 나중에 보수를 받을 업무 수행 기간에 지급해야 하는 보수를 부당하게 벗어날 수 없다는 단서와 함께 제1항 제2호를 적용한다. 계약 당시 예측할 수 없었던 고용관계의 조기 종료로 인해 나중에 보수를 지급받아야 할 업무 수행을 더 이상 할 수 없는 경우에도 휴직 기간 동안에는 보수를 지급할 의무가 존재한다. 계약 체결 시 계약 당사자는 소득 능력 감소로 인한 취업 종료, 노령 연금 청구 가능 연령 도달 또는 직원의 사망으로 인해 휴직 기간 동안 더 이상 크레딧 잔액을 사용할 수 없는 경우에만 다른 사용 목적에 대해 합의할 수 있다. 제1항부터 제4항은 크레딧 잔액이 양도된 직원에게는 적용되지 않는다. 2024년 12월 31일까지, 가입 지역에서 수행한 근로를 통해 적립된 크레딧 잔액은 별도로 기록되어야 하며, 가입 지역과 나머지 연방 지역에서 기여금 또는 혜택의 계산에 대해 다른 값이 규정되어 있는 경우, 크레딧 잔액이 적립된 연방 지역 부분에 적용되는 값이 결정적으로 작용한다.

(1b) 근로자가 탄력적 근로시간제에 동의할 수 있는 가능성은 해고 방지법 제1조 제2항 제1문의 의미 내에서 사용자의 고용 관계 해지를 정당화하는 사실로 간주되지 않는다.

(2) 사내 직업훈련의 틀 안에서 직업적 지식, 기술 또는 경험을 습득하는 것도 취업으로 간주된다.

(3) 보수를 받지 않는 고용은 보수를 받을 자격 없이 취업 관계가 지속되는 한 계속되는 것으로 간주되지만 1개월을 넘지 않아야 한다. 독일연금보험연맹에 이체된 크레딧 잔액에서 보수가 인출되는 경우에도 취업은 계속되는 것으로 간주된다. 질병급여, 상병급여, 간병급여, 전환급여, 간병지원급여, 출산급여, 육아급여, 부모급여를 받거나 육아휴직을 사용하거나 법을 규정에 따라 군 복무 또는 민간인 복무를 수행하는 경우에는 제1항이 적용되지 않는다. 제1항은 「간호사법」 제3조에 따른 휴직에 대해서도 적용하지 않는다.

(4) 고용주가 제284조 제1항에 따른 허가 없이 또는 체류법 제4조 제5항에 따른 영리취업 허가 없이 외국인을 고용(취업)한 경우, 3개월 동안은 보수를 목적으로 하는 취업관계가 존재한 것으로 추정한다.

여기에서 중요한 것은 독일 사회법전 제4권에 있는 사회보험을 적용하기 위한 자영업자와 사회보험가입 의무가 있는 취업자에 대한 정의와 함께 이들이 실제 누구인가가 당사자 간 그리고 사회보험료 징수와 납부 시에 다툼의 대상이 되었을 때 이를 판별할 절차적 규정이 매우 상세히 규정되어 있다는 점이다. 먼저, 스스로의 필요에 의해 근로하는 자영업자와 달리 전형적인 피고용인의 사실상 사용자의 지시권의 대상이며 작업장에 편입되어 있으면서 노무를 제공하는 관계에 있는 종사자에 대해 통상적인 전형적 종속적 임금노동자 지위에 있지 않다 하더라도 이를 ‘취업자’로 부르고 그에 대한 정의 규정을 두고 있음은 주지의 사실이다. 이 점은 우리 고용보험과 산재보험에 임금근로자와 구분되는 “노무제공자”라는 개념에 비유되는 개념이다. 단, 우리는 노무제공자를 정의하고 그 다음에 그러한 노무제공자가 누구인지를 판별하는 절차규정이 부재한 채 종래의 산재보험법상 특례규정 제125조에 의한 특수형태근로 종사자의 경우와 같이 이를 통째로 시행령 상에 임의(주로 판례에 의해 인정된 사례들 중심)로 선택된 ‘업종별’로 규정하고 있

다는 점이 비교된다. 그런 배경에서 김근주박사는 “다만, 현재의 적용범위 확대를 위한 고용보험 논의에서 이러한 노무제공자의 의미가 명확하게 드러나고 있지 않은 실정이다”고 평가한다.⁴³⁾

독일 사회법은 위에서 본 것처럼 근로자와 비교되는 사회보험을 적용할 보다 폭넓은 개념인 취업자개념에 대한 정의를 사회법전 제4권 7조에 두고 있다. 특히 동 규정에 바로 이어서 다음과 같이 취업자여부를 판별할 ‘절차적 규정’을 시행령에 위임하지 않고 동 모법상 주요 규정으로 두고 있다는 점을 주목하여야 한다.⁴⁴⁾ 사회보험 적용대상 여부에 대해 ‘독일연금보험연맹(Deutsche Rentenversicherung Bund)’에서 ‘지위확인절차(Verfahren zur Statusstellung)’ 판별기능을 수행⁴⁵⁾하도록 ‘모법(SGB IV § 7a Feststellung des Erwerbsstatus)’상에 명시적으로 상세히 규정하고 있는 것이다. 다음은 관련 원문 규정으로 우리의 사회보험 적용상 향후 이런 방식을 참조하여 자의적인 행정편의주의에 의해 결정되지 않도록, 관련 사회보장법적 절차규정을 구비토록 하여야 할 것이다. 이는 판례 외에 합리적 이유 없이 업종에 따라 적용대상이 달라지게 되어 발생하게 될 평등권 침해 등 위헌시비를 극복하는 동시에, 당사자간 분쟁가능성을 제한하여, 취업자를 합당하게 보호토록 하는 것으로 관련 법 규정의 개선이 필요하다.

§ 7a 취업상 지위 확인절차

- (1) 관련 당사자는 신청서 제출 시점에, 징수기관 또는 다른 보험 기관이 이미 취업에 대한 보험의무 여부 결정 절차를 개시하지 않은 한, 취업이 존재하는지 여부에 대한 판단을 서면 또는 전자 방식으로 독일연금보험연맹(Deutsche Rentenversicherung Bund)에 신청할 수 있다. 징수기관은 고용주의 통지(섹션 28a)에 따라 해당 취업자가 고용주의 배우자, 민사 파트너 또는 후손이거나 유한책임회사의 경영 파트너인 경우 1항에 따라 신청서를 제출해야 한다.
 - (2) 독일연금보험연맹은 개별 사건의 모든 상황을 종합적으로 평가하여 취업 또는 자영업 활동의 존재 여부를 결정한다. 합의된 활동이 제3자를 위해 수행되고, 수탁자가 제3자의 업무 조직에 통합되어 제3자의 지시를 받는다는 징후가 있는 경우, 제3자와의 취업관계 존재 여부도 결정한다. 제3자는 또한 제2항의 의미 내에서 징후가 있는 경우 제1항 1문에 따른 결정을 신청할 수 있다. 위탁 관계에 근거한 보험의무의 판단 시 다른 보험 기관은 독일연금보험연맹의 결정에 따라야 한다.
 - (3) 독일연금보험연맹은 결정에 필요한 정보 및 문서를 관련 당사자에게 서면 또는 전자적 방법으로 통지한다. 관련 당사자가 정보를 제공하고 서류를 제출할 수 있도록 합리적인 기한을 정해야 한다.
 - (4) 독일연금보험연맹은 관련 당사자에게 취하려는 결정을 통지하고, 결정 근거가 되는 사실을 명시하며, 관련 당사자에게 해당 결정에 대해 의견을 제시할 기회를 부여해야 한다. 독일연금보험연맹이 관련 당사자의 동시 신청에 응하는 경우 제1항은 적용되지 않는다.
 - (4a) 관련 당사자의 요청이 있는 경우, 독일연금보험연맹은 제2항에 따른 활동을 시작하기 전에 결정한다. 서면 계약 외에도 계약 이행의 의도된 상황을 기준으로 삼아야 한다. 활동 개시 후 1개월 이내에 서면 계약 또는 계약 이행 상황이 변경된 경우, 관련 당사자는 이를 즉시 통지해야 한다. 중대한 변경이 있는 경우 독일연금보험연맹은 제10장 제48조에 따라 결정을 취소해야 한다. 활동의 시작은 상황의 변경 날짜로 간주된다.
-

43) 김근주(2021), 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제, 18. 참조.

44) 김영미(2017), 사회법전 제7권 법정재해(Sozialgesetzbuch VII Gesetzliche Unfallversicherung).

https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=49232&AST_SEQ=69. 참조.

45) 김상호(2013), 독일 산재보험의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로, 한국사회정책, 제20집, 제3호, 179. 참조.

(4b) 독일연금보험연맹은 개별 사건에서 '취업상 지위(Erwerbsstatus)'를 결정하는 경우, 위탁자의 신청에 따라 동일한 위탁관계에 있는 수탁자의 취업상 지위에 대한 전문가 의견을 제시해야 한다. 위탁 관계는 합의된 활동의 성격과 수행 환경이 동일하고 통일된 위탁에 근거한 경우 동일하다. 전문가 의견서에는 활동의 유형, 활동의 근거가 되는 계약, 활동의 수행 상황 및 법적 효과가 명시되어야 한다. 동일한 위탁 관계가 체결되면, 위탁자는 전문가 의견서 사본을 수탁자에게 전달해야 한다. 수탁자도 같은 위탁자와의 동일한 위탁계약 관계에 대해서도 전문가 의견을 신청할 수 있다.

(4c) 독일연금보험연맹이 4b항에 따른 전문가 의견으로 자영업의 존재를 받아들였더라도, 1항에 따른 절차로 취업을 확인하거나 다른 보험 기관이 동일한 취업 관계에 대한 보험의무 설정 절차로 취업을 확인하는 경우, 이 취업에 기반으로 하는 의무 보험은 5항 1문 2호의 요건이 충족되는 경우에만 이 결정이 통보된 날에 발효된다. 다른 모든 측면에서는 제5항 제1문은 적용되지 않는다. 제1항은 전문가 의견을 받은 날로부터 2년 이내에 체결된 위탁 관계에만 적용된다. 독일연금보험연맹이 제1항에 따른 절차에 따라 취업을 결정하는 경우, 제5항 제1문 2호의 요건이 충족되는지 여부도 함께 결정해야 한다.

5) 활동 개시 후 1개월 이내에 취업상 지위확인 결정 신청서를 제출하고 독일연금보험연맹이 취업을 결정할 경우, 다음과 같은 경우 결정 통지일을 취업 개시일로 간주한다.

1. 동의하고

2. 취업 개시와 결정 사이의 기간 동안 질병의 재정적 위험 및 노후 대비를 위한 보험에 가입했으며, 이는 본질적으로 법정 건강 보험 및 법정 연금 보험의 혜택에 해당한다.

독일연금보험연맹은 취업 관계에 진입한 것으로 간주되는 날짜를 결정합니다. 총 사회보험 부담금은 취업이 존재한다는 결정에 이의를 제기할 수 없게 된 시점에만 납부해야 한다.

(6) 제2항 및 제4a항에 따른 결정에 대한 이의 제기 및 소송은 효력을 정지한다. 이의신청 절차에서 당사자는 이의신청을 입증한 후 구술심리를 신청할 수 있으며, 구술심리는 상대방과 함께 진행되어야 한다. 사회법원법 제88조 제1항을 준용하여 결정에 대한 소송은 3개월이 경과한 후에 제기할 수 있다.

(7) 제2항 제2문 및 제3문, 제4a항부터 제4c항까지, 제6항 제2문은 2027년 6월 30일을 끝으로 적용이 중단된다. 독일연금보험연맹은 제2항 제2호 및 제3호, 제4항 제2호부터 제4c호까지 및 제6항 제2호의 적용에 관한 경험을 바탕으로 2025년 12월 31일까지 연방 노동사회부에 보고서를 제출해야 한다.

독일연금보험연맹의 취업자에 대한 이러한 지위확인절차에 따른 판단이 이루어지고 있다. 베를린 독일연금보험연맹 본부에 있는 '지위확인소(Clearingstelle)'⁴⁶⁾에 제출하여야 하는 신청서(양식: Antrag auf Feststellung des Erwerbsstatus, VOO27)는 모두 9장으로 구성되어 있으며 다음과 같은 18가지 설문사항에 답하도록 되어있다. 1. 수탁자 정보, 2. 위탁자에 대한 정보, 3.

46) 동 기구는 1999년 입법에 의하여 도입되었다. 그 기능에 대하여 그 간 동일기구에 의해 상이한 결정이 나오는 경우 등 법적 안정성 등과 관련 몇 가지(다섯 가지) 비판이 없지 않았다. 2022년 4월 1일부터는 중전 사회보험의 모든 부문 적용을 위한 판단에서 '취업자'인지 또는 '자영업자'인지 '취업상의 지위(Erwerbsstatus)'만을 신속하고, 단순하게 판단하도록 그 기능과 역할이 변경되었다. "Sie ist die Entscheidungsstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund für die Frage, ob jemand als abhängig Beschäftigter oder als Selbstständiger einzustufen ist. Auf Antrag der Betroffenen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Auftraggeber, Auftragnehmer) stellt sie den Status, also die Arbeitnehmereigenschaft oder die Selbstständigkeit, fest und entscheidet über die Versicherungspflicht der Beschäftigten (§ 7a SGB IV). Die Entscheidung ist rechtsverbindlich." (이 기관은 누군가를 직원으로 분류할지 자영업자로 분류할지 여부를 결정하는 독일연금보험연맹의 의사결정 기관입니다. 관련 당사자(고용주, 근로자, 위탁자, 수탁자)의 요청에 따라 지위, 취업자인지 자영업자인지를 결정하고 의무보험 가입 대상인지 여부를 결정합니다(§ 7a SGB IV). 이 결정은 법적 구속력이 있습니다)" 동 기구설명 참조. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/C/clearingstelle.html\(2023.5.14.확인\)](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/C/clearingstelle.html(2023.5.14.확인))

위탁 관계에 대한 정보, 4. 가족 관계에 대한 정보, 5. 회사 참여, 6. 이전 고용 세부 정보, 7. 제3자 참여에 대한 정보(삼각 관계), 8. 추가 절차에 대한 정보, 9. 동일한 위탁 관계에 있는 취업상 지위 상태에 대한 전문가 의견, 10. 신청자 세부 정보, 11. 수탁자의 건강 보험 관계에 대한 세부 정보, 12. 기업 참여 및 회원에 대한 정보, 13. 업무수행에 대한 정보, 14. 위탁자의 정보, 15. 문서접근, 16. 수탁자 선언, 17. 위탁자 선언, 18. 첨부서류 등.⁴⁷⁾

우리의 새로 도입된 ‘노무제공자’의 개념이 독일 사회법상의 이러한 ‘취업자’개념의 범위와 어떻게 비교될 수 있는가가 중요한 판단 근거가 될 것이다. 독일 사회법상 취업자의 개념은 독일 노동법원법상 존재하는 개별법상 근로자개념⁴⁸⁾과, 집단법적인 단체협상법상 유사근로자개념⁴⁹⁾과 함께, 사회보험을 적용하는 중요한 준거기준이다. 아무튼 그 종사상 지위에 따라 사회보험을 적용하고자 한다면, 그에 대한 명확한 법적 지위 규정과 함께 이를 행정적으로 판별할 절차를 병행적으로 규정하여야 할 필요성이 있음을 동 독일의 입법례에서 참고할 수 있다.

4. 고용서비스 ‘선진화’에서 ‘고도화’로 정책 전환의 쟁점과 과제

정부는 2023.1.27. 국정과제의 하나인 고용서비스 고도화에 관한 주요 정책내용을 발표하고 관련 법·제도 개선방안의 추진계획을 발표하였다.⁵⁰⁾ 그간의 공공고용서비스(PES) 체제의 현황과 실태⁵¹⁾조사결과 고용부문에서 공공고용서비스가 장기간 추구해 온 주요 정책과제이나 그

47) https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Formulare/DE/_pdf/V0027.html. 참조(2023.5.14.확인)

48) **Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG). § 5 Begriff des Arbeitnehmers** (1) Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte sowie die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Als Arbeitnehmer gelten auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten (§ 1 des Heimarbeitsgesetzes vom 14. März 1951 - Bundesgesetzbl. I S. 191 -) sowie sonstige Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind. Als Arbeitnehmer gelten nicht in Betrieben einer juristischen Person oder einer Personengesamtheit Personen, die kraft Gesetzes, Satzung oder Gesellschaftsvertrags allein oder als Mitglieder des Vertretungsorgans zur Vertretung der juristischen Person oder der Personengesamtheit berufen sind. 원문 참조.

49) **Tarifvertragsgesetz (TVG) § 12a Arbeitnehmerähnliche Personen** (1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten entsprechend 1. für Personen, die wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einem Arbeitnehmer sozial schutzbedürftig sind (arbeitnehmerähnliche Personen), wenn sie auf Grund von Dienst- oder Werkverträgen für andere Personen tätig sind, die geschuldeten Leistungen persönlich und im wesentlichen ohne Mitarbeit von Arbeitnehmern erbringen und a) überwiegend für eine Person tätig sind oder b) ihnen von einer Person im Durchschnitt mehr als die Hälfte des Entgelts zusteht, das ihnen für ihre Erwerbstätigkeit insgesamt zusteht; ist dies nicht voraussehbar, so sind für die Berechnung, soweit im Tarifvertrag nichts anderes vereinbart ist, jeweils die letzten sechs Monate, bei kürzerer Dauer der Tätigkeit dieser Zeitraum, maßgebend. 참조.

50) 고용노동부(2023), **고용서비스 고도화 방안**, 고용정책심의회(‘23.1.27) 보고 안건 참조.

기능과 역할이 기대에 부응하지 못하며 여러 가지 한계를 야기하고 있는 가운데, 주요 국정과제로 그 '고도화' 전략을 추구하고자 하고 있다. 그 내용과 향후 관련 주요 법·제도 개편의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

고용서비스 고도화란 고용복지센터 본연의 취업·채용 서비스의 적극적 역할을 강화하고자 하며 복지·실업급여 수급자 등 취약계층의 노동시장 진입을 촉진하는 전형적인 적극적노동시장정책(ALMP) 강화를 뜻한다. 고용서비스는 구직자의 역량을 강화하고, 기업의 성장을 지원하며 기업의 인력난을 적극적으로 해소하는데 기여하는 것이다. 현재 전국적으로 운영 중인 공공 고용서비스는 132개 고용센터(102개는 고용복지센터로 운영 중)⁵²로 주된 업무는 취업 지원, 기업 채용지원, 직업훈련 및 각종 급여 연계 등을 통해 구직자에게는 일자리를 찾아주고, 기업에는 인재를 연결하며, 국가적으로는 인적자원의 효율적 자원의 활용을 지원하는 것이다.

[표 5] 고용센터 구성 및 운영 체제



출처: 고용노동부 홈페이지 <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list1.do>

51) 일자리위원회·관계부처(2019), **공공 고용서비스 발전방안**(‘19.6.4.), 제11차 일자리위원회 의결안건2. 참조. 종전 2019년 동 공공 고용서비스 발전 방안에서는 개인별 특성에 맞는 통합 고용서비스 제공 기능 미흡, 양질의 일자리 발굴·매칭 기능 미흡, 공공 고용서비스의 접근성·편의성 부족, 고용서비스 종사자 전문성 부족 등을 문제점으로 지적한 후, 그 대책방안으로 개인별 맞춤형 고용서비스 강화, 구인기업이 적합한 인재를 신속히 채용할 수 있도록 지원방안 강구, 가까운 곳에서 더 편리하게 서비스를 이용할 수 있도록 시스템 변화, 전문화된 양질의 고용서비스 제공 등을 대책방안으로 하여 그 이행방안을 강구하고 업종·직종별 전문 고용서비스 강화와 생애주기별 전체 국민에게 전문화된 고용서비스 제공시스템 구축 방안 등을 추가 과제로 논의한 바 있으며, 이제 이것이 2023년 현재 고용서비스 '고도화'방안으로 이어지고 있는 것이다. 고도화 방안에서는 '고용서비스 고도화방안'이란 포괄적인 표현 속에 기존 공공 고용서비스의 혁신방안 외에, 민간 고용서비스 등 민관협력방안의 강조 및 특히 민간유료직업소개업의 확충 등을 통한 고용서비스를 제안하고 있는 점에 차이가 있다.

52) 여기에는 고용센터, 고용복지 플러스센터 및 출장소 등이 있다.

새로운 고용서비스 고도화 정책방향의 핵심은 기존 급여지원 중심에서 노동시장 진입을 위한 직업지도, 직업 알선·중개 등 직업소개, 취업과 채용 등 구인·구직서비스 등 서비스 강화에 역량을 집중하겠다는 것이다. OECD 각국은 지난 2~30년 동안 고용안전망과 관련 주요 개혁방향 관련 직접일자리 사업은 최소화하고, 고용서비스 기능과 역할의 강화 및 다원화에 주력하고 있다.⁵³⁾ 우리나라의 경우 특히 최근 코로나상황에서 정반대로 전체 지출 중 고용서비스(0.05)가 직접일자리(0.15) 1/3수준에 미치지 못하고 있는 실정이며, 고용서비스를 강화하고자 하는 것으로 먼저 상담·컨설팅을 기초로 한 구직자와 기업간 맞춤형 지원을 핵심으로 하여 현재 구직자·기업 도약보장 패키지 사업을 시범사업으로 추진하고 있다.⁵⁴⁾

고용서비스 고도화방안은 '4대 부문 12대 실천과제'로 나누어 추진되는 데, 이는 다음과 같다. 첫째, 취약계층 노동시장 진입 촉진을 위한 서비스 강화방안이다.

이는 실업급여 수급자에게 구직의무를 부여하고, 상담사 개입 강화 등을 활성화(Activation) 하는 것이다. 이를 통해 현재 163만 명에 달하는 다양한 형태의 실업급여 수급자⁵⁵⁾ 등 취업지원 서비스 대상자의 근로의욕과 재취업 유인 등 취업 촉진 기능을 강화하여 특히, 반복수급자에 대한 구직급여 감액과 대기기간 연장 등 고용보험법과 징수법 개정이 추진되고, 이력서 반복제출과 같은 형식적 구직활동, 면접 불참(노쇼), 취업 거부시 구직급여 부지급 등 실질적인 제재 조치가 강화된다. 아울러, 구직급여 기여 기간, 지급수준, 지급 기간·방법개선 등 실업급여 실태조사를 실시하고 수급자의 도덕적 해이를 최소화한다.

고용·복지 연계 활성화와 관련해서는 근로빈곤층의 고용복지 연계 활성화를 위해 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)을 중심으로 지자체와의 협업을 강화한다. 신용회복지원, 은둔청년지원사업 등 지자체 복지사업 참여자 중 취업희망자 선제적 발굴, 구직자취업촉진제도를 통해 취업지원·훈련·일경험 등의 서비스로 연계를 강화한다는 것이다. 그러나 구직자취업촉진제도는 고용보험 외에 부가적인 고용안전망으로 처음 도입되어 2021년부터 이제 막 운용되기 시작한 한국형 실업부조로서, 그 운영현황을 감안하면 동 제도 운용 방안의 효과에 대한 논란이 예상된다. 특히, 대상인원이나 지출총액마저 기재부에서 간접관리⁵⁶⁾하고 있는 실정에서, 구직자에 대한 충분한 지원 조치보다는 '수급요건 강화에 방점'이

53) 최근 연구보고서로 Langenbacher K.·Vodopivec M.(2022), Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 267. 참조.

54) 고용정책심의회 전계 보고서 참조.

55) 통계청 2023년 5월 현재 실업자 수는 800,000명(2.8%)이며, 그 중 고용보험법상 수급요건을 충족하여 실제 실업급여 수급자는 690,000여명으로 집계되고 있다.

56) 종전 취업성공패키지가 고용 '정책사업'으로 운용되었다면, 구직자취업촉진제도는 법정요건을 충족하면 수급이 권리로서 인정된다는 점에서 사회적 권리성이 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 두 가지 유형별 수급자의 '수'나 '지출총량'의 한도가 예산부처의 관리 하에서 운용되며, 무엇보다 수급기간이 6개월로 동 제도는

있는 것으로 보인다. 이것은 구직자취업촉진제도에 참여하는 조건부 수급자에 대해서는 매월 2회 이상 구직활동 이행상황(방문-유선), 대면상담을 통한 구직의사 중간 점검 등 취업활동에 대한 개입의 강도를 높이려 한다는 면에서도 엇볼 수 있다. 동시에, 조건부 수급자에 대해 취업 활동계획 수립 후 3개월 이내 취업시 50만원 1회 지원 등 조기취업성공수당 신설 등 취약계층의 근로의욕 고취는 전형적 적극화 조치라 할 수 있는데, 이를 위하여 전국 고용센터에 취약계층 전담자, 취업알선전담팀 등을 운영하고 간헐적으로 운영되던 사례관리협의체를 정례화하고자 하고 주요 지자체와 고용-복지 연계 서비스 강화를 위한 업무협약(MOU)을 체결하여 우수 모델을 창출하고, 이를 주요 지자체로 단계적으로 확산하고, 고용·복지 전달체계 고도화를 위하여 고용서비스 통합네트워크를 신설하여, 고용센터·지자체·새일센터 등 지역내 취업지원 기관 등과의 협업을 강조하고 있다.⁵⁷⁾ 현재 담당자들이 One-Stop Service를 지향하며 고용노동센터 직원과 지자체 및 관련 기관(보건복지부, 여가부, 국방부, 보훈처 등)에서 고용(복지)센터에 파견 나와 합류하여 운영되고 있는 체제임에도 통합서비스제공에 다양한 문제점이 제기되고 있다.

[표 6] 중앙부처 및 지자체의 주요 공공고용서비스기관

| 중앙부처, 지자체 단위 | 서비스제공기관 |
|--------------|---|
| 고용노동부 | 고용센터, 노사발전재단 전직지원센터 |
| 여성가족부 | 여성새로일하기센터, 다문화가족지원센터, 여대생커리어개발센터 등 |
| 보건복지부 | 지역자활센터(지자체), 일자리원스톱센터, 한국노인인력개발원, 대한노인회 취업센터, 한국장애인 개발원 등 |
| 통일부 | 하나센터(북한이탈주민 지역적응센터) |
| 국방부 | 국방취업지원센터 |
| 국가보훈처 | 제대군인취업지원센터 |
| 광역자치단체 | 서울시일자리플러스센터, 경기도일자리센터 등 |
| 기초자치단체 | 일자리센터 혹은 주민자치센터의 취업알선창구 |

출처: 허재준·안상훈외(2012), “고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안”, 한국노동연구원, 324. 참조.

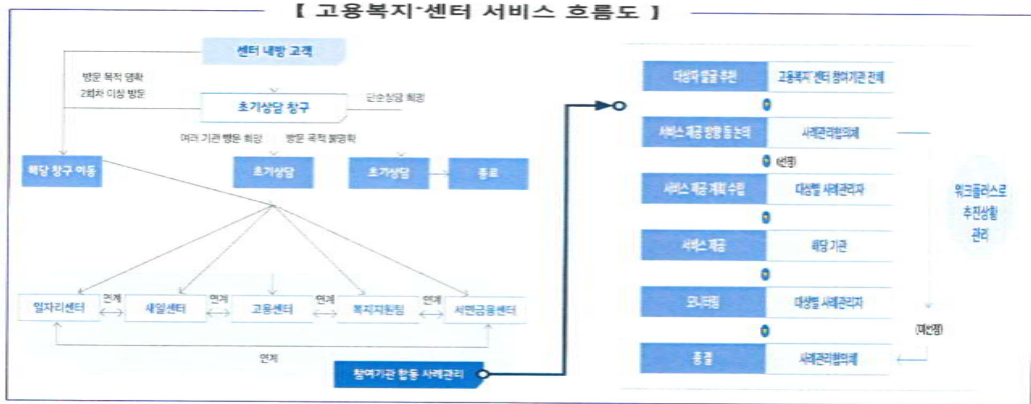
실제 고용서비스보다는 본인들이 원 기관에서 하는 고유 업무에 병행하여 고용서비스 업무를 추가적으로 이행하고 있는 상황에서 기관내, 기관간 업무의 통합, 유기적 연계 및 전산망의 공유 등 네트워크화는 여전히 제한적인 실정이다. 이런 점은 공공고용서비스를 중앙, 중앙부처

충분한 구직자기초보장으로서의 본질적 기능과는 거리가 있다고 할 수 있다.
57) 허재준, 안상훈 외 (2012), 고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 참조.

간 그리고 지자체와 협업으로 수행하고자 하는 대부분의 나라들이 공통적으로 겪고 있는 거버넌스의 핵심적 문제이다.⁵⁸⁾ 현재에도 협업능력 제고에 구조적 한계를 드러내고 있는 고용복지센터가 코로나위기 이후에 오히려 역설적으로 이 협업기구의 상담 실적이 줄어들고 있는 추세에 있는데 이런 실태와 달리 고도화 방안의 구상처럼 새로운 거버넌스로 통합네트워크를 신설하여 고용센터·지자체·새일센터 등 지역내 취업지원 기관 등과 기존과 다른 질적으로 제고된 협업강화가 실현될 수 있을지 주목되고 있다. 고도화방안에 따르면, 고용복지센터의 장점을 극대화하여 기관 참여를 기존 1~2명에서 확대하여 진입상담기능 강화, 심층상담실 구축, 집단 프로그램실 등 상담에 집중할 수 있는 환경을 조성하고, 인공지능(AI) 면접, 디지털 취약계층을 위한 워크넷 활용 강의 등 취업지원환경을 개선하여, 육아·돌봄·복지·주거 등 취약계층의 취업을 가로막는 요인에 대한 면밀한 진단과 해소를 지원한다는 것이다. 이를 위하여 관심있는 지자체와 협업하여 지역 수요, 주민 편의성 제고 등을 고려하여 운영 지역을 선정한다는 계획이다.

58) 영국, 독일, 덴마크 및 네덜란드 등 주요 국가에서도 고용서비스 관련 행정조직의 개편과 조직의 통합 및 그 유기적 운영은 주요 쟁점이 되었다. 김승택, 노상현, Finn D.(2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나? 47-138 참조, 가장 극적인 사례가 독일에서 2000년부터 설치되어 운용되어 온 고용사무소와 지방자치단체의 협업기구인 ARGE(작업공동체: Arbeitsgemeinschaft SGB II)에 대한 위헌 논쟁에서 확인할 수 있다. 독일연방고용기구(Bundesagentur für Arbeit, BA)는 시군 등 기초 자자체에 대하여 시범적으로 고용기구의 업무를 위탁받도록 독려하여 69개의 지방자치단체에 대해 이를 허가하였으나 2007년 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht, BVerfG)가 연방과 지방자치단체의 협업형태의 행정기구를 위헌으로 판결하였고, 이에 따라 결국 개헌을 통하여 연방과 지방정부의 혼합체인 'Job Center'에 대한 법률이 2010년에 제정되어 2011년부터 공식적인 명칭으로 사용되었다. 2012년에는 41개의 지방자치단체가 선택적 지방자치단체로 추가 허가되어 오늘에 이르고 있다. 정연택, "고용보험제도 및 고용정책", 정연택외 (2018), 「독일의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원/나남, 352. 주석 28) 참조, 덴마크에서도 2007년 노동시장기구에 대한 대대적인 구조개편이 이루어졌는데, 필자가 2009년 방문했던 코펜하겐의 Job Center에서도 행정개혁을 통한 조직개편과 분권화된 공공부문 기능을 강화하고자 사회복지급여를 담당하는 지자체의 통합서비스 기구인 동 Job Center 유사한 조직적 융합의 문제가 있음을 담당자와의 면담을 통해 확인할 수 있었다. 이호근외 (2009), 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - '고용안정성(Employment Security)' 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로 -, 한국노동연구원, 38-45 참조.

[표 기] 고용·복지센터 사례관리 개선방안 흐름도



출처: 고용노동부(2023), “사례관리협의체 운영강화 방안안내”, 고용서비스정책과 공문 내부자료(2023.4.20.). 4. 참조

다음으로 전생애 경력설계·역량 강화 지원방안이 추진된다. 기존에 ‘근로자’의 직업능력 개발에 치중하였다면, 「국민 평생 직업능력 개발법」 제정 이후 국민 누구나 노동시장 생애 단계에 따라 경력을 설계하고 직업훈련, 취업지원 서비스 등을 통해 더 나은 일자리로 도약할 수 있도록 1:1 심층상담 제공, 직업심리검사, 직업역량 진단 등을 토대로 경력개발 로드맵 수립·지원 직업훈련, 신속취업지원, 이력서컨설팅이나 인공지능(AI) 기반 경력진단 도구인 Job Care시스템을 고도화하여 청년·중장년·여성 등에 대한 상담프로그램 등을 확충한다는 계획이다. 변화하는 고용환경을 반영한 정책방향에 해당하는 것으로 그 구체적 정책실현이 주목된다.

둘째, 기업의 인력난을 해소하고 혁신 성장 지원을 목표로 하고 있다. 이것은 현재 고용센터의 업무가 구직자 중심으로 설계되어 있고 고용센터의 기업지원과는 고용장려금 등 지급업무 중심으로 이루어지고 있는데 이를 변화시켜 고용센터의 산업·기업 지원 기능을 대폭 강화한다는 계획이다.

산업에 대한 국가지원 강화. 국가중요산업에 대해 고용센터에 (초)광역단위 전담 지원체계를 두고, 빈일자리, 훈련종료자 등 인력수급 예측 및 모니터링을 강화하고, 전국 광역단위 구직자 풀을 통한 선제적 인재매칭 등을 밀착 지원하는데, 구체적으로 반도체·조선 2개 업종을 시작으로 정보기술(IT), 바이오 등으로 단계적으로 확산하고, 워크넷에 산업별 온라인 지원관을 신설하고, 「직업안정법」상 산업에 대한 지원 근거 마련 등 적극적인 기업친화적 고용서비스정책 추진을 예고하고 있다.

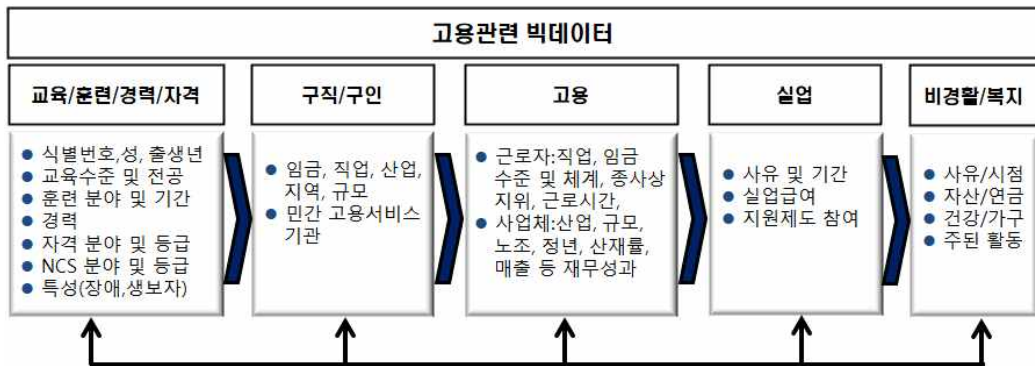
인력난 고용위기 상황 등에 기민하게 대응. 경기상황에 따른 일시적 구인난 업종에 대해 고용노동부 본부-지방 센터 간 고용동향 점검회의를 상시화하고, 조선업 등 6개와 뿌리산업 11개, 서비스업 48개처럼 인력난을 겪는 업종은 전국에 즉시 신속지원팀을 구성해 인력 매칭, 채

용대행 서비스 등을 지원한다고 한다.

기업 맞춤형 패키지 서비스 강화와 관련 산업단지 등 찾아가는 서비스로 지원이 필요한 기업 선제적 발굴, 근로여건 개선, 핵심인재양성, 인지도 제고, 신속인력매칭 서비스 등 기업의 애로유형에 따른 집중적인 서비스 제공과 이를 위해 현재 시범운영중인 기업 도약보장 패키지 사업을 전국 48개 고용센터로 확대하고 근로여건개선을 위한 산업안전 컨설팅 등의 체계적 연계를 하겠다고 한다. 종전 구직자 중심의 전형적 고용서비스와 달리, 기업대상 지원방향을 강조하고 있음이 크게 비교된다.

셋째, 고용센터를 고용서비스 전문기관으로 거듭나게 한다. 이 업무가 가장 전형적인 고용 서비스에 해당한다고 할 수 있다. 이를 위하여 현재 오프라인 중심의 전달체계를 개선하고, 구직자 상담 경험이 부족한 신규직원, 행정관리 업무가 많아 상담에 부담이 되고 있는 고참직원들의 업무개선을 통하여 상담서비스의 전문성을 강화한다. 디지털 기반 업무 효율화를 추진하고, 「(가칭) 고용24」를 신설 각종 취업지원서비스, 직업훈련, 지원금 등을 한 곳에서 신청처리할 수 있도록 하고, 인공지능(AI), 빅데이터 기반 챗봇 서비스, 일자리 자동추천 서비스를 지속적으로 고도화하여 국민 편의성을 높여나간다. 특히 단순업무 자동화외에 온라인 기반의 비대면 상담서비스도 지속확충한다고 하는데 화상상담 시스템을 통해 비대면 상담서비스 제공, 온라인 고용센터 전문상담원 1:1 매칭, 챗봇으로 해결할 수 없는 상담 등 심층적인 취업지원서비스를 메신저, 채팅 등으로 제공할 예정이라고 고도화 방안은 설명하고 있다.

[표 8] 고용관련 빅데이터 구축체계



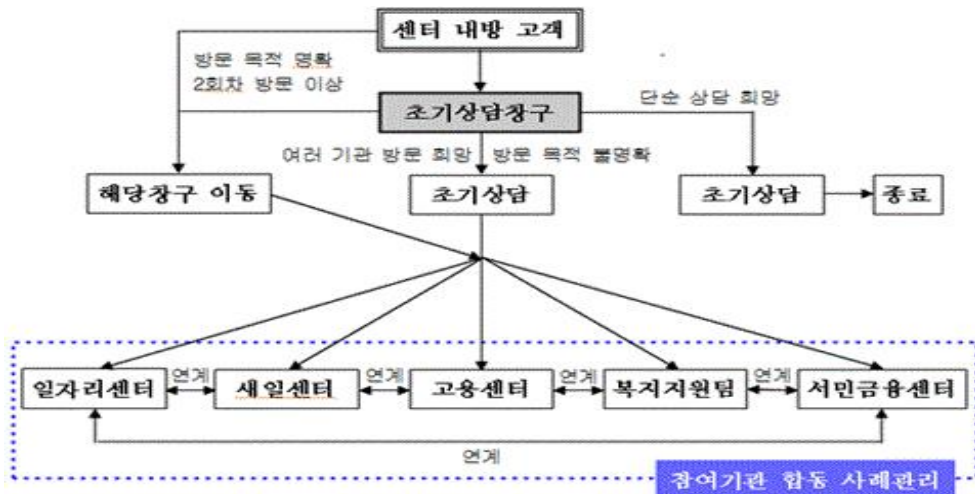
출처: 최기성(2021), "고용관련 빅데이터 구축 전략 및 활용방안 연구", 「한국콘텐츠학회논문지」 Vol. 21. No.9, 195.

실제로 직업상담은 그러한 상담기능의 다원화와 업무효율화, 디지털을 통한 간접기능의 강화에 기여할 수 있을 것으로는 예상된다. 그러나 상담서비스가 무엇보다 수급자의 구체적인 수요에 기반한 수급자와 상담자간 신뢰에 기반한 심층상담과 질적인 소통이 핵심적이라는 점에

서 이러한 ‘기능적’ 고도화 방안이 실질적인 고용서비스의 질적제고에 얼마나 기여할 수 있을지는 다른 문제라 하겠다. 특히, 상담을 위한 고용보험 DB의 자료를 활용하는 데에도 다음과 같은 한계점이 지적되고 있는 실정이다.

“첫째, 노동시장 관련 가치정보를 생산하는데 필요한 DB들의 부재. 고용보험 DB에서 피보험자 학력 수준 및 전공 DB의 부재를 들 수 있다. 두 번째, 시간변동(time-varying) DB들에 대한 최신화가 이뤄지지 않는다는 점으로 고용보험 DB의 직업 정보가 최신화되지 않는다. 세 번째, 생성 DB에 대한 사전(또는 사후) 검증절차 미흡으로 자료 신뢰도를 확신하기 어렵다. 예를 들면, 워크넷에 구인기업 및 구직자가 직접 입력한 DB가 여기에 해당된다. 네 번째는 DB 생성 및 구축 업무 담당자와 이를 활용하는 담당자간의 업무 연계의 부족으로 DB에 대한 접근과 사용에 제약(organizational silos effect)이 따른다. 다섯 번째, 고용관련 DB간 연계를 통한 가치정보의 생산이 어렵다. 현재 고용 영역 DB들은 개인 또는 사업체 단위에서 개체를 고유하게 식별할 수 있는 고유식별정보(개인=주민등록번호 또는 DW고객번호, 사업체=사업장관리번호 또는 사업자등록번호)를 모든 DB들이 포함하고 있어, 연계를 위한 수단은 확보된 상태이다. 하지만, 고용영역 DB와 관련영역 DB간의 연계를 위해서는 개인정보보호법 시행령에 명시된 고유식별정보의 처리가 가능한가에 관한 법률적 검토와 해당 DB를 구축·운영하는 부서 또는 기관의 협조가 필요하다. 이는 많은 시간과 예산을 고용관련 DB간 연계 작업에 투입하여도 연계를 통한 가치정보의 생산을 보장받기 어렵다.”고 지적된다.⁵⁹⁾

[표 9] 고용센터 상담서비스 운영체계



출처: 고용노동부 홈페이지 <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list1.do>. 참조

59) 최기성(2021), “고용관련 빅데이터 구축 전략 및 활용방안 연구”, 『한국콘텐츠학회논문지』 Vol. 21. No.9, 188. 참조.

상담인력 재교육 강화와 관련 고도화방안은 한국고용노동교육원의 최신 상담기법, 기업구직자 진단·컨설팅 기법 등 총 6개의 상담서비스 특화한 교육과정 신설과 일선현장의 실제 사례 해결 프로젝트형 교육, 4개월 이상의 현장형 장기교육 등을 설계하여 인재양성을 지원하겠다고 한다. 이러한 상담 인력에 대한 교육 및 재교육과 인적지원은 성공적인 고용서비스를 위하여 현재 당연히 확충되어야 할 항목이라 할 것이다. 상담원에 대한 인센티브 및 복지지원 등이 더 적극적으로 강구되어야 할 필요가 있다.

성과 기반 조직운영 혁신과 관련 상담 중심으로 전문적 서비스 제공을 위해 상담직 공무원 비중을 단계적으로 높여나가겠다는 계획이다. 센터소장 공무원의 6급 상담 직렬 발탁 및 5급 상담 직렬까지 확대와 직업상담원의 성과기반 승진제도 운영(전임-)책임-)선임-)수석 등) 및 국정과제 수행성과 등 평가에 반영해 승진 시 우대와 수석직급에 일정한 권한과 책임을 부여하는 등 단계적 승진구조를 구축해 나가겠다고 한다. 공공고용서비스 체제의 공무원화를 통하여 고용서비스 기능의 역할과 기능을 개선하겠다는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 기술된 고용서비스 고도화방안의 구조부분은 전통적인 공공고용서비스의 공급중심 재편전략에 해당하는 것이라 할 수 있다. 반면, 새로운 고도화 전략은 민간과 함께 고용서비스 시장 활성화를 적극 추진하겠다는 점이 가장 주목되는 부분이다. 그 개편방안의 핵심은 직업안정법의 전면개편으로 이어지고 있다. 직업안정법은 제정이후 29년간 큰 개정없이 오프라인 기관 중심의 체계를 유지해왔고, 민간유료직업소개업은 그중에서 규모나 기능면에서 취약한 구조를 갖고 있다. 고도화방안의 특징은 아마도 이 부분이 가장 논란이 되는 부분이라고 평가된다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

고용서비스 시장 활성화를 위해 규제를 혁신하고 민간과의 협업을 강화하겠다는 것이다. 이 때문에 현재 국회에 계류되어 있는 여야가 비슷한 내용으로 1년 여의 시차를 두고 각각 발의한 「직업안정법」⁶⁰⁾은 그 자체로서가 아니라 이를 전부 개정하여 고용서비스기본법으로 그 위상을 적립하겠다는 데 그 특징이 있다. 현재 개정안(의원발의)이 국회에 계류 중인 상태로 정부는 법제명을 「직업안정 및 고용서비스에 관한 법률(안)」로 개정하여 적용대상을 전 국민, 산업으로 확대하고, 고용서비스 산업을 활성화하기 위한 규제혁신 내용 등이 담긴 개정안의 국회 논의를 적극 지원한다는 계획이다.

구직자 보호와 함께 산업 육성을 위한 규제혁신을 강조하고 있다. 산업 육성을 가로막는 기존의 법·규정 등을 정비하고, 민간에 고용행정데이터 개방을 추진하고, 고용보험, 실업급여, 직업훈련, 임금정보 등을 민간에 개방함으로써 데이터분석 기반의 맞춤형 서비스 개발을 촉진한

60) 장철민의원 발의(2021) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 8909)(2021.3.18. 발의)」 및 임이자의원 발의(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641)(2022.12.2. 발의)」 안이 그 기본적인 내용에 있어 별다른 차이가 없는 실정이다.

다는 것이다. 이를 단계적으로 살펴보면 실업급여, 고용 장려금, 직업훈련 통계를 개방(1단계) 하고-고용보험 피보험자의 취득·상실이력, 직업훈련 참여이력, 실업급여 수급이력 등 정보(2 단계)를 활용토록 하고-)마지막으로 임금 정보 등을 제공한다는 것이다. 온라인 기관의 시장진입을 촉진토록 관련 규정을 정비하고, 근로자 보호를 위한 요건(전자 서면계약 등) 등을 충족하는 경우 오프라인 전용면적 적용 완화 등을 시행령 개정을 통해 추진한다는 것이다. 아울러 온라인 기반의 플랫폼·노무중개 서비스 기관의 운영정보 공유기반을 마련한다는 것(국회 계류안 참조)인데 이러한 규제완화를 통한 민간유료직업소개업의 확산이 고용서비스 고도화라는 이름으로 추진되고 있어 쟁점이 되고 있다.

여전히 공공고용서비스 체제가 정비되지 않아 그 효율성과 실효성제고 방안이 정착되지 않은 여건에서 민간유료직업소개업의 확대를 통한 고용서비스 활성화 방안은 다음의 위험요인을 신중히 고려하여야 할 것이다. 현재 중심적인 공공고용서비스 기관의 수는 다음과 같다.⁶¹⁾

[표 10] 공공고용서비스 전달체계의 국가별 비교

| 단위 | 한국 | 독일 | 영국 | 프랑스 |
|------|--------------|-------------------|-----|-----|
| 광역 | 청그룹(6개) | 10 | 7 | 26 |
| 시군구 | 고용센터 (94) | 156 | 34 | 130 |
| 기초단위 | | 907 (604+303)* | 713 | 915 |

주: * 독일의 경우 연방고용공단(BA) 직할 고용사무소 604개와 하르츠 개혁 이후 연방고용공단과 지방정부가 공동으로 운영하는 잡센터 303개를 합한 것임.

자료: 독일은 이덕재(2014: 39), 영국은 Finn(2018), 프랑스는 유길상(2020: 77).

출처: 이덕재(2022), 우리나라 고용서비스 '분절성'에 대한 연구, 「노동정책연구」, 제22권 제4호, 한국노동연구원, 13. 재인용. 참조.

우리나라에는 위와 같은 고용(복지)센터(100개소) 외에, 새일 센터(110개소), 지자체의 일자리센터(119개소) 등 공공고용서비스 기관이 활동하고 있다.⁶²⁾ 한편, 민간 고용서비스 기관은 무료인 비영리법인과 유료인 영리법인으로 나뉘어져 활동하고 있다. 국내 '무료' 직업소개소는 2023년 4월 17일 현재 1,735곳이 등록되어 사업을 행하고 있다.⁶³⁾ 여기에는 지역의 상공회의소, 지역 시니어클럽, YWCA 지회, 대한노인회 지회, 지역 종합사회복지관, 지역 사회복지협의회, 장애인 복지관, 여성 인력개발센터, 지역 자활센터, 사회적 협동조합 등 주요 비영리 법인을 중심으로 한 기관들이 직업소개업을 행하고 있다. 반면, 민간 '유료' 직업소개업은 2022년 4

61) 고용노동부 홈 페이지 관련 통계 참조.

62) 관계부처합동, 공공 고용서비스 강화 방안, 일자리 위원회 1호 안건, 2021, 23. 참조.

63) 고용노동부 홈 페이지 관련 국내 무료 직업소개업 현황(2023.4.17.현재) 통계 참조.

월 5일 현재 14,404 곳⁶⁴⁾에 달하고 있는데 고도화방안이 밝히고 있는 것처럼 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 이들은 주로 건설업이나 가사도우미(파출부), 간병인 등 저임금 서비스업종에 치중해 있다. 이들에 더해 향후에는 온라인 기관의 시장 진입 등 등록·허가절차가 더욱 간소화 되고, 자산과 면적 등의 허가요건이 완화되면 민간유료서비스업이 급속히 팽창해 나갈 것으로 예상된다.⁶⁵⁾ 그러나 이는 자산과 종사자 수 등에서 일정한 규모를 갖추도록 하고, 부문별 전문성을 갖추고, 허가 후에도 정기적으로 성과 등을 심사하여 재허가 요건으로 하는 등의 최소한의 병행적인 관리방안의 마련 없이는 이와 같은 민간유료직업소개업에 의한 고용서비스 활성화 전략은 현재 우리 파견업이 갖고 있는 영세사업 중심의 근로자 공급사업의 한계와 문제점이 다시 반복될 우려가 클 것으로 보인다. 또한 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스네트워크 구축과 달리 사회복지부문의 통합적 전달체계 구축에도 한계가 있을 것이다. 결국 공공고용서비스와 민간유료서비스업간 긍정적 경쟁체제의 도입보다는 그간 공공고용서비스중심의 고용서비스 체제가 역으로 민간시장에 과도하게 의존하게 될 전망으로 이런 고용서비스체제는 OECD국가에서도 드문 사례가 될 것으로 보인다. 그럼에도 현재의 국회 계류 안에는 이에 대한 구체적인 관리방안이 부재하거나, 향후의 시행령 등에 포괄적으로 위임하는 방안으로 추진되어 논란이 될 가능성이 클 것으로 보인다.

민·관협업 강화와 관련 고용서비스 품질을 높이기 위한 민간과의 협업을 강화한다는 전략이다. 이를 위하여 고용서비스역량강화센터 건립을 통해 민간 고용서비스 기관 등과 시설교육과정 등을 공유하고 「직업안정법」개정을 통해 민간종사자에 대한 교육을 강화하면서 민간 사업자 협회가 관련 교육사업을 수행할 수 있도록 지원을 확대한다는 것이다. 통상 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도개선은 구체적으로 ‘공공고용서비스(PES)’를 강화하는 한편, 현행 고용서

64) 고용노동부 홈페이지 관련 **국내 유료 직업소개소 현황(2022.4.5.현재)** 통계 참조.

65) 원래 전 근대적 노동시장의 폐해를 근절하기 위하여 ILO는 협약을 통해 그리고 주요 선진 국가들은 민간고용서비스를 금지(유료직업소개 및 근로자파견의 금지 등)하였다. 이후 사회경제적 여건의 변화와 함께 점차 규제(유료직업소개 및 근로자파견의 예외적 허용)단계를 거쳐 현재는 자율화(유료직업소개 및 근로자파견의 원칙적 허용)단계를 보이고 있는 가운데 공공고용서비스체제의 불충분성과 그 개선방안과 더불어 공공고용서비스와 민간고용서비스체제의 보완과 경쟁을 통해 고용서비스를 제공한다는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 과연 법률에 의한 예외적인 경우로서 법적 규제(근기법 제8조)를 받는 ‘중간이익의 취득’을 우선하는 민간유료직업소개업의 효과적인 규제가 가능할 것인지, 전문화된 서비스 제공과 이에 대한 정당한 이윤이라는 인식을 확산시킬 수 있는 투명한 제도로서 유료서비스가 자리매김할 수 있을 것인지 사실 현재의 우리나라 고용서비스업의 실태와 현황을 본다면 회의적인 수준에 있다. 무엇보다 공공고용서비스체제는 왜 불충분한 성과와 효율성을 보이고 있는 것인지 등에 대한 구체적 분석과 정확한 평가 반영되지 못하고 있는 실정이다. 현재 국회에 계류 중인 여야의 「직업안정법」의 전면개정안이 이러한 요구를 충족시키지 못하고 있음은 분명하다. 단, 본고에서는 ‘근로자 파견’, ‘근로자 모집’, ‘근로자 공급’사업 등의 관련 법령에 앞서 우선 직접적인 고용서비스로 직업소개 관련 직업안정법 전면개정 법안에 대한 분석과 평가에 치중하고자 한다.

비스업을 합법적으로 허용하고 있는 「직업안정법」의 전면 개정을 통해 ‘민간유료직업소개(PREA)’를 확대하여 그 둘 간의 ‘보완적 협력’과 ‘경쟁’을 통하여 고용서비스 공급체계의 효율성을 제고하고자 하는데 있다⁶⁶⁾는 측면에서 그간 공공고용서비스가 독점적으로 추진해온 고용서비스사업의 여러 가지 형태의 민관협업체계의 구상은 고용서비스 현대화 전략의 공통적인 과제라 할 수 있다. 이와 관련 전술한 바와 같이 국회에 「직업안정법」 전면 개정 관련 법·제정안⁶⁷⁾이 상정되어 있다. 이러한 고용서비스에서 공적서비스 외에 민간고용서비스업간 협업의 활성화 관련 법 제·개정의 추진은 글로벌한 현상의 하나로 받아들일 수 있을 것이다. 그 배경은 공공고용서비스체계가 충분히 제 기능을 하지 못하는 가운데, 그들 간의 협업 및 경쟁체제의 도입을 통해 답보상태에 있는 고용서비스체제의 활성화를 모색하고자 하는 것이라 할 수 있다. 구체적으로 우수 민간위탁기관의 경우 최대 3년까지 다년도 위탁을 허용하고 역량있는 직업훈련기관의 경우에는 민간위탁 사업 참여를 허용하는 등 공공고용서비스 민간위탁 기관의 서비스 품질을 제고해나간다는 것이다. 미래 고용서비스 분야 진출을 희망하는 청년들을 육성할 수 있도록 고용서비스학과 재학생 등에 대한 고용센터 현장실습제 도입 등도 추진하고자 하고 있다.

이와 같은 고용서비스 고도화방안의 핵심사항으로 실업급여 수급자의 수급 중 재취업률과 국민취업지원제도 참여자 취업률 제고를 성과목표로 관리하여 3년 내에 각각 26.9%→30%, 55.6%→60%까지 끌어올린다는 계획이다. OECD권 주요 국가에서도 고용서비스 활성화에 의한 실업급여 수급자의 재취업률과 특히 실업급여수급이 종료되었거나 실업급여 수급대상이 아닌 자에 대한 실업부조 성격의 구직자취업수당 수급자에 대하여 재취업률의 비율이 그 적용기간에 따라 성과가 달라지기는 하지만 통상 10~30%를 넘기 어렵다는 점에서 이는 매우 야심찬 전략으로 보인다. 그나마 이는 여전히 수요요건이 매우 취약한 상황에서, 공급요건의 강화방안에 의해서만 고용서비스를 고도화하여 천명된 성과를 달성하겠다는 것으로 그 성과달성이 의문시된다. 오히려 그보다는 수요와 공급 양측면의 병행적인 균형잡힌 전략과 ‘충실한’ 민관협업 체제의 구축을 통한 실현가능한 목표설정을 통한 고용서비스체제의 현대화가 더 지속가능한 전략이라고 할 수 있을 것이다.

66) 김승택, 노상현 (2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?, 한국노동연구원.

67) 장철민의원 발의안 (2021) & 임이자의원 발의안 (2022).

5. 고용보험 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안 - 「직업안정법의 전면개정(안)」과 「노동력 중개 사업에 대한 통일적 법령제정」의 필요

고용안전망의 사각지대를 해소하고, 이와 관련하여 최근 개정된 내용의 지속적인 보완과 개편방향 그리고 다시 추진되고 있는 고용서비스 관련 국회에 제출된 개편(안)의 논의 배경 및 주요 논의과정⁶⁸⁾과 향후 노동시장에 미칠 파급효과를 전망하면서, 이것이 어떻게 개선 보완되어야 할 것인가를 검토하고자 한다.

우리나라에서는 고용서비스의 ‘공공독점의 원칙’과 ‘예외’적으로 민간고용서비스를 허용하는 방침이 1953년 「근로기준법」 제8조(중간착취의 배제)(현행 동법 제9조⁶⁹⁾)이래 그대로 유지되어 왔다. 이후 「직업안정법」은 1961년 ‘모든 사람에게 자기능력에 적합한 직업에 취업할 수 있는 기회제공을 목적’으로 제정되었다. 이 「직업안정법」은 ‘경제성장 및 산업구조의 변천에 따라 인력수급을 원활히 조절하고 근로자의 해외진출확대 및 고용촉진과 합리적인 실업대책의 수립실시를 위한’다는 목적’으로 그 명칭이 1989년 「직업안정및고용촉진에관한법률」로 전면 개정되었다. 그러나 「고용보험법」 제정 즈음에 따른 「고용정책기본법」 체계의 개편으로 그 명칭이 「직업안정법」으로 다시 환원되고, 고용촉진에 관한 사항은 「고용정책기본법」으로 편제되었다.⁷⁰⁾

그러나 1997년 외환위기와 함께 「직업안정법」상 ‘금지’되어 온 근로자공급사업인 「파견법」이 제정되며, 민간직업소개업의 규제를 완화하고 미성년자, 여성구직자의 보호를 위하여 불법 직업소개업자에 대한 규제를 강화하는 한편, 실업에 대한 대응으로 민간고용서비스 기관의 직업소개 기능 제고에 중점을 두었다. 이것은 1994년 ILO에서 노동시장에서 민간고용서비스 기관의 역할이 일반토의 의제가 되어 「직업안정법」 관련 기존 협약 제96호의 개정 방침을 결정하고, 1997년 이를 개정한 협약 제181호(민간 직업소개업체 협약)⁷¹⁾가 채택 된 국제적 동향의 영

68) 김승택, 노상현, Finn, 전게서, 148-9. 참조.

69) 동법 “제9조(중간착취의 배제) 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.”고 규정하고 있다.

70) 모두 17개조로 구성된 동 협약(C181 - Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326 참조)은 ① 직업소개업, ② 근로자파견업 및 근로자임대법, ③ 그 외 고용관련 서비스(구인·구직의 결합을 목적으로 하지 않는 정보제공 등)를 정부가 노사단체와의 협의를 거쳐 결정한다고 위임하여 종전 ① 직업소개만을 대상으로 했던 협약 제96호의 적용대상을 크게 확대하였다. 노사발전재단 포털 <https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/SpecData/prEtc/iloCvn> 참조.

71) 동 협약 “제1조

1. 이 협약상, “민간 직업소개업체”는 공공기관으로부터 독립되어 아래와 같은 노동시장 서비스를 1개 이상 제공하는 자연인 또는 법인을 일컫는다.

(가) 구직·구인의 수요를 연결시켜 주되, 그로 인한 발생한 고용관계의 당사자가 되지는 않는 서비스

향을 받은 것이었다. 이후 2007년 민간고용지원서비스기관의 활성화라는 취지에서 「직업안정법」 개정안이 다시 상정되었으며, 2008년 글로벌 금융위기를 경과하며 2009년 10월에 실행대책으로서 「직업안정법」이 개정되어 ① 구인·구직의 의뢰를 받아 구인·구직자를 탐색하거나 구직자 모집을 직업소개 개념에 포함하고, ② 직업상담원의 고용의무 완화와 더불어, ③ 「직업안정법」 위반시 기존 노동형법적 차원에서 엄격한 제재로부터, 행정형벌의 과태료로 전환하는 등 규제가 계속 완화되었다. 이후 2010년에 다시 ‘국가고용전략회의’를 통해 ‘고용서비스 활성화 법안’이라는 취지로 민간인력중개 시장화를 중심에 둔 「직업안정법」 전면개정안이 제출되어 현재에 이르게 되었다.

이에 대하여 공공고용서비스사업을 확충하고 활성화하는 것이 우선이며, 필요시 법 명칭을 ‘근로자의 직업안정을 위한 고용서비스 법률’로 하여 공공고용서비스 사업중심의 인력중개업무 확충하는 방안을 강구하고, 불법파견 등을 방지하기 위하여 직업안정법에서 노동력 중개 방법으로 파견과 도급의 기준을 명시하고, 위법파견이나 무허가파견, 금지대상 업무에 대한 파견의 경우에는 「직업안정법」의 적용을 받아 이를 무효화하고 직접 고용효력이 발생토록 하고, 직업중개업에 대한 공적인 감독체계를 점검하여, 민간인의 노동력 중개행위에서 사용자성의 모호로 발생하는 근로자의 권리침해에 대한 구제방안을 구체화하여야 한다는 등 노동계의 비판적 의견이 제기 된 바 있다. 이처럼 종전 전면 개정안 입법은 추진되지 못하고 보류되었었다.⁷²⁾ 그간의 논의과정에서 다양화된 노동시장의 수요에 부응하기 위하여 「직업안정법」에 고용서비스를 포함하는 것은 필요하나, 그 고용서비스의 제공 주체로 국가와 공공단체를 대신하여, 이것이 ‘복합고용서비스사업’으로 추진된다는 점에 노동계는 반대 입장을 밝혔었다. 결국 「직업안정법」 개정을 통한 고용서비스 활성화는 ① 노동시장에서 공공기관과 민간사업자간 역할분담의 방식과 ② 고용을 매개로 한 고용서비스가 ‘노동력의 상품화’가 아닌 노동시장의 효율화와 양질의 고용서비스를 제공토록 어떻게 보장하며, 민간유료직업소개사업⁷³⁾의 확대 시

(4) 근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(이하 “사용사업체(user enterpris)”라 칭함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스

(4) 권한있는 기관(competent authorities)이 대표적 노사단체와 협의 후에 결정하는, 특정한 구직 및 구인 수요를 연결시키는 기능이 없는(예 : 정보의 제공) 구직과 관련된 기타 서비스

2. 이 협약의 목적상, “근로자”라 함은 구직자를 포함한다.

3. 이 협약의 목적상, “근로자의 개인정보 처리”는 신분이 확인된 또는 확인 가능한 근로자에 대한 정보의 수집, 저장, 조합, 통신, 기타 이용을 의미 한다”고 하여 기존 협약의 공공고용서비스 국가독점 내용을 대신하여 노동시장에서 민간고용서비스기관의 적극적 역할을 규정하고 있다.

72) 김승택, 노상현, Finn, 전거서, 167. 참조.

73) 유료직업소개소, 직업정보제공업체, 파견업체, 헤드헌터 등 다양한 민간고용서비스기관이 존재하나 인터넷 정보 검색을 제외한다면 고용서비스를 통해 취업을 하는 구직자는 아직 많지 않은 실정임. 김승택, 금재호, 신현구, 박혁 (2015), “취약계층에 대한 민간직업소개 실태조사 및 직업소개 수수료 등 개편방안 연구, 고용노동부 정책연구, 한국노동연구원, 1. 참조.

중간착취가 없는 중간이득 실현문제로 요약된다.

그럼에도, 현재의 「직업안정법」 개정안은 다음과 같은 차원에서 종전에도 제기된 이러한 문제를 여전히 근본적으로 해소하지 못하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 「직업안정법」 개정과 더불어 공공 고용서비스체제의 혁신이 충족되지 못하고 있는 상태에서, 코로나19 이후 현재 그 기능과 역할이 오히려 정체에 빠져있는 상황에서, 고용서비스 ‘고도화’를 통해 추진하고자 하는 민간유료서비스업의 활성화는 고용서비스의 ‘효율화’보다는 공공고용서비스의 민간고용서비스로의 ‘대체’로 확대될 가능성이 높을 것으로 보여 우려된다. 우리나라의 공공고용서비스는 그간 고용센터를 중심으로 많이 확대 되었으나, 이는 주로 고용보험상의 실업급여를 타려는 구직자에 대한 취업알선 위주로 운영이 되어 왔으며, 최근에는 취업성공패키지와 같이 청년, 장애인, 여성 등 계층별 취업알선을 적극적으로 추진하고 있으며 구직자취업촉진제도가 그 대상자를 제도화된 틀 내로 일부 포섭하고 있다. 반면, 근로빈곤층과 복지프로그램 수급자 등 취약계층의 고용서비스기관 이용은 대부분 민간부문에 치우쳐 왔는데, 특히 간병인, 가사도우미, 건설일용직과 같이 상황에 따라 빈번하게 일자리 매칭이 발생하는 구직자 다수는 그동안 시장에 네트워크를 구축한 민간고용서비스 기관에 주로 의존하는 체제로 이용되어 왔다.⁷⁴⁾ 고용서비스 ‘고도화’방안에서 민간유료직업소개업의 활성화는 결국 이들 취업취약계층의 고용서비스 기능을 사실상 민간에 대체하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 둘째, 그간 민간유료사업자에 대한 규제가 ‘허가제’에서 ‘등록제’로, 규제방식이 ‘노동형법’에서 ‘행정법적 과태료’로 크게 완화되어 온 반면, 민간유료직업소개사업은 여전히 대다수의 영세사업자가 지배적인 상황이다. 동시에 온라인 대형 민간유료직업소개사업이 확대되고 있어 이에 대하여 이중적 관리방안을 모색하여야 할 필요성이 대두되어 왔다. 그럼에도 현재 국회에 발의된 여야의 개정안은 직업소개사업자와 종사자에 대한 교육⁷⁵⁾과 직업정보 제공의무 등에 대한 관리방안 정도만이 포함되어

74) 김승택, 금재호, 신현구, 박혁 (2015), 동 보고서, 3. 참조.

75) 임이자의원 발의(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641)(2022.12.2. 발의)」 제3장 민간 고용서비스 제공기관에 의한 고용서비스 제1절 직업소개업 제16조(무료 직업소개업의 신고), 이는 ‘비영리법인’ 및 ‘공익단체’에 한하고(동조 2항), 제17조(유료직업소개업의 등록)에서는 유료직업소개업의 등록 기준이 되는 인적·물적 요건, 분 사무소의 설치·등록 절차 및 그 밖에 유료직업소개사업에 관한 사항은 ‘대통령령으로 정한다’고 하고 있다. 제18조(유료직업소개사업을 하려는 자 등의 교육)유료직업소개사업을 등록하려는 자는 등록신청일 1년 이내(동조 1항)에 그리고 유료직업소개사업을 등록하려는 자가 직업소개사무를 담당하는 자를 고용시 6개월 이내에 고용노동부 또는 지자체 주관의 실무교육을 받도록 하고(동조 2항), 유료직업사업자는 등록일로부터 2년마다 연수교육을 받도록 하는 규정을 두고 있다.(동조 3항) 제19조(직업소개의 요금 등)은 유료직업소개사업을 하는 자는 구직자로부터 직업소개를 이유로 금품을 받아서는 아니되나, 회원제로 유료직업소개업을 하는 자는 고용노동부장관이 결정·고시한 요금을 받을 수 있다(동조 1항)고 하고 있다. 「**국내유료직업소개요금 등 고시**」 [시행 2017.7.1.][고용노동부고시 제2017-22호, 2017.4.3. 일부개정]에 따르면 고용기간 3개월 미만시(구인자에 대한 소개요금은 고용기간 지급받는 임금의 30/100이하(건설일용은 10/100 이하), 구직자에 대한 소개요금은 1/100 - 한시적으로 2017.7.1.~2019.6.30.까지는 3/100이하) 3개월 이상시 3개월간 지급받기로 한 임금의 1/100이하로 규정되어 있다. 단, 파출부, 간병인 등 일용근로자를

있는 실정으로, 이것이 과연 민간고용서비스업에 대한 실효적인 감독과 함께, 개정안이 목표라고 있는 ‘효율적’이며 ‘양질의 고용서비스업 활성화’로 이어질 수 있을지 의문시되고 있다. 종사자의 교육의무나 민간유료직업소개업자의 정보제공의 의무는 사실 그간 자율화방식으로 폐지되었던 것을, 다시 최소한의 의무규정으로 복원하거나, 새롭게 ‘노무중개·제공 플랫폼의 신고 의무 등’(임이자의원 대표발의 법률안(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641)(2022.12.2. 발의)」 제40조 및 제41조 & 장철민의원 대표발의 법률안(2021) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 8909)(2021.3.18. 발의)」 제41조 및 제42조)특례조항을 마련한 의미 정도에 그친 것이라 할 수 있다. 셋째, 「직업안정법」 개정이 진정한 「직업안정법 및 고용서비스(기본)법」으로 자리 매김하기 위하여서는 「직안법」은 근로자 파견과 도급 등의 기준을 명확히 하고, 위반시 제재규정을 두는 등 궁극적으로 노동력 중개 사업에 대한 통일적인 법령으로 규율되어야 할 필요가 있다. 법원은 기존 2000년대 이후 판례에서 직업소개에서 말하는 “고용계약”은 근로기준법상 근로계약과 같은 것이라는 입장을 일관되게 취하고 있다.⁷⁶⁾ 노동시장 내 고용형태의 다변화에 이어 민간유료직업소개업의 활성화는 그러한 기준에도 미칠 파장이 적지 않을 것으로 전망된다. 주로 이것은 ‘직업소개업의 요금 등’(임이자의원 대표발의 법률안(2022) 제19조⁷⁷⁾ & 장철민의원 대표발의 법률안(2021) 제20조)에 있어서 “유료직업소개 사업

회원제로 소개 운영하는 경우 「최저임금법」 제10조제1항에 따라 고용노동부장관이 고시한 시간급 최저임금을 월 209시간을 기준으로 월 단위로 환산한 금액의 4%이내의 범위에서 각각 회비를 징수할 수 있다(3호)고 규정되어 있다. 한편, 「직업안정법」상 가장 핵심적인 규제 완화는 소개사업 분야의 요금규제 개선안으로 구인기업이 지불하는 요금에 대해서는 상한제를 철폐하여 수익이 발생토록 하여 민간고용서비스 시장을 활성화하고자 하는 것이다. 구직자에 대한 요금제도 역시 고소득 계층에 대해서 구직요금 상한제를 완화하는 한편, 저소득 계층에게는 소개요금 전액 또는 일부를 지원하는 제도를 강구하고자 하는 것이라 할 수 있다. 이미 고용노동부는 2006년부터 주로 취업계층을 대상으로 취업지원서비스 민간위탁 사업을 실시하고 이를 점차 확대해 오고 있다. 그럼에도 그간의 민간 위탁의 성격이 민간의 전문성을 활용(buy)한다는 측면보다는, 오히려 부족한 공공고용서비스 인력을 보충(employ)한다는 측면이 쟁점으로 지적되어 왔다.

- 76) 대법원 2001.4.13. 선고 2000도4901 판결(국내유료직업소개업의 「직안법」 ‘고용계약’ 정의 관련 판례); 대법원 2010.2.11. 선고(직업방청객의 「직안법」상 ‘고용관계’ 해당여부 관련 판례); 대법원 2009.3.12. 선고 2009도311 판결(간병인협회의 간병인 공급 「직안법」 위반여부 판례); 대법원 2010.10.28. 선고 2010도9240 판결(신문판매인의 「직안법」상 근로자 모집 해당여부 판례); 대법원 2002.7.12. 선고 2001도5995 판결(방문 판매회사의 판매대리인 모집 구인광고의 「직안법」 위반여부 판례) 등 법원은 개인사업자와 같은 자영 활동이나 비 근로계약직의 취업활동의 성립에 관해서는 「직안법」이 적용되지 않는다고 보아 「근기법」상 개념들이 「직업안정법」상 그대로 사용되고 있다. 강성태, “직업안정법 이해의 기초”, 강성태, 정영훈, 김기선, 최석환, 김근주 (2015), “해의 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안”, 고용노동부 정책연구, 한양대 법학연구소, 7-11. 참조.
- 77) 임이자의원 법률안에서는 유료직업소개사업자는 *구직자*로부터 직업소개를 이유로 금품을 받아서는 아니 되며, 이를 위반하는 경우 1천만 원 이하의 과태료를 부과하여 구직자 보호를 강화하는 한편, **회원제 유료직업소개소는 고용노동부 장관이 고시한 금액을 수수할 수 있도록 하여 소상공인 보호와 구직자 보호간의 비례를 달성한다고 제안이유를 덧붙이고 있다.** 한편, 구직자 수수료와 관련 일본의 「직업안정법」 제32조의3【수수료】에서도 동일하게 구직자로부터 수수료 징수를 금지하고 있다.

자는 고용노동부장관이 결정하여 고시⁷⁸⁾하는 요금 외의 금품을 받아서는 아니 된다.⁷⁹⁾ 다만, 고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에는 구인자와 유료직업소개사업자 사이에 정한 요금을 '구인자'로부터 받을 수 있다.<개정 2010.6.4.>"고 하여 단계적으로 시행되어 오던 규제완화를 더욱 촉진하고자 한다. 아울러, 동 법률안 제4장 '모집' 부문에서 모집을 하는 자는 취업할 의사를 가진 사람을 문서·방송·정보통신망 등 각종 매체를 활용하거나 취업설명회 또는 채용박람회를 개최하는 등 자유롭게 모집할 수 있도록 원칙적으로 확대하고자 하고 있다. 동 법률안 제31조(금품 등의 수령금지)(장철민의원 법률안 제32조) "취업할 의사를 가진 사람을 모집하는 자와 그 모집 업무에 종사하는 사람은 어떠한 명목으로도 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품을 받거나 그 밖의 이익을 취해서는 아니 된다. 다만, 제18조에 따라 유료직업소개사업을 하는 자가 구인자의 의뢰를 받아 구인자가 제시한 조건에 맞는 자를 모집하여 직업소개 한 경우에는 그러하지 아니한다"고 하여 유료직업소개사업의 활성화를 유도하도록 규제의 완화를 시사하고 있다. 정부의 고용서비스 고도화방안은 이와 같이 국회에 제출되어 계류된 「직업안정법 전면개정안」을 「직업안정 및 고용서비스에 관한 법률」로 개정하여 추진한다는 계획을 밝히고 있다. 아울러, 현행 영세사업자 중심의 유료직업소개사업 시장을 보다 규모화 할 수 있도록 법인의 유료직업소개사업 진입요건을 완화하여 「직안법」 관련 시행령상 법인의 경우 임원의 인적요건(임원 2인 이상이 직업상담사 자격증 보유규정 등을 삭제)하여 규제를 완화하고, 직업정보제공사업자에 대한 규제를 합리화하여 AI기반 기업 추천서비스 제공 등 활성화 및 구직자 편의 제공을 위하여 「직안법」 시행령을 개정하여 현재 직업정보제공사업자에게 사용이 금지되어 있는 '취업 추천' 용어 등의 사용을 허용 규제를 완화한다는 계획이다.⁸⁰⁾ 그간 고용서비스 체제에서 잘 이루어지지 못했던 공공 고용서비스 현대화 문제는 물론, 민관협력체제의 제고 등 고용서비스 '고도화'가 다각도로 강조되고 있으나, 이것이 결국 민간유료직업소개사업의 활성화로 이어지는 것은 그 대상, 사업운영 요건 등 과정관리 및 성과평가에 이

78) 국내유료직업소개요금 등 고시[시행 2017. 7. 1.] [고용노동부고시 제2017-22호, 2017. 4. 3., 일부개정] 참조.

79) 유료직업소개업을 행하고자 하는 경우, 종사자 명부, 시설사용에 관한 서류(임대차 계약서), 전용면적 10㎡ 이상으로 별도의 독립 공간을 필요로 하지 않고, 보증보험 등 공제(1천만원 이상)에 가입하는 증명하는 서류 등 등록증 수령 시 제출, 수수료(신규등록 3만원, 면허세 부과 등)의 필요한 서류를 준비하여 관할 특별자치시·도지사·시장·군수 및 구청장에게 등록하여야 한다. 현행 유료직업소개소 종사자는 자격을 갖춘 직업상담원 1명 이상 고용하여야 하며, 직업상담원 자격조건은 직업소개업의 사업소에서 2년 이상 근무한 경력자, 직업소개와 관련 있는 상담업무 2년 이상 경력자, 공인노무사 자격증 소지자, 노동조합, 노무 관리 또는 공무원 행정 분야 2년 이상 경력자, 사회복지사 자격증 소지자, 초·중·고등교사 경력 2년 이상인 자 등이 그에 해당한다.

80) 이와 비교하여 일본에서는 후생노동성에서 민간 기업이 인터넷에 의하여 구인정보, 구직자정보 등을 제공하는 경우 「직업안정법」 4조에서 규정하는 「직업소개」에 해당하는지 여부에 관한 기준을 제시한 행정지침을 제시하고 있으며, 이 기준에 따라 직업소개로 판단되는 사업의 경우 후생노동대신의 허가가 필요하도록 하고 있다. 강성태, 정영훈, 김기선, 최석환, 김근주 (2015), "해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안", 고용노동부 정책연구, 한양대 법학연구소, 62. 참조.

르기까지 좀 더 체계적이고 실태파악에 근거한 대안마련 등 신중한 접근이 있어야 할 것이다. 예를 들어, 일본에서는 “일부 유료직업소개 사업(가정부, 배선인 등)에서 임시 일용형으로 근로자를 소개하는 경우, 근로자공급사업 또는 등록형 파견사업과 동일한 형태의 사업모델에 해당하나 법규제 상으로는 직업소개로 분류되는 탓에 문제가 발생하여 대응방안이 논의되고 있다”⁸¹⁾고 한다. 결국 “고용중개사업 등에 관한 통일적이고 정합적인 규제가 이루어 지지 않을 경우, 구분된 규제 사이의 빈틈을 노려 규제를 잠탈하고자 하는 시도가 예상되며, 이러한 문제에 대한 대응책으로 종합적이고 입체적인 규제의 재정리가 요청되고 있다. 반면, 현재의 고용서비스 ‘고도화’ 방안은 사실 그 방점이 공공 고용서비스체제 우선 구축전략에서 민간을 통한 민관협업의 강조와 민간고용서비스 활성화 전략으로 그 방점이 변화된 정도에 그치고 있다고 평가된다.

한편, 「근로자파견 및 근로자보호에 관한 법 제정」 이후 노동시장 내 오랫동안 해결되지 않고 있는 다수 파견업의 영세성과 함께, 불법파견 및 위장도급의 문제와 그에 대한 적절한 대책과 「직업안정법」 개정을 통한 고용서비스 활성화가 초래할 수 있는 문제는 기실 동전의 양면에 있는 정책이라 할 것이다. 분명한 것은 대안은 결국 공공고용서비스체제가 우선이나, 민간고용서비스를 우선할 것이냐의 문제를 넘어서, 공공 고용서비스와 민간고용서비스간 적절한 ‘역할분담’과 이들에 실제 기능하는 관리·감독체제의 구축 등 고용보호와 고용촉진 등 시장의 효율성간 ‘균형’이 실현될 수 있도록 관련 법·제도적 거버넌스를 구축하는 것이라 할 것이다. 이를 통하여 고용서비스의 ‘효율화’와 ‘양질’의 고용서비스 확보를 이루고자 하는 것이다. 그러나 노동시장내 파급효과가 클 ‘최소규제’방식으로 추진되고 있는 민간유료직업소개사업의 활성화는 그에 앞서 체계적인 그 관리방안 마련이 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로는 통일적인 법령제정의 수준으로 노동력 중개 사업에 따른 개혁이 이루어져야 할 것이다. 일본에서는 지난 2014년 이후 고용 중개 사업에 대한 종합적 대응방안 마련을 시도하고 있음도 주목된다. 일본 사례에 대하여 연구한 최석환교수에 따르면 2014년 4월 11일 일본 규제개혁회의 고용 중개사업(유료 직업소개사업 등) 규제에 관한 재검토 보고서가 제출되었고, 여기서 고용 중개사업을 원칙적으로 금지로 하고 있는 현행 법의 프레임으로부터 ‘건전한 취로 매칭 서비스의 발전을 목적으로 한 법체계로의 전환’이라는 관점이 제시되었다고 한다.⁸²⁾ 특히 우리에게 시사점을 주고 있는 부분은 첫째, 관련 지침을 통하여 최근 인터넷 등을 이용한 민간 기업의 단순 ‘구인·구직에 대한 정보제공’과 중개업을 전문으로 하며 ‘수수료를 받고 이루어지는 직업소개’를 구분하고 후자의 경우에 대해서는 후생노동성(우리의 고용노동부)의 허가사항으로 하여 신중한 접근을 하고자

81) 강성태, 정영훈, 김기선, 최석환, 김근주 (2015), 전계서 74.

82) 상동 73.

한다는 점이다. 둘째, **직업소개, 구인광고(정보제공), 위탁모집, 근로자파견, 도급 등 인재 서비스 전체를 조감하고 상호 정합성을 갖춘 제도로서의 재검토**와 새로운 사업 모델을 통한 서비스 추진이 주요 과제로 제기되었고, 동 보고서에서 「개혁의 시점」이 정리되었다고 한다. 그러나 일본역시 아직 이 문제를 성공적으로 달성한 것 같지는 않다. 이러한 작업은 심화되고 있는 디지털 경제시대 ‘고용 촉진차원에서 노동력 증개와 고용서비스 기능을 혁신(Innovation) 하되, 재화시장의 상품과 다른 기준에서 디지털 시대 ‘노동력 상품’에 대한 재규율(Reregulation)방안 모색이 필수적이라는 점을 뜻한다. 그러한 원칙과 방향에 대한 확고한 비전이 없이 전개되는 단기적인 개별법적 처방은 새로운 혼란을 초래할 것이다. 이것은 결국 노동력 증개에 대한 관련 통일적인 법령의 제정이 필요하다고 본다. 그 원칙과 방향은 직접고용과 공공고용서비스(PES)중심 노동시장에서 고용이 직접고용-간접고용-외주화 등으로 다변화하고 있고, 고용서비스는 공공독점에서 공공과 민간의 혼합적 규율의 시대로 이행노동시장론이 중시하는 역동적 고용서비스로 이행하는 과정에 덧붙여 디지털 경제체제가 확산되는 가운데 노동력의 공급과 수요 간에 **미스매칭되고 있는 거버넌스를 새롭게 확립하는 문제이다. 그 내용은 노동력 증개와 관련 새롭게 공급자가 갖추어야 할 요건과 의무, 허가요건에 연동시키는 증개업자 및 그 종사자에 대한 실효성있는 교육, 증개업에 대한 정기적 심사와 확실한 감독, 고액 전문가 또는 자발적 이직자 등에 대한 고용서비스의 효율성제고와 함께, 중간이하 고용보호가 필요한 수급자에 대한 질서 있는 규율과 노동시장과 사회보장제도간의 정합적인 관련 법규의 재정립 방안 등이 요구되고 있다.** 이를 위하여 민주주의와 시장경제의 병행발전을 헌법적 기본 질서로 하는 사회에서 당사자들과 정책담당자 그리고 전문가간 지속적 협의와 합리적인 개선방안의 도출을 위한 다각적인 시도는 완벽한 수준은 아닐지라도 필수적인 것이며, 그 과정에서 적절한 법·제도방안이 도출되어야 할 것이다.

6. 결론

고용안전망은 첫째로 실업급여 등 고용보험법상 적용대상자와 급여의 수준이나 지급기간 등에 대하여 기존의 종속적 임금근로자 중심의 실업급여체제인 현행 고용보험법은 전국민고용보험법 등 비임금 근로자를 중층적으로 계속 포섭해나가는 과정이 우선적 과제라 할 수 있다. 코로나 시기 고용불안정은 국가적 이슈가 되었고 고용보험제도는 실제 고용보험이 적용된 정규직보다 그렇지 않은 다양한 고용보험 사각지대에 있는 일하는 사람들에 대한 적절한 보호방안 마련이 우선적인 주 정책과제였다. 이런 점은 일부 반영되어 순차적으로 고용보험법과 고용산재

보험 징수에 관한 법 등이 개정되고 사각지대 문제를 부분적으로 개선하여왔다. 예술가와 노무제공자에 대한 고용보험적용에 대한 관련 법제정과 이른바 전국민고용보험 적용을 둘러싼 대략적인 로드맵이 한국판 뉴딜로 천명되며 기본적인 틀을 선보였었다. 그러나 신정부 들어서 그러한 기존의 사각지대 해소를 위한 전국민고용보험제도 추진방안은 추진동력을 상실한 상태에 있어 이마저도 아쉬움을 주고 있다. 게다가 새롭게 도입된 노무제공자의 정의와 그 대상은 법 시행령에 규정토록 되어 있는 부분은 전형적인 행정편의주의로 전형적인 포괄적 위임입법금지의 원칙에 위배되고 있어 개선이 필요하다. 시행령에 위임한 방식은 종전 특수형태근로 종사자에 산재보험을 적용하기 위한 한시적 적용방안이었으나 새로운 노무제공자 개념이 동일한 방식을 취하고 있어 개선이 필요한 실정이다. 그것은 고용산재보험료 부과·징수에 따른 일반적인 실무상의 과제를 넘어서 무엇보다 법률에 그에 대한 통일적인 정의와 관련 대상자 판별의 '절차규정'이 부재하여 쟁점이 되고 있다. 현행과 같이 시행령에 포괄적으로 위임되어 업종별로 적용대상을 선정하는 방식은 적용대상 확정의 '임의성'과 적용업종과 비적용업종 종사자인 노무제공자를 차별적으로 취급할 합리적인 이유가 부재하여 평등의 원칙에 위배되는 등 위험적 요소가 있음을 지적하였다. 따라서 1차적인 고용안전망에서 도입된 '노무제공자개념'의 일정한 기여와 함께 현재 적용상 그 한계가 대두되고 있어 이를 보완할 개선방안 모색이 필요하다고 본다. 나아가 장기적으로는 고용형태 다변화 시대 그리고 디지털 경제체제의 가속화와 함께 노무제공의 방식이 더욱 다원화되어 가는 추세에 대응하여 기존 종사상 지위에 기반 한 사회보험적용 방안을 궁극적으로 개선하여 소득에 기반 한 사회보험적용 방안에 대한 논의도 체계화 될 필요가 있다고 본다. 이를 위하여 장기적으로 제3차 사회보험통합전략이 필요하다. 궁극적으로 이는 고용보험 및 기타 사회보험 간 통일적인 적용이 가능한 통합적 체제를 구축할 수 있도록 하여야 할 것이며, 고용보험 등 보험료 징수와 급여에 대한 소득에 기반 한 새로운 사회보험체제의 구축을 통해 사각지대 문제를 궁극적으로 해소할 수 있도록 하여야 할 것이다.⁸³⁾

둘째, 2차적인 고용안전망은 직업훈련제도와 고용서비스제도의 현대화 문제이다. 부분적으로 「근로자 직업능력 개발법」이 「국민 평생 직업능력 개발법」으로 개정되어 그와 같은 방향을 시사하고 있다. 동시에 지속가능한 고용서비스체제의 구축은 현재 고용정책 분야의 가장 중심적 과제의 하나라고 할 수 있다. 고용서비스체제의 현대화는 기존 공공고용서비스를 선진화내지 고도화하는 것과 민·관협업체제의 구축 등 민간시장의 기능을 고용서비스업에 적극화하는 것으로 압축할 수 있다. 이것은 현재 국회에 계류 중인 「직업안정법 개정(안)」으로 그 입법과 정책방향이 제시되고 있다. 정부는 2023.1.27. 고용정책심의회에서 이를 기존의 '공공 고용서비스 선진화방안(2019 일자리 위원회)'에서 정책 및 입법방향을 '고용서비스 고도화'로 개편하

83) 이호근외(2021), 플랫폼 노동자에 대한 "디지털 사회보장(DSS)" 적용방안 연구, 정책기획위원회. 참조.

여 다시 고용서비스 현대화 방안을 제시하고 있다. 이 고용서비스 고도화방안에서는 현재 국회에 계류 중인 법률안을 보완하여 그 명칭과 내용을 보완하여 「직업안정 및 고용서비스법(안)」으로 이를 ‘고용서비스 기본법’으로 추진하고자 한다.

고용서비스체제와 관련 사실 그 핵심 내용은 기존의 공공고용서비스체제의 현대화를 어떻게 할 것인가? 공공고용서비스와 민간고용서비스업간 효과적인 협업체제의 구축은 어떻게 이루어져야 하나 그 두 가지 사안으로 압축된다고 할 수 있다. 현재 고용서비스 고도화 방안과 관련 국회에 계류 중인 「직업안정법 개정(안)」에 나타나고 있는 주요 내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 기존의 공공고용서비스체제는 현금성 지원보다는 공급중심의 고용서비스의 질적 제고를 통하여 고용정책 패러다임을 변화시키고자 한다. 동시에, 그간 공공고용서비스중심 체제를 고용서비스는 정부주도로 하고자 하면서도 사실 향후 민간과 함께 고용서비스 시장을 활성화하고자 하는 등 민간유료직업소개업의 활성화방안이 그 주요 내용의 하나가 되고 있다. 관련 민간유료직업소개업자와 관련 종사자에 대한 교육의 의무 및 관련 플랫폼 노동자 현황에 대한 보고의 의무 등 최소한의 의무 규정만을 규율하여 고용서비스를 민간유료직업소개업과 시장의 활성화를 통해 제고하겠다는 것이 그 기본방침이다. 이는 사실 여러 가지 우려를 낳고 있다. 고도화방안이 밝히고 있는 것처럼 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 향후에는 온라인 기관의 시장 진입절차가 더욱 간소화되어, 요건이 완화되면 민간유료서비스업이 확대되어 나갈 것으로 예상된다. 오히려, 이에 앞서 민간유료직업소개업은 자산과 사업자 인적요건 및 종사자 요건 등이 제대로 정착되고 있는지, 허가요건이 단순 등록요건이 된 이후 무분별한 남발로 이어지고 있지 않는지 등 여부를 면밀히 재확인하고, 부문별 전문성을 갖추고, 정기적으로 성과 등을 심사하는 등 최소한의 병행적인 관리방안 마련이 필요하다고 지적하였다. 또한 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스네트워크 구축과 달리 사회복지부문의 통합적 전달체계 구축에도 한계가 있을 것이다. 현재의 국회 계류 법률안에는 이에 대한 구체적인 관리방안이 부재하거나, 향후의 시행령 등에 포괄적으로 위임하는 방안으로 추진되어 논란이 될 가능성이 클 것으로 보인다.

본고에서는 현재 국회 계류 중인 「직업안정법 전면개정(안)」에는 직업소개와 파견근로 그리고 노동력 중개 사업 등을 체계적이며 효율적으로 관리할 방안이 여전히 부재하거나, 이것이 향후 개별 시행령 등에 포괄적 위임방안으로 추진 될 가능성이 커 이에 대한 개선방안이 필요하다고 본다. 나아가 궁극적으로 현재와 같은 형태의 「직업안정법」의 전면개정 대신, 궁극적으로는 직업소개업이 고용서비스방안의 하나로 되기 위한 요건을 구비하고, 나아가 파견근로와 노동력 중개 사업을 체계적으로 관리하여 합리적인 노동력의 수요와 공급이 이루어질 수 있도록 「노동력 중개 사업에 대한 통일적 법령」 제정의 필요성이 있음을 강조하고자 한다.

■ 참고문헌 ■

- 강성태, 정영훈, 김기선, 최석환, 김근주 (2015), 해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안, 고용노동부 정책연구, 한양대 법학연구소.
- 고용노동부 (2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회(23.1.27) 보고 안건.
- 권오성 (2023), 산업재해보상보험의 보호 대상으로서의 '노무제공자' 개념, 사회보장의 권리구제, 2023년도 봄 공동학술대회 발표문, 한국사회보장법학회·노동법연구소 해밀.
- 길현중 (2017), 고용서비스 개선방향, 월간 노동리뷰 5월호, 한국노동연구원, 46-56.
- 길현중 (2014), 한국 고용·복지서비스 전달체계 현황과 과제 - 일선 서비스 공급자 심층면접을 중심으로-, 한국노동연구원.
- 길현중, 오은진, 이영수 (2019), 전환기 고용서비스의 현재와 미래, *정책연구 2019-07*, 한국노동연구원.
- 김근주 (2021), 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제, 월간 노동리뷰, 8월호, 한국노동연구원, 9-20.
- 김동현 (2010), 이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점. 이행노동시장의 이해와 고용전략, 고용·노동시장포럼 자료집 I, 한국노총 중앙연구원, 220~260.
- 김상호 (2013), 독일 산재보험의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로, 한국사회정책, 제20집, 제3호, 한국사회정책학회, 171-195.
- 김승택, 노상현, Finn (2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?, 한국노동연구원.
- 김승택, 금재호, 신현구, 박혁 (2015), 취약계층에 대한 민간직업소개 실태조사 및 직업소개 수수료 등 개편방안 연구, 고용노동부 정책연구, 한국노동연구원.
- 노대명, 이호근외 (2020), 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구, *연구보고서 2020-13*, 한국보건사회연구원.
- 박은정 (2021), 예술인·노무제공자 고용보험법제 주요 내용과 평가, 노동법학, (79), 한국노동법학회, 39-57.
- 심재진 (2022), 우버 운전기사의 노무제공자성에 대한 영국 대법원 판결의 의미와 시사점, 서강법률논총, 제12권 제1호, 서강대학교, 47-90.
- 장지연, 이병희, 은수미, 신동균 (2011), 고용안전망 사각지대 해소방안, *정책연구 2011-05*, 한국노동연구원.
- 장지연, 김근주, 박은정, 조임영, 이호근, Enzo Weber (2020), 디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로, 한국노동연구원.
- 안중순 (2021), 이행노동시장 관점에서의 한국 자영업정책 분석 및 평가, 사회과학논집, Vol. 52, No. 1, 59-81.
- 유길상 (2012), 이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도 발전방안, 노동정책연구, 제12권 제2호, 한국노동연구원, 131-164.
- 유성재 (2021), 독일 연방노동법원의 클라우드워커 판결과 그 시사점, 노동법논총, 제52집, 한국비교노동법학회, 425-451.
- 윤애림 (2022), 플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토, 노동법학, 제81호, 한국노동법학회, 266-269.
- 은민수 (2020), 코로나 이후 '실질적 실업부조'의 도입 필요성과 방향, 월간복지동향, No. 259, 참여연대

사회복지위원회.

- 일자리위원회, 관계부처 (2019), 공공 고용서비스 발전방안(19.6.4.), 제11차 일자리위원회 *의결안건2*.
- 이다혜 (2019), 미국 노동법상 디지털 플랫폼 종사자의 근로자성 판단-2018년 캘리포니아 대법원 Dynamex 판결을 중심으로, 노동법학, 제72호, 한국노동법학회, 189-238.
- 이병희 (2017), 실업부조의 필요성과 도입방향, 월간 노동리뷰, Vol. 146, 한국노동연구원.
- 이호근 (2021), 포스트 팬데믹의 사회보장법제, 사회보장법학, 10(1), 한국사회보장법학회, 1-80.
- 이호근 (2015), 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로, 산업노동연구, 제21권 1호, 한국산업노동학회, 257-303.
- 이호근, 최영준, 백준봉, 이정인 (2021), 플랫폼 노동자에 대한 '디지털 사회보장(DSS)' 적용방안 연구, 2021-2, 정책기획위원회.
- 이호근, 김재원 (2009), 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - '고용안정성(Employment Security)' 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로 -, 한국노동연구원.
- 장지연, 홍민기 (2020), 전 국민 고용안정성을 위한 취업자 고용보험, 월간 노동리뷰, 6월호 통권 제183호, 한국노동연구원, 72-84.
- 정연택외 (2018), 독일의 사회보장제도, 한국보건사회연구원/나남.
- 정병석, 박능후, 김동현 (2011), 이행노동시장의 이해와 고용전략 - TLM과 고용서비스 종합보고서, 한국고용정보원.
- 허재준, 안상훈, 김수영, 김수완, 김영미, 백승호, 이수연, 조옥연, 정해식 (2012), 고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 한국노동연구원.
- 황덕순 (2017), 사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제, 월간 노동리뷰, 5월호(통권 제146호), 한국노동연구원, 32-39.
- Langenbucher, K., & Vodopivec, M. (2022), Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 267.
- Schoukens, P. (2009), 자영업자의 실업 위험 보장 - EU 사례 연구, 국제노동브리프 3월호, 한국노동연구원, 4-15.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge.
- _____. (2014), *Varieties of Liberalization: The New Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- _____. (2019), Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands, *Comparative Politics January 2019*.
- Schmid, G. (1998), Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, WZB Discussion Paper, 98-296.
- _____. (2007), Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Lifecourse, WZB Discussion Paper, 1-19.

Abstract

Research on Ways to Improve Laws and Systems Related to the Employment Safety Net and Employment Services

Ho-Geun Lee*

Among the employment safety nets, the employment insurance system has been compulsory for dependent wage earners under the Employment Insurance Act, but there are self-employed people who are subject to voluntary coverage. Over the course of the COVID-19 employment crisis, so-called dependent self-employed people such as ‘artists and workers’ and ‘platform workers’ have been gradually promoted as mandatory members of the employment insurance system. These various types of workers often face greater employment risks than regular employees covered by employment insurance, and as a result, establishing appropriate employment protection measures for them has been a major challenge. This has been partially reflected in the law and system, and the Employment Insurance Act, the Act on the Collection of Employment Insurance and Workers’ Compensation Insurance Premium, and the Workers’ Compensation Insurance Act have been amended to partially improve the blind spots. However, the newly introduced definition of ‘worker’ and its targets are applied as a special regulation under the Workers’ Compensation Insurance Act, and it is evaluated as a progressive expansion and application of the ‘special type of worker’ regulation, which has been criticized because the exclusivity and non-substitutability regulations do not reflect the changing labor reality. Nevertheless, the part where the ‘worker’ concept is still applied by industry in the Enforcement Decree of the relevant law is in violation of the constitutional principle of equality and the principle of prohibition of comprehensive delegated legislation, so it needs to be improved. Beyond the practical challenges of imposing and collecting employment and worker’s compensation insurance premiums, the lack of a clear ‘definition’ of the concept and ‘procedural regulations’ for determining relevant persons is an issue. The current method of selecting applicants by industry, which is comprehensively delegated to the Enforcement Decree, has unconstitutional elements, such as the ‘arbitrariness’ of determining applicants and the lack of reasonable reasons to treat worker in covered and non-covered industries differently, which violates the principle of equality.

On the other hand, the core content of the “Employment Service Advancement Plan (2023.1.27.),” which the government intends to promote as a national issue in relation to the employment service system, which can be considered a secondary employment safety net, is compressed into two issues: modernization of the public employment service system, establishment of an effective public-private partnership system, and revitalization of private employment services. In this regard, the main contents of the “Job Security Act Amendment (Draft)” pending in the National Assembly are summarized as follows. First, the existing public

* Ph. D. Professor, Law School, Social Security Law, Jeonbuk National University (lhg618@jbnu.ac.kr)

employment service system aims to change the employment policy paradigm by improving the quality of employment services centered on supply rather than cash support. Second, the government is planning to revitalize employment services through public-private collaboration and expand the private paid employment agency industry. To this end, the government will regulate only the minimum mandatory regulations, such as the obligation to educate private paid employment agencies and related workers and the obligation to report on the status of related platform workers, to enhance employment services through the revitalization of private paid employment agencies and the market. However, this raises some concerns. Currently, the private paid employment agency industry is mostly small, with an average of only 1.5 workers, and the proportion of less than 5 workers is 80%, and it is feared that the marketization of employment services without proper management and supervision measures will lead to an increase in reckless and unsafe employment. In the future, the private paid service industry is expected to expand rapidly as the entry process is further simplified, including easing the registration process for online private employment service agencies. The revitalization of employment services using big data and artificial intelligence (AI) is an important trend. Nevertheless, it is necessary to prepare management measures such as ensuring that the private paid employment agency has a certain scale in terms of assets and number of workers, centering on sectoral expertise, and strengthening regular audits of performance. In addition, the plan to establish an integrated service network for employment and welfare, which the reform plan advocates, is unlikely to be achieved through the partial increase in functional flexibility that the reform plan seeks to promote, given past experiences and mistakes at home and abroad. Most successful cases have shown that the financial, human, and organizational restructuring of employment services, as well as the continuous innovation of the delivery system, especially for customized services from provider- to consumer-centered, is a prerequisite. Moreover, the need to increase the number of employment service counselors, which is less than half in most countries, is a long-standing concern. The “Comprehensive Amendment to the Employment Security Act (Draft)” currently pending in the National Assembly has virtually no measures to effectively manage the proliferation of worker supply businesses, or it is likely to be promoted as a comprehensive delegation measure in future enforcement regulations, so it is necessary to improve it. Ultimately, instead of amending the draft law, we wanted to emphasize the need to enact a “Uniform Act on Labor Intermediary Businesses,” including worker dispatch, services, and employment agencies, to manage the uncontrolled proliferation of labor intermediary businesses and ensure a reasonable supply and demand for labor.

Keywords: employment safety net, unemployment insurance, worker, public employment service, private paid employment agency