

# 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험

장지연 · 홍민기\*

## I. 고용보험제도의 사각지대

코로나19 사태로 고용이 감소하고 있다. 기존 일자리에서 고용을 지키기 위해서 고용보험의 고용유지지원금으로 사업주를 지원하고, 그래도 발생하는 실업자를 위해서는 실업급여제도가 있지만, 이 두 제도로 이번 위기를 견뎌낼 수 있다고 보는 사람은 없다. 영세사업장 종사자와 비정규직 노동자 등 고용 취약계층이 이번에도 직격탄을 맞았다. 실업보험제도는 소득이 끊긴 실업자와 그 가족의 생계에 도움이 될 뿐 아니라, 다수의 실업이 발생하는 경제위기 시기에는 급격한 수요 위축을 피할 수 있게 해주는 자동안정화 장치로 기능한다. 제대로 작동하는 실업보험제도가 있다면 위기를 극복하는 데 여러 가지로 커다란 도움이 된다. 이것이 여의치 않으면 이번처럼 급하게 응급조치를 취할 수밖에 없다.

우리나라 실업보험이 빈구석이 많다는 사실은 널리 알려져 있다. 전체 실업자 중에서 실업급여를 지급하는 인원을 나타내는 실업급여 지급률은 2018년 기준으로 약 45%이다. 통계상 비경제활동인구로 잡히는 구직포기자나 소극적 구직자가 많다는 점을 고려하면 실질적인 지급률은 이보다 더 낮다고 보아야 할 것이다.

실업급여 지급의 사각지대는 고용보험 적용과 가입의 사각지대에 따른 필연적 결과이다. 전체 취업자의 절반 정도만 고용보험에 가입하고 있다(표 1 참조). 고용보험법상 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않고 있는 경우도 있지만<sup>1)</sup> 전체 취업자의 31.4%는 법적으로 적용제외 대상인 임금노동자이거나 비임금근로자이다.<sup>2)</sup> 이들은 제도 자체가 애초에 보호대상으로 설정하지 않아서 발생한 실업자 보호의 사각지대이다. 이 글은 이 부분에 초점을 맞추어 개혁방안을 제안하고자 한다.

\* 장지연=한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr), 홍민기=한국노동연구원 선임연구위원(hminki@kli.re.kr).

1) 일일노동자 70만 명, 영세사업체 노동자 227만 명 등이 여기 포함되어 있다(정흥준, 2020).

2) 초단시간노동자 91만 명과 특수고용노동자 200만 명, 그리고 모든 자영업자가 포함된다(정흥준, 2020).

〈표 1〉 고용보험 적용 및 가입 현황(2019년)

비임금근로자	임금근로자				취업자
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등	고용보험 가입	
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)	27,358 (100.0)
제도적 사각지대		미가입			

주: (1) 공무원 등은 공무원, 교원, 별정우체국 직원. (2) 고용보험적용제외는 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 연속한 근로자 제외), 임금노동자에 가까운 특수형태근로종사자에 종사하는 근로자임. (3) 특수형태근로종사자의 상당수는 이 조사자료에 서는 비임금근로자에 포함되어 있을 것임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 2019년 8월 부가조사.

## II. 그간의 사각지대 해소 노력과 보편적 실업보험제도의 필요성

### 1. 고용보험 적용확대와 한국형 실업부조

고용보험의 빈구석을 제도적으로 보완하려는 노력은 크게 두 가지 방향에서 이루어져왔다. 하나는 고용보험의 적용대상을 특수형태근로종사자까지 확대하는 것이다. 이를 위한 「고용보험법」 일부 개정안이 국회에 제출되었으나 20대 국회에서는 예술인만 추가되었고 특고까지 확대 적용하는 데는 실패하였다.<sup>3)</sup> 당초 개정안에서는 「산재보험법」에서 특정 직종을 일컫는 용어로 사용 중인 특수형태근로종사자가 아니라 ‘노무제공자’라는 용어를 사용하여 확장의 여지를 마련하였으나 21대 국회에서 재논의가 불가피하게 되었다.<sup>4)</sup>

모든 국민에게 고용안전망을 제공하려고 할 때, 실업보험제도를 가능한 한 포괄적으로 설계해야 하겠지만, 그렇게 하고도 여전히 실업부조제도가 필요하다. 실업보험의 보호대상을 확대하고도 여전히 실업급여를 받지 못하는 구직자가 발생할 수 있는데, 이들 중 저소득층에 대해서는 조세를 투입하여 생계를 지원하는 제도가 실업부조제도이다. 고용보험 가입이력이나 실업 이전의 고용형태와 상관 없이 일정한 가구소득 이하의 모든 구직자에게 지급한다. 노동시장에 처음 나오는 청년층이나 오랫동안 노동시장을 떠나 있던 경력단절여성, 그리고 실업급여

3) ‘고용보험법 일부 개정안’(의안번호 16373, 한정애 의원 대표발의).

4) ‘근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 사람’(위 개정안 8조 2항).

수급기간이 모두 끝날 때까지 재취업에 성공하지 못한 장기실업자에게는 실업부조가 필요하다.<sup>5)</sup> 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원을 위한 법률」의 국회 통과로 이제 우리나라도 실업부조의 첫발을 내딛게 되었다. 이 법안의 내용은 기준 중위소득의 60% 이하인 저소득층 구직자에게 취업지원서비스와 함께 최대 6개월 동안 생계비 일부를 지원한다는 것이다.

## 2. 코로나19 응급 대응이 주는 시사점

고용보험 적용대상 확대와 한국형 실업부조가 제도화되어 작동하지 못하고 있는 상황이기 때문에, 정부는 두 차례에 걸쳐서 긴급 고용안정지원금 정책을 발표하였다.<sup>6)</sup> 소득이 급감한 특수형태근로종사자와 프리랜서, 그리고 영세자영자를 일시적으로 지원하는 내용이다. 이들은 코로나19 사태로 인해서 특별히 어려움을 겪는 이들이다. 전 국민 고용안전망이라는 목표를 설정하고 보면, 비어 있는 곳이 이 부분임이 드러나고 있다.

한편, 이러한 응급 대응은 실제로 지원할 대상을 선별하는 과정에서 여러 가지 어려움에 봉착하고 있다. 특수형태근로종사자와 프리랜서를 구별해내는 표식은 무엇이며 이들의 소득이 급감했다는 것은 어떻게 알 수 있을까? 물론 지금과 같은 고용위기 상황에서는 조금 불분명한 기준으로 행정을 집행한다고 해서 그것을 문제삼을 수는 없다. 다만, 이러한 취약계층을 공식적인 제도 내로 포괄하여야 한다는 과제는 여전히 남으며, 이때에는 일관성을 담보할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다. 제2의 팬데믹이나 혹은 다른 이유로 인한 경제 위기가 온다면, 매년 응급조치를 취할 수는 없다.

## 3. 보편적 고용보험제도의 필요성

기존 고용보험제도의 적용대상을 특수형태근로종사자까지 확대한다고 할지라도 이것으로 모든 실업에 대응하는 안전망이 완성되는 것은 아니다. 두 가지 이유가 있다. 첫째, 특수형태근로종사자가 아닌 비임금근로자(자영자)는 여전히 남는다. 둘째, 고용형태를 나누는 경계의 문제는 해결되지 못한다. 고용보험이 임금노동자와 특고를 가리지 않고 포괄한다고 할지라도, 특고와 자영의 경계에서는 여전히 다툼이 발생할 것이다.

자영자가 점차 줄어들 것으로 여겼던 산업화시대의 관점에서 보면 이 두 가지 문제는 크게 고민스럽지 않았을 수도 있다. 그러나 현실은 정반대이다. 우리는 지금도 전체 취업자의 1/4이

5) 지금처럼 실업보험제도가 보호하는 취업자의 범위가 좁은 경우에는 실업부조의 역할이 더욱 크다.

6) 3월 30일에는 2,346억 원을 투입하여 무급휴직자(11.8만 명)와 특고·프리랜서(14.2만 명)에게 월 50만 원씩 최대 2개월간 지급한다고 발표. 4월 22일 발표에서는 1.5조의 예산이 추가 배정되어 지원 인원은 93만 명으로 늘어나고 기간도 3개월로 연장.

자영자이고, 이들 중 상당수는 전형적인 자영자의 특성을 가진 것이 아니라 임노동과 자영의 특징을 모두 가지고 있는 자들이다. 이러한 불확실성은 향후 오히려 증가할 것이다. 디지털 경제와 플랫폼 노동을 앞세운 노동시장의 변화는 임금노동자를 보호하는 전통적인 실업보험의 한계를 앞당기고 있다.

우리가 그동안 사용해온 특수형태근로종사자의 정의를 그대로 적용할 경우 보호대상에 추가적으로 포함시킬 수 있는 대상이 줄어들 것이라는 점에도 유의해야 한다. 특수형태근로종사자는 지시종속관계(subordination)뿐 아니라 전속성(또는 경제적 의존성 economic dependency)을 주요 지표로 삼고 있다. 그런데 지시종속관계는 있지만 전속성은 약한 사례가 증가할 것이다. 디지털 플랫폼 노동의 확산은 이러한 우려를 뒷받침한다. 요컨대, 특고 문제를 해결한다고 해도 실업보험의 사각지대를 해결하지는 못한다. 좀 더 넓은 시야로 근본적인 해결책을 도모해야 할 시점이다.

사회보험제도는 임금노동자들이 겪는 사회적 위험에 대응하기 위하여 19세기 말부터 도입되기 시작하여 20세기에 정착된 해법이다. 고용주와 노동자가 기여금을 내놓고 국가가 보증하는 보험 방식으로 노동자의 갑작스러운 소득단절에 대응한다는 제도이다. 사회보험의 주된 보호대상을 임금노동자로 하거나, 자영자를 포괄하더라도 독립적인 기금으로 운영하는 경우가 많았다. 그러나 실업보험이 고용주와 임금노동자의 기여를 기반으로 임금노동자를 보호하는 방식으로 만들어진 것은 직업집단별로 기금을 조성하고 가입자를 보호해 온 제도의 경로의존성이 주된 원인이지, 모든 사회보험이 본질적으로 이런 분리 특성을 내포하고 있는 것은 아니다.

실업보험의 적용대상을 모든 취업자로 확대하는 것이 개혁의 방향이다. 이러한 주장은 ILO (2018)가 크라우드워크 시대의 도래를 전제로 제안한 정책 방향과도 궤를 같이하는 것이다. ILO는 사회적 보호를 위한 기여금 징수와 급여 제공을 위해 발전된 기술을 적극적으로 활용하되, 계약형식을 불문하고 모든 취업자를 포괄하는 사회보험제도를 만드는 것과 조세제도의 도움을 받아 보편적인 사회보호제도를 만들 것을 제안하고 있다.

### III. 보편적 실업보험제도 해외 사례가)

#### 1. 덴마크 사례

덴마크는 2017년에 자영자와 비정형근로자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용

7) 장지연 외(2020), 『디지털시대의 고용안전망: 플랫폼노동 확산에 대한 대응을 중심으로』 제7장의 내용 일

한다는 법안을 통과시키고 2018년 1월부터 시행하고 있다.<sup>8)</sup> 핵심적인 내용은 실업보험 수급자격과 수급액이 근로자/자영자의 종사상 지위 구분과 관계없이 이전의 소득을 기준으로 결정된다는 것이다. 제도 도입의 목적이 급격히 증가하는 새로운 형태의 고용을 사회적으로 보호하기 위해서라는 점을 분명히 밝히고 있다. 물론 덴마크에서는 이전에도 자영자가 실업보험에 가입할 수 있었으나, 자영자가 가입할 수 있는 기금이 따로 있었고 수급기준도 달랐다. 새 제도하에서는 국세청에 신고된 근로소득세와 사업소득세를 합산한 금액을 기준으로 보험자격과 기여액이 결정된다.<sup>9)</sup> 이전에는 임금근로자면서 동시에 자영업을 겸업하는 경우, 임금소득만을 근거로 실업급여를 수급하였으나 새로운 제도하에서는 합산 소득이 적용된다.

덴마크에 거주하는 18~63세 인구로 소득활동을 하고 있는 자라면 실업보험에 가입할 수 있다. 덴마크의 실업보험은 의무가입이 아니고 가입여부를 본인이 선택할 수 있다. 하지만 소득수준에 따라 일정한 ‘노동시장분담금(labour market contribution)’을 이미 납부한 상태에서 약간의 추가적인 금액을 내고 보험에 가입하는 것이 혜택이 크기 때문에 가입률이 높다. 2018년 기준으로 실업보험에 가입한 사람은 전체 취업자의 77%이다. 납부해야 할 보험료는 보험사별로 크게 다르지 않다.<sup>10)</sup> 참고로 자영자용 실업보험기금 중 하나인 FTF-a는 2020년 기여금을 월 457크로네로 정했는데, 한화로는 8만 5천 원 정도 되는 금액이다. 정액이기 때문에 보험료라기보다는 사실상 월 회비에 가깝다. 정액의 보험료는 실업급여를 지급하는 재원의 약 30%를 차지한다.

나머지 70%는 조세가 투입된다. 덴마크는 1994년 사회보장 지출의 중앙정부 부담을 재정적으로 보완하기 위해 ‘노동시장 분담금’을 도입하여 ‘노동시장기금’을 조성하였다. 근로소득과 사업소득에 8%씩 의무적으로 부과하여 국세청이 징수한다. 주요 사회보장항목(질병, 모성, 실업)의 지출비용에 대해 통합적인 성격의 재원으로 활용하고 있다.

실업급여를 받기 위해서는 지역별 일자리센터 또는 jobnet.dk에 구직자로 등록한 자 중에서 1년 이상의 실업보험 가입이력이 있고, 소득기준을 충족해야 한다. 물론 구직활동을 해야 한다는 조건이 있다. 소득기준은 국세청(SKAT)에 신고된 소득액에 따라 정해지는데, A-소득(근로소득)과 B-소득(사업소득)의 합이 지난 3년 동안 238,512크로네 이상이어야 한다.<sup>11)</sup>

부를 가져와 재작성한 것이다.

8) 주요 내용은 Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked(Agreement on a new unemployment benefit system for the future labor market).

9) 자본소득(자산소득)은 포함되지 않는다. [https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-eksperterudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/](https://bm.dk/arbejdsmarkedet/kommissioner-eksperterudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/).

10) 월 보험료는 <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-funds.php>.

11) 2020년 기준 요건이다. 이 금액은 한화 약 4,250만 원 상당. 단, 월 19,876크로네(355만 원)를 초과하는 소득은 소득요건에 합산되지 않는다. 즉 지난 3년 중 적어도 1년은 소득활동을 해야 하고, 월소득이 이 금액 이하면 12개월보다 더 길게 일해서 이 금액을 채워야 한다. 이는 full-time insured를 위한 기준이고 part-time insured는 이보다 낮은 금액을 충족하면 된다.

수급가능기간은 2년이고, 급여의 소득대체율은 전년소득대비 최대 90%이다. 소득대체율이 높지만 상한액은 비교적 낮게 설정되어 있다. 2020년 폴타임 기준으로 월 19,083크로네(한화 월 337만 원)이다.<sup>12)</sup> 이는 소득 23,047크로네(한화 월 407만 원) 이상이면 일괄적으로 실업급여 19,083크로네를 받는다는 의미이다.<sup>13)</sup>

정액제에 가까운 보험료를 내고 조세를 투입해서 소득비례 급여를 지급한다는 점은 일견 불합리해 보이기도 한다. 그러나 실업급여액의 상한선이 낮아서 사실상 정액급여와 다를 바 없다는 점(평균임금의 1/2 수준),<sup>14)</sup> 실업보험제도의 도움을 받지 못하는 실업자에 대해서는 다른 소득보장제도(실업부조)가 마련되어 있다는 점을 상기하면 납득할 수 있다. 요컨대, 덴마크의 실업보험제도는 모든 취업자에 대한 소득보장제도이며 조세를 기반으로 하는 제도이다. 보험료는 실직 시에 소득보장제도의 도움을 받을 수 있는 입장권이라고 볼 수 있다. 임의가입제 도입에도 불구하고 압도적인 다수가 가입을 선택하는 것은 당연해 보인다.

덴마크의 실업보험제도는 원리적으로 매우 단순하다. 근로소득과 사업소득에 똑같이 일정 비율을 부과하여 노동시장기금을 조성하고, 임금노동자와 자영자에게 소득에 비례하는 실업급여를 지급한다. 실업급여를 수급할 수 있는 자격요건은 조세적 성격의 노동시장기여금 납부 뿐 아니라 입장료 성격의 정액 보험료도 납부해야 한다.

## 2. 프랑스 사례

프랑스는 2018년 기존에는 배제되어 있던 자영업자를 실업보험체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁을 단행하였다(장지연·박제성, 2018).<sup>15)</sup> 임금의 2.4%를 납부하던 임금근로자의 실업보험료를 폐지하는 대신 일종의 사회보장 조세인 일반사회기여금(General Social Contribution)을 1.7%p 인상하여 재원을 마련하였다. 임금노동자는 소득의 7.5%에서 9.2%로 인상하고 자영자는 8.0%에서 9.7%로 인상하였다. 근로자 임금의 4%를 내던 고용주의 기여분은 그대로 유지하였다.

이러한 제도개혁은 마크롱 대통령이 선거공약에서 제안한 바 있으나, 그 실현과정에서 노사

12) <https://www.a-kasser.dk/dagpengesatser/>.

13) 소득이 23,047크로네 이상이면, 8%의 노동시장 분담금(labour market contributions)을 제한 금액인 21,203크로네에 소득대체율 90%를 적용.

14) 평균임금은 연소득으로 임금근로자 기준 455,674크로네(한화 8,070만 원), 고용원 있는 자영자 747,437크로네(1억 3,240만 원), 1인 자영자 505,426크로네(한화 8,950만 원). (출처 : 덴마크 통계청, [www.statistikbanken.dk/INDKP104](http://www.statistikbanken.dk/INDKP104)(검색일 : 2020. 2. 27)).

15) ‘직업적 미래를 선택할 자유에 관한 법(loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel)’ 통과(2018. 9. 5). 이 법의 제2장은 “더욱 보편적이고 공정한 실업급여”라는 제목하에 자영자를 보호 대상으로 포괄하고, 자발적 이직자에게도 급여를 지급하는 개혁적인 내용을 담고 있다.



양측의 반발이 있었다. 2018년 9월에 법안이 통과되었으나, 새로운 실업보험제도의 적용은 2019년 11월부터 시작되었다. 재정안정성이 상당한 쟁점이 되었고, 이 과정에서 실업급여의 수급조건이 강화되었으며, 일부 소득대체를 하향 조정도 있었다. 또한 단기 노동력을 사용하는 고용주에 대한 추가적인 기여금 부담액이 도입되었다.

다만, 임금노동자와 자영자의 급여액과 지급방식은 통일하지 못하였다. 임금노동자의 경우, 수급요건은 이전에 지난 28개월 중 4개월 이상의 근로이력을 요구하던 것에서 2019년 11월부터는 6개월 이상의 근로이력을 요구하는 것으로 강화되었다. 실업급여액은 기본적으로 수급자의 이전 소득에 비례하지만, 소득이 높은 사람에게는 낮은 소득대체율이 적용된다.<sup>16)</sup> 자영자의 경우, 실업 이전에 최소 2년 이상 동일 사업을 영위한 자영자가 파산(폐업)한 경우, 월 800유로씩 정액으로 최대 6개월간 지급한다. 이전 2년 과세소득이 연평균 1만 유로 이상이어야 하며, 해당 자영업 이외의 과세소득은 기초생활보장수당액인 월 560유로 미만이어야 한다는 부대조건이 있다.

프랑스의 새로운 실업보험을 단순화하여 이해하자면, 임금노동자와 자영자는 소득의 1.7%를 일반사회기여금에 추가로 내고, 고용주는 근로자임금의 4.0%만큼 기여하여 실업보험 재원을 마련한 후, 자영자는 월정액으로, 임금노동자는 소득비례급여로 실업급여를 수급하는 제도라고 볼 수 있다. 프랑스의 실업보험 개혁은 임금노동자를 넘어 모든 취업자로 적용 대상을 넓혔다는 점에서 보편주의 원리를 실현한 것이다. 나아가 그 재원 마련을 위해 조세 방식을 강화한 것은 북유럽 국가들의 사회보험제도 원리를 따라가겠다는 의미로 읽힌다.

### 3. 전 국민 고용보험을 위한 시사점

우리가 지금까지 알고 있는 고용보험이란 고용주와 노동자가 함께 기여하여 임금 노동자의 실업에 대응하는 제도로서, 임금에 비례하는 보험료를 내고 역시 임금에 비례하는 실업급여를 수급한다. 그러나 이런 형태의 고용보험제도는 고용형태의 다양화와 노동시장의 유연화 때문에 근본적인 도전에 직면하게 되었다. 고용주를 특정하기 어려운 노동자가 다수 발생하고 있기 때문이다.

고용주를 특정하기 어려운 플랫폼 노동자, 종속적 자영자, 그리고 나아가서 일반 자영자의 사회보험의 경우, 고용주 기여분은 누가 납부할 것인가? 자영자에게 임금노동자의 두 배에 달하는 기여금을 납부하게 하는 것은 현실적으로 개혁을 어렵게 할 것이다. 그렇다고 해서 국가가 그 부분을 대신 납부한다면 형평성의 문제가 제기될 것이다. 임의가입제도로 운영한다면 위험이 큰 사람은 가입하고 그렇지 않은 사람은 가입하지 않는 역선택이 일어날 것이고 이는

16) 저소득층에서는 임금의 75%, 상위계층에서는 임금의 57.4%를 적용(노대명 외, 2018).

사회보험의 안정성을 위협한다. 이러한 복잡한 제약조건하에서 해답을 찾아내야 한다.

덴마크와 프랑스의 개혁은 전 국민 고용보험 제도의 설계에 중요한 시사점을 제공한다. 피보험자의 보험료 납부와 급여수급의 기준을 ‘소득’으로 변경하여야 한다. 근로소득과 사업소득에 각각 어떤 비율로 기여금을 부과할지, 상한선과 하한선은 어디에 설정할지 등이 고민되어야 한다.

이렇게 마련되는 기금에 고용주도 기여하여야 하는데, 기여방식에 대해서는 완전히 새로운 접근방식을 취할 수 있다. 고용주의 기여분은 그가 고용한 특정 근로자의 임금 수준에 따르는 것이 아니라, 매출이나 이윤에 비례하는 기여 방식 등 전적으로 새로운 기여방식을 고안할 필요가 있다. 고용주의 기여액이 자신이 고용한 노동자의 수에 직접적으로 연동되지 않는 방식으로 설계된다면, 간접 고용이나 위장 자영과 같은 방법으로 노동자 털어내기를 하고 싶은 부정적인 인센티브도 줄이는 효과도 기대할 수 있다.

#### IV. 소득 기반 전 국민 고용보험제도 설계안

소득 기반으로 고용보험제도를 전환하기 위해서는 먼저 현재 조세체계가 얼마나 많은 취업자들을 포괄하고 있는지 알아야 한다. 이를 위해 2018년 귀속 국세통계 자료에서 소득세 신고인원을 살펴보면 <표 2>와 같다.

근로소득 연말정산자는 1,858만 명이고, 일용근로소득 신고자는 777만 명이다. 국세청에서 파악된 개인사업자는 673만 명이고, 사업소득 원천징수 신고자는 613만 명이다. 사업소득 원천징수 대상자에는 특수고용종사자(보험설계, 음료배달, 방판외판, 모집수당, 간병인, 대리운전, 행사도우미, 물품배달자)와 프리랜서(방송, 예술, 체육계 종사자, 학원강사 등)가 포함되어 있다. 이 가운데 근로소득, 일용소득, 사업소득을 중복 신고한 인원이 있다. 근로소득 연말정산자 이면서 종합소득 신고를 한 사람은 219만 명, 일용소득과 다른 근로소득이 동시에 있는 사람은 약 300만 명으로 추산된다(순수일용 근로자는 약 470만 명).

이렇게 중복 인원을 제외하면, 근로소득이나 사업소득을 신고한 인원은 총 3,013만 명이다. 이는 15~75세 인구의 72.0%를 차지한다. 개인별로 완벽하게 소득 정보를 취합하면 총인원이 여기에서의 추계값과 달라질 수 있지만, 어쨌든 현재 소득세 신고 인원이 실질적으로 취업자의 거의 모두를 포괄하고 있다고 해도 무방하다.

예를 들어, 2018년 특수고용종사자의 원천징수 신고 현황을 보면, 보험설계사 가운데 소득신고를 한 사람은 10만 명이 넘고, 1인당 소득액은 5,450만 원이다(표 3 참조). 방문판매원도



〈표 2〉 소득세 신고 인원(2018년)

	인원 (만 명)	소득금액 (조 원)	일인당 (만 원)	세목
근로소득연말정산	1,858	682	3,669	원천세 (근로소득)
사업소득신고	673	121	1,534	소득세
일용근로자	777	63	809	장려세제
특고	146	22	1,491	원천세 (사업소득)
프리랜서	85	12	1,383	원천세 (사업소득)
중복제외 합계	3,013	899	2,873	

주: (1) 사업소득 신고자는 과세미달자를 포함한 것임. 사업소득 신고자 중 과세자는 502만 명임. (2) 특고와 프리랜서 인원은 '거주자의 사업소득 원천징수'자에서 다단계판매, 기타자영업, 병의원 종사자 인원은 중복 가능성이 높거나 소득의 근로성에서 의문이 있을 수 있기 때문에 제외함. (3) 특고는 보험설계, 음료배달, 방판외판, 모집수당, 간병인, 대리운전, 행사도우미, 물품배달자를 가리킴. (4) 프리랜서는 방송, 예술, 체육계 종사자, 학원강사 등이 포함됨.

〈표 3〉 2018년 특수고용종사자의 소득, 원천징수, 1인당 소득액

직종	인원 (명)	연간지급금액	소득세 (원천징수분)	1인당 소득 (백만 원)
보험설계	102,316	5,577,149	167,160	54.5
음료배달	8,460	61,215	1,539	7.2
방판·외판	239,645	3,565,753	106,795	14.9
기타 모집수당	771,334	10,669,115	319,651	13.8
간병인	51,706	609,357	18,279	11.8
대리운전	67,824	176,399	4,374	2.6
행사도우미	156,630	525,722	15,762	3.4
물품배달	63,843	606,177	18,142	9.5
합 계	1,461,758	21,790,887	651,702	14.9

자료: 국세통계, 거주자의 사업소득 원천징수 신고 현황.

24만 명 원천징수하였고, 1인당 소득은 평균 1,490만 원이다. 대리운전 기사는 67,824명에 대해 원천징수하였다. 2018년에 이미 소득 신고가 된 특수고용종사자가 146만 명이다.

현재의 소득세 과세 체계에는 충분히 포괄적인 정보가 들어 있다. 정보는 있지만 활용하지 않고 있다. 자영업자에 대해서도 마찬가지이다. 자영업자의 소득 파악률이 낮다는 문제 제기가 있지만 최근 빠르게 개선되고 있다. 현재 정보를 활용하여 새로운 고용보험 제도를 만드는 일과 더 포괄적인 소득 정보를 확보하는 노력은 병행해서 할 일이다.

이상과 같은 현실 인식과 정보에 기반하여 소득에 기반한 전 국민 고용보험 제도의 설계안을 제시하고자 한다. 소득 기반 전 국민 고용보험을 위해서는 수급요건이 되는 피보험 단위가

〈표 4〉 현행 실업보험제도

	수급요건 1 피보험단위기간	수급요건 2 실업사유	실업급여 지급기간	실업급여 지급률	본인부담 보험료를
근로자	18개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%
일용근로자	18개월간 180일	본인 귀책 사유가 없음	120~270일	60%	0.8%
자영업자	1년간 고용보험가입	50인 미만 비자발적폐업	120~210일	60%	2.25%
단시간	24개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%

주: 모두 취업노력이 필요함. 자영업은 기준보수 산정(7등급), 지급액은 상하한액이 있음.

간이나 보험료 기여 방식은 변경이 불가피하다. 실업 사유, 실업급여 지급기간, 실업급여 지급률은 기존의 제도를 제도 설계에 따라 바꾸지 않아도 될 수도 있고, 약간 변경하여야 하는 경우도 있다.

현행 제도에서는 근로자의 경우 18개월 동안 180일 보험료를 납부하여야 한다(표 4 참조). 이를 소득 기준으로 바꾸는 방식은 두 가지가 가능하다.

하나는 최소소득 기준을 만드는 것이다. 여기서 개인 총소득액은 근로소득과 사업소득을 합산한 것이다. 근로소득과 사업소득 개인별 합산액을 기준으로 하면, 여러 사업장에서 일하면서 소득이 발생하는 경우의 문제점을 해소할 수 있다는 장점이 있다. 단시간인지 아닌지 따질 필요도 없다. 예를 들어 2년 동안 개인 총소득액 1,500만 원 혹은 2,000만 원을 기준으로 삼을 수 있다.

최소소득 기준으로 하면 현재 고용보험의 실업 사유 요건, 실업급여 지급기간, 지급률을 유지하거나 약간만 바꾸어도 된다. 반면, 저소득자, 특히 단시간 일자리를 오랫동안 유지하는 사람들이 배제되는 단점이 있다. 최소 소득 기준에 미달하여 고용보험에서 배제되는 저소득자에 대해서는 보완적으로 실업부조 제도로 보호하는 방법이 가능하다.

다른 방법은 포인트 적립제도이다. 개인 총소득을 누적하여 특정한 기준 금액을 넘으면 (예를 들어, 5년 동안 1,500만 원) 실업급여 수급 자격을 부여하고, 실업급여 지급 기간과 지급액을 누적 포인트와 연계하는 것이다. 포인트 적립제도로 바꾸려면 실업급여 지급기간, 지급률을 포인트와 연계하여 바꾸어야 한다. 실업급여 수급을 하면 포인트를 차감하는 방식도 설계되어야 한다. 현재 실업급여 수급 방식의 틀을 완전히 바꾸는 방식이다. 반면, 단시간 일자리를 오랫동안 유지하는 사람들까지 포괄할 수 있는 장점이 있다.

실업급여 수급 자격에 대한 기준이 정해지면 개인 총소득을 확인하는 작업이 필요하다. 확인이 필요한 총소득은 두 가지이다. 하나는 실업급여액을 산정하기 위한 실업전 평균소득액이고 다른 하나는 실업 혹은 준실업 상태를 확인하기 위한 현재 소득액이다. 완전 실업만 인정하는 제도라면 현재 소득액을 파악할 필요가 없고 이직 확인이나 폐업 확인으로 충분하다. 부분 실업을 인정하는 제도를 만들려면 당시 시점의 소득을 파악하여야 한다.

실업 전 평균소득액 확인은 현재의 여러 가지 제도를 참고할 수 있다. 예를 들어, 현재 근로장려금 제도에서는 수급 여부를 확인하기 위해 신청자의 전년도 개인 총소득, 부부합산소득, 재산 요건을 모두 확인하고 있다. 실업급여 수급 자격 결정을 위해서는 개인 총소득만 확인하면 되기 때문에 좀 더 간편하다. 현재 고용보험 제도에서 근로자는 실업급여 신청 시 마지막 3개월 평균 임금 정보가 들어 있는 ‘이직확인서’를 제출하고 있다. 특수형태근로 종사자는 사업소득을 원천징수·납부하고, 연말정산을 하거나 종합소득을 신고한다. 5월 이후에 실업급여 신청을 하는 자영업자는 종합소득 신고를 하였기 때문에 작년 소득 파악이 가능하다. 5월 이전에 신청을 하는 경우에는 작년과 올해 소득을 자진 신고하도록 하면 된다. 정확한 소득 정보가 있을 때, 지금처럼 연말에 정산하는 방법이 가능하다.

소득에 기반한 보편적인 사회보장 체계에서 고용 형태에 따라 급여액 지급 체계를 다르게 하는 것은 바람직하지 않지만, 일부 국가에서 하는 것처럼 자영업자의 실업급여액을 정액으로 하면 정확하게 소득을 신고할 유인이 더욱 감소하기 때문에 소득과 실업급여액을 연계할 필요가 있다. 신고 소득과 실업급여액을 연계하면, 급여액을 높이기 위해 소득 신고를 높일 가능성은 적기 때문에 부정수급의 가능성이 사라진다.

현재 소득액 파악은 자진 신고에 의존할 수밖에 없다. 소득세 자료로 현재 소득 확인이 어려운 자영업자, 특수고용종사자는 소득 증빙 서류를 먼저 제출하도록 하고, 나중에 정산을 통해 확인하는 방법이 가능하다. 자영업자 폐업의 경우에는 폐업 신고로 충분하다.

얼마나 자주 소득을 확인할 필요가 있는가에 대해서는 논의가 필요하다. 소득 신고 주기는 현재 대부분 1년이다. 실업급여 적용을 위해서는 매월 소득 정보를 파악하는 것이 가장 효과적이다. 하지만 월 단위로 소득을 파악해야지만 소득 기반 고용보험을 실시할 수 있는 것은 아니다. 지금도 국세청에 월단위 소득 정보가 없지만 실업급여 신청자의 소득 신고에 근거해서 실업급여를 지급하고 있다. 지금도 거의 모든 소득 신고와 과세에 대해서는 그 시점에 주어진 정보에 근거해서 실행을 하고, 나중에 정확한 소득 정보가 생기면 정산하고 있다. 새로운 제도와 소득 파악 개선이 선후 관계에 있는 것이 아니다. 현재의 정산 체계를 잘 활용하고 소득 신고 주기를 짧게 하여 효율성을 높이는 작업을 동시에 진행할 수 있다.

마지막으로 보험료를 납부 방식이 소득 기준으로 변경되어야 한다. 보험료 부담금은 근로자와 사업주의 부담금으로 나뉜다. 근로자와 특수고용종사자의 보험료 부담금은 원천 징수 방식을 유지하면 된다. 현재 사업주는 고용 근로자의 임금에 비례하여 보험료를 납부하고 있다. 소득 기반 실업보험에서는 사업주의 사회보험 부담금을 이윤에 비례하는 방식, 즉 법인세와 사업소득세로 기여하는 방식으로 할 것을 제안한다. 2018년 실업급여 지출액은 약 7조 9,188억 원인데, 2019년 실업급여 지급 기간이 늘어난 제도변화를 감안하면 실업급여 지출액은 2018년 기준 약 9조 원이고 사용자가 지불하는 보험료는 약 4.5조 원이다. 현재 사업주가 지불하는 실

업급여 계정 보험료만큼을 법인세나 사업소득세로 한꺼번에 통합 납부하는 방식을 제안한다. 2018년 기준 사용자의 실업급여 보험료 부담 4.5조 원은 실효 법인세율 1.35%에 해당한다.<sup>17)</sup> 법인 이윤에 대해 ‘실업보험 기여금’의 명목으로 국세청이 부과, 징수하여 실업보험 기금에 이전하면, 기업들의 부담 금액은 평균적으로 현재와 차이가 나지 않게 된다.

임금에 비례하여 보험료를 납부하는 방식에서 법인세 일괄 납부 방식으로 전환하면 두 가지 차이점이 발생한다. 첫째, 기업들의 평균 부담액은 변화가 없지만, 이윤이 많은 대기업의 기여는 현재보다 증가하고, 이윤이 적은 기업의 기여는 현재보다 감소한다. 즉, 사회보험료 납부에서 누진성이 강화된다. 둘째, 법인세 일괄 납부 방식으로 바뀌면 임금에 비례하는 사회부담금이 직접 노동비용에서 제외되기 때문에, 기업의 고용 부담이 완화된다. 노동을 적게 고용하는 자본 집약적인 기업에서는 상대적으로 많이 납부하고, 노동을 많이 고용하는 노동집약적 기업의 부담은 상대적으로 완화된다.

현재 자영업자의 실업급여 본인 부담률은 2.25%로 근로자 0.8%보다 높는데, 소득기반 고용보험 체계에서는 보험료를 달리하기 어렵다. 자영업자 고용보험 계정 분리도 바람직하지 않다. 소득기반 보편적 고용보험에서는 자영업자의 보험료율도 다른 근로자와 동일한 보험료율로 설정할 것을 제안한다. 자영업자와 특수고용 근로자가 모두 고용보험에 가입한다고 가정하면, 수입액은 1.24조 원이다(2018년 기준 자영업자와 특수고용 근로자의 소득 총액 154.6조×0.8%).

자영업자와 특수고용 종사자에 대한 실업급여 지출액은 다음과 같이 추산한다. 현재 임금근로자 피보험자 수 대비 수급자 수 비율은 약 9.0%이다. 이 비율을 자영업자와 특수고용 종사자에게도 적용한다.<sup>18)</sup> 그리고 월소득 대체율 60%를 적용한다. 예를 들어, 연소득이 1,200만 원인 사람의 월 소득은 100만 원이 되고, 월 실업급여 지급액은 60만 원이다. 실업급여 지급 기간을 4개월이라고 하면(실제로는 이보다 짧을 것이다), 연간 실업급여액은 180만 원이고, 이는 연간 소득의 20%에 해당한다. 따라서 총 지급액은 총소득액 154.6조×수급률 9.0%×소득대체율 20%=2.78조 원이다. 지출액과 수입액은 차액이 1.55조 원이다. 고용보험의 기준 소득에 미달하는 저소득층이 실업부조 수급을 할 수 있다는 점을 감안하면 자영업자와 특수고용종사자에 대한 실업급여 실제 지출액은 이보다 적을 수 있다.

지출액과 수입액의 차액 1.55조 원의 조달은 두 가지 방식이 가능하다. 하나는 일반 재정에

17) 직업능력고용안정사업 계정 지출까지 고려하면 사업주의 고용보험 부담금은 2018년 기준 6.5조 원이고, 이는 법인세 실효세율 1.95%에 해당한다.

18) 자영업자의 일자리 이행확률은 상용직과 거의 비슷하다. 노동패널 자료에서, 2017년과 2018년 사이 상용직의 유지 확률은 90.9%이고, 자영업자의 유지 확률도 90.9%이다. 다른 자료에서 월간 일자리 이행확률을 살펴보면, 자영업자의 유지 확률은 약 95%로 상용직과 유사하고, 임시직이나 일용직보다는 높다. 자영업자가 쉽게 폐업한다는 인상이 있지만, 실제 자료로 보면 임시직이나 일용직보다는 일자리 변동 확률이 낮다. 따라서 자영업자 가운데 실업급여를 수급하는 확률이 현재 임금근로자를 대상으로 하는 제도에서보다 높다고 가정할 수 없다.

서 충당하는 것이다. 이는 사회보험료 지원과 마찬가지로이다. 다른 한편으로, 고용보험에 일반 재정을 지원하는 대신, 소득 기반 고용보험 제도를 만들 때 모성보호사업(2018년 지출액 약 1.4조 원)을 실업급여 계정에서 분리하여 일반회계로 편입시키는 방안도 고려할 수 있다.

## V. 나가며

4차 산업혁명 시대에는 고용과 실업 상태를 빈번하게 오가는 사람이 많아진다. 패자부활의 기회가 보장되어야 혁신을 위한 도전이 가능해진다는 점에서 고용 안전망의 중요성은 더욱 커진다. 그런데 고용 형태가 다양해지고 기존 고용보험 체계로 보호하기 어려운 실업자는 오히려 증가하고 있다.

고용주를 특정하지 않으면 보호하지 못하는 고용보험 체계에 대해서 근본적인 대안을 마련할 필요가 있다. 종사상 지위를 묻지 않고 모든 근로소득과 사업소득에 보험료를 부과하고 국세청이 이를 징수하는 것이 해답을 위한 기초가 될 수 있다. 소득이 있을 때 기여하고, 여기서 발생한 자격을 근거로 소득이 없을 때에는 실업급여를 받는다. 기업이 고용보험금에 기여하는 방식은 피용자의 임금에 비례하는 방식이 아니라 이윤에 비례하는 방식으로 바꾸는 것이 소모적인 다툼을 줄이는 길이 될 것이다. **KLI**

## [참고문헌]

장지연·박제성(2018), 「프랑스의 실업보험개혁: 자영업자를 포함하여 전체 취업자로 확대」, 『국제노동브리프』 10월호, 한국노동연구원.

장지연 외(2020), 『디지털시대의 고용안전망: 플랫폼노동 확산에 대한 대응을 중심으로』, 한국노동연구원.

정홍준(2020), 「코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향」, 『고용노동브리프』 제97호(2020-04), 한국노동연구원.

ILO(2018), Berg, J., M. Furrer, E. Harmon, U. Rani, and M. S. Silberman, *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, Geneva: International Labour Organization.