

---

# 전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회

국회의원회관 제2세미나실

2020. 05. 21(목) 14:00

노동의 희망  
시민의 꿈

 정의당

 Policy Institute of Justice Party  
정의정책연구소

국회의원 심상정



# 진행순서

14:00~14:10	개회선언 국민의례	유상진 정의당 대변인
14:10~14:15	참석자 소개	좌장: 박원석 정의당 정책위의장
14:15~14:20	인사말	심상정 정의당 대표
14:20~14:50	주제 발표	홍민기 한국노동연구원 동향분석실장
14:50~15:40	토론	이주호 전국민주노동조합총연맹 정책실장 홍춘호 한국중소상인자영업자총연합회 정책본부장 오건호 내기만드는복지국가 공동운영위원장 김종진 한국노동사회연구소 부소장 김병권 정의정책연구소 소장
15:40~16:00	종합토론	



---

# 목 차

---

인사말	심상정 정의당 대표	1
발표	소득 기반 전국민 고용보험 제도 제안 [홍민기 한국노동연구원 동향분석실장]	5
토론	사회연대, 계급연대로 전국민고용보험 도입을! [이주호 민주노총 정책실장]	29
	코로나19가 불러온 복지국가의 길 "자영업자도 포괄하는 전국민고용보험" [홍춘호 한국중소상인지영업자총연합회 정책본부장]	57
	전국민 실업안전망, '점진적' 넘어 '전면적' 전환이 필요하다 [오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장]	67
	사회적 보호의 필요성과 방향 '전국민고용보험' 개편 [김종진 한국노동사회연구소 부소장]	73
	전국민고용보험제도 도입: 전체 취업자를 위한 소득 안정화 장치 [김병권 정의정책연구소 소장]	87

---



---

인사말

심상정 정의당 대표

---

## 인사말



### 심상정

정의당 대표

반갑습니다.

정의당 대표 심상정입니다.

바쁘신 와중에도 오늘 토론회에 참석해주신 홍민기 한국노동연구원 동향분석실장님, 이주호 민주노총 정책실장님, 홍춘호 한국중소상인 자영업자총연합회 정책본부장님, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장님, 김종진 한국노동사회연구소 부소장님, 김병권 정의정책연구소 소장님께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 <전국민고용보험제>가 주목받는 이 시기에 소중한 자리를 만들어주신 박원석 정책위의장님을 비롯한 정책위원회 관계자분들께도 각별한 격려의 인사를 전합니다.

지난 5월 10일, 문재인 대통령이 “전국민고용보험 시대의 기초를 놓겠다.” 선언하면서 전국민고용보험제 도입은 시대적 과제가 되었습니다. 코로나19로 인한 민생·경제 위기가 날이 갈수록 심화되고 있는 상황에서 나온 대책으로 환영합니다. 이제 어떤 방식으로 실현할 것인지 논의해야 합니다.

현재 고용유지지원금을 통해 사업주를 지원하고, 실업급여제도를 통해 실업자를 지원하고 있지만 코로나19로 인한 민생·경제 위기를 극복하기엔 역부족입니다. 이에 따라 영세한 자영업자들과 비정규직 노동자들을 모두 보호할 수 있는 보편적 고용보험제도의 필요성이 주목받고 있습니다.

고용보험료를 낸 예술인에게 실업급여 혜택을 주는 고용보험법 개정안이 통과를 눈앞에 두고 있지만 특수고용노동자들과 플랫폼노동자들, 그리고 더 나아가 자영업자들까지 사회안전망 틀 안에 품을 수 있도록 하는 실질적인 대책이 필요합니다.



또 모든 취업자가 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 고용보험의 틀을 근본적으로 바꿔야 합니다. 임금기반 구조의 현 고용보험제를 유지하면서 단계적으로 대상을 확대하는 방식은 사각지대를 해소하는 데 한계가 있습니다. 따라서 임금이 아닌 소득을 기준으로 적용하고, 소득을 정확히 파악할 수 있는 체계를 마련해야 합니다. 저도 노동 형태와 무관하게 국세청에 신고한 소득에 따라 보험료를 부과하는 방식으로 고용보험 구조의 전환을 촉구한 바 있습니다.

전국민고용보험제 도입은 앞으로도 반복될 재난위기 대응과 고용구조의 근본적 변화를 야기할 4차 산업혁명에 대한 대비책입니다. 반드시 실질적이고 근본적인 변화로 이어져야 합니다. 오늘 이 자리가 전국민고용보험제 도입을 토론하는 자리인 만큼 생산적인 제안이 이뤄져 모두가 안심하고 살아갈 수 있는 사회안전망을 마련하는 귀중한 계기가 되길 바랍니다. 감사합니다.

감사합니다.



주제발표

## 전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험

장지연, 홍민기 한국노동연구원



# 1. 고용보험제도의 사각지대

코로나19 사태로 고용이 감소하고 있다. 기존 일자리에서 고용을 지키기 위해서 고용보험의 고용유지지원금으로 사업주를 지원하고, 그래도 발생하는 실업자를 위해서는 실업급여 제도가 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 해 주는 자동안정화 장치로 기능한다. 제대로 작동하는 실업보험제도가 있다면 위기를 극복하는데 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 수급하는 인원을 나타내는 실업급여 수급률은 2018년 기준으로 약 45%이다. 통계상 비경제활동인구로 잡히는 구직 포기자나 소극적 구직자가 많다는 점을 고려하면 실질적인 수급률은 이보다 더 낮다고 보아야 할 것이다.

<표1> 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 근속한 근로자 제외), 임금노동자에 가까운 특수형태근로에 종사하는 근로자임. (3) 특수형태 근로종사자의 상당수는 이 조사 자료에서는 비임금근로자에 포함되어 있을 것임.

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

실업급여 수급의 사각지대는 고용보험 적용과 가입의 사각지대에 따른 필연적 결과이다. 전체 취업자의 절반 정도만 고용보험에 가입하고 있다(표1). 고용보험법상 적용대상이지만 가입하지 않고 있는 경우도 있지만<sup>1)</sup> 전체 취업자의 31.4%는 법적으로 적용대상이 아닌 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.

## 2. 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 계류 중이다.<sup>3)</sup> 특고 뿐 아니라 예술인도 포함하고 있고, 산재보험법에서 특정 직종을 일컫는 용어로 사용 중인 특수형태근로종사자가 아니라 ‘노무 제공자’라는 용어를 사용하여 확장성을 키웠다.<sup>4)</sup> 이 개정안이 통과된다면 기존 보호대상인 임금노동자에 더하여 예술인과 특수형태근로종사자, 그리고 일부 프리랜서로 실업보호의 대상이 확대된다.

모든 국민에게 고용안전망을 제공하려고 할 때, 실업보험제도를 가능한 한 포괄적으로 설계해야하겠지만, 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 실업이전의 고용형태와 상관없이 일정한 가구소득 이하의 모든 구직자에게 지급한

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

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

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 8조2항)

다. 노동시장에 처음 나오는 청년층이나 오랫동안 노동시장을 떠나있던 경력단절여성, 그리고 실업급여 수급기간이 모두 끝날 때까지 재취업에 성공하지 못한 장기실업자에게는 실업부조가 필요하다.<sup>5)</sup> 현재 국회 환경노동위원회에 '구직자 취업촉진 및 생활안정지원을 위한 법률안'으로 계류 중이다. 이 법안의 내용은 기준 중위소득의 60% 이하인 저소득층 구직자에게 취업지원서비스와 함께 최대 6개월 동안 생계비 일부를 지원한다는 내용이다.

## (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. 전국민 고용안전망이라는 목표를 설정하고 보면, 비어있는 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 문제 삼을 수는 없다. 다만, 이러한 취약계층을 공식적인 제도 내로 포괄하여야 한다는 과제는 여전히 남는 것이며, 이때에는 일관성을 담보할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다. 제2의 팬데믹이나 혹은 다른 이유로 인한 경제위기가 온다면, 또 다시 지금처럼 할 것인가?

## (3) 보편적 고용보험제도의 필요성

기존 고용보험제도의 적용대상을 특수형태근로종사자에까지 확대한다고 할지라도 이것으로 모든 실업에 대응하는 안전망이 완성되는 것은 아니다. 두 가지 이유가 있다. 첫째, 특

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

6) 3월30일에는 2,346억 원을 투입하여 무급휴직자(11.8만 명)와 특고·프리랜서(14.2만 명)에게 월50만 원씩 최대 2개월간 지급한다고 발표. 4월22일 발표에서는 1.5조의 예산이 추가 배정되어 지원 인원은 93만 명으로 늘어나고 기간도 3개월로 연장.

수형태근로종사자가 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 정 반대이다. 우리는 지금도 전체 취업자의 1/4이 자영자이고, 이들 중 상당수는 전형적인 자영자의 특성을 가진 것이 아니라 임금노동과 자영의 특징을 모두 가지고 있는 자들이다. 이러한 불확실성은 향후 오히려 증가할 것이다. 디지털경제와 플랫폼노동을 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 보호대상이 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 클라우드워크 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.

### 3. 보편적 실업보험제도 해외 사례<sup>7)</sup>

#### (1) 덴마크 사례

덴마크는 2017년에 자영자와 비정형근로자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용한다는 법안을 통과시키고 2018년 1월부터 시행하고 있다.<sup>8)</sup> 핵심적인 내용은 실업보험 수급자격과 수급액이 근로자/자영자의 종사상지위 구분과 관계없이 이전의 소득을 기준으로 결정된다는 것이다. 제도 도입의 목적이 급격히 증가하는 새로운 형태의 고용을 사회적으로 보호하기 위해서라는 점을 분명히 밝히고 있다. 물론 덴마크에는 이전에도 자영자가 실업보험에 가입할 수 있었으나, 자영자가 가입할 수 있는 기금이 따로 있었고 수급기준도 달랐다. 새 제도 하에서는 국세청에 신고 된 근로소득세와 사업소득세를 합산한 금액을 기준으로 보험자격과 기여액이 결정된다.<sup>9)</sup> 이전에는 임금근로자면서 동시에 자영업을 겸업하는 경우, 임금소득만을 근거로 실업급여를 수급하였으나 새로운 제도 하에서는 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 조세 투입으로 납부한 보험료에 비해 혜택이 크기 때문에 가입률이 높다. 2018년 기준으로 실업보험에 가입한 사람은 전체 취업자의 77%이다. 납부해야 할 보험료는 보험사별로

7) 장지연 외(2020 발간예정) 『디지털시대의 고용안전망: 플랫폼노동 확산에 대한 대응을 중심으로』 제7장의 일부를 가져와 재작성한 것임.

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 않음.

<https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/>

크게 다르지 않다.<sup>10)</sup> 참고로 지역자용 실업보험기금중 하나인 FTF-a 은 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’(labour market contribution)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 충족해야한다. 물론 구직활동을 해야 한다는 조건이 있다. 소득기준은 국세청(SKAT)에 신고 된 소득액에 따라 정해지는데, A-소득(근로소득)과 B-소득(사업소득)의 합이 지난 3년 동안 238,512 DKK 이상이어야 한다.<sup>11)</sup>

수급가능기간은 2년이고, 급여의 소득대체율은 전년소득대비 최대 90%이다. 소득대체율이 높지만 상한액은 비교적 낮게 설정되어있다. 2020년 풀타임 기준으로 월 19,083(한화 월337만 원)이다.<sup>12)</sup> 이는 소득 23,047크로네(한화 월407만 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

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

11) 2020년 기준 요건임. 이 금액은 한화 약 4,250만 원 상당. 단, 월 19,876DKK(355만 원)을 초과하는 소득은 소득 요건에 합산되지 않음. 즉 지난 3년 중 적어도 1년은 소득활동을 해야 하고, 월 소득이 이 금액 이하면 12개월보다 더 길게 일해서 이 금액을 채워야 함. 이는 full-time insured를 위한 기준이고 part-time insured는 이보다 낮은 금액을 충족하면 됨.

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.

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. 임의가입제도임에도 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 납부해야한다.

## (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 선거공약에서부터 제안한 바 있으나, 그 실현과정에서는 노사 양측의 반발이 있었다. 2018년 9월에 법안이 통과되었으나, 새로운 실업보험제도의 적용은 2019년 11월부터 시작되었다. 재정안정성이 상당한 쟁점이 되었고, 이 과정에서 실업급여의 수급조건이 강화되었으며, 일부 소득대체율 하향조정도 있었다. 또한, 단

14) 평균임금은 연소득으로 임금근로자 기준 455,674크로네(한화 8070만 원), 고용원 있는 자영자 747,437크로네(1억 3240만 원), 1인 자영자 505,426크로네(한화 8950만 원). (출처: 덴마크 통계청 [www.statistikbanken.dk/INDKP104](http://www.statistikbanken.dk/INDKP104) (추출일: 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 실업 급여”라는 제목 하에 자영자를 보호 대상으로 포괄하고, 자발적 이직자에게도 급여를 지급하는 개혁적인 내용을 담고 있다.

기 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 1만유로 이상이어야 하며, 해당 자영업 이외의 과세소득은 기초생활보장수당액인 월 560유로 미만이어야 한다는 부대조건이 있다.

프랑스의 새로운 실업보험을 단순화하여 이해하자면, 임금노동자와 자영자는 소득의 1.7%를 일반사회기여금으로 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 사회 보험 제도 원리를 따라가겠다는 의미로 읽힌다.

### (3) 전국민 실업보험을 위한 시사점

우리가 지금까지 알고 있는 실업보험이란 고용주와 노동자가 함께 기여하여 임금노동자의 실업에 대응하는 제도로써, 임금에 비례하는 보험료를 내고 역시 임금에 비례하는 실업급여를 수급한다. 그러나 이런 형태의 실업보험제도는 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? 자영자에게는 임금노동자의 두

---

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

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 사회보험의 안정성을 위협한다. 이러한 복잡한 제약조건 하에서 해답을 찾아내야한다.

덴마크와 프랑스의 개혁은 전국민 실업보험제도의 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 한다. 고용주의 기여분은 그가 고용한 특정 근로자의 임금수준에 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, 간접고용이나 위장자영과 같은 방법으로 노동자 털어내기를 하고 싶은 부정적인 인센티브도 줄이는 효과도 기대할 수 있다.

#### 4. 소득 기반 전국민 실업보험 제도 설계안

소득 기반으로 실업보험 제도를 전환하기 위해서는 먼저 현재 조세체계가 얼마나 많은 취업자들을 포괄하고 있는지 알아야 한다. 이를 위해 2018년 귀속 국세통계 자료에서 소득세 신고 인원을 살펴보면 <표2>와 같다.

근로소득 연말정산자는 1,858만 명이고, 일용근로소득 신고자는 777만 명이다. 국세청에서 파악된 개인사업자는 673만 명, 사업소득 원천징수 신고자는 613만 명. 사업소득 원천징수에는 특고(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 연말정산자이면서 종합소득 신고를 한 사람은 219만 명, 일용소득과 다른 근로소득이 동시에 있는 사람은

약 300만 명으로 추산된다. (순수일용 근로자는 약 470만 명). 한편, ‘거주자의 사업소득 원천징수’자에서 다단계판매, 기타자영업, 병의원 종사자 인원은 중복가능성이 높거나 소득의 근로성에서 의문이 있을 수 있어서 제외한다.

<표2> 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)
중복제외합계	3,013	899	2,873	

(주) (1) 사업소득 신고자는 과세미달자를 포함한 것임. 사업소득 신고자중 과세자는 502만 명임. (2) 특고와 프리랜서 인원은 ‘거주자의 사업소득 원천징수’자에서 다단계판매, 기타자영업, 병의원 종사자 인원을 제외한 것임. (3) 특고는 보험설계, 음료배달, 방판외판, 모집수당, 간병인, 대리운전, 행사도우미, 물품배달자를 가리킴. (4) 프리랜서는 방송, 예술, 체육계 종사자, 학원강사 등이 포함됨.

이렇게 중복인원을 제외하면, 근로소득이나 사업소득을 신고한 인원은 총 3,013만 명. 이는 15-75세 인구의 72.0%를 차지한다. 개인별로 완벽하게 소득정보를 취합하면 총인원이 여기에서의 추계값과 달라질 수 있지만, 어쨌든 현재 소득세 신고 인원이 실질적으로 취업자의 거의 모두를 포괄하고 있다고 해도 무방하다. 현재의 소득세 과세 체계에는 충분히 포괄적인 정보가 들어 있다고 할 수 있다. 자영업자의 소득 파악률이 낮다는 문제 제기가 있지만 최근 빠르게 개선되고 있고, 이는 새로운 고용보험제도와 별개로, 혹은 병행해서 조세 행정이 개선해야 할 과제이다.

<표3> 현행 실업보험 제도

	수급요건 1 피보험단위기간	수급요건 2 실업사유	실업급여 지급기간	실업급여 지급율	본인부담 보험료율
근로자	18개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%
일용근로자	18개월간 180일	본인 귀책사유가 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 있어야 함. 자영업은 기준보수 산정 (7등급). 지급액은 상한액이 있음.

이상과 같은 현실인식과 정보에 기반하여 소득에 기반을 둔 전국민 실업보험 제도의 설계안을 제시하고자 한다. 소득 기반 전국민 실업보험을 위해서는 수급요건이 되는 피보험 단위기간이나 보험료 기여 방식은 변경이 불가피하다. 실업사유, 실업급여 지급기간, 실업급여 지급율은 기존의 제도는 제도 설계에 따라 바뀌지 않아도 될 수도 있고, 변경하여야 하는 경우도 있다.

현행 제도에서는 근로자의 경우 18개월 동안 180일 보험료를 납부하여야 한다. 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 원을 기준으로 삼을 수 있다.

최소소득 기준으로 하면 현재 고용보험의 실업사유 요건, 실업급여 지급기간, 지급률을 유지하거나 약간만 바뀌어도 된다. 반면, 저소득자, 특히 단시간 일자리를 오랫동안 유지하

는 사람들이 배제되는 단점이 있다. 최소요건 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 수급자격을 부여하고, 실업급여 지급기간과 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 수급자격에 대한 기준이 정해지면 개인 총소득을 확인하는 작업이 필요하다. 확인이 필요한 총소득은 두 가지이다. 하나는 실업급여액을 산정하기 위한 실업 전 평균소득액이고 다른 하나는 실업 혹은 준실업 상태를 확인하기 위한 현재 소득액이다. 완전실업만 인정하는 제도라면 이직 확인이나 폐업 확인으로 충분하다. 부분실업을 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 수급자격 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. 특수형태근로종사자는 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 소득신고를 스스로 하게 하면 된다. 신고 소득과 실업급여액을 연계하고, 연말에 정산을 하는 방법이 가능하다.

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



현재 고용보험에서 자영업자의 소득 신고는 7단계 구간 가운데 선택을 하도록 하고 있다. 소득기반 고용보험제도에서도 당분간 이 방식을 유지할 수 있다. 혹은 현재 소득세 신고방식을 준용하여 업종, 지역, 상권 정보에 근거해 기준율을 적용하는 방식도 가능하다.

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 파악하여야지만 조세 기반 고용보험을 실시할 수 있는 것은 아니다. 지금도 국세청에 월 단위 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 정산을 하고 있다. 새로운 제도와 소득파악 개선이 선후 관계에 있는 것이 아니다. 현재의 정산 체계를 잘 활용하는 것과 월 간격으로 소득 신고를 하도록 하여 효율성을 높이는 작업을 동시에 진행할 수 있다.

실업급여 지급률은 현재 소득의 60%이다. 하한액은 최저임금의 80% 수준이다. 소득이 매우 낮은 영세 자영업자가 많아서 월별 실업급여 지급액만 보면 소득에 비해 하한액이 높아 보일 수 있다. 하지만 실업급여 지급기간이 소득에 연계되어 있기 때문에 연간 실업급여 지급액이 연간 소득액의 60%를 넘지 않는다. 따라서 현재의 실업급여 지급기간이 유지되는 한, 실업급여 하한액을 조정할 필요는 없다. 더구나, 소득에 기반 한 보편적인 사회보장체계에서 고용 형태에 따라 급여액 지급 체계를 다르게 하는 것은 바람직하지 않다. 단, 일부 국가에서 하는 것처럼 자영업자의 실업급여액을 정액으로 하면 정확하게 소득을 신고할 유인이 더욱 감소하기 때문에 소득과 실업급여액을 연계해야 한다.

마지막으로 보험료율 납부 방식이 소득 기준으로 변경되어야 한다. 보험료 부담금은 근로자와 사업주의 부담금으로 나뉜다. 근로자의 보험료 부담금은 지금과 같이 원천 징수 방식을 유지하면 된다. 현재 사업주는 고용 근로자의 임금에 비례하여 보험료를 납부하고 있다. 조세 기반 실업보험에서는 사업주의 사회보험 부담금을 이윤에 비례하는 방식, 즉 법인세와 사업 소득세로 기여하는 방식으로 할 것을 제안한다. 2018년 실업급여 지출액은 약 7조 9188억 원이고 사용자 부담분은 이의 절반인 3조 9590억 원이다. 사용자 부담분

은 1.19%에 해당한다. 현재 사업주 사회부담 금액만큼을 법인세와 함께 일괄 통합 징수하는 방법이 가능하다. 즉, 법인 이윤에 대해 1.19%를 예를 들어 '실업보험 기여금'의 명목으로 국세청이 부과, 징수하여 실업보험 기금에 이전한다. 이렇게 하면 기업들의 부담 금액은 평균적으로 현재와 차이가 나지 않게 된다.

임금에 비례하여 보험료를 납부하는 방식에서 법인세 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 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 본인 부담률은 2.25%로 근로자와 다른데, 소득기반 고용보험 체계에서는 보험료를 달리하기 어렵다. 따라서 자영업자의 보험료율도 다른 근로자와 마찬가지로 0.8%로 조정할 것을 제안한다. 자영업자의 요율이 0.8%이고, 자영업자에 대한 실업급여 지급율이 60%라고 가정하면 추가적으로 필요한 재정규모는 2018년 기준으로 약 4조 원 내외일 것으로 추산된다. 추가적으로 필요한 재정은 일반재정에서 충당하는 것이 바람직하다. 일반재정에서 충당하는 고용보험 재정지원은 사회보험료 지원과 마찬가지로, 고용보험에 일반재정을 지원하는 대신, 소득기반 고용보험제도를 만들 때 모성보호사업을 실업급여 계정에서 분리하여 일반회계로 편입시키는 방안도 고려할 수 있다.

## 5. 결론

4차산업혁명시대에는 고용과 실업상태를 빈번하게 오가는 사람이 많아진다. 패자부활의 기회가 보장되어야 혁신을 위한 도전이 가능해진다는 점에 있어서 고용안전망의 중요성은 더욱 커진다. 그런데 고용형태가 다양해지고 기존 고용보험체계로 보호하기 어려운 실업자는 오히려 증가하고 있다.

고용주를 특정하지 않으면 보호하지 못하는 고용보험체계에 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.

임금노동자는 사실상 지금과 달라지는 것이 없다. 기업들이 고용보험기금에 기여하는 총액에도 변함이 없다. 다만, 상대적으로 노동자를 적게 고용하면서 많은 이윤을 내는 기업의 기여분은 커지게 될 것이므로 중소기업의 부담은 적어질 수 있다. 자영자는 임금노동자보다 높은 보험요율의 적용을 받으면서 원하는 사람만 가입하는 현행 제도와는 달리 임금노동자와 같은 보험요율로 '당연가입'하게 된다.

이런 제도를 운영하기 위한 필요조건은 모든 취업자의 소득을 파악하는 행정 능력이다. 많은 이들이 우려하는 것에 비해서 국세청의 소득파악 역량은 높은 편이다. 근로장려세제의 운영을 통해서 고용이 불안정한 임금노동자와 자영자의 소득파악 경험을 쌓은 바 있다. 다만, 근로장려세제는 1년 단위로 소득을 확정하는 것이므로, 소득 파악의 주기는 지금보다 훨씬 단축할 필요가 있다. 이를 위해서 인력과 예산의 투입이 필요하다면 해야 하지 않겠는가?

#### <참고문헌>

- 장지연 외 (2020, 발간예정) 『디지털시대의 고용안전망: 플랫폼노동 확산에 대한 대응을 중심으로』 한국노동연구원
- 정흥준 (2020) '코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향' 고용노동브리프 제97호(2020-04) 한국노동연구원
- ILO(2018), Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S., *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, Geneva: International Labour Organization.

## 소득 기반 전국민 실업보험 제도 제안

2020. 5. 21.

홍민기 (한국노동연구원)

2

### □ 머리말

- 전국민 고용보험이 필요하다는 취지에는 공감대가 형성되어 있으나 구체적인 방안을 두고 논의가 이루어져야.
- 언제 도입가능한가에 대한 논점
  - (1) 얼마나 소득파악이 되어 있는가? 얼마나 소득파악이 되어 있어야 하는가?
  - (2) 재원이 많이 들지 않는가? 어떻게 마련할 것인가?

### □ 현행 실업보험 제도

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

(주) 모두 취업노력이 있어야 함. 자영업은 기준보수 산정 (7등급). 지급액은 상하한액이 있음.

○ 현재 고용보험 가입률이 낮은 이유 (특히, 특고, 자영업자)

- 고용보험 가입은 사실상 사업주의 의사결정 : 사업주가 고용보험 취득, 상실을 신고  
(전통적인 사업장의 사업주-노동자 고용 관계에 기반)

### □ 소득 파악이 되어 있는가?

▶ 소득세 신고 인원 (2018년)

	인원 (만명)	소득금액 (조원)	일인당 (만원)	세목
근로소득연말정산	1,858	682	3,669	원천세 (근로소득)
사업소득신고	673	121	1,534	소득세
일용근로자	777	63	809	장려세제
특수고용	146	22	1,491	원천세 (사업소득)
프리랜서	85	12	1,383	원천세 (사업소득)
중복제외합계	3,013	899	2,873	

- 사업소득 신고자는 과세미달자를 포함. 사업소득 신고자중 과세자는 502만명
- 특수고용 : 보험설계, 음료물품배달, 방판외판, 모집수당, 간병인, 대리운전, 행사도우미
- 프리랜서 : 방송, 예술, 체육계 종사자, 학원강사 등
- 순수일용 근로자는 약 470만명

- 중복인원을 제외하면, 근로소득이나 사업소득을 신고한 인원은 총 3,013만명  
15-75세 인구의 72.0%
- 자영업자의 소득 파악률이 낮다는 문제 제기가 있지만 최근 빠르게 개선되고 있음
- 현재의 소득세 과세 체계에는 개인 소득에 대한 충분히 포괄적인 정보가 들어 있다
  - 어떻게 이용할 것인가가 문제
  - 새로운 고용보험제도와 별개로, 혹은 병행해서 조세 행정이 개선해야 할 과제

#### □ 실업급여 수급조건의 설정

- 현재 18개월 동안 180일 보험료를 납부 → 소득을 기준으로 변경해야
- 소득은 근로소득과 사업소득을 합산한 것
  - 여러 사업장에서 일하면서 소득이 발생하는 경우의 문제점을 해소할 수 있음
  - 단시간인지 아닌지 따질 필요가 없음

#### (방안 1) 최소소득 기준

- 예를 들어 2년 동안 개인 총소득액 1,500만원
- 현재 실업사유 요건, 실업급여 지급기간, 지급률을 유지하거나 약간만 바꾸어도 됨
- 단점 : 단시간 일자리를 오랫동안 유지하는 사람들이 배제
  - 배제되는 저소득자에 대해서는 실업부조 제도로 보호가 가능

### (방안 2) 포인트 적립제도

- 개인 총소득을 누적하여 특정한 기준 금액을 넘으면 (예를 들어, 5년 동안 1,500만원) 실업급여 수급자격을 부여
  - 실업급여 지급기간과 지급액을 누적 포인트와 연계
- 실업급여 지급기간, 지급률을 포인트와 연계하여 바꾸어야. 실업급여 수급을 하면 포인트를 차감하는 방식도 설계되어야
  - 현재 실업급여 수급 방식의 틀을 완전히 바꾸는 방식
- 장점 : 단시간 일자리를 오랫동안 유지하는 사람들까지 포괄할 수 있다

### □ 소득 확인

- (1) 실업전 평균소득 : 실업급여액을 산정하기 위해 필요
  - 현재에도 상당히 파악하고 있음.
    - (예1) 근로장려금 제도 : 수급 여부를 확인하기 위해 신청자의 전년도 개인 총소득, 부부 합산소득, 재산 요건을 확인
    - (예2) 고용보험 제도 : 이직확인서에 마지막 3개월 평균임금 제출
    - (예3) 현재 특고 : 사업소득 원천징수, 납부하고 연말정산 혹은 종합소득 신고
  - 자영업자는 어떻게 할 것인가?
    - 5월 이후 : 종합소득신고를 통해 작년소득 확인
    - 5월 이전 : 자신 신고 후 연말정산
- (2) 현재 소득액 파악 : 부분실업을 인정할 경우
  - 자진 신고에 의존할 수 밖에 없다.
  - 자영업자, 특수고용노동자는 소득 증빙 서류를 먼저 제출하도록 하고, 나중에 정산을 통해 확인하는 방법이 가능. 자영업자 폐업의 경우에는 폐업 신고로 충분.

- 온전한 소득파악 이전 이행단계에서 자영업자의 소득 확인 방식
  - (제안 1) 현재 고용보험 방식 유지 : 7단계 구간 가운데 선택
  - (제안 2) 현재 소득세 신고방식 준용 : 업종, 지역, 상권 정보에 근거해 기준율을 적용

- 얼마나 자주 소득을 확인할 필요가 있는가?
  - 소득 신고 주기는 현재 대부분 1년
  - 실업급여 적용을 위해서는 매월 소득 정보를 파악하는 것이 가장 효과적
  - 하지만, 월 단위 소득을 하여야 소득기반 고용보험을 실시할 수 있는 것은 아니다
  - 지금도 국세청에 월 단위 소득 정보가 없지만
    - 신청시점에 주어진 정보에 근거해서 실행(과세, 급여지급)을 하고,
    - 나중에 정확한 소득 정보가 생기면 정산을 함
  - 새로운 제도와 소득파악 개선이 선후 관계에 있는 것이 아님
    - (1) 현재의 정산 체계를 잘 활용하는 것과 (2) 월 간격으로 소득 신고를 하도록 하여 효율성을 높이는 작업을 동시에 진행할 수 있음

#### □ 하한액과 자영업자의 실업급여 지급률

- 실업급여 지급율은 현재 소득의 60%. 하한액은 최저임금의 80%
- 저소득 자영업자에게 하한액을 적용하여야 하는가?
- 연간 실업급여 지급액이 연간 소득액의 60% 미만
- 소득에 기반한 보편적인 사회보장체계에서 고용 형태에 따라 급여액 지급 체계를 다르게 하는 것은 바람직하지 않다.
- 단, 일부 국가에서 하는 것처럼 자영업자의 실업급여액을 정액으로 하면 정확하게 소득을 신고할 유인이 더욱 감소하기 때문에 소득과 실업급여액을 연계해야



## □ 보험료 납부 방식

- 현재 보험료 : 근로자 보험료 (임금의 0.8%) + 사업주 보험료 (임금의 0.8%)  
 (예) 2018년 실업급여 지출액 7조 9188억원. 각각 3조 9590억 부담  
 2019년 제도변경을 감안하면 약 9조원 (직업능력고용안정 약4조 제외). 각각 4.5조원 부담
- 임금이 아니라 소득에 기반하여 보험료를 납부하는 방식으로 변경되어야.
- (제안) 근로자의 보험료는 현재처럼 원천 징수방식 유지
- (제안) 사업주 : 지금 기여금만큼 이윤에 비례하여 납부 (법인세 혹은 사업소득세)  
 4.5조원 = 실효 법인세율 1.35% ('실업보험 기여금') (직업고용포함 6.5조=1.95%)  
 국세청이 법인세와 함께 일괄 징수하고, 실업보험 기금에 이전

## □ 이윤 비례 보험료 납부의 의의

- 기업들의 부담 금액은 평균적으로 현재와 차이가 나지 않음
- 이윤이 많은 기업의 기여는 현재보다 증가. 이윤이 적은 기업의 기여는 현재보다 감소  
 사회보험료 납부에서 누진성이 강화
- 기업의 고용부담이 완화 : 임금에 비례하는 사회부담금이 직접 노동비용에서 제외됨

## □ 자영업자의 보험료율

- 현재 2.25%
- 보편적 고용보험 체계에서는 보험료를 달리하기 어렵다. 동일률(예. 0.8%)로 통일해야.  
 - 계정 분리도 바람직하지 않음.

## □ 추가 자원 마련 방안

- 현재 특고와 자영업자가 모두 가입하고, 실업급여 지급율이 60%라고 가정. 자격을 엄격.
- 수입 = 자영업자, 특고 소득 × 요율(0.8%) = 1.24조  
 지출 = 자영업자, 특고 소득×실업률×실업급여자격 충족률×실지급률(50%) = 1.5조~2.7조  
 추가적으로 필요한 재정규모 (수입-지출) : 2018년 기준 약 0.3~1.5조  
 (방안 1) 일반재정에서 충당 : 사회보험료 지원과 사실상 동일  
 (방안 2) 모성보호사업(1.4조)을 실업급여 계정에서 분리하여 일반회계로 편입

## □ 소득기반 보편적 고용보험제도의 원칙

- 소득에 기반하여, 고용형태와 상관없이, 기여와 수급에서 동일한 기준이 적용되어야 함



---

토론 1

사회연대, 계급연대로 전국민고용보험 도입을!

이주호 전국민주노동조합총연맹 정책실장



## 코로나19 위기 극복을 위한 전 국민 고용보험제도 도입 (안)<sup>17)</sup>

### 1. 모든 취업자에게 고용보험 즉시 전면 적용!

- 기존 고용보험 사각지대에 있는 특고, 자영업자 등 모든 취업자의 고용보험 전면적용
- 수급요건 완화, 고용지원 사업 확대, 지급기간 및 지급수준 확대 등 급여및 보장성 강화
- 소득 기준으로 고용보험료 개편
- 정부의 과감한 재정 투입, 재벌(대기업)은 국제수준으로 기여확대(기업 규모 따른 누진세)
- 계급연대 차원에서 고용보험료 인상, 특수직역 연금가입자 고용보험 의무가입 추진
- 고용보험 거버넌스에 노동자 참여 확대

### 2. 실업부조 전면 도입 !

- 청년실업자, 고용보험 요건을 충족 못 한 비정규직 실업자, 폐업한 영세자영업자, 장기실업자 등을 대상 실업부조 전면 도입
- 정부 추진 중인 국민취업지원제도 요건 완화, 지급 수준, 지급 기한 등 전면 확대

17) 이 자료는 민주노총 내부에서 전국민 고용보험으로 가기위한 정책과제 수립용 1차 토론 자료입니다. 세부내용은 아직 공식 확정되지 않은 바 인용을 삼가해주시기 바랍니다.

## 1. 취지와 필요성

- 산재보험(1964년), 국민건강보험(1977년), 국민연금보험(1988년) 에 이어 우리나라에서 4 번째로 도입된 고용보험(1995년) 제도는 다른 사회보험 원리처럼 실업 관련 국민 개개인이 감당하기 어려운 사회적 위험에 대하여 사회적 연대를 통해 보장하려는 제도임.
- 그런데 최근 코로나 고용위기, 고용쇼크 로 인해 특수고용, 초단시간 노동자, 영세지역 업자 등 취업자 절반은 고용보험제도의 사각지대에 놓여 고용과 생존에 대한 직접적 위협을 받고 있음. 사회보험제도로써 고용보험이 그 역할과 기능에 있어 근본적인 문제제기를 받고 있음.
- 미증유의 사태라고 하는 코로나 위기 국면에서 기존의 대응 수준을 뛰어넘는 과감하고 적극적인 고용보험 대개혁을 통해 전 국민 건강보험 제도가 코로나 위기 국면에서 전 국민의 건강과 안전에 큰 역할을 한 것처럼 지금의 반쪽 고용보험제도도 전 국민 고용보험으로 대전환을 통해 향후 예상되는 2차, 3차 대유행과 또 다른 고용위기에 대비해야 함.
- 2019년 8월 현재, **전체 취업자는 2,735만 명**으로, 15세 이상 인구 가운데 통계청의 경제활동인구조사 시점 이전 일주일 동안 수입을 위해 1시간 이상 일한 사람, 18시간 이상 일한 무급가족종사자, 일시 휴직자를 합친 숫자임. 공식적인 임금노동자 대비 실제 가입자의 비율은 72.3%에 불과, 여기에 임시·일용직(전체 취업자의 28.4%), 자영업(23.5%), 무급가족 종사자(5.6%), 파악되지 않은 실제 사각지대를 감안하면 **50% 이상이 고용보험 사각지대**임. 또한, 일부 비자를 제외하고 취업비자 대부분의 이주노동자가 고용보험에 가입되어 있지 않아서 고용유지지원금, 실업급여 등을 받을 수가 없어, 이주노동자 역시 고용보험에 당연 가입될 수 있도록 해야 함.
- 현재 고용보험 제도는 ① 제도적 사각지대(보험료 미납 사업장, 1개월 이내 단기간 근로자, 주 15시간 미만 단시간근로자), ② 실제 사각지대(보험가입을 하지 않은 중소/영세 사업장 저임금근로자), ③ 위장 자영업자(특고, 플랫폼노동) 문제가 중첩되어 있음

- 고용보험이 모든 일하는 이들의 고용안전망으로서의 보편적이고 실질적 역할을 하려면 고용보험 사각지대를 해소하고 2,700만 일하는 사람, 취업자 모두를 위한 고용보험제도로 지금 당장 전면 개편되어야 함.
- 이를 위해서는 전국민고용보험제도를 도입하여 사각지대 해소와 더불어 고용보험료율 인상, 정부 국고 확대 투입을 통한 보험료 지원, 고용지원사업 확충, 급여 확대와 요건 완화, 보험료 부과 기준 개편, 조세 - 보험료 통합징수 등 전반적인 제도개편이 필요함.
- 아울러 고용보험 요건을 충족하지 못하는 청년구직자, 장기실업자, 폐업 영세자영업자 등을 위해 제 2의 고용안전망인 실업부조 전면 도입도 병행되어야 함.
- 구체적 추진전략으로 2018년 고용보험위 의결안(일종의 사회적 논의의 결과)을 바탕으로 발의된 한정에 법안(특고, 예술인 고용보험 가입)을 21대 국회 개원 즉시 처리하고, 그 이후 적용확대 및 근본적 제도개선을 통해 전국민 고용보험으로 나아가야 함.
- 이를 위해 코로나 위기 극복을 위한 사회적 대화와 노정 협의, 사회보장위원회, 고용보험위원회 등 정부 각종 위원회에서 최우선 의제로 제기, 사회 쟁점화 시키면서 사회적 공감대를 형성한 후 이를 바탕으로 21대 정기국회에서 코로나 위기 대응 제 1호 입법과제로 통과되도록 전 조직적 힘을 집중해야 함.
- 계급연대 차원에서 고용보험료 인상, 공무원 사학연금 가입자들의 고용보험 가입과 급여 확대 포함하여 조직 내 토론이 조직되어야 함. 건강한 사람도 건강보험에 당연 가입하는 것처럼 고용이 안정된 사람도 고용보험에 가입하는 것이 사회연대와 계급연대 원리에 부합함.
- 현 고용보험이 정부 주도로 일방적 운영되고 있는 바 고용보험 거버넌스에 보험 재정 기여도가 가장 높은 노동자 참여와 의결권을 대폭 확대해야 함.
- 소득 파악, 보험료 징수 기준과 방안, 조세와 일원화 방안 관련해서는 기존 논의를 바탕으로 사회보험공단 노조들과 충분한 협의가 진행되어야 함.

## 2. 경과

- 1월 20일 : 국내 첫 코로나 확진자 발생
- 2월 17일 : 정기대의원대회에서 2020 사업계획 확정. 투쟁과제를 쟁취하기 위해 모든 노동자의 노조 할 권리 쟁취, 비정규직 철폐, 사회공공성 강화 등 투쟁요구를 선명히 하고 다양한 교섭과 협의를 병행하기로 함. 교섭방침으로 모든 노동자의 노조 할 권리와 사회 양극화·불평등 해소를 위한 대정부, 대국회 교섭 및 협의를 진행하기로 함. 구체적으로는 문재인 정부의 개혁 후퇴·역주행 국면 속에서 수세적 대응(노동개악 저지)을 넘어, 공세적 대응을 위해 제 1노총의 힘으로 노사 노정관계를 주도하면서 노동개혁·사회대개혁 요구를 내건 노정교섭 추진 및 사회적 대화를 모색하기로 함. 그리고 중앙 및 지역에서 한계를 드러내고 있는 경사노위, 지역 노사민정협의회 비판을 넘어 민주노총이 주도하는 중앙 및 지역에서의 민주적 교섭·대화체제 재구축하기로 함.
- 3월 18일 : 김명환 위원장, 청와대에서 개최된‘경제주체 초청 라운드테이블’행사에 참석해서, 코로나 19 확산에 따른 재난 위기 상황 타개를 위한 특단의 대책 제안, ▲정부는 100만원 ‘재난생계소득’지급, 과감한‘확대재정정책’추진, 특고, 비정규직, 중소기업사업장 등 취약노동자 우선 집중지원, ▲경총, 재벌은 구조조정 대신‘총고용유지’, ‘원청 책임’, ‘상생재원’분담 ▲위기 극복 위해 전국 수준과 산업·업종 수준에서 ‘동시 비상협약’시작 ▲코로나 위기극복, 한국사회에서 국가 책임 높이고 사회연대 강화, 공공적 영역 확장으로 가는 근본적 개혁 계기로 삼을 것을 제안함.
- 4월 16일 : 5차 중집회의에서 코로나 19 위기 대응을 위해 1) 해고금지·총고용 보장을 중심으로 한 경제위기 대응 전면화 2) 사회안전망 전면 확대, 사회공공성 강화 3) 사회적 연대전선 확대 4) 비상조직체계 가동과 함께 5) 역동적인 투쟁과 교섭 병행을 사업 기조와 방향으로 확정. 6)교섭 관련 5.1 세계노동절, 차별철폐 대행진, 6말 7초 총파업·총력 투쟁 조직화와 함께 노정, 노사정 교섭 등 코로나 위기 돌파를 위한 (비상)교섭 확보 총연맹, 지역, 산별 단위 특별교섭 진행, 코로나19 위기에 직격탄을 맞고 있는 노동자 (서비스 노동자, 저임금, 비정규·미조직 노동자) 생존권 보장을 중심에 둔 교섭 대책을 세우



기로 함.

- **4월 17일** : 김명환 위원장 기자회견 : 4/16 중집 결과에 기초하여 해고 대란을 막기 위한 중대제안 발표. 코로나19 원포인트 노사정 비상협의 제안. 비상한 시기에 맞게 모든 국민의 해고를 금지할 방안 마련과 법과 제도의 사각지대에 있는 취약계층과 비정규직 노동자, 자영업자까지 포함되는 '전국민고용보험제' 방안 협의를 위한 사회적 대화 제안. 필요하다면 보험료 인상 등 실현 방안을 함께 논의할 용의가 있음을 동시에 밝힘. 코로나 19가 미치는 정도와 속도의 차이에 따라 산업별로 특수성이 있는 만큼 세세한 부분은 중층적으로 논의될 필요성이 있는 만큼 산업별 비상협의도 함께 제안함.
- **4월 18일** : 김명환 위원장, 정세균 국무총리 면담, 민주노총이 제안한 '노사정 비상협의'를 비롯한 최근 코로나 재난위기 상황을 돌파하기 위해 여러 상황과 방안들을 논의함. 정 총리는 노사 경제 주체들과 연속적인 만남을 이어가면서 코로나 위기극복을 위한 연대와 협력방안, 긴급한 노사정 대화의 추진방안을 구체적으로 모색해보겠다는 의지를 밝힘.
- **4월 중순** : 국무총리가 양대 노총(4/17,18)과 경총, 대한상의(4/20), 노동계 원로(4/21) 등을 만나 코로나 위기극복을 위해 사회적 대화 참여를 공식 요청하면서 의견 수렴.
- **5월 11일** : 한국노총, 임원회의에서 그동안 경사노위 내부에서 논의할 것과 노사정 대화 방식이 아닌 노사민정 방식의 사회적 대화 주장을 철회하고, 코로나 위기극복을 위한 원포인트 사회적 대화에 조건 없이 참여하기로 최종 결정.
- **5월 13, 15, 18일** : 세 차례 사전 실무 예비모임 개최 : 국무총리실 + 노사정 6자 정책 담당자 참가, 노사정대표자회의 1차 회의 관련 실무준비.
- **5월 20일** : 코로나 19 위기 극복을 위한 노사정대표자회의 첫 개최 - 코로나 위기 극복을 위해 재난시기 모든 해고 금지와 전국민 고용보험 도입 등 사회안전망 확대 요구

### 3. 세부 요구안

- (1) 적용 대상 확대 (전체 취업자로 확대)
- (2) 소득 기준으로 보험료 기준 및 부과 방식 개편
- (3) 고용보험 급여 및 보장성 강화 제도개편
- (4) 기금 및 재정 획기적 확대
- (5) 고용보험 거버넌스에 노동자 참여 확대
- (6) 실업 부조 전면 도입

#### (1) 적용 대상 확대 (전체 취업자로 확대)

##### ※ 적용 대상 확대 대상 개요

<고용보험 사각지대 (취업자, 가입 기준, 2019년 8월)>

(단위 : 천명, %)

취업자				
비임금 근로자	임금근로자			
	적용제외1)	미가입	공무원 등2)	가입
6,799	1,781	3,781	1,469	13,528
(24.9)	(6.5)	(13.8)	(5.4)	(49.4)
법적 사각지대		실질적 사각지대	법적 가입 제외	

\* 주 1) 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간미만으로 3개월 미만 일하고 일용직이 아닌 노동자, 특수고용노동자.

2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수지역연금 가입자.

\* 자료 : 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사, 2019.8.

1) 전체 취업자 (27,358천명)

- 고용보험 가입자 규모 ( 13,528천명 )
- 고용보험 미가입자 규모 ( 13,830천명 )

2) 고용보험 미가입자 현황 ( 13,830천명 )

① 고용보험 법적 가입 대상자이지만 미가입자 - 실질적 사각지대(3,781천명)

- 중소기업 사업장, 저임금, 비정규직 노동자

-> 지원확대, 감독 등 가입확대를 위한 획기적 대책 필요

② 고용보험법상 적용제외자 - 법적 사각지대 (1,781천명)

- 5인 미만 농림어업, 가사서비스업 노동자
- 65세 이상 노동자
- 주당 근로시간이 15시간미만으로 1개월 이상 3개월 미만 계약 노동자

-> 초단시간 노동자 제외규정은 복수의 일자리에서의 소득 합산 방식으로 적용 등 적용제외 대 폭 축소/ 적용제외 사업 폐지 / 65세 이상 노동자는 연금제도와 연계하여 대상 확대

③ 비임금 노동자 - 법적 사각지대 (6,799천명)

- 자영업자, 무급가족 종사자
- 특수고용노동자 대부분 포함 추정

- > 특수고용 고용보험법 개정안 (한정애 의원 대표발의법) 통과로 적용 확대 우선 시작/ 자영업자 적용은 현행 임의 가입에서 전면적인 당연 가입 법 개정과 체계 개편을 위한 사회적 논의 필요

④ 특수지역연금가입자 - 법적 가입제외(1,469천명)

- 공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정직 우체국 직원 (\* 2018년 연금가입자 173만여 명)

- > 사회연대, 계급연대의 원리에 입각한 사회보험 적용/ 고용구조 변화 대비/ 요구 관련해서 해당 단위별로 심도 있는 토론 필요

〈참고〉 종사상 지위별 취업자 현황							(단위: 천명, %, 전년대비)			
	2017		2018				2019			
	구성비		구성비	증감	증감률	구성비	증감	증감률		
< 전 체 >	26,725	100.0	26,822	100.0	97	0.4	27,123	100.0	301	1.1
○ 임금근로자	19,934	74.6	20,084	74.9	150	0.8	20,440	75.4	357	1.8
- 상용근로자	13,428	50.2	13,772	51.3	345	2.6	14,216	52.4	444	3.2
- 임시근로자	4,992	18.7	4,851	18.1	-141	-2.8	4,795	17.7	-56	-1.1
- 일용근로자	1,514	5.7	1,460	5.4	-54	-3.6	1,429	5.3	-31	-2.2
○ 비임금근로자	6,791	25.4	6,739	25.1	-52	-0.8	6,683	24.6	-56	-0.8
- 고용원 있는 자영업자	1,608	6.0	1,651	6.2	43	2.7	1,538	5.7	-114	-6.9
- 고용원 없는 자영업자	4,074	15.2	3,987	14.9	-87	-2.1	4,068	15.0	81	2.0
- 무급가족종사자	1,110	4.2	1,101	4.1	-9	-0.8	1,077	4.0	-24	-2.1

### ❶ 고용보험 법적 가입 대상자이지만 미가입자 - 실질적 사각지대(3,781천명)

#### ① 대상

- 중소기업 사업장, 저임금, 단기일용, 비정규직 노동자

#### ② 현황

- 고용보험 가입대상자이지만 중소기업 사업장 등에서 보험료 납부 부담, 소득노출 회피 등으로 가입 신고를 하지 않음. 소득세 신고는 하나, 고용보험은 등록하지 않는 상황.
- 현재도 두리누리 사업(10인 미만 사업장 보험료 최대 90%까지 지원)으로 보험료 지원을 하고 있지만 사각 지대 여전함.
- 코로나 19로 인한 사업장 영향에도 고용보험 미가입으로 고용유지지원금, 실업급여 등 각종 제도 적용을 받지 못하고 있음.

#### ③ 요구

- 중소기업 사업장 지원 확대와 감독 강화 병행
- 소득(조세)기준 적용 등 획기적 가입 확대
- 가입한 중소기업사업장 보험료 지원 확대와 함께 미가입 위반 사업장은 정부가 우선 보험료 납부하고 '가입 사업장으로 간주' 하여 노동자 피보험기간 포함 및 급여제도 적용하고, 미가입 사업주에게 고용보험료 노동자와 사용자분 전부 구상권 청구하는 식의 특 단 대책 필요

## ② 고용보험법상 적용제외자 - 법적 사각지대 (1,781천명)

### ① 대상

- 5인 미만 농림어업, 가사서비스업 노동자
- 65세 이상 노동자
- 주당 근로시간이 15시간미만으로 1개월 이상 3개월 미만 계약 노동자

### ② 현황

- 고령, 저임금, 초단시간, 복수의 사업체와 계약하는 단기 노동자 등 고용 불안정 노동자가 오히려 사회안전망인 고용보험제도에서 배제되고 있음.

### ③ 요구

- 초단시간 노동자 제외규정은 복수의 일자리에서의 소득 합산 방식으로 적용 등 적용제외 대폭 축소
- 적용제외 사업 폐지
- 65세 이상 노동자는 연금제도와 연계하여 대상 확대

## ③ 비임금 노동자 - 법적 사각지대 (6,799천명)

### ① 대상

- 특수고용노동자(대부분 포함 추정)
- 자영업자
- 무급가족 종사자

### ② 현황

- 코로나 19로 고용보험 법적 사각지대에 있는 특수고용노동자, 자영업자에 대한 생계영향이 극심한 상황. 이에 대한 정부의 긴급지원이나 각종 대출도 아주 미미한 수준으로 임시대책일 뿐임.
- 자영업자에 대한 부처별 각 정부 부처의 지원제도를 일원화하고 종합적인 고용안전망 수립이 시급한 상황임.

### ③ 요구

#### 가. 특수고용 노동자 (자영업자 중 146만 명 추정, 임금노동자 중 74만 5천명 추정 총 220만 명)

- 현황 : 기존 노동법(근기법, 노조법)의 적용에서 배제된 특수고용노동자는 고용안전망의 대표적인 사각지대임. 계약형태만 다를 뿐 실질적인 노동자인 플랫폼, 프리랜서 포함하여 전체 특수고용노동자의 고용보험 적용이 시급함.

#### ※ 특수고용노동자 규모 추정

- 특수형태고용 종사자의 현황과 실태 2019. 한국노동연구원
- 임금근로자 중 특고 74만 5천명 + 자영업자 중 특고 146만 명 = 총 220만여 명
- 방식 및 대상 : 당연 가입, 특례방식이 아닌 적용 범위에 특고를 포괄하는 방식. 현행 특고 산재보험적용 직종(보험설계사, 학습지교사, 건설기계운전기사 등) 포함하여 전체 특수고용 노동자 적용(사업장 전속계약자 외 비전속 특고, 플랫폼노동자 포함)
- 대상 및 직종 확인 : 고용보험 피보험자 확인 절차(노동부 및 공단 피보험자확인센터 설치 등)를 통하여 특수고용 노동자인지 여부를 신속하게 확인하게 하고, 고용보험위원회에 고용보험 직종 선정 기능 부여하여 다양한 직종의 특수고용노동자를 전체적으로 포괄하도록 함.
- 요구 : 2018년 고용보험위원회에서 의결(일종의 사회적 합의)된, 특수고용 고용보험법 개정안 (한정애 의원 대표발의법) 우선 통과

#### 나. 자영업자 (고용원 없는 자영업자 406만 명, 고용원 있는 자영업자 153만 명)

- 현황: 소상공인 등 영세 자영업자의 실태는 영업이익이 3천 4백만 원 수준(중소벤처기업부 2018년 기준 소상공인 실태조사)이고, 경기 상황에 따라 소득감소와 폐업, 전업, 노동자로 이직 등이 빈번해 고용보험제도의 테두리에서의 보호 필요성이 큼.
- 자영업자 소득 노출 거부, 보험료 부담, 영세성으로 지원방안과 함께 고용보험 체계개편을 위한 사회적 논의 필요
- 방식 및 대상 : 당연 가입, 50인 미만 영세자영업자.(현재 50인 미만 자영업자는 임의가입으로 운영 중임), 소득(조세)기준으로 부과 일원화, 자영업자 보험료를 1년간 지원 등

## 가입 확대 대책 마련

- ※ 50인 미만 자영업자 규모 추정 : 통계청 조사에서 2019년 고용원 있는 자영업자 1,538(천명)이며, 고용원 없는 자영업자 4,068(천명)임. 고용노동부 사업체노동실태현황에 의하면 2018년 50인 미만 자영업자(1인 이상 고용) 수는 1,225,819명임. 따라서 고용원 없는 자영업자 4,068(천명)과 고용원 있는 자영업자 중 1,225(천명) 규모를 합쳐 **최소 5,293(천명)** 이상으로 추정.
- ※ 현재 50인 미만 자영업자 고용보험 임의 가입자 수: (17년) 16천명→(18년) 18천명→(19.6월) 20천명 (고용노동부)
- ※ 2018년 소상공인 영업이익 : 3,400만원

2018년 소상공인 영업이익  
(중소벤처기업부 2018년 기준 소상공인 실태조사)(단위 : 백만 원, %)

산업대분류	사업체당	업종별 영업이익 분포 (%)				
		합 계	1천만 원 미만	1천만 원~ 3천만 원미만	3천만 원~ 5천만 원미만	5천만 원
전 산 업	34	100.0	16.2	38.0	23.7	22.2

- 요구 : 고용보험 당연가입과 소득(조세)기준 적용 체계 개편 법 개정과 사회적 논의 착수/ 법 시행 전 고용안전망 마련을 위한 지방정부, 공공부문의 시범사업 적극 지원과 모범사례 확산 적극 행정 ( 예) 서울시 노동계좌제 추진 발표 등)

## 다. 무급 가족종사자 (107만 명)

- 현황: 가족업체의 폐업 등 영향이 무급 가족 종사자에게 실질적으로 실업과 같은 영향을 줌. 최소한의 사회안전망에 포함할 필요
- \* 가족이더라도 가족업체에 고용된 노동자인 경우 (주거지가 다르고 정기적 급여수령 등)에는 현행에도 고용보험 적용됨)
- 방식 및 대상 : 자영업자 당연 가입 추진과 소득 기준 제도 기반 마련 과정에서 검토

- 규모 : 2019년 기준 107만7천여 명.

#### ④ 특수지역연금가입자 - 법적 가입제외 (1,469천명)

##### ① 대상

공무원, 사립학교 교직원, 군인, 별정직 우체국직원 (\* 2018년 연금가입자 173만여 명)

##### ② 현황

- 상대적으로 고용안정성이 높아 사회경제적 보호 대상이 아니라는 이유로 기존에는 고용보험 가입 대상이 아니었지만, '평생직장' 개념이 사라지면서 사회안전망 대상 범위도 넓힐 필요성이 커짐.
- 연금 수급 기간을 채우지 못하고 퇴직하는 비율이 높아지고, 학령인구 감소로 실직 위기에 놓일 사립학교 교직원도 많아지는 현실, 국립대병원, 사립대병원에서 일하는 교직원, 간호사 등 보건의료인력의 높은 이직률 등을 고려할 때 특수지역 연금가입 노동자들도 전 국민 고용보험제도 도입의 큰 틀에서 사회안전망이 필요함.
- 연금체계 변화, 고용구조 변화 등 미래 대응과 함께 사회연대, 계급연대의 원리에 입각한 고용보험 적용 적극 검토 필요. 관련 조직 내부 심도 있는 토론 필요

\* 규모 : 2018년 공무원연금 약 116만 명, 사학연금 39만 명, 군인연금 18만 명. (약 173만 명)

##### ③ 요구

- 특수지역연금가입자 고용보험 당연 가입
- 고용보험 가입자 급여 및 보장성 강화 제도개편 (장기근속자 10년 단위 유급 교육훈련 휴가 부여, 정년퇴직 후 일정기간 실업수당 지급 등)
- 공무원, 사학연금 제도 개악 중단



## (2) 소득 기준으로 보험료 기준 및 부과 방식 개편

### ① 현황

- 특고, 플랫폼 등 다양한 고용형태가 늘어나고 있어 기존 전통적 피고용인-고용주 구조의 보험료 기준과 부과체계로는 고용보험제도 적용이 힘든 상황이 늘어나고 있음.
- 2개 이상의 계약관계가 늘어나는 등 고용형태와 계약의 다양성을 반영할 필요성이 높아짐.
- 자영업자까지 보험체계 통합을 위해서는 소득(조세) 기준으로 근본적 개편이 없이는 불가능함.
- 고용억제형'보험료 체계를'고용장려형'보험료 체계로 개편방안도 검토 필요

### ② 요구

#### ○ 사업장 단위 적용방식에서 '개인단위 소득기준 적용방식'으로 전환

- 기존 사업체 단위의 피보험자 가입 방식을 벗어나 개인단위 소득기준 기반으로 전환하여, 특정 사업체 단위를 벗어난 다양한 계약형태와 노무제공 취업자인 특고, 플랫폼, 자영업자까지 적용을 확대하는 기반 마련

#### ○ '조세와 보험료 적용 기준 일원화'로 개편

- 현행 급여 기준에서, 조세 소득(근로소득, 사업소득 등)과 고용보험료 부과 기준 일원화로 전면 개편하여, 자영업자 등 전체 취업자의 고용보험 적용 토대 마련

#### ○ 사업주 기여분 보험료 부과 기준 개편 검토

- 현행 피고용인-고용주 매칭 보험료 방식 개편이 필요함. 현행 제도 하에 간접고용, 외주화 등 사용자 책임 회피 방지를 위한 대책 필요함.
- 단기적으로는 매칭된 사용자를 조세기준으로 정교하게 찾는 매칭방식으로 가야 하나, 사용자 책임 회피에 대한 대책으로 향후'법인세 연동한 이윤'기준으로 변경도 검토 필요함.
- 사업주 입장에서, 현재 고용보험료 징수 방식은 <고용한 노동자 숫자>와 연동되어 부담되면서 <고용회피 유인>이 작동하게 됨. 따라서 모든 취업자가 포함되는 전국민 고용보

험을 도입하는 과정에서 <고용한 노동자 숫자>를 기준으로 하는 게 아니라, <이윤과 연동해서> 고용보험료를 부담하도록 하는 방식 검토

○ 보험료 부과 방식 개편 위해서는 관련 기관들과 종합적인 대책 논의 시작

소득 파악 및 징수 관련 국세청과 사회보험공단과 역할 조정 협의, 부처 칸막이 해소와 국세청 소득자료 공유, 향후 사회보험공단 통합 등 종합적인 검토 필요

(3) 고용보험 급여 및 보장성 강화 제도개편

① 현황

- 코로나 19를 계기로 현행 고용보험제도로 지원하지 못하는 허술한 부분을 개편할 필요성 대두

- 전체 실업자 중에서 실업급여를 수급하는 인원을 나타내는 실업급여 수급률은 2018년 기준으로 약 45.6%임. 통계상 비경제활동인구로 잡히는 구직포기자, 소극적 구직자나 코로나19로 급증한 무급휴직자 등을 고려하면 실질적으로는 더 낮을 것임.

소득 기준 부과체계 개편 시 고용보험 수급요건 등을 노동시간 및 노동일수가 아니라 소득기준에 맞게 대폭 개편 추가 논의 필요.

[그림] OECD 주요 국가의 실업자 수 대비 실업급여 수급자 비율, 2016



주: 1) 실업부조는 저소득 취업자도 수급할 수 있도록 설계되어 있는 나라가 많음. 따라서 실업보험+실업부조 수급자의 수가 전체 실업자의 수보다 많을 수 있음.

출처: OECD, OECD SOCR database(<http://www.oecd.org/social/recipients.htm>).

<참고> 현행 고용보험 수급 및 기여 제도

	수급요건 1 피보험단위기간	수급요건 2 실업사유	실업급여 지급기간	실업급여 지급률	본인부담 보험료율
근로자	18개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%
일용근로자	18개월간 180일	본인 귀책사유가 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%

② 요구

❶ 수급 기간 일정 수준까지 소득활동 허용, 부분 실업 인정

㉠ 수급기간 중 소득활동 허용

- 현재는 수급기간 중 소득 미신고시 미신고 소득 금액과 관계없이 전액 급여를 환수하는데, 수급기간 생산 활동과 수급권을 과도하게 박탈하는 문제가 있음. 오히려 일정 금액까지는 소득을 인정하여 생산 활동을 통하여 실질적 급여수준을 높여주는 방안이 될 수 있음.
- 허용소득까지는 실업급여 전액 지급, 허용 소득을 초과하는 경우는 초과된 금액을 공제하고 실업급여 지급

㉡ 부분 실업급여 인정

- 투잡과 이직이 많아진 최근 노동현실의 변화를 반영하여 부분 실업급여를 도입
- 2개 이상의 일자리 중 1개의 일자리라도 실직 시, 일자리가 유지되는 나머지 적용대상 일자리가 기준소득 이하일 경우 기준소득까지 부분실업급여 인정
- 무급휴직이거나 계약기간 소득이 감소할 경우에 부분실업으로 인정
- 부분실업 인정과 적용대상이 아닌 일자리에 종사하는 경우엔 수급기간 중 소득활동 병

행 허용기준과 동일하게 적용

## ② 장기실업자 (구 자발적 이직) 수급 허용

- 과거 상용직 중심 비자발적 이직(해고, 권고사직 등)만 수급을 허용하는 것을 벗어나 자발적 이직이 잦은 현재 고용실태 반영하여 수급권을 확대 허용 필요
- 자발적 이직에 대해서 일정한 요건과 횟수(매 3~5년, 1회 등)를 제한하여 허용
- 특고나 중소기업자영업자의 경우처럼 소득감소로 인한 자발적 이직 허용
- 35세 이상의 경우 5년에 한번씩 '인생 N회차 지원금'으로 이직준비 급여금 신설 : 프랑스는 자발적 이직에 대해 5년에 한 번 실업급여 지급. 일정 기간 이후 자발적 이직이라면 더 나은 일자리준비를 위해 오히려 적극적으로 고용보험으로 뒷받침.

## ③ 수급요건 완화

- 더 많은 사람이 구직급여를 받을 수 있도록 피보험 단위기간을 줄이는 등 지급 요건을 완화
- 현행 : 일반노동자 → 현행 18개월 180일, (특고 → 24개월 12개월, 예술인 → 24개월 9개월(정부 추진(안))
- 개선 : 전체 일반 노동자 24개월 120일로 일원화/ 특고, 자영업자는 36개월에 12개월, 예술인 36개월 9개월/ 초단시간노동자 24개월 60일. 으로 요건 대폭 완화하여 폭넓은 수급권 보장 필요/

## ④ 고용지원 사업 확대

- 고용유지지원금 확대, 유급돌봄휴가 지원, 안식교육휴가 지원, 노동시간 단축 지원, 직업 훈련 지원 등 다양한 고용지원 사업 확대하고 예산 규모 늘려야 함.

## ⑤ 지급 기간 및 지급수준 확대

- 현행: 현행 4개월 ~ 9개월( 피보험기간, 연령별 차등)/ 평균임금의 60%. 하한액: 최저임

금 80%(부칙으로 60,120원 유지), 상한액 6만 6천원 사이.

- 개선: 지급기간 6개월~ 12개월까지 연장. 하한액 최저임금 100%와 상한액 단계적 현실화.

<참고> 현행 고용보험 수급 및 기여 제도

	수급요건 1 피보험단위기간	수급요건 2 실업사유	실업급여 지급기간	실업급여 지급률	본인부담 보험료율
근로자	18개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%
일용근로자	18개월간 180일	본인 귀책사유가 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%

#### ⑥ 재충전 급여(안식 휴가) 신설

- 안정된 직장일수록 노동자가 직장에 다니면서 보험료를 내더라도 실제로 급여로 혜택을 보는 경우는 거의 없음. 노동자의 재충전을 위해 고용보험에서 7년마다 90일씩, 기초일액(상한선이 1일 132,000원)의 90%를 지급하여 사업주의 추가 부담이 없는 '재충전급여'(안식휴가)를 신설

#### (4) 기금 및 재정 획기적 확대

- 우리나라 GDP 대비 사회지출 비중은 2015년 기준 10.1%로, OECD 34개국 평균 21%에 비해 현저히 낮은 편임. 더욱이 이 사회지출은 사회보험에 높은 비중으로 분포하고 있음. 사회보험은 우리나라 복지제도의 중심을 이루고 있는데, 소득에 따라 기여금을 내고 이에 비례해 급여를 받는 형태임. 따라서 이번 전국민 고용보험 도입 과정에서 보다 적극적으로 고용보험 재원 확보와 지출 계획이 수립되어야 함.
- 특고, 자영업자 포함 전국민 고용보험이 시행될 시 필요한 급여 지출 비용이 20조원 이상이 될 것으로 추정하고 있음. 따라서 이와 관련된 재원 확보 방안이 준비되어야 함.

① **보험료 인상** : 계급연대 차원에서 기존 가입자 보험료 적극 인상, 특수직역연금가입자 고용보험 당연 가입, 실업급여 사업주, 노동자 0.8%에서 적극 인상, 고용안정, 직업능력 개발 사업주분 인상 추진

\* 실업급여 계정의 사업 규모별 누진 비율 적용, 사업체 고용형태에 따른 비율 조정 등 검토 ( 조세 기반 - 이윤 부과체계와 연동하여 추가 논의)

② **정부의 과감한 재정 투입** : 중소영세 사업장 노사 가입자 인상분은 정부지원, 각종 고용지원 예산 관련 정부 재정 투입 비율을 과감하게 높여야 함.

\* 고용보험 총 기금의 일정 비율 (30%- 총 5조원)을 국고에서 지원하는 방안 ( 참고 : 건강보험은 보험료 예상수입의 20% 내에서 국고 지원 )

③ **보험료 지원** : 사각지대에서 새로 편입된 특수고용노동자, 자영업자, 일정규모 이하 중소영세사업주, 저소득노동자에 대하여 보험료를 1년간 지원하고 가입 확산

\* 현행 저소득, 중소기업 지원제도를 살펴보면 2020 일자리안정자금 2조 1,647억, 2019년 두루누리 보험료 지원 1조 1,600억, 2019 근로장려세제(EITC) 4조 3,003억 등이 시행되고 있음  
- 즉, 현재 정부 사업 중 자영업자 지원을 위해 약 4조원 규모의 일자리 안정자금이 있고, 약 4조 3천억 원 규모의 EITC(근로장려금제도)가 있음. 근로장려금은 저임금, 자영업, 청년이 주요 대상임. 따라서 이 기금을 자영업자 고용보험 가입 시 지원 기금으로 활용할 수 있는 방안 적극 검토할 필요가 있음.

④ **고용보험에서 출산 전후 급여, 육아급여 제외, 그 재원(1.7조)으로 실업급여 추가 확대**

- 현재 고용보험은 3개 영역으로 '육아휴직·출산전후급여'를 포함하고 있음. 출산 전후 기간에 모든 여성에게 기본적인 생활을 보장하는 것, 특수고용노동자, 특히 자영업자와 무급가족 종사자에게도 육아급여를 보장하는 것은 시급히 필요함. 다만 그것을 고용보험이 아니라 국가가 헌법적 권리 (생명권, 건강권) 취지를 반영하여 사회정책/복지예산으로 전액 조세 재정으로 부담하는 방식으로 전환. 그 급여비(1.7조원 규모)를 제외하면 고용보험 기금 재정건전성이 강화되고, 실업급여 등으로 추가 사용할 수 있음.

※ 재원 관련 보다 구체적인 규모 추계 및 확보 방안에 대해서는 지속적인 검토와 토론 필요

※ 고용보험 재정 추계(예)

○ 고용보험료 25% 인상 시 2019년 결산 수입 대비 고용보험 기금 증액 규모 추산

(단위: 백만 원)

- 노사 실업급여사업 0.8%→1%로 25% 인상, 사업주 고용안정, 직업능력개발사업 25% 비례인상
- 년 증액규모: 4조 5천억 (4,592,167백만 원)
- 기금 총규모: 16조원 - 16,442,922백만 원 (2019 수입: 11,850,755)

○ 정부 재정 적극 투입 : 총 기금의 30% 이상 의무 지원

- 위 기금 기준으로 30%일 경우 약 5조원
  - 참고로 국민건강보험법: 보험료 예상수입의 20%까지 지원할 수 있도록 규정하고 있음
- ⇒ 2019. 10.1부터 고용보험료 인상 (1.3%→1.6%)분은 제외한 최소 추산금액임.

○ 출산전후급여, 육아급여를 고용보험에서 제외, 그 재원(1.7조)으로 실업급여 추가확대

※ 보험료 인상과 정부 국고지원 확대, 계정 조정 등으로 최소 20조원 이상 재원확보 가능

<참고> 고용보험료 부과 요율

항목	노	사
실업급여	0.8%	0.8%
고용안정, 직업능력개발사업	150인 미만 기업	0.25%
	150인 이상 기업 (우선 지원 대상 기업)	0.45%
	150인 이상 1000인 미만 기업 (우선 지원 대상 기업 제외)	0.6%
	1000인 이상 기업, 국가지자체가 직접 행하는 사업	0.85%

(5) 고용보험 거버넌스에 노동자 참여확대

① 현황

- 현행 고용보험위원회는 위원장(노동부 차관), 노동자위원 4, 사용자위원 4, 정부위원 4, 공익위원 4명 총 17명으로 구성되면서 실질적으로 보험료를 내는 노사 대표의 주도성 절대적으로 미흡함.

③ 요구

- 고용보험위원회에 노동자 대표 참여 비율을 확대해야 함. 최소한으로 최저임금위원회(총 27명 : 위원장, 상임위원, 노 9, 사 9, 공익 9) 와 건정심 (총 25명 : 복지부 차관, 가입자단체 8, 의약단체 8, 공익 8) 거버넌스 이상의 비율이 보장되어야 함.
- 중장기적으로 노동자가 직접 운영하는 젠트 시스템 도입 적극 검토



## (6) 실업 부조 전면 도입

### (고용보험을 확대하더라도 포괄하지 못하는 고용안전망으로서의 역할)

#### ① 대상

- 청년실업자, 고용보험 요건을 충족 못 한 비정규직 실업자, 폐업한 영세자영업자, 장기 실업자 등을 대상으로 실업부조 전면 도입
- 실업부조는 고용보험 제도와 기초생활보장 제도 사이의 사각지대 해소. 이것은 기초생활 보장 및 고용보험과 다른 성격의 제도이므로, 국민기초생활보장법이나 고용보험법 어디 에도 넣기 어려움. 별도의 근거 법률 제정이 필요함.
- 기초생활보장도 받지 못하는데 고용보험 수급도 받지 못하는 사람으로서 아예 구직조차 하지 못해 고용보험에 가입하지 못하거나, 구직을 했더라도 피보험 단위기간을 채우지 못하거나, 피보험 단위기간을 채웠더라도 수급기간이 지나 고용보험상 구직급여를 받지 못하는 사람들.

#### ② 방식

- 현재 정부 국민취업지원제도 추진 방안 : 중위소득 50%이하 대상자에 50만원\*6개월 지급으로 시작하여 단계적 확대 (2020년 7월 시행 예정)

#### ③ 요구

- 정부 추진 중인 국민취업지원제도 요건 완화, 지급 수준, 지급기한 등 전면 확대된 개편 법률 제정. 과감한 정부 재정 투입 필요.
- 요건 완화 : 취업 이력이 있는 자로 제한, 50% 중위소득으로 소득기준 제한 등 제한적 요건을 대폭 완화하여 대상을 확대 필요.
- 지급 수준 : 50만원 지급 수준도 최저임금 80%(현 실업급여 수준)에 비하면 턱없이 낮은 것으로 실업급여에 준하는 수준으로 상향 필요.
- 지급 기한 : 지급기한 6개월도 최대 1년 이상으로 확대하여 실업부조로서의 정책적 실효성을 높여야 함.

<참고 1> 실업급여 기여율 국제 비교 (임금 대비 %)

	노동자	고용주	자영자	정부
오스트리아	3.0	3.0	×	-
벨기에	0.87	1.46+1.6	×	보조금
프랑스	2.4	4.0	×	-
독일	1.5	1.5	기준 값 절반의 3%	-
네덜란드	4.2	4.2	×	-
덴마크	8.0	-	8.0	보조금
핀란드	0.2~0.4 & 0.5	2.2	2.7	보조금
노르웨이*	8.2	14.1	11.4	-
스웨덴	-	2.91	0.37	보조금
그리스	1.83	3.17	×	일정금액
이태리	-	1.61	×	행정비용
스페인	1.55	5.5	2.2	일정금액
영국	9.05 + 1	11.9	×	잔여금액전체
미국	-	0.6 & 0~10.0	×	행정비용
캐나다	1.88	1.88	2.63	-
일본	0.5	0.85	×	일정금액
한국	0.8	0.8	×	-

\* 주: 정부는 기여율이 정해져 있지 않더라도 모든 공공부조 성격의 급여액을 전액 지급하며, 보험기금의 적자를 책임진다.

\* 노르웨이는 노령, 장애, 질병, 산재, 실업급여 포괄한 기여금액;

\* 영국은 노령, 장애, 유족연금, 실업 포괄

\* 캐나다는 질병, 출산, 실업 포괄;

<출처: social security program throughout the world (최근년도)>

## <참고 2> 해외 사례

### (1) 덴마크

- 노동자와 자영업자에 근로소득과 사업소득에 똑같이 일정 비율을 부과하여 노동시장기금을 조성
  - 실업급여를 수급 자격요건은 조세적 성격의 노동시장기여금 납부와 입장료 성격의 정액 보험료도 납부
  - 실업보험제도 미적용 실업자에 대해서는 기초실업수당 제공
  - 2018년 기준 가입자는 전체 취업자의 77%
  - 일정액의 월 가입비(한화 약 8만원)가 실업보험 재원의 약30%
  - 나머지 70% 재원은 '노동시장 분담금'(labour market contribution)으로 조성된 '노동시장기금.' 근로소득과 사업소득에 8%씩 의무적으로 부과하여 국세청이 징수. 이 기금으로 실업급여 이외에 상병수당과 부모휴가급여로도 사용

### (2) 프랑스

- 프랑스는 2016년 기준으로 OECD 국가 가운데 복지 지출 수준 1위로, OECD 평균보다 10% 높은 국내총생산(GDP) 대비 31.5%를 복지에 지출하는 나라임. 종래 기여 방식의 복지체계를 가지고 있었다가, 1991년 '일반사회보장부담금'을 신설하여 그 세율을 높여 가면서 계속하여 복지 자원 조달방식을 보험료에서 조세로 바꿔감.
- 의료보험과 고용보험에 대한 노동자 부담금과 자영업자 부담금을 전액 감면하고, 재원을 근로소득, 이자소득, 배당소득, 연금 등 모든 국민의 모든 소득에서 걷는 '일반사회보장기여금'으로 총당하는 것으로 변경
- 2018년에 자영업자를 실업보험체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁 단행
  - 기존에는 현행 우리나라와 같은 제도. 50%씩 노사 납부.

- 임금의 2.4%를 납부 하던 임금근로자의 실업보험료를 폐지하는 대신 사회보장제인 일반사회기여금(General Social Contribution)을 1.7%p 인상
- 임금 노동자는 소득의 7.5%에서 9.2%로 인상하고 자영자는 8.0%에서 9.7%로 인상. 근로자 임금의 4%를 내던 고용주의 기여분은 그대로 유지
- 다만, 임금노동자와 자영자의 급여액과 지급방식은 통일하지 못하였음. 임금노동자는 소득비례급여. 자영자는 월800유로 정액 급여

### (3) 독일의 실업자 소득보장제도

- 이른바 ‘하르츠 IV개혁’에 의해 개편되기 전인 2005년 이전까지 독일은 실업자의 소득 보호를 위하여 아래와 같은 3단계 제도를 갖추고 있었음(Regina Konle-Seidl, 2012:20-21).

<2005년 이전 독일의 실업급여제도>

실업보험급여(UB)	실업부조(UA)	사회부조(SA)
최근 3년 이내 최저 12개월간 사회보험이 적용되는 고용	실업보험급여 수급권 만료 후	취업경험이 없거나, 실업보험/부조 수급액이 최저소득보장을 충족하지 않는 경우

- 실업보험급여(UB)는 실업자가 최근 3년간 12개월 이상 사회보험이 적용되는 일자리에 고용되어 있었던 경우 제한된 기간 동안 근로소득과 연계된 소득대체를 제공(2006년 이후에는 ‘최근 2년간’으로 변경).
- 자산조사에 기반 한 실업부조(UA)는 실업보험급여가 소진된 실업자에게 무기한으로 지급. 또한 최근에 실직하였고 실업보험금 납부기간이 너무 짧아서 실업보험급여 수급자격이 없는 경우에도 (실업보험급여보다는 낮은 수준이지만) 급여를 제공.
- 사회부조(SA)는 고용경험 유무에 상관없이 근로소득 기타 사회급여 또는 가족이전으로 충분한 재원을 기대할 수 없어 경제적으로 곤궁한 독일 거주민들에게 자산조사에 근거하여 정액의 기본적 소득을 보장.

- 그러나 장기실업자가 지속적으로 증가하면서 실업부조와 사회부조의 수급자 수도 급증하면서, 두 가지 제도의 실효성과 효율성에 의문이 제기. 결국 유사한 문제를 갖고 있는 개인들에게 적용되던 두 제도를 개혁하기로 결정.
- 2005년 독일은 하르츠 개혁을 통해 실업보험 혜택이 적용되지 않던 실업자에게 지급하던 두 가지의 급여제도를 새로운 정률의 급여제도로 통합. 구체적으로 기여기반의 실업급여의 수급권이 소진된 이들을 위한 연방실업부조(federal unemployment assistance)와 생산가능인구에게 지급하던 지역사회부조(municipal social assistance)를 자산조사에 기반을 둔 기초소득제도로 통합하여 대체시킴.
- 실업보험급여 수급권이 없거나 소진된 자에게 실업급여Ⅱ(UBⅡ)가 지급.

<2005년 이후 독일의 급여제도>

사회보험 관련 실업급여(UB I)	구직자 기초소득제도
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 필수조건: 최근 2년간 12개월 이상 사회보험 적용 고용</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 실업급여(UBⅡ)           <ul style="list-style-type: none"> <li>-필수조건: 경제적 곤란, 근로능력</li> <li>-세금재원, 자산조사, 정률, 무기한, 엄격한 '보충성' 원칙</li> </ul> </li> <li>2) 사회수당           <ul style="list-style-type: none"> <li>-근로능력이 없는 재(주로 15세 미만)로 UBⅡ 수급자 가계의 구성원</li> </ul> </li> </ol>

- 실업부조와 사회부조가 근로능력이 있으며 경제적 어려움에 처한 생산가능인구와 그 부양가족에게 소득지원을 제공하는 신설급여(UBⅡ)로 대체.



---

토론 2

코로나 19가 불러온 복지국가의 길  
“자영업자도 포괄하는 전국민고용보험”

홍춘호 한국중소상인자영업자총연합회 정책본부장





## I. 우리나라의 특수한 산업 영역 ‘자영업’

### ○ 전체 취업자의 25% 내외를 꾸준히 유지하는 자영업(중소상인)

- 우리나라 자영업은 타 국가에 비해 비중이 높아 전체 경제에 미치는 영향력이 큰 반면, 낮은 생산성과 고령화, 부채 증가 등의 문제를 가지고 있다.
- 2020년 기준 자영업은 전체 취업자의 25.1%의 비중으로 OECD 국가 중 그리스, 터키, 멕시코, 칠레 다음으로 높은 수준이다.
- 전체 비임금근로자 664만 명 중 농림어업과 광. 제조업 종사자를 제외한 실질적 자영업자는 540만 명. 그리고 약 67만 명에 달하는 무급가족종사자가 있다.

< 종사상 지위별 취업자 현황<sup>18)</sup> 단위: 천명, %, 전년동월대비 >

	2019. 4			2020. 4			
		구성비	증감		구성비	증감	증감률
< 전 체 >	27,038	100.0	171	26,562	100.0	-476	-1.8
○ 임금근로자	20,301	75.1	258	19,919	75.0	-382	-1.9
- 상용근로자	14,001	51.8	324	14,401	54.2	400	2.9
- 임시근로자	4,876	18.0	-45	4,288	16.1	-587	-12.0
- 일용근로자	1,425	5.3	-21	1,230	4.6	-195	-13.7
○ 비임금근로자	6,737	24.9	-88	6,644	25.0	-94	-1.4
- 고용원 있는 자영업자	1,567	5.8	-70	1,388	5.2	-179	-11.4
- 고용원 없는 자영업자	4,088	15.1	28	4,195	15.8	107	2.6
- 무급가족종사자	1,083	4.0	-46	1,061	4.0	-22	-2.0

### ○ 자영업의 구조 추이

- 전형적인 다산다사 형태로 우리나라 자영업자의 생존율은 창업 이후 1년까지 65%, 5년까지는 30%를 넘지 못한다.<sup>19)</sup>
- 자영업자 비율은 꾸준히 감소하는 추세로, 2005년 이후 자영업의 구조조정 국면과 2008년 이후 세계 경제위기의 영향으로 자영업자의 휴폐업이 늘고 있다.

18) 통계청, 2020년 4월 고용동향

19) 통계청 2020, 2018년 기준 기업생멸행정통계 결과

- 자영업자에서 임금 근로자로 이동하는 확률은 3.5%에 불과하며, 92.1%는 다른 자영업으로 이동하고, 4.4%는 무직으로 나타난다.<sup>20)</sup>

○ 자영업의 소득수준<sup>21)</sup>

<표 1> 가구당 월평균 소득

(단위: 천원, %, 전년동분기대비)

구 분	금 액				증 감 륜		
	2018. 3/4	2019. 2/4	2019. 3/4	구성비	2018. 3/4	2019. 2/4	2019. 3/4
소 득	4,747.9	4,704.2	4,876.9	100.0	4.6	3.8	2.7
경 상 소 득	4,704.9	4,683.3	4,861.1	99.7	5.7	4.2	3.3
근 로 소 득	3,206.1	3,169.2	3,361.0	68.9	4.5	4.5	4.8
사 업 소 득	925.6	908.5	879.8	18.0	1.1	-1.8	-4.9
재 산 소 득*	20.6	24.9	20.1	0.4	9.3	7.0	-2.5
이 전 소 득	552.7	580.8	600.3	12.3	22.8	13.2	8.6
비경상소득*	43.0	20.8	15.7	0.3	-49.6	-44.6	-63.4
처분가능소득	3,682.9	3,684.0	3,738.7	-	0.3	2.7	1.5

\* 상대표준오차(RSE)가 높아 이용 시 유의

- 2019년 3분기 가구당 월평균 소득은 487만7천원으로 전년 대비 2.7% 증가했으나, 사업소득은 4.9% 감소해 2003년 이후 가장 크게 줄었다. 사업소득은 주로 자영업자들의 소득이 집계되는 항목이다.
- 전체 가구의 평균 사업소득은 87만9800원으로 집계됐는데, 지난해 대비 3~5분위 사업소득이 전반적으로 감소했다. 이와 다르게 1분위, 2분위는 증가한 것으로 나타나고 있는데 이는 3~5분위에 속했던 자영업자가 1~2분위로 내려간 것으로 분석할 수 있다.

<표 2> 소득 5분위별 가구당 월평균 소득

(단위: 천원, %, 전년동분기대비)

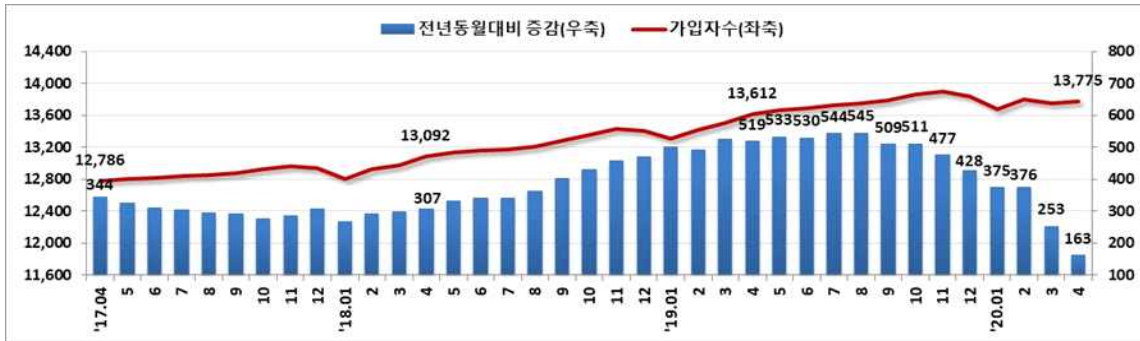
구 분	2019. 3/4											
	전체		1분위		2분위		3분위		4분위		5분위	
가구원수	3.05명		2.39명		2.83명		3.18명		3.39명		3.47명	
가구주연령	53.5세		64.4세		53.2세		49.9세		49.4세		50.6세	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
소득	4,876.9	2.7	1,374.4	4.3	2,982.1	4.9	4,319.3	4.1	5,903.9	3.7	9,800.2	0.7
경상소득	4,861.1	3.3	1,371.6	4.5	2,977.2	5.1	4,315.0	4.4	5,893.8	3.9	9,743.6	1.9
근로소득	3,361.0	4.8	447.7	-6.5	1,636.7	1.4	2,820.2	5.8	4,272.0	7.7	7,624.3	4.4
사업소득	879.8	-4.9	240.4	11.3	693.5	15.7	863.7	-0.8	1,060.3	-10.0	1,540.8	-12.6
재산소득	20.1	-2.5	9.8	-25.7	11.9	-19.5	21.5	-12.6	16.4	-18.6	40.6	35.3
이전소득	600.3	8.6	673.7	11.4	635.1	5.0	609.6	6.2	545.2	6.8	538.0	14.6
비경상소득*	15.7	-63.4	2.8	-42.8	4.9	-50.5	4.2	-67.1	10.1	-37.6	56.6	-66.9
비소비지출	1,138.2	6.9	348.7	13.4	618.9	5.7	960.9	11.1	1,300.4	5.1	2,461.1	5.7
처분가능소득	3,738.7	1.5	1,025.7	1.5	2,363.2	4.7	3,358.4	2.3	4,603.6	3.4	7,339.1	-0.9

20) Schauer, 2018

21) 통계청 2019, 2019년 3분기 가계통향조사(소득부문)

## II. 사회안전망 사각지대에 놓인 자영업

<고용보험 가입자 수 및 증감 추이(천명, 전년동월대비)><sup>22)</sup>



### ○ 우리나라 고용보험 등 사회안전망 포괄현황<sup>23)</sup>

- 전체 임금근로자의 고용보험 가입률은 지난해 8월 기준 70.9%
- 정규직은 87.2%, 비정규직은 44.9%
- 비정규직 중 기간제(가입률 57.6%)와 비기간제(55.0%) 등 한시적 근로자의 가입률은 57.1%로 상대적으로 높았지만, 시간제(26.1%)와 비전형(29.0%) 근로자는 30% 미만

### ○ 심각한 자영업자 고용보험 실태

- 2019년 8월 기준 자영업자(광공업, 농림어업제외)는 총 566만2천명
- 고용원 있는 자영업자 153만5천명, 고용원 없는 자영업자 412만7천명
- 2020년 2월 현재 고용보험에 가입한 사람은 2만3000명에 불과
- 가입률 0.4%에 불과<sup>24)</sup>
- 자영업자는 고용보험 의무 가입 대상이 아닌데다 사업자가 부담하는 보험료까지 스스로 부담해야 하는 등 고용보험 부담이 커 사실상 대부분이 고용보험에 가입하지 않은 상태

22) 고용노동부, 2020년 4월 고용동향

23) 통계청 2019. 경제활동부가조사

24) 고용노동부, 2020년 2월 고용행정 통계로 본 노동시장 동향

## ○ 그 외 자영업의 4대 보험 가입률

- 국민연금과 건강보험은 누구나 의무적으로 가입하게 돼 있어 2018년 기준 자영업자 가입률이 70% 이상 가입
- 산재보험 역시 고용보험과 마찬가지로 임의가입이다 보니 고용원이 있는 고용주는 50%를 조금 상회하는 수준
- 1인 자영업자나 무급가족종사자는 산재보험 극히 미미한 수준

## ○ 유일한 자영업 부조 '노란우산공제'

- 노란우산공제제도는 자영업자가 매월 일정액을 적립하여 폐업(실업) 등에 대비 목돈마련을 위한 지원제도
- 실질 자영업자 560만 명을 고려할 때 20% 조금 상회하는 수준의 가입률을 보이고 있음<sup>25)</sup>
- 소득이 낮거나 일정치 못한 영세자영업자에게는 월 또는 분기별로 5~100만원의 자부담금은 고용보험 등의 실업부조 보다 비용이 부담
- 노란우산공제 역시 중도 해지와 수급제한 문제

---

25) 노란우산공제 2018년 말 기준 108만 명이 가입

### Ⅲ. 고용보험 및 실업부조 제도의 전면적 재설계

#### ○ 단기적, 자영업자 고용보험 내 포괄

- 정부의 자영업자의 고용보험 지원실적은 2019년 3454명<sup>26)</sup>
- 이 역시도 사업시행 전인 2017년까지 이미 고용보험에 가입해있던 인원이 1588명이어서 고용보험 신규 가입자의 수는 매우 저조
- 이는 실업급여의 지급요건 상 자발적 이직자에게 급여수급이 불가하기 때문인 것으로 자발적 이직·폐업자에게도 실업급여를 지급하여야 함
- 그래야만 자영업자를 고용보험 제도로의 포괄이 가능
- 고용보험을 의무가입으로 전환하고 자영업자의 고용보험 지원기준과 규모를 확대해야 함
- 임금 노동자 보험료율 0.8%로 동일 적용하는 데 동의하며, 사용자 부담분에 대한 정부·지방정부 부담, 혹은 발제자의 제안처럼 법인세 등 포괄징수를 통한 사회적 재원 마련이 필요함
- 그리고 무급가족종사자에 대한 대책도 마련될 필요가 있음

#### ○ 기타 실업부조 제도의 개선

- 국민취업지원제도의 정비. 취업성공패키지, 청년구직활동지원금, 근로장려금(EITC), 자녀장려세제(CTC) 등 여러 실업부조 제도의 수급여건과 지원수준의 상향
- 수급요건에서 중위소득 50% 설정을 중위소득 70 % 수준으로 상향조정
- 지급기간 6개월, 1년 이상으로 확대하고 추가 6개월의 연장을 허용
- 급여수준은 다른 국가들도 평균임금의 20% 내외인 점, 지급기간이 짧다는 점을 고려하여 월 80만원 수준으로 상향

26) 중소벤처기업부, 2019년 6월 기준 '1인 자영업자 고용보험료 지원 실적' 자료

## ○ 장기적, 실질적인 실업부조 제도 설계와 사회적 임금으로의 접근

- 고용보험제도를 중심으로 포괄범위를 확대하는 가운데 국민취업지원제도 등 고용과 관련된 여러 현금성 급여와 조세지출 제도들을 통합하여 재편.
- 실업급여 및 실업부조를 구직자들만을 위한 제도가 아니라 비정규직, 영세자영업자 등 불안정 노동층까지 포괄할 수 있는 제도로 확장
- 취업과 실업, 폐업과 창업을 반복하며 생계의 나락으로 떨어지고 있는 저소득 취업자, 영세 자영업자들이 적지 않으므로 ‘취업하지 못한 상태에 있는’ 자격요건을 삭제
- 노동빈곤층과 영세 자영업자들이 이직과 폐업을 반복하지 않고 생계를 이어갈 수 있도록, 사회적 임금보조 성격의 제도로의 이행

## IV. 나오며

“재난은 가난한 자로부터 시작되었고  
그 순서대로 다시 생계의 현장으로 불러냈다”

전국민고용보험에 대한 논의가 뜨겁다. 격세지감이다. 정부는 물론 주요 정당들도 보편적 사회안전망을 갖추기 위한 논의에 뛰어들고 있다.

대한민국은 코로나19 감염병의 안정기에 접어들었지만 코로나19의 확산시기인 2020년 2월 ~ 4월에 걸친 3개월은 그나마 가지고 있던 사회적 경제약자들의 여력을 소진시키기 충분했다.

물리적 외출이 자제되고 소비는 급감했다. 처음에는 영업시간을 줄이고, 자기 노동시간을 늘려 버텼으나 자영업이 품고 있던 고용여력은 곧 한계에 다다랐다. 일부를 제외하고 매출이 반토막을 넘어선지 오래고 외식업, 서비스업, 도소매업을 중심으로 제로에 수렴하는 자영업 점포가 속출했다.

어느덧 직원을 줄이고 자신의 노동시간을 늘리는 ‘땀뿡’도 통하지 않게 됐다. 석 달 넘게 진행된 재난지원금 지급이라는 희망고문이었고, 정부의 자영업 대출은 그나마 ‘급전’ 해소는 했으나 ‘빚내서 빚 갚는’ 한 숨만 더해 졌으며 그 문턱에서 넘어진 자영업자도 수두룩했다.

혹자는 시장 과포화이니 이참에 자연스런 구조조정이 필요하지 않겠느냐고 말한다. 천만의 말씀이다. 자영업 시장에서 밀려난 사람들이 어디로 가야하며, 그들이 난 자리는 노동 시장에서 밀려난 사람들로 또 채워진다. 그게 우리나라 전체 취업자대비 자영업비율이 줄곧 25% 내외를 유지해온 이유이다. 실업의 완충지대라는 슬픈 현실이다.

코로나19의 감염병의 경제적 여파는 계속되고 있다. 상대적 방역성과 성숙한 시민의식은 여러 혼란에서도 대한민국을 복지국가의 길로 안내하고 있다. 촛불은 비정상과 불평등한 현실에 대한 분노였다. 코로나19는 우리 사회가 제도적으로 포괄하고 있지 못하는 사회안전망의 취약점을 그대로 보여주었다.

수혜적 대상으로서의 국민이 아니라, 국민이 권리로서 보장받는 사회적 임금(기초소득), 사회안전망을 구축하기 위한 사회적 논의의 절대적 타이밍이다.

법률과 제도를 만들고 바꾸며, 정부 관료집단의 체질을 개혁해내는 정의당발 복지국가운동을 간절히 기대한다.





---

토론 3

전국민 실업안전망,  
'점진적' 넘어 '전면적' 전환이 필요하다.

오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장



## 시대적 과제로 등장한 ‘전국민고용보험제’

최근 코로나 재난은 한국의 실업안전망의 한계를 여실히 보여준다. 우리사회에서 소득과 고용에서 불안정한 사람들이 실업의 위험에서도 거의 무방비 상태에 놓여 있다. 노동시장에서 어렵게 사는 저소득 불안정 취업자들이 사회안전망에서도 배제되어 있는 대한민국 현실이다.

발표문의 고용보험 실태(<표1>)에서도 확인되듯이, 약 2700만 명의 경제활동인구 중 고용보험 사각지대에 있는 사람이 무려 약 1200만 명에 이른다(공무원 등 특수지역노동자 제외). 이들은 영세사업장에 일하는 저임금 노동자, 그리고 학습지교사와 보험설계사 등의 특수형태고용노동자, 근래 빠르게 늘어나는 플랫폼 기반 노동자, 지역에서 가게를 운영하는 영세자영업자들이다.

이번 코로나 재난을 계기로 모든 취업자들이 실업(혹은 매출 급감)의 상황에서 최소한의 기본 생활을 보장받는 ‘전국민 실업안전망’을 구축해야 한다. 최근 대통령도 "모든 취업자가 고용보험 혜택을 받는 '전국민 고용보험시대'의 기초를 놓겠다."고 선언했다. 이제 ‘전국민고용보험제’는 우리 사회가 가야할 당연하고 필수적인 과제로 자리 잡았다.

## 전국민 실업안전망, ‘소득’ 기반으로 전면 전환하자.

관건은 ‘어떻게’에 있다. 크게 두 가지 경로가 있다. 하나는 ‘점진적, 단계적 개선’이다. 현재 문재인정부가 추진하려는 방식이다. 대통령은 3주년 특별연설에서 우선 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 등의 고용보험 사각지대를 해소하고, “자영업자들에 대한 고용보험 적용은 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대”해 나가겠다고 밝혔다. 자영업자 실업안전망을 ‘사회적 합의’로 확대하겠다는 원칙은 맞지만, 언제, 어떤 내용인지 기본적인 내용을 제시하지 않았다. 이는 상당기간 자영업자 실업안전망이 계속 방치된다는 의미로도 해석이 가능하다.

또 하나는 실업안전망의 토대를 전면 재설계하는 방식이다. 바로 발표문이 지적한 ‘임금’ 기반의 현행 고용보험체계를 ‘소득’ 기반으로 전환하는 경로이다. 코로나 재난으로 부상한 실업안전망의 과제를 회피하지 않고 정면으로 풀겠다는 접근이다. 이러면 플랫폼 노동자, 자영업자의 실업안전망이 당위를 넘어 구체적인 논의장으로 지금 올라 올 수 있다.

지금 우리에게 요구되는 길은 ‘전면적 전환’이다. 진정 포스트코로나에 부합하는 새로운 대한민국을 이야기하려면, 또한 지난 대선에서 ‘나라다운 나라’를 만들겠다고 약속한 정부라면 ‘전국민 실업안전망’의 전면 재설계를 제안해야 한다.

이를 위해서는 발표문이 제시한대로, 고용보험의 기여금의 기반을 ‘임금’에서 ‘소득(이윤)’으로 전환해야 한다. 현재처럼 임금을 기준으로 책정되는 고용보험 재정은 다양한 불안정 고용방식이 확대되는 현실에서 한계를 지닌다. 발표문대로, 임금소득과 사업소득을 합산하고, 기업 기여금은 피고용인 수에서 이윤(혹은 매출)에 연동하도록 재편하는 방안이 요구된다. 현행 기여구조와 다른 방식이라 사회적 논란이 크겠지만, 변화되는 노동시장 구조에서 새롭게 ‘사회연대’ 가치를 세우는 계기로 삼아야 한다.

## 자영업자 기여금에선 정부가 고용자 역할해야

정부는 자영업자 소득파악의 한계, 기여금 부담을 둘러싼 논란 등을 우려하는 듯하다. 이는 지나치게 소극적인 태도이다. 이미 대한민국은 카드사용 사회로 자리잡았다. 자영업자의 매출이 거의 파악되고 있으므로, 제도 전환을 위한 과세체계는 정비하면 되는 일이다. 국세청 신고 종합소득과 실업 시기 소득의 차이도 실제 실업급여 신청 시기의 상황을 반영하도록 행정을 보완하면 된다.

특히 자영업자의 기여금 구조 설계에서도 정부의 역할이 관건이다. 대부분 영세한 지위에 있기에 자영업자가 고용보험료를 전액 부담하기는 어렵다. 정부가 고용주의 지위를 대신해야 한다. 임금노동자에서 노사가 보험료를 절반씩 부담하듯이 고용주가 없는 취업자의 경우 국가가 기여금의 절반을 책임져야 한다(이는 국민연금에서도 필요).

## ‘고용보험 + 실업부조’로 구성된 전국민고용보험제

전국민고용보험제는 반드시 실업부조를 동반해야 한다. 노동시장의 불안정화가 만연한 상황에서 고용보험으로 포괄할 수 없는 틈새가 존재한다. 학교를 졸업했지만 아직 일자리를 찾지 못해 오랫동안 취업준비생 처지에 있는 청년 구직자, 취업기간이 짧은 초단시간 노동자, 실업급여 요건을 충족하지 못하는 실업자, 실업급여 기간이 지나도 일자리를 얻지 못한 사람들이 그렇다.

이러한 노동자들을 위한 제도가 ‘실업부조’이다. 정부가 한국형 실업부조 취지로 ‘국민취업지원제도’를 시행한다지만 자격 요건이 너무 엄격하고, 지원 대상이 연간 50만 명 수준이며 급여 수준도 6개월 월 50만원으로 제한적이다. 고용보험 밖 실업자들에게 도움이 될 수 있도록 자격요건, 급여수준, 수급기간 모두를 강화해 실질적인 실업부조로 자리잡아야 한다. 그래야 고용보험과 실업부조를 포괄하는 의미에서 ‘전국민실업안전망’이 완성된다.

## 정의당, 구체적 모델 제시로 논의를 선도해야

코로나 재난은 대한민국을 혁신할 수 있는 중대한 계기이다. 우리가 막대한 비용을 치루면서 얻은 기회이다. ‘점진적, 단계적’ 수사 뒤에 안주하지 말자. 전국민고용보험제는 다수 시민들이 동의하는 시대적 과제이고, 실업과 폐업에 처한 불안정 취업자들의 현실을 감안하면 바로 ‘전면적 전환’을 논의해야 하는 정책이다. 정부는 소득 기반 실업안전망 구축을 위한 실무기구를 조속히 발족해 구체적 방안을 입안하고, 이를 실현하기 위해선 국가의 재정 책임이 뒤따른다는 사실을 인정해 재정방안도 마련해야 한다.

야당의 역할도 중요하다. 지금까지 흐름을 보았을 때, 정부와 여당이 ‘전면적 전환’에 얼마나 의지를 가지고 있는 지 의문이 든다. 오래전부터 전국민고용보험제를 주창해왔던 진보정당이 선도적으로 길을 열어가기 바란다. 이미 오늘 발표문에 기본 설계틀이 담겨 있다. 여기에 실행방안을 구체화하고(대상별 기여구조와 급여 수준 등), 다른 제도와의 정합

성(특고/플랫폼 부문의 노동사성/사용자성 부여, 현행 자활사업·취업지원제도와 실업부조의 관계 등)을 보완하고, 이를 집행하는 행정체계를 강화(영세사업자 가입 감독 및 인센티브 설계 등)하는 내용을 담은 정의당의 전국민고용보험 모델이 제시되기 바란다. 이는 21대 국회에서 정의당의 위상을 높이는 일이며, 전국민고용보험제의 실현을 앞당기는 일이다. 현재 격차와 차별을 넘어서려는 시민들의 열망이 무척 강하다. 이 시대적 에너지를 믿고 추진하자.

토론 4

사회적 보호의 필요성과 방향  
'전국민고용보험' 개편

김종진 한국노동사회연구소 부소장





## □ 토론 발제자료 요약 및 합의

- 발표자료(홍민기)는 코로나19 시기 취약계층이 고용보험의 두 가지 사유(고용유지지원금, 실업급여)에서 사각지대가 확인되고, 현재의 실업급여 수급율(2018년 기준 45%)의 현실을 개선할 필요성 제시. 고용보험 사각지대 해소는 ▲적용대상 확대(특수고용, 예술인 등 → 2020년 5월 국회 소위 통과 : 특고 미포함), ▲실업부조제도 도입(2020년 5월 국회 소위 통과 : 소위 ‘전국민취업지원제도’ → 중위소득 60%, 월 50만원 \* 6개월) 두 가지 방식 소개.

덴마크 고용보험 개편(2018)	프랑스 고용보험 개편(2018)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로소득과 사업소득에 똑같이 일정 비율을 부과하여 노동시장기금을 조성하고, 임금노동자와 자영자에게 소득에 비례하는 실업급여 지급</li> <li>- 실업급여 수급 자격요건은 조세적 성격의 노동시장기여금 납부 뿐 아니라 입장료 성격의 정액 보험료도 납부</li> <li>- 임금과 자영을 겸업하거나 자주 오가는 경우에도 손쉽게 적용. 실업보험제도 도움 받지 못하는 사업자 기초실업수당 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2018년 자영업자를 실업보험체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁</li> <li>- 기존에는 임금노동자에게만 실업보험을 적용하고, 기여금은 근로자와 고용주가 50%씩 부담하는 제도(현행 우리나라와 같은 제도)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실업보험 가입은 임의가입</li> <li>- 2018년 기준 가입자는 전체 취업자의 77%</li> <li>- 일정액의 월 가입비(한화 약 8만원)가 실업보험 재원의 약30%</li> <li>- 나머지 70% 재원은 ‘노동시장 부담금’(labour market contribution)으로 조성된 ‘노동시장기금.’ 근로소득과 사업소득에 8%씩 의무적으로 부과하여 국세청이 징수. 이 기금으로 실업급여 이외에 상병수당과 부모휴가급여로도 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임금의 2.4%를 납부하던 임금근로자의 실업보험료를 폐지하는 대신 사회보장제인 일반사회기여금(General Social Contribution)을 1.7%p 인상</li> <li>- 임금노동자는 소득의 7.5%에서 9.2%로 인상. 자영자는 8.0%에서 9.7%로 인상. 노동자 임금의 4% 내던 고용주 기여분 그대로 유지</li> <li>- 임금노동자와 자영자 급여액과 지급방식은 통일하지 못하였음. 임금노동자는 소득비례 급여. 자영자는 월800유로 정액 급여</li> </ul>

- 코로나19 시기 정부 정책(긴급지원대책 : 고용보험 한계) 관련 문제점으로 비임금노동자 집단의 지원 대사 선별/구별/증빙 등을 지적하고 있음. 이미 중앙정부에서 ‘지역고용 특별지원사업’으로 지자체에 ‘특고·프리랜서 등’ 행정 논의 과정에서 확인된 사실임.<sup>27)</sup> 개편방향으로 보편적 고용보험의 필요성을 언급(특고 이외 비임금노동자 포함)하고, 조세에 기반을 둔 덴마크와 프랑스 사례 제시.

## □ 코로나19시기 ‘한국형 뉴딜정책’ - 고용일자리&제도개혁

- 1930년대 미국 뉴딜정책 대공황 시기 1차(공공근로), 2차(제도개혁)
- 2020년 코로나19 초기(1/4분기)는 긴급생계비지원(미국 : 현금 살포 ‘헬리콥터 머니’, Jordio Gali, 2020)을 통해, 현재 삶을 버틸 시간이 필요한 시점이었고, 1/4분기~3/4분기에는 노동시장 실업과 연동하여 기업 고용유지제도 개선방안 모색(유럽 : 일자리 유지 ‘바주카포’, Luis Garicano, 2020)이 필요하고, 중기적으로는 산업재구조화 모색이 검토될 시점임.
- 국내외 하반기 전망이 낙관적이지 않은 가운데(IMF, 한국은행, 2020.4) 코로나19가 노동시장에 준 충격은 균일하지 않고, 비공식 경제나 취약계층에게 더 가혹해 질 수 있음(비공식 노동자 빈곤상승, ILO, 2020.4.29). 이들 다수가 저임금 비정규직이거나 사회보장 밖의 일자리에 일하는 사람들임. 현재는 사람(국민)을 보호하고, 향후 경제회복을 도와야 할 시점(Jason Furman, 2020)이라는 지적을 잊지 말아야 함.

27) 주요 지자체 공공행정 진행과정에서 드러난 현실은 “특고가 뭔가요? 누가 특고인가요? 프리랜서는 개인 사업자 아닌가요? 소득기준(중위소득 100%, 120% 등은 너무 낮고, 현재 일자리/소득 감소 기준이어야 하는데, 이들은 작년 소득 기준인데요) 불명확성 등도 문제제기 되었음. 그런데 노동부는 4월28일 해당 사업의 수정 가이드라인(「코로나19 지역고용대응 등 특별지원사업」 조기 완료 추진 안내 관련 공문)을 통해 일방적으로 5월말까지 종료하도록 하는 등 관료적 행정을 펼치고 있음. 애초 중앙정부에서 시행해야할 특수고용·프리랜서 지원 사업을 지자체에 던져 놓고, 2개월 후에는 조기 종료하도록 하는 것은 행정의 대표적인 무계획적인 사고임.

\* 마이클 샌델 (Michael J. Sandel) <정의란 무엇인가> 저자 뉴욕타임즈 칼럼 기고(2020.4.13.)

*Are We All in This Together?*

*The pandemic has helpfully scrambled how we value everyone's economic and social roles.*

코로나 위기 동안 위험을 감수하고 일하는 노동자는 결국 저임금 노동자들과 종속적인 노무제공자(한국의 경우 특수고용·플랫폼노동 등) ……(중략)…… 노동법과 사회적 보호를 못 받는다. 코로나를 지나고 난 뒤 어떤 세상이 될까? 여전히 불평등이 유지될 것인가, 아니면 노동에 정당하게 보상하는 안전한 세상에 우리가 살 것인가? 등.

- 그런데 한국 사회에서 코로나19 이후 지난 1월부터 4월 사이 고용동향 흐름 분석(KLSI, 2020.5.18., 김유선) 결과, 코로나 위기에 따른 일자리 상실은 여성, 고령자, 임시일용직, 개인서비스업과 사회서비스업, 단순노무직과 서비스직 등 취약계층에 집중되고 있음. 이는 앞으로 제도적 개혁이 일자리 문제와 함께 진행되지 않을 경우 한국 사회 불평등이 더욱 심화될 수 있다는 반증이 되기도 함.
- 코로나19 위기 첫 두 달 취업자 감소(-102만 명) 폭은, 2008년 글로벌 금융위기 6개월 취업자 감소(-25만 명) 폭은 물론, IMF 외환위기 첫 두 달 취업자 감소(-92만 명) 폭을 넘어섰음. 코로나 위기 두 달 취업자는 102만 명 감소했는데, 대부분 구직활동을 포기함에 따라 실업자는 12만 명 증가했음. 실업자에 비경제활동인구를 합친 무직자는 105만 명 증가했음. 일시휴직자는 2020년 3월 161만 명, 4월 149만 명으로 두 달 연속 사상 최대치를 기록했음. 4월에 줄어든 12만 명은 대부분 여성으로 일시휴직에서 무직(비경제활동인구 또는 실업자)으로 전환했을 것으로 보임(KLSI, 김유선, 2020.5.18.).<sup>28)</sup>

28) 코로나 위기 두 달 동안 전체 취업자의 총노동시간은 주당 1억 1,195만 시간(-10.5%) 감소했음. 이를 주40시간 일자리로 환산하면 280만 개 일자리가 사라진 것임.

<표1> OECD 주요 회원국 실업보험 및 실업부조 수혜율

구분	수혜율			구분	수혜율		
	실업보험 (A)	실업부조 (B)	A+B		실업보험 (A)	실업부조 (B)	A+B
터키	1.9	0	1.9	스페인	17	27.8	44.9
슬로바키아	13.1	0	13.1	체코	46.3	0	46.3
루마니아	15.8	0	15.8	뉴질랜드	0	47.7	47.7
폴란드	17.6	0	17.6	에스토니아	31.2	16.6	47.8
일본	19.3	0	19.3	이탈리아	48.3	0	48.3
키프로스	25.7	0	25.7	덴마크	43.7	12.1	55.8
헝가리	17.7	9	26.7	노르웨이	57.3	0	57.3
몰타	5.8	22.3	28.1	미국	5	52.4	57.4
미국	29.2	0	29.2	스웨덴	59.8	0	59.8
슬로베니아	29.9	0	29.9	스위스	62.7	0	62.7
불가리아	35.5	0	35.5	네덜란드	70.2	0	70.2
칠레	36.2	0	36.2	벨기에	99.8	0	99.8
한국	37.1	0	37.1	호주	0	100	100
리투아니아	38.1	0	38.1	프랑스	91	16.4	107.4
룩셈부르크	39	0	39.0	오스트리아	54.1	61.9	115.9
이스라엘	40.1	0	40.1	아일랜드	17.8	103.4	121.2
포르투갈	31.8	8.7	40.4	핀란드	87.1	86.4	173.4
라트비아	41	0	41	독일	48	184.5	232.6
캐나다	42.3	0	42.3				

\* 자료 : OECD(2018), 『OECD Employment Outlook』, OECD(2016년 기준 통계)

<표2> 한국 주요 호출근로, 특수고용, 비정규직 사회보험 적용 현황(2018)

조사 주체	직종/고용형태	고용보험	국민연금	건강보험
통계청 경찰조사 (2018.6)	호출근로	8.1%	0.5%	0.6%
	특수고용	8.2%	6.1%	6.5%
	기간제	40.0%	33.0%	41.9%
	정규직	84.1%	95.4%	98.8%

자료 : 임금노동자 '통계청 경제활동인구부가조사 원자료(2018.8) 분석

<표3> 한국 고용보험 적용 및 비적용 대상자 추이(2010년~2017년)

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	
규모 (천명)	(광의)적용 대상자 전체	25,051	25,556	25,891	26,296	27,076	27,293	27,690	27,903	
	적용	고용보험 가입자	10,081	10,569	11,003	11,500	12,123	12,406	12,697	13,141
		실업급여 수급자	345	332	338	342	368	371	391	391
	비적용	운영상 사각지대	5,816	5,775	5,566	5,461	5,472	5,662	5,530	5,316
		제도상 사각지대	8,808	8,880	8,983	8,993	9,112	8,854	9,072	9,055
		고용보험 적용 제외자	1,292	1,371	1,372	1,442	1,396	1,406	1,516	1,549
		비임금 노동자	7,025	7,069	7,179	7,110	7,191	6,894	6,953	6,898
		실업급여 비수급자	491	440	432	441	525	554	603	608
		(광의)적용 대상자 전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비율 (%)	적용	고용보험 가입자	40.2	41.4	42.5	43.7	44.8	45.5	45.9	47.1
		실업급여 수급자	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
	비적용	운영상 사각지대	23.2	22.6	21.5	20.8	20.2	20.7	20.0	19.1
		제도상 사각지대	35.2	34.8	34.7	34.2	33.7	32.5	32.8	32.5
		고용보험 적용 제외자	5.2	5.4	5.3	5.5	5.2	5.2	5.5	5.6
		비임금 노동자	28.0	27.7	27.7	27.0	26.6	25.3	25.1	24.7
		실업급여 비수급자	2.0	1.7	1.7	1.7	1.9	2.0	2.2	2.2

- 주1) ①(광의)적용 대상자 전체: 경제활동인구=임금노동자+비임금노동자+실업자  
 ②고용보험 가입자: 임금노동자 중 고용보험 가입자  
 ③실업급여 수급자: 고용행정통계 '실업급여 수급자'  
 ④운영상 사각지대: 임금노동자 중 고용보험 미가입자  
 ⑤제도상 사각지대: 고용보험 적용 제외자+비임금노동자+실업급여 비수급자  
 ⑥고용보험 적용 제외자: 경제활동인구조사에서 고용보험 가입현황 미응답자(공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원)  
 ⑦비임금노동자: 고용주(임금노동자 채용)+자영업자(1인 사업운영)+무급가족 종사자  
 ⑧실업급여 비수급자: 실업자-실업급여 수급자  
 자료: 통계청, 경제활동인구조사: 8월 근로형태별 부가조사(시계열정비이후), 2010년~2017년, 원자료.  
 고용행정통계, 고용보험, 실업급여, 실업급여지급현황, 2010년~2017년 각 년도 8월 자료.

- 많은 ILO 회원국의 국민들이 사회적 위험에 대응하여 공적 사회보장제도가 커버하고 있음에도 우리는 사회보장제도에 절반 가까이 배제된 상황임 (\*시민권의 배제). 결국 현재 코로나19 시기 논의되는 대안 중 하나는 사회보장급여를 고용관계에 기초한 의무와 권리로 규정 아닌, 헌법적 권리(헌법 10조 행복추구권, 헌법 33조 사회구성원)를 추진하는 제도개혁임. 특히 산업구조 변화 및 기술발전 그리고 기업의 경영전략(고용털어버리기) 등은 노동시장의 고용관계 다변화를 초래했고, 이는 기존의 다양한 법제도의 보호를 받지 못하는 노동자 집단의 발생된 것임.

## □ 한국 사회보장제도의 설계와 한계- 공적부조, 사회보험

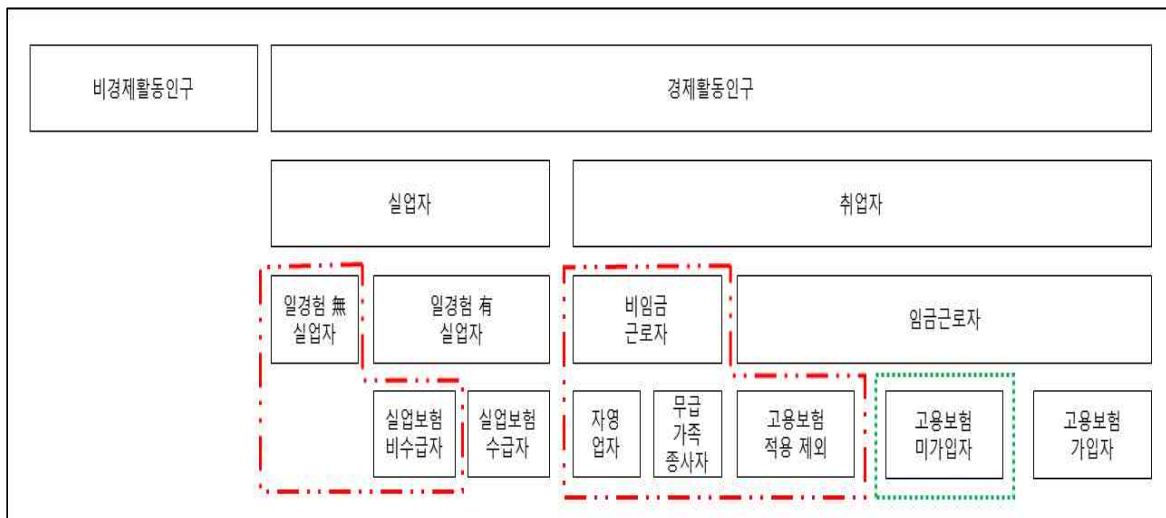
- 사회보장제도(social security)는 (1)공적부조(public assistance)와 (2)사회보험(social insurance)으로 구분. 고용보험은 ▲사업장(직장) 가입(근로기준법 : 노동자/당연)과 ▲지역 가입(자영업자/임의)으로 구분. 특히 코로나19 감염 문제로 ‘사회적 거리두기’ 이후, 일자리 상실/소득 단절 등으로 비정규직(기간제, 시간제 등), 불안정노동과 자영업자 등 (고용보험) 실업급여 문제가 사회적 이슈가 됨.
- 「고용보험법」제정(1995) 이래, 사회보험 형태로 실업이라는 사회적 위험에 대처. 고용보험 시행 25년 가까이 지난 현재 고용보험은 (1)고용안정 사업(실업급여&구직급여, 상병수당 등), (2)직업능력개발사업(교육훈련 등), (3)모성보호(육아휴직급여와 출산전후급여, 2001년)으 3가지 영역(계정)으로 구분.
- 고용보험료는 노사 각 50% 부담(기여)이며, 지역 가입은 100% 자부담 형태. 노사 부담률 1.6%(노 0.8%, 사 0.8%)로, OECD 국가 평균 수준(2%~3%)에도 미치지 못하는 상황. 다만, 복지제도 사각지대 해소 차원에서 사회보험 중 일부를 국가가 지원(국고보조)하는 형태가 일부 있음.
  - △실업크레딧, △두루누리 사업장 보험료지원 (소규모 사업장 지원)
  - △기타(농어민해당 보험료지원, 출산 크레딧, 군복무 크레딧 등)

○ 실업급여제도는 임금노동자 중 ‘정규직 노동자’(비정규직 : 1주 15시간, 주 60시간 미만 제외) 전제로 설계(비자발적 퇴사 대상).<sup>29)</sup> 단기 비정규직과 취업이력이 없는 청년(미취업 청년), 자발적 퇴사, 예술인, 특수고용·플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등은 적용되지 안 되는 한계(미가입, 적용 제외)가 지적.

○ 실업급여는 직업훈련, 고용촉진 그리고 실업예방 등의 노동시장의 위험을 예방하고, 위험발생 시 사후적으로 지원하는 고용보험 급여 중 하나. 특히 실업급여는 고용보험에 가입한 노동자의 생활안정 및 재취업 준비를 지원하기 위한 급여.

⇒ (1)구직급여, (2)취업촉진수당(조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비), (3)연장급여(훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여), (4)상병급여

[그림] 정부의 현재 고용보험법률상 경제활동상태별 실업급여 사각지대



주 :      : 제도상 사각지대

- ① 고용보험 적용제외: 65세 이상 근로자 or 1개월간 소정근로시간 60시간 미만 근로자 or 공무원  
사립학교 교직원·별정우체국 직원
- ② 특수형태 업무 종사자
- ③ 실업급여 미수급 실업자(일경험 無 실업자, 고용보험 미가입 실업자, 실업급여 수령일 초과 실업자)
- ④ 비임금근로자

     : 운영상 사각지대(고용보험 가입 누락자)

<sup>29)</sup> 고용보험법 시행령 제3조(적용제외 근로자)를 통해 소정근로시간 미만인 자인 경우에도 일정 기준 충족 시 적용됨을 명시하고 있음.

<2020년 국회 고용보험 적용 확대와 보완적 제도로써 실업부조 도입 시도>

- (1) 고용보험의 적용대상을 특수형태근로종사자와 예술인까지 확대하는 **고용보험법 일부 개정안**이 국회 계류 ※ '고용보험법 일부 개정안' (의안번호 16373, 한정애 의원 대표발의) → 2020.5.12.(국회 환노위 소위 예술인만 통과)
- (2) 실업급여를 받지 못하는 저소득층 구직자에 생계 지원하는 '**구직자 취업촉진 및 생활안정지원을 위한 법률안**'(전국민취업지원제도) 국회 계류 중. 기준 중위소득의 60% 이하(6개월 50만원) → 2020.5.12.(국회 환노위 소위 통과)

## □ 조세에 기반을 둔 고용보험 개편 필요성과 함의

### 가. 각 국가별 고용보험료 부담 차이 존재

<기존 실업보험료 기여책임 국가별 다양화>

① 피용자와 고용주 절반(1/2) 부담 사례 : 오스트리아, 독일, 네덜란드, 캐나다, 한국	③ 피보험자만 부담하는 사례 : 덴마크
② 고용주 월등히 많이 부담 사례 : 벨기에, 프랑스, 그리스, 스페인	④ 고용주만 부담하는 사례 : 스웨덴, 이태리, 미국

### 나. 고용보험 사각지대 해소 개편 전략(‘전 국민 고용보험’ 논의 맥락) - 조세기반<sup>30)</sup>

#### (1) 적용 대상

- 근로자 여부 아닌, ‘소득 활동하는 모든 사람’(자영, 특고 등 포함) 고용보험 적용

\* 프랑스, 아이슬란드 등처럼 자영업 등 모두 의무가입 형태 전환

30) 전 국민고용보험 개편 필요성은 경향신문 2020년 5월 15일 칼럼 <더 나은 규범의 시작, ‘전 국민 고용보험’으로>에서 필자의 의견을 밝힌바 있음.

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=202005142022045&code=990100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202005142022045&code=990100)



(2) 보험료 부과기준(피보험자)

- 근로소득 + 사업소득

(3) 징수 및 운영 주체

- 고용보험 징수 공단 아닌, 국세청 담당하고, 건강보험공단 자료 와 연동 소득파악
- \* 통합징수 : 영국 국세·관세청, 미국 국세청, 캐나다 국세청 등
- \* 관리운영 : 프랑스 사회보험관리기구 ACOSS

(4) 기타 자영자 소득 파악 문제

- 당해 연도(월별) 귀속 국세통계자료 소득세 신고 (2018년 기준 약 74.8%)
- 소득세 신고 인원 실질적으로 취업자 거의 모두 포괄

(5) 추가적 개혁

- 고용보험의 '육아출산급여' 계정 사회정책(복지) 예산 국가 담당(\*생명건강권)
- \* 1.7조 억 원 정도 해당 금액 국가 재정담당(\*기금 건전성 일부 해소)
- 노사분담 고용보험료 OECD 평균 수준인 고용보험료(2%~3%) 인상
- \*기존 1차 노동시장 노동자 및 대기업 노사 분담 상승 → 취약층 편집 비용 이전
- 플랫폼자본의 '디지털 플랫폼세' 징수 통해 플랫폼노동자 고용보험료 연동 활용
- \* 약 5조원 규모로 해외 자본에 매각한 '배달의 민족'이 수천 명 넘는 플랫폼노동자(라이더) 산재사망 사고, 실업급여 등 외면 해소(개인사업자 표준계약 → 고용보험 미적용 대상)

<참조 1> 프랑스 사회보장과 세제(2019)

	고용 노동자	자영업자	비고
실업보험	++		
연금	+++	+	보장 범위 상이
건강보험	+++	++	건강보험 현금 급여 적음
가족보험	+++	+++	
산재/직업병	+++	+	자영업자는 자발적 보험
과세	=	=	소득세율 동일

자료 : 프랑스 사회보험 관리기구(ACOSS) 필자 면담자료 재구성(2019.9.24.), 이하 출처 동일

<참조 2> 프랑스 업종별 자영업자 사회보험 부담(2019)

주요 활동	사회보험 부담률	직업교육을 위한 부담금(CFP)	합계
판매	12.8%	0.1%	12.9%
기능직	22.0%	0.3%	22.3%
상업적 서비스	22.0%	0.2%	22.2%
자유전문직	22.0%	0.2%	22.2%

<참조 3> 프랑스 기존 사회보험 분담 각 영역별 현황 (2017)<sup>31)</sup>

노동자 사회보장 분담률 Urssaf 납부	전체 %	사용자 부담	노동자 부담	부과대상 소득
건강보험(질병, 출산, 장애, 사망) (1)	7.00(최저임금*2.5) 또는 13.00	7.00 또는 13.00		급여 총액
연대·자립 기금(노인·장애인 장기 돌봄)	0.30	0.30		
가족 수당	3.45(최저임금 * 3.5) 또는 5.25	3.45 또는 5.25		
비계약 노령 보험	2.30	1.90	0.40	
주택 기금 (20인 이상 사업장)	0.50	0.50		
사회적 대화 분담금 (조합 기금)	0.016	0.016		
산업재해	회사별 다름 (연금·산재보험 기금)			
공제가능한 일반사회보장분담금 (CSG)	6.80		6.80	급여 총액에서 1.75% 공제 (직무 비용)
<b>비공제형 일반사회보장분담금</b>	<b>2.40</b>		<b>2.40</b>	
사회적부채상환분담금(CRDS)	0.50		0.50	사회보장 (임금)상한 *1 이하의 급여
급여상한 노령 연금	15.45	8.55	6.90	
주택 기금(20인 미만 사업장)	0.10	0.10		
실업 기금(3)	4.05	4.05		사회보장 상한*4 이하의 급여
임금보장 보험(AGS) (4)	0.15	0.15		
합계	43.016 ~ 50.816 (교통분담금 포함)			

주 : 프랑스는 2018년 법 시행 이후, 고용보험의 노동자 부담 2.4%를 국가가 일반사회기여금으로 부담 (2019)

자료 : 프랑스 사회보험 관리기구(ACOSS) 필자 면담자료 재구성(2019.9.24.)

31) 임금의 2.4%를 납부하던 임금노동자 고용보험료가 폐지되고 이 부분의 재정은 사회보장조세인 일반사회기여금 (General Social Contribution)으로 정부가 총담. 국가가 조세로 지원함으로써 고용보험에 대한 국가의 개입이 커지게 되었음. 일반사회기여금(CSG)은 모든 소득에 적용이 되는 사회보장세. 세율은 소득 유형에 따라 차이가 있어 근로소득(revenus d'activitésalariée)은 7.5%, 실업급여(revenus du chômage)는 6.2%, 상병급여(indemnités journalières)는 6.2%, 퇴직연금 및 장애연금(pensions de retraite et d'invalidité)은 6.6%, 재산소득 및 이자소득(revenus du patrimoine et de placement)은 8.2%, 게임 등 사행소득은 9.5%의 세율을 적용.



토론 5

전국민고용보험제도 도입:  
전체 취업자를 위한 소득 안정화 장치

김병권 정의정책연구소장



## “계약형식을 불문하고 모든 취업자를 포괄하는 소득보험제 만들기”

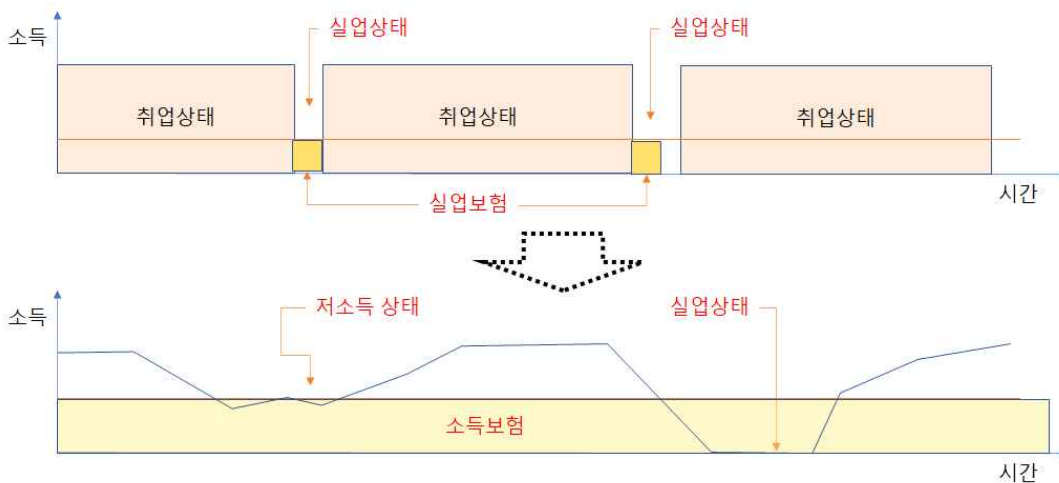
### 1. 코로나19재난이 확인시켜준 ‘경제활동인구’의 취약한 사회안전망

- 코로나19재난으로 인해 일부 기관들과 기업들의 봉쇄, 재택근무, 휴교와 휴업 등이 잇따르면서 전형적 기업들의 정규직 노동자보다는 하청 노동자, 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자와 프리랜서, 예술인, 청년구직자, 자영업자와 아르바이트생 등이 일감이 끊기고 소득이 갑작스럽게 줄어드는 초유의 사태가 발생함.
- 즉, 많은 취업자들 가운데에서 ‘고용-실업’으로 단순히 분리되지 않는 일감(또는 매출)의 축소, 소득의 축소라는 상황을 발생시킴. 더욱이 앞으로 한국의 경제활동인구는 전형적 고용상태와 전형적 자영업 상태사이의 광범한 중간지대가 존재하고, 이들이 앞으로 플랫폼기업이나 디지털 경제 등의 확대에 따라 늘어날 가능성이 있다는 점에 주목해봐야 함.
- 문제는 이들이 기존 고용보험체계로는 아무런 혜택을 받을 수 없다는 데 있음.(정부는 이들 중 일부에게 1회성 현금수당 등을 지원하는 방식으로 일단 위기에 대처했음.)

### 2. ‘경제활동인구’의 소득안전망에 관한 주의 환기

- 지금까지 복지시스템의 구축과정을 보면, 기존의 사회수당등의 소득지원은 주로 비경제 활동인구, 예를 들어서 아동들이나 65세 이상의 노인들, 그리고 최근에는 경제활동에 진입하기 직전의 청년들을 대상으로 하고 있음.
- 그런데 막상 경제활동인구들에 대해서는 ‘고용-실업’여부에 따라서 고용보험제도가 작동하는 것 외에 특별한 대책이 없었음.(특고나 자영업을 기존 고용보험 안에 포함시키려는 노력은 대체로 큰 성과를 보지 못했음). 이는 전체 취업자의 절반 정도만 해당 될 뿐임.

- 기존 복지관점의 암묵적 전제는, 경제활동인구에 대해서는 고용 안정화를 기본으로 하고 소득은 고용에 복속되는 것으로 간주했음. 그리고 불가피하게 고용으로부터 이탈되어 실업이 된 경우에 한해서 소득지원(실업급여)을 하는 식으로 대처함. 이 경우에도 실업은 매우 이례적이고 일시적인 일탈로, 그래서 짧은 기간으로 간주함.
- 하지만 코로나19재난에서 확인한 것처럼, 이제는 고용=일정한 소득의 안정적 유지, 실업=소득단절이라는 이분법을 넘어서 다양한 중간 형태들이 존재하게 되고, 그에 따라 소득이 100% 또는 0%가 아니라 100% 서 0%사이에서 다양하게 분포하는 방식으로 변동성을 보이고 있음.(예를 들어, 예술인들은 코로나19와 같은 재난으로 완전 봉쇄되면 모든 공연취소로 소득이 0%, 생활방역으로 다소 풀리면 소득이 30~70%, 해제되어도 완전 회복이 안 되면 소득이 80%와 같은 식으로 변동을 보이게 될 것이라는 것임)
- 따라서 고용에 따라 소득 안정화가 만들어진다고 전제하던 과거 관행에서 벗어나, 노동자-프리랜서-자영업자에 상관없이 경기변동에 따라 근로소득이나 사업소득의 불안정성과 변동성에 따라 소득의 안정화 장치를 구축하는 것이 필요함. 예를 들어 최저임금이 아니라 일종의 최저소득보장 장치가 필요하고 이를 보험형태로 구축할 수 있다는 것임.
- 이 경우, 노동자냐, 자영업자냐를 따질 필요가 없이 모두 경제활동인구/취업자인지를 확인하면 될 것임. 또는 노동자는 사용자가 누구냐를 특정할 필요가 없고, 사업주는 자신이 책임져야 할 노동자를 굳이 특정할 필요가 없게 됨. 또는 노동자와 자영업자의 기여 비율의 형평성 논란을 할 필요가 없게 됨.





### 3. 전체 취업자를 위한 소득 안전망 장치 설계의 쟁점.

- 적용의 보편성: 전국민고용보험은 실제로는 전체 취업자 또는 경제활동인구 모두를 포괄하는 사회보험의 성격으로 전환되어야 함. 그 결과 최소한 비경제활동 인구를 제외한 경제활동 인구 전체의 소득불안정성에 대한 일차적인 안전망으로 작동해야 함.(실업부조나 취업지원제도는 별도 고려) => 조세방식이 아니라 일단 사회보험방식으로 가야 이행의 안정성과 국민적 거부감을 해소할 수 있을 것임.
- 형평성 있는 보험료 기여: 보험료 기여는 소득(근로소득과 사업소득)에 따라 동일하게 일정한 비율로 납부를 하는 방식으로 형평성을 기할 수 있을 것임. 다만 기업의 경우 의존된 노동자와 연동하여 기여금을 결정할지, 아니면 법인세처럼 수익에 따라 기여금을 결정할지에 대한 쟁점이 있을 것임. 여기에 중앙정부가 일반회계에서 기여금을 편성하는 방식으로 참여해야 할 것임.
- 적절한 급여 지급: 급여수준을 어떻게 맞추고, 또한 실업(폐업)상황뿐 아니라 반실업 또는 매출의 급격한 감소 등에 대해서도 지급을 어떤 기준에 따라서 할지에 대해서 고민이 필요함.
- 소득정보: 보험료금액 결정이나 급여 지급결정을 위해서는 가장 최신의 소득정보를 업데이트해야 하는데, 현재의 국세청 시스템(홈텍스)을 확장해서 어느 정도로 가장 최신의 취업자 소득정보를 업데이트할 수 있는지 검토가 필요함. 그리고 이에 따라 징수체계를 어떻게 새롭게 고려해야 할지도 고민이 필요한 대목이 있음.

### 4. 현재 시스템에서의 이행의 경로 설계

- 가장 중요한 이슈 중의 하나는 지금의 고용-피고용 관계에 근거한 고용보험제도에서 어떻게 전체 취업자들을 위한 소득기반의 사회보험체계로 전환할 것인가 하는 과제가 있음.

- 정부는 단계적으로 하겠다고 하지만, 코로나19가 단기간에 끝나지 않을 상황에서 굳이 단계적으로 해야 할 상황이 아니고, 또 소득기반의 전체 취업자 보험으로 설계한다면, 사실상 전격적으로 전환하는 것이 더 적합하다고 생각함.
- 다만 이를 위해서는 기존 보험가입자들과, 새로 보험체계에 들어와야 할 특수고용, 프리랜서, 자영업자들의 참여를 이끌어내기 위한 합의과정이 제대로 이뤄져야 할 필요가 있을 것임.

메모