

모든 일하는 사람의 소득보장을 위한

전국민고용보험 쟁점과 도입전략 토론회

일시 | 2020년 11월 4일(수) 오전 10시

장소 | 참여연대 아름드리홀(2층)

주최 | 코로나19 시민사회대책위

목차

목차	2
토론회 개요	3
발표문	
조돈문 한국비정규노동센터 대표	4
남재욱 내가만드는복지국가 운영위원, 한국직업능력개발원 부연구위원	19
윤홍식 참여연대 사회복지위원회 위원장, 인하대 사회복지학과 교수	26
이정훈 민주노총 정책국장	33
이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장	39
진경호 전국택배연대노동조합 수석 부위원장	42

토론회 개요

- 제목 : 모든 일하는 사람의 소득보장을 위한 전국민고용보험 쟁점 & 도입전략 토론회
- 일시/장소 : 2020년 11월 4일 (수) 오전 10시, 참여연대 2층 아름드리홀
- 주최 : 코로나19시민사회대책위
- 참석자
 - 사회 : 정강자 참여연대 공동대표, 코로나19시민사회대책위 공동대표
 - 토론자
 - 조돈문 한국비정규노동센터 대표
 - 남재욱 내가만드는복지국가 운영위원
 - 윤홍식 참여연대 사회복지위원회 위원장
 - 이정훈 민주노총 정책국장
 - 이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장
 - 진경호 전국택배연대노동조합 수석부위원장

고용보험 사각지대 해소 위한 전국민고용보험제의 단계적 접근

조돈문 한국비정규노동센터 대표

1. 들어가는 말

- 문재인 대통령은 취임 3주년 특별연설에서 전국민고용보험제를 선언했다(2020.5.10). 코로나19 사태로 촉발된 일자리 위기 상황의 심각성을 인지하고 긴급 생활안정·고용안정 지원금과 한국형 실업부조제¹ 도입만으로는 크게 미흡하다는 판단을 하게 된 것이다.

“모든 취업자가 고용보험 혜택을 받는 ‘전국민 고용보험시대’의 기초를 놓겠습니다.

- ① 아직도 가입해 있지 않은 저임금 비정규직 노동자들의 고용보험 가입을 조속히 추진하고,
 - ② 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 등 고용보험 사각지대를 빠르게 해소해 나가겠습니다.
 - ③ 자영업자들에 대한 고용보험 적용도 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대해 나가겠습니다.”
- 뒤이어 고용노동부는 특수고용 220만 명 가운데 전속성이 강하고 산업재해보험 가입 가능한 9개 직종 77만명(35%)부터 2021년에 우선 적용하겠다고 발표했다.
 - 대통령이 “조속히 추진”하겠다고 선언했던 저임금 비정규직은 나머지 특수고용 비정규직과 자영업자들과 함께 차기 정부의 과제로 남겨졌다.
 - 결국 고용보험 의무가입 대상이면서 등록되지 않은 저임금 비정규직은 전국민고용보험제에서도 ‘제외(除外) 국민’으로 배제되었다.
 - 정규직 중심 고용보험제에서 전국민고용보험제로 이행하기 위해서는 의무가입 대상이면서도 배제된 비정규직 노동자들을 고용보험제의 보호 속으로 편입시키는 조치가 우선적으로 선행되어야 한다.
 - 이 글은 의무가입 대상이나 실질적으로 배제된 비정규직, 법적으로 배제된 비정규직, 그리고 자영업자들을 포괄하는 명실상부한 전국민고용보험제를 실현하기 위한 방안을 모색한다.

¹ 국민취업지원제도라는 이름으로 2021년부터 시행될 예정임.

2. 임금노동자 고용보험 사각지대 실태

1) 고용보험 비정규직 사각지대

- 경제활동부가조사(2019.8) 결과에 따르면, 전체 취업자 2736만명 가운데 고용보험 사각지대는 비임금노동자 679.9만명과 임금노동자 556.2만명으로 구성되어 있다. 비임금노동자 사각지대는 모두 임의가입 대상인 반면, 임금노동자 사각지대 556.2만명은 고용보험 적용대상 제외자 178.1만 명과 의무가입 대상 미가입자 378.1만 명이다.

<표 1> 고용보험 적용 및 가입 현황 2019년 (천 명, %)

취업자						
비임금근로자 ②	임금근로자				고용보험 가입	27,358 (100.0)
	고용보험 적용제외①	고용보험 미가입	특수지역연금 가입	고용보험 가입		
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)		
법적 사각지대		실질적 사각지대				

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 2019년 8월 부가조사.
이병희(2020), 장지연·홍민기(2020), 일자리위원회(2020a:02).

- 경제활동부가조사(2019.8) 결과에 따르면, 전체 임금노동자 2055.9만 가운데 고용보험 가입자는 1352.8만명이고 가입률은 65.8%이다.
 - 전체 임금노동자 가운데 고용보험 미가입자는 703.1만 명인데, 정규직은 미가입자 191.5만 명에 가입률은 84.1%인 반면, 비정규직은 미가입자 511.5만 명에 가입률은 40.1%로 정규직 가입률의 절반에도 못미친다.

<표 2> 고용형태별 고용보험 가입 여부

(%, 2019.8 경찰부가조사)

	고용보험미가입	고용보험가입	전체	규모(만 명)
정규직	15.9%	84.1%	100.0%	1202.3
비정규직	59.9%	40.1%	100.0%	853.6
전체	34.2%	65.8%	100.0%	2055.9

- 정규직 노동자들 가운데 고용보험 가입대상에서 법적으로 제외된 범주는 국가·지방 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원, 군인 등² 특수직역연금 가입 대상자 146.9만 명이다(2019.8 경찰부가조사 기준).
 - 이들은 전체 정규직 미가입자 191.5만 명의 77%에 달하는 규모이며, 정규직 노동자들 가운데서도 고용안정성 수준이 가장 높은 직종들이다.
 - 나머지 실질적 배제 정규직 44.6만 명은 대부분 협력업체 정규직으로 오분류된 사내하청 비정규직과 영세사업체 노동자들로 추정된다는 점에서 임금노동자 고용보험 사각지대 문제는 비정규직 문제라고 할 수 있다.
- 3개월 미만의 초단시간 노동자, 소액공사 사업장 노동자, 65세 이후 신규고용자, 4명 이하 농·림·어업 사업장 노동자, 가사서비스 노동자 등³ 고용보험 의무가입 대상에서 법적으로 배제된 범주는 전체 비정규직 노동자들의 20.9%에 이른다.
 - 비정규직의 79.1%를 점하는 의무가입 대상자들 가운데 실제 고용보험 가입률은 절반 수준에 불과한 40.1%에 그친다.

<표 3> 비정규직 노동자 고용보험 적용 실태 (2019.8 경찰부가조사 기준)

	인원(만 명)	%
전체 비정규직	853.6	100.0
고용보험 가입	342.1	40.1
고용보험 미가입	511.5	59.9
법적 배제	178.1	20.9
신고 누락(의무가입)	333.4	39.1

² 고용보험법 제10조 제1항, 고용보험법 시행령 제3조 제2항.

³ 고용보험법 제2조, 제8조, 제10조, 고용보험법 시행령 제2조, 제3조.

2) 고용보험제 관련 지식·정보 부족

- 고용보험 미가입자들 가운데 본인이 고용보험 의무가입 대상인지 “모르겠다”⁴는 응답자 비율이 32.1%로 나타났는데, 이는 고용보험 의무가입 대상자의 77.3%에 달하는 높은 수치였다(<표 4> 참조).

<표 4> 고용보험 미가입자의 고용보험 가입 자격 여부

Q17	빈도	백분율(%)	
		전체	의무가입
<제도적 배제 대상>			
1) 특수직역연금 가입 대상(공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등)	21	9.0	
2) 고용보험 법적 배제 대상(주당15시간 미만 노동, 소액공사 사업장, 65세 이후 신규채용, 가사서비스 노동자, 특수고용·프리랜서 등)	116	49.5	
소계	137	58.5	
<의무가입 대상>			
3) 고용보험 의무가입 대상(대부분의 임금노동자)	17	7.3	17.5
4) 기타	5	2.1	5.2
5) 모르겠다	75	32.1	77.3
소계	97	41.5	100
<전체>			
합계	234	100	

- 고용보험 가입 자격에 대해 “모르겠다”는 응답자가 의무가입 대상자의 77.3%로 높게 나타난 것은 정부와 사업주의 고용보험 제도 교육·홍보 부족 책임이 크다.
 - 임금노동자들의 고용보험제에 대한 지식·정보 결여는 임금노동자들의 고용보험제 관련 권리의식이 형성·발전하기 어렵게 하여 광범위한 노동기본권 사각지대를 형성하게 할 수 있다.
 - 의무가입 대상자들의 절대 다수가 본인이 의무가입 대상인지조차 모르고 있는 상황은 고용보험제 가입·혜택 포함한 노동자 권리에 대한 안내·교육 필요함을 확인해 준다.

⁴ 응답지에서 특수직역연금 가입 대상과 고용보험 법적 배제 대상 등 제도적 배제 대상의 경우 구체적 예시가 제시되어 있어 “모르겠다”는 응답자들은 제도적 배제 대상이 아니라 의무가입 대상자들인 것으로 판단된다.

3) 고용보험 미가입자의 미가입 사유 : 사업주 위법행위와 비정규직 보험료 부담

- 고용보험 의무가입 대상 미가입자들의 미가입 사유 가운데 사업주의 직·간접적 위법행위 비중이 50.5%로 미가입 사유의 절반 이상을 차지한다(<표 5> 참조).
 - 고용계약에 따른 사용자 책임·의무를 회피하기 위해 독립사업자의 사업소득세를 징수하는 경우 18.3%, 노동자가 요구해도 사업주가 가입신고를 하지 않은 경우 15.7%, 입사시 고용보험 가입하지 않기로 서면 협약 혹은 구두 약속을 강요한 경우 13.9% 등 합계 47.9%는 모두 사용자가 직접적으로 위법행위를 행한 것이다.
 - 또한 사용자가 알게 되면 불이익을 당할까 두려워하는 사유 2.6%도 사용자 위법행위의 간접적 결과라는 점에서 사업주의 위법행위로 인한 미가입 사유는 50.5%로 전체 미가입자의 절반이 넘는다.
 - 사업주가 고용보험료 등 사회보험료를 원천징수하면서도 고용보험 가입 신고하지 않은 사례들도 노동자는 미가입 사실을 모르고 있어 본 조사에서는 고용보험 가입자로 분류되어 있다. 서울노동권익센터, 직장갑질119, 한국여성노동자회, 민주노총의 고용보험 미가입자 상담사례들에 대해서는 조돈문(2020a)을 참조할 것.
 - 결국 사용자의 위법행위에 의한 고용보험 미가입 사례는 전체 미가입자의 절반을 크게 상회한다고 할 수 있다.

<표 5> 고용보험 의무가입 대상 미가입자의 미가입 사유

고용보험 미가입 사유	빈도	백분율
<사업주 선택>		
⑤ 사업소득세(3.3%)를 내고 있어 고용보험 가입대상이 아닌 것으로 알고 있음	21	18.3
② 사업주에게 요구했으나 사업주가 가입신고를 하지 않았음	18	15.7
① 입사할 때 고용보험 가입하지 않기로 하고 사업주가 채용했음	16	13.9
③ 사업자등록 안된 영세사업장임	7	6.1
④ 사업주도 가입신고를 하려 했으나, 목돈이 들어가서 포기했음	3	2.6
소계	65	56.6
<노동자 선택: 사업주 사유>		
⑦ 가입신고를 하고 싶지만 사용자가 알게 되면 불이익을 당할까 두려움	3	2.6
⑩ 사업주가 재정사정이 안 좋아서 고용보험료 등 사회보험료의 부담을 줄까봐	3	2.6
소계	6	5.2
<노동자 선택: 노동자 사유>		
⑧ 저임금으로 고용보험료 등 사회보험료의 금전적 부담이 됨	17	14.8
⑨ 고용보험료 등 보험료 대비 실업급여 등 실익이 적음	7	6.1
⑥ 가입신고를 하고 싶지만 어떻게 하는지 절차를 모름	5	4.3
⑪ 신용불량 등 본인 명의로 가입이 어려워서	5	4.3
소계	40	34.7
<미분류 사유>		
⑫ 기타()	10	8.7
<합계>	115*	100.0

* 사례수 합계가 의무가입 대상 미가입자 97명보다 많은 것은 복수응답을 허용한 때문임

- 고용보험 의무가입 대상 미가입자들의 고용보험 미가입 사유를 보면 위법행위를 포함하여 사업주에게 귀책사유가 있는 사례가 61.8%에 달한다.
 - 사업주측이 고의적으로 신고의무를 기피한 비례는 전체 미가입 사유의 56.6%인데, 노동자 선택 사업자 사유 5.2%를 합하면 61.8%에 달한다.
 - 노동자들이 본인의 귀책 사유 혹은 자발적 선택으로 미가입한 비중은 전체 미가입 사유의 34.7%에 불과하다.

- 이처럼 사업주 귀책사유에 따른 고용보험 미가입 사유의 높은 비중은 임금노동자 고용보험 사각지대 문제는 노동자의 선택이 아니라 사업주의 선택이 노동자에게 강요된 결과라 할 수 있다.
- 저임금으로 고용보험료 등 사회보험료의 금전적 부담으로 가입하지 않은 사례가 전체 미가입 사유의 14.8%로 노동자 개인 사유 가운데 가장 비중이 큰 것으로 나타났다.
 - 여기에 보험료 대비 실익이 적다는 6.1%를 추가하면 사회보험료의 금전적 부담에 따른 고용보험 미가입 비율은 20.9%에 달하여 노동자 미가입 선택 가운데 사회보험료의 금전적 부담 사유가 그 절반을 훨씬 상회한다.
- 사업주가 악의적으로 피고용자 고용보험 자격취득 신고를 기피하는 것이 아니라 사회보험료의 금전적 부담으로 인해 고용보험 신고를 못하는 사례들도 5.2%나 된다.
 - 사업주가 목돈 부담으로 신고 포기한 경우 2.6%, 사업주의 재정사정을 고려하여 사회보험료 부담을 주지 않으려는 경우 2.6%에 달한다.
 - 노동자의 저임금과 보험료 부담 사유 20.9%와 사업주의 재정부담 사유 5.2%를 합하면 노동자와 사업주의 사회보험료 금전적 부담 사유가 26.1%에 달한다.

3. 비정규직 사각지대 해소 방안과 전국민고용보험제

1) 소득기준 전국민고용보험제 단계적 접근

- 임금노동자 뿐만 아니라 자영업자들도 포함하는 취업자 고용보험제로 전환하기 위해서는 피보험자의 보험료 및 실업급여 산정 기준을 임금 기준에서 소득 기준으로 전환하여 소득 기준 전국민고용보험제를 수립해야 한다. 피보험자의 근로소득과 사업소득의 합산 소득 총액에 보험료율을 적용하되, 임금노동자와 자영업자의 보험료율은 차별화할 수 있다.
- 모든 취업자를 포괄하는 전국민고용보험제를 실시하기 위해서는 가입 대상간 차별성 때문에 문재인 대통령의 전국민고용보험제 선언처럼 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다: ① 의무가입 대상이면서도 현재 미등록된 비정규직을 즉각 가입시키고, ② 고용보험 관련 법개정을 통해 특수고용 비정규직을 포함한 전체 임금노동자들을 편입하고, (무고용 자영업자의 편입) ③ 자영업자 내 이견 조율과 국민적 합의 도출을 위한 사회적 대화를 통해 유고용 자영업자 등 모든 취업자를 포괄하는 전국민고용보험제를 완성한다.

- 현재 고용보험제는 임금노동자 고용보호 중심으로 설계되어 있는데, 자영업자를 포함하는 동시에 고용보호 중심에서 소득보호 중심으로 전환하는 것은 고용보험제의 전면적 재설계와 함께 상당한 시간이 소요된다. 따라서 현행 임금노동자 중심 고용보험제의 의무가입 비정규직 사각지대부터 해소하는 조치부터 실시해야 한다.
- 사업주의 불법·위법행위가 전체 미가입 사유의 절반 이상을 차지하고 있다는 점에서 의무가입대상 임금노동자의 미가입 현상은 사용자의 불법행위와 정부의 직무유기와 정책실패가 가져온 결과다.
- 미가입 임금노동자는 자발적으로 가입하여 고용보험료를 납입할 수 있도록 하고, 보험료 납입 즉시 보험 혜택을 부여하고, 임금노동자가 아니라 자영업자임이 판정될 때까지 임금노동자로서 고용보험 피보험자 자격을 유지하도록 해야 한다. 임금노동자가 아닌 것으로 판정될 경우, 자영업자로 확인되면 자영업자 범주로 재분류하여 자영업자 관련 규정들을 적용하면 된다.

2) 예외 없는 임금노동자 고용보험 적용

(1) 고용보험 적용 대상 근로자 개념 확대

- 고용보험제에서 법적으로 배제된 비정규직 노동자들은 비정규직 가운데서도 고용불안정 수준이 가장 심각한 범주들에 해당된다. 이처럼 고용보험 배제 방식은 임금노동자들 사이의 고용불안정·소득불안정 양극화를 더욱더 심화·고착화하는 결과를 가져오고 있다.
- 고용보험 등 사회보험을 통한 노동자 보호는 노동3권 보호처럼 근로기준법보다 보호 대상 노동자 범위를 더 포괄적으로 규정하는 것은 세계적으로 보편적인 현상이다. 고용보험의 법적·실질적 임금노동자 사각지대를 해소하기 위해서는 임금노동자의 고용보험 가입 제외 조항들을 삭제하고 특수고용 비정규직 등 다양한 고용형태의 비정규직들을 포함한 모든 임금노동자들을 고용보험에 의무적으로 가입하도록 해야 한다.⁵

⁵ 고용노동부가 고용보험 가입대상 특수고용 비정규직을 “전속성이 강하고 산업재해보험 가입 가능한” 업종들로 제한하는 조치는 정당성을 결여한 것이다. 전속성은 경제종속성의 한 기준에 불과하고, 사용자 숫자의 단수·복수는 노동자의 경제적 종속성을 전제로 한 것이며 계약 상대방의 숫자는 사용자 책임 분담의 고려사항에 불과하기 때문이다. 따라서 자영업자로 오분류된 특수고용 비정규직을 포함한 임금노동자의 고용보험제 편입은 사용자 전속성과 무관하게 진행해야 한다. 그렇게 하면 플랫폼 노동자 등 특수고용 비정규직 노동자들이 겪고 있는 다양한 문제들도 해결될 수 있다. 예컨대, 현재 카카오모빌리티와 CJ대한통운 사례처럼 사용업체들이 노무 서비스 제공자를 고용하지 않고 노무 서비스만 사용하는 경우 현행 노동관계법과 판례의 체계하에서 노동자-사용자 관계는 다툼의 과정이 지속될 수 있다.

- 노동자성 판단지표는 사용종속성뿐만 아니라 경제적 종속성과 조직적 종속성 등 세 가지 유형의 종속성을 모두 적용하여 어느 하나라도 해당되면 노동자로 인정하고 고용보험 의무가입 대상으로 해야 한다.
 - 따라서 고용산재보험료징수법 제2조(정의) 제2호: “2. ‘근로자’란 「근로기준법」에 따른 근로자를 말한다.”를 삭제하고, 고용보험법 제2조(정의)에 확대된 근로자 개념 정의를 명문화해야 한다: “‘근로자’라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다. 다만, 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 타인을 고용하지 않은 자로서 다른 사업주의 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자는 근로자로 본다.”

(2) 실업급여 수급요건 폐지, 고용보험계정제 도입

- 고용보험 가입 자격 제한 조항들과 함께 실업급여 수급 요건 제도도 폐지하고 기준보수제 혹은 고용보험계정제 도입을 검토할 필요성이 있다.
 - 기준기간(이직일 이전 18개월) 동안 피보험 단위기간 합계 180일의 구직급여 수급요건 규정(고용보험법 제40조)을 폐지하고, 납입 보험료와 납입기간의 기여금 총액 기준으로 계정 포인트를 산정하여 실업급여 수준과 수급기간을 결정할 수 있다.
 - 피보험자 고용보험 계정제는 멀티잡, 노무제공 대상 축소, 장기간 기여금 납입 후 고령자 신규취업, 의무가입 자영업자의 폐업 대신 소득감축 일정기간 감내 등을 계정 포인트 산정에 고려할 수 있다.
 - 물론 계정 포인트는 피보험자들이 실업급여는 물론 직업능력개발을 위해 활용하기에 유리하다.

3) 사업자 신고 의무제 실패: 임금노동자 자율신고제 활성화 필요성

- 현행 고용보험 피보험자격 신고제는 사업주 신고 의무제 중심으로 설계되어 있는데, 노동자 자율 신고도 허용되고 있다(고용보험법 제15조).
 - 임금노동자 고용보험 의무가입제 하에서 비정규직 고용보험 미가입자 비율이 60%인데, 의무가입 대상 비정규직 노동자들의 절반이 고용보험에 신고되지 않았다는 사실은 현행 사업자 신고 의무제 실패를 의미한다.

- 사용자들이 고용보험 신고 의무를 고의적으로 회피하는 상황에서 노동자 자율 신고제는 유명무실화되어 있다.
 - 노동자 자율신고제의 활성화를 위해서는 비정규직 노동자들의 자율 신고에 대한 제약 요인들을 해소해야 한다.
- 전체 임금노동자를 고용보험 의무가입 대상으로 설정한 이상 사용자 확인 절차를 근로자성 확인 방식으로 대체하고, 종속성 3유형 가운데 하나라도 해당되면 근로자로 인정해야 한다.
 - 근로복지공단 등 고용보험제 담당 기구가 미국 캘리포니아의 AB5에 입각한 ABC테스트 활용 방식처럼 노동자의 근로자성 여부를 확인함에 있어 자영업자임을 입증할 수 없으면 임금노동자로 간주하도록 한다. 이처럼 입증 책임을 고용보험제 기구에 부과하고, 노동자 자율신고 독려를 위해 노동조합 조직체들에 임금노동자의 근로자성을 증빙할 수 있는 권한을 부여할 필요성이 있다.
- 임금노동자 자율신고제 운영방식 변경을 통한 활성화 조치는 즉각 집행할 수 있다. 단, 의무가입 회피 사업자에 대해서는 일정기간 처벌을 면제하여 자발적 신고를 유도하되, 조치 실시후 계도기간 경과후에도 등록되어 있지 않으면 가중처벌하도록 할 수 있다.

4) 소득기준 고용보험제 고용보험료 설계

(1) 전체 취업자 대상 소득기준 고용보험제

- 임금노동자와 자영업자의 보험료율과 실업급여 수준은 근로소득과 사업소득을 합산한 소득 총액에 보험료율을 적용하여 기여금액을 산정하고, 기여금액에 따라 실업급여 수준을 결정하되, 실업급여 수준은 소득보전을 70%을 지향하고 최저임금 배율로 상한과 하한을 설정한다.
 - 임금노동자와 자영업자의 고용보험료율은 차별화하되, 무고용 자영업자는 오분류된 특수고용 비정규직의 상당수가 포함되어 있다는 점을 고려하여 임금노동자와 고용보험료율을 동등화한다.⁶

⁶ 임금노동자와 무고용 자영업자 동등 처우: 특수고용 비정규직과 자영업자가 명료하게 구분될 수 있는 단계가 되면 특수고용 비정규직 아닌 무고용 자영업자는 배제할 수 있다.

(2) 비정규직 노동자 고용보험료 감면

- 고용보험 미가입 비정규직의 60%가 최저생계비에 해당하는 월급여 환산 최저임금 수준에 미달하는 현실을 고려하면, 저임금 비정규직 노동자들에게 4.5%의 국민연금 보험료와 3.43%(2021년 기준)⁷의 건강보험료와 함께 부담하는 0.8%의 고용보험료는 상당한 재정 부담이 된다(조돈문 2020a).
 - 실제 노동자가 저임금으로 고용보험료 등 사회보험료의 금전적 부담 때문에 고용보험에 가입하지 않는 경우가 14.8%에 달했다.
 - 노동자와 사업주가 고용보험료 등 사회보험료의 금전적 부담으로 미가입을 선택한 사례가 전체 미가입 사유의 26.1%에 달하는 것으로 나타났다.
- 비정규직은 노동시장 유연성의 피해자라는 점에서 사용업체에 의해 고용안정성이 보장된 정규직 노동자의 노동자-사용업체 동등 분담 보험료율 산정 방식을 적용해서는 안된다.
 - 한국은 프랑스, 스페인과는 달리 비정규직 노동자들에게 근로계약 종료 시 고용불안정 수당을 지급하는 제도가 법제화되어 있지 않다는 점에서 사회보험료 감면 방식으로 비정규직 노동자들의 고용불안정성을 보상해줘야 한다.
- 비정규직 고용보험료 감면 부분은 정부가 재정 지원하되, 재원은 비정규직 사용으로부터 편익을 취하는 사용업체들에 추가적 조세·부담금을 부과하여 충당할 수 있다.
 - 문재인 대통령도 비정규직을 일정 비율 이상 과다하게 사용하는 대기업들에 고용부담금을 부과하여, 비정규직 정규직 전환지원금과 사회보험료 지원제도의 재원으로 활용하겠다는 대선공약을 발표했던 바 있다: “일정 규모 이상 비정규직을 사용하는 대기업에게 ‘비정규직고용 상한비율’을 제시하게 하고, 이를 초과하는 대기업에 ‘비정규직고용부담금’을 부과, 이를 재원으로 비정규직의 ‘정규직전환지원금 및 사회보험료 지원제도’를 확대하여 사회안전망을 확충” (더불어민주당 2017: 77)
 - 이처럼 비정규직 고용비율에 비례하여 고용부담금을 책정하되, 간접고용 비정규직의 경우 사용자의 책임·의무를 회피하기 위한 의도로 악용된다는 점을 고려하여 가중치를 부여한다.
- 현재 두루누리 사회보험료 지원 사업은 10인 미만 사업장의 피고용자에 한정하여 사업주 지원 방식으로 운영되고 있는데, 매우 유용한 제도로 평가되고 있다.

⁷ 2020년은 3.335%.

- 하지만, 사업주가 두루누리 사업으로 사회보험료 지원을 받으면서도 노동자들에게 근로자부담분을 부과시키는 사례들도 보고되고 있어 개별 노동자들도 신청할 수 있도록 허용하되, 비정규직 노동자는 사업장 규모나 고용형태와 무관하게 사회보험료 지원을 신청할 수 있도록 해야 한다.

(3) 사업주 고용보험료 부과 방식

- 현재 사용자 고용보험료 산정 기준은 급여총액인데, 급여총액 기준으로 원천징수하는 방식을 유지하되 조건부 이윤 기준 추가 부과 방식으로 보완하여 부담 기준을 이중구조화해야 한다.
- 급여총액 기준 고용보험료 부분은 직접고용 인력에 대한 고용보험료 기여금인데, 사용자의 직접고용 회피, 간접고용 비정규직 오·남용, 인력·위험의 외주화, 고용창출 없는 사용인력 최소화 등의 편익을 위한 유인으로 작용할 수 있다. 이처럼 비용은 외부화하고 이윤을 내부화하는 행태에 제동을 걸기 위해 초과 이윤 대상 고용보험료 추가 부과 방식으로 사회적 제재를 가해야 한다.
 - 이윤 기준 추가 부과 방식은 급여총액 기준 고용보험료를 원천징수하되, 이윤 기준 보험료율을 설정하여 일정 기간 단위(연도별 혹은 분기별)로 발생 이윤 총액에 대해 이윤 기준 보험료율을 적용하여 이윤 기준 고용보험료를 산정한다. 이때 이윤 기준 고용보험료가 급여총액 기준 고용보험료 원천징수액을 초과할 경우 초과 부분을 부과하도록 한다.

5) 자영업자 고용보험 의무가입제 쟁점

- 현행 실업보험제는 임금노동자 고용 보호를 위해 설계되어 서유럽 국가들을 중심으로 100년 여의 경험을 축적해왔다.
 - 임금노동자 보호 실업보험제는 꾸준한 정책 효과 평가를 반영하며 지속적인 수정·보완 과정을 거쳐 현재 최적화된 상태에 도달했다고 할 수 있으나, 여전히 미세조정 과정은 진행되고 있다.
 - 반면 자영업자 포함 실업보험제는 2018-2019년 전후 몇몇 서유럽 국가들에서 의무가입제가 도입되는 실험 단계로서 정책 경험이 일천하고 정책효과 평가 자료가 거의 없기 때문에 정책평가에 기초한 제도의 수정·보완을 통해 최적화되는데 상당한 시간이 소요될 것으로 추정된다.

- 여기서는 현재의 자영업자 임의가입제를 의무가입제로 전환함에 있어 고려해야 할 쟁점들 가운데 몇가지만 검토하기로 한다.

(1) 자영업자 의무가입제: 임금노동자-자영업자 고용보험료율 차별화

- 자영업자 포함 전국민고용보험제에 자영업자의 66.8%가 찬성한 반면 반대자도 30.0%에 달하는 것으로 나타났다(일자리위원회 2020b).
 - 고소득 자영업자는 고용보험제 확대에 의한 정부의 소득적출률 제고 노력을 두려워하는 한편 상대적으로 고용안정성이 높고 사적 보험 활용을 선호하기 때문에 고용보험 의무가입제에 강경하게 저항할 것으로 예상되어, 정부의 전국민고용보험제 정책 의지 여부를 확인할 수 있게 할 것이다.
- 자영업자를 고용보험제에 통합한 국가들은 대체로 고용보험 가입자격, 보험료율, 실업급여 수준 등 고용보험 운영에서 임금노동자와 자영업자를 차별화하면서 대체로 임금노동자에 비해 자영업자 보험료율을 더 높게 책정하고 있다.⁸
- 현재 한국도 임금노동자-자영업자를 차별화하고 있는데, 자영업자의 고용보험료율은 전액 가입자 부담 2.25%로 임금노동자 0.8%의 세배 수준에 가깝다.
 - 유고용 자영업자는 사용자와 고용보험료를 분담하는 임금노동자와는 달리 고용보험료를 전담해야하기 때문에 임금노동자보다 고율의 고용보험료율을 부담한다.
 - 한편, 무고용 자영업자는 위장자영 특수고용 비정규직을 포함하여 사용관계를 특정하기 어려운 노동자들을 상당정도 포함하고 있고, 구직 실패로 인한 비자발적 자영업 창업 사례가 많고, 수행하는 노동의 성격이 임금노동자와 유사하다는 점에서 고용보험료의 사용자 부담분을 면제하고 고용보험료와 실업급여 수준에서 임금노동자와 동등처우해야 한다.

(2) 자영업자의 낮은 소득파악률과 상대적 공정성 문제

- 국세청의 봉급생활자 소득파악률은 93.4%(2014년)에 달하는 반면, 자영업자 소득파악률은 72.8%(2014년)인데, 고소득층 자영업자의 경우 50% 수준에 불과하여 소득기준 고용보험제 실행에 걸림돌이 되고 있다(텍스뷰 2017.10.17).

⁸ 프랑스, 룩셈부르크, 핀란드 등 서유럽의 자영업자 의무가입 국가들은 모두 임금노동자와 자영업자를 차별화하고 있고, 임의가입 국가들 가운데 덴마크는 예외적으로 임금노동자와 자영업자를 동등처우하는데 최초의 체계적 정책운영 결과 평가는 2021년으로 계획되어 있다(민주노총 2020: 27; Asenjo & Pignatti 2019).

- 게다가 고소득 자영업자의 소득탈루율은 2016년 국세청 조사에서 43.0%(9725억 원/2조 2626억 원)로 확인되었는데 국세청의 자영업자 소득적출률을 임금노동자 수준까지 획기적으로 높이지 않는한 소득기반 고용보험제의 보험료 산정 방식은 자영업자와 임금노동자 사이의 심각한 상대적 공정성 문제를 벗어날 수 없다.
- 이처럼 고소득 자영업자의 낮은 소득파악률과 높은 소득은닉률을 고려하면 유고용 자영업자의 고용보험료율을 누진적으로 책정할 필요성이 있다.
 - 물론, 고소득 자영업자의 소득적출률이 개선되지 않는한 저소득 무고용 자영업자의 고용보험료 사업자 부분에 대한 정부 재정지원 정책도 국민적 지지를 받기 어려울 뿐만 아니라 임금노동자-자영업자 간 갈등 상황을 고착화할 수 있다는 점에서 국세청의 소득신고 일원화와 통합징수 제도개혁과 함께 자영업자 소득적출률 제고 노력이 요구된다.

(3) 도덕적 해이 등 부정적 정책효과 제어 장치 필요성

- 임금노동자 실업보험제의 정책효과에 대해서는 긍정적·부정적 평가가 혼재하는 가운데, 부정적 효과의 요인으로 관대한 실업보험제에 의한 피보험자의 근로의욕 감퇴와 그에 따른 실업의 장기화 효과가 지적되어 왔다.
 - 임금노동자 실업보험제는 근로의욕 감퇴 유인을 억제하기 위해 활성화(activation) 조치를 도입했는데, 관대한 실업보험제가 주로 적극적 노동시장정책과 결합하여 실업보험제의 부정적 효과 가능성을 억압하고 노동시장정책들의 시너지 효과를 발생하게 하고 있다.
 - 자영업자 피보험자에 대해서도 실업보험 의존성을 상쇄하는 활성화 장치가 필요한 바, 임금노동 일자리 구직활동과 함께 자영업 (재)창업 준비 활동을 판단할 수 있는 기준들을 마련해야 한다.
- 자영업자 실업보험제는 근로의욕 감퇴와 실업 장기화라는 부정적 노동시장 정책효과뿐만 아니라 심각한 도덕적 해이 문제에도 노출되어 있다.
 - 임금노동자는 사업주가 결정한 해고·폐업 조치의 피해자로서 자신의 실직 여부를 결정하지 못하는 반면, 자영업자는 폐업과 실직을 자신의 판단하에 결정할 수 있다.
 - 자영업자들이 불가피하지 않은 자의적·임의적 폐업·실직 조치를 선택할 수도 있지만, 재정적 어려움 속에서 폐업을 피하고 불확실한 전망에도 적자 운영과 소득 감소의 감내를 선택할 수도 있다.

- 후자는 긍정적 제재로 보상해줘야 하지만, 전자는 시장경쟁 생존 과제 실현을 스스로 포기한 도덕적 해이로서 부정적 제재를 가해야 한다. 도덕적 해이 문제는 고용보호보다 소득보호 장치 영역에서 더 심각할 수 있는데, 소득감소의 경우 실직에 비해 기준 설정이 더 어렵고, 자영업자의 경우 고의성과 분식회계 여부를 평가·제재할 수 있는 적절한 제도적 장치들을 설계해야 한다.

(4) 자영업자의 높은 비중과 높은 폐업률 문제

- 한국 자영업자 비율은 1990년 39.5%에서 꾸준히 하락하여 2019년 현재 24.6%를 기록하고 있으나 OECD 국가 평균 16.7%, 유럽연합 28개국 평균 15.3%를 크게 상회하고 있다(OECD statistics. <https://stats.oecd.org/>).
 - 고용보험제의 자영업자 보호가 자영업자 규모 비대화를 가져오지 않고, 자영업자 실업급여 지출 부담으로 고용보험기금 재정건전성을 저해하지 않도록 정부의 자영업자 고용보험료 지원 수준과 자영업자 실업급여 수준을 설정해야 한다.
- 또한 한국 자영업자의 폐업률은 여타 선진 자본주의 국가들에 비해 월등히 더 높아서 높은 자영업자 비중에서 비롯되는 경제구조·노동시장의 불안정성을 더욱더 증폭시키고 있다.
 - 자영업자의 고용보험제 편입 자체가 재정부담을 크게 증대시킨다는 사실은 덴마크와 프랑스 등에서 확인되었는데(Kvist 2017; 이시균 2020; 장지연 2020), 한국은 이들 국가들보다 자영업자의 비중이 크고 폐업률이 높다는 점에서 코로나19 사태로 악화된 고용보험 적자 문제가 자영업자 의무가입제 전환으로 더욱 가중될 수 있음은 자명하다.

전국민고용보험 쟁점 & 도입전략

남재욱 내가만드는복지국가 운영위원, 한국직업능력개발원 부연구위원

쟁점1. 전국민 고용보험이 필요한가?

- 비임금노동자 소득보장 개선을 위한 네 가지 방안
 - ① 모든 취업자를 보호하는 고용보험
 - ② 실업부조 등 노동인구 대상의 자산조사 급여 강화
 - ③ 비임금노동자를 위한 별도의 소득보호 제도(제2고용보험)
 - ④ 보편적 기본소득과 같은 수당형 프로그램

☞ 기능상으로 볼 때 ①과 ③은 ‘기존소득유지’를, ②와 ④는 ‘최소소득보장’을 위한 제도로 서로를 대체하는 기능을 수행하는 반면, ① 또는 ③과 ② 또는 ④는 서로를 보충하는 제도로 병립이 가능 (물론 실제 병립을 위해서는 재정소요 등 제반 상황을 고려할 필요)
- 제2고용보험과 같이 비임금 노동자를 위한 별도의 제도를 도입하는 방안은 임금노동자와 비임금노동자의 위험이 유형이 다르며(실업 vs. 매출감소), 소득파악, 기여 등에서 차이가 있다는 점에 주목하는 것으로 보이지만, 다음과 같은 몇 가지 문제점
 - 제1고용보험 대상자와 제2고용보험 대상자의 분류 문제 → 중간범주를 도입한다고 해서 특고, 플랫폼 노동자 등과 진성 자영업자의 오분류 문제가 해결되는 것은 아님.
 - 결과적으로 복지국가가 노동시장의 이중화를 뒷받침하는 문제 → 서로 다른 노동시장 지위에 따른 차이를 최소화하는 것이 노동시장-복지국가 이중화의 연쇄를 완화하는 전략

☞ ‘실업’에 초점을 맞춘 제도를 비임금노동자에게 적용하는 것은 어려운 일이지만, ‘소득’에 초점을 맞춘 제도를 임금노동자에게 적용할 수 없는 것은 아님.

☞ 성인기 생애주기 복잡성 증가, 고용관계의 모호성 증가, 다중직업(multiple job holder)의 증가 등은 임금노동자 역시 부분실업급여나 자발적 이직에 대한 급여 필요성을 높임.

쟁점2. 적용범위를 어디까지 확대할 것인가?

- 적용범위 확대에 있어서 고려해야 할 두 가지
 - 보호를 필요로 하는 노동은 어디까지인가?
 - 오분류 문제가 발생하지 않는 지점이 어디까지인가?
- 보호를 필요로 하는 노동의 범위
 - 고용 관계가 아니라도 ‘종속성’을 가지고 일하는 이들은 비자발적으로 일자리나 소득을 잃을 위험이 있다는 점에서 기존의 고용보험이 포괄하는 사회적 위험의 범위 안에서도 보호의 필요성이 있음.
 - 만약 고용보험의 보장대상 위험이 ‘실업’이 아닌 ‘소득’이라고 개념을 전환한다면, 범위를 넓게 보아서는 ‘모든 취업자’가 범위를 좁게 보아서는 ‘일정 규모 이상의 사업주를 제외한 대다수 취업자’가 보호의 대상이라고 볼 수 있음. 이는 소득 중심 고용보험의 적용범위를 ① 모든 종속적 노동, 그리고 ② 종속적이지 않더라도 시장의 변화 등으로 생활상의 위험을 겪게 될 위험이 어느 정도 이상 큰 노동이라고 보는 것임.
- 오분류 문제
 - 고용보험에 관한 논의에서 이론적으로 ① 진성임금노동, ② 특고/플랫폼 노동, ③ 프리랜서, ④ 진성자영업자 등의 분류가 사용되고 있음. 그러나 실제로 각각의 노동시장 지위가 만나는 영역은 불확실하며, 이는 어느 단계에서건 선을 그을 때 오분류 문제가 발생할 수 있다는 것을 의미함.

[참고 그림] 「한국판 뉴딜」의 고용보험 가입자 확대방안



자료: 관계부처합동(2020). 『「한국판 뉴딜」 종합계획』.

- 전국민 고용보험의 적용범위를 임금노동자 넘어까지 확대하면서, 오분류 문제를 어느 정도 확실하게 제어할 수 있는 가장 좁은 확대 범위는 1인 자영업자임.

- 보호를 필요로 하는 노동의 범위와 오분류 문제를 고려했을 때 다음과 같은 방안이 가능.
 - 보호의 필요성을 여전히 ‘비자발적 실업(혹은 소득감소)’에 둔다면 1인 자영업자까지를 당연적용 범위로 할 수 있음.
 - 소득감소 혹은 단절에 대한 보호의 필요성을 좀 더 넓게 정의한다면, 소규모 자영업(예를 들어 5인 미만, 혹은 합의의 수준에 따라 더 넓은 범위)까지 당연적용 범위로 할 수 있음.
 - 오분류 가능성의 문제를 고려하면, 적어도 1인 자영업자까지는 ‘단계적 확대’ 보다는 ‘전면적 확대’로 접근할 필요가 있음. 산재보험의 경우 특고를 ‘단계적’으로 확대하고자 하는 시도의 결과 특례 도입 후 13년 동안 추정되는 전체 특고(166만~223만)의 10%도 포괄하지 못하고 있는 상황임.
 - 기여와 급여 체계에 있어서의 문제들은 이를 해결한 후 가입시킨다는 소극적 접근이 아닌 가입을 전제로 현재의 체계 안에서 적용 가능한 경과적 방안과 변화된 적용대상에 맞는 궁극적 방안을 검토하는 접근이 필요(예를 들어 경과적으로 현재 임의가입 방식의 선택등급별 정액제를 적용).

쟁점3. 기여를 어떻게 재구성할 것인가?

- 가입자 기여
 - 가입자의 기여는 가입자 유형(임금노동, 특고 등 모호한 고용, 진성자영업)과 관계없이 동일한 수준의 기여를 하는 방안이 바람직 → 이는 노동시장 지위에 따른 차이를 최소화한다는 원칙에 부합하며, 영세자영업자의 강제가입에 따른 저항을 최소화하는 것이기도 함.
 - 이를 위해서는 비임금근로자의 소득파악 인프라 개선이 필요한 바, 사회보장행정과 국세행정의 연계, 소득파악주기 단축, 인적용역을 제공받거나 거래장소를 제공하는 기업의 소득신고 의무 강화 등 법적·행정적 시스템 구축이 필요함.
 - 자영업자의 경우 소득확정에 걸리는 시간 및 비용부풀리기 위험 등을 고려했을 때, 매출까지 파악하고 업종별 조정률을 적용하는 방식(현재 EITC에 활용)으로 기여수취가능(사후 비용 확정 후 필요 시 이를 기준으로 정산).
 - 만약 인프라 구축에 시간이 걸린다면, 결과적으로 현재의 자영업자 가입에 사용되는 선택등급별 정액제 방식을 일정 기간 활용할 수 있을 것임.

- 사용자 기여

- 적어도 특고나 프리랜서로부터 노무를 제공받아 사업을 영위하는 경우 고용보험에 일정한 기여를 하도록 제도화할 필요가 있음. → 고용을 통해 사업을 영위하는 기업과의 형평성 문제 및 고용외부화 유인증가 방지.
- 장기적으로는 기업의 기여 역시 '소득'을 기준으로 제도화하는 방안을 검토할 필요. → 이윤 또는 매출을 기준으로 할 수 있는데, 각각이 서로 다른 장단점을 가짐.

[참고표] 사용자의 고용보험 기여수취 방안 비교

사용자 보험료		장점	단점
1	기존제도 유지 (피용자 보수의 일정률)	<ul style="list-style-type: none"> 기존 사용자 기여 방식 유지로 제도수용성은 가장 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 가입자 재정부담 증가(특고, 플랫폼, 프리랜서) 고용 외부화 유인
2	피용자 보수 + 특고·프리랜서·플랫폼 노동자 보수의 일정률	<ul style="list-style-type: none"> 기존 사용자 기여 방식을 유지하되, 고용 외부화 유인은 감소 제도수용성 높은 편 	<ul style="list-style-type: none"> 사용자 찾기 문제
3	이윤의 일정률	<ul style="list-style-type: none"> 기업 간 재분배 효과 일종의 법인세 형태로 기존 세재와의 정합성 고용 역유인 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 기업을 포함한 전체 기업의 절반 가까이가 기여에서 면제 비용 부풀리기 등을 통한 이윤감추기 유인 증가
4	매출의 일정률	<ul style="list-style-type: none"> 기업 간 재분배 효과를 유지하면서도 플랫폼 기업을 포함한 모든 사용자가 기여 고용 역유인 없음 업종별 조정률 도입을 통해 단점을 보완할 수 있는 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 제도수용성이 낮을 가능성 이윤율에 따른 기업 간 형평성 문제 초래 가능성

출처: 남재욱(2020). 소득기반 전국민 고용보험 방안. 내가만드는복지국가 이슈페이퍼 2020-01.

● 정부 기여

- 자영업자 및 불안정 고용 상태 가입자의 증가는 고용보험에 대한 정부기여 필요성 증대.
- 임금노동자에 대한 고용보험이 아닌 '전국민' 고용보험으로의 전환은 국민건강보험과 마찬가지로 정부가 사회보험에 일정하게 기여할 수 있는 제도의 '사회복지적' 성격 증대로 볼 측면이 있음.

쟁점4. 무엇을, 어떻게 보호할 것인가?

- 소득중심 고용보험
 - 비임금노동자 입장에서 ‘실업’(혹은 ‘폐업’)을 전제로 하는 보호는 실효성이 낮으며, 이들의 경우 소득의 불규칙성이 문제가 되고 있는 상황임.
 - 따라서 전국민 고용보험은 ‘실업’이 아닌 ‘소득’을 보장할 필요 → 일정 기간의 소득과 급여 지급시점의 소득 간 차이를 근거로 일정 비율 이상(예. 30%) 소득이 감소했을 때 (부분) 급여를 받을 수 있도록 함.
 - 이는 비임금근로자 뿐 아니라 ① 복수의 소득원을 가진 가입자, ② 생애주기적 이유로 노동시간을 감소시켜야 할 필요가 있는 가입자를 보호하는 것임.
 - 소득중심 고용보험은 모든소득(근로소득, 사업소득, 기타소득)을 합산한 것을 기준으로 기여수취 및 급여지급을 하는 것을 원칙으로 하며, 소득의 단절이 아닌 감소까지 포함하여 급여수급사유를 정하고, 자발적 실업에 대해 급여를 지급해야 함.
 - 자발적 실업에 대한 급여지급으로 인한 ‘도덕적 해이’ 문제는 대기기간 설정 및 활성화 조치를 통해 완화할 수 있을 것. → 이를 위해서는 공공고용서비스(PES)의 기능강화가 필요.
- 최소소득 기준 및 급여의 상/하한선
 - 사실상 노동시장에 통합되어 있다고 보기 어려운 일시적 소득자도 고용보험의 가입대상이지만 지급대상은 아님. → 종전의 피보험 단위기간에 상응하는 최소소득기준의 필요성.
 - 급여의 최소기준선은 실업부조의 급여수준을 고려하여 연계할 필요가 있을 것임.

쟁점5. 전국민 고용보험이 가능한가?

- 전국민 고용보험이 실현가능성에 대한 우려는 다음과 같은 배경으로 나타남.
 - 비임금근로자의 (월단위) 소득파악이 가능한가?
 - 비임금근로자의 조세저항(가입거부) 문제를 어떻게 할 것인가?
 - 비임금근로자에게 사회보험 방식이 적합한가? → 이는 쟁점1 및 쟁점4에 대한 설명으로 대신함.

- 소득파악 문제

- 비임금노동자의 월단위 소득파악이 가능한지의 문제는 현재로서는 정확한 시간과 노력이 어느 정도인지 완전히 알기는 어려운 것이 사실임. → 상당한 시간과 노력이 들 가능성.
- 그러나 코로나 상황에서 드러난 것처럼 소득파악 인프라의 개선은 전국민 고용보험과 무관하게 한국 복지국가에서 필수적인 과제.
- 소득파악이 안 된다고 해서 비임금노동자의 가입이 불가능한 것은 아님. → 경과적으로 기존방식을 활용할 수 있음.

- 비임금근로자의 조세저항 문제

- 원론적으로 말해서 사회보험은 당연가입을 전제로 형성되는 제도이며, 현재의 임금근로자 중에도 가입을 원하지 않는 이들은 있을 것임. 게다가 사회보험이 경험재적 성격을 갖는 측면이 있다는 점도 고려할 필요가 있음.
- 현실적으로 존재하는 조세저항에 대응하기 위해서는 이미 앞서 언급한 것과 같은 몇 가지 조치가 필요할 것임. ① 비임금근로자에게도 효용이 있는 방식으로의 제도설계(소득중심 체계로의 전환) ② 임금노동자 수준의 기여(현재는 두 배 이상), ③ 저소득층에 대한 보험료 지원
- 다만 비임금노동에 대한 지원이 과도할 경우 오히려 임금노동자의 저항이 발생할 수 있다는 점을 고려할 때, 기여와 혜택의 균형을 잘 맞출 필요. → 보험료 지원의 기준 역시 노동시장 지위가 아닌 소득이 되도록 하는 방안 등.

모든 일하는 사람들의 소득보장을 위한 고용안전망 도입 방안⁹

윤홍식 참여연대 사회복지위원회 위원장, 인하대 사회복지학과 교수

- 전국민 고용보험 도입을 둘러싼 구체적 쟁점은 다른 발제문에서 충분히 다루어지고 있다고 생감함. 여기서는 주로 한국 복지국가라는 틀에서 전국민 고용보험 논의에서 우리가 풀어야 할 쟁점을 제기하고, 참여연대가 제안하는 전국민고용보험안에 대해 개략하겠음.

1. 북서유럽의 '유연안정성' 모델에 대해 조직노동과 시민운동은 동의하는가?

- 전국민고용보험 논의가 본격화되기 전까지 한국 사회에서 노동운동과 시민운동의 노동시장 유연화에 대한 공식적 입장은 “비정규직 제로” 즉, 비정규직의 정규직화라는 입장이었음. 또한 지금 전국민고용보험을 주장하는 전문가들도, 과거로 거슬러 올라가면, 노동시장 유연화에 대해 사회보장제도를 보편적으로 확대하는 방식의 '유연안정성' 모델을 한국에 적용하는 것에 대해 회의적인 입장이었음.
- 물론 코로나19 팬데믹이 본격화되기 이전에 전문가들 내부에서 고용관계에 기반한 사회보험의 문제는 일관되게 제기되어 왔고, 그 대안으로 소득기반 사회보험으로 전환하는 것을 검토해야 한다는 의견이 있었지만, 소득기반 사회보험 논의가 본격화된 것은 코로나19 이후, 특히 문재인 정부에서 전국민고용보험을 추진하겠다는 공식적 입장을 천명한 이후라고 할 수 있음.
- 문제는 소위 진보진영 내에서 노동시장 유연화를 억제하는 문제와 사회보장제도의 보편성을 확대하는 문제의 관계에 대해 분명한 입장을 정리하지 않고 사회보장제도의 보편성을 확대하는 방식의 논의로 급격하게 휩쓸려 들어갔다는 점임. 기본소득 논쟁도 이러한 맥락에서 검토할 필요가 있음.
- 이런 측면에서 진보진영의 입장을 정리할 필요가 있음. 만약 진보진영이 노동시장 유연화를 어쩔 수 없는 경향으로 받아들이고(아니면 최소한 묵인하고), 이로 인해 발생하는 문제를 사회보장의 보편성을 확대하는 방식으로 대응하려고 한다면, 이는 적절한 대응방식이 아님.

⁹ 본 원고는 참여연대(노동사회위원회, 사회복지위원회, 조세재정개혁센터)가 발표한 『모든 일하는 사람들의 소득보장을 위한 고용안전망』 내용을 기초로 작성되었음.

- 1997년 외환위기를 거치면서 한국 사회는 노동시장의 유연화가 심화시키는 사회경제적 불평등을 사회보장제도의 보편성을 확대하는 방식으로 대응할 수 없다는 것을 확인했음. 다시 말해, 진보진영에게 노동시장 유연화와 사회보장제도의 보편성 확대는 이분법적 선택의 문제가 될 수 없음.
- 그래서 우리가 불안정 고용상태에 있는 노동자와 영세자영업자를 전국민고용보험이라는 사회보장제도의 틀 내로 포괄하려고 한다면, 그러한 시도는 반드시 노동시장 유연화를 완화하는 제도적 장치와 함께 가야 함.

2. 사회보장제도(고용보험)의 보편성을 확대하는 과제와 노동시장에서 좋은 일자리를 만드는 과제가 함께 할 수 있는 길

- 이를 위한 기본원칙은 불안정 고용형태를 사용해 이득을 보는 사용자(기업)가 노동자와 사용자가 부담해야 하는 모든 보험료를 납부하게 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 예를 들어, 플랫폼 노동자를 통해 이익을 보는 사업체는 통상적인 노동자의 부담분 0.8%와 사용자의 부담분 0.8%를 합산한 1.6%의 보험료를 부담함(단, 5인 미만 영세자영업자의 경우, 매출액 또는 이윤에 따라서 고용보험료를 경감하는 것이 가능하고, 통상적인 사업주의 경우 1.6%에 고용안정과 직업능력 개발사업을 위한 보험료 0.25~0.82 추가부담).
- 다시 말해, 보편적 고용보험을 제도화하는 과정에서 구조적으로 노동시장 유연화의 심화 동인을 비정규직이나 불안정 고용형태를 이용해서 이들을 취하는 ‘지대’를 최소화함.

3. 노동자 종속성에 대한 확대 적용(사용 종속성, 경제적 종속성, 조직적 종속성)이 필요함. 그러나 종속성의 확대 적용만으로는 변화하는 다양한 노동형태를 포괄하는 데는 분명한 한계가 있는 것도 현실임. 이에 대한 보완은 필요함.

- 사회적 위험에 대응하는 방식으로 전통적 고용관계에 기초한 사회보장을 넘어서는 대안에 대해 고민이 필요함.

- 노동자 개념에 대한 재정의 필요함. 다만, 소득에 기초한 고용보험으로 전환할 경우 핵심은 소득활동에 맞추어지기 때문에 전통적 고용보험에서 갖는 노동자 개념의 중요성은 상대적으로 낮아짐. 즉, 노동자 개념을 고용관계로 정의하기보다는 ‘소득 활동을 하는 시민’으로 정의하는 방식으로 전환하는 것을 검토해야 할 것으로 판단됨. 즉, 무엇이 소득활동인지에 대한 규정이 중요해짐.
- 더불어 소득중심은 무급 돌봄 노동이나 자원봉사 등을 ‘일’에 포함시키지 못한다는 점에서 여전히 한계가 있음.

4. 자영업자의 소득파악과 제도 적용, 어떻게 할 것인가?

- 진성 자영업자, 특히 소득파악률이 37%에 불과한 의사, 변호사, 세무사 등 전문직과 53.4%에 불과한 고소득 사업자의 소득적출률이(이병희, 2020) 임금노동자의 90%에 이를 때까지, 자영업자에 대해서는 ‘일제양여(一制兩與)’방식으로 운영.
- 고용보험에 자영업자를 모두 포괄하지만, 보험료 산정과 급여는 임금노동자와 자영업자를 분리해서 운영하는 방식(프랑스 유형에 가까움). 현재 적용하고 있는 선택등급별 정액제 방식을 당분간 활용할 수 있을 것으로 보임.
- 또한 이를 위해서는 반드시 국세청으로 소득파악과 징수체제를 일원화할 필요가 있음.

5. 단계적 접근이 아니라 전면적 접근, 취약계층에 대한 우선적 접근이 필요함. 전국민 고용보험을 중장기적으로 확대하는 운동과 고용보험에 포괄되지 못하는 모든 취약계층을 포괄할 수 있는 실질적 실업부조를 ‘즉각’ 제도화하는 운동이 동시에 진행될 필요가 있음.

- 문재인 정부의 단계적 접근은 현재 삶의 위기에 직면한 취약계층의 입장에서 보면 받아들이기 어려운 한가한 전략임.
- 더욱이 전국민 고용보험이 실제로 취업자 전체를 포괄하기 위해서는 자영업자에 대한 소득파악, 국세청으로 징수체계 일원화, 보험료의 사회보장제 전환과 분담에 대한 정부, 노동자, 기업, 자영업자 등 관련 주체들의 사회적 합의 등이 모두 필요하기 때문에 단기간에 사회적 합의를 이루기는 난망한 것이 현실임.

- 국민연금의 소득대체율과 보험료 조정이 수 십 년째 사회적으로 필요한 합의를 이루지 못하고 있는 현실, 특고의 일부를 고용보험에 포괄하기까지 걸린 시간 등을 고려하면, 현실적으로 소득기반 전국민 고용보험의 제도화는 지금 당장의 과제가 아니라 중장기적으로 지속적이고 적극적인 운동이 수반되어야 하는 과제임.
- 그렇기 때문에 우리는 중장기적 과제인 전국민 고용보험의 도입을 위해 당연히 노력해야 하지만, 지금 한국 사회에서 취약계층이 직면한 문제를 풀어가기 위해 (국민기초생활보장제도의 대상이 될 수 없는, 고용보험에서 배제된) 취약계층의 소득상실에 대응하는 정액급여 방식의 실질적 실업부조를 즉각적으로 도입해야 함.
- 국민취업지원제도를 2021년부터 시행한다고 하지만, 우리가 알고 있는 것처럼 고용보험의 대상에서 배제된 불안정 노동자, 영세자영업자, 청년 대부분을 포괄하지 못함.

6. 전국민고용보험에서 전국민사회보험으로 전환

- 고용보험 기여금을 단계적으로 고용보험에서 전체 사회보험으로 확대해 사회보장세(조세)로 전환할 필요가 있음. 국민연금은 현재 적립금 등을 고려해 마지막으로 사회보장세로 전환하고, 궁극적으로 모든 사회보험계정의 통합이 필요함(산업구조 변화, 일의 형태 변화 등을 고려하면 궁극적으로 지향해야 할 지점이고, 전국민고용보험도 이러한 지향점에 맞추어 제도화되어야 지속가능성을 보장하는 동시에 이후 개혁을 위한 주춧돌이 될 수 있음. 김대중 정부 출범 이후 4대 사회보험 통합을 시도했다는 점을 고려).
- 사회보험 통합을 통해 궁극적으로 대상의 보편성, 급여의 적절성, 재정의 지속성이라는 사회보장제도의 안정적 지속을 위한 3가지 과제를 동시에 달성할 수 있을 것으로 판단함.

이러한 문제 인식을 근거로 참여연대가 제안하는 전국민 고용보험은 다음과 같음.

- 코로나19로 불안정 노동자와 영세자영업자가 사회적 위험에 가장 먼저, 더 많이 노출된다는 점이 다시 한번 확인되었음. 코로나19의 장기화가 예상되는 상황에서 가능한 빨리, 모든 일하는 사람을 고용보험 제도안으로 포괄해야 함에도 정부는 단계적, 임의적, 장기적인 로드맵을 내놓고 있음. 비전형 노동자를 단계적으로 포괄하고, 자영업자 임의가입 제도를 유지하는 수준으로는 앞으로 닥칠 위기에 대비할 수 없음.
- 대다수의 특수고용노동자와 플랫폼 노동자들은 고용조건과 소득이 불안정해 사회적 보호가 절실하지만 노동자성이 인정되지 않아 법의 보호를 받지 못하고 있고, 고용보험을 비롯한 복지제도의 사각지대에 놓여있다는 점을 명심해야 함.
- 이에 참여연대는 현재의 고용보험 제도를 소득기반 고용보험 제도로 전면적으로 개편할 것을 제안하고자 함.

1. 대상자

- 모든 일하는 사람이 실업 상태, 급격한 소득 감소나 단절의 상태에서 보호받게 하기 위해서는 가입 대상자를 전면적으로 확대해야 함.
- 221만 명 특수고용노동자를 비롯해 자영업자의 의무 가입을 원칙으로 제도를 설계해야 함. 연대 원리 강화, 재정 지속가능성 제고, 급변하는 사회 환경에 따른 고용보험 혜택의 필요성 등을 고려해 공무원·군인·교사 등 특수직역 연금 가입자의 의무가입도 적극 논의해야 함. N잡러가 확대되는 상황에서 부분급여 도입으로 부분 실업에 대한 소득보장이 필요하고, 자발적 이직·퇴사자도 사회적 보호가 필요하다는 점에서 일정 기준을 통해 수급권을 보장해야 함.

2. 기여부과방식

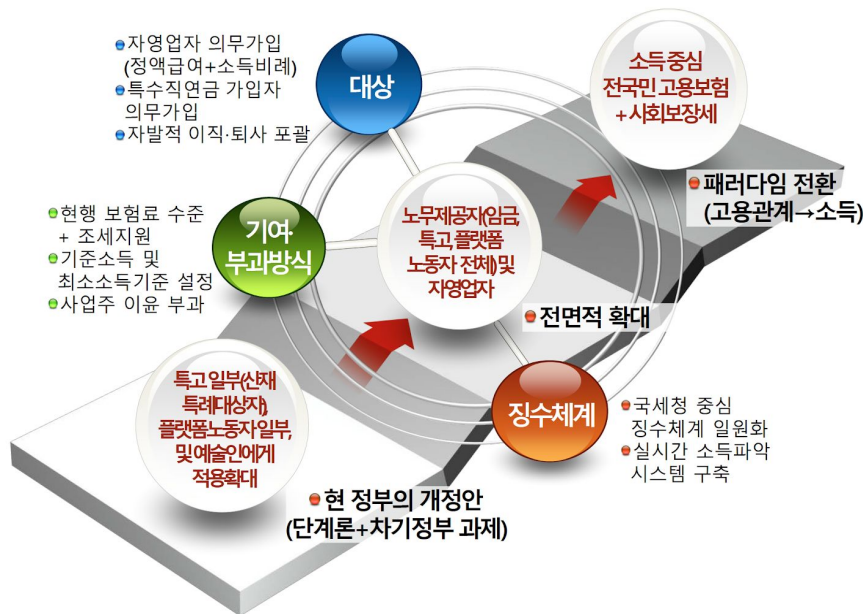
- 코로나19로 인한 경제적 어려움과 제도 변화에 대한 수용성을 감안할 때 일단 현행의 보험료 수준에서 재원 부족분은 조세 지원으로 충당하는 방법이 바람직함.
- 소득기반 고용보험 제도를 운영하기 위해서는 보험료 부과 기준소득 및 최소소득 기준을 합리적으로 설정하고, 사업주 보험료의 부과방식에 대한 사회적 합의가 필요함. 임금노동자와 자영업자의 본인부담금을 제외한 필요보험료를 기업의 이윤에 따라 산정 방식을 적용해 부과하는 방안이 바람직할 것임.
- 전국민 고용보험으로의 전환은 기여를 담보로 하는 사회보험에서 복지적 성격을 강화하는 방향으로 패러다임을 바꾸는 것임. 전면적인 전환에 따르는 재정 문제는 일반 조세를 통한 국가의 지원으로 해결하는 것이 바람직함. 이는 고용안정과 직업능력개발에 대한 국가 책임을 분명히 하고, 무엇보다 전례없는 코로나19

팬데믹으로 경제적 위기가 확산되는 상황에서 국가의 마땅한 역할이라고 할 수 있겠음.

3. 징수체계

- 소득기반 고용보험으로의 전환의 성패는 소득 정보가 얼마나 정확하게 확인 가능한지에 달려 있음. 당장은 국세청과 사회보험 징수의 연계를 강화하고, 국세청이 소득세와 함께 사회보험료를 통합 징수하는 행정 개혁을 시급히 추진해야 함.
- 장기적으로는 고용 다변화 뿐 아니라 인구구조 변화를 고려할 때 부담이 없는 수준에서 사회보장세를 도입하는 방안도 논의할 과제임. 이는 국민연금, 건강보험 재정 이슈와도 연관된 문제임.

<그림 1> 소득기반 고용보험으로의 이행 과정



- 결론적으로 코로나19로 시작된 뉴노멀(New Normal) 시대에 맞는 고용보험 제도는 소득에 기반한 ‘전국민 고용보험’ 제도임. 사회 연대를 기본 원리로 범국민적 논의와 합의를 이뤄나가야 하겠음.
- 국민취업지원제도는 소득기반 전국민고용보험 제도로의 이행에 상보적인 역할을 해야 함. 하지만 9월 18일, 정부가 공고한 구직자취업촉진법 시행령(안)과 시행규칙(안)을 살펴보면, 소득 기준과 취업 경험 등 수급 조건이 너무 엄격해 코로나19로 인해 사회경제 위기에 빠진 국민의 삶을 지원하는데 매우 미흡함.

전국민고용보험 도입과 더불어 국민취업지원제도를 획기적으로 강화해 진정한 의미의 전국민 고용, 소득 보장 제도를 만들어야 함.

- 마지막으로 코로나19로 인해 경제적 위기가 가속화되는 상황인 점을 감안한다면 소득기반 고용보험으로 전면적인 전환을 준비하면서도, 현재 고용보험 의무가입 대상 미가입자들의 가입 유도 정책을 적극적으로 병행할 필요가 있음. 실시간 소득파악 시스템 확충 전이라도 자영업자의 임의가입률 제고 방안을 마련하고, 자영업 가족종사자에 대한 고용보험 적용 방안도 모색해야 함.

전국민 고용보험제도 도입 민주노총 요구(안)과 고민

이정훈 민주노총 정책국장

1. 전국민 고용보험제도 도입 민주노총 요구(안)

1) 취지와 필요성

- 산재보험(1964년), 국민건강보험(1977년), 국민연금보험(1988년) 에 이어 우리나라에서 4번째로 도입된 고용보험(1995년) 제도는 다른 사회보험 원리처럼 실업 관련 국민 개개인이 감당하기 어려운 사회적 위험에 대하여 사회적 연대를 통해 보장하려는 제도임.
- 그런데 코로나 고용위기, 고용쇼크 로 인해 특수고용, 초단시간 노동자, 영세자영업자 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 대응을 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 명으로, 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 불과함. 여기에 임시·일용직(전체 취업자의 28.4%), 자영업(23.5%), 무급가족 종사자(5.6%), 파악되지 않은 실제 사각지대를 감안하면 50% 이상이 고용보험 사각지대임. 또한, 일부 비자를 제외하고 취업비자 대부분의 이주노동자가 고용보험에 가입되어 있지 않아서 고용유지지원금, 실업급여 등을 받을 수가 없어, 이주노동자 역시 고용보험에 당연 가입될 수 있도록 해야함.
- 현재 고용보험 제도는 ① 제도적 사각지대(보험료 미납 사업장, 1개월 이내 단기간 노동자, 주 15시간 미만 단시간노동자), ② 실질적 사각지대(보험가입을 하지 않은 중소/영세사업장 저임금노동자), 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 전국민 고용보험제도를 도입하여 사각지대 해소와 더불어 고용보험료 인상, 정부 국고 확대 투입을 통한 보험료 지원, 고용지원사업 확충, 급여 확대와 요건 완화, 소득기반 부과 및 징수체계 마련 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 특고 고용보험 적용 법안을 즉시 처리하고, 이후 적용확대 및 근본적 제도개선을 통해 전국민 고용보험으로 곧바로 나아가야 함.
- 건강한 사람도 건강보험에 당연 가입하는 것처럼 고용이 안정된 사람도 고용보험에 가입하는 것이 사회연대와 계급연대 원리에 부합함. 추진과정에서 계급연대 차원에서 고용보험료 인상, 공무원 등 특수직역연금 가입자들의 고용보험 가입과 급여 확대 포함하여 조직과 당사자내 토론과정이 전제되어야 할 것임.
- 현 고용보험이 정부 주도로 일방적 운영되고 있는 바 고용보험 거버넌스에 보험 재정 기여도가 가장 높은 노동자 참여와 의결권을 대폭 확대해야 함.
- 소득 파악, 보험료 부과 및 징수 기준과 방안, 조세와 일원화 방안 관련해서는 기존 논의를 바탕으로 해당 단위(사회보험공단 노조 등)들과 충분한 협의가 진행되어야 함.

2) 요구(안) 개요

- 모든 취업자에게 고용보험 전면 적용! 특고노동자 고용보험 적용 우선 입법 처리! -

1) 고용보험 사각지대에 있는 특고, 자영업자, 이주노동자 등 모든 취업자의 고용보험 전면적용

(1) 고용보험 법적 가입 대상자이지만 미가입자 : 실질적 사각지대(3,781천 명)

- 중소영세 사업장 지원 확대와 감독 강화 병행.
- 소득(조세)기준 적용 등 획기적 가입 확대.
- 실태 전수 조사 및 대상. 업종별 실효성 있는 대책 마련.
- 미가입 미납 사업장은 정부가 우선 보험료 납부하고 '가입 사업장으로 간주' 하여 노동자 피보험기간 포함 및 급여제도 적용하고, 자율신청시 과태료 면제, 고의적 미가입 미납사업주에게 고용보험료 노동자와 사용자분 모두 구상권 청구, 각종 정부지원제도 배제 등 특단 대책 필요.

(2) 고용보험법상 적용제외자 : 법적 사각지대 (1,781천 명)

- 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 (6,799천 명)

① 특수고용 노동자 (자영업자 중 146만 명 추정, 임금노동자 중 74만 5천 명 추정 총 220만 명)

- 전체 특고, 플랫폼, 프리랜서 전면 당연 적용(전속계약자 외 비전속 특고, 플랫폼, 프리랜서 노동자 포함).

② 자영업자 (고용원 없는 자영업자 406만 명, 고용원 있는 자영업자 153만 명)

- 전체 당연 적용.
- 소득(조세)기준으로 부과 체계 개편/ 자영업자 보험료를 1년간 지원등 가입 확대 대책 마련.
- 법 시행 전 지방정부, 공공부문의 시범사업 적극 지원과 모범사례 확산 적극 행정.

③ 무급 가족종사자(107만 명)

- 자영업자 당연 가입 추진과 소득 기준 제도기반 마련 과정에서 검토.

(4) 특수직역연금가입자 : 법적 가입제외 (1,469천 명)

- 특수직역연금가입자 적용(당사자와 충분한 논의 추진, 전체 연금개혁과제와 함께 논의).
- 고용보험 가입자 급여 및 보장성 강화 제도개편(장기근속자 7년 단위 90일간 유급 교육훈련휴가 부여, 정년퇴직 후 일정 기간 수당 지급 등).
- 공무원, 사학연금 제도 개악 중단.

(5) 이주노동자 고용보험 가입(1,000천 명)

- 이주노동자 고용보험 당연 적용.

2) 수급요건 완화, 고용지원사업 확대, 지급기간 및 지급수준 확대 등 급여 및 보장성 강화

- 수급기간 중 소득활동 허용.
- 부분 실업급여 인정 / 소득감소 지원.
- 자발적 이직자 수급 허용.
- 수급요건 완화.
- 고용지원 사업 확대.
- 지급기간 및 지급수준 확대.
- 재충전 급여(안식 교육휴가) 신설.

3) 소득 기준으로 보험료 기준 및 부과방식 개편

- 사업장 단위 적용방식에서 '개인단위 소득기준 적용방식'으로 전환.
- '조세와 보험료 적용 기준 일원화'로 개편.
- 사업주 기여분 보험료 부과 기준 개편 검토.
- 보험료 부과 방식 개편 위해서는 관련 기관들과 종합적인 대책 논의 필요.

4) 재원 획기적 확대 : 정부의 과감한 재정 투입, 재벌(대기업)은 국제수준으로 기여 확대, 계급연대차원에서 고용보험료 인상

- 보험료 인상.
- 보험료 지원.
- 정부 재정 투입 비율 법제화 및 인상.
- 출산전후급여, 육아휴지급여 등 모성보호 급여 일반회계로 이관.
- 청년내일채움공제 등 기금 사용 비용을 일반회계로 이관.

5) 고용보험 거버넌스에 노동자 참여 확대

- 고용보험위원회에 노동자 대표 참여 비율 확대(최저임금위원회 등 거버넌스 이상 비율 확대).

6) 실업부조 전면 도입 : 청년실업자, 고용보험 요건을 충족 못한 비정규직 실업자, 폐업한 영세자영업자, 장기실업자 등을 대상 실업부조 전면 도입

- 20대 국회에서 통과된 국민취업지원제도 요건 완화, 지급 수준, 지급기한 등 전면 확대된 개편 법률 제정.
- 요건 완화 : 취업 이력이 있는 자로 제한, 50% 중위소득으로 소득기준 제한 등 제한적 요건을 대폭 완화하여 대상을 확대.
- 지급 수준 : 50만원 지급 수준도 최저임금 80%(현 실업급여 수준)에 비하면 턱없이 낮은 것으로 실업급여에 준하는 수준으로 상향.
- 지급 기한 : 지급기한 6개월도 최대 1년 이상으로 확대하여 실업부조로서의 정책적 실효성 제고.

2. 전국민고용보험 도입과 실현을 위한 고민 지점

1) 민주노총의 운동방향 관련

- 민주노총은 주로 코로나19로 고용, 생존에 타격이 극심한 특고노동자의 문제를 제기하면서 특고 고용보험 전면적용을 우선 입법처리를 요구하며, 코로나19로 드러나 고용안전망 사각지대를 제대로 해소하기 위한 전국민고용보험제도 도입을 요구함.
- 주로 고용보험의 법적 사각지대인 특고 노동자의 문제에 집중되었음. 이 부분은 대리운전기사, 방과후강사 등 특고 노동자 당사자들의 코로나19 생존위기 해결요구와 결부한 운동의 성과이기도 함.
- 그러나 고용보험의 실질적 사각지대(고용보험 가입대상자이나 미가입)인 중소기업사업장 저임금 노동자, 비정규직노동자 문제와 관련해서는 집중하지 못한 측면이 있음. 또한, 돌봄, 초단시간노동자 등 고용보험가입자이지만 실효성있는 지원을 받지 못하는 영역도 존재하였음.
- 작은사업장 노동자 미조직 조직화 운동, 노동법 적용 운동은 지속 진행하였지만, 코로나19시기 고용안전망 사각지대 문제에 집중된 운동은 부족한 측면이 있었음.
- 고용보험 사각지대 문제는 단순히 고용보험 사각지대 문제만이 아니라, 노동기본권 전반의 사각지대 문제이고, 조직화 사각지대 영역이기도 함.
- 따라서 고용보험 사각지대=노동기본권 사각지대=조직화 사각지대인 전반적인 사각지대 해소운동에 대한 대응방향과 사업 고민을 진행 중에 있음. 결국 당사자 주체의 조직화와 요구가 전국민고용보험 도입 운동방향의 기반이 되어야 할 것임.

2) 민중시민사회단체 등과 공동대응 관련

- 공동대응틀
 - 고용보험 사각지대 해소 등 전국민고용보험 의제에 집중된 공동대응틀 구성.
- 공동요구안 마련
 - 각 단위별 요구안을 기초하여 공동 제도설계안 마련.
- 공동실천
 - 고용보험 사각지대 특성별 실천 사업(실질 사각지대, 법적 사각지대, 수급 사각지대 등).

- 고용보험 사각지대 당사자 요구와 결부된 사업(대상별 실태 여론화 등).
- 전국민고용보험 캠페인 사업(가입신고 및 상담운동 등).
- 대정부, 대국회 요구 사업(신속 행정조치 개선과 조기 법개정 요구, 사각지대 실태조사 요구 등).
- 코로나19 고용.생계대책과 연계한 사업.
- 노동기본권 확대, 조직화와 연계한 사업.

포스트 코로나 시대에 자영업자도 포함하는 전국민 고용보험

이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장

1. 정부 자영업 대책에 대한 자영업 반응

- 1차 재난지원금 시에 지역화폐를 통한 보편지원이 외식업 및 종합소매업 (마트/슈퍼마켓/편의점), 의류점 등의 소매점에서 큰 효과를 유발.
- 해당 업종에서는 지역화폐 사용 기간이 종료하면서 다시 불경기에 돌입했고, 이후에도 현금지원보다는 지역화폐를 통한 보편지원 선호.
- 지역화폐 사용처의 사각지대에 있는 업종(소공인/중소도매/기타업종) 및 집합금지 피해업종들의 경우에는 정부 및 지자체의 긴급 경영자금을 통한 현금지원을 시급한 임차료 등으로 사용하면서 선별적 현금지원 선호.

2. 자영업자 고용보험의 고려사항

1) 지급 기준

- 현재 고용보험은 실업구제(실업급여) 수단이지만, 자영업자에게 폐업은 일반 노동자의 실업과는 다른 의미이기 때문에 실제 대다수의 자영업자들은 고용보험이 실업구제보다는 실업예방(폐업 방지)으로 전환되는 것을 선호.

2) 지급 요건

- 현행 고용보험은 자발적 폐업의 경우에만 급여 지급. 폐업 이전 6개월 동안 연속해서 적자 발생, 폐업 이전 3개월의 평균 매출액이 전년도 월평균 매출액에 비해 20% 이상 감소, 폐업 이전 3분기 월평균 매출액이 감소 추세.
- 자영업자들은 매달 매출 편차가 큰 경우들이 존재.
- 사업 매각에는 해당되지 않음.
- 상가임대차 계약 종료 등으로 인한 불가피한 사업장 이전 및 폐업의 경우는?
- 매출 대비 소득이 적은 상품(담배 등)이 주요 매출처인 매장의 경우는?

3) 지급 금액

- 향후 코로나 정국에서 자영업자들에게 가장 시급한 문제는 임차료.
- 현재 차임감액청구권 제도에 대한 현실화를 요구하고 있지만, 행정명령 등을 통한 강제 차임감액이 이루어지기 힘든 상황.
- 임차료의 경우에는 영세매장보다는 중, 대형매장들에서 주로 상상을 초월하는 피해가 발생.
- 중, 대형매장들은 긴급 경영자금 및 실업구제 방식의 지급이 가능해지더라도 현재의 지급금액으로 충당이 불가능.

4) 사회보험료 인상에 대한 우려

- 대한민국은 사회보험 연동 방식.
- 고용보험으로 인한 타 보험료 인상에 대한 우려로 인해 고용보험 가입을 꺼려하는 현상 발생.

3. 소득 산정의 문제

- 일반과세자의 경우에는 국세청 자료가 기준이 될 가능성이 높지만, 코로나 시국에서 매출 매출의 편차가 심한 문제가 발생.
- 매출을 기준으로 할 경우에 실소득이 크게 떨어지는 업종에 대한 문제가 발생 (편의점 등).
- 간이과세자의 경우에는 기준보수에 따른 등급을 선택하는 현행 방식을 유지.

4. 향후 전 국민 고용보험에 대한 자영업자들의 전망

- 코로나를 겪으며 자영업자들이 고용보험에 관한 관심과 가입이 폭발적으로 증가하는 상황.
- 하지만 현행 제도에서 고용기준이 아닌 소득기준이라는 큰 패러다임의 전환(실업구제에서 실업예방의 방식)이 없이는 실제 자영업자들의 가입률은 한정적일 것으로 예측.
- 중, 대형 규모의 자영업자까지도 포함하는 급여 인상 필요.

- 자영업자들은 사회보험을 사회 안정망보다는 조세정책으로 인식할 가능성이 높기 때문에 현재 보험료 대비 보장을 대폭 늘리고 이를 적극적으로 홍보하면 당연가입에 대한 반발이 축소될 것으로 전망.

택배노동자들에게 적용 가능한 전국민고용보험제도 도입

진경호 전국택배연대노동조합 수석부위원장

- 진보진영의 전국민고용보험제 전면적용의 취지는 공감함.
- 그러나 법 적용 과정에서 실질적 효력이나 혜택이 돌아가지 않는 업종이 발생하고 있고 특히 택배노동자들의 경우 95%이상이 ‘형식적 자발적 퇴직’으로 고용보험에 대한 수혜를 볼 수 없어 이에 대한 세부적 대책과 대안이 함께 모색되어야 함.
- 현재 고용노동부 등이 추진하고 있는 법개정의 방향이 이러한 현실을 전혀 반영하고 있지 않고 있어 택배기사들과 일부 특수고용직 노동자들은 심각한 우려를 갖고 있음.
- 지난 주 고용노동부와 국세청과의 간담회에서 정부입법안의 구체적 내용을 파악할 수 있었던 바 몇 가지 문제를 지적하지 않을 수 없음.

첫째, 고용보험 수급요건(기여요건) 차별

- 일반 노동자들은 기준기간 18개월 중 6개월 이상 보험료를 납부하면 수급자격 부여함. 그러나 특고의 경우 24개월 중 12개월 이상으로 차별을 둬.

둘째, 원청사용자의 보험료 납부의무 전액 면제

- 특수고용직의 경우 원청사가 ‘실질적 사용자’라는 점은 부인할 수 없는 현실이고 특히 택배노동자들의 경우 수수료책정과 작업감독 및 지휘 등이 구체적으로 확인되고 있어 비록 1심이긴 하지만 법원판결에서 원청의 사용자성을 폭 넓게 인정하는 판결이 나오고 있는 상황임.
- 노동부의 법개정 방향에는 이러한 현실을 담아내지 않고 사용자 부담액을 전액 대리점장에게 전가하고 있어 원청택배사는 산재보험료와 마찬가지로 고용보험료를 한 푼도 부담하지 않도록 설계된 점은 매우 심각함.
- 최근 택배노동자들의 과로사문제 중에 ‘산재보험의 적용제외신청서’ 대리 작성, 강요 등이 확인된 바 있는데 이는 대리점장들이 산재보험료의 사용자 부담금 50%를 안 내기 위한 불법행위였음.
: 산재보험에서도 원청택배사들은 단 한푼의 산재보험료도 지불하지 않음.
- 산재보험도 일반 노동자들과 달리 특고들에게만 ‘적용제외 신청서’의 예외를 인정하고 100% 사용자가 부담하는 것도 특고들에게 50%를 부담시키는 ‘차별적

법'이 문제가 되고 있는 상황에서 고용보험도 여전히 일반노동자와 특고를 차별하는 법을 추진하는 것은 일반노동자들에 비해 훨씬 열악한 처지에 놓여 있는 특수고용직노동자들에게 '이중적 차별의 법제화'에 다름 아닌 것으로 절대 수용할 수 없는 사안임.

셋째, 수급요건의 비현실성(자발적 퇴직에 대해)

- 택배노동자의 95%는 형식적으로는 자발적 퇴직자에 해당
: 구체적으로는 대리점장의 갑질(구체적 증명의 어려움)이나 장시간 노동(노동강도 또한 매우 높다는 것은 이미 알려진 사실)에 의해 이직하는 경우가 대다수임.
- 택배기사들은 몸에 이상신호가 오면 구체적 증상이 나타나기 전에 퇴직하는 경우가 다반사임(의학적 용어로 '건강한 노동자 효과'로 칭함).
: 이는 장시간 중노동을 몸이 버틸 수 없는 상황과 직결됨.
- 그러나 현재 고용보험법 상 자발적퇴직자에 대한 예외적 수급조건 인정 시행세칙은 택배기사들의 이러한 현실을 반영하고 있지 않음.
: 병원진단서나 사용자 동의서 제출을 강제하고 있으나 사용자의 동의서는 현실적으로 불가능하고 병원진단서 이전에 일을 그만두기 때문에 이 또한 실효성이 없음.
- 노동부가 대안으로 제시한 내용은 '급격한 소득의 감소'이지만 이 또한 택배물량의 지속적 증가추이에 비추어 택배기사들의 현실과는 전혀 맞지 않음.

따라서 특수고용직 노동자들에게 자발적 퇴직에 대한 수급을 폭 넓게 인정될 수 있도록 법 개정이 되어야 함. 예를 들어 '주 평균 노동시간이 52시간 이상, 3개월 연속될 경우'라든지, '대리점장의 갑질에 대한 동료기사 증언이 있을 경우는 인정' 등의 적극적 조치가 필요함.