

이슈페이퍼 : 2020-01

소득기반 전국민 고용보험 방안



2020. 7. 13.

남재욱
(내가만드는복지국가 운영위원, 사회복지학 박사)

<목 차>

1. 전국민 고용보험 추진배경 및 필요성

- 1) 노동시장 환경변화와 사회보장
- 2) 한국의 노동시장과 사회보장
- 3) 대안으로서의 전국민 고용보험

2. 전국민 고용보험 추진의 원칙

- 1) 모든 취업자로 고용보험 전면 확대
- 2) 소득중심 고용보험으로 전환
- 3) 사회보장에 기반한 사회적 계약관계 유지

3. 전국민 고용보험 제도 도입(안)

- 1) 적용범위
- 2) 재원조달
- 3) 급여
- 4) 보험료 징수행정

4. 이슈검토

- 1) 자영업자의 소득파악이 가능한가?
- 2) 전국민 고용보험만으로 충분한가?

5. 결론: 포괄적 사회보험체계의 첫 걸음, 전국민 고용보험

<요 약>

후기산업사회 이후 비정규직과 모호한 고용의 증가는 고용관계를 전제로 설계된 전통적 사회보험 제도의 사각지대로 이어지고 있다. 특히 우리나라의 경우 고용관계 내 비정규직, 특고·플랫폼 노동과 같은 종속적 계약자, 영세자영업자에 이르는 많은 취업자들이 사회보험 사각지대에 자리하고 있어, 코로나와 같은 경제적 충격으로부터 제대로 보호를 받지 못한다. 전국민 고용보험은 고용관계 유무와 상관없이 모든 일하는 사람을 사회보장의 보호범위로 포괄함으로써 이와 같은 문제를 완화할 수 있다.

전국민 고용보험은 다음과 같은 원칙으로 설계되어야 한다. 첫째, 모든 취업자를 당연적용 대상으로 삼는 ‘전면적 확대’ 원칙이다. 인적 종속성과 전속성이 높은 일부 특고부터 단계적으로 확대한다는 방향은 “누가 특고고 누가 프리랜서·자영업자인가?”를 두고 계속 논란을 불러일으킬 것이며, 결과적으로 상당수의 취업자를 포괄하기까지 지나치게 많은 시간이 소요될 것이다. 비록 자영업자의 소득과약 등의 이슈가 있다고 하더라도 전면적 확대를 원칙으로 삼아야 한다.

둘째, 모든 취업자를 포괄하기 위해서는 고용보험이 고용 지위와 무관하게 소득을 기반으로 가입 자격이 부여되어야 한다. 즉, 모든 취업자의 근로·사업소득에 보험료를 부과하고, 소득이 급격히 감소되거나 단절될 때 실업급여를 지급하는 방식이다. 이를 위해서는 소득과약 체계의 개선과 부분실업급여 도입 등의 조치가 필요하다.

셋째, 사회보장을 매개로 하는 사회적 계약을 재구성해야 한다. 노사가 기여하는 사회보장은 고용계약이 불러오는 노동자의 삶의 불안정을 완화하는 장치였다. 이와 같은 노사의 공동기여는 고용관계가 아닌 다른 방식의 노무계약관계에도 적용될 수 있도록 제도를 조정해야 한다. 또한 모든 취업자의 사회보장으로 확대되는 것을 계기로 국가 역시 기여를 확대해 나가야 한다.

이를 위해 내가만드는복지국가는 구체적으로 다음과 같은 ‘전국민 고용보험’ 방안을 제안한다.

우선 적용대상은 ‘모든 일하는 사람’의 당연가입을 원칙으로 한다. 기존의 법적 적용제외 대상(초단시간 노동자, 가사노동자 등)과 비임금 근로자(특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자, 자영업자 등)를 원칙적으로 모두 포괄한다. 단, 피고용인이 5인 이상 자영업자는 상대적으로 고용주 성격이 강하고 보호의 필요성이 작다는 점을 고려하여 임의가입 대상으로 할 수 있을 것이다.

재원 조달에 있어서 모든 유형의 가입자가 단일 기여율로 납부하는 것을 원칙으로 한다. 가입자 유형에 따라 서로 다른 기여율을 설정할 경우 또 다시 취업자의 지위/자격 문제를 둘러싼 논란이 벌어질 것이라는 점과 영세자영업자가 사용자 몫의 보험료까지 부담하는 것이 과도하다는 점을 고려한 것이다. 기여대상 소득에는 근로소득, 사업소득, 그리고 인적용역과 관련된 기타소득이 포함된다. 임금노동자와 달리 자영업자는 소득을 확정하기 위해 매출에서 비용을 제외해야 하는데, 이를 위해 현재 근로장려금에서 사용되는 업종별 조정률을 보완하여 사용할 것을 제안한다. 이를 통해 자영업자 소득의 과소평가 위험을 막고, 필요경비 신고에 들어가는 시간을 단축할 수 있다.

기업의 경우 직접고용 뿐 아니라 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동 등 종속적 계약자를 통한 노무수취에 대해서도 기업 몫 보험료를 납부한다. 이를 위해 임금노동자의 경우 피용자 보수에 대해, 종속적 계약자의 경우 이들에게 기업이 지불하는 인적용역 대가에 대해 보험료를 납부하는 체계를 마련해야 한다. 기업이 온·오프라인 장소제공을 통해 거래를 매개하는 종속적 계약에 대해서도 원칙적으로 고용보험에 대한 기업의 기여를 제도화하되, 이 경우는 구체적인 사업의 네트워크를 고려할 필요가 있다. 장기적으로는 기업 역시 기업의 소득(이윤 혹은 매출)에 비례하여 기여하도록 함으로써 “누가 사용자로서의 책임이 있는가?”를 찾는 데서 나오는 복잡성을 개선하는 방안을 검토할 수 있다.

전국민 고용보험에서는 국가도 일반조세를 통해 고용보험에 기여하도록 한다. 일반조세의 기여는 현실적 측면에서 자영업자의 사용자 몫에 대응하는 책임이 요구되며, 고용보험이 전 취업자를 보호함에 따라 저소득층과 비임금 노동자 보호라는 사회복지적 기능이 강화된다는 점에 의해서도 정당화된다.

급여 측면에서 전국민 고용보험은 ‘실업’이 아닌 ‘소득’을 보호하는 제도이다. 이는 소득의 단절 뿐 아니라 급격한 감소에 대해 급여를 지급해야 한다는 것을 의미한다. 또한 자발적 실업에 대한 수급제한을 폐지함으로써 비임금근로자 소득감소의 자발성 여부를 둘러싼 소모적 논쟁을 방지하고, 개인의 생애주기 이행과정에서 나타나는 노동투입에 대한 선택을 전국민 고용보험이 뒷받침할 수 있도록 해야 한다. 이에 대한 도덕적 해이에는 엄격한 급여수급조건이 아닌 활성화 정책을 통해 해소해야 한다.

전국민 고용보험의 기여-급여 체계는 모든 취업자의 소득을 가능한 신속하게 파악하는 것을 필요로 한다. 이를 위해서는 보험료 징수행정이 국세청으로 이관되어야 한다. 국세청은 - 특히 비임금

노동자에 대한 - 가장 많은 소득정보를 파악하고 있으며, 다양한 방식으로 인적용역을 제공받는 기업의 원천징수 내역 등의 정보를 취합할 수 있는 기관이다. 취업자-소득중심 고용보험을 둘러싼 가장 많은 기술적 논란이 소득파악 문제에 있다는 점을 고려할 때 국세청 중심의 징수체계 구축은 필수적이다.

[전국민 고용보험 구축방안]

구분	내용	비고
당연적용	임금노동자, 종속적계약자(특고, 프리랜서, 플랫폼 노동 등), 5인 미만의 피용자를 둔 자영업자	5인 이상 ~ 50인 미만 자영업자는 임의 가입
보험료	- 가입자: 고용형태 구분 없이 소득(근로소득 + 사업소득 + 인적용역에 관한 기타소득)의 0.8~1.0% - 사용자: 피용자 및 노무제공자 보수의 0.8~1.0% - 정부: 일반조세를 통한 보험재정 지원	사용자 기여는 향후 매출 혹은 이윤비례 기여방식 전환 검토
급여	- 급여는 소득의 단절 혹은 급격한 감소(부분실업급여 도입) 시 지급 - 자발적 실업에 대한 급여 지급	소득감소 기준은 이전 3개월 소득의 30% 혹은 50% 이상
징수행정	보험료 징수업무를 국세청으로 이관	

이와 같은 전국민 고용보험이 효과적으로 작동하기 위해서는 비임금노동자 소득 파악이 중요하다. 이를 위해서는 국세청 홈택스 시스템을 활용한 실시간 소득파악 체계를 구축해야 한다. ‘실시간’이라고 표현했지만 실제로는 월단위 소득파악 체계를 제도화하는 것으로 사업자의 원천징수 신고, 사업장 제공자의 과세정보 신고, 그리고 자영업자의 매출신고 등을 홈택스 시스템을 통해 월단위로 신고하도록 하는 것이다. 이는 국세청으로 징수업무 이관을 전제로 하며, 이를 위한 통합적 거버넌스를 뒷받침하는 법 개정도 필요하다.

전국민 고용보험은 고용안전망의 핵심이지만 전부는 아니다. 전국민 고용보험 도입 이후에도 고용이력의 부족이나 장기실업으로 인해 실업급여를 수급할 수 없는 이들을 위해 실업부조를 통한 보완이 필요하다. 2021년 시행 예정인 국민취업지원제도가 이와 같은 역할을 할 수 있지만, 현재로서는 급여수급 조건이 까다롭고 급여기간과 수준이 낮아 실업자의 실질적 생활보장이 어렵다. 제도의 확대개편을 통해 이를 보완해야 한다. 또한 관대한 실업급여가 복지의존이나 도덕적 해이 문제로 이어지지 않도록, 고용서비스와 직업훈련 등 적극적 노동시장정책을 동반 강화해야 한다.

코로나19라는 위기는 우리나라의 사회안전망을 재점검하고 혁신하는 논의를 촉발하는 소중한 기회를 제공했다. 많은 사람들의 고통 속에서 비로소 제기된 이 논의가 일시적인 논란거리로 끝나지 않고, 실질적인 제도 개혁으로 이어지도록 우리 모두가 힘을 모아야 한다. 전국민 고용보험으로의 전환을 시작으로 전체 사회보장제도의 혁신으로 나아가자.

소득중심 전국민 고용보험 방안

남 재 욱 (내가만드는복지국가 운영위원, 사회복지학 박사)

1. 전국민 고용보험 추진 배경

1) 노동시장 환경변화와 사회보장

전통적 복지국가의 사회보장 프로그램은 임금노동자에 대한 보호를 중심에 두고 있었다. 특히 사회보험의 경우 탄생부터가 임금노동자를 보호하고 포섭하는 것을 목적으로 하였고(Rimlinger, 1971), 이후 노동법과 함께 임금노동자가 노동시장에서 노동력을 거래하는 과정에서 노동력에 부착되어 있는 노동자의 인격이 위협받지 않도록 하는 보호 장치로 자리매김하였다(Supiot, 1994). 요컨대 전통적 사회보장제도는 노동자 문제(Arbeitsfrage)의 해결을 목적으로 하였고, 따라서 고용관계의 존재를 보호의 전제로 하였다(Anttonen & Sipilä, 2012).

임금노동자 보호를 목적으로 한 노동법과 사회보장법은 임금노동자가 됨으로써 발생하게 되는 사회적 위험을 크게 감소시켰다. 예컨대 사회보험은 경제활동기간 동안 기여를 납부하고, 질병, 노령, 사망, 장애, 실업 등으로 인해 노동시장에서 노동력을 판매하기 어렵게 되었을 때 급여를 제공함으로써, 이와 같은 사회적 위험의 영향을 완화할 수 있었다.

그러나 20세기 후반부터 노동시장의 흐름에 변화가 나타났다. 좀 더 빨리 나타난 현상은 임금노동자의 범주 안에 있지만 표준적(standard) 고용관계에서 벗어난 비정규직의 확산이다. 이들은 고용관계의 불안정으로 인해 일정 기간의 안정적 고용 혹은 기여를 전제로 하는 종전의 사회보장제도에서 과소보호(underprotected)될 위험이 높다는 문제를 가지고 있었다(Buschoff & Protsch, 2008).

좀 더 최근에 나타나고 있는 고용관계 변화는 임금노동자와 자영업자라는 기존의 취업자 분류의 어느 한 쪽으로 구분할 수 없는 고용형태의 문제다. 해외에서는 위장자영업(bogus self-employed), 유사근로자(Arbeitnehmerähnliche Personen), 종속적 계약자(dependent contractor) 등으로, 그리고 국내에서는 주로 특수고용노동자로 불리는 ‘모호한 고용’(이주희 외, 2015)이다. 모호한 고용은 종전에 고용관계를 정의하는 성격 중 경제적 종속성은 있지만, 인적 종속성이나 전속성이 불분명하

여 임금노동자를 중심으로 한 보호에서 배제될 가능성이 크다.

노동시장에서 나타나고 있는 이와 같은 변화는 산업화 과정이 비임금노동자의 임금노동자화를 수반한다는 종전의 인식에서 벗어나는 것이다. 그리고 새로운 비임금노동의 증가는 임금노동자 중심의 사회적 보호체계와 노동시장 간의 부정합을 증가시킨다. 사회보장제도의 형성기에는 임금노동자가 되는 것이 위험의 근원이었던 반면, 이제는 임금노동자가 되지 못하는 것이 새로운 위험으로 등장하고 있는 것이다.

모호한 고용이 증가하는 문제의 상당 부분은 사용자의 의도적 오분류(misclassification)에 의한 것이라는 점에서 고용관계를 분명히 하고 사용자를 특정하여 사용자 책임을 부과함으로써 해결해야 하는 과제다. 이는 특히 노동권의 보호와 단결권의 행사라는 측면에서 그렇다. 그러나 사회보장의 문제에서는 좀 다른 접근도 가능하다. 만약 사회적 보호체계가 고용관계의 형태와 무관하게 모든 일하는 사람을 보호할 수 있도록 변화한다면, 고용관계의 유무나 사용자 특정에 다름이 있는 경우에도 사회보장만큼은 보장받을 수 있기 때문이다.

2) 한국의 노동시장과 사회보장

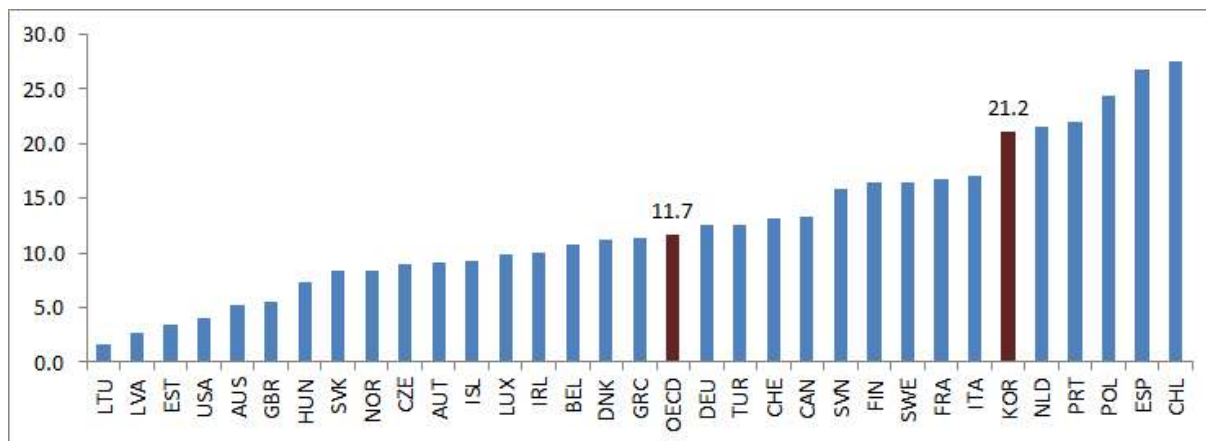
고용관계가 다양해지고 모호해지며, 그 결과 노동자들의 불안정성이 증가하는 경향은 한국의 노동시장에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. [그림 1]에 나타난 것처럼 국제적으로 비교했을 때 한국은 한시적 고용(temporary employment) 비중이 OECD 평균의 두 배 가까이 되어 상당히 큰 편이다. OECD 기준의 한시적 고용에는 기간제, 파견, 용역, 특고 등 국내의 비정규직 분류에서 한시적 고용 및 비전형 고용으로 정의되는 고용형태들을 포함한다. 임금노동의 형태 안에 있는 비정규직과 고용관계가 모호하여 나타나는 비정규직이 모두 해당된다.

그러나 모호한 고용의 대표적 형태인 특고의 경우 이와 같은 비정규직 분류를 통해 모두 파악되지 못하고 있다. 기존의 비정규직 분류는 임금노동자를 대상으로 이루어지는데, 특고의 상당수는 자영업자로 분류되어 있기 때문이다. 임금노동자만을 대상으로 특고의 규모를 조사하는 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월)에서는 특수고용 노동자를 약 53만으로 추정하지만, 자영업자로 분류된 특고까지 고려한 고용노동부의 2011년 정책연구에서는 약 129만(박호환 외, 2011), 국가인권위원회의 2015년 연구에서는 약 230만(조돈문 외, 2015), 2018년 한국노동연구원의 연구에서는 약 166만명¹⁾으로 추정하였다(정홍준·장희은, 2018). 정부 공식통계에서 파악된 수치 3~4배에

1) 단, 이 연구에서는 특고와 진성 1인 자영업자 사이의 '새로운 유형'이 약 55만명 있음을 별도로 제시하였다.

이르는 이들이 모호한 고용 상태에 있다.

[그림 1: OECD 주요국의 한시적 고용(temporary employment) 비율, 2018년]

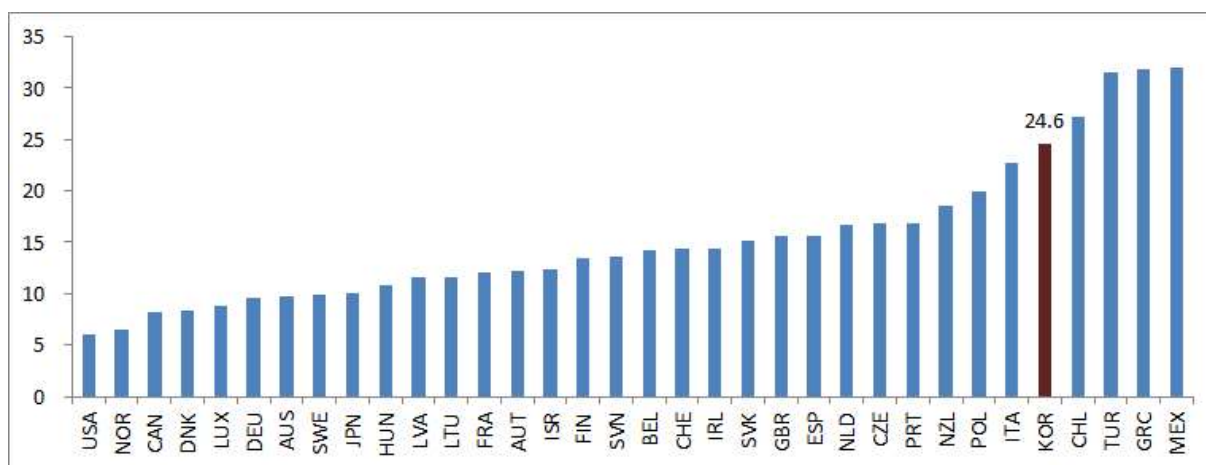


주 1) 미국과 오스트리아는 2017년 기준

2) OECD 기준의 한시적 고용으로, 국내 기준의 한시적 고용과 비전형 고용을 포함함

자료: OECD (2020), Temporary employment (indicator). doi: 10.1787/75589b8a-en (Accessed on 03 July 2020)

[그림 2: OECD 주요국의 자영업(self-employed) 비율, 2018년]



주: 노르웨이는 2018년, 슬로바키아는 2015년 기준

자료: OECD (2020), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (Accessed on 03 July 2020)

최근 관심을 모으는 모호한 고용의 또 다른 형태는 플랫폼 노동이다. 플랫폼 노동은 “디지털 네트워크에 의해 중개되는 노동”(Pesole et al., 2018)으로 정의되는데, 노무를 제공하는 사람과 제공받는 사람이 직업(job) 단위가 아닌 직무(task) 단위로 거래를 하며 디지털 플랫폼은 이를 중개한다. 따라서 플랫폼 노동자는 종전의 고용관계 개념 하에서 그 위치가 모호하게 될 위험이 크다. 한국의 경우 전체 취업자의 약 2% 가량이 플랫폼 노동을 수행하고 있는 것으로 파악되는데(이준영 외,

이들을 합치면 국가인권위 연구와 마찬가지로 200만에 육박한다.

2018), 현재까지는 프리랜서의 성격보다 종전의 특고의 성격이 강한 배달, 대리운전, 킥서비스, 가사노동 등에서 주로 확대되고 있다(김준영 외, 2018; 김철식 외, 2019). 이들은 기존의 특고와 마찬가지로 임금노동자의 성격이 강하지만, 노무제공의 방식이 전형적인 고용관계에서 벗어나 있다는 이유로 노동법과 사회보장법의 사각지대에 자리하고 있다.

모호한 고용은 아니지만 자영업자도 사회적 보호 필요성이 있기는 마찬가지다. 한국의 경우 진성 자영업자의 숫자 역시 다른 국가들보다 많고, 이들의 다수가 영세한 규모로 노동이 불안정한 것으로 알려져 있다(서정희·박경하, 2015; 김도균 외, 2017). 서구와 달리 한국의 경우 고속산업화 과정에서 자영업 부문이 임금노동으로 충분히 흡수되지 않은 상태에서 탈산업 사회로 전환했고, ‘탈산업 사회의 자영업’이 나타나게 된 것이다(김도균 외, 2017). 이들은 자발적으로 자영업을 선택했다기보다는 고용불안정으로 인해 임금노동에서 밀려나와 창업한 경우가 많으며, 사업의 규모가 작고 일자리와 소득의 불안정성이 높다. 현재의 고용보험제도는 한국 자영업 부문의 이와 같은 특성을 고려하며 자영업자의 임의가입을 허용하고 있지만 임의가입 방식 하에서 가입률은 2019년 말 기준으로 0.4%에도 미치지 못한다(박충렬, 2020).

한국 노동시장의 이와 같은 특성은 사회보험 중심의 한국 사회보장체계가 취업자의 상당수를 포괄하지 못하는 문제로 나타나고 있다. [표 1]은 이를 요약적으로 보여준다. 한국의 임금근로자 중 적용제외 대상을 제외하면 고용보험의 당연적용대상은 약 1,700만명인데, 이 중 약 1,350만명만이 고용보험에 가입하여 임금근로자 대비 65.5%(당연적용대상 대비 77.8%)의 가입률을 보인다. 그러나 자영업자를 중심으로 한 비임금노동자 680만명을 고려하면, 실제 취업자 전체의 49.4%만이 고용보험에 가입하고 있다. 고용보험 가입자가 2명 중 1명이 채 되지 않는다.

[표 1: 고용보험 사각지대 현황(2019년 8월)]

비임금근로자	취업자			
	임금근로자			
	고용보험 적용제외 ¹⁾	고용보험 미가입	공무원 등 ²⁾	고용보험 가입
6,799	1,781	3,871	1,469	13,528
(24.9)	(6.5)	(13.8)	(5.4)	(49.4)

주 1) 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 평소 주당 근로시간이 15시간 미만으로 3개월 미만 일하고 고용직이 아닌 근로자, 특수형태근로에 종사하는 근로자.

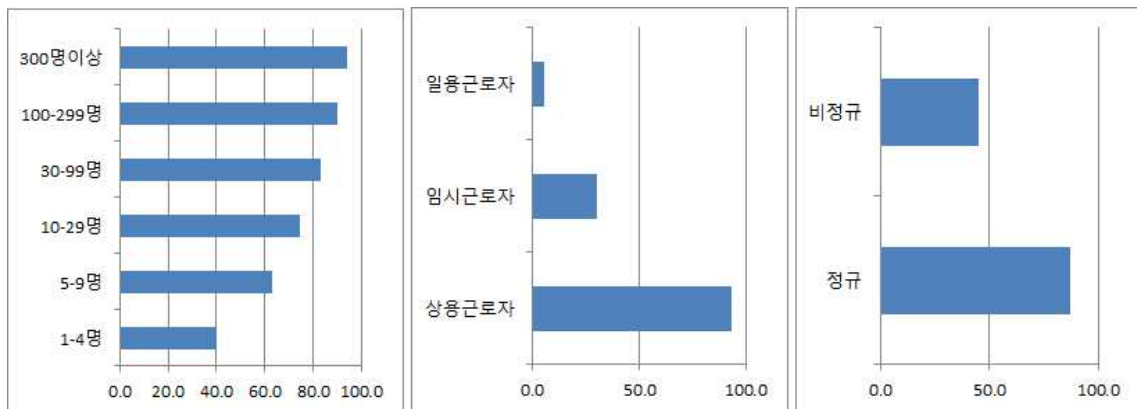
2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수직역연금 가입자.

출처: 통계청(2019). 이병희(2020: 5)에서 재인용.

한국의 고용보험 사각지대에서 또 한 가지 주목할 부분은 당연적용 대상인 임금노동자 중에서도 387만명이 고용보험에 가입하고 있지 않다는 점이다. 이는 고용보험 가입대상 비정규직이 기여이

력 부족 등으로 인해 실제 실업급여를 수급하지 못하는 문제가 나타나긴 해도 아예 가입 자체가 배제되는 않는 서구 복지국가와 다른 한국의 특성이다. 전병유(2011)는 이를 한국 노동시장의 전근대적 성격으로 설명하는데, 주로 소규모기업에 종사하는 임시·일용직을 중심으로 일종의 비공식 고용(informal employment)이 상존하고 있다는 것이다. 실제로 이 387만명은 주로 임시·일용직, 비정규직, 중소기업 종사자로 실업 위험은 더 크지만 고용보험 밖에 있다. 한국의 고용보험은 이와 같이 적용상의 사각지대가 넓은데다가 실제 실업급여를 받기 위해서는 피보험 단위기간 조건(최근 18개월 중 180일) 및 비자발적 실업이라는 조건을 만족해야 하다 보니, 실제 실업자 중 실업급여를 수급한 사람의 비율은 40% 내외에 불과하다.²⁾

[그림 3: 임금근로자 유형별 고용보험 가입률]



자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월).

종합하면 한국의 노동시장은 비정규직과 모호한 고용의 증가로 인한 고용불안정의 정도가 높은 가운데, 이들을 보호해야 할 고용보험은 불안정성이 높은 이들일수록 보호하지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 한국의 경우는 자영업자나 모호한 고용 외에도, 전통적인 사회보험제도의 성숙이 늦어 법적으로 적용대상에 포함되어 있는 비정규직이나 중소기업 종사자 역시 많은 수가 사회보장의 사각지대에 자리하고 있다. 여기에 최근에는 ‘디지털 플랫폼 노동’이라는 새로운 형태의 모호한 고용도 증가하고 있어, 한국에서 노동시장과 사회보장의 부정합 문제는 그 심각성이 매우 크다.

3) 전국민 고용보험의 필요성

한국의 고용보험 사각지대에는 전통적 사회보험의 미성숙으로 인한 전근대적 사각지대, 80년대 이후 지속된 표준적 고용의 해체와 모호한 고용의 증가로 인한 사각지대, 그리고 디지털 기술의 발

2) 아시아 투데이(2019-10-04). 「[2019 국감] 구직급여 수급률 3년 만에 42%…실업급여 역할 점차 확대」 (<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20191004010002413>)

달에 따라 새롭게 등장하는 사각지대 등 노동시장의 다양한 문제가 중첩되어 있다. 이는 근본적으로 노동시장 변화 자체가 초래하는 고용과 소득의 불안정성의 결과지만, 노동시장과 사회보장의 관계에서 보면 기존 사회보장제도의 급여 수급권이 고용관계에 강하게 연계되어 있는 것이 더 이상 시대의 흐름에 맞지 않기 때문이기도 하다.

비임금노동자가 고용보험 밖에 있는 이유는 이들이 피용자가 아니거나, 사용자를 찾기 어렵기 때문이다. 고용보험에 미가입한 비정규직 근로자는 사용자의 가입 및 기여회피가 문제가 된다. 사용자에게는 법적 의무이지만 재정적 부담이기도 한 사회보험 기여가 고용관계에 긴밀히 묶여있다 보니, 외주와 하청, 모호한 고용관계를 통해 고용을 외부화하거나 노골적으로 사용자 책임을 회피할 유인이 증가한다. 노동법적 관점에서 이 문제의 해결을 위해서는 실질적 사용자를 찾고 그 책임을 부과하는 것이 중요하지만, 사회보장의 관점에서는 고용과 급여의 연계를 약화시키는 것도 하나의 방법이다. 최근 많은 인기를 모으고 있는 ‘보편적 기본소득’이 그와 같은 방안의 대표적인 예이다. 그러나 보편적 기본소득이 유일한 대안인 것은 아니다.

Behrendt 등(2019)은 ILO와 UN이 권고하는 사회보장의 원칙들로부터 변화하는 노동 환경 속에서 사회보장제도가 형평성과 포괄성, 그리고 지속가능성을 확보하기 위한 7가지 조건을 제시한 바 있다. 보편적 보호, 적용범위 그리고 실효성 있는 접근성(Universality of protection, coverage and effective access), 적정성(Adequacy), 이동성/통산성(Transferability/portability), 투명성(Transparency), 위험분산(Risk-sharing), 성평등(Gender equality), 좋은 거버넌스(Good governance)가 그 조건들이다.³⁾ 제도의 구체적 설계에 따른 차이는 있겠지만, 이 원칙들 중 적용 범위의 보편성과 접근성, 그리고 급여의 이동성 및 통산성 등이 전통적 사회보험에서 문제가 되고 있다. 앞서 설명한 것처럼 사회보험이 고용관계에 강하게 연계됨으로써 취업자의 상당수를 배제하고 있기 때문이다.

[표 2]는 사회보장제도들이 고용관계와 어떻게 연계되는지에 따라 이 7가지 원칙을 만족할 수 있

3) 각각의 원칙들을 간략하게 설명하면 아래와 같다.

- 보편적 보호, 적용범위 그리고 실효성 있는 접근성(Universality of protection, coverage and effective access): 모든 일하는 사람에게, 각자의 상황에 맞는 보장
- 적정성(Adequacy): 단지 빈곤방지를 넘어 적절한 수준의 소득대체를 제공
- 이동성/통산성(Transferability/portability): 노동시장의 이동성 및 경제와 노동시장의 구조적 변화 고려
- 투명성(Transparency): 모든 행위자가 자신의 권리와 의무를 인지, 분명하고 예측가능한 수급권, 디지털 기술의 활용을 통한 정보 공유(단, 개인정보의 보호)
- 위험분산(Risk-sharing): 재원조달에서의 연대성 구현을 통한 적절한 수준의 위험 분산
- 성평등(Gender equality): 여성과 남성이 노동시장에서 직면하는 서로 다른 현실에 민감하고, 성평등을 개선할 수 있는 사회적 보호
- 좋은 거버넌스(Good governance): 사회적 보호 제도의 지속가능하고 형평성 있는 재원 조달과 효율적인 관리운영

는지 여부를 살펴본 것이다. 최근의 대안적 사회보장에 관한 논의들은 고용과 급여의 연계가 없는 제도(기본소득 등)에 초점을 맞추고 있지만, 기본소득은 필연적으로 급여의 적정성 문제가 제기될 수밖에 없다. 오히려 7가지 기준을 모두 만족시킬 수 있는 접근은 종전의 사회보험 방식을 유지하되, 이 제도가 임금근로자로서의 고용관계와 무관하게 모든 일 하는 사람에게 적용되도록 하는 접근이다. 사회보험의 제도적 특성을 유지하되 적용범위를 보편화하는 개혁을 통해 제도의 보편성·접근성을 보장하면서 급여의 적절성까지 달성할 수 있다는 것이다.

최근 정치권과 시민사회에서 논의되고 있는 ‘전국민 고용보험’이 바로 사회보험의 보편화에 근간을 둔 접근이다. 그러나 전국민 고용보험이라는 이름 안에서 대상자를 어느 정도까지 확대할 것인지, 변화하는 대상자에 맞게 재정기여 방식을 어떻게 변화시킬 것인지, 급여 지급방식을 어떻게 조정할 것인지에 따라 그 실질적인 영향력은 크게 다를 수 있다. 전국민 고용보험이라는 이름이 아니라 이 제도가 현재 사각지대에 있는 대상자들을 충분히 포괄하는지, 그리고 새롭게 포괄되는 이들의 노동형태에 맞도록 적절한 설계가 이루어지는지가 중요하다.

[표 2: 고용관계와의 연계 정도에 따른 사회보장제도들의 평가]

연계	예시	보편성 · 접근성	적절성	이동성 · 통산성	투명성	위험분산	성평등
강 △ ▽ 약	특정 사용자와의 고용계약	×	○	×	×	×	×
	특정 산업이나 직업에서의 고용	○	?	×	?	?	×
	임금노동	?	○	?	○	○	○
	모든 취업자 (자영업자 포함)	○	○	○	○	○	○
없음(조세 기반)	개인보험, 개인저축계좌	×	?	○	?	×	×
	자산조사 없음: 보편적 노인 및 아동수당, 조세방식의 건강보장, 보편적 기본소득	○	?	○	○	○	○
	자산조사 있음: 사회부조, 기타의 사회안전망 프로그램들	○	?	○	?	○	?

주: ○ 해당 원칙과 관련하여 대체로 높은 수준의 성과를 보임, × 해당 원칙과 관련하여 대체로 낮은 성과를 보임, ? 제도 설계에 따라 다르기 때문에 불확실함.

자료: Behrendt, Nguyen & Rani(2019: 28)

2. 전국민 고용보험의 추진 원칙

1) 모든 취업자로 고용보험 전면 확대

대부분의 국가에서 사회보험은 그 효과를 충분히 거두기 위해 피보험자의 가입을 의무로 한다. 사회보험 제도의 목적 중 하나는 소득재분배에 있기 때문에 의무적으로 가입하지 않으면 소득이 높고 위험이 적은 이들이 이탈하고, 소득이 낮고 위험이 큰 이들만 남는 역선택(adverse selection) 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 인간의 제한된 합리성 역시 강제가입이 필요한 까닭이다. 대개의 사람들은 미래보다 현재의 필요에 민감하고, 사회보험이 보장하려는 미래의 부정적 사건에 대해 과소평가하는 경향이 있기 때문에, 실제 경험하기 전에는 혜택의 가시성이 낮은 사회보험 가입을 회피하려는 유인을 갖는다(김태성·김진수, 2014). 사회보험이 그 보호대상에게 충분한 보호를 제공하기 위해서는 적용대상의 의무적 가입이 필수적인 까닭이다.

따라서 전국민 고용보험이 점차 일하는 방식이 다양해지는 노동시장에서 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 모든 취업자를 의무가입대상으로 포함해야 한다. 한국에서 전국민 고용보험에 대한 필요가 높아진 것은 앞선 장에서 설명한 것처럼 임금근로자 내의 사각지대 문제 외에 영세한 자영업 부문의 지속, 임금노동자와 자영업자라는 이분법으로 포괄할 수 없는 종속적 계약자(“모호한 고용”)의 증가, 그리고 앞으로 가속화할 것으로 여겨지는 디지털 플랫폼 노동의 등장 때문인 것이다. 이와 같은 사회적 필요에 대응하기 위해서는 궁극적으로 ‘모든 일하는 사람’, 즉 취업자 전체를 고용보험의 의무가입대상으로 포괄해야 한다.

물론 이와 같은 대상자 확대는 사용자와 피용자 간의 고용관계를 전제로 설계되어 운영하고 있는 기존의 고용보험이 질적으로 달라지는 것을 의미한다는 점에서 간단한 일은 아니다. 제도 변화의 폭도 크고 그에 대한 이견도 제시될 수 있으며, 현실적으로 종전에 고용보험료를 납부하지 않았던 자영업자에게 보험료를 수취함에 따라 보호의 대상으로부터 저항이 발생할 수도 있다. 또한 자영업 부문의 소득과악이 정확하지 않다는 점, 임금노동자와 달리 자신의 ‘실업’(혹은 고용보험의 보호 대상이 되는 위험의 발생)을 스스로 결정할 수 있다는 점에서 도덕적 해이가 나타날 수 있다는 점 등도 대응해야 할 문제다.

이와 같은 문제들을 들어 당장에 전면적으로 확대할 것이 아니라 상대적으로 임금노동자 성격이 큰 사각지대부터 단계적으로 접근해야 한다는 입장도 가능하다. 이를 ‘점진적 확대론’이라고 한다면, 아마도 점진적 확대의 단계는 ① 미가입 임금노동자, ② 특고·플랫폼 노동, ③ 독립적 프리랜서

및 자영업자의 순이 될 것이다. 물론 이와 같은 순서가 절대적인 것은 아니다. ①은 ②나 ③과 달리 실질적 사각지대의 문제라는 점에서 별도로 하고 ②가 제도적 확대의 첫 단계가 될 수도 있으며, ②의 경우 전속성이 낮은 특고나 플랫폼 노동은 ③과 구분하기 어렵다는 점에서 일부는 먼저, 일부는 나중에 될 수도 있다. 다만 어떤 순서가 되더라도 기존의 체계와의 정합성이 높은 이들, 즉 상대적으로 종속성과 전속성이 높은 이들을 우선하는 방식이 될 것임은 분명하다.

그런데 이와 같은 방식으로 단계적 확대를 추진하는 것은 오분류(mis-classification) 문제로부터 자유로울 수 없다. 즉, 누가 ②에 해당하고 누가 ③에 해당하는지를 두고 다툼의 여지가 있다는 말이다. 이 경우 ②의 해당자를 규명하기 위해 상 직종을 나열하는 방식(positive list)을 취하는 경우가 많은데, 이는 급격하게 변화하는 노동시장에서 끊임없이 사각지대를 만들어내게 된다. 2007년에 특수고용노동자를 포괄하기 시작했지만, 10여년이 지난 지금까지도 일부 직종을 포함하는데 그치고 있는 산재보험이 전형적인 예이다. 결국 법에 일부 직종을 찍어서 가입시키는 단계적 가입 방식에서는 전국민 고용보험의 당초 취지가 달성되지 못할 위험이 크다.⁴⁾

이와 같은 위험으로부터 벗어나기 위해서는 애초부터 모든 취업자를 대상으로 한 전면적인 확대방식으로 접근해야 한다. 물론 이는 기존 고용보험체계의 상당한 변화를 필요로 하며, 소득과약체제 개선이나 제도의 수용성 제고를 위한 노력이 필요한 것이 사실이다. 그러나 단계적 확대가 전국민 고용보험 도입 취지 자체에서 멀어질 위험이 있고, 그 결과 보호대상을 충분히 보호하지 못할 수 있다는 점을 고려하면, 이는 해결해야 할 과제로 보아야지 전면적 확대를 할 수 없는 이유로 보아서 안 된다. 중요한 것은 전국민 고용보험을 필요로 한 사회적 요구에 답하는 것이며, 이를 위해서는 모든 취업자를 보호할 수 있어야 한다. 특히 임금노동자나, 자영업자나를 구분함으로 인해 인적 종속성이나 전속성을 따지는 지난한 과정을 전국민 고용보험에서 반복할 경우 <표 2>에 제시된 대안으로서의 ‘모든 취업자 대상의 사회보험’이라는 방향으로부터 멀어질 것이다.

2) 소득중심 고용보험으로 전환

고용보험을 비임금노동자에게로 확대하는 일은 종전과 같이 ‘고용관계’를 보호하는 제도의 형태로는 어렵다. 현재의 고용보험은 고용관계가 성립할 때 보험관계로 성립하며, 고용관계가 종료되었을

4) 실제로 2020년 7월 고용노동부가 제시한 고용보험법 개정안은 이와 같은 위험을 내포하고 있다. 이 법안은 고용보험에 포괄하는 대상을 "근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 계약(이하 "노무제공계약"이라 한다)을 체결한 사람으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 "노무제공자"라 한다)"으로 정의하고 있다. 이는 우선 "계약을 체결"한 경우로 규정함으로써 계약의 체결 없이 일하고 있는 수많은 종속적 계약자들을 배제할 위험이 있으며, 대통령령에 특정한 직종을 나열하는 방식을 취함으로써 산재보험 특고 가입에서 나타난 한계를 반복할 가능성이 매우 큰 것으로 보인다.

때(실업) 급여를 지급한다. 기여와 급여수준을 결정하는 것은 피용자 보수의 금액이지만, 보호의 대상 자체는 고용관계인 것이다. 이는 애초에 고용관계가 성립한다고 보기 어려운 비임금노동자에게는 적용되기 어려운 방식이다.

모든 취업자를 위한 고용보험에 맞는 방식은 고용보험이 보호하는 대상을 고용관계에서 소득으로 전환하는 것이다. 사실 고용관계의 보호라는 형식을 띄고 있는 종전의 고용보험 역시 궁극적으로는 현금급여를 통해 실업자의 소득단절을 보상한다. 어떤 형태로 일을 하든 유급노동의 최종적인 목적은 소득이며, 사회보장이 보호하는 경제적 위험 역시 소득의 단절 혹은 감소에 있다는 점을 고려하면, 고용보험의 범위 확대는 소득 중심 고용보험으로의 전환을 동반할 수밖에 없다.

소득중심 고용보험은 기여과 급여의 운영에 있어서 종전의 제도로부터 벗어나는 몇 가지 변화를 가져온다. 우선 소득을 중심으로 한다는 것은 그 소득원이 반드시 '주된 일자리'로 제한될 필요는 없다는 것을 뜻한다. 현재의 고용보험은 특정 사업장에서의 노동을 기준으로 피보험자격을 부여하며, 복수의 사업장에서 일하는 이들은 주된 일자리에서만 피보험 자격을 획득하도록 한다. 그러나 고용관계가 아닌 소득이 중심이 되는 체계에서 복수의 소득원을 가진 이들은 복수의 소득원에서 기여를 납부하고 급여를 수급하는 방식으로 전환되어야 한다. 이는 이른바 "N잡러"(multiple job holder)가 증가하는 노동시장 환경변화에 제도를 적응시키는 과정이기도 하다.

복수의 소득원에서 모두 기여를 수취할 경우 이들 중 일부를 잃었을 경우에도 급여를 지급해야 한다. 즉, 일종의 부분실업급여가 필요하다는 것이다. 만약 그렇지 않으면 복수의 소득원 중 일부를 상실한 이들은 실업급여를 수급하기 위해 나머지 일자리도 그만둘 유인이 발생하게 될 것이다. 부분실업급여의 도입은 소득중심 고용보험의 차원에서 뿐 아니라 탈산업사회 이후의 생애주기 다양화 측면에서도 필요하다. 일·가정 양립을 위해 돌봄이 집중되는 시기에 노동공급을 줄이거나, 평생 직장이 사라진 시대에 두 번째 혹은 세 번째 일자리를 위해 노동시간을 줄이고 교육훈련을 받는 등 삶의 이행(transition) 과정에서 부분실업급여에 대한 필요가 발생하기 때문이다.

3) 사회보장을 매개로 한 사회적 계약관계의 재구성

Supiot(1994)는 사회보장의 등장이 임금노동이라는 경제활동 방식에서 필연적으로 발생하는 노동자의 인격에 대한 위협을 사회적으로 해소하기 위한 목적에서 등장했다고 설명한다. 그에 따르면 사회보장은 운영하는 국가는 임금노동계약의 '필수적인 제3자'이며, 만약 사회보장의 뒷받침이 없다면 임금노동관계가 안정적으로 성립할 수 없다. 비슷한 관점은 Polanyi의 이중운동 개념을 수용

하여 복지국가를 탈상품화(decommodification)의 체계로 설명한 Esping-Andersen(1990)에게서도 발견할 수 있다. 그에 따르면 자본주의 체계는 노동력을 상품화한 것으로 인하여 그 체제의 위협을 받게 되며, 사회보장제도는 통한 노동력의 탈상품화는 체계의 존속을 위해 필연적이다.

이렇게 본다면 사회보험의 재정적 기반이 1차적으로 노사의 공동기여에 의존하는 것은 자연스러운 일이다. 임금노동계약의 주체는 사용자와 피용자이므로, 국가가 사회보장제도의 운영을 통해 필수적인 제3자로서 이를 뒷받침할 때 이에 대한 재정적 기반을 제공한다. 사회보장을 둘러싼 사용자와 피용자, 그리고 국가의 이 같은 관계는 일정의 사회적 계약 관계로 볼 수 있다. 국가의 성립에 대한 사회계약론과 마찬가지로 이와 같은 계약이 명시적으로 이루어진 것은 아니지만, 묵시적인 계약 속에서 임금노동에 기반한 생산체제를 유지해온 것이다.

이와 같은 관계는 일을 하는 방식이 변화하더라도 근본적으로 달라지지 않는다. 비록 ‘고용’이라는 형태가 아니라도 다양한 방식으로 기업에 인적 용역을 제공하는 노무제공자들은 자신의 노동력을 시장에서 거래하며, 따라서 반대급부로서 불안정을 보호받아야 한다. 그리고 그 보호의 적어도 일정부분은 이들로부터 노동력을 수취하는 기업이 공동으로 책임져야 한다. 이를 통해 변화하는 노동환경 속에서 사회보장을 중심으로 한 사회적 계약을 유지할 수 있다.

한 가지 덧붙일 것은 국가의 역할이다. 모든 사회보험에서 국가가 ‘운영자’로서의 역할만 하고 재정적으로는 중립적 위치에 자리하는 것은 아니다. 연금제도나 건강보장제도와 같이 피보험자의 범위가 임금노동자를 분명하게 넘어서는 제도들에서는 국가가 상당한 정도의 직접적 재정기여를 하는 경우가 많다. 연금제도에서 빈곤층을 위한 최저연금을 보장하기 위해 조세로부터 재정을 투입하거나, 건강보장 영역에서는 아예 일반조세를 전체 재원을 조달하기도 한다(NHS 방식). 우리나라의 경우 국민연금에 대해 재정을 투입하지는 않지만, 기초연금제도를 통해 노후보장제도에 일반조세를 투입한다. 건강보험의 경우 전체 예산의 20%를 일반회계와 건강증진기금에서 투입하도록 법적으로 규정하고 있다.

상대적으로 고용보험에 비해 국민연금이나 건강보험에 국가의 재정이 투입되는 경우가 많은 것은 이 제도들이 ‘고용관계’만을 보장하지 않는다는 점과 관련이 있다. 그렇게 본다면 적용범위를 임금노동 영역을 넘어 모든 취업자로 확대한 전국민 고용보험체계에서는 국가의 재정기여가 좀 더 확대되는 것이 충분히 가능한 일이다. 이는 불안정해지는 노동시장에 대한 사회 전체의 책임성을 확대하는 사회적 계약의 재구성으로 이해할 수 있다.

3. 전국민 고용보험제도 도입(안)

1) 적용대상

전술한 원칙에서 제시된 것처럼 전국민 고용보험의 당연가입대상은 모든 일하는 사람이 되어야 한다. 이 경우 기존의 임금노동자(법적 적용대상이지만 실질적으로 배제된 이들을 포함), 특고·프리랜서·플랫폼 노동자, 자영업자가 모두 당연가입 대상이 될 수 있다. 또한 법적 적용대상에서 배제된 임금노동자들인 초단시간 노동자(주당 15시간 미만)⁵⁾ 및 가사근로자 등 역시 당연가입 대상으로 포괄할 때 실질적인 전 취업자 대상의 고용보험제도가 될 것이다.

이 때 문제가 될 수 있는 부분은 피고용자가 있는 자영업자 또한 당연가입 대상으로 할 필요가 있느냐는 점이다. 피고용인이 있는 자영업자의 경우 사회보장의 보호를 필요로 하는 노동자로 볼 수 있는지에 대한 이견이 있을 수 있기 때문이다. 그러나 이는 취업자-소득중심 고용보험은 ‘노동자성’ 유무와 무관하게 모든 일하는 사람을 보호하는 것에 있으며, 따라서 원칙적으로 피고용인이 있다고 해서 보호의 대상에서 제외되어야 할 까닭은 없다. 다만 일정 규모 이상의 사업장의 사업주의 경우 보호의 ‘필요성’이라는 측면에서 한계가 있을 수 있다.

이 점을 고려한다면, 법인이 아닌 사업주로 피고용인이 일정 숫자 이하인 경우로 대상을 제한하고 그 이상은 임의가입 대상으로 하는 것이 적절한 대안이 될 수 있다. 내가만드는복지국가에서는 전국민 고용보험의 기준선으로 5인 미만의 피고용자를 둔 자영업자까지를 제안한다.⁶⁾ 이를 통해 기존의 임금노동자 외에 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자 및 영세자영업자를 포괄하는 적용범위를 달성할 수 있다.

한편 자영업자의 소득과약이 완전하지 않은 상태에서 이들을 고용보험에 포괄하는 것이 시기상조라는 견해가 제기될 수 있다. 이에 따른다면 우선 전속성이 높은 특고를 당연가입으로 포함하고, 자영업자는 소득과약 인프라가 갖춰진 이후 포함하는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 앞서 설명한 것처럼 이는 전국민 고용보험의 취지 자체에서 멀어질 위험이 커 바람직한 접근이 아니다. 그보다는 우선 전면적으로 당연가입 대상을 확대하는 방향으로 추진하되, 자영업자의 소득체계가 정비되

5) 초단시간 노동자의 경우 소득중심 고용관계로의 전환 시 노동시간이 고용보험 가입의 기준이 될 수 없으므로 당연히 가입대상이 될 것으로 보인다. 다만 소득중심 고용보험의 운영효율성을 위해 일정수준의 소득을 가입조건으로 둘 경우 결과적으로 이로 인해 가입대상에서 제외될 가능성도 있을 것이다.

6) 현재 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 및 그 시행령에서는 광업·제조업·건설업·운수업에서는 상시 근로자 수 10명 미만을, 그 밖의 업종은 5명 미만을 소상공인으로 규정하고 있다. 따라서 5인 미만의 피고용자를 둔 자영업자는 소상공인의 범위와 대체로 일치하는 기준선이 된다.

는 기간을 고려하여, 현재 임의가입방식에서 적용하고 있는 선택등급별 정액 방식⁷⁾의 기여 및 급여체계를 일정기간 유지하는 방안을 검토할 수 있다. 실제로 자영업자의 소득 인프라를 갖추는데 소요되는 기간이 어느 정도인지는 실행을 염두에 두고 검토해야 파악이 가능할 것이다. 그러나 어떤 경우에도 소득 인프라를 모두 갖춘 후로 당연가입을 이루는 것보다는 우선 포괄하고 인프라를 보완하는 것이 전국민 고용보험의 취지에 부합하며, 소득파악 인프라 구축을 조속히 시행할 수 있는 인센티브를 강화할 수 있다.⁸⁾

2) 재원조달

① 가입자 기여

전국민 고용보험에서 재원조달의 기본원칙은 임금이 아닌 소득에 비례한 기여로, 일을 통한 소득이라고 볼 수 있는 근로소득과 사업소득 그리고 인적용역과 관련된 기타소득을 포함한다. 가입자의 기여율과 관련해서는 모든 가입자의 단일 기여율을 원칙으로 제안한다. 이는 기존의 체계에서 임금노동자는 노사의 공동기여를, 자영업자는 노사 기여 몫을 합친 수준의 기여를 하고 있었던 것에서 벗어나는 것이다. 전국민 고용보험 체계의 핵심원칙은 종사상 지위 구분에 따른 차이를 최소화하는 것에 있으며, 이를 위해서는 모든 가입자의 기여를 통일하는 것이 바람직하다. 이는 또한 새롭게 제도에 포함되는 자영업자의 제도 수용성을 높일 수 있는 방식이기도 하다.

[표 3: 임금노동자 고용보험료와 자영업자 고용보험료 비교 (2020년 현재)]

구분		임금노동자		자영업자 (임의가입)
		노동자	사업자	
실업급여		0.8%	0.8%	2.0%
고용안정 직업능력 개발사업	150인 미만기업	-	0.25%	0.25%
	150인 이상기업(우선 지원대상기업)	-	0.45%	
	150인 이상 ~ 1000인 미만 기업(우선지원 대상기업 제외)	-	0.65%	
	1000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체가 직접 행하는 사업	-	0.85%	

주 1) 임금근로자의 고용보험료는 월평균보수(소득세법상의 총급여)를 기준으로 함

2) 자영업자는 고용노동부 장관이 고시하는 '기준보수' 중 선택한 금액에 기여율을 곱하여 보험료를 납부

(2020년 현재 기준보수는 7개 등급으로 1등급 182만원에서 7등급 338만원 사이에서 결정)

출처: 고용보험 웹사이트(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>)

7) 현재 자영업자의 경우 1~7등급의 기준보수를 설정하고 각각의 기준보수에 일정률의 기여를 수취하고 급여를 지급하는 방식을 취하고 있다. 2019년 기준 기준보수는 1등급이 월 182만원, 7등급이 338만원이다.

8) 자영업자의 소득파악 문제에 대해서는 4장에서 좀 더 상세하게 설명하기로 한다.

자영업자가 임금노동자의 두 배 이상의 기여를 납부했던 것은 임금노동자의 노동자 몫과 사용자 몫을 자영업자는 단독으로 부담하게 한 것이다. 조사귀착에 관한 연구들에 따르면 노사가 부담하는 임금노동자의 경우도 실제로는 사회보험료 대부분이 임금노동자에게 전가되고 있다는 점을 지적하고 있다는 것을 고려하면, 여기에는 경제적 타당성이 있다. 그러나 덴마크나 프랑스 등 자영업자를 임금노동자와 동일한 원칙으로 고용보험에 포괄하는 국가들의 경우 자영업자와 임금노동자의 부담 차이를 거의 두지 않고 있으며, 이와 유사한 체계로 볼 수 있는 핀란드나 스웨덴 역시 자영업자와 임금노동자의 부담 차이를 최소한의 수준으로 두고 있다는 점은 보편적 고용보험체계에서 가입자 기여는 일정한 수준을 취하는 것이 일반적임을 보여준다.

[표 4: 주요국의 임금노동자 및 자영업자의 고용보험 기여]

구분	임금노동자	자영업자
덴마크	노동시장기금 8% (근로 혹은 사업소득) 실업보험 기금별 회비(Membership fee)	
프랑스	일반사회기여금 9.2%	일반사회기여금 9.7%
핀란드	임금의 1.9% + 기금별 회비	연 €5,800초과 소득의 2.25~2.65% + 기금별 회비
스웨덴	기금별 회비	소득의 0.1% + 기금별 회비

자료: Social Security Throughout the World, MISSOC, 장지연·홍민기(2020)에서 발췌하여 저자가 재정리

또한 임금노동자의 사회보험 기여에서 임금소득에 대한 기여를 노동자가 부담하고 사업소득에 대한 기여를 사용자가 부담하는 것으로 해석한다면, 임금소득과 사업소득이 융합된 성격의 자영업자 소득으로부터의 기여는 임금노동자의 사용자 및 피용자 몫 기여를 합산한 것보다 낮게 설정되는 것이 합리적이라고 볼 여지도 있다. 여기에 한국의 자영업 부문이 가진 불안정성과 영세성에 대한 사회복지적 접근도 필요하다.

가입자의 보험료율을 몇%로 할 것인지의 문제는 중요하지만 궁극적으로는 고용보험에 대한 재정 소요를 고려하여 결정해야 한다. 다만 제도 변화에 따른 가입자들의 수용성을 고려하면 현재의 임금노동자 기여분(0.8%)이나 재정소요를 고려하여 그보다 약간 높은 수준에서 결정하는 것이 합리적이다. 이후 재정소요를 고려하여 조정할 수는 있겠으나, 이미 다양한 논점이 발생하는 전국민 고용보험으로의 전환과정에 보험료율의 급격한 변화를 동반하는 것은 무리가 있을 것이다. 따라서 대략 0.8~1.0% 내외 수준에서 초기 기여율을 결정할 필요가 있다.

가입자 기여에서 또 다른 문제는 보험료 수취와 급여지급을 위한 기준소득을 어떻게 정할 것인가에 있다. 임금노동자는 본인의 근로소득 전체를 고용보험 기여와 급여 기준이 되는 소득이라고 볼

수 있지만 비임금노동자는 그렇지 않다. 현재 종합소득세 신고 시 사업소득은 복식부기장부, 간편장부, 기준경비율 적용, 단순경비율 적용 등의 방법으로 결정되는데, 특히 단순경비율이 적용되는 영세자영업자의 경우 높은 수준의 경비를 인정받아 소득이 아예 없는 경우가 많다. 그 결과 경제 활동을 하고 있음에도 소득이 없어서 고용보험 제도에 포괄되지 않는 경우가 발생할 우려가 있으며, 꼭 단순경비율이 적용되는 경우가 아니라도 비용 부풀리기 등을 통해 사업소득을 낮춤으로써 기여를 회피하거나 급여를 편취할 위험도 발생할 수 있다. 게다가 과세목적의 종합소득 신고의 주기가 길고 시차가 큰 것 역시 사회보험 적용에서는 보완이 필요한 문제다.

이를 보완하기 위한 방안으로 근로장려금의 사업소득 산정 조정률 방식을 활용할 것을 제안한다. 현재 근로장려금 지급을 위한 가구소득 산정 시 사업소득은 총수입에 업종별 조정률을 곱한 금액으로 산정한다. 종합소득세 기준 사업소득이 실제 소득을 과소평가할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 이 방식으로 사업소득을 산정할 경우 전술한 소득의 과소평가 문제가 개선되고 개별적으로 필요경비를 신고할 필요가 없어 소득 확정에 걸리는 시간을 단축할 수도 있다. 다만 현재 근로장려금 지급 목적의 조정률은 전체 업종을 6개로 광범위하게 설정하고 있어 업종별 차이를 반영하는데 한계가 있다. 고용보험에 활용하기 위해서는 업종별 조정률을 더 세분화할 필요가 있다.

[표 5: 근로장려금의 업종별 사업소득 산정 조정률 현황]

업종구분		조정률
가	도매업	20%
나	소매업, 자동차·부품판매업, 부동산매매업, 농림어업, 광업, 그 밖의 다른 목에 해당하지 않는 사업	30%
다	음식점업, 제조업, 건설업, 전기·가스·증기·수도사업	45%
라	숙박업, 운수업, 금융·보험업, 상품중개업, 출판·영상·방송통신·정보 서비스업, 하수·폐기물처리·원료재생·환경복원업	60%
마	서비스(부동산, 전문과학기술, 사업시설관리, 사업지원, 교육, 보건, 사회복지, 예술, 스포츠, 여가, 수리수선, 기타)	75%
바	부동산임대업, 기타임대업, 인적용역, 개인 가사서비스	90%

출처: 국세청 홈페이지(https://www.nts.go.kr/support/encourage_popup/encourage_qna_03.html)

② 기업의 기여

현재 기업의 고용보험 기여는 피용자 보수를 기준으로 실업급여에 0.8%, 고용안정·직업능력개발사업에 0.25~0.65%로 정해져 있다. 최근 자영자를 실업보험 당연가입 대상으로 포괄한 프랑스의 경

우 별도의 사용자 기여금을 추가하지 않고 피용자 보수를 기준으로 한 사용자 기여(4%)만을 유지하였다. 이는 실업급여 제도변경에 대한 사용자의 반발을 불러일으키지 않는다는 장점이 있으나, 특수고용노동이나 플랫폼 노동 등을 활용하여 고용을 외부화한 기업이 직접고용을 통해 사업을 영위하는 기업에 비해 유리해진다는 문제점이 있다.

최근으로 올수록 기업들은 다양한 방식으로 고용을 외부화하고 있다. 이는 한 편으로는 고용을 외부화해 고정비용을 감축하고 핵심역량에 집중하고자 하는 경영방식의 확산에 의해,⁹⁾ 다른 한 편으로는 디지털 기술의 발전이 고용 외부화의 거래비용을 감소시킴에 따라 가속화되고 있다. 기업들은 직접 고용하지 않으면서도 특고, 플랫폼 노동, 프리랜서 등으로부터 다양한 형태로 노무를 수취하여 사업을 영위하고 있다. 따라서 모호한 고용 상태에 놓인 종속적 계약자들의 불안정성에 대한 책임을 어떤 식으로든 나누어 질 필요가 있다. 전국민 고용보험 논의는 변화된 노동시장에서 다양한 방식으로 일하는 이들의 소득불안정을 완화하는 것에 그 목적이 있다. 다양한 방식으로 노무를 수취하는 기업이 전국민 고용보험에 기여하도록 하는 것은 변화하는 노동시장에 대응하는 사회적 계약의 재구성에서 중요한 의미를 갖는다.

전국민 고용보험에 대한 기업의 기여를 제도화하는 방안으로 기존의 보험료 기여 방식과 가장 유사성이 큰 방식은 기업으로 하여금 직업 고용한 피용자에 대한 기여 외에 기업이 노무를 수취하는 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서의 보수(사업소득)을 기준으로 정률의 보험료를 납부하도록 하는 것이다. 뒤에 좀 더 설명하겠지만 전국민 고용보험 체계에서 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등에게 인적용역을 제공받는 기업은 이를 원천징수 형태로 신고하도록 규정해야 한다. 따라서 원천징수 시 사업주 몫의 보험료를 납부하도록 하면, 기업이 고용을 외부화하더라도 노무수취에 대응하는 고용보험 기여가 이루어지도록 할 수 있다. 이때 외부화된 고용에 대한 보험료율을 결정하는 방식에 따라 외부화 유인을 감소시키거나(외부화 된 고용에 대한 보험료율을 더 높게 설정), 이들에 대한 기업의 제한적 책임을 고려(외부화 된 고용에 대한 보험료율을 더 낮게 설정)할 수도 있다.

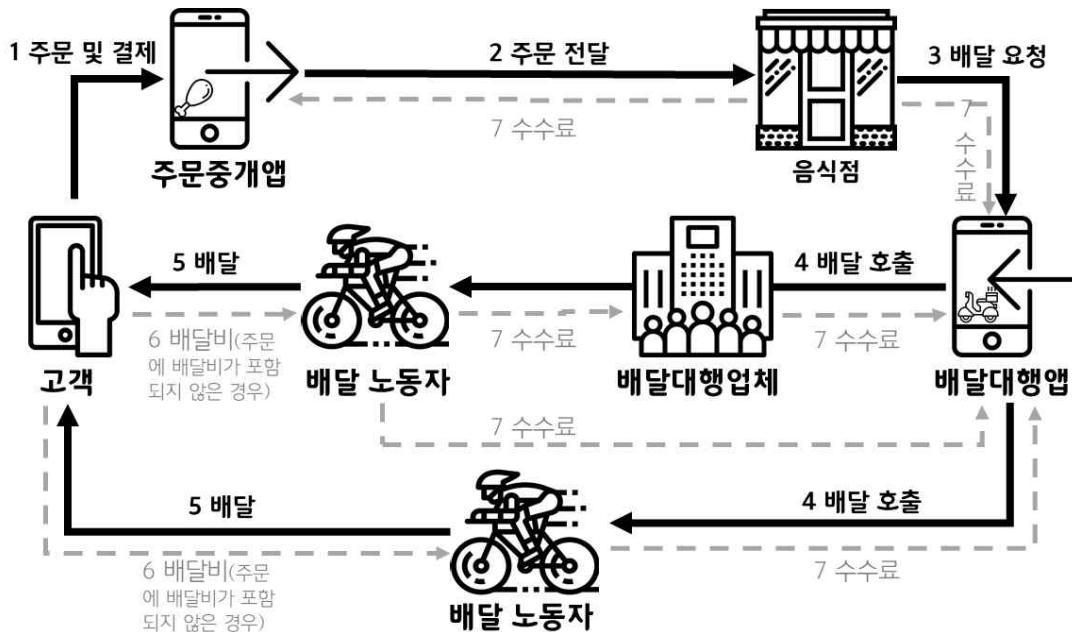
기업이 노무제공자에게 직접 인적용역에 대한 대가를 지불하는 방식이 아니라 기업이 제공한 온·오프라인 공간에서 거래가 이루어지지만, 최종소비자가 노무제공자에게 서비스 요금을 지불하는 경우는 문제가 좀 더 복잡하다. 배달원(라이더)이나 골프장 캐디 등이 이와 같은 사례에 해당한다. 직접고용이 아니라도 노무를 수취하여 사업을 영위할 때 노무제공자의 사회안전망에 기여하도록 한다는 원칙에 근거해서 보면 이 경우에도 기업의 기여책임은 발생한다. 배달원이나 골프장 캐디의 서비스는 대개 거래를 매개한 기업의 사업에서 필수적인 일이므로, 정도의 차이는 있지만 거래

9) Weil(2014)은 기업의 이와 같은 경영방식을 일컬어 “고용 털어버리기”라고 표현한 바 있다.

를 매개한 기업의 통제를 받기 때문이다.¹⁰⁾ 다만 구체적인 사업의 내용에 따라 기업 부담의 수준이나 기업 간 분담방식 등 구체적 방안에 대한 고려는 필요하다.

예컨대 플랫폼 기업과 배달대행업체가 공존하는 한국의 배달업에서는, 외부화된 고용에서 ‘사용자가 누구인가?’의 문제가 상당히 복잡할 수 있다. 하나의 사업 단위 안에 복수의 플랫폼 기업, 관리업체, 플랫폼 노동의 수요자들이 포함되어 있기 때문이다. 여기에서 플랫폼 노동자의 소득을 기준으로 산출된 기업 부담 보험료 총액을 사업에 포함된 여러 사업주 간에 어떻게 분배할 것인지 그 업종이 형성하고 있는 사업 네트워크의 구조를 고려하여 결정해야 할 문제가 된다.

[그림 4: 복수의 사업주가 관계되어 있는 플랫폼 노동의 예]



출처: 박은정(2019: 258)

취업자 소득을 기준으로 사용자를 찾아 보험료를 부과할 때의 어려움을 감소시키고, 사회적 계약의 재구성을 달성할 수 있는 방안으로 기업의 소득에 보험료를 부과하는 방안을 생각할 수 있다. 소득중심 고용보험 체계의 취지를 고려할 때 가입자 뿐 아니라 기업 역시 소득을 기준으로 고용보험에 대한 기여를 수취하는 것은 타당성이 있으며, 이를 통해 고용계약의 “불가결한 제3자”로 만들어진 사회보장에 대한 기업의 기여방식을 변화하는 환경에 맞게 재조정할 수 있다.

이 때 기여율을 일정하게 조정함으로써 기업의 고용보험에 대한 총부담이 과중하지 않게 할 수 있

10) 이 경우 결국 기업의 부담이 최종소비자의 요금으로 전가될 가능성이 있지만, 이는 다른 형태의 사업에서도 마찬가지다.

으며, 다만 기존에 고용의 양에 의해 결정되었던 기업 간 고용보험 재정부담의 분배가 고용의 양이 아닌 기업소득을 기준으로 변화될 것이다. 이는 고용에 대한 조세격차(tax wedge)를 완화함으로써 고용 역유인을 감소시킬 수 있고, 기업간의 소득재분배를 의도할 수 있다는 장점도 갖는다.

기업소득을 기준으로 보험료를 부과한다고 할 때 고려할 수 있는 첫 번째 방법은 기업의 이윤에 보험료를 부과하는 것이다(장지연·홍민기, 2020). 이윤은 기업의 ‘소득’이라는 개념에 가장 잘 부합하며, 이윤이 높은 기업이 더 많은 보험료를 부담하면 이윤 대비 고용을 많이 하는 중소기업에 유리하다는 장점이 있다. 결과적으로 고용보험료가 일종의 법인세 형태가 된다는 점에서 기존 세제와 정합성도 상대적으로 높다.

그러나 기업의 절반 가까이가 법인세를 납부하고 있지 않다는 점, ‘고용의 외부화’의 최첨단에 있는 플랫폼 기업들(국제적으로는 우버나 에어비앤비, 국내에서는 우아한 형제들, 메쉬코리아 등) 대부분이 순이익이 없다는 점, 기업이 비용을 부풀려 이윤을 감출 유인을 증가시킨다는 점 등은 이윤 기준 보험료 부과 시의 문제점이다.¹¹⁾

이에 대한 대안으로 매출을 기준으로 보험료를 부과하는 것도 검토할 수 있다. 고용보험료를 일종의 조세라고 본다면 기업의 이익이 아닌 매출에 부과하는 방식이 일반적인 접근은 아니지만, 고용보험료를 노무를 수취하는 기업이 이윤과 무관하게 부담해야 하는 비용의 개념으로 생각할 때는 매출에 보험료를 부과하는 것이 좀 더 논리적인 타당성이 있다고도 볼 수 있다. 이 경우 이윤에 부과할 때와 달리 플랫폼 기업을 포함한 대부분의 법인이 고용보험에 기여하도록 할 수 있으며, 이윤 감추기 문제에서 자유로우면서도 고용 역유인을 감소시키고 매출이 작은 기업에게 유리하다는 장점이 있다.

그러나 매출에 준조세를 부과하는 것에 대한 저항이 있을 수 있고, 매출은 높지만 이윤이 낮은 기업과 매출은 낮지만 이윤이 높은 기업 중 누가 더 많은 기여를 부담해야 하는가에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이에 대한 대안으로 자영업자와 마찬가지로 법인의 매출에 업종별로 일종의 조정률을 적용하고, 조정된 매출을 기준으로 보험료를 부과하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

비용자 보수에 기초하여 기여를 수취하는 방식과 소득에 기초하여 기여를 수취하는 방식을 혼합하는 것도 가능하다(조돈문, 2020). 기업의 보험료를 종전과 같이 직접 고용된 비용자 보수의 일정률

11) 물론 현재 고용보험료 수준을 고려할 때 이 정도 부담만으로 기업이 이익을 줄일 유인이 발생한다고 보기는 어렵다. 그러나 이윤 감추기의 유인이 얼마간이라도 증가하는 것은 사실이며, 향후 고용보험 외 다른 사회보험에까지 이와 같은 방식이 확대된다면 상당한 유인으로 작용할 가능성도 있다.

로 유지하되, 고용을 외부화하면서 높은 이윤을 거두는 기업에게는 이윤 기준 보험료를 산정하여 차액만큼을 추가 징수하는 방식이다. 이 경우 피용자에 대한 보험료 부담이라는 기존 제도의 특성을 유지하면서도 고용을 외부화하고 고이윤을 거두는 기업의 기여를 수취할 수 있다. 따라서 기존 제도로부터의 변화를 최소화하면서도 고용외부화 유인을 감소시킬 수 있다. 그러나 이 경우 제도가 지나치게 복잡해질 수 있으며, 플랫폼 기업 등 고용을 외부화하고 있지만 이윤은 낮은 기업은 기여가 면제되고, 기업이 이윤을 감출 유인이 발생할 수 있다.

[표 6: 사용자의 고용보험 기여 수취 방안 검토]

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 이윤 감추기 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
5	1+3 혼합 방식	<ul style="list-style-type: none"> 기존 기여방식을 유지하면서도 고용외부화에 대한 부담을 부여할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 제도의 복잡성 플랫폼 기업 등 고용을 외부화하고 이윤은 낮은 기업의 기여 면제 비용 부풀리기 등을 통한 이윤 감추기 유인

이처럼 어떤 방식을 취하더라도 장단점이 있다는 점을 고려하면, 결국 제도의 취지와 수용성을 고려한 선택이 이루어질 필요가 있다. 우선 고용보험의 보호를 확대하는 것이 중요하다고 본다면, 우선 제도 도입 단계에서는 기존의 피용자보수 기여방식과 유사성이 높으면서도 외부화된 고용에 대한 기업의 책임을 제도화할 수 있는 2안의 적합성이 가장 높은 것으로 판단된다. 이후 전국민 고용보험제도가 안정화되면 사회적 합의를 도출하여 기업의 소득(이윤이나 매출)을 기준으로 기여하

는 방식으로 전환하는 것도 가능할 것이다.

③ 일반조세를 통한 기여

고용보험 적용대상 확대로 취업자-소득중심 고용보험 도입은 일정하게 일반조세를 통한 지원을 필요로 한다. 제도의 확대는 상대적으로 고용안정성이 낮은 계층을 제도로 편입하고, 부분급여를 도입함으로써 지출 유인을 증가시킬 가능성이 있기 때문이다. 또한 자영업자를 포함한 비임금노동자의 기여율을 현재의 임금노동자 수준으로 설정할 경우 사용자 부담분의 공백을 일정하게 지원해야 할 필요도 있다. 그럼에도 불구하고 제도도입 초기 기여율을 지나치게 상향하는 것은 제도전환기의 수용성을 낮출 위험이 있어 바람직하지 않다. 이는 결국 일반조세를 통한 재정적 지원 필요성을 발생시킨다.

취업자-소득중심 고용보험을 통해 고용보험의 가입대상을 사용자와 피용자에서 '전국민'에 가깝게 확대하는 것은 종전의 고용보험과 달리 정부가 재정중립에서 벗어나는 계기가 된다. 소득중심 고용보험으로의 전환은 고용보험을 '사용자와 피용자가 공동으로 기여하고 운영하는' 전통적인 비스마르크형 사회보험에서 멀어지게 한다. 반면 전형적인 임금노동 관계에서 벗어나 있는 불안정 노동자에 대한 보호가 확대된다는 점은 사회보험의 '보험적 성격'과 '복지적 성격' 중 복지적 성격을 강화하는 것을 의미한다. 이는 정부가 국민의 사회권 보장 차원에서 재정적 기여를 해야 할 필요성을 높이는 제도의 성격 변화라고 볼 수 있다.

고용보험에 대한 정부의 재정지원은 두 가지 형태를 가질 수 있다. 하나는 종전과 마찬가지로 취약계층의 보험료를 지원하는 방식이며, 다른 하나는 건강보험과 같이 일정한 비율의 고용보험 기금에 대한 정부 기여를 제도화하는 방식이다. 보험료 지원이 저소득층의 제도 가입을 촉진하기 위한 목적이라는 점을 고려하면, 일시적이든 제도화된 형태든 보험료 지원과 별도의 조세투입을 고려할 필요가 있을 것이다. 이는 향후 적극적 노동시장 정책의 강화를 위해 일반조세 지원의 필요성이 요구되는 흐름과 결합하여 좀 더 체계화될 수 있을 것이다.

[표 7: 전국민 고용보험의 기여방식 정리]

구분		기준소득	기여율	징수방식
가입자	① 임금노동자	임금	0.8~1.0%	월천징수
	② 특고, 플랫폼, 프리랜서 등	사업소득	0.8~1.0%	월천징수
	③ 자영업자	사업소득 (업종별 조정률)	0.8~1.0%	월단위 소득 파악 기반
기업		①과 ②의 임금 및 사업소득	0.8~1.0%	
		※ 제도 안정화 이후 매출 또는 이윤비례 기여방식 재검토		
일반조세		- 단기: 제도 안정화 및 사회복지 목적의 일부 지원 - 장기: 적극적·소극적 노동시장 정책의 일반조세 기반 확대 추진		

3) 급여

현행 고용보험 실업급여와 관련해서는 급여수준이나 조건과 관련하여 다양한 개선 과제들이 제기되어 있다. 실업자의 실질적 생활보장을 위해 급여의 소득대체율, 수급기간, 상·하한선의 조정이 필요하다는 의견, 급여수급을 위한 피보험 단위기간 조건(최근 18개월 간 180일의 기여)의 완화가 필요하다는 의견, 자발적 이직 시에도 급여를 지급해야 한다는 의견 등이 그것이다. 이 논의들은 제 각각의 중요성이 있지만, 모두가 전국민 고용보험으로의 전환을 위해 필수적인 것은 아니다.

전국민 고용보험으로의 전환을 위해 급여 측면에서 가장 중요한 변화는 급여지급의 기준이 ‘고용관계’가 아닌 ‘소득’이 되어야 한다는 점이다. 이는 피보험자의 고용관계 변화가 아니라 소득변화를 파악하고, 이에 기초하여 소득이 급격하게 감소하거나 단절됐을 때 급여를 지급하는 것을 의미한다. 따라서 일종의 부분실업급여, 즉 소득이 일부 있더라도 기존에 비해 급격히 소득이 감소했을 때 급여를 지급하는 것은 소득중심 고용보험으로 전환했을 때 필요한 급여체계의 변화다. 구체적으로 소득이 어느 정도 감소했을 때 급여를 지급할 것인지는 세부 설계 단계에서 결정할 수 있을 것이다. 예를 들어 당월 소득이 전월 소득(혹은 이전 3개월 소득)의 30% 혹은 50% 이상 감소하면 부분실업급여를 받을 수 있도록 규정할 수 있다. 이를 위해서는 소득변화를 실시간(적어도 월단위)으로 파악하는 것이 필요한데, 이 부분은 4장에서 좀 더 설명할 것이다.

소득감소에 대한 급여지급은 앞서 설명한 N잡러들이 일부의 소득원을 상실했을 경우에 대응하기

위해서도 필요하지만, 자영업자들의 필요(needs)에 조응하는 것이기도 하다. 자영업자를 고용보험에 포괄했을 때, 임금노동자의 '실업'에 대응하는 급여지급사유로 '폐업'을 생각하기 쉽다. 그러나 자영업자의 경우 폐업으로 이르는 과정, 즉 급격한 매출 감소가 나타나는 시점의 지원을 더 필요로 할 수도 있는데, 최근 코로나로 인한 영세자영업자가 겪은 위기가 그 좋은 예다. 즉, 자영업자는 코로나와 같은 일시적인 외부 충격으로 인한 매출감소시기에 유동성 위기를 겪을 가능성이 큰데, 이 때 소득감소에 대한 지원을 받는 것이 폐업후의 지원보다 더 절실한 경우가 많다.

소득감소에 대응하는 급여는 고용보험이 향후 개인이 일, 돌봄, 학습, 쉼 등 생애주기 동안의 다양한 이행 과정에서 필요로 하는 노동투입량 조절을 뒷받침하는 소득보험으로 발전해가기 위한 가교이기도 하다. 과거에는 개인의 삶이 학습-노동-여가의 단선적 이행을 한다고 간주되었고, 돌봄은 노동시장에 참여하지 않는 성인(주로 여성)의 몫으로 여겨졌다. 그러나 사회적 환경 변화와 개인의 생애주기 다변화 속에서 노동시장 참여 이후에도 돌봄, 평생학습, 혹은 다른 사회적 활동과 유급노동을 병행하기 위해 일시적으로 노동시간을 줄이는 경우가 증가하고 있다. 개인의 생애주기에 걸친 다양한 이행을 지원하는 것은 향후 고용보험이 지향해야 할 방향인데(Schmid, 2002; 2015), 부분실업급여의 도입은 이를 위한 의미 있는 첫 걸음이 될 수 있다.

급여자격조건에서도 몇 가지 요소를 고려할 필요가 있다. 첫 번째는 피보험 자격의 중복취득이 허용되어야 한다는 것인데, 이는 자격이 아닌 소득을 중심으로 하는 고용보험 체계에서 여러 개의 소득원이 있을 경우 이를 합산하여 기여를 수취하고 급여를 지급함으로써 자연스럽게 적용될 것이다. 두 번째는 자발적 실업 문제다. 현재의 고용보험은 임금노동자의 자발적 실업 시 실업급여를 지급하지 않으며, 자영업자 임의가입 시에도 “부득이한 사정으로 사업을 지속하기 어려워 비자발적 폐업과, 적극적인 재취업 노력을 한 경우”를 급여수급 조건으로 하고, 부득이한 사정의 예시로 “매출액 감소, 적자지속, 자연재해, 건강악화 등”을 제시한다. 그러나 사용자를 통한 교차검증이 가능한 임금노동자와 달리 자영업자 및 비임금노동자의 자발적 실업 여부는 정확하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다.

사실 꼭 자영업자의 문제가 아니라고 하더라도 부분급여가 전술한대로 개인이 생애주기 이행과정에서 노동시간을 감소시키고 직업훈련, 돌봄, 봉사 등 사회적으로 의미 있는 활동과 유급노동을 일정기간 병행하는 것과 같은 선택을 하는 것을 뒷받침하도록 하기 위해서도 자발적 실업에 대한 급여지급은 필요하다. 이 때 발생할 수 있는 도덕적 해이의 위험에 대해서는 '실업의 사유'를 통해 관리하는 것이 아니라 고용서비스와의 연계를 통해 급여 수급기간의 활동을 관리하는 '활성화'(activation) 방식의 접근이 바람직하다. 또한 자발적 실업의 경우 일정기간의 대기기간(waiting

days)을 돕으로써 마찰적 실업에 지나치게 많은 급여지급이 이루어지지 않도록 할 수 있다.¹²⁾

4) 보험료 징수 행정

현재 사회보험의 징수업무는 국민건강보험공단이 수행하고 있지만, 실제로 가장 많은 소득정보를 가지고 있는 것은 국세청이다. 홍민기(2020)에 따르면 국세청에 대한 소득신고 건수는 연간 3천만 건이 넘어 거의 모든 취업자를 포괄하고 있으며, 근로장려금 행정을 발전시키는 과정에서 특고나 영세자영업자 등 불안정 취업자의 소득정보 파악체계도 상당부분 확보하고 있다. 물론 소득과악의 주기나 정보의 최신화에 있어서 특히 종합소득세 신고 건에 대한 인프라는 보완할 필요가 있지만, 적어도 소득중심 고용보험 체계를 구축할 수 있는 정보의 양은 이미 상당히 확보되어 있다는 평가다.

문제는 이와 같은 소득정보를 집적하고 있는 곳이 국세청인 것에 비해, 현재 사회보험료 징수는 건강보험공단이 수행하고 있다는 점이다. 소득정보의 보유와 보험료 징수행정의 주체가 다른 상황인 것이다. 이를 개선하기 위해서는 세 가지 방안이 있다. 첫째, 국세청으로 사회보험 징수업무를 이관하는 방안, 둘째, 국세청이 건강보험공단으로 정보를 이관하고 건강보험공단이 사회보험 징수업무를 유지하는 방안, 셋째, 인프라 구축 기간을 고려하여 단기적으로는 건강보험공단이 징수업무를 수행하고 국세청이 자료를 협조하되, 향후 국세청으로 이관하는 방안이 그것이다.

[표 8: 국세청 소득세 신고 인원(2018년)]

구분	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
특고	146	22	1,491	원천세 (사업소득)
프리랜서	85	12	1,383	원천세 (사업소득)
중복제외 합계	3,013	899	2,873	

출처: 홍민기(2020: 3)

12) 이 밖에 본 연구에서 본격적으로 논의하지는 않았지만, 소득중심 고용보험으로의 전환은 급여 측면에서 다음과 같은 변화를 필요로 할 수도 있다. 현재 구직급여의 최고/최저 수준은 1일 8시간 노동을 기준으로 설정되어 있지만 비임금근로자를 포괄하는 소득중심 고용보험체계에서는 근로시간의 측정을 전제로 한 이 같은 체계는 적합하지 않다. 따라서 상/하한을 월단위 급여를 기준으로 재설정할 필요가 있으며, 이 경우 하한선은 부분실업급여를 고려한 책정이 필요하다. 또 한 가지는 피보험 단위기간 조건이다. 현재 고용보험 실업급여 수급을 위해서는 최근 18개월간 180일 이상의 보험료 납부를 필요로 하는데, 이 또한 '금액'이 아닌 '기간'을 기준으로 하고 있어 소득중심 고용보험 체계에 적합하지 않다. 이와 관련하여 장지연·홍민기(2020)는 일정기간 동안의 총소득이 일정수준을 넘는 것을 급여수급 조건으로 하는 방안 또는 개인단위로 납부한 고용보험료를 일종의 포인트 개념으로 축적하여 이 포인트가 일정수준을 넘으면 급여지급이 가능하도록 하는 방안을 제안한 바 있다. 소득중심 고용보험의 구체적 설계 시에는 이 부분 역시 고려가 필요할 것이다.

하나의 기관에서 확보한 정보를 다른 기관으로 이관하는 것은 아무리 양 기관간 협조를 법률적으로 뒷받침한다고 하더라도 이관의 시간적, 절차적 지체가 발생할 가능성이 크다. 4장에서 설명할 실시간 소득과약 체계의 중심이 국세청이 될 수밖에 없다는 점을 고려하면, 결국 보험료 징수행정의 중심은 국세청이 되어야 한다. 따라서 내가만드는복지국가는 보험료 징수행정을 국세청으로 이관하는 첫 번째 방안을 제안한다. 다만 실시간 소득과약 체계 구축을 위한 법적 정비와 인프라 확보에 시간이 걸릴 수 있다면, 경과적 단계를 두는 세 번째 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이상과 같이 논의된 전국민 고용보험 구축방안을 요약하면 [표 9]와 같다.

[표 9: 전국민 고용보험 구축방안]

구분	내용	비고
당면적용	임금노동자, 종속적계약자(특고, 프리랜서, 플랫폼 노동 등), 5인 미만의 피용자를 둔 자영업자	5인 이상 ~ 50인 미만 자영업자는 임의 가입
보험료	- 가입자: 고용형태 구분 없이 소득(근로소득 + 사업소득 + 인적용역에 관한 기타소득)의 0.8~1.0% - 사용자: 피용자 및 노무제공자 보수의 0.8~1.0% - 정부: 일반조세를 통한 보험재정 지원	사용자 기여는 향후 매출 혹은 이윤비례 기여방식 전환 검토
급여	- 급여는 소득의 단절 혹은 급격한 감소(부분실업급여 도입) 시 지급 - 자발적 실업에 대한 급여 지급	소득감소 기준은 이전 3개월 소득의 30% 혹은 50% 이상
징수행정	보험료 징수업무를 국세청으로 이관	

4. 이슈검토

1) 비임금노동자의 소득과약이 가능한가?

비임금노동자의 소득과약은 이미 상당부분 이루어지고 있다. 특고나 프리랜서와 같이 사업자에게 인적용역을 제공하는 종속적 계약자의 경우 사업자가 지불한 금액을 원천징수에 따라 소득과약이 가능하다. 지불주체가 사업자가 아닌 개인인 경우 원천징수 의무가 없는데, 이 때 거래가 이루어지는 사업장을 제공한 사업자의 과세정보 신고는 현재 의무가 아니며 협조사항으로 되고 있다. 마지막으로 위 두 가지에 해당하지 않는 경우 특고나 프리랜서 본인의 종합소득신고를 통해 소득을 과약하게 된다(김문정, 2020). 전국민 고용보험체제에서 종속적 계약자의 소득과약은 중요하다. 따라서 위 사례 중 사업장 제공자의 과세정보를 협조가 아닌 의무로 전환할 필요가 있다. 특히 상당수의 플랫폼 노동(배달, 대리운전, 킥서비스 등)이 이에 해당하며, 플랫폼 기업이 이들의 소득에 대한 자료를 집적하고 있다는 점에서 이 정보를 신고하도록 규정할 필요가 있다.

특고나 프리랜서 등의 종속적 계약자는 물론 종합소득세 신고를 하는 자영업자의 경우에서도 문제가 되는 것은 소득과약의 주기 문제다. 종합소득세 신고는 1년에 1~2회 이루어지며, 이는 월단위 소득과약을 필요로 하는 사회보험료 행정에 활용하기에 상당한 어려움이 있다. 특고나 프리랜서의 경우도 원천징수 의무가 있는 사업주의 신고는 월단위로는 총액만 이루어지며, 개인을 특정할 수 있는 구체적인 사항의 신고는 연 1회 이루어지고 있다는 점에서 동일한 문제가 있다.¹³⁾¹⁴⁾

최현수(2020)는 이를 해소할 수 있는 방안으로 국세청 홈택스 시스템의 활용한 실시간 소득과약 체계 구축을 제시하고 있다. ‘실시간’이라고 표현했지만 실제로는 월단위 소득과약 체계를 제도화하는 것으로 사업자의 원천징수 신고, 사업장 제공자의 과세정보 신고, 그리고 자영업자의 매출신고 등을 홈택스 시스템을 통해 월단위로 신고하도록 의무화하는 것이다. 이는 국세청으로의 징수 업무 이관을 전제로 하는 것이며, 사업자의 신고의무나 전자세금계산서 발행 의무 등을 규정하고 사회보험료 징수체계를 국세청으로 통합하기 위한 법 개정 등 인프라 구축을 필요로 한다.

13) 정확히 말하면 현재 근로, 사업, 기타소득은 모두 월단위로는 총액만 신고하고 있다. 그러나 대부분의 사업장에서 소득 지급시점에 인적사항을 파악하고 있는 상황이기 때문에, 이를 모두 개인 기준 월단위로 신고하도록 전환하는 것은 충분히 가능하다.

14) 현재의 고용보험에서는 월평균 보수를 입사시점에 신고한 후 1년에 한 번 이를 조정하는 방식을 취하고 있다. 중도에 월평균 보수의 변경이 있을 경우 이를 신고할 수도 있지만, 신고의무는 없으며 신고하지 않을 경우 다음연도 3월 15일 보수총액 신고시 정산한다. 그러나 이는 예외적인 경우가 아니라면 연간 급여액이 일정한 임금노동자를 기준으로 설계된 방식으로, 소득이 불규칙적일 가능성이 높은 비임금근로자를 포함하는 전국민 고용보험에서는 월단위 소득과약체계를 구축할 필요가 있다.

앞서서도 이미 설명한 바 있지만, 실시간 소득과약 시스템 구축을 위한 법적·절차적 기반 마련에 일정한 시간이 소요되더라도 그 사이에 비임금노동자의 고용보험 포괄이 불가능한 것은 아니다. 현재 자영업자의 임의가입에 사용되는 선택등급별 정액방식을 일정기간 활용할 수 있다. 그러나 이와 같은 경과기간은 짧을수록 좋다는 점에서, 전국민 고용보험을 위한 기반을 조속히 갖추는 것이 바람직하다.

2) 전국민 고용보험만으로 충분한가?

사실 고용보험은 고용안전망의 일부에 불과하다. 전국민 고용보험이 여기에 제안된 방식으로 구축되더라도 모든 일하고자 하는 이들을 보호할 수 있는 것은 아니다. 대표적으로 고용이력이 전혀 없는 노동시장 신규진입자, 장기간 경력단절이 있는 재취업 희망자, 그리고 장기실업으로 인해 고용보험 실업급여의 수급권을 상실한 경우는 전국민 고용보험 체제에서도 급여를 수급하지 못할 가능성이 크다. 이들까지 포괄하는 진정한 의미의 전국민 고용안전망을 갖추기 위해서는 중층적 체계가 필요하다.

소득보장이라는 측면에서 전국민 고용보험을 뒷받침할 수 있는 제도는 실업부조다. 내년 시행을 앞두고 있는 국민취업지원제도는 ‘한국형 실업부조’라는 이름으로 출발했는데, 아직까지는 한계가 많다. 우선 급여의 수급기간(6개월) 급여수준(50만원)이 낮아 실업자의 생계보장을 위한 제도로는 불충분하다. 또한 일정한 고용이력을 조건으로 하고 있기 때문에 노동시장 신규진입자나 장기간 경력단절이 있는 재취업 희망자를 보호하지 못한다. 전국민 고용보험 체제에서도 보완적 제도를 필요로 하는 집단들을 제대로 보호하기 어려운 것이 사실이다.

물론 그렇다고 해도 국민취업지원제도 도입이 갖는 의미가 없는 것은 아니다. 1장에서 언급한대로 한국의 고용보험 사각지대 문제는 매우 크며, 기존 제도의 당연가입 대상 역시 상당수가 사각지대에 자리하고 있다. 따라서 국민취업지원제도는 사각지대에 머무르고 있는 불안정 노동자에 대한 최소한의 보호라는 의미를 갖는다. 이 사각지대의 대부분은 원칙적으로 전국민 고용보험과 함께 사라져야 하지만, 현실적으로는 실제 사각지대를 없애는데 상당한 기간이 걸릴 것으로 보는 것이 합리적이다. 따라서 그 기간 동안도 국민취업지원제도의 역할은 중요하다.

그러나 전국민 고용보험제도가 성숙한 이후에도 국민취업지원제도가 이를 보완하는 실업부조가 되기 위해서는 앞서 언급한 세 집단을 보호할 수 있는 방식으로 변화되어야 한다. 이를 위해 급여 수급기간을 확대하고, 고용이력 조건을 삭제함으로써 고용보험 수급자격이 없지만 취업을 희망하

는 모든 이를 위한 제도가 되어야 한다. 또한 급여수준의 상향과 부양가족 수 등을 고려하는 부가 급여를 도입함으로써 실질적으로 생활보장이 가능한 급여가 되어야 한다.

전국민 고용보험에서 자발적 이직에 급여를 지급하고, 실업부조의 수급조건을 완화하는 조치는 도덕적 해이에 대한 논란을 가중시킬 가능성이 크다. 역사적으로 실업에 대한 사회보장은 스스로 실업을 선택할 수 있다는 이유로 인해 도덕적 해이 문제가 지적되어 왔으며, 실업보험이 대부분의 국가에서 가장 늦게 도입된 사회보험이었던 까닭도 여기에 있다. 요컨대 실업급여 제도가 너무 관대하게 설계되면 제도의 효율성에 문제가 생길 수 있고(근로유인, 도덕적 해이), 너무 엄격하게 설계되면 효과성(충분한 보호의 제공)에 문제가 생길 수 있는 상충관계가 존재하는 것이다 (Pareliussen, 2014).

활성화 정책은 이와 같은 상충관계를 극복할 수 있는 대안이다. 잘 설계된 적극적 노동시장 정책을 통해 적어도 급여수급 일정기간 이후부터 구직의무를 부여하고, 구인-구직 매칭을 개선하며, 개인의 상황에 따라 취업을 저해하는 요인을 제거하는 조치들은(예를 들면 돌봄 서비스의 연계와 같은) 관대한 실업급여의 부정적 영향을 상쇄할 수 있다(Bassanini & Duval, 2006; Pareliussen, 2014). 물론 실업급여 수급에 취업조건을 부여하는 것에 대해 근로연계복지(workfare)라는 측면에서 비판적인 시각이 존재하는 것도 사실이다. 그러나 모든 적극적 노동시장 정책이 부정적이기만 한 것은 아니다. 실업급여 수급에 따르는 일정한 의무를 부과하되, 필요시 각각의 실업자 상황에 맞는 교육훈련 기회를 제공하고 취업에 걸림돌이 되는 요소를 제거하는 서비스를 제공하는 것은 오히려 개개인이 역량을 개발할 수 있는 기회가 된다. 이와 같은 조치는 수급자의 의무에 상응하는 수급자의 권리이며, 동시에 국가의 의무가 되어야 한다.

물론 이를 위해서는 실업자 개개인의 상황에 맞는 고용서비스와 양질의 직업훈련이 제공되어야 한다. 이는 전국민 고용보험 및 이를 보충하는 실업부조와 함께 한국의 고용안전망을 개선하기 위한 또 하나의 중요한 과제다. 다른 사회서비스 영역과 마찬가지로 한국의 적극적 노동시장 정책 영역에서도 서비스 인력 및 접점의 부족, 서비스 제공 인력의 일자리의 질 및 숙련 문제가 해결되어야 서비스 질 향상을 기대할 수 있다. 요컨대 노동시장 정책 영역에서의 소득보장 시스템 개선은 이 영역의 사회서비스 일자리의 양과 질 개선과 동반되어야 한다. 노동시장정책은 소득이나 사회서비스 중 어느 한 쪽이 아니라, 양자가 결합되어 지원될 때 효과적이다(Pareliussen, 2014; Tarsiramos & Ours, 2014; 남재욱, 2017 등).

고용보험과 달리 실업부조의 경우는 일정 소득 이하에 머무를 때 급여가 제공된다는 점에서 일종

의 ‘빈곤 덩어리’(poverty trap) 문제가 제기될 수 있다. 이는 본질적으로 앞서 설명한 실업급여의 고용 역유인 문제의 한 부분이며, 따라서 적극적 노동시장 정책 강화는 여기에서도 중요한 방안이다. 여기에 추가적으로 검토할 만한 방안은 급여구조를 변화시키는 것이다. 현재 국민취업지원제도의 근거법안인 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에서는 실업부조 수급자의 월 소득이 실업부조 급여액을 넘어설 경우 수당을 중단하도록 하고 있다. 이는 일정 소득수준(50만원)에서 급격하게 근로역유인이 발생한다는 것을 의미한다.

이를 개선하기 위해서는 실업부조 급여액을 실제 생활보장이 가능한 수준으로 조정하는 조치와 함께 일정 소득수준까지는 급여의 한계공제율을 낮추는 조치(즉, 근로·사업소득의 증가보다 급여감소가 적도록 하는 조치)를 도입할 필요가 있다. 사실 저소득 근로빈곤층의 특징은 실업과 불완전 취업 상태를 오간다는 점에 있으며, 그렇기 때문에 현재와 같이 실업에 대한 제도(고용보험 실업급여, 국민취업지원제도)와 근로빈곤에 대한 제도(근로장려금)가 완전히 분리되어 있는 방식은 효율적이지 않다. 이렇게 본다면 장기적으로는 실업부조에 점감률을 도입하고, 근로장려금과의 중복을 고려하여 통합적인 최소소득보장 제도를 설계함으로써 실업과 저임금 고용을 오가는 근로빈곤층을 지원하는 방향도 검토할 필요가 있을 것이다.¹⁵⁾

15) 이는 근로빈곤층에 대한 실업급여(out-of-work benefit)와 근로연계급여(in-work benefit)가 통합되는 것을 의미하며, 영국이나 독일의 실업부조가 이런 성격을 가지고 있다. 이에 관해서는 은민수(2019), Clasen(2020) 등을 참조하시오.

5. 결론: 포괄적 사회보험체계의 첫 걸음, 전국민 고용보험

외부로부터의 충격은 한 사회의 가장 취약한 부분을 드러낸다. 코로나19라는 외부적 충격 속에서 한국은 ‘방역모범국’이라는 명성을 얻었지만, 동시에 노동시장과 사회보장의 한계를 여실이 드러났다. 코로나 위기가 실업증가와 취업자 감소로 이어지는 연결고리를 제대로 막지 못했을 뿐 아니라, 고용위기를 정면으로 받은 비정규직, 특고, 프리랜서, 영세자영업자, 플랫폼 노동자들은 사회안전망으로부터도 배제되어 있어 그 충격은 더욱 컸다.

꼭 감염병이 아니라도 자본주의 경제는 불안정성을 내포하며, 경기변동에 따른 침체는 언제라도 다가온다. 게다가 기술변화에 관한 최근의 논의들은 기술변화가 일자리를 급격하게 감소시키지 않더라도 일자리를 양극화시킬 가능성이 크며, 이는 중간수준의 숙련을 가지고 반복적 업무를 수행하던 일자리의 소멸의 의미할 수 있다는 점을 제시한다. 이 과정들은 모두 고용조정을 동반하는 바, 실업이나 소득감소에 대응하고, 노동시장 이행을 지원하기 위한 정책의 중요성은 매우 크다.

변화하는 노동시장 환경에서 주변부 노동자의 보호는 임금노동자에만 초점을 맞춘 사회보장제도로 달성되지 않는다. 점점 더 다양해지는 일의 형태와 방식을 포괄할 수 있는 보편적 제도가 필요하다. 그리고 그 제도가 최저수준의 보장을 넘어 생계를 보장하고 이행을 지원할 수 있는 수준에 이르기 위해서는 기존 복지국가의 핵심 프로그램인 사회보험을 보편화하여 모든 일하는 사람을 보장할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

고용보험이 그 첫걸음이 되는 것은 이 제도가 여러 사회보험 중에서도 가장 엄격하게 ‘임금노동자’로 제한된 적용범위를 가지고 있었기 때문이다. 전국민 고용보험의로의 전환은 그 자체로 종료된 과업이 아니라, 전체 사회보장체계가 더 보편적이고 포용적인 방향으로 진화할 수 있는 첫걸음이 되어야 한다. 이를 위해서는 앞서 언급한 실업부조나 적극적 노동시장 정책 뿐 아니라 다른 사회보험제도의 변화 역시 필요하다.

코로나19라는 위기는 우리 사회의 사회적 보호 제도들을 재점검하고 한 단계 나아가는 논의를 촉발할 수 있는 소중한 기회를 제공했다. 많은 사람들의 고통 속에서 비로소 제기된 이 논의가 일시적인 논란거리로 끝나는 것이 아니라, 실질적인 제도의 변화로 이어지도록 하는 것은 지금 우리에게 주어진 사회적 책무다. <끝>

참고문헌

- Anttonen, A., & Sipilä, J.(2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. in Anttonen et al.(eds). Welfare state, universalism and diversity, 16-41. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bassanini, A. and R. Duval (2006), “Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris.
- Behrendt, C., Nguyen, Q. A. and Rani, U.(2019). Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review*, 72(3), 17-41.
- Buschoff, K. S., & Protsch, P. (2008). (A) typical and (in) secure? Social protection and “non standard” forms of employment in Europe. *International Social Security Review*, 61(4), 51-73.
- Clasen, J. (2020). Subsidizing wages or supplementing transfers? The politics and ambiguity of in work benefits. *Social Policy & Administration*, 54(1), 1-13.
- Pareliussen, J. K. (2014), “Overcoming Vulnerability of Unemployment Insurance Schemes”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1131, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz1592jj48r-en>
- Pesole, A., U. Brancati, MC, Fernández-Macías, E. Biagi & F., González Vázquez, I.(2018), Platform Workers in Europe, EUR 29275 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Rimlinger, G. V.(1971). Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia. John Wiley & Sons.
- Schmid, G. (2002). Towards a theory of transitional labour markets. *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 151-195.
- Schmid, G. (2015). Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance. *British Journal of Industrial Relations*, 53(1), 70-93.
- Supio, A.(1994). critique du droit du travail. [박제성 옮김(2017). 『노동법 비판』, 도서출판 오래].
- Tatsiramos, K., & Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design.

- Journal of Economic Surveys, 28(2), 284-311.
- Weil, D.(2014). The Fissured Workplace. [송연수 옮김(2015). 『균열일터: 당신을 위한 회사는 없다』, 황소자리].
- 김도균·김태일·안중순·이주하·최영준(2017). 『자신에게 고용된 사람들』. 후마니타스.
- 김문정(2020). 「저소득층 소득과약과 지원 쟁점사항: 특수형태근로종사자를 중심으로」. 고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득과약을 위한 과세자료 활용방안 정책토론회. 한국조세재정연구원.
- 김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤(2018). 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』. 한국고용정보원.
- 김철식·김영선·윤애림·박주영·박찬임·홍석만·신순영(2019). 『플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회.
- 김태성·김진수(2014). 『사회보장론』. 청목출판사.
- 남재욱(2017). OECD 주요국의 노동시장정책과 빈곤 및 고용성과 비교연구. 노동정책연구 17(3), 113-153.
- 박은정(2019). 「플랫폼과 가사노동자 : 노동법적 보호를 중심으로」. 『이화젠더법학』 11(2), 245-285.
- 박충렬(2020). 저소득 소상공인 사회안전망 강화 방안: 국민연금보험료 지원 도입과 고용보험료 지원 확대. 『이슈와 논점』 (1664), 국회입법조사처.
- 박호환 외(2011), 『특수형태 업무종사자 실태조사』, 고용노동부.
- 서정희·박경하(2015). 비정규 근로자와 자영업자의 불안정 노동. 한국사회정책 22(4), 7-42.
- 은민수(2019). ‘한국형 실업부조’ 국민취업지원제도의 개요, 한계, 대안. 『한국형 실업부조 국민취업지원제도 평가와 개선방향 모색을 위한 토론회』.
- 이병희(2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. KLI 고용노동브리프 (95), 한국노동연구원.
- 이주희, 정성진, 안민영, 유은경(2015). 모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망. 『동향과 전망』 (95), 252-289.
- 장지연·홍민기(2020). 「전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험」. 전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회.
- 전병유(2011). “노동-복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로”, 『노동시장구조와 사회보장체계의 정합성』, 한국노동연구원.
- 정홍준·장희은(2018). 『특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구』. 한국노동연구원.
- 조돈문 외(2015), 『민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로』,

국가인권위원회.

조돈문(2020). 전국민고용보험제의 정치와 고용보험 사각지대 해소방안. 사각지대 해소를 위한 전국민고용보험 토론회 자료집.

통계청(2019). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

홍민기(2020). 「전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험」. 고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득과약을 위한 과세자료 활용방안 정책토론회. 한국조세재정연구원.

MISSOC(Mutual Information System on Social Protection): <https://www.missoc.org>

Social Security Throughout the World: <https://www.ssa.gov>.

고용보험 웹사이트(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>)

국세청 홈페이지(https://www.nts.go.kr/support/encourage_popup/encourage_qna_03.html)

아시아 투데이(2019-10-04). 「[2019 국감] 구직급여 지급률 3년 만에 42%...실업급여 역할 점차 확대」 (<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20191004010002413>)