

노동정책연구  
2020. 제20권 제1호 pp.123~153  
한국노동연구원

연구논문

## 고용안전망 체계 개편의 방향과 정책적 검토 사항

김근주\*

현재 고용보험의 가입대상을 지속적으로 확대하면서, 실업부조 등 보충적 고용안전망을 확충하는 정책이 진행되고 있다. 기존의 고용안전망은 근로자 사회보험 중심의 고용보험이 중심을 이루어왔다. 고용보험은 제도적으로 가입 대상을 확대하고자 하고 있지만, 비공식 고용 문제나 급여 수혜 사각지대 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 또한 자발적 이직에 대한 원칙적인 실업 불인정 문제는 고용보험의 한계로 지적되고 있다. 이러한 상황에서, 최근 플랫폼 노동의 고용보험 적용 논의와 함께 국민취업지원제도 도입을 통한 3층 고용안전망 체계 구축이 진행되고 있다.

이 연구는 향후 고용안전망 체계에서 고려되어야 할 정책적 검토 사항을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이를 위하여 고용보험 가입대상 확대 정책과 플랫폼 노동으로 대비되는 미래 고용에 대한 고용안전망의 대응, 국민취업제도를 통한 실업부조의 도입과 문제점, 그리고 소득 중심의 인적 고용보험 체계 구축을 위한 조세와 사회보험료 통합징수 등에 관한 정책적 쟁점들을 검토하였다. 그 결과, 고용안전망에 관한 향후 논의에서는 ① 고용보험 가입대상과 관련하여, 노동법과 독자적인 가입 대상(근로자성의 탈피)을 설정할 필요가 있는지 여부, ② 보충적 고용안전망으로서 국민취업지원제도의 역할에 대한 평가와 공공부조와의 관계, ③ 소득 기반 인적 적용으로의 전환 필요성과 조세와 사회보험료 통합징수의 필요성에 관한 입장이 정리되어 정책적으로 반영되어야 한다는 점을 강조하였다.

핵심용어 : 고용안전망, 플랫폼 노동, 실업부조, 국민취업지원제도, 사회보험료 통합징수

논문접수일: 2020년 2월 26일, 심사의뢰일: 2020년 3월 2일, 심사완료일: 2020년 3월 6일

\* 한국노동연구원 부연구위원(keunju@kli.re.kr)

## I. 서론

### 1. 논의의 배경

최근 사회보장제도를 둘러싼 제도적 변화와 정책적 방향에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 현재 사회보장 체계를 법제화하고 있는 「사회보장기본법」에서는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 사회보장의 유형으로 구분하고 있다.<sup>1)</sup> 이 가운데 ‘실업’에 대응하기 위한 사회적 위험 체계, 즉 고용안전망을 어떻게 구성할 것인지는 최근 사회보장체계 변화와 관련하여 주목받고 있는 논의이다.

기존의 중앙 집중적 경제개발 모델을 추구하여 왔던 우리나라에서는, 실업이라는 사회적 위험을 주로 일자리 정책으로 대응하여 왔으며, 이에 따라 사회보장제도 전체에서 차지하는 비중이 크지 않았다. 현행 고용안전망제도의 골격도 고도경제성장기(1970년대부터 IMF 금융위기 전)의 고용구조를 전제로 1995년부터 시행된 고용보험을 기반으로 하고 있다.

고용보험을 포함한 현행 사회보험 체계는 ① 정규직 중심의 종신 고용 및 완전고용을 전제로, 근로자는 직역보험, 기타의 국민들은 지역보험에 가입하는 4대 보험 구조를 전제로 구분되며, ② 지속적인 경제성장에 따라 급여수준을 연동하여 보험료 수입으로 충당하면서, ③ 외벌이 모델을 바탕으로 기업의 복리후생(퇴직금 포함)을 염두에 둔 제도 설계를 특징으로 하고 있다. 이에 따라 한국의 고용보험도 결과적으로 선진국 대비 소득 대체율을 낮게 가져가는 구조를 유지하고 있다.

하지만 노동시장 이중구조와 고용형태 및 일하는 방식이 다양화되면서 대비하여, 보편적 사회보장, 특히 고용안전망 확충의 사회적 중요성이 증대되고 있

1) 「사회보장기본법」 제3조 제1호: “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.

다. ‘일의 미래’를 대비하기 위한 보편적 사회보장의 중요성은 2019년 3월 국제노동기구(International Labour Organization : ILO) 100주년 총회에서도 다시 한번 강조된 바 있다. ILO는 향후 ‘일의 미래’를 대비하기 위한 구체적인 실천 방안으로, ① 평생교육, ② 노동시장 전환제도, ③ 보편적 사회보장제도, ④ 성평등, ⑤ 보편적 노동권, ⑥ 노동시간의 자율성과 일-생활 균형, ⑦ 사회적 대화 등<sup>2)</sup>을 제시하고 있는데, 이 중에서 국가의 능력에 따른 보편적 사회보장제도의 구축은 다른 실천 방안들의 전제 조건으로 인식되고 있다.

2000년대 이후로 지속적으로 확장되어 온 비정규직과(특수형태근로종사자로 대표되는) 종속적 자영업자의 확산, 그리고 기업 규모에 따른 임금 불평등 문제 등은 한국 사회의 노동시장 이중 구조를 심화시키고 있는 요인으로 지적되고 있다. 그리고 빠르게 변화하는 일하는 방식의 변화와 플랫폼 노동의 확산, 유튜브 개인방송이나 온라인게임 소득활동 등 엔터워크(enter-work) 확산은 전통적인 고용안전망의 체계 개편 필요성의 근거로 작용하고 있다. 또한 고용기반의 변화와 성별 역할의 변화, 기업의 고용관행이나 비즈니스 모델의 다양화, 그리고 청년무직자 및 고령화 문제 역시 노동시장의 고용안전망 강화에 관한 필요성을 강조하는 배경이 되고 있다.

## 2. 논의의 목적

이 글의 논의는 고용안전망을 둘러싼 현 정부의 정책적 논의들 속에서, 향후 지속적으로 논의되어야 하는 쟁점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

고용안전망, 큰 틀에서의 사회안전망 개편은 노동시장 구조와 노동법적 규율이 연계되어 있기 때문에, 종합적인 검토가 필요하다. 다만 최근 청년층을 중심으로 실업이 사회적 문제가 되고 있는 상황에서, ‘실업’이라는 사회적 위험을 둘러싼 적극적인 정책적 대응 필요성에는 공감대가 형성되어 있다. 하지만 고용안전망 확충에 대한 공감대에도 불구하고, 구체적인 내용과 방향성에는 다소 의견이 나뉘고 있다.

2) 김근주(2019), 「일의 미래: ILO의 미래 담론과 한국에의 함의」, 『국제노동브리프』 2019년 5월호, 한국노동연구원, p.40.

이를 위하여 현행 고용안전망 제도의 정책적 특징 및 운영 방식에 관한 체계를 우선적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 현 정부의 정책 방향을 중심으로 제기된 의견들을 취합하면서, 이에 관한 정책적 검토를 병행하도록 한다. 고용안전망을 둘러싼 구체적인 검토 사항은 다음과 같다.

우선 고용안전망 체계에 관한 논의이다. 이는 고용안전망의 체계 개편의 방향성과 구체적인 정책 수단을 어떻게 수반할 것인지에 관한 논의로, 기존의 사회보험과 공공부조 등의 틀 내에 보충적인 사회안전망을 강화하는 방식으로 나아갈 것인지, 전체적인 체계를 개편하여 통합적 사회안전망을 구축할 것인지 여부가 문제된다.

그다음으로 미래노동에 대한 고용안전망의 정책적 대응이다. 이는 전통적인 근로자 사회보험으로 형성된 고용보험의 확대 방안에 관한 것으로 새로운 형태의 ‘일하는 자’에 대한 고용안전망 구축이 이 영역에서 다루어진다. 최근의 논의로 국한한다면, 플랫폼 노동에 관한 고용안전망의 대응 방안이 이에 해당한다.

마지막으로 사회안전망의 일환으로서, 고용안전망의 유기성 구축과 거버넌스 구축에 관한 문제이다. 고용안전망의 제도 사이 유기성을 높이기 위한 방안을 넘어서, 사회보장체계에서 고용안전망의 역할을 구축하기 위한 입법·행정 체계의 모색이 이에 해당한다. 또한 오랜 기간 동안 논의되어 왔던 소득기준의 통일화 및 행정의 일원화를 위한 집행 체계의 유기성 확보 역시 이 영역에서 다루어져야 한다.

## II. 고용안전망 체계 개편 : 방향성과 정책 수단

### 1. 고용보험 사각지대 논의

#### 가. 문제의 소재

1995년 7월에 도입된 고용보험은 1997~2008년 외환위기와 글로벌 금융위기

과정에서 경제와 노동시장을 안정화하는 데 큰 역할을 했다고 평가된다. 그러나 고용보험이 실업자에 대한 일차적 사회안전망으로서 위상을 확립했지만, 취약계층에 대한 고용보험의 역할은 제한적이라는 평가가 제기된다. 이러한 입장에서는, 고용보험 적용대상자의 일부는 미가입자로 남아 있어, 보호가 더 필요한 취약계층이 사회보험 보호망에서 누락되어 사회 보호에서 배제되는 역설적 현상이 지속되고 있다. 더 나아가 노동시장의 이동성과 불안정성이 심화되면서, 사회보험의 적용 대상을 ‘근로자’, 사회보험의 가입 단위를 ‘사업장’으로 정한 현 제도의 근본적인 개편을 요구하는 입장들도 나타나고 있다.

#### 나. 고용보험 사각지대

고용보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 사업이 개시되어 고용보험의 적용요건을 충족하게 되었을 때 사업주나 근로자의 가입 의사와 관계없이 자동적으로 보험관계가 적용된다. 1998년 10월에 고용보험이 1인 이상 사업으로 확대된 이후, 적용 대상은 기업 규모와 상관없이 확대되었다.

하지만 적용 대상이 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고 아직까지 고용보험이 적용되지 않는 취업자가 있다. 기존 연구들은 이들을 법제도적 사각지대로 정의한다. 사업주·자영업자와 무급가족종사자와 같은 비임금근로자와 임금근로자 가운데도 적용 제외되는 집단이 법제도적 사각지대에 속한다. 고용보험제도 적용제외자는 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가구 내 고용활동, 65세 이상 신규입사자, 주당 소정근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자, 근로계약기간이 1개월 미만이거나 1개월 미만 근속한 일용근로자는 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자를 포함한다. 현재 특수직역연금이나 국민연금 등 다른 사회보장체계의 보호를 받을 수 있는 근로자 집단을 제외하면, 2020년 현재 특수형태근로종사자, 초단시간 근로자, 가구 내 고용활동자는 고용보험 적용이 제외되는 주요한 취약 계층이다.

고용보험이 대응하는 여러 가지 사회적 위험 가운데 실직 시 소득 감소는 실업급여 혜택을 통해 완충될 것으로 기대된다. 따라서 고용보험에 가입되어 있

다 하더라도 실제로 실업급여를 수급했는지도 사각지대를 이해하는 데 중요한 부분이다. 실업급여는 기본적으로 실업급여와 취업촉진수당으로 구성된다. 구직급여는 소정의 수급요건을 충족한 수급자격자에게 실업인정을 통하여 지급하는 것으로 실업급여의 가장 핵심이 되는 급여다. 실업급여 수급 요건은 이직 전 18개월 동안 피보험단위기간 180일 이상 적용사업의 피보험자로서 고용되어 임금을 목적으로 근로를 제공한 경력이 있어야 하고, 정당한 이유 없이 자발적으로 이직하거나 자신의 중대한 귀책사유로 인하여 해고된 것이 아니어야 하며, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못하고 있고, 구직 노력을 적극적으로 할 것의 네 가지 요건을 충족하여야 한다. 일용직은 수급자격 신청일 이전 1개월간 근로한 일수가 10일 미만이어야 하며 자영업자는 최소한 1년의 피보험기간이 있어야 수급할 수 있다는 추가 규정이 있다.<sup>3)</sup>

<표 1> 2016년 취업자 대상 고용보험 사각지대(요약)

법제도적 사각지대		실질적 사각지대		
비임금 근로자	적용제외 임금근로자	미가입 임금근로자	가입 임금근로자	합계
26.4	10.1	14.5	48.9	100.0

주: 한국노동패널 19차.

자료: 장지연 외(2018), (윤자영 작성 부문) <표 8-2>.

우리나라 고용보험은 자발적 이직자에 대해 수급자격을 불인정하고 있는데, 이는 다른 국가들과 비교할 때 신청자격 요건이 엄격한 편에 속한다. 고용보험법 제58조는 중대한 귀책사유로 인한 해고 내지 법령(「고용보험법」 시행규칙 별표2)에서 정한 사유 없이 자기 사정으로 이직한 자는 수급자격이 없는 것으로 규정하고 있다. 임금 체불이나 최저임금 미달 등 근로조건 불이익, 사업장에서의 차별이나 성희롱, 직장 내 괴롭힘, 불합리한 차별, 도산·폐업이 확실시되는 경우 등에는 자발적인 이직이더라도 정당한 이직 사유로 인정하고 있으나

3) 고용보험 DB 분석에 따르면, 자발적 이직자의 비율이 높기 때문에 고용보험 가입 이직자 중 실업급여 수급자 비율은 20%에 불과하다.

그 대상은 극히 적다.

## 2. 현 정부의 정책 방향

### 가. 국정과제와 정책 방향

노동시장의 변화에 대응하여 실업 위험에 대한 소득 지원에서 더 나아가 일자리,<sup>4)</sup> 고용안정 및 취업취약계층의 고용 촉진, 직업능력개발을 통한 생산성 제고, 일-생활 균형을 지원하는 고용보험 제도들이 증가하고 있다. 고용보험 사각지대는 실업은 물론 출산·육아기의 경력 단절, 저임금·비정규 함정에 놓일 위험을 높인다.

현 정부는 [실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화]를 국정과제로 제시하고, 중층적 고용안전망 체계 구축을 방향으로 제시하였다. 이를 위하여 제시한 주요 정책 과제들은 다음과 같다.

- ① 자영업자 고용보험 가입 요건을 사업자 등록일로부터 1년 이내에서 5년 이내로 완화
- ② 구직급여 소정급여일수 30일 확대 및 지급수준 60%로 인상
- ③ 65세 이상 및 초단시간 근로자의 실업급여 수급요건을 완화
- ④ 특수형태근로종사자·예술인 고용보험 적용
- ⑤ 적용 제외되고 있는 가사근로자는 서비스제공기관의 직접 고용을 지원하여 고용보험 가입 유도
- ⑥ 한국형 실업부조, 청년구직활동지원금 등 보완적 고용안전망 도입

2020년 2월 현재, ①과 ②, ③의 65세 이상 실업급여 수급요건 완화는 관련 입법(고용보험법 및 보험료 징수법) 개정이 완료되었다. 그러나 이러한 가입 및 수급 요건의 부분적인 개선 이외, 제도의 전체적인 방향성을 제시하고 있는 법제도적 사각지대 보완 방안, 즉 특수형태근로종사자·예술인 고용보험, 가사근로자의 보호, 실업부조 등 보완적 고용안전망 도입은 관련 입법이 국회에 계류 중이다.

4) 이병희 외(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 한국노동연구원·고용노동부, p.44.

나. 포용국가 사회정책과 고용안전망

현 정부의 고용안전망의 주요 정책 수단은 고용보험의 가입대상 확대와 한국형 실업부조제도의 도입이다. 이는 정부 집권 3년차인 2019년 초반, 문재인 정부 「포용국가 사회정책 추진계획」에서 다시 한 번 확인되고 있다. 즉 고용보험의 가입 대상 확대와 중층적 고용안전망 구축은 국정과제 정책 방향부터 지속되고 있다.

〔그림 1〕 포용국가 사회정책 추진계획 중 고용안전망 정책

<b>1 소득</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득보장제도의 중심축인 사회보험이 지속적으로 확대되었으나, 비정규직·영세 자영업자 등 대규모 사각지대 잔존</li> <li>• 국민연금, 실업급여, 기초연금 등 핵심 소득보장제도의 보장성이 낮아 충분한 생활보장기능을 못하고 있는 상황</li> <li>※ 국민연금 소득대체율(17, OECD) 한국 39.3%, OECD 35개국 평균 52.9% 평균임금 대비 기초연금(18, OECD) 한국 5.5%, OECD 35개국 평균 21%</li> <li>☞ 사회보험의 사각지대를 줄이고, 고용과 연계되지 않는 기초소득 보장제도를 함께 확대해 나갈 필요</li> </ul>		
<b>정책목표1</b>	<b>고용안전망에서 배제된 국민들의 안정적인 소득을 보장하겠습니다.</b>		
<b>2022년의 달라진 삶</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 실업부조가 시행되어 근로빈곤층의 생계가 보장되고, 재취업이 원활해집니다.</li> <li>☞ 특수형태근로종사자·예술인 등 157만명의 노동자가 고용보험 혜택을 받게 됩니다.</li> </ul>		
주요과제	성과지표	2018년	2022년
• 한국형실업부조 도입 등 중층적 고용안전망 구축	한국형 실업부조 도입/적용대상	취업성공패키지 30만명	실업부조 50만명
	고용보험 피보험자 규모	1,343만명	1,500만명
• 고용보험 가입대상 확대 및 가입 지원	실업급여 지급 수준 및 지급기간	50%(최대 240일)	60%(최대 270일)
• 실업급여 보장성 강화			

자료: 관계부처 합동(2019. 2. 19), 「문재인 정부 ‘포용국가 사회정책 추진계획」, p.16.



노동시장 전체의 측면에서 보더라도, 2019년의 중점적인 정책 추진 과제는 고용안전망 확충이다. 2019년 2월 19일 정부는 [포용국가 사회정책 추진계획]을 통하여 고용안전망 확충 과제로 ① 한국형 실업부조 도입 등 중층적 고용안전망 확충, ② 고용보험 가입대상 확대 및 가입 지원, ③ 실업급여 보장성 강화를 제시한 바 있다. 이 중 실업부조제도는 저소득층, 영세 자영업자, 청년 등 취약계층 지원을 위하여 취업서비스와 구직수당 지원을 목적으로 한 제도로써, 국정운영 5개년 계획에서 2020년 실업부조 도입을 제시한 바 있다. 2019년 3월 경사노위의 제도도입촉구 합의문을 시초로 6월 정부의 국민취업지원제도 추진 방안 발표, 그리고 9월 고용노동부가 「구직자 취업촉진 및 생활안전 지원에 관한 법률」(제정법)을 국회에 제출하였지만, 2020년 3월 현재 소관위원회에서 계류 중이다.

### 3. 정책 방향 및 수단에 관한 평가

고용안전망 확충에 관해서는 대체로 그 필요성에 공감하면서, 구체적인 정책 수단에 관한 다양한 의견들이 제시되고 있다. 세부적으로 살펴보면, 고용안전망의 개편에 관한 현 정부의 ‘보완 방안’에 대해서는 세부적인 정책 과제들에 차이를 보이고 있으며, 한국형 실업부조에 관해서는 방식과 효과성을 둘러싸고 다소 엇갈리는 평가가 이루어지고 있다.

한편 자영업자의 실업 보장, 중앙정부와 지방자치단체 수당과의 연계, 보편적 소득보장제도를 둘러싼 논의 등에 관해서는 현 정부의 정책에 반영되지 못하였을 뿐만 아니라, 이러한 논의가 포함될 수 있는 정책 구조가 존재하지 않는다. 이에 따라 정부 정책이 전체적인 고용안전망 확충이라는 큰 틀에서 논의되기보다는, 개별 정책들의 달성 여부에 초점이 맞추어져 있는 실정이다.

#### 가. 고용보험 제도 보완을 둘러싼 논의

고용보험 가입대상 확대는 ‘근로자’ 사회보험인 고용보험의 한계를 보완하기 위한 것으로 법제도적 사각지대를 해소하기 위한 것이다. 이에 대하여, 현행 고용보험의 사각지대 해소만으로는 향후 수반되어야 하는 고용안전망의 체계 개

편이 어려우며, 고용보험 운영에서 나타난 현안들을 충분히 반영하지 못하였다는 지적도 있다.

주요한 정책적 보완 논의 중의 하나는, 실업의 개념, 즉 ‘자발적 이직’에 대한 실업급여 수혜 자격 문제이다. 고용보험은 실직에 따른 소득 감소라는 사회적 위험으로부터 근로자를 보호하는 것이다. 일자리를 잃은 고용보험 가입 근로자가 실업급여를 통해 상실된 소득의 일부를 보전 받아 생계에 위협을 덜 느끼면서 구직 활동을 생산적이고 효율적으로 전개하여 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원하는 것은 고용보험 제도의 핵심적인 사회적 위험에 대한 대응이다. 실업급여 수혜를 위한 자격 요건의 까다로움은 고용보험의 실질적 적용에 영향을 미친다. 우리나라는 자발적 이직에 대해 실업급여 수혜 자격을 완전히 부인하고 있어 실질적인 소득 보장의 기능을 다하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 한편 실업급여만으로는 보호하기 어려운 실업자를 위한 사회부조 형태의 제도가 보완적으로 작동할 필요가 있는데, 이를 둘러싼 ‘국민취업지원 제도’의 역할에 더 많은 이목이 집중되고 있다.

#### 나. 한국형 실업부조의 도입을 둘러싼 논의

현 정부는 국정과제를 통해 발표된 한국형 실업부조의 2020년 도입을 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다.

2019년 6월 4일 작성된 정부안<sup>5)</sup>과 현재까지의 논의가 구별되는 점은 한국형 실업부조제도가 취업성공패키지+국민취업지원제도를 결합하여 운영하려고 한다는 점에 있다.<sup>6)</sup> 나아가 국정과제에도 드러나 있는 청년층을 위한 사각지대 개선을 보완하기 위하여 청년구직활동지원금 제도를 통합하여 운영될 계획이다.<sup>7)</sup>

실업부조 제도를 활용하고 있는 국가 중 실업부조법을 법제화하는 방식에 차이가 존재한다. 사회안전망 기능을 강조한 유럽은 실업급여와 구별하여 운영하

5) 관계부처 합동(2019), 『“고용안전망을 완성하는” 『국민취업지원제도』 추진방안』, 제11차 일자리위원회.

6) 요건심사 기준: 급여와 서비스를 함께 제공  
비권리형 고용서비스 프로그램: 취업성공 패키지, 고용서비스 중점 제공

7) 길현중(2019), 『한국형 실업부조 제도도입 추진상황과 향후 과제』, 『월간 노동리뷰』 2019년 5월호, 한국노동연구원, pp.21~22.

고, 실업부조제도와 유사한 성격을 지닌 일본에서는 고용안전망 성격을 지녀, 사회안전망으로서의 기능까지 수행하는 것으로 해석하기는 어렵다. 사회안전망으로서 실업부조의 역할을 강조하는 경우, 생계보장의 원칙이 강하게 작용한다. 그러므로 급여 수준은 물론 수급기간까지 충분히 보장함으로써, 실업부조를 통한 생계보장을 목표로 한다. 결과적으로 실업 시 생계를 위한 급여수준을 마련할 수 있어야 한다. 하지만 직업소개나 직업훈련과 같은 실질적인 환경조성이 이루어졌는지에 대한 논의가 필요하다.

이러한 선택지에서 한국형 실업부조제도는 사회안전망과 고용안전망의 역할 모두를 포섭하는 것을 목표로 한다. 즉 실업부조는 사회보험(고용보험)과 공공부조의 사각지대 개선을 위한 3단계 안전망 구성을 목표로 하며, 고용정책기본법, 사회보장법의 제도 안에 한국형 실업부조법의 특징이 존재한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

〈표 3〉 실업부조의 개념에 관한 견해들

	실업급여	실업부조
하갑래 (2016)	비자발적 이유로 실업상태에 있는 근로자가 생계를 유지하면서 자신의 적성과 능력에 맞는 직장을 구하여 빠른 시간 안에 다시 취업할 수 있도록 지원하는 목적	생활능력이 없는 실업자에게 국가가 예산으로 실업수당을 지급하는 제도임. 생활능력을 기준으로 하므로 소득, 자산 등의 조사를 통해서 그 검증을 해야 함. 이 제도는 실업보험제도의 혜택을 받지 못하는 사람들을 위해 보완적 역할을 함
채구묵 (2011)	실업급여제도는 노동자가 실직하였을 때 실업자와 그 가족의 생계안정을 위해 일정기간 소득상실을 보전해주는 제도임. 일정기간 기여금을 지불한 사람에게 급여를 제공함(사회보험 원리)	사회부조의 원리에 입각해서 기여금을 지불하지 않은 사람, 기여금을 지불했으나 실업급여를 받을 수 있는 조건에 미달한 사람 또는 실업급여가 만료된 사람에게 급여를 제공함
김성희 (2009)	보험원리에 입각한 제도로 실업급여 수급자격은 실직 전 고용경력 혹은 기여경력에 근거함	부조원리에 입각한 제도로 고용경력이나 기여경력은 필요 없고, 단지 자산조사 등의 조건을 충족하는 실직자에게 제공함

자료: 김근주 외(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 한국노동연구원 참조.

8) 이병희 외(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 한국노동연구원·고용노동부, pp.38~39.

실업부조의 개념을 파악하는 것은 학자들마다 약간의 차이가 있다. 다만 기존 견해들에서는 ‘무기여(조세 기반)’, ‘조건 설정(자산조사)’과 같은 핵심적 내용에 관해서는 공통되는 견해를 보이고 있다. 이와 같은 점은 부조와 관련된 제도에서 공통적으로 나타나는 것으로 기초생활보장제도에서도 유사하게 시행되고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 점에서 실업부조의 도입은 [고용보험-기초생활보장제도]로 구성된 2층의 실업안전망을 [고용보험-실업부조-기초생활보장제도]로 구성되는 3층의 실업안전망으로 만드는 것이다. 그리고 기초생활보장제도가 개편된 이후, 생계급여 수급 규모가 줄지 않고, 수급자의 고용서비스 연계문제, 근로빈곤층에 대한 소득지원 제한 등이 문제되면서, 실업부조제도의 필요성이 커지고 있다.<sup>10)</sup> 하지만 법제도의 관점에서 살펴보면, 공공부조와의 본질적인 차이를 설명하기 어렵다. 우선 가장 근본적인 원인은 실업부조가 법제화되어 있는 상황이 아니어서, 구체적인 모습을 가늠하기 어렵다는 데 있다. 또한 실업부조와 공공부조 제도와의 관계에 관해서도 각 국가마다 차이가 있다. 노동기준의 영역에서 ILO의 글로벌 스탠다드를 적용했던 것과는 다르게, 각 국가마다 예산, 사회문화에 따라 달리해 온 경향이 있어 해외사례가 우리나라 상황에 꼭 맞지 않을 수 있다. 결론적으로 선택에 따라 법률적인 차이점이 명확해진다.<sup>11)</sup> 이러한 상황에서 [국민취업제도=한국형 실업부조+취업지원패키지]의 형식은, ① 실업부조로서의 역할을 담당할 수 있는지, ② 실업부조를 법제화하는 의의를 반영하고 있는지, ③ 제도 및 운영상의 복잡성으로 인하여 실효성 있는 대책으로 자리매김할 수 있는지 등에 관하여 의문이 제기되고 있다.

9) 김근주(2018), 「실업부조 법제화의 의의와 쟁점」, 『월간 노동리뷰』 2018년 12월호, 한국노동연구원, p.56.

10) 이병희 외(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 한국노동연구원·고용노동부, p.40.

11) 이병희 외(2018), 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』, 한국노동연구원·고용노동부, p.40.

### Ⅲ. 미래노동과 고용안전망

#### 1. 미래노동에서의 실업문제 : 플랫폼 공급자의 책임

최근 정보통신기술 발전에 의해 플랫폼 노동이라는 새로운 노동시장형태가 등장하고 있으며, 이들에 대한 노동법·사회보험법의 보호 문제가 제기되고 있다. 플랫폼 노동 역시 소득 상실의 위험으로부터 보호할 필요가 있다. 특히 전통적인 보호의 영역으로 논의되었던 특수형태근로종사자 일자리에 대한 플랫폼 노동의 확산은, 이들에 대한 노동관계법령의 보호를 어떻게 부여할 것인지에 관한 논의를 촉발시키는 계기가 되고 있다.

플랫폼 노동에 관한 기존의 정책연구들은, 현행 「산업재해보상보험법」상 특수형태근로종사자에 관한 것들이 많다. 따라서 이를 통해 고용보험을 적용하는 것이 가장 단기적인 대응방안이 될 수 있다. 하지만, 특수형태근로종사자의 산재보험의 경우, ‘업무상 사고’라고 하는 사회적 보호 필요성이 명확한 반면, 기타의 사회적 보호 영역에서는 이를 제도적으로 어떻게 설정할 것인지가 문제된다. 산업재해와 달리, 플랫폼 경제종사자의 ‘실업’ 문제는, 정책적인 관점에서 어느 수준으로, 그리고 어떠한 방식으로 보호할 것인지가 문제된다. 플랫폼 경제종사자의 경우 특수형태근로종사자에 비하여 전속성과 계속성이 현저히 낮거나 없을 가능성이 높기 때문에 고용보험을 적용하는 것에는 세밀한 제도 설계가 필요하고, 그 필요성에 관한 논의들에도 차이가 있다. 따라서 어떠한 플랫폼 노동을 보호할 것인지에 관한 논의 역시 아직까지 통일되어 나타나고 있지 않다. ‘플랫폼 기반 노동공급자’는 디지털 플랫폼을 기반으로 노무서비스를 제공하는 자(노무제공자)와 해당 서비스를 이용하는 고객(노무이용자) 사이의 매칭(중개)을 업으로 행하는 자를 말한다. 화자(話者)와 연구목적에 따라 ‘플랫폼 사업주’ 또는 ‘플랫폼 중개인’ 등으로 칭해지기도 한다. 이하에서는 노동력의 공급이라는 의미를 명확하게 하기 위해서 ‘플랫폼 공급자’라는 용어를 사용하면서, ‘플랫폼 노동자’는 디지털 ‘플랫폼 공급자’를 매개로 해당 플랫폼에 전속

또는 비전속적으로 계약 및 등록 등의 관계를 유지하면서 자신의 노무서비스를 제공하는 자를 의미하는 것으로 통칭한다.

## 2. 플랫폼 공급자의 책임

플랫폼 공급자에게 노동 또는 사회보장적 영역의 책임을 부담시키기 위해서는 그들의 법적지위에 대한 검토가 우선되어야 한다. 플랫폼 공급자의 법적지위와 책임은 대개 플랫폼 노동자와의 관계 속에서 보호책임의 주체여부와 관련되어 논의되고 있다. 그런데 플랫폼 공급자의 측면에서 본다면 플랫폼 노동자의 사용자가 된다는 것은 노동법적 사용자책임의 전면적 부담을 의미하며, 플랫폼 노동자에 대한 별도의 보호입법 또는 일하는 자 전반에 대한 보호체계가 마련된다는 것은 입법정책의 내용에 따라 플랫폼 공급자의 지위와 책임의 정도 및 내용이 정해질 수 있음을 의미한다. 이에 대해서는 크게 다음과 같이 책임의 소재를 구분하는 입장들이 나타나고 있다.

### 가. 플랫폼 공급자의 사용자 지위와 책임

플랫폼 노동자를 보호하기 위한 첫 번째 방안은, 그들을 플랫폼 공급자의 근로자로 인정하는 것이다. 플랫폼 공급자가 플랫폼 노동자의 사용자로 인정된다면 사회보험상 책임을 전면적으로 부담한다. 다만 다수당사자가 참여하고 있는 플랫폼 노동관계의 특징과 노무제공구조상 플랫폼 공급자의 노동법상 사용자 지위가 쉽게 인정되진 않을 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 디지털 플랫폼을 이용하여 근로자성을 위장하고 있는 형태를 찾아냄과 동시에 각 국가가 판단하고 있는 근로

12) 미국의 대표적 플랫폼 운송서비스인 우버(Uber)와 리프트(Lyft)의 소속기사가 근로자에 해당되는지 여부에 관한 판단 등을 예로 들 수 있다. 이와 관련하여 미국의 행정기관이나 법원에서는 플랫폼 노동자의 근로자성을 인정한 사례(캘리포니아 주에서 노동부는 우버 기사가 우버의 근로자임을 인정하고 통행료와 같은 작업 수행과정에서 발생한 비용을 회사(우버)로부터 보상받을 수 있는 자격이 있다고 판단하였다(Barbara Ann Berwick v. Uber Technologies, Inc., Case No.11-46739(Cal. Lab. Commission, June 3, 2015))와 부정한 사례(플로리다 주 지방법원이 주 산업재해보험법상 근로자성을 부정(McGILLIS v. Dep't of Econ, Opportunity, 210 So. 3d 220(Fla. Dist. Ct. App, 2017), 미국 연방법원이 식품배송 플랫폼 GrubHub의 운진수에 대해서 근로자성을 부정(Lawson v. Grubhub, Inc. 2018 U.S. Dist. Lexis 21171(N.D. Cal., Feb 8, 2018))가 있다.

자성의 기준들에 대한 상당한 범위의 확대(또는 재해석)가 필요하기 때문이다. 미국에서도 플랫폼 공급자의 사용자성과 관련하여 이를 인정한 사례와 부정한 사례가 모두 발견되고 있어 아직까지 그 논의의 결론이 내려진 것이라 보기는 어렵다.

근로자성 판단과 관련하여 사용자의 기능에 중점을 두고 책임을 부과하게 하는 이론<sup>13)</sup>에 따르면 플랫폼 노동에서 근로자 보호의 사각지대에 처할 수 있는 상황을 해결하기 위하여 사용자에게 접근하는 새로운 관점이 필요하다고 제시하고 있다. 이러한 이유는 기존의 노동법제의 해석에 따르면 새로운 노동형태의 근로자들은 최저임금, 부당해고 등의 노동법적 보호에 대한 어려움을 스스로 찾아야 하기 때문이다. 즉 종래의 1:1 근로관계를 전제로 한 이분법적 접근법으로는 현재의 다수당사자 관계의 노동력 제공형태를 제대로 파악하기 어렵다고 한다. 즉 플랫폼 노동은 다수당사자(3자 이상)가 전제된 것이며 이를 종래의 이분법적(분열적 접근법)으로 파악하려면 각각의 관계를 쪼개어 편면적으로 파악할 수밖에 없다(즉 노무이용자-노무제공자 관계, 노무제공자-플랫폼 관계, 플랫폼-노무이용자 관계). 그러나 이러한 이분법적 접근법은 양 당사자 관계로 파악화하여 개별 관계를 별도로 분석하기 때문에, 3당사자 관계를 기본으로 하는 플랫폼 노동을 제대로 이해하기 어렵다.<sup>14)</sup> 그러한 사용자의 기능으로는 ① 고용관계의 시작과 종료에 대한 권한(즉, 노무제공관계의 존속에 대한 권한), ② 노동력과 그 결과물(대가)의 수령, ③ 일(과업)의 부여와 임금 지급, ④ 기업내 부적 경영(생산요소의 통제), ⑤ 기업외부적 경영관리(수익과 손실의 위험감수)로 구성할 수 있다(Prassl, 2015). 다만 사용자의 기능적 분화론의 경우 이론의 타당성과는 별개로 현행 법제에서 시행되기 위해서는 별도의 사용자 책임의 분화에 관한 입법적 조치가 필요할 것이다.

13) Prassl(2015), *The Concept of the Employer*, p.157.

14) 김주병(2019), 「직업안정법을 통한 플랫폼노동중개의 규율 가능성과 과제」, 『노동법학』 제 70권, 한국노동법학회, pp.4~5. “따라서 플랫폼 노동관계에 대해서는 전체적·종합적인 이해가 필요하며, 이를 위해 사용자의 개념을 ‘기능적 실행’에 초점을 맞추어 분석하는 새로운 접근법이 필요하다고 제안한다. 사용자 기능은 단일 사용자에게 집중된다는 종래의 전제를 버리고 사용자가 되기 위한(사용자의 책임을 지기 위한) 몇 가지 핵심기능들은 다수관계자에 의해 공동으로 공유되어 실행될 수 있다는 것이다.”

#### 나. 노동중개인(노동공급자)으로서 지위와 책임

플랫폼 노동관계는 플랫폼 공급자가 플랫폼 노동자를 고객에게 연결시키는 것을 기본구조로 한다. 현행법제가 상정하고 있는 이와 가장 유사한 노무제공 형태는 근로자공급 또는 직업소개, 파견과 같은 노동중개의 유형들이다.

노동중개에 관한 규율로 직업안정법과 근로자파견법을 들 수 있다. 직업안정법상 대표적인 노동중개 유형으로 직업소개와 근로자공급이 있다. 직업안정법 제2조의2 제2호에서 직업소개는 ‘고용계약’이 성립되도록 알선하는 것이고, 고용계약이 아닌 노무의 공급과 수령을 중개·알선하더라도 해당 중개행위는 직업안정법으로 규율하기 어렵다. 그런데 직업안정법에서는 구인자, 구직자 및 고용계약의 의미에 대해 따로 밝히지 않고 있다. 판례는 이에 대해 직업안정법상 고용계약과 근로자 개념에 대해서 근로기준법상 근로계약 및 근로자와 동일하게 판단하고 있다.<sup>15)</sup> 이에 따르면 플랫폼 중개를 통한 노무제공계약은 물론이고 현재 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하고 있는 우리나라의 비공식영역 또는 특수고용형태의 종사자들에게 일자리를 소개하더라도 해당 노무제공계약은 근로기준법상 근로계약이 아니므로, 이에 대한 소개행위에 대해서는 직업안정법상 유료직업소개업자에게 요구되는 책임을 요구할 수 없다. 즉 해당 소개행위에 대해서는 중개인이 자격요건을 갖추지 못하였거나, 의무를 위반하였다 하더라도 직업안정법상 처벌 대상이 되지 않는다.

한편 직업안정법상 근로자공급은 공급업자가 근로자를 공급받는 자에게 자신이 ‘사실상 지배’하는 근로자를 필요시 공급해주는 것을 말한다. 중간착취의 위험이 커서 원칙적으로 금지되며, 예외적으로만 허용하고 있다. 근로자파견은 근로자공급의 형태를 지니지만, 예외적으로 별도의 법률(근로자파견법)에 의해 허용된 공급형태를 말한다. 근로자파견에서는 파견사업주가 사용자로서의 일정한 책임을 부담한다. 그런데 근로자공급에서 ‘사실상 지배’라는 개념 자체의 모호성으로 인해 직업소개의 형태로 근로자공급업무가 행해질 수 있다는 위험이 있으며, 현실적으로 근로자공급이 행해지고 있더라도 직업안정법상 형사제

15) 대법원 2001.4.13. 선고 2000도4901 판결; 대법원 2009.3.12. 선고 2009도311 판결; 대법원 2009.12.24. 선고 2009두18448 판결; 대법원 2010.2.11. 선고 2009도3806 판결 등 참조



재 이외에 노동법적 책임을 부담하는 주체는 없다.

직업소개에서 근로계약의 형태가 아닌 구인자-구직자 간의 알선이나 근로자 공급에 가까운 등록(회원)형 직업소개 경우, 해당 근로자(구직자)에 대한 노동법적 책임부담의 주체가 없거나 모호한 문제가 발생한다. 간병인 및 가사근로자 등을 소개·공급하는 전통적인 형태부터 플랫폼을 통한 노무제공에 이르기까지 온-오프라인상 노동중개를 통해 노무수요를 제공받는 노동자들의 보호방안이 마련될 필요가 있으며, 이러한 논의들은 직업안정법상 직업소개 및 근로자공급자의 책임규율과 관련된 입법개선을 중심으로 이루어지고 있다.

#### 다. 이중적 지위와 책임론

플랫폼 노동관계에서 플랫폼 공급자는 사용자적 지위와 중개인적 지위를 모두 지니며 플랫폼 공급자의 책임도 이중적 지위에 근거하여 수립되어야 한다는 주장이 있다. 즉 플랫폼 공급자의 기본적인 역할은 노무제공자와 노무이용자를 연결시켜주는 중간매개자로서의 기능이지만 단순히 중개자로서만 기능하는 것은 아니라는 것이다. 전통적 관점의 사용자에 비해서는 약하지만, 디지털 플랫폼을 통해 노무제공자의 진입단계를 통제하고, 노무성과를 평가하며, 가격수준을 결정하는 등의 점에서 분명 단순한 매개기능과는 차별화된 중개인을 초과하는 ‘약한 수준(낮은 단계)’의 사용자적 기능을 수행하고 있다는 것이다. 다만 플랫폼 공급자의 노동법적 의미의 책임을 부담하기 위해서는 1차적으로는 플랫폼 노동자와의 관계에서 사용자에 해당하는지 여부를 우선적으로 판단해야 하며, 2차적으로 중개인으로서 책임을 부담하도록 해야 한다. 여기서 노동중개인의 책임부담을 위해서는 직업안정법상 직업소개자의 책임을 재정립하여 수립하되, 입법적 조치가 수반되어 중개형 사용자에 대한 일반적 책임과 디지털 노동중개에 관한 특칙 등이 함께 검토되어야 한다.

### 3. 새로운 고용형태와 고용안전망의 대응

노동시장 환경 변화에 대한 법·제도적 대응 양상은 각국마다 다르지만, 대표적인 유형을 구분할 수 있다. 먼저, 근로자의 개념 확장이다. 이러한 개념 확

장은 법 조항 개정을 통해서도 가능하지만, 최고법원이 확고한 판례로써 종래의 개념을 확장하는 것도 가능하다. 다만, ‘근로자’라는 의미가 모호할 수 있어 법원의 해석의 경우 비판의 여지가 존재한다. 다음으로 노동법의 개념은 놓아두고 사회보장법 테두리에서 특례를 적용하는 방법이다. 다른 한 가지로는 보호필요성을 기준으로 일정 비근로자 집단에 대하여 일부 보호를 허용하는 것이다. 그 방법으로는 간주·추정 규정을 제정하는 것이다.

다만 이러한 방식들이 단순히 실업급여 등 적용 범위 차원에서 논의되는 데 국한된다면, 그 영향은 제한될 수밖에 없다. 구체적인 고용형태와 직업 등을 근로자(또는 중간적 개념)로 판단하는지 여부에 따라, 운영 실무에서 큰 차이를 보일 수 있기 때문이다. 또한 고용보험의 현재 운영 체계하에서, 플랫폼 공급자와 사업주, 그리고 플랫폼 노동자의 지위를 확정한다 하더라도, 각각 이들에게 구체적인 권리·의무 관계를 설정하는 것 역시 큰 과제이다. 이에 따라 플랫폼 경제종사자로 대변되는 미래 노동에 대비하기 위해서는, 고용형태에 관계없이 소득의 중단이 발생하면 실업으로 포섭할 수 있는 방안이 필요하다. 이러한 논의의 연장선에서 검토되는 것이 고용보험 가입을 ‘사업장’ 단위가 아닌 ‘인적 단위’로 개편하고자 하는 논의이다.

#### 4. 인적 적용대상 확대와 소득기준 개편

##### 가. 인적 적용대상 확대의 한계

사회보장법의 인적 적용대상을 확장하여도 플랫폼 노동 등 기술변화에 대응하는 고용안전망 문제가 완전하게 해결되는 것은 아니다. 종래 근로자의 개념을 대체하면서 새롭게 등장하는 노동유형에 대하여 입법이 이루어지지 않는 이상 지속적으로 문제제기가 이루어질 것이기 때문이다. 설사 이러한 포괄적 인적 대상자 개념을 창안한다고 하여도 제대로 기능할 수 있는지는 논의의 문제다. 다시 말해 인적 대상자는 기존의 논의와는 다른 새로운 사회보장을 바탕으로 하여야 효과적으로 접근할 가능성이 높다. 따라서 새로운 개념이 창설되기 어렵다면 별도의 새로운 개념을 만드는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>16)</sup> 이

16) 「산업재해보상보험법」의 특수형태근로종사자나 이탈리아의 준종속근로자 등의 개념 또는

러한 경우 사회적 보호의 필요성에 따라, 권리가 부여되지만 앞서 말한 바와 같이 새로운 노동환경 변화에 따른 개념의 등장으로 인한 또 다른 문제제기가 이루어질 수 있다.<sup>17)</sup>

이와 관련하여 근로자에 준하는 사회보험상 인적집단 개념의 등장으로 문제가 발생한 사례는 「산업재해보상보험법」상 특수형태근로종사자의 특례관련 내용이다. 현행 법령상 특수형태근로종사자는 강제 가입여부와 보험료 납입에 있어서 다시 두 가지 유형으로 구분된다. 먼저 「산업재해보상보험법」 제125조 제4항 본문의 특수형태근로종사자이고, 다음으로는 단서규정에 해당하는 특수형태근로종사자, 즉 사업주가 보험료 전액을 부담하는 특수형태근로종사자이다. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하, 보험료징수법) 제49조의3 제3항에서는 원칙적으로 산업재해보상보험의 보험료는 사업주와 특수형태근로종사자가 각각 2분의 1씩 부담하도록 하면서 사용자관계의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 특수형태근로종사자의 경우에는 사업주가 부담한다고 정하고 있다.

그러나 이와 같은 특수형태근로종사자를 대통령령으로 규정한 적이 없다. 따라서 구분 또는 분류가 현실적으로 충족되는지에 대한 의문을 제기한다. 구분하기 어려운 노동 실태를 살펴볼 때, 보호필요성이나 종속성이라는 측면에서 접근한 것은 긍정적이지만 보호의 수준을 두기 위해 다시 분류하게 된다면 기준은 모호해질 수밖에 없다.

「산업재해보상보험법」에서 특수근로형태종사자라는 개념을 확장한 접근방법은 다른 법제와의 관계에서 영향을 미치고 있다. 먼저 특수형태근로종사자의 개념을 더욱 넓혀야 한다는 것과 고용보험에서의 피보험자 산입문제다. 추가적으로 이러한 확장적 논의가 국민건강보험이나 국민연금에서 가입자로 취급하여야 한다는 논의도 제기될 수 있다는 점이다. 현행 개정안을 살펴보면 2020년 현재 특수형태근로종사자와 관련된 내용으로 6건이 계류되어 있는데, 공통적으로 개념을 유지하면서 고용보험 의무가입을 원칙으로 하고 있다.<sup>18)</sup>

유형이 이러한 예에 해당될 것이다.

17) 김근주·정영훈(2018), 「플랫폼 노동의 고용보험 적용에 관한 법적 검토」, 『월간 노동리뷰』 2018년 7월호, 한국노동연구원, pp.42~43.

18) 이병희 외(2017), 『특수형태근로종사자 고용보험 적용방안』, 한국노동연구원·고용노동부

#### 나. 새로운 정책적 접근법: 소득기준을 통한 고용보험 체계 개편

근로자로 판정되면 모든 보호를 받고, 그렇지 않으면 아무것도 받지 못하는 방식의 이분법적 제도운동을 탈피할 필요가 있다. 최근 해외 동향을 살펴보면, 산업재해와 교육훈련의 의무를 플랫폼 운영자에게 부과하는 경향이 나타나고 있다. 또한 단체협상과 단체행동의 권리를 부여하는 한편, 사회보험 적용을 위한 보험료 부담 주체에 대한 사회적 논의도 시작되고 있다.

실업보험은 실업으로 인한 소득 단절에 대응하는 제도이므로, 플랫폼 노동자를 비롯한 종속적 자영업자의 경우에는 “어떤 경우에 실업 상태로 볼 수 있는가?”라고 하는 점이 우선적으로 확정되어야 한다.

현행 고용보험 적용·징수체계는 근로시간·근로계약기간을 기준으로 적용 여부를 결정하고 사업주의 자진 신고에 의해 보험료를 부과하는 방식이다. 2011년 사회보험 징수업무 통합에 따라 보험료 산정기준을 과세소득으로 변경하였지만, 고용보험 도입 당시 국세청 과세자료를 이용하기 어려운 상황에서 마련한 기존의 적용·징수체계가 유지되어 오고 있다. 즉 근로시간(월 소정근로시간 60시간 이상), 고용형태(근로자성)를 기준으로 적용 여부를 결정하는 현재의 방식은 사업주가 자진 신고하지 않으면 적용 대상자의 근로조건 확인을 위한 수단이 없으며, 특수형태근로종사자에게 적용이 불가능하다.

특수형태근로종사자의 고용보험 적용은 소득을 기준으로 할 예정이지만, 고용형태 간 적용기준이 달라서, 고용형태 간 유동하는 취업자가 늘어날수록 운영의 어려움이 발생하게 된다. 이에 대하여 OECD 주요국들은 과세소득을 고용보험 적용·가입 기준으로 채택하고 조세와 사회보험료를 통합 징수하면서 사회보험 적용과 징수체계를 개편하여 오고 있다.

현 정부 역시 고용보험의 사각지대 해소를 위해 적용 기준을 소득으로 개편하는 방향을 제시하면서, 『일자리정책 5년 로드맵』(일자리위원회·관계부처 합동, 2017.10.18)에서 중·장기 사회보험제도 개선 관련 및 고용안전망 사각지대 개선계획을 발표<sup>19)</sup>한 바 있지만, 아직까지 구체적인 고용보험 소득기준 개편에 관한 중장기적 방향과 과제는 제시되지 못한 실정이다.

참조

19) 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 『일자리정책 5년 로드맵』, 제3차 일자리위원회.

## IV. 고용안전망과 유기성과 거버넌스

### 1. 고용안전망의 유기성

#### 가. 실업자 소득보장제도

실업은 다른 환경적 영향이나 사회적 위험과 비교하여 크게 변동하는 특징을 가지고 있다. 이러한 위험과 영향을 사회보장이라는 측면에서 살펴볼 때, 전체적인 사회보장에서 차지하고 있는 비중 자체는 높지 않은 편이다. 다만 글로벌 경제위기 상황의 증가로 인한 새로운 노동시장의 변화나 급격한 실업률은 이러한 제도의 필요성을 부각시킨다.<sup>20)</sup>

현재 사회보장제도 중 실업의 위험에 대응하기 위한 제도는 실업급여제도이다.<sup>21)</sup> 그러나 실업급여제도는 분절적이고 불안정한 고용 상황에서 지속적인 기여 기반의 사회보험 방식의 제도로써 실업위험을 포괄하는 데 어려움이 있다. 우리나라의 경우 생계가 불안정한 근로자에 대하여 소득지원 방법이 없고, 취업훈련에 참가하는 경우에 수당을 지급하는 방법을 취하고 있다. 이렇게 되면 취업훈련에 참가하지 않는 경우 사각지대가 발생하고 지원자의 필요와 상관없는 취업훈련을 선택하여 고용창출의 긍정적인 역할을 기대하기 어려울 수도 있다.<sup>22)</sup>

실업이라는 환경적 영향이나 사회적 위험에 대응하기 위한 두 가지는 실업보장제도와 실업보상제도로 구분할 수 있다. 이 가운데 실업보장제도는 ‘실업이

20) 김근주 외(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 한국노동연구원, pp.1~2.

21) 어의적 의미로 실업급여는 ‘실업 위험에 대응하기 위한 급여’라고 할 수 있다(광의의 실업급여 개념). 그러나 「고용보험법」에서는 실업급여를 구직급여와 취업촉진 수당의 상위 개념(제37조)으로 사용하고 있다(협의의 실업급여 개념). 이 글에서는 실업급여를 「고용보험법」상의 실업급여 개념에 기초하여, 고용보험상 실업급여 내지 실업보험급여의 준말로 사용하도록 한다.

22) 이에 관해서는 이병희(2017), 「사상최악의 청년실업, 해법은 무엇인가-고용보험개편·실업부조 도입으로 청년고용안전망 구축해야」, 『국회보』 2017년 3월호 참고.

발생했을 때 소득을 보장하는 제도의 총체'로 파악할 수 있는 반면,<sup>23)</sup> 이에 반하여 실업보상제도는 '실업자를 지원하는 보상제도'라고 할 수 있다(김근주 외, 2017). 유사한 의미로 사용되는 용어들은 표현상 한계가 있고, 정확하게 표현하기 위한 방식으로는 실업자 소득보장제도를 사용하는 것이 타당하다.<sup>24)</sup>

〈표 4〉 실업자 소득보장제도 유형별 원리 비교

	보험 원리	복지 원리
재원	· 사용자/근로자 기여금 · 정부 보조금	· 조세 또는 별도 재원
대상	· 일정 기간 동안의 보험료 기여자	· 정책적 목적에 따른 소득(자산) 기준 이하의 자
수급 기간	· 일정기간 수급 · 기여기간 및 금액에 따른 차등 可	· 대부분 무기한
산정 방법	· 과거 임금수준 또는 피보험기간에 따라 산정	· 최저소득 보장 · 연령 또는 부양 가족에 따라 차 등

자료: 김근주 외(2017). <표 1-1>의 내용을 수정.

이러한 구분은 OECD나 ILO의 통계나 제도 간 비교를 위한 작업에 활용한다. 하지만 각 국가의 사회보장제도 중 실업자 소득보장제도, 실업자의 정의, 수혜율<sup>25)</sup>, 특성 등을 검토한다면 우리나라에 맞는 시스템 마련에 도움이 될 수 있을 것이다.<sup>26)</sup>

23) 사회적 위험의 유형에 따라 노령보장제도(연금제도), 빈곤보장제도(공공부조제도) 등의 용어와 비슷한 맥락에서 활용되는 것으로 보인다. 이에 관해서는 석재은(2002), 「노령소득 보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향」, 『한국사회복지학』 제50호, p.237.

24) 김근주 외(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 한국노동연구원, pp.3~4.

25) 실업보험의 범위에 포함되는 실업급여라고 하더라도 소득보장으로서 종전소득의 보장을 의미하는 급여 외에 다양한 급여가 있다. 사회부조나 고용촉진계열의 급여도 있다. 한시법으로 긴급하게 설립된 급여도 있다. 그러므로 실업자 소득보장제도의 수급자가 의미하는 바가 국제적으로 공통되는 것은 아니며, 제도의 병합과 중복 수혜(복수수급자 문제) 등을 고려한다면, 이러한 국제비교는 단순한 '참고 사항' 이상의 의미를 부여하기 힘들 것으로 생각된다.

### 나. 3층 고용안전망의 역할과 과제

실업은 전통적인 사회적 위험에 속하고, 구체적인 위험의 정도는 환경적 영향에 기인한다. 다만 유럽 몇몇 국가들을 살펴볼 때, 역사적으로 긴 시간 동안 사회적으로 대응하였고, 최근 발생한 글로벌 경기침체의 영향으로 실업률이 증가되어, 더욱 사회안전망 확충의 필요성이 제기되고 있다. 우리나라의 경우 실업자 소득보장제도는 실업급여제도를 바탕으로 구성되었다는 점에서 특징을 가진다. 공공부조와 같이 간접적인 방식을 제외한다면, ‘실업 위험’에 대한 사회보장제도는 실업급여제도가 유일하다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 향후 국민취업지원제도가 실시된다면, 3층 고용안전망이 구축될 수 있지만, 이를 활용한 고용안전망의 중장기적 방향에 관해서는 아직까지 제시된 바 없다.

중·장기적으로는 실업자 소득보장제도가 앞으로 어떠한 목표를 가지고 시스템을 마련할지에 대한 계획이 필요하다. 영국의 통합형 사회보험제도나 프랑스의 분화형 사회보험 시스템이 다층적 급여체계를 바탕으로 하며, 다른 소득보장제도나 연금제도와의 연결되어 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 그리고 두 국가 역시 특수형태근로종사자와 같은 새로운 고용형태를 사회안전망에 포섭하고 있다. 이러한 원인으로는 사회보험의 필요성에 대한 사회공감대가 존재한다는 점이 가장 크다.<sup>28)</sup>

- 
- 26) 김근주 외(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 한국노동연구원, p.5.
- 27) 노동복지연계 정책의 일환으로 자활지원사업이 실시되고 있지만, 자활의 목표와 범위를 설정하는 단계부터 혼란이 있다. 일반적으로 자활이란 수급자로부터 탈피하는, 즉 공공부조 대상에서 벗어나는 상황을 의미하지만, 이에 이르기까지는 오랜 시간의 재활과 (좁은 의미의) 자활단계를 필요로 한다. 그러므로 기초생활보장제도의 자활지원은 ① 근로능력과 의지가 있어서 수급자로부터 탈피하는 데 중점을 두는 집단과, ② 당장 공공부조로부터 탈출하기는 어렵지만, 무조건적인 수급으로 인해 근로능력과 의지가 더 약화될 우려가 있는 사람들 모두를 포섭할 수 있어야 한다. 하지만 현재는 전자보다는 후자가 주된 대상이 되고 있기 때문에 ‘빈곤탈출을 기대하는 시각’에서는 미흡할 수밖에 없는 것이다. 현재의 자활지원 프로그램으로는 근로능력과 의지가 강하고, 노동시장에 이미 참여하고 있는 계층의 안정적 빈곤탈출을 지원하는 데 한계가 있다. 우선 이러한 집단이 국민기초생활보장법 수급자에 얼마나 포함되어 있는가는 차치하더라도, 근로유능력자의 노동시장 재진입은 적극적 노동시장정책과 경기정책 등이 체계적으로 연계되어야 하기 때문이다.
- 28) 김근주 외(2017), 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』, 한국노동연구원, pp.187~190. 영국의 국민보험에서 근로자성 판단의 독자성이나 프랑스의 정리해고자 및 고령자 재취업 등의 특별지원과 실업급여 중복지원 및 재충전을 인정하는

## 2. 조세와 사회보험료의 통합징수 논의

### 가. 논의의 필요성과 이론적 검토

소득을 중심으로 한 고용안전망을 구축하기 위해서는 조세와 사회보험료 통합징수가 필요하다. 즉 소득세 원천징수 시 사회보험료를 함께 납부하는 방식으로 조세와 사회보험료를 통합징수하고, 소득세와 마찬가지로 개인별 사회보험료를 정산하는 제도로 전환하는 것이 요구된다.

2011년 4대 보험 징수업무는 건강보험공단으로 통합되었으나, 적용(피보험자격관리)과 부과(보험료 결정)는 통합되지 않아 실효성에 의문이 있으며 사각지대 해소에도 기여하지 못하고 있다. 사회보험 사각지대 해소를 위해서는 사회보험의 적용기준을 소득으로 일원화하고, 소득세와 함께 사회보험료를 통합징수할 필요가 있다. 사회보험의 효율적인 관리를 위해서는 사회보험의 적용과 징수기관을 국세청으로 일원화하는 것이 필요하다.

해외 사례를 살펴보면, 다수의 국가들이 징수일원화를 추진하여 왔으며, 이를 바탕으로 사회보험 체계 개편을 이루어냈다. 적지 않은 국가가 징수일원화를 도모하는 근거로는, 징수일원화에 공통되는 일정한 장점이 존재한다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 장점은 다분히 이론상의 것이고, 실제에 있어서는 반드시 구체화할 것인지, 또한 만일 구체화해도 어느 정도의 것이 될지에 대해 적지 않은 논쟁의 여지가 있다.

근대 사회보장 정책의 시행 이후 사회보험의 시초라고 할 수 있는 제도는 1960년 공무원 연금법 제정에 따른 공무원 연금제도의 실시이다. 이후 1963년 일반적인 국민(근로자)을 대상으로 한 산재보험법이 도입되었고, 같은 해에 임의규정이라는 형식으로 의료보험법이 도입되었다. 이후 많은 변화를 거치면서

---

제도들은 실업자의 소득보장제도가 단순히 최후의 사회안전망으로서 보충적으로 적용되어야 하는 것은 아니라는 점을 확인시켜 주고 있다. 다만 향후 실업자 사회안전망을 구축함에 있어서는 제도 간의 유기적 연관 관계에 관한 명확한 정리, 즉 상호 간의 역할 분담이 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 일본의 경우 구직지원제도와 생활보호제도 간의 급여 체계 및 실시 주체의 불일치(중앙정부와 지방자치단체의 급여 미루기)라는 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데, 경제 호황기를 배경으로 이러한 점들이 사회 문제로까지 나타나지 않고 있지만, 저성장 기조와 실업 문제가 심각한 우리나라에서는 모호한 제도의 설계가 바로 사회문제화 될 수 있다는 점을 고려하여야 한다.



전 국민 또는 대부분의 임금근로자를 보호할 수 있는 사회보험체계를 갖추게 되었다. 최근 효율성의 측면에서 살펴보면 1990~2000년 중반 사회보험 적용, 징수 관련 통합 움직임이 있었으며, 이에 따라 2011년 징수업무가 통합되었다. 하지만 단순히 보험자(공단) 간의 징수업무를 행정적으로 통합하는 수준을 넘어서, 적용 기준의 단일화(소득 기준 도입)를 통한 국세와 사회보험료 간의 통합은 사회보험의 효율성 차원에서 검토되어야 할 필수 사항으로 인식되고 있다.

기존 징수통합의 목표가 효율성에 중점되어 있었다면, 앞으로의 방향은 도입 취지 달성으로 잡아야 할 것이다. 이러한 방향설정을 위해 가입 및 보호의 측면에서 제도적 틀을 근본적으로 개선할 수 있는지에 대해 알아볼 필요가 있다.<sup>29)</sup>

#### 나. 징수일원화에 관한 정책적 검토사항

다양한 국가들이 징수일원화를 통해서, 사회보험의 효율성을 도모하여 왔다. 이러한 징수일원화는 사회보험체계에서 필수적인 사항이라고 볼 수 없고, 이를 구체화하는 데 있어서 다른 국가의 사례들과 더불어 사회보험 체계의 방향성을 고려해야 하는 것은 당연하다.

Ross(2004)는 효율적인 사회보험료 징수의 실현을 위한 기본적 요인으로 ① 사업주와 피보험자의 번호등록제도가 존재, ② 간단하고 신속한 보험료 징수 실적 및 보험급여액을 문의하는 태세가 정비, ③ 보험료 납부실적 연도 관리를 가능하게 하는 시스템이 존재, ④ 과소납부 또는 미납부를 정확하게 파악하고 신속하게 통지·조사하는 체제가 정비, ⑤ 이러한 제도·시스템의 효율적인 운영을 담보하는 기술이 존재, ⑥ 이 제도 시스템 및 기술을 활용할 수 있는 인재를 육성하는 태세를 확립하는 데 있다고 밝히고 있다.<sup>30)</sup> 그리고 이러한 시스템 구축을 위하여 사회보험료와 국세를 통합하여 운영하는 것이 가장 기본적인 사회보험료 집행 체계를 구축하는 것이라고 주장한다. 하지만 McGillivray(2002)는 징수일원화는 두 가지의 전제조건, 즉 강력한 집행력과 징수기관에 대한 피보

29) 오상봉 외(2017), 『사회보험 적용·징수체계 개선방안 연구』, 한국노동연구원·고용노동부, pp.1~2.

30) 이러한 전제조건 및 그 자세한 내용은, Ross(2004), *Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues*, International Social Security Association, pp. 5~6 참조.

험자의 신뢰가 충족되지 않는 한 긍정적 효과를 얻기 힘들다고 주장하고 있다 (McGillivray, 2002).

해의 사례를 살펴보면, 징수일원화를 시도하는 과정에서 문제가 발생하는 국가들도 나타나고 있다.<sup>31)</sup> 독일과 스페인 등 사회보험의 역할이 큰 국가들에서 징수일원화 정책을 추진하지 않았다는 사실만 보더라도 징수일원화가 현대적 사회보험 시스템의 필수 조건인지에 관해서 의문을 제기할 수 있다.

따라서 세금과 사회보험의 징수일원화는, 정부행정조직이 충분히 발달한 국가에서는 효율성 향상을 기대할 수 있지만, 그렇지 않은 국가에는, 징수일원화가 사회보험료 징수율에 악영향을 미칠 수 있다. 또한 징수된 세금이나 보험료가 적절하게 관리된다는 보장도 없다는 등에서, 쌍방의 징수체계를 분리해 두는 것이 최선일 수도 있다. 결국 세금과 사회보험의 징수일원화를 추구하는 정책적 목적이 단순한 사회보험의 효율성 차원에서 논의되는 것이 아니라, 징수일원화를 통해 사회보험의 운영과 관리에서 추구되는 보다 명확한 목적이 설정될 필요가 있다.

## V. 결 론

실업이 심각한 사회문제로 인식되고 있는 현실에서, 고용안전망 강화라고 하는 정책적 당위성에는 사회적 공감대가 형성되어 있다. 이를 바탕으로 현 정부에서는 고용보험의 가입대상을 지속적으로 확대하면서, 기존 틀에 포섭되지 못하는 자들에 대한 보충적인 고용안전망을 확충하는 정책 방향을 설정하였다. 구체적으로 ① 특수형태근로종사자·예술인에 대한 고용보험 적용 확대, ② 한국형 실업부조와 취업성공패키지를 결합한 국민취업지원제도의 도입이 예정되어 있다. 이에 관하여, 이 글에서는 현 정부의 정책을 중심으로 정책 방향과 구체적 정책적 대응, 그리고 거버넌스 측면에서의 논의들을 살펴보았다. 논의들을 정리하면 다음과 같다.

31) 이러한 국가들은 주로 동유럽이나 구소련의 신흥국들의 사회보험 체계 구축에서 확인할 수 있다.

우선 고용안전망 체계에 관하여, 고용보험 가입대상의 확대는 1995년 이후 지속되어 왔던 정책적 방향이다. 하지만 이는 주로 법제도적 사각지대를 중심으로 논의되고 있으며, 비공식고용 등 가입 자격이 있으나 ‘실질적’으로 고용보험에 가입되어 있지 않은 근로자를 유인하는 정책적 수단은 마련되어 있지 않다. 또한 고용보험에 가입되어 있음에도 불구하고 급여 취득이 어려운 급여 수혜 사각지대를 해소하기 위한 급여 요건 논의 역시 활성화되어 있지 못하다. 이러한 근본적인 원인은 고용보험이 상정하고 있는 ‘실업 개념’에 관한 것으로, 1차적으로는 ‘자발적 이직’에 관한 실업인정 문제의 검토, 더 나아가 자영업자에 관한 실업 인정의 현실화 방안 등이 마련될 필요가 있다.

다음으로 미래노동과 고용안전망에 관하여, 최근에는 플랫폼 노동의 고용보험상 취급, 즉 플랫폼 공급자와 플랫폼 노동자에 관한 고용보험 적용 논의를 중심으로 이루어지고 있다. 전형적인 근로자 사회보험인 고용보험은 노동관계 법령상의 ‘근로자 개념’을 차용하여 그 적용대상을 규정하고 있다. 그러나 해외 사례를 살펴보면, 사회보험의 보호 필요성에 따라 노동관계법령상 개념을 그대로 활용하기보다는, 별도의 개념을 설정하여 그 적용 대상을 확정하는 국가들이 있다. 이러한 논의들은 산재보험상 특수형태근로종사자의 범위와 관련하여 주로 문제되어 왔는데, 향후 고용보험의 적용에 있어서도 동일한 문제가 발생할 수 있다. 더 나아가 노동법과 사회보험상 중간 개념 도입을 통한 완충 지대를 설정할 것인지, 고용보험을 사업장 단위가 아닌, 인적 적용으로 변경하는 제도적 개선이 필요한지에 관한 검토가 수반되어야 한다.

마지막으로 고용안전망의 거버넌스에 관해서, 국민취업지원제도의 도입으로 인한 3층 고용안전망 체계에서 공공부조와 국민취업제도의 역할, 그리고 국세와 사회보험료의 통합 징수에 관한 논의들이 주요 쟁점 사항이다. 한국형 실업부조 도입 논의와 달리, 현행 국민취업제도를 둘러싸고 그 타당성 및 효과성에 관한 다양한 의견이 제시되고 있다. 과거 한국형 실업부조 논의가 노동시장 취약계층에 대한 소득보장이 중심적으로 논의되었던 반면, 현재의 국민취업지원 제도는 [단기형 실업부조 + 취업성공패키지]의 방식으로 제도가 설계되어 있어서, 그 당위성 및 효과성에 의문을 제기하는 견해가 존재한다. 또한 국민취업지원제도가 적극적 노동시장정책과 밀접하게 연계되어 있는 반면, 다소 엄격한

자산조사를 통한 급여 지급을 예정하고 있기에, 공공부조제도의 확대와 국민취업지원제도 활성화 간의 상관관계가 명확하지 않다. 향후 상호 연계 방안에 관한 이론적·실무적 논의와 보완이 요구된다.

한편 소득을 중심으로 한 인적 고용안전망을 구축하기 위해서는 소득 파악의 적시성과 정확성, 행정적 간편성 등을 이유로 조세와 사회보험료 통합징수가 필요하다. 세금과 사회보험의 징수일원화는, 정부행정조직이 충분히 발달한 국가에서는 효율성 향상을 기대할 수 있지만, 그렇지 않은 국가에는 사회보험료 징수율을 저하시킬 위험성도 있다. 그러므로 사회보험의 징수·관리 일원화 논의는 효율성 차원이 아닌, 사회보험 전체 체계의 개편, 특히 적용 방식과 관련하여 논의될 필요가 있다.

요컨대, 고용안전망에 관한 향후 논의에서는 ① 고용보험 가입대상과 관련하여, 노동법과 독자적인 가입 대상(근로자성의 탈피)을 설정할 필요가 있는지 여부, ② 보충적 고용안전망으로서 국민취업지원제도의 역할에 대한 평가와 공공부조와의 관계, ③ 소득 기반 인적 적용으로의 전환 필요성과 조세와 사회보험료 통합징수의 필요성에 관한 입장이 정리되어 정책적으로 반영되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동(2019). 『“고용안전망을 완성하는” 「국민취업지원제도」 추진방안』. 제11차 일자리위원회.
- \_\_\_\_\_(2019. 2. 19). 『문재인 정부 ‘포용국가 사회정책 추진계획’』.
- 김근주(2018). 「실업부조 법제화의 의의와 쟁점」, 『월간 노동리뷰』 2018년 12월호. 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2019). 「일의 미래: ILO의 미래 담론과 한국에의 함의」. 『국제노동브리프』 2019년 5월호. 한국노동연구원.
- 김근주·박찬임·노호창·오상호·정영훈(2017). 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』. 한국노동연구원.

- 김근주·정영훈(2018). 「플랫폼 노동의 고용보험 적용에 관한 법적 검토」. 『월간 노동리뷰』 2018년 7월호. 한국노동연구원.
- 김주병(2019). 「직업안정법을 통한 플랫폼노동중개의 규율 가능성과 과제」. 『노동법학』 제70권. 한국노동법학회.
- 길현중(2019). 「한국형 실업부조 제도도입 추진상황과 향후 과제」. 『월간 노동리뷰』 2019년 5월호. 한국노동연구원.
- 석재은(2002). 「노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향」. 『한국사회복지학』 제50호. 한국사회복지학회.
- 오상봉·이승렬·노호창·오상호·양승엽(2017). 『사회보험 적용·징수체계 개선방안 연구』. 한국노동연구원·고용노동부.
- 이병희(2017). 「사상최악의 청년실업, 해법은 무엇인가-고용보험개편·실업부조도입으로 청년고용안전망 구축해야」. 『국회보』 2017년 3월호. 대한민국 국회.
- 이병희·김근주·노호창·박은정·박찬임·신수정·양승엽·정영훈(2017). 『특수형태근로종사자 고용보험 적용방안』. 한국노동연구원·고용노동부.
- 이병희·길현중·김근주·김혜원·정영훈·오상훈(2018). 『한국형 실업부조 법제화 방안 연구』. 한국노동연구원·고용노동부.
- 일자리위원회·관계부처 합동(2017). 『일자리정책 5년 로드맵』. 제3차 일자리위원회.
- 장지연·이현주·전병유·김근주·손연정·윤자영·박은정·정영훈·박효숙·강희정·전지현·정준호·정세은(2018). 『사회적 위험과 격차 심화에 대응하는 중장기 정책 과제』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- Mcgillivrar, W.(2002), *Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes*, OECD
- Prassl, Jeremias(2015). *The Concept of the Employer*. Oxford University Press.
- Ross, S.(2004). *Collection of Social Contributions: Current Practice and Critical Issues*. International Social Security Association.

## Policy Review in Reform of Employment Safety Nets

Kim KeunJu

Currently, a policy of expanding supplementary employment safety nets such as unemployment assistance is proceeding under the scope of expanding employment insurance coverage. Until now, the existing employment safety net has been centered on, or rather subsumed by, employee social insurance. While the employment insurance system intends to expand its coverage systemically, the problems of informal, undisclosed employment and the benefits “blind spot” continue to arise. In addition, the principle of unemployment disqualification for voluntary turnover is pointed out as a limitation of employment insurance. Under these circumstances, a three-tier employment safety net system has been in progress through the introduction of the National Employment Support System along with the discussion of the extension of employment insurance to platform labor.

The purpose of this study is to suggest policy considerations for the future employment safety net system. To this end, I have reviewed policy issues surrounding the expansion of employment insurance coverage and the future of work brought upon by platform labor, e.g. prospective measures of the employment safety net to address the needs of platform work, the introduction and subsequent problems of unemployment assistance provided via the national employment system, and the consolidation of tax and social insurance premiums for the establishment of an income-based employment insurance system. As a result, in future discussions on the employment safety net, it will be necessary to consider: ① the necessity of formally defining certain subgroups as being independent from traditional labor law framework as

regards employment insurance coverage, ② evaluation of the National Employment Support System as a supplementary employment safety net and its relation to public assistance, and ③ the necessity of switching to an income-based, individual employment insurance system via consolidated tax and social insurance premiums.

Keywords : employment safety nets, platform work, national employment support system, consolidation of income tax and national insurance allowance