

적용 · 징수 제도의 변천과 발전방향*

이 병 희**

I. 머리말

고용보험은 노사가 연대하여 노동시장 위험을 분산(risk pooling)함으로써 그 충격을 최소화하기 위한 사회보험이다. 노동시장 위험이 다양화되면서 고용보험의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 탈산업화, 인구 및 가족 구조의 변화, 고용형태의 다양화 등에 따라 생애주기에 걸쳐 노동시장의 이동성과 불안정성이 심화되고 있다. 이에 따라 소득상실 시기의 위험뿐만 아니라 적합한 일자리 선택, 더 나은 일자리로 이행, 일-생활 균형을 지원하는 고용보험의 역할을 강화해 나가야 한다.

그러나 저임금과 비정규 노동이 비대한 노동시장 구조에서는 노동시장 지위가 고용보험 배제로 이어지는 구조가 고착화될 수 있다. 고용보험 사각지대는 다른 사회보험뿐만 아니라 근로기준과 고용서비스를 비롯한 노동정책과 제도의 사각지대를 낳는 비공식 고용 문제로 이어질 수 있다. 고용보험이 노동시장을 안정화시키는 역할을 수행하기 위해서는 고용보험의 사각지대 해소가 선결되어야 한다.

지난 20년 동안 다른 사회보험에 앞서서 근로기준법도 적용되지 않는 영세사업장과 일용근로자에게 고용보험을 선도적으로 적용하였을 뿐만 아니라 사회보험료 지원을 통해 사회보험의 보편성을 확충하는 정책적인 노력을 기울여왔다. 여기에서는 법적인 적용범위와 실질적인 가입 촉진을 나누어, 지난 20년 동안의 제도변화 과정 및 성과를 살펴보고, 이를 바탕으로 적용과 징수 부문에서 제도의 발전방향을 제시한다.

* 이 글은 2016년에 발간된 『고용보험 20년사: 1995~2015』에서 필자가 집필한 제5장을 중심으로 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

II. 고용보험 적용의 정책 변화와 가입 실적

2014년 12월 말 현재 고용보험 가입사업장은 1,935천 개소, 피보험자수는 11,931천 명에 이른다. 가입자 증가는 기본적으로 고용보험의 중요성에 대한 노사의 인식이 증가하였기 때문인데, 고용보험의 적용 확대와 가입 촉진을 위한 정책적 노력도 크게 기여하였다. 이하에서는 고용보험의 법적인 적용대상을 확대하려는 정책적인 노력과 법적인 적용대상의 고용보험 가입을 촉진하는 정책적 노력을 나누어 살펴본다.

1. 고용보험 적용 확대

고용보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 ‘사업’이라 한다)에 적용하는 것을 원칙으로 한다.¹⁾ 따라서 사업이 개시되어 적용요건이 충족하게 되었을 때 사업주나 근로자의 의사와 관계없이 자동적으로 보험관계가 적용된다. 즉 근로자를 사용하는 모든 사업은 당연 적용대상이 된다. 그러나 사업별 특성 및 규모 등을 고려하여 시행령으로 적용제외 사업을 정하고 있으며, 당연 적용사업에서도 근로자의 특성을 고려하여 적용제외 근로자를 범으로 정하고 있다.

<표 1>은 고용보험 적용이 제외되는 사업과 근로자의 범위를 도입 당시와 비교하여 제시한 것이다. 우선 주목할 특징으로는 사업규모 면에서 법적인 적용제외를 폐지하였다는 점이다. 고용보험 도입 당시에는 상시근로자 30인 이상을 고용하는 사업을 대상으로 하였으며, 고용안정 사업과 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상인 사업, 건설공사는 총공사금액 40억 원 이상인 사업을 당연 적용대상으로 하였다. 실업급여와 고용안정 및 직업능력개발사업의 적용범위가 다르게 된 것은 노동계가 관심을 둔 실업급여 대상 확대를 우선했기 때문이다.

적용사업의 전면 확대는 외환위기 과정에서 이루어졌다. 모든 사업장으로의 확대를 당초 2002년으로 예정하고 있었지만, 노사정위원회는 고용보험의 적용범위 확대를 포함하는 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다(1998. 2. 6).²⁾ 제정 당시의 고용보험법 시행령에 명시

- 1) 고용보험은 사업 단위로 적용하는 것을 원칙으로 하되, 장소적으로 분리되고 인사·노무·회계의 독립성이 있는 경우 사업주의 신청에 따라 사업장 단위로 적용할 수 있다.
- 2) 90개 합의사항 가운데 고용보험 적용사업장을 1998년 7월부터 5인 이상 사업장으로 확대, 1999년 7월부터 임시·시간제 근로자 등에 대하여 고용보험 적용, 필요 시 노사와 협의하여 고용보험료를 상향 조정 및 일반회계 등 추가 재원확보 추진 등이 포함되어 있다.

〈표 1〉 고용보험의 적용제외 사업 및 근로자 비교

	1995. 7	2015. 1
적용제외 사업	상시 30인 미만의 근로자를 사용하는 사업, 상시 30인 이상 70인 미만의 근로자를 사용하는 사업은 고용안전 및 직능사업 제외	농림어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업의 근로자 가사서비스업
	총공사금액 40억 원 미만의 건설공사	총공사금액 2천만 원 미만 등의 소액 건설공사(건설업자, 주택건설업자, 공사업자, 정보통신공사업자, 소방시설업자, 문화재수리업자가 시공하는 공사는 적용)
적용제외 근로자	60세 이후에 새로이 고용된 자	65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자
	시간제 근로자(주 30.8시간 미만)	시간제 근로자(월 60시간 미만), 단 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로하는 자와 일용근로자는 제외
	일용근로자(3개월 미만의 기한을 정하여 고용되는 자)	(삭제)
	계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자	(삭제)
	공무원	공무원
	사립학교법에 의한 교원, 사무직원	사학연금법의 적용을 받는 자
		별정직·임기직 공무원(실업급여 임의가입) 별정우체국 직원
	국가(지자체)가 직접 행하는 사업에 종사하는 근로자	(삭제)
선원법에 의한 선원	(삭제)	
외국인 근로자(일부만 적용)	외국인 근로자(일반)	

된 경과 규정에 따라 1998년 1월에 10인 이상으로 확대되었던 적용범위는 사회적 합의보다 빠르게 1998년 3월에 5인 이상으로 확대되었다. 나아가 1998년 10월에는 1인 이상 사업으로 확대되었다. 전 사업장으로 확대됨으로써 사업장 규모 측면에서 1차적인 고용안전망의 틀을 구축하게 되었다. 다른 사회보험뿐만 아니라 퇴직금을 포함한 근로기준법의 주요한 내용이 5인 미만 사업장에 적용되지 않던 당시 상황을 고려하면 전 사업장으로 고용보험의 전면 적용은 획기적인 조치로 평가된다. 경제위기는 사회위기로 이어질 수 있지만, 다른 한편으로 제도 개혁의 계기가 될 수 있음을 보여준다.

5인 미만 사업으로 확대하면서 고용관계 파악이 어려운 일부 산업에 대한 적용제외가 1998년 10월에 명시되었다. 농업·임업·어업 또는 수렵업 중 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업과 가사서비스업을 적용제외 사업에 포함하였으며,³⁾ 현재까지 이 규정은 유지되고 있다.

3) 고용보험이 적용되지 아니하던 농업·어업·임업 및 수렵업 중 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 법인의 사업에 대하여 고용보험을 적용하는 현재의 규정은 2002년 12월 시행령 개정을 통하여 이루어졌다.

고용보험이 적용되는 사업 내에서도 고용관계 파악이 어려운 근로자, 특수직역연금이나 국민연금 등의 다른 사회보장체계의 보호를 받을 수 있는 근로자 등에 대해서는 적용을 제외하고 있다. 근로자 특성에 따른 적용제의 규정의 축소는 사업 규모에 비해 더디게 이루어졌지만, <표 1>에서 적용이 제외되는 근로자의 범위를 도입 당시와 비교하면 법적인 사각지대가 크게 축소되었음을 볼 수 있다.⁴⁾

우선 1998년 10월 고용보험을 전 사업장으로 확대 적용하면서 일용직과 시간제 근로자에 대한 적용대상을 크게 확대하였다. 실업급여의 적용대상이 되는 일용근로자의 범위를 3개월 초과에서 1개월 이상으로 확대하였다. 또한 적용대상이 되는 시간제 근로자의 범위를 통상근로자의 소정근로시간과 비교하여 7할 이상인 자(통상근로자의 주당 소정근로시간이 44시간인 경우 주당 30.8시간 이상인 자가 해당)에서 월간 80시간 이상인 자로 확대하였다.

고용형태 측면에서 고용보험 적용이 대폭 확대된 시기는 2004년이다. 종전에는 1월 미만 임금근로자에게 고용안정사업 및 직업능력개발사업만 적용되었으나, 2004년부터는 세 사업 모두 당연 적용되었다.⁵⁾ 1개월 미만의 일용근로자는 입·이직이 빈번하여 피보험자 관리가 어려운 문제를 가지므로 고용보험(실업급여)의 적용이 제외되어 왔다. 일용직에게 고용보험을 적용하기 위해서는 고용관계가 모호한 하도급 구조에서 피보험자 관리 단위를 어떻게 할지, 근로 내역과 임금을 어떻게 파악할지, 구직급여의 수급요건을 어떻게 할 것인지 등 해결해야 할 난제들이 많다. 2004년 일용직에 대한 고용보험 적용은 일용근로자에 대한 보호 측면뿐만 아니라 조세행정 및 사회보험 측면에서 처음으로 일용근로자 고용관리 인프라를 구축했다는 점에서 진일보한 정책으로 평가된다. 일용피보험자수는 2004년 438천 명에서 2014년 1,323천 명(잠정)으로 대폭 증가하였다.

한편 단시간 근로자에 대한 고용보험 적용범위도 시행령 개정을 통해 확대되었다. 종전에 적용이 제외되는 단시간 근로자 범위가 1개월간 근로시간이 80시간 미만에서 60시간 미만으로 변경되었다. 이에 따라 주당 15시간 미만 근로하는 초단시간 근로자와 후술하는 특수형태근로종사자를 제외하고는 대부분의 고용형태를 포괄하게 된 것이다.

특수직역연금이나 국민연금에 비해 보호받는 직역들에 대해서는 제외 규정을 유지하고 있다.⁶⁾ 다만, 공무원연금의 혜택을 거의 받기 어려운 별정직·임기제 공무원에 대해서는 2008년에 가입 특례를 신설하여 본인의 의사에 따라 고용보험(실업급여만 가능)에 가입할 수 있도록

4) 도입 당시 고용보험의 적용을 제외하는 근로자 유형을 설정한 기준에 대해서는 노동부(2005), 『고용보험 10년사』, pp.279~280 참조.

5) 일용근로자는 근로시간에 관계없이 당연 적용된다. 즉, 당일 근로를 제공한 사실이 있으면 단시간 근로(1월 60시간 미만 근로)인 경우에도 당연 적용대상이 된다.

6) 사회보험의 법적인 사각지대를 비교한 서정희·백승호(2014)는 고용형태에 대해서는 고용보험이 다른 사회보험보다 관대하게 적용하고 있지만, 직역별로 제외 규정을 두는 한계를 가진다고 지적한다.

하였다.

그리고 2002년 12월 30일 시행령 개정을 통해 국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 근로자에 대한 고용보험 적용제외 규정을 삭제하였다. 이로 인하여 공공근로사업에 종사하는 자에 대해서도 고용보험이 적용된다. 국가가 제공하는 일자리에 종사하는 참여자에 대해 고용보험을 적용하는 정책 기조는 2011년 7월 근로기준법상의 근로자가 아닌 자활근로 수급자가 고용보험에 의무적으로 가입하는 특례 신설로 이어졌다.

고용보험은 임금근로자를 대상으로 한다. 임금근로자에 비해 자영업자가 노동시장 위험에 직면할 위험이 작다는 인식에 기초하여 고용보험에서 배제되어 왔다. 그러나 2000년대 들어 영세자영업 부문의 침체와 구조조정이 진행되면서 사회적 보호를 받지 못하는 한계 자영업자의 문제가 심각해지고, 수익성이 하락하는 자영업자의 사업 전환이나 임금 노동시장으로의 이행을 촉진할 필요가 제기되었다. 2005년 5월 영세자영업자 대책의 일환으로 2006년부터 자영업자에 대한 고용보험 임의가입을 허용하였다. 즉, 고용보험법에 자영업자에 대한 특례 조항을 신설하여 5인 미만의 근로자를 사용하는 자영업자는 고용보험에 가입하여 고용안정 및 직업능력개발사업에서 제공하는 지원을 받을 수 있게 되었다. 그러나 소득지원 없이 직업능력개발훈련 참여나 구직활동 지원을 기대하기는 어렵다. 이에 2012년 7월부터는 자영업자도 고용보험의 구직급여 혜택을 받을 수 있도록 허용하였다. 근로자를 사용하지 않거나 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업자는 사업자등록증을 갖추고 사업자등록일부터 6개월 이내에 고용보험에 가입할 수 있게 된 것이다. 보험료 및 구직급여액 산정의 기준이 되는 기준보수 5등급 중의 하나를 스스로 선택하여 고용보험료⁷⁾를 1년 이상 납부한 자영업자가 사업자등록증을 말소하여 수급자격을 인정받은 경우에는 자영업자로 보험에 가입한 기간에 따라 90~180일 동안 본인이 선택한 기준급여의 50%에 해당하는 구직급여를 지급받게 된다.

2014년 말 현재 고용보험에 가입한 자영업자는 2014년 말 17천 명에 이른다. 그러나 가입자 수는 2012년 말 21천 명에서 오히려 줄어들고 있다. 사업자등록일부터 6개월 이내로 설정된 가입허용기간과 3개월 연속 보험료 미납시 피보험자격을 소멸하는 규정을 개선할 필요가 제기된다. 한편 기준보수(따라서 구직급여액)가 많은 5등급을 선택한 가입자가 절반 가까이 이르고 있어 영세자영업자의 보험료 일부를 지원할 필요도 제기되고 있다.

7) 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율은 근로자와 동일한 0.25%이지만, 실업 위험을 스스로 통제할 가능성이 높은 영세자영업자의 특성을 고려하여 실업급여사업의 고용보험료율은 근로자의 그것에 비해 높은 2%로 책정되었다.

2. 고용보험의 가입 촉진

법적인 적용대상 확대에도 불구하고 고용보험에 가입하지 않아서(또는 못해서) 발생하는 사각지대 문제는 오랫동안 제기되지 않았다. 법적인 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않고 보험료를 내지 않아서 혜택을 받지 못하는 문제를 보호할 필요가 없다는 인식이 컸기 때문이다. 이러한 상황에서 가입을 촉진시킬 수 있는 방안은 사회보험 징수 당국의 적발과 제재라는 행정적인 수단뿐이라고 할 수 있다. 고용·산재보험료 징수를 담당하는 근로복지공단은 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하여 인정성립조치를 실시하며, 체납보험료와 가산금·연체금·과태료를 부과한다. 그러나 사각지대에 있는 근로자의 고용 및 임금에 대한 공적 자료가 미비한 상태에서는 징수 당국의 조사인력을 대폭 늘리더라도 가입누락 사업장 및 근로자를 발굴하는 데 근원적인 한계가 있다.

이에 법적인 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않은, 이른바 실질적 사각지대를 해소하기 위한 정책적 논의가 시작되었다. 노동시장 이동성이 높아지고 고용형태가 다양화되어 가는 상황에서 노동시장 지위가 사회보험 배제로 이어지는 구조가 고착화될 경우, 사회보험이 오히려 불평등을 확대하는 위험이 커지기 때문이다. 사회보험 사각지대는 법적인 적용제외보다 미가입으로 인해 발생하는 규모가 더 크다. 특수지역연금 등의 별도의 보호를 받는 경우와 근로자와 자영자의 경계에 있는 특수형태근로종사자를 제외하면, 근로자 가운데 적용제외자는 초단시간 근로자와 65세 넘어서 취업하는 경우에 그친다. 미가입 문제를 해결하지 않고서는 사각지대 해소가 어려운 것이다. 한편 모든 가입자에게 동일한 보험료율을 부과하는 방식은 저임금근로자 및 영세사업주에게 상대적으로 큰 부담을 주게 된다. 사회보험은 가입자 간 위험을 재분배하므로 저임금 고용에 더 많은 혜택을 주지만, 보험료 부담을 상대적으로 더 크게 느끼기 때문에 가입을 기피하게 된다. 또한 사회보험료를 감면하는 선진국들의 경험도 사회보험 재정을 가입자의 부담에 의존해야만 하는 것은 아님을 보여준다(김혜원 외, 2010; 이병희, 2011; 장지연 외, 2011).

이에 사회보험 사각지대 해소를 목적으로 ‘두루누리 사회보험료 지원사업’이 2012년 2월 시범사업을 거쳐 2012년 7월 전국적으로 시행되었다. 10인 미만 사업장의 저임금 근로자를 대상으로 고용보험과 국민연금의 일부를 지원하고 있다. 사회보험료 지원정책은 사회보험 사각지대를 낳는 가장 큰 유형인 보험료 미납 문제에 주목하여 사회보험에 가입할 금전적 유인을 제공함으로써 사회보험의 보편성을 확대하였다는 점에서 정책적인 의의가 크다고 평가된다(이병희 외, 2012).

사회보험료 지원은 사업주의 신청을 통해 이루어진다. 사회보험에 가입하지 않은 근로자들이 어디에서 일하는지를 사회보험 징수 당국이 파악하지 못하기 때문에 사업주의 신청에 의해

지원이 이루어질 수밖에 없다. 그러나 사회보험료 지원금액보다 더 많은 보험료를 추가 부담해야 하고, 고용하는 근로자의 수와 소득의 공개에 따라 조세 부담이 증가하기 때문에 사회보험 사각지대에 있는 사업주가 신청 자체를 기피하는 경우가 많다. 이에 가입누락 사업장이나 근로자를 발굴하는 행정적인 조치가 병행되고 있다. 건강보험공단과 근로복지공단의 가입서비스 요원들이 사각지대 발굴을 담당한다. 가입서비스 요원들은 사업체를 방문하여 두루누리사업의 취지와 사회보험의 필요성에 대해 설명하고 사회보험 가입을 권유하고 있다. 미가입사업장 정보를 획득하기 위해 국세청과 지방자치단체 등과 협력을 노력하고 있다.

사회보험료의 수혜자 규모는 단기간에 크게 늘어났다. 2014년 7월 현재 누적 지원실적을 보면, 총 517천 개소, 182만 명이 지원을 받은 것으로 나타났다. 사업이 안정화된 이후에는 매월 약 70만 명 내외의 근로자를 지원하고 있으며, 이 수치는 점차 증가 추세에 있다. 주된 수혜자는 중·장년 여성과 청년이며, 전체 수혜자 중에서 62.3%가 5인 미만 사업장에 종사하고 있다.

두루누리 사업의 시행 1년을 평가한 연구에 따르면, 사회보험료 지원은 사회보험 가입 증가에 기여하고 있다(유경준 외, 2013). 그러나 방대한 사각지대 규모에 비해 사각지대 해소 효과는 제한적이다. 사회보험 가입 유인을 제고하기에는 지원 내용(건강보험료 제외)과 지원율이 낮다는 지적도 제기된다.

Ⅲ. 고용보험 관리운영체계 변화

가입자로부터 징수하는 고용보험료는 보험사업별로 구분하여 산정하는데, 실업급여 보험료는 사업주와 근로자가 1/2을 각각 부담하며, 고용안정과 직업능력사업 보험료는 사업주가 전액을 부담한다.

고용보험료는 근로자의 보수에 보험료율을 곱하여 산정한다. 보수는 소득세법에 따른 근로소득에서 비과세 근로소득을 뺀 금액을 말한다.⁸⁾ 2011년 사회보험의 징수업무가 통합됨에 따라 보험료 부과기준의 일원화 조치에 따라 임금총액에서 보수(소득세 부과대상 근로소득)로 변경되었다.⁹⁾

고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제상황 등을 고려하여 1,000분의 30의 범위에서 고용

8) 사업의 폐업·도산 등으로 보수를 산정·확인하기 곤란한 경우 등에는 고용노동부 장관이 고시하는 기준보수로 대신한다.

9) 근로자의 고용상황 파악이 어려운 건설공사나 별목업에서는 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 노무비용에 의하여 보수총액 추정액 또는 보수총액에 보험료율을 곱하여 보험료를 산정한다.

안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다. 1995년 시행 초기에는 실업급여사업은 0.6%, 고용안정사업은 0.2%, 직업능력개발사업은 기업 규모에 따라 0.1~0.5%(1999년까지 1,000인 이상 기업은 직업훈련분담금을 납부하였음)를 부담하였다. 외환위기를 맞아 고용보험 지출이 급증함에 따라 실업급여사업과 고용안정사업의 보험료율이 각각 1.0%, 0.3%로 인상되었다. 노동시장이 안정됨에 따라 2003년부터 실업급여사업의 보험료율은 0.9%, 고용안정사업의 보험료율은 0.15%로 인하되었다. 2006년에는 고용보험 사업 중 적극적 노동시장 정책의 성격이 강한 고용안정사업과 직업능력개발사업 계정을 통합하여 재정 운영의 탄력성을 확보하고 보험료율 조정의 부담을 완화하였다.

고용보험법은 대량실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하도록 규정하고 있다. 제정 당시에는 적립금을 당해 연도의 지출 소요를 초과하는 여유자금으로 정하였으나, 2008년 12월 법 개정을 통해 여유자금의 적정규모를 명시하였다. 고용안정·직업능력개발사업 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만, 실업급여 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만으로 정하고 있다. 실업급여사업의 지출이 큰 폭으로 증가하여 2009년도 실업급여 계정의 연말 적립금이 법정 수준보다 낮았고, 경기회복에도 불구하고 수입 대비 지출 초과상황이 지속되어 법정적립금 수준을 회복하기 어려울 것으로 전망되어 2011년 4월에 실업급여 보험료율을 1.1%로 인상하였다. 실업급여와 모성보호 지출이 지속적으로 증가하여 실업급여 계정의 적립금이 법정 적정규모에 미치지 못하는 상황이 계속됨에 따라 실업급여의 보험료율을 2013년 7월에 1.3%로 인상하였다.

고용보험 적용·징수업무는 고용보험 시행 초기에는 지방노동관서 관리과에서 담당하였다. 한편 산재보험은 적용·징수와 보상업무 일체를 근로복지공단에서 1995년 5월부터 수행하였다. 1999년 관리체계가 유사한 고용보험과 산재보험의 징수업무를 일원화하여 효율성을 높이는 목적으로 고용보험 적용·징수업무가 근로복지공단으로 이관되었다. 피보험자 관리업무는 실업급여와 밀접히 연계되어 있다는 판단에 따라 고용센터는 고용보험 피보험자 관리, 고용안정, 직업능력개발사업, 실업급여 지급 등의 업무를 담당하였다. 이에 따라 피보험자 관리는 고용센터, 사업장 관리·부과·징수업무는 근로복지공단이 담당하여 고용보험 업무를 이원적으로 운영하는 방식이 현재까지 이어지고 있다.

2011년에는 사회보험 징수업무가 통합되었다. 사회보험 적용·징수를 국세청 산하 징수공단을 신설하여 일원화하고, 기존의 보험공단을 서비스 기관화하는 당초 계획과는 달리 징수업무만이 국민건강보험공단에 위탁되는 방안으로 변경되었다. 고용보험료의 고지, 수납 및 체납 처분 업무를 국민건강보험공단에서 수행함에 따라 보험료 부과 기준이 임금총액에서 보수(과세 근로소득)로 변경되고, 보험료 납부 방식도 사업주가 1년분을 자진 신고·납부하는 방식에서 월별 보험료를 근로복지공단이 산정·부과하며 건강보험공단에서 고지하는 방식으로 변경

되었다.¹⁰⁾ 즉, 종전에는 1년간 근로자에게 지급할 보수총액을 추정하여 산정한 개산보험료를 사업주가 신고하여 납부하고, 1년 후에 사업주가 실제 지급한 임금총액에 보험료율을 곱하여 산정한 확정보험료를 사업주가 신고하여 개산보험료가 확정보험료를 초과하면 초과금액을 반환하거나, 부족하면 부족금액을 추가 납부하는 방식이었다. 반면 부과·고지 방식에서는 사업주가 보수총액과 고용정보를 신고하면 근로복지공단에서 근로자 개인별 월평균 보수와 월 보험료를 산정하여 부과하게 된다. 사업주가 매월 납부하는 월별 보험료는 근로자의 월평균 보수에 기초하여 산정하는데, 실제 지급한 보수총액과 다를 수 있다. 이 경우 월별 보험료를 정산하게 된다. 월별 보험료의 정산은 사업주가 매년 3월 15일까지 전년도에 지급한 개인별 보수총액을 신고하는 보수총액신고서에 따라 이루어진다. 따라서 보수총액신고서는 전년도 월별 보험료의 정산과 동시에 해당 연도 보험료 부과자료인 개인별 월평균 보수 산정의 기초자료로 활용된다. 또한 국세청의 근로소득원천징수자료를 통해서도 사업주의 보수총액 신고가 정확한지를 비교한다. 부과·고지 방식으로의 전환은 매년 1회 이상 보수 정보가 갱신됨에 따라 근로자 개인별 관리체계를 구축하는 계기가 되었다.

한편 중소기업의 보험사무 처리 부담을 경감하기 위해 보험사무대행기관 제도를 운영하고 있다. 보험사무대행기관은 위탁사업장의 보수총액 등의 신고, 개산·확정보험료의 신고, 보험관계의 성립·변경·소멸의 신고, 위탁사업주 소속 근로자의 고용보험 피보험자격 관리에 관한 사무 등을 대행한다. 근로복지공단이 인가를 하는데, 1998년 10월 고용보험이 전 사업장에 적용됨에 따라 인가 대상을 대폭 확대하였다. 사업주 등을 구성원으로 하는 특별법에 의해 설립된 단체(중소기업협회, 상공회의소, 건설협회 등), 민법 제32조에 따라 고용노동부장관의 허가를 받아 설립된 법인(경총 등), 관계 법률에 따라 주무관청의 인·허가를 받거나 등록 등을 한 법인(전국경제인연합회, 연합단체인 노동조합, 노무법인 등), 공인노무사법 제5조에 따라 등록한 사람으로서 직무를 2년 이상 하고 있는 사람 등이다. 2014년 9월에는 세무사법 제6조에 따라 등록을 하고 직무를 2년 이상 하고 있는 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 교육을 이수한 사람을 추가하였다.

10) 다만, 건설업과 벌목업은 기존의 보험료 자진 신고·납부제도가 그대로 유지된다.

Ⅳ. 고용보험 적용·징수 제도의 발전방향

1. 고용보험의 법적 사각지대 축소

2015년 8월 현재 고용보험 가입자는 전체 근로자의 63.7%에 그친다. 특수직역연금이나 국민연금 등 다른 사회보장체계의 보호를 받을 수 있는 근로자 유형을 제외하면, 특수형태근로종사자, 예술인, 초단시간 근로자, 가사근로자가 고용보험 적용이 제외되는 주요한 취약 계층이다.

<표 2> 임금근로자의 고용보험 사각지대(2015년 8월)

(단위: 천 명, %)

적용제외 ¹⁾	미가입	가입
2,925	4,095	12,292
(15.1)	(21.2)	(63.7)

주: 1) 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평균근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자, 근로계약기간이 1개월 미만이거나 1개월 미만 근속한 일용근로자는 제외), 특수형태근로종사자.

자료: 통계청, 『경제활동인구 근로형태별 부가조사』.

고용보험법은 근로기준법상 근로자 개념을 그대로 사용하고 있으므로 근로기준법상 근로자 범위에 포섭되지 않는 특수형태근로종사자는 고용보험법에서 배제된다. 특수형태근로종사자는 근로자와 비슷한 종속적 지위에서 자신의 노무를 제공하지만, 노동관계법의 보호를 받지 못하여 계약 해지로 인한 실업 위험이 높은 집단이다. 그래서 이들 중 일부는 산재보험에서 보호하고 있기도 하다. 이러한 필요 때문에 특수형태근로종사자에 대한 고용보험 적용이 검토되고 있다. 구체적인 적용 방안에 대해서는 다양한 논의가 진행되고 있다. 한편에서는 근로관계를 중심으로 하는 기존의 고용보험 체계를 유지하면서 전속성·종속성·관리가능성 등을 기준으로 특례를 인정하여 확대해 나가는 방안이 제기된다(박지순, 2014). 산업재해보상보험법 제125조에 명시된 특수형태근로종사자(보험모집인, 학습지교사, 레미콘기사, 골프장캐디, 쿼서비스기사, 택배기사)를 중심으로 종사자의 특성을 반영하여 적용하는 방안이다. 다른 한편에서는 일부 직종에 대한 사회보험 적용방식이 한계를 가지므로 고용보험법의 근로자 개념을 확대하여 적용하는 방안을 제기한다. 도재형(2014)은 ① 계약의 형식에 관계없이, ② 근로기준법상 근로자에 속하지는 않지만 이와 유사한 지위에 있을 것, ③ 노무를 제공하고 보수를 받아 생활할 것, ④ 타인을 사용하지 아니할 것 등을 요소로 하는 특수형태근로종사자에게 직종을 한정

하지 않고 고용보험을 적용하는 방안을 제출하고 있다. 근로자와 자영자의 경계에 있는 예술인에 대한 고용보험 적용방안도 특수형태근로종사자와 유사하다.¹¹⁾

한편 소정근로시간이 월 60시간 미만인 근로자는 고용보험 적용에서 배제되고 있다. 다만, 초단시간 근로자라 할지라도 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하거나, 1개월 미만 고용되는 일용근로자의 경우에는 고용보험을 당연 적용하고 있다. 1개월 이상 3개월 미만의 생업 목적으로 근로를 제공하는 단시간 근로자를 고용보험 적용에서 제외하는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 우선적으로 고용보험 적용을 허용하는 생업 목적의 근로기간 하한을 3개월에서 1개월로 줄일 필요가 있다. 소득 파악의 개선이 이루어지면 적용제외 기준을 근로시간에서 소득으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다.

단시간 고용형태가 확산됨에 따라 피보험자격 이중취득을 금지하고 있는 현행 고용보험제도는 복수의 사업장에서 일하고 있는 근로자에게 불리하게 작용하는 문제가 발생한다. 2014년 10월 정부는 피보험자격의 이중취득을 허용하는 계획을 발표하였다. 복수의 사업장에서 고용보험 가입을 허용하고, 복수의 사업장에서 모두 실직하는 경우 각각의 소득을 합산하여 실업급여액을 지급하는 내용이다. 다만, 어느 한 사업장에서 실직하는 경우 실업급여 수급자격을 부여하는 부분실업급여의 도입은 예정되어 있지 않다. 피보험자격 관리, 실업인정 및 부정수급 관리 등 관리 인프라의 확충을 통해 부분실업급여의 도입을 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

가사사용인은 근로기준법을 비롯하여 대다수 개별적 근로관계법에서 적용이 제외되어 왔다. 고용보험법도 1998년 5인 미만 사업장으로 가사서비스업을 적용제외의 사업으로 명시하였다. 저출산 및 고령화, 여성의 경제활동 참여가 늘어나면서 가사관리·보육 등 가사서비스에 종사하는 근로자에 대한 보호의 필요성이 제기되었다. ILO가 2011년에 채택한 가사근로자 협약이 대표적이다. 정부는 2015년 2월 정부가 인증한 서비스제공기관이 가사근로자를 직접 고용하도록 유도하고, 직접 고용된 가사근로자에게 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원하는 ‘가사서비스 이용 및 종사자 고용촉진을 위한 제도화 방안’을 발표하였다. 비공식 부문에 있는 가사서비스 근로자에게 고용관계 형성을 통해 사회보험에 가입할 수 있게 한 것이다.

2. 고용보험의 실질적 사각지대 축소

법적인 적용대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하지 않는 사각지대가 2014년 8월 현재 적용대상 임금근로자의 1/4에 이른다. 이러한 실질적 사각지대를 해소하기 위해 사회보험료를 지원하는 두루누리사업이 시행되고 있다. 수혜자 규모의 확대에도 불구하고 사회보험의 사각

11) 특수형태근로종사자와 예술인이 실업급여 혜택을 받을 수 있는 내용의 고용보험법 개정안이 2016년 9월 발의(장석춘 의원 대표발의)되었다.

지대 해소가 저조하다. 수혜자 가운데 기존 가입자가 절반에 이르며 상용근로자가 대부분을 차지하고 일용근로자는 5.4%로 낮은 수준이다.

사회보험은 가입을 통해서 그 이익을 경험하는 경험재(experience goods)의 특성을 가진다. 단기적으로는 사회보험 가입률 증가가 미미하더라도 신규 가입률이 증가하면 중장기적으로 사회보험 사각지대 해소에 기여할 수 있다. 사각지대 해소 효과를 높이는 방향으로 사회보험료 지원정책을 개선할 필요가 있다.

첫째, 사각지대 해소 효과를 높이기 위해서는 신규 가입자를 우대하는 방향으로 지원요건을 재설계할 필요가 있다. 2014년 6월 현재 두루누리 수혜자 가운데 수혜를 받기 이전에 고용보험에 가입중인 자가 50%, 최근 3년 이내에 고용보험 가입이력이 없는 신규 가입자가 18%, 나머지는 수혜와 동시에 가입하는 근로자이다. 2013년 근로장려금 수급자 중 두루누리사업 수급자가 10%에 불과하여 근로장려금과 두루누리사업의 중복 수혜는 매우 낮은 수준이지만, 기존 가입자에 대한 지원은 사각지대 해소에 그다지 기여하지 못하는 것이 사실이다. 이들에 대한 지원율을 낮추더라도 고용보험에서 이탈할 가능성이 낮으므로, 최초 가입자와 신규 가입자를 우대 지원하는 것이 바람직할 것이다(이병희 외, 2014).

둘째, 사회보험료 지원을 통해 사각지대를 해소하는 효과는 사업주의 신청에 달려 있다. 즉, 사회보험 가입에 따른 혜택이 수반되는 비용보다 커야 당사자들이 두루누리사업에 신청할 것이다. 현재 고용보험과 국민연금만 지원하고 있으나 건강보험을 포함하여 지원하고, 지원기간 초기에 지원율을 높게 설정할 필요가 있다.

셋째, 사회보험료 지원만으로는 사회보험에 대한 인식전환 및 가입률 제고에 한계가 있다. 즉, 사각지대 문제를 개선하기 위해서는 가입유인 제고, 미가입 발굴의 확대, 제재의 강화가 균형을 이루어야 할 것이다. 미가입 다수 고용사업장, 반복적인 신고누락 사업장을 적발하여 과태료를 부과함으로써 의무 이행을 촉진할 필요가 있다.

넷째, 노사의 자발적인 사회보험 가입을 촉진하는 방안을 병행할 필요가 있다. 보험 가입 의무에 기초하여 보호관계가 성립하는 사회보험제도에서는 사업주의 의무 이행이 중요하다. 고용관계가 성립할 때 사업주는 근로자들을 대신하여 피보험자격을 신고하고 보험료를 납부할 의무를 가지기 때문이다. 그러나 근로자의 수급권을 확보하고 사업주의 의무 이행 추구를 위해 피보험자격 확인청구제도를 활성화할 필요가 있다.

3. 고용보험 관리운영체계의 개선

사회보험료 지원만으로는 체계적인 미가입자 발굴이 어렵다. 관리운영체계의 개선이 동반되어야 한다.

첫째, 사회보험 사각지대를 발굴하기 위하여 조세 행정자료와 사회보험 피보험자 정보 간 연계체계를 구축하여야 한다. 국세청의 일용근로소득 자료와 고용노동부의 일용근로내역 확인 신고자료를 연계하여 분석한 결과에 따르면, 국세청 일용근로소득 자료의 일용근로자가 고용보험에 가입하는 비율은 30.1%에 불과하다(이병희 외, 2014). 사업주가 동일한 근로자에 대해 세무서에 신고하는 내용과 사회보험에 신고하는 내용이 다른 것이다. 비용 지출에 대한 손비 인정을 받아 납세액을 줄이기 위해 소득세에 대한 신고 유인이 더 크기 때문이다. 이는 국세청의 소득세 정보와 사회보험 피보험자 정보를 연계하면 사회보험 사각지대에 있는 사업장과 근로자에 대한 대규모의 정보를 획득할 수 있음을 시사한다. 실제로 2014년 10개 지역에서 국세청 일용근로소득 자료를 이용한 정보 연계 시범사업에서 가입누락 사업장의 발굴 성과가 크게 높아진 것으로 나타났다.

정보 연계가 효과적으로 이루어지기 위해서는 소득세와 사회보험 신고를 일원화할 필요가 있다. 일용근로소득지급조서(국세청)와 일용근로내용확인신고서(고용노동부)의 신고체계를 단계적으로 일원화할 필요가 있다. 2014년 10월부터 고용부에 개정된 일용근로자 근로내용확인 신고서를 제출하는 경우, 해당 근로자에 대해서는 국세청에 별도로 신고를 할 필요가 없게 되었다.¹²⁾ 그러나 여전히 두 기관 간 일용근로자의 정의, 적용범위, 기준소득, 신고내역, 신고주기 등이 상이하다. 관리기준의 일원화를 추진할 필요가 있다.

둘째, 공단 간 두루누리사업 수행방식의 차이를 줄여나갈 필요도 있다. 근로복지공단과 국민연금공단은 각각의 보험 성격에 따라 두루누리사업을 추진하고 있는데, 적용대상, 지원대상, 인정성립조치 등의 불일치는 민원 발생뿐만 아니라 어느 하나의 가입누락을 야기할 수 있기 때문이다.

셋째, 고용보험 자격관리 및 징수체계의 일원화를 추진할 필요가 있다. 자격관리와 부과징수는 불가분의 관계임에도 불구하고 피보험자격 관리는 고용센터, 사업장 관리·부과·징수는 근로복지공단이 담당하고 있다. 고용보험 업무의 이원화는 고용보험 성립사업장에 대한 피보험 자격관리 업무의 혼선을 초래하여 사각지대 해소에 비효율적이다. 근로복지공단이 사업장 성립조치를 하더라도 고용센터에서 피보험자 취득 처리가 이루어지지 않으면 보험료를 부과할 수 없다. 또한 고용보험의 자격관리 정보와 근로복지공단의 근로자 고용정보가 중복 관리되고 있는데, 두 정보가 불일치할 경우 보험료와 급여가 별개로 이루어질 수 있다. 동일기관에서 자격관리 및 보험료 부과를 수행하도록 업무 담당기관을 일원화할 필요가 있다.

나아가 사회보험 적용 및 징수체계의 통합을 검토할 필요가 있다. 이미 사회보험 적용·징수체계를 일원화하려는 노력이 있었지만(사회보험적용·징수통합추진기획단, 2006), 각 보험

12) 다만, 신고대상 일용근로자 범위의 차이로 고용부에 상응적으로 신고된 자 등은 국세청에 별도로 신고해야 한다.

제도의 급여 또는 서비스 업무를 제외하고 사업장 적용, 피보험자 관리, 보험료 부과 및 징수를 통합하면 개별 사회보험의 누락을 방지하고 사각지대를 해소하는데 크게 기여할 것이다. **KLI**

[참고문헌]

- 김혜원·강병구·옥우석(2010), 『사회보험 사각지대 해소대책 연구』, 한국노동연구원.
- 도재형(2014), 「고용보험의 법적 사각지대 축소 방안 : 특수형태근로종사자 및 초단시간 근로자를 중심으로」, 고용보험제도개선포럼 고용안전망 및 실업급여 분과 발표문, 2014. 10. 31.
- 박지순(2014), 「고용보험 피보험자격 개선방안」, 고용보험제도개선포럼 고용안전망 및 실업급여 분과 발표문, 2014. 10. 31.
- 사회보험적용·징수통합추진기획단(2006), 『사회보험 적용·징수업무 통합 관련 참고자료집』.
- 서정희·백승호(2014), 「사회보험의 법적 사각지대 : 임금근로자 적용제외 규정과 규모의 변화」, 『노동정책연구』 14(3), pp.37~78.
- 유경준·최바울·김혜원·권현지·유한욱·강창희 외(2013), 『두루누리 사회보험 지원사업 성과평가 및 제도개선 방안』, 고용노동부·한국개발연구원.
- 이병희(2011a), 「사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 방안」, 『동향과 전망』 82, pp.185~211.
- 이병희(2011b), 「사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안」, 『노동리뷰』 80, pp.5~28.
- 이병희·강성태·은수미·장지연·도재형·박귀천·박제성(2012), 『사회보험 사각지대 해소 방안 : 사회보험료 지원정책을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이병희·장지연·김혜원·이시균·심규범·강병구(2014), 『사회보험 사각지대 실태 분석 및 중장기 사업개편방안 연구』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 이승렬·박찬입(2008), 『자영업자 등에 대한 고용보험 적용방안』, 한국노동연구원.
- 장지연·이병희·은수미·신동균(2011), 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2014), 「부분실업급여 관련 정책 및 복수 일자리 취업자 근로실태와 정책방향」, 고용보험제도개선포럼 고용안전망 및 실업급여 분과 발표문, 2014. 9. 25.