

사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제

황 덕 순*

1. 문제 제기

1. 고용보험제도의 주요 성과

1996년 7월 1일부터 고용보험이 시행되었기 때문에 지난 2016년 7월 1일을 계기로 고용보험은 성년을 맞이하게 되었다. 제도 시행 이후 1997년 말 외환금융위기 및 2007년 이후의 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 고용보험은 큰 성과를 거두었다. 적용범위가 크게 확대되었으며, 고용보험제도를 구성하는 여러 사업들의 실적도 비약적으로 늘어나는 단계를 거쳐 어느 정도 안정화되기에 이르렀다.

처음 제도 시행 당시 30인 이상 사업체를 대상으로 시행되었던 실업급여사업은 당초 1998년부터 10인 이상 사업체로 적용범위를 확대할 예정이었으나 경제위기와 대량실업사태를 맞이하여 1998년 10월부터 상시근로자 1인 이상 모든 사업장으로 적용범위를 확대하였다. 상시근로자 70인 이상 사업장을 대상으로 적용되었던 고용안정사업과 직업능력개발사업도 이에 발맞추어 실업급여사업과 마찬가지로 1998년 10월부터 전 사업장으로 확대되었다. 2004년부터는 일용직 근로자에게까지 고용보험이 확대 적용되었다. 적용범위 확대에 따른 상용피보험자의 적용률 추이를 보면 1997년 이후 꾸준히 높아져서 2014년 말 기준으로 전체 취업자의 56.3%, 전체 임금근로자의 76.2%, 전체 상용직 및 임시직 근로자의 82.8%가 고용보험에 적용되어 있다. 한편 2014년 현재 월평균 일용근로피보험자 수는 132만 3천 명에 이르고, 경제활동인구조사의 월평균 일용근로자 수 대비 비율도 87.8%에 이른다. 처음 고용보험이 적용된 2004년의 20.0%와 비교할 때 상용근로자보다 매우 빠르게 높아진 것이다.

1990년대 말 대량실업에 대응하기 위해 사업규모가 폭증했던 실업급여사업과 고용안정사업

* 한국노동연구원 선임연구위원(hds@kli.re.kr).

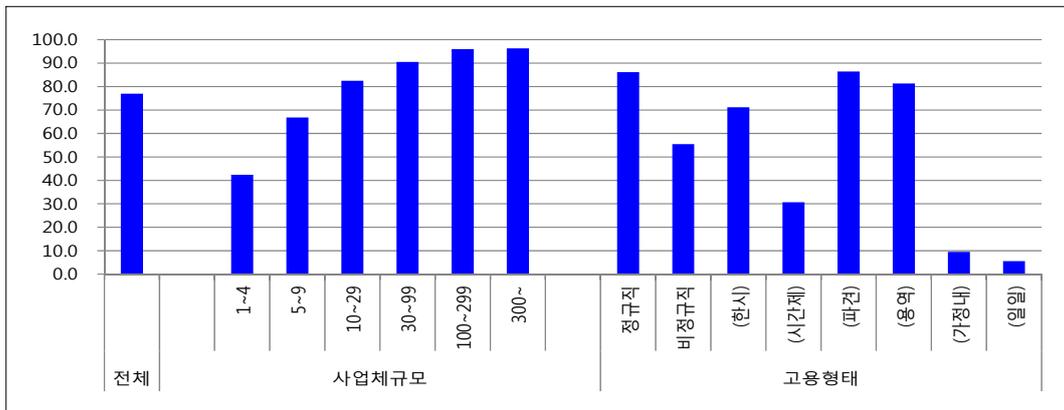
및 직업능력개발사업은 2000년대 초반 잠시 안정화되었던 시기를 거쳐 2000년대 후반까지 다시 크게 늘어났다. 이들의 사업규모가 어느 정도 안정화되어 경기변동이 사업실적을 결정하는 주된 요인으로 정착된 것은 2000년대 후반 이후이다. 한편 2002년부터 시행되고 있는 모성보호사업의 사업실적은 최근까지도 꾸준히 증가하고 있다. 모성보호사업의 실적은 여성의 경제활동참여 및 출산율과 출산 및 육아기에 여성이 경력단절 없이 계속 고용을 유지할 수 있는가에 달려 있다. 특히 장기간의 고용유지와 관련이 깊은 육아휴직급여의 경우 여성의 지속적인 경제활동참여를 뒷받침하는 사회 전반의 패러다임 변화와 관련이 더 깊다. 이 때문에 출산전후휴가급여 수급자의 숫자가 2010년대 들어 안정화 경향을 보이는 반면 육아휴직급여는 계속 늘어나는 추세를 보인다. 그렇지만 신규 산전후휴가수급자수 대비 신규 육아휴가수급자 비율이 2014년에 86.6%에 이르기 때문에 조만간 수급자 수 증가는 안정화될 것으로 전망된다.

2. 사각지대 해소와 패러다임 전환의 필요성

지금 시점에서 고용보험제도는 기존의 패러다임하에서는 더 이상 사회적 기능을 확장하기 어려운 단계에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 여전히 여러 가지 한계를 안고 있다.

첫째로 앞에서 살펴본 것처럼 고용보험 적용률이 꾸준히 개선되어 온 것은 커다란 성과지만 여전히 여러 가지 한계를 안고 있다. 제도적인 측면에서 보면 임금근로자 가운데 가사근로자 및 농림어업의 상시근로자 4인 이하 사업장 근로자가 적용범위에서 배제되어 있다. 또한 임금근로자로서의 성격과 자영업자로서의 성격을 모두 갖고 있는 특수형태근로종사자(이하, 특고)에 제도 고용보험을 적용하고자 하는 논의가 오랫동안 있어 왔으나 실제 제도개선으로는

[그림 1] 사업체 및 근로자 특성별 고용보험 가입률

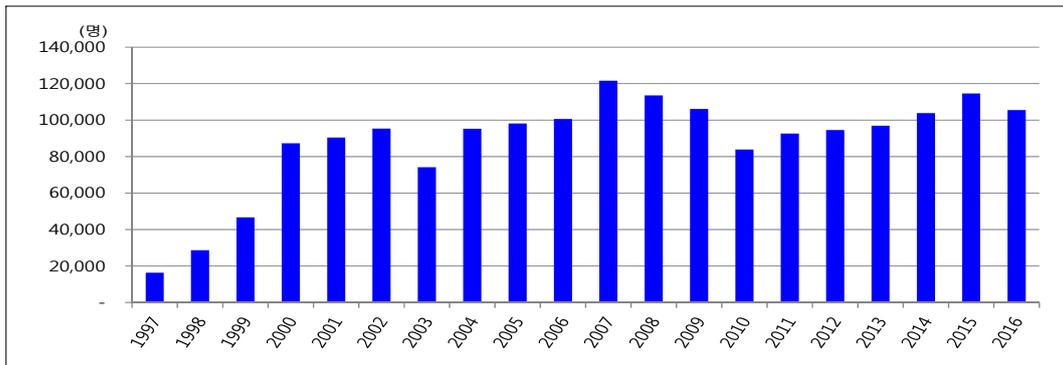


주 : 법적인 적용제외자를 제외한 적용대상을 기준으로 가입률을 계산.
 자료 : 경제활동인구조사 부가조사(2016. 8) 원자료.

이여지지 못해 왔다. 제도적인 적용범위 내에서도 여전히 실제 적용에서 누락된 집단이 상당수를 차지하고 있다. 사업체 및 근로자 특성별 고용보험 가입률을 보여주는 [그림 1]은 이를 잘 보여준다. 사각지대 문제는 실업급여뿐만 아니라 고용안정사업, 직업능력개발사업, 모성보호사업 등 고용보험제도의 모든 사업에 영향을 미친다. 특히, 좁은 의미의 보험원리에 따라 운영되는 실업급여와 달리 다른 사업들의 경우 국민들을 대상으로 한 보편적인 고용서비스이거나 사회의 재생산과 관련된 급여로서 보편성이 더욱 중요하다는 점에서 사각지대 문제의 심각성이 더 크다.

둘째로 적용범위 확대에도 불구하고 최초로 설계한 상용직 전일제 근로자를 기준으로 한 제도 운영의 패러다임을 그대로 유지하고 있다. 그 결과 고용보험의 운영원리와 적용대상 및 노동시장 구조 변화와의 불일치가 늘어나고 있다. 대표적인 것이 피보험자격 이중취득 금지이다. 상용직 전일제 근로자의 경우 동시에 두 개 이상의 사업장에서 일하는 것이 곤란하지만 적용범위가 주당 15시간 이상 일하는 근로자까지 늘어난 상황과는 맞지 않는다. 결과적으로 여러 개의 일자리에서 일하면서도 피보험자격을 취득하지 못하는 시간제 근로자들이 급여수급에서 불이익을 받는 상황이 발생하고 있다. 2016년 말 기준으로 상용피보험자격을 이중취득한 상태에 있는 경우는 10만 5,548명에 이른다(그림 2 참조). 고용보험법을 원칙적으로 적용하면 이중취득으로 신고된 경우 그 가운데 하나의 피보험자격을 상실처리하고, 납부한 보험료도 환급해야 한다. 그러나 현실적으로 법을 원칙적으로 적용하는 것이 행정적으로 곤란한 상황이다. 여기에 더해 상용피보험자격을 유지하는 상황에서 일용직으로 근로내역이 신고된 경우는 실태 파악과 피보험자 관리 행정의 사각지대에 놓여 있다. 피보험자격 이중취득을 금지하는 현재의 제도적 틀을 유지한다면 고용보험의 적용범위를 15시간 미만의 초단시간 근로자까지 확대하는 것은 불가능할 수밖에 없다.

[그림 2] 연도별 고용보험 피보험자격 이중취득자 수 추이



주 : 각 연도 말일 기준.
자료 : 고용보험 DB.

상용직 전일제 근로자를 전제로 한 패러다임과 제도가 충돌하는 또 다른 상황은 실업급여 수급과 취업이 완전히 구분되지 않는 상황이 늘어나는 것이다. 무엇보다 우선 구직급여 수급기간 중에 피보험자격을 취득하는 취업, 특히 일용직 취업이 빈번하게 발생하고 있다. 고용보험법을 엄격하게 해석하면 급여 수급 중 피보험자격 취득 시 수급자격을 상실해야 하지만 현재는 취업한 날에만 급여를 지급하지 않는 방식으로 운영하고 있다. 관련된 상위 법과 하위 법령 사이에도 모순이 있다. 고용보험법 시행령 제65조 및 시행규칙 제83조의 ②항은 수급자격자가 취직했다가 다시 이직할 경우에도 이전의 수급권을 유지한다는 취지의 내용을 담고 있으나 이는 앞의 고용보험법과 일관된다고 보기 어렵다.

상용직을 전제로 하고, 일시적이거나 부분적인 취업을 예외적으로 간주하는 상황은 근로일수와 근로시간을 특정하기 어려운 취업자 - 예, 특고 및 프리랜서 - 를 대상으로 적용범위를 확대하는 것과 양립하기 어렵다. 현재의 고용보험제도는 취업과 구직급여 수급 중에는 취업한 날짜를 명확히 특정해서 매일매일의 취업 여부를 판정하고 실업인정을 할 수 있다는 전제 위에 구직급여를 지급하고 있기 때문이다. 또한, 이들 특고의 경우 상용직과 완전히 분리된 시장에서 일하는 것이 아니고, 일반 노동시장과 특고 취업을 동시에 경험하는 경우가 많다. 2014년 4월 말에 일하고 있던 7개 직종 전체 특고의 4년간의 노동시장 경험을 살펴보면 특고로만 일한 경우는 63.9%로서 전체의 1/3 이상이 특고 이외에 다른 일자리를 경험한 것으로 나타난다. 고용보험 DB를 통해 관리되지 않는 자영업 경험까지 포함하면 다른 일자리를 경험한 특고의 비중은 더 높아질 것이다(표 1 참조). 나머지 가운데 다수는 특고와 상용 일자리를 경험한 경우

〈표 1〉 특고의 주된 직종별 일자리 경험

(단위 : 명, %)

	생보설계사	기타설계사	골프장캐디	레미콘기사	퀵기사	택배기사	학습지교사	계
특고만 경험	81,479 (62.9)	123,898 (60.3)	16,581 (64.8)	9,112 (85.2)	1,589 (67.3)	7,926 (75.0)	41,282 (72.8)	281,867 (63.9)
특고·상용 경험	27,895 (21.5)	46,553 (22.7)	3,430 (13.4)	866 (8.1)	300 (12.7)	1,398 (13.2)	10,240 (18.1)	90,682 (20.6)
특고·일용 경험	10,662 (8.2)	18,386 (9.0)	3,896 (15.2)	481 (4.5)	324 (13.7)	772 (7.3)	2,931 (5.2)	37,452 (8.5)
특고·상용 ·일용 경험	9,594 (7.4)	16,491 (8.0)	1,669 (6.5)	235 (2.2)	150 (6.4)	478 (4.5)	2,243 (4.0)	30,860 (7.0)
계	129,630 (29.4)	205,328 (46.6)	25,576 (5.8)	10,694 (2.4)	2,363 (0.5)	10,574 (2.4)	56,696 (12.9)	440,861 (100.0)

주 : 마지막 행 이외에는 세로합이 100.0%가 되도록 비율을 제시. 마지막 행은 가로합 100.0%.
 자료 : 산재보험·고용보험 DB 결합자료.

로서 20.6%이며, 특고와 일용일자리를 경험한 경우가 8.5%, 세 유형의 일자리를 모두 경험한 경우가 7.0%로 나타난다. 이는 특고를 대상으로 고용보험을 새로 적용한다고 하더라도 이들의 상당수는 이미 고용보험의 보호범위 안에 들어온 적이 있었던 집단이라는 것을 의미한다.

II. 고용보험 혁신의 기본방향

사회안전망으로서 고용보험의 적극적인 역할을 확대하기 위해서는 좁은 의미의 근로자만을 피보험자로 하고, 완전실업자에게만 실업급여를 지급한다는 전통적인 패러다임을 넘어서 피보험자의 범위를 넓히고 급여 지급대상을 확대하는 방향으로 패러다임을 전환해야만 한다.

이러한 패러다임 변화는 제도 자체가 직면하고 있는 한계뿐만 아니라 노동시장의 구조변화에 대응하기 위해서도 필요하다. 고용은 불안정하지만 전통적인 고용관계 아래 놓여 있던 일반적인 비정규직을 넘어서 특수형태업무종사자나 프리랜서로 분류될 수 있는 새로운 일자리가 정보기술에 기반해서 다양한 영역으로 확산되고 있다. 디지털 기술에 기반한 온라인 플랫폼을 통해 노동의 수요와 공급을 실시간으로 중개하는 플랫폼 경제(platform economy), 혹은 온디맨드 경제(on-demand economy)가 확산되면서 이에 따른 크라우드 워크(crowd work) 등 전통적인 고용관계로는 포착할 수 없는 새로운 노동유형들이 등장한 것이다. 이들을 과거의 시각에서 보면 특수형태업무종사자나 프리랜서라는 개념으로 포착할 수도 있지만 이 내부에서도 위장자영자에서부터 단순노동의 하도급, 혹은 프리랜서 성격을 갖는 유형, 자산의 공유에 이르기까지 다양한 유형이 혼재되어 있다.

좁은 의미의 임금근로자를 보호하는 전통적인 패러다임을 유지할 경우 빠르게 늘어나고 있는 새로운 일자리는 사회적 보호의 범위로부터 배제될 수밖에 없다. 노동법적인 측면에서 이들의 성격을 명확히 재규정하고 그에 맞는 보호방안을 마련하는 것도 중요한 과제이지만, 사회적 보호의 필요성이라는 관점에서 사회보험을 통한 보호대상 근로자의 범위를 좁은 의미의 임금근로자의 범위를 넘어서 확대하는 것은 미루기 어렵다.

적용범위 확대와 함께 ‘일하는 방식’의 변화에 맞는 방식으로 피보험자 관리와 급여체계를 설계하는 것도 중요하다. 하나의 일자리에서 전일제로 일하는 모델은 이들이 등장하기 이전에도 이미 시간제 근로의 확산과 함께 약화되고 있었지만, 새로운 형태의 일자리가 늘어나면 더 이상 유지되기 어렵다. 이러한 일자리에 종사하는 이들은 취업과 실업의 경계가 분명하던 상황에서 부분실업, 혹은 단기간에 부분취업과 부분실업이 꾸준히 반복되는 상황에 놓이게 될 가능성이 높다. 복수의 일자리에서의 피보험자격을 취득하도록 허용하는 것뿐만 아니라 복잡한 일

자리 경험을 관리할 수 있는 피보험자 관리제도를 마련하는 것, 부분취업과 부분실업 사이에서 이들에 대한 보호의 필요성을 충족시킬 수 있는 급여제도를 설계해야 한다.

나아가 빠르게 변화하는 노동시장 환경에 대응하기 위해서는 평생학습체계가 실질적으로 갖추어져야 한다. 또한 출산 및 육아에 대한 사회적 비용부담과 함께 노동시장에 참여하는 남녀 모두 일과 생활의 균형을 지킬 수 있도록 일하는 방식이 바뀌어야 한다. 새로운 고용보험 제도는 생애주기에 따라 일과 학습, 재충전을 적절히 재배분할 수 있도록 근로시간제도를 혁신하는 것을 뒷받침해야 한다. 이러한 변화는 모두 교육훈련 및 일하는 방식에서의 패러다임 변화 없이는 이루어지기 어렵다.

앞에서 살펴본 제도 개선 필요성 및 노동시장과 경제구조의 변화에 대응하기 위한 새로운 패러다임에 기반한 고용보험제도 혁신을 통해 고용보험을 ‘노동시장 진입에서 은퇴까지 노동생애 전 과정을 조정’할 수 있는 제도로 발전시켜 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 사각지대 해소와 미래 대비를 위한 핵심 정책과제

1. 고용보험 적용 패러다임의 변화와 사회보험 적용·징수 통합

법적으로는 적용되어 있지만 실질적으로는 배제되어 있는 사각지대가 크고, 오랫동안 지속되어 왔다는 점은 단순히 법적으로 적용범위를 확대하는 것만으로는 사각지대를 해소하기 어렵다는 점을 보여준다. 이를 해결하기 위해서는 기존의 사업장 단위 고용보험 적용 및 피보험자 관리의 패러다임을 전환해야 한다. 기본방향은 사업장 및 피보험자 두 차원으로 규정된 적용범위를 ‘모든 종속 노동’(임금근로 및 특고 등 명백한 자영업자를 제외한 모든 노동 포함)에 기반한 소득활동을 기준으로 재정립하는 것이다. 사회보험 적용행정도 임금근로자만이 판명되면 적용하는 것이 아니고, 명백한 자영업자가 아닌 한 우선 적용하는 것으로 바뀌어야 한다.

새로운 패러다임 아래에서는 공무원이나 교원 등 다른 제도를 통해 고용이 안정된 노동을 제외한 모든 종속노동으로부터의 소득활동을 적용범위로 규정하고 해당 소득활동으로부터 사회보험료를 징수한다. 이를 통해 주당 15시간 미만의 초단시간근로까지 모두 적용범위로 포함한다. 나아가 모든 종속노동을 대상으로 고용보험뿐만 아니라 산재·국민연금·건강보험(장기요양보험 포함) 보험료를 징수하고, (명백한) 사업소득으로부터는 연금과 건보 보험료를 징수한다. 이는 조세와 마찬가지로 사회보험료를 징수하는 것을 의미한다. 따라서 소득세와 마찬가지로 개인 단위로 사회보험료를 정산하는 제도를 도입할 필요가 있다.

새롭게 사회보험의 적용대상으로 포괄되는 취업자들은 기존의 임금근로자들보다 취약한 집단이기 때문에 사회보험료 지원제도를 개편할 필요가 있다. 개인단위의 사회보험료 정산제도와 결합하여 근로자 지원 사회보험료는 연간 총소득을 기준으로 일정 기준 이하의 저소득층이 부담한 사회보험료를 환급하는 방식으로 전환한다. 새로운 사회보험료 지원제도는 기존의 근로장려세제를 대체하는 것이 아니라 추가로 지원하는 제도가 되어야 할 것이다. 사용자 지원 사회보험료는 일정 규모 이하의 사업체 지원제도로 유지하거나, 사업체의 경영실적에 따른 지원으로 재편한다.

새로운 사회보험 적용 패러다임을 뒷받침하기 위해서는 사회보험료 징수행정도 혁신해야 한다. 이를 위해 사회보험의 적용·징수를 국세청 조세징수 업무와 통합 일원화하고 현재의 근로복지공단, 국민연금공단, 건강보험공단을 급여조직으로 역할을 재편한다. 사회보험료 징수 및 정산의 효율성, 사회보험료 지원제도 운영을 위해서는 국세청으로 통합·일원화하는 것이 가장 적절하기 때문이다. 이러한 제도개선은 적어도 몇 년간에 걸친 다양한 이해당사자들의 사회적 합의에 의해서만 추진될 수 있기 때문에 이를 뒷받침할 수 있는 추진체계(예, (가칭)사회보험혁신위원회)가 필요하다.

2. 상용직 전일제를 넘어서 불안정 취업자를 보호할 수 있는 급여체제로 전환

취업과 실업이 명백하게 구분된다는 전제를 넘어서 급여 수급을 위한 실업의 요건은 부분실업을 포함하도록 확장한다. 이는 소득의 감소에 따른 부분실업 시에도 실업급여를 지급하는 방향으로 제도운영의 원리를 변환하는 것을 의미한다. 이는 둘 이상의 일자리에서 일하다가 하나의 일자리를 잃는 경우에도 급여를 지급할 뿐만 아니라 급여를 받는 중에 일시적으로 취업할 경우에도 어느 정도의 급여수준을 유지할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 가장 간단한 방법은 실업인정기간 동안의 평균소득을 기준으로 금액 지급하는 방향으로 제도를 전환하는 것이다.

일한 날이나 근로시간을 명확히 정의하기 어려운 취업자들을 적용범위로 포괄하기 위해서는 실적 시 기준기간 동안의 기여요건 규정방식도 소득을 기준으로 정의하거나, 근로일수와 소득기준을 병행하는 방향으로 전환해야 한다. 예를 들어 현행 기여요건을 기준으로 할 때 최저 기여요건 소득기준을 수급자격 신청 이전 18개월에 [시간당 최저임금 * 8 * 180] 이상의 소득을 얻었거나, [시간당 최저임금 * 4 * 5] 이상의 소득을 얻은 주가 36주 이상인 경우로 정의하는 것이 가능하다. 이 경우 급여수급기간도 명확히 기간을 정의하는 피보험기간이 아니라 [최저임금 * 4시간 * 5일] 이상인 소득을 얻은 주수를 기준으로 규정할 수 있다. 또한 현행 소정급여일수표를 단순화하여 연령에 따른 차등을 단순화하고 최단급여일수를 상향 조정(예, 150일)

하는 것이 바람직하다.

모든 종속노동을 대상으로 사회보험료를 징수하기 때문에 실업급여(부분급여 포함) 수급 중의 취업에 대해서도 보험료를 징수한다. 또한 급여수급기간 중의 취업에 기초한 소득에 대해서도 기여기간(소득)으로 인정한다. 이와 함께 급여수급 중의 일시취업에 따른 피보험자격의 취득, 혹은 상실, 혹은 부분실업급여 지급 시 유지되는 피보험자격은 현재 수급 중인 급여수급자격에 영향을 미치지 않도록 하는 관련 규정을 보완할 필요가 있다.

3. 피보험자를 넘어서 모든 취업자로 적극적 노동시장정책의 대상 확대

고용안정사업이나 직업능력개발사업의 경우 피보험자뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 해야 하는 적극적 노동시장정책이다. 이러한 관점에서 고용안정사업의 경우 고용보험사업과 일반회계를 통해 이루어지는 다양한 재정지원 일자리 사업과의 통합적인 사업 추진을 위한 재원 조달 및 거버넌스 체계 구축, 나아가 세부 사업의 재구조화가 요청되고 있다. 직업능력개발사업 역시 고용보험 가입(경험) 여부를 기준으로 재원이 달라지는 현행 체계로부터 고용지위 및 재원과 무관하게 수요자의 욕구에 맞는 훈련이 유연하게 제공될 수 있도록 직업훈련체계 전반을 통합적으로 재조정해야 한다. 이는 피보험자 중심의 고용보험 급여체계 및 사회보험사업과 일반회계사업을 분리하는 전통적인 패러다임으로부터 벗어나 사회보험과 일반회계 사이의 재원조달 원칙을 재조정하고 사업의 통합적인 운영을 지향하는 방향으로 고용보험제도 운영의 패러다임을 바꾸는 것을 의미한다. **KL**