

특수형태근로종사자 고용보험의 단계적 적용 방안*

이 병 희**

1. 머리말

고용보험은 실직과 임신·출산 등 소득 상실 시기의 위험에 대응한 일차적인 고용안전망이다. 고용보험 가입률이 증가하여 왔지만, 여전히 사각지대는 넓다. 특히 제도적으로 적용이 제외된 대표적인 유형이 특수형태근로종사자다. 특수형태근로종사자는 노무를 제공하여 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하고 있음에도 근로계약이 아니라는 이유로 고용보험의 적용대상에서 배제되어 있다.

특수형태근로종사자에 대한 노동법적인 보호는 근로자성 인정을 둘러싸고 논란이 계속되고 있지만, 사회보험 적용을 통한 사회적 보호의 필요성은 논란이 적다. 산재보험은 2008년 7월 특수형태근로종사자 4개 직종에 적용되고, 현재 9개 직종으로 확대되었다. 특수형태근로종사자에 대한 고용보험 적용도 2007년 김진표 의원이 대표발의한 법률안에 포함되었으며, 2013년 박근혜 정부의 국정과제로 채택되었으나 입법화되지 않았다. 문재인 정부는 특수형태근로종사자에 대한 고용보험의 단계적 적용 확대를 국정과제로 제시하였다.

용역·위탁·도급 등 계약의 형식은 다양하지만, 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 경제적으로 종속적인 지위에 있는 특수형태근로종사자의 규모는 상당한 수준에 이른다. 그러나 전체 규모를 알 수 있는 국가통계는 없다. 통계청의 경제활동인구 근로형태별 부가조사는 2017년 8월 493천 명으로 집계하였지만, 임금근로자에 한정하여 5개 직종만을 예시하여 조사하는 문제가 있다. 2015년 국가인권위 실태조사에서는 2,296천 명으로 추계되었지만, 통계청 부가조사에 비해 지나치게 많이 산출된 임금근로자의 특수형태근로종사자 비율과 면접조사로 추정한 자영업자의 특수형태근로종사자의 비율을 적용한 것이기 때문에 과대 조사된 것으로 보인다.

* 이 글은 이병희 외(2017), 『특수형태근로종사 고용보험 적용 방안』 제5장의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 한국노동연구원 고용안전망연구센터 소장(lbh@kli.re.kr).

어쨌든 종사자의 규모는 디지털 기술의 발달에 따라 더욱 늘어날 전망이다.

흔히 생각하는 것과 달리, 특수형태근로종사자의 실업 위험은 임금근로자에 비해 낮지 않다. <표 1>에서 보듯이, 산재보험DB에 등록된 9개 직종 특수형태근로종사자의 2017년 이직률은 2016년 말 등록자 대비 31.4%에 이른다. 직종별로 차이가 크지만, 임금근로자의 상용직 피보험자 이직률 31.7%와 유사한 수준이다. 이직자의 종사기간 분포 또한 임금근로자와 유사하다. 수수료 수입에 의존하는 특수형태근로종사자 가운데 단기 근속 이직자가 많을 것으로 생각하지만, 이직자 가운데 종사기간이 1년 미만인 비중이 특수형태근로종사자는 56.7%로, 상용직 근로자의 61.5%에 비해 오히려 낮다.

<표 1> 산재보험 등록자 대비 이직률과 이직 전 종사기간(2017)

(단위 : 명, %)

	종사자	2008.7 적용					2012.5 적용		2016.7 적용			근로자
		생보 설계사	손보 설계사	학습지 교사	골프장 캐디	레미콘 기사	택배 기사	퀵기사	대출 모집인	카드 모집인	대리 기사	
2016.12.31 등록자(A)	479,292	114,409	228,474	56,342	27,434	12,518	11,035	3,853	8,147	17,055	25	
이직자 (B)	150,488	37,609	57,839	20,500	6,369	1,156	1,500	3,969	3,495	18,032	19	
이직률 (B/A)	31.4	32.9	25.3	36.4	23.2	9.2	13.6	103.0	42.9	105.7	76.0	31.7
이직 전 종사기간												
1년 미만	56.7	43.0	51.9	57.7	57.7	32.8	59.3	90.5	94.2	98.1	100.0	61.5
1~3년 미만	30.0	41.5	33.5	26.1	26.4	35.5	19.3	7.5	5.8	1.9	0.0	25.2
3~5년 미만	6.8	7.0	8.4	7.0	8.5	10.6	15.6	1.8				6.4
5~10년 미만	6.5	8.6	6.1	9.2	7.5	21.1	5.8	0.2				6.9

주 : 특수형태근로종사자의 이직은 건수로 측정하였기 때문에 이직률이 다소 높게 집계되었음. 또한 특수형태근로종사자의 종사기간은 산재보험 적용 이후부터 측정하였기 때문에 단기근속자의 비중은 다소 과대 집계되었음.
 자료 : 근로복지공단, 특수형태근로종사자 산재보험DB; 임금근로자 관련 통계는 고용보험제도개선TF 제출 자료에서 산출.

이직한 특수형태근로종사자의 상당수는 스스로 선택한 것이기 때문에 고용보험을 통해 보호할 필요가 적다는 지적이 있다. 그러나 소득감소에 의한 이직도 스스로 선택한 이직이 아니라고 간주하면, 계약 해지·종료를 포함하여 비자발적인 이직 사유의 비중이 임금근로자의 40%에 근접한다(후술 참조). 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 생활하는 자임에도 불구하고 비슷한 수준의 실업 위험에 직면하는 현실에 비추어 계약 형식만으로 고용보험의 보호에서 배제하는 것은 부당한 측면이 있다.

이하에서는 특수형태근로종사자에 대한 고용보험의 적용 방안을 검토한다. 우선 특수형태 근로종사자에게 보편적으로 적용하기 어려운 현행 고용보험체계와 적용·징수 인프라의 한계에 비추어 단계적으로 확대 적용하는 것이 불가피함을 살펴볼 것이다. 전속성이 높은 특수형태 근로종사자를 우선적으로 적용하되, 상당수의 종사자가 특수형태근로와 임금근로를 유동하고 실직 위험 발생률이 근로자와 유사한 현실을 감안하여 근로자와 최대한 유사하게 고용보험을 적용하되, 소득감소에 의한 이직이 많은 종사자의 실태를 감안한 실업급여제도를 제안한다.

II. 고용보험의 적용 방향

산재보험은 특례 규정을 통해 특수형태근로종사자에게 적용되고 있다. 그러나 산업재해보상보험법상 특수형태근로종사자의 개념은 매우 제한적이다. 동법 제125조 제1항은 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 근로기준법 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자”로서 “주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활”하면서, “노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 않는 자”로서 “대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자”로 정하고 있다. 이 가운데 전속성 요건과 직종별 적용 방식은 특수형태근로종사자의 근로 실태를 제대로 고려하지 않는 문제가 있다.

우선 전속성 요건은 특수형태근로종사자에 대한 사회적 보호의 실효성을 약화시키는 요인이 된다. <표 2>를 보면, 산재보험 적용 이후에 중복 등록된 일자리가 2017년 10월 현재 14만 건으로, 특수형태근로형태에 종사한 개인의 10.8%에 이른다. 둘 이상의 사업장에 종사하는 경우에 주된 사업장을 정하여 산재보험에 가입할 수 있지만, 전속성을 충족하지 못하는 퀵서비스

<표 2> 산재보험 등록 특수형태근로종사자의 중복 등록된 일자리 비율(2008.7~2017.10)

(단위 : 명, %)

	전체	2008.7 적용					2012.5 적용			2016.7 적용		
		생보 설계사	손보 설계사	학습지 교사	골프장 캐디	레미콘 기사	택배 기사	퀵기 사	대출 모집인	카드 모집인	대리 기사	
개인(A)	1,335,868	559,820	623,214	204,286	58,567	20,445	23,303	14,326	12,329	37,718	35	
일자리(B)	2,004,304	1,006,386	1,138,610	247,397	115,411	30,241	30,331	17,426	18,761	64,674	43	
중복등록 일자리(C)	144,183	55,475	70,385	4,988	7,849	1,363	738	136	423	2,826		
C/A	(10.8)	(9.9)	(11.3)	(2.4)	(13.4)	(6.7)	(3.2)	(0.9)	(3.4)	(7.5)	(0.0)	
C/B	(7.2)	(5.5)	(6.2)	(2.0)	(6.8)	(4.5)	(2.4)	(0.8)	(2.3)	(4.4)	(0.0)	

자료 : 근로복지공단, 특수형태근로종사자 산재보험DB.

기사와 대리운전기사는 배제되고 있다. 특히 전속성 요건을 도입하면, 비전속성과 업무의 초단기성을 특징으로 하는 플랫폼 노동 종사자에게 고용보험의 적용은 어렵다.

또한 전속성이 높은 직종을 정하여 적용하는 방식에 따라 산재보험은 9개 직종에 적용하고 있다. 그러나 보호의 필요성이 있는 특수형태근로종사자가 9개 직종에 한정되지 않으며, 9개 직종 내에도 특수형태근로뿐만 아니라 임금근로와 자영근로가 혼재되어 있어서 근로자로 인정되어야 할 자를 특수형태근로종사자로 잘못 분류할 수도 있다.

따라서 특수형태근로종사자에 대한 고용보험은 전속성 여부와 관계없이 경제적으로 종속된 노무 제공자로서 보호의 필요성이 있는 자를 모두 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 현재의 고용보험체계에서는 보편적인 적용이 어렵다. 첫째, 현행 고용보험 피보험자격의 이종취득 금지 규정에 따라 복수의 일자리에서 일하는 비전속적인 특수형태근로종사자에 대한 적용이 어렵다. 피보험자격 이종취득이 허용될 경우 부분실업급여 제공 방식과 실업급여 수급기간 중의 소득활동 허용 범위를 정하는 등의 고용보험 적용과 급여체계가 개편되어야 한다. 둘째, 골프장 캐디를 사용하는 사업주나 노동을 중개하는 플랫폼을 운영하는 사업주에게 고용보험의 의무를 어떻게 부과할지가 정해져야 한다. 사회보험에서 사업주의 의무를 피보험자격 신고 및 이직 확인, 보험료 납부 등의 피보험자 관리 의무와 보험료를 부담하는 의무로 나누어, 후자의 사업주로서 보험료 부담을 감면하는 방안을 찾을 필요가 있다. 셋째, 일정한 수준 이상의 소득 활동에 대해 보험료를 건별로 부과하면 적용의 난점은 해소된다. 그렇기 위해서는 사회보험의 적용과 징수가 조세행정과 연계하여 일원화되어야 한다.

일자리위원회는 2017년 일자리정책 5년 로드맵에서 고용안전망 사각지대 해소를 위해 근로시간·장소 등을 기준으로 하는 사회보험제도를 중장기적으로 소득 기준으로 개편하는 계획을 발표하였다. 소득 기준으로 개편하면, 비전속적인 특수형태근로종사자에게도 고용보험을 적용할 수 있으며, 조세와 사회보험료를 함께 징수하여 사회보험 적용·징수를 일원화하는 계기가 될 수 있다. 이 글은 고용보험의 적용을 소득 기준으로 개편하는 시기와 연계하여 고용보험을 보편적으로 적용하되, 고용보험 적용의 필요성을 고려하여 산재보험이 적용되는 9개 직종을 포함하여 전속성이 높은 직종에 우선적으로 적용하는 방안을 제안한다.

III. 고용보험의 우선적 적용 방안

특수형태근로종사자의 노동시장 지위는 특수형태근로에 고정되어 있는 것이 아니라 임금노동과 자영 노동을 유동하는 규모가 상당하다. <표 3>을 보면, 2017년 8월 말 산재보험DB에 등

록된 특수형태근로종사자 가운데 30%가 지난 2년간 임금근로 일자리를 경험하였다. 이는 노동 시장에서 다양한 종사상 지위를 경험한다는 점을 고려하면, 특수형태근로종사자에 대한 고용 보험 적용 방식이 근로자와 유사할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 3〉 산재보험 등록 특수형태근로종사자의 임금근로 경험(2015.9~2017.8)

(단위: 명, %)

	전체	2008.7 적용					2012.5 적용			2016.7 적용		
		생보 설계사	손보 설계사	학습지 교사	골프장 캐디	레미콘 기사	택배 기사	퀵기사	대출 모집인	카드 모집인	대리 기사	
특고	326,318 (69.3)	76,045 (70.4)	147,135 (64.8)	43,503 (79.7)	21,605 (74.7)	10,861 (86.1)	8,831 (78.3)	2,803 (61.6)	4,802 (59.4)	10,727 (68.6)	6 (46.2)	
특고+상용	93,582 (19.9)	21,077 (19.5)	52,523 (23.1)	7,488 (13.7)	3,617 (12.5)	1,158 (9.2)	1,533 (13.6)	713 (15.7)	2,484 (30.7)	2,982 (19.1)	7 (53.8)	
특고+일용	31,280 (6.6)	6,785 (6.3)	16,202 (7.1)	2,389 (4.4)	2,682 (9.3)	398 (3.2)	544 (4.8)	626 (13.8)	453 (5.6)	1,201 (7.7)	0 (0.0)	
특고+상용+일용	19,650 (4.2)	4,056 (3.8)	11,337 (5.0)	1,195 (2.2)	1,014 (3.5)	194 (1.5)	364 (3.2)	410 (9.0)	345 (4.3)	735 (4.7)	0 (0.0)	
계	470,830 (100.0)	107,963 (100.0)	227,197 (100.0)	54,575 (100.0)	28,918 (100.0)	12,611 (100.0)	11,272 (100.0)	4,552 (100.0)	8,084 (100.0)	15,645 (100.0)	13 (100.0)	

자료: 근로복지공단·한국고용정보원, 특수형태근로종사자 산재보험DB-고용보험DB 결합자료.

1. 적용 방식

산재보험은 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받고 있는 사업장에 당연 적용되지만, 종사자가 희망하는 경우 제한 없이 적용 제외 신청이 가능하다. 그 결과 2017년 6월 특수형태 근로종사자의 산재보험 가입률은 11.9%에 불과하다. 업무상 재해 시 보호가 곤란한 문제에 적용 제외 신청제도를 폐지하거나 적용 제외 요건을 엄격히 하는 다수의 개정 법률안이 국회에 계류 중이다.

한국노동연구원의 2016년 특수형태근로종사자 6개 직종 실태조사에 따르면, 산재보험에 가입하지 않은 자의 89.7%가 적용제외를 실제로는 신청하지 않았다고 응답하였다. 또한 사업체 규모가 클수록 산재보험 가입률이 낮게 나타나, 근로자에서는 영세 사업체일수록 사회보험 가입률이 낮은 특징과 상반된다.¹⁾ 이는 산재보험의 낮은 가입률이 개인의 선택이 아니라 회사의 정책적 개입에 의한 부분이 클 것임을 시사한다.

1) 박찬임 외(2017), 「특수형태근로종사자 근로실태조사」, 한국노동연구원, p.14.

〈표 4〉 산재보험 미가입 시 적용제의 신청 여부

(단위 : %)

	생보 설계사	손보 설계사	학습지교사	골프장 캐디	레미콘기사	택배 기사	전속 퀵기사	전 체
신청	7.5	9.7	7.2	16.1	12.9	10.3	9.1	10.3
미신청	92.5	90.3	92.8	83.9	87.1	89.7	90.9	89.7

자료 : 한국노동연구원(2016), 「특수형태근로종사자 6개 직종 실태조사」.

당연 적용이 아닌 경우 사업주의 기피로 고용보험의 실효성이 약화되며, 보험료 부담보다 실업급여 혜택이 큰 단기 근속자 중심으로 가입을 유도하여 위험분산(risk pooling)에 기초한 고용보험 재정의 지속성을 저해할 우려가 있다. 고용보험의 실효성 제고를 위해 당연 적용으로 하고, 적용 제외는 특수형태근로에 간헐적으로 종사하여 실업급여의 수급자격을 충족하기 어려운 경우 등으로 최소화할 필요가 있다.

2. 적용사업

특수형태근로종사자 실태조사에서 실업급여 희망률이 가장 높다. 출산전후휴가·육아휴직 등 모성보호제도에 대해서는 직종 간 성별·연령별 구성의 차이 때문에 선호의 차이가 크지만, 여성 밀집 직종인 보험설계사와 학습지 교사들은 희망하는 응답이 높다.2) 저출산고령사회의 대표적인 사회 위험인 임신, 출산, 육아의 보호 필요성이 크기 때문에 특수형태근로종사자에게도 적용할 필요성에 대한 공감대는 높지만, 육아휴직급여가 법정 기준(근로기준법·남녀고용평등법)의 준수에 대하여 급여를 지원하는 체계로 설계되고 있고 소득활동 단절이 육아 때문 인지를 객관적으로 확인하기가 쉽지 않기 때문에 특수형태근로종사자에게 육아휴직급여를 적용하는 데 어려움이 있다. 그러나 임신·출산은 도덕적 해이 발생 우려가 낮기 때문에 출산전

〈표 5〉 고용보험 실업급여 가입 의사

(단위 : %)

	생보 설계사	손보 설계사	학습지 교사	골프장 캐디	레미콘 기사	택배 기사	전속 퀵기사	전 체
가입희망(보험료 절반 부담)	69.0	68.1	74.9	39.6	60.9	55.6	50.8	61.3
가입희망(보험료 전액 부담)	6.3	5.6	8.6	4.2	14.2	7.5	16.3	8.7
가입의사 없음	24.6	26.3	16.5	56.3	24.9	36.9	32.8	30.0

자료 : 한국노동연구원(2016), 「특수형태근로종사자 6개 직종 실태조사」.

2) 황덕순·이병희·이승렬·박찬임·강병식·박혁(2016), 「특수형태근로종사자 근로실태 연구」; 박찬임·이병희·강병식·박혁(2017), 「특수형태근로종사자 근로실태조사」.

후휴가급여의 적용을 미룰 이유는 없다. 한편 사업주가 특수근로형태종사자를 활용하는 주된 목적이 유연한 인력 활용이라는 점을 고려하면, 고용안정과 직업능력개발사업에 대한 사업주의 유인은 약한 편이다.

실업급여사업과 출산전후휴가급여부터 우선적으로 적용하고, 육아휴직급여와 고용안정·직업능력개발사업은 시행 이후 적용을 검토하는 것을 제안한다.

3. 보험료

전속적인 특수형태근로종사자는 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 수입을 해당 업무에 전적으로 의존하고, 사업주는 제공받은 노무로부터 이윤을 획득한다는 점에 비추어 종사자와 사용자는 동일한 수준으로 공동 부담하는 것이 적절할 것이다. 다만, 동일 수준으로 부담이 어려운 직종이나 종사자의 경우엔 부담 비율을 달리하거나 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 상당수의 종사자가 특수형태근로와 임금근로를 유동하고 임금근로자와 실직 위험 발생률이 유사하므로, 보험료 수입과 지출을 관리하는 단위인 계정을 별도로 신설하지 않고 근로자

〈표 6〉 특수형태근로종사자 소득 신고·납부 개요

직 종	사업 등록	보수지급 사업자	산정 기준	지급 주기	소득 신고·납부		
					증빙	신고납부	주기
보험 설계사	×	보험회사 (대리점)	계약수당 등	매월	계약서 지급명세서	원천징수 연말정산 종합소득	매월 2월 5월
학습지교사	×	학습지회사 (대리점)	회원관리 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
콘크리트믹서 운전자	○	레미콘제조사 운송전문회사	(회당) 운송비	매월	세금 계산서	종합소득	매월 5월
골프장캐디	×	고객 (골프장)	(라운드) 캐디피	회당	-	×	
택배기사	○	택배회사/대리점	(개당) 운송비	매월	세금 계산서	종합소득	
퀵서비스기사	△	퀵서비스업체	(개당) 운송비	매월, 매주 등	-	원천징수 종합소득	정산시 5월
대출 모집인	×	금융회사 대출모집법인	계약당 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
신용카드모집인	×	신용카드사	건당 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
대리운전기사	×	대리운전업체	건당 수수료	수시	-	원천징수 종합소득	정산시 5월

자료: 근로복지공단, 고용보험제도개선TF 제출 자료.

계정과 통합하여 운영하는 것이 바람직하다.

한편 산재보험은 보험료 부과 기준으로 3년마다 고시하는 직종별 기준보수를 사용한다. 그러나 <표 6>에서 보듯이, 산재보험 적용 9개 직종 가운데 8개 직종은 국세청에 소득 신고를 하고 있다. 구체적으로 보면, 6개 직종은 노무를 제공받는 사업자가 매월 보수 지급 시 소득세를 원천징수·납부하고, 종사자는 다음해에 종합소득을 한다. 그 가운데 보험설계사는 소득이 7,500만 원 미만인 경우 매달 사업소득을 원천징수·납부하고 연말에 정산을 실시하고 있다. 사업자 등록을 해야 하는 콘크리트믹서운전자와 택배기사는 세금계산서를 발행하고 종합소득세를 신고·납부한다. 골프장 캐디를 제외하면 국세청 신고소득으로 소득을 파악할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 보험료 부과 기준은 국세청에 신고된 소득(과세소득)을 적용하되, 국세청 신고소득이 없거나 실소득 확인이 어려운 경우엔 기준보수를 활용하는 것이 바람직하다. 문제는 국세청 신고소득이 낮은 경우 실업급여액이 지나치게 낮은 문제가 발생한다. 이는 실업급여 하한액 설정 여부와 관련되는데, 후술하듯이, 국세청 신고소득이 지나치게 낮은 경우엔 기준보수의 최하액을 설정하여 보험료를 부과할 필요가 있다.

4. 피보험자 관리

산재보험과 동일하게 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 사업주에게 입이직 신고 및 보험료 납부 의무를 부과한다. 다만, 사업주의 부담을 덜기 위해 이직확인서를 폐지하고, 피보험자격 상실신고서로 통합할 필요가 있다. 한편 피보험자격 취득·상실신고의 누락이나 피보험기간의 오류를 정정하기 위해 종사자의 피보험자격 확인청구를 활성화할 필요가 있다.

IV. 구직급여

1. 이직 사유

특수형태근로종사자의 이직률은 임금근로자와 유사하지만 이직 사유는 크게 다르다. 2013년 고용노동부 조사에 따르면, 종사자의 이직 사유는 ① 종사여건 불만족 35.1%, ② 소득 감소 29.3% ③ 결혼·출산 등 개인 사정 24.3%, ④ 회사의 일방적인 계약해지·계약기간 만료 5.5%, ⑤ 자영업 창업 2.8% 순이다. 소득감소에 의한 이직을 수급자격이 제한되지 않는 정당한 이직 사유로 인정하지 않을 경우, 고용보험을 적용하더라도 실업급여를 받지 못하는 경우가 상당하

리라는 우려가 크다.

자영업자의 구직급여 수급요건에서 ‘소득 감소’에 의한 폐업을 정당한 이직 사유로 인정하고 있으므로,³⁾ 특수형태근로종사자에게도 이를 인정하는 것은 무리가 없을 것이다. 문제는 수급자격을 인정할 수 있는 소득 감소의 기준이다. <표 7>에서 보듯이, 월평균 소득보다 소득이 20% 이상 적은 달이 3개월 이상인 경우가 응답자의 26.2%에 이른다. 이직자에 한정된 것은 아니지만, 소득 감소에 의한 이직 비율과 큰 차이가 없다. 자영업자도 폐업하기 직전 3개월의 월평균 매출액이 20% 이상 감소한 경우를 수급요건으로 하고 있으므로, 이직 전 3개월간 소득이 20% 이상 감소한 경우를 수급 요건으로 차용할 수 있을 것이다. 문제는 비교 시점을 어떻게 하느냐다. 이직일이 속한 연도의 월평균 소득과 비교하여 소득 감소를 인정할 경우, 근속이 1년 이내인 경우엔 소득 감소 때문인지, 원래 성과가 낮은 때문인지를 구분하기 어렵다. 그러나 전년 동기 소득과 비교하는 기준을 채택하면 이러한 문제를 피할 수 있다. 소득 감소에 의한 이직을 전년 동기 소득과 비교하여 인정하는 방식을 채택하면, 기여기간을 1년으로 설정해야 한다. 이 같은 소득 감소 기준으로 전년 동기 신고소득 대비 감소 비율을 적용하되, 기준보수로 보험료를 납부한 경우엔 직종별 기준보수 대비 감소 비율을 적용하는 방식을 제안한다.

한편 소득 감소로 인하여 이직하는 경우 재취업활동이 비자발적인 이직에 비해 활발할 것이다. 비자발적인 이직 시 대기기간이 1주인데, 소득 감소로 인한 이직 시에는 재취업활동을 장

<표 7> 월 소득이 평균소득보다 20% 이상 적은 달의 분포

(단위 : %)

	생보설계사	손보설계사	학습지도사	택배기사	전속취기사	전 체
0개월	36.9	33.1	53.3	33.5	12.7	26.9
1개월	7.5	3.9	4.9	5.9	17.9	5.1
2개월	16.5	15.2	11.4	21.7	35.0	12.8
3개월	16.7	19.3	14.2	18.8	14.8	11.7
4개월	6.4	10.4	6.8	8.8	10.1	5.8
5개월	5.4	7.0	3.2	4.8	4.4	3.3
6개월 이상	10.3	11.1	6.2	6.4	5.1	5.4

주 : 골프장 캐디, 레미콘 기사에 대한 소득의 변동성을 설문하지 않았음.
 자료 : 한국노동연구원(2016), 「특수형태근로종사자 6개 직종 실태조사」.

3) 고용보험법 시행규칙 115조의3(수급자격이 인정되는 폐업사유)에서는 자영업자가 폐업한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안 연속하여 매월 적자가 지속된 경우, 폐업한 날이 속하는 달의 직전 3개월의 월평균 매출액이 기준월이 속하는 연도 직전 연도 중 같은 기간의 월평균 매출액 또는 기준월이 속하는 연도 직전 연도의 월평균 매출액 중 어느 하나에 비하여 100분의 20 이상 감소한 경우, 기준월의 월평균 매출액과 기준월 직전 2분기의 분기별 월평균 매출액이 계속 감소 추세에 있는 경우 등에 폐업한 경우에도 구직급여 수급자격을 인정해 주고 있다.

려하기 위해 그보다 길게 설정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 기여요건

임금근로자는 보수 지급의 기초가 된 날, 즉 유급일을 합산하여 피보험단위기간을 산출하는데, 특수형태근로종사자는 유·무급일 구분이 어렵다. 자영업자는 보험료를 납부한 기간인 피보험기간으로 피보험단위기간을 대신하는데, 특수형태근로종사자에게도 이의 적용이 불가피하다.

임금근로자의 기여요건은 18개월 내 피보험단위기간 180일인데, 소득 감소에 의한 이직을 수급자격으로 인정한 경우엔 소득 감소의 비교 시점 때문에 기여기간을 달리 설정하는 것이 불가피하다. 근속이 1년 이내이고 기준 보수로 보험료를 납부한 종사자가 이직할 경우, 소득 감소에 의한 이직인지, 저성과에 의한 낮은 소득인지를 판단하기 어렵기 때문이다. 이러한 문제를 피하기 위하여 3개월간 소득 감소를 전년 동기과 비교하여 판단한다면, 이는 기여기간을 이직일 전 24개월 내 피보험기간 1년으로 정할 수밖에 없게 된다. 임금근로자에 비해 엄격한 기여기간이지만, 이직 사유를 폭넓게 인정하였기 때문이다. 이직사유, 기여기간, 대기기간은 연관된 규정이기 때문에 제도 시행 후 평가를 거쳐 그 적절성을 재검토할 필요가 있다.

한편 기여요건 산정 시 특수형태근로종사자가 다양한 노동시장 지위 이동을 경험하고, 소득 감소에 의한 이직을 수급자격으로 인정한다는 점을 고려하여야 한다. <표 3>에 보았듯이 특수형태근로종사자의 30%가 이직 전 2년 동안 임금근로를 경험하고 있다. 또한 <표 8>에 보듯이, 특수형태근로종사자 종사기간만을 고려하면 2016년 이직자 가운데 이직일 이전 2년 동안 1년 이상 근속한 비율은 52.0%이지만, 임금일자리의 근속기간을 합산하면 그 비율은 64.9%로 증가한다. 따라서 임금노동자로 종사한 이력이 있는 특수형태근로종사자의 경우 기준 기간 내 임금노동자로 가입된 피보험단위기간을 합산하여야 할 것이다.

<표 8> 2016년 이직한 특수형태근로종사자의 이직일 이전 2년 동안의 근속기간 분포

(단위 : 명, %)

		전체	특고	특고 +상용	특고 +일용	특고 +상용+일용
이직자수		166,432	103,548	37,392	14,661	10,831
특고 근속기간	1년 미만	48.0	43.0	54.0	55.8	63.7
	1년 이상	52.0	57.0	46.0	44.2	36.3
특고 근속기간+ 임금근로 근속기간	1년 미만	35.1	43.0	12.4	51.3	14.7
	1년 이상	64.9	57.0	87.6	48.7	85.3

자료 : 근로복지공단 · 한국고용정보원, 특수형태근로종사자 산재보험DB-고용보험DB 결합자료.

수급자격 인정은 마지막 이직한 일자리 기준으로 수급자격을 인정하게 될 텐데, 임금근로를 하다가 짧은 특수형태근로 이력을 가지는 경우엔 소득 감소에 의한 이직을 수급자격으로 인정하기 때문에 임금근로자에 비해 구직급여 수급이 관대할 가능성이 있다. 따라서 피보험기간을 합산할 때 특수형태근로로 종사한 최소 기간을 추가로 설정할 필요가 있다.⁴⁾

3. 지급기간과 지급수준

지급기간은 임금노동자와 동일하게 설정하는 것이 바람직하다. 기여기간에 따라 소정급여일수를 연장하는 현행 제도는 유지하되, 연령별 소정급여일수 차등화는 노동시장에 미치는 영향과 수급 행태에 비추어 적절하지 않으므로 폐지를 제안한다.

기여기간으로 24개월 내 피보험기간 12개월을 요건으로 하고, 국세청 신고소득이 연간 단위로 산정된 점을 고려하여, 지급수준은 이직 전 12개월간 월평균 소득의 일정 비율로 정하는 것이 불가피할 것이다. 보험료가 부과된 소득으로 국세청 신고소득을 사용하되, 국세청 신고소득이 없거나 실소득 확인이 어려운 경우엔 기준보수를 사용한다.

한편 임금노동자의 구직급여는 평균임금의 일정 비율로 하지만, 상하한액이 설정되어 있다. 상한액은 임금노동자와 동일한 수준으로 설정하는 것에 이견이 없지만, 하한액 설정은 논란이 클 것이다. 최저임금이 적용되지 않는 특수형태근로종사자에게 최저임금의 90%에 이르는 하한액을 지급하게 되면, 납부한 보험료에 비해 급여액이 지나치게 높기 때문이다. 그러나 하한액을 설정하지 않을 경우 국세청 신고소득이 낮은 종사자의 실업급여액이 지나치게 낮은 문제가 발생한다. 하한액을 설정하지 않고서 최소한의 급여 수준을 보장하기 위해서는 보험료가 부과되는 소득을 높이는 방법밖에 없다. 직종별 기준보수의 최하액을 설정하여 신고소득이 이보다 낮은 경우엔, 기준보수의 최하액으로 보험료를 부과하는 방안이 불가피할 것이다.

한편 근로자였던 피보험자는 구직급여 이외에 취업촉진수당(조기재취업수당 등)과 연장급여는 받을 수 있다. 상대적으로 입직이 용이한 특수형태근로종사자의 특성을 감안하여 연장급여와 조기재취업수당은 추후에 시행 여부를 검토할 것을 제안한다. **[4]**

4) 일용근로자도 기여기간 합산에서 제한을 두고 있다. 최종 이직 당시 일용근로자였던 자가 상용근로자로 일한 피보험단위기간을 합산하여 이직일 이전 18개월간 피보험단위기간 180일을 충족하더라도, 상용직에서 수급자격의 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 그 피보험단위기간 중 90일 이상을 일용근로자로 근로하여야 한다는 요건을 추가로 두고 있다.