

# 보편적 고용보험의 쟁점과 과제

이 병 희\*

## I. '전 국민 고용보험'의 단계적 추진 공식화

1995년 도입된 고용보험은 1998년 외환위기 당시 근로기준법도 적용되지 않는 5인 미만 사업장으로 확대하고 2004년 다른 사회보험보다 앞서 일용근로자에게 적용하였지만, 고용보험 가입자는 여전히 취업자의 절반에 불과하다.<sup>1)</sup> 코로나19 고용위기에 고용보험의 한계가 극적으로 드러났다. 실업과 생계 위협을 받는 비공식 노동자, 특수형태근로종사자, 프리랜서, 플랫폼 노무제공자, 영세 자영업자는 고용보험의 보호를 받지 못하기 때문이다(이병희, 2020).

정부는 소득·매출이 감소한 특수형태근로종사자·프리랜서, 영세 자영업자와 무급휴직자에게 긴급 지원대책을 내놓았다. 고용보험 사각지대에 놓인 취약계층을 표적화한 최초의 소득 지원이라는 점에서 긍정적으로 평가되지만, 공적인 소득 확인 인프라가 없기 때문에 당사자가 소득·매출 감소를 입증하는 증빙서류를 직접 제출하고 폭넓게 인정하는 일회적 방식을 채택할 수밖에 없었다. 20대 국회 마지막 본회의에서 입법된 국민취업지원제도는 구직 빈곤층을 지원하는 제도로써 의의가 크지만, 낮은 급여수준, 취업경험을 조건으로 한 자격요건과 엄격한 자산조사, 강한 활성화 의무 부과 등으로 인해 고용보험의 사각지대를 메우기에는 부족하다.<sup>2)</sup>

지난 5월 10일 대통령은 취임 3주년 특별 연설에서 '전 국민 고용보험'의 단계적 추진을 공

\* 한국노동연구원 사회정책연구본부장(lbh@kli.re.kr).

- 1) 2019년 8월 현재 고용보험 가입자는 취업자의 49.4%지만, 실업급여 수급자격을 가지는 근속 7개월 이상의 고용보험 가입자는 41.6%다. 특수지역연금의 보호를 받을 수 있는 공무원·교원 등을 합하더라도 실업 위함으로부터 보호를 받을 수 있는 자는 취업자의 47.0%에 그친다(통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사).
- 2) 구직촉진수당은 고용보험 실업급여 하한액의 1/3에 미치지 못한다. 반면 의무지출인 요건심사형에서 2년 내 일정 기간의 취업경험 요건을 부과하여 노동시장에 신규 진입하는 청년, 재진입하는 경력단절여성의 수급이 제한된다. 정부의 재량 지출에 의한 선발은 가능하지만, 수급자의 관리에 대한 제한을 피할 수 없다. 고용위기 대응력을 높이기 위해서는 보장수준을 높이고 활성화 정책을 유연하게 조정할 수 있도록 입법 보완이 필요하다.

식화하였다. “모든 취업자가 고용보험 혜택을 받는 ‘전 국민 고용보험시대’의 기초를 놓겠다”면서 세 가지를 제시하였다. 첫째, 아직도 가입해 있지 않은 저임금 비정규직 노동자들의 고용보험 가입을 조속히 추진하고, 둘째, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 등 고용보험 사각지대를 빠르게 해소해 나가며, 셋째, 자영업자들에 대한 고용보험 적용도 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대할 것을 밝혔다.

모든 취업자가 고용보험의 혜택을 받게 되려면 고용보험의 틀을 근본적으로 개혁해야 한다. 고용보험의 근본적인 개혁은 적용의 보편성뿐만 아니라 보장의 보편성을 함께 지향해야 한다는 점에서 이 글은 ‘보편적 고용보험’이라는 용어를 사용한다.<sup>3)</sup> 고용형태와 관계없는 보편적인 고용보험을 도입하기 위해서는 적용뿐만 아니라 징수체계, 급여제도 등 고용보험의 틀을 전반적으로 개혁하여야 한다.

첫째, 적용의 보편성, 보장수준의 적정성, 재정의 지속가능성 간 균형을 달성할 수 있는 로드맵을 수립하여야 할 것이다. 해외 사례를 통해 세 요소를 모두 달성하기는 어려움을 살펴볼 것이다. 보호의 우선순위, 관리 가능성, 노동시장의 효율성과 안정성을 고려하여 적용의 보편성, 보장수준의 보편성, 재정의 지속가능성 간 균형을 달성할 수 있는 로드맵을 마련해야 함을 주장할 것이다.

둘째, 소득 확인 및 징수체계가 구축되어야 보편적 적용이 가능하다. 상대적으로 안정적인 기존의 피보험자와 달리 새롭게 보호할 계층은 취업과 실업의 경계가 모호하고 근로시간을 파악하기 어렵기 때문에 고용보험을 소득 기준으로 전환하는 것이 불가피하다. 소득 기준을 적용하기 위해서는 소득을 적시에 파악할 수 있어야 한다. 국민연금·건강보험과 달리 고용보험은 취업과 실업을 판단하여 기여기간을 산정하고 그에 따라 급여액과 수급기간을 달리 지급하며 수급기간 중 소득활동을 허용할 예정이기 때문에 매월의 소득 확인이 중요하다. 조세 행정의 적극적인 협조가 있다면 소득 파악은 어렵지 않다. 적시의 소득 정보를 확인하기 위해서는 매달 소득을 신고하고, 소득세와 함께 사회보험료를 통합 징수하는 행정 혁신이 뒷받침되어야 한다. 고용보험을 포함한 사회보험의 소득기준 전환, 소득세와 사회보험료의 통합 징수는 순차적으로 또는 동시에 추진이 가능할 것이다.

셋째, 적용 확대의 목적이 고용보험의 혜택을 받도록 하는 것이므로 근로형태별 노동시장 행태를 고려하면서도 고용보험 가입의 매력을 높여야 할 것이다. 자영업자의 가입을 유도하기 위해 자영업자의 특성을 반영한 급여제도를 설계할 필요가 있다. 폐업의 위험으로 직결될 수 있는 육아휴직을 자영업자 니즈에 맞춰 재설계하고 자영업자 맞춤형 고용유지지원금을 검토할 필요가 있다(성재민, 2020). 장기 기여자에 대한 혜택도 고려할 필요가 있다. 예를 들어 10년 이상 장기 가입자에 대한 10일의 교육훈련휴가급여 신설이 그 하나일 것이다. 장기구직자 구직

3) 모든 취업자를 보호한다는 의미에서 ‘취업보험’이 더 적절한 용어일 것이다.

급여제도도 미루기 어렵다. 한편 매월 실소득이 파악된다면, 임금노동, 특수형태노동, 자영노동 간 이동이 큰 우리 노동시장을 고려하여 고용형태 간 차이를 최대한 줄이는 급여제도를 설계할 필요가 있다.

넷째, 고용보험 확대에 따른 보험료 및 재정 부담은 불가피하다.<sup>4)</sup> 보험료 인상, 국고 부담 및 사회보험료 지원 등 부담의 공유에 대한 사회적 합의를 형성해야 할 것이다. 일자리안정자금과 두루누리 사업을 사업주 사회보험료 지원과 저소득 가구의 취업자 사회보험료 지원으로 개편할 것을 제안한다.

이 글은 보편적 고용보험의 당위성을 넘어서 구체적인 로드맵과 실행계획을 마련하는 데 필요한 쟁점과 과제를 살펴보고자 한다. 최근 논란되는 쟁점이 적용 방식, 소득 파악 및 징수체계이므로, 이 주제들을 중심으로 논의한다.

## II. 적용, 보장수준, 재정 간 트릴레마(trilemma)

적용의 보편성, 보장수준의 보편성, 적정 재정의 세 요소를 모두 달성하기는 어렵다. 적용과 보장수준의 보편성을 달성하기 위해서는 재정 소요가 크며, 적용의 보편성과 적정 재정을 추구하면 보장수준의 격차가 불가피하고, 보장수준의 보편성과 적정 재정을 달성하면 적용 방식의 차등 문제가 발생한다. 해외 사례를 통해 각각을 살펴보자.

덴마크의 실업보험은 적용과 보장수준의 보편성을 모두 추구한 모델로 평가된다. 실업보험은 겐트방식의 임의 가입으로, 근로자와 자영자 모두 실업보험에 가입할 수 있다. 가장 주목되는 특징은 근로자와 자영업자 간 기여와 보장수준이 동일하다는 점이다. 12개월 이상 실업보험 기금 가입이력이 있으면, 전년 소득 대비 최대 90%의 급여를 2년 동안(수급기간 동안 6개월 일하면 최대 1년 연장 가능) 받을 수 있다. 사업주가 납부하는 보험료는 없으며, 실업보험의 재원은 개인의 실업보험기금 보험료와 노동시장분담금이다. 노동시장분담금은 근로소득과 사업소득에 8%씩 부과하는데, 실업보험, 상병수당, 훈련 및 활성화 조치에 지출된다. 실업보험 재원의 약 70%를 노동시장분담금이 부담한다. 요약하면, 덴마크는 임의가입과 노동시장분담금으로 적용과 보장의 보편성을 추구한 모델이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 다만, 취업자의 가입률은 약

4) 가입자 확대에 따라 보험 수입이 증가하지만, 취약계층의 실업 위험이 기존 피보험자에 비해 높으므로 2배 이상의 재원이 소요될 것이다.

5) 2018년 실업보험에서 근로자와 자영업자 간 차등을 없애는 개혁을 시행하였다. 근로자와 자영업자를 엄격히 구분하던 종전의 실업보험에서는 프리랜서와 비전형근로자들이 자영업자로 분류되어 근로형태를 바꿀 때 실업보험을 수급하기가 어렵고, 자영노동과 임금노동을 병행하는 자들은 하나의 소득으로만 급여를 받

80% 내외이며, 12개월 이상 실업보험기금 가입이력을 조건으로 하기 때문에 실업보험급여의 사각지대가 존재한다. 저소득 실업자에 대한 보호는 공공부조가 담당한다.

적용의 보편성과 적정 재정을 추구한 모델로는 보장수준의 차등을 둔 프랑스의 자영업자 실업보험을 들 수 있다. 프랑스는 2019년 11월 자영업자를 실업보험에 통합하였다. 대신 임금 근로자의 실업급여 수급요건을 종전 28개월 중 4개월에서 6개월로 강화하였으며, 고소득자의 급여액을 인하하고 구직노력 의무를 강화하였다. 근로자의 보험료를 폐지하는 대신 일반사회 기여금을 1.7%p 인상(근로자는 7.5%에서 9.2%로, 자영업자는 8.0%에서 9.7%로)하였으며, 사업주의 보험료(평균 4%)는 유지되었다. 새롭게 통합된 자영업자의 수급자격과 급여의 보장성은 근로자와 다르게 설정되었다. 자영업자가 실업급여를 받기 위해서는 최소 2년 이상 동일 사업을 영위한 자가 폐업하고, 이전 2년 과세소득이 연평균 1만 유로 이상이어야 하며, 해당 자영업 이외의 과세소득이 기초생활보장수당액인 월 560유로 미만이어야 한다. 근로자에 비해 수급요건이 엄격하게 설정되어 있다고 할 것이다. 월 800유로를 최대 6개월간 받을 수 있는데, 급여액은 근로자 실업급여 하한액 수준이며, 수급기간은 53세 미만 근로자의 최대 24개월에 비해 짧다.

보장수준의 보편성과 적정 재정을 달성하면 실업보험의 사각지대 문제가 발생한다. 보험료를 재원으로 하는 독일과 오스트리아의 실업보험은 경제적으로 종속된 특수형태근로종사자를 보호하고 있지만, 자영업자는 임의가입(독일은 2006년, 오스트리아는 2009년)을 허용하여 근로자와 차이가 없는 급여를 지급하나, 가입자 수는 미미하다.<sup>6)</sup> 실업보험 사각지대에 있는 저소득 실업자는 실업부조를 통해 보호된다.

보호의 우선순위, 관리 가능성(적용 대상 확정 가능 여부, 보험료 부과를 위한 소득 파악 가능 정도, 피보험자격 관리 가능 여부), 노동시장의 효율성과 안정성을 고려하여 적용의 보편성, 보장수준의 보편성, 재정의 지속가능성 간 균형을 달성할 수 있는 로드맵을 수립하여야 할 것이다.

는 불이익을 받았다. 노사정으로 구성된 워킹 그룹의 합의에 의한 개정 실업보험제도는 자영업자와 비전형 근로자에게 불리하게 적용되던 실업보험을 개혁하였다. 이제 실업은 임금노동과 자영노동의 구분 없이 과세되는 소득활동으로 정의되며, 근로소득과 사업소득을 합산한 총소득으로 수급자격과 급여액이 결정된다. Kvist(2017); <https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-idagpengesystemet/oversigt-over-hovedforslag/>.

- 6) 오스트리아 자영업자는 개업 8년 내 실업보험에 가입할 수 있으며 2년 내 1년간 가입 이력이 있으면 실업보험급여를 수급할 수 있지만, 2016년 가입자는 867명에 불과하다. 박찬임, 오스트리아 출장보고서, 2016. 9. 26 참조.

### III. 소득 파악 및 징수체계의 구축

#### 1. 소득 파악 인프라의 미비

고용보험은 사업주의 신고를 받아 적용 여부를 판단하고 고용보험료를 부과하는 독자적인 행정체계를 가지고 있다. 1995년 고용보험 도입 당시 국세청이 보유하고 있는 과세 자료를 제공받지 못한 상황에서 사업장 단위로 피보험자 신고를 별도로 받아 고용보험료를 징수하는 행정이 유지되고 있기 때문이다. 조세 행정과 사회보험 행정을 연계하여 사회보험의 적용과 징수를 일원화하려는 시도가 있었지만(사회보험 적용·징수 통합추진기획단, 2006), 정권이 교체되면서 2011년 사회보험 징수 업무만을 건강보험공단에 통합하는 데 그쳤다. 보험료 산정기준을 과세소득(보수)으로 변경하였을 뿐, 사회보험 적용(피보험자격 관리)과 부과(보험료 결정)는 여전히 개별 사회보험공단이 관리하고 있으며, 징수업무만 통합하는 데 그쳤다.

2000년대 중반부터 근로복지공단은 국세청의 과세소득 자료를 입수하여 미가입자를 발굴하는 데 활용하고 있지만, 국세청과 근로복지공단의 소득정보 시차는 최대 5개월이 발생한다. 또한 근로시간(월 소정근로시간 60시간 이상), 고용형태(근로자성)를 기준으로 적용 여부를 결정하는 현재의 방식에서는 사업주가 자진 신고하지 않으면 적용 대상자의 근로조건을 확인할 수 있는 수단이 없다. 국세청의 일용근로소득지급조서는 고용보험과 달리 3개월 미만 고용된 자를 대상으로 분기별로 신고를 받고 매월 총근로일수와 보수 정보만을 담고 있어서, 일용근로내용 확인신고와 비교하는 데 어려움이 크다.

조세 행정과 고용보험 행정의 이원적 운영은 미신고에 따른 사각지대 발생과 신고된 보수 정보의 부정확성에 따른 과세 납부 문제를 내재하고 있다.

#### 2. 고용보험의 소득기준 전환

가입 기준을 근로시간·장소에서 소득 기준으로 전환하면 적용방식과 급여제도를 보편적으로 운영할 수 있는 토대를 제공한다. 특수형태근로종사자·프리랜서·예술인에 대한 고용보험 적용을 우선적으로 추진할 것이므로, 사업주로부터 일정 금액 이상의 보수를 받는 종속적 노무제공자의 가입 의무화를 전제로 소득 기준 전환의 의의를 살펴보자(황덕순, 2017; 이병희 외, 2018).

첫째, 고용보험의 적용 대상을 크게 확대할 수 있다. 사업장 단위의 적용체계와 피보험자격 이중취득을 금지하는 현행 규정에서는 복수의 일자리에 일하는 특수형태근로종사자·예술

인, 초단시간 근로자에게 고용보험을 적용하기 어렵다. 근로시간을 합산하여 적용 여부를 판단하는 방식으로 바꾸려고 해도 개별 사업장의 근로시간을 파악하는 것은 어렵다. 그러나 소득 기준으로 전환하면 고용보험의 적용이 개인 단위로 전환되며, 국세청에 신고된 내용으로 개별 사업장에서의 소득을 파악하고 개인별로 합산하는 것은 어렵지 않을 것이다. 특수형태근로종사자, 플랫폼 노무종사자, 초단시간 근로자 등 고용형태와 관계없이 다수 사업체에 종사하더라도 소득 기준을 충족하면 고용보험의 적용 대상이 된다. 또한 현재는 65세 이후 고용되거나 자영업을 개시한 자를 적용에서 제외하고 있지만, 소득 기준으로 전환하면 고령 노동자를 굳이 제외하지 않아도 될 것이다. 국민연금 수급률이 낮고 고령화에 따라 경제활동기간이 증가하는 점을 고려하여, 고령 위험에 대한 보호를 고용보험에 포함시킬 수 있을 것이다.

둘째, 고용형태별 기여와 혜택의 차이를 줄여서 고용보험의 보편적인 운영이 가능하게 된다. 소득 기준의 채택은 고용형태별 적용 기준, 기여와 급여 수급 요건 등의 차이를 최소화하여 고용보험을 보편적으로 운영할 수 있는 계기가 될 것이다. 사업장 보수총액이나 건설 공사금액을 기준으로 보험료를 자진 신고·납부하는 방식이 유지되고 있는 건설·별목업에서도 개인별 소득을 기준으로 보험료를 산정하여 부과하고 개인별 피보험자 관리가 가능한 방식으로 전환할 수 있다.

셋째, 취업과 실업의 경계가 불명료해지는 노동시장의 변화에 대응하여 보편적인 실업급여 제도로 개선할 수 있다. OECD 대부분의 국가는 실업급여 수급 중 일정한 소득활동을 허용하고 있지만, 우리 고용보험은 실업급여 수급자가 소득과 관계없이 일용근로자로 일하거나 구직급여 일액 이상의 근로소득이 지급되는 일자리에 근로하는 경우에 해당 일만큼의 구직급여를 지급하지 않는다. 이러한 실업급여의 제도 설계는 상용근로자를 상정해 취업과 실업이 명확하게 구분된다고 가정하여 운영하여 왔기 때문인데, 실업급여 수급 중의 소득활동을 억제하고 부정수급 논란을 야기하여 왔다. 소득 기준의 채택은 실업급여 수급기간 중 일정한 소득활동을 허용함으로써 근로유인을 유지하고, 낮은 실업급여액을 보충하도록 하며, 부정수급을 줄이는 계기가 될 것이다. 또한 복수의 일자리에서 일하다가 하나의 일자리를 잃었을 때, 일하는 다른 일자리가 최소 적용소득을 충족하지 못하는 일자리라면 부분 실업급여 수급이 가능해질 것이다.

넷째, 적용기준을 소득으로 변경하면, 적용기준이 단순화되고 과세 자료를 활용함으로써 고용보험 행정을 효율화할 수 있을 것이다. 소득으로 적용 여부를 판단하므로 근로시간이나 유급근로일을 산정하는 어려움을 피할 수 있으며, 전년도에 보험료를 징수한 뒤 다음연도 3월에 사업주의 보수총액신고를 받아 정산하고 국세청의 소득세 자료를 이용하여 10월에 또 정산하는 등 이중 정산 부담을 줄일 수 있다.

고용보험의 소득 기준 전환이 이상의 의의를 구현하기 위해서는 국세청-사회보험공단 간 정보 연계를 통해 최대한 소득을 적시에 파악해야 한다.

### 3. 일용직, 국세청-고용보험 신고 일원화

이병희(2019)는 조세 행정과 사회보험 행정 간 이원화에 따라 사업주의 미신고에 따른 사각지대 발생과 신고된 보수 정보의 부정확성에 따른 과소 납부 문제가 발생함을 지적하고 있다. <표 1>은 2016년 기준으로 국세청 근로소득세 자료(근로소득지급명세서와 일용근로소득지급명세서)와 고용보험 행정자료(보수총액자료와 일용근로내용확인서)를 연계하여 분석한 결과다. 2016년 국세청에 일용 보수를 신고한 일자리 1,702만 2천 개 가운데 적용 대상이면서 고용보험에 보수를 신고한 일자리는 45.5%에 그친다. 이처럼 일용직에서 미가입자가 많은 가장 큰 이유는 조세와 사회보험에 신고할 유인이 다르기 때문이다. 조세 당국에 신고하면 비용 지출에 대한 손비 인정을 받아 사업주는 납세액을 줄일 수 있고 2019년 기준으로 일당 18만 7천 원까지 근로자는 원천징수되는 세액을 전혀 부담하지 않지만,<sup>7)</sup> 고용보험 신고는 보험료 부담으로 이어지기 때문이다.<sup>8)</sup> 둘째, 국세청과 고용보험 간 신고 내역 가운데 근무월이 불일치하는 경우가 적지 않으며, 기여기간과 실업급여 수급요건 판정을 위해 근무일자를 모두 신고해야 하는 고용보험을 기피하는 경우가 많다. 셋째, 고용보험과 국민연금·건강보험 간 건설일용직의 적용 기준이 일치하지 않는다는 점도 고용보험 신고를 기피하는 유인 중의 하나다. 고용보험은 모든 일용근로내용을 신고해야 하는 반면 국민연금·건강보험은 건설일용근로자의 사업장 가입기준을 월 8일 이상으로 정하고 있어, 월 8일 미만 근로를 이유로 건설일용직은 고용보험도 신고하지 않는 경우가 많다. 한편 별도로 제시하지 않았지만, 고용보험 가입자의 국세청에 신고된 보수액과 고용보험에 신고된 보수액을 비교하면, 임금이 높은 일용직일수록 고용보험에 과소 신고하고 있다.

임금근로자 가운데 적용대상이지만 가입하지 않아 발생하는 실질적 사각지대 대부분은 일용직에서 발생한다. 앞서의 분석결과는 국세청에 신고된 과세소득 정보를 활용할 경우 고용보험 사각지대를 크게 해소하고, 신고되는 보수의 정확성을 높일 수 있음을 보여준다. 그러나 2007년부터 사업주가 국세청에 제출하는 일용근로소득지급조서는 고용보험과 달리 3개월 미만 고용된 자를 대상으로 분기별로 신고를 받고 매월 총근로일수와 보수 정보만을 담고 있어서, 고용보험 행정에 활용하기 어렵다. 이런 문제를 최소화하기 위해서는 국세청-고용보험 간 신고를 일원화할 필요가 있다. 일용직과 단기노무 종사자의 보수를 적시에 신고하고 미신고 및 불성실 신고를 최소화하도록 일용근로소득신고(국세청)의 신고주기를 매월로 단축하고, 신고내역을 단순화하며, 신고절차를 일원화할 필요가 있다.

7) 근로소득공제 15만 원과 소액부징수 세액(1천 원)에 해당하는 일용근로소득 3만 7천 원을 합하여 일급여액 18만 7천 원까지는 원천징수되는 세액이 전혀 없다.

8) 고용보험의 일용근로내역 신고로 국세청의 일용근로소득 신고를 대신할 수 있는데, 그 활용률은 20%에 불과하다.

〈표 1〉 국세청 일용 보수 신고 일자리의 고용보험 신고 현황(2016년)

(단위: 천 개, %)

|            |          | 국세청 일용 보수 신고 일자리 |
|------------|----------|------------------|
| 계          |          | 17,022           |
| 고용보험 적용제외  | 65세 이상   | 911              |
|            | 외국인      | 1,529            |
|            | 소계       | 2,399            |
| 고용보험 적용대상  |          | 14,623(100.0)    |
| 고용보험 보수 신고 | 상용 보수 신고 | 680( 4.7)        |
|            | 일용 보수 신고 | 6,162( 42.1)     |
|            | 소계       | 6,657( 45.5)     |
| 미신고        |          | 7,966( 54.5)     |

자료: 소득세-고용보험 연계 자료.

〈표 2〉 고용보험과 국세청의 일용근로자 관리 기준 비교

|      | 고용보험<br>(일용근로내용 확인신고)         | 국세청<br>(일용근로소득지급조서) |
|------|-------------------------------|---------------------|
| 정의   | 1개월 미만 동안 고용된 자               | 3개월 미만 동안 고용된 자     |
| 신고주기 | 매월                            | 분기별                 |
| 적용범위 | 사업장 관리번호                      | 사업자 등록번호            |
| 기준소득 | 보수(건설업은 임금총액)                 | 보수                  |
| 신고내역 | 근로연월일까지 신고<br>(신고서상에 근로일자 확인) | 매월 총근로일수만 신고        |

#### 4. 특수형태근로종사자·예술인, 사업주 신고 의무화

조세 행정은 사업주와 노무 제공자의 소득 신고 유인이 다르다는 점을 이용하여 사업주 신고를 통해 소득 파악률을 높이고 있다. 노무제공자는 조세부담 감소를 위해 세무상 소득을 과소하게 신고하려는 유인이 있지만, 사업주 입장에서는 노무제공자에게 지급되는 소득은 비용이며 이는 세무상 손금/필요경비로 인정되어 조세부담을 감소시키므로 과대하게 인식하려는 유인이 있기 때문이다(김재진, 2020). 따라서 사업주 신고가 활성화되면 특수형태근로종사자(프리랜서, 플랫폼 노동, 예술인 포함)의 소득 파악은 어렵지 않다.

특수형태근로종사자는 사업주 등록 여부와 관계없이 사업소득(종합소득)을 신고하고 소득세를 납부해야 한다. 소득세법에 따라 소득을 신고하고 납부하는 유형은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 연간 7,500만 원 미만의 사업소득이 있는 보험설계사는 매월 사업소득을 원천징수·납부하고 연말정산을 실시한다. 둘째, 학습지 교사, 대출 모집인, 신용카드 모집인, 대리운



전기사, 일부 퀵서비스 기사에 대해서는 노무를 제공받는 사업주가 매월 소득을 지급할 때 소득의 3.3%를 원천징수하여 지급한 달의 다음 달 10까지 납부하며, 노무제공자는 다음 해에 종합소득을 신고한다. 셋째, 사업자등록이 있는 종사자나 연간 소득이 7,500만 원 이상인 종사자는 매년 5월 종합소득을 신고한다.

사업주 신고를 통해 소득을 파악하기 위해서는 다음을 검토할 필요가 있다. 첫째, 매월 원천징수되는 경우엔 소득 파악이 용이하다. 다만, 원천징수세액 납부 시 국세청에 제출하는 원천징수이행상황신고서는 소득자의 인적 정보가 포함되지 않고 소득유형별 인원수와 소득액만을 기재하므로, 인별 소득 신고를 의무화할 필요가 있다. 둘째, 플랫폼 종사자의 경우엔 노무를 중개하는 플랫폼이 소득활동에 대한 정보를 갖고 있으므로, 플랫폼 업체에게 노무제공내용신고를 의무화하면 노무제공 내용과 소득을 매월 파악하는 것은 어렵지 않다. 특수형태근로종사자·예술인 고용보험을 적용을 위한 고용보험법 일부 개정법률안(2018.11.06)은 사업주에게 노무제공내용신고를 의무화하고 있다. 셋째, 원천징수하지 않고 종합소득을 신고하는 특수형태근로종사자의 경우엔 용역계약을 체결한 사업주에게 매월 소득신고를 의무화할 필요가 있다.

〈표 3〉 산재보험 적용 특수형태근로종사자 9개 직종의 소득 신고·납부 개요

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

자료: 근로복지공단(2018), 「특수형태근로종사자 소득신고 실태」, 고용보험제도개선TF 발표문.

프리랜서 성격의 예술인 고용보험 적용에서도 사업주에게 표준 용역계약서를 체결하고 이를 신고할 의무를 부여하고 있다. 넷째, 골프장 캐디, 간병인처럼 최종소비자가 대가를 제공하는 경우엔 소득 파악이 어렵다. 사업장 제공자 및 용역알선·중개자의 협조를 강구할 필요가 있다.9)10)

## 5. 소득세와 사회보험료의 통합 징수

근로복지공단이 고용보험료를 부과하면서 국세청 소득 정보를 활용하는 방식은 근원적인 한계가 있다. 무엇보다 국세청과 근로복지공단 간 소득 정보 시차는 최대 5개월까지 발생하여 활용의 어려움이 있다.

OECD 주요 국가들은 사회보험료를 조세 당국에서 통합 징수<sup>11)</sup>하거나 사회보험기구에서 별도로 징수하는 유형으로 나눌 수 있는데, 후자도 대부분 한 곳에서 통합 징수하며<sup>12)</sup>(독일의 질병보험조합, 프랑스의 국가사회보장보험중앙기구 등), 조세 당국은 사업주의 납부책임 검증, 기여 기피 정보의 제공, 체납된 사회보험료의 추징 등 여러 사안과 관련해 사회보험기구를 지원하고 있다(이병희 외, 2018). 그러나 우리나라는 조세 당국이 사회보험 징수에 공식적인 지원을 하지 않는 것으로 보고된다(OECD, 2015; OECD, 2017).

사회보험 사각지대 해소를 위해서는 소득세와 함께 사회보험료를 통합 징수할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 사회보험의 효율적인 관리를 위해서는 사회보험의 적용과 징수기관을 국세청으로 일원화하는 것이 효과적이다(오상봉 외, 2017). 이 글은 보편적인 고용보험으로 이행하기 위한 과제를 모색하고 있지만, 고용보험 미가입자는 국민연금에도 납부 예외일 가능성이 높고 고용보험 가입은 사회보험공단 간 정보 연계를 통해 국민연금 납부 재개로 이어질 것이므로, 사회보험의 가입기준을 일원화하고 적용(피보험자 가입·탈퇴 관리)과 징수(보험료 부과·징수) 기관을 국세청으로 통합하여야 함을 지적하고자 한다. 다만, 국민연금 납부예외자와 건강보험 피부양

9) 소득세법은 사업장 제공자에게 종사자의 인적사항, 용역제공기간, 용역대가 등을 담은 자료를 제출하도록 협조 규정을 두고 있으나, 제재가 없는 단순 협조 사항이므로 실제 제출은 많지 않을 것으로 추정된다(김재진, 2020).

10) 정부가 발의한 「가사근로자의 고용개선에 관한 법률안」은 정부가 인증한 서비스 제공기관이 가사근로자를 직접 고용하도록 유도하고, 직접 고용된 가사근로자에게 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원하는 내용을 담고 있다. 고용관계 형성을 통해 사회보험에 가입할 수 있을 것이다.

11) 영국의 국세·관세청(HMRC), 미국의 국세청(IRS), 캐나다의 국세청(CRA) 등.

12) 독일의 의료보험기금, 프랑스의 국가사회보장보험중앙기구 등.

13) OECD(2015)에 따르면, 지난 20년 동안 사회보험료와 일반 조세를 통합징수하려는 경향이 강화되고 있다. 스웨덴은 1976년 통합징수체제로 전환하였으며, 네덜란드에서는 1990년에 시작한 통합징수체제를 2006년에 완성하였고, 이탈리아도 2010년에 초보적인 조치이지만 절차의 통합을 이루었으며, 현재 통합징수가 추진되고 있거나 계획되어 있는 국가는 슬로바키아, 그리스, 러시아 등이다(이재갑, 2018; OECD, 2017).

자의 보험료 부담이 발생하므로, 일정한 지원을 검토해야 할 것이다.

## 6. 자영업자의 소득 신고

소득 기준을 적용하기 위해서는 소득을 적시에 파악해야 한다. 자영업자의 소득파악률이 낮은 문제가 제기되지만, 최근 빠르게 개선되고 있다고 평가된다. 신현웅 외(2017)에 따르면, 개인영업잉여(국민계정) 대비 신고된 사업·부동산임대소득(국세통계) 비율로 파악한 자영업자 소득파악률은 2006년 38.2%에서 2015년 83.0%로 향상되었으며, 가계동향조사를 이용하여 소득합수 추정법에 의해 산출한 소득파악률은 2003년 74.7%에서 2012년 79.2%로 개선되었다. 국회예산정책처(2018)도 자영업자 소득파악률이 2008년 47.5%에서 2016년 86.1%로 상승하였다고 지적하고 있다. 다만, 고소득 사업자의 소득 신고 누락 문제는 여전히 크다. 2018년 고소득 사업자 세무조사 실적 자료에 따르면, 현금거래가 많은 유흥주점 등 현금수입업종 사업자의 소득적출률(전체 소득에서 미신고 소득 비중)은 2014년 69.4%, 의사·변호사·세무사 등 전문직 고소득 사업자는 37.0% 등 고소득 사업자의 소득적출률이 53.4%에 이른다.

둘째, 1년에 한 번 신고하는 종합소득세나 반기에 매출을 신고하는 부가가치세 신고 정보로 자영업자에게 보험료를 부과하고 실업을 판정하여 급여를 지급하기는 어렵다. 매월의 실제 소득을 파악할 수 없는 상태에서 보험료를 징수하기 위해서는 현재처럼 기준보수의 7단계 가운데 당사자가 선택하거나 업종별 평균/중위 추정소득을 기준으로 부과하고 당사자의 요청에 의해 조정할 수 있을 것이다. 그러나 실제 소득을 기준으로 보험료를 납부하는 근로자와 형평성 문제가 발생하고, 실제 소득에 따른 고용보험 적용이 아니므로 국민연금 지역가입자의 절반 가까이 납부하지 않는 문제가 고용보험에서도 발생할 수 있다. 또한 소득 감소를 이유로 실업 급여를 신청할 때 긴급 고용안정지원금처럼 당사자가 증빙 서류를 제출하면 폭넓게 인정하는 방식의 운영이 불가피하며, 추후 국세청에 신고된 소득 정보와 비교하여 정산 및 부정수급 환수 절차를 거쳐야 할 것이다. 이러한 난점을 해결하기 위해서는 영국(2012년), 스웨덴(2019년)처럼 매월 사업주가 자진 신고 납부하고 다음 연도에 정산하는 방식으로 전환하는 방안을 장기적으로 추진할 필요가 있다. 매월 소득을 파악하지 못하고서 자영업자에게 고용보험을 적용한다면, 프랑스처럼 과거의 사업소득으로 적용 여부를 정하되 근로자에 비해 엄격한 기여요건, 낮은 급여액, 짧은 수급기간 등의 차등적인 적용이 불가피할 것이다

셋째, 과세미달자를 포함하여 사업소득을 낮게 신고한 자를 어떻게 보호할 것인지를 결정해야 한다. 소득 기준을 적용하는 주요 국가에서는 초단시간 근로에 해당하는 소득을 환산하여 고용보험 적용에서 제외하고 있다. 노동시장에 지속적으로 참여하였던 실업자 보호를 원칙으로 하기 때문에 간헐적으로 일하는 자가 제외되는 것이 일반적이다. 독일은 월평균 소득 450유

로, 영국은 주 116파운드 이상이 고용보험 적용 소득 기준이다. 우리나라 고용보험이 적용되는 최소 근로시간이 주당 15시간(상용직 기준)임을 감안하여, 최저임금 근로자가 주 15시간 근무하였을 때의 월소득을 적용 최소 소득으로 가정하였다. 2020년 최저임금을 받는 근로자가 주 15시간 근무하였을 때 월소득은 55만 9천 원, 주휴수당까지 포함하면 67만 1천 원이다. 정부의 고용보험법 개정안에 따르면, 특수근로형태종사자가 실업급여를 충족하기 위해서는 이직 전 24개월 동안 보험료를 12개월 이상 납부하여야 한다. <표 4>는 종합소득 신고자의 사업소득을 제시한 것이다. 과세미달자를 포함하면, 개인사업자의 절반 가까이가 실업급여 수급에 필요한 최소 사업소득을 충족하지 못한다. 실업부조로 보호하거나, 고용보험에 임의가입을 허용하되 기준보수의 최하한으로 보험료를 부과하여 적용하는 방안을 생각할 수 있다.

한편 자영업자의 고용보험 가입을 촉진하기 위해서는 자영업자에게 불리한 기여와 급여 방식을 개편해야 할 것이다. 현재 임의가입으로 운영되는 자영업자 고용보험은 근로자에 비해 보험료율이 높고 수급기간이 짧지만, 실제 소득으로 고용보험을 적용할 경우 임금노동, 특수형태노동, 자영업자 간 보험료율과 기여기간, 급여의 차이를 없애야 할 것이다. 보험료를 전액부담하는 자영업자에게는 후술하듯이, 최소한 저소득가구에 속하면 절반의 보험료를 지원할 필요가 있다. 또한 자영업자의 특성을 반영한 급여제도를 설계하여 고용보험 가입의 매력을 높여야 할 것이다. 성재민(2020)은 폐업의 위험으로 직결될 수 있는 육아휴직을 자영업자 니즈에

<표 4> 종합소득 신고자의 사업소득 분포

(단위 : 천 명, %, 백만 원)

| 종합소득   | 인원           | 1인당 연간 사업소득 |
|--------|--------------|-------------|
| 과세미달자  | 1,713( 25.4) |             |
| 0 이하   | 22( 0.3)     |             |
| 1천만 이하 | 2,332( 34.6) | 4.7         |
| 2천만 이하 | 1,140( 16.9) | 12.0        |
| 4천만 이하 | 820( 12.2)   | 21.6        |
| 6천만 이하 | 286( 4.2)    | 37.7        |
| 8천만 이하 | 139( 2.1)    | 52.9        |
| 1억 이하  | 81( 1.2)     | 67.7        |
| 2억 이하  | 131( 2.0)    | 107.4       |
| 3억 이하  | 34( 0.5)     | 200.1       |
| 5억 이하  | 22( 0.3)     | 324.0       |
| 5억 초과  | 15( 0.2)     | 861.4       |
| 계      | 6,765(100.0) |             |

주 : 과세미달자는 제외함. 참고로 개인사업자는 6,765천 명임.  
 자료 : 국세청(2019), 『국세통계연보』.

맞춰 재설계하고 자영업자 맞춤형 고용유지지원금을 신설할 것을 제안한다.

#### IV. 취업자 사회보험료 지원

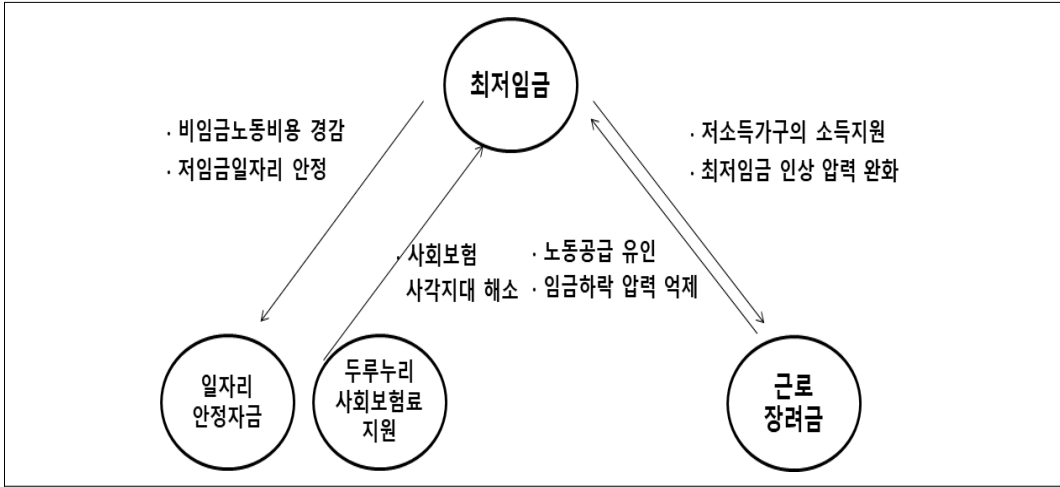
조세 행정과 고용보험 행정이 이원화된 현재와 달리 국세청에서 파악한 소득 기준으로 전환하면 적용 제외자 또는 미가입자에게 보험료 부담이 발생한다. 사회보험이 서로 연계되어 있기 때문에 고용보험 적용은 사회보험료 전체의 부담으로 이어지게 될 것이다.<sup>14)</sup> 한편 노사정으로 구성된 고용보험위원회는 특수형태근로종사자·예술인(플랫폼 종사자 포함) 고용보험료를 노무제공자와 사업주가 균등 부담(각각 1/2 부담)하도록 설계하였다. 특수형태근로종사자는 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 수입을 해당 업무에 의존하고, 사업주는 제공받은 노무로부터 이윤을 획득한다는 점에 비추어 종사자와 사용자는 동일한 수준으로 공동 부담하는 것이 적절하다는 판단에 기초하였을 것이다. 그러나 동일 수준으로 부담이 어려운 종사자와 사업주의 경우에 보험료를 지원할 필요가 있다. 또한 자영업자에게 보험료를 전액 부담하는 방식으로 가입을 유인하기 어렵다. 1인 자영업자 고용보험료의 일부를 지원하는 정책을 중소기업벤처부와 일부 광역지방자치단체가 시행하고 있지만 성과가 높지 않은 것은 국민연금 납부예외 문제를 두고 고용보험만의 가입을 기대하기 어렵기 때문일 것이다. 따라서 대규모의 사회보험료 지원을 모색할 필요가 있다.

현재 10인 미만 사업자의 저임금근로자와 고용 사업주에게 연금·고용보험료의 일부를 지원하는 두루누리 사업을 시행하고 있다. 2012년 도입 당시 소득 파악이 어렵다는 이유로 자영업자를 지원 대상에서 제외하였다. 그러나 2015년부터 저소득 자영업자에게 근로장려금을 지급하고 있으므로, 소득 파악을 이유로 지원 대상에서 제외할 이유는 사라졌다고 생각한다. 더구나 2019년 근로장려금이 대폭 확대되었음에도 근로장려금 수급자의 사회보험 가입률이 최대 40%에 불과하여 미래의 사회적 위험에 대한 대비가 여전히 취약하다.

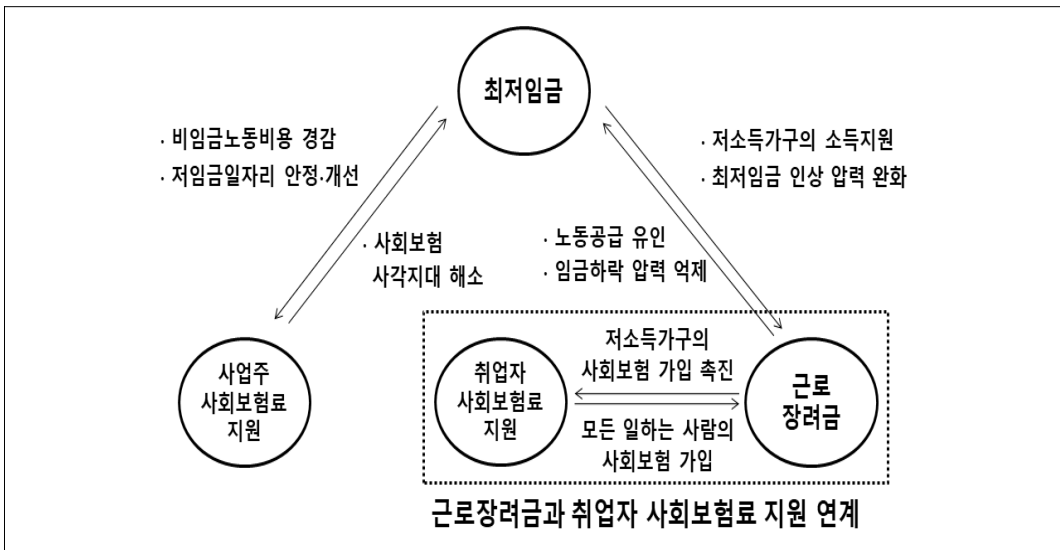
고용보험 가입을 조건으로 하는 일자리안정자금과 두루누리 사업은 현재 약 4조 원 규모로 시행되고 있다. 이시균·박진희(2020)는 최근 고용보험 피보험자 수의 급격한 증가는 일자리안정자금·두루누리 지원정책과 함께 초단시간 근로 고용보험 적용대상 확대가 주된 원인임을 지적한다. 이 글은 일자리안정자금과 두루누리 사업을 사업주 중심의 사회보험료 지원으로 개편하여 저임금 일자리를 개선하고, 근로장려금과 연계하여 저소득가구의 모든 취업자에게 개

14) 고용보험에 소득 기준을 적용하여 국세청 소득 정보를 활용하면, 2016년 기준으로 고용보험에 신고하지 않은 일용직 일자리의 72.3%에게 사회보험료 부담이 발생한다(이병희, 2019).

〔그림 1〕 현재 : 일자리안정자금+사회보험료 지원



〔그림 2〕 개편 : 근로장려금과 취업자 사회보험료 지원 연계



인이 부담하는 연금·고용보험료의 절반을 지원하는 방안을 제안한다.

한편 사회보험이 사회적 위험을 사회 전체로 분산(risk pooling)하여 공동으로 해결하기 위한 제도라는 점을 고려하면, 공무원·사립학교 교직원·군인 등 특수지역연금가입자의 고용보험 적용을 검토할 필요가 있다. 학령인구 감소로 인한 사립학교의 구조조정 가능성, 대학병원 보건인력의 빈번한 이직, 연금 수급기간을 채우지 못하고 퇴직하는 자의 증가 등도 고용보험 적용이 필요한 이유일 것이다. **KL1**

## [참고문헌]

- 국회예산정책처(2018), 『2017회계연도 총수입 결산 분석』.
- 김재진(2020), 『소득세 징수 및 소득과약 체계』, 고용노동부 사회안전망강화TF 발표문.
- 사회보험 적용·징수 통합추진기획단(2006), 『사회보험 적용·징수업무 통합 관련 참고자료 집』.
- 성재민(2020), 『지속가능한 방식의 고용보험 확대가 필요하다』, 아시아경제, 2020. 5. 14.
- 신현웅 외(2017), 『건강보험료 부과기반 강화를 위한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 오상봉 외(2017), 『사회보험 적용·징수체계 개선 방안』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 이병희(2016), 『고용보험 적용·징수 제도의 변천과 발전방향』, 『노동리뷰』 11월호, pp.38~51.
- \_\_\_\_\_(2018), 『특수형태근로종사자 고용보험의 단계적 적용방안』, 『노동리뷰』 7월호, pp.29~39.
- \_\_\_\_\_(2019), 『조세 행정을 이용한 고용보험 사각지대 해소 방안』, 『동향과 전망』 107호, pp.127~152.
- \_\_\_\_\_(2020), 『코로나19 대응 고용정책 모색』, 『고용·노동브리프』 제95호, 한국노동연구원.
- 이병희·이재갑·김근주·최세림·이시균·박진희·김수현·이정아·김두순·오상호·강병식·박혁·이종임(2018), 『고용보험 적용기준 개편 연구』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 이시균·박진희(2020), 『최근 고용보험 피보험자 증가 원인 분석』, 미발표논문.
- 황덕순(2017), 『사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제』, 『노동리뷰』 11월호, pp.32~39.
- Kvist, Jon(2017), “Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market,” ESPN Flash Report 2017/45.
- OECD(2015), Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies.
- \_\_\_\_\_(2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies.
- \_\_\_\_\_(2019), The OECD Tax-Benefit Model, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.