

이달의초점

코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제

코로나19 범유행 이후 고용안전망 변화 및 정책과제

|김현경|

코로나19 범유행 이후 소득보장 영역 대응과 평가

|김태완·이주미|

코로나19 범유행 이후 돌봄서비스 영역 대응과 평가

|김형용|

코로나19 범유행 이후 상병수당 도입 경과와 함의

|김명희|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

코로나19 범유행 이후 고용안전망 변화 및 정책과제¹⁾

An Evaluation of Public Responses Taken in the Area of Employment Safety Nets After Covid-19 Pandemic

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

코로나19 이후의 고용 충격에 대응하기 위해 정부는 전 국민 고용보험과 국민취업지원제도를 내용으로 하는 고용안전망²⁾ 확대 계획을 발표, 특고·프리랜서 등 고용보험 사각지대에 있는 고용취약계층을 대상으로 긴급고용안전지원금을 투입했다. 고용보험은 사각지대에 있는 예술인, 노무제공자로 확대되었고 피보험자 수는 증가하였다. 2021년 처음 시행된 국민취업지원제도는 고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층을 주된 지원 대상으로 한다. 취업성공패키지에 비해 수급자 수 증가, 법적 기반 확대의 의의가 있지만, 제도 수요에 비해 미흡한 역할 강화 과제가 있다. 긴급고용안전지원금은 고용보험 사각지대에 있는 취약계층에 대한 첫 소득 지원이라는 의미를 갖는 제도로, 중장기적으로 고용보험과 국민취업지원제도가 고용안전망으로서 역할을 강화하는 전제와 함께 위기 시 제도 공백을 채울 수 있는 제도로 기대된다.

1 들어가며

이 글에서는 2020년과 2021년 팬데믹이 지나
는 과정에서 노동시장에 나타난 문제에 대응하기

위해 실행된 다양한 제도 변화의 내용과 의미, 과제를
짚어 보고자 한다. 코로나19 팬데믹은 삶의 전
반에 영향을 미치고 위험을 낳았는데, 여기서는 노
동시장에 나타난 고용 충격과 이로 인한 개인과 가

1) 이 글은 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용. (2022) 코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제 연구(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원)의 제2장 노동 및 고용 영역 제도 변화의 내용을 요약 및 업데이트한 것이다.
2) 고용안전망은 제도·법률 등으로 실직, 산업재해, 질병 등 사회적 고용상의 위험으로부터 사람들을 보호하는 역할을 한다(대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148875875>에서 2023. 3. 22. 인출).

구의 경제적 위기 및 정책적 대응에 주목한다. 코로나19 팬데믹에 대응하는 정부의 방역정책은 직접적으로 사람을 대면하는 업종의 사업 활동을 제한하였다. 사회적 거리두기로 광범위한 소비재와 서비스의 수요가 감소했으며, 이는 일자리 위기로 귀결되었다. 이는 노동시장에서의 소득 활동을 통해 생계를 유지하는 노동자와 그 가구의 생계를 위협에 빠뜨렸다.

한국의 노동시장 및 제도적 환경에서 고용 감소는 일자리 안정성이 낮은 임시·일용직 임금근로자에게 더욱 크게 나타났다. 팬데믹 초기인 2020년 4월의 사업체노동력조사에 따르면 전년 같은 달 대비 종사자 수가 상용직은 0.9% 감소한 데 비해 임시·일용직 7.9% 감소, 기타 7.5% 감소로 임시·일용직 임금근로자에게 고용 충격이 집중되었다(관계부처 합동, 2020). 또한 이번 위기에서는 자영업자, 특히 종속적 자영업자³⁾에게 노동시장의 위험이 컸다. 이들의 소득 감소도 누구보다 크게 나타났다. 함선유(2022)는 가계동향조사 분기 자료를 활용해 코로나19 이후 2019년 같은 분기와 비교할 때 자영업자의 소득이 다른 종사상지위에 비해 크게 감소했음을 보였다. 이들은 모두 고용보험 제도의 고용유지지원금과 실업급여의 사각지대에 있는 위험이 큰 집단이다. 이는 위기 시 사전적인 실업의 위험으로부터 노동자를 보호해야 하는 고용유지 정책

으로서 고용보험의 취약성, 그리고 사후적으로 실업 또는 고용 감소 위험이 발생했을 때 소득 상실의 위험에서 보호하고 신속하게 노동시장으로의 복귀를 돕는 고용보험(1차 고용안전망)과 실업부조(2차 고용안전망) 제도의 취약성을 드러낸 것이다.

이러한 코로나19 감염병 위기에 대응하고 고용안전망의 사각지대를 보완하기 위해 한국 정부는 2020년 7월과 2021년 7월에 한국판 뉴딜 종합 계획 1.0과 2.0을 각각 발표했다. 노동 분야에서는 전국민 고용보험과 국민취업지원제도를 주된 내용으로 하는 고용안전망 확대 계획을 발표했다. 또한 특고·프리랜서 등 고용보험 사각지대에 있는 고용취약 계층을 대상으로 긴급고용안정지원금을 투입했다.

이 글에서는 고용보험, 국민취업지원제도, 코로나19 대응을 위한 긴급고용안정지원금이라는 주요 3개 제도의 내용 변화와 성과를 파악하고, 향후 위기에 대응하기 위한 제도의 개선 방향을 제안하고자 한다.

2 전 국민 고용보험(전 국민 대상 고용 안전망)

고용보험제도는 근로자와 사업주가 공동으로 부담하여 마련한 기금으로 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력 개발 및 향상, 실직 근로자의

3) 종속적 자영업자(dependent self-employed)는 대부분의 소득을 1명의 고객으로부터 벌어들이는 자영업자로 정의된다. 종속적 자영업자와 관련성 높은 개념으로 위장 자영업자(false self-employment)가 있는데, 노동자가 재정적으로 1인 또는 소수의 고객에게 종속적 일 뿐 아니라 작업에 대한 제한적인 자율성만 있는 (또는 없는) 종속적 상태를 말한다(OECD, 2019, p. 61).

생활 안정 및 재취업을 지원하는 사회보험제도다. 크게 실업급여와 고용안정 및 직업능력 개발 2개의 사업체계로 구성되어 있다.

노동시장 변화와 산업구조 변화로 고용보험제도는 한계를 드러내며 제도 개선의 필요성을 드러냈는데, 이 한계는 코로나19로 인한 경제위기에서 더욱 뚜렷하게 드러났다. 즉 불안정 노동이 증가하고 종속노동과 자영업 간 경계가 흐려지는 상황에서 근로자와 자영업자 이분법적 접근에서 벗어나 다양한 형태의 취업자를 보호할 필요가 커졌고, 산업구조 변화로 노동력 이동이 증가하고 두 개 이상의 일자리를 병행하는 것이 보편화되었으며, 디지털 기술 발달에 따라 깃워커⁴⁾, 프리랜서 등의 직업 이동이

더욱 활발해질 전망이다. 사업주 중심에서 ‘일하는 사람’을 중심으로 관리되는 사회보험체계 구축의 필요성이 커졌다. 여기에 코로나19 등으로 전 세계적인 일자리 위기가 상시화되었고, 특히 이 위기 상황에서 고용 충격이 고용보험에서 배제된 취약계층에 집중되었다. 예기치 못한 경제사회 위기에 대응해 취약계층을 보호할 수 있도록 고용보험 강화의 필요성이 제기되었고, 이로 인해 빠른 속도로 고용보험의 확대가 추진되었다(관계부처 합동, 2020).

2020년 12월 ‘전 국민 고용보험 로드맵’을 기반으로 고용보험 적용 대상을 단계적으로 확대하는 제도 변화를 <표 1>과 같이 추진했다. 상시 1인 이

[표 1] 고용보험(실업급여) 개요

적용 대상	상시 1인 이상 사업장 근로자	예술인 (2020년 12월 10일부터)	노무제공자 (2021년 7월 1일부터)	자영업자
비고	〈적용 제외〉 65세 이후 새로 고용된 자 월간 소정근로시간 60시간 미만 공무원, 사립학교교직원연금법 적용자, 별정우체국 직원	〈최소소득〉 50만 원	〈최소소득〉 80만 원	근로자를 사용하지 않거나 50인 미만 근로자 사업주(임의 가입)
보험료	보수의 1.8% (사업주, 피용자 0.9%씩)	1.6% (사업주, 예술인 0.8%씩)	1.6% (사업주, 노무제공자 0.8%씩)	총 7등급 기준보수 (1등급 182만 원~7등급 338만 원)*2.25%
수급 자격	실직 이전 18개월 중 피보험 단위 기간 180일 이상	이직일 이전 24개월 동안 피보험 단위 기간 9개월 이상	이직일 이전 24개월 동안 피보험 단위 기간 12개월 이상	
지급액	퇴직 전 평균임금의 60%×소정급여일수 -상한액: 6만 6000원/일 -하한액: 퇴직 당시 최저시급 80%×1일 소정근로시간(8시간)=2023년 6만 1568원/일			
소정급여일수	120~270일		120~210일	

자료: 고용보험. <https://www.ei.go.kr/>에서 2023. 3. 22. 인출하여 저자 재구성.

4) 고용주의 필요에 따라 단기로 계약을 맺고 일회성 일을 맡는 노동자 “깃워커를 알려드립니다”, 서울경제 <https://www.sedaily.com/NewsView/26CC1Q6UMY>에서 2023. 3. 10. 인출.

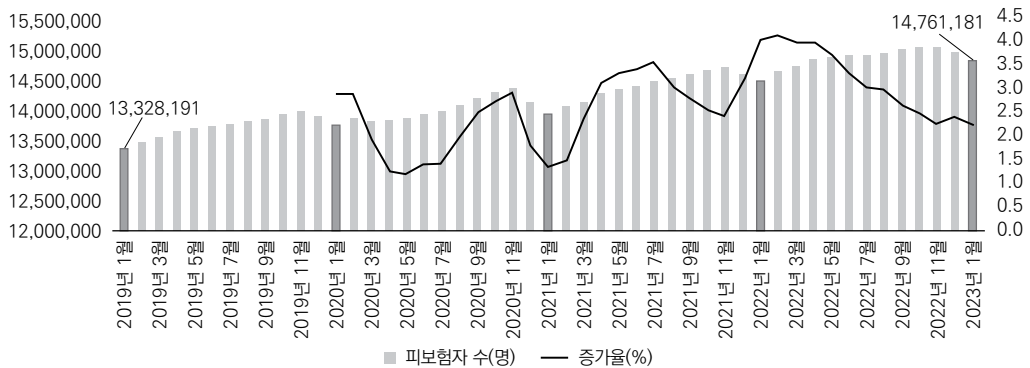
상 사업장의 임금근로자를 당연 가입의 대상으로, 자영업자를 임의 가입의 대상으로 하던 고용보험은 예술인과 노무제공자로 대상을 단계별로 확대했다. 2020년 12월 10일부터 문화예술용역 계약을 체결하고, 자신이 직접 노무를 제공하는 하는 사람(예술인)의 고용보험 가입이 의무화되었다. 2021년 7월 1일부터는 노무 제공 계약을 체결한 사람(노무제공자)의 고용보험 가입이 의무화되었다. 고용보험 가입 대상 노무제공자에 산재 특고 직종 15개가 단계적으로 포함되었는데, 2021년 7월 1단계에서는 산재보험 적용 특고 12개 직종⁵⁾, 2022년 1월 2단계에서는 노무 제공 플랫폼 기반 3개 직종(배달라이더, 커서비스기사, 대리운전기사), 2022년 7월

3단계에서는 소프트웨어 기술자 등 5개 직종 노무 제공자에게도 적용되었다. 이 내용은 각각 「고용보험법」에 신설된 제77조의 2~9항에 포함되었다. 그리고 「고용보험법 시행령」에서 각 대상의 범위로 예술인은 월평균 소득이 50만 원 이상, 노무제공자는 80만 원 이상인 경우로 제한되었다.

고용보험 적용 대상 확대는 피보험자 수 증가의 성과로 나타났다. 고용행정통계에 따르면 피보험자 수가 2019년 1월 1332만 8000명에서 2021년 1월 1388만 6000명, 2022년 1월 1443만 9000명, 2023년 1월 1476만 1000명으로 2020년 1월부터 2023년 1월까지 전년 같은 달 대비 평균 2.65%의 증가율을 기록하며 꾸준히 증가했다. 그

[그림 1] 코로나19 이후 고용보험 피보험자 수 현황과 전년 같은 달 대비 증가율

(단위: 명, %)



자료: 고용행정통계. 노동시장현황 고용보험가입자 월별 피보험자 현황. <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020020020>에서 2023. 3. 10. 인출.

5) 보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 집화(集貨) 또는 배송 업무를 하는 택배원, 대출모집인, 신용카드 회원 모집인, 방문판매원, 대여 제품 방문점검원, 방과후 학교 강사 등 12개 직종(「고용보험법 시행령」, <https://www.law.go.kr/법령/고용보험법시행령>에서 2022. 9. 10. 인출).

[표 2] 근로자 유형별 실업급여 신청 및 지급 현황

(단위: 명, 건, 천 원)

마감 연도	2019년	2020년	2021년	2022년
임금근로자				
실업급여 지급자 수	1,526,011	1,783,178	1,865,788	1,724,845
실업급여 지급 건수	6,274,554	8,576,464	8,730,876	7,932,251
실업급여 지급액	8,381,992,877	12,176,811,500	12,504,782,638	11,367,095,059
자영업자				
실업급여 지급자 수	1,166	1,495	2,056	2,575
실업급여 지급 건수	4,547	6,468	8,265	10,174
실업급여 지급액	3,867,672	7,212,196	9,932,432	12,383,460
예술인				
실업급여 지급자 수	0	0	211	2,275
실업급여 지급 건수	0	0	417	8,366
실업급여 지급액	0	0	334,002	8,928,575
노무제공자				
실업급여 지급자 수	0	0	2	817
실업급여 지급 건수	0	0	3	2,411
실업급여 지급액	0	0	2,306	2,405,312

자료: 고용행정통계. 노동시장 현황 실업급여수급자 실업급여 지급현황(연). <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020030040>에서 2023. 3. 10. 인출.

리고 2021년 12월 말 기준 예술인 10만 7000명, 특고 57만 7000명이 고용보험에 가입하였다.

근로자 유형별 실업급여 신청 및 지급 현황을 보면 가입 대상 확대로 2021년 이후 예술인과 노무제공자의 실업급여 신청 및 수급이 점차 증가함을 알 수 있다. 고용보험 사각지대에서 제도 적용 대상으로 포함된 성과를 확인할 수 있다.

코로나19로 인한 일자리 위기로 고용보험의 적용 대상 확대가 한층 빠른 속도로 추진된 결과 고용보험의 사각지대를 축소하여 취업자의 실업 충격을 완화하는 1차 고용안전망 역할을 강화하고, 노동자

중심의 소득 기반 고용보험 전환의 기반을 마련했다. 적용 대상을 예술인, 노무제공자로 확대했고 향후 제도적 사각지대에 있는 자영업자까지 고용안전망에 포함시키는 방안을 구체적으로 모색 중이다. 현재 근로시간 확인, 적시의 소득정보 확인의 어려움 등으로 인한 임금근로자 보호의 한계를 소득 기반 고용보험이 가능한 시스템으로 개선하여 사각지대 축소하고, 이직이 더욱 활발해지는 노동시장의 특성에 대비하여 고용안전망의 역할을 강화하는 토대를 만들었다는 데 코로나19 이후 제도 변화의 의의가 있다.

3 국민취업지원제도

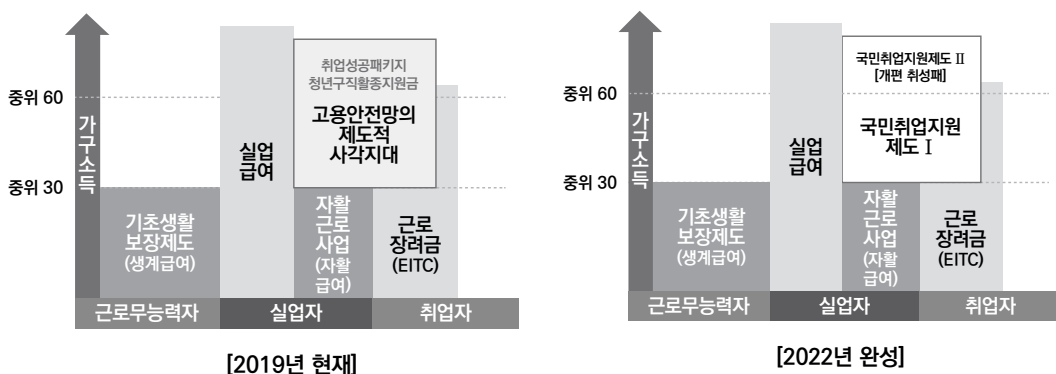
국민취업지원제도는 노동시장 신규 진입자, 저소득 장기실업자 등 고용보험제도 밖 취약계층의 생활 안정을 지원하고, 취업지원 서비스를 통해 신속한 노동시장 진입을 촉진하는 2차 고용안전망이다(고용노동부, 2022. 6. 26.). 기존의 청년구직활동지원금과 취업성공패키지⁶⁾를 통합한 종합적인 취업지원 제도로 2021년 1월 1일 처음 시행되었다. [그림 2]와 같이 국민취업지원제도가 고용보험의 사각지대를 지원 대상으로 포괄할 것으로 기대되었다.

국민취업지원제도는 한국형 실업부조로 오랜 기

간 논의 후 2019년 9월 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」안이 국회 제출된 상태였는데, 코로나19로 취업취약계층의 고용 충격이 커지자 2020년 5월 20일 본회의 의결, 6월 9일 제정되어 2021년 시행으로 빠른 속도로 제도화되었다. 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」은 국민취업지원제도의 근거 법률로서 지원 대상 및 수급 요건, 지원 내용 등을 주요 내용으로 한다. 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」에서는 지원 대상, 지원 내용, 수급자 의무 등을 구체화하였다(고용노동부, 2020. 5. 20.).

제도는 1) 저소득 구직자 대상의 권리형 고용안

[그림 2] 국민취업지원제도 전과 후



자료: 고용노동부. (2020. 8. 14.). 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」 시행령(안) 및 시행규칙(안) 입법예고(8. 14. ~9. 24.), p. 5.

6) 2009년 구직 빈곤층을 대상으로 통합적인 취업지원 서비스를 제공하는 최초의 정책으로 중위소득 60% 이하 저소득층 및 노숙인, 결혼이민자 등 취업취약계층, 미취업 청년(18~34세) 및 중위소득 100% 이하 중장년(35~69세) 등 저소득 취업취약계층 및 미취업 청년층 등을 대상으로 단계별·통합적인 취업지원 프로그램을 제공하여 노동시장 진입을 촉진 도모했던 제도로, 국민취업지원제도에 통합되었다.

[표 3] 국민취업지원제도 지원 요건 및 지원 내용

구분		연령	소득	재산	취업 경험	지원 내용
I 유형	요건 심사형	15~69세 (청년은 18~34세)	중위소득 60% 이하 (청년은 120% 이하)	4억 원 이하 (청년은 5억 원 이하)	최근 2년 안에 100일 또는 800시간 이상	구직촉진수당 =월 50만 원×6개월 +부양가족 ¹⁾ ×1인당 10만 원 취업지원 서비스
	최근 2년 안에 100일 또는 800시간 미만 (청년은 취업 경험 무관)					
II 유형 ²⁾			중위소득 100% 이하 (청년 소득제한 없음)	무관	무관	취업활동비용 및 취업지원 서비스

주: 1) I 유형 구직촉진수당 지급 주기 중 미성년자(만 18세 이하), 고령자(만 70세 이상), 중증장애인(장애인복지법상 증명서 발급자) 해당자.

2) II 유형은 연령 외에 특정계층(결혼이민자, 위기청소년, 월 소득 250만 원 미만인 특수형태근로종사자, 영세자영업자 등)에게 지급.

자료: 국민취업지원제도. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do>에서 2023. 3. 22. 인출하여 저자 재구성.

전망(I유형 요건심사형), 2) 청년과 취업 경험이 없는 비경제활동인구 대상의 선발형 고용안전망(I유형 선발형), 3) 취업취약성이 높은 구직자를 대상으로 통합적인 취업지원 서비스를 제공하는 취업성공패키지 모델(II유형)(이병희, 2021)로 구성되었다. 지원 내용은 I유형은 취업지원 서비스와 구직촉진수당, II유형은 취업지원 서비스와 취업활동비용이다. 유형별 참여 요건은 <표 3>과 같다.

국민취업지원제도는 2021년 첫 시행 이후 자격요건을 완화하여 지원 대상 규모를 확대하고자 하였다. 특히 청년층의 구직활동 기간 중 소득 지원을 강화하고자 하였다. 시행 당시 I유형 지원 대상, 즉 구직촉진수당을 받을 수 있는 요건은 중위소득 50%, 재산 요건 3억 원, 취업경험 요건으로 최근 2년 내 100일 또는 800시간 이상 취업 경험이 있는 사람으로 규정하였다. 이후 2021년 9월 27일 구직촉진수당 수급 자격의 인정 기준인 가구 단위의

월평균 총소득은 「국민기초생활보장법」에 따른 기준 중위소득의 100분의 50에서 100분의 60으로, 가구의 재산 합계액은 3억 원에서 4억 원으로 확대하였다. 그리고 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」은 2021년 7월 27일 주요 개정을 통해 18~34세 청년의 소득, 재산, 취업 경험 요건을 완화하여 청년층의 구직활동 기간 중 소득 지원을 강화하고자 하였다.

국민취업지원제도의 성과는 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」을 제정 및 시행하여 법적 근거가 취약하여 안정적·일관된 지원이 어려웠던 취업성공패키지의 한계를 극복했다는 점이다. 법률 제정 및 시행으로 제도적 대응이 가능해졌다는 점과 더불어 체계적 판정으로 제도적 발전을 이뤘다는 점 또한 성과도 꼽힌다(이병희, 2021). 그리고 2021년 국민취업지원제도를 처음 시행한 결과 취업성공패키지 참여 인원의 2배에 해당하는 숫

[표 4] 참여 유형별 국민취업지원제도 참여자 수

(단위: 명)

		2021년	2022년	2023년 1~2월	총합
1유형	전체	340,222	218,797	33,844	592,863
	요건심사형	145,485	87,091	13,652	246,228
	선발형(청년)	132,417	101,067	15,345	248,829
	선발형(비경활)	62,320	30,639	4,847	97,806
2유형	전체	81,397	65,009	10,636	157,042
	저소득층	28,026	0	0	28,026
	특정계층	5,369	13,085	2,295	20,749
	청년	37,981	37,795	5,874	81,650
	중장년	10,021	14,129	2,467	26,617
I 유형+II 유형		421,619	283,806	44,480	749,905

자료: 고용행정통계. 일자리지원사업 취업지원 국민취업지원제도 참여현황(월). <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=040010020>에서 2023. 3. 10. 인출.

자가 참여해 취업지원제도의 지원 대상을 확대한 성과를 보였다. 2021년 50만 9000명이 참여 신청을 하였고(고용노동부, 2022. 6. 26.), 42만 2000명(1유형 34만 명)이 참여했다. 이는 2018년 30만 8000명, 2019년 22만 3000명, 2020년 22만 7000명이라는 취업성공패키지 참여 인원의 2배에 해당한다(김기태 외, 2022, p. 51). 2021년 시행부터 현재까지 참여자 수는 <표 4>와 같다.

또한 2022년 하반기부터 월 50만 원의 단일한 구직촉진수당 급여액에 부양가족 1인당 10만 원씩이 추가되어 실업부조로서의 역할이 강화되었다. 2021년 제도 시행 후 국민취업지원 참여자의 서비스 만족도를 조사한 결과 서비스 만족도는 전반적

으로 높았으나 중장년 남성 집단에서 구직촉진수당 수준에 대해 만족도가 낮은 경향을 보였다(고용노동부, 2022. 6. 26.).⁷⁾ 이는 부양가족이 있는 가구 주로서 1유형의 구직촉진수당이 생활비로는 부족하기 때문인 것으로 판단되었다. 따라서 이병희(2021)는 가구 특성을 고려하여 부양가족, 특히 자녀에 따라 정액의 추가 급여를 지급할 것을 제안하였으며, 이를 반영하여 자녀와 고령자, 중증장애인을 부양하는 경우 추가 급여를 받을 수 있도록 설계되었다.

하지만 한계와 제도 개선이 필요한 지점도 있다. 2021년 시행 첫해 취업성공패키지 참여 인원의 2배에 해당하는 성과를 보였지만, 제도 논의 단계

7) 구직촉진수당 급여 만족도(5점 만점): 청년 남성 3.36, 청년 여성 3.50, 중년 남성 2.90, 중년 여성 3.20(고용노동부 별첨, 2022. 6. 26.).

에서 한국노동연구원이 국민취업지원제도의 잠재적 대상으로 추정된 158만 명에는 훨씬 못 미치는 참여자 수였다. 고용보험 사각지대를 포괄하는 2차 고용안전망으로서 기대되는 역할과 제도 수요에는 미흡했다고 판단된다. 그리고 국민취업지원제도의 구직촉진수당 50만 원은 2023년 1인 생계급여 지원액 62만 원보다 낮은 금액이다. 구직촉진수당 급여액의 현실화로 실업부조 역할을 강화해야 하는 것은 여전히 이 제도의 과제로 볼 수 있다.

4 긴급고용안정지원금

긴급고용안정지원금은 코로나19로 인해 소득·

매출이 감소하였음에도 고용보험의 보호를 받지 못한 취약계층의 생계 안정을 도모하기 위한 목적으로 도입되었다. 2020년 5월 신설, 2022년 8월부터 종료될 때까지 여섯 차례 시행되었다. 1차에는 특고·프리랜서·영세자영업자·무급휴직자를 대상으로 했으나 2차부터는 특고·프리랜서만을 대상으로 하였다. 특고는 계약 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등을 적용 받지 않는 자, 프리랜서는 특정한 사항에 관하여 그 때그때 계약을 맺고, 집단이나 조직의 구속을 받지 않고 자신의 판단에 따라 독자적으로 노무를 제공하는 자이다. 2차 사업부터 영세자영업자는 중소기업부에서 지원하고, 무급휴직자는 완화된 고용

[표 5] 1차 긴급고용안정지원금 유형별 지원 요건

		특고·프리랜서	영세자영업자	무급휴직자
지원 자격		2019년 12월~2020년 1월에 특고·프리랜서로 활동한 자 중 고용보험 미가입자	2019년 12월~2020년 1월에 자영업업을 영위한 소상공인 중 고용보험 미가입자	50인 미만 기업에서 고용보험에 가입되어 있는 자 중 2020. 3-5월 사이에 무급휴직한 근로자
소득 기준		① 가구소득이 가구원 수에 따른 기준중위소득(2020년 기준)의 150% 또는 ② 신청인 개인 연소득이 7000만 원 이하인 경우	① 가구소득이 가구원 수에 따른 기준중위소득(2020년 기준)의 150% 또는 ② 신청인 개인 연소득이 7000만 원 이하인 경우 ③ 신청인 연매출액이 2억 원 이하인 경우	① 가구소득이 가구원 수에 따른 기준중위소득(2020년 기준)의 150% 또는 ② 신청인 개인 연소득이 7000만 원 이하인 경우
소득 감소요건	구간 1	소득 25% 이상 감소	소득(매출) 25% 이상 감소	무급휴직일이 총 30일 이상 또는 월별 5일 이상
	구간 2	소득 50% 이상 감소	소득(매출) 50% 이상 감소	무급휴직일이 총 45일 이상 또는 월별 10일 이상
		가구소득이 기준중위소득 100% 이하 또는 신청인 연소득(매출액)이 5000만 원(1억 5000만 원) 이하인 경우		가구소득이 기준중위소득 100~150% 이하 또는 신청인 연소득(매출액)이 5000만 원 초과~7000만 원 이하(1억 5000만 원 초과~2억 원 이하)인 경우

자료: 이병희 외. (2021). p. 7 <표 2-1> 재구성; 김기태 외. (2022). <표 2-11> 재인용.

[표 6] 긴급고용안정지원금 내용 및 지원 인원

사업	지원 대상	지원 요건	지원 금액	지원 인원
1차 (2020. 6-9.)	특고·프리랜서, 영세자영업자, 무급휴직자	<ul style="list-style-type: none"> • (자격 요건) ① 특고·프리랜서로서 2019. 12~2020. 1월 동안 총 10일 이상 노무 제공 또는 50만 원 이상이 소득이 있는¹⁾ 자 중 고용보험 미가입 특고·프리랜서 중 ② 2019년 연소득이 과세 대상 소득 기준으로 7000만 원 이하인 자 • (소득 감소 요건) 소득 25% 이상 감소 	150만 원	149만 7000명
2차 (2020. 9~12.)	특고·프리랜서	<ul style="list-style-type: none"> • (자격 요건) 고용보험 미가입 ① 특고·프리랜서로서 활동하여 2개월 50만 원 이상의 소득이 있는 자 중 <ul style="list-style-type: none"> - 2차: 2019. 12~2020. 1월 - 4차: 2020. 10~11월 - 5차: 2021. 10~11월 ② 2019년 또는 2020년 연소득(연수입) 5000만 원 이하인 자 <ul style="list-style-type: none"> - 1~4차: 2019년 연소득 - 5~6차: 2020년 연소득 • (소득 감소 요건) 25% 이상 감소 <ul style="list-style-type: none"> - 2차: 2020. 8월 또는 2020. 9월 소득 - 3차: 2020. 12월 또는 2021. 1월 소득 - 4차: 2021. 2월 또는 3월 - 5차: 2021. 12월 또는 2022. 1월 소득 - 6차: 2022. 3월 또는 4월 소득 	기수급자: 50만 원 신규: 150만 원	61만 3000명 (기수급자 47만 2000명, 신규 14만 1000명)
3차 (2021. 1~3.)	특고·프리랜서		기수급자: 50만 원 신규: 100만 원	68만 2000명 (기수급자 57만 1000명, 신규 11만 1000명)
4차 (2021. 3~5.)	특고·프리랜서		기수급자: 50만 원 신규: 100만 원	71만 5000명 (기수급자 67만 2000명, 신규 4만 3000명)
5차 (2022. 3~5.)	특고 ²⁾ 프리랜서		기수급자: 50만 원 신규: 100만 원	52만 7000명 (기수급자 49만 4000명, 신규 3만 3000명)
6차 (2022. 6~8.)	특고·프리랜서		200만 원	75만 4000명 (기수급자 64만 명, 신규 11만 4000명)

주: 1) 직종 특성상 2019. 12~2020. 1 월에 소득이 없는 경우 소득 감소 기간의 전년 같은 달(2019. 3~4월) 또는 직전 기간(2019. 10~11월)에 노무 제공 사실이 있는 경우에도 인정.

2) 지원 제외 직종(①보험설계사, ②택배기사, ③가전제품 설치기사, ④대출모집인, ⑤신용카드 회원 모집인, ⑥골프장 캐디, ⑦건설기계 종사자, ⑧화물자동차운전사, ⑨퀵서비스기사): 국회 논의 과정에서 최근 코로나19 이전 수준으로 소득 수준, 고용 상황 등이 회복된 점 등 이전과 달라진 환경을 반영하기로 결정. 고용 상황, 소득 수준이 코로나19 이전 수준으로 회복되었거나 비대면 중심의 업무 수행으로 코로나19 영향이 크지 않은 일부 직종 제외(기준 지원 대상의 15%)('5차 긴급고용안정지원금(특고·프리랜서 고용안정지원금)' 관련 FAQ).

자료: 고용노동부(2022. 9. 1.), 1~6차 시행 공고 고용노동부 공고 제2020-388호, '2차 긴급 고용안정지원금(특고·프리랜서 고용안정지원금)' 시행 공고(2020. 9. 23. 고용노동부 장관); 고용노동부 공고 제2021-8호, '3차 긴급 고용안정지원금 및 방문돌봄 종사자 등 한시지원금' 사업 시행 공고(2021. 1. 15. 고용노동부 장관); 고용노동부 공고 제2021-150호, '4차 긴급고용안정지원금(특고·프리랜서 고용안정지원금)' 시행 공고(2021. 3. 26. 고용노동부 장관); 고용노동부 공고 제2022-110호, '5차 긴급고용안정지원금(특고·프리랜서 고용안정지원금)' 시행 공고(2022. 3. 4. 고용노동부 장관); 고용노동부 공고 제2022-261호, '6차 긴급고용안정지원금(특고·프리랜서 고용안정지원금)' 시행 공고(2022. 6. 7. 고용노동부 장관); 김기태 외. (2022). <표 2-12> 재인용.

유지지원금 또는 긴급복지지원제도를 통해 지원 61만 3000명, 3차 68만 2000명, 4차 71만 하였다. 1차 및 이후 제도의 내용 및 지원 인원은 5000명, 5차 52만 7000명, 6차 75만 4000명에 <표 5>, <표 6>과 같다. 계 50만~200만 원의 현금을 지원함으로써 고용보 긴급고용안정지원금은 1차 149만 7000명, 2차 함의 실질적·제도적 사각지대에 있는 취약계층의

소득을 증가시켰다. 고용보험 사각지대에 있는 취약계층 대상 최초의 소득 지원이라는 정책적 의의가 있다(이병희, 김재진, 성재민, 오상봉, 2021).

1차 ‘코로나19 긴급고용안정지원금’(2020. 6. 1.~7. 20.)을 신청한 175만 6000명의 수급자 특성을 분석 결과는 다음과 같다. 영세자영업자-특고·프리랜서-무급휴직자 순으로 신청하였고, 특고·프리랜서의 경우 직종별로는 보험설계사가 최다 신청하였다. 40, 50대 여성, 중장년층의 비중이 높았다. 수급자들은 코로나19로 인해 월소득이 평균 69.1% 감소하였다. 소득감소율이 60% 이상인 경우가 절반 이상(59%)이었다. 수급자의 46.0%가 소득 하위 20%, 수급자의 82.9%는 소득 하위 40%에 속하는 저소득 계층이다(고용노동부, 2020. 11. 3.). 코로나19 위기로 인한 소득 감소가 매우 큰 저소득, 취업취약계층이 긴급고용안정지원금의 주된 지원 대상이었음을 확인할 수 있다. 이 결과로부터 특고·프리랜서, 영세자영업자 등 고용보험 사각지대에 있는 취업자 특성 및 제도 관련성을 이해함으로써 고용보험 제도의 개선 방향에 대한 근거를 얻을 수 있다.

또한 소득 기반 고용보험 확대의 중요성을 파악할 수 있는데, 1차 수급자의 지난 3년(2017~2019년) 내 고용보험 상용 가입 경험을 보면 특고·프리랜서 수급자 중 고용보험 상용직 가입 이력이 1번이라도 존재하는 사람은 22.0%로(이병희 외, 2021, p. 17), 특고와 임금근로자 간 빈번한 이동을 경험하였음을 알 수 있다. 또한 코로나19 위기

이전에도 긴급고용안정지원금 수급자의 3분의 1은 월 평균소득의 40% 이상 변동하는 월을 경험하기 때문에(이병희 외, 2021, p. 23) 이들을 대상으로 지원하기 위해 적시의 소득 파악을 위한 소득 파악 체계를 보완할 필요성을 절감하게 된다.

고용보험 사각지대를 보완하고 위기 상황에 대응하는 제도이므로 중장기적으로 각 제도가 목적을 충실히 달성한다는 전제하에 향후에도 코로나19와 같은 위기 상황에 적시에 보완적으로 기능할 수 있는 긴급고용안정지원금과 같은 제도로 제도 공백을 채울 수 있을 것이다.

5 나가며

고용보험, 국민취업지원제도, 긴급고용안정지원금의 코로나19 이후 제도 변화의 내용과 성과를 바탕으로 제도별, 그리고 위기 시의 제도 대응에 대해 다음과 같은 제언을 제시한다.

고용보험의 경우 전 국민 고용보험 로드맵을 추진함에 따라 피보험자 수가 지속적으로 확대되고 예술인 및 노무제공자가 제도에 포함되었다. 실업급여 수급자 수가 증가했다는 성과가 있었다. 이 과정에서 소득 기반 고용보험 체계 마련을 위한 기반이 마련되었다. 하지만 지속적인 1차 고용안정망의 역할 강화가 요구되므로 다음과 같은 과제가 남겨져 있다. 첫째, 향후 국세청-근로복지공단 소득정보 공유 시스템 구축 등을 통해 소득 기반 고용보험이 실행될 수 있는 체계를 완성하는 과제가 남아 있

다. 둘째, 자영업자를 당연 가입 대상으로 포함하는 계획을 구체화할 필요가 있다. 현재 2025년까지 자영업자를 당연 가입 대상으로 포함하고자 하는데, 이를 위해 1인 자영자, 개인 및 법인사업자 등 다양한 자영업자의 특성 파악 및 자영업자의 휴폐업, 소득 감소 등 실업급여 지급 대상이 되는 위험에 대한 연구를 통해 구체적이고 실효성 있는 가입 대상 확대 계획을 수립 및 실행해야 한다. 셋째, 위기 시 적시 대응을 위한 고용 유지 정책의 지원 요건 완화 및 확대, 고용보험 재정 운용의 유연성, 긴급고용안정지원금과 같은 일시적인 특별조치 등 정합성 있는 고용안전망 설계가 필요하다.

국민취업지원제도는 고용보험 사각지대에 있는 취약계층에 대한 2차 고용안전망의 역할을 시작했으며, 안정적인 법·제도적 기반을 갖추고 취업지원 서비스 지원 대상을 확대했다는 의의가 있으나 다음과 같은 제언을 제시할 수 있다. 첫째, 구직촉진수당 현실화로 실질적인 실업부조 역할을 할 수 있도록 국민기초생활보장제도 생계급여액 등 유사한 제도적 목적을 가진 제도의 급여액 비교를 통해 수당액 인상을 고려할 수 있다. 둘째, 2차 고용안전망으로서 국민취업지원제도의 제도 대응력을 제고할 필요가 있다. 고용 위기 동안 구직촉진수당의 수급 요건을 완화하거나 수급 기간을 연장하고 회복기에 조정하는 방식의 유연한 대응이 필요하다(이병희, 2021).

긴급고용안정지원금은 고용보험 사각지대의 취약계층에 대한 최초의 소득 지원으로 코로나19 위

기에 대응했던 제도이다. 향후에도 고용보험 사각지대를 보완하고 위기 상황에 대응하는 제도로 충실히 기능하도록 하는 접근이 필요하다. 중장기적으로 고용보험이 자영업자를 포괄하고, 국민취업지원제도가 저소득 구직자를 실질적으로 보호하며, 고용유지지원금이 일시적 경영위험 등으로 고용 위기에 처한 임금근로자를 보호하는 상황이 바람직하다. 또한 위기 시에는 각 제도로 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있도록 법제도 정비도 필요하다. 이러한 전제하에 발생하는 제도 공백은 긴급고용안정지원금과 같은 제도로 보완하도록 설계할 수 있을 것이다.

국민취업지원제도와 긴급고용안정지원금은 취업취약계층과 갑작스런 위기에 처한 취업자를 대상으로 하므로 복지제도와 연계성 있게 설계하여야 한다. 국민취업지원제도의 지원 기준과 내용이 기초생활보장제도와 일관성 및 상호보완성을 가질 수 있도록 설계되어야 고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층이 실업 또는 불완전 취업으로 소득이 낮을 때 소득을 보장할 수 있다. 현재 국민취업지원제도의 구직촉진수당 50만 원은 2023년 1인 생계급여 지원액 62만 원보다 낮아 급여액 수준에 대한 검토가 필요하다. 또한 긴급복지제도의 경우 현재 긴급고용안정지원금이 보호하는 대상과 같이 소득과 매출이 급격하게 하락한 경우를 포괄할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 긴급고용안정지원금 지원 대상의 실태와 특성을 면밀히 파악할 필요 있다. ㉞

참고문헌

- 고용노동부. (2020. 5. 20.). 구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률, 고용보험법 등 9개 제·개정 법률안 국회 본회의 통과. **보도자료**. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10993에서 2022. 9. 10. 인출.
- 고용노동부. (2020. 8. 14.). 「구직자 취업촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률」 시행령(안) 및 시행규칙(안) 입법예고(8. 14~9. 24). **보도자료**. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11277에서 2022. 9. 10. 인출.
- 고용노동부. (2020. 11. 3.). 코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석 결과. **보도자료**. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11574에서 2022. 9. 10. 인출.
- 고용노동부. (2022. 6. 26.). 한국형 실업부조 고도화를 위한 제1차 국민취업지원 기본계획 수립-지원대상 확대, 취업지원서비스 내실화 및 소득보장 여건 개선 등 추진. **보도자료**. moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=13661에서 인출.
- 관계부처 합동(2020. 12. 23.). **모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전 국민 고용보험 로드맵**.
- 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용. (2022). **코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2021). 국민취업지원제도의 1차 고용안전망 역할 강화. **월간노동리뷰**, 2021. 12.
- 이병희, 김재진, 성재민, 오상봉. (2021). **국민취업지원제도 시행에 따른 고용보험 사각지대 분석 및 향후 과제**. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 함선유. (2022). 코로나19 이후 소득분배 변화. 이원진, 김현경, 함선유, 성재민, 하은솔, 한겨레, **소득분배 변화와 원인 분석 연구(pp. 205-250)**에서. 서울, 세종: 소득주도성장특별위원회, 한국보건사회연구원.
- OECD. (2019). **OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work**. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>
- 고용행정통계. **노동시장현황 고용보험가입자 월별 피보험자 현황**. <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020020020>에서 2023. 3. 10. 인출.
- 고용행정통계. **노동시장현황 실업급여수급자 실업급여 지급현황(연)**. <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020030040>에서 2023. 3. 10. 인출.
- 고용행정통계. **일자리지원사업 취업지원 국민취업지원제도 참여현황(월)**. <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=040010020>에서 2023. 3. 10. 인출.
- 고용보험. <https://www.ei.go.kr/>에서 2023. 3. 22. 인출.
- 국민취업지원제도. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do>에서 2023. 3. 22. 인출.
- 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148875875>에서 2023. 3. 22. 인출.
- 대한민국법령, 「고용보험법 시행령」. <https://www.law.go.kr/법령/고용보험법시행령>에서 2022. 9. 10.

인출.

서울경제. (2022. 10. 3.). “**긱워커를 알려드립니다**”.

<https://www.sedaily.com/NewsView/26C>

C1Q6UMY에서 2023. 3. 10. 인출.

An Evaluation of Public Responses Taken in the Area of Employment Safety Nets After Covid-19 Pandemic

Kim, Hyeon-Kyeong

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In response to post-COVID-19 employment shocks, the government announced a plan to expand the employment safety net, which consists of the National Employment Insurance and the National Employment Support System, and provided emergency employment security support to vulnerable groups that were left excluded from the employment insurance, such as dependent self-employed and freelance workers. The employment insurance now covers artists and dependent self-employed, who were previously excluded. The National Employment Support System was implemented in 2021 to assist vulnerable employees who are not eligible for employment insurance. Although the system has been expanded with a stronger legal foundation to benefit more people than the previous Employment Success Package Program allowed, it still needs to strengthen its role to meet the increasing demand. The Emergency Employment Stability Grant, the first cash support program intended for vulnerable people who are left ineligible for employment insurance, is expected to fill any gaps that may arise in the system in a crisis situation, supplementing the role of employment insurance and the National Employment Support System as medium-to long-term employment safety nets.