

근로 연령대의 소득 격차 심화와 사회안전망의 과제



Widening Income Difference and Social
Safety Net for Working Age Population

장지연 | 한국노동연구원 부원장

근로 연령대 인구 전반의 소득 격차를 줄이기 위해서는 실업자를 줄이고 실업 기간 동안 공적이전소득이 생기도록 하는 것이 가장 중요한 정책이다. 우리나라의 실업급여제도는 실직자와 그 가족이 빈곤에 빠지지 않도록 도와주는 기능을 수행하고 있지만, 고용보험에 가입되어 있던 임금노동자만을 보호 대상으로 하고 있어서 근로 연령대 인구의 소득 격차 축소나 빈곤 예방 효과는 제한적이다. 실업보험제도의 보호 대상에서 제외되어 있는 저소득층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입이 가까운 장래에 실현될 것으로 보인다. 차후 과제는 실업보험의 적용 기준을 근로 장소와 시간 등으로 하던 것에서 소득을 기준으로 일원화하고, 적용 대상을 임금노동자에서 전체 취업자로 확대하는 것이다.

1. 들어가며

우리 사회는 소득 격차가 점점 더 커지는 현실과 직면해 있다. 소득 격차의 심화를 초래하는 요인으로 흔히 노인인구 증가가 지목되지만, 근로 연령대 인구를 따로 놓고 보더라도 격차는 작지 않다. 최근 통계 지표는 아니지만, 2012년 우리나라의 20~64세 인구의 상대빈곤율은 시장소득

기준으로 10.7%이며 가처분소득을 기준으로 하더라도 9.3%에 달한다(장지연, 2013, p. 136). 가구주 연령이 25~64세인 가구만을 대상으로 계산한 지니계수는 2016년에 0.3123이다(강신욱, 2018). 다른 자료와 연령 기준(15~65세)으로 계산한 김경아(2015)의 연구에서는 근로 연령대 지니계수가 2006년 0.310에서 2013년에 0.378로 증가하였다. 이 수치를 놓고 높다고 판

단할지 괜찮은 정도라고 판단할지는 비교의 기준이 무엇인가에 따라 다를 것이다. 노인인구에 비해서는 낮지만, 근로 연령대 인구의 소득 격차 문제에도 정책적 노력이 투입되어야 한다.

근로 연령대의 소득 격차 문제가 얼마나 심각한지, 이 문제를 해결하기 위해 어떤 정책적 노력이 필요한지를 판단하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 개념상의 구분을 염두에 두어야 한다.

첫째, 소득 격차는 개인을 기준으로 살펴볼 수도 있고 가구를 기준으로 살펴볼 수도 있다. 임금 격차는 당연히 개인을 기준으로 한다. 국세청 과세 자료를 가지고 상위 1%(또는 10%)에 해당하는 소득자가 전체 소득의 몇 %를 가져가는지를 살펴보는 ‘소득집중도(top income shares)’ 역시 개인을 단위로 하는 분석이다. 그런데 지니계수나 5분위배율 같은 지표로 소득분배라는 주제를 다룰 때 소득은 기본적으로 ‘가구소득’을 의미한다. 빈곤율은 인구 대비 비율(%)로 정의되지만, 가구를 기준으로 빈곤 여부를 판정하고 그 지표를 개인에게 부여하여 빈곤율을 측정한다.¹⁾ 우리나라의 임금 격차나 개인 소득집중도는 세계적으로 가장 높은 수준이다. 다른 선진국과 비교해 가구 단위 소득 불평등이 이 정도로 높은 수준은 아니지만, 가구소득 격차에는 가구당 취업자 수와 같은 가구 구성의 특징이 매우 큰 영향을 미치

기 때문이다.

둘째, 격차를 측정할 때 소득이 ‘0’인 경우를 포함한 것인지 아닌지가 중요하다. 임금 격차나 근로소득 불평등을 측정할 때에는 근로자인 경우, 즉 근로(임금)소득이 있는 경우에 한하여 격차를 측정한다. 최저임금제도와 같이 저소득층의 소득을 끌어올리는 정책은 근로(임금)소득 격차를 완화하는 데 유효하다. 한편, 일반적으로 가구 소득의 지니계수나 5분위배율을 계산할 때는 소득이 없는 가구도 포함한다. 상위 1%의 소득집중도 역시 소득이 전혀 없는 사람을 포함하여 20세 이상 인구 전체 중에서 상위 1%를 정의한다. 이런 종류의 격차 지표를 개선하기 위해서는 소득이 ‘0’인 경우를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다. 2018년 4분기 가계동향조사에 따르면 2분위 중 무직 가구는 19.2%, 1분위 중 무직 가구는 55.7%인데(대한민국정책브리핑, 2019), 이 비율이 줄어든다면 소득 격차는 감소할 것이다. 다시 말해, 고용을 증가시키거나 공적이전소득을 늘리는 것이 가장 효과적인 정책이다.²⁾

실업급여처럼 실업자에게 주어지는 공적이전 소득은 근로 연령대의 소득 불평등을 감소시키는 중요한 정책이다. 이 급여가 없었더라면 소득이 ‘0’이 될 만한 개인이나 가구를 줄여 주기 때문이다.

이 글에서는 실업이 소득 격차와 빈곤에 미치

1) 노인인구의 증가가 소득 격차 확대에 미치는 영향을 제외하고 근로 연령대의 소득 격차를 다루려면 노인 가구를 제외해야 하는데, 분석 과정에서 노인 가구를 정의하는 방법에는 여러 가지가 있다.

2) 최저임금을 크게 인상하고서 그 결과로 지니계수나 빈곤율로 측정되는 소득분배지표가 개선되기를 기다린다면 기대한 만큼의 효과는 금방 나타나지 않을 것이다. 소득분배지표에는 고용률이나 가구 내 취업자 수 등 다른 요인의 영향이 매우 크게 반영되기 때문이다.

는 영향을 살펴보고, 현재 우리가 가지고 있는 실업급여제도의 격차 해소 기능을 점검해 보고자 한다. 현행 제도의 한계를 근거로 보완적인 제도의 필요성을 제안할 것이다.

2. 실업이 소득 격차와 빈곤에 미치는 영향

원칙적으로 근로소득이 없는 가구의 증가는 빈곤의 증가나 소득 불평등의 심화를 초래할 것으로 예상할 수 있다. 실제 연구들은 이러한 가설을 지지하는 분석 결과를 내놓고 있다.

손연정(2018)은 한국노동패널 자료를 이용하여 실직이 가구소득의 급감³⁾이나 빈곤 상태로의 진입에 미치는 영향을 프로빗 모형으로 분석하였다. 분석 결과는 개인이 실직하면 빈곤 상태로 진입할 가능성을 10% 정도 높이는 것으로 나타났다(p. 124). 또한 일반적으로 실직은 소득을 48% 감소시킨다. 여성보다는 남성이 실직하였을 때 소득 감소 폭이 더 크지만, 여성 가구주의 실직으로 인한 소득 감소 정도는 오히려 남성 가구주보다 크다. 실직은 소득 감소와 빈곤을 유발하는 위험 요인이며, 이는 건강 악화나 은퇴가 미치는 영향보다도 더 큰 것으로 분석되었다(손연정, 2018, p. 132).

성명재(2015)는 무직 가구의 비율 증가는 지니계수를 증가시키는 요인이 된다고 밝혔다. 가

구주 연령이 65세 미만인 가구 중 무직 가구 비율이 1%포인트씩 증가하면 지니계수는 평균적으로 0.0002566지니포인트씩 증가한다는 것이다. 이 연구에서 계산한 2013년 65세 미만 가구의 지니계수는 0.33272였는데, 만약 무직 가구 비율이 현재 수준보다 5%포인트 증가하였다면, 지니계수는 0.33400으로 약 0.39% 증가했을 것이다. 강신욱, 김현경, 원승연, 김근혜(2014)의 연구에서도 가구주의 경제활동을 무직/근로자/자영자로 나누고 각 집단이 소득 불평등에 기여하는 바를 살펴보았는데, 1998년과 2008년 사이 10년 동안 소득 불평등이 심화된 데에는 무직 가구의 증가가 기여한 비율이 70%를 넘는다고 주장하였다.

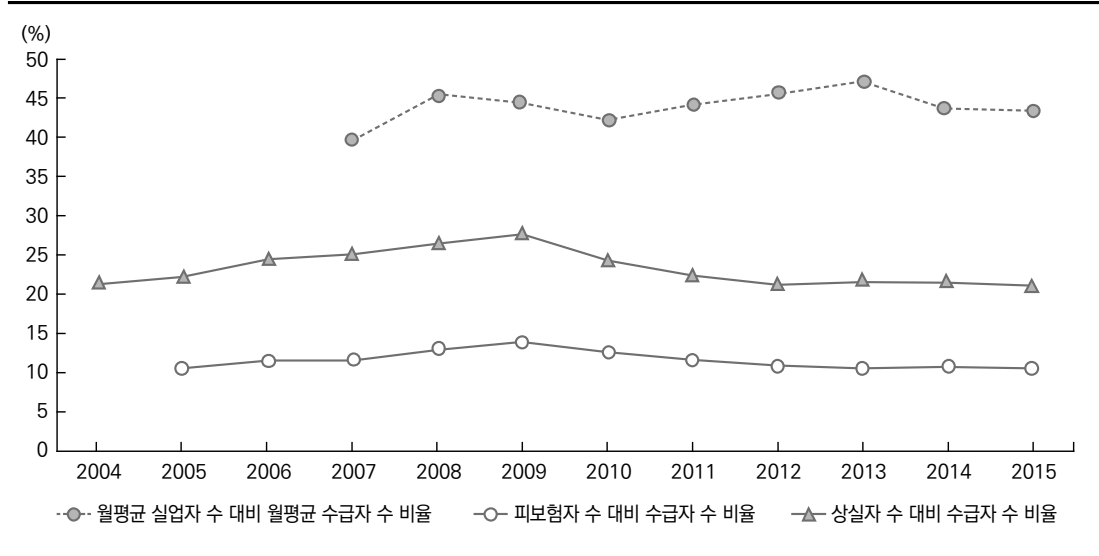
3. 실업보험⁴⁾의 효과와 한계

실업급여 수급은 이 급여가 없었더라면 소득이 '0'이 되었을 개인에게 소득을 부여할 뿐 아니라 고용서비스 연계를 통해 새로운 일자리로의 이동을 원활하게 해 주는 기제로 작동하므로 소득 격차 확대나 빈곤 진입을 저지하는 효과가 있다.⁵⁾ 손연정(2018)의 연구에서도 고용보험에 가입되어 있지 않았던 경우에 소득 감소 폭이 더 큰 것으로 나타났다(p. 132). 이지은, 이영범(2017)의 연구에서도 실업 관련 현금 지원이 소득 불평

3) 전년에 비해 가구소득이 30% 이상 감소한 것을 급감으로 정의한다.

4) 이 글에서는 실업보험이라는 용어와 고용보험이라는 용어를 모두 사용하고 있다. 실업보험은 사회보험 방식으로 실업자의 소득을 보전하는 제도를 일컫는 일반명사로 사용한다. 고용보험은, 우리나라의 실업보험제도가 고용보험이라는 명칭으로 제도화되어 있으므로 이를 일컫는 경우에 사용한다.

그림 1. 실업급여 수급률(2004~2015년)



주: 1) 월평균 실업자 수 대비 월평균 수급자 수 비율 = $\{[(\text{해당 연도 실제 수급자 수} \times \text{평균 수급 일수}) \div 365] \div \text{월평균 실업자 수}\} \times 100$
 2) 피보험자 수 대비 수급자 수 비율 = $(\text{해당 연도 수급자 수} \div (\text{전년도 말 피보험자 수와 현재 연도 말 피보험자 수의 평균})) \times 100$
 3) 상실자 수 대비 수급자 수 비율 = $(\text{해당 연도 수급자 수} \div \text{해당 연도 상실자 수}) \times 100$
 자료: 1) 한국고용정보원. (2016). 2015 고용보험통계연보.
 2) 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사.
 3) 정지연. (2017). 취약노동자는 누구인가: 최저임금과 실형보험을 기준으로. p. 153 재인용.

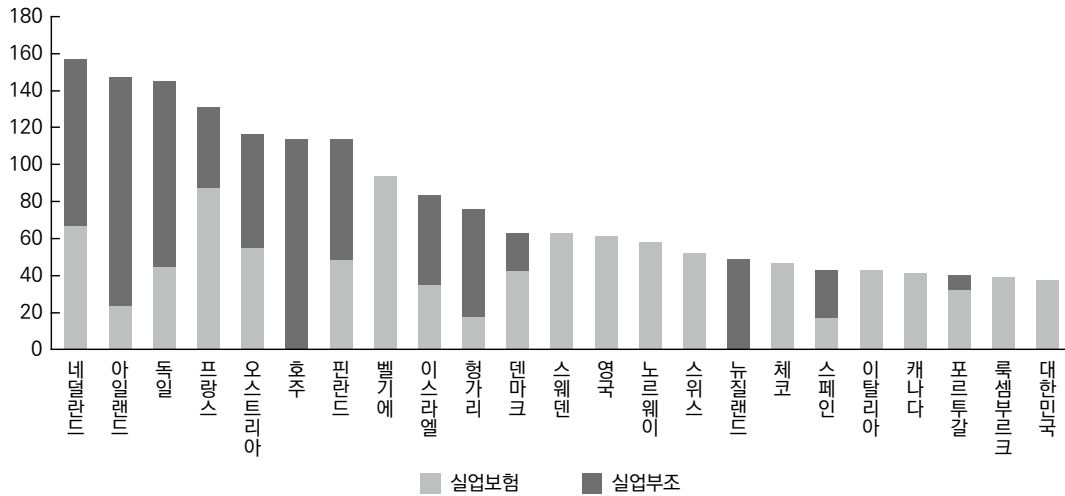
등 완화에 기여한다는 분석 결과를 내놓았다. 실업급여의 효과로 제한한 연구는 아니지만 공격소득이전이 빈곤 완화에 긍정적인 영향을 미친다는 연구는 다양하게 제시된 바 있다(김교성, 2002). 사회보험의 현금급여는 일단 수급 대상으로 결정되어 급여를 제공받을 경우, 대부분의 가구가 빈곤에서 탈피하는 것으로 밝혀졌다. 그러나 문제는 대상 가구의 비율이 너무 적어 전체

적인 빈곤 완화 효과가 크지 않다는 점이다. 따라서 사회보험의 빈곤 완화 효과를 높이기 위해서는 대상자를 확대하기 위한 노력이 필요하다는 결론에 이른다(김교성, 2002). 실업자 중에서 실업급여를 받는 사람이 얼마나 되는지를 살펴본 것이 [그림 1]이다. 월평균 실업자 수 대비 실업급여 수급자의 비율을 계산하면 40% 정도로 추정된다.⁶⁾ 주요 선진국과 비

5) 실업급여는 소득대체율 50%에 최대 6개월 수급할 수 있다. 실제로는 1인당 평균 지급 기간 127일에 지급액 772만 원이다. 2019년부터 지급 기간을 30~60일 늘리고 소득대체율을 60%로 상향하는 제도 개선이 추진되고 있다. 이렇게 제도가 변경되면 1인당 평균 156일 동안 898만 원을 수급할 것으로 추산된다(매일경제, 2019).
 6) 실업보험 피보험자로 있다가 피보험 자격을 상실한 사람의 수 대비 실업급여 수급자 수는 20% 미만으로 내려온다. 급여를 신청하지 않고 이직하는 경우가 상당수 있기 때문이다.

그림 2. 실업자 대비 실업 관련 급여 수혜율(2016년)

(단위: %)



주: 1) 경제협력개발기구(OECD) 통계는 경제활동인구 대비 실업 관련 급여 수혜자 비율 / 실업률로 산출함. 2016년을 기준으로 하되, 통계가 없을 경우 가장 가까운 해의 수혜율을 사용함.
 2) 공공부조의 실업자 보호 기능이 강한 네덜란드와 이스라엘은 공공부조 수급자의 일부를 실업부조 수급자로 OECD Labor Market Programmes에 보고하고 있음.
 3) 수혜자가 조사통계에서 실업자로 관측되지 않는 경우가 많아 수혜율이 100%를 상회할 수 있음.
 4) 한국 통계는 연평균 실업급여 수급자 수 / 연평균 실업자 수.

자료: 1) OECD.Stat.
 2) 고용노동부, 한국고용정보원, 고용보험통계연보.
 3) 통계청, 경제활동인구조사, 원자료.
 4) 이병희, (2019). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입방향. 경제사회노동위원회 사회안전망위원회 발표문. p. 11.

교한 자료는 [그림 2]에 제시하였다. 실업급여 수급률 40%는 비교 국가 중에서 가장 낮은 수준이라고 평가할 수 있다. 다른 나라는 실업자 수 대비 급여 수급자 비율이 80%를 넘어서기도 하는데, 이는 실업보험뿐 아니라 실업부조 형식의 급여제도를 가지고 있는 나라가 많기 때문이기도 하다.

우리나라에서 실업자의 급여 수급률이 낮은 것이 실업급여를 신청했을 때 구직활동 요건 등

지급 기준을 엄격하게 적용하기 때문이라고 보기는 어렵다. 그보다는 실업보험의 가입률 자체가 낮은 것이 더 중요한 요인이다. 한국노동패널 자료를 분석한 이병희(2019)의 연구 결과에 따르면, 평균 소득자의 경우, 고용보험 미가입과 전직 비임금근로자를 합치면 전체 실업급여 비수급 사유의 50%가 넘는다(표 1).

경제활동인구조사 자료에 근거하여 계산한 <표 2>에 따르면, 고용보험의 법적 적용 대상 중

표 1. 실직자의 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유(2011~2016년)

(단위: %)

		중위 30% 미만	30~60%	60~150%	150% 이상
실직률		(27.3)	(34.2)	(22.4)	(15.7)
실직자의 실업급여 수급	전직 비임금근로	23.8	16.6	13.9	17.8
	고용보험 미적용/미가입	39.8	47.3	38.3	32.6
	피보험 단위 기간 미충족	5.0	3.7	4.2	6.3
	이직 사유 미충족	14.9	15.1	23.4	21.9
	미신청	7.2	6.5	6.4	6.4
	실업급여 수급	9.4	10.9	13.8	15.1

주: 직업력 자료에서 다음 일자리로 이동한 기간이 한 달 이상인 이직자를 실직자로 정의함.

자료: 1) 한국노동연구원, 한국노동패널, 14~20차년도 원자료

2) 이병희, (2019), 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입방향, 경제사회노동위원회 사회안전망위원회 발표문, p. 7.

표 2. 고용보험 적용과 가입 사각지대(2016년)

	취업자			
	비임금 근로자	임금근로자		
		적용 제외	미가입	가입
	법적 사각지대		실질적 사각지대	
근로자 수(1000명)	6,901	3,062	3,942	12,623
취업자 내 비율(%)	26.0	11.5	14.9	47.6
임금근로자 내 비율(%)		15.6	20.1	64.3
적용 대상 근로자 내 비율(%)			23.8	76.2

주: 1) 고용보험 적용 제외 대상은 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않은 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평균 근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자 제외), 특수형태근로(이하 특고)에 종사하는 근로자임.

자료: 1) 통계청, (2016. 8.), 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

2) 장지연, (2018), 보편주의가 작동하는 고용안전망, 노동리뷰, 2018년 10월호, p. 91 재인용.

에서 약 4분의 3이 실제로 가입하고 있다. 취업자 대비 고용보험 가입자 비율은 50%에도 미치지 못한다. 전체 취업자 중에서 26%는 비임금근로자이며, 11.5%는 임금근로자이지만 적용 제외자이다. 적용 대상이지만 실제로 가입하지 않고

있는 실질적 사각지대도 14.9%에 달한다. 한국노동패널 자료를 분석한 윤자영(2018)의 연구에서도 유사한 결과가 나타났다.⁷⁾ 자영업자나 비정규직으로 취업해 있던 사람의 경우 실업자가 되더라도 실업급여를 받으면서 구직활동을 할 수

7) 전체 취업자 중에서 26.4%는 비임금근로자, 10.1%는 적용 제외 임금근로자로서 법·제도적 사각지대에 있다. 실질적 사각지대인 미가입 임금근로자도 14.5%이다(윤자영, 2018).

없다. 노동시장에 처음으로 진입하는 청년이나 오랫동안 경력이 단절되어 있던 여성들도 마찬가지로 상황에 처한다.

실업자에게 현금급여를 지급하는 공적이전제도는 근로 연령대의 소득 격차와 빈곤을 감소시키는 가장 중요한 제도이다. 사실상 현재로서는 거의 유일한 제도라고 볼 수도 있다. 우리나라에서는 고용보험의 실업급여제도가 이 기능을 담당하고 있다. 고용보험은 적용 대상의 약 75%가 가입되어 있으나 전체 취업자 중에서는 절반 정도만이 이 제도의 보호 아래 있다. 결국 실업자 대비 급여 수급자의 비율은 40% 선에 불과하다.

긍정적인 측면을 보자면 고용보험 가입률을 높이기 위해 두루누리사업을 시행하였고, 최근 도입된 일자리안정자금의 수혜 요건으로 4대 사회보험 가입을 요구하고 있기 때문인지 고용보험 가입률이 올라가고 있다는 보고도 나오고 있다. 그러나 한편에서는 우울한 전망도 나온다. 고용보험 제도가 아직 적용되지 않는 특수형태근로종사자의 수가 200만 명을 넘어섰다는 것이다.⁸⁾ 선진국에서조차도 임금근로자의 특성과 자영자의 특성을 모두 가지고 있는 고용 형태가 빠르게 증가하고 있으며, 이들에 대한 사회보험 적용이 사회적 책적 이슈로 떠오르고 있다. 이러한 현실이 우리에게 주는 시사점은 고용보험의 실업급여만으로는 근로 연령대 소득 단절에 대응할 수 없고 소득 격차 확대를 저지하는 데 한계가 있다는 점이다.

4. 새로운 고용안전망의 과제

근로 연령대 불평등과 빈곤의 문제에 대처하기 위해서는 실업으로 인한 소득 단절이 일어났을 때 현금급여와 고용서비스를 제공하여 다음 일자리로 이동하도록 지원하는 제도가 필수적이다. 이것을 고용안전망이라고 부른다.

실업자가 의지할 수 있는 현금급여제도로는 고용보험의 실업급여와 국민기초생활보장제도의 생계급여가 있다. 우리나라는 최후의 사회안전망으로 국민기초생활보장제도가 작동하고 있으며, 근로 연령대 인구를 제도적으로 배제하지 않는다. 그러나 생계급여의 경우 수급자 선정 기준이 기준중위소득의 30% 선에서 설정되고 다양한 추가적 기준이 적용되기 때문에 상대빈곤선 미만에 속하는 빈곤인구의 5분의 1 정도만이 이 급여의 혜택을 받는다(장지연, 2013). 따라서 실제로 실업자를 위한 사회적 보호는 고용보험의 실업급여(실업보험)에 거의 전적으로 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

실업보험은 수급자와 그 가족을 빈곤으로부터 보호하고 근로 연령대 인구의 소득 불평등을 완화하는 효과가 있지만, 피보험자만을 보호 대상으로 삼기 때문에 제도의 적용 대상이 협소한 문제가 있다. 따라서 실업자를 위한 사회안전망, 즉 고용안전망은 향후 단기, 그리고 중장기적으로 다음과 같은 세 가지 방향에서 보완되어야 한다.

8) 한국노동연구원 조사 결과에 따르면, 명백한 특고종사자는 166만 명이고, 특고와 진성 1인 자영업자 사이에 존재하는 새로운 유형의 특고종사자는 55만 명이다. 이 두 범주를 합치면 221만 명이다(정흥준, 2019).

첫째, 실업부조제도를 도입하여 실업보험의 보호를 받지 못하는 저소득 실업자에게 현금급여와 고용서비스를 제공하여야 한다. 현재 고용보험의 법적 적용 대상은 임금근로자로 한정되어 있어 특수형태근로종사자나 자영자는 원칙적으로 보호 대상이 되지 못한다. 생애 최초로 노동시장에 진입하는 청년이나 오랫동안 경력이 단절되어 있던 사람이 다시 노동시장에 들어가려 할 때 받을 수 있는 급여는 없다. 이들 중 가구소득이 일정 수준 이하인 저소득층에 대해서는 현금급여로 생계를 지원하면서 구직활동을 계속할 수 있도록 돕는 제도가 필요하다.

최근 경제사회노동위원회에서 노사정이 이런 내용의 제도 도입에 합의하였고, 이에 따라 국회의 입법 절차와 정부의 구체적인 예산 및 고용서비스 인력 배치가 이루어질 것으로 보인다. 합의안에 따르면, 기준중위소득의 50%에 못 미치는 저소득층 가구원은 구직활동을 하면서 최대 6개월 동안 1인 가구 최저생계비에 해당하는 현금급여를 받을 수 있다. 한편, 국민기초생활보장제도도 근로 능력이 있는 자를 제도적으로 포괄하고 있어 실업부조와 국민기초생활보장법의 자활근로 대상이 겹치는 문제가 있다. 실업부조의 경우 6개월 동안 생계 지원을 하며 일반 노동시장 진입을 위한 고용서비스를 제공하게 되는데, 이 기간이 지나도록 취업하지 못하는 노동시장 취약계

층은 자활근로의 도움을 받을 수 있다. 실제 제도의 설계와 집행 과정에서 담당 부처 간에 세밀한 조율과 협력이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 실업보험의 적용 대상 자체도 확대되어야 한다. 실업부조의 도입은 시급히 이루어져야 하겠으나, 이는 저소득층만을 구제할 수 있을 뿐이다. 사회보험의 원리에 따라 피보험자로서 기여하고 실업이 닥쳤을 때 보호받을 수 있는 권리가 발생하는 실업보험제도는 그 적용 대상을 넓혀 나갈 필요가 있다.⁹⁾

지금까지 대부분의 국가에서 실업보험은 임금노동자를 적용 대상으로 하여 운영돼 왔다. 과거에는 선진국에서도 프리랜서나 독립노동자(independent worker 또는 independent contractor)라고 불리는 이들을 자영업자의 범주로 분류하였으며, 이들에 대한 사회적 보호 문제는 크게 고민도 하지 않았다. 자영업자의 실업으로 인한 소득 단절은 통제할 수 없는 사회적 위험으로 보지 않는 경향이 있었기 때문이다. 그런데 최근 증가하는 자영업자 범주의 특징은 임금노동자로서의 특성도 상당히 있다는 것이다. 우리나라의 특수형태근로종사자 확대는 이러한 경향을 명백하게 보여 준다. 보험 모집인, 학습지 교사, 학원 강사, 퀵서비스 배달원, 대리운전기사, 각종 배달노동자 등이 이 범주에 속한다. 이들은 ‘개인사업자’로 회사와 도급계약을 체결하지만 가져가는 보수에 대해서

9) 실업보험제도의 적용 대상을 자영자나 특수형태근로종사자까지 확대하면 실업자 중에서 실업보험의 급여를 받는 사람이 증가하고 실업부조의 역할은 줄어들 것이다. 그러나 노동시장 최초 진입자나 장기 경력단절자 등은 여전히 실업보험의 보호 범위에 들어가지 못하므로 실업부조제도의 역할은 남는다.

는 협상권이 없다. 근무 방식에 대해서도 기업 측이 실질적인 통제권을 행사한다. 예전 같으면 임금노동자의 지위로 근로계약을 맺고 일하던 일자가 점차 도급 방식으로 전환된 것이다. 최근에는 영국 등 주요국에서 이들을 가리키는 새로운 용어로 종속계약자(dependent contractor)가 사용되고 있다(House of Commons, 2017a, 2017b). ILO(2018a)의 새로운 분류 체계에서는 모든 취업자를 독립적 근로자(independent worker)와 종속적 근로자(dependent worker)로 나누고, 종속계약자(dependent contractor)를 종속적 근로자의 하위 범주로 본다. 이들에 대해 적어도 사회보험 측면에서는 임금노동자와 같은 수준의 보호를 제공해야 한다는 근거가 되는 것이다.

특수형태근로종사자만 실업보험의 보호 대상으로 포괄한다는 정책 기조는 지난 대통령 선거에서 공약으로 제시된 바 있으며 고용노동부가 운영하는 고용보험제도개선TF에서 논의되고 있으나 구체적인 제도 개선이 가시화되기까지는 시일이 좀 더 걸릴 듯하다. 나아가, 특고를 고용보험 적용 대상에 넣는 것으로는 문제가 해결되지 않는다. 몇몇 직종을 특수형태근로종사자로 정의하여 보호 대상에 넣는 방식을 취한다 하더라도 현실에서 빠르게 늘어나는 새로운 계약 관계의 확산을 따라가지는 못할 것이다. 그뿐만 아니라

종속적 자영자와 독립적 자영자의 경계가 모호한 문제는 해소하기 어려울 것으로 보인다.

그렇다면 궁극적인 문제 해결 방법은 실업보험의 보호 대상을 전체 취업자로 확대하고 임금노동자와 자영자의 보호 방식을 일치시키는 것이다. 사회보험이 고용주와 임금노동자의 기여를 기반으로 임금노동자를 보호하는 방식으로 만들어진 것은, 직업 집단별로 기금을 조성하고 가입자를 보호해 온 제도의 경로의존성이 주된 원인이지만, 사회보험이 본질적으로 이런 분리 특성을 내포하고 있는 것은 아니다. 덴마크와 프랑스 등 몇몇 국가는 이미 이런 길로 들어섰다(장지연, 2018).¹⁰⁾

2018년 프랑스는 기존에 배제되어 있던 자영업자를 실업보험 체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁을 단행하였다.¹¹⁾ 임금의 2.4%를 납부하던 임금근로자의 실업보험료를 폐지하는 대신 일종의 사회보장조세인 일반사회기여금(General Social Contribution)을 인상하여 재원을 마련한다.¹²⁾ 임금노동자와 자영자의 소득 단절에 같은 방식으로 대응하려면 자발적 이직자에게도 실업급여를 지급하지 않을 수 없다.¹³⁾

덴마크도 2017년에 자영자와 비정형 근로자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용한다는 보고서와 합의문을 발표하고 법안을 통과시켰으며,¹⁴⁾ 2018년 1월 1일부터 시행하고 있

10) 이하 프랑스와 덴마크 제도 개혁 소개는 장지연(2018)에서 가져왔다.

11) loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

12) 고용주의 기여율 4.0% 기여금은 유지한다.

13) 단, 5년에 1회로 제한한다.

다. 의회는 실업보험 수급 자격이 근로자/자영업자의 근로 형태와 관계없이 소득활동을 기준으로 주어져야 한다는 데 합의하였다. 소득세를 기준으로 보험 자격 및 기여율이 결정되며, 이를 통해 조세 시스템과 실업보험 시스템 간의 일관성을 확보하게 되었다.¹⁵⁾

우리나라의 현행 고용보험은 고용 형태, 근로 장소, 근로시간을 기준으로 피보험 자격을 관리하는 방식을 취하고 있다. 이런 방식의 사회보험으로는 급속도로 확대되는 고용 형태의 다양화를 따라가면서 피보험자를 보호할 수 없다. 일자리의 개수나 계약 형태를 불문하고 소득을 기준으로 피보험 자격을 부여하고 보험료를 징수하는 방식으로 개편한다면, 보호의 대상을 모든 취업자로 넓힐 수 있다. 특수형태근로종사자를 실업보험에서 어떻게 보호할 것인가의 문제는 이 안에서 모두 해소된다.

셋째, 고용안전망의 장기적인 비전을 고민해 볼 수 있다. 사회보험이나 저소득층을 위한 부조 제도가 아니라 모든 이에게 주어지는 보편적인 급여가 필요하다는 논의의 연장선에서 바라보는 정책 제안이다. 보편적 급여는 기본소득만 있는

것이 아니다. 기본소득제도는 재정적으로 부담이 커서 당분간 실현 가능성이 낮을 뿐 아니라, 욕구에 부응하는 지원이 이루어지지 못해 자원의 효율적 배분에 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 근로 이력이나 빈곤 인증을 사전적으로 요구하지 않는 권리성 급여라는 점에서 미래 사회에서는 바람직한 제도가 될 수 있다. 이런 점들을 두루 고려하여, 생애 중 일정한 기간에 소득활동을 멈추고 능력 개발에 투자할 수 있도록 시간과 현금 급여를 제공하는 제도를 상상할 수 있다.

아직 정교한 제도로 도입된 사례는 없으나, ILO의 '일의 미래 위원회'에서는 권터 슈미트의 이행노동시장론(TLM: Transitional Labour Markets)과 알랭 쉬피오의 '사회적 인출권' 개념을 기반으로 생애 단계별로 유연하게 적용할 수 있는 사회적 위험 관리 방법의 도입을 촉구하고 있다. 직업교육에서 직장 생활로, 전일제 근무에서 시간제 근무로, 생계노동에서 다른 활동으로 넘어갈 때와 같은 노동 생활의 이행기에서 위험 국면을 보다 안전하게 해 주는 '사회적 위험 관리'의 도입이 필요하다는 것이다(ILO, 2018b, 2018c). '사회적 지분급여'¹⁶⁾의 개념을 적용하

14) Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked(Agreement on a new unemployment benefit system for the future labor market).

15) 근로활동 또는 사업활동에서의 소득은 실업보험 수급 자격과 기여율을 결정하는 근거로 사용된다. 기본소득(자산소득)은 고려되지 않는다. 노동시장분담금을 납부하는 소득만을 기준으로 한다. <https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/>에서 2019. 3. 20. 인출.

16) 사회적 지분급여(stakeholder grants)는 '기본자산(basic asset)'이라고도 한다. 성인이 되었을 때 일시금을 지급함으로써 공평한 조건에서 사회에 진출할 수 있도록 하는 제도이다. 자산조사가 없고 근로 이력이나 기존의 보험료 납부에 연동되지 않으며 구직활동을 전제 조건으로 내세우지 않는다는 점에서 기본소득과 궤를 같이한다. 기본소득에 비해 단기적 소비주의의 위험을 피할 수 있다는 장점이 있으며, 기회의 평등이라는 자유주의적 평등주의의 원칙에 충실한 해법이다(브루스 액커만, 앤 알스토틀, 2010).

여 일정 연령에 도달한 모든 이에게 훈련 기회로 활용할 수 있는 일정한 시간과 이 기간 동안 비용으로 충당할 현금을 할당하는 것이다.

5. 나가며

취업 중인 사람들 간의 소득 격차를 줄이는 데는 최저임금 인상이 유효한 정책 수단이지만, 근로 연령대 인구 전반의 소득 격차를 줄이기 위해서는 실업자를 줄이고 실업 기간 동안 공적이전 소득이 생기도록 하는 것이 더욱 긴요한 정책이다. 우리나라의 실업급여제도는 실직자와 그 가족이 빈곤에 빠지지 않도록 도와주는 기능을 수행하고 있지만, 고용보험에 가입되어 있던 임금노동자만을 보호 대상으로 하고 있어 근로 연령대 인구의 소득 격차 축소나 빈곤 예방 효과는 제한적이다.

이 글에서는 실업보험제도의 근본적인 개혁을 제안하였다. 실업보험제도의 적용 대상을 임금근로자에서 모든 취업자로 확대하고, 적용 기준은 고용계약이나 근로 장소, 근로시간 등으로 하던 것에서 소득을 기준으로 일원화한다. 그러나 이는 여전히 사회보험 방식의 보호제도 내에서의 개혁이다. 이 외에도 두 가지 본질적으로 다른 방식의 제도를 추가하여 보완함으로써 근로 연령대 사회보장제도가 완성된다. 하나는 저소득층을 위한 실업부조제도 도입이다. 다른 하나는 사회적 지원분류의 개념을 적용하여 생애 기간 중 일정 기간을 능력 개발에 투자할 수 있도록 지원하는 제

도를 도입하는 것이다. 시급성이나 실현 가능성을 기준으로 할 때, 실업부조제도는 당장 도입이 가능할 것으로 보인다. 차후 과제는 실업보험의 보호 대상을 전체 취업자로 확대하는 것이다. ■

참고문헌

- 고용노동부, 한국고용정보원. (2016). 2015 고용보험통계연보.
- 강신욱, 계봉오, 고원태, 권선정, 김영미, 김인유, ...황선재. (2018). 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구. 세종: 경제인문사회연구회.
- 강신욱, 김현경, 원승연, 김근혜. (2014). 소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김경아. (2015). 국내가구의 소득과 자산의 격차 발생 요인에 관한 연구 - 인구학적 특성 및 지역 간의 비교분석을 중심으로. 응용경제, 17(1), 55-97.
- 김교성. (2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. 한국사회복지학, 48(3), 113-149.
- 대한민국 정책브리핑. (2019. 2. 21.). 2018년 4/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과. <http://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156318460&pageIndex=1&srchType=&startDate=2008-02-29&endDate=2019-02-21&srchWord=에서> 2019. 3. 20. 인출.
- 매일경제. (2019. 3. 16.). 7월부터 1인당 평균 실업급여 지급액 772만→898만원 인상. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/>

- society/view/2019/03/156443/에서
2019. 3. 20. 인출.
- 성명재. (2015). 인구·가구특성의 변화가 소득분배구조에 미치는 영향 분석 연구. KERI, 6월호. 1-19.
- 손연정. (2018). 사회적 위험이 소득감소와 빈곤진입에 미치는 영향. 장지연, 이현주, 전병유 외, 사회적 위험과 격차심화에 대응하는 중장기 정책과제 (pp. 135-163) (경제인문사회연구회 협동연구총서 18-15-01). 세종: 경제인문사회연구회.
- 브루스 액커만, 앤 알스토틸. (2010). 왜 사회적 지분인가? 브루스 액커만 외 지음, 너른복지연구모임 옮김, 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분급여 (pp. 79-110). 서울: 나눔의 집. (원서발행 2006).
- 윤자영. (2018). 사회보험제도 사각지대. 장지연, 이현주, 전병유 외, 사회적 위험과 격차심화에 대응하는 중장기 정책과제 (pp. 164-198) (경제인문사회연구회 협동연구총서 18-15-01). 세종: 경제인문사회연구회.
- 이병희. (2019). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입방향. 경제사회노동위원회 사회안전망위원회 발표문.
- 이지은, 이영범. (2017). 소득불평등 완화를 위한 복지지출 구성에 관한 연구. 한국정책과학학회보. 21(3), 69-91.
- 장지연. (2013). 근로빈곤과 저소득층 소득지원. 통계개발원, 한국의 사회동향 2013 (pp. 135-149). 대전: 통계개발원.
- 장지연. (2017). 취약노동자는 누구인가: 최저임금과 실업보험을 기준으로. 통계개발원, 한국의 사회동향 2017 (pp. 149-156). 대전: 통계개발원.
- 장지연. (2018). 보편주의가 작동하는 고용안정망. 노동리뷰, 2018년 10월호, 88-99.
- 장지연, 김근주, 박은정, 이승윤, 이철승, 정슬기. (2017). 디지털기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응. 세종: 한국노동연구원.
- 정홍준. (2019). 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근. 고용노동브리프, 제 88호(2019-03), 1-11.
- 통계청. (2016. 8.). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.
- 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 원자료.
- ILO. (2018a). Statistics on work relationships. Geneva: ILO
- ILO. (2018b). Managing transitions over the life cycle. Global Commission on the Future of Work. Issue Brief, #7, 1-7.
- ILO. (2018c). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Global Commission on the Future of Work. Issue Brief, #12, 1-7.
- House of Commons. (2017a). Self-employment and the gig economy. Work and Pensions Committee. Thirteenth Report of Session 2016-17.
- House of Commons. (2017b). Employment status. Briefing paper # 8045.
- 덴마크 고용부. 덴마크 실업보험 개편에 관한 자료. <https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/>에서 2019. 3. 20. 인출.