

포용복지와 노동정책의 방향¹⁾



Inclusive Welfare and Labor Policy

김현경 | 한국보건사회연구원 연구위원

이 글에서는 포용적인 노동정책 수립을 위해 사회보험과 출산·육아 지원 제도의 사각지대를 파악함으로써 우리 사회의 노동 분야 배제 실태를 진단하고 정책을 평가하고자 한다. 사각지대는 크게 적용 제외나 임의가입 대상자인 제도적 사각지대와 가입 대상이지만 실제로 가입하지 않은 실질적 사각지대로 구분된다. 자영업자와 특수형태근로종사자, 시간제와 비정규직 근로자, 영세한 소규모 사업장 종사자가 사회보험과 출산휴가급여 및 육아휴직 지원 제도의 사각지대에 있다. 최근 고용보험 가입 대상을 확대하고 '고용보험 미적용자 출산급여 제도'를 도입하여 출산휴가급여 사각지대를 해소하려는 노력을 기울이고 있다. 하지만 앞으로 사회보험 정교화와 함께 조세 방식의 재원 분담 구조 논의, 소득 파악을 위한 인프라 마련, 근로연령층 지원 제도의 종합적 설계, 중소기업 종사자의 출산·육아 지원 제도 실질적 사용을 위한 제도적 설계가 강화되어야 한다.

1. 들어가며

이 글에서는 포용적인 노동정책 수립을 위해 우리 사회의 노동 분야 배제 실태를 진단하고 관

련 정책을 평가하고자 한다. 노동 분야 배제라 함은 일하는 사람이 누려야 하는 권리로부터의 배제, 즉 노동을 기반으로 '인간다운 생활을 할 권리'로부터의 소외를 말한다. 여기에서는 노동자

1) 이 글은 김태완, 김미곤, 여유진, 이태진, 김기태, 김현경,....심창학(2019), 포용복지와 사회정책방향, 한국보건사회연구원(발간 예정) 보고서에 실린 글을 수정, 보완한 것이다.

모두의 권리를 보장하고 포용복지를 실현하기 위한 사회정책적 방향을 제시하고자 한다.

노동자가 누려야 할 권리는 매우 포괄적으로 해석될 수 있지만, 노동 분야의 포용적 사회정책 방향을 잡기 위해 여기서는 노동자가 ‘사회적 위험으로부터 보호받고 안전한 삶을 누릴 권리’에서 배제되지 않도록 하는 정책 대응에 주목하며, ‘고용 기회’로부터의 배제와는 구분하기로 한다. 근로연령층 집단은 크게 경제활동인구와 비경제활동인구로 나뉘고, 경제활동인구는 다시 취업자와 실업자로, 취업자는 임금근로자와 비임금근로자로 구분된다. 임금근로자 역시 다양한 고용계약 관계에 따라 상용, 임시, 일용직이라는 종사상 지위로 나뉘기도 하고 기간제, 시간제, 비전형근로 등 다양한 고용 형태로 나뉜다. 이 가운데 비경제활동인구 일부와 실업자 집단, 그리고 비발적인 시간제 노동자는 일할 기회가 제한적인 집단으로, 사회정책 중 주로 노동시장 정책적 접근이 필요한 집단이다. 비경제활동 여성은 근로 능력과 취업 의지가 있어도 돌봄노동 부담 때문에 일할 여건이 되지 않는 경우가 있고, 장애인, 노인과 같이 고용 기회가 주어지지 않는 경우도 있다. 실업자의 경우 청년, 여성, 조기 퇴직한 중장년층 등은 일자리 접근성이 낮은 문제가 있으며 이에 대해서는 적극적 노동시장 정책, 직접 일자리 사업 등의 정책적 접근이 가능하다. 여기서는 복지정책적 접근에 기반해 노동자가 ‘사회적 위험으로부터 보호받고 안전한 삶을 누릴 권리’에서 배제되지 않도록 하는 정책적 대안을 모색

한다.

사회복지 배제 실태를 진단하기 위해 취업자를 대상으로 사회보험과 법정복지로부터의 배제 실태를 진단하고자 한다. 4대 사회보험에는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험이 있으며, 법정복지는 근로 기준과 관련된 법정 보호 조치로 법정퇴직금, 유급휴가, 생리휴가, 출산휴가, 병가, 육아휴직, 휴업 보상 지원이 이에 해당한다(윤정향, 이병훈, 2004). 법정복지 중에서는 특히 출산휴가와 육아휴직제도에 초점을 두고자 한다. 따라서 이 글에서는 사회보험과 출산·육아 지원 제도의 사각지대 현황을 파악하고 이에 대한 정책적 대응을 제시한다.

2. 노동자에 대한 포용복지 현황

가. 사회보험 사각지대

사각지대를 파악하기 위해서는 노동자의 권리에서 배제당하는 집단 유형과 배제가 발생하는 원인을 이해할 필요가 있다. 노동시장 배제는 한국 노동시장의 이중화에서 원인을 찾을 수 있다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 노동자 집단 간 격차가 노동자의 사회복지 배제와 격차를 낳는 근본 원인이다. 이중화는 노동비용 절감을 목적으로 하는 노동유연화와 기술 변화 등의 노동시장 구조 변화와 더불어 다양한 형태의 불안정 일자리, 비정규직 확산을 낳았고 이로 인해 사회적으로 배제당하는 다양한 고용 형태의 노동자계층이 생겨났다. 노동자의 권리는 전통적으로

고용계약 관계를 바탕으로 사회적 위험에 공동으로 대응하기 위해 노동자 본인과 사회, 고용주가 책임을 나눠 지는 관계에서 출발한다. 하지만 전통적인 고용계약 관계를 맺지 않는 다양한 고용형태의 확산이 배제를 심화시켜 왔다. 사회보험 제도의 보편적 적용과 제도적 성숙에도 불구하고 안정적인 기여라는 보험 원리에 기반한 사회보험의 가입 자격을 얻기는 더욱 어려워진 점이 이러한 배제 심화의 대표적인 현상에 해당한다.

사회보험의 사각지대는 크게 제도적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분되며, 이 구분에 따라 정책적 대안도 달리 모색해야 한다. 제도적 사각지대는 제도 자체 규정에 따라 가입 대상이 되지 않는 경우를 말한다. 고용보험 적용 제외 대상은 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 상용근로자 5인 미만의 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소 근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자이다. 그리고 실업으로 인

한 소득 상실의 위험이 있지만 제도가 당연가입 대상에 포함하지 않는 비임금근로자도 있다. 고용보험 적용 대상이지만 미가입한 실질적 사각지대에는 중소기업 근로자와 기간제, 시간제, 비전형근로자를 포함하는 비정규직이 포함된다. 산재보험제도에서는 대부분 당연가입을 원칙으로 하므로 제도적 사각지대는 상대적으로 작지만, 임의가입 대상인 중소기업 사업주(1인 자영업자 포함)와 직종에 따라 적용 제외를 허용하는 특수형태근로종사자가 제도적 사각지대에 해당한다고 볼 수 있다(장지연, 박찬임, 2019, p. 14).

〈표 1〉은 취업자를 대상으로 고용보험 사각지대를 도식화하고 규모를 추정한 결과다. 2018년 8월 기준으로 전체 취업자의 4분의 1이 비임금근로자로 제도적 사각지대에 있고, 임금근로자의 15.7%는 법적 적용 제외자다. 임금근로자의 18.2%는 적용 대상이지만 미가입한 실질적 사각지대에 있다. 따라서 임금근로자 중에서 고용보험에 가입되어 있는 사람은 66.1%이고, 고용보험 적용

표 1. 고용보험 적용과 가입 사각지대(2018년)

(단위: %)

	취업자			
	비임금근로자	임금근로자		
		적용 제외	미가입	가입
	제도적 사각지대		실질적 사각지대	
근로자 수(1000명)	6,862	3,155	3,645	13,245
취업자 내 비율	25.5	11.7	13.5	49.2
임금근로자 내 비율		15.7	18.2	66.1
적용 대상 근로자 내 비율			21.6	78.4

주: 고용보험 적용 제외 대상은 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 상용근로자 5인 미만인 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소 근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자임.

자료: 장지연, 박찬임. (2019). 사회보험 사각지대: 고용보험과 산재보험을 중심으로. 노동리뷰, 2019년 11월호, p. 11.

표 2. 자영업자 사회보험제도(2018년)

구분	도입 시기	가입 의무	가입 자격	보험료율	가입 대상
국민연금	1999년	의무가입	지역가입	9.0%	- 사업장에 근무하지 않는 자영업자 - 농어업인 등
건강보험	1989년	의무가입	지역가입	6.46%	- 자영업자 - 직장가입자·피부양자 제외한 농·어민 등
고용보험	2012년 1월 22일	임의가입	특례가입	2.25%	- 1인 자영업자 - 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업주
산재보험	2000년 7월(50인 미만) 2018년 7월 1일(1인)	임의가입	특례가입	0.75~22.65%	- 1인 자영업자(일부 직종) - 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업주(개인, 법인)

자료: 이아영, 황남희, 양준석, 안영. (2019). 자영업가구 빈곤 실태 및 사회보장정책 현황 분석. 한국보건사회연구원. p. 154.

표 3. 근로 형태별 사회보험 가입자 비율(2018년)

(단위: %)

	국민연금	건강보험	고용보험
임금근로자	69.8	75.5	71.6
정규직	86.2	90.1	87.0
비정규직	36.6	45.9	43.6
- 한시직	50.6	62.9	57.9
• 기간제	51.3	65.3	58.8
• 비기간제	48.0	54.2	54.6
- 시간제	18.6	25.0	24.8
- 비전형	19.8	32.1	29.9

주: 1) 국민연금과 건강보험은 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외).

2) 국민연금에는 공무원, 군인, 사립학교 교직원, 별정우체국법이 정하는 연금 등 특수직역 연금을 포함함.

3) 고용보험에서 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원은 응답 대상에서 제외함.

자료: 통계청. (2018. 10. 30.). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 보도자료. p. 16.

대상 근로자 가운데 고용보험에 가입해 있는 사람의 비율은 78.4%이다(장지연, 박찬임, 2019, p. 10). 고용보험 가입을 본인이 신청해야 하는 자영업자의 경우, 2018년 6월 현재 고용보험에 가입하여 피보험 자격을 유지하고 있는 사람이 1만 7922명, 전체 570만 1000명의 0.3%로(박제성 외, 2018, p. 492), 자영업자 대부분은 제도적 사각지대에 있다고 볼 수 있다.

실질적 사각지대에 있는 근로자 집단의 분포를 알기 위해 근로 형태별, 사업체 규모별 사회보험 가입률을 알아본 결과가 <표 3>과 <표 4>에 정리되어 있다. 근로 형태별 고용보험 가입률을 보면, 공무원, 교원 등 협의의 법적 적용 대상자만을 제외한 임금근로자의 가입률은 71.6%이다. 정규직의 가입률은 87%인 데 반해 비정규직의 가입률은 43.6%로 절반 수준이다. 이 가운데 시

표 4. 사업체 규모별 사회보험 가입률

(단위: %)

구분	국민연금			건강보험			고용보험			산재보험		
	2017년	2018년	증감	2017년	2018년	증감	2017년	2018년	증감	2017년	2018년	증감
300인 미만	87.4	88.1	0.7	87.2	87.8	0.6	88.0	88.5	0.5	97.2	97.1	-0.1
5인 미만	72.0	74.1	2.1	71.7	73.5	1.8	69.6	70.4	0.8	91.0	90.3	-0.7
5~29인	91.0	91.3	0.3	91.0	91.2	0.2	93.4	94.0	0.6	99.1	99.3	0.2
30~299인	96.2	96.2	0	96.5	96.4	-0.1	97.5	97.8	0.3	99.9	99.9	0
300인 이상	98.7	98.7	0	99.7	99.5	-0.2	95.6	95.9	0.3	99.9	98.9	-1

주: 1) 특수형태근로종사자는 제외함.

2) 고용보험에서 교육서비스업, 65세 이상, 60시간 미만 시간제 근로자, 상용근로자 5인 미만의 농림어업은 제외함.

3) 건강보험에서 교육서비스업, 60시간 미만 시간제 근로자는 제외함.

4) 국민연금에서 교육서비스업, 18세 미만, 60세 이상, 60시간 미만 시간제 근로자는 제외함.

5) 산재보험에서 교육서비스업, 상용근로자 1인 미만, 상용근로자 5인 미만 농림어업은 제외함.

6) 규모는 상용근로자 기준임.

자료: 1) 고용노동부. (2018a). 2017년 고용형태별근로실태조사 보고서. 고용노동부. p. 34.

2) 고용노동부. (2019). 2018년 고용형태별근로실태조사 보고서. 고용노동부. p. 34.

간제 근로자와 파견·용역·특수형태근로종사자·일일근로·가정 내 근로를 포함하는 비전형근로자의 가입률은 각각 24.8%, 29.9%로 매우 낮다. 직장가입자만을 대상으로 국민연금과 건강보험의 가입자 비율을 비교해 봐도 가입률의 양상이 매우 유사함을 확인할 수 있다. <표 4>에서 상용근로자만을 대상으로 한 규모별 사회보험 가입률을 보면, 5인 이상 사업장의 90% 이상이 사회보험에 가입되어 있는 반면, 5인 미만 사업장 노동자는 70% 정도만 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입되어 있어 큰 격차를 보인다. 따라서 5인 미만 사업장 종사자가 사회보험의 실질적 사각지대에 대규모로 분포함을 알 수 있다.

나. 출산·육아 지원 사각지대

다음으로 출산·육아 지원 사각지대를 파악해 보자. 출산전후휴가는 사업주가 임신 중인 여성

에게 90일의 출산전후휴가와 함께 휴가 기간 중 급여(출산휴가급여)를 제공해야 하는 제도다. 출산휴가급여는 고용보험기금을 재원으로 하여 고용보험에 가입한 재직 여성에게 제공되며, 급여액은 휴가 기간 90일에 대한 통상임금액이다. 따라서 고용보험 사각지대는 출산급여 사각지대로 직결된다. <표 1>의 고용보험 사각지대에 있는 분만 여성은 그대로 출산휴가급여 사각지대에 남게 된다. 다시 말해, 고용보험 적용 제외자인 비임금근로자와 초단시간 근로자(제도적 사각지대), 영세 사업장 종사자와 비정규직(실질적 사각지대)은 지원을 받지 못한다. 그리고 고용보험 가입자라 하더라도 출산 전후에 퇴사하여 출산 시 재직자가 아니거나, 자격 미충족(근로기준법상의 출산전후휴가를 사용하고, 휴가가 끝나는 날 전까지 피보험 단위 기간이 통산하여 180일 이상 일 것)인 경우 출산급여를 수급할 수 없다. 류정

표 5. 출산휴가급여 사각지대와 출산급여 지원 대상(2016년)

(단위: 명)

15~49세 여성 인구 분만 여성 398,760										
비경제 활동인구	경제활동인구									
전업주부, 퇴직자 등	실업자	취업자								
		비임금근로자			임금근로자					
		무급가족 종사자	자영업자 특수	고용보험 미가입자	고용보험 가입자 139,793				공무원 교직원 25,279	
		(소득 없음)	사각지대	자격 미달 1,735	출산 후 퇴직자 15,412	임신 중 퇴직자 42,144	출산급여 수급자 80,502			
지역가입자(소득 없음) 53,768		지역가입자 28,591		직장 피보험자 1,421,063				건강 보험		
		23,645(사업·기타) 4,946(근로)								
	직장 피부양자 (소득 없음) 114,830	직장 피부양자 29,358								
		21,465(사업·기타) 7893(근로)								

자료: 류정희, 강희정, 이소영, 이주연. (2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원. p. 117 일부 발췌.

표 6. 사업장 규모별 분만 전후 퇴직자 수와 비율

(단위: 명, %)

구분	분만 전 퇴직자		분만 후 퇴직자	
	퇴직자 수	비율	퇴직자 수	비율
10인 이하	16,257	38.6%	5,408	35.1%
50인 이하	10,540	25.0%	2,573	16.7%
100인 이하	3,113	7.4%	728	4.7%
300인 이하	4,186	9.9%	1,302	8.4%
1000인 이하	3,447	8.2%	1,245	8.1%
1000인 초과	4,601	10.9%	4,156	27.0%
전체	42,144	100.0%	15,412	100.0%

자료: 류정희, 강희정, 이소영, 이주연. (2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원. p. 115 <표 6-3>, <표 6-4> 재구성.

희, 강희정, 이소영, 이주연(2018)의 연구에서 2016년 건강보험·고용보험 데이터베이스(DB)를 연계해 분석한 결과에 따르면(표 5), 15~49세 분만 여성 가운데 소득 활동을 하고 있음에도 출산급여를 지원받지 못하는 집단은 고용보험의

사각지대에 있는 비임금근로자와 고용보험 미가입자 약 3만 명, 고용보험 가입자 중 자격 미달인 경우나 출산 후 또는 임신 중 퇴직자 약 6만 명이다.

<표 6> 사업장 규모별 출산 전후 여성 퇴직자

표 7. 사업체 규모별 육아휴직자 분포 및 성별 취업자 분포

구분	육아휴직자 분포(2017년)			취업자 분포(2018년)		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
10인 미만	15.3	9.3	16.2	16.2	49.0	54.1
10~29인	11.8	6.3	12.6	12.9	17.0	17.8
30~99인	11.7	9.7	12.0	11.8	14.4	14.9
100~299인	12.9	12.4	13.0	12.9	8.2	6.4
300인 이상	48.4	62.4	46.2	46.2	11.4	6.7
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 고용노동부, (2018b), 2017년 고용보험통계표 9-3; 통계청, (2018), 경제활동인구조사 원자료를 이용해 분석함.

수와 비율을 통해, 임금근로자 가운데 어떤 집단이 출산 지원 제도에서 배제되는지 추가적으로 알 수 있다. 10인 이하 사업장 퇴직자 비율이 분만 전후 각각 38.6%, 35.1%로 가장 높고, 누적 50인 이하 사업장 퇴직자 비율이 분만 전후 63.6%, 51.8%로 과반을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 퇴직자들은 출산전후휴가급여의 실질적 사각지대에 놓여 있다고 해석할 수 있으며, 사회보험 가입률과 마찬가지로 출산휴가급여 사용에서 중소기업, 특히 소규모 영세 사업장 노동자가 배제되어 있음을 말해 준다. 출산휴가급여 사각지대는 <표 5>와 같이 자영업자, 특수형태근로종사자, 임금근로자 중 고용보험 미가입자, 영세 사업장 노동자와 같은 실질적 제도 미적용자를 포함한다.

끝으로 육아휴직제도는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위해 휴직을 신청할 경우 사용자가 이를 허용하도록 하며, 1년 이내의 기간 동안 사용할 수 있다. 이때 육아휴직 기간을 30일 이상 부여받은 피보

험자에게 육아휴직급여를 지급하며 육아휴직 시작일 이전 피보험 단위 기간이 180일 이상 되어야 한다. 급여액은 2019년부터 육아휴직 개시일을 기준으로 첫 3개월은 월 통상임금의 80%(상한 150만 원/하한 70만 원)를 지급하고 나머지 기간은 월 통상임금의 50%(상한 120만 원/하한 70만 원)를 지급하도록 하며, 출산휴가급여와 마찬가지로 고용보험기금을 재원으로 한다.

대·중소기업 간 육아휴직 사용 격차를 보면 <표 7>과 같다. 2018년 기준으로 여전히 300인 이상 대규모 사업체가 절반에 가까운 수준으로 높게 나타났고, 299인 미만 사업장은 10%를 상회하는 수준에서 고르게 분포하며 낮은 사용률을 보이고 있다. 여성 취업자는 과반이 10인 미만 사업장에 분포하는 데 비해 육아휴직자 비율은 16%에 머물러 있어 영세 사업장일수록 육아휴직을 사용하는 비율이 현저히 낮아질 것으로 추측된다.

3. 정책 평가

사회보험과 출산·육아 지원 제도의 사각지대를 해소하기 위한 정책의 성과와 한계를 평가해 보면 다음과 같다. 한국의 분절된 노동시장에서 사회보험의 사각지대에 놓여 있던 대표적인 노동자가 소규모 영세 사업장 노동자이다. 사업주와 노동자의 보험료 부담을 완화함으로써 사회보험 가입을 촉진하기 위한 정책으로 사회보험료 지원 사업인 두루누리사업이 2012년 도입되었으나 사각지대 해소에는 크게 기여하지 못했다는 평가를 받는다. 자영업자와 피고용인 모두 사회보험 기여금을 부담스러워하는 상황이 장애 요인으로 작용한 것으로 보인다. 하지만 두루누리사업과 최근 최저임금의 급격한 인상에 따른 일자리안정 자금(저임금 노동자 사회보험료 지원 사업)의 성과로 <표 4>와 같이 소규모 사업장을 중심으로 미약하지만 고용보험 가입자 수 확대의 성과가 나타나기도 한다.

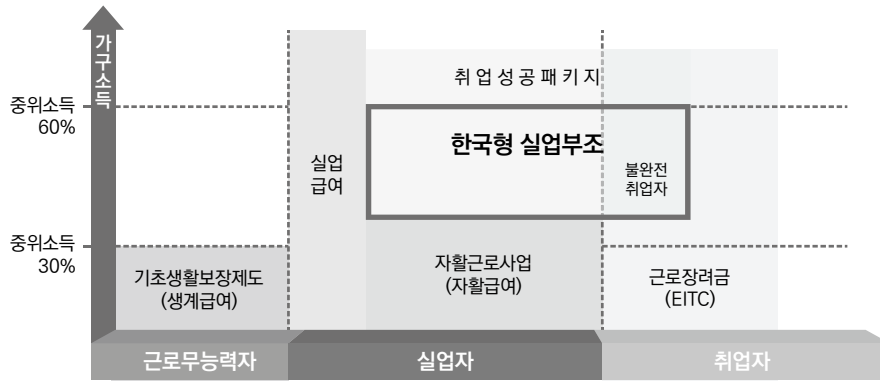
사회보험 사각지대 해소는 고용 형태 다변화와 더불어 중요한 과제가 되어 왔기 때문에 이에 대한 정책적 대응이 현재도 활발하다. 2019년 1월 15일에는 고용보험법을 일부 개정하여 65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우에는 실업급여를 적용하도록 하였다(제10조 제2항 신설). 이 외에도 2017년 일자리 정책 5년 로드맵과 고용노동부의 2019년 업무보고(2018) 자료에 고용보험 사각지대 해소를 위해 특수형태근로종사자, 자영업

자, 예술인, 자발적 이직자 등을 고용보험 가입 대상에 포함하는 것을 지속적으로 추진하고 있다고 밝혔다. 이러한 제도적 변화와 방향성, 저임금 노동자 사회보험 지원 사업의 정책 효과로 고용보험 가입자 수는 꾸준히 증가하는 것으로 나타난다. 고용노동부에 따르면 2019년 9월 현재 고용보험 가입자 수가 1379만 1000명이며, 이는 전년 대비 50만 명이 늘어난 수치이다(장지연, 박찬임, 2019).

고용노동부 2019년 업무보고(2018)에는 사회보험 사각지대 해소를 비롯해 근로빈곤층을 대상으로 구직 기간 소득을 지원하고 취업을 지원하는 내용의 한국형 실업부조(현재는 국민취업지원제도) 도입에 관한 내용이 담겼다. 이는 사회보험 가입자 수 확대에도 불구하고 사각지대 해소에는 한계가 있어 고용보험의 2층 제도가 필요하다는 문제의식에서 비롯되었다. 구체적으로 근로빈곤층의 구직 기간 중 생계 지원과 양질의 일자리로의 상향 이동 지원을 목적으로 하며, 중위소득 60% 이하 근로빈곤층, 중위소득 60~120% 청년층 128만 명 중에서 구직 의욕, 지원 필요성 등을 감안하여 20만~50만 명에게 지원을 하고자 하였다. 지원 내용은 취업 지원 프로그램을 성실히 이행한 참여자에 한해 매월 50만 원씩 최대 6개월간 구직촉진수당을 지급하는 내용이다.

국민취업지원제도는 고용보험 외에 실업 상태에 대한 2층의 소득보장 기제가 없는 상황에서 불안정 일자리에 있는, 고용보험 적용을 받지 못하는 불완전취업자의 소득보장에 일정 부분 기여

그림 1. 근로연령층 소득·취업 지원 제도



자료: 고용노동부. (2018. 12. 11.). 고용노동부 업무보고.

할 것으로 기대되었다. 하지만 현재의 제도는 취업성공패키지를 포함하여 다소 확대된 것으로 포괄 대상, 지급액 수준 모두 광범위한 사회보험 사각지대에 놓인 구직 노동자(실직자, 구직 의사가 있는 비경활자 포함)에게 실질적인 소득보장 수단이 되기에는 역부족이다. 제도 설계 초기에 중위소득 60% 미만의 근로빈곤층을 대상으로 하던 범위마저 50%로 축소되어 성과가 더욱 우려스러운 상황이다. 또한 기존의 근로빈곤층 지원 제도인 국민기초생활보장제도와와의 제도적 관련성도 충분히 논의되지 못한 것으로 보인다.

최근 출산율 제고 및 일·가정 양립을 위해 출산급여와 육아휴직제도를 확대하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 출산급여 지원 제도는

2019년 사각지대 해소를 위한 큰 제도적 변화를 겪었다. 소득 활동을 하지만 고용보험 미적용으로 출산전후휴가급여를 지원받지 못하는 1인 사업자, 특수고용직·자유계약자(프리랜서), 근로자 중 고용보험의 출산전후휴가급여 요건 미충족자, 고용보험 적용 제외자, 고용보험 미성립 가입자의 근로자를 대상으로 월 50만 원씩 3개월의 출산급여를 지급하는 제도인 ‘고용보험 미적용자 출산급여 제도’²⁾를 2019년 7월 1일부터 시행하기로 하고 2019년 하반기 2만 5000명에게 일반 회계로 375억 원을 지원하기로 했다. 이는 <표 5>의 사각지대 상당 부분을 제도적으로 포함한 것으로 보인다.

덧붙여 지난해 발표한 ‘일하며 아이키우기 행

2) 1인 사업자는 사업자등록증을 갖고 있으며(부동산 임대업 제외) 출산일을 기준으로 피고용인 또는 공동 사업자 없이 단독 사업인 경우에 지원 대상이 된다. 특수형태근로종사자와 프리랜서 등도 출산하기 전의 18개월 중에 3개월 이상 소득 활동을 했다면 지원 대상이 된다. 또한 고용보험 적용 제외자로서 소정 근로시간이 월 60시간 미만인 근로자도 포함된다.

표 8. 배우자 출산휴가 지원 제도 개선 방안

구분	현행	개선
사용 기간	5일(유급 3일 + 무급 2일)	유급 10일
정부 지원	×	중소기업 5일분 급여 정부 지원
청구 시기	출산한 날부터 30일 이내	출산한 날부터 90일 이내
분할 사용	원칙적 불가(노사 합의 시 가능)	1회 분할 사용 허용

자료: 저출산고령사회위원회. (2018. 7. 5.). 일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제. p. 12.

북한 나라를 위한 핵심 과제 추진 방안'(2018)에는 특히 남성의 출산휴가, 육아휴직 확대를 위한 정책적 노력을 많이 담고 있다. 남성 육아휴직 사용 인센티브를 확대하기 위해 남성 육아휴직급여 지원을 늘리는(현재 아빠육아휴직보너스제³⁾의 소득대체율을 현행 200만 원 상한에서 250만 원으로 상향) 내용이다. 남성 배우자의 출산휴가 사용 확대를 위해서는 2019년 이후 배우자 출산휴가 사용 기간 확대 및 유급 사용분 정부 지원(통상임금 100%, 상한 월 200만 원), 사용 시기 유연화 등 선택권을 강화하는 내용을 포함하고 있다.

제도적 방향은 법정복지 강화와 일·가정 양립, 돌봄노동 부담 완화라는 사회적 가치를 실현하는데 있어 바람직하지만, 이러한 제도의 혜택을 받지 못하는 노동자에 대한 정책적 대응은 매우 부족하다. <표 8>에서 배우자 출산휴가 확대를 위해 중소기업에 대해 5일분 급여를 정부가 지원하는 내용을 포함하는 것이 전보다. 하지만 출산 급여 지원 제도 사각지대에서 본 바와 같이 중소기업 노동자들은 제도를 실질적으로 사용하기 어

렵고 출산을 전후해 퇴직하는 사례도 흔하다. 여성, 남성 노동자 모두의 육아휴직에 호의적이지 않은 기업문화와 장시간 근로로 인해 육아휴직 사용률이 저조하다. 특히 중소기업은 제도에 대한 인지도가 낮은 데다 비용 부담 때문에 육아휴직 사용이 더욱 어렵다. 고용이 불안정한 비정규직도 제도 이용이 어려워 제도의 사각지대가 광범위한 데 반해 이에 대한 제도적 대응은 여전히 미흡하다.

4. 나가며: 향후 정책 방향

사회보험 사각지대를 해소하기 위해서는 현재와 같이 특수형태근로종사자, 초단시간 근로자, 예술인 등에 대한 가입 자격을 완화해 사각지대를 축소하고자 하는 제도적 개선이 지속되어야 한다. 성과 평가에서 살펴본 바와 같이 사각지대 해소를 위한 정책적 성과로 고용보험 가입자 수가 영세 규모 사업장을 중심으로 확대된 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 하지만 플랫폼 노동, 기

3) '아빠육아휴직보너스제'란, 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 모두 육아휴직을 사용하는 경우에 두 번째 사용한 사람의 육아휴직 첫 3개월 급여를 통상임금의 100%로 상향하여 지급(상한선 200만 원)하는 제도이다.

(gig) 노동 등 표준적인 형태로 정의할 수 없는 다양한 형태의 근로계약 형태가 나타나고 있기 때문에 사각지대 해소와 노동자에 대한 사회안전망 확대는 앞으로도 계속될 도전 과제이다.

덧붙여, 기여에 기반한 사회보험제도가 작동할 수 있는 인프라를 구축 및 확대하는 것 또한 우리의 과제이다. 사회보험 관리가 일원화되지 않고 자영업자 비율이 높은 한국의 노동시장 특성상 소득 파악이 어려운 점이 사회보험 확대에 장애물로 작용했으므로, 실질적 사각지대 해소를 위한 기술적 토대를 마련할 필요가 있다. 즉, 사회보험 통합 징수 및 관리를 위한 인프라 구축으로 고용보험, 국민연금 가입률을 건강보험 수준으로 높이고, 자영업·특수형태근로종사자 등과 같이 전통적인 고용계약 관계에 있지 않더라도 노동소득이 발생한다면 적용할 수 있도록 조세 시스템 활용도와 소득 파악의 정확도를 제고할 필요가 있다.

그리고 사회보험 사각지대 해소를 위한 정책적 노력이 지속되어 왔음에도 문제는 여전하기 때문에 사회보험이라는 기여에 기반한 방식에만 계속 의존하기는 어렵다. 더욱이 다양한 고용 형태가 확산되고 일자리의 불안정성은 더욱 커지는 노동시장 환경에서 완벽하고 즉각적인 제도적 대응을 통해 사각지대를 해소하는 것은 더욱 어려울 것으로 보인다. 많은 국가들이 제2의 실업안전을 마련하는 것도 같은 맥락이다. 따라서 한국도 사회보험에서 배제된 노동자들이 활용할 수 있는 안정적이고 실질적인 구직수당 도입을 위한

정책 방안을 마련해야 한다. 취업성공패키지와 2020년 도입 예정인 국민취업지원제도로 실직과 불안정한 일자리를 반복하는 노동자에 대한 정책적 대응이 필요하다는 점에 대해서는 상당한 합의를 이룬 것으로 보인다. 국민취업지원제도가 그 마중물이 될 수도 있을 것이다. 하지만 앞서 논의한 바와 같이 현재 국민취업지원제도에 대한 논의와 제도 설계가 관련된 다양한 이슈를 검증하지 않은 채 서둘러 간다는 지적이 많다. 국민취업지원제도와 더불어 근로연령층 지원 정책에 대한 우려와 이에 따른 정책 방향은 다음과 같다.

첫째, 사회보험제도를 보완하고 근로연령가구의 실직 시 소득을 지원하는 역할을 담당하기에는 국민취업지원제도가 제한적이다. 한국의 실업급여가 실직 시 소득을 보충하는 역할을 하기에는 기간과 금액이 충분하지 않다는 1층의 실업안전망에 대한 문제의식도 여전하지만, 2층의 안전망에 대한 필요성이 더욱 커지는 노동 환경에서 국민취업지원제도는 1층의 실업급여 사각지대를 해소하기에는 많이 부족하다. <표 9>와 같이 실업급여 수급자는 129만 6000명이지만 저소득가구 포괄성은 낮다. 중위소득 50% 이하, 60% 이하 근로빈곤층 규모에 비해 현금 지원 기능이 있는 기초생활보장제도, 자활사업, 취업성공패키지, 근로장려세제의 대상자 수는 매우 적다. 또한 50만 원이 가구소득 지원액으로 충분한지 의심이 든다. 청년구직지원수당 50만 원이 취업에 들어가는 비용에 대한 질문에서 도출되었고, 취업성공패키지 급여액보다 약간 더 큰 금액이라는

표 9. 근로빈곤층 종사상지위별 규모와 근로연령층 정책 지원 대상자 규모(2017년)

(단위: 천 명, 천 가구)

구분	중위소득 40% 이하	40~50%	50~60%	중위소득 50% 이하	중위소득 60% 이하	비빈곤	전체
상용	200	380	390	580	970	11,150	12,440
임시·일용	200	240	250	440	690	2,340	3,270
비임금	130	240	210	370	580	4,320	5,130
실업, 비경활	400	440	420	840	1,260	5,610	7,450
전체	930	1,300	1,270	2,230	3,500	23,430	28,300
구분	기초생보	자활사업	실업급여	취성패	EITC(70세 미만 수급 가구)		
근로연령, 근로 능력 참가자	194	67	1,296	344	1,442		

자료: 1) 노대명, 김현경, 정해식, 김재진, 구인회, ...한솔희. (2019). 빈곤해소를 위한 소득보장 강화방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 발간 예정. pp. 100, 189.

2) 보건복지부. (2018). 2018 주요업무 참고자료. 보건복지부.

3) 고용노동부. (2018b). 2017년 고용보험통계표.

4) 국세청. (2019). 2018년 국세통계연보. 국세청.

점에서 소득 지원이라기보다는 취업을 위한 실비 지원 수준이라고 볼 수 있다. 취업에 성공하지 못한 참여자에 대한 소득 지원 및 취업 지원 연계에 대한 경로도 명확하지 않다. 따라서 국민취업지원제도는 현재의 취업성공패키지를 보완 및 확대한 정도의 제도로써 자리매김하고, 2층 안전망에 대한 논의는 지속할 필요가 있다.

둘째, 기여에 근거한 고용보험과 조세 기반의 공공부조, 이 모두를 고려한 근로빈곤층 대상 제도의 조합에 대한 고민이 필요하다. 그리고 이에 근거해 재원 방식과 규모, 역할이 설계되어야 한다. 현재 고용보험은 보장성이 상대적으로 크나 지금까지와 같이 사각지대가 계속 남아 있을 우려가 있고, 사회부조는 보장 수준이 낮을 우려가 있다. 근로연령층에 대한 보장성이 계속적으로 약화되고 있는 공공부조를 보완해 근로빈곤층에

대한 소득보장 기능을 담당할 수 있도록 제도와 운용 방식에 대한 검토가 지속되어야 한다. 덧붙여, 지원 단위(개인과 가구)와 정책 목표가 혼재되어 있고, 현재의 고용보험·취업성공패키지·자활사업 등 공공부조제도의 소득보장과 취업 지원 기능의 역할이 정리되지 않은 채 제도가 확대되는 것은 우려스럽다. 불안정한 고용 형태가 확대됨에 따라 근로연령층을 대상으로 하는 사회보장 제도 강화의 필요성이 커지고 있는 시점에 기여 또는 조세 기반, 보험 또는 수당, 각 제도의 역할과 목표에 대한 종합적인 설계가 필요하다.

마지막으로, 출산휴가, 육아휴직제도에서 중소기업 노동자가 혜택을 받도록 하기 위해서는 출산급여, 육아휴직 기간 대체인력 등에 들어가는 노동비용에 대한 실질적인 예산 지원이 필요하다. 출산휴가나 육아휴직제도에 우호적이지 않

은 보수적 기업문화는 우리 사회가 함께 극복해야 할 문제인 반면, 해당 제도의 사용에 있어서 대기업과 중소기업의 격차를 줄이려는 노력은 정부의 지원이 결정적이다. 육아휴직 사용 확대를 위해 소득대체율 제고가 이미 시작되었다. 따라서 중소기업 노동자가 이러한 제도에서 배제되지 않도록 하기 위해서는 육아휴직 남성 할당제로 내실화할 필요가 있다. 현재 한국의 육아휴직은 근로자 단위로 1년씩 부여하며, 아빠 전속 유급 육아휴직 기간은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 가장 긴 편이지만 실질적인 이용률은 저조하므로, 법적 의무 부과 등을 통해 내실화할 필요가 있다.

그리고 제도의 사각지대에 놓여 있는 대다수의 중소기업 노동자를 대상으로 육아휴직 확산과 육아기 단축근로 활용을 위해 예산 지원, 육아휴직 사용을 대신해 근로를 지속할 수 있는 환경 마련을 위해 돌봄노동 및 가사노동 서비스를 제공할 수 있는 제도 도입, 육아기 단축근로와 같은 돌봄 관련 기업 문화 및 풍토 개선 등의 제도 개선과 재원 마련이 요구된다. ■

참고문헌

고용노동부. (2018a). 2017년 고용형태별근로 실태조사 보고서. 세종: 고용노동부.
고용노동부. (2018b). 2017년 고용보험통계표.
고용노동부. (2018. 12. 11.). 고용노동부 업무 보고.
고용노동부. (2019). 2018년 고용형태별근로실태

태조사 보고서. 세종: 고용노동부.
국세청. (2019). 2018년 국세통계연보. 세종: 국세청.
김태완, 김미곤, 여유진, 이태진, 김기태, 김현경, ...심창학. (2019). 포용복지와 사회정책방향. 한국보건사회연구원. 발간 예정 보고서.
노대명, 김현경, 정해식, 김재진, 구인회, ...한솔희. (2019). 빈곤해소를 위한 소득보장 강화방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 발간 예정.
류정희, 강희정, 이소영, 이주연. (2018). 출산육아지원 사각지대 해소방안 연구. 서울: 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
박제성, 이승렬, 박찬임, 양승엽, 정영훈, ...오상호. (2018). 자영업자 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 재정설계 및 보장성 강화방안. 고용노동부, 한국노동연구원.
보건복지부. (2018). 2018 주요업무 참고자료. 세종: 보건복지부.
윤정향, 이병훈. (2004). 임금노동자의 사회복지배제의 영향요인에 관한 연구. 한국노동패널 학술대회 자료집.
이아영, 황남희, 양준석, 안영. (2019). 자영업가구 빈곤 실태 및 사회보장정책 현황 분석. 세종: 한국보건사회연구원.
장지연, 박찬임. (2019). 사회보험 사각지대: 고용보험과 산재보험을 중심으로. 노동리뷰, 2019년 11월호, 9-19.
저출산고령사회위원회. (2018. 7. 5.). 일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제.
통계청. (2018. 10. 30.). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 보도 자료.