

포스트 팬데믹의 사회보장법제*

이 호 근**

국문초록

본 연구에서는 코로나19가 초래한 경제사회적 위기와 고용위기 등으로 인한 보편적 사회안전망 구축 필요성에 대한 논의와 주요 쟁점 및 과제를 살펴보고자 한다. 코로나19 위기로 기존 사회안전망의 다양한 개편논의가 이어지고 있다. 이러한 논의의 배경은 다음과 같은 점에서 연유하고 있다. 첫째, 기존의 ‘임금’노동자를 중심으로 하고 있는 고용보험 등 사회안전망은 사각지대 문제가 크고, 급여수급 기간이나 수준이 미흡하여 코로나19 위기 시에 작동하여야 할 충분한 안전망으로의 역할이 미흡하다는 점이 크게 부각되었다. 둘째, 특히 코로나19 위기의 특성은 고용과 소득보장측면에서 바라볼 때, 기존의 전형적 정규 임금노동자보다는 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 그리고 플랫폼 노동자 등 이른바 비임금근로자층과 저소득 자영업자층이 가장 큰 타격을 입었다. 이들은 이른바 종속적 자영업자로 노동시장 내 종사상 지위가 노동자와 자영업인의 중간적 영역에 위치한 노무제공자이거나 또는 전통적 고용관계와 다른 속성의 ‘새로운 유형의 종사자’, 취약한 중소기업 자영업자들로 이들에 대한 사회적 보호망의 미적용 내지는 부재 문제가 전면에 대두되었다. 코로나19의 위기 상황 속에서 각종 지원조치로 공식적인 실업률의 통계가 3~4%에 머무른 정규 임금노동자의 경우 상대적으로 그 타격이 완화된 데 비하여, 공식 실업통계의 이면에 포착되지 아니한 다양한 노무제공자들의 심화된 고용불안정과 소득상실이 코로나19가 초래한 고용위기의 진면목이라 할 수 있다. 이들 대부분은 고용유지지원 대상에서도 배제된 가장 큰 희생자

* 이 논문은 2020년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 법학전문대학원 교수

2 사회보장법학 제10권 제1호(2021. 6.)

들이다. 셋째, 임금노동자보다 더 취약한 저소득 ‘자영업자’의 소득보장이 시급한 문제로 대두되었다. 두 번째 그룹과 세 번째 그룹의 일부는 이른바 비임금근로자로서 여기에는 불안정 임금근로자와 중소영세 자영업자 등이 포함된다.

코로나19 상황 속에서도 「고용보험법」상 ‘예술인인 피보험자에 대한 고용보험 특례(제5장의2이하)’규정이 도입되었고, 이어 고용보험과 공공부조 중심의 보완제로 기존의 취업성공패키지 사업을 발전시킨 한국형 실업부조제도로 불리는 ‘국민취업지원제도(『구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률』)’가 도입되었다. 아울러 2020년 코로나 위기 속에 대두된 전국민 고용보험(또는 전국민 사회보험)제도 도입제안 및 관련 로드맵 논의가 진행되었다. 한편, 코로나19 위기 시에 4차에 걸친 긴급재난지원금 등의 재정을 동원한 소득보장 정책이 추진되었다. 이러한 재정을 동원한 긴급정책은 지역이나 국가에 상관없이 위기에 각국이 예외 없이 동원한 정책수단으로 주목을 끌었다. 문제는 이러한 정책이 향후 유사상황의 발발 시 어떤 소득보장의 형태가 바람직할 것인지, 그 형태는 보편적 또는 선별적 소득보장으로 할 것인지에 대한 논의가 진행되었다. 한편, 기존 사회보장제도의 근본적인 변화를 시사하는 이른바 기본소득제도 도입논의와 더불어 여러 제안들이 제시되었고, 2020년 국회에 관련 3개의 법안이 공식 제출되었다. 그 가운데 ‘생애선택기간 기본소득’제도 등이 보편적 소득보장론의 현실적인 방안으로 논의되고 있다.

사회안전망 중 고용과 기여경력 미충족으로 고용보험이 적용되지 못하는 그룹, 15%내외를 차지하는 제도적 적용제외자(공무원, 교원, 별정우체국 직원 등)외에, 임시·일용직 등 13%내외의 ‘실질적’ 적용제외 대상자 등 대략 378백만 명의 광범위한 사각지대 극복의 문제를 안고 있다. 이런 과정에서 노동시장 내 고용형태의 다변화와 디지털 자본주의시대 노동력 대체형 기술 변화의 추세에 대응하여 기존 ‘고용’을 매개로 한 사회보장제도에 대한 비판이 제기되었다. 주요 대안으로 논의가 되고 있는 전국민 고용보험 제도론은 고용과 소득보장을 위한 사회보장제도로써 기존의 ‘종사자 지위를 중심(자격 중심)’에서 ‘소득중심’의 고용보장제도로 재편하는 방안을 제시하고 있다. 자연스럽게 사회적 논의는 전통적인 임금노동자 외에 다양한 일하는 사람들을 위한 소득과약 방안의 강구와 함께 기여금의 통합적 징수를 국제적으로 일원화하는 방안들이 제시되고 있다. 동시에, 기존의 고용보험제도를 부분적으로 보완하는 방식과 전면적인 제도의 재설계로 전환하는 방안이 경합하고 있다. 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등에 대한 고용보험 전면 적

용방안은 2022년 이후로 미뤄지고, 우선 기존 임의가입 형태로 적용되어 오던 예술인에 대한 법정 고용보험규정이 우선 입법 되어 적용되게 되었다. 정부의 향후 대책은 나머지는 소득과약과 보험료 부과/징수방식방안 마련을 통해 전국민 고용보험제도로 확장시키겠다는 구상이다. 마지막으로 저소득 자영업인에 대한 지원 및 법정 고용보험적용예외의 편입이다. 이는 기존 2012년부터 적용되어 오던 고용보험료와 연금보험료에 대한 지원제도인 두루누리 사업의 고용보험 및 사회보험제도로의 재편을 의미한다. 이와 관련 주요 비교모델국가로는 덴마크와 프랑스가 논의되고 있다. 고용안전망 제도의 구축은 일자리와 소득보장, 고용서비스 부문에서 종합적 관점을 필요로 하는데, 이른바 ‘한국판 뉴딜’의 그린·디지털뉴딜에서 ‘고용안전망 확충’과 ‘사람투자’영역이 그에 해당한다. 이러한 코로나19가 초래한 사회안전망 개편방안과 방향은 기존제도의 부분적 개편방안, 또는 일자리와 소득보장중심 사회보장제도의 구축방안론 등, 각각 인구·산업·고용구조의 구조적 도전에 대한 대응이자, 다른 한편에서는 글로벌 추세인 경제와 사회체제의 그린화와 디지털화에 선제적으로 대응하는 새로운 사회보장제도 구축의 성격을 갖고 있다. 본 논문에서는 이런 고용 및 사회안전망 개편내용을 종합적으로 검토분석하고 포스트 팬데믹의 사회보장법제의 소득중심 사회보장 모델로의 전환 대응방향을 검토하고 그 실태와 조건 및 전제와 관련 대안을 제시하고자 한다.

주제어: 코로나19, 조업단축지원금(short working time fund), 고용유지지원금, 국민취업지원제도, 전국민 고용보험제도, 한국판 뉴딜, 생애선택 기간 기본소득

목 차

- I. 서론
- II. 코로나19 사회적 안전망 실태와 문제점
- III. 고용보호와 소득, 의료보장과 사회서비스 및 사회보장
- IV. 맺는 말

I. 서론

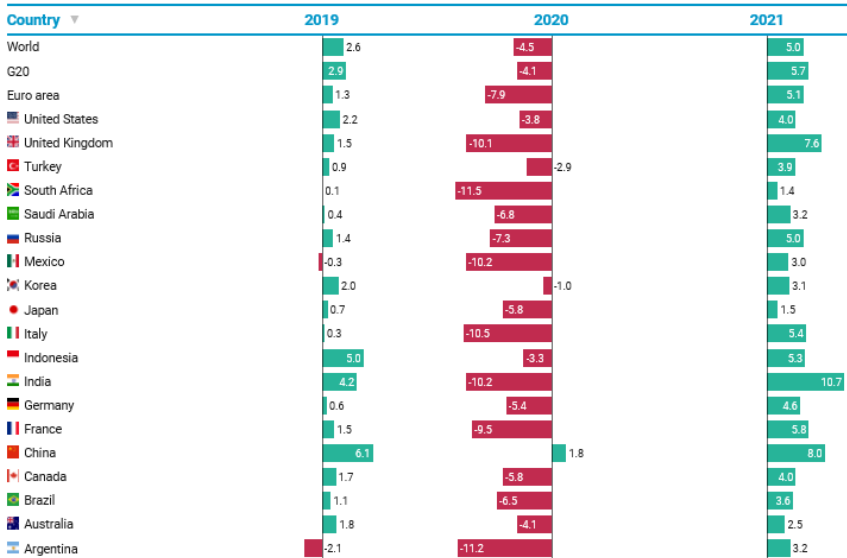
1. 문제제기

2020년 글로벌 팬데믹 코로나19는 보건위기에서 비롯되어, 곧 바로 경제·사회적 위기¹⁾로 이어지며, 전례 없는 고용위기와 2차 사회적 안전망인 우리의 사회보장체제에 근본적인 도전을 초래하였다. 먼저 2020년 후반기 OECD가 분석한 각국 경기전망은 아래 표가 보여주듯이, 그 폭과 규모 그리고 수준에 있어 20세기 역사상 가장 커다란 시장경제의 위기였던 30년대 대공황에 비유될 수 있는 전후 75년 만에 그리고 21세기 들어 가장 극적인 글로벌 위기였다.

2021년 중반 이제 1년 반여만의 그간의 사회경제적 위기와 혼돈은 각국의 사회안전망의 기능과 역할에 대한 전반적인 문제점이 드러나는 계기가 되었다. 주요 국가에서의 백신개발 및 공급과 함께 서서히 ‘포스트 팬데믹’의 상황이 전개되기 시작하며 팬데믹과 함께 부각되었던 사회보장법적 쟁점들에 대하여 포스트 팬데믹시대 전망이 중심적인 관심사가 되고 있다. 이 글은 그러한 전망 하에 팬데믹이 초래한 사회보장 안전망의 주요 쟁점과 포스트 팬데믹의 사회보장법제에 대하여 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

1) OECD 2020. 『Economic Outlook, Interim Report Building confidence amid an uncertain recovery』, September. 참조.

<표 1> 글로벌 실질 경제성장(GDP) 전망(2019~2021)



Forecasts are highlighted by the light grey background

출처: OECD 2020. OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020.

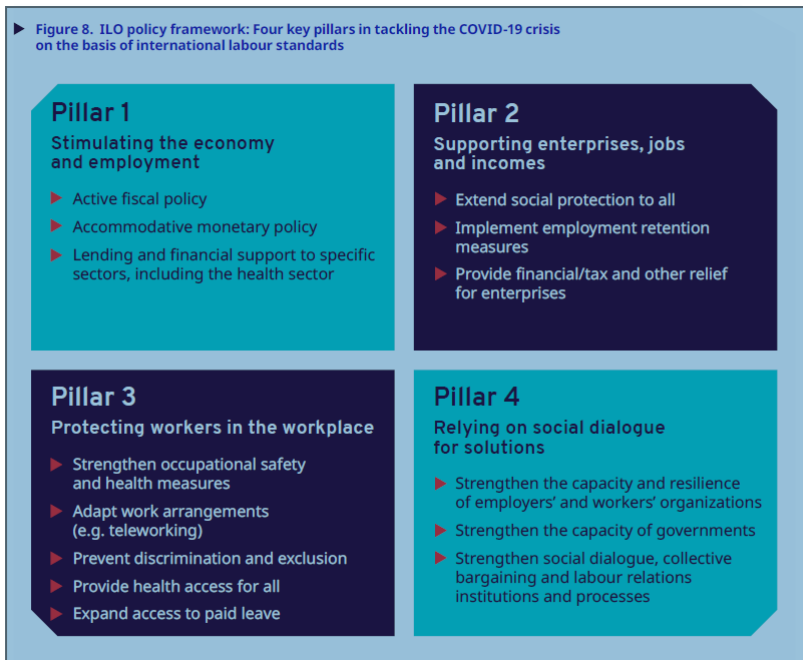
팬데믹은 사회보장 측면에서 통상적인 크고 작은 도전과는 달리 우리나라 사회보장제도에 본질적인 문제를 야기하였다. 글로벌 차원에서 발생한 초유의 팬데믹 사회경제적 위기 상황에 즈음하여, 먼저 사회보장제도에 앞서, 기존 경제체제의 유지와 보존이 당연히 가장 중심적이고, 우선적인 국가적 과제로 되었다. 이어 경제위기 상황에서 노동시장과 고용의 위기에 대한 대응전략 마련과 함께 사회적 안전망의 구축이 각국의 최우선 정책과제가 되었다. 국제노동기구(ILO)는 글로벌 코로나 팬데믹 상황에서 고용위기에 대해 주요한 정책방안과 그 영역들에 대하여 다음과 같이 권고하였다.²⁾

요약하면, 첫째 경제와 고용을 촉진할 것, 둘째 기업과 일자리 그리고 소득을 지원할 것, 셋째 작업장의 노동자를 보호할 것, 넷째 문제의 해결

²⁾ ILO 2020. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Fifth edition Updated estimates and analysis, June 30. 참조.

을 위하여 사회적 대화에 의존할 것을 권고하고 있다. 제1과 제4의 축은 경제와 그 핵심주체의 참여와 협력의 문제라 할 수 있는 반면, 제2와 제3의 축은 작업장내외에서 ‘고용의 유지’와 ‘소득의 보장’에 주력하여야 할 것을 권고하는 것이라 할 수 있다. 막대한 재정의 투입, 기업과 경제체제를 유지하기 위한 각종 금융과 세제상의 혜택 및 지원은 코로나19 보건위기로 경제사회적 위기에 직면, 모든 것이 ‘비정상상의 정상인 시기’에 각국에서 결국 1차적인 대응방안으로 모색되었다. 고용의 유지와 그에 상응하는 소득보장은 동시에 요구되는 핵심적인 대응방안이라 할 수 있다.

<표 2> 코로나-19에 대한 ILO의 고용정책권고



출처: ILO 2020. 『ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition Updated estimates and analysis』. June 30.

정부는 우선 기업의 도산을 방지하기 위한 각종 대출·융자지원 등 금융 지원 대책과 산업지원 대책 마련, 이어 긴급재난지원금 및 긴급고용안전 지원금 등과 같은 개인별, 가구별로 지급하는 각종 현금성 지원금·수당과 함께 새로운 일자리 만들기, 기업에 대한 고용안정금지원 및 취업지원책과 민생지원책을 마련하고, 특별재난지원대책 등이 코로나19 위기시 가장 우선적이고 큰 대응방안이 되었다.³⁾ 사회적 안전망 차원에서 본다면, 첫째 코로나19로 직접적으로 비롯된 대규모의 고용위기를 막고 적정 소득을 보장하고자 하는 고용유지지원과 2020년 3월~2021년 4월까지 총 4차에 걸쳐 반복적으로 연장되며 시행된 긴급재난지원방안 등이 가장 중요한 대책이 되었다. 둘째 기존 경제의 고도화로 상시화 된 ‘저성장의 시대에 여전히 사회보장제도의 근본적 재편보다는 증축과 확장이라는 동시적인 사회적 과제’를 안고 있는 우리의 여건에서 기존 각종 사회보장제도의 지속 가능성 문제가 제기되어 왔는데 코로나19 위기는 그 둘을 충족시킬 수 있는 사회적 대안모색에 대한 논쟁을 더욱 촉진하게 되었다. 셋째 복지국가가 처한 ‘저출산과 고령화라는 인구학적 도전’은 코로나19와 더불어 기존 우리나라의 사회보장 쟁점과제를 중층적으로 더욱 노출시키며 현행 사회보장제도의 지속가능성에 근본적인 문제점을 제기하였다. 코로나19는 위기에 노정된 노령인구에 대한 적정 소득보장 및 미지불 돌봄노동의 사회화와 노인·아동·장애인 등에 대한 미흡한 공적 돌봄서비스를 비롯하여, 취업을 준비하거나 구직 중인 청년층에 대한 적정 소득보장 등 사회안전망의 역할과 기능에 대한 근본 문제제기를 강화시켰다. 넷째 코로나19 위기는 무엇보다 우리나라 기존 사회보장 모델의 가장 치명적인 문제점인 ‘사회보장제도의 사각지대’문제가 극대화되어 나타나는 계기가 되었다. 그것이 가장 크게 드러난 것은 적용률이 전체 취업자의 50% 남짓에 불과한 고용보험⁴⁾과 기타 사회보험영역의 구멍 뚫린 다양한 ‘소득보장’ 문제였다.

3) 코로나19 경제대책, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965> (2021.4.12. 현재 참조)

4) 장지연·홍민기, “전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, 『월간노동리뷰』 6월, p. 73. 2020.

‘보건의료’영역에서도 건강보험 보장률 제고에 대한 논의⁵⁾와 함께, 코로나 19 시기에 우리나라에서는 아직 시행되고 있지 아니한 ‘아프면 쉴 권리’에 해당하는 ‘법정유급병가’와 ‘상병수당제도’ 도입 논의를 촉발시켰고, 코로나19 보건위기 최 일선에서 고군분투하는 의료인력과 돌봄서비스 종사자에 대한 사회적 보호의 취약성이 크게 부각되었다. 여전히 취약한 사회서비스영역의 서비스 네트워크의 구축 및 인력양성⁶⁾과 관련 재원마련에 대한 논쟁은 지속되고 있다. 다섯째 고질적인 우리나라 ‘노동시장 이중구조 문제와 사회보장제도’는 코로나19 위기와 함께 기존 종사상 지위와 고용 등 ‘자격’을 중심으로 정규직위주로 구축된 사회보장제도에서 사회보장제도 내 내부자와 외부자로 구분되는 사회적 보호체계의 문제점과 실상을 적나라하게 드러냈다. 특히 그 가운데 심각한 문제는 코로나19의 사회경제적 위기상황 속에서 현행 사회보장제도 내에서 제외되어 사회적 보호를 받지 못하고 있는 다수의 ‘임시직 및 일용직 노동자와 간접고용 등 불안정 고용자 층’을 위시하여, 아예 사회적 보호망 밖에 위치한 ‘특수형태근로 종사자’와 ‘프리랜서’ 및 ‘플랫폼 노동자’ 등과 불안정 고용층 못지않게 사회적 보호의 필요성이 높은 ‘저소득 영세자영자’에 대한 대책이 가장 심각한 문제로 대두되었다. 여섯째, 이와 같은 우리나라 사회보장제도의 불충분성, 불안전성과 함께 이른바 기본소득론 등 보편적 소득보장제도

5) 이른바 ‘문제인케어’는 건강보험 보장률을 올리고자 하는 것으로 ① 비 급여해소 및 발생차단, ② 개인 의료비부담 상한액 적정관리(취약계층 대상자별 의료비부담 완화), ③ 긴급위기 상황 지원강화(재난적 의료비지원 제도의 일반화) 등의 영역에서, 특진비와 상급병실료(선택적 진료비 상급병실료 차액지급화), 고가의 검사비(초음파·MRI 급여화, 3,600개 비급여의 급여화 등) 등 기존의 비급여 항목들을 급여로 전환하는 등, 2022년까지 총 30.6조원을 투입하여 기존 62.7%에 불과한 보장률을 70%까지 올리고자 하는 것으로 건강보험료 인상없이 건강보험공단 적립 20조원을 주된 재원으로 활용하고자 하는 것이었다. 2019년을 경과하며, 기존 적립재원이 2조 8천억원 적자로 전환 쟁점이 되었다. 이용갑, “문케어와 공적 의료보장 전략”, 사회정책연구회 월례발표회(2018.10.6.) 발제문. 미발표자료.

6) 사회서비스원법 제정 논란과 관련, 남찬섭, “사회서비스 전달체계 개편의 전개과정과 함의 및 전망”, 『사회복지법연구』, 법무법인(유한) 태평양·재단법인 동천 공동편집, pp. 373-421. 2019. 참조.

<표 3> 코로나-19 취약계층과 주요 정책적 지원 현황

< 코로나19 고용취약계층의 유형과 지원 내용 >

고용상태의 회복가능성		→	低
고 ↑	코로나19로 일시적인 타격을 입은 특수 업종 종사자 ⇒ 특별고용지원업종 및 직업 제한금지업종 집중 지원	코로나19로 근로시간 단축·실업상태의 비정규직 근로자 (임시·일용직, 특고, 프리랜서 등) ⇒ 특고, 프리랜서 긴급 고용안정지원금, 생계지원금 ⇒ 저소득 실업자/근로자 생활안정자금 지원 ⇒ 저소득 직업훈련 지원, 생계비 대부	코로나19 고용대책의 사각지대
	코로나19로 경제상황이 악화되어 실업·휴업상태에 있는 임금근로자 ⇒ 우선지원대상기업 대상 고용유지지원금	비대면화 및 행정명령으로 사업기반 약화·붕괴된 영세 자영업자 (도·소매업, 식음료업 등) ⇒ 고용유지지원금 ⇒ 영세사업장 임금 보조 ⇒ 사회보험료 지원 및 납부유예 등	- 비정규직 근로자 (7,426천명) - 특고·프리랜서가 아닌 경우 - 저소득 지원대상에서 제외된 경우 - 근로시간이 감소한 경우 - 실업급여 수급대상이 아닌 경우 - 장기 실업자, '쉬고있는' 비경제활동인구, 구직단념자 - 6개월 이상 실직 상태인 경우(118천명) - 비경제활동 사유가 학업, 가사 등이 아닌 쉬고 있는 경우(2,374천 명) - 실직상태에서 구직활동을 하고 있지 않은 경우(구직단념자 605천명)

고용구조의
회복가능성

↓
低

주: '고용구조'의 회복가능성 - 코로나19로 주된 일자리에서 벗어나거나 종사자지원(상용직-임시직-일용직 임금근로자, 고용원 있는/없는 고용주)가 변종한 경우, 원래대로 회복될 수 있는지 여부
 '고용상태'의 회복가능성 - 코로나19로 일시적 또는 무기한으로 취업자가 실업, 비경제활동, 구직포기상황 등의 고용상황으로 변동된 경우, 원래대로 회복될 수 있는지 여부
 주: 특별고용지원업종: 여행, 관광숙박, 관광운송, 공연전시('20.3.16.~'21.3.31.), 항공기상조업, 면세점, 공항버스, 전사·국제회의('20.4.27.~'21.3.31.)
 우선지원대상기업: 중소기업(본법 상 중소기업, 500인 이하 제조업, 300인 이하 보건업·건설업, 200인 이하 도소매업·숙박음식업 등(고용보험법 시행령 별표))

출처: 고승연, 코로나19 대응 고용대책 제2라운드: 흡족한 지원으로 포스트 코로나 대비, 『정책브리핑』, 민주연구원(2021.3.17), p. 4

도입논쟁이 전 세계 어느 나라보다도 우리나라에서 사회보장계를 중심으로 다시 뜨겁게 제기되었다. 이 쟁점은 21대 국회에 들어 관련 3개의 법안⁷⁾이 상정된 상태이다.

코로나19가 초래하고 있는 고용위기의 ‘특징’과 관련 대응방안은 현재 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 전술한 바와 같이 각국은 우선 당장, 한편에서 코로나19에 대한 유효한 보건 방역 체제를 구축, 그에 총력적으로 대응하는 동시에, 다른 한편 그로 인해 심대한 타격을 받고 있는 경제체제의 유지를 위하여 할 수 있는 모든 방안을 강구하여 재정과 금융정책 등을 통해서, 우선 기업과 경제시스템이 유지되도록 천문학적인 재정이 동원되었다. 그 다음으로는 경제와 일자리의 위기로 소득과 소비의 위기에 대응하고자 하는 긴급재난지원금과 관련 재정과 예산확보 등의 정책이 위기에 처한 개인과 가구의 생계와 소득보장에 동원되었으며, 동시에 이것이 경제의 생산과 소비의 선순환에도 기여하여 소비의 진작과 경제동력의 유지가 될 것이라는 기대로 이어졌다.

그 다음으로 고용위기에 처한 사람들을 위하여 일자리의 유지를 위한, 노동시간 및 조업의 단축, 각종 휴업과 휴직제도 등을 통한 고용의 유지 전략과 그에 상응하는 소득보장제도의 연계 모색에 이어 보건정책->재정정책->산업정책->고용정책 등이 시너지를 낼 수 있는 다양한 방안에 대한 대안적 논의가 이어지고 있다. 이러한 논의는 코로나19가 초래한 고용위기가 일시적이거나 단속적인 것이라기보다는 향후 노동시장, 산업구조, 인구구조 및 사회보장체계에 근원적인 영향을 미치는 구조적인 것으로 보고 향후 이에 보다 체계적으로 대응하여 할 필요를 제기하고 있다, 이런 논의들은 코로나19로 인하여 고용과 사회보장체제의 구조적인 문제점이 다양하게 노출되어 그에 대한 대안논의로 이어지고 있다. 특히 우리나라에서 노동시장 이중구조와 고용구조 및 불안정한 고용 및 사회안전망 구조

7) 성일종의원 대표 발의 ‘기본소득도입연구를 위한 법률안’(2020년 6월 30일 발의), 조정훈의원 대표 발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월 16일 발의), 소병훈의원 대표 발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월24일 발의) 등이 제출되어 있다.

는 기존 사회안전망 제도의 ‘단계적인 경로의존적(path-dependent) 심화·확대’ 발전이나 아니면 ‘경로단절적(path-breaking) 또는 전면 새로운 사회보장체계의 구축’이냐의 논의로까지 이어지고 있다. 분명한 것은 이런 논의들이 구체적인 실태분석과 대안의 실효성과 민주성 및 지속가능성과의 연계성 속에서 검토되어야 할 것이라는 점이다. 본 연구에서는 대안제시의 전체적 조건과 방향을 전반적으로 분석하고 포스트 팬데믹 사회보장법제 주요 논의대상들에 대한 대안들을 검토하고자 한다.

2. 연구목적과 연구방법

본 연구는 먼저, 코로나19가 초래하고 있는 우리나라 사회안전망의 쟁점과 그 개편방안에 대한 다양한 시각에서 제시되고 있는 선행연구에 대한 ‘문헌연구’와 국내외 주요 제도에 대한 ‘비교분석’의 연구방법을 통해 연구하고자 한다. 선행연구로는 고용안전망과 관련 이병희(2020), 장지연·홍성민(2020)등 한국노동연구원의 노동시장과 고용보험 사각지대 분석에 대한 일련의 연구들이 우선 그 분석대상이다. 이들은 코로나19가 초래하고 있는 현재의 고용위기와 고용보험제도가 고용안전망으로서의 기본 역할을 하는데 한계를 보이고 있는 사각지대문제와 그 대응방안으로 임금노동자 또는 종사상 지위와 ‘자격’중심의 고용보험제도를, ‘소득보장’중심의 고용안전망으로 점진적으로 재편해나갈 필요가 있음을 제안하고 있다. 동시에 현행 고용상 자격중심 고용보험제도의 제도적 문제에 대해 근본적인 사회보험 개편방안을 주장하고 있는 한국보건사회연구원의 최현수(2020), 한국직업능력연구개발원의 남재욱(2020a, 2020b)등의 연구가 주목된다.⁸⁾ 이들의 연구는 주로 사회복지와 소득보장중심으로의 고용안전망의 근본적인 개편을 주장하고 있다. 이들의 연구는 노동시장과 임금노동자 그리고 고용을 매개로 한 전통적인 복지국가의 사회보장방식은 미래에 지속가능

8) 남재욱, 2020b. “소득기반 전국민 고용보험 방안”, 내가 만드는 복지국가 『이슈페이퍼』 2020-01. (2020.7.13.) 참조

하지 않다고 보며 그 대안으로 소득보장중심의 고용안전망 더 나아가 사회보장체제의 구축으로 나아가야 할 필요성을 강조하고 있다.

두 연구경향의 결론은 현행 고용보험제도의 광범위한 사각지대문제와 고용안전망으로서의 효과성과 포괄성, 충분성이라는 측면에서 결론적 대안으로서 소득보장중심의 고용안전망 및 사회안전망 구축의 필요성이라는 논의로 이어지고 있다. 이 두 연구동향의 방점은 ‘고용과 노동’중심과 ‘소득기반’중심으로의 각각의 연계방식에 있다고 할 수 있다. 이런 논의는 자연스럽게 유럽형 사회보험제도를 근간으로 하고 있는 우리나라 고용안전망과 사회안전망의 제도적 개편과 기존의 가입자범주에 대한 개념과 포괄범위의 개방을 전제로 하고 있으며, 이것이 사회보장의 목적과 대상, 정의, 그리고 보험료 부과징수체계 개편 등의 사회보장 행정의 기술적인 쟁점으로 이어지고 있다. 세 번째 그룹은 국민취업제도 등 한국형 실업부조의 우선 내실화와 이를 기반으로 고용보험의 사각지대 문제에 대응하고, 고용보험을 보완하여 일정소득 이하 자에 대하여 우선적으로 이를 포착할 수 있도록 제대로 된 실업부조제도의 구축과 이와 연계된 ‘기초’소득의 보장방안을 주장하는 연구자(은민수, 2020)가 있다. 이 입장은 전국민 고용보험제도보다는 전국민 취업지원제도와 고용유지지원제도의 내실화이후 소득보장을 유지하자는 단계적 개편방안이라고 할 수 있다.

마지막으로 현재 고용의 미래, 노동시장 이중구조가 갖고있는 불평등구조의 확대 재생산 그리고 극복되지 않고 있는 고용 및 사회안전망의 사각지대 문제를 인구, 고용, 산업, 기술발전의 총체적인 차원에서 새롭게 접근하여 소득보장 중심으로 현재의 사회보장체제를 전면 개편하여야 할 필요를 강조하는 이른바 기본소득론이 있다. 다양한 기본소득론 중에서 실효성이 높아 보이는 주목되는 방안은 생애선택기간 기본소득론을 주장하는 김태일(2020), 석재은(2020)과 좀 더 혁신적인 개편의 필요성을 강조하고 있는 유종성(2020)의 입장들이 있다. 그런가하면, 노동과 고용중시에서 이탈하여 궁극적으로 완전한 소득중심 사회보장제도로의 개편이 불가피함을 주장하는 강남훈(2009), 백승호·이승운(2020) 등의 논의가 있고,

정반대로 이러한 보편적 소득보장방안들보다는 현재의 사회보험제도의 확충이 우선이라고 반대의 입장을 보이고 있는 양재진(2020) 등의 연구가 있다. 이러한 입장들은 사실 코로나19 이전부터 전개되어 온 노동시장 이중구조와 사회적 양극화 그리고 사회적 안전망 사각지대 문제와 우리나라 사회보장제도의 개편에 관한 지난 2010년대 이래 최소한 10여 년 간 꾸준히 이어져오고 있는 논의의 연장성격을 띄고 있다. 이처럼, 코로나19가 초래한 보건위기는 경제와 산업의 위기와 대응방안에서 고용위기로 이것은 다시 사회보장체계에 대한 대안 논의로 심화되고 있다. 본 연구에서는 이러한 다양한 논의들을 비교분석하고, 코로나19가 초래하고 있는 고용위기에 대한 민주적이며, 연대성에 기반하고, 실효성 있는, 지속가능한 사회안전망 구축 및 개편을 위한 대안을 제시하고자 한다.

II. 코로나19 사회적 안전망 실태와 문제점

코로나19가 초래한 경제사회적 위기와 함께 고용위기와 보편적 사회안전망 구축 필요성에 대한 논의가 크게 대두되었다. 고용안전망에 대한 종합적인 평가와 관련 개편논의의 핵심은 다음과 같다. 첫째 우리나라의 기존 고용보험과 공공부조 중심의 고용안전망은 ‘사각지대’ 문제가 크고, 현행 고용보험은 급여‘수급기간’이 4개월에서 최대 9개월에 그치고 있어 길지 않고, 급여수준이 구직급여 일일상한이 평균임금의 최대 60%로 그 ‘수준’ 등이 미흡하다는 점이다. 둘째 코로나 고용위기시 기존의 전형적 정규직 임금노동자의 고용위기에 앞서, 특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동자와 프리랜서 등 ‘노동시장 내 종사상 지위가 임금노동자와 자영업자의 중간적 영역에 있거나’ 또는 전통적 고용관계의 저편⁹⁾ 새로운 유형의 다양한 비임금근로자’들에 대한 적용제외 내지는 배제되고 있는 고용안전망

⁹⁾ Supiot, A., *Beyond Employment-Changes in Work and Employment and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford, 2001. 참조.

부채의 문제가 전면에 대두되었다. 임금노동자들 관련해서는 각종 산업 및 업종별 지원 및 기업과 사용자 등에 대한 금융, 세제감면 지원 대책 및 사업장내 사용자의 고용유지를 지원하기 위한 대책이 강구되고 있으나, 그러한 지원에서 배제된 이들 비임금근로자에 대한 고용안전망 미비가 현재 코로나 고용위기의 큰 특징이다. 셋째 고용안전망제도와 관련된 현재의 고용안전망 제도의 밖에 방치되어 있는 계층으로 임금노동자보다 더 취약한 이른바 저소득 ‘자영업자’의 소득보장이 시급한 문제로 대두되었다.

이런 상황에서 대책으로 기존의 고용보험과 공공부조 중심의 고용안전망의 보완제로 기존의 취업성공패키지 사업을 발전시킨 한국형 실업부조 제도라 불리우는 국민취업지원제도인 ‘『구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률』’¹⁰⁾이 제정되어 2021년부터 발표되었다. 이어, 2020년 코로나19 위기 속에 대두된 ‘전국민 고용보험제도¹¹⁾(또는 전국민 사회보험제도¹²⁾)’ 도입론의 대두이다. 기존의 고용보험은 적용대상과 관련 ‘고용’과 ‘기여’경력을 기준으로 하고 있으나, 그럼에도 불구하고 거의 50%이상의 노동자가 적용되고 있지 못한 현실 등 높은 사각지대 문제를 안고 있다. 특히, 임금노동자 중 고용이 보장되어 고용보험이 적용되지 않는 공무원 및 특수직역종사자외에 농림·어업부문의 5인 미만 법인이 아닌 사업장 근로자와 기존에 가사서비스업종사자¹³⁾, 65세 이상 노동자, 근로 ‘일’과 ‘시

10) 은민수, “코로나 사태와 한국사회보장제 주요 쟁점과 대안: 불안정노동층의 소득보장을 중심으로”, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국·프랑스·독일 사례 비교와 시사점』 송재호의원실·대통령직속 국가균형발전위원회·한국생산성본부·대전세종포용포럼·(사)균형발전연구소 주관, 한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나 발제문(2020.7.17.). 참조.

11) 이병희, “전국민고용보험과 한국형 실업부조, 사람중심 경제”, 『전국민 고용안전망 구축 방안 토론회』 소득주도성장특별위원회·경제사회노동위원회 공동주최 토론회 발제문(2020.7.8.). 참조.

12) 최현수, “전 국민 고용보험을 넘어 전 국민 사회보험으로”, 『시사 IN』, (2020.09.08.). 참조.

13) 한편, 가사관리사, 베이비시터, 산후관리사, 간병인 등의 법적 지위를 인정한 최초의 ‘가사근로자법’이 2021.5.21. 국회를 통과하였다. 이에 따라 가사근로자는 근로

간'(예: 1개월 60시간 미만 또는 주 15 시간미만의 초단시간 노동자)에 따라 고용보험이 적용되지 않는 노동자와 임금노동자에 가까운 특수형태 근로 종사자 등 178만(6.5%)에 달하고 있다(한편, 종사상 지위가 특수형태근로 종사자라 할 수 있으면서도 스스로가 자영업자로 답한 상당수가 비임금근로자로 분류되고 있을 것으로 추정되고 있다). 이들 이외에 임시·일용직, 호출근로자 등 적용대상자임에도 고용보험 미가입자인 378만 명(13.8%)에 달하는 이른바 실질적 사각지대가 존재한다. 이처럼, 고용보험 내 현행 제도 내에서 해결되지 않고 있는 과제로 이를 극복할 근원적인 대안 모색의 필요성이 대두되었다.¹⁴⁾

<표 4> 고용보험 적용 및 가입현황(2019년)

비임금근로자	임금근로자				취업자
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등	고용보험 가입	
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)	27,358 (100.0)
제도적 사각지대		미가입			

주: (1) 공무원 등은 공무원, 교원, 별정우체국 직원, (2) 고용보험적용제외는 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 연속한 근로자 제외), 임금노동자에 가까운 특수형태근로에 종사하는 근로자임, (3) 특수형태근로종사자의 상당수는 이 조사자료에서는 비임금근로자에 포함되어 있을 것임.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 2019년 8월 부가조사.

출처: 장지연·홍민기, “전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, 『월간 노동리뷰』, 2020년 6월호, 통권 제183호, p. 74. 참조.

기준법 제정 이후 68년 만에 처음으로 근로기준법과 최저임금법, 퇴직급여법의 적용을 받게 되었으며, 최저임금법과 주52시간 등이 적용되고 연차휴가권과 4대 보험가입으로 구직급여와 퇴직금을 수령할 수 있게 되었고, 산업재해 인정도 가능하게 되었다. 한편, 동 법상 가사근로자는 정부 인증을 받은 가사서비스 제공기관에서 일하는 가사근로자에 대해서만 해당되며 가사근로자나 이용자의 선택권을 위해 기존의 일반 직업소개소를 통해 가사근로자를 사용하는 방식의 가사서비스 제공은 계속 허용된다.

14) 장지연, “보편적 소득보장제도의 필요성과 전국민고용보험”, 『지식협동조합 좋은 나라 이슈페이퍼』 제326호 (2020.9.7.). 참조.

특히, 여기에서 한국노동시장의 후진성 또는 광범위하게 존재하는 ‘비공식고용(informal employment)’의 문제¹⁵⁾에 대한 정확한 실태파악과 대응방안 마련이 중요한 과제이다. 또한, 한편으로 노동시장 내 고용형태의 다변화 추세에 대한 대응방안으로, 다른 한편으로는 디지털 자본주의 시대 기계에 의한 인간의 노동력 대체 추세가 가속화 할 것이라는 전망 속에 대응방안으로 전국민 고용보험제도론이 대두되었다. 이것은 기존의 고용 즉 ‘종사상 지위’나 자격을 중심으로 한 고용보험제도를 소득중심의 고용보장제도로 재편하는 방안으로 제시되고 있다. 여기에는 기존의 고용보험제도의 일부를 수정·보완하는 방식과 전면적인 제도의 재설계로 전환하는 방안이 경합하고 있다. 전자의 경우에도, 중간영역의 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등에 대한 고용보험 적용방안은 차기년도로 미뤄지고, 우선 기존 임의가입 형태로 적용되던 예술인에 대한 고용보험적용 일부 확대만이 입법되었고, 정부는 나머지는 소득파악과 보험료 부과방식 모색 등을 통하여 이를 전국민 고용보험제도로 확장시키겠다는 구상이다.

한편, 정부가 한국판 뉴딜정책을 발표하면서 2020.7.8. 입법예고한 고용보험법 일부개정법안¹⁶⁾의 그 주요 내용은 다음과 같다. “가. 특고의 고용보험 적용에 따라 고용보험 목적의 “근로자” 표현을 “근로자 등”으로 정비하고, 정의 조항 및 보험료 부담에 관한 조문을 정비(안 제1조, 제2조, 제6조). 나. 기간제·파견 근로자가 출산전후휴가기간 중 계약기간이 만료되는 경우, 기업 규모와 관계없이 남은 휴가기간의 법정 출산전후휴가급여 등의 지급 보장(안 제76조의2). 다. 근로자가 아닌 사람 중 특수형태근로종사자에 대하여 고용보험을 적용토록 하되, 대통령령으로 정하는 소득기준을 충족하지 못하는 경우에는 「고용보험법」의 적용을 제외토록 함(안 제77조의6제1항, 제2항 신설). 라. 특수형태근로종사자에 대한 피보험자격

15) 전병유, “노동·복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로”, 『노동시장구조와 사회보장체계의 정합성』, 한국노동연구원. 2011. 참조,

16) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」(2020.7.8. 입법예고)

취득·상실일 등을 규정하고, 사업주와 노무제공플랫폼사업주 등에게 피보험자격 등에 대해 관리하고 신고토록 하면서 다수 사업에 종사하는 사람의 피보험자격의 취득과 관련한 근거를 규정함(안 제77조의6제3항부터 제4항까지) 마. 고용노동부장관은 노무제공플랫폼을 이용하는 노무제공계약의 경우, 피보험자관리를 확인하기 위하여 노무제공플랫폼 사업의 사업주에게 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보를 요청하고, 노무제공플랫폼 사업의 사업주에게 관련 정보를 보존하여야 하는 근거를 마련함(안 제77조의7 신설) 바. 특수형태근로종사자가 실업급여를 수급할 수 있도록 수급요건, 피보험 단위기간, 구직급여 일액, 피보험기간(합산 포함), 지급수준 등 실업급여와 관련한 근거를 규정함(안 제77조의8 신설) 사. 특수형태근로종사자가 출산 또는 유산·사산을 이유로 노무를 제공할 수 없는 경우에 출산전후 급여를 지급할 수 있도록 근거를 마련함(안 제77조의9). 아. 특수형태근로종사자가 피보험자격 취득이나 구직급여 요건 신청 지급 등, 구직급여 및 출산전후 급여 등 관련 이의신청 시효 행정조사 벌칙 과태료 등에 대한 현행 규정을 준용(안 제77조의10)“ 등이 그것이었다.

그런데, 이런 고용보험 일부개정안의 개정목적은 특수형태근로종사자 중 고용보험 적용 확대를 위한 것이나, 문제는 무엇보다 법률에 ‘노무제공자’에 대한 개념 정의를 하지 않고¹⁷⁾ 이것을 ‘시행령’에 따르도록 함으로써, 기존 산재보험법상 적용방식을 따르려고 하고 있다는 점에서 논란이 되었다. 대신에 특수형태근로 종사자와 플랫폼 노동자를 모두 노무제공자에 포함할 수 있도록 그 개념과 정의를 시행령이 아닌 모법에 두는 방식으로 법률안을 재정비하고, 동시에 종사상 지위를 확인하는 절차를 보완할 필요가 있다. 이것은 기존의 산재보험법 특례규정 시행령상 규정에 의해 업종을 중심으로 적용제외자와 적용대상자를 구분하는 방식이었는데, 애초 산재보험법개정과 함께 특수형태근로 종사자를 포섭하기 위한 편의에 따른 방식이었으나, 이제는 이러한 업종에 따른 적용대상의 구분은 업

17) 황수욱. “고용보험법 개정안의 주요내용과 개선사항”, 한국노동사회연구소, 「KLSI ISSUE Paper」 제135호 2020-16호(2020.09.07.): 7. 참조.

중‘간’, 업중‘내’ 종사자간의 적용여부를 판단하는 합리적인 기준이 아니라
 라는 점에서 평등의 원칙에 어긋난다는 점을 고려하여 변경되어야 한다.
 더군다나 같은 업중‘내’ 종사자들 중에서도 이들의 노무제공 특성상 사업
 장이 고정되어 있지 않거나, 이들이 복수의 사업장을 대상으로 노무를 제
 공하는 경우가 많아 사업장 관리가 용이하지 않아 행정편의상 취해진 방
 식으로, 이들을 차별할 합리적인 법리적 타당성이 부재하다. 따라서 이제
 는 13년이 경과한 이러한 산재보험법상 시행령 규정에 의해 행정부가 편
 의적으로 고용보험 가입여부를 결정하는 방식은 바꾸어야 할 때가 되었
 다.¹⁸⁾ 둘째, 프리랜서나 플랫폼 노동자 등에 대하여 고용보험 적용범위를
 확대시켜야 한다. 이때, 이들에 대해 보편적인 노무제공자의 개념을 종사
 상 지위를 중심으로 할 것인지, 아니면 소득기반 중심으로 사회보험을 개
 편할 것인지가 코로나19 위기에서 전국민 고용안전망의 중요한 주제가 되
 었다.

마지막으로 현재 임의가입 형태의 저소득 자영업인에 대한 고용보험가입
 지원에서 법정 고용보험제로의 실질적 편입이다. 이는 기존 2012년부터
 적용되어 오던 고용보험료와 연금보험료에 대한 지원제도인 두루누리 사
 업의 고용보험 및 사회보험제도 일반으로의 개편을 의미한다. 주요 모델
 국가로는 덴마크와 프랑스의 최근 시도가 있고 자영업인을 사회보험에 포괄
 적으로 적용시키고 있는 오스트리아의 ‘시민보험(Bürgerversicherung)’ 제
 도가 비교될 수 있을 것이다. 아울러, 고용안전망 제도의 구축은 일자리와
 소득보장, 고용서비스 부문이 종합적으로 연계되어 검토될 필요가 있다.
 한국판 뉴딜 즉 그린·디지털뉴딜에서 ‘고용안전망 확충’과 ‘사람투자영역’
 이 이러한 요구를 과연 충분히 담고 있으며 올바른 대책방안을 담고 있는
 지에 대한 논란이 지속되고 있다. 그 외에 긴급재난지원금 지급을 둘러싸

18) 이호근, “산업재해보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로”, 『산업노동연구』 제21권 1호: 2015, 및 이호근, “노동세계의 디지털화와 노동사회법적인 국내외 대응방안”, 장지연·이호근·조임영·박은정·김근주·Enzo Weber공저, 『디지털 시대의 고용안전망 - 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로』: 61-142. 2020. 참조.

고 기본소득도입 논의¹⁹⁾가 이어지고 있다. 이러한 코로나19 위기가 초래한 고용안전망 개편방안은 기존제도의 개편방안, 일자리와 소득보장중심 주요 재정·금융 및 산업·고용대책의 법제도적 기반 확충, 인구·산업·고용 구조 등 사회보장 제도가 직면하고 있는 근원적인 도전에 대한 대응방안이자 디지털 자본주의시대 그린 및 디지털 뉴딜로의 선제적인 대응 성격을 갖고 있다. 본 연구에서는 이런 고용안전망 개편내용을 검토분석하고, 대응방향의 필요성과 관련 대안을 제시하고자 한다.

III. 고용보호와 소득, 의료보장과 사회서비스 및 사회보상

3.1. 고용보호: 고용유지지원제도 실태와 개선방안

코로나19가 초래한 고용위기에 대한 가장 직접적이며 중요한 고용보험법상 대책은 재직자에 대한 고용유지지원금이다. 근로기준법상 휴업수당 규정²⁰⁾이 있으나 이것은 사용자의 귀책사유로 휴업을 할 경우에 근로자에 대한 보상을 규정한 것에 해당하는 것이다. 반면, 현행 고용보험법 제21조 ‘고용조정 지원’은 ‘경제위기나 고용조정시기에 해고를 막고 고용을 유지하여 기업과 노동자를 모두 지원하여 정상적인 경제활동으로 복귀할 수 있도록 돕는 재직자의 고용유지지원’을 위한 핵심적인 수단이다. 동법 제1항은 “① 고용노동부장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업 규모의 축소, 사업의 폐업 또는 전환으로 고용조정이 불가피하게 된

19) 김태일, “기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득”, 『LAB2050칼럼』, (2020.9.7.). 참조.

20) 근로기준법 제46조(휴업수당) 참조. “① 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능하여 노동위원회의 승인을 받은 경우에는 제1항의 기준에 못 미치는 휴업수당을 지급할 수 있다.”고 규정하고 있다.

사업주가 근로자에 대한 휴업, 휴직, 직업전환에 필요한 직업능력개발 훈련, 인력의 재배치 등을 실시하거나 그 밖에 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업주에게 필요한 지원을 할 수 있다. 이 경우 휴업이나 휴직 등 고용안정을 위한 조치로 근로자의 임금(『근로기준법』 제2조제1항제5호에 따른 임금을 말한다. 이하 같다)이 대통령령으로 정하는 수준으로 감소할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 근로자에게도 필요한 지원을 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

관련 동법 시행령 제19조는 고용유지지원금의 지급 대상에 대해 그 제1항에서 “① 고용노동부장관은 법 제21조제1항에 따라 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 그 사업에서 고용한 피보험자(일용근로자, 『근로기준법』 제26조에 따라 해고가 예고된 자와 경영상 이유에 따른 사업주의 권고에 따라 퇴직이 예정된 자는 제외한다. 이하 이 장에서 같다)에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치(이하 “고용유지조치”라 한다)를 취하여 그 고용유지조치 기간과 이후 1개월 동안 고용조정으로 피보험자를 이직시키지 아니한 경우에 지원금(이하 “고용유지지원금”이라 한다)을 지급한다. 1. 근로시간 조정, 교대제[근로자를 조(組)별로 나누어 교대로 근무하게 하는 것을 말한다. 이하 같다] 개편 또는 휴업 등을 통하여 역(曆)에 따른 1개월 단위의 전체 피보험자 총근로시간의 100분의 20을 초과하여 근로시간을 단축하고, 그 단축된 근로시간에 대한 임금을 보전하기 위하여 금품을 지급하는 경우. 이 경우 전체 피보험자 총근로시간 등 근로시간의 산정방법에 관하여 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다. 2. 1개월 이상 휴직을 부여하고 그 휴직기간에 대하여 임금을 보전하기 위해 금품을 지급하는 경우”

즉, 이러한 고용유지지원금은 고용위기시에 한시적 또는 간헐적으로 긴급재난지원금 등을 통한 직접적인 소득지원 방식과 달리, 그리고 임금노동자가 이미 실업에 빠진 상태에서 소득을 보전하는 실업급여수급⁴⁾ 이전 단계에서 고용보험법상 취해질 수 있는 고용정책조치로 고용을 유지하여 노

동자의 실업과 소득단절의 위험을 막는 동시에 사용자는 숙련인력을 확보·유지하여 기업이 경기회복 시에 신속하고 유연하게 정상적인 생산활동으로 복귀하는 것을 돕고, 노동자들에게는 이는 고용위기시에 일자리를 유지하며 휴업이나 휴직으로 인한 소득의 상실을 보전받는 방안으로 고용위기 시에 재직자를 위한 가장 핵심적인 고용안전망이다. 동법 시행령 제2항은 “② 제1항에도 불구하고 사업주가 제1항에 따른 고용유지조치 기간 동안 근로자를 새로 고용하거나 3년 이상 연속하여 같은 달에 고용유지조치를 실시하는 경우에는 관할 직업안정기관의 장이 불가피하다고 인정하는 경우를 제외하고는 해당 달에 대한 고용유지지원금을 지급하지 아니한다. <개정 2013. 4. 22., 2013. 12. 24.> ③ 제2항에 따른 지원금은 해당 휴업등의 기간 동안 180일 한도로 지급한다.”고 규정하고 사업주는 지원금을 받는 피보험자의 직업능력 개발·향상 등을 위하여 필요한 조치에 관한 내용이 포함된 ‘고용유지조치계획’을 수립(제4항)하여 고용노동부장관에게 제출하도록 하고 있다. 한편, 정부는 코로나19로 인한 고용위기시에 이러한 고용보험법상 고용유지를 위하여 2020.6.9. 관련 시행령 제5항을 신설·개정하여 “⑤ 고용노동부장관은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난으로 실업의 급증 등 고용사정이 악화되어 고용안정을 위한 긴급한 조치가 필요할 때에는 제1항제2호에 따른 지원요건에 해당하지 않는 피보험자에 대해서도 2021년 6월 30일까지는 고용정책심의회의 심의를 거쳐 그 지원의 요건과 수준을 고시로 정하여 지원금을 지급할 수 있다. 이 경우 고시로 정하여 지원하는 기간은 6개월 이내로 하되, 필요한 경우 최대 6개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. <신설 2020. 6. 9.>”라고 규정하였다가 다시 동 조항을 “③ 고용노동부장관은 제1항에도 불구하고 법 제21조제1항에 따라 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 고용유지조치의 대상이 되는 피보험자의 피보험자격 취득 기간을 고용노동부장관이 정하여 고시하는 기간으로 달리 정할 수 있다. <신설 2020. 12. 29.>. 1. 제18조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업주인 경우 2. 「재난 및 안전

관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난 등으로 고용사정이 급격히 악화된 경우”로 하였고, 추가적으로, “④ 고용노동부장관은 제1항에도 불구하고 파견사업주 또는 도급을 받은 사업주(이하 이 항에서 “수급사업주”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용사업주 또는 도급을 주는 사업주의 사업장에 종사하는 피보험자를 대상으로 그 단축된 근로시간 또는 휴직기간을 산정하여 파견사업주 또는 수급사업주에게 고용유지지원금을 지급한다. <신설 2020. 12. 29.> 1. 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」에 따른 파견사업주가 고용유지조치를 실시하고 있는 사용사업주의 사업장에서 종사하는 파견근로자를 대상으로 고용유지조치를 취하여 그 고용유지조치 기간과 이후 1개월 동안 고용조정으로 해당 피보험자를 이직시키지 않은 경우. 2. 수급사업주가 고용유지조치를 실시하고 있는 도급을 주는 사업주의 사업장에서 종사하는 피보험자를 대상으로 고용유지조치를 취하여 그 고용유지조치 기간과 이후 1개월 동안 고용조정으로 해당 피보험자를 이직시키지 않은 경우”라고 하여 적용대상을 ‘시행령’ 규정에 의하여 ‘파견근로자’에게까지 확대하였다.

이러한 고용유지지원금은 그럼에도 몇 가지 중요한 개선방향이 요구되고 있다. 첫째, 현행 규정과 같이 고용조정을 위한 보조적 수단만이 아닌 코로나19와 같은 비상한 사회경제적 위기로 인한 고용위기 시에 선제적으로 그에 대응할 수 있도록 이러한 고용유지지원금은 시행령이 아닌 모법의 규정으로 정해지도록 하여야 할 것이다. 독일의 경우 사회법전(SGB) 제3권 95조~109조에 이르기까지 무려 14개 조항에 이르는 관련 규정을 모법에 규정하고 있음을 참조할 필요가 있다. 동 규정의 대강을 살펴보면 조업단축에 따른 고용유지지원금 청구권과 그 지급대상 및 사유(SGB III, § 95, § 96) ‘경제적 이유나 기타 피할 수 없는 경우’, ‘과도적일 것’, 그리고 ‘계절적 요인’ 등) 및 법적요건(SGB III, § 97, ‘사업장 요건’; § 98, ‘개인적 요건’; § 99, ‘노동청공지의 요건’ 등)을 상세히 규정하고 있다.²¹⁾

21) 이에 대해 상세히, 이호근, “정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’ 제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰”, 『노동정책연구』, 제12권 제3호, 한국

둘째, 급여의 지급의 요건을 보다 세분화하여야 할 필요가 있다. 즉, 노동자의 노동시간단축이나 기업의 조업단축에 따른 소득상실의 지급의 요건을 보다 구체적으로 하여야 할 것이다. 독일의 경우 고용유지가 진행되는 기간 동안에 이것이 실질적인 소득이 될 수 있도록 순임금의 60%(부양가족이 있는 경우 67%)(SGB III, § 105 및 § 106)로 규정하고 있는데, 실제로는 코로나19 위기에 이를 단계적으로 3개월 경과 후 70~77%, 6개월 이후에는 80~87%로 확대 적용하였는데, 이러한 독일의 사례를 참고하여 급여수준을 현실화하도록 할 필요가 있다. 셋째, 우리나라 고용보험법상 고용유지지원금이 지급되는 기간도 시행령상 기존 180일 한도에서 12개월까지로 연장하도록 한 부분은 긍정적이나. 이것이 여전히 시행령상의 규정으로 행정청의 재량행위로 되어있어 개선이 필요하다.

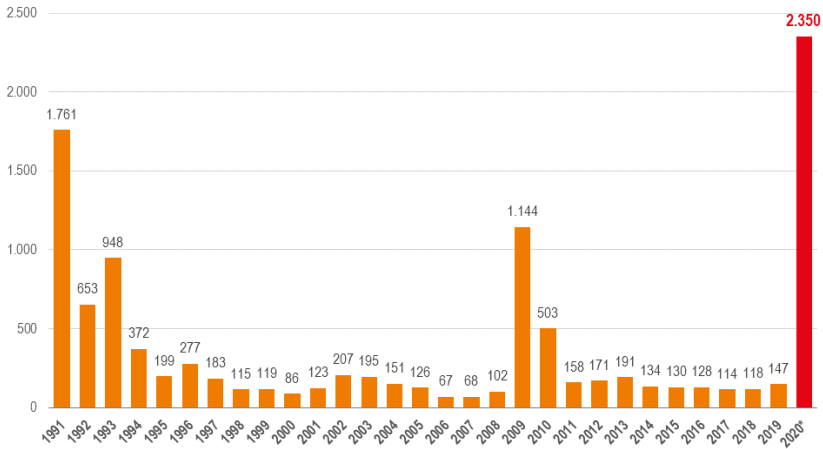
독일의 경우 이것을 행정청의 재량행위에 두지 않고 법률규정으로 모범에 기본적인 지급가능기간 규정(SGB III § 104, Dauer, 제1항, ‘지급기간’)을 12개월로 확정하고 있으며, 관련 급여의 지급 ‘집행규정’상 고용위기가 특정 산업분야를 넘어서, ‘전체 노동시장 분야’에 영향이 미치는 현재와 같은 코로나19 고용위기 시에는 최대 24개월까지로 이를 연장할 수 있도록 법집행의 순차적인 단계적 시행규정(SGB III § 109, Verordnungsermächtigung, 제1항, 제2호의 ‘법집행규정’)을 두고 있다.

실제로 최근 독일 대연정은 애초 2020.12월까지로 운용예정이었던 조업단축지원금의 지급계획을 애초 정부가 예상했던 규모를 훨씬 초과하자, 정부는 2020.8월에 이를 2021년 12.31까지 그 지급기한 연장을 결정하였다²²⁾.

노동연구원. 2012. p. 189 이하. 참조.

22) “Die Maßnahmen der Koalition im Einzelnen. GroKo verlängert Kurzarbeitergeld und will Bundestag schrumpfen”, https://www.focus.de/politik/deutschland/koalition-sausschuss-zu-corona-massnahmen-groko-verlaengert-kurzarbeitergeld-und-will-bundestag-schrumpfen_id_12359437.html. 참조.

[그림 1] 독일의 조업단축지원금(1991-2020)



* 코로나19 위기에 기반한 연방정부의 전망 200

출처: 독일연방고용공단²³⁾

이 과정에서 총리와 노사 경제주체간의 사회적 대화가 중요한 역할을 하고 있다. 이런 점에서 우리나라에서 2020년 5월 민주노총의 제안으로 코로나19 고용위기에 대한 원 포인트 사회적 대화 제안²⁴⁾이 있었으나 그것이 민주노총내부의 이견으로 인하여 실현되지 못했던 점은 아쉬움으로 남는다. 독일연방고용공단의 통계에 따르면 실제로 지난 3월에서 6월 사이에 이 조업단축지원금을 이용한 해고방지와 고용유지가 애초 전망치를 훨씬 넘는 연인원 ‘1천만 명’에 달했다고 한다.²⁵⁾ 이런 점은 현재 재직자의 고용위기시에 고용과 소득보전을 위한 조업단축지원금 또는 고용유지

²³⁾ Schulten T./Müller, T., “Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise- Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa”, 『Policy Brief』, Nr. 38. WSI, 2020.04. p. 5. 참조.

²⁴⁾ “코로나위기 극복을 위한 노사정합의 최종안 (요약) 자료(2) 및 (해설) 자료(3)”, 『민주노총 제71차 임시 대의원대회 회의자료』, 2020.7.23. 참조

²⁵⁾ 독일연방고용공단(BA)자료 <http://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-34-der-arbeitsmarkt-im-juni-2020>. 참조.

지원금의 역할을 가늠할 수 있게 해준다. 코로나19로 고용위기와 실업이 절정에 달했을 때 실업급여수급자가 4천만 명에 이르렀던 미국의 사례와 큰 대조를 이루는 것으로, 이는 이미 지난 2008/9년 글로벌 금융위기시에 미국과 독일의 경제후퇴와 고용위기의 정도를 비교한 분석에서 크게 주목을 끈 바 있다.²⁶⁾

유럽의 다른 국가에서도 조업단축지원금 또는 유사한 맥락의 부분실업급여 제도가 코로나19 위기 시에 재직자의 고용위기지원을 위하여 광범위하게 활용되고 있다. 주목되는 제도로는 프랑스에서도 휴업수당지원금(고용유지지원금)으로 세전 임금의 70% 상당의 휴업수당을 지급하였고, 주 35시간까지 휴업수당으로 계산하고, 12개월 한도로 집행중인데, 2020년 82만개 기업의 1,020만 명에 적용되었다.²⁷⁾

3.2. 전 국민 고용보험제도: 예술인 및 특고·프리랜서·플랫폼노동자 고용보험

1) 쟁점과 개요

코로나19의 경제·사회적 위기 중 고용위기는 보편적 고용안전망 구축 필요성에 대한 논의를 야기하였다. 아래의 표는 코로나19 위기에 대해 시행중인 고용대책을 나타내고 있다. 첫째, ‘고용유지지원’ 대책으로 기업과 피고용인에 대한 직접적 고용유지와 고용유지 인센티브가 우선적으로 동원되었다. 앞에서 살펴본 ‘고용유지지원’, 또는 ‘조업단축지원’이나 ‘부분실업급여’ 등은 모두 유사한 형태의 고용지원 프로그램들이다. 우리나라에서는 이들 지원프로그램이 해고방지를 위한 ‘사용자지원’ 프로그램으로 기능하고 있으나, 조업단축은 이것이 법적으로 보장되는 경우, 소득이 감소

²⁶⁾ Burda, M/Hunt, J. 2011, “What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?”, 『The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession. Brookings Papers on Economic Activity』, Spring 2011. 참조.

²⁷⁾ 배규식, “코로나19 이후 고용정책”, 『고용정책심의회 보고자료』, 2020.5.21. p. 12. 참조.

된 ‘노동자’에 대한 직접지원의 형태를 띠고 있는 점이 비교된다. 둘째, ‘취업지원 및 일자리 기회확대’ 등 이미 실업이 된 상태의 실업자의 재취업과 생계의 지원 및 공공과 청년 일자리 대책이 동원되고 있다. 그런데, 이들은 대개 한시적인 공공 일자리대책으로 경기침체시 정부가 선택하는 단골정책 중의 하나라 할 수 있으나, 고용이 지속적이지 아니하며, 일자리의 질이 높지 않고, 소득이 높지 않는 한시적 성격을 갖고 있고, 코로나 19 위기와 같은 장기적인 위기 상황에는 한계가 있고 재정의 부담이 커진다는 측면에서 지속가능한 제도라 할 수 없다. 셋째, ‘사각지대 취약계층 생계지원’ 대책으로 각 지역이나 업종특성별로 지역고용대응 특별사업이나 재정을 통한 영세 자영업자 및 특수형태근로 종사자, 프리랜서 등을 대상으로 소득지원 사업이 시행되었다. 그간 4차례 추가경정예산의 편성과 소득지원 사업으로 시행된 긴급고용지원금 등이 바로 그것이다. 이것은 1차 전면적인 긴급재난지원금 지급방식과, 2차 긴급고용안정지원금이 일부계층과 해당 그룹에 대해 선택적인 지급방식으로 시행되었다.

<표 5> 코로나19 고용대책

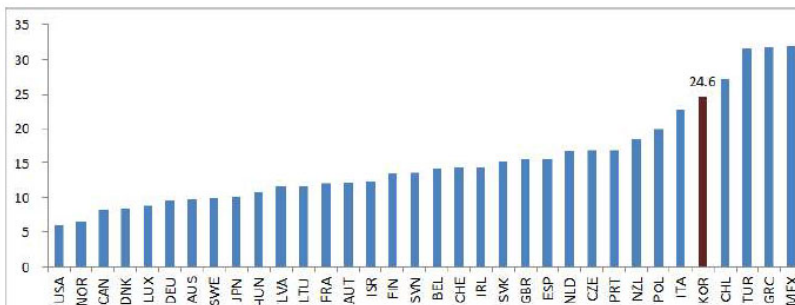
 고용유지 지원	고용유지기업 직접 지원 - 고용유지 지원금 지원 대폭 강화 지난해 대비 신청 45배 증가 (72천개소 138만명, '20.5월 기준) - 무급휴직 신속지원, 임금감소분 지원 등	고용유지 인센티브 - 특별고용지원 업종 지정 1차 여행업, 관광운송업, 관광숙박업 등(3.16) 2차 항공지상조업, 면세점업, 전시·국제회의업 등(4.27) - 기간산업안정기금 지원, 수출 등 지원 우대
 취업지원 일자리 기회 확대	실업자 재취업·생계지원 - 구직급여 대폭 확대 (‘19년 144만명 → ‘20년 186만명) - 취업성공패키지(30만명), 청년구직활동금(10만명) 등 확대 지원	공공·청년 일자리 - 비대면·디지털 공공일자리(10만명) - 청년 디지털 일자리 및 일경험(10만명) - 중소·중견기업 채용장려금 등(5만명)
 사각지대 취약계층 생계지원	지역고용대응 등 특별사업 무급휴직자, 특고·프리랜서 대상 월 50만원 x 2개월(20만명, 2천억원)	코로나19 긴급고용안정지원금 영세 자영업자, 특고·프리랜서 등 대상 월 50만원 x 3개월(114만명, 1.5조원)

출처: 이병희, “전국민고용보험과 한국형 실업부조”, 『사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회』 발제문, 2020.7.8. p. 19. 미발표 자료. 참조.

그러나, 이러한 코로나19 고용대책들은 대부분 정책적 대응으로, 지속 가능한 제도의 구축 및 관련 법·제도 개선방안 논의가 확대되는 과정에 이른바 전국민 고용안전망 구축 논의가 전개되었다. 그 배경에는 기존 고용보험 고용안전망의 ‘제도적’ 및 ‘실질적’ 사각지대 등 고용보험 적용 사각지대 문제를 원천적으로 개선하여야 할 필요성과 함께, 대안에 대한 논의로 이어졌다.

우리나라 노동시장 내 고용구조 취약성의 특수성은 다음과 같다. 첫째, 공식 통계청의 통계를 따르더라도 50%에 육박하는 높은 비정규 노동자의 비중이다.²⁸⁾ 둘째, 임금노동자대비 24%에 달하는 높은 수준의 자영업자의 비중이다. 자영업자의 경우 신분이 안정적이고 소득이 높은 전문 직종 종사자를 제외한, 상당수의 저소득 취약한 자영업자의 비중이 매우 높은 것이 문제이다. 다양한 형태의 비정규직의 비중이 50%이상에 달하고 있는데, 그 중 노동시장 내 ‘비공식고용(informal employment)’의 상당수가 실질적인 적용제외자로 이들이 거의 380만 명에 달하고 있다. 여기에다 특히 고용이 안정적이지 못한 노동자는 주 15 시간미만의 초단시간 노동자, 일용직 노동자, 파견과 용역 등 간접고용 노동자, 특수형태근로자, 플

[그림 2] OECD 주요국의 자영업(self-employed) 비율, 2018년



주: 노르웨이는 2018년, 슬로바키아는 2015년 기준

자료: OECD (2020), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/1b58715e-en (Accessed on 03 July 2020)

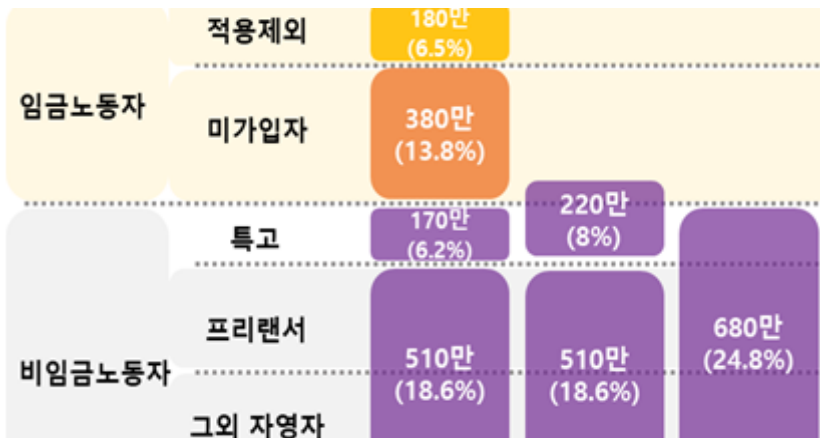
출처: 남재욱, “소득기반 전국민 고용보험 방안”, 2020, p. 3에서 재인용

28) 통계청, 『경제활동인구조사』 2019년 8월 부가조사 자료. 참조.

랫폼 노동자와 프리랜서 그리고 소규모 영세 사업체의 타인을 고용하지 아니한 1인 자영업자에 이르기까지 다양한 형태가 존재하며 그 규모가 ‘비임금 노동자’를 포함, 약 728만(비임금 근로자 680만명 + 임금근로자 중 특수형태근로종사자로 분류된 48만 명) 명에 이르고 있다.²⁹⁾

이들의 상당수가 고용안전망에서 배제 또는 누락되고 있는 불안정 고용층으로, 이번 코로나19 고용위기의 가장 직접적이며 1차적인 대상이 되었다. 한편 전체 경제활동인구에서 취업자(임금노동자와 자영노동자를 합한 층)와 정년이 보장되어 고용보험 적용에서 제외되고 있는 공무원과 교원(5.4%, 1,469천명)을 포함해도 현재 고용보험제도는 전체 취업자의 49.4%만을 포괄하고 있어 코로나19 위기 시에 고용안전망으로서 심각한 사각지대 문제를 안고 있음을 여실히 보여줬다. 다음 표는 그러한 현행 고용안전망제도 사각지대 문제와 대책방안 강구의 필요성을 보여주고 있다.

[그림 3] 고용보험 적용과 가입의 사각지대



출처: 장지연, “보편적 소득보장제도의 필요성과 전국민고용보험”, 지식협동조합 좋은 나라, 『현안과 정책』 제326호, 2020.9.7. p. 2-3. 참조.

²⁹⁾ 정홍준·장희은, 「특수형태근로자 규모 추정 결과」, 고용노동부·한국노동연구원. 2018. 참조.

이러한 고용안전망 제도의 광범한 사각지대문제에 대한 대응은 다음과 같은 수순으로 개선되어야 할 것이다. 먼저, 고용보험의 제도적 사각지대와 실질적 사각지대 중에서, 법적 가입대상임에도 사각지대에 있는 영세사업장 노동자, 비정규 노동자들이 무려 378만 명³⁰⁾에 이르고 있는데, 법적 가입 요건을 지닌 노동자들이 고용보험 안에 들어갈 수 있도록 사각지대가 발생하는 원인을 분석하고 대책을 마련해야 할 필요가 제기되고 있다. 이는 무엇보다 고용보험 등 사회보험가입 회피에 대한 상시적이며 지속적인 노동과 사회보장 행정과 관리감독체제의 개선이 우선 필요함을 의미하고 있다. 동시에, 보험료 납부부담으로 인한 저소득 취약계층 당사자의 사회보험 가입회피의 경우에 공적재원에 의한 보험료지원 대책 마련 등 정책적 지원제도의 추진이 필요하다. 2012년 7월부터 시행 중인 두루누리 사업³¹⁾은 그런 의미를 갖는 것이며, 이제 한시적이며 법적 안정성을 결여한 정책적 재량에 의해 유지되는 정책대상을 보다 공고한 체제로 제도화하여야 할 필요가 대두되고 있다.

전국민 고용보험제도는 이러한 배경 속에 코로나19 위기에 대응하기 위한 중요한 종합적인 고용안전망으로서 제안되었다. 그 골자는 첫째, 아직도 가입해 있지 않은 저임금 비정규직 노동자, 둘째, 특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등에 대한 고용보험의 사각지대를 해소하고, 셋째, 마지막으로 자영업자들의 고용보험 적용을 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대해 나간다는 계획이다. 자영업자들도 취업자로서 실업과 폐업에 대비해야 한다. 현재 영세 자영업자도 고용보험에 가입할 수 있다지만

30) 통계청, 『경제활동인구조사』 2019년 8월 부가조사 자료. 참조.

31) 2012년 7월부터 시행 중인 두루누리 사업은 근로자수 10인 미만 사업장에 고용된 근로자로 월평균보수 210만원 미만 근로자에, 근로자와 사용자 고용보험과 국민연금 보험료 90%까지 지원되는 제도로, 신청하여 승인되면 3년간 지속된다. 국민연금공단에 따르면 2012~2018년까지 이 제도를 통하여 135만개 사업장 저소득 노동자 505만 명에 대해 총 2조 8천억원의 보험료가 고용노동부 일반회계사업으로 지원되었다. 연금보험료 지원대상이 현재 월평균보수 210만원, 보험료의 90%까지 지원이 확대되어 저소득 노동자에 대한 중요한 사회적 안전망으로 기능해오고 있다(www.insure.or.kr. 참조).

임의가입 방식이라 가입률이 낮아 실효성이 낮은 상태에서 많은 영세 자영자들이 폐업으로 고통 받고 있는 현실에서 영세 자영자의 경우 고용보험 사용자 몫을 지원하여 자영자에게도 고용보험 가입을 독려해야 필요성이 강조되고 있다. 넷째, 고용보험과 병행하여 유지되는 실업부조는 청년 구직자들을 대상으로 아직 고용보험에 가입할 수 있는 최초의 직장이 없는 까닭에 사실상 실업 상태에 있으면서도 실업급여를 받을 수 없고, 취업기간이 짧은 초단시간 노동자, 실업급여 요건을 충족하지 못하는 실업자들을 그 대상으로 재구축될 필요가 있다. 이러한 제도가 ‘실업부조’이다. 2021년부터 시행되기 시작한 한국형 실업부조인 ‘국민취업지원제도’는 지원 대상이 연간 50만 명 수준으로, 최근 2년 이내 6개월의 취업경험을 요구하고 있으며 급여 수준도 6개월 월 50만원으로 제한적이다. 이는 고용보험 밖 실업자들에게 도움이 될 수 있도록 자격요건, 급여수준, 수급기간 모두를 개선할 필요가 있다. 현재로서는 실질적인 실업부조로서는 상당히 미흡한 것이다. 다섯째, 사회보험 기여금을 ‘임금’에서 ‘소득(이윤)’에 대한 조세 형태로 전환, 현재처럼 임금을 기준으로 책정되는 고용보험 재정은 다양한 고용방식이 확대되는 현실에서 그 한계를 극복할 필요가 제기되고 있다. ‘고용보험과 실업부조’로 구성된 전국민 고용안전망이 온전히 작동하기 위해서는 고용안전망의 재원구조도 혁신돼야 하는데, 결국 모든 취업자들이 다양한 고용, 생업 지위에서 고용보험 틀 안에 들어갈 수 있도록 하고, 또한 개인의 ‘고용상황(고용 또는 실업)’이 아닌 ‘소득상황(소득의 급격한 감소 혹은 상실)’을 기준으로 급여 수급 자격이 부여될 수 있도록 하여야 할 필요성이 제기되고 있다.

2) 소결

이와 같은 전국민 고용보험제도는 노동시장내 고용관계의 변화와 고용형태의 다양화에 대응하여 ‘일하는 사람 모두’에게 실업 위험에 대응한 소득 지원과 함께 적절한 일자리의 선택, 그리고 보다 나은 일자리로 이행을 통한 실직의 예방, 취업취약계층의 고용촉진 및 취업능력 제고를 통

해 궁극적으로 일과 생활의 균형을 지원하는 의미를 갖고 있다. 앞에서 이것은 기존의 고용보험 적용대상자 중 제도적 적용대상자에 코로나19의 위기 시에 급여의 수급요건이나 수준 등을 확보토록 하는 동시에 광범위하게 확산되어 있는 실질적인 적용제외자의 사각지대 문제의 정확한 원인과 현황을 파악하여 이를 실질적으로 포섭하도록 하여야 할 것이다. 동시에, 취업자 중 광의의 비임금근로자 (특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 등)에 대한 고용보험적용과 더 나아가 자영업자 등을 포괄하는 체제를 구축하여야 하는 것이다. 자영업자까지 사회보험에 포괄하고 있는 사회국가로 오스트리아가 중요한 시사점을 주고 있으며, 기존의 고용중심 사회안전망에서 소득중심 사회안전망으로 전환하려고 하는 프랑스와 덴마크 같은 사례들이 주목되고 있다.

소득중심 사회안전망으로의 전환의 전제는 공통적으로 현행 노사동등의 고용보험료 부담방식에 대한 변화 없이는 어렵고, 그 부담률의 증가와 더불어 일반적 사회보장 기금이나 일반적 노동시장세(labour market contribution)의 징수와 같은 추가적인 재원이 없이는 소득중심 사회안전망으로의 ‘기능적’ 전환만으로는, 수급자의 적정 소득보장을 위한 사회적 안전망으로서 충분하지 않을 것으로 전망된다. 다시 말해 전국민 고용보험제도 구축의 전제는 첫째, 기존 고용중심 사회안전망 사각지대해소대책이 작동하지 않는 이유를 먼저 구체적으로 분석하여야 한다고 본다. 둘째, 고용중심의 사회안전망의 소득중심 사회안전망으로의 전환은 징수체계의 구조적인 전환을 전제로 하는 것이어서 개편을 위한 조세 및 사회보험기구 간 업무의 재편과 관련 제도적 요건을 준비하여야 한다. 지난 사회보험 통합추진단이 구성되어 지난 20여년간에 수차례 걸쳐 논의가 진행³²⁾되어 오면서도 결국 국민건강보험 공단에 형식적인 부과·징수체제를 통합하는 정도에 그친 점을 돌아보면, 소득중심 사회보험체제로의 개편을 위하여 사회보험료 징수의 국세청으로의 전면 이관을 위한 준비와 사회적 합의가 필요하다고 본다. 장지연은 현재의 고용보험 사각지대문제를 고려

32) 저출산 고령사회 위원회, 『사회보험 발전전략 및 사회보험 통합기획단』, 2006. 참조.

하여 볼 때 이러한 소득기반 고용안전망 제도로의 전환의 불가피성이나 성숙정도를 보아 이러한 방향으로 전환 필요성을 강조하고 있다.³³⁾ 이러한 소득기반 고용보험으로의 전환에 대해서는 다음에 보다 자세히 살펴보도록 한다.

3.3. 구직자 기초보장: 국민취업지원제도 실태와 개선방안

1) 쟁점과 개요

코로나19로 고용위기와 보편적 고용안전망 구축 필요성에 대한 논의가 대두되었다. 초유의 보건위기에서 비롯된 경제적 예외상황에서 우선 금융기관과 산업에 천문학적인 재정을 투입하여 도산을 막고 경제의 흐름을 유지하고자 주력하는 동시에 현재의 재직노동자에 대한 고용유지가 우선적으로 요구되는 방안이었다. 이 때문에 기존 제도로는 고용보험법상 고용유지지원제도가 가장 먼저 활용되고 투입되었다.

그러나 이후 새로운 고용안전망으로서 가장 먼저 법제화 된 제도는 국민취업지원제도이다. 국민취업지원제도는 한국형 실업부조라 할 수 있다. 이것은 2021년부터 시작되어 노동시장에서 실업급여 수급이 종료되었거나 고용경력이나 기여경력의 미흡으로 실업급여 수급요건에서 벗어나 있는 사람들 또는 아예 고용보험 적용이 되지 아니하는 노무제공자에 대해 최소한의 소득보장을 하고자 하는 것이다. 2020.7월 입법되어 2021.1월 발효된 국민취업제도는 정부가 청년의 취업을 지원하기 위하여 운영해오던 기존의 취업성공패키지 사업과 일부 지자체에서 산발적으로 운용되어 오던 청년수당 등과 같은 소득지원을 통한 구직활동 지원방안이 코로나19를 계기로 입법되어 제도화된 것이다.³⁴⁾

33) 장지연·홍민기, “전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, 『월간노동리뷰』, 2020년 6월호, 통권 제183호: 72-84. 2020. 참조.

34) 이병희, “실업부조의 필요성과 도입방향”, 『노동리뷰』, Vol. 146. 한국노동연구원. 2017. 참조. 김근주, “실업부조 법제화의 의의와 쟁점”, 『노동리뷰』, Vol. 165. 한국노동연구원. 2018. 참조. 배규식, “코로나19 이후 고용정책”, 『고용정책심의회』

이 법의 정확한 범명은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 (약칭: 구직자취업촉진법)」이다. 이 법은 “근로능력과 구직의사가 있음에도 불구하고 취업에 어려움을 겪고 있는 국민에게 통합적인 취업지원서비스를 제공하고 생계를 지원함으로써 이들의 구직활동 및 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다”고 하고 있다. 여기에는 ‘서비스’와 ‘수당’ 두 가지의 급여가 있다. 먼저, 취업지원서비스급여는 “① 근로능력과 구직의사가 있음에도 취업하지 못한 상태일 것, ② 취업지원을 신청할 당시 15세 이상 64세 이하일 것, ③ 가구단위 월평균 총소득이 국민기초생활보장법 제2조 제11호에 따른 기준 중위소득의 100분의 100이하일 것(다만, 18세 이상 34세 이하인 사람은 가구단위의 월평균 총소득이 기준 중위소득의 100분의 120이하이어야 한다)”(법 제6조) 등을 요건으로 하고 있다.

이어, 구직촉진수당이 있는데 그 수급요건은 다음과 같다. “① 가구단위의 월평균 총소득이 기준 중위소득의 100분의 60이내의 범위에서 최저생계비 및 구직활동에 드는 비용 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 수준 이하일 것, ② 가구원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차 등 재산의 합계액이 6억 원 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하일 것, ③ 취업지원 신청일 이전 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 취업한 사실이 있을 것”(법 제7조) 등이 그것이다. 취업지원 신청 당시 학업, 군복무, 심신장애 및 간병 등의 사유로 즉시 취업이 어려운 사람, 국민기초생활 보장법상 생계급여 수급자, 고용보험법에 따른 구직급여를 받고 있거나 구직급여의 지급이 끝난 날부터 6개월이 지나지 아니한 사람, 고용정책 기본법에 따른 재정지원 일자리 사업 중 수당을 받고 있거나 참여가 종료된 날부터 6개월이 지나지 아니한 사람 등은 신청제외자에 해당된다. 고용노동부장관은 수급자격자와 협의하여 ‘개인별 취업활동 계획(IAP)’을 수립하여야 한다.(법 제12조)

고용노동부장관은 구직촉진수당 수급자격을 인정받은 사람이 취업활동 계획에 참여하여 그 계획수립이 완료되거나 취업지원 프로그램 또는 구직

활동지원 프로그램을 이행하는 경우 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위한 구직촉진수당을 지급한다. 구직촉진수당의 지급주기는 1개월로 하며, 수급자격자인정 결정 통지를 받은 날부터 6개월이 되는 날까지 지급한다.(법 제20조) 이를 요약하면 다음 표와 같다.

<표 6> 국민취업지원제도(한국형 실업부조) 지원 대상 요건

구분		연령	소득(가구)	재산	구직 의사/능력	취업 경험	지원 금액
I (수당)	요건 심사형	18~64	중위소득 60% 이하 (50%로 시작)	6억 이내	○	2년 이내	50만 원씩 최대 6개월
	선발형	18~64	1) 중위소득 60% 이하 1) 18~34: 120% 이하	6억 이내	○	×	
II (서비스)		18~64	1) 중위소득 100% 이하 1) 18~34: 120% 이하	×	○	×	구직활동 시 발생 비용

출처: 은민수, 2020. “코로나 사태와 한국사회보장제의 주요 쟁점”. 26. 참조.

이러한 국민취업지원제도의 입법과 더불어 제시된 향후 재정소요 지원 규모는 2020년 35만 명 5,040억원, 2021년까지 1조 2,000억원 그리고 2022년까지 60만 명에 1조 3,000억원에 이를 것으로 전망되고 있다. 그런데, 과연 이러한 국민취업지원제도는 어떠한 의의를 갖고 있는가? 먼저 이 국민취업지원제도는 실업급여와 공공부조 사이에 이른바 한국형 실업부조로 자리매김하고자 한다. 그간 우리나라에는 OECD권 주요 국가들³⁵⁾에서와 달리 실업급여 수급이 끝났거나, 수급대상에서 제외된 사람들에게 대한 소득보장이 부재한 채 청년구직자를 주 대상으로 하는 특정요건을 충족하는 대상자들에게만 지급되는 취업지원수당과 공공부조 외에 일할 능력과 의사가 있으나 실업상태에 있는 사람들에게 대한 소득보장인 실업부조가 부재하였다. 코로나19 고용위기 속에 바로 이 국민취업지원제도는 새롭게 입법화 된 새로운 법적 안전망으로서 자리매김 할 예정이다.

35) 한광수, “유럽의 구직자 지원제도에 대한 고찰과 우리나라에의 시사점 (A study on Job-seeker's Support System in Europe and Its Implication for Korea)”, 『江原法學』, Vol.37. 2012. 참조.

그러나 이 국민취업제도는 다음과 같은 점에서 고용안전망으로서 한계를 갖고 있다. 먼저, 비교적 엄격한 지급대상의 제한과 급여 제한이 한계이다. 국민취업제도는 기본적으로 지원 대상을 근로능력과 구직의사가 있음에도 취업하지 못한 상태에 있는 취업 취약계층으로 한정하고 있는데, 최근 2년 동안 6개월 이상의 (‘구직’이 아닌) ‘취업’ 경험을 조건으로 하고 있어, 이는 지나치게 엄격한 비현실적인 요건으로 평가되고 있다.³⁶⁾ 이에 비하여, 실업부조를 시행하는 대부분의 국가들은 근로와 기여경력에 상관없이 ‘근로빈곤층’을 지원하고 있다는 점이 비교된다. 다음으로 지급 대상이 중위소득 60% 이하의 취약계층임에도 아동과 부양가구원에 대한 고려가 없고, 수급기간이 6개월로 너무 짧고, 프로그램 종료이후 미취업한 사람에 대한 조치가 없으며, 재 참여제한 기간을 3년으로 설정함으로써 3년 기간 중 소득중단의 우려가 있고, 고용보험과 소득지원을 기반으로 하는 적극적 노동시장정책과 급여조건인 활성화(activation)정책보다, 소득지원이 6개월에 월 50만원씩 총 300만원에 그치는 반면, 근로빈곤층에 대해 직업훈련 프로그램에 의존하지 않으면 수급자격이 없도록 하는 것으로 강한 ‘근로연계복지(workfare)’ 정책 성격을 띠고 있는 한계를 갖고 있다.³⁷⁾ 그럼에도, 이는 코로나19 위기 속에서 한국형 실업부조로 고용안전망의 한 축으로 출발하게 되었다.

2) 소결

한국형 실업부조인 구직자취업지원제도는 우리나라 사회보장제도에서 근로자를 대상으로 하는 고용보험제도와 공공부조인 국민기초생활보장법상의 간극³⁸⁾을 잇는 중요한 사회보장적 제도이다.³⁹⁾ 그간 저소득 임금노

36) 은민수, “코로나 사태와 한국사회보장제의 주요 쟁점”, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화 - 한국·프랑스·독일 사례비교와 시사점』, 한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나 발제문(2020.7.17.), 276. 2020. 참조.

37) 상동. 같은 곳. 참조.

38) 김종수, “실업부조제로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토”, 『사회보장법연구』, 서울대학교 사회보장법연구회, Vol. 8. No. 2. 2019.

동자에 대한 사회보험료 지원과 청년구직자 등을 대상으로 청년수당 등이 고용보험제도와 공공부조의 가운데에서 간헐적이며 불안정한 안전망 역할을 하여 왔다. 문제는 근로능력이 있음에도 고용보험제도가 미적용 되고 있거나, 고용보험수급기간이 종료되어 공공부조에 의존하는 외에 별다른 소득보장지원 대책이 부재한 사람들에게 대한 사회적 안전망이 마련되었다. 그러나 2021년부터 한시적 6개월 한도, 50만원씩 최대 300만원 까지의 지원제도는 지급요건이 상대적으로 엄격하며, 기간이나 수준 등에 있어 미흡한 실정에 있다. 따라서 구직수당은 현재의 두 배 이상 또는 종전 소득의 일정한 비례 수준에서, 기간역시 현행 6개월 한도를 1년 이상으로 하여야 구직자에 대한 실효성 있는 제도로 발전할 수 있을 것으로 전망된다.⁴⁰⁾ 코로나19로 주요국은 이들에 자산조사나 소득조사를 생략하고 대상자에 폭넓은 지원조치를 행함으로써 사회안전망으로써 기능하도록 했다는 점 등을 관련 법제도 개선 및 운영에 참고로 하여야 할 것이다.

3.4. 사회서비스: 법정유급병가 및 질병보상금제도 도입 논의와 쟁점

1) 쟁점과 개요

코로나19는 보건위기와 그 대응방안에 가장 직접적인 영향을 초래하였다. 먼저, 방역전선에서 일하는 모든 의료진, 돌봄서비스 종사자들의 감염 위험으로부터의 보호와 감염시 적절한 치료 및 휴가와 손실보상방안 등이 제기되었다. 감염병으로 인한 의료인과 의료기관 등에 대한 감염예방과 손실보상 방안에 대해서는 감염예방법(『감염병의 예방 및 관리에 관한 법

39) 은민수, “코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향”, 『월간복지동향』, No. 259, 참여연대사회복지위원회. 2020. 참조.

40) 이에 대하여, 중위소득 60%이하/재산 6억원 이내의 잠재적 대상자를 포함 월80만 원을 정액지급, 가구 중위소득 100%이하/재산 6억 이내의 모든 구직자 및 소득자를 대상으로 최대 월 60만원씩 급여감액을 적용하고, 2,000만원 초과 소득 취업시(대략 1인 중위소득 100%) 급여를 중단하는 방식의 실수요 대상으로 자격기준을 마련 실질적 실업부조제도로 되도록 하여야 한다고 주장을 제기한다. 은민수, 상동 p. 36. 2020. 참조.

를。」 제8장(제49조 감염병의 예방조치; 제70조 손실보상; 제70조의3 의료인 또는 의료기관 개설자에 대한 재정적 지원; 제71조 예방접종 등에 따른 피해의 국가보상) 등에 비교적 상세히 규정되어 있다. 그런데, 감염시 발생한 의료인과 의료기관의 손실에 대한 보상은 개별적이며, 이는 국가의 감염병관리관의 설치·운영 등으로 인하여 발생한 손실에 대하여 규정하고 있다.

“제70조(손실보상) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 제70조의2의 손실보상심의위원회의 심의·의결에 따라 그 손실을 보상하여야 한다. <개정 2015. 12. 29., 2018. 3. 27., 2020. 8. 11., 2020. 8. 12.>

1. 제36조 및 제37조에 따른 감염병관리기관의 지정 또는 격리소 등의 설치·운영으로 발생한 손실
- 1의2. 제39조의3에 따른 접촉자 격리시설의 설치·운영으로 발생한 손실
2. 이 법에 따른 조치에 따라 감염병환자, 감염병의사환자 등을 진료한 의료기관의 손실
3. 이 법에 따른 의료기관의 폐쇄 또는 업무 정지 등으로 의료기관에 발생한 손실
4. 제47조제1호, 제4호 및 제5호, 제48조제1항, 제49조제1항제4호, 제6호부터 제10호까지, 제12호, 제12호의2 및 제13호에 따른 조치로 인하여 발생한 손실
5. 감염병환자등이 발생·경유하거나 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 그 사실을 공개하여 발생한 「국민건강보험법」 제42조에 따른 요양기관의 손실로서 제1호부터 제4호까지의 손실에 준하고, 제70조의2에 따른 손실보상심의위원회가 심의·의결하는 손실”

한편, 예방의 *접종피해* 등에 대한 피해의 국가보상방안에 대해서는 역시 동 감염예방법 제71조에 “예방·치료·의약품을 투여 받은 사람이 질병에 걸리거나, 장애인이 되거나 사망하였을 때 국가에 의한 보상”을 규정하고 있다.

“제71조(예방접종 등에 따른 피해의 국가보상) ① 국가는 제24조 및 제25조에 따라 예방접종을 받은 사람 또는 제40조제2항에 따라 생산된 예방·치료 의약품을 투여 받은 사람이 그 예방접종 또는 예방·치료 의약품으로 인하여 질병에 걸리거나 장애인이 되거나 사망하였을 때에는 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 보상을 하여야 한다.

1. 질병으로 진료를 받은 사람: 진료비 전액 및 정액 간병비
2. 장애인이 된 사람: 일시보상금
3. 사망한 사람: 대통령령으로 정하는 유족에 대한 일시보상금 및 장제비”

한편, 코로나19 감염병 감염으로 인한 노동자의 ‘법정유급병가’와 감염된 가족의 돌봄 등을 위한 ‘돌봄휴가’ 등의 쟁점이 다시 부각되었다. 이는 코로나19와 같은 상황에서 취업자에 대한 고용안전망과 소득보장 외에 OECD 권 주요국가에서 보장하고 있는 법정유급병가와 상병수당에 대한 법적 근거가 부재하고 있어 이 점이 다시 쟁점화 되었다.⁴¹⁾ 현재 근로기준법상 법정유급병가가 명확하게 적시되어 있지 않다. 그 결과 질병시 사업장 노사합의에 따르거나, 사용자의 임의에 의한 병가제도가 운용되고 있어, 실제로 소수의 사람들만이 병가를 이용할 수 있는 실정이다. 코로나 19 위기와 함께 현행 사회보험제도에서 이처럼 미비한 법정유급병가와 상병수당제도 도입에 대한 논의⁴²⁾가 다시 제기되었고, 정부는 2020년 7월

41) 김정목, “아프면 쉴 권리를 위한 법정유급휴가와 상병수당, 우리의 역할이 필요합니다”, 참여연대 사회복지위원회, 『동향1』, 2021.5.18. 참조.

14일 한국판 뉴딜을 발표하며, 한국형 상병수당제도의 단계적 도입 ‘계획’을 발표하였다. 즉, 고용사회안전망으로 함께 잘 사는 포용적 사회안전망의 강화를 위하여 ‘상병수당’을 명시하고 ‘한국형 상병수당’도입을 위한 연구용역 시행(2021년) 및 저소득층등 대상 시범사업을 추진(2022년)하여 그 결과를 토대로 지급방식, 지원조건 등 구체적인 도입방안 마련을 천명하였다.⁴³⁾

특히, 법정유급병가 보장의 쟁점은, 전국민 고용안전망 도입방안처럼, 임금노동자인 정규직 외에 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 아동·노인·장애인 등 사회서비스 노동자 및 플랫폼 노동자 등 일하는 사람들에 대하여 질병시 월 권리를 보장하는 것이다. 코로나19와 함께 그들의 고용안정 및 의료보장 문제가 쟁점화 되었다. 그러나 아직까지 논의제기 수준에 있으며, 주무부서인 보건복지부와 고용노동부간 사업장내 법정유급병가 도입관련 논의가 구체화되지 않은 실정이며, 노사간 상당한 이견으로 사회적 합의가 요구되는 실정이다. 주요 쟁점으로 대기기간(3일, 5일, 15일 안 등)과 ‘질병의 범위’(암등 중증질환 우선적용, 그 외 감기, 독감, 심혈관계 및 근골격계 질환, 신장질환, 생식기질환 등 다양한 질병에 대해 도입적용)와 관련 쟁점이 논의되어 왔다.

2) 소결

코로나19의 확산과 함께 질병으로 인하여 일하는 사람의 병가나 가족

42) 김종수, “상병급여제도에 관한 소고”, 『사회보장법연구』, Vol. 5, No. 1, 2016. 및 신기철, “상병소득보장제도 충실화 방안 연구 -급여소득자를 중심으로- (Policy Measures for Consolidating Sickness Benefits)”, 『社會保障研究』, Vol. 27 No. 1, 2011. 참조.

43) 『한국판 뉴딜 자료집』, “1. 고용사회 안전망”, 정책기획위원회, 2020.7, p. 22. 참조. 손민성/김연용/장정민 외 2명, “국민건강보험 맞춤형 코호트 DB를 이용한 한국의 상병수당 및 유급병가를 위한 소요재정추계”, 『보건경제와 정책연구』, 25 (2), 한국보건경제정책학회. 2019. 참조. 정현우/박소현/손민성 외 1명, “다중흐름 모형을 적용한 서울형 유급병가 정책 도입과정에 관한 연구”, 『보건행정학회지』, 30 (3), 한국보건행정학회. 2020. 참조.

돌봄을 위한 휴가보장 및 그 기간 동안 소득상실에 대한 보전방안으로 법정유급병가 및 상병보상금 도입 논의 필요성이 제기되었고, 사회적 논의 결과 2020년 7월 한국판 뉴딜 종합‘계획’⁴⁴⁾에 포함되었다.⁴⁵⁾ 구체적으로 이것을 조세방식 또는 보험방식으로 도입 시 재원마련 방안과 함께, 후자의 경우 이는 결국 보험료의 조정과 사용자의 협력이 전제되어야 할 사안이다. 또한 사회보험 방식으로 운영시 전체 취업자를 대상으로 하여 ‘동일 수준의 정책지급’방식에서 시작하여 ‘기여에 비례한 정률지급방식’으로 발전시키는 방안 등이 있으며, 이는 결국 추후 보험료조정과 연동된 문제이다. 추가검토가 필요한 쟁점 사항으로는 ① 저소득층 또는 취약노동계층에 대한 지원방안, ② 질병 허위인증이나 부정수급 등 방지책문제, ③ 근로복귀를 위한 직업재활 및 고용지원 등의 보완, ④ 이중보장이나 의료비 과잉지출 등을 방지하기 위한 민영보험과의 역할분담, ⑤ 기업의 능동적 참여 및 사회적 책임확대 등이 있다.⁴⁶⁾

3.5. 소득중심 고용안전망 구축방안 쟁점과 과제

1) 쟁점 및 개요

코로나19는 기존의 고용중심의 고용 및 사회안전망으로부터 ‘소득중심의 고용안전망’으로의 재편논의를 촉발하였다. 소득중심이라는 뜻은 고용이나 종사상 지위여부와 관련 없이 일하는 사람 모두의 소득의 형태(노동소득, 사업소득, 자산소득 등)에 따라 사회적 위험의 정도에 따라 보험료의 징수와 부과 그리고 급여의 지급이 이루어지게 하고자 하는 방안이다.

44) 정책기획위원회, 『한국판 뉴딜 자료집』, “1. 고용사회 안전망”. 2020.7. p. 22. 참조.

45) 이처럼, 장기계획에는 포함되어 있으나, 보건복지부가 발표한 “제1차 국민건강보험종합계획 2021년 시행계획(안)”을 보면 이 사안은 정부의 당면한 구체적 사업으로 언급하고 있지 않다. 보건복지부, 『제1차 국민건강보험종합계획 2021년 시행계획(안)』, 2020. 참조.

46) 민현주, “기업특성과 가족친화제도 활용 용이성: 여성관리자의 육아휴직 및 본인병가제도 활용을 중심으로”, 『노동정책연구』, 10 (3), 한국노동연구원. 2010.

이 논의의 주된 배경은 첫째, 노동시장 내 이중구조와 고용형태의 다변화로 인하여 안정적인 상시, 풀타임의 정규직 노동자를 기본으로 사회적 안전망을 구축하고자 했던 기존의 사회국가의 유지나 지속가능성이 개선되지 않고 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 둘째, 이 방안은 현재의 생산과 산업 그리고 고용구조가 디지털 자본주의 시대 기존의 사회안전망 사각지대 문제를 더욱 악화시킬 것이라는 전망에 기반하고 있다. 셋째, 앞 두 가지의 여건에 더하여 점차 노무제공자와 그 수령의 주체가 다원화되어 노동시장 내 지위도, 소득도 전통적인 사용종속관계나 임금노동자와 종속노동에 대한 사회적 보호를 기준으로 하는 사회안전망의 정합성이 점차 약화되고 있다는 문제의식에서 비롯되고 있다. 노동시장 내 이중구조나 취약한 자영업자의 비중이 증가하고 있다는 점 뿐만아니라, 플랫폼 노동과 같은 새로운 노무공급관계에서, 사용자가 누구인지 확인이 안되거나, 국내 외를 넘나들며 노무제공과 그에 대한 대가가 이루어지는 방식이 확산되고 있는 추세에서 기여방식에 의해서 사용자적 지위에 있는 자의 분담금 납부를 확보하는 것이 더욱 어려워지고 있다는 측면에서도 대두되고 있다.

이런 현상은 특히 이른바 플랫폼 노동과 같은 고용관계에서 사회보장의 미래와 관련해서도 중요하게 대두되고 있으며, 특히 취약계층에 대한 공적 자원에 의한 고용안전망을 제공하여야 할 필요가 증가하고 있는데 그 주요 배경이 존재한다. 결국 이 때문에 미래의 고용 및 사회안전망을 유지하려면, 현재 엄격한 고용과 종사상 지위에 기반한 사회보험 기여방식의 사회안전망을 대신하여 소득이 발생하는 모든 곳에 국세청을 중심으로 거래세 형태의 보험료에 상당하는 부담금을 부과하고 그에 대한 급여를 지급하는 방안으로 전환하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 이런 논의는 이미 사회보험 통합징수에 관한 논의에서 사회보험료 통합징수를 개별 사회적 위험을 담당하고 있는 공단으로부터 소득과약을 담당하고 있는 국세청으로 이관하여야 할 필요성 속에서 논의되어 온 사회보험통합방안 논의의 연장선상에 있다. 코로나19로 인한 고용위기는 결국 고용안전망으로서 실업의 방지와 실업자에 대한 소득지원 그리고 관련 고용서비스와 능력개

발의 지원체제의 구축을 통해 종속노동자와 자영업자를 포괄하는 사회안전망 구축 필요성 논의를 확산하게 되었다.

한편, 이러한 논의를 정책과 법·제도에 반영하여 시도하고 있는 국가모델로 덴마크⁴⁷⁾와 프랑스⁴⁸⁾의 사례가 분석되었다. 먼저, 덴마크는 2017년에 자영업자와 비정규직 노동자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용한다는 법안을 통과시키고 2018년 1월부터 시행하고 있다. 덴마크의 새로운 실업보험제도는 실업보험 수급자격과 수급액이 노동자나 자영업자의 종사상 지위의 구분과 관계없이 그들의 이전소득을 기준으로 결정된다. 이런 제도 도입목적은 급격히 증가하는 새로운 형태의 고용을 사회적으로 보호하기 위한 것이다. 덴마크에서는 기존에도 자영업자가 별도의 실업기금에 가입할 수 있었으며, 수급기준은 달랐으나, 새로운 실업보험제도로 이제 국세청에 신고된 근로소득세와 사업소득세를 합산한 금액을 기준으로 보험자격과 기여액이 결정된다는 점이 특색이다.⁴⁹⁾

한편, 프랑스의 실업보험 개혁역시 임금노동자를 넘어 모든 취업자로 적용 대상을 넓히는 한편, 자발적 이직자에게도 급여를 지급하는 보편주의 원리를 실현하고자 한다는 점이 주목되고 있다. 이를 위하여 재원을

47) 장지연·홍민기, “전 국민 고용보험”, 한국노동연구원, 『월간노동리뷰』, 6월호, 통권 제183호: 72-84. 2020. 참조.

48) 노대명, “코로나 사태로 본 프랑스 고용보험 실태와 시사점”, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국·프랑스·독일 사례 비교와 시사점』, 한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나, 2020.7.17. 발표문. 참조. 장지연·박제성, “프랑스의 실업보험개혁 : 자영업자를 포함하여 전체 취업자로 확대”, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』, 10월호. 2018. 참조. 후자와 관련 프랑스 의회는 2018.9.5. “자신의 직업적 미래를 선택할 자유에 관한 법(loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel)”을 통과시키고 2019년부터 시행에 들어갔는데, 동 법 제2장은 “더욱 보편적이고 공정한 실업급여”라는 제목 하에 자영업자를 보호대상으로 포괄하고, 자발적 이직자에게도 급여를 지급토록 하였다. 이는 첫째, 기존 임금노동자만 실업보험 적용대상이었던 것을 자영업자를 포함 전체 취업자로 대상을 넓혔다는 점에서, 그리고 새로운 실업보험제도가 자영업자의 실업급여를 위하여 기여금이 아닌 ‘조세’로 충당한다고 명문화하였다는 점에서, 우리나라의 전 국민 고용안전망 논의에 시사점을 주고 있다. 같은 곳. 50. 참조.

49) 장지연·홍민기, 전제 논문: 75-76. 참조.

기여금이 아닌 조세로 충당하고자 하고 있는데 이는 북유럽 국가들의 사회보험제도 원리와 유사성이 있다.⁵⁰⁾ 즉, 프랑스의 실업보험 개혁역시 노동시장 내 임금노동자와 자영자의 경계에 서있는 종속적 자영자의 규모가 증가하는 현상에 대한 대응이라는 측면에서 전국민 고용안전망 구축방안으로 주목되고 있다. 이러한 ‘소득기반 고용안전망 재구축’의 핵심은 결국 보험료의 근간이 되는 소득을 종사상 지위에 의하여 파악하지 아니하고, 종속노동자와 자영업자를 횡축으로 연결하는 전 국민 고용보험 제도로 재편하고자 하는 것이다. 이것은 기존 제도의 개편을 의미하고 있다. 고용노동부는 2020년도 말 전국민 고용보험제도의 ‘로드맵’을 보고하였다⁵¹⁾. 이 작업은 전문가 층의 심층적 논의와 당사자들의 이해관계의 조정이나 국민적 합의를 전제로 하고 있다.

먼저, 덴마크와 프랑스의 사례에서 보듯이 소득기반 사회안전망의 중요한 전제는 기존 노사의 기여금방식을 대신해 ‘노동시장세(Labour Market Contribution)’나 ‘일반사회기여금(General Social Contribution)’이라는 조세방식으로서의 사회안전망재편을 전제로 하고 있다. 2000년대 전반, 국제적으로 ‘고용과 복지 그리고 직업교육훈련제도’의 이른바 황금삼각형모델(The Golden Triangle Model)⁵²⁾로 주목을 받았던 덴마크모델은 질병, 모성 및 실업보장 등을 위하여 임금노동자와 자영자 모두 8%에 달하는 노동시장기여금을 조세로 납부하고 있으며, 여기에 사용자의 기여는 없고, 대신에, 실업급여의 2/3를 국가의 일반회계로 충당하는 방식이다. 이와 같은 전국민 고용안전망은 종사상 지위와 무관하게 전국민 취업자 고용보험을 구축하고 있지만, 8%에 달하는 높은 노동시장기여금은 이 나라 모델의 다른 나라에의 수용여부에 가장 큰 어려운 점으로 쟁점이 되었던 점을

50) 장지연·박제성, 전제 논문: 상동 p. 50. 참조.

51) “고용보험 확대...임기안 비정규·특고직까지, 자영업은 장기과제로”, 『문제인대통령 취임 3주년 특별연설』, 한겨레, 2020.5.10. <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT?944360.html>. 참조.

52) 이호근·김재원, 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - ‘고용안정성(Employment Security)’ 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로』, 한국노동연구원. 2009. 참조.

고려할 필요가 있다.⁵³⁾ 한편, 프랑스는 임금의 2.4%에 해당하던 임금노동자 실업보험료를 폐지하는 대신, 사회보장 조세인 ‘일반사회기여금’을 1.7% 인상하여 필요 재원을 마련한다는 방안이다. 임금노동자는 소득의 7.5%에서 9.2%로 인상, 자영업자는 8.0%에서 9.7%로 인상하는 반면, 노동자 임금의 4%를 내던 고용주의 기여분은 그대로 유지하였다.⁵⁴⁾ 이것은 마크롱정부의 대선공약이기도 하였는데, 그 일환으로 2019년 12월부터 시행하고 있는 사회안전망 구축의 중요방안은 상당한 수준의 고용분담금이 역시 ‘조세’로 전제되어 있다. 결국, 전국민 고용보험제도의 구축은 일하는 사람 모두의 소득과약을 위하여 현행 낮은 수준의 사회보험료는 그대로 둔 채, 징수와 부과 체계만을 국세청으로 이관하는 ‘기술적인 문제’만이 아니라 할 것이다.

그럼에도, 이러한 코로나19 위기와 더불어 기능하는 고용안전망 및 사회안전망을 구축하기 위한 국민부담의 증가에 대한 논의는 사실상 크게 부각되지 않고 있다. 동시에 국세청으로 부과징수 체계를 이관하더라도 결국 남는 문제는 지금껏 공단을 통해 당연 부과징수가 되던 임금근로자의 경우는 과세항목과 비과세항목 정도인지를 비교하는 외에 부담수준에 대해서는 그것이 동일한 수준에서라면 그들에게는 큰 변동이 없을 것이나, 지금까지 종사상지위에서 제도적으로 배제되었거나, 실질적으로 적용되지 않고 있는 사람들, 즉 완전 자영업자에 대한 사회안전망에의 가입을 강제하게 되는 문제이다. 이것은 결국 우리나라 사회보장관련 많은 판례가 그러하듯 침해되는 ‘사익’보다는 자영업자 모두를 강제가입시킴으로써 얻어지는 전국민에 대한 고용안전망의 제공이라는 ‘공익’이 훨씬 더 커서 합헌이라는 판결로 귀결될 가능성이 크다.⁵⁵⁾ 그럼에도, 이것이 단체에 가입

53) 상동: 86. 참조.

54) 장지연·홍민기, 전계 논문: 77. 참조.

55) 이와 관련 우리나라 사회보험 가입강제 규정의 합헌판결 관련 국민건강보험 가입 강제 등에 대한 위헌판정 현재 2003.10.30. 200헌마801 (국민건강보험법 제62조 제3항 등 위헌확인)[판례집 15-2(하), 106-136], 현재 2012.5.31. 2009헌마299 [24-1(하), 5050-528, 현재2013.7.25. 2010헌바51 [25-2(상), 40-64 등 참조. 기타, 국민연금강제가입의무의 내용과 효력에 대한 대법원 2010.1.28.선고 2008두20444

하지 아니할 헌법상 소극적인 결사의 자유를 침해할 우려가 존재하는 것 또한 쟁점으로 남아 있다. 따라서 헌법상 행복추구권에서 비롯되는 ‘일반적 행동자유권 원칙(헌법 제10조)’이나 ‘사적자치’원칙의 훼손없이 어떻게 자영업자를 강제로 사회안전망에 포섭할 수 있을 것인지가 쟁점이 될 것이다. 때문에 결국 일정소득 미만의 자영업자의 경우에는 사회적 보호차원에서 강제가입을 그리고 일정소득 이상 고소득 자영업자의 경우에는 그 선택을 당사자에 맡기는 임의가입 방식으로의 운영이 불가피할 것으로 전망된다. 독일의 경우에도 보호의 필요성이 있는 이른바 그 스스로 타인을 고용하지 아니하고 노무를 제공하고 보수를 받는 이른바 사회적 보호의 필요성이 있다고 보이는 ‘1인 자영업자’에 대해서만 자영업자임에도 사회보험인 연금보험가입을 법적으로 강제하고 있고, 나머지 완전한 자영업자의 경우 원칙적으로 개인의 임의적 선택사항으로 남겨두고 있다. 게다가 연금보험의 경우 이들은 성질상 자영업자이기 때문에 보험료를 스스로 100% 자신이 납부하여야 하고, 다만 가입만을 법으로 강제하고 있는데, 디지털 경제시대 사용자적 지위에 해당하는 사람들에게 보험료를 부과하는 방안 등이 다각도로 검토 중이다. 요점은 소득기반 고용안전망은 유사노동자에 속하여 현재 고용안전망에서 인위적으로 배제되어 있는 그룹을 당연포섭 대상으로 하면서, 자영업인 중에서 소득이 취약한 자영업인에 대하여 본인의 기여금 외에 조세방식의 보험료 재원확보와 그에 대한 지원방안을 병행해서 이루어질 수 밖에 없을 것이며, 이는 자영업자에 대하여, 국가에 의한 ‘적극적 결사의 자유(이른바 단체에 가입할 자유)’실현에 따른 그 이익의 정당성 문제라 할 수 있다.

이런 배경 속에 현재 소득기반 고용보험으로의 전환은 첫째, 일정 금액 이상의 (과세) 소득을 받는 취업자⁵⁶⁾의 가입을 의무화하고자 하는 것이다.

판결(미납보험료납부거부처분취소)[공2010상, 431] 등 참조

56) 우리나라에서 통계청의 지표로 쓰이고 있는 ‘취업자’란 임금근로자와 자영업자를 모두 포괄하는 18이상의 경제활동인구를 의미한다. 즉, 우리나라에서는 취업자는 ‘임금근로자’와 ‘자영업자 또는 비임금근로자’를 모두 포괄하는 개념이다. 이에 비해, 독일 사회법 제4권 제7조(SGB, IV, § 7, Beschäftigung)의 취업자(Beschäftigte)

의 개념은 그들이 기본적으로 임금노동자이거나 ‘고용관계(Arbeitsverhältnis)’에 기반한 사람이면서도 노무에 종사하고 있는 사람들이나, 이들이 사용자와 고용계약을 체결하지는 않은 상태에서, 사실상 사용자의 ‘지시권 (Weisungsrecht)’하에 있는 자로, 그의 노동조직에 편제(Eingliederung in die Arbeitsorganisation)되어 있는 사람들로써, 최대 3개월 한도 내 휴직이나, 당사자 간 일일 또는 주간 유연노동시간에 대한 합의나 사업장 생산과 노동시간 주기를 맞추기 위하여 노동보수를 맞추어 지급하게 되는 자, 직업교육훈련생 등을 지칭하는 개념으로 이들은 역시 직·간접적인 ‘고용관계’를 기반으로 하고 있다는 점이 비교된다. 그 외의 독립노동을 제공하는 사람들은 자영노동자로 법정연금보험법 제2조(SGB, § 2, Selbständige Tätige)에 분류되는데 여기에는 교사와 교육교사(Lehrer/Erzieher), 돌봄요양사(Pflegepersonen), 산파와 조산원조무사(Henammen/Entbindungspfleger), 원양선원(Seelotsen), 예술가 사회보험법상 예술인과 출판인(Künstler/Publizisten), 가내수공업자(Hausgewerbetreibende), 연안운반선원 및 연안어부(Küstenschiffer/ Küstenfischer), 수공업자(Handwerksgewerbetreibende), 1인 자영업자(Solo-Unternehmer)들이 있고 이들은 자영업자임에도 모두 사회보험인 법정연금보험법상 의무가입대상자들이며, 단, 보험료를 스스로 부담한다. 기타 강제 사회보험대상자로 연중 3개월 미만 또는 총 70 노동일 미만의 초 단시간 노동자(Geringfügige Beschäftigung und geringfügige selbständige Tätigkeit)(SGB, § 8), ‘그 외에 특수한 취업 장소를 갖는 종사자(Beschäftigungsort für besondere Personengruppen)’로 청소년자원봉사법(Jugendfreiwilligendienstgesetz)상 사회봉사자, 외국의 제3세계 개도국지원자(Entwicklungshelfer), 원양어선 선원(Seeleute) 등(SGB, § 10)이 있고, ‘기타 가내수공업자(Hausgewerbetreibende), 가내노동자(Heimarbeiter), 1인 중간마이스터(Zwischenmeister) 등(SGB, § 12)이 사회보험의 법정 가입대상자로 분류되고 있으며, 그렇지 않은 경우에는 완전자영업자로 사회보험 가입대상에서 제외되거나 임의 가입대상자로 분류되고 있다. 이런 개념상의 차이는 결국 우리나라 통계청에서 사용하고 있는 취업자의 개념은 종사상 지위와 달리 소득을 기준으로 하는 보다 포괄적인 개념이라는 데 그 차이가 있다. 한편, 특수형태근로 종사자의 경우에는 독일은 단체협약법(Tarifvertragsgesetz § 12a, arbeitnehmerähnliche Person)과 연방유급휴가법(Bundesurlaubsgesetz § 2)상 규정에 의하여 그들의 집단법적 그리고 개별 사회법적 보호를 제공하고 있으며 사회법전 제4권 제7조 취업자(SGB, IV, § 7, Beschäftigung)에 따라 그들이 개별적으로 취업자에 속하는 경우에, 당연히 사회보험에 적용된다고 보아야 한다. 또한, 독일은 ‘연금보험공단(Deutsche Rentenversicherung Bund)’에서 사회보험 가입대상자의 종사상 지위여부를 확인하기 위한 절차를 사회법상 제7a조(SGB, IV § 7a, Anfrageverfahren)에 두고 있으며, 이를 통하여 사용자의 배우자(Ehegatte), 생애파트너(Lbenspartner), 기타 자손(Abkömmeling)이나 유한책임회사 경영진(geschäftsführender Gesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung) 등과 같은 사람이 취업자에 속하는지를 판단하여 사회보험법 적용여부를 결정하고 있다. 이런 측면에서 우리나라 통계청

우리나라 통계청의 정의에 따르면 취업자란 “15세 이상 인구 중 조사대상 기간(15일이 포함된 1주간)에 ① 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 사람, ② 같은 가구 내 가구원이 운영하는 사업체나 농장의 수입을 위해 18시간 이상 무급으로 일한 사람(무급가족종사자), ③ 직업이나 사업체를 가지고 있는데도 일시적 병, 사고, 연·휴가, 교육 등의 사유로 일하지 못하였으나 이들 사유가 해소되면 다시 일할 수 있는 사람(일시휴직자)을 말한다.”⁵⁷⁾라고 정의하고 있으며, “국제노동기구 국제기준에 따르면 조사대상 기간에 수입을 목적으로 단시간 근로, 부정기 근로, 교대 근로 등과 같은 근로형태로 최소 1시간 이상 일하는 사람들도 모두 취업자에 포함된다”고 보고 있다.

2) 소결

소득기반 전국민 고용보험의 방안은 무엇보다 적용범위, 재원조달, 급여와 보험료 징수행정에서 기존의 고용안전망의 개편을 전제로 하고 있다. 이를 위하여 첫째, 그 핵심으로 결국 자영업자 또는 비임금 노동자의 실시간 거래정보의 확보나 현재 자영업자에게 적용되고 있는 소득·신고⁵⁸⁾의 주기를 최대한 단기화하여, 월 단위 소득과약 체계를 제도화하는 기술적인 문제를 해결하여야 한다. 두 번째, 쟁점으로 자영업자의 경우 보험료 부담을 어떻게 할 것인지가 쟁점이 될 것이다. 세 번째 자영업자의 경우 임금 노동자의 비자발적 실업에 해당하는 소득감소 상태인 폐업 또는 영업의 중지가 자발적인지 비자발적인지 여부를 판단하기가 더 어려우며 그에 관한 기준마련이 필요할 것이다. 먼저, 실업을 판정하여 급여를 지급하는 고용보험을 확대하기 위해서는 매월 소득정보 파악이 필수적인데, 특히, 소득 변동성이 큰 자영업자, 귀책사유 없이 소득이 감소하는 사례(임금근로자의 비자발적 실업⁵⁸⁾에 상당)가 많은 특수형태근로 종사자 등에게 실업

의 취업자개념은 임금근로자와 자영업자 전체를 지칭하는 개념으로 종사상 지위에 기반한 사회보험을 적용하기에 매우 포괄적인 범주를 갖고 있다.

57) 통계청 사회통계국 고용통계과. 통계표준용어 <http://kostat.go.kr/>. 참조.

급여를 지급하기 위해서는 직전 3개월 보수가 전년도 동일 기간보다 감소하였음을 증빙할 수 있는 정보가 있어야 한다.⁵⁹⁾ 특히 임금노동자의 경우 주요 국가에서도 ‘자발적 실업’에 대해 실업급여가 인정되는 것이 원칙인데, 자영업자의 경우 ① 소득 감소가 자발적인 것인지, 비자발적인 것인지 여부가 확인하기가 용이하지 아니하며, 또한, ② 자영업자의 전문적 활동으로부터의 소득인지 그와 관련된 자본으로부터의 소득인지를 구분하기도 용이하지 않고, ③ 따라서, 이들에게 표준적인 소득을 적용하는 것은 장기적으로 재정안정성이나 급여의 적정성을 해칠 위험도 있다고 보고 있다. 특히 반복적으로 주로 급여수급을 목적으로 하는 자영업자의 폐업 또는 휴업의 경우 이를 일정하게 제어할 방안이 필요하다.⁶⁰⁾ 따라서, 자영업자에게 고용보험 등을 적용하는 경우 자영업자의 전체 소득에 대한 고려는 민감한 문제로 종합소득을 기준으로 하고자 한다면, 결국 모든 개인에게 동일한 ‘정액의 기여율’을 적용하는 것이 제안될 수 있으나, 그것은 결국 재정적인 불균형을 초래할 수 있으므로, 결국 임금노동자와 비교되는 자영업자의 실업상태를 모니터링하여 그에 연동하여 기여율을 결정하는 방안이 필요할 것이다.⁶¹⁾

자영업자의 사회보험 적용을 위하여 수급기간 중 일정한 소득활동을 허용하기 위해서는 매월의 소득확인이 필요하다. 이것은 사업장 단위의 적용체계를 인별 적용체계로 전환하고, 피보험자격 이중취득을 금지하는 현행 규정과 달리 비전속적 특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동자, 예술인 등 복수의 일자리에서 일하는 취업자도 일정 금액이상의 소득기준을 충족하면 적용한다는 것을 의미하고, 실시간 소득정보가 파악될 경우 개인별로

58) 이런 점에서 자영업자의 고용보험가입의 쟁점을 분석한 독일 ‘노동시장 및 직업훈련제도에 대한 연구소(IAB)’ Enzo Weber교수와 2000년대 초 이래 플랫폼 노동의 사회적 보호방안의 연구에 주력하여 온 벨기에 루뱅대학의 Paul Schoukens교수의 최근 연구가 주목된다. Schoukens P./Weber E., “Unemployment insurance for the self-employed; a way forward post-corona”, 『IAB-Discussion Paper』, 32. 2020. 참조.

59) 이병희, 전계 발표문. 2020. p. 21. 참조.

60) 상동 Weber/Schoukens, p. 11. 참조.

61) 같은 곳. p. 12. 참조.

소득을 합산하여 적용대상의 추가 확대가 가능하다⁶²⁾는 것으로 실업급여 수급기간 중 일정한 소득활동을 허용하고 복수의 일자리에서 한 일자리를 잃었을 때, 일하는 다른 일자리가 적용 소득기준을 충족하지 못하면 실업급여 수급이 가능하게 된다는 의미이다. 한국보건사회연구원의 최현수(2020)는 이러한 실소득 파악은 고용보험 뿐만 아니라 사회보험 전체의 사각지대를 해소할 수 있는 계기로 될 수 있다고 본다.⁶³⁾ 일정이상의 소득활동을 하는 취업자의 사회보험 가입을 의무화하고, 과세소득 자료를 활용하여 적용여부를 판단하여, 소득세와 사회보험료를 통합하여 징수하는 체제로의 개편을 의미한다.

구체적인 해법은 소득파악이 어려워 고용보험제도 사각지대에 있는 ‘실

62) 영국에서는 이른바 문제가 많은 노동형태인 ‘zero-hour-contract-work’ 등에 대하여 사회보험을 적용하기 위한 이러한 방식의 소득파악이 결국 역설적으로 이런 불안정 고용형태의 확산을 더욱 촉진하게 될 것이라는 비판이 제기되고 있기도 하다.

63) 최현수, “전국민 고용보험을 넘어 전 국민 사회보험으로”, 『시사HN』, 기고문(2020.9.8.). 참조. 최현수는 코로나19발 고용위기가 우리에게 두 가지를 알려주었다고 한다. 하나는, 일자리를 잃어도 실업급여를 받을 수 없는 계층(특수고용노동자, 프리랜서, 영세 자영업자 등)이 존재한다는 사실과 다른 하나는 정부가 시민들의 소득 변동을 제 때 파악하지 못하여 사회보험의 사각지대 문제가 지속되고 있다는 점이 크게 부각되기 시작하였다는 점이다. 예를 들어, 코로나19로 긴급재난지원금을 애초에 소득을 기준으로 선별적으로 지급하고자 하였으나, 자영업자 신분의 지역가입자들이 가장 최근 납부한 건강보험료가 2018년 소득을 기준으로 한 것이어서, 최근 몇 개월간 소득변동을 증빙할 자료 확보가 어려웠고, 결국 정부는 건강보험료 납부액을 기준으로 하위 70%에게만 긴급재난지원금을 지급하려던 애초의 계획을 포기하고 보편적인 급여로 지급하게 되었다는 것이다. 한편, 자영업자의 소득파악과 관련 2005년 근로장려세제(EITC) 도입과 함께 국세청에 저소득층 소득파악제도가 정착되었으나, 정작 국세청 사회보험료 통합징수 법률안은 법사위를 통과하지 못하고 폐기되었고(제17대 국회), 제18대 국회에서는 건강보험 공단으로 외형상 통합징수만이 추진되었으나, 피보험 자격확인과 보험료 산정은 여전히 각 공단 사회보험별로 따로따로 이루어지고 있는 상황에서, 코로나19로 인하여 불안정 취업자를 보호하지 못하는 고용안전망의 한계가 적나라하게 드러나게 되었다는 것이다. 전 국민 고용보험제도 도입방안은 이런 배경에서 제시되었다고 보며, 결국, 지난 10여년 간 이와 같이 자격중심의 사회보험 체계가 실패한 결과가 지금의 사각지대 문제의 원인이라고 주장하고 있다. 이러한 주장은 타당한 반면, 자격중심 사회보험제도의 실패가 이러한 소득파악 문제에만 기인한 것이라고 할 수 있을 것인지는 논란이 있다.

질적 사각지대자⁶⁴⁾만 무려 378만 명에 달하고 있는 것으로 추정되는 만큼, 과세부담을 회피하려는 소득 수취자(노무제공자)의 과소신고 유인동기를 차단하는 동시에, 세무상 손금/필요경비 인정을 위하여 과대 신고하려는 소득지급자(사업주)의 과대 신고 유인동기 등 상충관계를 이용하여, 소득 지급자 매월신고체계를 확립하여, 국세청 신고소득 활용으로 이를 기반으로 하여 고용보험이 전면 적용되도록 하여야 한다는 것이다.⁶⁴⁾ 최현수(2020)는 이렇게 하여 개인이 언제, 어디에서, 어떤 일을 하든 그 소득을 파악해 사회보험료를 납부하도록 하고, 다른 이의 소득을 지급하는 자가 국세청 홈택스에 월 단위로 신고하거나 등록하도록 하면 된다고 본다. 소득기반 고용보험은 피보험자인지 아닌지, 노동자인지 자영업자인지, 특수형태근로 종사자인지, 프리랜서인지 구분하는 대신에, 개인별로 파악되는 소득이나 매출정보를 바탕으로 전국민 누구에게나 보험료를 부과 징수하는 것이 소득중심 사회보험제도이다. 문제는 여기에서 보험료를 내지 않던 이들이 부담을 느낄 수 있으니 현재 보험료를 최대 90%까지 지원하는 사회보험료 지원제도(두루누리)를 소득이나 매출이 낮은 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 영세 자영업자 등에게 확대 적용하고, 정부가 이를 위한 재원을 추가로 투입하는 방안을 제안하고 있다.⁶⁵⁾

3.6. 보편적 소득보장제도(기본소득제) 구축방안 쟁점과 과제

1) 쟁점과 개요

전술한 현행 고용안전망은 여전히 사회보장의 중심 축이 ‘고용’과 ‘사회보험’을 중심으로 한 사회보장 체제를 기반으로 하는 것이다. 그런데 코로나19 위기가 초래하는 사회경제적 위기로 우리나라의 이러한 사회안전망은 두 가지 차원에서 근본적인 비판에 직면하고 있다. 그 하나는 노동시장 이중구조⁶⁶⁾와 불평등 문제⁶⁷⁾이며, 다른 하나는 전술한 바와 같이 기

64) 이병희, 전계 발표문: 23. 2020. 참조.

65) 최현수, 상기 기고문: 5. 2020. 참조.

존 사회보장제도의 고질적인 사각지대 문제⁶⁸⁾의 극복전망이다. 비판은 전술한 개선방안들에도 불구하고 향후 고용과 사회안전망은 근본적인 방향 전환이 없이는 개선되기 어려울 것이라며 대안으로 보편적 소득보장제도로서의 기본소득(Basic Income)도입 방안⁶⁹⁾을 주장하고 있다. 코로나19 위기시 긴급재난지원금은 그 논의를 확산시켰으며, 그 과정에서 기본소득과 같은 보편적 급여지급방안이 다양하게 논의되고 있다.

기본소득 논의는 그 역사적 기원이 1506년 토마스 모어의 Utopia나 17세기 토마스 페인의 토지공유자산론 등까지 거슬러 올라가지만, 20세기 들어 70년대 ‘프롤레타리아와의 작별(Farewell to the Working Class)’ 등의 저자 앙드레 고르와 같은 비판적 지식인들에 의해 꾸준히 제기되었다, 이후 이 논의는 고용과 임금노동에 기반한 복지국가의 위기, 노동시장 이중구조 심화와 다방면으로 ‘불안정 고용층(prekariat)’의 확산, 최근에는 제4차 산업혁명과 고용의 위기론과 같은 논쟁 속에 각국에서 복지국가의 재편 논쟁과 더불어 다양한 방식으로 새롭게 논쟁이 대두되었고⁷⁰⁾, 일부 국가에서는 이미 정책적 실험(핀란드, 캐나다, 미국 등)이 이어지고 있으며, 제도도입에 대한 찬반 논의도 전개되었다.⁷¹⁾ 우리나라에서 대략 이 논쟁이 무엇보다 코로나19로 인한 사회경제적 위기에서 기존의 고용보험 및 공적연금과 공공부조 등의 사회보장제도가 당면한 과제를 해결하지 못하고 있으며, 오히려 위기 시에 사회적 취약계층의 고용과 사회적 안전망의

66) 이승윤·백승호·김윤영, “이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금개혁안 시뮬레이션분석”, 『비판사회정책』, (63): 193-232. 2019. 참조.

67) 강남훈, 『기본소득의 경제학』, 박종철출판사. 2019. 참조.

68) 김태일, “기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득”, 『IDEA2050_030』, LAB 2050, 2020.07.08.

69) 김태일. 상동 및 유종성, “생애맞춤형 전국민 기본소득과 조세-급여 개혁”, 『IDEA 2050_030』, LAB 2050, 2020.08.27. 참조. 유종성, “기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 실현방안”, 『한국사회정책』 25(3): 3-35. 2019. 참조.

70) Guy Standing, 『Basic Income: A Guide for the Open-Minded』, Yale University Press, New Haven and London. 2017. 참조.

71) 필리프 판 파레이스·야니크 판데르보흐트지움, 홍기빈옮김. 『21세기 기본소득』, 흐름출판. 2018. 참조.

불안정성, 이중구조, 심지어 사회적 양극화와 불평등을 심화시키고 있는 요인으로 분석되고 있다는 점에 주목, 고용관련 부분에 국한하여 이를 검토하고자 한다. 왜냐하면, 이것이 코로나19가 초래한 고용위기와 관련 앞에서 분석한, 고용유지지원금 개선안, 국민취업지원제도의 개선안, 전국민 고용보험제도의 구축방안, 소득중심 고용보험 구축방안 등과 관련 고용안 전망 재구축방안에 대한 근본적인 비판의 성격을 갖고 있기 때문이다. 본 고에서는 기본소득 논쟁 중 고용보험과 관련된 몇 가지 핵심 비판부분과 쟁점들에 국한하여 논의하기로 한다.

기본소득 주장자들의 기존 ‘고용’중심 사회안전망의 개편방안에 대한 문제의식과 비판은 코로나19가 초래한 가장 커다란 고용위기는 통상적인 정규 임금노동자보다는 각종 비정규직과 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 플랫폼노동자 그리고 영세 자영업자 등과 같은 취약한 취업자들과는 점에서 기존 고용보험제도 사각지대 극복을 위한 전국민 고용보험제도나 한국형 실업부조라 할 수 있는 국민취업지원제도 구축방안 등의 시도와 한계에 대한 비판의 초점이 놓여있다. 이들은 ① 기존 고용에 기반한 고용보험제도의 광범위한 사각지대 문제 외에도, ② 소득분위 하위자보다 상위자에게 결과적으로 유리한 불평등을 심화시키는 공적연금제도와 ③ 수급자에 대한 낙인효과가 크고 엄격한 소득이나 자산심사 기준과 부양의무자기준과 근로능력자에 대한 조건부 수급제도의 불합리한 점 등 국민기초생활보장제도가 공공부조로서 현재 빈곤안전망으로서 제대로 기능하지 못하고 있는 점, ④ 기존 사회보험 제도 하에서 오히려 점점 확대되지만 하는 노동시장 이중구조의 문제점 등을 강조하고 있다. 실제로 앞에서 분석하였듯이 현행 고용보험제도가 49% 내외의 상대적으로 안정적인 직업을 갖고 있는 노동자들에 대한 고용안전망 일뿐이며, 노동시장 이중구조 하위에 있는 대다수의 불안정 고용 층에는 이것이 거의 도움이 되지 않거나, 오히려 정규직과 비정규직의 이중구조를 더 심화시키는 역진적인 제도라는 비판은 중요한 지적이다. 따라서 기본소득론자들은 현행 고용보험제도가 노동시장 이중구조를 완화하기는 커녕 이를 심화시키는 것이며,

또한 노령연금 등 공적연금이 세대간, 세대내 불평등을 더 심화시키는 것이라고 주장한다.⁷²⁾ 반면, 전국민 고용보험제도 구축 지지자들은 고용보험은 실업자를 대상으로 실업(구직)급여로, 소득의 60%를 최소 월 165만원에서 최대 월 198만원까지를, 4개월에서 9개월까지 지급하는데 반해, 그에 소요되는 2020년도 고용보험 예산 9.6조원 정도이며 이를 모두에게 기본소득으로 나누어주면 1인당 월 1만 5000원에 불과하여 소득보장의 의미가 없는 반면, 그 이상을 보장하고자 할 때 그에 대한 재정소요가 과다해 기본소득이 실효성이 없다고 비판한다.⁷³⁾ 따라서 현행 전국민 고용보험제도 구축방안과 같이 현재 취업자의 절반정도가 고용보험 사각지대에 있으니 이들에 대해 10조원 정도의 재정을 추가로 투입하여 고용보험예산을 늘리면, 전국민 고용보험으로 선택적으로 ‘필요’에 따라 소득보장을 해 줄 수 있다고 본다.⁷⁴⁾

한편, 유종성(2020)은 기본소득론자들에 대한 이런 비판과 인식은 공식 통계에 잡히는 실업자가 아닌 사실상의 실업자 규모를 잘 인식하지 못하는 데서 기인하고 있다고 역 비판한다.⁷⁵⁾ 즉, 실업자는 취업을 희망하지만 취업하지 못한 사람으로 ① 통계청(15세 이상 인구 중) 조사 대상기간(1주)에 일하지 않았고, ② 적극적인 구직활동(지난 4주간)을 하였으며, ③ 즉시 취업이 가능한 자‘만을 실업자로 간주한다. 그런데, 여기에 고용안전망의 커다란 함정이 있다고 본다. 즉, 우리나라에서 비경제활동인구로 간주되는 많은 미취업자들은 실업자가 아니다. 실제로 연중 취업과 미취업을 반복하는 사람들 중 상당수는 조사대상 기간 중 일시 취업 중이었으면 취업자로 간주되고, 미취업 중이었지만, 지난 4주간 구직활동을 하지 않았거나, 즉시 취업이 가능하지 않은 이는 실업자가 아닌 비경제활동인

72) 이승윤·백승호·김윤영, 『한국의 불안정노동자』, 후마니타스 2017. 참조 유종성, “기본소득은 복지국가의 적이 아니라 구원투수”, 『프레시안』(2020.6.24.)기고문:4. 참조

73) 양재진, “기본소득은 한국 복지국가 발전의 보완제인가?”, 『노사공포럼』 통권 51 봄·여름: 104. 2020. 참조.

74) 상동, 104. 참조.

75) 유종성, 전제 기고문: 5. 참조.

구로 간주된다. 유종성은 그 때문에 결국 일자리 전망이 좋지 않아서 적극적인 구직활동을 하지 않고 쉬고 있거나, 취업준비를 하고 있어 즉시 취업이 불가능한 사람들은 모두 비경제활동인구가 되는데 만일 전국민 고용보험이 되거나 관대한 실업부조 급여가 지급된다면, 이처럼, 비경제활동인구로 분류된 많은 미취업자와 취업준비생들이 자신들도 구직활동을 할 테니, 실업급여를 달라고 신청하게 되어 실업자가 현재보다 두 배 이상 증가할 것으로 전망하고 있다.⁷⁶⁾ 이런 비판은 분석이든 전망이든 각기 논거를 갖고 있으며 부분적으로 타당하다고 보인다. 특히 2013년 현재의 사회보장제도를 유지해도 고령화 등 요인에 의해 2060년에는 현행 GDP대비 복지지출 규모가 29%까지 증가할 것으로 전망되며, 그와 같이 복지지출이 증가한다하여도 ‘사회보장의 이중구조’ 문제는 전혀 해결되지 않고 오히려 심화될 것이라는 주장은 일견 수긍이 간다.

2) 소결

전국민 고용보험 제도의 구축방안이나 한국형 실업부조의 발전방향, 소득중심 고용보험제도의 구축과 고용유지지원금 제도의 개선 방향 등이 기존 사회보장 사각지대문제나 기타의 제도개선 방안으로 논의되고 있으나, 그럼에도 이것이 아직 ‘발전기’에 불과한 한국 복지국가의 주요 문제점을 일거에 개선한다고 볼 수 없다. 마찬가지로, 2029년 이후까지 전 국민에게 60만원 정도 기본소득을 보편적으로 지급하기 위하여 2020년 현재 현재 사회보장예산의 대부분에 해당하는 180조원의 재정을 투입하여야 할 논리적 필연성은 없다. 기본소득이나 탈상품화를 지향한 복지국가는 결국 종속노동자이던 자영인이던 ‘탈상품화(decommodification)’는 ‘자율성’의 확보에 있었다. 시장경제라는 토대 위에서 어느 정도의 기본소득이 그런, 자율성을 확보 해줄 것이라는 주장은 ‘어느 정도’의 탈상품화가 자율성을 더 확보해줄 것인가라는 것만큼이나 논쟁적인 것이다. 기본소득은 결국 ‘시민권’과 ‘공유부’의 개념 등에 기반하여 ‘권리’로서 ‘모두에게(all)’, ‘무

⁷⁶⁾ 유종성, 전계 기고문, 같은 곳: 5. 2020. 참조.

조건적이며(uncoditionally)', '개별적으로(individual basis)', '정기적으로(periodic)', '현금(cash payment)'으로 보편적 소득을 지급할 것을 주장하고 있다.⁷⁷⁾ 그 수준은 기본소득론자들이 주장하듯 필연적으로 결국 부의 분배나 조세개혁 그리고 급여개혁과 연계하여 논의되어야 한다. 당장, 기본소득이 보장된다면 중복급여문제를 해결하기 위해서라도 국민기초생활보장법, 최저임금법, 기초연금법, 근로자장려세제(EITC), 아동수당법⁷⁸⁾, 실업부조제도로 막 제정 발효된 국민취업지원법 등의 통폐합이 불가피할 것이다. 즉, 이들 제도가 아예 본격화하기도 전에 정리되어야 할 운명에 있는 것이다. 복지국가의 기본원리는 노동과, 연대, 그리고 자율성을 극대화하고자 하는 것이라 할 수 있다. 복지국가는 그런 의미에서 사실상 '노동사회(Arbeitsgesellschaft)'를 전제로 한 것으로 이를 전제로 하지 않거나, 중립화 한 채 온전한 의미의 복지국가를 상정하기 어렵다. 이것은 21세기 디지털 경제나 이른바 제4차 산업혁명기에도 일반적인 추정이나 전망과 달리, 실질 고용의 '총량'은 증가하고 있으며, 고용이 단선적으로 결코 감소하거나, 기계가 인간의 노동력을 완전히 대체한다고 할 수 없다는 점에서 신중한 검토를 필요로 한다. 향후에도, 이것은 형태는 다를지언정 그 본질이 변화할 것으로 보이지 않는다. 단, 고용의 질이 계속 양극화하고 있으며, 양질의 일자리가 부족한 것이 문제이다. 반면, 노동과 고용은 여

77) 서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』, 제9권 제2호, 2020, p. 40-41. 참조,

78) 우리나라에서 아동수당은 2018년에야 시작되어 현재 만 7세미만의 아동에게 월 10만원의 수당이 보편적으로 지급되고 있다. 한편, 독일 아동수당(Kindergeld)은 서독의 경우 1954년에 도입되어 1975년부터 본격적으로 지급이 확대되어 매우 높은 수준에서 보편적인 수당으로 유지되어 오고 있다. 조성은 외(2018), “아동수당 제도 발전 방안에 관한연구”, 한국보건사회연구원 정책보고서. 참조. 독일은 2021년 현재 18세 미만 아동의 경우, 첫째 아이의 경우 219유로(1유로: 1375원 = 한화 약 30만원), 둘째 아이 219유로, 셋째 아이 225유로, 넷째 아이 이상은 250유로의 아동수당이 지급되고 있다. 자녀가 장애를 갖고 있거나 취학 중으로 취업하고 있지 않은 경우 25세까지 연장하고 있다. 이러한 적극적인 아동수당과 기타, 육아휴직 및 부모수당지원 등 상당한 모성보호 지원책 등에 힘입어 독일의 출산율은 2020년도 1.47로 우리나라의 0.98에 비하여 상당한 대조가 되고 있다.

전히 복지국가의 핵심원리이다. 고용보험이든, 공적연금이든, 공공부조든 실질적인 수혜자는 소득이 낮은 1~2분위 계층에 불리한 제도라는 상대적 분배문제 역시 기존 제도의 사각지대 문제를 해소하고 보다 많은 자율성이 확보되도록 지속적인 ‘조세’개혁과 ‘급여’개혁, ‘노동시장’개혁, ‘교육’개혁 등이 같이 작동되어야 할 문제이다. 그런 문제 때문에 대안이 꼭 균등한 ‘최저수준’의 기본소득을 보장하는 것이어야만 할 이유가 없고, 그것이 더 나은 분배나, 급여의 정의라 할 수도 없다. 또한, 기본소득이 보장되면 그러한 문제(즉, 가족, 교육, 노동, 조세 등)가 자본주의 시장경제 체제 하에서 선 순환되어 일거에 해결될 수 있을 것이라고 기대하기도 어렵다.

둘째, 기본적인 소득보장만으로 수요의 한계를 설정하는 것이 본질적으로 어려운 ‘의료보장’과 점차 중요성을 증가하고 있는 ‘사회서비스’ 영역은 기본소득이 그 다양한 욕구와 필요를 결코 충족할 수 있다고 보이지도 않는다. 특히 의료와 사회서비스는 그 각각이 매우 다양한 ‘필요’와 ‘선택’을 전제로 하고 있다. 또한, 사회보험제도는 공적 채권 및 채무관계에 따른 고도의 법적 권리와 의무 그리고 책임의 원리에 기반하고 있다. 복지국가 시기에 구축되었던 이러한 사회적 시민권의 성과와 특성이 불평등의 온존 및 확대, 사각지대나 급여의 불충분성 등이라는 관점에서 비판적으로 평가되고 있는 듯하다. 그러나 반대로 시장경제 속에서 역사적으로 지난하게 ‘구축’, ‘확대’, ‘방어’되어 온 각종 사회보장 제도와 급여의 법적권리의 차원을 역설적으로 지나치게 ‘단순화’해서는 안될 것이다. 한편, 기본소득론자들은 기존의 복지제도가 고용과 노동에 기반하며 ‘일하는 사람, 하고 싶어도 일할 수 없는 사람 그리고 일하려 하지 않는 사람’을 구분하지 않고, 주로 일하는 사람, 더 안정적이고 더 나은 일자리를 가진 사람들 중심으로 제도를 고착시켜왔다고 비판한다. 그런 비판은 일부 타당하다. 그러나 그 때문에 노동에 대한 ‘책임’이나 ‘의무’ 그리고 ‘연대성의 원칙’을 기본소득이 대체하는 것도, 할 수도 없다. 기본소득론자의 비판처럼 기존 사회보장 급여의 수준이나, 수급조건이 지나치게 엄격하거나, 과도하게 표준적 노동에 의존하거나, 고용관계중심의 기준은 보다 현실에

맞도록 지속적으로 개선되어야 할 것이다. 동시에 조세와 급여에 대한 개혁은 당연히 지속되어야 하며, 이것은 동시대 사회적 합의 수준이나 ‘세력 관계’의 다른 표현이기도 하다. 다만, 그것이 불만족스럽다 하더라도 기본 소득역시 그러한 사각지대 문제나 불충분성을 특별하게 해소할 수 있다고 보이지 아니한다. 또한, 예를 들어, 끊임없이 역동적인 ‘사회적 역관계’에 따라 현재 종래 엄격한 고용중심 비스마르크형 사회보험형이 스칸디나비아 형의 높은 수준의 보편적 사회보장모델이 아닌, 오히려 영미형의 선택적 복지와 낮은 수준의 기초보장으로의 압박이 심화되고 있는 환경 속에서 상황에 따라 후자형 복지체제로 하향, 고착화 할 위험도 배제할 수 없을 것이다.⁷⁹⁾ 따라서, 기본소득론이 제기하는 기존 사회안전망 제도의 문제점(즉, 불평등의 구조화문제, 사각지대 문제, 실질 실업자문제, 사회보장이중구조화 문제 등)을 지속적으로 보완해 나가면서⁸⁰⁾, 고용보험제도와 실업부조를 확대하고 자영업자까지를 포함하는 방식의 사회보험제도의 구축과 사회서비스제도의 고도화 그리고 국가와 공동체가 국민의 생명과 재산의 보호책임 원칙에서 가져야 될 감염병 피해와 범피피해자 구조 등 새

79) 노대명·정세정·곽윤경·이지혜·임지영·이호근, “고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구”, 『연구보고서 2020-13』, 한국보건사회연구원. p. 36. 2020. 참조.

80) 석재은(2020)과 김태일(2020)은 각기 ‘생애선택 기본소득’ 제안을 하고 있다. 이들은 유사하게 연령별 차등적인 기본소득보장과 그 지급의 시기를 두는 방식을 제안하고 있다. 이 방안의 장점은 첫째, 일단 기본 고용안전망의 사각지대 문제를 능동적으로 개선할 수 있고, 둘째, 무제한, 무조건적이지 아니라 최대 4년의 일정기간 내(청년기 25~34세까지 2년; 장년기 35~64세까지 2년+청년기 미사용 기간)(석재은, 2020)에서는 보편적으로, 그러나 그 지급시기를 지정하는 ‘선택권’은 수급권자에게 맡기도록 하면서, 지원액에 따라, 1안) 중위소득 30%인 경우, 총 19조 6,766억원(GDP의 1.02%) 또는 2안) 중위소득 50%로 하는 경우, 총 32조 7,313억원(GDP의 1.7%)의 소득 지급을 제안하고 있다(석재은, 2020). 동시에 세제의 꾸준한 개편을 모색한다(김태일, 2020)는 측면에서 이들 변형된 기본소득안은 한국적 현실에 적용가능한 보편적 기본소득보장 방안으로 주목된다. 석재은, “생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안전장치”, 『한국사회정책』, 제27권 제3호. 2020. 및 김태일. “기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득”, 『IDEA2050_030』, LAB 2050(2020.07.08.). 참조.

로운 사회적 위험에 대한 손실을 사회적 보상으로 하는 법적 근거를 갖는 사회보장 제도를 확대 발전시키는 방안⁸¹⁾이 코로나19이후 시기 현실적으로 요구되는 타당한 사회보장법의 개편방안이다.

3.7. 사회보상: 중소 영세자영업자 소득보장

1) 쟁점 및 개요

팬데믹은 사회보장법상 많은 과제를 남겼다. 특히, 코로나19는 현행 관련 법(『감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(이하, 감염예방법)』)⁸²⁾상 그 정의에 따르면 “생물테러감염병 또는 치명률이 높거나 집단 발생의 우려가 커서 발생 또는 유행 즉시 신고하여야 하고, 음압격리와 같은 높은 수준의 격리가 필요한 감염병”⁸³⁾으로서 가장 중대한 결과를 초래할 것으로 간주되는 제1급 감염병군⁸⁴⁾의 하나로 ‘신종감염병증후군’에 속하는 호흡기감염 질환이다. 그런데 이러한 코로나19와 같은 팬데믹 위험에 대한 사회적 대응과 그로 인하여 발생한 개별적 피해나 손실에 대한 집단적 보상은 법적으로 명확하지 아니하다. 현행 사회보장기본법상 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”⁸⁵⁾인 사회보장제도에서 코로나19와 같은 감염병 발발시 감염당사자와 그가 속한 공동체의 구성원을 보호하기 위한

81) U. Becker et. “Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis : Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection”, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 『Working Paper』, Vol. 7, Nov.. 2020. 참조.

82) 제1급 감염병에 속하는 것으로는 “가. 에볼라바이러스병, 나. 마버그열, 다. 라싸열, 라. 크리미안콩고출혈열, 마. 남아메리카출혈열, 바. 리프트밸리열, 사. 두창, 아. 페스트, 자. 탄저, 차. 보툴리눔독소증, 카. 야토병, 타. 신종감염병증후군, 파. 중증급성호흡기증후군(SARS), 하. 중동호흡기증후군(MERS), 거. 동물인플루엔자 인체감염증, 너. 신종인플루엔자, 더. 디프테리아” 등이 열거되어 있다.

83) 사회보장기본법 제3조(정의) 1항 참조.

격리조치와 예방적 차원의 여러 조치들은 불가피하게 기본권 제한 조치들을 포함하게 된다. 주지하다시피 이와 관련 우리 헌법은 제37조에 “① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.”고 하면서, 불가피한 기본권 제한 사유로 그 제②항에 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있다. 코로나19로 인한 각국에서의 ‘집합적 이동 및 행동에 대한 제재(lock down)’조치(마스크 착용 의무, 사회적 거리두기, 이동금지, 영업제한 및 정지 조치 등)는 사실 국민의 기본권을 중대하게 침해하는 것이어서 국내외에서 그 발동의 필요성, 방법, 기간 등에 대하여 지속적으로 논란이 되어왔다. 국내에서는 이에 따라 감염예방법상 타인과의 접촉이나, 이동 또는 아래와 같은 영업활동 자체의 제한과 규제는 기본권 제한의 정당한 근거라 할 수 있다.

“제59조(영업정지 등) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 소독업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 영업소의 폐쇄를 명하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제5호에 해당하는 경우에는 영업소의 폐쇄를 명하여야 한다. <개정 2020. 3. 4.>

1. 제52조제1항 후단에 따른 변경 신고를 하지 아니하거나 제53조제1항 및 제2항에 따른 휴업, 폐업 또는 재개업 신고를 하지 아니한 경우
2. 제54조제1항에 따른 소독의 기준과 방법에 따르지 아니하고 소독을 실시하거나 같은 조 제2항을 위반하여 소독실시 사항을 기록·보존하지 아니한 경우
3. 제57조에 따른 관계 서류의 제출 요구에 따르지 아니하거나 소속 공무원의 검사 및 질문을 거부·방해 또는 기피한 경우
4. 제58조에 따른 시정명령에 따르지 아니한 경우
5. 영업정지기간 중에 소독업을 한 경우”

그런데, 문제는 국가와 공동체가 공동체 구성원을 보호하기 위하여 이렇게 취해진 기본권 제한 조치와 경제활동의 중지나 위축으로 말미암아 발생한 피해와 손실관련 국가와 공동체에 의한 명확한 보상규정이 부재하고 있다는 점이다. 이는 기존 다양한 사회적 위험에 대한 가장 보편적이라 할 수 있는 사회보험과 공공부조 및 사회서비스제도 외에 사회‘보상’적 측면에서 중요한 사회보장법적 쟁점이 되고 있다. 먼저, 국가와 공동체는 팬데믹 발발시 당연히 가장 우선적으로 의료공급이 차질없이 이루어지도록 하여야 한다. 이는 동 감염예방법상 다양한 보건 및 예방(동 법 제6장 ‘예방접종’ 및 제8장 ‘예방조치’)과 감염전파 차단조치를 취하여야 하는 등(동 법 제7장 ‘감염 전파의 차단 조치’)에서 국가와 공동체의 의무를 부과하고 있다.

“제70조(손실보상) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 제70조의2의 손실보상심의위원회의 심의·의결에 따라 그 손실을 보상하여야 한다. <개정 2015. 12. 29., 2018. 3. 27., 2020. 8. 11., 2020. 8. 12.>

1. 제36조 및 제37조에 따른 감염병관리기관의 지정 또는 격리소 등의 설치·운영으로 발생한 손실
- 1의2. 제39조의3에 따른 접촉자 격리시설의 설치·운영으로 발생한 손실
2. 이 법에 따른 조치에 따라 감염병환자, 감염병의사환자 등을 진료한 의료기관의 손실
3. 이 법에 따른 의료기관의 폐쇄 또는 업무 정지 등으로 의료기관에 발생한 손실
4. 제47조제1호, 제4호 및 제5호, 제48조제1항, 제49조제1항제4호, 제6호부터 제10호까지, 제12호, 제12호의2 및 제13호에 따른 조치로 인하여 발생한 손실
5. 감염병환자등이 발생·경유하거나 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 그 사실을 공개하여 발생한 「국민건강보험법」

제42조에 따른 요양기관의 손실로서 제1호부터 제4호까지의 손실에 준하고, 제70조의2에 따른 손실보상심의위원회가 심의·의결하는 손실”

이것은 주로 감염병관리기관의 지정 및 격리소 설치운영 등으로 인한 손실이나 그로 인하여 발생한 의료기관의 손실을 보상하기 위한 것이다. 그런데, 코로나19 위기로 국가가 국민의 소유권의 자유 및 보호와 관련, 국민의 기본권을 침해하게 되는 경우 이것은 어떻게 바라보아야 하는가? 아이헨호퍼(2021)교수는 이에 대하여 모두가 동일한 상황에서 동일하게 제한되는 경우, 국가가 피해당사자에 대하여 원칙적으로 현금보상의 책임이 존재하는 ‘사회적 의무(Sozialbindung)’가 발생한다고 할 수 있다고 본다.⁸⁴⁾ 한편, 만일, 국가에 의한 강제조치로 ‘소유권의 침해(Enteignung)’가 발생하였고, 그로 인하여 만일, 동일한 상황에 있는 개개인에게 인정되어야 할 평등의 원칙이 침해되는 경우라면, 이는 ‘특별한 희생(Sonderopfer)’이 부과된 것으로 그 희생과 기여에 대한 특별보상이 가능하다고 본다. 그러나 그것이 모두에게 동일한 상황에서, 동일하게 발생하는 것이라면 이것이 ‘평등의 원칙’에 위배되는 것이라 할 수는 없다. 따라서 원칙적으로 “공동체 구성원의 건강의 보호와 경제적 영향 간의 직접적인 종속관계는 존재하지 아니한다”고 본다. 또한, 국가가 취한 집합적 이동제한이나 사회적 거리두기 조치(‘lock down’)는 때때로 경기의 축소와 동시에 코로나19 시기 언택트 경제활동의 결과 나타나듯이 배달과 운송업의 활성화에서와 같이 다른 특정부문의 생산을 촉진하기도 한다. 때문에 국가와 공동체가 취해야 할 사회보상 기준의 설정은 결국 다양한 방식으로 이루어지게 된다.

이와 관련 독일의 사례는 우리에게 비교의 시사점을 주고 있다. 독일에 서도 경제위기시에 임금노동자가 우선적으로 보호되는 반면, 사용자나 자

⁸⁴⁾ Eichenhofer E., “Pandemiebekämpfung durch Sozialrecht”(사회법을 통한 팬데믹 대처방안) 미발표 원고(2021.5.), p. 9. 참조.

영업자에 대한 소득상실에 대해서는 이들이 실업보험에 ‘임의가입한 상태’에서 ‘완전실업 시’에만 보장이 되고 있다. 한편, 코로나19로 인한 영업제한 조치가 일종의 소유권에 대한 징발조처에 해당할 수 있는가?라는 문제가 제기되었다. 이와 관련 2020.3.27. 독일에서 제1차로 취해진 2개의 “사회적 보호패키지(Sozialschtz-Paketen)”에서는 앞 장에서 다룬 ① 고용유지를 위한 ‘조업단축지원금(Kurzarbeitergeld)’제도의 전면 확대가 가장 우선적으로 결정되었다. 여기에 ② ‘추가아동수당(Kindergeldzuschlag)’⁸⁵⁾이 고용위기 시에 아동 돌봄 등의 부담을 지원하기 위하여 추가적으로 6개월에 한하여(이후 심사 후 다시 연장가능) 지급 확대가 결정되었다. 그리고 ③ 구직자 기초보장 제도를 확대하여 임금노동자 외에 ‘사용자와 자영업자에 대한 기초보장을 개방(Öffnung der Grundsicherung für Unternehmer und Selbständige)’하였다. 동시에, 직접적으로 위기에 봉착한 부문 취업자들의 조업단축지원금(Kurzarbeitergeld)이나 조기노령연금(Früherente)은 소득인정에서 합산되지 않도록 하여 노동시장내 이루어지는 고용조정상의 부담을 측면에서 지원하고자 하였다.⁸⁶⁾

이처럼, 독일은 1차 노동시장에서 잠재적 실업자에 대하여 선제적으로 조업단축지원금 확대로 대응하였고, 이것을 시간제 근로자에 확대 적용하였으며, 자영업자에 대한 구직자 기초보장의 확대와 추가아동수당의 지급 확대로 2차 사회안전망을 통하여 소득상실 위기에 전면 대응하였다. 코로나19 위기를 경과하며 이제야 한국형 실업부조인 구직자 취업촉진법이 제정된 우리의 경우와 비교하여 독일의 경우 이미 사회법 제II권(SGB II)에 구비된 구직자 기초보장법을 자영업자(우리의 1인 자영업자, 특수형태근로종사자, 프리랜서, 그리고 플랫폼 노동자 등 포함)에게 확대 적용하는 등

85) ‘추가아동수당(Kindergeldzuschlag)’은 코로나19 발발로 인하여 추가적인 아동 돌봄의 부담이 생긴 경우 이들에 대하여 최대 1자녀 당 205유로를 6개월 한도로 지급되며, 지원액은 한 부모인 경우 최대 600유로(부부합산 시 900유로)까지 지원하는 제도로 연장이 가능하다. 이것은 이른바 Hartz법으로 인한 저소득 한 부모 가정을 지원하기 위한 제도로 코로나19 위기와 함께 증가한 아동 돌봄 가구의 부담을 적극 지원하는 성격을 갖고 있다.

86) Eichenhofer E., 상동. 같은 곳, p. 9-10. 참조.

시에, 급여지급을 신속히 진행하기 위하여 구직촉진수당 수급자들의 소득과 자산조사를 생략하는 조치를 시행하였다. 이런 조치들은 구직수당 대상의 ‘범위’, ‘수준’과 ‘기간’에 대한 법적 규정 그리고 마지막으로 지급 ‘방법’ 등에 있어 위기 시 신속 대응방안으로 관련 법적 근거규정이 모호한 채, 4차에 걸쳐 긴급추경 등을 편성하며, 임시적으로 대응해 온 우리와 크게 비교되는 부분이다.

그 가운데에서도 가장 대표적인 조치는 2020.3.1.부터 확대 시행된 조업단축지원금제도이다. 첫째, 사회법(SGB III)상 제95조 이하 규정상, 위기시 노동상실 기준인, ‘일시적으로’, ‘경제적 또는 피할 수 없는 사태’로 인하여, ‘재직 노동자 1/3이상’, ‘총 보수의 1/10이상 소득상실 발생시’ 인정되고(§96 Erheblicher Arbeitsausfall: 상당한 노동상실), 이 때, 지원금은 법 규정에 따라 노동상실로 인한 (순)소득의 60%(부양가족이 있을 경우 67%)의 임금보전이 이루어진다. 노동상실률이 50%이상 3개월 경과시 조업단축지원금은 다시 각각 70%에서 77%로 인상되었고, 6개월 경과시에는 다시 각각 80%에서 87%로 지원금이 각각 인상되도록 조치를 취했다. 둘째, 기존에 근로시간계좌를 모두 소진한 이후에야 비로소 조업단축지원금을 수령을 인정했던 규정을 폐지하였으며, 셋째, 여태껏 적용이 제외되었던 시간제 근로자들에게도 조업단축지원금이 적용되도록 하였다.

우리나라의 고용유지지원금제도는 일반 근로자에 대하여 고용보험법상 ‘고용유지지원’ 대책을 마련하고, 사업주가 경영난 때 감원 대신에 휴업·휴직으로 고용을 유지할 경우 정부가 고용보험기금으로 휴업·휴직수당의 일부를 지급하는 제도로 이 독일의 조업단축지원금에 유사한 제도인데, 2020년 3월 위기 발발시 전 업종에 최대 90%지원하고 이를 2020.9월까지 특례연장하였던 것에 비교된다. 그러나, 우리의 경우 이 제도에 대한 홍보부족과 사용자가 지원금 수급이후에 1개월간 고용의무를 지고, 지원금이 ‘휴업·휴직수당(근로기준법 제46조 1항에 따라 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 평균임금의 70%지급)의 90%’로 사실상 상실분의 부담을 사용자가 안아야 한다는 등의 부담 때문에 실질 이용이 낮은 수준에

머무른 것에 크게 대비된다. 한편, 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업, 항공지상조업, 면세점업, 전시·국제회의업, 공항버스·전세버스, 창작 및 예술관련 서비스업 등 코로나19 피해 심각업종은 2020.9까지 고용유지 지원금과 직업훈련 등 정부지원을 한데 이어, 8개 특별고용지원 업종에 대해서는 특별업종 지정기간을 2020.8.20에 2021년 3월 31일까지 6개월 연장조처하였다. 이어, 기존 고용보험 실업급여 혜택을 받지 못하던 개인에게는 ‘긴급고용안정지원금’이 지급되었는데 이는 특수형태근로종사자, 프리랜서, 영세 자영업자에 제4차에는 법인택시기사, 전세버스기사, 방문 돌봄서비스 종사자 등을 포함한 무급휴직근로자를 그 대상으로 하였다. 이 긴급고용안정지원금은 지급기간을 단계적으로 2~3개월 단위로 총 4차(1차: 2020.6.1.~8.31; 2차: 2020.9.22.; 3차: 2021.1.15.~2021.3; 4차: 2021.3.25.)에 걸쳐 특수형태근로종사자, 프리랜서, 플랫폼 노동자들에 대해서 같은 기간 각각 긴급추경을 편성하여 긴급고용안정지원금 지급으로 대응하였다. 한편, 독일의 경우 사회법적 규정에 근거하여 같은 기간 ‘(순)소득’의 60~67%에서 80~87%까지의 실질소득을 보장한 것으로 우리의 경우 월 50만원씩 (일)정액의 최소한도 임의적인 소득지원을 한 것에 크게 비교되고 있다.⁸⁷⁾

넷째, 또 주목되는 차이점으로 독일의 경우 고용유지지원업종이 일반업종의 경우 활용률이 높지 않고, 주로 특별업종에 제한되어 운용된 우리와 달리, 사회법전 제3권(SGB III) 제95~111조의 기존 법 조항에 따라 최대 24개월 기간에 대하여 법정요건을 충족하면 업종을 구분하지 않고 전면적인 적용을 하였는데, 특히 서비스업종의 활용도가 두드러졌다는 점이다. 이 결과 2020년에만 총 연인원 290만 명⁸⁸⁾(사회보험의무 총 취업자의 8.7%에 해당)에 조업단축지원금 제도가 적용되었으며 이것은 약 1백 10만 명의 잠재적 실업자를 구제하는 것에 상응하였다.⁸⁹⁾ 이와 같이

87) 정책위키, “코로나19 경제대책”, 긴급고용안정지원금(2021), p. 6. 참조.

88) Seifert H./Pusch P., “Kurzarbeit - mehr als eine Beschäftigungsbrücke”, Hans-Böckler-Stiftung WSI. 미발표 원고. 2021. 참조.

89) 상동, p. 1 참조.

사회법상 조업단축지원금을 지급하며, 고용이 유지되도록 하는 반면, 노동 시간단축과 그로 인한 소득상실을 실업보험에서 보장토록 하였다는 점이 주목된다. 이는 2008/9년 글로벌 금융위기 시에도 크게 주목을 끌었는데 독일과 미국이 각각 -4%, -6.6%의 실질 GDP하락시 미국은 고용이 -5.5% 축소된 반면, 독일은 총고용이 단지 -0.5%밖에 감소하지 않아, 독일 노동시장의 기적으로 불리운 제도였다.⁹⁰⁾ 특히, 당시 제조업이 중심이었던 반면, 이번 코로나19 위기상황에서는 주로 관광, 문화, 음식업, 도소매부문 및 전시이벤트 부문 등 서비스업종⁹¹⁾에서 그 활용이 크게 증가한 점이 비교되고 있다.

2) 소결

코로나19로 인한 사회보상과 관련 개별, 집단적 이동제한 등으로 인한 피해 기업에 대한 손실보상은 현행법상 그 법적 근거가 명확하지 않으나, 경제활동과 소비심리가 크게 위축되어 민생경제 전반에 어려움이 확대되어 이를 위하여 소상공인·자영업자·일반국민에 대한 긴급재난지원금이 정책적으로 총 4차(1차: 2,171만 가구에 40만원~100만원까지 7.6조원; 제2차 소상공인, 고용취약계층, 생계위기가구와 육아부담가구 등에 대하여 맞춤형으로 7.8조원; 제3차 정부 방역조치로 영업이 금지 또는 제한됐거나 매출이 감소한 소상공인에 100~300만원 소상공인 버팀목자금을 지원 및 임차료 융자프로그램 지원 등에 9.3조원; 제4차 매출감소가 심각한 경영위기 업종을 분류해 ‘버팀목 + 자금을 100~500만원까지 지원 및 소상공인 전기요금 감면, 금융지원, 매출감소 농·어가에 바우처제공, 여행·공연·체육 분야 일자리확충 및 전세버스기사 3만 5천명에 70만원 소득안정자금신규지원과 긴급고용안정지원금 추가지원 등)에 걸쳐 이루어졌다. 소상공

⁹⁰⁾ 이호근, “정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰”, 『노동정책연구』, 제12권 제3호, 2012, p. 199. 참조.

⁹¹⁾ Schulten T./Müller T. “Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise - Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa”, 『Policy Brief』, Nr. 38, 04. 2020. p. 4. 참조.

공인 지원금으로 코로나19 확산에 따라 매출이 감소한 연매출 4억원 이하 영세 소상공인과 사회적 거리두기 강화에 따른 집합금지·제한업종의 소상공인에게 새 희망자금(4차 추정, 2차 재난지원금)이 ‘소상공인 경영안정자금’으로 총3.3조원이 온 라인으로 증빙없이 지원되었고, ‘소상공인 버팀목 자금’으로(3차 재난지원금 2021년 1월) 정부의 방역조치로 영업이 금지 또는 제한되었거나 매출이 감소한 연매출 4억원 이하의 소상공인 280만 명에게 100만원씩, 방역지침에 따라 영업이 중단 또는 제한된 업종에 대해 임차료 및 고정비용 부담경감을 위하여 각각 200만원, 100만원씩 지원되었다, 마지막으로 소상공인 버팀목자금 플러스+(4차 재난지원금)(2021년 3월 이후) 경영위기 업종을 매출감소에 따라 3개(20%~40%~60%)로 구분하고, 전체 유형을 5개에서 7개로 세분화하여 100~500만원까지 총 6조 7,000억원을 지원하였다. 한편, 이와 관련 프랑스의 코로나19 피해기업 손실보상을 위한 ‘연대기금’의 사례는 주목된다.⁹²⁾ 즉, 프랑스는 「연대기금법」과 「연대기금령」에 따라 2020년 3월~2021년 3월까지 매월 Covid-19로 피해를 보거나 방역을 위한 행정조치로 손실을 본 기업을 지원하였다. 감소한 매출액 전액이나 일정비율에 해당하는 금액을 정해진 한도 내에서 지원하고, 기업 규모와 관계없이 매출액이 50% 이상 감소하면 연대기금의 지원을 받을 수 있게 하였고, 피해를 많이 본 기업의 집단을 별도로 정하여 집합금지 대상기업에 버금가는 지원을 하였다. 프랑스의 사례는 별도 법률을 제정하여 기본적 사항을 규정하고 구체적 사항은 시행령에 위임하였고, 정책지원보다는 지원한도를 정해 그 한도 내에서 감소한 매출을 기준으로 정률의 지원을 하였다는 점과 영업금지 또는 영업제한 업종의 경우 중기업까지 지원범위를 확대하고, 피해기업의 정상화가 어려운 경우 법령의 소급적용을 검토하는 등 적극적인 지원방안을 마련하였다는 점이 주목된다.⁹³⁾ 이러한 점들은 코로나19 상황에서 사회보상 차원에서

92) 박충렬, “Covid-19 피해기업 손실보상을 위한 프랑스 연대기금 사례와 시사점”, 『NARS 현안분석』, 제201호, 국회입법조사처. 2021. 참조.

93) 상동.

추진한 보상조치이다. 한편, 우리의 경우 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 및 「소상공인기본법」에 근거, 2021년 현재 2건의 「소상공인기본법 일부개정안」과 8건의 「소상공인법 일부개정안」이 제출되어 있어, 향후 체계적 법정요건의 구비와 적용이 전제가 되어야 할 것이다.

IV. 맺는 말

본 연구에서는 코로나19가 야기한 경제사회적 위기와 고용위기의 특성을 먼저 살펴보았다. 그리고 코로나19가 초래하는 현행 사회안전망제도의 문제점과 대안적 체제의 구축 및 그 각각의 개편방안의 쟁점 및 개선방안을 포괄적으로 검토하였다. 본고에서 정리된 각각의 대안들이 우선 과연 어느 정도 현재 우리가 봉착한 위기를 민주적이며 실효성있게 극복토록 할 것인가? 미증유의 경제사회적 위기가 초래하는 변화과정에서 우리가 현재 정책적으로 임시적 대응으로 시행하고 있는 주요 사항들이 향후 반복되는 어떠한 위기나 도전시에도 상시적으로 기능하는 지속가능한 사회보장법 제도적 발전의 기틀을 갖출 것인가가 쟁점이었다.

본문에서 다루었듯이, 코로나19 위기는 기존의 사회안전망에 두 가지의 본질적인 문제를 던져주었다. 첫째, 그것은 먼저, 현재의 고용보험법을 중심으로 사회안전망의 광범위한 사각지대의 실태와 구조적인 문제점을 전면에서 드러내는 계기가 되었다. 분명한 것은 코로나19 위기의 1차적인 희생자는 고용이 안정된 임금노동자보다는 특수형태근로 종사자, 프리랜서 그리고 플랫폼 노동자 등과 영세자영업자 등 사회적 취약계층이 가장 큰 희생자였다는 점이다. 문제점으로 25년에 불과한 고용보험제도 등 사회보험 제도의 미성숙을 우선 지적할 수 있다. 연금제도의 경우 오랜 역사적 발전과정을 거쳐 발전된 독일의 경우 8천 390만 인구 중 연금수급자가 인구의 1/3인 약 3천 3백만 명에 달하고 있다. 반면, 우리의 경우 2021년 1월 현재 5천 183만 명 인구 중 연금수급자가 이제 겨우 1/10인 5백 35

만 명 남짓에 불과한 실정이다. 독일도 20여년 전 기본소득에 대한 논의가 일시적으로 전개되었으나, 지금은 제도권 논의에서는 잦아진 상태이다. 반대로 독일은 여야가 합의로 최근 오랜 논의의 결과 관련 법안을 채택하여 저 소득자를 대상으로 2021년부터 기초연금(Grundrente) 인상을 보장해주는 법안을 통과시키고, 2021년 7월까지 관련 시행령을 제정하여 본격 시행에 들어간다는 계획이다.⁹⁴⁾ 140여만 명이 기초연금인상 법안의 수혜자가 될 전망이다. 이처럼 노후소득보장에 대한 대안은 다양하다. 분명 저출산·고령화 등 인구학적 문제나 노동시장 이중구조 문제 등으로 연금제도의 재정 지속가능성 문제는 현재 모든 나라가 고민하고 있는 문제이다. 그럼에도 우리는 이 노후소득보장제도가 일정한 역할을 하기 전에 벌써 연금제도의 근본적인 개혁을 얘기하고 있다. 반대로 필자는 이것이 우리나라의 사회보장제도가 이미 ‘성숙기’를 경과한 서구의 복지국가와 달리, 아직 여전히 ‘발전기’에 불과한 실정임을 단적으로 보여주고 있다고 본다. 기존의 사회보장제도에 대한 비판과 지적은 타당하면서도 이는 기존 사회보장제도에 거는 과도한 기대에서 비롯되는 성급한 측면이 존재한다. 예

⁹⁴⁾ 동 법안의 명칭은 Das Gesetz zum Grundrentenzuschlag으로 2020.7.20. 연방의회를 통과 2021.1.1.부터 발효되었다. 독일의 저소득 연금생활자들은 2021.7.1부터 인상된 기초연금을 수급할 예정이다. 기초연금은 저 소득자를 위해 마련된 제도로, 기존연금 외에, 매달 최대 404.86유로를 추가로 지급해주는 제도다. 기초연금 수급대상자는 33년간 일했고, 육아 및 간호생활을 해왔으며 취득 연봉이 독일 평균 연봉의 80% 이하인 근로자다. 신청없이, 과세소득의 수준에 따라 기초연금 지급 액수가 정해진다. 지급될 액수의 책정을 위한 소득 계산은 최대 1,250유로(부부 1,950유로)까지 소득은 전체가 면세액으로 분류되고, 이 상한치를 초과할 시 최대 40%까지 면세액으로 분류된다. 1,600유로(부부합산 2,300유로)를 초과하면 면세액 없이 전체 소득이 과세 소득으로 분류된다. 과세 소득을 평균 소득과 비교해 그 비율(Entgeltpunkt)을 계산하고, 근로연수와 지역연금 수치(Rentenwert)를 곱하여 나온 액수가 매달 지급되는 기초 연금으로 책정된다. 기초연금은 자동으로 지급된다. 완전 시행은 2022년 말까지 걸릴 것으로 예상되며, 지급될 연금 계산은 2021년 1월 1일부터 시작되지만, 지급은 2021년 7월부터 가능해질 것으로 보인다. 독일대안당(AfD)과 자민당(FDP) 등 야당은 이 제도에 대해 13~16억 유로가 투입되는 비싼 정책이라고 비판했으나, 녹색당(Grüne)과 좌파당(Linke)이 중립입장을 보였고, 의회 다수가 법안에 동의 입법되기에 이르렀다. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente_node.html 참조.

를 들어, 노동세계의 이중구조나 일의 미래가 복지국가에 또 다른 도전요인임은 틀림없으나, 현재 미비한 사회안전망이 고용보험제도 그 자체의 한계에서만 비롯되는 문제점은 아니다. 거기에는 우리의 노동시장제도, 교육제도, 조세제도 등이 종합적으로 관련되어 있는 문제이다. 따라서 그것 때문에 현행 고용보험법의 개선이나 개편을 넘어 ‘완전히’ 새로운 대안을 모색해야 한다는 것은 확실히 논리적 비약이라고 할 수 있다.

코로나19는 분명 현재의 우리나라 노동시장 이중구조와 불평등 구조를 더욱 분명하게 드러나게 하였다. 특히, 현행 고용보험제도가 노동시장 내 다양한 불안정 취업자들을 포괄하지 못하고, 지나치게 종속노동 중심으로 제한적으로 가입자 범위가 정해지고 있는 부분이 가장 시급히 개선되어야 할 과제이다. 전국민 고용보험제도가, 한국형 실업부조인 국민취업지원제도에서부터, 최근 주목되는 근로연령계층에 대한 일정기간내 생애선택기간 기본소득보장 방안 등은 각기 대체적이라기보다는 ‘보합적으로’ 그 적용가능성 여부에 대해 보다 열린 토론이 필요하다고 본다. 단, 원래의 보편적 기본소득안은 물론, 현실적 절충안으로 제시되고 있는 ‘생애선택기간 기본소득안’ 등의 도입시에도, 2018년 시작되어 불과 3년 된 아직 뿌리를 내리지 못한 아동수당제도, 2021년 막 시행에 들어간 한국형 실업부조인 구직자취업촉진법과 역시 2014년 도입되어 이제 시행 7년차인 기초연금법과 최저임금법, 2000년 도입 이후 시행 20년을 넘기고 있는 국민기초생활보장법, 근로소득장려제도(EITC), 국민연금법 등에 대한 종합적인 재정비를 피할 수 없어 상당한 논란이 불가피할 것으로 전망된다. 또 다른 한편에서는 원래의 기본소득론자들은 GDP의 10%이내에서 공유부로 기본소득을 재분배하고자 하나 절충안에 따르면, GDP의 1~2%에 불과하여 그런 방식의 절충적인 방식은 기본소득이 아니라고 주장할 수도 있다고 본다. 그러나 필자는 현재 어떤 방안이던, 사회안전망의 확충은 기존 가입자 부담 수준의 증가를 전제로 하고 있다는 점을 강조하고자 한다. 그 어떤 대안적 사회안전망 개선방안도 추가적인 기여나 부담이 불가피한 것이 그 본질이다. 그것이 고용을 기본으로 한 사회보험방식이던, 완전히 다른 조

세방식에 의한 보편적인 소득방식이든지, 현재 우리나라 사회지출규모인 GDP대비 13%가 OECD평균 수준에 이르려면 향후 그 두 배 이상 부담의 증가 없이는 현재 수준의 사회보장을 획기적으로 변화시킬 수는 없을 것이며, 그 어떤 획기적으로 기대할 만한 수준의 고용안전망 또는 사회안전망을 구축하는 것은 난망할 것이다. 여기에 추가로 우리에게는 어느 방안도 현재 그것을 전혀 고려하지 않고 있는 듯한 남북한 관계의 미래변수도 있다.⁹⁵⁾

중사상 지위가 아닌, 소득중심의 고용보험제도나 한국형 실업부조인 국민취업지원제도, 기타의 사회보험제도 역시 이것이 단순히 사회보험이나 사회보장제도의 기술적·기능적 전환의 문제가 아니라 결국 충분한 사회보장이 이루어지기 위해서는 부담의 증가를 의미한다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 점점은 모든 대안들이 당연히 조세개혁과 급여개혁 문제를 동시에 거론하고 있다는 점이다. 그런 기반 위에서 어렵지만 대안들 간의 소통이나 점점을 찾아가려는 열린 시도가 필요할 것이다.

두 번째, 코로나19 위기가 고용위기와 함께 던지고 있는 문제는 불평등구조의 심화이다. 특히 보편적 소득보장을 주장하는 입장은 현재의 노동시장의 현실과 향후 전망에 기반하면서, 기존의 고용에 기반한 복지국가모델이 불안정 고용이 증가하는 현실에서 이제 오히려 기존의 복지제도는 불평등을 재생산내지 확대시키는 원인이 되고 있다고 보고, 보다 평등하고 정의롭다고 기대하는 새로운 미래 복지체제를 제안하고 있다. 그러나 이 방안은 현재의 복지제도가 사각지대 문제나 불평등을 재생산하고 있는 문제점에 대한 비판은 맞지만, 기본의 사회안전망제도가 갖고 있는 복합적 성격과 문제점 그리고 그 각각의 다양한 기능을 지나치게 단순화하고 있다. 예를 들어, 사회안전망에서 소득의 보장은 중요한 요소이나, 사회보

⁹⁵⁾ 김복기, “남북한 통일과 최저생활보장 시론(試論) -초기의 법적 문제를 중심으로-”, 『사회보장법학』, Vol. 6. No. 2. 2017. 참조. 김복기교수는 남북한 사회통합시 초기에 기본소득 보장방안이 유의미한 사회보장제도로 작동할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 이호근, “남북한 사회통합 - 노동시장과 사회적 안전망 관련법의 통합을 중심으로”, 『동북아법 연구』, 제10권 제3호. 2017. 참조.

장법적 관점에서 소득보장에서도 원인관계를 전제로 하는 ‘인과성원칙(Kausalitätsprinzip)’에 따른 급여’가 존재하고, ‘합목적적 원칙(Finalitätsprinzip)’에 따른 급여’가 존재하는 것이다. 각각은 급여의 구성 원칙이 다를 뿐만 아니라, 재원마련이나 부담의 방법이 차이가 있고, 목적이나 기능도 상이하여 각각이 서로를 대체할 수 없는 것이다.

기존의 사회보장제도는 사회적 위험을 보험방식이나 조세방식 등 다원적 방식으로 발전시켰으며, 가입자의 권리와 의무, 자격과 책임을 규정하는 매우 고도로 발전된 체계(행정관리 및 서비스체계와 관련 법률 체계, 연대공동체내에서의 가입자간 다양한 필요와 욕구, 이에 대응하는 책임 및 권리와 의무 등에 대한 법적 요건과 이를 해석 적용하며 그에 상응하는 법리에 기반하고 있다)를 구축하고 있다. 한편, 개인과 집단의 다양한 의료서비스에 대한 수요와 욕구는 끝이 없으며, 향후에도 사회보험방식을 통해 이를 어떻게 지속가능하게 할 것인가는 지속적으로 도전이 되고 있다. 보편적 소득보장이 의료보장의 이러한 다양한 특성을 결코 대체할 수 없을 것이다. 자칫 기본소득은 그것이 천차만별의 의료보장 욕구와 비용을 대체하고자 한다면 오히려 더 큰 비용과 불평등을 초래할 위험도 안고 있다. 또한, 각종 사회서비스 역시 매우 다양한 이질적인 필요와 욕구에 기인하고 있으며 이것은 소득이나 의료보장이상 매우 어려운 사회보장의 과제들이다. 이는 매우 전문적이며 효율적인 서비스 체계의 구축과 전문인력의 확보 및 관련 적정 공공성의 유지 및 민간과의 협력 네트워크 등의 육성없이 불가능할 것이다, ‘일정’ 기본소득만을 보편적으로 보장한다고 할뿐, 이러한 사회서비스 제공에 따르는 비용을 어떻게 연대적으로 부담하여, 공동체 구성원 개개인의 자유의 실현에 기여하게 할 수 있을 것인가가 모호하다. 보편적 소득보장은 또한, 고용상의 위험에 대한 능동적 대비와 관련 능력개발 및 교육훈련의 상시적 지원, 각종 구인·구직서비스 등에서 제기되는 ‘사적자치’와 사회보장의 ‘공공성’의 조화를 추구하기보다는 이를 결과적으로 개인책임으로 환원시킨다면, 그 역시 연대성의 원칙에 부합되지 않을 수 있다. 또한, 양질의 일자리 창출 및 유지와 발전

의 과제는 직접적인 소득보전이상 공동체가 책임지고 직면해야 할 매우 중요한 과제이다. 그러한 일을 개인의 선택이나 시장의 원리에만 맡기거나, 반대로 국가나 공동체만이 담당하여야 할 일이 아님은 역사적인 사실이 입증하고 있다.

한편, 코로나19가 초래한 위기는, 기존의 고용안전망이 얼마나 ‘보편적’이었는가 하는 문제와 그것이 얼마나 ‘불평등의 해소에 기여’하였는가 하는 비판과 깊은 문제의식을 던져주었다. 이 부분은 기존 사회안전망에 대한 옹호론자들의 논리가 가장 취약한 부분이다. 예를 들어, 코로나19는 기존의 사회보장제도의 대표적인 사각지대 여성근로자, 청년, 고령자와 노동시장내 임시직, 일용직 노동자와 영세자영업자 등 다양한 비임금근로자들이 가장 큰 희생자로 나타났으며, 이에 대한 근본적인 성찰이 필요하다. 공적연금제도 역시 양질의 일자리나 자산을 갖고 있는 사람중심의 더 많은 수혜, 더 많은 필요와 욕구가 충족되고 있어 불평등의 원인이 되고 있다. 국민기초생활보장제도 역시 20년이 넘는 역사 속에서도 국민의 법적 권리라기보다는 수급자에 대한 낙인효과가 개선되지 않고 있다. 복지국가가 역사적으로 임금노동자와 중산층의 계급동맹 성격이 컸던 탓에 수혜의 불균등한 분배와 그로 인한 불평등이 구조화되어 미래에 지속가능하지 않다는 비판은 중요하다. 그렇다고 보편적 기본소득만을 보장하면 그런 문제가 개선된다고 보는 것 역시 논리의 비약이다. 예를 들어, 낮은 수준의 기본소득만이 아니라, 부결되었지만 스위스와 같이 중위소득을 보장하는 방식도 고려하지 못할 법은 없을 것이다. 그러나 문제는 판 파레에스가 기본소득론의 중요한 전제로 보았듯이 국제적인 차원에서 동시에 이루어지지 않을 경우 글로벌 개방경제 체제에서 이것이 자칫 고립될 방안이 될 수 있다는 점⁹⁶⁾ 역시 중요하다. 따라서 포스트 사회보장법제는 코로나19와 함께 현재 노출된 사회보장제도의 불충분성과 불평등구조에 대하여 기존 사회보장제도의 엄격한 자격중심제도를 완화하여 소득기반 사회보험제도

96) 필리프 판 파레에스·야니크 판데르보흐트 지음, 홍기빈 옮김, “21세기 기본소득”, 흐름출판. 2017, p. 504. 참조.

로 보완해 나가는 동시에, 보편적 소득보장론인 기본소득론이 새롭게 제기하는 기초 사회보장제도의 ‘개선’방안을 창의적으로 수용해 21세기 미래사회의 도전에 대응해 나가야 할 것이다. 각각이 고수하고 대변하려는 가치와 목표 그리고 그 구체적인 내용에 대한 설득과 사회적 논쟁에 따라 구체적인 미래의 대안과 방향이 결정될 것이다. 그리고 그 관계는 결코 대체적인 관계가 아니라 역사적으로 축적되고 발전된 틀의 보완적 관계가 될 것이다.

*투고일 2021. 5. 31. / 심사개시일 2021. 6. 15. / 게재확정일 2021. 6. 20.

참고문헌

- 강남훈, 『기본소득의 경제학』, 박종철출판사. 2010.
- 김근주, “실업부조 법제화의 의의와 쟁점”, 『노동리뷰』, Vol. 165. 한국노동연구원. 2018.
- 김복기, “남북한 통일과 최저생활보장 시론(試論) -초기의 법적 문제를 중심으로-”, 『사회보장법학』, Vol. 6. No. 2. 2017.
- 김종수, “상병급여제도에 관한 소고”, 『사회보장법연구』, Vol. 5 No. 1. 2016.
- _____, “실업부조제도로써 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토”, 『사회보장법연구』, 서울대학교 사회보장법연구회, Vol. 8. No. 2. 2019.
- 김태일, “기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득”, 『LAB2050 칼럼』. 2020.9.7.
- 남재욱, “노동 약자 보호 못하는 고용보험”, 『LAB2050 - Medium』. 2020.4.29.
- _____, “소득기반 전국민 고용보험 방안”, 내가 만드는 복지국가, 『이슈페이퍼』: 2020-01. 2020.7.13.
- 남찬섭, “사회서비스 전달체계 개편의 전개과정과 함의 및 전망”, 『사회복지법연구』, 법무법인(유한) 태평양·재단법인 동천 공동편집. 2019.
- 노대명, “코로나 사태로 본 프랑스 고용보험 실태와 시사점”, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국·프랑스·독일 사례 비교와 시사점』, 한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나, 2020.7.17. 발표문. 2020.
- 노대명·정세정·곽윤경·이지혜·임지영·이호근, “고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구”, 『연구보고서 2020-13』, 한국보건사회연구원. 2020.
- 대한민국 정책브리핑, “정책위키 한 눈에 보는 정책 중 『코로나 경제대책』”, <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965#L2-5>. 2020.
- 민주노총, “코로나위기 극복을 위한 노사정합의 최종안 (요약) 자료(2) 및 (해설) 자료(3)”, 『민주노총 제71차 임시 대의원대회 회의자료』, 2020.7.23. 2020.
- 민현주, “기업특성과 가족친화제도 활용 용이성: 여성관리자의 육아휴직 및 본인병가제도 활용을 중심으로”, 『노동정책연구』, 10 (3), 한국노동연구원.

2010.

배규식, “코로나19 이후 고용정책”, 한국노동연구원, 『고용정책심의회』 발표자료, 미발표자료(2020.5.21.).

보건복지부, “제1차 국민건강보험종합계획 2021년 시행계획(안)”. 2020.

서정희, “전국민 고용보험 vs. 기본소득, 빚나간 과녁!”, 지식협동조합 좋은나라, 『이슈페이퍼 현안과 정책』 제320호(2020.7.27.). 2020.

서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』, 제9권 제2호. 2020.

석재은, “생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안전장치”, 『한국사회정책』, 제27권 제3호. 2020.

성일중의원 대표 발의, ‘기본소득도입연구를 위한 법률안’(2020년 6월 30일 발의). 2020.

소병훈의원 대표 발의, ’기본소득법안‘(2020년 9월24일 발의. 2020.

손민성/김연용/장정민 외 2명, “국민건강보험 맞춤형 코호트 DB를 이용한 한국의 상병수당 및 유급병가를 위한 소요재정추계”, 『보건경제와 정책연구』, 25 (2), 한국보건경제정책학회. 2019.

신기철, “상병소득보장제도 충실화 방안 연구 -급여소득자를 중심으로- (Policy Measures for Consolidating Sickness Benefits)”, 『社會保障研究』, Vol. 27 No. 1. 2011.

양재진, “기본소득은 한국 복지국가 발전의 보완제인가?”, 『노사공포럼』 통권 51 봄·여름: 93~117. 2020.

유종성. “기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 실현방안”, 『한국사회정책』 25(3): 3~35. 2019.

_____, “생애맞춤형 전국민 기본소득과 조세·급여 개혁”, 『IDEA2050_030』, LAB 2050, 2020.08.27. 2020.

_____, “기본소득은 복지국가의 적이 아니라 구원투수”, 프레시안(2020.6.24.) 기고문. 2020.

은민수, “코로나 사태와 한국 사회보장제 주요 쟁점과 대안: 불안정노동층의 소득”, 한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국프랑스독일 사례 비교와 시사점 세미나』 발제문(2020.7.17.). 2020.

- _____, “코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향”, 『월간복지동향』, No. 259, 참여연대사회복지위원회. 2020.
- 이병희, “실업부조의 필요성과 도입방향”, 『노동리뷰』, Vol. 146. 한국노동연구원. 2017.
- _____, “전국민고용보험과 한국형 실업부조”, 소득주도성장특별위원회·경제사회노동위원회 공동주최, 『사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회』 발제문(2020.7.8.). 2020.
- 이승윤·백승호·김윤영, 『한국의 불안정노동자』, 후마니타스. 2017.
- 이승윤·백승호·김윤영, “이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화. 공적연금개혁안 시뮬레이션분석”, 『비판사회정책』. (63). 2019.
- 이용갑, “문케어와 공적 의료보장 전략”, 『사회정책연구회 월례발표회』 발제문, 미발표자료(2018.10.6.). 2018.
- 이호근, “정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’ 제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰”, 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 제12권 제3호. 2012.
- _____, “산업재해보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로”, 『산업노동연구』 제21권 1호. 2015.
- _____, “남북한 사회통합 - 노동시장과 사회적 안전망 관련법의 통합을 중심으로”, 『동북아법 연구』, 제10권 제3호. 2017.
- _____, “노동세계의 디지털화와 노동사회법적인 국내의 대응방안”, 장지연·이호근·조임영·박은정·김근주·Enzo Weber공저, 『디지털 시대의 고용안전망 - 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로』, 2020.
- _____, 역, “사회법”, 에버하르트 아이헨호퍼 저, 인간과 복지. 2020.
- 이호근·김재원, “덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - ‘고용안정성(Employment Security)’ 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로”, 한국노동연구원. 2009.
- 장지연, “보편적 소득보장제도의 필요성과 전국민고용보험”, 지식협동조합 좋은 나라, 『이슈페이퍼』 제326호(2020.9.7.).
- 장지연·박제성, “프랑스의 실업보험개혁 : 자영업자를 포함하여 전체 취업자로 확대”, 한국노동연구원, 『국제노동브리프』 10월호. 2018.
- 장지연·홍민기, “전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, 한국노동연구원,

- 『월간노동리뷰』, 6월호, 통권 제183호. 2020.
- 저출산 고령사회 위원회, 『사회보험 발전전략 및 사회보험 통합기획단』. 2006.
- 전병유, “노동-복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로“, 한국노동연구원, 『노동시장구조와 사회보장체계의 정합성』. 2011.
- 정책기획위원회, “한국판 뉴딜 자료집”, 2020.7.
- 정현우/박소현/손민성 외 1명, “다중흐름모형을 적용한 서울형 유급병가 정책 도입과정에 관한 연구”, 『보건행정학회지』, 30 (3), 한국보건행정학회. 2020.
- 정홍준·장희은, 『특수형태근로자 규모 추정 결과』, 고용노동부·한국노동연구원. 2018.
- 조정훈의원 대표 발의, ‘기본소득법안’(2020년 9월 16일 발의). 2020.
- 최현수, “전 국민 고용보험을 넘어 전 국민 사회보험으로”, 『시사 IN』, 09.08. 2020.
- 코로나19 경제대책, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965> (2021.4.12.현재 참조). 2021.
- 통계청, “2020년 8월 고용동향”(2020.9.9.). <http://kostat.go.kr.ssec2008.pdf>. 보도 자료 본문 및 통계표. 2020.
- 필리프 판 파레이스·야니크 판데르보호트지음, 홍기빈옮김. 『21세기 기본소득』, 흐름출판. 2018.
- 한광수, “유럽의 구직자 지원제도에 대한 고찰과 우리나라에의 시사점 (A study on Job-seeker's Support System in Europe and Its Implication for Korea)”, 『江原法學』, Vol. 37. 2012.
- 황수옥, “고용보험법 개정안의 주요 내용과 개선사항”, 한국노동사회연구소, 『KLSI ISSUE Paper』, 제135호 2020-16호(2020.09.07.).
- Becker U. et. “Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis : Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection”, *Max Planck Institute for Social Law and Social Policy*, 『Working Paper』 Vol. 7, November. 2020.
- Burda, M & Hunt, J., “What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?”, *The Evolution of Inflation Dynamics and the*

- Great Recession. Brookings Papers on Economic Activity*. Spring. 2011.
- Eichenhofer, E., “Pandemiebekämpfung durch Sozialrecht”. 미발표 원고. 2021.5.
- Geiselberger, H.(ed.), *The Great Regression*. Polity. 2017.
- Guy Standing, *Basic Income: A Guide for the Open-Minded*, Yale University Press, New Haven and London. 2017.
- ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Fifth edition Updated estimates and analysis, June 30. 2020.
- Schoukens P/Weber E, “Unemployment insurance for the self-employed; a way forward post-corona”, *IAB-Discussion Paper*, 32. 2020.
- Schulten T./Müller, T, “Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise- Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa”, *Policy Brief*, Nr. 38. WSI, 04. 2020.
- Seifert H./Pusch T., “Kurzarbeit - mehr als eine Beschäftigungsbrücke”, Hans-Böckler-Stiftung WSI. 2021. 미발표 원고.
- Supiot, A, *Beyond Employment-Changes in Work and Employment and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford. 2002.
- OECD. *Economic Outlook, Interim Report Building confidence amid an uncertain recovery*, September. 2020.

<Abstract>

Social Security Laws in the Post Pandemic Era^{*}

Lee, Ho-Geun^{**}

In this study, the economic and social crisis caused by Covid 19, among them, the employment crisis and the necessity of establishing a universal employment safety net, will be discussed, as well as major issues and tasks. The issue of the improvement plan for the social safety net is based on the existing employment insurance coverage and related employment and contribution experience, and in addition to the institutional exclusions accounting for around 15%, there are still around 13% of those subject to practical exclusion, overcoming the blind spot of approximately 3.78 million. In addition, in response to the diversification of employment types in the labor market and the trend of technological change in the digital capitalist era of replacing the labor force, criticism has been raised against the existing social security through employment. However, the national social insurance system, which is being discussed as a major alternative, is a social security system for employment and income security. Naturally, social debate suggests ways to unify the integrated collection of contributions to the National Tax Service along with devising measures to determine income for various working people besides traditional wage workers. At the same time, the existing social insurance system is competing

^{*} This paper was supported by research funds of Jeonbuk National University in 2020.

^{**} Professor, Jeonbuk National University Law School

with the method of partially correcting the system and the method of converting the entire system to a redesign. Lastly, the incorporation of legal employment insurance coverage from support for employment insurance for low-income self-employed people. This means the reorganization of the employment insurance system and social insurance system of the ‘Durunuri’ project, a support system for employment insurance premiums and pension insurance premiums that have been applied since 2012. Major model countries include recent attempts in Denmark and France. This paper comprehensively reviews and analyzes the contents of the reorganization of the employment safety net, compares and analyzes the two core counter-measures such as the expansion of the employment-oriented social security model and the transition to the income-oriented social security model. We will review and suggest related alternatives.

Key Words: Covid 19, Employment maintenance subsidy, National Employment Support System, National employment insurance system, Income-based employment insurance system