

## | 사회적 대화 논단 |

# 자영업자 고용보험 확대의 과제

남재욱 한국직업능력연구원 부연구위원

### 코로나19와 전국민 고용보험

코로나19 위기는 여전히 진행 중이지만, 이 위기가 우리에게 남긴 중요한 과제 중 하나가 노동문제라는 것은 매우 분명하다. 한국은 감염병 위기에 비교적 잘 대응했다는 평가를 받았지만, 노동시장 측면의 대응에서는 그렇지 못했기 때문이다. 일자리에 대한 코로나19 충격의 불균등한 배분에서는 한국의 노동시장 분절 문제가 다시 한번 떠올랐으며, 경제적 충격으로부터 ‘필수노동자’, ‘플랫폼노동자’, ‘영세자영업자’들을 보호할 수 있는 사회적 보호 장치가 매우 부실하다는 것도 확인되었다.

지난해 노동과 복지 영역에서 가장 활발한 아젠다 중 하나였던 “전국민 고용보험”은 이와 같은 배경에서 등장했다. 코로나19 위기는 정규직보다는 비정규직에게, 임금근로자보다는 비임금근로자에게 더 큰 영향을 미쳤지만, 고용보험은 정반대로 비정규직보다는 정규직을, 비임금근로자보다는 임금근로자를 보호하고 있기 때문이다. 전국민 고용보험 논의는 특히 비임금근로자가 경제위기에서 겪는 어려움에 주목하여 이들을 보호하기 위한 대안으로 제시되었다.

전국민 고용보험 논의는 일정한 성과를 거두어 지난해 12월 모든 취업자를 실업급여로 보호한다는 취지의 「전국민 고용보험 로드맵」(2020. 12)이 발표되었다. 그리고 단계적 적용범위 확대의 첫 단계로 산재보험 가입 직종의 특수형태근로종사자를 2021년 7월부터 고용보험의 의무가입대상으로 포괄할 예정이다.

그러나 정부의 전국민 고용보험 추진방안은 일부 특고를 제외한 비임금근로자, 특히 진성 프리랜서나 자영업자를 포괄하는 부분에서는 아직도 모호한 방향만 제시하고 있다. 이 글에서는 이와 같은 배경에서 모든 취업자를 대상으로 하는 고용보험 실현을 위한 과제를 살펴보고자 한다. 이를 위해 넓은 의미의 자영업자로 볼 수 있는 비임금근로자의 현황과 특성을 간략하게 살펴보고 이들에 대한 고용보험(정확하게는 ‘소득보험’)을 위한 과제를 점검할 것이다.

## 임금근로자 중심의 사회적 보호와 비임금근로자 문제

전통적인 의미에서 고용보험이 보장하는 사회적 위험은 ‘실업’이다. 이는 고용보험의 적용 범위를 정하는데 있어서 중요한데, 실업은 주로 ‘노동시장에서 노동력을 팔아 생활하는 사람’ 즉, 피고용인만의 위험으로 여겨져 왔기 때문이다. 대부분의 국가에서 노동법이나 사회보장법이 일하는 사람을 ‘임금근로자와 ‘자영업자의 이분법으로 분류하는 상황에서, 사업주로서의 특성이 강한 자영업자는 실업자 보호의 주된 대상이 아니라고 여겨져 왔다.

산업화 과정에서 자영업자가 줄어든다는 산업사회의 ‘상식’은 사회보장 논의에서 자영업자가 부차적인 문제로 간주되는 또 다른 원인이었다. 산업화 이론에서는 자본주의적 생산방식의 발전으로 인해 농업이나 수공업 부문의 자영업을 포함하는 전산업사회적 생산방식이 축소되고, 자본 간 경쟁과정에서 자본의 중앙화와 집중화가 이루어지기 때문에 소자본은 몰락하는 임노동자화(proletarianization)가 일어날 것으로 보았다. 이에 따르면 경제에서 자영업이 높은 비중을 차지하는 것은 산업화가 덜 이루어진 국가에서 나타나는 경과적 상황일 뿐이며, 결국 이들의 대부분은 임금근로자로 흡수된다. 따라서 노동법이나 사회보장법을 통한 일하는 사람에 대한 보호는 주로 임금근로자를 대상으로 하는 것이 합리적이다.

그러나 탈산업사회로의 전환은 또 다른 변화를 가져왔다. 첫째, 탈산업사회의 경제는 상대적으로 유연한 생산방식과 정합성이 높으며, 그 결과 생산조직의 수직적 조직 통합이 약해져 자영업 등 소기업의 비중이 증가한다. 둘째, 탈산업사회에서는 완전고용이 어려워지고, 실업률과 실업기간이 증가하였는데, 자영업 부문이 실업에 대한 우회적 대안으로 자리매김했다. 셋

째, ICT 기술의 발전과 기업의 경영전략 변화의 결과 기업이 기업 내부(hierarchy)가 아닌 기업 외부(market)에서 노무를 수취하는 경향이 증가했다.

한국의 자영업 부문에서는 세 가지 중에서도 두 번째와 세 번째 경향이 두드러진다. 프랜차이즈를 비롯해 도소매, 음식숙박업의 중장년 창업이 증가한 것은 IMF 경제위기와 그 이후의 중고령 노동시장 불안정성 증가와 관련이 깊다. 그리고 최근 많은 관심을 받고 있는 특수형태고용, 플랫폼 노동자는 세 번째 요인으로 설명할 수 있으며, 이들은 실제로는 독립적인 사업주보다 종속적인 임금근로자에 가깝다는 점에서 ‘가짜자영업자’(false self-employed) 혹은 ‘종속계약자’(dependent contractor) 등으로 불린다.

이 때문에 한국의 노동시장에서 자영업 부문이 차지하는 비중은 크다. OECD 통계에 따르면 2019년 기준으로 한국의 자영업자는 취업자의 24.6%에 이르는데, 이는 콜롬비아, 멕시코, 그리스, 터키, 칠레를 제외하면 가장 높은 수준이다. 또한 한국노동연구원의 2018년 조사에 따르면, 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동자 등 종속계약자 규모는 약 221만 명으로 전체 취업자의 8%를 넘는다. 이중 다수(약 146만)는 자영업으로 분류되어 있지만, 임금근로자로 분류된 경우도 74.5만 정도로 추정하고 있다. 이를 포함하면 넓은 의미의 자영업이라고 할 비임금근로자의 규모는 더욱 크다고 하겠다.

한국의 자영업 노동지장은 넓은 뿐만 아니라 매우 취약하다. 자영업자 중 고용원이 있는 경우는 약 20%에 불과하며, 대다수는 1인 영세자영업자로 사실상 사업주로 보기 어렵다. 영세자영업자들은 임금근로자 가구에 비해 소득수준이 낮고 폐업 등 사업상의 불안정성도 클 뿐만 아니라, 코로나19와 같은 외부적 충격에 취약하여 보호의 필요성이 제기되고 있다.

## 비임금근로자의 경제활동 특성과 고용보험의 전환

정부가 제시한 전국민 고용보험 로드맵은 자영업자를 포함하는 취업자 전체로 고용보험을 확대한다는 방향을 제시하고 있다. 정부의 단계별 로드맵에서 우선 가입 대상은 특수형태근로종사자 중에서도 이미 산재보험이 적용되고 있는 직종이며, 그 다음은 플랫폼이 직접 사업

주 역할을 하거나 대행업체가 있는 플랫폼 노동자다. 즉, 상대적으로 임금근로자와 매우 유사한 방식의 경제활동이 이루어지고 있는 직종을 우선 적용하는 접근이다. 진성자영업자의 경우 '사회적 합의시'라는 조건부로 적용하는 계획을 가지고 있어 실제 적용이 될지, 된다면 어느 시점이 될지 모호한 상황이다.

이와 같은 단계적 접근에는 불가피한 점이 있다. 임금근로자와 진성 자영업자를 양 끝으로 한 연속선상 위에서 보자면, 임금근로자와의 거리가 멀어질수록 소득 활동 자체의 성격도 달라진다. 첫째, 자영업자에 가까울수록 소득이 불규칙하고, 소득과약에 시간이 걸리고 상대적으로 정확도가 떨어진다. 따라서 자영업자에 대한 고용보험을 위해서는 이들의 소득활동에 대한 파악이 개선되어야 하는데 이를 위한 인프라 구축, 소득과약 및 징수행정 거버넌스 구축 등에 시간이 소요된다. 둘째, 자영업자를 사회보험에 의무가입시키는 것에 대한 반발 가능성을 고려해야 하며, 이를 위한 사회적 합의 구축에도 시간이 걸린다. 셋째, 자영업자에 가까울수록 '실업'과 '취업'의 경계가 모호하며, 완전한 실업 이전의 소득 손실 보상에 대한 욕구가 크다. 이는 비임금근로자에 대한 고용보험이 사실상 '소득보험'에 가까운 형태가 되어야 함을 의미한다.

세 가지 모두 중요하지만 핵심은 세 번째에 있다. 세 번째 요인은 “전국민 고용보험은 무엇을 보호할 것인가?”라는 근본적인 질문을 내재하고 있기 때문이다. 여기에 어떻게 대답하는지에 따라 단지 기존 제도에 일부 대상자를 추가하는 온건한 변화에 그칠지, 아니면 기존 제도의 근본적인 전환일지가 달라진다. 또한 여기에 어떻게 대답하는지는 첫 번째와 두 번째 과제에도 영향을 미친다.

전통적인 의미에서 고용보험의 보호 대상 사회적 위험인 '실업'은 비임금근로자에게는 모호한 개념이다. 자영업자는 스스로 자신의 실업 여부를 결정할 수 있다는 도덕적 해이(moral hazard) 문제도 있지만, 좀 더 근본적으로 실업과 취업의 경계 자체가 불확실하다. 이는 특히 1인 자영업의 한 형태인 프리랜서나 종속계약자에게서 두드러진 문제다. 최근 6개월 동안 300만 원짜리 일거리 1건을 받아 수행한 프리랜서는 취업한 상태인가? 실업한 상태인가? 5군데의 거래처에서 일거리를 받아 수행하던 플랫폼 노동자가 4개의 거래처를 잃었다면 취업한 상태인가? 실업한 상태인가?

만약 이런 경우에 “일체의 소득 활동 중단”이라는 엄격한 의미의 실업 개념을 적용한다면 비임금근로자들에게 고용보험은 매우 효능감이 떨어지는 제도가 될 것이며, 사회적 합의를 모색하는 과정은 더욱 지난할 것이다. 이와 달리 실업의 개념을 확대하여 ‘소득의 변동성’을 보호하는 제도로 전환한다면 제도의 효능감은 증가하겠지만, 실시간 소득파악 인프라 구축 및 소득보험으로의 전환을 위한 전환비용이 발생할 것이다.

### 모든 취업자의 소득을 보장하는 제도로서의 취업자 소득보험

현실에서 제도의 도입이나 확대는 물론 그 제도를 실제로 운영할 수 있는 기술적 요소들을 고려해야 하지만, 그보다 앞서 주목할 것은 그 제도에 대한 근본적인 사회적 요구다. 서두에서 설명한 것처럼 우리 사회에서 전국민 고용보험 논의는 사회적 보호의 사각지대에 있는 이들을 보호해야 한다는 필요에 따라 시작됐으며, 특히 코로나19 상황에서 불거진 비임금근로자에 대한 보호 필요성이 가장 주된 요구였다.

따라서 이에 부응하는 제도는 가장 불안정한 소득활동을 하고 있는 이들을 보호하는 것이 첫 번째 목적이 되어야 하며, 이를 위해서는 소득변동성에 대응하는 소득보험제도로의 변화가 불가피하다. 일정치 않은 소득을 가진 취업자의 소득을 실시간에 가깝게 파악하고, 소득의 급격한 감소나 단절이 발생할 때 이를 지원하는 것이다. 즉, “전국민 고용보험” 보다는 “취업자 소득보험” 제도로 전환하는 것이다.

물론 이를 위한 실시간 소득파악 인프라 구축, 소득파악 및 보험료 징수체계 개선, ‘실업’에 대한 제도를 ‘소득’에 대한 제도로 전환하는 과정 등은 상당한 시간과 노력을 필요로 한다. 정부가 추상적 수준에서나마 소득기반 고용보험 체계로의 전환을 제시하고, 소득파악 개선을 위한 TF를 운영하면서도 그 실행을 2022~2025년으로 설정한 것은 이런 문제 때문일 것이다. 그러나 이런 한계들을 고려하더라도 소득기반 제도로의 전환을 사실상 다음 정부에 추진할 과제로 미루어 둔 것은 지나치게 소극적이다.

게다가 현재의 계획에서는 소득중심 고용보험이 실제로 소득보험인지, 아니면 그저 자영업

자 적용을 위해 징수체계의 수정일 뿐인지도 모호하다. 코로나19를 계기로 촉발된 사회적 요구를 고려한다면, 자영업자를 포괄하는 취업자 전체를 실질적으로 보호할 수 있는 방안을 좀 더 구체적으로 제시하고 지금보다 훨씬 더 적극적으로 실천해나갈 필요가 있다.