

자영업자 및 소상공인 고용보험 가입 촉진 방안

：소상공인 고용보험료 지원사업 확대와 자영업자 고용보험제도 개선

박충렬

소상공인 고용보험료 지원사업에도 불구하고 자영업자의 고용보험 가입률은 2024년 말 기준 0.8%에 불과하다. 이 비율을 높이기 위해서는 먼저 자영업자 고용보험제도와 소상공인 고용보험료 지원사업에 대한 홍보를 강화하고, 지원 기간을 확대할 필요가 있다. 자영업자 고용보험제도를 개선하여 자영업자의 실업급여 수급자격을 위한 최소 가입 기간을 축소하고, 소정급여일수를 확대하며, 연장급여와 조기재취업 수당을 지급해야 한다. 마지막으로 자영업자 고용보험 당연가입제도의 도입을 위한 국회와 정부의 논의도 필요하다.

1 자영업자 고용보험 임의가입제도

국회는 2005년 12월 「고용보험법」 제83조의2와 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 '고용산재보험료징수법') 제49조의2를 신설하여 자영업자도 근로복지공단의 승인을 얻어 자기를 피보험자로 하여 고용보험에 가입할 수 있게 하였다. 2011년 7월 국회는 자영업자의 사회안전망을 강화하기 위해 관련 규정을 신설하여 자영업자인 피보험자도 실업급여 혜택을 받을 수 있게 하였다. 이와 함께 고용산재보험료징수법 제49조의2도 개정하여 근로자를 사용하지 아니하거나 50명 미만의 근로자를 사용하는 자영업자로 고용보험 가입 대상자를 확대하였다.¹⁾

고용노동부장관은 고용산재보험료징수법 제49조의2에 따라 자영업자인 피보험자의 보험료 산정의 기초가 되는 보수액(기준보수)을 고용노동부 고시(「자영업자의 고용보험료 산정의 기초가 되는 보수액」)로 정한다. 자영업자는 고시된 보수액 중 하나를 선택하

고, 이 법 시행령 제56조의19에 따라 고용안정·직업능력개발사업 보험료율 0.25%와 실업급여 보험료율 2%, 총 2.25%를 기준보수에 곱한 금액의 보험료를 낸다. 보수총액에 실업급여 보험료율 1.8%의 절반인 0.9%를 곱한 금액만을 보험료로 내는 근로자인 피보험자에 비해 자영업자인 피보험자는 사업주가 내야 하는 보험료까지 모두 부담하는 것이다.²⁾

[표 1] 자영업자인 피보험자 고용보험료

(단위: 만 원)

등급	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급
기준보수	182	208	234	260	286	312	338
월 보험료	4.095	4.68	5.265	5.85	6.435	7.02	7.605

* 자료: 고용노동부 고시, 「자영업자의 고용보험료 산정의 기초가 되는 보수액」

「고용보험법」 제69조의2에 따라 자영업자인 피보험자의 실업급여의 종류는 근로자인 피보험자와 같이 구직급여와 취업촉진 수당으로 구성된다. 다만 구직급여 중에서 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여 등과 같은 연장급여와 취업촉진 수당 중에서 조기재취업 수당은 제외된다.

2) 사업주는 실업급여 보험료율의 절반 0.9%와 상시근로자 수에 따라 달리 정해진 고용안정·직업능력개발사업 보험료율(0.25%, 0.45%, 0.65%, 0.85%)을 합한 비율을 근로자 보수총액에 곱한 금액을 고용보험료로 낸다.

1) 이전에는 고용보험에 가입하더라도 자영업자는 실업급여 혜택은 받을 수 없고 정부의 고용안정·직업능력개발사업의 지원만 받을 수 있었으며, 가입 대상자도 5명 미만의 근로자를 사용하는 사업주로 한정하였다.

「고용보험법」 제69조의3에 따라 자영업자인 피보험자는 폐업일 이전 24개월 동안 1년 이상 고용보험료를 내고, 근로 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업을 하지 못한 상태에 있어야 하며, 재취업을 위한 노력을 적극적으로 해야 구직급여를 받을 수 있다. 이와 함께 「고용보험법 시행규칙」 제115조의3에 정한 폐업 사유 중 어느 하나에 해당해야 구직급여 수급자가 될 수 있다.

수급 요건을 충족한 자영업자인 피보험자는 소정급여일수 동안 구직급여일액을 구직급여로 받는다. 「고용보험법」 제69조의5에 따라 자영업자인 피보험자의 구직급여일액은 기초일액³⁾에 100분의 60을 곱한 금액이다. 기초일액은 '기준보수 × 피보험기간 개월 수 ÷ 피보험기간의 총일수'로 산정한다. 예컨대 기준보수를 1등급으로 한 피보험자가 3년 이상 보험료를 냈다면 기초일액은 $(182\text{만 원} \times 36) \div (365 \times 3) = 5\text{만 } 9,835.6\text{원}$ 이 된다.⁴⁾ 이렇게 계산된 기초일액의 한 달 치는 기준보수와 크게 다르지 않아, 자영업자인 피보험자의 한 달 치 구직급여는 기준보수의 60%에 해당하는 금액에 가깝다.

한편 구직급여를 받을 수 있는 날을 의미하는 소정급여일수는 근로자인 피보험자의 경우 「고용보험법」 제50조 및 [별표 1]에 정하고 있다. 그리고 자영업자인 피보험자의 소정급여일수는 법 제69조의6 및 [별표 2]에 정하고 있다. 이를 정리하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 구직급여의 소정급여일수

구분	피보험기간				
	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
근로자	50세 미만	120일	150일	180일	210일
	50세 이상	120일	180일	210일	240일
자영업자	자격 없음	120일	150일	180일	210일

3) 기초일액(基礎日額)은 구직급여 산정의 기초가 되는 임금일액(賃金日額)을 말한다.

4) 피보험기간이 3년 미만이면 해당 기간을 대상으로 기초일액을 계산한다. 예컨대 18개월 동안 보험료를 냈으면 기초일액은 $(182\text{만 원} \times 18)$ 을 해당 기간의 총일수로 나누어 산정한다.

2 소상공인 고용보험료 지원사업

자영업자도 고용보험에 가입하여 실업급여 혜택을 받을 수 있게 되었지만, 2013년부터 2017년까지 연 평균 신규 가입자 수는 5,080명에 불과하였다. 국회는 자영업자의 고용보험 가입 촉진을 위해 2016년 1월 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정 시 제12조의3(현재는 제12조의7)을 신설하여 고용보험에 가입한 소상공인에 대하여 정부가 고용보험료 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하였고, 소상공인시장진흥기금을 사용할 수 있는 사업에 '소상공인에 대한 고용보험료의 지원'을 추가하였다.

이에 따라 중소벤처기업부(이하 '중기부')는 2017년 12월 「소상공인 고용보험료 지원에 관한 고시」(이하 '고시')⁵⁾를 제정하고 소상공인 고용보험료 지원사업을 시행하였다. 그런데 이후에도 고용보험 가입을 촉진하여 소상공인의 사회안전망을 강화하겠다는 정책 목적을 달성하기 위해서는 고용보험료 지원 대상과 규모를 확대해야 한다는 주장이 계속 제기되었다. 이에 따라 중기부는 고시 개정(2019년 12월, 2022년 11월, 2024년 1월 등)을 통해 지원 대상과 금액, 기간 등을 확대하였다. 2024년 2월 개정된 소상공인시장진흥공단의 「자영업자 고용보험료 지원 사업 운영지침」에 따라 고용보험료 지원을 신청한 소상공인을 대상으로 월 보험료의 80%(기준보수 1,2등급), 60%(3,4등급), 50%(5~7등급)를 고용보험 가입 후 5년 동안 지원한다.

소상공인 고용보험료 지원사업이 시행된 후 2018년에 신규 가입 자영업자 수는 7천 명을 넘어섰고, 2019년에는 만 명을 넘어섰다. 2020년 1만 6,251명으로 증가한 신규 가입자 수는 2021년에 소폭 감소한 후 2024년 1만 8,463명으로 계속 증가하였고, 2025년 들어 8월까지 1만 4,798명의 자영업자가 고용보험에 새로 가입하였다. 폐업이나 해지 신청 등으

5) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정으로 소상공인의 산업재해보상보험료 지원 근거가 마련되어 2024년 7월 고시명을 「소상공인 고용보험료 및 산업재해보상보험료 지원에 관한 고시」로 개정하였다.

로 피보험자 자격을 잃은 자영업자를 제외한 가입 유지자 수는 2025년 8월 현재 5만 9,519명을 기록하고 있다.

[표 3] 자영업자 고용보험 가입 현황

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025.8.
신규가입	7,279	10,050	16,251	15,970	16,317	16,902	18,463	14,798
가입유지	18,265	22,529	30,629	36,859	42,643	47,604	53,705	59,519

※ 자료: 근로복지공단 제출자료, 2025.10.

고용보험료 지원 대상 소상공인이 확대됨에 따라 고용보험료를 지원받은 소상공인 수는 [표 4]에서 보는 것처럼 매년 증가하고 있다. 특히 고용보험료 지원 대상을 1인 소상공인에서 모든 소상공인으로 확대한 2023년에 상대적으로 큰 폭으로 증가하였고, 이러한 증가세는 이후에도 유지되어 2025년 7월 현재 3만 5,133명이 고용보험료를 지원받고 있다. 지원자 수가 증가하고 지원 비율도 높아짐에 따라 지원금액은 계속 증가하고 있다. 지원 비율을 크게 높인 2024년의 지원금액은 2023년에 비해 두 배 이상 증가한 102억 5,300만 원을 기록하였다.

[표 4] 고용보험료 지원 소상공인 수와 지원금액

(단위: 명, 백만 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025.7.
수	2,489	5,547	10,145	14,679	18,012	24,884	31,162	35,133
금액	437	1,040	1,731	2,467	3,310	4,514	10,253	7,241

※ 자료: 소상공인시장진흥공단 제출자료, 2025.10.

3 소상공인 고용보험 가입 촉진 방안

(1) 소상공인 고용보험료 지원사업 개선

소상공인 고용보험료 지원사업의 도입과 확대에도 불구하고 고용보험에 가입한 자영업자 수의 증가는 기대에 미치지 못하고 있다. 국가데이터처의 「기업생멸행정통계」에 따르면 2024년 활동 중인 기업 764만 1,749개 중에서 사업주를 포함한 종사자 수가 50명 미만인 개인사업자, 즉 고용보험 가입 대상 자영업

자는 674만 7,159명에 달한다.⁶⁾ 그런데 2024년 고용보험 가입 유지자가 5만 3,705명이므로 자영업자의 고용보험 가입률은 0.8%에 불과하다. 고용보험 임의가입제도가 자영업자의 사회안전망으로서 기능을 못 하는 것이다. 자영업자 그리고 소상공인의 사회안전망 확보 및 강화를 위해서는 이들의 고용보험 가입을 유인할 필요가 있고, 정부는 이를 위한 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 먼저 소상공인 고용보험료 지원사업을 개선하는 방안을 고려할 수 있다.

먼저 중기부는 고용노동부와 협력하여 자영업자도 고용보험에 가입할 수 있고, 소상공인에 해당하면 가입 후 5년 동안 고용보험료의 50~80%를 지원받을 수 있음을 널리 알릴 필요가 있다. 구체적인 대책을 마련하고, 소상공인 고용보험료 지원사업 예산에 홍보비를 반영하여 적극적인 홍보 활동을 펼칠 필요가 있다. 국세청과 협력하여 사업자등록 시 고용보험료 지원사업을 알리고, 고용보험 가입을 적극적으로 권장하는 방안도 고려할 수 있다.

다음으로 소상공인 고용보험료 지원사업의 대상임에도 신청을 하지 않아 지원을 못 받는 상황을 개선할 필요가 있다. 2025년부터 근로복지공단의 '고용·산재보험 토탈서비스' 누리집을 통해 자영업자 고용보험 가입과 고용보험료 지원을 함께 신청할 수 있게 됨에 따라 모든 신규 가입 소상공인이 지원받을 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 기가입자 중에서 신청하지 않아 고용보험료를 지원받지 못하는 소상공인 피보험자가 여전히 있으므로 이를 개선할 필요가 있다. 대상 소상공인에 지원사업을 적극적으로 안내하고, 나아가 법률에 근거를 마련하여 담당 공무원이 소상공인의 동의를 구하여 직권으로 고용보험료 지원 신청을 할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

(2) 자영업자 고용보험제도 개선

소상공인 고용보험 가입 촉진을 위해서는 자영업자 고용보험제도도 개선해야 한다. 먼저 실업급여 수급자격을 위한 최소 가입기간을 줄일 필요가 있다.

6) 국가데이터처, 「2024년 기업생멸행정통계(잠정) 결과」, 2025.10.23.

근로자인 피보험자는 실직 이전 18개월 중 고용보험 가입 기간이 180일 이상이면 실업급여 수급자격을 갖는데, 자영업자인 피보험자는 폐업 전 24개월 중 1년 이상 고용보험에 가입해야 실업급여를 받을 수 있다. 노동자보다 6개월 더 고용보험에 가입해야만 실업급여 수급자격이 생기므로 자영업자가 형평성 문제를 제기할 수 있다.

다음으로 [표 2]에서 볼 수 있는 것처럼 구직급여의 소정급여일수가 가입 기간별로 30일 또는 60일씩 짧다는 것도 자영업자 고용보험제도가 노동자 고용보험제도에 비해 불리한 점이다. 노동자의 1.8%보다 더 높은 2%의 실업급여 보험료율이 적용되는 자영업자인 피보험자의 소정급여일수를 노동자보다 짧게 하는 것은 형평성에 어긋난다. 기준보수가 자영업자의 실제 소득을 반영하지 못하는 것이 문제라면 기준보수를 조정하거나, 자영업자의 실제 소득을 기준으로 보험료를 책정하는 방안을 마련해야 한다.

한편 실업급여 수급자격을 갖춘 자영업자도 노동자와 마찬가지로 법령에 마련되어 있는 연장급여나 조기재취업 수당 지급 요건을 충족할 수 있다. 그리고 자영업자도 취업을 위한 직업능력개발 훈련이 필요하고, 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 상황에 있을 수 있으며, 실업의 급증으로 어려움을 겪을 수 있다. 법령에 정한 요건을 충족함에도 자영업자 수급자격자에 연장급여를 지급하지 않는 것은 공정하다고 보기 어렵다. 그리고 자영업자도 0.2%의 보험료율로 고용안정·직업능력개발사업 보험료를 납부하고 있음에도 조기재취업 수당을 지급하지 않는 것도 형평성에 어긋난다. 자영업자 수급자격자도 소정급여일수를 2분의 1 이상 남기고 취업하거나 재창업할 수 있고, 이를 장려하는 것은 정책적으로 바람직하므로 조기재취업 수당을 지급할 필요가 있다.

마지막으로 법령에 정한 요건을 충족하면 자영업자인 피보험자에게도 육아휴직급여와 출산전후휴가급여를 지급하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 모성 보호와 자녀 양육을 위해 육아휴직제도와 출산전후휴가, 유산·사산휴가, 배우자 출산휴가 제도가

도입되고, 제도의 활용도와 실효성을 높이기 위해 육아휴직급여와 출산전후휴가급여 등도 도입되었다. 그런데 자영업자인 피보험자에는 이 급여가 지급되지 않는다. 여성 자영업자도 모성을 보호받을 권리가 있고 안정적인 육아를 보장받을 권리가 있다. 근로자인 피보험자와의 형평성, 쉽게 휴업할 수 없는 자영업자의 특성 등을 고려하여 자영업자인 피보험자를 위한 급여 지급 방안을 마련해야 한다.

(3) 자영업자 고용보험 당연가입제도 도입

소상공인이나 자영업자의 사회안전망을 획기적으로 개선하는 방안은 무엇보다도 자영업자 고용보험을 당연가입 방식으로 전환하는 것이다. 이는 문재인 정부의 '전 국민 고용보험 로드맵'⁷⁾의 다섯 단계 중 세 번째에 해당하는 과제이고, 윤석열 정부의 53번째 국정과제 '고용안전망 강화 및 지속가능성 제고'에 포함된 과제 중의 하나이다. 자영업자의 특성을 반영하면서 보험료, 기여 기간, 구직급여 등에 있어 노동자와의 격차가 완화되도록 제도를 설계할 예정이었으나 추진되지 않았다.

자영업자 고용보험 당연가입제도를 도입하기 위해서는 노동자처럼 실제 소득에 기반하여 자영업자의 고용보험료를 산정해야 한다. 기준보수가 아니라 행정자료를 활용하여 파악한 실제 소득에 정률의 보험료율을 적용하여 보험료를 책정하는 것이다. 당연가입제도에 대한 수용성을 높이기 위해서는 현행 2.25%에 달하는 보험료율을 충분히 낮출 필요가 있다. 재원 확보에 어려움이 있다면 자영업자 고용보험 재정의 안정성을 위해 소득이 일정 수준 이상인 자영업자를 먼저 당연가입 대상에 포함하고, 이후 단계적으로 대상을 확대하는 방안도 모색할 수 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

*본 보고서는 국회 소속기관 협동연구의 일환으로, 연구조정협의회에서 선정된 2025년 11월 공통연구주제인 "소상공인"에 부합하는 세부 연구내용을 각 소속기관별로 기획·발간하였습니다.

7) 취업 형태와 관계없이 소득이 일정 기준 이상인 취업자는 모두 고용보험 당연가입 대상이 되고, 가입자 간 공평한 기여를 보장할 수 있도록 적기에 정확한 소득정보를 기반으로 고용보험을 운영하겠다는 계획이다.

