

[연구 보고서 해설]

‘전국민 고용보험 도입’의 핵심 과제

2010.2.16 | 이상동_새사연 연구센터장 | sdlee@saesayon.org

목 차

들어가며: 고용보험은 ‘보험’이 아니다 !

1. [핵심과제 1] 고용보험기금, 정부의 싹짓돈 신세를 벗어라
2. [핵심과제 2] 저소득 취업자의 사회보험료 면제
3. [핵심과제 3] 전국민 고용보험 제도의 필수요소, “실업부조”
4. [핵심과제 4] 자영업인들에게도 고용보험을!

나가며 : 전국민 고용보험의 의의



<http://saesayon.org>

요약

지난 해 한국경제가 IMF 외환위기 이후 최악의 고용상황에 돌입하면서 새사연은 위기를 돌파하고 새로운 한국경제 구조를 모색하기 위한 대안의 하나로 ‘전국민 고용보험 제도 도입 방안’에 대한 연구를 수행하였다.

연구 결과를 마무리하면서 핵심적인 내용을 독자들에게 소개하기 위해 간단한 해설서를 작성하였다. 우리나라의 고용보험은 1995년 제도가 도입된 이래 결코 길지 않은 기간이지만 많은 개혁의 과제들이 드러나고 있다. 이 글에서는 ‘전국민 고용보험’으로 나아가기 위해 제기되고 있는 핵심 과제 네 가지를 소개하고자 한다.

[핵심 과제 1] 고용보험기금, 정부의 쌈짓돈 신세를 벗어나라

고용보험 개혁의 선결적인 과제는 정부의 과도한 영향력을 줄이고 일반회계의 재원을 확대함으로써 적용 대상 확대를 위한 기초 토대를 마련하는 데 있다.

고용보험 운영과 관련된 의사결정권은 재원을 납부한 노사가 배제되고 정부가 거의 완전히 장악하고 있다. 지금까지 국가는 권한의 압도적 우위를 배경으로 일반회계의 지원은커녕 문제의 소지가 있는 곳에 재원을 사용하는 데 있어 별다른 제약을 받아 오지 않았다. 이러한 재원구조는 기존 가입자의 역차별 논란과 신규 가입자로의 확대에 필요한 재원 제약의 문제를 발생시키고 있다.

[핵심과제 2] 저소득 취업자의 사회보험료 면제

광범한 ‘비공식 부문’ 노동자를 공식화시키고 이들이 받고 있는 차별로부터 보호하기 위한 효과적인 유인이 필요하다. 따라서 최저임금 미달자 혹은 일정소득 이하의 취업자에게 사회보험료를 면제시킴으로써 고용보험 가입의 유인을 높여야 한다.

모든 사회적 보호제도(사회안전망)의 목표는 취약계층에 대한 선별적 혹은 차별적 수혜를 강화함으로써 사회적 형평성과 통합성을 높이는 데 있다. 이런 차별적 접근이 정당한 이유는 우리가 살아가고 있는 자본주의 사회가 모든 이들에게 공평하지 않기 때문이다. 또한 우리가 국가를 형성하는 근본 이유가 각 개인이 사회생활을 영위할 수 있도록 존엄성을 보장하는 데 있기 때문이다.

[핵심과제 3] 전국민 고용보험 제도의 필수요소, “실업부조”

사회보험에 가입할 자격을 갖추지 못하거나 능력이 되지 않는 사람이 실업자를 위한 실업부조 제도를 도입함으로써 기본적 생활을 보장하는 ‘보편적 복지’ 원칙을 확대해야 한다.

많은 국가들이 청년실업자들을 지원하는 실업부조 제도를 운영하고 있다. 예컨대, OECD 국가 중에서 청년실업자들에게 ‘구직수당’을 지급하지 않는 국가는 사실상 우리나라 밖에 없다. 실업부조가 도입되어야 하는 이유는 이처럼 ‘보험’으로는 절대 해결할 수 없는 실업의 문제가 있기 때문이다.

[핵심과제 4] 자영업인들에게도 고용보험을!

영세자영업인의 보호와 소득재분배라는 사회보험의 기본원칙에 입각해 자영업인들에게도 고용보험 ‘의무가입을 확대’해야 한다.

우리나라 자영업인들의 약 70%는 임금노동자 평균보다 낮은 소득을 올리고 있고, 반 이상이 사업자등록을 하지 않고 있다. 한 마디로 영세성과 비공식부문화의 경향을 띠는 취약계층으로 자리잡고 있다 할 것이다. 덧붙여 지금까지 자영업인 고용보험 가입의 반대논거로 제시되었던 문제들은 건강보험 제도 도입 과정에서 그러했던 것처럼 시범사업의 실시와 단계적 확대를 통해 해소할 수 있다.

“개방화된 현대적 산업사회의 근로자들에게는 어느 누구나 취업, 실업, 재취업, 재실업이 반복적으로 계속되는 상황에 놓이게 된다. 따라서 오늘날의 노동법이- 전통적 노동법이 그랬던 것처럼- 취업과 실업의 연속된 과정 중에서 근로계약관계를 유지하고 있는 취업 중의 근로자만을 그 규율 또는 보호의 대상으로 삼는다면 그것은 현대적 노동법으로서 불완전한 법이라고 말할 수밖에 없을 것이다. 그러므로 노동법은 취업과 실업이 반복되는 전체적인 과정을 전제로 하면서 사회보장법과의 연관 하에 구성되어야 할 것이다”

- 김형배 (2008), “한국에서의 노동법 패러다임의 전환”, ‘노동법학’ 제28호, 14면

본
문**들어가며: 고용보험은 ‘보험’이 아니다 !**

지난 해 한국경제가 IMF 외환위기 이후 최악의 고용상황에 돌입하면서 새사연은 위기를 돌파하고 새로운 한국경제 구조를 구축하기 위한 대안으로 ‘전국민 고용보험 제도 도입 방안’에 대한 연구를 수행하였다.

솔직히 방대한 연구 내용을 소상하고도 쉽게 설명드릴 수 있을지 걱정이 앞서는 것도 사실이다. 고용보험 제도는 그것을 도입하고 있는 모든 나라가 예외없이 하나로 명명하기 힘든 복잡한 하위제도들을 포괄하고 있기 때문이다. 예를 들면, 고용보험의 이미지가 대부분의 국민들에게는 실업급여를 주는 것으로 자리잡아 있을 테지만 순수한 실업급여 제도 하나만을 운영하고 있는 국가는 존재하지 않는다고 보아야 한다.

필자는 ‘전국민 고용보험 제도’에 관심과 기대를 갖고 있는 독자들에게 ‘고용보험’은 ‘보험이 아니다.’라고 주장하고자 한다. 일반적으로 보험이라 함은 민간보험업자들이 개발해 판매하는 것을 연상하는 통념에 반기를 들기 위함이다. 물론 실업급여는 보험의 성격을 갖고 있으며 가장 중요한 고용보험 사업의 하나임은 분명하다. 그러나 한번 되새겨 보자. 우리는 고용보험이 주는 사회적 보호의 혜택을 피부로 느끼고 있는가? 사회보험으로써의 고용보험은 모두가 보험료를 납부해야 한다는 사고, 실업급여로 좁게 등치시키는 사고가 고용보험 개혁을 가로막고 있다.

이 글에서는 ‘전국민 고용보험’ 도입을 위한 네 가지 핵심과제만을 정리해서 작성되었다. 이외에도 많은 과제들이 있으나 보다 자세한 연구 내용은 첨부한 연구보고서로 넘기기로 한다. 세 가지 핵심 과제는 정부의 역할과 저소득 취업자, 실업자에 대한 차별적인 수혜를 강조한다. 또한 자영업인과 청년실업자라는 새로운 취약 노동계층까지 고용보험에 포괄시켜야 함을 주장할 것이다. 이상의 내용들은 경직된 보험의 개념에서는 이해될 수 없다. ‘모든 국민’들을 위한 사회적 보호제도으로써의 고용보험을 만들어내기 위해 그 이유를 음미하면서 핵심과제들을 확인해 보자.

고용보험은 우리나라 고용정책의 근간

1995년 우리나라에서 제도가 처음 시작될 때 고용보험이 통상의 인식에 맞추어 ‘실업보험’이라 하지 않고 ‘고용보험’이라고 불리게 된 이유는 무엇일까? 그 이유는 현재 우리나라 고용보험은 실업급여 사업 이외의 다른 사업 비중이 대단히 높기 때문이다. 전체 지출 중에 실업급여로 나가는 비중은 60%를 조금 넘고 나머지 약

40%는 고용안정 사업과 직업훈련 사업 등으로 지출된다. 실업이 이미 발생한 이후에 급여를 주는 것(실업급여)보다 실업을 사전적으로 막는 것(고용안정, 직업훈련)이 보다 효과적이라는 인식 때문에 처음부터 이렇게 설계되어진 것이다. 이런 인식을 문제 삼을 이유는 별로 없다. 실제로 고용불안정이 극도로 높아진 신자유주의 시대에 국가의 첫째 임무는 고용 보장이 되어야 한다. 실업급여를 통한 생계지원은 첫째 임무를 완수하지 못한 상황에서의 이차적 임무일 것이다.

그런데 현재의 고용보험 제도를 분석해 보면, 국가의 의무를 논하는 것조차 사치스러울 정도로 느껴진다. 지난 십 수년의 기간 동안 정부는 고용보험의 충실화에 기여하기는커녕 고용보험의 재정을 자기집 곳감 빼먹듯 빼먹기만 해 왔다. 특히 고용안정과 직업훈련 사업에서 정부는 별다른 제약 없이 고용보험기금을 대거 가져다 써 왔다.

2009년 추경 기준으로 노동예산에서 일반회계는 전체 지출의 9.2%에 불과하다. 나머지 90.8%는 노사와 국민이 납부한 보험료로 조성된 기금에 의존한다. 특히 고용보험기금의 의존도가 전체의 54%에 이른다.

혹시 주위에서 정부의 지원을 받아 직업훈련을 받는 사람이 있는가? 청년이나 노령자, 여성 등 취약계층을 채용했다고 정부에서 기업에 장려금을 주는 것을 본 적이 있는가? 또는 근로자학자금 대출을 받아 본 적은 없는가? 평택의 사례도 좋은 예가 될 듯하다. 평택의 쌍용자동차 옥쇄파업이 끝나고 난 다음에 정부가 대대적으로 선전한 ‘평택 고용개발촉진지역 선정’을 들어 보았는가? 정부가 대대적으로 선전하는 갖가지 고용정책 사업들은 거의 대부분 고용보험기금에서 지출되었다고 하면 거의 틀림없다. 아시다시피 고용보험기금의 조성은 노사가 납부하는 보험료에 거의 전적으로 의존한다.

표 1. 2009년도 노동부 추경예산(일반지출)의 구성

(단위: 원)

구 분	예산	비중(%)	
일반회계	1조 3,468억	9.2	
기금	·고용보험	7조 8,129억	53.5
	·산재보험	4조 3,728억	29.9
	·임금채권	2,257억	1.5
	·장애인가용	2,286억	1.6
	·근로복지	6,243억	4.3
	합계	14조 6,111억	100.0

전국민 고용보험 제도, 보험을 넘어 기본권의 보장으로

정부가 고용보험기금에 크게 의존하고 있다는 사실, 조금 부드럽게 얘기해서 고용보험이 우리나라 고용정책의 핵심 수단으로 사용되고 있다는 사실은 고용보험 개혁의 중요한 전제이다. 전국민 고용보험 제도 도입을 위해 반드시 짚고 넘어가야 할 문제라는 뜻이다. 전국민 고용보험 제도는 ‘노동할 의사가 있는 모든 사람을 고용안전망으로 포괄’하는 보편적 접근을 지향한다. 그런데 고용안전망이 보험료에만 의존할 경우에는 이러한 보편적 접근이 설 땅이 없게 된다. 보험료를 낼 수 없거나 보험에 가입하지 않는 사람은 절대로 고용안전망의 혜택을 받을 수 없다. 오히려 이들이야말로 고용안전망이 절실한 데도 말이다. 고용보험이 오히려 형평성을 악화시키는 결과를 낳게 되는 것이다.

전국민 고용보험 제도의 설계는 경직된 ‘보험의 원리’에서 벗어나 ‘기본권 보장’의 토대 위에서 시작된다. 안전망 안에 모든 이가 포괄되는 것을 원칙으로 하고 보험의 기여 정도와 고용의 형태에 따른 유연한 적용은 운용의 묘로써 활용된다. 그렇다면 현재의 정규직 임금노동자 중심 제도에서 벗어나 보다 취약한 취업자와 실업자로 대상이 대폭 확대되어야 한다. 확대를 해야 할 마당에 정부의 쌈짓돈으로 전락한 셈이다. 다음 글에서는 고용보험기금에 대해서 보다 자세히 알아 보기로 하자.

1. [핵심 과제 1] 고용보험기금, 정부의 쌈짓돈 신세를 벗어나라

‘전국민 고용보험 제도’는 어떤 완성된 혹은 고정된 제도가 아니다. ‘전국민 고용보험’은 모든 국민에게 고용안전망을 제공하기 위한 정치적 기획이자 실천이라 할 수 있다. 최근 미국에서는 의료보험 개혁 법안이 진통 끝에 통과되었는데 이를 미국의 ‘전국민 의료보험’이라 부르는 것과 같은 맥락에서 이해하면 될 것이다. ‘전국민 고용보험’이 실시되기 위해서는 재원이 되는 고용보험기금의 개혁이 필수적이다. 먼저 우리나라 고용보험기금의 운영에 대해 이야기해 보자.

기금 운영권 정부가 독점

1990년대 초 고용보험법 제정을 준비하던 시기에 하나의 쟁점으로 떠오른 것은 기금운영 주체를 누구로 하느냐 하는 것이었다. 국민연금, 건강보험, 산재보험 등 다른 모든 사회보험처럼 고용보험기금 역시 공단을 설립하여 운영하자는 주장이 제기되었다. 그러나 정부를 중심으로 책임성을 높이기 위해 정부(노동부)가 직접 운영해야 한다는 주장이 맞서게 된다. 최종적으로는 노동계와 경영계 등 보험료를 실제로 납부하는 당사자들의 요구를 저버리고 노동부 내에 새로운 조직(현재의 고용정책실)이 설치되는 것으로 일단락되었다.

쟁점이 뜨거웠던 데 반해 생각보다 싱겁게 결말이 지워졌다. 이러한 사례는 고용보험 제도에 관련된 의사결정을 정부가 완전히 장악하고 있다는 것을 극명하게 드러

낸다. 그 이후로 지금까지 고용보험기금의 사용권은 노동부가 거의 전적으로 장악하고 있다. 기금의 재원을 실제로 조성하는 사용자와 노동자의 목소리는 정부의 돈을 쥐고 있는 기획재정부의 한마디보다 힘이 없다.

건물짓는 데 사용되는 고용보험기금

보험료를 납부하는 노사의 요구가 반영되지 않다 보니 종종 노동부가 엉뚱한 곳에 기금을 사용했다는 지적이 있어 왔다. 대표적인 것이 최근 수 년 동안 급속히 늘어난 고용지원서비스센터 건물 신축이라 할 수 있다. 전국에 고용지원서비스센터 건물을 짓는 데만 수천억 원이 사용되었다.

고용지원서비스센터와 같은 공공서비스 건물은 많이 부족한 것이 사실이므로 이러한 건물 건립 자체를 반대할 이유는 없다. 하지만 여기에 필요한 재원을 기금에서 사용하는 것은 문제가 있다. 불특정 국민이 사용하는 것이므로 당연히 일반회계에서 재원을 마련해야 하는 것이다.

정부는 일반회계에서 지원해야 할 많은 고용관련 사업들을 고용보험기금에서 꺼내 쓰고 있는 실정이다. 이러한 행태는 몇 가지 치명적인 논란을 벗어날 수 없다. 첫째로는 보험료 납부자에 대한 역차별 효과이다. 보험료를 내지 않는 자를 위한 서비스에 재원이 사용되므로 기존 보험자는 상대적으로 부담을 더 크게 진다고 할 수 있다. 아직까지야 고용보험기금의 사용이 국민들의 관심 대상에서 벗어나 있어 크게 문제가 되지는 않지만, 이러한 사실이 사회적 관심사로 떠오를 경우 기존 가입자들의 반발이 높아지게 될 개연성이 충분하다.

둘째로는 고용보험 사업이 보수적으로 운용되면서 비가입자에 대한 사회적 배제 효과가 확대되는 것이다. 정부가 필요한 재원을 일반회계에서 가져오지 않고 필요할 때마다 기금의 돈에만 의존함으로써 새로운 제도 도입이 어렵게 되는 구조가 만들어졌다. 일반회계의 재정기여는 전무하고 새로운 고용정책사업의 수요는 증가하는 딜레마는 심해질 것이다. 약 천만 명으로 추산되는 고용보험 사각지대를 해소하기 위해서는 사업의 확대가 필수적이지만 현재의 자원구조 하에서는 노동부가 적자 압력을 회피하는 행태를 강화시킬 개연성이 있다. 고용보험은 헌법이 보장하는 기본권인 생존권과 노동권의 보호를 위한 사실상 유일한 안전망이다. 이 안전망에 포괄되지 못하는 사각지대는 기본권의 실질적 차별에 처한 것이라 할 수 있다.

앞으로 우리는 전국민의 고용안전망 제공을 위해 실업부조, 청년실업자 구직수당, 저임금 노동자 보험료 감면 등 재정 수요를 동반하는 많은 새로운 제도를 도입해야 한다. 새로운 제도의 도입 과정은 정부의 쌈짓돈 신세로 전락한 고용보험기금의 운영권이 이해관계자들에게로 이전되는 과정과 함께 해야 할 것이다.

2. [핵심과제 2] 저소득 취업자의 사회보험료 면제

수혜가 거꾸로 작동하는 고용보험

모든 사회적 보호제도(사회안전망)의 목표는 취약계층에 대한 선별적 혹은 차별적 수혜를 강화함으로써 사회적 형평성과 통합성을 높이는 데 있다. 이런 차별적 접근이 정당한 이유는 우리가 살아가고 있는 자본주의 사회가 모든 이들에게 공평하지 않기 때문이다. 또한 우리가 국가를 형성하는 근본 이유가 각 개인이 사회생활을 영위할 수 있도록 존엄성을 보장하는 데 있기 때문이다.

우리나라는 저소득자로 갈수록 수혜의 수준이 오히려 떨어지는 특징을 가진 사회적 보호제도들이 여러 곳에서 발견되는데 가장 대표적인 것이 바로 고용보험이라 할 수 있다. 저소득 취업자로 갈수록 오히려 실업급여의 지급자격자 비율이 하락하고 교육훈련 등의 급부기회가 하락하는 것이다. 왜 이런 문제가 발생한 것일까? 당연하게도, 가장 중요한 이유는 저소득 취업자일수록 고용보험 가입을 자체가 떨어지기 때문이다. 아무리 제도가 마련되어 있어도 그 안에 포괄되어 있지 않으니 수혜가 돌려질 수가 없다. 비정규직, 최저임금미달자, 특수고용직, 영세자영업인, 프로젝트형 노동종사자(예, 영화산업노동자 등)들이 그들인데 건조하게 말해서 ‘비공식 부문 취업자’라 부른다.

고용구조 개혁의 제1과제, ‘비공식 부문의 공식화’

저소득 취업자들이 대부분을 점하고 있는 비공식 부문 집단은 외환위기 이후 급속도로 증가한 ‘노동빈곤층’과 상당 부분 겹쳐 있다. 저소득이 사회보호로부터 소외되어 있고, 이들이 더 깊은 빈곤에 빠지면서 ‘빈곤의 함정’이라는 덫에 걸려 있는 것이다.

‘빈곤의 함정’은 비단 이들의 문제로만 국한되지 않는다. 노동시장이 분절화되고 임금격차가 확대되는 데에도 저항이 존재하지 않는 이유는 거대한 비공식 부문이 존재하기 때문이다. 일부에 불과한 좋은 일자리를 얻기 위해 격렬한 경쟁을 벌여야 하므로 차별이 강화되어도, 노동조건이 악화되어도 싸울 여력이 존재하지 않는다. 국민경제 전체의 효율성 하락도 무시할 수 없다. 비공식 부문이 대표하는 ‘노동빈곤과 경쟁의 위협’은 출산율을 저하시키고 고령화 사회의 위험을 높일 것이며 노동의 욕을 상실한 계층을 양산시키게 될 것이다. 비공식 부문에 대한 정확한 기준은 없으나, 1000만 명으로 추산되는 고용보험의 사각지대 규모나 다른 나라에 비해 두 배 이상의 규모를 보이는 영세자영업인 규모는 이러한 위험이 얼마나 큰지를 짐작케 한다.

6,000억원으로 ‘전국민 고용보험 제도’를 시작할 수 있다.

전국민 고용보험제를 실시하기 위해서는 광범위한 비공식 부문을 공식화시켜 이들에게 고용안정 수준을 높일 적절한 기회를 제공해야만 한다. 보다 높은 수준의 소득 및 고용보장을 위한 교육훈련과 고용지원서비스 그리고 저임금 착취(예, 최저임금 미달)에 대한 감시 장치 등이 적절한 기회의 예가 될 것이다. 재차 강조해서 말하자면, 비공식 부문의 공식화는 우리가 직면한 많은 고용문제를 풀기 위한 최소한의 실마리라고 할 수 있다.

저소득 취업자를 공식 부문으로 포괄하기 위해서 사회보험료의 감면을 즉각 실시하자. 사회보험료 감면은 노동자나 사업주에게 고용보험 가입을 유도하는 가장 유력한 수단이다. 널리 알려져 있다시피 임금의 약 17%에 이르는 사회보험료의 부담은 저소득자들이 고용보험 가입을 기피하도록 만드는 가장 큰 장애물이기 때문이다. 실제로 고용보험료는 임금의 1.15%에 불과하지만 4대 사회보험료 전체를 합치면 하루 벌어먹기 바쁜 저소득자와 영세사업주에게는 큰 부담이 되는 금액이 된다.

여기에 필요한 재원은 생각보다 많이 들지 않는다. 한 연구자의 계산에 의하면 2009년 최저임금인 월소득 80만원 미만자에 대해 사회보험료를 전액 면제했을 때 6천억 원, 여기에 더해 100만원 미만자까지 감면율을 달리해서 적용했을 때 추가적으로 6천억 원의 기금수입 감소비용에 불과하기 때문이다.

반면 이로부터 얻을 수 있는 사회적 이익은 실로 막대할 것이다. 그 가운데에는 여성 고용률의 증대가 가장 기대된다. 저임금 비공식 부문의 다수를 여성들이 차지하고 있기 때문이다.

3. [핵심과제 3] 전국민 고용보험 제도의 필수요소, “실업부조”

‘무상’과 ‘무료’의 차이

지금도 진행 중인 경기도의 ‘무상급식 예산 갈등’에 대해 많은 분들이 알고 계실 것이다. 교육청은 ‘무상급식’을 주장하고 경기도의회는 ‘무료급식’을 주장한다. 무상급식은 아이들이 차별받지 않아야 하는 권리를 가지고 있으므로 ‘보편적 복지’를 제기한다. 이에 반해 무료급식은 선별적이고 시혜적인 차원에서 제기된다. 언뜻 무슨 차이가 있느냐 할지 모르겠으나 국가의 의무를 어디까지로 볼 것이냐 하는 차원에서 완전히 다른 철학적 원칙 위에서 있다. 즉, 국가가 보호해야 할 기본권의 범위를 둘러싼 문제인 것이다.

실업부조 역시 ‘무상’으로 제공되는 제도이며 실업의 공포로부터 보호되어야 한다는 당연한 기본권으로부터 정당성을 획득한다. 사실 이미 오래 전부터 실업부조의 도입이 필요하다는 지적이 있어 왔다. 그럼에도 불구하고 아직까지 이 제도가 도입되지 않은 데에는 ‘무상’과 ‘무료’의 구분에 관한 우리의 인식이 아직 철저하지 못한 데 있지 않은가 하는 생각이 든다.

실업부조가 필요한 이유

실업부조란 사회보험에 가입할 자격을 갖추지 못하거나 능력이 되지 않는 사람이 실업자가 되었을 경우에 제공되는 ‘공적부조’ 제도이다. 일자리를 구하는 것 자체가 사회구조적으로 봉쇄되어 있다면? 이를 해결할 의무를 지게 되는 유일한 존재는 국가이다. 생각해 보자. 일자리를 한 번도 구해 보지 못한 실업자가 여기 있다. 기존의 고용보험을 아무리 훌륭하게 만든다 한들 이들에게 돌아갈 혜택은 없다. 고용보험에 가입할 기회 자체가 봉쇄되어 있기 때문이다. 이런 사람들은 의외로 우리 주위에 많이 있다. 대표적인 존재가 전체 실업자의 반을 차지하고 있는 청년실업자들이다. 학교를 졸업한 후에 일자리를 구하기가 점점 어려워지면서 청년실업자들의 상당수가 취업경험이 없는 사람들로 채워지고 있다.

많은 국가들이 청년실업자들을 지원하는 실업부조 제도를 운영하고 있다. 예컨대, OECD 국가 중에서 청년실업자들에게 ‘구직수당’을 지급하지 않는 국가는 사실상 우리나라 밖에 없다. 실업부조가 도입되어야 하는 이유는 이처럼 ‘보험’으로는 절대 해결할 수 없는 실업의 문제가 있기 때문이다.

실업부조 도입으로 ‘전국민 고용보험 제도’로 가는 길을 앞당기자.

실업부조가 도입된다면 ‘전국민 고용보험 제도’로 가는 길이 보다 원활해질 것이다. 당장 모든 이에게 고용보험을 제공하는 것이 바람직하겠으나 현실적으로 전면 시행은 많은 어려움을 갖고 있다. 다음 편에서 자세히 설명할 ‘자영업인 고용보험 가입’에서 비롯될 수 있는 부수적인 부작용이 좋은 예이다.

하지만 실업부조가 하루빨리 도입되어서 가장 어려운 처지에 놓인 폐업자영업인에게 수혜가 돌려지는 것을 보여줄 수 있다면, 고용보험의 의무가입에 따른 심리적 저항을 줄일 수 있을 것이다. 저임금 노동자의 경우에도 그러하다. 먼저 실직한 저임금 노동자들을 보호하고 취업의 가능성을 높인 연후에 이들이 취업 상태로 전환되면 그 때 보험을 가입하도록 유도하게 될 것이다. 먼저 사회적 보호의 혜택을 경험하게 함으로써 사회보험 가입의 자발성을 높이게 된다.

고용보험을 비롯한 각종 사회보장기금은 막대한 재원을 필요로 하기 때문에 세금 확대나 보험료 인상을 전제하지 않을 수 없다. 국가권력이 한번도 민중적 입장에서 사회적 제도를 제공하지 않은 탓에 국가제도에 대한 신뢰가 부족한 한국사회는 ‘선 복지 확대’의 경로를 따를 필요가 있다.

마지막으로 한 가지. 1901년 벨기에에서 처음 실업보험이 시작될 때 그 출발은 보험의 형식보다는 자발적 상호부조 형식에 가까웠다. 이러한 상호부조는 국가에서

시작한 것이 아니라 노동조합이 가장 앞장 서 시작한 것이다. 북유럽의 노동조합들은 아직도 상호부조의 정신을 자신의 정체성으로 간직하고 있다. 동서고금을 막론하고 노동조합이라는 조직이 본령으로 삼고 있는 연대의식은 실업부조가 갖고 있는 상호부조의 정신과 떼려야 뗄 수 없는 관계로 인식되었던 것이다.

실업보험은 20세기 현대 자본주의 복지국가-흔히 수정자본주의라 부르는-의 역사와 함께 해 왔다. 실업보험은 고용보호 제도의 시작일 뿐만 아니라 세계 최초의 사회보장제도이기도 하기 때문이다. 즉, 실업부조에서 시작된 상호부조의 정신이 실업보험으로 확대 확대 발전하는 과정 속에서 보편적 복지를 보장해야 할 의무가 국가에 있다는 인식이 강화되어 왔다. 이처럼 실업부조 제도 내에는 상호부조의 정신과 연대의식, 기본권의 보장과 국가의 의무라는 고귀한 가치가 함께 녹아 있는 것이다.

4. [핵심과제 4] 자영업인들에게도 고용보험을!

‘신 취약계층’ 자영업인

전국민 고용보험제도의 핵심 과제 중 마지막으로 자영업인들의 고용보험 가입에 대해서 이야기해 보자.

용산참사에서 드러난 것처럼 최근 자영업인들의 어려움은 매우 심각한 수준에 와 있다. 지난해 자영업인은 총 26만 명이 줄어들어 IMF 외환위기와 2003년 카드대란 시기 때의 감소규모에 맞먹었다. 600만을 헤아리던 자영업인들은 과잉경쟁으로 인한 수익성 하락, 경제위기라는 충격 그리고 대기업슈퍼의 동네상권 진출로 인해 570만까지 하락했다.

우리나라 자영업인들의 약 70%가 임금노동자 평균보다 낮은 소득을 올리고 있고, 반 이상이 사업자등록을 하지 않고 있다. 한 마디로 영세성과 비공식부문화가 가장 큰 특징이라 할 것이다. 잦은 폐업이나 업종 전환을 시도할 수밖에 없는 구조를 갖고 있는 셈이다. 그럼에도 불구하고 자영업인들을 위한 사회적 보호 제도는 마련되어 있지 않다.

노동부의 ‘임의가입’ 방안 문제점

자영업인들, 특히 폐업의 위기에 처한 사람들을 보호하기 위해 고용보험 가입이 허용되어야 한다는 지적은 이미 오래 전부터 제기되었다. 고용보험은 임금노동자들만을 위한 것이라는 통상적 믿음과는 달리 자영업 고용을 보호하기 위한 사회보험 제도는 많은 나라들에서 시행되고 있다.

노동부도 늦게나마 지난 11월에 ‘자영업인 고용보험 가입방안’을 입법 예고하였다. 그런데 이 방안이 나오자마자 형평성 문제가 불거지고 있다. 자영업인들의 보험료가 임금노동자에 비해 4~5배 정도 비싸게 책정되는 분위기 때문이다.

자영업인들도 고용보험 가입 허용을 별로 기대하지 않는 눈치이다. 어차피 자영업 말고는 달리 선택의 여지가 없는 터에 부실한 실업급여에 관심두기가 만무하다. 즉 노동부의 방안은 실효성에서도 의심받고 있다.

왜 형평성과 실효성에서 문제가 발생하는 것일까? 근본원인은 ‘임의가입’이라는 방식에 있다. 임의가입 방식이란 자발적인 의사를 가진 자만 가입한다는 것을 의미한다. 이는 사회보험의 기본원칙을 훼손하게 만들 가능성이 높다. 사회보험은 개인이 대비할 수 없는 사회적 위험에 대해 사회적으로 대응하기 위해 마련되는 제도이다. 사회보험은 저소득·고위험 계층을 사회적으로 보호하는 데 충실해야 하며, 이러한 보호는 고소득·저위험 계층까지를 모두 포괄하는 ‘의무가입 방식’을 통해서만 달성할 수 있기 때문이다.

의무가입 방식을 통해 고소득·저위험 계층과 저소득·고위험 계층이 모두 하나의 제도 안으로 들어와야만 저소득·고위험 계층의 보험료 부담이 낮아질 수 있다.

단계적으로 ‘의무가입’ 원칙을 확대한 ‘건강보험’에서 배워야

앞서 글의 첫 머리에 강조한 바와 같이 한국 정부는 지금까지 고용보험기금에 대해 사실상 전혀 재원을 지원하지 않았다. 오히려 피보험자의 충분한 동의 없이 고용보험기금에서 ‘빼먹기’ 해 왔다. 재정적 지원은 여전히 배제하면서 자영업인 보호라는 사회적 여론에 따르려다 보니 이번에 참으로 허술한 법률안을 예고하게 된 것이다.

우리는 건강보험 제도 도입 과정에서 자영업인들의 사회보험 가입을 성공적으로 달성한 경험을 갖고 있다. 물론 아직도 여러 쟁점은 남아 있으나 의무가입(건강보험에서는 ‘당연 적용’이라 표현함)이라는 대원칙은 무리 없이 지켜낼 수 있었다.

건강보험의 사례는 소득 파악이 어려운 자영업인들의 의무가입 문제를 몇 차례의 시범사업을 거쳐 미비한 점을 보완하고 집행력을 높이면서 단계적으로 해결하는 방식을 취했다.

명실상부한 ‘전국민 고용보험’이 정착되기 위해서는 천만 명으로 추정되는 사각지대를 해소해야 한다. 특히 대규모집단인 자영업인, 저임금노동자, 청년실업자들을 일차적으로 포괄해야 한다. 물론 많은 소규모 사각지대들을 해소하기 위한 노력도 추가적으로 경주해야 할 것이다.

이들의 극히 일부만 가입할 것으로 보이는 노동부의 방안은 한 마디로 생색내기에 불과하다. ‘비공식 부문’에 광범위하게 퍼져 있는 저임금, 취약계층을 끌어 들이기 위한 적극적인 대책을 마련하고 이들을 공식 부문으로 끌어들이 전반적인 소득 수준을 향상시키도록 노력해야 한다. 당장은 실업급여 지급액이 늘겠지만 장기적으로는 납부자들이 늘어나 그 몇 배로 보험료 수입이 늘어날 수 있다. 안정적인 사회자본을 확충함으로써 내수 소비를 안정화시키는 것이야말로 장기적으로 내수 경제

의 체질을 강화하는 데도 기여할 것이다.

나가며 : 전국민 고용보험의 의의

“개방화된 현대적 산업사회의 근로자들에게는 어느 누구나 취업, 실업, 재취업, 재실업이 반복적으로 계속되는 상황에 놓이게 된다. 따라서 오늘날의 노동법이- 전통적 노동법이 그랬던 것처럼- 취업과 실업의 연속된 과정 중에서 근로계약관계를 유지하고 있는 취업 중의 근로자만을 그 규율 또는 보호의 대상으로 삼는다면 그것은 현대적 노동법으로서 불완전한 법이라고 말할 수밖에 없을 것이다. 그러므로 노동법은 취업과 실업이 반복되는 전체적인 과정을 전제로 하면서 사회보장법과의 연관 하에 구성되어야 할 것이다”

- 김형배 (2008), “한국에서의 노동법 패러다임의 전환”, ‘노동법학’ 제28호, 14면

신자유주의 노동시장의 변화는 ‘고용의 불안정화’를 핵심적인 내용으로 한다. 이제 고용의 불안정화는 임금 노동자에만 해당되는 현상이 아니며 전체 취업자에 적용되는 보편화된 특징이라 할 수 있으며, ‘완전 실업’에 대한 위협에 국한되지 않고 사업체 내부의 일상화된 구조조정과 광범위한 반실업 계층에 상존하는 형태로 존재하고 있다.

현재 고용의 불안정화는 기본권으로써의 생존권을 위협하는 수준으로까지 진행되었다. 신자유주의 노동시장이 ‘고용의 안정’보다는 ‘노동의 효율성’을 추구하면서 부정적 효과를 양산하였기 때문이다. 그러나 기존의 노동권에 대한 대응은 ‘노동법적 대응’에 초점이 있으며 이때는 산업화 시대의 고용관계는 ‘노동보호라는 노동법적 보호’를 전제하는 것과 관련되어 있다. 이는 고용관계를 임노동관계로 바라보는 시각에 근거한다.

고용관계 자체가 다양한 특징을 가짐에 따라 기존의 노동법적 대응이 불가능한 계층이 양산되고 있다. 예컨대, 노동조합의 보호를 받지 못함에 따라 노동법적 대응을 할 수 없는 저임금 비정규직 근로자나 실업과 불안정고용을 반복하는 계층이 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

한편 한국의 고용보험은 전통적인 실업보험 이외에 고용안정, 직업능력개발사업을 수행하는 적극적 노동시장정책이 결합되어 있는 형태이다. 이는 고용보험법이 근로권과 사회보장권이라는 두 가지 기본권을 보장하기 위한 국가의 의무를 다하기 위해 제정되었음을 의미한다.

‘전국민 고용보험제’는 이상의 현실적 조건들을 해결하기 위해 제안되는 것이다. 따라서 보다 적극적인 고용보호로써의 노동권과 고용을 매개로 하는 생존권의 두 가지 기본권을 보편적으로 접근한다는 기본 원칙을 가지고 있다. 두 개의 기본권이 일부 피보험자, 즉 보험료에 대한 기여를 전제로 하는 정규직 임금노동자를 중심으

로 보호되는 것이 아니라 취업의 의사와 능력을 갖춘 모든 취업자와 실업노동자에게 보편적으로 적용되어야 한다는 원칙을 제시하고자 하는 데 그 의의를 가지는 것이다.

