

청년을 위한 실업부조 제도

- 해외 사례와 '한국형 제도'의 방향

2011.08.02 | 이상동_새사연 연구센터장 | sdlee@saesayon.org

목 차

1. 심각해진 청년실업, 더 이상 대책을 미룰 순 없다.
2. 청년 실업자를 사회적으로 보호해야 하는 이유
3. 고용안전망의 기초 제도, 실업부조
4. 실업부조 수당의 재원은 어떻게 마련할 것인가?



<http://saesayon.org>

요약

■ 청년실업만 악화, ‘미끄럼틀 사회’의 끝에 서다.

며칠 전 발표된 6월 고용동향에 따르면, 신규 취업자가 47만 명이나 증가하여 글로벌 금융위기에서 완전히 벗어난 모습을 보이고 있다. 그런데 유독 청년층의 취업자 수는 감소하고 있어 최근의 경기회복에 따른 혜택을 누리지 못하고 있다. 20대의 경우 한 해 동안 약 8만 3천명, 1997년 외환위기 이후 지난해까지 누계하면 무려 130만 개의 일자리가 사라졌다.

■ 한국경제, 청년실업의 악순환 구조에 접어 들다.

외환위기 이전까지 매우 역동적이었던 우리나라의 청년 노동시장은 97년 외환위기를 맞아 선순환 구조가 일거에 악순환 구조로 대체되었다. 일반적으로 청년층은 다른 연령대에 비해 실업 또는 미취업의 후유증이 훨씬 오래 간다. 그런데 청년실업은 성년실업에 비해 경기하락의 충격에 훨씬 민감하다. 외환위기라는 급성 충격과 이후 이어진 신자유주의 고용 불안이라는 만성 충격에 청년은 더 큰 실업의 충격을 받았고 그 후유증이 아직도 이어져 오고 있다는 뜻이다. 여기에 더해 하락한 국민 경제의 고용 창출력과 과소연계되고 있는 고등교육-직업 연계는 심각성을 높이고 있다.

■ OECD 대부분 국가가 실업부조 제도를 시행 중

청년실업자를 위한 고용안전망의 가장 기본은 실업부조 제도에 있다. 실업부조란 사회부조의 하나로써 실업보험과는 달리 제도 가입이라는 ‘배제의 조건’을 달지 않는다. 이 제도는 보험료를 납부하기 어려운 사정에 있는 자를 보호하기 위한 제도인 것이다.

이런 이유로 많은 국가에서는 실업보험과 함께 실업부조를 도입함으로써 청년실업자들을 보호하고 있다. OECD 24개국 가운데 13개국이 실업부조 제도를 갖고 있고 실업부조가 없는 국가 가운데 상당수는 부조의 성격을 실업보험 제도 내에 포함하고 있다. OECD 국가 가운데 청년 고용안전망 제도가 전혀 제공되지 않는 국가는 한국 이외에는 미국, 멕시코 등 소수에 불과하다.

■ 대기업과 공공부문에 일정한 책임을 분담토록 해야

2009년 2월 25일 전경련이 대기업 신입사원 임금 삭감을 결의한 바 있다. 동서고금 어디를 둘러보아도 유사한 사례를 찾기 힘든 ‘초유의 사건’이었다. 아, 1980년대 영국이 유사한 조치를 취했다가 실패한 사례가 있긴 하다. 당시 전경련은 글로벌 금융위기를 핑계로 인턴직원을 더 많이 뽑는 ‘일자리 나누기’를 하겠다면서 대졸 신입사원 초임을 최대 30% 삭감하겠다고 발표했다. 금융위기를 오히려 기회로 삼아 글로벌 경쟁에서 승승장구하고 있는 대기업들은 외환위기 이후 청년고용의 비중을 지속적으로 줄여 왔다. (고용보험 DB를 확인해 보라)

공공부문은 또 어떠한가? 정부가 밀어붙여 지난 2년 동안 공공기관의 신입 초임 평균연봉은 10.3% 하락했으나 신규채용은 같은 기간 22.5%나 떨어졌다. 잘 나가는 곳에서 오히려 청년실업을 부추기고 있는 것이다.

실업부조 제도는 추가적인 국가 재정을 필요로 한다. 실업부조의 도입으로 혜택을 받게 될 영세 폐업자영업자와 장기실업자 등에 필요한 재원을 국가가 마련해야 할 것이다. 이와 더불어 청년실업자를 위한 실업수당은 대기업과 공공부문, 금융 등 사회적 이익을 극대화하면서 청년실업이라는 사회적 위험을 가중시켜 온 집단이 보다 더 많이 책임질 필요가 있다. 대기업과 정부, 그리고 금융이 일정한 책임을 져야 한다는 사실. 그것을 확인하는 것이 실업부조 제도 도입의 출발점에서 무엇보다 중요하다.

본
문**1. 심각해진 청년실업, 더 이상 대책을 미룰 순 없다.**

며칠 전 발표된 6월 고용동향에 따르면, 신규 취업자가 47만 명이나 증가하여 글로벌 금융위기에서 완전히 벗어난 모습을 보이고 있다. 그런데 유독 청년층의 취업자 수는 감소하고 있어 최근의 경기회복에 따른 혜택을 누리지 못하고 있다. 20대의 경우 한 해 동안 약 8만 3천명, 1997년 외환위기 이후 지난해까지 누계하면 무려 130만 개의 일자리가 사라졌다. 지난 15년의 기간 중에 수출은 거의 예외없이 호조를 보였고 경기가 회복되었던 시절이 중간 중간 있었지만 단 한 해도 청년들의 일자리가 늘어난 적은 없었다. 전반적인 고용지표와 청년층의 고용지표가 따로 놓고 있는 현상이 장기화되고 있는 것이다. 이미 만성화된 청년실업의 문제를 더 이상 그냥 두고만 볼 수 없다는 위기감이 고조되고 있다.

■ 청년실업만 악화, ‘미끄럼틀 사회’의 끝에 서다.

청년실업의 문제가 심각하다는 점은 신자유주의가 확산된 이후 전 세계적인 현상이라 할 수 있다. 그리고 청년 노동시장과 노동시장 사이의 괴리가 확대되는 추세도 여러 국가에서 종종 발견되곤 한다. 그렇다면 우리도 어쩔 수 없는 일로 받아들여야만 하는가? 필자는 오히려 다른 나라의 경험을 뛰어 넘는 보다 과감한 대응을 필요로 한다는 점을 주장하고 싶다. 단순히 베끼는 정도로는 한국의 청년실업 문제가 너무나 많은 사회적 병폐와 결합되어 있다.

한국의 경우 사회적 안전장치가 대단히 미흡하다. 비유하자면 위로 향하는 사다리는 좁고 아래로 곤두박질치는 미끄럼틀만 사방에 널려 있는 셈이다. 따라서 취약계층의 경우 해당 집단을 타겟팅하는 정책을 쓰지 않고 전체를 포괄하는 정책에만 의존할 경우 문제가 악화될 가능성이 높다. 노동시장의 분절화와 불균형이 초래하는 고통이 아래로 집중되는 구조에서 전체를 위해서라도 아래를 끌어 올리는 정책이 필요하다. 차별과 차이를 줄여야만 모두의 안정을 높일 수 있기 때문이다. 승자독식의 사회는 무한경쟁의 출혈을 다수에게 강요하는 비효율성을 발생시킨다.

2. 청년 실업자를 사회적으로 보호해야 하는 이유

그렇다면 사회적 안전장치, 혹은 사회적 보호가 청년실업자에게 특별히 제공되어야 하는 이유는 무엇인가? 우리 사회에는 청년들보다 더 어려운 처지에 처한 사람들이 많이 있지 않은가? 물론 맞는 지적이다. 예컨대 장애인, 노약자 등을 위한 사회적

배려가 훨씬 시급함은 두 말할 필요가 없다. 이들도 제대로 배려되지 않는 사회에서 청년들까지 국가 재정으로 보호해야 하는 것은 과하지 않느냐는 반론을 제기할 수도 있겠다.

그러나 고용 안전망에 관한 한 청년실업자의 우선순위는 결코 떨어지지 않는다. 장애인, 노약자, 질환자 등을 흔히 ‘구빈곤 집단’이라 부르는데 여러 가지 사유로 노동능력이 열악한 집단이 여기에 해당된다. 이들에 대한 사회적 보호는 고용 안전망보다는 전체 사회보장 제도에서 접근하여야 할 문제로 보인다. 물론 고용안전망은 전체 사회보장 제도의 일부분이긴 하지만 말이다.

고용안전망은 ‘구빈곤 집단’보다는 이른바 ‘신빈곤’ 집단에 초점을 맞추어 설계될 필요가 있다. 신빈곤 집단이란 노동능력이 결코 떨어지지 않음에도 불구하고 고용불안에 지속적으로 노출되거나 빈곤의 함정에서 탈출할 수 없는 ‘근로빈곤’, 즉 워킹푸어를 일컫는다. 후술하고자 하는 청년실업자를 위한 실업부조 제도의 도입은 실상은 워킹푸어 전체의 고용안정성을 높이는 데 기여할 수 있다.

■ 한국경제, 청년실업의 악순환 구조에 접어 들다.

청년실업의 위험성 가운데 하나는 한번 실업을 겪게 되면 노동력의 질적 저하가 다른 연령대에 비해 훨씬 빠른 속도로 일어난다는 것이다. 최초 사회 진출에 실패를 경험한 이후에는 장기실업에 빠질 가능성이 더 높고, 향후에는 하향 이동하는 경향이 훨씬 강하게 나타난다.

외환위기 이전까지 우리나라의 청년 노동시장은 전통적으로 매우 역동적이었다. 경제성장률이 높을 뿐만 아니라 산업구조가 빠르게 고도화되었기 때문에 청년을 위한 고용안전망의 필요성이 별로 대두되지 않았다. 노동력 수요가 넘쳐 났고 청년 노동시장은 급격히 학력수준이 높아졌다. 청년 노동력의 양적, 질적 성장은 다시 강력한 경제성장을 추동하는 핵심 동력의 하나였다. 정리하면 청년 노동시장과 거시경제, 그리고 교육기회 확대 사이에 선순환 구조가 존재했던 것이다.

그러나 97년 외환위기를 맞아 선순환 구조가 일거에 악순환 구조로 대체된 것이다. 일반적으로 청년층은 다른 연령대에 비해 실업 또는 미취업의 후유증이 훨씬 오래 간다. 그런데 청년실업은 성년실업에 비해 경기하락의 충격에 훨씬 민감하다. 외환위기라는 급성 충격과 이후 이어진 신자유주의 고용 불안이라는 만성 충격에 청년은 더 큰 실업의 충격을 받았고 그 후유증이 아직도 이어져 오고 있다는 뜻이다. 결국 많은 청년들이 눈높이를 낮추어 일자리를 선택할 수밖에 없게 되고 국가 전체의 성장 잠재력은 더욱 하락하게 된다. 여기에 더해 고등교육은 어떠한가? 한편으로 고등교육이 과잉되었다고 비판받지만 또 다른 한편에서는 고등교육과 직업 사이가 과소연계되고 있다고 지적받는다. 학교는 학생들의 부담을 가중시키는 악순환의 또 한 축이 되고 있는 것이다.

3. 고용안전망의 기초 제도, 실업부조

청년실업자를 위한 고용안전망의 가장 기본은 실업부조 제도에 있다. 실업부조란 사회부조의 하나로써 실업보험과는 달리 제도 가입이라는 ‘배제의 조건’을 달지 않는다. 실업보험은 보험에 가입해서 일정한 보험료를 납부한 자에 대해서만 수혜를 주는 데 반해 실업부조는 국가가 일정한 조사를 거쳐 수혜자를 가려낼 뿐이다. 실업부조 제도는 고용보험료를 납부하기 어려운 사정에 있는 자를 보호하기 위한 제도인 것이다. 조금 더 부연하자면, 모든 국민이 수혜의 대상자가 될 수 있다는 보편주의 원칙에 입각하되, 보험 방식으로 보호될 수 없는 자만이 수혜의 범위에 들어올 수 있도록 (취약계층에 대한 선별적 지원) 설계되는 것이다.

청년실업자 집단은 엄격한 보험 방식으로는 고용안전망을 제공받을 수 없는 집단이다. 직장 경험이 없거나 직장 경력이 짧아 실업보험 수혜 자격을 취득할 수 없기 때문이다. 최근에는 저임금 시간제 아르바이트가 늘면서 자격을 얻을 수 있으나 사용자가 보험료 납부를 회피함에 따라 고용보험의 보호를 받지 못하는 청년들도 늘고 있다.

■ OECD 대부분 국가가 실업부조 제도를 시행 중

이런 이유로 많은 국가에서는 실업보험과 함께 실업부조를 도입함으로써 청년실업자들을 보호하고 있다. OECD 24개국 가운데 13개국이 실업부조 제도를 갖고 있다. 실업부조가 없는 국가 가운데 상당수는 부조의 성격을 실업보험 제도를 갖고 있다. OECD 국가 가운데 청년 고용안전망 제도가 전혀 제공되지 않는 국가는 한국 이외에는 미국, 멕시코 등 소수에 불과하다. 다른 나라에서는 실업부조 제도를 어떻게 운영하고 있는 지 조금 더 자세히 들여다보기로 하자.

먼저 실업부조 자체가 고용안전망의 근간이 되는 국가로 호주와 뉴질랜드를 들 수 있다. 이 두 국가는 특이하게도 실업보험 제도를 갖고 있지 않다. 모든 국민에게- 즉 모든 실업자에게- 국가가 실업부조 수당을 제공한다. 연령과 자산 등에 따라 약간의 차등이나 의무사항을 부과하고 있을 뿐이다. 청년실업자들은 일정한 연령이 되면 우리나라의 고용서비스센터 같은 곳에 신고를 하고 구직활동을 하는 동안 생활비용을 보조받게 된다.

다수의 OECD 국가들은 실업보험과 별도의 실업부조를 함께 운영한다. 프랑스, 독일, 오스트리아 등의 대륙 중심부 국가와 스페인, 그리스, 포르투갈 등의 남부유럽 국가 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등의 북부유럽 국가 그리고 영국과 아일랜드 등이 그러하다. 여기서 한 가지 확인해 둘 것은 제도를 갖고 있는 거의 모든 국가에서 실업부조 수혜기간에 제한이 없다는 것이다. 이는 기여 정도가 아니라 필요에 따라

지원되는 제도라는 의미로 실업보험과는 달리 조세에 기반하여 저소득층 구직자에게 기본적인 생계비를 제공한다는 개념이다.

표 1. 주요국 실업부조 제도의 현황

구분	국가	수혜 기간	지급율	자산조사 (수혜대상 제외)	소득조사 (수혜대상 제외)	부양가족 수에 따른 추가수당
실업부조 만 운영	뉴질랜드	제한 없음	정액	-	가족 전체	예
	호주	제한 없음	정액	예	가족 전체	예
실업보험 과 함께 운영	독일	제한 없음	정액	예	가족 전체	예
	오스트리아	제한 없음	실업보험 수당의 92%	예	가족 전체	예
	프랑스	6개월	정액	-	가족 전체	예
	그리스	3회에 걸쳐 매회 3개월	정액	-	가족 전체	-
	스페인	18개월	정액	-	가족 전체	예
	포르투갈	12~24개월	정액	-	가족 전체	예
	아일랜드	제한 없음	정액	예	가족 전체	예
	영국	제한 없음	정액	예	가족 전체	예
보편주의 고용안전 망 운영	핀란드	제한 없음	정액	-	가족 전체	예
	스웨덴	14개월	정액	-	가족 전체	-

출처: 장지연 외(2011), “고용안전망 사각지대 해소방안”, p.212~214 일부 발췌
정리

*주) 실업부조가 없고 실업보험만 운영하는 국가 가운데 벨기에, 덴마크, 아이슬란드와 룩셈부르크 등은 실업보험이 사실상 전국민에게 보편적으로 적용되기 때문에 실업부조 도입의 필요성이 없는 국가들임. 벨기에, 덴마크, 아이슬란드 등은 청년이나 자영업자 등에게도 3년 이상의 실업수당을 제공하며, 룩셈부르크는 실업보험에 의한 수당이 실업부조에 의한 수당과 마찬가지로 전액 조세로 충당하고 있음.

마지막으로 실업부조 제도가 없는 벨기에와 덴마크, 아이슬란드 그리고 룩셈부르크에 대해 설명이 필요할 것 같다. 이들 국가는 우리나라와는 사정이 다르다. 이들 4개국은 이미 보편주의 원칙에 입각한 실업보험 제도를 갖고 있어 별도의 실업부조 제도를 필요로 하지 않는다. 실업보험의 수혜자가 임금노동자에 국한되지 않고 최초구직자(청년실업자), 자영자, 직업훈련수료자 등에 모두 적용된다. 덴마크를 빼고는 실업보험료를 취업자에게서 징수하지 않으며 조세에서 일부 또는 전액 재정을

조달하고, 실업수당을 최소 1년(룩셈부르크)에서 최장 48개월(덴마크) 또는 무제한(벨기에) 지급받을 수 있다. 별도의 제도를 갖지 않을 뿐이지 부조적 성격을 이미 실업보험이 갖고 있는 것이다.

4. 실업부조 수당의 재원을 어떻게 마련할 것인가?

시민사회 진영은 다른 OECD 국가와 마찬가지로 청년들에게 구직수당을 지급하자는 법안을 국회에 제출해 놓고 있다. 법안에 따르면 여기서 말하는 구직수당이 바로 부조에 의한 실업수당이 된다. 폐업 영세자영업자 등과 함께 청년들에게도 고용안전망이 드디어 제공되는 것이다.

한편 여기서 필자는 청년실업에 대한 인식을 한 발 더 앞서 나갈 것을 제안하고 싶다. 실업부조라는 제도를 한시바삐 시작하는 것도 중요하지만 청년실업의 경우에 한해서 누가 사회적 책임을 져야 하는지를 보다 구체화하자는 것이다.

2009년 2월 25일 전경련이 대기업 신입사원 임금 삭감을 결의한 바 있다. 그로부터 2년 여가 지난 올해 7월 2일 전대일재단과 청년유니온이 주관한 토론회에서 한 참석자는 이를 두고 ‘청년 대학살’이라 불렀다. 당시 전경련은 글로벌 금융위기를 핑계로 인턴직원을 더 많이 뽑는 ‘일자리 나누기’를 하겠다면서 대졸 신입사원 초임을 최대 30% 삭감하겠다고 발표했다. 이는 대기업들의 돌출행동이 아니었다. 앞선 2009년 1월 15일 제2차 비상경제대책회의에서 이명박 대통령은 “고통분담 차원에서 임금을 안정시켜 실질적으로 고용을 늘리는 ‘잡 셰어링’에 대해 구체적 대안을 강구하라”고 지시했고 그 결과가 전경련을 통해 구체화된 것이다.

금융위기를 오히려 기회로 삼아 글로벌 경쟁에서 승승장구하고 있는 대기업들은 청년고용의 비중을 지속적으로 줄여 왔다. 기업 정보 보호를 이유로 정확한 기업을 알 수는 없으나 매출액 상위기업 또는 종사자규모 300인 이상 대기업의 청년층 채용이 줄어왔다는 사실이 고용보험 DB를 통해 확인되고 있다.

청년층이 선호하는 공공부문은 또 어떠한가? 이른바 ‘청년 대학살’ 이후 공공기관의 신입 초임 평균연봉은 10.3% 하락했으나 신규채용은 같은 기간 22.5%나 떨어졌다. 잘 나가는 곳에서 오히려 청년실업을 부추기고 있는 것이다.

■ 대기업과 공공부문에 일정한 책임을 물어야.

실업부조 제도는 추가적인 국가 재정을 필요로 한다. 실업부조의 도입으로 혜택을 받게 될 영세 폐업자영업자와 장기실업자 등에 필요한 재원을 국가가 마련해야 할 것이다. 이와 더불어 청년실업자를 위한 실업수당은 대기업과 공공부문, 금융 등 사회적 이익을 극대화하면서 청년실업이라는 사회적 위험을 가중시켜 온 집단이 보다

더 많이 책임질 필요가 있다.

한 가지 방법은 ‘청년고용촉진 특별법’에서 공공기관에 한정해 권고하였으나 사문화되고 있는 청년채용 비율을 의무화하는 것이다. 또한 이 비율을 사회적 논의를 거쳐 상향 조정하고 대기업과 금융 등에까지 확대해야 할 것이다. 사회적 책임에 이들이 동참한다면 청년 일자리에 일정한 숨통이 트일 것이고 만약 동참하지 않는다면 과태료 등의 방식으로 공간에 쌓인 이익의 일부를 회수해야 한다. 회수된 이익은 실업부조의 재원으로 활용될 수 있을 것이다. 청년실업 문제가 완전히 해결되지는 않겠으나 대기업과 정부, 그리고 금융이 일정한 책임을 져야 한다는 사실을 확인하는 것이 실업부조 제도 도입의 출발점에서 무엇보다 중요하다.

