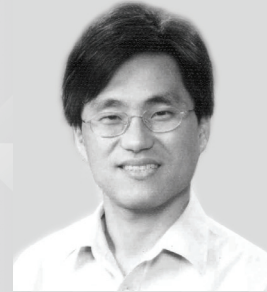


고용보장 분야의 정책 과제와 추진 전략



Employment Security: Policies and Implementation Strategies

전병유 | 한신대학교 사회혁신경영대학원 부교수

우리나라 노동시장은 외환위기 이후 비정규직이나 특수고용 등 비전통적인 고용 형태의 확산과 저임금 노동의 온존 등 질적으로 구조적인 취약성을 나타냈다. 이러한 취약성은 더 빨라지는 고령화와 기술 변화로 더욱 심화될 것으로 보인다. 노동시장의 취약성은 고용보험제도에서의 광범한 사각지대와 실직 시 취약한 소득보장이라는 사회적 보호에서의 취약성으로 이어졌다. 이에 대응하기 위해 다양한 정책 수단들이 새롭게 도입되었고 실업급여제도 개선이 이루어졌지만, 노동시장의 변화를 따라잡지는 못하였다. 따라서 중단기적으로는 기존 고용보험의 사각지대를 줄이고 고용보험제도를 개선해 가면서 장기적으로는 더 보편적인 고용안전망제도를 구축할 필요가 있다. 특수고용과 자영업자를 고용보험에 보편적으로 적용하도록 하는 제도 개선이 필요하고, 구직 요건을 강화하고 급여 기간을 연장하는 실업급여제도 개선과 근로 연령대 구직 빈곤층 대상의 실업부조제도 안착이 필요하다. 다만, 이러한 기존 제도의 부분적 개선만으로는 고령화와 기술 변화에 따른 노동시장 변화에 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 고용안전망은 장기적으로 일하는 사람 모두를 대상으로 하여 발생하는 소득에 대해 조세 형태 기반의 보편적인 고용안전망 체계로 발전시켜야 할 것이다.

1. 들어가며

외환위기 이후 실업과 그에 따른 빈곤 문제에 대응하기 위한 다양한 정책 수단이 개발, 추진되었다. 그러나 노동시장의 구조 변화는 이러한 정

책 대응보다도 더 빠르게 진행되었다. 고용률로 대표되는 고용의 양적 성과는 크게 나빠지지 않았지만 비전통적인 고용 형태의 확산과 저임금 노동의 온존 등 고용 구조는 개선되지 못하였다. 그 결과 실직 시 소득보장이라는 고용안전망은

제 역할을 충분히 수행하지 못하였다. 고용보험의 광범한 사각지대와 실직 시 취약한 소득보장 기능 등은 개선되지 못하였다.

이 글에서는 우리나라의 노동시장 현황을 고용의 양과 질의 측면에서 간단하게 진단하고, 고령화와 기술 변화에 따른 노동시장의 변화를 전망해 보고, 기존의 고용안전망 관련 정책들을 평가한 다음, 고용안전망과 관련된 정책 방향과 대안들을 모색해 보고자 한다.

2. 노동시장의 현황과 전망

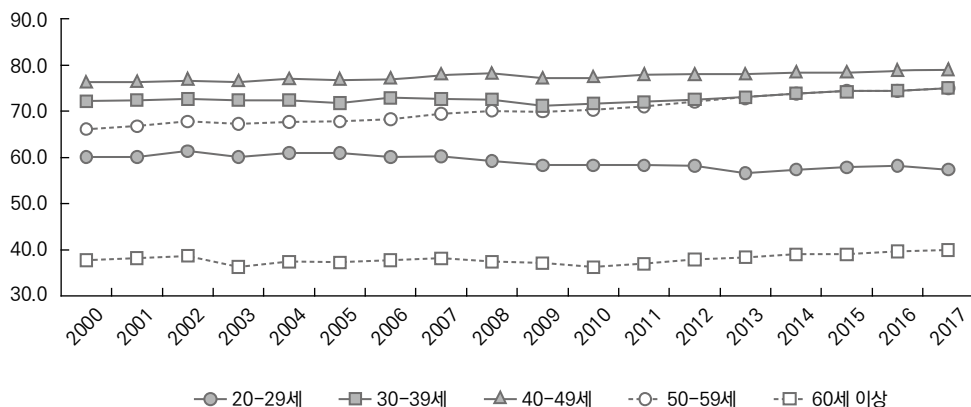
우리나라 노동시장에서 고용 성과의 양적 지표인 고용률은 외환위기 이후로 2009년 글로벌 금융위기를 제외하고 꾸준히 증가하고 있으며 경제협력개발기구(OECD) 평균 수준을 유지하고

있다. 그러나 외환위기 이전 수준과 증가율을 회복하지는 못하고 있다. 다만, 향후 고령화에 따른 노동 공급 변화와 기술 변화에 따른 노동 수요 변화로 인하여 고용률이 정체될 가능성도 배제할 수 없다. 미국의 경우에도 고용률이 2000년 67.3%에서 2015년 62.4%로 감소하였다. 1960년대 이후 출생한 여성들의 고용률 증가 추세가 중단되었고, 핵심 연령대 남성 고용률이 감소하였다. 그 원인은 인구 고령화와 기술 변화에 있다(Krueger, 2017).

한편, 청년 고용률은 지속적으로 하락하는 반면, 50~60대의 고용률은 증가하고 있다. 베이비붐세대의 고용률이 증가하고 있어 고령자 비율이 높아짐에도 전체적인 고용률은 하락하지 않고 있다. 20대 청년 고용률 하락(특히 남성)은 취업 애로(취업 준비, 그냥 쉽 등)에 기인하며, 20대 여

그림 1. 연령대별 고용률 추이

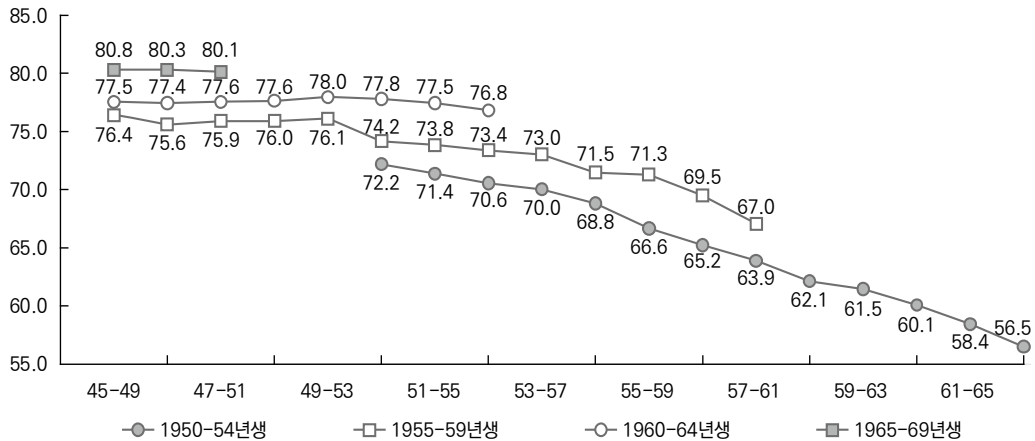
(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 2000-2017년 원자료를 이용해 분석함.

그림 2. 코호트별 연령대별 고용률 추이

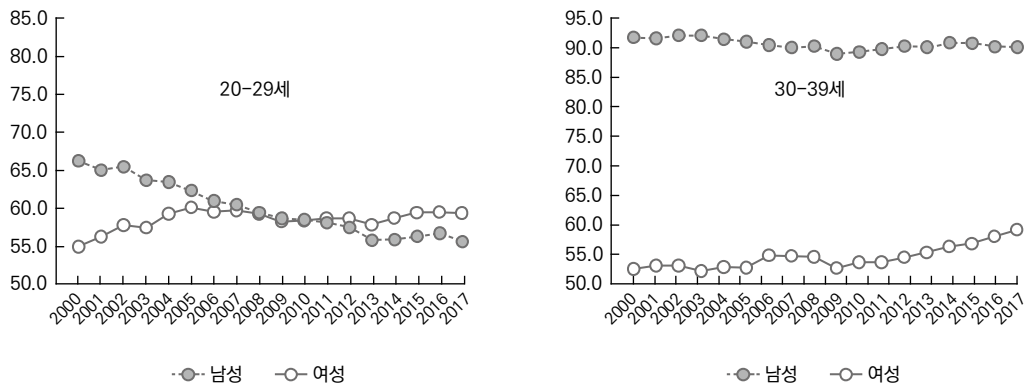
(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 2000-2017년 원자료를 이용해 분석함.

그림 3. 성별, 연령대별 고용률 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 2000-2017년 원자료를 이용해 분석함.

성의 고용률 상승은 가사·보육 감소에 기인하는 문이다.

것으로 판단된다. 30대 여성 고용률이 상대적으로 낮은 것은 가사·보육 비율이 여전히 높기 때

고용의 질적 측면을 보면, 비정규(비정형) 고용 형태의 비율은 33% 정도로 OECD의 평균-중

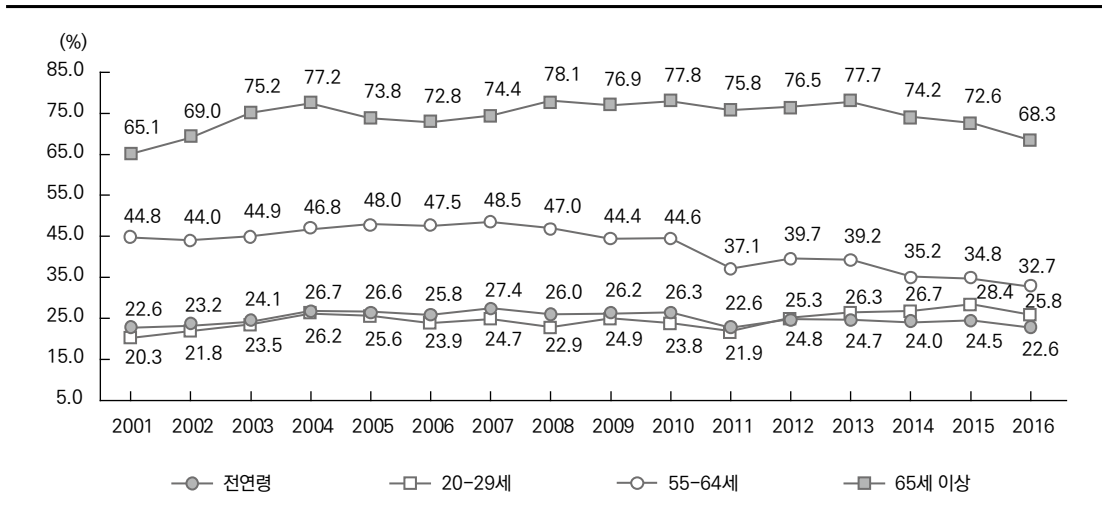
표 1. 성별, 연령대별 경제활동 상태 구성비 추이

(단위: %)

		20대		30대	
		2000년	2016년	2000년	2016년
남성	취업	64.7	56.8	91.6	90.2
	실업	6.1	7.0	3.8	3.1
	통학	20.3	22.4	0.6	1.0
	가사·보육	1.3	0.2	0.7	0.3
	기타	7.7	13.6	3.3	5.6
여성	취업	52.9	59.9	50.3	58.3
	실업	3.1	5.7	1.3	1.8
	통학	13.6	17.0	0.5	0.8
	가사·보육	27.5	8.2	46.7	36.2
	기타	2.9	9.2	1.2	2.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 2000년과 2016년 원자료를 이용해 분석함.

그림 4. 연령대별 저임금 노동자 비율 추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사 8월 고용형태와 비임금근로자 부가조사, 2001-2016년 원자료를 이용해 분석함.

간 수준이다. 다만, 한국 비정규직의 경우 임금, 고용 안정, 사회적 보호에서 더 취약한 것으로 평가되고 있다. OECD(2018)는 한국의 경우 양적

인 고용 지표는 적어도 2018년까지는 양호한 편이나, 임금 불평등이나 취약계층 고용 사정, 노동시장의 이중 구조 등의 문제가 있는 것으로 평가

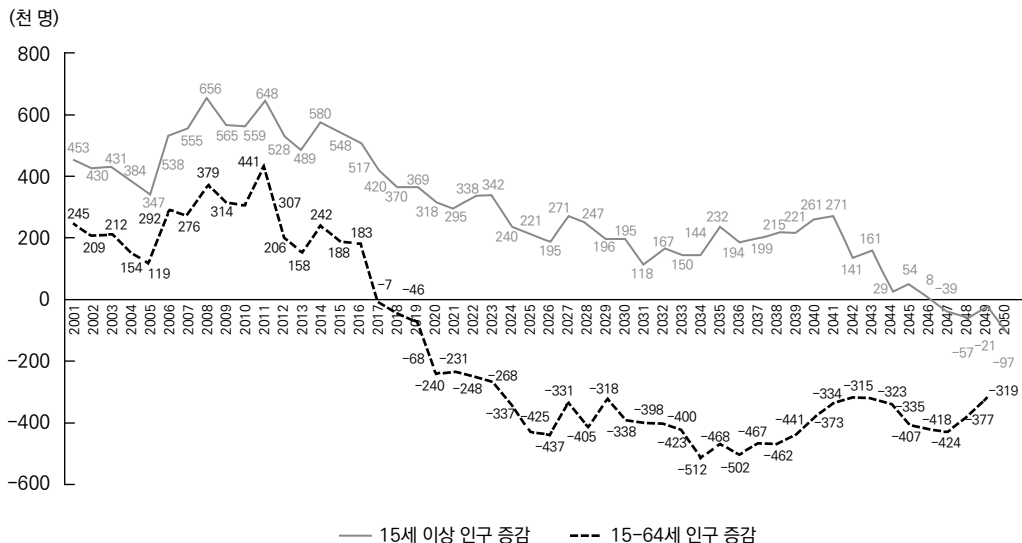
하고 있다. 저임금 노동자 비율은 여전히 미국과 함께 OECD 1, 2위를 다투고 있다. 저임금 노동자들은 55세 이상 고령층에 집중되어 있으나, 최근 들어 고령자의 저임금 노동자 비율이 약간 하락하는 반면, 청년층의 저임금 노동자 비율이 증가하는 추세이다. 다만, 2017~18년 최저임금 인상으로 저임금 노동자 비율은 OECD 평균 수준으로 하락하였다.

우리나라 노동시장을 전망해 보면, 베이비붐 자녀 세대인 예코 세대가 노동력 인구로 진입하면서 2006~2014년 노동력 인구(15세 이상 인구)가 상대적으로 크게 증가하였으나, 2014년 이후 2030년까지 노동력 인구는 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 15~64세 기준 노동력 인

구는 2016~2026년 사이에 더욱 가파르게 감소할 것으로 전망된다. 다만, 예코 세대의 자녀 세대가 노동력 인구로 진입하는 2030년대 중후반에 노동력 인구가 일시적으로 증가할 것으로 전망된다. 이러한 노동력 인구의 구조 변화로 노동시장에서의 절대적 일자리 부족 문제는 완화되면서 영역-부문별로 인력 부족 문제가 제기될 것으로 전망된다. 또한, 고용률이 크게 늘지 않는 한 취업자가 크게 늘지 않을 것인데, 이는 취업자 증가세의 정체에 따른 사회적 보호 부담이 증가할 수도 있음을 의미한다.

인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷 등의 최근 기술 변화도 노동시장의 변화를 초래할 중요한 요인이다. 다만, 이른바 4차 산업혁명 관련 기술 변

그림 5. 노동력 인구의 전년 대비 증감 추이



자료: 통계청, kosis.kr

화로 인한 노동의 변화에 대해서는 엇갈린 평가가 나온다. 예를 들어, 자동화에 따른 고용 위험(Risk of Automation)의 경우, Arntz, Gregory & Zierahn(2016)에 따르면, 한국은 자동화로 인한 일자리 상실 비율이 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 것으로 조사되었으나, Nedelkoska & Quintini(2018)에 따르면, 한국의 자동화 위험도가 OECD 중간 수준 정도로 평가된다. 고용을 일자리(job) 차원에서 볼 것이냐, 직무(task) 차원에서 볼 것이냐에 따라 결과가 다르게 나타나기도 한다. 자동화의 고용 효과는 거시경제적 환경이나 제도적 차이에 따라 국가별로 차이가 있으며, 연령대별로 차별적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 기술 변화는 청년층 일자리에 부정적으로 작용할 수 있고, 자동화는 중장년 남성의 고용률 저하 요인으로 작용할 가능성이 있다.

기술 변화는 새로운 디지털 플랫폼 노동을 확산시킬 가능성이 크다. 디지털 플랫폼의 확산으로 더 복잡하고 길어지는 가치사슬에 따라 기업 간 경계가 흐려지면서 유연화는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 계약제, 파견용역, 시간제 등의 형태를 넘어 온라인 플랫폼으로 매개되는 크라우드워크(crowdworking), 프리랜서, 독립계약자, 프로젝트 기반 노동, 영시간 계약 근로(zero hour contract), 기그노동(gig work) 등 공식 통계로 파악되지 않는 다양한 고용 형태가 나타날 것으로 전망된다. 그러나 이러한 노동 형태가

빠르게 증가하고는 있지만 아직까지는 전문직과 같은 매우 제한적인 영역에서 이루어지고 있고, 전통적 자영업이 변형되는 형태인 경우가 많다. 이 때문에 디지털 플랫폼 노동이 공식 통계에서는 잘 포착되지 못하고 있다. 미국이나 유럽 국가들에서 독립노동자는 생산가능인구의 10~15%이며 보충소득을 독립노동 형태로 얻는 노동자까지 합치면 이 비율은 30%에 근접한다. 우리의 경우에도 국가인권위원회(2015)의 인권실태조사 따르면, 특수고용이 230만 명에 달한다는 보고가 있지만 경제활동인구조사에서 파악되는 특수고용은 증가하지 않는 것으로 나타나고 있다. 향후 5~10년의 중단기적으로는 전통적 자영업과 임시일용직 등의 비율이 감소할 것으로 예상되지만, 장기적으로는 자동화를 통해 임금노동이 대체되고 디지털 플랫폼 확산에 따라 탈경계화된 불안정 노동(precarious work)이 증가할 것으로 전망된다.

3. 고용안전망 정책 평가

외환위기 이후 근로빈곤층과 실직자를 위한 고용안전망은 꾸준히 확대되었지만, 노동시장의 구조적 특성과 변화¹⁾에 충분하게 대응하지 못하여, 광범한 사각지대와 취약한 소득보장이라는 문제를 여전히 가지고 있다. OECD(2018)는 이를 한국에서의 사회적 보호 격차(the social

1) 실직자에 대한 사회적 보호의 갭을 초래하는 요인으로 노동시장의 이중 구조, 저임금 노동과 자영업의 높은 비율, 고용 형태의 다양화와 노동의 탈경계화, 여성 참여 증가와 서비스산업화 등을 들 수 있다.

protection gaps in Korea)라고 평가하고 있다.

고용안전망의 핵심인 고용보험의 경우, 여전히 줄어들지 않는 광범한 사각지대를 가지고 있다. 고용보험의 사각지대는 제도적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분할 수 있다. 제도적 사각지대는 가사근로자, 농림어업 분야에서 상시 근로자 4인 이하 사업장의 근로자와 특수형태근로자 등을 위한 고용보험제도를 갖추지 못하고 있기 때문에 발생한다. 자영업의 경우 임의가입제도가 있지만 가입률은 매우 미미하다. 또한 최근 「고용보험법」이 개정되어 15시간 미만 근로자 중 일부가 고용보험 적용 대상이 되었지만, 여전히 단시간 근로자들은 고용보험 적용률이 매우 낮다.

한편 2018년 현재 고용보험 적용 대상 중에서 거의 400만 명이 고용보험에 들어오지 않고 있다. 고용보험 가입률은 꾸준히 증가하고 있으나, 비정규직의 고용보험 가입률은 2010년 이후 정체 상태이다. 다만, 사업장 조사인 고용 형태별 근로실태조사를 보면, 비정규직의 고용보험 가입률은 증가하는 추세이다. 2012년 사회보험료 지원 사업인 두루누리사업이 도입되면서 영세사업장의 비정규직 고용보험 가입률은 개선된 것으로 보이나, 사업장 소속으로 파악되기 어려운 비정규직의 고용보험 가입은 여전히 어려운 것으로 판단된다.

한편 고용보험은 사회안전망으로서의 역할과 기능도 취약한 편이다. 즉, 근로 연령대의 실직

시 소득보장과 빈곤 완화 기능이 약하다. 근로 연령대 인구 빈곤율은 16%로 OECD 평균과 유사하나, 근로 연령대에 대한 소득 지원 비율이 OECD 4%대에 비해 한국은 1%대에 머물고 있고, 생산가능인구 대비 수급자 비율도 1%대로 OECD 평균 3%대에 비해 낮다. 실업자 대비 실업급여 수혜율²⁾은 OECD가 60~80%에 달하는 반면, 우리는 40%에도 미치지 못하고 있다. 피보험자 수 대비 실업급여 수혜율은 5~10% 수준이고, 상실자 수 대비 실업급여 수혜율은 15% 전후 수준이다. 실직 직후 소득대체율도 OECD 평균 65%에 비해 낮은 50% 수준이다. 1년 기준 소득 대체율은 32%로 OECD 회원국 대부분이 50% 이상인 점에 비추어 볼 때 낮은 수준이다.

이러한 고용보험의 취약한 소득보장 기능과 광범한 사각지대 문제는 한편으로 노동시장의 구조적 특성이 매우 강고하게 유지되고 있다는 점을 드러내고, 다른 한편으로는 새로운 노동시장 위험이 등장하고 있음에도 정부 정책은 매우 신중하고 마이너한 개선만을 추진한 결과라고 볼 수 있다. 두루누리사업(사회보험료 지원 사업)만으로는 사각지대 문제를 근원적으로 해결하는 데 한계가 있는 것으로 판단된다. 두루누리사업은 비용 대비 효과성 문제와 사중손실 문제를 가지고 있으며, 관련 행정적 감시·감독 역량 확대는 제한적이었다. 근본적으로는 상용직 전일제 중심의 고용보험 패러다임의 한계라고 할 수 있을 것

2) 실업급여 수혜율 = 연평균 실업자 수/연평균 수급자 수
연평균 수급자 수 = 신규 구직급여 수급자 수 × (평균 수급 일수/365)

이다. 특수형태근로종사자나 종속적 자영자 등을 배제하거나 피보험자 이중 취득을 금지하는 제도적 틀을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

또한, 실업급여 사각지대는 고용서비스, 직업훈련 등 국민 모두를 대상으로 해야 할 보편적 서비스의 사각지대로 이어지고 있다. GDP 대비 적극적 노동시장정책의 비율은 1% 미만이지만, 그동안 많이 증가한 편이며, OECD 중간 정도 수준까지는 달성하였다.

그러나 적극적 노동시장정책에서도 직업 일자리 사업 비율이 높고, 직업훈련·고용서비스 비율이 낮아 구조적으로 취약하다. 대표적인 고용보조금 사업인 고용안정사업은 2000년 고용보험 사업으로 시행된 이래 그동안 고용의 유지·창출·촉진 측면에서의 낮은 효과성, 사중손실과 대체 효과 등의 부작용, 사업의 세분화와 영세화, 전달 체계의 중복과 사업 추진의 부진 등 많은 문제가 제기되어 왔다. 이에 따라, 2011년에는 사업의 통폐합과 취업 지원 서비스와의 연계, 의무사업의 재량사업으로의 전환 등 고용안정사업에 대한 상대적으로 큰 폭의 개편이 이루어졌고, 그 후에도 지원금 수준의 조정과 사업 간 연계성 제고 등을 위한 제도 개편이 지속되었다. 2017년에 사업 조정이 또 한 번 이루어졌다. 그럼에도 효과성과 부작용, 사업의 중복과 부진이라는 근본적인 문제는 완화되지 못하고 있다. 고용안정사업 이외의 고용보조금 사업이 부처별, 지자체별로 적지 않다. 이에 대한 체계적인 파악이 미흡한 상태이며, 성과 평가도 제대로 이루어지지 않고 있다.

사회보험료 지원 사업인 두루누리사업은 사각지대 해소와 임금보조를 통한 고용 창출 두 가지 목적을 암묵적으로 동시에 추구했는데, 사각지대 해소에 크게 기여하지 못했다는 평가를 받는다. 다만, 현재의 지원 수준이 가입을 촉진할 만큼 인센티브가 크지 않고(2017년 국민연금 지원 금액을 최대 90%까지 인상), 고용보험 가입이 일종의 경험재 역할을 함으로써 이후의 고용보험 가입을 촉진하는 효과를 낸다는 분석도 있다(이병희, 길현중, 김혜원, 이영수, 오민홍, 2016). 이와 관련해, 2017년 일자리안정자금의 결합되었다는 점 등을 고려하여 종합적으로 다시 평가할 필요가 있다.

4. 고용안전망 정책 과제

노동시장은 중장기적으로 고령화와 기술 변화 등으로 인하여 전통적인 표준임금노동이 약화되고 불안정한 노동(precarious work)이 증가하며 노동시장에서의 불평등이 심화할 것으로 전망된다. 따라서 일하는 사람 모두의 경제적 안정과 안전을 보장하기 위해 노동시장 정책은 사회적 보호 정책과 긴밀하게 연계될 필요가 있다.

노동시장에 대한 규제와 개입 정책은 격차 축소 정책, 사회적 보호 정책들과 패키지로 관리할 필요가 있다. 최저임금, 근로시간 단축, 공공 부문 고용 확대, 정규직 전환 등 노동시장 정상화를 위한 규제와 개입 정책은 지속적으로 추진하되, 노동시장 내 격차 축소와 사회적 보호 확충 정책

들과 연계하여 패키지로 관리할 필요가 있다. 이러한 노동의 변화에 대응하여 유연성과 안전성, 노동권과 사회권, 사회보험과 조세, 선별주의와 보편주의 등 사회정책의 원리들이 보완과 균형을 이룰 필요가 있다.

장기적으로, 전통적 임금노동 이외의 노동이 확대됨에 따라 임금노동에 맞추어져 있는 노동법이나 사회적 보호 체계의 개혁 필요성이 증대할 것으로 예상된다. 따라서 노동의 장기적 변화에 맞추어 새로운 사회적 보호 체계를 구상할 필요가 있다.

다만 시급한 고용안전망 정책 과제로는 근로연령대의 실직 시 소득보장 체계를 구축하는 것이다. 현 정부의 일자리 정책 5년 로드맵(일자리위원회·관계부처 합동, 2017)에서 계획했던 고용보험 개선 방안으로는 특수형태근로자와 예술인에 대한 고용보험 적용, 자영업자의 가입 요건 완화, 65세 이상에 대한 실업급여 지급, 자발적 이직자 중 장기 실업자에 대한 실업급여 지급 등을 들 수 있다. 2018년 말 고용보험법 개정으로 초단시간 노동자(주 15시간 미만으로 주 2일 이하 근로)에 대한 기준 기간을 24개월로 연장하였으며 실업급여 하한선을 최저임금의 80%로, 상한선을 6만 원으로 조정하였으며 소정급여일수를 120~270일로 연장하였다.

무엇보다 고용보험의 사각지대를 줄이는 것이 시급하다. 일차적으로는 적용 대상 노동자와 실

업자의 범위를 확장하는 것인데, 그중에서 특수고용과 자영업자를 고용보험에 보편적으로 적용하는 것이 중기적 과제라고 할 수 있다. 노동법상의 근로자성과 연계하지 않고 고용보험을 보편적으로 적용할 필요가 있다. 경제적 종속 기준에 기초해 특수형태근로종사자와 자영자에 대한 고용보험을 보편적으로 적용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 현재 산재보험에 적용하고 있는 방식³⁾과 달리, 노동법상 종속성과 전속성 기준에 따른 제한된 직종별 적용 방식에서 벗어나 ‘경제적 종속’을 기준으로 하여 산재보험과 고용보험을 적용하는 것이다.

한편 부분 실업급여제도의 도입도 검토되어야 한다. 디지털 플랫폼 노동 등 기술 변화에 따라 비정규적이고 불안정한 다양한 고용 형태가 확산되는 데 대응하여 부분 취업과 부분 실업 등이 증가하고 있다. 따라서 수급자이면서 피보험자 지위를 가질 수 있도록 하는 제도 개선이 필요하다. 다수의 사업장에서 동시에 일하는 취업 형태도 증가하고 있어, 기존의 사업장 단위의 피보험자 자격 제도를 개선할 필요도 있다(황덕순, 2016). 급여 수급과 단시간 취업을 병행할 수 있도록 허용하거나, 실업급여 수급권을 상실하지 않고 수급 기간 중에 취업할 수 있도록 허용하는 방안을 검토할 수 있다.

자발적 이직자에 대한 실업급여 지급은 오랫동안 검토되었지만 재정 부담과 도덕적 해이 문

3) 산재보험에서 “근로자와 유사하게 노무를 제공하는 자 중 고용보험의 목적상 보호할 필요가 있는 자”라는 규정에 근거하여 특수형태근로종사자 산재 적용 직종 범위를 제한하고 있다.

제 등에 대한 우려 때문에 아직 제도 설계와 도입이 이루어지지 못하고 있다. 행위자들의 행위 방식이 예측되지 않아 예산 부담이 있다면, 일단 장기 구직자 대상으로 상대적으로 긴 대기 기간을 두는 방식으로 바로 시행하는 것이 필요하다. 예를 들어, 1년 이상 장기 구직자에 대기 기간 6개월 계층을 대상으로 우선 시행한 뒤 단계적으로 확대하는 방안이다.

우리나라의 실업급여 수준은 실직 시 소득을 실질적으로 보장하지 못하는 것으로 평가된다. 실업급여의 수준과 기간 등에 대해 실직자의 소득을 실질적으로 보장할 수 있도록 제도를 개선하는 방안이 필요하다. 우리나라의 경우 외국의 실업급여와 비교하면, 실업급여 구직 요건은 약한 반면 수급 기간은 매우 짧은 편이다. 따라서 안정적으로 실업급여를 수급할 수 있도록 수급 기간을 늘리고 구직 요건은 좀 더 강화할 필요가 있다. 저임금 노동 시장에서는 반복적인 이직이 일종의 안전망 역할을 해 왔으나 과도한 노동 이동은 근로빈곤의 악순환을 초래할 수 있다. 실업급여의 기간 연장은 안정적인 일자리로의 정착을 유도할 수 있다(entitlement effects). 최저임금 인상에 대응하여 구직활동 요건을 강화하는 조건하에 지급 기간을 연장하는 방안을 추진할 필요가 있다.

실업급여 수준은 소득대체율을 높이는 방향으로 가야겠지만, 일차적으로 급여 하한선과 상한선의 차이가 매우 적은 문제를 근본적으로 해결해야 한다. 정액제로 갈 것인지, 기여 비례 원리

를 포함할 것인지 판단이 필요한 시점이다. 정액제로 전환하는 방안은 보험 기여 원리와 충돌할 수 있다. 다만, 하한선에 대한 정부의 재정 투입이 이루어진다면 정액제로의 전환도 가능할 수 있다고 판단된다. 기여 원리를 유지하려면, 상한을 하한의 일정 비율로 유지하는 방안, 하한의 기준을 최저임금 대신 중위임금을 기준으로 하는 방안 등을 검토할 수 있다.

한편, 실업급여에 대한 보완적 안전망으로서의 실업부조제도 도입이 추진되고 있다. 실업부조제도는 근로 연령대 빈곤의 사각지대를 완화하고 양질의 일자리로 전환하는 것을 목적으로 하며, 생계급여를 받지 못하거나 차상위계층 가구의 (장기) 구직자 등 고용보험과 공공부조의 사각지대에 있는 계층을 대상으로 한다. 2019년 3월 경제사회노동위원회에서 노사정은 전직 자영업자, 장기 경력단절자 등 저소득층 구직자에게 6개월간 최저생계보장 수준의 정액 급여를 지급하는 '한국형 실업부조' 도입에 합의했다. 지원 대상은 실업급여를 받지 못하거나 기초생활보장제도의 보호도 받지 못하는 구직자들로, 소득 기준으로는 중위소득의 50% 이하(2019년 4인 가구 기준 230만 원 이하) 저소득층을 대상으로 일단 도입한 후 단계적으로 확대하는 방안이다. 지원금은 최저생계보장 수준(1인 가구 기준 월 51만 2000원)의 정액 급여로 6개월간 지급된다. 국회를 통과하게 되면 이 제도는 바로 시행될 것으로 예상된다.

그러나 이러한 고용보험제도의 부분적 개선과

보완만으로는 기술 변화와 인구 고령화에 따라 발생하는 노동시장의 구조 변화에 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 장기적으로는 소득과 조세 기반의 보편적인 고용안전망 체계를 구축하는 방향으로 가야 할 것이다. 우선 기여 기반의 사회보험 시스템을 일반 원리로 유지하면서 보편적 일자리 안전망을 구축하는 것이다. 보수(earning)의 차이에 관계없이 일하는 사람 모두가 세금이나 보험료를 납부하고, 모든 종속 노동(경제적 종속성이 있는 자영업까지 포함)에 따른 소득 기반의 적용-징수-지급 체계를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 소득에 기반한 '사회보험료'로의 통합 징수와 정부의 재정 투입이 필요하다. 저소득층에 대해서는 소득 기준으로 일반회계 재정 투입을 통해 사회보험료를 환급해 주고, 영세 자영업자에 대해서는 국가가 사회보험료를 분담해야 할 것이다. 또한, 연간 총소득 기준으로 사회보험료를 징수하고 사회보험 적용과 징수의 통합을 국세청으로 일원화하는 것도 필요하다. 이러한 보편적 고용안전망 체계로 전환하는 데는 계층간 비용-편익 부담 조정과 기존 행정 조직 개편 등 거버넌스와 이행 전략이 관건일 것이다.

이러한 보편적 고용보험 모델 이외에 장기적으로는 기본 소득으로 전환해야 한다는 주장도 있다. 전통적인 사회보험 중심의 사회적 보호 제도만으로 기술과 노동시장의 변화에 대응하는 데 한계가 있다는 문제의식에는 공감할 수 있다. 기존의 사회보험 체계가 다양하고 불안정해지는 노동에 대한 행정 관리의 한계와 비용 증가, 정책의

중복과 정책 접근성에서의 양극화 등의 문제를 가지기 때문이다. 그러나 저숙련 계층의 고용률을 낮추는 문제, 소득 불평등을 완화하는 효과가 상대적으로 낮다는 점, 사회안전망으로서의 현물 서비스를 해체할 가능성에 대한 우려 등 기본소득의 문제점도 적지 않다. 기술 변화가 비약적으로 이루어지더라도 노동시장의 적응은 점진적일 것이라고 본다면, 지역 수준에서의 청년 배당 등 제한적 형태의 기본소득을 실험적으로 시도해 볼 수 있을 것이다.

5. 나가며

외환위기 이후 우리나라 노동시장은 양적인 측면에서 안정적인 고용률 상승을 유지하였지만, 비정규직이나 특수고용 등 비전통적인 고용 형태의 확산과 저임금 노동의 온존 등 질적인 측면에서 구조적인 취약점을 드러냈다. 앞으로 고령화와 기술 변화가 빠르게 진전되면서 이러한 취약점이 더 심화될 가능성도 있다. 이러한 노동시장의 취약성은 사회적 보호에서의 취약성으로 이어지고 있다. 이는 고용안전망의 핵심인 고용보험 제도에서의 광범한 사각지대와 실직 시 소득보장의 취약함으로 나타나고 있다. 이에 대응하기 위해 사회보험료 지원 사업인 두루누리사업 등 다양한 정책 수단들이 새롭게 도입되었고, 실업급여의 적용 대상과 실업급여 지급 방식 등에서 제도 개선이 이루어졌다. 그러나 이러한 점진적이고 부분적인 제도 개선이 노동시장에서의 변화를

따라잡지는 못하였다.

따라서 중단기적으로는 기존 고용보험의 사각지대를 줄이고 고용보험제도를 개선해 가면서도 장기적으로는 더 보편적인 고용안전망제도를 구축할 필요가 있다. 우선 고용보험 사각지대를 줄이기 위해 특수고용과 자영업자를 고용보험에 보편적으로 적용하도록 하는 제도 개선이 필요하다. 노동법상의 근로자성 기준이 아니라 경제적 종속성 기준으로 고용보험을 적용하는 것이다.

실직 시 소득을 실질적으로 보장하지 못하는 실업급여제도는 구직 요건을 강화하면서 급여 기간을 적어도 1년까지는 연장하는 방안을 추진할 필요가 있다. 또한 기존의 실업급여제도와 공적 부조제도가 포괄하지 못하는 장기 구직 빈곤층을 위한 실업부조제도를 안착시켜야 한다.

다만, 이러한 기존 제도의 부분적 개선만으로는 장기적으로 고령화와 기술 변화에 따른 노동시장의 변화에 대응하는 데 한계가 있다. 고용안전망은 장기적으로 일하는 사람 모두를 대상으로 하여 발생하는 소득에 대해 조세 형태 기반의 보편적인 고용안전망 체계로 발전시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 사회보험료의 통합 적용과 징수, 그리고 취약계층에 대한 정부 재정 투입 등이 같이 이루어져야 한다. 보편적 사회보험 모델보다는 기본 소득으로 대응하자는 주장도 제기되고 있으나, 고용률 저하, 소득 불평등 증가, 현물복지 감소 등의 우려를 불식시킬 수 있는 대안으로 정착되기 위해서는 다양한 실험을 통해 검증되어야 할 것이다. ■

참고문헌

- 국가인권위원회. (2015). 민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태 근로종사자를 중심으로. 국가인권위원회 연구용역보고서.
- 일자리위원회·관계부처 합동. (2017). 일자리정책 로드맵.
- 이병희·길현중·김혜원·이영수·오민홍. (2016). 취업성공패키지 운영성과 평가분석 및 개편방안 마련. 고용노동부.
- 황덕순. (2017). 사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제. 노동리뷰, 32-39.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189. OECD Publishing, Paris.
- Krueger, A. B. (2017). Where have all the workers gone? An inquiry into the decline of the US labor force participation rate. *Brookings papers on economic activity*, 2017(2), 1.
- Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2018). Towards Better Social and Employment Security in Korea. Connecting People with Jobs. OECD Publishing, Paris.