

아시아에서 실업보험제도의 발전과 전망

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

흔히 복지제도의 종류를 현금급여와 사회복지서비스로 크게 나누고, 현금급여를 다시 사회보험과 공공부조, 보편적 수당 제도로 구분한다. 19세기 말 독일에서 사회보험제도를 도입한 이후 많은 나라에서 사회보험은 현금급여의 핵심적인 구성요소가 된다. 개인이 살아가면서 경험하게 되는 여러 위험에 대응하기 위한 사회보험은 일반적으로 노후소득 보장을 위한 공적연금, 산업재해와 직업병에 대응하는 산재보험, 질병에 따른 소득상실에 대응하고 의료서비스를 보장하기 위한 건강보험(질병보험), 실업 위험에 대응하기 위한 실업보험으로 구성된다. 최근 고령화가 중요한 사회문제로 부상하면서 장기요양부담을 완화하기 위해 장기요양보험제도가 사회보험으로 도입되기도 한다. 한편 아시아의 여러 나라에서는 사회보험은 아니지만 일종의 강제저축인 강제적립금 제도(provident fund scheme)가 노후소득보장이나 주택구입 등을 지원하는 제도로 운용되기도 한다.

비교적 최근에 도입된 장기요양보험을 논외로 하면, 여러 사회보험제도 가운데 실업보험이 비교적 늦게 도입된 경우가 많다. 실업에 대한 보호의 필요성은 산업화와 함께 시작되지만, 공적인 사회보장제도로 발전하기 위해서는 산업화가 어느 수준 이상으로 진행되어 임금노동자가 경제활동인구에서 큰 비중을 차지하게 되고, 경제변동이 초래하는 실업을 사회적으로 보호하는 것에 대해 사회적·정치적 합의가 이루어져야 하기 때문이다.

서구 선진국에 비해 경제발전이 뒤쳐진 아시아에서 이러한 현상을 뚜렷이 확인할 수 있다. 국제사회보장학회가 미국사회보장청과 함께 전 세계 국가를 대상으로 사회보장제도를 정리해서 발간한 『세계의 사회보장제도』(2008년판)에 따르면 동아시아와 동남아시아, 남부아시아의 많은 나라들이 산재보험제도를 비롯해서 공적연금제도, 질병 및 모성보호를 위한 사회보장제도를 갖추고 있는 것으로 나타나지만 실업보험을 도입한 나라는 소수에 불과하다.

아시아에서 가장 먼저 근대화된 일본에서 1947년 실업보험을 도입한 것을 시작으로 1986년 중국, 1995년 한국, 2003년 대만, 2004년 태국, 2009년 베트남에서 실업보험이 시행되기 시작했다. 중국은 비록 1986년에 실업보험을 도입했지만, 본격적으로 확대된 1999년 이후이다. 이 외에도 말레이시아, 필리핀 등 여러 나라에서 실업보험의 도입을 검토하고 있다. 따라서 일본을 제외하면 아직 아시아의 여러 나라에서 실업보험제도는 성숙해 가는 과정에 있다고 볼 수 있다.

학술적인 관점에서는 실업보험의 확산과 관련해서 ‘아시아 복지체제의 성격을 어떻게 이해할 것인가’도 흥미로운 주제이다. 2000년대 초반까지도 국제 학계의 지배적인 견해는 한국을 비롯한 동아시아 국가에 대해 ‘개발복지체제(developmental welfare systems)’ 혹은 ‘생산적 복지국가 체제(productivist welfare capitalism 또는 productivist welfare regime)’로 정의하는 경향이 지배적이었다. 이는 발달된 사회보장제도를 갖춘 서구 국가와는 달리 경제성장에 사회정책을 종속해왔기 때문에 사회보장제도가 저발달했다는 것을 함축하는 것이었다. 그러나 2000년대를 전후해서 한국을 비롯한 동아시아와 동남아시아 일부 나라에 대해 다른 평가가 등장한다. 경제가 발전하면서 단계적으로 사회보험제도가 도입·확대되고, 특히 1990년대 이후 새로운 사회보장제도들이 새롭게 도입되었기 때문이다.

비록 아직 몇몇 나라에서만 실업보험제도를 시행하고 있지만 이는 아시아의 복지체제 발전 전망과 관련해서 중요한 시사점을 던져줄 수 있는 현상이다. 특히 인도, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등 아시아의 여러 나라에서 사회보험과는 다른 강제적립금 형식의 노후소득보장 제도가 자리 잡고 있는 상황에서, 실업보험이 확산되는 것은 아시아의 전반적인 복지체도가 적어도 제도의 형식 측면에서 서구의 발전된 복지국가들과 더 비슷해진다는 것을 의미하기 때문이다.

한국노동연구원은 아시아 여러 나라에서 실업보험이 확산되는 현상이 갖는 의미를 더 정확히 이해하고 앞으로의 발전전망을 살펴보기 위해 지난해 11월 국제워크숍을 개최하였다. 여기에는 실업보험제도가 있는 중국, 베트남, 대만과 공공근로방식의 보호제도가 있는 인도의 전문가들이 참여하였다. 이 자리에서 아시아의 여러 나라에서 실업보험제도가 도입된 사회적 맥락과 실업보험제도의 설계, 실업보험제도의 성과에 대한 평가와 앞으로의 발전과제에 대한 논의가 진행되었다.

중국과 베트남의 경우, 국유기업 중심의 사회주의 경제체제의 개혁에 따라 발생한 실직노동자에 대한 보호의 필요성이 주된 계기가 되었다면, 대만이나 태국과 같은 경우에는 1990년대 이후의 국제적인 경제환경과 각 나라 노동시장의 불안정성이 높아진 것이 실업보험제도 도입의 배경이 되었다. 제도를 설계할 때도 제도의 목표와 사회경제적 환경이 서로 다르기 때문에 제도의 기본적인 성격뿐만 아니라 적용범위와 수급자격이 서로 다르다. 더 나아가 아직 아시아의 여러 나라들이 서구의 발전된 복지국가에 비해 저발전된 상태에 있다는 점도 제도의 실효성과 관련해서 커다란 제약으로 작용한다. 실업보험과 같은 공적인 사회보험제도는 공식부문에 우선 적용될 수밖에 없는데 저개발국가들은 광범위한 비공식부문을 갖고 있기 때문이다.

우리나라의 경우에도 비공식부문(informal sector)이나 비공식고용(informal employment)에 관한 논의가 사회적 의제에서 사라진 지 오래되었음에도 불구하고, 사회보험의 사각지대가 아직도 매우 넓다. 고용보험의 경우 2011년 기준으로 법적인 적용대상 노동자의 71.7%만이 피보험자로 가입되어 있는 실정이다. 이는 소규모 영세사업체에서 일하는 노동자나 일용직·임시직 등 다수의 비정규직 노동자들이 가입되어 있지 않기 때문이다. 동남아시아 상황은 더욱 심각하다. 각 나라의 상황을 정확히 비교할 수 있는 통계자료를 찾기 어렵지만 ILO를 비롯한 여러 기관의 자료에 따르면 농림어업종사자가 베트남은 2009년 47.6%, 태국은 2008년 42.5%에 이르고, 같은 해에 임금노동자의 비율이 베트남 33.4%, 태국 43.2%에 불과하다. 중국의 실업보험은 아직 도시지역에만 적용되고 있다.

이와 같이 비공식부문의 규모가 큰 경우에는 공적인 사회보장제도의 효과가 낮을 수밖에 없다. 또한 공식부문만을 보호하는 사회보장제도의 경우 상대적으로 나은 처지에 있는 노동자들을 먼

저 보호하는 역설적인 상황을 초래하기도 한다. 또 다른 문제는 제도를 운영할 수 있는 행정능력에 관한 것이다. 실업보험제도를 운영하기 위해서는 보험료를 징수하고 급여를 지급해야 할 뿐만 아니라 실직자로 하여금 공공고용지원기관에 등록하도록 하고 주기적으로 구직활동 여부를 확인해야 한다. 또한 기업의 구인과 구직자를 연결해주거나, 훈련을 제공하는 고용서비스도 운영되어야 한다. 이러한 제도는 운영절차가 명확히 정리되고 전산시스템에 기반을 둔 데이터베이스를 통해 기록되고 관리될 때 효율성이 높아질 수 있다. 아시아의 여러 나라에서는 아직 이러한 인프라가 제대로 구축되어 있지 않다.

앞으로의 발전전망과 관련하여 제도의 구체적인 개선방안뿐만 아니라 국민들의 요구가 국가의 의사결정에 반영될 수 있는 시스템이 마련되어 있는가가 중요하다. 기본적인 민주적 정치질서뿐만 아니라 다양한 요구를 제기하고, 제도 운영에 참여하거나 직접 빈곤층 보호에 참여하는 시민사회를 필요로 하는 것이다. 특히 실업보험과 같은 사회보험제도의 경우 기업 뿐만 아니라 노동자의 사회보험료 기여를 통해서 운영되기 때문에 제도 운영에 가입자를 대표할 수 있는 노동조합 대표나 시민사회 조직이 참여하는 것이 필요하다. 그러나 많은 저개발국에서 시민사회가 발달하지 않은 것이 현실이다. 따라서 노동조합을 비롯해서 다양한 가입자나 수혜자의 의견을 수렴하기 어렵고, 정부의 의지 이외에 제도의 지속적인 발전을 추동할 수 있는 사회적인 동력을 찾기도 어려운 것이 현실이다.

이번 호 국제노동브리프는 워크숍에 참석했던 나라, 혹은 경제체제 가운데 실업보험제도가 도입되어 있는 중국과 대만(이 둘은 한 나라에 속한 두 경제체제이다), 베트남의 사례를 소개하는 특집을 마련하였다. 이로부터 아시아 여러 나라 실업보험제도의 발전과정과 현재 상황, 앞으로의 발전과제를 이해할 수 있을 것이다. 태국이나 일본과 같이 실업보험제도가 도입되어 있는 아시아의 다른 나라에 대해서도 소개할 수 있는 기회도 가까운 시일 내에 마련할 것이다. 이번 특집이 우리와 가까운 아시아 여러 나라들에 대한 이해를 높이고, 서로의 경험을 공유하면서 다같이 복제제도를 발전해 나가는 계기가 되기를 기대한다. **KLI**