

고용안전망의 시각지대 해소를 바란다

이 병 희*

◆ 실직하면 빈곤에 빠지는 미끄럼틀 사회

우리나라의 실업률과 장기실업자 비중이 국제적으로 낮은 수준인데도 고용 문제가 심각하게 인식되고 있는 것은 저임금과 고용불안 계층이 광범하기 때문이다. 지난 10여년 동안 사회적 문제가 되어 온 비정규 근로와 영세자영업이 노동시장에서 발생하는 고용불안과 차별, 소득 감소에 주목한 것이라면, 이 글에서는 실직과 빈곤의 동반 위험에 직면한 근로빈곤(working poor) 문제가 고용안전망의 미비에 기인한다는 점에 주목하고자 한다.

지난 2008년 글로벌 금융위기는 고용안전망의 제도적인 한계를 명료하게 보여주었다. 1997년 말 외환위기 당시 상용직을 중심으로 고용 감소가 이루어졌던 것과는 달리 비정규직, 영세자영업자, 청년층, 경력단절 여성 등의 취약계층에게 고용 감소가 집중적으로 발생하였다. 실업급여 지출액은 사상 최대 수준을 매월 경신하였지만, 실업급여는커녕 변변한 퇴직금조차 없는 실직 취약계층은 경제활동을 하지 않는 인구로 간주되어 실업률 지표에서는 잡히지 않고, 저소득 가구의 실질소득 저하와 빈곤율 상승 지표를 통해서야 그 흔적을 드러내었다.

현재 우리의 고용안전망은 고용보험과 기초생활보장제도로 구성되어 있다. 1차 고용안전망인 고용보험은 1998년 외환위기 당시 전 사업장으로 확대하고 2004년 일용근로자에게까지 적용되어 법적으로는 임금근로자의 대부분이 고용보험에 가입할 수 있지만, 통계청 조사에 따르면 2010년 3월 현재 임금근로자의 고용보험 가입률은 58.9%에 불과하다. 고용보험에 가입한 근로자는 실업급여뿐만 아니라 적극적 노동시장정책에 쉽게 접근할 수 있지만, 그렇지 않은 근로자는 배제될 가능성이 높다. 실직, 특히 가구의 실직은 가구 빈곤으로 이어질 가능성이 높는데, 실직하면 빈곤에 빠지는 ‘미끄럼틀 사회’라는 일본에서의 표현은 우리에게도 유효하다. 가구소득이 국가가 정한 최저생계비에 미달하는 절

* 한국노동연구원 선임연구위원(ibh@kdi.re.kr).

대빈곤 상태로 떨어진 이후에야 기초생활보장제도의 혜택을 받을 수 있지만, 이마저도 부양의무자 기준 등에 의해 대부분 배제되고 있는 것이 현실이다.

고용보험에 가입하지 않은 근로자는 대부분 사회보험에도 가입하고 있지 않은데, ILO, OECD 등의 국제기구에서는 이를 비공식 취업(informal employment) 문제로 부른다. 비공식 취업은 비공식부문에서의 취업(employment in the informal sector)과는 다른 개념인데, 경제적 비효율과 사회적 배제가 심각하게 발생하는 영역이기 때문에 그 해결을 추구하고 있다.

고용안전망의 사각지대 해소는 일차적으로 고용보험을 비롯한 사회보험의 가입을 위한 금전적 인센티브를 제공하는 한편으로 여전히 법적으로 적용이 제외되어 있는 취약계층을 대상으로 보완적인 고용안전망을 도입하는 것을 내용으로 한다.

◆ 사회보험 사각지대 해소를 위한 저임금근로자의 사회보험료 지원

임금근로자의 사회보험 가입률 현황을 통계청 자료를 통해 보면, 2010년 3월 현재 임금근로자의 국민연금·특수직역연금 가입률 72.9%(직장 가입 65.6%), 건강보험 가입률 97.6%(직장 가입률 67.6%), 고용보험 가입률 58.9%로 나타난다. 고용보험 가입률이 국민연금·건강보험 직장 가입률보다 낮은 것은 공무원·교원 등이 고용보험 적용에서 제외되어, 적용 제외 범위가 사회보험 가운데 가장 넓기 때문으로 보인다. 노사가 함께 부담하는 고용보험료가 2010년 현재 임금총액의 1.4%에 불과한데도 고용보험 가입을 기피하는 이유는 고용보험에 가입할 경우 사회보험 징수 공단간 가입자 정보의 연계를 통해 국민연금·건강보험료도 함께 부과될 가능성이 높기 때문이며, 이 때 전체 사회보험료는 임금총액의 17.92%로 늘어난다.

이는 2009년 5~7월 동안 한시적으로 연체 고용·산재보험료를 면제하는 정책의 시행 경험을 통해서도 확인되었다. 당시 특별조치법을 제정하여 고용보험·산재보험에 가입하지 않은 9인 이하 사업장을 대상으로 자진신고하면 연체된 고용·산재보험료를 면제하는 조치를 한시적으로 시행(2009년 5~7월)하였으나, 고용보험의 사각지대 해소에 그다지 기여하지 못하였다. 체납 고용·산재보험 보험료 부담을 면제하더라도 이후의 보험료 부담은 여전하고, 더 큰 이유는 고용·산재보험료가 면제되더라도 사회보험 가입기록이 연계되어 보험료율이 더 큰 국민연금과 건강보험료에 대한 부담이 발생할 가능성에 대한 우려가 컸기 때문이다.

사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식 고용을 공식 고용으로 전환시키기 위한 일차적인 방안은 사회보험 징수 당국의 적발과 제재라는 행정적인 수단이라고 할 수 있다. 그러나 사각지대에 있는 근로자의 고용 및 임금 정보를 국가가 충분히 파악하지 못한 상태에

서 징수공단의 조사인력을 대폭 늘린다고 하더라도 가입누락 사업장 및 근로자를 발굴하는 데 획기적인 진전을 기대하기 어렵다.

따라서 사회보험의 사각지대 해소를 위해 저임금 근로자의 사회보험료를 지원할 필요가 있다. 모든 근로자에게 동일한 보험료율을 요구하는 사회보험방식은 저임금 근로자를 고용하는 사업주의 가입 기회를 유발하고 있기 때문이다. 한국노동연구원이 수행한 『고용안전망 사각지대 해소방안』 연구에 따르면, 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금 근로자(최저임금~최저임금의 1.3배)를 대상으로 사업주와 근로자가 부담하는 사회보험료 일부를 지원할 경우 혜택을 받는 사람은 최대 839천 명에 이르며, 이 때 필요한 재원은 연간 7,013억 원으로 추정된다. 소요 재정은 2010년 3조 원에 이르는 직접 일자리 창출 대책을 정비하는 것으로 충분히 마련할 수 있을 것이다. 사회보험료 지원이 사회보험 재정에 위배된다고 말할 수는 없다. 가입자의 부담에만 의존하는 사보험과는 달리 사회보험은 사회 안정을 위해 정부가 일부를 부담하는 나라가 많으며, 이미 농어업인에게는 연금 및 건강보험료 일부를 지원하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 사회보험료 지원은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나일 뿐만 아니라 상당수의 OECD 회원국에서도 실시하고 있는 제도이다.

사회보험료 지원의 일차적인 효과는 사회보험 사각지대 해소이다. 근로자의 사회보험 가입 유인을 제공함으로써 의도적인 기여 기회를 억제할 수 있다. 또한 가입자의 부담에만 의존하여 결과적으로 정규직 근로자만 보호하는 사회보험의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 나아가 고용안전망 사각지대 해소는 적극적 노동시장정책에 대한 접근 기회를 확대하며, 상호의무(mutual obligation)에 기반한 활성화 정책이 강화될 수 있는 계기가 될 것이다. 그리고 위에서 언급한 한국노동연구원 연구에 따르면, 사회보험료를 지원할 경우 자영업자의 임금근로 전환 효과가 상당하리라고 추정된다.

◆ 적극적 노동시장정책과 참여수당을 결합한 제2의 고용안전망의 도입

사회보험료 지원 등 고용보험 제도 개선만으로 취약계층의 실직 위험을 충분히 해결할 수는 없다. 법적으로 고용보험 적용대상이 아닌 자영업자, 노동시장 신규 진입자, 고용보험 적용대상이지만 실업급여 수급요건 미충족자 등은 여전히 고용보험의 사각지대에 놓인다.

이러한 문제를 해결하는 방안 중의 하나가 주요 선진국에서 시행하고 있는 실업부조다. 실업부조는 자산조사를 거쳐서 일정한 소득수준 이하인 실업자에게 급여를 지급하는 급여로서, 실업급여를 받지 못하는 사람이 주요한 대상이다. 2005년 현재 OECD국가 가운데 12개국이 운영하고 있으며, 고용안전망의 발달 수준을 가늠할 수 있는 지표이기도 하다.

그러나 실업부조 도입에는 대규모 재원이 필요하고, 수급자의 도덕적 해이를 막기 위한 관리비용도 상당하다. 실업급여 수급률이 낮은 탓에 실업부조 도입이 시기상조라는 반대도 있을 수 있어 사회적 공감대 형성이 쉽지 않다.

일정한 자격(entitlement)을 충족하면 국가가 소득을 보장해 주는 전통적인 실업부조보다는 더 나은 일자리로의 취업을 지원하는 데 초점을 둘 필요가 있다. 즉 직업훈련, 경과적 일자리, 취업알선 등의 적극적 노동시장정책과 참여수당을 연계하는 형태로 ‘先 취업 지원 後 소득지원’하는 한국형 실업부조가 그것이다. 우리나라의 저소득층은 장기적으로 실업상태에 머무르지 않으며 노동시장 이탈 성향도 낮기 때문에 더 나은 일자리로의 재취업을 지원하는 것이 바람직하기 때문이다. 한국형 실업부조는 근로능력이 있는 자의 노동시장 참여를 통해 사회통합을 촉진하는 활성화 원리(activation principle)에 기반하며 취약계층의 취업 촉진과 소득 지원을 동시에 달성하고자 하는 것이다.

실업급여 수급요건을 충족하지 못하는 저소득 실업자에게 적극적 노동시장정책과 참여수당을 연계하는 방식의 고용안전망 구축은 이웃 일본에서도 법제화를 추진 중이다. 고용보험과 사회부조의 사각지대에 있는 취약계층을 대상으로 훈련과 생활지원을 결합하는 제2의 고용안전망 구축이 그것이다.

2009년부터 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 취업성공패키지 사업은 근로빈곤층을 목표집단으로 명확히 설정하고 있는 최초의 고용정책이라고 할 수 있다. 또한 취업능력과 의욕이 낮은 비취업 근로빈곤층의 특성을 고려하여 전담 상담원이 배치되어 프로그램 참여 전체 기간 동안 사례관리(case management)를 하고 있다. 개인별 사례관리는 그동안 개별적·분산적으로 제공되던 단기 일자리·직업훈련·취업알선 등을 상담에 기초하여 통합적·체계적으로 제공할 수 있는 계기가 되었다.

그러나 제2의 고용안전망으로 발전시키기 위해서는 해결되어야 할 여러 과제가 있다. 첫째, 생계부담을 안고 있는 근로빈곤층의 참여 유인을 강화할 필요가 있다. 취업성공수당은 취업성과를 높이는 데는 효과적이지만 취업성공수당만을 바라는 자의 참여를 배제하기 어려운 문제가 있다. 취업능력 개발이 필요함에도 생계 부담을 안고 있는 저소득층의 참여를 유인하기 위해서는 참여수당이 필요하다. 불성실 참여시 제재할 수 있는 수단의 역할도 할 것이므로 사업의 효과적인 운영에도 도움이 될 것이다.

둘째, 통합형 고용서비스가 가능하기 위해서는 심층상담을 통해 프로그램 참여 전체 기간 동안 사례관리(case management)가 이루어져야 한다. 사례관리를 담당하는 직업상담 전문인력의 확충이 반드시 필요한 이유가 여기에 있다.

셋째, 취업성공패키지 사업은 다양한 민간 자원들을 활용하고 있다. 특히 일부 전문성 있는 고용지원기관에게 2009년에는 취업알선을 부분 위탁하였으며, 2010년에는 전체 과정을 일부 위탁하는 사업을 병행하고 있다. 민간위탁기관의 차별화되고 전문화된 서비스

를 활용하기 위해서는 공공과 민간의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 지원대상자를 모집하고 취업역량을 평가하는 기능은 고용센터가 담당해야 하며, 취업가능성이 낮은 자를 우선적으로 민간에 위탁하되 취업역량에 따라 위탁단가를 차등화할 필요가 있다. [11]