

# 새로운 20년에 맞는 고용보험을 준비해야 한다

황 덕 순\*

지난해인 2015년 7월 1일에 우리나라가 고용보험을 시행한 지 20주년을 맞이한 바 있다. 1990년대 초반까지만 해도 몇 년 사이에 한국이 아시아 여러 나라들과 함께 외환금융위기에 휩쓸려 대량실업 사태에 직면할 것이라고는 아무도 예상하지 못했다. 이처럼 경제위기나 전쟁 등 심각한 사회적 충격을 경험하거나, 사회보장제도 시행에 대한 사회적 압력이 커지기 전에 중요한 사회보험제도를 시행한 것은 여러 나라의 사회보장제도 발전 역사에서 비슷한 예를 찾기 어렵다.

실업자의 생계를 지원하는 실업보험의 틀을 넘어섰다는 점은 우리나라 고용보험의 중요한 특징 가운데 하나이다. 불경기 때 고용을 유지할 수 있도록 하고 취약계층을 고용할 수 있도록 지원하는 고용안정사업, 직업훈련을 지원하는 직업능력개발사업 등 적극적 노동시장 정책을 통합한 제도로 시작한 것이다. 이러한 특징은 제도 시행 이후 곧바로 닥친 경제위기를 극복하는 데 크게 기여하였다. 2001년에는 육아휴직급여와 산전후휴가급여를 지원하는 모성보호사업이 고용보험을 통해 시행되면서 현재와 같이 4대 사업을 모두 갖춘 고용보험제도의 틀을 완비하게 되었다.

고용보험은 지난 20년 동안 적용범위 확대 측면에서 다른 사회보험을 견인하는 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 시대 상황에 따라 끊임없이 세부적인 제도를 개선함으로써 제도의 내적인 성숙을 이루어 왔다. 1995년에 고용보험을 처음 시행할 때 실업급여사업은 상시근로자 30인 이상 사업장부터, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상 사업장부터 시행하였다. 1990년대 말 외환금융위기를 계기로 1998년 10월 1일부터는 상시근로자 1인 이상 모든 사업장을 대상으로 적용범위를 확대하였고, 2004년부터 일용근로자를 적용하는 것으로 완결되었다.

제도적인 적용확대에도 불구하고 소규모사업장과 다수의 비정규직 근로자들이 실질적인 사각지대에 놓여있다는 점은 여전히 한계로 남아 있다. 그렇지만 행정적으로 관리하기 어려운 소규모사업장, 임시직, 일용직, 단시간근로자에게도 사회보험을 적용할 수 있다는 점을 보여줌

\* 한국노동연구원 고용보험평가센터 소장(hds@kli.re.kr).

으로써 고용보험이 우리나라 사회보험제도를 전체 근로자를 대상으로 확대하는 시기를 앞당겼다는 점은 분명하다. 지난 20년을 돌아해보면 고용보험 시행 초기 10년은 적용범위 확대와 집행경험 축적을 통해 제도 운영의 기반을 갖추는 시기였다면 후반부 10년은 제도의 성숙이 마무리되고 각종 사업의 집행실적이 안정화되는 단계라고 평가할 수 있다.

우리나라에서 고용보험이 성공적으로 시행된 사례는 아시아 다른 나라들이 한국과 마찬가지로 실업보험이 아니라 고용보험의 성격을 갖는 제도를 도입하는 데도 영향을 미쳤다. 한국의 뒤를 이어 대만이 2003년에 고용보험을 도입(실업급여는 1999년부터 시행)했고, 태국과 베트남이 각각 2004년과 2009년에 실업보험을 시행하기 시작했다. 이외에도 말레이시아, 필리핀 등 여러 나라에서 실업보험의 도입을 검토하고 있다. 우리나라의 경험은 국제노동기구(ILO)나 우리나라와 다른 나라 사이의 양자협력사업을 통해 공유되거나 각 나라 시민사회가 실업보험이나 고용보험 도입을 요구하는 전거가 됨으로써 아시아 여러 나라에서 사회보장제도 발전에 기여하였다.

지난 20년간 고용보험은 적용범위 확대와 사회 변화에 대응한 제도의 발전을 비교적 순조롭게 달성해 왔다. 그럼에도 불구하고 여러 측면에서 한계를 안고 있다. 제도의 기본틀은 고용이 안정된 상용직 근로자를 대상으로 하고 있으나, 불안정한 고용이 늘어나는 상황과의 부조화가 심화되고 있다. 적용대상 측면에서도 좁은 의미의 근로자 범위를 넘어서지 못했고, 피보험자를 넘어 모든 국민에게 제공하는 보편적 서비스로 적극적 노동시장 정책을 확장하는 데 실패했다. 모성보호 역시 피보험자인 근로자를 넘어설 수 없는 제도적 한계에 갇힐 수밖에 없었다. 나아가 미래의 노동시장 변화는 현재의 패러다임을 모두 재검토할 수밖에 없도록 만들 것이다. 앞으로 20년간 우리 사회는 지난 20년간 경험했던 변화의 폭과 깊이를 뛰어넘는 커다란 노동시장 변화를 겪을 것으로 전망되기 때문이다.

2020년대가 되면 1990년대 초반부터 빠르게 떨어진 출산율 하락이 노동시장에 미치는 영향이 본격화된다. 내년인 2017년부터 생산가능인구가 감소하기 시작해서 2022년 이후에는 20대 인구가 매년 20만 명 이상 줄어들게 된다. 경제의 모든 영역으로 디지털 기술에 기반한 인공지능과 사물인터넷, 3D프린팅 등 혁신적인 기기들이 확산되고, 정보 플랫폼에 기반해서 수요에 즉시 대응하는 방식으로 노동을 재조직하는 새로운 경제가 확산될 것이다. 이러한 변화가 노동관계와 사회보장제도에 미칠 파장이 어디까지 이를 것인지는 가능하기 어렵다. 사회 전반적으로 노동시간이 줄어들고, 일과 생활 사이의 균형이 여자만의 문제가 아니라 남녀 모두의 문제가 될 것이다. 기술변화에 대응해 교육제도가 바뀌어야 할 뿐만 아니라 평생학습이 화두가 아닌 실질적인 제도로 뒷받침되어야 한다.

미래에 대한 대응은 과거의 자취를 돌아보는 것으로 시작해야 한다. 고용노동부의 의뢰로 한국노동연구원은 고용보험의 지난 20년을 돌아보면서 앞으로의 발전방향을 모색하는 연구를

수행하였고, 고용보험 20년사가 올해 초에 발간된 바 있다. 이번 호에는 고용보험 20년사에 담겼던 글들 가운데 종합평가와 발전방향, 적용·징수, 실업급여사업, 고용안정사업 부분을 요약·정리하여 수록하였다. 이밖에도 지면의 한계로 직업능력개발사업, 모성보호사업, 재정관리 등은 담지 못했다.<sup>1)</sup> 이번 호에 실린 글들을 비롯해서 고용보험 20년사 연구가 미래의 노동시장 변화에 대응해서 생애주기에 따라 개인이 학습과 고용, 재충전 사이에서 적절한 균형을 찾아갈 수 있도록 사회가 지원하는 핵심적인 제도로 고용보험이 발전하는 데 기여할 수 있기를 기대한다. **KL**

1) 이 글은 『고용보험 20년사』(고용노동부 발간, 2016)의 제1장 머리말을 재정리한 것이다. 고용보험 20년사의 내용을 『노동리뷰』에 수록할 수 있도록 해준 고용노동부에 감사드린다.

월간 노동리뷰

2016년 11월호