

# 보편주의가 작동하는 고용안전망 : 소득보장과 능력개발기회\*

장 지 연\*\*

## 1. 서론

필자는 우리나라 고용시스템에 포용(inclusiveness)과 활력(dynamism)이 절실하게 필요하다고 보고, 이를 실현할 방도를 다각도로 강구하고자 한다. 이 글은 고용안전망이 어떤 모양을 갖추어야 포용과 활력이 있는 고용·노동시스템이 될 수 있을지 고민하는 글이다. 고용안전망은 소극적 노동시장정책인 소득보장제도와 적극적 노동시장정책인 직업능력개발제도를 모두 포괄하는 개념이라고 보고, 이들 제도를 중심으로 살펴본다.

문재인정부는 ‘포용국가’를 사회정책의 기본 방향으로 설정하였다(대통령직속 정책기획위원회, 2018. 9. 6). 우리나라 노동시장이 이중구조화(혹은 분절화)되어 있어서, 여기서 발생하는 사회문제와 불평등이 심각하다는 진단은 새삼스럽지 않다. 노동시장의 이중화는 사회적 보호의 이중화로 이어지고, 또한 사회적 보호의 이중화는 노동시장 구조의 이중화를 심화시킨다(Emmineger et. al., 2012). 노동시장 이중구조의 문제를 해결하기 위한 정책으로 노동법과 고용정책뿐 아니라 사회적 보호제도의 역할이 필요하다는 뜻이다.

고용·노동시스템에 포용과 활력을 부여하기 위해서는 고용안전망에서 보편주의(universalism)가 작동해야 한다. 우리나라는 4대 사회보험제도와 국민기초생활보장제도, 기초연금과 이동수당, 보육서비스와 노인장기요양 등 선진 복지국가에 운영하고 있는 제도들을 다수 도입하여 운영하고 있으므로, 우리도 복지국가 발전의 초기단계에 진입했다고 말할 수 있을 듯하다. 그러나 우리나라의 GDP 대비 사회지출 비중은 10.1%(2015년 기준) 수준으로 OECD 34개국 평균 21%에 비해 현저히 낮은 편이다. 더욱이 이 사회지출은 사회보험에 높은 비중으로 분포하고 있어서 노동시장에서 비교적 안정적인 지위를 점유하고 있는 자들에게 유리한 방식으로 배분

\* 이 글은 장지연 외, 『노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장정책 패러다임』(한국노동연구원, 2018년 발간예정)의 일부 내용을 요약·정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr).

되고 있다. 이 문제를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다.

우리나라는 취업자 네 명 중 한 명이 자영업자인 나라이다. 자영업자와 임금근로자의 특성을 모두 가지고 있어서 사회보험과 노동법에서 충분히 보호받지 못하는 특수형태근로종사자의 규모도 날로 증가하고 있다. 플랫폼노동자의 절대 다수는 특수형태근로종사자로 분류될 수 있으므로 향후 이들의 규모와 비중은 더욱 증가할 것이다. 임금노동자라고 해도 모두 사회보험의 보호범위 안에 들어가는 것은 아니다. 초단시간근로자와 연령이 많은 노동자 등 몇 가지 기준으로 법적 보호범위를 제한하고 있고, 법이 정한 적용대상일지라도 영세사업장 종사자와 비정규직 노동자들은 미가입 상태에 있는 경우가 많아서 실질적인 사각지대에 놓여있다.

미래의 일자리가 지금보다 안정적인 것이라고 기대하기는 어렵다. 디지털 전환(Digital Transformation)이 일자리의 절대 수를 감소시킬 것이라는 암울한 전망을 거부한다고 할지라도 어떤 일자리는 사라지고 어떤 일자리는 새로 생길 것임은 분명하다. 새로 생기는 일자리는 기존 노동자들이 별 준비 없이 이동해 갈 수 있는 일자리는 아닐 것이다. 플랫폼노동자의 사례에서 보듯이 이들의 고용주가 누구인지 불분명하므로 고용보호와 사회적 보호의 책임을 고용주-피용자 관계를 중심으로 설정해온 지금까지의 제도는 근본적인 재검토가 필요하다.

고용안전망이 튼튼하면 노동시장에 활력을 불어넣을 수 있다. 패자부활전이 가능하기 때문이다. 기술변화와 비즈니스 환경변화를 연구하는 사람들은 모두 사회안전망 강화의 필요성을 역설한다. 수많은 스타트업들이 명멸하는 가운데 살아남은 소수의 기업들이 미래 경제를 이끌게 될 것이라는 전망이 주류를 이루고 있다. 스타트업이 아니라도 청년들로 하여금 새로운 분야에 과감하게 진출하게 하려면 사회가 위험관리를 함께 해주어야 한다. 다른 한편으로는 충분한 가처분소득을 가진 소비자가 줄어드는 문제 때문에 우려하는 시각도 존재한다. 사회안전망 또는 수요 진작이라는 측면에서 기본소득제도를 지지하는 실리콘밸리의 CEO들이 꾸준히 증가하는 것은 이 때문이다.

필자는 미래지향적인 고용안전망은 보편주의 원리로 작동되어야 한다고 주장한다. 복지국가 소득보장제도는 사회보험, 데모그란트, 공공부조라는 세 가지 제도 유형의 조합으로 이루어진다. 생산가능연령대 고용안전망도 같은 원리로 구성된다. 고용안전망에 보편주의 원리가 적용되도록 하자는 필자의 주장은 다음과 같은 두 가지 의미가 담겨 있다. 첫째, 사회보험이 비정규직과 자영자, 유사자영자를 보호의 범위 내로 포괄하여야 한다. 둘째, 근로이력에 연동되지 않는 급여, 즉 데모그란트(기본소득)의 변형된 형태로서 사회적 지분급여(stakeholder grants) 개념이 도입되어야 한다.

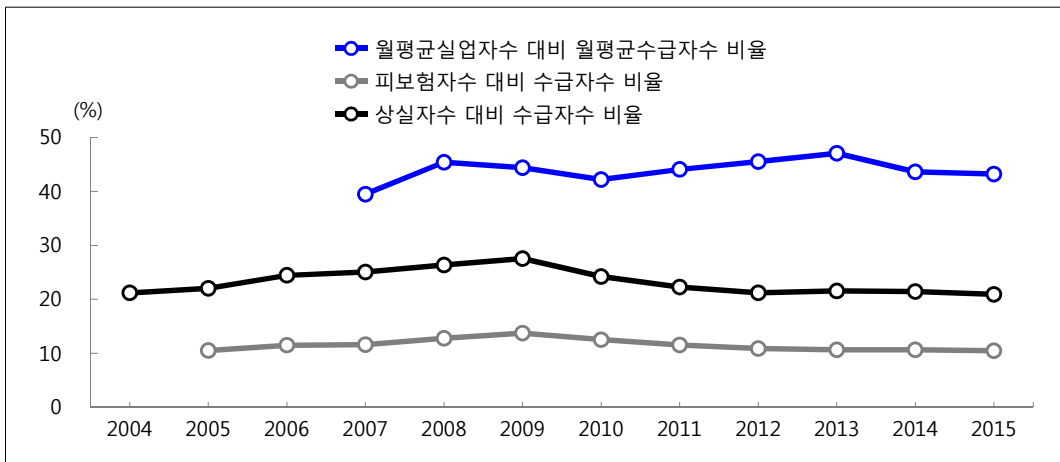
## II. 고용안전망 현황

### 1. 생산가능연령대 소득보장제도

생산가능연령대 인구의 소득단절에 대응하는 제도는 고용보험의 실업급여제도가 일차적이다. 전체 실업자 중에서 실업급여를 수급하는 사람의 비율은 약 40% 정도이다(그림 1 참조). 국민기초생활보장제도가 근로능력자를 원천적으로 배제하지 않지만, 20~64세 빈곤인구 중에서 생계급여 수급자는 20%에 미치지 못하는 것을 고려하면(2012년 기준 17.5%) 이 제도가 실업자의 공적급여 수급비율을 크게 높이지는 않을 것으로 보아도 무방할 것이다. 다른 나라는 실업부조제도를 운영하면서 실업자에게 공적급여를 제공하기도 하는데, 우리나라는 2020년에 실업부조제도가 도입될 예정이다.

우리나라가 실업자의 급여수급률이 낮은 것은 실업급여 지급기준이 엄격해서라기보다는 실업보험에 가입한 비율이 낮아서라고 보는 것이 일반적이다. 고용보험의 법적인 적용대상 중

[그림 1] 실업급여 수급률(2004~2015)



주 : 1) 월평균 실업자수 대비 월평균 수급자수 비율 =  $\{(\text{해당 연도 실제 수급자수} \times \text{평균 수급일수}) \div 365\} \div \text{월평균 실업자수} \times 100$ .

2) 피보험자수 대비 수급자수 비율 =  $\{\text{해당 연도 수급자수} \div (\text{전년도 말 피보험자수와 현재 연도말 피보험자수의 평균})\} \times 100$ .

3) 상실자수 대비 수급자수 비율 =  $\{\text{해당연도 수급자수} \div \text{해당연도 상실자수}\} \times 100$ .

자료 : 한국고용정보원(2016), 「2015 고용보험통계연보」.

통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

장지연(2017) 재인용.

에는 76%가 가입되어 있지만, 전체 취업자를 분모로 계산하면 고용보험 가입자 비율은 50%에도 미치지 못한다(표 1 참조). 임금근로자의 실업보험 가입률도 높은 것은 아니지만, 취업자 대비 가입자 비율은 다른 나라와의 격차가 더욱 크다고 볼 수 있다(그림 2 참조). 이는 자영업자를 배제하는 고용보험제도의 특성과 노동시장에 자영업자의 비율이 높은 현실이 결합된 결과이다.

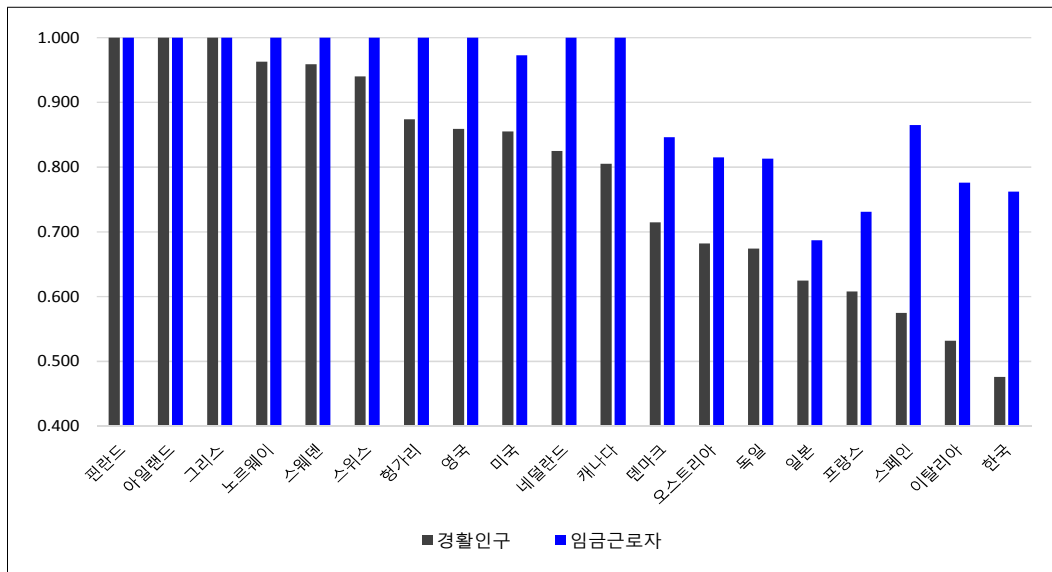
〈표 1〉 고용보험 적용과 가입 사각지대(2016)

	취업자			
	비임금 근로자	임금근로자		
		적용제외	미가입	가입
	법적 사각지대		실질적 사각지대	
근로자수(1,000명)	6,901	3,062	3,942	12,623
취업자 내 비중(%)	26.0	11.5	14.9	47.6
임금근로자 내 비중(%)		15.6	20.1	64.3
적용대상 근로자 내 비중(%)			23.8	76.2

주 : 1) 고용보험 적용제외 대상은 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간근로자(3개월 이상 근무한 근로자 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자임.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 2016. 8.

〈그림 2〉 실업보험 커버리지 비교 : 임금근로자와 경제활동인구 대비(%)



자료 : Social Policy Indicator Database(SPIN). 우리나라는 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료를 가지고 필자가 계산. 우리나라는 2016년 기준, 그 외 다른 나라는 2010년 기준.

## 2. 적극적 노동시장정책

GDP 대비 적극적 노동시장정책 재정지출은 OECD 평균이 0.54%인데 비해서 우리나라는 0.37% 수준에 머문다(2016년 기준, OECD). 내용을 들여다보면 더 부실한데, 대부분의 예산이 직접일자리사업에 집중되어 있고, 고용서비스에 투입되는 비율만 보면, OECD 평균이 0.13%인데 비해서 우리는 0.04%에 불과한 실정이다.

고용보험에서 직업능력개발에 사용할 보험료를 사업주로부터 받고 있지만, 이것은 대부분 기업이 자신들의 종업원을 재교육하는데 사용된다. 노동자가 직장을 유지하면서 자기주도적으로 새로운 기술을 익히는 데는 사용하기 어렵다. 그밖에 직업훈련은 주로 구직자의 재취업지원을 중심으로 운영된다.

## Ⅲ. 사회적 보호 대상의 변화 : 특고, 종속적 자영자, 프레카리아트

사회적 보호제도가 정규직 임금노동자 중심으로 설계되어서는 안 된다는 주장에 힘이 실리게 된 배경에는 노동의 프레카리아트화가 있다. 가이 스탠딩(2015)은 ‘불안정한(precarius)’과 ‘프롤레타리아(proletariat)’를 합쳐서 이 단어를 만들고, 일자리가 불안정하고 소득이 불안정하고 그래서 삶 자체가 불안정한 사람들이라는 뜻으로 사용하였다. 여기에 속하는 자들의 예시로는 단기간의 계약으로 일하는 사람들과 단시간노동자, 그리고 일감이 충분하지 않은 독립노동자와 프리랜서를 들고 있다. 그러나 이 단어에서 주목해야 할 내용은 단순히 고용의 단기화나 불안정성에 있지 않다. 전통적인 임금노동자의 범주에서 추방당하는 노동자가 증가하고 있는 현상이 더욱 중요하다. 노동의 프레카리아트화는 노동계급의 분화를 의미하는 것이다(장지연, 2017). 기간제나 임시직 노동자에 비해서 사회적 보호의 관점에서 더욱 접근이 어려운 범주가 자영업자이다. 자영업자의 소득단절은 통제할 수 없는 사회적 위험이 아니라 스스로의 선택으로 간주되기 때문이다.

최근 증가하는 자영자 범주의 특징은 임금노동자의 특성을 상당부분 가지고 있다는 데 있다. 이러한 특징을 지닌 노동자의 고용지위를 정의하고 규모를 측정하고자 하는 노력이 다양하게 이루어지고 있다. ILO(2018)는 고용지위에 관한 새로운 분류체계를 개발하고 있다. 핵심은 독립적 근로자(independent workers)와 종속적 근로자(dependent workers)로 구분하고 ‘종속적 계약자(dependent contractors)’ 범주를 구분하여 종속적 근로자에 포함시키는 데 있다. 종속성 여부는 업무수행 방식에 대해 자율성을 갖는 정도를 반영하는 ‘운영상의 종속성(operational depen-

dence)’뿐 아니라 ‘경제적 종속성(economic dependence)’을 고려하여 판단한다.

영국에서는 종속적 계약자의 범주를 분명히 하고 이들의 법적인 권리를 명확히 하려는 시도가 있었다(House of Commons, 2017a, 2017b). 구체적으로 다음과 같은 특징을 갖는 사례들이 다수 발견될 뿐 아니라, 이와 관련된 법적 분쟁이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 이 보고서에서는 기본적으로 이와 유사한 사례에 대해서 ‘근로자(worker)’ 지위를 인정하고, 이를 거부하고자 하는 기업이 있다면 기업측에서 근로자의 고용상태를 증명할 증거를 제시하도록 할 것을 건의하고 있다.

- a) 자영업으로 계약하였으나 기업측이 사실상 근무방식에 대해 통제권한을 행사
- b) 자영업으로 계약하였으나 한 회사에서 몇 년씩 장기간 정기적으로 근무
- c) 자영업으로 계약하였으나 스스로 보수를 협상하거나 결정할 권한이 없는 경우
- d) 근무일정을 그대로 이행하기가 어려운 사정이 생겨도 본인을 대체할 근로자(substitute workers)를 구하기 어렵거나 사측에서 허락하지 않는 경우

종속적 계약자 또는 종속적 자영업자는 임금노동자의 특징과 자영업자의 특징을 모두 가지고 있는데, 같은 사업영역이나 직종일지라도 개별 사례마다 다양한 조합으로 나타난다. 결국 경계를 찾아내는 것이 거의 불가능함을 의미한다. 이러한 발견이 갖는 함의를 우리나라 제도개선에 적용해 보면, 특정 직종에 해당하는 사례를 ‘특수형태근로종사자’로 보고 같은 보호방식을 적용하는 것이 한계가 있음을 시사한다. 또한 아직까지 현실화되고 있지는 않지만, 디지털 전환의 시대(또는 4차산업혁명시대)에 고용 자체가 현저히 줄어들게 된다면 이것도 기존의 사회보험이 소득보장제도의 역할을 하기 어렵게 만드는 요인이 될 것이다.

## IV. 이론적 배경과 제도사례

### 1. 고용을 넘어서는 사회적 보호 : 기본소득과 사회적 지분급여, 사회적 인출권

일자리의 부족과 고용형태의 다양화가 급속하게 진행되는 것이 현실이고, 장기간의 안정된 고용(임금노동)을 전제로 설계된 사회보험제도는 커다란 도전에 직면하게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해서 보편적 소득보장제도의 역할을 늘려나갈 필요가 있다는 견해에는 반론을 제기하기 어렵다. 여기서 출발하는 것이 기본소득제이다.



기본소득이란 ‘자산조사나 근로조건 부과 없이 모든 구성원들이 개인단위로 국가로부터 지급받는 소득’으로 정의된다(반 빠레이스, 2010). ① 자산조사가 없고, ② 근로이력이나 기존의 기여(contribution)에 연동되지 않으며, ③ 구직활동을 전제조건으로 내세우지 않는다는 점에서 기본소득의 핵심적인 가치는 ‘보편주의’이다. 기본소득이 갖는 의의는 낙인효과 없이 노동시장에서 노동자의 협상력을 높여줌으로써 인권과 자유의 확산에 기여한다는 점, 생산성은 높으나 일자리가 적은 시대에 적합하다는 점, 그리고 수급단위가 개인이고 노동이력을 불문한다는 점에서 탈가부장제적 의미가 있다는 점을 들 수 있다(장지연 외, 2017).

가장 전형적인 유형의 기본소득은 현금으로 일정한 간격을 두고 반복적으로 지급하는 것을 의미하지만, 기본소득의 정신을 살리되 정기적으로 지급하는 것이 아니라 일생의 어느 시점에서 일시금으로 지급하는 변형된 형태의 제도도 가능하다. 이것을 ‘사회적 지분급여(stakeholder grants)’ 또는 ‘기본자산(basic asset)’이라고 한다. 사회적 지분급여는 성인이 되었을 때 공평한 조건에서 사회에 진출할 수 있도록 하기 위한 일시금이다. 사회적 지분급여는 단기적 소비주의의 위험을 피해가는 것일 뿐 아니라, 기회의 평등, 출발선 맞추기라는 자유주의적 평등주의 원칙에 더욱 충실한 해법이다(엑커만과 알스토틸, 2010). 엑커만과 알스토틸(2010)은 부유세를 통해 재원을 마련하고, 사회적 지분 수급자가 사망했을 때 남은 자산 중에서 반환금을 받는 방식으로 21세에 8만 달러를 지급하는 제도를 제안하기도 하였다. 영국에서는 토니 블레어 총리가 2001년 재선거 캠페인에서 출생 시점에서 750달러 정도의 ‘베이비 본드(baby bond)’를 설정하고 이후 누적적으로 입금되어 18세 시점에 7,500달러 만큼의 자산을 가질 수 있게 해주겠다는 안을 제시한 적이 있다.

기본소득이나 기본자산은 불평등 문제에 대한 해결방안으로 유효하다는 점에서 일부 좌파 진영의 지지를 받을 뿐 아니라, 소비여력을 뒷받침한다는 점에서 자유주의자, 특히 플랫폼기업의 CEO들의 지지도 얻고 있다. 그러나 다른 한편에서는 공공서비스의 시장화로 인한 계층화의 부작용이 지적되며, 재원을 조달하기 위해서 넘어야 하는 벽이 높다는 현실적인 문제를 간과할 수 없다. 또한 기본소득이나 기본자산이 근로유인을 떨어뜨릴 것이라는 우려는 근거가 미약한 편이지만, 그럼에도 불구하고 근로능력 있는 성인에게 무조건적으로 현금을 지급하는 제도는 널리 동의를 구하기 어려운 형편이다.

기본자산을 한 단계 더 변형하면 ‘생애대출(life loan; Mau 2015)’이나 ‘사회적 인출권(social drawing right, droits de tirage sociaux; Supio 2001)’에 도달하게 된다. 일정한 금액을 사용할 권리를 갖되 그 시점은 개인에 따라 달리 가져갈 수 있다는 개념이다. 대출 또는 인출 시점이 분산되고 사용목적 제한하는 방식이 된다면 재원은 일반적인 기본자산보다 적게 소요될 것이므로 제도의 실현가능성을 높일 수 있다.

Mau(2015)는 생애 신용(life credit)을 도입하여 개개인이 교육계발을 자유로이 하고, 시간주

권을 가지며 사회적 위험을 관리할 수 있는 보편적인 권리(universal rights)를 설계하자고 제안하였다. 생애 신용을 제도적으로 구축하기 위한 재정비용은 상속세(inheritance tax)의 완만한 증세를 통해서 마련되어야 한다고 보았다. 국가는 생애 신용계정에 정기적인 지급을 하고, 개인은 권리를 축적할 수 있다. Mau(2015)는 생애 신용의 도입 필요성을 세 가지로 나누어 기술한다. 첫째는 평생학습 기회의 제공이다. 둘째는 생애 신용은 시간주권(time sovereignty)을 가늠케 한다. 생애 신용은 시간주권을 제공하여 개인의 가정생활을 존중하며, 동시에 노동기간을 유연하게 사용할 수 있도록 한다. 일시적인 휴직을 제공하면서 이 기간 동안 소득을 보전하여 융통성 있고 탄력적인 일-생활 양립을 가능케 하는 것이다. 셋째는 사회적 위험(social risks)의 관리다. 고용관계의 비표준화는 전일제 근로자를 대상으로 한 기존의 사회보험제도가 더 이상 적절하고 효율적인 보호를 제공할 수 없음을 의미한다. 비정형적 고용형태, 프레카리아트적 고용형태가 늘어난 작금의 상황에서 우리는 새로운 사회안전망의 구축을 고안해보아야 한다. 생애 신용은 보편주의적 원리에 기반하여 근로형태와 관계없이 모든 개인이 사회적 위험을 관리할 수 있게 한다.

Mau(2015)의 생애대출 개념은 이보다 훨씬 먼저 제기된 A. Supiot(2001)의 ‘사회적 인출권’ 개념과 궤를 같이하는 것으로 보인다. 알랭 쉬피오는 1999년 유럽연합이 구성한 한 위원회를 이끌면서 이 개념을 제안하였다. 쉬피오는 기존의 임금노동자 중심의 고용(employment) 개념을 넘어서는 일(work) 개념의 확대가 필요하다고 주장하면서, 육아나 직업교육, 노동조합 활동 등을 위해 시간사용권이 확보되어야 하고, 이와 함께 소득보장이 뒷받침되어야 한다고 제안하고 있다.

아직까지 실현되지는 않았으나, 지금까지 검토된 제도들 중에서 이러한 이념에 가장 근접한 제안은 독일의 개인활동계좌제라고 볼 수 있다. 독일은 『노동4.0백서』에서 ‘실업보험에서 고용보험으로’ 평생학습모델과 실업보험의 개혁 필요성을 검토하였다. 이는 ‘실업보험’이 아닌 ‘고용보험’의 모델을 제시한 귄터 슈미트의 이론적 논의를 배경으로 한 것이다(Schmit 2015, 2017). 이를 기반으로 독일정부는 개인고용계좌(personal employment account)의 국제사례를 검토하고 새로운 수정모델을 제안하였다(BMAS, 2017). 독일 노동부장관은 2017년 8월 베를린에서 열린 OECD 컨퍼런스에서 평생학습모델에 기반하여 훈련과 교육에 대한 권리를 보다 자유롭게 활용할 수 있는 개인활동계좌제의 필요를 역설하고, 모든 시민이 개인활동계좌로 EUR 20,000을 받는 제도의 안을 제기한 바 있다.

## 2. 고용과 연계된 사회적 보호 : 사회보험

사회적 지분급여나 사회적 인출권은 모든 이에게 일정하게 제공되는 기본적인 자원이 있어



야 한다는 개념인데 비해 사회보험제도는 보험가입이력을 통해서 수급권을 확보하는 제도이다. 보험가입이력은 근로이력과 긴밀하게 연동되며, 무엇보다 임금노동자와 고용주의 기여가 중심이 된다. 이러한 특징은 전통적인 노동자계급의 규모와 비중이 축소되는 환경에서는 효과적인 사회적 보호수단이 되기 어렵다.

모든 이에게 같은 금액을 지급하는 소득보장제도를 관대하게 운영하는 것은 재원마련 측면에서 어려울 뿐 아니라, 현 시점에서 사회적인 동의를 얻는 것도 쉽지 않다. 나아가 근로소득세와 사회보험료를 납부하면서 소득활동을 해온 사람에게 최소한의 생활수준을 유지할 수 있게 해주는 보험기능의 필요성을 부인하기는 어렵다. 요컨대 사회보험 방식의 소득보장제도를 전면 폐지하고 다른 제도로 대체하는 것은 바람직하지 않다.

그러나 우리는 노동시장 환경변화로 인하여 사회보험제도가 과거와는 다른 방식으로 운영되어야 한다는 시대적 요구에 직면해 있다. 변화의 방향은 크게 두 방향을 가리키고 있다. 첫째는 보호대상을 전체 취업자로 확대하고 임금노동자와 자영자의 보호방식을 일치시키는 것이다. 둘째는 보호해야 할 사회적 위험(사건)의 범주를 확대하는 것이다.

사회보험이 고용주와 임금노동자의 기여를 기반으로 임금노동자를 보호하는 방식으로 만들어진 것은 직업집단별로 기금을 조성하고 가입자를 보호해온 제도의 경로의존성이 주된 원인이지, 사회보험이 본질적으로 이런 분리 특성을 내포하고 있는 것은 아니다. 이미 베버리지안 사회보험은 비스마르크안 사회보험에 비해서 조세와 유사한 성격의 사회보험료를 운영하고 있으며, 이에 따라 임금노동자와 자영자의 보호범위와 보호수준의 차이도 적은 편이다. 최근 주요국들에서는 기금을 통합하거나 보호격차를 줄이는 방향의 개혁이 진행되어 왔다.

프랑스는 2018년 기준에는 배제되어 있던 자영업자를 실업보험체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁을 단행하였다.<sup>1)</sup> 임금의 2.4%를 납부하던 임금근로자의 실업보험료를 폐지하는 대신 일종의 사회보장조세인 일반사회기여금(General Social Contribution)을 인상하여 재원을 마련한다.<sup>2)</sup> 임금노동자와 자영자의 소득단절에 같은 방식으로 대응하려면 자발적 이직자에게도 실업급여를 지급하지 않을 수 없다.<sup>3)</sup>

덴마크도 2017년에 자영자와 비정형근로자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용한다는 보고서와 합의문을 발표하고 법안을 통과시켰으며,<sup>4)</sup> 이 내용은 2018년 1월 1일부터 시행되고 있다. 의회는 실업보험 수급자격이 근로자·자영자 등의 근로형태와 관계없이 소득활동을 기준으로 주어져야 한다는 데에 합의하였다. 소득세를 기준으로 보험자격 및 기여율이

1) loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel

2) 고용주의 기여율 4.0% 기여금은 유지

3) 단, 5년에 1회로 제한

4) Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked (Agreement on a new unemployment benefit system for the future labor market)

결정되며, 이를 통해 조세시스템과 실업보험시스템 간의 일관성을 확보하게 되었다.<sup>5)</sup>

또 하나의 커다란 흐름은 보호해야 할 생애 사건의 확대이다. 실업과 상병에 대한 보호에 더하여 출산과 육아로 인한 소득단절을 사회적 위험으로 보고 소득보장을 확대하는 것은 이미 대부분의 복지국가에서 실현되었다. 최근에는 노동시장 이행의 모든 과정에서 두루 보호가 필요하다라는 요구가 제출되고 있으며, 특히 변화하는 노동시장 상황에 적응하기 위한 직업능력개발이 지원되는 제도가 결합되는 추세에 있다.

ILO ‘일의미래위원회’는 쿼터 슈미트의 이행노동시장론(Transitional Labour Markets, TLM; 2015, 2017)과 알랭 쉬피오의 ‘사회적 인출권’ 개념을 기반으로 생애단계별로 유연하게 적용할 수 있는 사회적 위험관리 방법의 도입을 촉구하고 있다(ILO, 2018). 직업교육에서 직장 생활로, 전일제 근무에서 시간제 근무로, 생계노동에서 다른 활동으로 넘어갈 때와 같은 노동 생활의 이행기에서 위험국면을 보다 안전하게 해주는 “사회적 위험 관리”의 도입이 필요하다는 것이다.<sup>6)</sup> 이 페이퍼에서는 구체적인 제도로 개인활동계좌의 도입을 예로 들고 있다.

프랑스는 실업·취직, 고용계약 형태, 이직 등과 관계없이 각 개인의 사회적 권리로서 훈련 시간을 사용할 수 있는 제도를 입법화하였다. 특히 2018년 1월 1일부터는 자영자와 가족종사자에까지 수급자격을 부여함으로써 모든 취업자·실업자에게 혜택이 주어지는 보다 보편적인 제도를 설계하였다. 2004년에 개인훈련권리(DIF, Droit Individuel à la Formation; individual training right)와 개인휴가제도(CIF, congé individuel de formation)를 입법화한 바 있다. 전자는 노동자에게 근로기간에 비례하는 시간을 할당하여 평생직업교육을 받을 수 있는 권리인데, 정규직 노동자에게 제한되었다는 문제가 있었다. 후자는 근속연수 2년 이상의 근로자에게 직업교육을 위한 휴직권리를 보장하되, 교육기간 동안 교육비뿐 아니라 통상임금의 80~90%를 지급한다.

2012년 7월 장-마크에로 국무총리가 개인훈련계좌제(CPF, Compte personnel de formation; individual training account)를 법안으로 발의하였고, 갈로아보고서(2012, Rapport Gallois)는 개인훈련권리와 개인휴가제도를 통합하는 개인활동계좌(CPF)의 창설을 지지하였다. 2013년에는 고용보호법에 개인이 경력개발을 위해서 자신의 선택에 따라서 적절한 훈련을 받을 권리를 보장한다는 내용이 포함되었다. CPF에서는 매년 훈련시간이 적립되며, 그 시간의 길이는 실제 근로기간에 비례하여 축적된다. 또한 개인훈련계좌(CPF)는 개인훈련권리(DIF)와 달리, 취업자뿐만

5) 근로활동 또는 사업활동에서의 소득은 실업보험 수급자격과 기여율을 결정하는 근거로 사용된다. 자본소득(자산소득)은 고려되지 않는다. 노동시장분담금을 납부하는 소득만을 기준으로 한다. <https://bm.dk/arbejdsmraaader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/>

6) ILO(2018)은 일시적인 휴직(temporary work leave)제도가 가장 잘 작동하고 있는 국가로 스웨덴을 예로 들고 있다. 스웨덴의 고용률은 76%에 달하지만 실제로 65%만이 일을 하고 있고, 나머지 11%는 교육, 훈련, 양육, 요양 등의 사유로 휴직하고 있는 상태이다.

아니라 구직자에게도 직업교육의 권리를 보장하였으며, 이직 혹은 실직을 하더라도 적립된 교육훈련 시간은 유효하다. 개인훈련계좌와 관련된 권리는 시민참여계좌(compte d'engagement citoyen)의 활성화를 통해 유연하게 확장할 수 있다. 시민참여계좌는 공익적 성격의 활동(비영리 자원봉사, 견습지도, 시민권리와 관련된 다양한 활동, 공공서비스 등)과 관계된 훈련을 장려하기 위한 것이다. 재원은 고용주의 기여금과 조세를 통해 조성된다.

## V. 결론을 대신하여

노동시장 구조와 사회적 보호체계의 부정합(decoupling) 현상은 정도의 차이는 있으나 대부분의 복지국가에게 주어진 도전이다. 이 문제를 두고 ILO나 OECD에서도 고심하고 있으며, 자영자를 시스템에 포괄하기 위해서는 조세방식의 기여가 확대될 필요가 있다는 공감대가 형성되고 있다(ILO, 2018c). 실업뿐 아니라 직업능력개발이나 공익활동, 육아 등 가정책임으로 인해 소득활동이 중단되는 상황에 대한 대처에 이르기까지 사회적 보호체계의 역할이 확장되어야 한다는 인식도 널리 퍼졌다. 이러한 조건 속에서 우리는 향후 어떤 모양의 고용안전망체계를 발전시켜 나가야 할지 검토하였다.

고용안전망은 다른 사회적 보호체계와 마찬가지로 ① 인별수당(데모그란트) ② 피보험자의 기여와 이에 비례하는 급여(사회보험), ③ 저소득층을 위한 조세 기반의 지원(사회부조)의 세 가지 방식의 적절한 조합으로 구성된다. 실업의 경우와 그 외 다른 경우를 구별하여 이들 제도의 조합을 정리해 보면 다음 표와 같다.

실업으로 인한 소득단절에 대해서는 실업보험을 개혁하여 대응하는 것이 타당할 것으로 보인다. 스칸디나비아 국가들의 사례와 최근 프랑스의 개혁을 벤치마킹하여 모든 취업자를 보호의 대상으로 포괄하는 것이 바람직하다. 피보험자 관리와 보험료 부과는 국세청의 소득신고액과 일치시키는 안을 제안한다. 이렇게 하면 최근 문제가 되는 특고, 플랫폼노동자, 자영업자에 대한 포괄적인 보호체계가 갖추어진다. 그러나 이러한 실업보험 대상 확대로도 노동시장에 처

	실업	직업능력개발/육아 등
사회적 지분	-	개인활동계좌(기본)
사회보험	모든 취업자 소득 기준, 개인별 관리	개인활동계좌(기여)
실업부조	노동시장 최초진입자, 경력단절여성, 장기실업자	실업부조 수급자 직업훈련

음 진입하는 청년, 경력단절여성, 장기실업자는 보호범위에서 누락된다. 이들 중에서 저소득층인 경우는 추가적으로 실업부조의 도움이 필요하다.

미래의 고용안전망은 유연한 직업능력개발 기회와 연결되어야 한다. 개인활동계좌는 두 가지 부여방식이 결합되어야 하고, 이는 곧 두 가지 재원조달 방식이 모두 동원될 필요가 있음을 의미한다. 일차적으로는 사회적 지분급여의 이념을 원용하여 일정 연령에 도달한 모든 이에게 훈련기회로 활용할 수 있는 일정한 시간과 이 기간 동안 비용으로 충당할 현금을 할당한다. 이것은 본인이 원하는 시점에 사용할 수 있다. 이 부분은 독일이 OECD 회의에서 제안한 방식이다. 이에 더하여 취업하여 소득세를 낸 기간에 비례하여 개인활동계좌에 시간과 급여가 축적되고, 이것을 다시 필요한 시점에 사용할 수 있다. 이 부분은 프랑스가 이미 도입한 제도와 유사한 모양이다. 계좌의 관리를 위해 소득세 납부와 연동하는 것은 필요할 수 있으나, 이와 함께 기업이 조세나 사회보험 기여금을 통해서 일정한 부분을 담당할 방법에 대해서는 다양한 가능성을 열어놓고 논의해 볼 수 있다. [KLI](#)

### [참고문헌]

액커만, 브루스, & 앤 알스토틀(2010), 「왜 사회적 지분인가?」, 브루스 액커만 외 지음, 너른복지 연구모임 옮김. 『분배의 재구성 : 기본소득과 사회적 지분급여』, 나눔의집. Bruce Ackerman, Anne Alstott and Philippe Van Parijs(2006) Redesigning Distribution Verso.  
장지연 외(2017), 『디지털 기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응』, 한국노동연구원.

ILO(2018a), “Statistics on work relationships”.

\_\_\_\_\_ (2018b), “Managing transitions over the life cycle,” Issue Brief #7, Global Commission on the Future of Work. ILO.

\_\_\_\_\_ (2018c), “Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work,” Issue Brief #12, Global Commission on the Future of Work. ILO.

House of Commons(2017a), “Self-employment and the gig economy”.

\_\_\_\_\_ (2017b), “Employment status”.

Mau, S.(2015), Der Lebenschancencredit, Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung.

Beyond employment, The Supiot report, New edition 2016, Editions Flammarion.

Ministère du Travail(2018), “Le compte personnel de formation: Une montée en charge rapide

- surtout au profit des personnes en recherche d'emploi," Dares résultats N.4, Janvier 2018.
- BMAS(2017), "Personal Employment Account: International Models and Experiences," Forschungsbericht 493.
- Schmid, Günther(2015), "Sharing Risks of Labour Market Transitions. Towards a System of Employment Insurance," *British Journal of Industrial Relations* 53(1) March 2015 0007-1080, pp.70~93.
- Schmid, Günther(2017), *Transitional labour market: Theoretical foundations and policy strategies*, London: Palgrave MacMillan.
- Supiot, Alain(1999), 'Au-dela de l'emploi: Rapport pour la commission europeen, Flammarion.