

위기의 한국경제와 구조조정 방안 연속토론회 제4회

# 구조조정기의 실업대책과 사회적 안전망 구축 방안

일시 | 2016년 6월 9일(목) 오후 2시

장소 | 국회 의원회관 제9간담회실





## 위기의 한국경제와 구조조정 방안 연속 토론회

구분	세부내용
제1회	주제 : “한계기업 현황과 산업구조 개혁을 위한 구조조정의 원칙과 방향”
	내용 : 산업구조측면에서 한계기업이 발생하게 된 배경 구조조정을 위한 기본원칙 및 방향
	일시 및 장소 : 2016년 5월 31일(화) 오후 2시 / 국회 의원회관 제1세미나실
	좌장 : 홍영표 국회의원
	발표 : 이필상 교수(서울대학교), 하준 박사(산업연구원)
제2회	토론 : 윤석헌(前 숭실대학교 교수), 이상빈 교수(한양대학교), 위평량 연구위원(경제개혁연구소), 조영철 박사(고려대학교 초빙교수)
	주제 : “구조조정에 따른 책임소재”
	내용 : 구조조정 과정에서 나타난 책임소재를 어떻게 할 것인가?
	일시 및 장소 : 2016년 6월 2일(목) 오후 2시 / 국회 의원회관 제8간담회실
	좌장 : 윤호중 국회의원
제3회	발표 : 박상인 교수(서울대학교 행정대학원)
	토론 : 김상조 교수(한성대학교), 곽정수 대기재(한겨레신문), 김기식(前 국회의원), 김경률(참여연대 집행위원장, 회계사)
	주제 : “부실기업 구조조정과 재원마련 방안”
	내용 : 구조조정을 위한 재원마련 방안
	일시 및 장소 : 2016년 6월 7일(화) 오전 10시 / 국회 의원회관 제2세미나실
제4회	좌장 : 김정우 국회의원
	발표 : 전성인 교수(홍익대학교)
	토론 : 최배근 교수(건국대학교), 강병구 교수(인하대학교), 고동원 교수(성균관대학교)
	주제 : “구조조정기의 실업대책과 사회적 안전망 구축 방안”
	내용 : 구조조정 과정에서 수반되는 실직자에 대한 사회안전망 구축방안 대규모 실업과 사회보험의 역할
제4회	일시 및 장소 : 2016년 6월 9일(목) 오후 2시 / 국회 의원회관 제9간담회실
	좌장 : 이인영 국회의원
	발표 : 이병희 선임연구위원(한국노동연구원)
	토론 : 박성국 대표(매일노동뉴스), 정문주 정책본부장(한국노총), 이병훈 교수(중앙대학교)



# 구조조정기의 실업대책과 사회적 안전망 구축 방안

- 일 시 : 2016년 6월 9일(목) 오후 2시
- 장 소 : 국회 의원회관 제9간담회실

좌 장 : 이인영 국회의원

발 제 : 이병희 선임연구위원(한국노동연구원)

토 론 : 박성국 대표(매일노동뉴스)

정문주 정책본부장(한국노총)

이병훈 교수(중앙대학교)



# 목 차

## 발·제·문

- 구조조정기 실업자 사회안전망의 제도화 방안 ..... 1  
이병희 선임연구위원(한국노동연구원)

## 토·론·문

- 박성국 대표(매일노동뉴스) ..... 21
- 정문주 정책본부장(한국노총) ..... 27
- 이병훈 교수(중앙대학교) ..... 39





발제문

# 구조조정기 실업자 사회안전망의 제도화 방안

이병희 선임연구위원(한국노동연구원)





## 구조조정기 실업자 사회안전망의 제도화 방안

이병희 선임연구위원(한국노동연구원)

### 1. 머리말

고용 위기는 사회 위기를 낳을 가능성이 높다. 그러나 다른 한편으로 제도와 정책을 혁신할 수 있는 기회이기도 하다. 1997년 외환 위기 당시에 고용보험을 모든 사업장에 전면 적용하고 실업급여 수급요건을 대폭 완화하여 실업자 사회안전망을 확충하였다. 반면 2008-09년 글로벌 금융위기 당시에는 재정을 투입하여 희망근로로 상징되는 단기 일자리를 제공함으로써 고용 위기에 탄력적으로 대처하였지만, 실업자 사회안전망을 확충하는 제도 구축으로 나아가지는 않았다.

구조조정기 실업자 사회안전망의 과제를 모색하기 앞서서 구조조정의 필요성, 규모, 범위, 방법 등에 대해 사회적 합의가 필요함을 강조하고자 한다. 위기 산업들의 현 상황은 인위적 고용조정을 불가피하게 요구하는 것인지? 위기라면 경기순환적인 요인과 구조조적인 요인에 기인하는 부분이 각각 어느 정도인지? 대주주와 경영진, 감독당국의 책임이 어느 정도인지? 등에 대해 정보가 투명하게 공개되고 이해당사자들이 납득하고 수용할 수 있는 협의 과정이 마련되지 않으면, 재무 우선의 구조조정을 둘러싼 노사간의 갈등은 불가피할 것이다.

이 글은 위기 대응뿐만 아니라 미래를 준비할 수 있는 실업자 사회안전망의 제도화가 필요하다는 문제 의식에 기초한다. 구조조정기에 시급한 실업자 사회안전망의 과제를 모색하는데 이어서, 실업자 사회안전망을 촘촘하게 확립하는 제도화 방안을 모색하고자 한다. 이 글의 제도화는 실업과 빈곤 위험의 구조화 추세에 대응하여 노동시장의 안정성을 도모하는 제도의 구축을 말한다.

## 2. 구조조정기 실업자 사회안전망의 과제

### 가. 특별고용지원 업종 지정제도

6월 중 조선업종을 특별고용지원업종으로 지정하여 긴급한 고용 지원이 이루어질 전망이다. 평택(2009.8-2010.8)과 통영(2013.1-2015.1)를 고용위기지역(고용촉진특별구역)으로 지정하여 지역 고용위기에 대응한 경험이 있지만, 고용사정이 급격히 악화 또는 악화될 우려가 있는 업종을 지원하는 조치로는 처음이다. 고용 위기가 발생한 이후에 지정되었던 고용위기지역과는 달리 특별고용지원업종은 지정 요건이 유연하여 적기 대응할 수 있는 장점을 가진다.<sup>1)</sup>

〈표 1〉 고용위기 지역과 특별고용지원 업종의 지정기준

	구분	전년 동기 대비 3개월 평균값 기준			비자발적 이직 인원	기타
		산업 요건	BSI	피보험자		
고용위기지역	고용관리지역	해당 지역내 전체 피보험자	×	2% 이상 감소	×	고용부장관이 필요하다고 인정하는 경우
	고용위기지역	수의 10% 이상인 업종 존재	전년 동기 대비 15% 이상 감소	5% 이상 감소	피보험자수의 3% 이상	×
	고용재난지역			10% 이상 감소	피보험자수의 5% 이상	×
특별고용지원 업종	해당 업종의 경기동향(BSI 등), 대량고용변동 및 경영상 해고 등 고용조정 상황, 주요 기업의 재무적 상황 및 신용위험도, 하도급 업체의 고용변동 상황을 종합적으로 고려하여 고용정책심의회 심의를 거쳐 지정					

지원대상은 지정 업종에 속하는 사업주 및 근로자(퇴직자 포함), 지정 업종에 속하는 사업의 도급을 받아 제조·수리 등을 하는 사업으로서 매출액의 1/2 이상이 지정 업종과 관련된 사업의 사업주 및 근로자다. 사업주 대상의 고용유지지원금, 실업자 대상의 특별연장급여, 전직·재취업 및 창업 지원이 지원된다. 별도로 조선업 협력업체의 경영난을 덜어주기 위해 체납한 세금, 사회보험료, 장애인 고용부담금의 징수 유예 등이 논의되고 있다.

지원정책에 대해 가장 많은 비판은 ‘조선업체 물량팀 중 둘 중 한명은 잘려도 실업급여 0원’(한겨레, 2016.5.23), ‘물량팀·일용직 사각지대 해소 방안 없어’(매일노동뉴스, 2016.5.25) 등, 고용보험 적용을 받지 못하는 근로자에 대한 대책 부재가 지적된다.

구조조정의 주된 대상은 사내하청 등의 취약 근로자가 될 것으로 전망되고 있다. 2014

1) 이상호(2016), 조선업 고용위기와 정책 방향, 한국고용정보원 개원 10주년 기념 학술대회 발표문.

년 통계에 따르면, 사내하청 기능직은 조선업 전체 근로자의 2/3 수준이며, 이는 대형 3사에도 마찬가지다. 조선업 노동인력은 원청 정규직으로부터 시작해 1차 하청업체 상용직-기간제-단기계약직을 거쳐 2·3차 하청업체인 물량팀으로 이어진다. 물량팀은 작업은 수명, 많게는 수십명이 한 조를 이루어 물량 단위로 도급계약을 맺어서 작업하게 된다. 도급계약이기 때문에 경기변동에 따라 일차적인 조정이 될 것이다. 물량팀에 속하는 근로자의 평균적인 숙련수준은 오히려 높은 경우가 많으며, 임금의 경우 시급만으로 비교하면 본사 직영근로자보다 많은 경우도 있다고 한다.<sup>2)</sup>

〈표 2〉 조선업 인력구성 (2014년)

(단위 : 명, %)

		전체		대형3사	
사무직		10,548	(5.2)	7,944	(5.3)
기술직		22,645	(11.1)	17,107	(11.4)
기능직	직영	36,599	(17.9)	27,971	(18.6)
	사내협력	134,843	(65.9)	97,634	(64.8)
계		204,635	(100.0)	150,656	(100.0)

자료 : 조선해양플랜트협회, 2015(이상호, 2016에서 재인용)

고용위기지역의 경험에서는 고용보조금이 주된 정책 수단이었던 것으로 알려져 있다. 평택에서는 지원액 100억 중 70%가 지역고용촉진지원금이었으며, 외부 기업의 유입이 적었던 통영에서는 고용유지지원금이 지원액의 절반을 차지하였다(이상호, 2016). 지역 고용촉진지원금이 다소 고용 증가에 기여하였다는 실증 연구 결과가 있지만, 산업전략과 연계되지 않으면 고용보조금의 효과는 제한적일 것이다.<sup>3)</sup>

〈표 3〉 통영 고용특구 지원현황 (214년 8월 기준)

(단위 : 건, 명, 백만원)

	지급건수	인원수	지급액
고용유지지원금	47	4,971	8,199
지역고용촉진지원금	17	183	322
소상공인지원	199	199	4,851
취업성공패키지	93	93	45
직업능력개발지원	172	172	162
지역맞춤형일자리사업	8	1,698	1,591
계	536	7,316	15,170

자료 : 이상호(2016)

2) 윤윤규 외, 2013, 통영시 고용개발 촉진지역 지정 고용영향평가 연구, 고용노동부·한국노동연구원.

3) 이상호 외, 2014, 지역고용안전지원금 운영방안 연구, 고용노동부·한국노동연구원.

고용보험 사각지대에 있을 경우 지원할 수 있는 정책이 미비할 뿐만 아니라 상대적으로 고숙련인 경우엔 정책 효과도 제한적이다. 우선 고용유지지원금이 사내 하청업체에 그다지 도움이 되지 않을 것이다. 도급계약이 갱신되지 않으면 고용을 유지하기 어렵기 때문이다. 고용촉진지원금은 생산성이 임금보다 낮은 근로자를 채용하는 사업주에게 비용을 보조하는 목적으로 운영되는데, 숙련 노동력에게 효과적인 정책수단일지는 의문이다. 또한 저숙련 인력을 주된 대상으로 하는 실업자 직업훈련은 상대적 숙련 근로자에게 그다지 효과적이지 않을 것이다. 산업경쟁력을 유지하기 위해 숙련 인력을 유지·향상하거나 산업간 재배치를 위해 숙련 개발이 필요한 경우엔 비교적 장기에 걸친 고비용의 훈련이 제공되어야 할 것이다. 그리고 산업 전반에 충격이 주어질 때는 취업지원서비스 또한 특정 지역을 넘어서서 제공될 수 있어야 하는데, 고용서비스인프라가 취약한 형편이다.

## 나. 구조조정기 실업자 사회안전망 과제

첫째, 고용보험 사각지대에 있는 실업자에 대한 대책이 마련되어야 한다.

한겨레 16.5.23 보도에 따르면, “민주노총 금속노조가 물량팀 하청노동자 489명을 설문조사해 펴낸 ‘2015년 조선업종 물량팀 노동조건실태 연구’를 보면 4대 사회보험(고용보험, 건강보험, 국민연금, 산재보험)에 가입돼 있다고 응답한 노동자는 61.9%에 그쳤다. 2014년 민주노총 경남지부가 발표한 ‘거제통영고성 중소 조선소 비정규직 노동자 실태조사’에서도 고용보험에 가입한 물량팀 노동자는 54.6%로 나타나 있다”.

고용보험 피보험자격 확인 청구제도를 활성화할 필요가 있다. 고용보험은 보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연 적용 대상자이면 피보험자격 확인과 수급자격 인정을 통해 실업급여를 지급받을 수 있다.<sup>4)</sup> 즉, 사업주가 고용보험에 가입하지 않았더라도 18개월 동안 180일 이상 임금근로자로 근무하다가<sup>5)</sup> 비자발적으로 일을 그만둔 사실이 인정되면 실업급여를 받을 수 있다. 행정적으로는 고용관계와 이직사유를 확인하는 어려움이 있을 것이다. 급여명세서나 급여통장으로 근로 기록을 확보한다고 하더라도 사업체가 폐업했을 경우 고용관계나 이직사유 충족 여부를 확인하기 어렵기 때문이다. 사업장 출입 기록 등의 다양한 방법을 통해 적극적으로 피보험자격을 확인할 필요가 있다. 한편 실업급여 수급자격을 인정받게 되면 체납한 고용보험료를 포함한 4대 보험료가 청

4) 고용보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용(고용보험법 제8조)되며, 피보험자는 적용되는 사업에 고용된 날에 피보험자격을 취득하는 것으로(법 제13조) 보고 있으므로, 피보험자 또는 피보험자였던 자는 고용노동부장관에게서 피보험자격을 취득 또는 상실에 관한 확인을 청구할 수 있다(법 제17조).

5) 임금지급의 기초가 된 날로 계산한 피보험단위기간 180일이므로, 유급주휴일을 포함하여 주당 유급근로일을 6일로 간주하면 근로일수로 210일을 충족해야 한다.

구될 수 있는데, 일정기간 재취업 이후로 징수를 유예할 필요가 있다.

둘째, 경기변동에 대응하여 실업급여 연장제도를 적극 활용할 필요가 있다.

미국의 실업급여는 대부분의 주에서 최대 수급기간이 26주이며 고실업 시기에는 최대 13주(일부 주에서는 20주)까지 수급기간을 연장할 수 있는데, 연방정부는 글로벌 금융 위기가 발생하자 수급기간이 만료된 실업자들의 급여기간을 최대 53주를 추가로 연장하는 긴급실업보상(Emergency Unemployment Compensation)제도를 도입하였다.<sup>6)</sup> 이에 따라 한시적으로 최장 99주까지 실업보상이 이루어졌다. 침체기의 한시적인 실업급여 연장은 실업률을 증가시키는 효과가 미미한 반면<sup>7)</sup> 노동시장 이탈을 억제하고 충수요를 유지하는 역할이 큰 것으로 평가되고 있다.

우리나라는 구직급여를 연장하는 개별연장급여, 훈련연장급여, 특별연장급여 제도가 있다. 개별연장급여는 구직급여 소정급여일수가 종료될 때까지 취업하지 못하고, 부양가족이 있으며, 퇴직 전 임금수준과 재산수준을 고려하여 생활이 어려운 수급자격자에게 구직급여일액의 70%를 60일간 연장하여 지급한다. 훈련연장급여는 직업안정기관의 장이 직업능력개발훈련을 받으면 재취업이 용이하다고 판단되는 수급자격자에게 훈련지시를 할 경우 훈련을 받는 기간(최대 2년)동안 구직급여일액의 100%를 연장하여 지급한다. 특별연장급여는 대량 실업사태가 발생한 경우 구직급여의 지급이 종료된 자에게 구직급여일액의 70%를 60일의 범위 내에서 지급하는 제도다. 특별고용지원업종으로 지정되면, 고용정책심의회 의결을 거쳐 개인별로 최장 60일간 추가로 지급될 수 있다.

OECD(2011)는 실업급여 기간이 짧고, 실업급여가 만료된 실업자가 부조(실업부조/공공부조)를 받기 어려운 경우엔 연장급여가 적절하다고 권고한다.<sup>8)</sup> 개별연장급여, 특별연장급여의 활용율을 높이는 한편으로 특별연장급여와 개별연장급여의 최대 수급기간 60일을 확대할 필요가 있다.

셋째, 일자리 나누기와 근로자의 생활 안정을 도모하는 지원이 필요하다.

6) 긴급실업보상제도는 4단계로 구성되는데, 처음 EUC를 신청하여 받게 되는 급여기간 연장은 최대 20주다(1단계). 이후 추가적으로 14주를 더 연장받을 수 있다(2단계). 2단계까지는 모든 주에서 가능하다. 3개월 평균 계절조정실업률이 6% 이상이거나 실업급여 청구율이 4% 이상인 주에서는 추가적으로 13주의 연장이 가능하고(3단계), 3개월 평균 계절조정실업률이 8.5% 이상이거나 실업급여 청구율이 6% 이상인 주에서는 추가적으로 6주의 연장이 가능하다(김영민, 2010, 경제위기에 대응한 최근 미국 실업보험제도의 확대, 국제노동브리프, 3월호, 22-28). 정규급여·연장급여와 달리 긴급실업보상제도는 연방정부가 재원을 부담하며, 1958년부터 모두 8차례에 걸쳐 시행되었다(김동현·허재준, 2011, 한국의 미국의 연장실업급여제도 비교를 통해 본 우리나라 특별연장급여제도의 개편 방향, 한국사회정책 18(1), 147-173).

7) Schmieder, J. F., T. von Wachter, S. Bender, 2012, The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, Quarterly Journal of Economics 127: 701-752.

8) OECD, 2011, Income Support for the Unemployed: How Well Has the Safety-Net Held Up During the Great Recession?, Employment Outlook.

독일은 글로벌 경제위기 동안 노동시장의 안정을 유지할 수 있었다. 노사간의 단체교섭을 통한 ‘근로시간단축’, 기업 단위의 ‘근로시간계좌제’, 정부의 ‘조업단축지원금제도’의 적극적인 활용이 그 배경으로 지적된다.

독일의 조업단축지원금과 유사한 우리 제도가 고용유지지원금이다. 경기 변동·산업 구조 변화 등으로 고용조정이 불가피한 사업주가 근로자를 감원하지 않고 근로시간 조정, 교대제 개편, 휴업, 훈련, 휴직과 같은 고용유지조치를 실시하고 고용을 유지하는 경우에 임금(수당) 및 훈련비를 지원한다. 그 활용도를 높이기 위해서는 사업주의 사회보험료 일부를 지원하는 독일의 조업단축지원금처럼 사업주의 부담을 경감할 필요가 있다. 또한 사업주가 지급하는 임금(휴업수당, 휴직수당)의 일부를 사업주에게 보조하는 방식보다는 독일의 조업단축지원금처럼 근로자에게 직접 지급하는 방안이 보다 적절할 것이다. 휴업수당을 제대로 지급하지 않으면서 고용유지지원금을 수령하는 사례를 막을 수 있다.

한편 기업간의 임금격차가 크기 때문에 중소기업으로 재취업시 임금 손실의 일정액에 대해 지원하는 방안이 제기되고 있다. 비자발적으로 실직하는 경우 재취업 일자리의 임금이 낮고, 이러한 임금 하락은 고임금·고숙련 근로자에게서 클 것이다. 실업급여가 재취업 근로자의 임금 하락에 대해 보상하지 않기 때문에, 임금 손실을 보전하여 재취업을 촉진할 필요를 부정하기 어렵다.

1990년대 중반 캐나다의 5개 도시에서 실험적으로 운영한 경험을 제외하면, 임금 손실을 보상하는 제도는 이론적으로 논의되어 왔다. 또한 그 형태도 노사가 보험료를 납부하여 미래의 임금 하락 위험에 대비하는 임금보험(wage insurance)과 근로자에게 임금 손실의 일부를 직접 지원되는 임금보조금(wage supplement)으로 나눌 수 있으며, 기존의 실업보험과 결합할 수도 있고 대체할 수도 있다.

임금 보험이나 임금 보조금의 일차적인 목적은 신속한 재취업 촉진이 목적이다. 실업보다 재취업을 지원하기 때문이다. 또한 실직 전의 임금수준보다 낮은 일자리에 재취업 하였을 때에만 지원하기 때문에 저임금 일자리 수용을 장려하게 된다. 오랫동안 실업 상태에 머물러 숙련이 퇴화되고 낙인을 받는 것보다는 저임금 일자리라도 근로 경험이 도움이 될 것이라는 것이 임금 보험/임금보조금을 정당화하는 주된 근거다.<sup>9)</sup> ‘저부담-저급여’라는 우리 실업급여제도의 특성으로 인한 재정 부담을 별도로 하더라도, 산업 전반에 수요 충격이 발생하고 실업자가 상대적으로 고숙련인 상황에서 저임금 일자리로의 재취업 촉진을 사회적으로 지원할 필요가 있는지에 대해서는 사회적인 논의가 더 요구된다.

9) King, Christopher T. and Kristie tingle, 2015, Wage Insurance and Wage Supplements: Review of the Literature and Supporting Data, A Report to the United States Department of Labor.



실업급여의 보장수준을 단기에 크게 개선하는 것이 어렵다면, 수급기간 중 일정소득 이하의 취업을 허용하는 방안을 검토할 만하다. 현재는 실업급여 수급자가 실업인정 기간(2-4주) 중 소득과 관계없이 일용근로자로 일하거나 구직급여 일액 이상의 근로소득이 지급되는 일자리에 근로하는 경우에 해당일 만큼의 구직급여를 지급하지 않는다. 또한 일시 취업을 신고하지 않은 경우엔, 근로제공 미신고 일수가 1일인 경우에도 실업인정기간 동안에 지급된 구직급여의 전부를 반환하도록 제재하고 있다. 많은 나라는 일정소득 이하의 일시 취업에 대해 실업급여를 감액하여 지급하고 있는 점을 고려할 필요가 있다.

### 3. 실업자 사회안전망의 제도화 방안

#### 가. 논의 쟁점

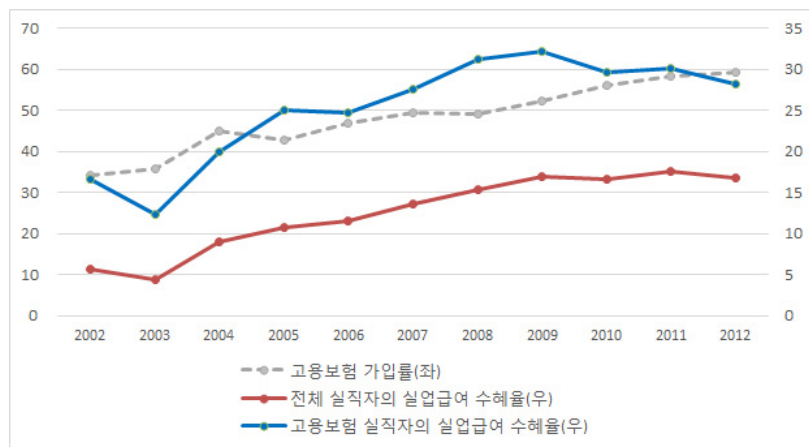
실업자를 사회적으로 보호하는 제도로 실업보험(고용보험), 실업부조, 공공부조의 세 가지가 존재한다. 실업보험이 1차적인 안전망이고, 최저소득을 보장하는 실업부조와 공공부조가 2·3차 안전망의 역할을 한다. 실업부조가 없고, 공공부조로 보호하는 근로능력자가 매우 작기 때문에, 실업보험이 사실상 유일한 제도라고 할 수 있다.

실업급여가 실직 위험에 직면한 근로자를 얼마나 보호하는지를 보여주는 대표적인 지표가 실업급여 수혜율이다.<sup>10)</sup> [그림 1]은 다양한 수혜율 통계가 제기되어 있다. 고용보험 실직자의 실업급여 수혜율은 2009년 정점을 기록한 이후 감소하여 2012년 28.3%를 기록하고 있다. 고용보험 미가입자를 포함하여 전체 임금근로자를 대상으로 실직하였을 때 실업급여를 수혜하는 비율은 꾸준히 증가하여 왔지만, 2012년 16.7%에 그친다.

10) 흔히 사용되는 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비율은 예상과 달리 선진 주요국에 비해 높게 나타난다. 이병희(2009)는 그 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. “우리의 실업률 지표가 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 실직자 가운데 상당수는 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하며, 고용보험 미가입자나 실업급여를 수급하지 못하는 실직자일수록 비경제활동상태를 선택하는 경우가 많기 때문이다”(이병희, 2009, 임금근로자의 노동시장 위험과 고용보험의 고용안전망 역할 평가, 경제발전연구 15(1), 69-93). 이 글은 대안적인 실업급여 수혜율 지표를 사용하고 있다.

[그림 1] 임금근로자의 실직시 실업급여 수혜율 추이

(단위 : %)



자료 : 한국노동패널

실업자 사회안전망의 사각지대 해소가 일차적인 과제라는 인식에 대해서는 대부분 이견이 없을 것이다. 고용보험 실업급여가 포괄하지 못하는 계층이 많기 때문에 실업부조를 도입해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 고용/기여 경력과 관계없이 복지 원리에 따라 지급되는 실업부조는 실업의 빈곤화 억제가 목적이기 때문에 대상자는 가구 소득 및 자산이 빈곤(위험)선을 충족할 수 있는 저소득 실업자로 한정된다. 실업부조 도입으로 그치기 어려운 이유다. 따라서 고용보험의 확대와 병행하여야 한다.

청년을 위한 사회안전망 논의가 활발하다. 청년구직촉진수당 등을 내용으로 하는 법률안도 여럿 발의되었으며, 성남시와 서울시는 독자적인 청년 정책을 발표하였다. 청년 사회안전망 요구는 고용 중심의 청년 정책이 가진 한계에 주목하고 있을 뿐만 아니라 주거, 문화, 사회 참여 등의 청년 보장제도로 확장되어 있다는 점에서 긍정적인 변화라고 생각한다. 그러나 인구범주별로 별개의 부조를 도입하는 방안은 우리 사회보험과 공공부조가 취약계층에게 보편적으로 적용을 확대하여 온 경험에 비추어보면, 매우 예외적인 조치에 해당한다. 보편적인 제도를 내에서 청년에게 효과적인 정책을 모색할 필요가 있다.

자영업의 구조조정은 지속될 전망이다. 자영업 종사자의 비율이 OECD 평균수준을 크게 상회하기 때문에 자영업 위축의 충격이 더 크다고 할 수 있지만, 자영업자에 대한 사회적 보호는 매우 미미한 수준이다. 자영업 정책도 금융지원, 경쟁력 강화 등을 목적으로 한 산업정책이 중심이며, 자영업자를 대상으로 한 정책은 제한적으로 제공되는 직업훈련 및 고용서비스를 제외하면 미비하다. 자영업자에 대한 사회적 보호 방안을 검토할 필요가 있다.

## 나. 고용보험 사각지대 해소<sup>11)</sup>

사회적 위험으로부터 보호가 주로 일자리와 연계된 사회보험을 통해 이루어지지만, 모든 임금근로자가 보호를 받고 있지는 않다. 가입 측면에서 사회보험 사각지대는 법으로 적용이 제외되어 있는 발생하는 경우와 적용 대상임에도 불구하고 가입하지 않아서(또는 못해서) 발생하는 경우로 나눌 수 있다. <표 4>에서 고용보험 사각지대 유형을 보면, 2015년 8월 현재 법적으로 적용이 제외된 자는 임금근로자의 15.1%이며, 적용대상자임에도 불구하고 미가입한 근로자는 이보다 더 많은 21.2%에 이른다.

〈표 4〉 임금근로자의 고용보험 사각지대 (2015년 8월)

(단위 : 천명, %)

적용제외1)	미가입	가입
2,925	4,095	12,292
(15.1)	(21.2)	(63.7)

주 1) 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자, 근로계약기간이 1개월 미만이거나 1개월 미만 근속한 일용근로자는 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자

자료 : 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사.

우선 법적으로 적용이 제외되는 사각지대를 살펴보자. 공무원·교원 등의 특수직역연금이나 국민연금 등 다른 사회보험의 보호를 받을 수 있는 근로자 유형을 제외하면, 특수형태근로종사자(2015년 8월 현재 474천명), 월 60시간 미만의 초단시간 근로자(106천명), 가사근로자(62천명)가 고용보험 적용이 제외된 주요한 집단이다.

가사근로자에 대해서는 입법이 지연되고 있지만, 정부가 인증한 서비스제공기관이 직접 고용하도록 유도하고, 직접 고용된 가사근로자에게 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원하는 정책이 추진될 계획이다. 비공식 부문에 있는 가사서비스 근로자에게 고용관계 형성을 통해 사회보험에 가입할 수 있게 한 것이다.

특수형태근로종사자에 대한 고용보험 적용은 현 정부의 국정과제로 선정되어 있는데, 산재보험이 적용되고 있는 6개 직종을 우선 적용하고, 당면 적용을 원칙으로 하되 적용 제외 사유를 최소화하는 방안이 유력하게 검토되고 있다. 그러나 고용보험 피보험자격 이중취득을 허용하지 않고 부분 실업급여제도가 부재한 현 제도에서는 전속되어 있지 않는 특수형태근로종사자의 경우 고용보험이 적용되더라도 실업급여의 혜택을 받을 수 없는 문제가 발생한다. 시간제와 겸업이 확산되는 추세도 함께 고려하여, 피보험자격 이중취득을 허용하고 하나의 일자리 상실에 대해서도 실업급여를 지급할 필요가 있다.

11) 이병희, 2016, 고용보험 적용·징수제도의 변천과 발전방향, 고용보험 20년사 참조.

한편 법적인 적용 대상임에도 불구하고 가입하지 않아서 발생하는 사각지대 문제를 해결하기 위하여 2012년부터 소규모 사업장의 저임금 근로자와 사업주를 대상으로 사회보험료의 일부를 지원하는 두루누리 사업이 실시되고 있다.

두루누리 사업 시행 이후 사회보험 가입률이 전반적으로 상승하고 있지만, 사회보험료 지원사업의 효과가 제한적인 것도 사실이다. 우선 사각지대 해소 효과를 높이는 방향으로 두루누리 사회보험료 지원사업을 개선할 필요가 있다. 사회보험이 가입을 통해서 그 이익을 경험하는 경험재(experience goods)의 특성을 가진다면, 사회보험 가입경험이 늘어날수록 사회보험 사각지대가 줄어들 것으로 기대할 수 있기 때문이다.<sup>12)</sup> 현재의 지원률은 40-60%이지만, 신규 가입자에 한정하거나 일정 기간 동안 지원률을 대폭 높일 필요가 있다. 그리고 고용보험과 국민연금만 지원하고 있으나 건강보험을 포함하여 지원하고, 지원기간 초기에 지원률을 높게 설정할 필요가 있다.

〈표 5〉 미가입 근로자 1인당 사회보험료 지원금 및 추가부담액 (월보수 100만 근로자를 대상으로 예시)  
(단위 : %, 원)

	보험료율	사회보험료 (A)		지원금 (B)		추가부담액 (A-B)	
		사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자
전체	18.8	103,750	84,250	27,000	25,750	76,750	58,500
국민연금	9.00	45,000	45,000	22,500	22,500	22,500	22,500
고용보험	1.55	9,000	6,500	4,500	3,250	4,500	3,250
건강보험	6.55	32,750	32,750	-	-	32,750	32,750
산재보험	1.70	17,000	-	-	-	17,000	-

주 : 산재보험료율은 전산업 평균값임.

한편 사회보험료 지원에도 불구하고 탈세 유인이 더 강력하면 사회보험료 지원만으로는 체계적인 미가입자 발굴이 어렵다. 관리운영체계의 개선이 동반되어야 한다. 우선적으로 조세 행정자료와 사회보험 피보험자 정보를 연계하고, 나아가 소득세와 사회보험 신고를 일원화할 필요가 있다. 국세청의 일용근로소득 자료와 고용노동부의 일용근로내역 확인신고자료를 연계하여 분석한 결과에 따르면, 국세청 일용근로소득 자료의 일용근로자가 고용보험에 가입하는 비율은 30.1%에 불과하다.<sup>13)</sup> 사업주가 동일한 근로자에 대해 세무서에 신고하는 내용과 사회보험에 신고하는 내용이 다른 것이다. 비용 지출에 대한 손비 인정을 받아 납세액을 줄이기 위해 소득세에 대한 신고 유인이 더 크기 때문

12) 고용보험 신규 가입 경험에 있으면 재취업 일자리의 고용보험 가입 확률이 유의하게 높게 나타난다(이병희, 2015, 사회보험료 지원정책의 효과 분석: 고용보험을 중심으로, 노동정책연구 15(4), 61-81). 또한 두루누리 사업의 지원을 받은 후 고용보험 가입 비율이 증가 추세에 있다(박진희 외, 2015, 두루누리 사업의 현황과 성과분석, 고용보험 행정DB를 활용한 노동시장 분석, 한국고용정보원).

13) 이병희 외, 2014, 사회보험 사각지대 실태 분석 및 중장기 사업개편방안, 고용노동부.

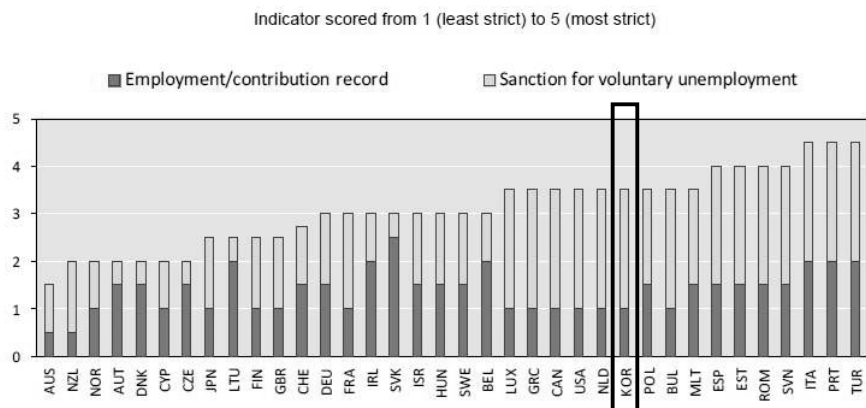
이다. 근본적으로는 참여정부 당시 추진되었던 사회보험 적용·징수체계의 일원화를 다시 추진하여야 할 것이다.

## 다. 실업급여 개선

실업급여제도의 보장성은 수급자격요건, 지급기간, 지급수준의 세 요소를 중심으로 평가된다. 우선 구직급여를 수급하기 위해서는 이직 전 18개월 동안 180일 이상 적용사업의 피보험자로서 고용되어 임금을 목적으로 근로를 제공한 경력, 정당한 이유 없이 자발적으로 이직하거나 자신의 중대한 귀책사유로 인하여 해고된 것이 아닐 것, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못하고 있을 것, 구직 노력을 적극적으로 할 것의 네 가지 요건을 충족하여야 한다. 일용직은 수급자격 신청일 이전 1개월 간 근로한 일수가 10일 미만이어야 한다는 추가 규정이 있다. 자영업자는 최소한 1년의 피보험기간이 있어야 수급할 수 있다. 그리고 실업급여를 지급받을 수 있는 기간은 피보험기간과 연령에 따라 90~240일로 정해져 있다. 급여액은 원칙적으로 이직전 평균임금의 50%지만, 상한과 하한이 설정되어 있다. 상한일액은 2016년 43천원이며, 하한일액은 최저임금일액의 90%(43,416원)이다. 하한일액이 상한일액을 역전하여, 하한액으로 급여수준이 정액화되었다.

국제비교를 통해 본 우리나라 실업급여는 수급자격을 획득하는데 필요한 고용/기여요건은 실업부조만을 운영하는 나라를 제외하면 가장 관대한 수준이지만, 자발적 이직자에 대해서는 매우 엄격하게 수급자격을 인정하지 않고 있어서 수급률이 낮고, 지급기간은 짧으며 급여액이 낮은 특징을 가지고 있다.

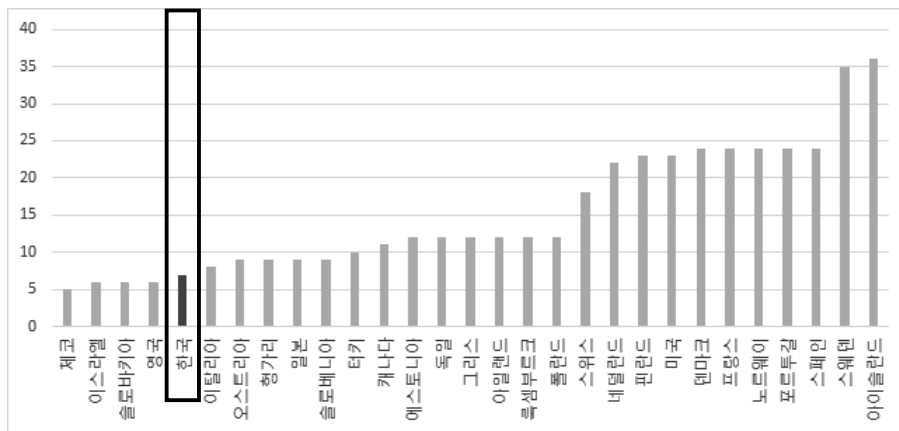
[그림 2] 실업급여 수급자격 획득요건의 국제비교



자료 : Venn, Danielle(2012), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131.

[그림 3] 40세 근로자 기준 실업급여 최대 수급기간

(단위 : 개월)

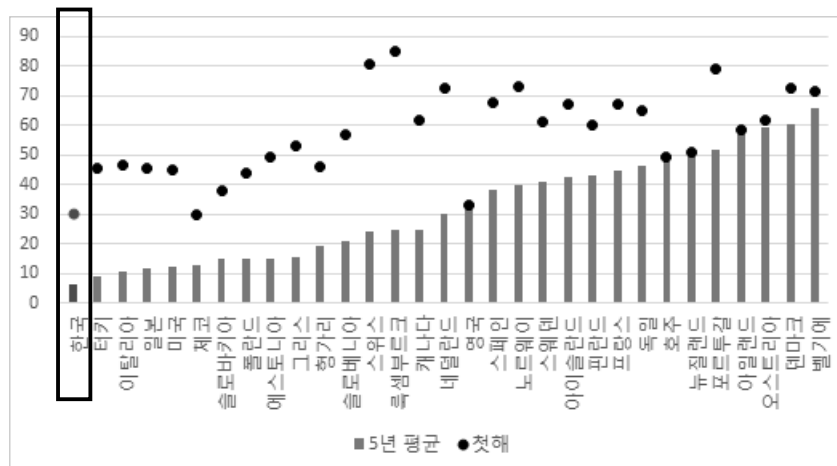


주 : 회원국 중 자료가 있는 국가들만 대상으로 하였으며, 40세 근로자로 단절없이 근로했다는 가정 하에 받을 수 있는 최대 수급기간.

자료 : OECD, Benefits & Wages: Policies, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-policies.htm>, 2010년 기준

[그림 4] 실업급여 순소득대체율의 국제비교(2009)

(단위 : %)



주 : 순소득대체율은 장기 근로경력을 가진 40세 근로자를 대상으로 네 가구유형과 두 임금수준(전일제 평균임금의 67%와 100%)를 평균하여 산출

자료 : OECD(2011)

우선 지급기간과 관련하여 살펴보자. 이론적으로 보면, 짧은 실업급여 수급은 신속한 재취업을 유도하는데 기여할 것이다. 수급기간에 따라 구직자의 의존임금과 탐색노력이 변화하는데, 실업급여 잔여 수급기간이 짧을수록 구직노력이 높을 것이기 때문이다. 그러나 재취업 일자리의 적합도가 낮을 수 있다. 지급기간이 짧을수록 안정적인 구직활동을 하기가 어려울 수 있기 때문이다. 유동성 제약이 클수록 지급기간 확대는 실업급여의 일자리 매칭과 노동시장 안정화 역할을 높일 것이다.<sup>14)</sup>

지급수준은 실직 전 임금의 50%로 정하고 있지만, 하한액이 최저임금에 따라 매년 인상되는 반면 상한액이 오랫동안 고정되어, 2016년에는 모든 수급자가 하한액으로 지급받는 상황에 이르렀다. 이에 따라 기여에 따라 급여를 연동하는 원리가 약화되고, 고임금 근로자에게는 실업급여가 실직 전 생활수준 유지에 크게 도움이 되지 않는 상황에 이르렀다. 기여에 대한 보상과 최저 소득보장간의 균형을 어떻게 구현할지와 관련하여 사회적 토론이 필요하다. 또한 저급여-단기수급이라는 제도적인 한계가 저부담에 기인하므로, 실업급여의 보장성을 높이기 위해서는 적정 보험료에 대한 논의도 동반되어야 할 것이다.

정부는 실업급여의 수급기간을 30일 연장하고, 급여수준은 이직전 평균임금의 50%에서 60%로 늘리되 하한액을 최저임금의 80%로 인하하며, 고용/기여요건을 강화하는 정책을 추진하고 있다. 실업급여의 보장성을 확대하되, 저임금 근로자 보호를 우선하였던 운영 방식에서 고용/기여 원리를 확대하는 방향으로 전환하려는 것이다. 하한액의 하향조정은 수급기간의 확대와 동시에 이루어지고, 취약 근로자에게는 지급수준보다 지급기간의 영향이 더 크다는 점을 고려하면, 취약 근로자에게 부정적인 영향은 크지 않을 것이다. 그러나 고용/기여원리의 강화는 고용이 단절적인 일용근로자, 기간제 근로자 등의 수급자격에 큰 영향을 미칠 것이므로, 재검토되어야 할 것이다.

불안정한 고용형태의 확산에 대응하여 실업급여가 변화할 필요가 있다. 해고를 많이 유발해서 실업급여 재정을 악화시키는 기업에게 보험료를 더 높게 부과하는 미국 방식의 경험요율제는 낮은 보험요율체제로 인해 기업에 실질적인 부담이 되지 않는 반면 부과에 필요한 행정적인 부담은 크기 때문에 도입하기가 어렵다. 반면 프랑스, 스페인처럼 비정규직을 많이 사용하는 대기업에게 보험료를 차등 부과하는 방안은 검토할 만하다.<sup>15)</sup> 또한 프랑스, 덴마크의 실업급여 잔여 수급권 적립제도도 주목된다.<sup>16)</sup> 정부는 조기재취업수당을 폐지할 계획인데, 이에 따라 조기 재취업을 위한 노력이 약화될 우려가 있다. 실업급여 잔여 수급권은 불안정 근로자들의 실업급여 혜택을 확대하는 효과도 기대할 수 있다.

14) 단기 수급은 신속한 재취업을 촉진하지만 일자리 매치의 적합도가 낮아서 노동시장의 불안정성을 억제하는 효과가 낮으며, 반복적인 수급을 통해 실업급여 재정에 부담을 준다. 이병희, 2015, 실업급여 지급기간의 일자리 매칭 효과, 산업노동연구 21(1), 163-189 참조.

15) 프랑스의 실업보험료는 일반적인 경우 사용자가 임금의 4%, 근로자가 임금의 2.4%를 부담하는데, 2013년 5월 고용안정화에 관한 법률이 제정되어 고용형태에 따른 사업주 부담 보험료의 차등 부과제도를 도입하였다. 이에 따라 1개월 미만의 근로계약에 대해서는 7%, 1개월 이상 3개월 미만은 5.5%의 보험료가 부과된다. 김상배, 2013, 프랑스 실업보험제도 개편 내용, 국제노동브리프 6월호, 56-62 참조.

16) 프랑스의 예를 들면, 24개월의 실업급여 수급권을 가진 수급자가 실업 후 1년간의 구직 활동 끝에 갱신 불가능한 6개월 계약직에 재취업했다가 다시 실업 상태가 될 경우, 그에게는 6개월이 아닌 18개월의 실업급여 수급 기간이 주어진다. 즉 12개월이라는 사용하지 않은 실업급여 수급기간이 소멸되지 않고(급여액 역시 변하지 않는다), 새롭게 생성된 6개월의 실업급여 수급기간에 추가되는 것이다. 김상배(2013) 참조.

## 라. 한국형 실업부조의 도입

근로경력이 없어서 고용보험의 보호를 받지 못하는 경우엔 보완적인 고용안전망이 필요하다. 실업과 빈곤 위험에 대응하는 고용안전망이 실업부조다. 적용대상은 사회보험과 공공부조의 사각지대에 있는 근로빈곤층인데, 노동시장에 최초 진입하는 청년, 경력 단절여성, 영세 자영업자 등 실업급여 수급요건을 충족하기 어려운 취약계층이 주된 대상이 될 것이다. 실업급여 수급을 종료하고서도 취업하지 못한 실업자는 근로 유인이 저하되지 않도록 수급을 종료하고 일정 기간이 지나서 포함하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 6〉 실직의 빈곤화 위험 (2011)

(단위 : %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
1분기 후	32.3	78.6	80.1	30.3	3.4	5.9
2분기 후	31.4	59.3	64.2	47.7	6.4	5.5
3분기 후	18.5	39.7	36.6	23.1	4.3	6.8

주 1) 비빈곤 가구에서 15-59세 가구주가 실직하였을 경우의 빈곤 진입률을 가구소득 5분위로 나누어 제시.

2) 소득 분위는 1/4분기의 값임.

자료 : 통계청, 가계동향조사를 분석 (이병희, 2012에서 인용)

실업부조는 고용/기여 이력과 무관하게 제공되며, 실업의 빈곤화를 억제하기 위해 가구단위의 소득 및 자산이 빈곤(위험)선을 충족할 수 있는 저소득 실업자로 한정된다. 한국형 실업부조는 단순한 소득 지원이 아니라 노동시장 통합을 지향하는 제도다. 일반 구직자에 비해 취업취약성이 높기 때문에 적극적 노동시장정책 프로그램 참여 의무 등의 강력한 활성화 조치가 결합되는 이유다. 활성화 요구는 취업지원을 병행하는 것이 단기적인 취업과 실업을 반복하는 우리 취약계층의 특성에 부합되기 때문이다.

2015년 7월 국민기초생활제도가 개별급여체제로 개편되었다. 교육, 의료, 주거 등의 욕구에 따른 급여와 서비스가 확대되면서, 기존의 통합형 급여체계의 문제점으로 지적되어 온 탈수급 저해 요인이 줄어들 것으로 기대되고 있다. 그러나 전통적인 근로연계복지정책의 대상인 조건부 수급자는 크게 감소한다. 생계급여를 받지 않는 근로빈곤층을 노동시장으로 통합해야 할 필요는 더 커지지만, 생계의 어려움에 직면한 근로빈곤층이 자발적으로 취업지원 프로그램에 참여하기를 기대하기는 어렵다. 소득지원과 취업지원을 결합한 실업부조가 필요한 이유다.

저소득 취업애로계층에게 통합적인 취업지원서비스의 제공을 목적으로 도입된 취업성공패키지 I 사업에 소득 지원을 강화하여 한국형 실업부조로 발전시킬 수 있다. 근로



빈곤층 대상의 취업성공패키지는 양적으로 크게 확대되었지만, 정제된 성과를 높이기 위해서는 발전적인 개편이 필요하다. 소득 지원, 고용서비스 인프라 확충, 저임금 노동 시장 개선의 병행이 그 전제라고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

## 마. 청년 사회안전망

직업훈련, 인턴, 고용보조금을 중심으로 청년 고용정책이 확대되어 왔지만, 청년 실업 문제는 구조화되고 있다. 단기적인 일자리나 효과가 낮은 프로그램을 제공하는 획일화된 방식에서 탈피하여 자신에 맞는 일자리를 청년이 스스로 찾을 수 있도록 지원하고, 취업 취약성이 높은 청년에게는 맞춤형 프로그램을 집중적으로 제공하는 방향으로 재편하는 것이 바람직하다고 생각한다.<sup>18)</sup>

최근 제기되는 청년구직촉진수당은 실업부조의 한 형태다. 유럽의 실업부조처럼 가구 소득 및 자산 요건을 설정하면, 대상자는 저소득 청년으로 매우 협소할 것이다. 반면 청년 구직자를 대상으로 하면, 그 대상자 규모는 매우 많다. 제도가 신설되었을 때 참여하려는 대상은 더 늘어날 수도 있다.

〈표 7〉 청년층 실업 위험 추계

(단위 : 천명, %)

	규모	청년인구 대비 비율
1. 실업	397	(4.2)
2. 정태적 기준 실업+잠재 경제활동인구 <sup>1)</sup>	1,020	(10.8)
3. 동태적 기준 연간 구직활동 경험자 <sup>2)</sup>	1,286	(13.5)

주 1) 잠재 경제활동인구는 잠재 취업가능자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자)와 잠재 구직자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자)를 합한 것임.

2) 비재학 청년층 가운데 한 해 동안 직장이 없는 상태에서 직장을 찾아본 적이 있는 자의 비율

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 2015; 통계청, 가계금융복지조사, 2013.

이 글은 근로빈곤층과 별도로 특정한 인구범주, 특히 청년을 대상으로 실업부조를 도입하는 것보다는 고용보험제도를 청년 친화적으로 개편하는 것이 우선될 필요를 제기한다. 우선 자발적으로 이직하였더라도 일정 기간 이상 구직노력에도 불구하고 재취업하지 못한 경우엔 구직급여를 지급할 필요가 있다. 청년 전직 실업자의 70%는 자발적으로

17) 이병희 외, 2013, 한국형 실업부조 도입 방안, 고용노동부.

18) 이병희, 2016, 청년 사회안전망 논의의 쟁점과 과제, 월간 노동리뷰, 47-50.

이직한다. 다른 나라들과 비교해서, 자발적인 이직자에게 실업급여 수급자격을 인정하지 않는 제재는 가장 엄격한 것이다. 장기구직자 구직급여 제도는 노동시장 참여를 유인하고 청년들의 직장 탐색을 지원하여 일자리 매칭을 개선하는 효과를 가질 수 있다. 한 연구에 따르면, 자발적으로 이직하였더라도 장기간 구직상태에 있는 실업자에게 구직급여를 지급하는 제도를 도입하면 고용률을 최대 0.2%p 높일 수 있다<sup>19)</sup>(홍민기 외, 2015). 유예기간 중에 구직활동요건을 부과하면, 소요 재정은 큰 무리가 되지 않을 것이다.

또한 구직급여의 지급기간은 수급자의 피보험기간과 연령에 따라 차등화되는데, 30세 미만의 청년은 1년 이상의 피보험기간이 동일한 경우에도 지급기간에서 30일씩의 불이익을 받고 있다. 지급기간의 불이익은 해소하여야 한다.

〈표 8〉 구직급여의 소정급여일수

(단위 : 일)

이직일 당시 연령 \ 피보험기간	180일 이상 1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90	90	120	150	180
30세 이상 50세 미만	90	120	150	180	210
50세 이상 및 장애인	90	150	180	210	240

주 : 장애인은 장애인 고용촉진 및 직업재활법에 따른 장애인을 말함.

저소득가구에 속하진 않지만, 통합적인 취업지원서비스를 필요로 하는 청년들이 있다. 청년을 대상으로 하는 취업성공패키지가 그것인데, 맞춤형 지원을 위한 고용서비스 게이트웨이 구축, 훈련의 효과 제고, 민간위탁기관이 제공하는 고용서비스의 질 관리, 취업 유인의 강화 등의 과제가 제기된다.

마지막으로 노동시장 통합 정책만으로는 한계가 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 학교와 노동시장에서 이탈한 청년을 NEET(Youth not in employment, education or training)라고 부른다. 통계청 조사를 이용하여 실업자와 잠재적인 구직자 등을 제외하여 노동시장을 이탈한 청년 NEET의 규모를 추계하면, 2015년 9.7%에 이른다. 이러한 비구직 NEET의 실태는 충분히 알려져 있지 않다. 은둔형 외톨이인 일본의 ‘히키코모리’에 이르는 않지만, 사회적 배제의 위험은 높을 것이다. 구직자의 노동시장 통합과 별도로 사회밖 청년들의 사회적 통합을 지원하는 정책의 필요를 부정하기 어렵다. 서울시의 청년활동지원사업, 성남시의 청년 배당정책, 경기도의 일하는 청년통장 사업 등의 다양한 청년 정책 실험이 필요하다.

19) 홍민기·이병희·김유빈, 2015, 장기구직자 구직급여 제도의 노동시장 효과, 실업급여 제도개선 사업군 평가, 고용노동부.

## 바. 자영자 사회안전망

임금근로자에 비해 자영업자가 사회적 위험에 직면할 위험이 작다는 전통적인 생각은 2000년대 들어 영세 자영업 부문의 침체와 구조조정에 의해 수정되고 있다. 또한 자영업 위축이 민생 경제를 위협하고 있다는 점도 대부분 공감하고 있다. 그러나 자영업자에 대한 사회적 보호는 매우 미미한 수준이다.

우리나라의 사회보장제도는 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성된다. 사회보험에서 자영업자는 제도적으로 배제되거나 또는 상당수가 실질적으로 보호를 받지 못하고 있다. 근로자를 적용대상으로 하는 고용보험과 산재보험에서 자영업 종사자는 강제 가입대상에서 제도적으로 제외되고 있다. 반면 국민연금과 건강보험은 자영업자를 지역가입자로 분류하여 적용하지만, 특히 국민연금에서 보험료를 납부하지 않고 있는 납부 예외 문제가 심각하다. 공공부조에서는 취업상태 또는 종사상 지위와 무관하게 수급자를 선정하지만, 예산 제약을 이유로 수급자 규모를 적은 수준에서 통제되어 왔다.

사회보험 적용은 후술하듯이 공식 고용화를 촉진하는 부차적인 효과도 가질 것이다. 정부의 각종 지원정책을 수혜하는 자영업자의 사회보험 가입을 의무화하는 것도 하나의 방법이며, 나아가 사회보험료를 지원할 필요가 있다. 사회보험료의 일부를 지원하는 두루누리 사업은 10인 미만 사업장의 저임금 근로자를 대상으로 하고 있다. 제도 설계 당시 영세 자영업자는 소득 파악이 어렵기 때문에 지원 대상에서 제외되었다. 근로장려세제가 2015년부터 자영업자에게도 지급되었으므로, 근로장려금을 수급하는 자영업자에게 두루누리 사업 확대를 미룰 이유가 없게 되었다.

근로장려금 지급이나 사회보험료 지원이 복지에 그치는 것에 아님을 주목할 필요가 있다. 근로장려금을 수급하기 위해서는 사업자 등록을 하여야 하며, 부가가치세 및 종합소득세 신고를 하여야 한다. 고용보험에 가입하기 위해서도 사업자 등록을 하여야 한다. 즉, 근로장려금이나 사회보험료 지원을 받으면 조세 또는 사회보험료 징수 당국에 소득이 드러나므로, 비공식 경제를 줄이게 될 것이다. 나아가 공식부문으로의 전환을 촉진하는 조세정책의 개선도 검토할 필요가 있다. 부가가치세의 간이과세제를 폐지하고, 기장 의무를 조건으로 저소득 사업주에 대한 세제 지원을 대폭 강화하는 것이다.





## 토론문 1

박성국 대표(매일노동뉴스)





## 고용위기 극복을 위한 거버넌스 구축이 우선이다

박성국 대표(매일노동뉴스)

‘소 잃고 외양간 고친다’는 속담은 사고가 터진 후에 줄곧 회자된다. 대형사고가 발생한 후에야 부랴부랴 예방대책이 마련된다. 우리사회 전 영역에서 이런 일이 빚어졌다. 압축적으로 경제성장을 이루다보니 기본적인 안전수칙을 마련하지도, 있어도 지키지 않은 탓이다. 그래서 대형사고는 늘 ‘인재’였다.

두 차례 경제위기 시절에서도 마찬가지였다. 외환위기와 글로벌 금융위기로 인해 대량실업과 고용위기가 발생했다. 구조조정은 곧 대량감원이라는 등식이 굳어졌다. 정부는 대량실업 사태가 발생한 후에야 비로소 사회안전망을 보완했다. 정부의 지원은 고용지원과 일자리 창출 그리고 실업급여 및 직업훈련 사업으로 압축된다. 예컨대 고용유지 또는 일자리 창출사업의 경우 외환위기 시절엔 ‘공공근로제도’, 글로벌 금융위기 시절엔 ‘희망근로제도’로 대표된다. 이들 제도는 높은 실업률을 억제하는데 기여했지만 질 낮은 일자리라는 비판이 끊이지 않았다. 고용보험으로 대표되는 사회보험제도는 낮은 급여율과 짧은 지급기간 그리고 지급대상 요건의 엄격함으로 인해 제도의 효과는 크지 않았다. 게다가 사회보험 미가입자들도 많다. 비정규직의 사회보험 가입률은 50%를 밑돌 정도다. 두 차례 고용위기를 겪었지만 미흡한 사회안전망 제도구축은 제대로 이뤄지지 않은 셈이다.

또다시 구조조정의 광풍이 몰려오고 있다. 한국 경제의 효자업종이었던 조선·해운은 구조조정 회오리에 휩싸였다. 고용노동부는 지난 1월20일 올해 업무보고에서 박근혜 대통령에게 ‘고용위기 지원대책’을 보고했다. 고용률 70%라는 박근혜 정부의 국정과제는 어느새 멀어지고, 대량실업 예방에 초점이 맞춰진 셈이다.

노동부는 박 대통령에게 ‘대량 고용변동에 대응한 선제적 지원체계’를 보고했다. 위기 전-위기징후-위기발생으로 단계를 나눠 대응하는 시스템이다. 위기 전에는 관계부처가 취약업종을 모니터링하면서 조기경보시스템을 구축한다. 위기 징후가 보이면 고용조정을 최소화하기 위해 노사협의를 유도하고 고용유지지원금을 지원한다.

그간 정부의 고용위기 지원은 ‘지역’에 국한됐으나 ‘업종’으로 확대된 것이다. 대량실업이 발생한 쌍용자동차와 중소조선소가 소재한 평택·통영시는 고용개발촉진지역으로

지정됐었다. 종전과 달리 정부는 지원대상을 지역에서 업종으로 변경했다. 특정 지역 차원을 넘어 업종 또는 산업차원으로 구조조정이 일고 있기 때문이다. 조선업종만 봐도 특정지역에 국한되지 않는다. 경상남도 거제·통영·울산과 전라남도 영암군에 대기업과 중소사업장이 몰려있다.

최근 조선해양플랜트협회는 ‘특별고용지원업종’ 지정을 요청했다. 조선 3사가 위치한 거제·창원시는 ‘고용위기지역’ 지정을 촉구하고 나섰다. 일단 노동부는 6월에 고용정책 심의회를 열어 특별고용지원업종 지정 여부를 결정한다는 계획이다. 휴업·휴직 등을 통해 고용을 유지하는 기업주에겐 고용유지지원금이, 실직 노동자에겐 실업급여 지급이 연장되고 전직훈련 수당이 지급된다. 재원은 고용보험기금으로 충당한다.

과거 고용촉진개발지역으로 지정된 평택시와 통영시의 경우 고용위기가 악화된 뒤에 지정했다. 평택은 2009년, 통영은 2013년에야 고용촉진개발지역으로 지정됐다. 지원 효과가 반감될 수밖에 없었다. 구체적으로 보면 고용유지지원금은 사업주 비용부담만 경감시켰다는 지적을 받았다. 고용유지지원금을 받은 기업이 집단해고를 하는 사례가 많았다. 반면 신규 일자리와 전직 효과는 미미해 사후약방문에 그쳤다. 숙련향상을 위한 직업훈련 프로그램도 다양하지 않았다.

통영시의 경우 주로 사내하청 노동자들이 거리로 내몰렸지만 이들은 정부 고용지원 대상에서 배제됐다. 대부분 고용보험 같은 사회보험에 가입하지 않았기 때문이다. 그들이 전직에 성공한 것은 당시 고유가 바람을 타고 확대된 조선 3사의 해양플랜트 수주 덕이었다. 사내하청 노동자들은 조선 3사 해양플랜트 사업이 내리막길을 걸으면서 또다시 해고에 직면했다.

조선업 구조조정에 따른 고용위기를 극복하기 위한 특단의 대책이 필요하다. 특히 조선업 고용위기를 계기로 사회안전망이 재구축돼야 한다. 이를 위해 다음과 같은 사항이 전제돼야 한다.

첫째, 정부 대응이 체계적이고, 신속해야 한다. 조선업에서 시작된 구조조정은 제조업 전반으로 확산될 조짐이다. 그럼에도 정부 내에 산업정책 마련과 고용위기 극복을 위한 ‘컨트롤타워’가 없다는 지적이 나오고 있다. 조선업만 해도 구조조정을 이끌고 있는 금융위원회, 기획재정부와 한국은행 그리고 산업통상자원부와 고용노동부 등 부처 간의 활발한 협의가 필요한데도 정부 내에 공식적 협의채널은 찾아볼 수 없다. 구조조정은 주로 인력감축과 자산 매각에 초점을 두고 있다. 정부는 그저 조선업 부실처리에만 골몰하는 실정이다.

고용위기를 예방하는 부처인 고용노동부는 구조조정 전담부처 눈치만 보고 있다. 이미



조선업에서 구조조정의 징후가 나타났음에도 채권단과 조선업 빅 3 간 협상을 지켜보면서 대응하겠다는 게 고용노동부의 입장이다. 특별고용지원업종 지정도 여기에 달렸다.

언제까지 소 잃고 외양간 고치는 일을 되풀이하려 하는가. 산업정책과 인력재배치 계획이 없는 구조조정은 고용재난만 일으킨다. 정부는 서둘러 구조조정과 고용위기에 대처하는 컨트롤타워를 만들어야 한다. 또 고용위기 예방 부처인 노동부는 특별고용지원업종 지정을 서둘러야 한다. 채권단과 조선 3사 논의에만 매달리지 말라는 것이다. 대량 해고가 발생한 후 고용촉진개발지역으로 지정된 평택과 통영시의 사례처럼 실기해선 안 된다.

둘째, 고용보험 미가입자에게 피보험자격 확인 청구제도는 유일한 고용지원 방안이다. 이 제도는 사업주가 고용보험에 가입하지 않더라도 18개월 동안 180일 이상 근무하다 해고된 사실을 인정받은 노동자가 실업급여를 받을 수 있도록 돼 있다. 조선업 구조조정의 1차 타깃은 물량팀 노동자들이며, 대부분 사회보험에 가입하지 않았다. 이들이 사후적으로나마 피보험자격을 확인해 실업급여를 받게 된다면 구직기간 동안 생계곤란을 어느 정도 면할 수 있다. 노동부도 고용보험 미가입자 대책으로 피보험자격 확인 청구제도를 제안하고 있다.

하지만 이 제도를 제대로 알고 있는 사내하청 노동자들은 드물다. 그간 정부가 이 제도를 적극 홍보하지 않은 탓이다. 게다가 사회보험을 가입하지 않았던 물량팀 노동자들은 스스로 고용관계와 이직사유를 입증해야 한다. 물량팀 노동자들은 건설업의 십장과 유사한 팀장을 중심으로 10~15명 단위로 사업장을 이동하며 작업을 한다. 특정한 작업과 관련해 투입되는 물량팀 노동자는 고용기간이 짧다. 최근에는 물량팀 노동자를 고용한 1차 사내하청 협력업체의 폐업도 급작스레 이뤄지기 일쑤다. 이런 여건에서 물량팀 노동자가 직접 고용관계와 이직사유를 입증하는 것은 현실성이 없다. 더욱이 업종별 사업자단체→해당 기업→기업별 노사 협의회라는 특별고용지원업종 지원경로를 보면 물량팀 노동자는 고용지원에서 배제될 수밖에 없다. 고용보험 미가입자에 대한 지원체계와 대책은 별도로 만들 필요가 있다.

셋째, 정부의 고용위기 대책에는 노사의 참여는 배제돼 있거나 수동적으로 설정돼 있다. 고용위기 징후가 발생하면 해당 기업의 노사협의회를 유도한다는 것이 정부가 마련한 대책이다.

구조조정은 심각한 갈등을 일으킬 뿐만 아니라 사회적 비용을 유발한다. 때문에 구조조정 과정에서 노사 간 협의나 노사정 간 대화테이블을 통해 갈등을 줄이는 노력이 필요하다.

이를테면 평택시와 통영시의 경험을 보면 고용촉진개발지역으로 지정되면서 지역단위의 거버넌스가 가동됐다. 지역 내에 시민단체와 노동단체가 참여해 전직지원 사업과 직업훈련 그리고 해고 충격을 줄이는 힐링 프로그램을 진행했다. 하지만 그 역할과 효과는 미미했다. 거버넌스에 참여한 노사 단체는 수동적으로 참여할 수밖에 없었다.

고용위기 극복을 위해서는 거버넌스가 활성화돼야 한다. 조선업의 위기는 제조업의 위기로 확산되고 있다. 조선업뿐만 아니라 제조업 전반의 산업정책과 고용전략을 만들기 위한 중앙단위 거버넌스를 만들 필요가 있다. 한국노총은 최근 조선업 위기를 계기로 국회 차원에서 올바른 구조조정 방안을 찾기 위한 사회적 대화기구를 구성하자고 촉구하고 있다. 조선업종노동조합연대는 조선업을 살리는 방안을 논의하기 위해 노정 협의 테이블을 만들자고 주장하고 있다. 또 조선노연과 채권단의 협의제도 제안하고 있다.

중앙단위의 사회적 대화기구는 구조조정에 대한 협의와 참여 그리고 제도개선 방안을 위해 필요하다. 중앙단위 거버넌스를 통해 산업 재구조화 전략과 숙련인력에 대한 직업훈련 활성화 방안이 마련될 필요가 있다.

조선업이 특별고용지원업종으로 지정되면 산업 또는 업종 단위의 협의테이블이 구성될 필요가 있다. 특별고용지원업종 지정의 경우 업종별 사업자단체를 매개로 정부의 고용지원이 이뤄지기 때문이다. 업종 또는 산업 노사 협의테이블을 통해 물량팀 노동자 등 사내하청 노동자를 위한 지원방안이 논의돼야 한다.



## 토론문 2

정문주 정책본부장(한국노총)





## 구조조정기의 실업대책과 사회적 안전망 구축 방안

### 감원식 구조조정이 아닌 선순환 구조개편으로

정문주 정책본부장(한국노총)

- 국내외 수요 감소와 경기불황이 심화되면서 어려움을 겪는 산업·업종을 중심으로 기업 구조조정의 압력 가중
  - 2014~2015년 은행·증권·보험 등 금융업에서 구조조정이 진행, 조선업은 '15년 구조조정이 시작되어 2016년에 본격화되고 있음
  - 조선·해운·철강·석유화학 업종은 세계적인 과잉생산, 원유가격 하락, 중국경제 둔화와 가격 하락에 따른 수익 감소 등으로 구조조정 압력 직면
  - 5대 업종(조선·해운·건설·철강·석유화학)에서의 구조조정이 진행되고 있거나 예정되고 있는 상황에서 이를 빙자하여 정치·경제·사회적 분위기에 편승한 구조조정이 진행될 가능성이 높아 적극적인 고용전략과 선제적 대응 필요
- 임금삭감, 감원식 구조조정이 아니라 선순환 구조개편으로
  - 정부는 부실기업에 대한 경영회생을 위한 근본대책을 제시하지 못하고, 기업들은 대량감원과 임금삭감 위주의 인위적 구조조정을 획일적으로 추진하고 있는 상황임.
  - 조선업종의 경우 조선3사 외 중소기업 조선사의 총고용 인원은 약 20만명(정규직 6만명, 비정규직 14만명, 조선기자재 제외한 인원)으로 조선3사는 2016년 中 약 3만5000명 인력 방출(감원) 계획, 이외 중소기업까지 합할 경우 최대 약 7만명 감원 가능성이 있어 고용대란으로 이어질 위험이 큼. 특히, 사내하도급, 물량팀 종사자의 대다수가 저임금·저근로조건이고, 사회보험 가입율이 10%미만인 것으로 추정되어 실업급여도 지급받지 못한채 사회안전망이 마련되어 있지 못한 실정
  - 일방적인 구조조정 강행은 즉각 중단되어야 하고, 일자리유지 및 고용안정, 사회안전망 확대(실업급여 보장성 강화, 사회보험 사각지대 해소 등)가 선결적으로 추진되어야 함.
  - 특히, 선순환 구조개편을 위해서는 상생의 구조개선을 위한 가장 유력한 수단인 노동시간단축을 단행해야 함. 경영난을 겪고 있는 기업에서는 노동시간단축을 통

해 재직자들의 일자리유지 및 고용안정을, 정상적으로 경영이 이루어지고 있는 기업에서는 노동시간단축을 통한 일자리 창출을 통해서 실업문제를 해소해야 함.

- 뿐만아니라 기업회생을 위한 종합적인 관리와 고용안정지원제도\*및 일자리함께하기제도\*\*, 근로시간단축지원제도\*\*\*\*를 확대 개선하여 재직자 고용안정에 초점을 맞추어 노동시간단축 등을 통해 상생의 구조개선이 되도록 함.
- 현행 고용보험상 ▲고용유지지원제도는 휴업, 휴직, 훈련 등으로 프로그램이 한정되어 있고, 지급기간이 짧고, 지원금 수준이 낮아 제도 본래의 효과를 내기에는 불충분함. 또한, ▲일자리함께하기제도는 경영난을 겪고 있는 기업이 신규인력을 채용할 여력이 없어 제도활용이 사실상 불가능함. ▲근로시간단축지원금은 지원요건이 50세이상 근로자로 한정하고 있음.

따라서, 고용유지지원제도 상에 노동시간단축 프로그램을 포함하고 지급기간 및 수준을 대폭 확대하거나 일자리함께하기제도는 경영난 겪고 있는 기업의 사유를 포함시켜 노동시간단축으로 고용을 유지할 경우에도 지원, 근로시간단축지원금은 연령제한을 낮추거나 삭제 필할 필요성이 있음.

## 1. 한국노총의 기본입장

### ① 4대 기조

- ☐ 협상과 투쟁의 병행
  - 경제민주화, 사회안전망 확충, 일자리 유지 및 창출, 산업구조 재편을 위한 국회 차원의 노사정 사회적논의
  - 일방적인 감원 및 임금조정식 구조조정 저지를 위한 총력투쟁 전개
- ☐ 재직자의 고용안정(일자리유지) 및 양질의 일자리 창출, 사회안전망 강화를 통한 실업극복
- ☐ 노동4법과 연계한 정부 노동개혁의 반대
- ☐ 경제위기와 경영실패 책임 규명 및 처벌

### ② 5대 목표

- 경제민주화를 통한 조정경제모델로의 전환과 원청대기업의 책임성 강화

- 노동시간단축을 통한 재직자 고용안정(실업예방) 및 양질의 일자리 창출(실업극복)
- 실업으로부터의 보호를 위한 충분한 사회안전망 구축
- 노동4법 폐기 및 노동관계법의 민주적 개정과 제도개선
- 선순환구조개편 및 고용안정, 사회안전망 구축을 위한 범사회적논의기구 구성 및 노동계의 실질적 참여

#### 〈국회가 주관하는 위기극복을 위한 사회적대화 시스템 구축〉

- 노동현안 외에 경제, 사회, 조세정책 등을 포괄하는 국회차원의 사회적대화를 구축
- 여야정당 및 노사정을 포괄하는 지속가능한발전과국민통합을위한연석회의 구성
- 감원식 구조조정이 아니라 선순환구조개선을 위한 국회형 사회적대화 추진

※ 한국노총은 5월 25일, 국회 정론관에서 국회가 주관하는 사회적대화 촉구 기자회견 개최

### ③ 정부정책의 문제점

#### □ 구조조정과 노동4법을 연계시켜 정부발 노동개혁 추진

- 정부는 구조조정과 무관한 노동4법을 연계시켜 고용불안, 임금 및 노동조건 저하, 비정규직 확대 등 추진
- 정부가 추진하는 노동개혁은 경제위기를 예방하는 것이니라 오히려 경제위기를 초래하는 것

#### □ 특별고용지원업종 선정과 지원

- 조선·해운 등 5대 취약업종을 특별고용지원업종으로 선정하여 지원하는 것에는 원칙적으로 동의
- 다만, 특별고용지원업종의 근거가 되는 고용정책기본법 개정 과정에서 그 근거가 되는 관련위원회 의결이 생략된 것은 절차상 하자가 있었음.
- 또한, 쌍용차 정리해고 단행이후 평택을 고용재난지역으로 선정하여 약 1000억원을 지원하였지만 26분의 자살과 트라우마 등 사회적갈등과 위험이 그대로 노출된 바 있어 실질적인 지원과 효과가 미흡했음.
- 따라서, 특별고용지원업종 선정과 지원 등에 있어 노사의 실질적인 참여를 보장해야 하고, 집행과정에서 있어서도 해당 업종과 지역의 노사민정협의체가 그 기능을 담당할 필요성이 있음.

□ SOC 투자 위주가 아닌 공공사회서비스 확대

- 그동안 정부는 막대한 자금을 투입하여 SOC 투자를 하였음에도 불구하고 Trickle-down 효과는 미지수, 오히려 양극화를 심화시키는 결과 초래
- 취약계층 및 고용에 대한 직접지원 회피는 양극화 심화와 장기불황 초래
- 저출산·고령화로 공공사회서비스 영역의 수요가 확대되고 있는 상황에서 취약한 공공사회서비스에 대한 투자(국공립 보육, 요양, 병원과 장기임대주택 등)로 해당 시설 건립을 위한 건설노동자 고용기회를 만들고, 공공사회서비스 일자리를 확충해야 함.

④ 선순환 구조개편을 위한 요구

〈고용보장 측면〉

- 실노동시간 단축을 통한 일자리유지
- 고용유지지원금 확대를 통한 해고방지
- 원청대기업의 책임성 강화를 통한 소속 비정규직·사내하청 노동자의 정규직 전환 지원 및 하청중소기업 지원과 소속노동자의 고용안정과 소득보전 지원

〈실업구제 측면〉

- 실업급여의 지급기간 및 지급수준 등 획기적 강화하여 생계대책 보장
  - ▶ 피보험단위기간 단축 : 이직전 18월중 180일이상 → 120일 단축
  - ▶ 소정급여일수 확대 : 90~240일 → 120~360일
  - ▶ 구직급여일액 상한액 인상 : 4.3만원 → 최저임금 120% (시행령 개정)
  - ※ 구직급여일액 하한액 : 현행 유지
  - ▶ 자발적이직자 포함 (엄격한 요건 정리 : 보험성격상 지급사유 제한은 취지에 어긋남)
  - ▶ 한국형 실업부조 도입 : 내일희망찾기사업 확대
- 비정규직 등 고용보험 미가입 또는 수급요건 미해당자에 대한 특별실업급여 지급
- 사회보험 사각지대 해소 (두루누리사업 대상 및 지원 확대)
  - ▶ 두루누리사업 : (현행) 10인미만 140만원 미만 저임금근로자의 고용보험·국민연금 50% 지원 → (요구) 현행요건 + 비정규직 (규모별 가입률 확인하여 10~100인 미만까지 확대)



- ▶ 실업크레딧 : 일반회계 부담 원칙
- 실업급여와 직업훈련기관과의 연계를 통한 직업능력개발사업 대폭 확대
- 실업자, 저소득노동자에게 저리의 생활안정자금 공급
- 실업자, 파산기업 노동자 등에게 대출금 상환 유예

### 〈일자리창출 측면〉

- 실노동시간 단축을 통한 일자리나누기
- 사회적 일자리와 공공부문의 일자리 창출
  - ※ 고용복지서비스(고용센터 직업상담원 인력 확대 (현행) 1,500명 → 3만명), 보육·교육, 요양·보건 의료 등(국공립 보육, 요양, 병원 3년내 30% 목표) 공공사회서비스의 일자리 확대로 사회 인프라 구축
- 국공립 보육, 요양, 병원 및 공공임대주택 건립을 통한 건설노동자 취업 기회 확대
- 청년고용 활성화를 위한 청년고용할당제 확대 및 의무화
- 녹색일자리 확대
  - ▶ 환경관리자 의무고용규정 개선(기업규모에 따라 단계적으로 의무고용 부과할 경우 64,000여개의 일자리 창출)
  - ▶ 재생에너지 일자리 창출(1년짜리 일자리를 매년 평균 2만8천개~6만5천개까지 창출)
  - ▶ 저소득층 주택 에너지 효율화사업을 통한 일자리 창출(경상소득기준으로 빈곤율이 중위50%에 해당하는 201만 가구의 에너지 효율을 높이는 단열, 창호 등 주택계량사업을 추진할 경우 10년간 총2조4,120억(가구당 120만원 지원) 예산으로 42,934개의 일자리를 신규 창출)
  - ▶ 사회적기업을 통한 녹색일자리(재활용분야, 도시재생분야 등의 사회적기업 지원을 통한 녹색일자리 창출, 공공부문의 사회적기업 제품 및 서비스 구매 확대 제도화)

### 〈산업구조개편 및 활성화 측면〉

- 경제민주화1\_중소기업 회생을 위한 불공정거래 근절
  - ※ 납품단가조정협의(원청대기업별 수탁기업협의회 구성 의무화), 이익공유제, 의무고발권 주체 확대, 표준하도급계약서 작성 의무화 등

－ 경제민주화2\_중소기업의 지원 확대

※ (기술지원) 중소기업 연구개발지원센터 설립 : 중소기업의 부품소재산업 육성을 위한 연구기술개발 지원을 목적으로 센터와 교육원을 설립함. 기술지원세 도입(대기업 대상)하여 재원을 마련, 일반관리운영은 정부재원

\* (인력지원) 현 고용보험상 고용안정제도상의 중소기업 지원제도 개선 (△중소기업 전문인력활용 장려금, △중소기업 고용환경개선지원금, △청년고용촉진장려금 등)

\* (자금지원) 이익공유제 도입 → 중소기업 고용환경 개선 → 신규 일자리 창출 + 임금·근로조건 개선

\* ('을'의 협상력 강화) 원청대기업별로 수탁기업협의회 구성 의무화, 3+3협의체

－ 대기업 법인세 원상회복과 부자 증세를 통한 중소기업과 자영업 등 취약계층을 위한 재정지출로 경제회생

※ 소득재분배, 공평과세, 국가 재정 안정성 확보 : 법인세 정상화, 최저한세 인상, 비과세감면 축소, 소득세 누진

－ 개성공단 재정상화

－ 가칭 한계산업구조조정전환지원법으로 한계기업의 직종전환 및 종사노동자의 직업전환훈련에 의한 고용보장 및 생계비 지원

－ 공공부문은 정책실명제를 도입하여 정책의사결정에 대한 공무원의 책임감과 공헌도 강화

－ 철강재 등 부품소재 원산지 표지 의무화 (중국산 저가 제품의 국내 유입 차단 효과)

〈사회복지 측면〉

－ 비정규, 일용직 노동자에 대한 건강보험과 고용보험 및 국민연금 적용 확대

－ 구조조정으로 인한 실업자에 일정기간(1년간) 건강보험 적용

－ 실직자 생활자금 지원을 위해 마이크로크레딧 개념의 무담보 생활자금대출 기금 마련(정부, 대기업 출자)

－ 반값등록금 실현 및 대학생 무이자 학자금 대출

－ 현정부 임기내 OECD평균 수준 공공임대주택 공급

○ 대학생 공공기숙사 3만호 설립 (매칭펀드 방식으로 중앙정부와 대학, 도시와 지방간 예산 출현)

○ 노인맞춤형 소형주택 보급

○ 생애최초 주택구입지원제도 전국민 확대 (장기고정저금리 대출)

○ 비정규직 근로자에 국민임대주택 우선공급 확대

### 〈위기극복을 위한 사회적대화 시스템 구축〉

- 노동현안 외에 경제·사회·조세정책 등을 포괄하는 국회차원의 사회적대화를 구축
- 여야정당 및 노사정을 포괄하는 지속가능한발전과국민통합을위한연석회의 구성

### 〈사회적약자 보호를 위한 노동기본권 확대〉

- 노사간 힘의 균형 회복, 투명경영·책임경영  
노동기본권 보장 확대(구직자, 실업자, 특고, 교수 등), 노동회의소법 제정(근참법 대체), 초기업단위 단체협약의 산업·지역별 구속력 적용(특정 업종·산업내 과반수 노조 허용), 손배 가압류 및 쟁의행위에 대한 민·형사 책임 제도 개선, 사용자의 공격적 직장폐쇄 제한, 사측의 부당노동행위에 대한 처벌 강화
- 공공부문 : 책임·투명·자율 경영 보장, 공기업 이사회 제도개선을 위한 공공참여 이사회 제도 도입, 공운위 노동계 참여, 공공기관 경영평가기준의 공공성 제고 등
- 공무원노조 : 가입범위(5급, 소방직까지 확대), 타임오프 적용, 경찰, 군 등 직협 구성 의무화 등
- 불합리한 규제 개선 : 단체협약 일방해지권 제한, 상급단체 파견자 활동보장(타임오프 별도 적용), 전국분포·근무형태 등 타임오프 할증 한도 모법 명시, 조합비 세액공제, 노동조합 설립신고 제도개선(단순 접수기능 한정, 설립신고서 접수 즉시 설립필증 교부, 행정관청의 설립신고 반려 제도 폐지), 필수유지업무 폐지 및 공익사업의 범위 축소조정, 쟁의행위 대상 현실화
- 국제기준 준수 이행 : ILO 핵심 협약 비준 확대

## ※ 참조

### □ 고용유지지원제도

경영난을 겪고 있는 등 고용조정이 불가피한 기업이 휴업, 휴직, 훈련, 인력재배치 등 고용유지 조치를 실시하는 경우 휴업수당 2/3(대규모기업 1/2), 휴직수당 2/3(대규모기업 1/2)·무급휴직 1인당 20만원, 훈련수당으로 훈련자에게 지급한 임금액의 3/4(대규모기업 2/3) 및 훈련비(별도산정), 인력재배치의 경우 근로자에게 지급한 임금의 3/4(대규모기업 2/3)을 180일 범위에서 지원(인력재배치 완료일부터 1년 한도)하는 고용보험상 지원제도

### □ 노동시간단축관련 지원제도

#### ✓ 일자리함께하기제도

일자리 순환제<sup>1)</sup>, 교대제 개선(4조 이하로 실시), 실근로시간 단축<sup>2)</sup> 등 도입하여 신규인력 채용<sup>3)</sup>할 경우 임금보전으로 월30만원 한도(6개월~2년) 지원, 신규인력은 1인당 1년간 최대 720만원(제조업 대900만원~중소1080만원 (중소기업 교대제개선시 최대 2160만원))지원하는 고용보험상 지원제도

#### ✓ 근로시간단축지원제도

해당사업장에서 18개월이상 계속근무한 50세 이상 근로자의 주당 소정근로시간을 32시간이하로 단축한 경우 근로자에게는 노동시간단축으로 감소한 임금의 50% 지원(최대 연간 1080만원내 2년까지), 사업주에게는 근로자1인당 360만원, 월30만원 한도내에서 최대 2년간 지원

### □ 고용재난지역제도

: 특정지역에서 대규모로 기업이 도산하거나 구조조정 등으로 지역의 고용안정에 중대한 문제가 발생하여 특별한 조치가 필요한 경우 고용노동부장관이 지정 건의(2014년 7월 22일 고용정책기본법<sup>4)</sup> 개정안)

: 지정기준 ①+②+③

① 한국은행 발표 업황 BSI가 직전 3개월동안 전년동기 대비 15%이상 감소하고, 지역 피보험자의 10%이상을 차지하는 업종이 존재

1) 1년 이상 재직자 대상 30일 이상 유급휴가 후 120시간 이상 훈련 또는 30일 이상 안식휴가를 부여하고, 신규인력채용시 지원  
2) 3개월 전보다 시행일 월부터 3개월간 전체 근로자의 주평균초과근로시간이 2시간 이상 단축하고 신규인력 채용시 지원  
3) 증가근로자수 1인당 임금이 감소한 노동자 10명 한도 (제조업은 20명)  
4) 고용정책기본법 제32조, 시행령 제29조

- ② 직전 3개월동안 해당 업종 및 전체 피보험자가 전년동기보다 10%이상 감소
- ③ 대규모 구조조정 등에 따른 실직인원이 전년 월평균 대비 5%이상 또는 비자발적 이직자 수가 전월 피보험자 수 대비 5%이상 일 것

: 해당지역 소재 사업주 및 근로자, 실업자 등을 1년의 범위에서 고용정책심의회에서 결정(1회에 한해 1년의 범위내 연장 가능)

: 지역산업맞춤형일자리창출지원, 사회적일자리 및 고용안정·직업능력개발 등 일자리 관련 사업비(고용관리지역)+고용정책심의회 의결을 거쳐 고용유지지원금 지원수준을 확대 및 60일의 범위에서 특별연장급여를 지급(고용위기지역)+예비비, 신용보증기금의 우선적 신용보증, 소상공인 대상 조세감면, 고용보험·산재보험 보험료 또는 징수금 체납처분 유예 등 행정상·재정상·금융상의 특별지원

#### □ 특별고용지원업종 지정 제도(2015년 12월부터 시행)

: 대규모 정리해고 등 고용 사정이 급격히 악화될 우려가 있는 업종 전체를 지정해 지역에 상관없이 집중 지원하는 실업대책, 해당 업종의 한국은행 기업경기실사지수·대량고용변동 등 고용조정 상황, 주요 기업의 재무적 상황 등을 종합적으로 고려

: 지정시 정부 예산으로 1년간 고용유지지원금과 특별연장급여(연장 실업수당), 전직·재취업 및 창업 지원, 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업 등 일자리 관련 사업비 우선 지원, 고용정책심의회에서 결정(1회에 한하여 1년의 범위에서 연장 가능)


: 지정업종에 속하는 사업의 사업주 및 근로자(퇴직자 포함), 협력업체는 지정업종에서 도급을 받아 제조·수리 등을 하고, 매출액의 50% 이상이 지정업종과 관련된 경우, 업종별 고용사정 등 특성을 고려하여 지원대상의 범위를 제한할 수 있음.





## 토론문 3

이병훈 교수(중앙대학교)







## 구조조정기의 실업대책과 사회안전망 구축방안

이병훈 교수(중앙대학교)

- 이 발제문에서는 현행 실업자 안전망의 문제점을 전반적으로 검토하며 구조조정기에 발생하는 실직자들을 보다 실효성 있게 구제할 수 있는 사회안전망의 전반적인 개선을 위한 적절한 정책방안들을 제시하는 있는 것으로 사료됨.
  - 구체적으로 고용보험 사각지대의 해소 및 피보험자격 확인 제도의 활성화, 실업 급여제도 개선, 한국형 실업부조와 청년·자영자 사회안전망 등에 대한 정책제안은 20대 국회를 통해 필히 실현-시행되어야 할 실업안전망의 중요 개선과제라 판단됨.
  - 아울러, 발제자가 강조하듯이 최근의 구조조정기를 맞이하여 실업자대책의 단기적 대응에 그치지 보다는 이를 계기 삼아 실업안전망 전반의 제도적 개선과 정책적 확충이 이뤄져야 할 것임.
- 이번 발제에서 실업자 관련 사회안전망에 대한 전반적인 개선과제를 다루고 있으나, 최근 조선·해운 등의 주요 산업부문에서 급박하게 진행되는 구조조정과 관련하여 몇가지의 추가적인 논의가 제기-검토될 필요 있음.
  - 산업구조조정이 해당 산업의 재무상황이나 수급구조 등에 있어 심각한 위기상황을 타개함과 동시에 산업적 경쟁력을 제고-강화하거나 특정 산업 및 지역경제의 혁신을 도모하는 것으로 이해한다면, 이같은 산업구조조정의 추진 목표/취지를 구현하기 위해 실업자의 생활대책으로서 사회안전망의 개선과제로 국한하여 접근하기 보다는 산업차원의 기술경쟁력과 노동숙련 그리고 유희인력의 재배치(전직 상담-훈련-알선 등) 등을 담보하기 위해 적극적 노동시장정책과 실업자 안전망을 종합적으로 다뤄질 필요 있음. 다시 말해, 구조조정기의 노동시장대책으로서 실업자의 생계대책 확충 못지 않게 기술·숙련인력의 유실·출-유휴화-양성과 이들의 일자리 유지 또는 매칭 등을 이뤄내기 위한 제도적 개선과제와 정책처방을 제시할 필요 있음(발제문에서는 6-7쪽에 간단히 언급하고 있음). 특히, 향후 1-2년 동안 구조조정국면에 있어 기술·숙련인력의 유실을 막기 위해 고용조정 규모를 최소화하기 위해 근로시간단축이나 조업단축 등을 통한 일자리 지키기-나

누기에 대한 정책/제도적 지원 확대, (조선해양부문의 숙련인력 보존을 위한) 관련 SOC인프라사업 집행의 정책적 지원, 산업인력의 세대교체 & 숙련전승을 위한 산업/업종차원의 직무훈련체계 구축-실행 등에 대한 정책협의를 전략적 접근이 요망됨.

- 이 발제문에서도 고용보험 사각지대의 문제점을 강조하고 있듯이 조선해양부문의 물량팀의 사례에서 잘 살펴볼 수 있듯이 여러 산업에서 음성적으로 구조화되어 있는 중층적 하도급/외주화체제하에서 비공식 고용관행이 광범하게 존재하고 있는 만큼, 구조조정의 가장 큰 타격을 받을 1-2차 하도급업체 소속의 고용보험 미가입 노동자들에 대한 생계대책이 시급히 마련-제공되어야 할 것이며, 이를 위해 (발제자가 제안하는) 피보험자격 확인 청구제도의 활용, 실업급여 수급요건 완화 또는 확인절차 개선(18개월간 피보험단위기간 통산 180일 => 1인 이상 사업체 근무기간 180일) 및 특별고용지원 업종 지정에 따른 정책지원의 수혜대상 포함 등을 시행하는 것이 필요 하겠음.
- 또한, 조선해양부문을 특별고용지원업종으로 지정할 것으로 예상되고 있어 (발제문에서도 언급하듯이) 이를 통해 심각한 산업위기를 겪고 있는 조선해양부문 종사자(관련 사업체 및 근로자)에 대해 구조조정 파급효과를 일정하게 완화할 수 있을 것으로 기대되나, 다른 한편으로 조선해양사업체들이 소재한 지역경제에 차지하는 비중이 막대한 점을 감안할 때 해당 지역의 여타 업종 종사자들(예: 숙식의 생활서비스)에 대해 고용위기지역에 상응하는 정책적 추가지원이 강구-시행되어야 할 필요가 있겠음.
- 우리나라 산업의 경쟁력 원천이 인적 역량(human competency)에 있고, 이번 구조조정의 최대 피해자가 노동자들이라는 점에서 구조조정 방식과 실업안전망 확충 등에 대한 정책협약에서 노동자의 이해대변이 충실히 이뤄져야 함. 그럼에도 불구하고 그동안 정부 및 지자체 그리고 채권단이 주도해온 구조조정 협의에서는 노동의 참여가 실질적으로 배제되고 있는 바, 산업구조조정의 막중함을 고려할 때 제대로 컨트롤타워(control tower) 없이 표류하고 있다고 지적받는 구조조정 정책협의를 국회 중심으로 옮겨와 정치권의 주도하에 노사정 협의를 본격적으로 진행하는 것이 요망됨.

*memo*

*memo*

*memo*

*memo*

*memo*

*memo*