

국민통합의 현안과 과제: 노동시장과 사각지대 문제를 중심으로

*Coping with Structural Problems in the
Korean Labor Market for National Cohesion*



양재진 연세대학교 행정학과 교수

한국은 소득불평등이 심하고 사회적 이동성도 낮다. 때문에 사회적 갈등은 날로 심해지고 국민통합은 점차 어려워지고 있다. 분배문제의 개선은 복지지출의 확대만으로 해결되지 않는다. 분배 문제를 어렵게 만드는 구조적인 원인들에 대한 치유 없이는 복지를 통한 2차 분배의 효과가 크지 않기 때문이다. 따라서 이 글은 우리나라 노동시장의 이중성과 분절화의 현황에 대해 살펴보고, 노동시장내의 분배개선을 위해 보다 연대주의적인 임금정책이 요망되며 이런 맥락에서 노사정위원회와 산별노조운동의 강화가 필요함을 주장하고 있다. 노동운동이 제 역할을 못할 때에는 정부가 임금가이드라인 정책을 부활하여서라도 노동시장에서의 소득분배에 개입할 것 그리고 사회보험의 사각지대도 해소하여 사회보장 기능이 제대로 발휘될 수 있게 해야 함을 주장하고 있다.

1. 들어가며

우리나라는 주관적인 측면은 물론 객관적인 측면에서도 볼 때, 사회적 갈등 수위가 높은 반면 국민통합 수준은 낮다. 앞서 여유진 박사의 글에서도 지적되었듯이, 국민들은 계층갈등과 이념갈등이 심각한 수준이라고 진단하고 있다. 국민통합성에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하다. 이중에 인종, 종교, 언어, 이념의 차이와 더불어 한 사회의 분배의 정도를 뜻하는 계층 간 거리가 중요한 요인으로 여겨진다. 우리나라의 경우 1997년 경제위기 이후 저성장 국면에 들어가면서 분배문제와 연관된 사회통합성이 악화되어, 개선의 기미가 보이지

않고 있다. 과거 고도 성장기에는 경제성장을 통해 대다수가 생활수준의 향상을 피부로 경험했다. 그러나 경제의 성숙과 고령화가 맞물리면서 저성장이 정상(normal)이 된 현재, 소득수준의 향상은 점차 경쟁게임(zero-sum game)이 되어 가고 있다. 때문에 과거에 비해 분배문제는 사회갈등을 더 크게 동반하고 국민대통합에 매우 큰 악영향을 끼치고 있다. 최근에 여·야 할 것 없이 복지확대를 약속하고 있는 이유는, 위험상태에 처한 분배 문제를 완화하여 국민대통합을 이루기 위함이다.

그러나 단순히 복지확대만으로 국민통합 문제를 해결할 수 없다. 현재 우리가 처한 분배구조의 악화는 노동시장의 이중성과 분절화라는 매우 구조적인 문제로부터 기인하고 있기 때문이다. 이러

한 구조적인 문제를 방지한 채, 복지지출에만 의존하는 것은 '사후약방문'이다. 그리고 막대한 재정문제로 인해 새로운 갈등을 낳을 것이다. 최근에 경기도가 어린이집 보육료를 지원하는 '누리과정'에 산 배정을 거부하는 등, 복지비용을 놓고 중앙과 지방간의 갈등이 증폭되는 게 그 예이다.

따라서 필자는 사후적으로 복지지출만 늘이는 것으로는 국민대통합의 기반을 마련할 수 없다고 본다. 먼저 노동시장의 이중성과 분절화를 완화시켜야 한다. 한국의 노동시장은 민간 대기업과 공공분야의 안정된 정규직 노동시장과 그 외의 불안정한 노동시장으로 크게 양분이 되어 있으며, 양자 사이의 이동성이 점차 줄고 있다. 소위 1차 노동시장으로 불리는 대기업과 공공분야 노동시장의 경우, 상대적으로 높은 임금과 기업복지, 장기근속 그리고 사회보험에 대한 높은 가입률을 특징으로 하고 있는 반면, 나머지 부분을 구성하고 있는 2차 노동시장은 상대적으로 낮은 임금과 기업복지, 짧은 근속기간을 특징으로 한다. 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로의 진입 또한 어렵다. 그리고 사회보험의 사각지대가 광범위하고 2차 노동시장의 종사자들이 대거 여기에 빠져있다. 무엇이 문제이고 어떻게 해야 할지 살펴보기로 하자.

2. 우리나라 노동시장, 무엇이 문제이고 어떻게 해야하나?

1) 노동시장의 이중화와 분절화

노동시장의 이중화(dualization)는 우리만의 문제는 아니다. 그러나 우리나라는 1차 노동시장의 내부자와 2차 노동시장의 외부자간 임금과 고용안전성에서 차등적 처우가 상대적으로 심하고, 유급휴가, 퇴직(연)금 등 법정기업복지 외에 자발적 기업복지에 대한 혜택에서의 차별성도 크다. 그리고 노동시장 내 상층집단과 하위집단 간 이동성이 매우 낮은 분절화(segmentation)현상까지 보이고 있다¹⁾. <표 1>을 보자. 우리나라는 노동시장에서의 소득분배 상황을 나타내는 10분위 배율(상위 10%의 소득을 하위 10%의 소득으로 나눈 값)이 4.9이다. 이는 OECD 평균인 3.4를 크게 상회하고, 미국(5.0)을 제외한 모든 비교국가보다 높은 수치다. 우리나라의 소득격차가 매우 심하다는 증거다. 저임금 근로자의 비중 또한 25.2%로 비교국 중 가장 높다. 성별 임금격차도 또한 그러하다. 근속년수가 OECD 평균의 1/2에 불과한 5.3년에 머물고 있다. 1차 노동시장을 구성하는 대기업과 공공부분의 근로자들이 장기근속의 경향이 있는 것을 감안할 때, 2차 노동시장의 불안정성이 상대적으로 매우 심함을 추정해 볼 수 있겠다. 우리나라에서는 시간제 근로도 육아나 교육훈련을 받기 위해 근로자가 자발적으로 선택한 결과가 아니다. 서구와 달리 50%가 넘는 근로자들이 비자발적으로 시간제 근로에 나서고 있다. 정규직 전일제 근로의 장벽이 그만큼 높음을 반증한다 하겠다.

좀 더 자세히 살펴보자. 우리 정부의 공식 통계에 의하면, 전체 임금노동자의 약 35% 정도가 비정규직으로 분류된다. 그런데 1차 노동시장의 정규직과 2차 노동시장의 비정규직 간 임금격차가

1) 노동시장의 이중성, 분절화 등의 개념과 세계적 현상에 대해서는 Emmenegger et. al.(2012: Ch.1) 참조.

표 1. 노동시장 이중성 및 불안정성 지표의 국제 비교

		10분위 소득배율 (2011) ¹⁾	저임금 근로자 비중 (2011) ²⁾	성별 임금격차 (2011) ³⁾	비자발적 시간제 근로자 비율 (2012) ⁴⁾	근속년수 (2012) ⁵⁾
사민 주의	스웨덴	2.3	-	15.9	22.8	10.4
	덴마크	2.8	16.7	8.8	12.7	8.9
	노르웨이	2.3		7.8	5.8	9.8
	핀란드	2.6	9.3	19.7	24.6	11.0
	평균	2.5	13.0	13.1	16.5	10.0
보수 주의	독일	3.3	18.4	16.5	14.1	11.5
	오스트리아	3.3	16.1	18.6	8.0	10.9
	네덜란드	2.9	-	20.5	6.5	10.5
	프랑스	3.0	-	14.1	28.6	11.9
	평균	3.1	17.2	17.4	14.3	11.2
자유 주의	미국	5.0	25.2	17.8	11.5	-
	영국	3.6	20.6	18.2	16.5	9.4
	캐나다	3.7	20.3	19.2	27.2	-
	호주	3.3	16.9	16.0	31.0	-
	평균	3.9	20.7	17.8	21.6	9.4
남 유럽	이탈리아	2.2	9.5	10.6	45.1	13.1
	스페인	3.2	15.3	10.6	64.1	11.5
	포르투갈	3.7	6.5	15.2	35.3	13.5
	그리스	3.0	12.5	10.4	43.6	13.9
	평균	3.0	11.0	11.7	47.0	13.0
동아 시아	일본	3.0	14.4	27.4	18.3	-
	한국	4.9	25.2	37.5	56.3	5.3
OECD 평균 ⁶⁾		3.4	16.7	15.2	17.8	10.7

주: 1) 네덜란드와 프랑스, 이탈리아의 경우 2011년도 자료 누락으로 2010년 자료로 대체함.
 2) 이탈리아의 경우 2011년도 자료 누락으로 2010년 자료로 대체하며, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 프랑스의 경우 수치자료를 제공하지 않았음.
 3) 네덜란드와 프랑스, 이탈리아의 경우 2011년도 자료 누락으로 2010년 자료로 대체함.
 4) 한국의 경우 OECD(2013: 114)에서 발췌.
 5) 미국, 캐나다, 호주의 경우 수치자료를 제공하고 있지 않아 자유주의 복지레짐의 평균산출이 불가능하였음.
 6) OECD 34개국 평균. 다만 근속년수의 경우는 25개국 평균.

자료: OECD, Stat 자료를 바탕으로 작성(www.oecd.org, 접속일 2013. 12. 19)

크고 계속 그 차이가 벌어지는 추세를 보이고 있 2011년 65.3%로까지 떨어졌다. 특히 고용안정성
 다. 2003년 정규직의 71.6% 수준이던 임금은 이 가장 떨어지는 일용직과 비기간제 근로자의 경

표 2. 비정규고용 실태 및 고용형태에 따른 정규직 근로자와의 임금격차

고용형태										
연도	전체 임금 노동자	비정규직		한시적 근로자			시간제 근로자	비정형 노동자		
				기간제	무기 계약	비 기간제		파견직	일용직	기타
2003	14149	4606	32.6	52.2	5.4	7.9	20.2	2.1	12.8	24.1
2005	14968	5483	36.6	49.8	5.5	10.7	19.0	2.2	13.1	22.0
2007	15882	5703	35.9	44.4	9.7	8.1	21.1	3.1	14.8	23.7
2009	16479	5754	34.9	48.9	3.0	9.1	24.8	2.9	15.3	23.6
2011	17510	5995	34.2	44.5	5.7	7.3	28.4	3.3	16.0	22.7

정규직 근로자 대비 비정규직 근로자의 시간당 임금 (정규직 = 100)										
연도	정규직	비정규직		한시적 근로자			시간제 근로자	비정형 근로자		
				기간제	무기 계약	비 기간제		파견직	일용직	기타
2003	100.0	71.6	70.7	88.4	55.8	85.1	68.0	63.2	65.5	
2005	100.0	70.5	74.5	89.1	54.1	76.7	76.1	53.7	66.6	
2007	100.0	70.9	76.3	98.1	48.0	66.6	70.8	52.0	61.9	
2009	100.0	61.5	65.5	87.2	48.7	56.2	69.7	47.6	60.0	
2011	100.0	65.3	69.0	93.7	52.4	59.3	66.5	47.4	63.7	

주: 1) 기간제근로자는 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 근로자를 의미함.
 2) 무기계약 근로자는 계약의 존속 기간을 정함이 없는 계약을 맺은 근로자를 의미함. 이들은 해고 등의 사유가 없으면 정년까지 고용이 보장됨.
 3) 비기간제근로자는 근로계약기간을 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유(계약만료, 일의 완료, 이전 근무자 복귀, 계절근무 등)로 계속근무를 기대할 수 없는 근로자를 의미함.

자료: OECD(2013), *Strengthening Social Cohesion in Korea*, OECD Publishing, p.110.

우 정규직의 47~52% 정도의 임금만을 받고 있다. 임금 뿐 아니라 각종 사회보험과 퇴직금, 유급휴가 등 각종 임금 외의 급부에 있어서도 대기업과 중소기업간 그리고 정규직과 비정규직 간에 격차가 크다. 특히 주목해야할 것은 대기업의 비정규직보다 중소기업의 정규직의 각종 사회보험과 임금

외 급부의 적용률이 낮다는 점이다. 예컨대, 연금의 경우 상시고용 300인 이상의 대기업에 다니는 비정규직 근로자의 가입률이 83.7%에 달하는데, 중소기업 정규직의 가입률은 이 보다 낮은 78.3%이다. 고용보험의 경우도 유사한 패턴을 보이고 있다. 자발적 기업복지의 기업규모별 격차 또한 점차

6) 최윤영(2005), 독일의 활동보조서비스, 한·미·일·독 4개국 활동보조서비스지원 및 제도 심포지엄, 정립회관.

표 3. 사회보험과 임금 외 급부 적용률(2008년)

		공적연금	건강보험	고용보험	퇴직금	초과근무수당	유급휴가	보너스
전체 임금근로자		70.6	93.9	56.8	61.4	42.4	52.8	56.6
정규직		81.3	96.3	65.8	74.5	53.5	65.4	71.2
비정규직		49.7	89.4	39.2	35.6	20.7	28.0	27.9
대기업(300인 이상)		96.4	99.2	78.0	93.7	82.3	92.2	91.4
중소기업(300인 이하)		67.3	93.3	54.0	57.2	37.2	47.7	52.0
대기업	정규직	99.1	99.7	78.7	98.3	88.1	97.0	96.9
	비정규직	83.7	96.5	74.5	71.5	54.5	64.6	69.4
중소기업	정규직	78.3	95.7	63.6	70.5	47.7	66.9	60.1
	비정규직	47.6	88.9	37.0	33.4	18.6	25.6	25.4

자료: KOSIS 자료를 바탕으로 저자가 계산.

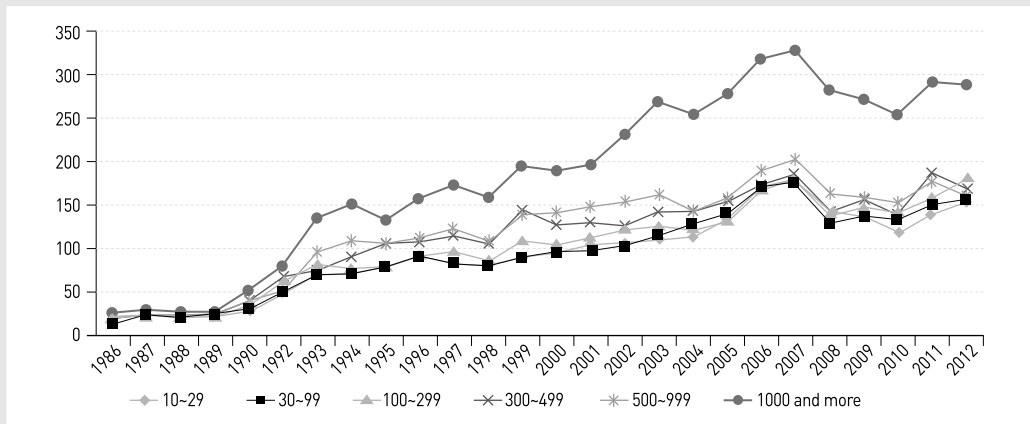
벌어지고 있다(그림 1 참조). 이는 우리나라 노동시장에서 정규직-비정규직 사이보다 대기업-중소기업 사이의 이중성이 더 크다는 것을 시사한다.

날이 갈수록 노동시장의 이중성이 심해지고 있는 것이다.

노동시장의 이중성이 심해지더라도 중소기업

그림 1. 종사자 규모별 자발적 기업복지 격차 추이

(단위: 천원/월)



주: 1991년 자료는 결측됨.
 자료: 고용노동부 기업체 노동비용조사(<http://www.kosis.kr>)

표 4. 비정규직-정규직 간의 이동가능성 국제비교

(단위: %)

OECD 16개국의 비정규직 → 정규직 이동							
복지레짐	국가	1년 후 종사상 지위			3년 후 종사상 지위		
		정규직	비정규직	비고용	정규직	비정규직	비고용
사민주의	덴마크	35.2	46.2	18.6	61.3	20.5	18.2
	핀란드	31.2	45.6	23.2	44.7	30.0	25.3
	사민주의 평균	33.20	45.90	20.90	53.00	25.25	21.75
보수주의	독일	46.6	38.5	14.9	60.0	23.5	16.4
	네덜란드	49.1	40.9	10.0	69.9	17.6	12.5
	오스트리아	55.9	35.3	8.8	67.5	22.6	9.9
	벨기에	45.0	49.3	5.6	71.4	23.2	5.4
	프랑스	18.1	52.1	29.9	45.3	30.6	24.1
	룩셈부르크	58.7	27.9	13.4	79.7	11.8	8.5
	보수주의 평균	45.57	40.67	13.77	65.63	21.55	12.80
자유주의	영국	51.9	29.9	18.3	63.4	15.1	21.5
	아일랜드	41.6	44.5	13.9	66.1	15.8	18.2
	자유주의 평균	46.75	37.20	16.10	64.75	15.45	19.85
남유럽	이탈리아	27.2	49.7	23.1	47.2	30.3	22.5
	스페인	29.1	52.4	18.5	46.0	37.5	16.5
	포르투갈	24.6	64.5	10.8	55.0	31.3	13.7
	그리스	28.3	49.1	22.6	36.0	47.8	16.2
	남유럽 평균	27.30	53.93	18.75	46.05	36.73	17.23
동아시아	일본	17.5	72.1	10.4	24.9	59.7	15.4
	한국	11.1	69.4	19.5	22.4	50.9	26.7

자료: OECD(2013), 위의 책, p.125.

근로자나 비정규직 근로자가 대기업과 공공부문의 안정된 1차 노동시장으로의 진입이 활발하게 이루어진다면 노동시장의 이중성은 사회통합에 큰 장애가 되지 않는다. 그러나 한국은 1차 노동시장과 2차 노동시장간의 이동성이 매우 낮다. <표 4>에서 확인되듯이, 비정규직 근로자가 1년 후에 정규

직으로 전환될 확률은 11.1%에 불과하다. 이는 비교 가능한 OECD 국가 중 최저 수준이다. 계속해서 비정규직으로 남을 확률 또한 69.4%에 이르러 일본을 제외하고 제일 높다. 비정규직 근로자가 3년 후 정규직 근로자가 될 확률도 22.4%로 여전히 비교국 중 가장 낮다. 시간운영이 다소 유연한

비정규직을 근로자들이 선호해서도 아니다. 앞서 살펴 보았듯이, 우리나라에서는 서구와 달리 비정규직에 머무는 이유도 비자발적인 ‘어쩔 수 없는’ 선택인 경우가 대부분이다. 한마디로 한국의 노동시장은 이중구조화 되어 있을 뿐만 아니라 분절화 정도도 매우 높다 하겠다.

2) 과제와 대안

노동시장의 이중화와 분절화는 세계화, 탈산업화와 지식경제화, 여성의 사회참여 등 구조적인 사회변동의 결과라고 볼 수 있다. 그러나 서구의 많은 노동운동 연구에서 지적되었듯이, 노동계급의 연대성을 지향하는 노동운동이 강하면 노동시장의 이중성이나 분절화 정도가 약해진다. 특히 노동운동이 전국적 수준에서 조직화되어 중앙의 상급단체에 단체협상 등 권력이 집중되어 있는 경우 전체 노동자를 아우르는 제도형성에 힘을 기울인다. 산업별로 노동이 조직화되고 단체협상이 산별수준에서 이루어질 경우, 전체 노동계급은 포괄하지 못하더라도 해당 산업 내 대기업과 중소기업 간의 경계를 넘어 전체 노동자를 아우르는 단체협상이 이루어질 가능성이 높은 것이다.

그런데, 한국의 노동운동은 민간 대기업과 공공부문의 기업수준에서 정규직 노동이 주도한다. 기업 수준에서 노동이 조직화되고 단체협상이 개별 기업에서 독자적으로 진행되기에, 기업별 노조는 정규직의 이해를 반영하며 자기 소속 노조원의 개별적이고 단기적인 이익을 추구한다. 임금인상이나 기업복지 그리고 고용보호가 주된 협상의제

가 된다. 반면 고용주와의 협상에서 거시경제와 전체 노동계급에게 이익이 돌아가는 근로조건이나 사회복지를 협상의제로 논의할 수도 없거니와, 그럴 유인도 매우 낮다. 한국에서 노동시장의 이중화와 분절화는 거시 사회변동의 결과이지만, 동시에 기업별 노조의 개별 이익추구의 결과이기도 한 것이다²⁾.

따라서 한국 노동시장의 과도한 이중성과 분절화를 극복하기 위해서는 한국 노동운동의 연대와 공공성을 제고하는 것이 필요하다. 기업수준을 넘어 전체 노동계급의 이해를 대변하는 노동운동이 일어 날 수 있도록 노사정위원회와 산별노동운동의 활성화를 도모해야 한다. 만약 임금과 근로조건에 관한 논의가 시장과 기업내부의 노사관계에만 맡겨질 경우, 숙련과 기술 차에 따른 임금격차가 커지고 기업 간 지불능력의 차이로 기업규모별 격차가 더 확대될 것이다. 따라서 초기업 단위의 산별 협상이나 노사정위원회를 통해서 사회적 임금(각종 실업수당, 공공육, 의료, 연금 등 실질적 임금보전분)과 시장임금의 배분관계를 조율하여 시장 임금인상을 자제하고 임금격차를 줄이는 노력을 해나가야 할 필요가 있다. 즉, 자유방임형 임금정책에서 사회적 임금결정체제로 점진적으로라도 전환해 가는 노력이 필요한 것이다. 이 때 정부는 복지정책은 물론 조세정책을 통해 사회적 임금결정이 노사 간에 합의될 수 있도록 지원하는 역할을 맡아야 할 것이다.

만약 한국의 조직노동이 전체 노동계급을 아우르는 노동운동에 나서지 못한다면, 정부의 개입이

2) 자세한 논의는 다음을 참조할 것. 양재진(2005). 한국의 대기업중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격. *한국정치학회보*, 39(3); Jae-jin Yang(2013). Parochial Welfare Politics and the Small Welfare State in South Korea, *Comparative Politics*, 45(4).

불가피하다. 미국과 같은 몇몇 자유주의 국가를 제외하고 대부분의 국가들은 정부가 소득정책을 구사한다. 우리나라도 민주화 이후 김영삼 정부에서 임금가이드라인 정책을 시행하고 정부의 후원 하에 한국노총과 경총이 중앙임금협상에 나서기도 했다. 그러나 95년부터 노총이 하부 조직의 반발 때문에 중앙임금협상에서 탈퇴하면서부터 우리나라의 소득정책은 사실상 사라지고, 최저임금 결정과 공공부문 임금 가이드라인 정책으로 왜소화된다. 정부는 최소한 산업별, 업종별, 기업규모별 임금인상의 준거가 되는 객관적인 정보를 제공하고, 노동시장의 분절화를 완화하고 안정성을 높이기 위한 차등화된 임금가이드라인을 제시하는 역할을 해야 한다. 그리고 중위소득의 42%에 불과해 OECD에서 하위권에 머무르고 있는 최저임금을 적정수준으로 인상해 근로빈곤을 막고 노동시장의 이중화를 완화하여야 한다. 최저임금의 인상은 기업의 생산성 향상을 독려하는 산업정책적 효과도 발휘하게 될 것이다. 물론 고용자 고용에 미치는 효과를 감안하여 업종별로 차등적용하는 미세조정도 필요하다³⁾.

그리고 노동력이 상승이동을 촉진하기 위해서 중소기업과 영세사업장을 대상으로 한 적극적 노동시장 정책을 강화할 필요가 있다. 우리나라 대기업과 대기업의 내부노동시장의 존재를 인정하고 이들은 자율적 성장영역으로 하고, 국가의 공공적 역할을 중소기업과 영세상공업 노동자에게 집중하는 이원화 전략을 취할 필요가 있다. 요즘 대기업과 중소기업의 상생이 화두인데, 거래와 회계의 투명성을 증진하고 하도급관행의 개선, 대기업·중소기업

협력증진 등을 위한 실질적인 노력도 중요하지만, 중소기업의 교육훈련을 적극적으로 사회화하고 보다 양질의 우수인력이 중소기업에 공급될 수 있도록 적극적 노동시장정책의 직업훈련과 고용서비스가 중소기업을 대상으로 확대되어야 할 것이다.

3. 2차 노동시장에서 무기력한 소득보장제도, 어떻게 해야 하나?

1) 한국 사회보험의 광범위한 사각지대

우리나라에서는 소득보장제도가 2차 노동시장에서 제대로 작동하지 못하고 있다. 소위 사각지대 문제가 2차 노동시장에 집중되어 있기 때문에, 노동시장에서의 높은 불평등 문제를 사후적으로라도 개선하지 못하고 있다. 왜 이렇게 되었나? 우리나라는 유럽의 사회보험제도를 도입한 일본의 영향을 받아 사회보험을 중심으로 사회보장제도를 구축하고 있다. 조세기반의 국영의료서비스(National Health Service, NHS)나 각종 사회서비스 그리고 기초연금 등이 발전하지 않아 사회보험중심성이 그 어떤 복지국가보다 높다. 그런데, 사회보험은 기여를 전제로 하고, 납부된 보험료에 연동된 급여가 지급되는 것을 원칙으로 한다. 사회보험 급부는 사회적 차원에서 바로 주어지는 게 아니며, 사회보험에 가입해서 정기적으로 보험료를 납부해야 받을 수 있는 것이다. 그런데, 앞서 논했듯이 고용이 안정되지 못하고 임금이 낮은 2차 노동시장의

3) 양재진, 최영준(2014). 한국복지국가의 진단과 개혁과제: 남부유럽과 자유주의 복지국가 혼합형에서 벗어나기. 동향과전망, 92.

규모가 크기에 보험료 납부 회피나 기여 기간이 부족해 수급권을 획득하지 못하는 근로자가 상당한 규모로 존재한다. 그리고 수급권을 획득했다더라도 보험료 납부액이 적거나 기간이 짧아 급여가 충분치 못한 경우도 매우 많다. 회색 사각지대에 빠져 있는 경우도 많다는 뜻이다. 사각지대에 있는 근로자와 그 가정은 실업과 퇴직 등 소득상실이 곧바로 빈곤으로 이어진다.

4대 사회보험 중 실제로 사각지대가 크게 문제가 되는 프로그램은 국민연금과 고용보험이다. 건

강보험은 가입단위가 가족이기에, 비정규직의 낮은 가입률이 실제 낮은 수준의 적용률을 의미하지 않는다. 게다가 빈곤층은 차상위계층까지 국민기초생활보장제도의 의료급여를 통해 건강보험에 가입하지 않더라도 실질적인 보호를 받고 있다. 산재보험도 그 성격상 사용자들의 민사상 책임을 보험 형식으로 위험 분산한 것으로 사용자의 순응도가 높아 가입률이 높은 편이다. 그리고 상시고용 1인 이상 사업장의 미가입 근로자라 할지라도, 산재신청이 가능하며, 사업주의 보험료 납부 여부에 관계

표 5. 국민연금 가입률의 국제비교

(단위: %)

구분	가입대상	가입자 규모(A)	민간부문 경찰인구(B)	20~64세 인구(C)	가입률 I A/B	가입률 II A/C
미국 (OASDI)	연령무관 소득활동인구	162,310 (’08)	153,124 (’07,16세)	184,019 (’09)	106.0	88.2
독일 (공적연금)	16~65세 피용자 등	34,988 (’07)	41,416 (’07,15세)	49,899 (’09)	84.5	70.1
영국 (기초연금)	16~65세(여: 60세) 소득활동인구 등	33,400 (’07~8)	30,790 (’07,16세)	37,153 (’09)	108.5	90.0
캐나다 (CPP+QPP)	18~70세 소득활동인구	16,256 (’07)	17,696 (’07,16세)	20,771 (’09)	91.9	78.3
일본	기초	20~60세 전인구	66,080 (’07,15세)	75,328 (’09)	106.5	93.1
	후생	65세 미만 피용자			51.1	44.7
한국 (국민연금)	18~60세 소득활동인구	12,500 (’10.5)	23,500 (’10.5,15세)	31,751 (’09)	53.1	39.4

주: 민간부문 경찰인구(B)는 미국의 인구센서스국 International Statistics: Labor Force 자료.
 단, 한국은 통계청자료, 20~64세 인구(C)는 미국인구센서스국 자료(모두 '09년 기준).
 자료: 이용하(2011), 다층 연금체계 구축: 내실화 방안을 중심으로, 연금연구, 1(2), pp.1-27.

4) 산재보험 가입은 사용자의 전적인 책임이며 보험료도 사업주만 납부함. 미가입 사업주는 산재 발생 시, 국가에서 미가입 근로자에게 우선 지급한 산재보상금의 50% 할증과 함께 미납 보험료 소급징수와 과태료를 부담해야함.

없이 산재급여의 혜택을 볼 수 있다⁴⁾.

국민연금의 사각지대는 가입률 계산에 있어 모수(분모)를 어떻게 설정하느냐에 따라 서 그 규모는 달라지나 우리나라는 어떤 기준으로 하던지, 국제적인 수준에서 볼 때 사각지대가 광범위한 편이다. 특히 실직자, 학생, 군인 등 납부에외자(510만 명)와 장기체납자(106만 명)의 규모가 크고, 줄지 않는 것이 문제이다.

고용보험의 경우, 비임금근로자(자영자와 무급가족 종사자)까지 포함하는 광의의 취업자 개념을 적용할 경우, 사각지대가 58.8%까지 대폭 늘어난다. 게다가 구직급여(실직수당)를 받는 자발적 실업자는 수급권이 없어 실제 고용보험의 수급률은 매우 낮다. 비자발적 실업으로 수급권이 발생해도, 가입기간동안 기본급 평균의 50%만을 받을 수 있

고, 기간도 10년 가입해야 최대 210일에서 240일(50세 이상의 경우)동안 수급하는 것에 그치고 있다. 그 조차도 1일 최대 지급액이 4만원으로 한정되어 있어 한 달에 받을 수 있는 금액이 120만원에 불과하다. 영세사업장 근로자와 비정규직은 사각지대에 빠져 있어, 이들에게 실업급여는 ‘그림의 떡’이고 실직과 함께 빈곤선 이하로 떨어지게 된다. 중산층 근로자들도 최대 월 120 규정 때문에 실질 소득대체율이 50%를 훨씬 밑돌게 되어 실직 시 빈곤을 경험할 확률이 매우 크다.

2) 과제와 대안

1차 사회안전망인 사회보험, 특히 소득보장의 핵심인 고용보험과 국민연금에 적용의 사각지대가

그림 2. 고용보험 적용 사각지대 현황

15세 이상 인구: 3,990만 명					
비경제활동인구: 1,623만 명	경제활동인구: 2,367만 명				
고용보험 적용제외대상 1,715만 명	실업자 92만 명	취업자: 2,274만 명(100%)			
		비임금근로자 679만 명(29.9%)	임금근로자 1,595만 명(70.1%)		
		자영자 556만 명 (24.5%)	무급가족 종사자 123만 명 (5.4%)	임시·일용직 676만 명 (29.7%)	상용직 919만 명 (40.4%)
		고용보험 적용사각지대 1,336만 명 (58.8%)		고용보험 피보험자 938만 명 (41.2%)	

자료: 장지연, 이병희, 은수미, 신동균(2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 노동연구원 정책연구. (2011.05.)

광범위하고 수급권을 확보한 사람도 낮은 급여 때문에 불안할 수밖에 없는 상황이다. 고용보험의 실업급여는 직장 이동이 잦고 저소득이어서 저축여력이 없는 2차 노동시장의 근로자들에게는 생명줄과 같다. 자산형성의 여력이 크지 않은 이들에게 연금수급권은 고령화사회에서 마지막 버팀목이다. 국민연금에는 소득재분배 기능이 포함되어 있어 저소득자에게 상대적으로 높은 급여가 주어진다. 고용보험과 국민연금의 광범위한 사각지대를 해소하는 것은 노동시장에서 악화된 분배문제를 완화하는 첩경이 될 것이다. 다음의 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있겠다.

첫째, 영세사업장에 대한 두루누리(사회보험료 지원 사업)의 인센티브를 강화하고 기여회피 사업장의 고용주와 근로자에 대한 처벌을 강화해 사각지대를 대폭 축소해야 할 것이다. 인센티브만 제공하고 의무가입에 대한 불응에 아무런 제재가 없다면 적용확대를 이루기 어렵다. 자유주의 국가인 미국의 오바마케어의 경우에도, 미가입시 고용주는 물론 개인도 벌금을 내야한다⁵⁾. 근로자에 대한 벌금부와 등 처벌은, 사업장에서 근로자 스스로 고용주의 보험료 납부를 강하게 요구하는 유인을 제공하게 될 것이다.

둘째, 보험의 자부담 원칙을 견지하되, 일정 부분 재정투입을 통해 보험료 부담을 낮추어 보험료 대비 급부수준을 높여 매력적인 프로그램으로 만들어야 한다. 자격조건을 완화해 수급권을 확대해야 함도 물론이다. 이는 다른 사회보험과 달리 90%를 넘는 적용률을 자랑하고 있는 우리나라 건

강보험의 예를 따르지는 것이다. 건강보험은 예상 수입액의 20%를 일반회계와 건강증진기금으로 지원하여 보험료 부담을 완화하고 타 보험에 비해 상대적으로 높은 수준의 급여를 제공하고 있어 국민의 지지도가 매우 높다. 이는 높은 가입률로 선순환되고 있다. 또 부모와 자식 등 직계가족은 물론 형제자매와 배우자의 부모까지 피부양자로 보험혜택을 부여하는 등 가입조건이 엄격하지 않아 전국민보험으로 일찌감치 자리를 잡았다.

이러한 개선 방향에 비추어 볼 때, 고용보험과 국민연금의 사각지대 해소 해법은 다음과 같다. 먼저 고용보험의 경우, 현재와 같이 엄격하게 자기부담원칙을 고집할 경우, 노동시장정책의 품안에 들어오지 못하고 '버려져 있는' 근로빈곤층에게 아무 도움을 못주게 된다. 노동시장 내에서 내부노동시장과 외부노동시장의 간극이 크고 후자의 규모가 증대되고 있는 상황에서 보험 원칙을 강조할 경우, 사각지대 문제는 결코 해결이 불가능하다. 이는 국가적 손실이다. 두루누리 사업을 지속적으로 시행하면서, 일정부분 국고를 투입해 취업경험이 없어 가입자격 조차 없었던 청년실업자, 장기실업자, 출산 후 비공식부문에서 취업과 실업을 오가는 여성, 조기퇴직 중장년 등에 대한 최소한의 소득보장과 직업훈련 등 (재)취업능력 향상프로그램을 가동해야 할 것이다. 그리고 2014년 현재 1.3%에 불과한 실업급여의 보험료를 인상하고 1일 급여 상한액을 대폭 인상해 중산층 이상의 실직소득대체율을 높여 회색 사각지대를 축소해야 할 것이다. 국민연금의 경우도 마찬가지로 두루누리 사업의 확대와 함

5) 미국의 건강보험의 미가입자가 의무가입 기간 내 보험가입을 하지 않으면 2014년 1인당 95달러 또는 가구당 연소득의 1%에 달하는 벌금이 부과됨(양자 중 금액이 큰 쪽으로).

게, 소득대체율 50% 회복을 목표로 현재 OECD의 절반수준에 불과한 보험료(9%)의 인상을 단행하여 낮은 급여 때문에 발생하는 회색 사각지대를 해소해 내는 게 필요하다. 이 때 퇴직연금의 고용주 부담분(임금의 8.33%) 중 일부를 국민연금에 납부토록 하여 보험료 인상의 충격을 흡수하는 것도 방법이다. 그럼에도 발생하는 사각지대는 어떻게 해소해야 할까? 현행 기초연금을 스웨덴 식으로 선별주의에 기초한 기초(보장)연금으로 바꾸고 더 높은 급여를 보장해, 의지할 데 없는 저소득 노인들에게 실효성 있는 소득보장을 해줘야 한다. 보편주의라는 이념에 얽매어 사회수당식을 고집해 용돈연금이 되게 만들어서는 안 될 것이다.

4. 나가며

자본주의 시장경제에서 소득불평등과 빈부격차는 자연스러운 현상이다. 보상의 차이는 능력개발과 도전을 진작하여 사회전체적으로 후생이 증가하게 된다. 그러나 그 차이가 불공정하다고 여겨져거나 사회적 이동성이 크지 않을 경우, 경제성장 자체가 지체되고 국민통합은 요원해 진다. 특히 저성장 국면에서는 분배가 경합게임의 양상을 띠게 되기에 국민통합에 커다란 저해 요인이 된다. 여러 지표로 보았을 때 한국은 소득불평등이 심해지고 있고, 사회적 이동성도 점차 낮아지고 있다. 때문에 사회적 갈등은 날로 심해지고 국민통합은 점차 어려워지고 있다. 분배문제의 개선은 복지지출의

확대만으로 해결되지 않는다. 분배 문제를 어렵게 만드는 구조적인 원인들에 대한 치유 없이는 복지를 통한 2차 분배의 효과가 크지 않기 때문이다. ‘밑 빠진 독에 물 붓기 식’ 복지지출은 조세 부담과 국가부채를 감당할 수 없는 수준으로까지 몰고 갈 수 있다. 이는 새로운 갈등의 씨앗이기도 하다.

따라서 먼저 노동시장내의 분배개선을 위해 노력해야 한다. 이를 위해 비정규직과 영세사업장 근로자도 포괄하는 초기업노동운동이 필요하다. 보다 연대주의적인 임금정책이 요망되며 이런 맥락에서 노사정위원회와 산별노조운동의 강화가 필요하다. 노동운동이 제 역할을 못할 때에는 정부가 임금가이드라인 정책을 부활하여서라도 노동시장에서의 소득분배에 개입해야 한다. 최저임금 수준을 높여 저임금 근로에 대한 보상을 높이는 것이 필요함은 물론이다. 그리고 2차 노동시장에 광범위하게 자리잡고 있는 사회보험의 사각지대도 해소하여 소득보장제도가 제 기능을 발휘할 수 있게 해야 한다.

우리나라의 이중화되고 분절되어 있는 노동시장을 개혁하는 것은 정치적으로 쉽지 않은 과제이다. 노동운동의 정상화를 국가가 강제할 수도 없고, 기업의 협조를 구하기도 쉽지 않다. 사회보험의 사각지대 해소와 소득보장의 강화는 증세를 동반하는 일이기도 하다. 이 모두 정치적인 난제들이다. 그러나 앞서 지적했지만, 문제를 양산하는 구조에 대한 개혁 없이, 사후적인 처방은 효과가 미미하다. 한국 사회의 구조개혁에 대한 정부와 정치권의 미래 비전 마련과 국민적 합의를 이끌어 내는 노력을 기대해 본다. ■