

| 사회적 대화 논단 |

# 사회안전망과 사회적 대화

## 오건호 내가 만드는 복지국가 공동운영위원장

- 전 글로벌정치경제연구소 연구실장
- 전 사회공공연구소 연구실장
- 전 민주노동당 전문위원
- 전 민주노총 정책부장



IMF 금융위기를 맞은 지 어느새 20년이다. 여전히 많은 사람들이 어려운 처지에서 살고 있다. 지금 그럭저럭 일자리를 가진 사람들도 불안한 건 마찬가지다. 언제든 일자리를 잃을 수 있는 세상이다. 은퇴해 맞을 긴 노후도 막막하다. 대다수 사람들에게겐 장수가 축복이기보다는 걱정거리로 다가온다.

보통 사회안전망은 국민기초생활보장제도, 공공임대주택 등 취약계층을 위하거나, 실업과 산재 등 노동력 재생산의 위기에 대응하는 제도망으로 이해된다. 근래에는 시민들의 권리 인식이 높아지고 국가의 역할이 강조되면서 의료, 주거, 노후 등 사회가 필수 서비스를 책임지는 수준으로 의미가 확장되기도 한다.

우리나라의 사회안전망은 어떤 상황인가? 안타깝게도 사람들의 생활을 지켜주고 불안을 해소하기엔 취약하다. 역대 정부마다 수없이 사회안전망 강화를 외쳐왔고 또한 상당한 예산을 투입해 왔건만 아직도 믿음직한 망으로 자리를 잡지 못했다. 새로이 개편될 사회적 대화기구에서도 사회안전망개선위원회가 설치될 예정이다. 향후 사회안전망 강화를 위한 사회적 대화가 활성화되기를 바라며 몇 가지를 제안한다.

## 사회안전망, 노동권을 위한 후원자

역사적으로 어느 사회에서나 사회안전망은 존재해 왔다. 그런데도 유독 우리나라에서 사회안전망이 부각되는 까닭은 불안정한 노동시장 때문이다. 자본과 노동 사이에 1차 분배가 온전하지 못할수록 사회안전망이 저야 할 몫은 커진다. 노동시장에서의 격차가 지나치게 크고 고착되면 아무리 정부 예산이 투입되더라도 사회안전망의 효과는 반감될 수밖에 없다. 일하려는 사람에게 일자리가 제공되고, 땀 흘린 만큼 대우와 보상이 주어지는 노동시장의 안정화가 절실하다.

그렇다고 사회안전망이 늘 시장의 결과에 뒤따르는 종속변수인 건 아니다. 거꾸로 사회안전망은 시장에 영향을 미치는 독립변수 역할도 한다. 시장에서 공정한 분배가 이루어지기 위해선 자본과 노동이 지닌 힘이 비슷해야 한다. 우리나라에서는 불안정노동자일수록 노동권을 제대로 행사하지 못한다. 헌법에 노동권이 명시돼 있음에도 그 권리를 사용할 기본 자원이 취약하기 때문이다. 이 때 핵심 자원은 노동조합이다. 헌법이 담은 권리 문구는 노동조합이라는 조직적 엄호가 있을 때 더욱 힘을 가질 수 있다.

비슷한 취지에서 사회안전망도 노동의 권리를 구현해주는 자원이다. 튼튼한 실업급여가 존재한다면 해고를 당해도 일정 기간 생계 위협에서 벗어나 노동자 권리를 찾는 활동에 나설 수 있다. 나아가 자녀가 공적 보육, 교육 제도만으로 자랄 수만 있다면, 또한 언제 닳칠지 모를 병원비 부담을 사회가 함께 해결한다면, 노동자들은 각개 약진하는 경쟁보다 서로 힘을 모으며 협동할 수 있을 것이다. 노동조합이 노동권을 지켜주는 조직적 후원자라면, 사회안전망은 노동자의 교섭력을 지켜주는 경제적 후원자인 셈이다.

이처럼 노동시장의 불안정성이 큰 우리나라에서 사회안전망을 강화하는 작업은 무척 중요하다. 고용 관련 사회보험뿐만 아니라 보육, 교육, 의료, 주거, 노후 등 주요 가계지출까지 사회적으로 해결할 수 있다면 노사가 임금이나 고용을 둘러싸고 벌이는 갈등도 완화될 수 있다.

## 사회보험의 사각지대

사회안전망에서 핵심 제도는 노동시장을 기반으로 운영되는 사회보험이다. 형식적으로는 전 국민 사회보험이 자리 잡았다고 이야기하지만, 현실에선 사회보험 밖에 머무르는 사각지대 사람들이 많다. 지금까지 여러 노력이 없었던 것은 아니지만 더 꼼꼼하고 체계적인 대응이 필요하다.

우선 실업 복지를 강화하는 ‘고용보험 연대사업’을 제안한다. 고용보험의 역사가 20년을 넘었지만 현재 실업급여 기간은 최대 8개월에 불과하고 올해 하반기에 한 달 늘어나는 정도이다. 실업급여를 받을 수 있는 요건도 까다롭고 금액도 기존 생활을 보전하기엔 부족하다. 게다가 비정규 노동자 열 명 중 여섯 명은 고용보험 밖에 있어 가장 실업에 노출돼 있음에도 실업급여 혜택을 받지 못한다. 영세자영업자도 고용보험의 사각지대에 놓여 있어 가게 문을 닫을 경우 곧바로 생계 위험에 빠진다.

실업급여가 빈약한 이유는 무엇보다 고용보험료율이 낮기 때문이다. 대부분의 선진국은 실업급여 보험료율이 노사 합쳐 대략 3% 수준인데 우리나라는 아직 1.3%에 머무르고 있다. 노사가 함께 임금에 비례해 납부하고 급여는 고용이 불안정한 노동자에게 지급된다는 점에서, 고용보험은 노사연대, 노노연대가 잘 구현되는 사회보험제도이다. 고용보험료 상향을 통해 실업급여를 튼튼하게 만들어야 한다.

고용보험 사각지대 해소에도 박차를 가해야 한다. 올해부터 두루누리 사회보험료 지원사업이 적용되는 임금이 140만 원에서 190만 원으로 상향된 건 바람직하다. 다만 여전히 10인 미만 사업장에만 적용된다. 노동자 입장에서는 기업 규모와 관계없이 저임금은 저임금이다. 적용 기업 규모의 상한을 높이거나 폐지하는 게 바람직하다. 또한 비정규 노동자와 영세자영자를 오가는 불안정 고용이 많은 게 우리나라 현실이다. 영세자영업자의 고용보험 가입을 지원하는 ‘두루누리 Ⅱ’의 도입도 적극 검토해야 한다.

둘째, 미래가 막막하면 현재의 불안이 더 깊어지기 마련이다. 노후 빈곤을 예방하는 방안으로 국민연금 사각지대 지원이 촘촘해야 한다. 우선 사업주의 체납으로 피해를 받는 노동자

의 국민연금 권리 보호를 제안한다. 현재 사업주의 보험료 체납이 발생할 경우, 건강보험, 고용보험, 산재보험에선 불이익이 노동자에게 전가되지 않지만 유독 국민연금만 체납기간 동안 노동자의 보험료 납부가 인정되지 않는다. 사업주가 노동자 몫 보험료를 원천징수하고 연금공단에 납부할 의무를 이행하지 못한 것임에도 피해는 노동자가 고스란히 안고 있다.

2016년 기준 사업장 체납으로 국민연금 가입기간을 인정받지 못한 노동자가 무려 104만 명이다. 사업장 체납을 당한 가입자 대부분이 고용이 불안정한 노동자일 개연성이 크다. 임금채권보장기금의 역할을 국민연금 보험료 지원으로 확대할 필요가 있다. 근래 퇴직금이 퇴직연금으로 전환되면서 퇴직금 체당금 규모가 줄어들어 임금채권보장기금의 여유 재원 활용이 가능하리라 판단된다.

도시지역 국민연금 가입자에 대한 보험료 지원도 검토하자. 현재 국민연금 지역가입자의 보험료 체납 비율을 보면, 2016년에 도시인은 42.1%, 농어업인은 12.6%로 차이가 크다. 농어업인에 대해서는 보험료의 절반 수준의 지원이 이루어지는 반면 도시지역 가입자에게 아무런 지원이 없는 게 핵심 이유이다. 두 집단의 소득 차이가 그리 크지 않은데도 보험료 지원에선 형평성이 깨져 있다. 국민연금에서 사업장의 저임금 노동자, 지역의 농어업인 가입자는 보험료를 지원받는데, 도시지역 가입자만 지원에서 배제되는 문제를 풀어야 한다. 이들 대부분이 영세 자영업자로서 노후 빈곤으로 전락할 개연성이 크다는 점에서 도시 가입자에게도 농어업인과 같은 수준의 보험료 지원이 요청된다.

〈표〉 국민연금 보험료 지원 현황

대상		대책
사업장	저임금 노동자	두루누리 지원사업
	체납자	없음
지역	농어업인	농어업인 보험료 지원
	도시인	없음

## 사회안전망 강화를 위한 사회적 의제

사회안전망은 사회보험에 한정되지 않는다. 사람들의 생활 불안정에 대응한다는 취지에서 주요 가계 지출로 의제를 확장해 나가야 한다. 근래 노동자, 서민들이 가장 힘겨워하는 민생 주제는 주거이다. 아무리 임금이 올라도 집이 없는 사람은 폭등하는 전월세를 감당하기 어렵다. 자영업자들도 조금만 장사가 될 듯 싶으면 인상되는 임대료에 허리가 된다. 부동산정책은 정부 몫이라 넘기지 말고, 이제는 사회적 대화기구가 적극 나서야 한다. 구체적으로, 공공임대주택을 늘리고 전월세 상한제와 계약갱신청구권(2년마다 이사 가지 않고 계속 살 권리)의 도입을 논의하기 바란다.

수명 연장에 따른 긴 노후를 대비하기 위해선 퇴직연금의 연금화도 중요한 주제이다. 지금은 퇴직연금을 일시금으로 수령하는 경우가 대부분이다. 아직 퇴직연금 역사가 짧아 연금 형태로 수령하기에는 전체 금액이 충분치 않고, 자녀 결혼자금, 자영업 준비 등 일시금에 대한 수요가 큰 게 현실이다. 그럼에도 국민연금의 수령액이 높지 않은 우리나라에선 퇴직연금을 명실상부한 연금으로 발전시키는 게 필요하다. 정부는 연금 형태 수령을 독려하는 정책적 인센티브를 적극 도입하고, 노동조합은 조합원들의 이해를 증진하는 활동에 나서야 한다.

사회안전망은 정부의 재원 책임을 요구하기에 세금 논의도 절실하다. 우리나라는 OECD 국가에 비하면 조세부담률이 낮고 세금에 대한 사회적 논의도 미약하다. 행정부나 의회의 조세정책 논의와 별개로 사회적 대화기구에서도 서로 자신의 재정 책임을 이야기해 나가야 한다. 세금은 비록 시간이 걸리더라도 긴 호흡으로 풀어야 할 숙제이다.

## 사회적 대화와 사회연대

사회안전망은 개인이 처한 어려움을 사회적으로 대응하는 제도이다. 개인마다 각자도생의 길을 나선다면 튼튼한 사회안전망을 만들기는 어렵다. 자신의 이해관계를 넘어 모두의 공존을 추구해가는 노력이 요청된다.

특히 사회적으로 취약한 지위에 있는 사람들의 목소리를 경청해야 한다. 새 옷을 입는 사회적 대화기구가 기존의 노사정에서 청년, 여성, 비정규직 및 중견기업, 중소기업, 소상공인 등으로 참여 주체를 확대해 다양한 목소리를 반영할 예정이라 기대가 크다. 노사정만 참여했던 기존 기구에 비해 목소리도 다양하고 의제도 많아지겠지만, 그만큼 사회적 대화기구의 위상이 높아지고 역할도 확장되는 의미로 해석된다. 사회적 대화를 통해 내가 속한 집단의 이해를 넘어 상대방의 권리를 존중하고 또한 서로 재정 책임을 다하는 사회연대가 구현되기를 바란다.