

# 고용보험법 사각지대 문제와 ‘겐트 시스템(Ghent System)’이 주는 시사점\*

이 호 근\*\*

## ◁ 요약 ▷

우리나라 고용보험법은 제정되어 시행된 지 20년이 되었다. 고용보험제도는 이른바 4대 사회보험 중 사회보험제도로써 가장 늦게 도입되어 순차적으로 확대 적용되어 오며 그간 상당한 발전을 지속하여 왔다. 그러나, 우리나라 고용보험제도는 사회보험으로서 여전히 급여의 수급요건이 까다롭고, 급여의 수급기간이나 그 수준이 불충분하며, 무엇보다 매우 광범위한 ‘사각지대’의 문제를 안고 있다. 본 연구는 고용보험에 있어 이러한 사각지대 문제가 사회보험으로서 제도운용에 있어 가장 시급한 문제라는 점에서 이를 분석하고 그 대안을 모색하고자 한다. 일반적으로 고용보험 사각지대와 관련 연구로는 흔히 그 ‘적용’관련 이른바 ‘제도적 사각지대 문제’와 그 해소방안에 관한 연구들이 있다. 그러나, 본 연구는 고용보험 사각지대와 관련 흔히 접근하는 이러한 제도적 차원 외에 ‘실질적인 사각지대문제’에 집중하고자한다. 이 문제는 고용보험제도와 더 나아가 복지국가 체제의 기반을 강화한다는 의미에서 매우 근본적인 문제임에도 그간 크게 다루이지 못하였다. 특히, 본 논문은 이러한 실질적인 사각지대문제의 개선방안으로 고용보험 ‘주체의 형성’과 그 ‘능동적 역할’이라는 차원에서 노동조합에 의한 실업보험의 자주적 운영모델로 알려진 겐트시스템(Ghent

\*이 논문은 2015년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 전북대학교 법학전문대학원 교수(lhg618@jbnu.ac.kr)

System)이 갖는 실업보험 제도의 역사적·제도적 특성과 주체의 능동적 참여증진 방안을 비교분석하고자 한다. 겐트모델은 그 유형상 두 가지로 구분할 수 있는데 순수한 노동조합에 의한 자발적인 모델(스웨덴, 핀란드, 덴마크 등)과 우리에게 직접적으로 더 많은 시사점을 줄 수 있는 국가에 의한 강제적인 사회보험 모델 하에서의 노동조합의 참여주도형 모델(1944년 이후 벨기에)로 나뉘어진다. 본 연구는 이러한 겐트모델하의 ‘실업’보험제도가 우리나라 고용보험 법·제도에서와 같은 심각한 사각지대 문제가 존재함이 없이 왜 그토록 높은 고용보험 가입률과 또 복지국가의 안정적 발전에 기여하고 있는가에 주목하고 그 시사점을 도출하고자 한다.

**주제어:** 고용보험법, 고용보험 사각지대, 겐트시스템(Ghent System), 자발적인 노동조합주도 고용보험제도, 이행노동시장(transitional labour market)

## 1. 서론

### 1) 문제제기

우리나라에서 고용보험법이 제정되어 시행된 지 20년이 되었지만 우리나라 고용보험제도는 급여의 수급요건이 까다롭고<sup>1)</sup>, 급여 수급기간이 짧고 그 수준이 불충분하며, 무엇보다 매우 광범위한 적용상 ‘사각지대’의 문제를 안고 있다. 일반적인 차원에서 우리나라 사회보장제도의 두 가지 큰 문제는 적용범위에 있어 사각지대가 너무 크고, 급여수준이 너무 낮거나 자기부담률이 너무 크다는 점에 있다.<sup>2)</sup> 이런 점은 결국 사회보장제도의 후발성에 기인한 것이라 할 수 있다. 그러나, 우리나라는 이미 2014년 말 현재 1인당 GDP는 28,739달러, 경제 규모가 1조 4천억달러로 전 세계 13위, 교역규모가 1조 달러를 넘어 세계 6위에 이르고 있으며, 전자, 자동차, 조선, 철강 및 석유화학분야 등 세계 5위안에 이르는 수출품목을 다수 보유하고 있는 경제적 ‘강소국’으로서 발전하였다.<sup>3)</sup>

그런데, 우리나라는 OECD국가 중 저출산과 인구노령화가 가장 빠른 속도로 진행되고

1) 고용보험 수급요건으로는 ① ‘최근 18개월 동안 180일 이상 고용보험에 가입’되어 있어야 하며, ② 이직이나 ‘퇴직사유’가 자발적인 것이 아닌 비자발적인 것이어야 한다. 우리나라의 경우 이처럼 자발적인 이직자가 실업급여 수급에 제외되고 있다(단, 1년에 2개월 이상 채용시보다 근로조건이 하락하였거나, 임금체불 사업장이거나, 최저임금에 미달하게 된 경우 등 해당사유로 이직을 입증하면 인정됨)는 점에서, 그리고 고용이 단속적인 자로 고용과 기여경력이 불충분한 비정규근로자의 경우 고용보험 수급요건이 까다로운 편이다.

2) 정무권(편)(2009). 한국 복지국가성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지. 43-44.

3) IMF(2014) 및 World Economic Outlook Database(2014).

있고, 노인 빈곤률 1위, 산재사망률 1위 등 사회적 안전망은 취약하고, 노동시장 내 비정규근로자의 비중이 매우 높아 정부 공식통계에 의하더라도 비정규직이 32.4%<sup>4)</sup>로 고용이 매우 불안정한 나라에 속한다. 그런가 하면, 전체 임금근로자중 저임금 근로자 비중이 OECD국가 최고수준인 1/4로 '취약근로계층'(working poor)이 광범위하게 포진하고 있고(전병유, 2013), 대기업과 중소기업간 임금과 근로조건격차가 매우 심한 노동시장 이중구조(정이환, 2013)가 뿌리 깊어 경제적 차원과 달리 사회적 차원은 '약소국' 또는 '약중국' 정도의 지위에 머물러 있다. 경제력에 걸맞지 않는 사회보장의 저발전과 정규/비정규 등 노동시장 이중구조문제, 대기업/중소기업, 남성/여성 등 사회부문·계층간 비대칭성이 큰 사회문제가 되고 있다.

본 연구는 이처럼 취약한 우리나라 사회보장 제도 중 고용보험의 사각지대 문제와 그 개선방안을 다뤄보고자 한다. 특히 본 연구는 고용보험에 있어 사각지대 문제가 다른 사안에 비하여 제도의 운용에 있어 가장 시급한 문제라는 점에서 이를 분석하고 그 대안을 모색하고자 한다.

우리나라는 급속한 산업화와 함께 사회보장제도도 단계적으로 확대되어 왔다. 그 방향은 ① 국가주도로, ② 지불능력이 있는 대규모 사업장이나 공공부문 종사자를 중심으로, ③ 일반 정규근로자 중심에서 시작하여 비정규근로자, 자영업자, 일반 국민을 대상으로 하는 포괄적 사회보장제도로 점진적으로 발전하여 왔다. 이런 방식의 국가주도 사회보험제도는 후발 산업화와 후발 민주주의, 불균등한 사회적 세력관계를 특징으로 하며 우리나라와 같은 후발 산업국가의 전형적인 사회보장방식으로 자리 잡게 되었다. 반면, 우리나라보다 근대화 산업화의 훨씬 오랜 전통을 갖고 있는 서유럽 복지국가의 경우 사회보장은 역사적으로 일단 당사자들 간의 실업이나, 질병과 재해 등으로부터 '상호부조'나 '공제조합'적 성격에서 시작되었고, 뒤이어 현대 복지국가의 역할 증대와 더불어, 복지국가의 이념 하에 국가가 큰 폭으로 복지지출과 행정서비스의 확대를 통해 전 국민에 사회보장을 확대하여 왔다. 또한, 각국마다 사회보장의 적용방식이 상이하여 근로자중심의 비스마르크모델이나, 일반 국민을 상대로 하는 베버리지모델이나에 따라 사회보장의 발전모델이 크게 대비되고 있다.

그럼에도 2차 세계대전 전후에는 이러한 모델들은 각자의 영역을 상호보완하며 상당한 수준에서 상호 수렴되는 경향도 보여 왔다. 그러나, 여전히 나라와 지역에 따라, 사회보장은 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 이른바 대륙권 보수주의 모델로 일반화되고 있는 독일

4) 통계청(2014년 12월) 기준으로 함.

이나 프랑스의 경우에도 상당한 차이가 존재하며 같은 게르만문화권인 독일과 오스트리아도 상이한 사회보장의 형태를 지니고 있다. 예를 들어 오스트리아의 경우 독일과도 달리 사회보험에 자영업도 보험료율과 급여의 지급수준은 다르지만 거의 ‘의무가입’으로 포괄하게 하고 있는데 이는 이 나라의 산업구조나 역사적 발전과정과 밀접한 관련을 갖고 있는 것이다(안병영, 2013; Hiessel, 2015). 본고에서는 고용보험의 사각지대 문제와 그 개선방안으로서 통상적인 접근방식인 제도주의적 개선이 아닌, 실질 적용률을 개선할 주체형성과 참여 증진의 차원에서 국가중심적인 고용행정을 보완하여 이른바 핵심 경제주체 당사자인 노동조합이 다각도로 참여하는 겐트시스템의 운용방식으로부터 현재 우리나라의 광범위한 고용보험의 사각지대 문제를 다르게 해소할 수 있는 가능성은 없는지를 조심스럽게 검토하고자 한다.

## 2) 선행연구

고용보험 사각지대와 관련 선행연구로는 그 ‘적용’관련 이른바 ‘제도적 사각지대 문제’(최소 고용/기여조건, 시간제근로 추가조건, 자발적 이직 제재 등)와 그 해소방안(실업급여의 표준화, 위험의 재분류, 급여의 활성화 등)에 관한 연구들이 있다. 이러한 제도적 사각지대의 직접적 대상이 되는 취약계층에 대한 연구로 직업능력개발 및 고용서비스의 사각지대에 놓여있는 저임금근로자와 비정규직이나 영세자영업자 등을 포괄하고자 하는 관점에서 접근한 김동현(2014), 이병희 외(2014), 유경준·최바울(2014), 박능후(2014), 전병유(2013), 정승국(2013) 등의 연구가 있다. 아울러, 이행노동시장의 관점에서 접근한 유길상(2012), 정병석(2010)의 연구도 주목된다. 그리고 포괄적인 사회보험의 사각지대문제라는 관점에서 접근한 방하남(2012), 장지연 외(2011), 허재준(2011)의 연구가 있다. 이와 관련 최근 외국의 연구로 Emmenegger(2012), Clasen & Clegg(2011, 2012), Bonoli(2010) 등의 연구를 들 수 있다. 본 연구는 고용보험 사각지대와 관련 이러한 제도적 차원 외에 실질적인 적용률을 개선할 고용보험 주체의 ‘형성’과 그 ‘능동적 역할’이라는 차원에서 노동조합에 의한 실업보험의 자주적 운영모델로 알려진 Ghent System이 갖는 실업보험 제도의 역사적·제도적 특성과 당사자의 능동적 참여증진 방안을 살펴보고자 한다. 관련 국내외 연구로는 벨기에 사례를 분석한 Tim Van Rie & Deleecq(2009)연구, 스웨덴 겐트모델의 최근 도전과 변화를 다룬 Kjelberg(2006, 2009)의 분석, 덴마크의 사례에 대한 Joergensen(2010)의 분석, 핀란드 사례에 대한

Boeckerman & Uusitalo(2006) 및 Jokivuori(2006)의 분석 그리고 Lind(2009), Clasen & Viebrock (2008), Ebbinghaus & Visser(1999) 등의 연구가 주목되며 국내 연구로는 김영범·박준식 (2011)과 권현지·엄규숙·이호창(1999) 등의 연구가 있다.

본 연구는 주체형성의 차원에서 고용보험 사각지대 문제 해소방안을 새롭게 바라보고자 하며 이는 단순한 고용보험의 효율성 제고라는 기능적·조직적 차원의 개선을 넘어 사회보장제도로서 1차적으로 고용보험 사각지대 해소, 그 다음 이것이 복지국가 발전에 미치는 시사점을 도출하고자 한다. 즉 본 연구는 고용보험 사각지대 해소를 위하여 여러 가지 법제도적 적용이나 행정적 조치의 개선을 넘어 고용보험의 직접적인 당사자이자 주체인 노동조합의 능동적 참여와 그 조직 및 운영이 성공적인 제도운용의 가장 중요한 문제의 하나라고 본다. 이런 측면에서 후발 산업국가적 전통 속에 top-down방식의 ‘국가’복지의 일환으로 발전되어온 고용보험제도 모델과 노동조합의 능동적 참여에 의해 실수요자 중심으로 자발적으로 bottom-up방식으로 운영되어 온 북유럽의 Ghent System은 1차적으로 ‘실업’보험 그리고 나아가 실질적 사회보장제도의 발전이라는 차원에서 매우 중요한 비교의 시사점을 주고 있다. 그러나 본 연구는 역사적인 경로의존성(path dependency), 즉 고용보험제도가 각국에서 전개되어온 각각의 발전과정을 무시하고 단순히 제도적 벤치마킹을 할 수 있는 대상으로 겐트시스템을 조건 없이 수용 가능한 것으로 가정하는 것은 아니다. 오히려, 그러한 당사자의 능동적인 참여가 전제되는 모델의 장단점을 비교·분석함으로써 현행 고용보험 사각지대 문제의 해소와 그 극복방안 및 나아가 고용보험제도 적용률을 개선할 수 있는 궁극적인 비교 연구의 시사점을 얻고자 하는 것이다.

## 2. 고용보험 적용현황과 사각지대 문제

우리나라의 고용보험은 도입된 지 20년이 되었지만 광범위한 사각지대 문제를 안고 있다. 이론적으로는 1인 이상 사업장이면 예외 없이 고용보험에 가입하여야 하지만 현재 실제 적용률은 72.3%에 불과하다(김동현, 2014: 523). 이는 공식적인 적용대상 임금근로자 대비 실제 가입자(피보험자)의 비율을 뜻한다. 즉 공식적인 가입률만 보아도 거의 27%이상이 고용보험에 배제되어 있는 것이다.

구체적으로 고용보험의 사각지대는 먼저 전체 취업자 중에서 2012년 기준 716만 명에

이르는 비 임금근로자(자영업자)가 배제된다. 그러나 그 외에 임금근로자 중에서도 가사서비스업 종사자<sup>5)</sup>, 농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명이하의 근로자를 사용하는 사업이나 총 공사규모가 2천만 원 미만 사업장의 경우에도 고용보험과 산재보험이 적용되지 않는다. 또한 65세 이상 근로자, 월 60시간 미만(주 15시간 미만) 시간제 근로자, 공무원, 교원, 군인, 우체국직원 등 특수직역 종사자 등도 제외된다. 이러한 ‘법 적용제외 대상자’의 규모는 2012년 통계청 조사 임금근로자 1,773만 명 중 16.1%인 286만 명에 이르고 있다. 한편 문제는 ‘법 적용대상자’인 임금근로자 1,487만 명 중에서도 실제가입자는 1,076만 명에 불과한 72.3%에 머물고 있는데 무려 412만 명에 이르는 27.7%의 임금근로자가 고용보험에 가입되어 있지 않고 있어 고용보험의 사각지대문제는 심각한 수준에 있다(김동헌, 2014).

한편 우리나라 고용보험은 도입단계에서 ‘실업’에 대한 보험을 의미하는 서구의 사회적 안전망으로서보다는 ‘고용’보험이라 칭하면서 실업급여와 적극적 노동시장정책을 하나의 틀 안에서 포괄하고 있다.<sup>6)</sup> 이처럼 우리나라 고용보험은 주로 ‘정규근로자’위주로 ‘실업급여’와 ‘적극적 노동시장정책’이 혼합되어 다양한 적용의 배제 문제를 안고 출발하였다. 물론 고용보험 도입 후 사업장규모에 따라 단계적으로 확대되기는 하였으나 주로 정규근로자를 대상으로 한 것이었다. 이 결과 피고용인 외에 지역가입자 등 자영업인을 포괄하고 있는 전국민보험인 건강보험이나 국민연금에 비해서도 사회보험으로서 고용보험의 적용범위는 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 우리나라 고용보험은 고용형태가 다양화하고 있으며, 근로빈곤층이 확산되는 등 노동시장 내 새로운 도전과 변화에 대응하기 어려운 구조이다(김동헌, 2014). 다른 한편, 국제기준으로 보더라도 ‘자발적 이직자’에 대한 배제(방하남, 2012)도 고용보험 사각지대 문제의 하나로 분석되고 있다.

즉 고용보험제도는 1995년 7월 도입 시부터 기업의 규모(실업급여는 30인 이상, 고용안정/직업안정능력개발 사업은 70인 이상부터)와 근로자의 특성에 따라 순차적으로 적용이 확대되어 왔음에도 사각지대 문제는 두 개의 큰 범주로 구분할 수 있다(유경준 외, 2013). 먼저, 법적으로 그 적용이 제외되어 있는 이른바 ‘제도적 사각지대’ 문제가 있다. 이것은 좁은

5) 가사서비스업 종사자는 개인 가정에 고용된 각종 가사담당자로 요리사, 가정부, 세탁부, 보조, 유모, 참모, 개인 비서, 집사, 운전사, 정원관리인, 가정교사 등이 이에 해당된다.

6) 유길상(2012). 이행노동시장 관점에서 본 고용보험제도 발전방안. 노동정책연구. 12(2). 131-164. 우리나라의 ‘고용’(EI)보험제도는 외국의 ‘실업’(UI)보험과 제정배경이 비교된다. 즉 실업급여 외 ‘적극적 노동시장정책’(ALMP)에 대한 고려가 제도에 대한 강조가 구상단계에서부터 깊이 전제된 모델이라 할 수 있다. 이런 구성은 그 의도와 별도로 현재의 이행노동시장적 관점이 추구하는 방향과 큰 틀에서 일치하고 있다. 단, 조세나 국가가 고용정책적 차원에서 추진하여야 할 사업이 ‘고용보험료’를 통해 이루어지고 있는 반면, 정작 당사자인 노사 특히 노동조합의 참여는 매우 제한적이라는 점이 사각지대 해소와 능동적인 고용보험제도 발전에 장애로 인식된다.

의미의 사각지대라 할 수 있는 것으로 고용보험료 미납으로 고용보험 적용이 되지 않는 그룹, 고용경력이나 기여경력이 미비하여 적용되지 않는 그룹, 실업급여 수급기간이 끝난 장기실업자 그룹, 그리고 고용이 1개월 이내의 단기간 근로자, 주 15시간 미만의 단시간 근로자, 고용보험 관리가 용이하지 않아 사각지대에 머물러 있는 그룹도 여기에 속할 수 있다. 두 번째 그룹은 법 적용대상이지만 실제로 가입되어 있지 않은 미가입자로 이루어진 ‘실제 사각지대’가 있다. 이것은 보험가입 자체를 하지 않은 경우로 중소기업의 저임금 근로자가 대표적인 부분이라고 할 수 있다. 근로자도 사용자도 영세하여 사회보험 가입자체를 기피하거나 사회보험에 가입할 여력이 없는 경우가 이에 해당한다. 2012년 7월부터 실시되고 있는 ‘두루누리사업’은 우리나라 임금근로자의 1/5에 해당하는 대략 250만 명 저임금 근로자<sup>7)</sup>의 고용보험과 국민연금 가입을 확대하기 위한 것이나 이들의 가입률은 여전히 20%대에 머물고 있다. 여기에 이른바 공무원, 교원, 군인 등 고용이 보장되어 있는 그룹도 고용보험 적용제외 그룹에 해당한다. 그런데, 정규직인 이들 특수직역은 그렇다 하더라도 이들 공공부문에는 신분은 공무원이면서도 계약직이거나 전문직, 단시간 근로자도 고용보험이 단지 ‘임의가입’형식으로 되어있는 상당한 층이 존재하고 있다. 이들은 정부가 그간 무분별하게 확대해 온 광범위하게 존재하는 공공부문의 비정규직으로 그 비중이 공공부문 근로자의 1/5에 이르고 있을 것으로 추정되고 있다.<sup>8)</sup> 반면, 공공부문에 종사하는 기타 보수직 등은 일반근로자로 원칙적으로 정부가 사용자인 고용보험가입 적용대상이다.

다른 한편에서 기존 연구에서 잘 주목되지 않고 있는 보다 근본적인 고용보험 적용제외 그룹이 광범위하게 존재하고 있다. 무엇보다, 우리나라는 임금근로자의 비중이 상대적으로 적은 나라에 속한다. 즉, 우리나라에서는 전체 취업자대비 대략 71%내외에 불과한 사람이 임금근로자로 분류되고 있는데 서구의 경우 임금근로자의 비중이 이보다 훨씬 높은 80-90%에 이르고 있어 대조되고 있다. 임금근로자 즉, 근로기준법상 근로자에 대해서는 우리 사법부나 행정해석은 매우 엄격한 정의와 기준<sup>9)</sup>에 의하여 이에 속하지 않으면 우리의 경우 근로

7) 임금이 중위임금의 2/3에 미치지 못하는 근로자를 저임금 근로자로 분류하는데 우리나라는 이러한 저임금 근로자 비중이 전체 임금근로자의 25%에 달하고 있다. 두루누리 사업은 사회보험 사각지대 해소를 위해 2012년 7월부터 본격적으로 시행되어 2015년부터는 월 소득 140만원까지의 저임금 근로자를 대상으로 노사의 국민연금과 고용보험 보험료 1/2을 지원하고 있는데 이 사업은 2013년 현재 지원액이 5,384억 원을 넘어 고용정책 단일 사업으로 최대 규모로 추진되었다. 그러나 이 사업에도 불구하고 저임금 근로자의 사회보험 가입률이 획기적으로 개선되지는 못하고 있다.

8) 공공부문비정규직 규모는 대략 기간제 등 직접고용이 24만명, 파견·용역 등 간접고용이 9만9천명으로 전체 공공부문 정규직 135만 명중 34만명 정도로 약 25%에 달하고 있는 것으로 추산되고 있다(고용노동부, 2011).

9) 대법원은 근로자에 대한 10개의 정의를 충족하는 경우에만 근로기준법 등 노동법 적용대상이 되는 근로자로 보고 있다. 그 기준에 일부가 해당하지 않으면 근로자가 되지 않아 해고보호, 임금과 퇴직금, 고용·산재보험 등이 적용되지 않고 있다.(대법원 2006. 12. 7 선고2004다29736 판결 참조)

자로 보지 않고 노동법과 사회보장관련 법 적용대상이 되지 못하고 있다. 즉, 근로자가 아니면 불합리하게 모두 당연 ‘자영업자’로 분류되어 노동사회법적인 적용대상에서 제외되고 있다. 이러한 모호한 중간계층이 우리 노동시장에는 광범위하게 포진하고 있으며 그 층은 지속적으로 확대되고 있는 데 이 부분이 고용보험 적용대상에서 제외되고 있다(이호근, 2008). 이렇게 본다면 우리나라의 고용보험이 적용되지 않고 있는 종사자가 실제 전체 가입 대상자의 40%이상에 이를 것으로 추정되어 사회보험의 심각한 사각지대 문제를 안고 있다.

[그림 1] 2010 고용보험 사각지대 규모

생산가능 인구 4,065만 명					
비경제활동인구 1,581만 명		경제활동인구 2,484만 명			
		취업자 2,401만 명			
		비임금근로자 696만 명 (29.0%)		임금근로자 1,705만 명 (71.0%)	
실업자 83만명		자영자 563만 명 (23.5%)	무급가족 종사자 133만 명 (5.6%)	임시·일용직 680만 명 (28.4%)	상용직 1,015만 명 (42.5%)
		고용보험 적용 사각지대 1,403만 명 (58.4%)			

출처: 김재은(2011: 22).

문제는 이러한 고용보험의 사각지대문제의 해소가 단순히 법적용범위를 확대하는 것만으로 해소되기 어려울 것이라는 점에 있다. 여기에 기존의 사각지대 해소방안은 주로 사회적 취약계층에 대한 재정지원방안이나 자발적 이직자의 포섭, 그리고 가사사용인이나 자영인 중 고용관계에 직간접적으로 포섭되어 있는 층에 대한 제도적 확대방안에 치중하여 왔다. 본고는 이에 비하여 그러한 기능적·제도적 적용확대는 순차적으로 이루어지도록 하고, 보다 근본적으로 고용보험 가입률과 핵심 주체인 노동조합의 실업급여 및 각종 적극적 노동시장 정책에 능동적으로 참여토록 하는 방안을 제안하고자 한다. 이를 통하여 고용보험의 제도적 운용을 실질화하고 사회보장과 복지국가의 발전에 있어 현재 주변화 되어있는 당사자의 역할을 재활성화 하도록 하자는 방안으로 이른바 북유럽 스칸디나비아 국가의 겐트시스템으로부터 그 시사점을 얻고자 한다. 이를 위하여 고용보험 가입을 정규직만이 아



닌 ‘모든 취업관계에 있는 노무를 제공하는 자’에게 적용토록하고, 해당 직종, 산별 그리고 기업별 노동조합이 고용보험기금의 운영에 사용자와 함께 주도적으로 참여하고, 고용보험 기금 및 정부의 일반회계지원으로 이루어지는 적극적 노동시장정책에 노동조합이 핵심적으로 참여하도록 하는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 이것은 고용의 위기시대 현재의 우리나라 기업별 노동조합체제에서 노동시장 이중구조를 극복하고 소모적으로 진행되는 대립적 노사관계를 넘어 고용보험과 사회보장에 대한 노동의 기여를 극대화하고 이를 복지 국가 발전의 중요한 축으로 발전시키도록 하는 매우 중요한 의의를 갖을 것이다.

### 3. 고용보험 사각지대 해소 방안과 겐트시스템(Ghent System)

#### 1) 고용보험제도 운용 두 가지 모델: 국가중심 vs. 노동조합 또는 노사중심

고용보험의 사각지대를 해소하기 위한 방안은 ① 법 적용범위 확대, ② 제도적 운용, 그리고 ③ 고용보험의 실질적인 당사자의 참여와 역할 등으로 나누어 볼 수 있다. 이 가운데 지금까지의 연구에서는 주로 고용보험 적용에 대한 법제도적 차원에 치중하여 분석된 것이 대부분이었다. 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째, 고용보험의 적용과 관련된 법정 요건으로 최소 고용경력이라든가, 최소 기여 경력 등과 관련된 필수요건의 충족 문제가 중요한 쟁점이라 할 수 있다. 나라와 고용보험제도의 운용형태에 따라 다양한 형태가 존재하나 이런 요건을 충족하여야 하는 것은 보험방식으로 실업에 대한 대응방안을 갖고 있는 대부분의 나라의 공통적인 사항이다. 그 개선방안은 주로 다수의 중소기업의 저임금 취약고용 계층이나 불안정고용 층을 적극적으로 포섭하여 법적용 범위를 확대하여야 할 문제라 할 수 있다. 특히, 고용관계에 있는 노무제공자의 형태가 다양해져가는 상황에서 이런 쟁점은 중요한 의의를 갖는 것이다.

두 번째 제도적 차원은 이행노동시장 관점<sup>10)</sup>에서 변화하는 노동시장 내 노동력의 이행

10) 유길상(2012). 이행노동시장 관점에서 본 고용보험제도 발전방안. 노동정책연구. 12(2). 131-164. “이행노동시장론은 각 이행단계별 사회적 위험의 효과적인 관리와 함께 이를 위한 소득보장의 중요성을 균형감 있게 고려하는 고용-훈련-복지 연계 생애주기별 맞춤형 서비스의 이론적 토대”라 할 수 있다. 고용보험 제도설계자 중의 한 전문가인 유길상교수는 다음과 같이 지적하고 있다. “현행 고용보험제도는 매우 다양한 사업을 포함하고 있어 실업급여 중심의 대부분의 외국 실업보험제도에 비하여 노동시장 이행의 각 단계에서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위한 사업이 많이 있지만 공급자 중심으로 사업을 나열하고 있어 취약 구직자와 재직자, 그리고 영세기업이 활용하기가 쉽지 않다. 또한 중앙정부 차원에서도 유사 사업이 고용보험과 일반회계 등에서 비체계

이나 자발적 이직자 등 제도적 적용의 문제가 중요한 쟁점이다. 이 문제는 취업과 이직 또는 전직 그리고 퇴직과 재취업 등의 고용상황이 수시로 변동하는 노동시장 내에서 노동력의 수요와 공급의 ‘불일치’로 인하여 그 기간에 발생하는 이른바 ‘마찰적 실업’(frictional unemployment)<sup>11)</sup>으로 인하여 생겨나는 문제이다. 이 경우 자발적 이직자의 경우 이를 개인적 의사결정에 해당하는 문제라 하지 않고 이를 더 적극적으로 해결하여야 할 필요가 있다. 일자리를 찾고자 하는 사람들의 구직기간 동안 각각의 숙련정도, 급여지급방식, 근로시간, 계절적 산업, 직업에 대한 근로자의 태도나 취향 등 기타 수많은 요인들로 인한 수요와 공급의 불일치로 발생하는 비자발적 실업이 이에 해당한다. 현재의 고용보험은 이런 부분을 실업 통계에서 아예 제외하고 있으며, 적극적 노동시장정책의 우선적인 대상으로도 보고 있지 않다. 이 역시 고용보험의 사각지대 이슈라 할 수 있다.

마지막으로, 고용보험의 사각지대는 고용보험 가입에 대한 기피가 이루어고 있는 중소기업사업장의 저임금 근로계층이나 불안정고용 계층의 포섭문제이다.<sup>12)</sup> 법적 가입대상임에도 이들 중 다수의 저임금 근로계층은 이른바 ‘실제적으로 고용보험 적용에 제외’되어 있거나, 가입하지 않고 있는 경우 사회보험에 대한 재정지원 강화나 감독을 강화하여 이들의 고용보험가입을 독려하는 방안도 병행되어야 한다. 이러한 문제들에 대한 고용보험적용 개선방안은 다각도로 논의되어왔다. 그러나, 이러한 법제도와 사회보험 적용관련 감독의 강화를 넘어서 보다 근본적으로 노동시장내 고용이 점점 부족한 상황에서 무엇보다 고용보험의 가장 직접적인 당사자의 참여와 그 역할을 강화시키려는 노력은 상대적으로 미흡하였다. 특히 실업보험 고유의 기능인 실업기간동안 소득대체는 물론, 상시적으로 변화하는 노동시장 내 고용구조에 대응하여 능동적인 고용의 창출·유지, 직업알선, 훈련, 그리고 능력개발 및 구인·구직 서비스 등에 있어서 당사자의 참여와 증진은 무엇보다 중요한 문제이다. 이러한 고용보험 사각지대 문제의 개선을 위하여 역사적 발전과정에서 정착된 사회보장체제의 유형을 검토할 필요가 있다.

즉, 고용보험은 사회보험제도 가운데에서도 고용이 무엇보다 당사자의 능력이나 노력

---

적·중복적으로 시행되고 있어 비효율성이 발생하고 부처간, 재원간 칸막이 현상에 의한 사각지대도 발생하고 있다.”

- 11) 실업의 원인은 자동화 등 노동력을 기계가 대체하는 속도가 빨라 발생하는 경기진작에도 해소되지 아니하는 ‘구조적 실업’(structural unemployment), 주기적인 경기변동에 의한 ‘순환적 실업’(cyclical unemployment), 노동력 수요와 공급의 불일치로 인하여 발생하는 ‘마찰적 실업’(frictional unemployment) 등 여러 가지 요인이 있다.
- 12) 2012년 7월부터 시행되고 있는 최저생계비 일정 수준이하(2015년 현재 140만원)의 저임금 근로자에 대한 고용보험과 연금보험료 지원사업인 ‘두루누리’사업은 이러한 저임금 취약계층의 사회보험가입을 확대시키기 위한 긍정적인 조치라 할 수 있다. 이 사업의 시행이후에 저임금근로자가 고용과 연금보험가입자로 포섭되는 등 긍정적인 측면이 있으나, 여전히 그 비중이 크지 않고 현장에서는 지원대상 금액에 맞추어 임금이 하향 조정되거나 역제되는 불합리한 현상도 나타나고 있어 이에 대한 대책마련이 필요한 실정이다.

에 의하여 결정되는 요소로 다른 사회보험과 비교하여 ‘사회적 위험’으로서 그 비중이 가장 낮은 요소로 분류되어 왔으며 이 결과 역사적으로 30년대 세계경제위기를 경과하고 2차 세계대전을 경과하면서 뒤늦게 발전하였다. 점차 고용이 더 이상 더 개인적 차원의 문제가 아닌 중요한 사회적 위험요소로 인식되며 관련 사회보장제도가 늦게 제도화되기 시작하였다, 이처럼 30년대 이래 고용은 더 이상 더 개인의 선택의 문제라기보다는 이에 앞서 경기주기의 순환에 따른 ‘순환적 실업’, ‘구조적 실업’, ‘마찰적 실업’, 70년대 이후 저성장 고실업시대로 접어들며 증가한 1년 이상 ‘장기실업자’ 등 다양한 형태로 나타나며 실업이 개인의 능력과 노력, 선택의 범위를 떠나 자본주의 시장경제의 발전과 함께 나타나는 노동시장 내 구조적인 문제로 인식되었다. 즉, 완전고용의 실현이 불가능한 여건에서 고용의 문제는 중요한 사회적 위험요소로 간주되어왔다. 따라서, 관련 다양한 사회정책적 조치가 병행 발전하여왔다. 그 형태로 20세기 초이래 실업에 대한 사회적 안전망 형태로 국가가 사회적 위험에 능동적으로 대처하여 이것을 국가복지 차원에서 포괄적인 사회적 안전망 속에서 ‘국가주도의 실업보험제도’가 발전하였다. 그러나 다른 한편에서 역사적 발전과정에서 실업의 위기에 대한 근로자들의 능동적인 자발적 대응으로 시작한 ‘노동자 주도의 실업보험제도’로 이른바 ‘겐트시스템’이 존재한다. 본고에서는 바로 이러한 겐트시스템이 고용보험 사각지대 해소에 기여하는 방안에 집중하고자 한다.

## 2) 고용보험과 겐트시스템(Ghent System)의 의의

고용보험모델 가운데 역사적 발전과정을 통하여 발전하여 온 두 모델은 각각의 특성에 기반하여 경로의존적인 발전을 하여왔다고 할 수 있다. 상이한 두 모델의 구조적 조건을 고려하지 않은 채 단선적인 비교나 적용가능성만을 강조하는 것은 실질적인 고용보험 사각지대 개선방안의 검토에 바람직하지 않을 것이다. 그럼에도 본고에서는 우리나라에서 그간 국가복지 차원에서 발전하여 온 사회보장제도로서 고용보험제도, 그러한 국가주도의 발전모형으로서 고용보험제도의 한계와 함께, 반대로 노동조합중심의 고용보험제도의 특성과 장점을 검토하고 객관적인 차원에서 합리적인 개선방안을 모색하여야 할 중요성을 강조하고자 한다. 즉, 역사적으로 상이한 배경과 상이한 산업 및 고용관계를 둘러싸고 발전해온 고용보험제도 모델에 대하여 어느 한 모델만의 특성을 강조하며 그 틀 안에서 고용보험 사각지대 문제의 개선방안을 모색하는 것이 아니라 국가주도적 관리행정 차원에서의 고용보험제도

의 장점과 노동조합의 자발적 이니셔티브를 중심으로 운용되어 온 모델에서의 제도의 특성 및 장점을 비교 분석하여 현재의 고용보험제도의 가장 커다란 문제인 사각지대 문제를 해소하고 이를 능동적으로 개선하는 방안을 모색해야 할 필요성을 강조하고자 한다.

즉 노동조합 주도의 고용보험제도에 대한 역사적, 법제도적 현황의 분석과 시사점 도출의 의의는 그 모델을 그대로 벤치마킹한다는 의미에서라기보다는 그러한 모델에서 핵심당사자인 근로자와 노동조합의 능동적 역할과 잠재력을 분석하고 이를 어떻게 극대화할 것인가에 있다. 이러한 노동조합 중심의 실업보험 운영모델로 알려진 것이 북유럽 스칸디나비아 복지국가에서 보편적인 ‘젠트시스템’(Ghent System)이다(Clasen & Vielrock, 2008).

젠트시스템이란 한마디로 복지급여, 특히 실업급여에 대한 주된 책임이 정부기관보다는 노동조합에 의하여 이루어지는 체제를 의미하는 것이다. 이러한 젠트시스템은 오늘날 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴 등에서 운용되고 있는 제도로 하나같이 이들 국가들은 지구상의 복지국가 중에서 가장 높은 복지수준을 유지하고 있다. 즉, 이것은 스칸디나비아 복지국가 유형에 보편적인 모델이며 동시에 이들 젠트국가에서의 노동조합의 조직률이 세계에서 가장 높은 수준을 유지하고 있다는 점이 주목된다(Scruggs, 2002).<sup>13)</sup> 또한 이 두 가지 점은 고용보험 사각지대 해소방안을 모색하는데 있어서 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

[표 1] 노조 조직률, 1970-2006

	1970	1980	1990	2000	2006
벨기에	42.1	54.1	53.9	49.3	54.1
덴마크	60.3	78.6	75.3	74.2	69.4
핀란드	51.3	69.4	72.5	75.0	71.7
스웨덴	67.7	78.0	81.5	80.1	75.0

출처: Visser(2009). ICTWSS database.

젠트시스템이란 명칭은 사실 벨기에의 고도인 Ghent시에서 비롯된 것이다. 그럼에도 정작 벨기에는 오늘날 ‘혼합’ 또는 ‘준 젠트시스템’으로 알려져 있다. 본 연구가 특히 벨기에의 젠트시스템에 대하여 주목하는 것은 순전한 북구형 젠트시스템에 비하여 벨기에의 ‘혼합모형’은 바로 고용보험제도 사각지대 문제의 해소를 위한 실현가능한 대안적 시사점을

13) 역설적인 것은 서유럽에서 노동조합 조직률이 70년대 이래 전반적으로 하락하며 노동조합과 노동운동 전반에 걸친 위기론이 가중되어 왔으나 Scruggs의 연구는 유독 젠트시스템을 갖춘 나라들에서는 경제위기시 노동조합 조직률이 감소하지 않고 오히려 증가하는 현상이 나타나고 있음을 보여주고 있다. 최근 2000년대 중반 스웨덴 등 젠트시스템 국가에서조차 일부 노동조합 조직률은 하락하고 있으나 ‘젠트시스템’에서 ‘실업보험’, ‘노동조합 조직률’의 독특한 관계는 매우 흥미로운 현상이다.

제공하는 모델로 보이기 때문이다. 벨기에 겐트시스템에서는 노동조합이 지배적인 역할을 하는 북유럽 복지국가들인 스웨덴, 핀란드, 덴마크 그리고 아이슬란드의 ‘자발적 실업보험 모델’과 비교하여 대륙권 복지국가에 속하는 모델로 실업보험가입이 우리와 같이 ‘법적으로 강제’되고 있으며 노동조합 외에도 역시 정부가 실업급여를 배분하는 데 있어 중요한 역할을 하고 있다. 역설적인 것은, 이런 이유에서인지 벨기에 겐트시스템에서의 노동조합 조직률은 우리에게 비하여 매우 높은 수준이나 북유럽 복지국가에 비하여서는 그 절반 수준에 머물고 있다. 따라서 ‘혼합모델’인 벨기에 모델은 우리에게서는 보다 현실적인 방안으로 보여진다. 한편, 겐트시스템을 운용하고 있는 모든 나라에서는 노동조합이나 노동조합연맹에 의해 운용되는 실업기금에 대하여 정부에 의한 관리감독과 함께 보조금이 주어지고 있다. 특히 핵심 사항은 근로자들이 실업급여를 수급하기 위하여 노동조합에 가입하여야 하기 때문에 공공부문이든 민간부문이든, 정규직이든 비정규직이든 노동조합 가입률은 이들 겐트시스템에서 매우 높은 수준에서 유지되고 있다는 점이다.

또 중요한 차이점은 국가주도적인 실업보험에서 급여는 ‘정액’으로 주어지는 반면, 노동조합 중심의 겐트시스템에서 실업급여는 근로자의 직전 소득에 연동되어 상대적으로 높은 수준이 보장되고 있다. 이처럼 북유럽 겐트시스템과 벨기에의 국가에 의한 급여배분 시스템은 구분된다. 그런데 벨기에에서는 급여수준이 상대적으로 낮고 노동조합 조직률도 절반에 머무르고 있다.

### 3) 겐트시스템의 운용방식

겐트시스템이란 19세기 말 20세기 초 벨기에 겐트지방에서 연원한 노동조합이 자발적으로 실업기금을 조직한 데서 비롯되었다. 영국이나 프랑스 등 당시 선진 산업국가에서는 노동자들이 상호 ‘공제’조합을 결성하여 산재, 질병 그리고 실직 등으로 인한 소득상실에 능동적으로 대응하여 왔다. 벨기에 겐트지방에서는 노동조합이 벌인 이러한 상호부조 및 공제조합 활동에 대하여 지자체에서 보조금을 주기 시작하였는데 이것이 겐트시스템의 시작이다. 점차 북유럽 복지국가는 정부가 노동조합이 운용하는 실업보험 기금에 상당한 보험제도를 운용하였는데 이것이 이른바 보편적인 겐트시스템으로 발전하였다. 대부분 국가복지 차원에서 조직되고 운영되는 실업보험은 보험제도가 의무적인 강제가입으로 이루어지는 반면, 벨기에를 제외한 다른 겐트시스템은 ‘자발적인 가입시스템’을 유지하고 있다.

[표 2] 겐트시스템 유무에 따른 주요 변수 구분

항목	겐트시스템 무	겐트시스템 유
노동조합 조직률 평균	29.61	77.36***
노동조합 조직률 변화 평균	-.53	-.45
파트타임어 비율평균	18.03	13.55***
파트타임어 비율변화 평균	.29	-.017**
내각 중 좌파정당 비율평균	31.58	54.48**
공공부문 고용비율 평균	.23	.31***
파트타임어 비율변화와 노동조합 조직률 변화와의 상관관계	-.14 (#)	.15

출처: 김영범·박준식(2011).

오늘날 대부분 국가에서 실업보험은 의무가입을 원칙으로 하고 있으며, 이는 수급자격을 갖기 위해서는 임금을 받는 노동자가 실업에 대비 정부가 구축한 실업보험에 가입하여 사용자와 함께 소득수준에 따라 보험료를 납부하여야 하는 것을 의미한다. 그러나 전술한 바와 같이 겐트시스템에서는 근로자가 자발적으로 실업보험에 가입하도록 하고 있는 모델과 의무가입을 취하고 있는 모델로 나누어진다. 전자에 해당하는 모델은 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드로 자발적으로 실업보험에 가입하도록 하고 있으며 고용보험기금을 노조가 관리하고 통제하고 있다. 개별 실업보험기금은 직종별로 구성되어 있으며 사실상 노조 연맹이 기금을 관리하고 있다. 예를 들어, 자발적 실업보험 가입모델인 스웨덴의 경우 35개의 겐트시스템에 의한 독립적인 실업보험기금이 있고 핀란드에서는 임금생활자를 위한 3개 실업보험기금, 자영업자들을 위한 2개의 실업보험기금이 있으며, 덴마크에서는 30여개의 기금이 있다.<sup>14)</sup>

겐트시스템에서 핵심적인 것은 국가에 의하여 강제되는 실업보험이 아닌 노동자에 의한 자발적인 것으로 노동조합원이 아니어도 실업보험 가입이 가능함에도 대부분의 노동자

14) 겐트시스템의 각국별 최근 현황에 대해서는 다음의 분석들이 있다. 즉, 스웨덴의 최근 상황에 대해서는 Kjellberg, A. (2006), 'The swedish unemployment insurance - will the Ghent system survive?', Transfer, European review of labour and research 12(1). 87-98의 논문을 참조. 덴마크의 최근 상황에 대해서는 Joergensen, K. (2010), 'Trade union strategies to recruit new groups of workers - Denmark, European industrial relations observatory online(www.eurofound.europa.eu/eiro), 그리고 덴마크와 스웨덴의 최근 상황에 대해서는 Clasen J. & Vielrock E. (2008), 'Voluntary unemployment insurance and trade union membership; Investigating the connections in Denmark and Sweden, Journal of Social Policy. 37(3). 433-451의 분석을, 그리고 벨기에의 최근 상황에 대해서는 Tim van R.·Ive M. & Jeroen, H. (2010), 'Ghent revisited. unemployment insurance and union membership in Belgium and the nordic countries, paper presented in the EQUALSOC final conference, Amsterdam의 논문을 그리고 핀란드의 최근 상황에 대해서는 Jokivuori, P. (2006). 'Trade union density and unemployment insurance in Finland, Transfer, European review of labour and research 12(1). 83-87. 참조.

는 실업보험과 노동조합을 동시에 가입하고 있으며 이것을 당연시하고 있다는 점이다. 이런 관행에 따라 대부분의 노동조합과 실업보험기금위원회는 같은 건물을 사용하며 상근자 또한 분명히 구별되지 않으며 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 이처럼 제도적으로 노동조합과 실업보험의 긴밀한 관계와 노동조합의 적극적 실업자 지원정책 등의 결과로 전 세계적으로 가장 높은 노동조합 가입률을 유지하고 있다. 흥미로운 것은 어떻게 국가에 의해 강제되지 않고 근로자들의 자발적인 가입을 원칙으로 하더라도 실업보험가입이나 노동조합 조직률이 같이 높은 수준에서 유지되고 있는가 하는 점이다.

[표 3] 국가별 노동조합 조직률 최저, 최고치

구분	최저(년도)	최고(년도)	평균
호주	19.80 (2007)	42.90 (1987)	30.40
오스트리아	31.67 (2007)	49.59 (1987)	40.23
캐나다	29.40 (2007)	35.74 (1992)	32.38
독일	20.1 (2007)	35.99 (1991)	27.47
덴마크	68.0 (2007)	77.51 (1994)	74.33
스페인	10.40 (1988)	17.97 (1993)	15.10
핀란드	70.65 (1987)	80.65 (1993)	75.34
프랑스	7.99 (2006)	11.93 (1987)	9.13
아일랜드	35.10 (2007)	57.58 (1989)	47.32
이탈리아	33.2 (2007)	40.05 (1987)	36.50
네덜란드	21.2 (2007)	25.56 (1994)	23.54
노르웨이	53.89 (2007)	58.53 (1990)	56.06
뉴질랜드	21.58 (2003)	52.76 (1989)	30.91
스웨덴	73.80 (2007)	87.42 (1994)	81.41
영국	28.7 (2007)	44.46 (1987)	33.77
미국	11.48 (2006)	16.52 (1987)	13.87

자료: Visser, 2011. 김영범·박준식(2011)에서 재인용

이런 점이 겐트시스템을 발전시켜 온 북유럽 국가들의 역사적, 문화적 차원의 특수성에만 기인한 것이 아니라면 이 모델이 주는 제도적 차원의 시사점은 매우 중요한 함의를 지니고 있다. 즉 겐트시스템은 현대 복지국가의 특징이자 한계로 복지국가의 관료제적 행정의 효율성 뿐만아니라 동시에 그러한 국가복지의 한계를 실업보험에서 주체의 능동적인 참여와 운영으로 극복될 수 있는 여지를 동시에 보여주고 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우

노동조합이나 사용자가 고용보험료를 부담하는 핵심주체임에도 사실상 정부가 고용보험 기금의 운용을 포함하여 사업(실업급여, 고용안정 및 능력개발사업, 육아휴직 등)<sup>15)</sup>을 전담하고 있는데 이것은 몇 가지 구조적인 문제를 안고 있다. 첫째, 고실업시대 국가에만 의존하는 고용보험제도의 운용은 장점보다는 관료제적 한계와 특히 현재와 같은 광범위한 사각지대 문제의 해소에 한계를 보이고 있다는 점이다. 둘째, 국가에 위임된 사업의 집행에 노사가 참여하나 기금이나 사업운영에 있어 실질적인 권한이 없이 사실상 관주도의 고용보험제도로 운용되고 있다는 점이다. 셋째, 이 결과 가장 중요한 문제는 고용보험의 핵심적인 주체인 노사의 실업에 대한 대응과 예방에 있어서 능동적인 참여와 이를 통한 자체역량의 함양이 전혀 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 고용위기의 시대임에도 이처럼 고용보험에 있어 핵심적인 주체의 관심과 역량이 활용되지 못하고 관료행정에 의하여 피동적으로 운용되고 있는 것은 극복되어야 할 중요한 요소이다.

북유럽형 겐트시스템에서 흥미로운 점은 실업보험기금이 노동조합중심으로 이루어지면서도 스웨덴에서는 실업급여의 대부분은 국가에 의한 조세재정지원으로 이루어지고 있다. 덴마크의 경우로 1990년대 이래 국가가 실업보험 비용의 50-70%를 떠맡고 있으며, 핀란드에서도 실업수당 비용의 39.8%를 국가가 부담하고 있다. 특히 덴마크에서는 모든 소득이 있는 납세자에 징수하는 8%에 해당하는 ‘노동시장세’(Labour Market Tax)를 기반으로 노동시장기금에서 실업보험 비용을 충당하고 있다(이호근·김재원, 2009: 82). 스웨덴에서도 소득의 4.45%를 ‘노동시장세’(Labour Market Fee)로 부담하며 이는 실업급여 지출의 재원으로 사용되고 있다. 즉, 연금, 의료, 고용, 산재 등을 포괄하는 이른바 ‘사회보장세’를 이들 국가에서는 조세방식으로 운용 및 지원하고 있는데 특히 사용자가 부담하는 몫이 임금의 32.4%에 해당하고 있다. 단협을 통한 추가적인 부담을 포함하며 생산직근로자 임금의 38.7%, 사무직근로자 임금의 44.3%를 사회보장명목으로 부담하는 사용자의 부담이 크다. 아울러, 이들 국가에서는 단체협약의 적용률도 매우 높은 비중을 보여주고 있다.

15) 현재 우리나라의 고용보험 사업내용은 그 종류만도 100여개에 이를 정도로 다양하여 전문가조차도 그 종류와 실제 내용을 세세히 파악하지 못할 정도이며 그 실효성도 의심스러운 것이 많다. 그럼에도 고용보험이 광범위한 사각지대 문제를 안고 있고 고용이 위기인 시대에 주요 사업이 이러한 방식으로 주체인 노동조합과 사용자가 배제된 채 그들이 내는 기여금과 부담금으로 조성되는 기금과 관련 사업에 관료행정중심 방식으로 운용되는 것이 바람직한가 하는 의문을 들게 하고 있다. 더욱이 우리나라는 정부 일반회계를 통한 고용보험기금 지원은 거의 전무한 상태임에도 정부가 고용보험기금을 자신의 기금으로 간주하며 실업지원 및 고용정책을 추진하고 있다.



[표 4] 단체협약, 경영자협회 및 노동조합이 적용되는 스웨덴 고용인의 비율(%)

부문	단체협약 적용			경영자협회 조직률					노조 조직률			
	1995	2005	2007	1995	2000	2006	2007	2008	1993	2006	2007	2008
사적	90	90	87	77	74	77	80	80	78	71	68	65
공적	100	100	100	100	100	100	100	100	94	88	86	84
둘다	94	94	91	86	83	84	86	85	85	77	73	71

출처: Kjelberg(2009: 489).

이와 같이 높은 세금부담을 통하여 이들 북유럽 국가에서는 GDP의 29.2%에 달하는 금액을 사회보장으로 지출하고 있는데, 겐트시스템에서는 주로 조세 즉, 사회보장세를 통해서 간접적으로 실업시 소득을 지원하고 있다. 즉 덴마크와 스웨덴, 핀란드의 노동시장세 등 사회보장세 납부와 정부회계를 통한 재정지원과 노동조합의 독립적 자금관리를 특징으로 하고 있는데 이 결과 특히 노동조합가입률이 매우 높으며 주 원인은 겐트시스템에 의한 실업보험제도에 기인하고 있다. 또한, 덴마크, 핀란드 스웨덴, 벨기에에서는 실업보험의 제공에 노동조합이 주도적으로 참여하고 있다. 이 제도는 가입자들을 강력하게 노동조합에 가입토록 하는 유인장치가 되고 있다. 한편, 흥미로운 것은 벨기에 실업보험제도는 육체노동자를 중심으로 직업이나 교육수준이 구분되지 않고 운용되고 있는데, 다른 스칸디나비아 겐트시스템은 주로 공공부문 노동조합을 중심으로 직업과 교육정도에 따라 구분되는 특성을 나타내고 있으며 청년층의 참여가 최근에 저하되고 있다는 점이 비교되고 있다(Tim, Ive & Jeroen, 2011).

[표 5] 특성별 순노동조합 조직률, ESS 2006

		벨기에 (N=735)	덴마크 (N=749)	핀란드 (N=830)	스웨덴 (N=1046)
총조직률		51.7	85.8*	77.4**	78.8
성별	남	54.6	83.4	73.2	77.1
	여	48.4	88.4***	82.0***	80.5***
연령별	30세 미만	54.0	63.0	61.7	56.1
	30-50	49.9	85.9	78.6	81.7
	50세 초과	57.0***	91.2	84.3	84.5
교육정도	Non-tertiary	64.4	86.3	77.8	78.2
	고등전문(대학)	34.2***	85.1	77.0**	79.8

		벨기에 (N=735)	덴마크 (N=749)	핀란드 (N=830)	스웨덴 (N=1046)
3개월초과 과거실업상태	있다	62.8	84.8	83.5	78.5
	없다	47.3*	86.4*	74.3*	78.8***
계약기간	무기한	51.7	87.1	78.9	80.7
	한정된 기한	57.1	77.4	70.1	67.4
	무계약	25.0*	81.0	75.0 <sup>(a)</sup>	33.3*
고용 불안	있다	63.6	79.1	79.2	70.0
	없다	50.2***	86.3	77.6	79.7**
업무	비육체노동	47.2	85.6	77.5	77.0
	육체노동	70.7***	87.5***	77.2***	86.2***
분야	산업	66.3	85.1	77.4	82.9
	서비스	43.4	77.0	67.2	67.2
	행정, 건강 및 사회 서비스	48.6	93.9**	90.5**	88.3***
정치적 성향	좌파	52.0	92.4	88.3	83.7
	중도	50.3	85.6	78.3	80.2
	우파	58.3	78.2	68.2	60.7

출처: Tim van Rie & Ive Marx & Jeroen Horemans(2011: 135).

\* X<sup>2</sup>-test: (\*<0.1;\*<0.05;\*\*<0.01;\*\*\*<0.001;~N 5이하. EES(European Social Survey, Wave 2006)에 기초한 저자의 계산

그런데, 역설적이게도 유독 겐트시스템을 운영하고 있는 벨기에, 덴마크, 핀란드 그리고 스웨덴에서 모든 임노동자와 봉급생활자 중에 노동조합가입률은 다른 국가나 지역과 달리 1970년대보다도 더 높다는 점이다.<sup>16)</sup> 이것은 1차적으로 고용보험 적용률, 2차적으로 노동조합 조직률, 그 다음 사회적 안전망의 구축에까지 매우 핵심적인 부분이라 할 것이다. Scruggs & Visser의 연구는 이런 경향을 흥미롭게 보여주고 있다. 2000년대 중반 최근에 이르러 다소 Ghent System 국가들의 노동조합 조직률역시 감소하기는 하였으나 여전히 이들 국가들은 50-70%라는 경이적인 조직률을 보여주고 있다. 이들 국가에서 노동조합이 실업보험에 강력히 연계되어 있기 때문이다. 즉 노동자들이 실업보험을 위한 전제로서 노동조합 가입을 받아들이고 있다는 점이 그 핵심이다. Tim 외 연구(2011)은 이러한 노동조합의 참여를 Olson의 ‘선택적 인센티브’(selective incentives)에 비유하고 있다. 즉 Ghent System에서 사적

16) 앞의 [표 1] 참조

이익의 ‘비용-편익’(cost-benefit)분석에 따른 선택적 인센티브가 노동조합의 조직률제고에 크게 기여하고 있다는 것이다.<sup>17)</sup>

[표 6] 스웨덴 블루칼라와 화이트칼라 노동자의 산업 및 부문별 노조 조직률, 2000-2008

	2000	2005	2006	2007	2008	2000-2008	2006-2007	2007-2008	2006-2008
A. 블루칼라 노동자									
제조	89	86	86	83	83	-6	-3	0	-3
건설	87	81	82	77	73	-14	-5	-4	-9
도/소매업	68	64	64	61	57	-11	-3	-4	-7
기타 사적 서비스	72	68	66	62	57	-15	-4	-5	-9
total 서비스	70	66	65	61	57	-13	-4	-4	-8
total 사적부문	79	74	74	70	67	-12	-4	-3	-7
공적부문	90	86	87	85	83	-7	-2	-2	-4
공-사적부문	83	77	77	74	71	-12	-3	-3	-6
B. 화이트칼라 노동자									
제조	80	81	79	76	75	-5	-3	-1	-4
도/소매업	61	65	62	59	56	-5	-3	-3	-6
기타 사적서비스	65	68	66	63	61	-4	-3	-2	-5
total 사적서비스	64	67	65	62	60	-4	-3	-2	-5
total 사적부문	70	70	69	65	63	-7	-4	-2	-6
공적 부문	93	90	89	86	85	-8	-3	-1	-4
공-사적부문	79	78	77	73	72	-7	-4	-1	-5
C. 총 고용인									
제조	86	84	83	80	79	-6	-3	-1	-4
건설	85	80	80	76	72	-13	-4	-4	-8*
도/소매업	65	65	63	60	57	-8	-3	-3	-6
기타 사적서비스	68	68	66	63	60	-8	-3	-3	-6
sum 사적서비스	67	67	65	62	59	-8	-3	-3	-6

17) Olson은 이처럼 조합원을 ‘충원’하고 ‘동원’하려는 노동조합은 노동자들에게 ‘선택적인 인센티브’를 제공하는 그들의 능력에 의존한다고 본다. 따라서, 이 Ghent System에서는 근로자의 노동조합과 실업보험가입 동기가 ‘합리적 선택(rational choice)’에 의한 ‘개인적 효용의 극대화’, 작업장에서의 노동조합의 대표성, 전국단위 그리고 업종·부문별단위의 단체교섭, 사회적 관행 등이 주요 계기로 분석된다. Ebbinghaus & Visser(1999) 참조.

	2000	2005	2006	2007	2008	2000-2008	2006-2007	2007-2008	2006-2008
sum 사적부문	75	72	71	68	65	-10	-3	-3	-6
공적부문	92	89	88	86	84	-8	-2	-2	-4
공사적부문	81	78	77	73	71	-10	-4	-2	-6

출처: Kjelberg(2009: 485).

최근 조직률의 감소세에도 불구하고 2003-2005년까지 핀란드, 덴마크, 스웨덴에서 모든 임금과 월급소득자중 80%이상이 실업기금 가입자라는 사실은 이것을 말해주고 있다. 한편 스웨덴, 덴마크, 핀란드와 비교하여 벨기에에서는 실업보험이 자발적인 가입이 아닌 ‘강제가입’의 형태를 띠고 있어 우리에게 주는 시사점이 더 크다. 흥미롭게 겐트시스템 국가에서 자발적인 위 3개국의 실업보험이나 노동조합 조직률이 강제가입의 형태를 띠고 있는 벨기에 비하여 훨씬 높다는 사실이다. 그럼에도 벨기에의 실업보험이나 노동조합 조직률역시 50%이상으로 다른 OECD 국가에 비하여 상당히 높은 수준이다. 왜 이들 겐트시스템을 유지하고 있는 나라들에서 공통적으로 실업보험도 노동조합가입률도 그것이 자발적이든 강제가입이든 유독 높은 것일까? 그리고 그것이 고용보험 자체 뿐만 아니라 복지국가 자체의 발전에 어떤 상관관계를 갖고 있는 것일까? 이런 단순한 질문이 본 연구가 주목하는 것이다. 권력자원론(양재진, 2014)이 이와 유사한 맥락에서 전개된 것이라면 이 이론역시 실업보험 제도를 중심으로 접근한 것은 드물다. 무엇보다 이는 우리의 사회보험제도의 사각지대 해소방안과 더불어 미래 지속가능한 복지국가의 발전을 위하여 흔히 논의되는 재정문제만이 아니라 그 복지국가를 지탱하는 기본 틀의 구축이라는 측면에서 매우 중요한 의미를 가지고 있는 주제라 할 수 있다. 그럼에도 이상스럽게 이 사안은 쟁점으로 주목되지 않은 반면 전통적인 권력자원론 등은 정당이나 노동조합 조직률 자체 등 사회적 교섭력 자체에만 주목하여 왔으며 그 구조적 맥락이 심층 분석되지 않았다.

한편, 벨기에에는 이미 1944년 실업보험제도를 ‘강제’사회보험으로 하면서 북유럽국가에서와 같은 자발적으로 조직되는 전통적인 겐트시스템을 부분적으로 포기하였다. 그 특징을 살펴보면 먼저, 현재는 우리나라와 ‘같이’ 노사의 기여금과 부담금 그리고 우리나라와 ‘달리’ ‘부가가치세’(VAT)로 실업보험이 부가적으로 재정 지원되고 있다(이호근, 2012: 201-202). 그러다보니 우리나라와 ‘같이’ 이들 기여금의 관리는 행정기관이 담당하고 있으며, 우리나라와 ‘달리’ 사회적 파트너인 노사가 ‘실질적으로’ 운영에 공동으로 참여하고 있다. 특히 급여의 실질적인 제공에 노동조합이 중요한 역할을 하고 있는데 이것이 상대적으로 높은 조직률제고에

기여하고 있는 것이다. 둘째, 벨기에의 실업보험은 우리와 유사하게 과거의 기여나, 종전임금 그리고 고용경력보다는 최소 소득보장에 밀접하게 연동되어 있다. 때문에 실업초기 소득 대체율은 북 유럽 3개국에 비하여 낮은 수준이지만 북 유럽 3개국은 시간이 경과할수록 대체율이 감소한다는 측면에서 비교되고 있다. 셋째, 특히 우리와 현저하게 차이가 나는 점은 벨기에의 경우 수급기간의 제한이 없다는 점이다. 넷째, 또한 우리에게 주목되는 점은 벨기에에는 실업보험에서 급여의 범위가 다른 나라에 비하여 훨씬 넓다는 점인데, 특히 근로시간단축 등이 실업보험제도의 중요한 부분을 이루고 있다. 2008년 경제위기사 벨기에 전체 노동력의 25%에 달하는 120만 명이 다양한 명목의 실업급여를 수급하여 당시의 2008/9년 글로벌 금융위기로 촉발된 고용위기 극복에 크게 기여하였다는 점이 주목된다(Tim et al., 2011). 특징적인 것은 벨기에 노동법은 육체노동자와 비육체 노동자를 분명하게 구분하고 있는데, 특히 ‘일시적 실업제도’<sup>18)</sup>는 육체노동자에게만 수급자격이 주어지고 있다. 역시 벨기에 노동법은 해고예고기간에 있어서도 육체노동자와 그렇지 않은 비육체노동자를 구분하고 있는데 육체노동자의 경우 해고예고기간이 특히 짧는데 이는 이 기간 종료 후에 바로 실업급여 수급으로 이어지기 때문이다. 이런 이유로 육체노동자는 실업보험가입에 훨씬 적극적이며 이들이 정리해고 등으로부터 구제될 가능성이 크다. 반면, 북유럽 3개국에서도 자발적 실업보험의 주요 행위자는 노동조합이 아니라 ‘실업기금’(unemployment fund)이라는 점을 주목할 필요가 있다. 그런데 이들 기금의 다수는 노조에 의하여 설립된 것이라는 점을 주목할 필요가 있으며 현재 이들은 상호 법적으로는 분리된 단위이나 그럼에도 상호간 역시 강력한 연계를 갖고 있다.<sup>19)</sup> 그래서 지난 수십년 간 이러한 자발적 실업기금과 노동조합의 연계를 분리시키려는 노력<sup>20)</sup>과 논쟁이 지속되어왔다. 그럼에도, 경론의존적인 발전은 지속되어왔다. 즉, 노동조합과 연계되지 않는 독립적인 기금에 직접 가입하는 방식 등 전통적인 겐트시스템과 비교되는 이른바 ‘대안적인 모델’들이 이들 각국에서 도입되었지만 그 비중은 대략 10-15%에 머물고 있는 것으로 보인다. 대안 모델은 가입비가 저렴하며 일부 젊은 층을 중심으로 노조와의 연계 등을 꺼리는 분위가 있는 것도 사실임에도 인구의 절대 다

18) 건설부문에 있어 작업 후 시 공사를 할 수 없는 경우, 기술적 결함이나 수요 격감 또는 파업을 포함 사용자 통제권을 넘어 발생하는 외적 요인에 의해 취업활동 중단으로 발생하는 실업이 이에 해당된다.

19) 이들은 산업부문, 전문·직종부문, 특별한 교육적 배경, 혹은 이들 간의 조합으로 나누어져 있다.

20) 덴마크에서 이른바 4개의 ‘개방형 실업기금’(Open Unemployment Insurance)의 도입이 그에 해당하며 이러한 개방형 실업기금가입자가 전체의 15%에 이르고 있다고 한다. Clasen & Viebrock (2008) 참조. 또한 핀란드에서도 2003년 이른바 ‘일반실업기금’(General Unemployment Fnd) (YTK)이 도입되었는데 현재 전체 임금 및 봉급 생활자 10%가 가입하고 있으며 특히 젊은 층에서 높은 가입률을 보이고 있는데 최근 핀란드의 노동조합 가입률의 저하는 이와 깊은 관련이 있는 것으로 분석되고 있다. (Böckerman & Uusitalo, 2006) 스웨덴에서도 노조에 가입하지 않고 기금에 직접 가입하는 이른바 ‘Alfa Kassan’이 도입되어 확산되었는데 현재 가입자가 전체 15%에 이른다고 한다(Tim et al., 2011: 9).

수는 이들 국가에서 겐트시스템을 여전히 지지하고 있다는 점이 주목되고 있다. 즉, 대다수 가입자들은 겐트시스템에서 노조가입은 자발적 실업보험 적용의 필수요건이라고 여기고 있다.

그 외에 이와 비교하여 벨기에의 ‘강제’ 실업보험형 겐트시스템의 가장 중요한 특징은 실업보험지출의 대부분(실업급여, 조기퇴직급여, 행정비용 등)을 벨기에의 이념적으로 구분되는 3개의 노동조합 ‘지불기구’(payment body)<sup>21)</sup>가 각각 담당하고 있다는 것이다. 반면, 북유럽 3개국에서 자발적인 실업보험의 가입은 ‘최소 1년간 이전에 노조가입을 요건’으로 하고 있다. 사실상 자발적이라기보다는 조합원자격 유지를 전제로 하고 있다. 반면 벨기에서는 그러한 요건이 없다. 대신에, 벨기에에는 실업이 되어도 노조에 가입할 수 있고 모든 중요한 서비스를 받을 수 있다는 점이다. 이러한 이른바 인센티브방식과 실업보험 강제가입을 병행하고 있는 벨기에 시스템은 흥미로운 시사점을 주고 있다. 북유럽 3개국 중 스웨덴을 제외하고 나머지 국가들은 겐트시스템에 근거하여 실업을 상당히 감소시킬 수 있었는데 비하여 벨기에는 지난 20년간 실업률에 극적인 증가도 극적인 감소도 없이 2008년 글로벌 금융위기 시까지 대처해왔다. 한편, 벨기에는 실업자의 1/2이 1년 이상 장기실업자인 반면, 북유럽 3개 국가에서는 1/4정도가 장기실업자라는 점도 비교된다. 또 다른 특성은 벨기에는 남성육체노동자에 대한 보호가 우선적인 전형적인 대륙권 보수주의 복지국가 모델로 내부 노동시장과 주변부가 구분되는 특성을 보이는 반면, 북유럽 3개국은 여성과 공공서비스부분의 고용이 높은 비중을 차지하고 있으며 벨기에와 같은 성·연령·교육·육체노동/비육체노동과 같은 구분이 상대적으로 적다는 점이 비교된다. 또한 벨기에는 제조업부분이 노조조직률이 높은 반면, 북유럽 3개국에서는 주로 행정, 보건 및 사회서비스영역의 노조조직률이 높다는 점이 대비된다.

#### 4. 겐트시스템의 도전과 과제

2006년 집권한 스웨덴의 중도우파 정당은 집권 후 겐트시스템이 노동조합과 시민당의 강력한 지지기반이 되고 있다는 점에 대하여 이 겐트시스템을 근본적으로 약화시키고자 하는

21) 기독교민주 노동조합계 ACV & CSC, 사회주의 노동조합계 ABVV & FGTB가 대략 각각 40% 내외, 소규모의 자유주의 노동조합계 ACLVB & CGSLB이 6%를 차지하고 있다. 이외에 비노조계열 HVW와 CAPAC가 있으나 이들의 집행부는 다시 노사대표가 차지하고 있다(Tim et al., 2011: 10).

목적에서 실업보험 제도의 개혁을 추진하였다.<sup>22)</sup> 즉 실업보험제도에 대한 정부의 조세감면 혜택과 보조금지급을 대폭 삭감함에 따라 실업보험료가 폭발적으로 인상되도록 하는 것이었다. 이 결과 상당 수준에서 보험료납부의 부담을 느낀 가입자들이 실업보험에서 떨어져 나가 민영보험에 가입하였는데 이는 해당 직종이나 산업별 노동조합 조직률의 일부 감소로 이어졌다. 정부가 보조금을 줄이자 소득비례로 보험료를 납부하는 가입자들의 실업보험 납부 부담은 최대 3배까지 폭등하게 되었다. 특히 공공부문에 종사하는 저임금 근로자와 반대로 소득이 높아 보험료부담이 매우 커진 고소득자 그리고 가장 큰 취업 및 고용의 위기를 겪고 있으며 개인주의화 경향이 강한 청년층 등을 중심으로 2006-2008년 사이에 직종 및 산별 노동조합 조직률의 감소가 발생하였다. 이것은 실업보험에 대한 정부의 지원을 축소하는 것을 넘어 사실상 실업보험과 스웨덴 복지제도에 대한 재편시도를 의미하는 것이었다. 동시에 이것은 겐트시스템이 실제 북유럽 노동조합 조직률과 복지국가에 어떤 의미를 가지고 있는지를 상징적으로 보여주고 있다. 이를 계기로 부분적인 민영보험의 도입이나 청년층을 중심으로 한 노동조합 가입률이 떨어지게 되었다.

그럼에도 불구하고 여전히 스웨덴의 실업보험과 노동조합 조직률은 70%이상을 웃돌고 있다. 즉, 정치적 개혁시도에도 불구하고 대다수의 스웨덴 노동자들은 겐트시스템을 매개로 한 실업보험과 노동조합의 관계에 여전히 절대 다수가 충실하게 남아있다는 점이다. 이것은 스웨덴 실업보험제도와 복지국가 제도의 근간이 여전히 이 겐트시스템을 중심으로 조직되고, 운영되며, 기능하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 역사적으로 벨기에에서 초기 산업화과정에서 노동자들이 공제조합적으로 실업보험을 조직하였고, 특히 육체노동자 대다수는 노동조합이 조직하는 실업보험에 자발적으로 가입하였는데 1900년 당시 기금의 고갈과 함께 Ghent시 노동조합은 시 지자체에 재정지원을 요청하고 시가 이것을 수용하여 실업기금에 재정지원을 하면서 Ghent System 모델이 발전하게 되었던 것이다. 오늘날 이러한 근로자들의 자발적인 조직과 동원 동력이 현저히 감소되어 대부분 수동적인 상태에서 사회보장의 수혜자가 되었다. 그간 수혜의 폭과 수준은 넓어졌지만 역설적으로 근본적인 개혁 노력없이 사회보장제도가 목표로 하는 수요자, 당사자 중심의 문제해결 능력과 현장대응력은 현저히 둔화되었다. 특히 우리나라 고용보험과 같이 여전히 광범위한 사각지대 문제해소를 위한 해결방안으로서 이러한 관료제적 하향식모델은 이제 한계가 있다. 즉 위에서 아래로(top-down)이여지는 국가복지는 관료행정적인 비민주적, 비효율적 제도운영의

22) 최근 스웨덴의 겐트시스템에 대한 논란의 분석은 Kjelberg(2006) 참조할 것.

허점이 나타나고 있다. 미래 지속가능한 복지체제는 이제 역으로 사회보장 주체의 잠재력을 최대한 끌어내고 동원하지 않는다면 이러한 한계는 더욱 심화될 것이다.

Ghent시 당국자들은 ‘노동조합’의 그러한 보험운영자로서의 역할을 인정하였다. 실업자들은 그들의 노동조합을 통하여 급여를 청구하였고, 노조는 그 자신이 재정을 조달하는 급여와 시지자체가 기금지원 보조금을 동시에 제공하였다. 한마디로 *Ghent System*은 공공행정기구에 의해 보조금이 주어지고 노동조합이 실업자에게 급여를 제공하는 자발적인 실업보험제도라 할 수 있다. 그러나 여기에서, 역사적으로 발전한 이러한 겐트시스템의 시사점이 액면 그대로 원용될 필요는 없을 것이다. 중요한 것은 첫째, 민간 노동조합과 공공행정이 실업보험 문제를 공동으로 해결한다는 점이고, 둘째, 그보다 중요한 점은 노동조합이 운영의 핵심적 주체로 인정되고 그 역할을 수행한다는 점이다. 부수적인 효과는 이러한 방향으로의 *Ghent System*은 직접적으로는 노동조합 조직률제고, 전체적으로는 복지국가의 발전과 그 유지에 크게 기여한다는 점이다.<sup>23)</sup> 때문에, 오늘날 지구상에서 가장 발전한 복지국가인 스웨덴, 덴마크, 핀란드 그리고 벨기에가 공통적으로 바로 이 *Ghent System*에 기반하고 있다는 사실은 다시 주목되어야 할 점이다. 여기서 아주 흥미로운 것은 대부분의 국가에서는 실업과 노동조합조직률 하락이 통상 깊은 연관성을 갖는데 비하여, 유독 *Ghent System* 국가에서는 실업의 위험이 높아질수록 실업보험을 관장하는 노동조합 조직률이 더 높아진다는 사실이다. 2008/9년 경제위기까지 우리는 그러한 경향을 확인할 수 있다. 스웨덴, 덴마크와 핀란드에서 실업보험가입은 자발적이며 이전 가입자여야 할 것을 조건부로 하고 있으며 수급을 위해서는 앞의 두 나라 스웨덴과 덴마크에서는 최소 1년의 노동조합 가입경력을 요구하고 있으며, 핀란드에서는 지난 28개월(2년 4개월)중 43주(약 10개월)의 가입을 전제로 하고 있다. 둘째, 실업보험 보험료는 실업급여의 극히 일부만을 담당하고 있는 반면, 보험료는 부분적으로 조세가 감면되고 있다. 실업보험 비용의 ‘대부분’은 조세 보조금 그리고 강제로 납부되는 노사의 기여금과 부담금으로 이루어진다. 특히, 이렇게 조성되는 실업보험 급여의 수준은 매우 높는데 이들 국가 중 특히 ‘저임금근로자’의 경우 임금수준과 부양가족 수에 의존하기는 하지만 실업보험은 직전 소득의 90%까지를 급여로 지급한다. 그러나, 최근의 수차에 걸친 실업보험 개혁으로 고소득자의 경우 최소 50% 수준까지로 실업급여가 낮아졌고, 실업급여 수급자격에 적극적인 구직활동기간 요건 등 실업급여 지급요건이 강화되는

23) 실업보험 급여와 관련 노동조합은 조합원과 비조합원 모두에 ‘비선택적인 공공재’(non-selective public good)를 생산하고, 급여가 개별화되고, 권한이 노동조합에 유보된 곳에서 조합원 가입의 강력한 동기가 있다고 본다. 근로자들이 수급권과 보상전망에 대한 노동조합의 통제권을 인식하고, 실업의 위험이 중요한 ‘매개변수’(mediating factor)인 경우 겐트시스템은 잘 작동하게 된다.



추세이다.<sup>24)</sup> 게다가 실업보험료 조세감면 혜택을 대폭 삭감하는 보수 중도우파정부의 개혁 정책으로 인하여 스웨덴과 덴마크에서 2007년 직후 일시적으로 자발적 실업보험 가입률이 상당히 떨어지는 계기가 되었다.<sup>25)</sup>

[표 7] 노조원 수 및 노조 실업기금 가입별 노조원 수의 변화

	노조원 수 ****			노조실업기금 가입회원 수		노조실업기금 비가입 회원 수 ***		
	2006	2007	2008	2007	2008	2006	2007	2008
LO	-1%	-8%	-4%	-11%	-3%	1.5%	5.5% *	6.4% *
TCO	-1%	-5%	-2%	-11%	-2%	4.6%	10.2%	10.8%
Saco/AEA	+1%	-1%	+2%	-5%	+3%	8.5%	10.4%	11.2%
기타	-1%	-4%	+4%	-11%	-1%	2.5%	11.9%	22.3%
전체노조	-1%	-6%	-2%	-10%	-2%	3.7%	8.0%	9.1%
노조원수**	3,101,200	2,921,300	2,866,400	3,170,600	3,115,200	113,300	230,900 *	258,100 *

출처: Kjellberg(2009: 486-487). 참조

\* : 전기공제외

\*\* : 2006년 12월 31일 노조실업기금 전체가입자 수는 3,514,700명

\*\*\* : 12월 31일

\*\*\*\* : 2006년 12월 31일과 2008년 12월 31일사이 LO의 조합원 수는 11.4% 감소, TCO는 6.6% 감소, Saco는 0.7% 증가

24) 이호근, 김재원(2009). 덴마크 일자리 창출 방안에 관한 연구-‘고용안정성(Employment Security)’ 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로. 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터.

25) 스웨덴에서의 2006년 이후 변화에 대하여 다음 논문을 참조. Kjellberg(2006), The Swedish unemployment insurance - will the Ghent system survive? Transfer: European Review of Labour and Research. 12(1). 87-98. 및 Kjellberg(2009). The Swedish Ghent system and trade unions under pressure. Transfer. 15(3-4). 481-504.

[표 8] 실업기금 보험료(2006-2009)와 선택 노조회원 및 기금회원(2006-2008)수의 변화

	실업기금 보험료(SEK)					회원 수 변화	
	2006. 12.31	2007. 1.1	2008. 9.1	2009. 9.1	2006- 2009년 변화	2006- 2008년 ** 기금	2006- 2008년 ** 노조
교사(TCO)	97	247	148	90	-7	-4.1%	-2.7%
AEA(Saco)	90	240	150	90	0	-2.4%	+0.7%
금융 및 보험(TCO)	86	244	118	90	+4	-3.1%	-0.2%
전기기사(LO)	92	326	155	155	+63	-7.9%	+2.4%
지자체 직원(TCO)	99	331	200	139	+40	-18.3%	-7.9%
Commercial employees (TCO)*	106	353	(214)	(214)	+108	-	-
제조업(TCO) *	90	331	(214)	(214)	+124	-	-
노조(TCO)*	-	-	214	214	-	-11.8%	-8.9%
IF금속(LO)	93	339	224	384	+291	-8.5%	-9.9%
Municipal workers(LO)	100	340	226	270	+170	-13.8%	-9.2%
Seko(LO)	104	349	193	278	+174	-13.7%	-10.7%
식품 근로자(LO)	102	359	327	287	+185	-15.8%	-16.7%
운송 근로자(LO)	106	361	296	306	+200	-12.8%	-14.9%
commercial employees(LO)	95	346	305	335	+240	-15.1%	-15.2%
임업 근로자(LO) *	96	365	325	420	+324	-17.4% *	-11.5%
인쇄 근로자(LO)*	110	364	325	420	+310	-17.4% *	-16.2%
유지보수 근로자(LO)	100	351	351	325	+225	-15.3%	-12.8%
건축 근로자(LO)	116	366	296	425	+309	-11.9%	-11.3%
호텔 및 식당 근로자(LO)	97	361	397	430	+333	-35.3%	-31.0%
Alfa(independent)	115	366	305	450	+335	-13.7%	-
극장(TCO)	99	375	405	405	+306	-26.2%	-15.6%
음악가(LO)	115	415	415	415	+300	-37.7%	-18.5%

출처: Kjelberg(2009: 490).

\* TCO 상업취업자노조(HTF)와 제조취업자노조(Sif) 2008년 1월 통합; 그래픽근로자와 목재 및 임업근로자 실업기금은 2008년 4월 GS기금으로 통합; 각각 노조는 2009년 6월 GS 노조로 통합.

\*\* 2006년 12월 31일-2008년 12월 31일

그러나, 겐트시스템이 노동조합 조직률에 미치는 영향력이나 상관관계는 여전히 큰 틀에서 유지되고 있는 것으로 분석된다. 단지 다양한 변화와 도전이 지속되고 있다. 이것은 이

미 복지국가의 기본적 축의 하나로서의 의미도 있다고 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 먼저 고용보험 사각지대의 심각한 문제점을 지적하고자 하였다, 그리고 그 개선방안으로 제도내적 변화(법 적용범위의 확대나 저임금 근로자에 대한 보험료 재정지원 등)도 의미가 있으나 현재의 심각한 고용보험 사각지대 문제를 근본적으로 해결할 방안으로는 한계가 있음을 보이고자 하였다. 물론 노조가 기금운용을 맡으면 사각지대가 줄어든다는 논리에 대한 의문도 일견 타당할 수 있다. 그러나, 이것은 통계적인 입증의 문제는 아니라고 보이며 '제도 운용의 복합적 성격'에서 찾아지는 것이라 할 수 있다. 필자는 현행 고용보험제도 사각지대 문제점은 '당사자의 참여가 매우 중요한 고용정책전반'은 말할 것 없고 당사자가 기금조성의 주체이면서도 기금의 '활용'에서도, 그 '운영'에 있어서도 관료행정이 지배적으로 주도(후발 복지국가의 사회보험 사각지대의 공통적인 특성임)하고 있는 반면, 당사자가 배제되고 있거나 그 적극적 활용방안을 강구하지 않은 채 고용보험제도가 지나치게 '탁상행정' 중심으로 이루어지고 있는데 근본 문제가 있다고 본다. 이 점이 본 연구가 가장 반복적으로 강조하고자 하는 점이다. 겐트모델에서 노조가 기금을 직접 관할하는 것이 아니다. 즉 모두 '독립적인 기금'을 설치하여 정부는 관련 법제정비와 세제 및 재정지원방안 등을 마련하고 단, 실제 운영을 당사자가 주도하는 것이다. 물론 이 경우에도 기금의 관리감독은 철저히 이루어져야 할 것이다. 겐트시스템 국가에서는 이에 대해 공통적으로 큰 틀의 사회적 합의가 형성되어 있다. 노동조합 조직률이 낮은 것이 이런 제도의 도입이나 그 운용가능성을 회의적으로 보게 하는 것은 사실이나 바로 그 때문에도 이 제도에서 나타나는 상호 연관성을 통해 장기적으로 그러한 당사자의 구체적인 역할강화 방안이 더욱 모색되어야 할 것이다. 이것은 고용보험의 절대적 기능인 '실업급여의 수급'과 추가적인 고용보험 사업에 당사자의 참여강화를 촉진하여 공공 그리고 민간부문 정규 근로자와 비정규 근로자를 막론하고 궁극적으로 사각지대문제 해소에 상당히 기여할 것이다. 즉 미조직 노동역시 실업기금에의 가입-노동조합 조직률에 연계된다면 현재 이해당사자의 문제(예를 들어, 분열된 조직노동과 미조직노동, 사용자단체의 반노조의 경향) 등으로 인하여 많은 장애가 존재하지만 이는 노동의 조직률 개선에 크게 기여할 것이다. 이는 고용보험사업을 중심으로 당사자의 참여증진 방안을 강구하고 그러한 당사자 역할의 증대는 일차적으로 고용보험제도 사각지대문제 해소 그리고 나아가 노사관계와 복지국가의 발전에도 장기적으로 기여할 수 있는 부분이라고 전망된다. 물론 이에 대한 사회적 합의가 존재하여야 할 문제가 있다. 그러나 본 연구는 이런 방향으로 궁극적인 사회통합적인 사회보험체계의 구축을 향한 제도적, 정책적, 문화적 노

력의 중요성을 강조하고자 하는 것이다. 본 연구는 이런 측면에서 대안으로 노조가 직접 기금운용에 관여하거나 고용보험운영에 주도적으로 참여하도록 하는 방안이 검토될 필요가 있음을 강조하였다. 따라서, 단결권이나 반노동조합 정서가 지나친 우리의 여건에서 이제 노동조합의 단결권 인정에 대한 사회적 분위기가 달라져야 할 것이다. 그리고 핵심적인 경제 주체인 노동조합으로 하여금 고용보험과 사회보장제도 운영 전반에 적극 참여할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이것이 우리나라 사회보장제도가 안고 있는 커다란 과제인 사각지대 문제를 보다 근본적으로 해결해나가는 중요한 방안이 되어야 할 것이다. 이를 위하여 북유럽의 겐트시스템역시 최소한 두 개의 상이한 모습을 갖고 있음을 살펴보았다. 이러한 연구를 통하여 역사적으로 제도발전의 경로가 상이한 모델을 그대로 이식할 수 있다고 주장할 수는 없을 것이다. 그러나, 강조하고 싶은 핵심적인 부분은 바로 사회보장의 주체나 당사자 대표기구가 더욱 더 능동적으로 참여하고 개입토록 하는 방향으로 우리나라의 사회보장시스템이 적극 개선되어야 할 것이다. 이것은 고용보험만이 아니라 사회보장시스템 전반적인 개편방향으로서 중요한 함의를 가지고 있다. 그런 차원에서 본고에서 고용보험 사각지대해소는 물론 일자리가 희소재인 시대 오늘날 수많은 관련 고용정책의 추진에 당사자가 주체가 되는 겐트시스템의 의의를 시론적으로 평가하는 의의가 있다고 할 수 있다.

물론 겐트시스템 또는 그 제도의 응용이 현재 우리나라 고용보험제도가 갖고 있는 광범위한 사각지대 문제를 어떻게 해결할 수 있을 것인가 그 직접적인 상관관계를 밝히는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 국가 강제 사회보험체제인 우리나라에 제도 도입의 단계적인 **실천적 함의**를 찾자면 겐트모델의 두 유형 중 두 번째 유형(벨기에)이 주는 시사점을 들 수 있다. 즉 벨기에모델이 주는 것처럼 ‘독립적인 기금의 설치와 운영’ 아니면 당장 최소한 ‘당사자가 주도적으로 참여하는 고용보험기금운용’의 개선과 역할을 강조하고자 한다. 물론 과도적으로 ‘정부의 적극적 지원 및 관리감독’(① 세제지원, ② 보험료감면, ③ 기금과 사업에 대한 정부 직접 재정지원) 등이 병행되어야 할 것이다. 본 연구는 **고용보험 기금운용 자체의 문제가 아니라 그러한 당사자 자신의 적극적 참여의 제도화를 통한 고용보험 사각지대 해소방안을 강구하고자 하는 것이다.** 즉 통상 시도되고 있는 ‘제도적 차원(법적 적용범위 확대나, 취약 계층에 대한 보험료 지원 등)’외에 ‘실질적인 적용의 문제’해소를 위해 이런 겐트시스템에서는 사각지대 문제가 존재함이 없이 그것이 매우 다르게 해소되고 있음을 주목하는 것이다. 물론 이에 대한 구체적인 실천방안은 보다 심층적인 연구가 필요하다.

그럼에도, 본 연구에서 시론적으로 살펴본 겐트시스템의 고용보험 사각지대문제 해소

에 대한 직간접적인 기여는 분명하다. 첫째, 이들 겐트시스템 국가에서는 우리와 같이 이른바 ‘실질 적용제외자’문제가 거의 없다는 점이다. 반면, 경제위기시 실업보험이 근로자들의 고용위기 극복에 실질적인 기능을 하고 있는 증거를 찾을 수 있다. 최근 2008/9년 글로벌 금융위기 시에 공통적으로 ‘조업단축지원금’(short time working fund)이 대량실업의 위험에 대하여 고용안정망으로서 큰 효과가 있었는데 벨기에 등 겐트시스템 국가들에서 예외없이 그 효과가 컸던 것으로 나타나고 있다.<sup>26)</sup> 둘째, 고용보험제도에서 실업급여외 당사자인 노동자와 노동조합 그리고 시민사회단체와 대학 등이 결합된 고용알선 및 직업소개와 직업훈련 등 관련 네트워크구축은 더없이 중요해지고 있다. 이런 기능을 위하여 90년대 덴마크나 스웨덴 등 전형적인 겐트모델 국가에서 나타난 당사자에 의한 자발적인 실업보험 운영의 성과(이호근·김재원, 2009)는 다른 지역에 선도적인 모범이 되기에 충분했다. 셋째, 직접적 연관이 되기보다는 ‘간접효과’의 측면이다. 즉, 고용보험 사각지대가 제도적 차원과 재정지원 등 실질적 사각지대로 나눌 때 겐트모델에서는 ‘국가’는 조세와 보조금 등을 통해 노사의 보험료를 지원하고, 그리고 ‘당사자인 노동조합’은 자체 고용서비스 역량의 확충에 각각 역할 분담이 보다 효율적으로 이루어질 수 있는 모델이다. 지금과 같이 당사자가 배제된 채 국가가 전적으로 주도하면서 실효성 낮은 프로그램을 양산하는 것보다는 앞으로는 오히려 지역과 현장을 잘 이해하는 당사자의 역량강화에 치중하여야 할 것이다. 즉 고용네트워크의 효율성 제고를 위하여 당사자에 의한 자발적 고용보험제도인 겐트모델은 그런 의미에서 고용보험 사각지대문제를 해결하기 위하여 중요한 함의를 갖고 있다고 평가된다.

## 5. 결론

본 연구에서는 고용보험 사각지대문제를 해소하기 위한 방안으로 그간의 제도내적인 차원에서의 접근방법이 아닌 고용보험제도와 복지국가 발전을 위한 제도자체의 재편 등 새로운 시각에서의 사회보장제도의 사각지대문제에 대한 해법을 모색하고자 하였다. 우선 겐트시스템은 고용보험제도에서 실업시 소득상실을 보전하는 실업보험의 역할이 가장 큰 것

26) Glassner & Béla(2009: 19)는 겐트모델 국가인 ‘벨기에’에서 실업보험 제도인 이 ‘조업단축지원금’이 실제 어떤 고용유지 성과를 거두었는지 잘 보여주고 있다. 기타, 역시 겐트모델은 아니지만 독일의 사례도 조업단축지원금이 경제위기시 어떤 성과를 나타내는지를 인상적으로 보여주고 있는 모델로 다음이 있다. 모델은 Burda & Hunt(2011)을 참조할 것. 즉, 겐트모델의 경우 이러한 실업보험제도인 ‘조업단축지원금’같은 제도가 더욱 효과적인 상관관계를 보여주는 것으로 평가된다. 종합적으로 경제위기시 실업보험과 각국의 대응방안에 대해서는 Eurofound(2009) 참조할 것.

이라고 할 수 있다. 그러나, 겐트시스템은 그러한 가입자에 대한 실업급여지원이라는 점 외에 동반하는 효과는 매우 큰 중요한 기능을 담고 있다. 첫째, 겐트시스템은 노동조합이 실업이나 고용관련 문제에 대하여 능동적인 주체로 활동하도록 한다는 점이다. 사회보장제도가 주로 국가복지 중심으로 발전한 대부분의 복지국가에서 사각지대 등 제도의 큰 문제는 이것이 top-down방식으로 운영되어 초기에 관료행정의 책임성과 효율성이라는 장점에도 불구하고, 시간이 가며 구조적으로 당사자들의 자발성을 이끌어내는데 부족하다는 점이다. 특히, 관료적 고용행정은 당사자의 능동적이며 창의적인 문제대처와 해결능력의 함양에 한계가 있다. 더욱이 현재와 같이 우리의 경우 고용보험의 40%에 달하는 광범위한 사각지대가 존재하는 가운데, 심화되고 있는 청년실업의 문제, 일-가정 양립과 경력단절여성의 취업지원과 고학력 미취업 여성노동력의 문제, 기간제·단시간·파견근로자 등 비정규노동의 문제, 열악한 사회서비스부문 종사자의 문제, 중소 영세사업장의 저임금근로자의 문제, 고용이 단속적인 건설부문 일용근로자의 사회적 보호의 문제, 장시간 노동에 시달리는 운수운송부문 취약근로자의 문제, 사업장 및 업종 내 미숙련노동자의 문제, 증가하는 외국인근로자의 사회통합 문제, 고용보호에서 후순위가 되고 있는 중고령 근로자의 문제 등 고용관련 이슈가 넘쳐나고 있다. 고용관련 이러한 다양한 대상과 다양한 이슈가 실효성을 거두기 위해서 이제는 탁상에서 전문가도 알 수 없는 사업이나 프로그램을 지속적으로 확충하는 데 치중하는 것보다 겐트시스템에 의해서처럼 실제 적극적으로 당사자들의 참여와 주도를 강화하는 방안의 모색에 치중하여야 할 것이다. 즉, 당사자 주도로 고용보험을 운용하도록 하여 고용창출, 고용유지, 고용알선, 능력개발, 직업훈련, 전직지원서비스 지원 등이 실효성을 거둘 수 있도록 고용보험 운용방식을 혁신하여야 할 것이다.

둘째, 겐트시스템은 단결권과 노동조합의 조직률제고에 결정적인 의미를 갖고 있다. 흥미로운 것은 겐트시스템이 벨기에를 제외하고는 강제가 아닌 자발적 가입이라는 점인데 그럼에도 불구하고 놀랍도록 북유럽 복지국가들은 하나같이 높은 수준의 노동조합의 조직률을 유지하고 있다. 즉, 실업보험에 가입하려면 자동적으로 해당 노동조합원이 되어야 하는 것이 관행화되어 있다는 점이다. 역설적으로 법적 강제를 유지하고 있는 벨기에가 노동조합 조직률이 50%에 머물고 있다는 점은 흥미롭다. 이런 겐트시스템의 전제는 결국 산업별·직종별 조합원이 되고 실업기금에 당연가입하게 되며 소득에 비례하여 보험료를 납부하고, 실업시 소득비례 또는 정액제로 실업급여를 받는다는 점이다. 그리고 동시에 단결권과 노동조합가입이 당연한 사회적 관행으로 받아들여지고 있다는 점이다. 헌법에서 보장하는 단

결권의 인정에 인색한 우리에게 이 점은 성숙한 민주주의와 복지자본주의의 결합을 위하여 중요한 문제라 할 수 있다. 실제 벨기에에서처럼 기능적으로 국가에 의한 강제가입의 고용보험 제도를 유지하면서 동시에 그러한 고용보험 가입의 전제로 해당 직종이나 산별부문의 기업이나 산별, 지역단위의 노동조합의 가입을 연계시켜 인센티브를 주는 방안을 다양하게 연구한다면 고용보험과 노동조합의 가입률을 제고하며 능동적이고 창의적인 고용보험을 운용할 수 있다는 획기적인 대안이 될 수도 있을 것이다.<sup>27)</sup> 본고에서는 아직까지 구체적인 실행방안에 대해 시론적인 수준에서 문제제기를 하고자 한다. 그러나 핵심은 직접적으로는 기금이든, 사업이든, 고용보험이 사각지대문제를 해소하고 더 나아가 가입자들이 피부로 인식할 수 있을 수준의 공적보험제도 운용의 실효성을 제고하기 위하여 핵심당사자인 노동조합의 ‘참여’강화와 ‘적극적인 역할증진’에 있는 만큼 이는 사회적인 논의를 통하여 창의적인 방안들이 가능할 수 있을 것이다.

셋째, 궁극적으로 겐트시스템은 고용보험의 운용을 근본적으로 혁신하여 도처에서 일 자리가 점점 부족한 상황에서 고용이 국가의 최고이자 우선적인 정책목표가 되고 있는 현실에서 노동의 능동적 참여를 이끌어내 고용정책에 기여할 것이다. 동시에 이것은 노동조합 조직률의 획기적인 개선에도 기여할 것이다. 이를 기반으로 대등한 노사간의 교섭력에 기반한 노사관계는 궁극적으로 민주적인 복지자본주의 발전의 중요한 동력이 될 것이다. 이것은 오늘날, 대기업과 중소기업간 노동시장 내 이중구조가 심각한 상황에서 경제시스템의 균형을 유지하는 한편, 국가에 의한 노동배제적 정책이나 행정을 극복하고, ‘노동인지적’ 정책을 추진토록 하며 헌법이 보장하는 경제민주화<sup>28)</sup>와 국민경제의 균형발전을 실현하기 위한 방안이다. 오늘날 노동조합이나 노동운동은 무책임한 집단적 이기주의만을 쫓거나 비현실적인 구호로 스스로의 동원능력마저 의심되는 총파업만을 남발하는 사회적 영향력을 상실한 그룹으로 여겨지고 있다. 그러나, 선진 복지자본주의를 이룩한 국가들에서는 노동의 역할이나 권한 그리고 책임은 사실 핵심적인 것이었다. 그럼에도 불구하고 현재와 같은

27) 그럼에도, 우리나라의 경우 지난 시기 복수노조를 허용하면서도 결국 기업별 노동조합체제만을 더욱 고착화시키고 노노간 갈등이 심화되었으며, 교원이나 공무원의 단결권이 인정되지 못하고 위축되고 있다. 사실 절대 다수의 조직대상과 달리 극히 일부의 조합원들로 인하여 단결권이 본말이 전도된 채 ‘불법화’되고 있는 실정이다. 헌법에서 보장하는 단결권이 입법취지와 달리 행정당국의 ‘허가’사항으로만 여겨지고 있다. 그러나, 노동시장 내 고용형태가 다양화되어 가고 있음에도 여전히 전통적인 근로자의 개념을 기준으로 개별적·집단적 근로관계를 파악하여 조금이라도 근로자의 전형에서 벗어나거나 자영적 성격을 띠고 있으면 이들을 모두 자영업자로 보아 법적보호에서 벗어나는 현실은 노동사회법의 큰 쟁점이 되고 있다. 무엇보다 ‘단결권’은 변화하는 고용관계 그리고 변화하는 노동시장 내 패러다임에 맞게 헌법과 법률이 보장하는 수준과 방식에 맞게 ‘허가’가 아닌 ‘신고’에 의해서 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 이것은 주체들의 사회적 책임과 교섭력의 확보에도 기여하여 장기적으로 독일이나 북유럽형의 균형있는 노사관계발전으로 이어져 법이 천명하고 있듯이 국민경제와 노사관계 안정에도 크게 기여할 것이다.

28) 우리 헌법 제119조 제①항은 대한민국 경제 질서는 개인과 기업의 자유와 창의에 기반한다고 먼저 천명하고 이어 그 제②항에서 소득재분배, 경제민주화, 국민경제의 균형발전 등을 병행적인 국가의 목표로 천명하고 있다.

지나친 ‘노동배제’적 방식에 의해서는 시민의 창의와 책임 그리고 자발성에 기초한 수준 높은 민주적 복지국가는 결코 실현될 수 없을 것이다. 복지국가를 위한 노동의 역할을 인정하지 아니한 채 현재 복지국가 미실현의 모든 문제를 노동조합이나 노동운동의 탓으로만 돌리는 것은 그 자체로 이데올로기이거나 지나치게 일방적인 평가이다. 오히려 지금의 현실은 당면한 고용과 노동시장 내 문제를 해결해나가기 위해서 노동의 역할을 더욱 강화해나가야 할 시점이다. 이를 위하여 북유럽 국가의 사례를 통해서 볼 때 기능하는 겐트시스템은 능력 있고 책임 있는 노동이 발전하는 출발점이자 미래지향적인 복지국가 발전의 핵심적인 동력이 될 것이다.



## ■ 참고문헌 □

- 권현지, 엄규숙, 이호창(1999). 고용정책·고용보험제도와 노조의 참여. 한국노총 중앙연구원.
- 김동현(2014). 고용보험 사각지대의 국제비교와 정책방향. 2014 사회정책연합공공학술대회: 한국사회의 사회안전망을 점검한다. 521-536(미발표논문).
- 김영범, 박준식(2011). 노동조합 조직률 변화분석: 고용 양극화의 영향을 중심으로. 동향과 전망. 83. 216-241.
- 김재은(2012). 고용보험 사각지대에 관한 연구. 고려대학교 경제학과 석사학위논문.
- 방하남(2012). 고용보험의 사각지대 개선방안. 보건복지포럼. 3. 25-32.
- 양재진(2014). 제도주의적 권력자원론과 한국의 노동. 자본, 정치가의 복지정책 선호에 관한 실증연구. 한국정치학회보. 8(2). 79-102.
- 유경준(2013). 일자리 창출을 위한 고용안전망 사각지대 해소. 고용이슈. 6(3).
- 유길상(2012). 이행노동시장 관점에서 본 고용보험제도 발전방안. 노동정책연구. 12(2). 131-164.
- 이병희(2012). 사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진 방안. 월간노동리뷰. 11월호. 5-28.
- 이호근(2008). 특수형태근로종사자 고용보험적용 방안에 관한 연구. 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2009). 덴마크 일자리 창출 방안에 관한 연구: 고용안정성(Employment Security) 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로. 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터.
- \_\_\_\_\_(2012). 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 '조업단축지원금' 제도의 고용안전망 역할에 관한 고찰: 쌍용차 정리해고 사태에 대한 독일 '조업단축지원금'제도의 시사점. 노동정책연구. 12(3). 177-214.
- 장지연, 이병희, 은수미, 신동균(2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원.
- 장지연, 황덕순, 은수미, 이병희, 박제성, 전병유(2011). 노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성. 한국노동연구원.
- 전병유(2013). 한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론의 활용. 노동정책연구. 10(2). 155-185.
- 허재준, 안상훈, 배기준, 김수완, 박영란, 류연규, 김영미, 정익중, 백승호, 김문근, 김혜원(2011). 고용친화적 복지전략연구. 한국노동연구원.
- Böckerman, P. & Uusitalo, R. (2006). Erosion of the Ghent System and union membership decline: Lessons from Finland. British Journal of Industrial Relations. 44(2). 283-303.
- Burda, M. & Hunt, J. (2011). What explains the German labor market miracle in the Great Recession? The evolution of inflation dynamics and the Great Recession. Brookings Papers on Economic Activity. Spring.

- Cecchi, D. & Vissler, J. (2005). Pattern persistence in european trade union density. A longitudinal analysis 1950-1996. *European Sociological Review*, *21(1)*, 1-21.
- Clasen, J. & Viebrock, E. (2008). Voluntary unemployment insurance and trade union membership: Investigating the connections in Denmark and Sweden. *Journal of Social Policy*, *37(3)*, 433-451.
- Davidsson, J. (2011). Unions in hard times. Labour market politics in Western Europe: Two patterns of reform. Ph. D. Thesis. European University Institute. Florence: Italy.
- \_\_\_\_\_ (2012). The First real Ghent System: Unions and the rise of private unemployment insurance in Sweden. paper for presentation at ESPAnet anniversary conference, Edinburgh. 6-8 September 2012(Stream: 17).
- Ebbinghaus, B. & Visser J. (1999). When institutions matter. Union growth and decline in Western Europe, 1950-1995. *European Sociological Review*, *15(2)*, 135-158.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (2011). *The age dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. New York: Oxford University Press.
- Esser, I., Ferrarini, F., Nelson, K., Plame, J. & Sjöberg, O. (2013). *Unemployment benefits in EU member states*. European Commission.
- Eurofound(2009). *Europe in recession : Employment initiatives at company and member state level-Background paper*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Glassner, V. & Béla, G. (2009). *Plant-level responses to the economic crisis in Europe*. ETUI-REHS.
- Jokivuori, P. (2006). Trade union density and unemployment insurance in Finland. *Transfer: European Review of Labour and Research*, *12(1)*, 83-87.
- Jorgensen, K. (2006). Low level of membership by young people in unemployment insurance funds. European Industrial Relations Observatory Online.
- \_\_\_\_\_ (2010). Trade union strategies to recruit new groups of workers-Denmark. European Industrial Relations Observatory Online.
- Kjelberg, A. (2006). The Swedish unemployment insurance-Will the Ghent system survive? *Transfer: European Review of Labour and Research*, *12(1)*, 87-98.
- \_\_\_\_\_ (2009). The Swedish Ghent System and trade unions under pressure. *Transfer*, *3-4/09*, *15(3-4)*, 481-504.
- Lind, J. (2007). A nordic saga? The Ghent System and trade unions. *International Journal of Employment Studies*, *15(1)*.

- \_\_\_\_\_ (2009). The end of the Ghent system as the trade union recruitment machinery? *Industrial Relations Journal*, 40(6), 510-523.
- Lundberg, J. (2007). Decline in membership of unemployment insurance fund due to changes in system, *European Industrial Relations Observatory Online*.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rothstein, B. (1992). Labor-market institutions and working-class strength. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Ongstredt(eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- Scruggs, L. (2002). The Ghent System and union membership in Europe, 1970-1996. *Political Research Quarterly*, 55(2), 275-297.
- Seeleib-Kaiser, M., Saunders, A. & Naczyk, M. (2011). Shifting the public-private mix: A new dualization of welfare. In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier & M. Seeleib-Kaiser(eds), *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. New York: Oxford University Press.
- Sjöberg, O. (2011). Sweden: Ambivalent adjustment. In J. Clasen & D. Clegg(eds), *Regulating the risk of unemployment: National adoptions to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- Tim van R., Ive, M. & Jeroen, H. (2011). Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations*, 7(2), 125-139.
- Vandaele, K. (2006). A report from the homeland of the Ghent system: The relationship between unemployment and trade union membership in Belgium. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 4(06).
- \_\_\_\_\_ (2009). The Ghent system, temporary unemployment and the Belgian trade unions since the economic downturn. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15(3-4), 586-596.
- Vanthemsche, G. (1990). Unemployment insurance in interwar Belgium. *International Review of Social History*, 35(3), 349-376.
- Visser, J. (2002). Why fewer workers join unions in Europe: A social custom explanation of membership trends. *British Journal of Industrial Relations*, 40(3), 403-430.
- \_\_\_\_\_ (2006). Union membership statistics in 24 countries. *Monthly Labour Review*, 129(1), 38-49.
- \_\_\_\_\_ (2009). *ICTWSS: Database on institutional characteristics of trade unions, Wage setting*,

*state intervention and social pacts in 34 countries between 1960 and 2007*. Amsterdam institute for advanced labour studies(AIAS).

Western, B. (1997). *Between class and market, postwar unionization in capitalist democracies*. Princeton University Press.

# The Overcome of the Blind Spot in 「Employment Insurance Act」 and ‘Ghent System’ – In the View of Formation of ‘the Principals’\*

Lee, Ho-Geun\*\*

The 「Employment Insurance Act」 was introduced 20 years ago in Korea. Employment insurance system was the latest one among the four major types of social insurance system and probably it has shown the significant developments. However, the employment insurance system still has some serious problems such as the low level and short term of benefit, and above all, the wide ‘blind spot’ problem in the application. This article tries to find out the way to overcome the blind spot in the employment insurance system and to suggest the alternative way. The study on the blind spot in the employment insurance system has been yet mainly focused on the ‘problem of institutional application’, while this study will be mainly concentrated on the formation of the principals and their active roles in the so-called ‘Ghent System’. The Ghent System is known as the voluntary unemployment insurance model operated by the trade union in the Nordic European countries. This research will be concentrated on the comparative analysis to promote the active participation of the principals in the unemployment insurance system. The Ghent System itself is divided into the voluntary model by the trade union in Sweden, Finland and Denmark and the compulsory model by the law in Belgium since 1944. The Ghent System countries keep commonly the high level of the application of unemployment insurance without the blind spot problem as well as the high rate of organization of the trade union. It shows also, how this Ghent System serves to the stable development of the welfare state.

\* This paper was supported by "Research Base Construction Fund Support Program" funded by Chonbuk National University in 2015.

\*\* Ph. D. Professor, Law School, Social Security Law, Chonbuk National University(lhg618@jbnu.ac.kr)

**Key Words:** Employment Insurance Act, Ghent System, voluntary unemployment insurance system by the trade union, transitional labour market

◆ 2015.10.30. 접수 / 2015.12.19. 1차 수정 / 2015.12.22. 게재 확정