

고용·산재보험의 사회안전망 기능

이 승 렬*

I. 서론

1964년 7월에 산재보험제도가 실시됨으로써 한국에서 사회보험제도가 최초로 도입되었다. 도입 당시에 산재보험 적용대상은 근로기준법의 적용을 받는 광업과 제조업으로서 상시근로자 500인 이상의 사업장이었으나 이후에 업종과 규모에서 적용대상이 지속적으로 확대되고, 2000년 7월부터 상시근로자 1인 이상의 사업장으로 적용대상이 확대되면서 일부 적용예외 사업장을 제외하고는 사실상 모든 사업장이 산재보험이라는 사회안전망에 포섭되었다.¹⁾ 2000년부터 임금근로자가 아니지만 이에 가깝게 근로활동에 종사하는 중소기업 사업주도 산재보험 임의가입이 가능하게 되었으며, 2005년부터는 여객·화물운송사업에 종사하는 자영업자를 중소기업 사업주로 간주함으로써 산재보험의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 아울러 근로자를 고용하지 않는 자영업자도 산재보험에 가입할 수 있도록 산재보험법 시행령에 규정하기로 하였으며, 이와 함께 2008년 7월부터 골프장경기보조원 등 이른바 특수형태근로종사자의 산재보험 가입이 가능하도록 「산업재해보상보험법」 개정안이 2007년 5월 29일 국무회의에서 의결되었다.

고용보험은 1995년 7월에 상시근로자 30인 이상의 사업장(실업급여)에 도입되었다. 당시에 고용보험 적용대상은 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우에 상시근로자 70인 이상의 사업장이었다. 산재보험보다 출발이 31년 늦었던 고용보험은 산재보험보다 먼저 모든 사업장으로 적용대상을 확대하였다. 1998년 10월부터 모든 고용보험사업은 상시근로자 1인 이상을 고용하는 사업장을 적용대상으로 하게 되었던 것이다.

* 한국노동연구원 연구위원(yeesy@kli.re.kr).

1) 산재보험 적용대상의 확대과정은 노동부(2005)를 참조.

2004년 1월 1일은 고용보험에서 하나의 분수령을 이룬다고 볼 수 있다. 일용근로자, 60세 이후의 신규고용자, 시간제근로자의 적용확대, 국가와 지자체가 실시하는 공공근로종사자, 연근해 어선원, 일부 외국인근로자가 고용보험 적용대상에 편입된 것이다. 그리고 2005년 12월의 고용보험법 시행령 개정으로 가입을 희망하는 영세자영업자(5인 미만의 사업주)가 2006년부터 직업능력개발사업에 해당 고용보험료를 납부하고 참여할 수 있게 되었다. 따라서 사업자등록증을 가진 특수형태근로종사자의 경우도 영세자영업자의 범주에 해당하므로 고용보험 가입이 가능하다.

이상의 사실에서 알 수 있듯이 고용보험과 산재보험은 실업과 산업재해라는 위험에서 임금근로자를 보호하는 사회안전망의 기능을 담당하도록 운영되고 있으나 점차 임금근로자의 범위를 벗어나 중소기업 사업주나 영세자영업자 등 취업자를 보호대상으로 포함하는 외연의 확장이 진행되고 있는 상황이다.

이 글은 사회안전망으로서 보호범위를 넓히고 있는 고용보험과 산재보험이 노동시장에서 현재 어떠한 역할을 수행하고 있는지 객관적으로 평가하여 양대 보험이 지향하는 목표에 충실한지를 알아보고, 그렇지 못하다면 어디에 원인이 있는지를 진단하여 앞으로 어떠한 방향으로 양대 보험이 개선되어야 할 것인지를 알아보기로 한다. 다만 여기에서는 고용·산재보험의 적용범위 그리고 실업급여로 논의를 한정하기로 한다. 고용보험제도와 밀접한 관계에 있는 직업능력개발사업과 고용안정사업은 사업 자체가 독립적인 주제로 다루어야 하기 때문이다.

II. 고용·산재보험의 현황과 문제점

1. 한국의 노동시장 구조와 고용·산재보험의 사회안전망 기능 한계

가. 상대적으로 높은 비임금근로자의 비중

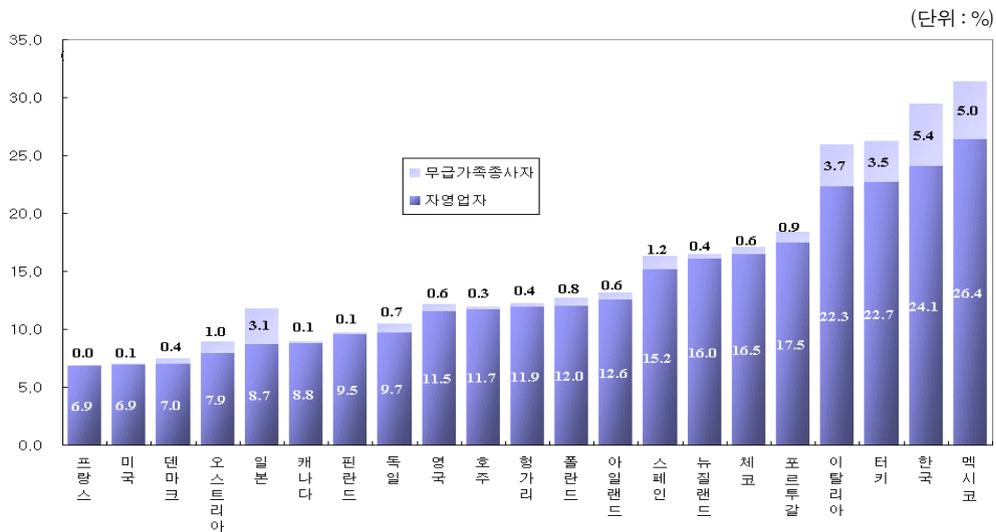
고용·산재보험의 사회안전망 기능을 평가하기에 앞서 먼저 한국 노동시장의 구조가 어떠한지를 파악하는 것이 중요하다. 고용·산재보험이 일종의 적극적 노동시장정책(affirmative action)에 해당하는 만큼 이와 같은 정책이 노동시장에서 제대로 기능할 수 있는 환경이 조성되어 있는가를 판단하여야 하기 때문이다.

한국 노동시장은 다른 국가와 비교할 때, 비임금근로자의 비중이 상대적으로 높은 편이라는 것이 중요한 특징이라 할 수 있다(그림 1 참조). 오래된 통계이긴 하나 2003년 현

재 취업자 전체(농림수산업 제외)에서 비임금근로자가 차지하는 비율은 29.5% 수준에 이른다.

이처럼 한국 노동시장의 경우에 취업자 가운데 비임금근로자의 비중이 상대적으로 높다는 사실은 두 가지 의미를 지닌다고 할 수 있다. 먼저 ‘근로자’를 적용 대상으로 하는 고용보험제도에서 원칙적으로 비임금근로자가 배제됨으로써 서구에 비하여 고용보험이라는 사회안전망의 기능이 제한적으로 작용함을 뜻한다는 것이다. 다시 말해 비임금근로자는 실업 예방, 고용촉진, 직업능력개발, 직업지도, 직업소개, 실업급여 지급이라고 하는 고용보험의 혜택에 접근하기 어려운 존재라 할 수 있다. 그리고 이 사실과 관련하여 고용보험을 통한 적극적 노동시장정책의 영향이 노동시장 내에서 비임금근로자에게는 미치지 못하거나 부분적으로 미치게 됨을 뜻한다고 볼 수 있다.

(그림 1) OECD 회원국의 비임금근로자 비중(2003년)



주: 농림수산업 제외.

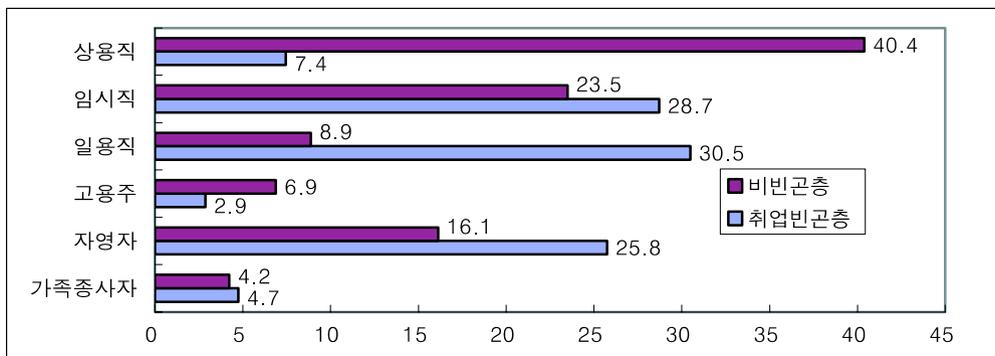
자료: OECD(2004), *Labour Market Statistics*(황수영(2005)에서 재인용).

그리고 임금근로자의 경우에도 고용이 불안정하며, 근로조건이 취약한 취업빈곤층 가운데 임시직, 일용직, 자영업자의 비중이 높은 편이라는 특징이 발견된다(그림 2 참조). 이 병희(2007)에 따르면, 임시직, 일용직, 자영업자 각각의 취업빈곤층 비율은 28.7%, 30.5%, 25.8% 수준이다. 아울러 일용직, 자영업자, 임시직, 가족종사자의 빈곤율은 각각 22.1%, 11.7%, 9.2%, 8.5%로 상대적으로 높은 편이라는 점도 한 가지 특징이라 할 수 있다(그림 3 참조).

이상의 사실로 볼 때, 임금근로자 가운데에서는 임시직 근로자, 일용직 근로자와 더불어 자영자 등의 비임금근로자가 적극적 노동시장정책의 주요한 대상이 됨을 알 수 있다. 그런데 임시직 근로자와 일용직 근로자의 경우는 고용보험을 통한 정책적 지원이 원칙적으로 가능하나 비임금근로자의 경우는 일반재정을 통한 정책적 지원에 의존하여야 한다. 2005년 12월부터 영세자영업자(5인 미만)의 경우에 고용보험 임의가입이 가능해진 상황도 임금근로자에 가까운 속성을 지니면서 임금근로자가 아니라는 이유로 고용보험이라는 사회안전망에서 벗어나 있었던 일부 취업자를 노동시장정책 대상으로 포섭하기 위한 것이라 할 수 있다. 이는 정부가 의도하였던 아니었던 상관없이 사실상 이미 적극적 노동시장정책에 근로자의 범위를 벗어나 취업자가 정책 대상으로서 편입되었다는 것으로 이해하는 것이 정확하다.

[그림 2] 종사상 지위별 비빈곤층·취업빈곤층 비율

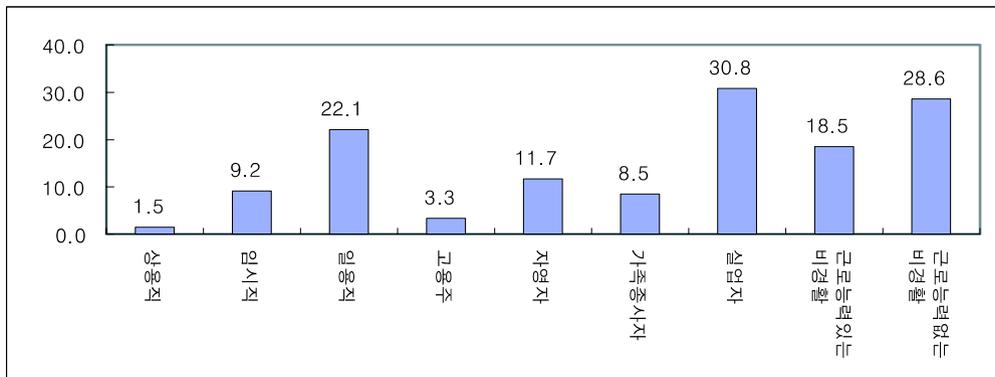
(단위 : %)



자료 : 이병희(2007).

[그림 3] 경제활동상태별 빈곤율(2006년 상반기)

(단위 : %)



자료 : 이병희(2007).

만일 모든 산업의 취업자를 노동시장정책 대상으로 설정한다면,²⁾ 2006년 말 현재 고용보험과 산재보험에 각각 취업자의 35.5%와 50.6%가 가입한 것으로 나타난다(표 1 참조). 이 결과를 그대로 받아들인다면, 현재 고용보험과 산재보험 모두 비임금근로자를 불완전하게 적용대상에 포함함으로써 사회안전망으로서 그리고 적극적 노동시장정책 수단으로서 올바르게 기능하지 못하고 있다고 할 수 있다. 말하자면 적지 않은 취업자가 사회안전망의 사각지대에 위치함으로써 이들을 실업과 재해의 위험에서 보호하지 못하게 되고, 따라서 사후적으로 이들을 지원하는데 상대적으로 사회적 비용이 더 들게 된다는 것이다.

〈표 1〉 고용보험·산재보험 적용근로자수·취업자수(전산업, 1996~2006년)

(단위: 천 명, %)

	취업자 전체			고용보험			산재보험		
	취업자 (A)	임금 근로자 (B)	비임금 근로자	고용보험 피보험자 (C)	C/B	C/A	산재보험 적용근로자 (D)	D/B	D/A
1996	20,853	13,200	7,653	4,331	32.81	20.77	8,157	61.80	39.12
1997	21,214	13,404	7,810	4,280	31.93	20.18	8,237	61.55	38.83
1998	19,938	12,296	7,641	5,268	42.84	26.42	7,582	61.76	38.03
1999	20,291	12,663	7,628	6,054	47.81	29.84	7,441	58.86	36.77
2000	21,156	13,360	7,795	6,747	50.50	31.89	9,486	71.00	44.84
2001	21,572	13,659	7,913	6,909	50.58	32.03	10,581	77.57	49.05
2002	22,169	14,181	7,988	7,171	50.57	32.35	10,571	74.54	47.78
2003	22,139	14,402	7,736	7,203	50.01	32.54	10,599	73.69	47.98
2004	22,557	14,894	7,663	7,577	50.87	33.59	10,473	70.32	46.43
2005	22,856	15,185	7,671	8,064	53.10	35.28	12,070	79.58	52.81
2006	23,151	15,551	7,600	8,313	52.99	35.51	11,689	75.27	50.59

자료: 통계청, KOSIS; 근로복지공단(2006), 『산재보험·고용징수 실적분석』.

나. 임금근로자의 낮은 고용보험·산재보험 적용률

모든 산업의 취업자를 궁극적 고용보험·산재보험 적용대상자로 간주하였을 때, 현재의 고용보험·산재보험 적용률이 낮다는 사실은 이미 확인하였다. 하지만 현재 적용대상인 임금근로자의 적용률도 높은 편이 아니라는 점도 인식하여야 한다. 2006년 말 현재 임금근로자의 고용보험 적용률과 산재보험 적용률은 각각 53.0%와 75.3%이다(표 1 참조). 물론 일부 근로자가 고용보험·산재보험의 적용대상에서 제외된다는 점에 유의

2) 말하자면 궁극적으로 농림수산업에 종사하는 취업자도 노동시장정책 대상으로 간주하는 것이다.

하여야 한다. 이 사실을 고려하더라도 현재의 적용률은 높다고 하기 어렵다. 따라서 적지 않은 임금근로자가 실질적으로 고용보험·산재보험의 혜택에서 벗어나 있음으로써 이들은 노동환경을 둘러싼 위험에 직면하게 된다고 할 수 있다.

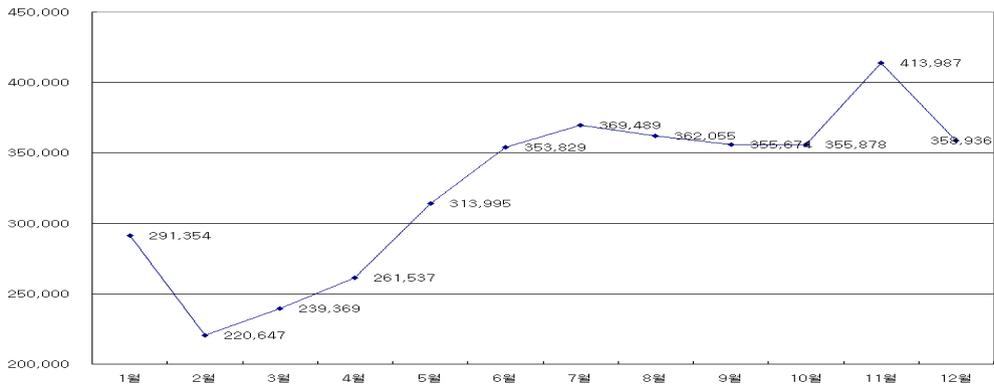
다. 일용근로자의 낮은 고용보험 적용률

2004년 1월부터 일용직 근로자도 고용보험 적용대상으로 편입되었다. [그림 4]에서 볼 수 있듯이 일용직 근로자의 경우는 고용보험 적용률이 더욱 낮은 편이다. 2005년의 월별 고용보험 적용 건설업 일용근로자수는 대체로 221~414천 명의 수준이다. 「경제활동인구조사」(통계청)에서 파악된 2005년 연평균 일용근로자수는 707천 명이다. 이를 기준으로 한다면, 2005년 건설업 일용근로자의 31.3~58.6% 수준이 고용보험 피보험자인 것으로 나타난다.

일반적으로 건설현장에서는 일급으로 지급되는 근로자를 일용근로자로 간주하여 고용보험 신고를 하는 관행이 있다. 이 관행을 고려한다면, 사업주가 신고한 일용근로자 가운데에는 실제로 상용직 근로자와 임시직 근로자 일부가 포함되어 있을 것이다. 따라서 일용근로자의 실질적 고용보험 적용률은 더욱 낮아질 가능성이 있다.³⁾

[그림 4] 월별 고용보험적용 일용근로자수(2005년)

(단위: 명)



자료: 한국고용정보원 제공자료(이승렬(2006)에서 재인용).

3) 한국고용정보원의 협조를 얻어 2005년 보험연도 1년간 근로내역을 신고한 건설업 일용근로자수는 1,298천 명임을 확인하였다. 이는 120~130만 명으로 추정되는 건설업 일용근로자를 포함하는 수치이다. 이처럼 월간 통계와 연간 통계의 차이는 향후 엄밀히 규명하여야 할 과제이기도 하다.

나. 낮은 실업급여 수급률

이제는 고용보험의 보호를 받을 수 있는 임금근로자로 초점을 맞추어 살펴보기로 하자. <표 2>를 보면, 2006년 실업급여 신규신청자는 613천 명에 이르고 있으며, 실업급여 지급자수는 767천 명이었다. 이에 따라 실업급여는 20,740억 원이 지급됨으로써 실업급여의 혜택을 받는 실업자가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 실업급여 신청·지급 현황(1996~2006년)

(단위: 명, 백만 원)

	신규 신청자	자격 인정자	지급자	초회 지급자	급여액		
					총액	구직 급여	취업촉 진수당
1996	10,133	9,914	7,308	7,308	10,459	9,986	473
1997	51,017	50,312	48,677	40,426	78,732	76,155	2,577
1998	438,465	434,199	412,600	376,383	799,154	783,881	15,273
1999	327,954	325,220	462,635	303,332	936,185	913,948	22,237
2000	260,574	258,727	303,631	225,739	470,793	445,909	24,884
2001	349,148	347,303	374,286	315,211	845,109	787,960	57,149
2002	299,215	297,109	362,895	276,113	839,319	778,232	61,087
2003	379,600	375,561	433,798	344,281	1,030,304	950,424	79,880
2004	471,542	467,730	589,611	470,761	1,448,306	1,333,409	114,896
2005	565,753	562,524	696,544	546,917	1,751,974	1,608,714	143,260
2006	612,667	609,691	767,314	598,623	2,074,004	1,834,039	234,116

주: 구직급여는 상병급여가 포함된 수치임.

자료: 노동부(2006), 『고용보험백서』; 한국고용정보원(2006. 12), 『고용보험통계월보』.

10년 전과 비교할 때, 실업급여 수급자와 급여액이 크게 증가하였다는 사실을 알 수 있으나 <표 3>에서 볼 수 있듯이 2006년의 경우에 전국의 실업자 전체 가운데 31.7%가 실업급여를 수급한 것으로 나타난다. 물론 2000년의 실업급여 수혜율이 10.5%였음을 감안한다면, 고용보험의 사회안전망 기능이 강화되고 있음을 부인할 수는 없다.

하지만 EU국가의 경우(2002년)에 실업급여·실업부조 수급자수가 전체 실업자수에서 차지하는 비중이 평균 40.6%에 이른다(표 4 참조). 아울러 실업보험제도만을 운영하는 미국의 경우는 수급자 비율이 34%이나 실업부조 성격의 제도를 수반하는 구미국가의 경우에는 60%를 넘고 있으며, 일본의 경우(1997년) 실업급여 수급자 비율이 39%에 이르고 있다는 사실도 확인된다(노동부, 2005). 따라서 이와 같은 서구의 수혜율과 비교할 때, 한국의 고용보험이 실업자를 대상으로 하는 사회안전망으로서 완전히 기능하고 있다고는 보기 어렵다.

〈표 3〉 실업자수와 실업급여 수혜자수 추이(2000~2006년)

(단위: 천 명, %)

	실업률	실업자수	실업급여 수혜자수	수혜율
2000	4.1	913	96	10.5
2001	3.8	845	136	16.1
2002	3.1	708	125	17.7
2003	3.4	777	148	19.0
2004	3.5	813	193	23.7
2005	3.5	833	227	27.3
2006	3.3	783	248	31.7

주: 1) 수혜율=실업급여 수혜자수(월평균)/실업자수(월평균)×100

2) 실업자는 구직기간 1주 실업자임(통계청).

자료: 노동부 보도자료(2007. 1. 30.).

〈표 4〉 EU국가의 실업자수, 등록실업자수 및 실업급여·실업부조 수급자수

(단위: 천 명, %)

	실업자수 (A)	등록실업자 (B)	실업급여· 실업부조 수급자 (C)	(B/A)*100	(C/A)*100	(C/B)*100
벨기에	301	261	210	86.7	69.8	80.5
덴마크	122	98	66	80.3	54.1	67.3
독일	3,362	3,138	2,576	93.3	76.6	82.1
그리스	420	200	52	47.6	12.4	26.0
스페인	2,026	1,588	423	78.4	20.9	26.6
프랑스	2,276	1,992	1,063	87.5	46.7	53.4
이탈리아	2,206	1,558	32	70.6	1.5	2.1
룩셈부르크	5	3	2	60.0	40.0	66.7
오스트리아	193	166	148	86.0	76.7	89.2
포르투갈	243	162	72	66.7	29.6	44.4
핀란드	280	183	151	65.4	53.9	82.5
스웨덴	227	186	96	81.9	42.3	51.6
영국	1,499	578	578	38.6	38.6	100.0
EUR-12	11,605	9,366	4,728	80.7	40.7	50.5
EU-15	13,453	10,228	5,467	76.0	40.6	53.5
아이슬란드	5	2	2	40.0	40.0	100.0
노르웨이	96	40	29	41.7	30.2	72.5
EEA	13,554	10,271	5,499	75.8	40.6	53.5
스위스	120	59	42	49.2	35.0	71.2

자료: EUROSTAT(2002), Labor Force Survey, p.188.

피보험자격 상실자 가운데 실업급여 신청자가 낮은 이유는 실업급여 수급자격이 비자발적 이직자로 제한되어 있다는 점과 피보험자격 상실자 가운데 비자발적 이직자로 분류되는 집단의 비중이 상당히 낮다는 점을 들 수 있다(표 5 참조). 피보험자격 상실자

〈표 5〉 이직사유별 상실자 분포(1995년 하반기~2004년)

(단위: 명, %)

	전 체	자발적 이직자	비자발적 이직자
1995 하반기	591,270 (100.0)	575,586 (97.3)	15,684 (2.7)
1996	1,401,415 (100.0)	1,287,538 (91.9)	113,877 (8.1)
1997	1,392,542 (100.0)	1,225,047 (88.0)	167,495 (12.0)
1998	1,983,688 (100.0)	1,317,973 (66.4)	665,715 (33.6)
1999	2,499,662 (100.0)	1,775,820 (71.0)	723,842 (29.0)
2000	2,981,558 (100.0)	2,235,138 (75.0)	746,420 (25.0)
2001	3,234,745 (100.0)	2,328,339 (72.0)	906,406 (28.0)
2002	3,404,669 (100.0)	2,564,066 (75.3)	840,603 (24.7)
2003	3,394,502 (100.0)	2,386,593 (70.3)	1,007,909 (29.7)
2004	3,364,005 (100.0)	2,213,155 (65.8)	1,150,850 (34.2)

자료: 노동부 내부자료(금재호 외(2005)에서 재인용).

가운데 비자발적 이직자의 비중은 2004년 현재 34.2% 수준으로서 이는 피보험자격 상실자 전체의 약 1/3에 이른다. 그리고 비자발적 이직자의 약 1/4은 근속년수가 6개월 미만으로 이들 대부분은 실업급여 신청자격이 없어 실업급여의 수급률을 낮추는 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

게다가 구직기간이 6개월 이상인 실업자와 구직기간이 12개월 이상인 실업자는 2000년 이후 감소 추세를 보이고 있으나 2006년 연평균 각각 94천 명과 9천 명 수준에 이르고 있다(표 6 참조). 실업자의 빈곤율이 30.8%(2006년 상반기)에 이르고 있음을 볼 때(앞

〈표 6〉 구직기간별 실업자 구성(2000~2006년)

(단위: 천 명, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전 체	979	899	752	818	860	887	827
3개월 미만	586	548	439	523	535	542	506
3~6개월	254	235	209	213	226	242	228
6~12개월	115	95	86	77	89	96	85
12개월 이상	23	21	18	5	9	7	9
6개월 이상	138	116	104	82	98	103	94
전 체	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
3개월 미만	59.86	60.96	58.38	63.94	62.21	61.10	61.19
3~6개월	25.94	26.14	27.79	26.04	26.28	27.28	27.57
6~12개월	11.75	10.57	11.44	9.41	10.35	10.82	10.28
12개월 이상	2.35	2.34	2.39	0.61	1.05	0.79	1.09
6개월 이상	14.10	12.90	13.83	10.02	11.40	11.61	11.37

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 해당 연도.

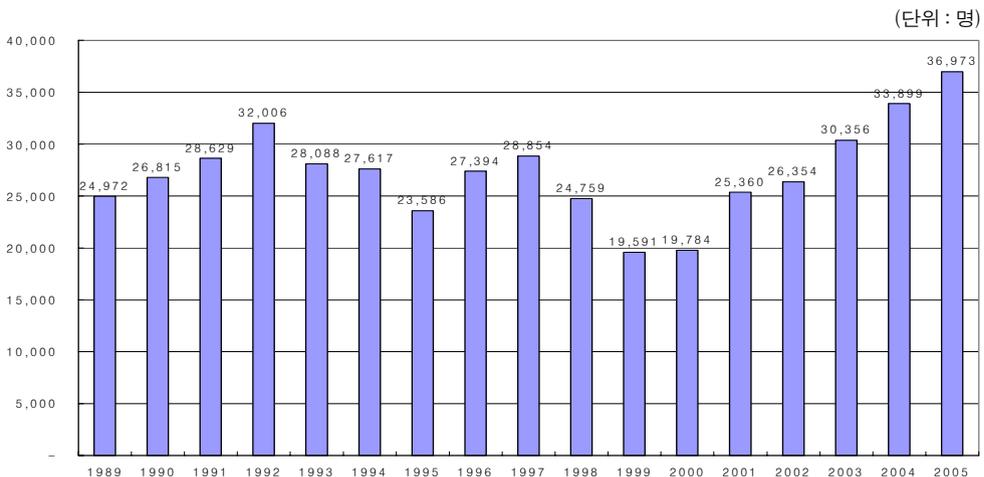
의 그림 3을 참조), 장기실업자에 대한 적극적 노동시장정책이 필요하다고 할 수 있다.

3. 산재장애근로자의 지속적 발생과 낮은 직업복귀율

산재보험의 경우, 상승과 감소를 반복하던 신체장애자수가 1999년의 19천 명을 저점으로 이후에 지속적으로 상승하는 경향을 보인다(그림 5 참조). 2005년도의 경우는 36,973명으로 최대의 발생건수를 기록하기에 이르렀다. 이들이 장애를 완전히 제거하지는 못한다고 하더라도 노동능력을 부분적으로 회복함으로써 일자리에 복귀하는 것이야말로 산재보험제도가 지향하는 궁극적인 목적일 것이다. 산업재해보상보험법 제1조(목적)에 “재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진”한다는 것을 명기하고 있다는 사실에서 이를 알 수 있다.

하지만 근로복지공단 조사에 따르면, 산재근로자의 직장복귀율은 40.2%(2003년) → 42.0%(2004년) → 42.3%(2005년)로 점증 추세를 보이고 있으나 직장복귀자가 과반수에 이르지 못하고 있음을 알 수 있다. 서구의 경우에 산재근로자의 직장복귀율이 어느 정도 수준인지를 정확히 파악하기는 어렵다. 한 연구 결과에 따르면, 캐나다 온타리오(Ontario)주의 경우에는 산재근로자의 85%가 1차적으로 직장에 복귀하고 있다(Butler et.al., 1995).⁴⁾

(그림 5) 신체장애자수 추이(1989~2005년)



자료: 노동부, 『산업재해분석』, 해당 연도.

4) 물론 Butler et.al(1995)에 따르면, 장기간 관찰하는 경우에 직장복귀율은 50%로 떨어진다고 한다. 한국의 경우도 이와 같이 충분한 기간을 두고 관찰한다면, 직장복귀율은 더욱 낮아질 가능성이 있다.

Ⅲ. 분석과 진단

1. 고용보험

가. 낮은 고용보험 적용률

2006년 말 현재 임금근로자의 고용보험 적용률이 53.0%로 낮게 나타나는 것은 임시직 근로자와 일용직 근로자의 고용보험 적용률이 낮기 때문이라 할 수 있다. 한국노동패널(Korea Labor Income Panel Study) 2005년도 조사 결과에 따르면, 상용직, 임시직, 일용직 근로자의 고용보험 가입률은 각각 70.6%, 23.6%, 5.9% 수준인 것으로 나타난다(표 7 참조). 상용직 근로자의 약 3할이 고용보험의 적용대상에서 제외되어 있다는 사실도 문제이나 임시직 근로자의 7할과 일용직 근로자의 9할이 고용보험제도의 틀에서 벗어나 있다는 사실은 고용보험제도의 피보험자 관리가 강화되어야 함을 뜻한다. 특히 임시직 근로자와 일용직 근로자의 고용보험 적용을 내실화하는 피보험자 관리방안이 도출되어야 할 것이다.

〈표 7〉 종사상지위별 고용보험 가입상황(2005년)

(단위: 명, %)

	가입	미가입	모름	전체
상용직	2,238(70.62)	851(26.85)	80(2.52)	3,169(100.00)
임시직	105(23.60)	325(73.03)	15(3.37)	445(100.00)
일용직	28(5.94)	431(91.51)	12(2.55)	471(100.00)
전 체	2,371(58.04)	1,607(39.34)	107(2.62)	4,085(100.00)

주: 가중치를 고려하지 않은 수치임.

자료: 한국노동연구원(2005), 「한국노동패널」 원자료.

아울러 영세자영업자의 고용보험 가입실적이 미미한 것은 영세자영업자 대부분이 일반재정에서 직업능력개발훈련을 받을 수 있기 때문이라 할 수 있다. 연간 매출액이 4,800만 원 미만인 영세자영업자는 「직업능력개발법」 제12조의 규정에 의거, 일반재정으로 지원되는 직업능력개발훈련에 참가할 수 있다.

연간 매출액이 4,800만 원 미만인 반면 상시근로자수가 5인 미만인 영세자영업자는 일반재정의 지원으로 직업능력개발훈련을 받을 수 있으므로 자신이 고용보험료를 납부하면서 고용보험에 가입하지 않을 것이다. 결국 상시근로자수 5인 미만인 영세자영업자

가운데 연간 매출액이 4,800만 원 이상인 경우만이 고용보험에 가입하게 되어있으나 이는 자영업주 전체의 37.8% 수준이다(표 8 참조). 상시근로자수 5인 미만인 영세자영업자의 약 6할은 연간 매출액이 4,800만 원 미만이므로 고용보험에 가입하지 않게 될 것이다.

〈표 8〉 매출액별·종업원규모별 자영업주 구성(2005년)

(단위: 명, %)

	없 음	5인 미만	5인 이상	전 체
4,800만 원 미만	522(50.24)	52(5.00)	2(0.19)	576(55.44)
4,800만 원 이상	183(17.61)	210(20.21)	70(6.74)	463(44.56)
전 체	705(67.85)	262(25.22)	72(6.93)	1,039(100.00)

주: 백분율은 자영업주 전체 1,039명에 대한 비율을 나타냄.
 자료: 한국노동연구원(2005), 「한국노동패널」 원자료.

나. 낮은 실업급여 수혜율

구미국가와 비교할 때, 상대적으로 실업급여 수혜율이 낮은 원인으로서는 실업급여 수혜자격의 엄격성이 지적된다(황덕순, 2005). 말하자면, 자발적으로 이직을 선택한 실업자는 실업급여를 수급할 수 없도록 고용보험제도가 설계되어 있다. 하지만 구미국가의 경우에는 자발적 이직사유로 실업자가 되었다더라도 지급유예기간을 설정하여 이 기간을 초과하게 되는 경우에는 실업급여를 지급하고 있다.

물론 이와 같은 지급유예기간 설정방식을 도입하게 되면 실업급여 수혜율을 제고하는 효과가 있을 것이나 장기구직자의 실업기간을 단축하는 효과를 수반하게 될지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이와 같은 문제점의 발생 가능성을 고려하면서 장기구직자에 대한 실업급여 수혜 가능성을 확대하는 방안을 도출할 필요가 있다.

다. 자영업자의 낮은 고용보험 가입

영세자영업자의 경우, 안정된 수입원이 부족하여 전직을 위한 직업능력개발훈련에 참가하기가 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 이 때문에 인적자본 축적수준을 높일 수가 없으므로 안정적인 일자리를 찾기가 더욱 어려워지는 악순환이 반복될 우려가 있다. <표 9>와 같이 산업연구원(2006)의 영세자영업자 실태조사 결과에서 ‘바빠서/시간이 없어서’, ‘가족 부양 때문에’, ‘훈련을 받는 만큼 수입이 줄기 때문에’ 등 수입원 부족과 관련된 경우가 많다. 이로 볼 때, 영세자영업자를 대상으로 하는 실업부조제도의 도입을 검토할 필요성이 제기된다.

유럽의 경우에 일정금액을 보험료로 납부하고 실업보험에 가입하도록 하는 국가로서 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등이 있다. 벨기에의 경우에는 1997년부터 자영업자가 파산보험에 가입하여 부정이 개입되지 않은 파산이 입증되면, 최대 1년간 의료혜택과 가족급여를 받을 수 있다(Schoukens, 2005). 다만, 도덕적 해이를 방지하기 위하여 실업급여를 자영업자가 경제활동을 하는 동안 1회만 수급할 수 있도록 하고 있다. 그리고 실업급여를 자영업자에게 지급하는 덴마크의 경우에는 실업급여 수급자격으로서 자영업자가 최근 3년간에 52주 이상 주 30시간 이상 경영활동을 하여야 하며, 1년 이상 실업보험에 가입하여야 한다. 이때 실업급여는 사업체 매각, 폐쇄, 운영중단이라는 상황이 증명되어야 받을 수 있다. 이에 따라 덴마크의 경우에 실업보험에 가입한 자영업자는 2003년의 경우에 84.5% 수준에 이르고 있다(Greve, 2005).

〈표 9〉 직업훈련에 참여하지 않은 이유(2006년)

(단위 : %)

	전 체 (N = 728)	신용회복위원회 (N = 338)	중소기업청 (N = 415)
매우 바빠서/시간이 없어서	41.9	38.6	45.6
필요한 훈련정보를 얻지 못해서	33.1	34.5	30.4
가족 부양 때문에	27.8	31.8	27.6
훈련을 받는 만큼 수입이 줄기 때문	20.5	19.8	21.8
참여하고 싶은 교육과정이 없어서	15.1	11.6	19.3
교육 참여자격이 되지 않아서	14.2	12.8	13.4
교육과정의 시간이 맞지 않아서	14.0	15.2	12.6
훈련비가 부담되어서	8.6	10.8	6.6
건강상의 이유로	5.3	7.0	4.0
기타	-	4.1	3.7
모름/무응답	0.1	0.3	-

주 : 중복응답이 허용됨.

자료 : 산업연구원(2006).

그리고 독일의 경우에 취업능력이 있지만 실업보험의 수급대상이 아니거나 수급기간이 지난 자에 한하여 별도로 실업부조를 지급하고 있다. 실업부조금은 부양가족 여부에 따라 이전 임금의 하한 53%에서 상한 57% 사이에서 결정되며, 개별적 필요성을 검토하여 지급한다(이성기·이승협, 2006). 이처럼 현실적으로 고용보험에서 자영업자에게 실업급여를 지급하기가 어려운 현실에서 실업부조제도의 도입 가능성을 검토해 볼 필요가 있다.

2. 산재보험

가. 낮은 산재보험 적용률

산재보험 적용률이 낮은 원인으로서는 소규모 사업장의 낮은 산재보험 가입률과 상관성이 있는 것으로 보인다. 산재보험료는 사업주가 전액 부담이어서 사업주로서는 산재보험료를 일종의 조세로 간주하여 가입을 기피하는 성향이 있다. 게다가 산재보험 가입과 동시에 국민연금 등 다른 사회보험도 가입하여야 할지도 모른다는 부담이 산재보험 가입 기피를 강화하는 요인이 되기도 한다.

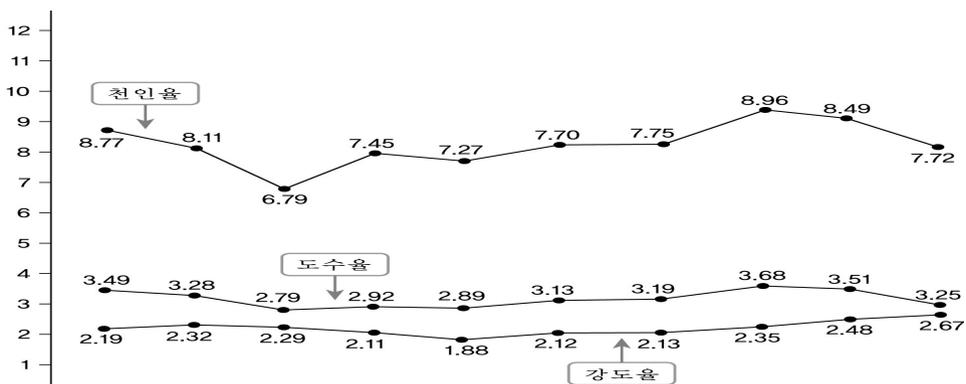
나. 신체장애자수의 지속적 증가와 낮은 직장복귀율

신체장애자수의 지속적 증가는 산업재해 발생과 연관이 있을 것으로 보인다(그림 6 참조). 2000년 7월부터 5인 미만 사업장이 산재보험 적용대상에 포함되고, 2002년에 근골격계 질환, 뇌·심혈관계 질환이 직업병으로 인정되면서 재해발생이 증가한 것으로 분석된다.

신체장애자수의 확대는 산재장해 인정의 확대라는 점에서는 사회안전망기능 확충으로도 이해할 수 있을 것이나 산재발생 예방을 통하여 원천적으로 축소하여야 할 것이다.

[그림 6] 재해를 변화(1996~2005년)

(단위: 천 명, 건, %)



- 주: 1) 도수율=(재해건수÷연근로시간수)×1,000,000.
- 2) 강도율=(총근로손실일수÷연근로시간수)×1,000.
- 3) 천인율=(재해자수÷근로자수)×1,000.

자료: 노동부(2005), 『산업재해분석』.

그리고 산재근로자의 직업복귀율이 낮은 이유로서는 원직장복귀율이 낮고, 전직을 하여야 하는 산재근로자의 취업률이 사업주의 기피로 높지 않은 것을 들 수 있다. 2003년부터 장애인근로자 직장복귀지원금 제도가 시행되고 있으나 보조금 지원사업의 틀을 넘어서서 산재근로자 재활체계가 사업주로 하여금 산재근로자의 직장복귀에 협조하도록 하는 운영방식으로 전환하여야 한다. 특히 산재근로자에 대한 편의시설 제공, 유연한 근무방식 등이 산재근로자의 직업복귀에 영향을 미치는 만큼 이와 같은 편의 제공에 드는 비용에 대한 사업주의 부담을 완화하는 방안을 강화함으로써 사업주의 참여를 유도할 필요가 있다.

IV. 개선방향과 정책과제

1. 고용보험

가. 고용보험 적용대상 확대 : 임금근로자에서 취업자로

2006년 2/4분기 현재 임금근로자의 53.0%, 취업자의 35.6%가 고용보험 적용대상이라는 사실은 고용보험이라는 사회안전망이 일하는 사람을 보호하는 기능을 충분하게 발휘하고 있지 못함을 나타낸다. 상시근로자 1인 이상을 고용하는 사업주가 경영하는 사업장은 고용보험 적용대상임을 고려한다면, 적용대상 예외가 되는 일부를 제외한 근로자는 모두 고용보험에 가입하고 있어야 하나 실정은 그렇지 못하다는 것이다.

이 사실은 고용보험이라는 사회안전망의 여러 기능이 임금근로자 전체에 영향을 미치지 못함으로써 고용보험을 통한 노동시장정책은 제한적으로 작용하게 되는 문제점을 지니고 있다. 특수형태근로종사자와 영세자영업자가 고용보험제도로 편입되어 이들을 목표로 하는 노동시장정책이 개발되기 시작하는 현재의 상황을 고려할 때, 고용보험 적용대상을 임금근로자에서 취업자로 확대하는 방향으로 고용보험제도를 보완할 필요가 있다.

이처럼 고용보험 적용대상의 확장을 통하여 고용보험제도가 노동시장정책의 중추로서 기능하도록 하는 것이 중요하다. 「근로기준법」에서 정의하는 임금근로자를 고용보험 적용대상으로 국한하게 되면, 임금근로자에 가까우면서 「근로기준법」의 임금근로자에 속하지 않는 취업자가 사회안전망의 영역에서 제외되는 문제점이 있다. 아울러 이들을 노동시장정책으로 포괄하기 어려운 문제점도 내포한다. 따라서 고용보험법 개정을

통하여 고용보험 적용대상을 「근로기준법」의 임금근로자로 하는 대신 취업자 개념으로 전환하도록 하여야 할 것이다. 이는 산업재해보상보험법의 경우에도 동일하다. 물론 고용보험 적용대상을 취업자로 확장하더라도 임금근로자와 비임금근로자 사이에는 고용관계라는 면에서 차이가 존재하므로 적용방식은 이와 같은 차이를 고려하여야 할 것이다.

나. 일용근로자 고용보험 적용률 제고

앞서 살펴보았듯이 일용근로자의 고용보험 적용이 실시된지 2년이 지났음에도 실질 적용률이 상당히 낮은 수준으로 나타나고 있는 것은 일용근로자에게 고용보험이 사회안전망으로서 올바르게 기능하지 못하고 있음을 간접적으로 보여준다. 인건비를 과대 계상하는 건설업 관행에 사회보험료 부담을 기피하는 일용근로자의 이해가 일치하여 근로내역신고가 누락되는 상황이 지속되고 있다고 할 수 있다.

이러한 점에서 고용보험에서 직업능력개발훈련이 제공되고, 자격이 있는 경우에 실업급여가 지급되는 등 고용보험제도로부터 받을 수 있는 혜택을 적극 홍보함으로써 일용근로자의 자발적 근로내역신고를 유도하는 것이 필요하다. 특히 일용근로자의 경우는 근로내역신고를 의무로 간주하는 문화를 정착하여야 한다. 스스로 근로내역신고 상태를 점검하여 근로내역신고의 정확성을 제고하고, 이로부터 실업급여 수급자격의 확보를 충족하도록 하여야 할 것이다.

아울러 고용지원센터가 직접 일용근로자와 접촉하는 피보험자 관리체계를 구축하는 것도 필요하다. 예를 들어 정기적으로 근로내역신고 상황을 일용근로자에게 문자알림서비스로 제공하거나 자동응답서비스 기능을 한국고용정보원이 갖추도록 함으로써 일용근로자가 근로내역신고의 주체로 나설 수 있도록 하여야 할 것이다.

다. 장기구직자 실업급여 지급 검토

고용보험이 사회안전망 기능을 충실히 수행하기 위해서는 실업급여 수혜율을 제고할 필요가 있으며, 이를 위해서는 장기구직자에게 이직사유와 무관하게 실업급여를 지급하는 방안을 도입할 필요가 있다. 실업급여 재정이 문제가 되는 경우에는 독일과 같이 실업부조제도의 도입을 아울러 검토하는 것도 가능하다. 물론 장기구직자의 경우에 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하는 것을 억제하기 위하여 고용지원센터의 취업지원프로그램에 적극 참여하는 장기구직자에 한정하도록 하고, 지급횟수의 제한을 아울러 검토하도록 하여야 할 것이다.

라. 특수형태근로종사자의 고용보험 적용

특수형태근로종사자의 노동법적 지위에 대한 논란이 종료되지 않은 상태이나 이들에게 산재보험을 적용하기로 노사정위원회에서 결정된 만큼 고용보험을 적용하는 방안을 아울러 검토하여야 할 것이다. 이들을 영세자영업자로 간주하여 고용보험에 임의가입을 허용하는 것은 현행 제도에서도 가능하나 노동법적 지위문제가 해결되지 않은 만큼 유연한 적용방안의 도입을 검토할 필요가 있다. 특수형태근로종사자의 경우에도 도덕적 해이의 발생을 배제하지 못하므로 가입방법, 보호수준, 제도운영에서 이를 고려하여야 한다.

마. 정책대상집단에 적절한 고용보험사업 프로그램 개발

고용보험 적용대상이 영세자영업자, 특수형태근로종사자 등 취업자로 확대됨과 더불어 임금근로자를 대상으로 한 기존의 고용보험사업 프로그램을 개편할 필요가 있다. 이들이 요구하며, 그리고 적합한 고용보험사업 프로그램을 개발함으로써 고용보험제도가 사회안전망 기능을 강화할 수 있도록 하며, 아울러 이들이 고용보험이라는 사회안전망의 틀에 편입되려는 유인을 가지도록 하여야 한다. 예를 들어 직업능력개발 훈련방식(훈련내용, 훈련기간, 훈련시간대 등)의 다양화와 자영업 컨설팅 프로그램의 제공 등을 생각해 볼 수 있다. 자영업자의 경우, 훈련시간이 제약되는 특성을 지니고 있으므로 훈련시간대를 다양화하고, 훈련기간을 유연하게 설정할 필요가 있다. 아울러 자영업자의 경우는 컨설팅 프로그램에 대한 수요가 높은 편이므로 이를 직업능력개발훈련 차원에서 고용보험제도가 무료나 저가로 제공함으로써 자영업자의 고용보험 가입 동기를 제고하는 것도 검토하여야 할 것이다.

2. 산재보험

가. 재활사업 강화

기존의 급여지급 위주의 산재보상 방식에서 산재근로자의 직업복귀·사회복귀를 촉진하는 방식으로 산재보험 기능을 강화하여야 한다. 이는 산재근로자 본인과 가족에게도 안정적 생활유지와 개인적 성취감을 가져다줌과 동시에 산재보험 재정 건전화에도 기여하며, 사회적으로 인적자본의 손실을 축소할 수 있다는 의의를 가지기 때문이다. 따라서 사업주, 근로자, 치료기관, 정부 모두가 산재근로자의 직업복귀·사회복귀는 의무

라 인식하도록 하는 체제로 전환하여야 한다. 서구의 사례와 같이 초기의 의료적 조치에 산재근로자의 직업복귀·사회복귀라는 요인이 함께 고려되도록 하는 분위기를 조성하는 것이 특히 중요하다.

나. 직업병 예방기능 강화

노동부에 따르면, 근로자들의 15% 정도가 순환기 질환이나 소음성 난청 등 질환을 갖고 있거나 질환 여부를 관찰해야 한다는 진단을 받은 것으로 나타난다(2007년 2월 5일 기사). 일본은 산재보험 적용근로자의 경우(특례 가입자 제외)에 2차 건강검진에 드는 비용을 산재보험에서 부담하고 있다. 한국의 경우에도 직업병 예방을 위한 사업에 산재보험제도가 투자할 필요성이 있으며, 이는 산재보험 적용근로자를 기본 단위로 하여 지원할 것을 검토하여야 한다. **KLI**

참고문헌

- 근로복지공단(2006), 『산재보험·고용징수 실적분석』.
- 금재호 외(2005), 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 노동부·한국노동연구원·한국조세연구원.
- 노동부(2005), 『고용보험 10주년사』.
- 노동부, 보도자료, 2007. 1. 30.
- 노동부, 『산업재해분석』, 1989~2005.
- 산업연구원(2006), 『영세자영업자 실태조사 결과』.
- 이병희(2007), 『빈곤의 동학 분석 및 정책적 시사점』, 사람입국일자리위원회.
- 이성기·이승협(2006), 「독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구 - 실업급여, 실업부조 및 사회부조의 개혁 논의를 중심으로」, 『사회복지정책』 24, pp.413-436.
- 이승렬(2006), 『전자카드 시범사업 종합평가 및 사업확대에 관한 타당성 조사』, 노동부·한국노동연구원.
- 통계청, KOSIS.
- 황덕순(2006), 「이직사유에 따른 실업급여 지급제한 완화방안」, 실업급여 지급제한 완화방안에 관한 정책토론회 자료집.
- 황덕순(2005), 『자발적 이직자 구직급여 지급의 영향평가』, 한국노동연구원.

- 황수영(2005), 「영세자영업자의 경영실태와 정책적 시사점」, 『기은조사』 여름호.
- Butler, Richard J., William G. Johnson, and Marjorie L. Baldwin(1995), “Managing Work Disability: Why First Return to Works is Not a Measure of Success,” *Industrial and Labor Relations Review* 48(3), pp.452~469.
- Greve, Bent(2005), 「자영업자에 대한 사회보장제도 3 : 덴마크」, 『국제노동브리프』 3(4), 한국노동연구원, pp.23~29.
- Schoukens, Paul(2005), 「자영업자에 대한 사회보장제도 2 : 벨기에」, 『국제노동브리프』 3(4), 한국노동연구원, pp.15~22.