

I. 서론 : 실업에 대한 보호제도들과 고용보험

1997년 11월의 외환위기 이후 실업대란 상황에서 가장 실업에 크게 노출된 근로자집단은 일용직 근로자들이었다. 빈번하게 사업장 사이를 이동하고 고용이 불안정한 일용직 근로자들이 ‘실업’이라는 사회적 위험에 노출될 개연성이 가장 높음에도 불구하고 대다수가 고용보험의 적용에서 누락되어 있다. 고용보험제도는 임금근로자라면 누구나 수입이 중단되는 ‘실업’이라는 사회적 위험에 처했을 때 소득을 보장함으로써 사회구성원을 보호하는 사회보장제도이면서도 ‘실업’으로부터 보호할 필요가 가장 큰 집단을 보호하지 못하는 역설적인 현상이 현재의 고용보험이 당면하고 있는 현실이다. 이러한 현상을 불식시키고 모든 근로자의 실업에 대한 명실상부한 1차 사회안전망으로서 고용보험이 자리매김되기 위해서는 일용근로자의 특성을 감안한 제도적 보완을 통해 이들을 제도 안으로 흡수해야 한다.

이러한 당위성에 직면하여 정부는 1999. 7. 23.에 발표된 「중기실업대책」에서 일용근로자 고용보험 적용을 통한 사회안전망 확충방안을 발표하고, 2000. 1. 11.에 발표된 「2000년 종합실업대책」에서는 일용근로자에 대한 고용보험 적용을 위한 법적 근거를 2000년 말까지 마련하겠다고 발표한 바 있다.

그러나 입·이직이 빈번하고 실업이 자주 반복되는 일용직 근로자의 특성상 일용직 근로자에게 고용보험을 적용하는 것은 단순히 이들을 가입대상에 포함시키는 것 이상의 과제를 제기한다. 기존의 피보험자 관리·징수·실업인정방식 등이 면밀히 재검토되어야 한다. 즉 일용근로자를 고용보험에 가입시키는 문제는 기존의 고용보험법 체계에 현저한 변화를 초래하게 된다.

이로 인해 그 동안 일용근로자의 보호방안에 대해서는 기존의 고용보험제도의 개선을 통해 보호하는 방법(허재준·심규범, 1999) 외에 개인별 저축계정제도의 도입(박명수, 1999), 건설근로자 퇴직공제제도의 활용(노동부 見解, 방하남 외, 1998), 실업부조제도, 공적부조제도(국민기초생활보장제도), 공공

근로사업(박영범, 2000; Fields, 2000) 등으로 보호하는 여러 가지 방안이 모색되어 왔다. 일용직 근로자의 임금에는 이미 실업에 대한 보상까지 포함되어 있으므로 실업에 대한 사회안전망을 일용근로자들에게 제공할 필요가 없다는 주장도 있었다.

◆ 개인별 저축계정제도에 의한 보호

개인별 저축계정제도(Individual Savings Account : ISA)는 고용보험에 의한 실업인정 등의 어려움을 고려하여 개별근로자 명의로 된 계좌에 노사가 임금의 일정비율을 강제로 적립하게 하고 실업발생 등 필요시 근로자가 인출할 수 있게 하는 제도이다.¹⁾

잔고가 부족한 계정에는 정부가 시장이자율로 필요금액을 대여해 주며, 사망 또는 은퇴시에도 적자상태인 계정은 정부가 이를 전액 탕감해 준다. 후자 계정의 잔고에는 시장이자율로 이자가 지급되며 은퇴시점에는 퇴직금으로 전환하거나 사망시에는 유산으로 상속될 수도 있다.

현재 여러 나라들이 운영하고 있으며, 실업보험제도에서는 특정 수급자가 받은 급여 재원이 전체 피보험자들에게 전가됨으로써 수급자의 도덕적 해이 현상이 불가피하다. 개인별 저축계정에서 실업급여를 인출하면 그만큼 개인의 부가 감소되므로 개인들은 실업급여 비용을 다른 사람에게 전가하지 못하고 완전히 내부화(internalize)해야 한다. 따라서 개인별 저축계정제도는 현행 실업보험과 같은 보호수준을 제공하면서도 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

그러나 실업이 일부 근로자집단에 집중됨으로써 ISA 잔고가 적자를 시현하고 그에 따라 정부가 보조해야 하는 재원 규모가 과도하게 되지는 않는가, 그리고 어느 정도의 효율 수준으로 저축을 해야 정부 보조가 필요한 근로자 비중이 적절한 수준이 될 것인가 등에 대한 검증작업이 선행되어야 한다. 그래야만 적정효율 수준을 결정할 수 있기 때문이다. 현재로서 확실한 점은 노사의 부담이 현행의 실업급여사업요율 1%보다는 현저하게 높은 효율이 필요하

1) 개인별 저축계정에 대한 본격적인 논의는 Feldstein and Altman(1998) 참조.

리라는 점은 예상할 수 있다.²⁾

모든 근로자들에게 강제저축계정을 갖게 하고 실업에 처했을 때 적립금을 실업급여 명목으로 인출할 수 있는 규정을 도입한다면 건설근로자 퇴직공제제도와 국민연금제도는 적절한 제도보완을 통해 개인별 저축계정에 의한 보호방식으로 전환될 수 있을 것이다. 퇴직금과 국민연금제도가 통합된, 나아가 의료보험까지가 통합된 사회보험기금(Central Provident Fund) 체계로 우리나라의 사회보험 체계를 전환한다는 전제하에서 검토한다면 ISA의 요율 문제는 커다란 제약점이 되지 않을 수 있다.

그러나 여전히 다른 종류의 문제들이 존재한다. 일부나마 근로생애 동안 ISA를 적자상태로 마감하는 사람들에 대해 지원할 정부재원을 확보해야 한다. 퇴직자가 있을 때에 그에 맞춰 퇴직금을 지불하는 방식에서 지속적으로 개인들의 계정에 적립해 주는 방식으로 전환함으로써 기업의 노동비용 부담 방식에 큰 변화가 초래될 것이다. 근로자들의 실업비용은 자신의 부의 변화로 귀착되므로 현행 실업보험이 안고 있는 도덕적 해이 문제는 발생하지 않는 반면, 일부 적자계정에서는 새로운 차원의 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 박명수(1999)는 임의가입제도로 운영하는 ISA를 제안하고 있는데 임의가입제도는 역선택과 도덕적 해이 등의 문제를 심각한 형태로 야기한다는 점을 간과하고 있다.³⁾ ISA를 강제제도로 운영하는 것은 피보험자 관리가 철저하게 이루어

2) Feldstein and Altman(1998)에 의하면 미국 임금총액의 4.0% 정도가 필요하다. 박명수(1998)는 8.3%의 요율을 주장한 바 있다.

3) ISA를 임의가입제도로 운영하자는 주장은 구체적으로 다음과 같은 점들을 간과하고 있다.

- 역선택(adverse selection) : 가입을 자발성에 맡기게 되면 실업확률이 높은 사람들만이 가입하게 될 것이고 이는 보험요율을 증가시켜 평균적인 사람들의 가입유인을 떨어뜨리게 만들 것이다.
- 도덕적 해이(moral hazard) : 빈곤선 이하로 소득이 감소하는 것이나 실업상황은 사회문제가므로 정부가 궁극적으로 빈곤선 이하에 있는 사람들을 돌보지 않을 수 없다. 모든 경제주체들이 이와 같이 예상하게 되면 비용을 지불하면서 ISA에 가입하지 않을 것이다.
- 근시안적 의사결정(myopia) : 장기적으로 보면 실업에 대비한 보험이 필요함에도 불구하고 경제주체들은 장기적 의사결정을 하지 않고 단기적 효용극대화만 추구한다. 모든 경제주체들이 그러하지는 않을지라도 전체로 보면 항상 그러한 사람들이 존재한다.
- 저소득자일수록 높은 시간선호율(high time preference rate of low income earners) : 소득이 낮은 사람일수록 일정금액이 주는 효용이 커서 장기적 위험에 대비

어저야만 가능하다.

◆ 건설근로자 퇴직공제제도를 통한 보호

건설근로자 퇴직공제제도를 통해 보호하는 방안은 건설근로자 퇴직공제수첩에 부착된 증지를 근거로 현재의 실업급여 수급요건을 충족하면 실업급여를 지급하는 것으로 요약된다. 이 방식은 인지 부착이 입·이직 신고를 대체하므로 행정절차가 간편하다는 장점을 가지고 있다. 그러나 인지가 근로일에 맞추어 제대로 부착되지 않더라도 이를 방지할 수 없고(일본의 일고피보험자 제도에서 이러한 현상이 확인된다), 한정된 건설일용근로자만을 대상으로 하므로 보호근로자 범위가 제약되며, 그 대상을 확대할 경우 적용 및 피보험자 관리체계를 새로 구축해야 한다는 점이 심각한 한계로 지적될 수 있다.

◆ 실업부조제도에 의한 보호

실업부조제도에 의한 보호는 근로의사를 확인하고 자산 및 소득조사를 전제로 저소득실업자에게 일반재정에 의해 최소한의 생계비를 지원하는 방식을 의미한다. 실업부조제도는 노동시장에 미치는 부작용이 크고 재정부담을 초래하므로 일부 복지국가에서만 시행되고 있다. 실업부조제도는 2차적인 실업자 사회안전망으로서 모든 나라들에서 실업보험 비수급자 또는 수급종료자를 대상으로 하는 고용보험제도의 보완적 제도로서 운영하고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 실업부조제도를 시행하기 위해서는 고용관련기록과 소득조사가 원활히 이루어질 수 있고 재정부담이 가능해야 한다.

◆ 공공근로사업에 의한 보호

공공근로사업에 의한 보호는 일용근로자들이 실업시에 참여할 수 있는 공

하는 보험상품을 사려는 유인이 적다. 따라서 실업에 대비한 보험에 가입하지 않을 가능성이 상대적으로 높다.

공근로사업을 실시하여 최저한의 생계비를 지급하는 것이다. 근로의사가 있는 사람들만이 참여할 것이므로 단순한 부조제도보다는 근로의욕을 고취하는 장점을 갖는다. 적용 및 피보험자 관리의 필요성도 없어 행정비용이 절약된다. 그러나 재정부담이 크고 사업의 생산성에 대한 시비가 지속될 가능성이 높다. 또한 실업부조제도와 마찬가지로 공공근로사업도 1차적 사회안전망으로 삼기 어렵고 보완적 제도로서 활용해야 한다.

◆ 공적부조제도(국민기초생활보장제도)에 의한 보호

공적부조제도(국민기초생활보장제도)에 의한 보호는 저소득자에 대한 최후의 사회안전망으로서 저소득실업자도 그 대상이 될 수 있다. 2000. 10.부터 실시예정인 동 제도는 저소득층의 가구당 소득이 일정수준(4인 기준 93만원)에 미치지 못하면 그 차액을 공적부조로 지원해 주는 제도이다. 임금근로자와 자영자의 소득을 제대로 파악하는 것을 전제로 하지 않으면 불성실한 신고를 통한 부조금 수급이라는 심각한 도덕적 해이가 발생할 수 있으므로 임금근로자 고용관리체계와 자영자 소득과약이 전제되어야 한다. 공적부조제도는 1차적 사회안전망이 아니라 최후의 보완적 제도로서 운영해야 한다는 점은 더 말할 나위가 없다.

◆ 고용보험에 의한 보호

이상에서 볼 때 근로자들의 고용기록이 체계적으로 관리되지 않고서는 제도화가 가능하지 않거나 도덕적 해이를 방지하지 못함을 알 수 있다. 고용기록을 체계적으로 관리하기 위해서는 기존의 고용보험제도를 활용하는 것이 가장 바람직한 것처럼 보인다.

실업부조제도, 공공근로사업, 공적부조제도는 고용보험제도나 ISA에 대한 보완적인 사회안전망이며 일용근로자만을 대상으로 할 수 없는 일반 저소득자에 대한 보완적인 사회안전망이다. 이러한 점들을 고려할 때 가까운 장래에 일용근로자들을 실업으로부터 보호하기 위한 1차적 사회안전망은 고용보험제

도를 보완하는 방식으로 마련함이 타당하다고 판단된다.

기존의 제도를 두고 특정 대상을 보호하기 위해 새로운 보호제도를 설계하는 것은 징수 및 피보험자관리제도의 중복을 초래하여 효율적이지 못하다. 또한 일용근로자 여부를 사전적으로 명백하게 정의할 수 없는 현실을 고려할 때 새로운 제도를 도입하는 것은 제도운영을 매우 복잡하게 하여 실질적인 보호를 제약할 것이다.

고용보험제도를 통해 일용직 근로자를 보호하는 난점으로서의 피보험자 관리 및 보험료 징수에 행정비용이 많이 소요되는 점과 실업인정의 어려움이 지적되어 왔다. 피보험자 관리 및 보험료 징수 측면은 개인별 저축계정제도 방식, 건설근로자 퇴직공제제도 활용방식, 고용보험에 의한 보호방식에서 모두 동일한 수준의 어려움을 지닌다. 실업인정의 어려움은 실업인정의 특례를 도입함으로써 극복 가능하다. 구체적인 실업인정 방법은 본문에서 자세히 언급될 것이다.

고용보험제도에 의한 보호방식은 다른 제도에 비하여 추가적으로 다음과 같은 장점들을 지니고 있어 일용근로자 실업시 보호제도의 근간을 고용보험제도에 의거하고 다른 제도를 보완적으로 시행하는 것이 바람직하다.

- 다양한 고용서비스를 제공하여 일용근로자를 고용정책의 대상으로 끌어 들일 수 있는 계기를 마련할 수 있다.
- 고용안정사업을 통해 동절기 일자리 창출사업을 병행할 수 있다.
- 직업능력개발사업을 통해 실업자 직업훈련 실시가 가능하다.
- 상대적으로 노사의 비용부담이 적다.
- 고용관련기록이 체계적으로 관리될 수 있는 길을 열어 장기적으로 일용근로자 노동시장의 투명성을 제고하고 비정규근로자의 양적 확대를 둔화시킬 수 있다.

논의과정에서 몇몇 논자들에 의해 일용근로자 고용관리를 위한 행정비용이 고용보험료 수입에 비해 과도하다든가 또는 일용근로자 고용관리를 통한 고용보험료 수입증대가 일용근로자들에 대한 실업급여 지출에 비해 과도하리라는 주장이 제기된 바 있다. 공공근로사업이나 퇴직공제회 방식을 통한 일용근

로자 보호 주장은 이러한 고려를 배경으로 하고 있다.

그러나 고용관리비용과 그로 인한 고용보험료 수입을 비교해서 고용관리체계 확립의 비용과 편익을 따지는 것은 타당하지 않다. 일용근로자에게 실업급여 혜택을 부여함으로써 사회안전망의 공백을 보완하는 사회적 후생증진효과를 달성하는 복수의 대안들 중 어느 방안이 후생증진효과가 크고 어느 방안이 가장 효율적인가를 따지는 방식으로 특정 방식의 고용관리체계 확립비용이 과도한지의 여부가 판단되어야 한다.

어떠한 사회안전망 프로그램도 고용기록이 관리되어야 시행될 수 있으므로 임시·일용근로자 고용관리의 필요성은 고용보험을 통해 임시·일용근로자를 보호하는 방안의 효율성과는 독립적인 문제로서 거시적인 차원에서 그 비용이나 편익이 판단되어야 한다.

정규직 근로자보다는 임시·일용직 근로자의 고용기록관리에 단위행정비용이 더 많이 소요되는 것은 사실이나 이처럼 비용의 대소를 따지기보다는 보편성의 원리(principle of universality)⁴⁾에 입각하여 제도를 운영하여야 하며 비용에 비례해서 효율을 차별화하거나 혜택을 차별화하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

고용관리체계가 확립되면 임시·일용근로자에게 실업급여 혜택을 부여함으로써 사회안전망의 공백을 보완하는 효과를 지닐 뿐만 아니라 조세행정 개선을 통한 장기적 조세수입 개선, 다른 사회보험에서 고용보험의 고용기록을 활용함으로써 보험료 수입 증가, 그리고 도덕적 해이 방지(건설공사의 부실 감소, 신용사회의 정착 등)와 같은 외부효과를 지니므로 고용관리를 위한 행정비용이 사회적 편익보다 작다고 할 수 없다.

고용관리비용은 초기에 클 수 있으나 제도가 정착되어가면서 점차적으로

4) 낙도의 주민이 쓰는 시내전화 한 통화의 서비스를 제공하기 위한 통신회사의 서비스 생산 비용과 서울시민이 쓰는 시내전화 한 통화의 서비스를 제공하기 위해 통신회사가 지출하는 비용은 다르다. 낙도주민이 부담하는 50원의 시내전화 한 통화 요금은 원가에 미치지 못하는 수준임에도 서울시민의 시내전화와 동일한 요금이 적용된다. 이는 통신서비스는 모든 국민에게 동일한 접근권을 보장해 주어야 한다는 보편성의 원칙을 채택하고 있기 때문이다. 통신요금뿐만 아니라 전기요금에도 이러한 원칙이 적용되고 있다. 이는 규범적 기준이 시장원리를 규정하고 있는 하나의 예이다.

줄어드는 반면, 고용관리체계 확립으로 인한 편익은 영구적으로 지속되므로 편익이 비용보다 크다 할 것이다.

◆ 본고의 목적과 범위

이와 같은 제반 측면을 고려할 때 일용근로자의 실업에 대한 1차적 사회안전망으로서 고용보험 적용을 우선적으로 모색해야 한다. 이러한 판단에 입각하여 본고는 고용보험을 통해 일용근로자들을 보호하는 방법을 모색하는 것을 목적으로 한다. 그리하여 일용직 근로자에게 고용보험을 적용하기 위해 고용보험의 현행체계 중 변화되어야 하는 점들을 점검한다.

일용근로자 집단을 고용보험으로 보호하는 방안은 가입에서 누락되고 있는 다수의 임시직 근로자의 적용률을 제고하는 방안과 불가분의 관계를 이루고 있다. 이는 일용근로자 고용보험 방안을 모색하는 본고의 내용이 자연스럽게 적용률이 저조한 원인을 진단하고 그에 대한 정책대안을 제시하는 것까지를 포함하게 됨을 의미한다.

비정규직 근로자 중 현재 피보험자 관리 측면이나 근로특성상 가장 고용보험 적용이 어렵다고 알려진 집단이 건설일용근로자이다. 건설일용근로자는 일반적 일용근로자의 속성을 지니고 있을 뿐만 아니라 건설업의 중층적 하도급 특성으로 인하여 피보험자 관리 등에서 상대적으로 더 커다란 어려움을 제기하고 있기 때문이다. 건설일용근로자는 전체 일용근로자의 약 30%를 점하고 있고 또한 건설근로자 노동시장은 금융위기 이후 가장 심각한 상황악화를 겪어 사회문제가 되기도 했다. 따라서 본고는 비정규근로자 중에서도 건설일용근로자를 염두에 두고 논의를 전개하고자 한다. 건설일용근로자들을 고용보험으로 가입해 낼 수 있다면 다른 부문의 비정규근로자들은 그다지 큰 난점 없이 고용보험을 적용할 수 있을 것이기 때문이다.

본고는 다음과 같이 전개된다. 먼저 제Ⅱ장에서는 고용보험의 적용률이 저조한 이유를 진단하고 그에 대한 개략적 대응방안을 제시하며, 제Ⅲ장에서는 일용근로자 노동시장의 특성과 현행 고용보험제도의 문제점에 대해서 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 일용근로자를 고용보험으로 보호하기 위해서 개선되어야 할

사항을 피보험자 관리 및 징수방법을 중심으로 고찰하고, 제V장에서는 실업급여 수급자격 인정 및 실업인정의 방법을 중심으로 살펴보며, 제VI장에서는 소요재정추계에 대해서 살펴본다. 또한 제VII장에서는 본문을 요약하고 일용근로자 고용보험 적용의 기대효과와 그 한계에 대해서 서술한다.

Ⅱ. 고용보험 적용률 저조의 원인

1. 고용보험 적용의 기본 원칙

고용보험제도는 노동시장에 ‘常態적으로’ 참여하여 근로를 제공하는 근로자에 대하여 실업을 예방하고 고용의 질을 개선하며 실업발생시에는 일정기간 실업급여를 지급함으로써 수급자격자와 그 가족의 생계를 보장하고 신속한 재취업을 촉진하기 위한 제반조치를 취하기 위한 제도적 장치이다.

고용보험은 노동시장에 ‘常態적으로’ 참여하여 근로를 제공하고 있는 ‘임금근로자’를 보호 대상으로 하며 자기의 사업을 영위하는 자영업주, 가족의 사업을 도와주는 무급가족 종사자 등 ‘비임금근로자’는 고용보험의 적용대상에서 제외된다. 임금근로자 중에서도 노동시장에 ‘常態적으로’ 참여하여 근로를 제공하고 있는 자를 적용대상으로 한다. 따라서 통상적으로는 비경제활동상태에 있다가 ‘간헐적’으로 고용되는 경우에는 임금근로자라고 할지라도 고용보험 적용대상으로 삼지 않는다.

간헐적으로 노동시장에 참여하는 근로자에 대해서는 일반적으로 고용보험이 附保하는 事故인 실업이 정의되지 않는다. 설사 이들이 일시적 실업상태에 빠지더라도 구직활동을 위한 소득보조를 하는 것은 고용보험의 취지에 배치된다. 이들에 대해 고용보험을 적용하면 두 가지 부작용이 나타날 것이 쉽사리 예상된다. 간헐적 노동자 일부는 실업급여의 수급요건을 채우지 못해 짧은 근로기간 동안 기여만 하고 실업급여를 수령할 수 없을 것이다. 다른 일부 간헐노동자들은 간헐적으로만 노동시장에 참여하여 구직활동에 대해 소득보조를 받을 필요가 없음에도 불구하고 최소한의 기여만을 한 채 고액의 실업급여를 수시로 수급하는 남용현상을 보일 것이다. 비경제활동과 실업을 엄밀히 구분하는 것이 실질적으로 어렵기 때문에 이러한 남용이 가능할 수 있는데 그에 따라 고용보험 재정의 안정성이 훼손된다. 이들 사례는 비용부담과 수혜의 형

평성에 명백히 어긋남을 알 수 있다.

그로 인해 소정근로일수가 일반근로자에 비하여 현저히 적은 근로자, 1년 중 특정 계절에만 고용되는 계절적 근로자(seasonal employees), 소정근로시간이 통상근로자에 비하여 현저히 적은 단시간 근로자(예: 주 18시간) 등은 고용보험의 적용대상에서 제외하는 것이 고용보험을 시행하고 있는 다른 나라에서도 일반적으로 확인된다.

2. 고용보험 적용현황

1998. 10. 1.부터 농림·임업·어업 및 수렵업 중 상시 4인 이하의 근로자를 고용하는 사업, 총공사금액이 노동부장관이 고시하는 금액 미만인 건설공사, 가사서비스업을 제외한 모든 사업장에 고용보험이 확대적용되고 1월 이상의 기간 동안 고용되는 근로자와 1월간의 소정근로시간이 80시간 이상(1주간의 소정근로시간이 18시간 이상)인 단시간 근로자도 고용보험의 적용대상에 포함됨으로써 고용보험은 적어도 법률적인 측면에서는 사실상 전면적으로 적용되고 있다.

그러나 2000. 6. 현재 고용보험 적용률은 전체 가입대상자수의 70.6%, 공무원과 교원을 제외한 전체 임금근로자의 55.6%에 불과하여(표 II-1) 임금근로자의 실업에 대비한 사회안전망으로서 고용보험의 위상은 아직 미흡한 실정이다. 이러한 사실은 1999. 12. 현재 실업급여 수급자가 전체 실업자(79.3만명)의 9.6%, 전직실업자(74.1만명)의 10.3%, 1년 미만 전직임금근로실업자(51.9만명)의 14.7%에 불과(표 II-2)한 데에서도 단적으로 엿볼 수 있다.

경제활동인구조사상의 상용+임시근로자의 수를 적용대상자의 근사치라고 보고 적용누락자의 분포를 사업장 규모와 산업별로 살펴보면 <표 II-3> 및 <표 II-4>와 같다. 사업장규모별로 볼 때 적용누락자는 50인 미만 업체에 집중되어 있고, 산업별로 볼 때 1차산업, 숙박 및 음식점업, 도소매업, 기타 공공사회 및 개인서비스업에 크게 집중되어 있음을 알 수 있다.

일용근로자 고용보험 적용방안

〈표 II-1〉 고용보험 피보험자수 및 적용률 추이

(단위 : 천명, %)

	1995. 12.	1998. 6.	2000. 6.
적용범위	30인 이상	5인 이상	1인 이상
대상근로자수(A)	4,280	5,710	9,336 ¹⁾
피보험자수(B)	4,204	4,797	6,484
적용률(B/A)	98.2	84.0	69.5

주 : 1) 1999. 12. 기준으로 파악된 수치.

2) 2000. 6. 현재 공무원·교원·가사서비스업 종사자를 제외한 전체 임금근로자 대비 고용보험 적용률은 약 55.6%임.

〈표 II-2〉 각 실업자 범주 대비 실업급여 수급자 비율(2000. 6.)

(단위 : 천명, %)

	인 원	각 실업자 범주 대비 실업급여 수급자 비율
실업급여 수급자	76	-
실업자	793	9.6
전직실업자	741	10.3
1년 미만 전직실업자	631	12.1
1년 미만 전직임금근로실업자	519	14.7

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 DB』; 노동부, 『고용보험 DB』.

〈표 II-3〉 사업장규모별 상용+임시근로자수와 고용보험 피보험자(1999. 12.)

(단위 : 천명, %)

	종업원 규모				전 체
	1~9인	10~49인	50~299인	300인 이상	
상용+임시(A)	3,442	3,385	2,249	1,523	10,598
고용보험 피보험자(B)	1,329	1,356	1,498	1,871	6,054
B/A	38.6	40.1	66.6	122.8	57.1

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 DB』; 노동부, 『고용보험 DB』.

〈표 II-4〉 산업대분류별 상용+임시근로자수와 고용보험 피보험자(2000. 6.)

(단위 : 명, %)

		상용+임시(A)	피보험자(B)	B/A
산 업 대 분 류	농업·수렵업·임업	35,319	12,458	35.3
	어업	26,497	6,949	26.2
	광업	14,157	17,921	126.6
	제조업	3,293,919	2,571,247	78.1
	전기·가스·수도사업	56,131	55,181	98.3
	건설업	601,013	486,209	80.9
	도소매 및 소비자용품수리업	1,821,824	678,540	37.2
	숙박 및 음식점업	866,668	161,089	18.6
	운수창고 및 통신업	852,797	569,797	66.8
	금융 및 보험업	750,549	391,740	52.2
	부동산 및 사업서비스업	1,085,635	834,517	76.9
	공공행정국방 및 사회보장행정	650,518	nd	nd
	교육서비스업	1,009,368	138,633	13.7
	보건 및 사회복지사업	368,848	267,117	72.4
	기타공공사회 및 개인서비스업	563,944	200,100	35.5
	가사서비스업	151,412	nd	nd
	국제 및 기타외국기관	21,486	nd	nd
	기타	nd	92,151	nd
	전 체		12,170,084	6,483,649

주: nd는 「경제활동인구조사 DB」에 적용제외되어 존재되지 않거나 분류상 존재하지 않음.
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사 DB』; 노동부, 『고용보험 DB』.

3. 적용률 저조의 원인과 일용근로자 고용보험 적용문제가 제기된 이유

이와 같이 고용보험 적용비율이 낮은 것은 크게 다음 네 가지 원인에 기인하는 것으로 판단된다.

첫째, 영세사업장에 대한 고용보험 적용이 제대로 이루어지지 못하고 있고 이에 대한 감독체계도 미흡하다는 점이다. 영세사업장은 생성·소멸이 빈번하여 사업장 소재지 파악도 용이하지 않을 뿐만 아니라 사업주가 스스로 고용보험에 가입하려는 의지도 약하다. 영세사업장에 대해서는 고용관계 및 임금 지급 상황을 문서에 의해 확인하기 곤란하다.

둘째, 1월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자 적용제외 규정을 빌미로 실제로는 1월 이상의 기간 동안 고용되는 근로자까지 피보험자 신고에서 제외시키는 사업주가 다수이나 이를 시정하기 위한 감독체계가 미흡하다는 점이다. 사업주가 1개월 이상 근로하는 자를 1개월 미만 적용제외 규정을 빌미로 의도적으로 적용에서 누락시켜도 고용보험 관장기관이 근로자의 고용기간을 확인할 수 있는 제도적 장치가 없어 사업주의 고의적인 적용기피를 효율적으로 감독하지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 건설현장에서 일하는 일용직 근로자들이 1월 이상의 기간 동안 동일한 사업주에 고용되고도 적용에서 배제되고 있는 데에는 사업주의 의무태만과 함께 징수 및 피보험자 신고제도의 불합리성도 일조하고 있다. 현재 피보험자 관리는 공사현장 단위로 이루어지고 있다. 동일한 사업주 밑에서 일하는 근로자라 할지라도 여러 현장을 돌아다니면서 일하는 경우 각 현장에서 일하는 기간이 1개월 미만이면 적용대상이 되지 않는다. 이처럼 공사현장 단위로 피보험자 관리를 하도록 하고 있는 규정이 적용배제자수를 확대하고 있다. 한편 현장별 근로기간이 1개월을 넘더라도 그 때마다 피보험자격 취득·상실 신고를 해야 하지만 사업주들은 현재의 신고방식으로는 이들의 피보험자 관리를 하는데 업무부담이 지나치게 크다고 느껴서 피보험자 관리를 아예 방기하고 있다.

넷째, 개별 사업장에서는 1월 미만의 기간 동안 고용되나 여러 사업장의 고용기간을 통산하면 정규근로자의 고용기간과 크게 다를 바 없는 근로자에 대한 고용보험 적용이 이루어지지 않고 있다. 통계에 의하면 1년 중 1월만 고용된 일용근로자는 6.4%에 불과하고 67.0%는 6월 이상의 기간 동안 고용된 것으로 나타남에도 불구하고 실제 일용직 가입자는 극히 일부에 그치고 있다.

‘일용근로자’ 중에서도 1월 이상의 기간 동안 고용되는 근로자에 대해서는

고용보험을 적용하도록 현행법에 규정하고 있음에도 불구하고 일용근로자에 대한 고용보험의 적용문제가 쟁점이 된 이유는 바로 위에서 지적한 원인들에 기인한다.

특히 개별 사업주와는 1월 미만의 기간동안 고용계약관계에 있으나 사업장을 빈번히 이동하는 근로자는 1년 중 실제 근로일수가 상용근로자와 큰 차이가 없음에도 불구하고 현행법상 고용보험의 적용이 배제되어 고용보험의 사회적 안전망으로서의 역할이 미흡하다는 평가를 받고 있다. 이는 현행 고용보험법 제8조 3항이 '1개월 미만의 기간 동안 고용되는 자'를 적용 제외자로 규정하고 있는데 이 규정이 연간 근로기간이 1개월 미만인 자를 가입에서 배제하는 기준으로 해석되는 것이 아니라, 어느 사업장에서든지 1개월이 넘지 않은 기간 동안 일한 근로자는 모두 적용대상이 아니라고 해석되고 있기 때문이다.

4. 적용률 저조에 대한 대응방안

그렇다면 이러한 현상에 대한 적절한 대응방안은 무엇인가?

첫째 원인에 대해서는 지속적인 홍보와 더불어 영세사업장 소재지를 신속히 파악하고 고용 및 임금관련기록이 유지될 수 있는 제도적 장치의 마련과 실효성 있는 감독체계를 확립하는 것이 필요하다.

둘째 원인에 대해서는 사업주가 자의적으로 근로자의 고용보험 적용여부를 판단할 수 없도록 제도를 개선하고 실효성 있는 감독체계를 확립해야 한다. 근로자가 자신의 고용보험 가입여부를 확인하고 신고할 수 있도록 유인제도를 만드는 것도 필요하다.

셋째 원인에 대해서는 피보험자 관리방식의 개선을 통해 건설사업주의 피보험자관련 신고업무 부담을 줄이고 피보험자관리 단위를 공사현장이 아닌 사업체 단위로 전환하는 방안을 강구하여야 한다. 감독에 의한 강제 이전에 건설공사에 관한 현행 징수 및 피보험자 신고방식이 개선되어야 한다고 판단된다.

넷째 원인에 대해서는 개별 사업주와는 1월 미만의 기간 동안 고용되고 있

으나 각 사업주와의 고용기간을 합산할 경우 상용근로자의 고용기간과 큰 차이가 없는 일용근로자를 고용보험의 적용대상에 새로이 포함할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이를 위해서는 고용보험을 통해 일용근로자들을 보호하기 위해 적절한 피보험자 관리방식, 보험료 징수방식, 실업인정 및 실업급여 지급방식 등에 대한 연구가 이루어져야 한다. 일용직 근로자에게 고용보험을 적용하기 위해서는 고용보험 현행체계의 제반 측면이 재검토되어야 함을 알 수 있다. 그리고 일용근로자 집단을 고용보험으로 보호하는 방안은 앞의 세 가지 대응방안을 함께 수반해야 한다. 이로써 일용근로자 고용보험 적용문제는 적용대상 근로자의 적용률을 제고하는 방안과 불가분의 관계를 이루고 있으며 전자는 후자를 포괄함을 알 수 있다.

일용근로자에게 고용보험을 적용하기 위해 필요한 피보험자 관리방식, 보험료 징수방식, 실업인정 및 실업급여 지급방식 등을 살펴보기 위해 먼저 일용근로자의 특성과 현행 고용보험제도의 문제점을 구체적으로 살펴보기로 하자.

Ⅲ. 일용근로자의 특성과 현행 고용보험 적용방식의 문제점

1. 일용근로자의 정의

우리나라 노동시장 분석에서는 임금근로자를 종사상의 지위에 따라 정규직, 임시직, 일용직의 세 가지 범주로 나누는 것이 일반적이다. 통계청에서 통계작성을 위해 마련한 기준에 의하면 정규직 근로자는 고용계약기간이 1년 이상이거나 또는 계약기간의 정함이 없는 근로자들로 정의된다. 임시직 근로자는 고용계약기간이 1월 이상 1년 미만인 자로 정의된다. 일용직 근로자는 고용계약기간이 1월 미만인 자이다. 그러나 이러한 정의가 유일한 것은 아니다. 고용보험법 및 노동부의 통계조사에 있어서는 각기 그와 달리 정의되고 있다(표 III-1).

〈표 III-1〉 임금근로자의 종사상지위별 정의

	통계청 가구조사	노동부 사업체 조사	고용보험법
상용근로자	고용계약기간이 1년 이상 또는 특별히 계약기간이 명시되지 않는 경우 (2000. 6. 현재 626만명)	기간을 정하지 않고 고용되어 있거나 임시 또는 일용근로자로서 조사기준일 이전 3월을 통산하여 45일 이상 근무하고 있는 자	-
임시근로자	고용계약기간이 1월 이상 1년 미만인 자 (2000. 6. 현재 456만명)	1월 미만의 기간을 정하여 고용된 자	-
일용근로자	고용계약기간이 1월 미만인 자 (2000. 6. 현재 245만명)	사업체에서 그날 그날 필요에 의하여 고용된 자로서 조사기준일 이전 3월 동안 45일 미만 근로한 자	1월 미만의 기간 동안 고용되는 자

한편 실제 경제활동에서는 통상적으로 이러한 용어들이 단순히 고용계약기간에 의해 구분되기보다는 그와 별도의 의미 차이를 가지고 사용된다. 임시직 근로자는 계약기간이 정해진 근로자일 수도 있고 프로젝트에 따라서 계약기간이 정해진 근로자일 수도 있다. 이들의 고용기간이 1년 이상이거나 기간의 정함이 없이 고용되는 경우도 흔하다. 시간제근로자나 파견근로자가 그 예이다. 임시직 근로자의 업무는 전문적 숙련을 요하지 않으므로 대체성이 높다. 고용주들은 퇴직금을 지불하지 않고 이들을 자유롭게 해고한다. 임시직 근로자에게 지불하는 임금을 사회보험료와 퇴직금 등을 포함하는 포괄임금으로 간주하여 고용주들은 관련법이 정하는 바와는 무관하게 임시직 근로자들을 위해 사회보험료를 납부해 주지 않는다. 많은 경우에 고용주들은 이들의 고용 기록을 보관하지 않아 임시직 근로자들은 자신의 경력을 증명하기 힘들다. 일반적으로 임시직 근로자는 비정규근로자와 동등한 의미로 사용된다.

통상적 의미에서 일용직 근로자는 임시직 근로자의 부분집합으로 이해된다. 이들은 1일 기준으로 임금이 계산되며 이들의 일자리는 프로젝트 지속기간에 의존한다. 비록 동일한 고용주 혹은 십장⁵⁾ 밑에 남아 있더라도 고용계약은 일감이 없어지면 자동적으로 끝나는 것으로 간주된다. 일용직 근로자는 작업장을 자주 옮긴다. 일용직 근로자는 보수공사나 조그만 건설공정과 같은 일거리를 얻으면 자영업자처럼 독립적으로 계약하기 때문에 때로는 이들을 자영업자와 구분하기 힘들다.

정규직 근로자는 고용기간이 고정되어 있지 않은 근로자들이다. 이들의 고용은 안정적이다. 임금은 연공에 따라 증가하고 승진경로가 정해져 있다. 법이 정하는 바의 사회보험 혜택을 모두 받는다.

통계청은 조사과정에서 이러한 통상적 의미의 용어사용을 고려한다. 정규직 근로자와 임시직 근로자를 구별하기 힘들 때에는 퇴직금을 받을 수 있는지의 여부를 판단의 기준으로 사용한다. 고용주로부터 퇴직금을 받을 것으로 예상

5) 십장은 건설업의 비공식적 인력풀 조직자이다. 십장은 공식적으로 허용된 고용주나 기업주는 아니지만 건설회사와 독립자영업자처럼 계약을 맺고 건설공정의 일부분을 수행한다. 소규모의 건설프로젝트를 찾으면 전통적으로 건설기능공이나 근로자들을 조직할 수 있는 경력 근로자들은 십장으로서의 기능을 수행해 왔다.

되지 않으면 비록 고용계약기간에 정함이 없더라도 임시직으로 분류된다. 일감이 지속되는 한에서 고용계약이 지속되며 임금이 일당 베이스로 계산되는 근로자들은 비록 1개월 이상 일하기로 되어 있더라도 일용직 근로자로 분류된다.

요컨대 일용근로자란 통상적으로는 고용기간에 관계없이 일감이 지속되는 한에서 고용계약이 지속되고 1일 고용된 자 또는 임금이 근로한 일수에 따라 일당으로(daily base) 지급되는 근로자를 의미한다.

2. 일용근로자 노동시장의 특성

가. 일용근로자의 추세 및 현황

일용근로자가 피용자에서 차지하는 비중은 1996년 이후 계속 증가하여 1999년에는 18% 이상으로 급증했다(표 III-2). 1996년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보였지만 1999년에 급격히 증가했음을 알 수 있다.

〈표 III-2〉 종사상지위별 취업자 추이

(단위 : 천명, %)

	상 용	임 시	일 용	전 체
1994	7,131(57.8)	3,412(27.8)	1,773(14.1)	12,325
1995	7,429(58.1)	3,545(27.7)	1,809(14.2)	12,783
1996	7,401(56.7)	3,860(29.5)	1,804(13.8)	13,065
1997	7,151(54.1)	4,182(31.6)	1,892(14.3)	13,225
1998	6,457(53.0)	3,998(32.8)	1,735(14.2)	12,190
1999	6,050(48.3)	4,183(33.4)	2,289(18.3)	12,522
2000. 6.	6,256(47.2)	4,561(34.4)	2,452(18.5)	13,369

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』.

〈표 III-3〉은 임금근로취업자의 종사상 지위에 의한 구성과 전직실업자들의 전직종사상 지위에 의한 구성을 보여주고 있다. 2000. 6. 현재 일용근로자는 245.2만명으로 전체 임금근로자의 18.5%를 차지하고 있고, 1년 미만 전직

임금근로실업자의 37.2%가 일용근로자로부터 발생하고 있다. 전직일용직 실업자가 취업→실업 노동이동의 으뜸가는 원천은 아니지만 상대적으로 실업가능성에 크게 노출된 집단임을 알 수 있다.

〈표 III-3〉 종사상지위별 임금근로자 및 1년 미만 전직실업자(2000. 6.)

(단위 : 천명, %)

	임금근로자	1년 미만 전직실업자
임금근로자	13,269(100.0)	519(100.0)
정규직	6,256(47.2)	102(19.7)
임시직	4,561(34.4)	224(43.1)
일용직	2,452(18.5)	193(37.2)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 DB』.

나. 일용근로자의 산업별·규모별 분포

2000. 6. 현재 일용근로자의 전체 규모는 243만명으로서 29.8%인 73.2만명이 건설업에 종사하고 있고 제조업(21.1%), 숙박 및 음식점(12.3%), 도소매 및 소비자용품수리업(10.2%) 순으로 분포하고 있다. 전체 일용근로자의 3/4 정도가 이들 4개 산업부문에 집중되어 있음을 알 수 있다. 임시근로자(447만명)가 집중되어 있는 산업부문도 제조업(22.8%), 도소매 및 소비자용품 수리업(22.3%), 숙박 및 음식점(12.8%) 순으로서 임시 및 일용근로자가 집중되어 있는 최상위 산업부문은 일용직이 집중되어 있는 산업부문과 일치한다(표 II-4).

사업체규모별 분포를 보면 임시 및 일용근로자의 약 65.5%가 10인 미만 영세사업장에 고용되어 있다(표 III-5). 전체 일용근로자 중에서 50인 이상 사업장에서 종사하는 비율은 9.0%에 불과한 반면, 50인 미만 사업장에서 종사하는 비율은 91.0%를 차지한다. 임시 및 일용근로자를 종합해 보아도 유사한 현상이 확인된다.

〈표 III-4〉 임시 및 일용근로자의 산업별 분포(2000. 6.)

(단위 : 명, %)

	임시+일용	임 시	일 용
전 체	6,893,371(100.0)	4,467,646(100.0)	2,425,725(100.0)
농업·수렵업·임업	184,649(2.6)	21,483(0.5)	163,167(6.7)
어업	26,731(0.4)	12,198(0.3)	14,533(0.6)
광업	4,053(0.1)	2,628(0.1)	1,424(0.1)
제조업	1,477,398(21.1)	1,038,558(22.8)	438,840(21.1)
전기·가스·수도사업	15,386(0.2)	9,024(0.2)	6,363(0.2)
건설업	958,400(13.7)	226,440(5.0)	731,960(29.8)
도소매 및 소비자용품수리업	1,220,752(17.4)	969,856(22.3)	250,896(10.2)
숙박 및 음식점	887,580(12.7)	584,750(12.8)	302,830(12.3)
운수창고 및 통신업	248,616(3.5)	190,158(4.2)	58,458(2.4)
금융 및 보험업	273,333(3.9)	256,585(5.6)	16,748(0.7)
부동산 및 사업서비스업	509,863(7.3)	422,739(9.3)	87,124(3.6)
공공행정국방 및 사회보장행정	247,315(3.5)	69,555(1.5)	177,760(7.2)
교육서비스업	363,357(5.2)	318,990(7.0)	44,367(1.8)
보건 및 사회복지사업	111,707(1.6)	96,964(2.1)	14,743(0.6)
기타 공공사회 및 개인서비스업	322,535(4.6)	238,758(5.2)	83,777(3.4)
가사서비스업	158,101(2.3)	99,326(2.2)	58,775(2.4)
국제 및 기타외국기관	3,181(0.0)	2,703(0.1)	0(0.0)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 DB』.

〈표 III-5〉 임시 및 일용근로자의 사업장규모별 분포(1999. 12.)

(단위 : 천명, %)

	전 체	1~9인	10~49인	50~299인	300인 이상
임시+일용	6,893 (100.0)	4,154 (60.3)	1,938 (28.1)	603 (8.8)	198 (2.9)
임 시	4,468 (100.0)	2,565 (57.4)	1,319 (29.5)	451 (10.1)	132 (3.0)
일 용	2,426 (100.0)	1,589 (65.5)	619 (25.5)	152 (6.3)	65 (2.7)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 DB』.

다. 일용근로자의 평균 근로일수와 평균임금

건설일용노동자를 중심으로 평균 근로일수와 평균임금을 살펴보기로 하자. 건설일용근로자에 대한 근로일수는 계절적·기후적 요인에 크게 영향을 받는다. 한국노동연구원(1996)의 실태조사 결과를 보면 건설일용근로자의 월평균 근로일수는 20.6일, 연평균 근로일수는 247일로 추정된다(표 III-6). ‘가장 바쁜 달’ 26.2일, ‘가장 한가한 달’은 15.9일간으로 근로일수는 계절적 특성에 따라 근로일수의 편차가 큰 특징을 보이고 있다.

건설일용근로자의 근로일수는 경기의 호황과 침체국면에 따라 큰 변동을 보이고 있다. 한국노동연구원(1999)에 의하면 건설일용근로자의 월평균 근로일수는 1995년 21.9일, 1996년 23.7일, 1997년 21.4일, 1998년 12.5일로 1996년 건설업의 호황인 시기를 감안한다 하더라도 1998년 수치는 1996년에 비해 35%(8.3일)가 감소하였다(표 III-7). 1998년 조사는 노동시장이 비정상적인 상황하에서 측정된 수치이므로 건설일용근로자들의 일반적인 상황을 나타낸 것이라고 볼 수는 없지만 당시의 노동시장이 일용직 근로자에게 얼마나 불리한 상황이었는가는 엿볼 수 있다.

건설일용근로자는 통상 일당제의 형태로 임금을 받고 있으며, 직종에 따른 임금의 격차가 크다. 평균 임금수준은 1995년 5.9만원에서 1997년 8.2만원 상승되다가 1998년 실업대란을 맞아 6.5만원으로 대폭 감소되었다(표 III-7).

건설일용직 근로자의 임금에 있어 가장 임금이 높은 직종과 가장 임금이 낮은 직종간의 임금의 격차가 2.9배에 달하는 등 숙련의 정도·직종간 임금격차가 크다(한국노동연구원, 1999).

〈표 III-6〉 건설일용근로자의 평균 근로일수(추정치)

가장 바쁜 달: 월평균 근로일수	가장 한가한 달: 월평균 근로일수	1996년 10월 평균 근로일수	연평균 근로일수	월평균 근로일수
4월, 5월: 26일	1월, 2월: 16일	23일	247일	20.6일

자료: 한국노동연구원, 『임시 및 일용근로자에 대한 실업급여제도 적용방안연구』, 1997. 9쪽.

〈표 III-7〉 전국건설일용노련 조합원 연도별 평균 근로일수

	평균 근로일수	월별 근로일수 편차 비교		평균 1일임금
		많은 달	적은 달	
1995	21.9일	25.8일	15.9일	59,681원
1996	23.7일	27.0일	16.5일	76,470원
1997	21.4일	24.6일	16.0일	82,500원
1998	12.5일	실업대란으로 의미 없음		65,650원

자료: 한국노동연구원, 『산재보험의 특수직종 근로자에 대한 실근로일수 조사 및 통상근로계 수 산정방안』, 1999. 8., 135쪽에서 재인용.

라. 일용근로자의 고용관계

일용근로자는 일정한 사업장 없이 여러 사업장을 떠돌면서 일하기 때문에 노동이동이 빈번하다(빈번한 사업장 이동). 비록 동일한 고용주 혹은 십장 아래 지속적으로 남아 있더라도 고용주와 근로자는 해당 프로젝트가 끝나면 자연스럽게 고용계약도 끝나는 것으로 간주된다. 건설일용직의 경우 소정의 공사기간이 경과하면 자동적으로 고용관계가 해지되거나 또는 공사기간 중이라고 하더라도 아무런 제재조치 없이 해고가 가능하여 고용이 극히 불안정하다(고용 불안정).

일용근로자는 문서에 의한 근로계약이 드물고 임금지급도 현금거래를 중심으로 이루어져 고용관계 및 임금지급 여부를 문서에 의해 확인하기 곤란하다. 일용근로자는 근로를 제공하는 날이 불연속적인 경우가 많아 근로제공 일수를 파악하기 곤란하다(고용 및 임금관련 자료확인 곤란). 고용관계가 불분명하여 일용근로자와 자영업자간의 구분이 모호한 경우도 많다.

마. 일용근로자의 노동이동

<표 III-8>은 경제활동인구조사 자료로부터 종사상지위별로 근속기간 및 임금근로자로서 일한 기간의 분포를 도출해 본 것이다. 이 표에 의하면 현 직장에서의 근속기간이 1개월 이하인 일용근로자는 21.8%에 불과하다. 한국노동연구원(1996)의 「건설근로자의 고용실태 및 의식조사」에 의하면 공사규모가 4억원 이상인 현장에서 1개월 이상 근로하는 건설일용직의 비율이 전체 응답자의 78%를 차지하고 있다. 현행 고용보험법상으로도 대부분의 일용근로자들은 적용대상에 포함되어야 하나 실제 고용보험 적용대상에서 제외되고 있다.

<표 III-8> 종사상지위별 근속기간 및 피용기간 분포(1998. 8.~1999. 7.)

(단위 : %)

개 월	현 직장 근속기간				전체 피용기간			
	상 용	임 시	일 용	전 체	상 용	임 시	일 용	전 체
1	1.9	9.4	21.8	8.0	0.3	2.3	6.4	2.1
2	4.5	12.0	15.8	9.0	0.5	3.0	5.7	2.2
3	1.8	5.2	10.9	4.6	0.5	2.9	6.5	2.4
4	1.8	5.0	12.0	4.8	0.5	3.3	6.8	2.6
5	2.0	6.8	10.6	5.1	1.0	4.3	7.8	3.3
6	1.4	3.2	3.3	2.4	0.8	3.2	6.9	2.7
7	1.9	4.7	4.1	3.2	0.7	3.7	6.1	2.7
8	2.0	4.7	2.6	3.0	0.9	4.1	6.9	3.1
9	2.0	4.0	1.9	2.6	1.2	5.0	8.0	3.7
10	2.1	3.6	2.3	2.6	1.4	6.3	8.1	4.2
11	2.4	4.3	2.9	3.1	2.3	7.6	7.9	5.0
12	76.3	37.1	11.9	51.6	90.0	54.5	23.1	66.0
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 1998. 8.부터 1999. 7.까지 1년 동안의 경제활동인구조사의 월간자료를 연결한 패널(황덕순, 2000).

현재 노동부의 적용제외 지침은 고용보험법 입법취지와는 달리 동일사업장

에서 1개월 미만 근로여부로 적용제외 여부를 판단하도록 하고 있지만 본디 고용보험법에 근로기간과 관련한 적용제외자 규정을 둔 취지는 임금근로자로 볼 수 없는 근로자를 제외하는 데에 있다. <표 III-8>을 보면 1년 중 1개월 미만의 기간 동안 고용된 일용근로자는 6.4%에 불과한 데 고용보험법 입법취지에 비추어 본다면 6.4%의 일용근로자만이 적용제외자에 해당한다.

일용근로자의 81.6%는 1년 중 4개월 이상 임금근로자로 일하고 있어서 실업시에 피보험단위기간을 충족(18개월 중 180일 이상)시킬 수 있는 근로자로 판단된다. 일용근로자의 51.6%는 1년 중 4개월 이상을 동일한 사업장에 근속하고 있다.⁶⁾

<표 III-9> 12월의 기간 중 종사상지위별 평균 근속·피용·취업·실업·비취업기간
(단위 : 월)

		근속기간	피용기간	취업기간	실업기간	비취업기간
1998. 6. ~1999. 7.	상 용	10.3	11.5	11.7	0.2	0.3
	임 시	9.4	9.4	9.9	0.6	2.1
	일 용	7.4	7.4	8.1	1.1	3.9
1996. 6. ~1997. 7.	상 용	11.5	11.5	11.7	0.1	0.4
	임 시	9.9	9.9	10.3	0.3	1.6
	일 용	9.2	9.2	9.9	0.2	2.1

주: 근속기간 = 동일사업장에서 근속한 기간
 피용기간 = 모든 사업장의 근속기간을 합산한 기간
 취업기간 = 피용기간 + 자영업 및 무급가족 종사기간
 실업기간 = 일할 의사와 능력은 있었으나 취업하지 못한 기간
 비취업기간 = 실업기간 + 비경제활동기간

자료: 1998. 6.부터 1999. 7.까지 14개월 동안과 1996. 6.부터 1997. 7.까지 14개월 동안의 경제활동인구조사의 월간자료를 연결한 패널(황덕순, 2000)로부터 도출된 결과에 12/14를 곱해서 도출.

<표 III-9>는 종사상지위별로 임금근로자로서 일한 기간, 취업기간, 실업기

6) 근속기간은 전월과 현재월의 종사상 지위와 중분류산업이 일치하면 계속 근속한 것으로 보고 계산된 수치이므로, 일용직 근로자의 근속기간은 과대평가되어 있을 수 있다(황덕순, 1999).

간 등을 정리해 본 것이다. 일용근로자의 평균 피용기간은 7.4개월로서 상용근로자의 64% 수준이며 외환위기 전후를 비교해 보면 상용근로자와 임시근로자에 비해 일용근로자의 실직기간이 크게 증가하여 고용이 크게 불안정해졌음을 알 수 있다. 외환위기 이전에 한정하더라도 일용직 근로자들의 비취업기간이 2개월을 상회하여 이들이 고용보험에 적용되더라도 일용근로자 실업인정 과정에서 비취업기간을 실업기간으로 선언하는 도덕적 해이가 다소간에 불가피할 것임을 짐작할 수 있다. 물론 이것이 2.1개월이 모두 실업기간으로 선언될 가능성을 의미하지는 않는다. 실업급여 수급자격을 인정받고 매 2주마다 실업인정을 받는 과정에 존재하는 비취업기간에 대해서만 도덕적 해이가 가능하기 때문이다.

3. 현행 고용보험 적용방식의 문제점

가. 사업주의 적용누락 견제장치 부재

현행 고용보험제도의 적용제외 규정은 사업주의 자의적 판단에 의한 적용기피 가능성을 남겨 두고 있는 한편 이에 대한 감독은 어려워 제도의 실효성이 떨어지고 있다. 고용보험법은 '1개월 미만 근로하는 자'를 적용제외한다고 규정하고 있으므로 1개월 이상 근로하는 모든 근로자는 업종·규모를 막론하고 피보험자로서 관리되어야 함에도 불구하고 현실에서는 사업주가 1개월 이상 근로하는 자를 1개월 미만 적용제외 규정을 빌미로 의도적으로 누락시켜도 근로자의 고용기간을 확인할 수단이 없어 적용기피에 대한 감독이 사실상 어려운 실정이다.

또한 현행 고용보험제도는 사업주의 신고에만 피보험자 관리를 의존하고 있어 일용근로자에 대한 피보험자격 관련신고를 회피하거나 태만히 할 때 이를 견제할 수 있는 제도 내적 메커니즘이 결여되어 있다. 당연적용사업의 사업주는 근로자가 입·이직한 날로부터 14일 이내에 피보험자격 취득·상실신고서를 직업안정기관의 장에게 제출하여 피보험자격 관련신고를 해야 근로자가 피보험자로서 관리된다.

현행 고용보험법에 의하면 자격취득이나 상실의 사유가 발생할 때 14일 이내에 신고하게 되어 있으나 실제 대부분 사업장들의 신고가 처리되는 데에는 3개월 내외의 시차가 존재하고 있는 것이 현실이다. 현행의 사업주 중심 피보험자 관리방식하에서 사업주가 관련의무를 다하지 않더라도 상용근로자는 시차를 두고 확인이 가능하다.

그러나 사업주들이 인사관리의 대상으로 간주하고 있지 않고 입·이직이 잦은 임시·일용근로자의 경우 사업주가 늦게나마 신고하려는 의지가 부족하기 때문에 일단 신고시기를 놓치면 피보험기간이 사후적으로 등록되기 힘들다. 피보험자인 근로자가 관련서류를 교부받거나 서식에 서명하는 등 신고절차에 참여 여지가 없기 때문이다.

어떤 제도든 각 경제주체의 참여기회 또는 태만을 억제할 수 있는 메커니즘에 의해 상호 견제가 이루어져야 실효성을 확보할 수 있다. 따라서 사업주의 자의적 적용배제 가능성을 방지하고, 근로자의 피보험자격 관련신고에 대한 확인이 입·이직시 즉각적으로 이루어지도록 피보험자 신고방식을 개편해야 할 것이다.

구미국가에서는 이전 직장에서 발부한 이직증명과 함께 새로운 직장에 취직하는 것이 일반적이기 때문에(프랑스의 papier jaune, 일본의 고용보험 피보험자증, 호주의 reference 등) 사업주가 관련신고를 소홀히 한 경우 사후적으로 발견될 수 있는 제도적 장치가 갖추어져 있다. 우리나라 건설근로자 퇴직공제수첩도 그 단초적 형태이나 피공제자 경력이 제대로 기재되게 하기보다는 인지부착 위주로 되어 있는 점이 다르다.

나. 일용근로자의 가입유인 미약

1개월 미만 적용제외 규정 때문에 일용근로자들은 실업급여 신청요건인 피보험기간(18개월 중 180일)을 충족시키기 어렵다. 이 점은 일용근로자의 가입유인을 저하시키는 중요한 요인이 되고 있다. 1개월 미만 근무한 사업장에서의 근로일수까지 연간 통산한다면 실업급여 수급요건을 충족시킬 수 있으나, 적용제외 규정으로 1개월 이상 일한 사업장에서의 근로일수만을 피보험기간

으로 인정해 수급요건을 충족시킬 수 없기 때문이다. <표 III-8>에 의거해 볼 때 실제로 1997년 말의 금융위기 직후 상황을 보더라도 일용근로자들의 연평균 피용기간은 7.4개월(1996~97년간에는 9.2개월)로서 비록 개별 사업주와는 1월 미만의 기간 동안 고용계약 관계에 있더라도 일용근로자의 66.8%가 연간 6월 이상 임금근로자로서 일하고 있다(표 III-7).

<표 III-9>에 의하면 일정시점에서 볼 때, 일용근로자의 21.8%는 한 사업장에서 1개월 미만의 기간 동안 근로하고 있다. 적용이 제대로 이루어지더라도 사업장에서 1개월 이상 근로해야 적용이 되는 현행 규정상 이들은 근로기간은 피보험기간에 산입되지 못한다. 따라서 단기간 근로하는 횟수가 많은 임시·일용직의 경우 실업급여 수급요건을 충족시키기가 상대적으로 어려워 적극적 가입요구 유인을 갖지 못할 수 있다.

근로자의 가입유인을 제고하기 위해서는 우선 직업적으로 노동시장에 참여하는 근로자라면 모든 근로일수가 피보험기간에 산입되도록 함으로써 피보험기간이라는 실업급여 수급요건의 충족이 쉽게 이루어지게 하여야 한다. 또한 근로자들이 스스로 근로경력을 고용안정센터 등에 신고할 수 있도록 이직시에 이직증명서가 발부되도록 해야 한다. 그와 더불어 현재 일용근로자들은 자신이 '근로자'라는 사회적 신분을 입증하지 못함으로써 여러 가지 불이익을 당하고 있으므로 타사회보험의 가입, 주택자금 융자, 자격시험의 경력증명 등에 고용보험제도의 근로경력관리가 이용될 수 있도록 고용보험의 피보험자격 증명의 유효성을 높일 필요가 있다.

다. 사업주의 피보험자격 관련신고업무 번잡

이동이 잦은 근로자가 많은 사업장의 고용주일수록 현행 피보험자격 관련 신고업무량이 늘어나 피보험자 관리의무를 기피하는 사유가 되고 있는 것도 문제이다. 현행 고용보험법은 사업주가 근로자의 입·이직시 각각 14일 이내에 피보험자격 관련신고를 행하도록 규정하고 있는데 일용근로자가 대부분인 사업장에서는 서식작성 및 제출에 따르는 업무부담이 크다.

건설업에서는 동일한 기업에 지속적으로 고용되고 있더라도 공사현장을 달

리하는 경우 피보험자격 신고를 하도록 되어 있기 때문에 피보험자격 변동신고와 관련된 사업주의 업무부담이 과중하여 피보험자 신고가 거의 이루어지지 않고 있다.

사업주의 근로자 신고관련 업무가 고용보험 이외에도 산재·의료·연금 등의 사회보험, 근로계약, 세금 등에도 중복적으로 필요한 점을 감안한다면 관련 업무의 번잡성은 사업주가 단순히 의무를 기피하기 위해 제시하는 구실이 아니라 현실적 문제이다. 이러한 사업주의 적용기피 요인을 해소하기 위해서는 고용보험 관련신고 행위를 간소화하고, 건설공사의 적용단위를 공사장 단위에서 사업체 단위로 전환하며, 나아가 여타 사회보험 및 근로계약·세금 등의 신고행위를 가능한 한 통합 처리할 수 있는 체계를 구축해야 할 것으로 판단된다.

라. 사업주의 성실신고 여부 감독장치 부재

우리나라 노동시장에는 아직 비공식부문적 요소가 강하게 남아 행정지도가 필수불가결한 실정임에도 불구하고 노동사무소 또는 근로복지공단 등 고용보험 담당기관의 사업장 감독을 위한 기구를 갖추고 있지 않거나 실질적 감독을 할 수 있는 행정능력이 부족하다.

사업주의 의무기피 및 해태를 적발할 수 있는 감독체계가 미약할 뿐만 아니라 적발을 담당할 행정인력도 부족한 실정이다. 그 동안 공공근로사업 요원을 통해 적용지도를 해왔으나 고용보험 적용에 의한 감독부서나 조직이 독립적으로 존재하지 않아 사업주가 고용보험 적용에 대한 의무를 위반할 경우 이를 적발해 낼 수 있는 제도적 장치가 없다. 이러한 사후 감독장치가 없는 한 제도의 올바른 실행이 담보될 수 없다. 독일에서 사회보험료를 제대로 납부했는지 임금장부와 납부실적을 감사하는 요원을 두고 미국의 일부 주에서는 고용보험집행기관에 감독관을 두고 있는 것도 바로 감독을 통해 제도의 실행력을 높이기 위해서이다.

마. 불명확한 고용관계에 기인하는 피보험자 관리책임의 모호

건설일용근로자처럼 중층적 하도급 구조에서 고용관계가 맺어지는 경우 이들에 대한 피보험자 관리책임이 누구에게 귀속되는지 모호해지는데 이것이 일용근로자를 고용보험 적용에서 누락시키는 요인이 되고 있다. 대부분의 건설일용근로자는 합법적인 건설사업주가 아닌 십장과 사실상의 고용관계를 맺고 있는데 이 경우 피보험자 관리의무 역시 십장에게 귀속되는지에 관해 논란의 여지가 있다.

건설노동시장을 단순화시켜 묘사하면 [그림 III-1]과 같다. 건설현장의 일용근로자에는 일반건설업체 및 전문건설업체에 직접 고용된 근로자(그림 III-1의 X)와, 십장 휘하에서 전문건설업체의 공사에 참여하는 근로자(그림 III-1의 Y)의 두 종류가 있다.

고용보험료 납부와 피보험자 신고에 관련된 발주자, 원청, 하청건설업체간의 역할을 살펴보면 현재 발주자는 고용보험료를 공사원가에 반영할 의무를 지고 고용보험료는 원청업체가 납부하고 근로자분 고용보험료는 하청전문건설업체가 원청업체에 전달하도록 되어 있다. 반면 십장의 지휘를 받는 근로자들의 입·이직 신고는 하청전문건설업체가 하게 되어 있다. 이를 규정하고 있는 법령들은 <글상자 1>과 같다.

<글상자 1> 고용보험료 납부와 피보험자 신고에 관련된 발주자, 원청, 하청건설업체간의 역할

○ 고용보험료의 공사원가 반영에 관한 법령

원가계상에 의한 예정가격 작성준칙

제18조 (경비)

① 경비는 공사의 시공을 위하여 소요되는 공사원가 중 재료비·노무비를 제외한 원가를 말하며 기업의 유지를 위한 관리활동부문에서 발생하는 일반관리비와 구분된다.

③ 10. 보험료는 산업재해보험 및 고용보험 등 법령이나 계약조건에 의하여 의무적으로 가입이 요구되는 보험의 보험료를 말하며 공사손해보험료 및 재료비에 계상되는 보험료는 제외한다.

○ 고용보험료 납부주체에 관한 법령

고용보험법

제9조 (보험가입자)

- ⑤ 사업이 수차의 도급에 의하여 행하여지는 경우에는 그 원수급인을 이 법의 적용을 받는 사업주로 본다. 다만, 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 보험료의 납부를 인수하게 하는 경우로서 원수급인의 신청에 의하여 노동부장관의 승인을 얻은 경우에는 그 하수급인을 이 법의 적용을 받는 사업주로 본다.

고용보험법 시행령

제7조의 2 (하수급인에 대한 사업주 인정 승인신청)

원수급인이 법 제9조 제5항 단서의 규정에 의한 승인을 얻고자 하는 경우에는 보험료의 납부인수에 관한 서면계약이 성립된 날부터 14일 이내에 이를 노동부장관에게 신청하여야 한다.

건설산업기본법 시행령

제25조 (공사도급계약의 내용)

- ① 법 제22조 제2항의 규정에 의하여 공사의 도급계약에 명시하여야 할 사항은 다음과 같고
11. 산업재해보상보험법에 의한 산업재해보상보험료, 고용보험법에 의한 고용보험료 기타 당해 공사와 관련하여 법령에 의하여 부담하는 각종 부담금의 금액과 부담방법에 관한 사항

○ 고용보험 피보험자 신고 주체에 관한 법령

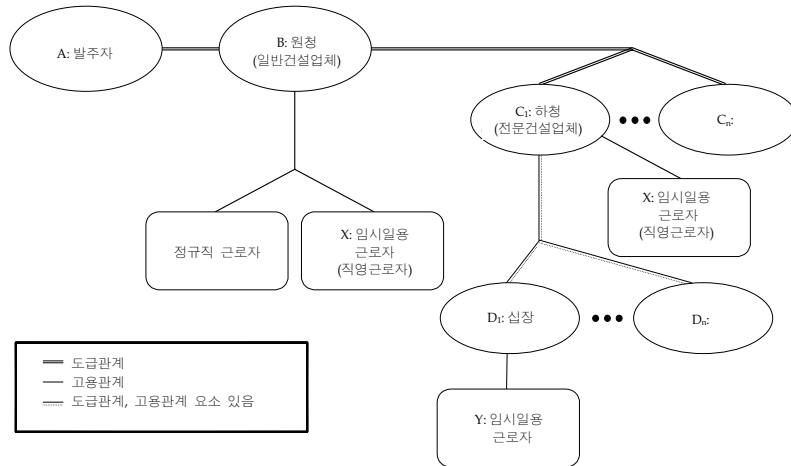
고용보험법

제13조 (피보험자에 관한 신고)

- ① 사업주는 당해 사업에 고용된 근로자의 피보험자격을 취득 또는 상실 기타 대통령령이 정하는 사항을 직업안전기관에 신고하여야 한다.
② 제9조 제5항의 규정에 의하여 원수급인이 사업주로 된 경우에 당해 사업에 종사하는 근로자 중 원수급인이 고용하는 근로자 외의 근로자에 대하여는 당해 근로자를 고용하는 하수급인이 제1항의 규정에 의한 신고를 하여야 한다.

건설노동시장 근로자들 중 일반 건설업체의 직영일용근로자들은 피보험자 관리가 어느 정도 이루어지고 있으나 전문건설업체 이하 하청업체 일용직 근로자들에 대해서는 사업주 단위가 아닌 공사장 단위의 피보험자 관리방식, 고용관계가 불명확한 근로자집단의 존재 등으로 인하여 고용보험 적용률이 저조한 실정이다.

[그림 III-1] 건설노동시장의 구조



합법적인 중합 또는 전문건설업체는 자신이 직접 고용한 직영근로자에 대해서만 피보험자 관리의무를 지고 있다고 생각하며, 심장에게 상법상의 도급 계약에 의해 넘겨준 공사에 동원된 근로자에 대한 관리의무는 심장의 책임이라고 주장하고 있다. 사실상의 고용관계를 중시한다면 당연히 심장에게 피보험자 관리의무를 귀속시켜야 하나 이들은 법적 책임능력이 결여되어 있어 의무불이행에 따른 감독이 사실상 불가능한 실정이다.

따라서 법적 책임능력이 결여된 심장에게 피보험자 관리의무를 부과할 것이 아니라 이들에게 대강의 작업지시를 통해 실질적인 감독을 행하고 있는 전문건설업체에게 책임을 부과한다는 규정을 명시해야 한다. 그리고 일용근로자를 자의적으로 자영자로 구분함으로써 피보험자 관리 및 보험료 납부를 회피하려는 시도를 방지하기 위해 피용자와 자영자를 구분하는 기준을 마련하고

보험관계 성립에 관해서는 고용관계를 넓은 의미에서 해석할 필요가 있다.

건설면허가 없는 건설현장의 십장 및 그 지휘하에서 일하는 근로자는 모두 건설면허를 갖고 있는 상수급업체의 피용자로서 신고하게 하고 독일의 예에 서처럼 별다른 생산수단(기계, 상용차, 투자자본금) 없이 특정 고용주와 일정 기간 이상 지속적으로 거래관계를 가지면서 일하고 있는 근로자 소사장도 피용자로서 신고하게 하는 것이 그 구체적 방법이 될 것이다.

〈글상자 2〉 십장 휘하의 근로자 관리 책임을 전문건설업체에게 물을 수 있음을 뒷받침하는 대법원 판례

도급계약의 형식을 취하여 특정 노무제공이 목적이나 수급인이 도급인의 업무지휘를 받거나 근무의 장소와 시간이 한정되어 있는 등 사용종속관계가 인정되면 수급인은 도급제근로자로서 근로기준법의 보호대상임(대법원 1992. 6. 26. 92도674; 1991. 12. 13. 91다24250; 1991. 7. 26. 90다20151).

〈글상자 3〉 고용과 도급

○ 고용관계

- 근로자가 노무제공을 약속하고 그 대가로 임금을 지급받는 행위(민법 제655조).
- 사용자와 근로자간에 사용-종속관계가 존재하여 근로자는 사용자의 지휘감독을 받음.
- 계약과정에 교섭력의 우열이 존재한다고 간주되어 이를 규율하는 노동관계법이 존재함. 즉 계약내용의 최저수준이 노동법에 의해서 강제됨.

○ 도급관계

- 도급받는 사람이 약정된 일의 완성을 약속하고 그 대가로서 도급자로부터 일정한 보수를 받는 행위(민법 제664조).
- 도급받는 사람과 도급주는 사람이 대등한 관계에서 자유로이 계약함.
- 일의 완성과정이 도급받는 사람의 재량에 맡겨져 있고 양자 사이에 계약의 자유가 존재하므로 계약내용도 양자간의 협의에 의해 자유롭게 확정될 수 있으며 계약자의 의무는 상법이 규율함.

IV. 피보험자 관리 및 징수제도

1. 적용제외자 규정

고용보험법 제8조 제3항은 ‘1개월 미만의 기간 동안 고용되는 자’를 적용제외자로 규정하고 있다. 이 규정은 연간 근로기간이 1개월 미만인 자를 가입에서 배제하는 기준으로 해석되는 것이 아니라, 어느 사업장에서든지 1개월이 넘지 않은 기간 동안 일한 근로자는 모두 적용대상이 아니라고 해석되고 있다. 일용근로자를 고용보험으로 보호하기 위해서는 동 규정을 삭제하여 원칙적으로 모든 임금근로자들을 적용대상으로 해야 한다.

‘1개월 미만의 기간 동안 고용되는 자’라는 사전적인 적용제외 규정을 삭제하는 것은 고용보험의 가입대상을 근로자로 볼 수 없는 사람에게까지 지나치게 확대하는 것이라는 비판이 있으나 이는 고용보험제도의 취지에 대한 오해에서 비롯하는 것처럼 보인다. 개별 사업장에서는 1개월 미만의 기간 동안 고용된 근로자라고 해서 노동시장에 매우 제한적으로 참여하는 것은 아니며 따라서 개별 사업장에서는 단기간 근로하더라도 여러 사업장의 고용기간을 통산하면 정규근로자의 고용기간과 크게 다를 바 없는 직업적 노동시장 참여자에 대해서는 고용보험이 적용되는 것이 타당하기 때문이다. 이러한 원칙은 고용보험제도를 갖추고 있는 선진국에서도 일반적으로 채택하고 있으며 우리나라의 일용직 노동시장이 워낙 단편화되어 있어 그 동안 적절한 적용방법이 강구되지 못해 그 적용이 유보되어 왔을 뿐이다.

현재 ‘1개월 미만의 기간 동안 고용되는 자’(일용근로자)를 사전적으로 고용보험 적용대상에서 제외하고 있는 결과 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

- 많은 사업주들이 이를 빌미로 ‘1개월 이상의 기간 동안 고용되는 일용근로자’까지 고용보험 가입을 해주지 않고 있으나 이를 적발해 내기가 현실적으로 어렵다.

- 실업급여 보험료 산정시 일용근로자 비율을 둘러싸고 사업주와 보험료 징수기관간의 마찰의 원인이 되고 있다.
- 또한 1개월 미만씩 여러 사업장에서 일하는 근로자가 피보험자로 관리되지 못하고 있다.

다만 아래 ①, ②의 경우와 같이 직업적으로 노동시장에 참여한다고 보기 어려운 정도로 단기근로가 확실시되는 경우만을 사전적으로 적용제외하는 것이 고용보험의 취지에 부합된다.

- ① 노동시장에 한시적으로만 참여하는 것이 확실시되는 자(예: 방학기간 동안에만 취업하는 아르바이트 학생).
- ② 주 근로시간이 18시간 미만이고 월 근로소득 합계가 법정월 최저임금 미만인 부업차원의 노동시장 참여자.

가사서비스업 종사자도 직업적으로 노동시장에 참여하는 사람이라면 적용 대상에 포함시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 가사서비스업 종사자에 대한 급여 및 사회보험료 지급액에 대해 소득공제를 해주고 가사서비스업 종사자가 소득신고를 해야 하는 조세제도상의 변화가 뒷받침되어야 할 것이다.

직업적으로 노동시장에 참여한다고 보기 어렵게 사전적으로 단기근로가 확실시되는 경우만을 적용제외할 경우 사후적으로 연중 단기간만 임금근로 노동시장에 참여한 것으로 판명된 근로자로부터 징수된 보험료를 어떻게 처리할 것인가 하는 문제가 남는다. 고용보험은 常態적으로 노동시장에 참여하는 사람을 보호하고 그 재원도 그러한 사람들로부터만 보험료를 받아 운영한다는 원칙 아래서는 기준에 미달하는 경우 처음부터 가입을 시키지 않거나 사후에라도 환급을 해주어야 한다는 주장이 있다. 그러나 본고는 환급이 불필요하다고 주장한다. 고용보험은 노동시장에 ‘常態적으로 참여하여 근로를 제공하고 있는 임금근로자’들로부터 보험료를 받아 이들을 보호대상으로 하는 제도가 아니라, 노동시장에 ‘常態적으로 참여할 가능성을 가지고 근로를 제공하는 임금근로자’들로부터 보험료를 각출하여 노동시장에 ‘常態적으로 참여하다가 비자발적으로 실업한 임금근로자’들을 보호대상으로 하는 제도라고 해석하기

때문이다.

노동시장에 단기간만 머물 것이 사전에 확실시되는 경우를 제외한다면 사전적으로 판단할 때 특정 근로자가 단기간만 노동시장에 머물 것이라고 볼 수 없다. 이것이 사전적으로 단기근로가 확실시되는 사람만을 제외하고는 모두 적용대상으로 삼는 이유이다. 또한 단기간 근로가 사전적으로 확실시되는 경우를 제외한다면 사전적으로 판단할 때 모든 근로자는 실업가능성과 수급요건을 충족시킬 가능성을 갖고 있다. 따라서 본고는 사전적으로 판단되어 피보험자가 되었으면 비록 사후적으로 단기간만 노동시장에 머물러 수급요건을 충족시키지 못하게 되더라도 그것이 보험료를 환불해 줄 사유가 되지 못한다고 본다.

구체적 적용제외자 기준을 마련할 때 주의해야 할 점은 한 사업장에서 주 18시간 미만 근로하는 근로자라 할지라도 사업주가 그 사람을 피보험자 신고에서 제외시키도록 해서는 안된다는 점이다. 특정 근로자가 한 사업장에서는 주 18시간 미만 근로하지만 여러 사업장을 고려하면 연평균 주당 18시간 이상 근로할 수 있기 때문이다. 적용제외의 취지는 임금근로자로 볼 수 없는 근로자를 제외하는 데에 있는 만큼 부업차원에서 노동시장에 참가하는지의 여부는 근로자가 이것을 서면으로 천명할 때에 한정해야 한다. 농업이나 다른 자영업을 영위하고 있거나, 나이가 65세 이상이거나, 해당 근로자가 가구의 주소득원이 아니고 위 ②에 해당할 때에만 부업차원의 노동시장 참가로 인정하는 것이 한 가지 방법이다. 보다 적극적으로는 고용보험 DB를 통해 노동부가 사후적으로 피보험자로 신고된 근로자들에 대해 부업차원의 노동시장 참가여부를 판단하고 그에 해당하는 근로자가 발견되면 사업주와 근로자에게 이미 납부한 보험료를 환불해 줄 수 있다.

2. 고용관련기록의 작성과 신고

고용보험이 근로자들을 피보험자로 관리하기 위해서는 무엇보다 근로자의 고용 및 임금에 대한 정확한 기록의 작성(record keeping)과 보고(record reporting)가 이루어져 피보험자 관리 및 보험료 징수가 정확히 이루어질 수

있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

현재 영세사업장에서의 고용보험 적용률이 저조한 것은 바로 이들 사업장에서의 근로자의 고용 및 임금에 대한 정확한 기록의 작성과 보고가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 근로자의 고용 및 임금에 대한 기록의 작성과 보고체계 구축방안은 <표 IV-1>과 같이 요약해 볼 수 있다. 이러한 3가지안 중에서 일용근로자의 고용 및 임금에 대한 정확한 기록의 작성과 보고가 이루어지게 하고 보호대상을 포괄하기 위해서는 제3안이 가장 바람직하나 제3안을 채택하기 위해서는 몇 가지 보완이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

<표 IV-1> 피보험자 관리방안

	제1안	제2안	제3안
내용	현행 피보험자 관리 및 보험료 징수방식 유지	일용근로자에게 피보험자 수첩을 발부하고 일한 날에 증지를 붙이게 함.	근로자 이직시에 근로자에게도 이직신고서 사본을 주어 본인의 고용기록을 확인하게 함.
장점	제도 변경이 없어 일용근로자 적용에 따른 관련기관의 행정부담 최소화	일한 날과 실업한 날을 정확히 확인할 수 있어 수첩이 교부된 피보험자 관리가 용이	장기적으로 대부분의 일용근로자를 피보험자로 포괄할 수 있고 이들을 고용정책의 대상에 포함할 수 있는 제도적 장치가 마련됨.
단점	영세사업장 일용근로자의 임금 및 고용기록관리가 정확히 이루어지지 못하는 현재의 문제가 지속되어 일용근로자에 대한 고용보험 적용이 제대로 이루어지기 곤란	실제적으로 매우 한정된 일용근로자만을 적용대상에 포함할 가능성이 큼. * 일본의 경우 일용근로자의 3.9%만 관리되고 있음.	빈번하게 입·이직이 이루어지는 일용근로자들의 신고로 인해 사업주의 부담이 크게 증가하고 이로 인해 사업주가 크게 반발할 가능성이 높음.

첫째, 현행 신고서식을 단순화하고 건설일용근로자와 같이 노동이동이 빈번한 근로자가 대규모로 고용되는 건설업체에 대해서는 입·이직신고를 매월 1회씩만 하게 하여 사업주의 신고에 따른 부담을 경감시켜 주어야 한다. 그와 함께 근로자가 고용경력을 증명하고 고용안정센터에 스스로 신고할 수 있도록

록 하기 위해서는 근로계약이 종료되면 사업주는 근로자에게 이직확인서를 발부해야 한다.

건설일용근로자와 같은 근로자의 입·이직신고서는 사업주가 최소한의 고용관계정보가 기록된 사업주 관리서류를 복사하여 제출하면 피보험자격 취득·상실신고에 갈음하도록 규정하고 전월의 고용기록을 1개월 단위로 모아 매익월 10일까지 신고하도록 함으로써 피보험자 신고의 의무를 다하며 일정 기간(예컨대 3년 이상) 보관할 의무를 지게 하는 것이 하나의 방안이 될 것이다.

건설업의 경우 사업주의 피보험자 신고업무 부담을 경감시키기 위해서는 건설공사현장이 아닌 건설업체 단위로 피보험자 관리를 할 것도 요청된다. 그와 함께 OCR이 활용가능한 형태로 신고서식을 개선하여 피보험자 관리 및 DB화를 용이하게 해야 한다.

둘째, 중장기적으로 판독기-스마트카드 시스템을 도입하여 입·이직신고서의 신고절차를 단순화하고 일용근로자의 일당도 적립가능한 직불카드로 활용하는 방안을 도모해야 한다.

정부는 고용기록을 신고하고 임금을 지불받을 수 있는 기능을 갖는 스마트카드를 근로자들에게 보급하고 판독기를 사업주들이나 건설현장에 보급하는 것도 검토해야 할 것이다(신용카드조회기에 유사한 기능을 첨부하는 것도 고려). 이 때 일용근로자는 스마트카드로 고용기록 신고와 동시에 임금을 지불받고 근로자분 고용보험료를 납부하게 된다.

셋째, 고용보험 적용·징수에 대한 감독체계를 정비하고 사업주의 의무태만으로 인한 기대비용(expected costs)이 기대수익(expected benefits)을 초과하도록 벌칙을 강화하며 불성실 사업주 특별관리체계를 마련해야 한다.

근로복지공단 지사에 독립적인 감독부서를 두고 매년 사업장의 일정비율을 추출하여 검사하는 한편 사업주의 의무태만을 방지할 수 있도록 지도, 경고, 벌금과 같은 감독 및 규제 규정을 두어야 할 것이다. 금융기관의 신용관리체계와 같은 사업주 신용관리체계를 두어 피보험자 신고를 태만히 하는 사업주에게 공공부문 조달입찰 자격과정에서 불이익을 주는 장치를 마련하는 방안도 건설교통부와 협력하여 검토할 수 있을 것이다. 건설교통부는 노동부의 피

보험자 관리에 협력하고 건설업의 고용보험 DB를 공유함으로써 공사실명제를 자연스럽게 달성할 수 있는 이점이 있다.

“감독 강화를 통해 피보험자 관리를 중용하고 사업주 불성실 관리체계를 두어 입찰불이익을 주는 것은 시공능력 아닌 부차적인 기준을 가지고 입찰기회를 박탈할 우려가 있으며 비현실적인 제도를 강요하여 범법업체를 양산하므로 불합리하다”는 비판이 있는 만큼 감독 강화와 사업주 불성실 관리체계 도입은 피보험자 신고를 제대로 할 수 있게 체계를 갖춘 뒤에 벌칙이 따라야 할 것이다. 이는 건설업에 대해서는 징수 및 피보험자 관리의 틀을 사업주 요구에 맞게 고치는 것이 필요함을 의미한다. 그러나 제도개선 이후 이유가 정당화될 수 없는 개별적 신고의무 대만은 엄격한 감독과 벌칙이 필요하고 이는 비건설업과 건설업을 막론하고 필요하다.

넷째, 근로자들이 권리와 의무를 제대로 인식하고 신고절차 등에서 도움을 받을 수 있는 교육 및 신고보조체계를 마련해야 한다.

근로자들이 일용근로자의 지위에서 일할 때 고용보험관련 권리를 확보하는 방안과 그에 수반되는 의무를 교육하는 프로그램을 마련하여 실업급여 수급 신청시 고용안정센터에서 교육을 행하는 한편, 노조로 하여금 고용보험에 관한 근로자 교육사업을 하도록 하고 소득신고절차 등에 자문 보조하도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

다섯째, 근로자에게 자신의 고용보험 가입여부를 확인하고 신고할 수 있는 권리와 의무를 동시에 부여해야 한다. 또한 사업장이 소멸된 곳에서 근로했던 사실에 대해서는 스스로 입증할 의무를 부여하여 사업장이 이미 소멸된 곳에서 근로했던 기간에 관한 한 근로자가 스스로 입증하지 못할 경우 피보험단위 기간으로 인정하지 않음으로써 근로자의 신고유인을 제고해야 한다.

이를 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 고용계약이 끝나서 다른 일자리로 이동하기 전에 모든 근로자가 이직확인서를 발부받을 수 있어야 한다. 그와 함께 고용보험 DB의 전산운영체계가 근로자 신고를 관리할 수 있도록 유연성을 확보해야 한다.

여섯째, 고용정보와 소득을 신고하면 사회보험료와 세금을 내게 되어 근로자가 신고를 기피할 수 있으므로 이를 방지하도록 소득신고체계를 개선해야

한다.

소득세법 제47조는 일당 5만원 이하 소득에 대해 소득세를 공제하도록 규정하고 있는데 현재 세무당국은 이에 대해 아예 세무신고를 받지 않고 있다. 또한 일용근로자의 소득공제 기준을 일당으로 규정하고 건설업에서의 갑근세 징수를 납부자 명단 없이 포괄징수함으로써 건설업 노사의 탈세가 제도적으로 보장받고 있다. 일용근로자이더라도 소득신고 후 연간소득을 기준으로 소득세를 정산하는 체계를 마련하며, 일정기준을 충족하는 경우 조세를 환급받을 수 있도록 해야 할 것이다.

일급제, 건설공사장의 보험료 징수체계는 원청업체가 건설공사의 보험료를 납부하게 하고 하청업체는 피보험자 자격취득·상실신고만 하는 현행체계를 고쳐 원청업체 및 하청업체가 공히 자신이 고용한 근로자의 보험료 납부와 근로자 입·이직신고를 하는 체계로 전환해야 한다.⁷⁾ 다만 급격한 제도변경은 행정상의 혼란을 초래할 수 있으므로 과도적으로 하수급인 승인요건을 연차적으로 완화해 갈 수는 있을 것이다.

하수급인(전문건설업체)이 신고하여야 하는 근로자 범위에 직영근로자 이외에 시공참여자가 고용하는 근로자를 포함하도록 함으로써 중층적 하도급에 따른 신고누락을 방지해야 할 것이다.

보험료 징수의 기준도 단순히 사업장 총액이나 노무비를 기준으로 할 것이 아니라 장기적으로 피보험자 개인들의 고용기간과 임금정보에 기초하여 보험료를 징수하는 체계로 전환해야 한다. 건설업에서는 하수급인 승인요건이 단계적으로 완화되어 가는 과도기에 한해 현행처럼 노무비 기준으로 보험료를 징수할 수는 있을 것이다.

7) 현재에는 징수 편의를 위해 원청업체가 공사전체에 대하여 노무비율에 비례해서 고용보험료를 납부하게 하고 하청업체들은 자신이 고용한 근로자들의 입·이직신고를 하도록 규정하고 있다.

V. 실업급여 수급요건 등 실업급여 지급방안

1. 수급자격 인정의 특례

일용근로자들은 취업과 실업을 자주 반복하기 때문에 기존의 실업급여 수급자격 인정요건이 일용근로자를 포괄할 수 있도록 실업급여 수급자격 인정요건 및 실업인정방식을 수정해야 한다. 그러나 피보험자 관리는 상용·임시·일용근로자의 구분 없이 일원화된 체계로 유지되어야 한다(그림 V-1). 그렇지 않으면 제도운영이 매우 복잡해지기 때문이다.⁸⁾ 수급자격 인정·실업인정은 부분실업의 개념을 도입하여 일정날수 이하 근로한 경우에만 (부분)실업으로 인정하는 방식이 타당하다.

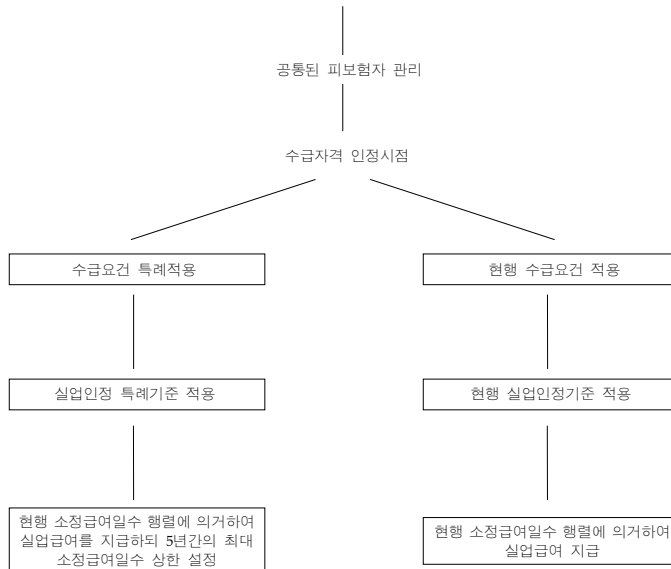
소정급여일수는 일용직 근로자의 노동행태 특성상 일용직 고용보험 적용 후 일용근로자들에게서 예견되는 도덕적 해이 효과를 제한하기 위해, 예컨대 매 5년 내에 180일과 같은 방식으로, 일정기간 내에 실업급여를 수급할 수 있는 최대 소정급여일수에 상한을 두는 것이 바람직하다. 일용근로자들의 실업

8) 가장 손쉽게 생각되는 난점은 특례피보험자와 일반피보험자간에 자격변화가 있을 경우의 행정적 처리기준을 사안마다 별도로 마련해야 한다는 점이다. 예컨대 건설업근로자들을 특례피보험자로 관리한다고 할 경우 건설업과 비건설업을 넘나드는 근로자는 어떤 기준으로 특례피보험자 여부를 확정할 것인가라는 문제를 생각할 수 있다. 특히 특례피보험자에게 일반피보험자에게 제공하는 것과는 다른 급여기간 및 급여액수를 제공한다고 할 때 사안의 복잡성은 가중된다. 기존의 제도에 의해 일반피보험자로 가입되어 있던 건설근로자에게 어떠한 기준을 적용하여 일반급여체계와 특례급여체계를 적용할 것인가의 문제에 대한 해답은 결국 인위적 기준들을 사안마다 정하는 것으로 귀결된다.

1999. 1.~12.간의 경제활동인구조사 자료를 패널로 연결한 자료를 가중치 없이 분석한 결과에 의하면 연간 월평균 건설업 임시·일용 종사자수는 1,632명이다. 연간 건설업 임시·일용 경험자수는 4,369명으로 월평균 종사자수의 267.8%에 해당한다. 건설업의 임시·일용직과 다른 피용자 경험을 동시에 갖고 있는 집단은 1,144명으로 전체 경험자의 26.2%, 월평균 건설업 임시·일용 종사자수의 70.1%에 해당한다. 이러한 과정이 수년간 반복된다면 특례피보험자와 일반피보험자를 넘나드는 숫자는 기하급수적으로 증가할 수 있다. 이로부터 건설업 임시·일용근로자들이 한정된 집단으로 관리되기 어려움을 알 수 있다.

급여 수급패턴이 엄밀하게 분석되어 그 필요가 없다고 판단되면 일용직이든 비일용직이든 공통된 소정급여일수 행렬을 적용할 수 있을 것이다. 장기적으로 일용직의 고용계약 행태가 현재의 임시직과 같은 정도라든바 바뀐다면 수급자격 인정, 실업인정, 소정급여일수 모두 특례가 불필요할 것이다.

[그림 V-1] 일용근로자를 위한 수급자격 인정·실업인정·소정급여일수 특례적용



<실업 임시·일용경험자수의 경제활동상태 분포>

(단위 : 명, %)

경제활동상태	빈 도	비 중
①만 경험	240	5.5
①④ 경험	2,460	56.3
①③ 경험	139	3.2
①③④ 경험	386	8.8
①② 동시 경험	154	3.5
①②④ 동시 경험	791	18.1
①②③ 경험	51	1.2
①②③④ 경험	148	3.4
전 체	4,369	100.0

주: ① 건설임시·일용, ② 기타 피용, ③ 자영 및 가족중사, ④ 실직

수급요건과 관련해서는 먼저 고용보험법 제31조 ①항이 정하고 있는 바의 구직급여 수급요건에 특례를 마련하는 것이 필요하다. 피보험단위기간에 대해서는 일반근로자와 마찬가지로 ‘이직일 이전 18개월 동안 피보험단위기간이 180일 이상인 자’에게 수급자격을 부여(법 제31조 ①항의 1)하는 규정은 그대로 유지해도 무방하다. 다만 현행의 수급요건 규정에 법 제31조 ①항의 2에 대응하는 특례로서 “수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고⁹⁾ 6회¹⁰⁾ 이상 사업장을 이동하며 근로한 근로자는 구직급여 수급자격 신청일 직전 1개월 동안의 근로일수가 10일 이하로 감소한 경우(단, 노동부장관이 고시하는 업종과 직종에 해당하는 근로자에 대해서는 수급자격을 부여하는 임계근로일수를 별도로 정함)”에 실업급여를 신청할 수 있도록 하는 규정을 도입할 필요가 있다. 여기서 괄호 안의 단서조항은 제도 시행 후 정상시의 월평균 근로일수가 짧아 구직급여 수급을 남용하는 직종이 발견되는 경우 노동부장관 고시에 의해 수급자격을 부여되는 임계근로일수를 별도로 정하기 위해서이다.¹¹⁾

실업급여 수급자격 인정요건 및 실업인정방식에 기존과 다른 방식을 도입하더라도 그 대상이 되는 <수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동>한 사람은 극소수에 그칠 것이므로¹²⁾ 대부분의

9) 단속적으로 근로했다 함은 주어진 역월 동안 하루라도 피보험자 상태가 아니었던 기간이 존재함을 의미한다.

10) 180일의 피보험단위기간을 충족하는 동안 ‘6회’ 이상 이동한다는 기준을 부가하는 것은 일용직들에 있어 평균적으로 1개월에 1번 정도는 사업장을 옮기는 근로자라는 가정을 암묵적으로 전제하고 있다. 또한 통계청의 경제활동인구조사의 일용직 기준인 1개월 미만의 기간을 정하여 고용계약을 맺는 자라는 기준을 수용하고 있다.

11) 건설근로자 중 월평균 근로일수가 짧다고 알려진 전공(외선 배전공)의 경우 금융위기 이전인 1996~97년間に 월평균 17.0~18.8일 근로했다(『산재보험의 특수직종 근로자에 대한 근로일수조사 및 통상근로계수 산정방법』, 65쪽).

12) 모든 일용근로자가 동일한 실업확률을 가지고 있다고 하자. 그러면 <표 III-8>을 참고할 때 <수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동>한 실업자 비중은 아무리 많아도 21.8%를 넘지 않는다. 그 최소비중은 21.8%의 6개월인 0.107%이다. 근속기간이 1개월 미만인 21.8%의 일용근로자가 항상 그러한 방식으로만 사업장을 전전하면서 일한다면 21.8%의 일용직이 특례수급자격을 의해 수급자격을 인정받을 것이다. 반면 특정 일용근로자가 1개월 미만 일할 확률이 동일하고 독립분포에 따른다면 0.107%만이 특례수급자격을 의해 수급자격을 인정받게 될 것이다.

근로자는 기존 규정에 의해 수급자격과 실업을 인정받게 된다. 수급자격과 실업인정의 특례규정은 극소수에 그치리라고 생각되는 근로자를 포괄하기 위한 장치로서의 의미를 지닌다.

임계근로일수를 10일로 제안하는 근거는 다음과 같다. 그 동안의 실태조사 결과에 의하면 1~2월 야닌 기간에 일용직 근로자들의 월평균 근로일수가 21~23일 정도로 추정되고 97% 이상의 근로자가 10일 이상 일하고 있다.¹³⁾ 근로일수가 10일 이하라는 것은 그 달의 소득이 평상시에 비해 50% 미만으로 떨어진 것을 의미한다. 이 때 ‘10일’은 2주 동안에 버는 근로소득액이 실업시에 받는 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수라는 의미를 갖는다. 따라서 50% 이상의 소득감소가 있을 때 부분실업으로 인정한다는 기준을 수립할 수 있다. 보다 제약적인 기준을 두기 위해서는 임계근로일수는 8일이 될 수도 있다. 편의상 이하에서는 10일을 임계근로일수로 가정하고 논의를 진행하기로 한다.¹⁴⁾

“수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동하며 근로한 근로자”에 한 해 수급요건 규정 특례로서 “구직급여 수급자격 신청일 직전 1개월 동안의 근로일수가 10일 이하로 감소한 경우”에 실업급여를 신청할 수 있는 규정을 두는 이유는 특례로서 규정하지 않으면 실업 후 1개월이 지나지 않은 근로자는 신청권한이 없어지므로 정규직 근로자들도 실업 후 1개월이 지나야만 실업급여 수급자격을 신청할 수 있게 되어 현행 제도의 변화를 초래하기 때문이다.

13) 한국노동연구원(1996, 1999), 건설일용노조의 조합원 근로일수 조사.

14) 현행고용보험법상 월 80시간 미만 근로하는 근로자는 가입대상이 되지 않고 있고 실업인정과정에서도 취업으로 간주되고 있지 않다. 이는 현행 고용보험법은 월 80시간 미만 근로를 고용보험법상 ‘근로’로 간주하고 있지 않음을 의미한다. 특정 월의 근로시간에 한정해서 적용제의 여부를 결정하는 것은 고용보험의 취지와 부합하지 않는다. 그러나 실업인정과정에서는 불가피하게 이러한 기준을 적용할 수는 있다고 판단된다. 이 경우 1일 8시간의 법정근로시간 개념을 적용하면 월 80시간은 10일간의 근로에 해당한다. 실태조사 결과에 의하면 건설근로자는 1일 평균 약 10시간을 일하고 있으므로 현행 고용보험법상의 ‘근로’ 기준을 적용할 경우 임계근로일수는 8일이 될 수도 있다.

2. 실업급여 수급개시 후 소정급여일수 동안의 실업인정

일용근로자는 실업급여 수급 중에도 하루 이틀 단위로 수입이 있는 일에 종사할 수 있다. 따라서 일용직 근로자를 고용보험으로 보호하기 위해서는 수급자격 인정뿐만 아니라 고용보험법 제34조가 규정하고 있는 실업인정 기준에도 특례가 필요하다. 실업인정의 대상이 되는 2주 동안 <근로일수가 6일 이상인 경우>¹⁵⁾에는 실업으로 인정하지 않고 <근로일수가 6일 미만인 경우>에는 실업으로 인정하는 것이 하나의 방안이다. 근로한 날이 있는 상태에서 실업인정을 받는 근로자는 <14일에서 근로한 날 수를 감한 날 수>에 해당하는 기간에 대해서 구직급여를 수급하도록 규정하는 것이다.

일단 수급자격을 인정받은 근로자들은 실업인정을 받기 위해 임계근로일수인 6일 미만 일하려는 유인을 가질 수 있다. 예컨대 일당이 6만원이고 월평균 근로일수 22일이었던 근로자의 경우, 5일 일했을 때 9일분의 구직급여를 지급하면 통상근로계수를 적용하여 급여기초임금일액을 산정할 경우 약 3일분의 근로소득에 해당하는 금액을 구직급여로 수급하게 된다. 이 때 수급자격 피인정자들은 6~8일 일하는 것보다는 5일만 근로하는 것을 선호할 것이므로 5일 정도 일할 것이 확실시되는 구직자는 장기간이 아닌 1~3일에 해당하는 일거리는 받아들이지 않을 가능성이 높다. 더군다나 2주 내내 일할 때의 소득과 5일만 일할 때의 소득에 그다지 차이가 없다면 위와 같은 도덕적 해이는 더 강화될 것이다. 이러한 도덕적 해이를 해소하기 위해서는 근로하는 날이 많을수록 소득이 증가하도록 감액지급제도 방식을 도입해야 한다.

일용근로자의 근로행태 특성상 실업인정이 어려우므로 행정상의 난점을 피하기 위해 일단 수급자격이 부여된 일용근로자는 일시금으로 정액 혹은 일정기간의 구직급여분(예컨대 30일분)을 지급하는 것이 더 낫다는 주장이 있다. 여기에는 일단 수급자격을 인정받으면 12개월의 수급시효¹⁶⁾ 안에는 그 정도

15) 앞에서 임계근로일수를 8일로 정하면 <근로일수가 5일 이상인 경우>가 된다. 이하의 임계근로일수와 관련된 기준에 대해서도 마찬가지로 수정이 가능할 것이다.

16) 현재 고용보험법에서 '수급기간'은 이직한 근로자가 실업급여를 신청해서 그 기간 안에 수급을 마치지 않으면 더 이상 실업급여 수급권한이 주어지지 않은 기간을 가리키며 현재 12개월로 정해져 있다. 그러나 이 용어는 '구직자가 구직급여를 수급하는 기간'으로 이

의 구직급여는 모두 수급한다는 암묵적 가정이 바탕되어 있다.

일시금으로 지급하는 것은 실업급여가 ‘생계지원’뿐만 아니라 ‘구직촉진’이라는 취지를 지니고 있음을 간과하고 있다. 고용보험법 제31조 제1항 2호는 실업급여 수급을 위해 ‘근로의 의사와 능력을 가지고 구직활동을 할 것’이라는 요건을 정하고 있는데 일시금 지급제도는 이 요건을 면제함으로써 고용보험 제도의 취지를 심각히 훼손한다. 그 외 다른 문제들도 존재한다.

일시금으로 지급할 경우 일단 수급요건만 충족하면 그 다음에 바로 근로일 수가 많은 근로자에게도 급여혜택이 돌아가므로(예컨대 장마로 인해 근로할 수 없을 때에 수급요건을 충족해서 일시금을 받아갈 수 있음) 취업자와 실업상태의 구직자간에 형평성의 문제를 야기한다. 반면 수급시효기간 동안 구직기간이 길어 소정의 정액급여보다 많은 액수의 구직급여를 받았어야 하는 구직자는 정해진 금액밖에 수급하지 못하는 점도 형평성의 문제를 야기한다. ‘정액’급여의 수준이 어느 만큼으로 정해지느냐에 의존하겠지만 수급자격을 인정 받은 구직자는 모두 소정의 실업급여를 수급하게 되기 때문에 재정지출규모가 커질 가능성이 크다. 재정지출규모를 줄이기 위해 실업급여액수를 줄인다면 실업상태인 구직자들을 보호하는 취지가 심각히 훼손되어 제도 존속의 근거에 대해 문제가 제기될 수 있다. 요컨대 일시금제도는 (실업급여사업) 운영의 ‘편의성’을 위해 고용보험제도의 ‘원칙’과 보호의 효과를 훼손하는 운영방식으로서 바람직하지 않다.

3. 실업과 취업의 판단 기준이 되는 날수의 결정과 감액지급방식

단순히 <14일에서 일한 날수를 감한 날 수>에 해당하는 기간에 대해서 구직급여를 지급하고 감액지급제도를 도입하지 않으면 앞에서 지적한 도덕적 해이 문제를 방지할 수 없어 매우 불완전한 제도가 된다. 따라서 적절한 감액지급방식이 모색되어야 한다. 이하에서는 그 이유와 적절한 감액지급방식에

해될 여지가 있으므로 본고에서는 고용보험법이 정의하고 있는 ‘수급기간’을 ‘수급시효’이라고 부르고 수급일수, 수급주수, 수급월수를 포괄하는 개념, 혹은 실업급여를 수급하고 있는 시점이라는 개념으로 ‘수급기간’이라는 용어를 사용하기로 한다.

대해 살펴보기로 한다.

가. 구직급여일액이 상한액 이하로서 소득대체율이 50%인 경우

구직자 김씨의 이직전 일당을 w , 이직 전 월평균 근로일수를 d 라고 하자. 김씨의 월수입은 wd 가 된다. 대체율이 50%일 때 그의 구직급여일액은 $wd/60$ 이고 2주 동안의 구직급여액은 $14wd/60$ 이다.

김씨가 2주 동안 받는 구직급여액이 (김씨가 2주 중 일부의 기간 동안 일했을 때의) 근로소득보다 작게 되는 근로일수 중 최소정수값을 구해 보기로 하자. 이 정수값은 김씨가 구직급여 수급기간 중에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수라는 의미를 갖는다. 김씨가 이직 전에 받는 일당 임금이나 실업급여 수급기간 중에 받는 일당 임금이 동일한 수준이라면 다음 식을 만족하는 최소정수값 x 가 임계근로일수이다.

$$\frac{14wd}{60} \leq wx$$

김씨가 이직하기 전에 일했던 월평균 근로일수 d 값에 따라 x 는 다른 값을 취한다. 서로 다른 d 값에 따라 위 식을 만족하는 x 값을 도출하면 <표 V-1>과 같다. 이직 전의 월평균 근로일수가 10일 미만인 사람은 실업급여 수급요건 중의 하나인 이직 전 18개월 동안 180일간의 피보험단위기간 충족요건을 충족할 수 없으므로 고려하지 않았다.

1996년 한국노동연구원 실태조사에서 건설근로자 월평균 근로일수는 20.6일이었다. 현재 산재보상보험법상 특수직종 근로자의 특례에 의한 통상근로계수는 $73/100$ 이다. 이 통상근로계수는 평균 근로일수가 약 22일임을 의미하고 있다. 한 달의 $73/100$ 에 해당하는 근로일수는 1월이 30일인 경우 21.9일, 31일인 경우 22.63일, 1월을 30.4일로 간주하는 경우 22.192일이기 때문이다.

일용근로자의 월평균 근로일수가 22일인 경우, 그리고 구직급여 수급기간 중에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수를 실업인

정의 기준으로 삼는다면 <표 V-1>로부터 2주 동안 6일 이상 일했는지의 여부로 그 기준을 삼는 것이 적절함을 알 수 있다.

<표 V-1> 구직급여 수급자가 2주 동안에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수

구직급여 수급자가 실업급여 신청 전에 일했던 월평균 근로일수(d)	구직급여 수급자가 2주 동안에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수(x)
26~30일	7일
22~25일	6일
18~21일	5일
13~17일	4일
10~12일	3일

이하에서는 논의의 편의상 그리고 산재보상보험법 통상근로계수와의 일관성을 유지하기 위해 건설근로자의 월평균 근로일수가 22일이라고 가정하자.

이제 감액지급방식 도입의 필요성을 구체적으로 설명하기 위해 일당이 6만원이고 월평균 근로일수가 22일인 일용근로자 김씨의 경우를 생각해 보자. 구직급여는 <이직 전 월평균 임금/30>의 50%로 결정된다고 하자. 그의 월수입은 132만원(= wd)이고 구직급여일액은 2.2만원(= $wd/60$)이다.

따라서 실업상태에 처한 후 김씨가 2주 동안에 받는 구직급여액은 아무런 근로소득이 없는 경우 30.8만원(= $14 wd/60$)이 된다. 그리고 실업급여 수급기간 중에 2주에 6일 이상 취업하면 그의 근로소득은 구직급여액을 초과하게 된다. 따라서 6일을 실업인정의 기준근로일수로 삼을 수 있다. 이때 실업급여를 지급하는 규칙으로 다음과 같은 방법을 일단 생각해 볼 수 있다.

- ① 6일 이상 근로했을 때에는 구직급여를 지급하지 않고 수급기간을 이연하며 6일 미만 일하면 소정의 구직급여 30.8만원을 지급한다.
- ② 6일 미만 근로했을 때 30.8만원과 근로소득과의 차액만을 구직급여로 지급한다.

그러나 이 두 가지 방법은 모두 도덕적 해이를 심각하게 조장하는 효과를 갖는다. 지급규칙 ①을 채택할 경우 김씨는 5일 일할 때의 소득은 60.8만원인 반면, 6~10일/2주 일할 때의 소득은 36~60만원에 불과하여 10일간 일하느니 5일만 일하는 것을 선호하게 된다. 더군다나 노동의 반효용성(disutility)을 감안하면 2주 내내 일하지 않는 것을 선호할 가능성도 있다. 지급규칙 ②를 선택할 경우 김씨는 1~5일 일할 일거리가 있을 때에는 일할 유인을 갖지 못한다. 그렇다면 이러한 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 어떠한 방식으로 실업급여를 지급해야 할까? 김씨가 실업급여 수급기간 동안 일하는 날수가 많아질수록 임계근로일수 동안 버는 소득(36만원)과 하루도 일하지 않았을 때 지급받는 구직급여액(30.8만원) 차이의 일정비율(예컨대 1/6)만큼씩 소득이 증가하도록 급여를 지급하는 것(이하 ‘감액지급방식’)이 그 한 가지 방법이다.

이러한 감액지급방식을 택했을 때의 김씨의 소득흐름은 [그림 V-2]와 같다. 이 그림에서 <구직급여+근로소득>과 <구직급여 지급액>의 차이는 근로소득이며 6일째 이후에는 근로소득만이 있고 구직급여 지급액은 없다. 대신 실업급여 수급기간은 수급시효 내에서 이연된다.

1~5일 사이에 지급되는 구직급여액을 감액하는 방식은 그림에서는 선형으로 되어 있으나 오목하거나 볼록한 형태로 감액지급할 수도 있다.

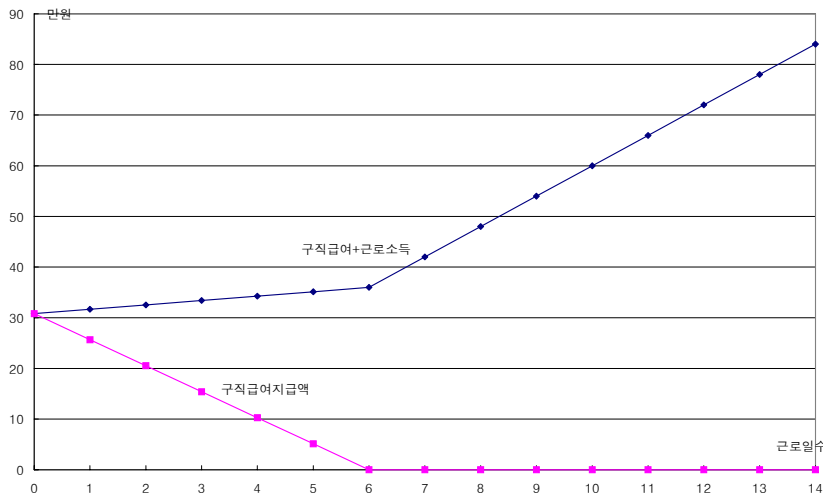
[그림 V-2]와 같은 선형적 감액지급방식을 택할 경우 고용보험기관은 김씨가 2주 동안 하루도 일하지 못한 완전실업일 때 30.8만원, 하루를 일했을 때에는 25.7만원, 이틀을 일했을 때에는 20.5만원과 같은 방식으로 구직급여를 감액지급한다. 단순히 구직급여만을 받을 때에 비해 김씨는 하루를 더 일할 때마다 약 9천원씩의 추가 소득을 얻는다. 추가적으로 하루를 일해서 얻을 수 있는 소득중분이 9천원에 불과하다면 김씨는 그다지 근로유인을 못느낄 수 있다.¹⁷⁾

빈약한 유인을 보완하는 한 가지 방법은 실업인정기간 중 실업여부를 판단

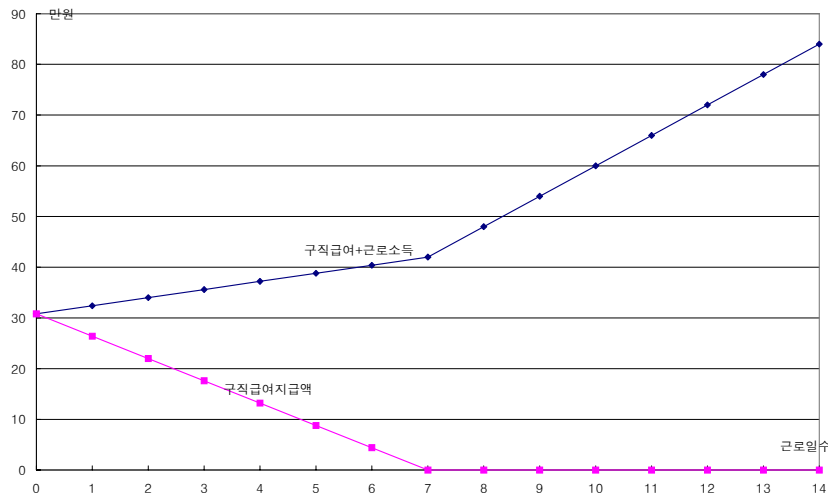
17) 물론 추가적으로 하루를 일하는 것으로부터 얻는 이익이 9천원인 것은 아니다. 이 때의 근로일수가 다음에 실업급여를 수급할 때 피보험기간으로 산입되고 김씨가 정확히 180일의 피보험단위기간 충족 후 90일의 실업급여를 받는다면 김씨의 하루 근로는 김씨에게 1.1만원만큼—일반적으로는 $\frac{90wd}{60 \times 180} = \frac{wd}{120}$ 만큼—의 추가적 가치가 있다.

하는 근로일수를 상향조정하는 것이다. 고용보험기관이 7일/2주를 실업인정의 기준으로 삼고, 앞서와 같이 선형적 감액지급방식을 채택한다고 하자. 즉 김씨가 실업급여를 수급하는 기간 동안 일하는 날수가 하루 증가할 때마다 임계 근로일수 동안 버는 소득(42만원)과 하루도 일하지 않았을 때 지급받는 구직급여액(30.8만원)의 차이의 일정비율(예컨대 1/7)만큼씩 소득이 증가하도록 구직급여를 감액지급한다고 하자. 2주 동안의 근로일수에 따라 소득수준(근로소득+구직급여)이 보이는 추이는 [그림 V-3]과 같다. 단순히 구직급여만을 받을 때에 비해 김씨는 하루를 더 일할 때마다 1.6만원씩의 추가 소득을 얻는다. 7일을 임계근로일수로 삼는 방법은 근로유인을 강화시켜 주기는 하지만 수급자격을 인정할 때의 (부분)실업상태라고 인정하는 임계근로일수와 실업인정을 받을 때 (부분)실업상태라고 인정하는 임계근로일수가 차이가 있어 (부분)실업을 인정하는 기준이 다르게 되므로 일관성이 훼손되는 단점이 있다.

[그림 V-2] 근로일수 6일을 실업인정 기준으로 할 때의 매 실업급여 수급기간 2주 동안의 김씨의 수입(일당 6만원, 월평균 근로일수 22일 가정)



(그림 V-3) 7일 미만 일하면 실업으로 인정하고 감액지급방식을 구직급여 수급자가 근로일수에 따라 얻는 수입(일당 6만원, 월평균 근로일수 22일 가정)



6일 혹은 7일 이상 근로를 취업으로 간주하는 방식으로 실업인정을 할 때 근로일수에 따른 구직급여 수급자의 수입과 구직급여 지급액을 각각 정리하면 <표 V-2>와 같다. 근로일수가 8일 이상일 때의 상황은 자명하므로 생략하였다.

<표 V-2> 근로일수에 따른 구직급여 지급액(6일 또는 7일 이상 근로를 취업으로 간주할 때)

(단위 : 만원, 일)

근로일수		0	1	2	3	4	5	6	7
근로수입		0	6	12	18	24	30	36	42
6일 이상 근로를 취업으로 볼 때	근로수입+구직급여	30.8	31.7	32.5	33.4	34.3	35.1	36.0	42.0
	구직급여	30.8	25.7	20.5	15.4	10.3	5.1	0	0
7일 이상 근로를 취업으로 볼 때	근로수입+구직급여	30.8	32.4	34.0	35.6	37.2	38.8	40.4	42
	구직급여	30.8	26.4	22.0	17.6	13.2	8.8	4.4	0

나. 실업급여 수급신청전 월평균 임금이 180만원을 초과해서 대체율이 50% 미만인 경우(구직급여일액이 상한에 해당하는 경우)

실업급여 신청 월평균 임금이 180만원 이상이어서 대체율이 50%이하일 때 김씨가 2주 동안 받는 구직급여액이 (김씨가 2주 중 일부의 기간 동안 일했을 때의) 근로소득보다 작게 되는 근로일수 중 최소정수값을 구해 보기로 하자. 앞에서와 마찬가지로 이 정수값은 김씨가 구직급여 수급기간 중에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수라는 의미를 갖는다. 김씨가 실업급여 수급기간 중에 받는 일당 임금이 w 라면 다음 두 식을 만족하는 최소정수값 x 가 임계근로일수이다.

$$42\text{만원} \leq wx$$

$$wd \geq 180\text{만원}$$

즉 x 는 월평균 근로소득은 180만원보다 큰 상태에서 2주 동안 수급할 수 있는 구직급여의 상한인 42만원보다 근로소득을 크게 하는 최소정수이다.

김씨가 실업급여 수급기간 중에 일을 할 때 받는 일당 임금수준은 실업급여를 수급하기 전의 임금수준 w 와 동일하다고 하자. 구직급여일액 상한에 해당하기 위해서는 김씨의 일당이 적어도 6만원 이상이었어야 한다. x 는 w 값에 따라 다른 값을 취한다. 서로 다른 w 값에 따라 위 식을 만족하는 x 값을 도출하면 <표 V-3>과 같다.¹⁸⁾

고용보험기관이 6일/2주를 실업인정의 기준으로 삼고, 앞에서와 같이 선형적 감액지급방식을 채택한다고 하자. 즉 김씨가 실업급여를 수급하는 기간 동안 일하는 날수가 하루 증가할 때마다 임계근로일수 동안 버는 소득(wx)과 하루도 일하지 않았을 때 지급받는 구직급여액(42만원)의 차이의 일정비율(예컨대 1/6)만큼씩 소득이 증가하도록 구직급여를 감액지급한다고 하자. 2주 동안의 근로일수에 따라 소득수준(근로소득+구직급여)이 보이는 추이는 일당

18) 일당은 만원 단위 미만은 절사한 상태에서 고려한다.

〈표 V-3〉 구직급여 수급자가 2주 동안에 버는 근로소득액이 구직급여액을 초과하게 되는 임계근로일수

(단위 : 일)

일당(w)	임계근로일수(x)
6만원	7
7~8만원	6
9~10만원	5
11~13만원	4
14~20만원	3
21~41만원	2
42만원 이상	1

〈표 V-4〉 근로일수에 따른 구직급여 지급액(5,6,7일 이상 근로를 취업으로 간주할 때, 일당 10만원 근로자인 경우)

(단위 : 만원, 일)

근로일수		0	1	2	3	4	5	6	7
근로수입		0	10	20	30	40	50	60	70
6일 이상 근로를 취업으로 볼 때	근로수입+구직급여	42	45	48	51	54	57	60	70
	구직급여	42	35	28	21	14	7	0	0
7일 이상 근로를 취업으로 볼 때	근로수입+구직급여	42	46	50	54	58	62	66	70
	구직급여	42	36	30	24	18	12	6	0

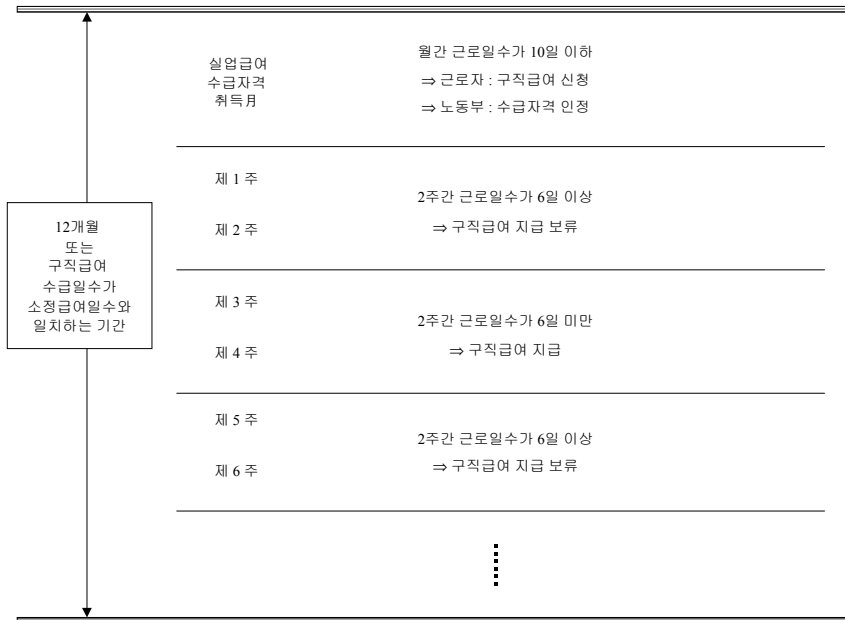
이 얼마인가에 의존한다.

일당 10만원 근로자를 기준으로 6일 이상 근로를 취업으로 간주할 때 근로일수에 따른 구직급여 수급자의 수입과 구직급여 지급액을 각각 정리하면 <표 V-4>와 같다. 근로일수가 8일 이상일 때의 상황은 자명하므로 생략하였다. 여기에서는 일당 10만원인 경우만 예를 들었지만 실제 제도운영과정에서는 현재 노동시장에 있는 일용근로자 일당에 대해 6일(7일) 미만을 (부분)실업으로 간주하여 구직급여를 지급할 때 즉각적으로 참조할 수 있는 표를 만들어서 활용해야 할 것이다.

4. 수급시효 내의 구직급여 지급방식

수급요건 특례와 실업인정 특례에 의하여 구직급여 지급방식을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 수급요건 특례규정에 의거하여 실업급여 수급자격을 인정받은 경우에는 수급시효 내에 <근로일수가 6일 이상인 경우>가 생기더라도 조기재취직수당을 지급하지 않고 구직급여 지급을 일시 보류한다(그림 V-4). 다시 <근로일수가 6일 미만인 경우>에는 구직급여 지급을 재개한다. 이러한 과정을 수급시효(현행 12개월) 내에서 반복하여 소정급여일수를 소진할 때까지 구직급여를 지급한다. 최초 실업인정 후 수급시효가 지날 때까지 소정급여일수를 채우지 않으면 구직급여 지급은 종료된다.

(그림 V-4) 구직급여 지급방식



어느 특정 달에 근로일수가 10일 이하로 감소한 후 (수급시효 이전에) 여러 달이 지나서 수급자격을 신청한 일용근로자의 경우 조기재취직수당을 지급할 것인지의 여부는 현행 규정을 그대로 준용하면 될 것으로 판단된다. 즉 현행

대로 6개월 이상 고용될 것이 확실하다고 인정되는 안정적 직장에 취직한 경우에 한해 조기재취직수당을 지급하면 된다.

뒤늦게 수급자격을 신청하고 6개월 이상 안정적으로 고용되리라고 판단되지 않는 근로자에게 2주분의 실업급여를 지급할 것인가의 여부는 근로자 자신의 판단에 맡기면 될 것이다. 2주분의 실업급여를 수령하면 새로이 피보험단위기간을 충족해야 하는 반면, 2주분의 실업급여를 수급하지 않으면 피보험기간이 길어짐으로써 소정급여일수가 늘어나므로 근로자는 대부분 2주분의 실업급여를 수급하는 것을 선택하지 않을 것이다.

5. 급여기초임금일액과 구직급여일액의 산정

어떤 방식으로든지 급여기초임금일액(법 제35조)이 도출되면 급여기초임금일액의 상한은 현행대로 6만원¹⁹⁾으로 하고 구직급여일액(법 제36조)도 현행대로 급여기초임금일액의 1/2로 하면 된다.

급여기초임금일액을 도출하는 방법은 크게 다음의 세 가지를 고려해 볼 수 있다.

- ① 근로기준법 제19조 제1항의 규정에 의하여 산정된 1일 평균임금을 급여기초임금일액으로 간주하는 방법
- ② 이직 전 12개월간 지급받은 총임금을 365로 나누어 1일 급여기초임금일액으로 정하는 방법
- ③ 산업재해보상보험법상 특수직종 근로자의 특례를 적용하여 일당×73/100을 급여기초임금일액으로 삼는 방법²⁰⁾

근로기준법 제19조 제1항은 “평균임금이란 그 산정사유가 발생한 날 이전 3월간에 그 근로자에게 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액”

19) 7만원으로 개정 예정.

20) 산업재해보상보험법상 특수직종 근로자의 특례를 적용하여 급여기초임금일액을 계산하는 구체적인 방법은 다음과 같다.

급여기초임금일액=최종 이직일 이전 1월간의 총임금/실근로일수×통상근로계수(73/100)

으로 정의하고 “취업 후 3월 미만인 경우도 이에 준한다”고 규정하고 있다.²¹⁾ 그러나 일용근로자의 경우 근로기록이 제대로 갖추어져 있지 않아 이 방법을 준용하기 곤란했던 것이 지금까지의 현실이었다. 그리하여 고용기록이 없는 근로자의 경우 산재보험급여 산정 등에서 하루 일당을 1일 평균임금으로 간주해 왔다. 이렇게 산정된 평균임금은 일반적으로 일용근로자의 급여기초임금일액을 과대 계상하는 결과를 낳았다.

고용기록이 확인되는 근로자라도 근로기준법에 의한 평균임금 개념을 적용하면 계절적으로 근로일수의 격차가 클 경우 일이 많은 철에는 평균임금이 높아지며 일이 적은 철에는 평균임금이 낮아지는 불합리가 존재한다.

고용보험이 일용근로자에게 적용되면 근로기록이 없어서 초래되는 평균임금 산정상의 불합리성은 불식시킬 수 있다. 왜냐하면 구직급여를 신청하러 온 사람은 모두 고용기록을 가지고 있을 수밖에 없기 때문이다. 다만 이직 전 12개월간 지급받은 총임금을 365로 나누어 1일 급여기초임금일액으로 정함으로써 계절적 요인에 따른 급여기초임금일액 과대 혹은 과소평가 가능성을 줄이는 것이 바람직하다. 이것이 바로 두번째 방법이다.

<이직 전 12개월 동안의 임금총액/365>과 같이 급여기초임금일액을 산정하는 방법에도 문제가 없지 않다. 구직급여를 수급하기 신청한 사람은 근로일수가 10일 이하로 감소한 사람이다. 근로일수가 특정 월에만 현저하게 줄어 들고 즉각적으로 구직급여를 신청하는 근로자가 전부라면 두번째 방법대로 급여기초임금일액을 산정하는 것이 합리적일 것이다. 그러나 월평균 근로일수가 10일 내외인 기간이 수개월인 상태에서 구직급여를 신청하러 오는 근로자의 급여기초임금일액이 과도하게 줄어드는 단점이 있다. 예컨대 평상시의 근로일수가 20일을 넘다가 근로일수가 월 10일 이하로 감소하자마자 수급자격을 신청할 수 있는 사람은 급여기초임금일액이 정상적으로 계산되지만 10일을 약간 넘는 월평균 근로일수가 수개월 지속되다가 수급자격을 신청할 수밖에 없었던 사람이나 수급요건을 충족하고도 수개월 후에 신청하는 사람은 급여기

21) 동법 시행령 제3조는 “일용근로자의 평균임금은 노동부장관이 사업별 또는 직업별로 정하는 금액을 평균임금으로 한다”고 규정하고 있으나 실제 사업별·직업별로 평균임금이 고시된 바 없어서 死文化되어 있다.

초임금일액이 과소계상되는 난점이 존재하게 된다.

급여기초임금일액을 산정하는 다른 한 가지 방법은 산업재해보상보험법상 특수직종 근로자의 특례를 적용하는 것이다. 이 방법은 근로일수가 월평균 22일을 넘는 사람에게는 실제 1일 평균소득에 비해 급여기초임금일액이 불리하게 산정되고 근로일수가 월평균 22일에 미치지 못하는 사람에게는 급여기초임금일액을 유리하게 산정한다. 이는 통상근로계수를 적용하여 도출되는 급여기초임금일액은 동일한 일당을 받는 근로자라면 구직급여가 근로일수가 적은 사람에게 더 높은 소득보전효과를 가짐을 의미한다.

일당은 6만원으로 동일하고 평균 근로일수가 각각 10일, 15일, 20일, 25일, 30인 5명의 일용직 근로자를 예로써 살펴보기로 하자. <표 V-5>에는 구직급여일액, 2주 동안 하루도 근로소득이 없었을 때의 구직급여액, 그리고 14일분의 구직급여가 몇 일분의 근로소득에 해당하는지가 주어져 있다. 통상근로계수를 적용하면 일당이 동일할 때 구직급여일액이 2.2만원으로 모두 같다. 그리고 2주 동안의 구직급여액은 동일하게 5.1일분의 근로소득에 해당한다. 따라서 월평균 근로일수가 적을수록 소득대체율이 높다. 월평균 근로일수가 한 달의 73/100인 구직자만이 약 50%의 대체율을 실현할 뿐 나머지의 경우 구직급여의 소득대체율이 모두 50%가 아니다.

<표 V-5> 통상근로계수를 적용했을 때 평균 근로일수에 따른 구직급여의 소득대체율

근로자	A	B	C	D	E
월평균 근로일수(일)	10	15	20	25	30
구직급여일액(만원)	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
2주 동안의 구직급여(만원)	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7
2주 구직급여액/일당(일)	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
소득대체율(%)	109.5	73.0	54.8	43.8	36.5

그만큼 월평균 근로일수가 적은 일용직 근로자에 대해서는 도덕적 해이 가능성이 높을 것임을 알 수 있다. 극단적으로 월평균 근로일수가 10일인 사람은 소득대체율이 109.5%에 이른다. 요컨대 통상근로계수를 적용하여 급여기

초임금일액을 도출하면 구직급여일액이 일당에만 의존하고 근로일수에는 무관하게 되어 평균 근로일수가 적은 사람의 도덕적 해이 가능성이 크다. 반면 월평균 근로일수가 한 달의 73/100를 넘는 근로자는 소득대체율이 50%에 미치지 못하게 된다.

이상에서 볼 때 급여기초임금일액을 계산하는 어느 방법도 이론적 측면에서 보면 문제점을 지니고 있음을 알 수 있다. 그러나 일련의 실태조사 결과에 의하면(한국노동연구원 1996, 1999), 15일 미만 일하는 근로자의 비율은 매월 4% 미만이다. 피보험단위기간을 충족하는 동안 내내 월평균 15일 미만 일하는 일용직 근로자는 그보다 훨씬 적은 비율일 것이다. 요컨대 통상근로계수에 의해 급여기초임금일액을 산정하더라도 도덕적 해이를 범할 유인을 갖는 근로자는 극히 제약된 수의 사람들일 뿐이다.

반면 ①안은 월평균 근로일수에 계절적 요인이 많이 작용하는 근로자들에 대해서, 그리고 ②안은 근로일수가 월 10일 이하로 감소하자마자 수급자격을 신청하지 못하고 10일 내외의 월평균 근로일수가 수개월 지속되다가 수급자격을 신청하러 온 수급신청자들에 대해서 각각 급여기초임금일액을 과대 내지 과소계상하는 한계를 지니고 있다. 또한 대다수 일용직 근로자들의 고용기록이 제대로 신고하는 관행이 완전히 정착하기까지는 ①, ②의 방법을 보완하는 방법이 필요하다. 그것도 역시 방법 ③이 가장 유력한 대안이다. 즉 적어도 과도기에라도 통상근로계수에 의한 급여기초임금일액의 산정 필요성이 존재한다.

따라서 급여기초임금일액을 계산하는 방법은 통상근로계수를 이용하여 급여기초임금일액을 계산하는 방안이 가장 무난할 것으로 판단된다. 한국노동연구원(1996, 1999)의 실태조사 결과에 의하면 25일 이상 근로하는 일용직 근로자의 비율이 매월 약 30%에 달한다. 피보험단위기간을 충족하는 동안 내내 월평균 25일 이상 일하는 일용직 근로자는 그에 훨씬 미치지 못하겠지만 어쨌든 이들이 구직급여를 수급할 때 소득대체율은 50%에 미치지 못하게 되는 한계는 여전히 남는다. 그러나 1달에 25일 이상 일하는 일용근로자는 “수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동하는 기준을 충족하지 못하여 일반피보험자의 수급자격 인정기준을 적용받게 될 가능

성이 다분하다. 따라서 월평균 소득이 180만원 미만이면서도 소득대체율이 50%에 미치지 못하는 구직급여수급자는 매우 예외적일 것이다.

6. 소정급여일수

현행 소정급여일수는 90~240일(고용보험법 제39조)이다. 수급요건 특례에 의하여 구직급여 수급자격을 인정받은 자의 소정급여일수는 얼마나 되는 것이 적정할까? 현행 소정급여일수 행렬을 그대로 적용하는 것이 적정할까. 직관적으로 생각하면 적극적으로 구직노력을 했음에도 불구하고 일자리를 찾지 못하는 기간 동안 실업급여를 받을 수 있는 것이 바람직하다. 따라서 소정급여일수를 정하기 위해서는 일용직 근로자들의 실업기간을 파악해야 한다. 다음으로는 재정적인 문제이다. 고용보험법상 평상적인 의미의 실업과는 다른 새로운 ‘(부분)실업’이라는 개념을 정의하여 일용직 근로자들을 보호하더라도 적정한 정도의 ‘실업’ 위험이 분산되지 않으면 재정적으로 지속가능한 제도가 될 수 없기 때문이다. 따라서 소정급여일수를 결정하기 위해서는 다음 세 가지 사항에 대해서 판단이 이루어져야 한다.

- 일용직 근로자들의 실업기간은 얼마나 되고, 어느 정도 비중의 사람이 얼마만에 실업상태로부터 탈출하는가?
- 수급요건의 특례를 적용받은 근로자들이 과도하게 빈번히 실업급여를 수급하지는 않을 것인가, 혹은 매년 수급자 비중이 얼마나 될 것인가?
- 대부분의 수급자들이 소정급여일수를 소진하여 급여를 수급하지는 않겠는가, 혹은 수급자들의 평균수급 일수는 얼마나 될 것인가?

가. 평균 실업기간

세 가지 질문에 대한 답은 수급자격 인정 및 실업인정 기준과도 관련되어 있으며 일용직 근로자의 노동이동 패턴에 대한 분석을 필요로 한다. 먼저 1999년도 경제활동인구조사 자료를 패널로 연결해서 도출된 정보에 의하면 일용직 근로자의 평균 실업기간은 약 1.9개월이다. 그리고 일용직 실업자의

95%는 4개월을 넘지 않아서 실업상태를 탈출한다. 반면 상용직 실업자는 8개월 정도 되어야 95% 이상이 실업상태에서 탈출한다. 따라서 일단 실업기간 분포만을 고려하면 일용직 근로자의 수급일수는 상용직 근로자가 대부분인 기존 구직급여 수급자의 수급일수 107일보다 현저히 짧을 것으로 예상된다.

실업기간 분포에 의하면 기존 소정급여일수 행렬에서는 1999년 상황을 기준으로 실업자의 95%가 실업상태에서 빠져나가는 기간이 개략적으로 최대 소정급여일수와 일치한다. 이를 하나의 표준으로 삼는다면 일용직 근로자의 소정급여일수 행렬은 현행 행렬의 1/2을 다소 상회하는 수준이어야 할 것이다.

나. 수급자 비중 예상치

소정급여일수를 정할 때 다음으로 고려할 사항은 재정적인 문제이다. 이를 위해 먼저 수급자 비중 예상치에 대해서 살펴보자. 앞서의 추계과정에 사용된 정보와 가정에 의하면 매년의 수급자 비중은 보수적으로 추정할 때 전체 일용근로자의 15.0% 수준이라고 예상된다. 이러한 추론은 일용근로자들의 근로일수를 확인할 수 없는 경제활동인구조사 자료로부터 도출된 것인데 거기에서 도출된 수급자 비중은 몇 차례에 걸친 한국노동연구원의 실태조사 결과에도 부합한다.

우선 현재까지 조사된 건설일용근로자의 평균 근로일수에 대한 통계에 대해서 살펴보자. 여기에는 1996. 10.의 한국노동연구원 조사, 1999. 5.의 한국노동연구원 조사, 1999. 8.의 한국노동연구원 조사, 1995~98년간의 건설일용노동 조 조사 등이 있는데 그 공통점을 정리하면 다음과 같다.

- 가장 한가한 달은 1~2월이며 나머지 기간은 가장 바쁜 4~5월을 제외하면 비슷한 근로일수를 갖는다. 이는 금융위기 이전과 이후에 공통적으로 확인된다.
- 평균 근로일수는 22.7~23.4일, 표준편차는 4.1~4.3일이다.
- 금융위기 이전을 기준으로 할 경우 평균 근로일수는 '가장 바쁜 달' 26일 내외, '가장 한가한 달'은 16일 내외이다.

조사들간에서 확인되는 이러한 공통점으로 미루어 볼 때 어느 특정 조사에서 편의(偏倚)가 있다고 보기 힘들다. 1996. 5.의 실태조사시 건설현장에 있는 근로자만을 대상으로 함으로써 실업상태인 근로자가 제외되어 전체 건설일용 근로자의 실근로일수를 어느 정도 과대평가하고 있을 가능성이 있다고 판단되었지만, 취업상태와 실업상태의 근로자를 포괄하는 노조조합원을 통해 이루어진 1999. 8.의 조사결과는 한국노동연구원(1996)의 실태조사 결과에 의한 평균 근로일수나 표준편차와 유의하게 다르지 않다.

한국노동연구원(1996)의 실태조사가 표본선정 오류에 의해 건설일용근로자의 실근로일수를 체계적으로 왜곡하고 있다고 볼 수 없으므로 본고는 1996년의 한국노동연구원 설문조사 결과에 의존하여 추론을 해보기로 한다.

연간 수급자격자는 실태조사에서 나타난 가장 한가한 달에 실근로일수가 10일 이하인 사람의 비중을 중심으로 고찰해 볼 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.

실태조사를 통해 나타난 평균적인 근로일수 분포를 보면 가장 한가한 1~2월이 아닌 달에 수급자격을 갖추었다더라도 그 외의 달에 실업인정을 받을 수 없는 확률(실근로일수가 10일 이상일 확률)이 99%를 상회한다. 따라서 2주 동안만 실업급여를 수급하고 그 이후에는 실업인정을 받을 수 없다면 대부분 피보험기간을 희생하지 않기 위해 구직급여를 수급하는 것을 선호하지 않을 것으로 예상된다. 조금 참았다가 비교적 수급일수가 길 것으로 예상되는 1~2월에 받을 것으로 예상할 수 있다. 모든 근로자가 이렇게 생각한다면 가장 한가한 두 달 동안에 실근로일수가 수급자격을 갖춘 사람의 숫자가 실제 수급자격자수라고 간주해도 과소평가의 여지는 없다고 판단된다.

한국노동연구원(1996) 실태조사에서 가장 한가한 달 근로일수의 평균 $m = 15.87$ 일, 표준편차 $\sigma = 5.53$ 일이었다. 실근로일수는 정규분포에 따른다고 가정하면(당시 응답표본수 958명), 가장 한가한 달 실근로일수가 10일($m - 1.06\sigma$) 이하인 사람의 비중은 약 14.5%이다.

다. 1인당 평균 수급일수 예상치

제VI장의 소요재원 추계과정에서는 평균 수급일수가 2.1개월이라고 가정하였다. 그러나 이러한 평균 수급일수 예상치는 두 가지 점에서 유의해서 해석해야 한다.

그 하나는 감액지급 규칙의 효과에 관한 것이다. <표 V-1>에서 제시한 감액지급방식에 따를 경우 6일(7일)을 임계근로일수로 할 때 근로자가 하루 더 일할 때마다 구직급여 지급액은 5.1만원(4.4만원)씩 감소한다. 즉 소정급여일수 2.5일(2일)분의 구직급여가 감소한다. 구직자가 수급기간 중 5일 근로를 하였다면 9일분의 구직급여를 지급하지만 실제 지급되는 액수는 5.1만원(8.8만원)으로서 2.5일(4일)분의 구직급여를 지급하는 데에 불과하다. 구직자가 수급기간 중 하루 근로를 하였다면 표면상 13일간에 대해 구직급여를 지급하지만 실제 지급되는 액수는 25.7만원(26.4만원)으로서 11.7일(12일)분의 구직급여를 지급하는 것이다. 즉 구직급여 수급자가 구직급여를 수급하는 기간 중에 완전 실업상태(구직급여를 수급하는 기간 중 근로일수가 없는 상태)이지 않는 한 재정지출 측면에서 계산되는 일용직 근로자의 실효구직급여 수급일수(effective benefit duration)²²⁾는 구직급여 수급일수보다 작다. 추계과정에서는 이러한 감액지급효과가 전혀 없다고 전제하였다. 즉 모든 일용근로자 수급자는 수급기간 중 근로하는 날이 없다고 전제하고 추계치를 도출하였다. 그만큼 추계치는 지출예상을 과대평가하고 있다.

평균 실업기간이 수급일수와 일치한다면 대기기간 2주를 제외할 때 전직전설업 실업자에게 실업급여를 지급해야 할 일수는 일단 1.5개월이다. 그러나 실업급여제도는 구직기간을 연장하는 효과가 있다고 알려져 있다. 즉 일용직 근로자가 고용보험의 보호를 받게 되면 그러한 보호제도가 없을 때에 비해서 구직과정에서 구직기간을 연장해서 좀더 장기간 구직활동을 하거나 구직활동을 일정기간 적극적으로 하지 않는 도덕적 해이 현상을 보일 수 있다. 그러나 우리나라 일용근로자의 행태에서 그 크기가 어느 정도일 것인지에 대해서는 아

22) $\frac{\text{수급기간동안의 총구직급여수급액}}{\text{구직급여기초임금일액}}$

직 알려진 바가 없다.

구직기간 연장효과가 평균 실업기간의 약 33%에 해당한다고 보면 수급자의 수급일수는 약 2.1개월에 달할 것이라고 예상된다. 이러한 예상에 의하면 일용근로자 집단의 지출률(보험료 수입액 대비 실업급여 지출액)은 169% 내외로서 특례인정자에게 현행의 소정급여일수 행렬을 그대로 유지하더라도 재정적인 문제점은 없을 것이라고 판단된다.

앞의 감액지급효과가 구직기간 연장효과를 능가하거나 비슷하다면 소정급여일수를 그대로 두어도 재정안정성은 훼손되지 않는다. 그러나 후자가 전자를 압도한다면 다소간의 재정안정화 장치가 필요하다. 예컨대 특례수급자격 인정자의 소정급여일수를 다소간 줄이거나, 소정급여일수는 그대로 두되 일정기간(예컨대 5년)에 누릴 수 있는 소정급여일수에 제한을 두는 방안이 그것이다.

7. 실업급여의 빈번한 수급가능성과 재정안정성을 조화시키는 방안

일용근로자는 그 특성상 생애주기 전체를 두고 보면 상용근로자보다 빈번하게 실업급여를 수급할 것이 예상된다. 그러나 빈번한 수급 자체가 ‘수급남용’은 아니다. 이는 노동시장의 구조적 특성에 기인하는 결과이다. 비록 수급자격을 인정받는 요건을 “수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동하며 근로한 근로자는 구직급여 수급자격 신청일 직전 1개월 동안의 근로일수가 10일 이하로 감소한 경우”와 같이 한정할 경우 일부 논자의 우려처럼 모든 일용직 근로자 매 1~2년마다 실업급여를 수급하게 될 것으로는 판단되지 않는다. 실업급여 수급자 비중이 연간 일용직 근로자의 15%를 넘지 않을 것이기 때문이다. 비록 그렇다 하더라도 일부 일용직 근로자는 매 1~2년 수급요건을 충족하고 실업상태가 되어 실업급여를 받을 수 있다. 이러한 빈번한 수급이 향후 재정안정성을 훼손하는 것으로 나타나면 어떻게 할 것인가에 대해 생각해 보기로 하자.

가. 현행 원칙의 유지와 필요시 경험요율제도 도입

우선적으로 생각할 수 있는 것은 일용근로자가 빈번하게 실업급여를 수급하는 것을 제한하는 규정을 두지 않고 현행과 동일한 기준만을 적용하되 빈번한 수급자를 추출하여 실태를 조사하고 부정수급 내지 수급남용 여부를 감독하는 것이다. 그리고 필요한 재원은 산업별 경험요율을 통해 조달한다.

이 방안은 실업에 노출되는 가능성이 낮은 근로자들이 실업에 빈번하게 처하는 임시·일용직 근로자를 보조한다는 사회보험으로서의 실업보험 취지에 부합한다. 또한 매 1~3년 수급자격이 발생하는 임시·일용근로자들에게 빈번한 실업급여 수급기회를 부여함으로써 적용확대가 본 궤도에 오르기 전까지 임시·일용근로자들이 적극적으로 가입하고자 하도록 유인을 제공하는 측면도 있다.

필요할 경우 경험요율을 도입하는 방안은 세 가지 정도를 생각해 볼 수 있다. 먼저 미국식의 방법으로서 기업이 일정기간 동안(예컨대 지난 3년간) 경영상의 이유에 의해 해고시킨 근로자수가 많을수록 정상적인 경우보다 높은 보험요율을 징수하는 방안이다. 실업의 책임이 기업에 있다고 보아 기업에 대해서만 추가적으로 보험요율을 징수하는 것이다. 이러한 경험요율제도는 비자발적이기도 의원사직의 형태를 띠고 고용조정이 이루어지는 우리나라 노동시장 관행의 특성상 기업들이 이직사유를 자발적이라고 신고하려는 방향의 유인을 갖게되어 실업자 보호효과가 제약될 우려가 있다. 또한 사업장별로 이직사유에 따른 이직근로자수를 파악해서 징수업무를 해야 하므로 징수행정이 현재보다 복잡해진다. 그리고 일용직과 같이 단기간만 일하는 비정규근로자를 빈번하게 고용하는 기업에게 추가적인 부담을 시킨다는 취지와는 다소 거리가 있다.

두번째 방안은 일정기간 동안 실업급여 수급일수가 일정 일수를 초과하는 경우 일정기간(예컨대 5년) 동안 당해 근로자만 보험요율을 인상하여 징수하는 방안이다. 실업의 책임을 근로자에게만 전가하는 방법으로서 국제적으로도 유례가 없을 뿐만 아니라 보험료 징수와 관련해서 바람직스럽지 않은 ‘낙인효과’를 발생시킨다. 사용자 보험료를 일괄납부하고 근로자부담 보험료는 임

금에서 원천징수하게 되어 있는 징수원칙상 특정 근로자의 보험료를 일반적 보험료보다 높게 받으려면 해당 근로자를 고용하는 기업에게 알려주어야 한다. 그리하여 근로자에게 낙인을 찍는 효과를 지니는 문제를 갖는다.

세번째로는 일용직을 많이 고용한다고 판단되는 특정 산업단위로 요율을 차별화하는 것이다. 혹은 고용보험 DB에서 산업별 실업급여 지출액 통계를 추출하여 그에 근거하여 산업단위의 요율차별화를 시도하는 방안이 있다. 즉 임시·일용근로자 비중이 높은 건설업, 도소매업, 음식숙박업의 보험수지를 파악하여 이들 산업에 한해 적정수준으로 요율을 인상하는 것이다.

경험요율제도를 전반적으로 도입할 이유가 발견되지 않은 상태에서 일용직 근로자에 대한 지출 증가가 원인이 되어 경험요율제도를 도입한다면 세번째 방안이 취지상으로는 편의성 측면에서나 바람직하다고 판단된다.

나. 일정기간(예컨대 5년) 동안의 총소정급여일수를 제한하는 방법

이 방법은 현행요율 수준을 그대로 유지하면서 재정안정성을 도모해야 한다는 전제하에서 모색하는 방안으로서 수급요건을 충족하고 빈번히 실업급여를 수급하는 것을 방지하기 위해 일정기간(예컨대 5년) 동안의 총소정급여일수를 제한하여 실업급여를 지급하는 방안이다.

보호의 효과가 제약되는 측면이 있어 별도의 소득원으로서 1일 단위로 참여할 수 있는 공공근로사업 프로그램이나 기초생활보호제도 등의 보조적 사회안전망 혜택과 연계되어야 할 것이다.

8. 실업급여 부정수급 가능성과 대처방안

실업급여사업이 일용직에게 적용되면 구직기간이 연장되는 성격의 도덕적 해이 이외에 일단 수급자격을 인정받은 후 소득 있는 일에 종사하면서도 실업급여를 수급하는 부정수급 사례가 있을 수 있다. 즉 일용근로자의 노동이동 특성상 피보험자 관리가 완벽해지기 이전에는 이처럼 소득 있는 일에 종사하면서도 구직급여를 수급하는 사례가 예상된다. 이러한 남용사례가 일반적일

수 있는지에 대한 답을 위해서는 다음과 같은 두 가지 질문을 던져 보아야 한다.

- ① 근로자가 수급요건을 충족하기 위해서는 사업주에게 고용기록을 적극적으로 요구해야 할 유인이 존재함을 고려할 때 실업급여 수급기간에만 그 신고를 하지 말아 달라고 하는 것이 가능할까?
- ② 사업주의 피보험자 신고의무를 유인제도와 불이익제도를 통해 독려할 것이고, 실업급여 부정수급자를 처벌하는 규정이 적용될 것임을 고려할 때 근로자의 부정수급이 걱정할 만한 수준일까?

위의 두 가지 점을 고려할 때 고용기록이 신고되는 사업장에서 일하다가 수급요건을 충족하면 고용기록이 신고되지 않는 사업장으로 옮겨서 일하는 경우에만 부정수급이 가능하리라고 추측할 수 있다. 근로자는 부정수급을 위해 일부러 신고가 되지 않는 사업장에서 일하는 것보다는 장기적 일자리를 제공하는 곳을 더 선호할 것이므로 신고되지 않는 사업장에서 일하는 것이 근로자의 이해와 항상 부합하지는 않는다. 따라서 부정수급을 위해 일부러 신고가 되지 않는 사업장에서 일하는 것이 일반적 현상이 될 수는 없으리라고 판단된다.

사실 이와 유사한 종류의 부정수급은 현재 비일용직 근로자들에 대해서도 일어나고 있지만 적절히 통제되지 못하고 있으며 일용근로자 적용으로 인한 피보험자 관리내실화에 따라 그 가능성이 점점 줄어들 것이므로 일하면서 실업급여를 수급하는 부정수급을 방지하는 방법은 피보험자 관리가 철저히 되는 인프라를 구축하는 것이 될 것이다.

부정수급은 과도적으로 긍정적 역할도 수행한다. 가입과 피보험자 관리의 유인을 제공하는 차원에서 긍정적 기능을 수행하는 것이 그것이다. 적용률이 충분히 제고된 뒤에는 고용보험 DB를 이용하여 빈번한 실업급여 수급자의 특성을 평가한 후 부정수급 여부를 감독하고 그 결과에 의거하여 부정수급을 방지하기 위한 추가적 제한규정을 도입할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 소요재정추계 및 재원조달방안

1. 소요재정추계

우리나라 고용보험제도는 실업급여사업, 고용안정사업, 직업능력개발사업의 3가지 하부 사업을 가지고 있다. 일용직 근로자가 피보험자로 관리된다고 하더라도 다음과 같은 이유로 인해 그로 인한 고용안정사업 및 직업능력개발사업 재정지출은 극히 제약되리라고 예상된다.

- 일용근로자 노동시장은 노동수요에 따라 고용조정이 즉각적으로 이루어지므로 고용유지지원금 혜택을 받을 수 없다.
- 일용직은 노동이동이 빈번하여 훈련효과가 기업 내에 체화되지 않으므로 사업주들이 사업내 직업훈련을 시킬 유인을 갖지 못하므로 초기업단위의 훈련체제를 확립하지 않는 한 사업주 지원 직업훈련사업비는 지출되지 않는다.

고용촉진지원금이나 실업자채취직훈련지원금 수요는 일부 발생하겠지만 보험료 수입에 현저하게 미치지 않으리라고 판단된다. 따라서 여기에서는 실업급여사업의 재정지출규모를 추산해 보기로 한다. 실업급여사업의 재정지출규모를 추계하기 위해서는 무엇보다 실업급여 수급대상자수를 예상해야 한다. 그리고 수급기간을 예측해야 한다.

일용직 실업급여 수급대상자수는 다음과 같은 두 가지 수치에 근거하여 구하기로 한다. 먼저 1998~99년의 경제활동인구조사 자료로부터 일정한 가정하에서 상용직, 임시직, 일용직 근로자의 수급확률을 도출한다. 여기서 얻은 상용직 수급대상자수와 동 기간의 실제 수급대상자수와 비교하여 보정치를 구한다. 그런 뒤 보정 이전의 수치(시나리오 I)와 보정치(시나리오 II) 양자를 준거점으로 삼아 추계를 한다.

1998~99년의 경제활동인구조사 자료로부터 피보험단위기간 기준을 충족하고 비자발적으로 이직한 사람의 비율을 기준으로 일용직 실업급여 수급대상자를 도출하면 약 30.2만명으로 추산된다(표 VI-1). 이는 전체 일용직 근로자의 15.0%에 해당하는 수치이다.

〈표 VI-1〉 종사상지위별 실업급여 수급가능성

(단위 : %, 천명)

	전체 인원 대비 이직자 비중(A)	피보험 단위기간 180일 충족자 비중(B)	비자발적 이직자 비중(C)	이직자 대비 수급가능성 (B×C)	전체 인원 대비 수급가능성 (D=A×B×C)	월평균 근로자수 (E)	연간 수급 대상자수 (F=12×D×E)
상용	2.9	29.5	43.6	12.9	0.4	6,254	280
임시	10.8	17.2	33.6	5.8	0.6	4,091	306
일용	22.4	10.0	55.7	5.6	1.3	2,012	302

주: 근로자수는 1998~99년 평균. A~D의 단위는 %, E와 F의 단위는 천명임.
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』; 황덕순(2000); 필자계산.

피보험단위기간을 충족하는 사람의 비율은 다음과 같은 방식으로 도출되었다. 전월과 현재 월의 종사상 지위와 중분류산업이 일치하면 계속 근속한 것으로 보고 6개월 이상 근속한 사람의 비율을 계산하였다.²³⁾

여러 직장에서의 근로경력, 즉 피용기간을 합산해서 피보험단위기간을 충족하는 이직자들을 수급자격자로 계산하면 구직급여를 수급하고 다시 피보험단위기간을 충족해 나가는 사람까지 수급자격자에 포함시킴으로써 피보험단위기간 충족자를 지나치게 과대평가하게 된다. 이는 기존 고용보험 통계에서 6개월 미만 근속하고 피보험단위기간을 충족한 후 수급자격을 인정받은 사람의 비중이 미미함을 보아도 알 수 있다. 1998. 7.~1999. 9.간의 고용보험 통계를 통해 살펴보면 동 기간의 수급자 가운데 6개월 미만 근속하고도 피보험단위기간을 충족한 사람의 비중은 3.4%에 불과했다. 따라서 상용직과 임시직의

23) 이러한 정의 방법은 황덕순(2000)에 의거한다.

경우 6개월 이상 근속자를 피보험단위기간 180일 이상 충족자로 보고 추계를 행하더라도 일단 큰 무리는 없으리라고 판단된다.

한편 일용직 근로자는 6개월 근속을 하지 않고도 수급자격을 갖춘 사람이 상용직보다 많을 수 있다. 반면 일용직에 대해서 전월과 현재 월의 종사상 지위와 중분류산업이 일치하면 근속한 것으로 보는 것은 근속자를 과대평가할 여지가 있다. 전자는 일용직 수급대상자를 과소평가하게 하는 요인이며, 후자는 일용직 수급대상자를 과대평가하게 하는 요인이다. 본고는 전자의 효과가 후자의 효과를 능가한다고 보고 피보험단위기간 180일 이상 충족자의 비중을 원자료로부터 도출된 수치보다 상향조정하였다. 구체적으로는 원자료로부터 도출된 근속일용직 이직자의 비중이 6.7%인 것을 수정하여 10.0%로 상향조정하였는데 수정된 수치는 일용직 6개월 이상 근속실직자 비중과 상용직 6개월 이상 근속실직자 비중의 기하평균이 임시직 6개월 이상 근속실직자 비중이 되게 하는 방식으로 도출된 수치이다.

비자발적 이직자의 비중은 경제활동인구조사의 이직사유에서 직장의 휴·폐업, 명예퇴직·조기퇴직·해고, 계약기간 만료, 일거리가 없어서의 네 가지 사유를 비자발적인 이직사유로 분류하였다. 물론 이러한 네 가지 기준이 고용보험제도의 수급자격 요건에서 정하고 있는 비자발적인 이직사유와 완전히 일치하지는 않는다.

첫째, 명예퇴직과 조기퇴직의 경우, 비자발적인 선택이라는 점이 인정되거나 그것을 선택하지 않는다면 근로조건이 하락될 것이 예상되는 경우에만 실업급여 수급자격을 인정하고 있다.

둘째, 징계해고의 경우 수급자격이 인정되지 않는다.

셋째, 일거리가 없어서의 경우 실질적으로는 비자발적 이직이지만 고용보험 제도상으로는 자발적인 이직으로 분류될 가능성이 있다. 하지만 일용직 근로자는 ‘일거리가 없어서의 경우’ 대부분 고용보험 수급자격자가 되리라 예상된다. 반면 비자발적인 이직으로 계산하지 않는 정년퇴직·연로나 작업여건 불만으로 응답한 경우에도 비자발적인 이직자들이 포함되어 있을 수 있다.

이러한 점들을 고려하면 경제활동인구조사의 비자발적 이직자 비중을 고용보험 수급자격 요건 중의 비자발적 이직자 비중으로 사용해도 일단 무리가 없

어 보인다.

한편 경제활동인구조사는 실직자에 대해서만 이직사유를 조사할 뿐 직장간 이동을 통해 곧바로 재취업한 경우에는 이직사유를 조사하지 않고 있다. 직장간 이동을 통해 곧바로 재취업한 경우는 대부분 직장탐색을 거쳐서 이동했을 것이므로 자발적 이직일 것이다. 일부 비자발적 이직을 한 후 곧바로 재취업을 한 경우도 있겠지만 대기기간 2주 안에 재취업을 한 경우 이들은 수급자격 인정을 받지 못하고 근무하게 된다. 이직 후 2~4주만에 재취업했을 사람들 중 일부는 실업급여를 신청했다라도 다시 철회하고 피보험기간을 연장하는 쪽을 선택했을 가능성이 높다. 나머지 직장간 이동을 한 후 재취업한 사람 중 극히 일부 실업급여 수급자수는 오차 한계 이내라고 가정하고 일단 무시하기로 한다.

<표 VI-1>을 보면 임시직 근로자의 비자발적 이직자 비중이 상용직보다 낮다. 임시직 근로자의 비자발적 이직 비중이 일용직의 비자발적 이직 비중보다는 낮겠지만 상용직보다 낮게 나타난 것은 상식적 직관과 다소간 어긋나 보인다. 그러나 우리나라 노동시장 특성상 임시직 근로자는 근로조건에 대한 불만으로 이직하는 사람이 많으리라고 추측되고²⁴⁾ 그러한 이직자에 대해서는 고용보험이 비자발적 이직자로 간주하기 어려우므로 원자료의 수치를 그대로 수정 없이 이용해도 무방하리라고 판단된다.

실제로 자료 고찰기간 동안 근속 6개월 이상인 임시직 실직자의 이직사유를 항목별로 살펴보면 ‘개인·가족적 이유’가 가장 높고, 다음으로 ‘작업여건 불만’이 높으며, 양 이직사유에 의한 이직자 비중이 상용직과 일용직보다 월등하게 높다(표 VI-2). 임시직의 비자발적 이직자 비중이 상용직과 일용직의 기하 평균이리라고 가정하고 수급자수를 계산해 보면 연간 44.9만명 정도가 도출되는데 이러한 수급자수는 과도하다고 판단된다.

이제 1998~99년간의 실업급여 수급자수와 <표 VI-1>에서 도출된 수급대상자수를 비교함으로써 <표 VI-1>의 타당성을 검토하고 필요한 경우 적절한 보정을 해보기로 하자. 고용보험 DB에 나타난 동 기간의 실업급여 수급자수

24) 또한 근로조건에 대한 불만으로 이직하는 사람의 다수가 개인·가족적 사유로 이직하는 사람으로 응답했을 가능성이 높다.

는 연평균 37.0만명 수준이었다. 이는 <표 VI-1>에 의한 상용직 실업급여 수급대상자수 28.0만명의 약 132%에 해당한다. 임시직과 일용직 근로자에 대해서도 32% 정도의 차이를 보정하면 1998~99년의 상황에서 임시직 근로자 40.6만명 일용직 근로자 39.9만명이 실업급여 수급대상자가 되었으리라고 판단된다. 1998~99년의 실업급여 수급자가 대부분 상용직 근로자가 아니라 그 중에 임시직 근로자도 다수 포함되어 있었다면 이 보정치는 임시직과 일용직 수급대상자수를 다시 과도하게 보정하게 되는 셈이다. 그러나 다른 하나의 준거수치를 도출하는 것이 목적이므로 이를 그대로 이용하기로 한다. 보정 이전의 수급대상자수를 시나리오 I이라고 하고 보정된 수치를 시나리오 II라고 하자.

<표 VI-2> 종사상지위별 이직사유(근속 6개월 이상인 실직자)

(단위 : 명, %)

	개인·가족적 이유	건강상 이유	정년 퇴직 연로	작업 여건 불만	직장의 휴폐업	명퇴 조퇴 해고	임시적 일 완료	일거리 없어서	기타	전체
상용	16.0	9.0	13.4	16.4	7.8	28.0	1.1	6.7	1.5	100.0
임시	30.7	13.1	1.6	18.7	7.2	9.1	4.5	12.8	2.4	100.0
일용	17.8	19.5	1.6	3.8	2.7	3.2	15.7	34.1	1.6	100.0
전체	23.1	13.2	5.4	14.6	6.4	13.9	5.9	15.6	1.9	100.0

자료 : 황덕순(2000 : 28)

1998~99년의 노동시장이 매우 불안정한 상태였음을 감안하면(실제 고용보험 DB상에서 1999년 하반기 이후 실업급여 수급자수가 현저히 감소하고 있다) 향후의 평균적인 실제 수급자수는 시나리오 II에 의한 수치보다는 작으리라고 판단된다. 즉 시나리오 I에 의한 수치가 오히려 장기적 평균수급자수에 가까우리라고 판단된다.

일용근로자 적용으로 인한 재정지출률(보험료 수입 대비 지출액 비율)을 추산하기 위해서는 수급대상자수 이외에도 일용근로자의 임금수준 및 실업급여 수급자들의 평균임금 대체율에 관한 정보가 필요하다. 임금수준은 지출액에는

영향을 미치지 않지만 지출률에는 크게 영향을 미치지 않으므로 적절한 수준을 ‘가정’하는 것으로 족하다. 일용근로자의 평균임금은 1998년 10~29인 사업체 근로자 평균임금 149만원의 80% 수준인 120만원이라고 가정하기로 한다.

실업급여 수급자들의 평균임금 대체율은 1999년도 상반기 수준인 45%를 가정하기로 한다. 급여기초임금일액에 상한이 있음을 고려하면 임금수준이 높을수록 임금대체율은 낮을 것이다. 일용직 근로자의 평균수급일수는 경제활동 인구조사에서 확인되는 일용직 실업자들의 평균실업기간의 1.3배²⁵⁾에서 대기기간 2주를 제외한 수치인 63일이라고 가정한다. 이러한 가정하에서 수입,²⁶⁾ 지출률 등을 계산해 보면 다음 <표 VI-3>과 같다.

<표 VI-3> 일용직 근로자의 고용보험 재정(임금 120만원, 대체율 45%, 실업급여 수급자수 시나리오 I)

	근로자수 (천명)	임금 (만원)	보험료수 입(억원)	수급자수 (천명)	평균수급 일수	지출 (억원)	지출률 (%)
일용직	2,012	120	2,028	302	63.0	3,425	168.9

자료: 필자계산.

구직급여 수급자들이 구직급여를 수급하는 기간 중에 근로일수가 전혀 없이 완전실업 상태에 있지 않는 한 재정지출 측면에서 계산되는 일용직 근로자의 실효구직급여 수급일수는 구직급여 수급일수보다 작다. 추계과정에서는 이러한 감액지급효과가 전혀 없다고 가정되고 있다.

시나리오 II에 의한 일용직 수급자수 39.9만명과 50%의 대체율을 가정한 상태에서 도출된 지출률은 <표 VI-4>와 같다. 노동시장이 악화되어 수급자수가 증가한다면 평균수급일수도 그렇지 않은 경우에 비해 클 것이다. 그러나 여기서의 관심은 장기적으로 평균적인 상황에 대한 예상이므로 평균수급일수는 63일로 고정하였다. 감액지급효과가 전혀 없다고 가정하고 평균수급일수 내내 구직급여기초일액이 지불된다고 가정한 점도 평균수급일수를 63일로 고

25) 여기서 30%는 실업급여 수급으로 인한 구직기간 증가효과로서 감안한다.

26) 보수적 추계를 위해 일용직 근로자 보험료 수납률은 70%라고 가정한다.

〈표 VI-4〉 일용직 근로자의 고용보험 재정(임금 120만원, 대체율 50%, 실업급여 수급자수 시나리오 II)

	근로자수 (천명)	임금 (만원)	보험료수 입(억원)	수급자수 (천명)	평균수급 일수	지출 (억원)	지출률 (%)
일용직	2,012	120	2,028	399	63.0	4,525	223.1

자료 : 필자계산.

정한 이유 중의 하나이다.

추계결과에 의하면 일용근로자가 모두 고용보험에 가입하는 경우 보험료 수입은 1999년도 불변가격으로 약 2,030억원이 증가하는 반면, 지출은 연간 약3,425억~4,525억원에 이를 것으로 예상되며 일용근로자만의 고용보험 재정수지는 전체적으로 지출률이 169~223%에 달할 것으로 전망된다. 이는 일용직 근로자들이 모두 고용보험에 의해 보호받는 장기적 상황에서 현재의 고용보험 실업급여 재정수지에 약 1,400~2,500억원(1999년 불변가격 기준)의 지출 증가가 발생함을 의미한다.

허재준(2000)에 의하면 실업급여 사업재정에 있어 2000년에 당해 연도 보험료 수입과 구직급여를 포함하는 총지출간의 예상수지차는 5,000억에 이를 전망이다. 그 이후로도 흑자규모는 지속적으로 확대될 전망이다. 이러한 전망과 위의 제반 추론들을 종합하면 일용직 근로자들에게 고용보험을 적용함으로써 고용보험기금 재정의 건전성이 훼손되지 않음을 알 수 있다. 다만 전체로서의 일용근로자들이 내는 보험료와 그 사용료 부담분 보험료보다 실업급여 지출이 69~123%포인트 초과할 수 있다는 점에서 그 비용조달방안을 고려해야 할 필요성이 제기될 따름이다.

여기서 부연해 두어야 할 점이 있다. 일용근로자 고용보험 적용으로 추가적으로 늘어나는 보험료 수입 대비 추가적으로 늘어나는 보험료 지출의 비율은 위에서 추론한 바보다 커서 250~400%가 될 수 있다. 현재의 보험료 징수체계는 사업장에 고용된 상시근로자수 예상에 의존한 사업장 임금총액에 기초해서 보험료를 징수하고 있기 때문에 일용직 근로자의 임금에 대해서도 보험료가 대부분 부과되고 있다고 판단되기 때문이다. 다만 건설업에서는 약 30%의 일용근로자 임금총액에 대해 실업급여사업 보험료가 부과되고 있다고 판

단된다.

이러한 현행 징수방식의 특성을 고려할 때 일용근로자 고용보험 적용 후 위에서 계산된 보험료 수입액이 그대로 보험수입 증가로 나타나지는 않을 것이며 추가적으로 늘어나는 보험료 수입액은 1,000억 내외에 머무를 것으로 예상된다. 사실 신고되는 피보험자수와 독립적으로 보험료를 징수하는 현재의 징수방식은 현재 고용보험기금 재정이 급속하게 누적되고 있는 원인 중의 하나이기도 하다.

이를 달리 파악하면 적용제외 대상자 범위가 축소되고 가입률이 제고되어 피보험자수가 늘어날수록 보험료 수입은 그에 비례해서 늘지 않는 반면, 지출은 피보험자 증가율보다 높은 속도로 늘어날 것임을 의미한다. 추가적인 보험료 수입의 주원천은 신규가입 사업장으로부터 징수된 보험료에 한정될 것이지만 반면에 추가적으로 등재되는 피보험자에는 기존 피보험자에 비해 실업 가능성이 높은 근로자들이 많을 것이기 때문이다.

2. 소요비용 조달방안

가. 흑자상태인 실업급여 재정을 이용하는 방안

일용근로자들만의 고용보험 재정수지가 적자를 보이는 경우 그 비용은 크게 3가지 방안을 통해 조달할 수 있다. 그 중 하나가 실업확률이 낮은 근로자 집단이 낸 보험료를 실업확률이 높은 근로자 집단인 일용직 근로자의 실업급여 지급에 충당하는 방안이다.

실업이 급증하고 0.6%의 요율이 적용되었던 1998년에 실업급여 재정지출과 수입이 균형상태를 이루었으므로 당시의 피보험자 집단(1998년의 월평균 피보험자수는 480만명으로서 이들은 대부분 정규직 근로자로 판단됨)만을 두고 본다면 이들 정규직 근로자로 인한 수입지출은 향후 전반적으로 흑자를 실현할 것으로 판단된다.

따라서 향후 피보험자로 가입하는 일용근로자들로부터의 보험료 수입이 일용근로자에게 지출되는 실업급여 지출을 하회하는 경우 정규직 근로자 실업

급여 재정 흑자분을 이용하여 보전할 수 있다.

앞서 이루어진 추계가 지출을 과대평가하는 보수적 추계방법에 의거하고 있으므로 실제 실현되는 지출률이 100%를 현저하게 초과할 것이라고 예측되지는 않는다. 지출률이 100%를 초과하더라도 그 규모가 과도하지 않다면 바로 이러한 방법에 의거하여 재원조달을 하는 것이 사회보험으로서의 실업보험을 설치한 취지에도 부합한다.

나. 일용근로자 고용비율이 높은 산업의 고용보험요율을 인상하는 방안

일용직 근로자의 실업급여사업 지출률이 100%를 현저하게 초과하는 경우 비일용직 근로자들과의 형평성이 문제가 될 수 있다. 따라서 보험료 수입을 초과하는 지출의 일부를 일용근로자 비중이 높은 건설업, 도소매업, 음식숙박업의 사업주 부담 보험요율을 적절한 수준으로 인상하는 방안이 두번째 방안이다. 이 방안은 일용근로자를 고용하여 유연한 고용조정을 할 수 있는 대신 사회적으로 실업급여라는 비용을 발생시키는 대가로서 부가요율 성격의 보험료를 일용근로자를 많이 고용하고 있는 산업에 부과하는 의미를 지닌다.

다. 일반재정으로부터 매년 일용근로자 실업급여 소요재원의 일정비율을 보조받는 방안

완전고용을 이루지 못하는 것은 사회전체 혹은 국가의 책임이라고 보고 재원조달을 임금근로자 노동시장 이외까지 확대하여 일반재정으로부터 필요재원의 전부 혹은 일부를 보전하는 방안이 있다. 일본 등의 선진국에서 고용보험에 일반재정의 기여가 있는 이유(일본의 경우 일반제도의 급여지출 재원의 1/4, 일고근로자 급여재원의 1/3, 고령자계속고용 급여재원의 1/8을 일반재정에서 충당하도록 되어 있으나 실제로는 그 이상의 기여를 하고 있음, 독일에서는 고용보험기금 적자분을 일반재정에서 보조)도 바로 실업의 책임이 임금근로자 노동시장에만 귀착되는 것이 아니라 사회전체에 속한다고 보는 데 연유한다.

Ⅷ. 요약 및 결론, 그리고 보충적 논의들

1. 일용근로자 보호를 위한 대안의 선택

일용근로자 보호를 위한 제도적 대안으로서 개인별 저축계정이나 건설근로자퇴직공제제도 등은 고용보험 운영체계의 근간을 바꾸거나 제도 운영을 복잡하게 하므로 기존의 고용보험 방식의 적용 내실화를 기하는 선상에서 대안을 모색하는 것이 바람직하다. 그 근거로서는 다음의 세 가지 점을 거론할 수 있다.

첫째, 종사상 지위나 산업별로 상이한 보호제도를 두는 것은 제도를 복잡하게 하고 성과에 비해 과도한 행정비용을 초래하여 경제정책적 측면에서 효율적이지 못하다.

둘째, 개인별 저축계정모형으로 실업보험을 전환하는 것은 고용보험요율의 현저한 증가가 없이는 실행가능하지 않으므로 퇴직금제도 나아가 국민연금제도와 연계하여 실시되어야 한다. 이 경우 개인별 저축계정제도 도입의 의의는 실업보험의 확충에서 나아가 모든 임금근로자에게 이동식 연금(portable pension)제도를 설치하는 것을 의미하게 된다. 그만큼 장기적으로 여러 측면에 대한 검토가 필요하다. 또한 적절한 고용기록관리가 전제되지 않고서 이러한 제도를 도입하는 것은 현재 고용보험에 가입해 내고 있지 못한 근로자집단을 여전히 보호망에서 놓치는 결과만을 낳을 것이다.

셋째, 실업부조, 공적부조, 공공근로사업은 1차적 사회안전망으로 고려되기 보다는 보완적 사회안전망으로서 활용되어야 한다. 따라서 보완적 성격의 사회안전망에만 포괄하고 1차적 성격의 사회안전망에서 일용근로자를 제도적으로 적용배제하는 것은 지속적으로 적용요구를 발생시킬 것이다.

2. 고용보험제도에 의한 보호방안

고용보험제도로 일용직 근로자를 보호하기 위해서는 다음과 같은 제도변화가 요청된다.

첫째, '1개월 미만의 기간 동안 고용되는 자'(법 제8조 제3항)라는 사전적인 적용제외 규정을 삭제하여 일부 부업차원에서 노동시장에 참여하는 단기근로자를 제외하고는 모든 임금근로자들을 가입대상으로 삼아야 한다.

둘째, 고용보험관련 신고서식을 단순화하고 빈번하게 노동이동을 하는 건설현장의 일용근로자에 대해서는 월 1회 일괄적으로 입·이직 신고를 하여 현행 피보험자 자격취득·상실신고에 같음하도록 제도를 개선해야 한다.

셋째, 근로자가 본인의 고용보험 가입여부를 확인하고 신고할 수 있는 권한과 사업장이 소멸된 곳에서 근로했던 사실을 증명하는 의무를 근로자에게 부여하여 사업장이 이미 소멸된 곳에서의 근로기간은 피보험단위기간으로 인정하지 않음으로써 근로자의 신고유인을 제고해야 한다.

넷째, '수급자격 신청 직전 6개월 동안 단속적으로 근로하고 6회 이상 사업장을 이동하며 근로한 근로자'는 '구직급여 수급자격 신청일 직전 1개월 동안의 근로일수가 10일 이하로 감소한 경우에 수급자격을 갖는 특례규정을 도입하고 그에 상응하는 실업인정 기준을 도입해야 한다.

다섯째, 건설업의 피보험자 관리 및 보험료 징수단위를 공사현장 단위에서 고용관계의 당사자인 사업주 단위로 전환해야 한다. 이를 위해 필요한 행정적 준비와 함께 홍보를 하되 과도적으로는 하수급인 승인요건을 완화하여 나가야 한다.

여섯째, 감독체계를 정비하고 사업주의 의무태만으로 인한 기대비용이 기대수익을 초과하도록 벌칙을 강화하며 불성실 사업주 관리체계를 마련해야 한다. 감독강화와 사업주 불성실 관리체계 도입은 사업주가 피보험자 신고를 제대로 할 수 있는 체계를 갖춘 뒤에 이루어지는 것이 타당하므로 감독강화 이전에 사업주 요구에 맞게 건설업의 징수 및 피보험자 관리의 틀을 현재의 건설현장 단위에서 사업주 단위로 고치는 것이 선행되어야 할 것이다.

일곱째, 근로자들이 고용보험에 대한 권리와 의무를 제대로 인식하고 신고

절차 등에서 도움을 받을 수 있는 고용안정센터와 노조에서 교육 및 근로자 신고를 보조해야 한다.

3. 일용근로자 고용보험 적용을 위한 부처간 공조

일용근로자에게 고용보험을 적용하고 고용보험의 내실화를 기하기 위해서는 노동행정 담당부처인 노동부와 타부처와의 공조도 필요하다.

첫번째로 지적되어야 할 사항은 일용근로자의 근로기간 및 임금 등 고용증명이 이루어질 수 있는 체계가 없는 현실은 조세행정에도 기인한다는 점이다. 소득세법에 일당 5만원을 소득세 공제액으로 규정하고 (소득세법 제47조) 소득신고를 받지 않음으로써 이들에 대한 소득자료가 부재한 상태이다. 이는 조세행정의 편의성 추구라는 긍정적 취지를 넘어서 일당 5만원 이상인 근로자의 고용기록 부재와 조세회피를 조장하는 역할을 하고 있는 것이 현실이다. 연간 소득을 기준으로 하지 않고 일당을 기준으로 소득세를 부과하는 것은 高일당 少근로일수 근로자가 低일당 多근로일수 근로자에 비해 소득세를 상대적으로 많이 부담하게 됨으로써 형평에도 어긋난다.

그뿐만 아니라 현행 일용근로자 소득세 징수방식은 일용근로자들이 공식적 제도에 의해 보호를 받아 본 경험이 거의 없어 가능한 한 자신의 임금 등 고용기록이 공공기관에 알려지는 것을 꺼리고 있는 것과 맞물려 사회보험의 원활한 적용과 작동을 저해하고 있다. 고용정보와 소득을 신고하면 사회보험료와 세금을 납부해야 하므로 근로자가 고용정보 신고를 기피하는 요인이 되고 있는 것이다.

일용근로자의 근로경력 정보가 공적 기관에 전달되어야 비로소 공적인 사회안전망에 의한 보호가 가능해 질 수 있다는 인식의 전환을 가져올 수 있도록 노동행정뿐만 아니라 조세행정의 변화가 요구된다. 국세청은 소득세 원천징수규정에 일용근로자 예외를 두지 말고 일반적인 규칙을 적용하여 일용근로자도 세금으로부터 자유로울 수 없다는 인식을 심어주고 그와 함께 사회보험의 적용 등 혜택을 아울러 부여해야 한다. 이를 계기로 의료보험이나 연금보험 그리고 기타 근로자에 대한 보호혜택을 부여하여 근로자가 적극적으로

제도의 가입을 요구할 수 있는 유인이 갖게 해야 할 것이다.

둘째, 건설사업주의 의무태만을 방지하기 위해 건설교통부와 공조하여 사업주 신용관리체계를 두어 불성실하게 근로자 임금 및 고용정보를 신고하는 건설업체에 대해서는 공공부문 입찰자격을 제한하고 극단적으로 피보험자 신고가 없는 유령 건설업체(paper company)는 퇴출시켜야 한다.

셋째, 중장기적으로 고용보험과 국민연금보험료와 국민건강보험료의 통합징수체계를 마련하여 일용근로자를 비롯한 비정규근로자에게 고용보험 이외의 사회보험 혜택을 동시에 제공함으로써 근로자의 사회보험 가입유인을 제고하여야 한다. 4대보험의 통합징수체계를 마련하는 것은 근로자의 가입유인을 제고할 뿐만 아니라 사업주의 신고 및 보험료 납부 편의성 제고에도 기여할 것으로 판단된다.

4. 일용근로자 고용보험 적용의 효과

일용근로자들이 모두 고용보험에 가입하면 고용보험의 재정지출이 증가하지만 그로 인해 고용보험의 재정건전성은 훼손되지 않을 것으로 예상된다. 그리고 다음과 같은 직·간접적 효과를 거둘 수 있으리라고 예상된다.

첫째, 2002년부터 제도개선과 함께 일용근로자를 포괄하는 방식으로 고용보험 적용내실화가 이루어지고 임시직 피보험자 입·이직 관리능력이 제고된다고 가정할 때 피보험자 대상자수는 약 1,170만명 수준으로 증가하고,²⁷⁾ 연간 실업급여 수급자는 현재의 3.2배 수준 월평균 실업자의 22%, 전직임금근로 실업자의 33% 이상이 실업급여 혜택을 받게 될 것으로 전망된다. 그리하여 고용보험이 명실상부한 실업자 사회안전망으로 기능할 것으로 전망된다.

둘째, 일용직 근로자들을 고용보험의 피보험자로 관리하는 체계가 수립되면

27) 경제활동인구조사 자료와 공무원연금관리공단과 사학연금 통계에 의하면 1999. 12. 현재 임금근로자수는 약 13,024천명, 비적용사업장 근로자는 약 1,284천명(가사서비스업 종사자 163천명, 공무원 및 교원 1,121천명), 65세 이상자 및 주 18시간 미만 근로자는 약 71천명이다. 따라서 60세 이후에 새로이 고용된 자, 선원법에 의한 선원, 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원 등 그 수가 미미하리라고 예상되는 적용제외자수를 고려하지 않는 경우 고용보험 가입대상자는 약 11,669천명이 된다.

현재 적용누락되고 있는 임시직 근로자들의 적용률도 제고되어 정부의 개인사업체 고용주 소득과약 능력도 증진될 것으로 판단된다. 개인사업체의 임금지출정보의 신뢰성이 제고될 것이기 때문이다. 또한 일용직 근로자들이 고용보험의 피보험자로 관리되면 각종 근로자 복지프로그램의 혜택이 일용근로자에게 주어질 수 있는 제도적 기반이 마련된다. 일용직 근로자들을 비롯한 비정규직들의 고용 및 소득자료가 완비됨으로써 국민연금과 의료보험에도 일용근로자가 임금근로자로서 가입될 수 있는 제도적 기반이 마련될 것이다. 또한 근로자를 위한 주택구입 및 전세자금 융자, 근로자비과세 저축 등의 혜택이 주어질 수 있으며, 퇴직금 및 임금채불과 관련한 분규가 손쉽게 해결될 수 있다. 납세 및 소득자료의 신뢰성을 제고할 수 있고 그에 의거하여 저소득층 조세환급(tax credit) 등의 정책수단을 도입할 수 있는 효과도 거둘 수 있다.

셋째, 고용보험의 피보험자관리제도 개선으로 임시·일용직 근로자에게 사회보험이 적용되게 되면 통계청의 경제활동조사에서 비정규직으로 분류되는 근로자 비중이 감소하게 되는 효과가 있다. 통계청의 분류에 의한 비정규직 근로자에는 기업의 인사관리대상이 되지 않아 퇴직금 등 사회보장 혜택을 받지 못하기 때문에 비정규직으로 분류되는 근로자들이 상당수 포함되어 있으므로 고용기록이 체계적으로 관리되면 이러한 근로자들의 비중이 줄어들어 통계청 기준에 의한 비정규근로자 비중이 감소하는 효과가 있을 것이기 때문이다.

넷째, 비정규직 근로자의 증가는 최근의 경제환경 변화에 의해 강화된 측면도 있지만 노동시장의 추세적 경향이기도 하다. 그러나 비정규직 근로자에게 현재 정규직 근로자가 누리고 있는 각종 사회보장 혜택이 주어지면 단순히 노동비용을 절약하기 위해 기업이 비정규직 근로자를 선호하는 경향은 줄어들고 그에 따라 실질적으로 비정규직이 줄 것이다.

동태적 효과를 보면 이러한 변화는 정규직 근로자와 비정규직 근로자 보호제도간에 존재하는 과도한 불균형을 완화하게 된다. 현재 우리나라 노동시장 상황을 보면 기업들이 비정규직 근로자들을 저렴한 비용으로 고용하고 또 이들에 대해 고용조정의 유연성을 확보할 수 있기 때문에 정규직 근로자 노동시장의 경직성이 시정되지 못하는 측면도 있다. 비정규직 근로자로 고용할 때의

노동비용과 정규직 근로자로 고용할 때의 노동비용간에 차이가 크지 않다면 기업들은 전체로서의 노동시장 유연성을 추구하고 필요한 법제 개정을 요구할 것이다. 또한 비정규직 근로자에게 지급되는 노동비용이 상승하게 되면 장기적으로 정규직 근로자 노동비용 상승률을 높이지 않는 방식으로 적용할 것이다.

비정규근로자 노동비용이 증가함에 따라 단기적으로 노동수요가 다소간 제약될 것이나 이는 어떠한 방식의 공적 사회보장 프로그램을 도입하더라도 불가피하다. 따라서 사회안전망을 마련해야 하는 현실적 필요성을 고려할 때 가장 효율적인 제도를 도입하여 노동비용 상승폭을 극소화시켜야 한다. 한편 사회보장제도가 장기적으로 근로자 생산성을 제고하는 효과가 있고, 기업이 중장기적으로 임금상승률 조정을 통해 노동비용 상승효과를 흡수할 것을 고려하면 노동비용 증가가 초래하는 중장기적 노동수요 감소효과는 훨씬 제약될 것이다.

5. 일용근로자 고용보험 적용에 대한 보완적 논의들

직업적으로 노동시장에 참여하는 모든 근로자를 포괄하기 위해 사업주로 하여금 근로자에게 이직확인서를 발부하게 하는 것이나 입·이직신고를 하게 하는 것은 기업활동에 대한 불필요한 혹은 과도한 규제라는 비판이 있다. 그러나 어떤 행정절차가 불필요하다거나 과도하다는 판단이 단순히 사업주의 업무가 늘어나는 측면만을 주목하여 이루어져서는 안된다. 사회적으로 필요하다고 인정되는 제도를 유지하기 위해 필요 이상의 규제를 부과한 것인지에 대한 판단으로부터 규제의 적절성 여부가 판단되어야 한다. 또한 행정비용을 줄이기 위해 사업주에게 부과하는 규제가 늘어나지는 않았는지를 판단되어야 한다. 실업보험을 갖추고 있는 다른 나라들에서 사업주로 하여금 이직확인서를 발부하게 하는 것은 단순히 관행이 아니라 제도의 필요성 때문에 존재한다. 그러한 맥락에서 이직확인서 발부나 입·이직신고와 같은 규제는 해당 제도 확립에 소요되는 비용인 것이다.

실업보험의 존립 근거는 고용주가 근로자를 해고할 때 수반되는 부담이므

로 기업이 해고의 부담을 갖는 한에서만 사업주가 실업보험에 기여하는 것이 정당화될 수 있다는 주장이 있다. 이러한 의견에 의하면 일감이 없으면 즉시 해고되는 고용계약을 맺는 우리나라 일용근로자의 임금에는 이미 실업에 대비한 보상이 포함되어 있다. 일당이 높은 이유는 바로 실업기간에 대한 보상이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 사업주가 실업보험을 만들 근거가 원천적으로 존재하지 않고 실업보험에 기여할 이유도 없다. 일용근로자들에게 실업에 대비한 강제저축제도를 들게하는 것은 타당할 수 있지만 기업이 기여하는 실업보험은 타당하지 않다(어수봉 2000; 박영범 2000).

이러한 주장은 다음 중 적어도 한 가지 점을 간과하고 있는 것처럼 보인다. 첫째, 개별 경제주체에 모든 의사결정을 맡겨두었을 때 자신의 임금으로 실업, 노후, 질병시에 대비한 저축을 하지 않으므로 강제보험을 들게 하는 것이 사회보험이다. 따라서 실업시의 임금까지를 고려해서 일당이 정해진다는 것이 일용직 근로자에게는 실업보험이 불필요하다라는 것까지를 의미하지 않는다. 둘째, 일용근로자 실업보험이 생기면 기업의 보상행태가 달라질 수 있다. 비록 실업보험이 없는 상태에서는 일용근로자의 임금에 실업시에 대비한 보상까지를 포함할지라도 실업보험제도가 생기고 기업주 부담이 현실화하면 기업은 일용근로자 임금에서 실업에 대비한 비용을 감한 임금을 지불할 것이다.

“일용근로자, 특히 건설일용직 근로자에게는 동절기에만 실업을 인정하고 이 기간 동안의 소득 보전을 위해 정액(가령 월 50만원)을 지급하는 방법이 바람직하다”는 견해가 있다. 그러나 본고에서 제시한 실업인정 등의 방법을 원용하면서 정액을 지급하는 것은 정액지급의 의의가 없을 뿐만 아니라 본고가 감액지급제도를 제안한 배경이 되는 일용근로자의 도덕적 해이를 방조하는 것이 된다. 구직급여 수급자격만 인정되면 동절기에 정액을 지급하는 제도는 근로자의 도덕적 해이뿐만 아니라 근로자들간의 형평성 문제까지 초래한다. 근로수입이 있으면서도 정액의 실업급여를 받는 것을 제도적으로 보장하기 때문이다. 따라서 재정지출 규모도 본고가 추계한 수치를 훨씬 증가하는 규모가 될 것이다.

“적극적 구직활동 여부를 확인하는 것은 사실상 어렵고 실업인정과정에서 다툼의 여지를 발생시키기 때문에 구직활동 여부 확인에 관계없이 실업급여

를 지급하자”는 견해가 있다. 그러나 구직활동 여부를 확인하지 않는 것은 도덕적 해이 방지의 중요한 수단을 포기하는 것일 뿐만 아니라 실업급여사업의 존립근거 중의 하나인 적극적 노동시장정책 측면을 제도적으로 제거하는 것에 해당한다.

일단 실업급여 수급자격을 인정받으면 구직활동을 적극적으로 하지 않으면서 ‘실업’ 기간을 연장시키거나 소정급여일수를 소진시키는 일용직 근로자의 도덕적 해이는 실업급여 수급자격이 없었으면 수락했을 일자리에 대해서도 실업급여제도가 도입되면 <실업급여+여가>의 효용과 근로소득의 효용 중 <실업급여+여가>를 선호하거나 양자를 무차별하게 생각하여 일자리 제의를 거부하는 데에서 기인한다. 이러한 도덕적 해이를 방지 또는 제한하기 위해서 본고는 감액지급방법과 5년 내 소정급여일수의 제한을 방지방안으로 제시하였다.²⁸⁾ 감액지급방법은 부분실업을 인정하면서 고용보험제도를 운영함으로써 발생하는 구조적인 도덕적 해이 현상을 방지하기 위해 필수적으로 확보해야 하는 유인제도이다. 그러나 5년 내에 실업급여를 수급할 수 있는 소정급여일수에 상한을 두는 장치는 두 가지 사항을 고려하고 있다. 구직노력 확인과 일자리 알선간의 연계를 긴밀히 확보하는 것이 단시간 내에 증진되기 어렵다는 가정하에서 도덕적 해이를 방지하는 추가적 해법으로 제시된 측면이 그 하나이고, 구직노력 확인이 용이하게 되더라도 완벽할 수 없으므로 특례에 의해 실업인정을 받은 구직자의 생애전체의 도덕적 크기를 제한한다는 측면이 다른 하나이다.

28) 앞에서 지적한 도덕적 해이를 근원적으로 방지하는 방법은 실업급여의 비용을 철저하게 내부화(internalize)시키는 개인별 저축계정(ISA)일 것이다. 개인별 저축계정을 우리나라에 전면적으로 도입하기 위해서는 여러 가지 선행작업이 이루어져야 한다는 점은 서론에서 구체적으로 언급하였다. 도덕적 해이를 회피하는 최적제도는 ISA라고 전제하더라도 일용근로자에 한하여 ISA를 도입하는 것은 次善의 理論(theory of the second best)의 견지에서 볼 때 다른 차원의 판단을 요한다. 최적제도가 아닌 고용보험(ED)이 이미 작동하고 있는 상황에서 일용근로자에게만 ISA제도를 만들어 이원화된 제도운명을 하는 것이 바람직한가? 그것이 현실적으로 무리없이 이루어질 수 있는가? 이 질문에 대한 교과서적 답은 없다. 따라서 판단은 현실적 고려 위에서 이루어질 수밖에 없다. 이원화된 실업자 사회안전망 제도를 운영하는 것보다는 모든 임금근로자에게 고용보험을 적용하여 고용관리가 투명해진 이후 ISA로 이행하는 것이 현실적으로 우월한 방안이라는 것이 본 고의 입장이다.

그러나 고용보험 적용으로 인한 건설일용근로자의 도덕적 해이를 방지하는 근본적인 기제는 현행 고용보험에도 존재하는 구직노력 확인의무라는 점에 유념하여야 한다. 구직노력 확인의무와 일용직 구직알선을 긴밀히 연계시키고 일자리 거부시 급여를 정지하는 등의 방법을 활용하는 것이 도덕적 해이 방지의 1차적인 기제가 되어야 한다. 지역별 건설시장 정보가 노동부와 지차체의 일일취업센터에 집중되도록 하는 등의 방법으로 건설일용직 직업알선체계의 효율성을 제고한다면 건설일용근로자들의 일자리 알선과 근로자가 일자리를 거부하는지 여부를 판정하는 것은 다른 종류의 근로자에 비해서 상대적으로 용이하다. 왜냐하면 건설일용직에 관한 한 일의 성격을 규정하기가 쉽고 여러 가지 근로조건을 따질 필요성이 적기 때문이다. 이는 상용직 근로자에 대해서는 구직노력 확인이 매우 형식적인 절차에 그치기가 쉽지만 적절한 일용직 알선체계가 확립되면 건설일용직에 관한 한 구직노력을 확인하는 것은 상당한 정도로 실효성을 갖출 수 있음을 예상케 한다.

본고가 제시하고 있는 일용근로자 고용보험 적용방안에 대해 “15%가 매년 실업급여를 수급할 것으로 예상되는 집단에 대해서, 그리고 그 집단의 실업급여 지출이 보험료 수입을 능가할 것으로 예상되는 상태에서 고용보험을 적용하는 것은 결과적으로 소득이전제도이다. 따라서 일용근로자에게 고용보험을 적용시키는 것은 우리나라 고용보험 체계와 부합되지 않는다”라는 비판이 있다. 수입보다 지출이 많다는 비판은 보험요율을 올려 보험료와 급여지출의 수지균형을 맞추어야 한다는 점을 강조하고 있을 뿐 일용근로자에게 고용보험을 적용시키는 것이 고용보험 체계에 부합되지 않는다는 점을 시사하지 않는다. 일용근로자 집단만을 두고 수지균형을 맞추어야 하는지의 여부는 정책적 선택의 영역이다. 일용근로자 고용보험의 수지균형은 요율인상을 통해서나, 다른 임금근로자로부터의 이전을 통해서나, 일반재정의 기여를 통해서 해결될 수 있기 때문이다.

본고가 제시한 방안에 대해 “적어도 일부 일용근로자들에 대해서는 겨울철에 ‘실업’에 처할 것이 확정적인 사건이므로 이들의 실업은 부보될 만한 위험이 아니며 따라서 그들에 관한 한 고용보험을 적용하는 것은 소득이전의 제도 화일 뿐이다”라는 비판이 있을 수 있다.

실업보험이 도입되면 구직노력이 해이해져서 구직기간이 늘어난다는 점은 잘 알려져 있다. 생애 전체를 거쳐 평가할 때 일용근로자는 상용근로자에 비해 빈번하게 실업급여를 수급할 것이므로, 구직노력 해이로 인한 지출효과는 상용직에 비해 일용근로자 집단에서 그만큼 클 것이다. 본고는 이러한 효과를 제약하기 위해 특례에 의해 실업인정을 받은 구직자에 관해서는 5년 내에 실업급여를 받을 수 있는 소정급여일수를 제한하는 방안을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 일용직 근로자의 도덕적 해이로 인한 효과가 다른 근로자집단의 그것을 능가할 수 있다. 따라서 본고는 소정급여일수 제한이 완전히 극복하지 못하는 만큼의 도덕적 해이가 초래된다면 이는 장기적으로 일용직 노동시장을 개선하기 위한 비용으로서 당분간 감내한다는 정책비전을 전제로 하고 있는 셈이다. 마찬가지로 본고는 일부의 일용근로자에 관한 한 ‘실업’²⁹⁾ 예측 가능한 성격의 것이어서 이들에 관한 한 보험이 아닌 소득이전제도인 운명에 놓여 있다 하더라도 이들의 규모가 작으면 이 또한 일용직 노동시장을 개선하기 위한 비용으로서 당분간 감내한다는 정책비전을 전제로 하고 있다.

사후적으로 ‘보험급여’가 아닌 ‘소득이전’을 받게 되는 것으로 판명되는 일용근로자의 비중이 어느 정도일지 현재로서는 알 수 없다. 그러나 일용근로자의 고용기록관리를 전제로 하는 제도가 도입되지 않는다면 앞으로도 그 크기를 결코 알 수 없다는 점은 자명하다. 고용기록관리에 입각한 고용보험제도가 도입되면 일용직 집단의 노동이동, 고용기간, 계절성, 일과 소득에 관한 노동실태 파악이 이루어질 수 있고, 그에 대해서 적절한 대응책도 마련될 수 있을 것이다. 물론 제도를 시행하는 초기에 ‘보험급여’가 아닌 ‘소득이전’을 받게 되는 일용근로자 집단의 크기를 제약하는 장치를 두고 향후 고용보험 DB로부터 구득되는 정보에 의존해서 제도개선을 해나가야 할 것은 두 말할 나위가 없다.

일용직 근로자를 포함하여 직업적으로 노동시장에 참가하는 모든 임금근로자들이 고용보험의 피보험자로 관리되면 이들의 고용 및 소득자료가 완비됨으로써 국민연금과 의료보험에도 비정규직 근로자가 임금근로자로서 가입될 수 있는 제도적 기반이 마련된다는 점은 앞에서 지적하였다. 그 동안 기업들

29) 모든 실업이 아니라 수급요건에 해당하는 실업이다.

이 노동비용 절약의 수단으로 비정규근로자 고용비중을 늘려왔음을 고려할 때 고용보험, 연금, 의료보험 등의 사회보장제도가 비정규직 근로자에게 명실상부하게 적용되면 기업의 노동비용이 증가하고 노동수요가 감소되는 효과가 초래되리라고 예상된다. 따라서 기업이 노동생산성을 증대시키는 노력을 하는 것과 함께 비임금노동비용 중 비중이 높은 연금과 퇴직금제도의 개선을 통해 비임금노동비용을 과도하지 않게 사회보장제도를 정비하는 것은 별도의 과제로 남는다.

참고문헌

- 김 훈·심규범(1999), 『건설근로자 고용개선에 관한 연구』, 한국노동연구원.
노동부·중앙고용정보관리소, 「고용보험」데이터, 각월.
노동부(2000), 『고용보험업무편람』.
박명수(1999), 『건설일용근로자 사회안전망 구축방안』, 한국건설산업연구원.
박영범(2000), 「일용근로자 고용보험 적용방안에 관한 논평」.
방하남·정연택·심규범(1998), 『건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구』, 한국노동연구원.
어수봉(2000), 「일용근로자 고용보험 적용방안에 관한 논평」.
유길상·홍성호(1999), 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원.
이해영(1998), 『일본의 사회보험과 관리운영체계』, 한국노동연구원.
통계청, 「경제활동인구조사」데이터, 각월.
_____ (1999), 『경제활동인구조사 지침서』.
한국노동연구원(1996), 「건설근로자의 고용실태 및 의식조사」데이터.
_____ (1997), 『임시 및 일용근로자에 대한 실업급여제도 적용방안 연구』.
_____ (1999), 『산재보험의 특수직종 근로자에 대한 실근로일수조사 및 통상 근로계수 산정방안』.
_____ (1999), 「건설근로자의 직업생애경로 분석을 위한 설문조사」데이터.
_____ (1999), 「산재보험의 특수직종 근로자에 대한 실근로일수조사」데이터.
_____ (2000), 「산재보험의 특수직종 근로자에 대한 실근로일수조사 II」데이터.
허재준·심규범(1999), 『건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안』, 한국노동연구원.
허재준·황덕순(1998), 『고용보험 적용확대 방안 및 실태조사보고』, 한국노동연구원.

- 허재준·장은숙·강병조·인수범·임서정(1999), 『주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2000), 『고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안: 임시·시간제 및 소규모사업체 근로자를 중심으로』, 한국노동연구원.
- Bäcker, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus and Naegele, Gerhard(2000), *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland*, Vol. I, II, Wiesbaden: Westdeutcher Verlag.
- Feldstein, Martin and Daniel Altman(1998), *Unemployment Insurance Savings Account*, NBER Working Paper Series, 6860.
- Fields S., Gary(2000), “The Potential Role of an Employment Guarantee Scheme in Korea’s Social Safety Net System”, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.
- Hur, Jai-Joon, Jungyoll Yun and Gary S. Fields(2000), *Supplementing Korea’s Unemployment Insurance System*, KLI/World Bank, forthcoming.
- Park, Young-Bum(2000), “Feasibility of Introducing a Non-contributory Cash Benefits System for the Unemployed in Korea”, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.

인터뷰 및 토론

강형구 근로복지공단 고용보험 징수부장
김덕호 노동부 고용정책실 보험제도과 사무관
김동헌 동국대학교 교수
김성락 대한건설협회 기획관리본부장
김성중 노동부 고용총괄심의관
김정태 한국경영자총연합회 조사부장
박영범 한성대학교 교수
백석근 건설연맹 정책기획실장
서석주 노동부 고용정책실 보험관리단장
심규범 건설산업연구원 연구위원
안홍수 두산건설 인사팀 차장
어수봉 기술교육대학교수
이태헌 민주노총 정책기획실장
정길오 한국노총 정책1국장
장은숙 독일 DG Bau
최성지 노동부 고용정책실 실업급여과 사무관
황병룡 노동부 고용정책실 보험관리단 사무관
Michel Koether 독일 DG Bau

〈부록〉 임시·일용근로자에 대한 일본·독일의 고용보험 적용사례와 시사점

1. 일본

가. 일본의 임시·일용직 비중 및 고용보험제도 개요

- 1999년 현재 일본의 임시직 근로자수는 516만명, 일용근로자수는 125만명임(건설업 종사자는 466만명).

〈표 1〉 일본 노동시장의 종사상 지위별 취업자수

(단위 : 만명)

	취업자수	자영업주	가족 종사자	고용자	상용	임시	일용
1997	6,557	772	376	5,391	4,791	475	125
1998	6,514	761	367	5,368	4,750	493	126
1999	6,462	754	356	5,331	4,690	516	125

※ 참고 : 일본의 실업자수 및 실업률 변화

(단위 : 만명, %)

	고용자수	완전실업자수	완전실업률
1995	5,263	210	3.2
1996	5,322	225	3.4
1997	5,391	230	3.4
1998	5,368	279	4.1
1999	5,331	317	4.7

자료 : 총무처 통계국, 『노동력조사』.

- 일본 고용보험제도의 피보험자는 원칙적으로 적용사업에 고용되어 있는 모든 근로자이며 임시·일용직을 위한 피보험자 제도를 별도로 두고 있음.
 - 피보험자 종류는 고용 형태에 따라 일반피보험자, 고연령계속피보험자, 단기고용특례피보험자, 일고노동피보험자 등 4종류로 구분되며 실업급여 수급요건 등이 그 종류에 따라 상이함.
 - 어떤 근로자도 동시에 두 가지 이상의 피보험자제도에 가입할 수 없고 하나의 제도에만 가입함.
 - 계절적으로 고용되는 근로자나 1년 미만의 단기간 근로계약을 맺은 근로자는 단기고용특례피보험자로 고용보험에 가입하며, 일정한 수급요건을 갖춘 경우 특례일시금이 지급됨.
 - 30일 이내의 기간을 정하여 고용되는 자는 일고노동피보험자로서 고용보험에 가입하며 사업주는 일고노동피보험자수첩에 소정의 인지를 붙이고 날인하는 방법으로 고용보험료(인지보험료)를 납부하고, 일용근로자는 이 수첩을 근거로 실업급여(일고노동구직자급부금)를 지급받음.

	일반피보험자	고연령계속 피보험자	단기고용특례 피보험자	일고노동 피보험자
적용 대상	고연령·단기특례·일고 제외 피용자	65세에 달한 피용자	계절적으로 고용되는 자 또는 1년 미만 단기고용에 종사하는 자	일일 고용되는 자 및 30일 이내의 기간을 정하여 고용되는 자
적용 범위	제한없음	제한없음	제한없음	'적용사업'과 '적용구역'에 해당
관리 매개	고용보험피보험자증			일고노동피보험자수첩

주: 일반 및 고연령계속피보험자 중 주 소정근로시간 30시간 미만 일하는 경우 단시간노동피보험자로 분류됨.

나. 고용보험 적용현황

- 전체 피보험자의 97%가 일반피보험자이고 일고노동피보험자는 전체 피보험자수의 0.1%인 약 5만명에 불과함.
- 1997년 기준으로 전체 피용자 대비 고용보험 피보험자수 비율³⁰⁾은 63.9%로서 우리나라의 2000년 6월 현재의 피보험자수 비율 51.5%보다 12%포인트 이상 높음(독일은 90% 수준).

〈표 2〉 피보험자 유형별 피보험자수(1997)

(단위 : 명, %)

전체	일반피보험자	고연령계속 피보험자	단기고용특례 피보험자	일고노동 피보험자
34,437,749 (100.0)	33,488,983 (97.2)	653,662 (1.9)	243,911 (0.7)	51,193 ¹⁾ (0.1)

주 : 1) 「日雇勞働被保險者手帖」 교부자수.

자료 : 勞働省職業安定局雇用保險課, 『雇用保險事業年報』, 1997.

〈표 3〉 피보험자 유형별 실업급여 수급자수 (연도별 월평균치임) : 일반피보험자 제외
(단위 : 천명)

	고연령계속피보험자 중 실업급여 수급자수	단기고용특례피보험자 중 실업급여 수급자수	일고노동피보험자 중 실업급여 수급자수
1995	10.1	34.7	34
1996	10.5	34.2	32
1997	11.5	32.7	31
1998	12.7	30.2	29

자료 : 노동성직업안정국고용보험과 『고용보험사업월보』, 1999. 12.

- 1998년 현재 단기고용특례피보험자 중 실업급여 수급자는 월평균 3만명, 일고노동피보험자 중 실업급여 수급자는 월평균 2.9만명 정도임.

30) 피용자 중에는 공무원·군인·교원 등 적용제외자들이 있으므로 이 비율이 엄밀한 의미의 가입률은 아니다.

- 수급자 실인원과 지급총액을 바탕으로 일고노동구직자급부 수급자 1인당 수급액을 계산해 보면 평균 약 6.5만엔임.

〈표 4〉 일고노동구직자급부 현황(1999. 12.)

(단위 : 명, 천엔)

	수급자 실인원 총수	지급총액
전 체	27,087	1,763,477
제 1 급	22,269	1,565,470
제 2 급	2,245	110,639
제 3 급	2,624	87,368

자료 : 노동성직업안정국고용보험과 '고용보험사업월보', 1999. 12.

○ 건설업의 임시 및 일고노동자 가입이 저조함.

- 고용촉진사업단의 조사(1996)에 의하면 건설현장에서 임시 및 일고노동자를 피보험자로 전혀 가입시키지 않는 사업장이 82.3%에 달함.

〈표 5〉 건설사업장의 고용보험 가입상황

(단위 : 개소, %)

	사 무 부 문				현장부문 (상용고용자)				현장부문 (임시·일일고용자)			
	사업장 수 계	전원 가입	일부 가입	미가입	사업장 수 계	전원 가입	일부 가입	미가입	사업장 수 계	전원 가입	일부 가입	미가입
1981	3,857 (100.0)	2,284 (59.2)	320 (8.3)	1,253 (32.5)	3,188 (100.0)	2,209 (69.3)	293 (9.2)	686 (21.5)	1,364 (100.0)	145 (10.6)	173 (12.7)	1,046 (76.7)
1986	3,802 (100.0)	2,089 (54.9)	191 (5.0)	1,522 (40.0)	3,315 (100.0)	2,284 (68.9)	316 (9.5)	715 (21.6)	1,545 (100.0)	144 (9.3)	121 (7.8)	1,280 (82.8)
1991	4,743 (100.0)	2,597 (54.8)	237 (5.0)	1,909 (40.2)	3,870 (100.0)	2,791 (72.1)	333 (8.6)	746 (19.3)	1,651 (100.0)	176 (10.7)	165 (10.0)	1,310 (79.3)
1996	4,844 (100.0)	2,788 (57.6)	250 (5.2)	1,806 (37.3)	3,892 (100.0)	2,910 (74.8)	319 (8.2)	663 (17.0)	1,232 (100.0)	130 (10.6)	88 (7.1)	1,014 (82.3)

주 : ()안은 각 사업부분의 사업장수 계에서 차지하는 구성비를 표시함.

자료 : 雇用促進事業團, 「建設業における 雇用管理現狀把握實態調査」, 1996.

○ 일본의 고용보험 적용제외자

- 65세 이후 새롭게 고용된 자(단기고용특례피보험자 또는 일고노동자 피보험자는 예외)
- 단시간노동자(주당 30시간 미만)로서 계절적으로 고용된 자 또는 단기고용에 있는 자
- 일고노동피보험자에 해당하지 않는 일용직 근로자
- 4개월 이내의 기간을 예정한 계절적 사업에 고용된 자
- 선원보험의 피보험자
- 국가, 지방자치단체 등에 고용되어 이직한 경우 실업급여를 상회하는 제급여를 받는 자

다. 단기고용특례피보험자제도

1) 단기고용특례피보험자에 대한 고용보험 적용범위

○ 단기고용특례피보험자의 범위

- 일용근로자가 아니면서 계절적으로 고용되는 근로자나 1년 미만의 단기근로계약을 맺은 근로자는 단기고용특례피보험자로 고용보험에 가입하며, 일정한 수급요건을 갖춘 경우 특례일시금이 지급됨.
- ‘단기의 고용’은 동일한 사업주에게 1년 미만으로 고용되는 경우를 말하며,
- ‘계절적으로 고용되는자’는 계절적 업무에 기간을 정하여 고용되거나 계절적으로 입·이직하는 자를 말함.

2) 단기고용특례피보험자에 대한 실업급여 지급방식

○ 수급자격의 결정 및 수급요건

- 공공직업안정소장이 이직표를 제출한 자에 대해서 특례일시금의 수급 자격을 가지고 있는 자(이하 ‘특례수급자격자’)라고 인정하면 단기고

용특례피보험자는 구직급부로서 특례일시금을 지급받음.

- 특례수급자격자는 다음의 세 가지 요건을 충족시켜야 함.
 - ① 이직에 의해 피보험자가 되지 않는 것으로 확인을 받을 것
 - ② 노동의사 및 능력이 있는 데도 불구하고 취직하는 것이 가능하지 않은 상태에 있을 것
 - ③ 원칙적으로 이직일 이전 1년간에 피보험자기간이 통산해서 6개월 이상일 것(단기고용특례피보험자에 대한 피보험자기간을 산정할 때 1개월이라 함은 1개월 중 11일 이상 근로한 경우를 말함)
- 수급요건을 충족시켜서 특례일시금을 받을 수 있는 자가 특례일시금을 지급받기 전에 재취직하거나, 그 이직일의 익일부터 산정해서 6개월의 기간 내에 재취직한 경우는 재취직 후의 피보험자기간이 새로운 수급요건을 만족시키지 않는 경우에도 이전의 자격에 기초해서 특례일시금을 수급할 수 있음.

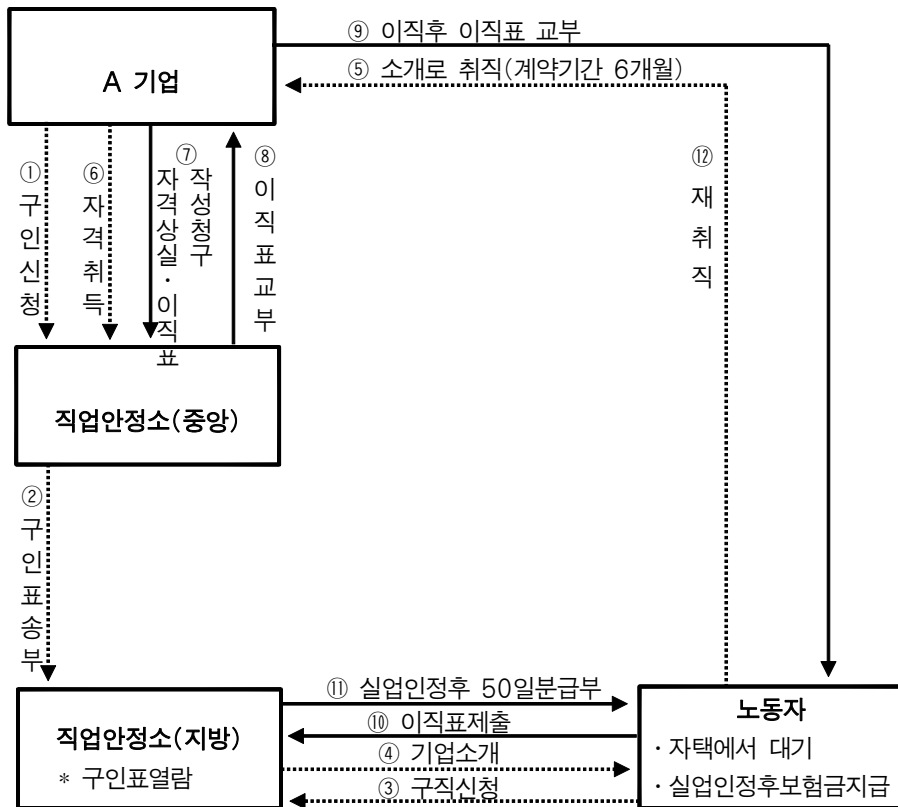
○ 지급수속

- 특례일시금을 수급하기 위해서 특례수급자격자는 수급요건을 만족하고 공공직업안정소에 구직신청을 해야 하며, 소정의 절차에 따라서 실업의 인정을 받아야 함.
- 특례수급자격자는 이직한 피보험자의 주거지를 관할하는 공공직업안정소에 구직신청을 함.
- 공공직업안정소는 특례일시금의 지급을 받으려고 하는 자가 출두해서 이직표를 제출하고 구직의 신청을 한 경우에 신청자가 수급요건을 만족하고 있는지를 판단하여 특례수급자격을 결정함.
- 특례수급자격이 결정된 경우에 공공직업안정소장은 특례수급자격자증을 교부함.
- 특례수급자격자증은 특례수급자격 결정이 된 것을 증명하는 것으로, 지급된 특례일시금의 기초가 되는 기본수당의 일액, 출두해야 하는 실업인정일 등의 중요사항이 기재되어 있고, 이후 실업의 인정을 받는 경우 등에는 반드시 제출해야 함.

○ 실업급여액

- 특례일시금은 실업하고 있는 일수에 대해서 지급되는 것이 아니라, 실업인정일에 실업상태에 있으면 일시에 일괄 지급됨.
- 특례일시금액은 특례수급자격자에 대해서 산정되는 기본수당일액의 50일분임(기본수당일액³¹⁾의 계산은 일반의 수급자격자의 경우와 같음).

〈단기특례피보험자의 고용보험 흐름도〉



31) 기본수당의 일액은 원칙적으로 이직 전 6개월의 임금총액을 180으로 나눈 금액(임금일액)의 8할에서 6할(60세 이상 65세 미만에 대해서는 8할에서 5할)로, 임금일액이 4,290엔(단시간노동피보험자는 3,230엔) 미만인 경우에는 4,290엔(동 3,230엔)을 임금일액의 최저한도로서 보장한다. 저소득자일수록 급여율이 높으며, 임금일액의 상한액이 연령별로 설정되었기 때문에 기본수당일액의 상한액도 연령별로 설정되어 있다.

3) 특례일시금 지급이 제한되는 경우

○ 특례수급자격자가 공공직업훈련 등을 받는 경우

- 특례수급자격자가 특례일시금의 지급을 받기 전에 공공직업안정소장이 지시한 공공직업훈련 등을 수강하는 경우에는 특례일시금을 지급하지 않고 일반의 수급자격자로 간주해서 당해 훈련 등을 종결하는 날까지의 기간 동안 일반수급자격자에게 지급되는 구직자급부(기본수당, 기능습득수당 및 기숙수당에 한함)가 지급됨.
- 단, 이것은 다음의 모든 사항에 해당하는 경우에 한함.
 - ① 공공직업훈련 등의 수강을 지시한 날 현재 특례수급자격자로서 그 날까지 특례일시금을 받고 있지 않고 수급기한이 경과하지 않았을 것
 - ② 공공직업안정소장의 지시에 따라 공공직업훈련 등을 받는 자일 것
 - ③ 공공직업훈련 등의 기간이 50일 이상 2년 이내일 것

4) 단기고용특례피보험자에 대한 특례일시금 지급액의 산업별 구성

- 수급자의 전직 산업별 구성을 보면 건설근로자가 60.0%로 가장 많고, 제조업은 16.7%, 서비스업은 8.7% 등으로 나타남.

라. 일고노동피보험자제도

1) 일고노동자의 범위 및 고용보험법 적용 요건

○ 일고노동자의 범위 및 규모

- 고용보험법의 일고노동자란 일일 고용되는 자 및 30일 이내의 기간을 정하여 고용되는 자를 말함(법 제42조).
- 다만, 일고노동자가 동일사업주의 적용사업에 전 2개월 동안 매월 18일 이상 고용된 경우는 그 다음달부터 일반피보험자, 고연령계속피보

험자 또는 단기고용특별피보험자로 취급됨(법 제42조, 제56조).

- 일용근로자의 전체 규모를 제대로 파악하고 있지는 못하지만 대략 일고피보험자수는 1989년 99,600명에서 매년 감소하여 1998년에 전국에 49,720명이 일고피보험자로 관리되고 있음(일본의 노동력 조사 통계에 의하면 1999년 일고근로자는 125만명임).

○ 일고노동피보험자의 고용보험법 적용요건

- 일고노동피보험자가 고용보험법의 적용을 받기 위해서는 다음의 ‘적용사업’과 ‘적용구역’ 요건을 충족시켜야 함(법 제43조 제1항).
 - ① 동경도 특별구 또는 공공직업안정소가 소재하는 市町村의 구역(노동대신이 지정하는 구역은 제외됨) 또는 노동대신이 지정하는 인접 市町村의 전부 혹은 일부(이하 ‘적용구역’이라 함)에 거주하고 적용사업에 고용되어 있는 자
 - ② 적용구역 외에 거주하고, 적용구역의 적용사업(적용사업주에 고용되어 있고, 현실적으로 취로하는 장소가 적용구역 내에 있는 것)에 고용되어 있는 자
 - ③ 적용구역 외에 거주하고, 적용구역 외의 노동대신이 지정하는 적용사업에 고용되어 있는 자

2) 보험료 부담 및 납부방식

○ 일반보험료에 부가보험료를 추가하여 납부하는 방식

- 일고노동자를 고용한 경우 고용보험료는 ‘일반보험료’에 ‘인지보험료’를 부가하여 납부하게 됨.
- 일반보험료는 ‘보험료의 연도갱신’ 절차에 의거 상용근로자의 보험료와 합쳐서 납부함.
- 인지보험료는 일고노동자에게 임금을 지급할 때마다 피보험자수첩에 인지를 붙이고 등록된 인장으로 날인(소인)을 하는 것으로서 납부함.

○ 보험료 부담방식

- 일반보험료는 근로자의 전년도 연간 총임금에 보험료율을 곱한 금액을 연간 1~3회에 걸쳐 분납함.
- 인지보험료는 사업주와 노동자가 반반씩 부담함.

○ 고용보험료 징수기준 및 요율

- 임금총액에 기준해서 일반고용보험료를 납부하고 그에 더하여 인지보험료를 징수함.
- 건설업의 경우 임금총액 산정이 어려워서 노무비율을 기준으로 요율을 산정하며 노무비율은 업종별로 다름.
- 보통 건설사업장의 고용보험료율은 14.5/1,000이고, 이 중 사업주 부담분은 9.5/1,000, 근로자 부담분은 5.0/1,000임.

	총보험요율	사업주 부담요율	피보험자 부담요율
일반사업	11.5/1000	7.5/1000	4/1000
농림수산업 청주제조업	13.5/1000	8.5/1000	5/1000
건설업	14.5/1000	9.5/1000	5/1000

3) 피보험자 관리방식

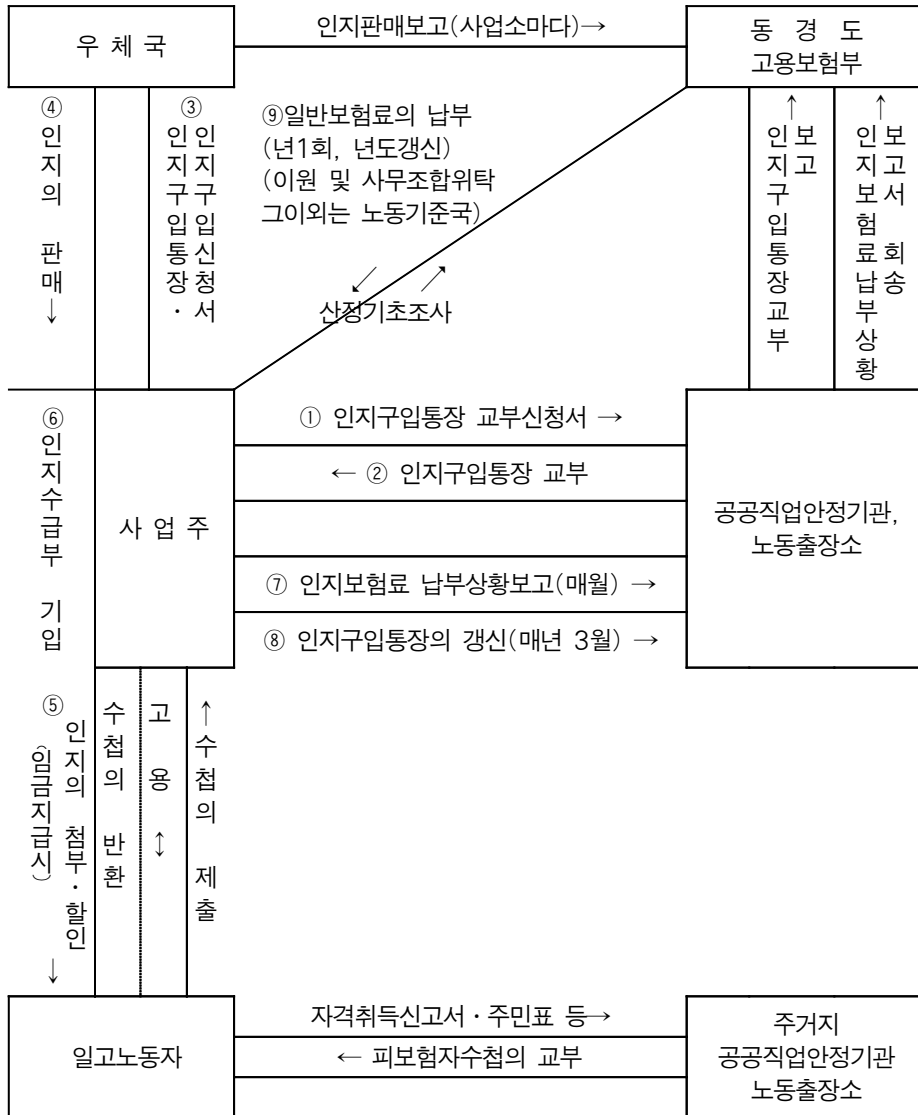
○ ‘고용보험피보험자증’을 이용한 고용관련 정보 관리

- 고용보험 피보험자는 고용보험피보험자증을 반드시 소지하여야 하며 사업체에 취업할 경우 그 사업주에게 제출하여야 함.
- 피보험자증에는 고유한 피보험자번호가 기재되어 있으며 이것에 기초하여 각 개인의 피보험기간 및 구직급여 수급 등과 관련된 고용보험 정보가 DB로 관리됨.

- ‘일고노동피보험자수첩’에 의한 일고노동자 관리
 - 일고노동자를 고용한 경우 사업주는 임금을 지급할 때마다 고용보험 인지(이하 ‘인지’)를 피보험자수첩에 첨부하여 소인함으로써 인지보험료 납부를 행하고 그 노동자가 실업한 경우에는 수첩에 의거하여 일고노동구직자급부금이 지급됨.
 - 일고노동피보험자는 고용된 경우 피보험자수첩을 사업주에게 제출하여야 하며, 사업주도 근로자로 하여금 피보험자수첩을 취로 전에 제출하게 할 의무가 있음.
 - 인지를 붙이기 위해서 보관한 피보험자수첩은 고용이 종료된 경우 및 일고노동피보험자로부터 청구가 있는 경우는 즉시 반환해야 함.
 - 고용된 일고노동자가 일고노동피보험자수첩을 소지하지 않은 경우 사업주는 근로자가 주거 관할 공공직업안정기관(이하 ‘주거지안정소’)에 일고노동피보험자 자격취득신고서와 주민표 등을 제출하고 피보험자수첩을 교부받도록 사업주가 지도해야 함.
 - 일고노동자의 자격에 해당하는 일고노동자는 각각의 요건에 해당되는 날부터 5일 이내에 일고노동피보험자 자격취득원에 주민표, 사진 등을 첨부하여 관할 공공직업안정기관의 장에게 제출하여야 함(칙 제72조).
 - 이 신청서의 제출과 동시에 신청서를 받은 공공직업안정기관의 장으로부터 일고노동피보험자수첩이 교부됨(법 제44조, 칙 제73조 제1항).

- 고용보험인지의 수납상황 기록 및 납부상황보고
 - 사업주는 매일 고용보험인지수급부에 인지구입매수, 사용매수 등 수급상황을 기록하고, 1개월의 인지수급 상황을 인지보험료납부상황보고서에 기입함.
 - 이를 관할직업안정기관(또는 노동출장소)에 익월 말일까지 제출하는 것으로서 동경도 노동보험특별회계 세입징수관에게 보고함.
 - 고용보험인지수급부는 공공직업안정기관(또는 노동출장소)이 배부함.

〈일고 고용보험의 흐름도〉



4) 실업급여 지급방식

○ 실업의 인정, 지급신청, 실업급여의 종류

- 일고노동피보험자가 실업한 경우에 일고노동구직자급부금의 지급을

받고자 할 경우는 소정의 시각까지 공공직업안정소에 출두하여 소지하고 있는 일고노동피보험자수첩을 제출하고 구직을 신청하여 실업인정을 받아야 함(법 제47조).

- 일고노동자에게 지급되는 실업급여의 공식명칭은 일고노동구직자급부금으로서 ‘보통급부’와 ‘특례급부’로 나뉨.

○ 보통급부의 수급요건 및 지급일수

- 일용근로자는 임금이 일일 단위로 달라질 수 있으므로 사업주로부터 수첩에 매일 인지를 부착받고, 이를 근거로 실업급여를 받을 수 있음.
- 인지는 임금수준에 따라 96엔, 146엔, 176엔의 세 종류로 나뉨.

임금수준 (일당)	인지의 종류
11,300엔 이상	176엔
8,200~11,300엔 미만	146엔
8,200엔 미만	96엔

- 2개월을 통산하여 인지수(전월과 전전월의 인지수의 합)의 합이 26매 이상이면 실업급여 수급자격이 주어지고 실업상태인 날마다 실업급여를 수급함.
- 부착된 인지매수에 따라 실업급여 수급일수가 13~17일까지 증가하며 일용근로자라 하더라도 주 1일은 휴일로 간주하여 일요일에는 일을 하지 않더라도 실업급여를 지급하지 않음.

2개월 통산 인지수	실업급여 지급일수
26~31매	13일분
32~35매	14일분
36~39매	15일분
40~43매	16일분
44매 이상	17일분

주: 전전월과 전월 통산 26매 이상의 인지가 부착되어 있으면 수급자격을 가짐 (예: 4월, 5월, 6월에 인지수가 각각 16매, 11매, 12매였다면 6월에는 실업급여를 받을 수 있지만 7월에는 받을 수 없음).

○ 보통급부(실업급여)일액

- 실업급여는 고용주가 일용근로자에게 임금을 얼마나 지급하는가를 알기 쉽도록 실업급여일액 7,500엔, 6,200엔, 4,100엔의 3단계 급부체도로 나뉘어져 있음.
- 인지수와 인지의 종류에 따라 판단기준이 달라지므로 매달마다 급여액을 정하고, 같은 달에는 한 종류의 급부액만 존재함.
- 인지 26매의 가치를 계산하여 다음과 같이 실업급여일액을 결정함.

3단계 실업급여(일액)	단계별 수급자격(26매 이상의 인지 중)
1급(7,500엔)	176엔짜리 인지가 24매 ¹⁾ 이상
2급(6,200엔)	176엔짜리 인지와 146짜리 인지가 24매 이상 평균인지액 ²⁾ 이 146엔 이상
3급(4,100엔)	1급 및 2급에 해당되지 않을 경우

주: 1) 40매 이더라도 176엔짜리 인지가 24매 이상이면 일액 7500엔을 지급함.
2) 평균인지액: 24일분 인지액 평균이 146엔 이상이면 2급의 실업급여 지급.

○ 특례급부의 수급요건 및 지급일수

- 특례급부의 수급요건은 다음과 같음.
 - ① 계속하여 6개월간에 인지보험료가 각 월 11일분 이상이고 동시에 통산하여 78일분 이상 납부한 경우
 - ② 위 ①의 6개월 중에서 후반 5개월간에 보통급부에 따른 일고노동구직자급부금의 지급을 받지 않은 경우
 - ③ 기초기간의 마지막 달의 다음달부터 2개월간(신청한 날이 해당 2개월기간 내에 있는 경우는 신청을 한 날까지의 기간)에 보통급부에 따른 일고노동구직자급부금의 지급을 받지 않은 경우
- 특례급부는 통상적으로 4주간에 1회, 실업의 인정을 받은 날에 24일분이 지급됨.

5) 부정수급사례 및 감시·감독체계

○ 부정수급 사례

- 인지요험료는 소액인 반면, 상대적으로 실업급여액은 커서 이를 이용하려는 사람이 많고 일용근로자는 매일 일하는 장소가 달라질 수 있어 부정수급이 용이함.
- 전형적인 부정수급 사례로서 사업주와 일용근로자가 공모를 했을 때에는 찾아내기가 불가능함.
- 부정을 막기 위해서 수첩을 소지하게 하고 인지를 붙이게 하지만 정말 취업을 하고 있는지 그렇지 않은지를 확인하기 힘들.
- 부착된 인지가 취업한 날들에 한해서 부착되었는지, 즉 인지를 부착한 날에 정말로 일을 했는지를 확인하는 것도 어려움.
- 인지를 위조하는 사례도 있음.
- 1998년의 경우 182건의 부정수급 사례가 있었으며, 부정수급액은 3,500만엔에 이룸.

〈표 6〉 일고고용구직자급부의 부정수급 현황

	부정수급건수	부정수급금액(천엔)	부정수급일수
1994	108	21,587	3,319
1995	143	26,935	3,679
1996	99	30,259	3,424
1997	202	49,215	6,855
1998	182	34,967	4,783

자료: 노동성.

○ 감시·감독 체계

- 일용근로자들이 일정지역에서 일을 하고 있으면 실업인정시 특정 고용안정소를 출입하게 하는 방법으로 부정을 막을 수 있을 것이나 일자리가 빈번히 바뀌는 특성상 이러한 방법이 항상 가능하지 않음.

- 그날그날 부착된 인지가 부정인지를 파악하기 위해 인지를 부착한 날에 정말로 일을 했는지를 확인하지만(예컨대 특정 지역에 폭풍우가 불었던 날 인지가 부착되어 있으면 이는 부정이라고 판단할 수 있음), 이는 매우 어려운 작업임.
- 인지 위조를 방지하기 위해 스탬프를 도입한 적이 있으나 스탬프가 매우 정교해야 하므로 스탬프를 고용주에게 교부하는데 비용이 많이 듦.
- 수첩을 발급받는 사람이 진정으로 고용관계를 맺고 있는지 그렇지 않은지 여부를 판단하는 것도 중요함.

○ 부정수급자 및 사업주 처벌

- 악의적 부정수급자 및 사업주의 허위제출, 보고 또는 증명에 의한 부정수급의 경우에는 사업주도 연대책임을 지며 기본수당의 경우와 동일하게 납부명령제도에 의거, 부정수급금액 추징을 명할 수 있음.
- 부정수급한 실업급여는 환수하고 그 달과 그 다음 3개월 동안은 인지수와 무관하게 실업급여를 지급하지 않음.

○ 근로자가 일자리를 거부한 경우

- 일고노동구직자급부금을 받을 수 있는 사람이 공공직업안정소가 소개한 일자리에 취직하기를 거부한 경우에, 그 거부 이유가 다음과 같은 경우를 제외하고는 거부한 날부터 계산하여 7일간은 실업의 인정 및 급부금의 지급이 중단됨.
 - ① 소개받은 일자리가 그 사람의 능력으로 보아 부적당하다고 인정될 경우
 - ② 임금이 동일지역의 동종업무의 일반임금 수준에 비해 부당하게 낮은 경우

○ 기타 부정행위에 대한 처벌

- 기타 부정행위로 급부금의 지급을 받거나 받고자 한 경우에는 부득이한 이유가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 그 달 또는 그 다음

달부터 3개월간 급부금 지급을 중단함.

※ 참고: 일본의 노동보험료 징수관련 기관

- 노동보험에는 고용보험과 산재보험의 두 가지가 있으며 고용보험은 직업안정국, 산재보험은 노동기준국에서 관장하고 있음.
- 두 가지 노동보험료 징수는 노동부장관 직할인 대신관방(大臣官房)에서 일원화해서 관할하고 있음.
- 지방 일선에는 노동국이 설치되어 노동기준감독, 직업안정과 함께 적용과 징수를 병행하고 있음.

마. 임시·일용근로자를 위한 일본 고용보험제도에 대한 평가 및 시사점

1) 제도와 운영 측면

- 상이한 종사상 지위에 대해 상이한 피보험자제도를 둬으로써 제도상으로는 모든 종류의 근로자를 피보험자로서 포괄하는 특성을 지니고 있음.
 - 일용근로자에 대한 배제규정이 없고 모든 종사상 지위별 근로자를 별도의 피보험자제도로써 활용하고 있어 일용근로자들도 원칙적으로 ‘실업’에 대한 사회안전망을 갖추고 있음.
 - 일고근로자피보험자제도가 지역과 업종을 정하고 있지만 지역이 전국적으로 퍼져 있고 업종이 일고근로자가 집중된 업종들을 지정하고 있어서 그것이 일용근로자 고용보험 가입에 제약요건은 아님.
 - 동일근로자가 집단을 넘나들 수 있어 실제 제도운영이 간결하지 못한 것처럼 보이나 현실적으로 일반피보험자·단기고용특례피보험자·일고노동피보험자제도에 적용될 근로자가 사전적으로 구분되어 있어 각 피보험자제도를 넘나드는 데 따른 행정상 난점은 크지 않음.
- 일단 가입된 근로자들은 근로자 스스로 피보험자 여부를 입·이직시 즉시 확인할 수 있는 체계를 갖추으로써 사업주의 자의적 적용배제 여지를

제거하고 제도의 상호 견제장치를 확보하고 있음.

- 한국과 같은 사전적 적용제의 규정을 두지 않음으로써 사업주의 자의적 적용배제에서 비롯되는 문제점을 미연에 방지함.
- 고용보험피보험자증이나 일고노동피보험자수첩을 통해 모든 피보험자 스스로가 자신의 고용보험기록을 용이하게 확인할 수 있도록 설계되어 있음.
- 피보험자가 사업주에게 고용보험 피보험자격 관련신고 등을 요구할 수 있는 근거로서 작용하며 이것이 제도의 실효성을 제고하는 역할을 수행함.

○ 제도 취지와는 달리 실제 운영에 있어서는 모든 임금근로자들이 피보험자로 가입되어 있지 못하며 가입률이 여전히 낮음.

- 일고노동피보험자는 실업시에 노동출장소에 출두해야 하는 필요상 실제 가입자가 몇몇 주요 도시 부근에 국한되어 있음.
- 일고근로자피보험자수첩 발급은 강제적인 것이 아니라 희망자에게만 발부하는 형태를 취하고 있음.
- 사업주의 가입 누락을 엄격히 감독하고 있지 않아 많은 사업장이 적용에서 누락되고 있고 다수 근로자들이 아르바이트 근로자라는 명목으로 가입에서 누락되고 있음.
- 1999년 현재 전체 일고근로자수는 125만명인 반면, 일고근로자피보험자 가입자는 4.9만명으로서 가입률이 4%에도 못 미침.

○ 일고노동피보험자제도와 단기고용특례피보험자제도도 일본 고유의 역사적·경제적 배경을 갖고 실시되고 있는 일종의 부조 내지 보조금 제도임.

- 일고노동피보험자는 노숙자에 가까운 한계적 일용근로자를 보호하는 제도로서 비록 고용보험 내에서 운영하고 있지만 보험료 수입의 17배에 해당하는 지출을 감수하면서 운영되고 있는 일종의 부조제도임.
- 전후의 고실업시기에 일일 단위로 일하여 소득을 얻는 다수의 일고근

로자들을 보호하기 위해 도입된 제도가 없어지지 못하고 유제로 남아 지금까지 지속되고 있으며 한계근로자에 대한 부조적 성격이 강함.

- 단기고용특례피보험자제도도 북해도 지방의 농업종사자처럼 계절적으로 소득저하가 심한 근로자들을 농한기에 비농부문에서 근로자로서 일하도록 하고 다시 농업으로 복귀할 때 지급하는 보조금 성격이 강함.

○ 4가지 고용보험제도 유지를 위한 행정비용에 대한 견해

- 고령자계속고용피보험자제도는 일반제도의 연장선상에 있으므로 특별히 행정비용이 많이 드는 것이 아님.
- 일고피보험자제도의 경우 이 제도만을 위해 260명의 요원이 종사하고 있고, 별도의 시스템 및 장비가 필요함.
- 일고피보험자제도는 세계적으로 일본에만 있는 독특한 제도이며 현재는 그 타당성을 상실하고 불합리한 측면이 많으나 1949년 이래 운영해 왔기 때문에 (한 번 제도가 생기면 없어지기 힘든 속성상) 계속 유지하고 있는 제도라는 평가가 일반적임.
- 제도를 이원화하고 있으므로 사업주가 불편하게 여길 수 있으나 적용 근로자수가 많지 않고 전통적으로 해오던 일이므로 크게 불편하게 여기고 있지 않으며 사업주들은 비용부담도 크다고 생각지 않고 있음.

○ 시사점

- 일본의 제도는 건설업 종사 여부를 불문하고 일단 모든 종류의 근로자를 하나의 일반적 제도에 의해 보호하는 제도를 설계하는 한편
- 매우 특수한 집단에 대해서는 보호의 취지와 방법을 달리하는 보호제도를 두고 이를 고용보험의 틀 안에서 운영할 수 있음을 시사함.
- 또한 아르바이트 성격의 단시간 노동자를 제외하면 특정 사업장에서 일하는 근로자는 예외 없이 하나의 피보험자제도에 배타적으로 가입되어야 한다는 측면에서 매우 정치한 구조를 갖고 있음.
- 고용보험 가입률을 볼 때 일본의 현실적 적용 및 가입현황은 위와 같

은 취지를 충분히 살리지 못하고 있음.

- 일본의 단기고용특례피보험자제도나 일고노동피보험자제도는 그 가입대상이나 제도 설립의 취지가 일반적인 임시·일용직을 보호하는 방안이라기보다는 매우 제한된 수의 특수근로자 집단을 보호하기 위한 제도로서 우리나라 노동시장의 일반적 임시·일용직을 보호하기 위한 1차적 방안으로 고려하기에는 난점이 있음.

2) 근로자 측면

- 적용사업장에서는 모든 근로일을 피보험단위기간으로 인정받으므로 실업급여 수급가능성이 높아져 근로자의 가입을 촉진할 수 있으나, 현실적인 가입자 범위가 협소하여 실업급여제도로서의 실효성은 크게 낮음.
 - 규정상 적용사업장에서 1개월 미만의 단기간만 일하더라도 일고노동피보험자제도를 통해 피보험단위기간으로 산입되므로 일용근로자의 가입을 촉진할 수 있음.
 - 그러나 실제로는 가입자들이 노동출장소가 있는 주변으로 한정되어 가입범위가 협소함.
 - 우리나라의 건설일용근로자에 상응하는 대부분의 일본 건설임시·일용근로자들은 독립 계약자적 지위와 임금근로자의 지위를 수시로 반복함으로써 실업급여를 수급할 가능성이 낮고 또한 별다른 가입유인을 갖지 못하고 있음.
- 건설현장의 경우 ‘고용관계 불명확성’이 존재하고 실업급여의 매력이 없어서 수첩을 교부받을 필요를 느끼지 못하거나 수첩의 존재조차 모르는 근로자가 다수 존재함.
- 시사점
 - 근로자의 가입유인을 높이기 위해서는 특정 사업장에서의 근로일수 및 지역·업종 등을 불문하고 모든 근로일을 피보험단위기간으로 인

정하는 피보험자 관리체계의 구축이 필요함.

- 노동시장에서 독립계약자와 임금근로자 신분을 반복하면서 일하는 근로자들은 가입유인을 갖지 못하므로 고용관리체계를 통해 이들에게 보험료를 환급해 주는 장치를 두거나 별도의 수급요건을 만드는 등의 작업이 필요함.
- 고용보험 가입대상을 확정하기 위해서는 사업주와 근로자간의 고용관계로 간주되는 범위를 확정하는 기준을 마련할 필요가 있음.

3) 사업주 측면

- 단기고용특례피보험자 대상이나 일고노동피보험자 가입대상이 매우 제한된 근로자 집단에 한정되어 있어 사업주가 크게 행정적 부담을 느끼지 않고 있음.
 - 원칙에 입각해서 적용이 이루어지는 경우 사업주가 어떤 피보험자제도에 가입되어야 하는지를 판단하고 근로자를 가입시키는 과정에서 행정업무 부담이 크리라고 판단됨.
 - 여러 종류의 근로자가 있는 사업장의 사업주는 근로자의 잦은 유입 및 유출로 고용보험 관련신고업무의 부담이 큼.
 - 특히 고용보험의 경우 일용근로자에 대해 일반보험료와 인지보험료 징수업무를 이중으로 처리해야 하므로 부담이 더욱 큼.
- 시사점
 - 사업주가 행정부담을 이유로 가입을 기피하는 요인을 최소화하려면 일원화된 근로자 관리가 바람직함.
 - 나아가 징수 및 신고업무를 간소화하고 여타 사회보험 등과 관련된 전체 행정업무를 줄일 수 있는 징수 및 신고체계를 마련해야 함.

4) 보험자 측면

- 피보험자의 고용기간 등 상황의 변화에 따라 제도간 전환이 요구되므로 보험자의 제도운영이 복잡해지고 행정비용이 많이 소요됨.
 - 일고노동피보험자, 단기고용특례피보험자, 일반피보험자 등 고용기간 및 형태에 따라 동일근로자를 상이한 범주로 관리함.
 - 그에 따라 고용기록관리, 급여지급 등 행정업무가 복잡해지고 이를 담당할 행정기술, 조직, 인력 등 측면에서 많은 비용이 소요됨.
 - 일용근로자에 대해 일본식의 수급기준을 적용할 경우 급여지출이 과도해질 수밖에 없는 반면 인지보험료는 그에 상응하게 인상할 수 없어 별도의 재원이 존재하거나 수급기준을 달리 만들어야 함.
- ※ 일본의 경우 현재 약 5만명의 일고노동피보험자제도 운영에 종사하는 행정인력이 260명임.
- 시사점
 - 보험자의 행정비용을 최소화하기 위해서는 피보험자별 특성을 고려하되 고용기간이 변경되더라도 관리체계는 그대로 유지될 수 있는 간결한 제도운영 체계의 구축이 필요함.

2. 독일

가. 독일의 노동시장과 고용보험제도의 특징

- 1998년 현재 일본의 임금근로자수는 약 3,200만명이며 임금근로자수 대비 사회보험 피보험자수 비율은 85.2%에 달함.
- 독일 고용보험제도의 특징
 - 독일은 사회보험제도 운영을 위한 고용관리가 철저히 이루어지고 있는 대표적인 국가임.

- 독일의 사회보험에는 적용제외자가 있을 뿐 특례제도가 없고 전체 근로자는 하나의 공통된 보험에 의해 보호됨.

〈표 7〉 독일의 노동시장 인구와 사회보험 피보험자수

(단위 : 천명)

	인 구	경제활동 인 구	취업자	임금근로자	실업자	사회보험 피보험자
1970	60,651	26,817	26,560	22,138	149	
1980	61,538	27,948	26,980	23,818	889	
1990	63,254	30,369	28,479	25,453	1,883	
1991	79,829	40,088	37,445	33,887	2,642	
1998	82,014	40,262	35,860	31,917	4,402	27,208

주 : 1990년까지는 서독, 1991년 이후는 동서독 합계.

자료 : Bäcker et al.(2000), *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland*, Westdeutscher Verlag, p.259.

나. 독일 고용보험제도의 주요 내용

1) 고용보험 적용범위

○ 고용보험 적용대상

- 모든 피용자(농업근로자 및 직업훈련생 포함)
- 병역의무 수행중인 군인 중 소집 전에 근로자였던 자와 가내근로자
- 연방고용청에서 지원하는 직업교육에 참여하는 근로자 등

○ 고용보험 적용제외자³²⁾(사회법전 제3권)

- 자체적인 보장체계를 가지고 있는 직종에 종사하는 자(공무원, 판사, 직업군인 등)

32) 1998년까지는 고용관계가 1주 이하로 제한되는 불안정 고용자도 적용제외자였으나 적용 범위 확대를 위해 1999년부터 동 규정이 없어진다.

- 근로활동이 직업적이라고 간주될 정도로 행해지지 않는 근로자(직업적으로 근로하는 경우라면 1개월만 일해도 가입대상임)
 - ① 주 15시간 미만 일하고 월소득이 630마르크 미만인 과소노동자
 - ② 단기노동자: 1년에 2개월 또는 50일을 넘지 않고 직업적으로 일을 하지 않는 경우(학생들의 단기간근로 또는 부업의 경우)
- 65세 이상의 고령자, 연금수급자 등

2) 보험료 부담 및 납부방식

○ 실업보험료 부담

- 실업보험의 경우는 실업보험료를 노동자와 사용자가 절반씩 부담하는데 실업보험료는 노동자 총임금의 6.5%이며 월 총임금 8,600마르크까지만 실업보험료를 납부

○ 사회보장보험료 납부의 기준

- 사회보장보험료 납부의 기준은 항상 노동자 월 총임금(Brutto)이고 이는 정규직 또는 비정규직 등의 고용형태나 직업, 업종 등과는 전혀 상관없이 동일하게 적용됨.

3) 피보험자 관리방식

○ 모든 사회보험 피보험자 통합관리

- 독일에서는 임금근로자들은 의무적으로 사회보장보험에 가입하여야 하며 자신의 수입에 상응하는 보험료를 납부하고 혜택을 받음.
- 산재보험을 제외한 고용·연금·의료·간호 등 사회보험의 적용·징수 및 피보험자 관리가 통합적으로 운영됨.
- 건설업 노동자들의 이동성이 다른 산업에 비해 상당히 높지만, 독일에서는 산업과 직종, 고용관계, 생산직 및 사무직 등의 구분과 무관하게 경력관리는 동일함.

- 즉 독일 근로자들에 대해 한국적 기준의 정규직·비정규직의 구분은 의미가 없으며 모든 근로자들에 대해 동일한 방식으로 고용관리가 이루어지고 있음.
- 독일사회법(Sozialgesetzbuch)은 사회복지제도를 일반화하여 노동자들의 경력을 일괄적으로 관리하는 체계를 갖추도록 규정하고 있음.
- 모든 임금근로자에게는 사회보장보험 번호가 정해져 있고 이 번호를 통해 신분을 증명하고 근로자의 경력을 알 수 있는 자료가 보관됨.

○ 1998년도 말까지의 ‘사회보장보험 서식’

- 1998년도 말까지는 ‘사회보장보험 서식’이라는 형태로 노동자가 자신의 근로경력을 일정서식에 직접 기록했음.
- 내용상으로는 노동자의 월 총임금(Brutto), 노동자가 종사했던 기업체 이름과 근로기간, 가입한 의료보험기관이나 회사 이름 등을 기록하였음.
- 이 서식은 6~7장 정도—부족할 때에는 추가로 받을 수 있음—로 연방고용청이 발급하고 각 기록에 대해서 3부가 작성되는데, 이 중 한 부는 노동자 본인이 소지하고, 또 한 부는 사용자가 보관하고, 나머지는 노동자가 가입한 의료보험기관에 제출했음.
- 의료보험기관에 제출된 카드는 노동자가 납부해야 할 의료보험료와 간호보험료, 연금보험료, 실업보험료 등을 정하는 데에 사용되는데, 독일에서는 공공의료보험기관이 총괄적으로 이를 관할하여 해당보험기관에 해당 자료를 전달함.

○ 새로운 사회보험신고양식 개발

- 1999년 1월 1일부터 새로운 ‘사회보장보험 서식’이 도입되고 관리체계의 개선이 이루어짐.
- 새로운 신고절차 도입과 함께 사회보장보험 관리체계가 달라진 배경은 첫째, 전산화 처리를 통해 사회보장보험자에 관한 정보의 기록과 전달을 정확하고 신속하게 관리할 수 있고, 둘째, 신고와 접수절차를

간소화하며, 셋째, 행정처리에서 발생하는 관료화를 최대한 억제하기 위한 것임.

- 새로운 관리체계에 따르면 사용자가 신규로 노동자를 채용했을 때 의료보험기관에서 발행한 신고서의 양식에 따라 내용을 기입하여 의료보험기관에 제출하기만 되고 노동자는 자신의 사회보장보험번호를 자기 사용자에게 알려주기만 하면 됨.
- 이 신고서 양식에는 노동자의 사회보장보험 번호, 이름, 주소, 근무기간, 사용자의 기업체 번호, 월 총임금, 가입한 의료보험기관, 사용자의 날인 등이 기본적으로 기록되도록 되어 있고, 변경이나 정정신고일 경우에도 동일한 양식의 신고서에 변경 및 정정신고 표시와 그 내용을 기입하면 되도록 양식을 간소화하였음.

○ 사회보험의 적용 및 징수업무 흐름

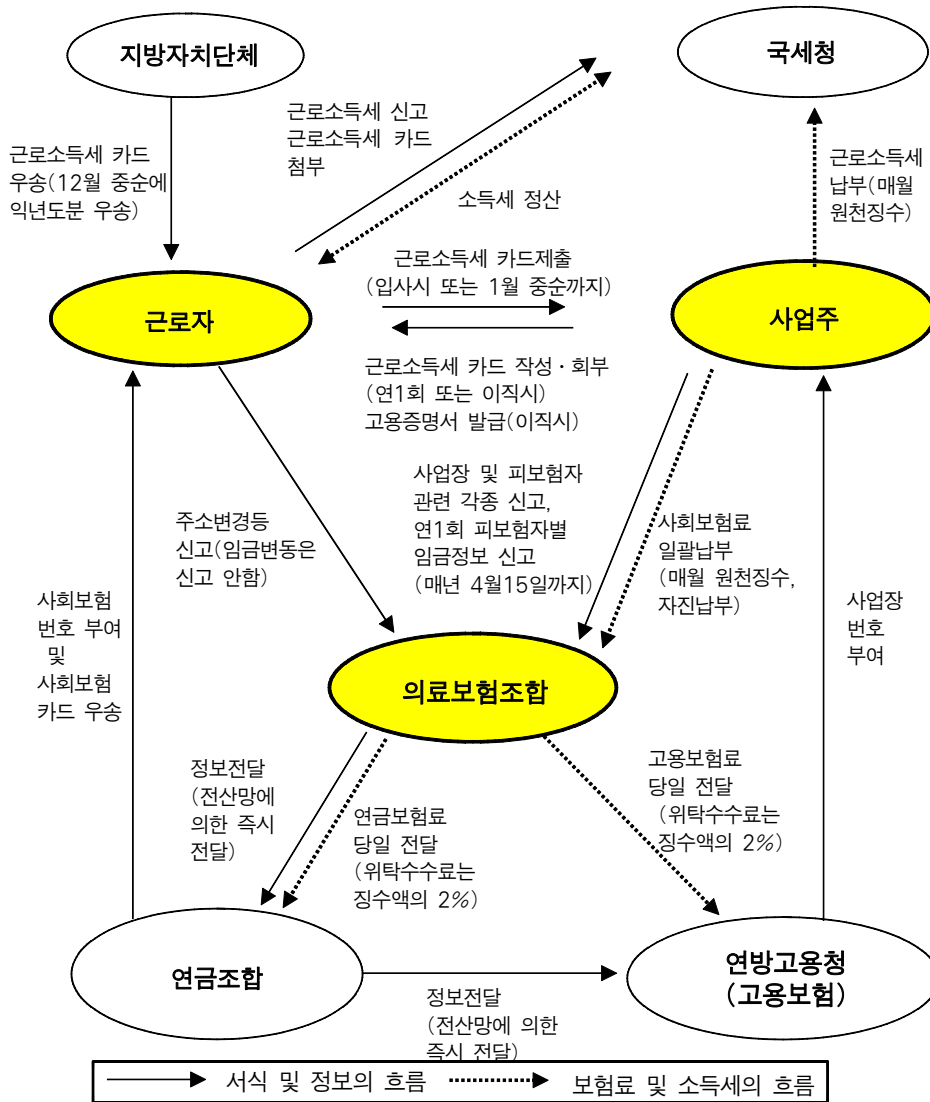
① 사업주의 신고의무

- 보험의무를 발생시키는 고용관계가 시작, 종료, 변경, 중단되거나 연말이 넘어서 계속될 경우, 직업교육이 시작되거나 종료한 경우, 근로자의 이름이나 국적이 변경된 경우, 기타 신고된 사항을 정정하거나 취소할 경우에 사업주는 근로자의 보험증명수첩에 있는 보험증명서(곧바로 신고서식으로 사용)에 의거 의료보험기관에 2주 이내에 신고해야 함.

② (사회)보험증명서

- 1991년 7월 1일부터 모든 근로자에 대해 사회보험증명서제도가 도입되었음.
 - 고용관계가 성립된 경우 근로자는 사회보험증명수첩에 있는 보험증명서를 사용자에게 보여주거나(제출하거나), 근로시 소지하여야 함.

〈독일의 사회보험과 근로소득세 신고 및 징수절차 흐름도〉



- 소지하여야 하는 경우는 건설, 조경, 숙박업, 교통, 유흥업, 청소업 등 불법취업의 가능성이 많은 산업분야 근로자에 한함.

- 사회보험증명서는 불법고용을 방지하고, 사회보험급여의 불법적 수급과 경미한 고용에 대한 미적용 규정의 남용을 방지하기 위해서 도입되었음.
- 사회보험증명서는 처음 보험번호가 부여될 때(처음 고용되거나 직업훈련을 시작할 때), 보험번호가 변경될 때(생년월일이 잘못 기입되었을 때), 성명이 변경될 때 (재)발급됨.
- 근로자가 직접 발급을 신청할 경우 신청서는 근로자가 가입한 의료보험기관에서 접수함.

③ 신고데이터의 전달

- 의료보험기관에서 접수한 모든 신고서식은 각 사회보험별로 정리되어 각 사회보험자에게 전달됨.
 - 전달순서는 ‘의료보험-연금보험-연방고용청’ 순이며 전달시에는 전화선을 통한 전달이나 마그네틱 밴드를 이용함.

4) (실업)급여 지급방식

○ 실업급여 수급자격

- 고용관계가 종료되는 노동자는 사용자로부터 ‘이직확인서’를 받으며 이를 노동청에 실업수당신청서와 함께 제출함.
- 실업급여를 수급하기 위해서는 실업상태 이전에 최소한 1년간 실업보험 가입의 의무가 있는 고용관계로 근무를 했어야 하며 1년간 지속적으로 근로하지 않았다면 지난 3년을 합쳐서 360일간 근로생활을 했으면 됨.

○ 실업급여 수급기간 및 급여액

- 실업급여 수급기간은 실업되기 전 연속근로기간의 1/2 수준으로서 실업수당을 받을 수 있는 최소한의 기간은 6개월임.
- 최대한의 기간은 실업자의 연령과 근로기간(피보험기간)에 따라 다른

- 데 실업자의 나이가 45세 미만인 경우 최장 12개월까지 받을 수 있음.
- 실업자의 나이가 45세 이상 47세 미만인 경우 최장 18개월까지 받을 수 있고, 47~52세 미만은 최장 22개월, 52~57세 미만은 최장 26개월, 57세 이상인 경우에는 최장 32개월까지 실업수당을 받을 수 있음.
 - 실업수당은 독신인 경우 이직 전 12개월 동안 임금 평균치의 60%, 가족을 부양할 의무가 있는 경우에는 67%를 매달 지급받음.

※ 참고: 일자리의 특수성으로 인해 규칙적으로 연간 360일 미만 고용되는 근로자(계절근로자)는 실업수당 수급을 위해 180일 이상 근로했어야 하며, 실업수당은 6개월 근로의 경우 3개월 동안 8개월 근로의 경우 4개월 동안 지급됨(사회법전 제3권 제127조).

○ 실업부조 수급기간 및 급여액

- 실업급여 수급기간 이상으로 실업상태가 계속될 경우에는 실업부조금을 노동청에 신청하여 받게 되는데 실업부조금은 누구나 받을 수 있는 것이 아니라 실업부조는 다음 세 조건을 만족해야 수급자격이 주어짐.
 - ① 실업수당에 뒤이어 받으며 실업부조 신청 이전 12월간 하루라도 실업수당을 받았어야 함.
 - ② 실업부조 신청 이전 최소한 150일 동안 실업보험료를 납부했어야 함. 특별한 경우 240일 동안 실업보험료를 납부했어야 함.
 - ③ 수입과 자산이 일정수준 이하일 것, 배우자 또는 동거자, 그리고 18세 이하 실업자인 경우 부모의 수입과 자산도 평가기준이 됨.
- 실업급여 수급기간 이상으로 실업상태가 계속될 경우에는 실업부조금을 노동청에 신청하여 받게 되는데 실업부조금은 누구나 받을 수 있는 것이 아니라 실업부조금을 받아야 할만큼 경제상태가 어려운 사람에 한함.
- 실업부조금은 자신이 이전에 받았던 순임금(Netto)-근로소득세 및 각종 사회보장보험료가 공제된 임금-의 53~57%에서 시작하여 매년

3%포인트씩 감소함.

- 실업부조금을 받는 사람은 소득의 변화가 있는 경우 신고하여야 하며 매년 자산상태조사를 받아야 함.

〈표 8〉 실업급여 수급기간

(단위 : 개월, 세)

보험료 납부기간	연 령	수급기간
12		6
16		8
20		10
24		12
28	45	14
32	45	16
36	45	18
40	47	20
44	47	22
48	52	24
52	52	26
56	57	28
60	57	30
64	57	32

5) 감시·감독체계

○ 의료보험기관(통합적용 및 징수기관)에 의한 1차적인 오류 확인

- 조사내용은 사용자 신고내용과 임금대장 및 회계장부의 일치 여부임.
- 2000년부터는 감독권한을 의료보험에서 연금보험으로 전환하였는데 다수의 민간 의료보험기관이 진입한 이후 고객유치를 위해 사업장에 대한 조사를 엄격히 시행하기 어려운 한계가 존재하기 때문임.
- 연금보험의 지방조직이 없어 접근성이 떨어지는 단점을 보완하기 위

하여 주별 혹은 지역별로 공무원 신분인 외부활동 담당관을 파견하여 재택근무를 하면서 1년 내내 조사업무만을 수행하도록 함.

- 보통은 미리 예고한 후 서류준비를 요청한 후 방문하나, 매우 의심스러운 경우에는 연방고용청과 함께 불시에 방문하는 경우도 있음.
- 1년에 최소 한 번 정도는 기업을 조사해야 하므로 매우 방대한 작업임.

○ 기타 감독기관에 의한 조사

- 국세청, 경제감시단, 연금보험 등도 개별적으로 사업장 조사를 수행하는데 이들은 조세 및 보험료 적정성 여부를 조사·감시함.
- 조세와 보험료는 재원이 다르므로 각각 조사함.
- 경제감시단은 국가의 위임을 받은 민간기구로서 1년에 한번 결산서에 대하여 조사를 실시함.

다. 독일제도에 대한 평가 및 시사점

1) 제도적 측면

- 모든 근로자를 ‘실업’이라는 사회적 위험으로부터 보호함으로써 명실상부한 사회안전망으로 기능하면서도 제도의 간결성은 유지함.
- 업종·사업장 규모·고용기간 등을 불문하고 모든 근로자를 보호대상으로 규정하여 실제로 적용하고 있음.
- 이동이 잦은 일용근로자도 포괄할 수 있는 단일한 피보험자 관리체계를 구축함으로써 근로자의 고용기간의 변동에도 불구하고 제도운영의 간결성을 유지할 수 있음.
- 사업주의 자의적 적용배제 여지를 제거하고, 근로자가 스스로 자신이 피보험자인지 여부를 입·이직시 즉시 확인할 수 있는 체계를 갖추으로써 제도내적 견제장치 확보함.

- 어떤 근로자가 적용제외 대상인지 여부를 신고서식에 나타난 고용기간으로 확인함으로써 사업주의 자의적 판단을 억제함.
 - 보험관련 서식을 '사업주·근로자·보험자'가 공유함으로써 신고의 누락이나 해태시 당사자간 상호 견제가 가능하여 이것이 성실신고를 촉구하는 견제장치로 작동함.
- 모든 개별 근로자의 근로기간 및 임금 등 상세한 근로경력을 집적함으로써 노동시장의 일부인 일용노동시장에 대한 분석 및 대책수립에 필요한 정보 역시 충분히 제공함.
- 일용근로자의 이동성이라는 특성을 고려하여 제도를 설계하되 이들의 고용기간 변화에도 불구하고 피보험자 관리체계는 일정하게 유지될 수 있는 단일제도의 필요성을 시사함.
- 또한 개별 근로자의 실제 임금정보가 드러날 수 있는 시스템을 구축하여 제도의 부산물로서 노동시장 정보가 획득되도록 설계할 것을 시사함.

2) 근로자 측면

- 적용제외 규정에 해당되지 않는 한 모든 근로일이 피보험단위기간에 산입되므로 실업급여 수급가능성이 높아져 가입유인이 커짐.
- 산재보험을 제외한 의료·연금·고용·간호보험 등의 적용 및 징수가 일원적으로 운영되므로 사업주가 피보험자 신고를 기피하거나 해태할 경우 근로자의 피해가 매우 크므로 신고요구가 강함.
- 근로자의 가입유인을 높이기 위해 모든 근로일이 피보험단위기간으로 인정되도록 함과 동시에 고용보험 관련신고를 여타 사회보험 등과 연계되도록 할 것을 시사함.

3) 사업주 측면

- 산재보험을 제외한 여타 사회보험의 적용 및 징수업무를 통합 처리함으로써 이와 관련된 사업주의 행정업무를 경감시켜 제도에 대한 기피요인을 최소화하고 편의성을 제고함.
 - 특히 1999년에 실시된 보험 내 및 보험간 서식의 통합작업과 전산화 작업으로 행정업무 처리의 효율성이 크게 제고됨.
- 사업주의 가입기피 요인을 최소화하려면 적용 및 징수관련 신고업무를 간소화—특히 일용근로자에 대해서는 더욱 절실함—하고, 나아가 여타 사회보험과의 연계처리를 통해 전체 행정업무를 덜어주어야 함을 시사함.

4) 보험자 측면

- 간결한 피보험자 관리체계의 구축과 적용 및 징수업무를 통합운영으로 행정 효율성이 제고됨.
 - 모든 근로자를 단일한 피보험자 관리체계로 포괄함으로써 운영체계가 간결함.
 - 보험자마다 중복된 적용 및 징수분야의 업무를 통합하여 처리함으로써 국가 차원에서 사회보험 운영에 소요되는 행정비용이 절감되고 급여서비스는 향상됨.
 - 또한 단일보험 내의 각종 신고서식뿐만 아니라 사회보험간의 신고서식을 일원화하고 전산화함으로써 행정 효율성이 크게 제고됨.
- 보험자의 행정비용을 최소화하기 위해서 피보험자별 특성을 고려하되 간결한 피보험자 관리체계를 구축하고, 필수서식의 일원화 및 중복업무의 통합처리를 통해 행정의 효율성을 제고할 수 있음을 시사함.

5) 제도의 환경적 측면

- 사회보험 적용·징수·피보험자 관리에 대한 합리적인 제도적 장치를 통해 경제주체가 스스로의 의무를 준수하게 하는 사회적 분위기를 조성함.
 - 편의성이 제고되도록 제도를 설계하되 시행과정에서 야기되는 위반에 대해서는 철저히 감독하여 ‘성실함이 이득’을 보게 하는 대원칙을 수립함.
 - 이러한 원칙의 수립과 준수가 독일의 사회보험을 모든 사업장과 피보험자에게 정착시킨 원동력임.

- 중층적 하도급 구조를 억제하여 일용근로자의 고용관계를 명확히 유지함으로써 고용보험 정착의 유리한 환경을 조성함.
 - 부실시공이나 산재발생에 관한 원청업자의 책임을 강화하는 등의 조치를 통해 하도급 구조를 단순화하여 합법적 사업주와 근로자간의 고용관계를 명확히 함.
 - 나아가 건설현장에서 악용되기 쉬운 근로자의 ‘가짜 자영자’화를 막기 위해 다음과 같은 판단기준을 명시함으로써 제도적 허점을 최대한 억제하며 고용형태의 다양화에 대응하여 임금근로자 해당범위를 사회보험 적용과정에서 폭넓게 해석하여 다음 5가지 중 최소한 3가지에 해당하면 고용-피용관계로 간주함(독일사회법전 제4권 제7조 제4항).
 - ① 자신의 업무와 관련해서 사회보장보험 가입의무가 있는 노동자(임금이 매달 630마르크 이상인 고용관계의 노동자)를 한 사람도 고용하지 않는 경우
 - ② 지속적으로 그리고 근본적으로 단지 한 위탁자만을 위해서 일하는 경우
 - ③ 자신이 행하는 업무가 그 위탁자가 고용한 노동자가 행하는 업무와 동일한 경우

- ④ 자신의 업무가 기업가로서의 전형적인 특징에 해당하지 않는 경우
(예컨대 사무실 등 생산수단이 없거나 기업광고를 하지 않음)
 - ⑤ 자신의 업무가 이전에 위탁자와의 고용관계에서 행했던 업무와 동일할 경우(예: 원래는 고용된 관계에 있었는데 동일한 일을 하면서 자영자로 등록한 경우)
- 경계가 모호한 근로자와 자영자간의 구분기준을 확립하여 사업주와 근로자간의 고용관계를 명확하게 될 수 있도록 노동법적 환경을 개선하는 한편 피용자 해당범위를 폭넓게 해석하는 것이 고용보험제도 정착의 전제조건임을 시사함.