

정책연구

2011-05

고용안전망 사각지대 해소방안

장지연 · 이병희 · 은수미 · 신동균

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 고용안전망 사각지대의 규모와 실태 (장지연 · 이병희)	4
1. 고용안전망으로서의 고용보험제도 개요	4
2. 임금근로자 부문 사각지대의 실태	11
3. 임금근로자를 위한 안전망 필요성	20
제3장 고용보험이 실업기간과 빈곤에 미치는 영향 (장지연)	24
1. 문제 제기	24
2. 기존 연구 검토	26
3. 자료와 분석모형	30
4. 고용보험이 미취업기간 단축과 재취업 일자리의 질에 미치는 영향	32
5. 고용보험이 가구빈곤 완화에 미치는 영향	44
6. 소 결	48
제4장 고용보험과 일자리 변동 · 노동이동	(이병희) 50
1. 문제 제기	50
2. 선행 연구	51
3. 산업 단위 분석	52
4. 사업체 단위 분석	59

5. 요약과 시사점	65
제5장 고용안전망 사각지대의 발생 메커니즘	(은수미) 68
1. 서론	68
2. 한국의 고용안전망 실태	78
3. 고용보험 사각지대 발생원인	95
4. 사각지대의 효과와 정책적 방향	119
제6장 임금보조 정책의 고용 및 임금효과	(신동균) 135
1. 임금보조 정책의 필요성	135
2. 이론적 틀	141
3. 데이터 이슈 및 실증분석 모형	145
4. 실증분석 결과	151
5. 정책적 시사점	168
제7장 일본의 제2 사회안전망	(은수미) 172
1. 문제 제기	172
2. 일본의 노동시장과 고용보험 사각지대	174
3. 고용보험 적용확대와 제2 사회안전망	179
4. 결론: 한국에 던지는 함의	192
제8장 결론: 고용안전망 강화를 위한 제언 (이병희 · 장지연)	196
1. 고용보험 사각지대 축소를 위한 사회보험료 감면정책	196
2. 한국형 실업부조제도의 필요성	207
참고문헌	216

표 목 차

<표 2- 1> 적용대상 사업장 및 근로자 특성에 따른 적용범위 확대 과정	6
<표 2- 2> 적용사업장 및 근로자 증가 추이	6
<표 2- 3> 실업급여제도 개요	8
<표 2- 4> 실업급여 수급률 추이	9
<표 2- 5> 구직급여의 임금대체율 추이	9
<표 2- 6> 실업급여 수급률 및 임금대체율의 국제비교(1990년대) ...	9
<표 2- 7> 임금근로자의 사회보험 가입률	14
<표 2- 8> 임금근로자의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포 (고용보험 비적용 대상자 제외)	16
<표 2- 9> 고용보험 가입여부별 임금근로자의 1년간 노동시장 이행	17
<표 2-10> 고용보험 가입여부·이직사유별 실직시 경제활동상태	18
<표 2-11> 1년 미만 전직 임금근로자의 실업급여 수급 여부와 비수급 사유	19
<표 2-12> 종사상 지위별 실업급여 수급 여부와 비수급 사유	20
<표 2-13> 비임금근로인구 변동 추이	20
<표 2-14> 가구주의 종사상 지위별 가구의 소득원천	21
<표 2-15> 가구주의 종사상 지위별 소득수준 분포	22
<표 2-16> 이전 일자리 특성별 가구빈곤진입 위험률: Hazard Analysis 결과	23
<표 3- 1> 이전 일자리의 고용보험 가입여부와 미취업 탈출 유형별 미취업기간	35
<표 3- 2> 변수의 정의 및 기초 통계치	35

<표 3- 3> 고용보험이 미취업기간 단축에 미치는 영향: fixed effect models	37
<표 3- 4> 고용보험이 미취업기간 단축에 미치는 영향: 이전 일자리 특성 통제	38
<표 3- 5> 이전 일자의 고용보험 가입 여부와 다음 일자의 종결유형별 일자리 유지기간	40
<표 3- 6> 변수의 정의 및 기초 통계치	41
<표 3- 7> 고용보험이 재취업 일자의 안정성(이직위험)에 미치는 영향: fixed effect models	42
<표 3- 8> 고용보험이 재취업 일자의 안정성(이직위험)에 미치는 영향: 이전 일자리와 개인특성 통제	43
<표 3- 9> 변수의 정의 및 기초 통계치	46
<표 3-10> 마지막 일자의 특성이 실직 후 가구의 빈곤전환에 미치는 영향	47
<표 4- 1> 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(단순 이중차감)	56
<표 4- 2> 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(회귀 이중차감 추정, 비교집단=임시직)	57
<표 4- 3> 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(회귀 이중차감 추정, 비교집단=상용직)	57
<표 4- 4> 고용보험의 고용구조 개선 효과(고정효과모형)	59
<표 4- 5> 표본의 특성	60
<표 4- 6> 고용보험 가입률 증가가 일자리 변동에 미치는 효과	62
<표 4- 7> 고용형태별 고용보험 가입률 증가가 일자리 변동에 미치는 효과	64
<표 4- 8> 고용보험 가입률 증가가 저임금 고용비중에 미치는 효과	66

<표 5- 1> 실직시 실업급여 수혜율 추이(2002~07)	70
<표 5- 2> 임금근로자의 실직시 실업급여를 수급하지 못하는 사유의 구성비 추이	71
<표 5- 3> 인터뷰 항목 및 내용	73
<표 5- 4> 5인 미만 영세사업장 사업주 심층면접 대상	74
<표 5- 5> 5인 미만 영세사업장 근로자 심층면접 대상	75
<표 5- 6> 고용보험적용사업장 현황	78
<표 5- 7> 정부 고용지원 서비스	85
<표 5- 8> 성별, 종사상 지위별, 임금수준별 직장이동	96
<표 5- 9> 근로자 생애취업경험(10~20대)	97
<표 5-10> 근로자 생애취업경험(30대)	99
<표 5-11> 근로자 생애취업경험(40대)	100
<표 5-12> 근로자 생애취업경험(50대 이상)	103
<표 5-13> 가구주의 취업상태 변화와 빈곤 이행(2008)	119
<표 5-14> 비빈곤가구에서 가구주가 실직한 이후 가구 빈곤율	119
<표 5-15> 정책과제	124
<표 6- 1> 기본 모형 추정결과	154
<표 6- 2> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과	155
<표 6- 3> 임금의 비선형 효과를 고려한 모형 : 저임금 노동 시장에 대한 고려	156
<표 6- 4> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 25분위	159
<표 6- 5> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 10분위	159
<표 6- 6> 임금의 비선형 효과를 고려한 모형 : KLIPS 임금 자료	162
<표 6- 7> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 25분위, KLIPS 임금	163

<표 6- 8> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 10분위, KLIPS 임금	164
<표 6- 9> 임금근로자들의 고용규모를 이용하여 추정된 수요 함수: KLIPS 임금자료	167
<표 6-10> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 25분위, KLIPS	167
<표 6-11> 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 10분위, KLIPS	168
<표 7- 1> 고용형태별 해고상황	176
<표 7- 2> 취업형태별 사회보험 및 기업연금의 적용상황	177
<표 7- 3> 고용보험 coverage의 축소	178
<표 7- 4> 일본 자민당 정부의 경제위기 대책	179
<표 7- 5> 일본 후생노동성의 주요 고용대책	180
<표 7- 6> 잔업삭감 고용유지 장려금의 지원내용	181
<표 7- 7> 파견근로자 고용안정화 특별장려금	181
<표 7- 8> 일본의 사회보험 구조	184
<표 7- 9> 2007년 10월 개정 고용보험법	185
<표 7-10> 2009년 4월 실시된 개정 고용보험법	185
<표 7-11> 취직안정자금 용자	187
<표 7-12> 일본의 제2 사회안전망의 종류	188
<표 7-13> 급부방식 제2 사회안전망	189
<표 8- 1> 100인 미만 사업체의 사회보험료율(2010)	198
<표 8- 2> 주요 시나리오별 경감 대상 규모 및 소요 재정액	203
<표 8- 3> 사회보험료 경감 대상 규모	204
<표 8- 4> 실업보험의 대상과 급여수급기간, 보험료 부담비율	211
<표 8- 5> 주요국 실업부조의 특징	214
<표 8- 6> 자영업자에 대한 소득보장 유형	215

그림목차

[그림 2-1] 고용보험 사업별 지원금 비중	5
[그림 2-2] 고용보험 피보험자 비율 추이	7
[그림 2-3] 고용보험 적용 사각지대 현황	11
[그림 2-4] OECD 주요국의 자영업자 비율(2008)	21
[그림 7-1] 일본의 사회보장제도의 변화	173
[그림 7-2] 일본의 고용형태별 비정규직 규모변화(1990~2008)	174
[그림 7-3] 파견 및 단시간노동자의 연령별 연수입변화(2005)	175
[그림 7-4] 15~24세 청년층의 정규고용 추이	176
[그림 7-5] 미끄럼틀 사회에 대한 대책	193
[그림 7-6] 「고용의 3분화」와 「파견 26업무」의 유사	194
[그림 8-1] 점감형 경감시 노사의 부담 사회보험료율	202
[그림 8-2] 계단형 경감시 노사의 부담 사회보험료율	202

요 약

본 연구의 목적은 우리나라 고용안전망의 사각지대를 조명해 보고 이 영역을 축소할 수 있는 정책 방안을 제시하는 데 있다. 보고서의 구성은 다음과 같다.

- 제2장에서는 우리나라 고용안전망의 근간인 고용보험제도를 개괄적으로 소개하고 고용안전망의 사각지대가 어느 부문에 어떤 규모로 존재하는지 살펴본다.
- 제3장과 4장에서는 현행 고용보험의 효과를 개인단위 수준과 기업체, 산업별 단위 수준에서 점검한다. 고용보험이 바람직한 경제·사회적 효과를 내고 있다면 이를 확대하기 위한 정책적 지원을 강화해야 할 근거는 더욱 공고해질 것이다.
- 제5장에서는 고용보험이 법적으로 적용대상으로 삼고 있으나 실제로는 가입이 이루어지지 않고 있는 현실의 원인을 근로자와 사업주에 대한 심층면접을 통해서 알아본다.
- 제6장에서는 사회보험료 감면정책과 같은 보조금정책이 이러한 사각지대를 축소하는 데 얼마나 도움이 될 것인가라는 문제의식을 가지고 보조금정책의 고용효과를 추정한다.
- 제7장에서는 고용안전망을 보완하기 위하여 어떤 제도적 개편이 필요한지 제안하기 위한 일환으로 일본의 제2 사회안전망을 검토한다. 이는 고용보험의 사각지대를 축소하기 위한 정책과 고용보험의 확대로는 채워지지 않는 영역에서 기능할 한국적 실업부조제도의 도입 필요성을 제안하기 위한 배경이 될 것이다.
- 제8장에서는 결론을 대신하여 우리나라 고용안전망을 강화하기 위한 두 가지 방향의 정책방안을 제시한다.

◆ 고용안전망 사각지대의 규모와 실태

우리나라의 고용안전망은 고용보험을 근간으로 설계되어 있으므로 자영업자를 비롯한 비임금근로자는 안전망의 범위 밖에 있다. 임금근로자에 대해서는 지난 10년 동안 고용보험 적용확대를 통해서 사각지대를 축소하는 노력을 해 왔으나, 2010년 3월 현재 임금근로자의 고용보험 가입률은 58.9%에 머물고 있다.

사업체규모, 임금계층, 고용형태 등의 일자리 특성에 따라 고용보험 가입률은 현격한 차이가 있다. 5인 미만 사업장에서 종사하는 근로자의 25.7%만이 고용보험에 가입하고 있으며, 5~9인 사업장 근로자의 고용보험 가입률도 51.7%에 불과하다. 고용형태별로는 정규직의 고용보험 가입률이 67.2%인 반면, 비정규직은 42.1%만이 고용보험에 가입하고 있다. 또한 정규직이라고 하더라도 영세사업장에 종사하는 ‘취약근로자’인 임시직·일용직의 고용보험 가입률(각각 29.8%, 7.4%)은 비정규직의 평균 수준에 미치지 못한다.

◆ 고용보험이 실업기간과 빈곤에 미치는 영향

고용보험(실업급여)의 일차적인 목적은 실직으로 인한 소득상실 기간 동안 생계를 보장하고, 구직활동을 지원하여 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모하는 데 있다. 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모한다는 것은 고용보험이 ① 실직 후 미취업기간을 단축하고 ② 재취업 일자리에서의 안정에 도움이 될 것인가에 달려 있다.

이전 일자리의 고용보험 가입이 실직자의 미취업기간을 단축하는 효과가 있는지 살펴본 분석에 따르면, 고정효과모형분석과 이전 일자리의 주요특성, 노동시장 총경력, 인구학적 주요특성, 가족의 특성 등을 세밀하게 통제한 모형에서 모두 지난 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었다는 사실이 실직 후 뒤따르는 미취업기간을 단축시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 2차시장 취업보다 1차시장 취업

으로 미취업상태를 탈출할 가능성을 현저히 증가시키는 것으로 나타났다.

이전 일자리의 고용보험 가입이 재취업한 일자리의 안정성에 미치는 영향을 살펴본 분석에서는, 이전 일자리에서의 고용보험 가입이 다음 일자리에서의 이직 확률을 낮추고 고용의 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었던 것이 이후 일자리 매칭의 질을 향상시킨다면, 자발적 이직을 줄이는 데에 특별히 더 기여할 것으로 짐작할 수 있는데, 분석결과는 이러한 가설을 지지한다.

한편 고용보험의 또 다른 기능으로서, 근로자가 실직하였을 때 그 자신과 가족이 빈곤상태로 들어가는 위험을 완화시켜 주는 역할을 기대할 수 있다. 이러한 역할을 다하고 있는지 살펴본 분석에서는 실직으로 인한 빈곤을 예방하는 고용보험의 기능은 충분히 제 역할을 다하고 있지 못한 것으로 나타났다. 빈곤으로의 진입을 막는 기능은 인적자본수준과 가족의 특성에 주로 달려 있으며, 고용보험이라는 안전망의 역할은 미미한 것으로 보인다.

◆ 고용보험과 일자리 변동·노동이동

이 장에서는 산업별·사업체별 패널자료를 구축하여 다음과 같이 세 가지 분석을 수행하였다. 첫째, 고용보험 적용확대가 채용과 이직 등의 노동이동에 어떠한 영향을 미치는지, 둘째, 고용보험 가입률 증가가 일자리 창출과 소멸에 어떠한 영향을 미치는지, 셋째, 고용보험 가입률 확대가 저임금 고용 비중, 비정규직 비중에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다.

분석의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 고용보험 적용확대는 노동이동을 촉진하고, 고용보험 가입률 증가는 노동비용의 증가에도 불구하고 일자리 창출을 촉진한다. 이는 고용보험의 사각지대 해소가 일자리 변동과 노동이동 촉진에 기여할 수 있음을 시사한다. 둘

째, 고용보험 가입률 확대는 저임금 고용 비중과 비정규직 비중을 감소시킨다. 즉 고용보험 확충은 노동시장 불안정성을 증가시키는 것은 아니며, 고용구조 개선에 기여할 수 있음을 시사한다. 셋째, 고용보험료 부담은 일자리 창출과 순증가에 부정적인 영향을 미친다. 고용보험 사각지대 해소와 노동수요 촉진을 위해서는 사회보험료 감면과 같은 인센티브가 필요함을 시사한다. 넷째, 고용보험 적용 확대에 따라 비자발적 실직률의 증가를 가져온다는 분석 결과는 해고가 빈번한 기업에게 해고의 사회적 비용을 내부화할 수 있는 정책적인 보완이 필요함을 시사한다.

◆ 고용안전망 사각지대의 발생 메커니즘

이 장에서는 영세사업장 사업주 9인과 근로자 39인을 대상으로 한 심층면접을 통하여 고용안전망의 사각지대가 발생하는 메커니즘을 살폈다. (1) 실제로는 임금근로자의 형태로 일을 하고 있음에도 불구하고 고용보험에 가입하지 않는 사례들을 살펴보면, 가장 흔히 보게 되는 것이 사용자의 가입 기피이다. 해당 업종에서 사업주들의 고용보험 미가입 혹은 부분가입 관행이 있고 다른 사업주들이 따라 배운다. 사업주의 기피를 안다고 하더라도 근로자들이 여러 가지 이유 때문에 순응하며 그것이 사업주의 기피를 가능하게 한다. (2) 사업주의 또 다른 고용보험 가입 기피 방식은 고용보험 적용에서 제외되는 근로형태를 의도적으로 활용하는 것이다. 외형상으로는 적용제외로 분류될 것이지만 사실상 사업주의 기피에 해당한다. 예컨대, 학원강사나 보험업계, 백화점과 같은 유통업계는 개인사업자 형태로만 고용하는 관행이 지배적이다. 사업자 등록도 되어 있지 않을 뿐만 아니라 통장으로도 급여를 이체하지 않거나, 중간관리자의 수수료의 일부로 근로자의 급여가 나갈 경우 근로하였다는 흔적이 남지 않아 고용보험에서 적용이 제외된다. (3) 사업주와 임금근로자의 이해일치에 따른 기여회피가 존재하는데 이 경우도 전적으로 이해일

치에 따른 기여회피라고만 하기 어렵다. 왜냐하면 사업주와 근로자가 고용보험에 대한 정보 비대칭 상황에서 기여회피가 발생하는 경우가 많기 때문이다. 문제가 되는 임금근로자는 저임금이기 때문에 보험료 부담이 크며 보험료를 내지 않는 대신 임금이 조금 높은 것에 만족할 가능성이 있다. 특히 가족을 통해서 건강보험 피보험자 자격을 가진 경우 기여회피 가능성이 높다. (4) 정보나 홍보 부족과 더불어 사회보험에 대한 부정적 인식 역시 고용보험 미가입의 요인이다. 고용보험뿐만 아니라 국민연금이나 건강보험에 함께 가입해야 하는 상황에서 국민연금 등에 대한 부정적 인식이 보험 자체의 가입을 꺼리게 만드는 것으로 드러났다. (5) 행정적인 어려움과 행정지도의 취약도 문제이다. 영세사업장의 경우 팩스조차 갖추고 있지 않으며, 사업주와 근로자 모두의 이동이 잦아서 잦은 신고를 해야 하는 것에 대한 부담을 느낀다.

고용보험에 가입했던 근로자라고 하더라도 일자리를 잃었을 때 실업급여를 수급하지 못하는 경우가 많은 것으로 드러났다. 주된 이유는 자발적 이직으로 판정되거나 피보험기간을 충족시키지 못한 때문이다. 몸이 아파서 퇴직하였거나 가사나 육아로 인하여 퇴직한 경우, 과도한 노동강도와 장시간 노동이 힘들어서 퇴직한 경우가 많은데, 실제로는 어쩔 수 없는 퇴직이었지만 행정적으로는 자발적 이직으로 분류되는 현실이다.

◆ 임금보조 정책의 고용 및 임금효과

통계청의 고용률, 노동시장참가율, 실업률 자료와 KLIPS로 구성의 효과(composition effects)를 제거하고 구축한 노동의 가격변수를 지역-연도별로 사용하여 Blanchflower-Oswald류의 지역균형시장 이론에 근거한 Bartik(2001)의 모형을 추정하였다. 저임금노동시장에서 사용자에게 임금보조를 시행할 경우 임금근로 부문에서의 고용효과는 큰 것으로 나타났다. 표준화시켜 보고하면 시장임금 대비

10%의 임금보조를 사용자에게 지불할 경우(이 수치는 대략 2010년 기준 100인 이하 사업장에서의 사용자의 사회보험료 부담률과 유사) 저임금근로자(하위 25분위로 정의)의 고용은 약 5.6% 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 사용자 임금보조의 임금효과나 근로자 임금보조의 고용 및 임금효과는 전반적으로 미미하게 나타났다. 한편 사용자 임금보조에 따른 자영업의 임금근로 대체효과는 상당히 커서 총고용 증가효과는 미미한 것으로 나타났다. 본 연구에서처럼 노동수요의 임금탄력성이 클 경우 보조금은 근로자보다는 사용자에게 지급하는 것이 보다 큰 고용효과를 유발하게 된다.

◆ 일본의 제2 사회안전망

일본은 지난 10여 년간 한국과 유사하게 저임금근로와 파견근로 등 비정규직이 늘어났고, 고용안전망의 사각지대가 넓어졌다. 이에 대한 대응 방안으로 노동시장의 규제강화 경향이 나타나고 있을 뿐 아니라 고용안전망 측면에서 소위 ‘제2 사회안전망’을 도입하는 노력을 기울이고 있다. 2008년 경제위기로 인해 일자리와 주거를 잃고 생활전체가 곤란해진 사람들이 늘어나자, 일본정부는 직업훈련이나 구직활동을 조건으로 생활자금을 지원하는 다양한 용자 및 급부제도를 도입하였다. 초창기에는 용자사업이 주를 이루었으나 점차 급부제도의 범위를 넓혀 가고 있다.

일본의 제2 사회안전망은 도입된 지 아직 2년 정도밖에 안 되므로 그 효과를 평가하기에는 아직 이르지만, 다음과 같은 특징들로 인하여 우리에게 시사하는 바가 크다. 도입과정에서 노사정 및 시민사회 간의 긴밀한 협의 및 협력이 중시되었으며, 고용보험의 확대만으로는 사회보험의 사각지대를 해소하기 어렵다는 합의가 이루어졌다는 사실이 중요하다. 내용적으로는 소득보장에 초점을 맞추기보다는 직업훈련을 전제로 한 생활지원, 즉 취업연계형태의 부조제도가 도입되었다는 데 주목하고자 한다.

◆ 결론

본 연구에서는 우리나라 고용안전망을 강화하기 위한 두 가지 방향의 정책방안을 제시하였다. 첫째는 고용보험의 사각지대를 점검하고 고용보험의 가입대상을 확대할 수 있는 구체적인 방안을 제시하였다. 둘째는 고용보험제도의 적용범위를 벗어나는 영역, 즉 제도적으로 비어 있는 공간을 채울 방안으로 한국형 실업부조제도의 도입 필요성을 제안하였다.

제1장 서론

오래 전부터 복지국가는 질병과 상해, 노화나 실직으로 인한 소득상실 등과 같은 사회적 위험으로부터 개인을 보호하기 위하여 다양한 사회안전망(social safety net)제도를 발전시켜 왔다. 가장 흔히 발견되는 대응양식은 사회보험체계(social insurance system)를 만들어 세대간·계층간 연대를 통하여 위험을 분산하는 방식이다. 사회보험은 기여(보험료)에 근거하여 가입자들 간에 위험을 분산한다는 의미에서 ‘보험’이며, 대상자 모두에게 법적으로 가입의무를 부과하거나 국가가 위험을 관리한다는 의미에서 ‘사회’보험이다. 사회보험체계는 개인의 사회권을 보장하기 위해 운영하는 사회안전망의 주요 방식이기는 하지만 유일한 방식은 아니다. 대부분의 국가에서 조세를 이용하여 어려움에 처한 사람을 지원하여 기본적인 삶의 수준을 유지할 수 있게 해주는 제도들을 운영한다.

고용보험을 비롯한 사회보험에 가입되어 있지 않은 고용의 문제는 ILO 등의 국제기구에서는 비공식취업(informal employment)의 문제로 다루어진다. 비공식취업은 비공식부문에서의 취업(employment in the informal sector)과는 다른 개념으로, 법제도와 사회보험의 적용을 받지 않는 취업이라는 뜻이다. 비공식취업은 사회적 배제가 일어나는 영역이자 경제적 비효율이 발생하는 영역이다. OECD(2004)는 중간소득 국가에서 비공식취업의 문제는 실업문제보다 심각하다고 지적하고 있다(이병희, 2010b).

법제도가 작동하지 않고 사회보험이 적용되지 않는 취업이라는 의미에서의 비공식취업의 문제는 우리나라가 당면한 커다란 사회경제적 이슈의

하나이다. 그동안 이 문제는 비정규직, 근로빈곤, 영세자영업 등 다양한 키워드를 중심으로 다루어졌다. 여기서는 ‘고용안전망의 사각지대’라는 개념을 가지고 이 문제에 접근하고자 한다. 현재 우리나라의 고용안전망으로 보호하지 못하고 있는 자는 누구이며, 이들을 포괄하는 진정한 안전망은 어떻게 만들어야 할 것인가 하는 것이 기본적인 문제의식이다.

본 보고서에서 사용하는 ‘고용안전망’ 개념은 ‘사회안전망’의 하위개념으로서, 노동시장 위험에 대한 안전망을 의미한다. 고용을 통하여 개인과 가족의 생활의 안정을 유지하는 것을 기본으로 하되, 실업으로 인하여 이러한 상태가 허물어졌을 때 다양한 방식으로 경제적 지원을 제공하면서 다른 일자리로 원활하게 이동할 수 있게 해주는 사회시스템이 작동하는가 하는 문제이다. 고용안전망은 실업급여를 통한 소득 지원뿐만 아니라, 사회안전망에서 제외되는 적극적 노동시장정책(active labor market policy), 근로유인보상정책(make work pay policy), 고용서비스 등이 포함되는 의미로 이해되는 것이 타당하다(이병희, 2010a).

현재 우리나라의 고용안전망은 고용보험을 가장 중추적인 골간으로 삼아 구축되어 있다. 고용보험의 우산 아래에 있는 사람은 실업급여뿐 아니라 적극적 노동시장정책의 대상으로도 쉽게 포섭되지만, 그렇지 않은 사람은 배제될 가능성이 매우 큰 것이 현실이다. 고위험군으로 대두되는 집단은 비정규직이나 소규모사업장 종사자, 영세자영업자, 노동시장에 최초로 진입한 청년층, 장기간 경력이 단절되었던 미취업자 등이다. 사실 고용안전망이 존재해야 할 이유는 이들을 보호해야 할 필요 때문인데, 고용의 불안정성이 큰 집단이 안전망으로부터 배제된다면 이는 우리나라의 고용안전망이 근본적인 결함을 가지고 있으며 기능부전 상태에 있다는 의미이다.

본 연구에서는 우리나라 고용안전망의 사각지대를 조명해 보고 이 영역을 축소(바람직하게는 해소)할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이러한 문제의식은 크게 두 가지 방향에서 접근할 수밖에 없다. 첫째는 고용보험의 사각지대를 점검하고 고용보험의 가입대상을 확대할 수 있는 방안을 제시하는 것이다. 둘째는 고용보험제도의 적용범위를 벗어나는 영역, 즉 제도적으로 비어 있는 공간을 채울 방안을 강구하는 것이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 우리나라 고용안전망의 근간인 고용보험제도를 개괄적으로 소개하고 고용안전망의 사각지대가 어느 부문에 어떤 규모로 존재하는지 살펴본다. 제3장과 제4장에서는 현행 고용보험이 노동시장에서 어떻게 작동하고 있는지 점검한다. 적어도 고용보험이 적용되고 있는 대상에게만은 본연의 기능을 다하고 있는지 살펴보는 것이다. 제5장에서는 고용보험이 법적으로 적용대상으로 삼고 있으나 실제로는 가입이 이루어지지 않고 있는 현실의 원인을 근로자와 사업주에 대한 심층면접을 통해서 알아본다. 제6장에서는 사회보험료 감면정책과 같은 보조금정책이 이러한 사각지대를 축소하는 데 얼마나 도움이 될 것인가라는 문제의식을 가지고 보조금정책의 고용효과를 추정한다. 제7장에서는 고용안전망을 보완하기 위하여 어떤 제도적 개편이 필요한지 제안하기 위한 노력의 일환으로 일본의 제2 사회안전망을 검토한다. 이는 고용보험의 사각지대를 축소하기 위한 정책과 고용보험의 확대로는 채워지지 않는 영역에서 기능할 한국적 실업부조제도의 도입 필요성을 제안하기 위한 배경이 될 것이다. 제8장은 결론을 대신하여 우리나라 고용안전망을 강화하기 위한 두 가지 방향의 정책방안을 제시한다.

제 2 장

고용안전망 사각지대의 규모와 실태

1. 고용안전망으로서의 고용보험제도 개요

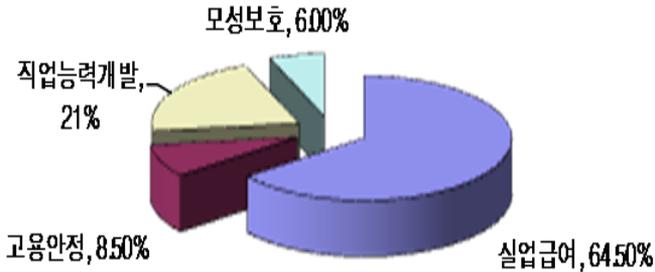
가. 제도 개요

실직자의 생계를 지원하고 재취업을 촉진하는 목적을 가진 전통적인 사회보험은 실업보험이라고 불린다. 우리나라는 이 제도를 실업급여 사업에 포함하고 고용안정사업과 직업능력개발사업을 포괄하여 고용보험 제도로 운영하고 있다.

고용안정사업은 고용창출사업, 고용조정지원사업, 취약계층에 대한 고용촉진지원사업으로 구성된다. 직업능력개발사업은 사업주가 근로자를 대상으로 실시하는 직업능력개발훈련을 지원하는 사업이다. 실업급여는 실직한 근로자에게 일정기간 급여를 지급하여 생활안정을 도모하고 구직 활동을 원활하게 하기 위한 것이다.

고용보험제도는 1995년에 도입되어 지금까지 만 15년째 운영되면서 적용범위를 넓혀 왔다. 출범 당시에는 실업급여는 근로자 30명 이상을 둔 사업장, 고용안정·직업능력개발사업은 근로자 70명 이상을 둔 사업장을 대상으로 시작하였으나, 외환위기를 계기로 적용대상 사업장을 급속하게 확대하였고, 1998년 말 이후로는 근로자수에 상관없이 전 사업장으로 확대되었다. 근로자 특성에 따라 적용이 제외되는 대상이 결정되었는데, 제도 초기에는 일용근로자와 시간제근로자, 고연령자, 그리고 다른 법에

(그림 2-1) 고용보험 사업별 지원금 비중



자료: 한국고용정보원(2009), 『고용보험통계연보』.

의해서 지원받는 자 등이 제외되었다. 그러나 2003년 1월부터는 근로자 특성에 따른 적용제외자가 줄어들기 시작하여, 2004년에는 일용근로자에 까지 적용이 확대되었다.

2010년 현재 고용보험은 종업원 규모에 관계없이 모든 사업장에 속한 임금근로자에게 적용된다. 단, 임금근로자 중에서 공무원과 사립학교교직원, 우체국직원, 5인 미만 농림어업 종사자, 15시간 미만 단시간근로자, 특수형태근로자, 가사근로자 등은 적용 제외된다. 고용보험제도의 적용대상 사업장 확대과정과 적용제외 대상 변천과정을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

고용보험의 적용범위와 대상의 확대에 따라 적용사업장과 피보험자의 수는 꾸준히 증가하였다(표 2-2 참조). 1995년 7월 1일 최초 적용사업장은 39천 개소, 적용근로자 4,204천 명이었으나, 2009년 기준으로는 적용사업장 1,385천 개소, 적용근로자 9,654천 명이다. 적용사업장의 수는 35배 이상으로, 적용근로자의 수는 2.3배로 증가하였다. 고용보험 피보험자는 전체 취업자의 40.4%, 임금근로자의 58.0%, 상시근로자의 66.3%에 해당한다(2008년 말 기준, 그림 2-2 참조).

〈표 2-1〉 적용대상 사업장 및 근로자 특성에 따른 적용범위 확대 과정

	적용대상 사업장		근로자 특성에 따른 적용범위 (적용제외자)
	실업 급여	고용안정/ 직업능력개발사업	
1995. 7	30인 이상	70인 이상	- 자영업자, 가족종사자 - 3개월 이내의 기간 동안 고용되는 일용근로자 - 통상근로자에 비해 3할 이상 짧은 시간제근로자
1998. 1	10인 이상	50인 이상	- 60세 이후에 새로 고용된 자 - 공무원 및 사립학교교직원 - 어업에 종사하는 선원
1998. 3	5인 이상		- 국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 자 - 65세 이상인 자(1997.1)
1998. 7	5인 이상		- 별정직 우체국 직원
1998.10	1인 이상	1인 이상	- 1개월 이내의 기간 동안 고용되는 일용근로자 - 주당 18시간 미만인 단시간근로자
2003. 1			- 4인 이하 농림어업 법인사업 종사자
2004. 1			- 일용근로자 - 주당 15시간 이상 단시간근로자 - 60세 이후 새로이 고용된 자 - 국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 자
			2006. 1

주: 노동부(2010), 『고용보험백서』에서 재정리.

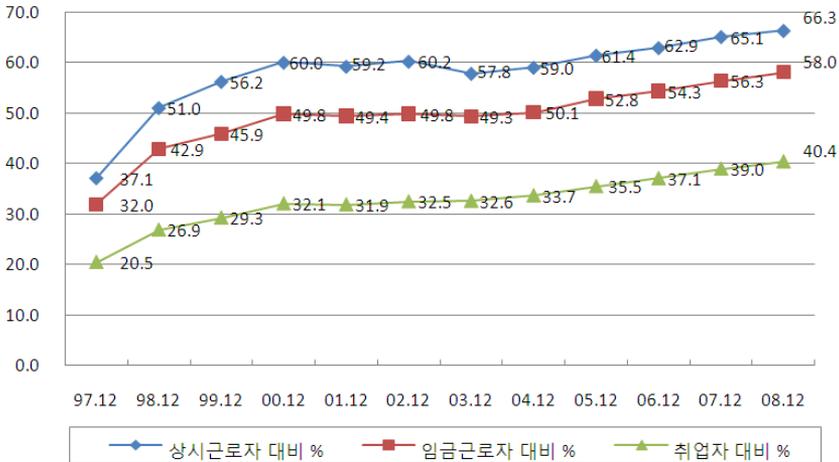
〈표 2-2〉 적용사업장 및 근로자 증가 추이

(단위:천 개소, 천 명)

	95.7	98.1	98.10	2001	2003	2005	2007	2008	2009
적용범위	30인 이상	10인 이상	1인 이상						
적용사업장	39	47	400	807	846	1,148	1,288	1,424	1,385
적용근로자	4,204	4,272	5,268	6,909	7,203	8,064	9,063	9,385	9,654

자료: 노동부(2010), 『고용보험백서』.

[그림 2-2] 고용보험 피보험자 비율 추이



자료: 한국고용정보원(2009), 『고용보험통계연보』.

나. 실업급여제도

고용보험제도 중에서 가장 핵심적인 사업인 실업급여사업의 제도 구성을 살펴보면 <표 2-3>과 같다. 실업급여사업은 구직급여와 취업촉진수당으로 대별되는데, 이 중에서도 구직급여가 제도의 핵심이라고 할 수 있다. 구직급여는 이직시의 연령과 피보험기간에 따라 90~240일간 실직 전 평균임금의 50%를 지급한다. 상한선은 4만 원/일, 하한선은 최저임금액의 90%이다. 경우에 따라 상병급여와 연장급여를 받을 수 있다. 취업촉진수당은 구직급여의 잔여수급일수를 30일 이상 남기고 취업한 경우 받을 수 있는 조기채취업수당과 기타 구직활동과 취업을 촉진하는 부가적인 수당을 포함한다.

실업급여 수급률은 전체 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비율로 정의된다. 실업급여 수급률은 2000년 9.8%에서 2008년에는 39.6%까지 증가하였다(표 2-4 참조). 이 수치는 대체로 선진국의 1990년대 수준에 못 미치는 수준이지만 미국, 일본 등과는 유사한 수준이다.

〈표 2-3〉 실업급여제도 개요

		지원요건	지급금액																								
구 직 급 여	구 직 급 여	<ul style="list-style-type: none"> - 고용보험 적용사업장에서 이직일 이전 18개월간 피보험단위기간이 통산 180일 이상이고, 회사의 경영사정 등 비자발적으로 이직한 경우 - 근로의사와 능력을 가지고 적극적으로 구직활동을 해야 함 - 일용근로자는 실업급여신청 전 1개월간 근로일수가 10일 미만이어야 하고, 90일 이상을 일용근로자로 근무해야 하는 등 추가적인 요건을 충족해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 이직시 연령과 피보험기간에 따라 90~240일간 - 실직 전 평균임금의 50% 지급 - 상한: 4만 원/일 - 하한: 최저임금액의 90% - 소정급여일수 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>~ 1년</th> <th>1~ 3년</th> <th>3~ 5년</th> <th>5~ 10년</th> <th>10~</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>~30세</td> <td>90</td> <td>90</td> <td>120</td> <td>150</td> <td>180</td> </tr> <tr> <td>30~50세</td> <td>90</td> <td>120</td> <td>150</td> <td>180</td> <td>210</td> </tr> <tr> <td>50~ 장애인</td> <td>90</td> <td>150</td> <td>180</td> <td>210</td> <td>240</td> </tr> </tbody> </table>		~ 1년	1~ 3년	3~ 5년	5~ 10년	10~	~30세	90	90	120	150	180	30~50세	90	120	150	180	210	50~ 장애인	90	150	180	210	240
		~ 1년	1~ 3년	3~ 5년	5~ 10년	10~																					
	~30세	90	90	120	150	180																					
30~50세	90	120	150	180	210																						
50~ 장애인	90	150	180	210	240																						
상 병 급 여	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 신청 후 7일 이상의 질병·부상으로 실업 인정을 받지 못한 경우 - 수급자격자가 출산으로 인해 취업이 불가능한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 구직급여와 같은 금액 																									
연 장 급 여	훈 련 연 장 급 여	<ul style="list-style-type: none"> - 직업안전기관장의 지시에 의하여 직업능력개발훈련을 수강하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 훈련을 받는 기간 동안 구직급여액의 100%를 연장지급 - 최대 2년 																								
	개 별 연 장 급 여	<ul style="list-style-type: none"> - 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자로서 직업안전기관장이 인정하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 60일 범위 내에서 구직급여액의 70% 연장 지급 																								
취 업 촉 진 수 당	조 기 재 취 업 수 당	<ul style="list-style-type: none"> - 안정된 직업에 6개월 이상 계속하여 고용된 경우로서 잔여급여일수가 30일 이상인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 구직급여일액에 잔여급여일수의 1/2를 곱한 금액 - 55세 이상이거나 장애인인 경우, 잔여급여일수의 2/3 																								
	기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 직업능력개발수당 - 광역구직활동비 - 이주비 																									

〈표 2-4〉 실업급여 수급률 추이

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
실업자(천명)	979	899	752	818	860	887	827	783	769
실업률	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.3	3.2
수혜자(천명)	96	136	125	151	193	227	248	273	306
수혜율	9.8	15.1	16.6	18.5	22.4	25.6	30.0	34.8	39.6

자료 : 노동부(2009), 『고용보험백서』; 방하남(2010) 재인용.

〈표 2-5〉 구직급여의 임금대체율 추이

	2004	2005	2006	2007	2008
임금대체율(A)	37.4	40.7	42.4	43.3	43.4
임금대체율(B)	32.3	30.5	30.3	29.5	28.9

주 : 임금대체율(A)는 평균임금일액 대비 평균 급여기초임금일액의 비율.

임금대체율(B)는 노동부, 「사업체 임금근로시간조사」의 임금 총액 대비 평균 급여기초임금일액의 비율.

자료 : 한국고용정보원(2008), 『고용보험통계연보』, p.51.

〈표 2-6〉 실업급여 수급률 및 임금대체율의 국제비교(1990년대)

(단위 : %)

	실업보상제도	급여 수급률	임금대체율
호주	실업부조	95	29
뉴질랜드	실업부조	114	32
오스트리아	실업보험, 실업부조	132	34
프랑스	실업보험, 실업부조	82	53
독일	실업보험, 실업부조	76	48
아일랜드	실업보험, 실업부조	142	27
네덜란드	실업보험, 실업부조	143	58
포르투갈	실업보험, 실업부조	77	47
영국	실업보험, 실업부조	85	18
덴마크	실업보험	103	51
캐나다	실업보험	60	45
미국	실업보험	34	34
일본	실업보험	38	39
한국(*)	실업보험	36	36

주 : 임금대체율은 전국 평균 주당 임금 대비 평균 주당 급여액의 비율임. 한국(*)은 원저자의 추정치임.

자료 : Vroman, W. and V. Brusentsev(2005), *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, p.65; 방하남(2010) 재인용.

실업급여액은 실직 이전 임금의 50%로 규정되어 있으나, 상한선이 설정되어 있기 때문에 평균적인 임금대체율은 50% 미만이 된다. 2008년 기준으로 임금대체율은 43.4%를 기록하고 있다(표 2-5 참조). <표 2-6>에 따르면 우리나라보다 높은 소득대체율을 보이는 국가는 13개 비교국가 중 7개국 정도가 되기 때문에 우리나라의 소득대체율 수준은 중간 정도로 나타난다.

다. 사각지대 개요

고용보험은 임금근로자의 소득이 단절되는 위험에 대비하기 위한 사회보험으로 설계되어 있다. 따라서 비경제활동인구는 물론이고 비임금근로자도 고용보험 적용에서 제외된다. 임금근로자는 일부 예외를 빼고는 모두 적용대상이지만 실제로는 비정규직과 영세사업장 종사자의 상당수가 고용보험에 가입되어 있지 않아서 실질적인 사각지대를 형성하고 있다. 전체 취업자가 예기치 못한 소득단절이라는 위험으로부터 보호되어야 한다는 기준에서 고용보험의 적용 사각지대를 산출해 보면 [그림 2-3]과 같다. 전체 취업자의 30%에 해당하는 비임금근로자가 고용보험에서 제외되고 있으며, 임시일용직의 상당수까지 실제로 고용보험에 가입하고 있지 못하기 때문에 전체 취업자 중에서 고용보험 피보험자는 40% 내외에 머물고 있다.

고용보험이 포섭하지 못하는 취업자라는 기준에서 볼 때, 고용안전망의 사각지대는 크게 두 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 고용보험이 원래 대상으로 하는 임금근로자 중에서 현재 고용보험에 가입되지 못하고 있는 집단이다. 둘째는 자영업자나 노동시장 최초 진입자와 같이 고용보험의 적용대상에 들어갈 수 없는 사람들인데, 이들은 유효한 고용안전망이 강구되어야 하는 집단이다. 다음 절에서는 이 두 범주에 속한 사각지대에 대하여 각각 실태를 파악하고자 한다.

(그림 2-3) 고용보험 적용 사각지대 현황

15세 이상 인구 3,990만명					
비경제활동인구 1,623만명		경제활동인구 2,367만명			
고용보험 적용제외대상 1,715만명	실업자 92만명	취업자 2,274만명(100.0%)			
		비임금근로자 679만명(29.9%)		임금근로자 1,595만명(70.1%)	
		자영자 556만명 (24.5%)	무급가족 종사자 123만명 (5.4%)	임시·일용직 676만명 (29.7%)	상용직 919만명 (40.4%)
		고용보험 적용사각지대 1,336만명 (58.8%)		고용보험 피보험자 938만명 (41.2%)	

자료: 국회예산정책처(2009), 「추가경정예산안 쟁점분석」, p.111.

2. 임금근로자 부문 사각지대의 실태

가. 문제의식

사회보험에 가입되어 있지 않은 고용의 문제는 ILO, OECD, EU 등 국제기구에서 비공식취업(informal employment)¹⁾ 문제로 접근되어 왔다. OECD(2004)는 과세, 노동관련 법제도, 사회보험 등의 적용을 받지 않는 비공식취업 문제는 특히 중간소득 국가에서 실업문제보다 더 심각하다고 지적하고 있다.

사회보험의 사각지대에 있는 비공식고용은 비자발적 실직에 놓였을 때 소득 상실, 고용정책 접근의 제한, 노후 소득의 불안정에 직면할 위험이

1) ILO의 2003년 제17차 노동통계담당자들의 국제회의에서 채택된 가이드라인에 따르면, 비공식취업은 비공식부문에서의 취업(employment in the informal sector)과 구분되는 개념으로, 비공식부문만이 아니라 공식부문이나 가구 내에서도 존재한다. 비공식취업은 ① 비공식부문 기업의 자영업자와 고용주 ② 가족종사자 ③ 비공식고용 ④ 생산자 협동조합의 성원 ⑤ 자가 소비를 위한 생산에 종사하는 자영업자 등의 다섯 가지 유형으로 구성된다. 비공식고용은 “법적으로든 관행상으로도 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급병가 등)를 받지 못하는” 고용으로 정의된다. 자세한 내용은 ILO(2003) 참조.

높다. 경제적으로는 불공정 경쟁에 따른 공식고용 부문의 부담 증가와 비공식고용 부문의 비효율적인 생산의 온존에 따른 경제적 비효율을 초래하고, 공적부조의 재정 부담을 증가시키며, 사회적으로도 사회적 위험 증가와 사회적 이동성 제한으로 인해 사회통합을 저해할 가능성이 높다.

지난 10여 년 동안 사회보험의 적용확대, 근대적인 공공부조제도의 확립, 사회서비스의 확대, 노인·아동 등의 범주적인 사회보장제도가 도입되었지만, 여전히 사회안전망의 사각지대는 지나치게 넓다. 가입자의 기여에 의존하는 사회보험 재정원리는 정규직 중심의 사회보험으로 귀결되고,²⁾ 사회보험에 가입하지 못한 취약계층은 절대빈곤 상태로 전락한 이후에야 기초생활보장 수혜를 받을 수 있지만, 이 또한 재정적인 제약으로 인하여 수급자 선정을 제한하여 온 것이 사실이다.

지난 2008년 글로벌 금융위기는 우리 사회안전망의 제도적인 한계를 명료하게 보여주었다. 사회안전망의 사각지대에 있는 취약계층을 대상으로 재정을 통한 일자리와 직업훈련 등을 대규모로 제공하고 한시적인 소득지원 정책을 실시하였지만, 그 효율성 및 효과성에 대한 논란은 계속되었다.

실직과 빈곤 위험이 구조화되는 추세에 대응하여 사회보험의 사각지대 해소는 우선적인 국가 과제이다. 본 연구는 사회보험 사각지대의 실태와 원인을 분석하고, 이를 해소하는 방안으로 사회보험료 지원의 필요성을 제기하고자 한다. 또한 사회보험료를 지원하는 정책을 둘러싼 다양한 쟁점을 검토하여 대상 규모와 소요 재정 등을 감안한 구체적인 방안을 제시할 것이다.

나. 사각지대의 규모

우선 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」(통계청) 2010년 3월 원자료를 이용하여 임금근로자의 사회보험 가입 현황을 살펴보자. 「경제활동인

2) 홍경준(2010)은 기여 기반의 사회보험 원리가 고용의 안정성을 전제하고 있음을 지적하고 있다. 고위험 상태가 지속된다면 보험원리를 통해 사회적 위험을 생애주기에 걸쳐 분산시키는 기능이 작동하기 어려운 것이다.

구 고용형태별 부가조사」는 임금근로자에게 3대 사회보험 가입 여부, 월 평균임금, 주당 평소근로시간 등의 근로조건을 질문하고 있다.

2010년 3월 현재 임금근로자의 국민연금·특수직역연금 가입률은 72.9%(직장 가입 65.6%), 건강보험 가입률 97.6%(직장 가입률 67.6%), 고용보험 가입률 58.9%로 나타난다. 고용보험 가입률이 국민연금·건강보험 직장 가입률보다 낮은 것은 공무원·교원 등이 고용보험 적용에서 제외되어, 적용제외 범위가 사회보험 가운데 가장 넓기 때문으로 보인다. 한편 건강보험의 미가입률은 매우 낮은 수준인데, 당장의 질병 위험에 대처하는 건강보험의 성격 때문에 급여의 사각지대는 미미하다고 할 수 있다. 그러나 건강보험은 가구단위로 보험료를 부과하기 때문에 직장가입자의 피부양자로 등록하여 기여를 기피하거나 상대적으로 보험료 부담이 큰 지역가입자의 비중이 크다는 점을 확인할 수 있다.

한편 사업체규모, 임금계층, 고용형태 등의 일자리 특성에 따라 사회보험 가입률은 현격한 차이가 있다. 고용보험 가입률을 중심으로 보면, 5인 미만 사업장에 종사하는 근로자의 25.7%만이 고용보험에 가입하고 있으며, 5~9인 사업장 근로자의 고용보험 가입률도 51.7%에 불과하다. 고용형태별로는 정규직의 고용보험 가입률이 67.2%인 반면, 비정규직은 42.1%만이 고용보험에 가입하고 있다. 또한 정규직이라고 하더라도, 영세 사업장에 종사하는 '취약근로자'인 임시직·일용직의 고용보험 가입률(각각 29.8%, 7.4%)은 비정규직의 평균 수준에 미치지 못한다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 고용형태보다 사업체규모가 고용보험 가입 여부에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다. 한편 임금계층별로 보면, 저임금계층의 고용보험 가입률은 33.5%에 불과하다. 별도로 제시하지 않았지만, 저임금계층에서 고용형태별 사회보험 가입률 격차는 크지 않다. 저임금계층에서 고용보험 가입률은 비정규직이 30.4%인 반면 정규직도 37.1%에 불과하다.

사회보험의 사각지대가 발생하는 유형은 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 법으로 적용에서 제외되는 경우 사각지대가 발생한다. 특수형태 근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간근로자, 1개월 미만 일용근로자(국민연금과 건강보험의 직장 가입자) 등은 법적으로 적용대상

〈표 2-7〉 임금근로자의 사회보험 가입률

(단위: %)

		국민연금 (특수지역)			건강보험					고용보험		
		미 가 입	직장 가입 자	지역 가입 자	미 가 입	직장 가입 자	지역 가입 자	의료 수급 권자	직장 가입 피부 양자	적 용 제 외 ¹⁾	가입	미가 입
임금근로자		27.1	65.6	7.3	2.4	67.6	17.6	1.0	11.4	13.0	58.9	28.1
사업체 규모	1~4인	61.0	25.6	13.4	5.3	27.1	39.0	2.4	26.2	14.5	25.7	59.8
	5~9	38.4	51.1	10.6	3.8	54.1	25.9	1.1	15.1	5.6	51.7	42.7
	10~29	23.5	69.5	7.0	2.1	72.3	15.0	1.0	9.5	8.9	67.2	23.9
	30~99	13.4	81.5	5.1	1.0	83.6	9.1	0.5	5.9	17.3	68.1	14.6
	100~299	6.2	91.8	2.0	0.6	92.5	4.0	0.1	2.8	13.5	79.6	7.0
	300~	3.6	95.4	1.0	0.1	95.9	2.1	0.1	1.8	21.1	74.5	4.4
임금 계층 ²⁾	저임금	60.0	30.0	10.0	5.6	35.0	31.2	2.8	25.4	13.9	33.5	52.5
	중간임금	22.0	69.7	8.3	1.8	70.7	18.0	0.5	8.9	6.0	67.2	26.8
	고임금	4.4	92.6	3.0	0.3	93.2	4.4	0.0	2.1	23.2	69.5	7.3
고용 형태	정규직	16.8	78.6	4.6	1.7	79.6	11.8	0.5	6.4	12.4	67.2	20.4
	(정규 상용)	1.3	98.0	0.7	0.0	98.6	1.0	0.1	0.3	15.2	82.0	2.9
	(정규 임시)	56.3	28.9	14.9	5.6	30.8	39.5	1.8	22.3	4.5	29.8	65.8
	(정규 일용)	77.7	5.7	16.6	11.6	7.0	50.3	2.6	28.5	9.3	7.4	83.3
	비정규직	48.0	39.3	12.7	3.8	43.3	29.6	1.9	21.4	14.2	42.1	43.7
	한시적	31.7	60.9	7.4	3.0	66.9	16.3	1.5	12.3	12.8	63.8	23.4
	(기간제)	27.0	66.8	6.2	2.0	74.1	12.0	1.4	10.4	13.1	70.8	16.1
	(계약 반복)	10.6	85.3	4.1	2.0	86.6	7.0	0.3	4.2	5.9	81.0	13.1
	(단기 기대)	68.8	15.7	15.5	8.6	18.2	43.8	2.7	26.8	15.7	18.1	66.2
	시간제	81.4	8.4	10.2	6.2	9.6	36.7	3.4	44.1	34.2	10.0	55.9
	비전형	57.8	21.4	20.8	3.6	28.0	42.7	2.3	23.2	11.9	28.1	60.0
	(파견)	29.4	62.6	8.1	2.0	72.0	13.3	2.0	10.7	8.1	69.3	22.5
	(용역)	35.9	59.4	4.7	1.7	81.2	8.0	1.6	7.6	9.7	75.6	14.7
	(특수형태)	63.9	0.4	35.7	3.1	0.8	64.4	0.9	30.7	5.8	2.2	92.0
(가정내)	86.9	4.6	8.5	4.1	6.1	38.3	0.4	51.1	23.0	4.6	72.4	
(일일)	75.3	0.3	24.4	5.6	0.4	58.6	4.1	31.4	19.4	4.1	76.5	

주: 1) 공무원, 교원, 별정직 우체국 직원.

2) 임금계층은 시간임금이 중위값의 2/3 미만인 경우 '저임금', 3/2 이상을 '고임금', 그 중간을 '중간임금'으로 정의함.

자료: 통계청(2010), 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」.

에서 제외되어 있다. 둘째, 법적인 적용대상임에도 불구하고 보험료 부담 또는 사업주의 의무 불이행으로 가입하지 않는 경우에 사회보험의 사각지대에 놓이게 된다. 셋째, 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 경우에 사각지대가 발생하는데, 자발적 이직시 실업급여 수급자격을 완전히 박탈하는 경우가 대표적이다. 넷째, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우에 사각지대가 발생한다.³⁾

사각지대에 놓이는 가장 큰 원인은 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않은 경우이다. 사회보험은 1인 이상 사업장까지 강제 가입 대상이기 때문에 보험료의 미납에 따른 사각지대가 훨씬 크다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 미가입을 중심으로 사회보험의 사각지대의 규모를 추정하였다. 즉 법률상 당연적용 대상임에도 불구하고 사회보험에 가입하고 있지 않은 임금근로자의 규모를 추정하였다.

이를 위해서는 사회보험이 적용되지 않는 부문을 제외하여야 한다. 본 연구에서는 적용제외 범위가 가장 넓은 고용보험의 비적용 대상을 제외하는 방식으로 사회보험(직장 가입 기준)에 미가입한 사각지대를 추정하였다. 2010년 3월 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」에서는 처음으로 고용보험 가입 여부 조사에서 공무원, 교원, 별정직 우체국 직원을 제외하여 조사하였다. 이들 이외에 고용보험에 가입하지 않으면서 법적으로 적용제외 대상인 부문에 종사하는 근로자(5인 미만 농림어업 종사자, 가사서비스업·국제 및 외국기관 종사자, 65세 이상인 자, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간근로자), 특수형태 근로종사자를 추가로 제외하여, 고용보험 비적용 대상을 추계하였다.

<표 2-8>은 고용보험 비적용 대상자를 제외한 임금근로자 13,915천 명의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포와 고용보험 미가입자의 규모를 제시한 것이다. 3개 사회보험에 모두 가입한 근로자는 9,330천 명(67.0%)이며, 4,585천 명(33.0%)은 하나 이상의 사회보험에 가입되어 있지 않다. 흥미로운 사실은 사회보험 미가입자의 대부분(3,821천 명)이 3대 사회보험 모두에 가입하지 않고 있다는 점이다.⁴⁾⁵⁾ 이는 고용보험 사각지대 해

3) 고용보험을 대상으로 사각지대의 발생 유형에 대해서는 방하남(2010) 참조.

4) 산재보험은 사업주 배상 책임에 근거하여 보험 가입 여부에 관계없이 보상 급

소를 모색할 때 사회보험료 전체 부담을 고려하여야 한다는 점을 시사한다.

〈표 2-8〉 임금근로자의 직장 단위 사회보험 가입수의 분포(고용보험 비적용 대상자 제외)

(단위: 천 명)

	모두 가입	2개 가입			1개 가입			모두 미가입 (D)	
		연금, 건강 (A)	연금, 고용	건강, 고용	연금 (B)	건강 (C)	고용		
임금근로자	9,330	226	52	240	19	61	166	3,821	
사업체 규모	1~4인	753	32	8	31	7	14	25	1,785
	5~9	1,340	37	9	53	8	26	37	1,077
	10~29	2,341	56	20	87	2	11	61	629
	30~99	2,208	45	9	51	1	6	33	237
	100~299	1,262	23	6	10	1	2	8	57
	300~	1,426	34	1	8	0	2	1	37
임금 계층	저임금	1,250	34	21	145	5	30	64	2,129
	중간임금	4,846	85	26	77	14	26	91	1,567
	고임금	3,234	107	5	18	0	5	11	126
고용 형태	정규직	7,319	173	26	74	15	41	57	2,037
	(정규 상용)	6,572	140	13	45	2	6	8	83
	(정규 임시)	732	32	12	28	13	34	45	1,726
	(정규 일용)	15	1	1	2	0	2	3	229
	비정규직	2,011	53	27	166	4	20	109	1,784
	한시직	1,812	50	22	147	3	16	63	631
	(기간제)	1,486	40	18	137	2	11	50	299
	(계약 반복)	260	5	0	2	0	0	2	27
	(단기 기대)	66	5	4	7	1	5	11	305
	시간제	112	5	5	11	2	3	23	778
	비전형	454	3	7	99	0	8	52	753
	(파견)	128	2	1	14	0	1	4	43
	(용역)	321	1	4	84	0	6	7	73
	(가정내)	3	0	0	0	0	1	0	38
	(일일)	2	0	1	1	0	0	32	649

여가 지급되고 있으므로, 급여 측면에서 사각지대 문제는 존재하지 않는다.

- 5) 고용보험도 고용보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연적용 대상자이면 피보험자격 확인과 수급자격 인정을 통하여 실업급여를 지급받을 수 있다(이병희, 2009b). 그러나 고용보험 미가입자가 피보험자격 확인 청구를 통해 실업급여를 지급받는 경우는 미미한 실정이며, 대부분의 임금근로자는 고용보험에 가입하지 못한 경우 실업급여를 받지 못하는 것으로 인식하고 있다.

다. 사각지대의 부정적 효과

고용보험에 가입하지 못한 비공식고용은 실직 등 노동시장 위험에 노출될 가능성이 높다. 이병희(2009b)는 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」와 「경제활동인구조사」를 개인별로 패널화하여 임금근로자가 1년 동안 직면하는 노동시장 이행 경험을 고용보험 가입여부별로 분석하였다. <표 2-9>를 보면, 고용보험 적용 대상임에도 가입하지 못한 근로자의 1년간 직장 유지율은 41.0%에 불과하여, 고용보험에 가입한 근로자의 76.3%에 비해 큰 폭으로 낮다. 이들의 실직 경험률은 1년간 34.4%에 이르러, 고용보험 가입자의 12.1%의 3배 가까운 수준을 기록하고 있다. 또한 실직 없는 직장 이동 경험률 35.3%, 자영업 경험률 7.6%를 기록하여, 노동시장 위험에 상대적으로 크게 노출되고 있음을 보여준다.

한편 낮은 고용보험 가입률은 실업률 지표가 우리 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하는 원인이기도 하다. <표 2-10>은 임금근로자가 실직 시 비경제활동상태로 이동하는 비중이 73.0%에 이르고 있음을 보여준다.

<표 2-9> 고용보험 가입여부별 임금근로자의 1년간 노동시장 이행

(단위: 명, %)

	전 체	고용보험		
		미적용	미가입	가입
전 체	11,450(100.0)	1,798(100.0)	3,692(100.0)	5,960(100.0)
직장유지	7,233(63.2)	1,171(65.1)	1,515(41.0)	4,547(76.3)
실직	2,381(20.8)	392(21.8)	1,270(34.4)	719(12.1)
자발적	1,394(12.2)	184(10.2)	733(19.9)	477(8.0)
비자발적	1,021(8.9)	195(10.8)	609(16.5)	217(3.6)
직장 이동	2,380(20.8)	343(19.1)	1,304(35.3)	733(12.3)
자영업	525(4.6)	99(5.5)	280(7.6)	146(2.4)

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」와 「경제활동인구조사」, 2005.8~2006.8
패널자료(이병희, 2009b에서 인용).

〈표 2-10〉 고용보험 가입여부·이직사유별 실직시 경제활동상태

(단위: %)

		고용보험 미적용	고용보험 미가입	고용보험 가입	전 체
전 체	실업	7.7	26.8	36.0	27.0
	비경활	92.3	73.2	64.0	73.0
자발적 이직	실업	7.6	20.6	31.8	22.4
	비경활	92.4	79.4	68.2	77.6
비자발적 이직	실업	10.4	36.9	47.9	33.7
	비경활	89.6	63.1	52.1	66.3

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」와 「경제활동인구조사」, 2005. 8~2006. 8
패널자료(이병희, 2009b에서 인용).

그런데 고용보험에 가입한 근로자는 실직시 실업으로 응답하는 비중이 고용보험 적용을 받지 않거나 가입하지 않은 근로자에 비해 높게 나타난다. 이직사유별로는 자발적인 이직에 비해 비자발적인 이직시 실업으로 이동하는 비중이 높다. 특히 고용보험에 가입한 임금근로자가 비자발적으로 이직할 경우 실업자로 응답하는 비중은 절반에 가까운 47.9%에 이른다.

고용보험은 실업급여를 통해 실직기간 동안의 소득 보장과 효과적인 구직활동을 지원한다. 통계청은 2009년 4월 「경제활동인구조사」의 부가조사로 「실업급여 비수급 실직자 조사」를 실시하였다. 이 조사는 실직한 지 1년 미만인 전직 임금근로자를 대상으로 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유 등을 묻고 있다.

이 조사에 따르면, 1년 미만 전직 임금근로자(조사 불응 또는 실업급여 수급자격 심사 중인 자 제외) 가운데 실업급여를 받는 비중은 11.3%로 나타난다.⁶⁾ 실업급여를 수급받기 위해서는 실직 이전 18개월 동안 180일

6) 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비중으로 정의되는 실업급여 수혜율이 2009년 42.6%라는 통계와 비교하여 현격한 차이를 보인다. 그 가장 주된 이유는 앞의 지적처럼 실직자 가운데 상당수가 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하며, 고용보험 미가입자나 실업급여를 수급하지 못하는 실직자일수록 비경제활동상태로 응답하는 경우가 많기 때문이다. 임금근로자가 실직하였을 때

이상의 임금근로자로 근무하여야 하며, 정당한 이유 없는 자기 사유로 인한 이직이나 본인의 귀책사유로 인한 이직이 아니어야 하며, 적극적인 구직활동을 하고 있어야 한다. 조사결과에 따르면, 실직 임금근로자가 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 요인은 고용보험 미가입(45.0%)이다. 한편 고용보험에 가입하고 있음에도 불구하고 수급자격이 없는 주된 이유는 이직사유를 충족하지 못하기 때문(22.9%)으로 나타난다. 정당한 사유가 없는 자발적인 이직자의 수급자격을 완전히 박탈하는 등 이직사유에 의한 수급자격요건이 엄격하기 때문이다.

한편 취약계층일수록 실업급여를 받는 비중이 낮다. 전 직장에서 상용직이었던 실직자는 37.0%가 실업급여를 수급하는 반면, 임시직과 일용직 가운데 실업급여를 수급하는 비중은 7.2%, 2.3%에 불과하다. 실업급여를 받지 못하는 사유는 종사상 지위별로 차이가 있는데, 상용직은 이직사유를 충족하지 못하기 때문이라는 비중이 가장 높은 반면, 임시·일용직은 실업급여를 못 받는 가장 큰 이유를 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문으로 응답하고 있다. 실업급여를 받지 못하는 실직자에게는 고용지원서비스와 고용정책이 제대로 전달되지 않을 가능성이 크기 때문에 이들은 이층의 사각지대에 노출되어 있을 가능성이 높다.

〈표 2-11〉 1년 미만 전직 임금근로자의 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위: %)

고용보험 미가입	비수급				수급
	피보험단위 기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
45.0	11.1	22.9	6.8	2.9	11.3

주: '전직 사업장의 근무일수 부족'을 피보험단위기간 미충족, '자발적 사유로 인한 이직'을 이직사유 미충족, 그 외 실업급여를 수급하지 않았거나 신청하였지만 실업급여 수급자격을 인정받지 못한 경우를 기타 비수급으로 분류함.

자료: 통계청(2009), 「경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사」.

얼마나 실업급여를 받고 있는가를 보여주는 대안적인 실업급여 수혜율 지표는 2007년 「한국노동패널」(한국노동연구원)에서 10.3%로 조사되었다(이병희, 2009b).

〈표 2-12〉 종사상 지위별 실업급여 수급 여부와 비수급 사유

(단위: %)

	비수급					수급
	고용보험 미가입	피보험단위 기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
상용직	9.0	5.7	34.2	7.6	6.6	37.0
임시직	46.9	11.6	25.1	6.5	2.7	7.2
일용직	61.6	13.5	14.9	6.6	1.1	2.3

자료: 통계청(2009), 「경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사」.

3. 임금근로자를 위한 안전망 필요성

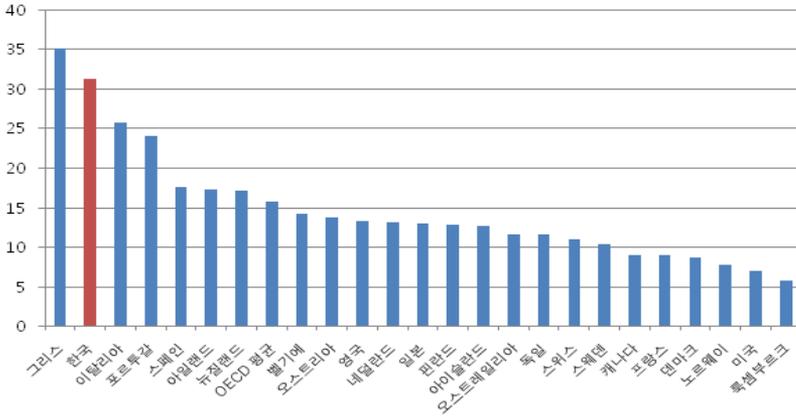
2009년 현재 비임금근로인구는 약 7백만 명으로 전체 취업자의 약 30%를 차지한다. 이 비율은 1985년에 45.9%였던 것과 비교하면 25년 만에 거의 16%p 감소한 수치이다(표 2-13 참조). 추세적으로 감소하고 있기는 하지만 우리나라는 여전히 OECD 국가들 중에서 자영업자의 비율이 매우 높은 국가이며(그림 2-4 참조), 이들 중 영세자영업자의 잦은 폐업과 소득의 불안정성은 기존 연구를 통하여 널리 알려져 있다(금재호, 2009; 이승렬, 2009).

〈표 2-13〉 비임금근로인구 변동 추이

	비임금(%)				임금(%)	취업자 (천 명)
	전체	고용주	자영자	무급가족 종사자		
1985	45.9	5.6	25.6	14.6	54.1	14,970
1990	39.5	6.5	21.6	11.4	60.5	18,085
1995	36.8	7.4	19.8	9.5	63.2	20,414
2000	36.8	6.9	20.8	9.1	63.1	21,156
2005	33.6	7.3	19.7	6.6	66.4	22,856
2009	30.0	6.5	17.8	5.7	70.0	23,506

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

(그림 2-4) OECD 주요국의 자영업자 비율(2008)



주: OECD 평균에는 동유럽국가 등 그림에 제시하지 않은 국가들이 포함되어 있음.
 자료: OECD Labor Force DB.

한국노동패널자료에 따르면, 가구의 소득원천은 주로 가구주의 근로소득에 집중적으로 기대고 있다(표 2-14 참조). 가구주의 근로소득 중단이 가계에 커다란 위험을 초래할 수 있음을 시사한다. 자영업자 가구의 경우, 전체 소득의 63.5%는 가구주의 근로소득이며 24.1%는 다른 가구원의 근로소득이다. 이 이외에 다른 소득원천은 거의 무시할 만한 수준이다.

(표 2-14) 가구주의 종사상 지위별 가구의 소득원천

(단위: %)

	가구주 근로 소득	다른 가구원 근로소득	자산 소득	공적 이전	사적 이전	기타 소득	평균 소득 (만 원)
정규직 임금근로자	68.6	21.4	3.8	0.7	4.0	1.5	4396.4
비정규직 임금근로자	55.3	34.9	3.2	3.5	2.7	0.4	2619.6
고용주	73.8	12.9	9.0	0.7	2.1	1.5	7297.9
자영업자	63.5	24.1	5.3	2.9	2.5	1.7	3457.4

주: 비임금근로자 가구의 연평균소득은 4,719.6만 원(weight 사용하였음).
 자료: 한국노동패널 11차년도 자료(2008년에 조사된 2007년 소득임).

〈표 2-15〉 가구주의 종사상 지위별 소득수준 분포¹⁾

(단위: %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	가구소득 ²⁾ (만 원)	빈곤가구 비율 ³⁾ (%)
정규직 임금근로자	8.2	25.9	31.8	34.0	4303.0	15.3
비정규직 임금근로자	30.5	33.3	26.7	9.5	2551.7	41.8
고용주	6.8	13.7	22.1	57.4	6626.0	10.7
자영업자	21.3	28.0	30.4	20.3	3253.1	30.0
무직 ⁴⁾	52.8	20.8	13.9	12.5	2246.9	60.6

주: 1) 1분위수: 1,488.5만 원, 2분위수: 2,900만 원, 3분위수: 4,620.5만 원.

2) 가구주 종사상 지위에 관계없이 전 가구의 평균소득은 3,544.8만 원.

3) 빈곤기준=가구소득이 중위값의 2/3 미만인 경우를 빈곤으로 정의함. 전체 가구의 빈곤율은 32.8%.

4) 무급가족종사자인 경우도 포함.

자료: 한국노동패널 11차년도 자료(2008년에 조사된 2007년 소득임).

〈표 2-15〉는 한국노동패널자료의 가구데이터에 나타난 가구소득을 4분위로 나눈 후, 가구주의 종사상 지위별로 각 소득분위에 속한 가구 비율을 살펴본 것이다. 가구주가 자영업자인 경우 1분위에 속하는 비율이 21.3%로 매우 높게 나타났다. 가구주가 자영업자인 경우 빈곤가구에 속하는 비율도 30%에 달한다. 비정규직 임금근로자보다는 조금 형편이 나은 편이지만, 그럼에도 불구하고 여전히 빈곤층에 속할 가능성이 매우 높은 집단임을 알 수 있다.

〈표 2-16〉은 본 보고서의 제3장에서 개인의 미취업기간 동안 가구빈곤으로 진입할 위험률을 분석한 것과 같은 데이터와 분석모형을 사용하되, 분석대상을 임금근로자뿐 아니라 전체 취업자로 확대한 것이다. 이전 일자리가 상용직 임금근로자였던 경우에 비하여 다른 종사상 지위에 있다가 미취업기간으로 들어선 경우 이 미취업기간 동안 가구빈곤상태로 진입할 위험률(Hazard)을 살펴보았다. 비임금근로자의 경우 상용직 임금근로자에 비하여 미취업기간 동안 가구빈곤상태로 들어갈 가능성이 현저

〈표 2-16〉 이전 일자리 특성별 가구빈곤진입 위험률 : Hazard Analysis 결과

		model 1		model 2		model 3	
		coef	se	coef	se	coef	se
이전 일자리 특성	임시직	-0.002	0.075	0.015	0.077	0.050	0.077
	일용직	0.303***	0.090	0.204**	0.091	0.224**	0.091
	자영/고용주	0.177**	0.079	0.166**	0.080	0.246***	0.080
	무급종사자	0.211*	0.123	0.194	0.126	0.370***	0.127
	총경력	0.001***	0.000	-0.000	0.000	-0.000	0.000
인구학적 특성	여성			-0.246***	0.059	-0.103*	0.061
	~39세			-0.180	0.134	-0.077	0.140
	40~54세			-0.174*	0.105	-0.090	0.106
	고졸 미만			0.757***	0.083	0.798***	0.083
	고졸			0.530***	0.070	0.532***	0.070
가구 특성	배우자 있음					-0.185**	0.074
	가구원수					-0.022	0.024
	가구 내 다른 취업자 있음					-0.689***	0.069

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

자료: 한국노동패널(1~11차년도) 직업력자료, 개인자료, 가구자료 연결.

히 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 우리나라의 자영업자들이 소득수준이 낮고 가계상황도 불안정하여 경제적으로 취약한 계층을 형성하고 있다는 기존 연구들을 확인하는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 고용보험은 당초에 임금근로자의 실직에 대비하는 사회보험으로 설계되었고, 전체 취업자의 30%에 달하는 비임금근로자를 예기치 않은 소득상실로부터 보호하기 위한 국가 수준의 제도는 존재하지 않는다. 비임금근로자의 경우 폐업여부에 대한 결정을 본인 스스로 할 수 있다는 의미에서 고용보험과 같은 양식으로 보호하기 어려운 특성을 가지고 있는 것으로 흔히 간주된다. 그러나 폭넓은 비공식취업(informal employment)을 형성하고 있는 자영업자들에게도 고용보험 방식은 아니더라도 고용안전망체계의 적용은 필요하다. 이들이 파산 등으로 인하여 갑작스럽게 소득이 중단되었을 때, 가구의 생계를 지원하면서 새로운 일자리를 구할 수 있어야 할 것이다.

제 3 장

고용보험이 실업기간과 빈곤에 미치는 영향

1. 문제 제기

오래 전부터 복지국가에서는 질병과 상해, 노화나 실직으로 인한 소득 상실 등과 같은 사회적 위험으로부터⁷⁾ 개인을 보호하기 위하여 다양한 제도를 발전시켜 왔다. 가장 흔히 발견되는 대응양식은 사회보험체계 (social insurance system)를 만들어 세대간·계층간 연대를 통하여 위험을 분산하는 방식이다. 이 중에서 실직으로 인한 소득상실 위험에 대응하는 사회보험이 고용보험이다.⁸⁾

고용보험(실업급여)의 일차적인 목적은 실직으로 인한 소득상실 기간 동안 생계를 보장하고, 구직활동을 지원하여 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모하는 데 있다.⁹⁾ 따라서 고용보험이 모든 구직자에게 적용되지 않는다면, 논리적으로 예상할 수 있는 결과는 다음과 같은 것이다. 첫째, 안정적으로 구직활동을 하지 못하여 일자리 매칭의 질이 떨어지는 현상이 나타날 수 있다. 둘째, 일자리 상실이 안전망으로 보호되지 못하고 빈곤으로 귀결된다. 이 장에서는 우리나라의 고용보험이 이러한 기능을 적

7) ‘구사회적 위험’이라 칭함.

8) 다른 나라에서는 실업보험(Unemployment Insurance)으로 불리는데, 우리나라를 비롯한 몇몇 나라에서는 고용보험(Employment Insurance)으로 불린다.

9) 거시적인 수준에서 고용보험은 ‘거시경제 안정화’의 기능을 가지고 있다. 경기 하강기에 다수 근로자의 실직으로 인하여 소비가 위축되고 이것이 다시 추가적인 경기의 하락을 초래하는 악순환을 막아주는 역할을 할 것으로 기대된다.

절히 수행하고 있는지 살펴보고자 한다. 구체적인 분석은 다음과 같은 연구 질문에 답하는 방식으로 나누어서 접근한다.

고용보험의 첫 번째 기능, 즉 구직활동을 지원하여 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모한다는 고용보험의 기본 목적의 성공적 달성여부는 사회 전체 수준에서 실업률에 영향을 미칠 수 있다. 단순하게 생각해 보자면, 고용보험이 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모한다면 실업기간을 단축하게 될 것이다. 좀 더 정교하게 살펴보자면, 실업급여가 실업률에 미치는 영향은 다음과 같은 두 가지 미시적인 과정의 결합에 따라 결정된다. 첫째, 실업급여 수급은 실업자의 구직기간(또는 미취업기간)을 단축시키거나 연장시킬 수 있다. 둘째, 실업급여 수급 여부는 재취업한 새 일자리의 안정성에 영향을 미칠 수 있다.

실업급여가 미취업기간을 단축하는 효과가 있는지에 대해서는 상반된 이론과 실증연구결과들이 있다. 우선 실업급여의 수급은 의중임금을 높여서 구직기간을 길어지게 하는 효과를 낼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 실업급여를 수급하기 위해서는 적극적인 구직활동에 대한 확인이 필요하기 때문에, 이러한 과정이 실질적으로 잘 이루어진다면 실직자가 비경제활동 상태로 이탈하는 것을 막고 구직활동의 효과성을 높일 수 있다. 이것은 미취업기간을 단축하는 방식으로 작동될 것이다. 전자와 후자 중에서 어느 방향의 영향력이 더 강력할 것인가는 경험적 연구로 실증되어야 할 것이다. 실업급여가 실업률에 영향을 미치게 되는 두 번째 미시적 과정은 구직활동에 의해 새로 얻은 일자리가 얼마나 안정적인 것인가에 관계된다. 구직과정에서 자신에게 잘 맞는 좋은 일자리를 얻는다면 이 일자리에서 안정적으로 일하게 될 것이고, 이렇게 되면 사회 수준에서 실업률은 감소하게 될 것이다.

이 장에서 대답하고자 하는 첫 번째 질문은, 고용보험이 ① 미취업기간을 단축하는 효과가 있는가, ② 일자리 매칭의 질을 향상시켜 새 일자리의 안정성을 높이는 효과가 있는가 하는 것이다.

고용보험은 원활한 구직활동을 지원하는 과정에서 실직으로 인해 상실된 소득의 일부를 보전하는 방식을 취한다. 고용보험은 가구가 아니라 개인 근로자를 단위로 위험을 분산하는 방식을 취하기 때문에, 소비공동체

인 가구를 단위로 측정되는 빈곤의 개념과 정확하게 합치되는 개념은 아니다. 그럼에도 불구하고, 고용보험을 통한 소득보전은 결과적으로 실직을 하더라도 빈곤의 나락으로 떨어지지 않도록 도와주게 될 것이다. 이 장에서는 또한 우리나라의 고용보험이 이러한 기능도 수행하고 있는지 살펴보기로 한다.

2. 기존 연구 검토

실업급여의 효과에 관한 해외문헌은 주로 급여의 관대성이 고용에 미치는 효과를 분석하는 데에 초점을 두고 있어, 본 연구의 관심사인 제도의 적용 자체 혹은 수급 여부의 효과에 대한 분석을 발견하기는 쉽지 않다. 가장 흔하게 발견되는 연구는 급여수급기간의 변화가 일어난 시점이나 소득대체율의 변화가 일어난 시점을 전후하여 구직기간이나 취업률의 변화를 살펴보는 연구들이다. 예컨대, 미국 뉴저지 주에서 특정한 시기에 임시로 급여수급기간을 연장해 준 제도변화의 효과, 스웨덴의 실업급여 소득대체율 삭감(1995)이 취업률에 미친 영향 등과 같은 분석이다. 이러한 분석들에 대하여 실업급여를 단순히 실업기간 동안의 임금으로 간주할 수 없으며, 제도가 부여하는 다양한 제약들, 즉 이직사유 제약, 급여수급 자격요건의 차이, 구직노력에 대한 확인과정 등에 대한 고려가 필요하다는 지적이 제시되기도 하였다(Atkinson & Micklewright, 1991).

실업급여의 부정적인 노동시장효과에 관한 전통적인 견해는 실업급여가 의중임금을 높이며(Kiefer & Neumann, 1979), 결과적으로 실업기간을 장기화한다는 것이다(Ehrenberg & Oaxaca, 1976). 이러한 견해를 뒷받침하는 경험적 증거로는 급여소진 직전에 재취업률이 크게 증가하는 현상(spike 현상)이 흔히 지적된다(Addison & Portugal, 2004). 그러나 이러한 견해에 대하여 실업급여가 구직활동을 가능하게 하는 자원을 제공함으로써 실업기간을 줄일 수 있다는 반대이론이 제기되기도 하였다(Ben-Horim, 1987).

이런 종류의 연구가 갖는 궁극적 관심은 실업급여가 전체 사회 수준에서 실업률을 높일 것인가(또는 고용률을 낮출 것인가)의 문제이다. 이 질

문에 대한 답은 실업급여가 개인 수준에서 ① 미취업(혹은 실업)기간을 장기화할 것인가 ② 재실업 가능성을 줄일 것인가라는 두 가지 질문에 대한 대답에 달려 있다. 만약 실업급여가 실업(비경황)기간을 장기화한다고 하더라도 전체 실업률을 높이지는 않을 수 있는데, 구직기간 장기화가 재실업 가능성을 줄이는 경우에 그러하다고 한다(Altman, 2004; Belzil, 1995). 구직기간의 장기화는 기술의 마모나 시장에 나쁜 신호를 준다는 이유로 다음 일자리의 질을 낮출 수 있으나, 다른 한편으로는 적합한 일자리를 찾을 때까지 기다린다는 의미로 다음 일자리의 질을 높일 수 있다.

실업급여가 미취업기간(혹은 실업기간)에 부정적인 영향을 미친다는 연구로는 Fredriksson & Soderstrom(2008), Addison & Portugal(2004), Gonsalo(2002), Katz & Meyer(1990), Portugal & Addison(2003), van Ours & Milan(2006) 등 다수가 있다. Fredriksson & Soderstrom(2008)은 스웨덴의 실업급여의 소득대체율이 지역별로 차이를 나타내는 점을 이용하여, 급여의 관대성이 높은 지역의 실업률이 높음을 보였다. 몇몇 연구에서는 급여의 실업기간 장기화의 증거로 급여소진 직전에 재취업률이 크게 증가하는 현상(spike)을 지적하고 있다(Addison & Portugal, 2004; Gonsalo, 2002; Katz & Meyer, 1990). 포르투갈의 경우 destination을 정규직과 파트타임, 비경황 등 다양한 형태로 구분하더라도 실업급여의 효과는 부정적으로 나타났으며(Portugal & Addison, 2003), 슬로베니아의 제도변화를 계기로 형성된 자연실험 상황에서는 급여수급기간의 단축이 실업기간을 줄이는 효과가 보고되기도 하였다(van Ours & Milan, 2006). 한편 실업급여가 미취업기간(혹은 실업기간)에 미치는 영향이 거의 없거나 혹은 오히려 단기화시키는 긍정적인 효과가 있다는 연구도 많은 것은 아니지만 일부 발견된다(Atkinson & Micklewright, 1991; Altman, 2004; Cooke, 1981). Altman(2004)은 높은 급여수준이 단기적으로 구직기간을 연장할지라도, 구직의 효율성을 높이기 때문에 장기적으로는 이 두 효과가 상쇄되어 실업률은 낮아지게 된다는 분석결과를 제시하였다. 그는 개별 근로자가 목표로 하는 임금이 있는 상황에서 실업급여가 구직기간을 연장시키거나 하던 일자리를 그만두게 할 이유는 없기 때문이라고 설명하였다. Cooke(1981)은 일상적인 상황에서는 실업급여가 실업

기간을 연장하는 효과가 있을지라도, 실업률이 높은 시기에는 그렇지 않음을 보였다. 가장 중요하고 주목할 만한 지적은 Atkinson & Micklewright(1991)의 것이다. 이 연구에서는 미취업기간은 실업기간과 비경제활동기간으로 나누어질 수 있으며 실업급여의 영향은 이 두 기간에 대하여 달리 나타날 것이라는 점을 지적하고 있고, 재취업 일자리의 질이 다양하기 때문에 미취업기간의 탈출도 단일하게 취급할 수 없다는 점을 언급하였다. 우리 연구에서는 이러한 지적을 반영하여 분석에 참고하고자 한다.

실업급여는 구직기간에 영향을 미칠 뿐 아니라 재취업 일자리의 안정성에도 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 수 있으며, 이로 인하여 전체 사회의 실업률에 영향을 미칠 수 있다.

실업급여가 재취업 일자리의 안정성에 미치는 영향에 관한 해외의 실증연구들에서는 긍정적 효과가 나타난다는 결론에 도달한 연구가 주를 이룬다(Ehrenberg & Oaxace, 1976; Acemoglu & Shimer, 1999; Chetty, 2005, 2008; Shimer & Werning, 2005; Tatsiramos, 2004, 2006). 이것은 매우 원론적인 발견인데, 실업자로 하여금 자신의 기술수준이나 생산성에 비하여 수준이 낮은 일자리를 거부할 수 있게 해주는 것이 실업급여의 본원적인 기능이므로, 실업급여의 수급은 보다 생산적인 구직을 가능하게 해준다는 것이다(Ehrenberg & Oaxace, 1976; Acemoglu & Shimer, 1999). Chetty(2005, 2008)에 따르면, 실업급여가 실업기간에 미치는 영향에 대해서는 이론적으로 ① 대체효과로 인한 도덕적 해이와 ② 소득효과로 인한 유동성 공급에 기인한 것으로 나누어 볼 수 있는데, 경험적 연구로는 후자 쪽이 더욱 강력하다고 주장하였다. 그는 자산이 적어 유동성 제약이 큰 경우 실업급여 증가의 실업기간 연장효과가 더 컸음을 보였다. 실업급여의 의의를 유동성 공급에서 찾을 수 있다면, 이는 다시 실업급여가 재취업 일자리의 안정성을 강화할 수 있다는 가설의 이론적 기반을 제공한다고 그는 주장하였다. Tatsiramos(2004, 2006)도 실업급여가 실업기간 자체는 장기화하더라도 재취업 일자리의 안정성을 증가시키는 간접적인 영향으로 전체 사회 수준에서 실업률을 줄이는 효과가 있다고 보고하고 있다.

한편 실업급여가 재취업 일자리의 안정성에 기여하는 바가 거의 없다는 연구결과도 일부 발견되었다(Belzil, 2001; van Ours, 2006). van Ours (2006)는 슬로베니아의 제도변화를 계기로 형성된 자연실험 상황에서 급여수급기간의 감소가 재취업 일자리의 질에 변화를 가져오지 않았다는 결과를 보고하였다. Belzil(2001)은 캐나다 데이터를 분석하여 실업급여가 뒤이은 일자리의 안정성을 높이는 효과는 미미한 정도이며, 특히 수급기간이 매우 짧은 경우에만 긍정적인 효과가 관찰된다고 보고하였다.

실업급여의 고용효과에 대한 국내 연구는 1990년대 말부터 나오기 시작하였으나 연구가 활발하지는 않았다. 국내 연구는 대략 세 가지 부류로 구분해 볼 수 있는데, 첫째 급여수급이 구직기간을 연장하는 효과가 있는지 여부에 대한 연구, 둘째 급여수급이 재취업 일자리의 질에 미치는 영향에 관한 연구, 셋째 급여의 관대성이 구직기간에 미치는 영향에 대한 연구 등이다. 데이터는 고용보험DB가 가장 많이 활용되었고, 임의추출에 의한 서베이 자료, 경제활동인구조사(통계청)를 패널로 구축한 자료 등이 사용되었다.

실업급여 수급이 구직기간(재취업 시기)에 미치는 영향에 대해서는 활용한 데이터, 변수의 정의, 분석방법 등에 따라 서로 다른 분석결과들이 보고되고 있다. 실업급여의 수급이 구직기간(미취업기간)을 연장하는 효과를 발견한 연구는 윤윤규·박성재(2008)와 유길상(2004)이 있으며, 반대로 급여의 수급이 미취업기간을 단축한 것으로 분석한 연구로는 김철희(2000)와 윤정향·이시균(2010)이 있다.

김철희(2000)는 빈곤층을 대상으로 분석하여 실업급여 수급이 재취업 해저드를 높인다는 결과를 얻었고, 윤정향·이시균(2010)도 급여수급이 재취업까지의 기간을 단축한다고 보고하였다. 그러나 윤윤규·박성재(2008)의 연구에서는 실업급여 수급이 비취업기간을 늘리는 효과가 있는 것으로 분석되어 앞의 두 연구와는 상반된 결론에 도달하였다. 위의 세 분석들은 모두 고용보험DB를 활용하고 있기 때문에 고용보험에 가입하였으나 수급자격 미충족 등을 이유로 급여를 수급하지 못한 경우가 비교 대상이 된다는 점에서 그 의미는 주의 깊게 해석되어야 할 것이며, 우리의 연구질문과는 차이가 있다. 즉 고용보험 피보험자 중에서 급여를 수급

한 자와 수급하지 못한 자의 구직기간 비교이기 때문에 고용보험 사각지대가 어떤 효과를 낳는지에 대한 연구와는 다른 연구라고 할 수 있다. 유길상(2004)은 실업급여 수급자와 비수급자에 대해 추적조사한 서베이 자료를 통하여 실업급여가 구직기간을 연장하는 효과가 있다는 분석결과를 얻었다. 이 때 실업급여 비수급자는 고용보험 피보험자가 아니었던 사람들을 포함한다. 다만, 표본이 확률표집이 아닌 임의추출에 의해 구축된 자료라는 한계가 있다.

한편 이병희(2009b)는 경제활동인구조사 자료를 실직자 패널로 구축하여 실업탈출률을 누적적으로 계산하였는데, 고용보험의 효과는 단기와 장기에 달리 나타난다는 사실을 보고하고 있다. 즉 실업기간의 초기에는 실업급여 수급자의 탈출률이 비수급자보다 낮지만, 10개월 이후부터는 오히려 비수급자의 탈출률을 증가한다는 사실을 발견하였다. 12개월간의 누적 미취업기간도 급여수급자가 더 짧게 나타났다.

실업급여 수급이 재취업 일자리의 질에 미치는 영향은 대체로 긍정적인 결과들이 보고되고 있다. 유길상(2004)은 임금, 재실업 가능성, 재취업 일자리 만족도 등에서 수급자와 비수급자 사이에 유의미한 차이점을 발견하지 못하였으나, 윤윤규·박성재(2008)는 실업급여 수급이 재취업한 일자리의 취업기간을 늘리는 효과가 있다고 보고하고, 일자리 매칭의 질이 향상되는 것으로 해석하였다. 이병희(2009b)도 고용보험에 가입한 경우 1년 후에 안정된 일자리(고용형태와 종사상 지위로 판정)에 있을 가능성이 높게 나타난다는 사실을 발견하였다.

3. 자료와 분석모형

이 장에서 사용하는 자료는 한국노동패널(KLIPS) 1차년도부터 11차년도까지의 자료이다.

분석방법은 사건사분석(또는 헤저드분석)을 활용한다. 헤저드(위험률)는 다음과 같이 정의된다.

$$r_{jk} = \lim_{\Delta t \downarrow 0} \frac{P_{jk}(t, t + \Delta t)}{\Delta t}$$

여기서 $P_{jk}(t, t+\Delta t)$ 는 t 시점 j 상태에서 Δt 시점에 k 상태로 전환할 순간전환확률이다. t 는 각 일자리의 지속을 개월(month) 단위로 측정하였다. origin(j) 상태에서 destination(k) 상태로의 duration-specific transition rate는 설명변수 $x(t)$ 와 calendar year의 효과(y)에 따라 영향을 받는 것으로 설정된 회귀모형이다. 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\log r_{jk}[t; x(t)] = q_{jk}(t) + b_{jk}x(t) + b_{jk}y$$

구체적으로 분석에 들어가서는 다음과 같은 몇 가지 방법론적인 문제들을 고려하였다. 첫째, 본 분석은 미취업기간과 (재취업 일자리의) 취업기간을 기본 spell로 보고, 미취업기간을 탈출할 순간전환율과 취업기간을 벗어날 순간전환율을 분석하는 방법이므로 이 기간(spells)은 어느 시기(연도, calendar year)에도 올 수 있다. 그런데 연도는 경기를 반영하기도 하고, 고용보험의 적용확대 추이를 반영하기도 하는 매우 중요한 변수이다. 우리나라에서 고용보험의 적용은 근로자 30인 이상 기업의 정규직부터 시작하여 그 대상을 넓혀 왔기 때문에 고용보험의 적용여부는 개인의 생산성을 비롯한 다른 변수와 상호작용을 일으킬 수 있고, 연도변수는 이런 위험을 대리하여 반영한다. 따라서 본 분석에서는 연도(calendar year)를 time-varying covariates의 형태로 모형에 포함시키는 방법으로 이 문제를 해결하였다.

둘째, 개인의 생산성 차이(unobserved heterogeneity)를 통제할 필요가 있다. 고용보험 적용 일자리는 비교적 생산성이 높은 근로자로 채워질 가능성이 있다. 따라서 고용보험 적용 일자리에서 실직한 사람이 고용보험 미적용 일자리에서 실직한 사람에 비하여 재취업 확률이 높게 나타난다고 하더라도, 이것이 고용보험 적용의 효과라고 결론내리기 위해서는 그 일자리를 수행하는 근로자의 생산성을 통제할 필요가 있다. 이 문제를 해결하는 방법으로 다음과 같은 두 가지 방법론적 전략을 시도하였다: ① 한 개인이 2개 이상의 일자리(또는 미취업기간)를 가질 수 있다는 점에 착안하여 고정효과모형 분석(multiple spells를 이용한 fixed effect model), ② 두 번째 이후 일자리를 분석에 포함시키면서 이전 일자리의 특성을 정교하게 통제할 모형 분석.

고정효과모형은 일반적으로 관찰되지 않은 이질성(Unobserved Heterogeneity) 문제를 다루는 효과적인 방법일 수 있으나, 한 개인이 하나 또는 두 개의 spells만을 제공하는 경우가 많을 때는 사용하지 않는 것이 좋고 (Allison, 1995), 개인별로 제공하는 spells의 수가 차이가 많이 날 때에도 부적합하다는 의견이 제기된 바 있다(Chamberlain, 1985). 본 분석이 이런 경우에 해당하는지에 대해서는 쉽게 판단하기 어려웠다. 이 이외에 이질성을 다루는 방법으로 제안되는 mixture models에 대해서는 오차항의 분포에 대한 가정에 따라 결과가 크게 달라질 수 있다는 점을 들어 더욱 비판적인 견해가 강하다(Allison, 1995; Blossfeld et al., 2007; Wu, 2004). 이 문제를 해결하는 가장 바람직한 방법은 적절한 데이터를 활용하여 관찰되지 않는 부분을 최소화하는 것이라는 의견이 제시된 바 있다(Blossfeld et al., 2007). 이러한 기존 연구들의 지적을 근거로 앞에서 언급한 두 가지 방식의 모형을 분석하였다.

이 이외에도 일반적인 교란요인들(compounding effects)을 제거하기 위하여 다음과 같은 변수들을 통제하였다.

- ① 인구학적 기본변수: 성, 연령, 교육수준
- ② 개인의 생산성
 - 경력 관련 변수: 노동시장 총경력, 일자리변동 횟수
 - 이전 일자리의 특성: 산업, 직업, 규모, 고용형태, 임금수준
- ③ 가족의 경제적 여건: 혼인상태, 자녀수, 가구소득

4. 고용보험이 미취업기간 단축과 재취업 일자리의 질에 미치는 영향

가. 미취업기간 단축에 미치는 영향

1) 연구가설

실업급여 수급이 구직기간에 미치는 영향은 이론적으로 두 가지 예측이 가능하다. 실업급여가 의중임금을 높이는 방식으로 작동한다면, 구직기간을 연장시키는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 다른 한편으로, 실업급여

가 구직확인과정을 요구하기 때문에 구직활동의 적극성과 효율성을 높이는 방식으로 작동한다면, 구직기간을 단축하는 결과를 가져올 수 있다. 어느 쪽으로 실현되는지는 경험적 분석을 통해 가려져야 할 문제이다.

본 연구는 다음과 같은 몇 가지 이유에서 ‘실업급여 수급이 구직기간에 미치는 영향’ 대신 ‘고용보험 가입이 미취업기간에 미치는 영향’을 분석한다. 첫째, 실업급여 미수급은 ‘고용보험 사각지대’의 결과 이외에도 다른 몇 가지 수급요건의 미충족의 결과일 수 있는데, 무엇보다도 자발적 이직이나 실업기간 없는 직장이동의 경우에 급여를 수급하지 않는 것으로 나타날 수 있다. 이러한 경우가 데이터에 포함되어 있는 상황에서 급여수급이 구직기간에 미치는 효과를 보게 되면, 실업급여를 받지 않는 경우에 더 빨리 재취업하는 경향이 과대평가될 가능성이 있다. 둘째, 고용보험(또는 실업급여)은 구직기간을 장기화하는 부정적인 효과가 있을 수 있으나, 비경제활동상태로 빠지는 것을 줄여주는 긍정적 효과가 있을 것으로 예상되는데, 이는 주의 깊게 분석되어야 할 매우 중요한 노동시장 현상이다. 본 연구에서는 실직 이후의 미취업기간을 줄이는 것이 실업급여제도의 중요한 기능이라고 보고, 이를 중심에 두고 분석하고자 한다. 셋째, 분석에 사용한 노동패널자료는 실업급여 수급여부에 대한 정보가 비교적 최근해야 추가되었으며, 미취업기간을 구직기간과 비경제활동기간으로 명확하게 나누는 데 어려움이 있다. 이러한 자료상의 제약은 현실적으로 ‘실업급여의 수급’을 설명변수로 ‘구직기간의 길이(또는 급여수급기간 탈출률)’을 종속변수로 놓고 분석하는 것을 불가능하게 만든다.

이전 일자리의 고용보험 가입여부가 실직자의 미취업기간에 미치는 영향은 다음과 같이 예상된다. 실업급여의 구직기간 연장효과가 지배적이라면, 이전 일자리의 고용보험 가입은 미취업기간도 연장시키는 효과가 나타날 것이다. 다른 한편, 실업인정(구직활동 확인과정)을 통하여 적극적인 구직활동을 유인하는 효과와 비경제활동으로의 이탈 방지 효과가 지배적이라면, 이전 일자리의 고용보험 가입은 미취업기간을 단축하는 효과가 있을 것이다.

그런데 이전 일자리의 고용보험 가입여부는 일자리 매칭의 질에도 영향을 줄 것으로 예상된다. 즉 고용보험에 가입했었기 때문에 실업급여의

수급자격을 가진 사람이라면 급하게 일자리를 찾지 않고 자신에게 맞는 일자리를 구할 것이기 때문에 1차시장(대규모 사업장 정규직)에서 새 일자리를 구하게 될 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 예상은 미취업기간 탈출률에 대한 경쟁적 위험의 해저드 모형(Competing Risks Proportional Hazard Model)으로 분석한다. 가설로 표현하면 다음과 같다.

가설 1. 이전 일자리의 고용보험 가입은 실직자의 미취업기간을 단축하는 효과가 있다.

가설1-1. 이전 일자리의 고용보험 가입의 미취업기간 단축효과는 1차 시장 일자리로의 취업에서 더욱 뚜렷하다.

2) 분석결과

이전 일자리의 고용보험 가입여부가 미취업상태 탈출에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 노동패널의 취업력 자료를 기초로 하여, 일자리와 일자리 사이의 기간을 미취업기간으로 구축하였다. 이전 또는 이후 일자리가 비임금 일자리인 경우 분석에서 제외하였다. 이전 또는 이후 일자리가 노동패널조사의 첫 연도에 조사한 회고적 일자리인 경우, 필요한 설명변수를 충분히 제공하지 못하기 때문에 역시 분석에서 제외하였다. 이렇게 구축된 데이터에서 분석에 포함된 미취업기간(spells)은 12,183개이다.

이전 일자리의 고용보험 가입여부는 가입, 미가입, 모름의 세 유형으로 구분하였다.¹⁰⁾ 미취업기간 탈출유형은 1차시장 일자리로의 취업과 2차시장 일자리로의 취업을 구분하여 경쟁적 위험모형을 적용하였다. 1차시장 일자리는 100인 이상 사업장의 정규직 일자리로 정의하였으며, 2차시장 일자리는 100인 미만 사업장의 모든 일자리와 100인 이상 사업장의 비정규직 일자리로 정의하였다.

기초적인 통계치를 소개한 <표 3-1>에 따르면, 고용보험 가입 일자리에서 이직한 경우 미취업기간은 평균 8개월, 고용보험에 가입하지 않고 있다가 이직한 경우 이후 미취업기간은 평균 10.7개월로 나타났다. 뒤따

10) 일자리의 고용보험 가입여부는 2차년도(1999년)부터 조사되었으므로, ‘모름/미상’은 1999년 이전 일자리를 다수 포함하고 있을 가능성이 있다.

르는 재취업 일자리가 1차시장 일자리일 경우, 두 집단간의 격차는 6.4개월 대 14.5개월로 더욱 커지는 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 이전 일자리의 고용보험 가입여부와 미취업 탈출유형별 미취업기간

(단위: 개월)

		이전 일자리 고용보험 가입 여부			
		가입	미가입	모름/미상	전체
일자리 (두 번째 이후)	1차시장 취업	6.4	14.5	7.9	16.7
	2차시장 취업	8.4	11.1	9.1	21.2
	전 체	8.0	10.7	8.4	19.0
	# spells (분석에 포함된 일자리 수)	2,864	4,775	4,544	12,183

〈표 3-2〉 변수의 정의 및 기초 통계치

	변수명	변수값 (+기초통계)
주요 설명변수	이전 일자리 고용보험 가입	① 가입 : 2,864 (23.5%) ② 미가입 : 4,775 (39.2%) ③ 모름 : 4,544 (37.3%)
	성	① 여성 : 5,961 (48.9%) ② 남성 : 6,222 (51.1%)
인구학적 기본변수	연령	12,183 (평균 : 35.5세)
	교육수준	① 고졸 미만 : 3,382 (27.8%) ② 고졸 : 4,721 (38.8%) ③ 대학 이상 : 4,078 (33.5%)
개인의 생산성 (이전 일 자리 특징)	총경력	12,183 (평균 : 112.1개월)
	일자리변동 횟수	12,183 (평균 : 4.0회)
	이전 일자리의 임금	11,807 (평균 : 87.8만 원)
	이전 일자리의 산업	① 농업광업 : 127 (1%) ② 제조업 : 3,407 (28%) ③ 전기건설 : 1,294 (10.6%) ④ 도소매음식숙박 : 2,877 (23.6%) ⑤ 운수통신금융 : 824 (6.8%) ⑥ 부동산사업서비스 : 1,006 (8.3%) ⑦ 공공교육보건 : 1,534 (12.6%) ⑧ 기타 : 1,109 (9.1%)

〈표 3-2〉의 계속

	변수명	변수값 (+기초통계)
개인의 생산성 (이전 일자리 특징)	이전 일자리의 직업	① 관리자전문가준전문가 : 2,232 (18.3%) ② 사무 : 1,806 (14.8%) ③ 서비스 : 1,354 (11.1%) ④ 판매 : 1,065 (8.7%) ⑤ 농업광업 : 93 (0.8%) ⑥ 기능원장치 : 3,259 (26.8%) ⑦ 단순노무 : 1,405 (11.5%) ⑧ 기타 : 969 (8%)
	이전 일자리의 규모	① 1~9인 : 3,942 (39.4%) ② 10~29인 : 1,898 (19%) ③ 30~99인 : 1,661 (16.6%) ④ 100인 이상 : 2,495 (25%)
	이전 일자리의 종사상지위	① 상용직 : 7,790 (63.9%) ② 임시직 : 2,935 (24.1%) ③ 일용직 : 1,458 (12%)
	이전 일자리의 고용형태	① 정규직 : 6,957 (62.3%) ② 비정규직 : 4,210 (37.7%)
가족의 경제적 여건	혼인상태	① 배우자 있음 : 7,049 (57.9%) ② 배우자 없음 : 5,134 (42.1%)
	자녀수	① 자녀 없음 : 6,225 (51.1%) ② 자녀 1명 : 2,557 (21%) ③ 자녀 2명 이상 : 3,401 (27.9%)
	가구소득(균등화지수 적용)	11,113 (평균 : 979.7만 원)

분석결과표는 각각 한 사람이 2개 이상의 미취업기간을 가질 수 있다는 점에 착안하여 고정효과모형을 추정하는 방법(표 3-3)과 개인의 생산성은 이전 일자리의 주요 특징과 총경력, 총 이직횟수 등에 반영될 것으로 보아 이들 변수를 통제하는 방법(표 3-4)의 두 가지로 분석한 결과를 각각 제시한다.

<표 3-3> 고용보험이 미취업기간 단축에 미치는 영향: fixed effect models

		F-I						F-II					
		취업		1차시장 취업		2차시장 취업		취업		1차시장 취업		2차시장 취업	
		β	S.E.										
지난 일자리 고용보험 (기준= 미가입)	가입	.27**	.04	.22*	.11	.28**	.05	-.03	.06	.09	.17	-.04	.06
	모름	.29	.16	.26	.45	.30	.17	.05	.16	.48	.48	.01	.17
시기	연도	-		-		-		통제		통제		통제	
이전 일자리 특성		-		-		-		통제		통제		통제	
-2 LOG L w/o cov		10836.0		1248.3		9587.7		10437.8		1202.4		9235.4	
-2 LOG L w/cov		10796.8		1243.8		9552.7		9817.1		1056.9		8638.9	

주: * $p < .05$, ** $p < .01$.

<표 3-4> 고용보험이 미취업기간 단축에 미치는 영향: 이전 일자리 특성 통제

		I						II						III					
		취업		1차시장 취업		2차시장 취업		취업		1차시장 취업		2차시장 취업		취업		1차시장 취업		2차시장 취업	
		β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.
지난 일자리 고용보험 (기준=미가입)	가입	.18**	.03	.90**	.07	.07*	.03	.09*	.03	.36**	.08	.04	.03	.08*	.03	.20*	.08	.06	.03
	모름	.22*	.09	.54*	.27	.19	.10	.19*	.09	.32	.27	.19	.10	.11	.10	.30	.28	.11	.11
시기	연도	통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제	
이전 일자리	임시							-.16**	.03	-.49**	.08	-.11**	.03	-.15**	.03	-.47**	.08	-.10**	.03
	일용							-.16**	.04	-.86**	.16	-.10*	.04	-.11*	.04	-.75**	.17	-.06	.04
	임금							.00*	.00	.00*	.00	.00*	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00
	노동시장 총경력							.00**	.00	.00**	.00	.00*	.00	.00**	.00	.00**	.00	.00**	.00
	일자리이동 횟수							.05**	.01	-.03	.02	.06**	.01	.05**	.01	-.01	.02	.05**	.01
	산업							통제		통제		통제		통제		통제		통제	
	직업							통제		통제		통제		통제		통제		통제	
	사업장규모							통제		통제		통제		통제		통제		통제	
인구학적 특성 및 가족	여성													-.47**	.02	-1.01**	.07	-.37**	.03
	연령													통제		통제		통제	
	학력													통제		통제		통제	
	배우자													통제		통제		통제	
	자녀													통제		통제		통제	
	가구소득													통제		통제		통제	
-2 LL w/o cov		179017.0		25567.1		153449.9		17247.5		24486.2		147961.4		158792.3		22652.9		136139.4	
-2 LL w/cov		177075.7		25236.5		151379.5		170308.9		23726.3		145657.9		156176.7		21577.1		133508.8	

주: * p < .05, ** p < .01.

고정효과분석(표 3-3)의 모형I(F-1)에 따르면, 고용보험에 가입되어 있다가 이직한 경우는 가입되어 있지 않다가 이직한 경우에 비하여, 뒤따르는 미취업기간의 탈출확률을 높이는 것으로 나타났다. 달리 표현하자면, 취업이라는 사건이 일어나서 미취업상태를 탈출할 가능성은, 고용보험 미가입 일자리에서 이직한 경우에 비해서 고용보험 일자리에서 이직한 경우에 더 높다. 그러나 이전 일자리의 다른 특성들을¹¹⁾ 모두 통제한 상태에서는 앞서 나타났던 효과의 통계적 유의성은 사라졌다.

<표 3-4>에서는 고정효과모형을 사용하지 않는 대신, 이전 일자리의 주요특성, 노동시장 총경력, 인구학적 주요특성, 가족의 특성 등을 세밀하게 통제하였다. 이 모형에서도 지난 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었다는 사실이 미취업기간을 단축시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 예상했던 바대로, 고용보험은 전반적으로 미취업상태를 취업상태로 전환하게 할 가능성을 높이지만, 특히 2차시장 취업보다 1차시장 취업으로 미취업상태를 끝내게 될 가능성을 현저히 증가시키는 것으로 나타났다.

나. 재취업 일자리의 안정성에 미치는 영향

1) 연구가설

이전 일자리에서의 고용보험 가입은 실업급여의 수급자격을 의미하고 이는 일자리 매칭의 질 향상을 의미한다고 하였다. 따라서 이전 일자리의 고용보험 가입은 재취업한 일자리에서의 안정성을 높여 고용기간을 장기화할 것이다. 재취업 일자리의 안정성은 자발적 이직의 감소 측면에서 더욱 분명하게 나타날 것이다. 이것을 새 일자리의 안정성 분석으로 알아본다.

가설 2. 이전 일자리의 고용보험 가입은 재취업한 일자리의 고용안정성을 높이는 효과가 있다.

가설2-1. 이전 일자리의 고용보험 가입의 효과는 재취업한 일자리의 자발적 이직을 줄이는 경향이 더욱 뚜렷하다.

11) 고용형태, 임금, 산업, 직업, 사업장규모, 이전 노동시장 총경력, 일자리이동 횟수 등.

2) 분석결과

이전 일자리의 고용보험 가입여부가 재취업 일자리의 안정성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 한국노동패널의 취업력 자료를 기초로 재취업 일자리의 유지기간을 계산하였다. 이 때 비임금 일자리와 회고적 일자리는 분석에서 제외하였다. 이전 일자리의 주요 특성을 통제하고자 하였으므로, 조사된 첫 번째 일자리는 분석에서 제외하고 두 번째 일자리와 그 이후 일자리만을 분석대상에 포함시켰다.

일자리의 종결유형은 자발적 이직과 비자발적 이직으로 구분하여 경쟁적 위험모형을 적용하였다. <표 3-5>에 따르면 종결된 일자리를 기준으로 볼 때, 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있던 경우는 뒤이은 일자리에서 23.4개월 정도 일한 것으로 나타났다. 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있지 않았던 경우는 뒤이은 일자리에서 21.3개월 정도 일한 것으로 나타났다.

실직 이전의 일자리가 고용보험에 가입되어 있었다면 뒤이은 미취업기간의 일부는 실업급여 수급권을 가지고 있었을 것으로 가정할 수 있다. 실업급여를 수급하면서 구직한 경우 일자리 매칭의 질이 높고 이후 취업한 일자리에서 안정성이 높아질 것으로 예상된다. 나아가 숙고하여 자신에게 잘 맞는 일자리를 구했다면, 자발적 이직의 가능성은 더욱 낮을 것으로 예측할 수 있다.

<표 3-5> 이전 일자리의 고용보험 가입여부와 다음 일자리의 종결유형별 일자리 유지기간

(단위: 개월)

		이전 일자리 고용보험 가입 여부			
		가입	미가입	모름	전체
일자리 (두 번째 이후)	자발적 이직	18.8	16.5	19.5	25.6
	비자발적 이직	19.5	15.0	12.3	34.6
	전 체	23.4	21.3	23.7	36.4
	# spells (분석에 포함된 일자리 수)	2,706	4,271	4,525	11,502

〈표 3-6〉 변수의 정의 및 기초 통계치

	변수명	변수값 (+기초통계)	
주요 설명변수	이전 일자리 고용보험 가입	① 가입 : 2,706 (23.5%) ② 미가입 : 4,271 (37.1%) ③ 모름 : 4,525 (39.3%)	
인구학적 기본변수	성	① 여성 : 5,352 (46.5%) ② 남성 : 6,150 (53.5%)	
	연령	11,502 (평균: 35.9세)	
	교육수준	① 고졸 미만 : 2,969 (25.8%) ② 고졸 : 4,442 (38.6%) ③ 대학 이상 : 4,085 (35.5%)	
개인의 생산성 (이전 일자리 특징)	총경력	11,502 (평균 : 109.3개월)	
	일자리변동 횟수	11,502 (평균 : 3.9회)	
	이전 일자리의 임금	11,134 (평균 : 88.5만 원)	
	이전 일자리의 산업	① 농업광업 : 107 (0.9%) ② 제조업 : 3,263 (28.4%) ③ 전기건설 : 1,255 (10.9%) ④ 도소매음식숙박 : 2,697 (23.5%) ⑤ 운수통신금융 : 783 (6.8%) ⑥ 부동산사업서비스 : 921 (8%) ⑦ 공공교육보건 : 1,438 (12.4%) ⑧ 기타 : 1049 (9.1%)	
	이전 일자리의 직업	① 관리자전문가준전문가 : 2,202 (19.1%) ② 사무 : 1,729 (15%) ③ 서비스 : 1,264 (11%) ④ 판매 : 974 (8.5%) ⑤ 농업광업 : 73 (0.6%) ⑥ 기능원장차 : 3,135 (27.3%) ⑦ 단순노무 : 1,174 (10.2%) ⑧ 기타 : 951 (8.3%)	
	이전 일자리의 규모	① 1~9인 : 3,692 (38.8%) ② 10~29인 : 1,812 (19.1%) ③ 30~99인 : 1,611 (17%) ④ 100인 이상 : 2,390 (25.2%)	
	이전 일자리의 종사상지위	① 상용직 : 7,491 (65.1%) ② 임시직 : 2,731 (23.7%) ③ 일용직 : 1,280 (11.1%)	
	이전 일자리의 고용형태	① 정규직 : 6,710 (63.8%) ② 비정규직 : 3,805 (36.2%)	
	가족의 경제적 여건	혼인상태	① 배우자 있음 : 6,597 (57.4%) ② 배우자 없음 : 4,905 (42.6%)
		자녀수	① 자녀 없음 : 6,017 (52.3%) ② 자녀 1명 : 2,202 (19.1%) ③ 자녀 2명 이상 : 3,317 (28.6%)
가구소득 (균등화지수 적용)		9,524 (평균 : 1,135.4만 원)	

<표 3-7> 고용보험이 재취업 일자리의 안정성(이직위험)에 미치는 영향 : fixed effect models

		F-I						F-II					
		이직		자발적 이직		비자발적 이직		이직		자발적 이직		비자발적 이직	
		β	S.E.										
지난 일자리 고용보험 (기준= 미가입)	가입	-.14*	.05	-.16*	.06	-.07	.10	-.16*	.07	-.20*	.08	-.07	.14
	모름	-.12	.17	-.18	.19	.07	.35	-.09	.19	-.20	.22	.23	.39
시기	연도	-		-		-		통제		통제		통제	
이전 일자리 특성		-		-		-		통제		통제		통제	
-2 LOG L w/o cov		8818.1		6210.6		2606.1		8488.6		5974.0		2511.9	
-2 LOG L w/cov		8809.9		6202.4		2605.6		7060.4		4955.5		2030.6	

주: * $p < .05$, ** $p < .01$.

<표 3-8> 고용보험이 재취업 일자리의 안정성(이직위험)에 미치는 영향: 이전 일자리와 개인특성 통제

		I						II						III					
		이직		자발적 이직		비자발적 이직		이직		자발적 이직		비자발적 이직		이직		자발적 이직		비자발적 이직	
		β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.	β	S.E.
지난 일자리 고용보험 (기준=미가입)	가입	-.24**	.03	-.22**	.04	-.32*	.06	-.11**	.03	-.08*	.04	-.20*	.07	-.07*	.04	-.09*	.04	-.02	.07
	모름	.02	.11	.15	.12	-.44	.26	.07	.11	.17	.12	-.36	.26	.09	.11	.15	.13	-.16	.26
시기	연도	통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제		통제	
이전 일자리	임시							.12**	.03	.10*	.04	.13*	.06	.08*	.03	.05	.04	.10	.06
	일용							.13*	.05	.09	.06	.19*	.08	.08	.05	.06	.06	.11	.08
	임금							.00*	.00	.00*	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00
	노동시장총경력							.00**	.00	.00**	.00	.00**	.00	.00*	.00	.00*	.00	.00	.00
	일자리이동 횟수							.05**	.01	.06**	.01	.06**	.01	.06**	.01	.06**	.01	.06**	.01
	산업							통제		통제		통제		통제		통제		통제	
	직업							통제		통제		통제		통제		통제		통제	
사업장규모							통제		통제		통제		통제		통제		통제		
인구학적 특성 및 가족	여성													.22**	.03	.27**	.04	.04	.06
	연령													통제		통제		통제	
	학력													통제		통제		통제	
	배우자													통제		통제		통제	
	자녀													통제		통제		통제	
가구소득													통제		통제		통제		
-2 LL w/o cov		130148.2		92488.1		37663.7		125316.1		89072.4		36247.4		113217.1		79771.4		33394.2	
-2 LL w/cov		127154.2		90272.9		36731.0		122361.1		86620.1		35036.7		110505.6		77478.4		32091.6	

주: * p < .05, ** p < .01.

고용보험이 재취업한 일자리의 안정성에 미치는 영향을 살펴보기 위한 고정효과모형분석 결과(표 3-8)에서는 예상했던 바와 마찬가지로 지난 일자리의 고용보험 가입이 재취업 일자리의 이직위험을 낮추는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 이전 일자리의 다른 특성을 통제하였을 때에도 마찬가지였다. 또한 비자발적으로 재취업한 일자리를 이직할 가능성은 고용보험에 가입하고 있었던 경우나 그렇지 않은 경우가 차이가 없는 데 비하여, 고용보험 가입여부는 자발적 이직 가능성을 뚜렷하게 줄이는 경향이 있다.

이전 일자리의 주요 특징과 경력, 개인의 인구학적 특성과 가족의 특징을 통제한 모형분석 결과도 크게 다르지 않다(표 3-8 참조). 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있던 경우 다음 일자리에서 이직 확률을 낮추고 고용의 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 개인의 인적 특성과 가족의 특성을 추가로 통제한 모형에서는 비자발적 이직에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않았다.

5. 고용보험이 가구빈곤 완화에 미치는 영향

가. 자료의 구성과 분석모형

개인의 실직은 가구의 빈곤으로 이어질 수 있다. 그 과정에서 고용보험(실업급여)은 그 가족이 빈곤으로 떨어질 가능성을 줄이는 역할을 할 것으로 기대된다. 실직으로 인하여 미취업기간으로 들어가게 될 때, 당해연도와 그 이후 연도에서 매년 빈곤상태로 진입하였는지의 여부를 측정하는 방식으로 분석할 수 있다.

실제로 그러한지를 알아보기 위해서는 개인의 직업력자료와 그 개인이 속한 가구정보를 결합하여야 한다. 이 분석에서는 다음과 같이 데이터를 구축하였다. 먼저 직업력자료를 가지고 미취업기간을 알아내고, 그 미취업기간 직전에 가졌던 일자리의 주요특성을 파악하였다. 여기에 지난 일자리의 고용보험 가입여부가 포함된다. 고용보험 가입여부 이외에도 지난 일자리의 임금과 종사상지위, 사업체의 규모 등의 특성을 파악하였다.

가구의 빈곤여부 판정은 1997년 시점부터 가능하기 때문에 이 이전에 실직한 사례는 삭제하였다. 다음으로 개인의 기본적인 특성을 파악하였다. 여기는 성별을 비롯하여, 연령, 학력수준 등이 포함된다. 다음으로 가구의 주요특성을 미취업기간이 시작된 시점에서 정리하였다. 여기는 배우자 존재여부, 가구원의 총수, 가구 내에 다른 취업자가 있는지 여부 등이 포함된다. 마지막으로 미취업시작시점 이후 매년마다 가구의 빈곤여부를 측정하였다.

분석방법은 앞서와 마찬가지로 사건사 분석이며, 시간의 흐름에 따른 기본적인 변화를 회귀계수로 추정하지 않는 콕스회귀분석(Cox-regression)을 사용하였다.

나. 분석결과

<표 3-10>에 따르면 개인 근로자가 취업해 있던 일자리를 그만두고 미취업기간으로 들어갔을 때, 빈곤을 경험하게 되는 데에 영향을 미치는 주된 요인은 교육수준과 가구특성이 가장 두드러지게 나타났다. 교육수준이 낮을수록 실업 후 빈곤을 경험할 확률이 높아진다. 교육수준은 인적 자본투자 수준이라고 볼 수 있으나, 사회학적으로 볼 때 이는 본인이 투자한 것이라기보다는 부모의 투자, 즉 근로자 개인의 사회경제적 배경이라고 볼 수 있다. 함께 사는 가구원수가 많을수록, 그리고 가구 내에 취업한 가구원이 있을수록 빈곤을 경험할 가능성은 낮아진다. 사회경제적 배경과 가구특성이 빈곤진입 여부를 결정하는 가장 중요한 요인으로 작동하고 있다는 사실이 다시 한 번 확인된다.

이러한 요인들을 통제하고 나면 이전 일자리의 특성도 빈곤진입여부에 일부 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 정도는 예상했던 것만큼 뚜렷하지 않았다. 특히 실직으로 인한 빈곤진입을 막기 위한 역할을 할 것으로 기대되었던 고용보험가입여부는 통계적으로 유의미한 계수를 보이지 않는다. 이러한 현상은 여성과 남성에게서 공통적으로 나타났다.

요컨대, 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었다는 사실이 미취업기간 동안 빈곤진입 가능성을 줄여주는 데 기여하지는 못하고 있다고

〈표 3-9〉 변수의 정의 및 기초 통계치

	변수명	변수값 (+기초통계)
종속 변수	비빈곤기간(dur)	6,522 (평균 : 1.6)
	빈곤 여부	① 비빈곤 -> 빈곤 : 1,721 (26.4%) ② 비빈곤 : 4,801 (73.6%)
주요 설명변수	마지막 일자리 고용보험 가입	① 가입 : 2,225 (34.1%) ② 미가입 : 3,102 (47.6%) ③ 모름 : 1,195 (18.3%)
인구학적 기본변수	성	① 여성 : 3,262 (50%) ② 남성 : 3,260 (50%)
	연령	6,522 (평균 : 35.8세)
	연령2	① 30세 미만 : 2,562 (39.3%) ② 30~59세 : 3,601 (55.2%) ③ 60세 이상 : 359 (5.5%)
	학력	① 고졸 미만 : 1,526 (23.4%) ② 고졸 : 2,444 (37.5%) ③ 대학 이상 : 2,551 (39.1%)
개인의 생산성	총경력	6,522 (평균 : 119.2개월)
	일자리변동 횟수	6,522 (평균 : 4.2회)
	마지막 일자리의 임금	6,419 (평균 : 97.0만 원)
	마지막 일자리의 산업	① 농업광업 : 43 (0.7%) ② 제조업 : 1,696 (26%) ③ 전기건설 : 656 (10.1%) ④ 도소매음식숙박 : 1,631 (25%) ⑤ 운수통신금융 : 491 (7.5%) ⑥ 부동산사업서비스 : 621 (9.5%) ⑦ 공공교육보건 : 875 (13.4%) ⑧ 기타 : 506 (7.8%)
	마지막 일자리의 직업	① 관리자전문가준전문가 : 1,460 (22.4%) ② 사무 : 969 (14.9%) ③ 서비스 : 775 (11.9%) ④ 판매 : 624 (9.6%) ⑤ 농업광업 : 32 (0.5%) ⑥ 기능원장치 : 1,695 (26%) ⑦ 단순노무 : 702 (10.8%) ⑧ 기타 : 265 (4.1%)
	마지막 일자리의 규모	① 1~9인 : 2,102 (39%) ② 10~29인 : 1,059 (19.7%) ③ 30~99인 : 905 (16.8%) ④ 100인 이상 : 1,319 (24.5%)
	마지막 일자리의 종사 상지위	① 상용직 : 4,240 (65%) ② 임시직 : 1,534 (23.5%) ③ 일용직 : 748 (11.5%)
	가구의 특성	훈인상태 ① 배우자 있음 : 3,539 (54.3%) ② 배우자 없음 : 2,983 (45.7%)

〈표 3-10〉 마지막 일자리의 특성이 실직 후 가구의 빈곤전환에 미치는 영향

		전체		여성		남성	
		coef	se	coef	se	coef	se
마지막 일자리 특성	고용보험가입	0.134	0.154	0.303	0.210	-0.039	0.232
	모름	0.053	0.138	0.008	0.186	0.059	0.214
	임금	-0.002	0.001	-0.005*	0.003	-0.001	0.002
	상용(일용)	0.136	0.192	0.439	0.293	-0.112	0.267
	임시(일용)	-0.002	0.199	0.275	0.300	-0.167	0.275
	규모1(규모4)	0.240*	0.131	0.222	0.173	0.284	0.207
	규모2(규모4)	-0.037	0.170	-0.137	0.246	0.041	0.240
	규모3(규모4)	-0.057	0.189	0.029	0.269	-0.115	0.266
경력	총경력	0.000	0.001	0.000	0.001	-0.000	0.001
인구학적 특성	여성(남성)	-0.164	0.122				
	연령1(연령3)	-0.004	0.287	0.040	0.430	-0.388	0.419
	연령2(연령3)	-0.031	0.237	-0.301	0.393	0.076	0.299
	교육1(교육3)	0.710***	0.172	0.873***	0.260	0.632**	0.246
	교육2(교육3)	0.568***	0.140	0.666***	0.202	0.511**	0.199
가구특성	배우자 있음	-0.071	0.149	0.025	0.197	-0.214	0.247
	가구원수	-0.097**	0.044	-0.123**	0.061	-0.056	0.067
	취업가구원 있음	-0.724***	0.195	-0.786**	0.316	-0.661**	0.259

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

해석할 수 있다. 이것은 당초 무리한 분석이었다고 볼 수도 있다. 고용보험제도 자체가 개인을 단위로 상실한 소득을 보전하는 사회보험이고, 빈곤여부는 가구단위로 결정되는 것이기 때문에 가구의 주요특성이 미치는 영향이 거의 절대적일 것은 미리 짐작할 수 있는 일이다. 그러나 이러한 점들을 감안하여 가구의 주요특성을 통제한다면, 이전의 마지막 일자리가 어떤 자리였는지, 그 자리에서 고용보험에 가입하여 구직기간 동안 소득보전을 받았는지 여부는 여전히 이후 미취업기간 동안 빈곤진입에 영향을 줄 수도 있는 것이다.

추가적으로 가능한 설명은 다음 두 가지가 있다. 첫째는 이전 자리에서 고용보험에 가입하고 있었다고 할지라도 미취업기간 동안 실업급여를

수급할 실제적인 확률, 즉 실업급여 수급률은 충분히 높지 않을 수 있다. 둘째, 급여를 수급한다고 하더라도 지급기간과 소득대체율이 매우 낮아서 크게 도움이 되지 않을 수 있다. 우리나라 고용보험제도의 특성상 이 두 가지 가능성은 모두 존재한다. 요약하자면, 우리나라 고용보험제도는 실업자와 그 가족의 빈곤진입을 예방하는 역할까지는 하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

6. 소 결

고용보험(실업급여)의 일차적인 목적은 ① 실직으로 인한 소득상실 기간 동안 생계를 보장하고, ② 구직활동을 지원하여 다음 일자리로의 원활한 이행을 도모하는 데 있다. 고용보험이 미시적인 수준에서 이 두 가지 기능을 성공적으로 수행한다면, 사회 전체 수준에서는 ① 거시경제 안정화 기능과 ② 실업률을 낮추는 성과를 달성할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

다음 일자리로의 원활한 이행을 도모한다는 것은 고용보험이 ① 실직 후 미취업기간을 단축하고 ② 재취업 일자리에서의 안정에 도움이 될 것인가에 달려 있다. 실업급여의 대체효과는 의증임금을 높이고 실업기간을 연장시키는 방향으로 작동할 것이지만, 다른 한편으로는 실업인정과정에서 적극적인 구직활동을 할 유인을 높임으로써 실업기간을 단축시킬 수 있다. 나아가 우리의 관심을 실업기간이 아니라 미취업기간으로 본다면 실업급여는 실직자가 노동시장을 이탈하여 비경제활동상태로 빠지는 것을 억제하는 효과가 있다. 한편 실업급여는 소득효과도 있는데, 이는 실업기간 동안 유동성을 공급하여 일자리 매칭의 질을 높인다. 이러한 영향은 재취업 일자리의 안정성으로 나타날 것으로 예측할 수 있다.

이전 일자리의 고용보험 가입이 실직자의 미취업기간을 단축하는 효과가 있는지 살펴본 분석에 따르면, 고정효과모형분석과 이전 일자리의 주요특성, 노동시장 총경력, 인구학적 주요특성, 가족의 특성 등을 세밀하게 통제한 모형에서 모두 지난 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었다는 사실이 실직 후 뒤따르는 미취업기간을 단축시키는 효과가 있는

것으로 나타났다. 예상했던 바대로, 고용보험은 전반적으로 미취업상태를 취업상태로 전환하게 할 가능성을 높이지만, 특히 2차시장 취업보다 1차시장 취업으로 미취업상태를 탈출할 가능성을 현저히 증가시키는 것으로 나타났다.

이전 일자리의 고용보험 가입이 재취업한 일자리의 안정성에 미치는 영향을 살펴본 분석에 따르면, 이전 일자리에서 고용보험 가입이 다음 일자리에서 이직 확률을 낮추고 고용의 안정성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이전 일자리에서 고용보험에 가입되어 있었던 것이 이후 일자리 매칭의 질을 향상시킨다면, 자발적 이직을 줄이는 데에 특별히 더 기여할 것으로 짐작할 수 있는데, 분석결과는 이러한 가설을 지지한다. 한편 고용보험의 또 다른 기능으로서, 근로자가 실직하였을 때 그 자신과 가족이 빈곤상태로 들어가는 위험을 완화시켜 주는 역할을 기대할 수 있다. 이러한 역할을 다하고 있는지 살펴본 바에 따르면, 실직으로 인한 빈곤을 예방하는 고용보험의 기능은 충분히 제 역할을 다하고 있지 못한 것으로 나타났다. 빈곤으로의 진입을 막는 기능은 인적자본수준과 가족의 특성에 주로 달려 있으며, 고용보험이라는 안전망의 역할은 미미한 것으로 보인다.

제 4 장

고용보험과 일자리 변동·노동이동

1. 문제 제기

실직 위험에 대한 일차적인 고용안전망은 고용보험이다. 실업급여는 실직시 빈곤위험에 노출되지 않도록 소득을 지원하고 적극적인 구직활동을 매개하는 역할을 수행한다. 고용안정사업과 직업능력개발사업 등의 적극적 노동시장정책은 실직 위험을 사전에 예방하거나 재취업을 촉진하는 역할을 수행한다. 법적으로는 임금근로자의 대부분이 고용보험 적용 대상이지만, 2010년 3월 현재 임금근로자의 고용보험 가입률은 58.9%에 머무르고 있다. 가입자의 기여에 의존한 사회보험 재정원리 때문에 취약 근로자는 고용보험에 가입하고 있지 않아, 상당수의 취약근로자는 비자발적인 실직에 놓였을 때 소득 상실과 고용정책으로부터 배제되고 있는 것이 현실이다. 고용보험 사각지대 해소의 필요성에 대한 인식이 높아지고 있는데, 고용안전망 확충이라는 복지 차원뿐만 아니라 경제 효율성 측면에서도 검토할 필요가 있다.

그 동안 고용보험의 경제적 효과에 대한 국내 연구는 대부분 개인별 자료를 이용하여 미취업기간을 단축하는지, 재취업 일자리의 질(임금, 고용형태 등)을 개선하는지, 재취업 일자리의 근속으로 대표되는 일자리 매칭이 개선되는지 등을 분석하여 왔다. 그러나 이러한 미시경제적인 효과 이외에 일자리 변동이나 노동이동 등의 거시경제적인 효과에 대한 국내 연구는 이루어지지 않았다.

일자리 창출과 소멸, 채용과 이직을 통한 노동이동은 노동력의 지속적인 재배분을 통해 생산성을 높이는 역할을 수행한다. OECD(2009b)는 생산적인 기업일수록 보다 많은 일자리를 창출하고, 그렇지 않은 기업에서는 보다 많은 일자리가 소멸되며, 노동력의 재배분이 활발할수록 생산성 향상이 높음을 보이고 있다. 그러나 노동력 재배분이 반드시 효율성 증가로 이어지는 것은 아니다. 저임금·비정규 고용을 통한 노동시장 유연화는 오히려 불안정성을 증가시키게 된다. 노동시장제도는 일자리 변동과 노동이동의 규모와 성격에 영향을 미친다. 그 가운데 고용보험은 실직 위험에 대한 사회적 보호뿐만 아니라 노동력의 효율적인 재배분을 촉진하는 역할을 수행한다. 본 연구는 고용보험의 일자리 창출·노동이동 촉진 효과 및 고용구조 개선효과를 분석함으로써 고용보험의 사각지대 해소를 위한 경제 효율성의 근거를 검토하고자 한다.

2. 선행 연구

고용보험이 일자리 변동을 저해하는가, 아니면 촉진하는가에 대해서는 이론적으로 상충적인 예측이 가능하다. 직장탐색모델에서 관대한 실업급여는 탐색 비용을 낮춤으로써 구직자의 의중임금을 높이므로, 실업에서 취업으로의 이행확률을 저하시켜 실업기간을 장기화시키고 노동이동을 저해한다. 또한 Ashion and Blanchard(1994)는 보험료 부담(fiscal externality) 때문에 일자리 창출을 저해하고 일자리 재배치 속도를 감소시킨다고 지적한다.

반대되는 견해로는 첫째, 실업급여가 일자리 매칭의 질을 개선하여 생산성을 증가시키는 효과를 가진다고 본다. 특히 숙련 특수성(skill specificities)이 큰 경우에는 실업급여가 보다 적절한 직장 탐색을 유인하여 일자리 매칭의 질을 개선함으로써 장기근속을 유도한다. 둘째, 실업의 임금 하향 압력효과를 실업급여가 상쇄하여 비생산적인 일자리의 구조조정을 촉진한다. Acemoglu and Shimer(1999, 2000)는 실업급여가 고생산성-고위험 일자리, 즉 혁신적이거나 전문적인 숙련이 필요하지만 변동성이 크고 mismatch의 위험이 큰 일자리 창출을 장려한다. 셋째, 실업급여는 유

연화에 따른 노동시장 위험을 완충함으로써 고용보호법제에 대한 요구를 줄이는 역할을 한다(Boeri, Conde-Ruiz, and Galasso, 2003). 유럽연합의 유연안전성(flexicurity)과 이행노동시장 이론(transitional labor market theory)이 이러한 견해를 뒷받침하고 있다. 넷째, 실업급여가 취업의 가치를 높임으로써 비수급자의 취업을 촉진하는 효과(entitlement effect)를 가진다(Mortensen, 1977; Clark and Summers, 1982; 김혜원, 2007).

Boeri and Macis(2008)는 국가별 패널 자료를 구축하여 실업급여 도입이 일자리 재배치를 촉진하고 고용구조를 개선한다는 효과를 보이고 있다. OECD(2010)는 OECD 회원국가들의 산업별 종횡단면 자료를 구축하여 실업급여의 순소득대체율이 노동이동에 미치는 효과를 분석하였다. 이중차감법을 이용한 추정결과에 따르면, 실업급여 소득대체율이 10%p 증가하면 노동자 재배치율이 1%p 상승한다고 한다. 실업급여가 관대할수록 노동이동을 촉진한다는 추정결과는 실업급여가 생산성을 제고하는 효과 때문일 수 있음을 지적하고 있다. 이러한 분석결과에 기초하여 OECD는 생산성과 노동이동을 촉진하기 위하여 실업급여의 관대성을 적정한 수준으로 높이고 노동시장 재통합을 촉진하는 활성화 정책(activation policies)과 결합하는 정책을 권고하고 있다.

본 연구는 Boeri and Macis(2008), OECD(2010)의 방법을 이용하여 산업별·사업체별 패널자료를 구축하여 첫째, 고용보험 적용확대가 채용과 이직 등의 노동이동에 어떠한 영향을 미치는지, 둘째, 고용보험 가입률 증가가 일자리 창출과 소멸에 어떠한 영향을 미치는지, 셋째, 고용보험 가입률 확대가 저임금 고용 비중, 비정규직 비중에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다.

3. 산업 단위 분석

가. 분석 자료와 변수 정의

일자리 변동과 노동이동에 대한 기존 연구는 주로 고용보험전산망을 이용하여 ‘사업체-근로자 연계 패널자료’(전병유·김혜원, 2003; 이병희,

2003; 윤윤규 · 고영우, 2009)를 구성하여 분석하고 있다. 그러나 고용보험 가입자에 한정되기 때문에, 고용보험 가입 여부가 노동자 이동에 미치는 효과를 분석하고자 하는 본 연구의 목적에 부합하지 않는다. OECD(2010)는 각국의 노동력 조사를 이용하여 노동이동을 정의하여 분석하고 있는데, 이를 원용하여 본 연구에서는 「경제활동인구조사 고용형태별 부가조사」(통계청)를 이용하여 산업 단위의 패널 자료를 구성하였다.

이 조사에서는 고용형태에 대한 정의가 2001년부터 통일되었으며, 표준산업분류가 2008년에 개정되었기 때문에 본 연구에서는 「경제활동인구조사 고용형태별 부가조사」(통계청) 2001~07년 자료를 이용하였다. 한편 고용보험의 적용제외 대상은 누락시켰다. 국민연금(특수직역연금 포함)과 건강보험의 직장가입자이면서 고용보험에 가입하지 않은 공공행정 · 교육서비스업 종사자, 고용보험 적용 대상이 아닌 5인 미만 농림어업 종사자, 가사서비스업 · 국제 및 외국기관 종사자, 65세 이상인 자, 주당 평균소근로시간이 15시간 미만인 단시간근로자 등을 제외하였다. 최종적으로 654개 산업(중분류)×사업체규모×종사상 지위의 7개년 균형패널 자료(balanced panel data)를 구성하였다. 패널자료는 근로자수 기준으로 「경제활동인구조사 고용형태별 부가조사」의 98% 수준이다.

한편 노동이동(worker flow)은 Davis and Haltiwanger(1999)의 방법에 따라 두 시점간 비교를 통해 측정하였다. 관찰기간(reference period)은 1년이다. 순고용변화(net employment growth)는 $t-1$ 년과 t 년간 근로자수의 차이로 정의하였다. 채용은 $t-1$ 기에 고용되지 않으면서 t 기에 고용된 근로자수로 정의해야 하는데, OECD(2010)의 방법에 따라 근로자의 근속기간 정보를 이용하여 측정하였다. 즉 근속연수가 1년 미만인 임금근로자를 신규 채용으로 정의하였다. 1년 내에 입직하는 근로자의 이동은 제외되므로, 실제 신규 채용 규모에 비해 과소측정된다. 이러한 측정방법은 순고용변화의 측정기간과 동일하게 하기 위해 불가피하였는데, 매년 채용을 동일하게 측정하기 때문에 패널 분석에서는 문제가 없다고 생각한다. 이직은 $t-1$ 년에 고용되었다가 t 년에 고용되지 않은 근로자수로 정의할 수 있는데, 본 연구에서는 채용과 순고용변화의 차이로 측정하였다. 한편 이직사유에 따라 비자발적 실직과 기타 이직으로 구분하였다.

기타 이직에는 자발적인 실직과 직장 이동이 포함되어 있다. 근로자 재배치(worker reallocation)는 채용과 이직의 합으로 정의하였다.

노동이동률을 계산할 때는 기존의 연구와 마찬가지로 두 시기간 근로자수의 평균으로 나누어 주는 방법을 사용하였다. 노동이동 변수는 채용률, 이직률, 비자발적 실직률¹²⁾, 노동자 재배치율, 순고용변화율이며, 고용의 질 변수는 시간당 임금이 표본 전체 중위임금의 2/3 미만을 받는 저임금근로자의 비중, 각 연도 법정 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중이다.

나. 고용보험 적용확대의 노동이동 촉진 효과

2004년에 고용보험이 일용근로자에게 적용되었다. 2004년 일용근로자의 고용보험 가입률은 3.5%에 불과하지만, 2001~07년 분석 대상기간 동안 그 증가폭은 가장 컸으며, 특히 일용직이 많은 건설업에서 고용보험 가입률 증가폭이 가장 컸다. 본 연구에서는 고용보험 적용확대라는 정책 변화가 노동이동에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

정책의 직접적인 영향을 받는 집단(실험집단, treatment group)과 정책의 영향을 받지 않는 집단(비교집단, comparison group)을 구성하여 이중차감법(difference in differences)을 적용함으로써 정책효과를 판별할 수 있다. 이중차감법은 잠재적인 내생성과 변수 누락 문제를 최소화할 수 있는 방법이다.

$$\psi = (\overline{y_A^T} - \overline{y_B^T}) - (\overline{y_A^C} - \overline{y_B^C})$$

실험집단 T , 비교집단 C , 정책 시행 이전 B , 이후 A 라고 하면, 두 집단의 정책 시행 이전과 이후의 평균적인 변화($\overline{y_A} - \overline{y_B}$)를 각각 계산한

12) 비자발적 실직률은 지난 1년간 「경제활동인구조사」에서 실직 시기가 조사전 월인 비취업자 가운데 이직 사유가 ‘직장의 휴업, 폐업’, ‘명예·조기퇴직, 정리해고’, ‘임시 또는 계절적 일의 완료’, ‘일거리가 없어서 또는 사업경영 악화’라고 응답한 응답자의 비중을 산출하여 이직자 규모에 곱하고, 두 시기간 근로자수의 평균으로 나누어 계산하였다.

후, 두 집단간 차이(ψ)가 정책의 효과이다.

본 연구에서는 횡단면 자료를 통합(pooling)하여 다음과 같은 회귀모형으로 추정하였다.

$$y = \beta_0 + \beta_1 T + \beta_2 POL + \psi T \cdot POL + u \quad (1)$$

T 는 실험집단이며, POL 은 일용근로자에 대한 고용보험 적용확대가 시행된 2004년 이후에 대한 더미 변수로서, 정책 변화가 없었을 때 y 의 변화를 야기할 수 있는 요인들을 포착하기 위한 것이다. 두 변수의 상호작용항의 추정계수인 ψ 가 정책의 효과이다. y 는 채용률, 비자발적 실직률, 기타 이직률, 순고용변화율이다.

이중차감법에서 관건은 비교집단의 설정이다. 비교집단은 실험집단과 유사한 특성을 가지면서 정책의 영향을 받지 않는 집단이어야 한다. 그러나 이러한 비교집단을 엄밀하게 설정할 수 없기 때문에, 본 연구에서는 임시직과 상용직을 비교집단으로 구성하였다.

<표 4-1>에는 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과에 대한 단순 이중차감 결과가 제시되어 있다. 비교집단을 임시직으로 설정하였을 때, 일용직의 채용률은 고용보험 적용확대 이전에 85.8%에서 적용확대 이후 90.5%로 4.7% 증가하였으며, 임시직의 0.9% 감소에 비해 5.6%가 높다. 한편 고용보험 적용확대에 따라 일용근로자의 비자발적인 실직은 증가하고 기타 이직은 감소한다. 고용보험 적용확대에 따라 일용근로자의 재배치율은 7.1% 증가하였다. 그리고 일용근로자의 고용 순변화율은 고용보험 적용확대에 따라 5.5% 증가하였다.

비교집단을 상용직으로 하면, 고용보험 적용확대는 일용근로자의 채용률을 3.7% 증가, 비자발적 실직률은 24.3% 증가, 기타 이직률은 20.8% 감소, 근로자 재배치율은 7.2% 증가, 고용 순변화율은 2.7% 상승하였다.

노동이동률에 영향을 미칠 수 있는 특성들을 통제하여 이중차감법을 추정하였다. 통제 변수는 $t-1$ 년의 노동력 구성 변수, 산업더미, 규모더미, 연도더미를 사용하였다. <표 4-2>에서 비교집단의 설정에 따라 추정계수의 크기는 다르지만, 그 방향은 동일하게 나타난다.

〈표 4-1〉 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(단순 이중차감)

		수준		차감	이중차감
		이전 시기	이후 시기		
〈비교집단 = 임시직〉					
상용직	채용률	0.542	0.533	-0.009	
	비자발적 실직률	0.061	0.130	0.069	
	기타 이직률	0.452	0.401	-0.051	
	노동자 재배치율	1.054	1.064	0.010	
	고용 순변화율	0.029	0.001	-0.028	
일용직	채용률	0.858	0.905	0.047	0.056
	비자발적 실직률	0.227	0.480	0.252	0.183
	기타 이직률	0.663	0.430	-0.233	-0.182
	노동자 재배치율	1.748	1.815	0.067	0.057
	고용 순변화율	-0.032	-0.004	0.027	0.055
〈비교집단 = 상용직〉					
상용직	채용률	0.188	0.198	0.010	
	비자발적 실직률	0.016	0.025	0.009	
	기타 이직률	0.150	0.125	-0.025	
	노동자 재배치율	0.354	0.348	-0.006	
	고용 순변화율	0.023	0.048	0.025	
일용직	채용률	0.858	0.905	0.047	0.037
	비자발적 실직률	0.227	0.480	0.252	0.243
	기타 이직률	0.663	0.430	-0.233	-0.208
	노동자 재배치율	1.748	1.815	0.067	0.072
	고용 순변화율	-0.032	-0.004	0.027	0.002

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」 2001~07년의 산업×사업체규모×중사상 지위의 패널 자료.

고용보험 적용확대는 일용근로자의 채용률을 높인다. 고용보험 가입에 의해 비임금 노동비용의 상승이 유발되고 있음에도 채용률이 상승한 것은 의외라고 할 수 있다. 그 원인으로는 고용보험의 자격효과(entitlement effect)를 들 수 있다. OECD(2010)는 실업급여가 관대할수록 비취업-취

〈표 4-2〉 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(회귀 이중차감 추정, 비교 집단=임시직)

	채용률	비자발적 실직률	기타 이직률	노동자 재배치율	고용 순변화율
상수항	0.560(0.032)***	-0.065(0.028)**	0.569(0.042) ***	1.064(0.049) ***	0.056(0.064)
일용직	0.252(0.013)***	0.074(0.012)***	0.263(0.017) ***	0.589(0.020) ***	-0.085(0.026) ***
적용확대시기	-0.008(0.012)	0.143(0.010)***	-0.064(0.015) ***	0.072(0.018) ***	-0.088(0.023) ***
일용직 * 적용 확대시기	0.053(0.015)***	0.186(0.013)***	-0.198(0.019) ***	0.041(0.022) *	0.064(0.029) **
남성 비중	-0.027(0.026)	0.037(0.023)	0.025(0.034)	0.035(0.040)	-0.089(0.052) *
15~29세 비중	0.067(0.029)**	-0.119(0.025)***	0.246(0.037) ***	0.194(0.043) ***	-0.060(0.057)
50~64세 비중	0.010(0.042)	0.075(0.037)**	-0.064(0.054)	0.021(0.063)	-0.001(0.083)
중졸 이하 비중	0.132(0.037)***	0.021(0.032)	-0.017(0.048)	0.136(0.055) **	0.128(0.072) *
초졸 이상 비중	-0.012(0.037)	0.028(0.032)	-0.095(0.048) **	-0.080(0.055)	0.055(0.072)
산업	0	0	0	0	0
규모	0	0	0	0	0
연도	0	0	0	0	0
Adj R-Sq	0.591	0.676	0.318	0.727	0.019
표본수	2,214				

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」 2001~07년의 산업×사업체규모×종사상
지위의 패널 자료.

〈표 4-3〉 고용보험 적용확대가 노동이동에 미치는 효과(회귀 이중차감 추정, 비교 집단=상용직)

	채용률	비자발적 실직률	기타 이직률	노동자 재배치율	고용 순변화율
상수항	0.085(0.025) ***	-0.260(0.025) ***	0.226(0.045) ***	0.052(0.050)	0.118(0.058) **
일용직	0.536(0.015) ***	0.161(0.015) ***	0.529(0.027) ***	1.226(0.030) ***	-0.154(0.035) ***
적용확대시기	0.018(0.008) **	0.063(0.008) ***	-0.061(0.015) ***	0.020(0.017)	0.016(0.020)
일용직 * 적용 확대시기	0.037(0.012) ***	0.239(0.012) ***	-0.214(0.021) ***	0.062(0.024) ***	0.013(0.027)
남성 비중	0.022(0.019)	0.076(0.020) ***	-0.037(0.035)	0.061(0.040)	-0.016(0.046)
15~29세 비중	0.087(0.022) ***	-0.033(0.022)	0.266(0.039) ***	0.320(0.044) ***	-0.146(0.051) ***
50~64세 비중	-0.029(0.035)	0.140(0.036) ***	-0.074(0.064)	0.037(0.072)	-0.095(0.084)
중졸 이하 비중	0.179(0.032) ***	0.065(0.033) **	-0.098(0.058) *	0.146(0.066) **	0.213(0.076) ***
초졸 이상 비중	-0.024(0.023)	-0.025(0.023)	-0.027(0.041)	-0.076(0.047)	0.028(0.054)
산업	0	0	0	0	0
규모	0	0	0	0	0
연도	0	0	0	0	0
Adj R-Sq	0.876	0.713	0.448	0.876	0.034
표본수	2,508				

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」 2001~07년의 산업×사업체규모×종사상
지위의 패널 자료.

업간 이동(jobless-to-job transition)이 유의하게 높은 것으로 나타나, 비취업자의 노동공급이 증가한다는 것을 보이고 있다. 이러한 견해를 유추하면, 고용보험의 확대적용에 따라 취업의 가치가 높아져서 비취업자의 노동공급이 증가하고, 이것이 채용비용을 하락시켜 기업이 신규채용을 증가시키는 경로를 떠올릴 수 있다.

한편 고용보험 적용확대는 비자발적 실직률을 유의하게 증가시키는 반면 기타 이직률은 감소하는 효과를 가진다. 비자발적 실직률의 증가는 사업주의 보험료 부담과 해고 비용 부담이 연계되어 있지 않기 때문에 기인하는 것으로 보인다. 채용률과 이직률을 합한 노동자 재배치율은 고용보험 적용확대에 따라 유의하게 증가함으로써, 노동이동률이 높아졌음을 확인할 수 있다. 고용 순변화율은 비교집단을 임시직으로 하였을 때는 증가하지만, 상용직이 비교집단인 모형에서는 유의한 효과가 나타나지 않았다.

다. 고용보험 가입률 증가의 고용구조 개선 효과

고용보험 가입률이 고용구조에 미치는 효과를 다음과 같은 추정모형으로 분석하였다.

$$\Delta y_{it} = \Delta EI_{it} + EI_{it-1} + \beta X_{it-1} + \mu_t + \alpha_i + u_{it}$$

이 때 i 는 산업×사업체규모×종사상 지위이며, 종속변수 y 는 저임금 고용 비중의 증가분 또는 비정규직 고용 비중의 증가분이다. 전기의 고용보험 가입률 수준을 통제한 상태에서 고용보험 가입률의 증가가 저임금 고용 비중의 증가 또는 비정규직 고용 비중의 증가에 미치는 효과를 분석한다. 설명변수로는 $t-1$ 년의 노동력 구성 변수, 저임금 고용 비중(또는 비정규 고용 비중)을 사용하였다. μ_t 는 시간 더미이며, α_i 는 산업×사업체규모×종사상 지위 더미이다.

α_i 가 고정효과인지 확률효과인지를 판별하기 위해 Hausman 검정을 실시하였다. $cov(x_{it}, \alpha_i) = 0$ 가설이 기각되므로 고정효과모형(fixed effect model)을 적용하였다. <표 4-4>의 추정결과를 보면, 고용보험 가입률 증가는 저임금 고용 비중과 비정규직 비중을 감소시키는 효과를 가진다.

〈표 4-4〉 고용보험의 고용구조 개선 효과(고정효과모형)

	저임금 고용 비중 증가	비정규직 비중 증가
	추정계수(표준오차)	추정계수(표준오차)
상수항	0.357(0.021)***	0.409(0.023)***
고용보험 가입률 증가	-0.090(0.018)***	-0.107(0.020)***
고용보험 가입률	-0.047(0.025)*	-0.045(0.028)
저임금 고용 비중	-1.121(0.018)***	
비정규 고용 비중		-1.006(0.017)***
남성 비중	-0.050(0.017)***	-0.014(0.018)
15~29세 비중	0.009(0.018)	-0.040(0.019)**
50세 이상 비중	-0.002(0.021)	0.029(0.023)
중졸 이하 비중	0.016(0.020)	-0.061(0.021)***
초대졸 이상 비중	-0.011(0.019)	0.038(0.021)*
Adj R-Sq	0.163	0.136
표본수	3,924	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」 2001~07년의 산업×사업체규모×중사상 지위의 패널 자료.

4. 사업체 단위 분석

가. 자료 구성과 변수 정의

「고용형태별 근로실태조사」 2007년과 2008년 자료를 이용하여 사업체 패널자료를 구성하였다. 동 조사는 임금근로자 1인 이상을 고용하고 있는 민간부문 사업체를 대상으로 사업체의 특성(A. 사업체 전반에 관한 사항)과 고용형태별 인력 현황(C. 사업체 인력현황), 그리고 사업체 규모에 따른 일정 비율로 근로자를 표본추출하여 근로조건을 조사(D. 개별 근로자에 관한 사항)하고 있다. 본 연구에서는 노동부의 도움으로 2007년과 2008년에 모두 조사된 사업체 1,555개소(고용보험 적용이 제외되는 교육서비스업 제외)의 사업체 패널을 구성하였다. 따라서 두 해 동안 지속된

사업체만을 대상으로 패널을 구성하였으며, 생성되거나 소멸된 사업체는 제외할 수밖에 없었다. 사업체 패널은 근로자수 기준으로 2007년 「고용형태별 근로실태조사」의 29.0%에 해당하는데, <표 4-5>에서 보듯이 노동력 구성에서 큰 차이가 발견되지 않는다.

<표 4-5> 표본의 특성

		사업체 패널	고용형태별 근로실태조사 100인 이상
근로자수(천 명)	전체	713	2,456
	사업체 규모		
	100~299인	181	1,107
	300~499인	106	316
	500인 이상	427	1,033
노동력 구성	여성 비중	0.303	0.294
	연령		
	평균(세)	36.191	36.279
	15~29세 비중	0.291	0.292
	50세 이상 비중	0.103	0.110
	중졸 이하 비중	0.062	0.062
	고졸 비중	0.415	0.398
	초대졸 이상 비중	0.523	0.540
	근속		
	평균(년)	8.602	7.272
	1년 미만 비중	0.126	0.158
	5~9년 비중	0.200	0.192
	10년 이상 비중	0.360	0.286
	비정규직 비중	0.106	0.122
	직업		
	관리전문직 비중	0.334	0.335
	사무판매회서비스직 비중	0.272	0.283
생산직 비중	0.395	0.383	
산업			
제조업 비중	0.533	0.464	
서비스업 비중	0.437	0.482	

자료: 노동부(2007), 「고용형태별 근로실태조사」 사업체 패널, 2007~08.

일자리 변동은 Davis, Haltiwanger, and Schuh(1996)의 방법에 따라 사업체 수준에서의 순고용변화로 정의하였다. t 기에 i 사업체의 근로자수를 E_{it} 라고 하면, 일자리 순증가(JF)는 t 기와 $t-1$ 기간 근로자수의 차이로 정의된다.

$$JF = E - E_{-1}$$

두 시점간에 사업체의 사업 확대에 의해 근로자수가 증가하였을 경우 일자리 창출(job creation: JC)이라고 부르며, 사업체의 사업 축소에 의해 근로자수가 감소하였을 경우 일자리 소멸(job destruction: JD)이라고 부른다.

$$JC_{it} = JF_{it} \text{ if } JF_{it} \geq 0, \quad JC_{it} = 0 \text{ else if } JF_{it} < 0$$

$$JD_{it} = |JF_{it}| \text{ if } JF_{it} < 0, \quad JD_{it} = 0 \text{ else if } JF_{it} \geq 0$$

그리고 일자리 변동률을 계산할 때는 두 시기간 근로자수의 평균으로 나누어 주었다.

고용보험 가입이 일자리 변동 및 일자리의 질에 미치는 효과를 분석하기 위해 다음과 같이 변수를 정의하였다. 고용보험 가입률은 'D. 개별 근로자에 관한 사항'에서 산출하였으며, 고용형태별 고용보험 가입률은 고용형태별 구성비를 가중치로 주어 변환하였다. 일자리 변동은 'C. 사업체 인력현황'에 담겨 있는 전체 근로자 정보를 이용하여 산출하였으며, 사업체 특성은 'A. 사업체 전반에 관한 사항'에서 산업, 사업체 규모, 사업체 형태(단독사업체, 본사·지사·공장 등), 경영 형태(일반 사업체, 파견·용역·도급업체), 사업체 노동조합 유무를 추출하였으며, 사업체의 업력은 'D. 개별 근로자에 관한 사항'에서 가장 오래 근무한 근로자의 근속기간으로 대신하였다. 사업체의 노동력 구성은 'D. 개별 근로자에 관한 사항'에서 성, 연령, 학력, 근속, 직업별 구성비를 작성하였으며, 고용형태별 구성은 'C. 사업체 인력현황'에서 추출하였다.

나. 고용보험 가입률 증가의 일자리 변동 촉진 효과

고용보험 가입률이 일자리 변동에 미치는 효과를 다음과 같은 추정모형으로 분석하였다.

$$JFR_{it} = \Delta EI_{it} + EI_{it-1} + \beta_0 X_i + \beta_1 Y_{it-1} + u_{it}$$

본 자료가 사업체 패널이지만, 일자리 변동률은 한 해에만 관측되기 때문에 시차 종속변수를 사용할 수 없다. 이에, 본 연구에서는 고용보험 가입률 증가가 일자리 변동률에 미치는 영향을 근로자수를 가중하여 최소자승법으로 추정하였다. 전기의 고용보험 가입률에 따라 그 변화폭은 달라질 수 있으므로, 이를 통제하였다. 또한 사업체 단위의 변화하지 않은 특성과 전기의 노동력 구성을 추가로 통제하였다.

〈표 4-6〉 고용보험 가입률 증가가 일자리 변동에 미치는 효과

	일자리 순증가율	일자리 창출률	일자리 소멸률
	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)
상수항	0.002(0.216)	0.247(0.108) **	0.245(0.167)
고용보험 가입률 증가	-0.135(0.115)	-0.082(0.057)	0.053(0.089)
고용보험 가입률	-0.174(0.068) **	-0.132(0.034) ***	0.042(0.052)
100~299인 규모	0.117(0.025) ***	0.043(0.012) ***	-0.074(0.019) ***
300~499인 규모	0.065(0.027) **	0.018(0.013)	-0.047(0.021) **
사업체 업력의 로그	-0.040(0.018) **	-0.014(0.009)	0.027(0.014) *
본사, 지사, 공장	0.033(0.023)	0.029(0.011) ***	-0.004(0.017)
파견, 용역, 도급	-0.105(0.080)	0.026(0.040)	0.131(0.062) **
사업체내 노조	-0.029(0.022)	-0.007(0.011)	0.022(0.017)
여성 비중	-0.048(0.061)	-0.066(0.031) **	-0.018(0.047)
15~29세 비중	0.074(0.085)	-0.073(0.042) *	-0.147(0.066) **
50세 이상 비중	-0.243(0.128) *	-0.166(0.064) **	0.078(0.099)
중졸 이하 비중	0.161(0.119)	0.054(0.059)	-0.107(0.092)
근속 1년 미만 비중	-0.193(0.109) *	0.045(0.054)	0.238(0.085) ***

〈표 4-6〉의 계속

	일자리 순증가율	일자리 창출률	일자리 소멸률
	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)
근속 5~9년 비중	-0.024 (0.065)	-0.074 (0.033) **	-0.049 (0.051)
근속 10년 이상 비중	0.069 (0.065)	-0.031 (0.033)	-0.100 (0.051) **
비정규직 비중	-0.177 (0.069) **	-0.050 (0.034)	0.128 (0.053) **
산업 대분류	○	○	○
직업 대분류	○	○	○
Adj R-Sq	0.212	0.174	0.244
표본수	1,555		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 노동부(2007), 「고용형태별 근로실태조사」 사업체 패널, 2007~08.

전기의 고용보험 가입률은 일자리 창출과 순증가에 부정적인 영향을 미친다. 노동비용이 높을수록 일자리 창출률이 낮은 분석결과는 임금수준이 높을수록 일자리 순증가율이 낮은 김혜원(2003)의 분석결과와 유사하다. 반면 고용보험 가입률의 증가는 일자리 창출과 소멸, 순일자리 증가 모두에 유의한 영향을 미치지 않는다.¹³⁾

고용보험 가입률 증가가 일자리 변동에 유의한 영향을 미치지 않는다는 분석결과는 「고용형태별 근로실태조사」의 정규직 비중과 고용보험 가입률이 높게 나타나는 것과 관련이 있을 것으로 생각된다. 「고용형태별 근로실태조사」에서 100인 이상 사업체(교육서비스업 제외)에 종사하는 근로자 가운데 정규직 비중은 87.9%, 고용보험 가입률은 96.2%로서, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」에 비해 매우 높게 나타난다. 따라서 사업체 패널에서 고용보험 가입률 증가는 0.4%에 불과한 것으로 나타난다.

본 연구에서는 고용형태별로 나누어 고용보험 가입률이 일자리 변동에 미치는 효과를 추가로 분석하였다. 이 때 고용형태별 고용보험 가입률은 그 합이 전체 고용보험 가입률과 동일하도록 고용형태별 구성비를 가중하였다.

13) 다만, 고용보험 가입률의 변화가 기존 근로자에 대한 가입률 변화인지, 아니면 신규 채용된 또는 이직한 근로자들의 가입률이 기존 근로자들의 가입률과 상이하여 발생한 변화인지는 확인할 수 없었다.

<표 4-7>의 추정결과를 보면, 전기 정규직의 고용보험 가입률은 앞서 처럼 일자리 창출과 순증가에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 고용형태별 고용보험 가입률 증가의 효과를 보면, 정규직의 고용보험 가입률 증가는 일자리 창출률과 일자리 순증가율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 반면 비정규직의 고용보험 가입률이 증가하면 일자리 창출률은 증가, 일자리 소멸률은 감소, 일자리 순증가율은 증가하는

<표 4-7> 고용형태별 고용보험 가입률 증가가 일자리 변동에 미치는 효과

	일자리 순증가율	일자리 창출률	일자리 소멸률
	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)	추정 (표준 계수 오차)
상수항	-0.054 (0.205)	0.247 (0.107) **	0.300 (0.159)
정규직, 고용보험가입률 증가	-0.230 (0.108) **	-0.103 (0.057) **	0.127 (0.084)
비정규직, 고용보험가입률 증가	1.021 (0.137) ***	0.188 (0.071) ***	-0.833 (0.106)
정규직, 고용보험 가입률	-0.139 (0.067) **	-0.135 (0.035) ***	0.004 (0.052)
비정규직, 고용보험 가입률	0.311 (0.213)	0.087 (0.112)	-0.223 (0.165)
100~299인 규모	0.098 (0.023) ***	0.039 (0.012) ***	-0.059 (0.018) ***
300~499인 규모	0.064 (0.025) **	0.018 (0.013)	-0.046 (0.019) **
사업체 업력의 로그	-0.020 (0.017)	-0.009 (0.009)	0.011 (0.013) *
본사, 지사, 공장	0.026 (0.021)	0.028 (0.011) **	0.002 (0.016)
파견, 용역, 도급	-0.043 (0.075)	0.039 (0.039)	0.082 (0.058) **
사업체내 노조	-0.032 (0.021)	-0.009 (0.011)	0.023 (0.016)
여성 비중	-0.107 (0.058) *	-0.081 (0.030) ***	0.026 (0.045)
15~29세 비중	0.021 (0.080)	-0.085 (0.042) **	-0.106 (0.062) **
50세 이상 비중	-0.307 (0.121) **	-0.180 (0.063) ***	0.127 (0.094)
중졸 이하 비중	0.190 (0.112) *	0.062 (0.059)	-0.128 (0.087)
초대졸 이상 비중	-0.052 (0.070)	-0.022 (0.036)	0.030 (0.054)
근속 1년 미만 비중	-0.149 (0.103)	0.054 (0.054)	0.203 (0.080) ***
근속 5~9년 비중	-0.049 (0.062)	-0.080 (0.032) **	-0.030 (0.048)
근속 10년 이상 비중	0.017 (0.062)	-0.044 (0.032)	-0.061 (0.048) **
비정규직 비중	-0.200 (0.215)	-0.164 (0.112)	0.035 (0.166) **
산업 대분류	○	○	○
직업 대분류	○	○	○
Adj R-Sq	0.300	0.193	0.327
표본수	1,555		

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.
 자료: 노동부(2007), 「고용형태별 근로실태조사」 사업체 패널, 2007~08.

것으로 나타난다. 「고용형태별 근로실태조사」에서 정규직의 고용보험 가입률이 97.3%인 점을 감안하면, 비정규직을 중심으로 하는 고용보험 사각지대의 해소는 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

다. 고용보험 가입률 증가의 고용구조 개선 효과

고용구조의 개선효과에 대한 추정모형은 앞의 제3절의 추정모형과 동일하다. 다만, 저임금선은 해당 연도 「고용형태별 근로실태조사」에서 시간당 임금 분포에서 하위 25%인 임금 수준으로 정의하였다. 사업체내 저임금 고용비중은 시간당 임금이 저임금선 미만인 근로자가 차지하는 비중으로 산출하였다. 다만, 「사업체 패널」에서 저임금 고용비중이 0인 사업장이 59.9%에 이르러, 분석에서는 이 표본을 제외한 624개 사업체를 대상으로 하였다.

<표 4-8>의 추정결과를 보면, 전기의 고용보험 가입률은 저임금 고용비중 증가에 유의한 영향을 미치지 않지만, 고용보험 가입률 증가는 저임금 고용비중을 하락시킨다. 고용형태별로 보면, 전기의 비정규직 고용보험 가입률이 높을수록 저임금 고용비중을 감소시킨다. 한편 비정규직 고용보험 가입률 증가는 저임금 고용비중 증가에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다.

5. 요약과 시사점

산업 · 사업체 패널자료를 이용하여 고용보험의 거시경제적 효과를 분석한 본 연구의 주된 결과는 다음과 같다.

첫째, 고용보험 적용확대는 노동이동을 촉진하고, 고용보험 가입률 증가는 노동비용의 증가에도 불구하고 일자리 창출을 촉진한다. 이는 고용보험의 사각지대 해소가 일자리 변동과 노동이동 촉진에 기여할 수 있음을 시사한다.

〈표 4-8〉 고용보험 가입률 증가가 저임금 고용비중에 미치는 효과

	저임금 고용 비중 증가	
	추정 계수	(표준 오차)
상수항	-0.070 (0.111)	-0.081 (0.107)
고용보험 가입률 증가	-0.075 (0.040) *	
고용보험 가입률	-0.036 (0.026)	
정규직, 고용보험가입률 증가		-0.099 (0.039) **
비정규직, 고용보험가입률 증가		0.048 (0.048)
정규직, 고용보험 가입률		0.003 (0.026)
비정규직, 고용보험 가입률		-0.427 (0.088) ***
저임금 고용 비중	-0.441 (0.031) ***	-0.431 (0.030) ***
100~299인 규모	0.002 (0.011)	-0.006 (0.011)
300~499인 규모	0.010 (0.012)	0.005 (0.012)
사업체 업력의 로그	-0.008 (0.009)	-0.005 (0.009)
본사, 지사, 공장	0.003 (0.010)	-0.005 (0.010)
과건, 용역, 도급	-0.066 (0.035) *	-0.036 (0.034)
사업체내 노조	-0.028 (0.010) ***	-0.022 (0.010) **
여성 비중	0.001 (0.031)	-0.002 (0.031)
15~29세 비중	0.139 (0.043) ***	0.093 (0.042) **
50세 이상 비중	-0.005 (0.061)	-0.007 (0.059)
중졸 이하 비중	-0.056 (0.049)	-0.040 (0.048)
초대졸 이상 비중	-0.016 (0.038)	0.005 (0.037)
근속 1년 미만 비중	-0.076 (0.048)	-0.084 (0.047) *
근속 5~9년 비중	0.013 (0.045)	-0.008 (0.044)
근속 10년 이상 비중	0.080 (0.035) **	0.049 (0.034)
비정규직 비중	-0.025 (0.028)	0.439 (0.090) ***
산업 대분류	○	○
직업 대분류	○	○
Adj R-Sq	0.491	0.527
표본수	624	

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 노동부(2007), 「고용형태별 근로실태조사」 사업체 패널, 2007~08.

둘째, 고용보험 가입률 확대는 저임금 고용비중과 비정규직 비중을 감소시킨다. 즉 고용보험 확충은 노동시장 불안정성을 증가시키는 것은 아니며, 고용구조 개선에 기여할 수 있음을 시사한다.

셋째, 고용보험료 부담은 일자리 창출과 순증가에 부정적인 영향을 미

친다. 고용보험 사각지대 해소와 노동수요 촉진을 위해서는 사회보험료 감면과 같은 인센티브가 필요함을 시사한다.

넷째, 고용보험 적용확대에 따라 비자발적 실직률의 증가를 가져온다는 분석 결과는 해고가 빈번한 기업에게 해고의 사회적 비용을 내부화할 수 있는 정책적인 보완이 필요함을 시사한다.

제 5 장

고용안전망 사각지대의 발생 메커니즘

1. 서론

가. 문제 제기

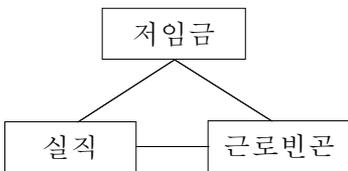
중심부와 주변부로 노동시장 분절에 관해서는 이미 많은 연구가 진행된 바 있다. 대부분의 연구는 기업내부 노동시장의 형성과 중심과 주변으로의 구조적 분리 사이의 밀접한 연관에 초점을 둔다. 즉 기업내부 노동시장의 형성은 곧 중심부 혹은 내부자 시장의 형성이고 그 결과 잔여적 범주로서의 주변부 노동시장이 만들어져 중심-주변으로의 노동시장 이중화가 나타난다는 것이다. 따라서 기존의 연구는 주로 중심부 혹은 내부 노동시장이 만들어지는 배경 및 원인, 결과 등에 초점이 있다.

예를 들어 기업특수적 숙련이 내부노동시장의 형성요인이라는 Doeringer and Piore(1971)의 노동자 숙련이론, 거래비용모형에서 기업특수적인 숙련이 고용을 안정시키는 관행을 발전시킬 것이라는 Williamson(1981, 1985)의 거래비용모형에 기초한 노동자 숙련이론, 노동자들을 분할지배하려는 자본의 전략이 노동시장분절화와 내부노동시장을 형성시키는 가장 중요한 요인이라는 사용자전략이론(Stone, 1975; Edwards, 1979), 노동자집단이나 노동조합 등 노동자 조직의 행위가 노동시장 분절화와 내부노동시장 형성에 주요한 변수라는 노동자 집합행동론(Kerr, 1954; Rubery, 1978; Finley, 1983; Jacoby, 1984; Elbaum, 1984), 또 효율성에 대한 판단

을 떠나 정당성 확보를 위해 채택한다는 제도적 동형화 가설(Meyer & Rowan, 1977; Dimaggio & Powel, 1991) 등이 그것이다.

한국에서도 1987년 이후 기업내부 노동시장 형성에 초점을 맞추어 중심과 주변으로의 노동시장 분절을 연구한다는 점에서 외국의 경향과 일치한다(박준식, 1991; 정이환, 1992; 조영철, 1993; 정이환·전병유, 2001). 최근 정이환(2009)은 1997년 이후에도 노동시장 분절은 경로의존적인 특징을 띠면서 지속되고 있지만, 선진국과의 차이가 있다면 한국의 기업내부 노동시장이 형성 초기부터 불안정할 뿐만 아니라 비효율적이었고 현재도 그러하다는 점을 강조한다.

다른 한편 지난 10년간 노동시장 분절이 뚜렷해지고, 주변부 노동시장의 규모 역시 커지는 추세이며 이것이 근로빈곤의 확대를 수반한다는 연구결과가 나오고 있다(이병희, 2010a; 은수미, 2010; 장지연, 2010). 이들 연구에 따르면 주변부 일자리는 ① 저임금에 근무기간이 짧은 임시, 일용직 혹은 비정규직 일자리(혹은 비공식 일자리)이며, 남성보다 여성의 취업비중이 좀 더 높다. ② 규모가 작은 사업체의 일자리인 경우가 많거나 기업내부 노동시장 형성이 애초에 가능하지 않은 일자리이다. ③ 자영업주와 근로자의 경계가 불분명하고 사업체의 지속성이 떨어진다. ④ 사회보험 및 기업복지후생이 적용되지 않는 비공식부문의 일자리가 상당수이다. ⑤ 취업을 해도 근로빈곤이나 실직이 반복되는 하향 ‘이동’을 특징으로 한다는 점에서 ‘정착’을 특징으로 하는 중심부 일자리와 차별성이 있다.



특히 왼쪽 그림과 같이 생애 전체에 걸쳐 “저임금-실직-근로빈곤”의 악순환(vicious cycle)을 지속하는 경향이 있다(은수미, 2010: 3~4). 평생 일을 해도 가난한 이유가 여기에 있는 것이다.

이와 같은 주변부 일자리의 문제점을 해소하고 주변부와 중심부의 간극을 좁히기 위한 한 가지 방법은 잦은 이동에 따른 실직의 위험을 줄이고 일자리의 질을 제고하는 등, 고용보험의 고용안전망 효과를 높이는 것이다¹⁴⁾.

14) “저임금-실직-근로빈곤”의 악순환은 노동시장 이중화에 기인한 측면이 크다. 이

하지만 현재 한국의 고용보험 제도는 몇 가지 점에서 고용안전망으로서의 기능이 취약하다는 지적이 있다. 무엇보다 임금근로자에 한해 적용된다는 점에서 자영업자 및 무급가족종사자, 근로자성이 애매한 근로집단은 자연스럽게 적용제외이다. 또한 적용대상일지라도 고용보험에 가입하지 않았거나, 결혼·출산·육아·가사 등에 따른 자발적 이직이나 피보험기간 6개월을 충족하지 못하면 실업급여를 받을 수 없다. 때문에 취업자 중 고용보험에 가입하고 실직시 실업급여를 받는 비중은 상당히 낮다.

예를 들어, 한국의 실업급여 수혜율은 2007년 현재 전체 임금근로자의 10.3%, 고용보험 가입자의 22.8%에 불과하다(이병희, 2009b: 14~15). 실업급여 수혜율이 낮은 이유를 살펴보면 ‘고용보험 적용대상이지만 가입하지 않아서’가 2007년 현재 전체의 54%이며, ‘자발적 퇴직 등 이직사유 미충족’이 23.5%, ‘신청하지 않아서’가 7.4%이다. 고용안전망이 취업자의 사회적 위험을 완화하는 효과가 떨어지는 것이다.

그렇다면 고용안전망의 포괄범위를 확대하는 방법은 무엇일까? 또한 실업급여 수혜율을 획기적으로 높이고 적용제외 대상을 좁히는 방법은 있을까?

〈표 5-1〉 실직시 실업급여 수혜율 추이(2002~07)

(단위: %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
노동패널	임금근로자	4.4	3.6	6.5	9.1	9.4	10.3
	고용보험 가입자	14.2	10.8	16.7	23.0	21.8	22.5
고용보험전산망	고용보험 가입자	14.3	17.3	20.9	21.9	22.7	22.8

자료: 한국노동연구원(2009), 「한국노동패널」 5차~10차년도; 한국고용정보원 고용보험 전산망의 「피보험자의 직업력-구직급여 결합자료」; 이병희(2009b: 14).

것을 보완하기 위해서는 노동시장 이중화를 완화하는 산업별 노사관계, 충분한 사회안전망 및 관련 법제도가 필요하지만 한국에서는 노동시장 이중화를 촉진하는 기업별 노사관계, 기여형 사회보험이 결합하여 노동배제적 시스템을 형성하고 있기 때문에 악순환이 반복된다. 이 글에서는 노동배제적 시스템 중 사회보험 특히 고용보험 등의 고용안전망에 초점을 맞춘다.

〈표 5-2〉 임금근로자의 실직시 실업급여를 수급하지 못하는 사유의 구성비 추이
(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
고용보험 미가입	68.8	66.7	61.0	60.4	56.7	54.0
피보험기간 미충족	3.6 (11.4)	4.5 (13.4)	4.8 (12.4)	4.1 (10.5)	5.8 (13.3)	4.8 (13.4)
이직사유 미충족	18.0 (57.5)	19.2 (57.6)	20.8 (53.4)	18.8 (47.4)	21.6 (50.0)	23.5 (51.1)
미신청	5.3 (16.9)	6.1 (18.3)	6.8 (17.5)	7.6 (19.2)	6.4 (14.9)	7.4 (16.0)
수급	4.4 (14.2)	3.6 (10.8)	6.5 (16.7)	9.1 (23.0)	9.4 (21.8)	10.3 (22.5)

주: ()안은 고용보험에 가입된 실직자 대비 구성임.

자료: 한국노동연구원(2009), 「한국노동패널」 5차~10차년도; 이병희(2009b: 15).

이와 같은 질문에 답하기 위해서는 고용보험 등 고용안전망과 주변부 일자리 특성 간의 불일치를 구체적으로 규명하는 것이 우선되어야 한다. 특히 고용안전망의 사각지대가 발생하는 원인을 특정 시기뿐만 아니라 생애경력 전체에 걸쳐 살펴보는 것이 필요하다. 왜냐하면 주변부 일자리 일수록 생애 전체에 걸쳐 이동이 잦고 이에 따른 위험이 크기 때문에 특정 시기의 취업이 아니라 취업과 실직, 재취업 과정 등의 이동을 보호해야 하기 때문이다.

또한 고용보험 미가입의 주된 원인이 노사의 기여회피에 있거나 고용보험의 개선만이 아닌 새로운 보완적 안전망의 필요성을 주장하는 기존 연구에 대한 검토 등 고용안전망 관련 쟁점도 함께 검토할 것이다. 이를 위해 이 글에서는 5인 미만 영세사업장의 근로자와 사업주에 초점을 맞추어 ① 이들이 고용보험에 가입하지 않거나, ② 가입대상인 경우에도 실업급여를 받지 못하는 이유, ③ 임금근로자임에도 불구하고 적용 제외 대상이 되는 원인을 살펴본다.

또한 같은 5인 미만 영세사업장의 일자리, 즉 주변부 일자리라 해도 성별이나 연령별로 고용안전망 사각지대가 발생하는 특수한 원인이 있는지를 규명한다. 예를 들어, 가사와 육아를 담당해야 하거나 성희롱 등에 자주 노출되는 여성의 특징을 고용보험 등의 고용안전망이 충분히 포용하고 있는지를 검토하는 방식이다.

그리고 제도적으로 고용보험 적용제외인 자영업주와 무급가족종사자는 이 글의 범위를 넘어선다는 점에서 향후의 과제로 남겨둔다. 다만 근로자성이 애매한 경우에 관해서는 필요한 범위 내에서 살펴본다.

다음으로 5인 미만 영세사업장 근로자의 실직시 생계대책과 더불어 현행 고용보험 제도의 문제점을 보완하는 정책적 대안을 모색할 것이다. 하지만 이것은 다음 장의 주요한 주제라는 점에서 이 장에서는 개괄적인 방향을 제안하는 것에 한정한다.

나. 연구방법 및 면접개요

이 글은 5인 미만 영세사업장 사업주와 근로자를 대상으로 심층면접을 실시한다는 점에서 질적 접근을 주요한 연구방법으로 한다.

심층면접 실시 방법은 다음과 같다. 우선 고용보험 사각지대의 비중이 높은 업종 및 직종 해당자를 우선적으로 선발하였다. 2009년 8월 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」를 살펴보면 직장 단위 3대 사회보험에 모두 가입하지 않은 임금근로자는 4,431천 명이다. 산업별로는 도매 및 소매업 820천 명, 숙박 및 음식점업 812천 명, 건설업 644천 명, 제조업 485천 명, 교육서비스업 371천 명, 협회 및 단체·수리 및 기타 개인서비스업 335천 명, 금융 및 보험업이 236천 명 순이다(비중으로는 숙박 및 음식점업, 농림어업, 협회 및 단체·수리 및 기타 개인서비스업, 예술·스포츠 및 기타 개인서비스업, 건설업, 교육서비스업, 도매 및 소매업 순이다). 직종별로는 단순노무종사자 1,042천 명, 판매종사자 842천 명, 서비스종사자 8,181천 명이다. 따라서 이와 같은 규모와 비중을 고려하여 총 49명의 인터뷰 대상자를 선발하였다.

면접자격은 5인 미만 영세사업장의 사업주와 근로자 모두 최소 1년 이상 사업 혹은 직업경력이 있으며, 근로자는 해고 및 실직경험이 있는 경우, 사업주는 사회보험에 가입하지 않았거나 가입->미가입 혹은 미가입->가입 경험이 있는 경우로 한정한다. 일부 인터뷰 대상자는 5인 이상 사업장에 근로하는 경우도 있는데 이때도 기존의 일자리가 5인 미만인 경우는 포함시켰다.

면접은 「전국실업극복단체연대회의」(이하 전실연)¹⁵⁾와 공동으로 실시하였으며, 면접지는 공통문항을 중심으로 설계하되 사업주 혹은 근로자의 특성에 따른 특수문항을 별도로 추가하여 최종적으로 사업주용과 근로자용을 별도로 만들었다.

주요 면접내용은 고용보험 가입여부와 미가입원인 혹은 실업급여 미수급 원인에 초점을 맞추지만 여타의 고용안전망으로 근로장려금과 고용지원서비스에 대한 경험을 함께 질의하였으며, 대략적인 질문 내용은 <표 5-3>과 같다.

인터뷰 기간은 2010년 6월부터 8월까지 3개월이며, 인터뷰 대상자는 사업주 9명(남성 7명, 여성 2명), 근로자 39명(남성 15명, 여성 24명)인데 사업주 중 2명은 부도 등 사업실패 이후 현재 사회적 일자리에 취업하였기 때문에 사업주와 근로자 면접 모두에 포함시켰다. 따라서 근로자는 총 41명이다.

<표 5-3> 인터뷰 항목 및 내용

항 목	내 용
생애취업경험	① 최근 3개 직장 ② 졸업 이후 총 취업경험 ③ 고용보험, 근로장려금, 고용지원서비스 경험 혹은 인지 정도
취업시 노동조건	① 취업시 고용형태 ② 사회보험 가입유무 ③ 임금 및 근로조건
실직	① 실직이유(자발적, 비자발적 실직) ② 실직시 실업급여 수혜여부 ③ 실직 및 재취업시의 고용지원서비스 경험 ④ 실직시 생계대책
기타	① 연령, 교육수준, 질병 ② 가구현황(총 가구원수, 미성년자, 취업자 등) ③ 주거형태 ④ 대출 및 신용불량경험 ⑤ 질병 및 기타

15) 영세사업주 근로자에 대한 면접을 실시해준 전실연의 여러분께 진심으로 감사드린다. 심층면접은 질문자의 해당 면접에 대한 이해 정도 및 능력에 따라 상당히 차이가 난다. 전실연은 근로빈곤층에 대한 수년간의 상담 및 지원경험에 기초하여 가장 훌륭한 면접 결과를 보내왔다. 그런 점에서 이 연구는 전실연과 공동으로 수행했다 해도 과언이 아니며, 연구의 부족한 부분은 심층면접 내용을 충분히 살려내지 못한 필자의 책임이다.

면접자의 이름은 모두 가명처리했으며 사업주의 면접을 인용할 경우의 명기방식은 ‘사업주-가명’이고 근로자는 가명만 밝혔다. 면접시간은 1시간에서 1시간 30분 사이고, 방문면접 후 필요시 부가적으로 전화면접을 실시하였다.

<표 5-4>는 면접에 응한 사업주를 간략하게 소개한 것이다. 원래 20여 명의 사업주에게 인터뷰 요청을 했으나 사회보험 미가입 등이 드러난다는 것을 이유로 상당수가 인터뷰에 불응하여 9명만 인터뷰를 할 수 있었다. 불가피하게 사회보험에 가입한 사업주를 포함시킨 이유는 이 때문이다. 그렇다 해도 이들의 사업경험이나 취업경험이 대부분 10년 이상이어서 미가입->가입으로의 전환 경험이 있거나 해당 업종의 관행을 잘 알고 있기 때문에 인터뷰 대상으로 적절하다는 판단이다.

<표 5-4> 5인 미만 영세사업장 사업주 심층면접 대상

이름	생년	성별	현업	종업원	사회보험	고용지원 센터	채용방식	생계/가족
김하늘	1971	여	부동산	1 (정직원)	미가입	없, 이용	소개, 협회 사이트	기혼, 맞벌이, 주생계, 초1, 중1
윤향기	1967	남	음식업	3 (임시직)	미가입	모름	지인소개	기혼, 별거, 고1, 중1
배용준	1966	남	세무사	7 (정직원)	전원가입	없, 이용	공채	미혼
박찬호	1966	남	의류 소매	1 (정직원)	미가입-> 가입	없, 이용x	지인소개	기혼, 주생계, 중1, 미취학1
주지훈	1966	남	무역업	3 (정직원)	전원가입	없, 이용	공채	기혼, 주생계, 초2
황미영	1965	여	음식업	6명	부분가입 (1명)	모름	가로수	기혼, 맞벌이, 주생계, 중1, 고1
장동건	1964	남	우유 대리점	1 (임시직)	미가입	모름	지인소개, 벼룩시장	사별, 주생계, 고1, 중1
이동욱	1962	남	노래방 기기	1 (정직원)	가입	없, 이용	지인소개	기혼, 주생계, 중1, 초1
소지섭	1960	남	반도체 부품	1->0	가입	없, 이용	지인소개	기혼, 맞벌이, 주생계, 대1, 미취학1

다음으로 <표 5-5>는 근로자 41명의 인적사항 및 고용안전망 관련사항을 요약한 것이다. 연령대별로는 19세 이하 2명, 20대 6명, 30대 8명, 40대 18명, 50대 이상 7명 등이며, 미혼이 9명(40대 이상 4명), 기혼이 32명이다. 기혼자(사별 및 이혼 포함)는 모두 맞벌이를 하고 있으며 평균 자녀수는 1.4명이고 노부모를 모시고 있거나 생활비 지원을 하는 경우도 있다.

이들의 급여수준은 월 80만 원에서 250만 원 사이인데 100만 원 이하가 17명(4명이 주생계부양자), 150만 원 이하가 12명(3명이 주생계부양자), 200만 원 이하가 5명, 250만 원 이하가 7명으로 반수 정도가 저임금이다. 41명 중 현재 고용보험 가입자는 8명인데 이 중 4명은 정부의 사회적 일자리 참여자이다. 또한 미가입자의 대부분은 현업뿐만 아니라 기존의 직업에서도 고용보험에 가입한 경험이 거의 없다.

<표 5-5> 5인 미만 영세사업장 근로자 심층면접 대상

이름	생년	성별	현업	총취업 기간	고용 보험	고용지원 센터	근로장려금	생계/가족
양자경	1981	여	의류판매	10년 6월	가입	없, 이용	모름	미혼
남상미	1979	여	유치원 교사	6년	미가입	없, 이용×	없 (신청자격 없음)	기혼, 맞벌이 생계보조
박신양	1993	남	편의점 알바	1년 2월+	미가입	모름	모름	미혼
김명민	1991	남	카페서빙	5월	미가입	없, 이용×	모름	미혼(가족)
백진희	1990	여	카테일바 서빙	5월	미가입	모름	모름	미혼
진숙경	1988	여	전자부품 조립	2년 9월	미가입	없, 이용×	없	미혼
임미화	1986	여	학원강사	2년 8월	미가입	없, 이용×	모름	미혼
김래원	1986	남	노래방 서빙	4년 6월	미가입	모름	모름	미혼(가족)
김주원	1982	여	의류판매	9년 6월	미가입	없, 이용×	모름	미혼(독립)
황신혜	1982	여	전자부품 조립	8년 3월	가입	없, 이용	없 (신청자격 없음)	미혼

〈표 5-5〉의 계속

이름	생년	성별	현업	총취업 기간	고용 보험	고용지원 센터	근로장려금	생계/가족
고현정	1977	여	가사 도우미	6년 8월	가입	없, 이용×	모름	기혼, 맞벌이, 주생계, 미취 학1
류승범	1976	남	모텔 프린트	4년 1월+	미가입	없, 이용×	모름	미혼
배연정	1976	여	논술학원	6년 4월	미가입	없, 이용×	없 (신청자격 없음)	미혼
조인성	1974	남	보험및카 드설계사	6년 10월	미가입	모름	모름	미혼
김 범	1974	남	모텔 프린트	8년 5월	미가입	없, 이용	모름	기혼(별거), 주생계
변희봉	1972	남	학원강사	14년 11월	미가입	없, 이용	모름	미혼
한예슬	1971	여	의류판매	10년+	미가입	없, 이용×	없 (신청자격 없음)	기혼, 맞벌이, 생계보조, 초2
한지민	1971	여	전자부품 조립	6년	미가입	모름	없 (신청자격 없음)	별거, 주생계, 중1, 초1
사미자	1971	여	전자부품 조립	7년 8월	가입	없, 이용×	2009~80만원 2010~80만원	기혼, 맞벌이, 주생계, 중1, 초1
고소영	1968	여	사무보조	13년 11월	가입	모름	없	이혼, 주생계, 중1
김 준	1968	남	기계설치	13년+	미가입	없, 이용	없 (신청자격 없음)	미혼
권상우	1968	남	기계설치	10년+	미가입	없, 이용	모름	미혼
박금자	1968	여	가사 도우미	5년 8월+	미가입	없, 이용×	2009~39만원 2010~81만원	기혼, 맞벌이, 생계보조, 중1, 초1
신현옥	1968	여	의류포장	20년	미가입	없, 이용	2010-신청	기혼, 맞벌이, 주생계, 대졸 1, 대1, 중1
엄지원	1968	여	정수기 관리	2년 6월	미가입	없, 이용	없 (신청자격 없음)	기혼, 맞벌이, 생계보조, 고1
정일우	1968	남	도로보수 공사	20년+	미가입	없, 이용	없 (신청자격 없음)	기혼, 맞벌이, 주생계(청각 장애2급), 중1

〈표 5-5〉의 계속

이름	생년	성별	현업	총취업 기간	고용 보험	고용지원 센터	근로장려금	생계/가족
윤향기	1967	남	특수청소	19년 1월	가입	없,이용×	2010년 57만원	기혼(별거), 주생계, 고1, 중1
안도현	1966	남	퀵서비스	21년+	미가입	없,이용	2009년 35만원	기혼, 맞벌이, 주생계, 초1, 중1
전인화	1966	여	CCTV 모니터	6년 6월	가입	없,이용×	모름	기혼, 맞벌이, 생계보조, 초1, 중1
정숙자	1965	여	전자부품 조립	6년+	미가입	모름	모름	기혼, 맞벌이, 생계보조, 초1, 중1
최진경	1965	여	사무보조	3년 10월	미가입	없,이용	모름	별거, 중2
장동건	1964	남	특수청소	19년 8월	가입	없,이용×	모름	사별, 주생계, 고1, 중1
김태희	1964	여	기부모집	18년 11월	미가입	없,이용	모름	기혼, 맞벌이, 주생계, 중1, 초1
김종서	1962	남	플랜트	25년	미가입	없,이용	모름	기혼, 맞벌이, 주생계, 대졸1, 고2
박신혜	1961	여	음식점 서빙	14년 9월	미가입	없,이용	모름	기혼, 맞벌이, 생계보조, 대졸1, 대1
유재석	1961	남	용접	20년+	미가입	없,이용×	모름	미혼
구혜선	1960	여	보험 설계사	8년+	미가입	없,이용×	모름	기혼, 맞벌이, 생계보조, 초2
나홍영	1958	여	경리	15년+	미가입	모름	없 (신청자격 없음)	사별, 주생계, 대2
주지훈	1957	남	일식집 주방장	35년	미가입	없,이용	모름	기혼, 맞벌이, 주생계, 대1, 대졸1
윤미례	1951	여	가사 도우미	10년+	미가입	모름	없 (신청자격 없음)	기혼, 맞벌이, 생계보조, 대1
유준상	1950	남	기계제작 설치	34년	미가입	없,이용×	없	기혼, 맞벌이, 주생계, 대졸1, 대1

고용지원서비스와 관련해서는 32명이 이름을 들어본 적이 있으며 이 중 15명은 이용을 해본 적도 있다. 근로장려금은 5명이 고지를 받아 신청하였고, 신청하지는 않았지만 알고 있는 사람이 13명, 나머지 23명은 알지 못하는 것으로 나타났다.

2. 한국의 고용안전망 실태

가. 고용보험 가입현황

1) 고용보험 가입사업장의 증가

고용보험 가입사업장은 최근 증가추세이다. 고용보험이 도입된 1995년 적용사업장수는 38,953개소였으나 1998년 40만 개소로 늘었다. 또한 1998년 10월 1인 이상 전 사업장으로 확대되고 임시직과 시간제 근로자에게까지 적용되면서 2004년 1,002,638개소로 급격하게 증가하였다(노동부, 『고용보험 10년사』). 그 이후 완만한 증가추세를 보여, 최근 근로복지공단 내부자료에 따르면 총 적용사업장은 2005년 1,148,474개소에서 2009년 1,385,298개소로, 신규성립 사업장은 2005년 607,765개소에서 2009년 826,907개소로 늘었다.

이와 같은 증가현황은 면접에서도 드러난다. 영세사업장 500여 개의 세무업무를 대행하는 배용준 씨는 자신의 고객 사업장 중 1인 이상의 근로자를 고용하는 사업장은 거의 모두 보험에 가입하고 있다고 한다.

〈표 5-6〉 고용보험적용사업장 현황

		2005	2006	2007	2008	2009	2010.6
총적용사업장수		1,148,474	1,176,462	1,288,136	1,424,330	1,385,298	1,402,371
신규 성립	자진신고	529,290	602,748	703,004	820,847	787,501	403,730
	인정성립	78,475	86,986	75,962	53,352	39,406	22,045
	소계	607,765	689,734	778,966	874,199	826,907	425,775

주: 인정성립 - 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하는 것.
자료: 근로복지공단 내부자료.

“(500개 사업장 중에서) 법인이거나 직원이 있으면 가입해요. 정말 가족이 하지 않는 이상에서는 다.” (사업주-배용준)

다만, 가입을 해도 ① 소득을 줄여서 신고하거나 ② 일부 직원만 고용보험에 가입시키며 ③ 나머지는 기타 소득으로 처리하는 것이 일반적인 관행이라고 한다.

“미가입 사업장은 거의 없고...(중략)...가입은 했는데 일부 직원만 하고 나머지는 안 하고 이런 경우가 많지...(중략)...소득 신고를 적게 하죠. 식당의 거의 100% 그렇다고 봐요...(중략)...불과 4, 5년 사이에 4대보험이 저희 업무의 30%를 차지해요. 그 때문에 스트레스를 많이 받지요.” (사업주-배용준)

예를 들어, 식당을 운영하는 황미영 씨는 부분가입하고 있다고 응답하였다.

“4대보험을 올해 6월 1일부로 들었는데...(중략)...한국인 한 사람만 하고 나머지 중국인 종업원들은 가입하지 않았어요...(중략)...언제 나갈지도 모르고.” (사업주-황미영)

부분가입은 근로자 인터뷰에서도 공통적으로 나타난다.

“(직장에) 세무선가 어디서 온대요. 그럼 직원 아니라고 얘기하라고...(중략)...알바라고 얘기를 하라고. 산재보험을 들어주는 게 있어요. 근데 1명, 오래 일한 사람만 회사 측에서 돈을 다 내줘서 산재 하나만 해줘요.” (양자경)

“(용역인데) 그래도 정규직 한 사람은 해주고...(중략)...나 같은 사람들은 안 되고...(중략)...언니들이 그러는데 용역은 다 그렇대요.” (최진경)

따라서 사업장의 가입증가가 곧바로 근로자의 가입증가로 나타나지 않을 수 있다. 5인 미만 혹은 10인 미만 사업장에서의 사업장 가입추이와 근로자 가입추이를 이후에 살펴보고, 사업장과 근로자 모두의 가입을 확대하고 사업장 가입이 근로자 가입으로 이어지는 방안 모색이 필요할 것이다.

2) 가입사업장 증가 원인

여전히 가입을 기피하는 사업장이 상당수 있지만, 가입사업장의 증가는 지배적 추세이며 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 소득이 상대적으로 투명해져 소득세 부담을 낮추기 위해서이다.

“식당들은 왜 가입을 해야 하나면...(중략)...카드가 많으니까, 매출은 거의 신고가 다 돼요. 그러다 보니 매출 대비 비용이 있어야만 나중에 소득세를 적게 내잖아요...(중략)...공장들도 요즘은 거의 매출누락은 없어요. 거의 상대방이 다 세금계산서를 달라고 하니깐.” (사업주-배용준)

“장사해 보니까 5,000원짜리, 5,500원짜리 카드 끊으면 굉장히 알미워요...(중략)... 솔직히 국세청에 항의하고 싶어요. 20,000원 이하는 카드 못 끊게 하면 안 되나. 남는 것도 없는데.” (사업주-황미영)

둘째, 최근 행정지도 등 실사가 엄격해진 것도 하나의 요인이다.

고용보험료 징수를 담당하고 있는 근로복지공단은 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하여 인정성립조치를 실시하며, 체납보험료와 가산금·연체금·과태료를 부과한다.

“4, 5년 전에 일부 지역에서 실사를 해서 많이 맞았어요. 특히 고용, 산재하고 건강보험 쪽하고 가입을 안 하면 임의로 나와서 실사를 했었어요. 벌금을 많이 맞다 보니까 소문이 나니까 많이 가입하죠.” (사업주-배용준)

셋째, 사업주와 근로자 모두의 의식 변화 역시 중요한 이유이다.

근로자 본인이나 근로자의 친인척 혹은 주변의 고용보험 가입경험이나 실업급여 수혜경험은 고용보험의 인지도를 높였다.

“(고용보험에 관해) 들은 건 예전인데...(중략)...남편이 명퇴가 되어서 회사를 나온 게 1998년이니까 그 때 익숙하게 들었던 것 같아요. 그래서 퇴사하고 실업급여 받고 직업훈련도 받고...(중략)...도움이 많이 됐어요.” (김태희)

“제과점... 알바생들은 거기 해당이 없다고 했는데, 그 때 아마 법이 바뀌었던가? 그 사람들 얘기로는 법이 바뀌어서 단기간 아르바이트도 고용보험 가입할 수 있다고 하더라고...(중략)...눈치 보여서 다들 사장에게 말

은 안 했지만...(중략)...우리가 6개월 근무를 하면 쉬는 동안에, 다른 직장을 구하는 동안에 급여를 받을 수 있다는 것은 알고 있었어요.” (박금자)

급여가 100만 원 이하로 적더라도 보험이 적용되는 사업장을 찾는다는 근로자의 응답은 이와 같은 현실을 반영한다.

“(4대보험 적용 안 돼서) 그것 때문에 회사를 그만두었으니까...(중략)...일단 구직할 때 4대보험이 되나 퇴직금이 되나부터 보게 되고 누구 소개여도 그것부터 우선 물어보고...(중략)...급여가 적어도 4대보험 되는 데로 옮긴 거예요.” (사미자)

또한 정부의 희망근로나 사회적 일자리에서의 4대보험 가입경험이 근로자로 하여금 가입을 하도록 유도하는 면이 있다.

“희망근로 하면서 고용보험이나 실업급여를 알고 나서부터(희망근로 때는 가입은 했지만 못 받았어요. 7일 모자라게 일 시켜서) ‘아 그것도 좋겠구나’ 해서 군침을 흘리는 거죠...(중략)...기본급으로 최저임금 받고 사회보험 된다, 그러면 너무너무 좋은 조건이죠.” (고소영)

더불어 사업주의 의식변화도 감지된다.

“4대보험은 무조건 해줘야 돼요...(중략)...돈이 없으니까 안 되는 거야. 사업주 자신을 위해서도 해야 하는 거고 근로자 자신을 위해서도 해야 되는 거고, 나중에 사람 일이라는 게 알 수가 없잖아요. 교통사고를 당했어도 산재로 처리할 수 있는 거고, 쉴 때 부득이한 경우에 고용보험 처리해 주고.” (사업주-박찬호)

“저는 무역한답시고 30, 40개 나라에 200여 회 출장도 하고 있다 보니까 복지국가들을 많이 봤죠...(중략)...보험은 리스크 헛지 개념에서든 어떤 수평적인 삶을 위해서는 꼭 필요한 거라고 봤기 때문에 고용보험이 나온 이후로 대기업에서부터 5인 이상만 적용했는데 그 이하는 들어도 되고 안 해도 되고 이럴 때도 다 들었으니까요.” (사업주-주지훈)

“법인세를 낼 정도로 수입이 있는데 당연히 해야 하는 것 아닌가요?” (사업주-이동욱)

사업주 소지섭 씨는 1인의 근로자를 고용할 당시 연매출 7천만 원의 영세사업장이었지만 무조건 4대보험에 가입하였다.

“(4대보험 가입은) 그게 사람 기본 아닙니까?...(중략)...산재보험 들면 그나마 내가 좀 부담을 덜고.” (사업주-소지섭)

그리고 영세사업주 중에서도 근로자의 사회안전망으로 4대보험 가입을 추진하는 경우가 있으며, 사업주가 전액 혹은 법정 부담료 이상을 내주기도 한다.

“(가게가 어려웠을 때) 사장님이 저한테 자기가 어떻게 될지도 모르고, 솔직히 퇴직금은 못 준다. 대신에 4대보험 들어서 고용보험이라도 내가 얼마라도 타라고 하셨어요. 1년 전쯤에 들어주셨어요...(중략)...판매 계통에서 4대보험을 한 번도 들어본 적이 없었는데. 메이커 매장 아닌 이상 (메이커 매장도) 보통 4대보험에 안 들어줘요...(중략)...사장님이 고용보험에 이것저것 다 해주셨어요. 다는 아니고 제 돈에서 3분의 1 정도 제가 내고...(중략)...제가 120만 원 정도 받았는데 6만 원 정도 제가 냈던 것 같아요.” (양자경)

넷째, 업종의 특성상 산재 필요성이 높은 경우는 고용 및 산재보험 가입을 선호한다.

“공장에는 산재문제가 있어요. 공장이나 요즘 택배가 많으니까 이런 데는 사고가 많으니까...(중략)...위험업종은 저희들(세무사)도 가입하라 그러고 자기들도 가입을 하고 다 가입하는데 금액이나 이런 건 줄여서 해요.” (사업주-배용준)

“우리는 뜨거운 물, 욕수 같은 것에 데어서 사람이 다치면 내가 다 물어야 하잖아...(중략)...그런 일도 있었고 그러다 보니 내가 빨리 해야 되겠더라고요.” (사업주-황미영)

3) 고용보험의 취약성

하지만 고용보험에 가입해도 80% 정도가 실직시 실업급여 수급을 받지 못한다는 통계결과와 유사하게, 해당 면접자들 중 기존 직장에서 고용

보험에 가입하였어도 이직 후 실업급여 수급을 하지 못하여 고용보험의 고용안전망으로서의 역할은 취약하다(그 원인은 다음 절에서 자세하게 소개할 것이기 때문에 여기에서는 생략한다).

또한 지역의료보험과 직장의료보험을 짧은 기간 중복하여 내는 경우가 발생하는 것도 취약점이다. 주변부 일자리의 특성상 잦은 이동을 반복한다는 점에서 이와 같은 사례가 상당수 있으리라 추정할 수 있다.

“8월 31일 퇴사하고 9월 4일 날 재입사를 했는데 지역의료보험이 나온 거예요. 그래서 9월에 바로 재입사를 했다고 얘기를 했는데 일단 나온 지역의료보험료는 내야 한다고 얘기를 하더라고요...직장에서도 의료보험을 내고...이거를 개인적으로 신고를 하고 그러라는데 그냥 넘어가게 돼요.” (김난희)

다음으로 저임금 일자리밖에 없을 경우 구직하는 대신 고용보험에 의존하려는 경향이 생긴다는 지적이 있다.

“제가 최저임금의 90% 정도로 80만 원 받았는데 6개월 정도...(중략)...120만 원 월급 받는 데를 알아봤다고 칩시다. 고용보험이라는 게 80만 원 나오잖아요. 그러면 내가 한 달 동안 어디 가서 세빠지게 일을 해도, 노는 것보다 일하는 게 40만 원 차이밖에 안 나버린다고요. 일하고 싶겠어요, 그냥 실업수당 타고 말지...(중략)...악용하는 게 그런 경우가 있는 것 같아요.” (안도현)

또한 저임금 때문에 의도적인 부정수급도 존재한다는 의견이다.

“마산 같은 데는 일자리가 있어봤자 어시장 같은 데 무거운 짐 들고 힘든 일 일명 노가다 그런 걸 해야 하는데 120, 130만 원 받고 일을 한다는 그 자체가...(중략)...차라리 실업수당은 수당대로 받아먹고 아르바이트 하는 게 더 나올 수 있어요...(중략)...제가 주변에서 봤는데 사실 불법수급이거든요.” (안도현)

사업장에서 부정수급을 권유하는 관행이 있기도 하다. 왜냐하면 실업급여 수급자를 등록시키지 않고 사용할 경우 저임금을 줄 수 있기 때문이다.

“취업을 할 때 여기서 4대보험을 들어주느냐고 물으면 다 안 들어준다고 얘기를 해요. 그럼 어떤 회사에서는 이중으로 받으란 말도 하고, 사람 마음이라는 게 다 그렇잖아요. 그니까 그런가? 그것도 맞는 말이긴 하지?” (양자경)

“제 친구가 명절 때라서 한 달만 일해 달라고...(중략)...실업급여를 받으면서...(중략)...계약서 같은 것은 없지요. 그냥 무직이에요, 그 때도.” (임미화)

그리고 실업급여 수급과 관련하여 사업주가 불이익이 없는 경우는 비자발적 이직을 쉽게 확인해 주며, 자발적 이직을 비자발적 이직이라고 해주는 경우도 흔하다는 응답이다.

“실업급여자를 양산하면 채용장려금을 받을 수가 없거든요. 근데 이제 대다수가 장려금이 있다는 걸 모르고 그러니까 모르는 상태에서 내가 무슨 채용장려금이 있을까? 그러다 보니까 자진사퇴일지라도 권고사직이라고 대부분 써주죠.” (사업주-배용준)

결국 현행 고용보험제도는 고용안전망으로서 제대로 기능하지 않을 뿐만 아니라 부정수급, 실업급여에의 의존, 자발적 이직을 비자발적 이직으로 확인해 주는 등의 부정적 측면도 없지 않다. 그러나 지금까지의 연구에 따르면 후자의 부정적 측면보다는 고용안전망으로서의 기능 취약이 훨씬 더 심각한 문제로 나타난다.

나. 고용지원서비스 이용현황

한국의 고용안정법에서는 “직업안정기관”을 직업소개·직업지도 등 직업안정 업무를 수행하는 지방노동행정기관으로 규정하며, 여기에는 고용센터(고용안정센터 혹은 고용지원센터), 인력은행, 일일취업센터 등이 포함된다. 이 중 고용안정센터는 공공고용안정조직의 핵심적 중추를 담당하는 조직으로, 1998년에 독립하여 2001년 168개까지 늘었다가 2003년 종합고용안정센터와 일반고용안정센터로 나누어 운영하면서 점차 줄었다. 2010년 현재 전국에 72개 센터(종합고용안정센터)가 존재하며 1996년부

터 직업상담원을 배치하면서 단순 상담을 넘어선 사례관리로까지 기능 및 범위를 넓히고 있다(노동부, 『고용보험 10년사』).

고용안정센터에서 수행하는 일은 크게 고용지원서비스와 고용보험 관련 업무¹⁶⁾의 두 가지로 나뉘며, 고용지원서비스에는 ① 취업지원, ② 직

〈표 5-7〉 정부 고용지원 서비스

	기 능
취업지원 직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 구직자 취업지원 서비스 <ul style="list-style-type: none"> ○ 개별적 집단적 직업상담 · 지도 · 직무분석 · 직업적성 및 직업 흥미 검사, 직업선택 지원 ○ 고용동향 및 일자리 정보 제공, 취업알선(외국인 인력에 대한 취업알선 포함) ○ 직업능력개발(구직자 및 재직자 직업훈련지원), 직업훈련 정보 제공 ◆ 구인업체 인력지원 서비스 <ul style="list-style-type: none"> ○ Work-net에 등록된 인재 풀을 활용하여 기업이 필요로 하는 인재 알선 ○ 모집, 전형, 선발 등 채용 대행 서비스 ○ 맞춤형훈련을 통해 기업이 필요로 하는 전문인력 확보 지원 등 ◆ 기타업무 <ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층 대상 취업성공패키지 사업 ○ 취약계층 대상 디딤돌 일자리(경과적 일자리)사업
고용안정	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 중소기업 고용창출 지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 근로시간단축지원 ○ 교대제전환지원 ○ 고용환경개선지원 ○ 신규사업진출지원 ◆ 고용유지지원 ◆ 근로자 고용안정 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전직지원장려금 ○ 장기구직자 고용촉진장려금 ○ 신규고용촉진장려금 ○ 육아휴직장려금 등
기타업무	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 일자리 창출 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 기업 ○ 공공근로(희망근로, 청년인턴 등) ○ 지자체 일자리 사업 ◆ 창업지원

자료 : 노동부(2005), 『고용보험 10년사』,
고용센터 홈페이지 <http://www.work.go.kr/jobcenter/index.jsp>

16) 고용지원센터의 고용보험 관련 주요 업무는 ① 실업급여(수급자격신청, 인정, 상담, 지급 등) ② 피보험자 자격관리 ③ 부정수급 ④ 모성보호 급여 등이 있다.

업훈련, ③ 고용안정지원, ④ 일자리창출, ⑤ 창업지원 등이 있다. 고용지원서비스는 주로 고용지원센터에서 관장하나 지자체 등에서도 함께 수행한다. 여기서는 고용지원센터에서 제공하는 고용지원서비스에 대한 인지도나 활용여부, 활용효과 등에 대해 주로 질의하였다.

1) 인지도의 문제

최근 고용지원서비스에 대한 인지도가 높아졌다. 그 이유는 ① 실업급여 수급자가 늘어나고 ② 사회적 일자리가 확대되면서 고용지원센터를 활용한 경험이 생겼기 때문이다. 하지만 실업급여를 받을 때 필요한 기관으로 알고 있는 것처럼, 고용보험 관리에 대해서는 알고 있으나 고용지원서비스에 관한 이해는 상대적으로 떨어진다.

“대표적인 게 실업급여 타먹는 곳이다.” (김명민)

“동네마다 있더라고요. 처음 갔는데 사람들이 정말 많은 거예요...(중략)…실업급여 타는 사람도 많고 위에 올라가서 취업서비스 참여 뭐 되게 많은 거예요...(중략)…약간 복잡하긴 한데 복잡할 수밖에 없더라고요...(중략)…단돈 얼마라도 받으면, 하루에 3, 4만 원이라도 받으면 차비 하고 일자리 알아보고, 그걸 받으면서 취업을 하러 세 군대를 찾아다녔어요.” (양자경)

“2008년 사회적 일자리 때문에 구직등록하면서 알았어요. 사회적 일자리는 거기 구직등록을 해야만 된다고 해서.” (김태희)

물론 고용지원센터나 고용지원서비스의 이름만 들어본 것이 아니라 취업알선이나 직업훈련 등 서비스 메뉴의 일부를 안다는 응답도 있다.

“인터넷 서핑 하다가 직업훈련 그런 거에 나와 있더라고요. 그래서 제가 ‘네’선생(네이버 지식인)한테 물어보니까, ‘계좌계 어떻게 신청하세요’ 이렇게 나오더라고요. 그래서 사이트 들어가서 봤지요...(중략)…직업훈련 학교라고 하나요? 비용이 어떻게 하나 궁금해서 봤지요.” (박승희)

하지만 전혀 모르는 경우도 있다는 점에서 인지도의 개선은 여전한 과제이다.

“고용지원센터라는 말도 들어본 적이 없어요.” (나홍영)

“근데 여기(영세사업장)는 (고용지원서비스를) 알지도 못하고, 그 고용 보험이나 뭐 가입하면 그런 지원을 받을 수 있다 창업지원 그런 것도 모르 고.” (사업주-배용준)

“그쪽(고용지원센터)은 몰라 가지고 (구직)등록을 하지 않았어요. 여성 인력개발센터하고 다른 데만.” (고태경)

또한 안다 하더라도 TV나 인터넷에서 이름 정도를 알거나 입소문 정 도의 수준에 그치는 것이 가장 큰 문제점이다. 예를 들어, 인터뷰에 따르 면 고용지원서비스를 알고 있는 32명 중 이름만 듣고 전혀 이용해 보지 않은 사람이 17명이다.

“거기서 취업알선하는 것 아닌가? (창업지원)은 몰라요. (직업훈련) 그것 도 모르구요. 그냥 내 돈 내고 하는 것으로 알아서 해본 적이 없어요.” (정 숙자)

“(적성검사, 교육 같은 거를 받아본 적은) 없어요...(중략)...몰랐어요. (창업지원, 대출정보 제공 등) 그건 중소기업지원센터에서 하는 거 아니에 요? 구직등록하러 갔을 때 그런 설명은 안 해주던데... (직업훈련 알아봐 준다)는 것은 홈페이지에 나와 있으니까... (여성가장이나 장기실직자에게 고용보조금 같은 것이 있다는 것은) 몰라요.” (김태희)

“친구한테서 이름은 들어본 적은 있는데...(중략)...다른 내용은 모르고 있었어요...(중략)...버스나 전철 티비에서 들어본 적 없어요.” (김주원)

2) 인지도 취약 및 이용하지 않는 이유

이처럼 실업급여 등을 통해 고용지원센터를 경험하는 경우가 많기 때 문에, 고용보험에 가입하여 실업급여를 타본 적이 없는 등 정보 자체가 없으면 고용지원센터나 서비스에 대해 전혀 알지 못할 수 있다. 또한 이 름은 알고 있음에도 이용하지 않거나 관심이 없는 이유는 좀 더 구체적으 로 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 다른 취업기관과의 차이가 없거나 직접 방문해야 하는 것만큼의

효과가 있는지 신뢰하기 어렵다는 지적이다.

“여기를 가면 어떤 일이 있다 그런 검증이 없는 상태이고. 제가 인터넷으로 딱딱 눌러서 전화를 걸면 그 자리에서 가계약이 체결되는 알바몬과 달리 제가 다리품을 팔아서 상담원과 만나고… 어쨌든 기본적인 절차가 훨씬 많다 보니까 아무래도…(중략)…염두에 두지 않았던 것 같아요.” (김명민)

둘째, 직업훈련 기간 동안 생계 문제 등이 있어서 훈련받기 어렵다는 응답이 꽤 많다.

“직업훈련 그런 게 있는 줄 몰랐고… 또 생계도 문제가 되어서… 그게 잘 안 되는 것 같아요.” (김난희)

“생계를 유지하기 힘들고, 내가 벌지 않으면 나도 힘들뿐더러 가족도 힘들고 (직업훈련을 받을) 그런 상황이 아니었어요.” (임미화)

“실직상태니까 최저생활비랄까, 이런 거를 해주면서 교육을 받을 수 있도록…(중략)…격일로 24시간씩 일하기 때문에 학원 다닐 시간이 안 되는 거예요. 그렇다고 쉴 수도 없고.” (김범)

셋째, 이용한 경우에도 고용지원서비스의 구체적인 내용까지를 전달받지 못하기 때문에 이것이 이용률을 떨어뜨린다. 예를 들어, 직접 방문해 보고 고용지원센터로부터 많은 도움을 받았다고 답한 양자경 씨의 경우도 직업훈련 정보를 정확히 알고 있지 못했다.

“(고용지원센터에서 오는 정보가 도움이) 많이 되죠, 당연히…(중략)…벼룩시장 이런 거 보면 밑에 실직자 훈련 써져 있잖아요. 근데 뭐 말인지 모르는 거예요. 자기 부담금 써져 있는데…(중략)…도통 알 수가 없어서, 보기는 많이 봤어요. 제빵 써져 있고, 한식 이렇게.” (양자경)

이어지는 응답들도 유사하여 고용지원센터의 홍보방식의 개선을 고려할 필요가 있다.

“교회 권사님이 고용 뒤에서 돈을 받는다고 그런 소리를…(중략)…일자리 알선해 준다는 말을 못 들어봤어요…(중략)…창업할 때 정보도 주

고 적성검사해 준다는 것은 TV에서 봤는데.” (나홍영)

“훈련받으면 지원금이 나오나요?...(중략)...직업훈련을 몰랐어요. 직업 훈련 이런 건 그냥 자기가 어디 좋은 데 가기 위해서 배워 가지고...(중략)...거기서 취업시켜 준다 이런 것만 알았지.” (사미자)

예를 들어, 고용지원센터에서 만드시 알려야 하는 주요한 고용지원서비스 내용을 인터넷, 문자메시지 등을 통해 반복적으로 알려주는 방식이다. 넷째, 소개받은 일자리가 자신이 필요한 것이 아니라는 불만이 의외로 많고 이것이 고용지원서비스에 대한 기대감을 떨어뜨린다.

“워크넷도 뒤지는데요, 실은 조건에 맞는 데를 찾기가 어려워서. 왜냐하면 대부분 단순노무직이거나 영업직인데, 영업직은 많이 해봤고 또 어려움도 알기 때문에. 단순노무직은 해보지 않은 일이기 때문에...(중략)...워크넷에서 찾기는 어렵더라고.” (김난희)

“거짓말 조금 보태서 100개 정도 들어온 것 같은데 저한테 필요한 일자리는 아니고 쓸데없는 것들만 들어와요. 한 달 월급이나 일당 같은 걸 보면 지금 막 졸업한 고등학생 애들이나 나이 60 넘는 어르신 월급 정도, 연봉으로 따지면 1,200, 1,300 많아야 1,500. 이런 일자리들만 들어왔어요.” (김중서)

다섯째, 수요자의 연령별, 상황별, 직종별 맞춤형 프로그램이나 사례관리 의 필요성을 강조하는 응답도 많다. 그렇지 않기 때문에 기대감이 떨어지고 이용하지 않게 된다는 것이다.

“(워크넷 적성검사가) 인터넷에 나와 있어요...(중략)...그런데 내 적성에 맞는 걸 하면 그 분야가 세분화되어 있지 않는 거예요. 그러다 보니까 내가 뭐, 어 이런 게 맞아? 하는 게 나오고...(중략)...새로운 직종에 대한 소개는 잘 안 되어 있고, 실제로 이게 얼마까지 비용이 드는가 하는 게 저 같은 경우는 계산이 되어 있어야 하는데 그게 안 나와 있으니까.” (박승희)

“인터넷은 활용하지만 거기서 상담을 받아서 취업을 할 수 있다는 기대감이 없어요. 그걸 막 받아 보라고 안내를 한다든지 그런 시도도 없기 때문에. 실직을 한 상태에서 그런 안내문을 보낸다든지 문자를 보내서 당신이 이런

걸 받을 수 있고 우리가 도울 수 있다 이런 안내를 해준 적이 없기 때문에. …(중략)…해줍니다. 이렇게 써 있기는 하지만, 저는 기대감이 없거든요.” (김태희).

“본인에게 맞는…(중략)…이 사람에게 맞춤형으로, 몇 달씩 그 준비를 하기는 어려운 거니까 기간을 정해서 적성검사랑 원하는 직업훈련을, 개인에게 맞는 걸로 제공을 해주면 좋겠어요. 그래서 취업알선도 해주는 게 좋겠다 그런 생각을.” (진숙경)

예를 들어, 2, 30대의 경우는 그에 걸맞은 직장이나 직업훈련 내용이 부족하다는 지적이다.

“바리스타 과정이라든지 컵테일 제조과정이라든지. 예를 들면 20대 애들이 딱 좋아할 만한 내용들이 있잖아요.…(중략)…바리스타 과정이 인증되는, 그런 게 보장되는 직장이 알선된다?…(중략)…그러면 대학생들에게도 어필할 수 있을 것 같아요.” (김명민)

“이렇게 직업훈련을 받고 나서 얻는 직장이 그냥 통상적으로 쉽게 구할 수 있는 직장보다 더 나은 조건이라는 생각을 하지 못하지요. 직업훈련이라는 번거로운 과정을 거치는 것에 비해서 제가 즐거움을 느낄 수 있는 것 같지도 않고, 직업훈련까지 거쳤으니까 알선은 해주겠는데…(중략)…그렇게 얻는 직장이 집에서 편하게 얻는 알바몬 그런 직장보다 더 나은 조건에 있는 것인가 고민이 들지요.” (김명민)

또한 경력단절 여성은 마땅히 갈 곳이 없으며 다시 시작한다는 두려움을 토로하기도 하여 맞춤형 프로그램이나 사례관리의 필요성이 있다.

“이제 일을 해야 하는데 무엇을 해야 할지…(중략)…계속 식당이나 마트나 알바로 뛰게 되고…(중략)…적응을 못해서 짤리고…(중략)…그게 힘들어요. 마음은 급한데 잘 안 되더라구요.” (최진경)

연령, 취업경력, 성별, 수요자의 욕구 등에 걸맞은 맞춤형 서비스의 개발이 필요할 것이다.

여섯째, 비공식 일자리 특유의 구인방식이 고용지원서비스의 이용을 가로막는다.

심층면접에 따르면 일자리 자체가 비공식이라서 고용지원센터와 같은 공식적인 방식과 무관하게 주변 소개를 통해 이루어지거나 내부 홈페이지를 찾아가서 취직했다고 한다.

“등록된 일자리가 아니잖아요. 저도 사실은 무직으로 되는 거잖아요. 매니저도 그렇고, 일은 하고 있지만...(중략)...이는 사람이든가 아니면 백화점 자체내 게시판에 해놓으니까. 그러니까 (인맥을) 타고 타고죠. 아니면 백화점 홈페이지.” (김주원)

이와 같은 행태는 다른 면접내용에서도 확인할 수 있다.

“OOO 같은 큰 회사에서 모집광고 들어가는 거는 영업사원밖에 없어요. 본사 직영이지 정작 우리 같은 여직원들은 없어요. 어딜 가나 그래요...(중략)...우리 같은 여직원은 본사 소속도 아니고...(중략)...그러다 보니 알음알음 가게 돼요.” (김주원)

“(고용지원센터는) TV에서 봤어요. 위치도 알아요. (워크넷은) 들어가 본 적 없어요. 저희 계통에서는 주변 소개로 일자리를 찾아요.” (남상미)

“최대 사이트가 있어요. 학원강사... 훈장마을이라고 하는 사이트가 있어요. 거기서 자기 이력서를 올려놓게 되면 그걸 보시고 연락을 주시는 거거든요...(중략)...다른 사이트에는 관심이 없지요.” (배연정)

“인터넷에 야 놀자, 모텔 이야기 해가지고 관련 사이트가 몇 군데 있어요. 거기 보면 구인구직란이 있어요.” (김범)

또한 청년층이 많이 일하는 시간제 일자리는 별도의 사이트가 존재한다. 고등학교 졸업 후 커피숍에서 시간제로 일하는 김명민 씨의 예가 전형적이다.

“모두 알바몬, 제일 쉬운 방법이지요. 알바 구하는 데에는 규모가 큰 데가 두 군데 있어요. 보통 세 군데 보기도 하는데 알바몬이 있고.” (김명민)

피부관리실과 각테일바에서 알바를 하는 백진희 씨도 유사하다.

“인터넷에 최고 피부관리사 모임이라는 피부관리사들 다 가입되어 있는 카페가 있어요. 거기서도 주로 알아보구요. 알바몬 같은데 가도 떠 있고요.

그렇게 (일자리를) 구할 수 있어요.” (백진희)

일곱째, 접근성에 있어 한계가 있다.

여성들은 가사나 육아를 담당하기 때문에 동사무소나 아파트 관리사무소 등에 접근하는 것이 용이한데 그런 곳에서 익숙하게 찾기 어렵다는 응답이다.

“(고용지원센터)보다는 가까운 데에서, 동사무소 사회복지과 같은 데에서 그런 거를 좀 해줬으면 좋겠어요...(중략)...사회복지과는 오직 생활이 어려운 사람, 그 사람들이, 그것도 집이 있거나 뭐 하면 안 되고 제재하는 게 많지요. 그 사람들 실태도 다 보지 않고 하는 거, 그거는 문제가 있는 것 같아요. 자세히 좀 살펴보고 정말 그 사람이 어려운가, 어려우면 자기네가 도움을 줄 수 있는 거, 아니면 일자리를 줘야 한다 하면 자기들이 좀 알선을 해서 주는 거...(중략)...만만한 거는 동사무소, 주민센터예요... 모든 사람에게 관련 있는 곳이 동사무소이지...(중략)...여성단체도 알 수가 없잖아요.” (나홍영)

또한 중소기업은 고용지원서비스를 이용하는 데 여러 가지 제약이 존재한다는 의견이다.

“그거를 하려면 사장이 쫓아다녀야 하는데, 생각해 보시면 직원이 천 명이 있다, 그럼 인사관리담당자가 있잖아요. 이 사람은 연봉이 5천짜리이지만 그 이상의 가치를 하지요...(중략)...그런데 작은 회사라도 사장이 최소한 연봉 1억은 되는데 고급인력이 하겠어요? 지원해도 받을지 못 받을지도 모르고 그게 효율이 안 나는 거예요.” (사업주-주지훈)

여덟째, 고용지원센터에서 소개하는 일자리 양이 다른 기관보다 매우 적어서 자주 이용하지 않는다고 한다. 또한 소규모 사업장의 일자리에 대한 안내가 매우 적다는 지적이다. 이것은 프로그램과 관련한 문제와 연관이 있는 한편, 고용지원센터와 다른 민간 취업알선 프로그램의 역할 분담에 관한 고려와도 연관이 있는 응답이겠다.

“고용센터 쪽에 나오는 건 대부분 어느 정도 규모가 되는 회사들이 등록되어 있어요. 그런데 벼룩시장 이런 데는 동네 마트서부터 다 있는데, 그 중에도 4대보험 혜택 되는 데도 많아요. 근데 고용센터에는 그런 데서 등

록을 안 해놓죠...(중략)...벼룩시장이 30이라면 여기는 1개 정도 있을까.”
(김준)

다. 근로장려금 이용현황

정부는 2008년 일정한 자격을 갖춘 저소득 근로자가구에 연간 최대 120만 원까지 일시금을 보조하는 근로장려금(Earned Income Tax Credit : EITC)을 실시하였다. 해당 자격요건은 ① 부부합산소득이 연간 1,700만 원 미만, ② 만 18세 미만 자녀 1인 이상 부양(중증장애인은 연령제한을 받지 않음), ③ 세대원 전원이 무주택 혹은 기준시가 5천만 원 이하 주택 소유, ④ 세대원 전원 재산합계 1억 원 미만 등이다¹⁷⁾.

근로장려금 지급액은 전년도 연간부부합산 소득에 따라 달라지는데 크게 세 구간으로 나뉜다. ① 부부합산소득 800만 원 미만 : 근로소득×15%(1구간), ② 부부합산소득 800~1,200만 원 미만 : 120만 원(2구간), ③ 부부합산소득 1,200~1,700만 원 미만 : (1,700-근로소득)×24%(3구간) 등이다. 매년 5월 주소지 관할 세무서에 신청하며 우편, 방문, 온라인신청이 모두 가능하고 해당자에게는 사전에 신청안내가 발송되고 9월에 지급된다.

심층면접 근로자 41명 중 5명이 근로장려금 관련 고지를 받아 신청을 하였다. 하지만 자격이 안 되어 고지를 받지 못하였거나 전혀 모르는 경우가 더 많다.

“근로장려금... 말을 들어보았는데... 잘 몰라요.” (김태희)

“근로장려금은 들어본 적도 없어요.” (김주원)

“말만 들어보았는데 어떤 건지는 잘 몰라요...(중략)...뉴스에서 봤어요. 안내장을 받아본 적은 없어요.” (남상미)

“들긴 했는데 재산이 없어야 한다고 해서...(중략)...그냥 더 이상 알아보지 않았어요. 복잡하고 힘들어서.” (윤미례)

17) 앞의 요건을 충족했는지라도 ① 국민기초생활보장급여를 3개월 이상 수급하였거나 ② 외국인(내국인과 혼인한 자 제외)은 근로장려금을 받을 수 없으며 ③ 자영업자는 2014년 소득을 기준으로 2015년 근로장려금을 지급할 예정이다.

근로장려금을 알고 있다 해도 비공식근로의 특성 때문에 근로를 입증하기 어려워 고지를 받지 못하거나 신청할 수 없다는 응답도 있다. 예를 들어, 유통업에는 고용형태가 애매한 경우가 많고 소규모 숙박업에서는 급여를 현찰로 주는 관행이 지배적이어서 근로를 입증할 수 없기 때문이다.

“(논술학원에서 받는) 급여가 공식적으로 어디에 나와 있어야 하잖아요. 저는 의심이 되는 게 회사에서 공식적으로 내 월급을 신고하느냐 그것을 모르겠는 거예요. 통장으로 입금을 시키긴 하는데…(중략)…종합소득세 신고 하라고 뭔가 날아와요. 이게 날아오는 걸 보면 뭔가 신고한 것 같은데.” (한예슬)

“제가 4대보험 얘기를 두 번인가 했는데 그것도 안 해주고, 월급을 급여 통장으로 달라 그랬는데 급여 통장으로 안 주고…(중략)…근로자라는 증거가 남아야 하는데 고용보험이라도 들게 된다면 증거가 남아요…(중략)…그래야 은행에서 대출도 받을 수 있고.” (김범)

다음으로 근로장려금을 받은 경우, 그 때문에 저임금과 불안정 일자리라도 계속 감수하면서 다니겠느냐는 질문에 서로 다른 응답이 나왔다. 예를 들어, 박금자 씨는 근로장려금을 받지 못하는 한이 있어도 안정적인 취업을 원한다고 대답했다.

“(이걸 받기 위해서 좀 불안정해도 돈을 덜 받는 데로 가는) 그건 아닌 것 같아요. 좀 안정적이고, 그리고 우린 나이가 있잖아요? 그런 불안한 직업 원하지 않아요…(중략)…소득이 높고 재산이 있으면 이것 못 받는 것 같아요.” (박금자)

그 이유는 향후 생활안정이나 비전 때문이었다. 또한 자영업을 하다가 현재 사회적 일자리에 취업 중인 44세의 남성 윤향기 씨는 근로장려금이 상여금 같은 느낌이 들긴 하지만 좀 더 나은 직장이 필요하다는 응답이다.

“(신용불량이고 실수령액이 79만 원) 그래서 근로장려금이 상여금 같은…(중략)…그 돈이 크게 느껴지고 하겠지만 제가 만일 근로장려금을 받지 않아도 될 만큼의 급여를 받는다면 굳이 근로장려금을 받으려고 하지 않겠지요.” (윤향기)

하지만 맞벌이이며 생계보조자인 것이 박금자 씨와 유사하지만, 나이가 조금 더 어린 사미자 씨는 달랐다.

“(근로장려금이 나오니까 혹시 급여가 낮아도) 일할 생각이예요. 배운 게 그거니까 계속 해야지요. 이 나이에 새로운 것 부딪치기도 겁나고 그냥 배운 거니까 이거 하다가 마무리해야지요.” (사미자)

물론 어떤 유형이 지배적인 경향일지는 좀 더 지켜보아야 한다는 점에서 향후 연구과제로 남기는 것이 필요하겠다.

3. 고용보험 사각지대 발생원인

지금까지 고용보험, 고용지원서비스 그리고 근로장려금의 최근 현황을 살펴보았다. 이 절에서는 현재의 일자리만이 아니라 생애취업경험 전체에서 고용보험 사각지대가 발생하는 원인과 그 효과를 살펴볼 것이다. 이처럼 생애취업경험 전체를 추적하는 것은 영세사업장 취업 근로자들의 특징 때문이다.

이미 앞에서 지적한 것처럼 고용보험 사각지대가 넓은 중소영세사업장 취업자들, 비정규직이나 저임금근로자들의 경우 평생 일을 하지만 하나의 사업장에서 근속하기보다는 다양한 사업장으로 이동이 잦다. <표 5-8>에 따르면 일용직과 임시직의 실직률은 각각 53.6%, 27.1%로 상용직 8.5%보다 높으며, 직장이동 역시 상용직(9.8%)보다 높은 60.2%, 21.7%이다. 비정규직의 실직률은 33.7%, 직장이동은 34.4%로 정규직 13.3%, 12.9%보다 높다. 임금계층별로도 저임금 집단의 실직률은 38.1%이고 직장이동은 30.4%로 중간임금 및 고임금 계층보다 높다. 여성의 실직 비중도 27.6%로 남성 15.6%보다 높으며 직장이동 역시 여성이 22.7%로 남성 19.3%보다 높다.

다른 한편 자발적 이직의 비율 역시 임시일용직이나 비정규직이 더 높아서 고용보험 가입률이 낮을 뿐만 아니라 가입했다 하더라도 실업급여를 못 받을 가능성이 크다. 잦은 이동과정에서 고용보험 사각지대가 발생할 확률이 높고, 한번 사각지대를 경험하면 그것이 이후까지 영향을 받을 수 있다.

〈표 5-8〉 성별, 종사상 지위별, 임금수준별 직장이동

(단위: %)

		직장유지	실직	직장이동		직장이동	자영업
				자발적	비자발적		
전 체		63.2	20.8	12.2	8.9	20.8	4.6
성	남	68.8	15.6	7.4	7.8	19.3	4.3
	여	56.0	27.6	18.3	10.3	22.7	4.9
종사상 지위	상용직	81.8	8.5	5.7	2.1	9.8	2.1
	임시직	53.7	27.1	17.9	9.6	21.7	6.2
	일용직	13.6	53.6	24.3	33.1	60.2	10.5
고용형태	정규직	74.4	13.3	9.0	4.0	12.9	3.1
	비정규직	43.9	33.7	17.6	17.4	34.4	7.1
임금 계층	저임금	42.7	38.1	22.2	17.1	30.4	6.5
	중간임금	61.2	20.1	12.2	8.3	22.5	4.7
	고임금	85.6	5.0	2.5	1.8	9.1	2.5

자료: 「경제활동인구조사 패널자료」, 2005. 8~2006. 8; 이병희(2009b)에서 재인용.

때문에 이 글에서는 고용보험 사각지대의 발생원인 및 효과를 현재의 일자리만이 아니라 생애취업경험 전체에서 살펴보는 방식을 취할 것이다.

가. 발생현황 : 생애 취업경험

근로자 41명의 면접당일까지의 취업경험(직장이동, 고용보험가입 및 실업급여 수급여부)을 연령별로 살펴본 것이 <표 5-9>~<표 5-11>이다.

<표 5-9>에 따르면 20대 이하 8명 중 3명은 현재 고등학생 혹은 대학생이거나 검정고시 준비 중이다. 나머지 5명 중 대졸자는 1명이고 4명은 고졸이거나 중졸로 상대적으로 학력이 낮은 편이다.

평균 취업기간은 3.1년으로 가장 짧은 것이 5개월이고 가장 긴 경우가 9년 6개월이다. 평균 이직횟수는 3회이며 아르바이트 형태로 일하는 경우가 많아서 실제 이직횟수는 그보다 많을 것이다. 또한 비자발적 이직보다는 자발적 이직이 많았는데, 자발적 이직의 사유는 일이 힘들거나 병 때

문인 경우, 임금 및 근로조건이 열악하여 좀 더 나은 일자리를 찾기 위한 경우 등이 대부분이었고, 10대는 방학이나 휴학 기간 동안 아르바이트를 전전하면서 학비와 생활비를 버는 관행 때문이다. 고용형태와 관련해서는 8명 중 정규직 일자리를 1회라도 경험한 사람은 진숙경 씨와 황신혜 씨 2명이고 나머지는 대부분 비정규직이거나 비공식 일자리였다.

현 직장 및 기존 직장에서 고용보험에 가입한 사람은 단 2명인데 이 중 황신혜 씨는 현재 고용보험에 가입되어 있는 상태이며 기존 실업급여

〈표 5-9〉 근로자 생애취업경험(10~20대)

이름	생년	총취업 기간	취업 경험
박신양	1993	1년 2월+	중졸->김정고시준비 중->피자배달(1개월)->치킨배달(1개월)->피자배달(10개월)->커피서빙(1개월)->커피전문점서빙(수개월)->편의점알바(3주)
김명민	1991	5월	고졸->카페서빙(2개월, 시간제)->대안학교선생(2개월)->카페서빙(시간제, 1개월, 청년유니언활동 중)
백진희	1990	5월	대학재학중->피부관리실(3개월)->자발적이직->각테일바서빙(2개월)
진숙경	1988	2년 9월	고졸->전자부품(8개월, 용역)->전자부품(1년, 정규직)->자발적이직->전자부품(1년1개월, 용역)
임미화	1986	2년 8월	대졸->학원강사(1년)->유학(학위못받음)->방과후학교(1년)->학원강사(파트, 9개월)
김래원	1986	4년 6월	고중퇴->카페서빙(1년)->카센터, 노가다(6개월)->군대->노래방근무(3년)
김주원	1982	9년 6월	고졸->반도체(2년2개월)->자발적이직(병)->청우(알바, 1년)->오투기(파견, 4년)->자발적이직(병)->백화점(비공식일자리, 1년)->자발적이직(병)->할인매장(비공식일자리, 8개월)->자발적이직->백화점(비공식일자리, 8개월)
황신혜	1982	8년 3월	고졸->전자부품조립(정규직, 4년)->전환배치->자발적이직->전자부품조립(3년)->비자발적이직->전자부품조립(1년)->비자발적이직->전자부품조립(3개월, 용역)

수급경험이 있다. 반면 진숙경 씨는 기존 직장에서 고용보험에 가입되어 있었지만 자발적 이직이었기 때문에 실업급여 수급을 받지 못했다. 대졸에 유학까지 갔다 온 임미화 씨는 현업에 정규직 일자리가 없기 때문에 정규직이 될 가능성이 없다고 했고, 정규직 경험이 있는 황신혜 씨도 현재 용역업체에 고용되어 있으며 정규직 가능성은 없다고 응답했다. 나머지도 정규직 일자리는 포기한 상태라는 응답이다. 근로계약을 정식으로 쓰지 않는 것이 공통적 특징인데 이 점은 다른 연령층에서도 유사하다.

<표 5-10>의 30대 8명의 생애취업경험을 살펴보면 평균 취업기간은 8년이며 평균 이직횟수는 6회이다. 자발적 이직이 비자발적 이직보다 많았는데 자발적으로 이직하는 주요한 원인은 다른 사업장으로의 이동을 통한 경력제고 및 임금 등의 개선도 있지만, 다른 한편 과도한 노동강도나 저임금, 출퇴근 시간단축 등 가사 및 육아를 위한 시간확보, 사업주와의 갈등, 사업장의 부도나 불안정성 등 좀 더 많았다.

또한 8명 중 5명은 대졸이며(대학중퇴 포함) 나머지 3명이 중졸 혹은 고졸로 학력수준이 평균적으로 그다지 낮은 편이 아니다. 김범 씨를 제외하면 정규직 경험이 있는 사람은 없으며 김범 씨도 해고된 이후 자영업을 전전하다 비공식적 일자리에 취업하였다. 나머지 사람들도 아르바이트 형태의 시간제, 용역 등 사내하청, 개인사업자, 비공식 일자리 등을 전전하다가 자영업을 하거나 비경활인구로 들어갔다 다시 불안정한 자리로 재취업하는 등 전형적인 악순환을 보여준다.

양자경, 고현정 씨 등 2명만 현재 고용보험에 가입되어 있는데 이 중 고현정 씨는 사회적 일자리에 취업하였기 때문에 고용보험 혜택을 받았다. 김범 및 남상미 씨 등 4명만이 생애취업이력 중 고용보험에 가입한 경험이 있고 나머지 4명은 가입하지 않았다. 이 중 실업급여를 받은 사람은 김범, 양자경 씨이고 남상미 씨는 출퇴근 거리가 너무 멀어서 자발적 이직을 한 탓에 실업급여를 받지 못하였다. 고용지원센터는 조인성 씨를 제외하면 모두 알고 있고 이용해 본 경우도 세 사람이다. 근로장려금은 6명이 모르고 단 2명만이 알고 있었다.

〈표 5-10〉 근로자 생애취업경험(30대)

이름	생년	총취업기간	취업 경험
양자경	1981	10년 6월	고중퇴->주유소(3년)->호프집(3개월)->알바전전(약1년)->LG전자사내하청(3년)->자발적이직->명동의류(2년)->자발적이직->옷판매(3년)->비자발적이직->재입사(1년)
남상미	1979	6년	대졸->유치원교사(1년)->자발적퇴직(회사내부갈등)->유치원교사(1년)->자발적퇴직(출퇴근거리문제)->유치원교사(5년)
고현정	1977	6년 8월	고졸->식당근로(4년, 임시직)->결혼->식당(1년8개월, 임시직)->판매업(4개월, 시간제)->병(1년)->희망근로(6개월)->가사도우미(2개월)
류승범	1976	4년 1월+	고졸->호텔(1년)->군대->알바하면서 쉼->모텔(3개월)->자발적이직->모텔(1년)->자발적이직->모텔(15일)->자발적이직->모텔(1년)->자발적이직->모텔(7개월)->비자발적이직->모텔프런트(15일)->병으로 휴직
배연정	1976	6년 4월	대휴학->경리(1년)->대졸(아버지 사업부도로 신용불량)->학원강사(8개월)->자발적이직->학원강사(3년8개월)->자발적이직->학원강사(3개월)->비자발적이직->논술학원(9개월)
조인성	1974	6년 10월	군대->대졸->신발가게알바(2년)->화장품가게(1년)->호프집(8개월)->신발가게운영(1년)->판매(2년남짓)->카드 및 보험설계(2개월)
김 범	1974	8년 5월	대중퇴->군대->숙박업(1년)->숙박업(5개월)->숙박업(7개월)->경찰공무원시험준비(2년)->어학연수(1년)->장사(중국대상, 수개월)->섬유회사(4년, 정직원)->비자발적이직->분식집(1년)->회사(5개월)->숙박업(1개월)->자발적이직->숙박업(4개월)->자발적이직->숙박업(7개월)->자발적이직->숙박업(10개월)
변희봉	1972	14년 11월	대졸->시민단체(3년)->논술학원(8개월)->비자발적이직->논술학원(6개월)->비자발적이직->학원(1년6개월)->학원운영(4년)->학원운영(3년)->학원운영(1년)->과외교사(1년6개월)->학원강사(3개월)

<표 5-11>은 40대 취업이력이다. 18명 중 5명이 대졸이며(대학중퇴 포함), 평균 취업기간은 12년 2개월이다. 취업기간이 가장 짧은 사람은 고등학교 졸업 후 전업주부를 하다가 40대에 접어들어 취업한 엄지원 씨로 2년 6개월이고, 가장 긴 사람은 고등학교 졸업 후 군대를 제외하고 지속적으로 일을 한 김종서 씨로 25년이다. 평균 이직횟수는 4.4회지만 김종서 씨는 25년간, 정일우 씨는 3년간, 권상우 씨는 2년 1개월간 건설일용직으로 전전한 것을 이직횟수에 넣지 않았기 때문에 직장 이동은 훨씬 더 빈번할 것이다. 그리고 직장이동에 따른 고용형태의 변화는 40대에서도 뚜렷하여 비정규직 일자리나 자영업과 실직이 반복되는 양상이다.

다음으로 정규직이었던 경우는 권상우, 안도현, 장동건, 김종서 등 4명인데 이들은 모두 고용보험 가입경험이 있다. 권상우 씨는 6년 2개월 동안 영업사원으로 일했지만 해고된 후 건설일용 노동자로 취업하고 있으며, 안도현 씨는 버스운송회사 배차 담당으로 20년간 일한 후 해고되어 신용불량과 디스크 등을 경험하면서 현재 퀵서비스 노동자로 있다. 장동건 씨는 1998년 공기업에서 희망퇴직 한 후 10년간 3회에 걸쳐 자영업을 하다가 모두 실패한 후 2009년 12월 기초생활보호대상자가 되어 사회적 일자리에 취업하였다. 또한 김종서 씨는 소규모 건설회사의 생산과장을 하다 해고된 후 다시 건설일용으로 취업하여 현재에 이른다. 이와 같이 정규직 경험이 있다 해도 실직 후에는 비정규직 등 불안정한 일자리로 재취업할 수밖에 없는 실정이다.

<표 5-11> 근로자 생애취업경험(40대)

이름	생년	총취업기간	취업 경험
한예슬	1971	10년+	고졸->제조업->결혼->제조업계속->자발적이직(육아)->의류판매(시간제로 옮겨다님, 4년6개월)->의류판매(2년6개월)
한지민	1971	6년	고졸->결혼(전업주부)->전자부품조립(1년2개월)->비자발적이직->전자부품조립(1년3개월)->비자발적이직->전자부품조립(1년1개월)->비자발적이직->전자부품조립(1년1개월)->자발적이직->전자부품조립(1년3개월, 용역)

〈표 5-11〉의 계속

이름	생년	총취업 기간	취업 경험
사미자	1971	7년 8월	고졸->전업주부->웅진학습지(8개월)->자발적이직->마트(6개월)->자발적이직->가내근로(6개월)->전자부품조립(4년)->자발적이직->전자부품조립(2년, 정규직)
고소영	1968	13년 11월	대학중퇴->피아노과외(5년)->결혼->방통대졸업->일반및피아노과외(3년)->컴퓨터회사(1년)->피아노과외(1년)->부동산(3년)->희망근로(6개월)->사회적일자리(5개월, 계약직)
김 준	1968	13년+	대졸->(중간미확인)->영업(10년)->비자발적이직->택배 및 각종알바(1년)->전기수리관련 훈련->전기AS기사(6개월, 개인사업주형태의 도급제)->비자발적이직->보험(6개월, 개인사업주)->희망근로(6개월)->인턴(2개월)->건설일용직(4개월)->현재 실직(한국노총 PLC과정교육)
권상우	1968	10년+	고졸->알바->복사업->서점(1년이상)->영업(정규직, 6년2개월)->비자발적이직->기계연마(5개월)->자발적이직->기계설치(일용직, 2년1개월)
박금자	1968	5년 8월+	고졸->점원(1년)->결혼->제조업(1년, 남편신용불량)->출퇴근거리로 자발적이직->가내근로(2년)->서울로이사(남편사고, 생활보호대상)->제과점(8개월)->자발적이직->식당(6개월)->비자발적이직->사회적일자리(6개월)
신현옥	1968	20년	중졸->봉제(5년)->결혼(전업주부)->봉제(6년)->자발적이직(출산)->봉제(4년, 정직원)->비자발적이직->봉제(1년)->자발적이직->봉제(1년, 정직원)->자발적이직(장시간근로, 출퇴근거리)->의류포장(1년, 정직원)
엄지원	1968	2년 6월	고졸->전업주부->세차(1년)->교보생명(8개월)->자발적이직->청호나이스(6개월)->자발적이직->전자회사(3개월)->자발적이직->한일정수기(3개월)
정일우	1968	20년+	무학->시계부품(10여년)->비자발적이직(임금체불)->건설(6년)->도로보수공사(일용직, 3년)
윤향기	1967	19년 1월	대학중퇴->근로자(8년)->계약회사총판(2년)->분식점(2년)->반복적 휴직하면서 임시일용직(6년)->고용지원센터상담을 통해 경과적일자리(5개월)->현재 서울 일자리플러스센터에서 근로자(계약직, 6개월)

〈표 5-11〉의 계속

이름	생년	총취업 기간	취업 경험
안도현	1966	21년+	고졸->운송회사배차담당(20년, 정직원), 택시회사(3년, 투잡)->비자발적이직->신용불량->독서실총무(6개월)->디스크(장애5급)->퀵서비스(1년)
전인화	1966	6년 6월	전문대졸->결혼->마트판매(2년)->비자발적이직->세이브존(3년)->비자발적이직->직업훈련->백화점캐셔(11개월)->직업훈련->CCTV모니터(7개월, 계약직)
정숙자	1965	6년+	고졸->취업->가사육아로 퇴직->금속(4년)->비자발적이직->가내근로(수개월)->전자부품조립(2년, 하청)
최진경	1965	3년 10월	대졸->자영업(3년)->결혼->전업주부->이혼->대형마트(파견업, 6개월)->자발적이직->치킨집(1개월)->한정식집(2개월)->자발적이직->사무보조 알바하며 구직중(1개월)
장동진	1964	19년 8월	대졸->공기업근무(11년, 정직원, 1998년 희망퇴직)->무직(1년)->쌀정미업(3년)->무역업(1년6개월)->우유대리점(2년, 신용불량)->비공식일자리(8개월)->현재 기초생활보호대상자, 사회적일자리(6개월)
김태희	1964	18년 11월	고졸->보험설계(7년)->결혼 및 가사(6년)->보험설계(5년)->사회적일자리(5개월)->퇴직(개인사정)->바우처일자리(6개월)->퇴직(2010년 9월, 출퇴근거리가 5시간)
김중서	1962	25년	고졸->건설업->생산과장(4년, 정직원)->비자발적이직->건설업(25년 이상 건설업무, 기계제작, 배관, 용접 등)

또한 18명 중 현재 고용보험에 가입한 사람은 모두 5명이며, 이 중 3명은 사회적 일자리에 취업하였기 때문에 고용보험 적용을 받았다. 따라서 18명 중 8명만이 과거 혹은 현재에 고용보험에 가입하였고, 이 중 3명만 실업급여를 받은 경험이 있다.

사미자, 박금자, 신현옥, 윤향기, 안도현 등 5명은 근로장려금을 받았으나 18명 중 7명은 근로장려금을 모르고 있다. 또한 고용지원센터에 대해 모르고 있는 사람은 단 3명(한지민, 고소영, 정숙자)이고 모두 여성인 반면, 나머지 15명은 알고 있고 이들 중 9명은 이용한 경험도 있다. 상대적으로 취업이력이 길고 주거 및 교육 등의 문제에 직면하면서 정보에 대해 다른 연령층에 비해 민감한 것이 근로장려금이나 고용지원센터에 대한

인지도를 높인 것으로 보인다.

마지막으로 <표 5-12>는 50대 이상 7명의 취업경험이다. 이들은 가장 학력이 낮아 초등학교 졸업 이하가 2명이며 중졸 2명, 고졸 3명이다. 다른 연령대에 대졸이 포함되어 있는 것과는 차이가 있다.

평균 취업기간은 20년 정도이며, 평균 직장이동 횟수는 3.3회로 다른 연령대에 비해 오히려 직장이동 횟수가 적다. 물론 유준상 씨나 유재석 씨처럼 건설일용직으로 일하는 경우의 직장이동을 빼 것이긴 하지만, 저 임금 일자리라도 상대적으로 오래 일한다는 것을 알 수 있다. 따라서 젊은 연령대일수록 노동시장의 변화로 인해 직장이동이 잦아졌을 가능성을 배제하기 어렵다.

<표 5-12> 근로자 생애취업경험(50대 이상)

이름	생년	총취업 기간	취업 경험
박신혜	1961	14년 9월	고졸->전업주부->음식점서빙(5년)->음식점서빙(9년)->퇴직금문제로 비자발적이직->알바(9개월)->음식점서빙(일용직, 1일)
유재석	1961	20년+	초졸->노무직->1980년대 노동운동->노무직(용역)->용접(5년, 건설노조원)->산재
구혜선	1960	8년+	고졸->전자회사(기간 확인 못함, 정직원)->자발적이직(노조활동관련)->결혼->경리(3년, 정직원)->임신 및 출산->가내근로(1개월)->그린보험(5년)
나홍영	1958	15년+	중졸->전업주부->사별->식당(여성가장생활보호대상, 자녀 고졸로 끊김)->영세자영업->공공근로(9개월)->경리(12년)
주지훈	1957	35년	중졸->음식점(25년 이상)->기외복잡(4년 5개월)->비자발적이직->노무직(2년)->음식점주방장(2개월)->음식점주방장(2개월)
윤미례	1951	10년+	고졸->청소(수년)->식당(2년)->비자발적이직->아파트청소(4개월)->비자발적이직->가사도우미(수년)->사회적일자리(3개월)->가정사정으로 퇴직
유준상	1950	34년	초졸(?)->기계제작설치(16년)->공장운영(6년, 신용불량)->기계제작설치(노조가입, 12년)->기계제작설치(일용, 한달반)

구혜선 씨만이 정직원으로 근로한 경험이 있지만 임신 및 출산 이후에는 비정규직 일자리로 재취업하였고, 나머지 사람들은 불안정한 일자리와 실직을 반복하고 있다. 현재 고용보험에 가입한 사람은 없고, 3명이 근로장려금을 알고 있으며, 고용지원센터에 관해서도 5명은 알고 있고 이용해본 사람은 3명이다.

연령대별 취업이력을 종합하면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 젊을수록 상대적으로 잦은 직장이동을 하며 자발적 이직의 비중도 높다.

직장이동의 경우 응답자들의 기억에 의존한 방식이고 아르바이트를 전전한 경우는 직장이동 횟수를 확인하기 어렵다는 점에서 젊은층의 직장이동 경험은 훨씬 더 높을 가능성이 있는데, 이것은 최근 노동시장의 변화 탓일 것이다.

둘째, 이동할 때마다 고용형태나 종사상 지위가 바뀌는 것은 연령을 불문하고 공통적이다.

자영업, 실직이나 비경황, 특수고용이나 간접고용, 단시간근로 등 생애이력 전반에 걸쳐 다양한 지위변화가 존재한다. 이것은 임금근로자에 한정된 고용보험 제도와 불일치하여 이동과 변화에 따른 사각지대 발생요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 비자발적 이직보다 자발적 이직이 많다.

자발적 이직의 경우는 실업급여 수혜대상이 아니기 때문에 자발적 이직의 원인을 살펴볼 필요가 있다. 여성은 주로 육아 및 가사나 과도한 노동강도에 따른 부담이 많고, 남성들은 경력 상승의 기회 확보, 회사의 불안정성 등을 지적한다.

넷째, 정규직으로 근무한 경우 거의 대부분 비자발적 이직을 하는데 그 이후 정규직으로 재취업을 한 사례는 단 1건에 불과하다. 장동건 씨처럼 기초생활보호대상자가 되는 전형적인 미끄러지기가 나타나며, 다른 경우도 근로빈곤과 실직이 반복되는 악순환을 보인다.

다섯째, 생애취업이력 전체에서 고용보험 가입경험은 매우 적고, 고용보험에 가입하였다 하더라도 자발적 이직으로 실업급여를 받지 못했다. 따라서 현재의 고용보험 제도가 이들의 안전망의 역할을 하지 못한다.

여섯째, 연령이 높아질수록 고용지원센터와 근로장려금에 대한 인지도가 높다. 반면 청년층의 낮은 인지도는 이들이 일찌감치 실직과 근로빈곤에 노출된다는 점에서 집중적인 개선이 필요할 것이다.

일곱째, 이 표에 기록하지는 않았지만 근로계약을 정식으로 쓴 경우는 발견하기 어렵다.

결국 연령별 취업이력을 살펴봐도 고용보험 제도와 주변부 노동시장 간에 정합성이 떨어지는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 6년 동안 5개 회사를 전전한 한지민 씨의 경우 한 회사에 1년 넘게 있기도 했지만 고용보험 미가입이라서 단 한 번도 실업급여를 받은 적이 없다.

“(6년 동안 5개 회사를 다닌 것은) 한군데 계속 있고 싶어도 처음 회사는 중국으로 갔어요. 두 번째 회사도 마찬가지로요. 그래서 나올 수밖에 없었고. CST도 거기서 5년 넘게 있어야겠다 했는데 1년 6개월인가 있었는데 가봐요. 거기도 중국으로 다 넘어갔어요. 인건비가 싸다고...(중략)...고용보험이 없었어요. 다 비정규직이었지요.” (한지민)

이제부터는 그 현황을 좀 더 구체적으로 살펴볼 것이다.

나. 고용보험 사각지대 발생 원인

응답자들 중 의식적으로 고용보험 적용 사업장을 찾는 사례가 있고, 급여수준이 낮아도 고용보험 사업장을 선호하는 경우도 있다.

“(실직했을 때) 애기 아빠가 타먹고 교육받고 들어온 거 책 나온 거 보고 알게 되고 관심 갖게 되었지요...(중략)...그때부터 그런 쪽(4대보험 적용사업장)으로 해야겠다 싶어서 사회적 일자리 신청해서 해야겠다...” (고현정)

또한 입소문이나 기존 직장 경험 때문에 고용보험의 필요성을 절감하는 사례도 발견할 수 있다.

“(기존 직장에서는 들었는데) 보험을 들면...(중략)...직장에서 다칠 수도 있는 거잖아요? 그럴 때 혜택을 받을 수 있다는 거...(중략)...근데 저희 같

은 경우는 안 되니까 저희 사비 다 쓰는 거잖아요...(중략)...장난하는 애들 받다가 넘어지면서 팔 골절된 선생님도 있고, 새끼손가락 부러져서 기브스 한 선생님도 계시고. 애가 문에 깔까봐 선생님 손을 집어넣은 거예요.” (나홍영)

이처럼 고용보험 사업장을 찾는 사람들조차 고용보험에 가입하지 못하는 등 대다수가 일을 하지만 가입하지 못한 원인은 무엇일까?

1) 고용보험 미가입

가) 사용자의 기피

응답의 많은 내용이 사용자의 기피에 해당하는 사항이며 기피 형태나 방식이 매우 다양하다.

첫째, 해당 업종에서 사업주들의 고용보험 미가입 혹은 부분가입 관행이 있어 따라 배우기를 한다.

“큰 식당에도 4대보험이 없더라고요...(중략)...거의 중국사람이 많고 교포가 많고 하니까 없더라고요. 그러다 보니까 저 같은 사람만 해줄 수 없으니까...(중략)...국민연금 가입하면 노후대비로 좋을 것 같은데.” (고현정)

사업자를 딸이나 아내로 해두고 근로자 없이 개인이 운영하는 것처럼 서류를 구비하기도 한다. 나홍영 씨는 해당 사업장에서 경리업무를 12년째 하고 있는데 고용보험에 가입되어 있지 않다.

“이 상품권은 사업자라 해도 본인이 안 하고 다른 사람 명의로 하더라도, 우리 사장님 경우는 딸 명의로 하더라고요...(중략)...주변 사업장에서도 가입한 경우 없는 것 같은데...(중략)...사람들이 물어달라고 하면 그러면 잘리겠지요, 당연히? (함께 웃음) 나 너 안 써 하겠지요. 그래서라도 아마 못할 걸요, 제가 알기로는 100%.” (나홍영)

남상미 씨는 유치원교사이며 전 직장(유치원)에서는 고용보험에 가입하였다고 한다. 하지만 현 유치원은 1인을 제외한 교사 모두가 고용보험에 가입되어 있지 않으며 사용자도 제도적으로 기피할 수 있다고 응답하였다.

“어린이집은 4대보험이 되어 있는데, 유치원만 안 해주세요. 어린이집은 의무예요. 그걸 안 하면 자기네 지원금을 못 받는다고, 그것 때문에 서류가 다 구비가 되어 있어야 된대요. 근데 유치원은 안 해도 그만인 거 같아요.” (남상미).

특히 남상미 씨의 사업장에서는 사업주가 노골적으로 불이익을 주기 때문에 법을 준수하거나 자신의 권리를 요구하는 것을 근로자들이 포기한다.

“（퇴직금 등으로 지난번 그만둔 선생님이 원장님과 싸웠는데） 100만 원 주게 된 것이 원장님은 너무 분한 거예요. 그 선생님이 어디 취직했는지 추적을 해서 그 원장님을 만나서, 이 선생님이 그랬다 그러니까 그 선생님이 일을 못하는 거예요. (원장님이) 너네도 그렇게 해, 난 끝까지 찾아갈 거니까. 내가 거기 가서 다 이야기했어... (중략)...원장님들 모임도 있고... (중략)...다른 직장 나갈 때 계속 원장님한테 추적당하니까 그 돈 포기하고 마는 거죠. 추적당하는 것보다 낫잖아요? 그렇게 되면... (중략)...타 지역으로 가야 되는 형편이니까 다 포기하는 거예요. 하물며 저희 같은 경우는 월급이 며칠씩 깔려요. 그것도 포기하는 사람도 있어요.” (남상미)

또한 월급명세서를 주지 않고 심지어 소규모 숙박업은 월급을 통장이 아닌 현찰로 지급하는 관행이 지배적이어서 이에 대한 정비가 필요하다.

“월급명세서는 없어요... (중략)...자동이체하는데 정확히 모르겠어요... (중략)...하루 일당이 9만 원이다 하면 신고된 내역서에는 11만 원인가 12만 원으로 올라가 있고... (중략)...답답해서 회사에 연락해 보니 자기네 회사가 아니더라도 찬바람 날 때, 놀 때 고용측에서 타먹으라고 자기네가 부가를 해서 내준 거라고 그러는데 무슨 말인지 모르겠더라고요... (중략)...건강보험도 지역으로 들어 있는데.” (정일우)

둘째, 사업주의 기피를 안다 해도 근로자들이 여러 가지 이유 때문에 순응하며 그것이 사업주의 기피를 가능하게 한다. 예를 들어, 고용형태의 불안정이나 작은 사업장일수록 사업주와의 대면관계 때문에 꺾그러워 포기한다고 한다. 특히 항의하는 데 익숙하지 않은 집단은 노소를 불문하고 이와 같은 응답을 많이 한다.

“대부분 아이들(제과점에서 함께 알바하던 학생들)이 사장 눈치 보이고 이게 절차가 복잡하고 까다로운가 보지요? 그건 모르겠는데 말하기가 좀 걸끄럽다 해서 안 했지요.” (박금자)

“포스코라든가 건축현장에 들어가면 철일을 하거든요. 그런데 일을 끝나치고 오면 10일을 해도 고용보험 들었다고 날라옵니다...(중략)...하지만 영세사업체는 아니지요. 우리가 가서 고용보험, 근로계약서 물어보면 안 합니다. 그러면 우리가 약자 아닙니까? 굳이 고용보험 들어야 되겠다, 그러면서 비위를 건드릴 필요는 없잖아요.” (유준상)

셋째, 보험료 부담이나 구시대적 경영관도 고용보험 미가입의 원인이 다. 예를 들어, 사미자 씨는 회사가 어렵다는 말에 포기하였다.

“(월 급여가 최저생계비도 안 됐지만) 2년 정도 지났을 때 4대보험을 적용을 해달라 그러니까 힘들다 그래서 다시 일 년 정도 지나고, 4대보험 없으면 퇴직금이라도 달라 했는데, 퇴직금도 주고 하면 회사 사정이 지금도 수급도 안 되고 어려워서—사실인지 어떤지는 모르지만—문 달을 입장이라고 하면서, 좋은 데 있으면 찾아가셔야지요 하니까 기분 상해서…정사원이라지만 퇴직금도 없고...(중략)…4대보험 되는 곳으로 찾아가자 했지요.” (사미자)

세무사 배용준 씨는 사업주들의 구시대적 경영관을 지적하는데, 세금과 고용보험을 구분하지 못하고 정부에서 내 것을 빼앗는다고만 생각하는 사업주도 있다고 한다.

“식당 하는 사람들이 대부분 2000년대 이후에는 대기업에 있다가 명퇴한 사람들이 하기 때문에 이 사람들은 대화가 좀 되요, 그나마 대졸자니까. 근데 공장 하는 사람들은 초등학교 중학교 나와서 자기 평생 그것만 하고 있다가...(중략)...때문에 뭘 말인지도 몰라요. 이 사람들은 세금하고 4대보험의 차이를 구분을 못해요. 국민연금하고 건강보험하고 고지서가 나오면, ‘뭘 세금이 다달이 나와!’ 그러고, 국민연금을 나중에 받는다는 사실도 생각도 안 하구요, 무조건 ‘나라가 뺏는다더라 나는 늙을 때 못 받는데 나는 왜 내냐?’ 그러면서 인제 침을 튀기면서 욕을 하죠.” (사업주-배용준)

넷째, 경기악화 등 사업상의 어려움에 따른 불가피한 회피인데 시장경기에 민감한 업종일수록 이런 사례가 흔하다. 예를 들어, 직원들에게 원천징수한 후 납부하지 않는 사례가 대표적이다.

“제가 전에 다녔던 직장...(중략)...안 되니까 4대보험을 넣다가 말고...(중략)...직원한테 원천징수를 하고서 그걸 안 내더라구요...(중략)...저 같은 경우도 그 회사에서 근무할 당시에 국민연금이 미납된 상태예요...(중략)...차후에 확인하고 제 돈으로 갚으려 했더니 안 된대요. 시효가 지났다고.” (사업주-이동욱)

나) 고용형태 혹은 사업형태에 따른 배제

또 다른 사업주의 기피 방식은 고용보험 적용에서 제외되는 근로형태를 의도적으로 활용하는 것으로, 외형상 적용제외이지만 사실상 사업주의 기피에 해당한다.

첫째, 학원강사나 보험업계, 백화점과 같은 유통업계는 개인사업자 형태로만 고용하는 관행이 지배적이다. 이 경우 개인사업주로 등록하지 않는 사례도 많아 근로자의 고용형태 판단이 애매하다.

김태희 씨는 본인은 근로자로 생각하고 취업하였으나 업체의 방침이 개인사업자로 간주하는 것이어서 고용보험 가입이 원천적으로 봉쇄되었다. 이 때도 영업소가 아닌 본사로 매일 출근하며 본사의 지시에 의해 보험설계사들을 교육하는 업무라는 점에서 임금근로자로 판단할 소지가 높지만, 김태희 씨를 비롯하여 개별 근로자들은 업체의 방침에 항의한다는 것을 아예 생각하지 않는다.

“영업사원들을 교육하는 본사의 육성팀장이었는데...(중략)...사업소득자라고 4대보험이 안 되어서...(중략)...사업자등록증은 회사에서 했고...(중략)...설계사들은 사업소득자로 분류되어 있다고 회사에서 설명해 주었고...(중략)...사업소득신고를 해야 해서 알게 되었어요.” (김태희)

엄지원 씨는 사업자등록을 하지 않았지만 개인사업자와 유사한 것처럼 동료들끼리 알고 있다고 응답하였다.

“아무것도 해당이 안 되는 것 같은데요. 그걸 뭐라고 하던데… 회사에 소속이 되어 있지만 각자 각자의 사업성이 있다고 해야 할까? (면접자: 특수고용?) 그게 특수고용이예요?” (엄지원)

배연정 씨도 개인사업자 등록을 한 적이 없고 구직당시 파트타임인 것으로 알았다. 그런데 업체에서 개인사업자라면서 일방적으로 소득세를 공제하였고 본인은 자신의 고용형태를 정확하게 알지 못하고 있다.

“학원측에서 제 소득세 3.3%를 떼어요. 예를 들어, 선생님 월급을 100만 원으로 하겠습니다, 그러면 3.3%를 떼어요. 그러면 왜 3.3%냐, 라고 했을 때…(중략)…개인사업자다, 라고 학원에서 얘기해 줘서 알게 된 거지요…(중략)…물론 제가 개인사업자로 등록하지는 않았어요…(중략)…이유요? 월급을 줬다는 증거가 있어야 학원에서는 세금을 덜 물잖아요. 제 경우는 소득이 얼마나 신고되었는지 몰라요.” (배연정)

이런 경우에 대해 배용준 씨는 기타소득으로 분류하였을 가능성이 높다고 한다.

“세법상 공단으로 안 넘어가는 소득이 있어요, 기타소득이라고. 기타소득은 1년에 한 사람당 1,500만 원 미만, 4.4%만 세금을 내면 그대로 모든 게 소득세법상 분리과세라고 그러는 건데 아무런 체크가 안 돼요. 소득금액 증명도 안 나오고…(중략)…기타소득이라는 거는 직원이 아니거든요. 프리랜서식인데…” (사업주-배용준)

따라서 해당 업종에서 대부분의 근로자들이 고용보험 확인이나 실업급여 수급을 포기하였을 가능성이 높다.

“실업급여를 받으려면 학원에다 뭔가 부탁을 해야 하는 거예요, 근로확인서라든가 퇴사할 때. 그것뿐 아니라 서류를 작성할 때 그거를 떼달라고 하는 선생님도 거의 없어요. 그러다 보니 관행처럼 된 거예요. 그리고 (한숨) 더럽고 치사해서 그만두는 경우가 대부분이어서, ‘저 뭐 하겠습니다’라고 나이스하게 그만두는 경우가 거의 없어서 말을 못하지요.” (배연정)

둘째, 사업자등록도 되어 있지 않을 뿐만 아니라 통장으로도 급여를 이체하지 않거나, 중간관리자의 수수료의 일부로 근로자의 급여가 나갈 경

우 근로하였다는 흔적이 남지 않아 고용보험에서 적용제외된다.

급여를 현찰로 주는 경우는 숙박업소에서 지배적인 관행이며, 백화점은 등록하지 않는 중간관리자로 고용한다. 예를 들어, 백화점에 납품하는 의류업체는 외형상 직영이지만 내용상으로는 매장마다 중간관리자로 매니저를 두고 수수료를 주면 그 수수료에서 해당 직원의 급여를 준다. 이 때 매니저는 사업자등록증조차 없다.

“본사 직영이라 함은 본사에서 매니저까지 월급을 다 주는 거예요. 그런데 제가 들어간 곳은 중간관리라 해서 매니저한테 수수료를 주는 거예요... (중략)...그 수수료에서 제 월급을 주는 거예요. 그러니까 저도 무직이고 매니저도 사업자등록을 안 했으면 무직이 되는 거지요. 매니저는 하는 일이 없는데 저랑 급여가 동일했어요.” (김명원)

셋째, 사업체등록조차 하지 않는 용역업체도 있다고 한다.

“용역 사람들 다 4대보험이 안 되어 있어요... (중략)...용역회사에서 회사 신고를 안 했다고 하더라고요. 그걸 신고해야지 4대보험 이런 걸 떼는데 그걸 신고 안 해서. 돈 내는 문제 때문에 계속 상호를 바꾼다고 하던데요, 언니들이. 용역회사 상호를 계속 바꾼다고.” (진숙경)

이와 같은 경우 고용보험 가입관련 홍보물조차 개인에게 전달되지 않기 때문에 고용보험에 대한 인지도는 더욱 떨어진다.

“(공단에서 고지서가) 사업하는 사람들한테는 나오던데요. 저한테는 아직 안 나왔어요.” (남상미)

다) 노사의 기여 회피

세 번째로 사업주와 임금근로자의 이해일치에 따른 기여회피가 존재하는데 이 경우도 전적으로 이해일치에 따른 기여회피라고만 하기 어렵다. 왜냐하면 사업주와 근로자가 고용보험에 대한 정보 비대칭 상황에서 기여회피가 발생하기 때문이다.

첫째, 기본적으로 영세하기 때문에 사업주의 입장에서 보험료 부담이 클 수 있지만, 다른 한편 원청의 항상적인 단가인하 압력이나 시장의 무

한정쟁 때문에 보험료 부담을 더 크게 느끼기도 한다.

“제가 한 달 운이 좋으면 좋아서 만약에 좋은 물건 계약하면 천만 원이 예요, 한 건에 수수료가… 이계 기복이 심한 게, 어떤 달은 마이너스 날 수도 있고, 그러니까 불안해… 실제로 불안한 직업이에요…(중략)…진짜. 신용불량자도 될 수도 있어요… 마이너스 받아쓰는 사람한테 사회보험 내라고 하는 것은 부당한 처사라 전 생각해요.” (사업주-김하늘)

“대기업은 협력업체가 있거든요, 재무제표 다 달라고 그래요. 딱 2% 단가 딱 무조건 단가조정 해요. 그러니 인건비인 보험료가 부담이 될 수밖에.” (사업주-배용준)

“물, 물 아무나 만들거든요. 엄청나게 많으니까 진짜 무한 경쟁이니까. 그 다음에 일반적인 녹차나 옥수수 그것도 무한 경쟁이거든요. 수많은 이름 모를 상품들이 많아요. 그계 유흥업소나 모텔이나 병원도, 그 다음에 편의점이나 이런 데 들어가면 그런 물건들 보면 가격이 무한 경쟁이니까 굉장히 마진이 없죠.” (사업주-배용준)

둘째, 임금근로자는 저임금이기 때문에 보험료 부담이 커서 보험료를 내지 않는 대신 임금이 조금 높은 것에 만족할 가능성이 있다.

“(4대보험 안 된다는 것을 알고 왔지만) 임금이 좀 차이가 약간씩 나고 그러니까 그냥 일하는 거지요.” (신현욱)

“(4인 가족에 아이들은 고3, 중2인데) 제가 자활근로로 79만 원을 받고 조건부 수급자이기 때문에 나머지 21만 원을 동사무소에서 받지요. 그런데 도저히 생활이 안 되어서 새벽 4시부터 8시까지 우유대리점에서 알바로 일해요. 최고 150만 원 받는데 사실 드러나면 100만 원을 못 받기 때문에…(중략)…제가 신용불량상태라서… 아직 5억이나 있어요…(중략)…정상적인 경제활동을 할 수 있을 때까지는…(중략)…월세 천만 원이 없어서 친척들께 빌렸고…(중략)…그렇지 않다 해도 당장 돈이 없으니 보험가입을 저도 안 하지요.” (장동진)

건설일용직의 경우 고용보험에 가입하기도 어렵지만 가능해도 노동자 스스로 원하지 않는 경우가 있다.

“제가 건설 쪽으로만 25년 일을...(중략)...제가 건설노조 플랜트 분과장을 맡았었고 상근도 썼었고 무료취업센터소장까지 했어요. 취업담당도 했었고...(중략)...일이 많이 들어오면 다행인데 일이 없다 보니까...(중략)...지금 300만 원 받아서 약 3, 40만 원 때면 당장에 생활하기가 벅차거든요. 당장의 눈앞에 어려움 때문에.” (김중서)

그러나 고용보험이나 기타 사회보험에 관해 자세하게 알지 못하는 정보의 비대칭성 때문에 기여회피를 하는 경우가 많다. 예를 들어, 박금자 씨는 기존 직장에서 보험가입 문제를 검토했는데 만약 정보만 정확했다면 가입하였을 것이라고 회고한다.

“제가 식당일 할 때에도 주방 이모가 나를 너무 좋아하셔서 본사에 건의를 하더라고요. 알바지만 어떻게 좀...(중략)...절차가 어떻게 되고 액수가 어떻게 되고 상세히 얘기 안 했어요. 그냥 본인이 8만 원쯤 드는데 할래 안 할래 이렇게만...(중략)...그래서 제가 안 한다고 했거든요...(중략)...지금은 자세히 들었으니까 가입하지요...(중략)...제가 100만 원 받으면 7, 8만 원은 감수해야지요.” (박금자)

또한 젊은층일수록 고용보험에 대한 정보나 경험이 부족하여 기여회피 경향이 강하다. 때문에 정보의 비대칭성이 개선될 경우 고용보험에 대한 선호도가 높아질 수 있다.

셋째, 건강보험 피보험자 자격을 가진 경우이다. 특히 여성은 남편이나 아버지의 건강보험에 가입되어 있어서 기여회피를 한다는 것이다.

“대부분 맞벌이는 남편이 들어가 있잖아요. 건강보험에 피부양자로 들어가 있으니까 자기가 굳이 안 하려고 하는 거죠. 여러 가지 이유에서 둘이 이해관계가 딱 맞아떨어지니까.” (사업주-배용준)

“맞벌이 같은 경우 남편 쪽에서 어차피 나가기 때문에 안 하고 싶어하더라고요. 취업흔적이 남는 걸 싫어하는 거지요.” (최진경)

“보험도 나가야 되고 연금도 나가야 돼... 지금 그 실장님(종업원)도 남편분이 일해서 남편분 거에다 집어넣었던 말이에요. 근데 그게 또 내야 되

는 거야...(중략)...나 같은 경우는 신랑이 의료보험하고 연금이 나가요, 회사에서. 근데 지금 나는 내가 적자를 보건 이익을 보건 또 내, 나도. 그럼 두 개 합하면 우리 집에서 그거 나가는 비용이 한 40만 원쯤 나가더라고, 둘이 내는 국민연금, 의료보험 합해서 보험료만 해도.” (사업주-김하늘)

하지만 남편의 실직에 따라 지역건강보험에 가입한 경우, 일정한 재산이 있으면 건강보험에 대한 부담이 크기 때문에 직장보험을 선호하는 사례가 발생한다.

라) 보험에 대한 자세한 정보나 홍보 부족

정보나 홍보 부족과 더불어 보험에 대한 부정적 인식 역시 고용보험 미가입의 요인이다. 고용보험뿐만 아니라 국민연금이나 건강보험에 함께 가입해야 하는 상황에서 국민연금 등에 대한 부정적 인식이 보험 자체의 가입을 꺼리게 만드는 것이다.

“공단으로부터 가입하라는 안내장을 받은 적이 없어요...(중략)...여기가 거진 혼자 하는 업체들이 많아서.” (사업주-김교영)

“4대보험 들어야 한다고 이야기해준 사람도 없고... (사회보험 가입권유) 한 번도 없었어요. 국민연금 없었고 의료보험도...(중략)...실업급여 자격요건 같은 것 몰라요. 상담을 해본 적도 없었어요.” (김주원)

“좀 오래된 것 같은데 우리 아는 애 하나가 어디 회사 그만두고 그거를 타먹는다고 그런 소리를 하더라고요. 개가 같이 공공근로 일을 하던 애였어요. 개가 그러더라고요, 자기는 어느 회사 다녔다가 그만두고 그거를 타먹는대요. ‘너는 놀면서 왜 타먹어?’ (웃음) 그랬더니 그런 게 있대요. 그때도 잘 몰랐어요.” (나홍영)

“(길거리나 방송에서 고용보험에 관해 들어본 적도 없고) 못 봤어요. 최근에 (사회적 일자리) 사무실에 포스터(고용보험 관련 홍보 포스터) 붙어 있는 거 보고 알았지요...(중략)...공단에서 우편물이 날라온 적도 없구요.” (박금자)

“대부분이 당사자들이 원하지 않아요. 국민연금에 대한 불신이 너무 심하고, 다 받을 수 있겠냐…” (사업주-배용준)

더군다나 가사나 육아를 담당해야 하는 여성의 특성상 집 주변의 일자리를 우선적으로 찾다 보니 고용보험 가입 사업장을 선택하기 어렵다.

“고용보험 사업장을 찾으려 하니까…(중략)…눈을 좀 더 크게 뜨고 바깥을 보면 4대보험 되는 데가 많더라구요. 그런데 내가 애들 키우면서 애가 아직 어리니까 보살펴야지 하고 동네만 보니까 그런 게 없는 편이요.” (사미자)

마) 행정적인 어려움과 행정지도의 취약

영세사업장의 경우 팩스조차 갖추고 있지 않으며, 사업주와 근로자 모두의 이동이 잦아서 잦은 신고를 해야 하는 것에 대한 부담을 느낀다.

“세무사 비용 써야지…(중략)…그런데 세무사도 잘 안 해줘요. 고용보험, 의료보험… 탈퇴, 이런 거 잘 안 해줘요. 서류가 들락날락 힘든 거야. 사업주가 혼자 하려면 거의 하루가 깨져야 하는 거예요, 건당. 영세한 사무집기 팩스 복사기 없잖아요? 신분증 복사해야 하지…(중략)…행정적으로 거의 불가능하다고 봐야 해요, 5인 미만 사업장에서는. 안정적으로 사업을 하는 사람 말고는…(중략)…전담하는 사람이 없잖아요.” (사업주-박찬호)

또한 행정지도 취약도 문제의 원인이다.

“이번에 (유치원) 감사하는데 교직원 연금가입증서, 보험가입증서 이런 거 있잖아요? 그런 게 해도 되고 안 해도 되고. 벌써 여기서부터, 감사 때부터 그런 거예요. 철저하게 (감사를) 해주시면 좋은데 이것도 있어도 되고 없어도 되고.” (남상미)

바) 건설일용직 등에 대한 점검 필요

마지막으로 건설일용직의 경우 현장에서 34년 정도 일한 노동자도 고용보험에 가입하고 있지 않아 그 원인을 파악할 필요가 있겠다. 특히 2006년부터 실시된 일용직 고용보험과 2008년부터 실시된 전자카드 결제의 효과가 이번 면접에서는 나타나고 있지 않다.

“(카드 단말기로 출퇴근 체크하고) 그런 건 모르겠어요. 워낙 고용지원 센터 가는 거 자체를 별로 안 좋아하니까 그런 내용이 있다는 건 모르죠.” (유재석)

효과가 나타나지 않는 또 다른 이유를 건설 근로자들의 응답을 통해 살펴보면, ① 대기업 현장에서 일하는 것이 아니면 기본적으로 4대보험에 가입하지 않으며, 불법하도급 업체이기 때문에 미가입상태라고 한다.

“불법하도급 업체이다 보니까 내가 몇 달 일을 해도 그런 건 적용을 못 받지요. 다만 노조가 있어서 산재는 처리가 되고.” (유재석)

② 특히 빈번한 직장이동에 따라 회사에서 자동으로 신고를 해야 하는데 아예 신고를 하지 않는 경우도 많다. ③ 개인이 챙길 경우 너무 번거롭다는 지적이며, 고용보험과 산재만 별도로 들 수 있다는 사실을 모르기도 하는 등 정보 부족도 심각한 편이다.

“건강, 의료보험 있지 않습니까? 근데 저희들이 1년을 근무하는 것도 아니고…(중략)…짧으면 10일, 길면 2개월 이렇게 일을 하니까 직장으로 왔다가 지역으로 가야 되고, 왔다갔다해야 되지 않습니까? 이것이 힘들어요…(중략)…고용보험하고 산재만 따로 들게 되어 있는 것은 처음 들어요.” (유준상)

2) 실업급여 미수급

고용보험 미가입 다음으로 그 비중이 높은 실업급여 미수급을 살펴보면, 크게 자발적 이직과 피보험기간 미충족이 문제이다.

우선 자발적 이직의 원인을 살펴보면 첫째, 병으로 인한 퇴직이 매우 흔하다.

저임금 일자리의 경우 본인이나 가족 등이 아픈 경우가 많다. 예를 들어, 김주원 씨는 4년간 일하면서 몸무게가 15kg이 빠졌고 그 때문에 퇴직을 했는데 복잡하고 힘들어 실업급여 신청을 포기했다.

“(대형마트에 파견) 퇴사하면서 알아봐라 해서 전화를 했는데 수술기록, 진단서, 입원 별 거를 다 떼어 오라는 거예요. 그거 아니면 안 됩니까?

안 된다는 거예요, 아픈 사유는. 그래서 그때부터 아무것도 받지 못한 거지요. 고용지원센터에서 그렇게… 회사에서는 알려주지도 않았고.” (김주원)

둘째, 가사와 육아를 담당해야 하는 여성의 특성 때문에 발생하는 자발적 이직도 존재한다. 예를 들어, 집주변의 일자리를 찾다 보니 자발적 이직을 하는 유형이 있다.

“아이들 생각해서 직장 구할 때 집이 가깝고 끝나는 시간이 일정하고, 아이들 중심으로 직장을 구하게 되지요.” (사미자)

특히 응답자 중 두 명은 직장이 너무 멀어서 그만둘 경우(출퇴근이 어려운 경우) 증빙서류를 제출하면 실업급여를 받을 수 있는 것을 몰랐다고 한다. 정보부족과 가사 및 육아로 인한 자발적 이직이 결합한 사례이겠다. 그리고 성희롱 등의 문제로 견디다 못해 자발적으로 이직하는 경우도 주목해야 한다.

“과견직원들이 거의 여자들이거든요. 나이도 20대는 거의 없고 30대, 40대…(중략)…저희가 가장 많이 접하는 사람들이 과장급, 대리급들이거든요. 대리급들은 나이가 어려워요. 30대 초반이거나 20대 후반도 있고. 그 중에 한 명이 손을 너무 쓰는 거예요. 때린다거나 꼬집는다거나 딱밤을 한 다거나…(중략)…그 얘기를 몇 번을 하다가 저랑 부딪치게까지 된 거지요…(중략)…그 후에 왕따라고 해야 할까요? 제가 일하는 자체가 좀 힘들어졌어요. 그래서 제가 소속사에 그런 사실을 얘기했는데 거기서 거꾸로 관두거나 옮기거나 하라고…(중략)…결국 제가 옮겼지요.” (최진경)

셋째, 과도한 노동강도나 장시간 노동으로 인한 자발적 이직의 사례도 매우 흔하다.

“(기존 직장인 모델이) 하루 총 근무시간이 14시간이고 한 달에 두 번 쉬고. 저는 배당보조를 했는데 침대시트만 전문적으로 끼는 것이예요…(중략)…하루에 100개씩도 끼니까 너무 힘들어서, 거긴 힘들어서 나왔고, 두 번째 야간보조 했던 것도 계속 야간에만 일하니까 너무 힘들어서 나왔고, 세 번째는 제가 저녁 8시부터 아침 8시까지 근무를 하는데 그곳 사장이 토요일하고 일요일은 아침 9시까지 1시간을 더 하라 그래요.” (김범)

“오후 2시부터 불법까지 저질러서 밤 12시까지 하다가...(중략)...한 달 반 동안 쉬는 날도 없이 토요일 일요일도 8시, 9시까지 시키더라고. 그래서 못하겠더라고, 체력적으로. 쉬는 날도 없이. 그런데 남들 다 하는데 왜 그러냐 하면서 나를 이상한 사람 취급하는 거야.” (변희봉)

“(식당에서) 10시부터 10시라고 그래요. 그것도 일하는 언니가 10시에 오면 무슨 일을 하느냐고 9시 반에는 와야 한다고 해서 9시 반까지 가고 저녁 때에도 손님이 있거나 당번이면 11시까지 했지. 그래도 돈을 더 주지도 않고. 쉬는 날은 토요일 일요일 돌아가며 했지요. 주6일 일하고 하루 쉬어요. 그러고서도 140인데.” (박신혜)

넷째, 이동을 통한 경력상승이나 경력관리의 필요성 때문이다.

“일식계통이 오야봉이 있어서 내가 오야봉이 되려면 이 사람 일도 배우고 저 사람 일도 배워서 여러 가지 일을 배워야 해요. 일을 배울 때에는 1년 정도 해서 자주 옮깁니다.” (주지훈)

다음으로 일자리 자체가 시간이나 기간이 짧아서 실업급여를 신청하지 못하는 경우도 종종 발생한다.

“(사회적 일자리의) 실업급여 받는 기준이 사업이 종료되어야만 하고, 그렇지요? 그리고 6개월 이상 넣어야만 받을 수 있고... 그것이 안 되면 못받잖아요.” (김난희)

또한 고용보험에 가입하지 않았더라도 일정기준을 충족하면 실업급여를 받을 수 있다는 사실을 모든 응답자가 모르고 있다. 또한 알았다 하더라도 사업주를 고발할 수는 없을 것이라는 의견이다.

“4대보험 해주지 않은 것과 관련해서 껄뻐해서 사실은 신고하려고 이렇게 저렇게 마음을 먹다가 그래도 몇 년 동안 얼굴 보고 일했던 것이 있어서 다 참기로 했지요...(중략)...실업급여 받기 위해 신고하는 것도... 상황에 따라서 달랐을 것 같아요. 나 혼자 잘되려고 무조건은 안 했겠지요.” (사미자)

그리고 아예 몰라서 신청하지 못한 경우도 있다.

“(정규직이고 고용보험도 들었지만) 그때는 실업급여 자체를 몰랐어요. 알았으면 됐는데 그런 걸 몰라서...(중략)...지금은 회사 언니들이 이야기를 해서 알아요.” (진숙경)

4. 사각지대의 효과와 정책적 방향

가. 실직과 근로빈곤

반복적인 실직이나 직장이동, 사업실패 등을 통해 자발적 혹은 비자발적 실직상태가 발생하거나 고용보험 등의 적용이 어려울 경우 가장 큰 문제는 실직이 곧바로 근로빈곤으로 이어진다는 것이다.

이병희(2010a)에 따르면, 전체 가구 중 가구주가 실직할 경우 52.9%가 다음 분기에 빈곤가구로 전락한다. 또한 가구주가 재취업을 한다 해도 한번 빈곤가구가 되면 3분기 이후에도 35.7%는 여전히 빈곤상태이다. 그리고 가구소득이 낮을 경우는 60.0%가 3분기 이후에도 빈곤상태라서 실직과 근로빈곤의 상관관계는 저소득 가구일수록 높다.

〈표 5-13〉 가구주의 취업상태 변화와 빈곤 이행(2008)

(단위: %)

	가구주 변화	비취업→ 비취업	비취업→ 취업	취업→ 비취업	취업→ 취업	전체
빈곤 유입률	10.7	21.1	7.3	52.9	2.5	4.9
빈곤 탈출률	28.9	7.3	38.2	3.8	30.0	16.9

자료: 「가계조사」의 분기 패널자료; 이병희(2010a)에서 재인용.

〈표 5-14〉 비빈곤가구에서 가구주가 실직한 이후 가구 빈곤율

(단위: %)

	전체	중하층	중간층	중상층	상위층
1분기 이후	60.3	84.2	68.0	44.0	33.3
2분기 이후	44.4	81.3	47.4	14.3	42.9
3분기 이후	35.7	60.0	43.8	20.0	0.0

자료: 「가계조사」의 분기 패널자료; 이병희(2010a)에서 재인용.

따라서 실직시 생계대책 및 재취업으로의 연계는 매우 중요하다. 게다가 영세사업장의 사업주와 근로자들은 실직이나 사업실패시 어떠한 생계대책도 가지고 있지 않으며 신용불량을 경험하는 사람도 꽤 많다.

다음은 실직시 생계대책과 신용불량을 경험했는지를 물었을 때의 응답 내용이다.

“저나 아내가 모두 실직한 경우는 없지만 만약 그런 일이 생기면 박스 주우러 다녀야죠.” (유준상)

“빚을 내서 하지요. (웃음) 수입이 없으니까...(중략)...집 있는 거 대출 받고 전세보증금 빼서 월세로...(중략)...남편은 1998년에 명예퇴직을 한 후로 사업을 했다가 안 되고 계속 불안정한 상태에 있고... 거의... 한 2년 정도... 대부분... 잠깐잠깐 임시직으로 있는단든지 그래서 연간소득이 발생하지 않는... 신용불량도 경험했어요.” (김난희)

“연수입이 6, 7백 정도이지만...(중략)...집을 하나 사놓은 게 있는데 그 게 대부분은 대출로 건질 것이 없는 상태인데, 이자만 계속 내고 있는 상태이고... 집이 있다는 것 때문에 아무것(기초생활수급 등)도 해당이 안 돼요.” (김태희)

“금융권은 소득증빙을 요하던데 조금 벗어난 대출업체에서는 통장사본만 있으면 해주는 데가 있더라고요. 월급 들어오는 자료만 있으면...(중략)...남편 사고나고 그때 48% 이자에 200만 원 써봤어요.” (박금자)

“별이가 없어서 카드를 썼는데...(중략)...지금은 카드 다 없애버리고 하나만. 많으니까 정신 사납고 집안 살림도 거기에 의존하는 것 같아서 우리는 없으면 쓰지 말자, 있으면 좀 낮게 먹자. (웃음) 일단 가게에 핑크 나면 먹는 것부터 줄여요. 아닌게 아니라 우유배달부터 줄이고 외식 같은 것도 안 하려고 하고, 생활비가 줄면 그렇게 하고 또 애들 옷 사주는 거 그런 것 좀 줄이고.” (사미자)

“채무가 많이 쪼개져 있어요. 12개 정도 될까요. 제일 큰 데는 은행, 카드서부터 해가지고...(중략)...신용회복프로그램 같은 것으로 털어도 이득이 없고 똑같은 것 같아요. 신청하는 데도 70~100만 원 정도 들고요. 한

달 급여를 가지고 파산신청을 해야 하는데...(중략)...값아야 하는 사적인 빚도 있고. 조금씩 벌어서라도 갚아야지요.” (사업주-장동건)

“제 주위에 신빈곤층이 많아요. 대기업 명퇴에 걸리고 식당 하다가 쫓딱 망하고...(중략)...제 친구도 가진 것은 아파트 하나, 그게 대출 2억 정도 낀 건데 아파트 매매가 안 되니까 이혼도 못하고. (웃음) 그거 팔려야 1억 빚 갚고 5:5로 딱 5천씩 나눌 텐데...(중략)...신빈곤층은 이혼도 못한다?” (사업주-배용준)

더군다나 근로빈곤에 신용불량까지 겹치면 아이들을 가족이나 친지에게 맡기고 혼자 나와 생활하면서 노숙하거나 노숙 직전에 이르기도 한다.

“애들은 처가에서 생활했고...(중략)...저는 혼자 생활했었습니다. (신용불량까지 되니까) 가족들 보기가 좀...(중략)...지금은 다 함께 삽니다.” (사업주-윤향기)

또한 비공식 일자리에 있을 경우 재직증명이 없기 때문에 공식적인 대출을 받지 못하는 것도 취약한 지점이다. 모텔에 근무하는 김범 씨는 그 어려움을 다음과 같이 호소한다.

“고용보험을 들 수 있으면 근로자라는 것이 남아서 제가 은행에서 대출을 받을 수 있는데, 지금은 제가 못 받아요. 사채 말고는 안 돼요, 그것 때문에 제가 사장에게 4대보험 이야기를 두 번이나 했고 그게 안 되면 금리가 좀 더 세도 급여통장만 있으면 해주는 곳도 있는데 통장으로도 넣어주지 않고...(중략)...사장이 모텔만 2개 하고 직원이 9명인데 현찰로만 주고.” (김범)

여성가장도 매우 심각하여 한시적 생활보호 대상자였던 나홍영 씨는 자녀가 고등학교를 졸업하면서 생활보호 대상이 안 되어 친지의 도움을 받으면서 살았다고 회고한다.

“애들이랑 먹는 거는 별로 돈 안 들어요. 김치 얻어다 먹고 쌀 같은 거... 정말로... 우리 가족들이 다 도와주는 거예요...(중략)...뭐가 없는데 그러면 언니, 내가 좀 갖다줄게. 최대한 나한테는 식비는 거진 다 도와주는 걸로. 그리고 1년에 한두 번씩 교회에서 쌀 한 포대씩 주잖아요? 그러면

“그걸로 먹고 살고 또 오빠네서 김치 얻어다 먹고 친구네서 얻어다 먹고 (웃음).” (나홍영)

게다가 본인이나 가족이 잦은 병에 시달리는 경우가 많고 병이 있어도 쉴 수가 없거나 병원비로 가산을 탕진하기도 한다.

“산부인과를 가래요. 가니까 나팔관이 다 썩어서 없어질 정도로… 나보고 어떻게 참았냐고 해요. 그게 염증이 생겨서 타서 새카맣게 타서 요만하게 될 정도로… 그런데 평소처럼 아파도 일하고 자고 쉬고 하면 모르잖아요? 한 달 반 그렇게 아팠을 거야. 그래도 그냥 지나다가, 걸음을 못 걸을 정도로 다리가 아픈 거야…(중략)…병원에… 절제수술을 했어요… 월요일에 수술하고… 출근했어요…(중략)…우울증으로 3년간 약을 먹고…(중략)…직업훈련은 생각도 못해요. 누가 벌어요, 그동안?” (나홍영)

“아파트 45평짜리가 경매에 넘어가고 그 와중에 6년간 암으로 투병하던 아내를 죽고…(중략)…병간호는 제가 했지요, 일하면서.” (장동건)

나. 정책적 방향

지금까지 고용보험, 고용지원서비스 그리고 근로장려금의 현황, 고용보험 미가입이나 실업급여 미수급의 원인을 구체적으로 살펴보았다. 이 장에서는 이와 같은 분석결과에 기초하여 몇 가지 정책적 방향을 검토하고자 한다.

고용안전망이 제 기능을 발휘하기 위해서는 노동시장 등 외부적 환경 개선이 필요하다. 왜냐하면 고용안전망을 둘러싼 외부적 환경이 고용안전망의 작동을 방해하기 때문이다. 예를 들어, 사업주와 근로자 모두의 소득 투명성이 확보되지 않는 것은 고용안전망 자체의 한계라고 하기 어렵다. 하지만 그것이 고용보험의 가입을 어렵게 하고 고용안전망의 작동을 방해한다. 응답 중 5인 미만 사업장에서도 세금을 내지 않는 고소득자가 많고 고용보험 미가입 등의 불법행위가 용인되는 경우가 있다고 한다.

“자영업자들도 고소득자가 더러 있어요…(중략)…그런데 소득 누락액

은 엄청 많아요...(중략)...식당 해서 1년 매출액이 십억 정도 되면 마진이 오억은 되는데 세금 천만 원, 많이 나오면 이천만 원도 안 나와요. 이천만 원도 안 낼려고 그래요. 많이 버는 사람은 이십억 벌었어요...(중략)...세무 공무원 중 ‘빨대’라고 있는데 돈 달라고 해요. 그것이 눈에 보여요. 최근 더 심해진 것 같아요...(중략)...세금을 정상적으로 내는 분위기가 되어야 하는데...” (사업주-배용준)

이와 관련해서는 대기업이 문제라는 지적도 많다. 대기업의 유통망에서 이와 같은 불법행위가 상당수 눈에 띈다는 것이다.

“브랜드샵, 유명한 브랜드 종사자들, 판매근로자들에게도 4대보험을 거의 안해 주는 걸로 알고 있어요...(중략)...대기업을 잡아서 그런 안 되는 부분들을...(중략)...너무 불공평해요...(중략)...‘너 미쳤냐, 브랜드애들도 (4대보험을) 안 들어 주는데 니가 왜 해주냐?’고 선배가 그래서 그때 처음 알았어요. 작년에.” (사업주-박찬호)

“대기업의 도덕성 문제인데...(중략)...대기업들이 비자금 조성하고 움직인다는 거 다 아는 사실 아니에요? 이런 것부터...(중략)...정부가 좀 더 강력하게, 정부 의지만 있다면 충분히 할 것 같다고 보는데...(중략)...모든 게 분배가 잘 되어야지요.” (사업주-이동욱)

또한 근로자들 역시 자신의 소득을 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 더군다나 급여명세서조차 없이 통장으로 들어오는 액수를 보고 안다는 응답 등에 대한 개선방향을 고민해야 할 것이다. 이것은 저임금 일자리를 줄이고 최저임금 위반 등의 위법적 행위를 제어하여 노동시장을 개선하는 것과도 연관된다. 하지만 외부적 환경 개선은 이 연구의 범위를 넘어선다는 점에서, 여기서는 고용안전망의 개선 및 확충의 문제에 초점을 맞출 것이며 핵심적인 내용은 크게 여섯 가지이다.

구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 고용보험이 제대로 작동할 수 있도록 행정지도와 찾아가는 행정서비스를 모색해야 한다. 또한 노사 모두에 대한 사회보험료 감면을 적극적으로 검토해야 한다.

우선 고용보험 위반에 대한 엄격한 행정지도를 해야 한다. ① 근로자

〈표 5-15〉 정책과제

주요 과제	내 용
1. 현행 고용보험제도의 원활한 운용	① 사회보험료 감면, ② 엄격한 행정지도, ③ 찾아가는 행정서비스와 공단인력 충원
2. 고용보험에 대한 홍보 강화	① 고등학교 및 대학에서의 고용보험 교육, ② 취업시 오리엔테이션, ③ 성별, 연령별, 특정 집단별 홍보 방식의 개발, ④ 홍보매체의 다양화
3. 고용보험제도 개선	① 자발적 이직자에 대한 실업급여 적용, ② 단기간 근로의 고용보험 가입, ③ 실업급여 돌려받기 지원
4. 고용지원서비스 개선	① 맞춤형 직업훈련(사례관리와 윈스톱 서비스), ② 영세사업주의 접근가능성 제고, ③ 직업훈련시 생계 문제 해결, ④ 취업알선프로그램 개선
5. 한국형 실업부조의 도입	취업연계 부조
6. 정부제공 일자리 개선	임금 및 근로조건의 개선 및 사회보험의 원칙적 적용

수나 급여액수를 줄이는 불성실한 신고, ② 개인사업주 등의 형태로 고용보험 적용을 회피하는 것, ③ 근로계약서를 쓰지 않거나 통장으로의 급여이체를 하지 않는 행위 등에 대한 행정지도를 강화해야 할 것이다.

다른 한편 영세사업장에서도 고용보험의 가입이나 고용지원서비스의 활용이 원활하도록 찾아가는 행정서비스를 모색해야 한다. 영세사업장은 지역적으로 산재해 있고 세무사를 이용하는 경우에도 세무대행업체 측에서는 잦은 취득 및 상실을 위한 신고조차 어렵다. 세무사를 이용하지 못하는 경우도 많아서 접근을 용이하게 하는 등 촘촘한 행정서비스의 필요성이 크다.

“식당 같은 경우는 6개월 근속이 최장근무자일 정도로 10명 있으면 7~8명은 계속 바뀌어요. 그리고 최소한 절반 이상이 중국인이예요...(중략)...취득·상실 신고하기도 어려워요. 공단에 전화 한 번 하면 통화하기가 열 번 해서 한 번 될까말까...(중략)...노무법인은 대행하면 국가에서 보조금이 조금씩 나오는데 우리는 전혀 없거든요. 그렇다고 별도 청구를 할 수도 없고...(중략)...잡무죠. 직원들이 굉장히 피곤해해요.” (사업주-배용준)

“공단의 인력을 확충”하고 “찾아가는 서비스”를 하는 것, “매우 간편한 조작만으로도 취득 및 상실 신고가 가능하도록 하는 것”은 촘촘한 행정 서비스의 전제 조건일 것이다.

“은행처럼 찾아와야죠, 은행처럼. 그런 거 하려면 사각지대를 찾아다니야죠. 5인 미만 사업장은 보험공단에서 직접 찾아다니면서 챙겨줘야 해...(중략)...그래야 (고용지원센터도) 고용이 늘죠! 그래야 거기서 전문가들이 크는 거고.” (사업주-박찬호)

그리고 산재의 경우, 인원별 체크 등 정확한 지도가 필요하다는 의견이다.

“산재 같은 경우 제가 알기로는 인원별로 체크를 안 하니깐...(중략)...가입만 되어 있으면 산재처리해 주니까...(중략)...가입이 통합되어도 체크를 안 하더라구요.” (사업주-배용준)

다른 한편 노사 모두에게 사회보험료를 감면해 주는 제도의 도입에 관해서는 거의 모든 응답자가 긍정적인 반응을 보였다.

“반반부담(50% 감면)이면 그럴 수도(가입할 수도) 있겠네요. 일하는 분들도 덜 부담되고, 나쁘지 않아요.” (김하늘)

“전에 다니던 회사가 정말 영세해서 남는 게 없고 하청의 하청을 받아서 하다 보니까 정말 어려워서 못해주는 수도 있으면, 그런 거는 나라에서 조금 보조를 해주면 우리 일하는 사람한테도 올 수도 있는 거고...(중략)...그런 제도가 있는가는 내가 정확히 모르겠지만 아무래도 일하는 사람에게 조금이라도 오겠지요. 막말로 많이 남는데 안 해준다 하면 그 사람이 정말 나쁜 건데 상황을 봤을 때 어려워 보였고 뭐냐 건물세도 못 내서 쫓아오고 그런 경험도 있으니까. 어려운데 그런 것까지 하면 내가 더 어렵겠다 해서. 그런 영세업자들한테 조금 보조를 해주면 일하는 근로자들한테도 돌아오겠지요.” (사미자)

“정부에서 어느 정도는 지원을 해줘야 한다고 생각을 해요. 사업주 입장에서도 액수를 좀 낮춰서 한다는 이유는 결국엔 조금만 내고 싶다는 거잖아요. 많이 벌어서 그만큼 많이 내면 좋겠지만, 적게 버니까 적게 줄 수밖에 없는 건데, 적게 버는 걸 그쪽에선 모르잖아요. 그걸 좀 정밀히 봤으면

좋겠는데, 그 사람들은 아래에 있는 걸 보는 게 아니라 위에 있는 것만 보는 거잖아요. 위에 있는 것만 보고 그거에 맞춰서 아래 사람들도 그렇게 똑같이 하라고. 예를 들어 퍼센트도 위에도 3%, 밑에도 3% 똑같다는 거잖아요. 그걸 위에 사람들 3%는 적을지 몰라도 밑에 사람들한테는 그게 되게 큰 거거든요.” (양자경)

둘째, 고용보험에 대한 홍보를 강화해야 한다.

노사의 기여회피도 정보 비대칭에 의해 발생할 가능성이 높고 취업이력이 길어져 고용보험이나 실업급여를 경험할 경우 고용보험에 대한 선호도가 커진다는 점에서 고용보험 등에 대한 인지도를 높이는 것은 무조건 필요하다.

① 고등학교나 대학교에서 고용보험 등과 관련된 권리와 의무에 대한 교육을 실시하고 입사시 오리엔테이션 프로그램에 포함시켜야 한다.

“(4대보험에 관해) 중3 때나 고3 때(요즘에는 고등학생들도 알바 많이 하니까) 사회과목에 들어가야 하는 것 같은데. 제가 초등학교 때부터 대학교 때까지 학교에서 이런 거 한 번도 못 배워 봤어요.” (김범)

“그거(고용보험 등)는 제가 생각하기에는 입사를 할 때 교육을 반드시 의무적으로 해야 하는 거 아닌가 싶어요. 그런데 그냥 근로계약서만 쓰고 이후에 전혀 교육이 없으니까.” (김태희)

최근 중고등학교에서는 직업세계 체험이라는 프로그램이 있다. 그런데 그것이 대부분 안정적인 직장에 대한 조사나 방문으로 한정되어 있고, 실제로 청년층이 자주 일하는 편의점, 주유소, 커피숍 등 중소기업사업장의 직장체험이 존재하지 않는다. 이곳을 체험하고 노동법의 준수여부를 확인하게 하는 등 교육 내용의 변경이 필요하겠다.

② 연령이나 성별로 홍보 방식을 다양하게 개발하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 청년층은 고등학교 및 대학교 교육이나 인터넷, 스마트폰을 통한 홍보를 해야 한다는 의견이 많다.

“일반적으로 컴퓨터를 많이 봐요. 저도 네이버 같은 데 들어가면 메인 화면에 글씨가 좀 크게 나온다고 하면 저도 모르게 클릭을 하거든요...”

(중략)…티비에서 프로그램 한쪽으로 나오면 어떨까 싶고. 라디오도 버스 아저씨나 등이 듣지 일반 사람들이 누가 듣나요?...(중략)…제가 요 근래도 고용보험이라고 해서 그 뜻을 제대로 알려고 쳐보니까 상세하게 나오지도 않더라고요. 솔직히 내용도 모르겠어요. 쉽게 나와야 하는데… 솔직히 우리 같은 사람은 생소하거든요. 뭘 얘기인지 뜻을 모르니까...(중략)…학교 다니면서 이딴 것을 배워본 적 없어요.” (김주원)

“스마트폰에 어플이라고 있잖아요? 프로그램 다운받아서 할 수 있는 거. 홈페이지를 어플로 만들어서 홍보를 하면… 많이는 보지 않겠지만 그런 쪽에 관심 있는 애들 같으면 충분히 볼 것 같거든요.” (김래원)

남성청년들은 군대에 모두 간다는 점에서 군대 내에서의 사회적 경험 (social learning)이 이루어진다면 군대라는 간극을 좁힐 뿐만 아니라 제대 이후의 사회생활을 지원할 수 있다. 더불어 중장년층의 경우 영세사업장의 사업주나 근로자의 생활 근거지에서 홍보할 필요가 있다.

“임대아파트는 정말 서민아파트잖아요? 그런 데다 붙여놓아서 뭐를 한다, 그러면 없는 사람이 ‘여기 한 번 갈까? 괜찮네’ 솔깃할 거예요. 임대, 서민아파트 같은 데.” (나홍영)

“최근에는 이런 포스터도 붙고 해서 알지만 관심 없이 보는 사람들은 모르겠더라고요. 라디오 방송이나… 공익광고도 참 좋을 것 같다는 생각을 했어요. 라디오는 사람들이 많이 듣잖아요, 차 속에서도 그렇고.” (박금자)

③ 홍보 매체의 다양화가 필요하다.

예를 들어, 세무사나 노무사 등 사업체들이 많이 이용하는 업체를 활용하는 방법을 검토할 수 있겠다.

“우리 회사 사정은 세무사 사무실이 가장 잘 알 거예요. 그러면 너희 회사에는 이런이런 게 필요할 것 같다. 이런 지원제도가 있는데 아느냐, 이렇게 알려주면 얼마나 좋겠어요?...(중략)…세무사 사무실이 그렇게까지 못해요. 이직률이 심하다는 얘기도 들었구요. 여기에 좀 배너핏을 주거나 하면.” (사업주-이동욱)

“최소한 세무신고는 하잖아요...(중략)…세무사들을 교육시켜서 자료들

을 준비하고 ‘이런 제도가 있는데 활용하시오’ 이렇게 유치를 하면 그 세무사한테 어떤 포인트를 쏘아서 이익을 주든지. 이 양반들이 귀찮아하면 안 되니까. 적극적인 홍보대사 역할을 할 수 있게 한다면 좋아요.” (사업주-주지훈)

TV 등 좀 더 보편적으로 접근할 수 있는 홍보가 중요한 것이다.

“TV 다큐멘터리에서도 본 적이 없어요. TV에서, 언론에서 때려줘야 하는데.” (김범)

또한 지역의 자활센터, 복지관, 실업이나 근로빈곤 관련 단체들과 적극적으로 연계하여 홍보 및 상담을 수행한다면 적절하게 빈 곳을 메울 수 있을 것이다.

셋째, 고용보험 제도에 대한 개선이 이루어져야 한다.

① 병이나 개인적 사유 등에 의한 자발적 퇴직의 경우도 실업급여 수급 자격을 갖게 하는 것이 필요하다. 중심부 노동시장처럼 ‘정착’이 아닌 ‘이동’을 전제로 하는 주변부 일자리의 특징을 고려하여 고용보험 제도의 적합성을 높여야 할 것이다. 또한 시간이나 계약만료에 따른 불이익을 줄이는 방향 역시 향후 제도 보완에서 필요하다.

“OO대학에서 사회적 일자리는 계약직이긴 한데 시간이랑 임금 기준이 안 돼서... 80시간으로 계약을 했는데... 바우처일자리였는데도... 실업급여 대상이 아니라고 (대학 측에서) 계속 해명을 하더라고요.” (김태희)

“자발적이라고는 하지만 이면을 들여다보면 비자발적인 경우가 대부분이기 때문에 실업급여 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다고 생각을 하고, 취약계층일수록 더! 자발성을 가장한 비자발적인 퇴사도 훨씬 더 취약계층일수록 많을 거라고 보고, 그래서 생계는 더 어려울 거고, 그래서 반드시 보장을 해줘야 한다고 생각하죠.” (김태희)

② 다음으로 외국인노동자나 단기간근로의 경우 고용보험 가입이 어려운데 이에 대한 해결 역시 필요하다.

“거의 외국인은 고용보험 안 해요, 내국인만. 안 하기 때문에 대부분은

기타로 들어가니까. 인원수로 조절하는 거죠. 내국인만 몇 명 하고 나머지는 안 하고.” (사업주-배용준)

이를 위해 현행 피보험기간 6개월을 좀 더 줄이는 등의 제도개선 문제를 검토할 필요가 있다. 또한 외국인노동자에게까지 고용보험과 산재보험만을 우선적으로 가입시키는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 소규모 식당이나 제조업, 건설업에서 외국인 노동력을 낮은 임금을 주어 사용하면 내국인들과의 갈등이 불거지는 문제 역시 해결과제이다.

“정책적으로 외국인들 합법화시켜서 우리 밥그릇을 다 뺏어가는 것이기 때문에 겉으로는 안 나타나지만 속으로는 부글부글 끓고 있어요. 이게 내국인은 점점 일자리가 줄어들고 있고 외국인들 일자리는 점점 더 늘리는 거 보면...(중략)...어쨌든 외국인 천국 같다는 생각이 있죠.” (유재석)

③ 실업급여 돌려받기 운동을 널리 확산할 필요가 있다. 현행 고용보험법에 따르면, 고용보험료 납입 여부와 관계없이 법률상 당연적용 대상자이면 고용지원센터에 피보험자격 확인 청구와 수급자격 인정을 통해 실업급여를 지급받을 수 있다. 즉 사업주가 고용보험에 가입하지 않았더라도 고용보험 가입 사업장과 똑같이 180일 이상 임금근로자로 근무하다가 비자발적으로 일을 그만둔 사실이 인정되면 실업급여를 받을 수 있는 것이다. 따라서 이에 대한 홍보 및 상담을 강화하고 실업급여 돌려받기를 지원하는 등 실직자의 권리를 찾아주어야 할 것이다.

넷째, 고용지원서비스를 개선해야 한다.

① 단순한 직업알선이나 직업훈련을 넘어선 맞춤형 시스템의 필요성이 크다. 여기서 맞춤형 시스템은 “사례관리와 윈스톱 서비스”를 기본적 조건으로 해야 한다.

“중소기업은 인력을 제대로 교육시키는 시스템이 없잖아요...(중략)...초보자만이 아니라 경력자 훈련...” (사업주-배용준)

“프로그램만 만들어놓고 학원을 통해서 지원만 해줄 뿐이지 실질적으로 얼마큼이나 효과가 있는지 잘 모르겠고.” (윤희기)

“창구에서...(중략)...어떤 사람을 취업시키려면 구체적인 상담이 필요한

데 그렇지 않았어요. 간단하게 서너 번 물어보고 ‘알겠습니다, 가 계시면 메일 드릴게요’ 하고 메일 오는 것도 전혀 내가 원하지 않는 것, 상관없는 것만 오고...(중략)...비현실적인지는 모르겠는데 달라붙어 가지고 이 사람 취업시켜 줘야 되겠다, 그런 건 별로 못 느꼈어요.” (김범)

예를 들어, 사례관리를 전제로 하는 현재의 경과적 일자리는 잦은 실직 등으로 좌절하고 우울증에 시달리는 근로능력자의 자신감을 제고하고 사회참여를 이끄는 등 긍정적 효과가 있다는 응답이다.

“제가 사실은 신용불량상태이거든요...(중략)...제가 사회하고 격리되어 있던 시간들이 많아서 우선은 경과적 일자리에 있으면서 사회가 어떻게 돌아가고 그것이 더 중요했지요(신용불량 해결보다는). 지금은 과연 제가 재기할 수 있을까...(중략)...그런 생각을 조금씩 하고 있죠.” (윤향기)

하지만 이 역시 사후 조치가 제대로 이루어지지 않아 경과적 일자리 이후 본인이 다시 일자리를 구해야 한다. 따라서 기존의 프로그램에 대한 개선이 필요할 것이다.

“취업 후에 관리를 좀 해야 하지 않나. 경과적 일자리의 경우는 고용지원센터에서 한 번 나오셨어요...(중략)...제가 일을 잘하고 있나 적응을 잘하고 있나. 그런 끈을 어느 정도 지속적으로, 힘들다 하더라도 중간중간에 이메일을 통해서나 전화를 통해서 뭐 근무 환경 개선점이나 아니면 생활이나 교육프로그램 같은 것을 확인 그리고 알선이라든지.” (윤향기)

또한 정보나 경험이 부족한 중년여성이나 청년층에 대한 맞춤형 시스템에 대한 요구도 있다.

“저같이 정보 없는 사람들을 위해서 좀 체계적으로 상당을 해줄 수 있는 데가 지금도 별로 없는 거 같아요. 취업정보센터에 직업상담사 이런 데도 아가씨하고 얘기해 봤지만, 뭐 그분들이 하는 것도 한정되어 있고.” (고소영)

더군다나 개개인들은 자신에게 걸맞은 서비스를 정확히 알고 선택하기 어렵다는 점에서 하나의 창구에서 해당자를 상담하고 적절한 서비스를

추천하는 윈스톱 서비스를 중장기적으로 고민해야 한다. 또한 윈스톱 서비스는 주거 및 신용불량 등 생활상의 제반 문제까지를 포괄하는 방식으로 그 내용을 넓혀나가는 것이 바람직하다. 또한 맞춤형 시스템을 특정 지역이나 업종을 대상으로 시범 실시하여 시행착오를 줄이고 단계적으로 확대하는 것 역시 적극적으로 검토할 필요가 있다.

② 영세사업주가 고용지원서비스에 최대한 접근 가능하도록 제도개선을 검토해야 한다. 창업지원이나 고용보조금을 영세사업장에서 이용할 수 있도록 개선해야 한다.

“(창업컨설팅이나 고용보조금 등은) 못해요, 할 수가 없어. 왜냐하면 그 기준을 다 맞춰줘야 하잖아? 그걸 누가해.” (사업주-박찬호)

③ 직업훈련시 생계 문제를 해결하여 직업훈련 참여자를 늘리고 그 효과를 높여야 한다.

실직뿐만 아니라 취업 중에도 근무를 계속할 경우에는 직업훈련이 어렵기 때문에 휴직하고 직업훈련을 받을 수 있도록 생계보장을 해야 한다.

“직업훈련을 시켰으면 하는데...(중략)...회사를 다니면서 하기에는 종업원 입장에서 힘들죠. 일시적으로 회사를 좀 쉬는 거 하더라도 그 기간 동안은 훈련비하고 생활비 문제가 해결되는...(중략)...한 달이 되든 두 달이 되든...(중략)...2년에 한 번 정도라도.” (사업주-소지섭)

“제가 경과적 일자리 근무할 때 컴퓨터 인터넷을 배우려고 학원준비를 했다가...(중략)...필요한 것은 알지만 우선 더 벌어야겠다는 생각에 포기하고 포기하고 했었는데...(중략)...제가 안정적으로 생활을 하면서 저에 대한 재투자라든가 기술을 배우고 공부를 한다는 것은 가능하겠지만 생활이 되지 않고서 새로운 걸 배우는 것은...(중략)...생활자체가 어려운 상태에서 교육을 받는다는 것은... 우선 다른 일을 찾아봐야지.” (윤항기)

“청년들이 장기적인 취업준비상태잖아요?... (중략)...구직수당이라고 하는 사람도 있고...(중략)...기본생활을 영위하면서 구직활동을 할 수 있는 금액이 지원된다면 물질적으로도 여유가 생기지만 심적으로도 상당히 안정적이지 않을까.” (김명민)

“실직상태니까 최저생활비랄까 이런 거 좀 줬으면 좋겠고, 교육을 받을 수 있게 해줬으면 좋겠고.” (김범)

“제가 아는 동생이 한번 기술을 배워보겠다...(중략)...포기했어요. 생활이 안 되니까. 점심 주고 한 달에 20만 원인가 30만 원 주고 한다는데, 그게 2개월, 3개월, 4개월 힘든 거죠. 그것도 있는 사람이나 해야지.” (유준상)

④ 취업알선 프로그램의 개선도 필요하다.

기존의 취업알선 내용을 보다 세부화할 뿐만 아니라 새로운 직종에 대한 소개, 연령별 소개 등에 좀 더 주목해야 한다. 또한 민간의 취업알선 프로그램이나 관련단체들과의 적절한 연계가 있어야겠다. 예를 들어, 구직자에 대한 정보를 고용지원센터에 집중하되 취업이 어려운 계층의 취업알선이나 훈련 등을 민간단체에게 맡기고 적절하게 평가하는 한편 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 즉 고용지원센터가 일종의 문(Gate)의 역할을 하되 그 이후의 과정을 공공 혹은 민간단체에게 배분하는 방식이다.

다섯째, 고용지원서비스의 개선이나 고용보험의 확대 외에도 적용제외 등의 문제를 해결하기 위해 “한국형 실업부조”의 도입이 필요하다.

이미 앞에서 지적한 것처럼 5인 미만 영세사업장은 사업주와 노동자 모두 이동이 매우 심하다. 또한 사업주->근로자로 혹은 근로자->사업주로의 이동도 나타난다. 때문에 임금근로자를 적용 대상으로 하는 고용안전망으로는 생애경력 전체에 걸쳐 지속적으로 나타나는 근로빈곤의 위험으로부터 보호하기 어렵다.

“이 실장님(근로자)도 그만두고 내일이면 사업주 돼요. 이게 근로자도 아니고 사업주도 아니고 애매해요...(중략)...저희(사업주)도 보호 좀 해주세요. 저희도 굶어 죽겠어요. 제가 앞으로 어떻게 될지...(중략)...자영업자들도, 지금은 장사하시는 분들도 이야기하다 보면 힘들어 하세요.” (김하늘)

따라서 보완적인 고용안전망으로서 한국형 실업부조의 도입을 적극적으로 검토해야 한다. 이것은 다음 장에서 구체적으로 언급할 것이기 때문

에 여기에서 자세한 설명은 피한다. 다만, 한국형 실업부조는 소득보장에 초점을 맞춘 기존의 실업부조와 달리, 구직을 전제로 한 형태이며 고용보험 적용제외자와 실업급여 수급 기간 종료 이후에도 일자리를 구하지 못하는 사람, 청년실업자 등을 대상으로 해야 할 것이다. 또한 직업훈련시 생계 보장을 안정적으로 제공하고 취업을 촉진하기 위해서도 한국형 실업부조의 도입은 긍정적이다. 이미 실시하고 있는 저임금근로자에 대한 취업패키지 정책의 효과를 검토하여 한국형 실업부조 도입의 가능성을 점검해야 한다.

여섯째, 정부제공 일자리는 기본적으로 4대보험을 적용하는 등 엄격하게 법을 준수해야 한다.

2009년 희망근로 일자리는 6개월 미만으로 설계하여 고용보험을 지급하지 않았다.

“(희망근로) 날짜 계산해 가지고 7일 모자라게 만들어 안 주더라구요. 4대보험은 다 가입했는데.” (고소영)

이와 같은 일자리의 양산을 지양하고 정부 일자리를 통한 4대보험 가입과 괜찮은 일자리로의 유입이 가능하도록 일자리를 설계해야 할 것이다.

마지막으로 향후 영세사업주 및 자영업자에 대한 대책 및 신용불량 문제에 대한 해결책이 필요하다. 현재 영세사업주와 자영업자는 국민연금에도 가입하지 못하는 경우가 있으며 노년 대책은 평생 일하는 것 외에는 방법이 없다는 응답이다.

“국민연금도 자꾸 넣으라고 그러는데 올 6월까지 집에 돈을 못 가져갔거든요. 국민연금을 넣을 수가 없어요...(중략)...작은애가 대학교 졸업하면 70세쯤 돼요. 그때까지 일해야지요. 대학교 졸업은 해야 제가 손을 놓죠.” (사업주-소지섭)

또한 영세사업주나 저임금근로자는 대출을 받기도 쉽지 않으며 상당수가 신용불량을 경험하였다.

“세금은 5년 동안 계속 이자가 붙어요. 만약 천만 원에 1년에 10% 붙는다고 생각해봐요. 복리에 복리에 복리...(중략)...국가에서 사람을 죽이는

거지. 기본적으로 노력해서 분할납부하는 사람들에게 이자 감면 이런 게 절대 없어요. 거기서 못 벗어나는 거예요...(중략)...사업이 안 되면 적자가 나면서 결국은 세금을 못 내는 악순환이 다시 결국은 신용불량자를 못 벗어나는...(중략)...2년 동안 낸 세금만 1억인데 그래도 원금은 그대로 남더라고, 계속 이자가 붙으니까.” (사업주-박재범)

“(신용불량문제는) 방법이 없습니다. 지금 현재 제가 받고 있는 급여라든가 생활비를 생각하면...(중략)...본인의 잘못된 것은 알고 있지만 그걸 안고가기에는 불가능하다고 봅니다...(중략)...개인회생이나 개인파산은 들어선 알고 있는데 그 이후나 상담을 해본 적은 없어요, 부채가 탕감되지 않는 한은 정상적인 생활이 어렵지요.” (사업주-윤향기)

전문경영인에게도 고용보험 혜택이 주어지기를 희망한다는 응답도 있다.

“저처럼 오너가 아니고 고용되어 있는 사람인데 그러면 퇴직하면 실업자 되는 것은 마찬가지인데...(중략)...작년인가 올해부터는 개인사업자는 그게 되더라구요. 그러면 법인사업자도 해주었으면 좋겠어요.” (사업주-이동욱)

따라서 이와 같은 문제점이나 요구사항을 점검하고 향후 과제로 검토해야 할 것이다.

제 6 장

임금보조 정책의 고용 및 임금효과

사회보험료 감면 등의 임금보조 정책은 신규고용 창출과 근로빈곤 완화를 통하여 소득불평등을 줄이는 수단으로 사용된다. 특히 최근과 같이 개방화와 숙련편향적 기술진보로 인하여 임금불평등이 심화되고 저임금근로자들의 실업문제가 악화되어 가는 상황에서는 저임금근로자들의 임금보조 정책의 논거는 강해진다.

- Edmund Phelps(1994) -

1. 임금보조 정책의 필요성

미국의 경우 1970년대 이래로 소득불평등이 악화되어 온 데에는 저숙련 집단에 대한 상대적 수요가 상대적 공급에 비해 현저하게 감소해 왔다는 사실과 무관하지 않다(Bound and Johnson, 1992; Katz and Murphy, 1992). 또한 이러한 상대수요의 감소는 숙련편향적 기술진보 및 경제의 개방화와 무관하지 않다는 데에 많은 학자들이 동의하고 있다. 이러한 상황에서 많은 정책입안자들 및 학자들은 임금불평등 완화를 위한 정책적 처방으로서 저임금 근로층의 교육기회 확대를 주장하여 왔다. 그러나 Katz(1996) 등이 제기하였듯이 이러한 공급측 정책은 그 효과가 성공적이라 하더라도 실현될 때까지 장기간의 시간이 소요되며, 또한 현실적으로 정부 지원에도 불구하고 정책 대상 집단 내의 많은 구성원들은 금전적

및 정보상의 제약으로 인하여 실질적인 교육투자 효과를 누리지 못하게 된다는 문제점이 있다.¹⁸⁾

이와는 달리 Bartik(2001)은 수요측 정책의 중요성을 강조하였다. 논거로는 미국의 경우 1990년대의 장기간의 호황기를 거치면서도 일자리 부족 현상(특히 저임금근로자들에 대한 일자리)은 해소되지 않았으며, 공급측 정책으로는 빠른 속도의 일자리 창출이 어렵다는 점을 들고 있다. 그는 데이터 분석 결과에 기초하여 미국의 경우 클린턴 정부하에서 실시된 복지 개혁이 저숙련, 저소득층의 노동시장참여율을 높이는 효과를 가져왔으나 이들 중 상당부분이 실제로 취업으로 연결되지 못하였음을 지적하였다. 또한 EITC 등 저소득층에 대한 공급측 지원정책도 이들을 빈곤으로부터 탈출하게 하는 데에는 어느 정도 기여하였으나 고용효과 면에서는 그다지 성공적이지 않았다는 점을 지적하였다. 근로빈곤층에 대한 보다 근본적인 지원 방향은 단순한 소득보전이 아니라 일자리를 통한 자기 부양능력 배양이어야 한다는 데에 대해서는 대부분의 연구자들이 동의하는 바이다. 나아가 총수요정책과 관련하여 Bartik은 비록 동 정책이 실업률을 감소시키는 데에는 일차적인 기여를 할 수 있으나 그 자체가 빈곤문제의 해결은 아님을 강조하고 있다. 심지어 실업률이 영(0)인 상태에서 빈곤의 문제는 상당 규모로 존재할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 마지막으로 Bartik뿐만 아니라 대부분의 정책입안자 및 학자들이 강조하는 바와 같이 정책 대상 집단이 분명하게 식별될 경우 특히 수요측 정책의 효과성은 상당히 커질 수 있다. 수요측 정책 방안 중에서도 특히 민간 부문 고용주들에 대한 임금보조 정책은 저숙련근로자들의 고용기회 확대 및 소득 보전을 위한 정책으로서 다른 정책들과 비교하여 상대적으로 시장기능의 왜곡을 덜 가져다주는 유연한 정책으로 주장되어 왔다.

임금보조 정책의 일차적인 목적은 사용자들의 노동비용을 경감시켜 저숙련 노동자들에 대한 수요를 촉진시키는 데에 있다. 그 정책의 효과성을

18) 신동균(2010)은 KLIPS 자료를 이용하여 분석한 결과, 교육투자수익률은 교육투자를 더해감에 따라 전반적으로 증가하며 동시에 교육수준과 부의 수준은 강한 정 상관관계가 존재함을 보였다. 이는 교육이 소득불평등을 악화시키는 기능을 함을 시사하며 이에 정책 개입의 필요성이 대두된다.

논함에 있어서는 다음의 두 가지 사항을 고려하여야 할 것이다. 우선적으로는 과연 임금보조 정책의 도입으로 인하여 기업이 실제로 저숙련 근로자들에 대한 수요를 얼마나 크게 증가시킬 것인가이며, 둘째는 이에 필요한 재원조달 문제이다. 재원조달의 규모 및 방식 문제는 정책의 효율성 및 형평성 이슈와 관련된 매우 복잡한 문제이며 이 글에서는 논외로 한다. 임금보조를 통하여 과연 저숙련근로자들의 고용기회 및 임금이 얼마나 증가할 것인가를 논함에 있어서도 이 글에서는 행정적인 측면에서의 효과성 및 효율성 이슈는 논외로 하며 순수하게 경제학적 효과성 분석에 역점을 둔다.¹⁹⁾ 그 경제적 효과성은 일차적으로 사용자와 근로자가 임금 변동에 어떻게 반응하는가에 달려 있을 것이다.

저임금-저숙련 근로자 지원정책과 관련하여 교육·훈련을 통한 근로능력 배양, EITC 등을 통한 소득 보전 등 공급측 지원정책의 효과성에 대한 논의가 방대하게 수행되어 온 것과 대조적으로 수요측 정책에 대한 경제학적 논의는 상대적으로 부족하다.²⁰⁾ 그나마 외국의 경우는 수요측 지원정책에 대한 연구로서 임금보조라든가 최저임금제 등 정책에 대한 경제학적 연구가 어느 정도 진행되어 왔다. 특히 임금보조 정책에 대해서는 Kaldor(1936), Hamermesh(1993), Snower(1994), Phelps(1994) 등 여러 학자들이 오랜 기간에 걸쳐 이론적 틀을 만들어 왔고, Bartik(1999, 2001), Kangasharju(2007) 등 동 정책의 효과성을 실증적으로 검증한 연구들도 있다.

그러나 국내의 경우 이러한 수요측 정책의 노동시장 효과에 대한 연구는 드물다. 특히 임금보조 정책이 가져다주는 고용 및 임금 효과를 이론적 모형에 근거하여 체계적으로 분석한 연구는 국내의 경우 거의 존재하지 않는다. 예외적으로 김혜원 외(2010)는 (KLIPS의 2~10차 자료를 이

19) 예를 들어, 사용자에게 임금보조를 시행함에 있어서도 특정 정책대상 집단을 선정할 것인가, 아니면 전체 저임금근로자를 대상으로 할 것인가가 이슈가 될 수 있으며, 대상 집단이 선정된 경우에도 이들에 대한 총고용에 대해 보조를 할 것인지, 아니면 일정 수준을 초과한 고용에 대해서만 지원할 것인지, 또 아니면 고용증가분에 대해서만 지원할 것인지에 대한 논의도 매우 중요할 것이다.

20) 동 주제와 관련하여 교육·훈련의 긍정적인 효과를 보고하고 있는 대표적인 연구들로서는 Card(1994), LaLonde(1995) 등을 들 수 있다.

용하여) Blanchflower and Oswald(1994)의 이론에 기초한 Bartik(2001)의 모형을 추정함으로써 임금보조 정책이 가져다주는 고용 및 임금 효과를 깊이 있게 분석하였다. 분석 결과 임금보조 정책의 고용 및 임금 효과는 매우 미약한 것으로 나타났다. 본 연구는 김혜원 외(2010)의 연구를 계승·발전시킨다. 이론적 모형에 있어서는 그들이 채택한 Bartik(2001) 모형을 그대로 사용하지만, 추정 모형 및 방법 면에서는 다음과 같은 방향으로 변화를 시도한다.

가장 큰 차이점으로서 본 연구에서는 노동공급, 노동수요, 실업률, 임금을 네 변수 사이에 존재하는 변수들의 내생성 문제를 연립방정식 모형 추정을 통하여 다루고자 한다. 김혜원 외(2010)는 노동공급함수, 노동수요함수, 임금함수를 각각 추정함으로써 변수 사이의 내생성 문제를 고려하지 않았으며, Bartik(2002)은 변수 사이의 내생성 문제를 의식하였으나 이 문제를 회피하기 위하여 내생변수의 시차지연변수들만을 분석에 포함시켰다. 그러나 고임금 노동시장에서의 임금은 효율적 계약, 장기계약 등의 요인에 의해 노동시장 변동에 다소 둔감하다고 하더라도 저임금 노동시장에서의 임금은 상대적으로 수요-공급 원리에 따라 노동시장의 경기변동에 민감하게 반응한다는 점을 생각해 보면, 저임금 노동시장에서 임금이 시차를 두면서 노동 수요-공급에 영향을 미친다는 가정은 다소 무리한 가정이라고 볼 수 있다. 또한 Bartik(2002)은 추정모형 우변에 모든 내생 및 외생변수들의 시차지연변수들과 종속변수의 시차지연변수를 동시에 포함시켰는데, 이는 사실상 같은 변수의 중복사용 문제로 해석할 수 있으며, 정책 파라미터의 식별 문제에 심각한 영향을 줄 수 있다. 이러한 기존의 연구들과는 달리 본 연구에서는 변수들 사이의 내생성 문제를 연립방정식 모형 추정을 통하여 직접적으로 다루고자 한다.

둘째, (차후에 상세하게 언급되겠지만) 임금보조 정책의 고용효과의 크기를 결정함에 있어서 가장 중요한 요인들 중의 하나는 사용자가 보조정책에 따라 얼마나 노동수요를 확대할 것인가이며, 이 수요의 임금탄력성을 추정하기 위한 종속변수로는 응당 자영업자를 제외한 임금근로자들만의 고용규모를 사용하여야 할 것이다. 김혜원 외(2010)의 연구에서 사용된 고용률에는 자영업자 등 비임금근로자가 포함되어 있는데 이는 자영

업과 임금근로 사이에 대체관계가 성립될 경우 임금근로자에 대한 노동 수요의 임금탄력성을 과소평가하는 방향으로 작용할 것이다. 특히 한국 처럼 자영업의 고용비중이 큰 노동시장에서는 그 효과가 상당할 것으로 판단된다. 본 연구에서는 자영업 등 비임금근로를 분석에 포함시키는 것이 얼마나 수요탄력성 추정치를 왜곡시키는가에 대해 검토하며, 궁극적으로는 임금보조 정책의 고용 및 임금 효과를 임금근로자를 대상으로 분석하고자 한다.

셋째, 김혜원 외(2010)와는 달리 본 연구에서는 노동수요, 노동공급, 그리고 임금함수를 같은 모형과 방법에 근거하여 추정한다. 저임금 노동시장에서의 정책효과를 분석하는 과정에서 김혜원 외(2010)는 노동공급탄력성은 전체 표본을 대상으로 임금과 노동공급 사이의 비선형성을 분석함으로써 도출하였으나, 수요탄력성이나 임금의 실업률탄력성을 도출하는 과정에서는 표본을 저학력(고졸 이하) 집단에 한정시키고 선형 모형을 이용하여 탄력성을 추정하였다. 이들과는 달리 본 연구에서는 모든 모형을 전체 표본을 대상으로 추정하며 저임금 집단에 대한 탄력성 추정치들은 모든 경우에 대해 변수들 사이의 비선형성 추정을 통하여 도출하고자 한다. 이러한 모형 및 추정방법의 일관성 유지는 특히 여러 모수값들을 이용하여 정책효과를 분석하는 데에 매우 중요하다고 판단된다. 수요곡선, 공급곡선, 임금곡선을 각기 다른 방법으로 추정할 경우 도출된 정책 파라미터 값들은 균형에서 상호 불일치할 수 있기 때문이다. 또한 표본을 저학력집단에 한정하고 탄력성을 추정하는 것보다 전체 근로자를 대상으로 비선형성을 고려하여 추정한 후 저임금층에 대한 탄력성을 도출하는 방식은 정책 대상 집단인 저임금층에 대한 정의상의 자의성 문제로부터 자유로울 수 있다.

넷째, 김혜원 외(2010)는 Bartik(2001)의 균형실업을 허용한 모형을 추정하면서도 노동공급함수 추정시 종속변수로서 노동시장참가율 등 노동공급을 나타내는 변수를 사용하지 않고 연간취업월수라는 고용변수를 사용하였다. 그러나 Juhn et al.(1991)의 연구에 기초한 그들의 추정방법, 즉 고용변수를 사용한다는 것은 수요와 공급이 주어진 임금하에서 일치한다는 가정을 전제할 때 성립하는 방법이기 때문에 Blanchflower and Oswald

(1994) 류의 실업률을 허용한 이론적 모형과는 일치하지 않는다. 실업률을 허용한 수요곡선-공급곡선-임금곡선의 소위 삼각형 모형(triangular model)을 추정할 때에는 노동공급 모형 추정시 노동시장참가율 등 노동공급 변수 자체를 사용하여야 할 것이다. 노동시장참가율의 로그값은 대략 고용률의 로그값과 실업률의 합이기 때문에 만약 실업률이 임금에 대해 반응을 할 경우²¹⁾ 고용변수의 사용은 노동시장참가 변수 사용과 비교하여 노동공급의 임금탄력성을 과소평가하는 방향으로 작용할 것이다.

마지막이면서도 중요한 차이점 중의 하나는 김혜원 외(2010)를 포함한 기존의 연구와는 달리 본 연구에서는 임금자료를 사용함에 있어서 패널 자료를 이용하여 구성의 효과(composition effects)를 제거한 상태에서 노동의 가격변수로서의 임금률에 대한 정확한 시계열 자료를 지역별로 도출하여 사용한다. Solon, Barsky, and Parker(1994) 등이 역설하였듯이 경제상황의 변화에 따라 변동하는 임금률을 추정하기 위해서는 표본 구성을 일정하게 하여야 할 것이다. 예를 들어, (t-1) 연도 대비 t 연도에는 노동시장 상황이 호전됨으로써 노동수요가 크게 증가하였다고 가정하자. 새로운 수요의 창출로 추가적인 고용이 발생하는데 이처럼 추가적으로 고용된 근로자들의 평균임금은 기존에 고용되어 있던 근로자들의 임금보다 낮아 이들을 포함하여 평균을 계산하면 평균 임금률은 실제 기존의 근로자들이 받은 수준보다는 낮게 나타날 것이다. 이를 고려하지 않을 경우 노동수요 및 노동공급의 임금탄력성에 대한 추정치는 일반적으로 편의를 가질 수밖에 없다. 보다 구체적으로 구성의 효과를 통제하지 않을 경우 시간의 경과에 따른 임금변동이 과소평가되기 때문에 노동공급이나 노동수요의 임금탄력성은 오히려 과대평가될 것이다.

제2절에서는 분석을 위한 이론적 틀을 기존의 연구들을 인용하면서 소개하며, 제3절에서는 추정 방법 및 자료를 소개한다. 제4절에서는 모형의 추정결과와 정책효과에 대해 논하며, 마지막으로 제5절에서는 본 연구의

21) 고임금이 고실업을 혹은 임금상승이 실업률 상승을 유발한다는 정통적인 수요-공급 이론에 기초한 예측을 떠나서 Blanchflower and Oswald(1994) 류의 임금곡선에 대한 연구나 Solon, Barsky, and Parker(1994) 류의 임금의 경기변동성 연구들은 임금과 실업률 사이에 상관관계가 존재함을 입증하고 있다.

발견을 요약하고 정책적 시사점에 대해 논한다.

2. 이론적 틀

김혜원 외(2010)와 같이 본 연구에서도 모형 추정을 위한 이론적 틀은 Blanchflower and Oswald(1994)의 지역노동시장 균형이론에 기초한 Bartik(2001)의 모형이다. 기본 이론적 틀을 간략히 소개하면 다음과 같다. 노동 및 거시 경제학 분야에서 흔히 삼각형 모형(triangular model)이라고 불리는 이 균형이론과 고전적인 균형이론 사이의 근본적인 차이점은, 후자와는 달리 전자는 실업을 균형으로 간주한다는 점이다. 물론 고전적인 수요공급 모형에서도 임금이 수요와 공급을 일치시키는 수준에서 비록 비자발적 실업은 존재하지 않는다고 하더라도 마찰적 요인에 의한 실업은 허용하고 있다. 그러나 삼각형 모형에서의 실업은 마찰적 요인을 포함하여 보다 일반적인 범주 내지 유형의 실업을 모두 포괄한다. 이처럼 실업을 하나의 노동시장 변수로서 간주하는 이론적 논거는 사실 Blanchflower and Oswald(1994) 이전에 Akerlof and Yellen(1986), Weiss(1990) 등이 제시한 효율임금이론(efficiency wage theory)에 의해 지지되었다.²²⁾ Blanchflower and Oswald(1994)는 이를 지역노동시장에 적용하여 발전시켰으며, 기존의 다른 효율임금이론들과는 달리 실업의 지역간 차이가 영속적인 상태에서 지역실업률 수준과 지역임금 수준이 일정한 역의 상관관계를 가짐을 데이터로 제시하였다는 점에서 큰 공헌을 하였다고 판단된다.

우선 다음의 네 등식으로 표현되는 Blanchflower and Oswald 류의 삼각형 모형 혹은 임금곡선모형(wage curve model)을 생각해 보자.

22) 이 효율임금이론에 대한 상세한 문헌 연구에 대해서는 Card(1995)를 참조하기 바란다.

- 수요곡선

$$L^d = L^d(W, U) \quad (1)$$

- 공급곡선

$$L^s = L^s(W, U) \quad (2)$$

- 실업률 항등식

$$L^s(1 - U) = L^d \quad (3)$$

- 임금곡선

$$W = W(U) \quad (4)$$

여기서 L^d , L^s , W , U 는 각각 노동 수요, 공급, 실질임금 및 실업률을 나타낸다. 이 네 등식으로 이루어지는 삼각형 모형은 고전적인 수요-공급 균형모형을 하나의 특별한 경우로 포함하는 일반적인 모형으로 볼 수 있다. 즉 $U \rightarrow 0$ 일 때, 위의 모형은 수요곡선 ($L^d = L^d(W)$), 공급곡선 ($L^s = L^s(W)$), 그리고 균형조건 ($L^d = L^s$)의 세 등식으로 표현되는 시장청산모형(market clearing model)이 되므로 시장청산모형은 위의 삼각형 모형의 극한 모형으로 간주된다. 달리 표현하면 임금이 실업률에 극단적으로 유연하게 반응할 경우 균형에서 실업률은 결국 자연실업률에 수렴하게 될 것이며 이에 따라 임금과 실업률의 상관관계는 자연 소멸하게 되며(실업률 변동이 존재하지 않으므로) 이에 따라 임금곡선의 존재 근거는 사라지고, 실업률 변동은 더 이상 노동수요나 노동공급의 변동을 유발하지 않게 된다. 따라서 임금과 실업률 사이의 안정적 상관관계가 관찰된다는 것 자체가 바로 전통적인 시장청산모형의 정당성을 손상시키게 된다. 기존의 국내외 연구들이나 차후의 실증분석 모형의 추정결과에서 보고하겠지만, 실업률은 한국 노동시장에서 임금 결정에 중요한 변수로 작용하며 노동수요나 노동공급에 어느 정도 영향을 주는 것으로 나타나 고전적인 시장청산모형이 상당히 제한적인(restrictive) 모형임을 알 수 있게 한다. 결국 고전적인 시장청산모형에서는 균형에서 임금과 고용이 결정되는 것과 달리 삼각형 모형에서는 균형에서 임금과 고용 그리고 노동

공급이 결정된다. 일단 이 세 변수 값이 결정되면 균형실업률은 세 번째 항등식에 의해 결정된다. 따라서 임금곡선 모형의 추정과정에서는 반드시 이 항등식을 제약식으로 사용하여야 할 것이다.

한편 Bartik(2001)은 이 임금곡선 모형을 저임금 시장의 행태를 설명하기 위한 모형으로 간주하였으나 그 논거는 그다지 강한 논거가 아니라고 판단된다. 첫째, Bartik(2001)이 균형실업 모형의 이론적 근거로 인용하고 있는 효율임금이론은 저임금 노동시장을 대상으로 하는 것이 아니다. 오히려 효율임금의 존재에 의한 실업의 발생은 내부노동시장이 잘 발달되어 있는 고임금 노동시장에서 이루어진다. 둘째, 특히 한국의 경우처럼 고학력 실업의 문제가 심각한 상황에서는 임금곡선 모형이 여전히 유효하게 적용될 수 있다. 셋째, 임금곡선 모형이 일차적으로 저임금 노동시장의 행태를 반영한다고 하더라도 저임금 노동시장과 고임금 노동시장 사이의 유기적 관계(예를 들어, 저숙련노동과 고숙련노동 사이의 대체성 및 보완성)를 고려한다면 보다 의미 있는 모형은 두 노동시장의 행태를 모두 포괄해야 하며 추정과정에서도 두 부문이 모두 고려되어야 할 것이다.

Bartik(2001)은 위 모형에 다양한 정책변수를 삽입하고 전미분을 통하여 다음과 같이 다양한 노동 수요 및 공급 관련 정책들이 가져다주는 임금 및 고용효과를 유도하였다(이 공식들은 이미 김혜원 외(2010)에서 소개된 바 있다).

- 임금효과

$$dW/W = (-hD_p + D_q - eS_p - S_q)/(F + G) \quad (5)$$

- 고용효과

$$dE/E = [(-hD_p + D_q)F + (eS_p + S_q)G]/(F + G) \quad (6)$$

여기서 $F = [(1/(U-1))(1/g) + e + a/g]$ 그리고 $G = (-h + b/g)$ 이며 각 기호의 정의는 다음과 같다.

e : 노동공급의 임금탄력성

h : 노동수요의 임금탄력성

a : 실업률 1%p 증가에 따른 노동공급의 % 변화

b : 실업률 1%p 증가에 따른 노동수요의 % 변화

g : 실업률 1%p 증가에 따른 임금의 % 변화

D_p : 시장임금 대비 고용주에 대한 임금보조금의 비율

S_p : 시장임금 대비 근로자에 대한 임금보조금의 비율

D_q : 정책 시행 이전 고용량 수준 대비 정책에 의한 노동수요 충격의 비율

S_q : 정책 시행 이전 고용량 수준 대비 정책에 의한 노동공급 충격의 비율

여기서 고용주에 대한 임금보조 정책이 고용 및 임금에 미치는 효과는 $D_p = 0.01$ 이고 $D_q = S_p = S_q = 0$ 인 경우이므로

$$dW/W = (-0.01h)/(F+G) \quad (7)$$

$$dE/E = -0.01hF/(F+G) \quad (8)$$

이며, 근로자에 대한 임금보조 정책이 고용 및 임금에 미치는 효과는 $S_p = 0.01$ 이고 $D_p = D_q = S_q = 0$ 인 경우이므로

$$dW/W = 0.01e/(F+G) \quad (9)$$

$$dE/E = 0.01eG/(F+G) \quad (10)$$

이 된다.

이러한 임금곡선에 근거한 삼각형 모형은 전통적인 시장청산모형을 하나의 특별한 경우로 포함하는 일반적인 모형이므로, 정책효과와 관련하여 일반적인 모형에서 성립하는 결론은 전통적인 시장청산모형에서 그대로 성립할 것이다. 위의 일반 모형에서 실업률 및 실업률과 관련된 모든 준탄력성들(α , b , g)의 값을 0으로 설정할 경우 등식 (7)과 (8)은 다음과 같이 변할 것이다.

$$dW/W = 0.01e/(F+G) \quad (9)$$

$$dE/E = 0.01eG/(F+G) \quad (10)$$

이들 등식은 Hamermesh(1993), Katz(1998) 등 기존의 많은 연구들에서 이미 도출한 정책효과 공식과 일치한다. 이에 따르면 사용자에게 임금

보조를 실행할 경우 공급곡선이 보다 탄력적일수록 고용효과는 커지나 임금효과는 작아지며, 수요곡선이 보다 탄력적일 경우 임금보조의 임금 및 고용효과는 모두 커지게 된다. 보다 일반적인 삼각형 모형에서는 이러한 수요 및 공급 탄력성 외에도 임금의 실업률에 대한 준탄력성이 높을수록, 노동공급이나 수요의 실업률에 대한 준탄력성이 낮을수록, 그리고 실업률이 낮을수록 임금과 고용효과는 더 커지게 된다.

한편 공식 (7)부터 공식 (10)을 면밀하게 검토해 보면 각종 탄력성 모수값이 변할 때 정책효과가 어떻게 변하는가를 파악할 수 있다. 예를 들어, 노동수요의 임금탄력성이 증가할 때 임금보조 정책이 가져다주는 고용효과를 사용자에게 지원하는 경우와 근로자에게 지원하는 경우 사이를 비교해 보면, 등식 (8)과 (10)에서 우변의 분모는 두 등식에서 같은 크기로 증가하는 것과 대조적으로 분자는 사용자에게 지원할 경우 $F = [(1/(U-1))(1/g) + e + a/g]$ 에 비례하여 증가하는 반면 근로자에게 지원할 경우 e 에 비례하여 증가함을 알 수 있다.

$F - e = 1/(U-1) \times g + a/g > 0$ 이기 때문에²³⁾ 노동의 수요탄력성이 높을 경우 근로자보다는 사용자를 통하여 임금보조를 수행하는 것이 저임금근로자 고용확대에 보다 유효하다는 매우 직관적인 결론이 도출된다.

3. 데이터 이슈 및 실증분석모형

가. 데이터 이슈

우선 모형 추정을 위한 모든 자료는 16개 광역의 1999년부터 2008년까지에 대해 지역-연도별로 수집한다. 표본 기간을 1999년도 이래로 한정 한 이유는 임금변수의 사용문제와 관련되어 있다. 노동수요와 공급의 임금에 대한 탄력성, 그리고 임금의 실업률에 대한 탄력성이 정책효과를 추

23) 임금의 실업률 준탄력성이 음이라는 사실의 발견은 이미 Blanchflower and Oswald (1994) 류의 임금곡선 연구들과 Solon, Barsky, and Parker(1994) 류의 임금의 경기변동 연구들에서 일관성 있게 유지되었으며, 노동공급이 실업률과 음의 상관관계를 갖는다는 실망노동자(discouraged worker) 가설은 Bowen and Finegan (1969) 등의 연구에서 지지되었다.

정함에 있어서 결정적인 역할을 하기 때문에 다른 변수들 가운데서도 임금에 대한 정확한 정보의 사용은 매우 중요한 이슈가 된다. 이에 본 연구에서는 노동부의 사업체 임금근로시간조사(구 매월노동통계조사, 이하 노동부 자료) 자료와 한국노동연구원의 노동패널자료(KLIPS)라는 서로 다른 두 데이터베이스로부터 임금 정보를 추출하여 사용함으로써 결과의 강건성을 도모한다. 한편 최종적으로 채택될 추정모형에서는 지역고정효과를 통제할 것이기 때문에 (무엇보다도) 임금의 시계열상 일관성이 중요한 이슈가 된다. 노동부는 사업체 임금근로시간조사 자료에 근거하여 5인 이상 사업체에 종사하는 근로자들을 대상으로 지역 및 연도별로 평균임금을 계산하여 1999년부터 보고하고 있으며, 본 연구에서는 이 자료를 그대로 사용한다. 1999년 이전 연도들을 분석에 포함시키기 위해서는 사업체규모 10인 이상을 대상으로 해야 하는데 ① 임금 자료의 시계열상 일관성을 위하여 ② 그리고 본 연구 주제가 저숙련 노동시장과 관련되어 있으므로 5~9인 사이의 사업체를 분석에 포함시키는 것이 바람직하기 때문에 1999년부터의 지역별 시계열자료를 사용한다. 나아가 외환위기 이전과 비교하여 이후의 한국 노동시장은 상당한 구조적 변화를 경험하였고 우리의 관심은 ‘현재 혹은 앞으로 임금보조 정책을 실시할 경우’에 있기 때문에 외환위기 이후의 자료에 비중을 둔다. 한편 자료의 일관성 문제를 떠나 1998년은 한국 노동시장이 외환위기 직후 극도로 불안정한 상황에 처한 시점이기 때문에 분석에서 제외된다.²⁴⁾

노동부 자료와 한국노동연구원의 KLIPS 자료는 본 연구목적상 상호 보완적으로 사용될 것이다. 우선 KLIPS 자료와 비교하여 노동부 자료의 표본 규모는 매우 방대하기 때문에 지역 및 연도별 평균임금 수준에 대한 신뢰성이 제고된다. 그러나 조사 대상을 5인 이상 사업체에 한정함으로써 5인 미만의 영세사업장에 종사하는 근로자들에 대한 정보가 누락되어 있다. 이러한 영세사업장에 종사하는 근로자들의 평균임금 수준은 차상위 규모의 사업장에 종사하는 근로자들의 임금보다 낮을 것이다. 본 연구의 궁극적 연구대상 집단이 저임금근로자들인 만큼 이들을 분석에 포함시키

24) 김혜원 외(2010)도 후자의 이유로 노동수요함수 추정시 1998년을 분석에서 제외하였다.

는 것이 합당할 것이다. 반면 KLIPS는 노동부 자료와 비교하여 표본의 규모가 작은 단점을 가지고 있으나 전 근로자를 대상으로 임금을 추출하여 표본의 대표성이 우수하며, 보다 중요하게는 KLIPS는 국내 유일하게 10년 이상 장기간에 걸쳐 개인 패널자료를 구축해 왔기 때문에 구성의 효과에 의해 오염되지 않은 임금 시계열 자료(이것이 진정 노동의 가격에 대한 시계열 자료가 아닌가)를 도출할 수 있다는 장점이 있다. 또한 분석에 사용된 다른 변수들이 모두 영세사업장을 포함한 전체 근로자들을 대상으로 하고 있기 때문에 다른 변수들과의 일관성이라는 측면에서도 문제가 될 것이다.

임금변수를 추출함에 있어서 구성의 효과를 통제해야 할 필요성에 대해 토론해 보자. 예를 들어, 특정 지역에서 전년도에 비해 금년에 경기가 상당히 좋아져 노동수요가 5% 증가하였고 동시에 임금도 5% 증가하였다고 하자. 노동공급이 단기에 안정적이라고 하면(stable labor supply curve) 이러한 노동수요곡선의 이동에 따라 노동공급곡선의 기울기는 양으로 추적할 수 있게 된다. 그러나 동시에 경기가 나아짐에 따라 작년과 비교하여 금년에는 많은 근로자들이 추가적으로 고용되었고 이들의 평균 임금은 기존에 고용되어 있던 근로자들의 평균임금보다 낮다고 하자. 이처럼 추가적으로 고용된 저임금근로자들을 통제하지 않고 단순히 금년도에 고용된 모든 해당 지역 근로자들의 평균임금을 계산하면 작년과 비교하여 5%보다는 낮게 증가하는 것으로 나타날 것이다. 이는 다른 조건이 같을 경우 노동공급의 임금탄력성을 과대평가하는 방향으로 작용할 것이다. 극단적인 경우 이러한 구성의 효과로 말미암아 두 시점 사이에 노동수요가 상당히 증가하는 동시에 (구성 효과를 통제하지 않은) 평균임금은 오히려 떨어질 수도 있다.

최종적으로 본 연구에서는 모든 변수들에 대해 제주도를 제외한 15개 광역에 대해서는 1999년부터 2008년까지의 시계열 자료를 사용하며, 제주도에 대해서는 2003년부터 2008년까지의 자료를 사용한다. 제주도의 경우 주요통제변수들 중의 하나인 주택가격지수가 2003년부터만 이용가능하기 때문이다. 그러나 어느 경우에서도, 제주도를 포함시키든 제외시키든 분석 결과에는 차이가 거의 없었음을 밝혀둔다. 사용될 변수들에 대

해서는 다음의 실증분석 모형 설명과정에서 간략히 소개하며 <부록>에서 본 연구에서 사용된 변수들의 자료를 밝히고 있다.

나. 실증분석 모형

1) 공급곡선

노동공급함수는 여가-소득 선택 이론으로부터 도출된다. 우선 특정 개인의 임금률을 w , 근로소득세율을 t , 그리고 비노동소득을 N 이라고 할 때 개인의 간접효용함수는

$$V = V(w(1-t), N)$$

로 표시되며 노동공급함수는 Roy's identity에 의해 이 간접효용함수의 편미분으로 도출된다.

$$L^s = S(w(1-t), N)$$

이 공급함수를 지역노동시장에 적용시키고 임금곡선 모형을 따라 지역 실업률로 모형을 확대하며 추가적인 노동공급 통제변수를 포함시키면

$$\begin{aligned} \ln LFPR_{rt} = & \beta_{11} + \beta_{12} \ln W_{rt} + \beta_{13} U_{rt} + \beta_{14} Local_Tax_{rt} \\ & + \beta_{15} House_P_{rt} + \beta_{16} 1_19_Ratio_{rt} + \epsilon_{1rt} \end{aligned} \quad (13)$$

여기서 $LFPR_{rt}$ 는 지역별-연도별 노동시장참가율을 나타내며 이 변수의 사용으로 노동공급, 노동수요, 그리고 실업률이라는 세 내생변수들은 차후에 소개되는 실업률 항등식이라는 제약조건을 만족시킨다($U \cong \ln(LFPR) - \ln(e/p)$).

W_{rt} 는 지역별-연도별 평균 명목임금을 해당 지역-연도의 소비자물가지수로 나눈 값이다. $Local_Tax$ 는 1인당 지방세 부담액을 소비자물가지수로 나눈 값으로 다음과 같은 논거를 갖는다. 우선 지방세는 소득세의 함수로 볼 수 있고 소득세는 소득의 함수로 볼 수 있다. 소득에는 노동소득뿐만 아니라 비노동소득도 포함되므로 이 지방세는 해당 지역 해당 연도의 평균 비노동소득을 부분적으로 통제한다. 또한 앞서 언급하였듯이

노동공급은 세후 임금의 함수이며 노동수요는 세전 임금의 함수이므로, 노동공급의 결정 변수로는 $\ln W_{rt}$ 외에 $\ln(1-t) \cong -t$ 가 추가적으로 포함되어야 할 것이다. 그러나 근로소득세는 국세이므로 지역간 차이가 없고 실제로 지역간 전국평균 근로소득세를 추가적인 통제변수로 포함시켜도 변수의 설명력은 전혀 없는 것으로 나타났다. 그 이유가 평균근로소득세율(조세연구원 자료)에 존재하는 측정오차 때문인지 실제로 유의하지 않기 때문인지를 현재로서는 판단하기 힘들다. 위에 설명한 이유로 지방세는 비근로소득뿐만 아니라 근로소득의 함수로도 볼 수 있으므로 지방세를 통제함으로써 근로소득세를 간접적으로 통제하는 효과를 누릴 수 있다.

$House_P_{rt}$ 는 연도별-지역별 주택가격지수(모든 지역에 대해 2008년 12월=100)를 나타내며 이는 자산을 통제하기 위함이다. 한편 $1_19_Ratio_{rt}$ 는 지역별-연도별 총인구 중 1~19세 인구의 비중을 나타내며 이는 자녀수를 통제하기 위한 변수로 채택되었다. ϵ_{1rt} 는 오차항을 나타낸다. β_{12} 는 노동공급의 임금탄력성을, 그리고 β_{13} 은 노동공급의 실업률에 대한 준탄력성을 나타낸다.

2) 수요곡선

우선 이윤극대화를 위한 필요조건은 노동의 한계생산성과 실질임금이 같다는 점임을 상기해 보자. 생산함수를 다음과 같이 상정해 보자.

$$Q_t = f(A_t, B_t(K_t/L_t), K_t, L_t)$$

여기서 A_t 는 노동(혹은 숙련) 중립적 기술진보를, B_t 는 노동(혹은 숙련) 편향적 기술진보를, K_t 및 L_t 는 각각 투입된 자본 및 노동을 나타낸다. 이 생산함수와 이윤극대화 제1계 조건 $W_t = MPL_t(A_t, B_t, K_t, L_t)$ 로부터 다음의 수요곡선이 도출된다.

$$L_t^D = D(W_t, A_t, B_t(K_t/L_t), Q_t)$$

Lucas and Rapping(1970), Jorgenson(1971) 등을 따라서 Q_t 는 외생변

수로 취급한다. 이 수요함수를 지역노동시장에 적용시키고 임금곡선 모형을 따라 지역실업률로 모형을 확대하면

$$\ln(e/P)_{rt} = \beta_{21} + \beta_{22}\ln W_{rt} + \beta_{23}U_{rt} + \beta_{24}\ln RGRP_{rt} + \beta_{25}RD_R_{rt} + \beta_{26}Labor_Equip_R_t + \epsilon_{2rt} \quad (14)$$

여기서 종속변수는 지역별-연도별 고용률을 나타낸다. 이는 실업률 항등식이라는 제약식을 부과하는 과정에서 생성된 변수이지만($U \cong \ln(LFPR) - \ln(E/P)$) 실제로는 $d\ln P/d\ln W$ 나 $d\ln P/dU$ 가 사실상 0에 가깝기 때문에 종속변수를 고용규모의 로그값으로 사용하는 것과 마찬가지로 지이다. U_{rt} 는 지역별-연도별 실업률을, $RGRP_{rt}$ 는 지역별-연도별 실질 총생산을 나타내며, A_t 와 B_t 에 대한 대리변수로 RD_R_{rt} (지역별-연도별 연구개발투자액을 해당 지역, 해당 연도의 총생산으로 나눈 값)와 $Labor_Equip_R_t$ (연도별 노동장비율)를 사용하였다. ϵ_{2rt} 는 오차항을 나타낸다. 이에 따라 β_{22} 는 고용의 임금탄력성을, β_{23} 는 실업률 1%p 증가에 따른 고용의 퍼센트 변화(준탄력성)를 나타낸다.

3) 임금곡선

$$\ln W_{rt} = \beta_{31} + \beta_{32}U_{rt} + \beta_{32}Men_25_60_R_{rt} + \epsilon_{3rt} \quad (15)$$

여기서 $Men_25_60_R_{rt}$ 란 지역별-연도별 총인구 중 남성 25~60세 사이 인구의 비율을 나타내며, 이는 임금에 있어서의 성 차이와 연령효과를 대략적으로나마 통제하기 위함이다. ϵ_{3rt} 는 오차항을, β_{32} 는 임금의 실업률에 대한 준탄력성을 나타낸다. 임금이 고용규모가 아니라 일차적으로 실업규모에 의해 결정된다는 점은 Blanchflower and Oswald(1990, 1994)에 의해 강하게 지지되었다. 한국 노동시장의 경우 Park and Shin(2008)이 이미 본 연구에서 사용한 KLIPS 자료를 이용하여 필립스 곡선보다는 임금곡선이 데이터에 의해 지지됨을 보였으므로 여기서는 반복 검증을 생략한다.

4) 실업률 항등식

$$U_{rt} \cong \ln(LFPR)_{rt} - \ln(e/p)_{rt} \quad (16)$$

이는 e 를 고용규모, L 을 노동시장참가 규모, 그리고 p 를 인구규모라고 놓았을 때, $e/p = (e/L)(L/p)$ 라는 항등식의 양변에 로그를 취하고 실업률 정의를 사용함으로써 도출할 수 있다. 물론 보다 엄밀하게는 $\ln(1-U) = \ln(LFPR) - \ln(e/p)$ 가 될 것이다.

(13)~(16)의 4개의 등식으로 표시되는 연립방정식들은 지역고정효과를 통제한 2단계 최소자승법(fixed-effects two stage least squares)으로 추정하며, 오차항의 시계열 상관관계와 이분산에 강건한 표준오차(heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance estimation : HAC)를 추정한다.

5) 정책효과

일단 본 연구의 방식대로 각종 탄력성 및 준탄력성(실업률 계수)들을 추정하면 Bartik(2001)이 유도한 공식에 따라 임금 및 고용효과를 추정한다.

$$\begin{aligned} dW/W &= (-\beta_{22}D_p - \beta_{12}S_p)/(F+G) \\ dE/E &= (-\beta_{22}D_pF + \beta_{12}S_pG)/(F+G) \end{aligned}$$

여기서 $F = [(1/(U-1))(1/\beta_{32}) + \beta_{12} + (\beta_{13}/\beta_{32})]$

$$G = [-\beta_{22} + (\beta_{23}/\beta_{32})]$$

여기서 D_p 는 고용주에 대한 임금보조/시장임금, S_p 는 근로자에 대한 임금보조/시장임금을 나타낸다.

4. 실증분석 결과

가. 전체 근로자 대상

<표 6-1>, <표 6-2>는 노동시장참가율, 고용률, 실업률을 모든 근로

자들을 대상으로 정의하고 임금변수로서는 노동부 임금자료를 사용하여 추정된 결과를 보고하고 있다. 앞서 언급한 논거로 보다 정확하게는 임금 근로자들만을 대상으로 변수들을 구성하여 분석해야 할 것이나, <표 6-1>, <표 6-2>에서 사용된 자료는 누구나 쉽게 사용할 수 있기 때문에 <표 6-1>, <표 6-2>의 결과를 향후의 보다 엄밀한 분석결과와 비교할 수 있는 하나의 기초자료로서 사용하고자 한다. 모든 등식의 추정에 있어서 사각 통계량의 P-값은 사용된 도구변수의 외생성을 강하게 지지하고 있다.²⁵⁾ 우선 추정된 노동공급의 임금탄력성은 0.2 정도로서 김혜원 외(2010)의 <표 6-3>~<표 6-5>에 소개된 기존 국내 연구들이 제시한 추정치들의 중간 정도에 위치한다. 한편 노동공급의 실업률 준탄력성은 -0.01 정도로서 실업률이 1%p 증가할 경우 노동시장참가율은 약 1% 감소하는 것으로 나타나 노동공급이 경기순행적임(procyclical)을 알 수 있다.²⁶⁾ 이 수치는 김혜원 외(2010)의 연구에서 제시된 수치(-0.023)와 비슷하다. 이 수치를 Bartik(1999, 2001) 등 미국의 노동시장을 대상으로 추정한 결과와 비교하기 위하여 준탄력성을 지역-연도간 평균 실업률(표본 기간에서는 약 3.64%)을 이용하여 탄력성으로 바꾸면 약 -0.036으로 Bartik(1999, 2001)이 제시한 수치(약 -0.5, Bartik(1999)의 표 6-9~표 6-11)보다 절대값 면에서 현저하게 작은 수치라고 볼 수 있다. 물론 <표 6-1>, <표 6-2>는 전체 근로자를 대상으로 도출된 수치이므로 저임금 노동시장을 대상으로 도출된 Bartik의 수치와는 직접 비교가 어렵다. 이에 대해서는 아래에서 추가적인 분석을 통하여 토론하겠다.²⁷⁾

25) 비록 임금함수 추정결과 도구변수의 외생성이 어느 정도 의심되나 본 연구에서는 이론적 모형에 충실하고자 있는 그대로 보고한다.

26) 이 해석이 가능한 이유는 본 연구에서는 고정효과 모형을 추정하였기 때문에 특정 지역 내에서 참가율의 시간 경과상 변화에 담긴 정보를 이용하였기 때문이다. 아울러 이 결과는 부가노동자 효과보다는 실망노동자 효과가 더 지배적임을 예시하는 추정결과라고 볼 수 있으며 이 경기순행성은 미국노동시장에 대해 Bowen and Finegan(1969)이 제시한 추정치보다 절대값 면에서 다소 크다고 볼 수 있다. 또한 연구규모는 실업률 같은 경기변동지수와는 무관하므로 경제활동참가율의 실업률 준탄력성은 경제활동참가규모의 실업률 준탄력성과 사실상 같다고 볼 수 있다.

27) 물론 추정방법 면에서도 본 연구와 Bartik의 연구 사이에는 앞서 언급한 바대로 현저한 차이가 존재한다. 한편 Bowen and Finegan(1969)도 Bartik(1999)과 유사

한편 노동수요의 임금탄력성은 -0.08 로서 이 수치는 김혜원 외(2010)의 연구에서 보고하고 있는 고정효과 모형에 의한 탄력성 추정치(-0.07)와 유사하나, 동 연구의 <표 6-3>~<표 6-5>에서 요약한 기존 국내 연구결과들이 제시하는 추정치들보다는 절대값 면에서 다소 작음을 알 수 있다. 한편 노동수요의 실업률에 대한 준탄력성은 -0.014 로 나타나 실업률이 1%p 증가할 경우 노동수요는 약 1.4% 감소함을 알 수 있다. 이 수치는 통계적으로 유의할 뿐만 아니라 절대값 면에서도 김혜원 외(2010)의 고정효과 모형에 근거한 추정치들(고졸 이하 -0.591% , 여자 -0.477%)보다 크다고 볼 수 있다. 한편 본 연구와 직접적 관련은 없으나 두 기술진보에 대한 대리변수들의 계수가 모두 음으로 추정되었고, 특히 지역총생산 대비 R&D 투자 비율의 계수는 통계적으로 유의하게 나타난 점은 최근의 기술진보가 노동절약적인 방향으로 이루어지고 있음을 시사한다.

한편 임금의 실업률에 대한 준탄력성은 -0.054 정도로 나타났다. 흔히 임금곡선 추정시 지역실업률에 로그를 취함으로써 임금의 실업률에 대한 탄력성을 추정하는데, Blanchflower and Oswald(1994)가 분석한 연구 결과에 따르면 그 추정치는 대략 -0.1 정도로 나타나고 있다. 한편 동 연구에 의하면 한국 노동시장의 경우 해당 수치는 약 -0.04 정도에 그치고 있다. 이 결과들과 비교하기 위하여 본 연구에서 채택된 표본 기간 내에서 성립되는 지역-연도간 평균 실업률 3.64%를 이용하여 본 연구에서 추정된 준탄력성 수치를 탄력성 수치로 바꾸면 약 -0.2 에 해당한다. 이는 기존의 연구들과 비교하여 상당히 큰 수치라고 볼 수 있으며, 국내외에서 패널자료에 근거하여 추정된 실질임금의 경기순행성 추정치보다도 더 큰 추정치라고 볼 수 있다.

이상의 탄력성 및 준탄력성 수치들을 종합하여 앞서 소개된 고용 및 임금 효과 분석 방법에 따라 추정한 결과를 <표 6-2>에서 소개하고 있다. 우선 전반적으로 볼 때 임금 및 고용효과는 매우 미미하게 나타났다. 시장임금 대비 1%의 보조금을 고용주에게 지급할 경우 고용은 약 0.05%

한 크기의 추정치를 도출하였으나, 전자는 노동시장참가율의 변동에서 추세를 제거하고 단기적 변동분만을 이용하여 추정한 경기탄력성의 성격을 가지므로 본 연구 결과와 직접 비교가 어렵다.

〈표 6-1〉 기본 모형 추정결과

	노동공급	노동수요	임금
$\ln W$	0.2118** (0.0941)	-0.0796* (0.0435)	-
U	-0.0099*** (0.0034)	-0.0142*** (0.0029)	-0.0540*** (0.0083)
$Local_Tax$	0.0544 (0.0377)	-	-
$House_P$	0.0287** (0.0145)	-	-
1_19_Ratio	1.6587** (0.6642)	-	-
$\ln RGRP$	-	0.0569*** (0.0203)	-
RD_R	-	-0.4500** (0.2239)	-
$Labor_Equip_R$	-	-0.0756 (0.0461)	-
$Men_25_60_R$	-	-	12.7372*** (1.0251)
상수	1.7108 (1.0948)	4.1358*** (0.3669)	6.4988*** (0.2796)
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
표본수: 연도-지역	156	156	156
$Pr(\chi^2 > \text{Sargan 통계값})$	0.599	0.533	0.020

주: 임금은 노동부의 사업체 임금근로시간조사 자료, 지역고정효과를 통제한 2단계 최소자승법. 괄호 안의 수치는 이분산과 시계열 상관관계에 강건한 표준오차 (heteroskedasticity-autocorrelation consistent standard error estimates: HAC). 제주도를 제외한 모든 지역은 1999~2008년, 제주도는 주택가격지수가 2003년부터 존재하므로 2003~08년.

그리고 임금은 약 0.086% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 미국 노동시장을 대상으로 한 Bartik(2001)의 추정치보다는 다소 현저하게 작은 수치이며 김혜원 외(2010)의 한국 노동시장을 대상으로 한 연구결과와 매우 유사하다. 다만, 임금효과 면에서는 김혜원 외(2010)의 연구결과보다 다소 크게 나타났지만 그 차이 역시 유의한 수준은 아니라고 판단된다. 한편 같은 규모의 임금 보조를 근로자에게 지급할 경우 고용효과는 0.078%로서 고용주에게 지급했을 경우와 비교하여 별 차이가 없었으나, 임금은 오히려 0.228% 감소하는 것으로 나타났다. 이는 적어도 정책효과와 방향 면에서는 Bartik(2001)의 연구결과와 일치하지만 크기 면에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 이처럼 Bartik(2001)의 연구결과와 비교하여 정책효과 특히 고용효과가 미미하게 나타난 일차적 요인은 추정된 노동의 수요 및 공급의 임금탄력성이 Bartik의 저임금근로자를 대상으로 한 연구에서보다 더 작게 나타났기 때문이다.

〈표 6-2〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과

		추정치
노동공급의 임금탄력성		0.21177
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가		-0.98662
노동수요의 임금탄력성		-0.07960
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가		-1.41717
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가		-5.39545
평균 실업률: 지역-연도		0.03641
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.050
	임금효과(%)	0.086
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.078
	임금효과(%)	-0.228

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

나. 저임금 노동시장에 대한 고려

이상의 분석은 전체 노동시장을 대상으로 수행되었다. 저임금 노동시장에서의 정책효과를 도출하기 위하여 <표 6-3>에서는 노동공급곡선 및 노동수요곡선에 임금의 제곱항을, 그리고 임금함수에 실업률의 제곱항을

<표 6-3> 임금의 비선형 효과를 고려한 모형 : 저임금 노동시장에 대한 고려

	노동공급	노동수요	임금
$\ln W$	3.8138* (2.1249)	-4.3003** (1.8160)	-
$(\ln W)^2$	-0.1880* (0.1092)	0.2115** (0.0915)	-
U	-0.0083** (0.0040)	-0.0236*** (0.0039)	0.0746 (0.0491)
U^2	-	-	-0.0120** (0.0049)
<i>Local_Tax</i>	0.0427 (0.0370)	-	-
<i>House_P</i>	0.0475*** (0.0161)	-	-
<i>1_19_Ratio</i>	1.3365*** (0.5092)	-	-
$\ln RGRP$	-	0.0730*** (0.0252)	-
<i>R D_R</i>	-	-0.3270 (0.2630)	-
<i>Labor_Equip_R</i>	-	-0.1336** (0.0567)	-
<i>Men_25_60_R</i>	-	-	15.4724*** (1.3672)
상수	-15.4731 (10.3433)	24.9519*** (8.9047)	5.5823*** (0.4109)
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
표본수: 연도-지역	156	156	156
$\Pr(\chi^2 > \text{Sargan 통계값})$	0.157	0.56712	0.201

주: 임금은 노동부의 사업체 임금근로시간조사 자료. 지역고정효과를 통제한 2단계 최소자승법. 괄호 안의 수치는 이분산과 시계열 상관관계에 강건한 표준오차 (heteroskedasticity-autocorrelation consistent standard error estimates: HAC). 제주도를 제외한 모든 지역은 1999~2008년, 제주도는 주택가격지수가 2003년부터 존재하므로 2003~08년.

각각 추가하고 분석하였다.²⁸⁾ 이 제공항들도 모두 내생변수로 취급되며 이 경우 도구변수는 <표 6-1>의 분석에 사용된 도구변수들 외에 해당 도구변수들의 제공항들, 나아가 도구변수들의 상호작용항들이 모두 적합한 도구변수들이 된다. 사강 검증 결과 세 추정모형 모두에서 도구변수들의 외생성이 지지되는 것으로 나타났다.

우선 노동공급곡선의 추정결과를 보면 노동공급탄력성은 $3.814 - 0.188 \times 2 \times (\text{로그임금})$ 으로 나타나 임금수준이 낮아짐에 따라 탄력성이 커지고 높아짐에 따라 작아짐을 알 수 있다. 임금이 어느 정도 낮아야 저임금 집단으로 규정될 수 있는가에 대한 논리적 근거는 없다. 이에 본 연구에서는 지역-연도별 로그임금을 기준으로 10분위와 25분위 임금이 대해 탄력성을 추정해 본다. 한편 추정된 노동수요곡선에서 노동수요와 임금 사이의 관계를 탄력성을 기준으로 보면 $-3.634 + 0.179 \times 2 \times (\text{로그임금})$ 으로 나타나 고임금 집단에 비해 저임금 집단에서 탄력성이 더 큼을 알 수 있다. 역시 차후의 정책효과 분석에서는 10분위와 25분위 임금이 대해 탄력성을 구하여 사용할 것이다. 마지막으로 임금곡선의 추정결과를 보면 임금의 실업률에 대한 준탄력성은 $100 \times \{0.0746 - 0.0120 \times 2 \times (\text{실업률})\} = 7.46 - 2.4 \times (\text{실업률})$ 로 나타났다. 그러나 임금의 일차식 계수는 유의성이 떨어져 이를 정책효과 분석에 사용함에 있어서 다소 유보적인 입장을 견지하게 한다. 한편 저임금 노동시장에서 성립하는 임금의 실업률 준탄력성을 어떤 기준에 의해 도출할 것인가라는 과제가 남는다. <표 6-1>의 추정결과뿐만 아니라 Blanchflower and Oswald(1994, 1995) 등 기존의 많은 연구들이 일관성 있게 임금과 실업률의 안정적인 부의 상관관계를 보고하고 있으므로, 여기서는 저임금 25분위를 실업률 75분위로 간주하고 실업률 75분위에서의 준탄력성을 계산하여 사용한다.

<표 6-4>와 <표 6-5>는 각각 임금 25분위와 10분위에 있어서의 정보를 이용하여 추정한 탄력성, 준탄력성, 그리고 고용 및 정책효과를 요약

28) 노동수요곡선과 노동공급곡선에 실업률의 제공항을 추가하고 분석할 경우 모든 실업률 변수들의 계수들이 매우 유의하지 않게 나타났다. 이와는 달리 실업률의 수준변수만을 넣을 경우 <표 6-3>에서 볼 수 있는 것처럼 매우 유의하게 나타났다. 정책효과 분석은 추정된 탄력성 크기에 의존하므로 노동공급과 수요 곡선 추정시 실업률은 제공항을 포함시키지 않는다.

하고 있다. 앞서 언급하였듯이 모든 경우에 있어서 노동공급과 노동수요의 실업률에 대한 탄력성은 선형으로 간주한다. 우선 25분위에서의 정보를 이용하여 추정된 <표 6-4>의 추정결과를 보면, <표 6-2>의 추정결과와 비교하여 노동공급의 임금탄력성은 약간 줄어든 반면 수요의 임금탄력성은 약간 증가한 것으로 나타났다. 한편 임금의 실업률에 대한 탄력성은 상당히 줄어들었다. 노동공급과 수요의 실업률에 대한 탄력성은 두 표에서 모두 선형으로 추정했음에도 불구하고 (임금 제곱항의 추가로 말미암아) 이전과 비교하여 차이를 보이고 있다. 특히 노동수요의 실업률에 대한 준탄력성 추정치는 절대값 면에서 적지 않게 증가한 것으로 나타났다. 이 모든 추정치들을 종합하여 계산한 결과, 전체 노동시장을 대상으로 분석한 수치들과 비교하여 임금보조를 고용주에게 수행하든 근로자를 통해서 실시하든 고용효과는 약간 증가한 것으로 나타났으나 여전히 작게 나타나고 있다. 임금효과의 경우 고용주에게 보조할 경우는 그 효과가 전과 동일하게 나타났으나, 근로자에게 보조할 경우 임금의 감소정도가 다소 줄어든 것으로 나타났다.

현재의 분석에서 사용된 임금자료인 노동부의 사업체 임금근로시간조사(구 매월노동통계조사) 자료는 5인 이상을 대상으로 하기 때문에 5인 미만의 영세업체들이 임금 집계 과정에서 누락되었고 이들이 상대적으로 저임금 집단을 형성하고 있다는 점을 고려하면, 전체 임금근로자들을 대상으로 한 25분위 임금은 현 자료에서의 25분위 임금보다는 낮을 것이다. 이에 <표 6-5>에서 동 분석을 임금 10분위에 대한 정보를 이용하여 재수행하고 있다. 특징적인 점은 임금수준을 상당히 낮춤으로 인하여 노동수요의 임금탄력성이 -0.27로 절대값 면에서 더욱 커졌으며, 노동공급의 임금탄력성도 전체 근로자를 대상으로 했을 때보다 약간 크게 나타났다. 임금보조를 고용주를 통하여 수행할 경우 고용 및 임금 효과는 각각 약 0.1% 및 0.14%로 나타나 전보다 더 증가하였으나 미국의 연구결과와 비교하여 여전히 큰 수치는 아니라고 판단된다. 한편 근로자를 통하여 임금보조를 수행할 경우 고용효과 및 임금효과는 각각 약 0.13 및 -0.14%로 나타났다. 이상의 모든 분석결과는 임금변수의 경우 노동부의 사업체 임금근로시간조사 자료의 지역-연도별 월평균 급여를 사용하여 도출된 것인데, 동 자료에 근거하여 지역-연도별 월평균급

〈표 6-4〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과 : 임금 25분위

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 25분위)		0.19922
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가		-0.83153
노동수요의 임금탄력성(임금 25분위)		-0.23408
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가		-2.35715
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 75분위)		-2.35318
75분위 실업률: 지역-연도		0.041
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.104
	임금효과(%)	0.105
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.110
	임금효과(%)	-0.089

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

〈표 6-5〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과 : 임금 10분위

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 10분위)		0.23416
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-0.83153
노동수요의 임금탄력성(임금 10분위)		-0.27338
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-2.35715
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 90분위)		-3.78957
90분위 실업률: 지역-연도		0.047
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.123
	임금효과(%)	0.168
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.129
	임금효과(%)	-0.144

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

여를 지역-연도별 월 근로시간으로 나누어 시간당 임금률을 도출하고 이를 이용하여 분석하여도 추정결과에는 변화가 없었음을 기록해 둔다. 또한 제주도를 분석에 제외시켜도 분석결과에는 전혀 차이가 없었음도 밝혀 둔다.

다. KLIPS 임금자료의 사용

앞서 언급하였듯이 지금까지의 분석에서 사용된 노동부의 임금근로시간조사 자료는 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 하나는 조사 대상을 5인

이상 사업체에 한정함으로써 5인 미만의 영세사업장에 종사하는 근로자들에 대한 정보가 누락되어 있다는 점이며,²⁹⁾ 다른 하나는 횡단면 자료를 이용하여 도출된 지역·연도 평균임금은 지역간 노동이동과 시간경과에 따른 노동력 구성의 변화에 의해 ‘노동의 질을 일정하게 유지한 상태에서 도출된 노동의 가격’이라고 보기는 힘들다는 점이다(제3절의 논거를 참조). 이에 다음에서는 KLIPS 자료를 이용하여 이러한 구성의 효과를 통제된 임금시계열 자료를 도출하고 이를 이용하여 모형을 재추정한다. 이를 위해서는 우선 KLIPS 자료를 이용하여 다음의 모형을 추정한다.

$$\Delta \ln W_{irt} = \beta' X_{irt} + \sum_{r=1}^{16} \sum_{t=2000}^{2008} \delta_{rt} D_r D_t + \Delta \epsilon_{irt} \quad (17)$$

여기서 종속변수는 t 연도와 (t-1) 사이의 로그실질임금의 차분값을 나타내며, X 는 통제변수들을, 그리고 D_r 과 D_t 는 각각 지역 더미(임금의 차분값이 지역 r 에 속하면 D_r 은 1의 값을 가짐)와 연도 더미(임금의 차분값이 t 연도와 (t-1) 연도 사이에 있으면 D_t 는 1의 값을 가짐)를 나타낸다. 이에 따라 δ_{rt} 는 지역 r 에서 (t-1) 연도와 t 연도 사이에 발생한 ‘구성의 효과에 의해 오염되지 않은 임금증가율’을 나타낸다. 구성의 효과에 의해 오염되지 않았다 함은 임금증가율을 계산함에 있어서 개개인의 관찰 가능한 혹은 관찰할 수 없는 변수들이 임금수준에 미치는 효과를 모두(?) 제거하였기 때문이다. Solon et al.(1994) 등 기존의 많은 연구들에서 상세하게 소개하였듯이 개개인의 임금 결정에서 관찰할 수 없는 부분의 역할은 지배적이며, 실제의 차분된 등식에서는 통제변수로서 총경력 정도만을 포함시켜도 무방하다. 다음 단계로 1999년부터 2008년까지 구성의 효과를 통제된 임금 시계열 자료를 도출하기 위하여 1999년 횡단면 자료를 이용하여 지역별 및 연도별 평균임금을 계산하고 등식 (17)의 추정결과 도출된 지역별 및 연도별 평균임금증가율 추정치들을 이용하여 2000년부터 2008년까지 지역별로 시계열 자료를 구축한다. 이 과정을 통하여 도출된 시계열 자료를 이용하여 앞서 소개한 방법으로 등식 (13)부터 (15)를

29) 이러한 5인 미만의 영세사업체의 누락은 추정된 노동수요 및 공급의 임금탄력성을 절대값 면에서 낮추는 방향으로 작용할 것이다.

재추정한다.

<표 6-6>에 제시된 추정결과를 보면 우선 노동공급곡선의 경우 임금 탄력성은 $0.382-0.035 \times 2 \times (\text{로그임금})$ 으로 나타나 앞서 노동부 자료를 이용하여 추정한 결과와 같이 임금수준이 낮아짐에 따라 탄력성이 커지고 높아짐에 따라 작아짐을 알 수 있다. 저임금 수준을 25분위나 10분위에서 결정하는 과정에서 노동부 자료를 사용했을 때와는 달리 여기서는 개개인의 임금 정보에 근거하여 분위별 임금수준을 도출하였다. 한편 추정된 노동수요곡선에서 노동수요와 임금 사이의 관계를 탄력성을 기준으로 보면 $-0.748+0.071 \times 2 \times (\text{로그임금})$ 으로 나타나 고임금 집단에 비해 저임금 집단에서 탄력성이 더 큼을 알 수 있다. 역시 차후의 정책효과 분석에서는 10분위와 25분위 임금이 대해 탄력성을 구하여 사용할 것이다. 마지막으로 임금곡선의 추정결과를 보면 임금은 실업률의 볼록함수로 나타남을 알 수 있다. 이는 Blanchflower and Oswald(1994, 1995), Bratsberg and Turunen(1996) 등의 연구결과와 적어도 추정치의 부호 면에서는 일치한다. 이에 따르면 임금과 실업률 사이의 부의 상관관계는 상대적으로 실업률이 낮을 때에 성립하며, 실업률이 지나치게 높은 지역에서는 두 변수 사이의 상관관계가 성립되지 않는다는 것을 의미한다. 효율임금가설로 설명하면 실업률 1%p 감소에 따라 추가적으로 지불해야 하는 효율임금의 규모는 지역노동시장이 완전고용 상태에 가까워질수록 더 커진다는 것을 의미한다. 이에 따라 추정된 준탄력성은 $100 \times \{-0.299+0.017 \times 2 \times (\text{실업률})\} = -29.9+3.4 \times (\text{실업률})$ 로 나타나 저실업보다는 고실업 상태에서 준탄력성이 보다 작게 나타남을 알 수 있다. 저임금 노동시장에서의 준탄력성을 도출하기 위해서는 앞서 소개한 방식대로 75분위와 90분위에서의 실업률을 사용한다.

<표 6-7>과 <표 6-8>은 각각 임금 25분위와 10분위에 있어서의 정보를 이용하여 추정한 탄력성, 준탄력성, 그리고 고용 및 정책효과를 요약하고 있다. 우선 25분위에서의 정보를 이용하여 추정한 <표 6-7>의 추정결과를 보면, <표 6-4>의 추정결과와 비교하여 노동공급의 임금탄력성은 약간 줄어든 반면 수요의 임금탄력성은 유사하게 나타났음을 알 수 있다. 한편 임금의 실업률에 대한 탄력성은 상당히 줄어들었으며, 노동공급 및

〈표 6-6〉 임금의 비선형 효과를 고려한 모형 : KLIPS 임금자료

	노동공급	노동수요	임금
$\ln W$	0.3817** (0.1951)	-0.7484*** (0.2920)	-
$(\ln W)^2$	-0.0349* (0.0196)	0.0707** (0.0286)	-
U	-0.0070* (0.0040)	-0.0256*** (0.0045)	-0.2985*** (0.0895)
U^2	-	-	0.0167** (0.0084)
<i>Local_Tax</i>	0.0323 (0.0365)	-	-
<i>House_P</i>	0.02896* (0.01734)	-	-
<i>1_19_Ratio</i>	1.0249** (0.4859)	-	-
$\ln RGRP$	-	0.0912*** (0.0311)	-
<i>R D_R</i>	-	-0.5031* (0.2901)	-
<i>Labor_Equip_R</i>	-	-0.1124** (0.0577)	-
<i>Men_25_60_R</i>	-	-	33.1986*** (2.6973)
상수	2.8103*** (0.5311)	4.5298*** (0.6144)	-3.3312*** (0.8498)
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
표본수: 연도-지역	150	150	150
$\Pr(\chi^2 > \text{Sargan 통계값})$	0.106	0.908	0.021

주: 제주도 제외, 지역고정효과를 통제한 2단계최소자승법. 괄호 안 수치는 이분산과 시계열 상관관계에 강건한 표준오차(heteroskedasticity-autocorrelation consistent standard error estimates: HAC).

노동수요의 실업률에 대한 준탄력성은 두 표 사이에서 큰 차이를 보이지 않고 있다. 노동공급의 임금탄력성, 노동수요의 임금탄력성, 임금의 실업률 준탄력성이 전반적으로 다소 줄어든 것은 앞서 언급한 구성의 효과 가설이 계측한 바와 일치한다. 즉 구성의 효과를 고려하지 않고 계산된 지역별-연도별 단순 평균임금은 실제의 지역간 임금차이나 시간경과에 따른 임금의 변동을 과소평가하기 때문이다. 이에 따라 노동부 자료를 사용했을 경우와 비교하여 KLIPS 임금자료를 사용할 경우 (임금보조를 사용자를 통하여 실행하든 근로자를 통하여 실시하든) 고용효과는 약간 줄어들고 임금효과는 보다 더 크게 줄어들어 사실상 임금효과가 전혀 없는 것으로 나타났다. 심지어 10분위에서 평가한 고용효과조차도 (사용자에게 보조금을 지급할 경우) 고용효과는 약 0.1% 정도에 그치고 있다.

지금까지의 분석에서는 KLIPS의 시간당 임금률을 사용하였는데 추정 결과의 강건성을 검증하기 위하여 시간당 임금 대신 월평균 급여를 사용하여 앞의 분석을 재시도한 결과, 노동부 자료를 사용하여 분석했을 때와 마찬가지로 추정결과에는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 적어도 지역별-연도별 단위에서 볼 때 월평균 근로시간의 변화가 매우 미미하기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 6-7〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과 : 임금 25분위, KLIPS 임금

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 25분위)		0.11195
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-0.69932
노동수요의 임금탄력성(임금 25분위)		-0.20252
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-2.55510
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 75분위)		-0.16127
75분위 실업률: 지역-연도		0.041
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.081
	임금효과(%)	0.008
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.067
	임금효과(%)	-0.004

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

〈표 6-8〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과: 임금 10분위, KLIPS 임금

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 10분위)		0.13432
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-0.69932
노동수요의 임금탄력성(임금 10분위)		-0.24780
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-2.55511
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 90분위)		-0.12445
90분위 실업률: 지역-연도		0.052
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.101
	임금효과(%)	0.008
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.080
	임금효과(%)	-0.004

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

라. 자영업 효과의 고려: 임금근로자를 대상으로 분석한 결과

현재까지의 추정결과에 의하면 사용자 보조나 근로자 보조를 막론하고 임금보조의 고용 및 임금효과는 매우 미약하게 나타나고 있으며, 그 주된 원인들 중의 하나는 추정된 노동공급 및 수요 곡선이 미국의 경우보다 비탄력적이라는 데에 있다. 추정결과를 종합해 보면 (예를 들어) 사용자에게 시장임금 대비 임금보조를 약 10% 지원해줄 경우 저임금 시장의 고용은 약 1%(0.1×10) 정도로 미미하게 증가할 것으로 나타났으며, 임금효과는 본 연구에서 선호하는 KLIPS 자료(구성의 효과를 제거하고 노동의 가격을 보다 정확하게 도출하였기 때문에)를 사용하여 추정할 결과 거의 없는 것으로 나타났다.

이처럼 임금보조의 고용효과가 작게 나타난 이유들 중의 하나는 앞서 지적하였듯이 임금은 임금근로자들을 대상으로 추출한 반면 고용 및 실업은 전체 근로자를 대상으로 하고 있다는 사실과 무관하지 않을 것이다. 만약 임금근로와 자영업 사이에 대체관계가 형성된다면 이는 노동공급

및 노동수요의 임금탄력성을 낮추는 방향으로 작용할 것이며, 이는 결국 임금보조의 고용 및 임금효과를 낮추게 될 것이다. 예를 들어, 임금이 증가할 경우 실제 임금근로자에 대한 수요는 상당히 증가하여 임금근로자의 규모가 상당한 정도로 증가하였다고 하자. 임금근로 부문의 수요 확대에 의해 일정 규모의 자영업 근로자들은 자영업을 떠나 임금근로를 선택할 것이다. 따라서 (비록 1 대 1 대응관계는 아니지만) 임금 상승에 의한 임금근로 규모의 확대는 일정부분 자영업 규모의 축소를 동반하여 앞의 분석에서처럼 양자를 구분하지 않은 고용률(총고용/인구)을 사용할 경우 수요의 임금탄력성은 과소평가될 것이다. 극단적으로는 총 노동력규모가 불변인 경우 임금 상승에 따라 증가하는 임금근로 집단의 고용규모는 정확하게 자영업 부문의 축소에 의해 상쇄되어 총 고용률을 사용할 경우 수요탄력성은 0이 될 것이다. 이처럼 자영업과 임금근로 사이의 대체에서 발생하는 효과는 한국처럼 자영업 규모가 상당히 큰 노동시장에서는 무시하지 못할 규모가 될 것이라고 판단된다.

바람직하게는 고용률, 참가율, 실업률 등 모든 변수들의 값을 임금근로자들만을 대상으로 추출하여 사용하여야 할 것이나, 본 연구에서는 다음과 같은 논리로 고용규모만을 임금근로자들을 대상으로 사용한다. 첫째, 노동참가 내지 실업의 정의가 자영업과 임금근로 사이에 확연하게 구분되는 것이 아니다. 어느 실업자든 여건에 따라 어느 시점에서든 임금근로나 자영업을 택할 수 있다. 특정 시점에서 임금근로 부문에서 강한 일자리 제의가 들어올 경우 임금근로를 택할 수 있으며 동시에 (세제 혜택 등의 다양한 이유로) 자영업 창업의 매력이 증가할 경우 자영업 부문을 택할 수도 있다. 이처럼 고용과는 달리 노동력 내지 실업의 정의는 성, 연령, 인종 등 인구학적(demographic) 면에서는 명확하게 정의되지만 산업, 종사상 지위 등 경제학적 측면에서는 모호해질 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 구태여 분류를 한다면 적어도 실업은 대부분 임금 부문에서의 실업으로 간주될 수 있다. 직업이 없는 상태에서 임금 부문에서의 적극적인 구직활동이 없는 자영업 창업 준비기간은 현재의 통계 집계 과정에서는 실업으로 간주되기가 힘들기 때문이다.

이에 <표 6-9>에서는 지역-연도별 임금근로자 규모를 지역-연도별

인구로 나눈 변수의 로그값을 종속변수로 하여 수요함수를 재추정한 결과를 보고하고 있다. <표 6-1>의 추정결과와 비교해 볼 때 임금 및 임금제곱항의 계수는 절대값 면에서 상당히 증가하였음을 알 수 있다. <표 6-10>을 보면 25분위 임금수준에서 노동수요의 임금탄력성은 -1.53 정도로 매우 크게 나타나고 있다.³⁰⁾ 이 수치는 Bartik(2000)이 저임금근로자들을 대상으로 추정한 수요탄력성 수치인 -1.5와 우연히도 일치하는 수치이다. 매우 탄력적인 노동수요에 힘입어 사용자 임금보조의 고용효과는 0.558%로 매우 높게 나타났다. 이 수치는 <표 6-7>에 제시된 사용자 임금보조에 따른 고용효과의 추정치인 0.081%와 비교해 볼 때 매우 큰 수치임을 알 수 있다. 이는 사용자 임금보조에 따라 자영업의 임금근로 대체효과가 상당한 규모로 발생함을 의미한다. 반면 사용자 임금보조에 따른 임금효과는 <표 6-7>과 비교하여 약간 증가하였으나 여전히 미약하게 나타나고 있다.

한 가지 흥미로운 점은 수요탄력성의 현저한 증가에도 불구하고 근로자 임금보조의 고용효과는 <표 6-7>의 경우와 비교해 볼 때 크게 증가하지 않은 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급한 이론적 예측과 일치한다. 수요탄력성이 한 단위 증가할 경우 사용자 임금보조의 고용효과는 $F/(F+G) = [(1/(U-1))(1/g) + e + a/g]/(F+G)$ 만큼 증가하는 반면 근로자 임금보조의 고용효과는 $e/(F+G)$ 만큼 증가하기 때문에 양자 사이에 $[(1/(U-1))(1/g) + a/g]/(F+G) (> 0)$ 만큼의 차이가 발생한다. 이는 수요가 보다 탄력적일수록 근로자보다는 사용자를 통하여 임금보조 정책을 수행하는 것이 저임금근로자 고용창출에 도움이 됨을 시사한다. 마지막으로 근로자 임금보조의 임금효과는 두 표 사이에 차이가 없으며 모두 0에 가까운 수치라고 볼 수 있다. <표 6-11>에서 10분위 근로자들을 대상으로 재추정한 결과, 사용자에게 임금보조를 시행할 경우 고용효과는 약간 더 크게 나타났으나 사용자에게 보조했을 경우의 임금효과와 든가 근로자에게 보조금을 지급했을 경우의 고용 및 임금 효과는 변동이 없음을 알 수 있다.

30) 나머지 공급곡선 및 임금곡선과 관련된 탄력성 및 준탄력성 추정치들은 <표 6-2>의 것을 그대로 옮겼다.

〈표 6-9〉 임금근로자들의 고용규모를 이용하여 추정된 수요함수 : KLIPS 임금자료

	노동수요
$\ln W$	-2.6090** (1.2736)
$(\ln W)^2$	0.1402** (0.0657)
U	-0.0281*** (0.0090)
$\ln RGRP$	0.2282*** (0.0600)
RD_R	-0.6534 (0.5132)
$Labor_Equip_R$	-0.1922* (0.1066)
상수	11.5123** (5.5267)
Prob > F	0.0000
표본수 : 연도-지역	150
$Pr(\chi^2 > \text{Sargan 통계값})$	0.169

주 : 제주도 제외. 지역고정효과를 통제한 2단계최소자승법. 괄호 안 수치는 이분산과 시계열 상관관계에 강건한 표준오차(heteroskedasticity-autocorrelation consistent standard error estimates: HAC).

〈표 6-10〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과 : 임금 25분위, KLIPS

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 25분위)		0.11195
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-0.69932
노동수요의 임금탄력성(임금 25분위)		-1.5264
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-2.8118
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 75분위)		-0.1613
75분위 실업률 : 지역-연도		0.041
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.558
	임금효과(%)	0.051
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.071
	임금효과(%)	-0.004

주 : 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

〈표 6-11〉 탄력성 및 준탄력성 추정치 요약 및 정책효과 : 임금 10분위, KLIPS

		추정치
노동공급의 임금탄력성(임금 10분위)		0.134323
노동공급의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-0.69932
노동수요의 임금탄력성(임금 10분위)		-1.6162
노동수요의 % 변화/실업률 1%p 증가(평균)		-2.8118
임금의 % 변화/실업률 1%p 증가(실업률 90분위)		-0.1245
90분위 실업률: 지역-연도		0.052
고용주 임금보조	고용효과(%)	0.597
	임금효과(%)	0.042
근로자 임금보조	고용효과(%)	0.085
	임금효과(%)	-0.004

주: 각 정책효과는 시장임금 대비 보조금을 1% 지급하였을 경우에 해당.

5. 정책적 시사점

본 연구에서 가장 선호하는 분석결과(KLIPS 자료로 올바른 임금 시계열 자료를 구축하여 사용하고 고용규모는 임금근로자만을 대상으로 할 경우)에 따르면 저임금근로자를 대상으로 사용자에게 임금보조를 수행할 경우 고용효과는 크게 나타나고 있다. 추정결과에 의하면 시장임금 대비 10%의 임금보조를 사용자에게 지급할 경우 저임금근로자(하위 25분위로 정의)의 고용은 약 5.6% 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 사용자 임금보조의 임금효과나 근로자 임금보조의 고용 및 임금 효과는 전반적으로 미미하게 나타났다.

자영업자를 포함하여 분석할 경우 사용자 임금보조의 고용효과가 매우 미약하게 나타났으며(시장임금 대비 10%의 임금보조시 약 0.8% 고용증가), 임금근로자들만을 대상으로 분석할 경우 동 정책의 고용효과는 상당한 규모로 발생하였음을 고려할 때, 임금보조 정책 시행시 자영업 근로자의 임금근로 전환효과는 무시하지 못할 규모로 발생할 것으로 예상된다. 이는 그 자체로서 동 정책의 긍정적 효과로 평가될 수 있을 것이다.

임금변수상에 존재하는 측정오차를 고려하면 보조금 지급에 따른 고용 효과는 실제로는 본 연구에서 추정된 수치보다 더 클 것이라고 예측할 수 있다. 비록 KLIPS 자료를 이용하여 구성의 효과를 통제된 상태에서 노동의 가격에 보다 정확한 시계열 자료를 추출하고자 노력하였으나, ① 서베이를 통하여 획득한 임금변수는 일반적으로 심한 측정오차를 내포하고 있다는 많은 국내외 연구들이 존재하며, ② 지역별 및 연도별로 자료를 구축하는 단계에서 KLIPS의 표본 규모가 충분하지 않다는 인상을 지울 수 없었다. 임금변수의 측정오차는 추정된 노동공급 및 노동수요의 임금 탄력성을 절대값 면에서 과소평가하는 방향으로 작용할 것이므로, 이 문제를 해결할 경우 실제의 수요 및 공급 탄력성은 본 연구에서 발견된 수치들보다 절대값 면에서 더 클 것이며 이에 따라 적어도 고용효과는 (특히 사용자에게 지급할 경우) 본 연구에서 도출된 규모보다 더 커질 것이다.

본 연구의 분석결과를 이용하여 실제의 정책효과를 추정하고자 할 경우 실제로 감면받게 되는 사회보험료의 시장임금 대비 비율을 알아야 할 것이다. 우선 정성적 측면에서 볼 때, 이 비율은 고임금 집단보다는 저임금 집단에서 더 높게 나타날 것으로 예상된다. 사회보험료는 다소 준고정비용(quasi-fixed cost)의 성격을 가지고 있어서 고임금 시장과 저임금 시장 사이에 평균임금수준만큼 사회보험료 수준의 차이가 발생하지는 않을 것이기 때문이다. 저임금 시장에서 현재 사용자가 지불하고 있는 사회보험료의 규모에 대한 추정 역시 저임금 시장의 정의에 따라 달라지겠지만, 이병희(2010)의 보고에 의하면 2010년 100인 미만 사업장에서 사용자가 지불하는 사회보험료율³¹⁾은 약 9.88%에 달한다. 더 이상의 조정 없이 이 수치를 그대로 사용하고 정부가 이 사용자 부담분을 대납할 경우 하위 25분위에서 정의된 임금근로자의 고용규모는 약 5.5% 증가할 것으로 전망된다.

사회보험료 감면에 따른 노동수요의 변동이 남녀 사이에 중립적이라고 하더라도, 만약 노동공급의 임금탄력성에 있어서의 남녀간 차이가 존재

31) 임금총액 대비 산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험, 임금채권보장기금, 그리고 노인장기요양보험에 사용자가 지불하는 액수의 비율. 동 보고서에 의하면 이 중 산재보험은 전업종 평균요율을 나타낸다.

할 경우 보조금의 임금 및 고용효과는 남녀 사이에 다르게 나타날 것이다. 이론적으로 볼 때, 가사(출산, 육아 등 다양한 요인 포함)와 일 사이의 대체성이 남성보다는 여성에게 강하기 때문에 노동공급의 임금탄력성은 남성보다는 여성에게 클 것이라고 예측할 수 있으며, 외국의 경우 실증분석결과들이 이를 뒷받침하고 있다(예를 들어 Killingsworth, 1983). 이 경우 사용자에 대한 사회보험료 감면에 따른 고용효과는 남성보다는 여성에게 더 크게 나타날 것이며, 임금효과는 여성보다는 남성에게 더 크게 나타날 것이다. 그러나 노동공급의 임금탄력성에 있어서의 남녀간 비교 분석 결과에 있어서는 국내 연구들 사이에 일관성이 보이지 않는다. 김혜원 외(2010)의 연구에 의하면, 노동공급의 임금탄력성은 비록 통계적으로 유의한 것은 아니지만 오히려 여성에게 약간 더 작게 나타나고 있다. 이와는 달리 김현숙(2007)은 KLIPS 자료에 근거하여 보상 및 비보상 임금탄력성이 남성보다는 기혼여성에게 더 크게 나타남을 보였다. 이에 대한 추가적인 논의가 요구된다.

한편 보조금 지급 대상과 관련하여 코스(Coase)의 정리에 의하면 거래 비용이 없고 정보가 완전할 경우 임금보조를 사용자에게 하든 근로자에게 하든 고용 및 임금 효과에서의 차이는 없다. 그러나 현실 세계에서는 다양한 거래 비용과 정보의 비대칭성 등의 이유로 정책효과는 그 실행 방식에 따라 달라질 수 있다. 본 연구의 분석결과에 의하면 저임금근로자들에 대한 수요가 탄력적일수록 근로자보다는 사용자를 통하여 임금보조를 수행하는 것이 저임금근로자들의 고용창출에 보다 효과적인 것으로 나타났다.

비록 본 연구에서 선호하는 추정결과에 의하면 사용자 임금보조의 고용효과는 상당히 크게 나타났지만, 이는 본 연구에서 채택한 자료 및 분석 방법에 한정된 결과일 수도 있다. 이에 필자도 본 연구결과를 ‘최종적 발견’이라기보다는 추후 논의를 위한 초석으로 인식하고자 하며, 본 연구와 다른 데이터 및 다른 분석 방법에 기초한 추가적인 분석을 기대해 본다. 아울러 사용자 임금보조 정책이 강한 정당성을 갖기 위해서는 한국 노동시장에서 근로장려세제와 같은 근로자 임금보조 정책과의 상대적 유효성 및 경제성 비교분석이 전제가 되어야 할 것이다.

〈부록〉 자 료

변수 기호	수집단위	변수명	자료	비고
<i>House_P</i>	지역*연도	주택매매가격 종합지수	국민은행 부동산 통 계	기준: 2008월 12월 =100 모든 지역
<i>Local_Tax</i>	지역*연도	1인당 지방세 부 담액	통계청, 지역통계	지역 소비자물가지 수로 나눔
<i>1_19_Ratio</i>	지역*연도	0~19세 인구 비중	통계청, 국내 국제 통계	
<i>W</i>	지역*연도	월급여 총액 월근로시간	노동부 사업체 임 금근로시간조사	5인 이상 사업체 대상
	개인자료	월평균급여, 월 정상근로시간	한국노동패널 (KLIPS)	구성의 효과를 통 제한 후 지역별·연 도별로 재구성
<i>U</i>	지역*연도	실업률	통계청, 지역통계	
<i>LFPR</i>	지역*연도	참가율	통계청, 지역통계	
<i>e/P</i>	지역·연도	고용률	통계청, 지역통계	전체 및 임금근로
<i>RGRP</i>	지역*연도	지역 총생산	통계청, 지역통계	2005년 기준
<i>R D_R</i>	지역*연도	연구개발 투자 비중	교육과학기술부	원래는 실액수이나 지역 총생산으로 나 눔
<i>Labor_Equip_R</i>	연도	노동장비율	통계청, 경기 기업 경영(사업체)	
<i>Men_25_60_R</i>	지역*연도	25~60세 남성비 율	통계청, 지역통계	전체 인구 중 25~ 60세 남성의 지역별 비율

제 7 장

일본의 제2 사회안전망

1. 문제 제기

제2 사회안전망의 도입 등 일본의 고용안전망이 바뀌고 있다. 물론 이것이 기존 사회보험 제도의 근본적 변화인가에 대해서는 좀 더 지켜보아야 하겠지만, 일본 고용안전망의 변화가 한국에 던지는 함의는 적지 않다.

우선 일본은 지난 10여 년간 한국과 유사하게 저임금근로와 파견근로 등 비정규직이 늘어나고 사각지대의 범위가 넓어졌다. 그리고 이에 대한 대응 방안이 규제강화와 제2 사회안전망의 도입인 것은 한국과의 뚜렷한 차이이다. 다음으로 한국에서도 최근 실업부조 도입 등을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 따라서 유사한 시기 새로운 제도 도입의 경험을 살펴보는 것은 의미가 있다. 게다가 기존 일본의 사회보장제도는 한국과 비슷한 점이 있다는 사실도 고려해야 한다.

일본 고용안전망은 고용보험과 생활보호(공적부조)³²⁾의 이중 구조이다. 그런데 2008년 경제위기³³⁾를 전후하여 일본 자민당 정부의 고용정책이 ‘규제완화’에서 ‘규제강화’로 바뀌면서 고용보험의 수급요건 완화 등 고용보험 적용을 확대하는 한편, 고용보험과 생활보호 모두에서 제외되는 비정규직과 영세자영업자를 대상으로 제2 사회안전망을 도입하였다.

32) 한국의 기초생활보장제도에 해당한다.

33) 일본에서는 2008년 경제위기를 ‘리먼쇼크’라고 하며 한국에서 1997년 경제위기를 ‘IMF 경제위기’라고 하는 것과 유사한 의미로 사용한다.

도입 당시 제2 사회안전망은 3년의 한시적 제도였지만, 민주당 정부가 들어서면서 제2 사회안전망을 영구적인 제도로 바꾸려는 논의를 시작하였다.

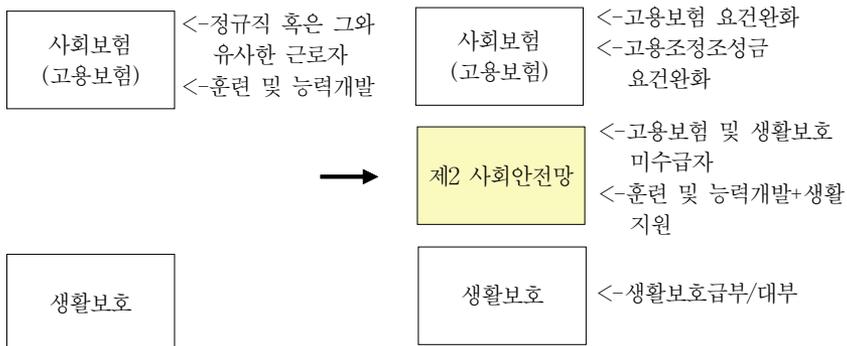
[그림 7-1]은 2008년 이후 일본 사회보장제도의 변화를 고용안전망을 중심으로 간략하게 요약한 것이다.

1992년 거품경제 붕괴로 경제가 장기침체에 빠지게 되자 많은 일본 기업은 비용 절감의 일환으로 비정규직을 활용하기 시작하였다. 또한 장기 불황 극복을 이유로 종래의 일본형 고용시스템 재검토에 들어갔고, 당시 고이즈미 내각은 강력한 규제완화 방침을 표명하였다(坂井澄雄, 2004: 79). 그 대표적인 사례가 근로기준법, 파견법 그리고 직업안정법 등의 개정이다.

하지만 2008년 10월 전 세계 동시다발 경제위기로 2002년 이후 회복세를 보이던 일본 경제가 또다시 휘청이면서, 일본 자민당 정부는 2008년 12월 24일 수상을 본부장으로 하는 「긴급고용·경제대책본부」를 내각부에 설치하고, 2009년도 예산을 포함하여 ‘3단계 경제위기 대책’을 수립, 총 75조 엔의 사업비를 편성한 후 추가예산도 배정하였다.

특히 눈길을 끄는 것은 일본 자민당 정부의 고용대책이 ‘성장’이나 ‘규제완화’보다는 ‘고용안정과 취업연계·생활지원’, 즉 ‘규제강화’에 초점이 맞추어지고, 고용보험 등 사회보험과 생활보호 모두에서 배제되는 비정규직과 영세자영업자를 위한 제2의 사회안전망 신설로 바뀌었다는 사실이다(脇田滋, 2009; 湯淺 誠, 2008). 이와 같은 정책변화는 54년 만의 정권

[그림 7-1] 일본의 사회보장제도의 변화



교체로 보도된 민주당 정부에서도 그대로 나타난다. 일본의 후생노동성이 2010년 7월 발표한 고용정책연구회 보고서 『지속가능하고 활력 있는 사회를 실현하는 경제·고용시스템』이 그 단적인 예이다.

그렇다면 일본 정부의 제2 사회안전망의 구체적인 내용과 특징은 무엇일까? 또한 제2 사회안전망 도입 배경은 무엇이며 도입과정에서 어떠한 쟁점이 제기되고 있을까? 더불어 그것이 한국에 던지는 구체적 함의는 무엇일까?

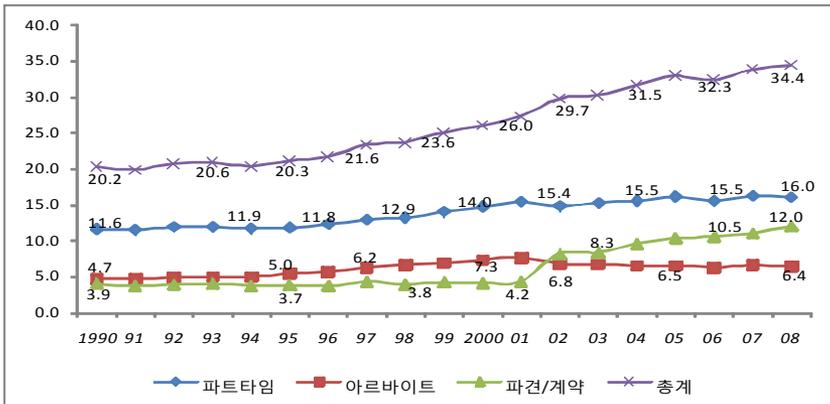
2. 일본의 노동시장과 고용보험 사각지대

장기근속과 숙련 중시를 특징으로 하는 일본식 고용모델은 1990년대 이후 상당한 변화를 겪었다. 무엇보다 비정규직의 증가가 두드러져 2008년 현재 전체 임금근로자의 34.4%에 달한다.

가장 많은 비중을 차지하는 것은 여성 파트타임이지만, 2003년도 파견법 개정 직후 5년간 파견근로자의 증가도 무시할 수 없어 2008년 현재 파견근로자는 1.6배 늘어난 384만 명이다. 파견업체도 5만 개를 넘어섰으며 사용사업체만 127만 개에 이른다.

(그림 7-2) 일본의 고용형태별 비정규직 규모변화(1990~2008)

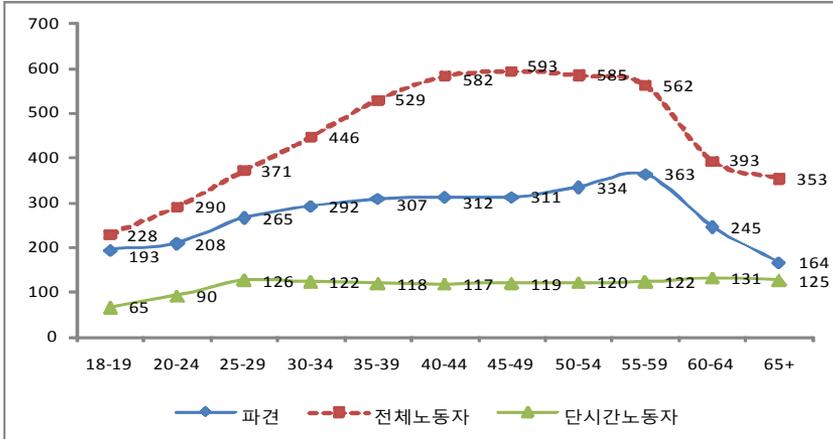
(단위 : %)



자료 : 일본총무성 통계국, 『노동력조사특별조사』(2000~02), 『노동력조사상세결과』(2003~08).

[그림 7-3] 파견 및 단시간노동자의 연령별 연수입변화(2005)

(단위: 만 엔)



자료: 일본후생노동성, 『임금구조기본통계조사』³⁴⁾, 『노동력수급제도에 관한 앙케트 조사』³⁵⁾

또한 전체 노동자 대비 파견노동자와 파트타임어의 연수입은 상당한 차이가 있어 ‘격차사회’ 현상을 가중시킨다. [그림 7-3]에서와 같이 파트타임어의 연수입이 가장 낮으며 연령별로 차이가 없다. 파견은 24세까지의 청년층에서는 전체 노동자와의 격차가 크지 않으나 연령이 높아질수록 격차가 커지는 것을 알 수 있다.

특히 파견노동자의 60%가 35세 이하 남성 청년층에 집중되어 있어 청년층의 정규고용에 부정적 영향을 끼칠 뿐만 아니라 지속적인 실업 유발 요인으로 지적된다. 청년층의 정규직 고용비중이 지속적으로 하락하는 상황이기 때문에 더욱 심각할 수 있다.

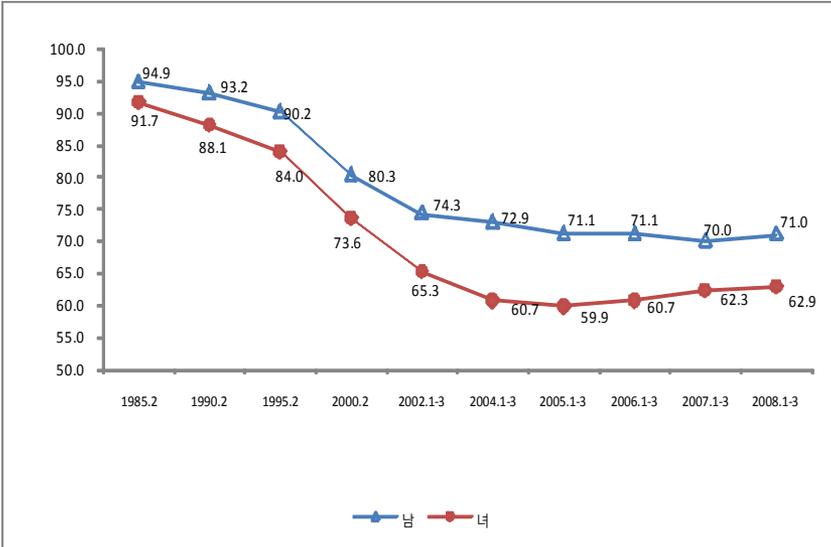
또한 생계부양자인 남성 중심으로 파견이 늘어날 경우 배우자까지 포함한 가계 전체가 빈곤으로 떨어질 것이라는 우려가 경제위기 이전부터 제기된 바 있다. 그런데 경제위기 충격이 기간제 및 파견 등으로 집중되면서 이와 같은 우려가 현실로 나타나, 2008년부터 대규모 제조업의 구조조정이 기간제 및 파견 등 비정규사원을 중심으로 이루어졌다.

34) 전체노동자와 단시간노동자의 임금조사.

35) 파견노동자임금조사.

(그림 7-4) 15~24세 청년층의 정규고용 추이

(단위: %)



주: 일본후생노동성, 「노동력조사」(2001년까지는 각 2월 특별조사; 2002년 이후 상세조사, 각년 1~3월 평균.

자료: 遠藤公嗣 外(2009), p.27.

<표 7-1>에 따르면 남성 파견직 중심의 고용조정 양상은 매우 뚜렷하다. 일본 제조업 노동자들은 지난 2008년 10월부터 2009년 3월까지 총 157,806명이 일자리를 잃었고, 그 중 68%가 파견근로이며 계약직이 18%로 특정 고용형태에 집중되어 있다. 또한 명백한 불법인 계약 중도해지 형태의 해고 역시 비일비재하다.

<표 7-1> 고용형태별 해고상황

(단위: 명, %)

	총인원	파견	계약직	하청직	기타
해고자수	157,806	107,375	28,877	12,988	8,566
%	100.0	68.0	18.0	8.0	6.0

자료: 일본후생노동성(2009).

그런데 이들 노동자는 해고와 더불어 회사에서 제공해준 료(사택의 일종)에서도 쫓겨나기 때문에 노숙자로 전락할 가능성이 크다. 더군다나 고용보험 미가입자이거나 적용제외자인 탓에 실직 기간 동안 실업급여를 받지 못하여 생활을 유지하기 어렵다. 또한 실업급여를 받는다 하더라도 그 액수가 적거나 기간이 짧아 근로빈곤의 우려가 크다.

후생노동성의 고용보험부회(정식명칭은 노동정책심의회의 직업안정분과회 고용보험부회)에 의하면, 2007년 현재 일본의 취업자수는 5,561만 명으로 이 중 고용보험 피보험자는 3,685만 명, 고용보험이 적용되지 않는 근로자는 약 1,006만 명(18.1%)이다.

<표 7-2>에 따르면 고용보험피보험자인 임금근로자 중에서도 정규직의 고용보험 적용률은 99.2%지만 비정규직은 60.0%에 불과하고, 특히 임시근로자, 파트타임의 적용률이 낮다. 또한 건강보험, 후생연금 등에서의 격차도 상당히 크다.

<표 7-2> 취업형태별 사회보험 및 기업연금의 적용상황

(단위: %)

	전 체	적용을 받고 있는 제도			
		고용보험	건강보험	후생연금	기업연금
정규직	100.0	99.2	99.7	98.7	29.7
비정규직	100.0	60.0	48.6	46.6	5.3
계약사원	100.0	81.9	83.4	80.5	6.9
촉탁사원	100.0	75.9	82.8	79.5	16.1
출향사원	100.0	87.2	92.3	90.7	42.7
파견근로	100.0	82.4	80.2	78.2	4.3
등록형	100.0	78.7	77.5	73.6	1.5
상용고용형	100.0	86.2	83.1	82.8	7.1
임시근로자	100.0	30.7	29.3	22.6	1.2
파트타임	100.0	48.1	28.7	26.9	2.7
기타	100.0	72.6	71.1	69.4	4.8

자료: 일본후생노동성(2009), 『평성19년취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사보고』.

〈표 7-3〉 고용보험 coverage의 축소

(단위: 만 명, %)

	고용보험 피보험자수	수급자 실인원	노재보험적 용노동자수	완전 실업자	對노재보험 적용자비율	수급자 비율
1983	2,671	87	3,451	156	77.4	55.9
1988	2,963	55	3,972	155	74.6	35.5
1993	3,358	70	4,663	166	72.0	42.1
1998	3,420	105	4,800	279	71.2	37.7
2001	3,365	111	4,858	340	69.3	32.5
2002	3,366	105	4,820	359	69.8	29.2
2003	3,398	84	4,792	350	70.9	24.0
2004	3,463	68	4,855	313	71.3	21.8
2005	3,526	63	4,919	294	71.7	21.4
2006	3,618	58	5,071	275	71.3	21.2
2007	3,740*	54*	-	257	-	20.8

주: 노재보험적용자비율=고용보험피보험자수/노재보험적용노동자수
수급자비율=수급자실인원/완전실업자

* 2007년 12월 현재.

자료: 『고용보험사업연보』, 『사회보장통계연보』, 『노동력조사』 각년판에서 작성.

또한 <표 7-3>에서와 같이 고용보험 적용자 중 실업시 실업급여 수급률은 1983년 55.9%에서 2007년 20.8%로 줄어들었다.

2007년 3월 25일 일본 도쿄신문이 “문제가 발생한 사회보장, 약자의 피해, 안전망 검증”이라는 제목으로 좌우 두 페이지에 걸쳐 ‘생활 도감’을 게재한 것이나 일본 NHK에서 근로빈곤 관련 특집을 방영한 것 등은 이와 같은 불안정한 현실을 반영한다. 결론적으로 지난 10여 년간의 사회적 위험의 확산 및 2008년 경제위기가 일본 정부의 고용정책변화의 배경이 된 것이다.

3. 고용보험 적용확대와 제2 사회안전망

가. 경제위기 시기 일본 자민당 정부의 고용대책

<표 7-4>는 일본 정부의 3단계 경제위기 대책이다. 이 중 2단계와 3단계 대책은 △실직자대상 주택, 생활지원 △비정규노동자 고용보험적용(1,700억 엔) △고용보험료 인하(6,400억 엔) 등이 초점이다. 그리고 2009년도 추경예산안으로 국회에 제출된 세부내역을 보면 고용악화와 금융불안 해소를 위한 긴급대책용 4.9조 엔, 중장기성장전략에 6.2조 엔, 사회안전망 확충 등에 4.4조 엔을 배정하였다.

<표 7-4> 일본 자민당 정부의 경제위기 대책

	1단계	2단계	3단계
	1차 추경예산 (2008년 10월 16일)	2차 추경예산 (2009년 1월 27일)	2009년도 예산 (2009년 3월 27일)
생활자 지원	△고령자의 의료비 부담경감 등 (2,500억 엔)	△정액급부금 실시(2조 엔) △자치체에 의한 고용기회 창출(4,000억 엔, 기금) △임산부 건강진단 무료(800 억 엔) △실직자대상 주택, 생활지 원(7,500억 엔)	△비정규노동자 고용보험 적용(1,700억 엔) △고용보험료 인하(6,400억 엔) △출산육아일시금 증액 △주택감세(3,400억 엔) △환경대응자동차(2,100억 엔)
중소 기업 지원	△긴급보증(6조 엔) △정부계 금융 긴급대출(3조 엔)	△보증, 대출(30조 엔으로 확대) △금융기관에서의 자본주입 (10조 엔 추가)	△에너지절약 설비 등의 투자추진감세(1,900억 엔) △중소기업 세율인하 등 (2,400억 엔)
지방 활성화	△긴급방재, 재해복구 등 (4,400억 엔)	△지역생활화교부금 (6,000억 엔) △고속도로요금 대폭인하 (5,000억 엔)	△고용창출 등을 위한 교 부세증액(1조 엔) △지역활력기반창조교부 금(9,400억 엔)
총액	11.5조 엔 [경제위기극복을 위 한 긴급종합대책]	27조 엔 [생활대책]	37조 엔 [생활안정을 위한 긴급대책]

자료: 일본경제위기대책(2009).

또한 <표 7-5>는 주요 고용대책을 요약한 것이다. 고용보험의 적용확대와 제2 사회안전망의 도입은 다음에 살펴볼 것이기 때문에 여기에서는 그 이외의 주요 정책을 몇 가지 간략하게 검토한다.

<표 7-5> 일본 후생노동성의 주요 고용대책

시작시기	내 용
平成 20년10월 (2008년 10월)	① 주택 및 생활지원 - 12월 15일부터 전국 공공직업안정소(ハローワーク)에 특별 상담창구 개설, 취업알선(3월 30일 현재 신규상담자수 29,944건) - 공공직업안정소에서 심사, 노동금고에서 대출하는 「취직안정자금융자」(3월 30일 현재 총 5,691건 354천억 엔의 대부) ② 비정규직까지 고용조정조성금 확대 ³⁶⁾ 를 통한 고용유지 - 중소기업장에 수당 등의 4/5를 조성(2월 계획 30,621사업소, 1,865,792인분) ③ 채용내정취소에 대한 지도
平成 20년12월 (2008년 12월)	① 도도부현과 협력한 고용창출 - 「ふるさと(향토)고용재생특별교부금」: 2,500억 엔 - 「긴급고용창출사업」: 1,500억 엔 ② 재취직지원대책 - 정규직전환 지원: 장년 프리터, 내정취소된 취직미결정자, 파견노동자를 직접고용 혹은 정규고용으로 전환한 사업장에 1인당 100만 엔(대기업 50만 엔)을 지급(2월 6일 개시, 6개월 경과 후에 지급개시) - 이직자 훈련강화: 훈련기간 중의 생활보장금부제도 확대
平成 21년3월	① 고용보험의 세이프티넷(세이프티넷) 기능을 강화 - 비정규노동자의 적용범위를 확대(피보험자기간 1년 이상 ->6개월 이상) - 재취업이 곤란한 경우 급부일수를 특별적으로 60일 연장 - 21년도의 고용보험료를 1.2%에서 0.8%로 인하 ② 이직자훈련 대폭강화: 장기훈련 강화 및 훈련기간 생활보장금부제도 확대 ③ 고용조정조성금 재확대

자료: 일본후생노동성(2009).

36) 고용조정조성금이란 경제위기나 구조조정 등의 불가피한 상황에 처한 기업이 해고 대신 휴업, 휴직, 직업훈련 등의 방식으로 고용을 유지할 경우 정부가 그것을 지원하는 제도이며 한국에서는 유사한 제도로 ‘고용유지지원금’이 있다. 일본 정부는 2008년 10월부터 고용조정조성금의 확대를 통해 정규근로뿐만 아니라 비정규근로자의 경우도 해고 대신 휴업이나 직업훈련 등을 통해 고용유지를 할 경우

〈표 7-6〉 산업삭감 고용유지 장려금의 지원내용

	유기계약근로자	파견근로자
중소기업사업주	15만 엔(연 30만 엔)	22.5만 엔(연 45만 엔)
중소기업사업주 이외의 사업주	10만 엔(연 20만 엔)	15만 엔(연 30만 엔)

자료: 오학수(2009a).

〈표 7-7〉 파견근로자 고용안정화 특별장려금

		기간의 정함이 없는 노동계약		6개월 이상 기간의 정함이 있는 노동계약		
대기업	계 50만 엔	6개월 경과 후	25만 엔	계 25만 엔	6개월 경과 후	15만 엔
		1년 6개월 경과 후	12만5천 엔		1년 6개월 경과 후	5만 엔
		2년 6개월 경과 후	12만5천 엔		2년 6개월 경과 후	5만 엔
중소기업	계 100만 엔	6개월 경과 후	50만 엔	계 50만 엔	6개월 경과 후	30만 엔
		1년 6개월 경과 후	25만 엔		1년 6개월 경과 후	10만 엔
		2년 6개월 경과 후	25만 엔		2년 6개월 경과 후	10만 엔

자료: 오학수(2009a).

첫째, 고용조정조성금의 확대이다.

일본에서는 기업이 경영상의 문제로 사업규모 등을 축소해야 할 경우, 해고 대신 종업원에 대하여 휴업, 교육훈련 또는 출항을 실시하여 고용을 유지하면 해당 사업주에게 ‘고용조정조성금’을 주고 있다(한국에서도 유사한 정책을 고용지원센터에서 시행하고 있다).

경제위기를 맞이하여 일본 정부는 조성금의 수급 조건을 대폭적으로 완화하였으며, 기간제 및 파견근로자의 산업시간을 삭감하여 고용을 유지하는 사업주를 지원하는 ‘산업삭감 고용유지 장려금’ 제도를 만들었다.

둘째, 정규직 전환 지원이다.

일본 정부는 ‘파견근로자고용안정화 특별장려금’을 한시적으로 만들었다. 적용 시기는 2009년 2월 6일부터 2012년 3월 31일까지며 주요 대상은

이에 대한 지원을 하고 있다. 후생노동성의 「고용조정조성금 제도의 재인식」에 따르면 경제위기를 전후하여 대상, 요건, 조성률, 조성기간 등을 끊임없이 완화하여, ① 대상노동자를 피보험자 전원 및 피보험자 이외의 근로자로까지 확대하고, ② 중소기업에 대한 지원 폭을 대폭 강화하여 해고 혹은 실직을 예방한다.

6개월 이상 계속하여 파견근로자를 사용하고 있는 업무에서 파견근로자를 무기 또는 6개월 이상 직접 고용하는 사업주나, 파견기간이 종료되기 전에 파견근로자를 직접 고용하는 사업주이다.

셋째, 청년층 대책이다.

‘청년층 등 정규고용화 특별장려금’을 만들어 사업주가 고용지원센터를 통하여 청년(25~39세) 프리터를 정규직으로 채용하거나, 실습(트라이얼) 고용 중인 프리터 혹은 유기실습형 훈련 중인 프리터를 정규직으로 채용하는 경우, 채용된 근로자 1인당 중소기업은 100만 엔, 대기업은 50만 엔을 특별장려금으로 지원하도록 조치하였다. 해당 지원내용은 취직내정이 취소된 신규졸업자를 고용지원센터를 통하여 정규직으로 고용하는 기업에게도 적용한다.

나. 일본 민주당 정부의 고용대책

이와 같은 정책은 민주당 정부에서 좀 더 확대된다. 2009년 8월 일본 중의원 선거에서 압승한 민주당은 9월 사민당 및 국민신당과 연합하여 연립정부를 구성하였다. 정부 구성 직후인 2009년 12월 30일 민주당 정부는 「신성장전략」을 발표한다. 신성장전략은 ① 녹색혁신(Green Innovation)에 의한 환경·에너지 대국 전략, ② 생활혁신(Life Innovation)에 의한 건강 대국 전략, ③ 아시아 경제전략, ④ 관광입국·지역활성화 전략, ⑤ 과학·기술입국 전략, ⑥ 고용·인재전략이다.

이 중 고용·인재전략은 “고용이 내수확대와 성장력을 뒷받침한다”는 인식하에, 2020년까지 청년층 프리터³⁷⁾의 반감, 니트³⁸⁾의 감소, 여성경력

37) 프리터는 자유롭다는 의미의 free와 학생들의 시간제 취업인 arbeit에 사람을 지칭하는 접미사 er이 붙은 free-arbeiter라는 일본식 신조어의 약식 명칭이다. 일본 발음으로는 후리타(フリーター)인데 1987년 일본의 대표적인 취업알선업체 리쿠르트사의 아르바이트정보지에서 처음 쓰인 것으로 알려져 있다. 1990년도 『프리터백서』에 따르면 “학생도 정사원도 주부도 아니며 아르바이트, 계약파견사원으로 일하고 있는 청년들로 현재 정사원이 되는 것을 희망하지 않는 자”이다. 또한 후생노동성 『노동백서』에서는 “15~34세의 청년으로 남성의 경우 취업자 중 근무하는 곳에서의 호칭이 아르바이트나 파트타임이면서 취업연수가 1~5년 미만인 자와 일을 하지 않으면서 가사활동 및 통학활동을 하지 않고 아르바이트 후

단절 해소, 고령자 및 장애자의 취업촉진, 잡카페 카드 취득자 300만 명, 유급휴가 취득 촉진, 최저임금인상, 근로시간 단축 등이다.

그리고 2009년 12월 8일 「내일의 안심과 성장을 위한 긴급경제 대책」을 발표하여 경제 및 고용상황에 대한 진단 및 대응방안을 제시한다. 그 내용을 보면 ① 기업에 대한 지원대책으로 고용조정조성금 수급요건의 완화가 포함되며, 다른 한편 다양한 구직활동을 지원하기 위해 ② 고용지원 센터에서 특정일을 지정하여 구직자에 대한 원스톱 서비스(직업상담, 주택수당, 생활보호 등 각종 제도에 대한 상담 절차를 일괄적으로 수행) 실시, ③ 이직자의 주택확보 지원, ④ 신규졸업자에 대한 취직지원상담 확대, ⑤ 미취업졸업자를 위한 직업훈련 및 훈련/생활 지원금부 등이 포함된다. 또한 고용창출을 위해 ⑥ 개호(돌봄), 의료, 농림, 환경 등 성장 분야에서 새로운 고용창출(고용기간 1년)을 꾀하고, ⑦ 비정규직의 정규직 전환지원을 적극 실시한다 등이다. 이와 같은 내용은 자민당 정부하의 긴급경제 대책과 매우 유사하다.

그리고 일본 후생노동성은 2010년 7월 「지속가능하고 활력 있는 사회를 실현하는 경제·고용시스템」이라는 고용정책연구회 보고서를 발표하여 고용대책의 기본 계획을 제시하였다.

기본 방향은 첫째 고용의 질이 향상되는 취업방식의 구축, 둘째 이직과

은 파트타임을 희망하는 자를, 여성의 경우 취업자 중 근무하는 곳에서의 호칭이 아르바이트나 파트타임이면서 미혼으로 주로 일을 하는 자와 일을 하지 않으면서 가사활동 및 통학활동을 하지 않고 아르바이트나 파트타임 취업을 희망하는 자”로 정의한다. 반면 내각부 국민생활국의 『국민생활백서』에는 이외에도 예비군과 전일제 취업 중 비정규직 성격을 갖는 취업자, 즉 파견노동자, 촉탁사원, 정사원내의 취업을 희망하는 실업자까지를 프리터에 포함시킨다.

- 38) 니트(ニート)는 교육도 받지 않고 취업도 하지 않으며 훈련도 받지 않는(Not in Education, Employment or Training) 젊은이를 의미한다. 2004년 후생노동성에서 발간한 『노동경제백서』에서 최초의 통계가 제시된 바 있는데, 비노동력 인구(취업자 및 실업자 이외의 사람들) 중 연령이 15~34세로 학교를 졸업하고 미혼자이며 가사 및 통학을 하지 않는 자로 정의하는데, 이 중 가사를 보조하는 자를 니트로 넣을 것인지 여부에 따라 통계수치가 다르다. 내각부 연구회에 따르면 ① 고교 및 대학 등의 학교 및 예비고(입시학원), 전수학교 등에 통학하지 않고, ② 배우자가 없는 독신자이며, ③ 평소에 수입을 동반하지 않은 15세 이상 34세 이하의 개인을 니트로 보고 그 수치를 2002년 현재 약 85만 명으로 추정한다(김기현, 2005: pp.56~57).

재취업을 지원하는 사회안전망과 청년층, 여성, 고령자 등에 대한 취업지원을 실시하는 ‘전원 참가형 사회’ 실현, 셋째 일자리의 충분한 확보 및 일-가정 양립, 생활을 뒷받침하는 균형적인 임금 등이다. 구체적인 내용을 살펴보면, ① 다양한 정사원제 도입, ② 비정규직의 정규직 전환을 핵심으로 하는 복선형 커리어 선택, ③ 근로자 파견제도의 재편, ④ 공정한 처우 및 계약갱신과 고용해지 등에 관한 유기고용 물의 정비, ⑤ 임금 및 처우 개선, ⑥ 일-가정 양립 실현 등이다.

결국 일본 민주당 정부의 고용대책은 경제위기시 자민당 정부의 그것과 큰 차이가 없으며, 다만 규제 강화의 범위를 확대하는 것이라 할 수 있다.

다. 고용보험 제도의 개정

일본의 사회보험은 ① 임금근로자를 대상으로 하는 직장보험이나 후생연금과 ② 임금근로자 이외의 시민(프리랜서, 5인 미만 자영업자 등)을 대상으로 하는 지역보험으로 나뉘는데, 이 중 고용보험은 1969년 그 포괄 범위를 5인 미만 사업장으로 넓힌 바 있다.

그러나 2007년 10월 개정된 고용보험법에 따르면 주 20시간 미만이거나 이직 전 피보험기간이 12개월 미만인 경우 피보험자 자격이 없다. 단, 예외가 있는데 도산에 의한 이직이나 비자발적 이직의 경우는 6개월 미만으로 조정하였다. 또한 파견노동자는 고용계약이 종료되어도 동일한 파견회사에 취업을 희망하면 종료 후 1개월 동안 피보험자 자격을 상실하는 불이익을 받는다.

〈표 7-8〉 일본의 사회보험 구조

	연금	지역(직장)보험	기타
임금근로자	후생연금	직장건보, 고용보험, 특수지역(국가공무원, 지방공무원, 사립교직원)	노재보험, 선원보험
임금근로자 이외 시민	지역연금 (국민연금)	지역건보	농업 및 자영업대상 보험

〈표 7-9〉 2007년 10월 개정 고용보험법

피보험자 구분	일반피보험자(주 소정노동시간이 20시간 이상)
수급자격 요건	이직 전 2년간 피보험자기간 12개월 이상 특정급부자격자는 ¹⁾ 이직 이전 1년간 6개월 이상 파견노동자는 1개월간 피보험자 자격 상실 ²⁾ (유예기간)

주: 1) 특정급부자격자 - ① 도산에 의한 이직, ② 해고에 의한 이직.

2) 피보험자 자격의 상실 - 파견노동자는 고용계약이 종료되고 다음 파견회사가 재고용을 결정하지 않았다 하더라도, 동일한 파견회사에 취로를 희망하는 경우에는 1개월 동안 피보험자 자격을 상실.

하지만 12개월 미만으로 근로하는 파견 및 단시간근로 등 상당수의 비정규직이나 중소기업사업장 근로자들이 고용보험에서 배제되자, 일본 정부는 2009년 4월 법개정을 통해 파견 등에 대한 고용보험의 수급자격 요건을 완화한다. 즉 계약기간 종료 등 특정이유로 이직하는 노동자의 경우 이직 전 1년간의 피보험자 자격이 6개월 이상일 경우 수급자격을 갖게 하여 고용보험에서 배제되었던 파견 및 기간제(주로 시간제 근로)의 적용률을 확대한 것이다. 이 결과 주간 소정근로시간이 20시간 이상으로 고용기간이 6개월 이상 1년 미만인 약 148만 명(적용제외자의 14.7%가 피보험자 자격이 생김)이 혜택을 받게 되었다.

그래도 858만 명 정도는 고용보험 적용대상이 아니다. 때문에 일본 정부는 2010년 4월 1개월 이상 6개월 미만인 임금근로자의 경우도 고용보험 가입자격을 주는 방식으로 고용보험 적용을 확대한 바 있다³⁹⁾. 물론

〈표 7-10〉 2009년 4월 실시된 개정 고용보험법

<p>이직 전 2년간 피보험자기간이 통산하여 12개월 이상일 것. 다만, 특정급부자격자 또는 '특정 이유 이직자'¹⁾일 경우는 이직 전 1년간 피보험자기간이 통산 6개월 이상. 파견노동자도 고용계약기간 종료시에 피보험자 자격 획득(유예기간 없음)</p>
--

주: 1) 특정 이유 이직자 - ① 기간의 정함이 있는 고용계약이 완료되고 갱신되지 않은 경우, ② 정당한 이유가 있는 自己都合(자발적) 이직.

39) 일본에서도 한국과 유사하게 1개월 미만의 일용직은 별도의 고용보험이 존재한다.

그렇다 해도 실업급여 수급권이 생기는 것은 아니지만 제도적으로는 임금근로자이면 누구나 고용보험 가입대상이 된 것이다. 물론 한국에서는 이미 1998년 경제위기를 거치면서 이와 같은 제도가 완성되었고 2004년에는 일용직으로까지 그 범위를 넓혔다는 점에서 일본의 제도 변화가 상대적으로 더디었다고 할 것이다.

라. 제2 사회안전망

고용보험의 적용확대에도 불구하고 1년 이상 장기실업자와 영세자영업자, 청년실업자 등은 고용보험의 혜택을 받을 수 없다⁴⁰⁾. 특히 2008년 경제위기로 인해 파견근로를 중심으로 일자리와 주거를 잃고 생활 전체가 곤란해진 사람들이 늘어나자, 일본 정부는 직업훈련이나 구직활동을 조건으로 생활자금을 지원하는 융자 및 급부 제도를 한시적으로 도입했다. 재정이 정부의 일반회계에서 충당된다는 점에서 보험 방식과는 다르다.

가장 먼저 도입되어 2008년 12월 22일부터 실시된 ‘취직안정자금융자’의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

이 제도는 해고나 고용기간 만료 등에 따라 고용이 정지되고 사원주택 혹은 기숙사 등으로부터 퇴거명령을 받아 주거를 상실한 사람에게 주거 확보 및 안정적 취직활동을 지원하여 빠른 재취업을 실현하는 것을 목적으로 한다.

이때 대부대상자는 ① 비자발적 이직으로 주거상실상태인 이직자 ② 상용취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자 ③ 예금과 저금 자산이 없고 ④ 이직 전에 주생계부양자여야 한다. 대출액은 6개월간 최고 186만 엔(한화 약 2,300만 원)이고⁴¹⁾ 6개월 이후에 6개월 이상 근속직장에 취업할

40) 건강보험과 연금의 경우에도 마찬가지인데 왜냐하면 직장보험과 후생연금의 적용범위가 5인 이상 사업장이어서 그 이하는 정액제 지역연금 및 보험 대상이기 때문이다. 하지만 지역연금 및 보험은 100% 개인 부담이어서 보험료 부담이 크고 미가입자가 계속 증가할 수밖에 없다.

41) 개인 보증은 필요하지 않으나 소정의 신용보증기관을 이용할 것을 조건으로 하며, 대부이율은 1.5%(신용보증료 0.5% 포함), 상환방법은 6개월 거치 이후 10년 이내(최종연령은 65세)이다.

경우 최대 123만 엔(한화 약 1,500만 원), 대출액의 64%가 상환면제된다⁴²⁾.

〈표 7-11〉 취직안정자금 용자

대부 대상	보증 및 상환방법	대부 절차
① 비자발적 이직으로 주거상실상태인 이직자 ② 상용취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자 ③ 예금과 저금 자산이 없고 ④ 이직 전에 주생계부양자 등	① 보증 불필요 (신용보증기관 이용을 조건) ② 금리(1.5%), 10년 (최종연령 65세) ③ 대부 후 6개월 이내에 6개월 이상 근무지에 취업하면 주택 입주 초기 비용의 100% 생활 취직활동비의 50% 상환면제	도도부현에 설치된 공공 직업안정소(고용지원센터) 방문, 자격요건 확인->노동금고에서 대부
대부대상비목	대부액	대부방법
① 주택입주 초기비용		
a.임대료 b.공익비 c.관리비 d.임차보증금, 사례금 등	실비(상한 50만 엔)	貸主(집주인) 혹은 위임을 받은 사업주의 구좌에 입금
e.중개수수료		부동산중개업자의 구좌
f.화재보험료 g.기타		계약사업자의 구좌
h.이사비,가구집기 등	필요액(상한 10만 엔)	본인구좌
② 가구보조비	실비(상한 월6만 엔)×상한 6개월 *고용보험수급자격이 없는 경우로 한정	전액을 일괄 집주인 혹은 수탁 받은 사업주의 구좌에 입금
③ 생활취직활동비		
a.상용취직활동비	필요액(상한 월15만 엔)×6회(월1회) *고용보험수급자격이 없는 자로 한정 *고용보험일반피보험자격을 취득한 익월분까지	본인의 구좌(1만 엔 단위)

자료 : 일본후생노동성(平成 21년 3월 2일 개정판).

42) 상환면제를 위해서는 최초 대부실행일 이후 6개월까지 6개월 이상의 고용을 보장하는 취업을 하여 고용보험일반피보험자격을 취득하고, 그 자격취득일의 익월 15일까지 공공직업안정소에 신고하면 된다.

〈표 7-12〉 일본의 제2 사회안전망의 종류

종 류	명 칭	실 시
제1 사회안전망	고용보험	2010년 확대
제2 사회안전망	① 취업안정자금 융자사업	2008년 12월 16일 도입
	② 장기실업자 등 지원사업 (취업안정자금 융자)	2009년 6월 22일 도입
	③ 취직활동근관자 지원사업(급부)	2009년 6월 22일 도입
	④ 훈련·생활지원자금융자 및 급부	2009년 7월 10일 도입
	⑤ 주거 등 곤궁이직자에 대한 상담지원	2009년 9월 18일 도입
	⑥ 주택수당긴급특별조치사업(급부)	2009년 10월 1일 도입
	⑦ 생활복지자금 대부사업 (종합지원자금 대부)	2009년 10월 1일 개정
	⑧ 임시특례 자금대부제도	2009년 10월 1일 제정
최후의 사회안정망	생활보호	유지

자료: 시즈오카현 노동국(2010).

이 제도에서 주목해야 할 것은 취업시 상환면제해 주는 융자제도라는 것 외에 랭고 등 노동단체가 중심이 되어 1950년대에 만든 서민 금융기관인 노동금고가 지원 대상자를 선발하여 안정자금을 대부해 주는 것이다. 그리고 원래의 상환면제금은 물론이고 나머지 금액을 노동금고가 상환을 받지 못할 경우 전액 정부가 지원한다는 것도 특징이다. 따라서 필요할 경우 신용불량자 양산을 통제할 수 있고, 다른 한편 노동계가 실업 및 취업문제에 직간접적으로 개입하는 방식인 것이다.

그 이후 2009년 10월 1일까지 총 8개의 제도가 도입되어 제2 사회안전망의 틀을 갖추었다. <표 7-12>의 제2 사회안전망 중 1번부터 5번까지의 5개는 후생노동성 산하 할로워크(한국의 고용지원센터에 해당)가 관장하며, 6번은 생활보호를 담당하는 시와 현의 복지사무소가, 7번과 8번은 사회복지협의회(비영리단체)가 수행한다. 또한 1번부터 5번까지는 자민당 정부 시기에 도입되었으며 나머지 3개가 민주당 정부 시기에 해당한다.

또한 8개 중 5개는 용자(대부)제도이고 3개는 급부(부조)제도이다.

다음으로 <표 7-13>은 8개의 제도 중 급부에 해당하는 3개 제도의 내용을 정리한 것이다.

<표 7-13> 급부방식 제2 사회안전망

명칭	담당	제도개요	지원개요	지원대상자의 요건
훈련·생활지원급부	할로워크	할로워크의 직업훈련기간 중 생활비 급부	[지급액] 단신자: 월10만엔 피부양자가 있는 자: 월12만엔 [지급기간] 직업훈련기간 중 * 희망자에 한하여 「훈련·생활지원자금융자」(단신자: 월 5만엔 상한, 피부양자가 있는 자: 월 8만엔 상한)를 이용할 수 있음	① 할로워크 소장의 알선에 의해 소정의 직업훈련을 수강한 자 ② 고용보험의 구직자급부, 직업전환급부금의 취직촉진수당 등 훈련수당을 받을 수 없는 자 ③ 세대의 주생계자 ④ 연수 200만엔 이하, 각 세대 전체의 연수입이 300만엔 이하인 자 ⑤ 세대 전체의 금융자산이 800만엔 이하인 자 ⑥ 현재 주거하는 곳 이외에 토지·건물을 소유하지 않은 자 * 할로워크의 구직신청과 훈련기간 중 혹은 종료 후의 직업상담 필요
주택수당	지방자치체	이직에 따른 주택상실에 대하여 임대주택의 월세를 급부	[지급액] 임대주택월세(생활보호주택부조특별기준에 준함) [지급기간] 원칙적으로 6개월(일정한 조건 아래서 최대 9개월)	① 평성 19년(2007년) 10월 1일 이후 이직한 자 ② 주거주택을 상실한 자 ③ 이직 전 주생계유지자 ④ 신청자 및 동거친족의 수입이 단신자는 8.4만엔+임대료가산금미만, 2인 세대는 17.2만엔 이내, 3인 이상 세대는 17.2만엔+임대료가산금 미만 ⑤ 신청자 및 동거친족의 예금이 단신세대는 50만엔 이하, 복수세대는 100만엔 이하 ⑥ 취업능력과 구직의욕이 있고 할로워크에 구직신청을 한 자
취직활동근로자 지원사업	할로워크	비자발적 이직으로 주거상실한 자에 대해, 민간직업소개사업자로 하여금 주거 제공, 생활비급부, 취직지원	[지원내용] · 재취직 가능성을 높이기 위한 카운슬링·강습 등 · 구인정보 제공, 직업소개 등에 의한 취직실현 · 주거제공(집세무료, 광열수도비 등은 자기부담), 「생활·취직활동비」(월 10만엔×최장 3회) 지급 등 주거·생활지원 · 취업 후의 직장정착을 위한 지원 * 실시하지 않은 도도부현도 있음	① 도산·해고 등의 기간 중 정해진 노동계약 갱신을 하지 못하여(그런 자가 갱신을 희망하는 경우에 한함) 이직을 하고, 이직 후 1년 이내에 있는 자 ② ①의 이직에 따라 주거상실 상태도 되고, 취직활동에 지장이 발생한 것으로 인정된 자 ③ 고용보험의 수급자격이 없는 자 ④ 상용취직유구가 있는 자 ⑤ 민간직업소개업자의 지원의 이용을 희망하는 자 * 할로워크에 구직신청 필요

자료: 시즈오카현 노동국(2010).

여기서 훈련·생활지원자금용자 및 급부는 직업훈련 기간 중의 생활지원비로 독신에게는 1인당 월 10만 엔을, 가족이 있는 생계부양자에게는 월 12만 엔을 지급하는 것이다. 제도적으로는 최장 2년까지 가능하지만 대체적으로 6개월 이내의 기간 동안 지급을 받는다. 또한 급부를 받는 사람들 중 희망할 경우 월 5만 엔(독신) 한도 내에서 동일기간 동안 용자를 더 받을 수 있다.

그리고 주택수당은, 일자리 상실과 동시에 주거를 잃는 문제가 가장 큰 데다가 주거가 없으면 대부분 급부를 모두 받을 수 없는 일본의 현실을 고려하여, 민주당 정부에서 적극적으로 확대하는 제도 중의 하나이다. 취직활동 곤란자 지원사업에서도 생활비 및 훈련비를 지원할 뿐만 아니라 주거를 무료로 제공하는 것 역시 이 때문이다. 결론적으로 급부 방식에서도 나타나듯이 일본의 제2 사회안전망은 직업훈련과 구직활동을 전제로 생활비와 주거비를 지원하는 적극적인 취업연계제도이다.

하지만 이 제도는 시행 초기일 뿐만 아니라 운영과정상의 여러 가지 문제점이 지적된 바 있다. 그래서 민주당 정부는 제2 사회안전망에 대한 몇 가지 제도개혁을 모색하고 있다.

첫째, 용자제도의 비중을 낮추고 급부제도의 비중을 높이는 것이다.

이미 앞에서 지적한 것처럼 현 제2 사회안전망의 8개 제도 중 급부는 3개, 대부분은 5개이다. 물론 종합지원자금대부나 임시특례자금대부는 원칙적으로 무이자이며 나머지는 이자율이 연 1.5% 수준이다. 또한 일반은행이 아닌 노동금고 혹은 정부재정으로 지원을 하기 때문에 신용불량자 문제를 어느 정도 해결할 수 있지만, 신용불량자의 양산 가능성은 여전히 해결할 과제로 남는다.

게다가 제2 사회안전망의 수혜대상은 일반은행에서 대출을 받을 수 없고 갚을 여력이 없는 경우가 대부분이다. 취업을 한다 해도 직장안착에 시간이 걸리고 취업자체가 어려울 수 있으며, 일자리의 질이 낮을 가능성도 있다. 때문에 애초에 갚기 어려운 사람에게 대부분 한다는 것에 문제가 있다는 지적이다. 따라서 대부분 줄이고 급부를 늘리는 방식으로의 전환이 필요하다는 문제 제기가 있다.

둘째, 직업훈련 및 구직활동에 초점을 맞출 것인가, 아니면 소득보장에

초점을 맞춘 것인가라는 원칙적인 논란이 존재한다.

후자의 경우는 일반적인 실업부조의 형태이며 보편적 적용의 장점이 있지만 그 대신 지원액수가 매우 적어진다. 전자는 보편성은 떨어지지만 지원액수의 증가가 가능하고 취업을 촉진하는 효과가 있다. 전자를 지지하는 입장에서는 이미 실업부조제도를 채택하고 있는 유럽에서도 단지 소득보장만이 아니라 적극적인 취업연계 전략을 결합시키는 추세라고 지적하며, 일본의 보편적 정서에서도 일하는 자에게 지원을 하는 것이 적절하다고 강조한다.

셋째, 윈스톱 시스템으로의 개편이다.

8개의 제도는 수혜대상 및 자격기준, 지원내용, 담당부서가 다양하여 개개인이 자신이 어디에 해당하는지 알기가 어렵고 그 때문에 이곳저곳을 찾아다녀야 하는 등 어려움이 크다. 때문에 하나의 상담센터에서 심층 면접을 통해 개인의 상황을 정확하게 파악하고 해당 제도를 직접 설계하고 알선해 주며 직업훈련 기간 및 취업 이후 정착까지를 관리해야 한다는 것이다.

넷째, 각 수준별 사회안전망간의 상충문제이다.

예를 들어, 현재 일본의 생활보호는 근로능력자의 경우에도 지원이 가능하며, 특히 비자발적 해고에 따른 일자리와 주거 상실자 중 근로능력이 있는 청장년층이 6개월 이상 직장을 얻지 못하면서 이들이 생활보호를 신청하고 있다. 생활보호가 승인될 경우 이들은 직장을 얻어 일정한 수준 이상의 소득을 얻을 때까지, 기간의 제한 없이 생활비 및 주거비 명목으로 월 15만 엔 상당의 지원을 받는다.

이것은 훈련·생활지원금부제도의 월 지원금보다 높은 수준이다. 게다가 훈련·생활지원금부제도 등은 직업훈련을 전제로 하기 때문에 훈련을 받는 사람의 수를 한정할 수밖에 없다. 예를 들어, 훈련생이 30명으로 정해져 있으면 300명이 신청할 경우 그 중 10%만 수혜를 받을 수 있는 것이다. 반면 생활보호 대상자에는 그와 같은 인원 제한이 없다. 따라서 제2 사회안전망의 효과가 떨어질 가능성이 있다.

4. 결론 : 한국에 던지는 함의

일본의 제2 사회안전망은 도입된 지 2년 정도밖에 안 되며 그 효과 역시 아직 평가하기에 이르다. 그럼에도 불구하고 한국에 던지는 함의를 무시하기 어렵다.

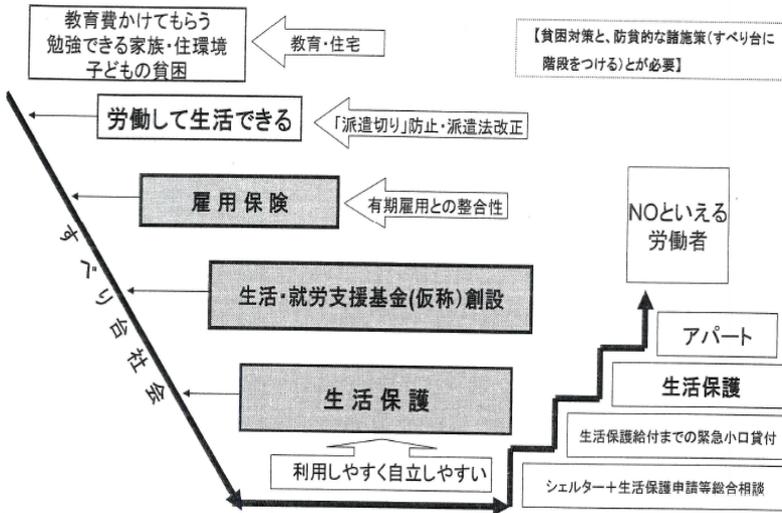
첫째, 도입과정에서 노사정 및 시민사회 간의 긴밀한 협의 및 협력이 중시되었다는 점이다.

제2 사회안전망이 제기된 것은 반빈곤 네트워크가 주도한 해넘이 파견촌 활동을 통해서이다. 2007년 10월 개인들의 연합체로 만들어진 반빈곤 네트워크는 다양한 단체에서 활동하는 개인들이 빈곤문제의 해결이라는 하나의 목적을 가지고 만들었으며, 령고, 전노련 등의 노동조합 및 시민단체와의 광범위한 연계를 시도하였다. 또한 당시 반빈곤 네트워크의 사무국장이며 일본 학계에 충격을 던진 최근 저서 『반빈곤』으로 유명한 유아사 마코토(현재 내각부 자문)는, 파견근로 등 비정규직과 빈곤계층이 아무런 지원도 받지 못하는 사회를 미끄럼틀 사회라고 표현하고 이 문제를 해결하기 위한 별도의 사회적 안전망이 필요하다고 주장한다.

이 단체가 주요하게 부상한 것은 2008년 말 해넘이 파견촌 활동이다. 2008년 12월 31일부터 2009년 1월 5일까지 동경 중심지인 히비야 공원에서 새해맞이 파견노동자 마을을 운영했으며 촌장이 유아사였다. [그림 7-5]는 파견촌 실행위원회의 자료에 소개된 제2 사회안전망-생활취로지원기금의 창설에 대한 내용이다.

당시 파견촌의 핵심 슬로건은 ‘일과 주거를 동시에 잃어버린 사람에 대한 대책’이며, 구체적으로는 생활보장과 고용보험 사이에 제2 사회안전망으로 ‘생활·취로지원기금을 창설’하자는 것이다. 이것은 전통적인 실업부조와는 차이가 있지만 일반 재정을 통해 기금을 만들어 일과 주거를 동시에 잃어버린 사람들에게 생활 및 취업을 지원하는 것이다. 이후 제2 사회안전망을 일본 령고와 정부가 받아들이면서 제2 사회안전망의 도입이 적극적으로 이루어졌다. 령고는 후생노동성 및 여타 정부기구에 제2 사회안전망을 비롯한 비정규직 대책을 요구하였으며, 령고가 정기적으로 참석한 노동정책심의회에서도 이 문제가 검토된 바 있다.

(그림 7-5) 미끄럼틀 사회에 대한 대책



자료 : 派遣村実行委員会, 「派遣村緊急要望書別添資料(2009年 1月 19日)」より作成.

둘째, 고용보험의 확대만으로는 사회보험의 사각지대를 해소하기 어렵다는 합의가 이루어졌다는 사실이다.

제2 사회안전망의 성격 및 향후 안정적 제도로의 정착은 여전히 남아 있는 과제이다. 하지만 고용보험에서 배제되는 임금근로자 및 영세자영업자를 위한 별도의 대책이 필요하다는 데에 일본사회가 동의했다는 것은 매우 중요하다. 한국에서도 고용보험과 공적부조에서 모두 제외되는 취업자수가 적게는 800만에서 많게는 1,200만 수준이라고 한다. 때문에 고용보험의 확대뿐만 아니라 보완적 고용안전망을 만들기 위한 노력이 필요하며, 사회적 합의에 기초한 노사정 그리고 시민사회의 협력적 과정이 필요할 것이다.

셋째, 소득보장에 초점을 맞추기보다는 직업훈련을 전제로 한 생활지원, 즉 취업연계형태의 부조제도가 도입되었다는 사실이다.

일본의 제2 안전망은 여전히 용자제도의 비중이 높긴 하지만 최근 부조로의 전환 노력이 진행되고 있다. 또한 소득보장에만 초점을 맞춘 경우보다 상대적으로 많은 교육훈련 및 생활비지원이 이루어진다는 점에서 고용창출에 긍정적 효과를 낼 가능성이 있다. 또한 용자제도도 일반 금

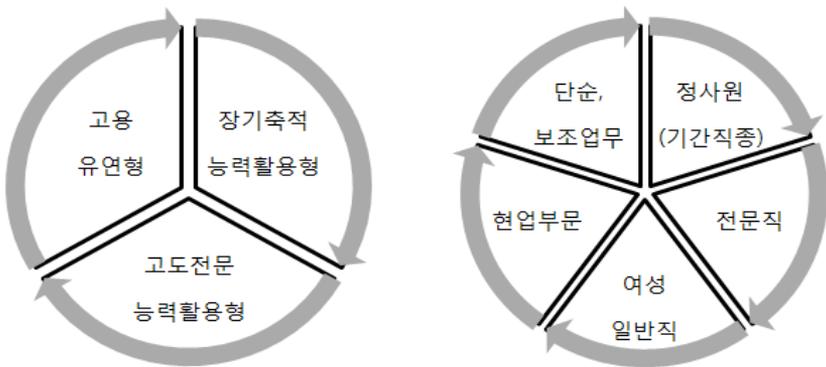
용권이 아니라 노동금고를 활용한다는 것은 주목해야 할 지점이다. 하지만 이미 앞에서 지적한 것처럼 제도 시작의 초기 단계이고 여러 가지 난제가 있다는 점에서 제도운용에 관해서는 좀 더 지켜보아야 할 것이다. 또한 실질적으로 몇 명에게 어느 정도의 수혜가 주어지는지, 고용에 끼치는 영향은 무엇인지에 대한 향후 분석이 필요하다.

넷째, 경제위기 시기를 고용안전망 확대의 적기로 활용하였다는 사실이다.

그동안 일본은 잃어버린 20년을 넘어서기 위해 노동유연화를 적극적으로 추진하였다. 예를 들어, 일본 경단련은 1995년 고용구조의 삼분화를 주장하였고 파견법 등의 개정은 이와 같은 요구에 부응한 것이라 하겠다. [그림 7-6]은 일본 경단련이 주장한 고용의 3분화를 소개한 것이다. 이에 따르면 기존의 장기근속형은 장기축적 능력활용형으로 전체의 1/3 수준으로 줄이고, 상대적으로 단순업무에서 단기근속 미숙련 노동자를 활용하는 고용유연형과 전문적인 업종에서 비정규직을 활용하는 고도전문 능력활용형을 적극적으로 도입하자는 것이다.

하지만 노동유연화에도 불구하고 사회안전망이 미흡하여 근로빈곤이 늘어나고 자살자가 속출하며 내수마저 줄어들자, 2008년 경제위기 시기 일본 정부와 시민사회는 고용안전망을 확충하는 방식으로 전환하였다.

[그림 7-6] 「고용의 3분화」와 「파견 26업무」의 유사



자료: 脇田滋(2009), 「労働者派遣法 見直しの課題」, 일본사회정책학회 발표문.

그렇다고 노동유연화를 완전히 포기한 것은 아니다. 특히 일자리 감소 문제 해결이 사실상 일자리의 양을 늘리는 것으로 나타날 수밖에 없다는 점에서 노동유연화의 속도를 떨어뜨리고 사회적 안전망을 대폭 확충하는 방향으로의 전환이라 할 것이다.

이것이 한국에 던지는 시사점은 적지 않다. 한국은 IMF 경제위기 시기 현 사회보장제도를 완성하였다. 적어도 복지가 정책에 도입된 것은 IMF 시기라 할 것이다. 하지만 노동유연화의 속도가 더욱 빨라지면서 사회보장제도의 구멍이 너무 커졌고, 그것이 취약계층에게 전가되는 방식으로 2008년 경제위기를 맞았다. 1997년 경제위기 시기에는 상용직을 비롯한 전체 임금근로자의 일자리가 줄어든 반면, 2008년 경제위기 시기에는 임시직, 일용직, 자영업을 중심으로 일자리가 감소하였으며 연령별로는 청년층, 성별로는 여성이 가장 많은 타격을 받았고 여전히 회복하고 있지 못하다.

때문에 한국에서의 사회적 위험은 경기 회복에도 불구하고 더욱 확대될 가능성이 크다. 때문에 이를 보완할 수 있는 고용안전망의 확대가 그 어느 때보다 시급하며 다양한 형태의 제도를 모색할 필요가 있겠다.

제 8 장

결론 : 고용안전망 강화를 위한 제언

1. 고용보험 사각지대 축소를 위한 사회보험료 감면정책

가. 사회보험료 지원의 필요성

사회보험에 가입되어 있지 않은 비공식고용을 공식고용으로 전환시키기 위한 일차적인 방안은 사회보험 징수 당국의 적발과 제재라는 행정적인 수단이라고 할 수 있다.⁴³⁾ 그러나 만성적인 인력부족 상황에서 조사인력을 동원하여 미가입자를 적발하는 데에는 한계가 있기 때문에 가입누락 사업장 및 근로자를 파악하는 유력한 방법은 국세청 및 사회보험공단 간 고용·소득·사회보험 가입 여부 등에 관한 전산화된 행정 정보의 공유이다.

근로복지공단의 경우를 예로 들면, 적용누락 사업장을 발굴하기 위하여 국세청, 다른 사회보험공단과 긴밀하게 정보를 공유하고 있다. 국세청으로부터 신규사업자등록 사업장(격주로 입수), 원천징수이행상황신고 자료(2개월 주기로 입수), 근로소득지급조서 자료(매년 1회 입수)를 제공받아, 자진신고를 유도하는 안내문을 발송하고, 사업장에 적용대상 근로자가 있는지를 조사하고 있다. 또한 4대보험 연계센터를 통해 타공단(건

43) 고용·산재보험료 징수를 담당하는 근로복지공단은 고용보험 성립신고를 기피하는 사업주를 적발하여 인정성립조치를 실시하며, 체납보험료와 가산금·연체금·과태료를 부과하고 있다. 2009년 한 해 동안의 인정성립 건수는 39,406건이다.

강보험, 국민연금) 신규성립신고 자료를 매월 입수하여 비교함으로써, 다른 사회보험에는 적용되었으나 고용보험 피보험자격 신고가 누락된 근로자 및 사업장을 ‘고용보험 피보험자격 중점관리 사업장’으로 매월 선정하여 중점 지도함으로써 사업주의 자진 신고를 유도하고 있다. 다만, 저임금·고용 불안 근로자의 사회보험 가입 촉진을 위해서는 국세청의 근로장려금 수령자 정보와 일용근로소득 지급명세서 정보가 징수를 담당하는 사회보험공단에 제공될 필요가 있다.

2010년부터 사회보험 징수업무가 통합된다. 당초 적용과 징수를 국세청 산하에 징수공단을 신설하여 일원화하려던 계획이 2008년에 징수업무만을 건강보험공단에 위탁하는 방안으로 변경되었다. 사회보험 징수업무의 통합에 따라 고용·산재보험료의 부과기준이 현행 임금총액에서 보수(소득세 부과대상 근로소득)로 변경되고, 시간제 근로자의 국민연금·건강보험의 사업장 가입기준이 현행 월 80시간 이상에서 고용보험과 같이 월 60시간 이상으로 완화되고, 고용·산재보험료도 사업주가 1년분을 신고·납부하던 방식을 월별 보험료를 부과·고지·납부하는 방식으로 변경되었다(근로자의 고용상황 파악이 어려운 건설업과 벌목업에 대해서는 기존의 1년분 개산보험료를 자진 신고·납부하는 제도가 그대로 적용된다). 사회보험 징수업무의 통합은 징수업무 중복에 따른 보험가입자의 납부 불편을 해소하고 기관별 보험료 징수에 따른 징수의 비효율을 개선하는 데 기여할 것으로 보이지만, 당초 적용·징수통합에서 목적하였던 소득 파악능력 제고나 사회보험 사각지대 해소는 그다지 개선될 것으로 보이지 않는다.

행정적인 적발과 제재를 통해 사각지대를 해소하는 데에는 근원적인 한계가 있음을 인식할 필요가 있다. 사각지대에 있는 근로자의 고용 및 임금 정보를 국가가 충분히 파악하지 못한 상태에서 징수당국의 조사인력을 대폭 늘린다고 하더라도 가입누락 사업장 및 근로자를 발굴하는 데 획기적인 진전을 기대하기 어렵기 때문이다.

본 연구에서는 금전적 인센티브를 부여함으로써 사회보험의 가입 유인을 높일 필요가 있음을 제안한다. 사회보험료는 적용대상 확대, 재정안정화 등을 추진하면서 지난 10여 년간 지속적으로 증가하여 왔다.⁴⁴⁾ 또한

〈표 8-1〉 100인 미만 사업체의 사회보험료율(2010)

(단위: %)

	사업주	근로자	전체
산재보험	1.80	-	1.80
건강보험	2.665	2.665	5.33
국민연금	4.50	4.50	9.00
고용보험	0.70	0.45	1.15
임금채권보장기금	0.04	-	0.04
노인장기요양보험	0.175	0.175	0.35
소계	9.88	7.79	17.67

주: 산재보험료율은 전업종 평균요율, 고용보험료율은 150인 미만 사업장의 능력개발사업료율 0.1%을 적용하여 도출한 수치.

자료: 허재준·김동현(2010).

근로소득세에서 면세점이 있는 것과는 달리 모든 근로자에게 동일한 사회보험료율을 요구하는 현행 방식은 특히 저임금 고용에게 불리하게 작용한다. 사회보험료 부담은 비임금 노동비용을 유발하여 저임금근로자에 대한 노동수요를 저하시키고, 저임금근로자에 대한 한계세율을 높여 취업의 금전적인 유인을 줄이거나 비공식 고용(informal employment)으로의 유입을 촉진하여, 근로빈곤층 대부분이 사회보험 사각지대에 놓이게 된 주요한 요인이 되고 있다.

또한 이상은(2010)은 사회보험료 부담이 기초생활보장 수급자의 탈수급을 저해하는 요인으로 작용한다고 지적하고 있다. 근로소득 증가에 따른 한계실효세율의 변화에 대한 그의 분석 결과에 따르면, 기초생활보장 수급자에게는 100%의 한계실효세율이 적용되어 근로인센티브가 전혀 작동되지 않고 있다. 반면 기초생활보장 수급자에게 근로소득공제를 적용할 경우의 인센티브 변화를 분석한 결과에 따르면, 수급자들의 근로인센티브는 개선되는 한편 기초보장 탈피시에 사회보험료 부담으로 인하여

44) 임금총액 대비 근로소득세 및 근로자 부담의 사회보험료 비율은 1995년 4.8%에서 2006년 10.6%로 증가하여 근로자의 가처분소득에 큰 영향을 미쳤으며, 기업이 부담하는 노동비용 가운데 근로소득세 및 기업·근로자 부담의 사회보험료가 차지하는 비중도 1995년 6.9%에서 2006년 18.1%로 증가하였다(이병희 편, 2008).

가처분소득이 감소되고 한계실효세율이 100% 넘게 치솟는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 기초수급자의 기초보장 탈피시 사회보험료 발생 부담에 대한 대응책이 없기 때문이다.

나. 사회보험료 지원제도 설계시 쟁점

사회보험료 지원은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이며, 상당수의 OECD 회원국에서 실시하고 있다. 사회보험료 지원 정책은 그 목적에 따라 저임금근로자에 대한 근로유인 제고 및 소득 지원을 위해 근로자의 사회보험료를 감면하는 유형(독일, 영국 등)과 사용자의 사회보험료 감면을 통해 저임금근로자에 대한 기업의 수요를 촉진하는 유형(프랑스 등), 그리고 근로자와 사용자 모두에 감면 혜택을 부여(벨기에, 스페인, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드 등)하는 나라로 대별할 수 있다.⁴⁵⁾ 우리는 이에 더하여 사회보험 사각지대 해소를 통한 공식고용으로의 전환이 주요한 정책목적으로 추가될 수 있다.

사회보험료 지원제도를 구체적으로 설계하는 과정에서 다음과 같은 쟁점이 제기된다.

첫째, 지원 대상의 선정 기준을 개인으로 할 것인가, 가구 단위로 할 것인가라는 문제이다. 가구소득이 일정 수준 미만인 근로빈곤층을 대상으로 하는 가구 단위의 지원정책이 적절한 대상자를 선정하는 데 유효하지만, 사회보험 징수공단에서 자산조사를 실시하는 것은 현실적으로 불가능하다. 뿐만 아니라 개인 단위의 사회보험료 지원은 사회보험의 사각지대 해소뿐만 아니라 사업주의 노동비용 인하, 임금근로의 유인 제고 등의 긍정적 효과를 가지기 때문에, 선진국에서도 개인을 기준으로 하고 있다. 본 연구에서는 개인을 지원 대상자의 선정 기준으로 한다.⁴⁶⁾

45) 선진국의 사회보험료 감면 정책에 대한 자세한 소개는 김혜원·강병구·옥우석 (2010) 참조.

46) 근로장려세제는 직장 가입자의 경우 사업주의 사회보험 가입 유인을 제공하지 않기 때문에 사회보험 사각지대의 해소를 기대할 수 없다. 또한 1년에 한 번 사후적으로 지원하는 근로장려세제에 비해 사회보험료 지원이 근로유인 효과가 크며, 가구내 2차 소득자의 근로시간이 감소하는 부작용이 발생하지 않는다. 근로능력

둘째, 지원 대상에 영세자영업자를 포함할 것이냐는 문제가 제기된다. 본 연구에서는 임금근로자를 지원 대상으로 설정하였다. 영세자영업자와의 형평성 문제가 제기될 수 있지만, 소득 파악이 어렵기 때문에 영세자영업자에 대한 지원은 소득 파악 인프라 확충 후 단계적으로 실시하는 것이 불가피하다. 또한 영세자영업자의 임금근로 전환을 유인하기 위해서도 임금근로자를 우선적으로 지원할 필요가 있다.

셋째, 저임금근로자를 지원 대상으로 하였다. 저임금근로자의 경우 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률이 비슷하기 때문이다.

넷째, 신규 채용시에만 사회보험료를 지원할 경우 기업이 기존의 근로자를 방출하는 문제가 발생(Phelps, 2007)할 수 있으므로, 저임금근로자 모두를 대상으로 하였다.

다섯째, 근로시간에 관계없이 사회보험료를 지원할 경우 단시간근로자에게 혜택이 편중될 가능성이 높으며, 사회보험료 수혜 목적으로 근로시간을 단축하는 부작용이 생길 수 있다. 근로시간에 관계없이 사회보험료를 지원하는 독일의 Mini-Job은 신규 노동공급 유인효과가 매우 작은 반면 기존 근로자들의 근로시간을 감소시킴으로써 총 근로시간에는 오히려 부정적인 효과를 미친 것으로 평가되고 있다(김혜원 외, 2010). 벨기에의 고용보너스는 시간당 임금을 기준으로 하여 이러한 문제가 발생하지 않는다. 단시간근로자에게 사회보험료 지원의 혜택이 편중되지 않도록 제도를 설계할 필요가 있다.

여섯째, 재정 부담을 고려하여 고용·산재보험료 지원을 우선적으로 시행하는 경우를 고려할 수 있지만, 2009년 5~7월 동안 한시적으로 연체 고용·산재보험료를 면제하는 정책의 시행 경험은 이러한 부분적인 지원이 고용보험 사각지대 해소에 그다지 기여하지 못한 것으로 나타났다. 「고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법」을 제정하여 고용보험·산재보험에 가입하지 않은 9인 이하 사업장을 대상으로 자진신고하면 연체된 고용·산재보험료를 면제하는

이 있는 빈곤가구의 근로유인과 소득 지원 목적을 가진 근로장려제도와 병행하여 저임금근로자에 대한 사회보험 사각지대 해소와 노동수요 촉진을 위해 사회보험료를 지원하는 것이 바람직하다.

조치를 한시적으로 시행(2009년 5~7월)하였으나, 그 실효성은 낮았다. 체납 고용·산재보험 보험료 부담을 면제하더라도 이후의 보험료 부담은 여전하고, 더 큰 이유는 고용·산재보험료가 면제되더라도 사회보험 가입기록이 연계되어 보험료율이 더 큰 국민연금과 건강보험료에 대한 부담이 발생할 가능성에 대한 우려가 컸기 때문이다.

일곱째, 사회보험료 지원율이 높으면 재정적인 부담이 증가하며, 반대로 낮으면 실질적인 수혜률이 낮아지는 상충 현상이 발생한다. 본 연구에서는 보험료의 일부를 경감하여 자기 부담과 재정 지원을 병행하는 방식을 채택하였다.

여덟째, 외국의 사회보험료 감면은 노동수요를 촉진하기 위해 사용자를 대상으로 하는 경우, 근로유인 및 소득 보조를 위해 근로자를 대상으로 하는 경우, 모두를 대상으로 하는 경우 등 다양하게 존재한다(김혜원 외, 2010). 사용자의 사회보험료 감면은 비임금 노동비용의 인하로 노동수요를 촉진하는 효과를 가지지만, 감면이 없더라도 유지하거나 창출했을 일자리에 대해 지원하는 사중손실(deadweight loss), 비감면 근로자를 감면 근로자로 대체(substitution effect), 감면 혜택을 받지 못하는 기업의 경쟁력 저하에 따른 고용의 감소나 퇴출(displacement effect) 등의 문제가 발생할 수 있다. 또한 사용자 부담의 사회보험료 일부를 지원하더라도 사각지대 해소를 기대하기 어렵다고 판단하여, 본 연구에서는 사용자와 근로자 부담의 사회보험료 일부를 경감대상으로 하였다.

다. 시나리오별 사회보험료 지원 방안

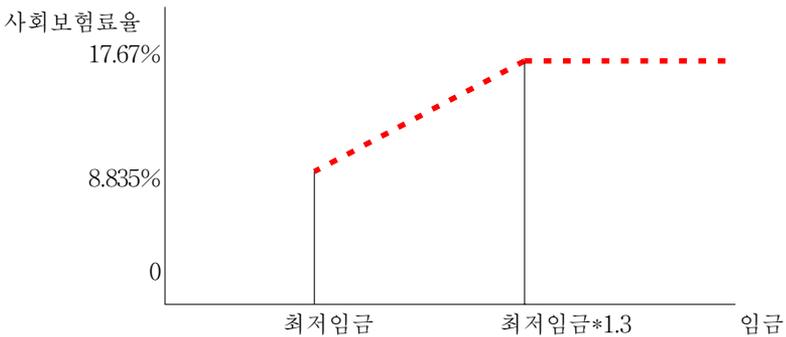
이상의 쟁점 검토에 기초하여 본 연구에서는 영세사업장에 종사하는 저임금근로자를 적용대상으로 설정하였다. 지원 대상 저임금의 기준은 최저임금 이상이면서 최저임금의 1.3배 미만으로 하였으며,⁴⁷⁾ 법정 최저임금을 준수하지 않는 위법한 경우에는 지원 대상에서 배제한다.⁴⁸⁾ 한편

47) 2010년 3월 209시간 기준으로 월 임금이 86만 원(최저임금액)~112만 원(최저임금의 1.3배)인 근로자가 지원대상이 된다.

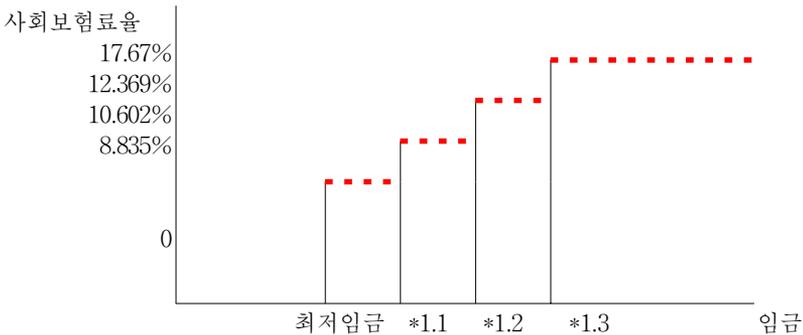
48) 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중은 민간부문 임금근로자의 8.4%(노동부, 「고

사업주와 근로자 부담의 사회보험료 일부를 경감하되, 본 연구에서는 점감형과 계단형 두 가지의 경감률을 가정하였다. 점감형 경감은 최저임금 수준에서는 50%를 경감하되, 경감 임계소득 주변에서 소득 역전 현상이 발생하지 않도록 점감 형태의 사회보험료를 경감하는 것이다(graduated job subsidy). 반면 계단형 경감은 최저임금~최저임금 1.1배는 사회보험료의 50%, 최저임금 1.1배~최저임금 1.2배는 40%, 최저임금 1.1배~최저임금 1.2배는 30%를 경감하는 것이다.

[그림 8-1] 점감형 경감시 노사의 부담 사회보험료율



[그림 8-2] 계단형 경감시 노사의 부담 사회보험료율



용형태별 근로실태조사, 2009), 전체 임금근로자의 12.8%(통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사, 2009. 8)에 이르고 있다.

〈표 8-2〉 주요 시나리오별 경감 대상 규모 및 소요 재정액

(단위: 천 명, 백만 원)

		대상 규모	연간 경감액
1안	10인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 36시간 이상, 점감형 경감	839.1	453,905
2안	10인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 15시간 이상, 점감형 경감	1,208.1	675,577
3안	30인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 36시간 이상, 점감형 경감	1,265.4	696,646
4안	30인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 15시간 이상, 점감형 경감	1,763.5	995,197
5안	10인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 36시간 이상, 계단형 경감	839.1	701,348
6안	10인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 15시간 이상, 계단형 경감	1,208.1	942,061
7안	30인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 36시간 이상, 계단형 경감	1,265.4	1,060,536
8안	30인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 15시간 이상, 계단형 경감	1,763.5	1,384,855

이러한 사회보험료 지원 제도의 대상 규모와 소요 재원을 통계청의 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」 2010년 3월 자료를 이용하여 추정하였다. 사업체 규모×평소 근로시간×경감 방안에 따라 8가지 시나리오를 상정하였다. 지원 대상 사업체 규모는 사회보험 가입률이 현저히 낮은 10인 미만 또는 30인 미만 사업장을 고려하였다. 그리고 단시간근로자에게 혜택이 집중되지 않도록 평소 주당 근로시간 36시간 이상인 경우 또는 현행 고용보험 적용 대상인 15시간 이상인 경우를 고려하였다.

10인 미만 사업장에 종사하면서, 임금이 최저임금~최저임금의 1.3배이고, 주당 36시간 이상 일한 근로자를 대상으로 근로자와 사용자가 부담하는 사회보험료 일부를 경감하는 경우 지원 대상은 최대 839천 명이며, 모든 대상이 지원을 신청할 경우 소요 재정액은 점감형 경감의 경우 연간 최대 4,539억 원, 단계형 경감의 경우 연간 최대 7,013억 원으로 추정되었다.⁴⁹⁾

49) 소요 재정은 직접 일자리 창출 대책의 정비를 통해 마련하는 방안이 가능할 것이

〈표 8-3〉 사회보험료 경감 대상 규모

(단위: 천 명, 백만 원, %)

		규 모	사회보험	
			모두 가입	모두 미가입
전 체		839.1	307.0 (36.6)	481.1 (57.3)
사업체규모	1~4	438.6	127.6 (29.1)	295.1 (67.3)
	5~9	400.5	179.4 (44.8)	186.1 (46.5)
고용형태	정규직	561.1	197.1 (35.1)	334.8 (59.7)
	비정규직	278.0	109.9 (39.5)	146.4 (52.6)

주: 10인 미만 사업장, 평소 주당 근로시간 36시간 이상을 지원 대상으로 할 경우 (시나리오 1,5).

다만, 제도 도입에 따라 경제주체의 노동시장 행태가 변화하여 대상 규모와 소요 재원은 변화할 수 있다. 최저임금 이상인 근로자에게 한정하여 사회보험료 경감 혜택을 부여함에 따라 법정 최저임금 준수율(compliance rate)이 높아져서 소요 재원이 증가할 수 있지만, 저임금 노동시장을 개선하는 효과를 거둘 것이다. 한편 사회보험료 경감률은 최저임금 수준에서 50%지만, 이후엔 감소함에 따라 대상자 모두가 수혜하지는 않을 것으로 보인다.

라. 저임금근로자 사회보험료 지원의 기대효과

사회보험료 지원의 일차적인 효과는 사회보험 사각지대 해소이다. 근로자의 사회보험 가입 유인을 제공함으로써 의도적인 기여 기피를 억제할 수 있을 것이다. 비공식고용을 줄이는 조치는 승수효과를 가져, 재정을 개선하고 관리능력을 개선하여 비공식고용을 추가로 줄일 수 있을 것이다(OECD, 2004). 사회보험 사각지대 해소는 사회적 위험에 대한 사회적 보호를 강화하고 적극적 노동시장정책에 대한 접근 기회를 확대하며, 상호의무(mutual obligation)에 기반한 활성화 정책이 강화될 수 있는 계

다. 참고로 2010년 일자리 대책 예산은 9조 2,736억 원이며, 이 가운데 직접 일자리 창출 예산은 3조 894억 원에 이른다.

기가 될 것이다.

한편 사회보험료 지원은 비임금 노동비용(non-wage labor cost) 인하를 통해 노동수요를 촉진하는 효과를 가진다. OECD(2009)는 노동수요의 단기 단위노동비용 탄력성이 상승하고 있으며, 특히 경기 위축 시기에 노동비용 인하의 노동수요 진작 효과가 크고, 저임금근로자로 표적화한 사회보험료 경감은 구조적 실업을 저하시킴으로써 긍정적인 사회적 외부효과를 가진다고 지적하고 있다.⁵⁰⁾⁵¹⁾ 또한 취업가능성이 낮은 취약집단으로 표적화되지 않은 법인세 경감 형태에 비해 일반적으로 취약계층의 사회보험료 경감이 기업의 노동수요 진작 효과가 큰 것으로 알려져 있다. 올해 시행되는 고용증대 세액공제는 2004년 고용증대 특별세액 공제제도에 비해 중소기업으로 한정하여 더 많은 혜택을 부여하고 있지만, 법인세를 납부하지 않거나 납부하더라도 최저한의 세율을 적용받는 중소기업을 제외하면, 고용증대 세액공제로 혜택을 받을 수 있는 기업은 절반 정도에 불과하며, 직접적인 인건비 경감이 아니기 때문에 그 효과는 제한적일 것으로 평가되고 있다(안중범·이영·우석진, 2010). 고용창출투자 세액공제 또한 고용에 대한 유인보다는 고용을 증가하는 기업에 대한 사후적인 보조금으로 기능할 가능성이 높다(전승훈, 2010).

사회보험료 지원은 근로조건부 급여(employment-contingent benefit)의 성격을 지닌 근로유인 보상정책으로서 취업 유인을 제고할 것이다. 사회보험료 경감에 따라 임금근로의 금전적인 유인이 증가하여 경제활동 참여 및 영세자영업자의 임금근로 전환이 증가할 것이다. 이에 따라 고용

50) 사회보험료 감면의 일자리 창출 효과는 단위노동비용 감소에 따른 노동수요의 반응성에 달려 있다. OECD(2009a)는 노동수요의 단기 단위노동비용 탄력성이 상승하고 있으며, 특히 경기 위축 시기에 노동비용 인하의 노동수요 진작 효과가 크고, 저임금근로자로 표적화한 사회보험료 감면은 구조적 실업을 저하시킴으로써 긍정적인 사회적 외부효과를 가진다고 지적하고 있다. 지난 30년 동안 OECD 회원국에서 단위노동비용 감소에 따른 노동수요의 평균적인 반응성을 추계한 결과에 따르면, 단기적으로 사회보험료 감면에 의한 노동비용의 1% 인하가 고용을 0.6% 증가시키며, 실질임금 조정에 의한 상쇄효과를 감안하면 장기적으로도 고용을 0.2% 증가시킨다고 지적하고 있다.

51) 사회보험료 지원 대상은 사용자가 고용할 가치가 있다고 인정되는 저임금근로자들에 한정되고 사회보험료 부담에 비해 노동비용이 많기 때문에, 기업이 생산성 낮은 근로자의 고용을 유지(productivity trap)하지는 않을 것이다.

률이 증가하여 세수 기반이 확대될 것이다. 또한 노령과 실직에 따른 가구 빈곤을 예방함으로써 공적부조의 재정부담을 완화하고, 일을 통한 빈곤탈출을 장려할 수 있다.

한편 저임금근로자에 대한 사회보험료를 경감하더라도 저임금 일자리는 줄어들지 않겠지만 공식고용의 형태를 띠게 될 가능성이 높으며, 고용지원서비스 및 사회서비스의 보완적인 지원이 결합될 경우 빈곤 위험에 놓이지는 않을 것이다.

사회보험 재정에 미치는 영향을 보면, 우선 사회보험 가입자 증가에 따라 보험료 수입이 증가하게 된다. 또한 사회보험료 일부 지원 방식을 채택하고 있기 때문에 보험료 수입 증가액은 소요 재정액을 상회한다.⁵²⁾ 지출 측면을 보면, 은퇴시점에 지출이 이루어지는 국민연금, 지역가입 또는 직장가입자의 피부양자로 등록되어 사실상 모두를 보장하고 있는 건강보험의 지출에는 단기적으로 영향이 없을 것이다. 다만, 실직 위험이 높은 고용보험, 특히 실업급여 재정의 지출은 증가할 것으로 예상되지만, 실업급여와 적극적 노동시장정책을 연계하여 활성화 정책을 강화하는 방안으로 대응할 필요가 있다. 장기적으로는 국민연금은 소득재분배적인 요소로 인한 지출 증가, 고용보험 실업급여는 지출 증가 지속, 건강보험 지출은 그다지 변화가 없을 것으로 예상되지만, 고용률 증가로 인한 보험료 수입 증가, 노후생활보장으로 인한 공적부조 재정의 절감 효과를 함께 고려해야 할 것이다.⁵³⁾

이상의 사회보험료 지원 정책이 적절한 대상에게 실시되기 위해서는 근로소득을 정확하게 파악할 수 있는 관리능력이 뒷받침되어야 한다.⁵⁴⁾

52) 시나리오 5를 채택할 경우 사회보험 가입자 증가에 따른 보험료 수입은 연간 1조 1,074억 원이 증가하여, 소요 재정액 7,013억 원보다 보험료 수입이 3,729억 원 늘어난다.

53) 사회보험료 지원이 사회보험 재정 수지에 미치는 영향에 대해서는 김혜원(2008) 참조.

54) 사회보험 징수 통합과정에서 개인별 소득·사회보험 가입·체납 현황을 파악할 수 있는 통합전산망을 구축할 필요가 있다. 또한 사회보험간 적용대상의 차이를 줄여나갈 필요가 있다. 단시간근로자의 기준은 월 60시간 이상으로 2010년부터 통일되지만, 국민연금과 건강보험의 직장가입자에서 1개월 미만 일용근로자를 적용 제외하는 규정은 보험가입 기피의 원인이 되고 있다. 그리고 고용보험은 사업

또한 사회보험료 지원조치 시행 이전에 가입신고를 기피한 사업주에게는 체납 보험료 및 과태료를 한시적으로 경감하는 특별조치를 병행할 필요가 있다.

2. 한국형 실업부조제도의 필요성

사회보험료를 감면하여 사회보험의 피보험자를 늘리는 것은 비공식취업으로 분류되는 임금근로를 공식화하기 위해 시도해 볼 만한 첫 번째 정책제언이다. 한 발 더 나아가자면 임금근로자로 볼 수 있는 여러 가지 특성을 가지고 있음에도 불구하고 현행 고용보험법에 가입대상으로 들어와 있지 않은 특수고용근로자와 가사근로자에 대하여 고용보험의 적용범위를 확대하는 것이 필요하다.

고용보험의 제도 틀 내에서 적용을 확대하는 것만으로는 고용안전망이 전 국민을 대상으로 폭넓게 깔렸다고 평가할 수 없다. 기여한 사람들 간에 위험을 분산한다는 보험의 원리로는 보호하기 어려운 대상이 있는데, 대표적으로 자영업자와 최초 노동시장 진입자(청년층), 장기미취업자(경력단절자)이다. 이 이외에 실업급여 소진자와 수급요건을 충족시키지 못하여 급여를 받을 수 없는 자도 고용안전망이 잘 깔려서 일자리로 돌아갈 수 있게 도와주어야 하는 대상이다.

기존의 고용보험제도 틀만 가지고는 포괄할 수 없는 대상을 위한 고용안전망으로 실업부조제도를 검토할 필요가 있다. 우리의 관심은 현행 고용보험제도를 가지고 보호할 수 없는 사람들을 지원하는 제도이므로 다른 선진국의 실업부조제도만을 따로 떼어 들여다보는 것으로는 충분하지 않다. 먼저 우리나라의 고용보험에 해당한다고 볼 수 있는 다른 나라의 실업보험제도를 적용대상과 급여수급기간 등을 살펴보는 것이 필요하다. 이 절에서는 주로 자영업자와 최초 노동시장 진입자(청년층)를 어떻게 고용안전망으로 포괄하는지를 중심으로 살펴보았다.

장 전체의 임금총액을 기준으로 보험료를 징수하는 사업장별 관리체계로부터 개인별 보수를 기준으로 보험료를 징수하며 피보험자를 관리하는, 개인별 피보험자 관리체계로 전환할 필요가 있다.

<표 8-4>에서는 실업보험과 실업부조 각각의 역할을 파악하기에 도움을 줄 수 있는 방식으로 자료를 재구성하여 제시하였다. 우선 실업보험과 실업부조의 관계를 기초로 네 가지 제도 유형을 구분해 볼 수 있다. 첫째, 보편적으로 적용되는 실업보험제도를 가지고 있는 경우이다. 실업보험제도 안에 자영자와 최초구직자를 포괄하고 있어서 다른 나라에서 실업부조제도로 수행하는 기능을 거의 대부분 실업보험제도를 통해서 달성한다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드와 아이슬란드, 룩셈부르크가 포함된다. 이 첫 번째 범주의 국가들은 실업부조를 따로 운영할 필요 없이 실업보험으로 통합하여 운영하고 있는 국가군이다.

벨기에에는 자영자를 포괄하지 않기 때문에 이 범주에 포함시키는 것이 꺼려지기는 하지만 최초구직자를 포괄하고 있고 급여의 지급기간이 무제한이므로 급여소진자가 발생하지 않을 것으로 생각하여 여기에 포함시켰다. 덴마크와 아이슬란드, 룩셈부르크는 대상을 보편적으로 설정한 단일한 프로그램을 운영한다. 핀란드와 스웨덴은 기여금을 내고 이전 소득에 연동하는 급여를 받는 프로그램과 조세를 기반으로 기초적인 급여를 제공하는 프로그램을 함께 운영한다. 소득연동급여는 임의가입 형식으로 운영하면서 자영자에게도 가입기회를 열어 두었으며, 가장 기본적인 급여나 저소득층에게 제공되는 부조 성격의 급여는 조세를 바탕으로 제공한다.

두 번째 범주는 실업보험제도 없이 실업부조제도만 운영하는 국가이다. 호주와 뉴질랜드가 이 범주에 속한다. 후술하겠지만 이들 국가는 취업경력을 묻지 않는 방식의 실업부조제도를 운영하는 국가 중에서는 급여의 관대성이 큰 편이다.

세 번째 범주에는 가장 많은 국가들이 포함되는데, 당사자들의 기여를 바탕으로 하는 실업보험제도를 운영하고 추가로 조세기반의 실업부조를 운영하는 국가군이다. 가장 전형적인 의미의 실업부조제도를 보여주는 사례들이다. 물론 이 국가들 간에도 실업부조제도의 구체적인 형태와 대상은 매우 다양하다. 독일은 자영업자에게 실업보험에 임의가입형식으로 문호를 개방하고 있어서, 첫 번째 국가군에 포함시킬 수도 있는 특별한 사례임을 지적하는 바이다.

마지막으로 네 번째 범주는 실업부조제도 없이 실업보험제도만 운영하

는 국가군이다. 물론 우리나라가 이 범주에 포함된다. 이 중에서 네덜란드는 피용자만을 대상으로 한다는 의미에서는 보험제도를 운영하는 것이지만 급여를 지급하는 기간이 38개월로 매우 길고, 최소한의 급여수준을 보장하는 방식이라는 면에서 이 범주에 속한 다른 나라와는 구별할 필요가 있다. 또한 일본의 사례에서 보듯이 실업부조제도는 아니지만 제2 안전망과 같은 방식의 유사한 기능을 하는 제도를 도입하는 경우가 있기 때문에 단순히 실업부조제도가 없는 나라로 간주하기 전에 다른 대체제도는 없는지 살펴볼 필요가 있다. 이들 국가의 자영자 비율과 실업급여 수급률 등 관련된 지표들을 살펴보면 실제로 사각지대가 어느 정도가 될지 판단할 수 있을 것이나 이번 연구에서는 여기까지 살펴보지는 못하였다.

<표 8-4>가 전하는 바를 요약해 보자면, 극히 일부 국가를 제외하고 대부분의 OECD 국가들에서는 당사자의 기여를 기반으로 이전 소득금액에 연동하여 급여를 지급하는 실업보험제도 이외에 조세에 기반하여 저소득층 구직자에게 기본적인 생계비를 지급하는 제도를 운영하고 있다는 사실이다.

<표 8-5>에서는 실업부조제도를 가지고 있는 국가들만을 추려서 구체적인 제도설계의 특징을 살펴보았다. 공통적으로 발견되는 사실들은 실업부조제도의 기본적인 요건이라고 볼 수 있다. 대체로 정액급여로 지급되며, 필요에 따라 지원되는 제도이므로 가구소득(때로는 자산도)에 대한 조사를 전제로 하며, 자녀수에 따라 추가급여가 지급된다.

실업부조제도의 특수한 유형으로 구분하여 이해해야 할 경우는 오스트리아와 노르웨이처럼 취업경력, 그 중에서도 실업보험 가입경력이 요구되는 경우이다. 이는 사실상 실업보험의 연장급여 성격을 띠고 있는 것으로 보인다. 실업급여에서 수급하던 액수를 거의 그대로 수급하며 기간은 무제한이라서 매우 관대성이 높은 것처럼 보이지만 사실은 대상자가 제한된다는 의미를 갖는다.

실업보험제도에서 최초구직자(청년층)는 보험료를 낸 기록이 없이도 제도 내로 포괄하는 경우가 종종 있다. 이들은 결국 임금근로자로 편입될 가능성이 큰 집단이기도 하고, 대부분 국가의 기여나 보조가 있기 때문에 보험제도라고 하더라도 필요에 의한 지원도 제도설계에 따라서 포함될

수 있는 것이다. 그러나 자영자에 대한 보호는 이런 식으로 기존 보험제도에 얹혀 가는 경우는 거의 없다. <표 8-5>는 자영업자의 소득상실에 대응하는 각국의 제도를 정리한 것이다.

크게 세 가지로 분류해 볼 수 있는데, 첫째 유형은 기존 소득에 연동하여 소득상실을 보전하는 제도를 가지고 있는 국가이다. 즉 자영자에 대한 사회보험제도를 가지고 있는 경우이다. 아이슬란드, 룩셈부르크, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 오스트리아, 벨기에, 스페인 등이 여기 속한다. 구체적인 방식은 다양하다. 대체로 사회보장의 일반원리가 보편주의에 입각해 있는 경우 자영자도 소득연동 보장제도에 들어갈 수 있는데, 강제가입인 경우도 있고 임의가입인 경우도 있다. 임의가입이라고 하더라도 국가의 보조금이 지급되기 때문에 가입하지 않는 경우는 거의 없는 것으로 알려져 있다.

두 번째 유형은 실업보험에 자영자가 들어갈 수는 없으나 실업부조제도를 통해서 보호를 받을 수 있는 경우로 노르웨이, 영국, 독일, 그리스, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈 등이 여기 포함된다. 전형적인 사회보험 방식의 사회보장제도를 가지고 있는 대륙 유럽국가들의 경우, 실업보험에 자영자를 포괄하기는 어렵다. 사회보험방식의 사회보장제도를 가진 국가들 중 다수가 이 유형에 속한다.

세 번째 유형은 자영자에 대한 보호제도가 발견되지 않는 국가군으로 네덜란드, 이탈리아, 스위스 등이 있다.⁵⁵⁾

사용사업주관리형(과건형태)	<ul style="list-style-type: none"> • 노동력 육성 • 사용사업주 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동력 조달 • 사용사업주 관리
----------------	--	--

55) 필자가 검토한 MISSOC 자료와 Social Security Program throughout the World 자료에서 발견하지 못하였다는 의미다.

<표 8-4> 실업보험의 대상과 급여수급기간, 보험료부담비율

1. 보편적인 UI를 가진 국가

	UI	UA	기간 (개월)	UI 대상	피용자	자영자	고용주	국가	비고
벨기에	○		무제한	피용자, 최초구직자	0.87	-	1.46	부족분	연령별 금액, 조건 차등
덴마크	○		48	피용자, 자영자, 혼 련수료자 등	8%	8%	약간	보조금	voluntary subsidized insurance 노조가 펀드설립, 실업+조기은퇴
핀란드	○	○	23	b: 피용자, 자영자 e: 피용자, 자영자 a: 최초구직자, 실업 급여소진자	b:0 e:0.34 a:0	b:0 e:2.7 a:0	b:0 e:0.7~2.9 a:0	b: 전액 e: 일정금액 (37% 2006년) a: 전액	voluntary subsidized insurance(UI) / social assistance(UA) 최초구직자 & 실업급여소진 자; basic unemployment benefit earnings- related unemployment benefit unemployment assistance
아이슬란드	○		36	피용자, 자영자	0	(5.34)	(5.34)	0	연금기금, 모성급여, 산재, 실업급여 통합 기 여금
룩셈부르크	○		12	피용자, 자영자, 청 년층	연대세금	연대세금	0	매년결정	
스웨덴	○	○	14	피용자, 자영자 피용자	0 가입비	0 가입비	0 비용대부분	보조금 0	basic program voluntary income-related benefit

2. UA만 운영하는 국가

	UI	UA	기간 (개월)	대상	비용자	자영자	고용주	국가	비고
호 주		○	-	피용자, 자영자	0	0	0	전액	
뉴질랜드		○	-	피용자, 자영자, 청년층	0	0	0	전액	

3. 피용자를 대상으로 UI 운영하고, 따로 UA를 운영하는 국가

	UI	UA	기간 (개월)	UI 대상	비용자	자영자	고용주	국가	비고
오스트리아	○	○	9	피용자	3%	-	3%	부족분	UI+UA(Emergency Assistance) 같은 재원; UA UI급여소진자
프랑스	○	○	23	피용자	2.4	-	4	UA 전액	건설노동자, 가사노동자, contract worker, 예술가 등은 특별체제로, UA 종류 다양
독 일	○	○	12	피용자, 가사노동자, 수습근로자 포함	1.65	3.3	1.65	부족분	자영업자 임의가입(reference value 설 정), 비정규직 제외
그리스	○	○	12	피용자	1.33	-	2.67	보조금	
아일랜드	○	○	15	피용자	0.4	-	8.5~10.75	UI 부족분 UA 전액	UI+UA; 시간제 근로자와 자영자 제외; 건강, 모성, 산재, 실업급여 통합 기여금
노르웨이	○	○	24	피용자	기여	-	기여	부족분	연금기금과 통합운영
포르투갈	○	○	24	피용자	5.22	-	5.22	0	
스페인	○	○	24	피용자	1.55 1.60	-	5.5 6.7 7.7	보조금	정규직노동자 기간제 시간제 기간제
영 국	○	○	6	피용자; 구직자(UA)	기여	-	기여	UA전액	연금기금과 통합운영

4. 미만 운영하는 국가

	UI	UA	기간 (개월)	대상	비용자	자영자	고용주	국가	비고
네덜란드	○		38	비용자	3.5	-	4.75	0	소득연동급여, 이 급여가 최저임금의 70% 미만이면 보충급여 지급
이탈리아	○		7	비용자	0	-	0~1.61	농업인보조	50인 미만 고용주 0, 50인 이상 1.61
스위스	○		18	비용자	1	-	1	0.15	
일본	○		10	비용자	0.6	-	0.9	급여비용의 13.8%	
한국	○		7	비용자	0.45	-	0.7~1.3	0	
캐나다	○		8	비용자	1.73	-	2.42	0	
미국	○		6	비용자	0	-	0.8	5.4	

자료: Social Security Programs throughout the World.

<표 8-5> 주요국 실업부조의 특징

	Employment record in months(2)	Duration (months)	Payment rate	UA		Tests on		Additions for dependent family members
				Maximum benefit		Assets	Income	
				National currency	%of AW			
호 주	--	No limit	Fixed amount	11,032	19	Yes	Family	yes
오스트리아	UI	No limit	92% of basic UI benefit	13,570	36	Yes	Family	yes
핀란드	--	No limit	Fixed amount	6,169	17	--	Family	yes
프랑스	U land 60 in last 120	6 months (renewable)	Fixed amount	5,224	16	--	Family	yes
독 일	--	No limit	Fixed amount	4,140	10	Yes	Family	yes
그리스	UI or 2	Every 3 months in 3 instalments	Fixed amount	2,292	10	--	Family	--
아일랜드	--	No limit	Fixed amount	9,662	24	Yes	Family	yes
뉴질랜드	--	No limit	Fixed amount	11,027	25	--	Family	yes
노르웨이	UI and 36 in last 48	No limit	Net UI	188,817	45	--	Individual	--
포르투갈	UI or 6 in last 12(5)	12 (after UI) or 24	Fixed amount	3,819	25	--	Family	yes
스페인	--	18	Fixed amount	4,792	22	--	Family	yes
스웨덴	6 or recent graduate	14	Fixed amount	83,200	25	--	Individual	--
영 국	--	No limit	Fixed amount	3,076	9	Yes	Family	yes

자료: OECD, Benefits and Wages.

〈표 8-6〉 자영업자에 대한 소득보장 유형

사회보장 일반원리	소득연동 보장(UI)	UA	국가명
universal(general) system	있음 - 강제가입	- -	아이슬란드 룩셈부르크
	있음 - 임의가입	- 0 0	덴마크 핀란드 스웨덴
	없음	- 0 0	네덜란드 노르웨이 영국
자영자 별도의 사회보장체계	있음	0	오스트리아
	없음	0 0 0 0 0	독일 그리스 프랑스 아일랜드 포르투갈
	기타(파산보험, 도입예정)	- 0	벨기에 스페인
기타/위험의 종류에 따라 다름	없음	- -	이탈리아 스위스

자료: MISSOC Social Security for Self-Employed와 Social Security Programs throughout the World를 바탕으로 재구성.

참고문헌

- 강철희·김교성(1999), 「실업자의 재취업과 재취업형태에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 제39권.
- 강철희·김교성·김진욱(1999), 「실업급여 수급권자의 실업기간과 재취업에 관한 실증연구」, 『한국사회복지학』 제37권.
- 금재호 외(2009), 『자영업 노동시장 연구(I)』, 한국노동연구원.
- 김교성(2005), 「실업자의 재취업 형태에 관한 연구」, 『한국사회학』, 57(2).
- 김기현(2005), 「니트(NEET): 일본청년무업자(若年無業者)의 특징과 실태」, 『국제노동브리프』 3(5), pp.55~63.
- 김동환(2002), 「일본 경제의 위기와 시사점」, 한국금융연구원 정책조사보고서.
- 김명중(2009), 「최근 일본기업의 고용조정과 정부 대책 등에 대해서: 파견근로자에 대한 고용조정 등을 중심으로」, 『국제노동브리프』 7(2), pp.44~61.
- 김은지(2009), 「일본기업의 고용조정가속화와 정책적 대응변화」, 대외정책연구원.
- 김종숙(2005), 「여성근로자의 실업급여수급과 재취업 효과」, 『여성연구』 1, 한국여성정책연구원, pp.107~135.
- 김철희(2000), 「빈곤층의 직업훈련과 실업급여 효과 분석」, 『사회보장연구』 20(1).
- 김현숙(2007), 「기혼여성과 소득세: 최적조세이론관점」, 『재정포럼』 133, 한국조세연구원, pp.25~43.
- 김혜원(2007), 「한국의 사회안전망과 노동공급: 고용보험제도를 중심으로」, 김혜원·김은경·전승훈, 『사회안전망의 경제적 분석 - 노동시장 효과를 중심으로』, 한국노동연구원.

- _____ (2008), 「저임금근로자 사회보험료 감면 제도 도입의 쟁점」, 서울사회경제연구소 엮음, 『한국 경제 : 빈부격차 심화되는가?』, 한울.
- 김혜원·강병구·옥우석(2010), 『사회보험 사각지대 해소대책 연구』, 한국노동연구원.
- 대한상공회의소(2004), 『일본 경제의 회복요인과 정책시사점』.
- 류기철(1999), 「실업급여 수급 실직근로자의 재취업양상」, 『경제학연구』, 47 (1).
- 박종규(2007), 『일본의 장기침체와 회생과정: 한국경제에 대한 시사점』. 한국금융연구원 보고서.
- 방하남(2010), 「고용보험의 사각지대와 정책과제」, 한국사회보장학회 춘계정기학술대회 발표문, 2010. 6. 18.
- 성은미(2007), 「노동시장 유연화와 사회보험의 대응 전략: 한국과 일본의 비교」, 중앙대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- 신동균(2010), 「교육투자수익률 분석」, 『경제학연구』 58 (3), pp.1~34.
- 안중범·이영·우석진(2010), 『조세·사회보험료 등이 고용에 미치는 영향 분석 및 고용친화적 재정운용방안』, 노동부.
- 엔도 코시(2009), 「새해 맞이 파견촌 분석」, 『국제노동브리프』 7(2), pp. 62~74.
- 오학수(2009a), 「일본경제위기하의 긴급고용대책」, 『국제노동브리프』 7(5), pp.69~78.
- _____ (2009b), 「일본의 경제위기 극복을 위한 긴급종합대책 및 고용대책」, 『국제노동브리프』 7(3), pp.75~84.
- _____ (2009c), 「2009년 일본의 노동정책: 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』 7(1), pp.21~35.
- 와타나베 히로아키(2008), 「최근 세계 경제상황이 일본 노동시장에 미치는 영향」, 『국제노동브리프』 6 (12), pp.81~94.
- 유길상(2004), 「실업급여가 재취업에 미치는 영향」, 한국노동연구원.
- 윤윤규·고영우(2009), 『일자리 창출과 소멸에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 윤윤규·박성재(2008), 『비자발적 이직자의 일자리 이행경로에 관한 연

- 구], 한국노동연구원.
- 윤정향·이시균(2010), 「실업급여가 고용성과에 미치는 영향」, 『사회보장연구』 26 (2).
- 은수미(2010), 「저임금근로와 여성, 그리고 사회적 포섭(social inclusion)」, 일본 사회학회 발표문.
- 이병희(2003), 『청년층 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- _____ (2009a), 「임금근로자의 노동시장 이행과 고용보험」, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2009b), 「임금근로자의 노동시장 위험과 고용보험의 고용안전망 역할 평가」, 『경제발전연구』 15 (1), pp.69~93.
- _____ (2010a), 「근로빈곤의 노동시장 특성」, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원.
- _____ (2010b), 「사회보험 사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원 방안」, 사회통합위원회·한국사회보장학회 발표논문.
- 이병희 편(2008), 『통계로 본 노동 20년』, 한국노동연구원.
- 이병희·김혜원 (2009), 「실업급여의 활성화」, 이병희 외, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 이상은(2010), 「근로빈곤층의 취업 전환과 경제적 인센티브」, 이병희 외, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원.
- 이승렬 외(2009), 『자영업 노동시장 연구(II)』, 한국노동연구원.
- 이원우(2004), 「일본의 노동운동 변천과정과 노사관계 발전」, 『경영사학』 19 (1), pp.15~28.
- 장지연(2010), 「노동시장 이중구조와 일자리 이동성」, 2010년 비판사회학대회 추계학술대회 발표문.
- 전병유·김혜원(2003), 『디지털 경제와 일자리 창출』, 한국노동연구원.
- 전승훈(2010), 「일자리 창출과 조세정책」, 국회예산정책처.
- 정이환(2010), 「노동시장체제를 통해서 본 한국자본주의」, 2009년 한국사회학회 특별심포지엄 발표문.
- 정호성 외(2008), 『일본고용대책의 변화와 시사점』, 삼성경제연구소.
- 최석환(2010), 「일본의 근로자 파견법 개정과 관련한 최근의 논의」, 『국제

- 노동브리프』, pp.7~42.
- 허재준·김동헌(2010), 「고용보험법의 현행 적정적립금 기준 평가와 대안 지표로서의 준비율 배수」, 『노동정책연구』 10 (2), pp.99~124.
- 홍경준(2010), 「사회안전망 적용 실태 분석 : 근로빈곤층을 중심으로」, 이병희 외, 『근로빈곤의 실태와 지원정책』, 한국노동연구원.
- 홍민기(2008), 「실업급여 수급기간과 소득대체율이 구직활동에 미치는 영향」, 『고용보험사업심층평가』, 한국노동연구원.
- 홍종학(2006), 「양극화와 경제구조개혁」, 『응용경제』 8 (2), pp.5~58.
- 坂井澄雄(2004), 「일본의 파견근로자 제도와 현황」, 『국제노동브리프』 2(6), pp.79~87.
- 湯淺 誠(2008), 『反貧困-‘すべり台社會’からの脱出』, 岩波出版. (이성재 역 (2009), 『빈곤에 맞서다』, 검둥소)
- 齋藤貴男(2007), 『日傭い派遣』, 旬報社.
- 五十嵐仁, 『労働再規制』, ちくま新書.
- 遠藤公嗣 外(2009), 『労働, 社會保障政策の轉換を反貧困への提言』, 岩波出版.
- 日本弁護士連合會(2009), 『労働, 社會保障政策の轉換を反貧困への提言』.
- 連合(2009), 『經濟・雇用に關する緊急要請資料』.
- ハローワーク(2008), 『雇用保險の早わかり』.
- 静岡縣 労働研究所 資料 1, 2, 3, 4, 5.
- 厚生労働省, 都道府縣 労働局(公共職業安定所) 資料.
- 厚生労働省 労働者派遣事業報告 集計結果 發表文.
- 脇田滋(2009), 「労働者派遣法 見直しの課題」 일본사회정책학회 발표문.
- Acemoglu, Daron and Robert Shimer(1999), “Productivity Gains from Unemployment Insurance,” NBER Working Paper Series.
- _____ (1999), “Efficient Unemployment Insurance,” *Journal of Political Economy* 107 (5), pp.893~928.
- _____ (2000), “Productivity Gains from Unemployment Insurance,”

- European Economic Review* 44(7), pp.1195~1224.
- Addison, John T. and Pedro Portugal(2004), "How Does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration?," IZA DP No. 978.
- Aghion, Philippe and Olivier J. Blanchard(1994), "On the Speed of Transition in Central Europe," *NBER Macroeconomics Annual 1993*, pp.283~320.
- Akerlof, George A. and Janet L. Yellen (eds.)(1986), *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, New York: Cambridge University Press.
- Alba-Ramirez, Alfonso(1999), "Explaining the Transitions out of Unemployment in Spain: The Effect of Unemployment Insurance," *Applied Economics*, 31.
- Altman, Morris(2004), "Why Unemployment Insurance Might Not Only Be Good for the Soul, It Might Also Be Good for the Economy," *Review of Social Economy*, 62(4).
- Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, 29(4), pp.1679~1727.
- Bartik, Timothy J.(1999), "Aggregate Effects in Local Labor Markets of Supply and Demand Shocks," Upjohn Institute Staff Working Paper No. 99-57, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- _____(2001), *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?*, New York: Russell Sage Foundation.
- _____(2002), "Spillover Effects of Welfare Reforms in State Labor Markets," *Journal of Regional Science* 42(4), pp.667~701.
- Belzil, Christian(1995), "Unemployment Insurance and Unemployment Over Time: An Analysis with Event History Data," *The Review of Economics and Statistics*, 77(1).

- _____ (2001), "Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching Versus Unobserved Heterogeneity," *Journal of Applied Econometrics* 16, pp.619~636.
- Benmarker, Helge, Kenneth Carling, and Bertil Holmlund(2007), "Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms," *Labour* 21(1).
- Blanchflower, David G. and Andrew J. Oswald(1990), "The Wage Curve," *Scandinavian Journal of Economics* 92 (2), pp.215~235.
- _____ (1994), *The Wage Curve*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bound, John, and George Johnson(1992), "Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations," *American Economic Review* 82, pp.371~392.
- Bowen, William G., and Aldrich T. Finegan(1969), *The Economics of Labor Force Participation*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Boeri, Tito and Mario Macis(2008), "Do Unemployment Benefits Promote or Hinder Structural Change?," IZA Discussion Papers, 3371.
- Boeri, Tito, J. Ignacio Conde-Ruiz, and Vincenzo Galasso(2003), "Protecting Against Labour Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?," IZA Discussion Papers, 834.
- Card, David(1994), "Earnings, Schooling, and Ability Revisited," Industrial Relations Section Working Paper No. 311, Princeton University.
- _____ (1995), "The Wage Curve: A Review," *Journal of Economic Literature* 33, pp.785~799.
- Carling, Kenneth, Bertil Holmlund, and Altin Vejsiu(2001), "Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s," *The Economic Journal* 111.
- Clark, Kim B. and Lawrence H. Summers(1982), "Unemployment Insurance and Labor Transitions," Martin Neil Bailly (ed.),

- Workers, Jobs and Inflation*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Davis, Steven J. and John Haltiwanger(1999), “Gross Job Flows,” Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* 3, Amsterdam: Elsevier Science, pp.2711~2805.
- Dimaggio, Paul and Walter Powel (eds.)(1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Doeringer, P.B. and M. Piore(1971), *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, Lexington: Heath.
- Edwards, Richard(1979), *Contested Terrain*, New York: Basic Books.
- Elbaum, Bernard(1984), “The Marketing and Shaping of Job and Pay Structures in the Iron and the Steel Industry,” in Paul Osterman (ed.), *Internal Labor Markets*, The MIT Press.
- Finley, W.(1983), “One Occupation, Two Labor Markets: The Case of Longshore Crane Operators,” *ASR* 48, pp.306~315.
- Gordon, D.M., R. Edwards, M. Reich(1982), “Segmented Work and Divided Workers,” *The Historical Transformation of Labor in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press. (고병웅 역(1998), 『분절된 노동, 분할된 노동자: 미국 노동의 역사적 변형』, 신서원)
- Hamermesh, Daniel S.(1993), “Labor Demand”, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jacoby, Sanford M.(1984), “The Development of Internal Labor Markets in American Manufacturing Firms,” in Paul Osterman (ed.), *Internal Labor Markets*, The MIT Press.
- Jorgenson, Dale W.(1971), “Econometric Studies of Investment Behavior: A Survey,” *Journal of Economic Literature* 9 (4), pp.1111~1147.
- Juhn, Chinhui, Kevin M. Murphy, and Rebert Topel(1991), “Why Has the Natural Rate Increased over Time?,” *Brookings Papers on Economic Activity* 2, pp.75~142.

- Kaldor, Nicholas(1936), “Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment,” *Journal of Political Economy* 44, pp.721~742.
- Kangasharju, Aki(2007), “Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?,” *Economica* 74, pp.51~67.
- Katz, Lawrence F.(1998), “Wage Subsidies for the Disadvantaged,” in Richard B. Freeman and Peter Gottschalk (eds.), *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*, New York: Russell Sage Foundation, pp.21~53.
- Katz, Lawrence F. and Kevin M. Murphy(1992), “Changes in Relative Wages, 1963~1987: Supply and Demand Factors,” *Quarterly Journal of Economics* 107, pp.35~78.
- Kerr, C.(1954), “The Balkanization of Labor Market,” in L. Reynolds et al. (eds.), *Readings in Labor Economics and Labor Relations*, 1986 4th edition, Prentice-Hall.
- Killingsworth, Mark(1983), *Labor Supply*, New York: Cambridge University Press.
- LaLonde, Robert J.(1995), “The Promise of Public-Sector Sponsored Training Programs,” *Journal of Economic Perspectives* 9, pp.149~168.
- Lucas, Robert and Leonard Rapping(1970), “Real Wages, Employment, and Inflation,” in Edmund Phelps (ed.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York: W. W. Norton and Co.
- Melucci, Alberto(1988), “Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements,” in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesy, and Sidney Tarrow (eds.), *International Social Movement Research 1-From Structure to Action: Comparing Movement Participation Across Cultures*, Greenwich, CT: JAI Press, pp.348~392.
- Meyer, John W. and Brian Rowan(1977), “Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony,” *American Journal of*

Sociology 83(2).

Mortensen, Dale T.(1977), "Unemployment Insurance and Job Search Decisions," *Industrial and Labor Relations Review* 30 (4), pp.505~517.

Park, Seonyoung, and Donggyun Shin(2008), "New Evidence on the Korean Wage Curve," *Applied Economics Letters* 15, pp.221~224.

Phelps, Edmund(1994), "Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State," *American Economic Review* 84(2), pp.54~58.

_____(2007), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rubery, J.(1978), "Structured Labor Markets, Worker Organization and Low Pay," *Cambridge Journal of Economics* 2, pp.17~36.

Snower, Dennis J.(1994), "Converting Unemployment Benefits into Wage Subsidies," *American Economic Review* 84, pp.65~70.

Solon, Gary, Robert Barsky, and Jonathan Parker(1994). "Measuring the Cyclicity of Real Wages: How Important Is Composition Bias?," *Quarterly Journal of Economics* 109(1), pp.1~26.

Stanback, Thomas M, P. J. Barse, T. J. Noyelle, and R. A. Karasek(1983), *Services: The New Economy*, Rowman and Allenheld.

Stone, K.(1975), "The Origins of Job Structures in the Steel Industry," in Edwards et al. (eds.), *Labor Market Segmentation*, D.C. Heath and Company.

Tatsiramos, Konstantinos(2004), "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability," IZA paper.

_____(2006), "Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability," IZA paper.

Thompson, E. P.(1964), *The Making of the English Working Class*,

- Pantheon Books. (나종일 외 역(2000), 『영국노동계급의 형성』, 상·하. 창작과 비평)
- Weiss, Andrew(1990), *Efficiency Wages: Models of Unemployment, Layoffs, and Wage Dispersion*, New York: Harwood Academic Publishers.
- Williamson, Oliver E.(1981), “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach,” *American Journal of Sociology* 87(3).
- ILO(2003), “Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment, Endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians” (November–December 2003).
- OECD(2004), “Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy,” *Employment Outlook*, Paris : OECD.
- _____ (2009a), “The Employment and Social Policy Response to the Jobs Crisis,” *Employment Outlook*, Paris : OECD.
- _____ (2009b), “How Do Industry, Firm and Worker Characteristics Shape Job and Worker Flows?,” *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- _____ (2010), “Institutional and Policy Determinants of Labour Market Flows,” *Employment Outlook*, Paris: OECD.

◆ 執筆陣

- 장지연(한국노동연구원 선임연구위원)
- 이병희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 은수미(한국노동연구원 연구위원)
- 신동균(경희대학교 교수)

고용안전망 사각지대 해소방안

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2011년 3월 15일 인쇄
2011년 3월 21일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 김 주 섭 원장직무대행 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
☎ 150-740 서울특별시 영등포구
은행길 35
☎ 대표 (02) 785-5080 Fax (02) 3775-0697 |
| ▪ 조판·인쇄 | 천 세(주) (02) 2272-2727 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 정가 12,000원

ISBN 978-89-7356-837-6