

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

-임시·시간제 및 소규모사업체 근로자를 중심으로-

황 덕 순

목 차

I. 머리말	1
II. 임시직·시간제근로자의 노동이동과 노동시장 특성 분석	5
1. 자료해설	5
2. 불안정취업층의 추이	7
3. 종사상지위별 노동시장 특성과 경제위기 전후 비교	10
4. 성별 불안정취업층의 분포와 노동시장 특성	20
5. 요약 및 고용보험제도에 대한 시사점	23
III. 소규모 사업체 피용자의 노동시장 특성과 실업급여 수급실태 분석	31
1. 소규모 사업체의 노동이동과 노동시장 특성	31
2. 소규모 사업체 이직자 실업급여 수급실태 분석	37
3. 요약과 고용보험에 대한 시사점	53
IV. 일본의 사무조합 및 피보험자 관리제도	55
1. 일본의 고용보험 적용현황 및 노동보험사무조합	55
2. 일본의 피보험자 관리제도	62
3. 한국에 대한 시사점	69
V. 고용보험 적용확대 및 피보험자 관리 현황과 개선방안	71
1. 고용보험 적용확대 및 피보험자 추이	71
2. 피보험자 관리 및 사무조합 현황과 문제점	73
3. 적용확대 및 피보험자 관리제도 개선방안	78
VI. 연구결과 요약 및 정책과제	82
참고문헌	86

표 목 차

<표 II-1> 종사상지위 및 시간제 여부별 피용자 분포의 추이	8
<표 II-2> 시간제 여부별 종사상지위 분포의 추이	9
<표 II-3> 종사상지위의 변화(1998. 6→1999. 6/1996. 6→1997. 6)	12
<표 II-4> 종사상지위별 이직·입직자 분포	14
<표 II-5> 종사상지위별 이직사유	15
<표 II-6> 평균 근속·비용·취업·실업·실직기간	16
<표 II-7> 전기간 근속·비용·취업자 및 실업비경험자 비중	18
<표 II-8> 종사상 지위별 노동이동 유형 분포	19
<표 II-9> 성별 종사상지위의 분포 및 시간제노동자 비중의 추이	20
<표 II-10> 성별 종사상지위 및 경제활동상태의 변화(1998. 6→1999. 6) ·	21
<표 II-11> 남녀별 근속·비용·취업·실업·실직기간	22
<표 II-12> 종사상지위별 근속·비용기간 분포	25
<표 II-13> 종사상지위별 노동이동 결과(12개월→13개월)	27
<표 II-14> 종사상지위별 이직사유(근속 6개월 이상인 실직자)	28
<표 II-15> 종사상지위별 실업급여 수급가능성	29
<표 III-1> 1998년 6월과 1999년 7월 사이의 상태변화	32
<표 III-2> 규모별 근로자의 평균 근속·비용·취업·실업·실직기간	33
<표 III-3> 전기간 근속·비용·취업자 및 실업비경험자 비중	34
<표 III-4> 사업체규모별 근로자의 노동이동 유형별 분포	34
<표 III-5> 피용자의 규모·종사상지위의 분포(1999년 7월)	35
<표 III-6> 1998년 6월~1999년 5월간 규모별 실직자(피용자)의 이직사유	36
<표 III-7> 상실자의 규모·근속기간별 분포	38
<표 III-8> 규모별 이직사유 분포	39
<표 III-9> 규모별 이직사유의 분포(6개월 이상 근속자)	41
<표 III-10> 규모별 월평균 피보험자수 및 상실자수(1999년 상반기)	42

<표 III-11> 규모별 실업급여 수급가능성(1999년 상반기)	43
<표 III-12> 각 월별 수급률(수급자수/상실자수)	44
<표 III-13> 수급자들의 규모별 평균근속·평균임금(1998. 7~1999. 9)	45
<표 III-14> 수급자들의 규모별 근속기간 분포(1998. 7~1999. 9)	46
<표 III-15> 수급자들의 규모별 평균임금계층 분포(1998.7~1999.9)	47
<표 III-16> 규모별 재취업률	49
<표 III-17> 수급자들의 남녀별 재취업률 추이	50
<표 III-18> 사업체 규모별 이동추이(1998. 7~1999. 9)	51
<표 III-19> 전 직장 규모별 재취업 월급여(1998. 7~1999. 9)	52
<표 IV-1> 일본의 노동보험 적용개요	56
<표 IV-2> 일본의 주요 산업별 고용보험 적용률(1997년 말)	57
<표 IV-3> 규모별 노동보험 적용사업체수 및 위탁사업체수(1996년 말) ...	58
<표 IV-4> 사무조합의 노동보험 적용촉진활동 추이	58
<표 IV-5> 가입촉진장려금 지급기준	59
<표 IV-6> 사무조합관련 지표의 추이	60
<표 IV-7> 유형별 사무조합수 추이	61
<표 IV-8> 노동보험사무조합 위탁수수료 예(東京問屋連盟)	62
<표 IV-9> 피보험자 유형별 피보험자수 및 급여수급자수(平成9年末 기준)63	
<표 V-1> 규모별 사무조합 위탁률	75
<표 V-2> 유형별 사무조합수 분포	76
<표 V-3> 여수지역사회연구소 사무조합의 위탁률(1999. 6. 24 현재)	77

I. 머리말

1998년도에는 경제위기에 따른 고실업에 대응하기 위해 고용보험 적용범위가 매우 빠르게 확대되어 피용자가 1인 이상인 모든 사업장이 적용대상으로 포괄되었다. 1997년 말까지 실업급여사업의 경우 30인 이상 사업체, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우 70인 이상 사업체를 대상으로 했던 것에 비추어 보면 적용확대가 얼마나 빠르게 이루어졌는가를 알 수 있다. 1998년 한 해 동안 무려 3차례의 시행령 개정을 통해 적용범위가 확대되었다.

상용근로자뿐만 아니라, 1개월 이상 고용되어 일하는 임시직근로자, 월 80시간 이상 일하는 단시간근로자까지도 적용대상에 포함됨으로써 1개월 이내의 단기간 동안 고용되어 일하는 일용직을 제외하고는 모든 임금근로자로 적용대상이 확대되었다.

고용보험이 임금근로자를 고용하는 모든 사업장에 적용된 것은 한국에서 고용보험이 실시되기 시작한 지 3년여만의 일이다. 예상하지 못했던 경제위기에 대응하여 적용확대가 예상보다 매우 빠르게 진행되었기 때문이다. 따라서 고용보험을 확대적용하기 위한 제도적·행정적 정비가 제대로 이루어지지 못했고, 고용보험 적용확대 및 피보험자 관리에 따르는 여러 가지 문제들이 제기되었다.

첫번째로 4대 사회보험 가운데 고용보험을 제외한 다른 사회보험들이 모두 5인 이상 사업체를 대상으로 하고 있었기 때문에 5인 미만 사업체에 적용하는데 따르는 문제에 대해서 많은 우려가 제기되었다. 통계청이 매년 실시하는 사업체기초통계조사를 제외하고는 적용대상 사업체에 대한 정보도 제대로 없는 상황이었다.

이 문제를 해결하는 방법 가운데 하나가 공공근로를 활용하는 것이었다. 공공근로요원이 사업체기초통계조사를 통해 파악된 사업체 명부를 이용해서 사

업체를 방문하여 근로자의 고용 여부를 확인하고 가입을 설득하는 방식이 사용되었다. 이외에 방송을 이용한 광고, 사업주를 대상으로 한 각종 홍보물 발간 및 설명회 개최 등이 활용되었다. 그러나 이러한 방법만으로는 중장기적으로 5인 미만 사업체에 대해서 일정수준 이상의 적용률을 유지하기 어렵다. 끊임없이 기존 사업체가 소멸될 뿐만 아니라 새로운 사업체가 사업을 시작하기 때문에 사업체가 스스로 가입할 인센티브를 갖도록 하거나, 가입하지 않을 수 없는 제도적인 장치가 마련되기 전에는 적용률이 하락할 것이기 때문이다.

두번째로 임시직과 시간제 근로자의 경우 대부분의 사업체에서 정규직과 구분해서 처우하기 때문에 법적인 적용조치에도 불구하고 실제로 적용될 것이라고 기대하기 어렵다. 현재의 시스템에서는 사업주가 자발적으로 이들을 가입시키지 않는 한 행정적인 관리를 통해서 가입을 촉진시키기 어려운 것이 현실이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 역시 사업주가 스스로 이들을 가입시킬 인센티브를 갖도록 하거나 가입하지 않을 수 없는 제도적인 장치를 마련해야 할 것이다.

세번째로 소규모 사업체에 적용이 이루어지고, 임시직이나 시간제 근로자가 가입되더라도, 소규모 사업체 근로자나 임시직·시간제의 경우 노동이동이 매우 활발하기 때문에 제대로 관리되기 어려울 것이라는 우려가 제기되었다. 사업주 입장에서는 빈번하게 피보험자 자격취득 및 상실신고를 해야 하기 때문이다.

실업급여와 관련해서는 크게 두 가지 문제가 제기되었다

첫번째로 고용보험이 법적으로 가입이 강제된 사회보험이기 때문에 사업주의 고용보험 가입 여부나 피보험자격 취득 여부에 관계없이 적용대상인 경우 법적인 보호를 받게 되는 데 따르는 부담이다. 적용률이 100%에 이르지 못하는 상태에서 피보험자격을 취득하지 않은 이직자가 실업급여를 청구할 경우에 이를 확인해서 처리하는 데 많은 어려움이 따를 것으로 예상되었다. 사업체가 소멸되지 않은 경우에는 사업체를 방문해서 사실 여부를 확인한 후, 고용보험을 적용하여 보험료를 징수하고 실업급여를 지급하는 절차가 이루어져야 한다. 사업체가 소멸된 경우에는 조사를 통해 실업급여 청구자의 근로사실을 확인해야 할 뿐만 아니라, 사업주였던 자를 찾아서 적용대상기간에 대해 보험료를 징

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

수하는 절차를 밟아야 한다. 이에 대비해서 일선 고용안정센터에 ‘소기업고용보험안내센터’를 설치하여, 고용보험 가입 여부에 대한 확인 및 미적용사업체에서 이직한 경우에 따르는 문제들을 담당하도록 하였다.

두번째는 소규모 사업체 근로자나 임시직·시간제 근로자의 경우 노동이동이 활발하기 때문에 실업급여 수급가능성이 높아지고, 실업급여를 남용할 가능성이 있다. 실증적인 분석이 뒷받침되지는 않았지만 있을 수 있는 상황이다. 물론 실업급여 수급자격이 비자발적인 이직으로 제한되어 있기 때문에 사업주와 이직자의 담합을 막을 수 있다면 실업급여의 남용은 크지 않을 것이다. 다른 한편에서는 이와 반대로 이들의 고용이 불안정하기 때문에 법정수급자격요건, 즉 기준기간 18개월과 피보험단위기간 12개월을 충족시키기 어려워서 이들이 보험료만 납부하고, 수급자격을 갖추기는 어려울 것이라는 우려가 제기되기도 하였다. 2000년부터는 피보험단위기간이 180일로 단축될 예정이므로 수급자격요건을 충족할 가능성이 높아질 것이다.

이 보고서는 고용보험 적용확대에 따르는 실업급여 및 피보험자 관리측면에서의 문제점을 진단하고 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 실업급여 수급실태 분석은 고용보험 DB의 정보를 이용하는 것이 일반적이다. 그러나 고용보험이 완전하게 적용되지 않았을 뿐만 아니라 5인 미만 사업체 근로자와 임시직·시간제 근로자에 대해 실업급여가 지급되기 시작한 지 얼마되지 않았고, 피보험자 관련정보가 제대로 관리되지 않고 있기 때문에 고용보험 DB를 이용해서 실업급여 수급과 관련된 실태를 분석하기 어렵다. 따라서 이 보고서에서는 경제활동인구조사를 이용하여 적용확대 대상 집단, 즉 임시직·시간제 근로자 및 소규모 사업체 근로자의 노동이동 및 노동시장 특성을 분석하는 방식으로 문제에 접근하고자 한다. 실업급여 수급실태는 관련정보를 고용보험 DB를 통해 확인할 수 있는 소규모 사업체 이직자를 중심으로 분석한다.

고용보험 적용확대 및 피보험자 관리와 관련해서는 한국과 가장 유사한 시스템을 갖고 있는 일본의 피보험자 관리제도를 살펴보고 한국의 피보험자 관리실태와 개선방안을 살펴볼 것이다. 본 보고서의 구성은 다음과 같다.

우선 제Ⅱ장에서는 경제활동인구조사를 이용하여 임시직과 시간제 근로자의 노동이동 및 노동시장 특성을 분석하고, 피보험자 관리 및 실업급여에 대한

시사점에 대해서 살펴본다. 여기에서는 임시직 및 시간제 근로자와 같은 불안 정취업층의 증가추세에 주목하여 경제위기를 전후한 노동시장 특성의 변화도 살펴볼 것이다.

제Ⅲ장에서는 우선 제Ⅱ장과 동일한 자료를 이용하여 소규모 사업체 근로자의 노동이동 및 노동시장 특성과 그 시사점을 살펴볼 것이다. 제Ⅱ장이 임시직·시간제와 같이 근로자의 특성과 관련된 것이라면, 제Ⅲ장의 분석은 사업체 규모라는 사업체 특성에 따른 노동이동 및 노동시장 특성의 차이를 다룬다. 다음으로 고용보험 DB를 이용하여 소규모 사업체 이직자의 실업급여 수급실태를 살펴보고자 한다. 아직 실업급여가 지급되기 시작한 지 얼마되지 않았기 때문에 완전한 실태를 보여준다고는 보기 어렵지만 여러 가지 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.¹⁾

제Ⅳ장에서는 일본의 피보험자 관리제도와 한국에 대한 시사점에 대해서 살펴본다. 특히 일본의 경우 전체 노동보험 적용사업체의 46.3%가 사무조합을 통해 관리되고 있다는 점에 주목하여 사무조합제도 및 운영실태를 자세히 살펴볼 것이다.

제Ⅴ장에서는 한국의 고용보험 적용확대 및 피보험자 관리실태를 살펴보고 개선방안을 살펴보고자 한다. 피보험자 관리제도의 장기적인 발전방향은 개인별 관리시스템을 도입하는 것이다. 그러나 현재 단계에서는 적용확대에 따르는 문제를 해결하고 개선방안을 마련하는 것이 더 시급하다. 따라서 어떻게 소규모 영세사업체 및 임시직·시간제에 대해 고용보험 적용을 촉진할 것인가에 일차적인 초점을 맞춘다. 또한 이들의 경우 노동이동이 빈번하다는 점을 고려해서 현행 시스템에서 어떻게 효율적인 관리를 할 수 있을 것인가를 살펴보고자 한다.

제Ⅵ장에서는 각 장의 연구결과를 요약하고 정책과제를 도출한다.

1) 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 분석을 위한 자료처리에 도움을 준 고선·안학순 연구원에게 감사드린다.

II. 임시직·시간제근로자의 노동이동과 노동시장 특성 분석

본 장에서는 임시·일용직 및 시간제근로자와 같은 불안정취업층의 노동이동 및 노동시장 특성과 고용보험에 대한 시사점을 살펴본다. 분석의 초점은 다음의 다섯 가지이다. 첫번째는 경제위기를 거치면서 불안정취업층이 이전에 비해 어느 정도 확대되었는가, 두번째는 불안정취업층과 상용직 사이에 노동이동 및 실업·실직 경험과 같은 노동시장 특성에서 어떤 차이가 있는가, 세번째는 경제위기를 거치면서 질적인 측면에서도 고용의 불안정성이 더 심화되었는가, 네번째는 불안정취업층의 노동시장 특성이 성별로 어떤 차이를 보이고 있으며, 과거와 다른 변화가 나타나고 있는가이다. 마지막으로 이러한 분석으로부터 얻을 수 있는 피보험자 관리 및 실업급여에 대한 시사점에 대해서 살펴볼 것이다. 우선 제II장과 제III장에서 사용할 자료에 대해서 살펴보기로 하자.

1. 자료해설

제II장과 제III장에서는 가구조사로 이루어지는 경제활동인구조사를 활용한다. 제II장의 분석은 개인의 종사상지위 및 근로시간을 기준으로 이루어지기 때문에 별 문제가 없지만, 제III장의 경우 사업체 규모라는 사업체 특성에 관한 정보를 기준으로 노동시장 특성을 분석하기 때문에 자료의 신뢰도에 문제가 있을 가능성이 있다. 그러나 사업체단위 조사로 소규모 사업체 근로자의 노동시장 특성을 분석할 수 있는 자료가 없고,²⁾ 경제활동인구조사에서 취업자 및

2) 소규모 사업체의 노동시장 특성을 분석할 수 있는 통계자료는 많지 않다. 「사업체노동실태조사」는 5인 이상 사업체를 대상으로 하고 있고, 「영세규모사업체 근로실태조사」도 1998년부터 4인 미만 사업체를 조사하기 시작했다. 그러나 사업체노동실태조사와 영세규모사업체 근로실태조사에서는 기본적인 인적 특성이나 임금관련 자료들을 얻을 수 있을

1년 이내 전직자에 대해 사업체 규모에 관한 정보를 조사하기 때문에 현재로서는 소규모 사업체 근로자의 노동시장 특성에 대해 분석할 수 있는 거의 유일한 자료이다.

여기에서는 개인 ID를 생성하여 경제활동인구조사의 월간자료를 연결함으로써 패널자료로 만들어 사용한다. 월간자료를 패널자료로 전환할 때 사용하는 ID는 조사구번호, 구역번호, 가구번호와 성, 생년월일을 연결하여 구성한다. 이 경우 직전월과 현재월 사이에 연결되는 관측치들의 비중은 약 98% 내외이다.

패널자료를 이용할 경우 노동시장에서의 동태적인 노동이동을 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 이용하는 자료의 조사기간은 1998년 6월부터 1999년 7월까지의 14개월이다. 시기를 이렇게 제한한 이유는 이 기간에 대해서는 개인별 ID를 구할 수 있어서 각 월간자료의 대응률이 높고 용이하게 패널자료를 구성할 수 있기 때문이다. 제Ⅱ장에서 경제위기 이전과 비교할 경우에는 1996년 6월에서 1997년 7월까지 연결한 자료를 같이 이용한다.

월간자료를 패널로 연결할 경우에는 표본변동에 따른 문제가 발생한다. 직전월과 현재월을 연결할 경우 대체로 표본탈락 및 대체율이 2% 내외지만 1년이 경과하면 패널로 연결되는 관측치의 비중이 70%를 약간 상회하는 데 불과하다. 1998년 6월부터 1999년 7월까지 모두 연결되는 자료는 49,248명으로 1999년 7월의 표본인 70,370명의 70.0%이다. 따라서 분석기간이 길어질 경우 대상기간을 모두 연결한 패널자료의 경우 모집단을 어느 정도나 대표할 수 있는가에 대해 검토할 필요가 있다. 패널화된 자료에 대한 검토결과 종사상지위나 사업체 규모 등과 같이 주요 변수를 기준으로 집단을 나누어 분포의 차이를 살펴보는 단계까지는 패널연결에 따르는 문제는 크지 않은 것으로 판단된다. 그러나 하위집단을 여러 단계로 나누어서 분석할 경우에는 문제가 발생할 가능성이 크다. 또한 거시적인 수치를 필요로 하는 경우를 제외하고는 가중치를

뿐 동태적인 노동시장 특성에 관한 정보를 얻을 수는 없다. 통계청의 사업체단위 조사로는 「광공업통계조사」가 5인 이상 사업체의 경영특성에 관한 기본적인 정보를 제공해 주고 있고, 1인 이상 전규모 사업체에 대해서는 「사업체기초통계조사」가 이루어지지만 사업체수와 종사자수, 피용자수만을 알 수 있을 뿐이다.

주지 않고 분석하는 것이 바람직한 것으로 보인다.³⁾

자료는 다음과 같은 세 가지 방식으로 사용한다. 첫번째는 경제활동인구조사의 원자료를 그대로 이용하는 방식으로 이하에서는 「월간자료」라고 부를 것이다. 주로 연월별 추이를 살펴볼 때 사용한다.

두번째는 바로 직전월과 다음월을 연결한 자료로서 이하에서는 「각월연결패널」이라고 부른다. 이 경우 전월 이후 표본에서 누락되거나, 현재월부터 표본에 포함된 경우에는 분석대상에서 제외된다. 전월과 현재월을 비교한 노동이동을 분석할 때 주로 사용한다. 기존의 실업구조분석에서 월단위 유입률이나 탈출률을 계산할 때 주로 이용하는 방식이다.

세번째는 분석대상 전체기간을 패널로 연결한 자료로서 이하에서는 「전체연결패널」로 부른다. 분석대상기간 동안 계속 조사된 자료만이 분석에 포함되며 중도에 표본에서 누락되거나 새로 표본에 포함된 경우는 제외된다.

2. 불안정취업층의 추이

경제위기 이후 피용자에서 차지하는 임시·일용직의 비중이 절반을 넘어서는 등 불안정취업층의 급증에 대한 우려가 커지고 있다. 이와 관련해서 우선 피용자의 종사상지위별 분포 및 시간제 여부별 분포의 추이를 살펴보기로 하자.

<표 II-1>을 보면 상용직의 비중이 1987년 이후 1990년대 초반까지는 54~55%대를 유지하다가 1992~1995년 사이에는 57~58%대까지 상승한 후 1996년 이후 계속 감소하고 있음을 알 수 있다. 임시직과 일용직의 경우 대체로 상용직의 비중과 반대방향으로 변동하지만 약간의 차이를 보인다. 임시직의 경우 상용직의 비중이 감소하는 1996년 이후 꾸준히 증가하지만 일용직은 1999년에 급증하였다. 이는 임시직과 일용직의 증가가 서로 다른 요인에 따른 것일 가능성을 시사해 준다. 시간제 여부별 추이를 보면 시간제 노동자의 비중이 1998년 이후부터 급증하였다는 점에서 종사상지위에 따른 변화와는 다른 양상

3) 자료의 구성방식 및 특성에 대한 자세한 검토는 이병희·황덕순(1999) 참조.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

을 보인다. 이는 일용직과 시간제 노동자의 비중 증가가 경제위기의 직접적인 영향에 의한 것임을 받았음을 시사해 준다.

<표 II-1> 종사상지위 및 시간제 여부별 피용자 분포의 추이

(단위 : %)

	종사상지위			시간제 여부	
	상용	임시	일용	시간제 ²⁾	비시간제
1987	54.4	28.9	16.6	-	-
1988	55.7	28.8	15.6	-	-
1989	54.8	28.6	16.6	-	-
1990	54.2	29.0	16.8	-	-
1991	55.2	28.7	16.1	3.4	96.6
1992	57.0	27.7	15.3	3.6	96.4
1993	58.8	26.6	14.6	3.7	96.3
1994	57.9	27.8	14.4	3.7	96.3
1995	58.1	27.7	14.2	3.3	96.7
1996	56.7	29.5	13.8	3.4	96.6
1997	54.1	31.6	14.3	3.8	96.2
1998	53.0	32.8	14.2	5.9	94.1
1999 ¹⁾	49.0	33.2	17.8	6.9	93.1

주 : 1) 1999년의 경우 1~8월의 평균임.

2) 시간제는 조사시점에 36시간 미만 근로하면서 평소에도 36시간 미만 근로한 경우로 정의.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

최근의 종사상지위에 따른 취업구조 변화에 대해 최경수(1999)는 경제위기의 충격이 미치는 효과는 단기간에 마무리되었고 1990년대 중반부터 진행된 기능수요구조의 변화가 주된 요인이라고 지적한다. <표 II-1>이 보여주는 상용직과 임시직의 추이는 이러한 가능성을 보여준다. 그러나 여기에서는 구조

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

적인 변화인가의 여부에 대해서는 아직 판단하지 않고자 한다. 이러한 판단을 내리기 위해서는 경기와 불안정취업층 규모 사이의 관계나 불안정취업층의 추이에 추세적인 변화가 나타나는 원인에 대한 분석이 더 진전되어야 할 것이다⁴⁾.

종사상지위와 시간제 여부는 별개의 차원에서 정의되는 개념이지만 매우 밀접한 관계가 있을 것으로 판단된다. 시간제는 대부분 정규직이 아닌 것으로 알려져 있기 때문이다(김태홍, 1994; 시간제고용대책회의, 1995; 최경수, 1997).

시간제 여부에 따른 종사상지위별 분포의 추이를 정리한 <표 II-2>에 의하면 시간제에서 차지하는 상용직의 비중은 10%에도 미치지 못한다. 1999년에는 5.2%까지 하락하였다. 따라서 시간제 노동자 대부분은 임시직과 일용직이라고 보아도 무방할 것이다. 한편 전체 피용자에서 차지하는 상용직 노동자

<표 II-2> 시간제 여부별 종사상지위 분포의 추이

(단위 : %)

	시간제			비시간제		
	상용	임시	일용	상용	임시	일용
1991	7.5	37.9	54.7	56.9	28.4	14.7
1992	6.7	42.0	51.4	58.8	27.2	14.0
1993	8.3	41.7	50.0	60.7	26.0	13.3
1994	8.1	44.4	47.5	59.8	27.1	13.1
1995	8.4	39.0	52.6	59.8	27.4	12.8
1996	7.8	41.8	50.5	58.4	29.1	12.5
1997	5.4	42.2	52.4	56.0	31.1	12.8
1998	5.3	39.4	55.4	56.0	32.4	11.7
1999	5.2	35.2	59.6	52.2	33.1	14.7

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

- 4) 임시직 등이 증가하는 이유는 크게 수요측과 공급측으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 수요측 요인인 기업측의 활용이유를 보면 일시적인 수요변동에 대한 대응, 내부에서 제공되지 않는 서비스의 필요, 임금비용의 절감 등이 중요하다. 이러한 수요측의 변화를 결정하는 요인은 노동시장을 규율하는 법·제도적 환경과 기술변화 등이다(Abraham, 1990; OECD, 1993; Grubb and Wells, 1993).

의 비중이 낮기 때문에 비시간제의 경우에도 상용직이 1999년의 경우 52.2%에 불과하다. 각각의 상용직 비중의 추이는 전체적인 상용직의 추이와 비슷하게 변동한다.

시간제노동자가 전체 피용자에서 차지하는 비중이 낮고 대부분이 임시직과 일용직이기 때문에 2절 이후부터는 종사상지위를 기준으로 불안정취업층의 노동시장 특성을 살펴볼 것이다⁵⁾.

3. 종사상지위별 노동시장 특성과 경제위기 전후 비교

먼저 1년을 전후한 기간 동안 종사상지위와 경제활동상태에 어떤 변화가 있는가를 살펴보는 방식으로 종사상지위에 따른 노동이동의 특성을 살펴보자. <표 II-3>에는 1998년 6월과 1999년 6월을 비교한 결과와 경제위기 이전인 1996년 6월과 1997년 6월을 비교한 결과가 소개되어 있다. 물론 1년 동안의 처음과 끝만을 살펴본 것이기 때문에 중간에 다른 상태로 이동했다가 다시 처음 상태로 돌아온 경우가 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 크게 보아서 각 지위별 노동이동의 특징을 살펴보는 데에는 큰 문제가 없을 것이다.

우리가 여기에서 관심을 갖는 것은 다음의 다섯 가지이다. 첫번째는 상용직에 비해 임시직이나 일용직의 이동이 활발한가, 두번째는 실업이나 비경제활동상태로 이동한 경우가 상용직보다 더 많은가, 세번째는 실업이나 비경제활동으로부터 어떤 고용형태로 취업이 이루어지는가, 네번째는 상용직과 임시직 및 일용직 사이에 노동이동이 얼마나 이루어지는가이다. 이는 상용직과 임시직 및 일용직 사이에 노동시장이 어느 정도 열려져 있는가를 보여준다. 물론 상용직의 경우 내부노동시장에 포함되어 있는 대규모 기업의 정규직 노동자들보다는

5) 한국의 경우 외국에 비해 임시직과 일용직의 비중은 매우 높은 반면, 시간제의 비중은 매우 낮다. 여기에는 노동시장 특성의 차이도 있지만 통계적인 이유도 있는 것으로 판단된다. 아래에서 살펴보겠지만 임시직의 경우 1/3 정도가 1년 이상 동일직장에 계속 근무하는 것으로 나타나고 있다. 시간제의 경우 조사방법상 평소에 36시간 미만 일하지만 조사 시점에 36시간 이상 일한 경우는 제외되는 문제가 있다. 외국의 시간제 노동자 비중에 대해서는 OECD(1999)의 부표, 임시직의 비중에 대해서는 OECD(1993) 제1장 참조. 시간제 통계방식의 각국별 차이를 통제한 수치에 대해서는 Lemaitre et al.(1999) 참조.

외연이 매우 넓기 때문에 이로부터 내부노동시장과 외부노동시장의 단절 여부에 대한 시사점을 얻을 수는 없다. 다섯번째는 위의 네 가지 측면에서 살펴본 노동이동상의 특징이 1997년 말 이후의 경제위기를 전후한 시기에 어떻게 변화하는가이다.

첫번째로 1998년 6월의 종사상지위 및 경제활동상태를 1년 후와 비교해 보면 상용직의 경우 여전히 상용직에 있는 경우가 80.5%인 반면, 임시직은 55.3%, 일용직은 48.4%가 동일한 종사상지위에 있는 것으로 나타난다. 이는 임시직과 일용직이 상용직에 비해 매우 활발하게 이동하고 있음을 의미한다.

두번째로 이동한 방향을 살펴보면 상용직은 다른 지위로 취업(임시, 일용, 자영 및 가족종사자로 이동)한 경우가 11.8%인 반면, 실업과 비경활로 이동한 경우는 각각 2.8%와 5.1%이다. 반면 임시직은 다른 지위로 취업한 경우가 26.5%에 이르고, 실업과 비경활로 이동한 경우는 각각 5.1%, 13.1%이다. 일용직은 다른 지위로 취업한 경우가 26.6%이고, 실업과 비경활로 이동한 경우가 각각 6.9%, 18.2%이다. 상용직에서 임시직, 일용직으로 갈수록 실업과 비경활로 이동한 비중이 커진다는 사실을 알 수 있다.

세번째로 실업이나 비경활로부터 취업으로의 이동을 살펴보면 1998년 6월과 1999년 6월 사이에 상용직이나 자영 및 무급가족종사자로의 이동보다 임시직이나 일용직으로의 이동한 비중이 상대적으로 매우 높다는 점을 알 수 있다. 특히 실업자였던 경우 비경제활동인구였던 경우보다 피용자로 이동한 비중이 더 높은 반면 비경제활동인구의 경우 자영 및 무급가족종사자로 이동한 비중이 상대적으로 높다⁶⁾.

네번째로 상용직과 임시직, 일용직 사이의 이동을 살펴보면 임시직과 일용직에서 상용으로 이동한 경우가 적지 않다는 것을 알 수 있다. 1998년 6월과 1999년 6월 사이에 일용직에서 상용직으로 이동한 경우가 3.3%, 임시직으로 이동한 경우가 13.3%이고, 임시직에서 상용으로 이동한 경우도 11.0%이다. 상용직 숫자와 비중이 절대적으로 감소하던 시기라는 점을 고려할 때 이는 작지

6) OECD(1987, 1993)에서도 취업형태에 따른 노동이동의 차이를 보여주고 있다. 기본적인 결과는 위와 유사하지만 자료의 측면에서 우리가 현재 사용하는 자료만큼 자세하지는 않다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-3> 종사상지위의 변화(1998. 6→1999. 6/1996. 6→1997. 6)

(단위 : 명, %)

'98.6 \ '99.6	상용	임시	일용	자영 가족	실업	비경활	전 체
상 용	80.5	6.3	1.6	3.9	2.8	5.1	8,604(100.0)
임 시	11.0	55.3	7.8	7.7	5.1	13.1	4,898(100.0)
일 용	3.3	13.3	48.4	10.0	6.9	18.2	2,330(100.0)
자영·가족	1.2	3.1	2.7	83.5	1.4	8.2	13,178(100.0)
실 업	8.7	19.1	20.6	10.8	18.5	22.4	1,793(100.0)
비경활	1.3	4.7	4.4	4.2	2.5	82.9	19,492(100.0)
전 체	8,115 (16.1)	5,214 (10.4)	3,219 (6.4)	12,964 (25.8)	1,639 (3.3)	19,144 (38.1)	50,295 (100.0)
'96.6 \ '97.6	상용	임시	일용	자영 가족	실업	비경활	전 체
상 용	83.7	5.9	1.3	4.2	1.3	3.6	10,887(100.0)
임 시	14.5	59.7	4.6	7.0	2.3	12.0	5,119(100.0)
일 용	3.6	11.0	60.9	8.7	1.1	14.8	2,921(100.0)
자영·가족	1.9	2.4	1.9	87.9	0.5	5.4	5,419(100.0)
실 업	23.8	25.8	7.7	13.5	13.1	16.1	496(100.0)
비경활	2.8	5.0	2.9	4.2	1.1	84.1	20,201(100.0)
전 체	10,929 (19.9)	5,538 (10.1)	3,063 (5.6)	15,524 (28.2)	644 (1.2)	19,345 (35.2)	55,043 (100.0)

자료 : 「전체연결패널」.

않은 규모인 것으로 판단된다. 한편 상용직에서 임시직으로 이동한 경우는 6.3%, 일용직으로 이동한 경우는 1.6%이고, 임시직에서 일용직으로 이동한 경우는 7.8%이다. 각 종사상지위별 취업자수를 고려할 때 상용직과 임시직 사이에는 양방향으로 거의 비슷한 수의 노동자들이 이동한 것으로 보인다.

다섯번째로 1996년 6월과 1997년 6월 사이의 변화와 1998년 6월과 1999년 6

월 사이의 변화를 비교해 보자. 첫번째와 두번째 측면을 보면 절대적인 수준에서 경제위기 이후 노동이동이 더 활발하게 나타나고 있다는 점, 실업과 비경황로의 이동이 모든 종사상지위에서 더 늘었다는 점을 알 수 있다. 그러나 노동이동의 기본적 특징에서는 변화가 없다.

그러나 세번째 측면에서는 커다란 변화가 나타난다. 특히 실업에서 취업으로 이동한 경우, 경제위기 이전에는 상용직으로 취업한 비중이 매우 높아서 임시직과 거의 비슷한 규모로 나타나는 반면, 경제위기 이후에는 일용직으로 취업한 비중이 매우 높게 나타난다.⁷⁾ 임시직의 경우 위기전후에 모두 높은 수준을 보인다. 이로부터 임시직과 일용직의 비중 증가가 이들 계층의 입직과 이직이 모두 활발한 가운데 입직이 더 크게 증가해서 나타난 현상임을 알 수 있다. 네번째 측면에서 상용직과 임시직 사이의 이동을 보면 위기 이후에 임시직에서 상용직으로의 이동이 상대적으로 줄어들었다는 점이 주목된다.

취업구조의 변화는 노동시장으로의 신규진입 및 이탈과 기존 노동력의 내부 이동에 의해 나타난다. <표 II-3>은 노동이동이 나타난 사후적인 결과를 보여주는 것이기 때문에 종사상지위별로 나타난 총량적인 노동이동의 규모는 보여주지 못한다. 총량적인 노동이동을 살펴보기 위해서는 해당기간 동안의 이직 및 입직자수를 구해야 한다.

<표 II-4>에는 종사상지위별 연간 총이직자 및 입직자의 분포가 소개되어 있다. 경제활동인구조사는 가구조사이기 때문에 사업체 단위로 나타나는 입직과 이직을 정확히 확인할 수는 없다. 따라서 여기에서는 취업자의 종사상지위와 중분류산업에 관한 정보를 이용해서 전월과 현재월의 종사상지위와 중분류산업이 일치할 경우에만 동일한 직장에 계속 근무하고 있는 것으로 가정하였다⁸⁾.

7) 일용직의 증가에는 공공근로사업의 영향이 반영되었을 수도 있다.

8) 이러한 기준에 따르면 지난 달과 동일하게 취업상태에 있더라도 종사상지위나 산업이 다른 경우에는 노동이동이 발생한 것으로 간주된다. 상용직과 임시직의 경우에는 이러한 기준이 갖는 단점이 크지 않을 것으로 예상된다. 그러나 전월과 현재월에 동일하게 일용직에 있을 경우 노동이동의 규모를 과소추정할 가능성이 있다. 건설일용직을 비롯한 일용직의 상당수가 동일한 산업에서 이동했을 가능성이 높기 때문이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-4> 종사상지위별 이직·입직자 분포

(단위 : 명, %)

	이 직 자				입 직 자			
	상용	임시	일용	자영 가족	상용	임시	일용	자영 가족
'98.6~'99.6	5,895 (13.8)	10,994 (25.7)	11,066 (25.8)	14,854 (34.7)	5,259 (12.0)	11,526 (26.3)	12,406 (28.3)	14,609 (33.4)
'96.6~'97.6	5,871 (17.1)	9,347 (27.2)	7,165 (20.9)	11,931 (34.8)	5,956 (16.7)	10,226 (28.6)	7,444 (20.8)	12,095 (33.9)

주 : 전월과 종사상지위 및 중분류산업이 하나라도 다를 경우 노동이동이 발생한 것으로 가정함. 여러 번 이동한 경우에는 그만큼 복수로 계산됨. 가중치를 주지 않은 수치이기 때문에 두 기간의 절대적인 크기를 그대로 비교할 수는 없음.

자료 : 「월간연결패널」.

<표 II-4>로부터 두 기간 사이에 노동이동에 커다란 변화가 나타났음을 알 수 있다. 전체적으로 노동이동이 활발해졌을 뿐만 아니라 노동이동에서 상용직과 임시직이 차지하는 상대적 비중이 감소하고 일용직이 차지하는 상대적 비중이 크게 증가하였다. 이로부터 경제위기 이후 다른 계층에 비해 일용직의 고용불안정이 상당히 심각했다는 점을 알 수 있다.

위기 이후에 고용조정이 어떤 방식으로 이루어졌는가는 이직사유를 통해 간접적으로 확인할 수 있다. <표 II-5>에는 1998년 7월부터 1999년 6월의 1년 동안 전월에는 취업해 있다가 현재월에 실업이나 비경황상태에 놓여있는 사람들을 모두 구하여 이들의 이직사유별 분포를 종사상지위별로 구한 것이다⁹⁾.

직장의 휴·폐업, 명퇴·조퇴·해고, 임시적 일 완료, 일거리 없어서로 구분된 고용조정방식에 따른 이직자 분포가 종사상지위별로 큰 차이를 보인다. 일용직의 경우 임시적 일의 완료나 일거리 없어서가 차지하는 비중이 거의 2/3에

9) 경제활동인구조사의 원자료에서 전직실업자 및 전직비경황인구의 이직사유를 그대로 이용할 경우에는 종사상지위에 따른 실업·실직경험횟수 및 실업·실직기간의 차이가 섞이기 때문에 정확한 종사상지위별 이직사유 분포를 얻을 수 없다. 그러나 이러한 방식에 따르더라도 전월과 현재월에 계속 취업해 있지만 직장을 옮긴 경우는 제외되어 있기 때문에 이직경험자 전체를 대상으로 한 통계는 얻을 수 없다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-5> 종사상지위별 이직사유

(단위 : 명, %)

	개인·가족적 이유	건강상 이유	정년 퇴직 연로	작업 여건 불만	직장의 휴폐업	명퇴 조퇴 해고	임시적 일 완료	일거리 없어서	기타	전체
상용	322 (17.5)	140 (7.4)	117 (6.2)	277 (14.6)	201 (10.6)	604 (31.9)	19 (1.0)	149 (7.9)	56 (3.0)	1,895 (100.0)
임시	1,243 (26.3)	470 (9.9)	46 (1.0)	791 (16.7)	377 (8.0)	544 (11.5)	356 (7.5)	764 (16.2)	136 (2.9)	4,727 (100.0)
일용	933 (14.6)	599 (9.4)	27 (0.4)	315 (4.9)	99 (1.6)	132 (2.1)	1,370 (21.4)	2,782 (43.5)	132 (2.1)	6,389 (100.0)
전체	2,508 (19.3)	1,209 (9.3)	190 (1.5)	1,383 (10.6)	677 (5.2)	1,280 (9.8)	1,745 (13.4)	3,695 (28.4)	324 (2.5)	13,011 (100.0)

주 : 가중치를 주지 않은 수치임.

자료 : 「월간연결패널」.

이른다. 이 사유에 따른 이직이 임시직과 상용직은 각각 24.7%, 8.9%이다. 반면 상용직의 경우 명퇴·조퇴·해고와 같이 공식적인 절차를 밟은 경우가 31.9%로 임시직의 11.5%, 일용직의 2.1%에 비해 압도적으로 높다.

위의 결과로부터 경기침체에 따른 고용조정방식이 종사상지위별로 상당히 차이를 알 수 있다. 직장의 휴·폐업이 상용직이나 임시직에 비해 일용직에서 낮게 나타나는 이유는 취업해 있는 일자리의 속성과 관련되어 있는 것으로 보인다. 일용직은 건설업에 많이 분포하고 있을 뿐만 아니라 단기적인 필요에 의해 고용되기 때문에 휴·폐업에 따른 이직은 상대적으로 크지 않을 것이다.

이번에는 종사상지위별 고용안정성의 차이와 위기전후의 변화를 특정시점 취업자의 고용관련 지표를 이용해서 살펴보기로 하자. <표 II-6>에는 1999년 7월 피용자의 종사상지위별로 근속기간과 피용기간, 취업기간, 실업기간, 실직기간의 평균값이 정리되어 있다. 근속·피용·취업기간의 최대값은 14개월이고 -자료가 14개월 연결자료임 - 실업과 실직의 최대값은 13개월 - 패널로 연결한 마지막 달인 1999년 7월에는 반드시 취업자이므로 - 이다¹⁰⁾. 근속기간

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

을 구할 때 앞에서 사용한 기준으로 전월과 현재월의 종사상지위와 중분류산업이 일치하면 계속 동일기업에 근무한 것으로 보았다. 피용기간은 다른 기업으로 이동했더라도 피용자로 취업해 있던 기간을 모두 합한 것이고, 취업기간은 자영자나 가족종사자이더라도 취업해 있던 경우를 피용기간에 합한 것이다. 실직기간은 실업기간과 비경제활동상태에 있는 기간을 합한 것이다. 따라서 취업기간과 실직기간을 합하면 14가 된다.

우선 1999년 7월 피용자의 종사상지위별 근무·피용·취업기간을 살펴보면 상용에서 임시, 일용으로 갈수록 해당기간이 줄어드는 것으로 나타난다. 평균 근무기간이 상용직은 12개월에 이르는 반면, 일용직은 4.9개월에 불과하다. 종사상지위별 차이는 피용기간과 취업기간으로 갈수록 줄어든다. 그러나 취업기간에서도 상용직과 임시직 및 임시직과 일용직 사이에 여전히 각각 2개월 정도의 격차를 보인다.

실업기간과 실직(실업 및 비경제활동)기간을 보면 실업기간보다 비경제활동상태에 있는 기간이 더 길다는 점을 알 수 있다. 특히 일용직의 경우 비경제활동상태에 있는 기간이 14개월 가운데 3.2개월에 이른다. 따라서 노동시장의 동태적 이동에 대한 정확한 이해를 위해서는 실업뿐만 아니라 비경제활동상태까지도

<표 II-6> 평균 근무·피용·취업·실업·실직기간

(단위 : 개월)

		근 속	피용기간	취업기간	실업기간	실직기간
'98~'99	상 용	12.0	13.4	13.6	0.2	0.4
	임 시	8.1	11.0	11.6	0.7	2.4
	일 용	4.9	8.6	9.5	1.3	4.5
'96~'97	상 용	12.1	13.4	13.6	0.1	0.5
	임 시	8.6	11.6	12.1	0.3	1.9
	일 용	7.7	10.7	11.6	0.2	2.4

자료 : 「전체연결패널」.

- 10) 근무·피용·취업기간이 14개월인 경우는 각 기간이 14개월 이상인 경우를 모두 합한 것이기 때문에 실제로는 과소평가되어 있다. 과소평가되는 정도는 해당기간이 14개월 이상인 경우의 비중이 높은 상용직, 임시직, 일용직의 순서로 커질 것이다.

동시에 고려한 분석이 필요하다는 점을 알 수 있다.

경제위기 전후를 비교해 보면 상용직에 비해 임시직과 일용직, 특히 일용직의 고용이 크게 불안정해졌다는 점을 알 수 있다. 상용직은 위기전후에 비해 각 기간이 큰 차이를 보이지 않는다¹¹⁾. 반면 임시직은 근속·비용·취업기간이 대체로 0.5개월 정도 감소하였고, 일용직은 각각 2개월 이상 감소하였다.

<표 II-6>에는 각 기간의 평균값이 소개되어 있지만 각 기간의 분포를 살펴볼 경우 노동이동의 특징에 대해 중요한 정보를 추가로 얻을 수 있다. <표 II-7>에는 근속·비용·취업기간이 14개월인 집단의 비중과 실업기간이 0인 집단, 즉 실업비경험자의 비중이 소개되어 있다. 실업과 비경제활동을 합한 실직기간이 0인 집단은 취업기간이 14개월인 집단과 일치한다.

<표 II-7>을 보면 종사상지위에 따른 고용안정성의 차이를 <표 II-6>보다 더 뚜렷이 확인할 수 있다. 먼저 근속을 보면 1998년 6월과 1999년 7월 사이에 계속 근속한 경우가 상용직의 경우 72.6%에 이르는 반면, 임시직은 30.8%, 일용직은 9.3%에 불과하다. 장기간의 고용안정성에서 커다란 차이를 보이는 것이다.

취업기간에서도 마찬가지로 사실을 확인할 수 있다. 상용직의 경우 해당기간 내내 취업해 있던 경우가 89.9%인 반면 임시직은 54.6%, 일용직은 26.2%에 불과하다.

<표 II-7>로부터 노동이동 유형을 구분해 볼 수 있다. 첫째로 취업기간이 14개월인 집단의 비중에서 근속기간이 14개월인 집단의 비중을 뺀 경우 경제활동인구조사의 조사주기인 1개월보다 실업이나 비경제기간이 짧은 정도로 빠르게 재취업하는 집단의 규모를 알 수 있다. 이 비중이 상용직의 경우 17.3%, 임시직은 23.8%, 일용직은 16.9%이다.

두번째로 현재 취업자이면서 지난 14개월 이내에 실업이나 비경제상태에서 현재의 지위로 이동한 집단의 규모는 취업기간이 14개월인 집단의 비중을 100에서 뺀 수치로 구할 수 있다. 이 집단이 상용직의 경우 11.1%, 임시직이 45.4%,

11) 상용직의 경우 1999년 7월 현재 상용직으로 취업해 있는 경우이기 때문에 경제위기 이후 진행된 상용직 가운데 고용조정에 포함되지 않은 집단(다음의 <표 II-7>에서 근속기간이 14개월인 집단)이 대부분을 차지한다는 점을 염두에 두고 이해해야 할 것이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-7> 전기간 근속·피용·취업자 및 실업비경험자 비중

(단위 : %)

	근 속			피 용			취 업			실업비경험		
	상용	임시	일용	상용	임시	일용	상용	임시	일용	상용	임시	일용
'98~'99	72.6	30.8	9.3	87.2	48.4	19.2	89.9	54.6	26.2	94.5	75.7	62.7
'96~'97	76.1	37.5	33.9	88.1	58.3	43.8	91.0	65.1	53.2	96.1	88.8	91.8

주 : 1) 상용·임시·일용을 포함해서 14개월 전기간동안 피용자로 있었던 집단의 비중.
 2) 실업과 비경험을 합해서 실직을 경험하지 않은 자의 비중은 전기간 취업자 비중과 동일.

자료 : 「전체연결패널」.

일용직이 73.8%이다.

세번째로 지난 14개월 이내에 실업을 경험한 집단의 비중은 100 - 실업비경험자의 비중¹²⁾이 된다. 이 비중은 상용·임시·일용직이 각각 5.5%, 24.3%, 37.3%이다. 두번째와 세번째의 차이가 실업을 거치지 않고, 비경험만을 경험하면서 현재의 지위로 취업한 집단의 비중이 된다. 상용직으로 취업한 비중은 4.6%이고, 임시직은 20.1%, 일용직은 36.5%이다.

위에서 살펴본 세 가지 유형이 각 종사상지위에서 차지하는 분포를 통해서 전체적인 노동이동의 양상을 파악할 수 있다. <표 II-8>은 이를 정리한 것이다. 재취업에 소요되는 기간이 0인 집단을 ‘직장-직장 이동’으로, 실업을 경험하면서 이동한 집단을 ‘실업경유 이동’으로, 비경제활동상태만을 경험한 경우 ‘비경험경유 이동’으로 정의한다.

<표 II-8>로부터 종사상지위별 노동이동방식과 관련해서 여러 가지 중요한 사실을 확인할 수 있다. 첫번째로 상용직의 경우 노동이동에서 ‘직장-직장 이동’이 가장 중요한 경로라는 점이다. ‘직장-직장 이동’을 재취업기간이 아주 빠른 것으로 간주할 경우 재취업기간이 상용직이 임시직보다, 임시직이 일용직보다 상대적으로 더 빠르다고 해석할 수도 있다.¹³⁾ 그러나 이로부터 상용직이

12) 여기에는 실업만을 경험한 집단과 실업과 비경험을 모두 경험한 집단이 포함되어 있다.

13) 상용직에서 이직하여 일단 실직을 경험한 집단의 경우 임시직, 일용직으로부터 이직하여 실직을 경험한 집단에 비해 재취업에 소요되는 기간이 더 길다는 데 대해서는 이병희·

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

임시·일용직보다 더 효율적으로 직업을 탐색한다고 해석하는 것이 무리인 것으로 보인다. 오히려 「직장-직장 이동」은 이직전에 직업탐색을 한 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 즉 상용직은 다른 집에 비해 옮겨갈 직장을 탐색한 후에 이직하는 경우가 많은 것이다.

<표 II-8> 종사상지위별 노동이동 유형 분포

(단위 : %)

	상 용	임 시	일 용
직장-직장 이동	17.3(63.1)	23.8(34.9)	16.9(18.6)
실업경유 이동	5.5(20.1)	24.3(35.6)	37.3(41.1)
비경활경유 이동	4.6(16.8)	20.1(29.5)	36.5(40.2)

주 : ()안은 지난 14개월 이내에 현재의 직장에 취업한 자들에서 차지하는 상대적 비중.

두번째로 일용직의 경우 실업을 경유하지 않고 비경활상태와 취업 사이에서 이동하는 비중이 매우 크다는 점이다. 모든 종사상지위에서 ‘실업경유 이동’에 비해 ‘비경활경유 이동’의 비중이 약간 낮지만 ‘비경활경유 이동’의 상대적 비중이 일용직의 경우 40.2%에 이른다. 임시직의 경우 이 비중은 29.5%이다. 이는 비경활인구 가운데 일부는 실업자와 완전히 구분되는 것이 아니라 상당히 동질적인 집단이라는 점을 시사해 준다. 따라서 실업구조, 특히 임시·일용직의 실업구조에 대한 분석은 취업-실업-비경제활동 사이의 동태적인 이동을 모두 고려하는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

한편 위기전후를 비교해 보면 근속·비용·취업기간이 14개월인 집단의 비중이 임시직과 일용직, 특히 일용직에서 위기 이후에 크게 하락하였다는 점을 알 수 있다. 또한 일용직은 실직을 경험하지 않고 이동하는 비중도 매우 크게 하락하였다. 이는 경제위기의 충격이 불안정취업층에 주로 집중되었다는 점을 다시 한 번 보여준다.

황덕순(1999) 참조.

4. 성별 불안정취업층의 분포와 노동시장 특성

불안정취업층과 관련해서 가장 자주 제기되는 문제는 불안정취업층이 주로 여성을 중심으로 분포한다는 점이다. 이는 외국의 경우에도 마찬가지이다 (Carré, 1998; OECD, 1993). <표 II-9>로부터 남녀 사이에 종사상지위와 시간제노동자 비중의 차이가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 주목되는 것은 1999년에 일용직의 증가현상이 남자보다 여자에서 더 뚜렷이 나타난다는 점이다¹⁴⁾.

또한 오랫동안 제자리 걸음을 하던 남자 시간제노동자가 1998년 이후 큰 폭

<표 II-9> 성별 종사상지위의 분포 및 시간제노동자 비중의 추이

(단위 : %)

	남 자				여 자			
	상용	임시	일용	시간제	상용	임시	일용	시간제
1987	63.5	22.9	13.7	-	38.5	39.7	21.9	-
1988	64.8	22.3	13.0	-	39.5	40.3	20.2	-
1989	64.8	22.6	12.6	-	38.4	38.5	23.2	-
1990	64.5	22.4	13.1	-	37.6	39.6	22.8	-
1991	65.0	21.6	13.4	1.3	39.2	40.2	20.6	6.9
1992	66.6	20.3	13.0	1.3	41.1	40.0	19.0	7.3
1993	68.2	19.1	12.6	1.4	43.2	38.9	17.9	7.5
1994	67.6	19.7	12.7	1.5	42.0	40.8	17.2	7.2
1995	67.8	19.7	12.5	1.3	42.5	40.7	16.8	6.6
1996	66.7	21.0	12.3	1.2	40.7	43.1	16.2	6.7
1997	64.5	22.8	12.7	1.5	38.0	45.2	16.8	7.4
1998	64.8	23.4	11.8	3.4	34.1	47.8	18.1	9.9
1999	60.8	25.1	14.1	4.1	30.9	45.7	23.4	11.3

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

14) 자료로 확인하기는 어렵지만 건설경기의 지속적인 침체와 공공근로의 확대가 반영되었을 가능성이 있다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

으로 증가하였고, 1999년에는 여자 시간제노동자의 비중이 처음으로 10%를 넘어섰다.

남녀별 고용안정성의 차이는 상당부분 이러한 취업구조의 차이에 기인한다. 그러나 동일한 종사상지위에 있다고 하더라도 남녀의 노동시장 특성이 다를 수도 있다. 다음에서는 여기에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

<표 II-10>에는 남녀별로 1998년 6월과 1999년 6월 사이의 상태를 비교한

<표 II-10> 성별 종사상지위 및 경제활동상태의 변화(1998. 6→1999. 6)

(단위 : 명, %)

'98.6 '99.6		상 용	임 시	일 용	자영· 가족	실 업	비경활	전 체
남 자	상용	82.5	5.0	1.4	4.6	2.8	3.7	6,440(100.0)
	임시	15.2	52.0	7.2	9.9	7.1	8.6	1,904(100.0)
	일용	3.9	11.7	50.4	10.7	10.7	12.7	1,152(100.0)
	자영·가족	1.8	2.8	2.3	85.7	2.2	5.2	6,944(100.0)
	실업	9.2	17.5	21.8	13.2	20.3	18.1	1,217(100.0)
	비경활	1.8	4.4	4.3	3.9	4.0	81.8	5,535(100.0)
	전 체	5,975 (25.8)	2,094 (9.0)	1,465 (6.3)	6,938 (29.9)	1,061 (4.6)	5,659 (24.4)	23,192 (100.0)
여 자	상용	74.5	10.1	2.0	1.7	2.5	9.2	2,164(100.0)
	임시	8.4	57.5	8.1	6.4	3.8	15.9	2,994(100.0)
	일용	2.7	14.8	46.4	9.4	3.1	23.5	1,178(100.0)
	자영·가족	0.6	3.4	3.1	81.0	0.5	11.4	6,234(100.0)
	실업	7.6	22.4	18.1	5.7	14.6	31.6	576(100.0)
	비경활	1.2	4.8	4.5	4.3	1.9	83.4	13,957(100.0)
	전 체	2,140 (7.9)	3,120 (11.5)	1,754 (6.5)	6,026 (22.2)	578 (2.1)	13,485 (49.8)	27,103 (100.0)

자료 : 「전체연결패널」.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

결과가 정리되어 있다. 전반적인 노동이동상의 특징은 남녀가 유사하다. 그러나 남녀별로 수준에 차이가 있는 경우가 많다. 계속 상용직이나 일용직에 머물러 있는 집단의 비중, 임시직이나 일용직에서 상용직으로 이동한 집단의 비중이 여자에서 낮게 나타나는 반면, 실업과 비경활을 합한 실직상태로 이동한 비중이나 실업상태로부터 계속 실직(실업 및 비경활)상태에 있는 집단의 비중은 여자가 더 높다. 이는 동일한 종사상지위에 있더라도 남자에 비해 여자가 더 불안정하다는 점을 시사해 주는 것이다.

한 가지 예외적인 현상은 1년이 경과한 후에도 계속 임시직의 지위에 머물러있는 집단의 비중이 여자가 남자보다 높게 나타난다는 점이다. 이는 임시직의 경우 여자가 남자보다 더 안정적인 가능성을 시사해 준다.

성별 고용안정성의 차이는 성·종사상지위별로 살펴본 근속·피용·취업·

<표 II-11> 남녀별 근속·피용·취업·실업·실직기간

(단위 : 개월)

			근 속	피용기간	취업기간	실업기간	실직기간
'98~'99	남 자	상용	12.3	13.5	13.7	0.2	0.3
		임시	7.9	11.0	11.8	1.1	2.2
		일용	4.9	8.9	9.8	2.0	4.2
	여 자	상용	11.2	13.1	13.2	0.2	0.8
		임시	8.3	10.9	11.5	0.5	2.6
		일용	4.8	8.4	9.3	0.7	4.7
'96~'97	남 자	상용	12.5	13.5	13.7	0.1	0.3
		임시	8.7	12.0	12.7	0.4	1.3
		일용	8.6	11.6	12.4	0.3	1.6
	여 자	상용	11.2	12.9	13.1	0.2	0.9
		임시	8.5	11.3	11.8	0.2	2.2
		일용	6.7	9.8	10.7	0.1	3.3

주 : 각 기간을 구한 방식에 대해서는 앞의 본문 참조.

자료 : 「전체연결패널」.

실업·실직기간에서도 뚜렷이 나타난다. <표 II-11>을 보면 1998~99년에 임시직 근속기간을 제외하고는 근속·비용·취업기간이 항상 남자가 여자보다 길다는 점, 즉 종사상지위가 동일하더라도 남자의 고용이 더 안정적이라는 점을 알 수 있다.

이를 1996~97년과 비교해 보면 이 시기에는 임시직이라도 여자보다 남자의 근속기간이 더 길게 나타난다. 또한 임시직과 일용직의 경우에는 경제위기를 전후해서 근속·비용·취업기간의 남녀별 격차가 상당히 축소되고 있음을 알 수 있다. 이는 경제위기 이후 남자가 여자보다 고용상황이 상대적으로 더 크게 악화되어 하향평준화가 진행되었음을 의미한다. 따라서 앞으로도 이러한 현상이 계속 진행될 것인지 관심을 갖고 주목할 필요가 있다.

5. 요약 및 고용보험제도에 대한 시사점

제II장에서는 임시·일용직 및 시간제 등 불안정취업층의 최근 추이 및 노동시장 특성에 대해서 분석하였다. 제II장에서 확인된 중요한 사실들은 다음과 같다. 첫째, 상용직의 감소와 임시직의 증가는 경제위기 이전인 1996년부터 나타났으나 일용직은 1999년에, 시간제노동자는 1998년 이후 빠르게 증가하였다. 이는 임시직과 일용직이 증가하는 현상이 서로 다른 요인 때문에 나타났을 가능성을 시사해 준다. 또한 시간제노동자의 대부분은 임시·일용직이며 이 비중은 최근 들어 더욱 증가하여 94.8%에 이른다.

둘째, 1년을 전후한 기간의 노동이동을 비교해 본 결과 임시직과 일용직, 특히 일용직은 상용직에 비해 노동이동이 활발하고, 실직상태로 이동한 비중도 높다는 점을 확인하였다. 이러한 현상은 경제위기 이후 더욱 심화되었다. 또한 경제위기 이전에는 실업에서 취업으로 이동한 경우 상용직으로 취업한 비중이 상당히 높았지만 경제위기 이후에는 일용직으로 취업하는 비중이 크게 높아졌다.

셋째, 근속이나 취업기간을 보면 상용직, 임시직, 일용직으로 갈수록 해당 기간이 짧아지고, 경제위기 이후 그 격차가 더 크게 확대되었다. 또한 경제활동 인구조사 주기인 1개월보다 짧은 기간 내에 재취업하는 비중이 임시직이나 일

용직보다 상용직에서 더 높다는 점을 확인하였다. 한편 임시직과 일용직, 특히 일용직의 경우 실업상태가 아니라 비경제활동상태를 거쳐서 이동하는 규모가 매우 크다는 점도 발견하였다.

넷째, 여성의 경우 양적인 측면에서 남자보다 불안정취업층의 비중이 높을 뿐만 아니라, 질적인 측면에서도 더 불안정하다는 점을 확인하였다. 남녀별 불안정성의 차이는 경제위기를 거치면서 축소되었는데 이는 남자가 여자보다 고용안정성이 더 크게 악화되어 하향평준화되었기 때문이다.

제Ⅱ장의 분석으로부터 고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급 및 피보험자 관리와 관련해서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫번째로 임시직의 경우 상용직에 비해 노동이동이 활발하고, 그 가운데 위기 이전부터 증가추세를 보이기 시작했다는 점에서 임시직에 대한 피보험자 관리의 중요성이 더욱 높아질 가능성이 있다. 현재 법적으로 적용대상에 포함된 임시직 가운데 어느 정도가 실제 피보험자로 가입되어 있는지에 대해서는 확인할 수 있는 자료는 없다. 그러나 기업의 인사관리 관행상 이들의 상당수가 고용보험의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 높다.

현재와 같이 이들을 계속 방치할 경우 임시직의 비중이 점점 증가하는 추세와 맞물려 사회안전망으로서 고용보험의 실효성은 계속 낮아질 것이다. 따라서 이들에 대한 적절한 관리시스템을 마련하는 것이 매우 시급한 과제이다. 시간제근로자의 경우 대부분 임시직과 일용직으로 구성되어 있기 때문에 임시직과 일용직에 대한 정책적 시사점이 거의 그대로 적용될 것이다. 또한 제도적으로는 주당 18시간 이상 근로한 경우 법적인 적용범위에 포괄되기 때문에 이 기준을 적용할 경우 단시간근로자라고 할지라도 대부분 법적인 적용범위에 포괄되기 때문에 별도로 분석하는 것이 별로 의미가 없다.

두번째로 일용직의 경우에도 <표 Ⅱ-7>에서 확인되듯이 14개월 동안 계속 근속한 것으로 평가되는 집단의 비중이 과대평가의 가능성을 고려하더라도 9.3%에 이른다는 점이다. 1996년과 1997년 사이에는 이 비중이 33.9%에 이른다. 일용직이 경제위기에 따른 충격을 가장 크게 받았다는 점을 고려한다면 경제가 정상화될 경우 이 집단의 비중은 높아질 가능성이 있다. 현재 실업급여 사업을 1개월 이상 계속 근무할 경우 적용하도록 규정하고 있다는 점을 고려

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

한다면 현재에도 일용직 가운데 적용대상 규모는 상당히 클 것이다. 이를 더 자세히 살펴보기 위해 1998년 8월부터 1999년 7월까지 1년 동안 패널로 연결되는 집단을 대상으로 근속과 피용기간의 분포를 살펴보았다.¹⁵⁾

<표 II-12>에 의하면 1999년 7월 현재 일용직인 경우 근속기간이 1개월인 집단은 21.8%에 불과하고, 나머지 78.2%는 1개월 이상 동일한 직장에 근속하고 있는 것으로 나타난다. 현재 제도에서 피보험단위기간을 충족하는 기준인 6개월 이상 근속하고 있는 집단의 비중도 29%로 나타난다. 물론 동일직장에 근속한 것으로 판단하는 방법이 갖는 문제 때문에 일용직의 경우 이 수치가 과대평가된 것으로 보아야 할 것이다. 피보험단위기간은 반드시 한 사업체에서 근속하지 않더라도 충족할 수 있다. 일자리 이동 사이의 빈틈을 고려해서 피용기

<표 II-12> 종사상지위별 근속·피용기간 분포

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

자료 : 「전체연결패널」.

15) 고용보험과 관련된 시사점을 주로 얻기 위해 1998년 8월부터 1999년 7월까지의 12개월을 대상으로 패널을 구성하였다. 여기에서는 가중치를 준 비율을 살펴본다. 가중치를 준 이유는 정확하지는 않더라도 전체 집단에서 차지하는 비중이 대체로 어느 정도인지를 파악하기 위한 것이다.

간이 9개월 이상인 집단의 비중을 구해보면 47.1%에 이른다. 따라서 일용직을 대상으로 현재의 고용보험제도를 그대로 적용할 것인가, 아니면 별개의 관리 시스템을 도입할 것인가에 관계없이 일용직을 실질적으로 관리할 수 있는 제도를 도입하는 것이 매우 시급하다는 점을 알 수 있다.

세번째로 임시직과 일용직에게 고용보험이 완전히 적용될 경우 실업급여 수급에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서 살펴보자. 이를 위해 임시직과 일용직에게 고용보험이 적용되고 현재의 수급요건이 그대로 유지될 경우 실업급여의 수급가능성이 어느 정도인가를 추정해 보았다. 실업급여의 수급가능성을 추정하기 위해 여기에서는 경제활동인구조사에서 13개월 이상 패널로 연결되는 집단가운데 13개월째에 실직한 집단을 이용해서 이들 가운데 어느 정도나 실업급여의 수급요건을 충족하는가를 살펴보았다.

우선 이직시에 피보험단위기간을 충족하는 이직자의 비중을 살펴보자. 여기에서는 근속을 기준으로 피보험단위기간 충족여부에 대해 살펴보고자 한다. 여러 직장에서의 근무경력을 합해서 피보험단위기간을 충족할 수도 있지만 그 비중이 크지는 않으므로 근속을 대리변수로 해서 종사상지위별로 피보험단위기간의 충족 여부에 어떠한 차이가 나타나는가를 살펴보아도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.¹⁶⁾

<표 II-13>에는 1998년 6월~1999년 6월, 1998년 7월~1999년 7월, 1998년 8월~1999년 8월, 1998년 9월~1999년 9월까지 패널로 연결되는 집단을 구해서 이들의 노동이동 상황을 모두 합한 결과가 정리되어 있다. 13개월간 연결되는 집단을 구한 이유는 12개월 동안의 근속기간을 구하고, 13개월째를 기준으로 이들의 위치를 살펴보기 위한 것이다. <표 II-13>은 13개월째의 상태와 그 이전의 근속기간을 동시에 고려한 것이다.

13개월째의 실직자 가운데 6개월 이상 근속자의 비중은 상용직 71.4%, 임시직 37.4%, 일용직 11.5%¹⁷⁾로 종사상지위에 따라 큰 차이를 보인다. 따라서 수

16) 다른 직장에서의 근무경력까지를 포함해서 피보험단위기간을 충족하는 집단의 비중은 제IV장의 <표 IV-8>에 소개되어 있다. 1998년 7월에서 1999년 9월까지의 수급자 가운데 이들의 비중은 3.4%이다. 물론 임시직과 일용직에게 고용보험이 실질적으로 적용될 경우 이 비중은 증가할 것이다.

17) <표 II-12>에서 일용직 가운데 근속이 6개월 이상인 집단의 비중은 29%로 나타나지만

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-13> 종사상지위별 노동이동 결과(12개월→13개월)

(단위 : %)

종사상지위 (12개월)	이동한 집단				이동하지 않은 집단
	피용자로	실직(6개월 이상 근속)	실직(6개월 미만 근속)	자영· 가족종사로	
상용	1.32	0.85(71.4) ¹⁾	0.34(28.6)	0.36	97.12
임시	4.67	1.86(37.4)	3.11(62.6)	1.15	89.21
일용	6.63	1.49(11.5)	11.47(88.5)	2.79	77.62
전체	3.40	1.29(32.0)	3.36(68.0)	1.08	90.87

주 : 1) ()안은 실직자 내에서의 비중.

자료 : 「전체연결패널」.

급자격요건을 동일하게 규정할 경우 임시직과 일용직이 상용직에 비해 피보험 단위기간 요건을 충족시키기 어렵다고 보아도 좋을 것이다. 그러나 전체 규모 대비 실직자로 시점을 바꾸어 보면 근속요건을 충족하는 집단의 비중이 상용직은 0.85%, 임시직은 1.86%, 일용직은 1.49%로 임시직, 일용직, 상용직의 순으로 나타난다.

수급가능성을 평가하기 위해서는 이직사유도 동시에 고려해야 한다. 종사상 지위별 이직사유는 <표 II-5>에서 이미 살펴본 바 있지만 여기에서는 앞의 <표 II-13>과 동일한 자료를 이용하여 이직시 근속이 6개월 이상인 실직자들만을 대상으로 이직사유를 살펴보고자 한다. 그 결과는 <표 II-14>와 같다.

<표 II-14>에서 직장의 휴·폐업, 명퇴·조퇴·해고, 계약기간 만료, 일거리가 없어서의 네 가지 사유를 비자발적인 이직사유로 해석할 경우 비자발적으로 직장을 그만두는 비중이 근속요건을 충족한 상용직의 경우 43.6%에 이르는 반면, 임시직의 경우 33.6%에 불과하다. 일용직은 55.7%로 가장 높다. 이는 일용직의 특성상 일거리가 없어서 이직하는 비중이 무려 34.1%에 이르기 때문이다.

이는 현재 취업상태에 있는 집단을 기준으로 구한 것으로 <표 II-13>에서 구한 비중과는 다르다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 II-14> 종사상지위별 이직사유(근속 6개월 이상인 실직자)

(단위 : 명, %)

	개인·가족적 이유	건강상 이유	정년 퇴직 연로	작업 여건 불만	직장의 휴폐업	명퇴 조퇴 해고	임시적 일 완료	일거리 없어서	기타	전체
상용	160	9.0	13.4	16.4	7.8	28.0	1.1	6.7	1.5	268 (100.0)
임시	30.7	13.1	1.6	18.7	7.2	9.1	4.5	12.8	2.4	375 (100.0)
일용	17.8	19.5	1.6	3.8	2.7	3.2	15.7	34.1	1.6	185 (100.0)
전체	23.1	13.2	5.4	14.6	6.4	13.9	5.9	15.6	1.9	828 (100.0)

자료 : 「전체연결패널」.

그런데 경제활동인구조사에서 위의 네 가지 기준을 적용할 경우 고용보험제도에서 수급자격 요건에 해당되는 비자발적인 이직사유와 약간 다르다. 우선 고용보험제도에서 명예퇴직이나 조기퇴직의 경우 비자발적인 선택이라는 점이 인정되거나, 명퇴·조퇴를 선택하지 않을 경우 근로조건이 하락될 것이 예상되는 경우에만 실업급여 수급자격을 인정하고 있다. 두번째로 징계해고의 경우 수급자격이 인정되지 않는다. 세번째로 일거리가 없어서의 경우 실질적으로는 비자발적이지만 고용보험제도상으로는 자발적인 이직으로 분류될 가능성이 있다. 그러나 비자발적인 이직으로 계산하지 않은 정년퇴직·연로나, 작업여건 불만으로 응답한 경우에도 비자발적인 이직자들이 포함되어 있을 것이라는 점을 고려할 경우 위의 비자발적인 이직자 비중을 그대로 사용해도 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 그런데 이직사유의 경우 앞에서 지적한 대로 실직자에 대해서만 고려할 뿐 직장-직장 이동을 통해 다른 직장으로 이직한 경우에 대해서는 조사하지 않고 있다. 이들을 포함해야만 전체 이직자 가운데 실업급여 수급가능 규모를 추정할 수 있다. 직장-직장 이동을 통해 곧바로 재취업한 경우에는 이직사유가 조사되지 않지만 사전에 직장탐색을 거쳐서 이동했을

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

것이라고 본다면 대부분 자발적인 이직으로 보아도 좋을 것이다. 곧바로 재취직한 경우를 모두 자발적인 이직으로 보는 것은 무리가 있더라도 재취업이 빠르게 이루어져서 실업급여를 수급하지 않을 집단으로 보는 것이 타당할 것이다.¹⁸⁾

이러한 요인들을 고려해서 전체 가운데 이직자 비중(A), 이직자 가운데 6개월 이상 근속요건을 충족하는 실직자의 비중(B), 6개월 이상 근속요건을 충족하는 실직자 가운데 비자발적 이직자 비중(C)을 구하면 전체 및 이직자 내에서 어느 정도가 실업급여 수급요건을 충족하는가를 알 수 있다. <표 2-13>과 <표 II-14>에서 A, B, C를 계산해서 정리한 것이 <표 II-15>이다.

<표 II-15> 종사상지위별 실업급여 수급가능성

(단위 : %)

	전체 대비 이직자 (A)	6개월 이상 근속실직자 (B)	비자발적 이직자 (C)	이직자 대비 수급가능성 (B×C)	전체 대비 수급가능성 (A×B×C)
상용	2.9	29.5	43.6	12.9	0.4
임시	10.8	17.2	33.6	5.8	0.6
일용	22.4	6.7	55.7	3.7	0.8

수급요건을 종사상지위와 관계없이 동일하게 규정한다고 가정했을 때 이직자 대비 수급가능성은 상용직, 임시직, 일용직의 순으로 나타난다. 그러나 전체 대비 수급가능성은 정반대로 나타나는 데 이는 임시직과 일용직의 이직위험이 높기 때문이다.

이직자 대비 수급가능성에서 임시직이 상용직보다 낮은 이유는 비자발적 이직자의 비중도 낮지만 근속 6개월이라는 요건을 충족시키는 비중이 낮기 때문

18) 최근까지 고용보험 DB상의 비자발적인 이직자 비중이 경제활동인구조사에서 비자발적인 전직자(혹은 실업자) 비율에 비해 크게 낮은 이유에 대해서는 제대로 밝혀지지 않았다. 그러나 경제활동인구조사에서는 ‘직장-직장 이동’을 위한 이직자가 제외되어 있다는 점을 고려한다면 두 자료에서 이직사유에 차이가 나는 것은 당연하다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

이기도 하다. 이를 고려할 때 임시직이 수급요건을 충족할 가능성을 높인다는 차원에서 기준기간을 연장하는 것이 바람직한 정책적 선택인 것으로 판단된다.

일용직의 경우 상용직이나 임시직과 동일하게 수급자격 요건을 규정할 경우 이직자 대비 수급가능성이 가장 낮은 것으로 나타난다. 비자발적 이직자 비중은 높지만 피보험단위기간을 충족시킬 가능성이 낮기 때문이다. 따라서 일용직의 기준기간과 피보험단위기간은 상용직이나 임시직과는 다르게 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 소규모 사업체 피용자의 노동시장 특성과 실업급여 수급실태 분석

1. 소규모 사업체의 노동이동과 노동시장 특성¹⁹⁾

우선 소규모 사업체 피용자의 노동이동에 대해 살펴보기로 하자. 이를 위해 여기에서는 취업자를 종사상지위와 사업체 규모에 따라 다음과 같이 4개 집단으로 구분하였다. 첫번째는 10인 미만 사업체 피용자, 두번째는 10인 이상~50인 미만 규모의 피용자, 세번째는 50인 이상 규모의 피용자, 네번째는 모든 규모의 자영업자 및 무급가족종사자이다.²⁰⁾ 실업자와 비경제활동인구를 포함하여 생산가능인구는 모두 6개 집단으로 구분된다.

<표 Ⅲ-1>에는 1998년 6월과 1999년 7월 상태의 교차표가 제시되어 있다. 제Ⅱ장에서 지적한 것처럼 두 시기에 동일한 상태에 있었다고 해도 노동이동이 발생하지 않았다고는 말할 수 없다. 동일한 규모에 속한 다른 사업체로 이동했을 가능성도 있기 때문이다. <표 Ⅲ-1>에서 우리가 관심을 갖는 것은 다음의 세 가지이다. 첫번째는 소규모 사업체 근로자의 경우 다른 집단에 비해 노동이동이 활발한가, 두번째는 소규모 사업체에서 실업이나 비경제활동인구로 이동하는 집단의 비중이 더 높은가, 세번째는 서로 다른 규모로 노동이동이 얼마나 나타나는가이다.

우선 1년이 경과한 후에도 여전히 동일한 규모에 고용되어 있는 경우가 10

19) 제Ⅱ장에서는 불안정취업층의 실태를 경제위기 전후와 비교하고 불안정취업층의 확대가 미치는 효과까지도 살펴보기 위해 1996년 6월~1997년 7월 자료와 1998년 6월~1999년 7월 자료를 비교분석하였다. 제Ⅲ장에서는 1998년 6월~1997년 7월 자료만을 이용하여 규모별로 근로자의 노동시장 특성의 차이만을 살펴본다.

20) 사업체 규모를 이와 같이 나눈 이유는 사업체 규모 정보를 1~9인, 10~19인, 20~49인, 50~299인, 300인 이상으로 재정리한 자료를 이용해서 분석했기 때문이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

인 미만 사업체 근로자의 경우 56.1%인 반면, 10~49인의 경우 59.7%, 50인 이상은 74.5%이다. 이로부터 소규모 사업체 근로자의 경우 상대적으로 규모가 일정수준 이상인 경우에 비해 노동이동이 훨씬 더 활발하다는 점을 알 수 있다. 실업이나 비경제활동상태에서 취업으로 이동한 계층에서 상대적으로 10인 미만 소규모 사업체로 이동한 비중이 상당히 크다는 점도 노동이동이 활발하다는 점을 보여주는 지표이다.

두번째로 규모가 작은 사업체 근로자일수록 실업과 비경제활동으로 더 많이 이동했다는 점을 알 수 있다. 이는 소규모 사업체 근로자가 일정규모 이상에 비해 고용이 더 불안정하다는 점을 시사해 준다.

세번째로 규모별 근로자의 이동을 살펴보면 서로 다른 규모로 비교적 활발하게 이동하고 있다는 점을 알 수 있다. 적어도 <표 III-1>에서 구분하고 있는 규모분류 기준에서는 노동이동에 특별한 장벽이 없는 것으로 나타난다.

<표 III-1> 1998년 6월과 1999년 7월 사이의 상태변화

(단위 : 명 , %)

		1999년 7월						
		~9인	10~49인	50인 이상	자영·가족	실업	비경제활	전 체
1998년 6월	9인 이하	3,050 (56.1)	581 (10.7)	165 (3.0)	534 (9.8)	315 (5.8)	793 (14.6)	5,438 (100.0)
	10~49인	578 (12.3)	2,796 (59.7)	428 (9.1)	251 (5.4)	185 (4.0)	449 (9.6)	4,687 (100.0)
	50인 이상	193 (3.6)	525 (9.8)	3,975 (74.5)	182 (3.4)	134 (2.5)	324 (6.1)	5,333 (100.0)
	자영·가족	527 (4.1)	268 (2.1)	118 (0.9)	10,770 (83.2)	175 (1.4)	1,085 (8.4)	12,943 (100.0)
	실업	464 (26.5)	251 (14.3)	139 (7.9)	186 (10.6)	310 (17.7)	403 (23.0)	1,753 (100.0)
	비경제활	1,163 (6.1)	593 (3.1)	323 (1.7)	825 (4.3)	465 (2.4)	15,725 (82.4)	19,094 (100.0)
	전 체	75,975 (12.1)	5,014 (10.2)	5,148 (10.5)	12,748 (25.9)	1,584 (3.2)	18,779 (38.1)	49,248 (100.0)

자료 : 「전체연결패널」.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

소규모 사업체 피용자의 경우 노동이동이 활발하더라도 재취업이 빠르게 이루어질 수도 있다는 점을 고려하여 노동이동뿐만 아니라 다른 지표들도 살펴볼 필요가 있다. <표 III-2>는 1999년 7월 현재 근로자를 대상으로 동일직장 근속기간, 피용기간, 취업기간, 실업기간, 실직기간의 평균값을 보여준다.²¹⁾

<표 III-2>로부터 규모가 커질수록 근속기간과 취업기간은 길어지며 실업기간과 실직기간은 줄어든다는 점을 알 수 있다. 14개월을 최고값으로 측정한 근속기간을 보면 10인 미만 소규모 사업체 근로자의 경우 7.4개월인 반면, 50인 이상 사업체 근로자의 경우 11.5개월로 4.1개월의 차이를 보인다. 그런데 이 격차는 피용기간과 취업기간으로 갈수록 줄어들어서 각각 2.6개월과 2.1개월로 줄어든다. 그러나 실업기간 및 실직기간이 규모가 작을수록 길다는 점에서 여전히 소규모 사업체 근로자일수록 고용이 불안정하다고 볼 수 있을 것이다.

<표 III-2> 규모별 근로자의 평균 근속·피용·취업·실업·실직기간

(단위 : 개월)

	근 속	피 용	취 업	실 업	실 직
9인 이하	7.4	10.4	11.1	0.8	2.9
10~49인	9.6	12.0	12.4	0.6	1.6
50인 이상	11.5	13.0	13.2	0.3	0.9

자료 : 「전체연결패널」.

다음으로 근속·피용·취업기간 및 실업·실직기간별 분포를 살펴봄으로써 노동이동의 특성을 확인할 수 있다. <표 III-3>에는 근속·피용·취업기간이 14개월인 집단의 비중과 실업기간이 0인 집단의 비중이 소개되어 있다. 취업기간이 14개월인 집단은 실직기간이 9인 집단과 동일하다.

우선 <표 III-3>에서 근속기간이 14인 경우로부터 동일직장에 14개월 동안 계속 근속한 근로자들, 즉 노동이동을 한 번도 경험하지 않은 근로자들의 비중을 알 수 있다. 이로부터 얼마나 많은 근로자들이 실제 노동이동을 경험했는가

21) 각 기간을 구하는 방식은 제II장과 동일하다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

를 파악할 수 있다. 한 번도 노동이동을 경험하지 않은 경우는 1999년 7월 현재 10인 미만 사업체의 경우 28.5%, 10~49인의 경우 49.5%, 50인 이상의 경우 69.4%이다. 이는 소규모 사업체 근로자의 경우 70% 정도(근속이 12개월 미만인 경우)가 1년 이내에 노동이동을 경험한다는 사실을 보여준다. 반면 50인 이상 규모 근로자의 경우 70% 이상이 1년 이상 지속적으로 동일한 직장에서 일하는 것으로 나타난다. 10~49인 규모의 경우 대체로 절반 정도의 근로자들이 1년 이내에 노동이동을 경험하는 것으로 나타난다.

<표 III-3> 전기간 근속·비용·취업자 및 실업비경험자 비중

(단위 : %)

	근 속	피 용	취 업	실업비경험
9인 이하	28.5	43.6	50.4	74.6
10~29인	49.5	65.9	70.6	82.7
50인 이상	69.4	82.7	85.0	91.5

자료 : 「전체연결패널」.

한편 제Ⅱ장에서와 동일한 방식으로 <표 III-3>으로부터 사업체규모별로 근로자의 노동이동 유형별 분포를 알 수 있다.

<표 III-4> 사업체규모별 근로자의 노동이동 유형별 분포

(단위 : %)

	9인 이하	10~49인	50인 이상
직장-직장 이동	21.9(30.6)	21.1(41.8)	16.4(52.2)
실업경유 이동	25.4(35.5)	17.3(34.3)	8.5(27.1)
비경활경유 이동	24.2(33.8)	12.1(24.0)	6.5(20.7)

주 : ()안은 지난 14개월 동안 현 직장에 취업한 자에서 각 유형이 차지하는 비중.

<표 III-4>로부터 사업체 규모별로 노동이동 유형이 다르다는 점을 알 수 있다. ‘직장-직장 이동’이 차지하는 비중은 규모가 커질수록 커지고, ‘비경활경유 이동’은 규모가 작아질수록 커지는 것으로 나타난다. 이는 일정규모 이상에

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

서는 전 직장에서는 이직하기 전에 직장탐색을 한 후에 바로 재취업하는 사업체로 이동하는 경우가 많은 반면, 소규모 사업체로 취업하는 계층의 상당수는 적극적으로 구직활동을 하기보다는 주변의 소개 등을 통해서 취업하고 있다는 점을 시사해 준다.

지금까지 우리는 소규모 사업체에서 노동이동이 활발하고 실업 및 실직경험자의 비중이 높다는 점과 노동이동이 취업기간이나 실업기간과 어떻게 관련되어 있는가를 살펴보았다. 그렇다면 소규모 사업체의 경우 왜 노동이동이 활발하고 고용이 더 불안정한 것일까. 사업체규모별 종사상지위 분포의 차이 및 이직사유 차이를 살펴봄으로써 그 원인에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

<표 III-5>는 1999년 7월 피용자의 규모·종사상지위별 분포를 보여준다. 10인 미만 규모의 경우 상용직은 16.6%에 불과하며, 임시직이 51.0%, 일용직이 32.4%를 차지한다. 반면 10~49인 사업체의 경우 상용직이 53.3%에 이르며, 50인 이상 사업체의 경우 79.9%에 이른다.²²⁾ 이는 소규모 사업체 피용자의 경우 매우 불안정한 지위에 있다는 점을 보여준다.

<표 III-5> 피용자의 규모·종사상지위의 분포(1999년 7월)

(단위 : 천명, %)

	상 용	임 시	일 용	전 체
9인 이하	792 (16.6)	2,436 (51.0)	1,550 (32.4)	4,778 (37.9)
10~49인	2,041 (53.3)	1,205 (31.5)	585 (15.3)	3,830 (30.4)
50인 이상	3,191 (79.9)	559 (14.0)	244 (6.1)	3,994 (31.7)
전 체	6,024 (47.8)	4,199 (33.3)	2,380 (8.9)	12,603 (100.0)

자료 : 「월간자료」, 가중치를 준 수치임.

22) 위의 결과는 경제활동인구조사의 조사방법과도 관련되어 있는 것으로 보인다. 소규모 사업체에서 임시직과 일용직의 비율이 예상보다 높게 나타나기 때문이다. 이에 대해서는 조사방법에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 그러나 조사방식에 따른 문제에도 불구하고 종사상지위의 차이가 소규모 사업체의 활발한 노동이동과 고용불안정성을 설명해 주는 한 가지 요인인 것은 분명한 것으로 보인다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-6>에는 1998년 6월 이후 1년간 실직자의 이직사유가 제시되어 있다. 주의해야 할 것은 직장을 옮겼더라도 조사시점과 시점 사이의 한달 이내에 재취업한 경우는 포함되어 있지 않기 때문에 규모가 클수록 자발적인 이직자들의 비중이 과소평가될 가능성이 높다는 점이다. <표 III-6>에서는 자발적인 이직에 가깝다고 볼 수 있는 개인적 사유에 해당하는 개인·가족적 이유, 건강상 이유, 정년퇴직·연로, 작업여건 불만의 경우 규모별로 차이가 별로 크지 않고, 네 사유를 합한 수치도 거의 비슷하다. 그러나 실제로는 노동이동에서 ‘직장-직장 이동’이 차지하는 비중을 고려할 경우 소규모 사업체에서 비자발적인 이직의 비중이 훨씬 더 높다고 보아야 할 것이다.

비자발적인 이직에 해당하는 직장의 휴·폐업, 명퇴·조퇴·해고, 임시적 일 종료, 일거리 없어서에서는 규모별로 차이가 뚜렷이 나타난다. 규모가 작아질수록 일거리가 없어서의 비중이 높고, 규모가 클수록 명퇴·조기퇴직·정리해고의 비중이 높아진다. 따라서 규모가 커질수록 명예퇴직이나 조기퇴직, 정리해고와 같이 공식적인 절차를 밟은 이직이 많은 반면, 규모가 작은 경우 일거리나 없거나 사업경영이 악화되면 일자리를 그만두는 경우가 많은 것으로 판단된다.

<표 III-6> 1998년 6월~1999년 5월간 규모별 실직자(피용자)의 이직사유

(단위 : 명, %)

	개인 가족적 이유	건강상 이유	정년 퇴직 연로	작업 여건 불만	직장 휴업 폐업	명퇴 조퇴 해고	임시 계절적 일 종료	일거리 없어서	기타	전 체
9인 이하	1,744 (20.7)	852 (10.1)	52 (0.6)	869 (10.3)	437 (5.2)	514 (6.1)	933 (11.1)	2,840 (33.7)	188 (2.2)	8,429 (100.0)
10~ 49인	528 (16.2)	259 (8.0)	65 (2.0)	387 (11.9)	189 (5.8)	437 (13.4)	586 (18.0)	698 (21.5)	103 (3.2)	3,252 (100.0)
50인 이상	236 (17.7)	98 (7.4)	73 (5.5)	127 (9.6)	51 (3.8)	329 (24.7)	226 (17.0)	157 (11.8)	33 (2.5)	1,330 (100.0)
전 체	2,508 (19.3)	1,209 (9.3)	190 (1.5)	1,383 (10.6)	677 (5.2)	1,280 (9.8)	1,745 (13.4)	3,695 (28.4)	324 (2.5)	13,011 (100.0)

자료 : 경제활동인구조사 전체연결자료.

2. 소규모 사업체 이직자 실업급여 수급실태 분석

여기에서는 고용보험의 상실자 DB와 실업급여 수급자 DB자료를 이용하여 소규모 사업체의 실업급여 수급실태를 분석하고자 한다. 임시직·시간제와 마찬가지로 적용확대에 따라 소규모 사업체 근로자들의 실업급여 수급가능성과 다른 규모 사업체에 비해 상대적으로 불이익을 받거나 이익을 얻을 가능성이 어느 정도인가가 우선 관심의 대상이 된다. 따라서 먼저 이에 대해서 살펴볼 것이다. 다음으로 실업급여 수급자들의 근속이나 임금수준 등 기본적인 특성에 대해 살펴본다. 끝으로 고용보험 DB상에서 확인되는 재취업 여부를 중심으로 규모별로 재취업률과 재취업시의 노동이동에서 나타나는 특징들을 살펴본다.

가. 소규모 사업체 이직자의 실업급여 수급가능성

실업급여를 수급하기 위해서는 피보험자격 상실시점에서 피보험단위기간을 충족해야 하고, 상실사유가 비자발적이어야 한다. 여기에 더해서 실제로 실업급여를 수급하기 위해서는 재취업을 했거나 다른 소득이 없어야 하고, 적극적으로 구직활동을 함으로써 실업인정을 받아야 한다. 수급가능성이라는 측면에서는 상실시점에서의 피보험단위기간 충족 여부와 상실사유의 자발성 여부만 살펴보는 것으로 충분하다.

피보험단위기간의 충족 여부를 규모별로 살펴보기 위해서 피보험단위기간의 대리변수로 근속기간을 사용하였다.²³⁾ 규모별로 6개월의 근속기간을 충족했는가의 여부를 살펴본 것이 <표 III-7>이다.

규모별로 보면 5인 미만 소규모 사업체, 5~299인 사업체, 300인 이상 사업체로 피보험단위기간의 충족가능성이 달라진다는 점을 알 수 있다. 5인 미만 소규모 사업체의 경우 6개월 이상 근속한 이직자의 비중이 49.9%인 반면, 300인 이상 규모 사업체에서는 71.6%에 이른다. 중간규모의 사업체들은 62.1~

23) 여기에서는 1999년 1~6월까지의 상실자 DB를 이용한다. 피보험기간을 정확하게 측정하기 위해서는 기준기간 내에 다른 직장에서 보험료를 납입한 기간도 포함되어야 하지만 여기에서는 이에 대해서까지 고려하지는 않았다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-7> 상실자의 규모·근속기간별 분포

(단위 : 명, %)

	4인 이하	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
6개월 미만	78,378 (50.1)	42,924 (37.9)	81,999 (35.6)	83,235 (34.5)	65,120 (35.7)	70,558 (28.4)	422,214 (36.0)
6개월 이상	78,192 (49.9)	70,275 (62.1)	148,371 (64.4)	158,087 (65.5)	117,080 (64.3)	178,219 (71.6)	750,224 (64.0)
전 체	156,570 (100.0)	113,199 (100.0)	230,370 (100.0)	241,322 (100.0)	182,200 (100.0)	248,777 (100.0)	1,172,438 (100.0)

자료 : 고용보험 DB(1999년 상반기).

65.5%의 수준을 보이고 있다. 앞 절에서 이미 살펴본 것처럼 소규모 사업체일 수록 근속기간이 짧고 피보험단위기간을 충족하기 어려운 것으로 나타난다.

다음으로 규모별 이직사유 분포에 대해 살펴보자. <표 III-8>에는 규모별 이직사유 분포가 소개되어 있다. 상실사유 가운데 비자발적인 이직에 해당하는 사업주 권유, 폐업·도산, 정리해고, 회사이전 등 근로조건 변동, 정년, 계약기간 만료를 묶어보면 전체 상실자 가운데 30.0%가 이에 해당한다. 규모별로 보면 5인 미만 소규모 사업체 이직자의 경우 비자발적 이직비율이 31.3%로 평균보다 약간 높고, 300인 이상 사업체의 경우 34.0%로 전체 가운데 가장 높다. 100~299인 규모가 비자발적 이직비율이 26.1%로 가장 낮고, 다른 규모는 28.1~30.3%로 거의 비슷하다.

근속기간으로 추정된 피보험단위기간 충족률과 이직사유만을 보면 이직사유는 규모별로 큰 차이가 없기 때문에 소규모 사업체에서 수급가능성이 가장 낮고 대규모 사업체에서 수급가능성이 가장 높은 것으로 추측할 수 있다. 그런데 여기에서 두 가지를 추가적으로 고려해야 한다. 첫번째는 근속기간에 따라 이직사유 분포가 달라질 가능성이다. 두번째는 이직자가 될 가능성이 규모별로 다를 수 있다는 점이다. 이를 고려해야만 규모별 실업급여 수급가능성의 차이를 파악할 수 있을 것이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-8> 규모별 이직사유 분포

(단위 : 명, %)

	4인 이하	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
전직·자영업	69,486 (44.4)	56,395 (49.8)	122,033 (53.0)	136,787 (56.7)	109,290 (60.0)	115,086 (46.3)	609,077 (51.9)
결혼·출산· 육아·가사	9,219 (5.9)	5,465 (4.8)	7,981 (3.5)	6,538 (2.7)	4,414 (2.4)	10,011 (4.0)	43,628 (3.7)
질병·부상	3,514 (2.2)	2,057 (1.8)	4,058 (1.8)	3,734 (1.5)	2,768 (1.5)	4,205 (1.7)	20,336 (1.7)
정계해고	800 (0.5)	618 (0.5)	1,210 (0.5)	1,059 (0.4)	885 (0.5)	1,484 (0.6)	6,056 (0.5)
기타 개인사유	13,145 (8.4)	8,187 (7.2)	13,480 (5.9)	12,010 (5.0)	7,943 (4.4)	12,236 (4.9)	67,001 (5.7)
사업주 권유	15,055 (9.6)	12,149 (10.7)	21,584 (9.4)	22,602 (9.4)	17,179 (9.4)	37,859 (15.2)	126,428 (10.8)
폐업·도산	7,433 (4.7)	6,256 (5.5)	14,620 (6.3)	13,818 (5.7)	5,932 (3.3)	3,684 (1.5)	51,743 (4.4)
정리해고(근기 법상고용조정)	5,903 (3.8)	7,043 (6.2)	14,698 (6.4)	12,630 (5.2)	6,541 (3.6)	6,348 (2.6)	53,163 (4.5)
임금삭감 등 근로조건변동	5,895 (3.8)	7,043 (6.2)	14,698 (6.4)	12,630 (5.2)	6,541 (3.6)	3,044 (1.2)	34,304 (2.9)
정년	76 (0.0)	179 (0.2)	911 (0.4)	2,068 (0.9)	2,082 (1.1)	3,069 (1.2)	8,385 (0.7)
계약기간 만료	14,760 (9.4)	3,386 (3.0)	8,377 (3.6)	10,097 (4.2)	11,445 (6.3)	30,676 (12.3)	78,741 (6.7)
기타	11,293 (7.4)	6,145 (5.4)	12,256 (5.4)	13,558 (5.7)	9,280 (5.1)	21,082 (8.5)	73,614 (6.3)
전 체	156,579 (100.0)	113,199 (100.0)	230,374 (100.0)	241,331 (100.0)	182,209 (100.0)	248,784 (100.0)	1,172,476 (100.0)
비자발적 이직자 비중	31.3	30.3	30.1	28.1	26.1	34.0	30.0

자료 : 고용보험 DB(1999년 상반기).

우선 근속기간에 따른 이직사유 분포차이를 고려하기 위해 6개월 이상 근속한 상실자들만을 대상으로 이직사유의 분포를 살펴보았다. <표 III-9>에는 규모별 6개월 이상 근속자의 이직사유가 소개되어 있다. 모든 규모에서 6개월 이상 근속자들의 경우 비자발적인 이직자의 비중이 전체를 대상으로 했을 때에 비해 높아졌다는 점을 우선 알 수 있다. 또한 규모별로 비자발적인 이직자의 비중 차이가 적어졌다는 점도 확인된다. 가장 낮은 것은 100~299인 규모의 32.2%이고, 가장 높은 것은 5~9인 규모의 36.8%이다. 그러나 전체적으로 보아서 규모별로 이직사유에 의한 지급가능성의 차이는 크지 않다고 보아도 무방할 것이다.

다음으로 규모별 이직가능성의 차이에 대해 살펴보자. 일반적으로 소규모 사업체일수록 근속기간이 짧고 이직이 활발하다. 그러나 고용보험에 가입되어 있는 사업체의 경우 반드시 그렇다고 보기 어렵다.²⁴⁾ 여기에서는 고용보험에 가입하고 있는 사업체를 기준으로 이를 살펴보고자 한다.

일반적으로 일정기간 동안의 이직자의 비중은 전체 피보험자의 평균근속기간의 역수를 취함으로써 구할 수 있다. 그러나 여기에서는 1999년 상반기의 월평균 상실자수를 해당기간의 월평균 피보험자수로 나누어서 구하고자 한다. 아직 고용보험 적용확대가 진행중에 있기 때문에 규모별로 적용되어 있는 사업체나 피보험자 분포가 정상화되어 있지 않기 때문이다.

<표 III-10>은 1999년 상반기의 규모별 평균피보험자수와 평균상실자수를 보여준다. 이에 의하면 소규모 사업체에서 더 많은 상실자가 발생한 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 오히려 5~29인 사이에서 상실률이 가장 높고, 이후에 규모가 커질수록 점차 낮아지는 모습을 보인다. 이는 사업체 규모가 작을수록 이직이 활발하다는 일반적인 인식과는 다른 것이다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 5~29인 사업체와 5인 미만 사업체에 적용률이 상당히 다르기 때문인 것으로 보인다. 5인 이상 사업체의 경우 오래전부터 의료보험과 국민연금이 적용되어 왔다. 따라서 고용보험이 1998년도에 고용보험의 적용범위가 확대되었

24) 제 V 장에서 살펴보겠지만 적용률이 소규모 사업체의 경우 약 절반 정도에 불과한 것으로 판단된다. 또한 상대적으로 경영상태가 안정적이고 근로조건도 양호한 사업체일수록 적용가능성이 높을 것이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-9> 규모별 이직사유 분포(6개월 이상 근속자)

(단위 : 명, %)

	4인 이하	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
전직·자영업	31,843 (40.7)	31,286 (44.5)	70,933 (47.8)	79,802 (50.5)	62,376 (53.3)	77,017 (43.2)	353,257 (47.1)
결혼·출산· 육아, 가사	5,876 (7.5)	3,947 (5.6)	5,597 (3.8)	4,579 (2.9)	3,377 (2.9)	7,607 (4.3)	30,983 (4.1)
질병·부상	1,926 (2.5)	1,280 (1.8)	2,768 (1.9)	4,579 (2.9)	3,377 (2.9)	3,642 (2.0)	14,472 (1.9)
징계해고	329 (0.4)	305 (0.4)	659 (0.4)	611 (0.4)	526 (0.4)	947 (0.5)	3,377 (0.5)
기타 개인사유	6,091 (7.8)	4,260 (6.1)	6,924 (4.7)	6,433 (4.1)	4,587 (3.9)	8,508 (4.8)	36,803 (4.9)
사업주 권유	10,857 (13.9)	9,957 (14.2)	18,198 (12.3)	19,727 (12.5)	15,635 (13.4)	36,127 (20.3)	110,501 (14.7)
폐업·도산	5,149 (6.6)	4,990 (7.1)	11,835 (8.0)	11,767 (7.4)	4,560 (3.9)	3,322 (1.9)	41,623 (5.5)
정리해고(근기 법상고용조정)	3,853 (4.9)	5,738 (8.2)	12,527 (8.4)	11,058 (7.0)	5,878 (5.0)	5,902 (3.3)	44,956 (6.0)
임금삭감 등 근로조건변동	3,126 (4.0)	3,496 (5.0)	6,226 (4.2)	4,952 (3.1)	3,603 (3.1)	2,711 (1.5)	24,114 (3.2)
정년	55 (0.1)	170 (0.2)	887 (0.6)	2,013 (1.3)	2,056 (1.8)	3,036 (1.7)	8,217 (1.1)
계약기간 만료	4,562 (5.8)	1,488 (2.1)	4,208 (2.8)	5,380 (3.4)	5,872 (5.0)	11,661 (6.5)	33,171 (4.4)
기타	4,525 (5.8)	3,358 (4.8)	7,609 (5.1)	9,063 (5.8)	6,456 (5.5)	17,739 (9.9)	48,750 (6.5)
전 체	78,192 (100.0)	70,275 (100.0)	148,371 (100.0)	158,087 (100.0)	117,080 (100.0)	178,219 (100.0)	750,224 (100.0)
비자발적 이직자 비중	35.3	36.8	36.3	34.7	32.2	35.2	34.9

자료 : 고용보험 DB(1999년 상반기).

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

을 때 거의 대부분 고용보험에 가입했을 것이다. 반면 5인 미만 사업체의 경우에는 상대적으로 경영상태가 양호하고 근로조건이 좋은 사업체들의 가입성향이 높았을 것으로 추측된다.

따라서 5인 미만 소규모 사업체에서 고용보험이 더 확대적용될수록 현재보다 경영상태나 근로조건이 낮은 사업체들의 비중이 증가할 것이기 때문에 상실자 비율도 더 높아질 것으로 기대된다. 이와 함께 피보험단위기간을 충족하는 집단의 비중은 낮아질 것이다. 따라서 <표 III-10>의 결과는 이를 고려하고 이해해야 할 것이다.

<표 III-10> 규모별 월평균 피보험자수 및 상실자수(1999년 상반기)

	4인 이하	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
피보험자수(A)	635,216	431,480	844,855	968,147	898,051	1,868,163	5,645,911
상실자수(B)	19,548	19,081	39,032	41,330	33,271	43,845	196,106
(B/A)×100	3.1	4.4	4.6	4.3	3.7	2.3	3.5

자료 : 「고용보험통계월보」에서 작성.

규모·근속기간별 분포를 보여주는 <표 III-7>과 6개월 이상 근속자의 이직 사유를 보여주는 <표 III-9>, 규모별 상실자 비율을 보여주는 <표 III-10>의 결과를 종합하면 1999년 상반기를 기준으로 한 규모별 실업급여 지급가능성을 파악할 수 있다. 1999년 상반기의 경우 5인 미만 규모 사업체 피보험자들의 지급가능성이 상실자를 기준으로 했을 경우 3.1%, 전체 피보험자를 기준으로 했을 때 0.5%로 그 이상 규모에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 근속 6개월 이상인 집단의 비중이 다른 규모에 비해 상대적으로 낮은 반면, 상실률이 다른 규모에 비해 높지 않았기 때문이다.

<표 III-11>에서 살펴본 1999년 상반기의 지급가능성이 앞으로도 안정적으로 유지될 것이라고 기대하기는 어렵다. 앞서서도 지적한 것처럼 고용보험이 더 확대적용되어야 할 뿐만 아니라 노동시장 상황도 계속 바뀔 것이기 때문이다. 또한 아직 소규모 사업체의 사업주나 근로자 등 각 경제주체들이 고용보험의 적용확대에 대응해서 노동시장 행태를 바꾸지 않았다고 보아야 할 것이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-11> 규모별 실업급여 수급가능성(1999년 상반기)

(단위 : %)

	4인 이하	5~9인	10~ 29인	30~ 99인	100~ 299인	300인 이상	전 체
근속 6개월 이상 비중(A)	49.9	62.1	64.4	65.5	64.3	71.6	64.0
비자발이직 비중(B)	35.3	36.8	36.3	34.7	32.2	35.2	34.9
이직시 수급가능성(A×B)	17.6	22.9	23.4	22.7	20.7	25.2	22.3
상실률(C)	3.1	4.4	4.6	4.3	3.7	2.3	3.5
피보험자 대비 수급가능성(A×B×C)	0.5	1.0	1.1	1.0	0.8	0.6	0.8

나. 실업급여 수급실태

실업급여를 수급할 가능성이 있다고 해서 실제로 실업급여를 수급하는 것은 아니다. 곧바로 재취업을 할 수도 있고, 재취업을 하지 않았더라도 정보 부족이나 구직활동 포기 등 여러 가지 사유로 실업급여를 신청하지 않을 수도 있다.²⁵⁾ 이 가운데 가장 중요한 이유는 재취업일 것이다. 재취업에 대해서는 다음 절에서 살펴보기로 하고 여기에서는 실제 규모별 실업급여 수급실태 및 수급자의 특성을 살펴보기로 하자.

<표 III-12>에는 각월(1998. 10~1999. 9)별 상실자수 대비 수급자 비율이 소개되어 있다. 현재 실업급여 수급기간은 특별한 사정이 없는 한 이직후 10개월로 규정되어 있다.²⁶⁾ 또한 모든 이직자들이 이직한 후 곧바로 실업급여를 신청하지는 않는다. 따라서 대체로 이직후 6~7개월이 경과해야 실업급여를 수급할 의사가 있는 수급자격자들 가운데 대부분이 신청하게 된다. 1998년 3월에 5~9인 사업체에 고용보험이 확대적용되었기 때문에 <표 III-12>로부터 5인 이상 사업체에서도 이러한 패턴을 확인할 수 있다. 매월 안정적인 양상을 보이

25) 여기에서 법적으로는 보호대상이 되지만 고용보험이 적용되지 않았기 때문에 수급을 포기하고 실업급여를 신청하지 않는 집단에 대해서는 다루지 않는다.

26) 고용보험법 개정에 의해 2000년부터는 12개월로 연장될 예정이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

는 것은 아니지만 대부분 9월부터 7개월을 거슬러 올라간 2월의 이직자들에서 수급률이 정점에 이르는 것으로 나타난다. 그 이전 이직자들의 수급률은 2월의 수급률과 거의 비슷한 수준을 보인다.

그러나 5인 미만 사업체 이직자들의 경우 아직 이러한 패턴을 확인하기 어렵다. 1998년 10월 이직자들이 이후 이직자보다 높은 수급률을 보이는 이유는 적용확대 이전부터 고용보험에 가입된 사업체의 이직자들이 대부분을 차지하기 때문이다. 따라서 고용보험이 확대적용된 이후 수급률이 점차 하락하다가 적용확대의 효과가 직접적으로 나타나는 1999년 4월 이직자에서 수급률이 높게 나타난다. 5월까지 수급률이 상승하다가 이후 이직자들의 경우 충분한 수급기간이 경과하지 않았기 때문에 별로 수급률이 상승하지 않는다.²⁷⁾ 적용확대

<표 III-12> 각 월별 수급률(수급자수/상실자수)

(단위 : %)

	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인이상	전 체
98.10	33.3	16.8	19.7	25.5	22.2	31.9	25.3
98.11	9.6	18.5	18.8	22.7	21.3	38.2	26.0
98.12	4.0	17.8	19.5	22.5	21.3	36.1	24.2
99. 1	4.1	17.0	18.6	21.2	17.0	23.6	19.7
99. 2	3.3	17.3	21.2	27.6	27.5	49.6	28.7
99. 3	1.2	9.4	11.1	11.4	9.6	20.7	11.7
99. 4	6.1	13.9	14.0	13.8	12.6	19.4	14.1
99. 5	12.0	13.8	14.8	16.0	15.0	22.9	16.3
99. 6	8.9	11.3	12.1	11.9	11.2	12.4	11.4
99. 7	11.1	11.1	11.2	11.3	11.4	17.7	12.5
99. 8	8.4	9.1	10.3	10.6	10.5	17.1	10.9
99. 9	14.4	12.8	12.6	11.3	9.1	9.8	11.5

자료: 고용보험 DB.

27) 대체적인 경향을 확인할 수 있을 뿐 수급률이 매우 안정적인 양상을 보이는 것은 아니다. 1999년 9월에서 5인 미만 사업체의 수급률이 높은 것도 이러한 맥락에서 이해해야 할 것이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

추세를 고려하지 않을 경우 2000년 상반기에야 수급률이 안정적인 양상을 보일 것으로 기대된다. 그러나 적용확대가 계속 진행될 경우 수급률은 적용확대가 장기적으로 안정되는 시점까지도 유동적일 것이다.

다음으로 수급자들의 특성에 대해서 간단히 살펴보자. 우선 수급자들의 평균근속과 이직전 평균임금을 살펴보면 규모가 커질수록 근속기간도 길고 평균임금도 높다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 III-13> 수급자들의 규모별 평균근속·평균임금(1998. 7~1999. 9)

(단위 : 개월, 원)

이직전 사업장규모	근 속	임 금
1~4인	23.5	1,033,887
5~9인	29.4	1,204,684
10~29인	35.5	1,277,704
30~99인	49.9	1,373,057
100~299인	77.5	1,591,177
300인 이상	113.0	2,067,562
전 체	71.1	1,605,023

규모별 특성을 더 자세히 살펴보기 위해 근속과 임금을 구간별로 나누어 살펴보자. <표 III-14>에는 규모별 수급자들의 근속기간 분포가 정리되어 있다. 300인 미만 규모 사업체에서는 모두 근속 1년 이상~3년 미만 사이에 가장 많은 수급자들이 분포하고 있는 것으로 나타난다. 전체적으로도 31.9%의 수급자들이 근속 1년 이상~3년 미만 사이에 분포하고 있다. 물론 규모가 작을수록 근속이 1년 미만인 수급자들의 비중이 높다. 300인 이상 사업체의 경우 10년 이상 근속한 경우가 36.1%로 가장 많고 대체로 근속기간이 짧아질수록 수급자들의 비중도 낮아진다.

주목되는 것은 근속이 6개월 미만인 근로자들이 각 규모에서 적게는 1.9%(300인 이상), 많게는 6.1%(10인~29인)까지 나타난다는 점이다. 이들은 최종직장에서 6개월의 피보험단위기간을 충족하지는 못했지만 기준기간 내에 다른 사업체에서 종사하다가 최종직장에 다시 취업한 계층이다. 이러한 집단

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-14> 수급자들의 규모별 근속기간 분포(1998. 7~1999. 9)

(단위 : 명, %)

	6개월 미만	6개월~ 1년 미만	1~2년	3~4년	5~9년 이상	10년이상	전 체
4인 이하	882 (4.3)	7,352 (36.1)	8,476 (41.7)	2,235 (11.0)	1,140 (5.6)	258 (1.3)	20,343 (100.0)
5~9인	1,919 (6.1)	8,232 (26.2)	13,696 (43.7)	4,016 (12.8)	2,558 (8.2)	954 (3.0)	31,375 (100.0)
10~29인	4,107 (5.0)	17,934 (21.7)	36,066 (43.7)	12,097 (14.6)	8,560 (10.4)	3,858 (4.7)	82,622 (100.0)
30~99인	4,495 (4.1)	15,857 (14.3)	43,842 (39.6)	19,042 (17.2)	17,018 (15.4)	10,597 (9.6)	110,851 (100.0)
100~299인	2,369 (3.0)	8,022 (10.1)	24,961 (31.3)	13,340 (16.7)	14,061 (17.6)	17,007 (21.3)	79,760 (100.0)
300인 이상	3,231 (1.9)	7,393 (4.4)	30,609 (18.2)	24,182 (14.4)	41,259 (24.5)	61,819 (36.7)	168,493 (100.0)
전 체	17,003 (3.4)	64,790 (13.1)	157,650 (31.9)	74,912 (15.2)	84,596 (17.1)	94,493 (19.1)	493,444 (100.0)

의 비중이 5인 미만 소규모 사업체에서는 4.3%, 전체적으로는 3.4%로 나타난다. 수급가능성에서도 지적했던 것처럼 적용확대가 진전될수록 소규모 사업체 수급자 가운데 6개월 미만 단기근속자들의 비중은 더 높아질 것으로 예상된다.

이직당시의 임금수준을 계층별로 살펴본 것이 <표 III-15>이다. 100인 미만 사업체에서 이직한 수급자들의 경우 70만원 이상~100만원 미만 계층에 가장 많이 분포하고 있다. 반면 100인 이상 규모 사업체의 경우 190만원 이상에 가장 많은 수급자들이 분포하고 있다.

규모가 작아질수록 평균임금이 70만원 미만인 수급자들의 비중이 높아진다. 고용보험을 전사업장으로 확대적용하면서 임금정보를 파악하기 어려운 경우 적용하도록 설정된 기준임금이 1999년 현재 월 69만원인데 비해 5인 미만 소규모 사업체의 경우 이 이하의 임금을 받았던 수급자들이 18.3%에 이르는 것

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-15> 수급자들의 규모별 평균임금계층 분포(1998. 7~1999. 9)

	70만원 미만	70~100만원	100~130만원	130~160만원	160~190만원	190만원 이상	전체
4인 이하	3,701 (18.3)	7,128 (35.3)	4,996 (24.7)	2,507 (12.4)	1,016 (5.0)	855 (4.2)	20,203 (100.0)
5~9인	3,790 (12.1)	8,984 (28.7)	7,955 (25.4)	4,952 (15.8)	2,711 (8.6)	2,959 (9.4)	31,351 (100.0)
10~29인	9,605 (11.6)	21,794 (26.4)	19,347 (23.4)	13,323 (16.1)	8,104 (9.8)	10,409 (12.6)	82,582 (100.0)
30~99인	12,829 (11.6)	27,129 (24.5)	23,393 (21.1)	17,032 (15.4)	11,410 (10.3)	19,012 (17.2)	110,805 (100.0)
100~299인	7,761 (9.7)	14,285 (17.9)	14,781 (18.6)	12,176 (15.3)	9,336 (11.7)	21,297 (26.7)	79,636 (100.0)
300인 이상	5,294 (3.1)	12,704 (7.5)	20,311 (12.1)	24,264 (14.4)	23,095 (13.7)	82,806 (49.2)	168,474 (100.0)
전 체	42,980 (8.7)	92,024 (18.7)	90,783 (18.4)	74,254 (15.1)	55,672 (11.3)	137,338 (27.9)	493,051 (100.0)

으로 나타난다. 100~299인에서도 이 비중이 9.7%에 이르고, 300인 이상 규모에서도 3.1%에 이른다.

한편 현재 구직급여일액의 상한선이 90만원인데 비해 이를 상회하는 평균임금 190만원 이상인 수급자들이 300인 이상에서는 거의 절반에 이르는 것으로 나타난다. 따라서 300인 이상 규모에서는 상한선을 초과하는 수급자들이 절반을 넘을 것으로 판단된다. 이들의 비중이 100~299인 규모에서도 26.7%에 이른다.

다. 재취업 실태분석

고용보험 DB를 통해 확인되는 재취업률에서 규모별로 어떠한 특성이 나타나는가를 살펴보자. 고용보험 DB가 모든 취업자를 대상으로 하지 않기 때문에 DB자료만을 이용해서 재취업률을 분석하는 것은 분명히 한계가 있다. 따라서 재취업률의 규모별 차이를 분석하기 위해서는 수급자들의 노동이동경로를 추

적조사(follow-up survey)를 통해 파악해야 한다.²⁸⁾ 그러나 전사업장으로 고용보험이 확대적용된 이후의 이직자를 대상으로 한 추적조사가 실시되지 않았기 때문에 이를 확인할 수 없다.

고용보험 DB자료가 한계를 갖고 있음에도 불구하고 고용보험이 적용되는 부문을 범위로 해서 이로부터 빠져나갔다가 다시 재취업하는 경우가 어느 정도인가를 파악할 수 있다는 의미에서 재취업 실태를 부분적으로는 보여줄 수는 있다.

우선 규모별로 상실시기별 재취업률의 추이를 살펴보자. <표 III-16>에는 전체 수급자들의 재취업률, <표 III-17>에는 남녀별로 구분한 재취업률이 정리되어 있다.

전체적으로 보면 10~99인 규모의 사업체에서 이직한 수급자들의 재취업률이 가장 높게 나타난다. 가장 재취업률이 낮은 것은 300인 이상 규모 사업체이고, 그 다음이 100~299인 사업체이다. 이는 규모가 큰 사업체에서 비자발적으로 이직한 경우 눈높이가 높아서 적합한 직장을 찾지 못하거나 찾더라도 오랜 시간이 걸린다는 것을 시사해 준다. 남자와 여자를 비교해 보면 남자가 여자보다 대체로 재취업률이 높게 나타난다.

소규모 사업체의 경우 전체와 남녀별로 살펴본 재취업률이 거의 유사한 패턴을 보인다. 이직후 5~6개월 사이에는 전체 평균보다 낮은 재취업률을 보이지만 6개월 이후에는 전체 평균보다 재취업률이 높아진다. 전체와 남자 기준으로는 6개월이 경과한 1999년 3월의 재취업률이 27.8%와 30.9%로 전체 평균인 19.2%와 남자 평균인 20.8%보다 높아진다. 여자의 경우에는 5개월이 경과한 1999년 4월의 재취업률이 14.2%로서 여자 평균인 13.1%보다 높아진다. 특히 이직 초기의 재취업률은 아주 낮아서 전반적으로 가장 재취업률이 낮은 300인 이상 규모 이직자의 재취업률보다 낮게 나타난다.

남자와 여자를 비교해 보면 전반적인 추세와 마찬가지로 남자가 여자보다 재취업률이 높지만 규모가 큰 사업체에 비해 남자와 여자의 재취업률 격차가 상대적으로 작게 나타난다.

28) 이러한 한계에 대해서는 방하남(1999) 참조.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-16> 규모별 재취업률

(단위 : %)

이직시기	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
98.10	29.1	33.8	35.3	34.4	33.5	24.1	30.1
98.11	35.9	30.2	33.5	33.0	30.7	25.7	29.3
98.12	29.7	30.2	31.2	31.4	31.8	18.7	26.3
99. 1	24.4	25.4	28.5	27.8	23.9	18.1	23.8
99. 2	25.4	24.3	26.7	25.6	19.1	14.0	19.9
99. 3	27.8	21.4	23.4	24.1	20.5	13.0	19.2
99. 4	15.8	18.0	19.5	20.8	16.2	13.0	17.0
99. 5	11.4	15.8	16.1	14.6	12.1	9.9	13.0
99. 6	8.3	10.8	11.0	12.2	10.2	7.6	10.0
99. 7	8.0	10.7	12.0	12.2	7.9	6.7	9.3
99. 8	6.1	7.9	9.2	9.4	5.7	5.5	7.3
99. 9	2.6	2.7	3.4	4.3	4.0	3.9	3.5

자료 : 고용보험 DB.

소규모 사업체의 재취업률이 이러한 추이를 보이는 이유에 대해서는 신중하게 해석할 필요가 있다. 고용보험이 적용확대되는 과정에서 구한 수치이기 때문이다. 그러나 차상위규모인 5~9인 규모 사업체의 재취업률과 비교해 볼 때 적용확대가 안정화되더라도 현재와 같은 패턴을 보일 가능성도 높아 보인다. 현재 시점에서 판단하는 것은 적절하지 않을 수도 있지만 적어도 <표 III-16>, <표 III-17>의 결과에 따른다면 재취업률이 낮기 때문에 소규모 사업체 이직자들이 실업급여를 수급할 가능성이 높아지지는 않을 것으로 예상된다. 실업급여를 이직후 곧바로 수급하는 경우도 있지만 일정기간이 경과해서 수급을 시작하는 경우도 상당히 있기 때문이다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 III-17> 수급자들의 남녀별 재취업률 추이

(단위 : %)

	이직 시기	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
남 자	98.10	32.6	34.5	38.1	37.5	36.4	27.0	33.1
	98.11	36.4	31.5	35.9	35.9	33.3	27.6	31.7
	98.12	32.7	32.3	33.1	34.7	36.1	24.3	30.9
	99. 1	26.3	27.0	30.0	29.8	26.2	21.2	26.2
	99. 2	26.2	26.5	28.8	27.7	20.9	17.7	22.8
	99. 3	30.9	23.8	25.6	26.7	21.9	14.0	20.8
	99. 4	17.0	19.5	21.4	23.1	18.2	14.3	18.7
	99. 5	12.0	17.8	18.4	16.7	14.5	10.9	14.7
	99. 6	9.6	10.7	12.3	13.4	11.4	8.6	11.1
	99. 7	8.8	11.9	13.7	14.0	8.8	7.2	10.4
	99. 8	7.3	9.1	9.9	9.4	6.2	6.6	8.1
	99. 9	3.1	2.7	3.6	4.3	3.9	3.9	3.7
여 자	98.10	21.7	31.8	27.1	27.6	26.6	18.2	23.3
	98.11	34.1	26.7	27.1	26.9	24.7	22.5	24.3
	98.12	21.9	25.1	26.6	24.7	21.3	11.4	18.1
	99. 1	20.0	21.8	24.7	22.8	18.9	12.2	18.4
	99. 2	23.5	20.0	21.9	21.2	15.2	8.2	14.5
	99. 3	22.0	17.1	18.5	18.4	17.3	10.5	15.4
	99. 4	14.2	15.3	15.1	15.6	11.0	9.7	13.1
	99. 5	10.7	12.0	11.2	10.7	7.4	7.4	9.6
	99. 6	7.0	10.8	8.3	9.7	7.5	5.3	7.9
	99. 7	7.1	8.8	8.2	7.9	6.0	5.2	7.0
	99. 8	4.7	5.9	7.6	9.2	4.6	3.4	5.8
	99. 9	2.0	2.6	3.0	4.3	4.4	3.9	3.3

자료 : 고용보험 DB.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

다음으로 재취업에서 어떤 특징이 나타나는가를 살펴보자. 우선 이직전 사업체 규모와 재취업시 사업체 규모의 관계를 살펴보자. <표 III-18>에서는 가장 오른쪽 열과 마지막 행의 계를 먼저 볼 필요가 있다. 이로부터 전 직장에 비해서 재취업 직장에서 차지하는 소규모 사업체들의 비중이 크다는 점을 알 수 있다. 대각선을 기준으로 왼쪽 아래에 있는 셀의 수치가 오른쪽 위에 있는 셀보다 대체로 큰 것도 동일한 현상 때문이다. 이는 제1절과 마찬가지로 고용보험 DB상의 재취업을 기준으로 보더라도 소규모 사업체로 하향이동하는 경향이 나타나고 있음을 의미한다.

두번째로 30~99인 규모에서 이직한 경우를 제외하고는 전체적으로 대각선에 있는 셀의 비중이 가장 높은 것으로 나타난다. 따라서 더 작은 사업체로 이동하는 현상이 나타나지만 여전히 유사한 규모의 사업체로 이동하는 경우가 가장 많음을 알 수 있다.

<표 III-18> 사업체 규모별 이동추이(1998. 7~1999. 9)

(단위 : 명, %)

재취업 전직장	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전 체
1~4인	682 (36.5)	305 (16.3)	387 (20.7)	263 (14.1)	133 (7.1)	97 (5.2)	1,867 (1.8)
5~9인	1,287 (22.0)	1,596 (27.3)	1,360 (23.3)	827 (14.2)	464 (7.9)	306 (5.2)	5,840 (5.5)
10~29인	3,046 (15.4)	3,292 (16.7)	7,336 (37.1)	3,419 (17.3)	1,554 (7.9)	1,106 (5.6)	19,753 (18.7)
30~99인	3,528 (12.1)	3,689 (12.7)	7,232 (24.8)	3,419 (17.3)	1,554 (7.9)	1,924 (6.6)	29,127 (27.5)
100~299인	1,921 (10.2)	1,924 (10.3)	3,750 (20.0)	4,644 (24.8)	4,700 (25.1)	1,823 (9.7)	18,762 (17.7)
300인 이상	3,243 (10.7)	3,087 (10.1)	5,298 (17.4)	5,670 (18.6)	4,113 (13.5)	9,034 (29.7)	30,445 (28.8)
전 체	13,707 (13.0)	13,893 (13.1)	25,363 (24.0)	24,582 (23.2)	13,959 (13.2)	14,290 (13.5)	105,794 (100.0)

자료 : 고용보험 DB.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

세번째로 대각선을 기준으로 오른쪽 위의 셀들도 적지 않은 값을 갖는다는 점이다. 더 작은 사업체로 이동하는 현상이 강하더라도 더 큰 규모로 이동하는 경우도 상당히 나타나기 때문이다. 이는 <표 III-18>에서 살펴본 규모별로는 노동시장에서 단절현상이 발견되지 않는다는 것을 의미한다.

다음에는 이직전 사업체 규모별로 재취업시 월급여²⁹⁾의 추이를 살펴보자. 주목되는 것은 모든 규모에서 재취업시 70~100만원 미만인 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타난다는 점이다. 전 직장의 규모가 클수록 임금수준이 약간 높기는 하지만 규모별 임금수준의 차이는 상당히 미미한 수준을 보이고 있다.

<표 III-18>에서 재취업시 더 작은 사업체로 이동하는 경향이 있기는 하지만 유사한 규모의 사업체로 이동하는 비중이 전반적으로 가장 높다는 점에 비

<표 III-19> 전 직장 규모별 재취업 월급여(1998. 7~1999. 9)

(단위 : 명, %)

	70만원 미만	70~ 100만원	100~ 130만원	130~ 160만원	160~ 190만원	190만원 이상	전 체
1~4인	460 (24.0)	674 (35.2)	421 (22.0)	236 (12.3)	86 (4.5)	38 (2.0)	1,915 (100.0)
5~9인	1,360 (22.9)	1,860 (31.4)	1,331 (22.5)	821 (13.9)	297 (5.0)	258 (4.4)	5,927 (100.0)
10~29인	4,825 (24.2)	6,203 (31.0)	4,486 (22.5)	2,621 (13.1)	1,016 (5.1)	827 (4.1)	19,978 (100.0)
30~99인	7,840 (26.6)	8,967 (30.4)	6,136 (20.8)	3,620 (12.3)	1,493 (5.1)	1,448 (4.9)	29,504 (100.0)
100~299인	5,209 (27.4)	5,451 (28.6)	3,952 (20.8)	2,206 (11.6)	1,017 (5.3)	1,203 (6.3)	19,038 (100.0)
300인 이상	6,740 (21.9)	8,140 (26.4)	5,735 (18.6)	3,934 (12.8)	2,537 (8.2)	3,731 (12.1)	30,817 (100.0)
전 체	26,434 (24.7)	31,295 (29.2)	22,061 (20.6)	13,438 (12.5)	6,446 (6.0)	7,505 (7.0)	107,179 (100.0)

29) 재취업시 월급여의 경우 평균임금보다는 통상임금에 가까운 값을 가질 것으로 기대된다.

추어 보면 이례적인 현상이다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 여러 가지가 있겠지만 다음과 같은 두 가지가 가장 중요한 요인인 것으로 해석된다. 첫번째는 임금기준이 평균임금이 아니라 통상임금에 가까운 월급여라는 점이다. 대체로 초과급여와 특별급여를 포함하는 평균임금의 경우 규모간 격차가 더 크다. 두번째는 한국의 경우 중도채용자 시장이 발달되어 있지 않기 때문에 재취업시 임금이 상당히 낮아지는 것이 일반적이라는 점이다.

3. 요약과 고용보험에 대한 시사점

제Ⅲ장에서는 경제활동인구조사를 패널로 연결한 자료와 고용보험 DB를 이용하여 소규모 사업체 피용자의 노동이동 및 노동시장 특성과 실업급여 수급가능성 및 실업급여 수급실태, 재취업 실태에 대해 살펴보았다. 이로부터 다음과 같은 사실들을 확인할 수 있었다.

경제활동인구조사를 패널로 연결한 자료를 이용하여 분석한 결과 소규모 사업체 근로자일수록 노동이동이 활발할 뿐만 아니라 이직시 다른 직장으로 바로 이동하는 것이 아니라 실업과 비경제활동으로 많이 이동한다는 사실을 확인하였다. 또한 근속과 일정기간 동안의 취업기간은 짧고 반대로 실업과 비경제활동인구 있는 기간은 길게 나타난다. 소규모 사업체 근로자들이 이러한 특성을 갖는 가장 중요한 이유는 일정규모 이상 사업체에 비해 고용이 불안정한 임시직이나 일용직 비중이 높기 때문이다. 따라서 소규모 사업체에 고용보험이 확대적용되면서 이들에 대한 피보험자 관리의 중요성이 더욱 증가하게 될 것이다. 또한 이들의 노동시장 특성을 고려해서 피보험자 관리제도 및 실업급여 제도를 개선할 필요도 있는 것으로 판단된다.

고용보험 DB를 이용하여 실업급여 수급가능성을 검토해 본 결과 1999년 상반기의 경우 5인 미만 소규모 사업체의 경우 그 이상 규모에 비해 실업급여 수급가능성이 낮은 것으로 나타났다. 특히 이직자들을 대상으로 한 수급가능성 뿐만 아니라 전체 피보험자 대비 수급가능성도 낮은 것으로 나타났다. 이는 피보험단위기간을 충족할 가능성이 낮았기 때문이다. 이는 소규모 사업체 이직자일수록 1년 이내의 기간 동안 피보험단위기간을 충족할 가능성이 낮기 때문

에 기준기간을 연장하는 것이 바람직하다는 점을 시사해 준다. 한편 1999년 상반기의 경우 상실률은 적용확대가 진행중이었기 때문에 다른 규모에 비해 높지 않았다. 그러나 고용보험이 완전히 확대적용되기 이전이라는 점을 감안할 때 앞으로도 이러한 추세를 보이게 될지에 대해서는 판단하기 어렵다. 잦은 이직으로 피보험단위기간을 충족할 가능성이 낮아지면 상실률은 높아질 것이기 때문이다.

실업급여 수급자들의 수급실태를 분석한 결과 소규모 사업체에서 이직한 수급자일수록 근속기간이 짧은 경우도 많고, 임금수준도 낮다는 점을 확인하였다. 한편 300인 이상 규모 사업체의 경우 절반 이상, 전체적으로는 30% 정도가 급여기초임금일액의 상한을 초과하는 평균임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 경기가 회복되고 임금수준도 상승하고 있기 때문에 급여기초임금일액의 상한을 조정할 필요가 있다.

고용보험 DB를 이용하여 고용보험이 적용된 사업체로의 재취업 실태를 분석한 결과 재취업시 유사규모로 이동하는 비중이 높기는 하지만 전반적으로 더 작은 규모 사업체로 이동하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 또한 재취업시 급여수준의 경우 최종직장의 사업체 규모와는 거의 관계없이 전반적으로 하락하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 한국에서 중도채용 시장이 거의 발달되어 있지 않은데 기인한 것으로 판단된다. 재취업률을 보면 소규모 사업체에서 이직한 수급자의 경우 이직후 5~6개월 사이에는 평균보다 낮은 재취업률을 보이지만 이후에는 평균 이상의 재취업률을 보이는 것으로 나타났다. 따라서 재취업률의 차이가 소규모 사업체 근로자의 수급가능성에 영향을 미치지 않는 것으로 예상된다. 반면 300인 이상 규모 사업체의 경우 전반적으로 가장 낮은 수준의 재취업률을 보이고 있다.

IV. 일본의 사무조합 및 피보험자 관리제도³⁰⁾

한국과 일본의 경우 고용보험 관리운영방식이 거의 유사하다. 일본의 경우에도 직업안정기관이 사업체를 통해 관리하는 방식을 취하고 있다.³¹⁾ 일본은 1972년부터 산재보험(勞災保險)과 고용보험(1975년 이전에는 失業保險)을 통합해서 노동보험(勞働保險)으로 관리하고 있다. 한국의 경우에도 2000년부터 산재보험과 고용보험의 적용·징수를 통합하게 되어 양국의 노동관련 보험의 관리운영방식은 더 유사해 질 것이다.

제4장에서는 일본의 고용보험 적용 및 피보험자 관리제도의 주요 특징을 살펴보고, 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 일본의 고용보험 적용현황 및 노동보험사무조합

우선 고용보험 적용상황에 대해 살펴보자. 현재 일본에서는 농림수산업의 일부사업(법인이 아닌 사업주가 하는 사업으로 상시 5인 미만의 근로자를 고용하는 사업)을 제외하고는 고용보험을 모든 사업체에 적용하고 있다. 1975년에 고용보험제도가 시작되면서부터 모든 규모 사업체를 대상으로 하고 있다. 다만, 단시간근로자의 경우 1989년부터 고용보험이 적용되기 시작하였다.

<표 IV-1>에는 일본의 노동보험 적용상황이 개략적으로 정리되어 있다. 일본은 고용보험과 산재보험을 통합해서 사업체 단위로 적용·관리하는 시스템을 갖추고 있기 때문에 노동보험 기준으로 살펴본 것이다. 1998년 말 기준으로 노동보험 적용률은 68.1%로 매우 낮은 수준이다. 적용률이 낮은 이유는 영세

30) 제IV장의 내용은 1999. 6. 14~6. 18 동안 일본노동성 및 직업안정기관, 사무조합 등을 방문해서 수행한 면접조사 및 수집자료에 기초해서 정리한 것이다.

31) 일본의 직업안정기관조직 및 고용보험 관리운영방식에 대해서는 유길상(1994) 및 정연택(1997) 참조.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

사업체의 경우 생성소멸이 빈번하고, 피용자 유무도 계속 변동하기 때문이다. 해당 시점의 총대상사업체수를 정확히 파악할 수 없기 때문에 이 적용률도 정확한 것은 아니다.

<표 IV-1> 일본의 노동보험 적용개요

대상 사업체수 (A) ¹⁾	적용사업				적용률 (E-C) ÷A	사무조합 위탁률 (D/E)	사무 조합수
	개별 (B)	개별내 유기(C) ²⁾	위탁 (D)	합계 (E)			
4,363,166	1,643,583	87,229	,1415,575	3,059,158	68.1	46.3	12,280

주 : 1) 1996년 사업체 센서스 자료.

2) 유기는 건설공사 등 기한이 있는 사업소임.

자료 : 日本労働省.

고용보험만을 대상으로 산업별 적용현황을 살펴보면 산업별로 상당히 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 산업의 특성 및 산업·규모별 사업체 분포의 차이 때문이다.

제조업의 경우 적용률이 상대적으로 높은 반면, 건설업과 도소매 및 음식·숙박업 및 서비스업의 적용률이 매우 낮게 나타난다. 이 산업에서는 사업체의 생성소멸이 심할 뿐만 아니라 노동이동도 빈번하고, 대부분의 인력이 비정규직으로 운영되기 때문이다.

규모별 적용률에 대해 파악할 수 있는 자료는 거의 없다. <표 IV-2>의 참고자료에서 상용고가 1~4인 사업체수(1996년) 대비, 피보험자수가 1~4인인 사업체수(1997년 말 기준)를 비교하면 45.0%라는 수치를 얻을 수 있다. 그러나 두 통계의 기준이 서로 다르기 때문에 정확한 수치라고 보기는 어렵다. 고용보험의 경우 상용고뿐만 아니라 각종 비정규직에도 적용되기 때문이다.

<표 IV-1>에서 주목되는 것은 적용사업체 가운데 46.3%가 노동보험사무조합을 통해서 관리되고 있다는 점이다. 사무조합이 노동보험의 사업체 및 피보험자 관리에서 중요한 역할을 차지하고 있다는 점이 일본의 특징이다. 사무조

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 IV-2> 일본의 주요 산업별 고용보험 적용률(1997년 말)

(단위 : 천명, %)

	대상 사업체 ¹⁾	5인미만 사업체	5인미만 비율	적용 사업체	사업체 적용률	대상 근로자 ²⁾	적용 근로자	근로자 적용률
건설업	491	258	52.6	329	67.0	4,331	2,869	66.2
제조업	588	284	48.2	416	70.7	11,253	10,375	92.2
운수통신업	124	34	27.6	78	62.4	3,136	2,927	93.8
도소매음식업	1,853	1,194	64.4	488	26.3	13,297	6,989	52.6
금융부동산업	205	120	58.5	60	29.2	2,343	1,764	75.3
서비스업	1,077	656	60.9	580	53.8	10,897	8,231	75.5

주 : 1) 대상사업체는 「사업체조사(平成8年)」에서 상용고가 1명 이상인 경우임.

2) 대상근로자수는 상용고 기준임.

자료 : 勞働大臣官房政策調査部 編, 『勞働統計要覽』, 1999.

勞働省職業安定局雇用保險課, 『雇用保險事業年報』, 平成9年度에서 재작성.

합제도는 노동보험과 관련된 사무를 독자적으로 처리하기 어려운 소규모 사업체에 대한 적용 및 징수, 고용보험 사무처리를 담당하기 위해 도입된 것이다. 따라서 소규모 사업체일수록 위탁비율이 높게 나타나고 있다.

<표 IV-3>은 사업체 규모별 적용사업체수 및 위탁사업체수를 보여준다. 5인미만 사업체에서 위탁률은 57.4%에 이르는 반면, 5~15인, 16인 이상의 경우에는 위탁률이 각각 40.9%, 18.2%로 낮아진다. 이는 사무조합이 소규모사업체의 노동보험 적용촉진 및 사무처리 지원이라는 본래의 취지에 맞게 운영되고 있음을 보여준다.

사무조합이 소규모 사업체 관리에 크게 기여하고 있는 이유는 소규모 사업체에 대한 노동보험 적용확대 및 위탁관리를 촉진할 수 있는 여러 가지 제도적 장치들이 있기 때문이다. 이들은 다음과 같다. 첫번째로 사무조합에 노동보험 적용촉진업무를 위탁하고 있다. 두번째로 사무조합을 통해 노동보험에 가입하는 중소기업주 및 가족종사자에게는 산재보험에 가입할 수 있도록 하고 있다. 세번째로 위탁관리에 대한 보상에서 소규모 사업체의 위탁관리를 촉진

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 IV-3> 규모별 노동보험 적용사업체수 및 위탁사업체수(1996년 말)

	노동보험 적용사업체수	사무조합 위탁사업체수	위탁 이외 사업체수
16인 이상	499,511 (100.0)	90,966 (18.2)	408,545 (81.8)
15인 이하 5인 이상	871,842 (100.0)	356,793 (40.9)	515,049 (59.1)
5인 미만	1,661,891 (100.0)	956,695 (57.4)	710,196 (42.6)
전 체	3,038,244 (100.0)	1,404,454 (46.2)	1,633,790 (53.8)

자료 : 日本労働省 内部資料.

하기 위한 인센티브를 두고 있다. 첫번째와 세번째에 대해 더 자세히 살펴보기로 하자.

첫번째와 관련된 것이 「加入促進奨勵金」이다. 이 제도가 시행되기 시작한 것은 1987년으로 사무조합에 노동보험 적용촉진업무를 위탁해서 신규로 사업체를 가입시키거나 가입을 권장하는 활동에 대해 장려금을 지급하고 있다. 한편 직업안정기관에는 「労働保險適用指導官」을 두어 적용확대업무를 담당하도

<표 IV-4> 사무조합의 노동보험 적용촉진활동 추이

	가입수속 사업체수					가입 권장수
	一元 兩保險	一元 片保險	二元 適用	片保險 미수속 사업체	전 체	
1994	18,444	7,007	22,325	171	47,947	101,615
1995	18,503	7,408	22,299	130	48,340	83,863
1996	19,381	7,827	24,690	178	52,076	83,395
1997	17,524	7,672	24,711	220	50,127	62,340
1998	15,936	7,007	22,186	208	45,337	57,084

자료 : 日本労働省.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

록 하고 있다. 노동보험적용지도관의 가장 중요한 업무는 고용보험사무조합의 지도와 미적용사업의 고용촉진이다. 고용보험 적용률의 유지와 관련해서 이는 매우 중요한 것으로 보인다. 영세사업체의 경우 생성과 소멸이 빈번하게 이루어지기 때문에 지속적으로 신규사업체가 가입하지 않으면 적용률이 낮아질 수밖에 없기 때문이다. <표 IV-4>에는 사무조합에 의해 신규로 적용된 사업체수와 사무조합의 가입권장활동수의 연도별 추이가 소개되어 있다.

<표 IV-4>에 의하면 매년 꾸준히 4~5만개소의 사업체가 사무조합을 통해 신규로 적용되고 있다는 점을 알 수 있다. 『고용보험사업연보』에 따르면 1997년도의 신규적용사업체수는 83,199개로 사무조합을 통한 신규적용사업체의 비중은 60.0%에 이른다. <표 IV-5>에는 가입촉진활동에 대한 장려금 지급기준이 소개되어 있다. 가입촉진장려금은 소규모 사업체의 신규적용에 더 인센티브를 주도록 설계되어 있다.

<표 IV-5> 가입촉진장려금 지급기준

가입수속 형태		사업체당 장려금
一元兩保險	5인 미만	13,020円(소비세 620円 포함)
	5인 이상	10,920円(소비세 520円 포함)
一元片保險 및 二元適用	6인 미만	6,510円(소비세 310円 포함)
	5인 이상	5,460円(소비세 260円 포함)
片保險	-	2,730円(소비세 130円 포함)

자료 : 日本労働省 内部資料.

사업체를 방문해서 가입을 권장하는 활동이 이루어지기는 했지만 실제로 가입이 이루어지지 않은 경우에도 2,730엔(소비세 130엔 포함)의 가입권장활동비가 지급된다.

다음에는 사업체 위탁관리에 대한 보상에 부여되어 있는 인센티브에 대해서 살펴보자. 이는 위탁사업체로부터의 보험료 징수에 대한 보상으로 주어지는 「報獎金」과 고용복지사업에서 지원하는 「小規模事業被保險者福祉助成金」으로 나누어진다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

보장금을 지급받기 위해서는 전년도의 ‘상시 15인 이하 사용사업체’ 및 전년도에 ‘상시 16인 이상 사용사업체’라고 하더라도 전년도 이전 3년간에 ‘상시 15인 이하 사용사업체’였던 사업체의 확정보험료액의 95% 이상을 납부했어야 한다. 이 경우 보장금은 다음의 기준에 의해 지급된다. 우선 상시 15인 이하 사용사업체에 대해서는 다음의 공식이 적용된다.

$$\begin{aligned} \text{보장금} = & (\text{노동보험료} \times 0.037) + (4,600\text{엔} \times 5\text{인 미만 2보험성립사업체수}) \\ & + (2,800\text{엔} \times 5\text{인 미만 2보험성립이외사업체수}) \\ & + (2,300\text{엔} \times 5 \sim 15\text{인 2보험성립사업체수}) \\ & + (1,400\text{엔} \times 5 \sim 15\text{인 2보험성립이외사업체수}) \end{aligned}$$

상시 16인 이상 사용사업체로 이전에 상시 15인 이하 사용사업체였던 경우에는 전년도 노동보험료대신 ‘상시 15인 이하 사용사업체’였던 연도의 보험료를 기준으로 동일한 산식을 적용한다. 단, 전년도에 노동보험료 등에 대해 감독을 받지 않았어야 하고, 정액부분은 지원수준이 높은 소규모 사업체부터 시작해서 1,000개 사업체를 한도로 지원한다.

연도별 사무조합수 및 위탁사업체수, 총보험료액 및 위탁액과 보장금 지원액은 <표 IV-6>과 같다.

1997년 기준으로 사무조합을 통해 징수한 금액이 전체 보험료에서 차지하는

<표 IV-6> 사무조합관련 지표의 추이

(단위 : 개소, 100만엔, %)

	사무 조합수	위탁 사업체수	보험료액 (A)	사무조합 취급액(B)	B/A	보장금 교부액
1994	12,518	1,360,438	3,460,555	434,465	12.6	12,725
1995	12,471	1,382,394	3,394,005	426,052	12.6	12,895
1996	12,386	1,404,454	3,423,324	434,971	12.7	12,482
1997	12,323	1,412,760	3,480,883	452,146	13.0	12,862
1998	12,280	1,415,575	-	-	-	12,842

자료 : 日本労働省 内部資料.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

비중은 13.0%로서 사무조합위탁률 46.3%보다 훨씬 낮다. 이는 사무조합이 소규모 사업체를 주로 관리하기 때문이다. 보험료에서 보장금이 차지하는 비중을 보면 1998년의 경우 1997년 위탁징수액의 약 2.8%이다. 사무조합당 평균 보장금교부액은 104만 6천엔이다. 보장금이 공공직업안정기관으로부터의 지원 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

「小規模事業被保險者福祉助成金」제도는 5인 미만의 영세사업체를 10개소 이상 관리하는 사무조합을 대상으로 반기마다 위탁영세사업체수에 따라 일정 수준의 금액을 지원해 주는 것이다. 반기당 지원금액은 10~19개소 8만엔, 20~39개소 11만엔, 40~59개소 15만엔, 60~79개소 19만엔, 80개소 이상 23만엔이다.

고용보험 적용촉진활동 및 소규모 사업체 위탁관리에 대해 공공직업안정기관으로부터 지원받는 수입만으로는 대부분의 사무조합이 영리사업으로 유지되기 어렵다.³²⁾ 따라서 사무조합들은 사업주단체로서 고유한 업무를 수행하면서 부가적으로 사무조합 업무를 수행하는 경우가 대부분이다.³³⁾ 또한 사무조합 업무담당자도 사무조합 업무뿐만 아니라 모체가 되는 사업주단체의 다른 업무까지도 병행하는 경우가 많다. 일본사무조합제도의 중요한 특징 가운데

<표 IV-7> 유형별 사무조합수 추이

	事業 協同 組合	商工 會議 所	商工 會	商店 振興 組合	小賣 酒販 組合	環境 衛生 同業 組合	其他	其他內 重要類型						
								社勞 士系	農・ 漁協	民商	全建 總連	醫師 會等	勞基 協會	青色 申告
1994	1,931	467	2,713	73	58	165	7,111	2,284	690	444	363	223	174	88
1995	1,906	469	2,710	71	58	161	7,096	2,392	688	448	380	221	174	89
1996	1,875	473	2,702	70	58	154	7,054	2,439	665	448	384	220	173	88
1997	1,841	477	2,700	70	56	153	7,026	2,453	647	448	386	218	173	89
1998	1,810	479	2,700	67	53	148	7,023	2,432	646	451	390	216	175	90

자료 : 日本勞働省 内部資料.

32) 東京問屋連盟(동경도매상연맹) 사무조합 방문면접 결과.

33) 사무조합의 설립요건 자체가 사업주단체나 사업주단체의 연합단체를 요건으로 하고 있다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

하나는 각종 사업주단체가 적극적으로 사무조합인가를 받아서 활동하고 있고 이를 회원사에 대한 서비스로 생각한다는 점이다. <표 IV-7>은 유형별 사무조합수 추이를 보여준다. 사회보험노동자들이 운영하는 社勞士系를 제외하고는 거의 대부분 기존의 사업주단체가 인가를 받아서 활동하고 있음을 알 수 있다.

사무조합에서 위탁사업체에 대해 피보험자 관리 및 보험료 납부뿐만 아니라 기타 상담 등의 서비스를 제공하는 대가로 수수료를 징수하는 경우도 많다. 수수료는 직업안정기관으로부터 받는 것이 아니라 사업주에게 서비스를 제공하는 대가로 받는 것이기 때문에 사무조합마다 서로 다른 기준이 적용될 것이다. 참고로 동경도매상연맹(東京問屋連盟)의 수수료를 보면 <표 IV-8>과 같다.

<표 IV-8>노동보험사무조합 위탁수수료 예(東京問屋連盟)

	연액(정액+정률)	
	정 액	정 률
9인 이하	9,600엔(800×12)	20%
10~19인	12,000엔(1,000×12)	10%
20~49인	14,400엔(1,200×12)	5%
50인 이상	18,000엔(1,500×12)	3%

주 : 정률은 보험료대비 기준임.

자료 : 東京問屋連盟労働保険事務組合 事務處理規約.

2. 일본의 피보험자 관리제도

한국과 일본의 고용보험의 관리운영기구나 사업장을 통한 관리방식은 비슷하다. 그러나 일본의 경우 피보험자가 여러 유형으로 나누어져 있을 뿐만 아니라 피보험자 유형에 따라 급여수급요건 및 급여수준, 피보험자 관리방식이 서로 다르기 때문에 제도가 복잡하다. 일본의 제도는 나름대로 장단점이 있다. 일본의 피보험자 유형 구분 및 유형별 제도의 차이, 피보험자 관리방식의 차이를 살펴보자.

피보험자의 종류는 크게 一般被保險者와 高年齡繼續被保險者, 短期雇用特例

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

被保險者, 日雇勞働被保險者의 4종류로 나뉜다. 일반피보험자와 고연령계속피보험자 가운데 단시간근로자의 경우 短時間勞働被保險者로 구분되어 관리된다. 일고노동피보험자는 「日雇勞働被保險者手帖」제도를 통해 완전히 별도의 방식으로 관리된다. 우선 각 피보험자 유형별 피보험자수와 실업급여 수급자수를 살펴보자(표 IV-9 참조).

<표 4-9> 피보험자 유형별 피보험자수 및 급여수급자수(平成9年末 기준)

(단위 : 명, %)

	일반피보험자	고연령계속 피보험자	단기고용특례 피보험자	일고노동 피보험자
피보험자수(A)	33,488,983 (654,012) ¹⁾	653,662 (19,911)	243,911	51,193 ²⁾
수급자수(B)	1,691,510	98,957	113,764	31,000 ³⁾
(B/A)×100	5.1	15.1	46.6	60.6

주 : 1) ()안은 단시간노동피보험자수.

2) 「日雇勞働被保險者手帖」 교부자수.

3) 연평균 수급자 실인원 추계.

자료 : 勞働省職業安定局雇用保險課, 『雇用保險事業年報』 平成9年度에서 작성.

피보험자의 대다수는 일반피보험자이다. 일고노동피보험자를 포함한 전체피보험자수는 3천 4백여만명(34,437,749명)으로 이 가운데 97.2%가 일반노동피보험자이다. 고연령계속피보험자는 1.9%, 단기고용특례피보험자는 0.7%, 일고노동피보험자는 0.1%에 불과하다.³⁴⁾ 수급자수와 피보험자수를 기준으로 피보험자 유형별 수급률을 비교하면 일반피보험자에 비해 고연령계속피보험자와 단기고용특례피보험자, 일고노동피보험자의 경우 수급률이 상당히 높게 나타난다. 이는 단기고용특례피보험자나 일고노동피보험자제도 자체가 잦은 노동이동 및 고용불안정에서 비롯되는 문제를 보완하기 위해 수급가능성이 높게 설계되어 있기 때문이다.

우리가 관심을 갖는 것은 적용확대 대상인 임시직 및 시간제, 일용직과 관련

34) 예상보다 단기고용특례피보험자와 일고노동피보험자가 적는데 그 이유는 뒤에서 설명한다.

되어 있을 것으로 보이는 단시간노동피보험자 및 단기고용특례피보험자, 일고노동피보험자이다. 각 유형이 어떤 집단을 대상으로 하고, 어떤 기준에 의해 급여가 지급되는지를 살펴보자.

가. 단기고용특례피보험자

단기고용특례피보험자는 계절적으로 고용되는 자 또는 단기고용(동일한 사업주에게 계속하여 피보험자로서 고용되는 기간이 1년 미만인 고용)에 종사하는 것을 정상적인 상태로 하는 자이다(고용보험법 제38조 제1항). 그런데 단기고용특례피보험자제도는 일본의 특수한 고용관행 때문에 마련된 제도로 주로 계절공에 적용된다. 한국의 통상적인 임시직이나 계약직과 같은 비정규직은 단기고용특례피보험자가 아니라 일반피보험자 또는 고연령계속피보험자로 분류된다. 따라서 단기고용특례피보험자수는 예상보다 적다.

단기고용특례피보험자가 실업한 경우에는 원칙적으로 기본수당이 아니라 일시금으로 지불되는 특례일시금이 지급된다. 지급자격을 갖추기 위해서는 이직전 1년간(1년간에 단시간근로자였던 기간이 있을 경우에는 당해 단시간노동피보험자였던 기간을 1년에 더한 기간)을 통산하여 역월로 6개월 고용되어 각 1개월에 임금지불기초일수가 11일 이상이어야 한다.³⁵⁾

특례일시금액은 기본수당일액의 50일분이다. 그러나 특례일시금 지급을 위한 실업인정이 있었던 날로부터 지급기한일(이직 6개월 후)까지의 일수가 50일 미만인 경우에는 남아있는 일수 만큼만 특례일시금이 지불된다. 단, 특례일시금을 받기 전에 공공직업안정소의 지시에 따라 직업훈련을 받을 경우에는 수장을 마칠 때까지 일반피보험자와 마찬가지로 기본수당(통상적인 구직급여)이 지급된다. 기본수당일액은 일반수급자격자의 경우와 마찬가지로 피보험자 기간으로 계산된 이직전의 6개월에 지급된 임금을 기초로 이루어진다.

고용보험 재정의 안정성을 확보하기 위해 단기고용특례피보험자가 많은 산업에 대해서는 농림수산업(우마육성, 낙농, 양계 또는 양돈사업, 원예서비스사

35) 일반수급자격은 이직전 1년간을 통산하여 6개월 고용되어 각 1개월에 임금지불기초일수가 14일 이상이어야 한다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

업 및 내수면양식사업은 제외) 및 청주제조업과 마찬가지로 보험료율을 1,000분의 13.5로 설정할 수 있도록 되어 있다(건설업은 1,000분의 14.5). 이 가운데 피보험자의 부담은 실업급여에 충당되는 부분의 1/2인 1,000분의 5이며 나머지는 사용자들이 부담한다. 그러나 아직까지 단기고용특례피보험자의 고용상황을 고려해서 지정된 산업은 없다.³⁶⁾

단기고용특례피보험자라고 하더라도 동일한 사업주에게 계속 1년 이상 고용되었을 때는 1년 이상 고용되기에 이른 날(전환일)부터 피보험자격이 전환된다. 전환시점에서 65세 미만인 경우는 일반피보험자로, 65세 이전부터 계속 고용되어 있던 자의 경우 고연령계속피보험자가 된다.

나. 단시간노동피보험자

단시간노동피보험자는 “일주일간의 소정근로시간이 동일한 적용사업에 고용된 통상의 근로자의 일주일간 소정근로시간에 비하여 짧으며 노동부장관이 정한 시간수(30시간) 미만인 자”를 의미한다(고용보험법 제13조 제1항 제1호).³⁷⁾ 그러나 단시간근로자로 계절적으로 고용된 자, 또는 단기고용에 임할 것을 정상적인 상태로 하는 자(일용근로피보험자에 해당되는 자 제외)는 피보험자가 되지 않는다(고용보험법 제6조).

단시간노동피보험자는 일반피보험자나 고연령계속피보험자에 해당되지만 피보험기간의 계산, 기본수당과 고연령구직자급여금 지급 등에 대한 특례가 설정되어 있다.

우선 기준기간(算定對象期間) 및 피보험기간(被保險者期間)의 계산에 대해

36) 일반적인 보험료율은 1,000분의 11.5로 이 중 피보험자의 부담분은 실업급여에 충당되는 부분의 1/2인 1,000분의 4이며 나머지는 사용자들이 부담한다. 한편 구직자 급여에 대해서는 원칙적으로 1/4, 일고노동구직자 급여에 대해서는 1/3, 계속고용급여에 대해서는 1/8이 국고에 의해 부담된다. 다만, 平成10년도 이후 당분간 이 금액의 56%를 부담한다(日本労働省 内部資料).

37) 다만 다음의 세 가지 요건 가운데 하나를 충족해야만 피보험자가 될 수 있다. ① 일주일간의 소정근로시간이 20시간 이상임, ② 1년 이상 계속하여 고용될 것으로 예상됨, ③ 임금의 연봉액이 90만엔 이상일 것으로 예상됨.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

서 살펴보자. 일반피보험자와 고연령계속피보험자의 기준기간은 원칙적으로 이직일 이전 1년이지만 그 기간 동안 단시간노동피보험자였던 기간이 있는 경우에는 1년에 단시간노동피보험자였던 기간을 합산한 기간으로 기준기간을 삼는다. 피보험기간 계산에서 단시간노동피보험자였던 기간에 대해서는 각월에서 임금지불기초가 된 일수가 11일 이상일 경우 1/2개월로 계산한다.

단시간노동피보험자와 단시간노동피보험자가 아닌 일반피보험자 또는 고연령계속피보험자 사이에 피보험자 구분의 변경이 발생한 경우 사업주는 「고용보험피보험자 구분변경」 신고서를 제출해야 한다. 기본수당과 고연령구직자급부금 수급자격을 판별할 때 피보험자는 피보험자 구분변경이 발생한 날에 피보험자가 아니게 되며 동시에 새롭게 피보험자가 된 자로 간주하는 특례가 설정되어 있다.

동일한 사업주의 적용사업에 계속 고용된 기간에 피보험자 구분의 변경이 있었던 경우에는 수급자격의 결정시 당해 사유가 발생한 날의 전일에 이직한 것으로 간주된다. 따라서 구분변경이 발생할 때 기준기간과 피보험기간을 모두 충족했을 경우에는 일단 수급자격이 발생했다가 급부를 수급하지 않은 채 재취업한 것으로 간주된다. 수급자격을 얻었던 피보험자 구분변경 이후에 다시 이직하여 수급자격이 발생할 경우 과거에 구분변경 때문에 수급자격을 획득했던 날 이전의 기간은 피보험기간 산정에서 제외된다.

기본수당일액 계산에서 단시간노동피보험자였던 수급자격자의 경우 피보험자기간으로 계산된 최후의 6개월(달력상의 6개월)에 지불된 임금총액을 180으로 나눈 금액이 임금일액이 된다. 다만, 이와 같은 원칙에 의해 임금일액을 산정하기 곤란할 때에는 최저보장수준과 상한을 노동부장관이 정한 기준에 따라 산정한다.

다. 일고노동피보험자

일고노동피보험자는 매일매일 고용되는 자 또는 30일 이내의 기간을 정하여 고용된 자를 말한다. 단, ① 적용구역 내에 거주하고 있으며 적용사업에 고용된 자, ② 적용구역 외에 거주하고 있지만 적용구역의 적용사업에 고용된 자,

③ 노동부장관이 지정한 적용구역 외의 적용사업에 고용된 자로 한정된다(고용보험법 제43조 제1항). 적용구역은 特別區 혹은 공공직업안정소가 위치한 市町村의 구역(노동부장관이 지정하는 구역은 제외) 또는 노동대신이 지정하는 隣接市町村의 전부 또는 일부를 의미한다. 이 이외의 일용근로자라도 공공직업안정소장의 인가를 받아서 일고노동피보험자로 임의가입할 수도 있다(고용보험법 제6조 제1호의 3).

일고노동피보험자수는 수첩교부자 기준으로 5만여명(51,193명)에 불과하다. 그 이유는 한국과 달리 건설산업종사자의 상당수가 상용직이고 임시·일용직의 비중이 매우 낮기 때문이다. 1997년 현재 건설업에서 임시·일용직이 차지하는 비중은 9.6%, 일용직의 비중은 5.3%에 불과하다(허재준 외, 1999). 물론 상당수의 일용직노동자들은 적용되어 있지 않은 것으로 알려지고 있다.

일고노동피보험자는 「日雇労働被保険者手帖」을 통해 관리되며 매일매일 일한 날에 사업주로부터 인지를 받아서 수첩에 붙여야 한다. 지급자격을 취득하기 위해서는 실업했을 때 실업일이 속하는 달 직전 두 달간 통산하여 26일 이상의 인지보험료가 납부되어 있어야 한다.

사업주가 임금을 지불할 때 임금액에 따라 교부하는 인지의 종류가 달라지고, 인지의 첨부상황에 따라 제1급 7,500엔, 제2급 6,200엔, 제3급 4,100엔의 구직급여를 받을 수 있다. 구직급여는 매일 그 날에 대해 실업인정을 해서 실업인정을 한 그 날분이 지급된다. 지급일수는 인지매수에 따라 26~31매는 13일이고, 이후 4매까지는 1일씩 추가된다. 그러나 44매 이상인 경우에는 17일을 상한으로 한다.

특례급여(特例給付)가 지급될 수도 있는 데 다음의 요건을 충족해야 한다.

① 일고노동피보험자가 계속되는 여섯달(基礎期間) 동안 인지보험료가 매달 11일분 이상이며 통산하여 78일분 이상 납부되어 있고 ② 위 6개월간 마지막 다섯달 동안 통상적인 일고노동자의 구직급여를 지급받지 않았으며 ③ 위 6개월의 마지막 달의 다음 달 이후 두달 동안 통상적인 일고노동자의 구직급여를 지급받지 않았어야 한다. 특례급여는 4주간에 한 번, 실업인정을 한 날에 24일분이 지급된다. 그 한도는 60일분이다.

일용근로자가 동일한 사업주의 적용사업에 두달전부터 매달 18일 이상 동일

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

한 사업주에게 고용되었을 경우에는 그 다음날부터 일반피보험자, 고연령계속피보험자 또는 단기고용특례피보험자로 취급된다. 이 전환은 「일고노동피보험자자격계속인가신청서」에 의해 인가를 받지 않는 한 법률상 당연히 이루어진다. 전환이 이루어진 경우에 사업주는 당해 일용근로자에 대해 「고용보험피보험자자격취득신고서」를 제출해야 한다(고용보험법 제42조, 제56조). 이 때 공공직업안전소장에게 신고함으로써 위의 두달에 대해서 2개월의 피보험기간을 인정받을 수 있다.

라. 일본의 피보험자 관리방식

일본의 피보험자 관리방식에서 한국과 다른 점은 일반피보험자와 고연령계속피보험자 및 단기고용특례피보험자는 「雇用保険被保険者証」과 고용보험 DB를 통해 관리되고, 일고노동피보험자는 「일고노동피보험자수첩」을 통해 관리가 이루어진다는 점이다.

고용보험피보험자증은 일단 피보험자가 된 후에는 반드시 소지하고 있어야 하며, 이직하여 다른 사업체에 취업할 경우 사업주에게 제출하여야 한다. 일본에서 피보험자증이 사용되는 이유는 국민개인마다 부여된 고유의 ID가 없기 때문이다. 고용보험 피보험자가 되면 ‘피보험자번호’가 부여되고, 피보험자번호에 기초해서 각 개인의 피보험기간 및 구직급여 수급 등과 관련된 고용보험정보가 DB로 관리된다. 피보험자증을 분실했을 경우 피보험자번호를 확인할 수 있으면 그에 기초해서 피보험자증이 재교부될 수 있지만 피보험자번호를 확인할 수 없으면 과거의 고용보험 관련기록은 사라지게 된다.

피보험자증에는 피보험자번호와 이름, 생년월일, 교부연월일, 피보험자 유형 구분란 등이 있다. 직장을 옮기거나, 피보험자 유형이 바뀔 경우 피보험자증이 갱신된다. 이 때 피보험자증은 피보험자격 취득일이나 변경내용에 대한 통지서의 역할도 수행한다.

일용직은 일고노동피보험자가 되는 요건을 충족하여 「일고노동피보험자자격취득신청서」를 제출하거나 일고노동피보험자 임의가입이 인가된 경우 「일고노동피보험자수첩」을 공공직업안전소장으로부터 교부받게 된다. 수첩을 받

급받은 후 일용직의 피보험자로서의 이력은 수첩에 ‘고용보험인지’를 첨부하고 사업주가 날인하는 방식으로 관리된다. 사업주는 사전에 관할 공공직업안정소로부터 ‘고용보험인지구입통장’을 교부받아, 이를 지정된 우체국에 제출하고 고용보험인지를 구입함으로써 인지보험료를 납부하게 된다. 승인을 받은 「印紙保険料納付計器」를 설치한 경우에는 이 계기를 작동할 수 있는 표찰을 도도부현의 고용보험주관과로부터 받아서 수첩에 납부인을 찍는 방식으로 인지보험료를 납부할 수도 있다.

3. 한국에 대한 시사점

제Ⅳ장에서 살펴본 일본의 고용보험 적용 및 피보험자 관리방식으로부터 여러 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫번째로 고용보험 적용률이 전체적으로는 약 68%, 5인 미만 사업체의 경우 45% 정도로 나타나고 있다. 한국과 일본은 매우 비슷한 관리방식을 갖고 있기 때문에 한국의 경우에도 적용확대가 순조롭게 진행되더라도 일정수준 이상으로 고용보험 적용률이 올라가기는 어려울 것으로 예상된다.

두번째로 일본에서는 노동보험사무조합이 소규모 사업체 관리의 상당부분을 담당하고 있다. 전체적인 노동보험사무조합 위탁률은 46.3%이고, 5인 미만 사업체에서는 57.4%에 이른다. 한국의 경우 아직 사무조합이 활성화되어 있지 않기 때문에 이를 활성화할 수 있는 적극적인 정책이 마련된다면 취약부분인 소규모 사업체의 관리에 사무조합이 상당히 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

세번째로 노동보험사무조합에 노동보험 적용촉진업무를 위탁하는 등 적용확대를 위한 노력을 지속적으로 기울이고 있다. 일본의 경우 1975년 고용보험이 도입될 때부터 모든 사업체를 적용범위로 하고 있지만 여전히 적용촉진업무에 많은 관심을 기울이고 있다. 소규모 사업체의 경우 생성과 소멸이 빈번하기 때문에 지속적으로 적용확대를 위한 노력을 기울이지 않는 한 특정시점에서 적용률이 어느 수준에 이르렀다고 해도 시간이 경과하면 낮아질 수밖에 없다. 따라서 적용률을 유지하기 위해서 꾸준히 신규적용을 촉진하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

네번째로 일본에서는 여러 가지 유형으로 피보험자를 구분하여 관리하고 있지만 한국과는 상황이 매우 다르다. 단기고용특례피보험자의 경우 일본에 특수한 계절공을 주대상으로 하는 제도로써 일반적인 임시직이나 계약직은 일반 피보험자로 관리된다. 또한 일고노동피보험자의 경우 수첩을 통해 관리되지만 실제로 수첩을 교부받은 피보험자는 5만여명에 불과하고, 상당수의 건설업 종사자들은 일반피보험자로 관리된다. 이는 한국과 달리 건설업에서 상용고가 차지하는 비중이 매우 높기 때문이다. 이러한 일본의 특징은 한국에서 일용직으로 고용보험을 확대적용하는 데 대해 중요한 시사점을 제공해 준다. 일용직으로 고용보험을 확대하기 위해서는 일용직의 특성에 적합한 피보험자 관리제도를 도입해야 할 뿐만 아니라 일용직의 고용안정성을 제고하려는 노력이 동시에 진행되어야 할 것이다.

다섯번째로 일반피보험자들의 경우 피보험자증을 통해 관리되고 있다. 피보험자증은 항상 소지해야 할 뿐만 아니라 이직하여 다른 사업체에 취업할 경우 사업주에게 제출해야 한다. 일본에서 피보험자증이 필요한 이유는 국민개인마다 부여된 ID가 없기 때문이다. 한국의 경우 국민개인마다 ID가 있기는 하지만 노동이동이 잦은 계층의 피보험자 관리를 원활하게 하기 위해 「피보험자증」을 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 피보험자증제도를 도입할 경우 노동이동이 빈번한 근로자들도 스스로 고용보험과 관련한 본인의 이력을 관리할 필요성을 느낄 것이다. 또한 사업주들도 임시직이나 시간제 등에 대해 피보험자로 가입하는 것을 기피해 왔지만 근로자들이 가입을 요구하게 되면 더 이상 고용보험 가입을 기피하기 어려워질 것으로 기대된다.

V. 고용보험 적용확대 및 피보험자 관리 현황과 개선방안

1. 고용보험 적용확대 및 피보험자 추이

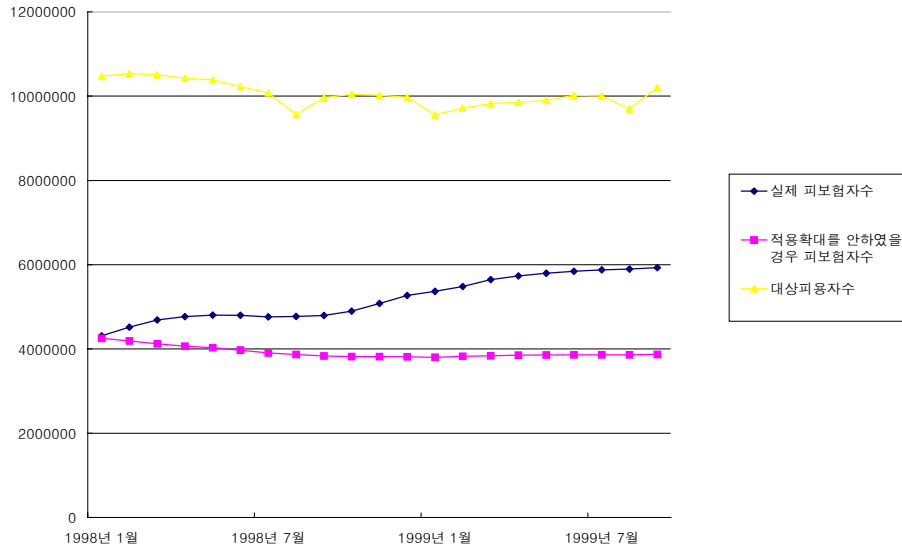
제 I 장에서 살펴본 것처럼 고용보험이 빠르게 확대되어 왔기 때문에 피보험자수도 증가하였다. 1998년 내내 경제위기에 따라 취업자수가 계속 감소하였지만 피보험자수가 꾸준히 증가한 것이다. 특히 모든 사업체로 고용보험이 적용되고, 임시직·시간제 근로자에게도 고용보험이 적용되기 시작한 1998년 10월 이후 증가세가 두드러진다. 적용확대가 피보험자수 증가에 크게 기여했다는 점은 적용확대가 없었을 경우를 가정한 피보험자수와 실제 피보험자수, 경제활동인구조사에 따른 상용직 및 임시직수의 추이를 비교해 볼 때 매우 뚜렷하다(그림 V-1 참조). 따라서 고용보험제도가 적용확대를 통해 경제위기의 충격을 흡수하기 위한 제도적 개선을 꾸준히 해왔다고 평가해도 좋을 것이다.

고용보험제도가 법적으로는 일용직을 제외한 모든 피용자에게 확대적용되었지만 아직도 법적인 적용대상이 모두 피보험자로 가입되어 있지 않다. 이미 20년 이상 모든 사업체에 노동보험을 적용해 온 일본의 경우에도 1998년 말 현재 사업체 적용률이 68.1%에 불과한 것으로 추정되고 있다. 더 나아가 5인 미만 사업체의 경우에는 적용률이 45% 내외에 불과하다. 이는 영세사업체에 고용보험을 적용하는 것이 얼마나 어려운 과제인가를 잘 보여준다.

한국의 경우에도 고용보험 적용률에 관한 정확한 통계를 구하기 매우 어렵다. 영세사업체 및 임시직·일용직에 대한 정확한 통계자료를 구할 수 없기 때문이다. 기존의 통계자료를 이용해서 1~4인 규모의 적용대상사업체수를 추계하고, 이를 실제 적용사업체수와 비교해 보면 1~4인 규모 사업체의 적용률이 어느 정도인가를 어렵해 볼 수 있는 정도이다. 이용가능한 통계자료의 기준과 고용보험법에 의한 기준이 다르고, 고용보험 DB에 임시직이나 시간제 여부

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

[그림 V-1] 상용·임시직수 및 피보험자수 추이



주 : 상용·임시직수를 적용대상 피보험자수로 가정.

자료 : 경제활동인구조사, 고용보험통계월보

를 파악할 수 있는 정보가 없기 때문에 종사상지위에 따른 적용률을 파악하는 것은 불가능하다.³⁸⁾

적용대상사업체수를 추계할 수 있는 자료는 통계청에서 조사하는 사업체기초통계조사가 있다. 이 조사는 전국의 모든 사업체를 대상으로 매년 산업, 취업자수, 종사상지위별 피용자수 등을 조사한다. 1996년 조사 기준으로 상용직수가 1~4인인 사업체수는 811,647개소이다. 이를 기준으로 할 경우 1999년 10월 현재 1~4인 규모의 적용사업체가 405,004개소이므로 적용률을 49.9%로 추정해 볼 수 있다.

적용률이 45% 내외인 일본과 비교할 경우 한국의 49.9%라는 추정치는 낮지 않은 것으로 판단된다. 그러나 5인 미만 사업체에도 근로기준법이 2000년부터 적용되기 시작했고, 산재보험 및 국민연금의 전사업장 적용확대가 예정되어

38) 고용보험 DB에 피보험자격 취득시 소정근로시간 정보가 입력되지만 그 이후에는 갱신되지 않기 때문에 이를 기준으로 하기 어렵다.

있다는 점을 고려하면 현재 절반정도인 5인 미만 사업체에 대한 적용률을 끌어올릴 수 있는 방안을 마련함으로써 질적으로 한 단계 더 높은 사회보험관리 시스템을 구축할 필요가 있다.

2. 피보험자 관리 및 사무조합 현황과 문제점

가. 피보험자 관리제도 현황과 문제점

피보험자 관리제도의 가장 큰 특징은 모든 피보험자를 고용보험 DB를 이용하여 전산관리한다는 점이다. 적용사업체에 입사하여 피보험자가 되면 사업체는 14일 이내에 「피보험자격취득신고신고서」를 제출하고, 직업안정기관에서는 해당 사업체의 피보험자로서 고용보험 DB에 입력을 하게 된다. 적용사업체가 아니라 새로운 사업체에 신규로 고용보험이 적용되면 사업체는 보험관계 성립 신고를 하고, 보험관계가 성립한 후 14일 이내에 근로자의 피보험자격취득신고를 하게 된다. 고용보험 DB는 중앙고용정보관리소에서 전국의 모든 자료를 집중해서 관리한다. 피보험자가 이직 등의 사유로 피보험자격을 상실하게 되면 기업은 피보험자격상실신고를 하게 된다. 이직자가 실업급여 수급을 희망할 경우에는 「피보험자격상실신고서」를 작성할 때 「이직확인서」에 해당하는 부분까지 작성·신고해야 한다. 피보험자격상실신고를 받게 되면 직업안정기관은 그 내용을 상실자 DB에 입력함으로써 취득과 상실에 관한 정보가 전산 관리된다.

피보험자 관리제도의 두번째 특징은 사업체 단위로 정보가 관리된다는 점이다. 보험관계가 성립하게 되면 사업체관리번호가 ID로 부여되고, 모든 정보는 사업체단위로 기록·관리된다. 따라서 아직 피보험자에 대한 개인별 관리가 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다. 그러나 개별피보험자는 주민등록번호라는 ID를 갖고 있기 때문에 사업체 단위로 정보가 관리되더라도 주민등록번호를 통해 고용보험 DB에 기록되는 정보를 파악할 수 있다. 그러나 개인별로 DB가 구축되어 있지 않기 때문에 이러한 정보를 파악하는 데는 시간이 소요된다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

현재 개인별로 피보험자 관리가 이루어지고 있지 않기 때문에 이에 대해 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 첫번째는 개인의 노동시장 이력과 관련된 정보가 충분히 관리되지 않는다는 점이다. 이에 따라 개인에게 취업알선 등의 서비스를 효과적으로 제공하거나 정책수립·연구 등의 기초자료로 고용보험 DB의 정보를 활용하는 데 제약이 따르게 된다. 예를 들어 피용자의 종사상지위에 관한 정보나 시간제 근로여부에 관한 정보가 관리되지 않고 임금 등 중요한 근로조건의 변동 등이 현재는 정보로 관리되고 있지 않다.

두번째는 사업체 단위의 피보험자 관리는 사업체가 적극적으로 관리하는 정규직이나 일정규모 이상 사업체를 대상으로 할 때 적합한 시스템이라는 점이다. 고용이 불안정해서 노동이동이 매우 빈번한 임시직이나 일용직, 소규모사업체의 근로자들의 경우 사업체에 전적으로 의존해서 피보험자 관리를 하는 것은 적절하지 않다는 비판이다. 현재 법적으로는 적용대상에 포함되어 있지만 상당수의 임시직 및 피보험자격 요건을 충족하는 일용직이 적용되지 않고 있다는 점에 대해서는 누구도 부정하기 어렵다.

세번째는 일용직으로 고용보험을 확대적용할 경우 현재의 피보험자 관리시스템으로는 이들을 효과적으로 관리하는 것이 불가능하다는 점이다.

나. 사무조합 현황과 문제점

1) 사무조합 위탁관리 현황

현재 인가되어 있는 고용보험사무조합은 1999년 11월 15일 현재 71개이다. 규모별로 사무조합에 의해 위탁되어 관리되는 사업체 및 피보험자의 비중은 <표 V-1>과 같다. 일본과 비교해 볼 때 전체적으로 위탁관리되는 사업체 비중 및 피보험자 비중도 상당히 낮다는 점을 알 수 있다. 규모별 위탁비율에서도 5인 미만 소규모 사업체가 오히려 낮은 것으로 나타난다. 이는 규모가 작을수록 위탁률이 높은 일본과 대비된다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

<표 V-1> 규모별 사무조합 위탁률

(단위 : 개소, %)

	1~4인	5~9인	10~29인	30~49인	50~69인	70~99인
위탁사업체수(A)	41,803	8,299	6,928	1,496	583	494
전체사업체수(B)	405,004	80,734	67,831	15,829	6,647	5,752
(A/B)×100	10.3%	10.3%	10.2%	9.5%	8.8%	8.6%

주 : 위탁사업체수는 11월, 전체사업체수는 10월 말 적용사업체수 기준임.

사무조합제도를 고용보험이 확대적용된 1998년부터 도입한 취지는 노무관리능력이 취약한 영세사업체의 보험사무를 대행하는 것이었다. 그러나 현재까지 진행경과를 보면 취지에 별로 부합하지 못하고 있는 것으로 나타남.

자료 : 중앙고용정보관리소

2) 현행 사무조합제도의 문제점

사무조합이 본래 취지에 부합하지 못하는 이유는 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫번째는 아직까지 고용보험사무조합이 별로 활성화되어 있지 않다는 점이다. 두번째는 고용보험사무조합의 대다수가 가입한 회원사에 대한 서비스 차원에서 사무조합을 운영하기보다는 영리를 목적으로 운영하고 있다는 점이다. 세번째는 위탁관리에 대한 보상제도가 소규모 사업체를 적극적으로 관리하도록 유도하는 방향으로 설계되어 있지 않다는 점이다. 네번째는 사무조합이 적극적으로 위탁사업체를 발굴하거나 위탁관리 이외의 서비스 개발 등 자구노력이 활발하지 못하다는 점이다.

첫번째 및 두번째와 관련해서 사무조합의 유형별 분포를 보자. 유형별 사무조합수는 <표 V-2>와 같다. 경영자협회와 상공회의소는 이전부터 산재보험 사무조합을 하다가 고용보험사무조합을 겸하기 시작한 곳이 많기 때문에 신규로 사무조합을 시작한 곳은 대부분 공인노무사에 의해 운영되는 노무법인들이다.³⁹⁾ 일본과 비교해 볼 경우 한국에서는 업종별 단체와 노무법인이 별로 활성화되어 있지 않다는 점이 주목된다. 특히 업종별 단체의 경우 기존의 네트워크

39) 공인노무사가 운영하는 노무법인은 일본의 사회보험노무사들이 운영하는 노동보험사무조합과 비슷한 성격을 갖는다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

를 활용할 수도 있고, 부가적인 비용이 크지 않을 것이기 때문에 회원사에 대한 서비스 차원에서 사무조합을 운영하도록 적극적으로 추진할 필요가 있다.

<표 V-2> 유형별 사무조합수 분포

전체	사업주 단체					기타 단체				
	소 계	경영자 협 회	상 공 회의소	업종별 단 체	기 타	소 계	노무 법인	세무 법인	회계 법인	기 타
71	36	12	19	4	1	35	27	2	-	6

자료 : 노동부 내부자료.

세번째와 관련해서 사무조합에 대한 징수비용교부금 및 보험사무촉진지원금이 어떻게 설계되어 있는가를 살펴보자. 현재 징수비용교부금은 보험료 납부실적에 따라 반기별로 지원하도록 되어 있다. 보험료 수납률이 80~95%일 경우 납부한 보험료의 1%를 지원하고, 95% 이상인 경우에는 규모에 따라 차등지원하도록 되어 있다. 상시 16인 미만 사업체에는 보험료의 5%, 상시 16인 이상 29인 미만 사업체에는 보험료의 3%, 30인 이상 사업장에는 보험료의 1%를 지원한다.

보험사무촉진지원금의 경우 피보험자 관리에 대한 보상차원에서 이루어지는 것으로 상시 10인 이하 사업체에는 반기마다 1인당 8천원, 상시 11~29인 사업체에는 5천원, 상시 30인 이상 사업체에는 3천원이 지급된다. 단, 반기중 수탁기간이 3~6개월 미만인 경우에는 50%를 감액하고, 3개월 미만인 경우에는 지급하지 않는다.

현재의 보상제도는 관리가 어려운 적용확대 목표집단인 5인 미만 사업체에 대해 추가적인 인센티브를 별도로 두고 있지 않다. 5인 미만 사업체의 경우 그 이상 규모에 비해 적용 및 관리, 보험료 징수가 상당히 어렵기 때문에 95% 이상의 수납률을 만족해야 추가적인 인센티브를 제공하는 현재의 징수비용교부금제도는 오히려 영세사업체의 수탁을 기피하도록 유도할 우려도 있다. 올해 상반기의 경우 사무조합위탁대상인 100인 미만 사업체의 평균 수납률은 78.1%이고, 사무조합에 위탁된 사업체의 수납률은 86.4%이다. 이를 고려할 때 보험

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 지급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

료 징수가 어려운 5인 미만 사업체를 집중적으로 위탁관리할 경우 인센티브가 부여되는 95% 뿐만 아니라 교부금 지원요건인 80%를 넘기기 어려울 수도 있다.

올해 상반기에 지원된 징수비용교부금과 보험사무촉진금은 각각 3억 6천 4백만원과 1억 7천 1백만원으로 모두 합해도 5억 3천 5백만원에 불과하다. 따라서 현재 인가된 사무조합수(71개소)로 단순평균할 경우 사무조합당 지원금액은 1천만원을 넘지 못한다.⁴⁰⁾ 위탁관리에 따른 보상이 계속 이 수준을 넘기 어렵다면 사무조합을 통한 소규모 영세사업체 관리는 활성화되기 어렵다.

3) 사무조합 운영사례 : 여수지역사회연구소 사무조합

예외적일수도 있지만 여수지역에서 한 민간단체가 운영하는 사무조합의 경우 해당지역의 전체 사업체 가운데 37.6%, 5인 미만 사업체의 44.1%를 위탁사업체로 관리하고 있다는 점에서 매우 주목된다(표 V-3 참조). 이 사례를 통해 얻을 수 있는 몇 가지 시사점을 도출해 보자.

<표 V-3> 여수지역사회연구소 사무조합의 위탁률(1999. 6. 24 현재)

(단위 : 개소, 명, %)

	사 업 체			근 로 자		
	대상사업체	위탁사업체	위탁비율	대상근로자	위탁근로자	위탁비율
전 체	8,641	3,256	37.6	39,099	9,637	24.6
5인미만	6,500	2,870	44.1	10,439	4,987	47.7

이 사무조합의 경우 1999년 12월 현재 사무조합 담당자가 6명에 이르고 있고, 하반기에도 위탁사업체수가 꾸준히 증가해서 4,000개 정도에 이르고 있다. 위탁사업체 가운데 소멸되는 사업체가 한 달에 수십개라는 점을 감안하면 위탁사업체수가 상당히 증가한 것이다. 신규위탁사업체의 경우 사무조합에서 가

40) 현재 인가된 사무조합이 모두 상반기에 보험사무촉진지원금을 받거나 징수비용교부금을 지원받은 것은 아니기 때문에 이 수치는 과소평가된 것이다. 그러나 1999년 6월 말까지 인가된 사무조합수(53개소)로 하더라도 1천만원 내외에 불과하다.

입을 권유하는 경우도 있지만 기존 위탁사업체가 다른 사업체에 권유해서 가입하는 경우가 더 많다.

초기에는 사무조합을 시작하기 전에 회원으로 가입되어 있던 사업체에 대한 서비스 차원에서 시작했다가 현재와 같은 규모로 커지게 되었다고 한다. 사업체 방문을 통해서 영세사업주들에게 근로기준법 등에 대한 소개나 상담을 해 주기도 하고, 지역경제동향에 대한 정보제공 등의 서비스를 실시한다. 현재 회원사들을 대상으로 무료직업소개서비스를 제공하기 위한 준비를 하고 있다. 사무조합 고유의 업무인 보험료 수납과 피보험자 관리는 독자적으로 개발한 전산프로그램을 이용하기 때문에 큰 비용이 들지는 않지만 방문상담이나 전화, 우편발송 등에 들어가는 비용이 크다고 한다.⁴¹⁾

징수비용교부금과 사무촉진지원금으로는 독자적인 운영이 불가능하다고 한다. 상반기에 지원받은 금액이 1천 5백여만원에 불과하기 때문이다.⁴²⁾ 상반기의 보험료수납률은 82%이고 하반기에는 87%까지 오를 것으로 예상되지만 영세사업체를 많이 관리하기 때문에 인센티브가 상당히 부여되는 95%까지 수납률을 높이는 것은 불가능한 것으로 판단하고 있다.

이 사무조합 운영자는 사무조합제도의 개선방향으로 영세사업체의 수탁에 대한 인센티브를 현재보다 늘리는 것, 영세사업체의 경우에는 사무조합을 통해 고용안정사업이나 직업능력개발사업을 신청할 수 있도록 허용하는 것, 영세사업체의 경우 사무처리 절차 및 근거서류를 간소화하는 것, 위탁사업체의 피보험자격 취득상실 상황 및 보험료 신고 및 납부상황 등에 대한 전산조회가 가능하도록 하는 것 등을 제안하였다.

3. 적용확대 및 피보험자 관리제도 개선방안

적용확대의 실효성을 제고하기 위해서는 소규모 사업체로 적용을 확대하는

41) 다른 사무조합에서도 이 사례에 대해 관심이 많기 때문에 이 전산관리프로그램을 다른 사무조합에도 보급할 예정이다.

42) 징수비용교부금이 6백여만원이고 나머지는 사무촉진지원금이다. 사무촉진지원금의 경우 1월에 설립되었기 때문에 50%만 지원받았다.

것과 함께 임시직·시간제 근로자와 수급요건을 충족하는 일용직에게도 실질적으로 고용보험이 적용되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 적용확대 방식과는 다른 대안이 마련될 필요가 있다. 현재 적용확대를 위한 정책적인 노력은 소규모 사업체에 대한 적용에 초점을 맞추고 있을 뿐 임시직·시간제나 수급요건을 충족하는 일용직에 대해서는 거의 이루어지고 있지 않다. 또한 소규모 사업체에 대한 적용확대 방식도 사업주가 고용보험제도에 가입할 경우 채용장려금 등 여러 가지 제도를 활용할 수 있다는 점과 법적으로 반드시 가입해야 하는 강제보험이라는 점을 들어 사업주의 가입을 설득하는 방식이다. 이러한 노력만으로는 현재 수준 이상으로 사업체 적용률을 높이기 어려울 뿐만 아니라 오히려 적용되었던 사업체의 소멸과 함께 적용률이 낮아질 가능성이 높다. 공공근로를 활용하여 사업주를 방문해서 설득하는 방식이 일단락되었기 때문에 이러한 방식도 더 이상 효과를 거두기 어려운 실정이다.⁴³⁾

사업체 적용률을 제고하기 위해서는 제도적으로 사업주들이 고용보험에 가입하는 것을 선택하도록 인센티브를 두는 것이 가장 바람직하다. 이와 관련해서 산재보험을 2000년 7월부터 1~4인 규모 사업체에 확대적용하면서 영세사업체의 사업주에 대해서는 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 할 경우 어느 정도 실효를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁴⁾ 일본의 경우에도 영세사업주가 사무조합을 통해 노동보험에 가입할 경우 사업주에 대해서도 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다.

노동이동이 잦은 계층에 대한 적용확대를 촉진하고 피보험자 관리를 원활하게 하기 위해 「피보험자증」을 도입하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 일본과는 상황이 다르지만 개별 근로자들이 피보험자격을 취득할 경우 「피보험자증」을 교부받도록 하고, 이직하여 다른 사업체에 취업할 경우 이를 제출하도록 할 경우 노동이동이 빈번한 근로자들도 스스로 고용보험과 관련한 본인의 이력을 관리할 필요성을 느낄 것이다. 또한 임시직이나 시간제 등에 대해 피보험자로

43) 전사업체로 고용보험 적용범위를 확대한 이후 공공근로를 활용하여 사업체를 직접 방문해서 고용보험에 가입하도록 유도했지만 이 사업은 1999년 10월 말까지로 종료되었다.

44) 이러한 제도가 제조업에서는 효과가 있을 것으로 기대되지만 도소매 및 음식·숙박업을 비롯한 서비스업에서는 별로 효과가 없을 수도 있다.

가입하는 것을 기피하는 사업주들도 근로자들이 가입을 요구할 경우 이를 회피하기 어려워질 것으로 기대된다.

사무조합제도를 통해 적용 및 소규모 사업체 관리를 촉진하는 것도 필요하다. 사무조합을 활성화하기 위해서는 몇 가지 제도적인 개선이 선행되어야 할 것으로 보인다. 가장 필요한 것은 사업체 위탁관리에 따르는 보상제도를 재설계하여 소규모 사업체를 관리할 인센티브를 부여하는 것이다.

보상제도의 재설계와 관련하여 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 첫번째는 고용보험과 산재보험의 적용·징수가 2000년도부터 통합된다는 점이다. 따라서 사무조합은 거의 추가적인 비용이 없이 고용보험과 산재보험을 통합징수하는 데 따르는 보상을 받을 수 있게 된다. 이에 따라 필요한 경우 교부금 지급 기준이 하향조정될 수도 있을 것이다. 두번째는 사무조합제도의 취지에 비추어, 특히 관리가 어려운 5인 미만 영세사업체 관리에 대한 보상을 더욱 강화하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다는 점이다. 세번째는 사무조합이 고용보험 적용확대에 기여할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 일본과 같이 사무조합이 고용보험 적용활동을 할 수 있도록 하고, 그에 대해 보상하는 제도를 마련할 경우 적용률을 유지하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 산재보험도 모든 사업체에 확대적용되기 때문에 보상을 할 수 있는 재정적인 능력도 현재보다 개선될 것이다.

사무조합의 위탁사업체에 대한 서비스 개발 및 적극적으로 사업체를 확보하기 위한 노력도 매우 중요한 과제이다. 예를 들어 업종별 사업주단체는 각종 경영관련 정보를 제공하거나, 해당업종 종사자들의 인력정보 공유, 공동구매 등의 활동을 벌일 수도 있다. 노무법인의 경우 영세사업체의 기본적인 채용 및 이직, 근로계약 및 임금지급 등과 관련된 기록과 서류관리, 근로기준의 유지 등과 관련한 지원을 병행할 수도 있을 것이다.⁴⁵⁾

중장기적으로 피보험자 관리제도를 개인별 관리방식으로 전환하는 것이 바람직하다는 데 대해서는 이견이 별로 없는 것으로 판단된다. 그러나 단기적으로는 현재의 피보험자 관리방식하에서도 중요한 노동시장 정보를 추가적으로

45) 위탁사업체에 대한 서비스와 관련하여 일본의 경우 사무조합이 회원사로부터 수수료를 받는 경우가 많다는 점을 참고할 만하다.

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

관리함으로써 개인의 노동시장 이력을 체계적으로 관리하는 것이 바람직하다. 추가적으로 관리해야 할 정보 가운데 가장 중요한 것은 근로계약을 통해 결정된 피보험자의 종사상지위 및 임금관련 정보이다. 계약기간의 유무 및 계약기간, 시간제 근로자인지 여부 및 시간제 근로자일 경우 소정근로시간에 관한 정보가 우선 필요하다. 또한 개산·확정정산 방식의 보험료 징수체계가 유지되더라도 적어도 1년단위로 월평균 임금의 변동과 관련된 정보를 관리하는 것이 바람직하다.

VI. 연구결과 요약 및 정책과제

본 연구는 고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태를 분석하고 피보험자 관리제도의 개선방안을 마련하는 데 목적이 있다. 그러나 이에 충실하게 연구를 진행하는 데에는 여러 가지 제약이 있었다. 첫번째는 적용확대가 1998년에 진행되었기 때문에 적용확대의 효과가 어느 정도 반영된 실업급여 수급실태를 분석하기 위해서는 1999년 하반기 및 2000년 상반기의 피보험자격 상실자 및 실업급여 수급자를 대상으로 해야 한다는 점이다.⁴⁶⁾ 두번째는 임시직이나 시간제를 대상으로 분석할 수 있는 정보가 고용보험 DB에는 없다는 점이다. 따라서 실업급여 수급실태에 대한 분석은 임시직과 시간제 근로자, 소규모 사업체 근로자의 노동시장 특성에 대한 분석을 통해 고용보험 및 실업급여에 대한 시사점을 도출하는 데 초점을 맞추었다.⁴⁷⁾

피보험자 관리제도에 대한 개선방안도 중장기적인 개인별 관리체계의 도입 방안보다는 고용보험 적용확대와 관련된 측면을 다루었다. 따라서 현재의 적용확대 실태를 분석하고, 적용대상으로 포괄되지만 실제로는 적용되지 않고 있는 계층의 적용확대 촉진 및 관리방안을 주로 연구하였다. 각 장의 연구결과 및 정책적 시사점은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 경제활동인구조사를 이용해서 임시·일용직 및 시간제 등 불안정취업층의 최근 추이 및 노동시장 특성에 대해서 분석하고 고용보험제도에 대한 시사점에 대해서 살펴보았다.

임시직과 시간제 근로자의 경우 상용직에 비해 노동이동이 활발할 뿐만 아니라 실업·실직기간도 긴 것으로 나타났다. 또한 임시직의 경우 1997년 외환 금융위기 이후 초래된 경제위기 이전부터 증가하기 시작했고 앞으로도 증가할 가능성이 있다. 제Ⅱ장의 분석으로부터 고용보험에 대해 얻은 시사점은 다음

46) 이 시기의 자료를 이용하더라도 적용확대가 진행중인 상태라는 점을 고려해야 할 것이다.

47) 여전히 현재의 고용보험 DB에는 이러한 한계가 남아있기 때문에 이를 분석하기 위해서는 이직자에 대한 별도의 추적조사가 필요하다.

과 같다.

현재의 고용보험법상의 적용범위에 포함되는 임시직이나 적용요건을 충족하는 일용직에 대한 실질적인 관리방식이 마련되지 않을 경우 사회안전망으로서의 고용보험의 지위가 점차 낮아질 가능성이 높다. 또한 일용직으로 관리되는 피용자의 상당수가 현재 고용보험법의 적용요건을 충족하고 있기 때문에 이들에게 고용보험을 적용하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

임시직과 시간제 근로자의 경우 노동이동이 활발하기 때문에 실업급여가 남용될 가능성에 대한 우려가 제기되었다. 그러나 고용보험이 완전히 적용되고 현재의 실업급여 수급요건이 유지되는 상황을 가정해서 분석한 결과 실업급여의 남용가능성은 크지 않은 것으로 나타났다. 일단 피보험자격을 상실했을 경우의 수급가능성을 보면 상용직이 임시직이나 일용직보다 수급가능성이 높다. 피보험단위기간을 충족할 가능성이 높기 때문이다. 전체 피보험자를 기준으로 수급가능성을 평가할 경우 임시직이나 일용직의 수급가능성이 높은 것으로 나타난다. 이는 임시직이나 일용직이 이직할 가능성이 높기 때문이다.

임시직이나 일용직의 잦은 이직이 본인의 자발적인 선택인 경우는 많지 않다는 점을 고려한다면 이직시 수급자격요건을 충족할 가능성이 높아지도록 수급요건을 정비하는 것이 바람직하다. 기준기간을 연장하는 것도 중요한 대안이 될 것이다. 그러나 일용직의 경우 기준기간 연장만으로는 충분하지 않을 가능성이 높고, 이를 고려한 개선방안이 추가로 마련되어야 할 것이다.

제Ⅲ장에서는 경제활동인구조사를 패널로 연결한 자료와 고용보험 DB를 이용하여 소규모 사업체 피용자의 노동시장 특성과 실업급여 수급가능성 및 실업급여 수급실태, 재취업실태를 분석하고 고용보험제도에 대한 시사점을 살펴 보았다.

경제활동인구조사를 패널로 연결한 자료를 이용하여 분석한 결과 소규모 사업체 근로자일수록 노동이동이 활발할 뿐만 아니라 이직시 다른 직장으로 바로 이동하는 것이 아니라 실업과 비경제활동으로 많이 이동한다는 사실을 확인하였다. 또한 근속과 취업기간도 짧고 반대로 실업과 비경제활동인구로 남아 있는 기간은 길게 나타난다. 소규모 사업체 근로자들이 이러한 특성을 갖는 가장 중요한 이유는 일정규모 이상 사업체에 비해 고용이 불안정한 임시직이

나 일용직 비중이 높기 때문이다. 한편 소규모 사업체에서 이직한 실업급여 수급자일수록 근속기간이 짧은 경우가 많고, 임금수준은 낮은 것으로 나타났다.

고용보험 DB를 이용하여 실업급여 수급가능성을 검토해 본 결과 1999년 상반기에 5인 미만 소규모 사업체 피보험자의 경우 그 이상 규모에 비해 실업급여 수급가능성이 낮은 것으로 나타났다. 이직자들을 대상으로 한 수급가능성 뿐만 아니라 전체 피보험자 대비 수급가능성도 낮다. 이는 피보험단위기간을 충족할 가능성이 낮았기 때문이다. 한편 재취업 가능성에서도 소규모 사업체에서 이직한 수급자들이 낮지 않은 것으로 나타났다. 따라서 재취업 가능성까지 고려하더라도 수급가능성이 그 이상 규모에 비해 높지 않을 것으로 예상된다.

소규모 사업체 근로자의 대부분이 임시직이나 일용직이라는 점에서 소규모 사업체 근로자에 대한 피보험자 관리제도 개선방안이나 실업급여 수급요건에 대한 개선방안은 임시직이나 일용직에 대한 정책과제와 크게 구분되지 않는다.

제Ⅳ장에서는 일본의 고용보험 적용 및 피보험자 관리방식을 정리하고 한국에 대한 시사점을 살펴보았다.

일본의 경우 고용보험 적용률이 전체적으로는 약 68%, 5인 미만 사업체의 경우 45% 정도로 나타나고 있다. 한국의 경우에도 일본과 유사한 관리방식을 계속 유지한다면 적용확대가 순조롭게 진행된다고 하더라도 현재 수준 이상으로 고용보험 적용률이 올라가기는 어려울 것으로 예상된다. 한편 일본에서는 노동보험사무조합이 소규모 사업체 관리의 상당부분을 담당하고 있다. 한국의 경우 아직 사무조합이 활성화되어 있지 않기 때문에 이를 활성화할 경우 소규모 사업체의 관리에 사무조합이 상당정도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

노동이동이 잦은 계층의 피보험자 관리를 원활하게 하기 위해 「피보험자증」을 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 일본에서 「고용보험피보험자증」 제도를 운영하는 이유는 전국민에게 개인마다 부여되는 ID가 없기 때문이다. 한국은 상황이 다르지만 피보험자증제도를 도입할 경우 근로자들 스스로 고용보험과 관련한 본인의 이력을 관리할 필요성을 느끼게 되고 사업주들이 가입을 기피하던 임시직이나 시간제 등에 대한 고용보험 가입도 확대될 것으로 기대된다.

제 V 장에서는 고용보험의 적용실태 및 피보험자 관리실태를 분석하고 개선방안에 대해 살펴보았다.

현재 5인 미만 소규모 사업체의 적용률은 약 49% 내외로 추정된다. 그러나 이 수치도 정확하지 않다. 또한 임시직이나 시간제에 대해서는 적용률을 파악할 수 있는 정보가 존재하지 않는다. 따라서 이러한 정보를 확인할 수 있도록 일반 통계 및 고용보험관련 정보가 개선되어야 할 것이다.

1998년에 획기적으로 진행된 적용확대의 실효성을 제고하기 위해서는 소규모 사업체로 적용을 확대하는 것과 함께 임시직·시간제 근로자와 수급요건을 충족하는 일용직에게도 실질적으로 고용보험이 적용되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 소규모 사업체뿐만 아니라 임시직·시간제나 수급요건을 충족하는 일용직에 대한 적용의 실효성 제고방안이 시급히 마련되어야 할 것이다.

또한 소규모 사업체를 대상으로 한 현재의 가입제고 노력만으로는 적용률을 더 이상 높이기 어려울 뿐만 아니라 이 수준을 유지하기도 어려울 것으로 판단된다. 사업체 적용률을 제고하기 위해서 제도적으로 사업주들이 고용보험에 가입하는 것을 선택하도록 인센티브를 두는 것이 바람직하다. 이와 관련해서 산재보험을 확대적용하면서 영세사업체의 사업주에 대해서는 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 할 경우 어느 정도 실효를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

사무조합제도를 활성화함으로써 소규모 사업체에 대한 고용보험 적용 및 관리를 촉진하는 것도 필요하다. 이를 위해 소규모 사업체, 특히 5인 미만 사업체를 수탁관리하는 것이 사무조합에게 유리하도록 보상제도를 재설계해야 할 것이다.

중장기적으로는 피보험자 관리제도를 개인별 관리방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 종사상지위나 임금변동 등 중요한 노동시장 정보를 추가적으로 관리하고, 각 피보험자별 노동시장 이력에 대한 조회가 신속하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 고용보험연구센터(1999), 『고용보험동향』, 제4권 제2호, 한국노동연구원고용보험연구센터.
- 김태홍(1994), 『시간제 및 임시직 고용현황과 정책과제』, 한국여성개발원.
- 방하남·김동우·하운숙(1999), 『실업급여 수급자들의 급여수급 및 재취업 실태분석(Ⅱ) : 1998년도』, 한국노동연구원 고용보험연구센터.
- 시간제고용대책회의(1995), 「시간제노동의 실태와 정책방향」, 시간제고용대책회의.
- 유길상(1994), 『주요국의 고용보험 관리운영기구』, 한국노동연구원.
- 윤진호(1994), 『한국의 불안정노동자』, 인하대학교출판부.
- 이병희·황덕순(1999), 「경제위기 이후 노동시장구조의 변화」, 한국사회경제학회·한국사회과학연구소 공동학술대회(1999.11) 발표문.
- 정연택(1997), 『직업안정기관의 국제비교연구』, 한국노동연구원.
- 허재준·장은숙·강병조·인수범·임서정(1999), 『주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도』, 미발표원고.
- 労働大臣官房政策調査部 編, 『労働統計要覧』 1999年度.
- 労働省労働保険徴収課 編, 『労働保険事務組合の實務』 平成10年版.
- 労働省職業安定局雇用保険課, 『雇用保険事業年報』, 平成9年度.
- _____, 『雇用保険の實務手引』 平成10年度版.
- Abraham, K. G.(1990), "Restructuring the Employment Relationship : The Growth of Market Mediated Work Arrangement," in Abraham, K.G. and R. B. Mckersie eds. *New Developments in the Labour Market* :

Toward a New Institutional Paradigm

- Carré, F. J.(1998), "Temporary and Contracted Work in the United States : Policy Issues and Innovative Responses", OECD Working Papers, Vol. 6. No. 87, OECD.
- Grubb, D. and W. Wells(1995), "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries", *OECD Economic Studies*, No. 21, Winter, 1993.
- Lemaitre, G., P. Marianna, and A. Bastelaer(1999), "International Comparisons of Part-time Work", *OECD Economic Studies*, No. 29. 1997.
- OECD(1987), "Recent Labour Market Trends", *Employment Outlook*
- _____(1993), "Labour Market Prospects and Recent Developments", *Employment Outlook*
- _____(1999), *Employment Outlook*

◆ 著者 略歷

• 항덕순

- 서울대 대학원 경제학 박사
- 現 한국노동연구원 연구위원

고용보험 적용확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험자 관리제도 개선방안

▪ 발행연월일	2000년 1월 25일 인쇄 2000년 1월 29일 발행
▪ 발 행 인	박 회 구
▪ 발 행 처	한국노동연구원 11510-0110 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층 ☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
▪ 조판 · 인쇄	이환기획인쇄 (02) 2254-4301
▪ 등 록 일 자	1988년 9월 14일
▪ 등 록 번 호	제13-155호

© 한국노동연구원 정가 5,000원

ISBN 89-7356-284-3