

ISBN 979-11-85663-06-7

연구-기본-13-03

# 노인일자리사업 지원체계 개편방안

지은정 · 김미곤 · 김상호 · 박지순 · 김혜란 · 서종식



본 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 한국노인인력개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.



## 발 간 사

노인일자리사업은 노인의 소득보충과 사회참여에 기여하며 10여 년 동안 운영되어 왔다. 현 세대 노인의 특성을 고려할 때 2가지 모두 중요한 과제이기 때문에 정책적으로 모두 중요하다. 그러나 최근에는 노인일자리사업이 고용인지, 사회참여인지에 대한 문제의식이 제기되고 있다. 노동시장의 고용인지 사회참여인지에 따라 지원체계도 바뀌어야 하기 때문에 정책결정에 대한 요구도 높다. 노인일자리사업이 일을 통한 자립을 목표로 한다면, 노동시장정책의 관점에서 사업을 재편하고 일자리의 질적 향상을 도모하며 참여자들에게는 근로자로서의 지위를 보장할 수 있도록 체계를 정비해야 한다. 그러나 사회참여에 역점을 둔다면 사회참여를 지원할 수 있는 체계로 재정비해야 할 것이다. 그러나 아직까지 이를 뒷받침할만한 연구는 많이 이뤄지지 못했다.

본 과제는 이와 같은 문제의식 아래 개발원의 지은정 부연구위원이 책임을 맡아 진행하였다. 총 9장으로 구성된 본 보고서 가운데 노인일자리사업의 근로자성은 고려대학교 박지순 교수가, 노동관련법과 노인일자리사업은 서종식 노무사, 독일의 직접일자리사업은 GIST 대학 김상호 교수, 프랑스는 파리 Descartes 대학교 GEPECS의 김혜란 박사가, 국내외 근로장려금은 한국보건사회연구원 김미곤 연구위원이 맡아주시고, 사회보험료와 노인일자리사업 및 노인일자리사업 개편방안은 원내 지은정 부연구위원이 집필하였다. 이 연구에 참여한 연구진께 다시 한 번 감사드린다.

또한 본 보고서를 위해 바쁘신 가운데도 검토해주시고, 귀한 의견을 주신 숭실대학교 사회복지학과 유태균 교수와 성균관대학교 사회복지학과 홍경준 교수에게 감사의 마음을 전한다.

2013년 12월

한국노인인력개발원장

박용국



# 목 차

제1장. 서론 .....	(지은정) .....	1
제 1절. 문제제기 .....		1
제 2절. 연구구성 및 연구방법 .....		4
제2장. 노인일자리사업의 성격 및 노인정책방향 .....	(지은정) .....	5
제 1절. 노인일자리사업의 성격과 발전과정 .....		6
1. 복지사업으로써의 출발 .....		6
2. 고용정책의 노인일자리사업 적용가능성 .....		7
3. 사업 성격 : 일자리와 사회참여 .....		7
4. 2개의 사업목표 : 노인의 소득보충과 사회참여 .....		8
5. 양적 확대에 주력 .....		9
6. 저소득 노인 중심의 참여 .....		9
7. 사회적·정책적 관심부족 .....		10
제 2절. 노인정책의 패러다임 전환 .....		11
1. 활동적 노화(active ageing)를 중심으로 한 사회참여 .....		11
2. 노인의 사회참여 지원정책 부재 .....		12
3. 노인의 욕구에 부합하는 정책 .....		13
제 3절. 노인일자리사업의 근로자성과 관련된 쟁점 .....		14
참고문헌 .....		16
제3장. 노인일자리사업 참여자의 근로자성 .....	(박지순) .....	17
제 1절. 노인일자리사업 유형별 법적관계 .....		17
1. 사회공헌형 사업의 법적관계 .....		18
2. 인력파견형 사업의 법적관계 .....		21
3. 시장형 사업의 법적관계 .....		23
4. 소결 .....		27
제 2절. 노인일자리사업 참여자의 근로자성 .....		28
1. 근로자의 개념과 근로자성 판단 요소 .....		29

2. 구체적 사례에서의 근로자성 판단 .....	37
3. 개별 사업 유형별 참여자의 근로자성 판단 .....	42
제 3절. 참여자 보호를 위한 노동법과 사회보험법의 적용 .....	54
1. 노동법의 적용 .....	54
2. 사회보험법의 적용 .....	71
<b>제4장. 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점과 대안</b> .....	(서종식) 89
제 1절. 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점 현황 .....	89
1. 노인일자리사업과 노동관계법 .....	89
2. 노인일자리사업과 노동관계법상 근로자성 .....	90
3. 노인일자리사업 수행기관과 노동관계법상 사용자책임 .....	91
4. 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점 .....	92
제 2절. 노인일자리사업과 노동관계법의 주요 쟁점 .....	96
1. 노인일자리사업 적용 공통 법률 및 쟁점 .....	96
2. 노인일자리사업별 적용 법률 및 쟁점 .....	115
제 3절. 노인일자리사업과 사회보험법의 주요 쟁점 .....	138
1. 고용보험법 .....	138
2. 산업재해보상보험법 .....	143
3. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 .....	145
4. 국민건강보험법 .....	148
5. 국민연금법 상 노령연금 수급권자인 참여자와 소득활동에 따른 노령연금 감액 여부 .....	150
제 4절. 소결 .....	152
참고문헌 .....	157
<b>제5장. 독일 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계</b> .....	(김상호) 159
제 1절. 독일 노동시장개혁의 최근 동향 .....	159
제 2절. 일자리 창출정책의 주요 대상 .....	162
제 3절. 사회보험료 감면을 통한 일자리창출: 미니잡 .....	166
제 4절. 노인일자리 정책 수단 .....	171
1. 채용지원금 .....	171
2. 추가비용보상을 통한 근로기회(Ein-Euro-Job) .....	179
3. 중고령근로자 소득보장급여 .....	184

4. 채용지원바우처 .....	187
5. 취업 중인 근로자의 향상훈련비 지원 .....	187
6. Perspective 50Plus .....	189
제 5절. 시사점 .....	195
참고문헌 .....	197
<b>제6장. 프랑스 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계 .....</b> (김혜란) ..	199
제 1절. 프랑스 일자리 창출정책의 목적 및 최근 동향 .....	199
1. 일자리 창출정책의 목적 .....	199
2. 일자리 창출정책의 최근 동향 .....	203
제 2절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 대상 .....	205
1. 정부에 의해 엄선되어진 5가지 고용지원제도 .....	205
2. 5가지 고용지원제도가 가진 특성 비교 .....	213
3. 고용지원제도 수혜자의 규모와 특성 .....	215
제 3절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 급여 및 지원 .....	218
1. 단일통합-고용동반계약 (CUI-CAE)의 급여 및 지원내용 .....	218
2. 미래고용 (EAv)의 급여 및 지원내용 .....	222
3. 세대계약 (Contrat de génération)의 급여 및 지원내용 .....	224
4. 직업전문화 계약 (contrat de professionnalisation): 45세 이상의 구직자 대상 .....	225
제 4절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 세금, 사회보험료 지원배경 및 특성 ..	228
1. 프랑스의 사회보험료 감면정책의 배경 .....	228
2. 프랑스 사회보험료 감면정책의 특성 .....	229
제 5절. 프랑스 직접일자리 창출정책과 근로장려세제 (PPE) .....	232
1. 근로장려세제의 내용과 시행방법 .....	232
2. 근로장려세제(PPE)의 근로빈곤층 지원효과 .....	235
제 6절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 전달체계 .....	239
1. CUI-CAE의 시행과정 .....	239
2. 시행절차의 간소화 .....	240
제 7절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 재정 .....	241
1. 노동시장정책을 위한 지출 현황 .....	241
2. 노동과 고용을 위한 재정의 강화 .....	244
제 8절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 고용지원 법체계 .....	246

제 9절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 세금, 사회보험료 지원의 정책효과	247
1. 고용창출 효과	247
2. 근로유인 효과	251
3. 고용형태 변화	255
제 10절. 소결 및 시사점	259
참고문헌	261
<b>제7장. 국내외 근로장려세제</b> (김미곤)	263
제 1절. 우리나라의 근로장려세제	263
1. 수급자 선정	263
2. 급여수준(2013년 기준)	267
3. 전달체계	268
4. 재정	269
제 2절. 주요국의 근로장려세제	271
1. 미국의 근로장려세제(Earned Income Tax Credit (1975~2010))	271
2. 영국의 근로장려세제	274
제 3절. 근로장려세제의 효과	285
1. 수급자 일반현황	285
2. 근로장려세제의 소득보장 효과	288
제 4절. 소결 및 시사점	292
참고문헌	295
<b>제8장. 노인일자리사업과 사회보험, EITC 재정추계</b> (지은정)	297
제 1절. 사회보험의 사각지대 원인	297
제 2절. 사회보장제도의 법적 적용제외 대상과 노인일자리사업	299
1. 사회보험법 대상과 근로기준법상의 근로자	299
2. 사회보장제도의 법적 적용제외대상과 노인일자리사업	300
제 3절. 근로소득장려세제(EITC)와 노인일자리사업	307
1. 제도의 목적	307
2. 수급자격 및 지원금액	307
3. 노인일자리사업과 EITC와의 쟁점	309
제 4절. 노인일자리사업의 사회보험료 및 EITC와 실업급여 예산 추계	315
1. 사회보험료 추계	315



2. 근로장려세제 (EITC)와 실업급여 추가 소요예산 추계 .....	319
제 3절. 우리나라의 사회보험료 지원정책 .....	324
1. 두리누리 사회보험 사업 .....	325
2. 두리누리 사회보험 사업의 한계 .....	326
제 4절. 소결 .....	332
1. 추가예산마련 .....	332
2. 고용지원체계 구축 가능성 .....	333
3. 근로자 vs 사회참여자 .....	335
참고문헌 .....	337
<b>제9장. 노인일자리 참여자 지원체계 개편방안 및 결론</b> .....	(지은정) ·339
1. 대안 1 : 사회참여 지원형(시민서비스)로 전환 .....	342
2. 대안 2 : 노인일자리사업의 목적에 따른 이원화 .....	350
3. 대안 3 : 노인일자리사업의 일자리로서의 성격강화 .....	351
참고문헌 .....	357

# 표 목 차

[표 4-1] 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점	92
[표 4-2] 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점별 대안	153
[표 5-1] 통독 이후 실업자 수 추이	161
[표 5-2] 기초급여 단계별 급여액 추이	164
[표 5-3] 실업급여 II 수급자 통계	165
[표 5-4] 일반근로자와 미니잡 근로자의 사회보험료율(2013년 기준)	168
[표 5-5] 산업부문 미니잡 근로자 수 변동 추이	170
[표 5-6] 가계부문 미니잡 근로자 수 변동 추이	170
[표 5-7] 연도별 채용지원금 평균 수급자 수 추이	178
[표 5-8] 근로기회 참여 근로자 수 변화 추이	183
[표 5-9] 공적연금 보험료 자원액 산정 방법	185
[표 5-10] 연도별 중고령근로자 소득보장급여 평균 수급자 수 추이	186
[표 6-1] 고용지원제도 신규계약과 총 수혜자 수의 변화	216
[표 6-2] 고용지원제도 신규계약과 총 수혜자수 중 청년층과 senior의 비율	217
[표 6-3] 전체 고용에서 차지하는 고용지원계약의 청년층과 senior의 비율	217
[표 6-4] PPE지급액 계산방식	234
[표 6-5] PPE 도입이후 PPE의 지원액수와 수혜 가구 수의 변화	236
[표 6-6] GDP에 대한 노동시장정책 지출비율	244
[표 6-7] 고용지원제도를 통한 채용 동기	248
[표 6-8] 사업장 유형에 따른 정부지원이 고용효과에 미치는 영향	249
[표 6-9] 정부의 지원과 해당 일자리의 성격	250
[표 6-10] 고용지원계약 제도에 대한 수혜 근로자들의 견해	252
[표 6-11] 고용지원계약 만료 후 고용률과 장기고용률	256
[표 6-12] 2011년 고용지원계약 만료 후 직업상태	256
[표 6-13] 고용지원계약 만료 6개월 후의 재취업한 일자리의 특성	257
[표 7-1] 연령별 수급세대 현황	264
[표 7-2] 부양자녀수별 근로장려세제 총소득기준	264
[표 7-3] 사업소득별 조정률	266

[표 7-4] 부양자녀수 및 소득수준별 근로장려금 지급액 .....	268
[표 7-5] 연도별 근로장려금 지급 현황 .....	270
[표 7-6] 지역별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	285
[표 7-7] 성별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	286
[표 7-8] 성별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	286
[표 7-9] 가구유형별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	286
[표 7-10] 부양자녀수별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	287
[표 7-11] 근로유형별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	287
[표 7-12] 업종별 근로장려금 수급세대 현황(2013년) .....	287
[표 7-13] 근로장려금의 빈곤율 감소효과(2009년 기준) .....	288
[표 7-14] 근로장려금의 지니계수 개선효과(2009년 기준) .....	289
[표 7-15] 근로장려금 주요 사용처 .....	289
[표 7-16] 근로장려금 급여(수준)가 실생활에 도움을 주는 정도 .....	290
[표 7-17] 연도별 근로장려금 급여가 근로의욕에 미치는 영향 .....	291
[표 8-1] 사회보험 사각지대 유형 및 원인 .....	298
[표 8-2] 사회보험의 가입자(사업장 가입자 기준) .....	301
[표 8-3] 주요 기준별 사회보험의 법적 적용제외자(사업장 가입자 기준) .....	302
[표 8-4] 사회보험 부담률(2013년 7월 1일 기준) .....	305
[표 8-5] 근로장려세제(EITC) 총소득 요건 및 최대지급액 .....	308
[표 8-6] 시장진입형 노인일자리사업 평균 보수(2012년) .....	313
[표 8-5] 노인일자리사업 유형별 특성(2013년 12월 말 기준) .....	316
[표 8-6] 노인일자리사업 참여자의 사회보험료 추계 I (근로자와 사업주 부담) .....	317
[표 8-7] 노인일자리사업 참여자의 사회보험료 추계 II .....	318
[표 8-8] 만 60세 이상 단독가구의 근로장려금 .....	320
[표 8-9] 노인일자리사업 독거노인의 근로장려금 소요예산 추계 .....	320
[표 8-10] 60~64세 노인일자리사업 참여자의 실업급여 예산(2013년 기준) .....	321
[표 8-11] 노인일자리사업 참여자가 근로자일 경우 추가 비용추계(2013년 기준) .....	322
[표 8-12] 두리누리 사회보험 사업 지원대상 .....	325
[표 8-13] 두리누리 사회보험 사업 지원금액(월평균 보수 100만원 기준 연간지원액) 325	
[표 9-1] 노인일자리사업과 Senior Corps 비교 .....	344

# 그림 목 차

[그림 2-1] 활동적 노화(active aging)의 범주 .....	11
[그림 7-1] 2013년 자녀수 및 소득수준별 근로장려금 .....	267
[그림 7-2] 근로장려금 신청·지급절차 .....	268
[그림 7-3] 근로장려금 신청 및 심사 절차 .....	269
[그림 7-4] 2010년 미국 EITC 급여체계 구조 .....	272
[그림 7-5] EITC 제도의 운영체계 개요 .....	273
[그림 7-6] 영국 CTC와 WTC 급여체계 .....	278
[그림 7-7] 캐나다 National Child Benefit Initiative의 구조 .....	279
[그림 7-8] CCTB와 NCBS 급여체계 .....	281
[그림 7-9] 벨기에 In-Work Tax Credit (credit d'impot) 급여체계 .....	284
[그림 8-1] 부양자녀 및 부양자녀에 따른 근로장려금 .....	308
[그림 8-2] 노인일자리사업 대안 .....	341

# 제1장 서론

지은정

## 제 1절. 문제제기<sup>1)</sup>

최근 들어 고용형태가 다양화되면서 특수형태근로종사자의 노동법적 지위, 특히 근로기준법상의 근로자성과 집단적 노사관계법상의 지위가 크게 논란이 되고 있다(김영문, 2004). 특수형태근로종사자는 한편으로는 회사와의 사용종속관계가 일반 근로자와는 다르고, 계약 체결의 내용이 성과에 따른 보수를 지급받는 등 자영인으로서의 요소를 가짐과 동시에 전형적인 자영인과는 달리, 어느 정도의 사용종속관계를 인정할 수 있는 요소들도 있어 이들이 근로자인지, 자영인인지가 쟁점이 되고 있다(김영문, 2004; 장의성, 2004). 이는 근로관계 요소와 근로관계 요소로 볼 수 없는 것들이 혼합되어 있기 때문이다.

이와 같이 이해관계 당사자들이 근로자성 여부를 두고 의견이 대립되는 이유는 근로자성이 인정된다면, 노동법의 전면적 보호를 받게 되고, 그렇지 않은 경우는 자영인으로서 노동법의 보호 밖에서 일반 사법상의 지위를 갖게 될 뿐이기 때문이다(김영문, 2004; 장의성, 2004). 특수형태근로종사자들은 근로자성을 인정받아 각종 노동법의 보호를 받으려고 하는 반면, 제공노무 이용자로서 사용자는 근로자성 인정으로 소요될 비용부담

1) 본 보고서를 위해 행정업무와 편집을 지원해준 연구정보팀 고재일 주임과 개발원 내부자료를 지원해준 직원들에게 고마움을 표합니다.

과 집단적 행동의 우려 때문에 근로자성을 인정하지 않으려 한다.

이와 같은 갈등의 주원인은 현행 법체계가 노동법 적용의 전제조건으로서 근로자일 것을 요구한다는 점, 즉 근로자성 여부가 노동법 적용의 선결 문제가 된다는데 있다(김영문, 2004; 장의성, 2004<sup>2)</sup>). 그리고 근로관계로 인정되어야 비로써 노동시장에서의 위험이 사용자에게 이전된다(강희원·김영문, 2001). 이들 문제는 전통적인 근로자성 판단의 문제로서 근로자인지 자영인인지의 2분법으로부터 근로자와 자영인의 중간지대에 속하는 계약노동 형태가 등장함으로써 이들의 법적 지위를 둘러싼 문제로 법적 불안정성이 가중되는 것이다(김영문, 2004). 2000년대 이후에는 특수형태근로종사자(보험설계사, 학습지 상담교육교사, 레미콘 차주 겸 운송기사와 골프장 경기보조원. 장의성, 2004) 외에도 프로선수의 노동법적·사회보장적 지위(김영문, 2001), 사이버근로자의 노동법적 지위(이희성, 2001), 요양보호사의 근로자성(이영배, 2010), 자활사업 참여자(손치훈, 2006) 등도 논란이 되었다.

최근에는 정부의 재정지원일자리 사업인 노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 논의가 불거지고 있다. 노인일자리사업 참여자의 근로자성 여부를 두고 의견이 대립되는 것은 특수고용형태근로자와 마찬가지로 근로자성이 인정되면 참여 노인은 노동법의 전면적 보호를 받게 되지만, 수행기관 입장에서는 이로 인한 세금·사회보험료 증가, 소득신고의 투명성 확보, 행정부담 증가로 인해 사업추진에 어려움을 겪게 되기 때문이다. 더구나 현 정부의 국정목표에 따라 2014년부터 2017년까지 매년 5만개씩 일자리를 확대하여 43만개가 될 예정이다. 또한 보수도 현행 20만원에서 40만원으로 단계적으로 인상하며 참여기간 역시 7개월에서 10개월 혹은 12개월로(사업유형에 따라 다름) 연장됨에 따라, 근로자성과 관련된 쟁점은 더 크게 부각될 수 있다. 따라서 현 상태가 지속될 경우, 정부 정책과는 달리 사업을 확대하기 어렵다는 문제가 제기되고 있다. 따라서 관련 쟁점을 살펴보고 개편방안을 모색할 필요가 있다.

다만, 노인일자리사업 참여자의 근로자성은 특수형태근로종사자처럼 근로자/자영업자인지에 대한 구분이 아니라, 근로자인지, 사회참여자인지에 대한 구분이다. 또한 노인일자리사업은 특수형태근로종사자가 아니라, 정부의 목적사업으로 노인의 소득보충과 사회참여를 목적으로 시행되기 때문에 특수고용형태 근로자처럼 소득만을 위해 시행되는 것은 아니므로 고려해야 할 사항이 더 많다. 나아가 특수형태근로종사자의 근로자성에 대한 논의는 수 십 년 동안 지속되었지만, 정부의 재정지원일자리사업 참여자의 근로자

2) 현재 논란이 되고 있는 특수형태근로종사자 유형은 보험설계사, 학습지 상담교육교사, 레미콘 차주 겸 운송기사와 골프장 경기보조원(캐디) 등이 있다(장의성, 2004).

성에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 다만, 자활사업 참여자, 차상위계층 자활사업 참여자, 공공근로사업 참여자에 대한 근로자성이 몇 번 제기되었을 뿐이다. 만일 논의가 본격화되면 근로자성 진단뿐 아니라, 다른 사업지원과의 형평성, 예산 증액 및 관련 법령 등도 어떻게 개편해야 하는지 논의되어야 한다.

물론 노인일자리아사업이 취약계층 특히 저소득 노인(기초노령연금수급자)을 대상으로 한다는 점에서 정부의 적극적 지원이 정당화될 수도 있다. 그러나 정부공약대로 추진될 경우, 일자리 확대 및 보수인상에 따른 예산 증액 외에 사회보험료·소득세 지원, EITC(근로장려금), 실업급여 등의 비용이 증액된다. 또한 2026년이 되면 초고령사회가 되어서, 노인일자리아사업의 양적 확대에 대한 욕구가 높아질 것이기 때문에 노인일자리아사업 예산은 보수와 부대경비 외에 사회보장금, EITC, 실업급여 혜택까지의 비용이 함께 높아지게 된다. 또한 노인일자리아사업 참여자의 사회보험료 감면(면제) 조항을 신설한다면, 법체계를 변경하거나 타 부처와 협의해야 하고 협의가 되더라도 다른 정부사업과의 형평성을 고려하여 조정해야 하는 어려움에 처하게 된다.

따라서 노인일자리아사업은 선택해야 한다. 근로자로서의 측면을 강화하여 확실히 근로자성을 갖추도록 직무구조와 노무구조를 개편할지 아니면, 아니면 사회참여를 중심으로 한 ‘취약계층 노인의 사회참여 지원사업’으로서의 성격을 강화하여 근로자성으로 인한 문제를 해소하는 방향으로 사업체계를 재편해야 한다. 이는 노인일자리아사업의 정책목표와도 연관된다. 노인일자리아사업의 정책목표를 일을 통한 자립에 둔다면, 노동시장 정책의 관점에서 사업을 재편하고 일자리의 질적 향상을 도모하며(보수, 퇴직금, 유급휴가 등) 참여자들에게는 근로자로서의 지위를 보장할 수 있도록 제반 체계를 정비해야 한다. 그러나 일반 노동시장의 일자리로서의 위상강화가 아닌 사회참여에 역점을 둔다면 사회참여를 지원할 수 있는 체계로 재정비해야 할 것이다. 따라서 본 연구는 근로자성 판단보다 노인일자리아사업의 성격과 정책 우선순위를 먼저 명확히 하는 것이 더 중요하다고 판단된다. 근로자성 진단보다 노인일자리아사업의 성격을 점검하고, 목표를 명확히 하는 것이 더 우선되어야 하고, 노인정책의 큰 틀에서 노인일자리아사업의 방향성을 점검할 필요가 있으므로 이를 먼저 살펴보았다. 나아가 근로자성에 대한 진단 및 노인일자리 관련 노동관계법, 국내외 정책을 검토함으로써 대안을 모색하고자 한다. 또한 노인일자리아사업을 노동시장의 고용으로 자리매김할 경우 추가적으로 소요되는 예산을 추계하여 노인일자리아사업 체계 개편에 필요한 기초자료를 제공함으로써, 현실적으로 적합한 발전방향을 모색하는데 기여하고자 연구를 수행하였다<sup>3)</sup>.

3) 1장의 참고문헌은 2장에 함께 제시하였음.

## 제 2절. 연구구성 및 연구방법

본 보고서는 총 9장으로 크게 6부분으로 구성하였다. 첫째, 노인일자리사업의 목표와 성격을 통해 근로자성과 관련된 쟁점을 검토하여 문제를 간략히 진단하였다(2장). 둘째, 노인일자리사업의 근로자성을 진단하고자 한다(3장). 둘째, 현행 근로관계법 및 사회보험법 등과 접촉되는 부분을 검토하여, 대안마련에 참고하고자 한다(4장). 노인일자리사업과 관련한 법안(근로관계법·사회보험)에 대해 살펴보고 법안개정을 위한 기초자료를 마련할 것이다. 노동관계법(40~50개) 가운데 노인일자리사업 참여자의 근로자성과 관련된 법안을 망라하고(약 20개), 각 법안규정을 살펴볼 것이다. 셋째, 우리와 유사한 재정지원일자리사업을 실시하면서, 동시에 사회보험료 감면, 임금과세 면세 등을 실시하는 선진국(독일, 프랑스)의 지원체계를 검토함으로써, 노인일자리사업의 법제개편 및 발전방향 도출에 필요한 자료를 구축하고자 한다(5-6장). 넷째, 국내외 EITC에 대해 검토하여 재정지원일자리사업 참여자의 조세지원(EITC, 7장)을 알아볼 것이다. 근로장려세제는 저소득 취업취약계층을 위한 제도로, 작년부터 노인일자리사업 참여자들의 신청이 증가하여 수행기관의 어려움이 커지고 있다. 이에 현행 우리나라 EITC 및 외국의 근로장려금을 검토함으로써 방안을 마련하고자 한다. 특히, 고령근로자와 정부의 일자리사업 참여자에 대해 어떻게 규정하고, 지원하는지에 초점을 맞추어 진행하였다.

다섯째, 노인일자리사업 참여자의 근로자성이 인정될 경우 사회보험료 및 사회보험, EITC 등 추가 소요예산을 추계하고(8장), 사회보험료 지원방안을 살펴보고자 '두리누리 사회보험 지원사업'의 한계 및 노인일자리사업과의 연계방안을 모색하고자 한다. 사회보험료 지원 역시 저소득 근로자를 위한 정책으로, EU와 OECD 국가의 주요 고용정책이자, 현재 노인일자리사업에서 중요한 논점 중 하나이기도 하다.

여섯째, 이와 같은 연구결과를 토대로 노인일자리사업 제도개선 특히, 참여자지원체계 개편 방안을 모색하였다(9장).

연구는 국내외 통계자료 및 법령, 각 기관 및 사회보장제도 홈페이지 자료, 선행연구를 바탕으로 한 문헌연구로 실시하였다.



## 제2장

# 노인일자리사업의 성격 및 노인정책방향

### 지은정

노인일자리사업은 2004년부터 시행되어 10여 년 동안 노인의 소득보충과 사회참여에 기여하고 있다. 그러나 최근으로 올수록 노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 논란이 불거지고 있다. 그래서 많은 사람들이 노인일자리사업의 근로자성 진단이 선행되어야 한다는 의견을 피력한다.

그러나 근로자성 판단보다 노인일자리사업의 성격과 정책 우선순위를 먼저 명확히 하고 노인정책의 큰 틀과 같은 방향으로 설정하는 것이 더 중요하다고 판단된다. 만일 노인일자리사업의 정책목표를 일을 통한 자립에 둔다면, 노동시장정책의 관점에서 사업을 재편하고 일자리의 질적 향상을 도모하며(보수, 퇴직금, 유급휴가 등) 참여자들에게는 근로자로서의 지위를 보장할 수 있도록 제반 체제를 정비해야 한다. 그러나 일반 노동 시장에서 일자리로서의 위상강화가 아닌 사회참여에 역점을 둔다면 사회참여를 지원할 수 있는 체계로 재정비해야 할 것이다. 따라서 본 연구는 근로자성 진단에 앞서, 노인일자리사업의 성격을 점검하고, 목표를 명확히 하는 것이 더 우선되어야 하고, 노인정책의 큰 틀에서 노인일자리사업의 방향성을 점검할 필요가 있으므로 이를 먼저 살펴보았다. 이에 본 장은 노인일자리사업 참여자의 근로자성 진단에 앞서 노인일자리사업의 성격, 발전방향 등에 대한 고민을 먼저 하고자 한다. 또한 근로자성이 인정될 경우 발생하는 현안을 짚어보았다.

## 제 1절. 노인일자리사업의 성격과 발전과정

노인일자리사업 참여자의 근로자성이 인정되기 위해서는 먼저 참여자들의 활동이 노동에 해당하여야 한다. 참여자들의 활동이 노동이 아니라 여가활동이나 사회참여라면 근로자성은 문제될 것이 없기 때문이다<sup>1)</sup>. 따라서 노인일자리사업의 성격과 목표를 검토하였다.

### 1. 복지사업으로써의 출발

노인일자리사업의 출범당시를 돌아보면, 노인일자리사업은 2004년 정부의 재정지원 일자리사업으로 2004년부터 시행되었다. 당시는 고용없는 성장이 사회문제로 대두되면서 범정부 차원에서 재정지원사업을 시작하면서, 노인일자리사업도 직접일자리창출사업의 하나로 시작되었다(고용노동부, 2011; 지은정, 2013a 재인용). 그러나 일자리 창출이라는 목표와는 달리 노동시장정책적 관점보다는 복지적 시각에서 출발하였다. 사업도 복지관, 시니어클럽, 대한노인회 등에서 실시하여 노인일자리사업은 노동시장의 일반적인 고용과 동일한 위치에 있는 취업이 아니라는 시각이 컸다. 사업명만 일자리일 뿐, 사업시작부터 복지적 관점에서 출발하였기 때문에 노동시장의 일반적인 취업과는 성격이 다르다는 시각이다.

따라서 사업설계 당시 자원봉사와 일자리의 중간성격을 가진 사업을 지향하며 적절한 사업명을 고민하지 않았던 것이 아니다. 그러나 2004년은 고용없는 성장이 사회문제로 대두되어 정책적으로 일자리가 중요했고, 국민연금의 역사가 일천하여 연금을 받을 수 없거나 급여가 낮았기 때문에 노인 소득을 보충할 기제가 필요하다는 시각이 컸다. 또한 2000년대 초반은 국가적으로 노인의 사회참여에 대한 관심이 크지 않았고, 노인에게 일자리를 제공한다는 아이디어 자체가 신선하였기 때문에 ‘일자리’라는 사업명으로 시작된 것으로 보인다.

더구나 노동시장의 일반적인 ‘고용’은 근로조건을 충족하며 4대 사회보험에 가입하지만, ‘일자리’는 고용보다 광의의 의미로써 받아들여져, 일을 통한 사회참여를 포함하

1) 근로자성은 신체적 활동인가, 정신적 활동인가, 높은 수준의 활동인가, 낮은 수준의 활동인가는 문제 되지 않는다. 또한 경제적으로 후자(수익발생) 여부도 근로자성을 판단하는데 중요하지 않다(김영문, 2001).

여 4대 사회보험 가입은 크게 논란이 되지 않았었다. 일자리는 노동시장의 취업이나 고용이 아니라 복지적 측면이 강하기 때문에 근로자로서의 보호대상이 아니라는 시각이 커서 관련 논의가 본격화되지 않았던 것으로 판단된다.

## 2. 고용정책의 노인일자리사업 적용가능성

고용정책은 근로자들이 노동시장에서 괜찮은 일자리에 취업하여 안정적으로 일할 수 있도록 지원하는 정책이다. 따라서 노인일자리사업을 고용으로 분류할 경우, 고용정책을 65세 이상에게도 적용할 것인지 검토해야 한다. 노인일자리사업은 대부분 65세 이상을 대상으로 하는데(일부 사업만 60~64세 참여 가능) 노동시장정책적으로 보면 근로가능연령은 64세 이하이기 때문에 노인일자리사업 참여자는 고용정책대상에서 제외된다. 또한 현 정권의 고용률 70% 달성에서도 65세 이상은 제외되었다.

따라서 고용정책의 기준을 동일하게 적용하여 노인일자리사업 참여자를 정책대상으로 볼 수 있을 것인지 고민이 필요하다. 또한 우리나라 65세 이상의 고용률은 이미 OECD 국가 가운데 가장 높는데, 몇 %까지 노인 고용률을 높여야 하는 것인가? 또한 이 경우 근로연령계층도 현행 64세가 아니라 덴마크처럼 74세 혹은 그 이상으로 상향조정 할지도 같이 논의되어야 한다.

그리고 고용정책은 노동시장에서 장기간 안정적으로 일하는 것을 지원하는데, 65세 이상인 노인일자리사업을 고용으로 본다면 몇 살까지 일자리를 보장해야 하는가? 나아가 정부의 재정지원일자리사업은 민간부문의 일자리로 이동할 수 있도록 훈련을 강조하는데 노인일자리사업에서도 훈련을 강조해야 하는지, 노인일자리참여자의 평균 연령이 72.9세인데 참여자에게 훈련을 강화하면 민간시장의 일자리로 연계될 수 있는지, 또 연계한다면 취업후 고용연계율 목표를 몇 %로 설정해야 하는지도 검토해야 한다. 본 연구는 노인일자리사업의 근로자성 진단, 고용체제로 전환에 앞서 이에 대한 사회적·정책적 합의부터 먼저 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

## 3. 사업 성격 : 일자리와 사회참여

근로자성을 논할 때 노동은 경제적 의미에서 이해될 수 있는데, 노인일자리사업 참

여자의 활동이 경제적 가치(시장가치)를 지니고 있는가, 혹은 시장가치는 없더라도 보수를 받고 경제적 목적을 추구하는가가 중요한데<sup>2)</sup>, 노인일자리사업은 사업명은 일자리이지만, 실제 사업은 사회참여의 성격을 지니고 있다. 또한 경제활동인구에서 제외되는 65세 이상 노인을 대상으로 실시하기 때문에 노동시장의 근로가 아닌 일을 통한 사회참여로 보는 시각도 있었다.

실제 노인일자리사업의 90%가 사회공헌형이며 그 중에서도 60%정도가 공익형 사업으로 지역사회 환경개선보호사업이 54.5%, 교육형은 1-3세대 강사파견사업이 47.0%, 복지형은 노노케어사업이 65.6%를 차지한다. 그런데 행정안전부 자원봉사자의 73.8%도 사회복지, 교육, 공원, 거리 등 지역사회현장 봉사, 청소년, 구청, 동사무소 등의 관공서에서 활동하고(2011년 기준. 이강현 외, 2012), 한국사회복지사협회 자원봉사의 78.3%도 사회복지분야(복지관 등)에서 봉사하여(2011년 기준) 노인일자리사업과 활동영역이 비슷하다(허준수 외, 2005; 정진경 외, 2009; 남기철, 2011; 2012; 보건복지부·한국사회복지사협회, 2012; 지은정, 2012 재인용). 또한 노인일자리사업의 보수가 활동비 자원봉사 혹은 유급자원봉사와 유사해서 사업명칭은 일자리일 뿐 자원봉사와 유사하다는 평가를 많이 받아왔다.

이에 노인일자리사업을 시민서비스(civic service)로 전환해야 한다는 의견이 제기되었다. 일반적으로 정부는 소득보장과 일자리는 지원해도 사회참여를 지원하지 않는다는 이분법적인 시각을 가지고 있지만, 외국 사례를 보면 정부가 시민참여를 활성화하기 위해 정부가 직접 프로그램을 계획·설계하여 운영하고 있다. 특히, 미국의 대표적 시민서비스인 Senior Corps는 노인일자리사업과 유사하다. Senior Corps의 수당(stipend)은 주 15시간씩 월 60시간 활동할 경우 20만원으로써, 노인일자리사업의 보수 및 활동시간이 유사하다. 활동내용도 Senior Corps 역시 시니어의 지식을 살려 지역사회의 충족되지 못한 욕구와 문제를 해결하는 서비스 활동으로 봉사활동이기 때문에 노인일자리사업과 접점이 될 수 있다. 또한 노인일자리사업 역시 참여노인의 평균연령도 72.9세로 높아져(한국노인인력개발원, 2013) 일을 강조하기 보다는 사회참여와 사회공헌에 중심을 두는 것이 더 적절할 것으로 판단된다. 이는 최근 제기되고 있는 활동적 노화(active ageing)의 노인복지정책 패러다임 및 제 2차 새로마지플랜의 방향과도 일맥상통한다.

2) 프로스포츠 활동은 경제적으로 측정할 수 있으며, 시장에서 거래되는 시장가치를 지니고 있기 때문에, 법적인 의미에서 노동이라고 할 수 있다(김영문, 2001).

#### 4. 2개의 사업목표 : 노인의 소득보충과 사회참여

노인일자리사업의 목표는 노인의 소득보충뿐 아니라 사회참여를 목표로 한다. 노인 일자리사업이 저소득 노인을 중심으로 시행되어, 경제적인 목적(생계비 혹은 용돈 마련)으로 참여하는 비율이 높지만, 소득보충 그 자체보다는 일을 통한 사회참여의 의미가 크다. 실제 노인일자리사업 실태조사를 보면, 수행기관 실무자들은 노인일자리사업을 소득보전의 의미보다 사회참여 수단으로 인식한다(하세윤·이현미, 2013).

#### 5. 양적 확대에 주력

지금까지 노인일자리사업은 질적 성장보다는 양적 성장이 더 큰 현안이었다. 2004년 2만 3천개의 일자리에서 2013년에 25.5만개로 확대되었으니, 9년 만에 10배 이상 확대되었다. 그러나 보수는 월 20만원으로 10년 가까이 그대로 지속되어 질적인 성장은 크게 진척되지 못했다. 그래도 학계와 수행기관의 지속적인 주장을 통해 현 정부의 국정과제 선정을 계기로 단계적으로 보수를 높이고 참여기간을 높이게 되었지만, 아직 갈 길이 멀다. 사업량이 급증하면서 제한된 전달체계와 담당인력, 부족한 사회적 기반아래 일자리의 양적 확대를 달성해야 했기 때문에 노인일자리사업 참여자의 근로자성이나 노동법과의 관계, 노동법의 보호는 주된 논의가 아니었다.

#### 6. 저소득 노인 중심의 참여

노인일자리사업의 정책대상은 포괄적이지만, 실제 참여는 저소득 노인 중심으로 이루어지는 것도 요인으로 들 수 있다. 노인일자리사업은 정책목표를 소득보장과 사회참여 2가지로 설정하여, 사회참여적 활동 동기에 대해서는 공공분야 일자리사업을 연계하고 생계비 중심의 경제적 욕구에 대해서는 시장참여형 일자리사업을 연계하고자 하였다(남기철, 2011; 지은정, 2012 재인용). 그러나 다양한 계층의 욕구를 충족할 만한 사업을 구축하지 못했고 시장진입형 일자리는 급여수준이 247,000원(평균, 2011년 기준, 한국노인인력개발원, 2012)에 불과하여 인적자본수준이 높은 사람들을 포섭하는데 미흡했다(지

은정, 2012). 그 결과 노인일자리사업은 사회참여 성격이 강함에도 불구하고 일자리로서의 의미가 부각되었던 것으로 판단된다.

## 7. 사회적·정책적 관심부족

인구고령화, 사회보장제도의 미발달, 높은 노인빈곤율로 인해 노인일자리사업이 확대되었지만, 기초연금이나 국민연금 등에 비해 사회적 인지도가 낮다. 그 결과 노인일자리사업의 질적인 성장이나 패러다임의 변화에 대해서는 사회적·정치적 관심이 적어서 정책방향에 대한 논의가 크게 활발하지 않았던 것도 영향을 미쳐서, 사업초기의 목표와 모호한 정체성이 그대로 유지된 것으로 보인다.

이와 같은 노인일자리 사업설계당시의 시대적 상황, 성격, 목표, 추진 과정으로 인해 아직까지 노인일자리사업이 근로인지, 사회참여인지에 대한 논란이 있는 것으로 판단된다.

## 제 2절. 노인정책의 패러다임 전환<sup>3)</sup>

### 1. 활동적 노화(active ageing)를 중심으로 한 사회참여

고령화 시대에 모든 노인에게 일자리, 고용정책·소득보장정책만 중요한 것은 아니다. 이유는 다음과 같다. 첫째, 고령화와 평균수명의 연장으로 인해 현 시점의 평균수명도 81.3세인데, 2050년에는 87.4세로 늘어난다. 지금과 같은 조기퇴직이 지속된다고 가정할 경우(53세) 퇴직 후의 시간이 전체 인생의 약 40%에 이른다. 근로연령 당시와는 달리, 여가가 ‘무엇인가를 하고 남는 시간’이 아닌, ‘생활의 대부분’을 차지함을 뜻한다. 따라서 비경제활동 영역 역시 노년기 삶에 매우 중요한 요소이다(지은정, 2013; 지은정, 2013b 재인용).

둘째, 평균수명의 연장으로 인해 후기 노인비율이 높아지기 때문에 모든 노인이 일 자리만 원하지도 않고, 건강악화, 신체기능 저하로 인해 75세 넘어서도 계속 일을 할 수 있는 것도 아니다. 따라서 노동시장에서 일은 못하지만 생애기간동안 축적된 지식과 경험을 사회에 공헌하기 원하는 노인에게는 사회참여 기회도 제공해야 한다. 그런데 우리나라는 지원체계가 구축되지 못해서 봉사하고 싶어도 어디서 무엇을 어떻게 해야 할지 모른다.

[그림 2-1] 활동적 노화(active ageing)의 범주



자료: WHO(2002; 지은정, 2013b 재인용)

3) 본 2절은 지은정(2013b)의 일부임을 밝힙니다.

OECD, EU, WHO에서 장기적인 계획 아래 고령화 정책을 추진하며 사회참여를 강조하는 것과 다르다. 예를 들어, OECD와 EU도 유급경제활동과 함께 무급 근로(unpaid work)나 자원봉사활동을 포함하여 사회참여의 전체 지형을 넓히고자 한다. WHO가 제시한 활동적 노화를 위한 핵심 축은 보장(Security) 외에도 참여(participation)와 건강(Health)의 3개를 제안하였다(WHO, 2002, [그림 2-1] 참고). 노인 복지정책이 보장 중심으로 추진되면, 활동적 노화를 균형적으로 달성하기 어려움을 말해준다. 물론 선진국은 연금제도가 발달했기 때문이기도 하지만, 사회참여(특히 자원봉사)를 강조하는 것은 소득보장만큼 사회참여 역시 중요함을 시사한다. 우리나라도 노인의 사회참여를 지원할 필요가 있다.

더구나 우리나라는 노인의 사회참여율이 상당히 낮다. 65세 이상 노인 가운데 비경제활동영역의 사회참여를 하는 노인은 25.5%에 불과하다. 그러나 이들 가운데 상당수가 경제활동에 참여하여, 비경제활동영역의 사회활동만 참여하는 노인은 9.8%에 불과하다(지은정, 2012). 복지후발국가인 우리나라는 소득보장제도의 내실화에도 주력해야 하지만, 현재 거의 전무한 사회참여 정책을 놓치고 갈 경우, 더 큰 문제를 초래하게 될 것이다. 특히, 노인의 소득보장정책만 추진할 경우, 노후 삶의 대부분을 차지하는 비경제영역(여가, 자원봉사 등)에 대한 정책을 소홀히 하게 되어, 개인 뿐 아니라 사회전체에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 따라서 선제적으로 미리 정책을 준비하여 대처할 필요가 있다. 활기찬 노년 그리고 통합적 관점에서 노인복지를 바라볼 때, 소득보장정책과 함께 노인의 사회참여정책도 추진해야 한다(지은정, 2013b).

## 2. 노인의 사회참여 지원정책 부재

앞서 살펴본 바와 같이 활동적 노화의 균형적 발전이 중요함에도 불구하고 우리나라는 노인의 사회참여를 지원할 수 있는 정책은 거의 없다. 활동적 노화의 3가지 영역 가운데 ‘보장(security)’ 영역은 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도가 ‘건강’ 영역은 국민건강보험이 담당하지만 ‘참여(participation)’를 담당하는 사회정책은 부실하다. 우리나라 노인복지정책은 소득보장, 일자리정책, 그리고 장기요양보험제도를 중심으로 시행되고 있을 뿐이다. 국정지표로 노인의 사회참여를 지원한다고 표방하였지만, 이를 뒷받침할만한 정책은 부족한 것으로 볼 수 있다.

그러나 우리나라는 세계에서 유례가 없을 정도로 빠른 속도로 고령화가 진행됨에 따



라 전체 인구 5명 가운데 1명이 노인이 되는 초고령화 사회(2026년 경)가 이제 겨우 10여년 남았다. 우리사회는 고령사회에 준비할 시간도 없이 초고령화 사회가 될 수 있음을 뜻한다. 더구나 평균수명이 연장되고 건강수준이 향상되어 소득보장정책만으로는 노인문제를 해결할 수 없다. 노인의 소득보장문제도 중요한 현안이지만, 복지정책의 균형적 발전을 위해 소득보장 이외의 정책도 추진할 필요가 있다(지은정, 2013b). 정부의 시급한 지원이 필요하다.

따라서 사회참여의 핵심 축인 자원봉사를 노인일자리 사업체계 내에 포함하여 체계화할 필요가 있다. 노인일자리사업의 목표를 사회참여에 우선순위를 두고 고령화 시대 노인의 사회참여를 지원할 필요가 있다.

### 3. 노인의 욕구에 부합하는 정책

우리나라 고령자의 근로욕구가 높지만, 국민들이 희망하는 노후생활은 경제부문이 아니라 비경제부문이다. 15세 이상 5,222명에게 향후 여가시간에 무엇을 하겠냐고 질문한 결과, ‘더 많은 소득을 위해 노동시간을 늘릴 것’이라는 응답은 28.1%인 반면, ‘보다 여유로운 삶을 즐길 것’이라는 응답은 71.2%로 약 3배 높게 나타났다. 이러한 경향은 연령대가 높을수록 더 두드러져, 연령대가 높을수록 노동보다는 삶을 즐길 것이라는 응답비율이 높아진다(문화체육관광부, 2012<sup>4)</sup>). 또한 희망하는 노후 활동은 취미여가활동과 자원봉사라는 응답이 55.2%로 절반을 넘는다(지은정, 2013b).

특히, 과거 노인보다 인적자본이 우수한 베이비부머의 퇴직이 2010년부터 본격화되고 있는데, 이들이 퇴직 후 사회공헌을 통해 사회참여를 할 수 있는 기반은 상당히 부실하다. 현재 시행되는 재능나눔, 전문노인자원봉사도 전문성이 부족한 프로그램이 많아서, 객관적 전문성을 갖춘 노인의 사회참여를 유도하기 어렵다. 따라서 노인의 욕구에 부합하는 정책으로써 사회참여를 지원할 필요가 있다(지은정, 2013b).

그렇다고 소득보장정책의 중요성이 낮다는 뜻도 아니며, 노인들의 경제적 욕구가 없다는 뜻도 아니다. 소득보장, 일자리도 중요하지만 활동적 노화를 지원하기 위해서는 사회참여 역시 중요하게 다뤄져야 함을 의미할 뿐이다.

4) 여유로운 삶을 즐기겠다는 응답은 40대는 66.4%, 50대는 68.5%, 60대는 80.8%, 70대 이상은 84.0%인 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2012; 지은정, 2013b 재인용).

### 제 3절. 노인일자리사업의 근로자성과 관련된 쟁점

지금까지 노인일자리사업은 이와 같은 사회참여의 기능과 역할은 크게 주목받지 못하고, 근로자성에 대한 논란이 많이 있어왔다. 이렇게 노인일자리사업 참여자의 근로자성 여부를 두고 의견이 대립되는 것은 특수고용형태근로자와 마찬가지로 근로자성이 인정되면 참여 노인은 노동법의 전면적인 보호를 받게 되지만, 수행기관 입장에서는 이로 인한 세금·사회보험료 증가, 소득신고의 투명성 확보, 행정부담 증가로 인해 사업추진에 어려움을 겪게 되기 때문이다.

노인일자리 사업을 시작할 당시는 4대 사회보험 가입대상이 아니어서 상해보험에 가입하였지만, 익년부터 근로자성에 대한 큰 논의없이 산재보험에 가입하였다. 당시는 사업초기라서 일자리 수가 2만 3천개에 불과하였기 때문에 산재보험에 가입하여도 문제가 크지 않았지만, 2013년에는 255,521개로 10배 이상 증가하여 규모가 크다. 또한 사회보험 전산통합으로 인해 산재보험료를 내는 만큼 고용보험료도 납입하라는 통지를 받는 경우가 증가하였다. 노인일자리사업 참여자의 대부분은 65세로 실업급여 보험료는 납입하지 않지만, 고용안정 및 직업능력개발 보험료는 납입하여야 하기 때문이다. 더구나 노인일자리사업 참여자는 수행기관의 상시근로자로 편입되어 직원 수가 증가하여 부담이 크다. 노인일자리사업은 수행기관별로 평균 180명을 담당하기 때문에(2013년 기준) 수행기관 직원은 대부분 150인 이상, 때로는 300인 이상의 대기업으로 분류되어 고용보험의 고용안정 및 직업능력개발 보험료율이 0.25%에서 0.65%로 높아진다. 또 당해 연도 보험료만 납입하는 것이 아니라, 소급적용을 통해 지난 3년 동안의 보험료도 납입해야 하는 상황이다. 그런데 수행기관은 공공기관이나 비영리기관으로 재정이 열악한 기관이 많아서 이와 같은 보험료를 납입하기 어렵다.

나아가 근로자성이 인정되면 참여 노인은 노동법의 전면적 보호를 받게 되어 EITC도 신청하고 퇴직금, 유급휴가도 신청할 수 있지만, 수행기관 입장에서는 담당 직원이 부족한 가운데 사회보험료 증가, 법인세, 부가가치세 등 소득신고, 사회보험료 신고 및 납입의 행정부담이 증가하여 사업추진에 어려움을 겪게 된다.

이렇게 문제가 커진 것은 노인일자리사업 참여자의 근로자성에 따른 시각 차이에서 비롯된 것이다. 노인일자리사업이 노동시장의 일반 노동자처럼 근로자성처럼 명쾌하게 떨어지지 않기 때문이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 노인일자리사업의 근로자성에 대한 진단부터 선행되어야 한다는 시각이 크다.

또한 근로자성이 인정되면 그 후속조치는 어떻게 할 것인지도 관건이다. 비영리 기

관인 수행기관에서 체납된 그리고 앞으로 내야 할 사회보험료와 세금과 퇴직금을 납입할 여력이 없는 가운데 어떻게 부담할 것인지도 주요 이슈이다. 또한 현 상황을 고려하여 정부가 세금, 사회보험료를 지원한다면 정부의 재정부담은 현행방식보다 증가할 수 밖에 없다. 지금까지 산재보험료는 노인일자리사업 부대경비로 납입했는데, 앞으로도 사회보험료를 부대경비로 충당한다면 부대경비 지원을 증액할 수 밖에 없다. 혹은 사회보험료 감면 혹은 예외조항을 신설한다면 법체계 변경 혹은 타 부처와의 협의가 필요하다. 또 타 부처와 사회보험료 면제, 상시근로자 수 제외 등에 대해 합의되더라도 다른 정부사업과의 형평성을 고려해야 하기 때문에 어떻게 조정해야할지 논의해야 하는 어려움에 처한다. 또 수행기관에서 노인일자리를 담당하는 직원이 부족하여 이미 업무과중으로 인한 소진이 심각한 상황에서 관련 업무를 담당할 직원은 어떻게 증원할지도 주요 이슈가 되었다.

더구나 현 정권의 국정목표에 따라 2014년부터 2017년까지 매년 5만개씩 일자리를 확대하고, 보수도 현행 20만원에서 40만원으로 단계적으로 인상하며 참여기간 역시 7개월에서 10개월(일부 사업 12개월)로 연장됨에 따라, 근로자성 논의와 관련 쟁점은 더 크게 부각될 수 있는 상황이다. 그럼에도 아직까지 노인일자리사업 참여자의 근로자성 및 대안에 대해 체계적으로 논의한 바가 별로 많지 않다. 법원의 판결이 있었던 것도 아니다. 이에 다음 장부터는 노인일자리사업 참여자의 근로자성 및 노인일자리사업 관련 노동관계법에 대해 검토하였다.

## 참고문헌

- 김영문. 2001. “프로선수의 법적 지위-노동법적·사회보장법적 측면에서”. 스포츠와 법. 417-444.
- 강희원·김영문. 2001. 『근로자개념과 계약의 자유-자영인과 근로자의 구별을 중심으로-』. 서울: (주)중앙경제.
- 고용노동부. 2013. “2013년도 재정지원일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침”. 고용노동부.
- 손치훈. 2006. “정부의 자활근로에 참여하는 기초생활보장 수급자와 차상위계층은 노동자인가?”. 월간복지동향. 91. 17-20. 참여연대사회복지위원회.
- 이영배. 2010. “요양보호사의 근로자성”. 한국노동법학. 35. 267-292.
- 이희성. 2001. “사이버근로자의 노동법적 지위”. 법과 정책연구. 217-243.
- 장의성. 2004. “골프장 경기보조원의 노동법적 지위에 관한 고찰-판례와 행정해석 및 입법적 해결을 위한 제언-”. 노동정책연구. 4(2). 69-94.
- 지은정. 2012. “노인일자리사업과 자원봉사의 잠식관계에 대한 소고”. 사회복지연구. 43(4). 31-61.
- 지은정. 2013a. “OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책: 노인일자리사업에 주는 함의”. 사회복지연구. 44(3). 177-206.
- 지은정. 2013b. “한국형 시니어 사회공헌활동 모델”. 지은정 편. 『시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안Ⅱ- 사회적 기반 구축을 중심으로』. 345-394. 한국노인인력개발원.
- 하세윤·이현미. 2013. 『2013년 노인일자리사업 실태조사』. 한국노인인력개발원.
- 한국노인인력개발원. 2013. 『2012 노인일자리 통계동향』. 한국노인인력개발원.

## 제3장 노인일자리사업 참여자의 근로자성

박지순

### 제 1절. 노인일자리사업 유형별 법적관계

노인일자리사업은 앞서 구성 체계에서 살펴본 바와 같이 보건복지부, 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 각 사업수행기관 등이 유기적으로 연계되어 운영되고 있지만, 사업 자체에 대한 시행권한을 가지는 주체, 즉 사업주체는 노인일자리사업의 기본계획을 수립하고 이에 대한 예산 배분을 담당하는 보건복지부와 각 지방자치단체가 되며, 사업수행기관은 이러한 사업주체가 기획한 계획에 따라 직접 사업을 수행하는 수행주체가 된다. 그러나 실질적으로 참여자가 참여활동 또는 근로활동을 제공하는 대상은 사업의 내용에 따라 달라지게 되며, 보수를 지급하는 주체도 사업의 유형마다 다르게 된다. 예를 들어, 공익형 사업의 경우 사업의 종류에 따라 지방자치단체가 직접 사업을 시행하는 경우도 있으며, 민간단체와 위탁계약을 체결하는 경우도 있다.

이때, 이러한 개별 사업유형에 따른 사업 수행주체와 참여자 간의 법적관계를 어떻게 보아야 하는지가 중요하다. 참여자의 보수는 누가 지급할 것이며, 산재보험료 등 사회보험료의 부담주체는 누구이고, 참여활동 중 문제가 발생할 경우 이에 대한 법적 책임은 누가 부담해야 하는가 하는 문제에 있어서 사업 수행주체와 참여자 간의 법적관계에 따라 해결 방안이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 이하에서는 각 사업유형별로 참여자에 대한 법적 책임의 주체가 누구인지에 대하여 검토하되, 사회공헌형 사업의 경우

사업 구조가 같기 때문에 공통적으로 다루고, 시장진입형 사업은 인력파견형 사업과 시장형 사업의 사업구조가 다르므로 각각 별도로 검토하도록 한다.<sup>1)</sup>

## 1. 사회공헌형 사업의 법적관계

### 1) 사업의 구조

사회공헌형 사업의 경우 전체적인 사업계획을 수립하고 예산을 책정하는 사업주체는 국가 및 지방자치단체이며, 참여자에 대한 보수 또한 전액 국가 및 지방자치단체의 예산에서 지원된다. 그러나 실질적인 사업의 운영은 사업수행기관을 선정하여 각 수행기관별로 계획한 사업에 따라 진행하게 된다. 이때 사업수행기관은 지방자치단체가 직접적인 주체가 될 수도 있고, 민간에 위탁을 하여 시행하도록 할 수 있다. 또 사업수행기관이 직접 사업을 운영하는 경우도 있으며, 공익형 사업 중 미래세대 지원사업과 같이 지역 내 초등학교 등의 수요처와 연계하여 노인인력을 필요로 하는 수요처에서 참여자가 활동을 하게 되는 경우도 있다.

노인일자리사업의 사업수행기관은 사업에 참여하기 위하여 사업계획서를 작성하여야 하는데, 이때 기재하여야 하는 사업개요의 양식은 다음과 같다.<sup>2)</sup>

사업명					
사업기간					
참여대상					
배정 일자리 수	명	보수수준(월)	원		
근무시간	주 회 / 일 시간 / 월 시간 (근무시간 : ~ : )				
주요사업 내용요약					
사업예산	총 원	인건비	원	부대경비	원

1) 여기서 책임주체라는 의미는 근로기준법상의 사용자와 같은 법적지위를 말하는 것으로, 노인일자리사업 참여자의 법적지위를 어떻게 보느냐에 따라 책임주체의 법적지위의 개념이 달라지게 되므로, 참여자에 대한 법적지위를 검토하기 전 단계에서는 사용자가 아닌 책임주체로 명칭하기로 한다.  
 2) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 2013, 87면 양식 참조.

## 2) 책임주체

사업의 구조에 따른 책임주체를 살펴보면, 이상의 사업개요 양식을 보았을 때, 실질적으로 참여자의 근무시간과 보수수준 등 근로조건을 결정하고 이에 따라 참여자에게 직접적으로 보수를 지급하는 것은 국가나 지방자치단체 등이 아닌, 실제로 해당 사업을 수행하는 사업수행기관임을 알 수 있다. 또한 사업수행기관은 참여자가 업무와 관련된 지시를 불이행하거나 업무를 태만히 할 경우 이에 대한 시정명령 및 사업참여 제한조치를 할 수 있다. 즉, 정부나 지방자치단체가 아니라 각 사업수행기관이 근로기준법의 사용자와 유사한 지위를 가지고 있는 것이다. 따라서 사회공헌형 사업 참여자의 계약상 상대방의 지위를 가지며, 사업운영 중 참여자에게 법적인 문제가 발생할 경우 이에 대한 책임이 있는 주체는 각 사업수행기관이 된다.

## 3) 별도의 수요처가 존재할 경우

### (1) 문제제기

참여자의 참여활동이 사업수행기관에서 이루어지는 것이 아니라, 지역 내 학교 등과 같이 사업수행기관이 아닌 별도의 수요처에서 이루어지는 경우에는 보수를 누가 지급하여야 하며, 참여자의 참여활동 중 발생하는 법적인 문제에 대한 책임은 누구에게 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 예컨대 지방자치단체에서 모집한 참여자가 초등학교 급식도우미사업에 참여하게 되어 초등학교 내에서 참여활동을 할 경우, 사업수행기관은 해당 지방자치단체가 되지만, 실질적으로 참여활동 대상이 되는 곳은 수요처인 초등학교가 된다. 이때 참여자의 보수와 산재보험료 등을 지급하는 주체는 누가 될 것인가가 문제되는데, 사업지침에 따르면 참여자를 모집·선발하여 교육하고, 참여활동에 따른 보수를 지급하는 주체는 사업수행기관이며,<sup>3)</sup> 참여자의 근무상황을 관리하고 참여자에 대한 사업참여 제한 조치 등의 권한을 가지는 것도 수요처가 아닌 사업수행기관이다. 그러나 실제로 참여자에게 업무를 지시하고 참여자가 참여활동을 하는 곳은 수요처인 지역 내 초등학교, 도서관 등이고, 이렇게 사업수행기관과 수요처가 달리 운영되는 사업의 법적구조는 파견근로와 유사한 형태를 가지게 되므로, 이를 파견근로로 보아 「파견근로자보호 등에 관한 법률」을 적용하여야 하는지가 문제된다.

3) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 16면.

## (2) 검토

파견근로의 경우 파견사업주는 사용사업주와 근로자파견계약을 맺고 이에 따라 사용사업주가 파견사업주에게 약정된 보수를 지급하는 관계이지만, 사회공헌형 사업의 경우에 수요처인 초등학교 등은 사업수행기관에게 참여자의 참여활동을 제공받는 대가에 상응하는 보수 등 금품을 지급할 의무가 없으며, 단지 참여자가 활동을 할 수 있는 장소를 제공하는 역할을 할 뿐이다. 또한 파견근로의 경우 파견사업주는 처음부터 근로자로 하여금 제3자에게 근로를 제공하게 할 것을 목적으로 근로계약관계를 형성하지만,<sup>4)</sup> 노인일자리사업의 경우 사업수행기관은 자체적인 사업계획에 따라 여러 가지 사업을 운영하고 있으며, 수행기관의 사업 내용에 따라 참여자가 활동을 제공하는 장소가 달라질 뿐이다. 예컨대 서울시가 공익형 사업 중 초등학교 급식도우미사업과 지역사회 환경개선 보호사업을 계획하고 이에 참여할 참여자를 모집·선발한다고 했을 때, 선발된 참여자는 참여하게 되는 사업내용에 따라 초등학교 급식도우미사업에 참여할 경우 그 활동장소가 서울시 내의 초등학교가 되는 것이고, 지역사회 환경개선 보호사업에 참여할 경우에는 서울시의 한 자치구 내의 지역이 활동장소가 될 수도 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 사회공헌형 사업의 사업수행기관은 「파견근로자보호 등에 관한 법률」의 적용 대상이 되는 “근로자파견을 업으로 행하는” 파견사업주가 아니라, 사업수행기관 자체의 사업계획과 필요에 따라 자신의 사업을 수행하는 것이며, 단지 수요처로 하여금 사업 수행을 위하여 필요한 참여자의 참여활동 장소를 제공하도록 하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 사회공헌형 사업에서 사업수행기관과 수요처의 관계는 파견근로관계가 아닌 일종의 ‘대여근로관계’<sup>5)</sup>의 형태로 보는 것이 타당하다고 생각한다. 이에 따라 참여자에 대한 모든 법적 책임의 주체는 수요처가 아닌 사업수행기관으로 보아야 할 것이다. 그러나 수요처는 실질적으로 참여활동을 제공받는 사용사업주와 유사한 위치에서 참여자를 참여활동을 직접적으로 지휘·감독하기 때문에, 참여자에 대한 부수적 의무로서 안전배려의무를 부담하며, 이 외에 참여활동 시간·휴게시간 및 사업장의 안전보건책임 등에 대한 책임을 질 수 있도록 하는 명시적인 규정이 마련될 필요가 있다.

4) 김형배, 「노동법(제21판)」, 박영사, 2012, 1227면.

5) 김형배, 「노동법(제21판)」, 1214면.



## 2. 인력파견형 사업의 법적관계

### 1) 사업의 구조

시장진입형 사업은 인력파견형의 사업과 시장형 사업이 그 구조를 달리하므로, 이에 대한 법적 책임주체도 각각 검토하여야 한다. 인력파견형 사업의 경우 참여자는 사업수행기관이 모집하지만, 참여자가 실제로 근로를 제공하는 대상은 각 수요처가 되므로 참여자에게 어떤 문제가 발생하였을 경우 그 법적 책임 주체가 누가되느냐가 문제가 된다. 인력파견형 사업의 경우 「수요처 등록 카드」를 작성하게 되는데, 「수요처 등록 카드」에는 ① 기본 조건, ② 모집 조건, ③ 근로 조건, ④ 전형 사항을 기재하도록 되어 있으며, 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

모집 조건				
모집직종		모집인원		직무내용
모집기간	__ 상시모집, __ 기한 내 모집		구인등록일	
최종학력	_____ 이상 ~ _____ 이하, __ 일자리포탈 공개 유무			
연령	__ 세 이상 ~ __ 세 이하, __ 관계없음		성별	__ 남, __ 여, __ 관계없음
근무지역		경력조건	__ 신입, __ 경력, __ 관계없음	
고용형태	__ 상용직, __ 시간제, __ 파견근로, __ 계약직 ( __ 개월)			
그 밖의 자격요건				
근로조건				
근무일자		전일제여부	__ 전일제, __ 시간제	
임금형태	__ 월급, __ 연봉, __ 일급, __ 시급			
	월평균 임금구성내역		연봉	일급
기본급	( ) 원 이상		( ) 원 이상	( ) 원 이상
상여급	( ) 원 이상			
수당등	( ) 원 이상			
	__ 경력에 따라 협의, 추가지급 가능		월급여수준	
퇴직금	__ 법정, __ 누진, __ 기타 ( )			
근로시간	__ 교대없음, __ 2교대, __ 3교대			
휴일	__ 일요일, __ 공휴일, __ 매주토요일, __ 격주토요일, __ 기타 ( )			
복리후생	__ 기숙사, __ 통근버스, __ 직장보육시설설치, __ 중식비, __ 교통비, __ 주택자금, __ 기타 ( )			

6) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 170-171면의 양식 참조.

## 2) 책임주체

### (1) 문제제기

위의 양식을 살펴보면, 인력파견형 사업의 참여자는 사업수행기관이 각 수요처별로 명시된 조건에 따라 선정하지만, 실질적인 근로조건の内容은 수요처가 정한 기준에 따라 결정됨을 알 수 있다. 따라서 인력파견형 사업의 경우 앞서 살펴본 사회공헌형 사업에 있어서 사업수행기관과 수요처의 관계에서처럼 참여자와 관련된 법적 문제의 책임주체를 사업수행기관과 수요처 중 어느 쪽으로 볼 것인가가 문제된다. 사업수행기관을 책임주체로 볼 경우, 일자리사업 참여자가 수요처에서 참여활동을 하는 것은 “파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는” 일종의 파견근로와 유사하게 볼 여지가 있다(파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조 제1호). 즉, 이 경우 사업수행기관이 파견사업주의 지위를 가지고, 수요처가 사용사업주의 지위를 가지는 구조가 되는 것으로 볼 수도 있는 것이다. 따라서 사회공헌형 사업에서 수요처가 별도로 있는 경우와 마찬가지로 인력파견형 사업에 「파견근로자보호 등에 관한 법률」을 적용하여야 하는가 하는 문제가 제기될 수 있다.

### (2) 검토

인력파견형 사업의 법적구조를 파견근로의 형태로 보려면 파견사업주의 지위를 가지는 사업수행기관이 참여자와의 고용관계(참여계약관계)를 가지면서 파견사업주에 해당하는 사업수행기관과 사용사업주에 해당하는 수요처 사이의 근로자파견계약에 상응하는 계약관계가 있어야 한다. 여기서 근로자파견계약은 파견사업주가 사용사업주에게 근로자를 파견하고, 사용사업주가 이에 대하여 약정된 파견보수를 지급할 의무를 부담하는 쌍무계약이며,<sup>7)</sup> 파견근로자에게 보수를 지급할 의무를 가지는 자는 파견근로자와 고용관계를 가지는 파견사업주이다.<sup>8)</sup>

그러나 인력파견형 사업의 참여자는 사업수행기관이 모집하지만, 실제로 수요처에서 참여활동을 하는 참여자는 「수요처 등록 카드」에서 각 수요처가 기입한 모집 조건에 맞는 참여자를 선발하게 되며, 참여자의 근로조건에 관한 결정권이 있는 것은 사업수행

7) 김형배, 「노동법(제21판)」, 1223면.

8) 김형배, 「노동법(제21판)」, 1225면.

기관이 아닌 각 수요처이다. 그리고 「수요처 등록 카드」에 기재된 근로조건에 따라 참여자에게 보수를 지급하는 주체 역시 수요처이며, 근로자파견계약에서와 같이 수요처가 사업수행기관에게 파견보수에 상응하는 금품 등을 지급할 의무는 없다. 즉, 파견사업에서의 파견사업주와 사용자사업주 사이에 근로자를 파견하고 이에 대한 약정 보수를 지급하는 쌍무적 계약인 근로자파견계약이나, 파견근로자와 파견사업주 사이의 근로계약관계에 따른 파견사업주의 파견근로자에 대한 보수지급의무와 같은 구조가 노인일자리사업의 인력파견형 사업에서는 나타나지 않으므로, 이를 「파견근로자보호 등에 관한 법률」의 적용대상이 되는 파견근로로 볼 수는 없을 것이다.

반면 책임주체를 수요처로 볼 경우에는, 사업수행기관은 단순히 “구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는” 직업소개기관에 해당되게 되며(직업안정법 제2조의2 제2호), 인력파견형 사업은 수요처와 일자리사업 참여자 사이의 계약 관계가 된다.<sup>9)</sup> 이에 대하여 검토하면, 인력파견형 사업의 수행기관은 무료직업소개 신고를 하도록 되어있으며, 일자리사업 참여 신청자에게 이에 맞는 수요처를 알선하여 알선이 이루어진 경우 「취업알선대장」을 작성하도록 되어있다.<sup>10)</sup> 이렇게 볼 때, 사업수행기관은 단순히 직업소개를 해주는 기능을 하는데 지나지 않으며, 실질적으로 일자리사업 참여자가 근로를 제공하는 대상이 되며 이에 따른 보수를 지급받는 사용자와 같은 지위를 가지는 법적 책임주체는 각 수요처로 볼 수 있다. 즉, 인력파견형 사업은 그 명칭이 ‘파견’으로 되어있지만, 실질적인 법적 구조는 파견근로가 아닌 취업알선 또는 직업소개에 해당 하는 것으로 판단된다.

### 3. 시장형 사업의 법적관계

#### 1) 사업구조

시장형 사업은 다른 유형의 사업과 마찬가지로 지방자치단체의 노인일자리 공고를 통해 각 사업수행기관에서 참여자를 선발한다. 시장형 사업의 수행은 지방자치단체와

9) 심재진, “노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구”, 「사회보장연구」(제29권 제2호), 한국사회보장학회, 2013, 219-224면.

10) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 59-60면.

사업수행기관간의 위탁관리 협약을 통해서 이루어지게 되며, 각 사업수행기관은 선발된 참여자들로 사업단을 구성하여 사업수행 계획에 따라 사업을 수행하게 된다.

시장형 사업을 수행하는 사업수행기관은 사업신청시 사업계획서를 작성하도록 되어 있는데, 여기에는 인력운용 계획으로 참여자의 근무조건(근무시간, 배치방법, 근무내용, 보수수준)등을 기입하도록 되어있다.<sup>11)</sup> 또한 시장형 사업의 수행기관은 「노인일자리사업 참여조건 합의서」를 작성하고, 사업의 참여자는 이에 동의하여야 사업단의 회원이 되며, 사업수행기관이 마련한 「시장형사업단 운영규정」에 따라 사업단을 운영하게 된다. 이때 「노인일자리사업 참여조건 합의서」의 예시 양식은 다음과 같다.<sup>12)</sup>

11) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 96면.

12) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 131면의 표 양식 참조.

**노인일자리사업 참여조건 합의서(예시)**

\_\_\_\_\_ 대표 \_\_\_\_\_ 와 참여노인 \_\_\_\_\_ 간에 다음과 같이 사업참여계약을 체결하고 이를 성실히 지킬 것을 서로 약정하며 당사자가 각각 1통씩 보관한다.

1. 계약일자 :       년   월   일
2. 계약기간 :       년   월   일
3. 보   수 :  
 보수는 매월 해당 근무일 만근 시 (            원)으로 한다.  
 ※ 필요시 보수항목(기본급:            원) 명시  
 보수는 매월 (    )일에 본인이 지정한 아래 예금계좌로 입금한다.  
 - 예금주명 :            계좌번호:                    (금융기관명)
4. 근무장소 :
5. 주요담당업무 :  
 ※ 기관의 사정변경 등으로 담당업무 변경 가능
6. 기타의 근무조건은 다음과 같다.  
 가. 노인일자리사업 이중 참여 확인 시 1개 기관 사업 참여분에 한해 보수 지급  
 나. 노인일자리사업 외 기타 정부부처의 일자리사업(희망근로사업 등)에 동시참여 불가  
 다. 사업단운영규정을 충분히 숙지하였으며 이에 동의 함.

계약체결일                    년        월        일

사용자   사업장명 :  
 대표자 :                                   (인)  
 소재지 :  
 참여노인 성 명 :                       (인)  
 주민등록번호 :  
 주       소 :

그리고 「시장형사업단 운영규정」의 예시 내용을 보면, 사업단의 목적을 “보건복지부와 시군구에서 시행하는 노인일자리사업의 일환으로 추진되는 사업의 참여자로 구성된 회원들이 사회참여 기회를 확대하고 참여자들의 소득 및 복지증진과 상부상조를 그 목적으로 한다” 고 하고 있으며, ① 사업단의 사무실 및 사업장 위치, ② 사업단의 조

직, ③ 회원의 권리와 의무, ④ 사업운영 및 수익금과 관리, ⑤ 근무 형태 및 시간, ⑥ 보수와 수당 등을 명시하도록 되어있으며, 보수는 기본급과 수당을 포함하여 기본급의 지급액을 확정하도록 하고 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 책임주체

### (1) 문제제기

시장형 사업의 참여자는 사업수행기관이 선발하지만, 실질적으로 사업을 운영하여 수익금을 내는 것은 사업단에 참여한 참여자들이 되기 때문에, 참여활동 중의 법적문제에 대해서 참여자 스스로가 독립된 사업주의 지위를 가지는 자영업자에 해당하여 이에 대한 책임을 지는지, 아니면 사업을 계획한 사업수행기관이 이에 대한 책임주체가 될 수 있는지 하는 문제가 제기된다.

### (2) 검토

「노인일자리사업 참여조건 합의서」에는 계약일자·기간·보수·근무장소·주요담당업무·기타 근무조건 등을 명시하도록 되어있는 것을 알 수 있다. 즉, 시장형 사업에서 사업을 실질적으로 수행하여 이에 따라 수익을 발생시키는 주체는 사업의 참여자들이지만, 이들의 근로조건과 업무내용 등을 결정하는 주체는 사업수행기관인 것이다. 또한 참여자들은 사업수행기관이 작성한 「노인일자리사업 참여조건 합의서」와 「시장형사업단 운영규정」의 적용을 받으므로 참여자 스스로가 이의 내용을 결정할 수 없고, 사업단의 운영에서 발생한 수익금은 참여자들이 임의적으로 분배할 수 있는 것이 아니라, 운영규정에 따라 보수와 수당 등으로 고정된 액수를 사업수행기관으로부터 받게 된다. 따라서 시장형 사업의 참여자를 독립된 사업주로 볼 수는 없으며, 이들에 대한 관리와 법적 책임을 지는 주체는 시장형 사업단을 계획하고 이를 운영하는 사업수행기관으로 보아야 할 것이다.

13) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 145-148면의 시장형사업단 운영규정 예시 참조.

## 4. 소결

이상과 같이 노인일자리사업의 유형별 사업구조에 따른 법적관계를 종합해보면, 사회공헌형 사업과 시장형 사업의 경우 사업을 계획하고 운영하는 사업수행기관이 참여자에 대한 법적 책임의 주체가 되며, 인력파견형 사업의 경우 그 명칭에 불구하고 사업수행기관이 아닌 실제로 참여자가 활동을 제공하는 수요처가 그 책임의 주체가 되는 것으로 보아야 할 것이다. 이러한 책임주체들이 실질적으로 부담하게 되는 책임의 내용은 참여자의 법적지위를 어떻게 보느냐에 따라 달라지게 될 것이다. 다음 장에서는 참여자에 대한 노동법의 적용가능성 판단의 전제조건으로서 참여자의 노동법적 지위를 검토해보도록 한다.

## 제 2절. 노인일자리사업 참여자의 근로자성

노인일자리사업의 기본적인 법적성격을 노동법적 요소와 사회보장적 요소가 혼합된 것으로 본다고 하더라도, 구체적인 사업 유형에 있어서 참여자의 법적지위를 어떻게 볼 수 있을 것인가는 별개의 문제이다. 노인일자리사업의 기본구조가 노동법적 관계와 유사하다고 하더라도 개별 사업에 있어서 참여자의 활동을 ‘근로(노동)의 제공’으로 볼 수 없다면, 이는 단순히 봉사활동 등과 같은 여가활동에 불과하여 노동법의 적용 대상이 될 수 없다. 이 경우 참여자에 대한 보수의 지급은 단순히 참여활동에 소요된 비용에 대한 실비보상적 의미를 지니거나, 근로의 대가와 관계없이 지급되는 사회보장급여의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다. 그러나 참여자의 참여활동을 ‘근로의 제공’으로 볼 경우, 이들이 받는 보수는 ‘근로의 제공에 대한 대가’가 되고, 이는 앞서 살펴본 노동법적 관계에 해당하는 것으로 볼 수 있어 노동법의 보호 대상이 될 여지가 있다.

노인일자리사업 참여자들에게 노동법적 지위를 인정하여 노동법이 적용 가능한 것으로 본다면, 법률에서 달리 정함이 없는 한 일자리사업 참여 도중 발생할 수 있는 노동법적 문제들로부터 보호를 받을 수 있게 된다. 예컨대 최저임금·근로시간 및 휴식시간·휴가와 같은 개별적 보호뿐만 아니라 5대 보험이 보장하고 있는 각종 위험으로부터도 생활을 보장받을 수 있다. 그러나 이들을 단순히 사회보장적 지위만을 가지는 것으로 본다면, 일자리사업 참여 도중 발생할 수 있는 노동법적 문제에 대한 보호를 받을 수 없게 된다.

결국 노인일자리사업 참여활동 중 발생할 수 있는 노동법적 문제에 대하여 노동법을 적용하기 위해서는 참여자들이 노동법 적용의 대상이 되는 ‘근로자’로 볼 수 있을 것인가가 그 핵심이 된다. 일자리사업 참여활동이 ‘근로의 제공’에 해당하여 이들을 근로자로 볼 수 있을 경우에는 노동법이 적용될 수 있지만, 근로자로 볼 수 없을 경우에는 노동법을 적용할 수 없을 것이다. 따라서 이하에서는 노인일자리사업 참여자들에게 발생할 수 있는 노동법적 문제를 해결하기 위한 전제조건으로서 이들을 노동법이 적용되는 ‘근로자’로 볼 수 있을 것인가를 검토한다.



## 1. 근로자의 개념과 근로자성 판단 요소

### 1) 근로자의 개념

#### (1) 근로기준법상의 근로자

현행 법률상 근로자의 개념은 개별 법률에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있다. 먼저, 개별근로관계법의 기본이 되는 「근로기준법」의 규정을 보면, 근로자란 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”를 말한다(동법 제2조 제1항 제1호). 이러한 근로기준법상의 근로자 개념은 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「근로자퇴직급여보장법」, 「산업안전보건법」, 「최저임금법」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「근로복지기본법」, 「임금채권보장법」 등의 기타 개별적 근로관계법과 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」과 같은 사회보험관련 법률에서도 동일하게 사용되고 있다.<sup>14)</sup>

#### (2) 노동조합 및 노동관계조정법상의 근로자

「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”를 말한다(동법 제2조 제1호). 「근로기준법」과는 달리 ‘사업이나 사업장’에서 ‘근로를 제공’하지 않는 경우에도 근로자로 보고 있으므로, 「근로기준법」상의 근로자보다 더 넓은 범위까지 포섭하고 있다. 동법상의 근로자 개념에 따를 때, ‘근로를 제공’할 것을 요건으로 하고 있지 않기 때문에 현재 사업 또는 사업장에 고용된 근로자뿐만 아니라, 근로의 의사를 가지고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하지만 현재는 고용된 상태가 아닌 실업자도 이에 포함되는 것으로 보는 것이 학설의 일반적인 견해이다.<sup>15)</sup>

이렇듯 「근로기준법」과 「노동조합 및 노동관계조정법」상의 근로자개념이 다른 이유는 양 법률의 취지가 다르기 때문이다. 즉, 「근로기준법」은 현실적으로 근로를 제공하는 근로자에 대하여 최저수준의 근로조건을 보장하기 위한 것이고, 「노동조합 및 노동관계조정법」은 임금 등에 의하여 생활을 영위하는 자들의 헌법상의 권리인 근로3권

14) 하갑래, 「근로기준법(전정 제25판)」, (주)중앙경제, 2013, 99면.

15) 임종률, 「노동법(제11판)」, 박영사, 2013, 31면.

을 보장해주기 위한 것이므로, 양자가 적용 대상으로 하는 근로자의 범위는 반드시 일치해야 하는 것은 아니다.<sup>16)</sup>

### (3) 기타 법률상의 근로자

그 밖에 「고용정책 기본법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 그리고 「근로자직업능력 개발법」의 적용을 받는 근로자는 “사업주에게 고용된 사람(자)과 취업할 의사를 가진 사람(자)”을 의미한다(고용정책 기본법 제2조, 근로자직업능력 개발법 제2조 제4호, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제2조 제4호). 이러한 법률들에 따른 근로자는 「근로기준법」이나 「노동조합 및 노동관계조정법」과는 달리 ‘임금을 목적’으로 하거나 ‘임금에 의하여 생활’할 것을 요건으로 하지 않기 때문에 자영업자까지 포함되는 가장 넓은 범위의 근로자 개념이다.<sup>17)</sup>

이 외에도 「국민건강보험법」은 근로자 개념을 “직업의 종류와 관계없이 근로의 대가로 보수를 받아 생활하는 사람(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)으로서 공무원 및 교직원을 제외한 사람”으로(동법 제3조 제1호), 「국민연금법」은 “직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)”로 근로자 개념을 정의하여(동법 제3조 제1항 제1호) 「근로기준법」상의 사업 또는 사업장에 고용된 근로자 외에 법인의 이사와 임원까지 근로자 개념에 포함시키고 있다.

### (4) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 근로자 개념은 개별 법률의 목적에 따라서 그 요건을 조금씩 달리하고 있으며, 가장 협의의 근로자 개념을 정의하고 있는 것이 「근로기준법」이라고 할 수 있다. 그러나 대부분의 법률들은 「근로기준법」상의 근로자 개념을 토대로 하고 있으며, 근로조건을 최소기준과 5대 보험의 적용 역시 「근로기준법」상의 근로자를 대상으로 하고 있다. 따라서 「근로기준법」상의 근로자성이 인정되는 경우에는 최소한의 근로조건을 보장받을 수 있으며, 5대 보험과 기타 근로자성을 전제로 한 다른 법률에 따른 보호와 보장도 받을 수 있게 된다.

16) 심재진, “노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구”, 205면.

17) 임종률, 「노동법(제11판)」, 32면.

노인일자리사업 참여자에 대한 노동법의 적용 문제 또한 기본적으로 근로시간, 휴식, 휴가, 최저임금 등의 근로조건에 관한 문제와 고용보험, 산재보험, 국민연금, 국민건강보험의 적용 가능성의 문제가 주요 쟁점이 되므로, 이하에서는 「근로기준법」 상의 근로자 개념을 중심으로 각 일자리 사업 참여자의 근로자성 인정 여부를 검토하도록 하겠다.

## 2) 근로자성 판단 요소

### (1) 판단요소

「근로기준법」의 정의 규정에 따르면, 동법의 적용을 받는 근로자가 되기 위해서는 ① 임금을 목적으로, ② 사업이나 사업장에, ③ 근로를 제공하여야 한다. 각각의 요소들의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### (2) 임금

근로자는 ‘임금을 목적으로’ 근로를 제공하는 자이다. 「근로기준법」에 따르면 임금이란 “사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품”을 말한다(동법 제2조 제1항 제5호). 즉, ‘사용자’가 ‘근로의 대가’로 지급하는 것이 임금이므로, 사용자에게 의하여 제공되는 것이 아닌 자영업자의 소득, 부동산 등에 의하여 발생하는 임대소득, 자산에서 파생되는 이자소득 등은 임금이 아니며, ‘근로의 대가’성이 없이 의례적·호의적으로 지급되는 것도 임금이 될 수 없다.<sup>18)</sup>

근로의 대가성 판단에 대하여 판례는 “어떤 금품이 근로의 대상으로 지급된 것인지를 판단할 때에는 금품지급의무의 발생이 근로제공과 직접적으로 관련되거나 그것과 밀접하게 관련된 것으로 볼 수 있어야 하고, 이러한 관련성 없이 지급의무의 발생이 개별 근로자의 특수하고 우연한 사정에 의하여 좌우되는 경우에는 금품의 지급이 단체협약·취업규칙·근로계약 등이나 사용자의 방침 등에 의하여 이루어진 것이라 하더라도 그러한 금품은 근로의 대상으로 지급된 것으로 볼 수 없다”<sup>19)</sup>고 하여 해당금품이 근로제공과 직접적으로 관련되어 있을 것을 임금성 판단의 징표로 보고 있다. 그러나 구체적인

18) 김형배, 「노동법(제21판)」, 349면.

19) 대법원 1995. 5. 12. 선고 94다55934 판결; 대법원 2011. 3. 10. 선고 2010다77514 판결; 대법원 2011. 7. 14. 선고 2011다23149 판결 등.

사안에서 과연 어떠한 경우를 ‘근로제공과 직접적으로 관련되어 지급’ 된 것으로 볼 수 있을지에 대해서는 그 기준이 명확하게 제시되어 있지 않다.

이에 대하여 학설은 근로의 대가성이 인정되기 위해서는 근로제공과 관련하여 사용자에게 지급의무가 있으며, 근로자에게 정기적·계속적·일률적으로 지급되어야 할 것을 그 요건으로 제시하고 있다.<sup>20)</sup> 그리고 일반적으로 ① 어떠한 보수나 금품이 시간급을 기초로 산정되어 지급되거나, ② 지각·결근시 이에 상응하는 비율로 공제되는 경우, ③ 기본급이나 고정급이 정해져 있는 경우, ④ 연장근로에 대해 수당을 지급하는 경우 등은 ‘근로의 대가’로 지급되는 것으로 보아 임금에 해당하는 것으로 보고 있다.<sup>21)</sup> 그러나 이러한 요건을 전부 갖추어야만 임금성이 인정되는 것은 아니며, 구체적인 사안에 따라서 개별 금품 등에 대하여 그 실질에 따라 임금성 여부를 판단하여야 할 것이다.

### (3) 사업 또는 사업장

근로자는 ‘사업 또는 사업장에서’ 근로를 제공하는 자이다. 여기서 ‘사업’은 “사회생활상의 지위에서 하는 일로서 계속적으로 하는 작업조직”<sup>22)</sup>을 말하며, 영리의 목적이 필요한 것은 아니다. 그리고 ‘사업장’은 “사업의 일부분으로서 업무·노무관리·회계를 독자적으로 수행하는 것 또는 독자성은 없지만 장소적으로 분리되어 있는 것”<sup>23)</sup>을 말한다. 판례는 “사업장인지 여부는 하나의 활동주체가 유기적 관련 아래 사회적 활동으로서 계속적으로 행하는 모든 작업이 이루어지는 단위 장소 또는 장소적으로 구획된 사업체의 일부분에 해당되는지에 달려있으므로, 그 사업의 종류를 한정하지 아니하고 영리사업인지 여부도 불문하며, 1회적이거나 그 사업기간이 일시적이라 하여 근로기준법의 적용대상이 아니라 할 수 없다”<sup>24)</sup>고 하여 ‘사업 또는 사업장’의 의미를 구체화하고 있다. 따라서 판례에 따르면, 정치단체도 사업 또는 사업장에 해당될 수 있으며,<sup>25)</sup> 종교사업도 이에 해당한다.<sup>26)</sup>

20) 김형배, 「노동법(제21판)」, 350면.

21) 하갑래, 「근로기준법(전정 제25판)」, 103면.

22) 김형배, 「노동법(제21판)」, 335면; 하갑래, 「근로기준법(전정 제25판)」, 85면.

23) 임종률, 「노동법(제11판)」, 28-29면.

24) 대법원 1994. 10. 25. 선고 94다21979 판결; 대법원 2007. 10. 26. 선고 2005도9218 판결.

25) 대법원 2007. 10. 26. 선고 2005도9218 판결.

26) 대법원 1992. 2. 14. 선고 91누8098 판결.

#### (4) 근로의 제공

‘근로’의 법률적 의미는 정신노동과 육체노동을 포함하는 것이다(근로기준법 제2조 제1항 제3호). 그러나 이러한 개념 정의는 구체적으로 어떠한 행위를 근로로 볼 수 있으며, 어떠한 행위가 근로에 해당되지 않는지에 대한 명확한 해석 기준이 되지 못한다. 예컨대, 교사가 학교에서 학생들을 가르치는 것은 근로로 보지만, 대학생 등이 교육 봉사활동의 일환으로 저소득층 학생들을 가르치는 것을 근로의 제공이 있었다고 하지는 않는다. 이렇듯 누군가를 가르친다는 점에서는 똑같은 행위를 다르게 평가하는 데에는 양자의 사이에 차이점이 있기 때문이다. 그러나 학설이나 판례는 ‘근로의 대가’로 제공된 것을 ‘임금’으로 보면서도, 어떠한 것이 근로인지 아닌지에 대해서는 명확한 기준을 제시하지 않고 있어서 구체적 사례에서 어떤 행위가 근로에 해당하는지 아닌지를 판단하기가 쉽지 않다.

‘근로’의 사전적 의미는 “부지런히 일함”이며, ‘일’의 사전적 의미는 “무엇을 이루거나 적절한 대가를 받기 위하여 어떤 장소에서 일정한 시간 동안 몸을 움직이거나 머리를 쓰는 활동. 또는 그 활동의 대상”이다. 즉, 근로란 그 행위를 통하여 어떠한 ‘대가’를 얻기 위한 활동인 것이다. 그러나 이 역시 법률상 근로의 개념을 설명하기에는 적절하지 않다. ‘대가’에는 물질적인 것 이외에 보람, 만족감, 즐거움 등의 정서적인 것도 해당될 수 있기 때문이다. 법률적 의미에서의 근로는 정신노동과 육체노동을 포함하는 것으로 규정되어 있고, 노동의 사전적 의미는 “① 사람이 생활에 필요한 물자를 얻기 위하여 육체적 노력이나 정신적 노력을 들이는 행위, ② 몸을 움직여 일함”이다. 결국 근로의 사전적 의미와 법률적 의미를 결합하면, 근로기준법상 근로란 “생활에 필요한 물자를 얻기 위하여 몸을 움직이거나(육체노동) 머리를 쓰는 활동(정신노동)”이라고 정의할 수 있으며, 어떠한 경제적·물질적 대가를 전제로 한다는 점에서 “즐기기 위하여 하는 일”인 취미나 “국가나 사회 또는 남을 위하여 자신을 돌보지 아니하는” 활동으로써 무보수를 전제로 하는 봉사와는 구별된다.

#### (5) 사용자와의 사용종속 관계

##### ① 사용자개념

「근로기준법」상 근로자의 정의 규정인 제2조 제1항 제1호에는 ‘사용자’라는 개

념은 포함되어 있지 않다. 그러나 근로자는 ‘임금을 목적으로’ 근로를 제공하는 자이고, 임금은 “사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품” 이므로(동법 제2조 제1항 제5호), 근로자와 임금의 정의규정을 연결하면 결국 근로자의 개념요소에는 명시적으로 나타나있지는 않지만 사용자와의 관계가 필연적으로 내재되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 근로자는 “사용자가 근로의 대가로 지급하는 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자” 인 것이다. 따라서 근로자성을 판단함에 있어서는 임금의 지급주체인 사용자의 개념에 대하여서도 검토할 필요가 있다. 앞서 임금의 개념에서 살펴보았듯이 사용자가 아닌 자가 지급하는 것은 임금이 아니며, 이러한 임금 외의 금품을 목적으로 근로를 제공하는 것은 「근로기준법」 상 근로자로 볼 수 없기 때문이다.

「근로기준법」에 따르면 사용자란 “사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자” 이다(동법 제2조 제1항 제2호). 각 개념요소를 살펴보면, 먼저 ‘사업주’ 는 “근로자를 사용하여 사업을 하는 자”, 즉 자신의 이름으로 사업을 하는 자를 말하며, 회사 등 법인 사업의 경우에는 법인 그 자체를 사업주로 본다.<sup>27)</sup> 그리고 사업경영 담당자는 “사업경영 일반에 관하여 책임을 지는 자로서 사업주로부터 사업경영의 전부 또는 일부에 대하여 포괄적인 위임을 받고 대외적으로 사업을 대표하거나 대리하는 자” 를 말하며,<sup>28)</sup> 주식회사의 대표이사, 합명회사 및 합자회사의 업무집행사원, 유한회사의 이사와 정리회사의 공동관리인, 지배인 등이 이해 해당한다.<sup>29)</sup> 마지막으로 ‘근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’ 란 “근로자의 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건결정 또는 업무상명령을 내리거나 지휘감독을 하는 등 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 부여받은 자” 를 의미한다.<sup>30)</sup> 또한 사용자는 근로자와 근로계약을 체결하고, 근로자의 근로 제공에 대한 대가로써 임금을 지급하는 자이므로(동법 제2조 제1항 제4호), 이를 종합하면 “근로자의 근로계약상의 상대방으로서 근로조건 등 근로자에 관한 사항을 결정하고 지휘감독 등의 권한을 가지며, 근로자에게 임금을 지급하는 자” 가 사용자라고 할 수 있다.

## ② 사용종속관계

「근로기준법」 상 근로자의 정의 규정에서는 사용자와 근로자 사이의 사용종속관계

27) 임종률, 「노동법(제11판)」, 36면.

28) 대법원 1988. 11. 22. 선고 88도1162 판결; 대법원 1997. 11. 11. 선고 97도813 판결.

29) 하갑래, 「근로기준법(전정 제25판)」, 109-110면.

30) 대법원 1989. 11. 14. 선고 88누6924 판결.

를 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 학설은 이를 또 하나의 근로자성 판단 기준으로 제시하고 있는 것이 일반적인 견해이다. 노동법은 근로자와 사용자와의 교섭력의 불평등을 전제로 하여 상대적으로 열위에 있는 근로자를 보호하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 근로자와 사용자 사이의 ‘사용종속성’이 인정되는 경우에만 노동법상 보호를 받을 수 있다는 것이다.<sup>31)</sup> 사용종속성의 내용을 살펴보면, 근로자의 근로제공의무의 이행은 사용자의 경영조직 내에서 사용자의 지휘·감독을 받아서 이루어진다는 점에서 근로자는 사용자에게 인적종속성이 있고, 사용자에게 근로를 제공함으로써 이에 따른 소득으로 생계유지를 하고, 이와 같은 근로제공 의무를 이행하는 동안에는 다른 곳에 근로제공을 함에 따른 소득활동을 없다는 점에서 경제적종속성이 있다고 보고 있다.<sup>32)</sup> 그리고 이러한 인적종속성과 경제적종속성을 포괄하는 ‘사용종속성’이 근로자성을 판단하는 기준이 된다는 것이다.

판례 또한 근로자와 사용자 사이의 사용종속관계를 근로자성 판단의 주요 기준으로 보고, “종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무 제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크기 때문에, 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다”<sup>33)</sup> 고 하여 구체적 사례에서 종속관계의 인정여부를 판단하고 있다.

31) 김형배, 「노동법(제21판)」, 42-43면.

32) 김형배, 「노동법(제21판)」, 43-45면; 하갑래, 「근로기준법(전정 제25판)」, 100면; 서정희·심재진·박경하, 「노인일자리 분야의 근로자 개념에 관한 연구」, 한국노인인력개발원 연구보고서, 한국노인인력개발원, 2012, 8면.

33) 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결.

그러나 이러한 사용종속성에 대해서 이는 「근로기준법」상 근로자의 정의규정에 명시되어있지 않은 요소임에도 불구하고 이를 근로자성 판단의 본질적인 요소로 삼고 있는 판례의 태도는 타당하지 않다는 견해도 있다.<sup>34)</sup> 이 견해에 따르면, 「근로기준법」상 근로자 개념의 정의는 근로계약 체결당사자로서의 근로자를 의미하는 것이며, 근로계약의 본질적 요소는 근로자의 근로제공의무와 사용자의 임금지급의무이고 이러한 근로계약상의 내용을 바탕으로 근로자성을 판단할 수 있다고 보고 있다. 즉, ① 사용자는 일회적인 근로제공이 아니라 계속적으로 제공되는 근로를 목적으로 근로계약을 체결한다는 점에서 시간적 요소가 근로계약의 본질을 구성하며, 근로자의 근로제공은 사용자가 원하는 일정한 시간단위를 두고 이루어지기 때문에 사용자는 근로자에 대해 시간적 지시권을 가지고, ② 근로제공의무는 사용자가 필요로 하는 곳에서 이행하여야 한다는 점에서 사용자의 장소적 지시권 또한 도출되며, ③ 근로의 제공은 사용자가 원하는 형태와 방법으로 이루어져야 한다는 점에서 사용자의 방법상 지시권이 있다는 것이다.

나아가 이 견해는 「근로기준법」은 ‘사업 또는 사업장에서’ 근로를 제공하는 자를 근로자로 보고 있으며, 이는 사용자의 노동조직에 소속되어 근로를 제공하는 것을 의미하므로 근로자는 이러한 노동조직의 질서에 구속되고, 사용자는 이에 대한 지시권을 가지기 때문에 이에 따라서 사용자의 근로자에 대한 지시권이 도출되는 것으로 보고 있다. 따라서 계속성을 갖는 근로계약의 본질적 요소에서 도출되는 사용자의 근로자에 대한 시간적·장소적·방법적 지시권의 존재유무와 「근로기준법」상 ‘사업 또는 사업장에서’ 근로를 제공하는 자를 근로자를 봄에 따라 사용자의 노동조직에의 편입여부를 근로자성을 판단하는 기준으로 보면 되고, 이와 별도로 ‘사용종속성’이라는 개념을 둘 필요는 없다고 보고 있다.

34) 이하의 내용은 박종희, “근로기준법상 근로자개념-근로기준법의 적용확대와 선별적용과 관련하여-”, 「노동법학」(제16호), 한국노동법학회, 2003 참조.



## 2. 구체적 사례에서의 근로자성 판단

### 1) 판례

#### (1) 근로자성 판단 기준

판례는 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고 … (중략)”<sup>35)</sup> 라고 하여, ① 사업 또는 사업장에서, ② 임금을 목적으로, ③ 사용자와 종속적인 관계에서, ④ 근로를 제공하는 자를 근로자로 보고 있으며, 그 중 사용자와의 종속적인 관계를 가장 중요한 기준으로 하여 판단하고 있다. 이러한 근로자성의 판단 기준에 따라 개별적 사안에서 근로자성 인정여부를 판단한 사례를 살펴보면 다음과 같다.

#### (2) 근로자성 인정 사례

먼저, 근로의 계속성과 종속성을 기준으로 근로자성을 판단한 사례로, 시 교육장의 지시에 따라 공립학교의 교장이 시의 예산지원을 받아 고용기간을 1년으로 하는 일용잡급의 형태로 과학실험조교를 채용하고, 기간이 만료되면 다시 채용하는 형식으로 계속 근무하게 한 경우, 해당 과학실험조교들이 고용기간 만료 후 유급휴일수당 등과 퇴직금을 청구한 사안에서 판례는 채용형식이 일용잡급이고 방학 중에는 근로를 제공하지 않았다고 하더라도, 근로의 계속성과 종속성이 인정된다고 하여 이들이 「근로기준법」상 근로자에 해당함을 인정하였다.<sup>36)</sup>

다음으로, 지휘·감독 여부와 근로의 대가성인 임금 지급 여부를 기준으로 하여 근로자성을 판단한 사안을 보면, 회사의 이사 등의 경우에도 회사로부터 위임받은 사무 이외에 사장 등의 지휘·감독하에 일정한 노무를 담당하고 그 대가로 일정한 보수를 지급받은 경우에는 「근로기준법」상의 근로자로 볼 수 있으며,<sup>37)</sup> 산업기술연수생의 계약 체결 형식이 연수계약이라고 하더라도 그 계약의 내용이 단순히 산업기술의 연수에 그

35) 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결; 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결; 대법원 2013. 6. 27. 선고 2011다44276 판결 등.

36) 대법원 1992. 4. 14. 선고 91다45653 판결.

37) 대법원 1997. 11. 11. 선고 97도813 판결.

치는 것이 아니고, 실질적으로 대상 업체의 지시·감독을 받으면서 근로를 제공하고 이에 따른 대가로서 일정액의 금품을 수령한 경우에는 「근로기준법」상의 근로자에 해당한다고 보았다.<sup>38)</sup> 같은 취지에서 선거사무소에서 선임된 선거사무원의 경우에도 선거후보자와 사이에 일급제로 금원을 지급받기로 약정하고 선거후보자의 지시·감독을 받아 소정의 근로를 제공한 경우에는 「근로기준법」상의 근로자에 해당한다고 판시하였으며,<sup>39)</sup> 대학병원의 전공의의 경우에도 병원측의 지휘·감독 아래 병원에서 정한 진료계획에 따라 근로를 제공하고 그 대가로 임금을 받는다는 점을 근거로 하여 근로자성을 인정하였다.<sup>40)</sup>

복합적 기준을 근거로 하여 근로자성을 인정한 사안을 보면, 방송회사와 전속계약을 체결하고 입사한 관현악단원을 근로자로 보아 퇴직금을 지급해야 하는지가 문제가 된 사안에서 판례는 ① 해당 관현악단원이 회사의 구체적인 출연 지시에 따라 방송출연을 하고 출·퇴근 등의 사항에서 회사의 직접적인 지휘·감독을 받았으며, ② 일정한 근무시간이 정해지지 않았다고 하더라도 회사가 필요로 할 때 수시로, 일방적으로 출연할 의무가 있었으며, ③ 방송출연에 대한 대가로 매월 일정한 기준의 기본급과 수당, 상여금을 받았고, ④ 근로소득세를 원천징수당한 점에 비추어 이들을 방송회사에 대하여 사용·종속관계에 있는 근로자로 볼 수 있다고 하였다.<sup>41)</sup>

최근의 판결을 보면, 계약의 형태와 취업규칙의 적용여부, 고정급의 유무, 근로소득세의 원천징수여부, 직장의료보험 가입여부와 상관없이 ① 근로제공의 시간적·장소적 구속성 여부, ② 다른 사업장에 근로 제공 가능성 여부, ③ 보수 계산의 기준 등을 기준으로 하여 근로자성 여부를 판단하기도 하였다. 이와 같은 견지에서 대학입시학원 종합반 강사들을 「근로기준법」상 근로자로 볼 수 있는지가 문제된 사안에서 판례는 형식적으로 ‘강의용역제공계약’이라는 계약을 체결하였더라도, ① 이들이 실질적으로 시간당으로 계산된 강사료를 받았으며, 강의가 없는 기간에는 강사료를 받지 않았고, ② 출·퇴근 시간이 어느 정도 특정되어 있었으며, ③ 자유시간에는 다음 강의의 대비나 교재연구 등을 위해 학원을 떠나 다른 곳에서 강의를 하는 것이 사실상 불가능하여 시간적·장소적으로 해당 학원에 구속되어 있었다는 점 등을 이유로, 이들이 사업자등록

38) 대법원 1995. 12. 22. 선고 95누2050 판결; 2005. 11. 10. 선고 2005다50034 판결 등.

39) 대법원 2007. 10. 26. 선고 2005도9218 판결.

40) 대법원 1991. 11. 8. 선고 91다27730 판결.

41) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97다17575 판결.

을 하고 사업소득세를 납부하였으며, 지역의료보험에 가입되어 있다고 하더라도 동 학원의 근로자로 볼 수 있다고 하였다.<sup>42)</sup>

### (3) 근로자성 부정 사례

근로자성을 부정한 사례를 보면, 판례는 ① 지휘·감독의 여부, ② 근로제공에 있어 시간적·장소적 구속성 여부, ③ 다른 직업과의 겸업 가능성 여부, ④ 근로소득세의 원천징수 여부 등을 기본적인 판단 기준으로 삼고 있다. 이에 따라 유흥업소의 사업주가 출연가수와의 출연계약을 해지한 경우 이를 부당해고로 볼 수 있는지에 관한 사안에서 판례는 ① 해당 사업주가 출연가수의 공연시간과 보수만을 결정하고 곡목과 노래에 대해서는 관여하지 않은 점, ② 이 출연가수를 자유직업소득자로 보아 사업소득세를 원천징수하여 납부한 점, ③ 공연장소가 사업주의 업소였다는 점만으로 장소적 구속을 받았다고 볼 수 없으며, ④ 공연시간이 일반 근로자의 통상적인 근로시간에 비하여 극히 짧으므로 사업주로부터 시간적 구속을 받고 있었다고 볼 수 없다는 점 등을 이유로 해당 사업주와 출연가수의 관계는 도급계약에 불과하다고 하여 근로자성을 부정하였다.<sup>43)</sup>

같은 논리에서 판례는 전국항운노동조합 산하 서울특별시농산물시장노동조합 소속의 근로자들과 이들을 파견 받아 하역작업을 시켜온 농업협동조합중앙회 사이에는 ① 작업수행과정에서의 구체적, 개별적인 지휘 감독이 있었음을 인정할 수 없고, ② 해당 작업장에서 일이 없었을 경우 다른 회사의 사업장에서 근로가 가능하였으므로 작업장소의 구속성도 인정되지 않으며, ③ 이들 하역작업자들에 대하여 근로소득세가 아닌 사업소득세를 원천징수한 점에 비추어 이들을 「근로기준법」 상의 근로자로 볼 수 없다고 판시하였다.<sup>44)</sup>

최근에 우체국에서 근무하는 보험관리사가 「근로기준법」 상의 근로자에 해당되는지 여부가 문제가 된 사안에서도 판례는 ① 해당 보험관리사들에게 인사·복무규정 등이 아닌 위탁계약에 따른 계약해지 관련 규정이 적용되었고 이를 언제든지 해지할 수 있으므로 사용·종속관계가 있다고 볼 수 없고, ② 업무 수행에 있어서 활동대상·구역·방법·시간 등에 제한이 없었으며, 보험이나 우체국과 관련된 업무 외의 업무와 겸업이

42) 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결.

43) 대법원 1994. 4. 29. 선고 93누16680 판결.

44) 대법원 1996. 6. 11. 선고 96누1504 판결.

가능하였고, ③ 기본급이나 고정급이 없고, 근로 제공의 시간이나 내용과 관계 없이 실적에 따라 보수가 지급되어 이를 근로 자체에 대한 대상적 성격을 가지는 임금으로 볼 수 없는 점, ④ 보험모집에 필요한 일체의 비용을 본인이 부담하였으며, 근로소득세가 아닌 사업소득세를 납부한 점 등에 비추어 이들 보험관리사들을 「근로기준법」 상의 근로자로 볼 수 없다고 판단한 원심 판결<sup>45)</sup> 을 수긍하였다.<sup>46)</sup>

## 2) 행정해석

앞서 노인일자리사업과 유사한 사업으로 살펴보았던 고용노동부의 사회서비스일자리 창출 및 사회적기업 육성 사업의 참여자에 대해서 고용노동부는 명시적으로 이들이 「근로기준법」 상 근로자의 지위를 가지는 것으로 규정하고,<sup>47)</sup> 이에 따라 참여단체는 임금의 구성항목, 계산방법, 지급방법, 소정근로시간, 연차유급휴가, 취업의 장소와 종사할 업무, 최저임금, 사회보험 가입 등을 내용으로 하는 근로계약을 서면으로 체결하도록 하고 있다.<sup>48)</sup> 그 밖에 고용노동부는 「고용정책기본법」 제6조 및 제34조 제1항 제5호에 근거하여 고용노동부에서 실업대책사업으로써 실시하고 있는 공공근로사업 참여자의 경우에도 「근로기준법」 상 근로자의 지위를 인정하고 있으며,<sup>49)</sup> 공공근로사업 참여자가 근로제공의 대가로 얻는 일당 등에 의하여 생활하고 있는 경우에는 「노동조합 및 노동관계조정법」 상의 근로자에도 해당한다고 하였다.<sup>50)</sup>

중앙노동위원회의 입장을 보면, 사회적 일자리사업 참여자에 대한 근로자성을 명시적으로 인정한 판정은 아니지만, 이러한 사회적 일자리사업 참여자들이 계약기간 만료에 따른 해지에 대하여 부당해고 신청을 한 경우에 판정을 한 사례<sup>51)</sup>가 많이 있다는 점에서 사회적 일자리사업 참여자들이 「근로기준법」 상의 근로자임을 전제로 하여 「근로기준법」 제23조의 부당해고 법리를 들어 판정을 하고 있는 것으로 보인다.

45) 부산고등법원 2011. 5. 4. 선고 2010나3094 판결.

46) 대법원 2013. 6. 27. 선고 2011다44276 판결.

47) 노동부, 「사회적기업 육성을 위한 (예비)사회적기업 일자리 창출사업 시행지침」, 2010, 31면.

48) 고용노동부, 「2011년도 사회적기업 육성을 위한 (예비)사회적기업 일자리 창출사업 시행지침」, 2011, 46면.

49) 노동부, 「실업대책백서 : 1998-2000」, 2001, 170면.

50) 노조 01254-341, 99. 5. 10.

51) 중앙노동위원회 2011. 7. 14. 2011부해420 판정; 중앙노동위원회 2012. 12. 24. 2012부해1038 판정; 중앙노동위원회 2013. 3. 4. 2012부해1260 판정; 중앙노동위원회 2013. 7. 18. 2013부해440 판정.

### 3) 소결

종합해보면, 판례는 근로자성을 판단할 때 「근로기준법」에 규정된 다른 요소들 보다 사용자와의 종속관계가 있는지 여부를 가장 핵심적인 사항으로 보고 있는 것을 알 수 있으며, 개별 사안에서 종속관계의 판단 기준으로 시간적·장소적으로 구속되어있는 지 여부를 주요 기준으로 설정하고 있다. 또한 근로자는 ‘근로의 대가’로 ‘임금’을 받는 자이므로, 어떠한 보수나 금품이 임금인지 아닌지의 판단 기준으로는 보수 계산의 기준이 무엇인지를 검토하여, 보수가 시간급으로 지급되는 경우에는 대체로 근로의 대가성이 있는 것으로 보고 있다.

「근로기준법」에 따르면 근로자는 “임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”이고, 임금은 “사용자가 근로의 대가로 근로자에게 지급하는 일체의 금품”이다. 그리고 사용자는 “사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자”를 말한다. 즉, 근로자는 “근로자에 관한 사항에 대하여 행위하는 자에게 근로를 제공하고 이에 대한 대가로 임금을 받는 자”라고 할 수 있을 것이다. 사용자가 “근로자에 관한 사항에 대하여 행위한다”는 것은 근로조건의 내용 등에 대한 결정권이 사용자에게 있다는 것으로 볼 수 있다. 판례가 사용종속관계의 판단 내용으로 “업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지 ... (중략) ...”라고 판시한 것은 근로자성의 판단 기준임과 동시에 근로자에 대하여 이러한 결정권을 행사하는 자가 사용자라는 것이므로, 사용자성 판단의 기준이 되기도 하는 것이다. 근로자는 이와 같이 근로자에 대하여 근로조건에 관한 결정권과 지휘·감독권 등을 가지고 있는 사용자에 의하여 지급되는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자이므로, 사용자와 근로자의 사용종속관계는 「근로기준법」 제2조 제1항의 정의규정 사이의 관계에서 도출될 수 있다. 따라서 「근로기준법」상 근로자 정의 규정에 명시되어 있지 않은 사용종속관계를 근로자성의 판단 기준으로 들고 있는 것은 일견 타당성이 있다고 볼 수도 있다.

그러나 판례가 사용종속관계의 판단 내용으로 ‘종속성’이라는 문언상의 의미에 얽매어서 이를 지나치게 좁게 해석하여 근로자의 범위를 축소하게 된다면 이는 근로조건의 최소 기준을 설정하여 근로자를 보호하려는 「근로기준법」의 취지에 부합하지 않는다. 따라서 ‘사용종속관계’라는 별도의 기준을 두어 근로자성을 판단하기보다는, 「근

「근로기준법」의 정의 규정에 따라 ‘근로자에 관한 사항’을 결정하는 권한을 가진 ‘사용자’로 볼 수 있는 상대방에 의하여 ‘근로의 대가’로서 ‘임금’을 지급 받는 자는 그 계약의 형식을 불문하고 근로자로 보아야 할 것이다.

이하에서는 이러한 「근로기준법」상의 근로자성 판단 기준에 따라 노인일자리사업의 개별 유형별로 참여자의 근로자성 인정 여부를 판단하되, 각 요소의 논리적 관계에 따른 순서로 이를 검토하기로 한다. 즉, 근로자는 ‘임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’이지만, 임금은 ‘근로의 대가’이므로, 가장 먼저 ① 참여자의 활동이 「근로기준법」상의 근로의 제공에 해당하는지 여부를 판단하여야 한다. 그 다음에 ② 근로의 제공 장소가 사업 또는 사업장에서 이루어지는지를 검토하고, 임금은 ‘사용자가 지급’하는 것이므로, 임금성 요건의 판단 이전에 ③ 임금의 지급 주체로서 근로자의 근로조건을 결정하고 지휘·감독 등의 권한을 가지는 사용자가 누구인가를 확인한 후, ④ 참여자들이 받는 보수가 근로의 대가로써 앞서 검토한 사용자에 의하여 지급되는 임금인지 여부를 판단하는 순서로 살펴보고자 한다.

### 3. 개별 사업 유형별 참여자의 근로자성 판단

#### 1) 사회공헌형 사업

##### (1) 근로의 제공

「근로기준법」상 근로자에 해당하려면 “임금을 목적으로 사업 또는 사업장에 근로를 제공”하여야 한다. 임금은 근로의 대가로서 지급되는 금품이므로, 노인일자리사업의 참여자가 「근로기준법」상의 근로자인지를 판단하기 위해서는 먼저 일자리사업에 참여하는 것이 ‘근로의 제공’에 해당하여야 한다. 따라서 참여자의 참여활동이 근로의 제공에 해당하는지를 검토해보면, 사회공헌형 사업은 앞서 살펴보았듯이 지역사회 의 현안문제 해결(공익형), 노인인적자원의 개발을 통한 지역사회에의 기여(교육형), 지역사회 내 다양한 분야의 사회서비스 확충(복지형) 등으로, 말 그대로 주로 노인들의 주거 지역 내에서의 다양한 사회공헌 활동을 주된 목적과 내용으로 하고 있다. 또한 사회공헌형 일자리사업은 참여노인의 자존감 고취, 자긍심 증진 등 참여노인에 대한 정서적 지원 또한 주된 목적으로 하고 있다는 점에서 그 성격을 “즐기기 위하여 하는 일”인 취미

나 “국가나 사회 또는 남을 위하여 자신을 돌보지 아니하는” 봉사와 유사하게 볼 여지도 있다.

그러나 2012년도 노인일자리사업 참여노인을 대상으로 조사한 자료에 따르면, 일자리사업 참여노인의 69.1%가 생계비마련을 위하여 향후 근로를 희망하고 있으며, 구직시 가장 중요하게 여기는 조건에 대해 참여노인의 33.6%가 급여수준이라고 응답하였다.<sup>52)</sup> 세부 사업 유형별로는 공익형 사업 참여자의 91.3%, 교육형 사업 참여자의 50.5%, 복지형 사업 참여자의 87.4%가 경제적 이유를 참여 동기의 가장 큰 이유로 들었다.<sup>53)</sup> 그리고 사회공헌형 사업에 2년 이상 참여한 노인의 57.2%가 비참여기간 동안에도 소득확보 활동을 하고 있으며, 사업 참여 후 가장 큰 변화로는 급여가 경제적으로 보탬이 되었다고 응답한 노인이 37%로 가장 많은 것으로 나타났다.<sup>54)</sup> 이와 같은 통계자료에 비추어볼 때, 노인일자리 사업 중 사회공헌형 사업의 참여노인은 일자리사업에 참여하는 것을 단순한 취미나 여가활동, 봉사가 아닌 ‘생활에 필요한 물자’를 얻는 활동, 즉 경제적 욕구의 충족이 목적인 소득활동으로 보고 있음을 알 수 있다.<sup>55)</sup> 따라서 노인일자리사업에 참여하여 활동을 하는 것은 근로기준법에서 정의하고 있는 ‘근로’에 해당한다고 보아야 할 것이다.

## (2) 사업 또는 사업장

노인일자리사업 참여자의 참여활동이 ‘근로의 제공’에 해당된다고 할 때, 이는 ‘사업이나 사업장’에서 이루어지는 것이어야 하므로(근로기준법 제2조 제1항 제1호), 노인일자리사업에서 ‘사업이나 사업장’을 무엇으로 볼 것인가가 문제가 된다. 노인일자리사업을 시행하는 지방자치단체는 자체적으로 또는 사업수행기관과 위탁계약 체결을 통해서 일자리사업을 운영한다. 노인일자리사업의 참여자를 모집·선발·교육 등의 업무를 수행하는 주체는 사업수행기관이며, 참여자가 실질적으로 근로를 제공하는 대상도 사업수행기관이다. 따라서 노인일자리사업에서의 사업이나 사업장은 일자리사업 참여자가 근로를 제공하고 있는 지방자치단체, 시니어클럽, 노인복지관, 노인복지센터, 대한노

52) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 한국노인인력개발원, 2013, 94면.

53) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 86면.

54) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 96-97면.

55) 고준기, “노인복지법상 노인일자리 관련 규정의 문제점과 개선방안”, 「한양법학」(제23권 제4호), 한양법학회, 2012, 96면.

인회, 사회복지관, 지역자활센터, 노인보호전문기관, 지방문화원, 지역NGO, 청소년수련관 등이 된다.

### (3) 사용자

#### ① 근로계약의 상대방인 사용자

앞서 노인일자리사업의 구조와 법적관계에서 살펴보았듯이, 참여자는 노인일자리사업에 참여하기 전에 시장형 사업의 경우와 마찬가지로 사업수행기관이 작성하는 「노인일자리사업 참여조건 합의서」에 동의를 하여야 사업에 참여할 수 있는데, 여기에는 계약일자·기간·보수·근무장소·주요담당업무 등이 명시되어 있다. 즉, 참여자가 작성하는 합의서의 실질은 근로계약의 계약서에 해당한다고 볼 수 있으며, 계약의 상대방으로서 사용자는 이를 작성한 사업수행기관이 된다.

#### ② 근로조건 결정과 지휘·감독·징계권 행사 여부

이상과 같이 노인일자리사업의 근로계약서에 해당하는 참여조건 합의서의 내용을 정하여 이에 따라 보수를 지급하고, 근무상황·업무확인 등 참여자에 관한 사항을 관리하는 주체는 사업수행기관이다. 사업수행기관은 각 참여자별로 근무관리대장을 기록·관리하고 수시로 근무현장을 방문하여 참여자의 근무태도 및 근무상황 등을 점검한다.<sup>56)</sup> 또한 사업수행기관은 참여자가 업무와 관련된 지시를 불이행하거나, 결근·지각 등의 업무태만으로 불성실하게 참여활동을 할 경우에는 이에 대한 시정명령을 내릴 수 있고, 그럼에도 불구하고 이러한 상황이 지속될 경우에는 해당 참여자에게 현재 참여하고 있는 사업에의 참여제한 조치를 취할 수 있다.<sup>57)</sup> 사업참여 제한 조치를 받은 참여자는 향후 1년 동안 노인일자리사업에 재참여가 금지된다는 점에서 이러한 시정명령·사업참여 제한 조치 등은 일종의 징계권 행사에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 사회공헌형 사업의 사업수행기관은 근로자인 참여자에 대한 근로조건을 결정하고 지휘·감독·징계 등의 권한을 가지는 사용자에게 해당한다. 사업수행기관과 별도로 수요처에서 참여활동을 하는 경우에도 참여자에 대한 실질적인 관리와 보수지급은 사업수행기관이 하는 것이므로, 참여자의 사용자의 수요처가 아니라 사업수행기관이 된다.

56) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 49면.

57) 심재진, “노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구”, 212면.



#### (4) 임금

근로자는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자이며, 임금은 근로의 대가로 사용자가 지급하는 금품이다(근로기준법 제2조 제1항). 노인일자리사업의 참여자가 「근로기준법」상의 근로자로 인정받기 위해서는 참여활동에 대하여 지급받는 보수가 임금에 해당되어야 한다. 임금성을 판단하기 위하여는 해당 보수나 급여가 ① 근로의 대가로서, ② 사용자에게 의하여 지급되어야 하므로, 각각의 해당여부를 검토해보도록 하겠다.

##### ① 근로의 대가

참여자에게 지급되는 보수가 ‘근로의 대가’ 성이 있는 임금으로 보기 위해서는 앞서 임금의 개념요소에서 검토하였듯이 ① 시간급을 기초로 산정되어 지급되거나, ② 지각·결근시 이에 상응하는 비율로 공제되는 경우, ③ 기본급이나 고정급이 정해져 있는 경우, ④ 연장근로에 대해 수당을 지급하는 경우 등으로 근로의 제공과 직접적인 관련성이 인정되어야 하며, 정기적·계속적·일률적으로 지급되어야 한다.

이에 따라 일자리사업 참여자에게 지급되는 보수의 성격을 검토하여보면, 참여자에게 지급되는 보수는 ① 근로 제공 시간에 비례한 시간급으로 계산되며, ② 지각·조퇴 등의 경우에는 보수산정 대상인 근무시간에서 제외되고,<sup>58)</sup> 국경일, 근로자의 날 등으로 근무를 실시하지 않은 날에 해당하는 보수는 지급되지 않는다.<sup>59)</sup> 또한 ③ 월 36~40 시간의 참여를 전제로 월 최대 20만원의 기본급이 정해져 있으며, ④ 사업참여기간 동안 매월 말일을 기준으로 익월 5일 이내에 해당 사업수행기관 내에서 참여활동을 하는 모든 참여자의 본인통장으로 보수가 지급되고 있다는 점에서 정기적·계속적·일률적으로 지급되어야 한다는 요건도 충족하고 있다. 참여자의 특성상 연령으로 인한 건강상의 이유로 최대 근로시간이 제한되어 있어 연장근로에 대해서는 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 보수가 시간급을 기본으로 계산되어 지급된다는 점에서 연장근로가 이루어질 경우에는 이에 상응하는 보수가 지급될 것을 예상할 수 있다.

이와 같이 보수 산정의 기준이 단순히 일자리사업에 참여하였다는 것만으로 참여활동의 내용이나 시간에 관계없이 지급되는 것이 아니라, 실제로 근로를 제공한 시간에 비례하여 지급되기 때문에 이는 근로의 대가로서 지급되는 것이라고 할 수 있다. 그러

58) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 36면.

59) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 38면.

나 사회공헌형 사업의 수행기관에 대한 정부와 지방자치단체의 지원금 중 인건비 월 20만원은 일자리사업 참여자의 근로의 제공에 따라 참여자에게 직접지급 되는 것이므로 임금으로 볼 수 있지만, 부대경비에 대해서는 별도의 검토가 필요하다. 일자리사업 수행기관에 지원되는 부대경비는 참여자에게 직접 지급되는 것이 아니라, 수행기관이 사업 수행에 필요한 인력 관리비, 운영비로 사용되는 것이다. 따라서 이 중 일부가 참여자에게 교통비, 식비 등의 명목으로 지급되더라도 이는 실비보상적인 급여에 해당하며, 근로의 대가로서 지급되는 임금으로 볼 수는 없다.

## ② 사용자에게 의하여 지급

이상의 사회공헌형 사업 참여자의 근로자성 요건을 검토한 결과를 종합해보면, 사회공헌형 일자리 사업에서 근로계약의 상대방으로서 근로조건을 결정하고 참여자에 대한 징계권을 행사 할 수 있는 사용자는 사업수행기관이 되고, 참여자에 대한 보수는 사업수행기관이 참여자에게 지급하는 것으로서 근로의 대가로 사용자가 지급하는 임금에 해당한다고 할 수 있으며, 참여자는 이러한 임금을 목적으로 사업 또는 사업장인 각 사업수행기관에서 근로를 제공에 해당하는 참여활동을 하고 있으므로, 「근로기준법」 상의 근로자로 볼 수 있다.

## 2) 시장진입형 사업

### (!) 근로의 제공

시장진입형 사업의 하위 유형인 인력파견형 사업과 시장형 사업은 그 사업목적 자체가 참여자에게 안정된 소득을 확보할 수 있도록 하는데 있다. 각 사업의 참여자들 또한 인력파견형의 경우 79.5%, 시장형은 76.7%가 경제적 이유를 사업참여 동기로 들고 있다.<sup>60)</sup> 즉, 시장진입형 사업의 참여자들 역시 일자리사업의 참여활동을 단순히 취미나 봉사활동이 아닌 소득활동의 일환으로 생각하고 있으며, 이에 따라 각 사업에서 필요로 하는 정신적·육체적 노동을 제공하고 있으므로 이는 「근로기준법」 상의 근로의 제공에 해당한다고 할 수 있다. 하지만 인력파견형 사업과 시장형 사업은 사업의 구조와 근로제공의 형태가 다르기 때문에, 근로자성 판단의 다른 요소들은 각각 사업에 대해 별도로 검토해보기로 한다.

60) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 86면.

## (2) 사업 또는 사업장

### ① 인력파견형 사업

인력파견형 사업 참여자는 다른 사업유형과 마찬가지로 지방자치단체가 노인일자리 공고를 통하여 모집을 하게 된다. 그러나 그 선발 기준은 각 수요처별로 사업과 관련한 경력 및 외부교육의 이수여부가 주요 기준이 되고,<sup>61)</sup> 보수지급 역시 지방자치단체의 지원금이 아닌 각 수요처의 기준에 따라 수요처에서 직접 지급을 하게 된다. 즉, 일자리사업 참여자가 실제로 근로를 제공하는 대상은 사업수행기관이 아닌 일자리 수요처가 되고, 임금, 근로시간, 휴일 등의 근로 조건 또한 각 수요처에서 제시하는 내용을 기준으로 한다. 결국 지방자치단체 등의 사업수행기관은 단지 직업소개소의 역할만을 수행하며, 수요처와 참여자에 대한 사후관리만을 실시하고 있다. 따라서 인력파견형 사업에서의 사업 또는 사업장은 각 참여자가 실제로 근로를 제공하는 수요처의 소재지가 된다.

### ② 시장형 사업

시장형 사업은 일자리사업 참여자들이 사업단을 운영하여 이에 따른 수익으로 소득을 얻는 사업유형이다. 사업수행기관은 각 사업단과 「시장형사업 위탁관리협약서」를 작성하고, 각 사업단은 위탁관리 협약에 의하여 「사업단운영규정」을 작성하여 한다.<sup>62)</sup> 사업단운영규정에는 일자리사업 참여자가 근무하여야 할 사무실 및 사업장을 명시하도록 되어있으며, 근무형태 및 근무시간 등에 대한 내용도 규정되어 있다.<sup>63)</sup> 따라서 시장형 사업의 참여자가 근로를 제공하는 사업 또는 사업장은 사업수행기관이 아니라, 사업수행기관과 위탁관리협약서를 작성한 각 사업단이 소재하고 있는 장소가 된다.

## (3) 사용자

### ① 인력파견형 사업

#### 가. 근로계약의 상대방인 사용자

앞서 인력파견형 사업의 참여자에 대한 법적 책임주체를 사업수행기관이 아닌 수요

61) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 26면.

62) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 113면.

63) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 145-149면.

처라고 보았다. 이때 근로계약의 상대방인 사용자 또한 수요처로 볼 수 있는가가 문제이다. 인력파견형 사업에서 참여자를 모집하는 것은 사업수행기관이지만, 실질적으로 조건에 맞는 참여자를 근로자로 사용하는 주체는 수요처이다. 즉, 사업수행기관은 인력파견형 사업에 참여를 희망하는 참여자와 인력을 필요로 하는 수요처를 알선해주는 역할만을 담당하며, 실질적인 근로계약의 내용은 수요처와 참여자 사이의 합의에 따라서 결정된다. 따라서 인력파견형 사업에 있어서 참여자의 근로계약의 상대방인 사용자는 사업수행기관이 아닌 수요처가 된다.

#### 나. 근로조건의 결정과 지휘·감독·징계권 행사 여부

인력파견형 사업의 근로조건은 「인력파견형 수요처 등록 카드」에 따르게 되므로 근로조건의 결정권은 사업수행기관이 아닌 각 수요처에게 있고, 이들의 근무행태에 대한 지시·감독 또한 각 수요처 내의 운영규정에 따라 이루어지며, 근무태만 등의 경우에 징계권 행사 등도 가능하다고 보아야 한다. 따라서 인력파견형 사업에서 근로자에 대한 근로조건의 결정과 지휘·감독·징계권을 가지고 이를 행사할 수 있는 주체인 수요처는 참여자의 사용자가 된다.

### ② 시장형 사업

#### 가. 근로계약의 상대방인 사용자

시장형 사업의 수행기관은 「노인일자리사업 참여조건 합의서」를 작성하고, 사업의 참여자는 이에 동의하여야 사업단의 회원이 되며, 합의서에는 계약일자·기간·보수·근무장소·주요담당업무·기타 근무조건 등을 명시하도록 되어있다.<sup>64)</sup> 즉, 시장형 사업에서 사업을 실질적으로 수행하여 이에 따라 수익을 발생시키는 주체는 사업의 참여자들이지만, 이들의 근로조건과 업무내용 등을 결정하는 주체는 사업수행기관이며, 참여자들은 사업수행기관이 작성한 참여조건 합의서와 사업단 운영규정의 적용을 받으므로, 시장형 사업에 있어서도 참여조건 합의서는 근로계약서와 동일한 의미를 가지고, 근로계약의 상대방으로서 사용자는 사업수행기관이 된다.

#### 나. 근로조건의 결정과 지휘·감독·징계권 행사 여부

사업의 참여자가 참여조건 합의서에 동의하여 사업단의 회원이 된 후 각 사업수행기

64) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 131면.

관은 「시장형사업단 운영규정」을 마련하여 이에 근거하여 사업을 운영하게 된다. 이때 사업단 운영규정에는 참여자의 업무 유형 및 세부내용, 근무체계 및 시간, 보수지급 기준, 수익금 관리기준 등의 내용이 포함된다.<sup>65)</sup> 또한 대부분의 사업단 운영규정에는 징계·교육 등의 사항이 규정되어 있어, 그 사업단 내에서 이는 일종의 취업규칙의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있고,<sup>66)</sup> 사회공헌형 사업과 마찬가지로 사업수행기관은 참여자가 업무와 관련된 지시를 불이행하거나 상습적인 결근·지각 등의 업무태만을 할 경우에는 시정명령 및 사업참여 제한조치를 할 수 있으므로,<sup>67)</sup> 사업수행기관은 참여자에 대한 징계권을 가지고 있다. 따라서 시장형 사업의 사용자는 참여자에 대한 근로조건을 결정하고, 참여자에 대한 지휘·감독·징계권을 가지고 이를 행사할 수 있는 각 사업수행기관이 된다.

#### (4) 임금

##### ① 인력파견형 사업

###### 가. 근로의 대가

인력파견형 사업 참여자에 대한 보수는 각 수요처별로 계약 내용에 따라서 지급된다. 인력파견형 사업의 수요처는 「수요처 등록 카드」를 작성하도록 되어있으며, 「수요처 등록 카드」에는 근무일자과 임금형태(월급, 연봉, 일급, 시급), 월평균 임금의 구성 내역(기본급, 상여금, 수당 등)을 명시하도록 되어있으며, 근로시간 및 휴일에 관한 규정 또한 규정하도록 하고 있다.<sup>68)</sup>

「수요처 등록 카드」에서는 지각·조퇴·결근 시의 임금공제 등과 연장근로에 대한 수당을 명시적으로 기재하도록 되어 있지는 않지만, ① 인력파견형 사업의 참여자들에 대한 보수는 월급·연봉·일급·시급 등 기본적으로 근로시간을 기초로 산정되어 지급되고, ② 기본급이나 고정급이 정해져 있으며, ③ 정해진 보수지급일에 정기적·계속적·일률적으로 지급되고 있다. 즉, 인력파견형 사업의 참여자들은 근로제공 시간에 따라 산정되는 보수를 지급받는 것을 기본적으로 하고 있는 것을 알 수 있으며, 이에 따

65) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 56면.

66) 심재진, “노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구”, 229면.

67) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 41면.

68) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 171면.

라 참여자들이 받는 보수의 성격은 임금성의 요소를 갖춘 것으로써 근로의 대가로서 지급되는 것으로 볼 수 있다.

그러나 인력파견형 사업에 대하여 정부가 지원하는 1인당 연간 15만원 이내의 부대경비는 각 참여자에게 근로의 제공 여부와 제공 시간 등에 따라 직접 지급되는 것이 아니라, 인력 관리비·일자리사업 운영비 등 사업 운영을 위하여 사업수행기관에 지원하는 것이므로, 근로의 대가인 임금에 해당하지 않는다.

#### 나. 사용자에게 의하여 지급

일자리사업 참여자에 대한 보수는 인력파견형 사업의 사용자인 각 수요처가 「수요처 등록 카드」에서 정해진 기준에 따라 지급한다. 따라서 이는 “사용자가 근로의 대가로 근로자에게 지급하는” 임금에 해당하며, 이러한 임금을 목적으로 근로를 제공하는 일자리사업 참여자는 「근로기준법」상의 근로자로 볼 수 있다.

### ② 시장형 사업

#### 가. 근로의 대가

시장형 사업 참여자에 대한 보수는 사업단의 운영에 따른 수익금에서 배분되는 것을 원칙으로 한다. 다만, 정부보조금인 일자리사업 예산 중 공동작업형의 경우 참여자 1인당 연간 180만원, 제조판매형의 경우 참여자 1인당 연간 200만원의 사업비가 지원되며, 월 20만원의 한도 내에서 인건비로 사용할 수 있다.<sup>69)</sup> 이때, 참여자에게 배분되는 수익금과 사업단 운용규정에 따라 지급할 수 있는 인건비가 근로의 대가성이 있는 임금에 해당하는지가 문제가 된다.

먼저 수익금을 보면, 시장형 사업에서 각 사업단이 작성하여야 하는 「시장형사업단 운영규정」에는 수익금은 회원들의 인건비와 사업비로 지출되도록 하고 있으며, 인건비인 보수는 기본급과 제수당을 포함하여 회원들에게 지급되는 것으로서, 그 중 기본급은 근무시간 또는 근무일수에 비례하여 지급하는 것을 원칙으로 하도록 하고 있고, 기본 근무시간외 추가 근무를 통해 발생한 수익에 대해서는 회원들에게 일정 비율로 지급하도록 되어있다.<sup>70)</sup> 즉, 사업 자체는 사업 운영에 따른 수익금으로 운영이 되지만, 수익금

69) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 56면.

70) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 148면.

의 배분이 임의적으로 이루어지는 것이 아니라 근로 제공 시간에 비례하여 고정된 기본급을 지급하는 형태로 이루어지고 있는 것이다.

따라서 참여자에게 배분되는 수익금은 ① 근로 제공 시간에 비례한 시간급을 기초로 산정되어 지급되고 있으며, ② 운영규정에 따라 기본급이나 고정급이 정해져 있고, ③ 추가 근무에 대하여 수당을 지급하도록 규정하고 있는 등 임금의 요소를 갖추고 있다. 또한 노인일자리사업 참여시 작성하는 「노인일자리사업 참여조건 합의서」에 따라 참여 기간 동안 매월 정해진 일자에 참여자의 본인통장으로 보수가 지급된다는 점에서 정기성·계속성 등의 요소도 가지고 있으므로, 근로의 제공과 직접적인 관련을 가지는 ‘근로의 대가성’이 있는 임금으로 볼 수 있다.

다음으로, 각 사업단의 운영규정에 따라 정부 지원 예산의 일부를 인건비로 지급하는 경우, 이를 임금으로 볼 것인가가 문제이다. 정부 지원 예산인 사업비를 참여자들에게 인건비로 지급할 경우 지급 금액 등은 각 사업단마다 그 운영규정에 따라 이를 달리 하고 있지만, 대부분의 사업단은 정부 지원 사업비의 일부와 수익금의 일부를 합한 것을 참여자들에 대한 고정급으로 정하고 있다.<sup>71)</sup> 사업의 운영 상황에 따라 수익금은 많거나 적을 수 있고, 이에 따라 배분액 또한 일정하지 않을 수 있기 때문에 최소한의 소득을 보장하기 위한 것이다. 이렇게 볼 때, 정부 지원 사업비를 인건비로 일부 사용하는 경우에도 이는 소정 근로시간 또는 근로 일수에 비례한 급여의 형태로 지급되는 것이며, 따라서 근로의 대가성이 있는 임금이라고 할 것이다.

#### 나. 사용자에 의하여 지급

이상과 같은 보수의 지급 구조를 검토하였을 때, 사업단에 참여하는 참여자들을 스스로의 계산으로 영업을 영위하는 자영업자로 볼 수는 없으며, 이들은 근로를 제공하고 정부지원금의 일부와 수익금의 일부를 임금으로 지급받는 근로자에 해당하고, 이들에 대한 근로조건의 결정주체인 사업수행기관이 사용자가 된다고 할 수 있다. 사업의 수익금은 참여자들 스스로가 얻은 소득이지만 이는 사업단 운영규정에 따라 배분되고, 정부 지원금 역시 사업수행기관의 판단에 의하여 인건비로 사용할 수 있는 것이므로, 결론적으로 참여자들이 지급받는 보수는 사용자인 사업수행기관에 의하여 근로의 대가로써 지급되는 임금에 해당한다.

71) 심재진, “노인일자리사업 참여자의 근로자성에 대한 연구”, 228면.

### <참고> 독일에서의 사회공헌업무 참가활동의 법적 지위

독일에서는 근로계약은 私法상의 계약이므로 公法的 법률관계에서 근무하는 자에 대해서는 원칙적으로 노동법이 적용되지 않는다. 예컨대 공무원, 법관, 군인, 공익근무요원 등은 대표적인 공법적 법률관계에 따라 근무를 수행하는 자들이다.

기초생활보장법(SGB XII)에 따라 부가적이거나 공익적 업무에 투입되는 기초생활수급자의 경우 그 업무에 대해서 통상적인 보수(임금)를 지급받는 경우에는 근로자로 본다. 하지만 비용에 대한 보상(실비변상적 급여)으로서 생계보장수단에 지나지 않을 때에는 근로자로 보지 않는다. 즉, 근로제공이나 노역봉사에 대한 반대급부의 성격이 무엇인지가 중요한 판단기준이 된다.

한편 기초실업급여법(SGB II)은 수급자의 노동시장 편입을 촉진하기 위하여 급여지급과 연계된 근로제공프로그램을 실시하기도 한다. 이 경우에는 통상적인 근로관계로 인정된다.

2010년 7월에는 workfare 프로그램의 일환으로 “Bürgerarbeit”라는 시범사업이 실시되었다. civil work 또는 work of citizen 정도로 번역될 수 있는 이 사업은 2011년 1월에 약 34,000명을 대상으로 실시하였다. 그 중 절반은 기초실업급여 수급자가 차지하였다. 즉 취업의 의지와 능력이 있는 구직자를 대상으로 하는 노동시장편입 프로그램이다. 이 프로그램은 부가적이면서 공익적인 업무를 대상으로 한다. 예컨대 관청이나 병원에서 거동이 불편한 노인이나 장애인의 이동을 지원하는 일이라든지, 지역의 스포츠센터에서 코치를 도와 보조하는 업무, 공공시설에서의 조리나 서비스 업무를 담당한다. 프로그램 참가자는 근로자의 지위를 가지며, 주당 30시간 정도 일하고 그에 대하여 매월 1,080유로를 지급받는다. 주당 20시간 정도 일할 경우에는 720유로가 지급된다. 이 금액에는 사용자의 사회보험료가 포함되어 있다. 다만, 프로그램 참가자는 고용보험에 가입의무가 없다. 사회보험료를 공제하면 주당 30시간 근무자의 경우 900유로의 총급여 중 730유로의 공제후 순급여를 지급받게 된다. 이 프로그램의 재원은 연방정부가 연간 2억3천만 유로를, 유럽사회복지기금(European Social Fund)에서 연간 2억 유로가 조달된다. 이 프로그램은 2014년 12월 31일까지 유지된다.

또한 실비변상형 근로(Mehraufwandsentschädigungsarbeit)는 다른 말로 “one-euro-job”이라고 부르기도 하는데, 통상 사회보장적 차원에서 생계지원을 하고 그에 대한 일종의 반대급부로서 부가적인 공익적 근로(이를 Zusatzarbeit)를 수행하는 것을 의미한다. 이와 같은 부가적 근로는 근로계약상의 근로로 보지 않는다. 왜냐하면 그 근로에 대한 대가, 즉 임금이 지급되지 않으며, 단지 근로참여로 인하여 발생하는 비용을 지급하는데 그친다. 그렇지만 만약 그 근로 제공에 대하여 보수지급을 약속한다면 그때부터 근로계약으로 인정된다.

이와 같이 독일에서도 공익적 업무 수행을 목적으로 다양한 프로그램을 시행하고 있으며, 프로그램 참가자의 법적 지위와 관련해서는 주로 참가자가 지급받는 보수가 업무수행에 대한 반대급부로서 의미를 갖고 있는지 여부에 따라 결정된다.



### 3) 소결

이상을 종합해보면, 노인일자리사업의 참여자는 사업유형을 불문하고 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 「근로기준법」상의 근로자로 볼 수 있다. 그리고 사회공헌형 사업과 시장형 사업의 경우는 사업수행기관, 인력파견형 사업의 경우는 각 수요처가 근로조건에 관한 사항을 결정하고 참여자에 대한 징계권 등을 가지는 주체로서 사용자가 되며, 이들 사용자가 임금을 지급하고 참여자의 근무관리를 하게 된다. 즉, 앞서 제2장 제5절에서 검토하였던 노인일자리사업의 법적 책임주체가 곧 사용자인 것이다. 이와 같이 노인일자리사업은 그 법적성질이 사회보장적 요소를 가지고 있는 동시에 근로의 제공과 이에 대한 임금의 지급이라는 노동법적 관계를 형성하고 있기 때문에 각 사업의 참여자는 「근로기준법」상의 근로자성을 전제로 한 노동관계법의 보호를 받을 수 있다. 그러나 현행 노동관계법들은 개별 법률마다 그 적용대상을 「근로기준법」상의 근로자로 규정하고 있으면서도, 일부 근로자들에 대해서는 법률 자체의 적용 제외 대상으로 하거나, 일부 조문에 대한 적용을 배제하고 있다. 따라서 노인일자리사업 참여자를 근로자로 본다고 하더라도, 이들의 근로제공의 형태에 따라 실질적으로 적용될 수 있는 법률의 내용이 달라질 수 있다. 이하에서는 노인일자리사업 참여자에게 적용 가능한 노동관계법과 사회보장의 영역이지만 「근로기준법」상 근로자 개념을 전제로 하고 있으며, 노인일자리사업의 사회보장적 성격상 당연히 적용될 수 있는 사회보험의 실질적 적용 가능성을 논하도록 한다.

## 제 3절. 참여자 보호를 위한 노동법과 사회보험법의 적용

### 1. 노동법의 적용

노인일자리사업의 참여자가 「근로기준법」 상 근로자의 지위를 가진다고 하여도, 실질적으로 이에 따르는 노동법적 보호를 받을 수 있는지 여부는 각 개별 법률들의 규정과 내용에 따라 달라질 수 있다. 현행 우리나라의 노동법은 크게 세 가지 구조로 이루어져 있는데, 첫 번째는 강행법규에 의해서 개별근로관계에 있어서 일정수준의 근로조건을 유지하도록 보장하는 근로조건 관련 법률들이며, 두 번째는 헌법이 보장하고 있는 근로3권을 보호하기 위한 법률, 세 번째는 노사관계를 노사협력의 차원으로 보고 이를 규율하고 있는 법률들이 각각에 해당한다.<sup>72)</sup> 첫 번째에 속하는 법률 중 가장 대표적인 것은 「근로기준법」이며, 「근로기준법」은 모든 근로자에 대한 최저한의 근로조건을 강행규정으로 규율하고 있다. 두 번째 범주에 속하는 법률의 대표적인 것은 「노동조합 및 노동관계조정법」이며, 세 번째 범주에서는 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」이 대표적인 법률이다. 따라서 이하에서 이와 같은 노동법의 세 가지 구조의 대표적인 법률들을 중심으로 노인일자리사업 참여자에 대한 적용과 이에 따른 보호가능성을 살펴보고, 그 밖에 노동법 영역에서 중요한 다른 개별 법률들에 대한 적용 가능성을 검토해보도록 한다.

#### 1) 근로기준법의 적용

##### (1) 근로계약의 체결과 취업규칙의 작성

노인일자리사업의 참여자는 「근로기준법」 상의 근로자이므로, 사용자에 해당하는 사업수행기관 또는 수요처와의 사이에 근로계약을 체결하여야 한다. 사회공헌형 사업과 시장형 사업의 경우에는 각 사업수행기관이 작성하는 「노인일자리사업 참여조건 합의서」가 근로계약서에 해당할 것이며, 인력파견형 사업의 경우에는 수요처와 참여자가 합의한 내용에 따른 합의서가 이에 해당할 것이다. 이러한 근로계약을 체결할 경우에는 ① 임금, ② 소정근로시간, ③ 휴일, ④ 연차유급휴가, ⑤ 그 밖의 대통령령이 정하는 근로조건으로써 취업의 장소와 종사하여야 할 업무에 관한 사항, 취업규칙에 관한 사항,

72) 김형배, 「노동법(제21판)」, 5면 및 9-10면.

기숙사에 기숙할 경우에 기숙사의 규칙에 관한 사항 등이 명시되어야 하고, 사용자는 이를 서면으로 작성하여 근로자인 참여자에게 교부하여야 한다(동법 제17조 및 동법 시행령 제8조 제1항).

또한 노인일자리사업의 사용자에게 해당하는 각 사업수행기관과 수요처는 상시 10명 이상의 근로자를 사용할 경우에는 「근로기준법」 제93조에서 규정한 내용을 포함한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 이를 신고하여야 한다. 그러나 현실적으로 노인일자리사업은 보건복지부의 주도로 이루어지는 정책사업이므로, 이를 수행하는 기관이 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고할 의무가 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 현재로써는 노인일자리사업의 참여자의 근로자로서의 법적지위가 명시적으로 인정되지 않고 있는 상황이기 때문에 취업규칙의 작성 의무가 이행되고 있지 않는 상황이지만, 참여자의 근로자성이 인정되고 사업수행기관의 사용자로서의 지위가 확정된다면 당연히 「근로기준법」에 따라 취업규칙을 작성할 의무를 부담하여야 할 것이다.

## (2) 임금

노인일자리사업 참여자에게 지급되는 보수는 임금에 해당하므로 「근로기준법」상 임금지급의 원칙에 따라 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 근로자인 참여자에게 직접 통화로 전액을 지급하여야 한다(동법 제43조 제1항). 이에 따라 노인일자리사업 사업지침은 참여자에게 지급되는 보수는 매월 말일을 기준으로 익월 5일 이내에 참여자 본인의 통장으로 입금되는 것을 원칙으로 하고, 금융거래가 불가능한 경우 현금으로 지급하도록 하고 있다.<sup>73)</sup> 인력파견형 사업의 경우에도 「수요처 등록 카드」에서 임금의 형태와 월급여 수준을 기재하도록 되어 있으므로, 이에 따라 설정된 임금을 매월 1회 이상의 고정된 날짜에 참여자에게 지급하여야 할 것이다. 또한 노인일자리사업 참여자에 대한 보수는 「근로기준법」에 따라 사용자의 총재산에 대하여 우선변제권을 가질 수 있다(동법 제38조).

「근로기준법」은 근로자가 근로계약 기간 도중 사망 또는 퇴직한 경우에 그 지급사유가 발생한 때부터 14일 이내에 임금을 지급하도록 하고 있는데(동법 제36조), 노인일자리사업에서는 참여자가 사업참여 기간 도중 사망할 경우 가족관계 증명서를 구비한

73) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 37면.

유가족에게 그동안의 근로에 대한 보수를 지급하도록 하고 있다.<sup>74)</sup> 그리고 이러한 보수가 제때에 지급되지 않는 경우에는 지급 사유가 발생한 날부터 14일이 경과한 다음 날부터 지급하는 날까지의 지연 일수에 대한 지연이자를 청구할 수 있다(동법 제37조 제1항).

### (3) 근로시간 및 휴식

이상에서 검토한 바와 같이 사회공헌형 사업과 시장진입형 사업의 참여자 모두 「근로기준법」 상의 근로자성이 인정되는 것으로 볼 수 있으므로, 이들은 「근로기준법」의 적용을 받을 수 있으며, 이에 미치지 못하는 내용을 가진 근로조건은 무효가 된다(동법 제15조). 그러나 「근로기준법」은 단시간근로자의 근로조건에 대해서는 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되도록 하고 있으며(동법 제18조 제1항), 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 주1일의 유급주휴일(동법 제55조)과 연간 15일의 연차유급휴가(동법 제60조)가 적용되지 않도록 하고 있다(동법 제18조 제3항).

노인일자리사업 중 사회공헌형 사업 참여자의 월 근무시간은 36~40시간 이므로, 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간은 15시간을 넘지 않게 된다. 따라서 사회공헌형 사업의 참여자에 대해서는 「근로기준법」 상의 유급주휴일과 연차유급휴가 규정이 적용되지 않는다. 그러나 시장진입형 사업의 경우 각 사업에 따라 근로시간이 다르기 때문에 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 이상인 참여자에 대해서는 유급주휴일과 연차유급휴가를 포함한 근로시간 및 휴식 규정이 모두 적용될 수 있으며, 이러한 근로시간 및 휴식기간의 법적 기준에 미달하는 근로조건은 무효가 된다.

### (4) 해고보호

「근로기준법」은 사용자가 정당한 이유 없이 근로자에게 해고 등을 할 수 없도록 하고 있으며(동법 제23조 제1항), 노인일자리사업의 참여자를 「근로기준법」 상의 근로자로 볼 경우 이러한 해고의 제한에 관한 규정 또한 당연히 적용된다. 노인일자리사업에 있어서 해고의 의미는 현재 참여하고 있는 일자리사업의 참여제한 조치가 이에 해당할 것이다. 사업수행기관은 참여자가 수행기관의 지시를 불이행하거나 상습적으로 결근·

74) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 38면.

지각을 하는 경우 등으로 사업운영에 지장을 초래할 경우에는 이에 대한 시정명령을 하거나 사업 참여 제한을 할 수 있다.<sup>75)</sup> 사업참여 제한 조치를 받은 경우에는 1년간 노인일자리사업에 참여할 수 없기 때문에, 정당한 이유 없이 참여제한 조치를 내릴 경우에는 이에 대한 구제가 필요할 것이다.

해고의 제한에서 정당한 이유의 의미는 일반적으로 근로제공의무의 이행에 필요한 정신적·육체적 능력이 저하되어 의무이행에 영향을 주게 되는 근로자의 일신상의 사유와 근로자가 유책하게 근로계약상의 의무를 위반하거나 다른 근로자와의 관계에서의 문제 등 근로자의 행태상의 사유를 의미하는 것으로 보고 있다.<sup>76)</sup> 이러한 정당한 이유 없이 해고가 이루어질 경우 근로자는 「근로기준법」에 정해진 규정에 따라 노동위원회에 구제 신청을 할 수 있고(동법 제28조 이하), 노인일자리사업의 참여자 또한 「근로기준법」상 근로자이기 때문에 정당한 이유 없는 참여제한 조치가 이루어질 경우에는 노동위원회에 구제 신청을 할 수 있는 것으로 보아야 한다.

실질적으로 노인일자리사업과 같은 사회적일자리 사업 참여자들에 대한 부당해고 구제신청에 대하여 노동위원회가 이를 판정한 사례가 많이 있다. 예를 들면, 중앙노동위원회는 보건복지부의 ‘노인돌보미사업’에 참여하여 복지재단에 참여활동을 한 참여자,<sup>77)</sup> 사회적일자리 사업으로써 문화체육관광부에서 실시한 ‘공공도서관 개관시간 연장사업’에 참가한 기간제근로자,<sup>78)</sup> 고용노동부의 사회적일자리 창출사업 참여자,<sup>79)</sup> 고용노동부의 공공근로사업 참여자<sup>80)</sup> 등이 계약기간 만료에 따른 계약 해지 통보에 대하여 부당해고 구제신청을 한 경우 심사 청구를 받아들여 이에 대한 판정을 내렸다. 중앙노동위원회가 판정한 사례는 아니지만, 보건복지부가 주도하여 실시한 장애인 일자리사업의 참여자에 대한 사업 참여중단 결정에 따른 부당해고 구제신청<sup>81)</sup>에 대해서도 노동위원회의 판정이 이루어졌다는 점에서 노인일자리사업 참여자의 경우에도 이와 마찬가지로 정당한 이유 없는 사업 참여제한 조치 등이 이루어졌을 경우에는 당연히 노동위원회에 구제 신청을 할 수 있을 것이다.

75) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 41면.

76) 김형배, 「노동법(제21판)」, 651-659면.

77) 중앙노동위원회 2013. 7. 18. 2013부해440 판정.

78) 중앙노동위원회 2011. 7. 14. 2011부해420 판정; 중앙노동위원회 2013. 3. 4. 2012부해1260 판정.

79) 중앙노동위원회 2012. 12. 24. 2012부해1038 판정.

80) 서울지방노동위원회 2002. 6. 11. 2002부해289 판정.

81) 경기지방노동위원회 2013. 5. 23. 2013부해483 판정.

## 2) 노동조합 및 노동관계조정법의 적용

### (1) 노동조합 및 노동관계조정법의 적용 가능성

근로자는 헌법 제33조 제1항에 따라 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가지며, 이를 법률로써 구체화 한 것이 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노조법’이라 한다)이다. 노조법상 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”를 말한다. 여기서 ‘임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활’ 한다는 의미는 다른 소득이 없거나 임금·급료 등이 주 수입원이 되어 이를 생계유지 수단으로 하여 생활하는 것을 말하며, 현재 임금 등으로 생활하는 자 뿐만 아니라, 이를 수입원으로 하여 생활하고자 하는 자인 실업자도 포함되는 것으로 본다.<sup>82)</sup> 또한 「근로기준법」과 달리 노조법상의 근로자는 ‘사업 또는 사업장’에 근로를 제공할 것을 요하지 않으므로, 「근로기준법」의 근로자보다 더 넓은 개념이다.

노인일자리사업 참여자는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자이므로, 「근로기준법」상의 근로자에 해당함과 동시에 노조법상의 근로자에도 해당한다. 따라서 원칙적으로 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하는 노조법의 적용을 받을 수 있다고 할 것이다. 그러나 노인일자리사업은 정부의 주도로 이루어지는 것이며, 그 법적 성격이 사회보장적 성격을 가지고 있기 때문에 일자리 사업의 참여자가 일반 근로자들과 동일하게 노조법상의 단결권·단체교섭권·단체행동권 등을 실질적으로 행사할 수 있는가 하는 것이 문제가 될 수 있다. 이하에서는 노조법상의 각 근로자들의 권리에 따라 노인일자리사업 참여자에 대한 실질적 적용 가능성을 검토해 보도록 한다.

### (2) 노동조합의 결성 및 가입

노동조합은 헌법이 보장하는 근로자의 단결권을 구체화하기 위한 것으로, 근로자가 주체가 되어 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 것이다(노조법 제2조 제4호). 노조법상의 근로자는 누구든지 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있으므로(동법 제5조), 노인일자리사업 참여자도 근로자성이 인정되는 한 원칙적으로 노동조합을 조직하거나 이미 조직되어 있는 노동조합에

82) 임종률, 「노동법(제11판)」, 31면.

가입할 수 있다고 보아야 한다. 그러나 사회공헌형 사업의 경우 참여기간이 9개월로 단기간이기 때문에 이에 참여하는 참여자들이 노동조합을 결성하거나 이에 가입하여 활동할 가능성을 상정하기는 현실적으로 어려울 것이다. 하지만 그렇다고 해서 그 가능성 자체가 없는 것은 아니며, 인력파견형이나 시장형 사업 참여자의 경우도 마찬가지로 노동조합을 결성하거나 이에 가입하여 활동할 수 있다.

### (3) 단체교섭 및 단체협약 체결권

노동조합은 노조법 제29조 제1항에 의하여 사용자 또는 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 단체교섭권은 근로조건의 유지 및 개선을 위하여 헌법상 보장된 권리이며, 단체교섭권 행사의 목적은 이를 통해 종전의 근로조건보다 개선된 내용의 단체협약을 체결하는 것이다.<sup>83)</sup> 노인일자리사업의 참여자가 노동조합을 결성하거나 이에 가입하여 활동할 경우에도 마찬가지로 노동조합의 대표자는 사용자 또는 사용자단체와 단체교섭을 통하여 단체협약을 체결할 수 있다. 여기서 ‘사용자’는 협의의 사용자인 사업주만을 의미하는 것으로 보며,<sup>84)</sup> ‘사용자단체’는 “노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체”를 말한다(노조법 제2조 제3항). 이때 단체교섭의 대상이 되는 사용자 또는 사용자단체가 누가될 것인가가 문제가 된다. 노인일자리사업의 사업주체는 정부와 지방자치단체이지만, 실질적으로 사업을 수행하는 주체이자 「근로기준법」상 사용자 지위를 가지는 것은 사업수행기관이기 때문이다.

생각건대, 노인일자리사업은 정부와 지방자치단체의 예산으로 이루어지며, 기본적인 근로시간 및 조건 등에 대하여서는 보건복지부의 사업지침의 범위 내에서 결정되도록 되어있지만, 실질적인 근로조건과 보수의 내용 및 액수 등은 각 사업을 수행하는 사업수행기관의 사업계획에 따라 결정되므로, 단체교섭의 대상이 되는 사용자는 정부나 지방자치단체가 아니라 사업수행기관으로 보아야 할 것이다. 그러나 이들 사업수행기관이 재량적으로 결정할 수 있는 근로조건의 기준에는 한계가 있을 수밖에 없으므로, 참여자들이 결성한 노동조합이 요구하는 조건이 현실적으로 관철되기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 직접 사업수행기관의 지위에서 사업을 수행하는 경우를

83) 김형배, 「노동법(제21판)」, 162면.

84) 임종률, 「노동법(제11판)」, 117면.

제외하고는 참여자들이 결성한 노동조합은 정부(보건복지부) 및 지방자치단체를 대상으로 하여 단체교섭권을 행사할 수는 없을 것으로 생각한다.

#### (4) 쟁의행위

노인일자리사업의 참여자들이 노동조합을 결성하여 사용자에게 해당하는 사업수행기관 또는 수요처와 단체교섭이 가능하다고 한다면, 이러한 단체교섭이 결렬되었을 경우 근로조건의 향상을 위하여 노조법 제37조 이하에 따라 쟁의행위를 하는 것도 가능하다고 할 것이다. 그러나 정부와 지방자치단체의 예산을 참여자의 보수로 하여 운영되는 사회공헌형 사업의 경우 사업의 대부분이 공공적 성격을 가지고 있으며, 보수의 지급주체가 정부 또는 지방자치단체라는 점에서 이에 참여하는 참여자들이 쟁의행위를 하는 것이 과연 타당한가 하는 의문이 제기될 수 있다. 즉, 공무원의 경우 그 근로의 공공적 성격과 국가에 봉사하는 지위에 있다는 점에서 단체행동권 행사에 제한을 두고 있다는 점에서 노인일자리사업 참여자의 단체행동권 또한 그 행사에 있어 제한을 두어야 하는 것이 아닌가 하는 논란이 있을 수 있다.

그러나 공무원의 경우에는 헌법 제33조 제2항에 직접 근거하여 근로3권의 제한을 받지만, 공무원의 지위를 가지지 않는 노인일자리사업 참여자의 경우 단지 근로의 형태가 공공적 성격을 가지며, 보수가 정부 또는 지방자치의 예산에서 지급된다는 이유만으로 단체행동권 행사를 제한하는 것은 헌법적 근거가 결여되어 타당하지 못하다고 볼 수 있다. 따라서 이론적으로는 노인일자리사업의 참여자 또한 쟁의행위를 할 수 있는 것으로 보아야 한다.

쟁의행위를 할 경우에는 노조법 제5장 제2절 내지 제4절에 규정된 조정절차를 거친 후에 하여야 하며(동법 제45조 제2항), 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성이 있어야만 쟁의행위를 할 수 있다(동법 제41조 제1항). 이러한 절차적 과정을 거쳐서 쟁의행위를 시작할 때, 그 목적은 근로조건의 집단적 유지 또는 개선을 위하여 하여야 하며,<sup>85)</sup> 쟁의행위의 수단은 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이루어져서는 안 된다(동법 제42조 제1항).

85) 김형배, 「노동법(제21판)」, 932면.



### 3) 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률의 적용

「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하 ‘근참법’ 이라 한다)은 근로자와 사용자 쌍방이 참여와 협력을 통하여 노사 공동의 이익을 증진함으로써 산업 평화를 도모하고 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 하여 제정된 법률로(근참법 제1조), 근로자가 사용자의 경영에 직접 참가할 수 있도록 하는 기능을 가지고 있다.<sup>86)</sup> 근참법은 근로자와 사용자 사이에 신의성실의 원칙을 바탕으로 협력할 것을 전제로 하여(동법 제2조), 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장은 노사협의회를 설치하도록 하고 있다(동법 제4조 제1항). 이때 노사협의회란 “근로자와 사용자가 참여와 협력을 통하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 구성하는 협의기구”를 말하며(동법 제3조 제1호), 근참법은 정당한 사유 없이 협의회의 설치를 거부하거나 방해하는 자에 대해서는 1천 만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙규정을 두고 있다(동법 제30조 제1호). 이에 따라 근참법의 적용 대상이 되는 사업 또는 사업장에서는 근로자와 사용자를 각각 대표하는 3명 이상 10명 이하의 위원으로 노사협의회를 구성하여야 한다(동법 제6조 제1항). 이렇게 구성된 노사협의회는 3개월마다 정기적으로 회의를 개최하여야 하며(동법 제12조 제1항), 사용자가 이를 정기적으로 개최하지 않을 경우에는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제32조).

노사협의회회의의 임무는 노사 간의 일정 사항에 관하여 협의(87)를 하거나 이에 대한 의

86) 김형배, 「노동법(제21판)」, 1152면.

87) 노사협의회를 통해 이루어지는 협의사항은 다음과 같다.

근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제20조(협의 사항) ① 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 생산성 향상과 성과 배분
2. 근로자의 채용·배치 및 교육훈련
3. 근로자의 고충처리
4. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진
5. 인사·노무관리의 제도 개선
6. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙
7. 작업과 휴게 시간의 운용
8. 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선
9. 신기계·기술의 도입 또는 작업 공정의 개선
10. 작업 수칙의 제정 또는 개정
11. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원
12. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항
13. 근로자의 복지증진
14. 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치

결<sup>88)</sup>을 하는 것이다. 이때 협의회에서 의결된 사항에 대해서는 근로자와 사용자 모두에게 성실하게 이행하여야 할 의무가 있으며(동법 제24조), 정당한 사유 없이 이를 위반할 경우 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 의무 이행을 강제하고 있다(동법 제30조 제2호). 그 밖에 사용자는 정기회의에서 근참법에서 규정하고 있는 경영과 관련된 사항에 대하여 보고하거나 설명할 의무가 있으며,<sup>89)</sup> 근로자위원은 근로자측의 요구사항을 보고하거나 설명할 수 있다(동법 제22조).

이밖에 근참법은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장에 근로자의 고충을 청취하고 이를 처리하기 위한 고충처리위원회를 두도록 하고 있다(동법 제26조). 고충처리위원회의 위원은 노사를 대표하는 3명 이내의 위원으로 구성되며(동법 제27조 제1항), 근로자로부터 고충사항을 청취한 경우에는 10일 이내에 이에 대한 조치를 취하고 그 처리결과 등을 해당 근로자에게 통보하도록 하고 있다(동법 제28조 제1항). 사용자가 고충처리위원을 두지 않을 경우에도 200만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 벌칙규정이 있다(동법 제32조).

노인일자리사업의 사업 또는 사업장에 해당하는 수행기관이나 수요처 역시 이론적으

15. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항

16. 그 밖의 노사협조에 관한 사항

② 협의회는 제1항 각 호의 사항에 대하여 제15조의 정족수에 따라 의결할 수 있다.

88) 노사협의회 의결을 거쳐야 하는 사항은 다음과 같다.

근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제21조(의결 사항) 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 협의회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
2. 복지시설의 설치와 관리
3. 사내근로복지기금의 설치
4. 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
5. 각종 노사공동위원회의 설치

89) 사용자의 보고 또는 설명 의무가 있는 사항은 다음과 같다.

근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제22조(보고 사항 등) ① 사용자는 정기회의에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관하여 성실하게 보고하거나 설명하여야 한다.

1. 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항
2. 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항
3. 인력계획에 관한 사항
4. 기업의 경제적·재정적 상황

② 근로자위원은 근로자의 요구사항을 보고하거나 설명할 수 있다.

③ 근로자위원은 사용자가 제1항에 따른 보고와 설명을 이행하지 아니하는 경우에는 제1항 각 호에 관한 자료를 제출하도록 요구할 수 있으며 사용자는 그 요구에 성실히 따라야 한다.

로는 상시 30명 이상의 참여자가 일자리사업에 참여하고 있는 경우에는, 근참법에 따라 노사협의회를 설치하여야 하며, 고충처리위원을 두어야 할 것이다. 그러나 정부의 정책에 따라 이루어지는 노인일자리사업에서 사업수행기관에 노사협의회를 두어 수행기관과 참여자가 사업내용에 대하여 협의를 하는 것이 현실적으로 실효성이 있는지는 의문이 제기된다. 하지만 시장진입형 사업의 경우에는 각 수요처와 사업수행기관과의 계약 내용에 따라 근로조건이 정해지므로, 노사협의회를 통하여 이러한 근로조건에 관하여 참여자가 의견을 낼 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 사회공헌형 사업에서도 각 사업수행기관 내에서의 안전, 보건 등의 작업환경과 관련된 사항이나 사업수행 중 참여자에게 발생할 수 있는 여러 가지 문제점들에 대해 의견을 청취할 수 있는 고충처리위원 등의 전담인력 또는 기구가 필요하다는 점에서 노인일자리사업의 사업수행기관에도 노사협의회의 설치나 고충처리위원을 두는 것에 의의가 있다고 할 것이다.

#### 4) 기타 노동관계법의 적용

##### (1) 최저임금법

노인일자리사업의 참여자에게 지급되는 보수는 「근로기준법」상 임금에 해당하므로, 「최저임금법」의 적용을 받는다. 사회공헌형 사업의 경우 참여자에 대한 보수는 월 20만원으로, 이를 시급으로 환산하면 한 달에 최대 40시간을 근무할 경우 시간당 5,000원으로 2013년 기준 최저임금인 시간당 4,860원을 상회하는 금액이 된다. 그러나 월 20만원의 보수는 지급할 수 있는 최대한도를 의미하는 것이고, 실제 보수는 시간급을 정하여 이에 따른 근무시간에 비례한 액수가 지급되는 것이므로, 시간급을 최저임금에 미달하는 금액으로 정할 경우에는 「최저임금법」에 반하게 된다. 따라서 노인일자리사업 참여조건 합의서 작성시 기본급으로 지급하는 보수는 2013년을 기준으로 시간당 4,860원 이상으로 정하여야 한다. 인력파견형 사업과 시장형 사업의 경우 참여자에 대한 보수가 각 수요처와 사업단의 사업운영 수익금의 상황에 따라 달라지게 되므로, 참여조건 합의서나 사업단 운영규정 등의 내용에 따라서 최저임금에 미달되는 보수가 지급될 여지가 있으며, 특히 시장형 사업의 경우 사업 운영 성과가 좋지 못하여 수익금 배분이 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 그러나 이러한 보수지급 약정은 최저임금법 위반으로 무효이며, 최소한 최저임금액에 상응하는 액수의 보수가 지급되어야 할 것이며(최저임금법 제6조 제3항), 시장형 사업의 경우에도 수익금 배분이 어려울 경우 정부와 지방자치단체에서 지원받는 사업비로 최소한의 고정급을 지급할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

## (2) 근로자퇴직급여 보장법

「근로기준법」상 근로자는 「근로기준법」 제34조에 따라 「근로자퇴직급여 보장법」의 적용을 받으며, 계속근로기간 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 받을 수 있다(근로자퇴직급여 보장법 제8조 제1항). 그러나 사회공헌형 사업의 경우 일자리 사업의 참여기간이 9개월로 한정되어 있으며, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 사용자가 퇴직급여제도를 적용할 의무가 없으므로(동법 제4조 제1항), 월 평균 36~40 시간의 근로를 제공하는 사회공헌형 사업의 참여자에게는 실질적으로 퇴직급여제도가 적용될 여지가 없다.

또한 인력파견형 사업의 경우 2012년을 기준으로 1인당 평균 참여기간이 5.8개월, 시장형 사업의 경우 1인당 평균 참여기간이 7.7개월에 불과하여 현실적으로 퇴직금 제도가 적용되는 경우는 많지 않을 것으로 보인다. 그러나 각 수요처나 사업수행기관과의 참여계약 내용에 따라 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간을 초과하고, 1년 이상 계속하여 일자리사업에 참여하는 경우에 각 사용자 및 사업수행기관은 「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 퇴직급여제도를 설정하여야 하며, 참여종료 시점에 해당기간에 상응하는 퇴직급여를 참여자에게 지급하여야 할 것이다.

## (3) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률

### ① 문제제기

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘기간제법’이라 한다)은 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 근로자와 「근로기준법」상의 단시간근로자에 대하여 적용된다(기간제법 제2조). 노인일자리사업의 참여자는 대부분 참여기간이 정하여져 있으며, 1주 동안의 소정근로시간이 해당 업무에 종사하는 일반적인 근로자에 비해 짧으므로, 기간제법의 적용을 받는 기간제근로자 또는 단시간근로자에 해당한다고 볼 수 있다. 기간제법은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며(동법 제3조 제1항), 국가 및 지방자치단체의 기관에 대하여는 상시 사용하는 근로자수에 상관없이 적용되기 때문에(동조 제3항) 대부분의 노인일자리사업 수행기관과 인력파견형 사업의 각 수요처는 기간제법의 적용을 받게 된다.

2006년부터 2012년까지의 노인일자리사업 참여자들의 참여년수를 보면, 1년만 참여한 참여자가 전체의 20.7%이고 2년 이상 참여한 참여자는 79.3%로 나타나고 있으며, 평균 참여년수는 3.1년이다.<sup>90)</sup> 기간제법은 사용자는 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 없도록 하고, 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 경우 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 보고 있다(동법 제4조 제1항). 따라서 기간제법을 따를 때, 2년을 초과하여 노인일자리사업에 참여한 참여자들을 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 보아 계속하여 일자리에 참여하도록 하여야 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 또한 기간제법은 기간제근로자 또는 단시간근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자 또는 통상근로자와 차별적 처우를 할 수 없도록 하고 있는바(동법 제8조), 노인일자리사업 참여자가 인력파견형 사업에 참여하여 민간분야에 파견되거나 사회공헌형 사업 중에서도 사업수행기관이 아닌 수요처에서 근로를 제공하는 경우에 같이 근무하는 다른 근로자와의 관계에 있어서 차별적 처우 규정이 적용될 수 있는가 하는 문제도 제기될 수 있다. 이에 따라 각각의 적용여부를 검토해보면 다음과 같다.

## ② 계속근로기간 제한규정 적용 여부

기간제법은 원칙적으로 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 없도록 규정하고, 2년을 초과하여 계속하여 사용할 경우에는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 보고 있다(동법 제4조 제2항). 그러나 기간제법은 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있도록 하는 예외규정을 두고 있으므로, 노인일자리사업의 참여자가 이러한 예외규정에 해당할 경우에는 계속근로년수 제한이 적용되지 않는다.(동법 제4조 제1항 단서).

노인일자리사업의 참여자에게 적용 가능한 예외사유를 살펴보면, 먼저 ①「고령자고용촉진법」(고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한법률)<sup>91)</sup>에서 정의하는 고령자를 근로자로 사용하는 경우에는 2년을 초과하여 근로하게 할 수 있도록 하고 있다(기간제법 제4조 제1항 단서 제4호). 노인일자리사업의 참여자는 만 65세 이상의 자를 원칙으로 선발하고, 사업유형에 따라 만 60-64세의 자의 참여를 예외적으로 허용하고 있으

90) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 95면.

91) 「고령자고용촉진법」은 2008. 3. 21. 법률 제8962호로 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한법률」로 명칭이 개정되었지만, 기간제법 제4조 제1항 제4호에서는 여전히 「고령자고용촉진법」이라고 표기하고 있어 이에 따라 작성하였다. 향후 기간제법 개정시 수정하여야 할 것이다.

며, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」상 고령자는 55세 이상인 사람이므로(동법 제2조 제1항), 노인일자리사업의 모든 참여자는 이러한 예외사유에 해당한다.

다음으로 ② 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 2년을 초과하여 근로하게 할 수 있는데(기간제법 제4조 제1항 단서 제5호, 동법 시행령 제3조 제2항 제1호), 노인일자리사업이 이에 해당한다면 계속근로년수 제한의 적용을 받지 않을 수 있다. 이에 대해 검토를 해보면, 노인일자리사업과 같은 사회적일자리 사업이 이에 해당하는지가 문제가 된 사안에서 중앙노동위원회는 일관되게 이러한 사회적 일자리 사업이 기간제법 제4조 제1항 단서 제5호 및 동법 시행령 제3조 제2항 제1호의 ‘정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 사회적으로 필요한 서비스 제공을 위하여 일자리를 제공하는 사업’으로 보아 이에 참여하는 근로자는 2년을 초과하여 사용할 수 있고, 계약기간 만료로 인한 해지통보는 부당해고에 해당하지 않는 것으로 보고 있다.<sup>92)</sup>

판례 또한 문화체육관광부의 주도로 안산시에서 운영한 ‘공공도서관 개관시간 연장사업’이 이러한 예외 규정에 해당하는지 여부가 문제가 된 사안에서, ① ‘공공도서관 개관시간 연장사업’은 사회 일자리 창출을 주된 목적으로 하여 운영되고 있고, ② 이에 따라 안산시는 사회서비스 일자리창출 사업 추진실태 대상으로 감사를 받았으며, ③ 동 사업에 채용된 기간제 근로자는 정부의 복지정책·실업대책 등에 따른 일자리 제공으로 인력을 사용하는 경우로써 무기계약 근로자 전환의 예외 대상임을 명시하고 있었고, ④ 동 사업은 국고보조금 지원을 전제로 한 것으로써 그 지원이 중단될 경우 사업이 지속될 수 없다는 점 등을 근거로 하여, 동 사업에서 원고인 기간제근로자를 계약기간을 1년 단위로 하여 2008년부터 2010년까지 매년 근로계약을 체결하여 고용하다 2010년 말 근로계약 해지통보를 한 경우에 이러한 근로계약관계는 기간제법 제4조 제1항 단서 제5호와 동법 시행령 제3조 제2항 제1호에 해당하는 것으로 계속근로년수 제한을 받지 않으므로 원고를 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 볼 수 없고, 계약기간 만료에 따른 근로계약 해지통보는 정당하여 부당해고에 해당하지 않는다고 보았다.<sup>93)</sup> 노인일자리사업 또한 정부의 주도하에 노인복지 정책의 일환으로 시행되는 일자

92) 중앙노동위원회 2011. 7. 14. 2011부해420 판정; 중앙노동위원회 2012. 12. 24. 2012부해1038 판정; 중앙노동위원회 2013. 3. 4. 2012부해1260 판정; 중앙노동위원회 2013. 7. 18. 2013부해440 판정 등.

리사업으로써, 노인의 직업능력 개발과 취업 촉진 및 사회적으로 필요한 서비스를 제공하고 있다는 점에서 동 사안에서와 마찬가지로 기간제법 제4조 제1항 단서 제5호의 예외사유에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 ③ 그 밖에 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령이 정하는 경우가 2년 초과 제한의 예외사유에 해당하며(동법 제4조 제1항 단서 제6호), 동법 시행령에서 대통령이 정하는 사유중 하나로 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정 근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자를 사용하는 경우를 명시하고 있다(동법 시행령 제3조 제3항 제6호). 「근로기준법」 제18조 제3항은 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 초단시간근로자를 규정하고 있고, 노인일자리사업의 유형 중 사회공헌형 사업의 참여자는 모두 이러한 초단시간근로자이므로, 이 또한 2년을 초과하여 근로시킬 수 있는 예외사유에 해당하게 된다. 시장진입형 사업의 경우 참여계약의 내용에 따라 근로시간이 달라지게 되므로, 일률적으로 판단하기 어려울 것이다. 그러나 노인일자리사업의 참여자는 이미 ①과 ②에 의하여 2년 이상을 초과하여 근로자로 사용할 수 있기 때문에, 근로시간에 상관없이 기간제법 제4조 제2항의 적용을 받지 않는다.

### ③ 차별적 처우 금지 규정의 적용 여부

#### 가. 문제제기

기간제법 제8조에서는 ‘차별적 처우의 금지’ 라고 하여 제1항에서 “사용자는 기간제근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니된다” 고 하여 기간제근로자와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자 사이의 차별을 금지하고, 제2항에서는 “사용자는 단시간근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니된다” 고 하여 단시간 근로자와 통상근로자 사이의 차별을 금지하고 있다. 여기서 ‘차별적 처우’ 라 함은 ‘임금 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것(동법 제2조 제3호)’ 을 의미한다.

93) 대법원 2012. 12. 26. 선고 2012두18585 판결.

기본적으로 차별이 존재한다는 것은 비교의 대상을 전제로 하는 것이다. 기간제법도 기간제·단시간근로자에 대한 처우가 ‘차별적’임을 비교하는 대상을 규정하고 있는데, ① 당해 사업 또는 사업장에서<sup>94)</sup> ② 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 ③ 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자(제1항)와 통상근로자(제2항)가 그 비교의 대상이 되는 자이다. 이러한 비교대상 근로자는 사용자에게 의한 차별적 처우가 있었던 시기에 존재하여야 하고, 비교대상자가 없거나 부적절할 경우에 노동위원회는 차별시정 신청을 기각한다.<sup>95)</sup>

이때 노인일자리사업 참여자가 활동하는 해당 사업수행기관 또는 수요처에서 이들의 업무와 유사한 형태의 업무를 담당하는 다른 근로자가 있을 경우에 이에 기간제법이 적용될 수 있는지 여부가 문제가 된다. 이를 검토하기 위해서는 먼저 ‘동종 또는 유사한 업무에 종사하는’의 의미가 무엇이며, 이에 해당하는 비교대상근로자가 존재하는지 여부를 개별 사업별로 살펴보아야 할 것이다.

#### 나. 검토

먼저, 비교대상인 근로자는 동일 사업 또는 사업장에 근무하여야 하는데, 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 채용 및 근로조건이 사업장단위에서 결정되면 사업장을 기준으로, 기업 단위에서 결정되면 기업 전체를 기준으로 비교를 한다.<sup>96)</sup> 동종 또는 유사한 업무인지의 여부는 사용자가 근로자들에게 지급하는 급부의 성질, 업무의 자격 요건, 업

94) 사업 또는 사업장의 판단 기준은 다음과 같다. (고용노동부, 「기간제·단시간·파견근로자를 위한 『차별시정제도』를 알려드립니다」, 2010. 18면.)

1. 본사, 지점, 출장소, 공장 등이 동일한 장소에 있는 경우에는 원칙적으로 분할하지 않고 1개의 사업으로 봄. 다만, 동일 장소에 있더라도 현저하게 근로의 형태가 다른 부문이 있고 그러한 부문이 주된 부문과 비교하여 노무관리, 회계 등이 명확하게 구분되는 동시에 주된 부문과 분리하여 취급하는 것이 보다 적절한 법 적용을 가능케 한다면 그러한 부문을 독립된 사업으로 봄.

2. 본사, 지점, 출장소, 공장 등이 장소적으로 분산되어 있을 경우에는 원칙적으로 각각 별개의 사업으로 봄. 다만, 장소적으로 분산되어 있다 할지라도 지점, 출장소, 공장 등의 업무처리능력 등을 감안할 때 하나의 사업이라고 말할 정도의 독립성이 없으면 직근 상위 조직과 일괄하여 하나의 사업으로 봄.

3. 본사와 장소적으로 분산되어 있는 지점, 출장소, 공장 등이 다음 각 호에 해당하는 경우는 독립성이 있는 것으로 보고 별개의 사업 또는 사업장으로 봄

- 한국표준산업분류상 산업(대분류)이 다른 경우
- 서로 다른 단체협약 또는 취업규칙을 적용받는 경우
- 노무관리, 회계 등이 명확하게 독립적으로 운영되는 경우

95) 이승욱·문강분·박귀천, 「차별시정제도 요건별·사안별 분석집 발간」, 국제노동법연구원 용역보고서, 노동부, 2010, 216면.

96) 오계택·이인재·조용만·박호환, 「임금차별 판단기준 마련을 위한 연구」, 한국노동연구원 용역보고서, 노동부, 2007, 9면.



무의 내용과 범위, 임금체계 등 구체적인 사정을 고려하여 판단하여야 한다.<sup>97)</sup> 노동위원회의 판정례를 통해 정립된 판단 기준을 보면 주된 업무 내지 중심적인 업무와 기준근로자가 실제 수행하는 업무를 기준으로 하여 핵심요소에서 본질적인 차이가 없으면 다른 요소에서 차이가 있더라도 동종·유사성을 인정하고 있다.<sup>98)</sup> 시간강사의 비교대상근로자가 누구인지가 문제가 된 사례에서 판례는 시간강사의 업무는 강의에 국한되고 전임강사의 업무는 강의와 연구이고, 그 중 연구가 더 주된 업무라고 하여 전임강사는 시간강사의 비교대상 근로자가 될 수 없으나, 강의초빙교수는 주된 업무가 강의이므로 시간강사의 비교대상 근로자가 된다고 판시하였다.<sup>99)</sup>

검토해보면, 사회공헌형 사업의 경우 사업수행기관과 수요처가 별개인 사업의 유형에 있어서 노인일자리사업 참여자의 지위에서 수요처에 근로를 제공하는 근로자와 수요처 자체에서 고용하여 근로를 제공하는 근로자가 함께 근무를 하는 경우 차별의 문제가 제기될 여지가 있다. 예컨대, 초등학교 급식도우미사업에 참여하는 참여자가 급식업체에서 파견되어 초등학교 내에서 근무하는 영양사, 조리사, 배식담당 직원 등과 같이 급식업무를 담당할 경우에 이들 파견업체의 직원들을 비교대상근로자로 볼 수 있는가 하는 것이다. 그러나 비교대상 근로자는 ‘동종 또는 유사한 업무에 종사’ 하여야 하며, 실제 수행하는 주된 업무를 기준으로 자격 요건, 업무의 내용과 범위, 임금체계 등이 비교 가능한 것이어야 하는데, 공익형 노인일자리사업 참여자는 정부의 사회적일자리 창출 정책에 따라 선발된 저소득층 노인으로서, 초등학교 급식도우미사업의 경우 참여자의 주된 업무는 ‘초등학생을 대상으로 급식 및 식사예절지도 등을 지원’ 하는 것으로 그 업무의 자격 요건과 업무의 내용이 일반 급식업체의 직원과는 다르며, 근로시간이 일자리사업의 사업지침과 수행기관에서 정한 기준에 따라 한정되어 있으며, 보수 또한 정부와 지방자치단체의 예산에서 지급되고 있다는 점에서 이들을 비교대상 근로자로 볼 수 없을 것이다. 또한 사용자의 지위를 가지는 주체가 노인일자리사업 참여자의 경우는 사업수행기관이고, 수요처에서 근로를 제공하는 다른 근로자의 경우는 파견업체 또는 수요처가 사용자가 되기 때문에 차별적 처우 금지의 행위자로서의 사용자가 동일한 주체가 아니므로 이를 적용할 수 없을 것으로 보인다.

97) 오계택·이인재·조용만·박호환, 「임금차별 판단기준 마련을 위한 연구」, 11-16면.

98) 중앙노동위원회, 「차별시정 관련 판례분석」, 2010, 4면; 고용노동부, 「기간제·단시간·파견근로자를 위한 『차별시정제도』를 알려드립니다」, 42면; 이승욱·문강분·박귀천, 「차별시정제도 요건별·사안별 분석집 발간」, 219-233면.

99) 서울행정법원 2009. 2. 6. 선고 2008구합22747 판결.

다만, 고용노동부와 문화체육관광부 등 다른 부처에서 실시하는 사회적일자리사업의 참여자와 같은 내용의 업무를 수행할 경우에 문제가 제기될 여지가 있다. 예컨대, 서울시에서 고용노동부의 희망근로사업과 보건복지부의 노인일자리사업을 각각 수행하고, 이에 따른 세부 사업의 내용에 있어서 중복되는 영역이 존재하여 양 사업의 참여자들이 같은 활동을 하게 될 경우, 이들을 차별적 처우 금지 대상으로서 비교대상근로자로 볼 수 있는가 하는 것이다. 그러나 기간제법에서 금지하고 있는 차별적 처우는 기간제근로자·단시간근로자임을 ‘이유로’ 한 차별적 처우, 즉 차별적 처우의 원인이 고용형태가 정규직이 아니라 ‘기간제·단시간’ 이기 때문에 차별이 이루어진 경우를 말하는 것으로서, 비교대상근로자 역시 ‘기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자’ 또는 ‘통상근로자’ 라는 점에서, 사업목적은 달리하여 시행되고 있는 개별 사회적일자리 사업의 참여자는 모두 기간제·단시간 근로를 조건으로 하고 있기 때문에 서로 같은 내용의 업무를 한다고 하여서 기간제법이 적용되는 비교대상근로자가 존재하는 것으로 볼 수는 없을 것이다.

시장형 사업의 경우 사업수행기관에서 자체적으로 사업단을 구성하여 각 사업단에 참여하는 회원들에 의해서 독립된 사업을 수행하는 구조이므로, 이들 참여자들과 비교대상이 되는 근로자를 상정하기 어렵다고 보여진다. 그러나 인력과견형 사업의 경우 사업수행기관은 단지 참여자와 수요처를 알선해주는 역할을 하고, 실질적은 근로조건은 수요처에 의하여 결정되며, 수요처가 사용자로서의 지위를 가지는 것으로 볼 수 있기 때문에 수요처와의 근로계약에 의하여 같은 사업 또는 사업장내에서 ‘동종 또는 유사한 업무에 종사하는’ 비교대상 근로자가 존재할 경우에는 개별 사안을 검토하여 기간제법의 차별적 처우 금지 규정을 적용할 수 있을 것으로 생각한다. 따라서 합리적인 이유<sup>100)</sup> 없이 임금 그 밖의 근로조건<sup>101)</sup> 등에서 불리하게 처우<sup>102)</sup>할 경우에는 참여자는

100) 여기서의 합리적 이유는 근로자의 계약형태와는 무관한 객관적 차이에 의하여 차별을 하는 것을 의미하며(오계택·이인재·조용만·박호환, 「임금차별 판단기준 마련을 위한 연구」, 19면), 판례는 자격요건과 업무능력(서울행정법원 2009. 2. 6. 선고 2008구합22747 판결), 업무강도(서울행정법원 2010. 1. 22. 선고 2009구합28407, 28155 판결), 근무기간과 업적(서울행정법원 2010. 4. 29. 선고 2009구합36583 판결) 등의 차이에서 비롯되는 임금의 차별은 합리적인 이유가 있는 것으로 보고 있다(중앙노동위원회, 「차별시정 관련 판례분석」, 5면. 합리적 이유의 판단기준에 관한 구체적인 내용은 이승욱·문강분·박귀천, 「차별시정제도 요건별·사안별 분석집 발간」, 242-261면 참고).

101) ‘그 밖의 근로조건 등’은 근로기준법이 규율하는 근로조건과 단체협약·취업규칙·근로계약에 의한 근로조건으로서 근로시간·휴일·휴가·안전·보건 및 재해보상 등이 이에 해당하며, 사업장 내 복지제도는 그 제도가 취업규칙, 단체협약 등에 사용자의 의무로 규정되어 있다면 역시 여기에 해당할 수 있다고 본다(고용노동부, 「기간제·단시간·파견근로자를 위한 『차별시정제도』를 알려드립니다」, 37면; 이승

기간제법에 따라 노동위원회에 그 시정을 신청할 수 있을 것이다(기간제법 제9조 제1항).

## 5) 소결

이상을 종합해보면, 노인일자리사업의 참여자는 근로시간의 단기성을 이유로 적용제외 되는 규정 이외의 근로자성을 전제로 하는 모든 노동법의 적용을 받을 수 있다. 그러나 근로시간이 짧기 때문에 일반 근로자들과 달리 주휴일, 연차휴가, 퇴직금제도 등의 적용에서 배제되고, 근로기간이 단기간이며 근로조건이 정부의 정책에 따라 결정되기 때문에 실질적으로 노동조합을 결성하여 근로조건 개선에 대하여 근로3권을 행사하거나 노사협의회에서 사용자인 사업수행기관이나 수요처와 근로조건에 관하여 협의할 수 있는 가능성이 많지 않다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 노인일자리사업의 참여자의 근로자성을 부정할 수는 없기 때문에, 이들의 근로조건 보호를 위하여 노동법과 저촉되는 부분은 개선할 필요성이 있다. 다만, 일반 근로자와 동일하게 노동법이 적용될 필요가 없는 부분에 대해서는 적용제외를 넓게 인정할 수 있을 것이다.

## 2. 사회보험법의 적용

### 1) 문제제기

노인일자리사업 참여자들을 「근로기준법」 상의 근로자로 볼 경우, 이들에게도 사회보험이 적용될 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 사회보험은 그 법적성격이 사회보장의 영역에 속하는 것으로 보는 것이 일반적이나, 「근로기준법」의 적용을 받는 근로자는 현재 실시되고 있는 사회보험에 당연가입을 하도록 하고 있다는 점에서 노동법의 영역에도 속한다고 할 수 있을 것이다. 원칙적으로 「근로기준법」 상 근로자성이 인정되면 사회보험이 당연히 적용되는 것이고, 노인일자리사업 수행기관은 4대 보험(국민연금, 국

육·문강분·박귀천, 「차별시정제도 요건별·사안별 분석집 발간」, 204면.

102) 불리한 처우란, 비정규직 근로자가 비교대상근로자에 비하여 임금 그 밖의 근로조건 등에 있어서 낮은 대우를 받은 것을 말하며(중앙노동위원회 2008. 11. 3. 중앙2008차별23/25 병합 판정), 임금 그 밖의 근로조건 등에 있어서 비교대상근로자보다 낮은 대우를 받았다는 객관적인 결과만 있으면 일단 불리한 처우에 해당하고, 이에 대해 합리적 이유가 있느냐에 따라 이것이 차별적 처우인지 아닌지로 판단되게 된다(고용노동부, 「기간제·단시간·파견근로자를 위한 『차별시정제도』를 알려드립니다」, 48면).

민건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험)의 적용을 받는 기관에 한하여 사업을 수행할 수 있도록 하고 있지만, 노인일자리사업 참여자들은 그 특성상 연령이 만 65세 이상인 경우가 대부분이며, 근로시간과 근무기간이 짧기 때문에 사회보험법상 일반 근로자들과 같은 정도의 지위를 가지고 보호받을 수 없는 경우가 많다. 따라서 이하에서는 노인일자리사업 참여자들이 실질적으로 사회보험의 적용을 받을 수 있는지의 여부를 검토해보도록 한다.

## 2) 고용보험

### (1) 적용가능성

고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력개발 등을 목적으로 하여 실시되는 보험이다(고용보험법 제1조). 고용보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며(동법 제8조), 고용보험의 적용을 받는 사업의 사업주와 근로자는 당연히 고용보험의 보험가입자가 되므로(고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수에 관한 법률 제5조 제1항, 고용보험법 제2조 제1호), 노인일자리 사업 참여자들 또한 원칙적으로 고용보험의 적용을 받을 수 있다. 그러나 65세 이후에 고용된 자는 근로자라고 하더라도 고용보험의 적용을 받지 못하며(동법 제10조 제1호), 소정 근로시간이 1개월간 60시간 미만인 자(1주간 소정근로시간이 15시간 미만인 경우를 포함) 또한 고용보험의 적용 제외 대상에 해당된다(동법 제10조 제2호, 동법 시행령 제3조 제1항). 단, 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 경우에는 소정근로시간이 1개월간 60시간 미만인 경우에도 고용보험의 적용을 받을 수 있다(동법 시행령 제3조 제1항 단서).

이상과 같은 「고용보험법」의 규정에 따르면, 노인일자리사업의 참여자는 만 65세 이상을 원칙으로 하고 있으므로, 근로자성이 인정된다고 하더라도 기존에 고용보험에 가입되어 있지 않는 참여자는 고용보험의 적용을 받을 수 없게 된다. 또한 일부 만 65세 미만의 참여자들의 경우에도 사회공헌형 사업 참여자들은 근무시간이 월 36~40시간으로 「고용보험법」상의 소정근로시간보다 짧기 때문에 역시 고용보험의 적용제외 대상이 된다. 결국 대부분의 노인일자리사업 참여자는 고용보험의 적용제외 대상에 속하며, 만 65세 미만의 참여자 중 시장진입형 사업에 참여하여 월 60시간 이상 근로를 제공하는 경우와 소정근로시간이 월 60시간 미만이라도 생업을 목적으로 근로한 것으로 볼

수 있는 3개월 이상의 노인일자리사업 참여자에 한하여 고용보험의 적용을 받을 수 있다. 이 경우 고용보험료 중 사업주의 부담분은 노인일자리사업의 부대경비에서 지급되게 된다.<sup>103)</sup>

## (2) 적용내용

### ① 고용안정·직업능력개발 사업

고용보험의 사업은 크게 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등이 있다(고용보험법 제4조 제1항). 고용안정 사업에는 고용환경을 개선하고 근무형태를 변경하는 등으로 고용기회를 확대한 사업주를 지원하는 고용창출 지원사업(동법 제20조), 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따라 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취할 경우 이를 지원하는 고용조정 지원사업(동법 제21조), 고용기회가 부족하거나 고용사정이 좋지 않은 지역으로 사업을 이전하거나 이러한 지역에서 사업을 신설하는 사업주를 지원하는 지역 고용촉진 지원사업(동법 제22조), 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 자들을 고용하는 사업주를 지원하는 고령자등 고용촉진 지원사업(동법 제23조), 그 밖에 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위한 사업을 실시하는 사업주를 지원하는 고용안정 지원사업(동법 제24조) 등이 있으며, 이중 노인일자리사업과 관련이 있는 것은 제23조의 고령자등 고용촉진 지원사업이다. 그러나 「고용보험법」상 고령자등 고용촉진 지원사업은 정규 노동시장에서 민간 사업주가 실시하는 사업에 있어서 고령자 등을 신규 고용하거나 정년을 폐지하는 등으로 고용을 연장하는 경우에 적용되는 것이며, 노인일자리사업과 같이 정부에서 주도하며 참여자에 대한 보수를 정부와 지방자치단체에서 지급하고 있는 공공분야의 일자리에 적용되는 것이 아니라고 보아야 한다.

직업능력개발 사업의 경우, 피보험자등의 직업능력 개발을 향상시키기 위한 훈련을 실시하는 사업주에게 그 훈련비용을 지원하는 것으로(동법 제27조), 이러한 훈련에는 피보험자에 대한 직업능력개발 훈련 외에도 피보험자가 아닌 자로서 해당 사업주에게 고용된 자를 대상으로 하여 훈련을 실시하는 경우에도 해당하므로(동법 시행령 제41조 제1항 제2호), 고용보험의 적용을 받지 않는 노인일자리사업 참여자들의 경우에도 수행기

103) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 178면.

관이 이들을 대상으로 일정한 직업능력개발 훈련을 실시하는 경우에는 직업능력개발 훈련 지원금을 받을 수 있는 것으로 해석하여야 할 것이다.

## ② 실업급여

### 가. 구직급여

실업급여는 실업으로 인한 소득상실을 보전하기 위하여 지급되는 급여이다.<sup>104)</sup> 「고용보험법」상 실업급여는 구직급여와 취업촉진 수당의 두 가지로 구분되는데, 구직급여는 이직한 피보험자가 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업을 하지 못한 상태, 즉 실업상태에 있는 경우에 지급되는 것이다(동법 제40조 제1항). 구직급여를 지급받기 위해서는 이직 후 지체 없이 직업안정기관에 출석하여 실업을 신고하여(동법 제42조 제1항), 직업안정기관의 장으로부터 구직급여 수급자격을 인정받아야 한다(동법 제43조 제1항). 구직급여를 지급받으려면 기본적으로 이직일 이전 18개월간의 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 한다(동법 제40조 제1항 제1호). 그러나 노인일자리사업의 유형 중 사회공헌형 사업은 9개월을 단위로 하여 매년 신규가입의 형식으로 사업이 운영되며, 시장진입형 사업 역시 연중 참여를 기본으로 하고 있지만, 인력파견형 사업의 1인당 평균 참여기간은 5.8개월, 시장형 사업 참여자의 경우 1인당 평균 7.7개월 참여를 하기 때문에 노인일자리사업 참여자가 고용보험에 가입이 가능하다고 하여도, 참여계약 기간을 피보험 단위기간으로 하여 구직급여를 신청할 수 있는 경우는 드물 것으로 보인다.

### 나. 취업촉진 수당

구직급여 외에 취업촉진 수당의 지급요건을 갖춘 경우에는 이 또한 지급받을 수 있는데, 취업촉진 수당에는 조기재취업 수당, 직업능력개발 수당, 광역 구직활동비, 이주비 등이 있다(동법 제37조 제2항). 조기재취업 수당의 경우 실업급여의 수급자격을 인정받은 자가 안정된 직업에 재취직하거나 스스로 영리를 목적으로 하는 사업을 영위하는 경우에 지급되는 것인데(동법 제64조 제1항), 노인일자리사업의 참여자가 사업종료 후 다른 유형의 일자리사업에 참여하게 될 경우가 이에 해당할 수 있는가 하는 문제가 있다. 그러나 조기재취업 수당의 지급요건 중 ‘안정된 직장’이란 6개월을 초과하여 계속 고

104) 전광석, 「한국사회보장법론(제8판)」, 법문사, 2011, 451면.

용될 것이 확실하다고 인정되는 직장을 말하며,<sup>105)</sup> 노인일자리사업의 경우 매년 신규 참여신청자를 우선 선발하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 계속 고용, 즉 지속적인 참여가 확실하다고 볼 수 없어 이에 해당한다고 할 수 없을 것이다. 따라서 노인일자리사업의 참여자가 고용보험에 가입 후 일자리사업이 종료되었다고 하더라도, 다음 년도의 일자리사업에 참여한 것을 이유로 하는 조기재취업 수당을 받을 수는 없으며, 일자리사업이 아닌 다른 사업에 고용되거나 자영업을 시작한 경우에는 이에 해당할 수는 있을 것이다.

그 밖에 고용보험에 가입되어 있던 노인일자리사업 참여자가 사업참여 종료 후 실업급여 수급자격을 인정받은 경우로써 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발 훈련을 받는 경우에는 직업능력개발 수당을 받을 수 있으며(동법 제65조), 광범위한 지역에 걸쳐 구직 활동을 하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 경우에는 광역 구직활동비를 지원받을 수 있고(동법 제66조 및 동법 시행령 제89조), 재취업을 하거나 직업능력개발 훈련을 받기 위하여 거주지를 이전하는 경우로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 신청지 관할 직업안정기관의 장이 주거의 변경이 필요하다고 인정한 경우에는 이주비를 지원받을 수 있다(동법 제67조 및 동법 시행령 제90조).

### 3) 산업재해보상보험

#### (1) 적용가능성

산업재해보상보험(이하 ‘산재보험’이라 함)은 종속적 관계에서 근로를 제공하는 근로자가 근로를 제공하는 도중 발생한 사고에 기인하는 피해로부터 근로자를 보호하기 위한 것이다.<sup>106)</sup> 즉, 산재보험은 ‘근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상’하는 데에 그 목적이 있다(동법 제1조). 따라서 산재보험은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며(동법 제6조), 이때 산재보험의 적용을 받는 근로자는 「근로기준법」 상의 근로자와 동일하다(동법 제5조 제2호).

노인일자리사업 수행기관은 일자리사업 수행 중 참여자에게 발생할 수 있는 각종 위험에 대비하기 위하여 산재보험에 의무적으로 가입하도록 하고 있다.<sup>107)</sup> 산재보험에 가

105) 전광석, 「한국사회보장법론(제8판)」, 462면.

106) 전광석, 「한국사회보장법론(제8판)」, 375면.

입한 사업주는 사용자로부터 금품을 받을 것을 목적으로 사용자에게 근로를 제공하는 「근로기준법」 상의 근로자에 대해서만 보험가입자로서의 보험료 납부의무가 있으므로,<sup>108)</sup> 노인일자리사업 수행기관으로 하여금 산재보험에 의무적으로 가입하게 하는 것은 일자리사업 참여자를 근로자로 보는 것이라고 할 수 있다. 산재보험은 고용보험과는 달리 연령과 소정근로시간에 따른 적용제의 규정이 없기 때문에 노인일자리사업의 참여자들은 모두 산재보험의 적용을 받으며, 보험료는 노인일자리사업 지원금 중 부대경비에서 지출한다.

## (2) 적용내용

### ① 요양급여 및 간병급여

노인일자리사업의 참여자가 업무상 재해를 입은 경우에는 산재보험 가입에 따른 보험급여를 받을 수 있다. 산재보험법상 보험급여의 종류는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여의 여덟 가지가 있다(동법 제36조 제1항). 이중 요양급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우 산재보험이 적용되는 의료기관에서 직접적으로 요양을 받는 것으로서, 진찰 및 검사·약제 또는 진료재료와 의지 그 밖의 보조기의 지급·처치·수술 그 밖의 치료·재활치료·입원·간호 및 간병·이송 등이 이에 해당한다(동법 제40조). 요양급여를 받은 후 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 참여자에게는 간병급여가 지급된다(동법 제61조).

노인일자리사업 참여자의 산재발생 및 급여지급 현황을 보면, 2012년도에는 총 134건의 산재사고가 발생하였고, 이 중 76.9%인 103명이 산재보험법상의 요양급여를 받은 것으로 나타나고 있다.<sup>109)</sup> 사업 유형 중 가장 사고건수가 많은 유형은 공익형 사업으로, 전체 산재사고의 약 70.9%인 95건이 이에 해당하였으며, 가장 많이 발생한 산재유형은 염좌(37.3%), 골절(34.3%), 기타(23.1% - 병충해 감염, 교통사고, 화상, 절상 등) 순이었다.<sup>110)</sup> 노인일자리사업 참여자에 대한 산재사고는 2010년 전체 참여자의 0.03%에서

107) 보건복지부·한국노인인력개발원, 「2008 노인일자리사업 종합안내」, 2008, 177면.

108) 대법원 1995. 1. 4. 선고 94누9290 판결; 대법원 1996. 6. 11. 선고 96누1504 판결 등.

109) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 75면.

110) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 75면.



2011년은 0.04%, 2012년엔 0.05%로 매년 조금씩 증가하는 추세에 있어, 산재사고 예방 교육의 실시, 산재사고 발생시 응급조치 등 적절한 대처방안 마련, 사업장 내 또는 외부 활동의 경우 이에 필요한 안전장비 마련 등의 대책이 필요하다.<sup>111)</sup>

## ② 휴업급여 및 상병보상연금

산재보험 의료기관에서 직접 요양급여를 제공받는 요양급여 외에 이러한 요양을 받는 동안 취업하지 못한 기간에 대하여 1일당 평균임금의 100분의 70에 상당하는 금액으로 지급되는 휴업급여가 지급된다(동법 제52조). 고령자의 경우 휴업급여를 지급받은 후 61세가 되면 그 이후의 휴업급여는 1일당 휴업급여 지급액에서 일정 비율에 따라 삭감되지만(동법 제55조 본문), 61세 이후에 취업 중인 자가 업무상의 재해로 요양하는 경우에는 이러한 휴업급여의 삭감규정이 적용되지 않으므로(동법 제55조 단서), 노인일자리사업 참여자의 경우에는 평균임금의 100분의 70에 상당하는 금액이 휴업급여로 지급되게 되며, 만약 이 액수가 최저 보상기준 금액의 100분의 80 이하인 경우에는 평균임금의 100분의 90에 상당하는 금액과 비교하여 더 낮은 쪽으로 하여 지급한다(동법 제54조). 요양급여를 받아 요양을 시작한지 2년이 지난 이후에도 그 부상이나 질병이 치유되지 않으며, 이에 따른 폐질의 정도가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하여 이 기간 동안 취업하지 못할 경우에는 휴업급여가 아닌 상병보상연금이 지급된다(동법 제66조).

휴업급여가 “요양으로 취업하지 못한 기간에 대하여” 지급된다고 할 때의 ‘취업하지 못한’의 의미는 이전에 종사하던 근로를 제공할 수 없는 경우 뿐만 아니라 일반적으로 근로할 수 없는 상태를 의미하며, ‘취업’은 종속노동뿐만 아니라 자영업도 포함되는 것으로 보고 있다.<sup>112)</sup> 휴업급여의 지급기간에 대해서는 산재보험법상 명시적인 규정이 없기 때문에 언제까지 이를 지급하여야 하는가 하는 문제가 제기될 수 있는데, 휴업급여는 “요양으로 취업하지 못한 기간에 대하여” 지급되는 것이므로 요양치료가 급여지급의 전제조건으로 볼 수 있기 때문에, 업무상 부상 또는 질병이 완치되거나 더 이상 치료효과를 기대할 수 없고 그 증상이 고정된 상태에 이를 때까지 계속하여 지급하는 것으로 보는 것이 일반적이며,<sup>113)</sup> 상병보상연금과의 관계에서 비추어볼 때 2년을

111) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 76면.

112) 황운희, “산재보험법상의 휴업급여의 법리”, 「아주법학」(제4권 제1호), 아주대학교 법학연구소, 2010, 361-362면.

113) 황운희, “산재보험법상의 휴업급여의 법리”, 361면; 이정우, “산재보험제도 휴업급여의 개선방안에 관한 연구”, 「사회보장연구」(제23권 제1호), 한국사회보장학회, 2007, 84면.

한도로 볼 수 있다.

여기서 노인일자리사업의 참여자와 같이 1년 미만의 단기간 동안 짧은 근로시간의 근로를 제공하는 자가 참여활동 기간 중 발생한 부상 또는 질병으로 휴업급여를 신청하여 이를 지급받을 경우, 기간 제한 없이 요양기간 동안 이를 계속 지급하는 것이 타당한가 하는 문제가 제기 될 수 있다. 노인일자리사업의 참여자는 이미 은퇴 후 휴식기에 접어든 정규노동시장 외의 자로서, 정부의 정책에 의하여 특별히 근로자의 지위를 다시 획득한 것으로 볼 수 있고, 연령상 특성으로 인하여 일반근로자에 비하여 치료기간이 장기화될 여지가 있기 때문에 기간 제한 없이 휴업급여를 지급하는 것은 일반근로자와의 형평성에 비추어 바람직하지 않다고 볼 여지가 있다. 따라서 향후 법령 개정을 통해 연령이나 근로형태에 따라서 휴업급여의 수준, 지급기간 등을 다양화할 필요가 있을 것이다.

### ③ 장애급여 및 직업재활급여

노인일자리사업의 참여자가 사업참여 도중 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유된 후 장애가 발생한 경우에는 산재보험법상 장애급여 기준에 따라 각 장애등급에 해당하는 장애보상연금 또는 장애보상일시금 중 선택에 따라 급여를 받을 수 있다(동법 제57조). 장애급여를 받거나 이를 받을 것이 명백한 참여자로서 취업을 위하여 직업훈련이 필요한 경우는 직업훈련에 드는 비용 및 직업훈련수당을 받을 수 있고, 재해 발생 후 사업장에 복귀한 참여자에 대해서 사업주가 사업수행을 유지시키거나 적응훈련, 재활운동을 실시하는 경우에는 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 및 재활운동비 등의 직업재활급여를 받을 수 있다(동법 제72조).

### ④ 유족급여 및 장의비

노인일자리사업 참여자가 사업참여 도중 업무상의 사유로 사망한 경우에는 유족에게 유족급여가 지급되며(동법 제62조), 유족보상연금을 받을 수 있는 유족은 노인일자리사업 참여자가 사망할 당시 생계를 같이 하고 있던 유족 중 배우자와 산재보험법 제63조 제1항 각호에 해당하는 자이다.<sup>114)</sup> 이때, 생계를 같이하는 유족의 범위는 ① 노인일자리

114) 산업재해보상보험법 제63조(유족보상연금 지급자격자의 범위) ① 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자(이하 "유족보상연금 지급자격자"라 한다)는 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족(그 근로자가 사망할 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족은 제외한다) 중 배우자와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 이 경우 근로자와 생계

사업 참여자와 주민등록표상 세대를 같이하고 동거하던 유족으로서 참여자의 소득으로 생계의 전부 또는 상당 부분을 유지하고 있던 사람, ② 참여자의 소득으로 생계의 전부 또는 상당 부분을 유지하고 있던 유족으로서 학업·취업·요양, 그 밖에 주거상의 형편 등으로 주민등록을 달리하였거나 동거하지 않았던 사람, ③ 그 밖의 유족으로서 참여자가 정기적으로 지급하는 금품이나 경제적 지원으로 생계의 전부 또는 대부분을 유지하고 있던 사람이 이에 해당한다(동법 시행령 제61조).

유족급여는 유족보상연금이나 유족보상일시금으로 지급되며, 유족보상일시금의 경우 참여자가 사망할 당시 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자가 없는 경우에 지급한다(동법 제62조 제1항). 유족보상연금 수급자격자는 유족보상일시금의 100분의 50에 상당하는 금액을 일시금으로 지급받고, 남은 액수를 연금으로 받을 수 있으며(동법 제62조 제2항), 참여자가 사망한 경우 그 장제를 지낸 유족에게는 참여자의 평균임금의 120일분에 상응하는 금액을 장의비로 지급하게 된다(동법 제71조).

## 4) 국민연금

### (1) 적용가능성

국민연금의 가입대상은 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자이다(국민연금법 제6조). 가입자의 종류로는 ① 사업장에 고용된 자로서 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자와 사용자인 사업장가입자(동법 제8조 제1항), ② 사업장가입자가 아닌 자로서 당연가입이 되는 지역가입자(동법 제9조), ③ 사업장가입자 및 지역가입자 외의 자로서 보건의복지부령으로 정하는 바에 따라 국민연금공단에 가입을 신청함으로써 가

를 같이 하고 있던 유족의 판단 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.6.4, 2012.12.18>

1. 부모 또는 조부모로서 각각 60세 이상인 자
  2. 자녀 또는 손자녀로서 각각 19세 미만인 자
  3. 형제자매로서 19세 미만이거나 60세 이상인 자
  4. 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하지 아니하는 자녀·부모·손자녀·조부모 또는 형제자매로서 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 고용노동부령으로 정한 장애등급 이상에 해당하는 자
- ② 제1항을 적용할 때 근로자가 사망할 당시 태아(胎兒)였던 자녀가 출생한 경우에는 출생한 때부터 장애에 향하여 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족으로 본다.
- ③ 유족보상연금 수급자격자 중 유족보상연금을 받을 권리의 순위는 배우자·자녀·부모·손자녀·조부모 및 형제자매의 순서로 한다.

입 가능한 임의가입자(동법 제10조), 그리고 ④ 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자로서 60세가 된 자 또는 대통령령으로 정하는 직종에 종사하거나 종사하였던 근로자로서 노령연금 급여를 받지 않는 사람은 65세가 될 때까지 국민연금공단에 가입신청을 함으로써 임의계속가입자가 될 수 있다(동법 제13조 제1항).

그러나 국민연금은 가입자의 유형을 불문하고 60세가 된 때에 가입자 자격을 상실하게 되며(동법 제12조), 노인일자리사업은 만 65세 이상의 참여를 원칙으로 하고, 예외적으로 만 60~64세의 경우에도 참여할 수 있도록 하고 있기 때문에, 노인일자리사업의 모든 참여자는 60세 이상에 해당되어 국민연금의 가입자격에 해당되지 않는다. 다만 기존에 국민연금이 가입되어 있는 상태에서 65세가 되기 이전에는 국민연금공단에 가입을 신청하여 임의계속가입자의 지위를 유지할 수는 있으며(동법 제13조 제1항), 가입기간이 10년 이상이 된 경우에는 60세가 된 때부터 노령연금 수급권자로서의 지위를 얻을 수는 있다(동법 제61조 제1항).

## (2) 적용내용

노인일자리사업 참여자중 국민연금의 적용을 받는 경우는 만 65세 미만의 임의계속 가입자이거나, 이미 국민연금 수급연령이 되어 연금을 받고 있는 경우이다. 국민연금은 노령, 장애 또는 사망이라는 사회위험으로부터 국민을 보호하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에(동법 제1조), 연금의 내용인 급여 또한 노령연금, 장애연금, 유족연금, 그리고 반환일시금으로 구성되어 있으며, 각 급여의 주요 내용은 다음과 같다(동법 제49조).

### ① 노령연금

노령연금은 국민연금 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 60세부터 사망시까지 지급되는 연금이다(동법 제61조 제1항).<sup>115)</sup> 따라서 노인일자리사업 참여자가 국민연금이 10년 이상 가입되어 있다면 60세가 된 때부터, 그리고 임의계속가입자로서 신분을 유지하고 있는 경우에는 65세가 된 때부터 노령연금을 받을 수 있다. 노인일자리 사업의 참여자 중 64세 이하의 비율은 2012년도 기준으로 전체의 4.6%에 불과하기 때문에,<sup>116)</sup> 대부분의 참여자들은 이미 국민연금의 가입자 자격을 상실한 상태이

115) 노령연금의 지급액은 가입년수와 수급권자의 평균소득월액에 따라 달라지므로, 구체적인 연금액의 계산과 연금의 내용은 다루지 않기로 한다.

116) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 81면.

며, 전체 참여자 중 국민연금의 급여를 지급받은 비율은 22.9%에 불과하여, 수급권자의 자격을 가지고 있는 참여자 또한 많지 않은 것으로 나타나고 있다.<sup>117)</sup> 즉, 국민연금의 노령연금은 노인일자리사업 참여자에게는 소득보장 수단으로써 충분한 기능을 하고 있지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

## ② 장애연금

장애연금은 국민연금의 가입 기간 중에 생긴 질병이나 부상으로 완치된 이후에도 신체상 또는 정신상 장애가 생길 경우 지급되는 연금이다(동법 제67조 제1항). 장애연금은 대통령령이 정하는 바에 따라 장애등급을 1~4 등급으로 나누고, 질병이나 부상에 대한 초진일부터 1년 6개월이 경과한 이후에도 완치되지 않은 경우 1년 6개월이 지난날을 기준으로 장애등급을 결정한다(동법 제67조 2, 5항). 장애연금은 가입년수와 관계없이 가입 기간 중 발생한 장애 정도에 따라 지급되므로, 노인일자리사업 참여자가 국민연금에 가입된 기간 중에 생긴 질병 등으로 인하여 장애가 생긴 경우에는 장애연금을 받을 수 있다.

## ③ 유족연금

노령연금의 수급권자, 국민연금 가입기간이 10년 이상인 가입자였던 자, 국민연금의 가입자, 그리고 장애등급이 2급 이상인 장애연금 수급권자가 사망하는 경우 그 유족에게 지급되는 것이 유족연금이다(동법 제72조 제1항). 이때 유족연금을 받을 수 있는 유족의 범위는 국민연금의 가입자 또는 가입자였던 자에 의하여 생계를 유지하고 있던 자 중 ① 배우자, ② 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 자녀, ③ 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 부모와 배우자의 부모, ④ 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 손자녀, ⑤ 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 조부모와 배우자의 조부모이며, 순위에 따라 최우선 순위자에게만 유족연금이 지급된다(동법 제73조). 이에 따라 노인일자리사업 참여자 중 노령연금이나 장애등급 2급 이상의 장애연금을 받고 있었거나 국민연금에 10년 이상 가입했거나 현재 가입자의 자격을 가지고 있는 참여자가 사망할 경우에는 그 유족 중 최우선 순위를 가진 자가 유족연금을 받게 된다.

## ④ 반환일시금

국민연금의 가입기간이 10년 미만인 자가 60세가 되거나, 가입자 또는 가입자였던

117) 하세윤·고재일, 「2012 노인일자리 통계동향」, 99면.

자가 사망한 때, 또는 국적을 상실하거나 국외로 이주한 때에는 본인이나 그 유족의 청구에 의하여 반환일시금을 받을 수 있다(동법 제77조 제1항). 이때 받을 수 있는 반환일시금액은 기 납부한 연금보험료에 대통령령으로 정한 이자를 더한 금액이 된다(동법 제77조 제2항). 반환일시금의 수급권은 수급권자가 다시 국민연금의 가입자가 되거나 국민연금법 상의 연금급여 수급권을 취득한때에 소멸한다(동법 제79조). 국민연금의 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 때에 유족연금을 받을 유족이 없는 경우에는 그 배우자·자녀·부모·손자녀·조부모·형제자매 또는 4촌 이내 방계혈족에게 사망일시금의 형태로 급여가 지급되게 된다(동법 제80조). 다른 급여와 마찬가지로 노인일자리사업의 참여자 또한 국민연금에 가입되어 있거나 가입했던 경우에는 각 요건에 따라 반환일시금을 받거나 그 유족 등이 사망일시금을 받을 수 있을 것이다.

## 5) 국민건강보험

### (1) 적용가능성

국민건강보험(이하 ‘건강보험’이라 함)은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시하는 사회보험의 하나로써(건강보험법 제1조), 국내에 거주하는 모든 국민에게 적용되며, 이에 따라 우리나라의 모든 국민은 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 된다(동법 제5조 제1항). 건강보험의 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분되는데(동법 제6조 제1항), 노인일자리사업 참여자의 경우 직장가입자와 지역가입자 중 어느 쪽에 해당하여 건강보험의 적용을 받을 수 있는지 여부를 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 직장가입자로서 가입

노인일자리사업에 참여하는 것은 근로자의 지위를 가지게 되는 것을 의미하므로, 건강보험의 당연가입 대상이 된다. 그러나 사업장의 특성이나 고용 형태 등에 따라 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자는 건강보험의 당연가입 대상이 되지 않는데(동법 제6조 제2항 제4호), 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자의 경우 건강보험의 당연가입에서 제외된다(동법 시행령 제9조 제1항). 이에 따라 월 근무시간이 36~40 시간으로 제한되는 사회공헌형 사업의 참여자와 참여계약의 내용에 따라 월 근로시간이 60시간 미만인 시장진입형 사업의 참여자는 건강보험의 직장가입 의무대상이 되지 않는다. 그 외에 월 근로시간이 60시간 이상인 참여자의 경우에는 사업에 참여하게

됨으로써 건강보험의 직장가입자가 되어 건강보험의 적용을 받게 된다.

### ② 직장가입자의 피부양자로서 적용

노인일자리사업 참여자가 이상과 같은 직장가입자의 요건을 갖추지 못할 경우에는 직장가입자의 피부양자로서 건강보험의 적용을 받을 수도 있다. 건강보험 직장가입자의 피부양자는 직장가입자에게 주로 생계를 의존하는 사람으로서 보수나 소득이 없는 사람을 말하며, 직장가입자의 배우자·직계존속·직계비속과 그 배우자·형제자매가 이에 해당한다(동법 제5조 제2항). 직장가입자의 피부양자로서 건강보험의 적용을 받으려면 부양요건과 소득요건을 모두 충족하여야 한다(동법 시행규칙 제2조 제1항).

먼저 부양요건을 보면, 노인일자리사업의 참여자가 배우자, 직계비속, 직계비속의 배우자 등과 동거하고 있을 경우에는 부양요건이 인정되며, 동거하지 않을 경우에는 동거하고 있는 다른 부양의무자가 없거나 있어도 소득이 없는 경우에는 직장가입자에게 주로 생계를 의존하고 있는 것으로 본다(동법 시행규칙 별표 1). 그리고 일자리사업 참여자의 소득 중 ① 이자소득과 배당소득의 합계액이 4천 만원 이하이며, ② 사업소득이 없거나 사업자 등록이 되어있지 않은 경우로서 연간 사업소득이 500만원 이하일 것, ③ 근로소득과 기타소득의 합계액이 4천 만원 이하일 것, ④ 연금소득의 100분의 50에 해당하는 금액이 2천 만원 이하일 것과 같은 소득 요건을 모두 충족하는 경우에 직장가입자의 피부양자로서 건강보험의 적용을 받을 수 있다(동법 시행규칙 별표 1의2).

### ③ 지역가입자로서 가입

국내에 거주하는 국민은 모두 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 되기 때문에(동법 제5조 제1항), 노인일자리사업의 참여자가 이상과 같이 월 근로시간에 따라 직장가입자로서 당연가입 대상이 되지 않거나, 직장가입자의 피부양자 요건을 갖추지 못한 경우에는 지역가입자로서 건강보험의 당연가입자가 된다(동법 제6조 제3항). 지역가입자는 국내에 거주하게 된 날에 가입자 자격을 얻으며(동법 제8조 제1항), 지역가입자의 세대주는 그 세대의 구성원이 지역가입자의 자격을 취득한 경우 또는 지역가입자로 자격이 변동된 경우에는 지역가입자 자격 취득·변동 신고서에 보험료 감면 증명자료를 첨부하여 지역가입자의 자격을 취득한 날부터 14일 이내에 국민건강보험공단에 제출하여야 한다(동법 제8조 제2항 및 동법 시행령 제4조 제1항).

## (2) 적용내용

건강보험의 주요 내용은 가입자와 피부양자의 질병, 부상, 출산 등에 대하여 요양급여를 실시하는 것이며, 요양급여의 종류에는 ① 진찰·검사, ② 약제·치료재료의 지급, ③ 처치·수술 및 그 밖의 치료, ④ 예방·재활, ⑤ 입원, ⑥ 간호, ⑦ 이송의 7가지가 있다(동법 제41조 제1항). 건강보험의 가입자와 피부양자는 건강보험법상의 요양기관에서 요양급여를 받을 수 있으며, 요양기관에는 「의료법」에 따라 개설된 의료기관, 「약사법」에 따라 등록된 약국, 「약사법」 제91조에 따라 설립된 한국희귀의약품센터, 「지역보건법」에 따른 보건소·보건의료원 및 보건지소, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에 따라 설치된 보건진료소가 있다. 건강보험의 직장가입자와 세대주인 지역가입자, 40세 이상인 지역가입자 및 40세 이상인 피부양자는 2년마다 1회 이상의 건강검진을 받아야 한다(동법 제52조 및 동법 시행령 제25조).

요양급여 이외에 부가급여로 임신·출산 진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 실시할 수 있으며(동법 제50조), 동법 시행령은 임신한 가입자 또는 피부양자가 지정된 요양기관에서 받는 임신과 출산에 관련된 진료에 드는 비용 중 한명의 태아를 임신한 경우 50만원, 둘 이상의 태아를 임신한 경우에는 70만원의 범위에서 가입자 또는 피부양자가 실제 부담한 비용을 임신·출산 진료비로 지급하도록 하고 있다(동법 시행령 제23조).

## 6) 노인장기요양보험

### (1) 적용가능성

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 노인 등에게 장기요양급여를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다(노인장기요양보험법 제1조). 노인장기요양보험의 적용을 받는 ‘노인등’은 65세 이상의 자 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등의 노인성 질병을 가진 자를 말하며(동법 제2조 제1호), ‘장기요양급여’는 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 노인 등에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 현금 등을 지급하는 것을 말한다(동법 제2조 제2호). 건강보험의 가입자는 노인장기요양보험의 가입자가 되며(동법 제7조 제3항), 장기요양보험료는 건강보험의 보험료와 통합하여 징수된다(동법 제8조 제2항).



앞서 살펴보았듯이 노인일자리사업의 참여자가 건강보험 직장가입자의 자격을 얻지 못하더라도 지역가입자로서 건강보험에 당연히 가입되기 때문에 건강보험료를 납입함에 따라 노인장기요양보험의 적용을 받게 되며, 건강보험의 가입자가 아닌 직장가입자의 피부양자의 지위에 있다고 할지라도, 장기요양인정의 신청은 장기요양보험가입자의 피부양자도 할 수 있기 때문에(동법 제12조) 결론적으로 노인일자리사업의 모든 참여자는 노인장기요양보험의 가입과 적용대상이 된다.

## (2) 적용내용

노인일자리사업의 참여자들의 대부분은 65세 이상이므로, 노인장기요양보험법상의 ‘노인등’에 해당하게 된다. 이는 참여자들이 단순히 가입자로서 보험료를 납부할 의무를 부담할 뿐만 아니라, 실질적으로 노인장기요양보험의 혜택을 받을 수 있게 된다는 것을 의미한다. 노인장기요양보험은 국민건강보험공단 장기요양등급판정위원회의 등급판정기준에 따라 장기요양등급을 3등급으로 나누고(동법 제15조 및 동법 시행령 제7조), 이에 따라 장기요양급여 수급자에게 장기요양등급과 받을 수 있는 장기요양급여의 종류 및 내용, 기타 장기요양급여와 관련한 사항을 장기요양인정서에 기재하여 지급하고 있다(동법 제17조).

장기요양급여 수급자는 장기요양인정서가 도달한 날부터 급여를 제공받을 수 있는데(동법 제27조 제1항), 장기요양급여의 종류는 급여가 제공되는 장소에 따라 크게 재가급여와 시설급여로 나누어지고, 그 밖에 특별현금급여가 있다. 장기요양급여는 재가급여를 우선하여 제공하는 것이 원칙이며(동법 제3조 제2항), 재가급여에는 방문요양, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 기타재가급여가 있다. 시설급여는 장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조<sup>118)</sup>에 따른 노인의료복지시설 등에 장기간 입소하여 장기요양급여

118) 노인복지법 제34조(노인의료복지시설) ①노인의료복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다. <개정 2007.8.3>

1. 노인요양시설 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 노인요양공동생활가정 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
3. 삭제 <2011.6.7>

②노인의료복지시설의 입소대상·입소비용 및 입소절차와 설치·운영자의 준수사항 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2007.8.3, 2008.2.29, 2010.1.18>

를 제공받는 급여를 말하며(동법 제23조 제1항), 특별현금급여에는 가족요양비<sup>119)</sup>와 특례요양비<sup>120)</sup>, 그리고 요양병원간병비<sup>121)</sup>가 있다. 노인일자리사업 참여자가 장기요양등급 신청을 하여 장기요양등급 판정을 받을 경우에는 이와 같은 장기요양 급여를 제공받을 수 있으며, 이 때 장기요양급여의 비용은 재가급여의 경우 비용의 100분의 15, 시설급여의 경우 비용의 100분의 20을 본인이 부담하게 된다(동법 제40조 제1항).

그러나 참여자가 노인일자리사업 참여도중 장기요양보험 등급 판정을 받게 되어 재가급여나 시설급여를 받을 수는 있으나, 노인일자리사업 참여신청시 장기요양보험 등급 판정을 받은 자는 참여대상에서 제외되기 때문에, 이미 급여를 받고 있는 경우에는 일자리 사업에 참여할 수 없다.<sup>122)</sup> 노인일자리사업에 참여하는 것은 각 사업 유형에 따른 활동, 즉 근로를 제공해야 하는 것이므로, 장기요양보험 등급판정을 받은 자는 이러한 참여활동을 하기에 건강상태가 적합하지 않기 때문이다.

## 7) 소결

이상과 같이 노인일자리사업의 참여자는 「근로기준법」상의 근로자에 해당하기 때문에 당연히 이를 전제로 한 사회보험의 적용대상이 되며, 사업수행기관 또한 4대 보험에 가입되어 있을 것을 조건으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 검토한 바와 같이 의무가

119) 노인장기요양보험법 제24조(가족요양비) ① 공단은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수급자가 가족 등으로부터 제23조제1항제1호가목에 따른 방문요양에 상당한 장기요양급여를 받은 때 대통령령으로 정하는 기준에 따라 당해 수급자에게 가족요양비를 지급할 수 있다.

1. 도서·벽지 등 장기요양기관이 현저히 부족한 지역으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 지역에 거주하는 자
  2. 천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여를 이용하기가 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 자
  3. 신체·정신 또는 성격 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 가족 등으로부터 장기요양을 받아야 하는 자
- ② 제1항에 따른 가족요양비의 지급절차와 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

120) 노인장기요양보험법 제25조(특례요양비) ① 공단은 수급자가 장기요양기관이 아닌 노인요양시설 등의 기관 또는 시설에서 재가급여 또는 시설급여에 상당한 장기요양급여를 받은 경우 대통령령으로 정하는 기준에 따라 당해 장기요양급여비용의 일부를 당해 수급자에게 특례요양비로 지급할 수 있다.

- ② 제1항에 따라 장기요양급여가 인정되는 기관 또는 시설의 범위, 특례요양비의 지급절차, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

121) 노인장기요양보험법 제26조(요양병원간병비) ① 공단은 수급자가 「의료법」 제3조제2항제3호라목에 따른 요양병원에 입원한 때 대통령령으로 정하는 기준에 따라 장기요양에 사용되는 비용의 일부를 요양병원간병비로 지급할 수 있다. <개정 2009.1.30, 2011.6.7>

- ② 제1항에 따른 요양병원간병비의 지급절차와 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

122) 보건복지부, 「2013년 노인일자리사업 종합안내」, 25면.

입으로 되어있는 산재보험을 제외한 다른 보험에 있어서는 연령과 근로제공 시간의 단기성의 문제로 대부분 적용제외 대상에 해당하여 실질적인 보호를 받지 못하고 있다. 이는 노인일자리사업의 참여자가 65세 이상의 자라는 특수성에 기인한 것이기도 하지만, 각 보험의 목적과 정책상 모든 근로자를 대상으로 하여 운영되지 않고 있는 특성때문이기도 하다. 사회보험이 근로자를 사회적 위험으로부터 보호하는 것을 목적으로 하는 것이라면, 그 적용에 있어서 근로자임에도 불구하고 연령이나 근로시간의 장단만을 이유로 제외되어서는 안 될 것이지만, 다른 한편으로 노인이라는 특성, 즉 이미 사회보장 관련 법령에 따라 일정한 보호가 예정되어 있는 집단이라는 점을 고려하여 적용이 필요한 제도와 그렇지 않은 제도, 적용이 되더라도 구체적인 보장내용의 범위를 구분하여 정책적 대안이 마련되어야 할 것이다.



## 제4장 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점과 대안

서종식

### 제 1절. 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점 현황

#### 1. 노인일자리사업과 노동관계법

노인일자리사업은 「노인복지법」과 「저출산고령사회기본법」에 근거하여 일하기를 희망하는 노인에게 일할 기회를 제공하는 사회복지에 기반을 둔 일자리사업이기 때문에 노인일자리사업 수행기관(이하 ‘수행기관’)에서는 노인일자리사업 참여자(이하 ‘참여자’)가 「근로기준법」상 근로자에 해당하지 않는 것으로 오해하는 경우가 있다.

이로 인하여 참여자에게 「근로기준법」, 「최저임금법」 등 노동관계법이 적용된다는 점을 인지하지 못하여, 참여자가 노동관계법 위반 관련 진정·고소 등을 제기하는 경우가 발생하기도 한다.

진정·고소사건은 주로 「근로기준법」이 전면적으로 적용되는 사업(1주 평균 15시간 이상 근로하는 시장형)에 참여하는 경우에 발생하며, △최저임금 위반, △주휴수당 미지급, △연장·야간·휴일 등 가산임금 미지급, △퇴직금 미지급, △연차유급휴가미사용수당 미지급 등 임금과 관련된 사항이 대부분이다.

제4장은 위와 같은 배경을 감안하여 노인일자리사업을 운영하는 과정에서 발생하는 노동관계법과 사회보험의 쟁점을 정리하고 이에 대한 대안을 도출하는 것이 목적이다. 연구의 목적을 달성하기 위해서, 2011.부터 2013.까지 3년간 수행기관을 대상으로 한 인사노무관리 교육·자문 및 컨설팅 과정에서 다루었던 실제 사례들을 활용하였다.

제1절은 제4장의 서론으로 먼저, 노인일자리사업에 노동관계법이 적용되는 지의 여부 즉, 참여자의 노동관계법상 근로자성, 수행기관의 노동관계법상 사용자책임에 대하여 판단하였다. 그 다음으로 노인일자리사업에서 발생하는 노동관계법과 사회보험의 쟁점 사항을 정리하였다. 제2절에서는 제1절에서 정리한 노동관계법의 쟁점별로 △관련 법률 및 지침의 규정, △사례와 쟁점, △대안을 정리하였다. 먼저 노인일자리사업에 공통적으로 발생하는 쟁점을 정리하였으며, 그 다음으로 노인일자리사업 별로 발생하는 쟁점을 정리하였다. 제3절에서는 제1절에서 정리한 노인일자리사업에서 발생하는 사회보험의 쟁점을 「고용보험법」 등 사회보험법 별로 △관련 법률 및 지침의 규정, △사례와 쟁점, △대안의 순서로 정리하였다. 마지막으로 제4절은 제4장의 결론으로 제2절과 제3절에서 제시한 대안을 정리한 내용이다. 후속과제로 각각의 대안을 △법률개정이 시급한 사항, △법률해석을 명확히 할 사항, △관련 지침을 명확히 할 사항, △인사노무관리 역량을 강화할 사항으로 구분하여 추진할 것을 제안하였다.

## 2. 노인일자리사업과 노동관계법상 근로자성

「근로기준법」상 근로자성 인정의 판단기준인 사용종속관계를 참여자의 근로관계 실태에 적용하면, 인력파견형을 제외하고<sup>1)</sup>, 모든 유형의 참여자들이 수행기관의 근로자에 해당한다. 그 중에서도 공익형, 복지형, 교육형은 대법원이 제시한 근로자성 판단기준 모두를 만족시켜 이들이 근로자에 해당한다는 점은 적어도 근로관계의 실태의 면에서는 논쟁의 여지가 없을 정도로 명확하다. 다음으로 시장형 일자리사업 참여자의 경우는 공익형, 복지형, 교육형과 달리 고려해야할 측면이 있기는 하지만, 실제의 근로관계 실태를 살펴보면, 시장형 참여자들은 사업단의 운영에서 수행기관의 전임인력이나 담당자의 지휘·감독을 받아 업무를 수행한다. 그리고 시장형 참여자들도 월별로 고정된 급

1) 인력파견형 참여자는 「근로기준법」상 근로자에는 해당하나, 수행기관이 근로계약의 당사자가 아니므로 수행기관의 근로자가 아니라는 의미이다. 인력파견형 참여자는 알선을 받아 참여자와 근로계약을 체결한 사업장의 근로자가 된다.

여를 받을 뿐만 아니라, 수익이 전혀 없는 경우도 정부에서 지원한 예산에서 고정적으로 급여가 지급될 수 있도록 되어 있다. 이러한 점에 비추어 봤을 때 시장형 일자리 사업 참여자들도 수행기관 소속의 근로자에 해당한다고 볼 수 있다(서정희 외, 2012).

### 3. 노인일자리사업 수행기관과 노동관계법상 사용자책임

수행기관은 참여자와 근로계약을 체결한 「근로기준법」 제2조의 사용자에게 해당하므로 노동관계법상 사용자책임을 진다. 사용자책임의 주요내용은 첫째, 「근로기준법」 등 노동관계법 준수 의무이다. 수행기관은 「근로기준법」에 정한 근로조건을 최저기준을 준수하여야 할 의무의 주체이며, 이를 위반할 경우 법적 책임을 져야 할 책임의 주체이고, 기타 노동관계법, 사회보험 관련 사회보험법 등을 준수해야 할 주체이다.

둘째, 임금지급 의무이다. 근로의 대가에 대하여 미리 정해진 임금을 지급할 책임을 진다. 임금을 지급하지 않으면 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(「근로기준법」 제109조).

셋째, 부당해고 등이 확정된 경우 구제명령을 따를 의무이다. 해고 등이 노동위원회 또는 법원에서 부당하다고 확정된 경우 구제명령에 따라 해당 근로자를 원직에 복직시키고, 해고기간 동안의 임금을 지급할 의무를 진다. 수행기관은 정당한 이유 없이 참여자를 해고·휴직·정직·전직·감봉 그 밖의 징벌을 하지 못한다(「근로기준법」 제23조).

넷째, 「근로기준법」에 규정된 사용자의 공법상 의무이다. △행정관청에의 보고·출석의무, △취업규칙 및 기숙사 규칙의 게시·작성·주지의무, △근로자명부의 작성의무-근로자명부와 근로계약에 관한 중요한 서류의 보관의무, △임금대장의 작성의무, △연소자증명서의 비치의무, △재해보상관계서류의 보존의무 등이 있다.

그 밖에, 수행기관은 최저임금 준수 등 「최저임금법」, 퇴직금 지급 등 「퇴직급여 보장법」, 노동조합과의 단체교섭 등 「노동조합 및 노동관계조정법」, 노사협의회 설치 등 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 안전보건관리 등 「산업안전보건법」, 성희롱 예방교육 등 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등 노동관계법이 정한 사용자의 의무를 이행하여야 한다.

#### 4. 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점

2011년부터 2013년까지 3년간 수행기관을 대상으로 한 인사노무관리 교육·자문 및 컨설팅 과정에서 발생하였던 법적 검토가 유의미한 사례 중 노동관계법·사회보험과 관련한 사례를 정리하면 아래 표와 같다.

[표 4-1] 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점

순번	내용	관련 법률	쟁점사항	보고서 목차
1	주휴일	근로기준법 제2조	유급휴일 부여기준 불명확	제2절 1. 1). (1)
2	유급휴일	근로자의날제정에 관한 법률	유급휴일수당 미지급	제2절 1. 1). (2)
3	국·공휴일 및 임시공휴일	국경일에관한법률 제2조	근로일 또는 유급휴일 여부 불명확	제2절 1. 1). (3)
4	연차유급휴가	근로기준법 제60조	연차유급휴가 부여기준 불명확	제2절 1. 2). (1)
5	경조사휴가	-	경조사휴가 부여기준 불명확	제2절 1. 2). (2)
6	징계 및 해고	근로기준법 제23조	징계 및 해고의 기준 불명확	제2절 1. 3).
7	취업규칙의 작성, 신고의무	근로기준법 제93조	취업규칙 제정, 신고의무 미이행	제2절 1. 4). (1)
8	취업규칙 작성, 신고의 범위	근로기준법 시행령 제7조의2	취업규칙 작성, 신고의무 주체 불명확	제2절 1. 4). (2)
9	최저임금의 적용	최저임금법 제3조	최저임금 미달	제2절 1. 5). (1)
10	최저임금과 주휴수당	최저임금법 제6조	주휴수당 미지급	제2절 1. 5). (2)
11	퇴직금 지급의무	근로자퇴직급여보장법 제4조	초단시간근로자 퇴직금 지급 퇴직금 지급의무의 주체	제2절 1. 6). (1)
12	전담인력과 퇴직금	근로자퇴직급여보장법 제4조	계속근로기간 인정여부	제2절 1. 6). (2)



순번	내용	관련 법률	쟁점사항	보고서 목차
13	노사협의회 설치	근로자참여및협력증진에관한법률 제4조	노사협의회 설치의무 미이행	제2절 1. 7).
14	장애인 고용의무	장애인고용촉진및직업재활법 제28조	장애인고용의무 부담주체, 기준 불명확	제2절 1. 8).
15	사회공헌형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	근로기준법상 근로자성	제2절 2. 1). (1)
16	중간지원조직과 직업소개사업	직업안정법 제2조의2	무료직업소개사업 미신고	제2절 2. 1). (2)
17	보조금 관리	-	중간지원조직의 위탁업무 범위	제2절 2. 1). (3)
18	공동작업형 참여자의 근로계약	근로기준법 제2조	생산고에 따른 임금지급	제2절 2. 2). (1)
19	공동작업형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	근로기준법상 근로자성	제2절 2. 2). (2)
20	근로시간	근로기준법 제2조	자발적 작업시간의 근로시간 인정여부	제2절 2. 2). (3)
21	대기시간	근로기준법 제50조	대기시간의 근로시간 인정여부	제2절 2. 2). (4)
22	무료직업소개사업 신고의무	직업안정법 제18조	신고의무 미이행	제2절 2. 3). (1)
23	신고의무의 주체	직업안정법 시행령 제14조	신고의무의 주체	제2절 2. 3). (2)
24	직업소개사업의 겸업금지	직업안정법 제26조	무료직업소개사업 신고의무 미이행	제2절 2. 3). (3)
25	겸업금지 적용단위	직업안정법 제26조	겸업금지 적용의 주체 혼선	제2절 2. 3). (4)
26	직업소개 수수료	직업안정법 제2조의2	무료직업소개사업과 수수료의 성격	제2절 2. 3). (5)
27	시니어인턴십 연수형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	근로기준법상 근로자성	제2절 2. 4). (1)

순번	내용	관련 법률	쟁점사항	보고서 목차
28	연수수당의 성격	근로기준법 제2조	연수형 참여자의 연수수당의 임금성	제2절 2. 4). (2)
29	운영기관의 성격	직업안정법 제2조	운영기관의 직업소개사업 해당 여부	제2절 2. 4). (3)
30	시니어직능클럽 참여회원의 근로자성	근로기준법 제2조	근로기준법상 근로자성	제2절 2. 5). (1)
31	임금지급 원칙	근로기준법 제43조	회원비의 원천공제	제2절 2. 5). (2)
32	직업소개사업	직업안정법 제2조의2	시니어직능클럽의 직업소개 사업 해당 여부	제2절 2. 5). (3)
33	도급계약	민법 제664조	적법한 도급계약의 성립	제2절 2. 6). (1)
34	유료직업소개사업	직업안정법 제21조의2	선급금의 수령금지	제2절 2. 6). (2)
35	도급제, 성과급 임금체계	근로기준법 제47조	도급제 또는 성과급제 임금체계와 근로기준법상 임금	제2절 2. 6). (3)
36	초단시간 근로자와 고용보험	고용보험법 제10조	초단시간근로자의 고용보험 적용	제3절 1. 1).
37	수행기관 대표자와 고용보험	고용보험법 제2조	수행기관 대표자의 고용보험 적용	제3절 1. 2).
38	일용근로자 개념 정의	고용보험법 제2조	일용근로자 개념 정의	제3절 1. 3).
39	고용지원금	고용보험법 시행령 제25조의2	노인일자리사업 참여자의 적용여부	제3절 1. 4).
40	인력파견형 산재보험	산재보상보험법 제5조	인력파견형 참여자의 산재보험 적용	제3절 2. 1).
41	수행기관 대표자와 산재보험	산재보상보험법 제5조	수행기관 대표자의 산재보험 적용	제3절 2. 2).
42	보험료징수	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제2조	수행기관의 상시근로자 수 산정	제3절 3. 1).

순번	내용	관련 법률	쟁점사항	보고서 목차
43	상시근로자 수와 보험요율	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제2조	상시근로자 수와 고용보험요율 적용	제3절 3. 2).
44	고용보험료 부과 범위	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제13조	만65세 이상자의 고용보험료 부과	제3절 3. 3).
45	산재보험료 적용	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제14조	여러 가지 사업을 수행하는 경우 산재보험요율	제3절 3. 4).
46	초단시간 근로자와 직장건강보험	국민건강보험법 제6조	초단시간근로자의 건강보험 적용	제3절 4. 1).
47	일용근로자와 직장건강보험	국민건강보험법 제6조	1개월 미만 고용되는 자의 건강보험 적용	제3절 4. 2).
48	기초노령연금과 국민연금	국민연금법 제63조의 2	노령연금 수급자와 노령연금지급액 감액여부	제3절 5.

## 제 2절. 노인일자리사업과 노동관계법의 주요 쟁점

### 1. 노인일자리사업 적용 공통 법률 및 쟁점

#### 1) 휴일

##### (1) 주휴일

###### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “소정(所定)근로시간”이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제46조에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다.

근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다.

근로기준법 제55조(휴일) 사용자는 근로자에게 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다. 근로기준법 시행령 제30조(주휴일) 법 제55조에 따른 유급휴일은 1주 동안의 소정근로일을 개근한 자에게 주어야 한다.

###### ② 사례와 쟁점

「근로기준법」은 “근로자에게 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 부여”하도록 하고 있으며, 동 법 시행령은 “유급휴일은 1주 동안의 소정근로일을 개근한 자에게 부여”하도록 하고 있다. 따라서 노인일자리사업에 참여하는 참여자가 소정근로시간이 4주 동안을 평균하여 1주 15시간 이상이며 소정근로일을 개근한 경우에는 유급으로 주휴일을 부여하여야 한다.

그러나 노인일자리사업 운영지침의 성격을 갖는 <노인일자리사업 종합안내>에 수록된 노인일자리 참여조건 합의서(서식 1-15)에는 소정근로일과 소정근로시간을 명시하도록 되어 있지 않아 유급휴일 부여의 기준이 불명확하며, 수행기관들은 △ ‘사회공헌형’ 사업의 경우 참여자 예산지원 기준인 월20만원만을 지급하며 수행기관 사정에 따라 소정근로일과 소정근로시간을 편의대로 운영하거나, △ ‘시장진입형’ 사업의 경우 임금 책정시 별도의 유급주휴일을 고려하지 않는 경우가 다수 나타나고 있다.

또한, 노인일자리사업에 참여하는 참여자의 소정근로시간은 대체로 4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 경우를 예정하는 수행기관이 다수이나, 수행기관 및 사업단의 특성에 따라 상시적으로 1주 15시간을 초과하거나 1주 15시간 미만과 이상을 불규칙하게 반복하는 경우가 나타나고 있다. 이와 같이 참여자의 근로시간이 일시적으로 1주 15시간을 초과하는 경우가 반복적으로 발생하는 경우 유급주휴일을 부여하여야 하는지 문제된다.

### ③ 대안

「근로기준법」 제17조는 근로계약 체결 시 △임금, △소정근로시간, △법 제55조에 따른 휴일 등을 명시하도록 하고 있다. 수행기관과 참여자가 체결하도록 되어 있는 ‘노인일자리사업 참여조건 합의서’는 「근로기준법」 상 근로계약서에 해당하므로 위 항목을 분명하게 명시하도록 하여 유급주휴일 부여 여부에 대한 혼란을 방지하고 적법한 부여기준을 마련할 수 있을 것이다. 다만, ‘소정근로일’에 대한 법적개념이 미비하므로 일주일을 만근(1주 5일 또는 6일)하지 않는다면, ‘소정근로일’도 명시하여야 한다.

「근로기준법」 제18조는 “4주를 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 경우”에는 유급주휴일을 적용하지 않도록 하고 있다. ‘소정근로시간’이란 근로자와 사용자가 사전에 약정한 근로시간을 의미하는 것이므로 근로계약 체결 후 소정근로시간에 더해서 근로하는 시간은 소정근로시간이 아닌 연장근로시간으로 보는 것이 법 해석이며, 고용노동부의 행정해석(근로기준과-6465, 2004.11.30)도 이와 같은 해석을 하고 있다.

다만, 법 해석상의 논란을 피하기 위해서는 노인일자리사업 참여자의 참여조건 합의서 작성 시 소정근로시간을 명확하게 4주 평균 1주 15시간 미만으로 명시하였다면 수행기관은 이에 따라 근로시간 관리를 하여야 할 필요가 있다.

## (2) 근로자의 날

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로자의날제정예관한법률 5월 1일을 근로자의 날로 하고 이 날을 “근로기준법”에 의한 유급휴일로 한다.

노인일자리사업 종합안내 참여자 보수지급

- 국경일, 근로자의 날, 우천 등으로 인해 근무를 실시하지 않은 경우 보수는 지급되지 않으며 해당 월의 다른 날에 보충근무를 실시하여 만근일을 채울 수 있음

## ② 사례와 쟁점

「근로자의날제정예관한법률」에 따라 ‘근로자의 날’은 유급휴일이며, 노인일자리사업 참여자의 법적지위를 「근로기준법」상 근로자로 본다면 당연히 유급휴일로 부여하여야 한다. 또한, 동 사업에 상시적으로 고용된 참여자의 소정근로시간과 무관하게 ‘근로자의 날’에 근로하는 경우 법 해석 상 △휴일근로 임금 및 가산수당 지급, △보상휴가제의 적용이 이루어질 수 있으며, 당사자 합의에 의한 대체휴일의 부여는 이루어질 수 없는 것으로 보아야 한다.

그러나, 대부분의 수행기관들은 △참여자에게 ‘근로자의 날’을 유급휴일로 부여하여야 함을 인지하지 못하고 있거나, △참여자의 ‘근로자성’을 자의로 해석하여 「근로기준법」 등의 적용대상이 아닌 것으로 판단하거나, △참여자가 초단시간근로자인 경우에는 적용대상이 아닌 것으로 해석하는 경우가 나타나고 있다.

## ③ 대안

〈노인일자리사업 종합안내〉에는 ‘근로자의 날’을 유급으로 부여하여야 할 지 여부에 대한 명확한 기준이 제시되지 않아 법 해석을 둘러싸고 수행기관의 혼선을 초래하고 있다. 따라서 참여자의 소정근로시간과는 무관하게 상시적으로 고용된 경우에는 ‘근로자의 날’을 유급휴일로 부여하도록 분명하게 명시할 필요가 있다.

초단시간근로자에게 ‘근로자의 날’을 적용할 것인지 여부에 대한 고용노동부의 입장은 불명확하나 법 취지상 적용이 이루어져야 할 것이다. 따라서 고용노동부에 대한 질의회신을 통해 이를 분명히 할 필요성이 존재한다.

보건복지부 및 한국노인인력개발원은 참여자 임금 책정에 ‘근로자의 날’을 유급휴일로 함에 따른 비용을 사업예산에 반영할 필요가 있으며, 일선 사업 수행기관들은 ‘근로자의 날’을 유급휴일로 하고 당일 참여자의 근로가 이루어지는 경우 예산범위 내에서 가산수당 지급이 가능할지 여부 등을 살펴 볼 필요가 있다.

### (3) 국·공휴일 및 임시공휴일

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

국경일에 관한 법률 제2조 국경일은 다음 각 호와 같다.

1. 3·1절 3월 1일
2. 제헌절 7월 17일
3. 광복절 8월 15일
4. 개천절 10월 3일
5. 한글날 10월 9일

관공서의 공휴일에 관한 규정 제2조(공휴일) 관공서의 공휴일은 다음과 같다.

1. 일요일
2. 국경일 중 3·1절, 광복절, 개천절 및 한글날
3. 1월 1일
4. 설날 전날, 설날, 설날 다음날 (음력 12월 말일, 1월 1일, 2일)
5. 삭제 <2005.6.30>
6. 석가탄신일 (음력 4월 8일)
7. 5월 5일 (어린이날)
8. 6월 6일 (현충일)
9. 추석 전날, 추석, 추석 다음날 (음력 8월 14일, 15일, 16일)
10. 12월 25일 (기독탄신일)
- 10의2. 「공직선거법」 제34조에 따른 임기만료에 의한 선거의 선거일
11. 기타 정부에서 수시 지정하는 날

노인일자리사업 종합안내 참여자 보수지급

- 국경일, 근로자의 날, 우천 등으로 인해 근무를 실시하지 않은 경우 보수는 지급되지 않으며 해당 월의 다른 날에 보충근무를 실시하여 만근일을 채울 수 있음

노인일자리사업 종합안내 시·도 전담인력 운영

- 휴가 등 기타 복무사항은 근로기준법에 저촉되지 않는 범위 내에서 해당 지자체 기준에 준하여 실시하되 해당 시·도와 협의하여 조정 가능

노인일자리사업 종합안내 수행기관 전담인력 운영방안

- 복무관리 : 법정공휴일은 유급휴일로 인정

## ② 사례와 쟁점

노동관계법상 법정휴일은 「근로기준법」 제54조에 따른 ‘주휴일’ 과 「근로자의날 제정예관한법률」 에 따른 ‘근로자의 날’ 이며, 「국경일에 관한 법률」 에 따른 ‘국경일’ 과 「공공서의 공휴일에 관한 규정」 에 따른 ‘공휴일’ 은 노동관계법상 법정휴일이 아니다. 즉 취업규칙 등 약정여하에 따라 ‘국경일’ 및 ‘공휴일’ 을 ‘휴일’ 로 볼 것인지, ‘근로일’ 로 볼 것인지가 결정되며 이에 따라 해당일의 근로여부, 임금 및 가산수당의 지급여부 등 법적효과가 달라 진다.

그러나, 대부분의 수행기관들은 △ ‘국경일’ 과 ‘공휴일’ 의 법적 개념과 적용에 대한 기준이 부재하거나, △참여자에게 ‘국경일 및 공휴일’ 을 ‘근로일’ 로 할 것인지 ‘유급휴일’ 로 할 것인지 여부를 결정하지 못해 혼선을 빚거나, △법적성격에 대한 명확한 인지 없이 ‘유급휴일’ 로 정한 후 임금 및 가산수당을 지급하지 않거나, △ ‘근로일’, ‘휴일’, ‘휴무일’ 의 구분 없이 참여조건 합의서 상 ‘만근’ 의 기준이 되는 날짜를 충족하고자 ‘근로하는 날’ 이 불규칙하게 변경되는 경우가 나타나고 있다.

## ③ 대안

<노인일자리사업 종합안내>에서는 수행기관 전담인력에 대하여는 법정공휴일을 ‘유급휴일로 인정’ 하고 있음에도 불구하고 참여자에 대하여는 그 기준이 분명하게 제시되지 않아 해석상 혼선을 빚고 있다. 이는 수행기관의 자율적 결정에 맡긴다는 의미로 해석될 수도 있으나, 수행기관의 여건에 따라 ‘근로일’ 또는 ‘휴일’ 여부의 기준이 오락가락하는 등 노무관리의 어려움을 초래하고 있다.

대부분의 노인일자리사업 사업수행기관에서 취업규칙 등이 제정되어 있지 않고 사업 지침의 성격을 갖는 <노인일자리사업 종합안내>의 기준에 의존하고 있다는 점을 고려할 때 △<노인일자리사업 종합안내>에 ‘공휴일’ 이 ‘소정근로일’ 또는 ‘유급휴일’ 에 해당하는지 여부를 분명하게 명시하거나, △사업 특성을 고려하여 ‘공휴일’ 중 어느 범위까지를 ‘유급휴일’ 로 인정할 것인지 특정하여 명확하게 제시하거나, △수행기관 취업규칙의 제·개정을 하도록 하여 약정휴일 여부, 인정범위 등을 명확하게 할 필요가 있다.



## 2) 휴가

### (1) 연차유급휴가

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “단시간근로자”란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다.

근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다.

근로기준법 제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다.

② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다.

③ 사용자는 근로자의 최초 1년 간의 근로에 대하여 유급휴가를 주는 경우에는 제2항에 따른 휴가를 포함하여 15일로 하고, 근로자가 제2항에 따른 휴가를 이미 사용한 경우에는 그 사용한 휴가 일수를 15일에서 뺀다.

노인일자리사업 종합안내 시·도 전담인력 운영

- 휴가 등 기타 복무사항은 근로기준법에 저촉되지 않는 범위 내에서 해당 지자체 기준에 준하여 실시하되 해당 시·도와 협의하여 조정 가능

노인일자리사업 종합안내 수행기관 전담인력 운영방안

- 개인사정으로 부득이하게 휴가가 필요한 경우(예. 경조사, 병가, 연가, 월가 등) 사업에 차질이 없는 범위 내에서 사업수행기관과의 협의 하에 가능

#### ② 사례와 쟁점

「근로기준법」 제60조는 근로자에게 1년 미만 또는 1년 이상의 근속기간에 대하여 일정 범위의 법정 연차유급휴가를 부여하도록 하고 초단시간 근로자에 대하여는 이를 적용하지 않도록 규정하고 있다. 수행기관에는 수행기관의 종사자 외 전담인력과 단시간 또는 초단시간 근로계약을 체결한 참여자가 구성원으로 참여하고 있으므로 각각의

경우 연차유급휴가를 어떻게 부여하여야 할 것이냐가 문제된다.

<노인일자리사업 종합안내>에서는 △시·도 전담인력에 대해서는 「근로기준법」에 따르되 해당 지자체의 기준을 따르도록 하고 있으며, △수행기관 전담인력에 대해서는 개별 사업수행기관과 협의하도록 정하고 있어 부여의 기준이 불명확하며, △참여자에 대해서는 별도의 기준을 제시하고 있지 않다. 이는 「근로기준법」의 규정에 따르는 것으로 해석할 수 있으나 수행기관에서는 적용 및 부여의 기준이 명확하지 않음에서 오는 혼선이 나타나고 있으며, 초단시간 근로자로 볼 수 있는 참여자의 근로시간이 불규칙하게 4주를 평균하여 1주의 소정근로시간이 15시간을 초과하는 경우 연차휴가를 유급으로 부여하여야 할 것이냐 문제된다.

### ③ 대안

<노인일자리사업 종합안내>에 △1년 미만의 근로계약기간을 정한 전담인력의 경우에는 「근로기준법」 제60조 제2항을 적용하고, △계속근로기간이 1년을 넘어선 전담인력의 경우에는 「근로기준법」 제60조 제1항을 적용하여 연차휴가를 유급으로 부여하도록 명시하여 일선 수행기관의 혼란을 예방하고 분명한 부여기준을 제시할 필요가 있다.

참여자의 경우에는 「근로기준법」 제2조 제1항 제8호의 ‘단시간근로자’에 해당하는 경우에는 「근로기준법 시행령」 제9조의 별표2에 따라 비례적으로 계산된 연차휴가를 유급으로 부여하도록 <노인일자리사업 종합안내>에 명시할 필요가 있으며, ‘초단시간 근로자’인 경우에는 「근로기준법」 제18조에 따라 연차유급휴가를 적용하지 않는다는 점을 명시할 필요가 있다. 또한, ‘초단시간근로자’인 참여자가 일시적으로 연장근로를 하여 4주를 평균하여 1주의 소정근로시간이 15시간 이상이 된 경우에는 「근로기준법」 제18조에 따라 연차유급휴가를 부여하지 않는 것으로 보는 것이 고용노동부의 원칙적인 해석(근로기준과-6465, 2004.11.30.)이므로 이를 <노인일자리사업 종합안내>에 반영하는 것이 필요하다.

## (2) 경조사휴가

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

노인일자리사업 종합안내 사업참여자 경조사 발생 시 일부분 근무인정  
 - 배우자는 5일, 직계존비속(본인 및 배우자, 자녀의 배우자 포함)과 형제·자매(본인 및 배우자)는 3일 범위 내에서 해당근무일은 근무로 인정

#### 노인일자리사업 종합안내 시·도 전담인력 운영

- 휴가 등 기타 복무사항은 근로기준법에 저촉되지 않는 범위 내에서 해당 지자체 기준에 준하여 실시하되 해당 시·도와 협의하여 조정 가능

#### 노인일자리사업 종합안내 수행기관 전담인력 운영방안

- 개인사정으로 부득이하게 휴가가 필요한 경우(예. 경조사, 병가, 연가, 월가 등) 사업에 차질이 없는 범위 내에서 사업수행기관과의 협의 하에 가능

- 휴가 규정은 지자체 및 사업수행기관의 기준 적용

### ② 사례와 쟁점

「근로기준법」 등 노동관계법에서는 경조사휴가를 부여할 것인지에 대해 규정하고 있지 않으며 따라서 경조사휴가를 부여할 것인지 여부와 유·무급 여부에 대해서는 각 수행기관에서 자율적으로 정할 수 있다.

다만, 대다수의 수행기관에서는 △〈노인일자리사업 종합안내〉 상 전담인력에 대한 경조사휴가 부여 기준이 불명확한 점 △사업차질 등 현실적 여건을 이유로 경조사휴가 부여의 기준과 범위가 들쭉날쭉한 경우가 많으며 참여자에 대하여도 ‘경조사 발생시 일부분 근무로 인정’ 이라는 다소 모호한 표현을 사용하고 있어 해석상 혼란을 야기하고 있다.

### ③ 대안

수행기관 구성원에 대한 경조사휴가와 관련하여서는 △취업규칙을 제정하여 경조사휴가 부여 기준을 정하거나 유·무급 여부를 미리 정하고 있는 곳이 거의 없다는 점, △경조사휴가 부여에 관한 내부기준이 있더라도 주로 기관 종사자에게만 적용된다는 점, △〈노인일자리사업 종합안내〉가 내부기준 설정의 가이드라인 역할을 한다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 △경조사휴가 부여여부와 부여범위는 취업규칙 등 자체기준 정립을 통해 정하도록 명시하고, △〈노인일자리사업 종합안내〉에서는 전담인력과 참여자에 대한 경조사휴가의 적용여부 및 적용범위에 대하여 그 기준을 구체적으로 구분하여 명시할 필요가 있다.

### 3) 징계 및 해고

#### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제23조(해고 등의 제한) ① 사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)이하 “부당해고등”이라 한다)을 하지 못한다.

근로기준법 제26조(해고의 예고) 사용자는 근로자를 해고(경영상 이유에 의한 해고를 포함한다)하려면 적어도 30일 전에 예고를 하여야 하고, 30일 전에 예고를 하지 아니하였을 때에는 30일분 이상의 통상임금을 지급하여야 한다. 다만, 천재·사변, 그 밖의 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능한 경우 또는 근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 고용노동부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

근로기준법 제27조(해고사유 등의 서면통지) ① 사용자는 근로자를 해고하려면 해고사유와 해고시기를 서면으로 통지하여야 한다.

② 근로자에 대한 해고는 제1항에 따라 서면으로 통지하여야 효력이 있다.

근로기준법 제28조(부당해고등의 구제신청) ① 사용자가 근로자에게 부당해고등을 하면 근로자는 노동위원회에 구제를 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 구제신청은 부당해고등이 있었던 날부터 3개월 이내에 하여야 한다.

#### (2) 사례와 쟁점

「근로기준법」은 사용자가 근로자를 징계하거나 근로계약관계를 단절하고자 할 때 ‘정당한 이유’가 있는 경우에만 이를 유효하게 허용하고 있으며 근로자로부터의 문제제기를 통해 확인된 ‘정당한 이유’가 없는 경우에는 ‘부당해고’로 판단하게 된다.

수행기관의 경우에도 사용자에 의한 근로계약관계 단절의 필요성 또는 사례가 발생할 수 있으나, △대다수 수행기관의 경우 관련 법적 문제제기에 대한 대처능력이 없으며, △〈노인일자리사업 종합안내〉에서도 관련 내용의 가이드라인이 존재하지 않아 해석상 혼선이 예상되므로 향후 분쟁예방을 위한 해석기준의 제시가 필요하다.

#### (3) 대안

「근로기준법」상 징계 또는 해고에 관한 기준을 〈노인일자리사업 종합안내〉를 통해

제시하고 각 수행기관이 실무적으로 부당해고에 관한 논란에 빠지지 않도록 체계적으로 지원할 필요가 있다. 후술하는 취업규칙 제정을 통해 징계 또는 해고의 사유를 구체화하고, 실제 징계 또는 해고사유 발생 시 정당한 절차를 거치도록 하여 부당한 징계가 발생하지 않도록 해야 한다.

## 4) 취업규칙

### (1) 작성·신고 의무

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제93조(취업규칙의 작성·신고) 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항
2. 임금의 결정·계산·지급 방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급(昇給)에 관한 사항
3. 가족수당의 계산·지급 방법에 관한 사항
4. 퇴직에 관한 사항
5. 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조에 따라 설정된 퇴직급여, 상여 및 최저임금에 관한 사항
6. 근로자의 식비, 작업 용품 등의 부담에 관한 사항
7. 근로자를 위한 교육시설에 관한 사항
8. 출산전후휴가·육아휴직 등 근로자의 모성 보호 및 일·가정 양립 지원에 관한 사항
9. 안전과 보건에 관한 사항
- 9의2. 근로자의 성별·연령 또는 신체적 조건 등의 특성에 따른 사업장 환경의 개선에 관한 사항
10. 업무상과 업무 외의 재해부조(災害扶助)에 관한 사항
11. 표창과 제재에 관한 사항
12. 그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항

## ② 사례와 쟁점

「근로기준법」 제93조는 상시 사용하는 근로자 수가 10명 이상인 경우에는 취업규칙을 작성하여 고용노동부에 신고하도록 하고 있으며 이를 위반할 경우에는 「근로기준법」 제116조제1항제2호에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 정하고 있다.

「근로기준법」이 사업의 영리·비영리를 불문하고 사용종속관계가 형성된 경우 적용된다는 점을 고려하면 동 법에 규정된 취업규칙의 작성·신고의무는 수행기관에도 적용된다고 봄이 법 해석에 부합한다. 그러나 수행기관에서는 「근로기준법」에 규정된 취업규칙의 작성·신고의무를 이행하지 않는 곳이 대부분이며 <노인일자리사업 종합안내>에서도 별도의 기준을 제시하고 있지 않다. 최근에는 개별 수행기관에 따라 고용노동부로부터 취업규칙의 작성·신고요구를 받는 경우가 나타나고 있다.

## ③ 대안

수행기관은 수행기관 종사자, 전담인력 및 참여자 등 상시 사용하는 근로자 수가 10명을 넘어서는 경우가 대부분이다. 따라서 각 개별 수행기관들이 「근로기준법」에 규정된 취업규칙 작성·신고의무를 이행할 수 있도록 그 기준을 분명하게 제시하는 것이 필요하다.

고용노동부 행정해석(근로기준법-4711, 2006.09.05)에서는 “ ‘사무국 운영규정’ 이 근로자의 근로조건과 복무규율에 관한 규정 등을 포함하고 있다면 이는 근로기준법상 취업규칙에 해당한다” 고 규정하고 있다. <노인일자리 종합안내>에는 ‘시장형사업단 운영규정(예시)’ 을 두고 있기는 하나 「근로기준법」 제93조에서 규정하고 있는 근로조건에 관한 내용을 담고 있다고 보기 어려우므로 노인일자리사업에 적합한 표준취업규칙과 가이드라인을 작성·배포하는 것이 하나의 대안으로 제시될 수 있다.

특히 (초)단시간근로 형태의 참여자가 많아 별도의 취업규칙을 정하는 경우에는 불합리한 근로조건 차별이 발생하지 않도록 통상근로자에게 적용되는 취업규칙과의 부합성을 고려하여야 한다.

## (2) 작성·신고의 범위

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제11조(적용범위) ③ 이 법을 적용하는 경우에 상시 사용하는 근로자 수

를 산정하는 방법은 대통령령으로 정한다.

근로기준법 시행령 제7조의2(상시 사용하는 근로자 수의 산정 방법) ① 법 제11조제3항에 따른 “상시 사용하는 근로자 수”는 해당 사업 또는 사업장에서 법 적용 사유(휴업 수당 지급, 근로시간 적용 등 법 또는 이 영의 적용 여부를 판단하여야 하는 사유를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 발생일 전 1개월(사업이 성립한 날부터 1개월 미만인 경우에는 그 사업이 성립한 날 이후의 기간을 말한다. 이하 “산정기간”이라 한다) 동안 사용한 근로자의 연인원을 같은 기간 중의 가동 일수로 나누어 산정한다.

④ 제1항의 연인원에는 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 과건 근로자를 제외한 다음 각 호의 근로자 모두를 포함한다.

1. 해당 사업 또는 사업장에서 사용하는 통상 근로자, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 기간제근로자, 법 제2조제8호에 따른 단시간근로자 등 고용형태를 불문하고 하나의 사업 또는 사업장에서 근로하는 모든 근로자
2. 해당 사업 또는 사업장에 동거하는 친족과 함께 제1호에 해당하는 근로자가 1명이라도 있으면 동거하는 친족인 근로자

## ② 사례와 쟁점

「근로기준법 시행령」 제7조의2제4항은 “(상시 근로자 수는) 하나의 사업 또는 사업장에서 통상근로자, 기간제근로자, 단시간근로자 등 고용형태를 불문하고 상태적으로 근로하는 모든 근로자를 포함하여 산정한다” 라고 규정하고 있다. 따라서 취업규칙 작성·신고에 필요한 △상시근로자를 산정하기 위한 ‘하나의 사업 또는 사업장’의 범위가 어떤 것이며, △초단시간근로자가 다수인 노인일자리사업에서의 취업규칙 작성·신고의 범위가 어디까지인지 그 기준이 분명하게 제시될 필요가 있다.

노인일자리사업은 주로 ‘모법인-시니어클럽 등 수행기관’의 수행체계를 갖게 되며 시니어클럽 내에서도 유형별 사업을 수행하기 위한 ‘사업단’이 존재하고 사업단별로 참여자의 고용형태와 그 수가 큰 편차가 있기 때문에 해석상 논란이 존재한다. 즉 시니어클럽 등은 노인일자리사업 수행은 독자적으로 하더라도 모법인으로부터 책임자인 관장이 임명되거나 모법인과 인적 독립성이 완전히 갖추어졌다고 보기 어려워 모법인과 함께 ‘하나의 사업’으로 해석하여야 할 법적 필요성이 존재한다.

이에 따라 「근로기준법」상 법적 책임의 범위를 어디까지로 보아야 할 것인지의 문제를 비롯하여 후술하게 될 「고용보험법」 및 「산업재해보상보험법」의 보험요율 결정 문제, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」의 장애인 고용의무 및 장애인 고용부담금 납

부 등이 함께 문제된다.

### ③ 대안

현행법상 시니어클럽 등 대부분의 수행기관은 설립의 법적 근거가 없어 법인격을 갖추지 못하는 등 모법인에서 독립하여 독자적인 법적 주체가 되는 것이 불가능하고 「근로기준법」 등 노동관계법의 해석·적용을 어렵게 하므로 「노인복지법」 등 관계법령의 제·개정을 통한 입법적 보완을 고려할 필요가 있다.

다만, 현행법 하에서는 고용형태 등을 고려하여 상시 근로자 수가 10명을 넘는다고 판단될 경우 ‘모법인-시니어클럽-사업단’에 적용할 수 있는 취업규칙을 제정할 수 있도록 지원하고 고용노동부에 신고하도록 유도하는 것이 필요하다.

## 5) 최저임금

### (1) 최저임금의 적용

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

최저임금법 제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업“이라 한다)에 적용한다.

#### ② 사례와 쟁점

노인일자리사업은 크게 △사회공헌형과 △시장진입형으로 구분되고 있으며, ‘사회공헌형’은 △공익형 △교육형 △복지형으로 나뉘고, ‘시장진입형’은 △시장형과 △인력파견형으로 나뉘고 있다. 다만, 이러한 사업유형 구분과는 무관하게 근로자를 1명 이상 고용하는 경우에는 해당 사업에 최저임금법의 적용이 이루어지게 된다.

<노인일자리사업 종합안내>에서는 ‘근로시간 또는 보수를 탄력적으로 적용할 수 있’도록 하고 있어 △노인일자리사업에는 최저임금법이 적용되지 않는 것으로 오해하거나 △근로시간이 늘어나거나 임금액이 하향 조정된 경우 시간급 임금을 계산하는 과정에서 오류 등 예기치 않게 최저임금법을 위반하는 사례가 종종 발생하고 있다. 일선 수행기관에서는 최저임금법의 예외규정, 특례조항 신설을 요구하는 경우도 있다.

현행법상으로는 노인일자리사업에 최저임금법을 적용하지 않거나 그 예외를 인정할 수 있는 근거가 없으므로 별개의 해석이 이루어지기 어렵다. 「최저임금법 시행령」 제4조가 ‘임금이 도급제나 그 밖에 이와 비슷한 형태로 정해진 경우 근로시간을 파악하



기 어렵거나', '시간·일·주 또는 월급으로 하고 시간급으로 표시하는 것이 적합하지 않다고 인정' 되는 경우 '해당 근로자의 생산고 또는 업적의 일정단위에 의하여 최저임금을 정할 수 있다' 라고 규정하고 있으나 고용노동부의 별도 고시가 없는 현 상황하에서는 일반적으로 고시된 시간급 최저임금법이 적용될 수 밖에 없다.

### ③ 대안

입법론적으로 고령자의 신체능력 등을 감안한 특례조항을 신설하여 최저임금의 적용예외를 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉 △「최저임금법」 제5조가 '감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 고용노동부장관의 승인을 받은 자' 에 대하여는 「최저임금법」 상 최저임금액과 다른 임금을 정할 수 있다는 점, △동 법 제7조가 '정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자로서 고용노동부장관의 인가를 받은 자' 에 대해 최저임금의 적용을 하지 않을 수 있다고 규정한 점 등을 참고하면 될 것이다.

## (2) 최저임금과 주휴수당

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

최저임금법 제6조(최저임금의 효력) ① 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.

③ 최저임금의 적용을 받는 근로자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 본다.

근로기준법 제55조(휴일) 사용자는 근로자에게 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다.

### ② 사례와 쟁점

<노인일자리사업 종합안내>에서는 △ '사회공헌형' 의 경우, 세부 사업별로 다소 편차가 있으나 월 36~40시간 범위에서 탄력적으로 근로시간을 운영하고 만근시 월 20만원 이내의 보수를 임금으로 지급하도록 하고 있으며, △ '시장진입형' 중 '시장형' 의 경우 사업단 자체 운영규정에 따라 지급하도록 정하고 있다.

'사회공헌형' 사업에 참여하는 초단시간근로자인 참여자의 경우 월 최대 40시간을 근로한 경우 2013년도 시간급 최저임금 기준 194,400원이 월 임금으로 산정되므로 최저

임금의 기준이 준수된 것으로 볼 수 있다. 다만, 사업장 여건에 따라 불규칙하게 연장근로가 이루어져 4주를 평균하여 1주의 소정근로시간이 15시간을 초과하는 경우 주휴를 유급으로 부여하여야 할 것인지가 문제된다.

‘시장형’ 사업에 참여하는 통상 또는 단시간근로자인 참여자의 경우에는 사업단 수익으로 근로시간에 대한 적정임금을 자체적으로 지급하도록 하고 있으나, 근로를 제공하는 소정근로시간에 대한 임금만을 지급하고 법정 주휴에 해당하는 시간을 유급으로 지급하지 않는 등 「최저임금법」 위반사례가 종종 나타나고 있다.

### ③ 대안

<노인일자리사업 종합안내>에 초단시간근로자에게는 주휴수당을 제외하고 당해연도 시간급 최저임금을 제시하고 사업유형 또는 근로계약 상 소정근로시간에 해당 시간급 임금을 곱하여 계산하도록 계산방법 등을 분명하게 제시하고, 이에 따라 참여조건 합의서를 작성하도록 하여 일선 수행기관의 혼선을 예방할 필요가 있다.

또한, 사업유형을 불문하고 4주를 평균하여 1주의 소정근로시간이 15시간 이상인 경우에는 실제 근로시간 뿐만 아니라 소정근로시간으로 계산되는 주휴수당을 포함하여 임금을 산정해야 「최저임금법」 위반이 되지 않으므로 법정 계산방법에 따라 적정수준의 임금을 지급하여야 한다. 실무적으로는 <노인일자리사업 종합안내>에 관리책임자와 관리자가 주휴수당 지급과 관련한 법정기준을 오해하지 않도록 분명하게 명시하는 것이 필요하다.

## 6) 퇴직급여제도

### (1) 퇴직금 지급의무

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로자퇴직급여보장법 제3조(적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다.

근로자퇴직급여보장법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

## ② 사례와 쟁점

노인일자리사업에 참여하는 참여자의 경우, 사업유형에 따라 소정근로시간이 다르다. 다만, 노동관계법의 적용에서 중요한 것은 사업유형이 아니라 소정근로시간이다. 즉 △통상 또는 단시간 근로계약을 맺은 참여자에게는 「근로자퇴직급여보장법」 제4조제1항 단서 전단의 규정에 따라 계속근로기간이 1년 이상인 경우에는 법정 퇴직금 지급기준에 따라 퇴직금을 지급하여야 하며, △초단시간 근로계약을 맺은 참여자에게는 「근로자퇴직급여보장법」 제4조제1항 단서 후단의 규정에 따라 퇴직금을 지급하지 않아도 무방하다.

이 경우, 퇴직금을 지급하여야 하는 주체가 누구인지 문제된다. 법 해석상 퇴직금은 ‘후불임금’으로서의 성격을 갖는 것이며, 「근로기준법」에 따라 ‘사용자’는 근로자가 제공한 근로에 대하여 임금을 지급할 의무가 있기 때문이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 실제로 근로계약 체결에 따라 근로를 제공하고 임금을 지불하는 것은 ‘수행기관’과 ‘참여자’ 간에 이루어지지만, 시니어클럽 등 수행기관의 ‘법인격’이 없기 때문에 법적분쟁이 발생한 경우 최종적으로 ‘모법인’이 퇴직금 지급의무 등 법적책임을 부담하여야 하는 것이 아닌가라는 문제가 제기된다.

## ③ 대안

현행 노동관계법의 해석 상 △임금 미지급, △퇴직금 미지급 등 임금관련 법적분쟁이 발생했을 때의 법적 책임은 궁극적으로 모법인 등으로 귀결될 수밖에 없다. 따라서 「노인복지법」 등 관련 법령의 제·개정을 통해 시니어클럽이 법인격을 갖고 임금 등 관련 법적분쟁이 발생한 경우 해결의 주체가 될 수 있도록 입법적인 보완책을 강구할 필요가 있다.

## (2) 전담인력과 퇴직금

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로자퇴직급여보장법 제3조(적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다.

근로자퇴직급여보장법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만,

계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따라 퇴직급여제도를 설정하는 경우에 하나의 사업에서 급여 및 부담금 산정방법의 적용 등에 관하여 차등을 두어서는 아니 된다.

#### 노인일자리사업 종합안내 수행기관 전담인력 운영

- “수행기관 전담인력”이란 지자체 노인일자리사업을 수행하는 민간수행기관과 노인일자리사업을 직접 수행하는 시·군·구의 노인일자리사업 업무를 전담지원하기 위해 배치되는 상근인력을 말한다.

#### ② 사례와 쟁점

수행기관은 노인일자리사업 업무를 지원하기 위해 전담인력을 두고 있으며, <노인일자리 종합안내>에서도 해당 인력의 운영에 관한 규정을 두고 있다. 이 중 △ ‘시·도 전담인력’의 경우에는 퇴직금을 별도예산으로 부담할 수 있도록 명시하고 있으나, △ ‘수행기관 전담인력’의 경우에는 지원기간을 11개월로 명시하면서 퇴직금 지급에 관한 별도의 내용을 명시하고 있지 않다.

「근로자퇴직급여보장법」 제4조제1항단서 전단의 규정에 따라 ‘11개월 단위의 기간제 근로자’인 수행기관 전담인력에게는 퇴직금 지급이 이루어질 수 없다는 점을 고려하면 당연하다고 볼 수도 있지만, 실제로 전담인력을 1년 이상 상시적으로 고용해야 하나 퇴직금 지급여력이 없는 수행기관 입장에서는 △11개월만 고용한 뒤 인위적으로 1개월의 휴지기간을 거쳐 재고용을 반복하는 경우, △11개월의 근로계약기간이 종료되면 타 수행기관과 전담인력을 교체하여 고용하는 경우 등 퇴직금 지급을 회피하기 위한 편법적인 방법을 동원하는 사례가 나타나고 있다.

#### ③ 대안

많은 수행기관이 1년 이상 연속으로 고용하고 있는 전담인력에 대한 퇴직금 지급대책이 마련되어 있지 못한 경우가 대부분이므로 중장기적으로는 사업 예산편성을 통해 퇴직금을 반영할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 정부가 전액을 지원할 수 없는 경우, 수행기관에서도 일정부분을 부담하도록 하는 등의 단계적 방법을 통해 현행법 하에서의 위법·편법적인 인력운영이 장기화되지 않도록 하는 정책적 고려가 필요하다.

전담인력에 대한 퇴직금 지급의 주체가 누가 될 것인지의 문제는, 앞에서 살펴본 바

와 같이 「근로기준법」상 사용자책임을 △지자체, △모법인, △수행기관 중 누가 부담할 것인지와 같은 문제이다.

## 7) 노사협의회 설치

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제4조(노사협의회 설치) ① 노사협의회(이하 “협의회”라 한다)는 근로조건에 대한 결정권이 있는 사업이나 사업장 단위로 설치하여야 한다. 다만, 상시(常時) 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장은 그러하지 아니하다.

② 하나의 사업에 지역을 달리하는 사업장이 있을 경우에는 그 사업장에도 설치할 수 있다.

### (2) 사례와 쟁점

「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 노사협의회를 구성하도록 하고 있다. 상시 사용하는 근로자가 30명 이상인 경우 노사협의회를 구성하여야 함은 다른 해석의 여지가 없다.

다만, 수행기관의 경우 ‘사업 또는 사업장’의 범위를 어디까지로 할 것인지 즉, 그 구성원의 성격이 판이한 ‘모법인’과 ‘사업단’ 소속 근로자를 포함하여 상시 근로자를 산정하여야 할 것인지 여부가 문제된다. 대부분의 수행기관들은 동 법에 따른 노사협의회 구성의무를 인지하지 못하고 있으며, <노인일자리사업 종합안내>에서도 노사협의회 설치와 관련한 구체적인 기준을 제시하고 있지 못하다.

### (3) 대안

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘취업규칙 신고의무’를 부담하는 ‘상시 근로자 수의 산정 기준’과 동일한 법 논리가 적용될 것이다. 시니어클럽 등 수행기관이 법인격 부재로 인해 법적책임의 주체가 될 수 없다는 점을 고려하면 모법인을 포함하여 노사협의회를 구성하도록 그 의무를 지을 수밖에 없다.

다만, 현행법에 따른 일방적인 법적의무 부과는 현실과의 괴리를 낳게 되고 형식적인 노사협의회 신고 등 부작용을 수반하므로, 중장기적으로는 「노인복지법」 등의 제·

개정을 통해 수행기관이 법적책임을 다할 수 있도록 법인격을 부여하고 관련 법령에 따라 자체적으로 노사협의회를 구성하도록 할 필요가 있다.

## 8) 장애인 고용의무

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

장애인고용촉진 및 직업재활법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “사업주”란 근로자를 사용하여 사업을 행하거나 하려는 자를 말한다.
5. “근로자”란 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 다만, 소정 근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자는 제외한다.

장애인고용촉진 및 직업재활법 제28조(사업주의 장애인 고용 의무) ① 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자의 총수의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 장애인을 고용하여야 한다.

### (2) 사례와 쟁점

「장애인고용촉진 및 직업재활법」상 장애인 고용의무 대상 여부를 판단하기 위한 상시 근로자 수 산정기준의 범위는 △수행기관과 자체 사업단 근로자만으로 산정한 후 수행기관에만 그 의무를 지우면 될 것인지, △모법인의 근로자와 산하 수행기관 전체를 포함하고 모법인이 그 의무이행의 주체가 되어야 할 것인지와 관련하여 문제된다. 이는 시니어클럽 등 수행기관이 존립에 관한 근거규정의 부재로 인해 법인격이 없어 독자적인 법적지위를 갖추지 못한다는 점으로 인해 나타나는 문제이다.

현행법 상 으로는 법적으로 ‘사업주’의 지위를 갖는 모법인이 동 고용의무의 이행 주체가 되는 것으로 해석할 필요가 있으나, 이는 ‘모법인-시니어클럽 등 수행기관’의 구조 아래 ‘사업단’을 통해 노인일자리사업을 수행하는 동 사업에 그대로 적용하기 곤란하다는 문제점이 존재한다.

### (3) 대안

「장애인고용촉진 및 직업재활법」은 “ ‘사업주’란 근로자를 사용하여 사업을 행하거나 하려는 자를 말한다”라고 규정하고 있고, 동 법은 ‘상시 50명 이상의 근로자

를 고용하는 사업주'는 장애인 고용의무의 주체임을 규정하고 있다. 따라서 △동 법을 그대로 유지하면서 수행기관의 입장을 고려한 법 해석을 하거나, △노인일자리사업을 위해 동 법에 특례규정을 신설하는 방법 등은 법적 안정성을 고려할 때 쉽게 이루어지기는 어려울 것으로 예상된다.

모법인과 시니어클럽 등 수행기관 간의 '약한 연결고리'로 인해 발생하는 문제점을 해소하고, 양 기관이 실질적으로 의무를 부담하도록 하는 조치가 필요하다. 입법적으로는 「노인복지법」등 관련법령의 제·개정을 통해 수행기관이 법인격 등 법적지위를 확보할 수 있도록 하고, 자체적인 사업을 수행하기 위해 고용한 근로자로 상시 근로자 수를 산정하도록 하는 것이 현실적이면서도 합리적인 접근방안이 될 것이다.

## 2. 노인일자리사업별 적용 법률 및 쟁점

### 1) 사회공헌형

#### (1) 참여자의 근로자성

##### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

노인일자리사업 종합안내 사업내용 구분

구 분	유 형	설 명
사회공헌형 노인일자리사업	공익형	노인일자리 예산에서 참여자 인건비와 부대경비를 전액 지원
	교육형	
	복지형 (연중일자리 포함)	

## ② 사례와 쟁점

‘사회공헌형’ 노인일자리사업은 △공익형, △교육형, △복지형으로 구분되며, 사업 유형 및 성격 상 공공의 이익, 사회서비스 확대 등을 고려한 측면이 강하다는 특징이 있다. 이에 따라 수행기관 관계자들은 동 사업 참여자에 대하여 「근로기준법」상 ‘근로자’가 아닌 복지차원의 ‘자원봉사자’ 개념을 염두에 둔 것으로 생각하는 경향이 강하게 나타난다. 그러나 ‘사회공헌형’ 노인일자리사업 참여자 역시 일정시간의 근로를 제공하고 근로의 대가로 보수를 받는다는 점을 고려하면 노동법상 ‘사용종속관계’ 아래 놓이게 된다는 점은 부인할 수 없다.

## ③ 대안

앞에서 살펴 본 바와 같이 ‘임금(보수)을 목적으로 근로를 제공’ 하는 경우에는 「근로기준법」상 ‘근로자’로 보아 노동관계법의 적용 및 해석을 해야 한다.

동 사업을 수행하는 수행기관과 참여자는 대체로 9개월 단위의 기간제근로계약을 체결하며 초단시간근로자로 고용되는 형태가 일반적이므로 ‘기간제근로’ 및 ‘초단시간근로’에 관련되는 노동관계법의 적용이 이루어지도록 해야 한다. 현재 노인일자리사업 중 ‘사회공헌형’ 사업이 양적으로 매우 큰 비중을 차지하고 있음을 고려할 때, 노동관계법 위반사항이 발생하지 않도록 수행기관에 대하여 임금, 근로시간과 관련한 구체적인 안내가 이루어져야 할 것이다.

## (2) 사회적기업 연계사업 중간지원조직과 직업소개사업

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

2. “직업소개”란 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.

4. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다.

5. “유료직업소개사업”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다.



## 사회적기업 연계사업 기본계획(안) 주체별 주요 역할

구 분	주 요 역 할
중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총괄사업계획 수립</li> <li>- 수요처 선정 및 세부사업계획 심사, 등록</li> <li>- 정산보고 및 결과보고 작성, 제출</li> <li>- 참여자 선정, 간담회 개최, 교육 실시</li> <li>- 직접고용 수요처 별 참여자 인건비 정산</li> <li>- 직접고용 수요처 관리점검</li> </ul>

## ② 사례와 쟁점

사회적기업 연계사업은 노인일자리사업 수행 형태를 다양화하고자 (예비)사회적기업을 직접고용 수요처로 하여 노인을 고용할 수 있도록 하고, 기존 노인일자리사업 민간 위탁기관인 시니어클럽을 중간지원조직으로 하여 △직접고용 수요처 선정 및 발굴, △참여자 선발, 교육 등 사업지원, △참여자 인건비 정산, △직접고용 수요처 관리 및 점검 등을 담당하도록 하고 있다.

이와 같은 사업전달체계 하에서 동 사업에 참여하는 중간지원조직이 직접 노인일자리 창출하는 것에 그치는 것이 아니라 수요처 발굴·관리, 참여자 선발 등 일자리 알선을 하는 「직업안정법」상 직업소개업에 해당할 여지가 있으므로 이에 대한 검토가 선행되어야 한다.

즉, 중간지원조직이 직접 참여자를 선발하고 일자리를 알선하는 것은 「직업안정법」상 직업소개에 해당하는 것으로 해석되고, 동 사업의 운영지침 규정만을 근거로 사업에 참여하는 경우 「직업안정법」상 무료직업소개사업의 신고요건을 결여하여 동 법 위반의 소지가 발생하게 된다.

## ③ 대안

해당 사업의 근거로 볼 수 있는 「노인복지법」 제23조와 제23조의2에서는 노인의 사회참여지원과 노인일자리전담기관의 설치, 운영 등에 관한 규정을 두고 있으나 동 사업에 참여하는 시니어클럽 등 중간지원조직의 개별법상 법적 지위를 보장하는 근거로 제시될 수 없다.

따라서, 중간지원조직에게 동 사업 기본계획에 따른 △직접고용 수요처 선정 및 발굴 △참여자 선발, 교육 등 사업지원 등의 업무를 위탁하는 경우에는 「직업안정법」상

무료직업소개 등록을 선행하도록 하거나, 현행법 위반이 발생하지 않도록 중간지원조직의 역할 범위를 제한할 필요가 있다.

고용노동부 유사사업인 “(예비)사회적기업 일자리창출사업”의 경우 일자리창출과 관련한 업무는 지방자치단체에서 수행하도록 하고, 중간지원조직 역할을 하는 권역별지원기관은 사업모델 발굴, 컨설팅 지원, 교육업무 지원 등 제한된 범위의 업무를 수행하고 있으므로 이를 참고할 수 있을 것이다.

### (3) 사회적기업 연계사업 중간지원조직과 인건비 보조금 등 관리업무

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

[사회적기업 연계사업 기본계획(안) 주체별 주요 역할]

구 분	주 요 역 할
중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총괄사업계획 수립</li> <li>- 수요처 선정 및 세부사업계획 심사, 등록</li> <li>- 정산보고 및 결과보고 작성, 제출</li> <li>- 참여자 선정, 간담회 개최, 교육 실시</li> <li>- 직접고용 수요처 별 참여자 인건비 정산</li> <li>- 직접고용 수요처 관리점검</li> </ul>

#### ② 사례와 쟁점

존립에 관한 근거법령이 부재하여 법적지위가 불안정한 시니어클럽 등 중간지원조직이 동 사업의 위탁을 받아 직접고용 수요처인 (예비)사회적기업에 대한 △세부 사업계획 심사, △수요처별 참여자 인건비 정산 등 위탁사업비 관리, △수요처 관리 및 현장점검 등을 담당하는 것이 가능할 것인지에 대한 사전검토가 필요하다.

중간지원조직이 해당 관리업무를 적절하게 수행하기 위해서는 △(예비)사회적기업 운영 전반에 대한 지식과 경험이 필요한 점, △전담 관리자 지정을 통한 상시 관리가 필요한 점, △인사노무, 세무회계 전반에 대한 전문지식이 필요한 점을 고려할 때 현실적 어려움이 따를 것으로 판단되며, 참여자의 근태상황 등을 파악하지 못하고 인건비가 지급되는 등 관리부실을 야기할 우려가 있다.

### ③ 대안

유사사업인 고용노동부 “(예비)사회적기업 일자리창출사업”의 경우 근로자 인건비 지급 및 정산, 부정수급 여부 등 지급의 적정성 검토, 모니터링 및 현장점검 등 사후관리업무는 지방자치단체에서 실시하고 있으며, 권역별 지원기관의 경우 인건비 관리와 관련된 업무는 직접 수행하지 않고 있다.

따라서, 동 사업의 경우에도 사업계획서 심사, 현장점검 및 인건비 지원금 관리와 관련된 업무는 한국노인인력개발원에서 직접 담당하거나 지방자치단체와의 업무협의를 거쳐 노인일자리 담당부서에서 수행하도록 하는 것이 타당할 것이다.

## 2) 공동작업형

### (1) 참여자와의 계약의 효력

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

민법 제664조(도급의 의의) 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “근로계약”이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.

#### ② 사례와 쟁점

시장형 노인일자리 사업 중 ‘공동작업형’은 기업과 연계하여 관련 생산품 혹은 반제품을 생산, 조달하는 형태로 운영되며, 수행기관에서는 일정한 시간대를 정하여 작업장을 제공하고 참여자들에게는 근로일 또는 근로시간에 대한 임금지급이 이루어지기 보다는 작업물량 등 생산고에 따른 보수를 지급하는 방식이 일반적으로 통용된다. 다소 자유로운 형태로 공동작업이 이루어지는 특성 때문에 엄격한 사용종속관계 아래 근로가 이루어진다고 보기도 어렵다는 곤란함이 있어 수행기관의 자의적인 계약관계 형성과 해석이 빈번하게 발생하는 편이다.

다만, △소정근로일과 소정근로시간을 특정하는 것이 수월하지 않고 △소정근로시간에 대한 임금지급이 이루어지기 쉽지 않은 사업유형이라고 하더라도, 동 사업의 수행기관과 참여자간의 계약관계를 「민법」상 도급계약의 일환으로 보기는 어려우며 「근로기

준법」상 근로계약을 체결한 것으로 파악하여 접근하는 것이 필요하다.

### ③ 대안

「근로기준법」 제2조에 의한 ‘근로계약관계’가 형성되면 계약의 양 당사자는 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」 등 각종 노동관계법의 적용을 받게 된다. <노인일자리사업 종합안내>를 통해 「근로기준법」에 의한 ‘근로계약관계’가 형성됨을 분명하게 명시하고, 동 사업 참여자의 주요 고용형태인 ‘초단시간근로’에 따른 법정 근로조건을 부여할 수 있도록 정리할 필요가 있다.

## (2) 참여자의 근로자성

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

근로기준법 제47조(도급 근로자) 사용자는 도급이나 그 밖에 이에 준하는 제도로 사용하는 근로자에게 근로시간에 따라 일정액의 임금을 보장하여야 한다.

최저임금법 제5조(최저임금액) ③ 임금이 통상적으로 도급제나 그 밖에 이와 비슷한 형태로 정하여져 있는 경우로서 제1항에 따라 최저임금액을 정하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 최저임금액을 따로 정할 수 있다.

최저임금법 시행령 제4조(도급제 등의 경우 최저임금액 결정의 특례) 법 제5조제3항에 따라 임금이 도급제나 그 밖에 이와 비슷한 형태로 정해진 경우에 근로시간을 파악하기 어렵거나 그 밖에 같은 조 제1항에 따라 최저임금액을 정하는 것이 적당하지 않다고 인정되면 해당 근로자의 생산고(生産高) 또는 업적의 일정단위에 의하여 최저임금액을 정한다.

### ② 사례와 쟁점

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘공동작업형’ 수행기관과 참여자 간에 「근로기준법」상 근로계약이 체결된 것으로 보아야 하고, 참여자는 동 법에 의한 ‘초단시간근로자’에 해당한다. 근로계약관계 형성에 따른 근로시간 설정, 임금지급 등 근로조건 부여가 이루어져야 하나, 일선 수행기관에서는 해당 사업의 복지적 성격과 노동관계법에 따른 엄격

한 노무관리의 어려움 등을 이유로, 참여자에 대한 ‘근로자성’을 인정하지 않거나 「민법」상 도급노무자로 간주하려는 경향이 나타난다. 이러한 경향은 ‘임금의 계산방식’과 관련되어 있다.

그러나, △참여자가 공동작업형 사업에 참여하여 ‘초단시간 형태로 근로를 제공’하는 점, △참여자가 제공한 근로에 대해 수행기관은 일정금액의 보수를 ‘임금’으로 지급하는 점, △참여자의 업무내용, 근무시간, 근무장소의 지정 및 수행기관의 지휘·감독 등 ‘사용종속관계’의 표지가 나타난다는 점을 고려하면 동 사업 참여자를 「민법」상 도급노무자로 보기는 어려우며 「근로기준법」상 근로계약을 체결한 ‘도급제근로자’로 고용된 것으로 파악하여 접근하는 것이 필요하다.

### ③ 대안

「근로기준법」 제47조에 의한 ‘도급제근로자’로 보더라도 동 법은 ‘근로시간에 따라 일정액의 임금을 보장’하도록 하고 있으며, 여기에서 말하는 ‘일정액의 임금’은 「최저임금법」에 따른 최저임금액 이상이 되어야 한다.

다만, 「최저임금법」 및 동 법 시행령은 ‘통상적으로 도급제 기타 이와 유사한 형태로 인해 근로시간을 파악하기 어렵거나 시간급으로 임금을 표시하는 것이 적당하지 않다고 인정’되면 ‘해당근로자의 생산고 또는 업적의 일정단위로 최저임금액을 정할 수 있다’라고 규정하고 있어 그 예외를 인정할 여지도 있다. 그러나 현재로서는 고용노동부장관이 매년 시간급 최저임금을 고시하면서 별도의 단서를 정하지 않고 있으므로 ‘도급제 기타 이와 유사한 형태’에 별도의 시간급 최저임금을 적용할 수 있는 방법은 없다고 보아야 한다.

## (3) 자발적 작업시간과 근로시간

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “소정(所定)근로시간”이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제46조에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다.

근로기준법 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다. ② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.

## ② 사례와 쟁점

공동작업형 노인일자리 사업의 경우, 수행기관과 당사자 간 「근로기준법」 제50조에 서 정하는 ‘법정근로시간’의 범위에서 당사자 약정으로 정하는 ‘소정근로시간’을 정하여 근로하게 되며 제공한 근로시간에 대해 ‘임금’을 지급받게 된다.

다만, ‘도급제 기타 이와 유사한 형태’로 명확한 소정근로시간을 확정하지 않은 채 근로가 이루어지기 때문에 공동작업형 사업 참여자가 자발적 의사로 작업장에 남아 작업(조기출근, 잔업 등)하는 경우 이를 근로시간으로 볼 것인지 여부가 문제된다.

즉, 이를 ‘근로시간’으로 파악하게 되면 「근로기준법」에 의한 시간급 통상임금을 산정한 후 해당 시간에 대한 임금을 지급하여야 하며, 그렇지 않은 경우에는 임금 미지급의 법적책임을 부담하여야 한다는 문제가 발생한다.

## ③ 대안

수행기관과 참여자 간 ‘참여조건 합의서’를 작성할 때 ‘소정근로시간’을 분명히 하고 그 외 시간에 대한 작업지시 등을 하지 않아야 한다. 구체적인 작업지시가 없었다는 점 만으로 작업시간을 근로시간으로 보지 않을 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 남게 되지만 체계적 노무관리의 측면에서 근로시간을 관리할 필요성이 있다.

## (4) 대기시간과 근로시간

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “소정(所定)근로시간”이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제46조에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다.

근로기준법 제50조(근로시간) ③ 제1항 및 제2항에 따른 근로시간을 산정함에 있어 작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다.

### ② 사례와 쟁점

공동작업형 노인일자리사업의 경우, 관행적으로 참여자들이 작업장에 출근하였으나 거래업체로부터의 원자재가 도착하지 않는 등의 사유로 대기하여야 하는 경우가 자주

나타난다. 실제로 작업에 시작하지는 않았으나 작업을 위하여 대기하는 시간을 근로시간으로 볼 것인지 휴게시간으로 볼 것인지 문제된다. 이는 △참여자가 작업장에서 대기하는 시간을 포함하여 임금을 지급하여야 하는 것인지, △대기시간을 근로시간을 볼 경우 지급하는 임금이 「최저임금법」에서 정하는 최저임금 수준을 충족하는지, △참여자에게 지급하는 임금이 최저임금액에 미달할 경우 임금미지급 책임을 지는지의 여부 등과 관련되어 있다.

### ③ 대안

현행 「근로기준법」의 해석 상, 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래 대기하는 시간은 ‘근로시간’으로 해석된다. 따라서 수행기관은 참여자에 대하여 ‘근로시간’으로 인정하여야 하는 시간에 대해서 동 법에서 정하는 시간급 통상임금을 적용하여 임금을 부담하여야 한다.

이와 같은 경우, 노인일자리사업의 유형을 변경하거나 관련 법령을 변경하는 방식으로 접근하기 보다는 참여자의 적정 근로시간을 산정하고 이에 따라 작업이 이루어지도록 노무관리의 측면을 강화할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 수행기관은 지속적으로 노동관계법 위반의 상태에 놓일 수 있으며 이는 해당 사업의 지속성을 위협하게 될 것이므로 인사노무관리 역량을 제고하여야 한다.

## 3) 인력파견형

### (1) 무료직업소개사업 신고 의무

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제18조(무료직업소개사업) ① 무료직업소개사업은 소개대상이 되는 근로자가 취업하려는 장소를 기준으로 하여 국내 무료직업소개사업과 국외 무료직업소개사업으로 구분되며, 국내 무료직업소개사업을 하려는 자는 주된 사업소의 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게 신고하여야 하고, 국외 무료직업소개사업을 하려는 자는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

#### ② 사례와 쟁점

수행기관이 참여자에게 일자리를 알선하고자 하는 경우에는 「직업안정법」에 따라

주된 사업소의 소재지를 관할하는 지자체장 등에게 '무료직업소개사업' 신고를 하여야 한다. <노인일자리사업 종합안내>에서는 동 사업을 '시장진입형' 사업 중 '인력파견형' 사업으로 구분하고 있으며, 적법한 사업운영을 위해 무료직업소개사업 신고를 하도록 명시하고 있다. 다만, '인력파견형' 사업을 수행하는 수행기관들은 한국노인인력개발원의 정책방향에 따라 2013년도부터 새롭게 '무료직업소개사업 신고'를 하여야 하는 것으로 오해하는 경향이 있다.

또한, 일선 수행기관에서는 △세법상 사업자등록을 마치면 신고절차가 완료된 것으로 오해하거나, △사용되는 용어의 특수성으로 인해 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에 의한 '파견근로자'와의 개념을 혼동하는 사례도 나타나고 있다.

### ③ 대안

현행법 상 무료직업소개사업을 하려고 하는 경우에는 반드시 무료직업소개사업 신고를 하여야 하므로 이를 충분히 안내하고 <노인일자리사업 종합안내>에도 관련한 내용을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

다만, 노인일자리사업의 유형을 재정의하여 '인력파견형' 사업을 '직업소개형' 또는 '직업알선형' 사업 등으로 변경할 필요가 있다. 직관적인 개념 정의를 통해 일선 수행기관에서 거부감을 갖는 「직업안정법」에 따른 직업소개사업 신고의무를 다소 유연하게 받아들일도록 할 수도 있을 것이며, 무엇보다도 인력파견이란 용어는 법률적·사회적으로는 「파견근로자보호 등에 관한 법률」상 파견업 허가를 받은 파견사업주가 자신이 고용한 파견근로자를 사용사업주에게 파견하여 근로에 종사하게 하는 근로자파견 법률관계를 의미하기 때문이다.

## (2) 직업소개사업 신고의 주체

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 시행령 제14조(무료직업소개사업의 신고) ①법 제18조제1항의 규정에 의한 무료직업소개사업의 신고를 할 수 있는 자는 그 설립목적 및 사업내용이 무료직업소개사업에 적합하고, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 한다.

②제1항의 규정에 의한 비영리법인 중 법 제26조의 규정에 의하여 직업소개사업과의 겸업이 금지되어 있는 영업을 하는 자를 구성원으로 하는 비영리법인은 고용노동부령이



정하는 요건에 해당하는 법인에 한한다.

③제1항의 규정에 의한 공익단체는 법인이 아닌 단체 중 그 설립에 관하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 단체로서 활동의 공공성·사회성이 인정된 단체를 말한다.

## ② 사례와 쟁점

「직업안정법」은 ‘무료직업소개사업 신고’를 할 수 있는 자를 △당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 ‘비영리법인’, △법인이 아닌 단체 중 그 설립에 관하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 단체로서 활동의 공공성·사회성이 인정된 ‘공익단체’로 열거하고 있다.

수행기관은 △사회복지법인 등 ‘비영리법인’인 모법인으로 두고, △시니어클럽 등 ‘법인이 아닌 단체’인 경우가 많기 때문에 어느 쪽에서 무료직업소개사업을 하려고 하는 것인지에 따라 신고의 주체가 달라진다. 관련 기관의 여건과 사업의 필요성에 따라 모법인이 해당 사업을 하는 경우도 있고 수행기관이 해당 사업을 하는 경우도 있기 때문이다.

실질적으로 누가 직업소개사업을 하고자 하는지에 따라 △신고의 주체가 누가 될 것인지, △「직업안정법」에 따른 ‘겸업금지’의 범위가 어떻게 정해질 것인지 등의 문제가 이슈로 등장하게 된다.

## ③ 대안

「직업안정법」에 따라 공익단체인 시니어클럽 등 수행기관이 무료직업소개사업 신고를 하는 것은 가능하다고 해석되지만, 기타 법적이슈가 발생하는 사안에서는 법적주체가 될 수 있는 법적근거가 없기 때문에 법적지위를 확보하도록 하는 것이 필요하다. 「노인복지법」 등의 개정을 통해 시니어클럽과 같은 수행기관들이 법인격을 갖추어 정당한 법적주체로 사업을 수행할 수 있도록 하고, 그에 따라 파생되는 법적이슈를 자체적으로 해결할 수 있도록 관련법령을 정비하는 작업이 필요하다.

### (3) 직업소개사업과 겸업금지

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제26조(겸업금지) 「식품위생법」 제36조제1항제3호에 따른 식품접객업

또는 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업을 경영하는 자는 무료직업소개사업 또는 유료직업소개사업을 할 수 없다.

식품위생법 제36조(시설기준) ① 다음의 영업을 하려는 자는 총리령으로 정하는 시설 기준에 맞는 시설을 갖추어야 한다.

### 3. 식품접객업

② 제1항 각 호에 따른 영업의 세부 종류와 그 범위는 대통령령으로 정한다.

식품위생법 시행규칙 제21조(영업의 종류) 법 제36조제2항에 따른 영업의 세부 종류와 그 범위는 다음 각 호와 같다.

### 8. 식품접객업

가. 휴게음식점영업: 주로 다류(茶類), 아이스크림류 등을 조리·판매하거나 패스트푸드점, 분식점 형태의 영업 등 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업. 다만, 편의점, 슈퍼마켓, 휴게소, 그 밖에 음식류를 판매하는 장소에서 컵라면, 일회용 다류 또는 그 밖의 음식류에 뜨거운 물을 부어 주는 경우는 제외한다.

나. 일반음식점영업: 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 식사와 함께 부수적으로 음주행위가 허용되는 영업

다. 단란주점영업: 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업

라. 유흥주점영업: 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 영업

마. 위탁급식영업: 집단급식소를 설치·운영하는 자와의 계약에 따라 그 집단급식소에서 음식류를 조리하여 제공하는 영업

바. 제과점영업: 주로 빵, 떡, 과자 등을 제조·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업

## ② 사례와 쟁점

「직업안정법」은 「식품위생법」상 ‘식품접객업’ 등과 ‘유·무료직업소개사업’을 겸업할 수 없도록 금지하고 있다. 이는 직업소개사업자가 스스로 운영하는 유흥접객업소 등에 구직자를 부당하게 알선하거나 강제취업, 인신매매, 성매매의 수단으로 활용할 수 없도록 하기 위한 목적으로 두어진 규정이다.

특히, 이와 관련하여 「직업안정법」은 「식품위생법 시행규칙」 제21조에서 규정하

는 ‘식품접객업’의 종류에 상관없이 즉, △휴게음식점영업 △일반음식점영업 △단란주점영업 △유흥주점영업 △위탁급식영업 △제과점영업 등을 구분하지 않고 ‘식품접객업’으로 모두 묶어 일괄적으로 겸업금지 규정을 적용하고 있어 유사 영업장을 운영하고 있는 수행기관의 무료직업소개사업까지 포괄적으로 제한하는 결과를 낳고 있다.

### ③ 대안

사회적 환경변화를 고려할 때 모든 ‘식품접객업’에 대하여 ‘무료직업소개사업’과의 겸업을 금지하는 것은 과도한 규제의 측면이 있고 입법적으로도 이를 개선할 필요성이 존재한다. 따라서 입법론적으로는 △「직업안정법」의 개정을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 즉 「식품위생법」상 ‘식품접객업’의 분류 중 범죄 또는 사회적 물의의 발생 가능성 등을 고려하여 △분식판매 등 휴게음식점 영업, △도시락 제조, 판매 및 위탁급식 영업 등 제한적 범위에서 겸업금지를 완화하고 당국의 인·허가를 얻은 수행기관이 무료직업소개사업과의 겸업을 할 수 있도록 하는 접근방안을 강구할 필요가 있다.

## (4) 겸업금지의 적용 단위

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제26조(겸업금지) 「식품위생법」 제36조제1항제3호에 따른 식품접객업 또는 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업을 경영하는 자는 무료직업소개사업 또는 유료직업소개사업을 할 수 없다.

직업안정법 시행령 제14조(무료직업소개사업의 신고) ① 법 제18조제1항의 규정에 의한 무료직업소개사업의 신고를 할 수 있는 자는 그 설립목적 및 사업내용이 무료직업소개사업에 적합하고, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 한다.

②제1항의 규정에 의한 비영리법인 중 법 제26조의 규정에 의하여 직업소개사업과의 겸업이 금지되어 있는 영업을 하는 자를 구성원으로 하는 비영리법인은 고용노동부령이 정하는 요건에 해당하는 법인에 한한다.

직업안정법 시행규칙 제11조(겸업 금지업자 단체의 요건) 영 제14조제2항에서 “고용노동부령이 정하는 요건에 해당하는 법인”이란 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 법인을 말한다.

1. 법인이 둘 이상의 특별시·광역시·도 및 특별자치도에 걸친 조직을 갖춘 경우

2. 해당 업자의 범인가입률 및 회비납부율이 100분의 80 이상인 경우

### ② 사례와 쟁점

「직업안정법」과 동 법 시행령은 무료직업소개사업을 할 수 있는 주체를 △비영리법인 △법인이 아닌 단체 중 그 설립에 관하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 공익단체를 들고 있으며, 동 법 제26조에 의하여 ‘겸업’을 할 수 없도록 제한하고 있다. 다만, 동 법 시행령은 ‘비영리법인’의 경우 동 법 시행규칙에서 정하는 요건에 해당하는 경우에만 제한적으로 겸업을 금지하고 있다. 대한노인회 등이 이에 해당하게 될 것이다.

즉, 「직업안정법」의 규정에 따라 △시니어클럽 등 수행기관, △비영리법인인 모법인 양 쪽 모두 ‘무료직업소개사업’을 행할 수 있으나, 모법인의 임명을 받아 부임하는 시니어클럽의 관장은 해석 상 모법인인 비영리법인의 구성원으로 보아 동 법의 ‘겸업금지’ 규정을 적용받을 수도 있지만 동 법 시행령 제14조 제2항과 동 법 시행규칙 제11조에 해당하지 않는 경우에는 각각 겸업을 할 수 있다는 해석에 도달하게 된다.

### ③ 대안

수행기관이 ‘식품접객업’과 ‘무료직업소개사업’을 겸업할 수 있는지에 관한 논의는 △많은 수의 수행기관들이 동 사업에 참여하고 있으며, △‘겸업금지’에 대한 해석 여부가 해당 사업의 존속과 수행여부에 상당한 영향력을 끼침에도 일선 수행기관이 자체적으로 명확한 기준을 파악하거나 관할관청인 지자체 등의 법률적 해석을 통한 지원을 받기 어려운 실정이다.

따라서, 고용노동부 및 지자체와의 협의를 통해 적용기준과 적용범위를 명확하게 하고, 이를 <노인일자리사업 종합안내>를 통해 일선 수행기관에 안내하는 것이 필요하다.

## (5) 후원비를 내는 회원 대상 직업소개사업

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

4. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다.
5. “유료직업소개사업”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다.

## ② 사례와 쟁점

수행기관이 무료직업소개사업을 함에 있어 후원회를 설립하여, 후원회의 구성원 중 후원비를 납입하는 회원을 대상으로 무료직업소개를 하는 경우가 있다. 수행기관이 이와 같이 무료직업소개사업을 운영하는 경우 「직업안정법」 위반 여부에 대한 검토가 필요하다.

## ③ 대안

「직업안정법」은 ‘무료직업소개사업’이란 “수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말”한다고 규정하고 있다. 후원회의 회원들이 자발적으로 순수한 의미의 후원비를 내는 것을 제한할 수는 없지만 수행기관들이 이와 같은 후원비를 내는 회원을 우선적으로 소개하거나 고용을 알선하는 것은 동 법 위반으로 연결될 소지가 있으므로 일선 수행기관의 법령숙지가 요구된다.

# 4) 시니어인턴십

## (1) 연수형 참여자의 근로자성

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

#### 시니어인턴십사업 운영지침

- “연수형”이라 함은 기업이 노인과 연수약정을 체결하고 해당직무의 연수생으로 3개월 동안 기업이 지정하는 현장에서 직무연수 후 신규고용으로 유도하는 사업유형을 말한다.

- 연수형 참여자는 노동관계법상 근로자의 신분이 아닌 연수생의 지위를 가지며 사회보험 대상에서 제외되나 개발원은 연수 중 사고에 대비하여 연수생에 대하여 상해보험을 일괄 가입시켜야 한다.

## ② 사례와 쟁점

<시니어인턴십사업 운영지침>은 ‘연수형’ 참여자에 대하여 「근로기준법」상 근로자가 아니라는 전제로 구성되어 있으며, 이에 따라 산재보상보험 등 사회보험 대상에서 제외한다고 규정하고 있다. 이에 따라 동 사업에 참여하는 기업들은 ‘연수형’ 참여자를 ‘현장실습생’에 준하는 것으로 보아 「근로기준법」미적용 및 「산업재해보상보험법」에 의한 산재보험 가입 등을 하지 않고 있어 법적 문제점을 내포하고 있다.

## ③ 대안

시니어인턴십사업 ‘연수형’ 참여자를 「근로기준법」상 근로자가 아닌 것으로 보기 위해서는 그 예외를 인정하기 위한 명확한 법적 근거가 필요하다. 즉, 「근로기준법」상 근로자로 보지 않는 ‘현장실습생’의 경우에는 「직업교육훈련촉진법」에 따라 직업교육훈련으로 인정된 직업교육 및 직업훈련인 경우에만 그러하다.

따라서, △동 사업의 ‘연수형’ 참여자를 「근로기준법」상 근로자가 아닌 것으로 보고 사업을 운영하기 위해서는 「노인복지법」등 관련법령의 제·개정을 통해 근거법령을 마련하거나, 이것이 어렵다면 △「근로기준법」상 근로자로 인정하고 운영지침을 보완하는 것이 필요하다.

## (2) 연수형 참여자에게 지급하는 연수수당·식비·교통비의 성격

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다.

시니어인턴십사업 운영지침

- “연수형”이라 함은 기업이 노인과 연수약정을 체결하고 해당직무의 연수생으로 3개월 동안 기업이 지정하는 현장에서 직무연수 후 신규고용으로 유도하는 사업유형을 말한다.

- 연수형 참여자는 노동관계법상 근로자의 신분이 아닌 연수생의 지위를 가지며 사회보험 대상에서 제외되나 개발원은 연수 중 사고에 대비하여 연수생에 대하여 상해보

협을 일괄 가입시켜야 한다.

- 연수수당은 교통비, 중식비 등 실비변상적인 금품으로 사용자가 근로의 대상으로 근로자에게 지급하는 금품인 임금과는 성격을 달리함

- 연수시간은 참여기업과 참여자간의 합의를 통해 1일 3~4시간, 주 15시간으로 운영토록 하되, 월 60시간을 초과할 수 없다.

## ② 사례와 쟁점

〈시니어인턴십사업 운영지침〉은 ‘연수형’ 참여자가 「근로기준법」상 근로자에 해당하지 않는다는 전제로 구성되어 있으며, 이에 따라 참여자에게 지급하는 연수수당 외 교통비, 중식비 등을 「근로기준법」상 임금과는 그 성격을 달리한다고 규정하고 있다. 이에 따라 동 사업에 참여하는 기업 및 운영기관이 ‘연수형’ 참여자에게 지급하는 연수수당을 「근로기준법」상 임금이 아닌 것으로 임의적으로 해석한다는 점에서 법적 문제점을 내포하고 있다.

## ③ 대안

시니어인턴십사업 ‘연수형’ 참여자에 대한 연수수당·식비 및 중식비를 「근로기준법」상 임금이 아닌 것으로 보기 위해서는 그 예외를 인정하기 위한 명확한 법적 근거가 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 「근로기준법」상 근로자로 보지 않을 수 있는 법적근거가 마련되고 참여자에게 지급되는 금품이 ‘근로의 대가’가 아닌 것으로 볼 수 있어야 한다.

따라서, 마찬가지로 △동 사업의 ‘연수형’ 참여자를 「근로기준법」상 근로자가 아닌 것으로 보고 사업을 운영하기 위해서는 「노인복지법」등 관련법령의 제·개정을 통해 근거법령을 마련하거나, △「근로기준법」상 근로자로 파악하여 근로시간에 해당하는 임금을 지급하는 것이 필요하다.

## (3) 운영기관의 직업소개사업 해당 여부

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

시니어인턴십사업 운영지침 운영기관 자격요건

- 보건복지부 노인일자리사업 수행기관으로 등록된 기관
- 사회복지법인 및 단체, 지자체 수탁 노인취업지원기관(센터) 등

- 직업안정법 제18조에 의한 무료직업소개소
- 직업안정법 제23조에 의한 직업정보제공사업자
- 전경련, 경총, 대한상공회의소 등 경제단체 지부, 산하단체
- 기업 업종별 협회 또는 협동조합, 기업 지원단체 및 기업주 단체 등
- 기타 보건복지부 장관이 운영자격이 있다고 인정한 기관 및 단체 등

시니어인턴십사업 운영지침 시니어인턴십 운영위탁계약서(발췌)

- 제1조(위탁내용) 본 계약상 「시니어인턴십」 사업의 운영위탁계약은 다음과 같다.
  - ① 참여기업 발굴 및 참여자 모집, 관리
  - ③ 참여자 소양 및 직무교육 실시
  - ⑥ 참여자에 대한 계속고용 및 신규채용 권고

## ② 사례와 쟁점

<시니어인턴십 사업 운영지침>에 제시된 운영기관의 업무 위탁내용 해석 상 직업소개, 알선에 관한 내용이 포함하고 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라 운영기관의 자격요건에 관한 「직업안정법」 검토가 필요하게 된다. 「직업안정법」에 의한 무료직업소개소와 직업정보제공사업자의 경우에는 문제의 소지가 없으나, △위탁사업의 범위에 직업소개에 관한 내용이 포함되는지 여부를 분명히 하여야 한다는 점, △수행기관, 노인취업지원센터와 경총 등 경제단체의 경우에는 본 사업을 위탁받았다고 해서 당연히 위 위탁업무 수행의 적법성에 관한 법적근거를 갖추는 것은 아니라는 점이 문제된다.

## ③ 대안

<시니어인턴십 사업 운영지침> 상 동 사업의 위탁을 받아 수행하고자 하는 경우에는 「직업안정법」에 따른 무료직업소개사업 신고 또는 직업정보제공사업 신고를 하도록 하여 사업수행의 적법한 법적근거를 갖추도록 할 필요가 있다.

## 5) 시니어직능클럽

### (1) 참여회원의 근로자성

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.



1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

#### 시니어직능클럽사업 운영지침

- 회원을 근로자 신분으로 고용 시 근로기준법, 근로자퇴직급여보장법, 최저임금법 등 노동관계법을 준수하고, 근로계약서 및 근로자명부 등 관련서류를 작성 및 비치하여야 하며, 4대보험에 의무가입하여야 한다.

### ② 사례와 쟁점

<시니어직능클럽 지원사업 운영지침>에 따르면 시니어직능클럽에 참여하는 자의 신분은 크게 △직업전문성을 보유한 ‘임의단체의 회원’ 자격과 △「근로기준법」상 ‘근로자’ 자격으로 구분할 수 있고, 근로자인 경우에는 △시니어직능클럽과 직접 근로계약을 체결하는 경우와 △시니어직능클럽으로부터 타기관 또는 타기업에의 일자리를 알선받은 경우로 다시 구분할 수 있다.

각각의 경우 △시니어직능클럽과 직접 고용된 근로자간 또는 △알선된 기관과 참여자 간 형성된 고용관계에 따라 「근로기준법」 등 노동관계법의 적용범위가 문제된다.

### ③ 대안

<시니어직능클럽 지원사업 운영지침>상 사업목적은 퇴직자의 사회참여 활성화, 자원봉사 등에 초점이 맞추어져 있는 경향이 있고 실제 사업추진 방향도 이를 고려하고 있다. 이와 같은 경우에도 고용관계 형성에 따른 「근로기준법」, 「직업안정법」 등 노동관계법의 적용을 도외시킬 수 없다는 문제점이 존재한다. 따라서 해당사업을 영위하기 위해 필요한 적용법령의 준수여부가 사업의 참여 및 지속여부와 함께 고려되어야 한다.

## (2) 참여회원 회비의 원천공제

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제43조(임금 지급) ① 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 공제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.

#### 시니어직능클럽 지원사업 운영지침

- 시니어직능클럽의 운영을 위해 회원이 사업을 수행하여 받은 보수의 일정금액을 회비로 납부 받아 운영비로 귀속할 수 있다.

#### ② 사례와 쟁점

시니어직능클럽에 참여하는 회원의 급여에서 회비를 공제하는 것이 법적 문제가 없는지 여부가 문제된다. 시니어직능클럽의 운영을 위하여 자발적으로 회비를 내는 것은 문제되지 않지만 일자리를 소개하고 그 자리에서 회원이 받은 급여를 일정금액 공제하거나 회비로 납부받아 운영비로 귀속하는 경우에는 「근로기준법」과 「직업안정법」 위반 여부가 검토되어야 하는 것이다.

#### ③ 대안

「근로기준법」은 법령이나 단체협약에서 정하는 경우 외에는 임금을 공제할 수 없고 전액 지급하도록 규정되어 있다. 여기에서 말하는 법령이란 「고용보험법」 등 사회보험을 의미한다. 따라서 회원의 급여에서 회비를 공제하는 방식이 아니라 회원의 자격을 유지하기 위해 자발적으로 회비를 일정시점에 일정금액 납부할 수 있도록 하는 내부기준과 체계를 마련하는 것이 필요하다.

또한, 시니어직능클럽이 참여회원에게 대가없이 일자리를 소개하는 경우에는 무료직업소개사업에 해당하고, 그 대가로 소개비 성격의 회비를 공제하는 경우에는 유료직업소개사업에 해당한다. 일자리 소개행위가 적법한지, 일자리를 소개하기 위해 갖추어야 하는 법적요건을 구비하였는지 점검할 수 있도록 하는 실무지원이 요청된다.

### (3) 시니어직능클럽과 직업소개사업

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

4. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다.
5. “유료직업소개사업”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다.

시니어직능클럽 지원사업 운영지침 기능 및 역할

- 참여자(회원) 모집, 등록, 상담, 선발, 교육, 현장투입 등 일자리 및 자원봉사관련 제반 업무

시니어직능클럽 지원사업 운영지침 지정요건

- 시니어직능클럽은 회원에게 일자리를 제공하고 자원봉사활동을 지원해야 하며, 순수한 일자리나 자원봉사, 회원제 형태로만 시니어직능클럽을 운영할 수 없다.

## ② 사례와 쟁점

시니어직능클럽이 타기관 또는 타기업으로 참여회원의 일자리를 알선하는 등 일자리를 창출하고자 하는 것이 지정요건 및 사업 목적의 하나이므로, 「직업안정법」상 직업소개를 하는 것으로 해석하여 △무료직업소개사업 신고 또는 △유료직업소개사업 등록을 해야 하는 것이 아닌지 문제된다.

## ③ 대안

시니어직능클럽이 참여회원을 대상으로 일자리를 알선하고 소개하는 것은 「직업안정법」상 직업소개에 해당한다. 따라서 동 법에서 정하는 직업소개사업 신고 또는 등록을 하도록 유도하여 법정요건을 준수할 수 있도록 할 필요가 있다.

# 6) 고령자친화기업

## (1) 도급계약의 기준

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

민법 제664조(도급의 의의) 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “근로자파견“이라 함은 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다.

### ② 사례와 쟁점

고령자친화기업은 모기업 성격의 기업으로부터 대응투자를 받아 설립되는 경우가 많

고, 사업의 내용 또한 해당 기업과의 도급관계에 놓이는 경우가 존재하므로 적법한 도급관계가 형성되었는지, 위장도급에 해당하여 근로자파견법의 적용을 받는 것은 아닌지 사전검토가 요구된다.

### ③ 대안

특히 제조업종의 경우 사업의 구조상 도급관계에 혼하게 놓이게 되고, 사업성립 및 운영단계에서 도급관계에 관한 법적검토 및 파견법 위반 여부 등의 문제가 간과되는 경향이 있으므로 위장도급 관계가 형성되지 않도록 사업신청단계에서 단계적인 독립방안과 사업의 지속성 여부가 사전 검토될 필요가 있다.

## (2) 참여회원과 유료직업소개사업

### ① 관련 법률 및 지침의 규정

직업안정법 제21조의2(선급금의 수령 금지) 제19조제1항에 따라 등록을 하고 유료직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자는 구직자에게 제공하기 위하여 구인자로부터 선급금을 받아서는 아니 된다.

### ② 사례와 쟁점

유료직업소개사업을 영위하는 고령자친화기업의 경우 참여회원에게 별도의 입회비를 받는 경우가 있으며 이와 같은 방식으로 운영되어도 무방한지 여부가 문제된다. 특히 간병인을 소개하는 업종에서 별도의 입회비를 받아 유니폼, 장갑 등을 제공하는 경우에는 「직업안정법」 위반의 가능성이 있다.

### ③ 대안

유료직업소개사업자는 「직업안정법」에서 정하는 바에 따라 구직자 및 구인자로부터 받을 수 있는 소개요금 외 구인자로부터 별도의 선급금을 받아서는 안 된다. 동 업종을 영위하는 고령자친화기업에게는 해당 내용을 분명하게 주지시키고 법 위반 사항이 발생하지 않도록 계도할 필요가 있다.

### (3) 도급제 또는 완전성과급제 임금체계

#### ① 관련 법률 및 지침의 규정

근로기준법 제47조(도급 근로자) 사용자는 도급이나 그 밖에 이에 준하는 제도로 사용하는 근로자에게 근로시간에 따라 일정액의 임금을 보장하여야 한다.

#### ② 사례와 쟁점

고령자친화기업 또는 노인일자리사업의 경우 공통적으로 도급제 혹은 완전성과급제 임금체계를 운영하는 경우가 나타난다. 주로 아파트택배, 지하철택배 등 근로시간을 통한 임금산정이 아닌 업무량의 소화에 대한 도급·성과급 적용이 관행적으로 이루어지는 사업이 특히 그러하다. 이와 같이 택배사원 등 도급제(성과급제) 성격을 갖는 근로자에게도 근로시간에 따른 임금을 지급하여야 하는지 여부가 문제된다.

#### ③ 대안

현행 「근로기준법」과 「최저임금법」에 따라 도급제 또는 완전성과급제 임금체계가 적용되는 사업장이라고 하더라도 근로시간에 대한 임금산정이 이루어져야 한다. 실제 업무량과 업무에 투입되는 근무시간을 분석하여 적정 근로시간을 산정하고 해당 시간에 대한 시간급 통상임금을 지급하여야 법 위반이 되지 않는다.

「최저임금법 시행령」에 따라 고용노동부장관이 도급제 유사 근로자의 경우 생산고에 따른 최저임금을 별도로 고시하도록 촉구하는 방법도 강구할 필요가 있다.

## 제 3절. 노인일자리사업과 사회보험법의 주요 쟁점

### 1. 고용보험법

#### 1) 초단시간근로자인 참여자와 고용보험 적용

##### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험법 제10조(적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제1호의 근로자 또는 자영업자에 대한 고용안정·직업능력개발 사업에 관하여는 그러하지 아니하다.

1. 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자
2. 소정(所定)근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자

고용보험법 시행령 제3조(적용 제외 근로자) ① 법 제10조제2호에서 “소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자”란 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 “일용근로자”라 한다)는 제외한다.

국민연금법 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

국민연금법 시행령 제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.

4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

나. 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람

##### (2) 사례와 쟁점

초단시간근로자는 「고용보험법」 제10조 제2호 및 동 법 시행령 제3조 제1항 본문에

따라 고용보험의 적용대상에서 제외됨이 원칙이며, 노인일자리사업에 참여하는 참여자의 경우 대부분 4주를 평균한 1주간의 근로시간이 15시간 미만으로 근로계약을 체결하는 경우가 많기 때문에 동 규정에 따라 고용보험의 적용이 이루어지지 않는다. 다만, 동 법 시행령 제3조 제1항 단서에서 “생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자”의 경우에는 초단시간근로자에게 적용되는 고용보험 적용제의 범위에서 다시 제외하도록 하는 규정을 두고 있어 일선 수행기관에서는 이의 해석을 둘러싼 혼선이 빚어지고 있다.

부업 수준의 초단시간근로인 경우에는 고용보험의 적용이 이루어져야 할 필요성이 크지 않다는 입법취지이나, △노인일자리사업에 참여하는 대부분의 참여자에게는 동 사업의 일자리가 주된 소득원일 가능성이 크다는 점, △노인일자리사업의 유형에 따라 차이가 있기는 하지만 대체로 9개월~12개월의 기간제근로계약 또는 연중 상시고용을 전제로 한 근로계약을 체결한다는 점을 고려하면 초단시간근로자인 참여자도 동 법 시행령 제3조 제1항 단서에 따라 고용보험의 적용대상이 되며 수행기관과 참여자 양측 모두 고용보험료를 납부하여야 한다는 결론에 이르게 된다.

고용보험법 등에는 ‘생업’에 관한 개념 정의가 없고, 동 규정에 관한 근로복지공단, 국민연금공단 담당자 등의 해석에 따라 법 적용여부를 다르게 안내 받는다는 점에서 일선 수행기관의 혼선이 나타나는 것이다.

### (3) 대안

「고용보험법」 등에서 규정하고 있는 ‘생업을 목적으로’의 의미를 명확하게 제시할 필요가 있다. 입법론적으로는 △동 법 시행령 등의 개정을 통해 ‘생업’에 관한 분명한 개념정의를 두는 방안, △‘사용자의 동의를 얻어 고용보험에 적용되기를 원하는 사람’으로 적용범위의 폭을 분명히 하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

실무적으로는 △국민연금의 경우, ‘업무편람’을 통해 “생업 목적은 원칙적으로 ‘다른 직업이 없는 경우’를 말”한다고 하여 내부기준을 제시하고 있고, △고용보험의 경우 내부지침 기준(적용6403-153)을 통해 ‘취미, 부업, 봉사활동’의 경우 생업을 목적으로 하지 않는 것으로 판단하고 있으며, △음악대학 학생들이 주말을 이용하여 결혼식장에서 월 평균 12시간 이내로 근무하며 15~40만원을 받은 사례에서 ‘초단시간근로자로 3개월 이상 연속근로하였으나 사회통념상 생업을 목적으로 근로를 제공한 것으로 보기 어렵다’라고 본 행정법원 판례(2012구합409, 2012.9.6.)가 있다.

다만, 위와 같은 내부기준 및 판례가 있음에도 불구하고 개별사안에 따라 지역별, 기관별 편차가 나타나고 있어 일선 수행기관들로부터 불만을 사고 있으므로 개선이 필요하다.

## 2) 수행기관 대표자와 고용보험 적용

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “피보험자”란 다음 각 목에 해당하는 자를 말한다.

가. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 “보험료징수법”이라 한다) 제5조제1항·제2항, 제6조제1항, 제8조제1항·제2항에 따라 보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자

나. 보험료징수법 제49조의2제1항·제2항에 따라 고용보험에 가입하거나 가입된 것으로 보는 자영업자(이하 “자영업자인 피보험자”라 한다)

### (2) 사례와 쟁점

내부직원이 승진하여 기관장이 된 경우 기존에 가입한 고용보험의 처리를 어떻게 하여야 하는지 여부. 즉, 시니어클럽의 관장 등 「근로기준법」상 사용자성을 갖는 기관장이 근로자임을 전제로 가입한 고용보험에 계속 가입하도록 할 것인지 문제된다.

### (3) 대안

△「근로기준법」상 광의의 ‘사용자’의 개념에 해당하므로 고용보험 가입대상에서 제외하는 방안, △일정기간 유예기간을 두고 고용보험 가입자격을 인정하는 방안, △모법인 단위에서는 직원의 자격을 유지하고 있으므로 계속 고용보험 가입자격을 인정하는 방안을 고려할 수 있다.

수행기관의 특수성이 있기는 하나 법적용의 예외를 쉽게 인정하기 어렵다는 점을 고려할 때 일정기간 유예기간을 두고 고용보험 가입자격을 한시적으로 인정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.



### 3) 고용보험, 산업재해보상보험법과 소득세법상 일용근로자

#### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “일용근로자”란 1개월 미만 동안 고용되는 자를 말한다.

산업재해보상보험법 시행령 제23조(근로 형태가 특이한 근로자의 범위) 법 제36조제5항에서 “근로형태가 특이하여 평균임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”란 1일 단위로 고용되거나 근로일에 따라 일당(미리 정하여진 1일 동안의 근로시간에 대하여 근로하는 대가로 지급되는 임금을 말한다. 이하 같다) 형식의 임금을 지급받는 근로자(이하 “일용근로자”라 한다)에게 평균임금을 적용하는 경우를 말한다. 다만, 일용근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일용근로자로 보지 아니한다.

1. 근로관계가 3개월 이상 계속되는 경우

2. 그 근로자 및 같은 사업에서 같은 직종에 종사하는 다른 일용근로자의 근로조건, 근로계약의 형식, 구체적인 고용 실태 등을 종합적으로 고려할 때 근로 형태가 상용근로자와 비슷하다고 인정되는 경우

소득세법 시행령 제20조(일용근로자의 범위) 법 제14조제3항제2호에서 “대통령령으로 정하는 일용근로자”란 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하거나 근로를 제공한 날 또는 시간의 근로성과에 따라 급여를 계산하여 받는 사람으로서 다음 각 호에 규정된 사람을 말한다.

3. 제1호 또는 제2호외의 업무에 종사하는 자로서 근로계약에 따라 동일한 고용주에게 3월이상 계속하여 고용되어 있지 아니한 자

#### (2) 사례와 쟁점

「고용보험법」과 「소득세법」상 일용근로자가 다름에서 오는 법 해석상의 혼선이 있고 법 적용의 차이가 있어 대상기관에게 혼선을 주고 있으므로 법체계를 통일할 필요성이 있다.

#### (3) 대안

일용근로자 개념 해석에 관한 견해의 차이라기보다는 입법기술상의 문제로 보아야

하므로 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「소득세법」 상 일용근로자의 개념을 통일시키는 입법적 고려를 할 수 있을 것이다.

#### 4) 참여자와 고용지원금

##### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험법 시행령 제25조의2(60세 이상 고령자 고용지원금) ① 고용노동부장관은 법 제23조에 따라 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사업의 사업주에게 60세 이상 고령자 고용지원금을 지급한다.

1. 사업 개시 이후 근로자의 정년을 설정한 사실이 없을 것
2. 매 분기 그 사업의 월평균 근로자 수에 대한 매월 말일 현재 계속하여 1년 이상 고용된 만 60세 이상 월평균 근로자 수의 비율이 업종별로 고용노동부장관이 정하여 고시하는 비율 이상일 것

3. 사업주가 60세 이상 고령자 고용지원금 신청일 당시 대통령령 제22603호 고용보험법 시행령 일부개정령 부칙 제18조에 따른 고령자 고용촉진 장려금을 1회 이상 지급받고 그 지급한도 기간 내에 있는 자가 아닐 것

② 사업주가 제1항에 따른 60세 이상 고령자 고용지원금(이하 “60세 이상 고령자 고용지원금”이라 한다)을 신청하기 전 3개월부터 신청한 후 6개월까지 만 55세 이상 근로자를 고용조정으로 이직시킨 경우에는 60세 이상 고령자 고용지원금을 지급하지 아니한다.

③ 60세 이상 고령자 고용지원금은 고용노동부장관이 노동시장 여건을 고려하여 고시한 금액에 제1항제2호에 따라 고용노동부장관이 고시한 비율을 초과하여 고용된 만 60세 이상 근로자 수를 곱하여 산정한 금액으로 한다. 다만, 사업주가 분기별로 지급받을 수 있는 지원금의 총액은 본문에 따라 고용노동부장관이 고시한 금액에 그 사업의 근로자 수의 100분의 20(대규모 기업은 100분의 10)에 해당하는 수를 곱하여 산출된 금액을 초과할 수 없다.

④ 60세 이상 고령자 고용지원금의 지급을 위하여 근로자 수를 산정하는 경우에 일용근로자 및 법 제10조제2호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 사람은 제외한다.

⑤ 60세 이상 고령자 고용지원금의 신청 및 지급에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

## (2) 사례와 쟁점

노인일자리사업은 다수의 고령자가 근로자 신분으로 참여하게 된다. 이와 같이 동사업에 참여하는 참여자를 고용하는 경우에는 수행기관이 「고용보험법」상 고용지원금(60세 이상 고령자 고용지원금)의 적용을 받을 수 있는지 여부가 문제된다. 특히 참여자가 만65세 이상인 경우 또는 초단시간근로자인 경우 적용여부에 대한 해석이 요구된다.

## (3) 대안

고용보험의 가입대상이 되는 만65세 이상 근로자인 경우에는 「고용보험법」상 고용지원금의 대상이 되며, 초단시간근로자인 경우에도 ‘생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로’하는 경우에는 고용보험의 가입대상이 되어 고용지원금의 대상이 될 수 있다고 보아야 한다.

## 2. 산업재해보상보험법

### 1) 인력파견형 참여자와 산재보험 적용

#### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

산재보상보험법 제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. 근로자, 임금, 평균임금, 통상임금이란 각각 「근로기준법」에 따른 근로자, 임금, 평균임금, 통상임금을 말한다.

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

#### (2) 사례와 쟁점

참여자에게 일자리를 소개하는 역할을 하는 직업소개사업자에게는 산재보험을 가입시킬 의무가 없다. 다만, 일선 수행기관에서 근로자파견법 상 파견근로자와의 개념 혼동에서 비롯되는 법 해석을 오해하는 사례가 있다.

### (3) 대안

직업소개사업자가 아닌 참여자를 알선받아 고용하는 기관의 경우에는 해당 근로자를 산재보험에 가입시키도록 하여야 한다. 또한, 용어에서 나타나는 혼선을 막고 사업의 내용을 분명히 나타낼 수 있도록 ‘직업소개형 사업’ 등으로 구분하고 산재보험 가입주체, 적용범위 등을 명확히 할 필요가 있다.

## 2) 수행기관 대표자와 산재보험 적용

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

산재보상보험법 제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. 근로자, 임금, 평균임금, 통상임금이란 각각 「근로기준법」에 따른 근로자, 임금, 평균임금, 통상임금을 말한다.

근로기준법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

2. “사용자”란 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다.

### (2) 사례와 쟁점

고용보험과 마찬가지로 수행기관의 기관장이 모법인 소속 직원인 경우 근로자로서 산재보험의 적용을 받을 수 있는지 여부가 문제된다.

### (3) 대안

기관장이 「근로기준법」 상 사용자의 개념범위에 포함되는 측면이 있더라도 그 실질을 따져 보았을 때 근로자의 성격을 갖는다면 모법인 소속으로 고용, 산재보험을 적용하여야 할 필요성이 있다. 이는 수행기관의 법적지위와도 연관되는 것이다. 사용자책임과 사회보험가입 등 법 정합성의 측면을 고려하여 일관된 법적용이 가능하도록 법 체계를 정비할 필요성이 있다.

가장 현실적인 접근방안은 「노인복지법」 등 관련법령 제·개정을 통해 수행기관이 독자적인 법적지위를 갖고 스스로 법적책임에 대응할 수 있도록 하는 것이다.

### 3. 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률

#### 1) 초단시간근로자인 참여자와 상시근로자수

##### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “근로자”란 「근로기준법」에 따른 근로자를 말한다.

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 제2조(정의) ① 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “상시근로자수”는 다음 각 목과 같다.

가. 해당 보험연도 전에 사업이 시작된 경우: 전년도 매월 말일 현재 사용하는 근로자 수의 합계를 전년도 조업 개월수로 나눈 수

나. 해당 보험연도 중에 사업이 시작된 경우: 보험관계 성립일 현재 사용하는 근로자 수

##### (2) 사례와 쟁점

「보험료징수법」은 동 법의 근로자를 「근로기준법」 상의 근로자로 본다고 정의하고 있으며, 상시 근로자수는 동 법에서 정의하는 방법에 의하여 산정하도록 정하고 있다. 다만, 노인일자리사업에 참여하는 참여자의 경우에는 통상, 단시간근로, 초단시간근로 등 근로시간이 다양하게 분포되어 있으며 특히 짧은 근로를 하는 초단시간근로자에 대하여도 상시 근로자수의 산정범위에 포함시켜야 하는지에 대해 혼선이 있다.

##### (3) 대안

「근로기준법」 상의 근로자는 통상, 단시간 등 근로시간의 길이나 무기, 기간제 등 근로계약기간의 장단과 무관하게 상시근로자 수 산정범위에 포함하도록 하고 있다. 따라서 노인일자리사업의 특성을 고려하여 보험료징수의 기준을 더욱 세분화할 필요성은 있다고 판단된다.

## 2) 상시근로자수와 고용보험료율

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 제12조(고용보험료율) ① 법 제14조제1항에 따른 고용보험료율은 다음 각 호와 같다.

1. 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율: 다음 각 목의 구분에 따른 보험료율

가. 상시근로자수가 150명 미만인 사업주의 사업: 1만분의 25

나. 상시근로자수가 150명 이상인 사업주의 사업으로서 「고용보험법 시행령」 제12조에 따른 우선지원 대상기업의 범위에 해당하는 사업: 1만분의 45

다. 상시근로자수가 150명 이상 1천명 미만인 사업주의 사업으로서 나목에 해당하지 않는 사업: 1만분의 65

라. 상시근로자수가 1천명 이상인 사업주의 사업으로서 나목에 해당하지 않는 사업 및 국가·지방자치단체가 직접 하는 사업: 1만분의 85

2. 실업급여의 보험료율: 1천분의 13

② 제1항제1호를 적용할 때 상시근로자수는 해당 사업주가 하는 국내의 모든 사업의 상시근로자수를 합산한 수로 한다.

### (2) 사례와 쟁점

초단시간 근로자인 참여자를 고용보험료율 결정 기준인 상시근로자 수에 포함하여야 하는지 여부가 문제된다. 특히 수행기관의 경우 법적 독립성이 없기 때문에 모법인을 포함하여 상시 근로자수를 산정하여야 하는 것인지 문제된다. 특히 상시근로자 수의 범위에 따라 기관이 부담하여야 하는 보험료율의 차이가 크고 모법인 또는 수행기관이 예상하지 못한 범위의 보험료를 부담하여야 하므로 이에 대한 해결방안 모색이 필요하다.

### (3) 대안

현행법 상 존립에 관한 법적근거가 없는 수행기관의 경우에는 수행기관의 근로자 뿐 아니라 모법인의 근로자와 함께 상시근로자를 산정하여야 하는 문제가 발생하므로 시니어클럽 등 수행기관이 독자적으로 상시근로자수를 산정하고 법적책임을 다할 수 있도록 하는 입법적 고려가 요청된다.

### 3) 만65세 이상 참여자에게 부과되는 고용보험료의 범위

#### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험법 제10조(적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제1호의 근로자 또는 자영업자에 대한 고용안정·직업능력개발 사업에 관하여는 그러하지 아니하다.

1. 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자
2. 소정(所定)근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제13조(보험료) ① 보험사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 보험가입자로부터 다음 각 호의 보험료를 징수한다.

1. 고용안정·직업능력개발사업 및 실업급여의 보험료(이하 “고용보험료”라 한다)

③ 제1항에도 불구하고 「고용보험법」 제10조제1호에 따라 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자에 대하여는 고용보험료 중 실업급여의 보험료를 징수하지 아니한다.

#### (2) 사례와 쟁점

「고용보험법」 및 「보험료징수법」의 개정에 따라 2014.1.1.부터는 65세 이상의 고령근로자에게도 고용보험료가 부과된다. 다만, 고용보험의 취득일에 따라 64세 이전에 고용보험을 취득한 경우에는 △근로자 및 사용자에 대하여 ‘실업급여사업 보험료’와 △사용자에 대하여 ‘고용안정 및 직업능력개발사업 보험료’를 부과하게 되고, 65세 이후에 고용보험 자격을 취득한 경우에는 △사용자에 대하여 ‘고용안정 및 직업능력개발사업 보험료’를 부과하도록 개정되었다.

#### (3) 대안

개정 「고용보험법」 및 「보험료징수법」에 따라 관련 법령이 정하는 요건을 충족한 경우에는 65세 이상 퇴직자에 대하여도 실업급여수급이 가능해졌고, 65세 이상자를 고용한 사업주와 근로자에게도 직업능력개발사업 등의 적용이 필요하다는 점에서 개정법의 입장은 타당하다.

## 4) 여러 사업을 수행하는 수행기관의 산재보험료율

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 제14조(산재보험료율의 적용) ① 동일한 사업주가 하나의 장소에서 법 제14조제3항에 따른 사업의 종류가 다른 사업을 둘 이상 하는 경우에는 그 중 근로자 수 및 보수총액 등의 비중이 큰 주된 사업(이하 이 조에서 “주된 사업”이라 한다)에 적용되는 산재보험료율을 그 장소의 모든 사업에 적용한다.

② 제1항에 따른 주된 사업의 결정은 다음 각 호의 순서에 따른다.

1. 근로자 수가 많은 사업
2. 근로자 수가 같거나 그 수를 파악할 수 없는 경우에는 보수총액이 많은 사업
3. 제1호 및 제2호에 따라 주된 사업을 결정할 수 없는 경우에는 매출액이 많은 제품을 제조하거나 서비스를 제공하는 사업

### (2) 사례와 쟁점

하나의 고용자친화기업이 다수의 사업을 하는 경우 어느 사업을 주된 사업으로 보아 산재보험료율을 결정할 것인지 문제된다. 특히 사업의 성격이 전혀 상이한 경우 더더욱 그러하다.

### (3) 대안

해당 기업의 주된 업종을 판단하는 기준 즉 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」 제14조에 의하여 판단한다.

## 4. 국민건강보험법

### 1) 초단시간근로자인 참여자와 건강보험 적용

#### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

국민건강보험법 제6조(가입자의 종류) ① 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분한다.



② 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원은 직장가입자가 된다.

## (2) 사례와 쟁점

노인일자리사업에 참여하는 참여자의 경우 독자적으로 건강보험에 가입하지 않고 자녀 등이 가입한 건강보험에 피부양자로 등재된 경우가 많다. 이와 같은 상황에서 노인일자리사업 또는 고령자친화기업에 근로자로 취업한 경우 직장건강보험에 가입하여야 하는지가 실무상 문제된다.

## (3) 대안

국민건강보험법은 “모든 사업장의 근로자”는 직장건강보험 가입자가 되는 것으로 보고 있으므로, 사회보험의 가입대상이 되는 참여자는 직장건강보험에 가입하여야 한다.

## 2) 1개월 미만 고용하는 참여자와 건강보험 적용

### (1) 관련 법률 및 지침의 규정

국민건강보험법 제6조(가입자의 종류) ① 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분한다.

② 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원은 직장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 고용 기간이 1개월 미만인 일용근로자

### (2) 사례와 쟁점

일선 수행기관에 일용근로자 형태로 고용되는 노인일자리 참여자에게 직장건강보험을 가입하도록 하여야 할 지 여부가 문제된다.

### (3) 대안

국민건강보험법은 고용기간이 1개월 미만인 일용근로자는 직장건강보험 가입 범위에서 제외하고 있으므로 이에 따라 직장건강보험 취득 또는 배제 적용이 이루어져야 한다. 이를 판단하여 관리할 수 있도록 실무자들에게 대한 실무교육이 병행될 필요가 있다.

## 5. 국민연금법 상 노령연금 수급권자인 참여자와 소득활동에 따른 노령연금 감액 여부

### 1) 관련 법률 및 지침의 규정

국민연금법 제63조의2(소득활동에 따른 노령연금액) 제61조에 따른 노령연금 수급권자가 대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무에 종사하면 60세 이상 65세 미만(특수직종근로자는 55세 이상 60세 미만)인 기간에는 제62조제2항, 제63조 및 제66조제2항에 따른 노령연금액에서 부양가족연금액을 제외한 금액에 수급권자의 연령별로 다음 각 호의 비율을 곱한 금액을 지급한다.

1. 60세(특수직종근로자는 55세)인 자는 1천분의 500
2. 61세(특수직종근로자는 56세)인 자는 1천분의 600
3. 62세(특수직종근로자는 57세)인 자는 1천분의 700
4. 63세(특수직종근로자는 58세)인 자는 1천분의 800
5. 64세(특수직종근로자는 59세)인 자는 1천분의 900

국민연금법 시행령 제45조(소득이 있는 업무) ① 법 제61조제2항 및 제63조의2에서 “대통령령으로 정하는 소득이 있는 업무”란 다음 각 호의 소득 금액을 합하여 계산한 금액을 종사 개월 수(해당 연도에 종사한 개월 수를 말하며, 1개월 미만인 경우에는 1개월로 본다)로 나눈 금액이 법 제51조제1항제1호에 따라 산정한 금액을 초과하는 소득이 있는 업무를 말한다.

1. 삭제
2. 「소득세법」 제19조제2항에 따른 사업소득 금액
3. 「소득세법」 제20조제2항에 따른 근로소득 금액

② 공단은 법 제61조에 따른 노령연금 수급권자에게 연금을 지급하는 경우에는 법 제123조제1항에 따라 국가 등으로부터 제공받은 자료에 근거하여 해당 연도의 연금을 감액하여 지급하거나 연금의 지급을 정지할 수 있다. 다만, 수급권자가 해당 연도의 소득을 증명할 수 있는 객관적인 자료를 제출하는 경우에는 그러하지 아니한다.

### 2) 사례와 쟁점

기초노령연금을 수령하는 참여자의 경우 노인일자리사업으로 인한 근로소득이 발생

하면 연금액의 감액이 발생하는 것은 아닌지 여부가 문제된다.

### 3) 대안

「국민연금법」 제63조의2 규정에 따라 만65세 이상의 경우에는 연금 감액이 없으며, 만65세 미만의 경우에는 일정금액의 감액이 있을 수 있으나 대부분의 참여자는 소득세법에 의한 소득금액 이하에 해당하므로 별도의 노령연금 감액 적용이 이루어지지 않을 것이다. 해당 내용에 대한 실무자의 관리역량 강화가 필요하다.

## 제 4절. 소결

노인일자리사업은 사회복지에 기반을 둔 일자리사업이기 때문에 반드시 노동관계법이 보호하는 하고자 하는 권리가 전면 보장되어야 하느냐는 점에 대해서는 의문이 있는 것이 사실이다. 특히, 주로 사회복지사업에 종사한 경험을 가지고 있는 수행기관에서는 더욱 그러하다. 그러나, 노인일자리사업이라고 해도 현행 노동관계법과 사회보험이 적용되는 것은 이론의 여지가 없는 것이니만큼, 그러한 의문보다는 노인일자리사업에서 발생하는 관련 쟁점별로 어떤 대안적 접근을 통해 노동관계법과 사회보험을 적용해 나갈 것인지를 모색하는 것이 중요하다.

제4장에서는 이러한 관점에서 노동관계법과 사회보험을 노인일자리사업에 적용하는 과정에서 나타나는 쟁점과 이에 대한 대안을 살펴보았다. 대안의 적용은 4가지로 구분할 수 있겠다.

첫째, 법률개정이 시급한 사항이다. 시니어클럽이 시장형 사업단으로 분식점 규모의 ‘국수가게’를 운영하고 있다면 모범인은 무료직업소개소를 신고할 수 없는 「직업안정법」 제26조의 겸업금지에 해당한다는 사례는 지나친 규제로 볼 수 있다. 이러한 사항들에 대해서는 시급히 관련 법률의 제·개정이 이루어져야 한다.

둘째, 법률해석을 명확히 할 사항이다. 초단시간근로자에 대한 “생업”의 판단기준이 명확하지 않아, 해당 지역 근로복지공단 지사의 판단여하에 따라 사회보험료를 징수하기도 하고, 징수하지 않기도 하는 사례가 있다. 고용노동부 질의회시 등을 통하여 관련 법률의 해석을 명확히 하고, 그 결과를 수행기관이 알 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 관련 지침을 명확히 할 사항이다. 특히, ‘공동작업형’과 ‘시니어직능클럽’, ‘시니어인턴십 연수형’ 등은 「근로기준법」상 근로자성 해당 여부, 근로자 인사노무관리의 주체, 「직업안정법」의 적용 여부 등에 대하여 명확한 지침이 우선적으로 마련하여 수행기관의 혼란을 방지할 필요가 있다.

넷째, 인사노무관리 역량을 강화할 사항이다. 근로시간 관리, 임금 관리 등은 수행기관의 인사노무관리 역량이 강화되면 쉽게 해결될 수 있는 쟁점들이다. 그러나, △대부분의 수행기관은 인사노무관리 전담자가 없다. △노동관계법과 사회보험의 적용에는 세부적인 판단이 필요하다. △노인일자리사업에서 발생하는 인사노무관리 이슈들은 전문가들도 판단하기 어려운 복잡한 쟁점들이다. 결국, 수행기관에서는 인사노무관리가 어려울 수밖에 없다. 체계적인 교육과 인력양성을 통해 수행기관의 인사노무관리 역량을 강화할 필요성이 높다. 제4장의 요약을 대신하여 제2절과 제3절에서 서술하였던 노인일자리

사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점별 대안을 표로 정리하였다.

[표 4-2] 노인일자리사업과 노동관계법·사회보험의 쟁점별 대안

순번	내용	관련 법률	대안	보고서 목차
1	주휴일	근로기준법 제2조	사업지침 및 참여조건합의서 상 유급휴일 부여 기준 명시	제2절 1. 1). (1)
2	유급휴일	근로자의날제정에 관한법률	사업지침 및 취업규칙을 통해 유급휴일 부여기준 명시	제2절 1. 1). (2)
3	국·공휴일 및 임시공휴일	국경일에관한법률 제2조	사업지침 및 참여조건합의서 상 국, 공휴일의 휴일여부 및 처리기준 제시	제2절 1. 1). (3)
4	연차유급휴가	근로기준법 제60조	사업지침 및 취업규칙을 통해 연차유급휴가 부여 기준 명시	제2절 1. 2). (1)
5	경조사휴가	-	사업지침 및 취업규칙을 통해 경조사휴가의 휴일 여부 및 부여기준 제시	제2절 1. 2). (2)
6	징계 및 해고	근로기준법 제23조	사업지침 및 취업규칙을 통해 징계 및 해고의 기준 제시	제2절 1. 3)
7	취업규칙의 작성, 신고의무	근로기준법 제93조	취업규칙 제정, 신고의무 기준 제시 및 표준취업규칙 지원	제2절 1. 4). (1)
8	취업규칙 작성, 신고의 범위	근로기준법 시행령 제7조의2	법 해석 지원 및 노인복지법 등 관련법령 개정	제2절 1. 4). (2)
9	최저임금의 적용	최저임금법 제3조	최저임금에 대한 이해강화 및 범위반 예방, 근로시간·임금체계 개편	제2절 1. 5). (1)
10	최저임금과 주휴수당	최저임금법 제6조	주휴수당 지급기준 명시	제2절 1. 5). (2)

순번	내용	관련 법률	대안	보고서 목차
11	퇴직금 지급의무	근로자퇴직급여보장법 제4조	노인복지법 등 관련법령 개정	제2절 1. 6). (1)
12	전담인력과 퇴직금	근로자퇴직급여보장법 제4조	예산증액, 근속기간 등에 관한 정책적 고려	제2절 1. 6). (2)
13	노사협의회 설치	근로자참여및협력증진에관한법률 제4조	노사협의회 설치의무 명시	제2절 1. 7)
14	장애인 고용의무	장애인고용촉진및직업재활법 제28조	장애인고용의무 부담주체, 기준 명시 및 관련법령 개정	제2절 1. 8)
15	사회공헌형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	임금, 근로시간 설계 지원	제2절 2. 1). (1)
16	중간지원조직과 직업소개사업	직업안정법 제2조의2	직업안정법령 이해를 통한 법령 준수 및 타 정부 지원사업 모델 벤치마킹	제2절 2. 1). 2)
17	보조금 관리	-	중간지원조직 역량강화 또는 지자체 등과의 역할 조정	제2절 2. 1). (3)
18	공동작업형 참여자의 근로계약	근로기준법 제2조	근로계약관계 형성에 따른 근로조건 관리	제2절 2. 2). 1)
19	공동작업형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	고용노동부 고시(최저임금) 발효 등 관련법령 개정	제2절 2. 2). (2)
20	근로시간	근로기준법 제2조	근로시간 설계를 통한 법 위반사항 해소	제2절 2. 2). (3)
21	대기시간	근로기준법 제50조	대기시간의 근로시간 인정여부	제2절 2. 2). (4)
22	무료직업소개사업 신고의무	직업안정법 제18조	직업안정법 상 신고의무 이행 기준 제시	제2절 2. 3). (1)
23	신고의무의 주체	직업안정법 시행령 제14조	노인복지법 등 개정을 통한 법적지위 확보	제2절 2. 3). (2)

순번	내용	관련 법률	대안	보고서 목차
24	직업소개사업의 겸업금지	직업안정법 제26조	직업안정법 등 관련법령 개정	제2절 2. 3). (3)
25	겸업금지 적용단위	직업안정법 제26조	노인복지법 등 관련법령 개정	제2절 2. 3). (4)
26	직업소개 수수료	직업안정법 제2조의2	직업안정법 등 관련법령 이해도 강화	제2절 2. 3). (5)
27	시니어인턴십 연수형 참여자의 근로자성	근로기준법 제2조	사업지침 변경 및 관련 내용 명확화	제2절 2. 4). (1)
28	연수수당의 성격	근로기준법 제2조	사업지침 변경 및 관련 내용 명확화	제2절 2. 4). (2)
29	운영기관의 성격	직업안정법 제2조	직업안정법 등 관련법령 이해도 강화	제2절 2. 4). (3)
30	시니어직능클럽 참여회원의 근로자성	근로기준법 제2조	근로계약관계 형성에 따 른 노무관리 지원	제2절 2. 5). (1)
31	임금지급 원칙	근로기준법 제43조	근로기준법, 직업안정법 해석 지원	제2절 2. 5). (2)
32	직업소개사업	직업안정법 제2조의2	직업소개사업 신고·등 록 의무 등 기준 명확화	제2절 2. 5). (3)
33	도급계약	민법 제664조	적법한 도급계약의 성립 지원 등 상시 노무관리 지원	제2절 2. 6). (1)
34	유료직업소개사업	직업안정법 제21조의2	유료직업소개사업 기준 명확화	제2절 2. 6). (2)
35	도급제, 성과급 임금체계	근로기준법 제47조	근로시간, 임금체계 재 설계 및 최저임금 고시 발효	제2절 2. 6). (3)
36	초단시간 근로자와 고용보험	고용보험법 제10조	고용보험법 등 관련법령 개정 또는 고용노동부 행정해석 기준 등 제시	제3절 1. 1)

순번	내용	관련 법률	대안	보고서 목차
37	수행기관 대표자와 고용보험	고용보험법 제2조	고용보험 가입기간에 대한 유예조치 등	제3절 1. 2)
38	일용근로자 개념 정의	고용보험법 제2조	고용보험법, 산재보험법, 소득세법 등 관련법령 개정	제3절 1. 3)
39	고용지원금	고용보험법 시행령 제25조의2	고용보험법상 지원금 제도 적용기준 명시	제3절 1. 4)
40	인력과건형 산재보험	산재보상보험법 제5조	산재보험 적용관계 등 명시	제3절 2. 1)
41	수행기관 대표자와 산재보험	산재보상보험법 제5조	노인복지법 등 관련법령 개정	제3절 2. 2)
42	보험료징수	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제2조	보험료 징수기준 등 세분화 접근	제3절 3. 1)
43	상시근로자 수와 보험요율	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제2조	노인복지법 등 관련법령 개정	제3절 3. 2)
44	고용보험료 부과 범위	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제13조	개정법령에 따라 고용보험료 부과기준 명시	제3절 3. 3)
45	산재보험료 적용	고용보험및산재보험의보험료징수등에관한법률 제14조	보험료징수법에 따른 산재보험료 부과기준 명시	제3절 3. 4)
46	초단시간 근로자와 직장건강보험	국민건강보험법 제6조	국민건강보험법에 따른 건강보험료 부과기준 명시	제3절 4. 1)
47	일용근로자와 직장건강보험	국민건강보험법 제6조	실무자 노무관리 역량 강화	제3절 4. 2)
48	기초노령연금과 국민연금	국민연금법 제63조의2	실무자 노무관리 역량 강화	제3절 5.



## 참고문헌

- 서정희, 심재진, 박경하 (2012). 2012. 노인일자리 분야의 근로자 개념에 관한 연구. 한국노인인력 개발원.
- 보건복지부 (2013b). 2013년 노인일자리사업 종합안내.
- 보건복지부 (2013a). 2013년 고령자친화기업 운영지침.
- 보건복지부 (2013c). 2013년 시니어인턴십사업 운영지침.
- 보건복지부 (2013d). 2013년 시니어직능클럽 지원사업 운영지침.
- 한국노인인력개발원 (2013). 사회적기업 연계 등 전달체계 개편 시범사업 기본계획(안)



## 제5장

# 독일 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계

김상호

### 제 1절. 독일 노동시장개혁의 최근 동향

1990년 10월 3일 이루어진 통일에 의한 특수로 경제 활동이 활발해져서 노동시장 상황이 일시적으로 개선되었지만 점차 통일 특수가 사라지면서 엄청난 통일 비용에 전통적인 노동시장의 경직성이 맞물려 실업자 수가 당시에 마의 숫자로 여겨지던 400만명을 넘게 되었다. 이에 따라 노동시장 개혁의 필요성이 대두된 상황에서 1998년 총선에서 승리한 사회민주당과 녹색당의 적녹연정이 집권하면서 사회민주당의 슈뢰더(Schröder) 수상은 경직된 노동시장제도와 복지제도를 개혁하여 경제에 활력을 불어 넣으면서 장기 불황과 실업 문제를 동시에 해결하고자 했다. 이를 위해 Volkswagen사 노무담당 이사 출신인 Peter Hartz를 위원장으로 하는 하르츠위원회(Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)를 구성하여 개혁방안을 제시하도록 하였다. 15인의 전문가로 구성된 하르츠위원회는 2002년 8월 하르츠위원회 보고서를 제출했으며, 하르츠위원회는 제도 개혁을 통해 3년 이내에 실업자 수를 절반으로 줄이겠다는 야심찬 목표를 동 보고서에서 제시하였다.

하르츠보고서의 핵심 내용은 4개의 법률(Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)을 통해 실현되었다. 2003년 1월 1일 시행된 Hartz I 법률은 새로운 형태의 근로 활성화,<sup>1)</sup> 직업훈련바우처제도 도입에 의한 실업자 훈련의 활성화,<sup>2)</sup> 실업급여와 생

계비에서 임금 인상률에 연동시킨 인상방법의 폐지 및 근로자과견알선소(PSA)의 설치를 주요내용으로 한다. 2003년 1월 1일 시행된 Hartz II 법률은 경미활동취업자(geringfügig Beschäftigte)에 대한 규정 변경, 자기회사(Ich-AG) 및 Jobcenter 설립에 관한 것을 주요 내용으로 한다. 2004년 1월 1일 시행된 Hartz III 법률은 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)으로 개명하고 공단조직을 민간조직처럼 고객 중심으로 획기적으로 변경하는 것을 주요내용으로 한다. 민간조직으로의 변신을 위해 신규로 채용하는 모든 직원에게 더 이상 공무원 신분을 주지 않고, 본부 기능을 축소하면서 일선 조직을 강화하여 조직을 점차 완전한 민간조직으로 탈바꿈하고 고객 위주로 운영되도록 하였다. 2005년 1월 1일 시행된 Hartz IV 법률은 실업급여, 실업부조 및 공공부조에 관한 규정을 획기적으로 변경하는 것을 주요내용으로 하였으며 노동시장제도와 사회보장제도를 개혁하려는 하르츠보고서의 핵심 내용을 담고 있다.

하르츠 개혁이 실시된 후 2005년부터 실업자 수가 점진적으로 하락하여 2012년에는 290만명으로 감소하였다. 물론 노동조합의 임금인상 요구 자제를 통한 가격경쟁력 확보와 2002년 유로화 도입에 따른 EU 역내시장으로의 수출 증대 등이 경제활동의 활성화를 가져왔고, 이것이 실업자 수의 감소에 기여한 것이 사실이지만 하르츠 개혁을 통해 노동시장의 유연성이 증가하고 근로능력이 있는 장기실업자와 복지수혜자의 취업을 활성화(activation)시킨 것이 실업자 수 감소, 청소년 실업자 비율의 감소 및 실업기간 단축에 커다란 기여를 하였다(〈표 5-1〉 참조). 이러한 노동시장의 성과는 국제적으로 독일 노동시장의 기적으로 평가받고 있다.

1) 이를 위한 정책 수단은 후술하는 중고령근로자 소득보장급여이다.

2) 직업훈련바우처제도에 대한 상세한 내용은 김상호(2013, p.109-116 참조).

[표 5-1] 통독 이후 실업자 수 추이

(단위: 명, %)

연도	실업자				실업기간(주)
	총계	여성 비율	50세-65세 비율	15세-25세 비율	
1998	4,280,630	46.9	31.9	11.0	38.0
1999	4,100,499	47.3	33.2	10.5	37.1
2000	3,889,695	47.2	32.4	11.0	39.0
2001	3,852,564	46.4	30.2	11.5	38.3
2002	4,061,345	44.8	27.0	12.3	37.6
2003	4,376,795	44.1	25.0	11.8	37.4
2004	4,381,281	44.1	24.6	11.5	38.1
2005	4,860,909	46.4	24.9	12.8	38.4
2006	4,487,305	47.9	25.9	11.7	40.1
2007	3,760,076	49.6	26.2	10.7	45.6
2008	3,258,453	49.0	26.4	10.4	42.1
2009	3,414,531	45.4	26.8	11.0	36.9
2010	3,238,421	45.7	28.8	10.0	37.6
2011	2,975,836	46.7	31.0	9.4	36.9
2012	2,896,985	46.5	31.7	9.5	36.6

자료: Bundesagentur für Arbeit(2013a, p.104).

## 제 2절. 일자리 창출정책의 주요 대상

독일에서 일자리 창출대상의 주요 대상은 전통적으로 미숙련근로자, 장애인, 고령자, 청소년, 실업자 같은 한계근로자이다. 그런데 하르츠 개혁을 통해 독일은 취업능력이 있는 실업자와 공공부조 수급대상자를 일자리 창출정책의 주요 대상으로 전환시켜 취업을 위한 다양한 지원을 제공하면서 동시에 취업을 위한 준비에 적극 동참하도록 유인하여 성공하였다. 다음에서는 하르츠 개혁을 통해 변경된 제도 내용을 간단히 소개하도록 한다.

하르츠 개혁 이전에 실업자의 생계를 보호하는 제도로 실업급여(Arbeitslosengeld), 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 및 공공부조(Sozialgeld)가 있었다. 고용보험제도의 현금급여인 실업급여는 우리나라 제도와 비슷하기 때문에 상세한 설명은 생략하도록 한다. 실업부조는 실업급여처럼 실업자를 대상으로 하지만 조세로 재원이 조달되어 공공부조 성격을 가지면서도 실업급여처럼 실직 전 소득에 비례하여 급여가 산정되는 점에서 시업급여의 성격도 가지고 있던 독특한 제도였다. 실업부조제도는 관장은 연방고용공단에서 하지만 재원조달은 연방정부가 하였다. 실업부조를 수급하려면 자산조사(means test)를 받아야 했지만 급여 수준이 실업급여와 비슷한 수준으로 높으면서(2004년에 실업급여의 경우 부양자녀가 있으면 순임금의 67%, 부양자녀가 없으면 순임금의 60%였고, 실업부조의 경우 부양자녀가 있으면 순임금의 57%, 부양자녀가 없으면 순임금의 53%였음) 실질적으로 지급기간에 제한이 없이 지급되었다. 이처럼 실직 전 소득에 연계된 높은 급여를 무기한으로 지급함에 따라 장기실업자를 양산한다는 비판을 받았다. 또한 대학 졸업생의 경우 졸업시점에 호경기여서 취업한 후 실직하면 일정기간 실업급여를 수급하고, 이어서 실업부조를 무기한으로 받을 수 있었다. 이와 달리 졸업시점에 불경기여서 취업하지 못하면 최저생계 수준의 공공부조에 의존할 수밖에 없어서 졸업시점의 경기상황에 대한 형평성 논란이 있었다. 공공부조는 조세로 재원이 조달되면서 자산조사를 통해 수급자를 선정한 후 기초생활보장 수준의 낮은 금액을 무기한 제공하는 빈민구제제도이다. 공공부조는 실업급여와 실업부조와 달리 지방자치단체가 관장하면서 재원을 조달하는 최저생계보장제도이며 불경기로 실업자가 증가하면 지출이 증가하여 지방자치단체의 불만이 누적된 상태였다. 왜냐하면 지방자치단체가 노동시장에 영향을 미칠 수 있는 수단은 극히 제한되어 있는 상태에서 연방정부의 경제정책 실패에 따른 실업자 증가의 영향을 지방자치단체가 떠맡는 구조였기 때문이었다.

실업자의 생계를 보호하는 이러한 제도는 하르츠 개혁을 통해 크게 변화되었다. 우

선 실업급여 수급을 위한 보험가입기간 요건이 강화되고 실업급여 수급기간이 단축되었다. 즉 급여 수급을 위한 보험가입요건으로 개혁 이전에는 실직 전 3년 동안 12개월 이상 당연가입대상으로 보험료를 납부했어야 하던 것을 실직 전 2년 동안 12개월 이상 보험료를 납부해야 하는 것으로 강화하였다. 또한 실업부조제도를 폐지하고 실업부조 수급대상자와 공공부조 수급자 중 근로능력이 있는 사람을 통합하여 구직자 기초보장제도(Grundsicherung für Arbeitssuchende)를 도입하였다. 그 결과 공공부조 대상자는 취업능력이 없는 사람으로 적용대상이 대폭 축소되어 순수한 복지제도로 변경되었다.

이처럼 고용보험제도가 관장하던 실업부조 수급자와 지방자치단체가 관장하던 공공부조 수급자 중에서 근로 능력이 있는 사람을 선별하여 구직자 기초보장제도를 도입한 후 이들을 대상으로 적극적 노동시장정책을 실시하여 실업자 수를 축소하려 하였다. 구직자 기초보장제도는 사회법전 2권에 수록되어 있는데, 적용대상자에게 이전 취업기간의 생활수준을 보장하는 대신 빈곤 예방 수준의 낮은 급여를 제공하고 있다.<sup>3)</sup> 높은 수준의 현금급여를 받던 실업부조 대상자를 낮은 수준의 급여를 제공하는 구직자 기초보장제도 대상으로 변경시키고, 동시에 소극적 복지수혜자인 공공부조 수급자 중에서 근로능력이 있는 사람을 분리하여 적극적 노동시장정책을 실시할 수 있는 구직자 기초보장제도 대상으로 변경시켰다. 이들에게 다양한 취업 서비스를 제공하여 실업자 수를 대폭 축소시킬 수 있는 제도적 토대를 마련하였다.

실업급여Ⅱ(ArbeitslosengeldⅡ)는 실업문제 완화 목적으로 노동시장을 개혁하려는 하르츠Ⅳ 법률에 의해 2005년 1월 1일 도입된 구직자 기초보장제도의 현금급여이다. 구직자 기초보장제도는 지원(support)과 요구(demand)를 슬로건으로 하여 추진되었다. 지원 관련 규정을 살펴보면 실직자 관장기관이 실업자가 재취업 할 수 있도록 취업알선과 고용을 포괄적으로 지원하도록 규정되어 있다(사회법전 2권 제14조). 요구 관련 규정을 살펴보면 실직자와 동거가족이 공적지원을 중단 또는 축소하기 위한 모든 수단을 강구할 것을 요구하며, 실직자가 재취업을 위한 모든 사업에 적극적으로 참여하도록 규정되어 있다(동법 제2조). 실업급여Ⅱ는 생계보호를 위한 기초급여, 추가급여 및 거주비와 난방비로 구성된다. 실업급여Ⅱ에서 생계보호를 위한 기초급여가 중요한데, 기초급여는 양육, 의복, 신체관리, 가재도구 및 일상생활의 개인적 욕구를 포함한다. 기초급여는 급여대상자를 6단계로 분류하여 대상자별로 매월 <표 5-2>의 금액을 지급한다.

3) 이에 대한 상세한 내용은 김상호(2013, p.85-106) 참조.

[표 5-2] 기초급여 단계별 급여액 추이

(단위: 유로)

기초급여 단계	2011년	2012년	2013년	2014년
1단계(성인독신, 성인단독양육자)	364	374	382	391
2단계(동거 부부)	328	337	345	353
3단계(단독이나 부부로 살림을 꾸려나가지 않는 성인)	291	299	306	313
4단계(15세에서 19세 미만 아동)	287	287	289	296
5단계(7세에서 15세 미만 아동)	251	251	255	261
6단계(7세 미만 아동)	215	219	224	229

자료: 연방노동사회부 홈페이지(<http://www.bmas.de>)

구직자 기초보장제도의 현금급여와 현물급여가 지급되려면 다음 요건이 충족되어야 한다(동법 제7조). 첫째, 16세 이상이면서 동법 7a조에 규정한 연령을 초과하지 않아야 한다. 둘째, 취업능력이 있어야 한다. 셋째, 경제적 어려움에 처해 있어야 한다. 넷째, 거주지가 독일이어야 한다.

한편 실업급여Ⅱ 수급자와 동거하는 사람도 급여 수급권자에 속한다. 취업능력이 있어 취업하였지만 소득이 낮아 해당 가구의 생계비를 충당하는데 부족하여 경제적 어려움에 처해 있어도 실업급여Ⅱ를 수급할 수 있다. 또한 실업급여를 수급하지만 금액이 적어 경제적 어려움에 처해 있는 사람도 급여를 수급할 수 있다. 이처럼 저소득 빈곤취업자와 실업급여 수급자 역시 실업급여Ⅱ 수급대상자가 될 수 있기 때문에 실업급여Ⅱ의 명칭은 오해를 불러일으킬 수 있다. 하르츠Ⅳ 개혁을 통해 실업급여Ⅱ 수급자 수는 2004년에서 2005년 사이에 2.3배 증가하였다(〈표 5-3〉 참조). 또한 저소득 빈곤취업자와 실업급여 수급자 역시 실업급여Ⅱ를 수급할 수 있기 때문에 2013년 11월의 경우 실업급여Ⅱ 수급자 중에서 실업자 비중은 44.4%에 불과하다. 즉 실업급여Ⅱ를 수급하는 435만 명 중에서 실업자는 193만명이다(Bundesagentur für Arbeit 2013c, p.3). 취업능력이 있는 사람을 대상으로 적극적 노동시장정책을 실시한 결과 실업급여Ⅱ 수급자 수는 2006년 이후 지속적으로 감소하였으며, 이는 하르츠Ⅳ 개혁이 실업자 감소에 효과적임을 보여주는 하나의 증거이다.



[표 5-3] 실업급여Ⅱ 수급자 통계

(단위: 명)

연도	실업급여Ⅱ 수급자	
	총계1)	이중 실업자
1999	1,494,677	1,382,187
2000	1,456,663	1,336,908
2001	1,477,471	1,341,744
2002	1,692,215	1,511,284
2003	1,994,444	1,791,899
2004	2,193,878	1,942,922
2005	4,981,748	2,725,846
2006	5,392,166	2,685,391
2007	5,277,556	2,445,672
2008	5,011,438	2,185,352
2009	4,909,085	2,147,459
2010	4,894,219	2,073,251
2011	4,615,057	1,992,069
2012	4,442,894	1,907,446

주: 2004년까지는 실업부조 수급자 수입.

자료: Bundesagentur für Arbeit(2013a, p.104).

### 제 3절. 사회보험료 감면을 통한 일자리창출: 미니잡

근로자에게 사회보험료와 소득세 면제 혜택을 주어 취업할 유인을 제공하고, 고용주에게는 사회보험료와 세금을 소폭 더 부담하더라도 용이하게 구조조정을 할 수 있도록 하여 실업자의 노동시장 참여를 활성화함으로써 고용률을 높이고자 하였다. 즉 실업자의 저임금 일자리 채용을 유도하기 위해 2003년 1월 1일 시행된 하르츠II 법률에서 기존의 경미활동취업자(geringfügig Beschäftigte)에 대한 내용이 적용대상 확대 방향으로 변경되었다. 즉 근로자의 가처분소득을 높이면서 동시에 노동시장 유연화를 통해 사업주의 경미활동(geringfügig Beschäftigung)을 활성화함으로써 실업자가 취업하도록 유인하여 실업자를 정규직 일자리로 연결해 주는 가교(bridge) 역할을 할 수 있도록 설계하였다. 여기서 중요한 점은 경미취업활성화가 실업자의 취업 촉진을 통한 사회보장 제고보다는 고용을 증대시키려는 고용정책 목적이 더 크다는 사실이다. 이는 사회보험료 감면을 통해 한계근로자의 사회보장을 확대하려는 우리나라의 상황과 다르다. 미니잡의 특징 중의 하나는 적용대상이 포괄적이라는 점이다. 즉 고령자, 여성근로자, 청소년근로자, 장기실업자 및 미숙련 근로자 같은 특정 취약계층을 대상으로 하지 않고 모든 사람을 대상으로 한다는 점이다. 예를 들면 정규직을 주업으로 하는 사람도 부업으로 미니잡에 취업할 수 있다.

하르츠II 법률에서 경미고용을 미니잡(Minijob)으로 명칭을 변경하고 미니잡 활성화를 위해 다음과 같은 조치를 취하였다. 첫째, 경미고용 임금상한액을 기존의 월평균 325유로에서 400유로로 인상하여 적용대상을 확대하였다. 둘째, 주 근무시간이 15시간 미만이어야 했던 규정을 폐지하여 근무시간에 제한을 두지 않아 적용대상을 확대하였다. 참고로 하르츠II 개혁 이전에는 경미고용으로 인정받으려면 월 임금이 325유로 이하이면서 동시에 주 근로시간이 15시간 미만이어야 했다. 그러나 하르츠II 법률을 통해 주 근로시간이 15시간을 초과하여도 월 임금이 400유로 이하이면 미니잡으로 인정받을 수 있게 되었다. 셋째, 경미고용에 대한 사회보험 가입의무를 폐지하여 근로자의 사회보험료 부담을 없앴다. 넷째, 월평균 임금이 400.01유로에서 800.00유로인 사람에게 적용하는 Midijob을 신설하여 사회보험료를 면제받는 미니잡에서 사회보험료를 전액 부담해야 하는 정규일자리로 급격히 변동하는 것을 완화하는 조정구간(Gleitzone)을 설정하였다. 다섯째, 산업분야 이외에 가사분야 종사자를 위한 가사분야 미니잡을 도입하고 보험료와 행정 절차에 더욱 유리한 규정을 적용하여 만연되어 있는 가사분야 불법취업을 축소하고자 하였다. 행정 절차 관련하여 미니잡 근로자가 해당 분야 산재보험조합에 추가로

가입신고를 해야 하는 반면 가사분야 미니잡 근로자는 미니잡 센터에만 가입신고를 하면 된다. 참고로 미니잡은 산업분야 미니잡과 가사분야 미니잡으로 구분된다(〈표 4〉 참조).

근로자가 사회보험 당연적용대상이 되는 직장에 취업하지 않은 상태에서 취업한 첫 번째 미니잡은 사회보험 적용대상에서 제외되며, 두 번째 미니잡의 경우 첫 번째 미니잡의 월 임금과 합산하여 사회보험 적용대상 여부를 판단하게 된다. 즉 두 개의 미니잡 임금을 합산하여 월 400유로를 초과하면 사회보험 적용대상이 되었다. 근로자가 사회보험 당연적용대상이 되는 주업에 취업한 상태에서 부업으로 취업한 첫 번째 미니잡은 사회보험 적용대상에서 제외되지만, 두 번째부터의 미니잡에 대해서는 주업의 임금과 합산하여 사회보험료를 합산하여 산정하고 있다. 참고로 미니잡 여부를 판단하는 월 임금 기준은 2013년 1월 1일부터 기존의 400유로에서 450유로로 인상되었으며, 그 결과 미니잡 적용대상이 확대되었다.

근로자의 경우 원칙적으로 근로자와 사업주가 사회보험료를 절반씩 부담하고 행정 효율성 제고를 위해 징수기관으로 건강보험에서 사회보험료를 일괄 징수하고 있다. 즉 연금보험, 건강보험, 노인장기요양보험 및 고용보험의 경우 노사가 절반씩 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 건강보험에서는 최근에 보험료 인상요인이 많이 발생하여 근로자가 소폭 높은 보험료율을 부담하고 있다.<sup>4)</sup> 산재보험의 경우 보험가입을 통해 사업주의 책임배상의무를 면제받기 때문에 사업주가 전액 부담한다. 우리나라에서는 단일보험자인 근로복지공단에서 독점적으로 운영하지만 독일에서는 2013년 현재 9개의 산업별 산재보험조합에서 운영하고 있다. 이와 달리 미니잡 근로자의 경우 고용보험이 적용되지 않으며 사용자만 연금보험과 건강보험 보험료를 부담하고 행정 편의를 위해 미니잡 센터에서 사회보험료를 징수하는 점에서 차이가 있다. 산재보험에서는 일반근로자의 경우 산재보험조합에서 보험료를 직접 징수하는 반면 미니잡 근로자의 경우에는 지역별 공공산재보험조합에 가입하지만 미니잡 센터에서 보험료를 일괄적으로 징수하는 점에서 차이가 있다.

〔표 5-4〕에 따르면 2013년에 사회보험료로 일반근로자가 20.175%의 보험료율을 부담하지만 미니잡 근로자는 사회보험료를 전혀 부담하지 않는다. 또한 근로소득세도 면제되기 때문에 총임금과 순임금이 동일하다. 이와 달리 사업주는 고용한 미니잡 근로자에 대해 사회보험료, 총괄세 및 기타 급여를 위해 30.99%의 보험료율에 해당하는 보험

4) 건강보험에서 노사 50%씩 부담하는 원칙이 깨진 이유는 임금부대비용 증가를 통한 국제경쟁력 약화와 기업의 해외이주에 대한 걱정 때문이다.

료를 부담해야 한다. 이처럼 미니잡 근로자를 고용한 사업주는 일반근로자에 비해 높은 사회보험료와 기타 비용을 부담해야 하지만 필요에 따라 용이하게 미니잡 근로자를 채용하고 해고할 수 있기 때문에 사용자단체는 미니잡제도를 환영한다. 이와 달리 노동자단체는 미니잡이 임금 하락을 야기해 근로자의 생계를 위협하고, 사회보험에 대한 적용제의 때문에 사회보장이 위협받으며, 또한 근로자에 대한 보험료와 근로소득세 면제 때문에 사회보험 재정과 국가 재정에 부정적 영향을 미친다고 비판한다. 노동자단체는 미니잡 적용대상을 대폭 축소하고 모든 사회보험제도를 적용할 것을 요구하고 있다.

[표 5-4] 일반근로자와 미니잡 근로자의 사회보험료율(2013년 기준)

(단위: %)

	사회보험 당연가입 업무			미니잡(사업주)	
	사업주	근로자	소계	산업분야	가사분야
연금보험	9.45	9.45	18.9	15.0	5.0
건강보험	7.3	8.2	15.5	13.0	5.0
노인장기요양보험	1.025	1.025	2.05	-	-
고용보험	1.5	1.5	3.0	-	-
산재보험					1.6
총괄세	-	-	-	2.0	2.0
U1 (질병 시 임금계속지급)				0.7	0.7
U2 (임신과 출산)				0.14	0.14
U3 (도산기금)				0.15	-
합계	19.275	20.175	39.45	30.99	14.44

- 주: 1) 노인장기요양보험의 경우 23세 이상으로 자녀가 없는 근로자는 0.25%를 추가로 부담함.  
 2) 산재보험의 경우 가입한 조합과 위험등급에 따라 상이한 보험료율을 적용하기 때문에 가입하지 않았음. 가사분야 미니잡 취업자는 공공산재보험조합에 가입하고 1.6%의 보험료율을 적용함.  
 3) U1은 30인 미만 사업장에 적용되며, 보험료율은 건강보험조합별로 상이함.  
 4) U2에 대한 보험료율은 건강보험조합별로 상이함.

자료: <http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialabgaben> 외에 다양한 자료에 기초하여 연구자가 작성.

흥미로운 것은 하르츠II 법률 도입 시 미니잡 근로자가 산재보험을 제외한 4대 사회보험 적용제외대상자로 변경되었다는 점이다. 따라서 미니잡에 취업해도 산재보험을 제외한 여타 사회보험의 급여 혜택을 받지 못하게 되었다. 미니잡 근로자도 일반근로자와 동일한 노동법상의 보호 혜택을 받지만 사회보험 적용제외대상자이기 때문에 근로자는 사회보험료를 부담하지 않으며, 사업주가 연금보험과 건강보험에 부담하는 사회보험료 역시 미니잡 근로자의 보험급여 수급권을 보장하지 않는다. 즉 사업주는 연금보험, 건강보험 및 산재보험에 보험료를 납부하지만 근로자는 산재보험에만 피보험 되어 있다. 만약 근로자가 연금보험 보험료율과 사업주가 부담하는 보험료율의 차이를 부담하면 모든 연금 급여에 대한 수급권이 부여된다. 예를 들면 2013년의 경우 연금보험 보험료율(18.9%)과 사업주 보험료율(15.0%)의 차액인 3.9%에 해당하는 보험료를 부담하면 연금급여에 대한 수급권이 확보되었다. 2012년 12월 31일까지는 사회법전 6권 제5조 제2항 1호에 따라 모든 경미활동취업자가 공적연금의 적용제외 대상이었다. 그러나 미니잡 취업자의 노후보장에 대해 제기된 문제를 반영하여 2013년 1월 1일부터 단기취업자를 제외한 미니잡 근로자 역시 공적연금보험의 적용대상이 되었다(사회법전 6권 제5조 제2항).

<표 5-5>와 <표 5-6>에 따르면 미니잡 근로자수가 2013년에 720만명에 달하며, 여자가 62.5%를 차지하는 것을 알 수 있다. 참고로 2012년 4월 기준으로 부업으로 미니잡에 취업해 있는 사람이 34.7%였고, 25세 미만 근로자와 60세 이상 근로자가 35.6%를 차지하였다. 부업으로 취업해 있는 사람은 주업의 직장에서 사회보험에 가입해 있기 때문에 사회보험에 추가로 가입할 필요성이 상대적으로 적으며, 청년 근로자와 고령근로자 역시 많은 경우 다른 소득보장원이 있는 사람들이기 때문에 사회보험에 가입할 필요성이 상대적으로 적은 집단이다.

[표 5-5] 산업부문 미니잡 근로자 수 변동 추이

(단위: 명)

연도	총계	남자	여자	독일인	외국인
2004. 12	6,837,866	2,487,295	4,350,571	6,081,624	756,242
2005. 12	6,308,732	2,275,694	4,033,038	5,629,107	679,625
2006. 12	6,170,248	2,223,246	3,947,002	5,549,498	620,750
2007. 12	6,527,484	2,363,490	4,163,994	5,889,206	638,278
2008. 12	6,670,145	2,436,012	4,234,133	6,018,898	651,247
2009. 12	6,782,134	2,508,994	4,273,140	6,109,017	673,117
2010. 12	6,826,177	2,561,700	4,264,477	6,141,905	684,272
2011. 12	6,902,376	2,627,662	4,274,714	6,189,558	712,818
2012. 12	6,818,172	2,613,607	4,204,565	6,093,335	724,837
2013. 7	6,936,961	2,676,068	4,260,893	6,179,961	757,000

자료: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See(2013, p.25).

[표 5-6] 가계부문 미니잡 근로자 수 변동 추이

(단위: 명)

연도	총계	남자	여자	독일인	외국인
2004. 12	102,907	7,006	95,901	88,268	14,639
2005. 12	108,710	7,266	101,444	93,250	15,460
2006. 12	130,656	8,877	121,779	112,743	17,913
2007. 12	158,334	11,438	146,896	136,977	21,357
2008. 12	173,165	13,183	159,982	149,823	23,342
2009. 12	198,458	15,826	182,632	171,746	26,712
2010. 12	222,075	18,361	203,714	191,783	30,292
2011. 12	233,990	19,405	214,585	199,699	34,291
2012. 12	249,311	21,329	227,982	210,313	38,998
2013. 7	258,820	23,033	235,787	216,778	42,042

자료: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See(2013, p.33).

## 제 4절. 노인일자리 정책 수단

### 1. 채용지원금

#### 1) 역사와 도입배경

사업주에게 임금보조금을 제공하여 채용을 지원하는 노동시장정책은 독일에서 오래 역사를 가지고 있다. 이 유형의 제도는 고용보험(Arbeitslosenversicherung)을 사회보험 방식에 의한 제도로 운영되도록 하는 내용을 포함하는 1927년 10월 1일 제정된 ‘직장 알선과 실업보험에 관한 법률(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)’에 이미 포함되어 있었다. 직장알선에 대한 장애요인이 있는 근로자를 채용하는 사업주에게 임금보조금을 제공하여 채용 시 예상되는 낮은 성과를 보상해주고자 하였다. 1998년 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)이 사회법전 3권으로 전환되면서 임금보조금(Lohnkostenzuschuss)이 채용지원금(Eingliederungszuschuss)으로 명칭이 변경되었다. 1998년부터 채용지원금은 새로운 직장에의 적용 시, 알선에서의 어려움 존재 시 및 중고령근로자 취업 시에 제공되었다. 2000년 10월에 중증장애인법에 규정되어 있던 지원조항이 사회법전 3권에 통합되었으며, 그 이후로 특별히 어려움을 겪는 중증장애인에 대한 규정이 도입되었다. 하르츠III 개혁을 통해 2004년 1월 1일부터 채용지원금은 직장알선에 어려움이 있는 근로자 지원을 위한 규정으로 통합되었다. 채용지원금제도의 복잡성을 단순화하기 위해 2012년 4월 1일부터 채용지원금은 ‘개인에 기인하는 사유로 직장알선이 어려움이 있는 근로자’ (사회법전 3권 제88조), 그리고 장애인과 중증장애인(사회법전 제90조) 두 개의 그룹으로 분리하여 적용하고 있다.<sup>5)</sup>

채용지원금제도의 특징은 지원기간이 종료된 후 추가고용에 대한 의무규정이다. 즉 경영상 불가피한 사유가 있지 않는 한 채용지원금 수급 기간이 종료된 후 지원받은 기간만큼 근로자를 고용해야 하며, 이 의무를 이행하지 않으면 지원금 중의 일부를 환급해야 한다. 물론 근로자가 해고의 사유를 제공한 경우에는 채용지원금을 환급하지 않아도 된다.

5) <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/158220/foerderung-von-erwerbstaetigkeit?p=0>

## 2) 지급요건과 지원 규모

직장알선이 특히 어려운 근로자의 채용을 장려하기 위해 고용보험에서 사업주에게 임금보조 형태로 채용지원금을 제공한다. 즉 근로자 개인에 기인하는 사유로 취업이 특히 어려운 근로자를 채용하는 사업주에게 임금보조 형태로 채용지원금을 일정 기간에 걸쳐 매달 지급한다. 중고령자를 위한 채용지원금(Eingliederungszuschuss für Ältere)은 2007년 5월 1일 독립적인 정책수단으로 도입되었다(BMAS 2009, p.21).

채용지원금은 임금과 사회보험료에 대한 지원으로 구성되어 있다. 근로자가 실업 상태에 있는 것은 채용지원금 지급의 충분조건이 되지 못하며, 해당 근로자의 직장알선을 어렵게 하는 경쟁력 결여에 대한 개인적 사유가 존재해야 한다. 채용지원금 수준과 지급 기간은 근로자별 취업 애로사항을 고려하여 결정되지만 원칙적으로 지원 대상 근로자 임금의 50%를 초과하지 못하며 최장 12개월 지급할 수 있다. 그러나 중고령자에게는 중고령자의 특성을 반영하여 유리한 지원조건을 제공하고 있다.

채용지원금은 사회법전 3권 제88조에 규정되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

“개인에 기인하는 사유로 직장알선에 어려움이 있는 근로자의 채용을 위해 낮은 성과를 상쇄할 목적으로 사업주에게 임금에 대한 장려금을 지급할 수 있다.”

근로자의 취업 능력이 해당 직장의 요구 수준에 미치지 못할 경우 재정 지원을 통해 채용될 수 있도록 유인하고 있는데, 채용지원금을 제공하기 위한 핵심지표는 직장알선의 어려움과 낮은 성과이다. 직장알선의 어려움은 다른 구직자와 비교한 근로자 본인에 기인하는 경쟁력 결여로 평가한다. 직장알선 어려움의 이유로 예를 들면 실업 기간 또는 빈도, 가정 사유에 기인하는 취업중단, 건강상의 문제와 직업경험 부족 또는 직업훈련 미수료 등을 들 수 있다. 비록 직업경험이 있지만 고려대상이 되는 직장에 활용할 수 없을 경우에도 직장알선 어려움이 존재하는 것으로 간주한다.

고려대상 근로자가 지원받기 위해서는 직장알선의 어려움뿐만 아니라 낮은 성과의 조건을 충족시켜야 하는데, 낮은 성과가 예상되는지 여부와 그 정도가 얼마일 것으로 예상되는지는 근로자의 직업능력, 지식, 경험, 장점 및 고려대상 직장의 구체적 요구사항을 고려하여 판단한다. 채용지원금 금액과 지원기간을 결정하려면 직장알선의 어려움 외에 낮은 성과의 정도를 파악해야 한다. 한편 채용지원금 금액과 지원기간에 대해 동법 제89조에 다음과 같이 규정되어 있다.



“지원금액과 지원기간은 근로자 성과의 제한 규모와 해당 직장의 요구사항에 따라 결정된다. 채용지원금은 고려대상 임금의 50%까지이며, 지원기간은 12개월까지이다.”

지원금 상한액은 고려대상 임금의 50%로 제한되어 있으며, 지원금 수준을 결정할 때 새로운 직장에서 필요한 요구사항 관련하여 대상 근로자의 성과 부족 정도를 고려해야 한다. 지원기간은 최장 12개월인데, 12개월의 범위 내에서 개별근로자의 제한된 능력을 상쇄하는데 필요할 것으로 예상되는 기간 동안 지원한다. 채용지원금 지급 시 중고령자와 장애인의 특성을 반영하기 위해서 이들에게 유리한 지원규정을 설정하고 있으며, 중고령자에 대한 규정은 다음과 같다(동법 제131조).

“제39조의 예외사항으로 51세 이상의 근로자에 대한 채용지원금이 2014년 12월 31일 이전에 지급되기 시작되면 36개월까지 제공할 수 있다.”

이처럼 51세 이상의 중고령자에 대해서는 지급기간을 12개월에서 36개월로 연장하여 지급할 수 있도록 함으로써 중고령자의 특성을 반영하고 있다. 그러나 51세 이상의 근로자이어도 정규지원 기간인 최장 12개월의 지원기간을 활용하여 해당 근로자의 부족한 능력을 상쇄할 수 있을 경우에는 지원기간이 연장되지 않는다. 또한 장애인과 중증장애인에 대해서는 다음과 같은 특별규정을 적용하여 우대하고 있다(동법 제90조).

(1) 장애인과 중증장애인에 대해서는 채용지원금이 고려대상 임금의 70%까지, 그리고 지원기간은 24개월까지 확대될 수 있다.

(2) 사회법전 9권 제104조 제1항 3호 a-d 의미에서의 중증장애인과 사회법전 9권 제2조 제3항에 따라 본인에 기인하는 사유로 직장알선이 어려워 연방고용공단이 앞에 기술한 중증장애인과 동등하게 취급하는 장애인(특히 어려움을 겪는 중증장애인)에 대해서는, 채용지원금을 고려대상 임금의 70%까지, 그리고 지원기간을 60개월까지 확대할 수 있다. 56세 이상이면서 특별히 어려움을 겪는 중증장애인에 대해서는 채용지원금 지급을 96개월까지 연장할 수 있다.

(3) 중증장애인과 특별히 어려움을 겪는 중증장애인의 지원 수준과 기간을 결정할 때 중증장애인이 법률적 고용의무조항 없이 또는 사회법전 9권 2부에 따른 고용의무 규정을 초과하여 채용되어 고용되었는지를 고려해야 한다.

(4) 12개월이 경과하면 채용지원금 수준을 매년 10%씩 하향조정 해야 한다. 그러나 채

용지원금 수준이 고려대상 임금의 30% 이하이어서는 안 된다. 또한 특별히 어려움을 겪는 중증장애인의 경우에는 24개월이 경과한 후 채용지원금 수준을 하향조정 할 수 있다.”

이처럼 장애인, 중증장애인 및 특별히 어려움을 겪는 중증장애인에 대해 채용지원금 지원 범위를 확대하여 적용하고 있다. 여기서 장애인, 중증장애인 및 특별히 어려움을 겪는 중증장애인을 판단하는 기준은 사회법전 3권 제19조와 사회법전 9권 제2조에 규정되어 있다. 또한 51세 이상의 장애인에 대해서는 동법 제90조 대신 동법 제131조에 따른 지원도 가능하다.<sup>6)</sup> 사업주가 해당 장애인 근로자를 채용하지 않은 상태에서 사회법전 9권 제71조 제1항에 따른 중증장애인 고용의무를 충족시키는 경우에는 채용지원금 규모의 확대를 검토할 때 긍정적 고려요소가 된다. 참고로 독일에서는 중증장애인에 대한 의무고용 규정으로 월평균 20인 이상 민간사업장과 공공사업장은 일자리의 5% 이상에 중증장애인을 고용해야 한다. 다만, 예외 규정으로 월평균 40인 미만 사업장은 월평균 1인의 중증장애인을, 그리고 월평균 60인 미만 사업장은 월평균 2인의 중증장애인을 고용하도록 규정되어 있다(사회법전 9권 제71조 제1항).<sup>7)</sup> 이러한 중증장애인 의무고용 규정을 충족시키는 상태에서 추가로 중증장애인을 고용하는 사업장에 대해서는 채용지원금 지원 범위를 확대하여 적용할 수 있도록 하고 있다. 마지막으로 채용지원금 지원 수준의 하향조정은 예외 없이 이루어져야 한다. 다만, 특별히 어려움을 겪는 중증장애인에 대해서는 24개월 이후에 지원 수준을 하향조정 하도록 완화하여 적용하고 있다. 또한 장애인에 대해서는 장애로 기존 업무를 더 이상 수행할 수 없으면서 채용지원금을 통해서만 지속적인 취업이 가능할 경우에 한해 직장유지를 위해서도 채용지원금을 지원할 수 있도록 예외규정을 적용하고 있다(Bundesagentur für Arbeit 2013b, p.6).

### 3) 채용지원금 산정 방법

채용지원금 산정의 기준이 되는 임금과 지급방법에 대해 사회법전 3권 제91조에 다음과 같이 규정되어 있다.

“(1) 임금이 단체협약상의 임금 또는 단체협약이 없을 경우 비교대상 활동에 대한 해당 지역의 일반적인 임금보다 높지 않으면서 동시에 고용보험의 보험료납부상한액을

6) 각 조항의 내용은 앞에 번역한 것을 참조.

7) 사회법전 9권 1부에는 장애인과 장애 위험에 처해 있는 사람에 대해 규정, 그리고 2부에는 중증장애인의 취업에 대한 특별규정이 명시되어 있다.

초과하지 않으면, 채용지원금을 산정할 때 사업주가 정기적으로 지급하는 임금과 사회보험 총보험료에 대한 일반화 한 사업주 몫을 반영해야 한다. 그러나 일회성으로 지급한 임금은 포함하지 않는다.

(2) 채용지원금은 지원 초기에 지원기간의 매월에 대한 정액으로 결정된다. 만약 고려대상 임금의 감소가 감소하면 설정한 월 금액 역시 감액된다.”

채용지원금 산정 기준은 고용보험 보험료납부상한액을 한도로 하여 정기적으로 지급되는 임금이다.<sup>8)</sup> 만약 근로자에게 실제로 지급되는 임금이 단체협약상의 임금 또는 해당 지역의 일반적인 임금보다 높으면 실제 임금 대신 단체협약상의 임금 또는 해당 지역의 일반적인 임금을 기준으로 하여 채용지원금을 산정한다. 사회보험 총보험료에 대해 일반화 한 사업주 몫은 고려대상 임금의 20%이다. <표 5-4>에서 알 수 있는 것처럼 독일의 사회보험 보험료율은 매우 높아 산재보험을 제외하고도 사업주가 부담해야 할 보험료율이 2013년의 경우 19.275%이었다. 또한 산재보험 보험료율은 산업별 산재발생 위험을 반영하기 때문에 산업별로 상이할 뿐만 동일산업에 속하는 사업장이어도 사업장의 산재발생 정도에 따라 차이가 있기 때문에 일반화할 수 없다.<sup>9)</sup> 참고로 독일 산업부문 산재보험조합의 평균 보험료율은 2010년 1.32%, 2011년 1.31%이었다(DGUV 2012, p.63). 또한 매년 사회보험 보험료율이 변하기 때문에 사회보험에서 사업주가 부담하는 보험료율 역시 매년 변하게 된다. 이러한 점을 반영하여 행정적 편이를 위해 사업주 몫을 20%로 일반화하여(pauschalisieren) 적용하고 있으며, 이를 정기적으로 지급하는 임금에 합산하여 채용지원금을 산정하고 있다.

한편 무엇보다 크리스마스 상여금과 휴가비가 일회성으로 지급하는 임금에 해당하는데, 이는 채용지원금 산정을 위한 구성항목인 정기적으로 지급되는 임금에 포함되지 않는다. 지원 대상 근로자의 임금이 하락하면 지원하는 채용지원금이 줄어드는 반면 임금이 상승하여도 지원하는 채용지원금이 증가하지 않는다. 또한 급여가 지급되지 않는 기

8) 보험료납부상한액은 공적연금보험 가입자의 2년 전 평균임금인 표준소득(Bezugsgröße)을 기준으로 하여 산정한다(사회법전 4권 제18조 제1항). 국민연금에서는 보험료납부상한액으로 표준소득의 2배를 적용하며(Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009, p.408 및 사회법전 6권 제159조), 고용보험에서는 국민연금의 보험료납부상한액을 적용하고 있다(사회법전 3권 제341조 제4항). 2013년에 고용보험과 공적연금보험의 보험료납부상한액은 구서독 지역에서 69,600유로(월 5,800유로), 구동독 지역에서 58,800유로(월 4,900유로)이었고, 2014년에는 구서독 지역에 71,400 유로, 구동독 지역에 60,000 유로가 적용된다. 또한 2013년에 공적건강보험과 노인장기요양보험에는 전국에 동일하게 47,250유로가 적용되었다.

9) 우리나라에서도 사업장의 예방활동 결과를 반영하여 업종별 보험료율을 사업장별로 20%-50% 할인 또는 할증하여 적용하고 있다.

간에 대해서는 채용지원금이 제공되지 않으며, 이 기간은 채용지원금 지원기간에도 포함되지 않는다. 한편 고용보험에서의 채용지원금 지급은 매월 임금이 지급된 후 사후적으로 이루어진다(동법 337조 제2항).

#### 4) 추가고용의무

채용지원금을 수급하기 위해서는 지원기간이 종료된 후에도 고용관계를 유지해야 하는 추가고용의무(Nachbeschäftigungspflicht)를 준수해야 한다. 즉 고용보험에서 제공하는 채용지원금을 수급하려면 사회법전 3권 제90조 제2항에 규정되어 있는 특히 어려움을 겪는 중증장애인의 경우를 제외하고는 채용한 근로자를 지원기간 종료 후에도 일정 기간 계속 고용해야 한다. 채용지원금에서 적용하는 추가고용기간은 지원기간과 동일하지만 최장 12개월로 제한되어 있다. 이에 해당하는 추가고용을 하지 않으면 동법 제92조 제2항에 규정되어 있는 5가지 경우를 제외하고는 채용지원금을 일부 환급해야 한다(이에 대한 상세한 내용은 후술하는 법조문 참조). 환급액은 원칙적으로 지급한 채용지원금 총액의 50%에 해당하는 금액이지만 고용관계 종료 전 12개월 동안 지급한 채용지원금 총액을 초과하지 않도록 상한액이 제한되어 있다. 지원기간 종료 후 제한된 기간 동안 계속고용이 이루어졌으면, 지원기간에서 계속고용이 이루어진 추가고용기간을 차감하여 환급액을 산정한다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

예를 들면 10개월의 지원기간동안 월 500유로의 채용지원금이 지급되었을 경우 추가고용기간은 10개월이다. 10개월 동안 채용지원금을 받아 고용한 후 추가고용을 하지 않고 해고했을 경우 10개월 간 5,000유로의 지원이 이루어졌기 때문에 이의 50%에 해당하는 2,500유로를 환급해야 한다. 만약 위의 예에서 3개월간 추가고용을 한 후 해고하였을 경우 환급해야 할 금액은 다음과 같다. 채용지원금이 지급된 10개월에서 추가고용이 이루어진 3개월을 차감하면 7개월이 되며, 7개월간 지급한 3,500유로의 50%인 1,750유로를 환급해야 한다.

#### 5) 기타규정

장애인의 취업에 대해 산재보험과 연금보험이 우선적인 담당기관일 경우에는 연방고용공단이 채용지원금을 지급하지 않으며, 해당 기관이 장애인 취업에 대한 책임을 진다. 따라서 산업재해나 직업병 때문에 산재보험에서 유사한 급여를 받는 장애인은 채용지원금 지원대상이 아니다. 또한 사업주가 법률에 규정된 최저임금을 지급하지 않거나 또는

해당 분야나 지역에 통상적인 임금의 2/3 이하의 임금을 지급할 경우에도 채용지원금을 지급하지 않는다.<sup>10)</sup>

채용지원금의 목적은 실업을 종료하고 사회보험 당연가입대상이 되는 직장에 고용되는 것을 지원하는데 있다. 따라서 법률적으로 취업한 것으로 간주되어야 하기 때문에 근로시간이 주 15시간 이상인 직장만 지원대상이 된다.<sup>11)</sup> 또한 대상 직장에 채용되기 이전에 신청한 경우에만 지원하도록 신청시점을 제한하고 있다(사회법전 3권 제324조 제1항 1문). 아울러 채용지원금 지원제의 대상과 환급에 대해 동법 제92조에 다음과 같이 규정되어 있다.

“(1) 다음의 경우는 채용지원금 지원 대상에서 제외한다.

1. 해당 사업주가 채용지원금을 받기 위해 고용관계 종료를 유발한 것으로 추측할 수 있거나
2. 근로자가 지원시작 이전 4년 동안 3개월 이상 사회보험 당연가입대상으로 취업했던 사업주에게 채용될 경우. 그러나 이 규정은 특별히 어려움을 겪는 중증장애인의 유기(有期) 고용에는 적용되지 않는다.

(2) 고용관계가 지원기간 중 또는 추가고용 기간 중에 종료되면 채용지원금을 부분적으로 환급해야 한다. 그러나 다음의 경우에는 이 규정이 적용되지 않는다.

1. 근로자 또는 근로자 행동에 기인하는 이유로 고용관계를 취소할 권한이 사업주에게 주어진 경우
2. 계속고용이 어려운 긴급한 운영상의 필요성 때문에 해고가 정당화된 경우
3. 사업주의 책임 없이 근로자가 고용 관계를 종료한 경우
4. 근로자가 공적노령연금을 수급할 수 있는 수급개시연령에 도달했을 경우
5. 채용지원금이 특히 어려움을 겪는 중증장애인의 채용을 위해 지급되었을 경우

환급액은 지급한 채용지원금의 50%로 제한하며 고용 관계 종료 전 12개월간 지급한 채용지원금을 초과하지 않아야 한다. 이루어지지 않은 추가고용기간(Nachbeschäftigungszeit)을 비례적으로 고려해야 한다. 추가고용기간은 지원기간과 동일하며 최장 12개월이다.”

10) 해당 분야나 지역에 통상적인 임금의 2/3 이하일 때 채용지원금을 제공하지 않는다는 규정은 2009년 4월 22일의 연반노동법원 판결에 기초한다(Bundesagentur für Arbeit 2013b, p.5).

11) 독일에서는 주 15시간 미만의 취업 시 실업 상태에 있는 것으로 간주한다(사회법전 3권 제138조 제3항).

사업주가 채용지원금을 지급받을 목적으로 근로자를 해고한 것으로 추측할 수 있을 경우에는 채용지원금을 지급하지 않는다. 채용지원금 지원 대상에서 제외하려면 사업주가 채용지원금을 수급하기 위해 근로자를 해고했다고 추측할만한 충분한 근거가 있어야 하며, 동시에 고용관계가 종료된 이후 일정 기간 내에 채용지원금 신청 대상 근로자를 의도적으로 채용했어야 한다. 또한 고려대상 근로자가 지원시작 이전 4년 중 사회보험 당연가입대상이 되는 업무에 3개월 이상 동일 사업주 밑에서 근무했을 경우에는 새로 취업하는 업무의 종류에 관계없이 채용지원금을 제공하지 않는다. 그러나 사회법전 3권 제90조 제2항 의미에서의 특별히 어려움을 겪는 중증장애인에 대해서는 유기(有期) 고용의 경우에 한해 이전에 동일 사업주 밑에서 근무하였어도 채용지원금을 제공할 수 있도록 예외조항을 적용하여 우대하고 있다. 또한 동일 사업주 밑에서 근무했어도 이전에 경미취업활동자(geingfügig Beschäftigte) 형태로 고용되어 있었을 경우에는 채용지원금 지원대상이 된다. 이는 이전에 동일 사업주 밑에서 사회보험 당연가입대상이 되는 형태로 고용되었을 경우에만 지원 대상에서 제외되기 때문이다.

## 6) 지원 현황

채용지원금은 일반근로자를 대상으로 하는 것(사회법전 3권 제88조)과 장애인을 대상으로 하는 것(동법 제90조)으로 분류할 수 있는데, <표 5-7>에 연도별 평균 수급자 수의 변동 추이가 정리되어 있다. 하르츠 개혁의 효과가 점차 나타나고 경기 회복으로 노동시장 상황이 개선됨에 따라 평균 수급자 수가 2009년부터 큰 폭으로 감소하여 2012년에는 81,765명으로 하락하였다. 흥미로운 것은 일반근로자를 대상으로 하는 채용지원금 수급자가 장애인을 대상으로 하는 채용지원금보다 큰 폭으로 하락한 점이다. 한편 채용지원금이 고용보험의 적극적 노동시장정책 수단으로 활용되기 때문에 이에 소요되는 비용은 당연히 고용보험기금에서 조달되며, 이는 2013년 기준으로 노사가 1.5%씩 부담하는 보험료로 충당된다.

[표 5-7] 연도별 채용지원금 평균 수급자 수 추이

(단위: 명)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
채용지원금	112,136	128,129	136,259	121,892	94,847	70,836
장애인 채용지원금	10,595	12,874	13,269	13,346	12,803	10,929
소계	122,731	141,003	149,528	135,238	107,650	81,765

자료: Bundesagentur für Arbeit(2013a, p.104).

## 2. 추가비용보상을 통한 근로기회(Ein-Euro-Job)

### 1) 도입 배경

실업급여II 수급자에게 공공근로사업에 참여하도록 유도하여 근로능력을 향상시킴으로써 정규노동시장에의 편입 가능성을 높이고 그 대가로 고용 과정에서 발생하는 비용을 일정 부분 보상하는 것이 추가비용보상을 통한 근로기회(Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung)의 내용이다. 기존의 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 수급자와 취업능력이 있는 공공부조(Sozialhilfe) 수급자를 신설된 실업급여II 수급대상자로 전환함에 따라 공공부조는 취업능력이 없는 사람만을 대상으로 실시하게 되었다. 이러한 제도 개혁을 통해 실업부조를 수급하던 장기실업자의 취업을 유인하였고, 동시에 취업능력이 있는 사람을 공공부조 수급대상자에서 분리하여 적극적 노동시장정책을 실시할 수 있는 실업급여II 대상자로 전환시켰다. 즉 실업부조를 수급하던 장기실업자와 취업능력이 있는 공공부조 수급자를 실업급여II 대상자로 전환하고 이들에게 다양한 취업서비스를 제공함으로써 장기실업자를 줄이면서 실업자 수를 큰 폭으로 축소시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

### 2) 추가비용보상을 통한 근로기회의 내용

추가비용보상을 통한 근로기회(Work Opportunity)는 하르츠IV 개혁의 일환으로 2005년 실시된 실업급여II 제도를 통해 도입된 고용촉진 프로그램이다. 동 프로그램에서 실업급여II 수급자에게 취업능력의 유지 또는 재획득을 목적으로 일자리를 제공하며(사회법전 3권 제16d조), 이를 통해 특히 장기실업자의 정규노동시장으로의 재진입을 지향한다. 교통비 같은 취업하는데 발생하는 추가비용이 실업급여II의 현금급여인 기초급여(<표 2> 참조)에 포함되어 있지 않기 때문에 실업급여II 수급자에게 추가비용을 지급한다. 따라서 질병 등으로 근무하지 못할 때에는 추가비용이 발생하지 않기 때문에 추가비용을 지급하지 않는다. 동 프로그램에서 제공하는 일자리는 정규고용관계가 아니기 때문에 추가비용보상 역시 임금이 아니며, 따라서 사회보험에 대한 보험료를 납부하지도 않으며 사회보험 혜택을 받지도 못한다. 추가비용보상 규모에 대한 규정은 없고 현실에서 추가비용보상액은 시간당 1.00유로에서 2.50유로 사이이며, 종종 시간당 1유로를 지급하기 때문에 1유로 일자리(Ein-Euro-Job)로 불린다. 일요일 근무 또는 수행하기 어려운 일자리에 대해서는 시간당 2.50유로를 지급하는 것으로 알려져 있다. 추가비용보상

에 대한 상한액은 없지만 주당 30시간 근무하고 시간당 1.50유로를 지급할 경우 추가비용보상액은 월 200유로 미만이 된다. 또한 실업급여II 급여를 산정할 때 추가비용보상액을 반영하지 않는다(<http://de.wikipedia.org/wiki/Ein-Euro-Job>).

동 프로그램의 근무시간은 일반적으로 주당 20시간에서 30시간이며, 주당 30시간까지의 근무시간은 합법적이다(2008년 12월 17일 연방사회법원 판결). 주당 최소근무시간에 대한 규정은 없지만 15시간 이상이어야 한다. 왜냐하면 이 프로그램에서 제공하는 일자리에 취업해 있는 사람은 근로자로 분류되며, 독일에서는 15시간 이상 근무해야 취업자로 분류되기 때문이다. 동 프로그램에서 제공하는 일자리의 경우 노동법 의미에서의 고용관계가 성립하지는 않지만 산업안전 규정은 동일하게 적용된다(사회법전 2권 제 16d조 제7항 2문). 일자리 제공 기관이 산업안전에 책임이 있기 때문에 필요한 경우 안전화 또는 보호복장 등을 제공해야 한다.

동 프로그램에서 제공하는 일자리는 다음 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 부수성으로 연방고용공단이 지원하지 않을 경우 현재 실행되지 못하거나, 이러한 규모로 실행되지 못하거나 또는 많은 시간이 경과한 후에야 실행될 수 있는 일자리이어야 한다. 둘째, 공익성으로 보편성에 기여하며 이익추구 영역에 있지 않아 공익을 높이는데 기여하는 일자리여야 한다. 해당 일자리가 이익추구를 지향해서는 안 된다. 셋째, 중립성으로 일반 노동시장의 작동과 발전 잠재력에 중립적이어야 하며, 기존의 다른 일자리나 잠재적 일자리가 위협받아서 안 된다. 또한 경쟁을 왜곡해서도 안 된다.

### 3) 일자리 주선

일자리는 대부분 실업자와 일자리 제공기관 간의 취업합의서(Eingliederungsvereinbarung)에 기초하여 실업자에게 제공된다. 일자리 주선이 적법하기 위해서는 앞에 기술한 3가지 조건 외에 다음 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 후순위성(Nachrangigkeit)으로 직장알선이나 정규노동시장으로의 편입을 우선적으로 시도해야 한다. 즉 일자리 주선이 정규노동시장에서의 직장알선과 다른 지원수단보다 우선순위가 낮기 때문에 정규노동시장에서 일자리를 주선할 수 있거나 다른 지원수단을 활용할 수 있을 경우에는 일자리 주선이 이루어지지 않는다. 둘째, 상응성(Verhältnismäßigkeit)으로 제공하는 일자리가 실업급여II 수급자를 정규노동시장에 통합시키는데 필요하고 적합하며 적절해야 한다. 상응성을 판단할 때 근무시간, 근무기간 및 추가비용보상액을 함께 고려한다. 셋째, 명확성(Bestimmtheit)으로 일자리를 주선할 때 근무시간, 근무기간, 수행업무의 종류, 주당 근무



시간의 배치, 추가비용보상액이 명시되어야 한다. 넷째, 산업안전으로 산업안전 규정이 준수되어야 한다. 다섯째, 적절성(Zumutbarkeit)인데, 사회법전 2권 제10조 제1항에 따라 당사자가 육체적, 정신적, 심리적으로 수행할 수 있는 모든 합법적이며 미풍양속에 위배되지 않는 일자리의 경우 적절성이 충족되는 것으로 간주한다.

실업자가 일자리 주선을 신청할 수 있지만, 지원 여부는 연방고용공단이 결정한다. 제공되는 일자리의 후순위성 때문에 제공된 일자리에서 근무하고 있는 중에도 일반노동 시장에서 취업할 수 있으면 일반노동시장 일자리에 취업해야 한다. 일자리 수행기관은 지역고용회사, 공익조직 또는 민간교육기관 등이며, 유치원, 정원조성, 경관조성, 도시안 내, 도시청소, 노인간병 및 환자간병에서의 단순보조 활동 또는 노인쇼핑도우미 활동 등이 주된 취업분야이다.

#### 4) 일자리 수용 거부 시 제재

실업급여Ⅱ와 관련해서 수급자가 준수해야 할 의무에 대해 사회법전 제31조에 규정되어 있으며, 이를 위반할 때의 제재조치는 동법 제31a조에 규정되어 있다. 취업능력이 있는 실업급여Ⅱ 수급권자 및 그와 동거하는 사람은 곤궁에서 벗어나거나 어려움을 완화하기 위해 모든 노력을 기울여야 한다. 취업능력이 있는 실업급여Ⅱ 수급권자는 실업상태를 종료하기 위해 적극적으로 구직활동을 하고 이 목표를 달성하기 위한 모든 조치에 협력해야 한다. 실업급여Ⅱ 수급자가 중대한 사유 없이 이 의무를 준수하지 않으면 현금급여 삭감에서부터 지급정지까지의 제재가 가해진다.

의무위반 내용에 대해 동법 제31조 제1항에 규정되어 있다. 문서로 법률적 결과를 고지했음에도 취업능력이 있는 수급권자가 다음과 같이 행동하면 의무를 위반한 것이다.

- ①취업합의서 또는 이를 대체하는 행정문서에 규정된 의무를 이행하는 것, 특히 충분한 본인노력을 수행하였음을 증명할 것을 거부할 경우
- ②적절한 일자리, 직업양성훈련, 근로기회 또는 지원금을 제공하는 일자리를 수용하거나 지속하기를 거부하거나 또는 부적절한 본인 행동을 통해 시작되는 것을 저지할 경우
- ③취업을 위한 적절한 조치에 참여하지 않거나 중단하거나 또는 중단에 대한 원인을 제공하였을 경우

그러나 취업능력이 있는 수급권자가 이렇게 행동한 것에 대해 중대한 사유가 있을 경우에는 의무를 위반한 것으로 간주하지 않는다.

의무위반 내용에 대해 규정한 동법 제31조 제1항에서 추가비용보상을 통한 근로기회에 관련한 것은 2호의 ‘근로기회를 수용하거나 지속하기를 거부하거나 또는 부적절한 본인 행동을 통해 시작되는 것을 저지할 경우’이다. 즉 근로기회 관련하여 이러한 행동을 하면 실업급여Ⅱ 수급자가 준수해야 할 의무를 위반한 것으로 간주한다.

동법 제31a조 제1항에 의무위반에 대한 제재조치로 다음과 같이 규정되어 있다. 의무를 처음으로 위반하면 3개월 동안 기초급여의 30%가, 두 번째 위반 시에는 기초급여의 60%가 삭감된다. 세 번째 위반 시에는 거주비와 난방비를 포함한 모든 급여의 지급이 중지된다. 급여 지급이 정지된 상태에서 취업능력이 있는 실업급여Ⅱ 수급권자가 향후에는 모든 책임을 성실히 이행할 것을 약속하면 급여 지급 취소를 철회하고 기초급여의 60%를 삭감하는 것으로 제재를 완화할 수 있다. 이러한 예외규정을 통해 저소득가구가 심각한 경제난에 처할 경우에 대비하고 있다.

또한 동법 제31a조 제1항에 26세 미만의 취업능력이 있는 수급권자에 대해 엄격한 규정을 적용하도록 규정되어 있다. 즉 이들이 의무를 위반하면 실업급여Ⅱ 지급이 3개월 정지되며 거주비와 난방비만 지급한다. 의무 위반이 반복될 경우 거주비와 난방비 지급도 정지된다. 만약 급여 지급이 정지된 상태에서 취업능력이 있는 26세 미만의 실업급여Ⅱ 수급권자가 향후에는 모든 책임을 성실히 이행할 것을 약속하면 연방고용공단은 모든 개별적 상황을 고려하여 이 시점부터 거주비와 난방비를 지급할 수 있다. 실업급여Ⅱ 수급자의 의무위반 시 적용하는 앞에서 설명한 동법 제31a조 제1항의 규정은 ‘근로기회를 수용하거나 지속하기를 거부하거나 또는 부적절한 본인 행동을 통해 시작되는 것을 저지할 경우’에 해당하는 실업자에게도 동일하게 적용된다.

## 5) 근로기회 참여자 현황

근로기회에 참여한 근로자 수는 2006년 327,628명에서 점차 하락하여 2012년에 136,935명으로 감소하였다(〈표 5-8 참조〉). 2012년의 경우 남자가 58.8%, 여자가 41.2%를 차지하여 남자 비중이 높았다. 연령별 참여자 수를 살펴보면 2005년 제도 도입 초기에는 25세 이하 참여자가 50세 이상 참여자보다 많았지만 그 이후로 25세 이하 참여자 비중이 감소한 반면 50세 이상 참여자 비중은 지속적으로 증가하였다. 2012년에는 50세 이상의 참여자 비중이 36%로 고령자의 이용 비중이 높은 것을 알 수 있다. 또한 1년 이상 장기실업자의 비중이 점차 하락하여 2012년에 16.5%를 차지하였다. 1년 이상 실업자의 참여 비중이 하락한 것은 노동시장 개혁의 결과 장기실업자 수가 축소되었기 때문으

로 판단된다.

이 프로그램은 실업급여Ⅱ를 수급하는 실업자를 정규노동시장에 편입시키는 것을 목표로 하기 때문에 취업기간은 대체로 3개월에서 12개월로 짧다. 2005년의 경우 평균취업기간은 5.7개월이었으며, 연방정부가 재원조달을 위해 제공한 금액은 11억 유로였다. 여기서 근로기회에 소요되는 비용은 연방정부의 일반예산에서 조달되는 것을 알 수 있다. 2007년 평균 100명의 장기실업자 중 12명이 근로기회에 참여하여 취업활동을 하였다. 구서독지역에서 근로기회에 참여한 근로자 중 대다수가 직업훈련을 이수하지 못한 미숙련 근로자인 반면(여성 62%, 남성 76%), 구동독지역에서는 직업교육을 이수하지 못한 근로자의 비율이 낮았다(여자 22%, 남자 40%). 2007년에 독일 전체에서 근로기회에 참여한 실업자 중 대학졸업자가 차지한 비중은 2%에 불과하였다 (<http://de.wikipedia.org/wiki/Ein-Euro-Job>).

[표 5-8] 근로기회 참여 근로자 수 변화 추이

(단위: 명, %)

연도	총계	남자	여자	특성별 구성비(중복산정 가능)			
				중증장애인	50세 이상	25세 이하	1년 이상 실업자
2005	200,925	120,389	80,523	3.3	19.1	21.5	40.7
2006	327,628	195,058	132,553	3.6	23.2	18.6	31.2
2007	322,732	190,301	132,069	4.3	27.1	15.2	27.8
2008	314,998	182,533	132,464	4.7	29.2	14.1	24.6
2009	322,386	189,664	132,715	4.8	29.5	14.7	20.5
2010	306,162	180,485	125,674	5.0	31.2	13.6	20.5
2011	188,173	110,361	77,795	5.5	33.5	13.3	17.6
2012	136,935	80,495	56,440	5.8	36.0	10.8	16.5

자료: Bundesagentur für Arbeit(2013a, p.128).

### 3. 중고령근로자 소득보장급여

#### 1) 도입과정

중고령근로자 소득보장급여(Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer)는 새로운 형태의 근로 활성화의 일환으로 하르츠 I 법률을 통해 2003년 1월 1일 새로 도입된 노동정책 수단이다. 임금보조 형태의 경제적 유인을 제공하여 실업 상태에 있거나 실업에 직면해 있는 51세 이상 근로자의 취업을 촉진하기 위한 새로운 정책수단이다. 2003년 제도 도입 당시에는 사회법전 3권 제421j조에 규정되었다가 2012년 4월 1일 이후로 동법 제417조에 규정되어 있다.

#### 2) 지급요건과 지원 규모

신규 직장에서의 임금이 이전 직장에서의 임금보다 적을 경우 중고령근로자를 대상으로 하여 제한된 기간 동안 그 차액의 일부를 고용보험에서 지원하는 법정급여이다. 급여를 지급하려면 다음 조건을 충족시켜야 한다.

- 해당 근로자가 51세 이상이어야 하며
- 사회보험 당연가입대상이 되는 직장에 고용되어 실업상태를 종료하거나 실업을 회피할 수 있어야 하며
- 120일 이상의 실업급여 청구권을 가져야 하며(2007년까지는 180일 적용)
- 취업 시 단체협약이 적용되면 단체협약에 상응하는, 단체협약이 적용되지 않으면 그 지역의 일반적인 조건에 상응하는 임금을 청구할 수 있어야 하며
- 월 순임금 차이가 50유로 이상이어야 하며
- 연방고용공단에 급여를 신청하여야 한다.

여기서 월 순임금 차이는 실업급여 산정의 기초가 되는 순임금(총임금-일괄적으로 21% 사회보험료-임금소득세-통일세)에서 취업 임금을 차감하여 산정한다. 총임금에는 크리스마스 상여금과 휴가비처럼 일회성으로 지급하는 임금도 포함된다. 급여 지급기간은 일률적으로 2년이다.<sup>12)</sup> 급여 지급기간이 2년보다 짧으면서 급여 수급을 개시한지 2

12) 2008년 이후 적용되고 있는 실업급여 수급기간은 보험가입기간과 연령에 따라 상이하다. 최장수급기간은 50세 미만 근로자의 경우 12개월인 반면 50세 이상 54세 근로자의 경우 15개월, 55세 이상 57세 근로자의 경우 18개월, 그리고 58세 이상 근로자의 경우 24개월이다(사회법전 3권 제127조 제2항).

년 이내의 기간에 다시 수급조건이 충족될 경우에는 2년에서 기존 수급기간을 차감한 기간 동안 새로이 수급할 수 있다(동법 제417조 제2항). 즉 전직, 유기계약 또는 해고 등으로 급여 지급이 중지될 경우 급여 수급을 처음 개시한 지 2년 이내의 기간에는 다시 급여를 받을 수 있다.

2007년부터 동 급여의 최장 지급기간은 2년인데, 1년 동안은 월 순임금 차이의 50%를, 그 이후에는 월 순임금 차이의 30%를 지급하였다.<sup>13)</sup> 이처럼 중고령근로자를 위한 소득보장급여는 실업급여 수급권을 가진 중고령실업자의 취업을 유인하기 위해 시장에서 획득한 임금에 기초하여 차액의 일정 부분을 고용보험에서 지원하는 것이다. 중고령근로자 소득보장급여는 고용보험의 적극적 노동시장정책 수단이기 때문에 소요비용은 고용보험기금에서 충당한다.

이러한 임금보조에 추가하여 저임금 일자리에 취업하여 발생하는 공적연금의 불이익을 상쇄하기 위하여 연방고용공단이 보험료를 납부해 주었으며, 이에 대해서는 사회법전 3권 제417조 제3항과 사회법전 6권 제163조 제9항에 규정되어 있다. 이에 따르면 실업급여 산정의 기초가 되는 임금의 90%와 새로운 직장의 총임금 차이의 금액에 공적연금 보험료율(근로자와 사업주가 절반씩 부담하는 보험료율의 합)을 곱하여 산정되는 보험료를 연방고용공단이 부담한다( [표 5-9] 참조).

[표 5-9] 공적연금 보험료 자원액 산정 방법

(단위: 유로)

실업급여 산정의 기초가 되는 임금(일 기준)	75유로
기초임금의 90%(일 기준)	67.50유로
새로운 직장의 총임금(일 기준)	60유로
연금에 추가 납부할 기준 임금(일 기준)	7.50유로
연금에 추가 납부할 기준 임금(월 기준)	225유로
추가 연금보험료(2013년에 적용된 18.9% 보험료율 적용 시)	42.525유로

자료: Bundesagentur für Arbeit(2011, p.8)를 저자가 변형.

### 3) 기타 규정

다음의 경우에는 동 급여가 지급되지 않는다. 첫째, 근로자가 근무하던 동일 사업장의 다른 부서로 이동하여 고용될 경우이다. 둘째, 새로운 고용관계가 연방고용공단의 다

13) 참고로 2007년 이전에는 실업급여 수급권을 가진 기간에 대해서만 지급하였다.

른 정책수단에 의해 지원될 경우이다. 셋째, 공적연금의 노령연금을 지급할 경우이다.

동 제도는 2005년 12월 31일까지 한시적으로 적용되는 형태로 도입되었으며, 계속 연장되다가 2010년 10월 24일의 취업기회법률(Beschäftigungschancengesetz) 제1조 제19호에 따라 급여 지급 기간이 1년 연장되었다. 중고령근로자를 위한 소득보장급여는 2012년 1월 1일 이전에 급여 신청권이 성립할 경우에만 지급하였으며, 신규신청 시의 지급기간은 2013년 12월 31일로 제한되었다(사회법전 제3편 제417조 제7항). 동 정책수단은 2014년 1월 1일부로 폐지되었다.

#### 4) 지원 현황

2007년 이후 중고령근로자 소득보장급여를 통해 취업된 평균 근로자 수가 <표 5-10>에 정리되어 있다. 평균 수급자 수가 가장 많았던 2011년의 경우에도 22,809명에 불과하여 동 정책수단의 활용도가 높지 않았음을 알 수 있다. 또한 여성근로자가 차지하는 비중이 약 1/3 정도로 남성근로자보다 월등히 낮는데, 주된 이유는 여성근로자의 임금 수준이 남성근로자보다 낮아서 활용할 가치가 그만큼 떨어지기 때문이었다.

이러한 이유 때문에 동 프로그램의 폐지가 논의되었고, 동시에 활성화를 위한 다양한 대안이 제시되었다. 수급 적용대상을 실업급여Ⅱ 수급자로 확대하는 방안과 지원기간을 연장하는 방안이 집중적으로 논의되었지만 효과가 떨어지는 것으로 판단되어 결국 프로그램을 폐지하는 것으로 결정되었다<sup>14)</sup>.

[표 5-10] 연도별 중고령근로자 소득보장급여 평균 수급자 수 추이

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
중고령근로자 소득보장급여	9,047	11,712	13,943	17,065	22,809	16,734

자료: Bundesagentur für Arbeit(2013a, p.73).

14) <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/158220/foerderung-von-erwerbstaetigkeit?p=0>

#### 4. 채용지원바우처

2008년 1월 1일 50세 이상의 실업자를 대상으로 채용지원바우처제도가 도입되었다. 연방고용공단이 발급하는 채용지원바우처는 사업주가 동 바우처를 소지한 50세 이상의 실업자를 주당 근무 시간이 15시간 이상인 직장에 계약기간 1년 이상의 사회보험 당연 가입대상의 일자리에 채용하면 사업주에게 채용지원금을 지급할 것을 보장하는 증서이다. 채용지원바우처는 12개월 이상 실업급여(Arbeitslosengeld)를 수급할 권한이 있는 50세 이상의 실업자에게 발급하며, 채용지원금으로 12개월 동안 임금과 사회보험 보험료의 30-50%를 지원한다. 실직기간이 1년 이상인 경우에는 12개월 동안 임금과 사회보험 보험료의 50%를 지원한다. 채용지원바우처는 고용보험의 적극적 노동시정정책 수단이기 때문에 소요비용은 고용보험기금에서 충당한다.

#### 5. 취업 중인 근로자의 향상훈련비 지원

연방고용공단은 교육수준이 낮은 근로자와 중고령 취업자의 채용을 지원하기 위해 ‘교육수준이 낮은 근로자와 중고령 취업자의 향상교육(Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen, WeGebAU)’을 위한 특별 프로그램에 2007년에 2억 유로의 예산을 배정하였다. 이에 관한 내용은 사회법전 3권 제81조-제87조에 규정되어 있다. 다음의 조건을 충족시키는 근로자에게 향상훈련 비용의 전액 또는 일부를 지원하여 직업향상훈련을 촉진하고 있다:

1. 근로자가 훈련참여 시작 시점에 46세 이상이며
2. 근로자가 기존의 근로계약을 통해 훈련참여 기간 동안 임금을 받을 권한을 계속 가지며
3. 근로자가 소속한 기업이 250인 미만 기업이며
4. 훈련이 근로자가 속한 사업장 이외의 장소에서 실시되며
5. 훈련이 작업장 관련 단기적응훈련 이상의 지식과 숙련을 전달하며
6. 훈련프로그램과 훈련기관이 허가를 받았다.

여기서 사업장 규모를 측정할 때 주당 근로시간이 10시간 이하인 시간제근로자의 경우 0.25로, 10시간 초과 20시간 이하 시간제근로자의 경우 0.5로, 20시간 초과 30시간 이

하 시간제근로자의 경우 0.75로 수정한 수치를 사용한다(사회법전 3권 제82조). 이처럼 250인 미만의 중소기업에서 46세 이상의 근로자를 대상으로 기존의 근로계약을 유지하여 임금을 계속 지급하면서 해당 사업장 이외의 장소에서 향상훈련을 실시하면 고용보험에서 향상훈련에 소요되는 비용을 지원하고 있다. 2012년 4월 1일부터 46세 이상의 중소기업 종사자에 대해서는 향상훈련비의 75%까지 지원하고 있다.<sup>15)</sup> 또한 2012년 4월 1일부터는 사용주가 향상훈련비의 50% 이상을 부담하고 향상훈련이 2014년 12월 31일 이전에 시작하면 45세 이하의 근로자에 대해서도 향상훈련비 지원이 가능하도록 적용대상이 확대되었다.<sup>16)</sup>

향상훈련비는 향상훈련 실시로 직접 발생하는 수업비용, 교통비, 타 지역 거주비, 자녀보육비로 구성된다(동법 제83조). 여기서의 수업비용에 대해 다음과 같이 규정되어 있다(제84조 제1항): 수업비용은 다음의 비용을 포함한 수업료이다:

1. 필요한 교재, 작업복 및 시험 도구 구입에 소요되는 비용
2. 법률적으로 규정된 또는 일반적으로 인정되는 중간시험과 최종시험 응시료
3. 필요한 적성검사에 소요되는 비용

훈련생의 교통비로 숙소와 훈련장소 간의 이동에 필요한 비용 및 훈련 참여를 위해 다른 지역에서의 거주에 필요한 경우 집과 거주지 간의 왕복 차비와 매월 일회의 가족 방문 또는 근로자의 가족방문 대신 가족의 근로자 방문에 소요되는 비용이 지급된다. 다른 지역에서의 거주 필요성은 적정한 시간 내에 가족거주지에서 훈련장소에 도착하지 못할 경우에 인정된다(동법 제63조 제1항). 교통비는 가장 낮은 등급의 공공교통수단을 이용할 때 발생하는 금액에 기초하여 산정한다(동법 제63조 제3항).<sup>17)</sup> 만약 공공교통 이외의 운송수단을 이용할 경우에는 해당 구간의 거리에 대해 킬로미터 당 0.20유로의 금액을 교통비로 지급한다.<sup>18)</sup> 근로자가 집에서 훈련장소로 이동하거나, 훈련장소에서 집으로 이동할 때, 그리고 매월 일회 가족을 방문할 때 기타의 운송수단을 이용할 경우 지급할 수 있는 최대 교통비는 130유로이다. 또한 집에서 매일 훈련장소로 출퇴근 할 때 지급하는 최대 교통비는 월 476유로이다.

15) 연방고용공단 홈페이지 Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen(WeGebAU) 정보.

16) Wikipedia의 WeGebAU 참조.

17) 예를 들면 독일 기차에는 1등석과 2등석 차량이 있는데, 2등석 차량을 이용한 운임에 기초하여 교통비를 산정함을 의미한다.

18) 근로자가 제시한 출퇴근 거리에 대해 고용보험에서 인터넷 루트계획 프로그램으로 확인한다.



다른 지역에서의 거주가 필요할 경우 거주비로 일일 기준 31유로를 지급하지만 월 340유로를 초과하지 못하도록 제한되어 있으며, 식비로 일일 기준 18유로를 지급하지만 월 136유로를 초과하지 못하도록 제한되어 있다(동법 제86조). 여기에 추가하여 보살핌이 필요한 근로자 자녀에 대한 보육이 필요한 경우 보육비로 자녀당 월 130유로를 지급할 수 있다(동법 제87조). 보살핌이 필요한 자녀의 대상은 일반적으로 15세 미만의 아동이다. 향상훈련비 지원이 고용보험 사업의 일환으로 실시되기 때문에 재원조달은 고용보험기금을 통해 이루어진다.

## 6. Perspektive 50Plus

### 1) 배경과 목표

독일은 2005년 1월 1일 시행된 Hartz IV 법률을 통해 실업급여(Arbeitslosengeld), 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 및 공공부조(Sozialhilfe)로 구성되어 있던 현금급여 체계를 획기적으로 개편하였다. 이를 통해 취업능력이 있는 공공부조 수급자와 실업부조 수급자를 대상으로 구직자 기초보장제도(Grundsicherung)인 실업급여II를 신설하였다. 공공부조 수급대상자를 취업능력이 없는 극빈자로 제한함으로써 수급대상자를 대폭 축소하였다. 조세로 재원을 조달하는 실업급여II 수급대상자를 취업능력이 있으면서 공공부조 수급대상자였던 실업자로 확대하면서 급여 수준을 낮게 설정하고 실업자에게 다양한 지원(support)을 제공하는 동시에 재취업 사업에 적극 동참할 것을 요구(demand)하는 지원과 요구의 기치 아래 실업자를 대폭 축소하기 위한 사업을 추진하였다. 기존의 실업부조 수급자에 대해 급여 수준을 대폭 낮추어 취업하도록 압박하는 한편 기존의 공공부조 수급자 중에서 근로능력이 있는 실업자를 실업급여II 수급자로 전환하여 집중적으로 직장알선 서비스를 제공하도록 하였다. 이를 통해 취업률을 제고하고 실업률을 낮추고자 하였으며, 이는 일정 부분 성공한 것으로 평가할 수 있다.

연방정부 주도로 국민경제의 잠재성장률을 높이고 州의 역할을 제고함으로써 경제성장을 통해 취업률을 높이는 것 외에 지역별 특성과 창의력을 활용하여 중고령 장기실업자의 노동시장 재진입을 활성화할 필요가 있었다. “Perspektive 50plus : 지역에서의 중고령근로자 취업활성화 프로그램”(Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen)은 기독교민주당(CDU) 소속 메르켈(Angela Merkel) 수상이 집권한 2005

년 10월 시작되었다. 지역별 특성을 반영하여 자체 개발한 취업 프로그램의 실행을 연방정부가 재정적으로 지원함으로써 50세 이상의 장기실업자에게 생계보장형 일자리를 제공하여 생계의 어려움에서 벗어날 수 있도록 지원하고자 하였다(BMAS Sozialbericht 2009, p.22). 이처럼 동 프로그램의 재원은 연방정부의 일반예산이다.

인구구조의 고령화와 전문직 종사자의 부족 현상 때문에 독일경제의 지속적 발전을 위해 50세 이상 근로자의 경험과 능력이 더욱 중요해졌다. 또한 공적연금제도의 지속가능성을 확보하기 위해 연금수급 개시연령을 기존의 65세에서 2012년부터 단계적으로 67세로 인상하기로 결정한 것을 계기로 근로자의 복지 증대를 위해 고령에서 취업할 필요성을 더욱 인식하게 되었다. Perspektive 50plus는 50세 이상 64세 이하의 장기실업자의 취업기회를 개선하여 지속적으로 노동시장에 편입시키는데 목적이 있으며, 이 목적을 달성하는데 지역의 잠재력을 적극 활용하고자 하였다. 연금수급 개시연령이 늦추어지는 상황에서 고령근로자의 실업이 경제에 미치는 부정적 영향을 축소하고 고령 장기실업자의 취업을 촉진하여 복지 수준을 제고하기 위해 동 프로그램을 도입하게 되었다(BMAS Sozialbericht 2009, p.21).

## 2) 사업 내용

Perspektive 50plus는 취업능력이 있으면서 실업급여Ⅱ를 수급하는 50세 이상 64세 이하 장기실업자의 취업기회를 개선하여 지속적인 고용을 달성하는데 주된 목표가 있다. 다른 목적은 지역기업, 근로자 및 일반국민이 중고령근로자 채용의 장점을 확신하도록 강조함으로써 지역별 채용방법을 개발하고 이들의 노동시장 재진입에 대한 장벽을 감소시키는 것이다.

동 프로그램은 실업급여Ⅱ 수급자를 적용대상으로 하는데, 실업급여Ⅱ 수급자는 실업급여 수급자격이 없으면서 취업능력이 있어 공공부조 수급대상에서 제외되는 실업자이다. 고령 장기실업자가 사회보험 당연적용대상인 정규노동시장의 생계보장형 일자리로 돌아갈 수 있도록 구체적인 채용사업을 지역채용지원프로그램(Beschäftigungspakte)에서 실시한다. 동 프로그램은 지역별 노동시장 특성을 반영할 수 있도록 지역별로 고령 실업자의 채용전략을 개발하고 프로그램을 실행할 수 있도록 연방정부가 재원조달을 포함한 다양한 지원을 제공하는 형태로 이루어진다. 연방노동사회부가 동 프로그램의 운영을 관장하지만 구체적인 사업은 지역채용지원프로그램에서 실시하고 있다. 지역채용지원프로그램에는 Job Center뿐만 아니라 기업, 상공회의소, 지역단체와 훈련기관, 노동

조합, 교회 및 사회복지단체 등이 참여한다. Perspektive 50plus가 2005년 10월 도입된 이후 관련 단체들의 협조에 기초하여 구축한 네트워크를 이용하여 많은 기업들이 채용 계획을 Job Center에 미리 알리고 있으며, 이러한 유기적 협력이 동 프로그램의 성공을 위한 중요한 구성요소이다.<sup>19)</sup> 참고로 연방노동사회부는 매년 모범적으로 협력한 기업을 선정하여 발표하고 있다. 한편 연방노동사회부가 동 프로그램을 실행할 때 2005년에서 2007년까지 민간서비스회사인 Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbh의 지원을 받았다.

동 프로그램의 특징은 지역채용지원프로그램이어서 지역기업의 요구사항과 지역노동시장의 특성을 반영할 수 있는 취업지원전략을 세울 수 있다는 점이다. 즉 지역노동시장 특성을 반영한 다양한 취업지원 방법을 개발하고 적용하여 고령 장기실업자의 재취업을 달성하고자 한다. 이는 개별 지역채용지원프로그램이 해당 지역의 장기실업자에게 적합한 직장알선 서비스를 제공하기 위해 지역 특성을 잘 반영할 수 있는 프로그램을 독자적으로 개발할 수 있음을 의미한다. 하나의 지역채용지원프로그램에 해당 지역에 소재한 다수의 Job Center가 참여하여 지역에 특화된 채용지원 프로그램을 공동으로 실시하고 있다. Job Center는 지원금 사용에 있어서 상당한 재량권을 가지고 있어서 자체 결정으로 관련 업무 수행을 위해 직원을 추가로 채용하거나 또는 외부에 해당 업무를 위탁할 수도 있다. 또한 Job Center는 적극적 노동시장정책 수단의 법률 규정에 구속되지도 않는다(IAQ 2012, p.1). 이에 따라 고령실업자를 고용하는 사업주에게 지급하는 채용지원금을 시간이 경과할수록 임금보조금 비율이 증가하는 누진적 형태에서부터 시간이 경과할수록 임금보조금 비율이 감소하는 역진적 형태까지 다양한 형태로 설계하여 지급할 수 있다.<sup>20)</sup>

Perspektive 50plus는 지속적으로 발전하는 형태로 운영되고 있다. 즉 지역별 지역채용지원프로그램에 참여한 Job Center들이 정기적 모임을 통하여 사업의 성과와 경험을 교환하고 있다. 또한 책임자들이 전국 차원의 정기적 모임을 통해 경험과 지식을 교환하고 벤치마킹하는 기회를 제공하며, best practice를 발굴하고 소개하여 확산되도록 하고 있다. 이를 위하여 지역별로 상이한 전략과 개념을 개발하여 시범적으로 실시하고 있으며, 이러한 과정이 반복되고 있다. 이처럼 Perspektive 50plus는 실험중이면서 발전 과정에 있는 사업이다.

19) 연방노동사회부 홈페이지 <http://www.perspektive50plus.de/unternehmen/leistungsangebote/> 참조.

20) 이에 대해서는 연방노동사회부 홈페이지인 <http://www.perspektive50plus.de/unternehmen/leistungsangebote/> 참조.

지역채용지원프로그램은 연방정부의 기획 하에 연방정부가 재원을 조달하는 사업이다. 동 프로그램에 참여하는 Job Center에 본래의 업무 수행을 위해 제공하는 행정비용 외에 추가의 지원금을 제공한다. 해당연도에 지역채용지원프로그램에 배정하는 지원금은 연방노동사회부와 지역채용지원프로그램 간에 합의한 프로그램 참여자와 취업 성공 목표 근로자수에 기초하여 산정한다. 2008년부터 연방노동사회부와 지역채용지원프로그램은 협의를 통해 목표를 설정하고 있으며, 성과를 평가할 때 목표달성 정도를 반영하고, 차기년도 목표를 설정할 때에도 이전에 달성한 성과를 반영하고 있다. 합의한 목표를 달성한 경우에만 차기연도에 동일 수준 또는 그 이상의 목표를 설정할 수 있도록 제한하고 있다.

Perspektive 50plus는 2005년 10월에 2007년 말까지의 실험프로젝트 형태로 전국에서 선발된 62개의 지역채용지원프로그램에 93개의 Job Center가 참여하는 형태로 시작되었으며, 동 기간에 2억5천만 유로가 지원되었다(BMAS 2009, p.22). 실업급여II가 2004년 1월 1일 도입된 직후에 1차 사업기간(2005년 10월-2007년 12월)에 실시하는 연방프로그램으로 시작되었으며, 핵심목표는 고령 장기실업자의 고용기회 개선, 지역 네트워크 형성, 해당 노동시장 관련자의 네트워크 형성과 기업과의 연결이었다.

이어서 2008년에 2차 사업(2008년-2010년)이 실시되었다. 2차 사업의 핵심목표는 지역노동시장정책의 대상으로 모델 프로젝트를 지속적으로 개발하고, 2010년에 349개 Job Center가 참여할 수 있도록 확대하고, 복수의 직장알선 장애 요인을 가지고 있는 고령 장기실업자에 대한 돌봄 서비스 개선, 2010년에 약 190,000명 고령 장기실업자의 사업 참여 및 56,000명 이상의 정규노동시장으로의 편입이었다.

2011년부터 2015년까지 3차 사업이 진행되고 있다. 78개의 지역채용지원프로그램이 운영되고 있으며, 동 사업에 전국적으로 421개 Job Center가 참여하고 있는데 이는 전체 Jobcenter의 95%에 해당한다. 2011년에 약 200,000명의 고령 장기실업자가 이 사업에 참여하고, 이 중에서 65,000명 이상이 사회보험 당연적용대상이 되는 정규노동시장으로 편입되는 것을 목표로 설정하였다. 2012년에는 약 65,000명을 정규노동시장에 편입시키는 것을 목표로 설정하였다(BMAS 2013, p.19).

### 3) 운영결과 및 평가

Perspektive 50plus 사업에 대한 성과는 기대 이상으로 양호한 것으로 평가받는다. 실험 프로젝트로 시작한 1차 사업기간에 지역채용지원프로그램에 참여한 약 8만명의 고령

장기실업자 중에서 22,500명 이상이 사회보험 당연가입대상인 정규노동시장에 진입하는데 성공하였다. 이러한 성공에 고무되어 연방의회와 연방노동사회부는 2008년부터 2010년까지 3년 동안 2차 사업을 실시하기로 결정하였다(BMAS 2009, p.22).

2008년 1월부터 2010년 12월까지 실시된 2차 사업에서는 참여한 Job Center와 고령 장기실업자가 대폭 확대되었다. 2008년에 62개의 지역채용지원프로그램이 실시되었는데, 여기에 194개의 Job Center가 동참하고 참여한 고령 장기실업자 중에서 약 19,500명이 사회보험 당연가입대상인 직종에 고용되거나 창업하였다. 2009년에는 292개의 Job Center가, 2010년에 349개의 Job Center가 지역채용지원프로그램에 참여하였다. Perspektive 50plus 사업에 대해 체계적인 평가를 실시한 기준연도인 2010년에 188,817명의 고령 장기실업자가 참여하였으며, 평균연령은 54세였다. 이 중에서 45,073명이 계약기간이 정해지지 않거나 6개월 이상인 사회보험 당연적용대상인 정규노동시장에 편입되었으며, 이는 24%의 성공률에 해당한다(IAQ 2012, p.3). 2차 사업기간에 총 387,000명의 고령 장기실업자가 참여하였고, 이 중에서 약 106,500명이 정규노동시장에 편입되었다. 3차 사업기간인 2011년에 약 200,000명의 고령 장기실업자가 지역채용지원프로그램에 참여하였다. 참여자 중에서 약 70,000명이 정규노동시장에 편입될 수 있었는데, 이는 목표를 약 5,000명 초과한 수치이다. 한편 2012년에는 약 65,000명의 고령 장기실업자를 정규노동시장에 진입시키는 것을 목표로 설정하였다.

동 프로그램의 성공요인 중 중요한 것은 지역채용지원프로그램 주관자간에 정기적으로 경험을 교환하고 벤치마킹하도록 한 점과 연방노동사회부가 정기행사 형태로 모임을 주선하여 경험을 교환하도록 지원하고 있다는 점이다. 정기적으로 개최되는 행사에는 지역컨퍼런스, 연간모임, 프로그램조정자모임 및 지역채용지원프로그램 재정담당자와 홍보담당자 모임이 있다. 한편 동 프로그램에서 그동안 축적한 경험에 기초하여 판단하면, 고령 장기실업자를 정규노동시장으로 편입시키기 위한 정책수단에 정답이 있는 것은 아니며 장기실업자의 직장알선을 수행하는 현장의 환경과 고령 장기실업자 유형별로 세분화한 맞춤형 지원수단이 중요하다는 것을 보여준다. 동 프로그램의 성공요인은 다음과 같다<sup>21)</sup>:

- 잘 교육받은 Job Center 직원과 관료주의 타파
- 부정적 관점 대신 긍정적 관점에서의 상담(무엇을 할 수 없고 무슨 결함이 있는지 대신 무엇을 할 수 있는지에 중점을 두어 상담)

21) 이에 대해서는 연방노동사회부 홈페이지 <http://www.perspektive50plus.de/unternehmen/leistungsangebote/> 참조.

- 향상훈련 같은 전형적 노동시장정책 관점 이외에 중독치료 상담과 채무상담 같은 다양한 관점을 포괄하는 융통성 있는 정책수단 제공(이러한 것들은 직접적으로 채용을 목표로 하고 있지는 않지만 동 사업의 중요한 성공요소임)
- 구직자 중심의 직장알선
- 직장알선이 성공한 후에도 채용을 안정시키기 위해 6개월까지 애프터서비스

이에 추가하여 고령 장기실업자의 채용 지원을 위한 지역프로그램 설계과정에서의 자율성과 변경된 제반 환경에 대한 지속적인 적응력 역시 중요한 성공요인임이 입증되었다. 현장 담당자는 해당 지역의 노동시장 상황과 문제를 일반적으로 잘 인지하고 변화하는 상황을 적시에 파악할 수 있다. 따라서 현장 담당자가 성공적인 노동시장 편입을 위한 방법을 선택할 수 있도록 재량권을 주는 것이 중요하다.

## 제 5절. 시사점

본고에서는 독일 일자리창출정책을 하르츠 개혁 이후의 내용을 중심으로 정리하였다. 하르츠 개혁의 핵심은 노동시장과 복지정책의 유연성을 제고하고 근로능력이 있는 복지 수급자의 급여 수급요건을 강화하면서 취업을 위한 다양한 서비스를 제고하여 실업자 수를 줄이고 취업을 제고하는 것이다. 또한 노인일자리 창출을 위하여 다양한 정책수단을 실험적으로 실시하였고, 그 중 효과가 미진한 것은 한시적으로 실시한 후 폐지하고 효과가 높은 것으로 평가된 정책은 확대하여 실시하고 있다.

독일의 일자리창출정책에서 우리나라에 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 독일은 실업급여의 지급요건을 강화하고 최대 지급기간을 단축하여 실업급여 수급자의 노동시장 조기 참여를 유도하였다. 우리나라에서 실업급여 신청 시 지급이 거절되는 경우가 거의 없어 실업급여제도의 남용가능성이 높기 때문에 이를 방지할 수 있는 대책을 마련할 필요가 있다. 예를 들면 비자발적 실업 여부를 제대로 확인하지 않고 실업급여를 지급하고 있는데, 이를 엄격히 파악하여 급여 지급 여부에 반영할 필요가 있다.

둘째, 독일은 실업부조 수급자와 공공부조 수급자 중 근로능력이 있는 사람을 대상으로 하여 실업급여Ⅱ를 신설하고 실업급여Ⅱ 수급자를 대상으로 다양한 취업 서비스를 제공하여 취업을 지원하고 적극적으로 취업활동을 하지 않는 실업자는 제재하는 정책을 실시하였다. 공공부조 수급자 중에서 근로능력이 있는 사람을 선별하여 이들에게 집중적으로 취업 서비스를 제공하여 효과를 보았고, 공공부조 대상자는 근로능력이 없는 사람으로 제한하여 순수 복지 차원에서의 최저생계비를 제공하고 있다. 이는 우리나라의 국민기초생활보장법에 따른 생계급여 수급자 중에서 근로능력이 있는 사람을 선별하여 이들을 대상으로 적극적으로 취업활동을 하도록 다양한 서비스를 제공하고 이에 적극 호응하지 않을 경우 제재를 가할 필요가 있음을 제시한다. 현재 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 사람이 자활을 통해 취업하는 비중이 매우 낮기 때문에 이를 개선할 필요가 있다.

셋째, 독일은 실업급여Ⅱ를 수급하는 사람에게 사회적 일자리인 소위 1유로 일자리(Ein-Euro-Job)를 제공하여 정규일자리로 연계할 수 있는 가교역할을 하도록 하여 효과를 보고 있다. 만약 실업급여Ⅱ 수급자가 이에 적극적으로 호응하지 않으면 실업급여Ⅱ 지급이 정지되는 제재를 받을 수 있다. 이는 국민기초생활보장제도 수급자 중에서 근로능력이 있는 사람을 대상으로 사회적 일자리에 취업하도록 유도하면서 이에 적극 호응하지 않을 경우 효과가 있는 제재를 가할 수 있는 방법을 강구할 필요성을 제시한다.

넷째, 독일은 고령자의 취업을 지원하기 위해 지역적 특성을 반영하여 자체적으로 개발한 고령자 취업활성화 프로그램(Perspektive 50plus)을 연방정부가 전폭 지원하여 장기실업자의 취업을 통한 빈곤 탈출에 많은 성과를 보고 있다. 즉 50세 이상 64세 미만의 고령실업자를 취업시키기 위하여 지역별로 채용전략을 개발하고 연방정부가 재정 지원을 하고 있다. 그러나 프로그램 운영은 고용보험사무소, 기업, 상공회의소, 지역단체, 훈련기관, 노동조합, 교회 및 사회복지단체가 공동 참여하여 지역의 특성을 잘 반영할 수 있는 형태로 이루어지고 있다. 지역 노동시장의 특성과 지역 기업의 요구를 잘 반영할 수 있는 프로그램을 개발하여 고령실업자의 재취업에 효과를 보고 있다. 우리나라에서는 지역 차원에서 실시하는 노인일자리가 대부분 보호된 영역에서 제한적으로 실시되고 있는데, 이를 시장을 대상으로 실시 영역을 확대하고 적용대상 노인의 연령을 하향 조정 하고 일자리 활동 범위도 다양화 하여 경쟁력을 확보할 수 있게 해야 할 필요성을 제시한다. 또한 지역 기업과 지역단체가 노인일자리 사업에 적극 참여할 수 있도록 유인할 필요성이 있다.



## 참고문헌

- 김상호(1993), 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원
- \_\_\_\_\_(2013), “독일의 노동시장 개혁과 고용보험제도”, 『고용보험 국제비교』 유길상 편저, 한국기술교육대학교
- Bundesagentur für Arbeit(2011), Merkblatt 19(Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, Fragen, Antworten, Tipps), www.bmas.de
- Bundesagentur für Arbeit(2013a), Arbeitsmarkt 2012, www.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit(2013b), Geschäftsanweisungen zur Durchführung der §§88-92 und 131 SGB III(2013년 3월 20일부터 2017년 12월 31일까지 유효), www.arbeitsagentur.de
- Bundesagentur für Arbeit(2013c), Grundsicherung in Deutschland: Hilfequote erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, Deutschland, November 2013, www.arbeitsagentur.de
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS) (2009), Übersicht über das Sozialrecht
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS) (2009), Sozialbericht 2009
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS) (2013), Sozialbericht 2013
- DGUV(Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung), (2012), Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2011, Paderborn
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See / Minijob-Zentrale (2012), Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, II. Quartal 2013. www.minijob-zentrale.de
- Hartz Kommission(2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission
- Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) (2012), Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms “Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen”, Abschlussbericht, Universität Duisburg Essen



## 제6장 프랑스 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계

김혜란

### 제 1절. 프랑스 일자리 창출정책의 목적 및 최근 동향

#### 1. 일자리 창출정책의 목적

##### 1) 프랑스의 일자리 창출정책의 목적

노동시장으로의 진입 혹은 실직상태에서 재고용의 상태로 된다는 것은 빈곤에 대처할 수 있는 우선적 방법들 중 하나라고 할 수 있으며 사회적 통합을 위해서도 확실한 보장이 된다고 할 수 있다. 직업활동을 통한 근로소득은 평균 한 가구 내의 소득의 70% (일반적 고용상태의 경우)에 해당하며, 직업활동을 통하여 각 개인은 사회적 관계 속에 통합되어 질 수 있다. 또한 직업을 갖는다는 것은 거주할 곳을 찾는데 도움이 되며<sup>1)</sup> 의료 그리고 퇴직과 관련한 보충적 제도에 가입할 수 있는 다른 권리들을 제공하여 주기도 한다. 그러므로 공공정책은 직업적 통합을 우선시하고 있으며, 이를 위하여 빈곤에

1) 프랑스의 경우 아파트 등의 주거지를 임대하여 사용할 경우(한국식의 전세의 개념은 없으며 모두 월세 형식으로 집이나 아파트 등을 임대한다.) 세입자는 매달 임대 가격의 세배 (혹은 세배 이상)에 해당하는 월소득이 있음을 입증하여야 한다. 이는 법(loi)에 명시되어 있지는 않으나 règle d'usage로 불리며 통상적으로 받아들여지는 규범과 같은 것으로 주로 최근 3개월간의 임금 명세서를 제출하는 것을 요구받으며 추가적인 증거자료로 지난해의 소득세 신고 증명서를 제출하여 증명하도록 하고 있다.

대처하는 방법으로서의 제도들 (대표적인 것으로 사회적 미니멈의 제공을 들 수 있을 것이다.)은 고용을 통한 사회적, 직업적 통합에 대한 의지를 꺾지 않도록 제한되어 시행되고 있다.

프랑스의 30년간 (Trente Glorieuses)의 경제활성화 시기라고 불리는 때에 있어서 ‘고용정책’ 이라 함은 ‘완전고용 정책’ 을 의미하였다. 이 시기에 있어 ‘고용’ 은 소득과 사회보장에 대한 권리를 보장하였다. 1970년대부터 시작된 실업의 증가와 함께, 고용과 관련하여 특정한 정책이 나타나기 시작하였다. 이러한 정책들은 산업의 재구조화와 같은 근로형태 변화에 적응하고 노동시장에서 소외되어 있던 이들에게 소득과 사회적 권리를 부여할 수 있도록 하는 것이었다. 고용접근성을 높이는 정책은 지원 수단, 교육훈련을 위한 방법들 그리고 이를 실행하기 위한 여러 가지 장치들이 요구된다. 이를 위한 대표적인 것으로 고용지원제도와 관련한 고용정책을 들 수 있다. 이렇게 시행되는 제도들은 세 가지 중요한 원칙으로 구성되는데 첫째는 직업훈련과 교육실습을 통하여 직업적 통합(insertion)을 위한 능력을 향상시키는 것이다. 둘째는 고용비용을 낮추는 것과 함께 고용지원제도를 통하여 채용을 장려하는 것이다. 셋째는 고용지원제도에 의한 직업적 통합을 통하여 일반적 일자리에 대한 고용을 창출하는 것이다.

프랑스에서의 일자리 창출 정책은 사회적, 직업적 통합을 위한 하나의 공공정책이다. 프랑스에서의 고용창출을 위한 노력은 아래에 언급한 세 가지 주된 방법을 통하여 이루어지고 있다.

- 구직에 심각한 어려움이 있는 대중들을 대상으로 하는 고용지원제도
- 취업지원사업 (IAE: Insertion par l'activité économique: 경제활동을 위한 통합)
- 청년층의 노동시장으로의 진입을 용이하게 하기 위한 노력

다음 장에서는 각각의 제도에 대한 도입과 그 이후 변화 과정에 대해 간략히 알아보도록 한다.

## 2) 통합을 위한 공공정책으로서의 고용창출을 위한 노력

### (1) 구직에 심각한 어려움이 있는 취약층의 고용장려를 위한 고용지원제도

프랑스에서 고용지원제도는 1977년에 처음으로 시행된 이후 모든 정부는 이러한 고용지원제도를 원칙으로 하는 제도들을 시행하였다. 이들 다양한 제도들은 모두 같은 목적을 가지고 있는데 구직에 어려움이 있는 이들에게 직업적 통합을 장려하고 고용지원

제도를 통한 고용계약의 종료 이후에는 일반 노동시장에서 장기적인 일자리를 얻도록 하는 것이다.

민간부문의 경우, 고용지원제도는 노동비용을 낮추어 노동시장으로부터 소외되어있는 구직자들의 고용을 장려하는 것을 목적으로 한다. 정부보조금이 지원되는 이러한 고용지원제도는 노동시장에서의 선택성을 막고자 하는데 있다.

공공부문에서는 노동비용은 정부와 지방단체가 직접 부담한다.

제도의 시행과 함께 점진적으로 고용지원제도의 대상은 가장 취약하고 어려운 집단으로 중심이 모아지게 되었다. 서식 혹은 양식의 복잡화, 서로 다른 제도들 간의 규칙의 불안정화, 제도 시행의 침체로 인하여 제도 운영에 있어서의 문제가 여러 번 지적되었고, 이를 계기로 2005년 1월 18일의 ‘사회적 통합’ 법의 시행을 위하여 전반적으로 재조정되었다.

기존의 고용연대계약, 고용강화계약, 교체성 재통합계약, 재고용계약 등의 고용지원 계약의 구조가 다음의 4가지 모델로 재구조화되었다.

- 민간부문: CIE, CI-RMA (contrat d'insertion-revenu minimum d'activité)
- 공공부문: CAE, CAV (contrat d'avenir)

그러나 이러한 제도의 단순화에도 불구하고, 2006년 회계감사원(La Cour des comptes)은 고용정책에서의 고용지원제도가 가지는 산만함과 복잡성에 대하여 지적하였다. 이후 2010년 1월부터 더욱 단순화된 고용지원제도 시행을 위한 법이 도입되었다. 공공부문과 민간부문의 두 분야에서 시행되는 CUI-CAE 와 CUI-CIE가 그것이다.

## (2) 취업지원사업 (IAE: 경제활동을 통한 통합)

1970년대 후반부터 시험적으로 실시되기 시작한 IAE<sup>2)</sup>는 사회적, 직업적으로 중대한 어려움을 가지고 있으며 노동시장에서 장기적으로 소외되어 있는 이들을 대상으로 한다.

대상자들은 구체적으로 사회적, 직업적 통합이 가능한 활동영역으로 지도받는다. 해당 사업장은 정부와 협약을 체결하고 해당 근로자를 위한 근로활동조건과 정부의 지원 내용과 그 수준에 대해 결정을 한다.

2) 이 부분에 대한 자세한 내용은 한국노인인력개발원, 선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장 정책 연구, 2012, 프랑스 편을 참고하기 바람.

배제 방지를 위한 관련법인 1998년 7월 29일자의 법령은 IAE의 인정과 함께 그 역할에 대해 명확히 하는 것을 통해 IAE가 한 단계 더 발달해 가는 계기를 마련하였다.

2005년의 사회통합을 위한 계획화 법은 IAE의 실업과 배제에 대한 방지 역할을 재확인하고 더욱 강화된 지원을 하도록 하였다.

마지막으로 2008년 8월에 발표된 IEA의 현대화를 위한 계획에서 IAE를 노동시장에서 장기적으로 소외되어 있는 이들을 위한 고용정책의 중심에 있음을 확인하였다. 이 계획은 세가지 기본 원칙을 가지고 있는데 첫째, IAE의 도단위 위원회의 재활성화, 둘째, IAE 구조의 협약성의 혁신, 셋째, IAE내의 다른 구조들간의 자원 지원의 균등화로 요약할 수 있다.

### (3) 청년층의 통합: 특수한 경우

1981년 Mauroy 정부부터 시작하여 청년층의 통합은 ‘국가적 의무’로 발표되었다. Bertrand Schwartz의 청년층의 사회적, 직업적 통합에 관련된 보고서에는 청년층의 자격향상에 대한 방대한 정책들이 권고되어 있었다. 이 보고서 이후, Mission locale과 PAIO (Permanences d'accueil, d'information et d'orientation)를 연결하는 네트워크가 신설되었다. 이를 통하여 16-25세 연령의 모든 청년층이 그들에게 사회적, 직업적으로 통합에 장애가 되는 어려운 문제들을 극복할 수 있도록 지원해 주는 역할을 하도록 하였다. 동시에 청년층의 실업에 대한 대응책으로 특화된 정책을 도입하였다. 이는 직업훈련의 일반화와 근로-직업훈련의 교대 시스템의 활성화에 중요성을 두는 것이었다.

16-18세 연령층을 위한 제도로는 공공사업(TUC)과 직업활동으로의 통합을 위한 실습을 실시하였다. 청년층을 대상으로 하는 특화된 정책은 우선적으로 자격획득을 목표로 한다. 즉 실습, contrat d'apprentissage(견습 계약), contrat de professionnalisation(전문직업화 계약)의 장치들이 학위나 자격증 없이 학교 교육시스템을 떠난 청년층에게 일정한 자격을 가질 수 있도록 하는 것이다. ‘두번째 기회의 학교’(école de la deuxième chance)와 같은 시스템은 직업훈련과 함께 교육에 대한 재동기화에 중점을 두고 있다.

2005년에 신설된 ‘통합을 위한 공공시설’(Etablissement public d'insertion de la défense)은 18-22세 연령집단의 청년층을 대상으로 하여 학업에 심각한 어려움이 있으며, 무자격에 직업이 없는 상태로 사회적으로 소외될 가능성을 가진 그러나 전반적인 교육 프로젝트에 자발적으로 참여의지를 보이는 이들에게 직업적, 사회적 통합을 보장

하기 위해 도입된 ‘Défense 2ème chance’의 시스템을 운영하는 책임을 맡고 있다.

마지막으로 고용을 위한 청년층의 동반지원 프로그램이 실시되었다. 2005년 4월에 도입된 ‘사회적 생활을 위한 통합계약’ (Contrat d’insertion dans la vie sociale: CIVIS)이 이에 해당되며, 이 프로그램은 2005년의 사회적 통합을 위한 계획화 법의 틀 안에서 이루어졌다. CIVIS는 어려움을 가진 청년층을 장기적인 일자리를 찾을 수 있도록 동반지원하는 것을 목표로 하고 있다. 자격증 혹은 학력이 없는 청년층은 개별 지원을 받을 수 있다.

## 2. 일자리 창출정책의 최근 동향

현재 프랑스 현 정부의 우선적 정책 대상은 청년층의 경제적 상황을 개선하는 데에 있다. 20-24세 연령층의 실업률은 최근 30년 동안 16% 아래로 내려간 적이 없으며 2010년 말의 경우 15-29세 연령층의 약 190만 명 중에서 여섯 명 중 한 명이 학업상태도, 직업활동에도, 그리고 훈련과정에도 속하지 않았다. 구체적으로는 15-19세 연령층의 30만 명 (이 연령층 전체의 7%), 20-24세 연령층의 80만 명 (이 연령층 전체의 21%), 25-29세 연령층의 80만 명 (이 연령층 전체의 21%)에 해당된다.

빈곤율을 살펴보면 프랑스는 다른 OECD국가들에 비하여 인구전체를 대상으로 하거나 청년층만을 대상으로 하여볼 때 빈곤에 대비한 여러 장치들을 통하여 빈곤율이 그리 높지는 않다. 그러나 프랑스 내의 국민을 그 대상으로 할 경우, 2000년에서 2010년의 기간을 기준으로 하여 볼 때 전체 인구의 빈곤율은 13.5-14% 수준으로 큰 변동이 없었다. 반면 18-29세 연령층의 빈곤율은 16%에서 18%로 전체 인구를 대상으로 한 빈곤율 보다 높으며, 또한 증가한 것으로 나타났다(Boulhol, H. 2013).

청년층의 빈곤율과 관련하여 특히 부양할 자녀가 없는 25세 미만의 청년층에 대한 사회적 지원제도의 부족을 보완하기 위하여 2009년부터 실시하기 시작한 적극적 연대소득(RSA) 지원 내용 중 25세 미만의 청년층을 대상으로 하는 RSA jeunes actifs 를 새로이 도입하여 2010년부터 실시하고 있다. 이는 25세 미만이며 부양할 자녀가 없는 경우, 현재 근로활동을 하거나 혹은 하지 않으나 최근 3년간 2년 동안의 근로 경력이나 혹은 최소 3,214 시간의 근로 경력을 가지고 있을 경우에 해당된다.

프랑스의 공공재정의 악화는 청년층의 경제적 상황의 개선을 위한 최적의 방안을 내

놓지는 못하였지만 2009년과 2010년 사이 “청년층의 고용을 위한 긴급계획”을 실행하였다. 2008년부터 지속적으로 증가하고 있는 실업률과 함께 2011년 봄부터 특히 증가하고 있는 실업률에 대비하기 위하여 지난 2012년 대통령 선거기간 동안 Hollande는 실업률을 줄이기 위하여 고용지원계약을 증가하는 공약을 준비하였다. 이후 대통령으로 당선된 이후 Hollande 정부는 세 종류의 고용지원계약 제도의 시행을 강조하였다. 첫번째는 단일통합계약(CUI)으로 2010년부터 시행되기 시작한 제도이다. 두번째는 미래계약 ‘emplois d’avenir’으로 2012년 11월부터 도입, 시행되는 제도이다. 세번째는 세대간 계약 ‘contrats de génération’으로 2013년 초부터 도입, 시행되는 제도이다.

Hollande 정부의 청년층을 대상으로 하는 또 다른 새로운 고용지원제도로 “emplois francs”를 2013년 6월부터 실시하고 있다. 이 제도는 3년이라는 한시적으로 정해진 기간 동안만 시행될 제도이다. 이 제도는 저숙련 혹은 미숙련 상태인 30세 미만의 청년층을 대상으로 하여 그들의 정규직 고용의 계약을 용이하게 하는 것을 목적으로 하는데, 이 제도의 특수성은 그 청년층 대상자들의 주거지역을 주된 조건으로 하고 있다는 점이다. 다시 말하면 프랑스에서 Zone urbaines sensibles(ZUS)이라고 불리워지는 도시취약지역에 거주하는 청년층을 그 대상으로 하고 있다는 것이다. 프랑스의 경우, 이러한 도시취약지역(ZUS)이란 특정지역의 청년층 실업률이 다른 지역에 비하여 현저히 높게 나타나고 이민자나 이민자의 2, 3세대로 이루어진 가구가 많은 곳들이다. ZUS의 해당지역은 2013년 6월 26일의 법령에 의해 정해져 있다.

이러한 제도들의 빠른 시행을 위하여 2012년 6월 노동부 장관은 각 도지사에게 공문을 통해 2012년 내에 CUI 계약을 80,000 개 추가적으로 실행할 수 있도록 적극 장려하도록 하였다. 또한 평균 계약 기간을 이전의 6개월에서 9개월로 할 수 있도록 장려하도록 하였다. 2013년의 경우 이러한 CUI 계약의 수는 줄어들 것으로 전망하고 있는데 이는 EAv와 Contrats de génération의 새로운 두 제도의 시행으로 인한 것으로 추정한다.

다음 장에서는 프랑스 고용지원제도의 이해를 위해 앞서 언급한 단일통합계약 (CUI), 미래계약 (EAv), 세대계약 (contrat de génération)과 직업화 계약 (contrat de professionnalisation) 그리고 청년층을 위한 emplois francs에 대해 좀 더 자세히 알아보기로 한다.



## 제 2절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 대상

### 1. 정부에 의해 엄선되어진 5가지 고용지원제도

#### 1) 단일통합-고용동반계약

(CUI-CAE: Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi)

고용지원계약 (contrat aidé)은 노동시장의 진입에 어려움을 가지고 있는 집단을 그 대상으로 하고 있다. 현재 프랑스에서 시행중인 고용지원계약제도는 단일통합계약이라 불리며 사회통합정책의 개혁과 활동적 연대수당의 확대화 시점에 도입되어 2010년 1월부터 프랑스 전역에서 시행되고 있다. 이 제도를 통한 근로자 고용의 경우 고용주에 대한 지원내용은 채용보조금, 사회보장 부담금의 감면, 직업훈련 프로그램에 대한 지원 등 다양하다. 그리고 고용지원 계약의 영역은 공공부문 뿐만 아니라 민간부문 (CUI-CIE) 역시 포함하고 있다<sup>3)</sup>. 이 장에서는 단일통합계약 중 정부의 직접 일자리 창출에 대한 노력을 가장 잘 반영하는 공공부문에 해당하는 CUI-CAE에 대해 알아보기로 한다.

이는 단일통합-고용동반계약 (CUI-CAE) 이라 불리며 채용부문은 비영리 부문의 공공 부문으로 규정되어있다. CUI-CAE의 수혜 조건은 각 도별 법령에 의해 규정되어 있다. 이 제도는 무기한제 (CDI: Contrat de travail à durée indéterminée)와 기간제 (CDD: Contrat de travail à durée déterminée) 계약이 가능하며 전일제와 시간제 근로로도 계약이 가능하다. 또한 각각의 수혜자들에게 맞추어 교육훈련을 하거나 직업경험을 개발하고 채용된 일자리에 필요한 경쟁력을 향상시키는 등의 활동지원이 가능하다.

#### (1) CUI-CAE의 대상

근로자: 대상은 사회적, 직업적으로 고용에 어려움이 있는 모든 구직자로 연령의 제한은 없다. 고용주: CUI-CAE를 통한 고용은 비영리 영역의 고용주로 제한되어있다. 구체적으로는

- 비영리를 목적으로 한 사법의 영향을 받는 조직: 협회, 재단, 경영위원회, 공제조합 등이 이에 해당한다.

3) 자료: le portail des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, <http://www.emploi.gov.fr>

- 지방 자치단체 (시, 도 등) 그리고 공법의 영향 하에 있는 법인
- 사법의 영향 하에 있는 법인으로 공공사업(공영주택관리 등)의 관리를 책임지고 있는 경우
- IAE의 틀 안에서 시행되는 통합을 위한 작업장 (ACI: Ateliers et chantiers d'insertion) 의 경우

CUI-CAE의 고용주로서의 자격은 구체적으로 위와 같으나 또 다른 필요조건으로는 사회적 기여금과 고용주의 사회보장 부담금의 납부가 제대로 이루어지고 있어야 한다. 고용주의 자격으로 국가의 정부 업무에 해당되는 경우는 포함되지 않는다.

## (2) 근로조건

CUI-CAE는 사법과 관련된 고용 계약으로 그 고용기간은 무기한이거나 기간제 중 선택이 가능하다. 구체적으로 계약은 일반적으로 6개월 미만이어서는 안 되며 형법상 처벌을 받은 경우에는 그 기간은 최소 계약 기간을 3개월로 한다. 계약기간은 최대 24개월 내에서 연장이 가능한데 이를 위해서는 해당 근로자의 상황과 함께 장기적 고용을 용이하게 하기 위한 계약기간 동안의 평가에 따라 결정되어 진다.

이러한 고용기간은 예외적 경우를 고려하여 24개월을 초과할 수 있으며 최대 기간은 5년 즉 60개월까지 연장이 가능하다. 그 예외 대상은 다음과 같다.

- 50세 이상의 근로자이며 사회적 미니멈의 대상자인 경우, 예를 들어 RSA(적극적 연대소득), ASS(특수연대수당), AAH(장애수당)의 수급자이거나 혹은 장애 근로자로 인정 받은 경우에 해당한다.

- 다음의 경우로는 현재 진행 중인 교육을 끝까지 마치기 위한 경우 그 최대 기간을 초과할 수 있다.

- 또 다른 예외의 경우로는 IAE 의 틀 안에서 통합을 위한 작업장에 취업한 경우에 50 세 이상의 근로자나 혹은 장애를 인정받은 근로자는 24개월이라는 최대 기간을 초과할 수 있다.

CUI-CAE는 전일제 근로 혹은 시간제 근로 모두 가능하다. 단 시간제 근로의 경우는 고용된 근로자의 통합을 위한 특별한 문제가 있지 않은 한 최소한 주당 20 시간이어야 한다.

### (3) 해당 근로자의 신분

CUI-CAE를 통해 채용된 근로자는 법적으로 보장된 모든 권리를 가진 일반 채용된 근로자와 같은 신분을 가지게 된다. 즉 다른 근로자들과 같은 조건의 근로조건을 가지게 되며 기업의 노사 협약과 협의에 대해서도 같은 혜택을 받게 된다.

### (4) 상시근로자 수에서 제외

CUI-CAE의 계약을 통한 고용기간 동안 CUI-CAE를 통해 채용된 근로자는 기업의 전체 직원 수에 포함되지 않는다. 이는 기업의 최소한의 직원 수의 조건에 근거하여 시행되어지는 법률 장치나 규칙 사항 등을 고용주가 활용할 수 있도록 하기 위해서이다. 단 예외적으로 산업재해위험에 대한 요율 결정에 관련하여 그리고 직업상으로 인한 질병에 관한 요율결정에 관련하여서는 CUI-CAE를 통해 채용된 근로자 역시 직원 수에 포함하도록 하고 있다.

이러한 상시 근로자 수에서의 제외가 근로자의 권리에 어떠한 영향도 미쳐서는 안 된다.

### (5) 계약 중단과 종결에 대한 요구

CUI-CAE의 계약은 해당 근로자의 요구에 의하여 계약 만료 기간 전에 계약을 **종결**할 수 있다. 이는 해당 근로자가 6개월 이상의 기간제(CDD)의 일자리 혹은 무기한제(CDI) 계약의 일자리에 취업되었을 경우 그리고 좀 더 숙련된 직업교육을 받기 위하여 이를 허가하여야 할 때 이루어질 수 있다.

CUI-CAE는 해당 근로자의 요구에 의하여 **중단**을 요구할 수 있다. 이는 해당 근로자와 고용주와의 동의하에 근로기간 중 평가를 실행하거나 혹은 직업적 통합을 위한 행동을 시행하기 위해서 그리고 6개월 이상의 기간제(CDD) 고용 혹은 무기한제(CDI) 고용을 목적으로 하는 실습기간을 위하여 가능하다.

CUI-CAE의 계약이 해당 근로자의 임금지급에 대한 유지없이 중단되었을 경우, 중단 기간 동안의 관련된 정부 지원은 지급되지 않는다. 계약의 중단기간 동안 임금의 전부 혹은 부분적으로 유지될 경우에는 계약의 중단 기간 동안에 관련된 정부의 지원은 실제로 고용주에 의해 지급된 임금에 따라서 지급된다.

## 2) 미래 고용 (Emplois d'avenir: EAv)

### (1) 미래고용의 내용

지난 2012년에 들어선 프랑스 사회당의 Hollande 정부는 향후 5년간의 최우선적인 정책은 청년층의 고용을 증가시키는 것으로 하고 있다. 이를 위하여 EAv를 통하여 청년층에게 노동시장에서 인정되어 질 수 있는 첫번째 직업적 경험을 갖도록 하며 이것이 다른 일자리를 찾을 수 있도록 경쟁력을 획득할 수 있는 기회를 제공하여야 한다고 강조하고 있다. 이 제도는 고용지원을 위한 정부의 의지를 더욱 총체적으로 나타내 주고 있다. EAv는 학력이나 구직을 위한 자격이 거의 없거나 아주 낮은 수준의 자격을 가진 청년층을 위하여 신속히 대처하는 것을 목적으로 하고 있다.

2012년 10월 26일 법에 의해 이 새로운 고용지원제도는 2012년 11월부터 시행에 들어간다. 정부는 2014년까지 EAv를 통하여 150,000개의 일자리에 대한 고용지원을 목표로 하고 있다.<sup>4)</sup>

EAv의 대상은 16-25세의 청소년과 청년층으로 학력이 거의 없거나 매우 낮은 수준의 학력 수준(CAP<sup>5)</sup>, BEP<sup>6)</sup>)을 가진 경우이다. 연령의 제한은 대상이 장애인인 경우에는 30세까지로 한다. 그리고 지난 12개월 중 6개월 동안 구직활동을 하고 있는 것을 조건으로 한다. 특히 EAv를 통한 고용지원의 경우, 대상자들의 거주 지역 역시 특별히 고려해야 할 요소로 규정하고 있다. 구체적으로 알아보면, zone urbaine sensible(ZUS)<sup>7)</sup> /zone de revitalization rurale(ZRR)<sup>8)</sup> 혹은 프랑스 해외령에 거주하는 경우에는 대상자의 교육수준을 bac+3<sup>9)</sup>까지 상향하여 시행하며 지난 18개월 중 1년 이상 구직활동을 하고

4) 자료: Emplois d'avenir, <http://travail-emploi.gouv.fr/emlois-d-avenir,2189>

5) CAP=Certificat d'aptitude professionnelle 즉 직업적 자격인증으로 해석할 수 있으며 중학교 졸업 이후 직업전문 고등학교에서 2년 동안의 준비과정을 통해 획득할 수 있는 자격증으로 200 여종의 다양한 분야의 자격증이 있다.

6) BEP=Brevet d'études professionnelles 전문직업학교의 졸업인증서로 직업전문 고등학교에서 3년 동안의 학업을 통해 준비한다.

7) Zone urbaine sensible 이란 도시 내의 지역별 혹은 비슷한 특성을 지닌 지역들의 하나의 큰 영역을 통칭하여 부르는 것으로 여기서 나타나는 특징이란 이 지역에 거주하는 청년층의 실업률이 현저히 높은 경우이다. 즉 청년층 실업에 민감한 도심내 지역이라고 부를 수 있을 것이다.

8) Zone de revitalization rurale 이란 아주 낮은 인구밀집도, 사회-경제적 계획을 시행하는데 있어 나타나는 구조적 결함 등의 특수한 문제를 가진 광범위한 농촌지역을 말한다.

9) Bac 이란 baccalauréat의 줄인 단어로 대학입학자격시험을 말한다. Bac+3 이라 함은 대학입학자격시험 이후에 3년간 더 학업을 한 것으로 한국과 비교하면 대학의 학사과정을 마친 것을 의미한다. 프랑스의 대학의 학사학위를 위한 교육기간은 3년으로 정해져 있다. 즉 한국의 상황에 비추어 보면 대졸 학력이라고 볼 수 있다.

있는 것을 조건으로 한다.

이 새로운 제도의 계약 조건은 무기계약 (CDI) 혹은 기간제 (CDD) 모두 가능하다. 단 CDD의 경우 재계약이 가능한 1년 기간의 계약도 인정되며 최대 3년을 기준으로 한다. 일반적으로 근로시간은 시간제 노동이 아닌 전일제 노동으로 한다. 수혜 근로자는 한 분야의 직업을 숙련하기 위한 교육을 받는다. 또한 EAv의 계약기간 동안 획득한 경쟁력에 대해서는 직업경력인증을 통해 인정받을 수 있다. 그리고 계약 전, 계약기간 동안 그리고 계약이 종료된 이후에도 각 해당 근로자에 대한 개별화된 조사와 관리가 시행된다. EAv의 계약기간 동안 혹은 계약을 종료한 이후에도 학위취득을 위한 시험이나 다른 경쟁시험에 응시하는 것을 장려하고 있다.

해당 근로자 본인이 연결되어 있는 Mission locale 이나 Cap emploi 으로부터 1명의 후견인을 두고 계약기간 동안 지원을 받을 수 있는데 직업계획을 세우는데 뿐만 아니라 주거, 건강, 이동성 등의 문제 발생시에도 도움을 받을 수 있다. 또한 고용주와의 문제 발생시에도 도움을 받을 수 있다.

EAv의 고용지원제도는 비영리 영역인 공공부문에서 시행되는 것을 원칙으로 한다. 현재 필요한 요구에 응답할 수 있는 분야, 그리고 고용창출이 가능한 산업분야 등에서 시행된다. 주로 협회나 비영리조직, 공공시설, 공공지방단체 그리고 IAE의 조직 등이 해당된다. 민간부문에서의 고용이 가능하긴 하나 각 지역차원에서 표적화된 활동분야나 혁신적 프로젝트에 기초한 활동분야에서만 시행되어진다. 정해진 민간부문의 목록은 각 도의 지사가 결정한 법령을 준거로 찾을 수 있다. 공공부문의 사업장에 채용될 경우 근로계약은 CDD로 하여야 하며 민간부문에서는 CDD 혹은 CDI 모두 가능하다.

EAv를 통해 채용된 근로자 역시 사업장의 상시 근로자 수에 포함되지 않는다. 예외적으로 산업재해 부분과 직업병에 대한 보험요율을 위해서는 상시 근로자 수에 포함한다.

## (2) 미래고용 제도에 대한 중간 보고서

2013년 9월 16일의 미래고용에 대한 중간보고서(bilan intermédiaire)는 2012년 11월 EAv의 시행 이후 처음 발표된 중간보고서<sup>10)</sup>로 2013년 8월 31일까지의 자료를 바탕으로 하여 작성되었다.

10) 자료: Mise en oeuvre des emplois d'avenir, Bilan intermédiaire, <http://www.emploi.gouv.fr>

정부는 2013년 말까지 100,000개의 EAv를 통한 고용창출을 목표로 하고 있다. 이중 6,000개는 EAv professeurs (교사)로 계획하고 있다. 2014년 12월 말까지의 목표는 150,000개의 일자리 창출을 목표로 한다.

2013년 8월 31일을 기준으로 하여 볼 때, 2012년 11월 EAv 제도의 도입부터 이 기간까지의 실적을 간단히 요약하면 다음과 같다.

- 전체적으로 52,500 개의 일자리가 EAv를 통한 고용으로 이루어졌다.
- 전체 고용의 3.1%는 장애인 근로자에 해당한다.
- 50.6%는 해당 연령층의 여성이 차지한다.
- 15.7%는 ZUS에 거주하는 청년층이었다.
- 10명 중 9명 정도가 공공부문에서 고용이 이루어졌다.
- 10개의 일자리 중 9개 이상이 전일제 고용계약이었다.
- 10명중 1명이 무기간제(CDI) 근로계약 하에 있으며 거의 2명 중 1명은 3년의 기간으로 고용계약이 이루어졌다.
- 43.3%는 어떠한 자격증과 학력도 없는 그룹이었다.

EAv의 시행 목적은 구직에 필요한 학력이나 자격증이 전무하거나 아주 낮은 수준의 청년층이 정부 지원에 의한 고용을 통하여 1년에서 3년간의 직업경력을 가지며 계약기간 동안 교육이나 직업훈련 그리고 근로기간 동안 획득한 경쟁력과 직업경력을 통하여 정부의 지원 없이도 장기적이고 성공적인 사회적, 직업적 통합을 하도록 하는 데에 있다.

이를 위한 노력은 프랑스 현 정부의 청년층 고용을 높여 지속적으로 상승하고 있는 청년층의 실업률을 낮추고자 하는 의지에서 잘 나타나고 있다.

EAv를 통해 채용된 근로자의 83%는 Pole emploi 에 등록을 한 상태였으며 그 중 1/3은 12개월 전부터 Pole emploi 에 등록된 상태 즉 구직활동을 해오고 있었던 것으로 나타나고 있다.

2013년의 경우 고용지원제도(CUI-EAv)를 통해 고용된 청년층의 비율은 2012년 에 비해 현저히 증가하였다 (2013년 6월 기준 43%, 2012년 6월 기준 26%)

고용주는 각각의 채용된 근로자들에게 후견인을 연결해 주어야 하며 후견인들은 청년층 근로자의 근로기간 동안 직업동반과 관련하여 지도와 관찰을 한다. 이와 함께 EAv 제도의 성공적인 시행을 위해서는 채용된 근로자들의 직업훈련과 교육의 기회가 주어지는 것이 핵심적인 요소라고 할 수 있을 것이다. 그러므로 이를 위해 고용주의 확실한 실행의지가 요구되어 진다.

장기적인 관점에서 볼 때, EAv제도의 성공여부는 고용주에 의해 지원되는 교육 훈련의 실행과 밀접하게 연결되어 있다고 볼 수 있다. 그러므로 교육 훈련을 위한 재정적 지원을 위해 최대한의 자원을 동원하여 교육 훈련이 실제적으로 잘 실행되고 있는지에 대한 확인이 필요하다. 이를 위해서는 여러 차례의 면담과 활동이 이미 프로그램화 되어져 있으며 처음 3개월 동안의 적응관련 보고서와 함께 그 이외에도 고용주가 약속한 내용들에 대한 관리와 통제가 정기적으로 이루어진다.

### 3) 세대계약 (Contrat de génération)

이 제도는 다양한 수준의 자격을 갖춘 청년층과 장년층을 위한 고용지원제도<sup>11)</sup>로 기업 내에 모든 연령층에게 일자리를 주는 것을 목표로 하고 있다. 세대계약의 3가지 주요목표는 다음과 같다.

- 청년층의 무기간제(CDI) 조건으로의 고용
- senior 층의 고용유지 혹은 채용
- 직업경쟁력과 직무와 관련된 전문기술의 (세대간)이전

이 제도는 프랑스의 실업상태에서 잘 나타나는 핵심적인 양극의 두 연령층을 포함하고 있는데, 26세 미만의 청년층과 57세 이상의 중고령 층을 대상으로 하고 있다. 26세 미만의 실업상태에 있는 청년층을 채용하는 것과 동시에 57세 이상의 중고령 근로자의 고용유지를 보장하거나 혹은 신규채용을 통하여 두 세대가 함께 고용상태를 유지할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

관련 고용주는 사법의 영향을 받는 모든 사업장의 고용주가 그 대상이 된다. 그러나 세대 계약은 기업의 근로자 수, 즉 기업의 크기에 따라 달리 적용된다. 구체적으로는 아래와 같다.

- 50 인 미만의 기업: 매해 4,000 유로의 재정적 지원을 받는다.
- 50인 이상 300인 미만의 기업: 매해 4,000 유로의 재정적 지원을 받을 수 있다. 단 이러한 지원은 사전 협약에서 조건이 정해져야 한다.
- 300인 이상 기업: 재정적 지원은 없으며, 의무적으로 세대계약 제도를 시행하여야 한다. 고용주가 이를 거부할 경우에는 전체 임금에 대해 1%를 벌금으로 지불하도록 하고 있다.

11) 자료: <http://www.emploi.gouv.fr/dispositif/contrat-génération>

#### 4) 직업전문화 계약 (Contrat de professionnalisation)

미숙련의 구직자들을 대상으로 학위나 직업에 대한 숙련도를 높이는 것을 통하여 고용과 재고용을 용이하게 하기 위하여 2004년부터 도입되어 시행되고 있는 고용지원제도이다. 고용계약 이후 근로와 직업훈련을 병행해서 하는 것으로 대상은 16-25세 연령층의 교육시스템을 떠난 청년집단 그리고 26세 이상의 구직자 집단 그리고 RSA, ASS, AAH 의 수급 대상자와 CUI의 수혜자들을 그 대상으로 하고 있다. 고용계약은 CDD와 CDI 모두 가능하며 CDI의 경우는 직업훈련의 기간을 반드시 명시하여야 한다. 직업화를 위한 직업훈련과 교육의 기간은 최소한 6-12개월로 하여야 하며 최대 24개월까지 연장이 가능하다<sup>12)</sup>.

이 고용계약을 통한 해당 근로자의 지위는 다른 근로자들과 마찬가지로 모든 권리를 가지며 직업훈련의 시간은 근로시간에 포함된다. 특이한 점은 해당 근로자들에 대한 최저임금에 대한 규정은 근로자의 연령과 교육 혹은 직업 훈련의 수준에 따라 다르게 정해져 있다는 것이다. 즉 계약 기간 중 연령이 20세에서 21세로 되는 경우 해당되는 달의 1일부터 변동된 임금을 받게 된다. 다른 고용지원제도에서 나타나는 바와 같이 직업전문화 계약 (contrat de professionnalisation) 의 해당 근로자는 소속 사업장의 상시 근로자 수에 포함되지 않는다.

물론 이 제도는 미숙련 청년층에 집중하여 학위나 직업 숙련도를 높여 노동시장으로의 진입을 용이하게 하기 위한 것이다. 그러나 45세 이상의 연령층을 대상으로 하는 경우에 있어서는 해당 사업장에 대한 재정적 지원이 증가하여 이들 연령층에 대한 고용유인의 장치로 볼 수 있다. 이들 45세 이상 구직자의 채용시 고용주에 대한 지원내용은 다음 장에서 살펴보기로 한다.

#### 5) 취약 지역의 청년층을 위한 고용지원제도 (Emplois francs)

프랑스의 경우 같은 조건의 자격을 가진 경우에 Zus (민감한 도심주변지역)출신의 청년층이 고용의 기회를 얻을 기회는 그렇지 않은 경우보다 2배나 적게 나타나고 있다. 이러한 결과로 Zus 지역의 청년층 실업률은 프랑스 전국의 평균 실업률보다 2.5배가 높다. 이를 위해 정부는 3년간의 한시적, 시험적 제도로 emplois francs를 2013년 6월 29일에 도입하였다.<sup>13)</sup> 최고 2천 5백만 유로의 정부예산을 책정하여 2014년도 목표는 5,000개

12) 자료: <http://vosdroits.service-public.fr>

13) 자료: Les emplois francs, <http://www.gouvernement.fr>



의 일자리를 지원하는 것이다.

즉 이 제도는 30세 미만의 청년층으로 Zus 거주하고 있는 조건으로 기업이 이러한 해당 청년층을 전일제 근로와 CDI의 조건으로 고용할 경우에 5,000 유로의 장려금을 지급하도록 하는 것이다.

구체적인 내용을 알아보면, 먼저 해당 근로자의 조건은 연령이 16세 이상 30세 미만이어야 하며, 지난 18개월 내에 최소 12개월 동안 구직활동을 하였다는 것을 증명하여야 한다. Zus로 분류된 해당 지역에서 최소 6개월 전부터 거주하고 있어야 한다.

해당 고용주는 사업장이 위치하고 있는 곳에 관계없이 프랑스 전역에서 모든 민간부문의 고용주들이 그 대상이 된다. 단 몇 가지 조건들을 충족시켜야 하는데 첫째는 이 제도를 통한 신규채용 이전 6개월간 해당 일자리에 있던 근로자를 경제적 이유로 해고한 일이 있어서는 안 된다. 둘째는 emplois francs을 통해 채용된 근로자가 신규채용 이전 6개월 간 같은 사업장에 소속되었던 근로자 이어서는 안 된다. 셋째는 해당 고용주는 세금 등과 같이 신고의무를 성실히 수행해야 하고 사회기여금과 고용주 사회보장 부담금을 연체하지 않고 납부하고 있어야 한다. 마지막으로 고용주는 emplois francs에 의해 채용한 근로자와 동일 근로자를 대상으로 정부의 지원이 있는 고용 혹은 재취업 등과 관련된 제도의 수혜자로 해서는 안 된다. 단, 예외적으로 저임금과 관련된 일반 감액(Fillon 감액)을 받을 수 있으며 직업전문화 계약(contrat de professionnalisation) 과 관련된 지원을 받을 수는 있다.

5,000 유로의 장려금은 두 번에 나누어 지급되며 첫 번째 지급은 실습기간이 끝날 때 그리고 두 번째 지급은 채용 후 10개월이 경과한 때에 지급된다.

관련법은 ‘emplois francs의 시험적 시행에 관한 시행법령’ 2013년 6월 26일, n. 2013-549를 근거로 하고 있다<sup>14)</sup>.

## 2. 5가지 고용지원제도가 가진 특성 비교

앞서 알아본 5가지 고용지원제도들에 대한 특징을 각각의 제도가 가진 장점과 단점으로 간략하게 구분하여 살펴보기로 한다.<sup>15)</sup>

14) 자료: L'aide financière au titre des 'emplois francs', <http://travail-emploi.gouv.fr>

15) 자료: Contrat aidés: cinq dispositifs passés au cible, 30.09.2013. <http://www.leparisien.fr>

### 1) 단일통합계약 (CUI)

2010년부터 CUI-CIE 그리고 CUI-CAE의 두 부문으로 구분되어 시행되고 있다.

2013년 7월말 기준으로 194,789개의 계약 (CUI 전체)이 이루어졌으며, 2013년 말까지의 목표는 230,000개의 일자리에 대한 고용계약을 수행하는 것이다.

장점: 노동시장과의 연결을 가능하게 하고 이력서 상의 하나의 근로경력을 만들 수 있다.

단점: 계약기간이 짧으며 확실한 직업훈련에 대한 보장이 없다.

### 2) 미래고용 (EAv)

2013년도 목표는 100,000 일자리의 고용계약을 지원하는 것이다.

장점: 일반적 고용지원제도보다 계약기간이 길다. 위에서 알아본 바와 같이 현재 전체 계약의 절반이상이 3년의 계약기간으로 나타나고 있다. 그리고 또 하나 매우 중요한 점은 이론적으로 해당 근로자에 대한 교육과 훈련이 예정되어 있다.

단점: 문제는 진정한 미래의 고용, 즉 고용지원제도를 통해서가 아닌 일반 노동시장에서의 일반적 일자리를 위해 어떠한 것도 이를 보장할 수 없다는 것이다. 특히 채용된 일자리가 공공기관일 경우에는 더욱 그러하다.

### 3) 세대계약 (Contrat de génération)

2013년 7월말을 기준으로 10,600개의 일자리를 창출하였으며, 2014년 3월말까지 75,000의 일자리를 더 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

장점은 청년층과 중고령층의 실업예방을 목적으로 한다는 것이다.

단점은 실질적으로 시행하기에 어려움이 많다는 점이다.

### 4) 직업전문화 계약 (Contrat de professionnalisation)

2013년 7월말 기준 53,354개의 일자리를 창출하였으며, 2013년 전체 목표는 총 70,000의 일자리를 창출하는 것이다.

장점은 이력서 작성시에 인정을 받을 수 있는 직업적 경험이 된다는 것이다.

단점은 effet aubaine (사중손실효과)의 가능성이 있다는 것이다.

## 5) 취약지역의 청년층 고용지원제도 (Emplois francs)

장점은 설득력 있는 장려금 액수, 즉 고용 장려금이 많은 편에 속한다는 것을 들 수 있다. 단점은 effet aubaine(사중손실효과)의 가능성이 있다는 것이다.

## 3. 고용지원제도 수혜자의 규모와 특성

2012년도를 기준으로 하여 고용지원제도의 수혜자의 규모와 특성에 대해서 알아보고자 한다(Dares. 2013b).

### 1) 고용지원제도 수혜자의 규모

2012년도의 경우 고용지원제도 수혜자의 수는 공공, 민간부문 모두에서 감소를 보이고 있다. 민간부문에 있어서 고용지원제도의 신규계약은 2011년에 이어 연속적으로 감소를 보인다. 이는 프랑스의 전반적인 경제적 상황이 어려운데 기인한다고 볼 수 있다. 2012년 말 기준 민간부문의 수혜자 수는 958,000명으로 지속적인 감소를 보인다.

공공부문의 경우는 2012년 고용지원 신규계약이 전년에 비해 43,000개가 증가하여 400,000개에 이른다. 이 수치는 2009년과 2010년의 경제위기의 영향으로 인하여 발생하는 실업문제들에 대처하기 위해 공공부문의 고용지원을 적극 장려하던 시기의 수치를 증가하는 것이다. 그러나 기존의 고용지원계약의 수혜자의 계약 만료와 함께 신규계약의 짧은 계약기간으로 인하여 2012년 말 기준의 공공부문의 고용지원계약의 수혜자 수는 2011년과 크게 다르지 않다.

전체적으로 보면, 공공 그리고 민간부문의 고용지원제도의 수혜자 수는 2010년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 2012년의 수혜자 수는 1,160,000명으로 경제위기 이전인 2007년 보다 193,000명이 감소한 것으로 나타났다.

[표 6-1] 고용지원제도 신규계약과 총 수혜자 수의 변화

(단위: 천명)

고용지원계약의 형태	신규계약						각 연말 기준 총 수혜자수					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
민간부문	791	731	772	803	758	741	1,100	1,029	1,002	998	992	958
:직업훈련과 근로 교대 불가능 계약	166	62	117	113	53	51	220	122	95	63	44	26
:직업훈련과 근로 교대가 가능한 계약	439	468	425	428	459	448	591	600	568	566	593	588
공공부문	364	276	359	377	357	400	253	189	247	254	205	202
총 고용지원계약	1,156	1,007	1,131	1,180	1,114	1,140	1,353	1,217	1,249	1,253	1,196	1,160

자료: Dares, Emploi, chômage, population active: bilan de l'année 2012, 2013

## 2) 고용지원제도의 수혜자 중 senior층의 수의 감소와 전체고용에 대한 낮은 고용지원계약의 비율

26세 미만의 청년층은 많은 수가 훈련과 근로의 교대 가능 계약의 수혜자로 나타나고 있다. 2012년의 경우 민간부문의 고용지원계약 중 10개 중 1개가 이에 해당한다. 민간부문의 청년층 비율은 87%이며 50세 이상 연령층의 비율은 3%에 그치고 있다. senior층의 감소는 2010년부터 지속적으로 나타나고 있으며 반면 청년층의 경우는 큰 변동이 없다.

공공부문의 경우는 청년층의 경우는 25%, senior층의 경우는 23%로 나타났다. 공공부문에 있어서는 민간부문과는 반대로 중년층의 비율이 2011년과 2012년 사이에 약간의 증가를 보이는데 이는 CUI-CAE의 시행에 있어 RSA의 수혜자, 중년층 집단 그리고 장기 실업자들을 집중 대상으로 선정하였던 것으로 설명이 가능할 것이다.

[표 6-2] 고용지원제도 신규계약과 총 수혜자수 중 청년층과 senior의 비율 (단위: %)

고용계약의 형태별 청년층과 seniors	신규계약						각 연말 기준 수혜자 수					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
민간부문의 seniors	3,2	3,8	4,5	3,8	3,6	3,3	6,8	5,1	3,4	2,1	2,1	1,6
민간부문의 청년층	84,5	85,8	83,8	84,8	86,8	87,0	86,8	89,0	89,5	91,3	91,2	92,8
공공부문의 seniors	16,9	20,7	20,1	19,1	21,1	22,6	17,5	21,7	20,8	20,9	22,2	23,8
공공부문의 청년층...	25,1	20,6	24,9	27,6	24,9	24,8	23,7	18,8	24,3	26,8	25,1	24,4
전체 고용지원계약 중 seniors	8,4	9,6	10,7	10,1	10,8	11,9	9,2	8,4	7,9	7,3	6,9	6,9
전체 고용지원계약 중 청년층	62,2	63,4	60,3	61,3	61,4	59,4	72,4	75,1	72,5	73,3	75,7	76,4

자료: Dares, Emploi, chômage, population active: bilan de l'année 2012, 2013.

전체 고용에 대한 고용지원제도를 통한 고용비율은 2012년의 경우 3,3%에 해당한다. 그러나 전체 고용에 대한 고용지원을 통한 고용의 비율은 연령대에 따라 큰 차이를 보이고 있다. senior층의 정부의 재정 지원을 통한 고용은 1% 미만에 그치고 있으며 이러한 고용지원계약은 대부분은 공공부문에서 이루어지고 있다. 반면 26세 미만의 청년층에 대한 정부의 지원을 통한 고용은 전체 고용의 25,3%에 이른다. 고용분야는 대부분이 민간부문이며 고용계약의 성격은 직업교육훈련과 근로간의 교대 가능계약이 주를 이루고 있다.

[표 6-3] 전체 고용에서 차지하는 고용지원계약의 청년층과 senior의 비율 (단위: %)

고용지원계약의 비율	2007	2008	2009	2010	2011	2012
민간부문의 seniors	0,9	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1
민간부문의 청년층	25,4	23,6	23,1	22,1	23,3	23,3
공공부문의 seniors	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7
공공부문의 청년층	2,0	1,2	2,2	2,5	2,0	1,9
전체 고용에 대한 seniors 에 해당하는 고용지원계약	1,6	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8
전체 고용에 대한 청년층의 고용지원지원 계약	27,1	24,6	25,2	24,7	25,3	25,3
전체 고용에 대한 고용지원계약	4,3	3,7	3,7	3,6	3,4	3,3

자료: Dares, Emploi, chômage, population active: bilan de l'année 2012, 2013.

## 제 3절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 급여 및 지원

### 1. 단일통합-고용동반계약 (CUI-CAE)의 급여 및 지원내용

#### 1) 급여

CUI-CAE를 통해 채용된 근로자는 최소한 시간당 법정최저임금 (SMIC: Salaire Minimum Interprofessionnel Croissance)과 동등한 임금을 받도록 한다. 즉 수혜자들에게 지급되는 최소한의 임금은 시간당 법정 최저임금인 SMIC에 실제로 근로한 시간을 곱하여 계산한 임금에 해당한다<sup>16)</sup>. 혹은 계약상에 임금에 대한 협약 내용이 따로 포함되어 있고 그것이 해당 근로자에게 더 유리하다면 협약내용을 따르도록 하고 있다.

#### 2) 직업훈련

CUI-CAE를 통해 채용된 근로자는 다양한 수준의 직업교육과 훈련의 혜택을 받는다. 또한 직업활동을 위한 동반지원 그리고 획득경력 인정 (VAE: Validation des acquis de l'expérience)의 혜택을 받는다. 이러한 사항은 개별 협약에 의해 미리 예정되어 있다. 직업교육과 훈련 등의 교육과정은 근로시간 중 혹은 근로시간 외에도 시행되어 질 수 있다.

계약 기간 동안 고용주는 해당 근로자가 가능한 빠른 시일 안에 지속적인 일자리 (6개월 이상의 CDD 혹은 CDI)를 구할 수 있도록 지원하기 위하여 협약서에 명시된 활동들 (즉 직업훈련, 동반지원, VAE 등)을 시행하도록 하여야 한다.

채용된 근로자의 경험과 경쟁력을 개발시키기 위하여 또 다른 고용주와 연결하여 파견근무 기간 (périodes d'immersion)를 실시할 수 있도록 협약 내용에 포함할 수 있다. 특히 또 다른 고용주와의 연결시 CAE 계약을 유지하고 동일한 임금을 받을 수 있도록 하여야 한다. 각각의 파견근무 기간은 1개월로 한정되어 있으며 파견근무 기간의 총 기간은 CUI-CAE의 계약기간의 4분의 1를 초과해서는 안 된다.

CUI-CAE를 통해 채용된 근로자는 직업화 강화기간(périodes de professionnalisation)의 활용 역시 가능하다. '직업 강화기간'이란 일종의 평생 직업 재교육 프로그램이

16) 2013년 1월 1일을 기준으로 시간당 Smic은 9,43 유로이며, 월 Smic은 (9,43 시간당 최저임금x151,67 월 총 근로시간)=1430,22 유로가 된다.

라고 할 수 있는데, 구체적으로는 기술의 변화와 노동조직의 적응에 취약한 비숙련 근로자, 창업을 준비하고 있는 구직자, 산후휴가 후 재취업을 준비 중인 여성 근로자, 단일통합 계약의 수혜자, 산업재해의 대상자와 장애를 가진 근로자 그리고 20년 이상의 근로경력을 가지고 있거나 45세 이상의 근로자로서 현재 근무 중인 직장에 최소 1년의 근로경력을 가진 근로자를 대상으로 한다. 해당 근로자는 최소 80 시간의 직업화 강화기간의 혜택을 받을 수 있다. 이러한 경우는 만약 고용주가 노사 동수로 구성된 공식 모금기관(OPCA: Organismes paritaires collecteurs agréés)에 소속된 경우에만 해당된다. OPCA는 지속적 직업훈련을 위한 재원을 모금하고 근로자들의 교육, 훈련을 위한 재원을 지원하는 조직으로 볼 수 있다. 조직의 이름에서 나타나는 바와 같이 운영은 노사동수의 대표로 구성된 조정위원회를 통해서 이루어진다.

고용동반지원 서비스 역시 CUI-CAE의 활성화를 위한 중요한 요소인데, 이를 활용하는 방법은 다음과 같다. 먼저 CUI-CAE의 수혜 근로자는 최소한 2년 이상의 직업경력을 가지고 있음을 증명할 수 있고 적절한 자질을 가지고 있으며 자발적으로 지원하는 해당 사업장의 기존 근로자 중에서 후견인을 지정할 수 있다. 후견인은 CUI-CAE를 통해 채용된 근로자를 입사시 부터 필요한 지도와 안내를 하며 근로기간 동안 필요한 고용동반 지원을 할 수 있어야 한다.

직업적 목표설정, 직업적 동반지원, 교육 훈련 그리고 VAE의 시행을 위한 적절한 수단들은 고용지원제도를 요청하는 지원서 양식에 사전 명시되어 있어야 한다. 그러므로 고용지원제도의 수혜자는 최소한 한 개의 직업적 동반지원과 교육훈련 실시를 위한 구체적인 활동에 대해 준비하여야 한다. 계약 종결시 고용주는 근로경력(experience professionnelle)에 관한 확인 인증서를 제출하여야 한다.

### 3) 고용주에 대한 지원

#### (1) 고용보조금

매월 지급되는 재정적 지원은 지방 도지사의 판결에 따라 지방에 따라 달리 책정된다. 또한 매월 지급되는 재정적 지원은 시간당 최저임금(Smic)의 최대 95% 까지로 한다. 단, 취업지원사업(IAE)의 틀 안에서의 통합을 위한 작업장의 경우에는 105%로 책정되어 있다.

이러한 재정적 지원은 해당 근로자의 상황, 고용주 그리고 고용시장의 특성에 따라 조정되어 진다. 고용주에 대한 지원은 우선 재정적 지원으로 사업분야별, 지역경제의 상

황 그리고 해당 근로자에 대한 장기적 고용을 목적으로 하는 활동들과 직업적 동반 프로그램 등에 따라 그리고 해당 근로자가 이전에 가지고 있던 구직상의 어려움 등에 따라서 조정되어 진다. 지원금액은 주당 규정된 법정 근로시간의 한도 내에서 근로한 시간에 대하여 SMIC의 95%를 초과해서는 안 된다.

국가의 재정적 지원의 총액은 최저임금 (Smic)을 기본으로 최저임금대비 일정수준으로 나타나는데, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 지방에 따라 정부지원의 액수가 다르며 해당 지역의 고용시장의 특수적 필요에 따라 다르게 조정되어 진다.

Pole emploi 혹은 Mission locale의 상담자는 지방정부의 결정에 영향을 주는 것으로, 지원의 기간 그리고 재정적 지원의 총액에 대한 구체적인 내용을 제출할 수 있다.

재정적 지원은 매월 지급되며 ASP (Agence de Services et de paiement) 를 통하여 고용주에게 미리 직접 지급된다.

고용주는 계약기간 동안 매 3개월 마다 계약의 수혜자인 해당 근로자의 채용지속을 입증하는 서류를 제출하고, 같은 기간 동안 지불된 임금영수증의 복사본을 함께 동봉하여야 한다.

## (2) 면제혜택

- 계약 기간 동안 사회보험과 가족수당에 대한 고용주의 사회보장부담금
- 임금에 부과되는 세금
- 수습 세금
- 건설을 위한 노력에 대한 고용주에 의해 지불되어지는 참여분

CUI-CAE 로 고용된 근로자는 고용된 조직의 전체 근로자수에 포함되지 않는다. 단 예외적으로 앞서 언급한 바와 같이 “산업재해와 직업병” 에 관한 납부금 산출에 대해서는 CAE의 근로자 역시 전체 근로자수에 포함된다. 또한 CAE를 통한 CDD (기간제 근무) 계약에 있어서는 계약의 종료시 고용불안정에 대한 수당을 납부하지 않아도 된다. 즉 고용불안정에 대한 수당의 면제 역시 고용주를 위해 시행하고 있다.

## (3) 훈련에 대한 지원

정부는 직업 교육훈련과 VAE에 대한 재정적 지원을 할 수 있다.



#### (4) 재정적 지원을 위한 조건

고용지원을 위한 정부의 지원은 몇 가지 조건하에 가능하다. 재정적 지원의 결정은

- 정부의 재정에 관해서는 Pole emploi, Mission locale (26세 미만의 청년층에 해당)에서 행해지며, 장애를 가진 근로자에 대해서는 이를 위한 특화된 단체, 예를 들어 Cap emploi에 의해 이루어진다.

- 도의회 의장: RSA의 수혜자를 위해서는 도정부가 담당한다.

다음과 같은 경우에 재정적 지원은 지급되지 않는다.

- 고용지원제도를 통한 채용이 중대한 과실로 인한 해고가 아닌 다른 이유로 인한 해고 후에 해고된 근로자를 대체하는 것을 목적으로 할 경우에 해당된다. 이러한 경우 재정적 지원은 중단되며 그 동안 지급된 지원금의 총액을 의무적으로 환급하여야 한다.

- 사회적 기여금과 사회보장 부담금의 납부가 연체되어 있는 경우

#### (5) 중복지원 금지의 원칙

Fillon 감면제도 즉 저임금 근로에 대한 정부의 지원으로 고용주의 사회보장 부담금에 감액의 혜택이 있는데 고용지원제도를 통한 지원을 받을 경우 이와 중복지원이 금지되어 있다. 예외적으로 추가 근로에 대하여 고용주에 인정된 사회보장 부담금의 감액은 중복이 가능하다.

#### (6) 재정적 지원의 사례

정부의 재정지원이 어떻게 실행되는지 좀 더 구체적으로 알아보기 위하여 2011년 고용지원현황 자료에서 나타난 재정적 지원의 비율에 대해 살펴보고자 한다 (Dares, 2012 b).

2011년의 고용지원제도에 관한 고시에 의하면 정부의 재정지원의 비율은 CUI-CIE의 경우 평균적으로 최저임금의 30,7% 그리고 CUI-CAE의 경우는 최저임금의 70%를 지원하도록 되어있다. 민간부문에 있어 재정적 지원의 비율은 20%에서 47%까지 지원대상에 따라 분류하여 지원을 달리 하고 있다. 즉 재정적 지원의 비율이 가장 높은 경우는 수혜자가 고용에 있어 가장 어려운 조건을 가진 경우이거나 혹은 ‘직업전문화의 기간’을 활용하도록 예정되어 있는 경우이다. 공공부문에서는 평균 재정적 지원의 비율이 80%이며 대부분의 CUI-CAE의 계약은 최저임금의 70%로 지원을 하였다. 단 민간부문에서와 마찬가지로 공공부문에서도 특정 수혜 대상자들을 위해서는 지원의 수준을 높여

시행하는데 수혜 대상자들은 고용에 가장 큰 어려움이 있는 그룹과 파견근무(période d'immersion) 기간을 실시하기로 한 경우에 해당된다. 예를 들어 취업지원사업(IAE)의 틀 안에서 통합작업장(ACI: ateliers et chantiers d'insertion)에 고용계약을 맺은 경우 재정적 지원은 최고 105% 까지 가능하다.

## 2. 미래고용 (EAv)의 급여 및 지원내용

해당 고용주는 정부로부터 재정적 지원을 받는데 그 내용은 3년 동안 매월 공공부문의 경우 세전임금으로 법정최저임금(SMIC)의 75%까지를 최대한도로 하여 지원받는다. 예외적으로 민간부문의 고용에서는 최저임금의 35%를 지원받으며 IAE의 틀 안에서 통합을 위한 기업(EI: Entreprises d'insertion)에서는 최저임금의 47%까지로 규정되어 있다. 또한 고용주는 채용된 근로자의 교육과 훈련프로그램 계획 설정을 위해 Mission locale로부터의 지도와 상담의 혜택을 받는다. 이러한 지원에 대하여 고용주는 채용된 근로자의 교육 훈련과 적절한 자격을 취득할 수 있도록 활용 가능한 방법들을 동원하여야 한다.

또한 공공부문의 고용주는 사회보험과 가족수당에 대한 고용주 부담금의 면제 혜택을 받는다. 단 지급된 임금이 법정 근로 시간 내에서 최저임금을 초과하지 않는 한도 내에서 가능하다.

### 1) 직업 교육훈련의 강화

EAv를 통해 고용된 청년 근로자의 직업전문화를 위해서는 교육과 직업훈련이 핵심 요소이다. 이를 위하여 해당 고용서비스 기관들(Mission locale, Pole emploi, Cap emploi)의 역할은 중요한데 고용주는 해당 기관을 통하여 다양한 통로의 교육 훈련을 위한 재정 지원의 방법들에 대해 도움을 받을 수 있다.

또한 직업훈련을 위한 재정지원을 담당하는 OPCA가 정부와 협약을 맺어 EAv의 청년층을 위한 특화된 직업훈련 지원을 받을 수 있도록 긴밀한 관계를 갖도록 하여야 한다(일반기업과 협회 등을 대상으로 함). 지방자치단체나 도의회 등에 해당하는 직업훈련을 위한 재정지원기관은 공직에 관한 국가위원회에서 지원받을 수 있다.

이러한 채용과 근로경로를 통하여 해당 근로자의 장기적 근로를 가능하게 하고 이렇

게 획득한 경쟁력이 미래의 직업활동을 위한 새로운 전망을 가능하게 하며 어느 한 직업에 대한 동기부여를 통해 직업훈련에 다시 참여할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. EAv의 성공적인 시행은 후견인제도, 교육훈련, 동반지원의 역량 등에 대한 고용주의 참여의지가 중요하며 마찬가지로 담당 고용서비스 기관들 (Mission locale, Pole emploi, Cap emploi)에 의한 기본적으로 보장된 동반지원이 강화되어야 한다.

## 2) 미래고용 (EAv)을 위한 보충적 지원들

정부의 직접적인 재정적 지원 외에도 많은 협력 기관들이 EAv를 통한 고용지원에 재정적으로 지원하고 있다. 우선 해당 기업 혹은 사업장이 관련된 단체에 대해 지원대상의 자격이 있는지를 먼저 알아본 후 정부 지원에 더하여 다양한 종류의 지원을 받을 권리가 있는지를 알아본다.

- 고용된 근로자의 임금에 대한 정부의 재정적 지원을 제외하고 남은 부분은 고용주가 부담해야 하는 것으로 이러한 임금 부분에 대해 보조금 지원을 받을 수 있다. 이에 대해서는 해당 지역의 지방자치단체에 문의한다.

- 고용된 근로자의 교육과 직업훈련에 대한 재정적 지원을 받을 수 있다. OPCA에 문의하여 지원가능성과 지원수준을 알아본다.

- 장애인 근로자를 채용한 경우, 정부지원 외에 고용주 부담의 임금에 대한 지원, 그리고 직업훈련에 대한 지원 그리고 장애인 근로자에게 적절하게 맞춰 작업장을 수리 변경하기 위한 자원 등에 대한 지원을 받을 수 있다. 이러한 경우, 사법의 영향하에 있는 고용주는 AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées) 에, 그리고 공법의 영향하에 있는 고용주의 경우는 FIPHFP (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique)에 지원을 문의한다.

## 3) 미래고용(EAv)과 CUI-CAE의 연결

미래고용(EAv)은 2012년 11월 1일부터 직업적 통합을 용이하게 하는 것을 목적으로 실직상태에 있는 청년층의 고용 증대를 위하여 시행되고 있다. 공공부문은 이 EAv의 주된 채용영역인데, 이러한 공공부문에서의 EAv는 CAE의 성격을 가지는 CUI 로 계약이 이루어진다. 그러므로 고용주는 CUI-CAE를 통해 획득하게 되는 다양한 지원의 권리를 가지게 된다. 즉 정부의 재정적 지원과 고용주 부담의 사회보장 부담금 면제의 권리를 가지게 된다.

만약 EAv의 계약이 민간부문에서 시행되어 질 경우에는 CIE의 형식을 가지는 CUI로 결정되어진다. 즉 이러한 경우 고용주는 정부의 재정적 지원의 혜택만 받을 수 있으며 고용주의 사회보장 부담금의 면제혜택은 받을 수 없다.

### 3. 세대계약 (Contrat de génération)의 급여 및 지원내용

#### 1) 50인 미만 기업

세대계약은 기업의 크기에 따른 지원내용이 달라진다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 50인 미만의 기업의 경우, 세대계약 제도를 시행하는 조건으로 정부의 지원을 받는다. 그 외의 다른 조건은 없다.

26세 미만의 청년층 근로자와 57세 이상의 senior 근로자를 한 팀으로 하는 것을 원칙으로 한다. 정부로부터의 재정적 지원은 3년간 한 팀에 대해 12,000 유로이며, 즉 매 해 4,000 유로가 지급되며 매 3개월마다 1,000 유로씩 지급하는 것을 원칙으로 한다.

이를 위한 조건으로, 16세 이상 26세 미만(해당 연령은 고용계약 시작일을 기준으로 한다. 그리고 장애를 가진 경우는 해당 연령을 30세 미만으로 한다.)의 청년층을 CDI의 조건으로 채용하는 것이다. Senior와 관련된 조건으로는 이미 고용상태에 있는 57세 이상(장애 근로자의 경우는 55세 이상)의 장년층에 대한 고용유지를 보장하거나 혹은 55세 이상의 장년층을 새로이 고용하는 것이다. 신규고용의 경우 청년층의 근로자와 같은 시기에 채용이 가능하다.

정부의 지원을 받기 위한 또 다른 조건으로는 해당 기업이 근로자, 고용주 부담의 사회보장 부담금의 납부가 연체되지 않고 정확하게 이루어지고 있으며 그 외 신고대상이 되는 내용에 대해 성실히 그 의무를 다하고 있는가 하는 것이다. 해당 기업은 청년 근로자의 신규고용이 시행되기에 앞서 6개월 동안 중대한 직업적 과실이 아닌 다른 이유로 신규고용을 예정하고 있는 일자리에 근무하던 근로자를 해고해서는 안 된다.

#### 2) 50인 이상-300인 미만 기업

단체협약이 이루어진 경우에 한해서 정부의 지원을 받을 수 있다. 청년층과 senior의 한 팀을 원칙으로 한다. 그리고 단체 협약이 필요하다. 이러한 조건이 충족될 경우 지원 액수와 방법은 위의 50인 미만의 기업과 같다.

구체적인 조건은

첫째, 단체협약을 체결하는 것인데 세대계약에 대한 활동계획 혹은 협약을 체결하는 것을 의무로 한다. 해당 협약서에는 청년층과 senior층 근로자의 고용과 기술과 경쟁력의 이전에 대한 내용들이 명시되어 있어야 한다.

둘째, 청년층의 무기간제(CDI)조건으로의 채용과 senior층에 대한 고용유지를 보장하여야 한다. 협약 체결 혹은 활동계획의 수립이 이루어진 이후 세대계약의 시행이 가능하다. 구체적인 내용은 위의 50인 미만의 기업과 동일하다.

### 3) 300인 이상 기업

이에 해당하는 기업은 세대계약에 대한 교섭을 의무로 하고 있다. 재정적 지원은 없으며, 의무적으로 세대계약 제도를 시행하여야 한다. 고용주가 이를 거부할 경우에는 전체 임금에 대해 1%를 벌금으로 지불하도록 하고 있다.

협약서 혹은 활동계획은 senior 층 근로자, 청년층 근로자를 위한 교육 프로그램에 참여할 수 있도록 다양한 방법들을 준비해야 하는 것을 의무적으로 하고 있다. 특히 중 고령층의 근로자들에 대한 직업훈련을 위한 기회를 높이는 것이 중요한데 이는 이들 높은 연령층의 근로자들이 다른 연령층의 근로자들보다 직업 훈련 혹은 교육에 훨씬 덜 참여하고 있음이 통계적으로 나타나고 있기 때문이다.

## 4. 직업전문화 계약 (contrat de professionnalisation): 45세 이상의 구직자 대상

### 1) 재정지원을 받기 위한 조건들

2011년 발표된 시행령에 의하여 아래의 조건을 갖춘 고용주는 직업전문화 계약(contrat de professionnalisation)을 통하여 구직자 채용시 정부의 재정적 지원을 받을 수 있도록 하였다<sup>17)</sup>.

첫째, 노동법에 명시되어 있는 contrat de professionnalisation 틀안에서 45세 이상 연령의 구직자를 채용하는 경우이며, 해당 근로자의 연령은 고용계약이 실행되는 시작날

17) 자료: L'aide à l'embauche d'un demandeur d'emploi de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation, <http://travail-emploi.gouv.fr>

짜에 맞추어 인정하기로 한다.

둘째, 고용계약의 시작일은 2011년 3월 1일 이후여야 한다.

셋째, 고용주는 신규채용이 있기 6개월 이전부터 해당 일자리에 있던 근로자를 경제적 이유로 인하여 해고한 사실이 있어서는 안 된다.

넷째, 직업전문화 계약을 통하여 채용된 근로자는 고용계약의 시작일로부터 이전 6개월 동안 같은 사업장에 근로자로 소속되었던 사실이 있어서는 안 된다.

2011년 5월16일 발표된 시행령에 의하여 2011년 5월 17일부터 45세 이상 구직자의 채용시 받는 정부의 재정적 지원은 기존의 지원들과 중복하여 수급할 수 있도록 하였다.

## 2) 지원금액과 지원방식

지원 금액은 총 2,000 유로로 정해져 있으며 2회에 걸쳐 지급하도록 되어있다. 첫 번째 지급은 고용계약 시작 후 3개월째 말에 지급되며 두 번째 지급은 10개월째 말에 지급되어진다. 이러한 고용주를 위한 정부의 재정보조금의 지원을 받기 위해서는 해당 고용주는 세금 등의 신고와 관련된 의무사항을 준수하여야 하며 사회보험과 실업수당 관련 사회보장 부담금의 납부를 준수하고 있어야 한다.

## 3) 지원의 신청방법

정부의 재정적 지원은 고용센터 (pole emploi)에 의해 관리되고 있는데, 해당 사업장의 고용주는 contrat de professionnalisation 이 시행된 후 3개월 이내에 고용센터에 지원신청을 하여야 한다. 고용계약 시작 후 3개월과 10개월 째에 고용주는 고용센터에 고용계약의 유지와 진행상황을 증명하는 서류를 보내야 한다. 고용센터는 보조금 수혜자인 해당 고용주의 신고가 정확인지를 조사, 관리하며 해당 고용주는 이러한 조사를 위해 필요한 서류와 자료들을 구비하고 있어야 한다.

## 4) 고용주에 대한 그 외의 지원내용

직업전문화 계약을 통해 근로자를 채용한 고용주는 정부의 직접적인 보조금 지원 이외에도 다양한 혜택을 받을 수 있다. 대표적인 것으로는 다음과 같다.

첫째, 45세 이상 연령층의 구직자의 채용에 한하여 사회보험과 가족수당에 관련한 사회보장 부담금의 면제혜택을 받을 수 있다. 또한 고용자 단체 (groupements

d'employeurs)가 직업전문화 계약의 고용주로 구직자를 채용한 경우에 있어서는 45세 이상의 구직자 뿐 만 아니라 학력이나 자격증 없는 16-25세의 청년 취업취약 대상에 대한 채용에 있어서도 산업재해와 직업병에 관련한 고용주의 보험부담금에 대해서도 면제 혜택을 받을 수 있다.

둘째, 직업전문화 계약을 통해 채용된 근로자는 해당 사업장의 상시 근로자 수에 포함되지 않는다. 이는 최저 근로자수의 기업에 해당하는 여러 가지 규칙이나 법률 시행에 있어 해당 사업장이 고용지원계약을 통해 채용한 근로자로 인하여 불이익을 당하지 않도록 하기 위함이다. 물론 다른 고용지원제도에서도 마찬가지로 산업재해와 직업병에 관련된 요율책정을 위해서는 상시 근로자 수에 포함하고 있다. 이러한 원칙은 고용계약이 만료될 때까지 유효하며, CDI의 경우는 계약만료 기간이 정해져 있지 않으므로 예정된 직업화 과정이 만료될 때까지 유효하다.

셋째, 고용자 단체 (groupements d'employeurs)가 직업전문화 계약의 고용주일 경우, 16-25세의 청년층과 45세 이상 연령층의 구직자를 채용한 경우 이들 해당 근로자에 대한 '고용을 위한 개별화된 고용지원'에 대한 재정적 지원을 정부로부터 받을 수 있다. 이를 위해서는 우선 고용자 단체와 도 (département)단위의 정부 대표간의 협약이 이루어져 있어야 한다. 보조금의 총액은 1년에 1인당 686 유로에 해당한다.

## 제 4절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 세금, 사회보험료 지원배경 및 특성

### 1. 프랑스의 사회보험료 감면정책의 배경

프랑스에서 사회보장 부담금에 대한 감면정책은 1970년대부터 시작하여 전액면제 혹은 감액의 방법으로 시행되어 왔으며 대부분은 임시적인 조치로 시행되어지다가 1990년대 초부터 시작된 대량실업과 경기침체로 인한 비숙련 근로자들의 실업에 대처하고 그들의 고용을 촉진하기 위하여 도입하여 지속적으로 시행하고 있다. 1993년에 도입된, 저임금 근로자의 고용시 고용주에 대한 사회보장 부담금의 감면정책이 그 대표적인 예라 할 수 있다. (김혜란, 2012:196)

이러한 사회보장 부담금에 대한 감면정책은 고용과 관련한 노동비용을 낮추어 고용주들의 부담을 덜어주고 구직자들을 위해서는 실업으로 인한 사회적, 직업적 배제로부터 직업활동을 통한 사회적 통합을 하도록 하는 사회적 연대의식의 결과이기도 하다. 특히 고용지원제도 시행을 위한 고용주에 대한 사회보장 부담금의 감면(이 경우 대부분은 감액이 아닌 완전면제에 해당한다.)은 장기 실업자, 노동시장으로의 진입에 어려움을 가진 청년층 그리고 그 외 취업에 상당한 어려움을 가진 취약계층을 중심으로 하여 고용지원과 고용창출에 기여하는 것으로 현재 프랑스에서 사회보장 부담금 감면정책은 고용정책의 주된 수단이라고 할 수 있다.

프랑스의 사회보장 부담금의 감면정책에 대하여 논할 때 주의해야 할 내용으로는 다음과 같다. 첫째, 일반적으로 사회보험료 지원정책이라 불리워지고 있으나 그 목적하는 바에 따라 구체적인 내용은 달리 나타나는데, 예를 들어 독일과 영국의 경우와 같이 저임금 근로자의 근로유인을 높이기 위하여 근로자의 사회보험료를 감면하는 방법이 있으며 다음으로는 벨기에, 캐나다, 스페인, 네덜란드 등의 국가들과 같이 근로자와 고용주 모두에게 감면혜택을 주는 방법, 그리고 마지막으로 고용주의 사회보험료 감면을 통해 저임금 근로자에 대한 기업의 노동수요를 장려하는 방법으로 구분할 수 있다(이병희 외, 2012:80). 프랑스의 경우는 마지막 세 번째 유형에 속하며 정확하게는 사회보험료를 정부가 대납하는 식의 지원정책이 아니라 감면 혹은 면제하는 방식으로, 정부가 직접적인 재정지원을 하는 것은 아니지만 저임금 근로에 대한 감면혜택은 간접적인 정부의 재정손실의 가능성은 있다고 할 수 있다. 특히 프랑스의 법정최저임금은 다른 나라들에 비해 상당히 높은 수준으로 책정되어 있어 최저임금을 기준으로 책정되는 저임금 근로자



의 고용에 대한 기업지원에 대해서는 그것이 고용에 어떠한 영향을 미치는 지에 대해서는 다각적으로 논의되고 있다.

둘째, 프랑스의 경우 복지재정이 임금 근로자를 중심으로 근로자와 고용주의 사회보험료에서 재정이 마련되는 특색을 가지고 있는 상황에서 고용지원을 위한 고용주의 노동비용에 대한 부담을 줄이기 위한 사회보험료 감면의 확대는 전체 복지재정 안에서 사회보험료의 감소라는 어쩔 수 없는 정부의 선택으로 볼 수 있다. 즉 사회보험료에서의 감소분을 일반사회기여금 (Contribution sociale généralisée: CSG) 등의 조세를 통한 복지재정의 확대를 통하여 충당하게 되었다. 이는 사회보험 중심의 복지체계에서 복지재정의 균형을 위하여 조세제도를 도입하게 되는 프랑스 복지체계의 큰 변화를 보여주는 것이다.

셋째, 프랑스에서 시행중인 사회보험 지원정책의 구체적인 내용은 앞서 언급한 바와 같이 ‘감액’ 혹은 ‘면제’의 형태를 취하며 현재 사회보험 부담금의 포함 내용은 노령, 의료, 장애와 사망, 그리고 출산과 관련된 사회보험 (assurances sociales)과 가족수당제도 (allocations familiales)까지 포함하여 전체적인 ‘사회보장’ (Sécurité sociale) 부담금의 감면정책이라고 부르는 것이 가장 정확한 표현이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

## 2. 프랑스 사회보험료 감면정책의 특성

### 1) 사회보장 부담금의 일반감액

고용주의 사회보장 부담금에 대한 감면은 고용지원을 목적으로 특정 지리적 환경에 따른 요소를 고려하여 시행되기도 하고 특정 개인들을 대상으로 하여 시행되기도 한다. 개인을 대상으로 하는 지원 중 대표적인 제도가 고용지원제도를 통하여 채용되는 경우이다. 먼저 가장 일반적이며 광범위하게 시행되고 있는 사회보장 부담금 일반감액 (La réduction générale des cotisations patronales)<sup>19)</sup>에 대해 알아보려고 한다.<sup>20)</sup>

18) 용어 설정상의 차이는 있으나 프랑스 사회보장제도의 용어상의 이해와 사회보험료 감면정책에 포함되는 내용들과 용어의 이해를 위해서는 한국노동연구원, 2012, 제7장 ‘프랑스의 사회보험과 사회보험료 지원정책’을 참조.

19) 해당 제도에 대한 일반적인 명칭은 La réduction générale des cotisations patronales 이나 저, 중 임금 근로자에 대한 고용주의 부담금의 경감이라는 뜻의 ‘L’allègement de charges patronales sur les bas et moyens salaires’ 혹은 ‘Réduction dite Fillon’ 즉 Fillon 감액 이라고도 불리기도 한다. 자료 출처는 <http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/>

사회보장 부담금의 일반감액의 대상이 되는 고용주는 실업보험 가입을 의무적으로 시행하고 있으며 일반레짐에 소속된 경우에 해당된다. 단 국가, 지방 공공단체 그리고 상공회의소 등과 개별 고용주는 이러한 사회보장부담금의 일반감액 대상에 해당되지 않는다.

해당 근로자는 의무적 실업보험에 가입한 모든 근로자가 해당하며 고용계약의 형태나 특성 그리고 기간에 관계없이 고용계약을 체결한 근로자이다. 65세 이상의 중고령 근로자가 고용계약의 당사자로 실업보험에 가입되어 있으면 고용주의 실업보험에 해당하는 부담금이 면제된다. 이러한 경우에도 고용주는 해당 근로자에게 지급된 임금에 대하여 사회보장부담금의 일반감액 혜택을 받을 수 있다.

사회보장부담금의 일반감액에 있어서 해당 기업의 전체 근로자 수에서 제외되는 경우는 첫째로 고용계약의 중지나 다른 이유로 공석인 자리를 대체하기 위하여 CDD로 계약한 근로자, 둘째로 고용지원계약 제도를 통해 채용된 근로자이다.

사회보장 부담금의 감액은 일년 간의 세전임금을 계산하여 법정최저임금의 1.6배까지 감액이 가능하다. 감액에 포함되는 내용으로는 일반적으로는 사회보장(sécurité sociale)에 관한 것으로 구체적으로는 질병, 출산, 노령, 장애와 사망에 관련된 사회보험과 가족수당이 이에 해당된다.

감액 총액은

- 20인 이상의 기업의 경우는 세전 임금의 26%까지 가능하다.
- 20인 미만의 기업은 감액분이 증가하는데 28,1%까지 가능하다.

고용주가 이러한 감액의 혜택을 받기 위하여 준수해야 할 조건으로는 매해 연례임금 교섭에 대한 의무를 지켜야 한다는 것이다. 이러한 사회보장 부담금의 감액제도는 다른 감면제도나 부담금에 대한 특수 비율의 적용 등과 함께 시행되어져서는 안 된다. 예외적으로 추가근로 시간에 대한 부담금 감액과 함께 시행되는 것은 가능하다.

사회보장 부담금의 감액은 고용지원의 한 방법으로 근거법은 사회보장법 (Code de la Sécurité sociale, art. L 241-13, art. L 242-1, art. D 241-7) 으로 하고 있다.

20) 자료: Panorama des exonérations et des aides à l'emploi, Urssaf, 2013년 7월 1일을 기준으로 한 자료.

## 2) 고용지원제도 내에서의 사회보장부담금 면제정책

### (1) CUI-CAE에 대한 사회보장부담금 면제

고용기간 동안 사회보험과 가족수당에 대한 고용주의 사회보장 부담금의 면제혜택을 받는다. 직업적 통합을 위한 지원이 정부 혹은 지방 의회 의장의 결정으로 지원되어질 수 있다. 여기서 정부의 결정이라 함은 Pole emploi, Missions locales 등의 고용관련 서비스기관이 정부로부터 직접 재정 지원을 받으며 정부를 대신하여 결정하는 것을 의미하며, 지방의회 의장의 결정은 수혜 대상이 RSA의 수급자인 경우 그 재정적 지원을 담당하는 지방 의회의 결정이 필요하기 때문이다.

이러한 지원은 정부의 다른 고용지원제도와 중복되어 시행되어서는 안 된다. 또한 고용주의 사회보장부담금 일반감액 (Fillon 감액)도 중복하여 지원받을 수 없다.

### (2) CUI-CIE에 대한 사회보장부담금의 면제

재정적 지원에 관한 사항은 CAE의 내용과 동일하다. 즉 직업적 통합을 위한 지원이 정부 혹은 지방 의회 의장의 결정으로 지원되어질 수 있다. 여기서 정부의 결정이라 함은 Pole emploi, Missions locales 등을 의미하며 지방의회 의장의 결정은 수혜 대상이 RSA의 수급자인 경우 그 재정적 지원을 담당하는 지방 의회의 결정이 필요하기 때문이다. CIE를 위한 특수한 사회보장 부담금의 면제나 감액제도가 없으므로 고용주의 사회보장 부담금의 일반감액(Fillon 감액) 혜택과는 중복하여 지원을 받을 수 있다.

## 제 5절. 프랑스 직접일자리 창출정책과 근로장려세제 (PPE)

### 1. 근로장려세제의 내용과 시행방법

#### 1) 근로장려세제 (PPE)

근로장려세제 (PPE: Prime pour l'emploi)는 저임금 혹은 빈곤층 근로자의 취업으로의 유인과 함께 직업적 활동을 유지할 수 있도록 지원하는 것이다. PPE의 대상자는 임금근로자인지의 유무에 관계없이 소득의 조건에 근거하여 정해진다. 그리고 PPE의 액수는 직업활동으로 획득한 소득에 근거하여 결정되어진다. PPE의 지급방식은 소득세의 납부시 감면하거나 혹은 대상자가 소득세 납부의 의무가 없을 경우에는 대상자에게 직접 지급되어진다<sup>21)</sup>.

아래에서는 이 제도에 관하여 좀 더 구체적으로 알아보려고 한다.

#### 2) PPE의 수혜자 조건

PPE의 수혜자가 되기 위해서는 납세 대상이 되는 한 가구내의 구성원 중 최소한 한 명은 직업적 활동을 하고 있어야 한다. 이러한 직업활동은 시간제 근로일 수도 있으며 전일제 근로일 수도 있다. 또한 공공부문 혹은 민간부문의 임금근로자일 수도 있으며 자영업과 전문 장인직 등의 비임금근로자일 수도 있다.

수혜자의 또 다른 조건으로는 수혜자는 세계 (납부)상으로 프랑스에 주소지를 두고 있어야 한다는 것이다.

#### 3) 소득조건

한 가구내의 준거 납세소득은 일정한 한계를 초과해서는 안 된다. 2013년에 지급되어지는 PPE는 2012년의 준거납세소득의 총액(소득신고서에 기재된 금액)이 다음을 초과해서는 안 된다. 미혼인 경우, 사별한 경우 혹은 이혼의 경우 16,251 유로이며, 동거나 결혼을 통하여 부부가 공동의 과세를 하기로 한 경우는 32,498 유로이다.

위에 명시된 액수는 가족 구성원의 수와 연령, 장애 등에 따라 각자에게 주어질 계

21) 관련 자료의 출처는 다음과 같다. 'La prime pour l'emploi',  
<http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/>

산을 위한 비율인 가족계수에 따라 (quotient familial)<sup>22)</sup> 자녀 1명당 (demi-part) 4,490 유로가 증가하게 된다. 만약 별거 혹은 이혼한 부모가 번갈아 가며 자녀를 양육할 경우에 2,445유로가 증가하게 된다.

즉 구체적인 예를 보면 1자녀를 둔 결혼한 부부의 경우 근로장려제도의 혜택을 받기 위해서는 이들의 준거납세소득은 최고 36,988 유로 (32,598유로 + 4,490유로)이거나 그 미만이어야 한다.

#### 직업소득의 총액한도

2013년에 지급되는 PPE의 경우를 볼 때 2012년의 소득을 기준으로 하여, PPE의 수혜대상 가구의 각 구성원의 소득은 최소한 3,743 유로이며 다음의 상한선을 초과해서는 안 된다.

17,451 유로: 대상자가 미혼이거나 사별한 경우나 이혼한 경우, 이러한 경우 자녀는 없거나 혹은 자녀가 있더라도 혼자 양육하고 있지 않는 경우에 해당한다. 또 다른 경우에는 대상자가 결혼이나 동거의 상태이며 부부가 공동의 과세를 하기로 한 경우에 있어서 각자가 직업활동을 하고 있으며 이를 통해 최소한 3,743 유로의 소득을 가지는 경우이다.

26,572 유로: 대상자가 결혼 혹은 동거상태이며, 부부가 공동의 과세를 하기로 한 경우 그 중 1인이 직업활동을 하고 있으며 최소 3,743 유로의 소득을 가지는 경우에 해당한다. 혹은 대상자가 미혼, 사별 혹은 이혼의 상태이며 1명 이상의 자녀를 양육하고 있는 경우에 해당한다.

시간제 근로나 혹은 일년 중 일정기간 동안만 근로한 경우, 근로소득은 1년 전체를 기준으로 하여 시간제 근로의 경우는 전일제 근로로 재계산 되어진다. 이는 위에서 살펴본 17,451 유로 그리고 26,572 유로 소득 상한기준에 맞추어 평가하기 위한 것이다.

해당 과세가구의 누구도 2012년 1월 1일을 기준 (2013년의 PPE의 수급을 위하여)으로 ISF<sup>23)</sup>의 적용을 받아서는 안 된다. ISF는 과세가 되는 자산이 어느 일정한 한도 이상일 경우 부여되는 세금으로 매해 1월 1일 그 기준이 정해진다. 2012년의 경우 세금이 부과되는 자산이 1,300,000 유로 이상일 경우 ISF가 부과되어진다.

22) 프랑스의 소득세 과세단위는 가족단위로 소득을 모아서 가족 수로 나누고 이에 상응하는 세율을 곱하여 세액을 산출한 뒤 다시 가족 수를 곱하여 납부할 세액을 산출한다. (보건사회연구원, 2012, p. 118)

23) Impot de solidarité sur la fortune (ISF): 자산에 대한 연대세금

#### 4) PPE의 지원액수

근로장려세제의 액수는 직업소득과 가족상황에 따라 달라지는 방식을 가지고 있다. 먼저 신고된 직업활동 소득의 비율에 따라 계산되어진다. 적용되어지는 비율 계산은 소득의 총 액수에 따라 다양한데 2013년에 지급되어지는 2012년 소득에 대하여 계산 내역은 아래의 표와 같다.

[표 6-4] PPE지급액 계산방식

가족상황	1년간 직업활동의 소득범위 (1)	개별근로장려세제
미혼, 사별, 이혼 혹은 결혼한 부부 2인 직업활동소득 (2) 혹은 직업활동을 통하여 최소 3,743 €의 소득이 있는 가정에 부양대상자가 있는 경우	$3,743 \leq R \leq 12,475$	$R \times 7,7\%$
	$12,475 < R \leq 17,451$	$(17,451 - R) \times 19,3\%$
결혼한 부부의 1인 소득(3)	$3,743 \leq R \leq 12,475$	$R \times 7,7\% + 83 \text{ €}$
	$12,475 < R \leq 17,451$	$(17,451 - R) \times 19,3\% + 83 \text{ €}$
	$17,451 < R \leq 24,950$	$83 \text{ €}$
	$24,950 < R \leq 26,572$	$(26,572 - R) \times 5,1\%$

주: R은 소득을 의미

- (1) 신고된 소득은 최소 3,743 유로여야 한다.
- (2) 결혼 혹은 동거 가구의 2인 소득이란 두 사람 모두 경제활동을 하고 있으며 이를 통한 소득이 1년 전체를 기간으로 전일제 근로로 환산하여 계산하기 전에 최소 3,743유로를 소득으로 갖는 경우를 말한다.
- (3) 결혼 혹은 동거 가구의 1인 소득이란 부부 중 1인만이 경제활동을 통하여 최소 3,743유로의 직업소득을 갖는 경우이다. 이 역시 1년 전체를 기준으로 전일제 근로로 환산하여 계산하기 전의 액수이다.

과세 가구에 지급되는 근로장려세제는 해당 가구의 부양가족의 수에 따라 가산된 개별 근로장려세제의 총액에 해당한다. 증가액수는 경우에 따라 36 유로 혹은 72 유로에 해당한다. 빈곤층 근로자의 경제활동 소득을 보충하기 위하여 지급되어지는 RSA의 액수는 PPE의 총액에서 공제되어진다.

## 5) 신청절차

PPE를 위한 특별한 절차는 없으며 소득 신고시 해당사항에 대해 기재하는 것으로 충분하다.

## 6) 지급방법

과세대상자의 경우: 해당 가구의 소득세에서 자동으로 공제되어 진다. 만약 해당 가구의 소득세의 총액이 PPE의 총액 미만일 경우, 그 차액은 해당 가구에 수표나 혹은 자동이체의 방식으로 지불되어 진다. 그 차액이 최소 8 유로일 경우부터 지불이 이루어진다.

비과세 대상자의 경우: PPE의 총액이 계좌로 자동이체 되거나 혹은 수표의 방식으로 지불되어진다.

PPE의 총액이 30 유로 미만인 경우에는 지급되지 않는다. 2010년의 경우 PPE에 대한 지출은 36억 유로로 이는 2009년에 비하여 10%가 감소된 것이며 2009년의 경우 이전 해에 비하여 이미 12%의 감소를 나타내어 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 이는 2008년 이후 PPE의 세율 변동이 없기 때문인 것으로 분석된다.

## 2. 근로장려세제(PPE)의 근로빈곤층 지원효과

### 1) 근로장려세제의 시행효과

프랑스의 근로장려세제 제도의 도입 계기는 1990년대 후반부터 중요한 논쟁이 되기 시작한 사회적 미니멈의 수급자에 대한 근로유인과 노동시장에서 근로자로 활동하고 있으나 이들의 소득수준이 빈곤층에 가까운 상황에 대한 논의에서부터 시작한다. 이러한 논의들은 1998년에 RMI, API등의 사회적 미니멈의 급여체계를 강화하도록 하였다. 이와 함께 영국과 미국처럼 고용을 장려하는 것과 동시에 근로빈곤을 감소시키는 장치를 도입하고자 하는 의견이 모아지기 시작하였다. 그리하여 2001년 저임금 근로자의 소득을 보충하면서 그들의 “고용장려와 고용유지를 위하여”<sup>24)</sup> 라는 슬로건으로 프랑스의 근로장려세제가 도입, 시행되기 시작하였다. 이러한 PPE는 도입이후 여러 차례에 걸쳐 개

24) 2001년 5월 30일 법 발표의 내용 중에서 발췌.

정되었는데 이는 각 정부마다 저임금 근로자들의 소득을 지원하기 위한 목적으로 지속적으로 변화과정을 거쳐나갔다. 개정내용은 크게 두 부분으로 요약할 수 있다. 첫째는 수혜자에게 지급되는 (혹은 과세 감면을 통하여 혜택이 주어지는) 지원액수를 확실히 증가하는 것이고 둘째는 시간제 근로자와 과세 기준 1년 중 일부분의 기간만을 고용기간으로 한 근로자를 위해서, 이들의 근로장려세제에 대한 특수할증을 부과하는 방식으로 지원을 증가시키는 것이었다. 이러한 노력은 빈곤 수급 가구에 있어 PPE의 재분배 효과를 어느 정도 강화하였으며<sup>25)</sup>, 빈곤율의 감소에도 어느 정도 기여하였다고 분석되고 있다 (Bonnetoy, Vincent. et al. 2009).

아래의 표는 PPE의 도입시기부터 2008년까지의 PPE 지급 액수와 수혜가구 수를 나타내는 것이다. 2008년의 PPE 총액은 시행원년에 비해 두 배 이상이 증가하였고 지속적인 증가추세를 이어오고 있다. 수혜가구 수는 2002년 8,500,000 가구에서 2008년 9,000,000 가구로 큰 변동이 없는 것으로 나타난다. 이에 대해서는 그 기간 동안의 해당 제도와 관련 제도에 대한 법적 개입이 중요한 작용을 하였을 것이며, 마찬가지로 인구상의 변화와 특히 고용과 소득에 관련된 변화들 역시 중요 요인으로 작용하였을 것으로 추측하고 있다.

[표 6-5] PPE 도입이후 PPE의 지원액수와 수혜 가구 수의 변화

PPE 수급 연도	2002 (2001)	2003 (2002)	2004 (2003)	2005 (2004)	2006 (2005)	2007 (2006)	2008 (2007)
지원총액 ( 10억 유로)	2,1	2,2	2,4	2,7	3,3	4,5	4,5
총 수급가구 수 (백만)	8,5	8,4	8,7	9,2	8,7	9,0	9,0

( )안의 수는 해당 년도의 소득을 기준으로 하였음을 나타낸다.

출처: DGFIP

자료: France, portrait social, éd. 2009, p. 90.

## 2) 근로빈곤층을 위한 PPE에서 RSA로의 이동?

프랑스의 근로장려세제를 논하는데 있어 RSA와 연결하여 알아보는 것은 이 제도가 가장 최근에 도입되어 PPE와의 상호보완성을 갖는지 아니면 상충하는 관계에 있는지에 대해 알아 볼 수 있기 때문이다.

25) PPE의 재분배 효과에 있어서는 해당 과세 가구 중 가장 낮은 소득을 가진 가구에 대해서는 이러한 PPE의 재분배 효과가 상당히 제한적이라고 연구자들은 분석하고 있다.



2009년 6월 1일, RMI 와 API의 사회적 급여를 대체하는 활동적 연대소득 (RSA: Revenu de solidarité active)이 빈곤에 대처하고 근로소득을 증가하는 것을 목적으로 새로이 도입되었다. 이것은 근로 빈곤층의 소득지원을 목표로 하는 PPE의 지속적인 개정에서 나타나는 경향들과 같은 맥락에서 놓고 볼 수 있다. 이는 RMI와 API의 수급자들이 비활동함정에 갇혀 수당에만 의존하는 것을 완화시키고 고용장려와 함께 소득의 보충을 지원하고자 하는 것이었다.

이론적으로 RSA의 시행은 시간당 저임금의 근로자들에게 소득보충을 증가하게 된다. 그리고 PPE에 비하여 시간제 근로자나 일년 중 일부 기간만 일하는 근로자에 증가된 지원을 하게 된다. 그리고 PPE가 개별적 지원의 원칙을 가지고 있는 것에 비하여 RSA는 가족화된 틀을 가지고 있다. 그리하여 고용상태에 있는 근로자들에게, RSA와 PPE의 결합은 근로자들의 가족 빈곤에 대처하는 것에 더욱 중심 목표를 두고, 저임금을 보충하는 새로운 시스템을 이루게 된다. 그러므로 RSA의 시행으로 기대되는 것은 가장 낮은 소득을 가진 가구에 대한 재분배의 효과가 PPE 단독으로 시행되었을 때 보다 더욱 높게 나타난다는 것이다.

실제로 RSA의 도입과 함께 PPE가 새로이 도입되는 RSA와 잘 연결되어 시행될 수 있도록 PPE에 대한 조절을 하였다. 즉 지급된 RSA의 수당은 그 다음 해에 지급되어야 할 PPE가 미리 선지급된 것으로 하며 지급된 액수만큼 PPE에서 공제되어지도록 하였다. 이는 PPE의 경우 전년도의 1년 전체 직업소득을 신고하여 실제로 PPE의 혜택을 받을 수 있는 시기는 지원이 필요한 바로 그 시점이 아니라 1년 정도가 경과한 다음부터 가능하다. 그러므로 이러한 방식은 저임금의 근로자들이 필요할 때에 바로 지원을 받을 수 없다는 불편한 점이 존재하였다.

그리고 RSA의 수급 자격이 없는 가구의 경우는 PPE를 이전과 같은 방식으로 지급받게 된다. 이러한 RSA제도에 대한 이론적 분석과는 달리 2013년에 발표된 분석(Gomel, Bernard, 2013)에 의하면, RSA의 수혜자들의 경로분석 결과는 RSA라는 새로운 제도는 고용장려에도 그리고 소득의 개선에도 어떠한 경쟁력도 없다고 보고 하였다. 또한 RSA의 시행을 통하여 중대한 빈곤의 감소를 이끌어 낼 것이라는 점에서도 효과가 없음을 보고 하였다.

이와 함께 RSA-active 활용이 미흡한 이유 중의 하나는 이 제도를 사회부조라는 논리에서 시행하고자 하는 데에 있다고 보았다. 즉 2001년 이미 도입된 PPE 역시 근로 빈곤층을 위한 장치로, 이는 조세에 의한 재분배를 통하여 근로 빈곤층의 소득에 기여하고자 하는 논리와는 대조되는 것이다. 그리하여 이미 RSA의 개혁의 필요성에 대한 논의

가 시작되고 있다. 2013년 7월에 프랑스 수상에 전달된 보고서(Sirugue, Christophe. 2013, Gomel, B. et al. 2013. 재인용)에 의하면 저임금의 근로자들을 위한 ‘활동 장려금’ 이라고 명명된 새로운 급여제도를 도입하여야 한다고 제안하고 있다.

결론적으로 근로빈곤층의 고용을 장려하고 부족한 소득을 보충 지원하기 위한 목적을 공유한 PPE와 RSA는 단지 그 대상 집단을 이전의 PPE에서 RSA로 이동시키는 것이 아니라 두 제도가 상호보완적인 기능을 통하여 빈곤을 감소하고 고용장려의 역할을 하는 것이 이상적이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 RSA제도의 근본적인 취지에서 동떨어진 효과성과 또한 비용면에서의 증가는 비록 PPE의 단점을 보완하여 시행중이기는 하나 그에 대한 부정적 견해들을 막기에는 역부족으로 보인다.

## 제 6절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 전달체계

### 1. CUI-CAE의 시행과정

직접일자리 창출을 위한 가장 핵심적인 제도인 단일통합-고용동반계약 (CUI-CAE)를 통하여 고용지원제도의 진행방법과 관련 기관에 대해 알아보면 다음과 같다. 먼저 CUI-CAE의 담당기관은 아래와 같다.

– 고용지원제도 신청과 채용을 지원하는 기관: Pole emploi<sup>26)</sup>, Mission locale, Cap emploi

– 재정 지원금의 담당기관: 지급과 서비스 사무소 (ASP: Agence de Serviecs et de Paiement), 그리고 RSA의 수혜자로 고용지원제도를 통해 채용된 경우는 도의회가 별도로 담당한다. 이는 RSA의 재정적 지원이 도 단위로 시행되기 때문이다.

고용지원계약 제도를 통하여 근로자를 채용하기 전에 먼저 사전협약이 해당 근로자와 해당 기업 그리고 국가로 부터 직접 재정지원을 받는 대상자에 대해서는 Pole emploi, 혹은 26세 미만을 위한 지역미션센타 (Mission locale), 그리고 2012년부터는 장애인근로자를 대상으로 할 경우에는 Cap emploi 사이에 이루어져야 한다.<sup>27)</sup>

지방정부의 재정적 지원을 받는 RSA의 수혜대상자는 도의회 (Conseil général)와 협약을 결정하여야 한다.

어떠한 CUI-CAE의 계약도 이러한 사전 협약 없이는 결정되어지지 않는다. 이러한 사전협약을 통하여 국가의 재정적 지원정도를 결정하고 해당 근로자의 직업적 통합경로가 결정되어지기 때문이다.

협약은 CUI-CAE의 계약기간 동안 직업훈련과 동반지원 활동에 관한 사항에 대하여 고용관련 공공서비스 기관과 고용주 그리고 해당 근로자 간에 상호적인 약속을 형식화하여야 한다. 이 협약은 총 24개월 기간 내에서 심사를 거친 후 재계약 되어질 수 있다.

26) 프랑스의 주요 공공 고용서비스 기관으로 고용센터 (Pole emploi)를 대표로 들 수 있는데 이는 2009년 기존의 관련 기관들을 통합하고 새로이 등장한 기관으로 현재 전국에 900 여개의 센터를 두고 실업급여 관련 업무와 일자리 알선 등의 고용서비스를 함께 실시하고 있다.

27) 자료: le portail des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, <http://www.emploi.gouv.fr>

고용지원지원제도의 진행과정은 다음과 같다.

- 고용주는 고용지원을 요청하기 전에, 이미 고용지원제도를 통하여 근로자를 채용한 경험이 있을 경우, 이전의 고용지원제도를 통해 채용된 근로자와 실행하기로 약속된 활동 등에 대한 총괄적인 검토 평가서를 제출한다.
- 고용지원제도 신청을 위한 서류양식에 Pole emploi, Mission locale, Cap emploi의 상담 책임자의 확인결재가 그리고 예외적으로 RSA의 수혜자의 경우 도의회 의장의 확인결재가 중요한데 이는 고용지원에 있어 결정적인 역할을 한다.
- 채용된 기업 혹은 사업장 내에서 1인의 후견인을 지정한다.
- 해당 근로자와 함께 계약 기간을 결정한다. CDI 혹은 24개월을 최대 계약기간으로 하는 CDD의 계약을 할 수 있다.
- 파견근무기간 (période d'immersion)을 실시할 경우에는 CUI-CAE의 계약시 추가 조항을 만들어 문서화하며 해당 고용주와 무료로 시행할 것임을 협약화한다.
- 계약기간 동안 고용주는 해당 근로자가 사업장에 출근하여 근로 중임을 확인해주는 인증서를 지급과 서비스 사무소(ASP)에 제출한다. RSA의 수혜자인 경우에 고용주는 인증서를 도의회에 제출한다.
- 해당 근로자의 요구가 있을 경우, 고용주는 직업경력확인서를 근로자에게 작성하여 준다. 일반적으로 근로자의 요구가 없더라도 늦어도 CUI-CAE의 계약 종료 한 달 전에는 직업경력확인서를 작성하여 주도록 한다.

## 2. 시행절차의 간소화

원래 2010년 개정된 통합을 위한 법에 의하면 CUI-CAE는 ‘고용주’, ‘근로자’ 그리고 ‘정부’ 혹은 ‘도의회 의장’ (RSA의 수혜자가 CUI-CAE의 대상인 경우에 한해) 즉 삼자간에 체결되어지는 개별적 협약이며 고용주와 개별적 협약의 수혜자 간에 체결된 근로계약으로 정의되어졌다. 그러나 2012년 11월 1일부터 고용주, 근로자 그리고 정부 즉 삼자간의 협약 조항이 삭제되고 CUI-CAE는 직업적 통합을 위한 지원이 제공되는 근로계약으로 본다. CUI-CAE를 통한 고용지원의 결정은 정부 (Pole emploi, Mission locale, Cap emploi)가 RSA의 수혜자의 경우는 도의회의 장에 의해 결정된다.

## 제 7절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 재정

### 1. 노동시장정책을 위한 지출 현황

#### 1) 일반지출과 대상이 표적화된 지출

고용과 노동시장을 위한 프랑스 정부의 재정 지출은 2010년의 경우 908억 유로로 전체 PIB의 4.7 %에 해당된다(Dares, 2013c). 이러한 고용과 노동시장에 책정된 예산은 그 대상을 표적화한 제도에 대한 지출과 일반적 지출로 구분되어진다. 대상이 표적화된 제도란 노동시장에서 고용에 어려움을 갖고 있는 집단 그리고 구직자들을 대상으로 하는 것이며, 구체적으로는 고용지원제도, 구직자에 대한 동반지원과 훈련, 실업 수당과 조기 퇴직 등이 이에 해당된다.

일반적 부분에 대한 지출은 특정 분야의 근로자 혹은 지리적으로 특정 지역에 대하여 노동비용을 감소하는 것을 목적으로 고용을 용이하게 하기 위한 지출에 해당한다. 구체적으로는 저임금 근로와 추가근로에 대한 사회보장 부담금에 대한 일반감액 혹은 세금의 감액이 이에 해당하며, 고용 활성화를 위한 재정적 유인책들 그리고 특정 지역과 특정 분야의 산업(호텔, 카페, 식당 관련업, 대인 서비스업, 농업)에 대한 사회보장 부담금 혹은 세금에 대한 면제 등이 이에 해당된다.

노동시장 활성화를 위한 지출 중 대상이 표적화된 제도에 대해 좀 더 구체적으로 알아보면 다음과 같다. 총 지출은 2010년의 경우 501억 유로였으며 전체 PIB의 2.59 %에 해당하였다(아래의 표 6-6 참조). 이 부분의 지출은 2010년 8% 그리고 2009년에 17%가 증가하면서 2년 연속 큰 폭으로 지출액이 증가하였다. 이는 구직자들의 증가와 경제활성화를 위한 계획들의 시행에서 연유한다고 볼 수 있다. 또한 이 부분의 지출 중 절반 이상이 실업 수당과 관련된 사회지출에 사용되었다(56%). 다음으로는 고용지원제도에 18%, 구직자들의 직업 훈련에 15% 그리고 고용에 관련된 공공서비스에 12%가 지출되었다.

고용과 노동시장을 위한 정부 지출 중 일반적 지출은 2010년의 경우 407억 유로에 달하였으며 이는 전체 PIB의 2.1%에 해당한다. 이 중 저임금 근로에 대한 사회보장 부담금에 대한 일반적 감액에 220 억 유로가 지출되었으며 추가 근로에 대한 지원으로 46 억 유로가 지출되었다. 물론 이 부분의 지출에는 고용활성화를 위한 재정적 유인책으로써 근로장려세제(PPE)와 RSA activite 에 대한 지출과 함께 특정 분야 혹은 특정 지역

내의 고용을 용이하게 하도록 하는 제도들에 대한 지출이 포함되어 있다. 고용과 노동 시장을 위한 일반적 분야의 지출은 2009년도에 비하여 3.4%가 감소하였으며 이러한 일반적 분야의 지출은 대상이 표적화된 분야의 지출보다 확연히 낮게 나타난다.

고용장려를 위한 정책과 노동시장 정책의 한계선상에 있는 특히 RSA socle와 같은 사회적 미니멈을 위한 사회적 지출에 140억 유로가 지출되었다.

## 2) 재정변화에서 나타나는 고용동반 지원의 중요성

이 장에서는 직접 일자리 창출과 밀접한 관련이 있는 재정지출 대상이 표적화된 부분을 최근 10여년 간의 GDP대비 증감과 함께 알아보도록 한다.

노동시장 활성화를 위하여 대상이 표적화(ciblés)된 지출은 구직자들과 고용유지에 어려움이 있는 근로자들을 위하여 다양한 개입을 통하여 나타나고 있다. 이러한 지출의 재원은 주로 국가(중앙정부), 지방자치단체 혹은 사회보장 관리기관에 의해 충당되어 진다. 이러한 대상이 표적화된 제도들은 유럽 수준에서 설정되어진 “노동시장 정책”(PMT: Politiques du marché du travail)의 목록에서 9가지 유형으로 분류하고 있다.

프랑스 정부의 노동시장에 대한 공공정책적 개입은 크게 3부분으로 분류할 수 있으며 그 안에는 9유형의 구체적인 개입방법이 포함되어 있다<sup>28)</sup>.

첫째, 노동시장과 관련된 서비스로 공공고용 서비스의 구조에 관련된 지출이며 구직자들을 위한 개별 동반 서비스와 관련된 지출 역시 포함되어 있다. (유형1)

둘째, 고용정책의 적극적 개입방법으로 구직자들을 위한 직업교육 훈련, 민간, 공공 부문의 고용지원제도를 위한 지원, 장애 근로자들을 위한 지원, 실직자들을 위한 창업지원 등이 이에 해당한다. (유형2에서 7까지)

셋째, 실직의 경우 소득지원과 관련된 서비스로 실업수당, 전체 혹은 부분 조기퇴직 비용 등이 이에 해당한다. (유형8과 9)

아래의 표 (6-6)에 의하면 2009년에 비하여 2010년의 직접일자리 창출 부문의 증가(전체 GDP대비 해당 항목의 증감)는 공공부문의 고용지원제도의 장려와 밀접히 연결되어 있다. 2008년 말 부터 노동시장의 악화와 함께 경기침체로 인하여 정부는 이에 대응하기 위하여 고용지원과 노동시장 활성화를 위한 조치들을 취하였다. 부분적 경제활동

28) 프랑스를 비롯한 많은 유럽 국가들은 노동시장정책의 9가지 유형 중 3번째 유형인 ‘직무순환 및 일자리 나누기’는 사용하지 않고 있다.

지원, 10인 미만의 기업에 대한 고용지원, 고용지원계약(직접일자리 창출 포함)을 통한 채용 증가 등에 중점적 지원을 하였다.

그러나 2000년 이후 점진적으로 직접 일자리 창출에 대한 지출이 감소하는 것을 관찰할 수 있는데 이는 노동시장 관련 서비스 부문의 지출 증가와 함께 살펴보아야 할 것이다. 이는 직접 일자리 창출 부문과는 달리 노동시장 관련 서비스에 대한 지출은 2000년 이후 지속적으로 증가세를 보이고 있기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 ‘노동시장정책’의 유형 1인 노동시장과 관련된 서비스부문의 지출에는 단순한 공공고용서비스 기관의 운영과 소속 근로자들에 관련된 지출뿐 만이 아니라 서비스를 제공받는 구직자들의 개별 고용동반서비스와 관련된 지출까지도 포함되어 있다. 먼저 공공고용서비스 기관의 지출과 관련해서는 대표적인 고용서비스 기관으로 고용센터(Pole emploi)를 들 수 있는데, 이와 함께 Mission locale 그리고 Cap emploi 등의 주요 공공서비스 기관들의 운영과 관리에 소요되는 비용은 2010년의 경우 41억 7천 9백만 유로였으며 고용동반지원에 소요된 비용은 15억 6천 9백만 유로 그 외 Unedic<sup>29)</sup>의 행정관리에 소요된 비용이 1억 1천 8백만 유로에 해당하였다. 전체 노동시장 관련 서비스 부문의 총 지출은 같은 해 58억 6천 6백만 유로였다. 그러므로 노동시장 관련 서비스 지출 중 고용동반서비스의 지출은 중요한 부분을 차지한다고 할 수 있다. 같은 해 직접일자리 창출에 대한 지출은 총 42억 1백만 유로였다.

노동시장 정책의 내용 중 적극적 정책에 속하는 유형2에서 7가지의 경우 전체 지출은 GDP대비 0,83%에 해당한다. 이 비율은 2000년의 경우 GDP의 1,01%를 차지하다가 2006년 0,6% 까지 감소한 후 다시 증가추세에 있다.

전체적으로 2010년의 경우 노동시장정책을 위한 지출 중 56%는 실직상태의 소득지원으로 지출되어 가장 큰 비율을 차지하였고 대부분이 실업수당으로 지출되었다. 조기퇴직의 경우는 2000년대 초부터 시작된 조기퇴직 조치들의 폐지로 인하여 그 비용은 줄어들고 있다. 다음으로 적극적(유형2에서 유형7) 노동시장 정책에서의 지출은 전체의 32%를 차지하였다. 마지막으로 고용서비스에 해당되는 지출은 전체의 12%에 해당되었으며 이 부분에 대한 지출은 점진적으로 증가 추세에 있다.

29) 프랑스 실업보험의 운영과 관리를 담당하는 기관이다.

[표 6-6] GDP에 대한 노동시장정책 지출비율

(단위: GDP대비 %)

해당 분야	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1 고용시장서비스	0,17	0,19	0,21	0,23	0,23	0,23	0,24	0,22	0,21	0,26	0,30
2 직업훈련	0,37	0,33	0,29	0,30	0,31	0,29	0,29	0,30	0,28	0,36	0,38
4 고용장려	0,18	0,16	0,13	0,10	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,10	0,11
5 고용보호	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07
6 직접 일자리 창출	0,40	0,41	0,40	0,34	0,24	0,18	0,20	0,21	0,15	0,16	0,22
7 기업창업지원	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,03	0,03	0,04	0,05
8 소득유지와 지원	1,20	1,23	1,45	1,64	1,63	1,53	1,34	1,20	1,16	1,42	1,44
9 조기퇴직	0,18	0,19	0,13	0,10	0,08	0,06	0,05	0,04	0,02	0,02	0,01
전체	2,56	2,57	2,69	2,79	2,68	2,49	2,31	2,18	2,03	2,43	2,59

주: 프랑스를 비롯한 많은 유럽 국가들은 노동시장정책의 9가지 유형 중 3번째 유형인 '직무순환 및 일자리 나누기'는 사용하지 않는다. 그러므로 이 표에서도 9가지 유형 중 3번은 생략된 상태이다.

자료: Dares Analyses, 'Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010', Janvier 2013, N.007

## 2. 노동과 고용을 위한 재정의 강화

프랑스 정부는 고용의 장려 그리고 양질의 일자리를 발전시켜 나가기 위한 프로그램을 진행하고 있는데 이를 위하여 매해 재정을 책정하고 있으며 2013년을 위한 재정법에 의하면 다음의 “노동과 고용” 부문에 100억 유로를 배정하였다. “노동과 고용” 부문에는 다음과 같은 4가지 프로그램을 포함하고 있다.<sup>30)</sup>

프로그램 102- 취업과 재취업을 위한 프로그램, 이 프로그램의 책임은 DGEFP (Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle) 에 있다.

프로그램 103- 경제 변동에 대한 동반지원과 고용개발을 위한 프로그램, 이 프로그램의 책임은 DGEFP (Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle) 에 있다.

프로그램 102와 103을 위한 재정은 총 94 억 유로를 배정하였으며 구체적으로 프로그램 102에 대해서는 57억 유로 그리고 프로그램 103에 대해서는 37억 유로를 배정하였다. 프로그램 111- 고용의 질 개선과 근로관계 개선을 위한 프로그램, 이 프로그램의 책

30)자료: Le budget de l'emploi, <http://www.emploi.gouv.fr/>



임은 DGT (Directeur général du Travail) 에 있다.

프로그램 155- 고용과 노동정책에 대한 개념, 관리 그리고 평가를 위한 프로그램, 이 프로그램의 책임은 DAGEMO (Directeur de l'administration générale et de la modernization des services)에 있다.

2013년 재정법에서 재정이 특히 강화된 부문은 다음과 같다.

- 미래고용 (Emplois d'avenir)의 시행을 위하여 2013년에 4억 6천 6백만 유로를 재정지원하기로 하였다.
- 고용지원계약 제도의 일자리의 양적 안정화를 위하여 390,000 일자리에 16억 6천 5백만 유로의 예산을 책정하였다. 구체적으로는 340,000 CAE 일자리에 그리고 CIE 일자리에 50,000 고용을 목표로 하고 있다.
- 구직자들을 지원할 수 있는 역량을 높이는 것을 목적으로 2,000 개 일자리의 CDI의 근로자 고용을 통하여 Pole emploi의 인적 자원과 재정적 수단을 강화하기로 하였다. 이를 위하여 정부지원이 해당 기관에 14억 6천 7백만 유로가 책정되어있다.
- 고용유지를 위한 최적의 동반지원을 위하여 부분적 (시간제, 기간제) 근로활동에 대하여 4 천만 유로를 증가하였다.

재정이 강화된 부분은 먼저 청년층의 고용창출을 위하여 새로이 도입한 미래고용(EAv)의 효과적 시행을 위한 것으로 분석되며 일반 고용지원계약 제도의 안정화를 위한 지원과 함께 직접 일자리 창출에 대한 지원이 가장 중요하게 차지하고 있다. 이는 프랑스 정부의 고용정책에 있어서 국가의 역할을 강조하고 국가 재정을 통한 일자리 창출에 역점을 두고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

다음으로 시간제 근로와 같은 부분적 근로활동의 활성화는 노동시장의 유연화와 함께 많은 국가에서 실시되고 있으나 이것이 실업률 감소의 효과를 가져 올 수는 있겠으나 반면 저임금 근로를 생산하고 노동시장의 이중화를 가중시킬 수도 있다는 문제가 지적된다.

## 제 8절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 고용지원 법체계

프랑스의 사회보장 체계의 복잡성과 마찬가지로 노동과 관련된 고용정책인 고용지원 제도 역시 그 영향을 받고 있다. 기본적으로 노동법의 영향과 동시에 고용지원과 관련된 재정적 지원과 사회보장 부담금의 감면 혹은 감액 그리고 과세의 면제 등에 있어서는 사회보장법과 세법 등의 영향을 받고 있다.

현재 프랑스에서 시행 중인 대표적인 고용지원계약제도인 단일통합-고용동반계약(CUI-CAE), 미래고용계약(EAv) 그리고 직업화 계약(contrat de professionnalisation) 등의 시행에 있어서 각 제도에 해당하는 근로계약과 근로자 지위, 계약 조건 등은 모두 노동법(Code du travail)에 근거하고 있다.

그러나 고용주에 대한 지원인 사회보험 부담금의 감면에 대한 법적 근거는 사회보장법(Code de la Sécurité sociale)에 근거하고 있다.

임금에 대한 과세 면제, 견습과세 면제 등은 일반세법에 근거하고 있다.

예를 들어 2010년부터 전반적 시행에 들어간 단일통합계약(CUI)의 경우는 ‘2009년 단일 통합계약에 관련된 2009년 11월 25일 시행령’에 구체적으로 명시되어 있다. 해당 시행령에는 CUI 시행에 대한 구체적인 내용과 함께 각각의 구체적인 내용이 어느 법을 근거로 하고 있는지를 자세히 명시하고 있다. 해당 시행령의 근거법인 일반법 그리고 특별법 등은 다음과 같다<sup>31)</sup>.

- 노동법
- 사회보호와 가족법
- 사회보장법
- 통합정책 개혁과 활동연대수당 일반화에 관한 2008년 12월 1일의 특별법

31) 자료: <http://legifrance.gouv.fr>

## 제 9절. 프랑스 직접일자리 창출정책의 세금, 사회보험료 지원의 정책효과

### 1. 고용창출 효과

#### 1) 새로운 일자리 창출효과

2007년 말 Dares는 2006년 9월과 11월 기간 동안 고용지원제도를 통하여 근로자를 채용한 고용주를 대상으로 한 조사를 실시하였다. 이를 통하여 고용지원제도의 운영과 성과 해당 근로자에 대한 고용주의 견해 그리고 해당 근로자를 재고용 할 것인지에 대한 견해 등에 대하여 알아보았다.(Dares, 2010)

2006년 조사시기에는 2005년에 발표, 시행되기 시작한 사회통합 법에 의한 4가지 고용지원계약이 시행중이었기 때문에 이를 중심으로 알아보기로 한다. 공공부문의 CAE와 CAV 제도 그리고 민간부문의 CIE와 CI-RMA가 이에 해당된다.

고용지원제도를 통한 채용은 많은 경우 새로운 일자리 창출에 해당하였다. 특히 민간부문에서 이러한 경향이 높게 나타나는데, 민간부문의 고용에 있어서 10명의 고용주 중 6명은 고용지원제도를 통해 고용한 근로자들을 새로운 일자리에 배치하기 위한 것으로, 10명 중 3명은 해당 일자리에 있던 근로자가 일을 그만두었을 경우 그 근로자를 대체할 목적으로 고용지원제도를 통해 신규채용을 하는 것으로 나타났다.

공공부문의 경우는 회사를 그만두는 근로자 특히 이미 고용지원제도를 통해 채용한 근로자의 계약 만료가 되었을 경우, 이를 대체할 목적이 40% 정도로 나타났다. 새로운 직무를 위한 고용지원제도를 통한 고용은 41% (CAE)와 48% (CAV)로 민간부문에 비해 낮게 나타났다.

[표 6-7] 고용지원제도를 통한 채용 동기

(단위:%)

고용계약 채용시 해당 일자리의 성격 (한가지 응답만 가능)	민간부문		공공부문	
	CIE	CI-RMA	CAE	CAV
새로운 일자리	59	63	41	48
근로자가 해당 일자리를 영구적으로 떠난 경우 (예: 퇴직)	31	27	11	5
임시적으로 일자리를 떠난 근로자를 대체 하기 위해 (예: 질병, 직업훈련)	5	7	5	1
고용지원계약의 근로자를 대체하기 위해	2	2	39	40
같은 근로자이나 다른 고용계약	2	1	3	1
특이 사항 없음	0	0	1	4

## 2) 재정적 지원이 채용결정에 미치는 영향

고용지원제도에 있어서 정부의 재정적 지원이 고용주가 이 제도를 통해 근로자들을 채용하고자 결정하는 데에 어느 정도 영향을 주는지에 대해 조사를 하였다. 이는 실제로 정부지원을 받고 근로자를 채용한 수혜자로서의 고용주들이 직접 밝힌 견해를 기반으로 한 것으로 이 결과에 따른 고용효과는 어느 정도 유효할 수는 있으나 고용지원제도가 전반적 경제 환경에 미치는 고용효과로서의 해석은 성립하기 어려움을 미리 밝히고 있다.

구체적인 내용은 다음과 같다.

고용주들이 직접 응답한 내용에 의하면 공공부문에서 CAE의 55% 그리고 CAV의 76%가 고용과 관련한 정부지원이 없었다면 해당 근로자에 대한 채용은 하지 않았을 것이라고 나타났다. 반면 민간부문의 경우에는 이와 관련된 비율이 훨씬 낮게 나타나는데 CIE의 10% 그리고 CI-RMA의 14% 만이 고용과 관련된 정부지원이 없었다면 해당 근로자에 대한 채용은 하지 않았을 것이라고 응답하였다.

[표 6-8] 사업장 유형에 따른 정부지원이 고용효과에 미치는 영향 (단위: %)

	공공부문		민간부문	
	CAE	CAV	CIE	CI-RMA
전체	55	76	10	14
사업장의 형태 :				
협회	57	70	5	1
지방공공단체	32	60		
공공기관	63	86		
조사 기간 동안 고용주가 고용지원제도를 처음 활용하는가의 여부 *				
예	52	72		
아니오	69	81		
고용지원제도의 반복적인 활용 **				
예	57	79		
아니오	50	68		
고용지원을 통한 채용전 고용주에 대한 재정적 지원수준에 대한 인식유무				
예	54	78	14	18
아니오	54	69	8	13
고용지원 이전 3년 동안 해당 사업장의 근로자 수의 변화				
증가	50	76	8	12
변동없음	58	71	8	16
감소	59	86	20	18
2006년 12월 31일 기준 해당 사업장의 근로자 수				
4인 이하			16	19
5-9인			9	14
10-49인			6	9
50인 이상			3	2

또한 채용결정에 있어 재정적 지원의 영향은 정부의 지원이 커질수록 증가한다고 나타난다. 정부의 지원이 없었다면 발생하지 않았을 채용은 고용창출을 목적으로 하는 새로운 직무에 대한 채용과 고용파괴를 방지하기 위한 목적으로서의 임시적 혹은 영구적으로 일자리를 떠나는 근로자를 대체하기 위한 채용이 될 수도 있다. 고용주들의 응답에 의하면 민간부문의 경우 정부의 지원이 없었다면 발생하지 않았을 채용 중 76% 이상이 새로운 일자리를 만드는데 기여하였다고 한다. 반면 공공부문의 경우는 절반 정도가 그렇다고 응답하고 있다.

[표 6-9] 정부의 지원과 해당 일자리의 성격

(단위: %)

	CIE	CI-RMA	CAE	CAV
새로운 일자리 창출	76	85	55	47
임시적 혹은 영구적으로 해당 일자리를 떠나는 근로자의 대체	24	15	45	53

공공부문의 경우에 있어 정부의 재정적 지원이 채용결정에 더욱 결정적인 영향을 주는 것으로 나타난다. 공공부문에 있어서 고용지원제도를 자주 활용하는 고용주 혹은 여러 종류의 고용지원제도를 동시에 활용하는 고용주 일수록 고용지원이 없었다면 채용을 하지 않았을 것이라고 응답하는 비율이 더 높게 나타났다. 즉 고용지원제도를 자주 활용하는 고용주들은 다른 고용주들에 비해 더 익숙하게 제도에 접근, 시행하며 심지어 그들 사업장의 인사관리 체계 속에 포함시킬 수도 있는 것으로 보인다.

공공부문에 있어 사업장의 유형에 따라서도 고용지원의 영향이 다르게 나타난다. 예를 들어 CAE의 채용을 한 공공단체의 63%, 협회의 경우는 57% 그리고 지역 공공단체의 32%가 재정적 지원이 채용 결정에 중요한 영향을 주었다고 응답하였다. 이러한 차이는 고용지원제도를 활용하는 논리의 차이에서 어느 정도 연유한다고 볼 수 있다. 2003년도에 실시된 한 연구에 의하면 공공단체는 인력부족을 채우기 위한 방법으로 고용지원제도를 활용하며, 지방 공공단체의 경우는 ‘사회적’인 목적으로 채용하는 경우가 많다. 그러므로 이러한 경우 해당 근로자의 채용시 덜 선택적이다.

민간부문에 있어서는 사업장의 크기가 작을수록 재정적 지원이 채용결정에 중요한 영향을 주었다. 또한 재정적 지원은 조사 실시 3년 전부터 근로자 수의 감소를 겪은 사업장일수록 재정적 지원이 채용에 결정적 역할을 하였다고 응답하였다. 이는 해당 사업

장의 경제적 상황이 나빴던 시기였기 때문으로 추측할 수 있다. 이를 구체적으로 뒷받침하는 것으로 근로자 감소를 경험한 사업장의 20%가 재정적 지원이 없었다면 채용을 하지 않았을 것이라고 응답한 반면 근로자 수가 변동이 없거나 증원된 사업장의 8% 만이 같은 응답을 하였다. 마찬가지로 공공부문에서도 근로자 수의 감소가 고용지원제도를 통한 채용에 영향을 준 것으로 나타났다(표 6-8 참조).

## 2. 근로유인 효과

### 1) 고용지원제도의 영향

2011년에 고용지원계약을 끝내고 6개월 후의 해당 수혜자들의 고용지원계약의 만료 후, 재취업에 관한 요소<sup>32)</sup> 외에 고용지원제도를 통한 근로경험이 수혜자 당사자들에게 어떻게 받아들여지는 지에 대해 알아보았다. (Dares. 2013a)

가장 많은 견해로는 ‘직업적 경험과 경쟁력의 획득’ (78%)이라고 응답하였다. 다음이 ‘본인이 유용하다는 느낌을 가지게 되었으며 자신감을 갖게 되었다’ (75%) 이었다. ‘경제적 상황의 개선’ (69%), ‘자신의 직업적 앞날에 대해 좀 더 명확하게 보게 되었다’ (54%), 끝으로 38%의 고용지원 제도의 수혜자들은 ‘일자리를 찾는데 유용한 관계와 정보들을 갖게 되었다’ 고 응답하였다.<sup>33)</sup>

일반적으로 CUI-CAE 계약의 수혜자들이 CUI-CIE의 수혜자들에 비하여 고용지원제도를 통한 취업 경험에 대한 그들의 견해가 더욱 호의적으로 나타나고 있다. 이는 CUI-CAE의 수혜자들이 CUI-CIE의 수혜자들보다 고용으로부터 더 소외된 상태에 있었으며 이들 CAE의 수혜자들에게 고용지원을 통한 근로경험이 그들이 처해 있던 소외경로로부터의 단절을 의미한다고 느끼기 때문으로 해석할 수 있을 것이다. 비록 CIE의 수혜자들에 비해서 계약 만료 후의 재취업률은 낮으나 ‘그들이 유용하고 자신감을 갖게 되었다’ 는 응답자의 비율을 통해서도 짐작 할 수 있다.

32) 재취업에 관련한 사항은 다음 장에서 알아보기로 한다.

33) 2010년에 계약을 종료한 수혜자들을 대상으로 한 같은 내용의 조사에서도 고용지원계약을 통한 고용이 본인들에게 ‘직업적 경험과 경쟁력을 획득할 수 있는 기회’ (73%), ‘본인이 유용하다는 느낌을 갖게 되고 자신감을 다시 갖게 되었다’ (70%), ‘재정적 상황을 개선하다’ (67%) 라고 보았다. 또한 이들 수혜자들 중 절반이 그들의 직업적 장애에 대해 더욱 명확하게 볼 수 있는 기회가 되었다고 보았다. 또한 이들 중 35%는 ‘새로운 일자리를 찾기 위한 유용한 관계들을 만드는 기회가 되었다’ 는 내용을 통하여 비록 조사 대상자는 다르나 고용지원제도의 경험은 비슷하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표 6-10] 고용지원계약 제도에 대한 수혜 근로자들의 견해

(단위: %)

고용지원계약을 통한 근로경험은....	CIE-CI-RMA	CUI-CIE	민간 부문	CAE+ CAV	CUI-CAE	공공 부문	전체
구직에 필요한 유용한 관계	36	32	33	43	39	40	38
직업적 경험과 경쟁력의 획득	69	65	65	85	80	81	78
자신이 유용함과 신뢰감의 회복	61	61	61	82	79	79	75
재정적 상황의 개선	68	65	65	73	69	69	69
명확히 자신의 직업적 미래를 직시	59	52	52	56	54	54	54

## 2) 직업훈련과 고용동반지원의 중요성

### (1) 직업훈련의 실태

고용지원계약 수혜자의 직업적 계획의 틀 안에서 필요한 직업훈련이 무엇인지 그리고 이를 위해 시행할 일은 무엇인지 결정하여야 한다. 이는 CUI-CAE의 수혜자들에게는 의무적인 조항이며 CUI-CIE의 수혜자에게는 선택적 조항이다. 직업훈련과 교육에 관한 사항은 2010년 이전의 제도인 CAV의 경우 의무적으로 시행되어야 했으며, 그 외의 사회통합법하의 이전의 고용지원계약 제도(CIE, CI-RMA, CAE)에는 권장사항으로 명시되어 있었다. 그럼에도 불구하고 2011년에 고용지원계약의 기간을 끝낸 수혜자중 CUI-CAE 수혜자의 36% 그리고 2010년 이전법의 적용을 받는 CAE 와 CAV의 수혜자중 41 %만이 교육훈련을 수행하였음을 수혜자 본인들이 직접 확인해 주고 있다 (Dares, 2013a)

고용지원계약 수혜자들의 직업훈련은 우선 고용계약의 기간이 길수록 (6개월 이상), 주당 근로시간이 26시간 이상일 경우 그리고 해당 근로자들의 가진 학력이 최소한 Bac 수준(고등학교 졸업 수준) 일 경우에 계약기간 동안 직업훈련을 받을 기회가 더 높게 나타난다.

공공부문의 고용지원계약에 있어서 여성이 남성보다 직업훈련을 받을 기회가 더 높았으며 국립교육 기관 혹은 공공단체에 채용된 고용지원계약의 수혜자들은 비영리협회나 공공위생단체에 의해 채용된 수혜자들보다 직업훈련에 대한 기회가 적다고 나타나고 있다.

일반적으로 CUI의 계약을 종료한 수혜자들의 직업훈련 혹은 직업교육은 다양하게 구성되어 있는데 구체적으로 알아보면 다음과 같다.



새로운 분야에서의 경쟁력 획득 45 %, 계약기간 동안 채용된 직장에서의 업무 적응 교육 43 %, 특히 CUI-CIE 계약에서는 채용된 직장에서의 업무적응 교육이 58 % 로 높게 나타났다. 인정된 자격증이나 학위를 획득하기 위한 교육 21 %, 전반적 분야에서 수준을 높이기 위한 교육 11%, 이러한 교육 훈련은 CUI 전체적으로 낮게 나타나며 CUI-CAE 계약 관계에서 주로 시행되었다고 보고되고 있다. 공무원 시험 준비를 위한 교육은 3% 로 매우 드물게 시행되어졌다. CUI 계약 수혜자들 중 교육 훈련에 참가했던 83%는 그들이 받은 교육이 유용하였다고 보고하고 있다.

CUI 수혜자들이 참여한 훈련과 교육은 그들의 프로필에 따라 달리 나타나고 있다. 즉, 특별한 학력이 없거나 RSA의 수혜자인 경우는 전반적 분야에서의 수준이나 일정한 자격획득을 위한 전단계인 준비과정의 교육을 더 많이 받은 것으로 나타난다. 또한 수혜자들 중 학력이 가장 높은 집단과 CDI의 계약관계에 있는 집단은 근무 중인 직장의 업무적응 교육과 새로운 경쟁력 획득을 위한 교육에 더 많이 참여하였다. 26세 미만의 청년층에서는 자격증이나 학위를 위한 교육에 더 많이 참여하였고, Seniors 집단에서는 맡은 업무를 위한 적응교육에 더 많이 참여하는 것으로 나타났다.

공공부문의 경우, 공공사업기관 즉 교육시설, 공중위생시설 등에 채용된 고용지원계약의 수혜자들이 협회나 지방 정부단체보다 업무적응을 위한 교육에 더 많이 참여하고 있는 것으로 나타난다.

## (2) 고용동반지원과 직업훈련의 강화

2010년에 도입된 CUI의 중요한 목적 중 하나는 고용동반지원을 강화하는 것이었다. 이는 장기적인 일자리로의 접근 가능성을 높이기 위한 것으로 고용사무소를 통하여 혹은 사업장을 통하여 후견인을 설정하는 것을 의무로 하여 동반지원을 하도록 하는 것이었다. 실제로 2011년의 경우 CUI 전체적으로 동반지원과 직업훈련의 비율은 증가한 것으로 나타났다.(Dares Analyses. 2012b)

2011년에 CUI-CAE 계약의 92,1%가 직업훈련을 실시하는 것으로 하고 고용계약을 맺었다. 구체적인 직업훈련 내용으로는 맡은 업무에 대한 적응(79,2%), 새로운 경쟁력 획득(45,8%), 전반적 기초교육 (15%) 순으로 나타났다.

또한 CUI-CAE의 20%는 파견근무기간의 시행을 계약의 협약 내에 예정하고 있었다. 기업에서의 파견근무 기간은 고용지원계약 기간 동안 다른 사업장에서 근로를 하게 하는 것으로 이는 해당 근로자에게 공공부문에서 민간부문으로의 근로이동을 용이하게 한

다고 할 수 있다. 그러나 규범상에 명시되어 있는 바와 같이 강력한 장려의지와는 달리 실제 실시되는 경우는 매우 드문 것으로 나타나고 있다. (CUI-CIE에서 0,5% 그리고 CUI-CAE에서 2%로 나타남)

공공, 민간 부문의 구분 없이 대부분의 경우에 고용계약 상에 명시되어지는 고용동반지원과 직업훈련 실시에 대하여 주도적 역할을 하는 것은 고용주인 것으로 나타나고 있다. 직업적 프로젝트에 관한 구상에 있어서는 해당 근로자가 더욱 주도적인 역할을 하는 것으로 보고되고 있다. 문제는 이러한 고용계약상에 실행할 활동계획으로 명시되어진 고용동반지원이나 직업훈련 등의 실제적인 실행은 계약상에 명시되어진 만큼 실행되지는 않고 있다. 이는 고용지원제도의 계약 기간을 만료한 수혜자들을 대상으로 한 조사에서도 잘 나타나고 있다.

일반적으로 직업훈련과 동반지원은 고용지원계약에 있어 고용주가 얼마나 그들의 근로자들에 대하여 이러한 활동들을 시행할 것인지에 대한 시행의지에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 즉 어떠한 계약종류이든 해당 근로자가 외부의 고용동반지원을 받는 동시에 고용주가 사업장 내부의 고용동반지원을 약속하고 시행할 경우 직업훈련은 더 자주 시행되어진다.

또한 고용지원계약과 함께 고용동반지원, 직업훈련, 후견인 제도 등의 활동이 항상 같은 대상에게 더 많이 지원되는 것은 아니다. 즉, 대체적으로 26세 미만의 청년층과 사회적 미니멈의 수혜자들은 직업훈련에는 덜 참여하는 편이나 계약기간 동안 다른 그룹의 수혜자들보다 더 자주 고용동반지원(후견인, 내부 혹은 외부의 동반지원 포함)을 받는 것으로 나타난다. 또한 학력이 가장 높은 그룹은 더 자주 직업과 교육훈련에 참가하며 고용동반지원을 받는 경우는 드물다. 마지막으로 중년층의 경우는 직업교육과 고용동반지원을 받는 경우가 매우 드물게 나타나는데 이는 이들 해당 수혜자들의 직업적 경험 때문일 것으로 추측할 수 있다.

결론적으로 고용지원계약의 기간을 마친 후 6개월 후의 수혜자들의 고용상태를 통하여 알 수 있는 것은 고용지원계약 기간 동안 직업교육과 훈련을 수행한 수혜자들이 그렇지 않은 수혜자들보다 더 많이 고용상태에 있다는 것이다.

### 3. 고용형태 변화

#### 1) 고용지원계약 만료 후의 재취업상태와 특성

2010년 1월부터 시행에 들어간 CUI-CAE 와 CUI-CIE는 그 이전부터 사회통합 프로그램으로 실시되어오던 고용지원계약을 대체하고 있다. 2011년, 339,000 명이 고용지원계약을 통한 고용계약을 마쳤다. 그 중 CUI의 계약을 끝낸 근로자 수는 305,000명이며 이 중 CUI-CIE 는 62,000 그리고 CUI-CAE는 243,000명으로 나타난다. 또한 34,000 명은 2010년의 새로운 고용지원제도가 도입되기 이전의 2005년 사회통합 법에 의한 고용지원계약을 통해 취업한 경우로 계약기간을 끝낸 수는 CIE 는 6,500명, CI-RMA는 1,500명, CAE 21,000명 그리고 CAV는 5,000명으로 나타났다.

이러한 고용지원제도가 이 제도의 수혜자들이 고용지원계약의 종료 후에 노동시장에서의 장기적인 일자리의 재취업이 가능하게 하는가?

이를 알아보기 위하여 고용지원계약을 마친 후 6개월 후 수혜자들의 상태를 알아보았다. 이를 통해 고용지원제도의 효과에 대하여 어느 정도 알아볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques)의 보고서를 참조한다. (Dares. 2013a)

이들 고용지원계약 수혜자들의 계약 종료 후 고용을 통한 통합, 즉 재취업에 대하여 조사한 바에 의하면, 계약 종료 6개월 후의 대상자들의 재취업상태<sup>34)</sup>는 민간부문의 고용지원계약의 수혜자들이 공공 부문의 고용지원계약 수혜자들보다 높은 재취업률을 보여주고 있다(표 6-11). 이러한 이유는 민간부문의 일자리는 평균적으로 공공부문에 비하여 일반 노동시장에서의 일자리와 더 유사하기 때문으로 해석하고 있다. 또한 민간부문과 공공부문 간에 나타나는 해당 대상자에 있어서의 차이점과 정부의 지원에 있어서도 나타나는 차이점에 기인한다고 볼 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

고용지원계약 만료 6개월 후의 민간부문의 수혜자들 중 70,2 %가 고용상태에 있으며 공공부문의 경우는 40,2%가 고용상태에 있었다. 이 중 장기 고용인 경우는 민간부문이 60,9% 그리고 공공부문은 26,6%로 나타났다. 실업 상태인 경우는 민간부문이 26,1% 그리고 공공부문은 52,1%로 공공부문에서 계약 만료 6개월 후의 실업상태가 민간부문보다 두 배 높게 나타났다(표 6-12).

34) 여기서의 재취업은 고용지원계약을 포함하는 모든 종류의 고용계약을 의미한다.

[표 6-11] 고용지원계약 만료 후 고용률과 장기고용률

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
민간부문						
고용	61,5	76,5	70,4	ND	70,1	70,2
장기 고용	46,9	67,1	61,6	ND	59,8	60,9
공공부문						
고용	40,8	43,9	41,5	ND	38,8	40,2
장기 고용	22,4	28,0	27,9	ND	24,8	26,6

주: 2009년도의 고용지원계약 만료자의 자료는 패널처리상의 문제로 구할 수 없음(ND).

[표 6-12] 2011년 고용지원계약 만료 후 직업상태

고용지원계약의 종류	2011년 계약 만료*					
	계약 만료자 수	6개월 후의 상태				
		고용 (%)	장기 고용 (%)	교육실습, 학업 (%)	실업 (%)	비활동 (%)
CIE + CI-RMA	7,776	81,2	76,2	0,6	16,9	1,2
CUI-CIE	62,338	68,8	59,0	1,5	27,3	2,4
민간부문	70,114	70,2	60,9	1,4	26,1	2,3
CAE + CAV	25,734	36,9	26,9	2,2	57,1	3,7
CUI-CAE	243,073	40,5	26,6	4,3	51,6	3,6
공공부문	268,807	40,2	26,6	4,1	52,1	3,6

아래의 표에 의하면 공공부문의 고용지원계약의 수혜자들 대부분은 계약 만료 6개월 후의 재취업에서도 같은 공공부문에서 근로하고 있다. 단지 24,2%의 CUI-CAE의 수혜자들이 민간부문의 기업에 채용되었으며 CAE 혹은 CAV의 수혜자들 중 12,2%가 민간부문에 재취업하고 있었다. 또한 근로계약의 형태에 있어서도 절반 이상의 공공부문의 수혜자들은 재취업한 일자리의 근로계약이 CDD로 나타났다. 반면 민간부문의 고용지원계약의 수혜자들은 80-90% 정도가 CDI 계약 상태에 있는 것으로 조사되었다.

[표 6-13] 고용지원계약 만료 6개월 후의 재취업한 일자리의 특성

(단위:%)

	CUI-CIE	CIE-CI-RMA	CUI-CAE	CAE+CAV
사업장의 종류				
지방자치단체	1,5	0,3	20,8	30,3
공공기관	1,4	1,3	19,0	14,7
협회	3,1	5,5	24,2	34,9
10인 미만의 민간부문 기업	42,3	42,4	8,6	4,2
10인 이상의 민간부문 기업	45,2	44,6	15,6	8,2
그 외	6,5	5,9	11,8	7,6
근로시간				
전일제	79,1	77,9	52,6	54,1
시간제	20,9	22,1	47,4	45,9
계약형태				
CDI	80,3	91,3	35,8	43,4
CDD	15,7	6,3	57,8	52,9
임시직	4,0	2,4	6,4	3,7

## 2) Effets d'aubaine 의 가능성

2010년에 고용지원계약을 끝낸 수혜자들의 6개월 후의 고용상태를 알아본 결과 민간 부문에서는 70%의 수혜자가 6개월 후에도 고용상태에 있었다. 많은 경우 고용지원계약 기간 동안에 근로하였던 고용주와의 계약이었다. 반면 2010년에 공공부문의 고용지원계약을 끝낸 수혜자들은 6개월 후 39%만이 고용상태에 있었다 (Dares, 2012c). 2011년 같은 내용의 조사에서 민간부문은 70,2% 그리고 공공부문은 40,2%의 고용지원계약 수혜자가 계약 만료 6개월 후에도 고용상태에 있었다. 이러한 민간과 공공의 두 부문에서 나타나는 차이점은 민간부문의 대상자들의 프로필에서 그 설명을 찾을 수 있다. 즉 민간부문의 수혜자들은 공공부문의 수혜자들보다 일반적으로 학력과 교육훈련에 있어 더 나은 수준을 가지고 있으며 고용지원제도에 의해 채용되기 전에도 공공부문의 수혜자들보다 고용접근성에 있어서 어려움을 덜 가지고 있었다. 이러한 결과를 통하여 다음과 같은 추이도 가능하다. 민간부문의 고용지원제도를 통한 고용에 있어서 혹시 “뜻밖의 이득에 대한 효과”는 없는가 하는 것이다. 이를 프랑스에서는 ‘Effets d'aubaine’라고 표현하는데 한국에서는 사중손실효과라고 더 잘 알려져 있을 것이다.

이는 민간부문의 고용지원제도가 기업의 입장에서 이미 이러한 정부의 고용지원제도를 통한 재정적 지원이 없더라도 만들었을 해당 일자리를 고용지원제도라는 틀을 통해 시행하는 것으로, 이것은 기업이 정부의 고용창출을 위한 노력을 이용하는 것으로 볼 수도 있다. 이러한 이유로 새로이 도입되어 시행되는 세대계약 (contrats de génération)에 대해서는 대상 기업의 크기를 줄여 중소기업에만 정부의 재정적 지원을 하는 것으로 하였다.

이상의 조사결과들에 의하면, 공공부문의 고용지원제도가 민간부문에서 보다 보조금 지원이 월등히 많으며 실업수치에 더 직접적이고 즉각적으로 영향을 미친다. 반면, 민간부문의 고용지원계약 제도는 해당 근로자들이 장기적 일자리를 찾고 정부의 지원이 없는 일반적 일자리를 찾도록 하는 데에 더욱 용이하다. 공공부문의 수혜자들의 경우 고용지원계약의 종료시 그들의 상황은 민간부문의 수혜자들에 비해 재취업과 장기적인 일자리를 찾는 데에 훨씬 덜 용이하다고 할 수 있다.

## 제 10절. 소결 및 시사점

### 고용지원제도: 고용정책을 위한 제도인가 아니면 사회통합을 위한 제도인가?

고용지원제도라는 실업을 예방하고 고용을 장려하기 위한 고용정책에 대하여 이러한 질문을 던질 수 있는 것은 아마 그것이 프랑스에서 행해지고 있기 때문에 가능한 것이라고 본다. 이미 알고 있는 바와 같이 프랑스는 노동시장에서의 근로자라는 지위를 획득하여 임금을 받고 사회보험 제도 내에서 각종 위험으로부터 보호를 받을 권리를 가지게 되는 것이다. 이러한 정규직 위주의 강한 이중구조의 시장구조를 가지고 있으며 비록 많은 변화가 있어왔지만 사회보험을 기반으로 하는 사회보장체제를 가지고 있는 프랑스에서 실업을 대비하고 고용을 장려하기 위한 고용지원제도의 도입은 실업으로 인한 혹은 다른 개인적 사유로 인하여 취업에 어려움이 있는 개인들을 사회연대의식을 바탕으로 한 직업적, 사회적 통합 (cohésion sociale)을 이루고자 하는 데에 그 중요한 목적이 있다고 할 수 있다.

미국과 프랑스의 고용창출지원 프로그램에 대하여 비교, 분석한 한 연구 (황준욱, 2003)에 의하면 미국의 고용창출지원 정책을 ‘workfare’ 라는 용어로 그리고 프랑스의 고용창출지원 정책을 ‘insertion’ 이라는, 본 글에서 자주 사용되었던 ‘통합’ 이라는 용어로 두 나라간의 차이점을 설명하였다. 즉 이때에 통합이라는 것은 ‘사회적 배제’로부터 사회로의 통합을 의미하는 것이며 그 통합을 가능하게 하는 것이 바로 고용을 통해서이다. 이러한 의미에서 프랑스의 고용지원제도는 사회통합을 위한 제도임에 분명하다.

그러나 오늘날 프랑스 노동시장의 실태는 청년층과 중고령층의 낮은 고용률과 높은 장기 실업률로 사회보장제도 내의 사회적 급여의 부담을 가중시켜 공공재정의 악화를 가속화 시키는 요인이 되고 있다. 이러한 현실은 노동시장의 유연성이라는 이름하에 시간제근로와 단기 기간제 근로, 즉 소위 비정규직을 활성화 시키는 계기가 되고 있는 것이 사실이다. 실제로 정부의 고용보조금 혹은 사회보장 부담금 등의 재정적 지원을 통한 고용지원제도는 노동비용을 경감시켜 고용창출의 효과를 가져 오며 실업이라는 사회적 배제 상태에 있던 취업취약 대상자들에게 직업적 통합을 기반으로 사회적 통합을 가져오게 한다. 동시에 증가하는 실업률의 수치를 어느 정도 붙들어 둘 수도 있다.

그것이 어떠한 철학적 기초와 정치적 배경에서 시작되었던 간에, 잘 차려던 밥상과 같이 관련 조치와 제도들이 보기에만 좋고 많기만 해서는 안 된다. 특히 정부의 재정적

지원제도를 통한 공공부문의 일자리 창출은 많은 재정이 소요되는 비효과적인 단발적 이벤트의 성격이 될 가능성이 높다. 그러므로 공공부문 고용지원제도의 수혜자들이 고용지원계약의 만료 후에도 고용상태, 나아가 장기 고용상태에 있도록 하는 노력이 필요하다. 즉 프랑스의 가장 심각한 문제 중의 하나인 장기적인 구조적 실업에 빠지지 않도록 하여야 한다. 고용동반지원이나 직업훈련과 같은 지원조치가 없는 고용창출 제도는 대상 집단의 고용전망 개선에 어려움이 있다. 이러한 경우 고용지원제도는 실업예방과 고용 장려를 위한 고용정책 제도의 역할도 고용을 통한 사회통합을 위한 제도의 역할도 할 수 없다.

2011년 발표된 프랑스 회계감사원 (La Cour des comptes)의 고용지원계약 제도에 관한 평가조사 보고서<sup>35)</sup>에 기록된 내용으로 이 글의 결론을 대신한다.

“고용지원제도가 직업적 통합 혹은 더 나아가 사회적 통합을 목적으로 가장 소외되어 있는 집단을 그 대상으로 한다고 하지만 정부는 이 제도를 통하여 단기적 관점에서 실업률의 증가를 막기 위한 수단으로 자주 활용하고 있다. 중기적 관점에서 이 제도를 좀 더 발전시키기 위해서는 고용지원 제도의 수혜자들을 위한 동반지원이 더욱 강화 되어야 할 것이며 고용지원계약의 기간 역시 계약 종료 후에도 정부의 지원없이 재취업이 가능하게 하는 것을 목표로 교육 훈련과 동반지원을 시행할 수 있도록 충분한 계약 기간을 통하여 시행하여야 할 것이다” .

35) Contrast aidés: quel impact sur l'emploi?, <http://www.vie-publique.fr>



## 참고문헌

- 김혜란. 2012. “프랑스의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책”, 『선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』. 한국노인인력개발원.
- 이병희 외. 2012. 『사회보험 사각지대 해소방안』. 한국노동연구원.
- 황준욱. 2003. 미국, 프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구. 한국노동연구원.
- Boulhol, Herve. 2013, "Améliorer la situation économique des jeunes en France", OCDE.
- Dares. 2010. "Les employeurs et les contrats aidés: motivations et processus de recrutement". Dares analyses, n.041.
- Dares. 2012a. Allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 a 2009. Document d'études. n.169.
- Dares. 2012b. "Les contrats d'aide à l'emploi en 2011", Dares analyses, n. 088.
- Dares. 2012c. "Le devenir à six mois des personnes sortants de contrat aidé en 2010". Dares analyses, n. 066.
- Dares. 2013a. "Devenir à six mois et accompagnement des personnes sorties de contrats aidés en 2011". Dares analyses, n.071.
- Dares. 2013b. "Emploi, chômage, population active: bilan de l'année 2012", Dares analyses, n. 037.
- Dares. 2013c. "Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010", Dares analyses, n. 007.
- Dares. 2013d. "L'opinion des demandeurs d'emploi sur les contrats aidés". Dares analyses, n.018.
- Gomel, Bernard. Meda, Dominique. Severin, Evelyne. 2013. "Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par RSA", CEE.

### [인터넷 자료]

- Contrat aidés: Cinq dispositifs passés au crible : <http://www.leparisien.fr>
- Contrat aidés: quel impact sur l'emploi? : <http://www.vie-publique.fr>
- Contrat de génération : <http://travail-emploi.gouv.fr>
- CUI-CAE : <http://www.pole-emploi.fr>
- CUI-CAE : <http://travail-emploi.gouv.fr>
- Décret n. 2009-1442 du 25 novembre 2009 relatif au contrat unique d'insertion : <http://legifrance.gouv.fr>
- Emplois d'avenir : <http://travail-emploi.gouv.fr>
- Favoriser l'accès à l'emploi : <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politiques-insertion>

L'allégement de charges patronales sur les bas et moyens salaires :

<http://travail-emploi.gouv.fr>

Le budget de l'emploi : <http://www.emploi.gouv.fr/ressources-budget>

Les emplois francs : tout savoir sur le nouvel accélérateur de l'emploi :

<http://www.gouvernement.fr>

Panorama des exonérations et des aides à l'emploi : <http://www.urssaf.fr>

Réduction dite 'Fillon' : <http://www.urssaf.fr>

## 제7장 국내외 근로장려세제

김미곤

### 제 1절. 우리나라의 근로장려세제

#### 1. 수급자 선정

우리나라 근로장려세제(Earned Income Tax Credit : EITC)의 신청자격은 2008년 제도 시행(2009년 급여지급) 이후 점진적으로 확대되고 있다. 확대과정에 있으므로 여기서는 2013년 수급자격(2012년 귀속소득기준) 기준을 먼저 소개하고, 전문직 사업자를 제외한 모든 사업자에게 근로장려세제가 적용되는 2015년(2014년 귀속소득기준) 선정기준<sup>1)</sup>을 정리한다.

##### 1) 2013년 근로장려금 신청자격

2013년의 근로장려금 신청자격은 배우자 및 부양자녀 요건, 총소득 요건, 주택요건, 재산요건 등을 충족하고, 근로소득 또는 사업소득(보험설계사, 방문판매원에 한함) 일정 정도 미만인 세대이어야 한다.

1) 조세특례제한법('13.1.1. 일부개정 법률 제11614호) 및 동법 시행령('13.2.15. 일부개정 대통령령 제24368호) 기준

## (1) 배우자 및 부양자녀 요건

근로장려세제를 받기 위해서는 배우자 및 부양자녀 요건을 충족하여야 한다. 배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있거나, 12월 31일 현재 60세 이상이어야 한다. 자녀에는 입양자도 포함된다. 그리고 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없는 일정한 경우에는 손자녀·형제자매도 부양자녀 범위에 포함된다. 중증장애인인 경우 18세 미만이라는 연령제한을 적용 받지 않는다. 그러므로 18세 이상의 중증장애인 자녀도 자녀수에 포함된다. 다만, 부양자녀의 경우 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하여야 한다.

본 연구의 관심의 대상인 노인의 경우 제도 도입 초기에는 자녀수가 선정기준으로 적용되었기 때문에 노인단독 세대에게 수급자격이 주어지지 않았다. 그러나 노인 상대 빈곤율 및 노인 자살률이 OECD 1위라는 점과 국민연금이 덜 성숙되었다는 점 등을 감안하여 2013년 근로장려금 지급부터 노인단독 세대에게도 수급자격을 주고 있다. 이 결과 국세청 자료에 의하면, 60세 이상 수급자가 대폭 증가하였으며('12년 12.5% → '13년 32.9%), 법령개정에 따라 2013년 처음으로 근로장려금 혜택을 받는 60세 이상 단독세대는 14만 1천 세대로 확인되고 있다.

[표 7-1] 연령별 수급세대 현황

(천 세대, %)

구 분	합계	40대 미만	40대	50대	60대 이상*
가 구	769	150	233	133	253
비 율	100.0	19.5	30.3	17.3	32.9

자료: 국세청 홈페이지(<http://www.eitc.go.kr>)

## (2) 총소득 요건

총소득 요건을 충족시키기 위해서는 전년도 연간 부부합산 총소득이 부양자녀 수에 따른 아래(표 7-2)의 총소득 기준금액 미만이어야 한다.

[표 7-2] 부양자녀수별 근로장려세제 총소득기준

부양자녀수	0명	1명	2명	3명 이상
총소득기준금액	1,300만원	1,700만원	2,100만원	2,500만원

자료: 국세청 홈페이지(<http://www.eitc.go.kr>)

### (3) 주택 요건 및 재산 요건

주택 요건을 충족시키기 위해서는 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 무주택이거나 기준시가 6천만원 이하의 주택을 한 채 소유하여야 한다. 그리고 재산 요건은 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 소유하고 있는 재산합계액이 1억원 미만이어야 한다. 재산에는 주택, 토지 및 건축물, 자동차, 전세금, 개인별 5백만원 이상의 금융재산과 유가증권, 골프회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등이 포함된다.

### (4) 신청 제외자

상기 요건을 모두 충족하는 경우에도 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 근로장려금을 받을 수 없다. 첫째, 신청년도 3.1.~3.31. 중 국민기초생활보장법에 따른 생계·주거급여를 받은 사람(단, '13년 신청자에 한해 '12년도 중 국민기초생활보장법에 따른 생계·주거·교육급여를 3개월 이상 받지 않은 자는 신청 가능)은 신청할 수 없다. 이 점은 미국의 제도와 다른 점이다. 미국의 EITC의 경우 공공부조 급여와는 관계없이 수급자격이 주어지고 있다. 둘째, 해당 소득세 과세기간 중 대한민국 국적을 보유하지 않은 자(단, 대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자는 제외)는 신청자격이 없다. 셋째, 해당 소득세 과세기간 중 다른 거주자의 부양자녀는 신청자격이 없다.

## 2) 2015년 근로장려금 신청자격

2015년(2014년 귀속소득 기준)부터 근로장려금 신청자격이 확대될 예정이다. 배우자 및 부양자녀 요건, 주택 요건, 재산 요건 등은 현실을 반영하여 변경될 가능성은 있지만, 적어도 현재까지는 현행 기준과 동일하다. 크게 바뀌는 부분은 소득요건에 전문직을 제외한 사업소득이 포함된다는 점이다. 그러므로 '14년도까지 근로자와 사업자 중 보험설계사·방문판매원에게만 지급되었다는 점을 감안하면, 근로장려금 대상자가 크게 확대될 것으로 판단된다.

근로장려금을 신청할 수 있는 자영업자는 부가가치세 일반과세자·간이과세자, 면세사업자이며, 사업장이 있는 사업자(사업장사업자)와 사업장이 없는 인적용역자(특수직종사자 포함)로 구분된다. 2015년부터 근로장려세제의 혜택을 받을 수 있는 인적용역자에는 재정지원 일자리사업으로 진행되는 간병인까지로 그 대상을 확대하고 있으며, 주요 대상은 다음과 같다.

< 인적용역자 >

- ✓ 특수직종사자
  - 퀵서비스(소포배달용역), 물품배달원(수하물 운반원), 파출용역, 중고자동차 판매원, 대리운전원, 목욕관리사(욕실종사원), 간병인, 골프장 경기보조원(캐디) 등
- ✓ 연말정산 대상 인적용역자 : 음료품 배달원 등
- ✓ 사업소득 원천징수 대상 인적용역자
  - 저술가, 화가, 작곡가, 배우, 모델, 가수, 성악가, 연예보조, 자문, 바둑기사, 꽃꽂이교사, 학원강사, 직업운동가, 봉사료 수취자, 다단계판매원, 기타 모집수당을 받는 자

사업장사업자와 특수직종사자는 반드시 사업자등록을 해야 하며, 변호사 등 전문직 사업소득이 있는 자는 신청대상에서 제외된다. 전문직이기 때문에 제외되는 사업자는 변호사, 변리사, 법무사, 공인회계사, 세무사, 의사, 약사 등으로서 부가가치세법 시행령 제109조 제2항 제7호에 열거된 사업자이다.

전문직 제외 사업소득자가 근로장려세제 대상에 포함되므로 사업소득 산정방법이 중요해진다. 국세청 보도자료에 의하면 ‘사업소득 = 수입금액 × 업종별 조정률’로 사업소득을 계산할 방침이다(국세청 보도자료 2013.12.23). 앞에서 언급한 바와 같이 사업소득은 사업자등록을 한 경우만 인정되고, 업종별 조정률은 아래의 표와 같다. 구체적인 소득산정을 도매업을 예로 들어 설명하면, 도매업의 경우 조정률이 20%이므로 수입금액의 1,000만원인 경우 200만원이 사업소득으로 간주되고, 여기에 다른 소득이 있다면 합산된다.

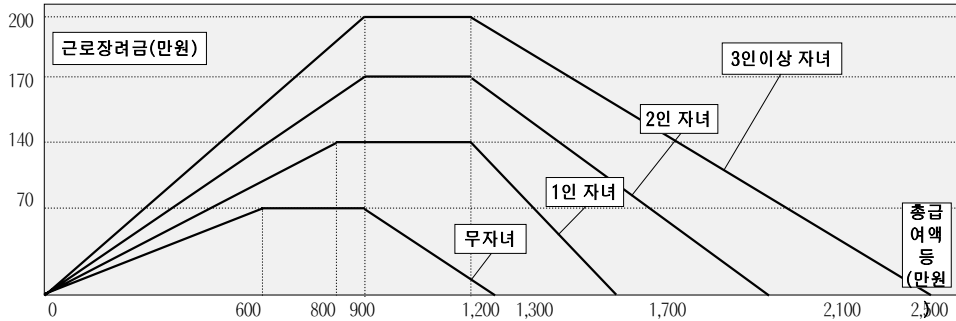
[표 7-3] 사업소득별 조정률

업종	조정률
도매업	20%
농업·임업 및 어업, 광업, 자동차 및 부품판매업, 소매업, 부동산매매업, 그 밖에 다른 업종에 해당되지 아니하는 사업	30%
제조업, 음식점업, 건설업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외하고, 주거용 건물 개발 및 공급업을 포함한다)	45%
상품중개업, 숙박업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업	60%
부동산 관련 서비스업, 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 수리 및 기타 개인 서비스업(인적용역은 제외한다)	75%
부동산임대업, 임대업(부동산 제외), 인적용역, 가구 내 고용활동	90%

## 2. 급여수준(2013년 기준)

근로장려금은 부양자녀수에 따라 전년도 연간 부부합산 총급여액 등을 기준으로 최대 200만원까지 지급된다. ‘총급여액 등’이란 근로소득과 보험설계사 및 방문판매원의 해당 사업소득을 합한 금액을 말한다. 자녀수 및 소득수준별 근로장려금을 도식화하면 [그림 7-1] 과 같다.

[그림 7-1] 2013년 자녀수 및 소득수준별 근로장려금



자료: 국세청 홈페이지(<http://www.eitc.go.kr>)

자녀수별 소득수준별 구체적인 근로장려금 산식은 아래(표 7-4)와 같다. 부양자녀가 0명인 경우는 배우자 있거나 신청자가 60세 이상인 경우이며, 자녀수가 증가하면 근로장려금세제 급여액이 늘어나는 체계이다. 예컨대, 총소득이 900만원인 경우 무자녀인 경우 연간 약 70만원, 1인 자녀인 경우 약 140만원, 2인 자녀인 경우 약 170만원, 그리고 3인 자녀 이상인 경우 약 200만원을 받는다. 정확한 근로장려금은 근로장려금 산정표에 따라 지급하기 때문에 아래 산식에 의해 계산한 금액과 다소 차이가 발생할 수 있음을 참고하여야 한다.

[표 7-4] 부양자녀수 및 소득수준별 근로장려금 지급액

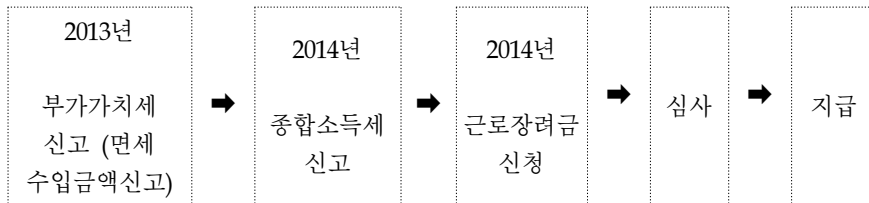
자녀수	총급여액 등	근로장려금 지급액
0인	0 ~ 600만원 미만	총급여액 등 × 60분의 7
	600 ~ 900만원 미만	70만원
	900 ~ 1,300만원 미만	(1,300만원 - 총급여액 등) × 40분의 7
1인	0 ~ 800만원 미만	총급여액 등 × 40분의 7
	800 ~ 1,200만원 미만	140만원
	1,200 ~ 1,700만원 미만	(1,700만원 - 총급여액 등) × 100분의 28
2인	0 ~ 900만원 미만	총급여액 등 × 90분의 17
	900 ~ 1,200만원 미만	170만원
	1,200 ~ 2,100만원 미만	(2,100만원 - 총급여액 등) × 90분의 17
3인	0 ~ 900만원 미만	총급여액 등 × 9분의 2
	900 ~ 1,200만원 미만	200만원
	1,200 ~ 2,500만원 미만	(2,500만원 - 총급여액 등) × 13분의 2

자료: 국세청 홈페이지(<http://www.eitc.go.kr>)

### 3. 전달체계

근로장려금 대상자 선정 및 급여는 외국과 마찬가지로 국세청이 주관하고 있다. 근로장려금 신청 시기는 매년 5월말까지(종합소득세 신고시기와 동일)이고, 지급시기는 매년 9월말까지(3개월 내 결정, 결정 후 1개월 내 환급)이다. 신청을 받고, 심사를 한 후 유 자격자에 대하여 근로장려금이 지급된다. 2013년의 경우 지난 5월 근로장려금을 신청한 102만 세대의 수급요건을 심사한 결과 수급요건을 충족한 76만 9천 세대에게 근로장려금이 지급되었다. 근로장려금 지급절차 및 심사절차는 아래와 같다.

[그림 7-2] 근로장려금 신청·지급절차





[그림 7-3] 근로장려금 신청 및 심사 절차



근로장려세제의 경우 부정수급에 대한 제재조치를 두고 있다. 근로장려금 환급제한(「조세특례제한법」 제100조의9)에 의하면, 수급요건 허위기재, 결격사유 고의 누락 등의 경우 2년간 수급자격이 제한된다. 그리고 소득자료나 기타 증빙서류의 위조·변조 등의 경우 5년간 수급자격이 제한된다. 부정수급의 경우 조세범처벌법에 의한 처벌(제3조 제1항)의 의거 처벌을 받는다. 동법에 의하면, “사기나 그 밖의 부정한 행위로써 조세를 포탈하거나 조세의 환급·공제를 받은 자는 2년 이하의 징역 또는 포탈세액, 환급·공제 받은 세액의 2배 이하에 상당하는 벌금에 처한다” 라고 규정하고 있다.

#### 4. 재정

근로장려금은 2009년 최초로 지급하였으며, 현재까지 누적지급액 규모는 2조 4천 5백억 원에 달한다. 2013년의 경우 전년보다 수급자는 1만 7천 세대 증가하였으나, 지급액은 660억 원 감소하였다. 이는 무자녀 수급자 증가에 따른 평균수급액 감소와 심사기법 개발 등으로 지급제외 금액이 증가한데 기인한다고 국세청은 밝히고 있다. 즉, 무자녀 수급자 비율이 '12년 31.6%에서 '13년 44.7%로 증가(13.1%p↑)하면서, 1세대 당 평균수급액이 '12년 82만 원에서 '13년 71만 원으로 감소(11만원↓)하였다. 그리고 지급제의 규모가 '12년 1,335억 원에서 '13년 1,669억 원으로 증가(334억 원↑)하였다.

[표 7-5] 연도별 근로장려금 지급 현황

(천 세대, 억 원)

구분	합계	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 <sup>1)</sup>
세대	3,200	591	566	522	752	769
금액	24,546	4,537	4,369	4,020	6,140	5,480

주1) 2013년 현황은 9.1. 기준 잠정실적

자료: 국세청 홈페이지(<http://www.eitc.go.kr>)

## 제 2절. 주요국의 근로장려세제

### 1. 미국의 근로장려세제(Earned Income Tax Credit (1975~2010))

#### 1) EITC 신청자격

미국의 EITC는 지난 1년 동안 6개월 이상 국내에 거주한 국민과 1년 이상 지속적으로 거주한 외국인을 대상으로 한다. 신청자격은 근로활동이 가능한 Social Security Number를 소유해야 하고, 자녀수에 따라 근로소득이 일정수준 이하이어야 하며, 재산소득이 연간 \$2,600 미만이어야 한다. 재산소득에는 이자소득, 배당금, 임대료 등이 포함된다.

맞벌이 가구인 경우 부부가 함께 소득신고를 작성하여 제출해야 한다. 자녀가 있는 경우, 자녀의 양육과 관련해서 가족관계, 자녀의 연령, 자녀의 거주여부에 대한 조건을 충족시켜야 한다. 자녀의 연령은 19세 미만이나 학생의 경우 24세 미만까지 인정된다. 다만, 장애아동은 연령에 상관없다. 자녀가 없는 경우는 25세 이상 65세 미만이어야 한다. 맞벌이 가구의 경우 한 사람만 충족시키면 자격이 주어진다. 그러므로 본 연구의 관심대상인 노인의 경우 자녀가 없을 경우 EITC를 받을 수 없다.

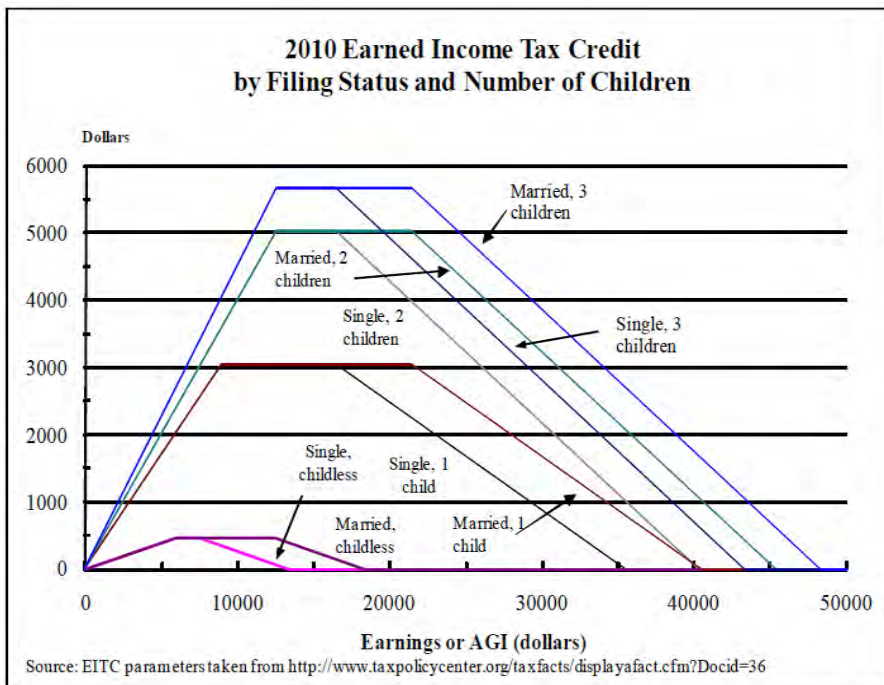
EITC는 근로소득이 있는 가구를 대상으로 하여 근로소득에 따라 급여수준이 결정되므로 어떤 소득을 근로소득으로 인정하는가의 범위가 매우 중요하다. 2003년 소득신고부터 기존에 근로소득으로 인정했던 비과세 근로소득을 제외하고, 순수하게 과세 근로소득만을 인정한다. 과세 근로소득에는 임금, 자영업으로부터 발생한 순소득, 법정고용에 따른 임금, 노동조합에서 파업 시 지급하는 급여 등이 포함된다. 연금급여, 실업급여, 공공부조프로그램에 의한 각종 급여는 근로소득에 포함되지 않는다. 단, 은퇴 연령 이전에 장애로 인해 지급 받는 장애연금은 근로소득으로 인정된다.

EITC와 복지프로그램과의 관계를 살펴보면, EITC 급여는 SSI, Medicaid, Food Stamp, Low-income housing 등과 같은 복지프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는데 영향을 미치지 않는다. 그러나, 주정부의 자율성을 강조하고 있는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 경우, 수급자격 및 급여수준을 결정하는데 있어서 EITC 급여를 포함할 것인가에 대해서는 주정부에 재량권을 부여하고 있다. 미국의 경우 EITC와 복지급여를 동시에 받을 수 있다는 점은 우리나라의 근로장려세제와 다르다. 즉, 우리나라의 경우 기초보장수급자는 근로장려세제 수급자격에서 제외하고 있다.

## 2) EITC의 급여

EITC의 급여는 근로소득과 자녀 수에 따라 차등지급되고 있다. 자녀수에 따라 3가지(0명, 1명, 2명 이상) 상이한 급여체제로 구분되며 자녀수가 많을수록 적용범위와 급여수준은 확대된다. EITC 급여체제의 가장 중요한 특징은 근로소득 수준에 따라 전체 적용범위가 점증구간(phase-in range), 평탄구간(plateau(flat) range), 점감구간(phase-out range)으로 구분되며, 구간별로 상이한 방식으로 급여수준이 결정된다는 것이다.

[그림 7-4] 2010년 미국 EITC 급여체계 구조



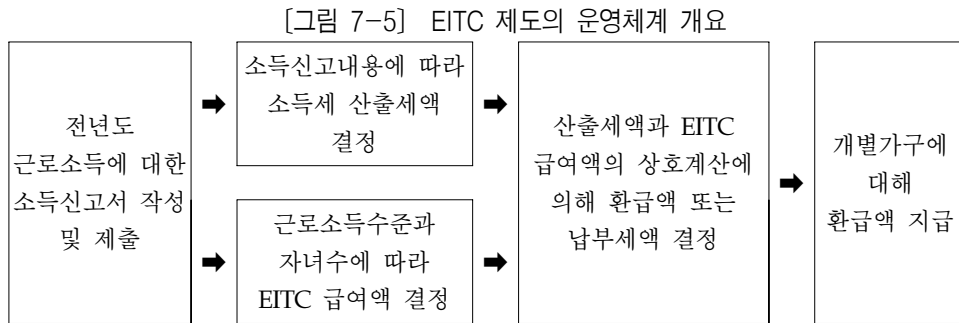
여기서 점증구간(phase-in range)이란 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여증가율)로 증가하는 구간을 의미한다. 평탄구간(plateau(flat) range)은 근로소득의 증가에 상관없이 최대급여액이 유지되는 구간이다. 그리고 점감구간(phase-out range)은 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여감소율)로 감소하여 0에 도달하는 구간이다. 급여가 0이 되는 소득수준이 EITC의 최대 적용범위이다.

EITC 적용구간별 소득수준과 빈곤선 사이의 관계를 살펴보면, EITC의 급여산정기준

의 주요지표인 점증구간, 평탄구간, 점감구간의 경계소득 및 최대급여액 수준이 연방정부 빈곤지침선(Poverty Guideline) 사이에는 뚜렷한 관계가 설정되어 있지 않다.

### 3) EITC 전달체계

EITC 운영은 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에서 하고 담당하고 있다. 운영방식은 현행 소득세체계 내에서 개별 근로자가구의 근로소득 신고를 기초로 EITC 급여의 산정 및 지급이 이루어진다.



모든 근로소득자가 매년 4월 중 전년도 근로소득에 대한 소득신고서(tax return)를 제출하는데, 이 때 소득세 산출과 EITC 급여수준 산정을 위한 각종 정보를 정해진 양식에 맞춰 제출하여야 한다. 맞벌이 가구의 경우, EITC 급여를 받기 위해 반드시 소득신고서를 함께 작성해서 제출(Joint Tax Return)해야 하며, 개별적으로 제출할 수 없다. 이를 기초로 전년도 근로소득에 대한 EITC 급여수준이 산정되고, 다음해 근로소득 신고 이전에 해당 가구에 급여가 지급되므로 사후적 급여의 성격을 지진다. 한편, 사후적 급여의 성격을 보완하기 위해 Advance-EITC를 운영하고 있다. Advance-EITC 제도란 EITC 급여의 수급이 예상되며 자녀가 있는 임금근로자에 한해 월 단위로 EITC 급여를 미리 지급 받을 수 있도록 허용하는 제도이다.

## 2. 영국의 근로장려세제<sup>2)</sup>

미국의 EITC제도에 상응하는 영국의 제도는 2003년 4월부터 시행된 WTC (Working Tax Credit)와 CTC (Child Tax Credit)이다. WTC와 CTC의 급여수준과 자격조건 등의 주요내용을 구체적으로 살펴보자. 먼저, 개편된 조세급여프로그램의 중심으로 이루고 있는 두 제도의 혜택을 받기 위해서는 기본적으로 영국 내에 거주해야 하며, 급여자격이나 급여수준은 공통적으로 연간소득을 기준으로 결정된다. 기존의 WFTC나 자산조사에 기반한 공공부조프로그램과 달리 가구의 금융자산은 수급자격에 영향을 미치지 않지만, 대신에 연간 £300 이상의 비근로소득은 급여산정 시 고려된다.

2003년 4월 제도 개편에 따라, 기존 프로그램 중 한 가지를 받고 있거나 과거에 받은 적이 있는 가구, 최근에 기존 프로그램을 받기 위해 신청을 했거나 갱신한 가구일지라도 WTC와 CTC의 혜택을 받기 위해서는 다시 신청해야 한다. 그러나, IS(Income Support)나 Income-related JSA를 수급하고 있다면 별도로 신청할 필요는 없다. 왜냐하면, DWP(Department for Working and Pensions)에서는 수급자에게 직접 연락을 취하여 조세급여프로그램 개편에 따른 새로운 프로그램들이 수급자와 그들의 급여수준에 어떠한 변화를 가져오는지에 대한 정보를 제공하기 때문이다.

### 1) WTC (Working Tax Credit)

WTC는 영국의 조세급여프로그램 개편에 의해 2003년 4월부터 Child Tax Credit와 함께 핵심적인 제도로 자리잡았다. 이 제도의 핵심적인 목적은 저소득 근로자가구의 소득을 높이는 동시에 근로유인을 제공하는 것이다. 특히, 기존의 WFTC와 달리 처음으로 부양아동이 없는 근로자가구에 대해서도 근로활동참여에 대한 재정적인 인센티브를 제공하기 시작했다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

#### (1) 자격조건

아동이 있는 가구의 경우, 부모의 연령이 16세 이상이면서 적어도 주당 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있으면 WTC를 신청하여 혜택을 받을 수 있다. 반면에, 아동이 없

2) 2013년부터 WTC를 비롯한 공공부조성 급여와 지원체제들을 universal credit로 통합하고 있지만, 근로장려세제의 골격은 그대로 유지되고 있다. 영국의 근로장려세제는 최현수 외(2010)을 참고하여 정리하였다.

는 가구일 경우에는 기본적으로 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근로활동에 참가하고 있어야만 WTC를 신청할 수 있으며, 이외에도 16세 이상이면서 구직활동에 어려움이 있을 정도로 장애를 가진 사람으로 주당 16시간 이상 근로활동에 종사하는 경우, 50세 이상이면서 주당 16시간 이상 근로활동에 참가하거나 실업수당을 받은 이후 노동시장으로 복귀한 경우에 신청할 수 있다.

WTC에 의한 급여혜택 이외에 편부모 가구 또는 아동이 있는 가구의 경우 장애로 인해 일할 수 없지 않다면 부모가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여할 경우에 일정수준 내에서 실제 지출된 아동양육비용에 대한 세액공제를 추가로 받을 수 있다. 이는 기존의 WFTC 하에서 운영되었던 ‘childcare tax credit’ 를 WTC로 통합한 것으로 ‘아동보호요소(child care element)’ 에 해당된다.

## (2) 급여수준

WTC는 CTC와 상관없이 근로활동참가에 대한 재정적 인센티브로 받게 되는데, 급여수준은 기본적으로 주당 근로시간, 소득(맞벌이 가구의 경우에는 부부합산소득) 등과 같은 근로자가구의 상황에 따라 결정된다.

급여체계의 전체적인 구조를 살펴보면, 2010년 기준으로 근로시간 조건을 충족시키면서 연간소득이 £6,420보다 낮은 가구에 대해서는 일정한 수준의 최대급여액이 제공된다. 그리고, 이러한 최대급여액을 기준으로 소득이 증가함에 따라 감소하는 형태로 급여체계가 설계되어 있는데, 급여감소율은 39%<sup>3)</sup>로 조정되었다. 이것은 기존 WFTC의 급여감소율 55%에서 크게 낮아진 것으로 근로유인을 강조하기 위한 방안으로 해석된다.

WTC의 적용대상별로 2009~2010년도에 적용되는 최대급여액과 추가급여들을 구체적으로 살펴보면, 먼저 아동여부에 관계없이 부부 또는 편부모가구는 연간 £3,750의 최대급여액을 받을 수 있다. 반면, 아동이 없는 독신일 경우에는 이 보다 낮은 수준인 연간 £1,890의 최대급여액을 받을 수 있다. 그러나, 두 집단에 대해서 공통적으로 주당 30시간 이상 근로활동에 참가한 경우에는 근로유인 제고를 위한 보너스가 연간 £775 수준으로 지급된다. 따라서, 아동이 없는 가구는 기본적으로 주당 30시간 이상 일해야만 WTC의 자격이 주어지기 때문에 항상 이 보너스를 급여로 받게 된다.

한편, 연령이 50세 이상이며 과거에 실업수당을 받은 이후 근로활동에 복귀했거나, 구직활동에 어려움을 경험할 정도의 장애나 중증장애를 가진 경우에는 추가적인 급여를

3) 추가 근로소득 £1 증가에 따라 39p의 급여액이 감소함을 의미한다.

받게 된다. 이러한 급여와는 별도로 WTC에서는 아동이 있는 가구의 경우에 편부모 가구 또는 부모가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있는 가구를 대상으로 실제 지출된 아동보호비용에 대한 공제혜택을 제공하고 있다. 그 수준은 아동이 1명일 경우에는 주당 £175, 아동이 2명 이상일 경우 주당 £300 한도 내에서 실제 지출액의 80%까지 적용된다. 따라서, 수혜자가 받을 수 있는 아동보호비용에 대한 최대공제액은 아동이 1명인 가구의 경우 주당 £140(=£175×80%), 아동이 2명 이상인 경우에는 주당 £240(=£300×80%)이며, 연간 약 £12,480까지 공제 받을 수 있다.

이상의 급여체계와 최대급여액 수준을 바탕으로 WTC의 적용범위를 살펴보면, 아동이 없는 독신일 경우 연간소득 £10,857 이내이며, 아동에 상관없이 주당 16~30시간 미만으로 근로활동에 참가하고 있는 부부 또는 편부모가구의 경우 연간소득 £13,230보다 낮아야 한다. 한편, 주당 30시간 이상 일하는 부부 또는 편부모가구는 근로유인 보너스로 인해 연간소득이 £14,911인 가구까지 WTC의 혜택을 받을 수 있다.

### (3) 지급방법

임금근로자와 자영업자 모두 정부에서 직접 지급했던 기존의 WFTC와 달리, WTC에서는 임금근로자의 경우 대개 고용주가 임금과 함께 지급하며, 자영업자의 경우에는 기존과 동일하게 정부가 직접 지급한다. 기혼이면서 부부가 모두 주당 16시간 이상 일하고 있는 가구라면, 둘 중 누가 WTC 급여를 받을 것인지 자율적으로 결정할 수 있다. 또한, 아동보호비용에 대한 공제를 받을 자격이 있다면, 아동을 양육할 책임이 큰 사람에게 직접 지급되며, 이는 WTC 급여와 달리 임금근로자일 경우에도 고용주가 아니라 정부에서 직접 지급한다.

## 2) CTC (Child Tax Credit)

CTC는 아동수당(Child benefit)과 함께 아동을 가진 저소득가구를 지원하기 위한 핵심적 프로그램의 역할을 수행하고 있다. 이 프로그램의 도입 목적은 기존에 운영되던 다양한 프로그램들을 CTC 단일체제로 통합함으로써 효과성과 효율성을 제고하는 것이다.

### (1) 자격조건

CTC는 기본적으로 16세 미만의 아동이 1명 이상 있으면서 연간소득이 £58,134보다 낮다면 근로활동참가 여부와 관계없이 신청할 수 있다<sup>4)</sup>. 그러나, 정규교육을 받고 있는



학생의 경우에는 16~18세의 아동을 가진 가구 역시 수혜대상이 될 수 있다.

## (2) 급여수준

CTC의 급여는 두 가지 부분으로 구성된다. 먼저 가구요소(family element)에 해당하는 최대 급여수준은 연간 £545(주당 약 £10.45)이며, 1세 이하의 아동이 있는 경우에는 2배가 지급된다. 아동 수에 비례하여 지급되는 부양아동요소(dependent child element)는 아동 1인당 연간 £2,235이며, 장애를 가진 아동의 경우에는 보다 높은 수준이다. 이러한 두 가지 요소의 금액이 가구상황에 따라 합산되어 최대급여액이 결정된다.

CTC의 전반적인 급여체계는 매우 독특한 형태로 이루어져 있다. 총 연간소득이 £16,040보다 낮은 가구에 대해서는 자격조건에 따라 일정한 수준의 최대급여액이 제공되는데, £13,230보다 높은 소득수준에서는 WTC와 마찬가지로 최대급여액을 기준으로 일정 소득수준까지 소득(맞벌이 가구의 경우 부부합산소득)이 증가함에 따라 급여가 감소하다가 다시 급여가 일정하게 유지된 이후 다시 급여가 감소하는 형태의 네 가지 구간으로 설계되어 있다. 따라서, 하나의 급여감소율을 가지는 WTC와 달리, CTC는 급여감소 구간에서 각기 다른 급여감소율을 가지고 있다. 먼저, 첫 번째 급여감소 구간에서는 WTC와 동일한 39%의 급여감소율을 나타내고 있다. 아동이 1인인 가구의 경우 £16,040~£17,135, 아동이 2인인 가구의 경우 £16,040~21,040 구간이 이에 해당한다. 이후 소득구간에서는 급여수준이 정액으로 유지되다가 연간 £50,000 이상부터는 6.7%의 낮은 급여감소율이 적용되어 £58,134에서 CTC 급여수준은 0이 된다<sup>5)</sup>. 그러나, 아동수당은 보편적 급여이기 때문에 £58,134 이상의 소득이 있는 가구일지라도 아동의 유무에 따라 받을 수 있다.

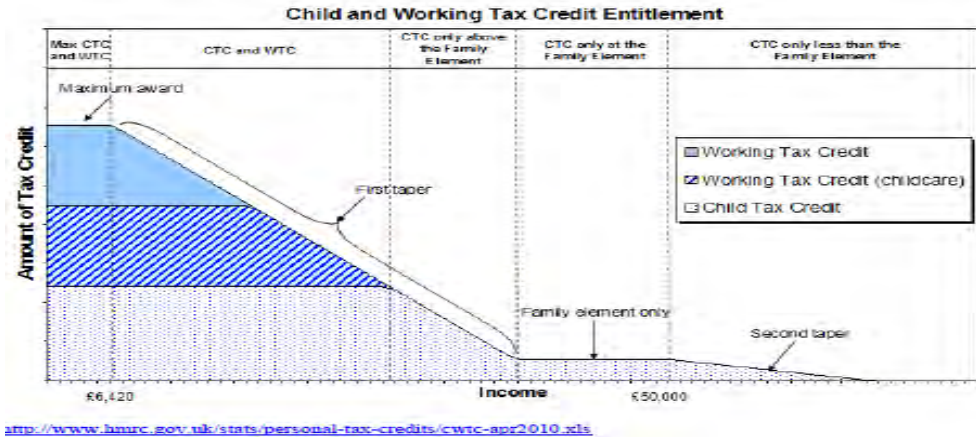
## (3) 지급방법

CTC 급여는 가구원 가운데 아동을 돌보는데 있어서 가장 큰 책임을 지고 있는 사람에게 직접 지급되는데, 이는 부부간에 결정할 수 있다. 또한, 이 급여는 정부에서 직접 지급되는데 급여를 매주 받을 것인지 아니면 4주마다 한 번씩 받을 것인지 자유롭게 선택할 수 있다.

4) 1세 이하의 아동이 있는 가구의 경우에는 £66,000의 소득을 가진 가구도 신청할 수 있다.

5) 1세 이하의 아동이 있는 경우에는 가구요소(family element)에서 최대급여액이 높게 산정되기 때문에 £66,269에서 급여수준이 0이 된다.

[그림 7-6] 영국 CTC와 WTC 급여체계



### 3. 캐나다의 근로장려세제

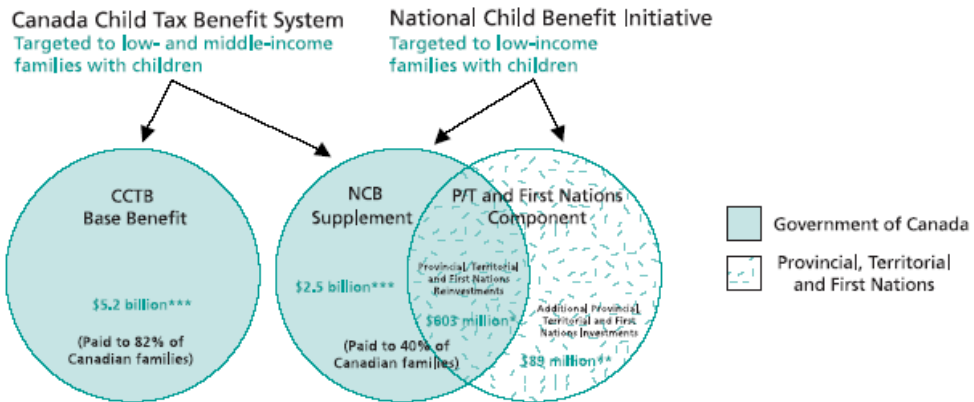
#### 1) 캐나다 근로소득보전세제의 기본구조

캐나다의 경우 2007년부터 WITB(Working Income Tax Benefit)를 도입하였지만, 캐나다의 근로소득보전세제 원형은 연방차원에서 시행하고 있는 CCTB와 NCBS제도이다. 그러므로 이를 중심으로 기술한다. 캐나다의 근로소득보전세제에 해당되는 제도는 기본적으로 연방정부와 지방정부의 프로그램으로 구분된다. 연방차원에서는 CCTB와 NCBS 제도가 있다. CCTB는 중산층 및 저소득층의 아동을 가진 가구를 대상으로 하는 제도로서, 아동을 가진 전체가구의 약 80%가 CCTB base benefit을 수급한다. NCBS는 저소득층의 아동을 가진 가구를 대상으로 하는 제도로서, 전체 아동가진 가구의 약 40%가 NCBS 급여를 수급한다. NCBS 급여는 CCTB base benefit에 더하여 추가적으로 지급된다. 사회부조(social assistance) 수급자의 경우 NCBS 급여만큼 사회부조 급여가 삭감된다. 그래서 사회부조수급자의 총 급여수준은 NCBS 급여에 의해 영향을 받지 않고 동일하게 유지된다.

한편, 지방정부 차원에서 아동을 가진 저소득가구를 대상으로 하는 아동급여, 근로소득보충제도, 그리고 사회적 서비스프로그램 등의 다양한 프로그램들에 제공된다. 지방정부는 연방정부의 NCBS 지출의 결과 그만큼 감소되게된 사회부조 지출분을 아동을 가

진 저소득가구들에 대한 다른 프로그램들로 재투자(reinvestment)하거나, 또는 독자적인 추가적인 투자(investment)를 한다. 캐나다의 경우 사회부조는 지방정부에 의해 실시되기 때문에 사회부조 지출감소분은 지방정부의 추가적 수입원이 된다.

[그림 7-7] 캐나다 National Child Benefit Initiative의 구조



자료: The National Child Benefit Progress Report: 2002.(2003). p.4.

캐나다에서 CCTB와 NCBS를 합하여 CCTB 또는 NCB(National Child Benefit)으로 통칭하여 부른다. 한편, 아동을 가진 저소득가구에 대한 연방정부의 지원제도로서의 NCBS와 지방정부들의 프로그램들을 합하여 NCB(National Child Benefit) Initiative라고 칭한다.

## 2) 제도의 정책목표

CCTB는 다음과 같은 제도적 목표를 달성하기 위해 도입되었다. 첫째, 모든 가구를 동일한 기준으로 취급하여 사회적 통합을 촉진하고자 도입되었다. 둘째, CCTB에서 고소득자와 저소득자를 동등하게 취급하며 편부모가 고용된 후에도 자녀를 동등하게 양육할 수 있도록 정부가 지원하는 것이다. 이를 통해 근로의욕을 촉진하고 노동시장에 참여할 수 있도록 노동시장 진입장애를 해소하고자 하였다. 셋째, CCTB를 실시함으로써 소득보조제도를 가족복지제도라기 보다는 임금대체제도로 간주하도록 하여 수급자로 하여금 노동시장에 되돌아갈 수 있도록 하는데 역점을 두었다.

NCBS 제도는 세가지의 명시적인 제도 목표를 가지고 있다. 첫째, 아동빈곤을 예방하

고 그 깊이를 감소시키고자 한다는 것이다. 캐나다에서 아동 5명중의 약 1명이 빈곤아동이다. 이러한 아동빈곤의 발생을 감소시키고자 하는 것이 첫 번째 목표이다. 둘째, 가족들이 부모의 근로의 결과 항상 보다 나은 생활을 할 수 있도록 하는 것이다. 과거에 복지수급자가 복지를 탈피하여 취업 시 급여제거로 인하여 생활이 더 어려워지는 문제(welfare wall) 있었다. 이러한 문제에 대응하여 복지수급자로 남는 것보다 근로를 통하여 자립하는 것이 경제적으로 이익이 되는 제도적 체계를 구축하여 저소득층들의 근로를 통한 자립을 촉진하는 것이다. 셋째, 연방과 지방정부의 프로그램과 서비스들의 중복을 감소시켜 보다 단순하고 효율적인 제도를 구축하는 것이다.

### 3) 제도 내용

#### (1) 적용대상

소득원에 관계없이 일정 기준이하의 모든 소득자가 대상이 되는데, 다음 자격요건을 충족해야 한다.

#### (2) 자격요건

CCTB와 NCBS 수급자는 다음에 해당되는 사람이어야 한다.

- 18세 미만의 아동 있는 가구
- 아동의 보호와 양육의 주된 책임을 가는 사람
- 본인 또는 배우자가 캐나다 시민, 영주권자(permanent resident), 이민법이나 난민법에 의해 보호받는 자(protected person), 18개월 이상 캐나다에 거주한 임시거주자(temporary resident)

### 4) 적용단위

캐나다 관세 및 국세청(Canada Customs and Revenue Agency)에서의 소득세 단위는 개인단위이다. 그러나 CCTB와 NCBS의 적용단위는 가구단위이다.

#### (1) 소득의 정의 및 범위

소득을 근로소득으로만 제한하지 않고 모든 종류의 소득을 포함한 가족순소득(family net income)으로 한다. 가족순소득은 본인과 배우자의 net income의 합산으로 아동의

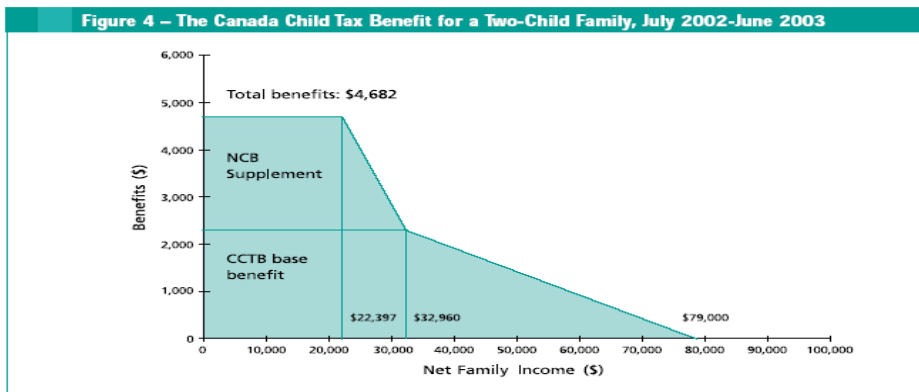
net income은 포함하지 않는다.

## (2) 급여체계 및 급여산정방식

급여체계는 고정구간과 점감구간으로 구성된다. 고정구간에서의 2004-2005년 현재 CCTB 기본급여액(base benefit)은 모든 아동 1인당 월 \$100.66이다. 셋째 아동 이상인 경우 해당 아동 1인당 \$7.00이 추가된다. 그리고 7세미만 아동인 경우 \$19.91이 추가된다. NCBS 급여액은 첫째아동 월 \$125.91, 둘째 아동 월 \$107.91, 그리고 셋째 아동부터는 월 \$101.25이다.

점감구간의 경우, CCTB의 점감구간은 가구소득이 \$35,000 이상이 경우에 시작되는데, 한계세율은 아동 1명인 경우 2%이고 아동 2명 이상인 경우 4%이다. NCBS의 점감구간은 가구소득이 \$22,615 이상인 경우에 시작되는데, 한계세율은 아동이 1명인 경우 12.2%, 아동 2명인 경우 22.7%, 그리고 아동 3명 이상인 경우 32.5%이다. 이러한 급여체계를 그림으로 표시하면 <그림 7-8>과 같다.

[그림 7-8] CCTB와 NCBS 급여체계



Note: Benefits do not include an additional benefit provided for each child less than seven years of age for whom no child care expenses were claimed. In 1996-1997, this benefit was equivalent to \$213 per child, and is scheduled to increase to \$232 per child as of 2003-2004.

연간소득이 22,390달러이하인 가구는 최대 CCTB와 NCBS를 수급하게 된다. 예컨대 4 자녀를 둔 가구인 경우 첫째 아이는 기초 CCTB와 NCB 보조금을 합해서 매월 203.66달러(연간 2,444달러)를 지급 받게 되고 둘째 아이는 186.50달러(연간 2,238달러), 셋째 아이는 월 186.66(연간 2,240달러)달러, 넷째 아이 역시 186.66(연간 2,240달러)달러를 받게 되어 합계 매월 763달러(연간 9,162달러)를 받게 된다.

연간 순소득이 22,390달러~32,960달러인 가구에 대해서는 CCTB 기초급여의 최고금액, 셋째와 넷째에 대한 보조금, 7세 이하 자녀 양육비, NCB 보조금의 일부 등을 받게 된다. 하지만 순소득이 32,960달러 이상이라고 하더라도 자녀가 4명 이상인 경우는 NCB 보조금의 일부를 지원 받을 수 있다.

연간 순소득이 32,960달러에서 약 79,000달러인 경우 급여의 일부를 지원받을 수 있다. 가족이 더 많은 경우는 연 소득이 79,000달러 이상이라고 하더라도 보조금의 일부를 지원받을 수 있다.

### (3) 전달체계 및 급여지급 방식

CCTB와 NCBS는 캐나다 관세국세청(Canada Customs and Revenue Agency: CCRA)에 의해 운영된다. CCRA는 매년 7월 아동 복지수급자에게 향후 12개월 동안 수급할 급여에 관해 통보한다.

급여신청은 수급 예정자가 중앙정부와 지방정부의 아동급여를 모두 일괄적으로 CCRA에 신청하게 된다. 아동급여수급을 위해 개별 수급자는 적격 아동에 대한 특정 양식(T2201)을 기입하여 CCRA에 신청해야 한다. 급여 신청은 아이가 출생한 직후, 아이가 수급자와 동거하기 시작한 직후, 수급자가 캐나다 영주권자가 된 직후가 된다. CCRA에 급여 신청 후 2개월 이내에 수급의 여부, 지급방식, 지급액 등에 관한 사항을 CCRA로부터 통보받게 된다.

급여지급은 CCRA는 수급자가 CCTB를 신청한 후, 매월 20일에 지급한다. 다만 매월 급여액이 10달러 미만인 경우 1년 동안의 급여액을 합산하여 수급이 시작된 첫 번째 달에 지급받게 된다(예컨대 지급기간이 2003.07-2004.06인 경우는 2003년 7월 18일에 CCTB가 지급된다).

CCTB 급여는 수급자의 금융기관의 예금계좌에 직접 입금된다. 직접 입금이 가능하도록 하기 위해 수급자는 반드시 일정 서류(즉 RC66)의 직접 예탁에 관한 사항을 기재하여 제출하여야 한다.

## 4. 벨기에의 근로장려세제

### 1) 적용대상

벨기에의 근로장려세제는 In-Work Tax Credit이다. 벨기에의 경우 최소소득 기준 적용하고 있기 때문에 연간소득 EUR 3,850(평균소득의 약 13%) 이하의 근로소득자는 수급할 수 없다. 그리고 개인단위로 적용하므로 아동 및 가구와 관련된 기준이 없고, 근로소득이 적용범위 내에 해당할 경우 자격요건을 충족하게 된다. 영국 WTC와 같이 최소 근로시간 조건 없으나, 최소소득 기준이 있다. 근로소득 이외에 재산소득 등의 별도 기준은 없다.

### 2) 급여체계 및 급여산정방식

#### (1) 구간설정(점증, 평탄, 점감) 및 최고급여액

미국의 EITC와 유사한 급여체계(점증-평탄-점감구간)로 설계되어 있다. 미국의 EITC는 최초 발생하는 소득부터 적용하는 반면, 벨기에의 In-Work Tax Credit의 경우 최소소득 수준(연간 EUR 3,850) 이상부터 적용된다. 최대급여액 수준은 2005년 현재 EUR 540이다. 미국이나 영국에 비해 최대급여액 수준이 낮고, 적용소득 범위도 좁다. 아직까지 도입된 지 얼마 되지 않았기 때문에 시범적으로 시행하면서 급여수준을 점진적으로 높여나가는 단계이다. 특히, 개인단위로 적용되므로 저소득가구에 대해 가구단위로 적용되는 미국이나 영국에 비해 예산부담이 크고 과잉급여의 문제가 있기 때문에 급여수준과 적용구간을 작게 하고 있다.

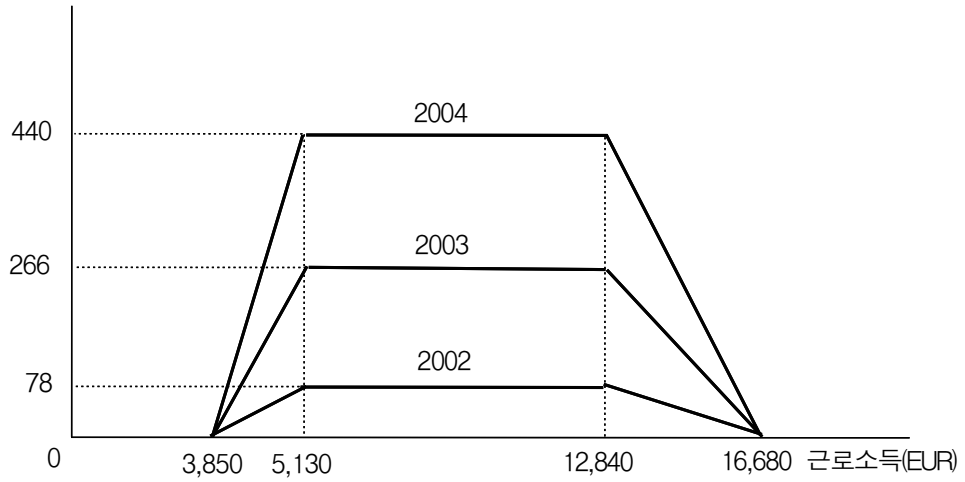
#### (2) 점증구간의 급여증가율 및 점감구간의 급여감소율

소득구간의 조정 없이 최대급여수준을 상향 조정함으로써 점증구간의 급여증가율과 점감구간의 급여감소율이 지속적으로 높아지는 체계이다. 급여증가율은 2005년 현재 약 40%이다. 그리고 약 14%이다.

### 3) 전달체계 및 급여지급 방식

벨기에의 근로장려세제는 In-Work Tax Credit의 운영주체는 국세청 (Federal Public Service Finance)이다. 적용단위가 개인이므로 급여는 은행계좌에 입금된다.

[그림 7-9] 벨기에 In-Work Tax Credit (credit d'impôt) 급여체계  
급여액(EUR)





## 제 3절. 근로장려세제의 효과

### 1. 수급자 일반현황

2013년 근로장려금 수급가구 76만 9천세대를 유형별로 분석한 국세청 보도자료(국세청, 2013.9)에 나타난 결과는 다음과 같다. 전체 수급세대의 38.6%가 수도권에 거주하는 것으로 나타났으며, 시·도 기준으로는 경기도가 19.3%(148천 세대)로 최다이고 울산이 1.4%(11천 세대)로 최소이다. 근로장려금 수급가구 비율은 지역별 인구비율과 약간의 차이를 보이고 있지만, 전반적으로는 인구비율과 비슷한 추이를 보이고 있다. 그리고 지역별 근로장려금 수급액의 비율도 지역별 수급가구 비율과 비슷한 것으로 발표되고 있다.

[표 7-6] 지역별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구분	계	수도권				5대 광역시					
		소계	서울	인천	경기	소계	부산	대구	광주	대전	울산
세대	769	297	108	41	148	155	50	42	29	23	11
비율	100.0	38.6	14.0	5.3	19.3	20.2	6.5	5.5	3.8	3.0	1.4

구분	지방 8개도								
	소계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
세대	317	38	30	36	43	48	59	50	13
비율	41.2	4.9	3.9	4.7	5.6	6.2	7.7	6.5	1.7

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

근로장려금 성별 수급비율은 남녀가 비슷하게 수급하고 있는 것으로 밝혀지고 있고(남성 49.4%, 여성 50.6%), 연령별 분포는 60대 이상이 32.9%로 가장 많고, 다음이 40대인 것으로 나타나고 있다. 60대 이상 인구의 수급비율이 높게 나타나고 있는 점은 외형적으로는 긍정적이지만 그 이면에는 노인들의 열악한 삶을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 굳이 의미를 부여한다면, 첫째, 우리나라의 경우 OECD 국가 중 노인 상대빈곤율과 노인 자살률이 가장 높은(각각 평균 3배 이상) 나라라는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 우리나라의 근로장려세제는 확대기이므로 현재 급여수준이 비록 낮지만, 근로장려금이

노인들의 삶의 질 개선에 어느 정도 기여하고 있음을 의미한다. 둘째, 노인일자리 사업 측면에서는 근로장려금이 노인일자리 사업의 낮은 임금수준을 보전하는 역할을 하고 있는 것으로 추론할 수 있다.

[표 7-7] 성별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	남성	여성
세대	769	380	389
(비율)	100.0	49.4	50.6

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

[표 7-8] 성별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	20대	30대	40대	50대	60대 이상
세대	769	17	133	233	133	253
(비율)	100.0	2.2	17.3	30.3	17.3	32.9

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

가구유형별로 살펴보면, 부부세대 수급비율이 단독세대 보다는 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 우리나라 근로장려제도가 부양자녀 중심으로 발전한 것과 무관하지 않는 것으로 판단된다. 그리고 부양자녀수별로 살펴보면, 부양자녀가 없는 경우가 44.7%로 가장 많고, 2명이 경우가 두 번째로 많은 것으로 나타나고 있다.

[표 7-9] 가구유형별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	부부	단독
세대	769	504	265
(비율)	100.0	65.5	34.5

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

[표 7-10] 부양자녀수별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	0명	1명	2명	3명이상
세대	769	343	186	188	52
(비율)	100.0	44.7	24.2	24.4	6.7

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

근로유형별로 살펴보면, 일용근로자가 48.9%로 가장 많고, 다음이 상용근로자로 파악되고 있다. 이러한 결과는 한편으로는 일용근로자의 삶의 취약성을 보여주며, 다른 한편으로는 상용근로자 조차도 임금수준이 낮은 사람이 적지 않다는 것을 의미한다. 관련 통계에 의하면 우리나라의 경우 임시직 고용률은 23.8% 수준으로 OECD 국가 중 4번째로 높은 수준이며, 임시직을 포함한 비정규직 근로자는 34.9% 수준이다(통계청, 경찰부가조사). 중위임금의 2/3보다 적게 받는 저임금근로자의 비율 역시 우리나라는 25.1%로 OECD 국가에서 가장 높은 수준이며, 1분위임금과 10분위임금의 배율은 4.85배로 미국과 이스라엘에 이어 세 번째로 높은 격차를 보여주고 있다. 그리고 근무업종별로는 서비스업종이 22.5%로 가장 높게 나타나고 있다.

[표 7-11] 근로유형별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	일용근로	일용 + 상용	상용근로	보험+방관
세대	769	376	117	254	22
(비율)	100.0	48.9	15.2	33.0	2.9

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

[표 7-12] 업종별 근로장려금 수급세대 현황(2013년)

(천 세대, %)

구 분	계	제조	건설	도소매	서비스	음식 숙박	운수 창고	기타
세대	769	115	133	86	173	52	40	170
(비율)	100.0	15.0	17.3	11.2	22.5	6.7	5.2	22.1

자료: 국세청 보도자료(2013.9)

## 2. 근로장려세제의 소득보장 효과

앞에서 밝힌 바와 같이 근로장려세제의 도입 목적은 저소득층 근로유인(work incentive)과 소득보장이다. 여기서는 먼저 저소득층 소득보장 효과를 살펴보고자 한다.

대부분의 선행연구에서는 근로장려세제 도입이 빈곤을 감소시키는 것으로 나타나고 있다. 미국이 근로장려세제를 가장 먼저 도입하였기 때문에 선행 연구 또한 미국이 가장 많다. Eissa, Nada, and Hilary Williamson Hoynes(2008)은 미국의 EITC 수급이 소득분포의 하위계층에 집중되고 있음을 밝혔다. EITC 지출의 약 35%가 3분위 계층에 혜택이 돌아갔고, 2분위와 4분위 계층에게 각각 약 25%가 지급되었으며, 1분위 계층에게는 약 5%가 지급되었다. IRS의 자료를 사용하여 분석한 Meyer, Bruce D.(2008)의 연구에 의하면, EITC의 빈곤탈출 효과가 공공부조보다 큰 것으로 나타나고 있다. EITC의 경우 14%의 사람들의 빈곤탈출에 영향을 미치는 것에 비하여 TANF는 2% 효과가 존재하는 것으로 밝혀지고 있다. Eamon, Mary Keegan et al.(2009)는 Current Population Survey data를 이용해 EITC로 인한 아동 빈곤 감소효과를 측정하였다. 측정결과 1996년 2005년 사이 가장 높은 빈곤감소 효과는 19.5%이었으며, 동 기간 동안 측정된 빈곤감소 효과는 안정적으로 나타나고 있다.

우리나라의 근로장려금이 빈곤 및 불평등 개선에 미치는 효과를 최현수 외(2010) 연구를 통하여 살펴보자. 먼저 빈곤을 감소효과를 살펴보자. 분석에서는 근로장려세제의 특성을 감안하여 전체가구와 근로가구로 구분하여 접근하고 있다. 분석 결과 전체 가구 절대빈곤율을 1.09%(경상소득 기준 8.23%→근로장려세제 시행 8.14%로 0.09%p 감소) 감소시키는 것으로 추정하고 있다. 반면, 근로자 가구만을 대상으로 할 경우 절대빈곤율 감소효과는 약 3.29%(경상소득 기준 3.36%→근로장려세제 시행 후 3.25%로 0.11%p 감소)로 추정하고 있다.

[표 7-13] 근로장려금의 빈곤을 감소효과(2009년 기준)

(단위: %)

구분	전체가구	근로자 가구
경상소득 기준 절대빈곤율(A)	8.23	3.36
경상소득+EITC 기준 절대빈곤율(B)	8.14	3.25
빈곤율 감소(A-B)	0.09%p	0.11%p
빈곤율 감소폭((A-B)/A)	1.09%	3.29%

자료: 최현수 외(2010) 자료 재 구성

다음으로 소득분배 개선효과를 살펴보자. 분석에서는 빈곤을 감소효과 분석과 마찬가지로 근로장려세제의 특성을 감안하여 전체가구와 근로가구로 구분하여 접근하고 있다. 분석 결과 전체 가구 지니계수는 약 0.08%(경상소득 기준 0.40930→근로장려세제 시행 0.40898로 0.00031) 감소시키는 것으로 추정하고 있다. 반면, 근로자 가구만을 대상으로 할 경우 지니계수 감소효과는 약 0.12%(경상소득 기준 0.35807→근로장려세제 시행 후 0.35764로 0.00042 감소)로 추정하고 있다.

[표 7-14] 근로장려금의 지니계수 개선효과(2009년 기준)

구분	전체가구	근로자 가구
경상소득 기준 지니계수(A)	0.40930	0.35807
경상소득+EITC 기준 지니계수(B)	0.40899	0.35764
지니계수 감소(A-B)	0.00031	0.00042
소득재분배 효과((A-B)/A)	0.08%	0.12%

자료: 최현수 외(2010) 자료 재구성

이상의 분석에서 우리나라 근로장려세제의 경우 대상과 지급액이 낮아 효과가 비교적 낮다는 점을 발견할 수 있고, 근로장려세제 특성을 감안한 근로자 가구만을 대상으로 분석할 경우 그 효과가 전 가구를 대상으로 한 분석보다는 높게 나타난다. 향후 근로장려세제는 대상과 급여수준을 상향 조정할 계획이므로 앞으로는 이보다 높은 효과가 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 우리나라의 근로장려세제의 사용처 및 소득보장 효과에 대한 주관적 인식에 대하여 살펴본다. 사용자료는 2013년 조사된 한국복지패널 7차자료를 이용하였다. 7차 자료에서 근로장려세제 급여를 받은 가구는 81가구 이고, 이들은 대부분 근로장려금을 일상생활비로 사용하고 있는 것으로 조사되었다.

[표 7-15] 근로장려금 주요 사용처

(단위: 세대, %)

구분	N	%
자녀 교육비	2	2.5
일상생활비	75	93.0
기타	4	4.6
계	81	100.0

자료: 한국복지패널 7차조사(2012) 원자료

근로장려금이 실생활에 도움을 주는 정도를 묻는 질문에 대체로 도움이 되는 편과 매우 도움이 되는 편이라고 응답한 가구 비율이 75.6%, 보통이라고 응답한 가구 비율이 18.8%, 도움이 되지 않는 편이라고 응답한 가구 비율(전혀 도움이 되지 않음 포함)이 5.6%로 나타나고 있다. 이러한 결과는 수급가구들이 주관적으로 인식하고 있는 소득보장 효과는 비교적 높은 것으로 판단된다.

[표 7-16] 근로장려금 급여(수준)가 실생활에 도움을 주는 정도

(단위: 세대, %)

구 분	N	%
전혀 도움이 되지 않음	1	1.7
도움이 되지 않는 편	3	3.9
보통	15	18.8
대체로 도움이 되는 편	49	61.0
매우 도움이 됨	12	14.6
계	81	100.0

자료: 한국복지패널 7차 조사(2012) 원자료

### 3. 근로장려세제의 근로유인 효과

근로장려세제(EITC)를 우리나라보다 먼저 실시한 미국, 영국의 연구결과<sup>6)</sup>를 노동시장 참가효과와 근로시간 증가효과로 나누어 살펴본 강병구(2007)에 의하면, 대부분의 연구들<sup>7)</sup>에서 근로장려세제(EITC)가 저소득층 노동자의 경제활동 참가를 증가시킨다고 밝히고 있다<sup>8)</sup>. 그러나 근로장려세제(EITC)가 저소득층 노동자의 노동시간에 미치는 효과에 대해서는 상반된 연구결과가 제시되고 있다<sup>9)</sup>. 이러한 결과는 추정모형 및 분석대상

6) 여기서 EITC를 대표적으로 제시한 이유는 다음과 같은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 근로소득공제, EITC, NIT는 정책의 이념적 출발은 다르지만, 공공부조제도의 보충급여 하에서 급여삭감율(또는 근로소득공제율)이 동일할 경우 동일한 효과를 보이기 때문이다. 둘째, EITC제도는 근로유인을 위한 가장 대표적인 정책이기 때문이다.

7) Dikert, Hauser and Scholz(1995), Essia and Liebman(1996), Keane and Moffit(1998), Keane(1995), Meyer and Rousenbaum(2001) 등은 EITC가 노동시장 참여에 긍정적인 것으로 분석하고 있다.

8) 그러나 근로장려세제(EITC)의 확대가 1차 소득자인 남편의 경제활동 참가를 다소 증가시키만, 2차 소득자인 여성 배우자의 경제활동 참가를 감소시키는 것으로 평가하고 있는 연구도 있다(Essia and Hoynes: 2004, Bargain, Caliendo, Haan and Orsini: 2006).

9) "Hoffmam and Seidman(1990), Dikert, Hauser and Scholz(1995), US General Accounting

에 따라 그 결과가 달라질 수 있음을 의미하는 것이지만, 근로유인을 목적으로 한 정책이 근로유인이라는 소기의 목적을 달성하지 못할 수도 있음을 시사한다.

우리나라 근로장려세제의 근로유인 효과를 분석한 송헌재 외(2011) 연구에 의하면, 근로장려금 수급가구 전체를 놓고 볼 때는 근로장려금이 노동공급에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 그러나 소득구간별로 구분한 결과에 의하면, 점증구간에 속한 가구에 대해서는 임금노동시장 참여율을 높이고, 자영근로 비율을 낮추어 결과적으로 임금 근로소득을 증가시키는 작용을 한 것으로 추정하고 있다. 반면 평탄구간 및 점감구간에 속한 가구에 대해서는 이론에서 예측한 대로 임금 노동 시장에서의 노동공급 시간을 줄이는 것으로 추정하고 있다.

다음으로 한국복지패널 가구 중 근로장려금을 수급하고 있는 가구들의 근로의욕에 대한 주관적 인식을 살펴보면, 근로장려세제로 인하여 52%가 일할 의욕이 증가하였다고 응답하고 있고, ‘변화 없다’ 라고 응답한 가구가 48.1%이며, 감소하였다고 응답한 가구는 없다. 이러한 결과는 우리나라의 근로장려세제 급여액이 적음에도 불구하고 일할 의욕이라는 인식을 다소 고취하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

[표 7-17] 연도별 근로장려금 급여가 근로의욕에 미치는 영향 (단위: 세대, %)

구 분	2012	
	N	%
일할 의욕이 매우 감소	0	0.0
일할 의욕이 약간 감소	0	0.0
변화없음	39	48.1
일할 의욕이 약간 증가	34	41.5
일할 의욕이 매우 증가	8	10.5
계	81	100.0

자료: 한국복지패널(각년도) 원자료

Office(2000) 등의 연구결과는 노동시간 감소효과를 제시한 반면에 Keane and Moffit(1998)과 Keane(1995)의 연구결과는 노동시간 증가효과를 제시하고 있다. 그리고 Essia and Liebman(1996)은 노동시간에 미치는 효과가 없다는 연구결과를 제시하고 있다”(강병구, 2007: 88~89)

## 제 4절. 소결 및 시사점

본 장에서는 우리나라 및 주요국의 근로장려세제의 수급자격, 급여수준, 전달체계 등을 살펴보고, 우리나라 근로장려세제의 효과를 소득보장 효과와 근로유인 효과로 나누어 살펴보았다. 살펴본 결과를 간단한 소결과 함께 노인을 중심으로 한 시사점을 정리한다.

우리나라의 경우 2008년 제도시행(2009년 급여지급) 이후 점진적으로 확대되고 있다. 본 연구의 관심의 대상인 노인의 경우 제도 도입 초기에는 자녀수가 선정기준으로 적용되었기 때문에 노인단독 세대에게 수급자격이 주어지지 않았다. 그러나 노인 상대 빈곤율 및 노인 자살률이 OECD 1위라는 점과 국민연금이 털 성숙되었다는 점 등을 감안하여 2013년 근로장려금 지급부터 노인단독 세대에게도 수급자격을 주고 있다. 이 결과 국세청 자료에 의하면, 60세 이상 수급자가 대폭 증가하였으며('12년 12.5% → '13년 32.9%), 법령개정에 따라 2013년 처음으로 근로장려금 혜택을 받는 60세 이상 단독세대는 14만 1천 세대로 확인되고 있다. 그리고 제도 도입 초기 근로소득 중심으로 시행하던 근로장려제가 2015년(2014년 귀속소득기준)부터는 전문직 사업자를 제외한 모든 사업자에게 근로장려세제가 적용될 예정이다. 건강한 노인이 참여할 수 있는 직종으로 분류될 수 있는 퀵서비스(소포배달용역), 물품배달원(수하물 운반원), 파출용역, 중고자동차 판매원, 대리운전원, 목욕관리사(욕실중사원), 간병인, 골프장 경기보조원(캐디) 등의 특수직종사자도 2015년부터 근로장려금을 받을 수 있다. 재정지원사업인 간병인에게도 근로장려금이 지급될 예정이다.

이러한 개선과 함께 노인들에게 보다 효과적인 근로장려세제가 되기 위해서는 자녀수에 따른 차등 선정·급여 기준을 (자녀수 +노인수)를 선정·급여 기준으로 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 같은 체계로 전환할 경우 가구 내에 노인이 있을 경우 근로장려세제를 수급하는데 유리하기 때문에 노인을 가구 내에 모실려는 전통적인 미풍양속도 살릴 수 있다. 또한 이는 박근혜 정부의 국정 목표 중의 하나인 중산층 70% 달성과도 관련된다. 중산층에서 저소득층으로 하락하는 주요한 이유 중의 하나가 주 소득자의 가구분리이기 때문이다.

현재의 우리나라 근로장려세제는 대상과 급여수준이 선진외국 보다 낮아 근로장려세제 주요 목적인 소득보장효과와 근로유인 효과는 다소 미흡한 것으로 나타나고 있다. 그러나 근로장려세제에 대한 주관적 인식을 살펴보면, 근로장려세제로 인하여 52%가 일할 의욕이 증가하였다고 응답하고 있고, 근로장려금이 실생활에 도움을 주는 정도를 묻



는 질문에 대체로 도움이 되는 편과 매우 도움이 되는 편이라고 응답한 가구 비율이 75.6%로 나타나고 있는 점을 감안하면 제도 성숙과 함께 근로장려세제의 객관적인 효과도 높아질 것으로 판단된다.

외국의 근로장려세제의 경우 그 나라의 사회경제적 조건에 따라 다양한 특성을 보이고 있다. 미국의 경우 우리나라와는 달리 복지급여 수급여부와 상관없이 근로장려세제를 받을 수 있다. 즉, 미국 EITC 급여는 SSI, Medicaid, Food Stamp, Low-income housing 등과 같은 복지프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는데 영향을 미치지 않는다. 그러나, 주정부의 자율성을 강조하고 있는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 경우, 수급자격 및 급여수준을 결정하는데 있어서 EITC 급여를 포함할 것인가에 대해서는 주정부에 재량권을 부여하고 있다. 노인과 관련해서는 자녀가 있는 경우는 받을 수 있지만, 자녀가 없을 경우는 65세 미만이어야 수급자격이 주어진다. 미국의 EITC가 우리에게 주는 시사점은 복지수급여부에 상관없이 급여가 주어진다라는 점이다. 이는 복지제도의 근로저하를 완화하기 위한 고육책이라고 볼 수 있다.

영국의 경우 미국과는 다른 제도적 특성을 지니고 있다. 연령 상한 기준이 없고, 최소 근로시간 기준이 있다는 점이 미국과 다른 점이다. 아동이 있는 가구의 경우, 부모의 연령이 16세 이상이면서 적어도 주당 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있으면 WTC를 신청하여 혜택을 받을 수 있다. 그리고 아동이 없는 가구일 경우에는 기본적으로 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근로활동에 참가하고 있어야만 WTC를 신청할 수 있으며, 이외에도 16세 이상이면서 구직활동에 어려움이 있을 정도로 장애를 가진 사람으로 주당 16시간 이상 근로활동에 종사하는 경우, 50세 이상이면서 주당 16시간 이상 근로활동에 참가하거나 실업수당을 받은 이후 노동시장으로 복귀한 경우에 신청할 수 있다. 영국의 경우 2013년부터 WTC를 비롯한 공공부조성 급여와 지원체제들을 universal credit로 통합하고 있지만, 근로장려세제의 조건은 그 전과 유사하다. 영국 근로장려세제의 시사점은 최소 근로시간 규정을 두고 있다는 점이다. 일정정도 이상 근로하는 경우에 근로장려금을 지원한다는 주마가편 방식을 채택하고 있다.

캐나다의 경우 2007년부터 WITB(Working Income Tax Benefit)를 도입하였지만, 캐나다의 근로소득보전세제 원형은 연방차원에서 시행하고 있는 CCTB와 NCBS제도이다. 자격기준은 아동이 있는 가구이면 연령에 상관없다. 즉, 노인이든 비 노인이든 수급자격이 주어진다. 벨기에의 In-Work Tax Credit의 경우 가구단위로 지급하지 않고 개인단위로 지급한다는 특징을 지니고 있다. 개인단위로 적용하므로 아동 및 가구와 관련된 기준이 없고, 근로소득이 적용범위 내에 해당할 경우 자격요건을 충족하게 된다.

주요국의 근로장려제세의 노인과 재정지원일자리사업이라는 관점에서 살펴보자. 먼저, 검토한 주요국의 근로장려제세의 경우 재정지원사업 참여자에게도 수급자격이 주어지고, 다른 대상자와 동일한 혜택을 제공하고 있다. 그리고 연령기준과 관련해서는 벨기에의 경우 최저소득기준만 충족하면 수급자격이 주어지므로 노인이든 비 노인이든 수급이 가능하다. 영국과 캐나다의 경우 아동 유무에 상관없이 연령 제한이 없다. 미국의 경우 아동이 없는 경우 65세 미만이어야 한다.

## 참고문헌

- 강병구(2007). “근로장려세제의 노동공급효과 분석”. 『노동정책연구』 7(4): 87-109. 한국노동연구원.
- 김미곤·김태완(2004). “우리나라의 빈곤현황과 정책과제”. 『사회보장연구』 20(3): 173-200. 한국사회보장학회.
- 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회(2005), 『근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입 타당성 및 도입방향』
- 송헌재·전영준(2011), 『근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석』, 한국조세연구원
- 최현수·이서현(2010), 『근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 보장체계 연계방안 연구』, 한국보건사회연구원
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service. 2003. Earned Income Credit: for Use in Preparing Returns.
- Dikert, S., Houser, S. and Scholtz, J. K. 1995. "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation." In Tax Policy and the Economy Vol. 9(NBER Books). Poterba, J. (ed.). Cambridge: The MIT Press.
- Eissa, Nada, and Jeffrey Liebman, 1996, "Labor supply response to the Earned Income Tax Credit." Quarterly Journal of Economics 111(2): 605-637.
- Essia, N. and Hoynes, H. W. 2000. "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples(rev. ed.)." NBER Working Paper Series No. W6856. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit." Journal of Public Economics 88: 1931~1958.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Behavioral Responses To Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply." NBER Working Paper Series No. 11729. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- The National Child Benefit Progress Report: 2002.(2003). p.4.  
<http://www.eitc.go.kr>  
<http://www.hmrc.gov.uk>  
<http://www.taxpolicycenter.org>  
 (최종 접속일. 2013. 4. 30)



## 제8장

# 노인일자리사업과 사회보험, EITC 재정추계

지은정

### 제 1절. 사회보험의 사각지대 원인

우리나라의 사회보장제도는 5대 사회보험과 공공부조를 축으로 하고 있다. 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험은 모든 국민을 대상으로, 고용보험과 산재보험은 1인 이상을 고용한 사업장의 근로자 모두를 대상으로 하고 있다. 그러나 사회보험방식에 따라 보험료를 납부한 가입자에게만 보장이 이루어지기 때문에 법·제도적으로는 전 국민을 포괄하더라도 실제적으로는 사각지대가 발생하게 된다.

좀 더 구체적으로 보면, 사회보험의 사각지대가 발생하는 유형은 크게 4가지로 분류할 수 있다(〔표 8-1〕 참고). 첫째, 법적으로 적용대상에서 제외되는 경우로써, 특수형태 근로종사자, 가사노동자, 월 60시간 미만의 단시간 근로자는 고용보험, 연금보험, 건강보험의 직장가입 적용대상에서 제외되는 것을 예로 들 수 있다.

두 번째 유형은 법적인 적용대상임에도 불구하고 가입하지 않거나, 가입은 했지만 보험료를 납입하지 않아서(혹은 못해서) 발생한다. 사업주의 의무불이행이나, 보험료 부담으로 보험료를 납부하지 않기 때문인 경우가 많다. 국민연금에서 납부예외자, 장기 체납자, 고용보험의 미가입자가 해당된다. 이렇게 일을 하고 있음에도 불구하고 사회보험의 사각지대에 놓인 계층은 대부분 낮은 소득과 불안정한 고용상태에 있기 때문에 사회보험 배제는 근로기준, 최저임금 등 노동정책·제도의 사각지대로 이어지고 있다(이병희,

2012; 유경준, 2013).

[표 8-1] 사회보험 사각지대 유형 및 원인

유형		원인	사례
적용 사각 지대	①법적 사각지대	법적 적용대상 제외	근로기준법상 비근로자(특수고용형태 근로자, 월 60시간 미만 단기근로자 등
	②실제 사각지대	미가입, 보험료 미납	미가입자, 납부예외자, 장기체납자 등
③수혜 사각지대		가입요건 미충족	최소 가입기간 미충족, 자발적 이직자 등 현세대 노인층
④급여 사각지대		불충분한 보장	낮은 소득대체율

자료: 이병희(20012), 최옥금·조영은(2013), 유경준(2013)을 바탕으로 작성함.

셋째, 엄격한 수급요건으로 인해 가입기간이 짧아 보장받지 못하는 경우이다. 고용보험의 경우는 피보험단위를 충족하지 못하거나, 자발적으로 이직한 피보험자, 국민연금의 최소가입기간을 충족하지 못해서 연금수급권을 확보하지 못한 계층이 해당한다.

넷째, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못한 경우이다. 국민연금에서 연금 수급권을 확보하였으나, 연금액이 적어 노후 빈곤에 노출되는 계층이나 실업급여에서 수급기간이 3개월인 자가 이에 해당한다(이병희, 2012).

이 가운데 노인일자리사업은 법적 적용대상인지 아닌지 여부와 근로자로 인정될 경우 보험가입 및 보험료납입의 문제로 볼 수 있다. 이에 다음 절에서 사회보험의 법적 적용대상 여부 즉, 사회보험과 관련된 근로자성을 노인일자리를 중심으로 살펴보았다. 또한 노인일자리사업 참여자의 근로자성이 인정될 경우 사회보험료와 EITC, 실업급여 등 추가 소요예산을 추계하였다. 그리고 현행 두리누리 사회보험 지원사업 개요와 한계를 살펴보았다.

## 제 2절. 사회보장제도의 법적 적용제의 대상과 노인일자리사업

### 1. 사회보험법 대상과 근로기준법상의 근로자

사회보험법의 목적은 재해, 질병, 노령 및 실업과 같은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는데 두면서, 법률에서 생존보장을 근로계약에 기초하여 자신의 노동력을 타인에게 제공하는데 의존하는 자, 즉 근로자들을 주요 보호대상으로 규정하였다. 즉, 근로자만이 원칙적으로 모두 사회보험법의 적용대상이 된다. 이와 같은 이유로 사회보험을 ‘노동자보험(Arbeiterversicherung)’ 이라고 부르기도 하였다. 따라서 특정 취업자가 그의 사회적 사정에 관계없이 현행법상 근로자로 인정되지 않는다면, 사회보험의 강제가 이루어지지 않아 사적인 위험 보장수단에 의존해야 하는 극단적 상황에 내몰리게 된다.

그 결과, 경제적 종속성으로 인하여 사회적 보호필요성이 근로자와 다를 바 없는 이른바 특수형태고용에 종사하는 자영업인 집단은 노동법상의 근로자가 아니라는 이유로 사회보험의 적용으로부터 배제될 뿐만 아니라, 통상 낮은 소득수준으로 인하여 사적인 위험보장수단도 강구할 수 없게 되어 사회적 위험의 사각지대에 놓이게 되는 불합리한 결과가 발생한다. 그러나 노동법은 근로관계에 있는 취업자를 근로관계에서 발생하는 보호필요성에 상응하여 보호하는데 목적을 두지만, 사회보험법은 노동능력의 상실과 같은 사태가 발생할 경우 자력으로 생계능력을 갖지 못하고, 사업주에 경제적으로 종속되어 있는 취업자의 보호필요성을 목적으로 한다는 점에서 본질적인 차이를 가지고 있다. 또한 노동생활의 법적 기초는 근로계약이고 사회보험은 근로자를 대상으로 보험료 납부를 전제로 한다. 이와 같은 현상은 과연 사회보험의 인적 적용범위가 어떠한 기준에 의하여 결정되어야 하는가라는 기본문제를 낳는다. 그러나 사회보험법의 적용범위는 한편으로는 노동법과의 법체계적 관련성에 있지만, 다른 한편으로는 사회보험법의 보호목적과의 관계에서 중요한 의미를 지니고 있다. 그런데 우리나라 사회보험법은 예외없이 노동법상의 근로자 개념을 사회보험법의 인적 적용범위에 출발점으로 삼고 있다(박지순, 2005).

그러나 노동생활의 법적 기초는 근로계약이지만, 사회보험법의 기준은 독자적인 규범목적 하에 근로자 개념을 확대할 수 있다. 사회보험법에서는 원칙적으로 노동법상의 근로자 개념에 따르면서도, 자영업이라 하여도 경제적 종속성이 있는 경우에는 사회보장 차원에서 보험관계를 인정할 수도 있다. 따라서 근로관계라는 개념보다는 사회보장

법의 독자적인 개념으로서 취업관계(Beschäftigungsverhältnis) 개념을 사용할 수 있다(강희원·김영문, 2001). 해외의 경우 사회보험은 노동법보다 근로자 이외의 집단에 대하여 보호를 개방하고, 근로자의 지위와 관계없는 사회법적 제도를 창설하여왔다(박지순, 2005). 특히 독일의 산재보험은 진정 보험관계에 있는 취업자, 취업관련자·유사자 등도 산재보험의 당연가입대상자이지만, 학생, 자원봉사자를<sup>1)</sup> 포함한 공익활동자, 기타(구직신청한 실업자 등)도 부진정보험관계에 해당되어 산재보험의 당연가입대상자이다. 이렇게 부진정보험관계에 있는 사람에게 산재보험을 적용하는 것은 근로자성은 없지만, 입법자가 사회적 보호필요성이 있는 집단으로 간주했기 때문이다(Schulin, 1996<sup>2)</sup>). 즉, 산재보험제도를 100년 이상 운영한 결과, 공익이나 사회적 이유 등으로 보호 필요성이 인정되는 집단에게 가장 적절하며 단순한 형태로 산재와 직업병에 대해 최상의 보호 서비스를 제공할 수 있는 것을 알게 되었기 때문이다(Lauterbach and Watermann, 1977; 김상호, 2013 재인용). 우리나라 산재보험상의 근로자는 근로기준법상의 근로자 개념과 일치시켜 적용하면서, 사회적 보호 필요성이 제기되는 집단에 한정해서 특례규정을 적용하여 임시적으로 문제를 해결하는(김상호, 2013) 것과 다르다.

한편, 노인일자리사업 측면에서 보면, 노인일자리 참여자는 적용대상으로 인정되어 사회보험료를 납입하고자 하는 비율이 높지만, 수행기관(지자체, 복지관, 대한노인회 등)은 보험료 납입과 행정처리 때문에 근로자로 인정되는 것에 대해 부담이 크다. 따라서 노인일자리 사업 참여자가 사회보장제도의 법적 적용제외 대상인지 검토할 필요가 있다. 이에 사회보장제도의 법적 적용제외 대상을 살펴보면 다음과 같다.

## 2. 사회보장제도의 법적 적용제외대상과 노인일자리사업

사회보험법은 사회보험의 수급자 지위를 근로계약에 연계시켜, 사용자를 재정 및 조식에 포함시키면서 당사자인 근로자에 대하여 사회보험의 의무적 피보험자로 한 것이

- 1) 독일에서는 의료기관이나 사회복지시설의 자원봉사자, 공공기관과 교회의 자원봉사자, 시민보호를 위한 자원봉사자, 생명구조 활동자, 헌혈자 및 장기기증자 등을 폭넓게 법률에 의한 당연가입대상자로 정하고 있다. 독일은 1928년 당시 사회복지시설 자원봉사활동 중 전염병에 걸릴 위험이 높았는데, 자원봉사자가 전염병에 감염될 경우 직업병으로 인정해주기 위해 법률을 개정하여 의료기관과 사회복지시설 자원봉사자에게 산재보험을 확대하였다(김상호, 2013).
- 2) 당시 국회의원들이 사회복지단체에서 자원봉사활동을 하는 사람이 약 5백만 명으로 추산되었는데, 이들의 봉사활동에 대해 산재보험 보호를 제공할 필요가 있다고 주장하며 법률을 개정하였다(김상호, 2013).



다. 그 결과, 근로계약에 기하여 노무를 제공하는 자만이 노동법의 보호와 산재, 의료, 연금 및 실업보험의 피보험자로서 보험료를 납부하고 사회적 위험으로부터 보호를 받을 수 있다. 우리나라 사회보험법이 사용자의 부담을 전제로 하는 직장 의무가입자의 범위로 엄격히 노동법상의 근로자로 보는 과거의 패러다임을 여전히 사용하고 있기 때문이다(박지순, 2005).

이처럼 개별 사회보험법은 모두 근로자를 의무적 적용대상으로 하고 있으나(〔표 8-2〕 참고), 각각의 보호내용과 규범목적에 따라 차이가 조금 있다. 고용보험법과 산업재해보상보험법의 적용대상인 근로자는 근로기준법의 근로자를 전제로 한다(고용보험및 산업재해보상보험의 보험료징수등에 관한 법률. 제 2조 제 2호; 산재보험법 제 4조 제 2호). 고용보험법과 산재보험법이 독자적인 보호대상을 규율하지 않고, 근로기준법상의 근로자 개념을 준용하는 것은 국가가 경제 질서에 개입하는 출발점을 근로계약으로 삼으면서 비롯된 것으로 보인다<sup>3)</sup>.

[표 8-2] 사회보험의 가입자(사업장 가입자 기준)

사회보험		가입 제외	
국민 연금	사업장	1인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장	
	근로자	1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 근무하는 사용자와 근로자	
고용 보험	사 업 장	당연 적용	사업이 개시되거나, 적용요건을 충족하게 되었을 때 사업주 또는 근로자의 의사와 상관없이 자동적으로 보험관계가 성립됨
		임의 적용	고용보험법의 의무적용을 받지 아니하는 사업으로서 고용보험가입 여부가 사업주의 자유의사에 일임되어 있는 사업. 이 경우 사업주는 근로자의 과반수 이상의 동의를 얻은 후 승인을 받으면 가입할 수 있음
	근로자	모든 근로자	
산재 보험	사업장	근로자 1인 이상 고용(사용) 하는 모든 사업장. 당연적용대상사업에 해당하지 않는 경우 승인을 얻어 보험 가입할 수 있음	
건강 보험	직장가입자	사업자의 근로자 및 사용자, 공무원, 교직원 및 그 피부양자	

자료: 국민연금공단, 고용보험, 근로복지공단, 국민건강보험 홈페이지를 참고하여 작성

반면, 국민건강보험법의 직장가입자에 해당하는 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 근로의 대가로서 보수를 받아 생활하는 자”로서 법인의 이사 기타 임원을 포함하는 개념으로 사용된다(같은 법 제 3조 1호). 국민연금법의 사업장가입자로서 의무적 적용대상

3) 그 결과 고용보험법과 산재보험법은 근로자가 아닌 자영인에게 적용될 여지가 없다.

인 근로자는 국민건강보험법과 유사하게 “직업의 종류에 불구하고 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자”로서 법인의 이사 기타 임원을 포함한다고 규정되어 있다(같은 법 제 3조 제 1항 제 1호. 박지순, 2005). 즉, 국민건강보험법과 국민연금법은 고용보험법과 산재보험법(근로기준법의 근로자 개념)과는 다른 근로자 개념을 정의하고 있다. 국민건강보험법과 국민연금법의 경우 표현의 차이는 있으나, 대체로 같은 의미로 근로자의 개념을 정의하고 있는 것으로 보이나, 근로자 개념에 법인의 이사 및 그 밖의 임원도 포함된다고 함으로써, 근로기준법상의 근로자로 볼 수 없는 자도 근로자의 개념에 포함하고 있다(박종희, 2003; 박지순, 2005 재인용). 좀 더 구체적으로 법적 적용제외자를 살펴보면 (표 8-3) 과 같다.

[표 8-3] 주요 기준별 사회보험의 법적 적용제외자(사업장 가입자 기준)

사회 보험	적용대상	보험료 납입 적용 제외대상			
		연령	근로시간	참여목적	일용근로자
국민 연금	만 18세 이상 만 60세 미만의 근로자와 사용자	만18세 미만, 만60세 이상	초단시간 근로자	생업을 목적 으로 3개월 이상 참여자 는 적용대상	일용근로자, 1 개월 미만의 기한이 있는 근로자
건강 보험	상시 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 근로자	-	초단시간 근로자. 그러나 1개월 이상 근로자는 포함	-	1개월 미만 일 용근로자
고용 보험	근로기준법상 근로자	65세 이상 (실업급여만)	초단시간 근로자	생업을 목적 으로 3개월 이상 참여자 는 적용대상	1개월 미만 일 용근로자도 생 업을 목적으로 참여하면 적용 대상
산재 보험	근로기준법상 근로자	-	-	-	-

주: 1) 국민연금 적용제외대상: 1개월 이상 계속 사용되는 경우에는 근로자에 포함함.  
 2) 초단기 근로자: 1개월 60시간(주당 평균 15시간) 미만 근로자  
 3) 고용보험의 경우 연령과 상관없이 가입대상이지만, 만 64세 이상인 근로자는 보험료를 납입하지 않음. 만 65세 이상이면서 새로 근로를 시작한 경우, 실업급여 수급대상이 아니므로 보험료를 냈다고 해도 소급적용하여 환불됨.  
 자료: 보건복지부·한국노인인력개발원(2013) 및 국민연금공단, 고용보험, 근로복지공단, 국민건강보험 홈페이지 및 시행령을 참고하여 작성.

## 1) 국민연금

국민연금은 앞서 살펴본 바와 같이 근로자를 대상으로 하는데, 국민연금의 근로자란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자를 말한다(국민연금법 제3조). 그러나 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자는 근로자에서 제외된다(다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 적용됨). 또한 1개월 동안의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자(초단시간 근로자)도 제외된다. 다만 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 사람은 적용된다(국민연금법 시행령 제2조. 법제처 홈페이지). 국민연금에서 생업목적은 원칙적으로 ‘다른 직업이 없는 경우’를 말한다<sup>4)</sup>.

그러나 국민연금은 60세 미만의 근로자만을 대상으로 하기 때문에 65세 이상이(일부 사업만 60세 이상 참여가능) 참여하는 노인일자리사업 참여자는 적용대상이 되지 않는다.

## 2) 건강보험

건강보험의 적용제외 대상은 연령은 상관없고, 일용근로자와 초단시간 근로자를 제외하지만, 1개월 이상 근로자는 적용대상이 된다(국민건강보험법 시행령 제9조5). 그러나 60시간 미만 초단시간 근로자라도 1개월 이상 근로하면 상시근로로 보고 직장가입자로 적용하는 경우도 있다.

노인일자리사업의 경우 아직 건강보험이 이슈로 등장하지는 않았지만, 상시근로자로 불지 여부에 따라 직장가입자로서 건강보험의 적용이 달라진다. 노인일자리사업 참여자도 직장가입자로서 가입해야 한다고 판결되면, 현재 지역가입자 혹은 자녀의 피부양자로 편입되었던 노인들도 직장가입자로서 건강보험료를 내야하고, 수행기관도 사업주 부담분에 해당하는 보험료를 납입하여야 한다.

## 3) 고용보험·산재보험

첫째, 고용보험은 노인일자리와 관련하여 가장 첨예하게 논란이 되었던 사회보험이

- 
- 4) 국민연금 사업장 가입자로 이미 가입되어 있거나, 국민연금 지역가입자(소득신고자에 한함)로 사업자 등록자의 경우 또는 다른 공적 소득이 많은 경우에는 다른 직업이 있는 것으로 보아 생업목적에 해당되지 않는다(국민연금공단, 2013; 보건복지부·한국노인인력개발원, 2013 재인용).
- 5) 초단기근로자는 건강보험 직장가입자 자격취득신고 및 보수총액신고 등을 할 필요가 없다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2013).

다. 고용보험은 연령과 상관없이 1인 이상 사업장은 당연적용대상이지만, 1개월간 소정 근로시간이 60시간 미만인 근로자(1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 자를 포함) 즉, 초단시간 근로자는 고용보험에서 적용제외 한다. 그러나 “생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자”의 경우에는 고용보험이 적용된다(고용보험 홈페이지). 여기서 “생업을 목적으로 하고 있는 자”란 본인 또는 가족의 최소한의 경제적·문화적·사회적 생활유지에 필요한 재원을 확보하기 위하여 근로의 제공을 통해 보수 등 명칭 여부를 불문하고 반대급부를 수령하는 자가 이에 해당한다. 따라서 취미, 부업, 봉사활동 등 생업을 목적으로 하지 않는 근로의 제공은 포함되지 않는다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2013<sup>6)</sup>). 따라서 이 규정에 따르면 초단기 근로자라도 생업을 목적으로 3개월 이상 참여하면 생계유지형으로 분류되어 고용보험에 가입해야 한다.

그러나 60시간 미만 초단기 근로자로 생업을 목적으로 1달 이상 참여하더라도 65세 이후에 고용된 사람은 실업급여 적용대상에서는 제외된다. 즉, 65세 이상 이후에 고용된 사람은 고용보험신고는 해야 하지만 실업급여 납입대상에서 적용제외 되고, 실업급여 대상도 아니다. 반면, 만 65세 미만으로 취업하거나 취업상태를 유지하면, 실업보험료도 납입하여야 하고, 만 65세 미만으로 취업한 후 계속 근로하면 70세라도 퇴사시기와 상관없이 실업급여를 받을 수 있다(고용보험 홈페이지<sup>7)</sup>).

노인일자리사업은 만 65세 이상을 대상으로 하기 때문에 근로자로 인정되더라도 실업급여는 적용대상이 아니다. 그러나 노인일자리사업 중 초등학교급식도우미사업(공익형), 노노케어사업(복지형), 교육형, 공동작업형, 제조판매형, 인력파견형에 대해 만 60~64세가 예외적으로 참여할 수 있도록 허용하고 있다. 따라서 60~64세는 실업보험에 가입하고, 고용안정 및 직업능력개발사업 보험료도 납입하여야 한다.

또한 만 65세 이상이라도 고용안정·직업능력개발사업은 적용되어(고용보험법 제10조. 법제처 홈페이지), 실업급여 보험료는 내지 않더라도 고용주는 고용안정·직업능력개발사업의 보험료는 납입하여야 한다(고용보험 홈페이지, 보건복지부·한국노인인력개발원, 2013).

6) 예를 들어 대학시간강사는 일반적으로 생업을 목적으로 하고 있다고 보여지므로 특별한 사유가 없는 한 적용 대상이 된다. 학생은 일반적으로 생업을 목적으로 한다고 볼 수 없으나, 휴학을 하고 근로제공에만 전념하거나 근로제공을 주업으로 하고 학업을 병행하는 경우에는 생업을 목적으로 근로를 제공하는 것으로 간주한다. 주부가 단시간 아르바이트를 제공하는 경우에는 생업을 목적으로 근로를 제공한다고 볼 수 없다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2013).

7) 2013년 6월 4일 고용보험법 개정으로 실업급여 수급연령 폐지. 2013년 6월 이전에는 만 64세가 되는 생일이 있는 달부터 실업급여보험료가 부과되지 않았고, 65세 이후에는 실업급여를 받을 수 없었음. 2014년 1월 1일 이후 적용

그런데 실업급여 보험료는 사업자의 근로자수와 상관없이 보험료율이 동일하지만, 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율은 근로자 수에 따라 달라진다. 그런데 노인일자리사업 참여노인이 상시근로자 수에 포함되면, 실제 직원은 10명도 안되는데, 수행기관은 300명 이상을 고용한 대규모 사업장으로 간주된다. 그 결과, 노인일자리사업 수행기관뿐 아니라 모법인의 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율은 0.25%가 아니라 0.65%로 높아진다(〔표 8-4〕 참고). 더구나 소급적용을 받으면, 2009-2011년의 보험료까지 지불해야 하는 상황이다. 또한 고용보험은 분할납부가 불가능하고 기간연장도 안되는데다 수행기관은 대부분 비영리 기관(복지관 등)이기 때문에 여유 자금이 없어서 어려움을 겪고 있다. 더구나 산재보험료는 노인일자리사업의 부대비용으로 납입했지만, 고용보험료는 금액이 높아서 부대비용으로 충당하기도 어려운 실정이다.

[표 8-4] 사회보험 부담률(2013년 7월 1일 기준)

사회보험		근로자	사업주	부과율	
국민연금		4.5%	4.5%	9%	
건강보험	건강보험료	2.995%	2.995%	5.99%	
	장기요양보험료	0.196%	0.196%	0.39%	
	소계	3.19%	3.19%	6.38%	
고용보험	실업급여	0.65%	0.65%	1.3%	
	고용안정, 직업능력 개발사업	150인 미만 기업	-	0.25%	0.25%
		150인 이상(우선지원대상기업)		0.45%	0.45%
		150~1,000인 미만 기업		0.65%	0.65%
		1,000인 이상 기업·국가·지자체		0.85%	0.85%
		평균		0.55%	0.55%
소계	0.65%	1.2%	1.85%		
산재보험(평균)		-	1.7%	1.7%	
계		8.34%	11.24%	19.58%	

- 주: 1) 건강보험료는 2014년 1월 기준임.  
 2) 건강보험의 경우 보수월액에 보험료를 곱하여 산정한 후, 경감률 등을 적용함(노인 세대 등 10~30% 경감)  
 3) 장기요양보험료율은 건강보험료×6.55%를 보수기준으로 환산함.  
 4) 고용보험은 2013년 7월 1일 이후 변경됨. 그 이전 실업보험료는 1.1%였음.  
 5) 고용안정, 직업능력개발사업 요율은 사업규모요율의 평균  
 6) 산재보험은 각 산업별 요율을 평균함

자료: 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 근로복지공단 홈페이지 자료를 바탕으로 작성함

둘째, 산재보험은 사업장 단위로 가입하기 때문에 고용관계가 성립한다면 적용제외 대상자는 없다. 다만, 근로형태가 특이한 근로자는 적용 제외하는데, 1일 단위로 고용되거나 근로일수에 따라 일당형식의 임금을 지급받는 근로자(일용근로자)에게 평균 임금을 적용하는 경우를 말한다. 다만, 근로관계가 3개월 이상 계속되는 경우는 일용근로자로 보지 않는다(산재보험법 제36조제5항). 그러나 고용보험과는 달리 산재보험은 초단시간 근로자라도 예외없이 보험 적용대상이 된다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2013).

노인일자리사업도 시작당시는 상해보험에 가입하였으나(사회보험 가입대상에서 제외), 그 후 변경하여 사업 초창기부터 산재보험에 가입하고 있다. 현재 산재보험 가입으로 인한 논란은 거의 없으며 노인일자리사업의 부대경비로 보험료를 납입하고 있다.

## 제 3절. 근로소득장려세제(EITC)와 노인일자리사업

### 1. 제도의 목적

근로장려세제는 저소득자의 근로유인을 제고하고 소득지원을 통해 탈빈곤을 지원하기 위하여 실시하는 제도이다. 즉, 근로소득장려세제는 열심히 일함에도 불구하고, 소득수준이 비곤 또는 차상위 빈곤에 머물고 있는 노동자(또는 해당 가구)에게 정부가 일정 정도의 소득을 이전해 줌으로써 절대빈곤과 차상위 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원한다. 더 나아가 그동안 국가에 의한 복지 확대가 일반 시민들의 근로동기를 감퇴시키고 복지에 대한 의존을 증대시켜, 결국 빈곤의 덫에 빠지게 한다고 주장하는 사람들의 눈에 근로소득환급제도는 반빈곤 정책의 유력한 대안이라고 간주될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 근로소득장려세제는 수급대상자의 시장노동을 전제로 하기 때문에 다른 제도에 비해 상대적으로 근로동기를 감소시킬 가능성이 낮고, 복지에 대한 의존을 완화시킬 수 있다는 점이 높이 평가되고 있다(윤홍식, 2006).

### 2. 수급자격 및 지원금액

EITC는 노동시장에서의 활동을 전제로, 소득활동을 하는 근로자를 대상으로 한다(자영자 제외). 그러나 사업자 등록증이 있는 보험설계사와 방문판매원은 포함한다. EITC는 근로활동 외에도 일정 요건을 충족해야 지원가능하다.

요건은 크게 3개 즉, 총소득, 배우자 및 부양자녀조건과 재산조건으로 나눌 수 있다. 첫째, 전년도 연간 부부합산 총소득합계액이 부양자녀 수에 따라 정한 총소득기준금액 미만이어야 한다. EITC는 총소득기준금액을 기초로 산정되는데, 여기서 총소득이란 전년도 연간 부부합산 총소득(근로소득, 이자소득, 배당소득, 기타소득, 연금소득, 사업소득을 합산한 금액)을 의미한다(신청자와 배우자의 연소득 합. 자녀와 직계존속비의 소득은 제외). 다만, 사업소득 중 보험설계사 및 방문판매원 소득은 총수입금액을 합산한 금액이다(국세청 홈페이지. 2013. 5).

2012년까지만 해도 전년도 부부합산 총소득 금액이 1,700만 원 미만이었는데, 2013년부터 2,500만 원 미만으로 확대되었다. 2009년 제도가 시행된 후, 신청 및 수급가구가

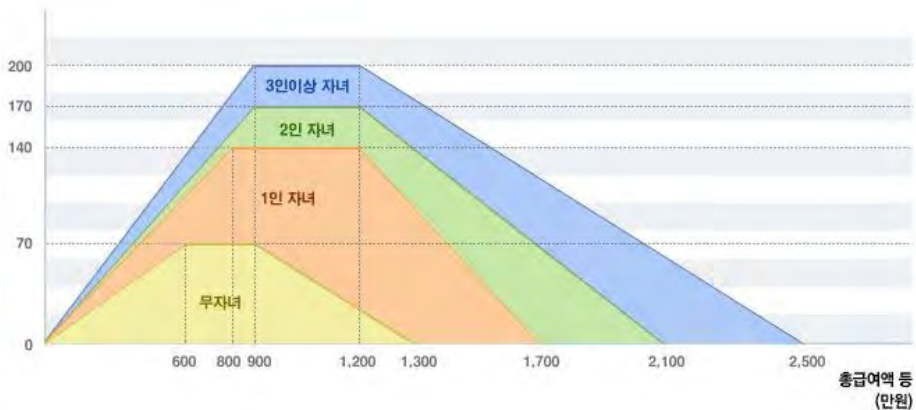
감소한 것은 최저생계비 및 최저임금의 지속적 상승으로 인해 부부합산 총소득 기준을 상향조정해야 함에도 불구하고, 2008년 도입 이후 총소득 기준을 전혀 조정하지 않았었다. 이런 문제를 해결하기 위해 총소득 기준을 상향조정한 것으로 볼 수 있다(최현수, 2011). 총소득기준금액이란 근로소득, 이자, 배당 그리고 사업소득(보험설계사 및 방문판매원 소득은 총수입금액<sup>8)</sup>)의 합을 뜻한다(국세청 홈페이지).

[표 8-5] 근로장려세제(EITC) 총소득 요건 및 최대지급액

부양자녀수	0명	1명	2명	3명 이상
총소득기준 금액	1300만원	1700만원	2100만원	2500만원
근로장려금 최대지급액	70만원	140만원	170만원	200만원

자료: 국세청 홈페이지

[그림 8-1] 부양자녀 및 부양자녀에 따른 근로장려금



자료: 국세청 홈페이지(2013. 5)

둘째, 배우자 및 부양자녀 조건을 보면, 작년만 해도 18세 미만(1994.1.2 이후 출생자)의 자녀가 한 명 이상 있어야 했지만, 올해부터는 18세 미만 자녀가 없어도 배우자가 있으면 가능하다. 또한 60세 이상(1952.12.31. 이전 출생자)은 배우자나 부양자녀가 없어도 신청가능하다. 즉, 올해부터는 60세 이상의 독거노인도 EITC 수급이 가능하다(국세청 홈페이지, 2013. 5). 근로장려금 수급자의 82.5%가 30~40대로, 청년층 및 중고령층의 비

8) 즉, 보험설계사와 방문판매원의 소득은 필요경비를 합한 금액을 합산해야 함. 그 외 사업자는 필요경비를 제한 금액을 더함



율이 매우 낮다. 또한 가족구조의 변화에 따라 1~2인 가구가 급증하여 적용대상을 확대하기 위해 선정 기준을 완화한 것으로 보인다(최현수, 2011).

셋째, 주택요건은 전년도 6월 1일을 기준으로 전세대원이 무주택자이거나 6000만 원 이하의 소규모 주택을 보유하고 있어야 한다.

넷째, 재산요건은 전년도 6월 1일 기준으로 세대원 전원이 소유하고 있는 재산합계액이 1억 원 미만이어야 한다(주택, 토지 및 건축물, 자동차, 전세금, 금융재산, 유가증권, 골프회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등. 국세청 홈페이지).

지난 3년 동안 근로장려금 신청가구가운데 지급대상에서 제외된 가장 큰 원인은 재산기준 때문이었다(제외자의 44.1%. 2011년 기준). 또한 주택기준에 의한 탈락까지 고려하면 약 60%가 재산으로 인해 근로장려세제의 적용대상에서 배제되는 것으로 나타났다(최현수, 2011). 주택과 재산요건을 완화할 필요가 있음을 말해준다. 한편, 국민 생활 기초 수급을 3개월 이상 받았거나(생계급여, 주거급여의 전부 또는 일부), 외국인, 다른 거주자의 부양자녀일 경우에는 신청자격이 제한된다(국세청 홈페이지 자료).

한편, 지급액은 매해 기준에 따라 달라진다. 올해의 경우 최대 지원 금액이 120만 원에서 200만 원으로 대폭 확대 되었다( [표 8-5] 참고).

### 3. 노인일자리사업과 EITC와의 쟁점

노인일자리사업과 EITC와 연계되었을 경우의 문제점은 크게 4가지 즉, 노인일자리사업 보수가 근로소득인지, 수행기관의 재정부담 및 행정부담 증가, 참여 여부에 따라 형평성, EITC의 목표달성으로 볼 수 있다.

#### 1) 노인일자리사업 보수의 근로소득여부

근로자를 대상으로 하므로, 노인일자리사업 참여자가 EITC 혜택을 받기 위해서는 3가지 선결되어야 할 사안이 있다. 첫째, 노인일자리사업 참여보수가 근로소득인가? 즉, 일반 근로처럼 노인일자리사업 활동을 근로로 볼 수 있을 것인가의 문제이다. EITC 대상과 지원금액은 단지 노동공급을 통한 근로소득만 고려하고 EITC는 소득세법상 비과세소득, 퇴직소득, 양도소득은 포함하지 않기 때문이다. 소득세법상 비과세소득을 보면, ‘실비변상적 보수’는 근로소득의 비과세소득에 해당된다(국세청 홈페이지, 2013. 5).

국민기초생활보장제도 또는 다른 공적부조에서 받은 보조금은 EITC 대상자격이나 보조금 액수를 정할 때 크게 문제되지 않는다. 그러나 국민기초생활보장제도 조건부 수급자들을 대상으로 실시되는 자활공동체사업, 자활근로, 지역봉사, 재활사업, 직업훈련, 공공근로 등도 노동을 요구하고 있다(임봉욱, 2006). 따라서 이때 받은 금액이 근로소득인가 아닌가가 관건이다. 임봉욱(2006)은 근로소득이라기 보다는 보조금이므로, 제외하는 것이 타당하다는 견지를 취하고 있다. EITC에서 받은 금액이 다른 제도의 대상자격이나 보조금 액수를 정할 때 고려되지 않아야 하듯이, 반대로 다른 공적부조제도로부터 받은 보조금들도 EITC 대상 자격이나 금액을 결정하는데 고려하지 않아야 한다는 것이다(임봉욱, 2006).

미국도 비과세 근로연계급여(nontaxable workfare payment)는 소득에서 제외한다. 비과세 근로연계급여는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)에서 일정수준 이상의 근로활동(work activities, 지역사회서비스활동 프로그램 등)을 규정하고, 이에 대한 보상이다. 따라서 TANF 급여는 공공부조프로그램의 현금 급여이기 때문에 EITC의 소득에서 제외하고 있다(미국 EITC 홈페이지, 최종접속일 2013. 4. 30). 그러나 자활사업에 참여하는 차상위계층과 안전행정부의 희망근로 참여자의 보수는 근로소득에 포함되므로, 이들도 EITC를 신청할 수 있다(국세청 홈페이지, 2013. 5).

한편, EITC는 4대 사회보험 가입여부와 상관없이 작년에 근로소득이 있으면 받을 수 있다(국세청 홈페이지, 2013. 5). 따라서 노인일자리사업 참여자도 4대 사회보험에 가입은 하지 않지만, EITC에 신청할 수 있다. 그러나 노인일자리사업활동이 근로가 아니라면, 노인일자리사업 보수는 실비변상적 보수에 해당되어 EITC를 신청할 수 없다(국세청 홈페이지, 2013. 59). 이에 대해서는 근로자성에 대한 진단이므로, 본 절에서는 논외로 하기로 한다. 다만, 노인일자리사업이 노동으로 자리매김하였을 경우에 대비할 필요가 있으므로, 관련 예산을 추계하여 보았다.

## 2) 수행기관의 재정부담 및 행정부담 증가

노인일자리사업과 EITC는 이해관계자의 입장에 따라 다르다. 참여자에게는 긍정적 효과만 있고, 정부 입장에서는 긍정적·부정적 영향이 모두 있지만, 수행기관의 행정적 측면에서 보면 EITC와 연계로 인해 부담만 가중되기 쉽다.

EITC 지원대상이 되는 근로소득을 보면, 사업자 등록증 또는 고유번호가 없는 자로부터 지급받은 근로 또는 사업소득은 제외된다(국세청 홈페이지<sup>9)</sup>). 그런데 대부분 노인

9) 노인일자리사업 외 소득활동을 한다면, 신청할 수 있다.

일자리사업 수행기관은 사업자 등록은 하지 않고, 고유번호를 가지고 있다.

고유번호만 있는 즉, 비영리법인이라도 기관에서 근로소득을 국세청에 신고하였을 경우는 EITC 신청이 가능하다. 즉, 노인일자리사업 수행기관이 사업자등록은 하지 않고 고유번호만 있더라도 참여자는 EITC를 신청할 수 있다. 또한 기관에서 근로소득을 신고하지 않았다면, 참여자 본인이 월급통장이나 근로관계를 증명할 수 있는 서류를 세무서에 제출하여 근로자임을 인정받는다면, 신청가능하다(증빙서류 첨부). 따라서 노인일자리사업 수행기관이 근로소득을 신고하지 않았다더라도 참여자가 본인의 근로관계를 증명할 후, 신청이 가능하다. 참여자 입장에서는 월 보수가 20만원으로 연 180만원에 불과하므로, EITC의 적용대상이 되어 70만원을 받으면 3개월 반의 보수를 한꺼번에 받는 것과 동일하다. 따라서 참여자 입장에서는 요건만 충족된다면 EITC를 신청하지 않을 이유가 없다.

그러나 수행기관은 참여자의 근로소득을 신고하지 않은 것이므로, ‘원천징수불이행 가산세’, ‘지급명세서제출불성실가산세’와 함께 미납입 기간 동안의 근로소득세를 납입하여야 한다. 소급기간은 근로관계가 언제부터 성립하였는지에 따라 달라지지만, 3년 동안 근로소득세를 신고·납입하지 않았다면 각종 가산세와 함께 3년 동안 미납한 근로소득세를 내야 한다. 수행기관 입장에서는 부담이 아닐 수 없다. 또한 앞으로도 계속 근로소득세를 성실하게 신고·납입해야 한다. 따라서 이에 대한 재원 및 행정 부담이 커질 수밖에 없다.

국가입장에서는 비공식 노동시장에서 이루어지던 사업장의 소득신고를 통해 국세청의 소득과약력이 높일 수 있고, 무엇보다 비공식 고용이 공식고용으로 전환됨에 따라 세입을 늘릴 수 있다. 또한 제도 시행 이후, 신청자와 수급자 모두 감소하고 있기 때문에 노인일자리사업 참여자들이 신청할 경우, 수혜대상을 높일 수도 있다. 그러나 이로 인한 노인일자리사업 재정지출은 더 높아질 수밖에 없다.

### 3) 저소득 계층간 참여자와 비참여자간의 불평등

제도가 도입되기 전부터 EITC가 저소득계층 간의 불평등을 심화시킬 수 있다고 우려되었었다. 수급자가 노동시장에서 화폐소득이 있는 노동자로 제한됨으로써 노동시장에 참여하지 못하는 저소득층은 수급 대상에서 원천적으로 배제된다(윤홍식, 2006; 임봉욱, 2006). 따라서 EITC는 저소득층 중 취업집단에 대해 빈곤감소와 소득상승 효과를 기대

10) 그 외에도 배우자 또는 직계존비속으로부터 지급받은 근로 또는 사업소득, 법인세법에 따라 상여로 처분된 금액도 제외된다(국세청 홈페이지, 2013년)

할 수 있지만, 비취업 저소득층에게는 아무런 효과를 기대할 수 없어 상대적 박탈감과 불평등을 강화할 수 있다는 것이다(윤홍식, 2006).

노인일자리사업도 경쟁률이 평균 3:1이고, 저소득계층 가운데 일부만 노인일자리사업에 참여하고 있는 점을 고려하면, 참여노인과 비참여 노인들과의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 노인일자리사업 비참여자는 노인일자리사업도 참여하지 못하고, EITC의 혜택도 받지 못하는 이중차별을 경험할 수 있다. 비록 노인일자리사업이 저소득계층을 우선 선발하고 있지만, 유사한 경제상태에서 탈락한 즉, 정부보조가 더 필요한 노인들에게 아무런 보조금도 지급하지 못할 수 있다.

나아가 노인일자리사업에 참여자와 비참여자의 차이가 단지 노인일자리사업 참여 여부만이 아니라, EITC, 사회보험료 지원 등을 모두 받을 수 있게 되어 참여 여부에 따른 격차가 더 커지게 된다. 따라서 노인일자리사업 참여 여부에 따라 all or nothing이 될 수도 있는 셈이다. 따라서 주어진 재원을 어떻게 배분할 것인가, 참여자와 비참여자와의 형평성 또한 고려해야 한다.

#### 4) 정책목표 : 소득지원 및 근로유인 고취

EITC는 조세를 통해 운영되는 프로그램이므로, 정책 효과성 역시 중요한 고려사항이다. EITC는 노동공급 유인을 저해하지 않으며, 소득을 보조해주는데 그 근본 취지가 있다. 첫째, 저소득자에게 소득을 보조해 주는 것이다. 둘째, 노동시장 외부에 있는 사람들을 노동시장에 새로이 참여하도록 유인을 제공하는 것이다.

EITC는 저소득자의 노동공급 유인을 높이면서 소득을 보조해주고자 하는 것이므로, EITC를 노인일자리사업에 확대하였을 경우 정책목표를 어떻게 설정할 것인지, 분명히 하는 것도 중요하다. 노인일자리사업도 EITC의 정책목표를 그대로 적용한다면, 노인일자리사업으로의 확대가 EITC의 정책효과 달성에 기여할 수 있을지도 검토해야 한다. 또한 노인일자리사업 가운데 시장진입형의 노동강도는 사회공헌형보다 높지만 보수는 24만원으로 큰 차이가 없다. 따라서 참여노인의 근로유인을 강화하여 보수를 높이기 위한 유인체계가 필요한데, EITC는 대안이 될 수 있으므로 검토할 필요가 있다.

##### (1) 소득지원

EITC의 첫 번째 목표인 저소득자의 소득보조는 효과가 있을 것으로 예측된다. 노인일자리사업 참여 보수가 20만원이기 때문에, EITC 보조금 70만원은 참여자의 소득보충

에 기여할 것으로 기대된다.

## (2) 근로유인 고취

노인일자리사업 참여자에게 EITC를 지급하여 근로유인을 높일 수 있을 것인지에 대해서는 긍정적이지 않다. 이미 노인일자리사업에 참여하는 사람들은 사회참여 욕구가 높고, 근로유인을 더 높이기에는 노인일자리사업의 구조적 문제가 있기 때문이다.

첫째, 노인일자리사업은 시간급으로 보수를 정해지는데, 노인일자리사업의 약 90%인 사회공헌형은 월 36~40시간 활동시간이 정해져 있고, 보수도 사회공헌형은 20만원으로 정해져있다. 이처럼 노인일자리사업은 참여자 마음대로 근로시간을 조정할 수 없기 때문에, 근로의사가 높아졌다고 해도 참여자의 재량에 따라 근로시간을 더 늘릴 수 없다.

물론 1,300만원보다 조금 낮은 소득을 얻는 노인들에게는 근로유인이 될 수도 있다. 근로장려세제가 1,300만원 미만인 경우보다 1,300~1700만원일 때, 점증율이 더 높다. 따라서 소득이 1,300만원에 조금 못 미치는 노인들은 조금 더 일을 많이 해서 1,300만 원 이상 소득을 얻도록 유인할 수는 있을 것이다. 그러나 시장형 일자리사업마저 평균 임금이 257천원에 불과하다. 시장형 일자리사업의 경우, 정부의 부대경비 지원 외에 사업 수익에 따라 소득이 높아질 수 있지만, 시장진입형 가운데 월평균 보수가 가장 높은 아파트 택배사업도 385,115원이다(〔표 8-6〕 참고).

〔표 8-6〕 시장진입형 노인일자리사업 평균 보수(2012년)

일자리 유형		월평균 보수	평균 참여기간	
시장 진입형	2012년 전체	257,973원	7.7개월	
	공동 작업형	공동작업장운영사업	223,573원	8.0개월
		제조판매형	210,740원	7.2개월
		기타 공동작업형 사업	308,363원	7.9개월
	수익 창출형	식품제조 및 판매사업	239,885원	7.9개월
		공산품제작 및 판매사업	192,918원	8.3개월
		매장운영사업	220,041원	7.5개월
		아파트택배사업	385,115원	7.4개월
		지하철택배사업	270,287원	7.5개월
		세차 및 세탁사업	275,887원	8.8개월
기타 제조 및 판매사업		327,843원	7.4개월	

자료: 한국노인인력개발원(2013)

시장자립형가운데 가장 보수가 높은 시니어인턴쉽만 평균 급여가 1,004,901원(2012년 기준. 한국노인인력개발원 내부자료, 2013)으로 연소득이 1,200만원을 넘어서 근접할 뿐이다. 따라서 EITC가 이미 노인일자리사업 참여자의 근로유인에 미치는 영향은 작을 것으로 예측된다.

둘째, 노인일자리사업 참여자들은 임금 외 EITC를 받을 수 있으므로, 더 많은 노인들이 노인일자리사업에 참여하고자 할 것이다. 그러나 EITC가 노동공급측의 근로유인 강화이지만, 정부재원이 한정되고 노인일자리사업에 대한 노동수요가 공급만큼 많지 않다. 노인일자리사업은 재정지원일자리사업이기 때문에 노인들의 근로욕구에 맞추어 탄력적으로 일자리를 늘릴 수 없다. 따라서 노인들의 근로유인효과가 커져도 수용하기 어렵다는 한계가 있다.

셋째, 정부재원이 편중되는 것을 막고, 공평한 기회를 제공하기 위해 특정 노인에게 일자리 기회를 제공하기 보다는 여러 노인에게 제공하도록 규정하고 있기 때문에(중복 참여 불가), 한 사람의 노동공급을 늘려 보수를 올릴 수 없는 상황이다. 그러나 만일 노인일자리사업 참여자가 노인일자리 외에 다른 소득활동을 겸하고 있거나 예정이라면 노동시장을 늘려, 근로소득을 1300만 원 이상으로 올릴 유인을 있을 수 있다.

## 5) 노인 노동시장의 고용불안정성 증대

EITC는 노동시장에서 비정규직과 같은 불안정한 일자리를 고착화시킬 가능성이 있다. 임금수준이 낮아도 근로소득장려세제에 의해 임금수준이 보존된다면, 노동시장에서 굳이 좋은 조건의 일자리를 만들 필요성이 그 만큼 감소한다고 볼 수 있을 것이다. 즉, EITC는 사용자에게 적은 임금으로 노동자를 고용할 수 있는 조건을 만들어줌으로써 이익을 보장해주지만, 노동자의 입장에서 보면 그 만큼 좋은 일자리에서 일할 기회가 감소한다고 볼 수 있다(윤홍식, 2006).

그러나 노인일자리사업은 정해진 임금을 받는 것이므로, EITC로 인해 불안정한 일자리가 고착화될 우려는 적다. 사회공헌형의 경우 수행기관에서 EITC를 이유로 보수를 삭감할 권한은 없다. 시장진입형과 시장자립형도 EITC를 이유로 수익금을 적게 배분하고자 할 수는 있지만, 가능성은 크지 않다.

## 제 4절. 노인일자리사업의 사회보험료 및 EITC와 실업급여 예산 추계

본 절은 노인일자리사업 참여자가 사회보험법상 근로자로 인정될 경우 추가로 소요될 사회보험료와 EITC, 실업급여 예산을 추계하였다.

### 1. 사회보험료 추계

노인일자리사업의 사회보험료 추계방식은 다음과 같다.

#### 1) 국민연금료

노인일자리사업의 경우 참여자들이 대부분 65세 이상이기 때문에 국민연금은 법적 적용제외대상이다. 국민연금의 제도취지가 퇴직 후 소득상실이라는 사회적 위험을 보호하기 위한 제도이기 때문에 이미 노년기에 진입한 노인이 국민연금 보험료를 납입해야 한다고 보기는 어렵다. 따라서 65세 이상 노인이 국민연금의 적용 사각지대에 있다고 보기는 어렵다. 따라서 본 보고서에서 노인일자리사업의 국민연금보험료는 제외하였다.

#### 2) 건강보험료

건강보험은 앞서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업 참여자를 적용대상으로 볼 수도 있고, 아닐 수도 있어서 2가지 안을 산정하였다. 건강보험 적용제외대상은 연령과 상관 없으므로, 초단기 근로자라도 지속적으로 근로하기 때문에 상시근로자로 보는 경우와 적용 제외하는 2가지 경우를 가정하였다. 장기요양보험료율은 건강보험료×6.55%이므로, 이를 보수기준으로 환산하여(0.196%), 총 건강보험료는 6.38%(근로자와 고용주 각각 3.19%)을 기준으로 하였다.

#### 3) 고용보험료

고용보험료는 60~64세는 실업급여를 납입하고, 65세 이상은 고용안정 및 직업능력개발 보험료를 납입할 경우(Ⅰ안)과 노인일자리사업 참여자 모두 고용안정 및 직업능력개발 보험료만 납입하는 경우(Ⅱ안)로 분리하여 산정하였다.

2013년 하반기 고용보험법이 개정되어서 60~64세는 실업급여 보험료를 내야 하므로(2014년 1월 1일 적용), 노인일자리사업 참여자 중 60~64세는 실업급여 보험료를 내는 경우를 가정하였다<sup>11)</sup>. 고용보험에서 실업급여는 노인일자리사업 참여자 중 60~64세만 산출하였다. 60~64세 비율은 한국노인인력개발원 새누리 시스템 자료(2013년 말 기준)를 기준으로 하였다(〔표 8-5〕 참고).

[표 8-5] 노인일자리사업 유형별 특성(2013년 12월 말 기준)

(N=255,521개)

사업유형		수행일자리수	월평균 보수	평균 참여기간	60~64세
사회공헌형	공익형	150,298개	200,000원	9개월	0.8%
	교육형	28,137개	200,000원	9개월	10.4%
	복지형	49,004개	200,000원	9개월	2.4%
시장진입형	시장형	17,685개	287,677원	8개월	10.8%
	인력과건형	10,397개	789,744원	5.2개월	30.0%

주: 시장형은 공동작업형과 제조판매형의 합과 평균임. 자립형 제외.  
자료: 한국노인인력개발원 새누리 시스템 자료(2013년 12월 말 기준).

한편, 고용안정 및 직업능력개발보험료는 직원수에 따라 보험료율이 달라진다. 따라서 정확한 산정을 위해서는 노인일자리사업 수행기관과 모기업의 직원 수를 알아야 하는데, 관련 자료가 없어서 2가지 안을 가정하고 산출하였다. 1안의 노인일자리사업 수행기관은 지자체, 법인(사단법인, 사회복지법인 등), 개인 및 기타이므로 이를 바탕으로 모기업 직원 수를 가정하였다. 노인일자리사업 수행기관 중 지자체가 27%이므로(새누리시스템 자료) 지자체 비율은 27%로 고정하고, 150인 미만과 150~1000인 미만 기업 비중만 가정하였다. 150~1,000인 기업비율은 노인일자리사업 수행기관당 평균 200개의 일자리를 창출하고 있으므로, 가장 높게 가정하였다. 이에 1안은 노인일자리사업 참여자 150명 미만이 20%이고, 150~1,000명이 53%으로 가정하였다. 2안은 지자체는 동일하게 27%로 맞추고, 노인일자리사업 참여자 150명 미만은 30%이고, 150~1,000명이 43%로 가정하였다.

#### 4) 산재보험

산재보험료는 노인일자리사업 운영비 중 부대경비로 지출된 금액의 총합을 사용하였

11) 초등학교급식도우미사업, 노-노케어사업, 교육형, 공동작업형, 제조판매형, 인력과건형은 60~64세도 참여가능하다.



다(2013년 12월 말 기준. 한국노인인력개발원 내부자료 활용). 시장진입형 산재보험료는 미입력 기관이 있어서 과소 추계된 것으로 보이지만, 추계보다는 실제 자료를 사용하는 것이 더 적절하므로 집행예산자료를 사용하였다.

## 5) 사회보험료 예산 추계결과

노인일자리사업 참여자가 사회보험법상 근로자로 인정될 경우 추가로 소요될 것으로 예측되는 사회보험료는 [표 8-6] 과 [표 8-7] 과 같다.

[표 8-6] 노인일자리사업 참여자의 사회보험료 추계 I (근로자와 사업주 부담)

(N=255,521 일자리, 단위: 천원)

사회보험		수행기관 및 모기업 직원수 가정			
		150인 미만	150~1000인 미만	1000인 이상 기업, 국가, 지자체	합
		20%	53%	27%	
국민연금		-			-
건강보험	1안(미적용)	-			-
	2안(적용)				31,439,861
고용보험	1안(고용안정·직업능력개발)	246,394	1,697,654	837,739	2,781,787
	2안(1안+실업급여 보험료)	1,527,642	5,092,962	2,860,633	9,481,237
산재보험					6,693,974
총합 1(건강미적용+고용안정+산재)					9,475,761
총합 2(건강미적용+실업급여+고용안정+산재)					16,175,211
총합 3(건강적용+고용안정+산재)					40,915,621
총합 4(건강적용+실업급여+고용안정+산재)					54,309,045

- 주: 1) 국민연금 : 만 60세 미만을 대상으로 하므로 노인일자리사업은 제외됨.  
 2) 건강보험은 월 60시간 미만의 초단기 근로자는 제외하지만, 경우에 따라 초단기근로자라도 1달 이상 계속 근무할 경우 적용대상에 포함하기도 함. 1안은 적용 제외 될 경우, 2안은 적용될 경우임.  
 3) 고용보험 보험료는 [표 8-4] 을 바탕으로 산출함.  
 4) 노인일자리사업은 65세 이상이지만 사업에 따라 60~64세의 참여를 허용하며, 60~64세는 실업급여대상이므로 보험료를 납입하여야 함. 60~64세는 실업급여 보험료 포함, 65세 이상은 고용안정·직업능력개발사업만 포함함.  
 5) 노인일자리사업은 고용보험의 우선지원대상기업에 해당되는 경우가 거의 없어서 제외함.  
 6) 산재보험료는 노인일자리사업 운영비 중 부대경비로 지출된 금액의 총합임. 그러나 시장진입형 산재보험료는 미입력기관으로 인해 과소 추계됨(2013년 말 기준. 한국노인인력개발원 내부자료).  
 7) 노인일자리사업 수행기관 중 지자체가 차지하는 비율이 27%임(2013년 기준. 세누리 시스템 자료). 이에 국가·지자체는 27%로 하고, 150인 미만은 20%과 150~1000인은 53%로 가정함.

모기업 근로자 비율을 150인 미만은 20%, 150~1000인은 53%, 지자체는 27%로 한 1 안에서 사회보험료는 4가지 안이 가능하다(〔표8-6〕 참고). 1안은 건강보험은 미적용하고, 고용안정 및 직업능력개발사업 보험료와 산재만 납입하는 경우, 2안은 건강보험은 미적용하지만 실업급여와(60~64세만) 고용안정 및 직업능력개발사업 보험료와 산재, 3안은 노인일자리사업 참여자를 상시근로자로 보고 건강보험에 적용하고 고용안정 및 직업능력개발보험료와 산재보험료를 내야 할 경우, 4안은 건강보험에 적용되며 실업급여와 고용안정 및 직업능력개발보험료와 산재보험료를 모두 납입하여야 할 경우이다.

노인일자리사업 참여자를 상시근로자로 볼 경우, 건강보험료는 31,439,860천원이 소요될 것으로 예측된다(건강보험과 장기요양보험료의 합, 사업주와 참여자 부담 합). 고용보험료는 고용안정 및 직업능력개발보험료만 납입할 경우는 2,781,787천원, 실업급여와 고용안정 및 직업능력개발보험료를 납입할 경우는 9,481,237천원으로 인상된다.

건강보험을 미적용하는 1-1안과 1-2안(실업급여 적용)의 추가예산은 각각 약 95억, 162억 원이고, 건강보험에 적용되는 1-3안과 1-4안(실업급여 적용)의 추가 예산은 각각 약 409억 원, 약 543억 원으로 산정된다. 산재, 고용안정 및 직업능력개발보험료 외 건강보험과 실업급여 보험료를 모두 납입하는 1-4안의 보험료가 가장 높다. 산재보험료만 납입하는 경우보다 산재보험료에 고용안정 및 직업능력개발보험료만 추가되어도(1-1안) 사회보험료는 1.4배 높아지고, 여기에 60~64세의 실업급여가 추가되면(1-3안) 6.11배, 건강보험료도 추가되면(1-4안) 8.11배 높아지는 셈이다.

[표 8-7] 노인일자리사업 참여자의 사회보험료 추계 II  
(N=255,521 일자리, 단위: 천원)

사회보험		수행기관 및 모기업 직원수 가정			
		150인 미만	150~1000인 미만	1000인 이상 기업, 국가, 지자체	합
		30%	43%	27%	
국민연금		-			-
건강보험	1안(미적용)	-			-
	2안(적용)				31,439,861
고용보험	1안(고용안정·직업능력개발)	246,394	1,697,654	837,739	2,781,787
	2안(1안+실업급여 보험료)	1,569,110	4,132,026	2,860,633	8,561,768
산재보험					6,693,974
총합 1(건강미 적용+고용안정+산재)					9,278,646
총합 2(건강미 적용+실업급여+고용안정+산재)					15,255,742
총합 3(건강적용+고용안정+산재)					40,718,506
총합 4(건강적용+실업급여+고용안정+산재)					53,389,576

주: 산출방식은 [표 8-6] 와 같음. 다만 150인 미만 비율은 30%, 150~1,000인은 43%임.

한편, 모기업 근로자 비율을 150인 미만은 30%, 150~1000인은 43%, 지자체는 27%로 한 II안의 사회보험료도 4가지 안이 가능하다(〔표 8-7〕 참고). II안은 150인 미만 기업의 비율을 30%로 올렸기 때문에 I안보다 고용안정 및 직업능력개발보험료가 낮다. 건강보험을 미적용하고 고용안정 및 직업능력개발보험료, 산재보험료를 납입하는 II-1안은 약 93억 원, 이에 더해 60~64세의 실업급여 보험료를 납입하는 II-2안은 약 153억 원이 추가로 소요될 것으로 예상된다. 여기에 건강보험이 추가되면 II-3안은 407억 원, II-4안은 534억 원이 더 소요될 것으로 예측된다.

150인 미만기업 비중을 20%로 가정한 I안보다는 보험료가 낮지만, II안 역시 산재보험만 납입할 경우보다 각각 1.4배, 2.3배, 6.1배, 8.0배 높다(II-1안~II-4안).

## 2. 근로장려세제(EITC)와 실업급여 추가 소요예산 추계

국가 전체적으로 보면, 노인일자리사업 참여자가 사회보험의 적용대상이 되면 사회보험료만 추가되는 것이 아니다. 대표적으로 노인일자리사업 참여자도 실업급여와 EITC를 받을 수 있어서 관련 예산도 증가되어 노인일자리사업 전체 예산이 늘어날 수밖에 없다. 한편, 초단기근로자는 초단시간 근로자에게는 퇴직급여보장법과 근로기준법에 따른 퇴직급여제도, 주휴일제도, 주휴일수당, 연차유급휴가제도가 적용되지 않는다. 노인일자리사업은 월 60시간(평균 주당 15시간)미만 초단기 근로자이므로, 퇴직금, 주휴일수당이 적용되지 않으므로 제외하였다.

### 1) 근로장려세제(EITC)

노인일자리사업 참여자들이 근로자로 인정받게 되면, 일부 재산 등 요건이 충족되는 독거노인 참여자는 EITC를 신청할 것이고, 이상이 없는 한 근로장려금을 받게 되어 국가재정이 더 많이 소요된다.

과거와는 달리, 2013년부터 EITC는 60세 이상 독거노인 근로자에게도 지원된다. 또한 근로장려세제는 4대 보험료를 내지 않았어도 근로소득세를 납입하였으면 신청가능하며, 근로형태는 수급자격에 영향을 미치지 않는다. 또한 근로소득세를 내지 않았더라도 근로자에 대한 증빙서류(월급이 입금된 통장내역 사본, 근로소득원천징수 영수증 혹은 이통근로자급여명세서 등)를 국세청이나 관할세무서에 제출하면 신청가능하다. 현재 근

로장려세제는 요건만 충족되면 지급가능하고, 근로유형(초단기근로자, 일용근로자 등)과 상관없이 지급하기 때문에 노인일자리사업 참여자도 신청가능하다.

이에 새누리시스템 자료를 통해 노인일자리사업 유형별로 가구형태가운데 독거노인의 비율을 바탕으로 산정하였다. EITC는 연소득이 600만원 미만인 60세 이상 독거노인에게 총 급여액의 600분의 70을 지원한다. 따라서 연 소득이 180만원인 노인일자리사업 참여자는 21만원의 근로장려지원금을 받을 수 있고, 인력파견형의 월평균 임금을 기준으로 산정하면 49만원, 시장형은 28만원을 받을 수 있다( [표 8-5] 참고). 이 경우 EITC 총 소요 금액은 19,217,114천원으로 예상된다(2013년 기준 255,521개 일자리의 경우).

[표 8-8] 만 60세 이상 단독가구의 근로장려금

총급여액	근로장려금
600만원 미만	총급여액 등 × 600분의 70
600만원 이상~900만원 미만	70만원
900만원 이상~1천300만원 미만	70만원-(총급여액 등-900만원)×400분의 70

자료: 국세청 근로장려세제 홈페이지 자료

[표 8-9] 노인일자리사업 독거노인의 근로장려금 소요예산 추계

(단위: 천원)

유형	중유형	독거노인비율	근로장려금(EITC) 소요예산
사회공헌형	공익형	37.4%	11,790,638
	교육형	22.0%	1,297,244
	복지형	38.9%	4,007,670
시장진입형	시장형	25.2%	1,250,274
	인력파견형	17.1%	871,220
합			19,217,146

주: 노인일자리사업에 참여하는 독거노인은 대부분 저소득자이므로, 6,000만 원 이상의 주택이나 재산이 없을 경우를 가정함.

자료: 새누리시스템(2013년 말 기준) 및 국세청 근로장려세제 홈페이지 자료를 바탕으로 산출함.

## 2) 실업급여

60~64세 노인일자리사업 참여자는 실업급여를 납입하므로, 비자발적으로 퇴직하고 구직활동을 하면 실업급여를 받을 수 있다. 2013년 하반기 고용보험법이 개정되어서 60~64세는 실업급여 보험료를 내고 퇴직시기와 상관없이 실업급여를 받을 수 있다. 물

론 비자발적 사유로 퇴직하고 적극적으로 구직활동을 하였을 경우 가능하다. 그런데 계약기간 만료 역시 비자발적 사유에 해당되기 때문에 60~64세 노인일자리사업 참여자도 받을 수 있다. 1년 동안 유급근로기간이 180일 이상이면 가능한데, 노인일자리 사업은 7~9개월 참여하기 때문에 이 조건 또한 충족되기 때문에 최소 3개월 동안 실업급여를 받을 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 60~64세 노인일자리사업 참여자가 비자발적으로 퇴직 후 실업급여를 3개월 동안 받을 경우 추가로 소요될 예산을 산정하였다.

실업급여는 최근 3개월 평균임금의 50%를 지급하는데, 그 금액이 상한선(4만원)을 넘으면 4만원을, 평균임금의 50%가 하한선(최저임금의 90%×1일 소정 근로시간 8시간)으로 계산한다. 노인일자리사업의 경우 하한선 이하이므로, 하한선으로 받을 수 있어서 한달 실업급여가 393,660원이 된다(2013년 시간당 최저임금 4,860원 기준). 노인일자리사업 보수(20만원)의 약 2배에 이른다. 그나마도 2014년에는 최저임금이 5,210원으로 인상되어 실업급여 하한선도 422,010원으로 높아진다.

[표 8-10] 60~64세 노인일자리사업 참여자의 실업급여 예산(2013년 기준)

(단위: 천원)

구분		실업급여	개별연장급여
1인당 월 급여액		394	276
사회공헌형 합	공익형	473,331	331,331
	교육형	1,151,947	806,363
	복지형	462,982	324,087
시장진입형 합	시장형	751,883	526,318
	인력파견형	1,227,865	859,505
1개월 합		4,068,007	2,847,605
3개월/2개월 합		12,204,021	5,695,210
합		17,899,230	

주: 2013년 시간당 최저임금을 기준으로 산정

산정결과, 노인일자리사업 참여자 1인당 월 실업급여 393,660원을 3개월 동안 받을 경우의 합은 122억, 실업급여 후 개별연장 급여(275,562원)을 2개월 동안 받을 경우 약 57억 원이 추가로 더 소요되어 총 약 179억이 소요될 것으로 예측된다. 실업급여 보험료 외 고용보험의 실업급여 추가예산까지 합하면 274억 원(I안)이나 265억 원(II안)이 더 소요되는 셈이다.

또한 실업급여 수급이 만료되기 전에 개별연장급여를 신청하면 실업급여의 70%를

60일 동안 추가로 더 받을 수 있다. 개별연장급여는 고용노동부장관이 인정하는 자가 받을 수 있는데, 고용노동부장관이 인정하는 자는 18세 미만인 자, 65세 이상인 자, 장애인고용촉진법상 장애인, 1개월 이상 요양이 요구되는 환자, 소득이 없는 배우자가 해당된다. 노인일자리사업 참여자의 경우 65세 이후에 퇴직하면 추가로 개별연장급여를 받을 수 있으므로(노인일자리사업 참여자의 경우 월 275,562원. 2014년 기준으로 하면 295,407원), 이를 포함하여 실업급여 예산을 추계하였다(2013년 기준). 단 개별연장급여 역시 노인일자리사업 참여자 중 60~64세만 받을 수 있는 것으로 산정하였다.

### 3) 총 추가 예산추계

노인일자리사업 참여자의 근로자성이 인정될 경우, 사회보험료와 EITC, 실업급여를 포함한 총 추가예산은 사회보험료 안에 따라 [표 8-11] 과 같다.

[표 8-11] 노인일자리사업 참여자가 근로자일 경우 추가 비용추계(2013년 기준)

(N=255,521일자리, 단위: 천원)

유형	노인일자리 예산①	사회 보험료②	EITC③	실업급여 ④	추가예산 (②+③+④)	합⑤ (①+②+③+④)	증가율
I	1안	9,475,761	19,217,114	-	28,692,907	461,175,059	6.6%
	2안	16,175,211		17,899,230	53,291,587	488,773,739	12.2%
	3안	40,915,621		-	60,132,767	495,614,919	13.8%
	4안	54,309,045		17,899,230	91,425,421	526,907,573	21.0%
II	1안	9,278,646	19,217,114	-	28,495,792	463,977,944	6.5%
	2안	15,255,742		17,899,230	52,372,118	487,854,270	12.0%
	3안	40,718,506		-	59,935,652	495,417,804	13.8%
	4안	53,389,576		17,899,230	90,505,953	525,988,105	20.8%

- 주: 1) I 유형과 II 유형은 모기업의 직원수 가정에 따라 달라짐. [표 8-6] 과 [표 8-7] 참고.  
 2) 예산은 노인일자리사업 내시자료(2013년. 국비+지방비)가운데 참여자 보수와 부대경비의 합임.  
 3) 사회보험료는 1~4안에 따른 고용보험과 산재, 건강보험료 합임. [표 8-6] 과 [표 8-7] 참고  
 4) EITC 예산은 노인일자리사업 유형별 독거노인의 비율을 고려한 것으로 [표 8-9] 참고  
 5) 실업급여는 노인일자리사업 참여자 가운데 60~64세만 산정함. 노인일자리사업 평균 참여기간과 평균 임금을 기준으로 실업급여를 3개월 동안 받고, 개별연장급여를 2개월 동안 받을 경우의 합임( [표 8-10] 참고)  
 6) 증가율은 2011년 노인일자리 예산(①)과의 비교임.

모기업 근로자 비율을 150인 미만인 20%, 150~1000인이 53%, 지자체가 27%라고 가정하는 I안의 경우, 건강보험에 미적용되고 고용안정 및 직업능력개발사업 보험료만 납입할 경우 287억 원 정도가 추가 소요된다. 그러나 60~64세 참여자는 실업급여 보험료를 내므로, 실업급여를 받으면 533억 원으로 높아진다. 여기에 건강보험료도 납입하면 (I-4안) 노인일자리사업 추가 예산은 914억 원이 되어 노인일자리사업 예산은 총 5,269억 원으로 증가된다. 2013년 원 예산보다 21% 증가하여 총 1.21배의 예산이 소요될 것으로 예측된다.

모기업 근로자 비율을 150인 미만이 30%, 150~1000인이 43%, 지자체가 27%라고 가정하는 II안은 150인 미만의 비율이 높아서 고용안정 및 직업능력개발보험료가 낮아서 추가 예산은 다소 낮다. 기본 사항 외에 건강보험과 60~64세의 실업급여 보험료, 실업급여가 추가되면(II-4안) 노인일자리사업 예산은 905억 원이 추가되어 총 5,260억 원으로 높아진다. 2013년 원 예산보다 20.8% 높아진다.

그나마 이 추계는 일자리가 255천개일 때이다. 현재 정부안대로 노인일자리사업이 2017년 43만개가 되면 관련 사회보험료, EITC 비용이 추가된 금액은 1.21배가 아니라 더 높아질 것으로 예측된다. 따라서 노인일자리사업을 고용으로 재편할 것인지 심도깊은 논의가 필요하다.

### 제 3절. 우리나라의 사회보험료 지원정책

노인일자리사업 참여자가 사회보험법상 근로자로서 적용대상이라면, 그 다음 현안은 사회보험료 납입일 것이다. 사회보험료를 납입하면 간단한 문제이지만, 노인일자리사업 참여자는 저소득 노인(기초노령연금수급자) 중심으로 시행되고 있고, 보수도 월 20만원에 불과하여 사회보험료를 내면 수령액이 적어진다. 특히, 수행기관은 노인일자리사업 참여자 수만큼 보험료를 부담해야 하기 때문에 재정부담이 크다. 더구나 수행기관은 비영리 기관, 공공기관이기 때문에 영세한 기관이 많기 때문에 사회보험료는 부담이 아닐 수 없다. 따라서 노인일자리사업 참여자의 사회보험 적용여부뿐 아니라, 사회보험료 지원이 가능한지도 중요한 과제이다.

사회보험료 지원정책은 OECD 고용전략과 유럽 고용정책 가이드라인에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이다. 전통적인 사회보험료 관리방식인 적발과 제재(detection and sanction)에서 재정적 지원 또는 인센티브를 수단으로 하여 사회보험 대상을 확대하는 현대적 방식으로(이병희, 2012), OECD 회원국 중 상당수의 나라들이 명시적이든, 묵시적이든 실시하고 있다. 특히 대륙 유럽국가는 사회보험료 감면을 중심으로 하고, 영미계 국가는 사회보험료 지원보다는 사용자에게 임금보조금을 지급하여 취약계층의 고용창출에 비중을 두고 있다(유경준 외, 2011<sup>12</sup>). 이와 같은 사회보험료 지원정책은 사회보험과 고용을 연계하여 각국의 사회정책적 목적을 달성하려는데 있다(도재형, 2012).

우리나라도 2012년 7월부터 사회보험 두리누리 지원사업을 시행하여 저임금근로자의 사회보험료를 지원하고 있다. 본 사업은 법적 적용대상이지만, 보험료 미납으로 사각지대가 발생하는 문제에 주목한 것이다(이병희, 2012). 지불능력이 있음에도 의도적으로 회피하는 경우와는 달리, 영세한 사업장의 경우 벌칙이나 과태료 부과 등의 강제 조치는 한계가 있을 수밖에 없기(전국민주노동조합총연맹, 2012) 때문일 것이다<sup>13</sup>. 따라서 두리누리 사회보험지원은 보험료를 지원함으로써, 전통적인 적발과 제재라는 정책을 넘어서 금전적인 유인을 제공하기로 하였다. 그리고 가입자 기여에만 의존하는 재정 운영 방식에서 국가의 지원을 명시했다는 점에서 정책적 의의가 크다(이병희, 2012). 그

12) 이들 국가는 전통적으로 소득과약이 잘 되어 있고, 조세기반이 넓기 때문에 사회보험료 감면보다 조세지출(tax expenditure)을 정책수단으로 사용하여 온 결과이기도 하다(유경준 외, 2011).

13) 우리나라는 고용창출보다는 사회안전망의 사각지대의 취약계층이 광범위하게 존재하기 때문에 사회안전망 사각지대의 해소에 중점을 두고 시행되는 경향이 있다(유경준 외, 2011).



러나 여전히 사각지대 해소에는 한계가 있다. 이에 사회보험 두리누리 지원사업의 성격을 살펴보고, 한계를 검토하고자 한다.

### 1. 두리누리 사회보험 사업

본 장의 서두에 살펴본 바와 같이 우리나라 사회보험은 전 국민을 대상으로 한다. 그러나 소규모 사업장의 저임금 근로자들은 혜택을 받지 못하는 비율이 높다. 이에 정부는 2012년 2월부터 두리누리 사회보험 지원사업을 실시하여 소규모 사업장에 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원한다. 두리누리 사업 대상은 근로자수가 10인 미만인 소규모 사업장의 월평균 보수가 135만원 미만인 근로자이다(표 8-12) 참고.

[표 8-12] 두리누리 사회보험 사업 지원대상

구분	대상
사업장	<b>근로자수가 10명 미만인 사업장</b> - 법인은 법인등록번호 단위, 개인은 사업자등록번호 단위로 규모판단 - 전년도 월평균 근로자 수가 10명 미만이고, 지원 신청 현재 10명 미만인 사업장 - 고용보험과 국민연금 가입사업장을 기준으로 하되, 하나의 보험만 요건을 충족하는 경우는 해당보험만 지원 - 전년도 월 평균 근로자가 10명 이상이었으나, 해당 근로자 수가 3개월 연속 10명 미만이면 신청 가능 ※ 단, 공공기관은 제외
근로자	<b>해당 사업장에서 일하는 근로자 중 월평균 보수가 135만원 미만인 근로자</b> - 건설공사는 총 공사금액이 1억원 미만이고 근로자 월 평균 보수가 135만원 미만인 경우 고용보험만 지원

자료: 두리누리 사회보험 홈페이지

[표 8-13] 두리누리 사회보험 사업 지원금액(월평균 보수 100만원 기준 연간지원액)

구분	지원					
	고용보험		국민연금		연간 지원액	지원율
	원 보험료	국가지원금	원 보험료	국가지원금		
근로자	78,000원	39,000원	540,000원	270,000원	309,000원	50%
사업자	108,000원	54,000원	540,000원	270,000원	324,000원	50%

자료: 두리누리 사회보험 홈페이지

지원은 고용보험과 국민연금 보험료를 각각 1/2씩 지원한다(〔표 8-13〕 참고). 월 100만원 받는 근로자일 경우, 고용보험은 연 39,000원, 국민연금은 연 270,000원의 국가지원금을 받는다(고용보험과 국민연금 지원금 합 309,000원). 사업주는 고용보험 1/2을 지원받아서 54,000원을 받고, 국민연금은 270,000원을 받아 총 324,000원의 지원을 받는다.

## 2. 두리누리 사회보험 사업의 한계

### 1) 법적 적용대상으로 국한

사각지대 발생 요인 가운데 우리나라 사회보험제도는 적용 사업장 규모와 평균 근로시간 기준을 완화하면서 적용범위를 지속적으로 확대해왔다. 그러나 급속한 노동시장 유연화로 인해 여전히 광범위한 사각지대가 형성되어 있으며, 이는 사회보험제도가 안고 있는 가장 큰 과제이다.

그러나 정부의 사회보험 지원방안은 두 번째에 해당하는 사각지대 문제, 즉 법적 적용대상이나 기여를 하지 않아 수급권이 발생하지 않는 경우에만 국한되어 있다. 따라서 특수고용노동자, 가사노동자 및 월 60시간 미만의 단시간노동자나 1개월 미만의 일용노동자 등 법적 적용대상에서 제외된 노동자는 지원 대상에서도 배제되어 있다.

사회보험제도의 취지가 노후, 질병 및 실업, 산재 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는데 있음에도 특수고용노동자와 단시간노동자는 기본적인 노동권뿐 아니라, 사회보험에서조차 배제되어 이중의 차별을 받고 있는 셈이다. 그러나 점차 증가하는 특수고용노동자와 가사노동자, 단시간 노동자 등에 대한 적용제외 문제를 계속 간과한다면, 사회보험 사각지대 문제는 해소될 수 없을 것이며, 오히려 사회적 권리로부터의 배제가 이러한 불안정한 노동의 확산을 더욱 부추기게 될 것이다.

물론 법적 적용 자체가 곧 사회보험의 실질적 적용으로 온전히 이어지는 것은 아니나, 고용형태에 따른 적용배제의 문제를 해결하기 위해 여전히 주효한 전략이며, 지난 적용확대의 경험처럼 일정수준의 가시적 성과를 보일 수 있을 것이다.

특히 기존 가입 사업장에 대한 지원뿐 아니라, 신규 사업장 발굴을 통한 사각지대 해소라는 사업취지를 감안한다면, 법적 당연적용 문제에 대한 보다 적극적인 고려가 필요하며, 직종별 특성에 적합한 방식의 가입확대 사업이 병행될 필요가 있다(전국민주노동조합총연맹, 2012). 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 특수고용노동자

사회보험의 경우 입법 기술상 이미 확립되어 있는 근로자의 개념을 차용해 온 것일 뿐, 제도설립 및 입법취지에 부합하지 않는 상황에서도 근로기준법상 규정과 동일하게 규정할 필요가 없음을 감안할 때(김남근, 2012), 현행 ‘노동자성 불인정’을 근거로 사회보험 적용 및 지원 대상에서 특수고용노동자를 배제할 명분은 취약하다. 그러나 현행 국민연금법과 국민건강보험법에서의 직장가입자, 고용보험의 가입자인 ‘근로자’는 근로기준법상의 근로자 개념과 동일하게 적용하고 있다. 따라서 현재 특수고용노동자의 경우 국민건강보험과 국민연금은 직장가입자가 아니라 지역가입자로 가입해야 하며, 고용보험법상 피보험자가 될 수 없는 상황이다.

이런 이유로 국민연금과 고용보험, 국민건강보험에 가입되어 있는 특수고용노동자는 각각 4.3%, 6.7% 그리고 6.3%에 불과하며(경찰 부가조사 2012년 3월 기준), 같은 형태의 특수고용노동자 중에서도 일부 직군에 한해 제한적으로 특례적용하고 있는 산재보험 역시 적용제의 규정이나 보험료 부담 등의 문제로 인해 적용률이 8.5%에 불과하다. 특수고용형태는 서비스업 발달, 고용형태 다양화, 노동시장 유연화 등으로 갈수록 확산되고 있으며, 대부분 불안정한 소득과 근로상태에 놓여있는 사회적 보호가 절실한 상황이다.

### (2) 월 60시간 미만의 단시간 노동자와 일용, 가사노동자

2010년 국민연금과 건강보험의 가입기준이 월 80시간 이상에서 월 60시간이상으로 고용보험과 동일하게 완화되었다. 그러나 월 60시간 미만 근로자는 법적으로 배제되어 사회보험의 보호를 받지 못하거나, 지역가입자로 편입되어 경제적 부담을 느낄 수밖에 없다.

또한 일용노동자의 경우, 1개월 미만의 기간 동안 고용되는 경우, 국민연금과 건강보험에서 적용제의 되는 규정으로 인해 지역가입자가 되어 보험료 전액을 부담해야 하거나 가입을 포기하고 있다. 특히, 건설일용노동자의 경우 중층적 하도급 구조가 만연한 건설현장 특성상 사업주 부담금이 공사원가에 반영되어 있음에도 한 달 20일 이상 일한 노동자에 대해 19일 이하 근무한 것으로 축소하여 가입을 기피하는 불법 행위가 발생하고 있다. 비공식 부문의 여성 일자리 중 상당 비중을 차지하는 가사 노동자 또한 개별 가정이라는 사적 공간에서 노동이 이뤄진다는 이유로 근로기준법 적용 예외 대상으로 규정되어 노동권 뿐 아니라 사회보장에 대한 기본적 권리를 제대로 보장받지 못하고 있다. 그러나 2011년 ILO는 ‘가사 노동자를 위한 좋은 일자리 협약’을 통해 가사노동자

의 노동자성 인정을 채택한 바 있다. 특수고용노동자와 마찬가지로 가사 노동자에 대해서도 사회보험 적용을 위한 법개정(가사 사용인 삭제 등) 및 지원이 이뤄져야 할 것이다(전국민주노동조합총연맹, 2012).

### (3) 공공기관 노동자

사회보험 지원사업은 공공기관에 해당할 경우에도 지원에서 제외하고 있다. 이에 따라 정부기관이나 지방자치단체, 교육청 및 교육위원회, 국회나 법원, 선관위나 감사원 뿐 아니라 한국은행, 공기업, 지방공사 및 공단, 정부 또는 지자체이 출자·출연·보조기관, 재출자·재출연 기관이나 업무위탁기관은 지원 대상에서 제외되도록 되어 있다. 법적 책임을 우선적으로 수행해야할 공공기관의 역할이라는 측면에서 사용자에 대한 지원은 제외하는 것이 타당하나, 해당 노동자에 대한 지원까지 제한하는 것은 근거를 찾기 어렵다. 이미 공공부문 비정규직이 34만 1천명으로 청소노동자, 학교비정규직, 사무보조원, 시설관리 노동자, 감시·단속 노동자 등 많은 노동자들이 파견, 용역 등 불안정한 고용과 저임금에 시달리고 있다. 특히 법정 최저임금에 미달하는 공공부문 노동자도 약 9만 명(9.3%)에 이른다(김유선, 2012). 따라서 공공기관의 사용자 부담금에 대한 지원은 제외되, 공공기관 해당 노동자를 원천적으로 제외하는 것은 제고되어야 한다(전국민주노동조합총연맹, 2012).

## 2) 국민건강보험 제외

정부의 사회보험 지원사업은 국민연금과 고용보험에만 국한된다. 산재보험의 경우, 특수고용노동자 문제를 제외하면 사업주가 보험료 전액을 부담토록 하고 있고, 사업주 배상책임에 근거해 보험가입 여부에 관계없이 보상급여가 지급되기 때문에 제외되고, 건강보험은 전 국민의 99.9%가 가입자 및 피부양자로 혜택을 받고 있어서 제외되었다. 기초생활보장제도 수급자, 국가 유공자 등은 의료급여 수급자로 의료보장의 혜택을 받을 수 있고, 건강보험의 경우 6개월 이상 보험료 체납 시 급여제한 조치를 할 수 있으나 실질적인 제한조치는 거의 없기 때문에 의료서비스 혜택 측면에서 사각지대 규모가 크지 않다는 판단에서 제외하였다(최옥금·조영은, 2013).

건강보험은 가족(자녀)의 피부양자로 가입될 수도 있지만, 사각지대도 있다. 실제 건강보험은 보험료를 6개월 이상 체납할 경우 건강보험 급여가 제한되는데, 국민건강보험공단 내부자료(2012년)에 따르면 그 규모 역시 2011년 말 기준으로 170만 세대 약 222만

명으로 무시할 수 없는 수준에 이르고 있다. 특히, 극히 일부 고액·고의 체납자를 제외 하면 대부분 경제적 어려움으로 보험료를 납부하기 어려운 저소득계층이다(체납세대의 95%가 연소득 1,000만원 미만의 저소득자임. 신영진, 2010).

국민건강보험이 다른 사회보험에 비해 상대적으로 가입률이 높고, 의료급여제도와 보험료 지원 및 경감사업 등이 진행되고 있기는 하나 지극히 제한적이라는 점을 감안한다면 비급여나 본인부담금 문제 등 보장성 측면에서 발생하는 사각지대 문제와 함께 자격측면의 사각지대 해소를 위해 저임금·저소득층의 건강보험료 문제 역시 포함되어야 한다. 이를 위해 건강보험 부과체계 개편 등 관련 제도개선과 함께 논의되어야 할 것이다. 특히, 국민연금과 고용보험에 한해 지원하는 것은 사회보험 가입기록이 연계되어 있는 특성상 건강보험료에 대한 경제적 부담으로 인해 기존 가입하지 않던 사업장의 자발적 참여를 이루려는 효과를 반전시킬 수밖에 없을 것이다.

### 3) 사업장 규모(10인 미만)에 따른 지원 대상 제한

사회보험 적용대상이 그동안 지속적으로 확대되어 1인 미만 사업장까지 의무가입으로 포괄됐음에도, 노동자의 경제적 부담이나 사용주의 비용절감을 위한 기여회피 등으로 인해 사각지대 문제가 발생하고 있다. 특히, 사회보험제도에서 배제되는 핵심적 메커니즘 중 하나는 기업규모, 즉 영세기업의 비정규직 문제와 직접적으로 연관되어 있다는 것이 뚜렷하게 나타나고 있으며(김연명, 2010), 실제 사업장 규모가 작을수록 적용률이 상대적으로 더 낮다. 따라서 현재 10인 미만 사업장을 대상으로 하면, 사회보험으로부터 배제된 상당수가 지원 대상에서 원천적으로 제외될 수밖에 없다. 10인 이상 30인 미만의 사업장에서도 국민연금 미 가입률은 지역가입자를 제외하고도 25.1%, 고용보험 역시 29.9%만 미가입 상태이다.

또한 지원 대상에 해당하는 동일한 보수를 받더라도 10인 미만 사업장에 해당되지 않으면 지원을 받을 수 없는 형평성 문제가 존재한다. 나아가 소규모 사업장일수록 이직이 잦기 때문에 행정적 불편이나 복잡함, 낮은 실질 지원율과 저조한 지원신청, 보험료 환수시비 등의 문제를 지닐 수 있다.

해외에서는 사업장 규모에 따라 지원 대상을 선정하는 경우가 드물고, 대부분 저임금 노동자의 소득수준을 고려한 지원 또는 감면정책을 시행하고 있는 것과 다르다.

#### 4) 월평균 보수기준에 따른 지원 대상 및 수준

두리누리 사회보험지원은 2014년 기준 135만원 미만인 노동자를 대상으로 하고 있다. 지원대상이 되는 소득은 일정 기준에 따른 것이 아니라, 고용노동부장관과 보건복지부 장관의 협의에 따라 금액을 고시하도록 되어 있다. 2012년 당시 125만원 기준은 월평균 최저임금(주 44시간)의 120%에 해당하는 수준이지만, 법이나 시행령에 명문화되어 있는 것은 아니다. 현행 ‘협의에 따른 고시방식’은 보험료 지원수준이 정부의 재정여건이나 정책의지에 민감하게 좌우될 수밖에 없으며, 정책의 예측가능성도 낮을 뿐 아니라, 물가나 소득수준 향상 등 사회경제적 상황의 변화가 반영되지 않고 정치적으로(특히, 재정상황에 따라)결정될 가능성이 높은 불안정한 방식이다.

또한 사업장 규모와 월 평균 보수에 따라 적용대상이 달라짐으로 인해, 경계구간에 있는 근로자의 가처분소득 차이가 발생한다. 또한 10인 미만의 사업장이라 하더라도 월 평균 보수가 123~124만원에 해당하는 노동자와 지원대상이 아닌 125~126만원에 해당되는 노동자간 소득역전현상이 발생할 수도 있다. 예를 들어 10인 미만 사업장에서 126만원을 받는 노동자는 지원대상이 아니므로, 고용보험과 국민연금 부담금을 제외한 이후 가처분소득이 약 119만 6,730원인 반면, 124만원을 받는 노동자의 가처분소득은 119만 8,253원이 된다.

#### 5) 사용자 지원 문제

사회보험 지원사업은 저임금 일자리의 확충이나 사용주의 노동비용 인하가 아니라, 저임금 노동자의 사회보험 사각지대 해소를 위한 것이라는 정책목표와 방향을 분명히 해야 하며, 사용자 지원문제 역시 이런 관점에서 이뤄져야 할 것이다. 사업주가 노동비용감소를 위해 지원가능범위로 임금인상을 억제하거나 낮출 수 있고, 파트타임을 활성화시키는 등 고용형태에 부정적 변화가 나타날 수도 있다. 따라서 사회보험 가입을 이유로 기존 임금이나 수당 등을 축소하는 불이익 변경이 이뤄지지 않도록 제도적 장치나 행정적 관리가 강화되어야 한다. 특히, 최저임금 위반 사업장에 대한 별도의 규정이 마련되어 있지 않다. 그러나 최저임금 위반 사업장에 보험료를 지원한다면 오히려 저임금 구조를 고착·강화시키는데 기여할 수 있다(전국민주노동조합총연맹, 2012).

#### 6) 재정지원일자리(노인일자리 포함) 제외

우리나라 중앙부처는 재정지원하는 일자리사업 중 68개의 직접일자리사업을 실시하

고 있다(고용부의 중소기업청년인턴, 사회적기업육성, 중견인력경력활용재취업지원 등). 2013년 재정지원일자리사업 지침을 보면 이와 같은 일자리의 근로조건 개선으로 최저임금법 준수와 함께 고용보험 등 4대 보험가입을 확대할 것을 권고하고 있다. 정부가 모범적 사업주로서 선도적 역할을 강화하기 위해 법상 적용제외자가 아닌 근로자에 대해 4대 보험을 가입하도록 하고 있다(고용노동부, 2013).

따라서 법적 적용대상자는 가입해야 한다. 노인일자리사업참여자 중 60~64세, 월 60시간 이상 근로자 등이 해당될 것이다. 그러나 재정지원일자리사업 수행기관은 비영리기관, 공공기관으로 대부분 영세하기 때문에 보험료를 납입하기 어려운 경우가 많다. 대부분의 수행기관들은 사회복지적 측면에서 사업을 하고 참여자들을 근로자가 아니라고 보는 시각이 크기 때문에 더더욱 어려움을 겪는다. 또한 참여자들은 사회보험 가입을 희망하면서도 보수가 20만원에 불과하기 때문에 월 만원도 안 되는 보험료에도 부담을 갖는 사람이 있다.

따라서 노인일자리사업을 포함하여 정부의 직접일자리가운데 최저임금 이하의 근로자는 사회보험료를 지원할 필요가 있다. 사회보험료 지원은 취약계층의 경제적 부담을 경감하고자 하는 것이므로 두리누리사업의 취지와도 크게 다르지 않다. 그러나 현재 두리누리 지원사업은 10인 미만 사업장만 해당되기 때문에 노인일자리처럼 수행기관당 수십자리에서 수백자리를 운영하는 경우는 적용받기 어렵다. 그러므로 두리누리 지원사업을 정부의 직접일자리로 확대하되, 재정지원일자리는 적용사업장 규모를 적용하지 않는 것을 고려해야 한다.

## 제 4절. 소결

노인일자리사업과 사회보험과 관련된 쟁점은 3가지로 판단된다.

### 1. 추가예산마련

첫째, 노인일자리사업 참여자가 근로자라면 이로 인한 추가 예산이 얼마나 소요될지와 추가 필요예산을 고려한 일자리사업 양조정과 질적 개선에 대한 의견합의가 필요하다. 본 연구에서 추계한 결과, 노인일자리사업이 사회보험법상 근로자로 인정될 경우 기존의 산재보험 외에 고용안정 및 직업능력개발사업과 60~64세는 실업급여보험료를 납입하고, 경우에 따라 건강보험료도 납입해야 한다. 이 경우 94억에서 543억이 더 소요될 것으로 예측된다(2013년 기준). 산재보험료만 납입하던 경우보다 8.11배 높아진다. 따라서 지금처럼 노인일자리사업의 부대경비로 사회보험료를 충당하기 어렵다. 또한 수행기관은 대부분 비영리기관, 공공기관이기 때문에 영세한데다 노인일자리사업이 2013년만 해도 255천개였는데 2017년에는 43만개로 증가할 예정이라서 수행기관당 부담해야 할 사회보험료가 높아져 감당하기 어려운 상황이다. 부대경비를 증액하면

또한 국가 전체적으로 보면, 사회보험료 외에도 노인일자리사업 참여자들이 근로자로 인정됨에 따라 60세 이상 독거노인인 노인일자리사업 참여자는 근로장려세제(EITC)도 받을 수 있고, 60~64세 참여자는 실업급여도 받을 수 있다. 노인일자리사업 보수는 최저임금보다 낮기 때문에 최저임금을 적용하여 노인일자리사업 보수의 2배 가까이 되는 실업급여를 받을 수 있게 된다. 결국 노인일자리사업 참여자들이 근로자로 인정될 경우 추가 비용은 사회보험료, 실업급여, 근로장려세제(EITC)를 합하여 최소 285억에서 최대 914억이 더 소요될 것으로 예측된다. 2013년 기준 노인일자리사업 예산보다 21% 더 높아진다. 원래 예산보다 1.2배가 더 필요한 셈이다. 더구나 앞으로 현 정부의 국정과제에 따라 노인일자리가 20만개 더 확대되어 2017년 43만개가 되면 추가 예산은 더 많이 소요될 것으로 예측된다.

따라서 노인일자리사업을 근로자로 볼 것인지 다각도에서 검토가 필요하다. 참여자의 입장에서 노인일자리사업에 9개월 참여한 후 실업급여 3개월과 개별연장급여 2개월을 받으면 연 180만원이 아니라 약 2배 높은 353만원을 받을 수 있고, EITC까지 포함하



면 374만원을 받을 수 있다(재산 등 요건 충족시). 노인일자리사업의 연보수보다 2배가 넘기 때문에 참여자로서는 근로자로 판정되길 원할 것이다.

그러나 노인의 욕구를 반영한 노인일자리사업의 근본 취지가 무엇인지에 대한 고려도 중요하다. 노인일자리사업이 소득보충뿐 아니라 사회참여를 지원하기 위해 설립된 것이므로 취지에 따라 사업을 이원화하는 것도 고려할 필요가 있다. 노인일자리사업 유형 3가지 가운데 자립형은 근로자이므로 이들의 노동시장 지위와 사회보험법상 보호를 모두 받을 수 있도록 지원하고, 사회공헌형은 사회참여형으로 전환하는 것도 대안이다. 노인일자리사업 참여자가 사회참여형이며 앞서 논의한 사회보험료, 사회보험 혜택, 근로장려세제 등의 문제는 모두 해당되지 않는다. 미국에서도 저소득 중고령자를 위한 취업 지원 프로그램 SCSEP를 50여년 가까이 운영하고 일본도 실버인재센터가 있지만, SCSEP 참여자도 실버인재센터 참여자도 근로자로 보지 않는다. 근로자가 아니므로 사회보험 혜택을 제공할 필요가 없다고 명시하고 있음을 참고할 필요가 있다(지은정, 2013).

## 2. 고용지원체계 구축 가능성

여러 논의에도 불구하고 노인일자리사업을 노동시장의 고용으로 정비한다면, 그 다음 문제는 고용지원체제로 재편해야 한다는 점이다.

### 1) 상시근로자수 제외

프랑스의 직접 일자리창출 프로그램 참여자도 상시근로자에서 제외하며(단 직업별이나 산업재해 위험에 대한 요금 산정시에는 인원에 포함. 김혜란, 2013), 독일의 실비변상형 근로(Mehraufwandsentschädigungsarbeit)인 ‘one-euro-job’도 근로계약상의 근로로 보지 않는다(박지순, 2013). 노인일자리사업 참여자도 상시근로자에서 제외하면 사회보험료를 경감되어(0.65%→0.25%) 사회보험료 부담이 낮아질 수 있다. 단, 프랑스처럼 상시근로자에서는 제외되 근로자로서의 권리는 침해받지 않도록 해야 한다(김혜란, 2013).

### 2) 사회보험료 지원 혹은 사회보험료를 차등적용

사회보험료 납입과 지원일 것이다. 앞서 언급한대로 노인일자리사업 수행기관의 여건상, 또 부대경비의 한계로 인해 사회보험료를 납입하기 어렵다. 이미 수행기관이 포화

상태인 상태에서 2017년까지 노인일자리사업을 단기간에 20만개를 더 확대해야 하는 상황에서 수행기관은 사회보험료 부담까지 짊어져야 하기 때문에 노인일자리사업 확대에 어려움이 있다. 따라서 사회보험료 지원을 통해 노인일자리사업을 원활히 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

이를 위해 기존 두리누리사회보험 지원사업의 적용대상을 확대하거나, 독일이나 프랑스처럼 정부의 재정지원일자리사업참여자의 사회보험료는 면제 혹은 감면하는 방안에 대해 심도 깊은 논의가 필요하다. 사회보험료 지원정책이 사회보험 재정 원리에 위배되는 것은 아니다. 가입자의 부담에만 의존하는 민간보험과는 달리 사회보험에 정부가 재원의 일부를 부담하는 나라가 많다. 또한 한시적 일자리창출 대책에 대한 많은 투자에도 불구하고 그 효과성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다는 점을 고려하면, 공식고용으로의 전환을 촉진하는 사회보험료 지원정책에 대한 적극적인 의지가 요구된다. 사회보험법상 근로자라면 사회보험료를 납입하되, 두리누리 지원사업을 통해 사회보험료를 지원할 수 있는지를 고려할 필요가 있다.

독일의 직접 일자리창출프로그램인 One-Euro Jobs는 사회보험료를 면제하고, 독일의 전통적 일자리창출 프로그램은 실업급여보험료를 면제하고 있다(Hohmeyer and Wolff, 2010; 지은정, 2013b 재인용; 이정우, 2012). 또한 프랑스의 직접 일자리창출프로그램의 하나인 단일통합-고용동반계약(CUI-CAE)는 계약기간동안 사회보험과 가족수당에 대한 고용주의 사회보장부담금, 임금에 부과되는 세금, 수급세금을 면제한다. 또한 CUI-CAE로 고용된 근로자는 고용된 조직의 전체 근로자수에 포함되지 않는다. 다만 산업재해와 직업병에 관한 납부금 산출에 대해서만 전체 근로자수에 포함할 뿐인 것을(김혜란, 2013) 참고할 필요가 있다.

### 3) 근로장려금(EITC)와의 연계

노인일자리사업을 고용으로 볼 경우 참여자들이 근로장려금을 받을 수 있도록 연계 방안을 고민해야 한다. 프랑스의 경우 직접일자리창출사업과 Fillion 감면제도 즉 저임금 근로에 대한 고용주의 사회보장 부담금 감액의 혜택을 중복해서 받을 수 없도록 하였지만(김혜란, 2013), 이는 지원수준이 높기 때문이고 우리나라는 근로장려금이 해외사례보다 낮기 때문에 중복지원이 가능할 것으로 보인다. 또한 벨기에는 최저소득기준만 충족하면 근로장려제세를 수급할 수 있고, 영국과 캐나다도 연령제한이 없어서 재정지원사업 참여자는 받을 수 있음을 참고할 필요가 있다. 또한 우리나라도 2015년부터는 전문

직 사업자를 제외한 모든 사업자에게 근로장려세제가 적용될 예정이다. 건강한 노인이 참여할 수 있는 직종으로 분류되는 퀵서비스(소포배달용역), 물품배달원(수하물 운반원), 파출용역, 중고자동차 판매원, 대리운전원, 목욕관리사(욕실종사원), 간병인, 골프장 경기 보조원(캐디) 등의 특수직종종사자도 근로장려금을 받을 수 있으므로(김미곤, 2013) 노인 일자리사업과 근로장려금(EITC)와의 연계를 모색할 필요가 있다.

### 3. 근로자 vs 사회참여자

노인일자리사업은 특수고용형태종사자와는 달리, 근로자나 자영업이나의 문제가 아니라 근로자인지 사회참여자인지에 대한 시각차이이다. 노인일자리사업 참여자가 사회보험법상 근로자가 아니라 사회참여자인 뿐이라면 사회보험과 관련된 모든 논의는 무의미할 것이다. 기존의 보수는 ‘취약계층의 사회참여 지원금’으로서 성격을 명확히 하고 사회참여지원형으로 사업체계를 개편해야 한다.

다만, 사회참여일 경우 노인일자리사업은 현행 체제하에서는 산재보험이 아니라, 상해보험에 가입해야 한다. 그러나 상해보험은 모든 보험회사의 가입 상한연령이 75세인데, 노인일자리사업 참여자의 평균 연령은 72.9세(한국노인인력개발원, 2013)이기 때문에 노인일자리사업 참여자가 상당수가 상해보험에 가입하지 못한다.

따라서 노인일자리사업이 사회참여의 한 형태라면, 국가가 상해보험을 신설하여 연령제한 없이 모든 사회참여자를 보호하거나, 독일처럼 사회참여자도 산재보험에 가입할 수 있도록 산재보험의 대상을 확대하는 것이다<sup>14)</sup>. 독일은 자원봉사자, 학생을<sup>15)</sup> 포함한 공익활동자, 구직 신청한 실업자 등도 부진정보험관계에 해당되어 산재보험의 당연가입 대상자이다. 이렇게 부진정 보험관계에 있는 사람에게 산재보험을 적용하는 것은 근로자성은 없지만, 입법자가 사회적 보호필요성이 있는 집단으로 간주했기 때문이다(Schulin, 1996<sup>16)</sup>). 독일은 산재보험제도를 100년 이상 운영한 결과, 공익이나 사회적 이

14) 우리나라 산재보험법상의 근로자는 근로기준법상의 근로자 개념과 일치시켜 적용하면서, 사회적 보호 필요성이 제기되는 집단에 한정해서 특례규정을 적용하여 임시적으로 문제를 해결하여 아직까지 대상이 협소하다(특수고용형태종사자 가운데 6개 직종만 가능함).

15) 독일에서는 의료기관이나 사회복지시설의 자원봉사자, 공공기관과 교회의 자원봉사자, 시민보호를 위한 자원봉사자, 생명구조 활동자, 헌혈자 및 장기기증자 등을 폭넓게 법률에 의한 당연가입대상자로 정하고 있다. 독일은 1928년 당시 사회복지시설 자원봉사활동 중 전염병에 걸릴 위험이 높았는데, 자원봉사자가 전염병에 감염될 경우 직업병으로 인정해 주기 위해 법률을 개정하여 의료기관과 사회복지시설 자원봉사자에게 산재보험을 확대하였다(김상호, 2013).

유 등으로 보호 필요성이 인정되는 집단에게 가장 적절하며 단순한 형태로 산재와 직업병에 대해 최상의 보호 서비스를 제공할 수 있는 것을 알게 되었기 때문이다 (Lauterbach and Watermann, 1977; 김상호, 2013 재인용).

또한 산재보험은 업무상의 사유에 따라 보상하기 때문에 업무의 개념에 따라 달라진다<sup>16)</sup>. 현재 산재보험의 업무범위는 협소하지만, 법률용어사전을 보면, 업무란 “사회생활의 지위에 기하여 계속 또는 반복하여 행하는 사무를 말한다. 업무는 사회생활상의 지위에 기한 사무여야 한다. 사회생활상의 지위에 기한 사무란 사람이 사회생활을 유지하면서 행하는 사무를 말한다. 업무는 객관적으로 상당한 횟수를 반복하여 행하여지거나 또는 반복 계속할 의사로 행하여진 것이어야 한다(네이버 지식백과사전)”. 즉, 반드시 직업상의 일만을 뜻하는 것은 아니다. 또한 업무를 duty, task, work의 개념으로 본다면 노인일자리사업이 산재보험에 가입한 것을 직장에서의 일을 통한 재해만을 의미하는 것이 아니기 때문에 사회참여를 목적으로 참여하는 경우에도 가입대상이 될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 업무의 범위를 확장하여 고령자의 사회참여가 지역사회와 사회구성원에 유익이 된다면 이와 같은 공익활동도 포함하는 것도 고려할 필요가 있다. 그러나 현재 산재보험법은 근로자만을 대상으로 하여, 향후 산재보험의 적용대상 확대에 대해서는 심도 깊은 논의가 필요하다.

16) 당시 국회의원들이 사회복지단체에서 자원봉사활동을 하는 사람이 약 5백만 명에 대해 산재보험을 제공할 필요가 있다고 주장하며 법률을 개정하였다(김상호, 2013).

17) 업무상 사유는 근로자의 부상, 질병, 장애 또는 사망시 보상하는 것을 의미한다.

## 참고문헌

- 김미곤. 2013. “국내외 근로장려세계”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 김혜란. 2013. “프랑스 직접일자리창출정책의 특성 및 지원체계”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 박지순. 2005. “사회보험의 인적 적용범위에 관한 고찰—사회보험법과 노동법상의 근로자개념을 중심으로”. 노동법학. 20. 161-200.
- 박지순. 2013. “노인일자리사업 참여자의 근로자성”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 이정우. 2012b. “독일의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책”. 지은정 편. 『선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』. 73-150. 한국노인인력개발원.
- 지은정. 2012. “고령화 사회 노인자원봉사·노인일자리 모형”. 지은정 편. 『고령화사회 노인의 사회참여 활성화 방안—노인일자리사업과 자원봉사를 중심으로』. 159-182. 한국노인인력개발원.
- 지은정. 2013. “OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책: 노인일자리사업에 주는 함의”. 사회복지연구 44(3). 177-206.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. 2013. 『시장진입형 노인일자리사업 세무·인사노무 관리 매뉴얼』. 한국노인인력개발원.
- 유경준. 2013. “고용안전망 사각지대 현황과 정책방향—제도적 사각지대를 중심으로”. KDI Focus. 제 28호. 한국개발연구원.
- 윤홍식. 2006. “근로소득환급제도의 딜레마: EITC, 최선의 대안인가?”. 도시와 빈곤. 80호. 46-63.
- 이병희. 2011a. “외국의 사회보험료 감면정책이 주는 시사점”. 국제노동브리프 10월호. 1-3. 한국노동연구원.
- 이병희. 2012. “사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안”. 이병희 편. 『사회보험 사각지대 해소방안-사회보험료 지원정책을 중심으로』. 한국노동연구원.
- 전국민주노동조합총연맹. 2012. “저임금노동자 사회보험료 지원 사업의 평가와 개선과제”. 전국민주노동조합총연맹.
- 최옥금·조영은. 2013. 『국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구』. 국민연금연구원.
- 최현수. 2011. “근로장려세계(EITC) 확대 개편방안의 의미와 정책과제”. 보건·복지 Issue & Focus. 제 108호(2011-40). 한국보건사회연구원.
- 한국노인인력개발원. 2013. 『2012 노인일자리 통계동향』. 한국노인인력개발원.

[통계자료 및 내부자료, 인터넷 자료]

건강보험공단 : <http://www.nhis.or.kr>

국민연금공단 : <http://www.nps.or.kr>

근로복지공단 : <http://www.kcomwel.or.kr>

고용보험 : <http://www.ei.go.kr>

네이버 지식백과사전 : <http://kin.naver.com/index.nhn>

한국노인인력개발원 새누리 시스템(2013년 말 기준) 및 내부자료(내시자료 등)

한국노인인력개발원 내부자료. “2013년 노인일자리사업 추진실적 분석보고”. 한국노인인력개발원

## 제9장 노인일자리 참여자 지원체계 개편방안 및 결론

### 지은정

노인일자리사업은 2004년부터 시행되어 10여 년 동안 노인의 소득보충과 사회참여에 기여하고 있다. 현 세대 노인의 특성을 고려할 때 2가지 모두 정책적으로 중요한 과제이기 때문에 놓칠 수 없다. 그러나 최근으로 올수록 노인일자리사업 참여자가 근로자인지, 사회참여인지에 대한 문제의식이 커지고 있다. 그 결과, 노동시장의 고용인지, 사회참여인지에 따라 지원체계도 바뀌어야 하기 때문에 정책결정에 대한 요구도 높아지고 있다.

노인일자리 사업을 시작할 당시는 4대 사회보험 가입대상이 아니어서 상해보험에 가입하였지만, 익년부터 근로자성에 대한 큰 논의없이 산재보험에 가입하였다. 당시는 사업초기라서 일자리 수가 23천개에 불과하였기 때문에 산재보험에 가입하여도 문제가 크지 않았지만, 2013년에는 255,000개로 10배 이상 증가하였고, 사회보험 전산통합으로 인해 산재보험료를 내는 만큼 고용보험료도 납입하라는 통지를 받는 수행기관이 늘고 있다. 노인일자리사업 참여자의 대부분은 65세로 실업급여 보험료는 납입하지 않지만, 고용안정 및 직업능력개발 보험료는 납입하여야 하기 때문이다. 더구나 노인일자리사업 참여자는 수행기관의 상시근로자로 편입되어 직원 수가 증가하여 부담이 크다. 노인일자리사업은 수행기관별로 평균 180명을 담당하기 때문에(2013년 기준) 수행기관 직원은 대부분 150인 이상, 때로는 300인 이상의 대기업으로 분류되어 고용보험의 고용안정 및 직업능력개발 보험료율이 0.25%에서 0.65%로 높아진다. 또 당해 연도 보험료만 납입하

는 것이 아니라, 소급적용을 통해 지난 3년 동안의 보험료도 납입해야 하는 상황이다. 그런데 수행기관은 공공기관이나 비영리기관으로 재정이 열악한 기관이 많아서 이와 같은 보험료를 납입하기 어렵다.

나아가 근로자성이 인정되면 참여 노인은 노동법의 전면적 보호를 받게 되어 EITC도 신청하고 퇴직금, 유급휴가도 신청할 수 있지만, 수행기관 입장에서는 담당 직원이 부족한 가운데 사회보험료 증가, 법인세, 부가가치세 등 소득신고, 사회보험료 신고 및 납입의 행정부담이 증가하여 사업추진에 어려움을 겪게 된다.

또한 근로자성이 인정되면 그 후속조치는 어떻게 할 것인지도 주요 이슈가 되었다. 비영리 기관인 수행기관에서 사회보험료와 세금을 납입할 여력이 없기 때문이다. 또한 현 상황을 고려하여 정부가 세금과 사회보험료를 지원한다면 정부의 재정부담은 현행 방식보다 증가할 수밖에 없으며, 감면 혹은 예외조항을 신설한다면 법체계 변경 혹은 타 부처와의 협의가 필요하다. 또 타 부처와 사회보험료 면제, 상시근로자 수 제외 등에 대해 합의되더라도 정부의 다른 재정지원일자리사업과의 형평성도 고려해야 하기 때문에 어떻게 조정해야 할지 어려움에 처한다. 또한 수행기관에서 노인일 자리를 담당하는 직원이 부족하여 이미 업무과중으로 인한 소진이 심각한 상황에서 관련 업무를 담당할 직원은 어떻게 증원할지도 주요 이슈가 되었다.

더구나 현 정부의 국정목표에 따라 2014년부터 2017년까지 매년 5만개씩 일자리를 확대하고, 보수도 현행 20만원에서 40만원으로 단계적으로 인상하며 참여기간 역시 7개월에서 10개월(일부 사업 12개월)로 연장됨에 따라, 근로자성 논의와 관련 쟁점은 더 크게 부각될 수 있는 상황이다. 그럼에도 아직까지 노인일자리사업 참여자의 근로자성 및 대안에 대해 체계적으로 논의한 바가 별로 많지 않다. 법원의 판결이 있었던 것도 아니다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 노인일자리사업의 근로자성에 대한 진단부터 선행되어야 한다는 시각이 크다.

그러나 근로자성 판단보다 노인일자리사업의 성격과 정책 우선순위를 먼저 명확히 하는 것이 더 중요하다. 만일 노인일자리사업의 목표를 일을 통한 자립에 둔다면, 노동시장정책적 관점에서 사업을 재편하고 일자리의 질적 향상을 도모하며(보수, 퇴직금, 유급휴가 등) 참여자들에게는 근로자로서의 지위를 보장할 수 있도록 제반 체계를 정비해야 한다. 그러나 사회참여에 우선순위를 둔다면, 사회참여를 지원할 수 있는 체계로 노인일자리사업을 재정비해야 할 것이다. 따라서 근로자성 진단에 앞서, 노인일자리사업의 성격을 점검하고, 목표를 명확히 하는 것이 더 우선되어야 하고, 노인정책의 큰 틀에서 노인일자리사업의 방향성을 점검할 필요가 있다.



본 보고서는 이와 같은 문제의식에 따라 문제를 파악하고, 국내의 정책을 검토함으로써 대안을 모색하고자 연구를 수행하였다. 노인일자리사업 참여자의 근로자성을 고려한 대안은 크게 3가지로 판단된다(〔그림 8-2〕 참고).

〔그림 8-2〕 노인일자리사업 대안

구 분		현행체계	변경사항	수정목표	후속조치
대안 1	사회 참여형	사회공헌형· 시장진입형	시민서비스로 전환	사회참여	활동비 지원, 활동시간 등 준수사항 규정, 교육 강화 등
					국가차원의 상해보험 가입
대안 2	이원화	사회공헌형	시민서비스로 전환	사회참여	활동비 지원, 활동시간 등 준수사항 규정, 교육 강화 등 국가차원의 상해보험 가입
		시장진입형	일자리 의 질적 향상, 근로자 지위 강화	소득보충 (일자리)	상시근로자에서 제외 사회보험료 지원/차등적용 보수 상향조정 연차유급휴가, 경조사휴가 제공 퇴직금 제공 or 예외조항 마련 근무시간 관리 강화, 야간수당 등
대안 3	일자리형	사회공헌형	일자리 의 질적 향상, 근로자 지위 강화	소득보충 (일자리)	상시근로자에서 제외 사회보험료 지원/차등적용 보수 상향조정
		시장진입형			연차유급휴가, 경조사휴가 제공 퇴직금 제공 or 예외조항 마련 근무시간 관리 강화, 야간수당 등

주: 대안 3은 노인일자리사업의 사회참여 기능은 제외하고 소득보충의 일자리로서의 성격을 강화하는 것이므로 참여자에 대한 노동법적 보호, 사회보장 보호를 제공해야 하므로, 이를 위해 지원체계를 대폭 수정할 필요가 있음. 이에 대안으로 설정하였음.

첫 번째 대안은 노인일자리사업의 목표를 사회참여 지원을 중심으로 전환하는 것이다. 두 번째 대안은 현행 노인일자리사업 목적에 따라 이원화하여, 시장형만 근로자로서의 고용보호, 사회보험 등을 지원하고 사회공헌형은 시민서비스로 전환하여 근로자가 아닌 사회참여자로 운영하는 것이다. 세 번째 대안은 현행 노인일자리사업 모든 참여자

에 대해 고용보호, 사회보험 등을 지원하는 것이다. 이 경우 재정부담 증가로, 참여자를 줄이거나 급여수준을 낮추어야 할지도 모른다. 또한 국정과제에 따라 일자리 수와 급여를 모두 줄일 수 없다면, 외부에서 기부금을 모금하거나, 참여기간을 제한해야 할 수 있다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

## 1. 대안 1 : 사회참여 지원형(시민서비스)로 전환

### 1) 주요 내용

노인일자리사업이 노인의 소득보충과 사회참여를 통한 노인복지발전에 기여하였지만, 지금까지 일자리와 사회참여의 중간 형태를 유지하였었다. 그러나 지금은 10여년의 시간이 지났으므로, 사업목표와 성격을 점검하고 제 2차 새로마지 플랜의 활동적 노화를 지원하는 노인복지정책방향에 맞추어 사업을 재편하는 것도 고민할 필요가 있다.

이에 노인일자리사업을 사회참여 지원형으로 전환하는 것도 가능하다. 2장에서 살펴본 바와 같이 노인복지의 새로운 패러다임으로 활동적 노화를 지원해야 하는데, 이는 소득보장, 건강뿐 아니라 사회참여도 지원해야 가능하다. 그럼에도 불구하고 우리나라 노인복지정책은 소득보장과 일자리 정책을 중심으로 추진되고 사회참여 지원정책은 상당히 빈약하다. 그렇다고 우리나라 노인의 사회참여율이 높은 것도 아니다. 오히려 노인의 사회참여율이 매우 낮고 그나마도 소극적 활동이 많기 때문에 정부가 전국 단위에서 노인의 사회참여를 지원할 필요성이 크다.

또한 고령화 시대에 평균수명의 연장으로 후기 노인비율이 높아지고 있는데 이들이 모두 일자리만을 원하는 것은 아니다. 또 건강악화, 신체기능 저하로 인해 75세 넘어서도 계속 일을 할 수 있는 것도 아니다. 따라서 노동시장에서 일은 못하지만 생애기간동안 축적된 지식과 경험을 사회에 공헌하기 원하는 노인에게는 사회참여 기회도 제공해야 한다. 그런데 우리나라는 지원체계가 구축되지 못해서 봉사하고 싶어도 어디서 무엇을 어떻게 해야 할지 모른다. 따라서 노인의 사회참여도 지원해야 한다. 우리나라는 활동적 노화의 3가지 영역 가운데 보장은 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도가 건강은 국민건강보험이 담당하지만 참여를 담당하는 사회정책은 부실하다. 이로써는 세계에서 유례없이 빠른 속도로 진행되는 고령사회를 대비하기 어렵다. 따라서 시급한 정부의 지원이 필요하다. 특히, 소득보장·일자리와 사회참여를 이분법적으로 접근할 것이 아

나라 통합적 관점에서 노인복지를 추진해야 한다.

그러므로 사회참여의 핵심 축인 자원봉사를 노인일자리 사업체계 내에 포함하여 체계화할 필요가 있다. 노인일자리사업의 목표를 사회참여에 우선순위를 두고 개편하면 가능하다. 노인일자리사업은 10여년의 경험을 축적하였고, 지자체 및 전국 수행기관과 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다. 또한 수행기관 중 노인복지관은 자원봉사 뿐 아니라 여가, 평생교육, 취약계층 노인 돌봄, 일자리, 사회적 네트워크의 장으로서도 기능하기 때문에 사회참여의 핵심 기능을 담당하고, 노인 삶의 대부분의 영역과 분리될 수 없기 때문에 적절할 것으로 판단된다.

그러나 무보수성의 자원봉사를 고집하기에는 노인빈곤율이 너무 높고 소득보장체계가 발달하지 않았기 때문에 저소득층 노인이 지속적으로 참여하기 어렵다. 따라서 봉사 활동에 소요되는 실비(활동비)를 지원하여 사회참여를 지원할 필요가 있다. 그러나 자원봉사형태로 지원하면 자원봉사 문화가 정착되지 않은 가운데 자원봉사의 무보수성 원칙을 훼손할 수 있으므로, 전통적 의미의 자원봉사보다는 시민서비스(civic service)의 형태가 적절할 것으로 판단된다<sup>1)</sup>. 일반적으로 정부는 재정지원을 통해 소득보장과 일자리만 지원가능하다고 보지만, 해외사례를 보면 국가적으로 시민참여를 장려하기 위해 사회참여 프로그램을 직접 설계하여 운영지원하고 있다. 특히, 고령자를 대상으로 하는 미국 시민서비스 가운데 하나인 Senior Corps를 참고할 필요가 있다. 시민서비스는 정부에 의해 지원되는 국가 서비스(national service. Clotfelter, 1999) 혹은 국가의 공식프로그램으로 사회적으로 가치있는 활동을 실질적으로 수행하는 것이다. 그러나 자원봉사와는 달리 금전적 보상(monetary compensation)을 포함한 다양한 형태의 보상을 인정하며, 일정 기간 동안 활동하며(참여기간) 교육·훈련 등의 사항을 지켜야 한다(Sherraden, 2001; McBride et al., 2007 재인용). 특히, Senior Corps는 노인들의 풍부한 경험과 지식을 통해 지역사회 이슈나 문제를 완화하며 노인의 시민참여와 발전을 지원하는 프로그램으로(지은정, 2012; 지은정 외, 2013) 검토가능성을 고민할 필요가 있다. 우리나라는 노인의 사회참여율이 낮기 때문에 사회참여를 활성화할 수 있는 지원체계도 필요하므로, 현재 노인의 소득보충과 사회참여를 목적으로 시행되는 노인일자리사업과 Senior Corps를 결합하는 것도 대안이 될 수 있을 것으로 기대된다<sup>2)</sup>.

노인일자리사업과 Senior Corps를 비교하면 다음과 같다( [표 9-1] 참고).

- 1) 시민서비스의 특징은 지은정(2013c)을 참고하기 바람.
- 2) 구체적인 기대효과는 지은정(2012)을 참고하기 바람.

[표 9-1] 노인일자리사업과 Senior Corps 비교

특성		노인일자리사업		Senior Corps	
목표		소득보충과 사회참여		시니어의 지식과 경험을 활용한 지역 사회 욕구 및 문제해결	
참여 대상	연령	65세 이상(일부 사업 60~64세 가능)		55세 이상	
	소득	사회공헌형	기초노령연금수급자 우선	FGP	최저생계비의 200%이하 우선
		시장진입형	소득수준 무관	SCP	
				RSVP	소득수준 무관
금전적지원		월 20~24만원, 부대경비, 유니폼 등		월 20~50만원, 유니폼, 작업복 등	
사회적 지원		포상		사회적·공식적 인정보상 강조	
참여시간		월 36~40시간		주당 15~40시간(RSVP는 자율적)	
교육		6시간의 소양교육, 직무교육 8시간 이상 (교육형은 16시간 이상)		40시간의 오리엔테이션과 정기교육, 훈련	
활동영역		지역사회서비스		지역사회서비스(특히, FGP는 취약아동, SCP는 취약노인)	
담당부처		보건복지부		연방정부 산하 CNCS 독립기구	

자료: (한국노인인력개발원, 2013) 및 CNCS 홈페이지, 지은정 외(2013)을 바탕으로 작성함.

### (1) 노인일자리사업과 Senior Corps의 공통점

첫째, 활동내용이 유사하다. 노인일자리사업이나 Senior Corps 모두 복지욕구는 증가하고 있는데 국가가 다 완화할 수 없으므로, 노인의 축적된 경험과 지식을 통해 지역사회의 충족되지 못한 문제도 완화할 수 있는 공익활동이다. 특히, 노인일자리사업 가운데 교육형의 1-3세대사업은 FGP(Foster Grandparent Program)의 아동교육과 유사하고, 노인일자리의 노-노 케어는 SCP(Senior Companion Program)와 유사하다. 그러나 노인일자리는 일자리로 시행되고, FGP, SCP는 봉사활동으로 수행되는 것이다. 또한 노인일자리사업의 1-3세대사업은 미취학 아동에게 국한된 교육이지만, FGP의 교육프로그램은 미취학 아동뿐 아니라, 초등학교, 중학교 학생을 모두 포함한다. 또한 교육내용도 읽고 쓰기 능력뿐 아니라, 학과수업, 체육 등 다양한 분야의 교육을 실시한다는 점에서 차이가 있다. 같은 교육이라고 해도 일자리로 시행되는 노인자리보다 Senior Corps의 활동영역이 더 넓은 셈이다.

둘째, 보수가 비슷하다. 노인일자리사업 사회공헌형의 월 보수는 20만원, 시장진입형은 평균 24만원인데, Senior Corps는 20~50만원이다. 노인일자리사업과 활동시간이 유사

한(주당 15시간) 최저수당과 비교하면 20만원으로 거의 차이가 없다. 따라서 노인일자리 사업을 시민서비스로 전환해도 사업성과 목표만 바뀔 뿐 지원 금액은 차이가 없기 때문에 참여자들의 반발도 크지 않을 것으로 예측된다. 또한 자원봉사자에게 금전적 지원이 가능하지만 자원봉사자에게 지급되는 경비는 시장가정의 20%이어야 하는 것과는 부합하다. 노인일자리 혹은 Senior Corps의 최저수당 20만원은 2013년 기준 우리나라 월 최저임금의 20%인 306,546원보다 낮으므로 노인일자리사업의 보수를 ‘취약계층을 위한 사회참여 지원금’으로 전환하여도 큰 무리가 없을 것으로 예측된다.

셋째, 활동시간에 있어서 노인일자리사업은 40시간 참여하지만, Senior Corps는 최소 시간인 주당 15시간만 참여해도 월 60시간 활동한다. Senior Corps의 활동시간이 20시간 더 길다. 그러나 활동비는 40시간에 20만원이고, Senior Corps는 60시간에 20만원을 받아서 봉사활동인 Senior Corps가 더 길게 지역사회서비스를 제공하고 활동비는 적게 받는다.

## (2) 노인일자리사업과 Senior Corps의 차이점

첫째, 교육에서는 노인일자리사업과 Senior Corps간에 차이가 있다. 노인일자리사업은 소양교육과 직무교육으로 14시간 이상만 받으면 된다. 또한 활동 전이나 활동 중에 교육을 받을 수 있지만, Senior Corps는 40시간 교육(이 가운데 20시간은 프로그램 참여 전)과 정기교육(월 4시간 이상)을 받아야 하고, 담당 서비스에 맞는 훈련을 실시한다. 일자리보다 자원봉사의 교육시간이 더 길고 체계화 된 것으로 볼 수 있다.

둘째, Senior Corps는 공식적 인정보상에 주력한다. 노인일자리사업은 1년에 한번 포상으로 우수기관 포상(해외 연수)과 식사를 대접하지만 우수기관으로 한정되어 있다. 일부 기관에서 야유회를 가기도 하지만 보편적이지 않다. 따라서 노인일자리사업의 사회적 인정보상은 약하다고 볼 수 있다. 그러나 Senior Corps는 봉사자들이 수행한 봉사활동의 의미와 존경, 수행한 일들에 대해 축하하고 인정한다. 1년에 최소한 1번 이상 공식적인 공적 인정(formal public recognition), 비공식 인정(informal recognition), 인정이벤트(recognition event. 특별 축하, 오찬, 레크레이션, 야유회) 등 다양하게 실시한다. 그리고 이와 같은 행사의 중요성을 강조하기 위해 시 공무원, 관련기관 본부장 등이 인정 행사에 참여하도록 하고 있다(CNCS, 2008a; 2008b; 2008c). 그러나 RSVP는 활동적으로 봉사한 참여자만 무료로 참석할 수 있고, 비활동적 자원봉사는 자비로 참석해야 한다(Community Action Partnership, 2013; Senior Corps RSVP, 2013). 또한 대통령 봉사자 상

(Presidential Volunteer Award)으로 생애 봉사활동 시간에 따라 금, 은, 동상을 시상한다 (동상은 100~249시간, 은상은 250~499시간, 금상은 500시간 이상). 또한 FGP, SCP는 약정 기간 동안 활동에 대한 증명서를(CNCS, 2008a; 2008b), RSVP는 빠지와 증명서를 발급하여(RSVP of North Central Iowa, 2012; 지은정 외, 2013 재인용), 연방정부 프로그램 회원이라는 소속감과 자긍심을 높이고 있다. 과거 Korea Hands 가운데 시니어 봉사단원은 국가봉사단이라는 자긍심을 가지고 참여하였지만, 담당 공무원 일선 담당자들조차 Korea Hands 봉사단의 역할을 모르고 단순 업무만 시키고, 공식적인 인정보상이 없어서 참여자들의 불만이 있었던 것으로 나타났다(정진경 외, 2011). 따라서 과거의 실패를 답습하지 않기 위해서는 공식적 인정보상을 통해 참여자들의 자긍심을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 노인일자리사업을 Senior Corps와 같은 시민서비스로 전환하면 사업목표를 사회참여 지원으로 변경하고, 교육과 공식적 인정보상을 더 강화하여야 한다. 또한 활동영역을 더 넓히고 전문성을 키워야 할 것으로 보인다.

## 2) 기대효과

### (1) 노인복지정책 방향(활동적 노화)과의 일치

우리나라에서 활동적 노화는 담론수준에 불과하고 아직 이를 구체화할 수 있는 정책은 별로 없다. 정부는 범국가적인 저출산·고령사회 대응체계를 강화하기 위해 ‘제2차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2015. 2011~2015년)’을 발표하여, 베이비붐세대 고령화 대응체계 구축, 안정되고 활기찬 노화생활보장, 고령친화사회환경조성을 명시하였지만 구체적으로 활동적 노화를 추진할 수 있는 대책이 없다. ‘안정되고 활기찬 노화생활보장’에 노인의 활동적 생활을 위해 사회참여·자원봉사 활동 기반 마련 추진을 규정하고 있지만, 전문노인자원봉사 활성화와 고령자 자원봉사 조직화 지원 및 프로그램 개발·보급(보건복지부, 2010) 즉, 기존 프로그램을 보완하는데 그치고 있다. 선진국은 초고령사회에 대비하여 오랜 계획아래 노인복지정책을 추진하는 것과(박용근, 2012) 다르다.

따라서 노인일자리사업을 시민서비스로 전환하여 사회참여를 지원한다면 활동적 노화를 정책담론에서 실제 사업으로 구체화할 수 있을 것으로 예측된다. 또한 활동적 노화가운데 보장과 건강은 담당부처와 주관 기관(국민연금공단, 건강보험공단 등)이 있지만, 활동적 노화의 핵심 축인 참여를 담당하는 주관기관은 없다. 노인자원봉사가 확산될

수 있는 구심점이 없는 셈이다. 따라서 기존 노인일자리사업 수행기관의 역량과 기능을 확대하여 노인의 사회참여를 지원하는 것도 적절할 것으로 판단된다.

## (2) 근로자성 제반 문제 해결

시민서비스는 일자리가 아니라, 봉사단이기 때문에, 근로자와 관련된 사업자등록, 고용보호(휴가, 퇴직금 등), 사회보험, 세법(법인세, EITC 등)의 모든 제반문제로부터 자유로울 수 있다. 미국의 Senior Corps, 일본의 실버인재센터는 모두 노동시장의 일반 일자리가 아니기 때문에 4대 보험은 논의로 하고 근로자로서의 보호 역시 근로자가 아니기 때문에 논의이다. Senior Corps의 RSVP가 휴가제도를 두고 있지만, 이는 근로자에 준하는 법적 휴가가 아니며 유급휴가도 아니다. 국가의 공식 프로그램이기 때문에 체계를 갖추기 위한 조치로 판단된다.

물론 노인일자리사업은 정부의 재정지원일자리사업의 하나이다. 그러나 정부의 재정지원일자리사업은 자원봉사형 일자리, 사회공헌형 일자리도 포함한다. 또한 노인일자리사업은 재정지원일자리이지만, 다른 직접 일자리사업과는 달리 직업훈련을 통해 민간일자리로 이동하지 않아도 된다(고용노동부, 2013). 이는 노인일자리 역시 자원봉사형 일자리로 사회참여의 의미가 강한 것으로 인식하기 때문인 것으로 판단된다. 현행법상 자원봉사에 대해 노동법적 보호, 사회보장의 보호는 적용되지 않으므로, 노인일자리사업이 사회참여형으로 정체성을 명확히 할 경우 관련 문제점은 더 이상 크게 문제되지 않을 것으로 보인다.

교육부의 배움터 지킴이사업(퇴직교원, 퇴직군인 등이 참여), 안전행정부의 자원봉사 활성화지원사업은 정부의 재정지원일자리사업이지만(고용노동부, 2013) 사업목표는 자원봉사이다. 노인일자리사업을 포함하여 이와 같은 일을 통한 사회참여는 고용으로 보기 어렵다. 정부의 재정지원일자리사업이 모두 노동시장 일자리와 같은 성격을 지닌 것은 아니다. 따라서 사회참여일 경우 근로자성 진단에 따른 사회보험, 퇴직금, 근로장려금 등은 논의로 하는 것이 적합하다.

## (3) 노인의 경제적 욕구와 사회참여 욕구 연계

우리나라의 경우 연금을 통해 노후 생활유지가 현실적으로 어려운데 평균수명의 연장으로 긴 노년기를 보내게 된다. 따라서 노인의 자원봉사를 통한 사회참여의 확장도 중요하지만, 무보수성의 자원봉사에 초점을 두고 노인의 사회참여를 접근하는 것은 봉

사활동의 지속성에 한계를 가질 수 있다(최소연, 2009). 특히, 저소득층 노인의 자원봉사 참여가 부족한 것은 경제적 시간적 비용이 장애요인으로 작용한다(한경혜, 2010). 자원봉사가 무보수성의 특성을 지니고 있지만 소득수준이 낮고 자원봉사활동의 지속성이 적은 특성을 감안하여 자원봉사를 활성화시키고, 한번 시작된 자원봉사가 지속적인 활동이 될 수 있도록 하기 위해서는 약간 보상을 받고 일하는 반자원봉사 프로그램 개발이 노인자원봉사활동을 활성화시킬 수 있는 지름길이 될 수 있다(임춘식, 2004).

그러나 민간 차원에서 이를 추진하기는 어렵다. 미국의 경우 무보수성에 기반을 둔 자원봉사활동은 민간단체를 중심으로 활발하게 수행되지만, 정부가 사회적으로 의미있는 봉사과 이를 통한 경제적 지원이라는 이중의 가치를 고려하면서 노인의 사회참여와 경제적 활동을 총체적으로 진흥하고 있으므로(Senior Corps. 최소연, 2009; 지은정, 2012 재인용) 이를 참고할 필요가 있다.

#### (4) 유사프로그램 통합 및 사회참여 활성화의 구심점 마련

현재 자원봉사는 비슷한 프로그램이 산발적으로 진행되고 있어 통합할 필요성이 크다(이강현, 2004; 이은주, 2011 등). 예를 들어 한국노인종합복지관협회의 ‘시니어코리아’와 서울특별시노인종합복지관협회 ‘서울시시니어전문자원봉사단’, 그리고 보건복지부의 전문노인자원봉사단은 상당히 중복되는 사업임에도 불구하고 각각의 사업으로 진행하고 있어, 현장에서는 혼란이 가중되고 사업별 차별성 확보와 단원모집이 쉽지 않다. 또한 일반적으로 자원봉사는 복지관 등을 중심으로 이루어지는데 봉사단의 보수교육은 물론 자조모임을 위한 간담회 예산을 지원할 수 있는 여력도 되지 못하며 봉사활동을 수행하기 위한 기본경비를 충당하기에도 턱없이 부족하다. 그러다보니 전문가단체 등과 연계를 맺거나 수요처를 발굴하고 네트워크를 구축하며, 체계적인 평가체계도 갖추기 어려운 실정이다. 이처럼 보상과 지지체계의 미흡으로 봉사단의 효과적인 운영과 봉사자들의 지속적인 봉사활동을 유지시키는데 어려움이 있어서(이금룡, 2011), 민간에만 맡겨두면 자원봉사활성화에 한계가 있다. 또한 자원봉사가 활성화되기 위해서는 일정수준이상의 지원과 보상이 뒷받침되어야 하는데 이를 위한 기반이 취약해서 국가차원에서 프로그램을 구성하여 지원할 필요가 있다(지은정, 2012 재인용).

#### (5) 현행 활동비지원 자원봉사 정리

자원봉사가 무보수성을 원칙으로 하지만, 자원봉사의 경제적 인정보상이 상당히 확대



되어 있다. 더 이상 활동비지원 자원봉사를 방관할 수도, 체계화할 수도 없는 상황이다. 따라서 시민서비스 프로그램을 창설하여 간헐적인 단기간 활동에 금전지원을 하였던 자원봉사를 폐지하고, 활동비 지원은 시민서비스봉사자에게만 제공하는 방향으로 개편하는 것이다<sup>3)</sup>. 이를 통해 지금까지 정부부처 및 민간에서 산발적으로 진행되던 활동비 지원 자원봉사를 정리·통합할 수 있고, 무보수성에 기초한 자원봉사 영역은 민간에 그대로 유지시킴으로써 자원봉사 또한 활성화시킬 수 있을 것으로 기대된다(지은정, 2012).

### 3) 우려되는 문제점

노인일자리사업을 시민서비스로 전환하면 기대되는 효과도 많지만 우려되는 점도 있다.

#### (1) 산재보험을 대체/보완할 보험 필요

노인일자리사업을 봉사활동으로 바꾸면 현재 가입하고 있는 산재보험을 대체 혹은 보완할 보험이 없다는 점이 우려된다. 노인일자리사업은 노인을 대상으로 하기 때문에 활동 중 부상을 당할 수 있어서 보험에 가입해야 한다. 그런데 우리나라 산재보험은 근기법에 따른 노동자만을 대상으로 하여 범위가 협소하다. 물론 민간의 상해보험이 봉사활동 중 발생할 수 있는 사고에 대비한 보험이지만, 가입대상연령이 75세 이하이다. 노인일자리사업 참여자 가운데 75세 이상도 40.7%에 이르는 데다, 70세 이상의 참여자 비율이 증가하고 있어서 상해보험으로는 한계가 있다. 또한 상해보험은 산재보험과는 달리 무과실책임주의를 따르지 않으며, 보상범위가 협소해서 상해보험으로 전환하기 어렵다.

따라서 독일처럼 산재보험의 업무 범위를 넓혀서 공익활동으로 인한 부상도 포함하거나, 국가 차원의 상해보험을 신설할 필요가 있다. 고령화 시대 노인의 사회참여를 장려하면서 정부가 민간 상해보험으로 보호받지 못하는 시민을 보호하는 것은 당연한 책임이기도 하다.

#### (2) 노인일자리사업 및 저임금일자리와의 차별성 확보

시민서비스가 노인일자리사업과 차별성을 가질 수 있도록 시민서비스로의 성격을 명확히 해야 한다. 또한 시민서비스 봉사자들이 저임금일자리 근로자로 취급받지 않도록, 규정 등 정비, 교육·관리 강화할 필요가 있다.

3) 물론 시민서비스는 노인 외 모든 연령계층이 참여할 수 있는 프로그램도 신설할 경우이다.

## 2. 대안 2 : 노인일자리사업의 목적에 따른 이원화

### 1) 주요 내용

현재 노인일자리사업은 하나의 사업 아래 사회참여와 소득보충이라는 2가지 목표가 실시되고 있다. 이로 인해 노인의 소득창출도, 사회참여도 달성하는데 제한점이 있다. 따라서 노인일자리사업의 목적에 따라 사업을 이분화하여 사회공헌형 일자리는 사회참여 지원형으로, 시장진입형은 소득보충형으로 개편하는 것도 가능하다. 사회공헌형 일자리는 사회참여이므로, 자원봉사에 가깝기 때문에 근로자성 논의에서 제외된다. 시장진입형은 일자리의 질을 높이고, 근로자로서의 고용보호, 사회보험 등의 보호를 제공하는 것이다.

다만, 노인일자리사업에서 사회공헌형이 약 90%를 차지하기 때문에 사회공헌형을 시민서비스로 전화하고 시장진입형만 남길 경우 노인일자리사업의 구조자체가 바뀌기 때문에 혼란이 있을 수 있다. 따라서 시장진입형을 확대하여 비중을 늘리면서 동시에 괜찮은 일자리로의 전환이 될 수 있도록 지원해야 한다. 즉, 노인일자리사업을 이원화할 경우 시장진입형의 양적·질적 성장에도 주력해야 할 것이다.

### 2) 기대효과

#### (1) 전략적 접근을 통한 사업효과성 증대

사업목표에 따라 체계를 이원화함으로써, 목표에 따른 차별화된 전략을 실시하여 효과성을 높일 수 있다. 사회공헌형은 시민서비스로 전환하여 사회참여를 적극 지원하고, 시장진입형은 일자리로서의 기능을 강화하여 소득보충역할을 확대한다. 시장진입형의 보수를 늘리고 괜찮은 일자리 혹은 민간 노동시장으로 진입할 수 있는 징검다리로서의 기능을 확대하는 방안이다. 현재 실시되는 25.5만개의 일자리를 모두 근로조건이 괜찮은 일자리로(근로자성 관련 고용보호 및 사회보험보장) 발전시키기에는 어려움이 있다. 따라서 전략적으로 시장형만 일자리로 특화시켜, 시장에서의 자생력을 높이는데 집중하는 것도 사업효과성을 높이고 경제적 욕구가 높은 노인의 욕구에 부합하는 것이라 판단된다.

#### (2) 예산의 효율적 사용

시민서비스는 일자리가 아니라 봉사단이기 때문에, 근로자로서의 보호를 제공할 필요는 없고, 시장형만 일자리로서의 기능을 강화한다. 시장진입형만 근로자성과 관련된

고용보호, 사회보험 등을 제공하여 예산증액이 크지 않다. 따라서 근로자로 보호받는 참여자에 대한 혜택을 더 늘리거나, 더 많은 노인들에게 일자리를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 대안 3 : 노인일자리사업의 일자리로서의 성격강화

대안 3은 현행 노인일자리사업을 일자리로서의 성격을 강화하는 것이다. 현행 국정과제에 따라 2017년 노인일자리보수를 40만원으로 늘리고, 참여기간은 10개월, 12개월로 확대하며 사회보험료, 퇴직금, EITC 등 근로자로서의 보호를 제공하는 것이다.

둘째, 시장진입형 수행기관은 사업자 등록을 해야 한다. 노인일자리사업의 수익사업의 경우 사업자 등록 의무화하도록 지침을 개선하고, 노인일자리사업의 고유번호증을 사업자등록증으로 정정·변경해야 한다.

그러나 이를 위해서는 고려해야할 사항이 많다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

#### 1) 고용정책의 노인일자리사업 적용가능성

고용정책은 근로자들이 노동시장에서 괜찮은 일자리에 취업하여 안정적으로 일할 수 있도록 지원하는 정책이다. 따라서 노인일자리사업을 고용으로 분류할 경우, 고용정책을 65세 이상에게도 적용할 것인지 검토해야 한다. 노인일자리사업은 대부분 65세 이상을 대상으로 하는데(일부 사업만 60~64세 참여 가능) 노동시장정책적으로 보면 근로가능연령은 64세 이하이기 때문에 노인일자리사업 참여자는 고용정책대상에서 제외된다. 또한 현 정권의 고용률 70% 달성에서도 65세 이상은 제외되었다.

그런데도 불구하고 노인일자리사업 참여자를 고용정책의 맥락에서 동일한 기준의 정책대상으로 볼 수 있을 것인가? 또한 우리나라 65세 이상의 고용률은 이미 OECD 국가 가운데 가장 높은데, 몇 %까지 노인 고용률을 높여야 하는 것인가? 또한 이 경우 근로연령계층도 현행 64세가 아니라 덴마크처럼 74세로 확대할지도 같이 논의되어야 한다.

그리고 고용정책은 노동시장에서 장기간 안정적으로 일하는 것을 지원하는데, 65세 이상인 노인일자리사업 참여자는 몇 살까지 일자리를 보장해야 하는가? 나아가 정부의 재정지원일자리사업은 민간부문의 일자리로 이동할 수 있도록 훈련을 강조하는데 노인일자리사업에서도 훈련을 강조해야 하는지, 노인일자리참여자의 평균 연령이 72.9세인데

참여자에게 훈련을 강화하면 민간시장의 일자리로 연계될 수 있는지, 또 연계한다면 몇 %로 목표를 설정해야 하는지도 검토해야 한다. 본 연구는 노인일자리사업의 근로자성 진단, 고용체제로 전환에 앞서 이에 대한 사회적·정책적 합의부터 먼저 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

## 2) 추가 예산 마련

### (1) 사회보험료, 사회보험(실업급여 등), 근로장려금(EITC)

8장에서 살펴본 바와 같이 노인일자리사업을 고용체제로 재편할 경우 2013년 기준 사회보험료, 실업급여, 근로장려금(EITC)으로 인한 재원이 914억이 추가로 더 필요하다(255만개 일자리 기준). 이는 노인일자리사업 예산만 증가하는 것이 아니라. 실업급여, 근로장려금 등 관련 지원제도의 예산도 높아져 국가 전체적으로 예산배분을 증액할 수밖에 없다. 그 결과 노인일자리사업 예산은 기존 예산보다 21% 높아지게 된다. 더구나 2017년 일자리가 43만개로 증가하고 참여기간 및 보수도 10개월 30만원, 12개월 40만원으로 높아져 관련 비용이 더 증가할 수밖에 없다. 또한 퇴직금, 각종 수당 증가로 인해 예산은 더 많이 소요될 것으로 예측된다.

### (2) 퇴직금

계약형태와 상관없이 1년 근속한 근로자에게는 퇴직금을 지급해야 하지만, 1주 평균 근로시간 15시간 미만인 초단시간근로자는 퇴직금에서 제외된다. 노인일자리사업 참여자는 근로기준법상 초단시간근로자로, 퇴직금 적용에서 제외되었다. 그러나 2017년에는 월 보수가 40만원으로 높아지고 연중사업(12개월)으로 바뀌면 퇴직금을 지급해야 한다. 현행 월 40시간에 20만원인데 40만원으로 높아지면 시간당 단가를 높이는 것만으로는 한계가 있기 때문에 활동시간도 증가할 수밖에 없다. 노인일자리사업은 정부의 재정지원 사업이기 때문에 노동시장의 최저임금 이하를 유지해야 하기 때문에 활동시간이 늘어나게 되면, 주당 15시간 이상 일하는 참여자에게는 퇴직금을 지급해야 한다.

### (3) 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당

노인일자리사업의 경우 대부분 법정근로시간 미만으로 소정 근로를 한다. 연장근로를 하더라도 1일 8시간, 1주 40시간을 초과하지 않으면 연장근로에 대한 가산임금을 지

급할 필요는 없다. 그러나 보수증가에 따라 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당도 높아질 수 있으므로, 근로시간 관리를 하여 가능한 연장·야간·휴일근로가 발생하지 않도록 해야 한다.

연장·야간·휴일근로가 필요할 경우, 사전허가 제도를 도입하여 근무명령을 받은 이후 실시할 수 있도록 한다. 경비청소업의 경우 가능하면 아침 6시 이후에 근로를 시작할 수 있도록 조정해야 한다. 그러나 업무 특성상 연장근로, 휴일근로가 필요할 수 있으므로 추가 예산 마련이 필요하다.

따라서 노인일자리사업 참여자를 모두 근로자로 보호할 경우 계획 중인 예산보다 최소 1.2배 이상 소요되므로 이를 반영해야 한다. 또한 노인일자리사업이 근로자로 보호될 경우 단순히 노인일자리사업 예산만 높아지는 것이 아니라, 고용보험, 근로장려세제(EITC) 등 다른 정부부처의 예산도 높아져서 국가 전체적으로 추가 예산이 필요하다. 또한 노인일자리사업 참여자를 근로자로 보호할 경우, 비노년층을 대상으로 하는 정부의 재정지원일자리사업도 유사하게 개편될 것이므로 정부의 재정지원일자리 예산은 더 많이 늘어날 수밖에 없다. 따라서 노인일자리사업의 성격, 목표를 어떻게 정할지 신중한 판단아래 사업을 재편할 필요가 있다.

### 3) 상시근로자수 제외

우리나라는 국가가 재정지원 일자리사업을 실시하고 있다는 측면에서, 취약 저소득 계층의 소득보충 및 사회참여에 기여한다는 측면에서는 의미가 있다. 그러나 노인일자리사업은 보수와 부대경비만 지원한다. 외국에서는 정부가 일자리만 창출하는 것이 아니라 고용계약은 체결하되, 근로자수 산정 시 제외, 사회보험료 감면/지원, 보조금, 훈련 등을 지원하는 것과 다르다. 따라서 노인일자리사업을 고용체제로 재편한다면 근로자로서의 지위는 강화하면서 상시근로자 제외, 사회보험료 감면, 세금감면, 근로장려금 중복 지원 등 관련 체제와의 협력관계도 구축해서 지원해야 할 것이다.

먼저, 노인일자리사업이 근로자로 판정되더라도, 노인일자리사업 참여자를 상시근로자에서 제외하는 방안을 고민할 수 있다. 프랑스의 직접 일자리창출 프로그램(단일통합-고용동반계약, CUI-CAE)참여자는 상시근로자에서 제외한다(단 직업별이나 산업재해 위험에 대한 요건 산정시에는 인원에 포함. 김혜란, 2013). 독일의 실비변상형 근로(Mehraufwandsentschädigungsarbeit)인 ‘one-euro-job’도 근로계약상의 근로로 보지 않는다(박지순, 2013). 노인일자리사업 참여자도 상시근로자에서 제외하면 사회보험료를 경

감되어(0.65%→0.25%) 사회보험료 부담이 낮아질 수 있다. 단, 프랑스처럼 상시근로자에 서는 제외하되 근로자로서의 권리는 침해받지 않도록 해야 한다(김혜란, 2013).

#### 4) 사회보험료 지원

정부가 일자리를 창출하였다고 해서 시장과 분리되어 운영될 수 있는 것은 아니다. 그러나 참여자의 인적자본 속성이 취약하기(노인, 저학력, 저소득 등) 때문에 일반 근로 연령계층과 동일한 기준의 산출물을 생산하기 쉽지 않다. 이런 가운데 사회보험료 부담 까지 더해져 수행기관에서는 운영이 더 어려울 수 있다. 따라서 현행처럼 노인일자리사업 보수만 보조하는 것만으로는 시장에서 자생력을 가지고 발전하는데 한계가 있다.

그러나 우리나라 두리누리 사회보험료 지원정책은 재정지원일자리사업에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 따라서 노인일자리사업처럼 정부가 창출한 일자리에 대해서도 사회보험료를 지원하는 것도 검토할 필요가 있다. 사회보험료 납입을 통해 노인은 건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험 등의 혜택을 받을 수 있다. 또한 우리나라도 연금수급연령이 점진적으로 60세에서 65세로 상향조정됨에 따라, 당연적용가입대상자도 65세까지 확대될 수 있다. 이 경우 사업장은 노인일자리사업 참여자의 국민연금보험료를 4.5%를 납부해야할 의무가 생긴다. 따라서 사회보험료 감면대상을 확대하면, 노인일자리사업 참여자를 포함하여 최소연금가입기간을 충족하지 못한 노년계층에게 연금수급권 확보를 통한 사각지대 해소에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 일자리 사업에 정부의 재원이 투입되는데 사회보험료 지원까지 해야 하는지 의견이 제기될 수 있다. 그러나 정부가 사회보험의 재원의 일부를 담당하는 국가도 많다. 또한 정부가 일자리창출 대책에 대한 투자를 많이 함에도 불구하고, 정책효과성에 대해 의문이 지속적으로 제기되고 있으므로, 사회보험료 지원정책을 통해 경쟁력을 증진시켜 공식고용으로 전환하도록 지원할 수도 있다. 독일의 직접 일자리창출프로그램인 One-Euro Jobs는 사회보험료를 면제하고, 독일의 전통적 일자리창출 프로그램은 실업급여보험료를 면제하고 있다(Hohmeyer and Wolff, 2010; 지은정, 2013b 재인용; 이정우, 2012). 또한 프랑스의 직접 일자리창출프로그램의 하나인 단일통합-고용동반계약(CUI-CAE)는 계약기간동안 사회보험과 가족수당에 대한 고용주의 사회보장부담금, 임금에 부과되는 세금, 수급세금을 면제한다. 또한 CUI-CAE로 고용된 근로자는 고용된 조직의 전체 근로자수에 포함되지 않는다. 다만 산업재해와 직업병에 관한 납부금 산출에 대해서만 전체 근로자수에 포함할 뿐인 것을(김혜란, 2013) 참고할 필요가 있다.

## 5) 사회보험료율 차등적용

우리나라 사회보험료율은 소득계층, 고용형태와 상관없이 동률을 적용하여 저소득자에게 불리한 구조이다. 그러나 연령이나 저소득계층에게 사회보험료율을 차등적용할 수 있다. 특히, 정부의 재정지원일자리사업(노인일자리사업 포함)의 경우 사회보험료율을 낮게 조정하면, 고용주도 저임금근로자인 노인의 부담도 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

## 6) 근로장려금(EITC)과의 연계

노인일자리사업에 근로장려금을 적용한다는 것은 근로자임을 명시하는 것과 같으며, 비공식고용에서 공식고용으로의 전환을 뜻한다. 물론 정부의 직접 일자리창출 프로그램인 노인일자리사업과 저임금 근로자에 대한 소득지원정책인 EITC의 중복지원에 대한 반론이 제기될 수 있다. 그러나 노인일자리사업 보수와 EITC는 상호 보완적이며, 도 중복수혜라고 하더라도 그 합이 적정수준을 넘는 것이 아니므로 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다. 프랑스의 경우 직접일자리창출사업과 Fillion 감면제도 즉 저임금 근로에 대한 고용주의 사회보장 부담금 감액의 혜택을 중복해서 받을 수 없도록 하였지만(김혜란, 2013), 이는 지원수준이 높기 때문이고 우리나라는 근로장려금이 해외사례보다 낮기 때문에 중복지원이 가능할 것으로 보인다. 또한 벨기에는 최저소득기준만 충족하면 근로장려제세를 수급할 수 있고, 영국과 캐나다도 연령제한이 없어서 재정지원사업 참여자는 받을 수 있음을 참고할 필요가 있다. 또한 우리나라도 2015년부터는 전문직 사업자를 제외한 모든 사업자에게 근로장려제세가 적용될 예정이다. 건강한 노인이 참여할 수 있는 직종으로 분류되는 퀵서비스(소포배달용역), 물품배달원(수하물 운반원), 파출용역, 중고자동차 판매원, 대리운전원, 목욕관리사(욕실종사원), 간병인, 골프장 경기보조원(캐디) 등의 특수직종종사자도 근로장려금을 받을 수 있으므로(김미곤, 2013) 노인일자리사업과 근로장려금(EITC)와의 연계를 모색할 필요가 있다. 미국도 EITC의 수급연령을 상향조정하여 완전노령연금 수급연령 전까지 받을 수 있도록 하였다(OECD, 2012). 65세 이하(점진적으로 67세 이하)의 고령근로자도 EITC 수급자가 될 수 있음을 의미한다.

또한 단순히 EITC만을 연계하는 것이 아니라 시장진입형 사업의 경우 일을 더 많이 했을 경우 보수를 더 많이 받을 수 있는 구조를 정착시켜야 한다. 일자리사업 참여노인의 경우 근로유인은 일정 수준이상 가지고 있지만, 시장형 사업의 경우 더 일을 많이 한다고 해도 보수가 늘어나지 않기 때문에, 유인체계를 도입해야 한다. 이를 제도적으로 수정해야 EITC를 노인에게도 적용하였을 경우, EITC의 정책목표 달성에도 기여할 수 있을 것이다.

## 7) 세제 지원(법인세, 운영·관리 세금)

노인일자리사업 참여자가 근로자로 판정되면, 참여노인은 혜택이 많아지지만 사업장에서는 세금납입 성실신고 등의 부담이 커져서 사업운영에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 사회적 기업처럼 법인세, 소득세를 일정기간동안 감면(50% 감면)하고, 취득세·면허세 50% 감면, 재산세 25% 감면, 수도세, 전기료 등 5년 동안 50% 감면 등을 제공하는 것도 고려할 필요가 있다. 이를 통해 법인세 성실납입을 유도하고, 관련 세법 등에 대한 경영지원·교육을 강화하여 수행기관의 행정적 어려움을 줄일 수 있어야 한다.

## 8) 행정업무 부담 증가에 따른 인력 총원 및 보수인상

노인일자리사업을 일반고용으로 전환할 경우, 법인세, 부가가치세, 종합소득세, 근로소득 원천징수 신고, 연말정산, 사회보험료 신고 및 납입을 해야 한다. 그러나 노인일자리 수행기관 전담인력은 기본적으로 열악한 근로조건 아래 담당하는 참여자가 많기 때문에 업무부담이 많다(참여자 135명당 전담인력 1명 채용. 지자체에 따라 다소 다름). 그런데 근로조건은 열악하여 11개월 근무에 102만원(사회보험 포함)에 불과하다. 더구나 지자체도 자체적으로 노인일자리사업을 실시하는데 그나마도 군·구 단위에는 전담인력이 배치되지 못하는 경우가 많아서 담당 공무원의 업무 부담이 크다.

이런 가운데 근로자와 관련된 업무가 더 추가될 경우 노인일자리사업 전담인력 혹은 담당직원이나 공무원의 행정적 부담은 커질 수밖에 없다. 더구나 사업량이 많은 수행기관은(1,000명 이상인 경우도 있음) 근로자성과 관련된 업무부담이 더 늘어날 수밖에 없다. 따라서 근로자성이 인정으로 인한 추가업무를 지원할 인력이 필요하다. 추가 증원이 어려운 경우 전담인력의 근로조건을 개선하여 책임감을 가지고 업무를 추진할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

따라서 노인일자리사업도 고용으로 성격을 명확히 하고자 한다면, 보수와 부대경비만 지원하는 것이 아니라, 노인일자리사업을 고용체계로 재편한다면 근로자로서의 지위는 강화하면서 상시근로자 제외, 사회보험료 감면, 세금감면, 근로장려금 중복지원 등 관련 체제와의 협력관계도 구축해서 지원해야 할 것이다. 또 예산도 더 많이 확보해야 하며 전체적인 체제를 개편해야 하므로 신중한 결정이 필요하다.



## 참고문헌

- 김미곤. 2013. “국내외 근로장려세계”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 김혜란. 2012. “프랑스의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책”. 지은정 편. 『선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』. 151-208. 한국노인인력개발원.
- 김혜란. 2013. “프랑스 직접일자리창출정책의 특성 및 지원체계”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 박지순. 2013. “노인일자리사업 참여자의 근로자성”. 지은정 편. 『노인일자리사업 지원체계 개편방안』. 한국노인인력개발원
- 이정우. 2012b. “독일의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책”. 지은정 편. 『선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』. 73-150. 한국노인인력개발원.
- 정진경·최영훈·김고은·조남익(2011). 대한민국사회봉사단 Korea Hands 성과평가 및 발전방안 연구. 광운대 산학협력단.
- 지은정. 2012a “고령화 사회 노인자원봉사·노인일자리 모형”. 지은정 편. 『고령화사회 노인의 사회참여 활성화 방안-노인일자리사업과 자원봉사를 중심으로』. 159-182. 한국노인인력개발원.
- 지은정. 2012b. “미국의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책”. 지은정 편. 『선진자본주의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』. 377-476. 한국노인인력개발원.
- 지은정·원영희·김영미·김진·손동기·김현지. 2013. 『시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안 I-주요국가 시니어 사회공헌프로그램을 중심으로』. 한국노인인력개발원.
- 지은정. 2013a. “한국형 시니어 사회공헌활동 모델”. 지은정 편. 『시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안II-사회적 기반 구축을 중심으로』. 345-394. 한국노인인력개발원.
- 지은정. 2013b “OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책: 노인일자리사업에 주는 함의”. 사회복지연구 44(3). 177-206.
- 지은정. 2013c. “개념정의 및 외국의 사회공헌 정책동향”. 지은정 편. 『시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안 I-주요국가 시니어 사회공헌프로그램을 중심으로』. 9-44. 한국노인인력개발원.
- 하세윤·이현미. 2013. 『2013년 노인일자리사업 실태조사』. 한국노인인력개발원.
- 한국노인인력개발원. 2013. 『2013 노인일자리사업 종합안내』. 한국노인인력개발원.
- OECD. 2012. “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Prospects for Older Workers: United States”. www.oecd.org
- CNCS 홈페이지. <http://www.nationalservice.gov/>



## ▣ 저자소개

### ■ 지은정

한국노인인력개발원 부연구위원

### ■ 김미곤

한국보건사회연구원 연구위원

### ■ 김상호

광주과학기술원(GIST) 교수

### ■ 박지순

고려대학교 법학대학 교수

### ■ 김혜란

GEPECS(Group d'Etude Pour l'Europe de la Culture et de la Solidarite), 프랑스  
파리 Descartes 대학교 연구원

### ■ 서종식

노무법인 의연 대표 노무사

---

## 노인일자리사업 지원체계 개편방안

---

발 행 ■ 2013년 12월

발 행 처 ■ 한국노인인력개발원

주 소 ■ 137-838 서울시 서초대로 67(방배동) 성령빌딩 3층

전화번호 ■ 02)6007-9100~9 Fax. 02)6203-6908~9

인 쇄 처 ■ 리드릭 Tel. 02)2269-1919 Fax. 02)2268-0300