

정책과정과 현실사이의 정책오차 분석: 보조연기자(extra)에 대한 사회보험제도를 중심으로

양승일*·신범순**

본 연구의 목적은 사회보험정책과 현실사이에 나타나는 정책오차를 복지사각지대에 빠져있는 보조연기자에게 적용하여 그 심각성을 조명하고, 이에 대한 시사점을 제시하는데 있다. 정책은 불확실성으로 인해, 현실과는 괴리된 정책오차가 발생하게 되는데, 이를 유형화하면 설계오차의 순응형, 설계오차의 불응형, 그리고 집행오차형 등으로 분류할 수 있다. 분석결과 사회보험제도, 즉 고용보험, 국민연금, 산재보험, 국민연금이 보조연기자에게 제대로 적용되는지 여부를 정책오차를 활용해 적용한 결과, 모두 설계오차의 순응형을 나타냈다. 이는 보조연기자의 복지사각지대에 대한 안전장치가 전무하다는 것으로, 이로 인해 이들의 인권은 지속적으로 악화되고 있는 것이다.

주제어: 정책오차, 복지사각지대, 보조연기자, 사회보험제도

I. 서론

복지사각지대에 놓여 있는 비정규직 ‘차별 해소’를 위해서 비정규직 자체를 ‘철폐’ 혹은 ‘폐지’해야 한다는 주장도 있으나, 신자유주의를 기본이념으로 하는 세계화의 흐름 하에서 정년까지 신분이 보장되는 안정적인 일자리 이외에도 계약직, 단시간, 파견 등 다양한 고용형태가 존재하는 것은 불가피한 사회적 선택의 결과라고 할 수 있다. 노동시장을 정규직으로만 채우고 싶어도 현실이 이를 허락하지 않는다면 비정규직 ‘철폐’를 고집하는 대신 비정규직이 겪는 고용불안과 차별을 우리사회가 수

* 서울시의회 입법조사관(ysivd@naver.com).

** 고려대학교 정부학연구소 선임연구원.

용할 수 있는 합리적인 수준까지 줄여나가는 노력이 필요하다고 본다.

그러나 현실적으로 이러한 합리적 수준은 공허하기만 한 실정이다. 비정규직 노동자들은 정규직 노동자들에 비해 임금, 후생복지, 권익 등의 면에서 높은 수준의 차별을 받고 있는 실정이다. 비정규직으로 고용되면 동일한 노동을 함에도 불구하고 정규직보다 평균적으로 50% 적은 임금을 받는다. 또한 정규직은 평균 73%가 4대 보험(연금, 건강, 고용, 산재 보험)에 가입돼있는 반면 비정규직은 평균 18%만이 가입돼 있는 등 격차가 55%나 되고 있으며, 비정규직 여성의 생리 및 출산휴가적용률은 5%에 불과하여 전형적인 복지사각지대에 노출되어 있는 것이다(한국노동연구원 <<http://www.kli.re.kr>>의 자료를 근거로 재구성).

이러한 복지사각지대에 노출되어 있는 대표적인 직업군이 보조연기자(extra)라고 할 수 있다. 보조연기자는 문화산업의 발전 등과 더불어 신종직업으로 떠오르고 있으며, 이를 전업직업으로 생각하는 보조연기자들도 꾸준히 늘고 있다. 그러나 대다수의 보조연기자들이 비정규직 종사자들로서 열악한 보수, 과도한 노동강도, 인격모독 등 복지사각지대에 방치되어 있는 것이다. 이들은 소위 자유직업인으로서 개인 사업소득자로 분류되면서도 자율적인 계약관계를 형성할 수 없는 새로운 형태의 ‘비정규직’ 근로자신분계층이다.

이러한 결과는 정책과 문제시되는 현실사이에서 나타나는 정책오차의 결과라고 본다. 이에 본 연구에서는 보조연기자들의 처우와 4대 사회보험제도 적용에 있어서 발생하는 정책오차의 성격을 명확하게 규정함으로써 복지사각지대에 놓여있는 비정규직 종사자들의 인권과 복지문제를 해결하기 위한 대안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 정책오차의 의미

1) 정책오차의 개념

정책결정이란 바람직한 미래의 상태를 서술한 것이라고 할 수 있다. 이 점에 있어서 정책결정은 조직의 목표와 유사한 개념이지만, 정책결정은 조직목표에 비해서

구체적이고 수단적이며 하위목표적인 성질을 갖는다.

김영평(1982: 209-211)은 정책결정가가 어떤 정책대안을 채택하는 이유는 그것이 만들어 낼 귀결의 조합이 자기가 바라는 것과 가장 가까울 것이라고 예상하기 때문이지만, 거의 대부분의 정책은 바라는 결과와 예상하지 못한 결과가 함께 나타나기가 보통이고, 따라서 바람직하지 못한 정책의 귀결이 포함될 수 있다는 것이다. 여기에서 정책오차란 바람직하지 못한 정책의 귀결이 나타남을 의미한다. 한편 정책오차가 발생했다는 판단의 기준은 정책을 집행한 후에 있으므로, 정책오차란 정책의 집행결과가 의도했던 것과 다르게 나타난 것이라고 할 수 있다. 즉, 정책이란 가설이고 검증되지 않는 미래의 행동방안이기 때문에 항상 오차가 발생할 가능성이 있으며, 정책오차란 정책의 집행결과가 예상한 기대에 크게 미치지 못한 바람직하지 않은 정책의 결과가 나타나는 것을 의미한다(송하진, 1994: 25).

본 연구에서는 이를 근거로 변형된 정책오차를 조작화하고자 한다. 즉 전술한 정책오차는 정책결정과 정책집행사이의 과정간 불일치를 의미하지만, 본 연구에서 다루어지는 정책오차는 각 과정별로 나타나는 현실과 정책사이의 불일치를 의미한다. 다시 말해서, 정책결정과정은 현실과 정책대안간의 불일치이며, 정책집행과정은 현실과 정책실현활동간의 불일치를 의미한다. 여기서 현실은 바람직한 정책이 요구되는 문제시되는 현황을 의미한다.¹⁾

2) 정책오차의 유형²⁾

정책오차는 설계오차의 순응형, 설계오차의 불응형, 그리고 집행오차형으로 대별할 수 있다.

(1) 설계오차의 순응형

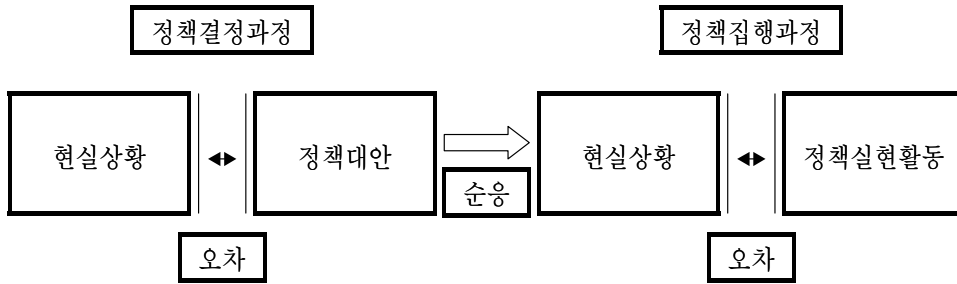
설계오차의 순응형은 정책결정과정에서 정책대안이 현실이 반영되지 못한 부적절한 정책대안체계를 이루고 있으며, 그 정책대안을 정책집행과정에서 자의든 타의

1) 정책은 시간적 연속성에서 볼 때, 문제인식, 정책결정, 정책집행의 단계를 거치는데, 본 연구에서의 오차는 정책대안을 포함하는 정책결정과 정책실현활동을 포함하는 정책집행의 단계에서 발생하는 현상이라고 할 수 있다.

2) 본 유형은 연구의 용이함을 위해 자의적으로 조작한 결과이다.

든 그대로 여과 없이 집행함으로써 발생하는 정책오차이다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 설계오차의 순응형 도식



지방자치법 제83조가 설계오차의 순응형이라고 할 수 있다. 현실적으로 지방자치단체의 장은 의회사무처의 인사권을 보유하고 있기 때문에 의회가 제대로 단체의 장을 견제하지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 2006년 4월 28일 개정 전 지방자치법 제83조는 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다”라고 규정하고 있다(법제처<<http://www.moleg.go.kr>>).³⁾

즉, 현실을 반영하지 못하는 규정이 지속되었던 것이다. 지방의회가 지방자치단체의 장을 견제하기 위해서는 당연히 지방의회 사무처의 인사권은 의장에게 있어야 한다. 다시 말해서 의원을 보좌하여 지방자치단체의 장을 견제해야 할 사무직원들의 인사권을 지자체 장이 보유하고 있기 때문에, 제대로 견제가 안 되는 기형적인 행태를 보였던 것이다. 이러한 정책대안은 정책집행과정으로 순응하여 적절한 견제가 이루어지지 않는 결과를 가져왔던 것이다.

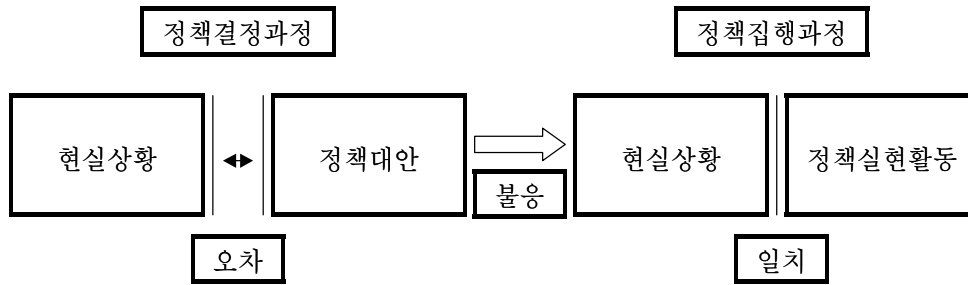
(2) 설계오차의 불응형

설계오차의 불응형은 정책결정과정에서 정책대안이 현실이 미반영된 부적절한 정책대안체계를 이루고 있으나 그 정책대안을 정책집행과정에서 자의든 타의든 다

3) 2006년 4월 28일 이후 개정된 내용은 단서조항으로서, 별정직·기능직·계약직에 한해서 사무처장 등에게 인사권이 부여되는 내용이다. 그러나 사무처장을 지방자치단체의 장이 임명하는 현실에서는 본 개정안 역시 적절한 견제를 위한 근거법규는 아닌 것이다.

르게 집행, 즉 현실이 반영된 집행을 수행함으로써 발생하는 정책오차이다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 설계오차의 불응형 도식



통합선거법 제87조<단체의 선거운동금지>가 좋은 사례라고 할 수 있다. 현실적으로 민주주의사회에서 시민단체 등의 높은 수준의 선거참여 불허는 국민의 알권리 차원에서 바람직하지 못한 방향이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 선거법 제87조는 “단체는 사단·재단 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거기간 중에 그 명의 또는 그 대표의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다”라고 규정하고 있다(야후 법률사이트<<http://law.yahoo.co.kr>>).

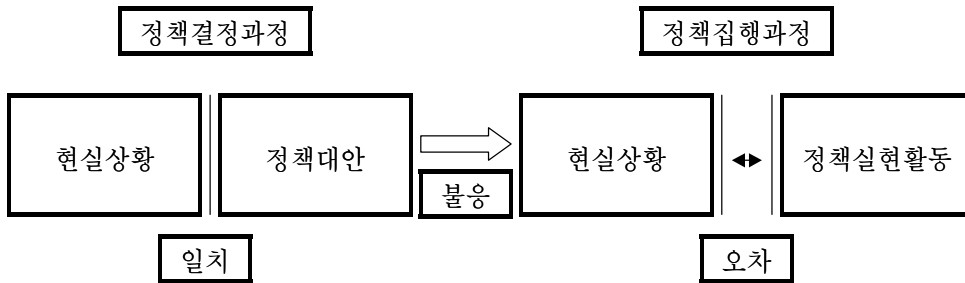
즉, 현실을 반영하지 못하는 규정이 지속되고 있는 것이다. 16대 국회의원 선거에 있어서 시민단체의 공천반대 리스트 명단공개나 낙선운동 불사 방침으로 정치권과 선관위에서는 위법여부 논란이 있었고, 고소 및 고발조치를 염두해 두고 있었다. 하지만 정치권과 선관위에서 근거로 두고 있는 선거법 제87조는 유권자의 참여를 제한하는 독소조항이다. 16대 국회를 앞두고 일부 손질되기는 했으나 선거법 제87조를 비롯한 유권자의 참여를 제한하는 법은 분명 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 법규이다. 결국 선거법 제87조 등을 비롯한 유권자의 참여를 제한하는 법은 현실과는 괴리된 법규라고 할 수 있다. 이 법규는 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없는 한국 유일의 규정이며, 시대착오적인 규정이라고 할 수 있다. 이에 각 시민단체는 독소조항인 선거법 제87조 등의 유권자의 참여를 제한하는 법개정 운동을 더욱 전개할 예정이다.

그러나 어쨌든 통합선거법 제87조는 법으로 규정되어 있기 때문에 법이 개정되지 않는 한 총선시민연대 등의 낙천·낙선운동은 현 법체계에서는 불법이다. 그럼에도 불구하고 16대 총선의 낙천·낙선운동을 김대중 정부에서는 처벌하지 않고 오히려 낙천·낙선운동을 합법적 활동의 시각에서 바라봄으로서 현실을 반영시켰다고 할 수 있다.

(3) 집행오차형

집행오차형은 정책결정과정에서의 정책대안이 현실이 반영된 적절한 정책내용을 이루고 있으나 정책집행과정에 있어서 적절한 정책대안의 내용을 자의든 타의든 충실히 따르지 않음으로써, 현실이 미반영된 부적절한 집행이 이루어지는 정책오차이다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 집행오차형 도식



통합선거법 제264조인 ‘당선인의 선거범죄로 인한 당선무효’를 집행오차형의 사례로 들 수 있다. 현실적으로 부정선거로 인해 민의가 왜곡되어 당선되는 후보들이 많은 실정이다. 이에 선거법 제264조는 “당선인이 당해 선거에 있어 이 법에 규정된 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원 이상 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다”라고 규정하고 있는데, 여기서 죄란 통합선거법상의 선거규칙에 반하는 돈선거, 타락선거를 범한 경우로 이 경우에 후보는 당선되더라도 엄벌로 처리해야 하는 현실을 적절히 반영하고 있는 법규정으로 볼 수 있다(야후 법률사이트 <<http://law.yahoo.co.kr>>). 즉, 현실을 반영하는 규정이 지속되고 있는 것이다.

그러나 선거사범의 경우, 1심에서 국회의원 자격상실이 이루어지는 형을 선고받고도 항소심에 가서 결국은 벌금 100만원 미만으로 감경되는 경우가 빈번하게 나타나는 등 사법부의 판단이 정치권에 의해 영향을 받는 경향이 현저하다고 판단된다. 이는 “당선만 되면 해결된다”고 생각하는 국회의원의 잘못된 사고방식과 더불어 이러한 편견을 일반화시키는데 일조한 사법부도 책임을 면할 수 없다는 점을 특별히 지적해 두고자 한다. 만약 제대로 검찰과 사법부가 선거법을 엄중하게 시행했다면 국회의원들은 진작 그 자격을 상실했을 것임이 틀림없다.

3) 정책오차의 종합적 유형

정책결정과정·집행집행과정의 정책오차에 대한 종합적 유형⁴⁾은 앞서 언급된 이론을 토대로 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 정책오차의 종합적 유형

구 분	1단계 적절유무 판단과정		정책대안 충실도	2단계 적절유무 판단과정		정책 오차 유무
	정책결정과정 (정책대안)			정책집행과정 (정책실현활동)		
설계오차의 순응형	×	부 적절	순응	×	부 적절	정책 오차
설계오차의 불응형	×	부 적절	불응	○	적절	정책 오차
집행 오차형	○	적절	불응	×	부 적절	정책 오차

본 표에서 적절과 부적절의 판단기준은 전술한 바와 같이, 현실은 바람직한 정책이 요구되는 문제시되는 현황을 의미하는데, 이러한 현실에 정책이 적절하게 접근하고 있는지 여부를 양·질적 분석을 통해 판단하는 것이다.

4) 본 종합적 모형에서 ○는 정책결정과정과 정책집행과정에서 문제시되는 현실을 제대로 반영하고 있다는 것이고, ×는 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 것을 의미한다.

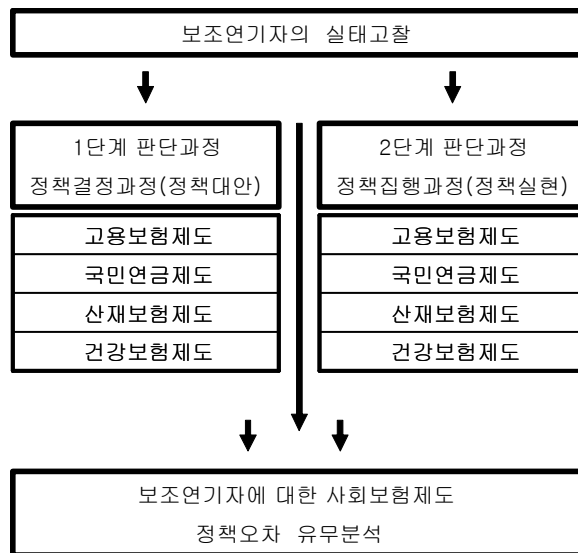
2. 연구의 분석틀

정책오차를 활용한 보조연기자의 복지사각지대 분석은 <그림 4>와 같이 도식화할 수 있다.

먼저 보조연기자의 실태를 급여 등의 양적 실태와 설문조사 등을 통한 질적 실태를 통해 고찰해 보고, 상당부분 문제점이 포착되면 이들을 위한 마지노선적 제도적 장치인 4대 사회보험(고용보험제도, 국민연금제도, 산재보험제도, 건강보험제도)의 적용유무를 1,2단계 판단과정을 통해 조명하여, 정책오차 유무를 판단하고자 한다.

보조연기자에 대한 4대 사회보험제도의 조명은 1단계 판단과정의 경우, 정책대안이 바람직한 정책이 요구되는 문제시되는 현실, 즉 복지사각지대에 노출되어 있는 보조연기자를 위해 적절하게 규정하고 있는지를 양적·질적 분석을 근거로 분석해 보고, 2단계 판단과정은 문제시되는 현실에 적절하게 집행되고 있는지에 초점을 맞춘다.

<그림 4> 분석틀의 구성



Ⅲ. 보조연기자의 실태

1. 양적 실태(급여, 노동시간 등)

보조출연자에 대한 양적 실태는 급여, 노동시간을 통해 조명할 수 있다. <표 2>는 보조연기자 관련 최대 기획사인 (주)한국예술이 KBS와 MBC로부터 출연료를 받아 보조연기자에 지급되는 공시된 급여내역 및 노동시간이다.

아래의 급여내역은 KBS의 경우 2003년 3월 이후 급여이며, MBC는 2003년 5월 이후 급여내역이다. 이렇게 볼 때, KBS는 2003년 3월 이후 급여동결 상태이며, MBC는 2003년 5월 이후 급여가 동결된 상황이라는 것을 알 수 있다. 그리고 보조출연자의 월 표준급여는 20일 기준 약 740,000원으로 노동부가 발표한 2004년 5인 이상 사업장 1인당 평균급여 2,187,237원보다 훨씬 낮은 편이다. 한편 실내촬영은 식사비가 제공되지 않아 보조연기자들이 많은 애로를 겪고 있다.

<표 2> 보조연기자에 대한 KBS·MBC의 공시 급여 및 노동시간

[실내촬영 기준, 세금포함, 하절기·성인기준, 2005년 12월 현재, 단위: 원]

구 분		오전 (09-12)	식사 (12-13)	오후 (13-19)	~ 오후 (~ 22)	~ 오후 (~ 24)	~ 새벽 (~ 29)
KBS	한국예술	47,000(표준)			70,500		94,000
	보조연기자	37,000(표준)			52,000	57,000	79,400
		740,000(월 표준급여)			-		
MBC	한국예술	45,500(표준)			68,250		91,000
	보조연기자	37,000(표준)			52,000	57,000	79,400
		740,000(월 표준급여)			-		

주: 11-2월(동절기)의 표준근무시간은 18시까지이며, 월 평균급여는 현실적 상황을 감안한 20일 근무 기준.⁵⁾ 급여경로는 KBS·MBC 등이 기획사인 한국예술에 1차 급여를 지급하고, 이를 보조연기자에 지급하는 경로임

자료: KBS·MBC 자료를 근거로 구성한 것임.

5) 20일 근무기준의 근거는 보조연기자를 대상으로 한 설문조사 결과, 평균 근무일 수가 19.6일로 산출된 데 기인한다. 한편 익명의 보조연기자에 의하면, 동절기(11-2월)의 표준 근무시간은 18시이나 실제로는 19시까지 근무하는 경우가 관행화되어 있다.

<표 3>은 공시된 급여를 근거로 실질적으로 지급되는 급여내역 및 노동시간을 정리한 것이다.

<표 3> 보조연기자에 대한 KBS·MBC의 실질 급여 및 노동시간

[실내촬영 기준, 세금포함, 하절기·성인기준, 2005년 12월 현재, 단위: 원]

구 분		오전 (07-12)	식사 (12-13)	오후 (13-19)	~ 오후 (~ 22)	~ 오후 (~ 24)	~ 새벽 (~ 29)	~ 새벽 (~ 30)
KBS	한국예술	47,000(표준)			70,500		94,000	88,550
	보조연기자	34,000(표준)			49,000	54,000	76,400	71,000
		680,000(월 표준급여)			-			
MBC	한국예술	45,500(표준)			68,250		91,000	85,545
	보조연기자	34,000(표준)			49,000	54,000	76,400	71,000
		680,000(월 표준급여)			-			

자료: KBS·MBC·익명의 보조출연자를 근거로 구성한 것임.

먼저 보조연기자의 근무시간은 오전 9시로 공시되어 있으나, 실제로는 오전 7시경에 시작하며, 새벽 5시까지 근무할 경우는 교통비를 포함하여 79,400원이 보조연기자에 지급되나, 새벽 5시에서 10분만 초과되어도 교통수단이 있다는 근거를 내세워 교통비(KBS: 5,450원, MBC: 5,455원)를 제외한 금액을 지급하여 오히려 급여가 감소되는 결과를 초래하고 있다. 한편 공시급여에는 교통비가 포함되어 있지 않아 실질 급여는 교통비 약 3,000원을 제외한 34,000원이 되는 결과를 초래하고 있으며, 이를 근거로 월 표준급여는 680,000원으로 2005년 9월 이후 최저임금인 70만 6,000원에도 미치지 못한다. 그리고 11-2월(동절기)의 공시된 근무시간은 18시까지이나 실제로는 19시까지 근무하는 경우가 다반사로 진행되고 있다.

이러한 어려움에도 불구하고 연도별 보조연기자의 출연료가 감소하고 있어, 보조연기자의 일자리는 점점 감소하고 있는 실정이다. 즉 문화산업의 비중이 높아지고 있는 상황에서 보조연기자의 출연료는 2003년 5,140,371,600원, 2004년 4,697,842,169원, 그리고 2005년에는 4,054,034,884원으로 감소하고 있다. 이는 1인당 노동강도가 과거에 비해 높아져가고 있는 반증이라고 할 수 있다(KBS와 전화 인터뷰).

2. 질적 실태(설문조사 등)

보조연기자들의 인권유린 실태를 파악하기 위해 2005년 4월 한 달 동안 현장을 방문하여 보조연기자 100여명에 대한 현장 인터뷰를 실시하였다.⁶⁾ 보조연기자에 대한 질적 실태는 설문조사 등을 통해 조명할 수 있다. 본 연구의 설문조사⁷⁾는 노동강도⁸⁾, 비인간적 발언(계층형 발언, 성적 발언, 여성비하)⁹⁾으로 대별하여 실시했다.

먼저 ‘급여에 비해 체감적으로 느끼는 피로감’에 대한 노동강도 설문조사에서 보조연기자 중 상당부분이 ‘높은 수준’에 답을 하여, 많은 애로를 나타냈다. 평균치에 있어서도 보통인 3을 훨씬 초과하는 4.14를 나타내어 그 심각성을 체감할 수 있었다 (<표 4> 참조).

보조연기자에 대한 비인간적 발언에 대해, 계층형 발언도 ‘높은 수준’에 집중되었으며, 평균치가 3.9로 나타나 그 심각성을 표출하고 있었다. 그리고 성적 발언과 여성비하의 평균치는 각각 3.52를 나타내어 보통보다 높은 상태를 나타내주고 있었다 (<표 4> 참조).

-
- 6) 본 설문조사는 보안을 요구하는 보조연기자의 요청에 따라 남녀 비율, 장소, 프로그램명을 공개하지 않고자 한다. 특히 소속사, 성별, 연령, 학력 등에 대한 질문은 거의 회피하고, 매우 조심스럽게 응하였기 때문에 보다 깊이 있는 정보를 획득하기 어려웠다. 따라서 인권관련 질문에 대해서 보조연기자들과 현장관리 반장이나 (주)한국예술 등에 소속된 직원 간에 어떠한 차이를 보이는지 비교분석하는데 실패하였다. 그러나 이는 분석의 본질적 의미를 훼손하였다고 볼 수 없다.
- 7) 설문조사는 보조연기를 전업으로 생각하는 보조연기자 중 100명을 선별하여, 2005년 4월 한달 동안 실시하였다. 본 설문조사는 보안을 요구하는 보조연기자의 요청에 따라 남녀 비율, 장소, 프로그램명 등을 공개하지 않고자 한다. 한편 본 조사에서 노동강도와 비인간적 발언에 대한 설문조사에서는 무응답이 없었으며, 4대 보험 적용 실태 설문조사에서는 존재하였다.
- 8) ‘노동강도’는 급여에 비해 체감적으로 느끼는 피로감을 의미한다.
- 9) ‘비인간적 발언’은 계층형 발언, 성적 발언, 그리고 여성비하로 세분화하여 제시했는데, 이에 대한 명확한 구분을 위해 계층형 발언은 보조연기자의 관리층인 PD, 반장 등이 연기자에게는 상전 모시듯 존칭을 쓰면서 보조연기자에게는 ‘트라야’ 등의 반말을 하는 등 이와 같은 발언을 들었느냐를 사례로 제시했으며, 성적 발언은 가슴 등 성희롱에 관련된 말을 들었느냐 여부를 사례로 들었다. 마지막으로, 여성비하는 양성평등에 어긋나는 말, 즉 ‘여자가 무슨 연기자, 집에서 애나 봐라’ 등의 발언을 들었느냐 등을 사례로 제시했다.

<표 4> 보조연기자의 노동강도와 비인간적 발언에 대한 설문결과¹⁰⁾

구 분 (등급)	낮은 수준			높은 수준	
	(1)	(2)	(3) (보통)	(4)	(5)
노동강도(명)	2	8	15	24	51
평균치	n=100, [4.14]				
계층발언(명)	6	12	11	28	43
평균치	n=100, [3.9]				
성적 발언(명)	12	10	22	26	30
평균치	n=100, [3.52]				
여성비하(명)	10	11	25	25	29
평균치	n=100, [3.52]				

결국 보조연기자를 대상으로 하는 설문조사 결과, 노동강도, 계층형 발언, 성적 발언, 그리고 여성비하 모두 보통보다 심각한 상태를 나타내고 있는 것이다.

IV. 사회보험제도의 정책오차 유무분석

보조연기자에 대한 양적 및 질적 실태를 분석한 결과, 임금, 노동시간 등 모든 부문에서 상당한 문제점을 노출하고 있었다. 그렇다면 이러한 문제점에 노출되어 있는 보조연기자에게 마지노선으로 작용하는 제도적 장치인 4대 사회보험제도(고용보험제도, 국민연금제도, 산재보험제도, 건강보험제도)¹¹⁾는 어느 수준까지 제도화되어 있는지 정책오차 유형을 통해 조명하고자 한다.

10) 연구의 편의상 보통인 3을 기준으로 그 미만 평균치는 낮은 수준, 그 초과 평균치는 높은 수준으로 규정한다.

1. 1단계 적절유무 판단과정

1) 고용보험제도

한국예술 관계자(2006)에 의하면, 2005년에 전업보조연기자 10명 중 3명이 나이, 연
기력, 책임자에 대한 불응 등으로 해고가 되었는데, 이들은 보조연기자라는 특정직
업에서 오래 근무했기 때문에 전업이 원활하지 않아 실업생활이 장기간 지속되는
것이 일반적인 행태이다. 이러한 보조연기자에게 고용보험은 간절한 것이다.

이에 대한 고용보험제도의 정책결정과정에서 나타나는 정책대안은 다음과 같다.

고용보험제도는 1995년 7월부터 재직근로자에 대한 실업예방과 함께 실직자에 대
한 사후 소득보장, 재취업촉진 및 직업능력개발사업 등을 실시하는 사회보장제도와
적극적 노동시장정책의 핵심수단으로 시행되어 왔다. 따라서 실직의 가능성이 높고
실직의 영향이 정규직보다 클 것을 예상할 수 있는 비정규직 근로자에게 고용보험

- 11) <표>에서 보듯이, 고용보험제도, 산재보험제도는 사업장가입자가 되는 경우, 절대적으로 유리
한 혜택을 받을 수 있으며, 국민연금제도, 건강보험제도(2007년부터 지역건강보험가입자의 경우,
보험료 100% 인상예정)도 사업장가입자가 지역가입자에 비해 부담을 최소화할 수 있는 구조이
다. 한편 4대 사회보험의 적용대상은 비정규직을 포함한 1인 이상 사업장으로 규정하고 있다.

구 분	지역가입자 요율	사업장가입자 요율	적용대상 및 기준
고용 보험 제도	-	* 실업급여 : 표준소득월액의 0.9% * 고용안정사업 : 표준소득월액의 0.15% * 직업능력개발사업 : 표준소득월액의 0.1% (실업급여 0.9% 중 0.45%만 근로자 부담, 나머지 0.7%는 사용자 부담)	근로자(비정규직 포함) 1인 이상 사업장, 월간 소정근로시간 60시간 이상
국민 연금 제도	표준소득월액의 8%	표준소득월액의 9% (근로자 4.5%, 사용자 4.5%)	근로자(비정규직 포함) 1인 이상 사업장, 월간 소정근로시간 80시간 이상
산재 보험 제도	-	업종에 따라 요율이 차등적용, 전액사용자부담	근로자(비정규직 포함) 1인 이상 사업장, 월간 소정근로시간 규정 없음
건강 보험 제도	소득에 따라 차별적용	표준소득월액의 4.31% (근로자 2.155%, 사용자 2.155%)	근로자(비정규직 포함) 1인 이상 사업장, 월간 소정근로시간 80시간 이상

주: 본 내용은 2005년 6월 현재 자료임.

자료: 기존의 여러 자료를 근거로 구성한 것임.

제도는 중요한 사회안전망이다.

고용보험제도는 1995년 시행 초기에 근로자 30인 이상을 고용한 사업장을 대상으로 하였으나, 지속적인 대상 확대를 통해 1998년 10월 1일부터 1인 이상 근로자가 있는 모든 사업주를 의무가입대상으로 하고 있다. 단 상시근로자 4인 이하를 고용하는 농업, 임업, 어업 및 수련업과 가사서비스업, 공사금액이 매년 노동부장관이 고시하는 금액 미만인 건설공사를 행하는 사업주는 근로자 과반수의 동의를 얻어 임의가입이 가능하도록 하였다.

고용보험제도는 가입한 사업장에 재직하고 있는 모든 근로자가 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있으며, 고용보험 적용제외 대상은 아래의 각주와 같다. 이에 따라 고용보험법에 따라 근로자는 일용·임시·시간제·계약직 등 고용형태와 관계없이 1개월간의 소정근로시간이 60시간 이상 근무하게 되면, 이러한 근로자는 고용보험에서의 일용직 근로자가 아니며 최초 고용일로부터 고용보험이 적용되므로 피보험 자격신고를 하여야 한다.

고용보험제도의 가입대상인 비정규직 근로자는 정규직과 동일하게 일정 자격을 갖추어야 혜택을 보게 된다. 먼저 실업급여수급자격을 보면, 비정규직 근로자도 실업급여를 받기 위해서는 실직 전 18개월 동안 피보험 기간을 합쳐서 180일 이상이고, 근로의사와 능력을 가지고도 취업하지 못한 상태에 있어야 한다. 또한 개인사정으로 이직하거나 본인의 중대한 잘못으로 해고되지 않았어야 하며, 적극적인 구직노력을 해야 한다.

실업급여를 종류별로 구분하여 자격요건을 살펴보면, 먼저 구직급여는 이직 전 18개월 중에서 180일 이상(2000.03.31이전 이직자의 경우 12개월 중 6개월 이상)의 고용보험적용사업장에서 근무하고, 고용보험에 가입한 기간과 이직 당시의 연령에 따라 90~240일(99.12.31이전 이직자는 60~210일) 범위 내에서 차등 지급한다. 구직급여는 이직일 다음날로부터 가산하여 12개월 이내에 지급 받을 수 있으며, 수급액은 이직 전 직장에서 받던 평균임금의 50%를 지급 받는다.

상병급여는 실업신고 이후에 질병·부상 또는 출산으로 취업이 불가능하여 구직활동을 할 수 없는 경우에 지불된다. 먼저 질병·부상기간이 7일 이상인 경우 수급자격자의 생계안정을 위하여 구직급여 대신 상병급여를 지불하고, 질병·부상기간이 7일 미만인 경우 증명서에 의한 실업인정을 받아 구직급여를 지급 받을 수 있다. 또한

실업급여를 지급 받고 있던 수급자격자가 빠른 시일 내에 안정된 직장에 재취직하는 경우에 지급되는 보너스적인 성격의 조기재취직수당, 지방 노동관서장이 지시한 직업능력개발훈련을 받는 경우에는 교통비, 식대 등의 비용을 지원하는 직업능력개발수당도 정규직 근로자와 동일하게 지불받을 수 있다(여성부, 2001: 35-37).¹²⁾

즉, 고용보험은 근로기준법상 근로자성 여부에 따라 보험 가입여부를 결정하고 있는데, 고용형태에 관계없이 근로기준법상 근로자¹³⁾로서 공식적인 사용종속관계가 인정되어 60시간 이상 근로를 하는 1인 이상 사업장에 고용보험이 적용된다고 할 수 있다.

그러나 보조연기자는 근로기준법상 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 고용관계가 성립되지 않고, 그 관계가 공식적인 사용종속관계라고 볼 수 없으며, 그리고 국세청에서 연예보조서비스항목으로 관리되는 개인사업소득자라는 근거로 인해, 보조연기자는 현행 고용보험제도상에 나타나는 적용규정에서 제외되고 있는 것이다.

결과적으로 보조연기자에 대한 고용보험제도의 1단계 적절유무 판단과정은 정책대안이 해고 등 문제시되는 현실에 적절하게 접근하고 있지 못하는 설계오차를 나타내고 있는 것이다. 그렇다면 집행과정은 어떠한 결과가 나올지 2단계 판단과정을 통해 조명하고자 한다.

12) <고용보험 적용대상 제외 집단>

- 60세 이후에 새로이 고용된 자(보험관계 성립일 현재 60세 이상인 자 포함)
- 65세 이상인 자
- 1개월 미만의 기간동안 고용되는 근로자(실업급여사업만 제외)
- 월간 소정근로시간이 60시간(주간 소정근로시간 15시간)미만인 근로자, 다만 1월간의 소정근로시간이 60시간미만이라도 생계를 목적으로 3월 이상 계속 고용된 경우는 적용
- 외국인 근로자
- 공무원연금법·사립학교교원연금법의 적용을 받는 자
- 법인이 아닌 5인 미만 농·림·어업 및 수렵업 종사자(임의가입 가능)
- 총 공사금액 2천만원 미만인 건설공사 종사자(임의가입 가능)
- 선원법에 의한 선원
- 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원
- 실업자에게 일시적으로 일자리를 제공하는 사업에 종사하는 자

자료: 여성부, 2001을 근거로 재구성.

13) 근로기준법 제14조(근로자의 정의)에 의하면 ‘근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고, 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 말한다.

2) 국민연금제도

통계청 <<http://www.nso.go.kr>>에 의하면, 2005년 평균 가구소득(하위 50%)이 연간 3,000만원 안팎이었으며, 가구당 평균재산은 금융자산과 부동산을 포함해 2억 7,912만원이었다. 또한 가구당 월평균 저축액은 84만원이었다. 반면 본 연구의 설문조사 100명을 근거로 한 보조연구자의 실태는 가구소득이 평균적으로 연간 1,255만원, 평균재산이 3,002만원, 그리고 월평균 저축액은 28만원으로 나타나 국민연금의 필요성이 절실한 실정이다.

이에 대한 국민연금제도의 정책대안은 다음과 같다.

국민연금제도는 노후 소득보장의 중요한 제도로 시행되고 있다. 대부분의 보조연구자들이 상대적으로 저임금을 받고 있는 것을 감안하면 노후를 위한 준비가 미흡할 것을 예상할 수 있다. 따라서 국민연금제도 역시 보조연구자의 노후 소득보장에 있어 중요한 의미를 갖는다.

국민연금제도는 1988년 1월 10인 이상 사업장 종사자를 대상으로 시작하여, 1992년에는 5~9인 사업장 종사자로 확대, 1995년에는 농어촌지역자영업자에게 확대되었다. 이러한 국민연금제도의 양적 성장과 함께 1998년 말에 국민연금제도의 전 국민 연금화, 장기적 재정안정화를 목적으로 국민연금법 개정안이 국회를 통과하여 1999년 4월 도시자영업자, 임시·일용근로자 및 4인 이하 영세사업장 근로자에게도 적용범위를 확대함으로써 전 국민 연금시대가 열리게 되었다.

국민연금의 가입대상은 국내에 거주하고 있는 18세 이상 60세 미만의 국민이다. 가입대상은 현재 소득활동을 하고 있는 당연가입자와 소득활동에 참여하고 있지는 않지만 가입을 희망하는 임의가입자로 구분된다.

국민연금의 당연가입자는 상시적으로 5인 이상 사용하는 사업장의 정규직 근로자이다. 물론 종업원 수 5인 미만 사업장의 경우에는 18세 이상 60세 미만 근로자의 3분의 2 이상이 동의하고 사용자가 신청하는 경우에는 당연가입대상이 된다. 그러나 이러한 사업장 중에서도 다음과 같은 근로자는 당연가입대상에서 제외된다(여성부, 2001: 38-39).¹⁴⁾

즉, 국민연금은 근로기준법상 근로자성 여부에 따라 사업장 보험 가입여부를 결정하고 있는데, 고용형태에 관계없이 근로기준법상 근로자로서 공식적인 사용종속 관계가 인정되는 80시간 이상 근로를 하는 1인 이상 사업장 근로자는 국민연금에 가

입하게 된다.

그러나 보조연기자는 근로기준법상 고용관계가 성립되지 않고, 그 관계가 비공식적인 사용종속관계라는 점, 그리고 국세청에서 개인사업소득자의 규정에 따라, 보조연기자는 현행 사업장 국민연금제도의 적용규정에서 제외되고 있는 것이다.

결과적으로 보조연기자에 대한 국민연금제도의 1단계 적절유무 판단과정은 정책대안이 보조연기자의 열악한 연간 가구소득, 평균재산, 월평균 저축액 등 문제시되는 현실에 적절하게 접근하고 있지 못하는 설계오차를 나타내고 있는 것이다. 그렇다면 집행과정은 어떠한 결과가 나올지 2단계 판단과정을 통해 살펴보고자 한다.

3) 산재보험제도

한국예술 관계자(2006)에 의하면, 2004년 9월 4일부터 2005년 8월 28일까지 방영된 ‘불멸의 이순신’의 경우, 낙마 및 말발굽에 차이는 사건, 전쟁도구로 인한 상해 등으로 88명의 보조연기자가 중경상을 입었다. 이는 보조연기자 개개인에게 산재보험이 필요한 절실한 상황인 것이다.

이에 대한 산재보험제도의 정책대안은 다음과 같다.

산재보험제도는 근로자가 사업장에서 재해를 당했을 때, 재해로 인한 질병치료를 위한 급여를 제공하며, 재해로 인해 근로활동을 하지 못하는 기간동안에 소득을 보장해 주는 제도이다. 이에 따라 고용이 불안정한 보조연기자들의 경우 재해 등으로

14) <국민연금 적용대상 제외 집단>

- 일용근로자 또는 3월 이내에 기한부로 사용되는 근로자. 다만 3월을 초과하여 계속 사용 되는 경우(2000.10부터 1월로 확대 적용)에는 가입자가 됨
- 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자
- 계절적 또는 일시적 사업장에 종사하는 근로자. 다만 3월을 초과하여 계속 사용되는 경우에는 가입자가 됨
- 비상임이사, 시간제근로자 등 사업장에서 상시 근로에 종사할 목적으로 사용되는 자가 아닌 자
- 18세 미만 60세 이상 근로자, 다만 18세 미만자는 사용자의 동의를 얻어 가입자가 될 수 있음
- 공무원연금·사립학교교원연금법 또는 별정우체국에 의한 퇴직연금·장해연금 또는 퇴직연금일시금이나 군인연금법에 의한 퇴직연금·상이연금 또는 퇴역연금일시금의 수급권을 취득한 자
- 생활보호법에 의한 보호대상자 중 거택보호대상자 및 시설보호대상자
- 법 제56조 제1항 내지 제3항 법률 제3902호 국민연금법개정법률 부칙 제5조의 규정에 의하여 노령연금의 수급권을 취득한 자 중 60세 미만의 특수직종 근로자

자료: 여성부, 2001을 근거로 재구성.

근로를 하지 못할 경우 생계에 큰 위협이 될 수 있다는 점에서 반드시 적용되어야 할 제도이다.

산재보험은 1964년 500인 이상 사업장을 대상으로 시행된 이후, 여러 차례의 법개정을 통해 2000년 7월부터는 1인 이상 사업장으로 그 적용범위를 크게 확대하였다. 대부분의 임금근로자가 적용대상이 된 것이다.¹⁵⁾

즉, 산재보험은 고용형태에 관계없이 근로기준법상 근로자로서 공식적인 사용종속관계가 인정되어야 하며, 소정근로시간과 관계없이 근로를 하는 1인 이상 사업장 근로자는 산재보험에 가입하게 된다.

그러나 보조연기자는 근로기준법상 방송사, 기획사 등에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 고용관계가 성립되지 않고, 사용종속관계가 공식적이라고 볼 수 없으며, 직장가입자 자격을 취득할 수 없는 개인사업소득자라는 근거로 인해 현행 산재보험 제도상에 나타나는 적용규정에서 제외되고 있는 것이다.

결과적으로 보조연기자에 대한 산재보험제도의 1단계 적절유무 판단과정은 정책대안이 보조연기자의 연기상 상해 등 문제시되는 현실에 적절하게 접근하고 있지 못하는 설계오차를 나타내고 있는 것이다. 그렇다면 집행과정은 어떠한 결과가 나올지 2단계 판단과정을 통해 고찰하고자 한다.

4) 건강보험제도

통계청 <<http://www.nso.go.kr>>에 의하면, 2005년 우리나라의 의사방문횟수는 1인당 13회로 나타났는데, 본 연구의 설문조사 100명을 대상으로 한 보조연기자의 의사방문횟수는 18.4회로 나타났고, 질병 또한 1인당 평균 2.2건으로 나타났다. 이는 의료비지출이 높은 수준에 있다는 것으로 건강보험제도의 필요성이 절실한 상황인 것이다.

15) <산재보험 적용대상 집단>

- 상시근로자 1인 이상인 사업 또는 사업장(상용, 일용, 임시직 등 고용형태나 명칭에 상관없음)
- 총 공사금액 2천만원 이상의 건설공사
- 본사 단위로 동종사업 일괄가입대상 : 2년 전 총 공사실적 30억원 이상이고 연도 초일 현재 2천만원 이상 공사를 1개 이상 시공하는 업체

자료: 여성부, 2001을 근거로 재구성.

이에 대한 건강보험제도의 정책대안은 다음과 같다.

건강보험제도는 국가의 개입으로 국민의 기본적인 의료문제를 해결하려는 사회 보장제도의 하나이다. 건강보험의 목적 중 하나는 예기치 못한 질병으로 인해 생계가 불안정해지는 것을 방지하는 것으로 보조연기자의 측면에서는 질병예방이라는 의미와 함께 예기치 못한 질병으로 인해 소득활동이 어려워지거나 지출이 증가함으로써 생계에 위협을 받는 경우를 대비할 수 있는 중요한 제도이다.

건강보험의 가입대상은 전 국민이며 직장가입자와 지역가입자, 의료보호대상자로 구분할 수 있다. 이 중에서 국민건강보험법에서 정의하고 있는 직장가입자의 범위를 보면, 2005년 6월 현재 5인 이하 사업장 근로자로서 80시간 이상을 근무하는 임금소득자는 모두 직장가입대상이 된다(여성부, 2001: 40-41).¹⁶⁾

즉, 건강보험은 고용형태에 관계없이 근로기준법상 근로자로서 공식적인 사용종속관계가 인정되는 80시간 이상 근로를 하는 1인 이상 사업장 근로자는 건강보험에 가입하게 된다.

그러나 보조연기자는 근로기준법상 기획사, 방송국과 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로자로서의 고용관계가 성립되지 않고, 그 관계가 비공식적인 사용종속관계라는 점, 그리고 국세청의 인적 용역자 항목에서 개인사업소득자로 규정함에 따라, 보조연기자는 현행 사업장 건강보험제도의 적용규정에서 제외되고 있는 것이다.

결과적으로 보조연기자에 대한 건강보험제도의 1단계 적절유무 판단과정은 정책대안이 보조연기자의 질병실태 등 문제시되는 현실에 적절하게 접근하고 있지 못하는 설계오차를 나타내고 있는 것이다. 그렇다면 집행과정은 어떠한 결과가 나올지 2단계 판단과정을 통해 조명하고자 한다.

16) <건강보험 적용대상 제외 집단>

- 월간 소정근로시간이 80시간 미만인 근로자
- 비상근 또는 시간제 근로자(시간강사를 포함) 등 사업장에서 상시근로에 종사할 목적으로 고용되지 아니한 근로자와 공무원 및 교직원
- 소재가 일정하지 아니한 사업장 또는 계절적·임시적 사업장에 종사하는 근로자 및 사용자

자료: 여성부, 2001을 근거로 재구성.

2. 2단계 적절유무 판단과정

보조언기자에 대한 4대 사회보험제도의 실행정도 측정에 있어서 적용 실태 설문 조사를 활용해 조명하고자 한다. 이는 사업장 대상자에게 강제되어 있는 사회보험 제도의 특성상, 가입과 미가입의 측정으로도 실행정도를 충분히 판단할 수 있기 때문이다.

1) 고용보험제도

정책결정과정에서 보조언기자에 대한 고용보험제도의 적용규정은 부재한 것으로 나타났다. 이를 근거로 정책집행과정의 적용현황을 설문조사를 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 5> 보조언기자에 대한 고용보험제도 적용 실태 설문조사

구 분	가입	미가입	무응답
응답	0명	88명	12명
비율	0%	88%	12%

보조언기자가 고용보험에 가입되어 있는지 여부를 설문조사한 결과, 가입되었다는 응답은 전무했으며, 대부분 미가입되어 있는 것으로 나타났다(<표 5> 참조). 결국 보조언기자에 대한 고용보험제도의 2단계 판단과정도 정책오차가 지속되고 있는 것이다.

2) 국민연금제도

정책결정과정에서 보조언기자에 대한 국민연금제도의 적용규정은 부재한 것으로 나타났다. 이를 참고로 정책집행과정의 적용현황을 설문조사를 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 6> 보조연기자에 대한 국민연금제도(사업장) 적용 실태 설문조사

구 분	가입	미가입	무응답
응답	0명	76명	24명
비율	0%	76%	24%

보조연기자가 사업장 국민연금에 가입되어 있는지 여부를 설문조사한 결과, 가입되었다는 응답은 전무했으며, 대부분 미가입되어 있는 것으로 나타났다(<표 6> 참조). 결국 보조연기자에 대한 2단계 판단과정도 정책오차가 지속되고 있는 것이다. 결국 보조연기자에 대한 국민연금제도의 2단계 판단과정도 정책오차가 지속되고 있는 것이다.

3) 산재보험제도

정책결정과정에서 산재보험제도의 적용규정은 부재한 것으로 나타났다. 이를 참고로 정책집행과정의 적용현황을 설문조사를 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 7> 보조연기자에 대한 산재보험제도 적용 실태

구 분	가입	미가입	무응답
응답	0명	98명	2명
비율	0%	98%	2%

보조연기자가 산재보험에 가입되어 있는지 여부를 설문조사한 결과, 가입되었다는 응답은 전무했으며, 대부분 미가입되어 있는 것으로 나타났다(<표 7> 참조). 결국 보조연기자에 대한 산재보험제도의 2단계 판단과정도 정책오차가 지속되고 있는 것이다.

4) 건강보험제도

정책결정과정에서 보조연기자에 대한 건강보험제도의 적용규정은 부재한 것으로 나타났다. 이를 참고로 정책집행과정의 적용현황을 설문조사를 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 8> 보조연기자에 대한 건강보험제도(사업장) 적용 실태

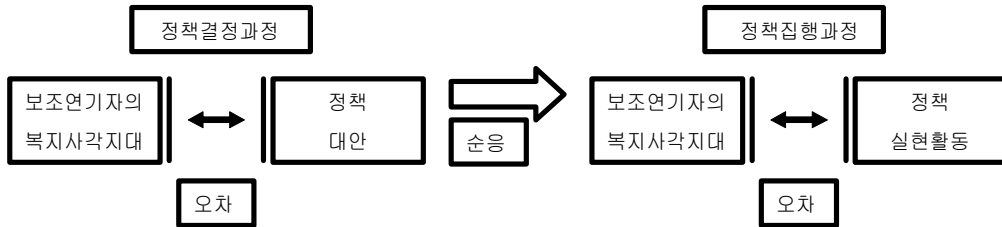
구 분	가입	미가입	무응답
응답	0명	77명	23명
비율	0%	77%	23%

보조연기자가 사업장 건강보험에 가입되어 있는지 여부를 설문조사한 결과, 가입되었다는 응답은 역시 전무했으며, 대부분 미가입되어 있는 것으로 나타났다(<표 8> 참조). 결국 보조연기자에 대한 건강보험제도의 2단계 판단과정도 정책오차가 지속되고 있는 것이다.

3. 정책오차 유형분석

보조연기자에 대한 4대 사회보험제도를 정책결정과정과 정책집행과정으로 대별하여 조명한 결과, <그림 5>와 같은 정책오차가 발생하고 있었다.

<그림 5> 보조연기자에 대한 사회보험제도 정책오차 도식



즉, 4대 사회보험제도 정책결정과정의 정책대안은 문제시되는 보조연기자의 현황을 제대로 직시하지 못한 부적절한 정책대안이며, 정책집행과정의 정책실현활동 또한 정책대안을 자의든 타의든 그대로 순응하면서 보조연기자에 대한 적용을 집행하고 있지 않은 것이다. 결과적으로 보조연기자에 대한 사회보험제도는 정책결정과정과 정책집행과정 모두 부적절한 ‘설계오차의 순응형’을 나타내고 있는 것이다.

V. 결론

1. 사회보험제도 미비에 대한 개선방안

1) 정책결정과정에서 적용기준을 법규에 명시

보조연기자에 대한 정책결정과정의 사회보험 규정미비에 대한 개선방안은 4대 사회보험법 체계개편을 통한 독자적 피보험자 그룹정의에 의한 적용방안이 있을 수 있다. 즉, 적용대상 선정에 필요한 일정기준을 마련하여 법규에 명시하는 방안이다. 현재 4대 사회보험법상의 피보험근로자 정의가 근로기준법에 종속되어 있어 보조연기자들의 사회보험적용이 불가능하다. 따라서 이와 같은 근본적인 문제해결방안으로서, 사회보험법을 근로기준법에서 독립된 독립법적 성격으로 재편하여, 적용대상을 근로기준법상의 근로자 개념에서 벗어나 사회보험법에 독자적으로 피보험자 그룹을 법규에 정의함이 필요하다.¹⁷⁾

현재 사회적 논의가 진행되고 있는 개인사업소득자의 사회보험 적용방안을 노동관계법상의 근로자성 여부와 관계없이 개별 직업군의 업무특성 등을 고려하여 사회보험법상 보호의 필요성 여부를 판단하여, 사회보험 적용방식을 결정할 수 있는 기존의 사회보험법 체계의 개편에 대한 정책차원의 검토가 필요한 것이다. 예로서 일정한 기준에 의하여 보조연기자의 취업자성이 인정되면, 이들 보조연기자에 대한 보험료는 사업주가 부담 또는 분담하게 되며, 가입방법은 강제가입이 된다. 또한 법규정 방식은 4대 사회보험법에 독립적으로 규정한다.

이와 같은 방안은 전체 취업자에 대한 사회보험 적용률을 높임으로써 사회보험으로서의 사회안전망의 기능이 확대될 수 있고, 당해 직종 종사자들로부터 수년 전부

17) 피보험자그룹 중의 하나로서 근로기준법상의 근로자뿐만 아니라 폭넓은 개념의 '취업자(개인사업 소득자 또는 유사근로자)'를 추가하는 방법 또는 어느 개별직군이 이에 해당하느냐에 대한 것은 일정기준을 마련하여 4대 사회보험법에서 명시하는 방법이 이에 해당할 수 있을 것이다. 예로서 다음의 표와 같이 명시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

산재보험법 제○조(피보험자) (1) 법적 강제력에 의한 피보험자는 다음과 같다.

1. 근로자(근로기준법상의 근로자)
2. 개인사업소득자(보조연기자 등)

터 제기되고 있는 사회적 요구의 수용을 통한 정부정책의 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 충분히 고려할 수 있는 대안으로 판단된다.

2) 정책집행과정에서의 모니터링 시스템 강화

보조연기자에 대한 4대 사회보험제도 집행에 있어서, 고용보험법 등 관련법의 시행령 및 시행규칙이 국무회의를 통과하기 전에 근로복지공단 등 집행 관련 조직들은 보조연기자 기획사 등을 통해 보조연기자의 규모 및 특성을 파악해야 한다. 보조연기자의 상황파악이 가변적이기 때문에, 명령이 국무회의를 통과된 후 규모 및 특성파악에 나선다면, 보조연기자에 대한 적용은 상당한 시행착오를 겪을 것이다.

명령이 국무회의를 통과하면 공단은 보조연기자 기획사에 사업장가입자 요율 등을 통보하고, 전월 소정근로시간이 60-80시간 이상(산재보험은 소정근로시간에 상관없이 적용)인 보조연기자에 대해서 관련 공단에 통보하여 제도권의 관리를 받도록 하여야 한다.

이는 KBS, MBC 등 방송사들이 보조연기자 기획사에 대한 급여를 현실화할 때 가능하다. 방송사가 기획사 등의 처우를 개선시켜주지 않을 경우, 복지사각지대의 골이 더욱 깊어질 가능성이 높다. 이러한 불평등을 방지하기 위해서 사회보험 관련 공단과 문화관광부는 이러한 행태를 모니터링 해야 하며, 방송사에 처우를 개선시켜주도록 정책적 제언을 해야 할 것이다.

2. 연구의 요약 및 함의

IMF 외환위기 이후 신종직업으로 각광을 받고 있는 보조연기 업종은 구조적 실업으로 인한 사회적 불안을 어느 정도 완충해주는 역할을 수행해 온 것이 사실이다. 그러나 보조연기자의 실상은 인권탄압을 언급할 정도로 심각한 상황에 놓여 있다. 보조연기자의 급여는 2005년 9월 이후 최저임금인 70만 6,000원에도 미치지 못한다. 또한 노동강도나 비인간적 발언(계층형 발언, 성적 발언, 여성비하)에 대한 설문조사에 있어서도 평균수치보다 심각한 행태를 보여주고 있다.

이러한 열악한 상황 속에서 제도적 장치로 자리 잡은 4대 사회보험이 보조연기자에게 제대로 적용되고 있는지 정책오차를 통해 살펴본 결과, 고용보험제도, 국민연

금제도, 산재보험제도, 그리고 건강보험제도 모두 미적용상태였다. 4대 사회보험에 있어서 정책결정과정의 정책대안에서는 자유종사자, 즉 개인사업소득자라는 이유로 철저하게 규정에서 배제되어 있으며, 정책집행과정의 정책실행활동 또한 이를 그대로 순응집행함으로써 ‘설계오차의 순응형’을 나타냈다. 결국 엑스트라 등 비정규직 등에 관한 복지사각지대는 정책과정에서 나타나는 오차로 인해 그 깊이가 더해가고 있는 것이다.

한편 이를 개선하기 위한 방안으로는 정책결정과정의 경우, 법 체계개편을 통한 독자적 피보험자 그룹정의에 의한 적용이 필요하다고 판단되며, 이러한 대안을 순응하면서 정책집행과정에서는 신속성, 형평성, 그리고 투명성 있는 정책실행활동이 동반되어야 할 것이다. 한편 정책오차로 인한 보조연기자의 복지사각지대는 전반적인 비정규직문제에 일정 시사점을 제시할 수 있다고 본다.

고용의 유연화정책에서 생겨나는 비정규직 노동자는 여러 형태를 띠고 있다. 비정규직 노동자들의 고용형태에는 임시직 노동자, 계약직 노동자, 일용직 노동자, 시간제 노동자, 대기업의 사내하청 노동자, 사외하청 노동자, 파견 노동자, 도급제 노동자, 소사장제 하의 노동자 등 여러 가지가 있다. 각국마다 그 형태는 다양하게 나타나지만 공통점은 자본측의 일방적인 필요에 따른 고용의 불연속성이 강요되고 저임금이 지배하고 있다는 사실이다. 사회양극화문제의 핵심은 ‘비정규직 문제’라고 할 수 있는데, 이를 해결하기 위해서라도 이러한 열악한 현실을 반영시켜줄 법안, 즉 비정규직 남용억제 장치 마련, 실효성 있는 차별해소 장치 마련, 만연한 불법파견의 실질적 방지 및 파견사업장 사용자 책임의 명문화, 특수고용노동자들의 노동기본권 보장 방안 마련 등을 담은 법안이 필요할 것이다.

마지막으로 본 연구는 몇 가지 일정한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 사회보험이 적용될 경우 보조연기자 자신의 보험료를 부담하는 것 외에 사용자의 부담이 추가적으로 임금이나 다른 고용조건에 반영될 수 있어서 현재 최저임금에도 미치지 못하는 급여를 받고 있는 보조연기자의 상황이 더욱 악화될 수 있다는 것, 즉 사회보험적용을 강제하는 경우 설계오차의 순응형은 시정할 수 있을지라도 또 다른 형태의 정책오차, 특히 집행오차형이 발생할 가능성이 높다는 것에 대한 대안이 부재하다. 물론 이에 대해서 4대 보험으로 인한 최저임금이하 수령불가와 고용조건 모니터링을 체계적이고 지속적으로 탐색하는 규정 등을 근로

기준법에 반영할 수 있으나, 차후 연구에서는 이에 대한 부작용을 좀 더 체계적으로 분석하여 대안을 마련하고자 한다.

둘째, 본 연구는 데이터 수집에 대한 보다 자세한 기술과 정확한 설문내용을 제시해야 함에도 불구하고, 특수표본인 보조연기자가 관리자에 의한 신분불안을 느껴 데이터 및 설문내용을 최소화해야 한다는 조건을 내세워 이에 대한 기술에 한계가 존재한다.

셋째, 정책대안과 보조연기자를 관련하여 연구설계를 하는데 있어, 정책오차로 정의할 수 있는 충분한 근거와 기준, 이론제시가 필요함에도 불구하고 이러한 기준 산출에 한계를 노출했다. 물론 이를 양적·질적 분석으로 판단하였지만, 연구의 객관성을 높이기 위해서는 명확한 판단변수가 필요하다는 점에서 한계를 노출했다고 할 수 있다.

■ 참고문헌

- 강성태. 1998. “과건근로자 보호 등에 관한 법률의 제정과 과제”, 한국노동법학회.
- 김상화. 1986. “정책의 실패요인에 관한 연구”, 성균관대학교 석사학위논문.
- 김소영·김태홍. 1999. “근로자로 보기 어려운 여성취업자의 실태 및 개선방안”, 노동부.
- 김영평. 1982. “정책오차의 수정에 대한 정당성”, 한국행정학보 제16호.
- 김영평. 1992. 《불확실성과 정책의 정당성》, 서울: 고려대학교 출판부.
- 노동부(2000), 『노동백서』, 노동부.
- 박영삼. 2001. “비정규직 노동자의 권리보장과 차별철폐를 위한 정책과제”, 한국노동연구원.
- 송하진. 1994. “정책실패의 제도화에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위논문.
- 성경룡·김태성. 2000. 《복지국가론》, 서울: 나남출판.
- 여성부(2001), 『비정규직 여성근로자의 임금실태 분석 및 동일임금원칙 적용을 위한 정책 방안 연구』, 여성부.
- 이하행. 1985. “정책오차의 원인귀인과 오차수정에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문.
- 조선일. 1995. 《정책학개론》, 서울: 학문사.
- 조홍식 외. 2001. 《여성복지학》, 서울: 학지사.
- 한국노동연구원(2004), 『비정규직 근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자 산재 보험 적용확대 방안』, 한국노동연구원.
- 한국예술인터뷰(2006).
- Anderson, J. E. 1979. *Public Policy-Making*. 2nd edition, New York : Holt Rinehart and Winston.
- Baker, R. F. 1976. *Public Policy Development*, New York : John wily and Sons.
- Cyert, R. & March, J. 1963. *Behavioural Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Deutsch, K. W. 1980. *Politics and Government*, Boston : Houghton Mifflin Company.
- Downs A. 1996. *Inside Bureaucracy*, Boston : Little, Brown & Co.
- Etzioni, A. 1964. *Modern Organization*, New York : Prentice-Hall.
- Lasswell, H. D. 1970. *A Pre-view of Pulicy Science*, New York : Elsevier.
- 근로복지공단<<http://www.welco.or.kr>>
- 노동부<<http://www.molab.go.kr>>
- 법제처<<http://www.moleg.go.kr>>
- 보건복지부<<http://www.mohw.go.kr>>

야후 법률사이트<<http://law.yahoo.co.kr>

여성부<<http://www.moge.go.kr>>

인터넷 한겨레<www.hani.co.kr>

(주)한국예술<<http://www.hankukart.co.kr>>

통계청<<http://www.nso.go.kr>>