先進國 雇傭保險制度의 經驗과 敎訓

柳 吉 相

(韓國勞動研究院 研究調整室長·經博)

◀ 目 次 ▶

- I. 序 論
- II. 雇傭保險制度의 意義와 沿革
- III. 雇傭保險制度의 目的
- IV. 雇傭保險制度의 內容
- V. 우리나라의 雇傭保險制度 導入方向

I. 序 論

우리나라의 사회보험제도는 1964년의 產災保險制度의 실시를 효시로 하여 1977년의 公的醫療保險制度의 실시, 1988년의 國民年金制度의 실시 등으로 경제발전과 더불어 꾸준히 확충되어 왔다. 산재보험, 의료보험, 국민연금, 고용보험의 국가의 4大 社會保險制度 중에서 고용보험제도만이 아직까지 도입되지 않고 있으나 전체 취업자중에서 차지하는 임금근로자의 비중이 꾸준히 증가하면서 勞動界를 중심으로 고용보험제도의 도입에 대한 요구가 可視化되고 있다.

産業化 이후 大量失業을 경험한 바 없는 우리나라의 경우 아직 실업을 사회문제로 보는 시각이

일반화되어 있지는 않은 듯하나 資本主義社會에서 어느 정도의 실업은 불가피한 것이기 때문에 실업에 대한 책임을 개인책임에서 사회책임으로 인식하는 경향이 점차 증대하고 있으며 이에 따라 失職勤勞者에 대한 제도적인 生活安定裝置로서의 雇傭保險制度의 도입 필요성에 대한 요구는 점차 높아갈 것으로 보인다.

또한 우리 경제의 國際化·開放化·情報化가 빠른 속도로 진행되면서 산업구조변화에 따른 노동력 수요패턴이 크게 변화하고 있으나 우리나라는 아직 직업안정망이 크게 미흡하여 求人者와 求職者간의 효율적인 매개가 이루어지지 못하고 人力需給의 불균형현상이 심화되고 있다. 따라서 노동력이 생산성이 높은 부문으로 원활히 이동할 수 있도록 유도하고 産業別·職種別 人力需給實態를 정확히 파악하여 인력양성 및 고용안정대책의 효율적 추진을 가능하게 하는 제도적 장치로서의 雇傭保險制度 도입에 대한 관심이 증대하고 있다. 고용보험제도의 도입 필요성에 대한 공감대가 확산되어감에 따라 정부도 제7차경제사회발전 5개년계획기간 후반기중 고용보험제도를 도입하기로 결정하였다.¹⁾

1) 經濟企劃院, 勞動部, 「雇傭保險制度의 導入等 職業安定制度의 擴充方案」, 1991. 8.

이와 같이 90년대들어 雇傭保險制度 도입이 추진되고 있는 점에 주목하여 本稿에서는 고용보험 제도를 성공적으로 운영하고 있는 외국의 경험을 체계적으로 분석·소개함으로써 고용보험제도에 대한 올바른 이해에 도움을 주고 우리나라에 導入할 雇傭保險制度의 方向을 摸索해 보고자 한다.

II. 雇傭保險制度의 意義와 沿革

1. 雇傭保險制度의 意義

雇傭保險制度란 실업이라는 사회적 위험으로부터 근로자와 그 가족의 생활안정을 위하여 근로자가 실업을 당하여 일할 수 있는 능력과 의사가 있음에도 불구하고 적합한 직업에 취업하지 못하고 있는 경우에 보험에 의하여 일정기간동안 일정수준의 失業給付를 지급함으로써 실업으로 인한 근로소득의 상실을 보전함과 동시에 적극적인 취업알선을 통하여 재취업을 촉진하고 근로자의 직업안정을 위하여 失業의 豫防, 雇傭의 不均衡 是正, 勤勞者의 能力開發 및 向上, 기타 근로자의 福祉增進을 목적으로 하는 일종의 社會保險制度이다.

자본주의 경제체제에서는 사용자와 근로자의 분리가 이루어져 근로자는 노동력을 사용자에게 제공하고 그 대가인 임금으로 경제생활을 영위하게 된다. 그러나 失業이 발생하게 되면 근로자는 노동력을 제공할 수 있는 기회마저 잃게 되므로 失業은 근로자와 그 가족에게 있어서는 부상, 질병, 노령, 사망과 마찬가지로 생활의 안정을 파괴하는 원인이 되며 대량의 실업자의 존재는 사회불안을 증대시키고 국가의 질서를 파괴시킬 수 있다. 그리고 실업자라고 하는 遊休勞動力의 존재는 국가

의 人的資源의 손실을 의미할 뿐만 아니라 근로자가 자기의 능력을 발휘할 기회를 상실함으로써 본인이 갖고 닦은 지식과 기능의 質的低下를 가져오기도 한다. 국민경제적인 차원에서 보면 실업자의 발생은 실업자와 그 가족의 購買力을 저하시켜 국내 소비수요의 감퇴를 가져오며, 이는 다시 생산의 저하와 고용의 감소를 초래하여 실업을 더욱 확대시키고 국민경제를 혼란에 빠뜨릴 수 있다. 이와같은 차원에서 雇傭安定과 完全雇傭의 달성은 어느 나라에 있어서나 국가경제정책의 기본목표가 되고 있다.

그러나 자유경쟁을 원칙으로 하는 자본주의 경제체제하에서는 好景氣에도 기업의 生成과 消滅이 끊임없이 이루어지기 때문에 그에 따른 어느 정도의 실업발생은 당연할 뿐만 아니라 기술혁신에 따른 산업구조의 조정과 景氣變動에 따라 실업은 누구에게나 발생할 수 있는 社會的 危險이 되고 있다. 따라서 실업의 발생은 단순히 근로자 개인과 개별기업의 책임으로만 돌려 방치할 수 없는, 국민경제 전체차원에서 책임을 져야 할 경우가 많아지고 있다. 이와 같은 인식에 입각하여 다수의 국가는 失業保險 또는 雇傭保險制度를 실시하여 정부, 사용자 및 근로자가 연대하여 실업자의 생활안정을 기하기 위한 보험사업을 행하고 있다.

2. 雇傭保險制度의 沿革

雇傭保險은 원래 19세기 중반 유럽에서 노동조합이 失職組合員들에게 실업급부를 지급하던 노동조합중심의 자발적 또는 임의적 실업보험형태에서 출발하였다. 그 후 19세기 말에는 스위스, 프랑스, 독일 등에서 失業保險基金을 운용하는 노동조합에서 지방자치단체 차원에서 보조금을 지급하는 도시들

이 나타나기 시작하였으며, 프랑스는 1905년 失業保險制度를 세계최초로 입법화하여 국가가 정책적으로 노조의 실업보험기금에 보조금을 지급하였으며, 이러한 자발적 실업보험의 관행은 현대국가에 까지 이어짐으로써 아직도 스웨덴, 핀란드 및 덴마크에서는 財政補助의 自發的 雇傭保險制度로 운용되고 있다.

노조와의 가입유무와 관계없이 피용자를 강제로 보험의 적용을 받도록 하는 국가에 의한 강제적 실업보험제도는 1911년 영국에서 최초로 도입되었다. 국가에 의한 강제적 실업보험제도도 초기에는 가입범위가 매우 제한적이었으나 차츰 적용범위가 넓어지고 失業給付 수준도 향상되었다. 그러나 초기의 실업보험은 실업자에게 실업급부를 지급함으로써 실직된 근로자와 그 가족의 생활안정에 기여한다는 소극적인 실업급부 차원의 것이었으나 대량실업이 해소되고 산업구조가 고도화되어 감에 따라 실직자에 대한 실업급부와 동시에 斜陽産業勤勞者에 대한 재훈련·전직훈련을 통하여 산업구조조정을 원활하게 지원하고 실업발생을 최소화하며 근로자의 능력개발을 동시에 추구하는 적극적 고용정책 차원의 ‘雇傭保險’으로 전환하는 추세를 보이기 시작하였다. 독일이 1929년의 ‘직업소개 및 실업보험에 관한 법률’을 1969년에는 ‘雇傭促進法’으로 대체한 것이나, 일본이 1947년의 ‘失業保險法’을 1975년에 ‘雇傭保險法’으로 대체한 것은 실업급부 차원의 ‘失業保險’에서 적극적 고용정책 차원의 ‘雇傭保險’으로 전환한 대표적인 예에 속한다. 일본의 고용보험법은 제1조에서 “근로자가 실업한 경우에 필요한 급부를 행함으로써 근로

자의 생활안정을 도모함과 동시에 求職活動을 용이하게 하는 등 취직을 촉진하고 아울러 근로자의 직업안정을 위한 실업의 예방 및 고용기회의 증대, 고용구조의 개선, 근로자의 능력개발 및 향상, 기타 근로자의 복지증진을 도모하는 것”을 고용보험의 목적으로 한다고 밝히고 있어 고용보험이 적극적인 고용정책 차원에서 운용되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 추세를 반영하여 오늘날 고용보험제도는 失業事故에 대한 事後的인 생활보장을 위한 급부의 개념으로만 해석되지 않고 노동시장에 있어서의 노동력의 수급조절, 직업훈련, 노동시장 정보제공, 직업안정사업 등 고용정책과 연계된 개념으로 이해되고 있다.

3. 雇傭保險制度의 導入遲延 事由

雇傭保險制度는 産災保險, 醫療保險, 公的年金과 같은 다른 사회보험제도에 비하여 제도 도입이 지연되었다. 사회보험제도의 母國인 독일에서도 의료보험이 1883년에, 산재보험이 1884년에, 그리고 노령연금인 1889년에 도입되었으나 고용보험은 이보다 훨씬 늦은 1927년에야 도입되었다.

1987년 현재 고용보험제도를 실시하고 있는 나라는 40개국에 불과하다. 이것은 산재보험 실시국가가 136개국, 公的年金制度의 실시국가가 130개국, 의료보험제도의 실시국가가 84개국인 것과 비교하면 현저히 낮은 편이다.²⁾ 이와 같이 雇傭保險制度가 다른 사회보험제도에 비하여 도입이 지연된 주요 사유로 다음 두가지를 들 수 있다.

첫째, 雇傭保險制度가 성공적으로 導入·定着되기 위해서는 산업화가 충분히 이루어져 고용기회

2) U. S. Department of Health and Social Services, *Social Security Programs Throughout the World*, 1987.

가 충분히 제공될 수 있고 고용이 안정되어 있어야 한다. 고용보험의 보험사고인 失業은 자본주의 경제의 경기변동에 의해 크게 좌우되므로 보험재정의 균형을 유지하기 위한 보험사고발생률의 추정이 곤란하게 된다. 산재보험, 의료보험, 노령연금보험의 경우에는 보험사고 발생률이 비교적 안정적이거나 고용보험에 있어서는 실업사고의 발생률이 경기변동에 크게 좌우되므로 불안정한 고용이慢性的인 상황에서는 보험재정의 안정을 유지할 수 없기 때문에 고용보험을 도입할 수 없게 된다. 총체적인 고용이 지속적으로 안정적인 고도의 산업사회가 되지 않으면 雇傭保險制度가 정착될 수 없으며 이러한 사실은 고용보험제도를 성공적으로 실시하고 있는 국가의 거의 대부분이 고도의 산업화 국가들이라는 점에서도 알 수 있다.

둘째, 雇傭保險制度는 직업소개제도 및 직업훈련제도의 발전이 없이는 그 기능을 완전히 발휘할 수 없다. 일반적으로 보험제도의 실시에 있어서는 상당정도까지 보험사고에 대한 예방적 조치가 보급되어 있어야 그 성과를 기대할 수 있다. 예컨대 의료보험의 경우 검역, 방역, 공중위생, 건강진단, 보건교육 등 국가 또는 공공기관에 의한 질병의 예방조치가 어느 수준까지 행하여 질 수 있어야 의료보험제도의 財政安定을 기할 수 있고 의료보험제도가 제기능을 발휘할 수 있다. 고용보험의 경우에도 직업소개제도 및 직업훈련제도와 고용보험은 밀접히 관련되어 있어서 이들 제도가 정비되지 않고는 雇傭保險制度가 그 기능을 완전히 발휘할 수 없게 된다. 즉, 전국적인 노동시장의 조직화를 위한 직업안정기관의 확충 및 직업훈련기관의

활발한 활동이 고용보험제도의 도입을 위한 필요조건이 된다.

III. 雇傭保險制度의 目的

雇傭保險制度의 목적은 本源的 目的(primary objectives)과 附隨的 目的(secondary objectives)으로 구분할 수 있다. 본원적 목적은 고용보험제도가 본래 추구하고자하는 가장 중요한 목적을 의미하고 그 이외의 것을 부수적 목적이라 할 수 있다.

「레자」(Redja)는 고용보험제도의 本源的 目的으로서 ① 非自發的 失業者에 대한 현금지급 ② 失職勤勞者의 生活安定 ③ 새로운 직장을 찾기 위한 시간 제공 및 ④ 失職勤勞者의 就業促進의 4가지를 들고, 부수적 목적으로서 ① 景氣에 대한 自動安定裝置 ② 失業에 의한 社會的 費用의 合理的 配分 ③ 勞動力의 效率의 活用을 통한 경제의 효율성과 안정성 제고 ④ 使用者의 雇傭安定努力 誘導 및 ⑤ 熟練勞動力의 保存의 5가지를 들고 있다.³⁾

또 「레스터」(Lester)는 고용보험제도의 本源的 目的으로서 ① 失職勤勞者 및 그 가족의 經濟的 安定 保障 ② 失職勤勞者의 購買力을 일정수준 유지시킴으로써 경기침체 및 실업의 악순환에 대한 緩衝役割 등 3가지를, 附隨的 目的으로서 ① 실업으로 인한 社會的 費用의 公正하고 公평한 배분 ② 熟練機能의 保存 ③ 勞動市場 참여자에 대한 報酬을 받을 권리의 보장 ④ 經濟的 誘引策의 달성 등 4가지를 들고 있다.⁴⁾

3) Redja, George E., Social Insurance and Economic Security, 1984, pp.354~356.

4) Lester, Richard A., The Economics of Unemployment Compensation, pp.4~5.

雇傭保險制度의 목적은 各國의 고용보험제도의 내용에 따라 다소 다를 수 밖에 없고 같은 내용의 제도에 대해서도 어느 것을 本源的 目的으로 보고 어느 것을 附隨의 目的으로 볼 것인가는 分析者의 主觀에 따라 다소 차이가 날 수 밖에 없으나 筆者는 고용보험제도의 목적을 다음과 같이 분류하고자 한다.

1. 本源的 目的

1) 失職勤勞者 및 그 家族의 生活安定

雇傭保險制度의 가장 중요한 목적은 근로자가 실업을 당하였을 경우에 失業給付(unemployment benefit)를 지급함으로써 실직자 및 그 가족의 생활의 안정을 보장하는 것이다. 雇傭保險制度의 성격이 失業給付를 중심으로 한 전통적인 실업보험 제도에서 적극적 고용정책 차원의 고용보험제도로 전환된 경우에도 실직근로자 및 그 가족의 생활안정이 고용보험제도의 가장 중요한 목적임에는 변화가 없다고 생각된다.

2) 失職勤勞者의 就業促進

雇傭保險制度는 실직근로자에 대한 失業給付의 지급에만 그치는 것이 아니라 전국적인 직업안정망을 통한 求人·求職 情報를 근거로 하여 실직근로자가 새로운 직장에 취업하는 것을 촉진시켜주게 된다. 고용보험제도를 실시하게 되면 실직근로자가 公共職業安定機關에 등록하여 失業給付와 求職을 신청하게 되고 求人者는 공공직업안정소에 求人申請을 하게 되므로 求人·求職活動이 공공직업안정소를 중심으로 이루어지게 된다. 공공직업안정소는 求人·求職에 관한 정보를 바탕으로 하여 실직근로자에게 적극적인 취업알선을 하게 되

고 필요한 경우에는 求職者에게 필요한 직업훈련을 실시하여 취업을 용이하게 함으로써 실직근로자의 취업을 촉진하게 된다.

3) 勞動力의 效率의 利用과 保存

雇傭保險制度는 적극적 求職活動을 유도하고 적극적 취업알선과 직업훈련을 실시하여 노동력의 이용률을 제고하며, 실직근로자에 대한 失業給付의 지급은 자신의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장을 찾는데 필요한 시간적 여유를 제공함으로써 熟練技術人力이 생계유지를 위해 능력과 적성에 맞지 않는 직장을 구하는 것을 방지하여 적성 및 환경과의 부조화로 인한 또 다른 移職의 가능성을 감소시켜주고 실직근로자가 지금까지 연마한 숙련된 기술과 기능을 보전할 수 있게 해준다.

4) 勞動市場情報의 迅速·正確한 把握

雇傭保險制度가 실시되면 실직근로자는 공공직업안정소에 실업자 등록을 하여야 실업급여의 지급을 받을 수 있다. 따라서 모든 실직근로자가 공공직업안정소에 등록하게 되고 求人者도 신속히 근로자를 채용하기 위해서는 공공직업안정소에 求人申請을 하게 되므로 노동력의 이동 및 수급상황이 신속·정확히 파악되게 된다. 이와 같은 노동시장정보의 신속·정확한 파악은 適期에 實效性있는 고용정책수립을 가능하게 해준다.

5) 勤勞福祉의 增進

일본과 같이 雇傭保險에서 고용복지사업으로서 근로자 주택건설 및 각종 공공근로복지시설의 건립, 중소기업에 대한 근로복지사업의 지원 등을 실시할 경우 雇傭保險은 근로복지를 증진시키고

기업간 근로복지의 격차를 축소시키는데 기여할 수 있다.

2. 附隨的 目的

1) 雇傭調整의 圓滑化 및 經濟의 效率性 提高

오늘날 雇傭保險은 단순한 실업급여의 지급뿐만 아니라 고용안정사업, 능력개발사업 등을 통하여 사양산업부문의 근로자를 轉職訓練을 시켜 성장산업부문으로 재배치할 수 있도록 지원하고 경기변동 및 산업구조조정에 따른 불거피한 고용조정을 가능하게 함으로써 剩餘人力(redundant labor)의 고용에 따른 기업의 부담을 완화하고 고용조정을 원활하게 해준다. 산업구조의 高度化에 따른 自動化·省力化·情報化의 진행은 노동력 수요패턴을 크게 변화시키고 있으므로 노동력의 원활한 이동을 유도하고 고용안정을 위한 향상훈련·轉職訓練 등 산업구조변화에 따른 적응능력 개발이 크게 요청되고 있으나 解雇抑制 등 근로감독적 차원에서 접근할 경우 불필요한 剩餘人力을 계속 고용해야 하는 등 노동력의 건전한 흐름이 저해되어 산업구조의 고도화 및 고용구조의 합리화가 지연·왜곡되고 경제의 효율성과 活力이 저하되게 된다. 고용보험제도는 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 剩餘人力에 대해서는 雇傭保險財政과 기업의 부담에 의해 轉職訓練을 실시하고 재취업을 알선함으로써 고용조정과 산업구조의 고도화를 촉진하며, 인력의 효율적 활용을 통한 생산성 향상과 경제의 효율성 증진을 도모하고 있다.

2) 自動的인 景氣調節機能의 遂行

고용보험제도는 불황시 실업자가 증가하면 總失業給付支給額이 증가하여 유효수요 부족으로 인한

경기침체를 완화시켜 실업발생을 최소화하고 호황시 실업자가 감소하면 總失業給付支給額이 감소하여 보험기금의 적립을 통한 불황에의 대비로 유효수요의 증가를 억제함으로써 경기에 대한 自動安定裝置로서의 기능을 가지고 있다.

3) 未熟練勤勞者의 移職 減少와 使用者의 雇傭安定 努力 誘導

고용보험은 급여의 신청자격으로 일정기간 이상의 고용(예: 1년)을 조건으로 하고 있으므로 未熟練勤勞者의 잦은 移職을 줄일 수 있고 미국에서와 같이 사용자가 부담하는 保險을 사업장의 雇傭安定性과 연계하여 經驗率制度(experience rating system)를 채택할 경우 사용자의 고용안정노력을 유도할 수 있다.

4) 低所得勤勞者階層에 대한 所得再分配

失業給付의 대부분이 고용상태가 상대적으로 불안정한 저소득근로자에게 지급될 확률이 높다는 점에서 고용보험제도는 所得再分配의 기능을 가질 수 있다.

IV. 雇傭保險制度의 內容

1. 雇傭保險制度의 類型

雇傭保險制度는 그 적용방법에 따라 포괄적 적용범위를 가지는 強制的(義務的) 雇傭保險制度(예: 미국, 일본, 영국, 서독 등), 노동조합에 의하여 자발적으로 설립된 失業基金으로 운영되고 정부가 보조금을 지급하는 任意的(自發的) 雇傭保險制度(예: 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 1984년 이전의

스위스), 그리고 소득조사를 받은 저소득근로자에
 게 국가가 실업수당을 지급하는 失業扶助制度(예
 : 호주, 뉴질랜드 등)등으로 나눌 수 있다.

任意的 雇傭保險制度는 노동조합 중심의 임의적
 인 실업급여제도의 전통이 현대국가에까지 이어진
 것이다. 그러나 실업은 산업사회에서 필연적인 것
 이며 누구도 피할 수 없는 사회적 위험이라는 인

식에 따라 점차 任意的 雇傭保險制度에서 強制的
 雇傭保險制度로 옮겨가는 추세에 있으며(예 : 스위
 스는 1984년에 임의적 고용보험에서 강제적 고용
 보험으로 전환), 1987년 현재 고용보험 실시국가
 의 약 3/4이 廣意的 강제적 고용보험제도를 실시
 하고 있다(〈표 1〉).

〈표 1〉 고용보험제도의 유형

	강제적 고용보험	임의적 고용보험	실업부조제도	기 타
국 가 수	29	3	6	2
대표적인 국 가	미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 캐나다, 이탈리아, 스위스 등	덴마크, 핀란드, 스웨덴	호주, 뉴질랜드 등	칠레, 가나

자료 : U. S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World*, 1987.

2. 適用範圍

雇傭保險制度의 적용범위는 실업급여를 필요
 로 하는 계층에 대한 보호측면과 보험재정의 안
 정측면을 동시에 고려하여 결정되어야 한다.

雇傭保險을 사회보험의 입장에서 본다면 고용
 보험의 적용범위는 원칙적으로 모든 被用者를
 대상으로 하여야 한다. 그러나 무분별한 적용대
 상의 확대는 보험재정을 악화시킴으로써 雇傭保
 險制度의 기반을 위협하는 결과를 가져오기 때
 문에 대부분의 국가에서 제도도입 초기에는 기
 업규모, 직종, 연령, 임금수준 등에 따라 일부
 근로자계층을 적용대상에서 제외하는 부분적용
 만을 하고 보험재정의 안정과 제도의 정착단계
 에 따라 점진적으로 적용대상과 범위를 확대해

가는 것이 일반적이다. 또한 군인, 공무원, 교원
 등 특수직종사자는 다른 제도에 의하여 보호를
 받고 있기 때문에 一般雇傭保險에서는 제외되는
 것이 보통이고 고용상태가 불안정하거나 소득추
 정이 어려운 農業勤勞者, 家內勤勞者, 臨時 및
 季節勤勞者, 自由業從事者등은 적용대상에서 제
 외하는 경우가 일반적이다. 일본의 경우에도 적
 용대상을 단계적으로 확대하여 全面適用에 이르
 기까지는 28년간이나 소요되었다.

한편 노동조합 중심의 任意的 雇傭保險制度에
 서는 실업기금을 설립한 노동조합의 노조원에게
 는 가입이 강제되나 비조합원에게는 실업기금에
 의 가입이 임의적인 것이 보통이다. 그러나 현
 재 임의적 고용보험제도를 실시하고 있는 덴마
 크, 핀란드, 스웨덴은 전통적으로 노조조직률이

높은 나라로서 적용범위에 있어서는 강제적 고용보험실시국가와 큰 차이가 없다.⁵⁾

3. 費用負擔

고용보험의 비용부담은 국가에 따라, 그리고 제도의 유형에 따라 다소 차이가 있으나 강제적 고용보험제도를 실시하고 있는 대다수 국가의 경우 失業給付에 직접 소요되는 비용은 勞·使가 보험료로서 부담하고 정부는 고용보험행정에 소요되는 비용과 극심한 불황으로 보험재정의 적자가 발생하였을 경우 이를 보조해주는 보조적 기능을 수행하고 있다. 그러나 소득조사에 입각하여 저소득근로자에 대한 失業扶助制度를 실시하고 있는 호주, 뉴질랜드 등에서는 실업급부에 직접 소요되는 비용도 전액 정부부담으로

하고 있다.

한편 강제적 고용보험제도를 실시하고 있는 국가에서도 저소득근로자에 대해서는 소득조사를 전제로 한 失業扶助制度가 운영되는 경우가 많으며, 실업부조 대상자의 失業給付費用은 전액 정부부담으로 하고 있다. 고용보험실시국가의 비용부담 유형을 보면 <표 2>와 같다.

일본은 고용보험사업에 직접 소요되는 비용도 정부, 사용자, 피보험자가 같이 부담하고 있는데 이러한 비용부담유형에 속하는 나라에는 강제적 고용보험제도를 실시하는 국가로서 일본외에 영국, 에이레, 키프로스, 몰타, 남아프리카 공화국이 있고, 任意的 雇傭保險制度를 실시하는 국가로서 스웨덴이 있을 뿐이다.

<표 2> 고용보험제도 실시국가의 보험료부담 유형별 분포

계		勞·使·政	勞·使	使·政	勞·政	政	勞	使	未詳
계	40개국	7	18	2	1	6	1	4	1
強制的 雇傭保險	29개국	6	15	2	1	1	-	4	-
任意的 雇傭保險	3개국	1	2	-	-	-	-	-	-
失業扶助 制度	6개국	-	-	-	-	4	1	-	1
其 他	2개국	-	1	-	-	1	-	-	-

주: 관리운영비는 제외되었음.

자료: U. S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World*, 1987.

5) 예컨대 덴마크의 노동조합조직률은 1983년 현재 78.2%, 스웨덴의 노동조합조직률은 1985년 현재 96.3%에 이르고 있다(R. Bean(ed.), *International Labour Statistics*, 1989).

4. 資格要件

失業給付의 남용 또는 근로의욕저하를 방지하기 위해 실업급여를 받을 수 있는 자격요건을 비교적 엄격하게 규정하는 것이 일반적이다. 즉 被保險者는 (1) 실업발생전에 일정기간(일반적으로 1년) 이상 취업하여 일정금액 이상을 임금으로 받아 일정기간(보통 6개월)이상 보험료를 납부해야 하며 (2) 일할 의사는 물론 육체적·정신적으로 일할 수 있는 능력과 상태에 있어야 하고 (3) 실직한 즉시 공공직업안내소에 등록하고 구직을 위하여 적극적으로 노력하여야 하며 (4) 실직후 일정기간(보통 7일)의 待機期間이 경과해야 한다.

그러나 이상에서 언급한 자격요건이 모두 만족된다고 하여도 自發的 요인에 의한 실업의 경우에는 일정기간 동안 수급자격을 상실하게 되는 것이 일반적이다. 각국에서 적용되는 급여의 주요제한 요건으로서는 ① 타당한 이유가 없는 자발적 이직 ② 과실에 의한 해고 ③ 노사분쟁에 의한 실업 ④ 정당한 이유가 없는 취업제의 또는 직업훈련의 거절에 의한 실업의 경우 등인데, 이와 같은 경우에는 일정기간 실업급여자격이 배제되며 부당한 급여신청의 경우에는 실업급여자격을 영구적으로 박탈하는 경우가 많다.

自發的 移職에 대해서는 프랑스, 그리스, 포르투갈, 스페인 및 미국의 대부분의 州에서는 실업급여를 전혀 지급하지 않으나 대부분의 국가에서는 일정기간이 경과하면 失業給付를 지급하고 있다. 예컨대 벨지움과 영국은 최고 26주까지, 일본은 최고 3개월까지, 캐나다, 핀란드, 에이레 등은 최고 6주까지, 독일은 최고 12주까지 급여를 제한하

고 있다.⁶⁾ 영국의 경우 자발적 실업자에 대한 급여제한 기간이 1986년까지는 6주였으나 자발적 이직자의 실업급여 수급의 남용을 방지하기 위해 1987~1988년에는 최고 13주까지, 그리고 1989년 이후부터는 26주까지 확대했을뿐만 아니라 1989년부터는 적극적인 구직활동(actively seeking work)요건을 추가하여 실업급여 신청자는 2주마다 공공직업안내소에 가서 지난 2주동안 적극적으로 求職活動을 했음을 입증하여야 실업급여를 계속 받을 수 있도록 급여요건을 보다 엄격히 규정하였다.

5. 給付水準

失業給付水準의 결정은 크게 최소한의 급여보상을 해야 한다는 주장과 충분한 급여보상을 해야 한다는 주장으로 나눌 수 있다. 前者는 실업자가 일을 싫어하고 윤리관이 결여된 사람 정도로 생각하여 최소한의 급여만 지급되어도 충분하다는 것으로서 오스트리아(실업발생전 임금의 30~60%), 미국(실업발생전 임금의 40~45%)등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 반면에 관대한 給付가 지급되어야 한다는 견해는 실업이란 모든 사람에게 일반적인 것이며, 실업의 상황이 지속적인 것이 아니므로 실업자의 입장을 비난할 수 없다는 논리에 입각하고 있는 것으로서 실업발생전 임금의 90%를 지급하고 있는 덴마크와 핀란드 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 대부분의 국가에서는 양 견해의 중간적 입장을 견지하여 근로자의 생활보장과 함께 실업자에게 열심히 求職活動을 할 수 있는 자극이 주

6) OECD, *Employment Outlook*, July 1991, p. 210.

어려야 한다는 차원에서 실업발생전 임금의 50~70%를 지급하되 급부의 上下限을 정하는 것이 일반적이다.

給付水準의 결정방법은 실업발생전 평균임금의 일정비율로 하는 경우(미국, 서독, 일본, 프랑스 등), 일정액을 지급하는 定額制로 하는 경우(이탈리아, 영국) 및 두 가지 방식의 혼합제도(프랑스, 핀란드 등)로 구분할 수 있다. 그러나 각국의 급부수준은 적어도 실직자 및 그 가족의 최저생계를 보장할 수 있는 수준에서 결정됨을 원칙으로 하고 있다.

失業給付期間의 설정에 관한 일반적인 원칙은 없으나 급부기간의 결정에 있어서 고려하여야 할 점은 실직기간이 길어지면 길어질수록 실직자는 더욱 고용되기가 어렵다는 사실이다. 따라서 최대 급부기간은 실업자들이 곧 재고용될 것이라고 기대할 수 있는 기간에 따라 결정되어야 할 것이다.

失業給付의 종류에는 실직자의 생활안정을 위한 기본급부 외에도 실직자의 직업훈련과 早期再就職을 촉진하기 위한 諸手當을 두고 있는 경우도 많다. 예컨대 일본의 경우 受給資格者가 공공직업안정소장의 지시에 의해 공공직업훈련을 수강하는 경우에는 기능습득수당이 별도로 지급되고 수급자격자가 기본수당의 所定給付日數의 1/2 이상을 남겨둔 상태에서 1년 이상 고용되는 것이 확실하다고 인정되는 안정된 직업에 취업한 경우에는 30~120 일본의 기본수당이 再就職手當으로서 지급된다.

각국의 고용보험법에서 最大給付期間은 모든 실업자에게 획일적으로 적용하는 경우(固定給付期間)와 실업자가 일정기간동안 얻은 임금액이나 고용기간 및 연령에 따라 가변적으로 적용하는 경우(可

變給付期間)로 대별된다. 前者에 해당하는 국가는 영국, 미국의 대부분의 州, 이탈리아, 스웨덴 등이며, 後者에 해당하는 국가는 일본, 캐나다, 독일 등이다. 또한 양자의 折衷型으로서 일정기간이 지나면 급부를 단계적으로 減額하는 제도를 채택한 국가로는 프랑스, 스위스 등이 있다. 그러나 기본급부기간은 6개월~1년을 초과하지 않는 것이 일반적이다.

그러나 불경기가 지속되어 재취업이 어려워지고 자신의 正規給付를 소진한 실업자들이 더이상 실업급부를 받을 수 없는 경우가 발생하게 되는데 이와 같은 경우에는 잠정적으로 급부기간을 연장하여 연장급부를 지급하거나 失業扶助制度에 의해 저소득 실직자들을 보호하는 나라가 많다.

6. 雇傭政策과의 연계

전통적인 실업보험제도는 실직근로자에게 事後的으로 실업급부를 지급하는 것에 주안점을 두었으나 현대의 雇傭保險制度는 사후적인 실업급부에 그치지 않고 실업의 예방과 재직근로자의 고용안정 및 실직자의 조기 재취업을 촉진하기 위한 여러가지 고용보험사업을 전개하는 것을 주요 특징으로 하고 있으며, 이러한 경향은 산업구조의 고도화와 더불어 더욱 강화되는 추세에 있다.

대표적인 예로서는 職業安定網의 擴充을 통한 고용촉진 및 취업알선노력의 강화, 실직근로자 및 재직근로자를 위한 교육훈련의 지원, 고용기회가 부족한 지역의 사업장 신설 및 이전비용의 원조, 벽지취업근로자를 위한 주택지원 및 이사비용 지원, 사양산업의 구조전환지원, 신체장애자·중고근로자등의 취업기회확대지원 등을 들 수 있다.⁷⁾

7) OECD, *Unemployment Compensation and Related Employment Policy Measures*, Paris, 1979, pp. 59~75.

예컨대 일본의 경우에는 실업급여외에 雇傭安定事業, 能力開發事業 및 雇傭福祉事業의 3事業을 고용보험법에 명시하여 다양한 고용보험사업을 전개하고 있는바, 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

雇傭安定事業은 피보험자 및 피보험자였던 자에 대하여 실업의 예방, 고용상태의 시정, 고용기회의 증대, 기타 고용안정을 도모하기 위하여 행하는 사업이다. 주요 고용안정사업으로서는 (1) 경기변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유에 의한 사업활동의 축소가 불가피한 경우에 근로자를 휴업하게 하거나 교육훈련을 받게 하는 사업주에게 휴업수당 또는 교육훈련중 지불한 임금의 1/2(중소기업 2/3)을 雇傭調整造成金으로 지급하고 사양업종의 사업장에서 배치전환 등 고용안정을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구한 사업주에 대하여 당해 근로자에게 지불한 임금의 1/4(중소기업 1/3)을 1년간 産業雇傭安定造成金으로 지급하며, (2) 정년의 연장 또는 정년에 도달한 근로자의 재고용 등 고연령자의 고용을 연장하고 고연령퇴직자에 대하여 재취직의 원조를 행하거나 직접고용하는 사업주, 기타 고연령자의 고용안정을 도모하는 사업주에 대하여 高年齡者多數雇傭保障金, 高年齡者雇傭確保助成金, 停年退職者等雇傭促進助成金, 高年齡者雇傭特別獎勵金, 停年退職豫定者等再就職援助促進助成金을 지급하고 (3) 고용기회를 증대시킬 필요가 있는 지역으로 사업장을 이전함으로써 낙후지역의 고용상황을 개선한 사업주 등에 대해서는 지역고용개발조성금, 대규모 고용개발촉진조성금, 통년고용장려금, 冬期雇傭安定獎勵金, 冬期技能講習助成給付金이 지급되며, (4) 장애자등 취직이 특히 곤란한 자의 고용촉진등을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하는 사업체에 대

하여 특정구직자고용개발조성금, 육아휴직 장려금, 특정직종육아조성금부금, 여자재고용촉진금부금을 지급하는 것 등을 들 수 있다.

能力開發事業은 근로자의 능력개발 및 향상을 촉진함으로써 생산성을 제고시키기 위한 사업으로서 生涯職業能力開發의 촉진이라는 기본이념에 근거를 두고 있다. 산업구조의 변화 및 고령화사회로의 이행과 더불어 실직근로자의 능력개발뿐만 아니라 재직근로자의 능력개발체계의 정비의 필요성이 증대됨에 따라 능력개발사업은 (1) 중소기업 사업주등이 실시하는 직업훈련에 대한 助成 및 援助를 위해 道都府縣이 실시하는 조성 및 원조액의 1/2에 상당하는 금액을 보조하고, (2) 직업훈련이 근로자의 직업생활의 全期間을 통하여 단계적이고 체계적으로 이루어지는 것을 촉진하고 근로자의 직업능력의 개발 및 향상에 이바지하기 위하여 정년퇴직예정자에 대한 직업훈련, 유급교육훈련 등에 필요한 비용의 1/4(중소기업 1/3)을 生涯能力開發給付金으로 지급하고 중소기업의 사업전환등에 필요한 직업능력의 개발을 도모하기 위하여 소요비용의 2/3를 최장 3년간 中小企業事業轉換等能力開發給付金으로서 지급하며 (3) 실업자의 취직을 용이하게 하기 위한 직업훈련의 실시와 재직근로자의 직업훈련수강기회의 확보를 위하여 職業訓練大學校, 職業訓練短期大學校, 技能開發센터, 綜合高等職業訓練校, 地域職業訓練센터등의 公共職業訓練施設을 설치·운영하고, (4) 정년퇴직자 및 中高年齡者의 재취직을 촉진하기 위하여 훈련종료후 당해 구직자를 고용할 것이 기대되는 사업장에서 작업환경에 적응하게 하는 職場適應訓練을 실시하는 事業主에게는 직장적응훈련위탁비(1인당 月 19,600엔)를 지급하는 등 피보험자의 능력개발

을 지원하기 위한 다양한 사업을 전개하고 있다.

雇傭福祉事業은 근로자의 직업생활과 관련된 환경을 정비·개선하고 취직의 원조, 기타 근로자의 복지증진을 도모함을 목적으로 한다. 근로자의 복지증진사업은 개별기업단위로 실시되는 것이 많지만 중소기업 등에 있어서는 개별기업이 단독으로 실시하는 것이 곤란한 경우가 대부분이기 때문에 고용보험적용을 받는 사업주들이 연대하여 근로자의 복지증진을 위한 사업을 고용보험사업의 일환으로 실시하고 있다.

주요 고용복지사업으로서의 移轉就職者를 위한 宿舎의 설치·운영, 근로자상담 원호시설의 설치·운영, 교양·문화·레크레이션시설의 설치·운영, 직업에 관한 조사·연구 등이 있다.

7. 管掌機關

고용보험의 관장은 실업문제가 노동정책과 관련되므로 노동부소관으로 하는 경우(미국, 일본, 캐나다, 스위스, 독일 등)와 사회보장정책 차원에서 사회보장부에서 담당하는 경우(영국, 프랑스, 핀란드 등)로 대별된다. 前者의 경우에는 실업문제를 고용정책과 같은 차원에서 일관성있게 다룰 수 있는 장점이 있는 반면, 後者の 경우에는 고용보험을 국민연금, 의료보험 등 다른 사회보험제도와 연계하여 일관성있게 운영할 수 있다는 장점이 있다.

V. 우리나라의 雇傭保險制度 導入方向

1. 基本方向

선진국 고용보험제도의 발전과정과 경험으로부터 우리는 한국에서 고용보험제도를 도입·발전시

켜 나가는데 있어 다음과 같은 기본방향을 설정할 수 있다고 본다.

첫째, 고용보험제도를 단순히 失職者의 생활보장을 위한 失業給付라는 消極的 意味보다는 실업을 事前에 예방하고 노동시장에서의 人力需給調節, 고용구조개선 및 고용안정, 근로자의 직업생활의 全期間을 통한 능력개발과 근로복지증진을 도모함으로써 산업구조조정을 원활하게 지원하고 경제의 活力을 강화할 수 있는 積極的 雇傭政策(active manpower policy)次元에서 이해하고 도입하여야 한다. 이러한 의미에서 우리나라에 도입될 고용보험제도는 사회보장적 기능과 고용정책적 기능을 혼합하여 운영하되 사회보장기능보다는 직업훈련과 직업알선 등 고용정책적 기능에 더 많은 비중을 두어 실업발생에 대한 事後救濟의 의미보다는 실업을 사전에 예방하고 인력의 효율적 활용을 기하기 위한 제도적 장치로서 정착시키는 것이 바람직하다고 본다.

선진국의 경우 20세기초 대량실업사태에 직면하여 실업자에 대한 救貧政策의 일환으로 고용보험제도를 도입하였으나 2차대전 이후 대량실업문제가 해소되고 산업구조변화에 따른 마찰적 실업이 심화되어 고용촉진 및 직업훈련 등을 병행하는 제도로 그 성격을 전환하였다. 현재의 우리나라 경제여건 및 노동시장상황을 보면 선진국에서 전통적 실업보험사업을 중심으로 한 고용보험제도 도입초기의 상황과 같은 대량실업문제는 존재하지 않고 전반적인 인력부족 시대로 진입하면서 부분적으로 求人難과 求職難을 겪고 있는 인력수급상 심각한 불균형현상이 발생하고 있다. 따라서 우리나라의 고용보험제도는 급격한 산업구조조정과 노동시장의 변화과정에서 발생하는 실업자에 대한

사후구제와 더불어 직업훈련, 직업안정기능의 확충에 중점을 둬으로써 우리경제의 경쟁력을 강화하는 제도적 장치로서 기능할 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 선진국에서도 실업의 예방기능과 직업훈련 및 직업알선기능에 제도의 중점을 둔 일본, 독일 등은 고용보험재정이 안정되고 경제도 지속적 성장을 유지하고 있는 반면에 失業給付에 중점을 둔 영국등은 보험재정의 악화, 실업자의 증가 등 많은 문제점을 경험한 끝에 80년대 후반에 적극적 고용정책에 중점을 둔 제도로 전환하였음을 他山之石으로 삼아야 할 것이다.

둘째, 고용보험제도의 順機能의인 面을 극대화하고 逆機能의인 面을 최소화 할 수 있는 제도적 장치를 마련하면서 도입되어야 한다. 고용보험제도는 실직근로자에게 일정기간 동안 실업급여를 지급하므로 제도운영이 방만할 경우 근로의욕을 저해하고 실업이 長期化되어 경제의 活力을 저해할 수 있는 소위 '先進國病'의 문제를 야기할 수 있다. 그러나 실업급여의 지급요건을 엄격히 제한하고 급여수준과 급여기간을 합리적으로 설정함으로써 실업급여제도의 남용을 방지하고 직업훈련과 직업알선에 중점을 둔 제도를 발전시켜 나가게 되면 고용보험제도는 장기적으로 人力의 효율적 활용과 생산성 향상을 통해 국민경제를 더욱 튼튼히 다질 수 있는 제도적 장치가 될 것이다. 이와 같이 雇傭保險制度는 제도의 운용여하에 따라 경제의 活力을 강화할 수도 있고 저해할 수도 있으므로 도입준비단계에서의 철저한 연구와 검토가 선행되어야 할 것이다.

2. 導入方案

우선 適用對象에 있어서는 기업의 부담능력과

보험행정의 관리기술상의 문제등을 감안하여 업종과 종업원 규모에 따라 단계적으로 확대적용해 가야 할 것이다. 즉 사업장이 영세하고 근로자의 이동이 잦은 업종은 적용을 뒤로 미루고 사업장규모가 상용근로자 10인 이상이고 직업의 안정성이 비교적 높아 실업발생확률이 작은 업종부터 적용해야 보험재정의 안정을 기할 수 있을 것이다.

둘째, 費用負擔에 있어서는 실업급여에 직접 소요되는 비용은 勞使가 1/2씩 부담하고 그 외의 직업훈련 등에 소요되는 비용은 전액 사용자가 부담하며, 정부는 고용보험사업의 관리운영비를 부담하는 것이 타당할 것이다. 고용보험제도의 도입을 빌미로 근로자를 부당해고하는 것을 방지하고 고용주의 직업안정노력을 유도하기 위해 기업의 해고율에 따라서 보험요율을 연계하는 經驗率制度 (experience rating system)를 도입하는 방안도 신중히 검토해 볼 필요가 있을 것이며, 기업부담완화를 위한 퇴직금제도와외의 조정도 검토되어야 할 것이다.

셋째, 失業給付水準에 있어서는 제도도입 초기의 실업급여수급의 남용을 최소화하기 위해 실업발생전 임금의 50% 내외로 비교적 낮게 책정하되 上限線을 설정하고 직업훈련수강과 조기재취직을 촉진할 수 있는 인센티브제도의 도입도 추진되어야 할 것이다. 또한 적극적인 求職活動을 하지 않는 者, 고용기간 및 보험료 납부기간이 1년 미만인 자, 자발적 이직자 등에 대해서는 실업급여의 지급을 배제하며, 待機期間은 제도도입 초기에는 2週정도로 하는 것이 적합할 것이다.

넷째, 실업급여의 最長給付期間은 초기에는 6개월 정도로 제한하되 실직자의 고용기간, 연령 등에 따라 差等을 두어 長期勤續을 유도할 수 있도록

록 하고 제도의 정착과 보험재정의 안정성을 보아가며 장기적으로 급부기간을 단계적으로 연장할 수 있을 것이다.

다섯째, 직업훈련의 효율적 추진을 유도하기 위해 현행 事業內職業訓練制度가 개편되어야 할 것이다. 사업주가 스스로 또는 다른 사업주와 연대하여 실시하는 사업내 직업훈련의 경우 훈련의무 대상업체가 훈련을 실시하지 않을 경우 직업훈련분담금을 납부하도록 되어 있으나 직업훈련분담금이 實訓練費의 1/2에도 못미치기 때문에 생산직 인력난에도 불구하고 대부분의 기업은 훈련실시보다는 직업훈련분담금 납부와 他社로부터의 인력스카웃을 선호하고 있다. 이와 같은 현행사업내 직업훈련제도의 문제점을 해소하고 기업 스스로 인력양성에 적극 나서도록 유도하기 위해서는 고용보험제도의 도입과 동시에 직업훈련분담금제도를 폐지하고 그대신 雇傭保險料로서 직업훈련비용을

사용자 부담으로 각출한 후 일정기준 이상의 교육훈련을 실시하는 기업에게는 고용보험재정에서 직업훈련비를 보조해주는 직업훈련유인제도로서 고용보험제도를 활용해야 할 것이다.

끝으로 고용보험사업의 관장기관으로서는 고용보험제도가 적극적 고용정책차원에서 도입·운영되어야 한다는 점에서 고용정책을 담당하고 있는 勞動部에서 직접 관장하는 것이 효율적일 것이다. 고용보험제도의 성공적인 도입·정착을 위해서는 일선 공공직업안정기관의 확충이 선행되어야 하는바, 노동부 지방사무소의 직업안정과를 공공직업안정소로 분리·독립시키는 물론 이를 대폭 확대하고 필요한 시설 및 인력확보에도 치밀한 준비가 있어야 할 것이다. 또한 현행 공공직업 훈련시설을 확충하고 실직자에 대한 효율적인 직업훈련실시를 위한 훈련프로그램의 개발도 병행되어야 할 것이다.