

雇用保險制度的 類型에 관한 分析: 國際比較研究*

金 元 植**

<目 次>

| | |
|-----------------|---------|
| I. 序 論 | IV. 結 論 |
| II. 雇用保險制度的 意義 | 附表 |
| III. 雇用保險制度的 類型 | 參考文獻 |

I. 序 論

우리의 경제가 1960년대 이후 經濟開發計劃을 진행시키는데 있어서 가장 큰 경제정책의 목표가, 완전고용의 달성 혹은 실업의 억제라고 할 수 있다. 이에 따라, 우리의 경제는 많은 고용정책과 실업안정정책을 촉진하여 왔다. 고도의 경제성장은 많은 고용을 창출하였으며, 실업율을 1963년 8.2%에서 1992년 현재 상당히 낮은 수준인 2.4% 수준에 머물러 있다. 그러나, 이러한 失業率의 성공적인 抑制政策에도 불구하고 산업사회가 갖는 특성상 노동시장에는 많은 문제가 노출되어 왔다. 고학력 실업의 문제¹⁾는 개인의 능력과 부합하는 직장의 취업이 얼마나 어려운가를 보여주고 있으며, 전문기술인력의 부족은 양

*1993년 6월 30일 한국노동총연맹 주최 “바람직한 고용보험의 도입을 위한 세미나”의 발표논문을 수정 보완한 것임.

**建國大學校 經濟學科

1) 1993년 현재 대졸실업율은 4.3%임.

질의 인력공급의 심각성을 제기해 왔다. 이러한 문제는 인력의 효율적 배분을 저해하여 경제성장의 잠재력을 잠식하게 한다. 그리고 수요관리 정책에 의한 단순한 실업 억제정책은 물가의 상승을 낳게 되어 경제의 불안을 초래한다. 이것이 바로 지금까지 우리 경제가 가지고 있던 인력정책의 딜레마이며 한계었다고 본다.

실업은 현대의 경제에 있어서 景氣循環과 摩擦的 要因에 의하여 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 현대사회에서 개인적으로 피할 수 없는 실업에 어떻게 효율적으로 대처하여 국민경제 뿐 아니라 개인적안정에 이바지할 수 있는가에 대한 정책적 논의가 지속되어 왔다. 즉, 실직으로 인한 생계보장과 실직의 가능성을 낮추는 조치가 필요했다. 이러한 목적의 실업대책을 위한 하나의 대책으로서 거의 모든 선진국가가 채용하고 있는 고용보험²⁾이 고려될 수 있으며, 우리의 職業安定法 제2조 5항에도 정부의 직업안정사업의 일부로서 '실업보험³⁾사업과 이에 관련된 사항'을 행하도록 되어 있다. 따라서, 본 연구는 외국의 고용보험에 대하여 그 도입 배경과 현재의 제도를 분석하고, 고용보험의 유형을 도출하여, 우리에게 합당한 고용보험의 모형을 선정하는데 일조가 될 수 있도록 한다.

서구의 거의 모든 국가는 국민의 福祉를 위하여 국민의 빈곤을 해결하는 방법으로, 산업화정책을 추구하여 왔다. 그러나, 산업화로서 고용을 창출하는 것 만으로는 국민의 복지증진과 풍요한 사회를 달성하는데 사회적 갈등을 야기할 가능성이 많음을 인식하게 되었다. 이에 따라, 각국의 정부는 복지를 단순히 고용을 증대시키는 간접적 방법보다 사회보장이라는 직접적 방법으로 해결하는 시도를 시작하였다.

이와같은 시도를 통하여 오늘날의 社會保障은 국가의 발전에 있어서 하나의 필수적인 요소가 되고 있으며, 서구 사회보장의 내용에는 醫療保險, 年金保險, 그리고 產災保險 및 본 연구의 목적인 失業保險이 거의 모두 채용되고 있다. 이중 고용보험과 연금보험은 사회보장의 구체적인 소득보장방법으로서, 국민의 생활안정에 지대한 역할을 담당해 왔다.

우리나라는 이상의 사회보장제도 가운데 1988년 국민복지 연금제도의 도입을 계기로, 고용보험을 제외한 거의 모든 사회보장체계를 갖추게 되었다. 물론, 기타 사회보장제도가 많은 문제를 내포하고 있으나 사회보장제도의 역사적 발달을 보면, 이러한 문제는 국민적 합의에 의하여 곧 해결될 수 있는 과제로 본다. 이러한 문제의 해결과정에 있어서

2) 본고에서는 고용보험은 실업급여제도만을 채용하는 고용보험(사실상 실업보험)과 실업급여 뿐 아니라 고용안정 및 능력개발사업을 채용하는 본래 의미의 고용보험을 모두 포함함. 그리고, 두 제도를 고용보험의 다른 유형으로 구분함.

3) 1993년 현재 우리나라의 직업안정법에는 실업급여제도 외의 개념을 포함한 고용보험의 법개념이 도입되어 있지 않음.

〈표 1-1〉 각종사회보장제도의 채용국가수의 변화

| | 1940 | 1949 | 1958 | 1967 | 1977 | 1990 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| 사회보장 ¹⁾ | 57 | 58 | 80 | 120 | 129 | 146 |
| 노령연금 | 33 | 44 | 58 | 92 | 114 | 138 |
| 의료보험 | 24 | 36 | 59 | 65 | 72 | 86 |
| 산재보험 | 57 | 57 | 77 | 117 | 129 | 139 |
| 실업보험 | 21 | 22 | 26 | 34 | 38 | 44 |
| 가족수당 | 7 | 27 | 38 | 62 | 65 | 63 |

註: 1) 사회보장제도 운영국가수의 수입.

資料: U.S. Department of Health and Human Service, Social Security Programs Throughout the World-1991, p. XXXi.

도 외국의 사례는 항상 他山之石의 중요한 역할을 담당한다.

고용보험은 1911년 영국에서 처음 도입되었다. 이후 1990년 현재 세계의 44개국이 도입하고 있다. 이들 국가는 사회보장제도를 운영하는 146개 국가의 약 40%에 불과하다. 이것은 연금제도의 실시국가 138개국, 의료보험 실시국가 86개국과 비교하여 현저히 낮은 실시율이다. 이것은 고용보험이 다양한 사회보장제도 가운데 도입 실시하는데 제반 여건이 상당히 성숙되어야 하는 제도임을 보이고 있다. 이러한 성숙여건에는 실업이 해당국가에 있어서 보험 가능한 위험인가의 판단과, 전국적으로 이 제도를 실시하는데 있어서 관리행정의 업무능력을 갖추고 있는가 등이 속한다.

일반적으로 고용보험의 실시국가는 고도의 산업화 국가들이라고 해도 과언이 아니다. 이것은 이들국가가 고용보험의 실시여건을 만족할 가능성이 많기 때문이라고 보여진다. 즉 장기적 실업이나, 계절적 실업, 불안정성 고용이 만성적 상황이라면 고용보험의 목적상 이들에 대하여 급부지급이 증대되어 제도의 안정성을 유지할 수 없다. 따라서 실업의 성격은 기술적 혹은 마찰적, 구조적이어야 한다. 고용의 형태가 지속적 혹은 안정적인 산업사회가 되지 않으면, 고용보험을 도입하기가 어려워진다고 본다. 고용보험의 도입에 있어서 우리나라가 과연 이와 같은 실업과 고용형태를 갖고 있는가에 관하여 우선 분석하는 것은 매우 의미있는 것으로 본다.

현재 고용보험의 추세가 단순히 실업자에 대하여 실업기간 동안의 생활안정을 위하여 실업급여를 지급하는데 그치지 않고, 근본적으로 실업을 방지하기 위한 직업훈련, 취로사업, 공공사업 등 雇傭對策까지 포함한 고용보험으로 옮겨가는 추세에 있다. 그러나, 제도의 발전에 있어서 이러한 과정이 필연적이라고 본다면 고용보험의 도입은 우선 실업급여의 지급에 우선 치중함으로써, 제도의 안정을 기하고 이 이후에 고용대책의 接木이 필

요하다고 본다. 따라서 본 연구는 외국의 실업급여에 관한 유형분석에 우선 연구의 목표를 두고자 한다.

본 연구는 외국의 고용보험을 분석하는데 있어서 모든나라의 고용보험제도를 연구의 대상으로 하기보다, 고용보험이 비교적 정착이 되어있고 특징이 있는 제도를 운영하는 12개국가를 대상으로 하였다. 그리고 이 중 비교적 많은 나라의 標本이 되고 있는 제도로서 英國, 美國, 日本, 3개국의 제도는 부표에서 따로 우리나라의 예상되는 제도와 대비시켜 보았다. 이러한 시도는 고용보험이 다른 사회보장제도와 달리 그 중심 내용은 각국이 거의 비슷하며, 제도의 운영면에서 각국의 특성에 따라 차이가 있기 때문이다. 본 연구의 구성은 다음과 같이 이루어 진다.

제Ⅱ절은 고용보험제도의 意義 및 背景에 관하여 논하였다. 고용보험은 특히 노사간에 많은 논쟁의 소지가 있는 제도인 만큼 각국마다 제도를 입법화시키는 과정이 매우 다르다. 그리고 노사, 정부의 힘에 따라 제도의 형태도 다른 점이 많다. 따라서, 각국의 현행 제도에 대한 변천 과정을 분석함으로써 우리의 현실에 합당한 제도의 장점을 그들의 역사적 배경으로 부터 얻을 수 있다고 본다.

제Ⅲ절은 각국 특히 12개 선진국 고용보험제도의 유형에 관하여 분석하였다. 본장은 현행의 각국 고용보험을 적용방법 및 범위, 비용부담, 자격요건, 급여의 내용과 기간, 관장기관 등에 대하여 유형별로 분석하고 그 경제적 의미에 관하여 언급하고자 했다. 이들 12개국은 미국, 캐나다의 북미 국가, 영국, 이탈리아, 스위스, 스웨덴, 프랑스, 서독, 핀란드, 덴마크, 네델란드 등 유럽 9개국 그리고 일본의 12개국이다.⁴⁾마지막으로, 제Ⅳ장은 요약 및 결론으로 구성된다. 그리고, 앞에서 언급된 내용을 요약함으로써 본 연구의 결론으로 각국의 고용보험제도가 그들의 사회적 배경과 다르므로 우리나라의 고용보험도 이 점을 인식하여야 함을 언급하였다.

Ⅱ. 雇用保險制度의 意義⁵⁾

고용보험은 피보험자인 근로자가 실업으로 인하여 그 소득의 원천을 상실한 경우, 보험제도에 의하여 그들을 일정기간에 걸쳐서 소득을 보상하고, 근로자의 생활을 안정시킴

4) 이들국가의 구체적인 제도비교는 김원식(1990) 〈부표 2-1〉-〈부표 2-6〉 참조.

과 동시에 산업에 필요한 노동력의 유지 및 보전을 행하는데에 그 목적이 있다.

근대 자본주의 사회의 발전에 따라 사용자와 근로자와의 분리가 진행된 결과 근로자는 그들이 소유하고 있는 재산이라고 할 수 있는 노동력을 사용자에게 제공하고 그 댓가로써 임금을 얻고, 스스로의 경제생활을 영위하게 되었다. 그러나, 그들이 노동력을 제공하는 기회, 즉, 고용의 기회는 '실업'이라고 하는 임의적인 사고에 의하여 위협받게 되었다. 따라서, 이러한 근로자에 있어서 실업은 그의 경제적 생활을 파괴하는 요인이 되며 국민 경제 전체에 있어서도 큰 영향을 미치게 된다.

즉, 실업에 의한 유휴 노동력의 존재와 이로 인한 그들의 기능의 저하는 국가의 생산자원의 손실을 의미한다. 더 나아가 실업발생에 의한 구매력의 상실은 국내에서 생산된 재화의 수요감소를 가져오며, 이에 따라 생산 및 고용이 더욱 위축되게 되어 그 파급효과가 커지게 된다. 또한 사회적으로도, 실업에 의한 사회적인 분위기의 침체 및 실업자 스스로의 자기 관리도 어렵게 되어 큰 문제가 될 소지가 있다.

1930년대의 세계적 공황 이후, 선진각국은 고도의 고용수준을 유지하고, 또한 완전고용을 위하여 많은 노력을 경주해 왔으며, 사실상 과거의 어떤 시기보다 실업율을 낮출 수 있었다. 그러나, 이와같은 고도의 고용수준의 유지로 경기적 실업은 피할 수 있었는지 모르나, 소위 '구조적 실업'이나 '마찰적 실업'의 문제는 피할수 없었다고 본다. 따라서, 이와같은 실업의 요인은 단지 개인 혹은 기업의 책임에 의한 것이라기 보다 사회경제적 요인에 의한 것으로 인식되고 있다. 근로자들은 일반적으로 실업에 의한 경제 생활의 위기에 직면하게 되는 것이 불가피한 것이며, 이것을 개개인의 근로자 스스로의 힘으로 해결하는것은 거의 불가능하다. 그러나, 이것을 전면적으로 개개인의 사용자 책임으로 하거나 그들로 하여금 해결하도록 하는 것은 기대할 수 없다고 본다. 즉, 실업은 사용자나 고용자의 책임의 범위를 벗어난 정치적, 경제적, 사회적 제요인 등에 의하여 발생하는 것으로서, 이의 해결은 하나의 국가적 과제가 되어야 한다고 본다. 따라서, 근로자, 사용자 및 국가가 각자의 입장에서 책임을 분담하고, 그 연대적인 힘에 의하여 해결해야 한다는 인식을 가져야 한다.

이러한, 이유로 선진각국은 정부의 책임하에 실업문제를 해결하기 위한 각종의 노력을 경주해 왔다. 즉, 각국은 각종의 재정정책과 병행하여 고용대책에 관한 법률에 입각하여 적극적인 고용대책의 전개를 하고 직업안정기관의 기능 활성화, 직업훈련의 실시, 등을 강구하고 있으며, 이와 동시에 많은 나라에서 실업중의 근로자가 재취업될 때까지 생활

5) 본절은 김원식(1990)의 "제2장 고용보험제도의 의의 및 역사적 배경"을 발췌, 수정 및 보완한 것임.

을 보장할 수 있는 보험으로서 본래 의미의 고용보험제도를 적극적으로 도입해 왔다.

고용보험은 앞서 언급한 바와같이 실업중에 있는 근로자의 생활의 안정을 도모하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 이 목적에 따라 고용보험은 국가의 일방적인 구제정책이 아니라 근로자를 피보험자로 하고, 실업을 담보로하는 사회 보험의 형태를 갖고 있는 것이다. 그렇다면 과연 실업이 보험의 담보가 될수 있는가에 관한 합리적 근거가 마련되어야 한다. 즉, 고용보험의 도입에 있어서 가장 큰 문제는 각 나라에 있어서 과연 고용보험이 그들의 사회적 목적을 달성하면서 보험의 성격을 충분히 유지할 수 있는냐에 있다. 그러나, 이러한 두 가지 측면을 동시에 달성하기는 사실상 많은 어려움이 있다. 이것은 같은 사회보험의 테두리에 있는 공적 의료보험이나 연금제도 등에서 충분히 인식할 수 있는 문제이기도 하다. 더우기, 고용보험은 의료보험이나 연금제도와 달리 같은 사회보험이면서도 사적보험에 의해서 대체되거나 보완적으로 운영될 수 없는 제도적 성격을 갖고 있다.

일정의 위험이 부보되기 위해서는 몇가지의 조건이 만족 되어져야 한다. 이와같은 요소에는 첫째, 비자발적 위험일 것, 둘째, 경제적인 손실이 있을 것, 셋째, 입증 가능한 위험일 것, 넷째, 대수의 법칙에 해당될 것, 다섯째 한시점에 일부만이 실업에 있을 것, 여섯째, 예상가능한 실업일 것 등이다.⁶⁾

이러한 요건이 명확히 판정될 수 있는 여건을 갖기 위하여는 상당수준의 관리행정기능과 고도의 산업화가 이루어져야 한다. 이와같은 조건이 만족되는 근로자는 쉽게 고용보험의 적용대상에 포함되어 왔으나, 그렇지 못했던 근로자 예를들면, 계절적 실업자, 일용근로자, 가사근로자 등은 상대적으로 고용보험의 대상이 되는데 많은 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 산업화 수준은 이러한 요건을 충분히 만족시킬 수 있다고 본다.

보험운용의 합리성을 가진 목적물로서의 실업은 私的保險에 의해서가 아니라 거의 모든 국가에서 公的保險 혹은 사회보험의 일환으로 운영되고 있다. 실업이 보험의 목적물로서 충분한 성격을 갖고 있음에도 불구하고 실업보험은 사적보험으로 운영되는데에는 많은 한계가 있다고 본다. 사적보험은, 개인적 형평에 중점을 두며 위험의 관리정도, 즉 급부수준은 각출의 정도에 직접적인 관계를 갖는다. 그러나, 사회보험은 피보험자에게 그들의 기본적 욕구에 비례한 급부를 제공하는, 사회적 적절성(Social adequacy)에 입각하여 운용된다.⁷⁾ 즉 실업자에게는 그들의 보험료의 크기에 관계없이, 최소한의 생활에 필요한 실업급부가 제공되어야 한다는 점에서 공적보험으로 운영되어야 한다. 따라서,

6) William Haber and Merrill G. Murray (1968), pp. 36~43.

7) Robert J. Myers (1965), p. 6 참조.

실업의 빈도가 높은 개인에 대하여는 개인보험의 원리에 따르면 더높은 보험각출이 있어야 하나 '사회적 적절성'의 원리에서 보면 이와같은 보험료의 부담은 있어서는 안된다. 즉, 이들에 대한 높은 보험료 징수는 이들로 하여금 자발적인 보험의 참여를 억제하게 되며, 결국, 실업을 보험으로 보호받지 못하게 되는 결과를 낳는다. 따라서, 실업이 보험의 목적물로서 충분한 성격을 갖고 있다고 해도, 사회적 현상으로서의 실업은 사적보험이 아닌 공적보험에 의하여 운용되어야 하는 것이다.

Ⅲ. 雇傭保險制度의 類型

고용보험의 유형은 앞에서도 언급되었듯이 크게 두 가지의 유형으로 분류된다. 첫째는 실업을 담보로 하여 실업급여만을 지급하는 형태의 사실상의 실업보험제도이며, 둘째는 실업급여 뿐만 아니라 취업을 촉진하기 위하여 직업안정 및 능력개발사업까지도 포함하는 고용보험제도이다. 따라서, 둘째의 유형은 첫째의 유형을 포괄하는 제도로서 산업 및 복지사회의 발전에 따른 필연적인 제도적 전개라고 본다.

그러나, 첫째의 유형을 가진 국가가 둘째 유형에서 포함된 고용촉진제도를 갖고있지 않은 것은 아니며 단지 하나의 제도로서 고용보험제도에 묶여 있지 않을 뿐이다. 즉, 고용촉진제도가 고용보험제도에내에 포함되어 있는 경우, 고용보험을 가진 국가는 고용촉진제도를 크게 두 가지로 구분하여야 한다. 첫째는 실업피보험자를 대상으로 한 고용촉진제도(이는 고용보험에 포함됨)와 둘째는 그 이외의 집단(피보험대상이 아닌 실업자, 비노동력인구 등)을 대상으로 하는 고용촉진제도이다. 앞으로, 고용보험 적용대상의 확대와 고용환경의 호전에 따라 노동시장에 대한 노동력의 유입이 증가하여 후자의 대상은 점차 감소할 것이라는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

고용촉진제도를 포함한 고용보험제도를 도입함으로써 정부는 고용촉진정책에서 적어도 피보험 실업자를 대상으로 한 정부의 예산부담을 절감할 수 있다. 그리고, 이들은 고용보험을 통한 자기보험(self-insurance)로서 자신의 고용촉진노력을 스스로 기울이는 것이 된다. 이에 따라 정부는 실업보험의 대상이 아닌 노령자, 저연령자, 장애자 및 여성인력에 대한 집중적 고용대책에 전념할 수 있고, 비노동력 인구를 생산적 노동력 인구로 끌어들이므로써 국가의 생산력을 증대시킬 수 있다. 이러한 제도의 도입은 다양한 사회변화를 겪고 있는 현대 국가에 있어서 매우 바람직한 것으로 본다.

전자에 해당하는 국가는 현재 고용보험을 실시하는 거의 모든 국가이며 후자에 속하는 국가는 일본과 독일이 있다. 그러나, 전자에 속하는 국가도 비록 고용보험제도 밖에서나마 실업급여제도만을 가진 고용보험을 고용정책과 연계하여 효율적으로 정책을 추구하려는 노력을 계속하고 있다.

고용보험의 직업안정 및 능력개발 등의 고용촉진제도는 일본이나 독일에든 사실상 기존제도의 보험화라는 틀 안에서 이루어져 왔다. 따라서, 이러한 제도들이 고용보험 내에 포함되어 있는지의 여부에 관계없이 이들을 서로 비교하는 것은 각국의 고용정책 모두에 대하여 평가해야 하는 광범위한 작업이 된다.

이러한 관점에서 우리의 雇傭保險案 가운데 직업안정과 능력개발사업도 기존의 제도적 틀을 벗어 나지 않을 것으로 본다. 따라서, 본 연구는 고용보험의 실업급여제도만을 고려하여 각국의 현행 실업급여제도를 유형별로 구분하고 각 유형의 특성을 분석하여 우리의 현실에 맞는 실업급여제도를 입안할 수 있는 근거를 제시하고자 한다.

실업급여제도의 유형은 1) 적용방법 및 범위, 2) 비용부담, 3) 자격요건, 4) 급여내용과 기간, 마) 관할기관 등의 다섯 가지로 구분할 수 있다. 이는 연하청(1981)에 따른 구분으로 보험제도의 성격을 규명하는데 무리가 없다고 본다. 따라서 본 연구는 그의 구분에 따라 우선 실업급여제도제의 유형을 살펴보고자 한다. 1991년 현재 44개국의 많은 나라가 실업급여제도를 실시하고 있으나 본 연구가 주된 관심을 갖는 대상국가는 미국, 캐나다 등의 북미 2개 국가와 영국, 이탈리아, 스위스, 스웨덴, 프랑스, 서독, 핀란드, 덴마크, 네덜란드의 유럽 9개국, 그리고 일본의 총 12개국이다.

1. 適用方法 및 範圍

1) 適用方法

실업급여제도의 적용방법은 우선 크게 강제적 제도와 임의적(자발적) 제도로 나눌 수 있다. 그리고 적용범위는 전체 피용자를 대상으로 하는가 혹은 일부 특수직종을 제외하는가에 따라 달라진다. 실업급여제도는 국가의 강제적 행위에 의하여 시작된 것이 아니라 직종 내, 혹은 기업내의 노동조합 등에 의하여 자발적으로 시작되었다. 이에 따라, 자발적 실업급여제도는 이러한 관행이 현대국가에까지 이어짐으로써 정부가 이를 정책적으로 뒷받침하는 형태로 남아 있다고 할 수 있다. 예를들면 덴마크의 경우는 자발적 실업급여제도의 대표적인 국가로 각종산업의 노동조합이 조합원의 동의에 의하여 정부

로부터 실업기금을 적립하도록 인가받아서 실업급여제도를 시행하고 있다. 그러나, 노동조합의 내규에 의하여 조합원은 조합의 실업기금에 대한 가입과 각출을 의무적으로 하고 있으므로 조합원이 되기 위하여는 피용자는 사실상 선택의 여지가 없게 된다. 이와같은 형태의 제도로는 덴마크 이외에 스웨덴, 1984년 이전의 핀란드 등이 있다.

강제적인 실업급여제도의 의의는 실업이 산업사회에 필연적이며, 누구에게도 피할 수 없는 사회적 위험이라는데 있다. 따라서, 실업의 대량 발생에 의한 사회적 불안정을 피하기 위하여는 실업의 위험이 있는 피용자를 강제로 보험의 적용을 받도록 할 수 밖에 없다고 본다. 강제적 실업급여제도의 시작은 1894년 스위스의 세인트갈 자치구였으나 가입대상 기업이 실업급여제도가 없는 자치구로 이전함으로써 사실상 실패했고, 국가적 차원의 강제보험은 1911년의 영국에서 최초로 실시되었다. 이후 이탈리아, 오스트랄리아 등의 순으로 실업급여제도를 도입하였다.

보험의 형태가 아닌 실업급여를 지급하는 제도로서 실업부조제도가 몇 개 국가에서 운영되고 있다. 이에 프랑스, 오스트랄리아, 뉴질랜드, 룩셈부르크 등이 있다. 이들 국가의 실업부조에 관한 재원의 조달은 피용자나 고용주의 각출없이 국가예산에 의하여 이루어진다. 본 연구는 논의를 실업급여제도에 국한시키므로 이에 대한 논의는 피하고자 한다(〈표 3. 1〉참조).

〈표 3-1〉 각종 실업급여제도의 형태

| 강제적 실업급여제도 | 자발적 실업급여제도 | 실업부조 |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 오스트리아 (1949) | 덴마크 (1933) | 오스트랄리아 (1947) |
| 벨지움 (1945) | 핀란드 (1934) ¹⁾ | 프랑스 (1984) ¹⁾ |
| 캐나다 (1955) | 스웨덴 (1934) ¹⁾ | 룩셈부르크(1945) |
| 영국 (1911) | 스위스 (1924) ¹⁾ | 뉴질랜드 (1938) |
| 미국 (1935) | | 스웨덴 (1973) ¹⁾ |
| 스위스 (1951) ¹⁾ | | |
| 프랑스 (1951) ¹⁾ | | |
| 독일 (1927) | | |
| 외 거의 모든 국가 | | |

註: ()는 실업급여제도 실시연도.

1) 2중적 제도의 국가임.

資料 : U. S. Department of Health Human Services, *Social Security Programs Throughout the World*, 1990. William Haber and Merrill G. Murray, *Unemployment Insurance in the American Economy*, Richard D. Irwin, INC., 1966, p. 49.

실업급여제도를 사회보험의 입장에서 보면, 자발적 제도의 경우 사실상 실업에 처하게 될 가능성이 가장 높은 그룹을 보험으로부터 제한하는 결과를 낳게 된다. 따라서, 자발적 보험은 사회보험이 사회전체의 위험을 분산해야 한다는 기본원리를 깨는 결과를 낳는다. 그리고, 자발적 보험이 정부의 보조나 혜택을 받는 경우, 실업급여제도의 혜택이 없는 피용자는 실업시에 어떠한 대책도 없는 집단으로 전락해 버린다는 불평등의 상황에 처하게 된다. 따라서, 실업급여제도는 사회보험의 형태에서는 강제적 보험의 형태가 합리적이며, 자발적 보험의 경우도 다른 보조적인 제도의 보완이 있어야 한다고 본다.

2) 適用範圍

실업급여제도의 적용범위는 일반적으로 전체 피용자로 하는 경우(대표적인 예로서 영국⁸⁾, 네덜란드)와 각국의 상황에 따라 특수직종, 특정연령, 기업규모에 따라 피용자들을 적용제외, 임의제도, 혹은 별도의 제도로 운영하는 사실상의 부분 적용하는 경우(거의 모든 국가)가 있다.

고연령자, 저연령자, 자영업자, 임시근로자, 가족근로자 등이 적용제외 되는 경우(일본, 캐나다, 미국, 이탈리아, 스웨덴, 프랑스, 서독, 덴마크 등), 일정규모 이하 기업의 피용자, 일정 소득 이하의 근로자, 자영자 등이 임의 적용되는 경우(일본, 영국 등), 그리고, 공무원, 농업, 건축업, 선원, 철도원 등에 대하여 별도의 제도를 운영하는 경우(일본, 미국, 이탈리아, 프랑스, 네덜란드 등) 등으로 구분된다.

원칙적으로 실업급여제도를 사회보험의 입장에서 본다면 실업급여제도의 적용범위가 모든 피용자를 대상으로 하여야 한다. 따라서, 거의 모든 국가에서도 이러한 원칙에 거의 동의하고 있다. 그러나, 소규모기업, 특수직종의 기업들을 하나의 제도에서 관리한다는 것은 어려운 것으로 판단하고 있기 때문에 일부 근로자 계층의 적용문제가 발생한다. 즉, 이들에 대한 실업관리 능력이 없는 상태에서 보험대상을 확대한다는 것은 무분별한 급여의 지급으로 인하여 보험재정을 악화시킴과 동시에 제도의 기반을 흔드는 결과를 낳는다. 따라서, 실업급여제도의 적용에 있어서는 항상 각 계층별로 실업급여제도의 타당성에 관한 근거를 마련할 수 있는가에 대한 검토가 따라야만 한다고 본다.

첫째, 자영자 계층의 적용에 있어서는 그들이 실업급여제도에 가입되게 될 때, 어떻게 그들의 소득을 추정하여 각출을 할 것인가가 우선 문제된다. 또한 그들이 실직을 당했다

8) 영국의 경우는 일정 소득 수준이상에 대하여 강제제도를 설정하고, 그 미만의 경우는 임의 제도임.

는 사실을 입증하기가 어렵다. 예를들면, 자영업자가 그들의 사업소득이 격감하였을 때, 그들은 사업을 청산하여 실업의 상태에 들어가게 될 것이다. 그들의 소득은 다양하게 변해 왔을 것이므로 급부수준을 결정하기가 어렵게 된다. 또한, 급부수준이 미리 정해진 경우 그들의 소득이 일정수준 이하에 도달하게 되면, 스스로 실업의 상태에 들어감으로써 실업급부를 수급하는 것을 더 선호하게 될 것이다. 이에 따라 자영업자들은 실업급부제도의 가입대상으로 하기가 매우 어렵게 된다.

둘째, 소규모 기업이 실업급부제도의 대상에서 제외되는 근본적 이유는 자영업자계층에서와 마찬가지로 관리 운영상의 문제에서 비롯된다. 즉, 경제상황의 변화와 근로자 자신의 사정에 따라 근로자의 퇴출이 많은 소규모기업으로부터 고용보험세를 징수하거나, 그들의 피고용자에 대한 고용상태와 그들의 임금기록을 정확히 수집하는 것 역시 지나치게 어려울 뿐 아니라, 그 비용도 매우 크다고 할 수 있다. 물론 이러한 문제는 세무행정 및 노동행정의 효율성으로 해소될 수도 있으나 이에는 많은 한계가 있다고 본다. 이들의 적용에 대한 또 다른 논의는 소규모기업의 피용자들이 보험의 대상이 되기에는 위험(risk)이 크다는 것이다. 즉, 소규모기업의 폐업 및 실패확율이 높기 때문에 이들은 바로 보험재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있게 된다. 따라서, 제도의 운영에서 행정의 효율성을 기할 수 있다는 전제 하에, 이들 집단에 대한 실업발생 억제 장치(경험율 제도, 고용촉진급부제도, 부분임금보조제도 등)로서 이들 집단에 대한 재정적자 요인을 줄일 수 있다고 본다.

셋째, 농업근로자 및 일용근로자에 대한 적용은 매우 다양한 문제를 야기한다. 그들은 기업화 되어 있을 경우 상용 근로자로서 인정받을 수 있으나, 때에 따라서 계절적 근로자의 성격을 가지며 혹은 일을 찾아 이동하는 이동성 근로자의 성격도 갖는다. 이들 역시 실업급부제도에서 적용제외되는 가장 큰 이유는 관리 운영상의 문제이다. 즉, 비활동기의 소득을 어떻게 산출할 것이며, 일을 찾아 이동하는 근로자의 경우 그들의 소득을 어떻게 추적할 것인가의 문제가 발생한다. 더우기, 그들이 활동기나 일을 찾아 이동하는 기간동안 어떻게 실업 상태임을 입증할 것인가에도 이들을 실업급부제도의 적용대상으로 하는 어려움이 있다. 그러나, 거의 모든 국가들에서는 이들이 저소득층이나 사회적 취약계층으로 분류되므로, 이들에 대한 적용이 반드시 이루어져야 한다는 것을 고용보험의 사회보험적 측면에서 인식하고 있다.

넷째, 가사근로자는 우리나라의 경우 하나의 근로계층으로 형성되어 있지 않다는 점에서 현재 실업급부제도가 도입 되었을 경우, 이들은 그다지 큰 문제가 되지 않는 것으로 본다. 그러나 사실상 외국의 경우 이들의 보험적용은 가장 큰 논란을 겪고 있다. 개인가정에서의 가사근로자들에 대한 보험적용은 제도의 초기에는 거의 고려의 대상이 되지

않았으나, 반일제 근로자의 상당부분이 이 부류에 속한다고 볼 때, 상당히 큰 비중이 될 수 있다고 본다. 이들은 일반적으로 납세의 부담을 피하기 위하여 가능하면 소득신고를 기피할 것이며 고용주의 입장에서도 고용보험세를 피하기 위하여 정확한 임금을 보고하지 않으려 할 것이므로 사실상 자발적인 참여가 불가능하다고 할 수 있다.

다섯째, 공무원 및 준공무원(공공기업체의 직원 등)이 일반적 실업급여제도의 대상이 되지 않는 이유는 그들이 법률적으로 신분의 보장을 받고 있기 때문으로 보인다. 따라서, 이들을 실업급여제도의 대상으로 하기 위하여는 우선 그들이 실직위험에 있는가에 대하여 분석하여야 한다. 그러나 하버와 머레이(1966)의 논의에 의하면, 그들에게도 실직의 위험은 존재한다고 본다.⁹⁾ 즉, 정부에도 단기적이고 계절적인 직무가 존재하기 때문에, 이곳에 근무하는 공무원은 실직의 위험이 있다고 본다. 또한 정부의 행정 및 제도의 변화와 이전 등에 의하여 일부 근로자들은 해고될 수도 있다. 따라서 실업급여제도의 가입 대상이 될 수 있다고 본다. 그러나, 이들을 실업급여제도의 적용대상으로 하는 미국의 일부 주의 경우를 보면, 이들의 급여비용비율(Benefit-Cost ratio)이 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 한편으로 이들을 실업급여제도의 가입대상으로 하는 것에 문제가 없음을 나타내나, 다른 한편으로 이들을 위한 별도의 제도가 이들에게는 더 선호될 수 있음을 보인다 하고 할 수 있다.

이상의 논의에서 일반적으로 전체 피용자를 대상으로 하는 완전한 의미의 실업급여제도는 많은 장애가 있으며 이의 달성에는 긴 시일이 요할 것임은 당연하다고 할 수 있다. 그러나, 이러한 문제들은 반드시 해결되어야만 사회보험으로서 실업급여제도가 정착될 수 있다고 본다. 왜냐하면, 사실상, 자영업자, 소기업근로자, 농업근로자, 가사노동자들은 가장 실업의 위험성이 높은 취약계층이기 때문이다. 따라서, 이들을 임의가입제도로써 고용보험에서 흡수하여야 한다. 그리고, 고용보험의 주요사업인 고용촉진사업들은 사실상 이들을 조직노동시장(organized sector)로 끌어 들이는 것이 주요 목적인 만큼 이들의 가입제한은 지양하여야 한다.

2. 費用負擔

일반적으로 실업급여제도의 재원 조달원은 고용주, 피용자, 그리고 정부라고 할 수 있다. 대개의 선진 실업급여제도 실시 국가들은 이들의 삼자를 서로 그들의 상황에 따라

9) William Haber and Merrill G. Murray(1966). p. 163 참조.

조합함으로써 실업급여제도의 비용을 조달하고 있다. 본 연구의 대상이 되고 있는 12개 실업급여제도 실시 국가 중 거의 모든 국가는 고용주 혹은 피용자가 보험급여를 조달하며, 정부는 관리 행정의 부담과 혹은 보험재정의 적자시 이를 보전하는 등의 보조적 기능을 하고 있다. 단, 이들 중 핀란드와 네덜란드의 경우는 정부가 전혀 이 제도에 대한

〈표 3-2〉 各國의 失業給付制度 財源 調達方法

| | 피용자 | 고용주 | 정 부 | | |
|-----------|-----|-----|-----|-------|------------|
| | | | 각 출 | 관리행정비 | 적자보전(대출포함) |
| 일본 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 캐나다 | 0 | 0 | | | 0 |
| 영국 | 0 | 0 | 0 | | |
| 미국 | | 0 | | 0 | |
| 이탈리아 | | 0 | 0 | 0 | |
| 스위스 | 0 | 0 | | | |
| 스웨덴(노조제도) | 0 | 0 | 0 | | |
| (노조제도) | | 0 | 0 | | |
| 프랑스(실업보험) | 0 | 0 | | | |
| (연대책임제도) | | | 0 | | |
| 서독 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 핀란드 | 0 | 0 | | | |
| 덴마크 | 0 | 0 | | | 0 |
| 네덜란드 | 0 | 0 | | | |

資料 : U. S Department of Health and Human Services (1991).

출연을 하지 않고 있다. 거의 모든 국가는 고용주 혹은 피용자의 부담으로 실업급여제도의 재원을 조달하는데 미국과 이탈리아만이 고용주가 전액부담하며 기타 다른국가들은 거의 고용주가 관리 운용비를 제외한 비용의 50% 이상을 부담하고 있다. 2중적 실업급여제도를 갖고 있는 프랑스 등에서는 실업부조의 경우 고용주와 피용자 부담은 없고 전액 정부가 재원을 부담하고 있다. 〈표 3-1〉은 각국의 재원조달 방법에 관하여 요약하고 있다.

보험각출금의 勞使分擔은 실업발생의 원인이 누구에게 있는가에 의하여 결정된다고 본다. 물론, 거의 모든 국가에 있어서 실업급여의 수급자격을 자발적 실업에 대하여 부과하지 않고 있으므로 보험각출금은 사용자가 부담해야 한다는 논의도 있을 수 있다. 그러나, 자발적 실업 여부의 정확한 규명이 쉽지 않다고 본다면, 고의적 실업에 의한 급여의

지급 가능성을 고려하여 피용자에게도 보험의 비용을 부담시킬 수는 있다고 본다. 레자(1984)는 실업급여제도가 全額 雇用主 負擔이 되는 것이 선호되는 이유로 다음의 네 가지를 들고 있다.

첫째, 피용자는 그들의 실업을 조절할 능력이 없으므로 각출금을 부담해서는 안 된다. 현대사회에 있어서 점차 두드러진 실업의 현상은 마찰적 실업 혹은 구조적 실업으로써 이는 피용자들에게 고용의 지속을 위하여 능동적으로 대처할 수 있는 시간적 준비를 마련하지 못하게 한다. 그러나, 이러한 실업 역시 고용주가 조절할 수 없는 한계이상의 경우가 많다. 이러한 점을 감안할 때 고용주 전액부담의 실업급여제도에 문제가 있을 수 있다.

둘째, 노동조합의 입장에서 피용자 각출부담은 피용자의 순소득을 줄일 뿐 아니라 더 높은 가격으로 소비자에게 전가 되기 때문에 고용주 부담이 되어야 한다. 그러나, 보험각출부담이 피용자나 고용주 어느 쪽에 지워지더라도 이론적으로 궁극적 피용자의 부담은 변화가 없으므로 이러한 논리는 사실상 성립되지 않는다.¹⁰⁾ 단, 재화시장이 비경쟁적일 경우 기업의 입장에서, 노동비용의 상승을 구실로 재화의 가격을 인상하기가 더 용이하다고 할 수도 있다.

셋째, 고용주측에서는 피용자가 각출을 하게 되면, 피용자들이 피용자 부담 이상의 임금인상을 요구할 것이므로 노동조합보다 더 피용자 부담을 염려한다. 이는 노동의 판매자독점성향이 강할 경우 고용주가 우려하는 상황으로 볼 수 있다. 그러나, 이러한 요인은 앞서 두번째 요인과 같은 맥락의 것으로서, 비록 피용자가 각출료를 전액 부담하더라도 궁극적으로 고용주에 대한 부담은 달라질 것이 없다고 본다.

미국에 해당되는 요인으로서 넷째, 고용주에 대한 經驗率(Experience rate)의 사용이 증가함에 따라, 유사한 제도를 피용자 각출로 운용한다는 것은 바람직 하지 못하다고 본다. 여기서 경험율이란 고용주의 실업발생 경험에 따라 각출료율을 변화시키는 제도를 말한다. 이러한 제도를 피용자각출에 적용하게 되면, 결국 피용자가 스스로의 실업을 조정하는 동기를 제공하는 것이 된다. 따라서, 경험율의 존재 하에서 피용자의 각출부담은 합당하지 않다고 본다.

결국 레자(1984)의 네 가지 주장 중 각출료의 고용주 부담을 합리적으로 인정할 수 있는 요인은 첫째와 넷째로서 축약될 수 있다. 그러나, 첫번째의 경우에 있어서도 실업의 요인이 비자발적인 것이 확실히 판명하기 어려운 상황이라면 피용자의 일부 부담도 있을 수 있다고 본다.

10) 이에 관한 논의는 Edgar K. Browning and Jacqueline M. Browning(1987), pp. 396~8 참조.

3. 資格要件

실업급여제도에 있어서 실질적으로 가장 중요한 문제는 실업급여수급을 위한 자격이라고 할 수 있다. 이것은 일반적으로 실직 전에 일정 고용기간 이상 고용되거나 일정 임금수준 이상을 가득하여야 하며, 일할능력(ability to work)과 의욕(willingness to work), 그리고 일할 수 있는 상태(availability for work)에 있을 것을 요구하는 경우가 많다. 그리고, 보험급여의 수급자격자는 수급의 부적격 요건(disqualification)에 의하여 급여를 제한 받게 된다.

1) 資格期間과 資格所得

실업급여제도의 목적은 피용자가 직장없이 비자발적 실업에 처해 있을 때 피용자에 대한 급여보상을 하기 위한 것이다. 급여자격을 만족시키는 가장 보편적인 기준은 피용자들이 노동시장에 참여되어 있는가이다. 따라서, 실업급여제도는 피용자들이 일정 기간 동안 고용되었는가, 정상적인 임금을 받았는가, 일할 능력과 의욕, 일할 수 있는 상태에 있는가를 조사하게 된다. 이것은 근로자가 노동력인구에 포함되어 있고 직장을 얻을 경우 일을 계속할 수 있는가를 확인하기 위하여 필요한 전제조건이다.

이론적으로 직장에 근무하기 시작한 첫 날부터 피용자는 실업급여제도의 대상이 되어야 한다. 왜냐하면, 이때부터 그는 실업의 위협에 당면하게 되기 때문이다. 그러나, 실업급여제도의 자격기간의 설정은 실업급여의 지급을 위한 행정적 절차를 밟기 위한 것도 있으나 무엇보다도 실업위험에 대한 보험급여의 재원보전에 관련되어 필요하다. 즉, 실업이전의 고용기간 동안 최소한 액수의 각출이 이루어지게 되지 않으면, 단기적 혹은 주기적 고용의 많은 피용자들이 실업급여를 수급받으려 할 것이다. 이는 노동시장에 적극적으로 참여하고 있으면서도 실업에 의하여 임금손실을 입은 선의의 피용자들에 지급될 보험기금의 유출을 낳게되어, 보험재정을 악화시킨다. 따라서, 일정기금을 안전하게 확보하기 위하여 일정 고용기간 동안 일정금액 이상의 소득을 가득하도록 하는 경우가 많다. 일반적으로 자격소득과 자격기간을 모두 적용하는 경우는 드물며 자격기간만을 설정하는 것이 일반적이다.

일정기간의 자격소득은 첫째, 정액소득으로 하는 방법, 둘째, 주당급여의 일정 배수로 하는 방법, 셋째, 일정기간 임금의 일정 배수로 하는 방법의 셋으로 나눌 수 있다. 첫번째의 방법은 개인의 임금수준이 높게되면 쉽게 자격소득에 도달할 수있으며, 매년 혹은 주

기적으로 정액소득을 법률상으로 인상시켜야 한다는 약점을 갖고 있다. 둘째의 방법 역시 첫째와 마찬가지로 고임금 근로자의 경우 저임금 근로자보다 쉽게 수급자격에 도달할 수 있다는 것이 문제이다. 셋째 방법은 일정기간동안 상대적으로 고용기간이 적은 피용자들을 수급자격에서 쉽게 배제시킬 수 있는 장점이 있다. 첫째와 둘째는 미국의 일부 주에서, 셋째는 英國, 美國의 다수 주에서 채택하고 있다.

자격기간은 일반적으로 일정 기간동안 일정 기간 고용될 것을 요구한다. 자격기간의 설정은 자격소득의 설정보다 더 제한적인 요건으로 자격소득의 경우는 임금수준에 따라 자격기간이 다양해지는 대신 자격기간의 경우는 모든 피용자가 똑같은 고용기간을 요구 받게 된다. 자격기간만을 요구하는 국가는 일본(퇴직직전 12개월동나 6개월 고용), 캐나다(실업급여 수급전 연도 10~14주 고용), 미국(급여수급전 14~20주 고용), 이탈리아(최근 2년간 52주 보험가입), 스위스(최근 2년간 6~18개월의 고용) 등 우리가 연구대상으로 하고 있는 거의 모든 국가들이다. 그러나 핀란드의 경우는 기본급여에 대하여만 자격기간이 없다.¹¹⁾

2) 일할 수 있는 能力과 일할 수 있는 狀態

앞서 살펴 본 자격소득, 자격기간에 관한 논의가 실업자가 노동시장에 정식으로 참여했는가에 관한 확인절차 였다면, 일할능력과 의사 그리고 일할 수 있는 상태에 대한 여부는 노동시장에 현재나 앞으로 계속 노동시장에 머물러 것인가에 대한 확인절차라고 할 수 있다. 즉, 일정한 기간동안 충분한 각출이 이루어졌다고 해도, 노동시장에서 이탈하게 되면, 실업급여의 목적에 위배되기 때문에 실업급여가 항상 지급될 수 없다.

급여신청자의 일할 수 있는 능력과 일할 수 있는 상태는 매우 많은 요소들에 의하여 영향을 받는다. 예를들면 특정의 불구, 질병, 병약, 등 신체적 상태나 그가 속해있는 노동조합의 내규에 의하여 혹은 그 자신의 선호에 의하여 특정 직종에 근무할 수 없는 경우에도 이 조건들이 만족될 수 없다.

일반적으로 일할 수 있는 능력의 조사는 일을 할 수 있는 정도의 건강상태를 관찰함으로써 가능하다. 그러나, 급여신청자가 지속적으로 건강상태를 유지하는가에 관하여는 계속 관찰이 필요하다. 따라서, 급여신청자들이 급여의 수급시에 급여지급지(공공직업안정소 등)에 출두하여 건강의 상태를 조사 받을 수 있도록 하는 경우가 많다.

모든 개인이 비록 일을 할 수 있는 능력이 있어도 일을 기피하는 경향의 급여신청자가

11) 핀란다는, 소득비례급여에 대하여는 24개월 근무에 26주의 고용을 요구함.

있기 때문에 일을 할 수 있는 상태의 조사가 필요하다. 따라서 이의 조사를 위해서는 개인 마다 융통성있는 기준의 적용이 필요하다. 일반적으로 다른 직장에서 취업을 계속하기 위하여 이직을 하는 경우, 혼인이나 임신을 이유로 하여 이직을 하는 여성근로자들은 일을 할 수 있는 상태로 판명될 수 없으므로 급부의 자격을 상실하게 된다.

수급자격으로서 일을 할 수 있는 능력은 본 연구가 대상으로하고 있는 13개 거의 모든 국가에서 요구하고 있으며 일을 할 수 있는 상태를 요구한 국가는 이중 캐나다, 영국, 미국, 이탈리아, 프랑스, 서독, 네덜란드 등에 불과하다. 그리고, 구직의 증거를 요구하고 있는 국가는 영국, 미국 등이 있다.

3) 給付의 制限要件(disqualification)

이상에서 언급한 자격소득 자격기간이나 일할 수 있는 능력, 일할 수 있는 상태가 모두 만족된다고 하여도 이들의 실업이 자발적 요인에 의한 실업이 되면 수급자격을 상실하게 된다. 이를 우리는 급부의 제한(disqualification), 혹은 급부수급의 부적격 요인이라 한다. 즉, 실업급부의 부적격자를 선별하는 것은 비자발적 실업을 구분함으로써 가능해진다. 부적격에 대한 근거는 대개의 국가에 있어서 거의 유사하다. 그 이유는 각국의 제도가 상당히 초기의 영국제도에 기초하여 있거나 혹은 영국의 이 부분에 관한 법률적 내용을 그대로 채택하고 있기 때문이다.¹²⁾ 영국제도에 따른 부적격이란 타당한 이유없는 자발적 퇴직, 과실에 의한 해고, 적당한 직장제외에 대한 거부, 노동쟁의에 의한 고용상실, 제공된 직업훈련의 거부 및 부당한 급여신청 등이다. 이상의 조건 가운데 마지막의 부당한 급여신청에 대하여는 어느 정도의 관용을 베풀어서 급부의 금액, 급부의 일시적 지급이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 각국에서 채택하고 있는 주된 부적격 요인은 다음의 네 가지를 들 수 있다.

첫째, 타당한 이유없는 자발적 퇴직은 자발적 퇴직도 어떤 일정의 이유가 있으면 급부를 신청할 수 있다는 점을 함축하고 있다. 일반적으로 보험은 피보험자의 고의에 의한 피해는 담보하지 않는다는 점에서 이것은 매우 특징적이라고 할 수 있다. 즉, 피용자가 그의 직장을 떠날만한 합리적이고, 입증할 수 있는 상황하에서 그가 다른 직장을 구할 수 없다면, 그는 실업급부제도의 혜택을 받을 수 있게 된다.

여기에서 말하는 타당한 이유는 급부신청자가 실업위기의 상황하에서 합리적인 개인으로 행동했는가에 따라, 혹은 실업의 상황이 필연적인 것이었는가에 따라 결정된다. 일

12) 安積銳二 外(譯)(1981), pp. 176~7.

반적으로 타당한 이유는 실직의 원인이 고용주측에 있을 경우를 규정짓는 경우(고용주의 부당한 압력, 차별 등)가 많다.

둘째, 과실(misconduct)에 의한 해고에서 과실이란 고용주의 이익을 정당한 고의적, 혹은 의도적인 행위이어야 한다. 그러나, 행위에 대한 일반적 지침은 있을 수 없고, 악의가 없는 단순한 태만 등은 과실에 포함시키지 않으며, 설령, 악의가 있어도 태만으로부터 야기된 결과의 심각성에 따라 법의 적용에서 과실의 정도가 달라진다고 본다. 일반적으로 과실에는 사내 법규의 위반에 의한 경우, 음주작업, 기물의 탈취 등에 의한 실직이 이에 속한다.

셋째, 적당한 직장재의에 대한 거부는 일반적으로 직업안정소의 직장알선과 관련하여 발생된다. 즉, 직업안정소는 그들의 기능을 극대화시키기 위하여 구직, 요청이 있을 경우 실업자에게 직장을 알선하게 된다. 고용보험은 이들의 기능을 더욱 활성화 하기 위하여 적당한 직장알선에 대하여 거부할 경우 급부를 지급하지 않을 수 있다. 이는 한편으로 실직자가 적합한 직장을 거부함으로써 발생하는 기금의 고갈을 방지하는데 목적이 있다고 본다. 또한, 일정한 직종 혹은 장기간 실업이 불가피한 실직자에게 직업훈련의 수강을 요구할 경우가 있는데 이에 대한 거부도 실업급부의 수급을 제한 할 수 있다. 이것은 고용보험의 재정적자를 우려한다기 보다 실직자의 장기적 고용안정을 도모하기 위한 것이다. 따라서, 이는 고용보험의 성격을 가진 국가에서 부가되는 조건이라고 할 수 있다.

넷째, 노사분쟁에 의한 실업에 있어서 노사분쟁이라 함은 파업과 직장폐쇄를 모두 포함한다. 그러나, 노사분쟁자체가 급부의 자격정지의 원인은 되지 못한다. 경우에 따라서는 직장폐쇄에 의한 실업이 급부자격의 상실에 속하지 않는 경우도 있다.¹³⁾ 이는 근로자에게 책임이 없는 고용주에게 한 행위로부터 피용자를 보호하기 위한 것을 목적으로 한다. 급부의 지급정지를 할 수 있는 노사분쟁을 어떻게 판단할 것인가는 어느 쪽이 현재의 상황을 변화시키려고 하는가에 따라 결정된다. 만일 피용자들이 임금 혹은 작업환경을 향상 및 인상시키려는 시도를 하면 이는 파업에 속하며 고용주가 임금을 낮추려 하거나 피용자의 환경을 악화시키려 한다면 이는 직장폐쇄에 속한다고 본다. 물론, 이러한 판단이 실업급부제도에서 노사분쟁에 의한 실업을 정의하는데 절대적인 영향을 갖는 것은 아니다.

이상의 네 가지 요인 외에, 제공된 직업훈련추선에 대한 거부, 부당한 급여신청, 퇴직 급여 혹은 해고수당 등 기타 소득을 받는 경우 등 각국마다 다른 기준의 급부수급 부자격 기준을 마련하고 있다. 제공된 직업훈련을 거부했을 경우 부자격이 되는 국가는 일본,

13) William Haber and Merrill G. Murray (1966), pp. 305~7.

캐나다, 영국, 이탈리아, 서독, 네덜란드 등으로 고용보험이나 노동시장의 고용정책에 대한 비중이 높은 국가이다. 그리고, 퇴직급여나 해고수당 등 기타 소득을 받는 경우 자격 상실 혹은 급부가 감액 되는 국가에는 미국의 일부 주와 스웨덴이 있다.

4) 기타 受給資格

지금까지 구체적으로 언급되지 않은 언급수급자격으로는 일정의 대기기간을 요구하는 경우와 적극적인 구직 노력을 할 것 등을 요구하는 경우가 있다. 일정의 대기기간을 요구하는 이유는 대개 실업급부의 행정절차를 밟기 위한 시간을 얻기 위하여 설정하는 경우가 많다. 그러나, 실업자체가 경우에 따라서는 실업자의 생계를 직접적으로 위협할 가능성이 많다는 점을 감안하여 실업 즉시 급부가 지급되는 경우가 증가하고 있다.

또한, 적극적 구직노력을 할 것을 요구하는 것(예: 미국, 영국의 경우)은 일반적으로 고용사무소에 의한 직장알선이 실업자에게 충분한 직장을 마련하지 못하기 때문에 직접 직장을 구하도록 하는 유인을 제공하기 위한 것이다. 그러나, 이는 실업자에게 지나친 구직노력을 강요할 수 있고 실업자의 사기를 저하시킨다는 비판을 받는다.

실업급부제도의 목적에 따르면, 모든 실업자들은 실업급부의 수급자격이 있어야 한다. 이러한 점에서 이상에서 언급된 실업급부제도의 부적격요건들은 사실상 실업급부제도의 목적에 부합되지 못한다고 볼 수도 있다. 그러나, 실업급부제도에서 부적격 요건을 설정하는 목적은 실업급부제도의 부보대상인 실업이 도덕적 위해 (moral hazard)로 인하여 자의적 실업의 가능성이 높기 때문이다. 즉, 도덕적 위해로 인하여 무분별하게 보험급여가 지불되면 선의의 실업자에게 돌아갈 보험재정이 고갈될 뿐아니라, 이는 전체 근로자들의 고용에 대한 형태를 변화시킴으로써 국가적으로 큰 손실이 될수 있다고 보기 때문이다. 따라서, 이러한 부적격요인은 피용자의 고용에 대한 형태를 변화시키지 않고, 무절제한 급여의 지급이 이루어지지 않는 범위내에서 실업자의 사기를 저하시키는 요인이 없도록 하여야 한다.

4. 給付水準과 期間

실업급부수준의 결정 및 실업기간의 결정은 실업급부제도의 피보험자에게 매우 민감한 문제이다. 이중에서 특히 가장 많은 논란을 일으킬 수 있는 것이 실업급부의 수준인데 그 이유는 이 수준이 어떻게 결정되어야 하는지에 대한 일반적인 원칙이 없기 때문이

다. 급부기간은 일반적으로 최대 한도를 정하게 되고, 경제의 상황에 따라 실업급부 기간이 경과한 후 연장급부가 지급되는 경우가 많다.

1) 給付水準

급부수준의 결정이 어떻게 결정되어야 하는가에 대하여는 많은 논란이 있을 수 있으나 크게, 최소한의 급부보상을 하는 경우와 충분한 급부보상을 해야 하는 경우로 나눌 수 있다. 각국의 평균임금에 대한 급부수준의 비율을 보면 매우 다양한데 프랑스의 경우 기본급부와 임금의 40.4%인데 비하여 (최저급부 124.95 프랑), 핀란드의 경우는 저소득층의 경우 90%까지 수급받을 수 있다.

일반적으로 급부수준이 낮게 책정되어야 하는 근거는 무엇보다도 실업자는 가장 가난하고, 가장 낮은 임금을 받는 근로자들 보다 더 나빠야 한다는 관념에 기초하고 있다고 본다. 그러나, 이러한 원칙이 합리성을 갖기 위하여는 정부의 결정에 다음과 같은 점이 고려되어야 한다고 본다.

첫째, 실업자가 열심히 구직활동을 할 수 있는 자극이 주어져야 한다. 둘째, 실업에 대하여 노동자가 갖고 있는 두려움이 직업훈련에 적극적으로 참여하도록 하고, 그에 따른 생산성의 증대에 어느 정도 효과적인 방법이 되도록 되어야 한다. 셋째, 개인이 일이 없는 지역에서 일이 있는 지역으로 이동할 수 있는 유인을 제공하여야 한다.

이와 같은 낮은 급부수준을 고집하는 기본적인 가정은 무엇보다도 실업이 모두에게 당연한 재난이 아니라 개인의 약점과 도덕적 약점을 노출시킨 것으로 보는 것이다. 즉, 실업자는 일을 싫어하고 윤리관이 결여된 사람 정도로 생각하므로 최소한의 급부만 지급되어도 충분하다고 생각하는 견해에 따른다.

반면, 관대한 급부가 지급되어야 한다는 견해는 실업자가 모든 사람에게 일반적인 것이며 실업의 상황이 지속적인 것이 아니므로 실업자의 입장을 비난할 수 없다는 것이다. 어떤 개인이 물가상승을 늦추기 위한 정책이나, 고용을 급속히 감소시키는 기술진보 정책에 의하여 실업상태에 빠져든다면, 이러한 이유로 실직을 당한 사람에게 적극적으로 충분한 보상을 한다는 것은 당연하다고 할 수 있다. 충분한 보상을 하는 경우는 실업이 자발적인 경우보다 비자발적인 경우로 보는 것이 많고 실업을 직장생활에서의 실패라기 보다는, 개인적 불행에 의한 것으로 보는 쪽이 더 많다.¹⁴⁾ 실직자에게 관대한 급부수준이 주어져야 한다는 근거는 크게 세 가지로 볼 수 있다.

14) 安積銳二 外 (譯) (1981), p. 174.

첫째, 실업은 사회의 책임이라는 견해에 기초한다. 따라서 사회적인 책임에 입각하여 그들에게 충분한 보상이 되어져야 한다고 본다.

둘째, 1930년대 케인즈에 의하여 제창된 수요관리적 경제정책에 따른 논리로서 전국적, 지역적으로 높은 수준의 급부를 제공하는 것은 구매력을 유지시키고 이에 따라 고용 수준을 유지시킨다는 것이다. 따라서 낮은 수준의 실업급부가 지급되게 되면 반대의 효과를 낳게 되고, 사실상 실업을 더욱 유발시키게 된다.

셋째, 높은 수준의 실업급부는 경우에 따라서 생산성의 증대에 도움이 된다. 산업구조의 재편성은 노동의 잉여를 낳게 되며, 피용자들의 직장과 생계를 위협하게 되어 산업 재편성 과정에서 그들의 협력보다는 저항을 받게 된다. 따라서, 그들에 대한 충분한 실업급부의 제공은 생산 방법이나 새로운 노동력 재배치 계획의 선택에서 그들의 저항을 억제하는 수단이 된다고 할 수 있다. 이것은 산업구조개선에서 고용보험의 고용촉진사업과 실업급부사업이 밀접히 관련되어 있어야 함을 시사한다.

즉, 사회가 발달하고 산업화됨에 따라, 외국의 실업급부의 수준은 점차 상승해 왔다. 이것은 무엇보다도 실업이 피용자의 도덕적인 책임에 기인한다기 보다 사회의 구조적 책임이라는 점에 기인한다. 따라서 실업급부의 수준은 사회의 발달정도 및 산업화 단계에 따라 달라질 수 있음을 보인다. 그러나, 한편으로 최소의 급부수준을 설정하는 다른 이유는 실업자를 보조하는 재정적 비용을 최소화하고 실업율을 낮게 유지시키는데 그 목적이 있음도 고려 되어야 한다.

베커(Joseph M. Becker)는 급부의 합당성에 대한 기준으로서 다음의 네 가지를 제시하고 있다.¹⁵⁾ 첫째, 급부는 임금의 50% 이상이어야 한다. 둘째, 급부수준은 생계에 지나친 어려움이 없어야 한다. 셋째, 필요불가결한 지출을 할 수 있도록 하여야 한다. 급부의 결정에 이와같은 원칙을 적용하는데 항상 정확한 근거가 마련되어야 함은 당연하다.

급부수준의 결정방법은 일반적으로 크게 셋으로 구분할 수 있다., 첫째, 실직전 소득의 일정비율로 결정되는 경우(미국, 캐나다, 이탈리아, 스위스, 서독, 일본 등), 둘째, 일정액으로 결정되는 경우(영국, 핀란드 등)가 있다. 그리고, 이 두 가지의 절충형으로서 기본급부로 일정액과 소득비례부분을 급부로 지급하는 경우가 있다. 급부의 결정에 있어서 기본급부의 설정은 최소한의 생활보장과 고용보험의 소득분배적 목적을 위한 것이다.

각 국가의 급부수준은 적어도 가족 최저 생계를 보장할수 있는 수준에서 결정되며, 가족수에 따라 부가급부가 제공되는 경우가 많다. 이에 따라 급부의 최저 한도가 결정되는 경우(일본, 스웨덴, 프랑스 등)가 많으며, 급부의 지급에 최고 한도를 설정하는 국가(캐

15) Joseph M. Becker, S. J. (1961), p. 64.

나다, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 네덜란드 등)도 대부분이다.

최초의 실업급여제도인 영국의 제도에서 실업급여는 정액제였다. 그러나, 한 국가 내에서 임금의 격차는 매우 다양하며 같은 분야에서도 다른 기능간의 임금격차도 컸기 때문에 모든 실업자에게 정액의 실업급여를 제공한다는 것은 일정소득 이상의 소득계층 실업자에게 최소한의 생계보장을 하지 못하게 되었다. 따라서, 거의 모든 국가에서는 소득비례의 실업급여제가 도입되었다. 소득비례의 실업급여를 지급하는 경우, 실업급여의 산출근거는 근로기간 중의 주당 소득에 기초할 것인가, 분기별 소득에 기초할 것인가, 혹은 연간소득에 기초할 것인가가 결정되어야 한다. 일반적으로 실업에 즈음하여, 피용자의 임금수준은 많은 변화를 보일 수 있으며, 따라서 이들의 급여산출근거도 주당소득, 분기별 소득 혹은 연간소득에 따라 매우 달라질 것이다. 실업급여가 근로자의 실직전 근로행태를 변화시키지 않는 합리적 임금기준의 결정은 매우 중요하다고 본다.

급여의 최고한도는 일반적으로 일정액으로 고정되는 경우가 많다. 그러나 소득수준의 증대에 따라, 실업자들이 수급할 수 있는 급여의 한도는 실질적 소득의 일정수준에 미치지 못하게 되므로 급여의 최고 한도를 인상해야 한다는 문제가 발생된다. 그러나, 최고한도의 인상은 일반적으로 실업급여제도법에 규정되어 있는 경우가 많기 때문에 법률의 개정 없이도 인상이 불가능 해진다. 따라서, 연간 평균소득 등 일정의 기준에 따라 최고한도를 가변적으로 조정하도록 하는 경우가 많다.

2) 給付期間

급여의 결정에 있어서 급여수준 못지 않게 중요한 다른 측면은 급여기간이다. 실업급여제도는 실직기간 동안 일정의 소득을 실직자에게 제공하기 위한 것이다. 실직기간이 단기적 혹은 장기적인 경우에 관계없이, 실업급여제도의 목적에 부합하기 위하여는 급여기간은 당연히 실직기간 전체이어야 한다. 그러나, 현실에 있어서 실업급여제도에서의 실업이라함은 단기적이고, 제한된 기간 동안에 당면한 고용으로부터의 이탈을 의미하는 것이지 지속적인 실업상태를 의미하는 것이 아니다. 따라서 실업급여제도는 연금보험과 같은 장기적 보험이 아니라, 단기적 보험이며, 단기적으로 급여가 지급된다. 이것이 바로 실업급여제도에 있어서 최대급여기간이 설정되는 이유이다.

최대급여기간의 설정에 관한 일반적인 원칙은 없다. 최대급여기간의 결정에 있어서 고려되어야 할 사항은 실직기간이 길어지면 길어질수록 실직자는 더욱 고용되기가 어렵다는 사실이다. 따라서, 가능하면 실업급여가 지급되는 실직기간을 줄임으로써 구직활동에 더욱 적극적으로 참여하도록 하는 유인을 제공할 수 있다고 본다. 따라서, 최대급여기간

은 실업자들이 곧 재고용될 것이라고 기대할 수 있는 기간에 따라 결정되어야 한다고 본다. 물론 이와 같은 기간은 각 국가의 경제상황, 산업구조, 고용구조 등에 따라 다르다.

각국의 실업보험법에서 최대급부기간은 모든 실업자에게 획일적으로 적용하는 경우(固定給付期間)와 실업자가 일정기간 동안 얻은 임금액이나 고용기간 나이에 따라 가변적으로 적용하는 경우(可變給付期間)로 대별된다. 전자에 해당하는 국가는 영국, 미국 대부분의 주, 이탈리아, 스웨덴 등이며 후자에 해당하는 국가는 일본, 캐나다, 서독, 네델란드 등이다. 양자의 절충형으로서 일정기간이 지나면 급부를 단계적으로 감액하는 제도를 채택하는 국가로는 프랑스, 스위스 등이 있다. 예외적인 것으로서 핀란드의 경우는 기본급부를 무제한 지급하고 있다.

급부기간을 가변적으로 할 것인가 혹은 고정적으로 할 것인가는 제도의 발생초기부터 큰 문제가 되었을 것임을 말할 나위가 없다. 가변적 급부기간에 대한 논의는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 현실적으로 고정급부기간은 다른 모든 보험의 성격과 더 일치한다. 거의 모든 보험에서 개인은 그들의 각출이 시작되는 순간부터 손실이 완전히 구분되며, 보험금액은 각출전 기간에 따라 변화하지 않는다. 그러나 각출액에 따라서 보험금이 달라진다는 개념을 고려하면 실업급부제도가 고용기간이 길수록 급부기간이 길어지는 것은 오히려 더 보험원리에 입각한 것으로 볼 수도 있다.

둘째, 고용주는 피용자가 고용된 기간에 비례하여 실업급부에 더 책임을 느껴야 한다는 것이다. 따라서, 급부기간은 실직전 고용기간에 비례되어 결정되어야 한다. 실업이 '고용주의 책임'에 기인한다는 사실은 특히 미국에 있어서, 거의 모든 주가 가변급부기간제를 채택하는데 결정적인 영향을 미쳤다.

셋째, 과거의 고용기간이 길수록 더 긴 급부기간을 부여하는 것이 더 공평하다고 본다. 피용자의 각출이 있을 경우, 이러한 논리는 더욱 절대적일 수 있다. 그러나, 한편으로 피용자의 각출이 없다면, 급부기간을 더 연장받을 수 있는 근거는 적어진다고 할 수 있다. 달리 생각하면, 짧은 고용기간을 가졌던 실업자들은 고용기간이 길었던 자들 보다 저축이 적을 것이므로 더 긴 급부기간이 필요할 수도 있다. 실업급부제도는 사실상 실업으로 발생하는 욕구와 사회적 적합성(social adequacy)을 만족시키기 위한 것이지, 개인적 공평성을 만족시키기 위한 것은 아니라고 본다.

고정적 급부기간에 대한 논의는 앞에서 있는 가변적 급부기간에 대한 논의에서 간접적으로 이루어졌다. 첫째, 실업자가 적어도 일정기간 동안 실업급부를 수급할 수 있다는 것은 안정적 직장을 갖고 있는 근로자 뿐 아니라, 실업자에게 더 큰 안정을 준다. 또한, 이 기간까지는 취업을 해야 한다고 인식하므로 계획성있는 구직전략을 추구할 것이다. 둘

째, 고정급부기간은 급부신청자에게 실업급부의 이해에 더욱 쉽게 접근할 수 있다. 셋째, 고정급부기간은 고용주로부터 정보와 회계자료, 급부산출작업 등이 적게 요구되므로 관리운영에 쉽다.

이상의 양 제도의 논의로부터 쉽게 어떤 급부기간 제도가 도입되어야 하는가가 결정될 수 있다고 본다. 일반적으로 급부기간이 적합하게 결정되었는가에 대한 판단은 給付消盡率(exhaustion ratio)에 의하여 결정된다. 이것은 12개월동안 1차적 급부지급에 대한 급부소진 실업자의 비율을 말한다. 일반적으로 실업율이 높을수록 이 비율은 높을 것이다. 이 지표는 급부기간을 조정하는 좋은 지표라고 본다.

3) 給付期間의 延長

일반적으로 불경기가 지속되면 재취업이 어려워지고, 자신의 정규급부를 소진한 실업자들은 더 이상 실업급부를 받을 수 없게 된다. 실업급부를 받을 수 없는 실업자의 수가 증가하게 되며 사실상 실업급부제도의 존재가 이들에게는 아무런 의미가 없어진다. 그러나, 한편으로 정규급부를 소진한 실업자의 증가는 그들의 장기적 실직상황을 보호받기 위하여 더 긴 급부기간을 요구하게 되었다. 이에 따라 불경기에는 잠정적으로 급부기간을 연장하는 조치들이 이루어지게 되는 경우가 발생하기 시작하였다.

일반적으로 급부기간의 연장방법에는 실업급부제도 내에서의 연장(미국, 캐나다 등 거의 모든 나라들)과 실업부조에 의한 연장(독일, 영국 등) 등이 있다. 전자는 연장급부를 실업급부제도의 재원에 의하여 조달되나 후자는 사회부조의 차원에서 보험재정과 관계 없이 국가재정, 즉 국민의 세금에 의하여 지급된다. 이 경우는 우선 보험재정의 건전성을 우선으로 한다는 점이 고려될 것이며 강제적인 실업을 노사자체의 피할 수 없는 관계에서 보는 것이 아니라 사회가 부담해야하는 비용으로 보는 견해에서 비롯된다고 본다.

일반적으로 연장급부는 수시로 정규급부의 소진후에 이루어 지는 것이 아니라 국가 혹은 지방단위의 실업율이 지나치게 높을 때, 정규급부를 소진한 실업자들에게 일괄적으로 지불되는 것이 보통이다. 한편, 이와 같은 연장급부의 재원조달은 정규급부와 같은 기금에서 이루어 질 수도 있으나, 정부가 부담할 수도 있다(미국 등).

5. 管轄機關

실업급부제도는 노동시장에 참여하고 있는 대상으로 하고 그 운영에 관하여 많은 준비

가 있어야 함은 말할 나위도 없다. 더욱이, 전국에 산재해 있는 전체 피용자를 대상으로 하기 때문에 방대한 행정조직이 갖추어 있지 않으면 안된다.

실업급여제도는 무엇보다도 고용과 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 각 지방의 공공직업안정소 혹은 직업안내소가 실업급여제도의 실질적 관리행정 사무를 맡는 경우가 많다. 따라서 실업급여제도의 도입은 직업안정소의 정비 혹은 전국적 개설이 우선되어야 한다. 그리고, 자발적인 실업보험제도를 운영하는 덴마크의 경우는 노동조합에서 관리행정이 이루어지기도 한다.

실업급여제도의 가장 큰 문제는 어떤 기관이 전반적 관리운영을 담당하여야 하는가에 있다. 이것은 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 첫째는 실업의 문제가 노동에 관련되므로 노동부의 소관으로 하는 경우(미국, 일본, 캐나다, 스위스, 독일 덴마크 등)와 사회보장의 차원에서 사회보장부에서 관리하는 경우(영국, 프랑스, 핀란드, 이탈리아, 스위스 등)이다.

전자의 경우는 실업의 문제를 고용과 같은 차원에서 일관성있게 다룰 수 있다는 장점이 있다. 즉, 노동부의 고용대책은 실업을 줄일 수 있으며 고용대책의 범위 내에서 제도의 하나로 실업급여제도가 운영된다. 이와같은 성격이 강한 실업급여제도를 실시하고 있는 국가는 일본, 독일 등이 있다.

반면, 후자의 경우는 실업문제를 고용과 달리 사회적 위험으로 간주하여 노령, 산업재해, 질병 등 다른 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 사회보장급부와 일관성있게 조정, 지급하기 위한 것이다. 일반적으로 실업의 원인은 여러가지로 구분될 수 있다. 건강상실에 의한 실업, 노령에 의한 실업, 산재에 의한 실업 등 사회적 위험 가운데 2중적인 사회보장 혜택이 있는 경우, 일반적으로 한 가지의 급여만 지급하는 것을 원칙으로 한다.

실업급여제도의 관할에 관한 문제는 무엇보다도 각국의 사회보장 역사가 어떻게 흘러왔는가에 따라 달라져야 한다. 기존의 사회보장제도가 사회보장부에서 일원화 되어 왔다면 후자가 더 선호될 것이며, 각자의 사회적 위험이 각 해당 부처에서 담당해 왔다면 전자가 더 선호 될 것이다. 따라서, 우리나라와 같이 사회보장제도의 역사가 일천한 경우에는 이의 선택에 보다 신중해야 할 것은 당연하다고 본다. 그러나, 사회보장부에서 관리하는 경우는 대개 보험료의 각출문제 및 사회보험의 일반적 자료와 기록 관리의 효율성 때문에 이러한 기능이 위임된 것으로 보이며 실질적 관리는 노동부에서 하고 있으므로 이에 관한 논란의 여지는 없다.

IV. 結 論

이상에서 본 연구는 실업급여제도가 가질 수 있는 형태에 관하여 고용보험을 안정적으로 운영하고 있는 12개의 사회보장국가의 제도를 비교 분석하면서 개관하였다.¹⁶⁾

이들 국가들은 사정에 따라 각기 다른 제도를 운영하고 있음을 보인다. 더욱이 이들의 제도는 자신들의 사회보장에 관한 정책이나 현실 등에 더욱 큰 비중을 가지고 운영하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 영국은 국민보험의 테두리 내에서 제도를 운영하고 있으며, 또 형평성 보다는 분배적 정의에 입각한 제도를 운영한다. 반면, 미국은 다른 사회보장제도와 상호관련을 최소화시키면서 주정부가 자신의 입장에 맞는 제도를 각기 도입하여, 분배적 문제보다는 형평성에 입각한 경제적 효율성 제고에 더 많은 관심이 있다. 일본은 실업급여제도를 고용정책의 차원에서 다루며, 사회적 연대성에 입각하여 매우 부정적 (paternalism)인 정책의 지표를 갖는다. 그리고 재해보험과 연결하여 제도간의 효율성을 높이려고 한다. 독일 역시 실업급여제도는 고용정책의 일환으로 보아 고용촉진법으로 운영하며, 의료보험료와 같이 징수하고 있다.¹⁷⁾

이와 같이 여러나라의 예를 보더라도 이미 산재보험, 의료보험, 연금보험을 사회보험으로 아무런 실질적 연계없이 실시하고 있는 우리나라의 경우 이제 실업급여제도의 도입을 사회보험 간의 연계 계기로 보는 물론, 실업급여제도의 효율적운영에 이를 활용할 수 있도록 되어야 할 것으로 본다.

실업급여제도의 성격은 실업이라는 목적물을 담보하는 단기적 보험이면서, 취약계층의 사회적 위험을 담당하는 현대사회의 필수적 존재라는 점을 인식을 해야 한다. 따라서, 사회 전반적인 비용을 최소화하는 제도의 마련은 물론 국민이 모두 공감할 수 있는 제도가 되어야 한다.

앞에서 언급한 실업급여제도의 다섯 가지 유형도 물론 실업급여제도의 틀을 갖추는데 있어서 필수적인 것이다. 그러나 완벽한 제도의 확립에 있어서 가장 큰 전제는 경제, 사회적 상황에 따른 도입방법의 설정이다. 다른 사회보장제도와 달리 실업급여제도는 경기

16) 각국의 실업급여제도의 유형은 김원식(1990) pp. 197~214 의 <부표 2-1>-<부표 2-5>에 요약되어 있음.

17) 미국, 일본, 영국과 우리나라의 고용보험안(고용보험기획단의 안) 의 자세한 비교는 부표를 참조.

의 기복에 따라 많은 시행착오를 겪어오면서 정착되어 왔다. 따라서, 지금까지 언급된 다른나라의 실업급여제도 성장의 역사적 배경과 시행착오에 대한 면밀한 검토가 없이는 실업급여제도 뿐아니라 고용보험의 정착은 많은 시일이 요할 수도 있다고 본다.

〈附表〉 美國, 英國, 日本, 韓國(案)의 雇傭保險制度 比較

| | 美國 (1990) | 美國 (1990) | 日本 (1990) | 韓國案 |
|------|---|--|---|--|
| 적용범위 | | | | |
| 적용대상 | 연방법 : 상·공업 기업의 피용자, 4인이상고 용 비영리법인 피 용자, 연간 20주동 안 4인이상의 피용 자를 가진 비영리 법인의 피용자, 기 의 모든 주정부 및 지방정부의 근로자, 농장근로자의 2/5 가입. 주정부법 : 연방법에 포함된 피용자. | 1주당 수입이 46파 운드이상인 자 | 모든 기업의 종업 원 | 모든 사업 혹은 사 업장, 사업장 규모 는 미정 |
| 적용제외 | 농업피용자, 가사, 근로자, 종교단체 피용자, 임시근로 자, 가족고용자, 자 영업자. | 국민보험임. | 65세이상 근로자, 연간4개월 미만의 계절근로자, 타제도 의 적용을 받는 상 무원 | 60세이상 새로 고용 된자, 시간제근로자, 계절적, 일시적사업 장근로자, 공무원, 사립학교 교직원 |
| 입의제도 | | 1주 46파운드가 득자와 자영자, 기혼여성, 과부는 가입시 각출보조 금. | 상용근로자가 5인 이하인 농업, 수산 업의 피용자. | |
| 특별제도 | 철도원, 연방정부 피용자, 제대군인을 위한 연방특별 입 법. | | 일용근로자, 선원, 공무원. | |

| | | | | |
|------|--|---|--|---|
| 재원조달 | | | | |
| 피보험자 | 없음(알라바마, 알라스카, 뉴저지 펜실버니아주는 예외) | 비용자: 주당 46 파운드까지 2%, 46-350파운드까지는 추가적으로 9% 자영업자: 주당 4.55파운드와 연간 5,450-18,200 파운드에 대하여 추가적으로 6.3% | 임금의 0.55%(계절근로자는 0.65%) | 실업급여보험료율의 1/2. |
| 사용자 | 연방세:과세 임금총액의 0.8% (기본세율 6.2%에서 주가출금 5.4%를 공제한 세율임) 주정부제도: 거의 모든 주의 기본세율은 5.4%. 직용세율은 경험율에 따라 0.0-10.0%임 평균적용세율은 2.0%(1990)임. | 비용자의 임금 등급에 따라 5-10.45%(사회보험세율임). 고용보험에 대한 부담은 예산비중에 따라 추정할 때 노사합하여 0.8-1.6%정도임. | 임금지불 총액의 9%(계절 및 건축근로자는 1.0-1.1%) | 실업급여보험료율의 1/2와 고용안정사업, 직업능력사업 보험료율의 전부. |
| 정부 | 주정부 사업행정부를 사용자 각출연방세에서 부담 연방정부계정의 잔고는 주정부 프로그램에 대한 대출이나 연장 급부에 사용. | 전체각출의 5%에 상당하는 금액. 소득조사실업수당의 전액(비각출불구급부, 직장이동수당 등) | 급부비용의 25% (적자의 경우는 33 1/3)와 제도의 관리운영비. | 관리운영비 |
| 자격요건 | | | | |
| 기간 | 주정부 가운데 3/4은 전년 기준년도의 급부자격 최소소득이 주당급부의 일정배수나 최근 3개월의 소득, 혹은 전체소득을 명기하여 이것과 같도록 함. 8개주는 최소한의 고용기간을 요구함 (예:15-20주) | 피고용자로서 지불한 각출금이 해당 세수연도 최소소득 한도의 25배이상 납부한 자. 해당 세수연도 최소소득 한도의 50배를 지불하거나 예금한 자(26-49배이면 감액된 급부) | 수급직전 12개월동안 6개월간 보험에 가입한 자. (질병, 화재, 출산 등의 경우에는 48개월 간) | 과거 18개월간 12개월 근무한 자. |

| | | | | |
|-------------|--|--|---|---|
| <p>자격요건</p> | <p>고용사무소에 등록하고 근로능력이 있으며, 일을 할 수 있는 능력있는 상태와 구직중인 자.</p> | <p>고용사무소에 등된 자. 업무능력이 있으며, 일을 할 수 있는 능력이 있어야 함. 구직중이어야 함.</p> | <p>공공직업안정소에 등록되고, 근로의 의사와 능력이 있고, 4주마다 실직임을 보고 해야 함.</p> | <p>직업안정기간에 출석하여 실업을 신고하고 구직신청을 해야 함. 재취업을 위한 구직활동을 함.</p> |
| <p>자격제한</p> | <p>자발적인 퇴직, 업무상 과실, 노동분쟁, 합당한 취업제의 거부자</p> | <p>자발적인 퇴직, 업무상 비위, 노사분쟁에 직접 참여한 자(분쟁기간에는 자격상실), 적당한 업무제의의 거부, 업무수행의 실패, 직업훈련제의의 기피(26주까지 무자격)</p> | <p>자발적 퇴직, 중대한 부당행위, 합당한 취업제의의 거부, 직업훈련의 추천에 대한 거부등의 경우에는 1-3 개월간 자격정지.</p> | <p>정당한 이유가 없는 자발적 이직, 적합한 직업소개 또는 훈련의 거부, 본인과실에 의한 해고, 적극적 구직활동의 결여, 부정함 급여 신청.</p> |
| <p>보험급부</p> | | | | |
| | <p>임금의 약 50%, 최소 주당 급여 5.68달러(전체의 주의 1/2는 30달러 이상) 최고 주당급여 96.423달러(전체 주의 1/2은 195달러 이상) 피부양자부가급부: 전체 주의 약 1/4는 자녀 혹은 또 다른 피부양자에게 1-76 달러 지급. 대부분 1주 대기후 26주까지 지급 연방고용보험은 실업율이 높을 경우 추가로 13주까지 정규급부의 50% 범위 내에서 연장급부를 지급하도록 명시함.</p> | <p>주당 37.35 파운드의 균일급부(부양 배우자에 대한 부가급부는 23.05파운드). 3일간 대기 후 52주까지 지급. 소득조사수당은 극빈자에게 주어질 수 있음.</p> | <p>임금의 60-80%(저소득자에게는 높은 비율이 적용됨). 1일 3,170-9,040엔. 불황에의 한 실업, 질병, 상해, 기술습득비용, 하숙, 비품, 이사비용등에 대한 급부가 있음. 7일간 대기후, 보험가입기간, 연령층, 고용전망에 따라 최소 70일, 최대 300일간의 급부지급 가능(계절근로자는 90219일간). 55세이하 불구는 240일, 55-65세와 취업이 힘든 직종은 300일, 계절근로자는 각각 180일과 210일.</p> | <p>실업발생전 임금의 50%. 2주의 대기기간과 피보험기간과 연령에 따라 30-210 일간 지급. 실업기간중 근로소득이나 타규정에 따른 실업급여가 있는 경우 감액함.</p> |

| | | | | |
|----------|--|---|---|---------------|
| 관리행정 | | | | |
| 일반감독 | 연방정부의 노동성, 직업훈련처, 고용보험 위원회 등을 통하여 제도 전반을 관리함. | 보건사회보장성 (각출과 기록, 소독 조사에 관한 행정) | 노동성 직업안전국 | 노동부 |
| 제도실시의 운영 | 주고용안전국:주내 지역고용사무를 통하여 각주의 사업 행정(주정부의 반 이상은 주정부의 노동성 내에 고용 안전국이 있으며, 기타 주는 정부와 독립기관 또는 위원회가 맡고 있음) 재무부의 내국세정: 사용자로부터 고용 보험료를 징하며, 동시에 고용실태기금을 관리 함. | 고용성:지역사무소와 실업급여 사무소를 통하여 급여에 관한 행정, 급여 청구에 대한 접수와 지급을 포함한 직업정보 교환 행정. | 중앙:노동성직업 안전국, 전국적제도의 관리. 지방:지방의 고용과 공공직업안전소 (지역의 관리 행정 및 보험료의 수납) | 직업안전기관으로서 미정. |

자료 : U. S. Department of Health and Human Service(1991).

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『經濟活動人口年報』.
- 金元植, 『外國의 雇傭保險制度』, 한국노동연구원, 1990.
- _____, 『雇傭保險制度 導入과 關聯한 失業給付制度의 導入』, 한국노동연구원, 1992. 4.
- _____, “韓國의 雇傭保險導入 方向에 關한 小考,” 『仁德 李承潤博士 華甲記念論文集』, 법문사, 1991, pp. 645~71.
- 雇傭保險研究企劃團, “雇傭保險制度 實施方案研究(要約),” 1993. 6.
- 勞動部, 『每月勞動統計調查報告書』.
- _____, “雇傭保險法(案),” 1993.
- 勞動省, 『雇用保險事業統計, 失業對策年監』.
- 關英夫, 『雇用保障法の 譜解』, きょうせい, 東京, 1985.
- 閔載成, 『退職金制度의 問題點과 改善方向』, 韓國開發研究院, 1987.
- 社會保障研究所(編), 『イギリス의 社會保障』, 東京大學出版會, 1987.
- 笹島芳雄, 『日本の 雇用と 失業』, 東洋經濟新報社, 東京, 1984.
- 氏原正治郎, 『日本經濟と 雇用政策』, 東京大學出版會, 1989.
- 一圓光彌, 『イギリス의 社會保障論』, 光生館, 日本, 1988.
- 延河清, “雇用保險制度 導入에 關한 研究” 『韓國開發研究』, 3권 1호, 1981.
- Becker, Joseph M. S. J., *The adequacy of the Benefit Amount in Unemployment Insurance*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 1961.
- _____, *Experience Rating in Unemployment Insurance: Virtue or Vice*, the W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1972.
- Browning, Edger K. and Jacqueline M. Browning, *Public Finance and the Price System*, 1987.
- College, M. and R. Bartholomew, “The Long-term Unemployed: Some New Evidence,” *Employment Gazette*, Oct. 1983, pp. 9~12.
- Congressional Budget Office, *Promoting Employment and Maintaing Incomes with Unemployment Insurance*, Washington D. C, 1985.
- Department of Employment and Department of Health and Social Security, *Payment of Benefits to Unemployed People*, HMSO, 1981.
- Haber, William and Merrill G. Marray, *Unemployment Insurance in the American Economy : An Historical Review and Analysis*, Richard D. Irwin : Homewood, Illis, 1966.
- Kaim-candle, P. R., *Comparative Social Policy and Social Security : A Ten-Country Study*, Martin Robertson and Co, Ltd, 1973; 安積銳二 他(譯), 社會保障의 國際比較, 言成信房: 日本, 1981.
- Rejda, E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, Prentice-Hall Inc, 1984.
- _____, “Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer,” *Journal of Risk and Insurance*, Vol. 33, No2, June 1966, pp. 195~208.

Robert J. Myers, *Social Insurance and Allied Government Program*, Homewood, Ill. :Reicherd D. Irwin, Inc., 1965.

U. S. Department of Health Human Services, *Social Security Programs Throughout the world - 1990*, 1991.

U. S. Department of labor, *Employment and Earnings*, Vol. 30, No. 2, Fed. 1983.