

한국 실업급여제도의 변화 평가 : 관대성, 통제 개념을 중심으로

심창학*

본 연구는 한국의 고용보험제도 중의 하나인 실업급여제도의 변천과 현황을 살펴보고 이에 대한 체계성 평가와 동시에 제도의 내용적 평가를 시도하고 있다. 체계성 평가를 위해서는 알버(J. Alber)가 제시하고 있는 네 가지 기준 중 관대성, 통제 개념을 사용하였다.

연구 결과, 한국 실업급여제도는 도입 이후 8년간 관대성은 강화되는 반면, 통제는 점점 약화되는 경향을 보이면서 상당 정도 체계성을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 하위 제도의 개별 평가 결과, 관대성 부문에서의 적용 대상의 확대, 급여일수의 연장, 통제 부문에서 수급요건의 점진적 완화가 이루어진 점 등에서는 많은 개선이 있었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 상당수의 많은 취업자와 임금근로자가 보호로부터 배제되어 사각지대로 남아 있다는 점, 이의 실질적 관리 부재, 엄격한 수급요건 등의 측면은 문제점으로 지적되었다.

이상의 점 등을 고려하여 본고에서는 몇 가지 정책방향 혹은 정책대안을 제시하고 있는데 그 내용은 첫째, 적용 대상의 지속적 확대 및 인프라 구축을 통한 적용 대상 사업체에 대한 지속적 감독 관리체계의 확립, 둘째, 수급요건의 완화와 관련하여 정당한 이직사유 범위의 확대의 필요성과 자발적 이직자에 대한 급여 지급 등이다. 마지막으로 소정급여일수의 연장에 대한 적극적 검토를 강조하면서, 대안으로 실직자의 최저생활 보장과 의도적 장기 실직의 예방이라는 두 가지 취지하에 국제적으로 실시되고 있는 급여 삭감 제도의 도입을 강조하고 있다.

핵심용어 : 한국실업급여제도, 알버(J. Alber), 관대성, 통제, 체계성

I. 머리말

1. 문제 제기 및 연구 목적

고용(실업)보험제도는 국가별 고용보험제도 도입 역사를 살펴보면 사회보험 분야 중에서 가장 늦게 시작되었고 시행 국가의 수에 있어서도 여타 사회보험 시행 국가와 비교하여 가장 적은 점 등의 특징을 보이고 있다.

한국 역시 4대 사회보험 중 가장 늦게 도입되어, 1991년 8월 제7차 5개년 계획 후반기에 고용보험 실시를 결정한 이후 약 4년 만인 1995년 7월 1일 본격적으로 시행되어 8년이 흘렀다. 도입 때와 비교하여 지금도 변하지 않고 유지되고 있는 것이 고용보험 3사업이다. 즉 한국의 고용보험제도는 소극적 노동시장정책인 실업급여사업 외에 적극적 노동정책의 일환으로서 근로자의 직업안정 및 고용구조 개선을 위한 고용안정사업, 직업훈련지원을 통한 근로자의 직업능력개발사업을 축으로 하고 있다. 따라서 고용보험제도에 대한 정확하고 종합적인 평가를 위해서는 3사업의 개별 평가와 이들의 연계에 대한 평가 등이 동시에 이루어져야 할 것이다.

본고는 이 중에서도 실업급여에 초점을 맞추고자 한다. 왜냐하면 사회보험의 하나로서 실업보험이 가져야 할 기능 가운데 가장 중요한 것이 실직자의 생계안정 보장이기 때문이다. 뿐만 아니라 고용보험을 형성하는 앞서의 세 가지 축 중에서 실업급여가 가장 기초적인 제도이다. 다시 말하면 실업급여를 통한 실직자의 생활안정이라는 제도의 기초가 전제되지 않으면, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 수행도 제대로 이루어질 수 없다는 것이다(정무권 외, 1999 : 41). 이러한 차원에서 실업급여가 어느 정도 사회복지적 성격을 지니고 있으면서 실직자의 생활보장에 기여하고 있는가를 살펴보는 것은 고용보험제도 자체의 중요한 존재 이유와 관련됨과 동시에 또한 고용보험제도 평가에 있어서 중요한 부분이 된다고 할 수 있다.

사실, 그동안 고용보험제도 평가를 위한 본격적인 연구는 미비했던 것으로 생각된다. 하지만 최근 한국노동연구원을 비롯한 연구기관 혹은 개인 연구자의 노력에 의해서 기본 자료가 축적 및 분석되고 이를 바탕으로 한 평가분석 작업 결과가 상당 수 발표되었다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구는 노동경제학적 시각에서 실증적인 분석에 치중되어 왔음은 부인할 수 없을 것이다. 이러한 연구 경향은 나름대로의 의의에도 불구하고

하고 제도 변화가 가지는 의미 및 포괄적 이해에는 한계를 보이고 있다. 이러한 점을 보완하는 차원에서 본 연구는 제도 변화의 체계성(systemness) 관점에서 한국의 실업급여제도 변화를 분석, 평가하고자 한다. 본 글에서 말하는 체계성(systemness)은 ‘하위 제도가 내용상 상호 모순됨이 없이 일관된 모습을 보이고 있는 성격’을 의미한다. 즉 1995년 도입 이후 한국의 실업급여제도를 구성하고 있는 하위 제도 등이 내용적으로 얼마나 내적 일관성을 유지하면서 변화하여 왔는지를 살필 것이다. 이러한 연구는 노동경제학적 실증분석이 지배적 연구 경향이었던 기존 연구의 한계를 보완하는 동시에 각 하위 제도의 변화 의미 파악과 제도의 전체적 변화 의미를 파악하는 데 많은 도움을 줄 것이다.

2. 분석의 틀

체계성 관점에서 제도 변화의 분석을 위한 분석 틀로서 본 글은 J. Alber의 견해를 원용하고자 한다. 알버는 그의 글에서 실업보험제도의 통시적 분석을 위해 네 가지 분석 기준(특징)을 제시하고 있다(J. Alber, 1981 : 157-164). 첫째, 관대성(generosity) 개념이다. 이는 어느 정도까지 실업보험 체계가 효과적인 소득 유지를 제공하고 있으며, 급여는 얼마나 관대한가에 관한 개념이다. 관련 하위 항목으로서는 적용 대상 및 급여 수준과 급여 기간, 그리고 급여 산정 방식 등이 있다. 둘째, 통제(control) 개념으로서 이는 현대 실업보험 체계가 빈민 구제의 전통적 요소를 포함하고 있는가, 그리고 남용 방지를 위한 규제장치는 얼마나 강한가를 나타내고 있다. 이의 파악을 위해서 Alber는 대기 기간 및 자격 박탈 조항 등을 제시하고 있다. 셋째, 침투성(penetration)은 실업보험 체계의 운영 및 재정 부담 부분에서의 국가 개입 및 참여 정도를 가리키는 개념이다. 넷째, 재분배(redistribution) 개념으로서 실업 공여(provision)가 수직적 소득 재분배를 꾀하고 있는가에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 Alber는 급여의 산정 기준뿐만 아니라 기여금 산정 기준을 동시에 볼 것을 강조하면서 다음과 같은 <표 1>을 제시하고 있다.

이상의 분석 틀을 사용하여 Alber는 도입 당시의 유럽 국가들의 법 내용을 상호 비교하고 있다. 그 결과 관대성과 통제 간에는 부적 관계가 있음이 발견되었으며, 그럼에도 불구하고 내부적인 하위 항목간에는 부적 관계가 매우 약하게 나타나면서 정책의 비일관성을 보여주고 있다고 결론짓고 있다. 한편, 흥미로운 현상으로서 재분배 체계가 비재분배 체계보다 관대하지 못함도 분석 결과 도출되었으며, 강한 국가 통제는 여타 세 가지 분석 기준에 뚜렷한 영향을 미치지 못하고 있다고 보고 있다(J. Alber,

<표1> 실업보험의 재분배 효과

	소득 비례(고정비율)	정액	역진적 소득비례
소득 비례(고정비율)	비재분배적	비존재	비존재
정액	재분배적	비재분배적	비존재
역진적 소득비례	재분배적	비재분배적	비재분배적

출처 : J. Alber(1981 : 158)

1981 : 164-166 참조). 한편 도입 당시와 1975년의 제도 내용에 대한 추이변화 분석 결과 Alber는 네 가지 분석 기준간의 관계가 시간이 경과할수록 복잡한 양상을 보이며 결국은 체계적 성격이 점점 약화되었다고 결론짓고 있다(J. Alber, 1981 : 168).

이상의 Alber의 분석 틀은 기본적으로 국가별 비교 분석을 위해 고안된 것임에도 불구하고 다음 두 가지 점에서 한 국가의 제도 평가에 유용한 것으로 판단된다. 우선 제도의 구체적 내용 변화가 가지고 있는 의미 파악에 도움을 줄 수 있을 것이다. 즉 하위 제도의 변화와 네 가지 개념과의 관계를 파악함으로써 제도의 구체적 내용 변화가 어떠한 의미를 가지고 있는가를 보다 용이하게 파악할 수 있을 것이다. 둘째, Alber가 강조하고 있는 바와 같이 제도 변화의 전체적 성격 파악에 도움을 줄 수 있다. 제도 변화에 대한 보다 정확한 파악을 위해서는 하위 제도의 변화가 얼마나 일관성과 체계성(systemness)을 가지고 있는가에 대해서도 주목할 필요가 있다. 이러한 차원에서 네 가지 분석 기준의 상호 비교는 고용보험제도의 체계성 유무 및 정도 파악에 도움을 줄 것이다. 본고에서는 네 가지 분석 기준 중에서 관대성 개념과 통제 개념에 초점을 맞추고자 한다. 왜냐하면 실업급여제도 변화 중 이 두 가지 개념이 실업급여의 사회복지적 성격 파악의 핵심일 뿐만 아니라 8년 동안의 고용보험 시행 기간 중 가장 변화가 많은 부분이기 때문이다).

본고의 순서는 다음과 같다. 첫째, 체계성 관점에서 한국의 실업급여제도의 구체적 내용 변화를 살펴보고 이에 대한 평가를 시도한다. 변화 분석 및 평가는 관대성 부문, 통제 부문, 그리고 체계성 부문으로 구분한다. 둘째, 앞의 평가를 근거로 한국의 실업급여제도 개선과 관련하여 몇 가지 정책방향을 제시하고자 한다).

- 1) 반면 침투성 개념과 재분배 개념은 개념 자체의 중요성에도 불구하고 변화 폭이 적다고 할 수 있다.
- 2) 자료의 수집 및 분석의 한계상 본 글은 주로 한국노동연구원의 연구 성과물 및 자료에 의존하고 있음을 밝히고자 한다(『고용보험동향』, 유길상, 2000 ; 황덕순, 2000 ; 허재준, 2003 참조).

II. 실업급여제도의 변화와 평가

1. 관대성 (generosity) 부문 평가

가. 적용 대상

특정 제도의 관대적 성격을 평가하는 데 있어서 특정 제도가 얼마만큼의 인구 집단을 적용 대상으로 포괄하고 있는가는 중요한 평가 기준의 하나가 된다.

고용보험제도가 처음 실시된 1995년 7월에는 실업급여 적용 대상은 고용안정사업 및 직업능력개발사업과는 달리 30인 이상 사업장이 당연적용이 되었다. 이후 급속도로 적용 대상이 확대되어 1998년 3월에는 5인 이상의 사업장으로, 1998년 10월 1일부터는 모든 사업장과 임시·시간제 근로자까지 포함하게 되었다. 이에 따라 1인 이상 4인 이하의 약 853개 사업장이 추가로 편입되었고, 상용직 근로자 1,605천 명과 임시직 396천 명, 그리고 시간제 근로자 328천 명이 적용 대상에 편입되었다(정무권 외, 1999:44). 다시 말하면 1999년 이후에는 원칙적으로 상시 근로자를 1인 이상 고용하고 있는 사업체의 고용주와 근로자가 당연가입 대상이 된다(고용보험법 제7조). 다만, 사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대해서는 제외될 뿐이다³⁾.

한편, 이러한 변화 양상을 잠시 국제적 기준과 비교해 본다면, 고용보험의 국제적 기준 중 대표적인 것으로 국제노동기구(ILO)의 협약 제102호(1952년 채택)와 이를 보완하고 있는 협약 제168호(1988년 채택)를 들 수 있다. 보호 적용 대상과 관련하여 협약 제102호는 전체 근로자의 50%를 최저 기준으로 제시하고 있으며(제21조), 협약 제168호는 대폭 확대하여 최소한 모든 근로자의 85%를 보호하도록 의무지웠다(제11조 제1항)⁴⁾. 이렇게 볼 때 1998년의 고용보험법 개정은 상시 근로자를 1인 이상 고용하고 있는 사업체를 적용 대상으로 규정함으로써 일단 법적으로는 국제 기준을 충족시키고 있다.

3) 고용보험법 제8조에 명시되어 있는 고용보험 적용 제외 근로자는 다음과 같다. ① 60세 이후에 새로이 고용된 자(보험관계 성립일 현재 60세 이상인 자 포함), ② 1월간의 소정근로시간이 노동부령이 정하는 시간 미만인 자, ③ 일용근로자(1월 미만의 기간 동안 고용되는 자)로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자, ④ 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원, ⑤ 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자 ⑥ 기타 대통령령이 정하는 자.

4) 전광석(2001 : 118)에서 재인용.

<표2> 고용보험 적용추이

(단위: 개소, 명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
적용 범위	30인 이상	5인 이상	전 사업장	전 사업장	전 사업장	전 사업장
사업장수	47,427	400,000	601,394	693,414	806,962	
피보험자	1,280,430	5,267,568	6,054,479	6,747,263	6,908,888	7,057,000

자료: 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호; 2002년 통계는 허재준 (2003: 5)에서 인용.

하지만 고용보험 적용 대상을 좀더 자세히 살펴보면 몇 가지 문제점이 드러난다. 우선 법에서 규정하고 있는 것과는 달리 실질적으로 고용보험 적용 대상 비율은 그렇게 높지 않은 것으로 나타난다. 다음 <표 3>은 전체 취업자 혹은 임금근로자 중에서 차지하는 고용보험 피보험자 규모를 시기별 추이로 나타낸 것이다.

<표 3> 취업자 및 임금근로자수 대비 고용보험 피보험자수 비율 추이

	1995 하반기	1996 상반기	1996 하반기	1997 상반기	1997 하반기	1998 상반기	1998 하반기	1999 상반기	1999 하반기	2000 상반기	2000 하반기	2001 상반기	2001 하반기	2002 상반기
임금근로자수 대비	32.6	32.8	33.2	32.5	32.4	39.4	43.2	46.3	46.5	48.9	50.9	50.8	50.7	52.2
취업자수 대비	20.6	20.4	20.9	20.3	20.7	23.8	27.0	28.4	29.4	30.3	32.3	31.6	32.4	34.1

자료: 통계청, 『경제활동인구조사월보』, 각호; 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』 각호; 한국노동연구원, 고용보험 가입 현황(<http://ns.kli.re.kr>)에서 재인용.

<표 3>에서처럼, 고용보험 피보험자수를 전체 취업자수 및 임금근로자의 수와 비교하면, 고용보험 시행 초기인 1995~97년까지는 각각 대비 약 20% 및 32%를 차지했었다. 이러한 수치는 그 이후 많이 상승했으나 가장 최근의 통계 시기인 2002년 6월 현재 그 비율이 각각 34.1%, 52.2%에 그치고 있다. 물론 당연적용에 제외되어 있는 집단 중에는 국가공무원 혹은 사립학교교직원 등 다른 보험의 적용하에 있는 직업 집단도 존재하는 것이 사실이나 이들의 규모를 생각할 때 상당 수의 많은 취업자 및 임금근로자가 고용보험의 보호로부터 배제되어 사각지대로 남아 있다. 이러한 상황을 국제적 기준과 비교하면 법적으로는 충족시키고 있음에도 불구하고 실질적 적용 대상 규모는 이에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

한편, 독일·프랑스 등 외국에서는 당연적용의 범위를 광범위하게 해석하고 있다. 예컨대, 프랑스에서는 노동법 규정에 해당하는 모든 임금근로자를 적용 대상으로 하면서

동시에 종속적 근로 상태 개념을 도입하고 있다. 따라서 일반 임금근로자뿐만 아니라 사업체 혹은 단체의 책임자라도 근로조건이 부분적 혹은 전반적으로 종속 상태에 있음이 인정되면 이들에 대해서도 가입이 인정되고 있다.

한국의 실업급여제도 적용 대상의 제한성은 법에서 규정하고 있는 적용 대상자조차 실질적으로는 모두 포함시키지 못하고 있는 사실에서도 분명하게 나타난다. <표 4>는 이를 보여주는 것이다.

<표 4> 실업급여 적용확대 변화

(단위: 만명)

	1995	1998	1999	2000	2001
적용 범위	30인 이상	5인 이상	전 사업장	전 사업장	전 사업장
적용대상 근로자수(A)*	431	611	900	920	920
피보험자수(B)	430	469	600	660	700
B/A(%)	99.8	76.8	69.8	71.7	76.1

주 : * 적용 대상 근로자 = 임금근로자 - (산업대분류상에서 가사서비스업 종사자 + 공무원 + 사학연금가입자 + 1월 미만 일용근로자 + 65세 이상인 자 + 1주 18시간 미만 근로자 + 5인 미만 농림어업 사업자 근로자)

출처 : 한국노동연구원(2000).

<표 4>에서처럼, 법에서 규정하고 있는 강제가입 적용 대상자 중 실질적인 피보험자가 차지하는 비율은 2001년 현재 76.1%에 불과하다. 다시 말하면 적용 대상 근로자의 24%가 아직 고용보험의 보호를 실제로 받지 못하고 있는 것이다. 이의 이유로서 가장 일반적으로 제기되는 것은 적용 대상의 급속한 확대 적용으로 영세사업장의 경우 고용보험에 대한 인식 부족으로 인해 적용 사업장 신고가 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다(정무권 외, 1999 : 44). 하지만 고용보험 시행 이후 가장 중요한 문제점으로 드러나고 있는 것은 영세사업장에 대한 정기적 관리 감독 체계의 부재를 들 수 있다. 즉 영세사업장은 고용관계 및 임금 지급 상황을 문서로써 기록하지 않는 곳이 대부분인 관계로 문서에 의한 고용관계 확인이 곤란할 뿐만 아니라 사업장의 생성 및 소멸 또한 빈번하여 사업장 소재 파악도 용이하지 않다는 것이다(유길상, 2000 : 14). 한편, 고용주가 법적 조항을 악용하는 것에 대한 감독체계의 미흡도 중요한 이유 중의 하나이다. 1월 미만의 기간 동안 고용되는 일용근로자 적용 제외 규정을 빌미로 실제로는 1월 이상 1년 미만의 기간 동안 고용되는 임시근로자까지 적용에서 제외시키는 고용주가 다수이나 이에 대한 감독체계가 미흡하다.

결국 고용보험 실시 이후 실업급여의 적용 대상에 대한 법적 조항은 나름대로 발전된 면이 엿보이는 것은 사실이다. 하지만 법적 적용 대상의 비중, 그리고 적용 대상의 실질적 보호 비율 등의 측면에서 보면 실업급여의 사회복지적 성격은 약한 것으로 보인다.

나. 소정급여일수의 변화

소정급여일수도 고용보험의 관대성을 파악하는 중요한 척도가 된다. 일반적으로 국가의 고용보험 지급기간이 길수록 그 고용보험제도는 관대적 성격을 더 많이 가지고 있다고 할 수 있다.

한편, 소정급여일수는 수급자격요건 가운데 피보험 단위기간, 이직일 현재 연령, 그리고 장애 여부와 밀접한 관계가 있다. 이는 비단 한국뿐만 아니라 세계적인 현상으로서 연령이 낮고 피보험 단위기간이 짧을수록 소정급여일수가 짧다.

고용보험제도 시행 초기에는 소정급여일수 연령 부분에 있어서 4단계로 구분되어 있었다(25세 미만, 30세 미만, 50세 미만, 50세 이상 및 장애인). 그리고 피보험기간은 1년 이상 3년 미만, 5년 미만, 10년 미만, 10년 이상의 네 단계로 구분되었다. 따라서 소정급여일수가 가장 짧은 경우는 피보험 단위기간이 1년 이상 3년 미만이고 이직시 연령이 25세로서 이 경우 30일이고, 가장 긴 경우는 피보험 단위기간이 10년 이상이고 연령이 50세 이상이거나 장애인인 210일이었다. 하지만 이러한 규정은 이후 많은 문제점을 드러냈다. 우선 25세 미만의 실업자의 실질적 최대 소정급여일수는 90일로 보는 것이 정확하다. 왜냐하면 25세 중 피보험기간이 10년 이상이 되는 경우는 거의 없기 때문이다. 이러한 상황에서 한 통계에 따르면 25세 미만 실업자 중 90일 이내에 재취업하는 경우는 54.5%에 불과하다(통계청, 『경제활동인구연보』(1993); 김진구, 1997 : 262에서 재인용). 즉 25세 미만의 실업자가 모두 최대 90일분의 실업급여를 받는다는 상식 밖의 가정을 하더라도 절반 정도는 생계 위협에 직면할 수밖에 없는 것이다. 이에 따라 연령별 구직기간에 따른 급여기간의 적절한 현실화가 이루어져야 한다는 지적이 많이 나왔다(김진구, 1997). 두 번째 문제 제기는 IMF 관리체제의 실업의 장기화로 인해 기존의 실업급여로는 실직자의 생계보장에 근본적 한계를 보이고 있다는 것이다.

이에 따라 1998년 2월 20일 고용보험법 개정을 통해 1998년 3월 1일부터 두 가지 변화가 있었다. 첫째, 이직일 연령 부분에 있어서 25세 미만 부분이 삭제되고 30세 미만 부분으로 흡수되었다. 둘째, 일시적으로 수급자격요건이 완화되면서 피보험 단위기

간이 6개월 이상 1년 미만인 실직자에 대해서 이직 당시 연령과 관계없이 60일의 구직급여를 지급하도록 했다. 이후 1999년 12월 31일 고용보험법 개정에서는 모든 수급자격자의 소정급여일수를 30일간 연장했다. 따라서 현재는 연령과 피보험 단위기간에 따라 최저 90일에서 최고 240일까지 구직급여가 지급되고 있다. 그리고 앞에서 이미 언급한 바와 같이 구직급여의 연장선상에서 세 가지 종류의 연장급여(훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여)제도가 실시되고 있다.

이상 본 바와 같이 소정급여일수에 있어서도 한국의 고용보험법은 변화를 가져왔다. 고용보험제도 시행 초기의 최저 30일 최고 210일에서 현재는 최저 90일 최고 240일로 급여지급일수가 길어지는 경향을 보이고 있다. 하지만 실질적인 최대 급여일수는 1995년 7월 1일에 고용보험이 실시되기 시작한 것을 고려하면 2000년 6월 30일 이전에 이직한 경우는 최장 180일, 2000년 7월 1일부터 2005년 6월 30일까지의 기간 중에는 210일이며, 제도 시행 10년 후인 2005년 7월 1일 이후가 되어야 비로소 240일이 된다.

한편 이러한 소정급여일수는 일단 수치상으로 외국과 비교하여 매우 짧다. 예컨대 프랑스에서는 최단 4개월에서 최고 45개월까지 지급되고 있다(심창학, 1998: 118). 물론 소정급여일수의 결정은 실업의 양태, 재원 확보 가능성 등이 복합적으로 분석되어 이루어져야 할 것이다. 하지만 분명한 것은 현재의 소정급여일수에서의 개선은 꼭 필요하다. 특히 실직자에 대한 이차적 사회안전망제도인 실업부조제도가 없는 상태에서 소정급여일수의 짧음은 실직자를 장기간 빈곤 상태에 빠지게 만드는 중요한 요인이 될 수 있다는 점이 지적되어야 할 것이다.

다. 급여 수준

급여 수준 역시 관련 제도의 관대적 성격 파악에 중요한 척도가 된다. 이에 대해서 고용보험법 제36조는 당해 수급자격자의 기초일액에 100분의 50을 곱한 금액으로 한다고 규정하고 있다. 여기서 말하는 기초일액은 구직급여의 산정 기초가 되는 임금일액으로서 수급자격의 인정과 관련된 최종 이직일을 기준으로 근로기준법 규정에 의하여 산정된 평균임금을 의미한다(고용보험법 제35조). 한편, 평균임금의 정의에 대해서 근로기준법 제19조 제1항은 산정해야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월간 근로자에 대해서 지급된 임금총액을 그 기간의 총일액으로 나눈 금액으로 정의하고 있다(근로기준법 제19조).

다시 말하면, 구직급여의 수준은 전 직장 평균임금의 50%이며, 또한 여기에 상한과

하한이 부가되어 있다. 고용보험제도 도입 이후 상·하한 이내에서의 임금대체율 50%에 대해서는 변화가 없다. 다만 상한과 하한은 경제상황의 변화를 고려하여 변화되어 왔다. 먼저 하한은 실직자의 기초일액이 이직일 당시 적용되던 최저임금법에 의한 시간 단위에 해당하는 최저임금액을 곱한 금액(최저기초일액)보다 낮은 경우 적용되는 것으로서 이 경우 실직자의 기초일액은 평균임금이 아니라 최저기초일액이 되는 것이다. 하지만 여기서 중요한 것은 최저기초일액 전체가 지급되는 것이 아니라 이의 일정 비율액이 지급된다는 점이다. 이의 비율을 살펴보면, 1998년 9월의 고용보험법 개정을 통해 최저임금일액(최저기초일액)의 70%로 규정되었다가 1999년 12월 31일에 다시 90%로 상향 조정되었다.

구직급여일액의 상한은 고용보험법 시행령에 의해 규정되어 있는데, 특이한 것은 하한과는 달리 비율이 아닌 정액으로 규정하고 있다는 것이다. 상한액의 변화 기준은 금액 적용 이후 물가상승률과 경기변동, 임금상승률 등이며, 이러한 점을 고려하여 조정이 필요하다고 노동부 장관이 판단하는 경우에 당해 금액의 변경을 고려하여야 한다(고용보험법 시행령 제48조). 상한은 초기에는 3만 5천 원으로 설정되었다가 1999년 2월 1일 이후 3만 원으로 낮추어졌고, 2000년 12월 30일 개정으로 다시 7만 원으로 상승 설정되어 현재까지 적용되고 있다.

이렇게 볼 때, 하한 및 상한의 측면에서는 점점 더 많이 사회복지적 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다. 임금대체율 역시 50%이면 국제적인 수준으로 볼 수 있다⁵⁾. 하지만 문제는 여기서 의미하는 임금이 고용보험제도 도입 초기만 하더라도 총임금이 아닌 통상임금으로 이해되었던 적이 있었다는 것이다. 따라서 여기에는 불규칙적이며 일시적인 임금(결혼수당, 체력단련비, 월동수당 등)과 복리후생비(가족수당, 급식수당, 통근수당) 등이 제외되었던 것이다(김진구·여유진, 1999 : 237). 이렇게 볼 때 실질적 임금대체율은 법에서 규정하고 있는 비율보다 많이 낮다고 볼 수 있다⁶⁾. 그리고 평균임금 산정에 있어서도 산정 방법의 난해함, 사업장의 임금체계와 고용보험 편람 간의 불일치 등으로 정확한 평균임금의 산정에 어려움을 호소하는 경우도 많다(정무권 외, 1999 : 69).

5) 이에 대해 국제노동기구 협약 제102호는 최소한 산정 기준의 45%가 지급되도록 규정했다가 협약 제168조는 50%로 상향 조정한 바 있다(전광석, 2001 : 119).

6) 한 연구에 따르면 통상임금은 임금총액의 68.7%이며, 이에 근거한 실질적 임금대체율은 35%에 불과하다는 것이다(김진구, 1997 : 260).

2. 통제(control) 부문 평가

통제와 관련된 법적 항목으로서는 대기기간, 수급요건 등의 수급자격 및 자격 박탈 혹은 자격 박탈 기간 등을 들 수 있다. 여기서 말하는 수급요건으로서는 기준기간과 피보험기간을 설정하고 있으며, 이직사유 판단 기준, 실직자의 근로의사 및 능력의 판단, 적극적 구직 노력의 증명 여부 등을 말한다. 따라서 한 국가의 고용보험제도 내용이 대기기간이 길수록, 수급자격(요건)이 엄격할수록 통제 정도는 강하다고 할 수 있다. 여기서는 수급요건에 초점을 맞추어 근로의사 및 능력의 판단을 제외한 나머지 부분에 대해서 고찰한다.

가. 기준기간과 피보험기간

첫째, 기준기간과 피보험기간의 문제이다. 실업급여 수급을 위해서는 국가마다 실업 직전 일정 기간(즉, 기준기간) 동안 일정 기간 이상 고용되어 보험료를 납부해야 한다(피보험기간). 예컨대, 프랑스에서는 연령과 감면 비율에 따라 다르지만(심창학, 1998 : 118 참조), 최저 기준기간은 8개월, 최저 피보험기간은 4개월로 정해져 있다. 사회복지적 성격과 결부시켜 단순화시킨다면, 기준기간은 길면 길수록, 피보험기간은 짧으면 짧을수록, 다시 말하면 기준기간에 대한 피보험기간의 비율이 적으면 적을수록 사회복지적 성격은 강하다고 볼 수 있다.

이러한 차원에서 한국의 고용보험제도의 변화를 살펴보면, 먼저 고용보험제도 시행 초기에는 기준기간이 18개월, 피보험기간이 12개월이었다. 다시 말하면 실업 직전 18개월 기간 중 적어도 12개월 이상 보험료를 납부한 실적이 있어야 실업급여 수급요건 중의 하나가 충족된다는 것이다. 이후 이러한 규정은 IMF 관리체제기의 실업자 양산으로 인해 일시적으로 요건이 완화되었다⁷⁾. 즉 1998년 2월 20일의 관련법 개정을 통해 1998년 3월 1일부터 2000년 6월 30일까지의 기간 동안 이직한 자에 대해서는 기준기간을 12개월로 하고, 피보험 단위기간을 6개월로 하여 구직급여 및 취직촉진수당을 지급할 수 있도록 잠정 조치했다.

기준기간과 피보험기간은 이후 다시 한번 변화를 가져오게 되는데, 중요한 이유가 1998년 10월의 고용보험 적용 대상의 확대였다. 즉 고용보험의 적용 범위가 모든 사

7) 당시 고용보험에 비판 중의 하나는 고용보험이 실업자 생활보장에 효과적이지 못하다는 것이었다. 예컨대, 1998년 5월 기준 실업자 중 실업급여 수급자의 비율은 7%에 불과했다(유길상·남찬섭·안학순, 1998 : 238).

업장과 임시·시간제 근로자에게로 확대되면서 기준기간과 피보험기간을 조정할 필요성이 제기되었던 것이다. 이에 따라 1999년 12월 31일 고용보험법 개정을 통해 기준기간은 18개월, 피보험기간은 180일로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

이렇게 볼 때, 기준기간과 피보험기간에 한해서 실업급여의 사회복지적 성격은 많이 강화되었다고 할 수 있다.

나. 이직 사유 판단 기준의 변화

실업급여 수급요건 중 두 번째는 이직사유 판단 기준에 관한 것이다. 우선 이에 대한 고용보험법의 내용을 살펴보면 동 법 제45조에 “피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 본다”라고 규정하고, 이의 인정은 노동부령이 정하는 기준에 따라 직업안정기관의 장이 행한다고 명시하고 있다. 다시 말하면 기본적으로 중대한 귀책사유에 의한 이직, 그리고 정당한 사유가 없는 자발적 이직에 대해서는 구직급여를 지급하지 않는다는 원칙이 적용되고 있다. 그리고 이직사유 판단을 위해 실직자는 이전 고용주나 실직자 본인의 이직확인서를 직업안정기관에 제출해야 한다.

여기서 문제되는 것은 이에 대한 판단 기준이 어떠한가 지금은 어떠한가 하는 것이다. 이에 대해서 황덕순은 자기의 중대한 귀책사유나 정당한 사유에 대한 판단 부분에서는 수급요건을 완화하는 방향으로 변화가 이루어져 왔다고 판단하였다(황덕순, 2000 : 115).

먼저 자기의 중대한 귀책사유 부분에 있어서 현행 노동법 시행 규칙은 다음과 같은 세 가지 경우가 해당된다고 보고 있다. 첫째, 형법 또는 직무와 관련된 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우, 둘째, 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 노동부 장관이 정하여 고시한 기준에 해당되는 경우⁸⁾, 셋째, 정당한 사유 없이 장기간 무단결근한 경우이다. 여기서 문제가 되는 것은 두 번째 노동부 고시의 내용인데⁹⁾, 이전의 관련 고시인 노동부 고시 제2000-9호와 비교하여 노동부 고시 제2002-1호는 영업용 차량의 타인 대리운전으로 인한 교통사고 초래 혹은 운송 수입금의 부당 착복으로 인한 해고 부분에서 이는 사업주의 위임 또는 동의 없이 행한 경우에 해당된다고 밝힘으로써, 피보험자의 중대한 귀책사유에 대한 해석 범위를 축소시키고 있다.

8) 이에 대한 최근의 내용은 노동부 고시 제2002-1호를 참조 할 것. 전부 8항목으로 구성되어 있다 (<http://www.molab.go.kr/law/MolLawBulletinContent.jsp>).

9) 이의 구체적 내용은 노동부 고시 제2002-1호 참조.

한편, 이직사유의 정당성 부분을 살펴보면, 노동법 시행 규칙은 정당한 사유 없는 자기 사정에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 전직을 하거나 자영업을 하기 위해 사직한 경우, 둘째, 앞에서 언급한 중대한 귀책사유가 있는 자가 해고되지 아니하고 사업주의 권고로 사직한 경우, 셋째, 기타 노동부 장관이 정하여 고시하는 사유로 이직한 경우 등이다. 한편 관련 고시인 노동부 고시 제2002-1호(구직급여 수급자격 제한기준)는 정당한 사유를 먼저 명시하고 이에 해당되지 않는 사유로 사직한 경우는 구직급여 지급이 불가하다고 규정하고 있다. 관련 고시에 규정된 정당한 사유를 살펴보면 근로조건의 불이행이나 불리한 방향으로의 근로조건 변동, 고용 불안, 신기술 도입,

<표 5> 정당한 이직사유의 유형

유형	세부 이직사유
근로계약, 법정근로 조건 미이행 혹은 근로조건 악화	<ul style="list-style-type: none"> - 근로계약 불이행 - 임금체불 - 최저임금 이하의 임금지불, 법정 초과근로 이상의 근로 - 중대재해 발생 사업장이 노동부 장관의 안전보건상의 시정명령을 이행하지 않아 이직하는 경우
차별	<ul style="list-style-type: none"> - 상사나 동료의 종교, 성별, 신체장애 및 노조활동 등을 이유로 불합리한 차별 대우를 받은 경우 - 상사나 동료에 의한 성적 괴롭힘
근로조건 변동이나 근로조건과 개인 사정의 불일치	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장의 이전에 의해 통근이 곤란한 경우(왕복 소요시간이 3시간 이상 경우) - 진근에 따라 배우자 또는 친족과 별거해야 하는 경우 - 동거를 위한 이전이나 기타 간호, 육아 등 가정 사정의 변화 - 신기술, 신기계 도입에 적응하기 곤란한 경우 - 체력 부족, 건강 악화로 부여된 업무수행이 곤란한 경우
경영상태	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적 휴업 - 강제적 휴직 - 경영상 이유에 의한 휴직 - 도산, 폐업이 확실하거나 대량 감원 예정시 - 권고퇴직, 고용조정 계획에 따른 희망퇴직 - 불법적 사업 행위
근로계약 기간 종료	<ul style="list-style-type: none"> - 정년 도래나 계약기간 만료

주 : * 진하게 표시되어 있는 부분이 노동부 고시 제2002-1호에 새로 추가되었거나 내용이 변경된 것임.

출처 : 황덕순(2000 : 146)과 노동부 고시 제2002-1의 내용을 토대로 재정리.

이주, 차별, 불법 사업, 정년 혹은 계약기간 만료 등과 관련된 것이다(표 5 참조). 여기서 중요한 것은 정당한 사유의 판단 기준이 점점 추가되는 경향을 보이면서(예 : 차별 관련 규정 및 근로조건 변동, 사업장 관행, 최저임금과 관련된 이직사유 규정) 동시에 일부 판정 기준(예 : 임금체불, 명예퇴직 관련 규정)은 완화되는 추세를 보이고 있다는 것이다. 예컨대, 차별 규정에 있어서 노동부 고시 제2000-9호에는 종교, 성별, 신체장애로 인한 차별 등이 명시되었으나, 최근의 관련 노동부 고시(2002-1호)는 노조활동 등을 이유로 인한 불합리한 차별 대우까지 포함하고 있다.

이렇게 볼 때, 수급요건 중 이직사유 판단 기준 부문도 원칙에 있어서 큰 변화는 없지만 세부적인 기준에 있어서 수급자격을 완화하는 방향으로 제도가 변화되어 왔음을 보여준다. 아래 <표 6>은 실업급여 신청자 중에서 수급자격이 인정된 규모를 나타내고 있다. 이에 따르면 급여 신청자의 99% 정도가 수급자격이 인정되는 것을 알 수 있다. 게다가 이러한 비율은 고용보험제도 도입 초기에 비해 점점 상승하는 경향을 띠고 있다.

하지만, 이 부분에서 반드시 짚고 넘어가야 될 것은 한국의 실업급여 수급요건이 완전히 완화되었다고 결론짓는 것은 명백한 오류라는 점이다. 그 근거로 우선 외국의 경우와 비교하여 여전히 엄격하다고 할 수 있다. 예컨대, 한국의 고용보험법은 정당한 사유가 없는 자발적 이직자나 정계해고자의 수급자격을 완전히 박탈하고 있다. 하지만 외국에서는 일정 기간 유예를 두고 급여를 지급하는 것이 일반적이다(김진구, 1997 :

<표 6> 실업급여 신청자수와 인정자수 추이 1996년 하반기 이후(반기별)

(단위: 명, %)

		실업급여 신청자수	인정자수	신청자 대비 인정자 비율
1996	하반기	15,366	14,993	97.6
1997	상반기	24,093	23,657	98.2
	하반기	51,586	50,883	98.6
1998	상반기	220,609	218,089	98.9
	하반기	232,494	231,026	99.4
1999	상반기	173,705	172,563	99.3
	하반기	135,201	133,979	99.1

자료: 고용보험 DB ; 황덕순(2000 : 120)에서 발췌.

259 ; 황덕순, 2000 : 122). 뿐만 아니라 <표 7>에서처럼, 1999년 하반기 기준 피보험 자격 상실자 중 자발적 이직자가 차지하는 비율이 전체의 73.9%나 된다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다(유길상, 2000 : 15). 그리고 비자발적 이직의 경우에도 피보험기간이 6개월 미만인 이유로 실업급여 수급자격이 주어지지 않은 비율도 5%를 차지하고 있다. 이는 그만큼 현 고용보험의 실업자 사회안전망의 역할이 제약될 수밖에 없다는 것을 뜻한다.

<표 7> 이직사유 및 피보험기간별 분포 현황 : 1999년 하반기

(단위 : 천명, %)

		피보험기간	
		6개월 미만	6개월 이상
이직사유	자발적 이직	실업급여 수급 불가 242(23.5)	실업급여 수급 불가 520(50.4)
	비자발적 이직	실업급여 수급 불가 52(5.0)	실업급여 수급 가능 217(21.0)

자료: 고용보험 DB ; 유길상(2000 : 27)에서 재인용.

그리고 또 한 가지 문제는 이직사유의 판단에 대한 정확한 확인 및 결정이 이루어지고 있는가 하는 것이다. 이 과정에 대한 실업급여 신청자와 일선 직원을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 일선 직원의 입장에서는 정확한 판단이 거의 불가능하다는 의견이 지배적이다(정무권 외, 1999 : 67-68). 이들이 제기하는 문제점으로서 실직자와 고용주의 담합에 의해서 자발적 실업임에도 불구하고 비자발적 실업으로 기재하거나, 다양한 이직사유와 지침서의 비자발적 실업 분류 간의 불일치성으로 이직사유의 진위를 가리는 자체가 매우 어렵다는 것, 특히 이러한 문제는 영세사업장의 실직 경우 더욱 심각하다는 것 등이다(정무권 외, 1999 : 68). 결국 실업급여 청구에서는 이직확인서만 제출되면 그대로 실업을 인정하는 경우가 상당히 많다. 따라서 이 문제는 수급요건의 법적 개선과는 다른 차원에서 개선되어야 할 사안으로 판단된다.

다. 실직자의 적극적 구직노력 증명

기준기간, 피보험기간의 문제, 그리고 이직사유 판단 부분에 있어서 수급요건을 갖추었다고 해서 실업급여가 자동 지급되는 것은 아니다. 또 하나의 수급요건으로서 실직자의 적극적 구직 노력이 입증되어야 할 것이다. 이를 위해 실직자는 실업 신고를 한

날로부터 2주에 한 번씩 지정한 날에 출석하여 재취직을 위한 구직 노력을 했음을 신고해야 한다(고용보험법 제34조 제3항). 그리고 구직활동의 인정 기준으로는 첫째, 구인업체에 방문하거나 우편, 인터넷을 이용하여 구인에 응모한 경우, 둘째, 채용 관련 행사에 참여하여 구인자와 면접을 본 경우, 셋째, 직업능력개발훈련 등을 받은 경우, 넷째, 직업안정기관에서 행하는 직업지도 프로그램에 참여한 경우, 다섯째, 당해 실업 인정일로부터 30일 이내에 취업하기로 확정된 경우 등이 있다(고용보험법 시행규칙 제 47조 4).

일단 법적 내용의 측면에서는 고용보험 도입 시기와 현 시점에서의 차이는 별로 발견되지 않는다. 문제는 이러한 구직 노력에 대한 객관적 확인 작업이 제대로 이루어지고 있는가 하는 것일 것이다. 한 조사에 따르면 실업급여 신청자는 구직활동의 입증 과정에 대해서 그렇게 큰 문제를 제기하지 않고 있는 데 반해, 실업급여 청구 직원은 문제의 심각성을 많이 토로하고 있다(정무권 외, 1999 : 74-75). 단적으로 말하면 이직사유의 판단과 마찬가지로 구직활동의 확인 절차가 거의 ‘형식적’임에 그치고 있다는 것이다.

앞의 <표 6>에서 실업급여 신청자 대비 인정자의 비율이 99%를 상회하는 것도 사실은 이직사유의 판단, 실직자의 적극적 구직 노력 부문에 있어서 정확한 확인 절차가 이루어지지 않고 일종의 통과의례의 성격을 띠고 있는 상황과 결코 무관하지 않다는 추론을 가능하게 한다.

3. 체계성(systemness)에 대한 평가

여기서는 지금까지의 논의를 근거로 한국의 실업급여제도 변화가 어느 정도 하위 제도별 상호 모순없이 체계성을 가지고 변화했는가를 살펴보기로 한다. 전반적으로 살펴보면 관대성과 통제 간의 상당한 부적 관계의 경향이 있음을 알 수 있다. 즉 적용 대상의 확대, 소정급여일수의 연장이 발견되는 반면, 기준기간과 피보험기간의 엄격성, 수급요건의 엄격성은 미약하나마 약화되는 경향을 보이고 있는 것이다. 다시 말하면 실업급여제도는 도입 이후 약 8년간 상당 정도 체계성을 유지하면서 변화되었다고 할 수 있다. 이에 대한 배경을 한국 실업급여제도의 포괄적·체계적 개혁의 결과라고 보기보다는 도입 당시 보수주의적 성격을 띠고 실업급여제도가 시작되었던 점, IMF관리 체계 이후 심각해진 실업 문제에 대한 상황적 대응의 결과라고 보는 것이 적절할 것이다. 그 근거로서 이 기간 동안 한국의 고용보험제도는 포괄적 개혁의 움직임은 없었

던 반면, 빈번한 법 개정¹⁰⁾을 통한 제도 변화 모습을 보여왔음을 지적할 수 있다¹¹⁾.

그럼에도 불구하고 체계성 유지에 부정적인 역할을 하는 항목 등도 발견된다. 예컨대, 급여 수준과 대기기간 등은 도입 때의 그것과 별 차이 없이 그대로 유지되는 경향을 보이고 있다. 급여 수준 부문에 있어서 상·하한선 기준은 지난 8년간 약간의 변동이 있었으나 임금 대체율은 50%로서 그대로 유지되고 있는 것이다. 한편 2주간의 대기기간도 지난 8년간 변화가 없음을 알 수 있다. 사실, 외국 사례 분석에서 체계성 유지에 부정적 영향을 미치는 요소 중의 하나가 바로 이 대기기간이다. 알버의 통계 분석에 따르면 대기기간은 급여 수준 및 소정급여일수와 부적 관계를 보여주는 대표적 항목으로 손꼽힌다(J. Alber, 1981 : 165-166).

결론적으로 관대성과 통제 개념 간의 관계에 근거하여 살펴보았을 때 한국의 실업급여제도는 나름대로의 체계성을 유지하면서 변화되어 왔다고 할 수 있다.

Ⅲ. 정책방향 제언

하위 제도간의 내적 체계성 유지에도 불구하고 개별적 차원에서 보면 한국의 실업급여제도는 여전히 많은 문제점을 안고 있으며, 개선의 여지가 많다고 할 수 있다. 이중 몇 가지만 제시하면 다음과 같다.

1. 관대성 부문

가. 적용 대상의 확대와 실질적 관리

앞에서 본 바와 같이 적용 대상의 확대는 실업급여제도 중 가장 급격한 변화를 보여왔던 부문 중의 하나이다. 그럼에도 불구하고 고용보험 피보험자 규모를 다른 측면에서 살펴보면 몇 가지 문제점이 발견된다. 즉 전체 취업자수 혹은 임금근로자의 규모

10) 1995년 7월 이후 2002년 12월 31일까지 고용보험법 개정 7회, 시행령 개정 15회, 동 시행규칙 개정 11회로 나타났다.

11) 한편, 제도 도입 이후의 유럽 국가에서의 제도 변화의 체계성을 분석한 Alber는 체계성 약화 현상을 지적하면서 그 원인으로서 포괄적·체계적 개혁에 대한 반대 입장의 강한 영향력, 제도적 유산 혹은 실업체계의 역사(기원, 연륜) 등을 들고 있다(J. Alber, 1981 : 168). 하지만 Alber의 연구는 도입 직후 8년이 아니라 장기간을 대상으로 분석하고 있다는 점에서 이의 연구 결과와 본 연구 결과를 비교하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

와 비교했을 때 고용보험 피보험자 비율은 각각 34.1%, 52.2%를 차지하고 있다(2002년 상반기). 이러한 수치는 전체 근로자 중 최소한 85% 이상은 보호하도록 규정하고 있는 국제기준에 훨씬 못 미치는 규모일 뿐만 아니라 고용보험이 실직자 사회안전망으로서의 역할을 수행하는 데 있어서 매우 제한적일 수밖에 없음을 보여주고 있다. 그리고 법적 당연적용 대상자 중 76% 정도만이 고용보험에 가입되어 있다는 것은(2001년 기준) 고용보험제도의 실질적 운영을 의심케 하는 대목이다. 이러한 점을 고려할 때 적용 대상의 확대 문제는 법적 측면과 이의 실질적 운영 측면에서 동시적 개선이 이루어져야 해결될 수 있다. 즉 법적 차원에서 적용 대상의 확대이다. 사실 외국의 경우에도 모든 취업자가 하나의 고용보험제도에 가입되어 있는 경우는 드물다¹²⁾. 하지만 임금근로자 중에서 기존의 적용 제외 집단을 당연적용 대상에 포함시키는 방향으로 정책적 관심을 기울이는 것은 매우 중요하다. 특히, 일용직 근로자의 경우 이들 중 많은 수가 고용보험의 법적 적용 범위에 들어와 있다는 사실을 염두에 두는 것이 필요하다. 왜냐하면 피보험 단위기간은 반드시 한 사업체에서 근무하지 않더라도 충족될 수 있기 때문이다¹³⁾. 이러한 차원에서 일용직 근로자에 대한 고용보험 확대적용 방안 마련은 단순한 적용 대상의 확대라는 의미 외에 법과 현실 간의 괴리를 좁히는 의미도 가지고 있다.

두 번째, 고용보험의 실질적 운영 차원에서 적용 대상 사업체에 대한 감독·관리체계의 확립이다. 특히 법적 적용 대상 근로자의 고용보험 적용을 위해서는 문제가 되고 있는 영세사업장의 고용기록 관리, 고용 사실을 악의적으로 이용하고 있는 사업장 혹은 사업주에 대한 실질적 제재 조치의 마련, 고용보험의 필요성에 대한 교육 및 홍보의 강화 등에 중점을 두어야 할 것이다.

나. 소정급여일수의 확대

소정급여일수의 확대 역시 많은 변화에도 불구하고 현재의 소정급여일수는 현실적으로나 외국과의 비교의 측면에서 보더라도 짧다는 것이 일반적 평가이다. 한 조사에 따르면 실업급여 수급자의 평균 실직기간은 8.5개월로 나타났다(황덕순, 2000 : 132). 그리고 통계청이 발표한 고용동향(2002년 10월)에 따르면 전체 실업자 605,000명 중 12개월 이상 장기실직자가 차지하는 비율은 2.8%로서 17,000명이며, 6개월 이상 12개월 미만 실직자는 8만 명으로서 전체의 13.2%를 차지하고 있다(통계청, 2002). 현재 실질

12) 예컨대 프랑스의 경우 농촌과 도시의 자영업자는 당연적용 대상 제외 집단이다.

13) 조사방법의 한계상 과대 평가된 측면이 있지만 한 연구에 따르면 일용직 집단 중 6개월 이상 근무하고 있는 집단의 비중이 29%로 집계되었다(황덕순, 2000: 129에서 재인용).

적 최장 소정급여일수가 210일인 점을 고려한다면 상당 수의 실직자들이 재취업하지 못한 상태에서 실업급여 수급자격이 소멸될 것임은 충분히 짐작할 수 있는 일이다. 특히 실직자의 이차적 사회안전망인 실업부조제도가 없는 상태에서 현재의 소정급여일수는 실직자의 생활보장에 심각한 문제를 야기하고 있음이 분명하다.

이러한 점을 고려할 때 소정급여일수를 늘리는 방안을 마련하는 것이 필요한 시점으로 판단된다. 하나의 대안으로서 소정급여일수를 기본 기간과 그 이후의 기간(삭감기간)으로 나누어 기본 기간이 지나면 급여액을 정기적으로 일정 비율만큼 삭감하는 방안도 생각해 볼 만한 것이다. 예컨대, 프랑스에서는 50세 미만의 실직자 중 실직 전 24개월 중 피보험기간이 14개월 이상인 경우 최장 30개월 동안 실업급여가 지급되게 되는데 이 중 정해진 급여 100%를 지급하는 기본 기간은 9개월이고 나머지 21개월 동안은 6개월 단위로 17%의 비율로 삭감된 급여를 지급하고 있다(표 8-1 참조). 실직자의 최저생활보장과 장기실직의 예방이라는 두 가지 목적을 달성할 수 있는 대안을 모색할 때 이러한 방안도 고려해 볼 만한 것이다.

<표 8-1> 프랑스 실업급여 기간과 삭감제도 : 50세 미만의 경우

기준기간과 피보험기간	소정 총급여기간	급여기간의 구분		
		정상급여 지급기간	삭감기간 및 비율 (6개월 단위)	
24개월 중 14개월	30개월	9개월	21개월	17%
12개월 중 8개월	15개월	4개월	11개월	17%
12개월 중 6개월	7개월	4개월	3개월	15%
8개월 중 4개월	4개월	4개월		

2. 통제 부문 : 수급요건의 완화 필요

수급요건의 완화와 관련하여 실업자 중 실업급여 수급자가 차지하는 비중이 얼마나 되는지 살펴보는 것이 필요하다. 왜냐하면 이 부분은 적용 대상의 확대 못지않게

<표 8-2> 프랑스 실업급여 기간과 삭감제도 : 50세 이상의 경우

기준기간과 피보험기간	연 령	소정 총급여기간	급여기간의 구분		
			정상급여 지급기간	삭감기간 및 비율 (6개월 기준)	
36개월 중 27개월	50세 이상 54세 이하	45개월	20개월	25개월	15%
	55세 이상	60개월	27개월	33개월	8%
24개월 중 14개월	50세 이상	45개월	15개월	30개월	15%
12개월 중 8개월	50세 이상	21개월	7개월	14개월	15%
12개월 중 6개월	50세 이상	7개월	4개월	3개월	15%
8개월 중 4개월	50세 이상	4개월	4개월		

출전 : Gilles Huteau, Eric Le Bont, 1997 : 441

수급요건과 직결되는 사안이기 때문이다. 2002년 기준 실업자 중 실업급여 수급자는 약 15.4%에 머무르고 있다(허재준, 2003 : 9). 이를 달리 표현하면 실업자의 약 85%는 사회안전망의 사각지대에 방치되어 있거나, 공적부조제도에 의해서만 사회적 보호가 가능하다는 것이다.

이러한 수치는 외국의 경우와 비교해 볼 때 매우 낮은 수치이다. 예컨대, 일본·독일·미국·영국과 같은 국가에서 실업급여 수급자 비율이 약 30%에서 40%, 이에 실업부조 수급자까지 합치면 독일은 89%, 영국은 71%를 기록하고 있다(황덕순, 2000: 121). 프랑스도 실업보험 수급자는 60%, 실업부조 수급자는 16%로 전체 실업자의 약 76%가 실업보험 혹은 실업부조의 보호하에 있다(1996년 기준). 특히 프랑스는 다른 국가에 비해 실업보험 수급자 비중이 높은 것이 특징이다(심창학, 1998 :114-115).

결국 외국과의 비교 관점에서, 그리고 주요 사회안전망의 하나로서 고용보험의 역할을 생각할 때 한국의 실업급여가 수행하는 역할은 매우 미진하다고 할 수 있다. 이의 해결방안으로서 국제적으로 매우 엄격한 것으로 평가받는 수급요건의 완화가 필요하다. 여기에서는 특히 이직사유의 판단에 있어서 우선 정당한 이직사유의 범위 확대의 필요성을 강조하고자 한다. 앞에서 본 바와 같이 정당한 사유의 범위에 대해서 노동부 고시는 점점 그 범위를 확대하고 있는 추세에 있다(표 5). 그럼에도 불구하고 추가적으로 들어가야 될 항목들이 있는 것으로 보인다. 예컨대, 차별 부분에 있어서 차별적 인사 관련 규정이나 관행 등을 추가하는 것이 필요하다(황덕순, 2000 : 146). 대표적인

것이 남녀고용평등을 위반하는 인사 관련 규정이나 관행이 될 것이다. 그리고 기존의 고시 유형에서 볼 수 없는 새로운 것으로서 본인의 능력이나 경제개발을 위한 이직도 정당한 이직사유의 하나로 인정하자는 견해도 있다(황덕순, 2000 : 147). 예컨대 직업 훈련 수당을 위한 이직과, 더 나은 직장으로의 취업이 확실시되는 경우의 이직은 본인에게도 도움이 될 뿐만 아니라 경제 전체적으로 노동시장의 유연성과 효율적인 자원배분에 기여하는 것이기 때문에 정당한 이직으로 판단하여 급여 지급이 이루어지는 것이 타당하다는 것이다.

한편, 수급요건의 완화와 관련하여 중요한 것 중의 하나가 이직사유에 의한 수급 자격 제한의 완화일 것이다. 앞에서 본 바와 같이 현재 한국의 실업급여제도는 정당한 사유 없는 자발적 이직의 경우에는 급여 지급을 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있는데 이 원칙은 다음 몇 가지 문제를 보이고 있다. 우선 논리적으로 자기 사정으로 이직한 경우에도 일정 기간 지나면 실질적인 비자발적 이직자가 된다는 것이다(방하남, 1998). 예컨대, 징계해고로 실직한 경우가 대표적인 경우가 될 것이다. 두 번째, <표 7>에서처럼 이직사유별 실직자 분포를 보면 자발적 이직의 경우가 전체의 3분의 2 이상을 차지하고 있다는 것이다. 이러한 규모를 그대로 방치하고 있는 상태에서 고용보험이 사회보험의 역할을 제대로 수행하고 있다고 보기는 어려울 것이다. 셋째, 외국과의 비교 관점에서 접근하더라도 한국의 수급요건의 엄격성이 그대로 드러난다. 즉, 한 조사에 의하면 미국을 제외한 거의 대부분의 국가가 일정 기간 유예 이후 구직급여를 지급하는 것으로 나타난다(황덕순, 2000 : 145).

이상의 이유로 한국도 자기 사유로 인한 자발적 이직자에게도 실업급여를 지급하는 방향으로 법령의 개정이 필요하다. 구체적 방법으로는 일단 일정 기간 유예기간을 정해 놓고, 이후 소정급여일수 전부를 지급하거나 혹은 일정 비율을 삭감하여 지급하는 방법이 있을 수 있다(유길상, 2000 : 26)¹⁴⁾.

IV. 결 론

지금까지 본고는 한국의 고용보험제도 중의 하나인 실업급여제도의 변천과 현황을

14) 이와 관련, 최근 노동부는 전직이나 창업의 목적으로 이직한 자발적 실직자에 대해서 일정 기간 유예(6개월) 후 실직 전 평균임금의 25%를 지급하는 방안에 대해서 검토 중에 있다고 밝혔다(중앙일보, 2003년 6월 7일).

살펴보고 이에 대한 체계성 평가와 동시에 정책 평가를 시도했다. 1995년에 실시된 후 8년 동안 실업급여제도는 많은 변화를 겪었다. 먼저 실업급여제도의 구체적 내용을 살펴보면 도입 때와 비교하여 많은 변화 및 개선이 있었다. 적용 대상의 급속한 확대, 수급요건의 점진적 완화, 급여일수의 연장, 급여 수준의 하한 및 상한선의 변화가 바로 그것이다. 특히 무엇보다도 눈에 띄는 대목은 적용 대상의 확대일 것이다. 제도 실시 3년 만에 모든 사업장과 임시·시간제 근로자까지 적용 대상이 확대된 사례는 한국에서 시행중인 4대 보험 중 여타 보험 제도에서는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 그 속도가 빠른 것이다. 이는 IMF 관리체제 전후의 대규모 실업자 양산이 중요한 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 또한 한국의 실업급여제도는 상당 정도 하위 제도간의 일관성이 견지되면서 내적 체계성을 유지하면서 변화되었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 실업자의 생활보장과 사회안전망의 구축이라는 사회복지적 취지에서 보면 실업급여제도는 여전히 많은 문제점을 지니고 있다. 빠른 적용 대상의 확대에도 불구하고 여전히 상당수의 많은 취업자와 임금근로자가 보호로부터 배제되어 사각지대로 남아 있다는 점, 그리고 법적 당연적용 대상자의 상당 부분이 아직도 가입되지 못한 채 방치되어 있는 점 등이 지적되어야 할 것이다. 그리고 소정급여일수가 최초 도입 시기와 비교하면 많은 개선이 있었으나 여전히 짧다고 할 수 있다.

하지만 무엇보다도 심각한 문제점으로 드러난 것은 수급요건의 엄격성이다. 과거에 비해서는 부분적으로 완화된 모습을 보이고 있으나 여전히 엄격한 측면이 있음을 부인할 수 없다. 대표적으로 수급요건의 핵심 중의 하나인 이직사유 판단의 기준을 들 수 있다. 예컨대, 자발적 이직자에 대해서는 수급자격을 아예 원천 봉쇄함으로써 수급자격자의 범위가 제도적으로 매우 제한되어 있다.

이상의 점 등을 고려하여 본고는 몇 가지 정책방향 혹은 정책대안을 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 적용 대상의 지속적 확대 및 인프라 구축을 통하여 적용 대상 사업체에 대한 지속적 감독·관리체계의 확립, 둘째, 수급요건의 완화와 관련하여 정당한 이직사유의 범위 확대의 필요성과 자발적 이직자에 대한 급여 지급 등을 주장하고 있다. 셋째, 소정급여일수의 연장에 대한 적극적 검토를 강조하고자 한다. 이의 대안으로서 실직자의 최저생활보장과 의도적 장기실직의 예방이라는 두 가지 취지하에 국제적으로 실시되고 있는 급여 삭감 제도의 도입도 고려해 볼 만하다.

한편, 본고에서 언급하지는 않았으나 이상의 정책방향 혹은 대안의 구체적 방안 마련과 관련되어 필요한 작업 중의 하나가 재원 확보이다. 이를 위해서는 재정 소요에 대한 정확한 추계와 구체적 재원 확보 방안 및 이의 관리에 대한 심도 깊은 연구가 선행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

◆ 국내문헌

- 김진구. 「고용보험제도 도입의 성과와 한계」. 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 『한국사회복지의이해』 서울 : 한울, (1997).
- 김진구·여유진. 「한국의 고용보험제도」. 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』 서울 : 인간과 복지, (1999).
- 심창학. 「프랑스의 실업자 사회안전망」. 유길상 외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』 서울 : 한국노동연구원, (1998).
- 유길상. “고용보험제도 시행 5년의 평가와 발전방향”, 한국노동연구원, 2000.
(http://www.molab.go.kr/down/고용보험/title2_3.htm)
- 유길상·남찬섭·안학순. 「한국의 실업자 사회안전망 현황과 확충방안」. 유길상 외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』 서울 : 한국노동연구원, (1998).
- 전광석. 「고용보험의 국제기준 및 국제적 보장에 관한 연구」. 『사회보장연구』 17권 2호, (2001) pp.105-139.
- 정무권 외. 『한국 고용보험제에서 실업급여와 적극적 노동시장 프로그램의 연계강화를 위한 전략연구』 서울 : 노동부, (1999).
- 한동우. 「고용보험」. 사회복지연구원 편, 『한국의 사회복지 2002-2003』 서울 : 유朋출판사, (2002).
- 허재준. “고용보험 동향 및 전망”. 「고용보험시행8주년 기념토론회」, 한국노동연구원, (2003).
- 황덕순. 「실업급여에 대한 평가와 발전방향」. 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』 서울 : 한국노동연구원, (2000).

◆ 외국문헌

- Alber, Jens. “Government Responses to the Challenge of Unemployment : The Development of Unemployment Insurance in Western Europe”. in Flora, P. and A. J. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in*

Europe and America. London, Transaction Books (1981).

Huteau, Gilles et Le Bont, Eric. *Sécurité sociale et politiques sociales.* Paris :
Armand Colin (1997).

◆ 1차자료 및 통계자료

중앙일보

고용보험법

고용보험법 시행령

고용보험법 시행규칙

노동부 고시 제2000-9호, 제2002-1호(구직급여 수급자격 제한 기준)

한국노동연구원. 고용보험사업 추진 실적(<http://ns.kli.re.kr>)

한국노동연구원. 고용보험 가입 현황 (<http://ns.kli.re.kr>)

한국노동연구원. “2001년 실업전망과 실업대책”. 2000.

abstract

Evaluating Korea's Unemployment Benefits System : with Emphasis on the Concept of 'Generosity' and 'Control'

SHIM, Chang-Hack

The purpose of this study is, in the perspective of systemness, to analyse and evaluate changes of Korea's unemployment benefits system, introduced in 1995. This study has used, as analytical tool, the concept of 'generosity' and 'control' which is used by J. Alber.

The major findings of this study is as follows.

First, Korea's unemployment benefits system has been changed for eight years with a considerable degree of systemness, that is more generosity and less control.

Second, in spite of maintenance of systemness, there is problem to be excluded many employee in coverage, of the absence of effective administration and of rigidness for benefit eligibility.

Finally, for the development of benefit system this study suggest : the successive extension in coverage and establishment of effective administration, the deregulation of disqualification clauses in benefit eligibility and prolongation of benefit duration.

Key words : Korea's unemployment benefits system, J. Alber, generosity, control, systemness