

노동정책연구

2005. 제5권 제2호 pp.119~142

© 한국노동연구원

연구논문

# 적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 변화와 시사점

김소영\*

미국의 실업보험제도는 애초에 순수보험형 실업보상제도로서 출발하였으나, 노동시장의 구조변화에 부응하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 실업보험이 재취업서비스를 위한 프로그램을 강화할수록, 경우에 따라서는 사회보험의 원칙과 사회적 타당성이 충돌 내지 경합할 수 있으므로, 이러한 측면에서 미국 실업보험의 사회보험적 성격은 점차 희박해지고 있다고 볼 수 있다. 최근에는 고실업과 예산 부족으로 인해, 실업보험정책은 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있는지에 초점을 맞추고 있다. 적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 경험이 우리에게 주는 시사점은, 실업급여의 목적에 맞추어 수급률을 제고하되, 동시에 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 마련되어야 한다는 것과, 직업상담서비스와 실업급여 프로그램의 연계를 강화시킬 필요가 있다는 것으로 요약할 수 있다.

핵심용어: 실업보험, 적극적 노동시장정책, 실업급여, 고용서비스, 원스톱 전달체계

## I. 머리말

우리나라의 고용보험법<sup>1)</sup>은 헌법 제32조제1항의 근로의 권리를 근거로 하여,

투고일: 2005년 5월 10일, 심사외퇴일: 5월 11일, 심사완료일: 6월 13일

\* 한국노동연구원 선임연구원(sykim@kli.re.kr)

1) 1993년 12월 27일, 법률 제4644호 제정; 1995년 7월 1일 시행, 실업급여는 1996년 7월 1일 시행.

“노동시장에 있어서의 고용안정, 직업능력개발, 고용촉진, 사업주의 인력확보, 고용조정지원”을 비롯한 고용정책기본법(1997년 제정)의 기본 정신을 구체화하기 위하여 1993년 12월 제정되어 1995년 7월 1일부터 시행되고 있다.

과거에는 ‘근로의 권리’의 법적 성질을 소극적으로 파악하여 국가의 역할은 ‘근로의 권리’를 보장하기 위하여 실업 중인 근로자의 생활안정을 위하여 직업소개나 실업보험(또는 수당) 등의 사후적이고 보완적인 조치를 취하는 데 그치는 것으로 해석되었다. 19세기 중반 이후 서구 자본주의 국가에서 생겨나기 시작한 실업보험제도는 이와 같이 개인의 사적 소유와 경제적 자유에 기초한 자본주의 경제체제의 본질상 ‘실업’의 발생은 불가피한 것이라는 사고를 바탕으로, 실직된 근로자의 생활안정에 주안점을 두고 있다. 그러나 현대자본주의의 산업구조의 변동에 따라 더 이상 실업급여의 지급만으로는 근로자의 생활안정을 근본적으로 보장할 수 없다는 것이 인식되면서, 현재에는 실업보험제도를 실시하고 있는 국가들도 적극적 노동시장정책 수단이 가미된 형태의 제도를 운영하고 있다. 즉, 실업의 발생을 최소화하기 위한 고용정책 수단들을 실업보험의 체계 내로 흡수하거나 상호연계를 강화하고 실업자의 조기재취업을 촉진하기 위한 정책 수단을 강화하고 있다.

우리나라의 고용보험제도는 ‘근로의 권리’를 적극적으로 파악하여 ‘인간답게 살 권리’에 기초한 적극적인 고용보장정책을 실현하도록 설계되었으므로, 고용보험법은 사회보장법의 영역이라기보다는 노동법 내지 노동시장법의 영역에 속한다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 고용보험법상의 실업의 위험이라는 개념은 사회보장법상의 포괄적인 생활 위험이 아니라, 근로관계에서 발생하는 위험을 의미하기 때문이다.

따라서 순수보험형 실업보상체계를 취하고 있는 미국의 실업보험제도와 우리나라의 고용보험제도는 그 성격 및 차원에 있어서 구별된다고 할 수 있다. 그러나 미국 정부는 1980년대 이후 신자유주의 이념의 주도하에 기업의 경쟁력이 최우선시되는 경제환경 속에서도, 적극적 인력정책과의 연계를 강화하는 방향으로 실업보험제도를 개편·발전시키려는 노력을 시도해 왔다. 연방정부를 비롯한 각 주(州)는 다양한 프로그램을 통하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 시도하고, 비정규직 및 저임금근로자를 보호할 수 있도록 수급자격을 완

화하는 방안을 모색하여 왔다. 또한, 최근에는 고실업과 예산 부족의 상황에서 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있으며, 재취업과 자활지원이 정책의 주요 이슈로 떠오르고 있다.

물론 적극적 노동시장정책을 위한 실업보험 프로그램의 노동시장적 효과나 성패에 대해서는 평가가 엇갈리고 있으나,<sup>2)</sup> 미국의 실업보험제도의 발전 과정 및 변화의 추이, 최근 논의되고 있는 정책방안들이 우리에게 주는 시사점은 결코 작다고 할 수 없을 것이다. 우리나라의 경우 역시 실업급여의 부정적 효과를 상쇄하고 재취업을 촉진하기 위한 다양한 프로그램이 꾸준히 확충되어 왔으나,

- 2) 실업보험의 실시가 노동시장에 미친 효과, 또는 실업보험에 적극적 노동시장정책을 가미하여 다양한 프로그램을 실시한 것이 노동시장에 미친 효과에 대한 많은 연구가 있으나, 긍정적 평가와 부정적 평가로 나뉘고 있다. 실업보험이 노동시장에 미친 부정적 효과에 대한 지적에서 가장 보편적인 것은, 실업보험의 급부가 실업기간을 연장시켰다는 평가이지만, 실업급여 수급기간 중의 구직자의 행태와 결과를 정확히 분석하는 것은 쉽지 않다 (Christopher J.O'Leary. "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, pp.15~19). 많은 연구 결과에 의하면 실업보험이 평균 10%의 실업기간, 즉 대략 2분의 1주를 연장시켰다고 한다. 반면에 실업기간의 연장은 구직기간이 그만큼 길어진다는 것을 의미하므로, 신중한 선택으로 인하여 근로자는 더욱 자신에 적합한 일자리를 찾게 되고, 그것은 곧 생산성 향상으로 이어질 수 있다는 분석도 있다. Ehrenberg and Oaxaca에 의하면 실업기간의 10%가 연장됨으로써, 재취업한 근로자들은 새로운 일자리에서 이전의 직장에서 받았던 임금보다 7% 상승된 임금을 받게 되었다고 한다. 그러나 그 이후의 연구에서 이와 같은 결과는 나타나지 않았다(Ehrenberg and Oaxaca, "Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment", *American Economic Review* 68, 1976, pp. 834-846; Decker. "Work Incentives and Disincentives" in *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues*, 1997, O'Leary and Wandner eds. Kalamazoo, MI: W.E.Upjohn Institute for Employment Research 참조). 다만, 실업보험의 수급률이 지속적으로 하락하고 있다는 것과, 파트타임을 비롯한 비정규직 근로자들에 대한 보호의 취약성이 실제적인 쟁점으로 제기되고 있는 것이 현실이다. 특히 최근 경기침체와 고용구조 및 복지제도 개혁이 맞물리면서 근로빈곤층(working poor) 및 복지탈출자(welfare leaver)들의 실업급여 수혜율이 매우 낮다는 문제가 심각하게 제기되고 있다. 예를 들어, 고임금 근로자의 경우 파트타임이라고 하더라도 수급률이 50%를 넘는 반면, 저임금 파트타임 근로자는 수급률이 25%에도 미치지 못하는 것으로 나타난다. 이렇게 수급률이 낮은 요인 가운데 하나는 수급자격 요건이다. 실직한 복지탈출자들의 경우에도 약 20% 정도만이 수급자격을 갖게 될 것으로 예상되고 있으며, 이들의 경우 실직 전 소득 문제뿐만 아니라 보육시설 미비로 인한 실직을 인정해 주지 않는 이직사유 요건에 의해서도 자격을 인정받지 못하는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다(황덕순, 『사회안전망체계의 국제비교연구 (II): 미국』, 한국노동연구원, 2003, pp.58~60).

아직 충분히 제공되고 있다고 보기 어려워, 수급자의 취업유인 강화를 위한 방안이 적극적으로 모색되어야 할 시점이기 때문이다.

논문의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ장 「미국 실업보험제도의 기본 구조」는 실업보험의 연혁, 목적, 적용범위, 실업급여의 수급요건과 내용, 실업보험의 재원, 관리운영기구에 대한 내용을 서술한다. 제Ⅲ장 「적극적 노동시장정책과 실업보험제도」는 노동시장 변화에 따른 실업보험제도 개선의 전반적 경향을 분석한 후, 구체적인 프로그램으로서 ‘재취업을 위한 직업훈련 및 서비스’ 및 ‘실업급여와 고용서비스의 연계’ 등을 소개한다. 제4장 「시사점 및 결어」에서는 미국 실업보험제도가 현재 안고 있는 문제점과 우리 고용보험제도의 문제점을 비교하고, 우리 고용보험제도의 입법적 개선방안을 제시한다.

## Ⅱ. 미국 실업보험제도의 기본 구조

### 1. 실업보험의 연혁

미국의 실업보험제도(Unemployment Insurance System)는 1930년대 대공황 시기에 고실업을 해결하기 위한 목적에서 만들어졌다. 1935년의 사회보장법(Social Security Act)은 자신에게 원인이 있는 것이 아닌 사유로 인해 비자발적으로 실직한 근로자에게 일시적으로 임금의 일부를 보상해 주기 위한 실업보험제도에 관하여 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 실업보험제도는 대공황으로부터 미국을 탈출시키고자 했던 루스벨트 대통령의 뉴딜정책의 핵심적 요소들 중의 하나였으며, 1937년까지 모든 주가 실업보험법을 갖게 되었다.

미국은 실업보험의 실시와 관련하여 연방과 주가 결합하는 구조를 취하고 있으나, 연방정부는 각 주가 경제상황의 차이에 따라 개별적으로 정책을 선택할

3) 1932년의 실업보험법은 모든 주에 걸쳐 통일적으로 실시되는 실업보험 도입을 시도하였으나, 연방대법원은 각 주의 자치권 침해를 이유로 위헌판결을 내렸다. 이에 따라 미국은 1935년 사회보장법의 제정과 동시에 연방실업세법을 제정하여 각 주정부가 자율적으로 실업보험을 시행하도록 하였다. 다만, 주정부의 실업보험제도는 연방정부가 정하는 기본요건을 충족해야 한다.

있도록 허용해 왔다. 그러나 각 주는 연방정부가 정한 기본 원칙에 따른 최소한의 필요적 기준을 준수해야 한다.

초기의 제한된 실업보험 수혜의 범위는 점차 확대되어, 1970년 개정된 연방 실업법(Federal Unemployment Act)은 1인 이상의 근로자를 고용한 사업주에게 까지 가입의 범위를 확대하였다. 그러나 1970년대 이래 경기불황이 계속되자, 연방정부와 각 주정부는 장기실업자의 증가로 인하여 심각해진 재정문제를 해결하기 위하여 실업보험에 대한 실직근로자와 사업주의 금전적 동기 유인을 변화시키고, 실업보험제도와 기존의 직업안정기능의 연계를 강화하기 시작하였다. 4). 1979년에는 실업급여에 대한 과세가 시행되었으며, 1980년대에 들어와서는 실업급여의 요건이 강화되었다. 이로써 실업보험제도는 단순한 소득보장제도에서, 실업자의 재취업을 촉진시키는 기능이 강화된 제도로 재정립되었다. 연방정부는 1981년에 종합예산조정법을 제정하여 실업급여 요건에 구직활동이나 재훈련을 포함시키고, 직업훈련을 강화하였다.

이후에도 경제상황의 예측불가능한 변화가 지속됨에 따라 실업보험은 많은 변화를 겪어 왔으나 공공고용서비스와 직업훈련 프로그램을 포함하는 노동시장지원 프로그램은 꾸준히 발전되어 왔다<sup>5)</sup>

## 2. 실업보험제도의 목적

초기의 실업보험제도는 다음과 같은 다섯 가지 목적을 갖고 설계되었다. 즉, ① 비자발적으로 실직된 근로자에게 실업기간 중에 일시적으로 임금의 일부를 보상하는 것 ② 사용자에게 그의 노동력이 분산되는 것을 방지해 주는 것 ③ 실직된 근로자가 빠른 시일 내에 업무에 복귀할 수 있도록 촉진하는 것 ④ 실직된 근로자의 총 구매력을 유지함으로써 경기침체를 최소화하는 것 ⑤ 경험요율 제도(experience rating)<sup>6)</sup>에 의하여 기업의 고용안정을 장려하는 것이 그것이

4) 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999, pp.54.

5) Christopher J.O'Leary, "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, pp.3~23.

6) 경험요율제이란 개별 기업의 보험료율이 과거 해고에 의해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 결정되는 제도를 말한다.

다)

물론, 1935년 사회보장법에 의해 실시된 실업보험제도의 취지 및 목적은 오늘날에도 이 제도의 근간을 이루고 있다. 그러나, 실업보험의 프로그램들은 미국 경제상황에 적응하기 위한 변화를 시도해 왔으며, 실업보험제도의 목적 역시 변화되었다. 현재 미국의 실업보험제도는 다음과 같은 목적과 취지에서 운영되고 있다. 즉, ① 구직자에게 구인기회를 효율적으로 연결시켜 주는 고용서비스 사무소의 전국적 네트워크를 통하여 고용기회를 높이는 것 ② 단기간의 경기침체 도중 사업주에게 근로자를 일정 기간 보유하도록 격려함으로써 고용을 안정시키는 것<sup>8)</sup> ③ 실업자에게 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 경제적 손실을 최소화시키는 것이다.<sup>9)</sup>

### 3. 실업보험의 적용범위

실업보험의 적용대상은 꾸준히 확장되어 왔다. 초기에는 8인 이상의 풀타임 정규 근로자를 고용하는 사업주에게만 실업보험 가입의무가 부과되었으나, 1954년에는 4인 이상 근로자를 고용하는 사업주, 1970년에는 1인 이상 근로자를 고용하는 사업주에게까지 그 적용이 확대되었다. 따라서 현재에는 대부분의 임금근로자가 실업보험의 적용대상에 해당된다. 1976년에는 비영리단체의 근로자, 대부분의 주 및 지방정부의 근로자도 실업보험의 혜택을 받게 되었다. 철도근로자, 연방정부 근로자, 퇴역군인에게는 별도의 연방프로그램이 적용된다. 현재 실업보험의 적용이 배제되는 부문의 근로자들은 일부 농업근로자, 종교기관 종사자, 가사사용인, 자영업자 등이다.<sup>10)</sup> 2003년도 현재 미국내 모든 실

7) Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary, "Public Employment Policy and Unemployment Insurance in the United States", *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang), 2002, p.42.

8) 29 U.S.C.A. §§ 469(1988).

9) Robert N. Covington, Kurt H. Decker, *Individual Employee Rights*, West Group, 1995, p.253.

10) 그러나 10인 이상 근로자를 고용하는 농장으로서 20주 이내에 2만 달러 이상의 총임금을 지급하는 사업주에게 고용된 농업근로자나 분기당 1,000달러 이상의 임금을 지불하는 사업주에게 고용된 가사사용인은 실업보험의 적용대상이 된다.

업자의 40.2%가 실업보험의 적용대상이다<sup>11)</sup>

#### 4. 실업급여의 수급요건

실직된 근로자가 실업급여를 수급받기 위하여는 실업이 비자발적이어야 하고, 근로의 의사와 능력이 있으며, 구직활동을 하고 있다는 것을 각 주의 고용 사무소에 일정한 절차에 의해 보고해야 한다. 물론, 구직자는 일할 수 있는 상태에 있어야 한다. 각 주의 법률은 근로자의 과실로 인한 실직이나 비자발적 실업의 경우를 실업급여 수급의 결정 사유로 규정하고 있다. 즉, 실업보험은 실직근로자에게 일할 능력 및 실제 일을 할 수 있는 상태를 요구하며, 자발적인 사유나 본인의 과실에 의한 실직, 노동쟁의, 적절한 일자리 제의 거부(재제기간은 주에 따라 다름)에 의한 실업이 아닐 것을 요구하고 있다. 그러나 연방실업세법은 실업급여 신청자가 근로기준에 미달하는 일자리를 알선받았기 때문에 일자리를 거부한 경우나, 회사의 노동조합에 가입해야만 하거나, 합법적인 노동조합 가입이 금지되어 있거나, 합법적 노동조합으로부터 탈퇴를 요구받은 것을 이유로 고용기회를 거절한 것이라면 실업급여의 수급권을 박탈하지 않는다<sup>12)</sup>

실업급여의 수급자격을 얻기 위해서는 일정한 기여요건을 충족해야 하는데, 이 요건은 기준기간(base period)과 기준기간 내의 고용기간 및 임금(고용기간과 임금 가운데 하나만이 적용될 수도 있음)에 의해 결정된다. 미국의 대부분의 주에서 기준기간은 실직이 발생한 분기 이전의 5개 분기 가운데 앞의 4개 분기로 설정되어 있다. 다만 일정한 조건하에서 메인, 매사추세츠, 미시간, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오하이오, 로드아일랜드, 버몬트, 워싱턴, 위스콘신 주에서는 더 최근의 소득을 기준으로 사용할 수 있도록 하고 있다. 대부분의 주에서 실업급여 신청자는 1주일의 대기기간 후에 실업급여를 지급받을 수 있다. 이러한 대기기간의 필요성은 실업급여 신청자의 실업상태를 확인하기 위한 것이다. 다만 앨라배마, 코네티컷, 델라웨어, 조지아, 아이오와, 켄터키, 매사추세츠, 메릴랜드, 미시간, 네바다, 뉴햄프셔, 버몬트, 와이오밍 주는 대기기

11) Christopher J. O'Leary, *ibid*, (2005) pp.16(Table 5)

12) 유길상, 앞의 책, p.59.

간을 두지 않고 있다.

## 5. 실업급여

실업급여는 각 주마다 산정방식에 따라 차이를 보이고 있으며, 실업급여의 수준도 다르다. 일반적인 급여 산정방식은 정해진 급여의 범위에서 실직된 근로자가 실업 전에 받았던 임금수준에 따라 실업급여를 지급한다. 대부분의 주는 실업급여의 상한선을 정하고 있으며, 주당 급여액 산정방식을 취하고 있다.

실업급여 지급자격 요건의 충족 여부는 기준기간(4개 분기, 즉 1년)내의 임금과 고용기간에 의해 결정된다. 임금은 주별로 여러 가지 기준을 다양하게 설정하고 있는데, 최고 분기의 임금(4개 분기 가운데 가장 임금수준이 높은 분기의 임금)의 일정 배수로 설정하는 경우가 가장 많다.<sup>13)</sup> 이 외에 일정액이나, 주당 급여액의 일정 배수를 두는 경우도 있고, 여러 가지 기준을 동시에 적용하기도 한다. 4분의 3에 해당하는 주가 기준기간 내의 1분기 또는 그 이상을 정해서 그 기간 중에 당해 근로자가 받던 임금의 일정 부분에 해당하는 실업급여를 지급한다. 일반적으로 임금수준이 가장 높았던 분기를 기준으로 급여를 산정한다. ‘주당 급여액’은 주별로 ‘최고 분기 임금’이나 기준기간 내에서 임금수준이 높은 2개 분기 임금을 일정수로 나눈 금액을 사용하는 경우가 가장 많고 주별로 설정된 상한과 하한의 적용을 받는다.

급여의 지급기간은 ‘총급여액’을 주당 급여액으로 나눈 기간으로 설정하는 주가 많다. ‘총급여액’은 대부분의 주에서 ‘기준기간 임금’(기준기간 동안의 총 임금)의 일정 비율로 설정된다. 30주를 상한으로 하는 워싱턴과 매사추세츠 주를 제외하고는 모두 26주를 지급기간의 상한으로 설정하고 있다. 코네티컷, 하와이, 일리노이, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴욕, 푸에르토리코, 버몬트, 웨스트버지

13) 1990년대 초반에 고임금노동자들에 비해 저임금노동자들의 경우 실업률이 2배 이상 높은 반면, 실업급여의 지급률은 약 절반 내외에 불과한 것으로 나타난다. 이러한 차이는 많은 주들이 실업급여의 지급자격 요건으로 기준기간 내의 취업기간과 임금수준을 동시에 고려하거나, 임금수준을 고려하는 경우가 많다는 데에도 기인하는 것이다. 따라서 임금수준이 낮은 경우 취업기간을 충족하더라도 지급자격을 충족하지 못할 수 있다. 이는 고용기간을 고려할 경우에도 저임금노동자의 지급률이 고임금노동자의 절반 정도에 불과하다는 점에서도 확인된다(황덕순, 전게서, pp.60 ff.)

니아 주의 경우에는 수급기간이 26주로 고정되어 있다. 이외에 연방정부가 실업률이 높을 때 추가로 지원하는 ‘특별연장급여’가 지급되기도 하고, 일부 주에서는 주 자체적으로 별도의 기준에 의해 연장급여를 지급하기도 한다. 연방법에 따라서 고실업 시기에는 13주까지 연장급여를 지급하기도 한다.

약 4분의 1에 해당하는 주가 아동 1인당 1주에 1~95달러의 부양가족수당을 지급하고 있으며, 경우에 따라 다른 부양가족에게도 지급한다.

수급자격을 충족하지 못했거나 급여를 소진한 빈곤 실업자에게는 연방과 주 프로그램에 따른 부조가 제공되기도 한다. 알래스카, 코네티컷, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 뉴저지, 오하이오, 펜실베이니아, 로드아일랜드 주에서는 부양가족수당을 추가로 지급한다. 수급기간 중에 소득을 얻을 경우에는 소득공제액(earnings disregarded)을 제외한 나머지를 급여에서 제외한다.

## 6. 실업보험의 재원

연방재무부는 각 주의 실업보험계정을 설치하고, 실업보험기금의 재정상태를 연방정부가 감독하게 하는 한편, 연방정부의 기준에 부합되게 운영하는 주에게는 0.8%의 연방실업세의 세수(稅收)를 재원으로 하여 연장급여비용의 2분의 1과 각 주 실업보험의 관리운영비를 지원하는 형태로 운영되고 있다. 각 주 정부는 실업보험의 적정적립금 규모를 판단하기 위한 지표 개발과 함께 적립금의 적정수준을 유지하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다<sup>14)</sup>.

연방실업세법(Federal Unemployment Act)은 사업주에게 사업주가 근로자에게 지불하는 임금에 대하여 6.2%의 연방실업세를 부과한다.<sup>15)</sup> 사업주로부터 징수된 세금은 실업보험기금으로 적립된다. 대부분의 주에서 일정기간 이상 근로자를 고용했거나 일정액 이상의 급여를 지급한 분기가 있는 경우 실업보험세를 징수하도록 하고 있으며, 실업보험세의 ‘과세대상 임금’(과세대상이 되는 연간 임금액의 상한)도 주별로 서로 다르게 설정되어 있다. 각 주별로 세율은 경

14) 주정부가 실시하고 있는 실업보험 재정전략은 적립금 축적전략(advance funding)과 탄력적 재정전략(flexible financing)이다(김동현·허재준, 「미국·캐나다의 고용보험 재정전략 경험과 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성」, 『고용보험동향』 6권 2호, 한국노동연구원, 2001, p.117)

15) 이 세율은 2008년부터 6.0%로 인하된다.

험요율(experience rating)에 의해 결정된다. 경험요율제도는 미국의 독특한 재원조달방식으로서, 개별 기업이 과거에 단행한 해고로 인해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 당해 기업의 보험료율이 결정되는 방식을 의미한다.

사업주가 연방법의 기준을 만족시키는 주 법의 적용을 받는 경우에는 각 사업주가 해당 주에 내는 실업보험에 대한 임금세 payroll tax)를 공제받는다. 연방법에 부합되어야 할 주 법의 기준이란, 실업급여의 자격 조건과 실업급여의 지급절차와 같은 실질적 요건을 의미한다. 일반적으로 각 주의 대부분의 사용자들은 실업세율 6.2% 중에서 5% 이하의 세금 공제를 받는데, 이는 실제로 각주가 실업보험을 실시하게 된 실질적 인센티브가 되었다. 법원은 이러한 유형의 인센티브는 헌법 위반의 강제라고 하는 연방정부의 주장을 인정하지 않았다.<sup>16)</sup> 결과적으로 주에 임금세를 내는 사업주는 연간 0.8%의 연방실업세를 지불하게 된다.

## 7. 관리운영기구

미국의 실업보험은 연방정부와 주정부가 공동으로 운영하는 독특한 형태를 취하고 있다(유길상, 1999a)<sup>17)</sup>. 연방정부는 각주가 실업보험제도 실시에서 연방정부의 기준을 준수하는지 조사하고, 실업보험의 성과를 점검한다. 연방노동부는 산하 고용훈련청(Employment Training Administration) 및 실업보험서비스(Unemployment Insurance Service)를 통해 전국적인 프로그램 관리를 담당하고 있는데, 프로그램 운영을 위한 전반적인 정책을 결정하고 특별한 경우에는 기술적인 원조를 제공한다. 또한 연방정부는 주정부에게 행정비용을 할

16) Chas. C. Steward Machine Co. v. Davis (S.Ct.1937)

17) 고용서비스전달체계 차원에서 미국에서는 분권화와 민간참여 확대가 중요한 경향으로 나타나고 있다. 미국의 경우 상당수의 주가 매우 큰 경제규모를 갖는 연방제 국가라는 점에서 미국에서 나타나는 분권화 경향이 한국에 주는 시사점은 매우 신중하게 검토될 필요가 있다. 특히 한국의 경우 고용서비스전달체계의 분권화는 현 단계에서는 검토되기 어려운 과제인 것으로 판단된다. 고용보험제도가 소극적 노동시장정책 및 적극적 노동시장정책을 모두 포괄하고 있고, 복지제도의 효율적인 운영이라는 차원에서 4대 사회보험제도의 통합적 운영을 강화해야 하는 단계에 있기 때문이다. 또한 서비스의 기초를 이루는 노동시장 정보관리 및 공유 차원에서도 중앙 차원의 통일적인 정보관리가 바람직한 측면이 있다(황덕순, 『사회안전망체계의 국제비교연구(II): 미국』, 한국노동연구원, 2003, pp.58~60.

당한다. 각 주의 정부는 개별적인 실업보험체계를 기획하고, 직접 실업급여의 신청, 자격기준의 설정과 심사, 급여의 지급을 담당한다. 주의 고용안정기관은 지역고용사무소를 통해 각 주의 프로그램을 운영한다. 절반 이상은 주 정부의 부서에 소속되어 있으며, 나머지는 독자적인 위원회에 의해 관리된다.

### Ⅲ. 적극적 노동시장정책과 실업보험제도

#### 1. 노동시장 변화에 따른 실업보험제도의 개선

대공황 시기에 만들어진 미국의 실업보험은 초기의 실시 단계에서는 비자발적으로 실직한 근로자에게 일시적으로 임금의 일부를 보상에 주기 위한 것에서 출발하였으나, 노동시장 및 경제상황의 변화에 따라 점차 적극적 노동시장정책을 강조하는 방향으로 프로그램을 다양화시켜 왔다. 노동시장을 지원하기 위하여 실업보험과 연계된 프로그램은 크게 공공고용서비스와 직업훈련 프로그램으로 구분된다.

이와 같이 적극적 노동시장정책이 실업보험의 목적에 포함된 이유는, 실직한 근로자에게 가장 효과적인 소득보장방법은 새로운 일자리를 찾아주거나 일자리를 찾도록 도와주는 것이라는 사고가 점차 확산되었기 때문이었다. 또한, 이는 새로운 일자리를 찾으려는 근로자의 노력이 일자리 자체의 부족뿐만 아니라 구직자와 구인자를 연결시켜 주는 수단의 비효율성, 구직자의 기능·경험의 부족 등으로 좌절된다는 사실에 대한 인식에 기초하고 있기도 하다. 따라서 실업보험의 많은 프로그램들은 실직한 근로자가 새로운 일자리를 찾는 과정에서 발생하는 이와 같은 장애들을 극복하는 것을 돕기 위하여 설계되었다(Mattew W. Finkin, et al., 2000). 뿐만 아니라, 실직근로자가 일자리에 복귀하게 되면, 그동안 그에게 지급되던 실업급여가 다른 실직자에게 돌아가게 되므로, 아직 실업상태에 있는 더 많은 실직자들에게 실업급여를 통한 소득보장을 피할 수 있게 된다. 숙련 부족은 업무의 특성을 떠나서 구직자에게 가장 큰 장애요인들 중의 하나이며, 경제상황의 변화는 이러한 요인을 더욱 강화시켜 왔다<sup>8)</sup>. 실업보험이

도입된 이후 수 십년간 미국 의회는 재취업이 어려운 근로자들의 고용기회 창출을 위해서 두 가지 수단을 강구해 왔다. 즉, 그러한 근로자를 고용하는 사업주에게 초기용의 절감효과를 주는 세액공제<sup>19)</sup>의 방법과 직업훈련 및 직업소개에 드는 비용을 지급하거나 보조하는 것이다. 실직근로자의 고용기회 창출은 기본적으로 사업주가 해당 근로자를 선택하느냐에 달려 있으므로, 실업보험이 재취업서비스를 위한 프로그램을 강화할수록, 경우에 따라서는 사회보험의 원칙과 사회적 타당성이 충돌 내지 경합할 수 있다. 이러한 측면에서 실업보험의 사회보험적 성격은 점차 희박해지고 있다고 말할 수 있다.

최근에는 고실업과 예산부족으로 인해 실업보험정책은, 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있다. 재취업에 역점을 두면서, 개인적 선택과 자활이 정책의 주요 이슈로 떠오르게 되었고, 부시 행정부는 근로자와 사용자가 같이 기금을 조성하지만, 공적연금계정과는 분리되어 개별계정 소유자에 의하여 배당이 결정되는 개인은퇴계정(Personal Retirement Account)을 범제화하고자, 개인재취업계정(Personal Reemployment Accounts)에 관한 법안을 국회에 제출해 놓은 상태이며, 몇몇 주에서 시범적으로 운용되고 있다. 개인재취업계정 프로그램의 내용은 대상별 특성에 맞는 재취업보너스(targeted reemployment bonus), 재취업서비스를 구매하는 인적자원계정(human capital account), 정규적인 실업급여를 소진한 자들이 연장된 실업보상을 받을 수 있는 권리이다. 또한, 기여와 인출이

- 
- 18) 3년 이상의 업무 경험이 있는 20세 이상의 근로자 5,600만 명 중에서 1987년부터 1992년 사이에 실직한 자들에 대한 조사에 의하면, 평균 실업기간은 8.3주이고 이들의 52.1%는 그들이 일했던 작업장이 문을 닫았거나, 원거리로 이전했기 때문에 일자리를 잃게 되었으며, 16.3%는 그들의 일 자체가 없어졌기 때문에 실직하게 되었다. 그리고, 이들 실직근로자들의 절반 정도가 1992년 1월까지 다른 직장에 취업되었다. 그러나, 같은 경우에 있어서 1980년대 중반에는 60% 이상이 일자리를 찾았다. 또한, 1987년부터 1992년 사이에 실직한 자들 중에서 45~54세에 해당하는 자들의 실업기간은 9.3주, 55세 이상의 자들은 10.4주였다. 또한, 새로 일자리를 찾은 실직근로자 전체의 32%가 이전 직장에서 받았던 임금보다 20% 이상이 적은 임금을 받게 되었다(Matthew W. Finkin, et al., 2000; J. Gardner, "Recession Swells Count of Displaced Workers", *Monthly Labor Review*, 1993, pp.14~17).
- 19) 목표 일자리 세액공제(Targeted Job Tax Credit)는 실직근로자의 낮은 소득 또는 실직근로자의 경력과 구직의 어려움을 근거로 실업자를 8개 군(群)으로 분류한다. 8개 군에는 퇴역군인, 전과자, 빈곤층 청소년, 복지수당 수혜자, 직업복귀 프로그램 참여자들이 포함된다(26 U.S.C. §§ 51)

근로자 자신에 의하여 관리되는 실업보험예금계정(Unemployment Insurance Savings Bank)도 논의되고 있다. 한편, 복지개혁정책으로 인하여 실업보험은 보다 광범위한 저소득층에 혜택을 주어야 한다는 새로운 부담을 안고 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 재취업을 위한 직업훈련 및 재취업서비스

### 가. 직업훈련법의 재취업지원 프로그램

연방정부는 주정부와의 협력하에 수급자들의 재취업 촉진을 위해 직업훈련 및 재취업서비스를 위한 프로그램을 꾸준히 시도해 왔다. 그러나 미국의 실업보험제도에서 실업보험과 직업훈련이 연계를 갖게 된 것은 1960년대에 들어서부터이다. 1960년대에 미국은 경제의 불균형 발전으로 구조적 실업의 문제를 심각하게 인식하고 있었고, 자동화 등 기술진보의 결과 실업률이 높아질 것이라는 우려가 제기되었다. 또한, 인적자본이론의 영향으로 교육이나 훈련에 대한 투자가 국가적 관심으로 대두되었다. 그 결과 실직근로자의 재훈련을 촉진시키기 위한 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act)이 제정되었다. 따라서, 1960년대 후반부터는 직업훈련 중인 실업자에 대한 실업보험의 실업급여가 지급 제한이 완화되었다<sup>21)</sup>

1970년대에는 연방실업제법이 개정되어 공인된 직업훈련에 참여하고 있다는 이유만으로 실업급여의 지급이 거부되지 않도록 하였다. 그러나 본격적으로 실업보험과 직업훈련이 연계를 갖게 된 것은 1982년 직업훈련에 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 제정된 직업훈련법(Job Training Partnership Act)에 의해서다. 연방정부는 재훈련 비용의 상당 부분을 실업금부의 재원으로 충당할 수 있게 함으로써 실업보험과 직업훈련의 연계를 강화하고자 하는 취지에서 이 법을 제정하였으며, 법 제정 이후 캘리포니아 주 등 4개 주에서 재훈련기금을 설치, 운영하기 시작하였다. 이 법에 의하면 보유기능을 갖고 재취업의 가능성이 없는 실업자(dislocated worker)의 훈련에 대하여 주 정부는 적절성을 심사할 권한을 박탈당하고 재훈련기금을 설치하여 이들을 재훈련시키되, 그 기금의

20) Christopher J.O'Leary, *ibid*, 2005, p.20ff.

21) 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992, pp.29ff.

50%를 실업세로부터 조달할 수 있도록 하였다.

이에 따라 실업보험, 직업훈련 및 직업안정기능이 보다 밀접한 관련을 갖고 급부 청구권자의 재취업을 촉진하기 위하여 실업보험세원으로부터 직업훈련이나 취업알선에 필요한 경비가 지원되는 시범적 프로그램이 주정부와 연방정부 차원에서 실시되기 시작하였다.

현재는 모든 주가 직업훈련법에 의한 직업훈련 파트너십(Job Training Partnership)을 운영하고 있다. 이 프로그램은 연방정부의 재정적 지원으로 개별 주에서 저소득층과 실업자들에게 직업훈련과 교육을 제공하는 프로그램이다. 연방정부의 직업훈련지원금은 각 주의 실업자수, 민간부문 경제활동인구를 기준으로 각각 3분의 1씩 지급되고, 나머지 3분의 1은 해당되는 주의 경제적으로 어려운 자를 기준으로 지급된다. 이러한 기준으로 할당되는 지원금은 주정부가 22세 이상의 성인을 대상으로 하는 프로그램, 14세 이상 21세 이하의 청소년을 대상으로 하는 하계프로그램과 상시프로그램, 실업자를 위한 프로그램 등 네 종류의 직업훈련을 모두 제공해야만 지급된다. 22세 이상의 성인을 대상으로 하는 프로그램은 저소득층, 실업급여 수급자, 식품교환권(food stamp) 또는 요보호가정 일시 부조와 같은 공적부조 수급자 및 취업하는 데 있어서 어려운 자들을 위한 직업훈련 프로그램을 운영하거나 교육기관을 통한 위탁교육, 현장교육, 취업지원서비스, 상담, 기본적인 기술훈련 및 지원서비스 등을 제공하는 것을 의미한다. 14세에서 21세를 대상으로 하는 하계프로그램은 저소득층 가정 청소년을 대상으로 직업훈련과 여름철에 한시적으로 일자리를 제공하는 프로그램이며, 상시프로그램은 청소년을 대상으로 교내 또는 교외에서 1년 동안 직업훈련을 실시하는 프로그램을 말한다.<sup>22)</sup>

실업자를 위한 프로그램은 공장폐쇄 등으로 대량실업이 발생할 경우 해당 실업자들에게 취업지원서비스, 직업 및 기술훈련 등으로 조기에 개입하여 가능한 빠른 시간 내에 실업자의 재취업을 돕는 프로그램을 말한다. 즉, 연방정부의 직업훈련법에 의한 지원금을 받는 주정부의 직업훈련 프로그램은 일반적으로 저소득층, 실업급여 수급자, 공적부조 수급자를 대상으로 하며, 그 밖에 취업이 곤란한 학업중퇴자, 영어 의사소통이 어려운 미혼모나 임신부, 장애인, 노인, 퇴

22) 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999, pp.62~63.

역군인, 전과자, 약물남용자를 대상으로 한다.

복지 및 취업 파트너십(Welfare-to-Work Partnership) 프로그램은 복지수혜자의 고용을 촉진시키려는 미국의 복지개혁과 더불어 도입된 것으로서 연방노동부의 지원금으로 복지수혜자의 고용을 촉진하는 사업을 운영하는 프로그램이다. 이 프로그램은 취업을 원하는 복지수혜자를 고용을 원하는 기업과 연결시키기 위한 정부, 기업, 민간단체의 협력프로그램이다. 복지 및 취업 파트너십 프로그램은 기업이 주체가 되어 복지수혜자를 모집하고, 직업훈련을 하는 방식과 민간 영리 또는 비영리기관이 정부나 기업과 계약을 맺어 복지수혜자에게 직업훈련을 제공하는 방식, 또는 공공부문으로부터 기업이 복지수혜자를 직접 고용하는 방식으로 운영된다. 연방정부는 이러한 복지수혜자의 고용을 촉진하기 위해 복지수혜자를 고용하는 기업에 대해 연방세를 면제해 주거나 주정부가 임금보조 프로그램을 개발, 운영하는 데 필요한 재원의 일부를 기존의 공적부조 프로그램의 재원에서 전용하여 사용할 수 있게 하고 있다. 그리고 복지수혜자가 취업으로 공적부조의 대상에서 제외되는 경우에는 의료보호와 아동양육비 보조를 연장하여 지급하며, 복지수혜자의 취업을 장려한다.

#### 나. 실업급여 수급자 프로파일링제도(Worker Profiling and Reemployment Services : WPRS)

1980~90년대에 들어와서 연방 및 각 주의 정부는 실직된 근로자의 실업기간이 장기화되는 것을 방지하기 위하여 재취업을 촉진하기 위한 여러 가지 정책들을 시도하였다. 초기에 재취업을 하는 실업자에 대하여 보너스를 제공하는 방안, 구직활동을 촉진하기 위해 취업알선서비스를 제공하고 구직활동 요건을 강화하는 방안, 자영업자 지원제도를 도입하는 방안들이 재취업서비스를 강화하기 위한 시도로 이루어졌다.<sup>23)</sup>

1994년부터 실시된 「실업급여 수급자 프로파일링제도(Worker Profiling and Reemployment Service : WPRS)」는 소정의 실업급여를 모두 소진할 때까지 재취업할 가능성이 낮은 실업급여 수급자를 선별해서 이들에게 집중적인 재취업 촉진서비스를 제공하도록 하는 재취업서비스 강화제도이다. 따라서, 각 주는

23) 황덕순, 앞의 책, pp.62~64.

이 제도에 의하여 집중적 재취업촉진서비스가 요구된다고 판단되는 실업급여 수급자에 대하여는 공공직업안정기관에 출석하여 재취업촉진서비스를 받지 않는 경우에는 실업급여를 지급하지 않는다.<sup>24)</sup>

### 3. One-stop Career Center에 의한 고용서비스

1933년 미국 의회가 Wagner-Peyser법을 통과시킨 이래 연방정부는 각 주에 대하여 공공고용사무소(Public Employment Office)의 전국적 네트워크 형성을 위한 기금을 제공해 왔다. 현재 이 네트워크는 연방 및 주정부의 포괄적이고 통합적 인력개발시스템을 제공하는 다른 고용프로그램과 연계되어 있는 1,800개 이상의 고용사무소를 포함하고 있다.<sup>25)</sup> Wagner-Peyser법은 구직을 희망하는 실업자, 보다 나은 경력을 위하여 일자리를 찾는 근로자, 노동시장에서 처음으로 일자리를 구하는 자 모두에게 적용된다. 매년 1,900만 명의 근로자가 이 법에 의한 고용서비스를 받고 있으며, 실제 등록하지 않고 이 서비스를 이용하는 자까지 포함하면 그 숫자는 더 클 것이다.

이 법에 의한 고용서비스는 삼층구조로 되어 있다. ① 스스로 인터넷을 이용하여 일자리 게시, 이력서 준비, 기술평가방식 등을 찾아볼 수 있도록 하는 자조(自助) 프로그램, ② 컴퓨터나 직원의 도움을 받을 수 있는 자료실을 이용할 수 있도록 함으로써 스스로에 의한 구직 노력을 촉진시키는 프로그램, ③ 개인별 적격심사, 일자리 연결, 상담 등의 서비스를 직접 고용사무소의 직원으로부터 받을 수 있도록 하는 프로그램이 그것이다. 이 Wagner-Peyser법의 목적은 구직자와 구인자에게 적절한 정보를 제공하는 것이 목적이므로, 근로자를 필요로 하는 사업주도 물론 이용할 수 있다.

24) 그러나 WPRS의 경우 아직까지 만족스러운 성과를 거두고 있지는 못한 것으로 판단된다. 여전히 많은 주에서 적절한 대상자 판별에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라, 판별된 대상자들의 낮은 참여율 및 참여 지체 등의 문제를 안고 있기 때문이다. 또한 많은 주들에서 판별된 대상자들에게 한 차례의 재취업서비스에 대한 안내를 제외한 추가적인 서비스를 제공하지 못하고 있는 것으로 나타났다(황덕순, 2003; (再)Decker et al., 2000; Needels et al., 2002).

25) Randall W.Eberts, "Development and Evaluation of the Employment Service in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, p.315.

이와 같은 고용서비스는 1998년의 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의하여 윈스톱 전달체계(one-stop delivery system)로 통합되어, Wagner-Peyser 법의 프로그램을 포함하여 17개의 직업소개 프로그램을 포괄하고 있다. 따라서, 미국의 각 주의 실업급여 프로그램은 윈스톱센터를 통하여 실업급여와 고용서비스가 긴밀히 연계되도록 하는 방안을 포함하고 있다.

윈스톱 시스템하의 고용서비스는 Wagner-Peyser법에 의한 삼층구조의 고용 서비스를 기본으로 하여, 3단계에 의한 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 한다. 즉, Core Service → Intensive Service → Training 의 순서에 의한 고용서비스를 제공하며, 모든 서비스는 America's Career Kit 라는 이름의 인터넷 망에 연결되어 있다.<sup>26)</sup>

첫번째 단계의 서비스는, 구직 과정에 대한 오리엔테이션, 노동시장 정보 등을 구직자가 스스로 찾도록 하고, 두번째 단계에서는 고용사무소의 직원의 도움을 필요로 하는 구직자에게 상담, 안내, 경력개발 등의 고용서비스를 제공한다. 세번째 단계의 고용서비스는 첫번째와 두번째 단계의 노력에도 불구하고 일자리를 찾지 못한 근로자에게 직업훈련을 제공하는 것으로서, 私기업과 연계하여 기술훈련 및 실습 등을 실시하기도 한다.

#### 4. 자영업자 지원제도

몇몇 주의 실업급여 청구권자는 구직활동 대신 자영업을 시작할 수 있다.<sup>27)</sup> 즉, 실업급여 청구권자가 자영업 활동을 하는 경우, 실업급여 대신 자영업 지원(Self-employment Assistance)에 의한 급여를 지급받을 수 있다.

자영업자에 대한 지원프로그램은 1980년대에 워싱턴 주에서 최초로 도입되었는데, 당시에는 자영업을 원하는 실직근로자에게 일정한 금액의 일시불을 지급하는 실업급여 지급프로그램으로서 실시되었다.<sup>28)</sup> 그 후 자영업자 지원프로

26) America's Career Kit에는 America's Job Bank, America's Career InfoNet, America's Learning Exchange가 포함되어 있다.

27) 현재 11개 주(캘리포니아, 코네티컷, 델라웨어, 메인, 메릴랜드, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 오레곤)가 실업보험에 의한 자영업자 지원프로그램을 법률로 규정하고 있다. 그러나 코네티컷, 미네소타, 로드아일랜드 주는 아직 시행되지 않고 있다.

그랩은 오레곤, 미네소타, 매사추세츠 주 등을 비롯하여 점차 확산되었으나, 1996년도의 통계에 의하면 어떤 주에서도 이 프로그램에 의한 급여를 지급받는 자가 전체 실업급여 지급 대상자의 0.5%를 넘지 않았다.<sup>29)</sup>

1998년 연방정부는 북아메리카 자유무역법(North American Free Trade Act)의 개정에 의해 각 주가 선택에 따라서 실업보험신탁기금(Unemployment Insurance Trust Fund Money)으로부터 자영업자를 지원할 수 있도록 하였다. 따라서 개별 주가 이를 수용하는 경우, 자영업 활동을 하고 있는 실직근로자는 실업급여를 주급으로 받는 대신, 실업보험신탁기금에서 자영업자 지원프로그램에 의한 급여를 지급받게 된다.

자영업자 지원프로그램을 활용한 실업급여 청구권자들은 3분의 2가 자영업을 시작하는 데 성공하였는데, 대부분 전문직이나 관리직, 기술직에 종사하던 비교적 연령층이 높은 자들이었으며, 소수민족 출신이 아니라는 특징을 갖고 있었다.<sup>30)</sup> 1980년대 미 연방노동부가 매사추세츠, 워싱턴 주 등에서 시범적으로 자영업자 지원프로그램을 실시할 당시, 정책 당국자들 사이에는 이 프로그램이 특히 소수민족과 여성에게 매우 효과를 거둘 것이라는 기대가 높았다. 그러나, 실제로 자영업자 지원프로그램의 효과는 노동시장에 다시 진입하기 어려운 고령층 실업자에게 나타났다.<sup>31)</sup> 그 이유는 실업자의 연령이 높을수록 실직 전 고용기간의 기술을 갖고 재취업하기 어려울 뿐만 아니라, 설사 재취업한다 해도 실직 전의 임금수준을 기대하기 어렵기 때문이다.

28) 1987년 종합예산조정법에 의하여 오레곤, 미네소타, 매사추세츠 주에서 시행되었던 실업 급여 지급프로그램은 워싱턴 주는 달리 일시불로 급여를 지급하지 않고, 매주 또는 격주로 보조금을 실업보험신탁기금으로부터 지급하였다.

29) 어느 나라의 실업보험 또는 고용보험에서나 자영업자 지원프로그램의 비중은 그리 큰 부분을 차지하지 못해 왔는데, 그것은 OECD 20개국도 마찬가지였다(Christopher J. O'Leary. "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States" *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, p.13; (再) Wander, Stephen A. *Self Employment Programs for Unemployed Workers, Unemployment Insurance Occasional*, p.92, *Unemployment Insurance Service, Employment and Training Administration*, U. S. Department of Labor (1992).

30) Christopher J.O'Leary, *ibid*, p.13.

31) 이에 대하여는 (再)Vroman, Wayne, "Self-employment Assistance", *A Revised Report to the U. S. Department of Labor*, Washington D.C.: Urban Institute, 1997.

## V. 시사점 및 결어

미국의 실업보험제도는 애초에 순수보험형 실업보상제도로서 출발하였으나, 노동시장의 구조변화에 부응하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 반면에 우리나라의 고용보험제도는 전통적인 실업보험사업은 엄격한 요건하에서 한정적으로 추진하고, 대신 고용정보의 원활한 제공, 기업 고용조정의 지원을 위한 고용안정사업, 직업능력개발사업 등에 보다 큰 비중을 부여하는 적극적 노동시장정책의 일환으로 설계되어 있다. 즉, 1995년 7월 1일부터 시행되고 있는 우리나라의 고용보험법은 1차적으로는 취업중인 근로자의 고용안정을 촉진하며, 부득이 실업이 되더라도 2차적으로 실업급여를 지급하고 재취업을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

미국 실업보험제도가 현재 안고 있는 문제와 우리나라 고용보험제도의 문제점을 비교해 보면, 실업급여의 수급률 문제, 비정규직에 대한 보호의 실효성, 수급자의 취업유인 강화 측면에서 공통적인 문제를 안고 있다.

적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 경험을 통한 시사점과 함께 우리 고용보험제도의 개선방안을 다음과 같이 정리한다.

첫째, 실업자를 위한 사회안전망으로서 고용보험제도의 기능을 강화하기 위해서는 실업급여의 목적에 맞추어 수급률을 제고하되, 동시에 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 그리고 실업의 개념을 현실에 맞게 구체화시킬 필요가 있다. 우리나라의 고용보험은 미국의 실업보험과 달리 피보험자도 실업급여 보험료를 부담하고 있음에도 불구하고 실업급여의 수급률이 낮다.

현행 고용보험법 제31조제1호는 구직급여의 수급요건으로서 “이직일 이전 18월간(기준기간) 피보험 단위기간이 통산하여 180일간 이상”일 것을 규정하고 있다. 이와 같은 기준기간과 피보험 단위기간은 고용보험 적용대상이 되는 비정규근로자의 범위를 제한하고 있다.

그러나, 우리나라에서 더욱 현실적이고 시급한 문제는 비정규직 근로자들에

대한 실질적인 적용확대 추진일 것이다. 그러나, 고용보험의 본래의 취지를 실현하기 위하여 실업급여 수급자격의 완화 못지않게 중요한 입법적 개선과제는 ‘이직’과 ‘실업’의 정의를 보다 구체화하는 것이다. 고용보험법은 ‘이직’에 대하여 ‘피보험자와 사업주 간의 고용관계가 종료하는 것’(제2조의 2), ‘실업’에 대하여 ‘피보험자가 이직하여 근로의 의사 및 능력을 가지고 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 것’(제2조의 3)이라고 정의하고 있다. 그러나, 경제상황의 변화에 따라 기업의 고용조정이 빈번하고 다양하게 이루어지고 있는 현실에서는 이러한 정의만 갖고 판단하는 데에 한계가 있다. 이직과 실업을 노동시장 현실에 맞게 유연하게 해석할 수 있도록, 개념을 구체화시킬 필요가 있다. 그리고, ‘근로의 의사와 능력’, ‘취업하지 못한 상태’가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해서도 보다 명확한 판단기준을 마련해야 한다.

둘째, 우리나라의 경우 실업급여의 부정적 효과를 상쇄하기 위한 다양한 프로그램이 마련되어 있으며, 수급자에 대한 취업알선 및 훈련 등 고용서비스도 확충되어 왔으나, 아직 충분히 제공되고 있다고 보기 어렵다. 무엇보다도 직업상담서비스와 실업급여 프로그램의 연계를 강화시킬 필요가 있다.

상대적으로 재취업이 어려운 고령층의 실업자를 위하여는 미국의 경험을 참고하여 현재의 자영업자 지원제도를 개선할 필요가 있다. 실업자의 연령이 높을수록 실직 전 고용기간의 기술을 갖고 재취업하기 어려울 뿐만 아니라, 설사 재취업한다 해도 실직 전의 임금수준을 기대하기 어렵기 때문이다. 미국의 경우 자영업자 지원프로그램의 효과는 노동시장에 다시 진입하기 어려운 고령층 실업자에게 나타났으며, 이 프로그램을 활용한 실업급여 청구권자들은 3분의 2가 자영업업을 시작하는 데 성공하였다.

셋째, 적극적 인력정책으로서 고용보험제도의 순기능을 강화하기 위하여는 현재와 같이 고용보험사업비를 전적으로 노사가 부담하는 구조를 개선할 필요가 있다고 생각된다. 따라서 정부가 사업비의 일부를 부담할 수 있도록 입법적 보완이 필요하다고 생각된다. 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 책임 주체는 사용자이나, 국가는 그와 같은 사업을 수행하는 사용자를 지원할 의무가 있으므로, 고용보험제도의 책임 주체는 국가와 사용자인 것이다.

## 참고문헌

- 김동헌·허재준. 「미국·캐나다의 고용보험 재정전략 경험과 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성」. 『고용보험동향』 6권 2호, 한국노동연구원, (2001) pp.115~132.
- 김승택. 「민간과 공공직업안정기관의 연계방안」. 『고용보험동향』. 한국노동연구원, (2003) pp.111~128.
- 김형배. 『신판 노동법』. 박영사, (2003) pp.1077~1092.
- 박영범. 『미국의 실업보험제도』. 한국노동연구원, (1992) pp.11~138.
- 유길상. 「고용보험제도 시행 5년의 평가와 발전방안」. 『고용보험동향』 5권 2호, 한국노동연구원, (2000) pp.75~96.
- 유길상·홍성호. 『주요국의 고용보험제도 연구』. 한국노동연구원, (1999) pp.52~74.
- 이상은. 「미국의 복지개혁」. 『사회보장연구』 19권 1호(27집), 한국사회보장학회, (2003) pp.23~58.
- 이홍제. 「고용보험법의 생성과 노동세력의 주장」. 『사회보장연구』 14권 1호(17집), 한국사회보장학회, (1998) pp.61~88.
- 조성혜. 「고용보험법상 구직급여의 수급요건」. 『노동법학』 8호, 한국노동법학회, (1998) pp.131~152.
- 황덕순. 『사회안전망체계의 국제비교연구(Ⅱ): 미국』. 한국노동연구원, (2003) pp.287~376.
- Christopher J.O'Leary. "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States". *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*. 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, (2005) pp.1~43.
- Dominic M. Rotondi. "Unemployment Insurance in the United States: Development and Directions". *Unemployed Insurance Systems in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Manfred Ziemek). (1993) pp.145-184.
- Jack B. Hood, Benzamin A. Hardy, Jr., Harold S. Lewis, Jr. *Workers'*

- Compensation and Employee Protection Laws*. West Group, (1999) pp.139~149.
- Kil-Sang Yoo et al. "A Proposed Employment Insurance System for Korea". *Unemployed Insurance Systems in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Manfred Ziemek). (1993) pp.253~282.
- Kil-Sang Yoo. et al. "Labor Market Trends and the Employment Insurance System in Korea". *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang). (2002) pp.287~376.
- Matthew W. Finkin, et al. *Legal Protection for the Individual Employee*. West Group, (2000) pp. 775~840.
- Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary. "Public Employment Policy and Unemployment Insurance in the United States". *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang). (2002) pp.27~158.
- \_\_\_\_\_. "Development and Evaluation of the Employment Service in the United States". *International Seminar on Employment/ Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, (2005) pp.313~354.
- Robert N. Covington, Kurt H. Decker. *Individual Employee Rights*. West Group, (1995) pp.253~263.
- <http://workforce.security.doleta.gov/unemploy/sigpro72002.asp>
- <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/initclaims.asp>
- <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/conclai ms.asp>

abstract

---

## **Active Labor Market Policies and Unemployment Insurance in the United States**

Soh-yeong Kim

This article describes the characteristics of the Unemployment Insurance(hereinafter UI) in the United States by reviewing the active labor market context for UI policy.

In 1935, an unemployment system was established in order to provide economic security for workers during periods of temporary unemployment. Over the years the UI system which relies on cooperative federal-state programs has changed in response to demands placed on the system by unpredictable economic events. The most effective way to provide income security to jobless persons is to help them find new jobs. By supporting a return to work, the UI system can provide income security to more people with lower costs per person.

For several decades Congress took a piecemeal approach and adopted various programs to encourage job training and placement for the chronically unemployed, i.e., Welfare-to-Work Partnership, Worker Profiling and Reemployment Services, employment services in One-stop Career Center, etc.

It has been suggested that the employment services be integrated with other services since job search assistance and access to labor market information is crucial in finding a job, which is the ultimate goal of the workforce system. Also worth emphasizing, employers should be given an incentive to post jobs with the public employment service at the same time they post jobs through private internet job

search systems.

Keywords: unemployment Insurance, active labor market policies,  
unemployment insurance benefit, employment service,  
one-stop delivery system