

노동정책연구  
2021. 제21권 제4호 pp.1~32  
한국노동연구원  
<http://doi.org/10.22914/jlp.2021.21.4.001>

연구논문

## 공공고용서비스와 실업급여의 '역사제도적' 동학\*

이 덕 재\*\*

그동안 각국의 공공고용서비스에 대한 다양한 소개들은 실업급여와의 연관성에 대한 해명의 결여로 체계적 설명으로 이어지지 못했다. 이러한 문제의식에서 본 논문은 공공고용서비스와 실업급여(실업보험 및 실업부조) 간의 역사적 제도화 과정을 비교연구적 관점에서 특히, 국가와 노사 혹은 지역을 중심으로 각각 통합형과 분리형으로 나누어 설명하였다.

예컨대 1차 대전 직후 1919년 설립된 ILO의 직업소개에 대한 공공독점 원칙과 함께 공공고용서비스의 경우 대부분 국가가 운영한 반면 겐트시스템에 기반한 실업보험은 주로 노조가 운영하는 코포라티즘적 형태를 띠면서 다양한 변용을 나타내었다. 대체로 국가가 강제보험으로 실업보험을 관리한 영국, 한국, 일본과 같은 나라는 중앙집중적 통합형으로 나타났다.

실업보험과 공공고용서비스의 안정성이 오랫동안 유지된 반면 실업부조와 공공고용서비스의 관계는 불안정했다. 지난 20~30년간 공공고용서비스의 급격한 혁신은 바로 이 실업부조 급여 수급자, 즉 장기실업자 등 비경활 대상자들을 중심으로 진행되었고, 크게 원스톱 형태의 '분권화'와 게이트웨이 형태의 '시장화'라는 두 가지 형태로 나타났다.

이상의 분석을 통해 우리는 공공고용서비스가 각국들의 주어진 사회경제적 맥락 속에서 실업급여 프로그램에 정합적인 방식으로 제도화될 필요가 있음을 주장하였다.

핵심용어 : 공공고용서비스, 실업급여, 실업보험, 실업부조

논문접수일: 2021년 8월 5일, 심사의뢰일: 2021년 8월 18일, 심사완료일: 2021년 10월 20일

\* 본 논문에 귀중한 논평을 해준 익명의 세 심사위원에게 감사드린다.

\*\* 한국고용정보원 연구위원(econdjlee@keis.or.kr)

## I. 머리말

우리나라의 공공고용서비스 기관인 고용센터는 크게 고용보험 실업급여 지급 업무와 구직자에 대한 알선취업 등 고용서비스, 그리고 취업성공패키지 및 내일배움카드 등과 같은 다양한 고용정책 프로그램을 집행하고 있다. 넓은 의미의 고용서비스, 예컨대 ① 노동중개, ② 노동시장 정보 수집, ③ 노동시장정책, ④ 실업급여 관리, ⑤ 이주 노동관리(IDB · WAPES · OECD, 2015: 14~15) 등 거의 모든 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 물론 이 중 가장 전통적인 핵심 기능은 알선취업과 같은 고용서비스 및 실업급여 관리이다.

그런데 공공고용서비스 기관의 핵심 업무로서 실업급여 관리와 고용서비스가 우리나라처럼 동일한 기관에서 수행되는 것이 일반적인 현상인가 혹은 어떤 근거에서 합리화되는가. 즉 실업급여 관리와 공공고용서비스 간의 본질적 연관은 무엇인가. 언뜻 보아도 원리적 혹은 역사적인 관점에서 실업급여와 고용서비스는 상당히 양립하기 어려운, 심지어 적대적 성격까지 띠기도 한다. 본질적으로 실업급여 업무가 실업자에 대해 ‘소극적인(passive)’ 소득지원 성격을 갖는 반면 공공고용서비스는 ‘적극적으로(active)’ 노동시장에 통합하려는 목적을 갖기 때문이다. 실제 이 문제는 공공서비스(public service)의 이미지 훼손 및 ‘낙인효과(stigma effect)’에 대한 각각의 우려로 20세기 초반 초창기 제도화 과정에서 핵심 쟁점을 이루기도 했다.

한편, 1997년 IMF외환금융위기 이후 우리나라에서 저성장 기조의 고착화와 함께 일자리 문제가 점점 더 사회적 현안이 되면서 고용정책 비중이 꾸준히 커져 갔다. 동시에 실업급여와 공공고용서비스의 중요성도 증대되었고, 우리나라 실정에 맞는 적합한 제도화에 대한 관심 역시 커지면서 다양한 해외 사례들이 소개되었다(노용진 외, 2010; 노진귀 외, 2011; 유길상 외, 2011, 2012; 이상현 외, 2010; 전용석 외 2017).

그러나 각국 사례들에 대한 풍부한 소개에도 불구하고 이들은 이론적 및 실천적 근거로서 전체적으로 만족스럽지 못했다. 각국 사례들에 대한 단순 나열

적 서술과 핵심적 운영원리에 대한 설명 부족 속에, 무엇보다 각국들의 다양한 형태들에 대한 비교분석이 체계적으로 제시되지 못했기 때문이었다. 우리는 이 문제가 공공고용서비스와 실업급여 관리라는 관점에서 통일적으로 설명되어야 해결될 수 있다고 본다. 왜냐하면 20세기 공공고용서비스의 제도화는 결국 실업보험 및 실업부조 제도의 공적 체계화와 긴밀하게 연관되었기 때문이다.<sup>1)</sup>

본 논문은 이러한 문제의식에서 공공고용서비스와 실업급여 간 제도화의 동학을 국제적 비교연구(comparative studies)의 관점에서 역사적으로 살펴보고자 한다. Esping-Anderson은 복지국가 유형화에 대한 설명의 동기로 경험적 비교 연구만이 복지국가의 본질적 속성을 드러낼 것이라는 믿음 때문이었음을 강조한 바 있다(Esping-Anderson, 1990: 2~3). 본 논문 역시 실업급여 간의 비교연구만이 공공고용서비스의 본질적 성격을 명확히 드러낼 것이라고 믿는다. 특히 한국형 실업부조로 명명되는 '국민취업지원제도'의 시행, '전국민고용보험'의 추진 등 고용안전망에 대한 논의(관계부처합동, 2019a; 2019b)가 그 어느 때보다 활발한 현시점에서, 본 논의는 관련 제도들의 한국적 진화에 일정한 실천적 시사점을 제공할 것이라고 판단한다.

글의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 공공고용서비스와 실업급여 간 제도화에 대한 체계적 설명을 위한 이론적 논의 및 분석적 틀을 다룬다. 일종의 역사적 제도주의 접근법 속에 공공고용서비스와 실업급여 간 제도화가 어떻게 개념화되었는지 설명한다. 이어 제Ⅲ장에서는 국제적 비교연구의 관점에서 양자 간의 관계를 통합형과 분리형으로 나누어 구체적인 유형화를 시도한다. 제Ⅳ장에서는 19세기 말에서 현재까지 양자 간의 역사적 전개과정을 살펴본다. 특히 실업보험과 실업부조로 나누어 전자가 공공고용서비스와 안정적인 형태로 제도화되어 간 반면, 후자의 경우 최근 20~30년 동안 유럽 등 주요 선진국들을 중심으로 활발하게 진행되고 있는 공공고용서비스 혁신과 어떻게 연관되어 있는지 분권화와 시장화로 나누어 설명한다. 제Ⅴ장은 결론을 이룬다.

1) “국가적 수준의 공공고용서비스 수립은 복지국가 제도, 특히 실업보험 체계의 발전의 통합적 부분이었다”(Mosley and Speckesser, 1997: 5). “정부의 실업보험이 수립된 모든 나라들에서, 효율적인 공공고용서비스를 통하거나, 혹은 긴밀한 조정을 제외하고선 어떠한 그와 같은 사회적 조치도 유효하게 관리될 수 없다는 점이 인식되어 왔다”(Kaufmann, 1946: 85).

## II. 이론적 논의 및 분석적 틀

실업급여와 공공고용서비스의 체계적 연관은 필연적으로 국제적 비교연구 및 역사적 분석을 요구한다. 비록 실업보험 및 실업부조와 같은 실업자 소득안정망과 공적 직업소개 기능이 19세기 말 산업자본주의의 본격화와 함께 제도화되기 시작했지만, 각국들 간의 양상은 그 나라가 처한 역사·사회문화·정치경제적 환경에 따라 다양한 변이들(variations)로 나타났기 때문이다. 또한 이렇게 형성된 제도들은 흔히 제도주의 이론이 강조하는 잠김효과(lock-in) 및 경로의 존성(path-dependence)을 띠는데, 따라서 우리는 “역사적 제도주의”적 접근법에 이끌리게 되는 것이다.

그렇다면 역사제도적 접근에서 실업급여와 공공고용서비스 간 제도화의 준거틀은 무엇인가. 우선 개념적 정의를 먼저 살펴보자. 일반적으로 넓은 의미의 고용서비스는 직업정보제공 및 알선취업, 직업훈련, 실업자 소득보장, 그리고 고용정책프로그램 등을 포함한다. 반면 좁은 의미로는 직업정보제공 및 알선취업과 같은 직업소개에 국한한다. 공공고용서비스는 이러한 고용서비스를 국가 혹은 공적 기관이 수행하는 것을 의미한다. 이 글의 목적은 공공고용서비스와 실업급여의 연관성을 밝히는 데 초점을 두에 따라 좁은 의미의 고용서비스를 이용하며 민간고용서비스는 다루지 않는다. 한편, ‘실업급여(Unemployment Benefits)’는 일반적으로 실업자에 대해 지급하는 모든 형태의 소득을 의미하지만 여기서는 실업보험(UI : Unemployment Insurance)과 실업부조(UA : Unemployment Assistance) 급여로 제한한다.

실업급여와 공공고용서비스 간의 제도화는 어떤 준거냐에 따라 다양한 해석이 가능할 것이다. 사실 이와 관련한 체계적인 연구나 분석이 거의 비어 있기 때문에 참조할 만한 선행연구는 극히 제한적이다. 다만, 본 연구의 분석 준거 도출을 위해 파편적이긴 하지만 일부 연구들을 참조한다. 우선 공공고용서비스의 역사 및 기능 등에 관한 체계적인 기여를 하고 있는 Thuy et al.(2001: 101)는 실업급여와 관련하여 공공고용서비스의 역할을 ① 구직 지원 및 재고용 서

비스의 조달, ② 지속적인 수급요건 및 구직 승인, ③ 실업급여 행정 전반 등 세 가지를 제시한다. 그리고 Mosley and Speckesser(1997)는 실업급여 행정과 알선서비스 그리고 적극적 노동시장정책 프로그램 등 세 기능을 중심으로 각국별 공공고용서비스를 분류한다. 아래의 <표 1>은 Mosley and Speckesser(1997)와 Thuy et al. (2001: 100)의 <표 7.1>을 참조하여 필자가 재분류한 것이다.

실업급여 관리와 공공고용서비스 간의 관계에서 두 기능을 동시에 수행하는 나라는 오스트리아, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 스페인, 일본, 미국, 노르웨이, 캐나다, 한국, 최근 개혁에 따른 영국(2002), 프랑스(2009) 등이다. 반면 벨기에, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 그리고 최근 개혁 이전 영국과 프랑스 등은 두 기능을 분리해서 관리하고 있다.

<표 1> 각국별 공공고용서비스의 기능별 유형화

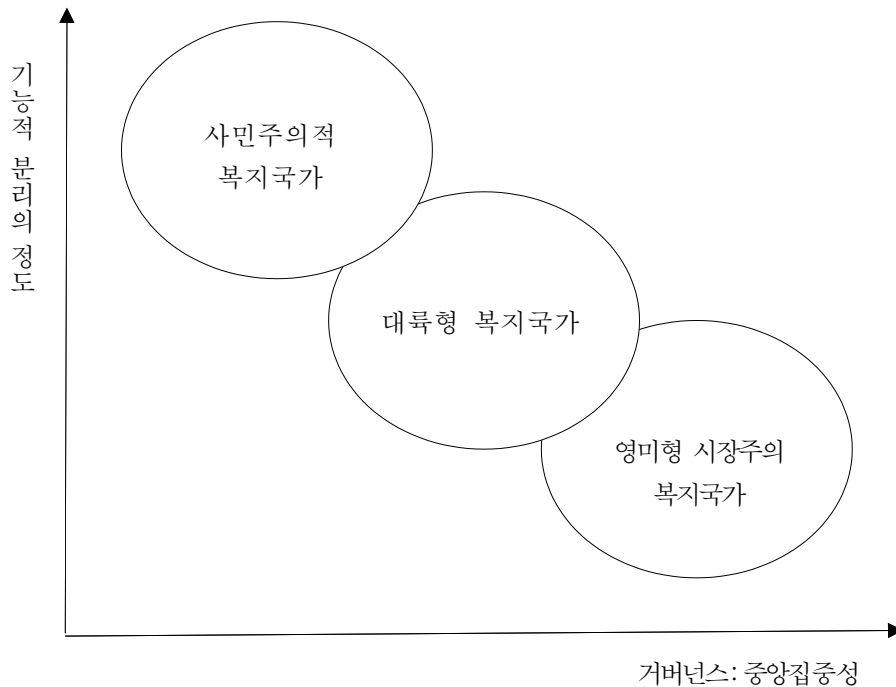
	실업급여 행정	알선 서비스	적극적 프로그램 관리(훈련 및 고용보조 등)
오스트리아, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 스페인, 한국, 일본, 미국, 노르웨이, 캐나다, 영국(2002), 프랑스(2009)	●	●	●
벨기에, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴		●	●
프랑스, 영국		●	

주: Mosley and Speckesser(1997)의 내용에 한국, 미국, 일본 등을 필자가 추가하였음. 또한 Thuy et al.(2001)은 ILO(1998)를 참조하여 12개 나라(아르헨티나, 캐나다, 프랑스, 홍콩, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 튀니지, 영국, 미국)의 실업보험, 실업부조 및 사회부조를 기준으로 분류하였는데, 이들 중 미국, 캐나다, 노르웨이(통합형으로 분류)를 가져왔음. 한편, 실업급여와 고용서비스 간 관계에서 Thuy et al.는 일본을 분리형으로 분류하고 있으나 일본의 헬로우 워크가 명확히 실업급여 업무를 취급하고 있다는 점에서 필자가 통합형으로 분류하였음. 한편 Mosley and Speckesser는 스페인을 통합형으로 분류한 반면 Thuy et al.은 분리형으로 분류하고 있는데 여기서는 Mosley and Speckesser를 따랐음. 그리고 프랑스와 영국은 원래 분리형으로 분류되었으나 각각 2009년 및 2002년에 통합형으로 변경되었으므로 이를 추가하였음.

그런데 Mosley and Speckesser(1997)와 Thuy et al.(2001)의 유형화는 실업급여 관리와 고용서비스 기능 간 분리 여부의 윤곽을 제시할 뿐 체계적 연관성을 보여주지는 못하고 있다. 예컨대 두 기능을 함께 수행할 경우에도 한국, 영국 등의 강력한 중앙정부 주도형과 독일, 프랑스 등의 노사정 주도의 공단 형태로 나뉜다. 분리형 역시 전통적인 코포라티즘형과 시장화의 형태 외에 미국과 덴마크 같은 강력한 지역 분권화 형태도 존재하는 것이다.

이를 고려하여 우리는 두 차원의 준거틀을 활용하고자 한다. 하나는 앞서 살펴본 기능적 분리 여부이며 또 다른 하나는 거버넌스의 집중화 차원이다. 그리고 국제적 비교연구 유형화의 준거로 Esping-Anderson(1990)의 세 가지 복지국가 체계 유형을 준용한다. 그는 여러 노동시장정책의 분석과 자신이 제시하는 복지국가체계 유형의 연관성을 제시한 후 “복지국가체계와 고용체계가 서로 대응하는 경향이 있음”을 제안하는데, 본 연구는 전체적으로 이 주장을 지지하기 때문이다. 이상의 내용은 추상적으로 아래의 [그림 1]로 제시할 수 있다.

[그림 1] 복지국가 유형과 공공고용서비스 및 실업급여 제도화 간 연관



횡축은 공공고용서비스와 실업급여 행정의 중앙집중성의 정도를, 종축은 두 기능 간의 분리의 정도를 각각 표현하는데 이 두 차원은 대체로 역의 관계를 가진다. 동시에 앞의 <표 1>과 앞으로의 설명에서 볼 수 있듯이 두 차원의 역의 관계는 Esping-Anderson(1990)의 세 복지국가 체계 유형과 상당 부분 일치함을 확인할 수 있을 것이다. 다만, 본 논문은 공공고용서비스와 실업급여 간의 관계에 집중하므로 이 문제는 더 이상 다루지 않는다.

한편 분석대상 및 시기와 관련, 분석대상은 대체로 서유럽 국가를 중심으로 한 OECD 국가들이다. 이들 나라는 본 연구가 살펴보는 공공고용서비스 및 실업급여 제도의 역사적 궤적들을 대체로 보유하고 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 다만, 본 연구의 질적, 제도적 분석의 특성상 해당 유형화의 대표국가 사례를 설명하는 방식을 채택한다. 분석시기는 19세기 말에서 현 시기까지를 다루지만, 주요한 제도적 분기점은 ILO가 설립되는 1919년 전후에서 2차 대전 이후 복지국가 건설기와 1990년대 이후로 나뉜다. 전자가 주로 공공고용서비스와 실업보험의 제도화에 집중한다면, 후자는 주로 실업부조 개혁에 관계한다.

### Ⅲ. 공공고용서비스와 실업급여 간 국가별 제도화

#### 1. 공공고용서비스와 실업급여 간 유형화

앞에서 언급한 공공고용서비스와 실업급여 간 두 축, 즉 기능적 통합 여부와 거버넌스 측면의 중앙집중화의 정도를 중심으로 구체적인 유형을 나누어 보자. 아래의 <표 2>를 중심으로 간단히 설명하면, 공공고용서비스와 실업급여 관리

2) Vroman and Brusentsev(2005: 49)는 1999년에 150개 국가를 대상으로 실업보험과 실업부조 간의 관계를 조사하였는데, 66개국이 두 제도 중 어느 하나(각각 59개국과 21개국)를 보유하고 있었다. 14개국이 두 제도 모두를 보유하고 있는데, 이 중 10개국(오스트리아·핀란드·프랑스·독일·아일랜드·네덜란드·포르투갈·스페인·스웨덴·영국)은 OECD 20개국에 속하였다. 실업보험만 보유한 나라는 벨기에·캐나다·덴마크·그리스·이탈리아·노르웨이·스위스·미국 등 8개국이었으며, 실업부조만 보유한 나라는 호주·뉴질랜드 두 나라였다.

〈표 2〉 공공고용서비스와 실업급여 간 유형화

	실업보험				실업부조	
	통합형		분리형			
	중앙 집중형	공단형	코포라티즘형	지역 분권형	분권형 (원스톱)	시장화 (게이트웨이)
PES	한국, 영국, 일본	독일, 2009이후 프랑스	덴마크(덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드), 영국의 MSC (1974~87), 네덜란드(1994 이전)	미국, 스위스, 네덜란드(1995 이후), 덴마크, 캐나다 등	원스톱형 (미국, 유럽 등)	전면: 호주 부분: 영국, 네덜란드

가 통합된 형태로는 중앙정부가 관리하는 유형과 준공적 기관에 위임한 공단형 두 유형이 존재한다. 전자의 대표적인 나라로는 한국, 영국, 일본 등이, 후자의 경우는 독일, 오스트리아 등이 각각 해당한다. 분리형의 경우 코포라티즘형이 존재하는데 실업보험은 노사가 운영하되 공공고용서비스는 국가가 관리하는 유형으로 주로 북유럽 국가들이 포함된다. 분리형의 또 다른 유형은 법률 및 재정적으로는 중앙정부가 권한을 가지고 있지만 공공고용서비스의 집행 권한을 지역에 양도(devolve)한 분권화로 미국이 대표적이다. 그 외 스위스, 캐나다 등 연방국가들과, 기초단위 수준에서 분권화가 잘 이루어진 덴마크, 네덜란드 등에서도 이러한 경향이 나타난다.

한편 최근 20~30년 동안 추진되고 있는 공공고용서비스의 혁신은 실업부조 급여 관리와 관련되어 있다. 복지국가 개혁과 맞물려 실업급여 관리와 공공고용서비스라는 전통적인 국가사무를 분리하려는 강력한 흐름들이 나타난 것이다. 이는 주로 ‘분권화’와 ‘시장화’로 나타났는데, 국가가 공공고용서비스의 권한을 어떻게 이양하느냐와 관련되어 있다. 분권화는 지역을 중심으로 한 원스톱(one-stop) 유형으로 주로 북유럽 및 대륙 국가들에서 진행되었다. 반면 시장화는 영국과 호주, 네덜란드 등을 중심으로 진행되었는데, 이들 국가는 일종의 게이트웨이(gateway)를 만들어 실업급여 관리는 국가가, 서비스는 민간에서 조달하는 형태를 취한다. 구체적인 제도적 특성들을 대표적인 국가 사례를 중심으로 좀 더 자세히 살펴보자.



## 2. 통합형

### 가. 중앙집중형

통합형 중 중앙집중형은 실업급여 관리와 공공고용서비스를 중앙정부, 즉 국가의 통제하에 통합적으로 관리하는 형태이다. 한국과 일본, 1911년의 영국과, 연금부와 고용부가 통합된 고용연금부 직할로 잡센터플러스를 운영하는 2002년의 영국이 이 유형에 해당한다. 이들 국가의 기본적 특징은 강력한 중앙집중성이다. 예컨대 Finn and Schulte(2008)의 다음과 같은 언급은 영국의 강력한 중앙집중성을 잘 보여준다.

“영국 급여체계의 거버넌스는 또한 고도로 집중적이다. (...) 여타 유럽 국가들과 달리 전국민보험(National Insurance) 체계는 사회적 파트너가 아니라 국가에 의해 직접적으로 통제되고 있으며, 어떠한 독립적인 사회보험기금도 존재하지 않는다. 이러한 보험 체계 바깥의 영국 국민에 대한 급여 설계 및 전달체계 역시 대체로 또한 중앙집중화되어 있으며, 많은 유럽 국가들의 체계와 달리 지방자치 도시들은 급여 및 고용정책 프로그램 전달에서 제한된 역할만 수행한다.” (Finn and Schulte, 2008: 299)

영국은 1911년 실업보험인 전국민보험을 국가 주도로 만들면서 고용서비스 전달체계도 중앙정부 중심으로 구조화하였다. 물론 1970~80년대 일시적으로 노조가 주도하는 코포라티즘적 경험을 하긴 하지만, 영국의 오랜 중앙집중적 행정 체계와 시장주의적 사회철학 원리 등이 유럽 국가들 중에서 특이하게 강력한 중앙집중성을 유지하도록 했다고 할 수 있다.

한편, 한국은 1995년 고용보험법의 시행과 동시에 국가 주도의 전달체계를 만들면서 급여 관리와 공공고용서비스가 출발 당시부터 강력하게 통합된 중앙집중성을 띠었다. 특히 고용센터가 고용노동부의 직할조직인 ‘특별행정기관’으로 지방노동관서에 배속되어, 형식적 구조를 보더라도 아마 가장 강력한 중앙집중성을 띠는 나라 중 하나일 것이다.<sup>3)</sup> 한국이 이처럼 강한 중앙집중성을 띠

3) 우리나라 고용센터는 대통령령 및 고용노동부령에 의해 규율되고 있는데, 제22조 하부조직에 “② 지방고용노동청에 제1항에 따른 보좌기관 또는 보조기관 외에 고용안정 관련 사무를 수행하는 고용센터를 별도로 둔다. ③ 제2항에 따른 고용센터의 명칭·위치 등 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.”라고 하여 고용센터에 대한 통제권이 고용노동부에

게 된 이유는, 강력한 대통령제하의 중앙집중적 행정 및 정치시스템, 권위주의적 군사정권하 국가 주도 개발주의의 유산 속에 민간과 지역의 억압, 무엇보다 “노동 없는 민주주의”(최장집, 2002) 등 허약한 노동 때문으로, 이들 조건은 유럽 등에서 볼 수 있는 노사 혹은 지역의 개입 여지를 극히 축소시켰다.

일본 역시 중앙집중형으로 분류할 수 있는데, 일본의 공공고용서비스 기관인 “각지의 헬로우 워크는 각 도도부현(지방행정지)의 지방노동국이 소관하고 있으며, 노동국 조직 중 직업안정부가 각처 관내의 헬로우 워크를 관장하고 있다”(김기현, 2004: 4). 즉 일본도 우리나라처럼 공공고용서비스를 노동관서의 통제하에 둬으로써 강력한 중앙집중적 통합형으로 관리하고 있다. 기능적 측면에서도 헬로우 워크는 고용서비스 및 실업급여 관리를 함께 수행하는 등 사실상 한국의 고용센터와 거의 유사한 구조를 가지고 있다. 오랫동안 한국이 고용노동 관련 각종 법제를 일본에서 차용<sup>4)</sup>한 역사와 무관치 않을 것이다. 그렇다 해도, 비록 일본이 과시즘 체제하의 전범국이긴 했지만 1919년 ILO 실업협약의 비준(1922년)<sup>5)</sup> 및 실업보험법 제정(1947년) 등 아시아 국가로서는 고용안정과 관련한 제도화를 일찍부터 추진해 왔던 점은 주목할 필요가 있다.

#### 나. 공단형

통합형의 두 번째 유형은 공단형이다. 공단형은 실업급여 관리 및 고용서비스를 중앙정부가 아니라 준정부기관(semi-public organisation)인 공단 형태의 조직이 통합적으로 수행하는 유형이다. 독일이 대표적인데 독일의 연방고용공단(BA : Bundesagentur für Arbeit)은 연방노동사회부(Federal Ministry of Labor and Social Affairs)의 감독과 통제를 받긴 하나 적극적 노동시장정책, 알선취업, 실업보험 및 실업부조 등을 독자적으로 집행하는 공공법인체이다. 동시에 정부

전적으로 귀속되어 있음을 알 수 있다.

- 4) 일본의 헬로우 워크는 후생노동성 설치법 제4조에 의해 법령으로 규율되고 있는데, “법 23조 ① 도도부현 노동국의 소관사무의 일부를 분장시키기 위해 필요한 곳에 공공직업안정소를 설치한다. ② 공공직업안정소의 명칭, 위치, 관할구역, 소관사무 및 내부조직은 후생노동성령으로 정한다.”라고 하여 우리나라와 거의 동일한 구조를 가지고 있음을 보여준다.
- 5) 이 협약은 1930년까지 23개 국가에서 비준되었는데 이 중 21개 국이 유럽 국가들이었다. 흥미롭게도 일본(1922)은 남아프리카공화국(1924)과 함께 유럽 외의 국가들 중 이 협약을 가장 일찍 비준하였다. 참고로 한국은 2011년에 비준하였다.

산하기관이라는 점에서 공적 성격을 갖지만 코포라티즘적 지배구조<sup>6)</sup>를 갖는 등 상당한 자율성을 부여받는다. 이는 유럽 전체에 지배적인 노사자치주의의 영향과 관련이 있는데, 따라서 독일의 공단형은 연방정부 주도의 형식에 코포라티즘적 성격이 혼합된 형태라고 할 수 있다.

한편, 독일은 1880년대에 뮌헨, 베를린 등 자치도시들을 중심으로 일찍부터 공공고용서비스가 수립되기 시작한 역사를 지니고 있다. 이들 자치도시 중심의 공공고용서비스는 1920년대에 국가 수준의 체제로 전환되는데, 즉 1924년 영국처럼 국가 주도의 실업보험이 제도화되고 1927년에 연방고용알선·실업보험청이 설립되면서 오늘날과 같은 체제의 기본 골격을 수립하게 된다. 물론 2004년 하르츠 개혁으로 국가기관이었던 연방고용청(BA : Bundesanstalt für Arbeit)에서 형식적으로는 민간기관인 오늘날의 연방고용공단으로 변경되었다. 한편, 하르츠 개혁 이후에도 지역고용사무소는 여전히 실업급여, 즉 실업보험을 관리하고 있다. 이처럼 100여 년의 역사에서 독일의 공공고용서비스 체제는 연방고용공단의 조직적 위상의 일부 변화는 있었지만, 전체적으로 급여 관리와 공공고용서비스에 대한 통합적 관리의 전통은 변화되지 않았다고 할 수 있다.

한편, 프랑스의 Pôle Emploi(고용서비스공단) 역시 독일의 연방고용공단과 유사하게 실업급여 관리와 공공고용서비스가 결합된 사례에 해당한다. 원래 프랑스는 뒤에서 보게 될 일종의 코포라티즘적 분리형이었지만, 2005년 1월 극도로 분절적이었던 공공고용서비스와 실업급여 업무 등을 통합하기 위한 사회통합법(Loi de cohésion sociale)을 제정하면서 크게 변화되었다.<sup>7)</sup> 새로운 법에 따라 2009년 실업급여를 담당하던 지역실업보험 담당기구인 전국상공업고용조합(UNEDIC : Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce)과 취업알선을 담당하던 국립고용청(ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi)이 합병되면서 공공고용서비스와 실업보험 급여지급을 단일화하는 기

6) 독일의 코포라티즘은 '공동결정주의(co-determinism)' 형태로 구체화되어 있는데 연방고용공단 역시 노사정이 공동의 이사회를 구성하여 운영해 왔다. 하르츠 개혁 이전에 이사회는 노사정을 대표하여 각각 17인씩 총 51인으로 구성되었지만, 개혁 이후 각 7인씩 총 21인으로 규모는 크게 줄었으나 노사정 동수 원칙은 계속 유지하고 있다.

7) 이 법은 “특히 기초 및 고급 훈련 외에 알선취업, 실업보험 급여, 노동시장 (재)복귀 기능의 통합과 구직자의 성취를 통해 고용을 담당하고 있는 기관들과 주체들 간에 보다 나은 조정을 목표로 하였다”(Barbier and Kaufmann, 2008: 96).

구가 만들어졌는데 그것이 바로 Pôle Emploi였던 것이다.

합병은 “실질적으로는 국립고용청(ANPE)이 실업수당 지급 역할을 하였던 Assedic을 흡수하면서 민영화하는 형태”였지만, 그럼에도 “또한 Assedic이 지니고 있던 노사협의회적 성격은 새로운 기구에서도 보존되”(손영우, 2008: 92)도록 함으로써 겐트시스템적 노사자치주의를 유지하였다. 사실 공화주의적 국가주의와 노사자치주의의 전통이 강한 프랑스에서 Pôle Emploi가 얼마나 응집적으로 기능할지는 좀 더 지켜보아야 하겠지만, 어쨌든 공공고용서비스와 실업급여의 통합 기제로 독일식의 공단형을 채택했다는 점은 주목할 부분이다.

한편, 독일과 프랑스의 공단형은 크게 보면 대륙형 복지국가적 특성이 반영된 측면이 있어 보인다. 즉 비스마르크적 사회보험 체계, 특히 겐트시스템 기반의 실업보험이 공공고용서비스와 관련하여 통합형으로 나타날 경우 노사정이 공동 운영하는 코포라티즘적 공단형의 성격을 띠는 가능성이 높다는 것이다. 실제 이러한 독일 유형과 가장 근접한 유형으로는 오스트리아의 연방고용노동청 AMS(Arbeits Markt Service)을 꼽을 수 있다.

### 3. 분리형

#### 가. 코포라티즘(Corporatism)형

우리는 앞에서 공공고용서비스와 실업보험의 통합적 관리 형태로 공단형을 살펴보았지만, 공단형의 코포라티즘적 성격은 공공고용서비스와 실업보험 제도를 분리시키는 강력한 원심력으로 작용할 가능성도 크다.<sup>8)</sup> 일종의 분리형으로, 이런 유형인 코포라티즘형은 실업급여 관리와 공공고용서비스 업무를 수행하는 조직이 노사 조직단체와 국가로 분리됨을 특징으로 한다. 코포라티즘형은 주로 유럽에서 실업보험의 겐트시스템적 기원에서 나타난다.

그러나 이 유형은 좀 더 크게 보면 겐트시스템 외에 유럽 국가들의 특성인 강력한 노동조합, 오랜 전통의 기독교(구교 및 신교), 자치주의 원칙으로서 사회

8) 이는 본질적으로 코포라티즘의 성격과 연관되어 있는데, 일반적으로 코포라티즘은 민주주의적 체도를 지닌 국가에서 노동과 자본을 대표하는, 공식적으로 조직화된 이익집단들이 주요 사회 및 경제정책 등의 공적 의사결정과정과 집행에 참여하는 것을 핵심으로 하기 때문이다.

〈표 3〉 분리형 : 코포라티즘형

		실업보험	
		국가	노사
공공고용 서비스	국가	중앙집중형 : 1995년 이후 영국 공단형 : 독일 및 2009년 이후 프랑스	젠트(덴마크, 핀란드, 스웨덴), 2차 대전 이전 네덜란드, 2008년 이 전 프랑스(UNEDIC과 ANPE)
	노사	네덜란드, 1970~80년대 영국 (MSC)	19세기 유럽

서비스를 지역 단체가 수행하고 국가는 지원만 해야 한다는 ‘보충성의 원칙(principle of subsidiarity)’, 그리고 새로운 이념으로 강력하게 등장한 시장주의 및 개인주의 등이 복합적으로 반영된 데서 온다.

〈표 3〉은 앞의 기본형에 코포라티즘형을 중심으로 역사적으로 존재했던 주요 각국 사례를 구체적으로 배치한 것이다. 표에서도 볼 수 있듯이 코포라티즘형은 하나의 제도로서 가변성이 큰데, 이는 코포라티즘의 특성상 정치적 변동이 크게 영향을 미치는 데서 오는 불안정성을 반영한다. 비록 덴마크 등 일부 북유럽 국가들과 같이 상대적으로 안정성을 보여주는 경우도 있긴 하지만 그 외, 특히 노조 혹은 노사가 고용서비스를 담당하는 경우 거의 예외 없이 오래 지속되지 못하였다. 주요 사례를 중심으로 좀 더 자세히 살펴보자.

우선 코포라티즘 유형의 안정적 전형으로 볼 수 있는 덴마크의 경우 실업급여는 노동조합이 관리하는 반면 공공고용서비스는 국가가 담당한다. 즉 덴마크의 공공고용서비스(잡센터)는 실업자에 대한 실업인정을 위한 구직등록 등 구직자 관리 외에 일체의 급여 관리에 관여하지 않는다. 반면 실업급여 지급 업무는 2021년 현재 지역 단위 노동조합이 관리하는 22개의 실업보험기금(UIF : Unemployment Insurance Fund)을 통해서 이루어진다. 이는 실업보험기금의 가입과 노조 가입 간의 긴밀한 제도적 연계로 70% 안팎의 강력한 노조조직률을 유지하게 해준 100여 년 이상의 역사를 지닌 젠트시스템에서 비롯한다.<sup>9)</sup> 이처럼 덴마크와 같은 실업급여와 공공고용서비스의 안정적 분리는 노조와 국가의

9) 실제 노동조합 가입의 주된 목적에 대한 여러 설문조사는 실업보험기금의 멤버십 획득이라는 결과들을 보여주는데, 이러한 노동조합과 실업보험기금의 강한 제도적 연관은 흔히 “젠트 효과(Ghent effect)”로 언급되어 왔다(Clasen and Viebrock, 2008; Høgedahl, 2014).

역할 간에 일정한 정치적 타협에서 비롯한 것으로 보인다.<sup>10)</sup>

한편, 코포라티즘의 대표적인 나라인 네덜란드는 덴마크와 달리 불안정과 혼돈으로 점철된 역사로 코포라티즘 분리형의 또 다른 전형을 보여준다. 네덜란드는 유럽의 여러 국가들처럼 실업보험 및 공공고용서비스의 오랜 유럽적 전통을 지니고 있다. 이미 1930년에 국가 수준의 실업보험이 제도화되었는데 당시 노사자치주의의 원칙 속에 노사는 산업보험협회(IIA : Industrial Insurance Association)를 수립하여 실업보험을 노사가 공동으로 관리·운영하였다(bipartism). 2차 대전 이후 재건 과정에서 실업보험기금의 고갈과 Beveridge 모델의 강한 영향으로 1952년 급여 관리업무는 국가사무로, 공공고용서비스는 국가가 감독하고 노사가 운영하는 노사정 3자주의 체제(tripartism)로 전환하였다. 그러나 노사자치주의는 여전히 강했다. 이후 1970~80년대 이른바 ‘노동 없는 복지’라는 ‘네덜란드병’에 대한 비판과 함께 1990년대 들어 강도 높은 개혁 속에 노사의 역할이 크게 제한됨과 동시에 공공고용서비스에 대한 강력한 시장화로 네덜란드의 코포라티즘적 분리형은 사실상 해체되었다.

이러한 네덜란드 유형과 가장 비슷한 나라는 앞에서 살펴본 2009년 Pôle Emploi라는 공단형으로 변모하기 이전의 프랑스였다. 통합 이전 프랑스는 네덜란드처럼 실업급여는 노사가, 공공고용서비스는 국가가 관리하면서 가장 극심한 분절적(fragmented) 전달체계를 지니고 있었다.<sup>11)</sup> 흥미롭게도 이 두 나라의 불안정한 코포라티즘적 분리형의 해체 및 통합 이후 주요 경로로서 네덜란드와 호주 혹은 영국과 같은 일종의 게이트웨이형의 시장화의 길을 갔다면, 프랑스는 독일과 같은 공단형을 지향했다.

한편, 덴마크와 달리 실업보험은 국가가 관리하되 공공고용서비스는 노사가 관리했던 특이한 분리형으로, 1974년에서 1987년까지 노사정 3자주의(tripartite)

10) 한편 대륙형 국가들과 달리 덴마크와 같은 북유럽 국가들이 공공고용서비스를 국가 주도적으로 시행할 수 있게 된 역사적 배경 역시 주목할 만하다. 예컨대 1648년 베스트팔렌 조약에 따른 정치적, 종교적 타협 이후 독일에서는 천주교와 개신교 간 평화적 ‘영혼전쟁’이 진행된 반면, 개신교로 통일된 스칸디나비아 국가들의 경우 교회가 수행하던 다양한 사회서비스를 국가에 넘겨주는 데 아무런 문제가 없었다는 것이다(크누쓰(Knuth), 2018: 31).

11) “프랑스에서 공공고용서비스의 조직화 방식은 너무나 복잡하고(complex) 산재하여(scattered), Marimbert 보고서가 지적하듯이 아마 유럽에서 이와 같은 등가의 어떤 국가도 존재하지 않을 것 같다”(Auvergnon and Martin, 2009: 148).

로 운영되었던 영국의 인력위원회(MSC : Manpower Services Commission)가 있었다. 영국은 노동당이 집권하고 노동의 힘이 상대적으로 강했던 1970년대에 노사가 주도하는 공공고용서비스를 운영하였지만, 1979년 대처 수상의 집권 이후 공공부문의 민영화 및 시장에 대한 노동조합 개입의 강력한 억제라는 신자유주의의 공세 속에 기존의 중앙집중적 통합형으로 되돌아갔다.

#### 나. 지역분권형

연방국가와 같이 지방정부의 힘이 강한 국가들에서는 실업보험과 공공고용서비스가 분리되는 현상들이 나타났다. 지역분권형으로 유형화되는 이 형태는 대체로 중앙정부가 실업보험과 공공고용서비스를 관리함에 따라 일견 중앙집중형으로 볼 수 있지만, 중앙정부가 이 업무들을 지방정부에 위임한다는 점에서 결정적으로 차이가 난다. 이의 가장 대표적인 나라는 미국으로, 미국은 형식적으로는 연방정부가 공공고용서비스에 대한 법률 및 예산 측면의 지배권을 갖지만, 실제 운영 권한을 지방정부에 양도하였다는 점에서 분리형으로 분류된다. 미국의 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

미국에서 실업보험과 공공고용서비스 간의 제도화는 복잡한 역사적 기원을 가지고 있다. 우선 공공고용서비스의 수립은 대공황이 한창 진행 중이던 1933년 와그너-페이셔법(Wagner-Peyser Act)의 제정에 근거하고 있다. 이 법은 그동안 각 주별로 산발적으로 운영되어 오던 공공고용서비스를 대신해 모든 국민에 대한 보편적 서비스 제공을 위해 제정되었다. 이로써 각 주들은 연방정부로부터 기금을 교부받고 동시에 법적 근거의 공공고용서비스를 설치 운영할 수 있게 되었다. 따라서 와그너-페이셔 공공고용서비스 지배구조는 연방정부의 지도(federally-directed), 혹은 협력하에 주가 운영하는 일종의 “항구적 주 고용서비스기관의 연합체” 형태였다(Balducci and Pasternak, 2004).<sup>12)</sup>

한편, 1935년 사회보장법(Social Security Act)의 제정에 따라 실업보험이 시행되자, 실업보험의 실행기구인 사회보장위원회(Social Security Boards)는 실

12) 특히, 1982년 직업훈련파트너십 법(JTPA : Job Training Partnership Act)의 제정에 의해 주정부에 인사권/예산권이 전적으로 이양되면서 강력한 주정부 중심의 거버넌스가 구축되었는데, 이양 이후 연방정부는 기술적 지원과 감독 권한만을 담당하는 연방정부 내 고용훈련청(ETA : Employment and Training Administration)을 설치하였다.

업급여 수급자의 구직의무 노력을 강화하려는 취지에서 실업급여 행정업무를 수행할 기관으로 대체로 기존의 주 공공고용서비스기관을 선정하였다.<sup>13)</sup> 결국 실업보험의 시행으로 기존 주 공공고용서비스는 기존의 취업지원서비스 외에 실업급여 청구인들의 수급요건 확인을 위한 근로테스트(Work Test)라는 핵심적 기능을 수행하게 되었다. 이러한 미국의 독특한 거버넌스는 연방정부와 주 정부 간의 국가 건설과정에서 형성된 끊임없는 갈등과 협력이라는 역사적 특성이 실업보험과 공공고용서비스의 제도화에 반영된 것으로 볼 수 있다.

이러한 지역분권형 분리형의 또 다른 대표적인 유형은 스위스이다. 스위스는 칸톤(Canton)으로 상징되는 강력한 지방분권형 연방국이다. 스위스 역시 미국처럼 실업보험과 공공고용서비스를 연방정부가 관리하지만, 실제 집행은 칸톤의 자율성하에 지방정부에서 이루어진다.<sup>14)</sup>

한편, 이러한 지역적 분리형은 노사자치주의의 영향력이 큰 덴마크나 네덜란드와 같은 북유럽 국가들에서도 자주 관측된다. 예컨대 덴마크에서 공공고용서비스는 중앙정부가 관리하지만, 실제 창구에서 이루어지는 서비스 전달의 책임은 전적으로 지방정부에 이양되었다(Finn, 2016: 21). 네덜란드 역시 1930년 ILO 권고안의 기준에 따라 공공고용서비스에 대한 강력한 중앙집중적 관리를 유지하다,<sup>15)</sup> 1991년 새로운 공공고용서비스법에 따라 정책입안과 예산권은 사회고용부가 보유하고 실제 집행은 완전하게 지방정부로 이양되었다. 이처럼 지역분권형 분리형은 지역분권과 보충성의 원리가 강하게 작용하는 유럽 국가들에서도 보편적으로 관측되는데, 다만 미국과 달리 실업보험 관리에 대한 노조의 영향력이 매우 크다는 점은 중요한 차이이다.

끝으로 전통적으로 중앙집권적 특성이 강한 아시아 지역 중 최근 들어 지역

13) 물론 그렇다고 해도 실업보험을 담당하는 사회보장위원회와 공공고용서비스를 담당하는 노동부 간의 독립적 거버넌스는 그대로 유지되었다. 이러한 이유로 공공고용서비스와 사회보장위원회는 건물도 따로따로 사용하였으나, 점차 시간이 지나면서 특히 1950년대는 두 기관의 사무소가 동일한 건물에 위치하는 경우가 많아지는 등 두 기관은 상당히 가까워졌다고 한다(노용진 외, 2010: 35~36).

14) Lippoldt and Brodsky(2008: 223~224)는 OECD 주요 국가를 대상으로 한 공공고용서비스의 알선취업 기능의 실제적 분권화와 관련하여 영국과 일본을 제외하고, 벨기에, 스위스, 미국은 지역으로 권한을 이양하였다고 주장하였다.

15) 네덜란드의 공공고용서비스는 기업의 해고에 대한 사전 신고권을 가질 정도로 경직적이고 행정적이어서 오랫동안 비판의 대상이 되어 왔다.



분권형의 움직임이 보이고 있는 일본을 주목할 필요가 있다. 일본은 2016년 8월부터 후생노동성 지방노동국 소속의 '국가 헬로우 워크'와 도도부현이 지역 특성에 따라 설치·운영하는 '지방형 헬로우 워크'가 병존하면서 지방분권형적 특성이 강해지고 있다. 최근 노동시장정책의 분권화 흐름과 아시아에서 유일하게 봉건제적 역사를 지닌 일본의 특성이 반영된 것으로 추정되는데, 중앙집권적 행정체계 중심의 아시아에서 향후 일본의 진화 경로는 주목할 만하다.

## IV. 공공고용서비스와 실업급여의 역사적 동학

### 1. 공공고용서비스의 역사적 제도화

이제 우리는 공공고용서비스와 실업급여 간의 역사적 동학을 살펴보고자 한다. 우리는 원래 독자적 경로로 진화했던 공공고용서비스와 실업급여가 이후 국가적 수준의 제도화 과정에서 다양한 형태로 연관되는 점, 또한 지난 20~30년 동안 공공고용서비스의 혁신을 추동한 것은 실업부조 실업급여와 관계하고 있음을 보일 것이다. 우선, 공공고용서비스의 역사적 경로를 살펴보자.

공공고용서비스가 산업자본주의의 등장 및 가속적인 발달과 함께 동시에 활성화되기 시작한 것은 19세기 중후반부터였다.<sup>16)</sup> 산업자본주의의 발달은 대규모 공장노동자들의 탄생과 동시에 주기적인 대량실업을 발생시키면서 이에 대한 체계적 대응으로 공공고용서비스의 발전을 촉발하였다. Freedland et al. (2005)은 길드체제가 붕괴된 이후 19세기 이래 공공고용서비스의 발전단계를 자유주의적 단계-집단주의적 단계-공공고용서비스의 단계로 나누어 설명한 바 있다. 1789년 프랑스 대혁명을 기점으로 길드 체제가 해체되면서 알선취업 서비스가 시장에 맡겨졌던 자유주의적 단계, 알선수수료 착취 등 시장의 여러 부작용으로 전통적인 종교 및 복지단체, 새롭게 등장한 노동조합 및 사용자단체

16) Gustave de Molinari라는 학자는 19세기 중반경에 과잉노동을 산업수요에 가능한 한 빠르게 재배분하기 위한 목적으로 노동이동과 고용정보를 증진시키기 위해 주식시장을 모델로 한 국제노동교환소의 설립을 제안하기도 했다(Thuy et al., 2001: 2).

등이 시장을 대신하여 조직적으로 관리하는 집단주의적 단계, 이후 1880년대 뮌헨 등 유럽의 주요 도시들을 중심으로 들불처럼 확산되었던 도시 주도의 공공고용서비스 단계로 진화하였다는 것이다.<sup>17)</sup>

도시 수준의 공공고용서비스에서 국가 수준의 제도화라는 문을 처음으로 연 나라는, 역설적으로 유럽에 비해 상대적으로 공공고용서비스의 발전이 뒤쳐져 있었던 영국이었다. 1910년 영국에서 “국가 수준의 공공 알선취업서비스가 처음으로 수립되었”(Mosley and Speckesser, 1997: 5)는데 이는 1911년에 도입되었던 전국민 실업보험과 함께 빠르게 제도화되었다. 이를 주도한 결정적 인물은 전후 서구 복지국가의 기틀을 수립한 젊은 경제학자 Beveridge였다. Beveridge는 1907년 뮌헨 노동교환소를 방문한 후 깊은 인상을 받고<sup>18)</sup> 처칠과 함께 국가 수준의 실업보험 도입과 공공고용서비스 제도화를 추진했던 것이다.<sup>19)</sup> 결국 영국은 국가 차원에서 실업급여와 공공고용서비스를 통합적으로 관리한 최초의 국가가 되었다(Price, 2000).

한편, 국가 수준의 공공고용서비스가 유럽의 다수 국가에 빠르게 자리 잡게 된 결정적 계기는 제1차 세계대전 직후(1919년) ILO의 설립이었다. ILO는 설립과 함께 채택한 실업협약(Unemployment Convention) 제2호에서 중앙정부의 통제하에 무료의 공공고용기관 설치를 권고하면서 직업소개에 대한 사실상의 국가독점을 제안하였다.<sup>20)</sup> 19세기 말 급속한 산업화에 따른 노동시장 이동 과정에서 취약한 구직자들에 대한 알선수수료 착취 등 광범위한 인권침해에 ‘노동은 상품이 아니다’라는 천명과 함께 노동자 보호를 위해 직업소개에 대한 국가적 책무를 엄중하게 주문한 것이었다.<sup>21)</sup> 당시 상황들에 대한 Ricca의 다음

17) 이 시기 오늘날 공공고용서비스의 원형으로 볼 수 있는 노동교환소가 유럽의 여러 도시들에서 동시다발적으로 등장하였다: 베를린(1883), 비엔나(1885), 암스텔담(1886), 파리 및 베른(1887), 브뤼셀(1888) 등(Bekkum(1996): Mosley and Speckesser(1997: 4)에서 재인용).

18) Beveridge는 1907년 독일을 방문했을 때 400여 개의 노동교환소 및 3,500여 개의 민간 직업소개기관들이 일 년에 125만 명 이상의 일자리를 연결시키는 데 감명받았다. 이 경험을 토대로 쓴 글이 Beveridge(1908)이다.

19) “1910~12년에 처칠과 Beveridge는 전국 수준의 노동교환소 네트워크와 국가가 운영하는 실업보험 체계 양자를 영국에 도입하였다”(Thuy et al., 2001: 3).

20) “본 협약을 비준하는 각 회원국은 중앙정부의 통제하에 무료 공공고용기관 체제를 수립할 것이다”(ILO, 1919).

21) “노동은 상품이 아니라는 것과 민간고용기관들은 잠재적으로 착취적이라는 원리하에서,

설명은 이를 명료하게 보여준다.

“공공고용서비스는 본질적으로 민간기관들의 활동에 맞서기 위해 창출되었다. (...) 이들 기관이 수세기 동안 개입해 왔던 착취 형태들은, 20세기 들어 유럽 전체를 휩쓸었던 노동하는 인간의 권리에 대한 일반화된 인식과 함께 정점을 이루었던 개혁적 이념들의 물결 속에 갑자기 더 이상 용납할 수 없는 것으로 여겨졌다. 태동하고 있던 노동조합운동에 의해 이들 민간기관은 인신매매와 파업파괴 행위로 전면적 비난의 대상이 되었다.” (Ricca, 1988: 19)

이러한 흐름은 1930년대 대공황과 맞물려 점점 더 강화되었는데, 1935년 ILO는 민간직업소개기관의 철폐에 대한 보다 강화된 권고안을 제안하고, 이에 회원국들은 공공고용서비스의 국가 수준의 제도화에 보다 더 박차를 가하였다.<sup>22)</sup> 이 과정에서 공공고용서비스의 역할과 기능은 제1차 세계대전 직후 ILO의 고용보호에서 대공황기의 실업대책, 제2차 세계대전 이후 케인스주의의 완전고용을 위한 노동시장정책 수단 등 당대 과제와 함께 변화해 나갔다.<sup>23)</sup>

## 2. 실업보험과 공공고용서비스의 상보적(reciprocal) 제도화

전통적으로 공공고용서비스와 실업보험이 노동시장정책 영역에 해당되는 반면 실업부조는 동시에 사회정책 영역과 겹친다. Clegg(2015)는 이 때문에 실업부조가 전통적 정책 영역의 순수성을 침해(violate)했다고 묘사한다.<sup>24)</sup> 따라서

---

대다수 ILO 회원국들은 공공고용서비스에 독점권을 부여하고 민간고용서비스기관의 설립을 금지하는 ‘실업권고(Unemployment Recommendation, 1919, No. 1)’를 지지하였다.” (Thuy et al., 2001: 3)

- 22) 공공고용서비스의 역사적 발전과정을 종합적인 관점에서 체계적으로 다룬 문헌은 대단히 제한적인데, 다만 다음의 문헌들은 참조할 가치가 있다. 20세기 전체에 대한 개관으로는 Thuy et al.(2001)의 제1장과 Ricca(1988), 영국과 미국에 대해서는 각각 Price(2000)와 Balducci and Pasternak(2004), 유럽의 1880~1940년까지의 역사적 진화 과정에 대해서는 Wadauer et al.(2012), 그리고 20세기 전반에서 2차 대전 직후까지의 ILO 회원국들에 대해서는 ILO(1946).
- 23) 이처럼 공공고용서비스의 역사적 발전과정을 당대의 과제라는 관점에서 소개한 국내 문헌은 이덕재(2017)를 참조.
- 24) 여기서 Clegg가 ‘침해’의 의미를 구체적으로 말하고 있지 않지만, 우리는 실업보험이 당초 노동시장 조직화 기능으로서 ‘실업’의 발생과 함께 ‘근로무능력자(the unemployable)’에 대한 명확한 분리를 의도했으나 실업부조가 이 기획을 훼손했다는 의미로 해석한다.

공공고용서비스와 실업보험 간의 제도화는 전통적 노동시장정책 영역 내의 역사적 원형(prototype)으로서 의미를 갖는다. 즉 20세기 공공고용서비스와 실업급여 간의 제도화는 사실상 실업보험과의 제도화로 이해해야 한다는 것이다. 한편, 앞에서 살펴본 공공고용서비스처럼 실업보험의 역사적 경로 역시 대단히 독자적이었다. 사실 오늘날 공공고용서비스와 실업급여 관리 간 각국별 제도화의 방식이 다양한 본질적인 이유는 이러한 역사적 기원의 차이에서 비롯한다고 볼 수 있다. 이 과정을 자세히 살펴보자.

19세기 산업자본주의의 발달에 따른 공공고용서비스가 19세기 중후반 자유주의적 단계를 거친 후 20세기 초에 국가적 수준으로 제도화되었던 것처럼, 실업보험 역시 유사한 경로를 밟는다. Ferrera(2005)의 다음 언급은 사회보험으로서 실업보험의 역사적 경과를 명료하게 보여준다.

“유럽적 발명인 (...) ‘복지국가’는 정책실험의 느릿느릿한 과정의 결과로 출현했는데, 이는 19세기 중반경 보수적 가부장주의에 대한 ‘자유주의적 단절’과 함께 시작했고, 1920년대 말경 대부분의 국가들에서 사회보험의 수립과 함께 끝이 났다. 사회보험은 유럽 국민국가의 역사에서 현실적인 제도적 돌파였다.” (Ferrera, 2005: 53~54. 강조는 원문)

실제 19세기 말 흔히 겐트시스템(Ghent System)으로 시작하는 실업보험은 20세기 들어 특히 대공황을 전후하여 국가 수준의 공적 체계로 빠르게 전환하였다.<sup>25)</sup> 이는 동시에 실업보험과 공공고용서비스 간 결합이 임박했음을 의미했다. 즉 ILO의 탄생과 직업소개에 대한 국가독점의 천명, 두 번의 세계대전과 대공황, 강력한 노동조합 및 사회민주주의 정당의 등장 등과 맞물린 실업자 소득보장프로그램의 잇따른 도입은 공공고용서비스와 실업급여 관리 간의 체계적 제도화를 보다 더 강하게 추동하는 동력이었다. 물론 실업보험과 공공고용서비스의 적극적 결합 이유로 실업보험 제도의 관리 운영 필요성 외에 ‘노동시장의 조직화(the organisation of the labour market)’ 기능 역시 매우 중요했다.<sup>26)</sup>

이러한 해석의 근거는 근로무능력자에 대한 사회학적 개념의 역사적 변천의 의미를 다루고 있는 Welshman(2006)을 참조.

25) 실업보험과 겐트시스템의 관계와 관련하여 노동조합 조직화에 대해서는 Clasen and Viebrock(2008)을, 고용보험 사각지대에 대해서는 이호근(2015)을 참조.

26) 실제 실업보험이 제도화되던 초창기에 일부 학자들은 일종의 국가 노동력 관리로서 이러

〈표 4〉 실업보험과 공공고용서비스 간 이념적 유형화

		실업보험	
		국가	노사
PES	국가	A : 20세기 초반 이후 현재 대부분의 국가들	B : 코포라티즘형 (젠트국가 및 유럽국가들)
	노사	C : 간헐적 존재 (네덜란드·영국 등 예외적 시기)	D : 19세기 유럽 (민간 영역의 독자적 관리)

한편 실업보험의 공적 체계화의 경로상 차이는 공공고용서비스와의 결합 방식에도 큰 영향을 주게 된다. 전체적으로 유럽적 젠트주의 영향하의 강력한 노사자치주의와 주로 영미형 시장주의적 복지국가 등의 중앙집중형이 커다란 분계선을 형성하고 있다. 즉 오늘날 국가의 강력한 공적 개입에 의해 원래 의미의 젠트시스템은 존재하지 않지만,<sup>27)</sup> 그것이 실업보험 관리에 미친 영향력은 깊게 남아 있다. 반면 우리나라와 같이 영국과 미국, 그리고 일본 등 국가 주도 입법 근거에 의해 실업보험이 수립된 경우 대체로 강력한 중앙집중적 방식으로 관리된다. 실제 실업보험의 운영원리 측면에서도 전자가 주로 ‘임의(voluntary)’ 가입 방식을 채택한 반면 후자는 ‘강제’ 혹은 ‘의무(obligatory)’ 가입 방식으로 국가의 강력한 개입을 전제하는 것이다.

따라서 실업보험 관리는 공공고용서비스와의 관계에서 크게 노사가 주도하는 코포라티즘 유형과 국가가 관리하는 중앙집중형이라는 두 개의 전선과 함께 네 가지 매트릭스로 유형화된다. 위의 <표 4>는 이상의 논의를 토대로 실업보험과 공공고용서비스 간의 이념형적(ideal type) 유형화를 보여준다. 20세기 초반 이래 실업보험과 공공고용서비스가 국가의 공적 관리 체계하에 놓인 점을 고려하면 대부분의 국가들은 A 유형에 속한다. 또한 주로 젠트시스템을 기원으로 북유럽 국가들을 중심으로 형성된 코포라티즘형은 B 유형으로 분류된다. 한편 노사가 실업보험과 고용서비스의 일부를 담당했던 19세기 중후반의 D 유형

한 기능을 예리하게 주목하였다. 예컨대 Beveridge는 “실업보험은 구제(relief)가 아니라 산업조직화(industrial organisation)이다”(Beveridge, 1909)라고 말하였다.

27) 원래 젠트시스템은 주로 북유럽 스칸디나비아 국가들을 중심으로 형성되었다. 그러나 노르웨이와 1930년대에 젠트시스템에서 탈퇴하여 국가적 체계로 전환하면서, 현재는 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드 등 일부 나라들에서만 유지되고 있다.

과, 국가가 실업보험을 관장하고 노사가 공공고용서비스를 담당하는, 사실상 간헐적으로만 존재했고 지금은 존재하지 않는 C 유형이 존재한 것이다.

### 3. 실업부조의 개혁과 공공고용서비스의 혁신

공공고용서비스와 실업보험 제도 간의 관계가 다양한 변이를 띠고 있지만 전체적으로 이 관계는 매우 안정적이었다.<sup>28)</sup> 반면, 공공고용서비스와 실업부조(및 사회부조) 실업급여의 관계는 특히 1970년대 이래 장기실업이 오랫동안 지속되면서 각국에서 큰 변화를 겪는다. 지난 20~30년 동안 주요 선진국들을 중심으로 한 공공고용서비스 혁신은 사실 실업부조 실업급여 프로그램 변화와 결정적으로 연관된 것이었다. 실업부조 및 사회부조 수급자들의 급증과 급속한 노동시장 환경변화 속에서 기존 공공고용서비스의 한계는 명백했다.

물론 이는 노동시장구조의 변화를 넘어 복지국가 개혁이라는 보다 큰 기획 속에 진행되면서 주로 장기실업자 등 ‘비경활(*inactivity*)’ 대상의 실업부조 개혁으로 이어졌던 것이다.<sup>29)</sup> 1997년 호주의 공공고용서비스 철폐와 전면적 시장화, 2002년 영국의 잡센터 플러스, 2004년 하르츠 개혁에 따른 독일의 잡센터, 노르웨이 NAV 및 2009년 프랑스의 Pôle Emploi 설립 등 공공고용서비스 전달체계의 격렬한 개편은 실업부조의 강도 높은 개혁과 맞물려 있었다.

한편 변화는 크게 두 가지 형태로 나타났다. 첫째는 분권화(*decentralization*)였다. 분권화는 주로 공공고용서비스, 때로는 실업부조 실업급여 관리까지 지역으로 이양하면서 지역의 다양한 자원들과 협업하는 일종의 원스톱(*one-stop*) 형태로 나타났다. 둘째는 주로 민간위탁(*contracting out*) 혹은 아웃소싱(*outsourcing*)의 시장화(*marketization*)였다. 각국별 운영 방식의 차이가 있었지

28) “지난 10년 동안 실업보험 체계는 G7 국가들에서 실제로 거의 변하지 않았다.”(Thuy et al. 2001: 98) 특히 하르츠개혁에 따른 독일의 비스마르크적 사회보험 체계의 이탈에 대한 통념에 대해 강력한 비판을 제시하고 있는 Clasen and Coerne(2011) 역시 사실상을 지지하는 논거로 볼 수 있다.

29) 예컨대 영국의 대표적인 노동시장정책 프로그램인 워크프로그램(*Work Programme*) 역시 핵심은 장기실업자 관리였다. 즉 Jordan(2018: 584)은 전국회계청(NAO, 2012)을 인용하여, 워크프로그램의 목적이 일반적으로 1년 이상의 장기 실업급여 수급자들을 지속적 인 고용상태로 복귀하도록 지원하려는 것임을 명확하게 밝히고 있다. 워크프로그램 운영과 관련한 국내 문헌으로는 김수영(2012)을 참조.

만 공통적인 목표는 게이트웨이(gateway)의 형성이었다. 분권화와 시장화는 별도의 논의를 요하는 대단히 복잡한 주제이지만, 여기서는 실업부조 실업급여와 공공고용서비스 간의 관계에 초점을 두고 핵심적인 내용만 살펴본다.

#### 가. 분권화: 원스톱형

장기실업자에 대한 실업부조 실업급여와 공공고용서비스의 원스톱으로서 분권화의 가장 대표적인 나라는 하르츠 개혁 이후의 독일이다. 독일은 2005년 1월 실업부조와 사회부조를 통합하여 실업급여II로 단일화하였는데, 이는 근로능력 있는 실업부조(사회부조) 수급자의 노동시장 재통합 촉진이라는 외견상 목적 외에 실제로는 장기실업자 등 비경활 대상자들을 엄격히 관리하겠다는 의지의 표명이었다. 이로써 독일은 20세기를 지배했던 3중의 사회안전망(실업보험-실업부조-사회부조)을 2중의 체계로 바꾸었다.<sup>30)</sup>

실업자에 대한 이러한 실업부조 및 사회부조의 통합은 새로운 형태의 전달체계를 요구했다. 전통적으로 실업부조는 연방고용공단인, 사회부조는 지방정부가 각각 독자적으로 관리해 왔기 때문이었다. 따라서 실업보험 대상자인 실업급여I은 연방고용공단(지역고용사무소)이 기존대로 담당하고, 주로 장기실업자 대상 실업급여II의 관리는 연방고용공단과 지방정부가 컨소시엄으로 공동운영하는 300여 개의 신설 잡센터(ARGE, Arbeitsgemeinschaft)<sup>31)</sup>가 맡았다. 이 신설 조직의 공동운영 지배권을 두고 공단과 지방정부 간 헌법재판소까지 가는 갈등의 역사도 있었지만, 이러한 지역 협업형은 현재까지 지속되고 있다.<sup>32)</sup>

한편 오랫동안 강력한 노사 중심의 코포라티즘적 성격을 띠고 있었던 네덜란드의 파격은 놀랄 만하다. 노동시장 개혁을 위해 구성된 Buurmeijer위원회는 실업보험과 공공고용서비스에 대한 주도권을 행사해 왔던 노사의 산업보험협

30) 독일이 이처럼 대대적인 고용서비스 혁신을 추진한 것은 단순히 '알선스캔들'과 같은 우발적인 사건 때문이라기보다 기존 체제의 구조적인 문제들이 분출했기 때문이다. 즉 연방고용공단 운영의 비효율성과 실업부조 및 사회부조 수급자에 대한 재정상의 부담 전가를 위한 지방정부와의 지속적 갈등 등은 대표적인 것들이었다.

31) <사회법전II>는 2011년 1월 이후 실업급여II를 담당하는 기관에 대한 명칭을 "Jobcenter"로 부르도록 하였으나 아직까지 오랜 관습대로 ARGE가 사용되고 있다.

32) 2007년 12월, 연방헌법재판소는 지방정부의 고유사무를 침해할 수 없다는 위헌 판결을 내렸고, 결국 2010년 7월 21일 헌법 개정에 의해 현행 체제를 유지하게 되었다.

회(IIA)를 공공고용사무소(Public Employment Offices)와 긴밀하게 협업하는 지역 행정기구로 대체할 것을 제안하였다. 특히 ‘창구 단일화 접근(one-counter approach)’으로 기존의 급여 관리를 교육훈련 및 취업알선 활동과 결합하는 독일식의 원스톱을 수립토록 하였다(Visser and Hemerijck, 1997: 149).<sup>33)</sup>

이처럼 독일과 네덜란드와 같이 중앙정부와 지방정부가 지역의 다양한 자원들과 파트너십을 형성하여 공동으로 원스톱 체제를 형성하려는 노력들은 특히 유럽 국가들을 중심으로 활발하게 나타나고 있다. 앞에서 언급한 ‘보충성의 원칙’이라는 유럽적 전통이 원스톱 형태로 새롭게 탄생하고 있는 것으로도 볼 수 있을 것 같다.<sup>34)</sup>

#### 나. 시장화: 게이트웨이형

실업부조 제도의 개혁에 따른 공공고용서비스 개혁의 두 번째 형태는 시장화였다. [그림 2]는 시장화의 대표적인 세 나라(호주, 네덜란드, 영국)를 사례로 핵심적인 특징을 보여주고 있다. 그림에서 볼 수 있듯이 중앙정부 통제하의 공공고용서비스 기관들은 실업급여 지급에 대한 엄격한 게이트웨이 역할을 하되, 고용서비스는 민간기관들에 위탁하는 구조를 지니고 있다.

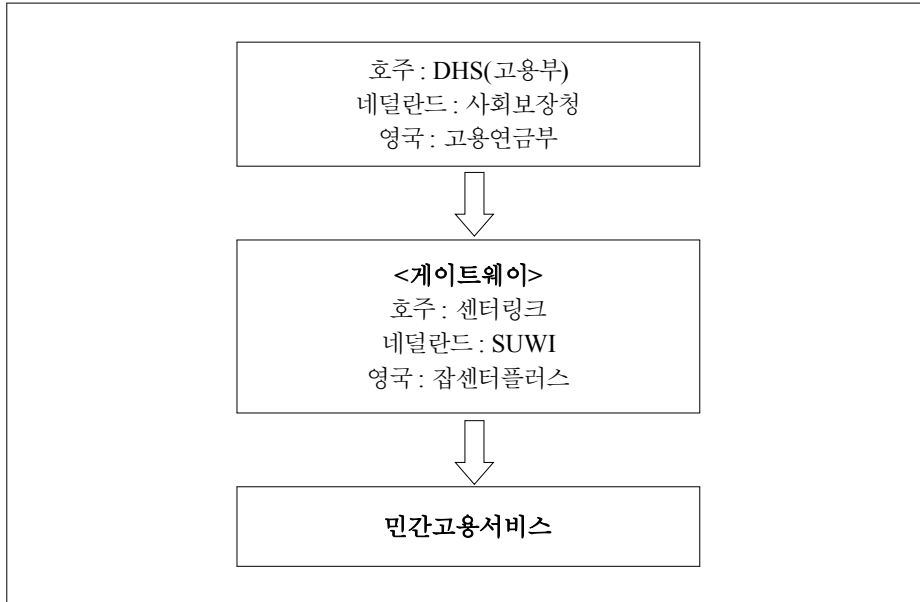
구체적으로, 영국의 경우 잡센터플러스(JCP : Jobcentre Plus)는 게이트웨이로서 구직자들에 대한 실업급여 지급업무를 수행하되, 이들 중 일부(주로 장기실업자 및 복합애로를 가진 구직자)는 고용지구(Employment Zone), 혹은 주계약기관(Prime Contractor)에 고용서비스를 위탁한다. 호주의 경우 시민복지서비스부(DHS : Department of Human Services) 산하의 센터링크(Centrelink)에서 구직자에 대한 급여지급을 하되, 고용서비스는 민간고용서비스 기관에 위탁한다. 네덜란드 역시 정부기관인 고용과소득센터(SUWI : Structuur Uivoeting organisatie Werk en Inkomen)에서 실업급여 관리를 하고 고용서비스는 민간기관에서 조달한다(Bruttel, 2005: 5). 결국 이 구조에서 실업급여 업무와 고용서비스 업무

33) 원스톱의 의미와 세계적 동향에 대해서는 Minas(2014)와 Askim et al.(2011)을, 국내의 소개는 이덕재(2014)를 참조.

34) 하르츠 개혁 이후 독일의 잡센터 운영에 대한 국내 소개는 슐츠 보잉(Schulze-Böing) (2014)을 참조. 비록 이 사례는 독일 오펜바흐암마인 시를 설명하고 있으나 유럽 대부분의 도시에서 보편적으로 나타나는 ‘보충성의 원칙’을 엿보게 한다.



(그림 2) 시장화 : 게이트웨이의 구조



가 명확히 구분되며 동시에 공공고용서비스는 취업알선을 위한 일종의 게이트웨이로서 기능하고 있음을 알 수 있다.<sup>35)</sup>

물론 이들 나라가 시장화를 위한 게이트웨이의 유사성을 띠고 있긴 해도 실제 구직자 관리 방식은 매우 다르다. 예컨대 호주의 경우 구직자를 전적으로 민간고용서비스 기관에 위탁하는 구조를 갖는 반면, 영국의 경우 1년까지는 잡센터플러스에서 관리하고 이 중 노동시장으로 복귀하지 못하는 일부(대체로 10% 안팎) 장기실업자들을 대상으로 민간위탁 한다. 또한 네덜란드의 경우는 중앙정부가 민간고용서비스를 조달하여 지방정부에 제공하는 형태를 취한다. 이러한 차이는 실업보험 제도 없이 전적으로 실업부조(혹은 사회부조)만을 운영하는 호주, 소득 기반의 구직수당 및 실업보험 기반의 구직수당을 혼합적으로 운영하는 영국, 실업부조 실업급여 지급관리를 지방정부에 이양하고 동시에 지역의 자율성이 강한 유럽적 전통을 간직하고 있는 네덜란드의 특성이 각각 게이트웨이 운영 방식의 차이로도 반영되고 있는 것이다.

35) 공공고용서비스의 시장화 현상에 대한 체계적 설명은 Considine and O'Sullivan(2015)를 참조

## V. 맺음말

저성장-저고용 기조의 고착화와 새로운 고용형태에 따른 고용리스크의 증대 등으로 공공고용서비스의 중요성과 우리나라 실정에 맞는 적합한 제도화에 대한 관심 역시 커지면서, 공공고용서비스의 해외 사례에 대한 다양한 소개들이 이루어졌다. 그러나 이들 소개는 전체적으로 만족스럽지 못했는데, 본질적으로 공공고용서비스와 실업급여 간의 제도화에 대한 체계적인 논의의 부족 때문으로 보였다. 이러한 문제의식에서 우리는 지난 20세기 이래 공공고용서비스와 실업급여(실업보험 및 실업부조) 간의 제도화 과정을 국제 비교연구의 관점으로 설명하였다. 이를 크게 국가와 노사 혹은 지역을 중심으로 각각 통합형과 분리형으로 유형화하였다.

전체적으로 1차 세계대전 직후 1919년 설립된 ILO의 직업소개에 대한 공공독점 원칙을 따랐던 대부분의 나라들에서 공공고용서비스는 국가가 운영하는 형태로 나타났다. 반면 겐트시스템적 노사자치주의가 강하게 남아 있던 실업보험은 주로 코포라티즘적 형태로 관리되었다. 한편, 공공고용서비스와 실업급여 관리가 통합적으로 나타난 경우라 할지라도, 국가가 강제보험으로 실업보험을 관리한 영국, 한국, 일본 등에서는 중앙집중적 형태를 띠는 반면 독일과 프랑스와 같은 나라들의 경우 공단형으로 나타났다. 또한 미국 및 스위스 같은 연방국가들에서는 지역 분권적 분리형도 함께 확인되었다.

한편, 실업보험과 공공고용서비스의 안정성이 오랫동안 유지되었던 반면 실업부조와 공공고용서비스의 관계는 불안정했다. 1970년대 이래 지속되는 장기 실업과 새로운 형태의 고용리스크는 실업부조 수급자들에 대한 엄격한 활성화 조치들과 함께 공공고용서비스의 혁신으로 이어졌다. 이는 크게 중앙정부와 지방정부 간 협업을 통한 윈스톱 형태의 분권화와 실업급여 수급자에 대한 급여와 서비스의 분리를 위한 게이트웨이 형태의 시장화로 나타났다.

공공고용서비스와 실업급여 행정이라는 관점에서 역사 제도적 국제비교 분석이 우리나라에 주는 제도적 및 정책적 시사점과 의미 두 가지 정도를 언급할

수 있을 것 같다. 첫째, 실업보험과 공공고용서비스의 관계에서 중앙집중적 통합형에 해당하는 우리의 경우, 노동시장정책의 조정문제가 점점 더 중요해지는 상황에서 행정적 조정능력 등 통합형의 강점을 갖지만 동시에 빠르게 변화하는 노동시장 환경에 대한 유연한 대응이라는 과제를 남긴다. 둘째, 한국형 실업부조인 '국민취업지원제도'의 시행과 전국민 고용보험 등 실업급여 프로그램의 다양한 논의가 진행되는 현 상황에서, 이들 제도화가 공공고용서비스와 정합적인 방식으로 검토되어야 한다는 점이다. 예컨대 실업보험인 고용보험은 현행대로 중앙정부(즉 고용센터)가, '국민취업지원제도'는 지역과 긴밀한 협업모델로 제도화된 고용복지플러스센터가, 그리고 각종 훈련 및 민간위탁 정책 프로그램 들은 시장화 기제를 중심으로 각각 유기적으로 역할을 분담하는 방안을 고려할 수 있다는 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처합동(2019a). 「“고용안전망을 완성하는” 《국민취업지원제도》 추진 방안」. 2019. 6. 14.
- \_\_\_\_\_ (2019b). 「공공 고용서비스 발전 방안」. 2019. 6. 14.
- 김기현(2004). 「일본의 공공고용 안정 서비스 현황: 헬로우 워크(Hello Work)를 중심으로」. 『국제노동브리프』 2 (4) : 3~10.
- 김수영(2012). 「영국 보수-자민 연정의 민관협력 고용서비스에 대한 비판: 워크프로그램(Work Programme)을 중심으로」. 『한국사회복지행정학』 14 (4) : 81~114.
- 노용진·노진귀·정미경(2010). 『고용서비스 전달체계의 국제비교연구: 미국과 독일을 중심으로』. 한국고용정보원.
- 노진귀·노용진(2011). 『고용서비스 전달체계의 현황과 과제: 영국과의 비교연구』. 한국고용정보원.
- 손영우(2008). 「프랑스 고용서비스제도 개혁안: 국립고용청(ANPE)과 상공업 고용조합 Unedic/Assedic의 통합」. 『국제노동브리프』 6 (1) : 89~96.

- 슐츠 보잉(Schulze-Böing, M.)(2014). 「지역고용 증진을 위한 독일의 지역고용 서비스 정책」. 『국제노동브리프』 12 (1) : 21~34.
- 유길상 · 김동현 · 어기구 · 강금봉 · 최석규(2011). 『고용서비스 전달체계 해외 사례 연구』. 한국기술교육대학교.
- 유길상 · 정형우(2012). 『고용서비스 전달체계 해외사례 연구(II)』. 한국기술교육대학교.
- 이덕재(2014). 「고용 · 복지 원스톱의 유형화와 한국의 경험」. 『고용이슈』 7 (4) : 6~22.
- \_\_\_\_\_ (2017). 「고용서비스의 역사적 발전과정과 당대 과제」. 『고용이슈』 10 (3) : 74~89.
- 이상현 · 신종각 · 이만기 · 김호원(2010). 『고용서비스 선진화를 위한 고용서비스 선진사례 : 미국, 덴마크, 독일을 중심으로』. 한국고용정보원.
- 이호근(2015). 「고용보험법 사각지대 문제와 ‘겐트 시스템(Ghent System)’이 주는 시사점」. 『한국사회정책』 22 (4) : 97~134.
- 전용석 · 황기돈 · 이덕재 · 백광호 · 김준영 · 김강호 · 정희정(2017). 『고용서비스 해외사례 연구』. 한국고용정보원.
- 최장집(2002). 『민주화 이후 민주주의』. 후마니타스.
- 크누쓰(Knuth, M.)(2018). 「독일고용서비스의 시장화」. 『국제노동브리프』 12 (1) : 31~41.
- Askim, J., A. L. Fimreite, A. Moseley and L. H. Pedersen(2011). “One-stop Shops for Social Welfare : The Adaption of an Organizational Form in Three Countries”. *Public Administration* 89 : 1451~1468.
- Auvergnon, P. and P. Martin(2009). “The Reform of the Public Employment Service in France : Modernization and New Governance Issues”. in R. Blanpain (eds.). *Employment Policies and Multilevel Governance*. Kluwer Law International.
- Balducci, D. and A. Pasternak(2004). “Federal-State Relations in Labor Exchange Policy”. in D. Balducci, R. Eberts and C. O’leary (eds.).

- Labor Exchange Policy in the United State*. MI : Upjohn Institute for Employment Research. pp.33~71.
- Barbier, J.C. and O. Kaufmann(2008). "The French Strategy Against Unemployment : Innovative but Inconsistent". in W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl (eds.). *Bringing the Jobless into Work?*. Springer. pp.69~120.
- Bekkum, R.(1996). *Tussen Vraag en Aanbod-op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie*. The Hague, SDU Uitgevers.
- Beveridge, W.(1908). "Public Labour Exchanges in Germany". *Economic Journal* 18 (69) : 1~18.
- \_\_\_\_\_(1909). *Unemployment : A Problem of Industry*. Longmans, Green and Co.
- Bruttel, O.(2005). "Contracting-out and Government Mechanisms in the Public Employment Service". WZB.
- Clasen, J. and E. Viebrock(2008). "Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership : Investigating the Connections in Denmark and Sweden". *Journal of Social Policy* 37 (3) : 433~451.
- Clasen, J. and A. Coerne(2011). "Exit Bismarck, Enter Dualism? Assessing Contemporary German Labour Market Policy". *Journal of Social Policy* 40 (4) : 795~810.
- Clegg, D.(2015). "Towards a New Unemployment Protection Paradigm? European Experiences". <고용보험 20주년 기념 국제컨퍼런스>. 한국노동연구원.
- Considine, M. and S. O'Sullivan(2015). *Contracting-out Welfare Services : Comparing National Policy Designs for Unemployment Assistance*. Wiley Blackwell.
- Esping-Anderson(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Ferrera, M.(2005). *The Boundaries of Welfare : European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford Univ. Press.
- Finn, D.(2016). "The Organisation and Regulation of the Public Employment

- Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies”.  
Learning and Work Institute.
- Finn, D. and B. Schulte(2008). ““Employment First’:Activating the British Welfare State”. in W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl (eds.).  
*Bringing the Jobless into Work?*. Springer.
- Freedland M., P. Craig, C. Jacqueson and N. Kountouris(2005). *Public Employment Services and European Law*. Oxford Univ. Press.
- Høgedahl, L.(2014). “The Ghent Effect for Whom? Mapping the Variations of the Ghent Effect across Different Trade Unions in Denmark”. *Industrial Relations Journal* 45 (6) : 469~485.
- IDB · WAPES · OECD(2015). *The World of Public Employment Services*.
- ILO(1919). Unemployment Convention No. 2. Art. 2, prar. 1.
- \_\_\_\_\_(1946). *Public Employment Services*. Montral : ILO.
- \_\_\_\_\_(1998). *Twelve Unpublished Public Employment Service Country Studies*. ILO. mimeographed.
- Jordan, D. J.(2018), “Welfare Grunters and Workfare Monsters? An Empirical Review of the Operation of Two UK ‘Work Programme’ Centres”. *Journal of Social Policy* 47 (3) : 583~601.
- Kaufmann, F.(1946). “History of Unemployment Insurance and Public Employment Services”. *Occupations: The Vocational Guidance* 25 (2) : 85~89.
- Lippoldt, D. and M. Brodsky(2004). “Public Provision of Employment Services in Selected OECD Countries: The Job Brokerage Function”. in D. Balducchi, R. Eberts and C. O’Leary (eds.). *Labor Exchange Policy in the United States*. MI : Upjohn Institute for Employment Research. pp.211~248.
- Minas, R.(2014). “One-stop Shops : Increasing Employability and Overcoming Welfare State Fragmentation?”. *International Journal of Social Welfare* 23 (S1) : S40~S53.

- Mosley, H. and S. Speckesser(1997). "Market Share and Market Segment of Public Employment Service". WZB Discussion Paper, No.FS97-208.
- National Audit Office(NAO, 2012). *The Introduction of the Work Programme*. London : HM Government.
- Price, D.(2000). *Office of Hope : A History of the Public Employment Service in the Great Britain, 1910~97*. Policy Studies Institute.
- Ricca, S.(1988). "The Changing Role of Public Employment Services". *International Labour Review* 127 (1) : 19~34.
- Thuy P., E. Hansen and D. Price(2001). *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*. ILO.
- Visser, J. and A. Hemerijck(1997). *A Dutch Miracle : Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam Univ. Press.
- Vroman, W. and V. Brusentsev(2005). *Unemployment Compensation Throughtout the World : A Comparative Analysis*. W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Wadauer, S., T. Buchner and A. Mejsstrik(2012). "The Making of Public Labour Intermediation : Job Search, Job Placement, and the State in Europe, 1880~1940". *International Review of Social History* 57 : 161~189.
- Welshman, J.(2006). "The Concept of the Unemployable". *Economic History Review* 59 : 578~606.

## Historical Institutional Dynamics of Public Employment Services and Unemployment Benefits

Lee, Deok-Jae

The various introductions of public employment services(PESs) in foreign countries are not satisfied due to the lack of explanations about the relationship with unemployment benefits. With this in mind, this paper attempts to explain the historical institutionalization processes by comparative studies, deviding the processes into an integrated type and a separate one.

For example, PESs are mostly run by state with the principle of the ILO's public monopoly on job brokerage in 1919, whereas unemployment insurance based on the Ghent system mainly operates with various forms. Meanwhile, in the countries such as the UK and Korea run in a way of compulsory unemployment insurance, PESs and unemployment insurance become centrally-integrated forms.

While the relationship between unemployment insurance and PESs has been maintained stable, the connection between PESs and unemployment assistance has become unstable. The rapid and radical innovations of PESs over the past 20~30 years have continued for unemployment assistance benefit recipients, appearing in two forms of decentralization types, one-stop, and marketization types, gateway.

The demonstrations indicate that the institutional systems of PESs need to be modified to align with the unemployment benefit program.

Keywords : public employment services(PESs), unemployment benefits, unemployment insurance, unemployment assistance