

雇傭保險制度의 課題와 法制改善方向

金 仁 在*

차 례

I. 머리말

II. 고용보험제도의 특색

1. 제도의 개요
2. 제도의 특징적 성격

III. 고용보험제도의 문제점과 개선방안

1. 적용범위의 문제
2. 실업급여의 문제
3. 비용부담의 문제
4. 기타 관련문제

IV. 맺는 말

* 한국법제연구원 선임연구원

I. 머리말

지난해 정기국회에서 근로자의 실업예방, 고용촉진 및 직업능력개발을 도모하고 실직시에 생활에 필요한 실업급여를 실시하는 것을 주된 내용으로 하는 고용보험법(1993.12.27, 법률 제4644호)이 제정·공포되었다.¹⁾ 동법에 의한 고용보험제도가 예정대로 1995년 7월 1일부터 시행되면²⁾, 이미 실시되고 있는 산업재해보상보험제도(1964년), 의료보험제도(1977년) 및 국민연금제도(1988년)와 함께 현대국가의 기본적인 사회보장제도가 모두 시행되는 셈이다. 이미 고도산업사회에 진입하고 21세기를 목전에 두고서야 비로소 실업문제를 사회문제로 인식하고 제도적인 실업자보호장치를 강구하게 된 것은 우리의 사회보장정책의 현주소를 보는 것 같지만, 국민의 생존권 및 근로권을 실질적으로 보장하는 사회보장제도³⁾로서 고용보험제도의 시행을 받기는 바이다.

어떠한 종류의 실업이든지 실업은 개인의 소득 상실 또는 감소와 생활수준의 유지곤란 및 새로운 취업의 불가능으로 인하여 경제불안정을 야기한다. 그리하여 대부분의 국가는 이러한 실업을 자본주의체제의 구조적인 산

1) 정부는 "급속한 산업구조조정과정에서 실업자의 증가, 취업증가율의 둔화 등 고용구조가 크게 악화되고 있다"면서, "산업구조를 고도화하고 국내외 경기변동에 종합적으로 대처하기 위해서는 고용정책의 적극적인 개념전환이 필요하다"(1993.8.3 『고용관련 4개법안 제·개정공청회』에서 노동부차관의 제안설명)는 입장에서, 1993년 정기국회에서 「고용정책기본법」과 「고용보험법」을 제정하고 「직업안정및고용촉진에관한법률」을 「직업안정법」으로 전문개정하였다. 이 법률들은 국가가 노동시장에 대한 종래의 소극적 자세에서 벗어나 보다 적극적으로 개입한다는 것을 의미함과 동시에 장래의 고용정책의 기본방향을 제시하고 있다는 점에서 중요한 의의를 지니고 있다고 할 수 있다.

2) 동법 부칙 제1항.

3) 고용보험제도의 본래적 기능은 실업자에 대한 실업기간중의 생활보장(실업보장)에 있다. 이 실업보장은 헌법의 생존권보장(제34조제1항)을 규범적 근거 내지 지도원리로 삼고 있으며, 또한 다른 사회보장과 달리 헌법상 근로권보장(제34조제1항)의 계열에 속하는 것을 특색으로 한다. 高藤昭, 失業者の生活保障給付法制の立法論上の課題と展望, 現代労働法講座 13卷, 總合労働研究所, 1984, 347頁.

물로서 인식하고 국민의 경제생활의 안정을 위하여 고용정책적 및 사회보장적 차원에서 다양한 정책과 제도를 채택하고 있다. 예방적 접근방법으로서 재정금융정책, 자동안정화정책, 노동시장의 정보개선, 직업훈련제도 등과 같은 각종의 경제정책과 기타 제도가 이용되며, 이러한 노력에도 불구하고 실업이 발생하게 되는 상황에 대비하여 구제적 접근방법으로 실업보험 및 실업수당과 같은 사회보장제도를 시행하고 있다.⁴⁾

우리나라에서도 실업보험 내지 고용보험제도의 도입에 대한 주장은 학계와 노동계에서 오래전부터 제기되었으나 경제적인 여러 이유에 의하여 그 도입이 미루어 지다가, 1987년 대통령선거시 노태우 후보의 선거공약으로 제시되어 1992년에 실시될 예정이었다. 그러나 경제계의 강한 반발에 부딪혀 제7차5개년계획기간인 95~96년에 실시하는 것으로 연기되었고,⁵⁾ 이것이 지난 대통령선거에서 김영삼 후보의 공약으로 제시되었으며, 정부는 기업부담 등을 이유로 한 일부의 연기주장에도 불구하고 대다수의 도입주장에 따라 95년부터 고용보험제도를 실시하기 위한 입법을 단행한 것이다.⁶⁾

생각컨대, 새로 도입된 고용보험제도는 기존의 사회보장제도와 더불어 우리 헌법이 지향하는 복지국가의 이념을 실현함으로써⁷⁾ 국민계층간의 갈

4) 延河淸 외, 社會保障制度의 政策課題와 發展方向, 韓國開發研究院, 1988, 470면.

5) 보건사회부, 제7차경제사회발전5개년계획 : 보건의료·사회보장부문계획(1992~1997), 1992, 271면 참조.

6) 대한상공회의소 및 무역협회(1991년), 한국노총과 한국경총(1993. 4, 중앙단위의 임금인상률을 합의하면서) 등의 고용보험제 실시 건의. 전국노동조합대표자회의의 「고용관계법제정에 관한 청원」(1993.5, 국회제출). 그러나 제도시행의 주장배경에서는, 인력난의 해결과 고용조정 의 원활화를 위한 수단(사용자측), 고용불안에의 대응과 실직시의 생계보장을 위한 수단(근로자측) 및 근로자의 적극적 능력개발을 촉진함으로써 기업의 경쟁력강화(정부측) 등 다소 입장의 차이가 있다.

7) 헌법은 “국민생활의 균등한 향상을 기하고”(전문), “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리 및 인간다운 생활을 할 권리를 가지며”(제10조 및 제34조제1항), “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”(제34조제2항)고 함으로써, 국민의 생존권으로서의 인간다운 생활을 할 권리 및 사회보장에 대한 국가의 의무를 규정하고 있다. 이와 같이 국민의 생존권의 구체적 실현을 국가의 의무로 하는 국가를 이른바 복지국가라고 하며(權寧星, 憲法學原論, 法文社, 1988, p.112 참조), 고용보험제도가 위와 같은 복지국가이념을 실현하는 사회보장제도로써 위치지워져야 함은 불문가지이다.

등을 해소하고 사회적 통합을 기하며 나아가 국민의 '삶의 질'을 향상시키는 제도가 되어야 한다. 이는 고용 내지 실업문제에 대하여 현대 모든 문명국가가 준수하여야 할 국제기준에 의하여서도 요청되는 바이다.⁸⁾ 그러나 동법은 그 입법목적과 보험사업의 종류에서 보는 바와 같이 단순히 실업이라는 사회적 사고에 대한 생활보호대책으로 머물지 않고 적극적인 고용정책적인 측면에서의 노동시장정책을 포괄하고 있기 때문에 사회정책과 경제정책 사이의 긴장관계의 한 표현이 될 가능성을 다분히 내포하고 있다.⁹⁾ 따라서 고용보험제도의 근간인 실직자의 생활보호대책 및 고용보장이라는 사회정책 목표가 인력난의 해결과 고용조정 의 원활화를 위한 경제정책목표에 종속되지 않고, 생존권과 근로권을 실현하는 사회보장제도 및 고용보장제도로 정착될 수 있도록 하는 고용보험법에 대한 규범적 검토가 필요하다.

아래에서는 고용보험법과 제정논의중인 시행령안¹⁰⁾을 중심으로, 먼저 현

8) 고용보험제도에 관한 대표적인 국제조약으로는 ILO의 『고용촉진 및 실업보호에 관한 협약』(Convention concerning Employment Promotion and Protection against Unemployment, 제168호, 1988년)이 있다. 동 협약은 1934년의 『비자발적 실업자에 대한 급여·수당을 보장하는 조약』(Convention Ensuring Benefit or Allowances to the Involuntarily Unemployed, 제44호)을 개정한 것이다.

9) 이미 법률과 시행령을 제정하는 과정에서 적용범위 및 비용부담 문제 등에 대하여 노동부와 경제관계부처간, 근로자측과 사용자측간에 첨예한 이견을 나타내고 있었다. 『고용관련 4개법안 제·개정공청회』(1993.8.3)와, 『고용보험법제정(안)입법예고에 대한 의견』에서의 노사 각 단체의견 및 상공자원부장관의 발언(동아일보 1993.6.25, 11면; 서울경제신문 1994.11.18, 1면) 등 참조.

10) 정부는 「고용보험법시행령제정(안)입법예고」를 노동부공고 제1994-42호(1994.10.26)로 공고하였었다. 주요골자는 적용범위를 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업장(1998.1.1부터 10인 이상)으로 하고, 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 보험료율을 각각 임금총액의 0.3%, 0.4% 및 0.6%로 하였다(관보 제12848호, 1994.10.26, 4면). 이후 경제기획원, 상공자원부 및 노동부 등의 관계부처 조정에 의한 최종안(1994.11.25)에서는, 고용보험의 적용범위를 30인 이상 사업장(98년 1월부터 10인 이상 사업장으로 확대)으로 하되, 고용안정사업 및 직업능력개발사업은 70인 이상 사업장(98년 1월부터 50인 이상 사업장으로 확대)에 적용하고, 보험료율도 사업장규모와 보험사업에 따라, 고용안정사업의 보험료율은 0.2%, 직업능력개발사업의 보험료율은 70인 이상 150인 미만 사업장은 0.1%, 150인 이상 중소기업은 0.3%, 중소기업이상 1천인 이하 대기업은 0.5%, 실업급여의 보험료는 0.6%로

행 고용보험제도의 특징적 성격과 그 개요를 언급하고(Ⅱ), 사회보장제도로서의 현행 고용보험제도의 문제점과 개선방안을 제시한다(Ⅲ). 다만 ‘삶의 질’의 향상을 위한 법제개선방향이라는 본 특집의 취지상 실업근로자의 생활보장으로서의 실업급여에 관한 부분을 검토대상으로 하고, 적극적 고용정책으로서의 고용안정사업과 직업능력개발사업에 관한 검토는 이를 생략한다.

Ⅱ. 고용보험제도의 특색

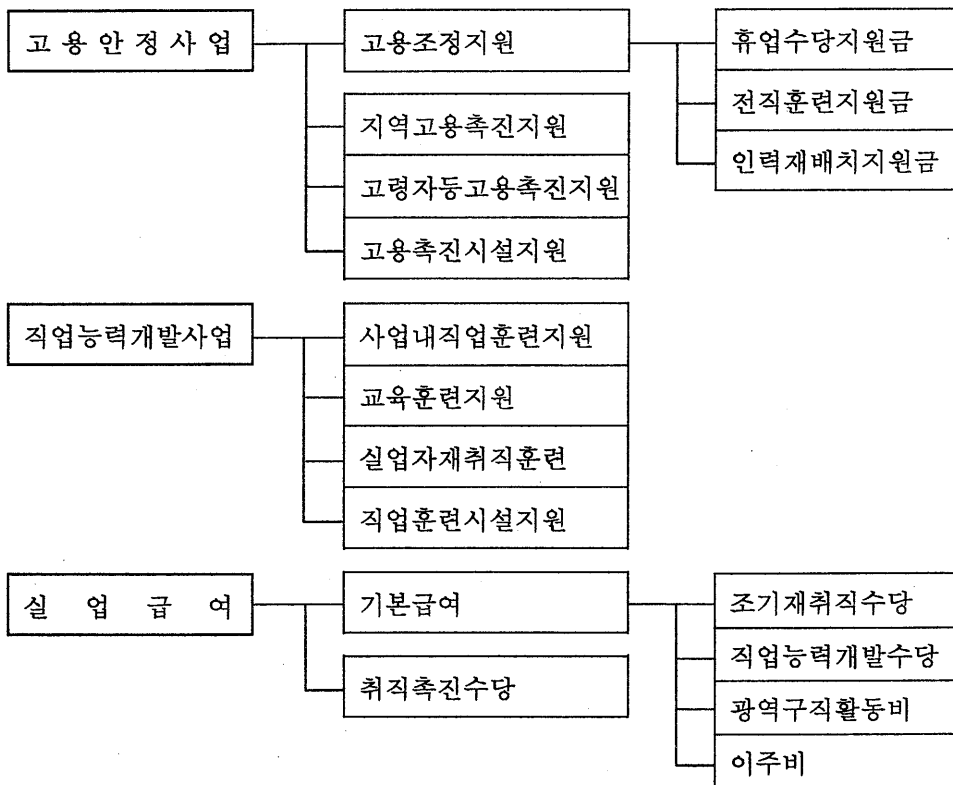
1. 제도의 개요

현행 고용보험법에 의한 고용보험제도의 개요는 다음과 같다. 즉, 고용보험법은 “실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진함을 목적으로” 하고(제1조), 고용보험제도는 원칙적으로 모든 사업에 적용하나, 대통령령이 정하는 규모의 사업과 일정한 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다(제7조, 제8조). 고용보험사업은 노동부장관이 관장하며(제3조), 노동부장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장 또는 대통령령이 정하는 자에게 위임·위탁할 수 있다(제84조). 고용보험사업에는 고용안정사업·직업능력개발사업 및 실업급여가 있으며(제4조), 구체적인 보험사업의 종류는 다음 그림과 같다. 실업급여중 기본급여는 실업전 18개월간 최소한 12개월 이상 고용보험료를 납부한 자로서 2주 마다 1회씩 직업안정기관에 출석하여 재취직을 위한 구직노력을

하였다. 이에 따라 보험료율은 근로자가 실업급여 부문에 0.3%를 부담하고, 기업측은 그 규모에 따라 30인 이상 70인 미만은 0.3%, 70인 이상 150인 미만 기업은 0.6%, 150인 이상 중소기업은 0.8%, 1천인 미만의 대기업은 1.0%를 각각 부담토록 하였다.

하였음을 신고한 자에게 급여기초임금일액의 100분의 50을 피보험기간 및 연령별로 30일~210일간 지급한다(제31조 내지 제36조, 제41조). 보험사업에 소요되는 비용은 사업주와 피보험자인 근로자로부터 징수한 보험료로 충당하며(제56조), 국가는 보험사업의 관리운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다(제5조).

〈그림〉 고용보험사업개관



2. 제도의 특징적 성격

종래의 실업보험제도는 사회보험으로서 개인의 자발적 실업을 제외한 실업에 의한 경제적 불안정을 해결하기 위하여 실업근로자에게 실업급여를

실시하는 것이 중심적인 내용이었다.¹¹⁾ 이에 대하여 이번에 도입된 고용보험제도는 위와 같은 전통적인 실업급여 뿐만 아니라 소위 적극적인 고용정책으로서의 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 포함하는 내용을 담고 있다. 즉 실업보장(실업시의 생활보장)과 고용보장의 융합화를 도모하는 특색을 가지는 고용보험제도는 사회보장정책과 인력정책을 상호연계시키고 있으며, 70년대 이후 독일¹²⁾, 일본¹³⁾ 등 일부 국가에서 시행되고 있는 제도를 모델로 하고 있다.¹⁴⁾

우리의 고용보험제도가 실업근로자의 생활보장기능과 고용을 연계하는 보다 적극적인 고용정책의 실현장치로서 고안된 배경은 다음과 같은 정부의 정책목표에서 기인한다. 즉, 우리 경제는 90년대에 들어와 실업률이 2.5% 정도로서 고용사정은 전반적으로 안정되어 있으나, 산업별·학력간 인력수급불균형, 중소기업 및 건설업 등의 인력난과 소비성 서비스업의 이상비

11) 예를 들어 독일의 1927년 '직업소개 및 실업보험에 관한 법률', 영국의 1946년 '국민보험법'에 의한 실업보험, 미국의 1935년 '사회보장법'에 의한 실업보험 및 일본의 1947년 '실업보험법' 등이 그 예이다. 각국의 실업(고용)보험제도의 역사 및 내용에 관하여는 金元植, 外國의 雇傭保險制度, 韓國勞動研究院, 1990년 및 한국노동연구원·독일 프드리히나우만재단 공동주최, 선진국 고용보험제도의 경험과 교훈에 관한 국제 워크숍, 1993.9.9~10의 발표문 참조.

12) 독일의 현행 고용보험제도는 1969년의 『고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz: AFG)』(1969.6.25, BGBI. I 582)에 의하여 시행되고 있는 바, 취업알선, 직업훈련 등 적극적 노동시장정책과 실업급여를 결합하고 있다. 金元植, 앞의 책, 161~164면 참조.

13) 1974.12.28의 雇傭保險法(法116號). 동법은 1975년 4월 1일부터 완전시행되었으며, 동법의 제정논의에 관하여는 舟橋尙道, 雇傭保險法の背景と課題, JURIST 558號 및 田邊勝也, 雇傭保險と失業時の生活保障機能, 日本の社會保障, 日本評論社, 148頁 참조. 일본의 고용보험제도의 내용에 관하여는 金元植, 앞의 책, 127~160면 참조.

14) 일본의 고용보험법을 제정하는 과정에서, 고용보험추진론자의 "실업자의 생활안정, 고용의 촉진, 실업예방은 모두 일체이기 때문에 이들을 하나의 제도로 편입하는 것은 당연하며 그 의미에서 고용보험은 실업보험의 필연적인 발전형태이다"(舟橋尙道, 앞 논문, 61頁)라는 주장과, 이에 비판적인 논자의 "실업근로자의 소득보장 즉 생활보장이 실업보험의 본래적 기능이라고 하여야 한다"(田邊勝也, 앞 논문, 148頁)는 주장은 종래의 실업보험제도와 새로운 고용보험제도의 특징적 성격을 단적으로 표현한 것이다.

대현상을 보임으로써 부분적인 실업과 노동력부족이라는 상호모순된 현상이 병존하고 있다. 이러한 현상에 대한 대처방안으로 정부는 산업간 또는 지역간 노동력의 유동화촉진과 여성노동력 및 고연령자의 이용 그리고 이들을 위한 직업훈련, 직업지도, 취업정보제공, 취업알선 등의 고용정책을 추진할 것을 과제로 삼고, 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 다른 고용관련 법과 함께 고용보험법을 제정하였던 것이다.¹⁵⁾ 이로 말미암아 고용보험제도는 실업보장제도로서의 그 유용성에도 불구하고 제도의 운영여하에 따라 실업보장이 고용정책에 종속되어 근로권 및 사회보장권이 약화됨으로써 기본권의 주체인 근로자가 고용정책의 단순한 객체 또는 대상으로 전락될 우려가 있다.¹⁶⁾

한편 고용보험제도의 이러한 특징적 성격은 일본의 고용보험제도를 기본모델로 한 당연한 결과이다.¹⁷⁾ 우리와 일본의 고용보험제도의 특징적 성격을 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 실업정책과 고용정책을 통합운영하고 고용보장제도의 사회보장적 기능보다는 고용정책적 기능에 더 비중을 두고 있다는 점이다.¹⁸⁾ 양자를 통합운영하는 경우에 효율성에 문제가 있다. 실업문제는 실업자 혹은 저소득자의 생계보장이라는 소극적 사회안정적인 측면이 강한데 반하여, 고용문제는 생계보장을 뛰어넘어서 고용을 창출하

15) “고용보험제도는 실직자에 대한 실업급여라는 사후구제적 차원에 그치지 않고 실업의 예방, 인력수급의 원활화, 고용구조의 개선, 직업훈련의 활성화 등 적극적 인력정책과 연계하여 설계하며, ①산업구조조정 촉진, ②구조적 인력부족에 대한 대응과 인력의 효율적 활용·배분, ③근로자를 위한 능력개발훈련의 촉진 및 ④실직근로자의 생활보장 등의 방향으로 제도가 실시되어야 한다.” 노동부 고용보험연구기획단, 우리나라 고용보험제도의 실시방안, 1993.6.17.

16) 조경배, “고용보험법과 근로권”, 민주법학 제8호, 민주주의법학연구회편, 1994. 11, 167면.

17) 그러나 구체적인 보장수준은 상당히 뒤떨어져 있다. 예를 들어 적용범위, 급여비용의 정부지원, 기준기간, 급여수준 및 급여기간 등에 있어서 차이가 있고, 적용범위 및 비용부담 등 중요 의회유보사항이 대통령령으로 위임되어 있다. 한국과 일본의 비교에 관하여는 조경배, 앞 논문, 169면 및 이원희, “고용보험법-그 시행령의 과제와 전망”, 노사광장 제40호, 노사문제협의회, 1994.2, 40면 참조.

18) 미국이나 영국이 양자를 분리하여 상호보완적으로 운영하고 있는 것과는 대조적이다. 영국과 미국의 실업보험제도에 관하여는 金元植, 앞의 책, 66~128면 참조.

기 위하여 사용자들에게 혜택을 부여하고 직업훈련 등의 투자를 해야 한다는 적극적 측면이 있기 때문이다. 더욱이 고용보험에 있어서 실업급여에 관한 재정의 흑자가 고용사업의 투자에 활용된다고 볼 때, 저소득층을 위하여 보험료율을 낮출 것인가 혹은 단기적으로 저소득층에 대한 파급효과가 불분명한 고용사업에 계속 투자할 것인가에 대한 정책적 판단이 따라야 한다.

둘째, 취업촉진수당을 두고 있다는 점이다. 이는 근로자의 조기재취업을 촉진하기 위하여 급여기간이 만료되기 전에 안정된 직업에 재취직한 피보험자에게 보상하는 제도이다. 이 제도는 고용의 창출 또는 실업의 억제에 기여한 사용자에게 혜택을 주는 미국의 경험료율제도에 대하여, 실업을 억제한 근로자에 대한 혜택을 주려는 제도이다.

셋째, 연장급여가 고용보험제도내에서 운영되고 있다는 점이다. 보통 연장급여는 고용보험이 아닌 공적부조인 실업부조에 의하여 행하는 것이 일반적이다. 영국의 경우에는 실업보험의 권한 밖인 정부의 보조급여에서, 미국의 경우에는 연방고용보험제도의 권한내에서 이루어지고 있다.¹⁹⁾

Ⅲ. 고용보험제도의 문제점과 개선방안

1. 적용범위의 문제

가. 적용사업장

고용보험법이 제정되는 과정에서 가장 첨예하게 대립되었던 문제는 고용보험제도를 어느 규모의 사업장까지 적용할 것인가의 문제였다. 정부부처간 그리고 노사간에 적용범위를 둘러싼 이견은 법률제정시까지 해결을 보지 못하고 결국 시행령으로 미루어 놓았다. 즉, 고용보험법은 모든 사업장에 적용한다. 다만, 사업의 규모를 고려하여 대통령령²⁰⁾이 정한 사업장에

19) 金元植, 앞의 책, 160면.

20) 앞의 주10) 참조. 그러나 보다 근본적인 문제로서 고용보험제도의 적용여부는 근로자에게 있어서 헌법상 기본권보장문제이므로 의회의 법률로 정하여야 할 사항(의회유

대하여 적용하지 않는다(제7조).

처음 노동부의 초안에서는 10인 이상의 사업장을 적용대상으로 하였지만, 상공자원부 등 경제부처에서는 사업주의 부담을 고려하여 150인 이상의 사업장부터 적용할 것을 주장하였었다.²¹⁾ 이 주장은 사용자단체가 이전부터 요구하던 것이다.²²⁾ 이에 대하여 노동계에서는 5인 이상(잠정적으로 10인 이상)의 사업장을 적용대상으로 할 것을 주장하였다.²³⁾ 결국 정부의 시행령안에서는 위 주10)에서 보는 바와 같이 고용안정사업 및 직업능력개발사업과 실업급여의 적용범위를 이원화하여 실업급여는 30인 이상의 사업장으로 결정되었다.

노동부가 조사한 우리나라의 기업규모별 근로자수를 보면 5인 이상 사업장의 근로자수는 5,883천명, 10인 이상 사업장의 근로자수는 5,532천명, 30인 이상 사업장의 근로자수는 3,940천명, 150인 이상 사업장의 근로자수는 3,039천명이라고 한다. 전체근로자를 기준으로 할 때, 150인 이상 사업장의 근로자수는 전체근로자의 22.1%에 불과하고, 30인 이상의 사업장은 전체근로자수의 32.1%, 10인 이상의 사업장은 전체근로자의 45.1%, 5인 이상의 사업장은 전체근로자수의 48.1%를 차지한다.²⁴⁾ 따라서 5인 이상의 사업장을 적용범위로 한다고 하더라도 고용보험제도의 적용을 받는 근로자는 전체근로자의 절반 정도밖에 되지 않는 결과가 된다. 뿐만 아니라 최근 우리나라의 노동시장이 기업규모별로 임금이나 근로조건 등에 있어서 뚜렷

보사항)임에도 불구하고 이를 대통령령으로 위임하는 것은 위임입법의 한계를 일탈한 것이라고 생각한다. 「의회유보」에 관하여는 고영훈, “법률유보원칙의 이론과 실제”, 판례월보 제271~273호, 1993.4~6 참조.

21) 동아일보 1993.6.25, 11면(상공자원부장관의 발언). 그러나 기존의 사회보험제도와 관련한 사업주의 부담이 의료보험료 평균 2%, 국민연금보험료 3%에 비하여 고용보험료는 약 1%로 예정되어 다른 각출에 비하여 낮은 수준이다.

22) 법제정(안)입법예고에 대한 경영장총협회, 중소기업협동조합중앙회, 대한상공회의소 등의 입법 의견.

23) 1993년 5월에 국회에 입법청원된 전국노동조합대표자회의안 및 한국노총의 법제정(안)에 대한 입법 의견 참조.

24) 노동부, 사업체노동실태조사보고서, 1992. 다만, 시행령안을 확정하는 노동부의 설명자료에서는 전체근로자수 7,892천명(1993. 4)을 기준으로 30인 이상이 49.9%, 10인 이상이 62.1%라고 발표되고 있다(한국경제신문 1994.11.26, 3면).

한 이중구조화 경향을 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 70인 또는 30인 이상의 사업장을 적용대상으로 한다면, 고용보험제도는 극히 일부의 근로자에게만 적용되고 이들 업체로 노동력이 집중되어 노동시장의 이분화가 심화되어 실제로 고용보험제를 유명무실하게 만들 우려가 있다.

생각컨대, 소기업근로자를 고용보험제도에서 배제하는 것은, 상대적으로 실업의 위험이 높아 보장의 필요성(요보장성)이 큰 소기업 근로자들보다 상대적으로 고용이 안정된 큰 기업의 근로자들만을 보호하는 실업보험제도가 되므로, 이것은 사회적 형평성이 강조되어야 하는 사회보험의 기본원칙에 맞지 않는다. 동시에 다른 제도에 의한 대상조치가 없이 기업규모만으로 사회보장제도의 적용을 배제하는 것은 구체적으로 이들에 대한 사회보장권 및 근로권의 침해를 야기하고 헌법상 평등의 원칙에도 반한다. 비록 행정관리비용, 다른 나라의 선례, 소기업의 높은 실업가능성, 점진적인 확장방식 등의 이유를 들어 이같은 제한적용의 유리함을 주장하고 있으나, 이러한 주장이 근로자의 기본권을 대책없이 제한할 근거는 되지 못한다.

노동시장에 있어서 가장 중요한 제도개혁이라고 할 수 있는 고용보험제도가 현재 확대되고 있는 노동시장의 이중구조화를 억제하고 실질적인 근로자보호제도로서 기능하기 위해서는 처음부터 기업규모에 관계없이 최소한 근로기준법의 적용을 받는 모든 사업장의 근로자에게 적용되어야 할 것이다.²⁵⁾ 영세기업의 부담이 문제된다면 시행령안에서 보는 바와 같이 보험료를 차등적용할 수도 있고, 이들 기업의 보험료에 대한 국고지원도 고려할 수 있을 것이다.

나. 적용제외 근로자

고용보험법은 60세 이후에 새로이 고용된 자, 시간제근로자, 계절적 사업 또는 일시적 사업에 고용된 근로자, 일용근로자²⁶⁾ 및 공무원, 사립학교

25) 일본은 1947년 실업보험법 제정당시에는 5인 이상 사업장을 적용범위로 하였으나, 1975년 고용보험법으로 전환하여 전 사업장에 적용하고 있으며, 독일의 고용촉진법도 전 사업장을 적용대상으로 하고 있다.

26) 일용근로자에 대한 실업급여 및 실업급여의 보험료에 관한 사항에 대하여는 따로 법률로 정한다.(고용보험법 제30조)

교원 등을 적용대상에서 제외하고 있다(제8조). 문제가 되는 것은 시간제근로자와 60세 이후에 새로이 고용된 근로자의 경우이다.

시간제근로자는 행정관리능력의 한계 및 보험재정의 안정을 고려하여 제외한다는 것이 그 이유이다.²⁷⁾ 법은 적용제외되는 시간제근로자의 범위를 노동부령으로 정하도록 하고 있다. 현재 근로기준법 등의 적용과 관련하여 시간제근로자의 근로조건보장에 관한 노동부의 지침²⁸⁾이 있는데, 이 지침을 기준으로 한다면 1주의 소정근로시간이 30.8시간의 근로자에게는 고용보험제도가 적용제외될 것이다. 이는 외국의 입법례와 비교할 경우에 적용제외되는 시간제근로자의 범위가 상당히 넓게 된다. 예컨대 일본에서는 1주간의 소정근로시간이 당해 사업에 있어서 동종의 업무에 종사하는 일반근로자의 소정근로시간의 4분의 3이상이거나 22시간 이상인 경우에는 고용보험의 적용대상으로 하고 있다.²⁹⁾ 독일의 경우에도 업무의 성질이나 근로계약에서 1주에 18시간 이내로 제한되어 있는 시간제취업자나 주 15시간 이하 근로하고 임금이 연금보험법상의 표준보수월액의 7분의 1 이하의 영세취업자에 대하여서만 실업보험의 적용을 배제하고 있다.³⁰⁾ 요컨대 근로시간이 짧은 근로자를 고용보험의 적용대상에서 제외하는 것은 외국의 입법례에서도 일반적으로 규정하고 있으나, 시간제근로자를 대략 소정근로시간의 절반 이상 짧게 근로하는 자로 정하여 적용배제되는 시간제근로자의 범위를 상당히 좁게 하고 있다. 따라서 노동부령으로 정하는 비율은 위 노동부지침보다 낮게 정하여야 할 것이다.³¹⁾

또 60세 이후에 새로이 고용되는 근로자를 적용제외하는 논거로서,

27) 노동부, 고용보험법안 참고자료, 1993.11, 13면 참조.

28) 「시간제근로자의 근로조건보장에 관한 지침」(노동부 근기32003-2, 1992.1.4)에 의하면 시간제근로자란 1주의 소정근로일, 소정근로시간이 당해 사업장의 소정업무에 종사하는 통상근로자보다 3할 이상 짧은 자로 정의하고 있다. 즉 법정근로시간을 기준으로 할 경우에 1주의 소정근로일이 4일 이하이거나 또는 1주의 소정근로시간이 30.8시간 이하인 자가 시간제근로자에 해당되게 된다.

29) 勞働省 告示(1989.9.8, 第59號).

30) AFG, 제169a조.

31) 입법론으로서의 고용보험제도의 적용이 배제되는 시간제근로자의 범위를 노동부령으로 정하는 것보다는 최소한 대통령령으로 정하여야 할 것이다.

60세 이후의 취업자는 지속적인 경제활동에의 참가가 어렵고 60세부터 국민연금이 지급되므로 실업급여와 이중지급은 불필요하다는 점을 들고 있다. 일본과 독일도 역시 65세 이후에 고용된 자에 대해서는 그 적용을 배제하고 있다.³²⁾ 그러나 우리나라의 국민연금운용실태에 있어서 국민연금에 의한 생활보장이 외국에 비하여 상대적으로 미약하다는 점과 실업부조금제도가 미비되어 있는 실정에 비추어 60세 이후 취업하여 실직한 노령자에 대한 보호제도의 보완이 필요하다고 생각된다.

일반적으로 전체근로자를 대상으로 하는 완전한 의미의 고용보험은 제도의 관리운영상 장애가 될 수 있다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 일부 근로자에 대한 보험적용의 배제는 보험가입자와 미가입자간의 사회보장권의 보장에 있어서 형평성문제를 야기할 수 있다. 시간제근로자 등 비정규직 근로자는 실업이라는 사회적 위험에 처할 가능성이 가장 높은 계층이고 또한 정규직과 달리 임금수준이 낮고 퇴직금 등의 다른 생계유지수단이 없는 경우가 대부분이므로 누구보다 실업에 대한 보장이 필요하다. 따라서 보험제도의 관리운영이라는 측면만 고려해서는 아니되고 근로권 및 사회보장권의 평등한 보장이라는 관점에서 최대한 적용범위를 확대하여야 하고,³³⁾ 불가피한 경우에는 이들에 대한 실업부조제도가 보완되어야 한다.

2. 실업급여의 문제

고용보험제도의 보험급여는 실업한 근로자에 대한 실업급여와 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 위한 사업주에 대한 지원으로 나뉘어져 있다. 이 중 실업급여는 실업을 인정받은 날에 대하여 일률적으로 지급하는 기본급여와 조기재취직을 촉진하기 위하여 일정한 요건을 갖춘 경우에 추가로 지급하는 취직촉진수당(조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비 및 이주비)으로 구분되어 있다(제28조). 이하에서는 실업급여의 핵심이 되는 기본급여에 대하여 살펴본다.

32) 日本 雇傭保險法 제66조제1호 및 독일 AFG 제169c조.

33) 참고로 ILO 제168호 협약은 고용보험에 의하여 보호되는 자는 모든 피용자의 85% 이상이어야 할 것을 규정하고 있다(동협약 제2조제1항).

가. 실업급여의 수급요건

고용보험법상 실업급여의 수급요건은 ①피보험자가 실업한 경우로서 ② 이직일 이전 18월간에 피보험단위기간이 통산하여 12월 이상이어야 한다 (제31조).

먼저, 요건이 되는 「실업」이 무엇인가에 대하여, 법 제2조제3호는 “피보험자가 이직하여 근로의 의사 및 능력을 갖고 있음에도 불구하고 취업하지 못하고 있는 상태”라고 규정함으로써, 이직, 근로의 의사 및 능력, 미취업상태라는 3가지 요건을 만족하여야 한다. 이들은 주로 구체적으로 법해석상의 문제가 제기되는 것으로³⁴⁾ 입법정책상의 문제는 아니지만, 이직원인에 따라 급여자격이 상실되거나 제한받을 수 있다(제45조 참조). 때문에 제도를 실제로 운용할 때에 실업의 인정은 구체적인 사정을 충분히 감안하여 종합적으로 판단할 것을 요한다.

문제는, 요건으로서의 「실업」과 관련하여 고용보험법은 「정상 또는 법정 근로시간의 일시적 단축에 따른 부분실업으로 인한 소득의 상실」이나 「경제적, 기술적, 구조적 또는 기타 유사한 성격의 이유로 고용상태에는 변함이 없으나 일시적인 조업중단으로 인한 소득의 중지 또는 감축」의 경우에 이를 보상할 수 있는 제도를 두고 있지 않다.³⁵⁾ 이와 유사한 것으로서는 근로기준법 제38조의 휴업수당규정이 있고, 고용보험법 제16조에서 “경기의 변동, 사업구조의 변화등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환으로 인하여 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, …… 기타 근로자에 대한 고용안정을 위한 조치를 취한 경우에는 대통령령이 정하는

34) 예를 들어, 해고의 정당성여부가 노동위원회 및 법원에서 다투어지고 있는 근로자, 임신·출산·육아 등을 위하여 퇴직하였지만 사회적 환경의 정비(육아시설등)에 의하여 잠재적인 근로의 의사를 가지고 있다고 볼 수 있는 자, 실업하여 가계보조적인 수입을 얻는데 불과한 노무에 종사하고 있는 자 등을 실업급여의 수급요건으로서의 「실업한 자」로 볼 것인가 등이 문제된다. 하경효, “고용보험법상 실업급여의 내용과 그 문제점”, 노사광장, 1994.5, 75면; 大山, 失業者の生活保障給付に關する現行法制の仕組みと問題點, 現代勞動法講座, 總合勞動研究所, 1984, 330頁 이하.

35) 이것은 소위 '우발적 실업(contingent unemployment)'으로서 앞의 ILO 제168호 협약 제10조에서 규정하고 있다.

바에 따라 당해 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐이다. 그런데 이러한 고용조정지원은 단지 사업주에게 임금지급부담을 덜어주는 역할만 할 뿐 근로자의 소득상실이나 감축에 대하여 직접 보상하는 기능은 하지 못한다. 이러한 경우에도 근로자에게 직접 임금손실분을 지급할 수 있게 실업급여의 요건으로 하는 방법도 고려하여야 할 것이다.³⁶⁾

한편, 기본급여는 실업전 18개월간(기준기간)에 최소한 12개월이상 고용보험료를 납부(피보험단위기간)한 자로서 2주마다 1회씩 직업안정기관에 출석하여 재취직을 위한 구직노력을 하였음을 신고한 자에게 한하여 지급한다(제31조 내지 제33조). 기준기간 18개월에 피보험단위기간 12개월을 규정하고 있는 것은, 이른바 계절적 근로자 등을 실업급여의 대상에서 제외하고, 우리나라 근로자들의 근속연수가 외국에 비하여 매우 짧기 때문에 수급자격요건을 짧게 할 경우 근로자의 빈번한 이직에 의한 실업급여수급의 남용이 우려되어 규정하였다고 한다.³⁷⁾ 그러나 아래 표에서 보는 바와 같이 이는 다른 나라와 비교할 때 지나치게 엄격한 것이라고 생각된다. 따라서 그 요건을 원칙적으로 ‘실업전 12개월에 피보험단위기간 6개월’로 하거나³⁸⁾, ‘기준기간 24개월에 피보험단위기간 12개월’로 하는 것이³⁹⁾ 계절적 근로자 등을 적용대상에서 제외하면서 동시에 실직근로자의 보호범위도 넓힐 수 있다고 생각된다.

〈표 1〉 수급요건으로서의 기준기간과 피보험단위기간

(자료 : 노동부)

	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	미 국	한 국
기 준 기 간	12개월	3년	12개월	2년	2년	52주	18개월
피보험단위 기간	6개월	360일	3개월	52주	일정액 이상 근로소득	좌 동	12개월

36) ILO 제168호 협약 제10조제3항 참조. 조경배, 앞 논문, 175면.

37) 노동부, 앞의 참고자료, 35면.

38) 日本 雇傭保險法 제13조제1항 참조.

39) 앞의 고용보험연구기획단 실시방안의 제2안.

나. 대기기간

실업급여를 지급받고자 하는 자는 이직후 지체없이 직업안정기관에 출석하여 실업의 신고를 하여야 하며(제33조), 실업의 신고일부터 기산하여 2주간은 이를 「대기기간」으로 하여 기본급여를 지급하지 아니한다고 규정하고 있다(제40조).

많은 국가에서도 이러한 대기기간을 두고 있는데, 이 대기기간의 설정은 초기에는 급여자격의 심사를 위한 시간확보가 주목적이었으나 전산화가 발달된 현재는 실업급여납용방지에 주목적이 있다. 따라서 대기기간이 최근 짧아지는 추세에 있다. 우리의 경우에 이러한 대기기간을 규정한 취지는 근속연수가 1년 이상인 근로자의 경우에 실질적으로 1개월 이상의 임금에 상당하는 퇴직금을 받게 되므로 대기기간중 실업급여를 하지 않더라도 무방하기 때문이라고 한다.⁴⁰⁾ 그러나 퇴직금이란 근로자에게 지급되지 않았던 임금을 퇴직시에 사후적으로 지급하는 임금후불적인 성격을 가지고 있는 것이기 때문에 근로자의 실직시 생활보장을 위한 실업급여제도와 퇴직금제도는 그 성질을 달리하고 있는 것이다.⁴¹⁾ 이러한 점에서 실직시 2주간의 대기기간의 설정에 대하여는 그 타당성에 의문이 있다.

〈표 2〉 주요국의 실업급여 대기기간

(자료 : 노동부)

없 음	3일	7일	14일	30일	60일
독일, 덴마크, 프랑스, 스페인 등	영국, 에이레 등	일본, 미국, 이탈리아 등	캐나다, 뉴질랜드	가나	브라질

또 실직후 재취업까지의 기간이 매우 짧은 경우에는 실업급여의 실질적

40) 고용보험연구기획단 실시방안 참조.

41) 대판 1975.7.22, 74다1840; 대판 1973.10.10, 73다278; 金裕盛·李興在, 勞働法 (I), 한국방송통신대학 출판부, 1992, 205면. 金亨培, 勞働法, 博英社, 1993, 289면.

필요성이 인정될 수 없다는 측면이나 보험재정의 합리적 운영을 위하여 대기기간을 정책적으로 둘 수 있다고 하더라도 외국의 예에 비하여 그 기간이 상대적으로 길다는 점에 계속 문제가 남는다. 따라서 입법론상으로는 실업이 인정된 날부터 바로 실업급여가 실시될 수 있도록 대기기간을 없애는 것이 실직근로자의 생활보장의 취지에 합당할 것이다.

다. 실업급여의 수준

실업급여의 수준을 결정하는데 있어서 고용보험법은 다음 3가지 점을 규정하고 있다. 즉, 실업급여의 산정기준이 되는 「급여기초임금액」, 실제 지급되는 「기본급여일액」 및 「지급일수」 등이 그것이다.

먼저, 실업급여의 산정기준이 되는 「급여기초임금액」은 피보험단위기간으로 계산된 최후 12개월간에 지급된 임금을 365일로 나눈 금액으로 하되, 이 임금에 산입되는 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제35조). 기초임금일액의 계산에 있어서 그 기간을 최후 피보험단위기간의 12개월간으로 하고 있는 것은 임금변동이 심한 우리나라의 경우 실업급여의 수준을 낮추는 결과를 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라 실직시점에 따라 급여의 차이가 커질 수 있다고 생각된다. 따라서 실업근로자의 실직전 소득이 가능한 한 정확히 반영될 수 있도록 그 기간이 단축될 필요가 있다.⁴²⁾ 또한 임금산정의 범위를 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 국민연금, 산재보험 및 의료보험 등 우리의 법제는 각 제도마다 임금개념이 상이하여 많은 혼란이 발생하고 있다.⁴³⁾ 앞으로 다른 제도에서의 임금개념과 함께 고용보험법에서도 이러한 혼란을 방지하기 위하여 급여기초임금일액의 산출단위와 임금산정의 범위를 근로기준법상의 평균임금의 개념과 통일하는 것이 필요할 것이다. 다만 이 때에도 종래의 임금소득이 기준이 되어야 한다는 점에서 연장·야간·휴일근로에 따른 가산임금이나 순수한 복리후생적 수당 등은 제외

42) 근로기준법상 퇴직금 등의 산정기초가 되는 평균임금은 사유발생일 이전 3개월 동안 지급된 임금총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액으로 하고 있다(근로기준법 제19조).

43) 산재보험제도에서는 보험료산정은 임금총액, 급여는 평균임금을, 국민연금제도에서는 표준보수월액과 평균보수월액을, 의료보험에서는 표준보수월액을, 고용보험에서는 보험료산정은 임금총액, 급여는 기초임금일액을 사용하고 있다.

하더라도 명칭여하를 불문하고 정기적·일률적으로 지급되는 것은 산정기초에 포함되어야 할 것이다.⁴⁴⁾

다음, 「기본급여일액」은 기초임금일액의 100분의 50으로 규정되어 있다(제36조). 즉 실직전 12개월에 받은 급여기초임금의 50%수준을 지급한다.⁴⁵⁾ 이 수준은 ILO협약의 최저기준을 그 내용으로 하고 있으며, 아래 표에서 보는 바와 같이 실직전 임금의 60~80%를 지급하는 선진외국에 비하여도 낮은 수준이라고 할 수 있다. 더구나 이 비율에 위에서 언급한 급여기초임금일액의 산정기초에서 상여금이나 상당수의 수당을 제외하게 되면 사실상 실직전 임금의 50% 수준에도 훨씬 못미치게 될 것이다. 실업급여로 인한 실업의 장기화 우려나 실업급여의 구직활동촉진적 기능도 고려한다고 하더라도, 실업급여의 1차적 목적이 실직시의 생활안정을 위한 소득보장에 있다는 점에서 실직전 소득의 전부를 목표로 하여야겠지만, 최소한 일본의 경우와 같이 급여기초임금의 60~80%가 기본급여로 지급되어야 한다.

〈표 3〉 주요국의 실업급여 수준

(자료 : 노동부)

일 본	독 일	미 국	캐나다	이탈리아	영 국
60~80	63~80	약50	60	80	정액차등지급

* 실업발생전 임금대비, %

44) 시행령(안)에서는 생활보조적, 복리후생적으로 지급되는 급여 및 불확정적으로 지급되는 상여금은 「임금」에서 제외하고 있다(제49조). 입법의견중에는 실업급여의 산정기준을 평균임금이 아닌 통상임금으로 하여야 한다는 주장도 있었다(중소기업협동조합중앙회, 한국무역협회, 대한상공회의소 등). 그러나 우리나라의 임금구조는 산업·직종·규모에 따라 임금총액중 정액급여가 차지하는 비중이 상이하기 때문에 통상임금을 기준으로 실업급여를 산출할 경우, 임금총액중 통상임금의 비율이 낮은 근로자는 그 비율이 상대적으로 높은 근로자보다 동일한 보험료를 부담하여도 낮은 실업급여를 지급하는 불이익을 당하게 됨으로 사회보장제도로서의 고용보험제도의 정신에 어긋나게 된다.

45) ILO 제168호 협약은 실업급여액에 의하여 실업중의 생활이 보장되는 가운데 구직활동을 할 수 있는 수준(실직전 수입의 50% 이상)은 확보되어야 한다고 규정하고 있다(제15조).

또한, 실업급여가 지급되는 기간 즉 「급여일수」에 대하여 법은 이직일 다음 날부터 기산하여 10월내에 피보험자기간 및 연령을 고려하여 30일 내지 210일의 소정급여일수동안 지급한다고 규정하고 있다(제39조, 제41조). 아래 표에서 보는 바와 같이 이는 외국의 입법례와 비교할 때 수급기간이 매우 짧다고 하지 않을 수 없다. 또한 급여일수가 피보험자기간만을 기준으로 하지 않고, 연령에 따라 차등을 두고 있는 것은 젊은 노동력이 정채되는 것을 막기 위함이라 한다.⁴⁶⁾ 그러나 젊은 근로자층에 대한 급여일수의 제한은 실업급여가 실업중의 생활보장기능을 제대로 하지 못하게 만들고 오히려 이러한 근로자층을 근로조건이 열악한 업종으로 무리하게 흡수하게 할 우려가 있다. 이는 실업대책으로서의 고용이란 단순히 일자리를 제공하는 것이 아니라 자신이 자유롭게 선택한 직업에 종사할 수 있는 근로권(적직선택권)의 보장이어야 한다는 점에서 문제가 될 수 있다. 따라서 연령에 의한 급여일수의 차별보다는 피보험기간만을 급여일수의 기준으로 하는 것이 사회보험으로서의 고용보험제도의 정신에 합당하다고 본다.

〈표 4〉 기본급여의 소정급여일수표(법 제41조 관련)

구 분		피보험기간			
		1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
이직일 현재 연령	25세 미만	30일	60일	90일	120일
	25세 이상 30세 미만	60일	90일	120일	150일
	30세 이상 50세 미만	90일	120일	150일	180일
	50세 이상 및 심신장애자	120일	150일	180일	210일

46) 고용보험연구기획단에서는 피보험고용기간 및 연령을 기준으로 하는 안과 피보험고용기간만을 기준으로 하는 안이 제시되었으나, 장기근속과 기업내 숙련형성을 유도하고 보험제정의 안정을 도모한다는 취지에서 제1안을 채택하였다.

〈표 5〉 주요국가의 급여지급일수

(자료 : 노동부)

일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	한 국
90~300일	156~832일	3~45개월	180일	52주	30~210일

라. 실업급여의 제한

고용보험법은 일정한 경우에 실업급여의 지급을 제한할 수 있도록 하고 있다. 첫째, 이직사유에 의한 수급자격의 제한(제45조), 둘째, 훈련거부 등에 따른 급여의 지급제한(제46조) 및 셋째, 부정행위에 따른 급여의 지급제한(제47조) 등을 규정하고 있다. 실업급여의 본래적 기능이 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 실직근로자의 생활보장에 있다고 할 때에, 실업급여의 제한기준은 실업자의 생활구제가 적당하지 않다고 보여질 정도로 신뢰관계의 중대한 위반이 존재하는 경우에 한하여 인정되어야 할 것이다.

먼저, 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유에 의하여 해고되거나 정당한 사유가 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 하고 있다. 이 때에 '중대한 귀책사유'의 구체적인 인정기준이 문제될 수 있다. 이러한 중대한 귀책사유로는 우리 근로기준법 제27조의2제1항 단서에 규정되어 있는 즉시해고의 요건인 '근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우'이거나 이와 동일시할 수 있는 경우를 들 수 있다. 그러나 한편에서 근로기준법은 정당한 사유없이 근로자를 해고할 수 없도록 규정하고 있고(제27조제1항), 판례는 정당한 사유의 의미에 관하여 근로관계를 지속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임있는 사유로 해석하고 있다.⁴⁷⁾ 때문에 자신의 귀책사유로 해고된 근로자는 대부분 '중대한 귀책사

47) 대판 1987.4.14, 86다카1875; 대판 1989.3.14, 87누980; 대판 1989.9.26, 88다카 5475.

유'에 의하여 해고되는 것으로 볼 수 있기 때문에 대부분 실업급여의 수급자격을 인정받기 어려울 것이고, 다만 자신의 귀책사유가 아닌 경영상의 사유로 해고된 경우에만 실업급여를 받을 수 있게 된다. 결국 해고제한에 관한 구체적인 입법이 없는 우리의 고용환경 속에서 수급자격의 제한은 노동력유동화를 용이하게 하는 사용자의 경영전략에 보다 기여하게 될 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 단결권의 행사에 대한 과도한 법적제한에 의하여 노동조합활동이나 쟁의행위 등과 관련하여 해고될 경우에 실업급여를 받을 수 없을지도 모른다는 우려가 단결활동을 위축시킬 가능성도 역시 배제하기 어려울 것으로 생각된다. 따라서 실업급여를 받을 수 없는 '중대한 귀책사유'에 의한 해고에 대하여는 보다 명시적인 기준이 마련되어야 할 것이다. 나아가 이러한 경우에 외국의 입법례에서는 대부분 급여기간에 제한을 두고 있는데 대하여 우리 법 제45조는 실업급여를 완전히 중단한다고 규정한 것은 고용보험제도의 취지와 현실적인 측면을 고려할 때 문제가 있다고 생각된다.

다음에 '정당한 이유없이 자기사정'으로 퇴직한 경우에도 어떤 경우에 정당한 이유가 인정될 수 있는가가 문제된다. 직장이 자신의 적성에 맞지 않거나 객관적으로 보면 정당한 사유가 없지만 주관적으로 더 이상 직장생활을 계속하기 어려운 경우 또는 보다 나은 일자리를 구하기 위하여 자발적으로 퇴직한 경우에도 해석여하에 따라서는 정당한 사유없이 자기사정으로 이직한 경우에 해당하기 쉬울 것이다. 노동부의 고용보험법안 참고자료에서는 자발적 이직시의 정당한 사유인정기준으로서 ①체력부족, 심신장애, 질병, 부상, 시력감퇴, 청력감퇴, 촉각감퇴 등으로 퇴직한 경우, ②신기술이 도입된 경우에 당해 신기술에의 적용이 불가능하게 되어 이직한 경우, ③직간접적으로 퇴직을 권장 또는 희망퇴직자의 모집에 따라 퇴직한 경우, ④사업장이 통근불가능한 곳으로 이전하거나 폐지됨으로써 당해 사업장에서 퇴직한 경우, ⑤사업주의 사업내용이 법령에 위반하여 퇴직한 경우 등을 열거하고 있다. 따라서 개별적 상황과 사회통념에 비추어 계속 취업이 일반적으로 기대불가능한 경우에는 자발적 이직의 정당사유가 인정되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

48) 이직의 정당한 사유의 인정과 관련하여 독일에서는 실직근로자의 개별이익과 실업보험의 기능 및 재정능력에 대한 보험공동체 전체의 이익을 형량하여 구체적으로 판단해

이와 같이 고용보험법상의 급여제한 사유는 매우 추상적이며 급여기간 또는 급여액의 삭감보다는 급여금지를 주내용으로 하고 있다. 따라서 적어도 시행령으로 급여제한사유를 보다 구체화하여 자의적 해석의 가능성을 없애고, 과도한 급여금지보다는 행위의 정도에 따라 실업급여의 기간을 단축하거나 급여액을 삭감할 수 있는 세부기준을 마련하여야 할 것이다.⁴⁹⁾

〈표 6〉 주요국의 실업급여 결격사유 해당자에 대한 급여제한기간

(자료 : 노동부)

	일본	독일	영국	미국	한국
정당이유없는 자발적 퇴직	3개월	12주	26주	급여금지	급여금지
본인의 과실에 의한 해고	3개월	12주	26주	9주	*
직업소개 또는 훈련 거부	1개월	8주	26주	1~5주	급여금지
부정한 급여신청	급여금지	급여금지	급여금지	급여금지	급여금지

* “자기의 중대한 귀책사유로 해고된 경우”에 급여금지.

3. 비용부담의 문제

고용보험사업은 안정된 재정적 바탕위서만 그 운영의 성공을 거둘 수 있는 것이다. 그 재정적 바탕은 원칙적으로 노사의 보험료 및 국가의 지원에 의한다. 그리하여 고용보험법은 고용보험사업의 비용에 충당할 보험료로서, 실업급여의 보험료는 노사가 절반씩 부담하고, 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 보험료는 사용자가 전액부담하는 것을 원칙으로 하고, 보험료율은 1,000분의 15범위내에서 각 사업별로 구분하여 대통령령⁵⁰⁾으로 정

야 할 것으로 이해하고 있다.(하경효, 앞의 논문, 79면)

49) 전국노동조합대표자회의 발간, 고용관계법제정에 관한 청원, 1993.5. 참조.

50) 앞의 주10) 참조.

하도록 하고 있다(제56조). 그리고 과거 3년간 실업급여의 보험료금액에 대한 실업급여의 금액의 비율이 일정한 기준을 초과하거나 미달하는 경우에는 보험료율을 100분의 40범위안에서 인상 또는 인하할 수 있도록 하는 경험료율제도(experience rating system)⁵¹⁾를 채택하고 있다(제58조). 한편 국가는 매년 보험사업의 관리운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다고 하였다(제5조).

이와 같이 현행 고용보험제도에서는 고용보험사업비에 대하여는 전적으로 노사의 부담에만 의존하고 있다.⁵²⁾ 이에 대하여는 2가지 측면에서 문제를 제기할 수 있다. 사업비에 대한 국고부담의 문제와 실업급여의 보험료에 대한 노사균등부담방식의 문제이다.

먼저 보험재정은 기본적으로 보험료수입에 의존하게 되지만 여기서 국가의 지원도 역시 무시할 수 없는 부분이다. 그 이유로는 보험사고인 실업이 정부의 경제정책이나 산업정책과 밀접한 관련을 갖고 있다는 점에서 노사쌍방만이 보험료를 부담하는 것은 적절치 않다는 점이다. 또한 고용보험이 공적보험의 일종으로서 개개인의 의사에 관련없이 강제적으로 가입하는 방식을 채택하고 정부가 보험자로서 고용보험사업을 운영하고 있으므로 국가가 일정액을 부담하는 것은 당연하다고 할 수 있다.⁵³⁾ 더우기 헌법상 근로권의 규범적 의미는 노동능력과 의사가 있으면서도 일자리를 얻지 못한 자에게는 국가가 일자리를 제공하거나 생활비를 지급해야 하는 것을 국가의

51) 근로자 해고율과 보험료율을 연계하는 미국의 제도로서, 노사담합에 의한 실직사유의 허위기제를 방지하기 위하여 사업장별 실업발생실적에 따라 사용자부담의 보험료율을 차등화하는 제도이다. 이 제도는 고용을 안정시킬 수 있으며, 실업급여의 비용을 적당히 안배할 수 있고, 사용자의 관심과 참여를 유도할 수 있다는 이유에서 거의 모든 주에서 채택하고 있다고 한다. William Harber and Merill G. Murray, *Unemployment Insurance in the American Economy*, Homewood, 1966, pp.330~357 참조.

52) 원래 정부의 고용보험제도의 실시방안에서 소요재원 조달방안은 사회보험의 취지에 비추어 勞·使·政간의 비용분담의 원칙이 강조되고 있었다. 특히 제도의 관리운영에 소요되는 비용은 정부가 전액 부담하도록 하고 사업비의 일부를 지원할 수 있도록 하였었다. 노동부, 앞의 참고자료, 41면 참조.

53) 金元植, 앞의 책, 139면.

의무로 하고 있기 때문이다.⁵⁴⁾ 그러나 고용보험법은 보험사업의 관리운영비의 전부 또는 일부를 국가가 부담할 수 있다고만 규정함으로써 고용보험제도에 대한 정부의 책임을 다하지 않고 있다는 인상을 주고 있다. 노동부의 초안에는 관리운영비의 전부 또는 일부의 국고부담을 의무화하고 사업비의 일부에 대한 국고지원의 근거를 마련하였었지만, 관계부처간의 조정을 거치면서 사업비지원의 근거조항이 삭제되고 위와 같이 수정되었다. 우리 고용보험제도가 사회보장제도로써 뿐만 아니라 적극적 인력정책의 일환으로 실시되는 만큼 정부가 사업비의 일부를 부담하는 근거규정 마련이라는 입법적 보완이 필요하다고 본다.⁵⁵⁾ 만약 정부가 그러한 사업비의 일부를 부담하는 것이 재정적으로 어렵다면 적어도 재정위기시에 필요한 비용을 용자 또는 보조한다는 규정이라도 두는 것이 합리적이라고 생각한다.

다음에, 실업급여비용에 대한 노사의 균등부담방식은 일견 타당할 것 같지만 몇가지 측면에서 문제의 소지를 내포하고 있다. 첫째, 실업보험의 경우에는 다른 일반적인 사회보험제도와는 다른 원리에 서있다는 점이 강조되지 않으면 안된다. 실업보험의 지급사유인 비자발적 실업은 근로자가 그것을 조절할 능력이 없으므로 근로자에게 그 책임을 돌릴 수 없으며,⁵⁶⁾ 또 근로권의 원리로부터 국가가 일차적인 책임을 부담하여야 하지만 사용자도 역시 그 책임의 일부를 부담하고 있다고 보아야 한다.⁵⁷⁾ 둘째, 노사의 균등부담방식은 사용자의 고용안정노력을 유도하기 위한 목적으로 도입된 경험요

54) 고용보험제도를 실시하는 국가중 정부가 보험료의 전부 또는 일부를 부담하는 국가는 40개국중 16개국에 이른다. U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World*, 1989.

55) 참고로 일본은 실업급여 소요비용의 3분의 1(일용근로피보험자) 내지 4분의 1(일반 피보험자 등)을 국가가 부담하도록 하였다(雇用保險法 제66조).

56) George E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, Prentice-Hall Inc., 1984, pp.366~367.

57) “대부분의 실업이 경영부진에 의한 사업축소, 도산 등 근로자에게는 불가항력적인 사용자측의 일방적 사정에 의한 해고에 의하여 초래되는 점에서 또 사회보장법상으로 일단 고용되어 그 기업에의 생활의존관계에 선 근로자에 관하여는 사용자에게 해고후의 생활보장의무가 인정되는 점에서 실업보장의 주된 재원은 사용자부담으로 하여야 한다”는 견해가 있다. 高藤昭, 앞 논문, 360면 이하 참조.

을제도의 적용을 현실적으로 어렵게 만드는 요인으로 작용할 가능성이 없지 않기 때문이다.

이와 같은 이유에서 실업급여의 비용을 근로자에게 부담시켜야 할 근거는 원칙적으로 존재하지 않는다. 그러므로 산업재해보상보험제도와 마찬가지로 행정비용을 제외한 소요재원은 기업이 전액부담하거나 또는 기업과 정부가 공동부담하는 방식이 보다 공정하고 바람직스럽다고 하겠다.⁵⁸⁾ 같은 사회보험제도라고 하더라도 질병·노령 등과 같은 사회적 사고에 대한 의료보험 및 연금보험과 실업·재해 등과 같은 사회적 사고에 대한 실업보험 및 산재보험은 그 책임귀속에 차이가 있기 때문이다. 다만 기업의 부담을 고려하고 실업보험청구에 대한 근로자의 구체적 권리의 보장이라는 측면에서 근로자에게 부담을 하게 하더라도 사용자의 부담과 차이를 두어야 할 것이다.

4. 기타 관련문제

가. 퇴직금제도와와의 관계

고용보험제도가 시행됨으로써 기존의 사회보장적 성격을 갖는 다른 제도와의 합리적인 조정이나 통합이 요구되는 부분으로 근로기준법상의 퇴직금제도가 있다. 고용보험법 제정과정에서 국민연금의 경우⁵⁹⁾와 같이 기업주의 부담을 줄이기 위하여 퇴직금준비금중 일부를 보험료로 전환하려는 논의가 있었으나 근로자측의 반발로 결정을 보지 못하고, 앞으로 퇴직금제도의 개선방안을 강구하기로 하였다(부칙 제2항).

현행 근로기준법상의 퇴직금이 근로자의 후불임금이라는 법적 성격을 갖는다는 점에는 이론이 없다. 그러나 실제에 있어서 퇴직금은 정년퇴직자에게는 노령연금적인 기능을 하고 중도퇴직근로자에게는 실업급여적인 기능을 함으로써 사회보장적(생활보장적) 성격을 가지고 있는 점도 부인할 수

58) 이원희, 앞 논문, 38면. 정확한 추계수치는 아니지만 사용자전액부담방식의 고용보험 제도의 도입에 따른 기업의 인건비부담의 증가분은 약 1.5~2.0%정도에 불과하다는 사실도 기업전액부담방식의 적합성을 뒷받침해주고 있다.

59) 국민연금법 제74조.

없다. 그러므로 이 실업급여적 기능의 경우에는 실업급여와의 조정문제가 대두되는데 다음과 같은 3가지 조정방안이 있을 수 있다. 첫째는 고용보험제도의 도입과 상관없이 법정퇴직금제도를 그대로 존치시키는 방안이다. 실업급여는 비자발적 실업자에게만 지급됨으로 1년 이상 재직후 퇴직시에 지급이 보장되는 퇴직금을 고용보험제도도 도입 때문에 조정하는 것은 기득권 침해라는 논리이다. 둘째는 퇴직금제도는 실업급여적 성격과 노령연금적 성격이 혼재되어 있는 바 노령연금적 성격부분이 국민연금각출료로 전환된 것과 같이 실업급여적 성격부분은 고용보험료로 전환하는 방안을 들 수 있다. 셋째는 고용보험제도도 도입시 법정퇴직금제도를 임의제도로 전환하여 기업연금의 형태등으로 발전하도록 유도하는 방안이다. 최근 강화된 노동운동을 감안할 때 퇴직금의 법적 강제성이 소멸되더라도 실제로 계속 존속될 가능성이 높다. 또한 우리나라의 법정퇴직금은 사회보험제도가 전무하던 시대에 도입된 사회보험제도를 보완하는 역할을 하던 제도이다. 따라서 향후 법정퇴직금제도를 기업연금제도 등으로 임의제도화하여 발전시켜 나가는 방안을 강구하고,⁶⁰⁾ 고용보험이나 국민연금 등에서 퇴직금준비금과의 관련을 문제삼지 않는 것이 가장 바람직하다고 생각한다.

나. 무각출의 실업수당제도 부재

고용보험제도는 근로자가 이직후 멀지 않은 장래에 재취업할 수 있을 것을 전제로 하여 재취업할 때까지 그 생활을 보장하기 위한 제도(단기보험)이다. 따라서 실업이 장기간 계속될 경우에는 생활보장제도로서의 결함이 드러날 수 밖에 없는 약점을 가지고 있다. 다른 나라들의 경우에는 고용보험외에 공적부조의 하나로서 무각출의 실업수당제도를 별도로 둬으로써 이러한 제도적 결함을 보완하고 있다.⁶¹⁾ 이러한 실업수당제가 없고 그 밖의 사회보장수준이 극히 낮은 우리의 실정에서는 근로권 및 사회보장을 받을 권

60) 퇴직금의 기업연금화에 관한 일본의 기업연금법제는 金仁在, 日本의 企業年金法制分析, 한국법제연구원, 1994.9 참조.

61) 오스트레일리아, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 프랑스, 스웨덴 등이 강제적 고용보험과 국가에 의한 실업부조제도를 실시하고 있다. 金元植, 앞의 책, 44면 참조.

리의 보장이 불충분할 뿐만 아니라 고용보험제도의 역기능이 강화되는 결과가 되지 않을까 우려된다.

다. 사업운영기구와 근로자의 참가

고용보험제도의 관리운영기구, 즉 고용보험제의 실시운영주체를 누구로 할 것인가에 대하여도 법률은 애매한 규정에 머물고 있다(제3조, 제84조 참조).⁶²⁾

법은 고용보험집행기관으로서 노동부산하에 '직업안정기관'을 설치하도록 하였지만, 구체적인 형태에 대한 결정을 아직 보지 못하고 있다. 논의되고 있는 중앙정부형과 인력공단형 중, 중앙정부형은 정책수립과정의 일관성, 신속성, 책임성의 확보가 용이한 장점을 갖는 반면에 사업추진이 획일적이고 경직될 가능성이 높다는 단점을 갖는다. 이에 대하여 현재의 산업인력관리공단 및 유사기관을 통폐합하여 勞·使·政 합의체형태의 인력관리공단을 설치하여 최고의사결정기구로 勞·使·政 합의체의 이사회를 두고 각 지역 인력관리공단 산하에 공공직업안정기관을 설치하는 경우도 생각할 수 있다. 이러한 형태의 기구는 민주화추세에 부합하고 그 지역실정에 맞는 사업추진이 가능하나 勞·使·政대표간의 의견충돌 또는 공단과 정부정책이 서로 배치될 경우에 사업추진의 지연 및 비능률을 초래할 우려가 없지 않다.

이와 같은 두 가지 형태의 집행기구 가운데 어떠한 유형의 고용보험집행기구를 선택할 것인가는 고용보험사업이 추구하는 목표와 그 구체적인 사업내용이 우선적으로 감안되어야 한다. 이와 아울러 업무추진의 효율성과 전문성, 제도시행에 따른 비용부담 등이 중요한 고려대상이 되어야 할 것이다. 우리의 고용보험제도가 단순히 실업급여 뿐만 아니라 적극적 고용정책

62) 이러한 애매한 규정이 생긴 것은 정부안 확정시에 정부부처 사이에 이견이 있었던 사정이 반영되어 있다. 원래 노동부에서는 직업안정소를 지역별로 확대하여 실시하려는 계획을 가지고 있었으나, 경제기획원에서는 정부부처가 아닌 독립된 인력공단을 설치함으로써 전문적인 서비스를 강화하여야 한다고 주장하였다. 이러한 주장의 이면에는 부처간에 사업의 관할과 정부부담의 축소를 둘러싼 대립이라는 느낌이 강하다. 이원희, 앞의 논문, 34~36면 참조.

을 포함하고 있다는 점에서 다른 사회보험제도의 경우와 달리 중앙정부형을 기본골간으로 하는 것이 적합하다고 본다.

한편, 고용보험사업에 있어서 실업급여의 적용대상, 자격요건, 급여수준, 지급기간, 직업훈련, 직업소개, 기금운영 등과 관련한 제반정책의 결정과 보험사업의 운영은 근로자에게 중요한 영향을 미친다. 따라서 고용정책 및 보험사업에 근로자의 참가가 제도적으로 보장되어야 한다. 이는 고용문제의 해결에 있어서 근로자의 자기결정의 원리를 실현하는 것을 의미할 뿐만 아니라 사회적 공동책임을 모두가 똑같이 부담한다는 것을 의미한다. 현행법은 고용에 관한 주요사항을 심의·조정하고 고용보험의 보험료율의 변경, 고용보험기금운용계획의 수립 및 적립금규모의 결정 등에 관하여 심의하는 고용정책심의회(고용정책기본법 제6조, 고용보험법 제57조, 제69조, 제72조)와 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 실업급여의 처분에 관한 이의를 재심사하는 고용보험심사위원회(고용보험법 제76조)에 근로자를 대표하는 자의 참가를 규정하고 있다. 특히 고용보험심사위원회는 근로자, 사용자, 공익 및 정부를 대표하는 자 등 7인 이내의 위원으로 구성되는데, 그 구성비율에 있어서 근로자대표위원과 사용자대표위원의 수가 노동부장관이 위촉하는 위원의 수에 비하여 너무 적다. 적어도 근로자의 입장이 충분히 대표될 수 있도록 위원의 구성비율이 조정되어야 할 것이다.

IV. 맺는 말

우리나라는 지난 30여년간에 걸쳐 사회경제구조가 급속하게 개편되고 전통적 사회질서가 붕괴됨에 따라 사회복지에 대한 욕구가 한층 강하게 증가되고 동시에 계층간의 갈등에 대한 사회적 통합이 절실하게 요구되고 있다. 과거 경제규모의 확대를 도모하던 성장정책의 과정에서 희생된 국민의 '삶의 질'을 향상시키기 위해서는 사회적 형평성(equity)과 경제적 효율성(efficiency)이 조화를 이루는 분배정책을 정책목표로 삼아야 할 전환기적 시점에 이르렀다고 할 수 있다. 실직근로자가 생계의 위협없이 구직활동을 하여 조기에 재취업할 수 있도록 지원하는데 목적을 두고 있는 고용보험제도는 바로 이와 같은 정책목표를 실현하는 제도이어야 한다.

그런데 위에서 살펴본 바와 같이 고용보험제도는 실업보장을 적극적 고용정책과 연계시킴으로써, 실직근로자의 생활보장보다는 고용촉진과 인력난 해소에 치우쳐 있다는 인상을 지울 수 없으며, 실업문제와 고용문제에 대한 중요한 책임이 있는 국가의 책무가 너무 방기되어 있다고 할 것이다. 따라서 새로운 고용보험제도가 근로자의 실업보장정책과 적극적 고용정책을 균형있게 실현하는 제도로 정착하기 위해서는 다음과 같은 점들에 대한 입법적 재검토가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 고용보험제도의 적용에 있어서 가능한 한 모든 사업장의 모든 근로자에게 적용범위를 확대하여야 한다. 사업장의 규모 및 정규직여부에 관계없이 모든 근로자는 헌법상 근로권과 생존권의 향유주체이기 때문이다. 기업의 부담이나 보험관리의 측면이 문제된다면, 적용제외대상에 대한 특별제도를 강구하여야 할 것이다.

둘째, 실업급여의 수급요건과 급여수준에 있어서, 수급요건인 피보험단위기간의 축소, 대기기간의 삭제 또는 단축, 급여수준의 인상 및 급여지급일수의 연장 등이 이루어져야 한다. 아울러 '실업', '급여기초임금일액' 및 '급여제한사유' 등에 관한 명확한 세부기준이 하위법령에서 정해져야 한다.

셋째, 비용부담의 문제에 있어서, 국가의 고용보험사업비용의 부담에 대한 근거조항을 신설하고, 관리운영비를 전액 국고에서 부담하도록 하여야 한다. 또한 실업급여의 보험료부담에 있어서 노사의 균등부담방식을 지양하고, 산재보험료와 같이 사용자가 전액부담하거나 부담비율에 차등을 두어야 한다.

넷째, 고용보험사업의 정책결정이나 운영에 노사당사자의 참여를 실질적으로 보장하여야 한다.

다섯째, 급여지급일수를 초과한 장기적 실업자나 일정한 부담능력이하의 사업장 또는 근로자에게 적용할 특별제도나 무각출의 실업수당제도를 신설하여야 한다.

생각컨대, 실업은 본질적으로 자본주의체제의 구조적 산물이다. 노동력을 유일한 생계유지의 수단으로 하는 근로자의 입장에서 보면 자기에게 책임없는 실업으로 생활의 위협에 빠지게 된다. 이러한 사정때문에 인간의 존엄성을 보장하기 위한 근로권과 생존권이 헌법적 규범으로 등장한 것이며, 나아가 실업으로부터의 보호는 인류의 보편적인 요청으로서 세계인권선언

이나 각종 국제조약에서 이를 명시하고 있는 것이다. 그런데 근로권과 생존권은 단순한 일자리의 보장이나 최저생활수준의 보장만을 의미하지 않는다. 인간이 노동을 통하여 자기의 능력을 부단히 개발하여 보다 나은 고용 기회를 확보하고 생활수준을 향상시키는 계기로서 근로권과 생존권을 파악하여야 하는 것이다. 그렇다고 한다면 국가의 실업정책과 고용정책도 이러한 규범적 요청을 바탕으로 전개되어야 한다. 이러한 규범적 인식하에 제도화된 고용보험제도는 실업근로자 뿐만 아니라 그의 가족 나아가 모든 국민의 삶의 질을 향상시키는 제도가 될 것이다.