

# 雇傭保險法制的 現況과 課題

趙 景 培\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 고용보험법제의 규범적 기초 및 법이념상의 문제점

1. 고용보험법제의 성격과 실업중의 생활을 보장받을 권리
2. 생활보장급여의 원칙
3. 보험재원과 국가의 재정부담
4. 고용보험제도와 산업민주주의
5. 실업급여의 급부제한제도와 고용선택의 자유

### III. 고용보험제도의 운영실태와 문제점

1. 영세사업장 등 고용보험 사각지대의 존재
2. 비정규직 근로자의 고용보험 배제
3. 모성보호제도의 문제점
4. 고령자의 고용안정 대책 보완

### IV. 유급교육훈련휴가제도의 도입

### V. 결 론

\* 順天鄉大 法政學部 教授, 法學博士

## I. 서론

고용보험법은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적을 달성하기 위하여 고용보험법은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여·육아휴직급여 및 산전후휴가급여를 고용보험사업으로서 실시하고 있다.

고용보험법은 1995년에 30인 이상 근로자를 사용하는 사업장을 대상으로 실시된 이래 1997년 외환위기에 따른 대규모 실업사태를 겪으면서 그 적용대상의 범위를 꾸준히 확대하고 그 사업내용을 다양화하는 등 고용보험제도의 정착과 내실을 다져왔다. 1998년 10월부터는 1인 이상 전 사업장으로 그 적용범위를 넓히고 2004년에는 일용근로자 및 주당 15시간 이상 근무하는 시간제근로자에게도 고용보험이 확대 적용되었다. 이와 같은 지속적인 개선노력에도 불구하고 고용보험제도는 여전히 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다.

이 글은 우선 규범적인 측면에서 현행 고용보험법제의 내용이 헌법상의 근로권을 구체적으로 실현하기 위한 법제도로써 법리적으로 얼마나 타당하게 구성되어 있는지를 검토할 것이다. 이는 고용보험법제가 근로자의 실업중의 생활보장과 아울러 직업능력개발훈련을 통한 고용안정성의 제고 및 보다 나은 고용을 얻을 기회의 보장 등 근로권의 법이념에 비추어 얼마나 부합하는 내용을 담고 있는지를 살펴보고자 하는 것이다. 다음에는 고용보험제도의 운영실태의 측면에서 발생하는 여러 가지 문제점을 검토해 볼 것이다. 현재 고용보험의 행정관리상 운영체제의 비효율성으로 인하여 영세사업장 및 비정규직 근로자들이 광범위하게 고용보험 적용의 사각지대에 놓여 있다는 문제가 제기되고 있다. 또한 가정과 직장생활의 양립을 수월하게 하여 여성의 고용안정도 도모하기 위한 육아휴직급여 등 모성보호관련사업도 제대로 그 역할을 다하지 못하고 있으며 중고령자의 고용안정을 위한 지원사업도 고령화 사회의 도래에 대비하기 위한 조치로서는 불충분하다는 지적도 있다. 이하에서는 크게 근로권과 관련된 고용보험법제의 규범적 기초 및 법이념상의 문제점과 운영실태상의 문제점으로 나누어서 구체적으로 검토해보기로 한다.

## II. 고용보험법제의 규범적 기초 및 법이념상의 문제점

### 1. 고용보험법제의 성격과 실업중의 생활을 보장받을 권리

실업중의 생활을 보장받을 권리는 근로권의 실현에 바탕을 둔 고용보장법의 한 영역으로서 사회보장적 관점에서 요구되는 생존권의 보장과는 차원을 달리 하는 권리이다.<sup>1)</sup> 사회보장적 차원에서는 인간의 존엄성을 해하지 않는 최저한의 생계보장이 문제가 되겠지만 고용보장법적 관점에서 실업자의 생활보장은 완전한 근로권을 실현하기 위한 대체적 권리로서의 성격을 갖는다. 이들은 실업이라는 동일한 생활사고를 보호의 대상으로 하고 있다는 점에서는 일정정도 상호 접근하는 측면도 있지만 그 규범적 기초가 다르다는 점에서 고용보장법적 접근은 보다 적극적인 의미를 갖는다. 이 때문에 실업중의 생활을 보장받을 권리는 고용선택의 자유와 직접적인 관련을 맺게 되는 것이다.<sup>2)</sup> 노동의 능력과 의사를 가진 근로자가 취업기회의 부족으로 인하여 실업상태에 놓이고 이로 인하여 자신이 가진 노동능력이 퇴화하고 좌절감에 빠지게 되면 선택의 문제는 제쳐 두고 어떠한 직장이라도 가지고 싶어 하게 될 것이다. 실업중의 생활을 보장받을 권리는 바로 이러한 반가치적인 상태를 제거하기 위하여 규범적으로 요청되는 권리이다. 따라서 이 권리는 구직자가 고용보험 등 공적 제도를 이용하여 자발적으로 자신에게 맞는 일자리를 선택하고 나아가서는 보다 나은 근로조건이 보장되는 일자리를 얻을 기회를 보장받을 수 있는 권리라고 보아야 한다. 이러한 의미에서 실업중의 생활을 보장받을 권리는 근로권의 중요한 내용이 된다.

이와 같이 실업중의 생활을 보장받을 권리를 근로권의 내용으로 파악한다면 국가가 고용정책을 통하여 그 보장의 범위, 급여수준이나 제한 등을 결정함에 있어서는 기본권의 제한이라는 측면을 반드시 고려해야 한다. 따라서 단순한

1) 여기서 사용하고 있는 '실업중의 생활을 보장받을 권리'라는 용어는 고용보험법에서 말하는 '실업급여를 받을 권리'(제29조)보다 넓은 개념이다. 실업급여를 받을 권리는 고용보험법상의 수급요건을 갖춘 근로자에게 부여되는 고용보험법상의 권리인데 반하여 실업중의 생활을 보장받을 권리는 고용보험법상의 수급권자를 포함하여 노동의 능력과 의사가 있는 자로서 적절한 취업의 기회를 부여받지 못한 모든 근로자가 헌법의 근로권규정에 근거하여 국가에 대하여 생활보장을 요구할 수 있는 권리를 가리킨다.

2) '고용선택의 자유'의 규범적 의의와 내용에 관하여 상세한 것은 즐고, "고용보장의 노동법적 원리와 구조에 관한 연구", 서울대학교박사학위논문, 1977, 83면 이하 참조.

최저한의 생계만을 유지할 수 있도록 하는 불충분한 급여나 태만의 방지라는 차원에서 행해지는 과도한 급여의 제한 등은 기본적 인권에 대한 충분한 고려가 있었다고 보기 어려울 것이다. 현행 고용보험법의 일반적인 성격이 기본권의 보장에 충실하기보다 ‘노동력유동화’에 더 초점을 맞춘 게 아닌가 하는 비판이 제기되고 있는 것도 이 때문이다.

## 2. 생활보장급여의 원칙

현행 고용보험제도는 실업급여를 중심으로 하는 전통적인 실업보험제도와는 성격을 달리하고 있다. 고용보험법 제정당시부터 고용정보의 원활한 제공 및 기업의 고용조정의 적극적 지원을 위한 고용안정사업과 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킬 수 있는 직업능력개발사업에 보다 많은 비중을 둔 적극적 노동시장정책의 일환으로 설계되었다.<sup>3)</sup> 즉 고용보험제도가 노동시장에 미치는 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 극소화하기 위하여 실업급여의 요건을 강화하고 급여기간, 급여수준 등을 저하시키는 방향으로 입법되었던 것이다. 이와 같은 기본방향과 급여수준의 하향설정은 규범적인 측면에서 보면 실업중의 생활을 보장받을 권리의 본질적인 성격과는 상당히 괴리될 수 있다. 실업중의 생활을 보장받을 권리는 근로권의 한 내용으로서 근로를 통하여 생활비를 벌 수 있는 권리를 침해한데 대한 보상으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 실업보험급여의 수준은 그에 걸맞은 것이 되어야 한다. 전술한 바와 같이 고용보장법상의 실업자의 생활보장은 사회보장법상의 그것과 원리적 측면에서 성격을 달리하기 때문에 비록 재정적인 측면이나 권리남용에 의한 취업기피의 우려 등의 현실을 감안한다고 하더라도 그러한 고려에는 일정한 한계가 있어야 하는 것이다. 아무리 실업보험제도가 단기간의 실업에 대한 임시적인 생활보장적 성격을 가지고 있다고 하더라도 조기재취직을 강요하는 수단으로서 이용되어서는 안 된다. 이러한 측면에서 현행 고용보험제도는 고용선택의 자유를 침해할 소지가 높고 이를 개선하기 위해서는 규범적으로 먼저 근로자의 생활수준이 실직으로 인하여 갑자기 떨어지지 않도록 실직전의 생활을 보장할 수 있는 생활보장의 원칙이 중시되어야 한다.

3) 유길상, “외국 고용보험제도의 최근 동향”, 『고용보험동향』 제1권 제1호, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996, 68면. 고용보험법의 성격에 관하여 상세한 것은 즐고, 『고용보험과 근로권』, 『민주법학』 제8호, 1994, 176면 참조.

### 3. 보험재원과 국가의 재정부담

실업자의 생활보장책임은 근로권의 침해에 대한 보상으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 그 법적 책임의 일차적 주체는 국가이다. 따라서 고용보험의 재원 부담은 국가의 법적 의무라고 보아야 한다. 어느 나라 할 것 없이 고용보험사업은 국가의 지원을 통하여 안정된 재정적인 바탕 위에서 운영되고 있다. 그런데 현행 고용보험법은 제정당시에는 보험사업의 관리·운영비의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다고만 규정하고 사업비에 대하여는 국고지원의 근거를 두지 않았었다. 다만 2001년 법개정으로 보험사업에 소요되는 비용의 일부를 일반회계에서 부담할 수 있도록 하였다. 하지만 이러한 법적 근거의 마련에도 불구하고 실제 국가가 부담하는 비율은 매우 낮다. 국가의 일반회계전입금은 2002년 172억원, 2003년 22억원으로 노사가 부담하는 고용보험료의 0.63%, 0.08%에 지나지 않는다.<sup>4)</sup> 고용보험의 운영에 있어서 국가의 재정부담이 법적으로 뒷받침되어 있지 않다는 것은 결국 노사당사자에게 그 만큼 부담이 가중되는 결과를 가져온다. 더욱이 사업주는 실업급여와 고용안정사업 그리고 직업능력개발사업을 위해서도 보험료를 부담해야 하는 만큼 사업주의 부담을 가중시켜서 기업활동을 제약하는 동시에 실업급여에 있어 사업주의 부담비율을 높이는데 장애가 될 소지도 크다.

한편 근로자의 보험료납부의무에 대하여는 근로권의 관점에서 특히 신중을 기하지 않으면 안 된다는 점에 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 근로권의 원리에서 볼 때 실업급여는 국가가 실업자에 대하여 근로의 기회를 제공하는 대신에 지급하는 것이기 때문에 논리적으로 수익자부담의 원리가 그대로 적용될 수는 없기 때문이다. 근로자에 의한 보험료각출은 국가와 근로자간의 권리의 무관계로서의 법적 성격을 좌우하는 본질적인 요소가 아니라 보험제도의 남용의 위험성과 그로 인한 보험제정의 악화를 방지한다는 정책적인 고려에 의하여 부과되는 것이라고 보지 않으면 안 된다. 따라서 근로자와 사용자가 납부한 보험료만으로 고용보험제도를 운영하는 것은 지나치게 재정정책적인 측면만을 고려한 것으로 국가의 본질적인 의무를 방기하는 것이라고 볼 수 있다. 결국 국고부담에 관한 현행법의 입법형식이나 재원부담은 실업증의 생활을 보

4) 2003년도 고용보험기금 조달 및 운용실절에 관하여 상세한 것은 국회예산정책처가 발간한 『2003년 기금결산분석』, 2004, 461면 참조.

장받을 수 있는 근로권의 보장내용으로서는 불충분한 것이라고 말할 수 있다.

#### 4. 고용보험제도와 산업민주주의

고용보험사업에 있어서 직업능력개발훈련, 직업소개, 기금운영, 실업급여의 적용대상, 자격요건, 급여수준, 지급기간 등과 관련된 제반 정책의 결정은 근로자에게 중대한 영향을 미치는 것이기 때문에 근로자의 참가가 보장되어야 한다. 이것은 산업민주주의(industrial democracy)의 요청으로서 고용문제의 해결에 있어서 근로자의 자기결정의 원리를 구현한다는 것을 의미할 뿐만이 아니라 사회적 공동책임을 노사정이 나누어 부담한다는 것을 의미한다.

현재 고용보험법과 고용정책기본법에 따르면 근로자가 고용정책의 결정에 참여할 수 있는 경우는 고용정책심의회와 고용보험심사위원회의 참가이다. 그 중 고용정책심의회는 고용에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 노동부 산하에 30인 이내의 노·사·공·정을 각각 대표하는 위원으로 구성하도록 되어 있다(고용정책기본법 제6조).<sup>5)</sup> 이 기구는 고용보험과 관련하여 보험료율의 변경, 고용보험기금운용계획의 수립, 적립금 규모의 결정에 관하여 심의한다(고용보험법 제57조, 제69조, 제72조). 그리고 고용보험심사위원회는 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인과 실업급여에 관한 처분에 대한 구제절차의 재심기관으로서 근로자를 대표하는 자와 사용자를 대표하는 자의 각각 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성한다(제76조 제2항). 이와 같이 양 기구의 구성비율에서도 나타나듯이 근로자의 참여는 극히 소수에 한정되어 있고 또한 기구의 성격이 심의기구에 지나지 않아 실질적으로 영향력을 행사할 수 없다는 한계가 있다. 적어도 노사정 각 당사자의 입장이 균등하게 대표될 수 있도록 조정되어야 하고 실질적인 참여권이 보장되어야 한다.

#### 5. 실업급여의 급부제한제도와 고용선택의 자유

고용보험법은 실업급여와 관련하여 광범위한 급부제한규정을 두고 있다. 이 가운데는 수급자격자의 부정행위에 대한 제재 차원의 제한(제47조)이나 고액금품의 수령에 따른 지급유예(제45조의2)와 같이 그 타당성에 수급이 가는 것

5) 고용정책심의회는 위원장인 노동부장관을 포함하여 위원의 과반수가 중앙행정기관의 차관으로 구성되어 있다(고용정책기본법 제6조, 시행령 제3조).

도 있지만 그렇지 않은 것도 있다. 즉 이직사유에 따른 제한, 실업인정제도에 따른 제한 그리고 직업소개 거부에 대한 제한과 같은 급부제한제도는 재취업을 강요하거나 근로자를 보다 낮은 근로조건으로 하향 이동을 강제함으로써 근로권이 과도하게 제한되는 결과가 발생할 수 있다.

### (1) 이직사유에 따른 수급자격 제한의 타당성

고용보험법은 근로자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격 자체가 없는 것으로 본다(제45조). 우선 중대한 귀책사유로 해고된 경우의 급부제한에 관하여 살펴보면, 근로기준법은 정당한 이유없이 근로자를 해고할 수 없도록 규정하고 있고 또한 판례는 통상 정당한 이유의 의미에 관하여 근로관계를 지속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임있는 사유로 해석하고 있다. 그런데 여기서 중대한 귀책사유를 얼마나 엄격하게 해석하느냐에 달려 있는 문제이기는 하지만 자신의 귀책사유로 해고된 근로자는 대부분 실업급여의 수급자격을 인정받기 어려울 것이고 다만 자신의 귀책사유가 아닌 경영상의 사유로 해고된 경우에만 실업급여를 받을 수 있게 된다. 결국 해고제한에 관한 구체적인 입법이 없고 무각출의 실업부조제도가 없는 우리의 고용환경 속에서 이러한 형태의 수급자격제한은 노동유연화를 용이하게 하는 사용자의 경영전략에 보다 기여하게 될 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 노동3권의 행사에 대한 법적 제한이 과도하기 때문에 조합활동이나 쟁의행위 등과 관련하여 해고될 경우 실업급여를 받을 수 없을지도 모른다는 우려가 단결활동을 위축시킬 가능성도 역시 배제하기 어려울 것으로 생각된다. 따라서 실업급여를 받을 수 없는 해고사유에 대하여 타당성 있는 구체적인 기준이 마련되어야 한다고 생각한다.<sup>6)</sup>

다음으로 자발적인 이직과 관련하여 살펴보면, 직장이 자신의 적성에 맞지 않다거나 객관적으로 보면 정당한 사유가 없지만 주관적으로 더 이상 직장생

6) 이 점에 대하여 고용보험법 시행규칙 제57조의2 제1항은 ① 형법 또는 직무와 관련된 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우, ② 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 노동부장관이 정하여 고시한 기준에 해당하는 경우, ③ 정당한 사유없이 장기간 무단결근한 경우라고 규정하고 있다. 이 가운데 직무와 관련 없는 일반적인 형법 위반의 경우나 근로기준법의 해고예고 적용제의 사유가 왜 구직급여의 제한과 직접 연결될 수 있는지 그 근거가 분명하지 않다(상세한 것은 줄고, 전계 박사학위논문, 220면 참조).

활을 계속하기 어려운 경우 또는 보다 나은 일자리를 구하기 위하여 자발적으로 퇴직한 경우에도 해석여하에 따라서는 정당한 사유없이 자기사정으로 이직한 경우에 해당되기 쉬울 것이다.<sup>7)</sup> 따라서 근로자가 보다 나은 직장을 구하기 위하여 직업능력개발훈련이나 직업교육을 받기 위하여 임의로 퇴직하는 경우와 같이 근로의사가 없다고 볼 수 없는 경우까지 수급권을 제한해서는 안 될 것이다. 실업급여가 근로자가 고용선택의 자유에 기하여 자신의 적직을 선택하거나 또는 보다 나은 근로조건이 보장되는 일자리로 상향이동하기 위하여 이용할 수 있는 공적 제도라면 급부제한사유를 보다 구체화하여 자의적인 해석의 가능성을 없애고 과도한 규제가 되지 않도록 해야 한다.<sup>8)</sup>

## (2) 실업인정제도에 의한 지급제한

고용보험법상 피보험자는 수급자격을 갖추고 있더라도 구직급여를 받기 위해서는 실업을 신고하고(제33조) 수급자격의 인정과(제33조의2) 함께 실업의 인정을(제34조) 받아야 한다. 또한 실업의 인정을 받으려면 재취업을 위한 노력을 하였음을 신고하고 그에 대한 직업안정기관의 인정을 받아야 한다. 이때 고용보험법은 일정한 경우에는 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적인 재취업활동을 하지 않은 것으로 보아 실업을 인정하지 않는다.<sup>9)</sup> 이러한 실업인

7) 지급제한사유로서 정당한 사유없는 자기사정의 유무에 대한 인정기준으로서 고용보험법 시행규칙 제57조의2 제2항은 ① 전직을 하거나 자영업을 하기 위하여 사직한 경우, ② 제1항의 중대한 귀책사유가 있는 자가 해고되지 아니하고 사업주의 권고로 사직한 경우, ③ 기타 노동부장관이 정하여 고시하는 사유로 이직한 경우라고 정하고 있는데 여기서도 이러한 사정은 고려되지 않고 있다.

8) 실업급여의 실태를 보면 2003년 고용보험에 의한 실업급여 신청자는 총 379,600명으로서 이 가운데 약 98.9%인 375,561명이 실업급여 수급자격을 인정받았다. 하지만 2003년 평균 실업자수 대비 구직급여 수급자수 비율은 15.9%에 불과하여 실업자 10명 중 1.5명만이 실업급여를 받은 것으로 나타났다(노동부, 『고용보험통계연보』, 2003). 선진국의 실업자 대비 실업급여 수급률이 일본 38%(1998), 독일 43.6%(2000), 미국 38%(1998)인 점을 고려하면 한국은 대단히 낮은 수치이다. 이처럼 구직급여 수급률이 낮은 것은 다른 이유도 있겠지만 자발적 실업자를 실업급여의 수급자격에서 제외시키고 있는 고용보험법의 영향도 적지 않다고 본다. 정부자료에 의하면 2003년 9월의 경우 전체 전직자 등 자발적 이직의 비중이 70.6%를 차지할 정도로 규모가 크다. 또한 우리나라 고용시장의 특성을 고려하면 회사의 압력에 의한 강제 퇴사라 하더라도 외형적으로는 자발적 퇴직으로 위장되는 경우가 많기 때문에 이런 형태의 '자발적 실업'의 경우 실업급여의 혜택에서 제외되어 실업중의 생활을 보장받을 권리가 침해당하고 있다고 보아야 할 것이다.

9) 재취업활동의 인정기준에 대하여는 고용보험법 시행규칙 제47조의4에서 상세하게 규정하고 있다.



정제도는 관련 법령의 규정들이 매우 복잡하게 되어 있어 법률문외한인 일반 국민들로서 도저히 알아보기 어렵도록 되어있다. 구직급여가 실업중의 생활을 보장받을 권리의 내용이라는 측면에서 보면 이 역시 고용보험법의 기본이념과 상충하는 것이라고 보지 않을 수 없다.

보다 구체적으로 살펴보면, 우선 고용보험법은 근로의 의사와 능력이 없다는 이유로 실업을 인정하지 않을 수 있는 기준을 몇 가지 예시하고 있다. 즉 수급자격자가 ① 임신·출산·육아·노약자의 간호, 그 밖의 가사상의 이유로 이직한 자중 그 이직원인이 아직 소멸되었다고 보기 어려운 경우, ② 질병·부상 등 정신적·육체적 조건으로 인하여 통상 취업이 곤란하다고 인정되는 경우, ③ 산업재해보상보험법 제41조의 규정에 의한 휴업급여를 지급받고 있는 경우, ④ 직업안정기관의 장이 미리 지정해준 직업소개 또는 직업지도를 위한 출석일에 정당한 사유없이 출석하지 아니한 경우, ⑤ 제1호 내지 제4호에 준하는 경우 중 노동부장관이 정하는 경우에는 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적인 재취업활동을 하지 아니한 것으로 보아 실업을 인정하지 않는다(시행규칙 제47조의4 제8항). 이와 같이 고용보험법은 수급자격자의 육체적·정신적 능력뿐만 아니라 가정적 상황 및 환경적 요인을 고려하여 근로능력의 유무를 판단하고 있다. 그런데 여기서 생각해 보지 않을 수 없는 것은 실업보험제도의 생활보장적 성격이다. 위의 예시 가운데 ②와 ③의 경우를 제외하면 실업자는 실업보험의 수급자격을 갖추었다고 하더라도 실업인정을 받지 못하여 소득을 완전히 상실하게 된다. 고용보험제도를 실시하고 있는 나라들은 대개 실업급여를 적극적 고용정책의 일환으로서 위치지우면서 동시에 근로자가 위와 같은 사유로 근로능력이 없는 경우에는 다른 사회보장제도를 병행하여 실시하고 있기 때문에 크게 문제가 되지 않는다. 하지만 이러한 근로능력의 상실이나 일시적 정지에 대하여 다양한 측면에서의 소득보장제도가 마련되어 있지 않는 우리나라로서는 실업급여제도가 소득보장적 사회보험의 역할을 동시에 담당하지 않을 수 없는 것이 현실이다. 비록 고용보험제도만 놓고 보면 현행법의 입장이 법논리적으로 크게 잘못된 것이라고 볼 수는 없지만 이러한 우리의 현실이 고려되지 않는다면 고용보험제도는 고용촉진대책으로서의 성격만이 강조되고 생활보장적 성격이 무시될 우려가 있다는 점에 유의하여야 할 것이다.

다음으로 근로의사와 관련된 현행법의 문제점에 대하여 살펴보자. 고용보험법

상 근로의사란 구직자가 직업안정기관에 구직신청을 하고 적당한 직업의 제공이 있으면 거기에 취업할 용의가 있어야 하는 것을 말한다.<sup>10)</sup> 그런데 여기서 말하는 적당한 직업은 단순한 근로기회의 제공이 아니라 자기의 노동능력에 적합한 일정한 근로조건이 보장된 직업을 의미한다. 즉 고용선택의 자유의 보장을 전제로 하는 의사를 말한다. 그런데 고용보험법은 재취업을 위한 노력의 신고의무를 부과하고 이에 따라 실업인정여부를 판단하고 있다. 즉 실업급여의 수급자격자는 직업안정기관에 구직신청을 한 것만으로는 부족하고 적극적인 재취업노력을 하였음을 입증하여야 실업인정을 받을 수 있다. 그러나 이러한 내용의 실업인정제도는 근로권의 권리성을 부인하는 측면이 있다. 왜냐하면 실업한 근로자에게 적당한 직업을 찾아 주어야 하는 것은 근로권의 내용으로서 기본적으로 국가의 의무이기 때문이다. 또한 적극적인 재취업활동을 하였는지 여부도 그 판단기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라 입증도 상당히 곤란하다. 노동부 예규는 재취업활동을 한 것으로 볼 수 없는 경우로서 ‘동일 사업장만을 반복하여 구직활동을 하는 경우’ 등 몇 가지를 예시하고 있는데 직업안정기관의 직업소개나 직업지도의 거부유무에 관계없이 별도로 이러한 노력의무들을 부과하는 것은 문제가 많다.<sup>11)</sup> 실직자의 근로의사의 유무에 대한 판단은 일단 직업안정기관의 적극적 행위를 전제로 하여 거기에 대한 근로자의 반응만을 가지고 지급제한사유로 하는 것으로 충분하고 별도로 구직노력의무를 부과하는 것은 혼란만 가중시킬 것이다. 따라서 근로의사는 실직한 근로자가 고용안정기관에 구직신청을 함으로써 근로의사가 있는 것으로 추정되고 이를 부정하기 위해서는 직업안정기관이 입증책임을 부담한다고 보아야 한다. 국가의 적극적인 직업지도나 직업소개에도 불구하고 정당한 이유없이 이에 응하지 않을 경우에 근로의사가 없는 것으로 보아 실업급여를 제한하는 정도로 충분하다고 본다. 이렇게 보는 것이 고용선택의 자유를 이념으로 하는 근로권의 정신에 부합한다고 할 수 있을 것이다.

### (3) 직업소개 및 직업능력개발훈련 거부를 이유로 한 지급정지의 타당성

직업소개 및 직업능력개발훈련의 거부를 구직급여의 정지사유로 한 경우에도 역시 위와 같은 문제점이 발생할 수 있다. 물론 고용보험법 제46조 단서에서 소

10) 노동부예규 ‘실업인정기준’에 의하면 “취직하고자 하는 적극적인 의사”를 말한다(제2조 제1항 4호).

11) 노동부 예규 ‘실업인정규정’ 제8조 제5항 참조.

개받은 직업이나 직업능력개발훈련이 수급자격자의 능력에 부적당한 경우, 취직 하거나 직업능력개발훈련 등을 받기 위하여 주거의 이전이 필요한 경우로서 그 이전이 곤란한 경우, 소개된 직업의 임금의 수준이 동일지역의 동종의 업무 또는 동일정도의 기능에 대한 통상의 임금의 수준에 비하여 부당하게 낮은 경우 등 거부부의 정당한 사유가 있는 경우를 예시하고 있지만 이 역시 판단기준의 불명확성의 문제점이나 이로 인한 국가의 남용위험성은 여전히 남아있다고 생각된다.<sup>12)</sup>

### Ⅲ. 고용보험제도의 운영실태와 문제점

#### 1. 영세사업장 등 고용보험 사각지대의 존재

고용보험제도는 1995년 시행이후 적용대상자를 꾸준히 확대하여 왔다. 1998년에는 거의 모든 사업으로 적용대상이 확대되었고 2004년부터는 일용근로자 및 월 60시간 이상(또는 주당 15시간 이상) 근무하는 시간제근로자도 적용대상이 되었다. 따라서 적어도 법적으로는 일부 특수직역 종사자와 일부사업장을 제외하고는 거의 모든 근로자가 그 적용대상으로 되었다. 하지만 실질적으로는 상당수의 사각지대가 존재하고 있다. 고용보험의 사각지대는 법적으로는 적용대상이지만 관리운영 체계의 비효율성이나 고용보험료의 부담 때문에 사업주나 근로자가 고용보험에 가입하지 않아 발생하는 집단으로서 5인 미만 영세사업장의 근로자가 대표적이다. 2003년 12월 말을 기준으로 적용대상 사업장 약 300만개 가운데 28.1%인 84만여 사업장만이 가입하고 있고 근로자수로는 고용보험 대상자 약 1천 245만명 가운데 57.8%에 불과한 723만 여명이 실제 고용보험의 적용을 받고 있다.<sup>13)</sup> 따라서 대규모의 사각지대가 나타나는데 그 원인은 5인미만 영세사업장 및 근로자들이 고용보험에서 사실상 제외된 것이 가장 큰 이유이다. 즉 5인미만 사업장의 20.6%, 5인미만 사업장 근로자의 21.8%만이 고용보험의 적용을 받고 있다는 것이다. 그리고 가입했다하더라도 보험료 납부율이 매우 낮다. 2003년 10월말 기준으로 5인미만 사업장의 보험료 수납율은 59.4%(전체 89.6%)에 불과하다고 한다.

12) 그 밖에 고용보험법 제46조 제1항 제4호의 기타 정당한 사유에 대한 인정기준에 관하여는 '실업인정규정' 제11조 제5항 제4호에서 상세하게 규정하고 있다.

13) 이하 통계자료는 김연명의, 『경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획수립을 위한 사회보장(4대 사회보험) 기초 현황조사』(국가인권위원회, 2004년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 2004)에서 재인용.

이처럼 영세사업장에서 고용보험 적용의 사각지대가 대규모로 발생함으로써 저소득 근로자들은 실업급여나 직업능력개발훈련 등 고용보험에서 제공하는 각종 급여의 혜택을 받을 수 없게 되어 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 통상 고용보험 관리운영체계의 효율화를 위한 행정체계의 개선방안과 정부의 보험료 지원, 보험료를 조정 등 보험료부담의 경감방안이 제시되고 있다. 영세사업장에서 적용배제집단이 집중적으로 발생하는 중요한 이유 중의 하나가 이들 사업장의 잦은 폐쇄와 근로자의 이동으로 행정당국이 자격관리와 보험료징수를 제대로 할 수 없기 때문이다. 따라서 기존의 행정인력으로는 적용대상자의 관리를 제대로 할 수 없기 때문에 고용보험 등 4대 사회보험의 보험료부과징수체계를 통합하여 사회보험의 사각지대를 해소하자는 주장이 설득력을 얻고 있다. 즉 4대 사회보험의 보험료 부과징수체계를 일원화할 경우 4대 사회보험간의 피보험자를 상호 체크할 수 있고 중복되는 인력을 효율적으로 사용할 수 있어 훨씬 많은 적용배제 사업장과 근로자를 고용보험으로 끌어들이 수 있다는 것이다.<sup>14)</sup> 현재 고용보험과 산재보험의 보험료를 통합하여 징수하기 위한 법률이 제정되어 2005년 1월부터 시행될 예정으로 있는데 적절한 조치로 생각되며 이를 4대 보험으로 확장하는 것이 더욱 바람직할 것으로 보인다.

## 2. 비정규직 근로자의 고용보험 배제

비정규직 근로자는 근로조건뿐만 아니라 고용보험 영역에서도 정규직에 비해 커다란 차별을 받고 있다. 고용보험의 적용범위가 법률상으로는 거의 모든 근로자에게 확대되었음에도 불구하고 비정규직의 고용보험의 적용비율은 25.9%에 불과하여 정규직의 79.5%와 큰 차이를 보이고 있다(통계청, 2003년 경제활동인구조사 부가조사 자료). 특히 비정규직 가운데서도 시간제 근로자(3.0%)와 호출노동(1.7%), 가내노동(4.9%) 등은 고용보험을 거의 적용받지 못하고 있다. 그 이유는 주로 사업주의 인식부족과 가입 기피, 보험료 납부 기피, 근로자들의 인식부족 등으로 인한 것이다. 어떻게 보면 고용보험을 비롯한 사회보험의 최우선 적용대상이 되어야 할 비정규직 근로자들의 대부분이 오히려 사회보험의 적용대상에서 배제되거나 혹은 가입자격이 있다 하더라도 사실상 적용이 배제되고 있다는 현실이 큰 문제이다. 따라서 고용보험의 실제 가입률을 높이는 방안이 필요하다. 이 문제를 해결하기 위해서는 영세사업장의 고용보험 사각지대

14) 김연명의, 전계보고서 참조.

의 개선방안과 마찬가지로 현재의 사회보험 관리운영체계를 개편, 사회보험 행정관리 기구를 통합하여 보험료의 부과 및 징수기능을 일원화함으로써 그 기능을 강화할 필요가 있다. 그 밖에 영구적인 비정규직의 늪에 빠지지 않고 정규직으로 전환할 수 있도록 비정규직 근로자에 대한 직업교육, 직업훈련 등 직업능력개발을 위한 보다 적극적인 지원이 필요하다고 본다.<sup>15)</sup>

한편 비정규직 근로자 가운데 골프장 경기보조원, 학습지도사, 보험모집인, 개인운송화물차주 등 특수고용노동자들은 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하여 처음부터 고용보험법의 적용대상에서 제외되고 있다. 물론 이 가운데는 진정한 의미의 자영업자도 있을 수 있겠지만 대부분은 실질적으로는 근로자이지만 법원의 지나치게 엄격한 기준 때문에 근로자로 인정받지 못한 경우이다. 특히 사용자가 근로계약을 체결하는 대신 도급, 위탁 등의 형태로 계약을 체결함으로써 위장된 허위의 자영업자도 적지 않다. 이러한 사정 때문에 다른 나라에서는 사회보장범영역에서는 노동법과는 달리 근로자 개념을 넓게 규정하거나 자영업자에게도 확대 적용하는 예가 많다.<sup>16)</sup> 따라서 우리의 경우에도 이들 특수고용노동자들이 고용보험의 적용대상에서 누락되지 않도록 근로자에 대한 정의규정을 별도로 두거나 종속적인 자영업자에게도 고용보험법을 확대 적용할 수 있도록 하는 입법적인 개선이 필요하다고 본다.

### 3. 모성보호제도의 문제점

#### (1) 산전후휴가급여의 낮은 사용율과 제도적인 보완필요

고용보험법상 산전후휴가급여와 육아휴직급여는 자녀의 출산 및 양육과 관련하여 사회적 책임을 강조함으로써 여성근로자의 근로권을 충실하게 보장하기 위한 모성보호제도이다. 하지만 이들 제도가 여성의 근로권 보장에 상당한 기여를 한다는 점에는 의문의 여지가 없지만 여전히 여러 가지 문제점을 갖고 있다는 지적도 받고 있다.

우선 산전후휴가급여에 대해서는 그 사용율이 별로 높지 않다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 2001년 근로기준법의 개정으로 60일이었던 산전후휴가

15) 이 점에 대하여 상세한 것은 윤진호의 「비정규직 차별시정 국가정책계획 수립을 위한 기초현황조사」(국가인권위원회 용역보고서, 2003) 참조.

16) 독일과 프랑스의 입법례에 관하여는 줄고, “독립노동과 유사근로자 그리고 위장자영업인”, 『민주법학』 제25호, 2004, 302면 이하 참조.

기간이 90일로 확대되었고 그중 60일분의 휴가에 대한 임금은 근로기준법에 의하여 사용자가 부담하고 나머지 30일분의 휴가에 대하여는 고용보험기금에서 지급하도록 하고 있다. 하지만 이러한 제도적인 개선에도 불구하고 산전후휴가 이용에 대한 실태조사에 의하면 법정 산전후휴가기간인 90일보다 짧은 60일만을 신청한 경우가 2002년 기준으로 전체의 36.4%에 이르고 있으며 90일 신청자는 약 절반정도에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 또한 법정 산전후휴가 보다 짧은 휴가를 가진 여성근로자들 가운데 약 60%가 5인 미만 사업장에 종사하는 것으로 보아 영세사업장에 종사하는 여성근로자들이 출산과 동시에 직장을 떠나거나 아니면 법정 휴가일인 90일 전부를 사용하지 못하고 있다고 한다.<sup>17)</sup> 이와 같이 고용보험제도가 여성의 실업위험에 대해 보장기능이 미흡한 것은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다.

첫 번째는 출산급여의 재원을 과도하게 기업에게 의존하고 있다는 점이다. 현행법상 산전후휴가 90일의 보호휴가 가운데 60일을 기업에게 부담시키고 있는 구조는 기업 측에서 여성고용을 기피하는 한 요인이 된다. 또한 여성근로자들의 입장에서 보수적인 한국의 기업문화 속에서 법에 보장된 출산급여의 권리를 충분히 누리지 못하게 하고 결국 이러한 현상은 여성의 일할 권리를 침해하는 요인으로 작용한다. 따라서 산전후휴가급여의 완전한 사회보험화가 여성의 근로권을 보장할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다. 대부분의 전문가 및 노동사회단체도 재원부담의 주체와 관련하여 견해가 갈리기는 하지만 사업주부담으로 되어 있는 60일분의 유급출산휴가 비용을 사회적으로 분담해야 한다는 점에 적극적으로 찬성하고 있다.

두 번째는 여성의 고용형태가 대부분 비정규직이어서 고용보험에 대한 접근이 제한되어 있다는 점이다(비정규직의 약 70%가 여성근로자임). 물론 법적으로는 비정규직 여성근로자를 배제하고 있진 않으나 실제 현실에서는 제대로 지켜지지 않아 산전후휴가급여의 사각지대가 발생하고 있다. 따라서 이러한 사각지대 해소를 위한 사회보험 행정체계 효율화가 역시 중요한 과제가 된다. 그리고 비정규직 여성근로자의 경우에는 180일의 피보험단위기간을 충족하지 못하여 산전후휴가급여를 받지 못하는 경우도 적지 않다. 비정규직 근로자의 58%가 근속기간 1년 미만이다. 따라서 산전후휴가급여의 수급요건을 완화하거나 삭제하는 것도 고려할 필요가 있다.

17) 박선영외, 『성별등 차별시정 국가정책계획 수립을 위한 기초 현황조사』(국가인권위원회 연구용역보고서), 2004.

한편 여성근로자의 출산휴가를 제대로 보장하기 위해서는 대체인력지원제도를 도입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다고 본다. 산전후휴가 이용률이 낮은 이유 가운데 하나는 휴가기간 동안 업무를 대체할 인력이 부족하여 다른 동료직원에게 일이 떠넘겨지게 되고 이것이 휴가사용의 부담으로 작용하기 때문이다. 이러한 이유로 출산여성에게 사업주의 퇴사 압력이나 자발적인 휴가기간의 축소 등의 문제가 발생하는 것이다. 현재 고용보험법상 대체인력지원제도는 육아휴직의 경우에만 적용되고 있는데 이를 산전후휴가에도 확대 적용하게 되면 이러한 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 육아휴직 취득요건의 완화 및 급여수준의 확대

고용보험법은 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자가 그 영아의 양육을 위해 휴직할 때 휴직근로자 및 사용자에게 일정액의 급여를 지급하도록 하고 있다. 이 경우 휴직근로자는 육아휴직급여를, 육아휴직을 시행한 사업주는 육아휴직장려금을 지급받으며 사업주가 대체인력을 사용할 때에는 일정액의 금액을 추가적으로 지급받는다. 하지만 육아휴직급여의 실제 이용실적은 매우 저조하다.<sup>18)</sup> 이런 현상이 나타나는 원인은 앞서 본 산전후휴가급여와 거의 동일하다. 따라서 고용보험 행정체계의 개선과 함께 비정규직 여성근로자의 보호를 위하여 육아휴직 취득 요건을 완화할 필요가 있다.

한편 고용보험법상 육아휴직급여의 수준은 2004년을 기준으로 육아휴직자에게 제공되는 육아휴직급여가 월 40만원, 사용주에게 지급되는 육아휴직장려금이 월 20만원, 대체인력지원금이 월 10~15만원 수준이다. 이처럼 육아휴직급여는 최저임금수준에도 미치지 못하고 있고 또한 외국처럼 아동수당이나 공공보육제도가 제대로 되어 있지 않다는 사정을 고려할 때 근로자들의 육아휴직을 유도하기에는 너무 낮은 액수이다. 사업주에게 지급하는 육아휴직장려금이나 대체인력지원금 역시 매우 낮은 수준으로 기업이 이를 적극적으로 활용할 수 있는 동인이 되기에는 너무나 미흡하다. 육아휴직제도의 이용률을 높이기 위해서는 육아휴직 기간동안 일정 수준의 생활을 보장할 수 있는 소득보전 및 기업의 비용보전이 이루어져야 한다.<sup>19)</sup>

18) 2003년을 기준으로 고용보험법상의 유급보호휴가를 활용한 여성 가운데 단지 21.2%만 육아휴직을 이용하였고 고용보험기금 계획 대비 실적의 집행률에 있어서도 산전후휴가 급여가 67%, 육아휴직급여는 39.2%로 집행실적이 아주 낮은 것으로 나타났다(노동부, 『2003년도 고용보험기금 결산보고서』, 2004).

#### 4. 고령자의 고용안정 대책 보완

우리나라는 거의 모든 기업에서 정년제를 두고 있으며 평균 정년연령은 대체로 55세 전후이다. 하지만 실제로 정년퇴직을 하는 근로자의 수는 그리 많지 않으며 대부분 ‘ 명예퇴직 ’ 등으로 조기에 퇴직하는 경향이 강하다.<sup>20)</sup> 이러한 현상은 연공급 임금체계 및 연령에 따른 대우 중시문화와 기업의 인건비절감전략과의 충돌에서 비롯된 것이지만 점차 심화되어가고 있다. 앞으로 고령화시대의 도래에 대비하여 다른 나라들의 예처럼 정년과 같은 연령에 따른 차별을 법으로 금지하는 방안도 고려해봐야 되겠지만 우선적으로 고용보험에 의한 고령자의 고용안정대책을 더욱 보완할 필요가 있다고 본다.

현재 고용보험법상 다수고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금, 정년퇴직자계속고용장려금 등 고용자의 고용촉진을 위한 고령자고용촉진장려금제도가 시행되고 있으나 일부업종에 편중 지원되고 있고 고용유인효과가 미흡하다는 지적이 적지 않다. 따라서 고령자고용촉진장려금의 지원요건 및 지원수준을 점차 확대해나갈 필요가 있으며 중장년훈련수료자 채용장려금 지원사업을 활성화하는 방안도 적극적으로 강구해야 한다.<sup>21)</sup> 그리고 정년의 하락 방지 및 연장을 유도하기 위해서는 고용촉진장려금을 정년연장과 연계하거나 정년연장기업에 대해서는 고용보험료 및 조세를 감면해 주는 등의 방안도 검토해 볼만하다.

### IV. 유급교육훈련휴가제도의 도입

경제구조의 급속한 변화와 기술발전은 근로자에게 끊임없는 직업능력의 개

19) 참고로 일본의 육아휴업기본급부금은 휴업전 임금의 40%, 산전후휴가와 육아휴직이 결합되어 있는 스웨덴은 처음 10개월 동안은 임금의 80%, 이후 2개월 동안은 임금의 90%, 나머지 2개월은 정액제로 지급한다.

20) 2002년 한 해 동안 고용보험 피보험자격을 상실한 임금 근로자 340만 4660명 가운데 정년까지 채운 뒤 직장을 떠난 근로자는 12,731명뿐이어서 전체 근로자의 0.4%에 불과하다(노동부, 『고용보험백서』, 2003, 141면).

21) 중소기업의 인력난을 해소하고 중장년자의 신속한 재취업을 지원하기 위하여 노동부장관이 지정한 재취직훈련을 수료한 40세 이상자를 신규 채용한 사업주에게 일정금액을 지원하는 중장년훈련수료자채용장려금사업은 2003년에 새로 150억원이 배정되었으나 1%인 1억5천만원 정도 밖에 집행되지 않아 홍보 및 지원요건을 확대하는 등 새로운 대책마련이 필요하다는 지적을 받고 있다(국회예산정책처, 『2003년 기금결산분석』, 2004, 466~467면).



발·향상을 요구하고 있다. 이에 따라 고용보험법에서도 근로자에게 보다 폭넓고 균등한 직업능력개발훈련을 받을 수 있는 기회를 보장하기 위하여 직업능력개발훈련비용지원, 유급휴가훈련지원, 근로자수강지원금의 지원, 근로자학자금대부 등 직업능력개발사업을 마련하여 지속적으로 확충해 가고 있다. 하지만 이러한 제도들은 본질적으로 사업주의 주도하에서 이루어지고 있으며 주로 사업주를 지원하는 것들이 대부분이다. 이는 이들 제도가 근로자의 ‘직업훈련의 권리’로서 확립되어 있는 것은 아니라는 것을 의미한다. 근로권의 궁극적인 목표인 권리로서의 ‘고용안정과 보다 나은 고용에의 접근기회를 보장’하기 위해서는 근로자 자신이 직접 직업능력개발훈련의 참여를 결정하고 훈련내용을 자유로이 선택할 수 있는 권리가 인정되어야 한다. 따라서 직업능력개발훈련을 받을 수 있는 근로자의 권리 즉, 유급교육훈련휴가제도를 법적으로 도입하여야 한다.

현행 고용보험법이 규정하고 있는 ‘유급휴가지원제도’는 유급휴가의 방식을 채택하였을 뿐 그 본질은 사용자 주도의 훈련에 대한 지원제도이다. 즉, 훈련내용 및 훈련참여대상자에 대한 선택·결정권이 사용자에게 부여되고 있고 단지 사용자가 근로자에게 유급휴가를 부여하여 훈련에 참여시킨다는 이유로 훈련비용을 지원하는 제도이다. 또한 근로자에게 직접 지급하는 수강장려금지원과 근로자학자금대부의 경우에도 교육·훈련참여를 위한 유급휴가를 제도적으로 보장하고 있지는 않다. 따라서 일정한 근속년수 내지 일정한 근로년수를 요건으로 직업훈련 또는 교육훈련을 위한 유급휴가를 보장하는 유급교육훈련휴가제도가 마련되어야 한다. 그리고 유급교육훈련휴가를 통해 직업능력개발훈련에 참여하는 근로자의 생활안정과 훈련비용에 대한 재정적 지원을 고용보험에서 할 수 있도록 그 방안을 강구해야 한다.

## V. 결 론

현대적 의미에 있어서 근로권의 구현은 실직한 근로자에게 단순히 생존수단을 보장하기 위한 일자리를 제공하는데 그치는 것이 아니라 고용선택의 자유를 보장하는 것이어야 한다. 이러한 고용선택의 자유는 근로자가 스스로 국가의 제도를 이용하여 자기의 능력과 적성에 맞는 직업을 선택할 수 있고 또한 보다 나은 근로조건으로의 일자리로 상향 이동할 가능성을 보장받을 수 있는 그런 권리이다. 고용보험법제는 이러한 고용선택의 자유를 적극적으로 보장함으로써 근로권의 의미를 구체화하고 현실화하는 범영역이다. 고용보험제도의 입법

정책과 시행에 있어서 고용보험법의 이념을 고려하지 않는 행정편의적인 발상이나 사보험의 원리인 위험부담공평의 논리 등을 함부로 원용해서는 안 된다고 보는 것도 바로 이런 까닭이다. 현행법상 실업급여의 급부제한제도는 이러한 측면에서 개선되어야 할 점이 적지 않다. 특히 실업의 인정과 관련된 법령상의 규정들은 근로권을 과도하게 제한하고 있을 뿐만 아니라 지나치게 복잡하고 까다롭게 되어 있다. 이러한 법규정들을 대폭 삭제하거나 일반적인 근로자들이 이해하기 쉽도록 단순화하는 등의 개선이 필요하다.

그리고 고용보험제도의 운영실태상의 문제점과 관련하여 영세사업장 및 비정규직 근로자의 고용보험 적용의 사각지대 해소를 위한 행정체계의 효율화가 무엇보다도 필요하다. 모성보호제도와 관련해서도 비정규직 여성근로자가 고용보험법상의 권리를 제대로 누릴 수 있도록 법집행 및 운영상의 실효성을 높이고 수급요건을 완화하는 정책을 강구해야 한다. 마지막으로 고령화 사회의 도래 및 노동유연화의 증대로 끊임없는 자기개발과 교육 및 직업훈련이 요구되는 현대적 고용상황에서 근로자가 능동적으로 대처할 수 있도록 유급교육휴가제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음을 강조해 둔다.

## Problems and Future Issues of Employment Insurance Law

Cho, Kyung-Bae\*

Nowadays, the promotion of freely chosen employment is the means of achieving in practice the realization of the right to work. It means that a worker should be able to choose freely his own occupation according to his ability and be offered opportunity to move to the job with better working conditions by availing himself of public employment systems. Employment insurance law aims to embody and realize the right to work by guaranteeing the right to choose freely employment. From this point of view, Not a few problems to be improved are included in Employment Insurance Act. It seems that the provisions concerning unemployment benefits restrict excessively the right to work and are too complicate and difficult to understand them. It is necessary to remove or revise them.

Even though hundreds of workers in the small enterprises with less than 5 employees and non-standard workers have the right to unemployment benefits, they are actually deprived of it due to several defects in application of law or administrative system. It is necessary to promote the efficiency of administrative system in order to resolve this problem. More attention should be paid to the promotion of the efficiency in the application and the management of the Employment Insurance Act so that women, especially non-standard workers, can enjoy the right to maternity leave as it should. And special measures to protect women who fail to qualify for maternity leave should be deliberated. Noting that the advent of an aging society and the increase of labor flexibility require endless self-development and educational or vocational training, a paid leave for education needs to be introduced so that a worker might meet the changing employment situation.

---

\* Professor, Department of Law and Public Administration, Soonchunhyang Univ., Ph.D in law