

雇傭保險制度 導入에 관한 研究

延 河 清

目 次

- I. 序 論
- II. 先進諸國의 經驗
- III. 韓國經濟와 失業構造
- IV. 雇傭保險의 期待效果
- V. 現行 他制度와의 關係
- VI. 結論 및 導入基本方向

I. 序 論

國民의 福祉向上은 所得增大의 結果이며 所得增大은 雇傭增進에 依한다고 볼 때, 天然資源이 不足하고 人口가 過密한 우리나라에서는 보다 積極的인 雇傭對策이 推進되어야 할 것이다. 특히 產業構造의 變化 및 技術革新의 過程에서 成長産業部門은 勞動力이 부족한 反面, 衰退産業部門은 低賃水準이 過剩勤勞者로 停滯되어 있는 우리나라의 경우에 所得再分配

政策은 社會保障給付를 그 手段으로 이용하기 보다는 오히려 所得의 創出을 위한 雇傭保障策이 先行되어야 한다. 지금 우리는 國際的인 景氣退潮와 함께 不況의 深化로 低成長의 時代로 접어들면서 失業問題가 最大의 難題로 浮刻되고 있다.

우리나라는 1978년에 3.8%의 失業率과 422千名의 失業者로 最低失業水準을 기록하였으나, 그후 國際原油價格의 引上和 國內景氣의 沈滯로 失業者가 점차 增加하여 1979년에는 542千名에 이르렀고, 1980年 2/4分期 現在에는 失業率이 4.4%, 失業者數가 672千名에 달하고 있다¹⁾. 한편 第5次 經濟社會開發5個年計劃期間의 年平均成長率을 8.0%로 假定할 경우 初年度인 1982年의 失業率은 4.6%로 失業者는 713千名에 달할 것이며, 最終年度인 1986年의 失業率은 3.3%로 失業者는 579千名이 될 것으로 推定되고 있다²⁾. 또한 產業構造의 改編으로 全就業者中 被雇傭者가 占하는 比率이 점차 增加하여 1970년에 38.9%였던 것이 1975년에는 40.6%, 1979년에는 47.7%³⁾로 增

筆者: 韓國開發研究院 首席研究員

1) 經濟企劃院企劃局, 內部資料, 1980.

2) 韓國開發研究院, 「第5次5個年計劃作成을 위한 經濟·社會政策協議會」, 討議資料 및 內容, 1980.9.

3) 勞動廳 雇傭對策課, 內部資料, 1980.

가함으로써賃金勤勞者의增加로인한社會的인危險發生可能性이점차높아져가고있는실정이다.

失業者의增減要因은失業의形態에따라다소差異가있으나停滯的慢性的失業은經濟成長率에直接的인영향을받는다.1979年과1980年兩年度에걸쳐韓國經濟는國際石油類價格의引上,世界經濟의不況餘波,인플레이抑制를위한安定化施策 등으로高度成長에서低成長으로의轉換이불가피하여1979년에는成長率이두드러지게鈍化하였으며,1980年度에는負의成長까지도감수하게되었다.현재의景氣下落在단순한國內經濟的문제에만緣由하고있지않으며,世界的인에너지波動과國內外政勢의不安에따른構造的인性格이보다강하다는點에서不況이長期化될우려를남고있으며,또한景氣가回復된다고하더라도70年代와같은高度成長을기대하기는어렵다고보아야할것이다.따라서失業者率을最低水準에서抑制하기위한效果的인失業對策이講究되어야할것이다.

우리經濟는불과얼마전까지만하여도人力의不足現象을염려하여왔고,各企業은成長의持續化를前提로過剩雇傭狀態의人力管理를하여왔다.따라서最近의低成長下에서는失業者의增加는불가피한것으로생각된다.그러므로就業機會의創出로失業者率을減縮시키기위하여는新規投資를유발시킬수있는成長政策이要求된다.그리고摩擦的流

動的失業者에대한再雇傭促進政策을擴大實施하기위하여는職業安定所를全國에設置하여職業安定網을組織化함과동시에失業者에대한最小限의生計維持와失業豫防을위하여雇傭保險制度의年次的인導入可能性이檢討되어야한다.

우리나라의現行雇傭安定對策은失業事故에대한根本的인對策이되지못하고있다.現行失業對策으로는雇傭維持啓導및休廢業事前申告制,勤務時間의調整등극히消極的인對策이實施되고있는외에就勞事業이零細民을主對象으로實施되고있을뿐一般求職者에게는큰도움을주지못하고있는實情이다.

先進國의雇傭保險制度는職業安定事業,就勞事業및公共事業등과같이失業對策의 일환으로發達하였으나,다른失業對策事業이해결할수없는失業者에대한根本問題를社會保障的側面에서補完하는데그意義가있다.職業安定制度및就勞事業등이摩擦的流動的失業을最小化하기위하여求職者를就業斡旋함으로써그役割을다하는반면,雇傭保險制度는不得已한事由로就業機會를잃은勤勞者의生計를保障하는勞動保存的인意味가강하며,원래의意味로는失業에대한事後또는事前對策的인兩面性을띠고있다.

우리나라도1970年代이후時機尙早論이提起되는가운데雇傭保險⁴⁾의導入問題가여러차례거론되어왔고,최근에는第5次經濟·社會開發5個年計劃을樹立하는데그導入可能性이檢討되고있다.이러한制度를立案함에있어서先進國의過去經驗과歷史的背景이우리에게큰도움이될것으로생각되어,本稿에서는먼저現在實施하고있는世界38個國의雇傭保險制度를살펴보았으며,둘째

4) 失業保險(unemployment insurance)이란用語는모든實施國에서단순한失業事故에대한事後的인生活保障을위한給付의概念으로만해석되지않고勞動市場에있어서의勞動의需給調節,職業訓練,勞動市場情報提供,職業安定事業등많은附隨的인업무를포함하고있다.따라서本研究에서는「失業保險」대신에「雇傭保險」이라는用語를사용하기로한다.

로 韓國에 있어서 雇傭保險制度和 類似한 現行 退職金制度和 解雇, 休業手當制度를 分析하고, 세계로 雇傭保險制度 導入의 期待效果 및 韓國에 적용될 수 있는 雇傭保險制度의 基本方向 등을 論하였다.

II. 先進諸國의 經驗

1979年 現在 雇傭保險制度를 實施하고 있는 나라는 모두 38個國이다. 雇傭保險制度는 다른 社會保障制度和 같이 주로 産業이 發達하여 賃金勤勞者가 많은 先進國에서 採擇되고 있다. 그러나 先進國에서도 雇傭保險은 다른 社會保險制度보다 그 導入이 顯著하게 늦었다. 이렇게 늦어진 것은 그 導入의 前提條件인 近代化된 勞使關係와 勞動市場의 組織化가 쉽사리 이루어지지 않고 또 失業發生率 推定의 어려움에 起因한 것으로 보인다. 雇傭保險制度의 發達は 19세기 유럽에서 勞動組合이나 相互共濟組合이 失業基金을 設置한 데서 비롯되고 있다. 그후 任意基金이 限界點에 봉착하게 되자 地方公共團體에서 補助金을 支給하는 등의 어려움도 겪다가 1次大戰後에 더욱 發達하여 近代的인 國家制度로서 雇傭保險이 發達하게 되었다. 현재 各國 制度의 大部分은 1920年代에 樹立되었으며 그후 약간의 修正을 加한 것으로 자기 그 나라의 與件에 따라 相異하게 實施되고 있다.

1. 制度의 類型

制度의 類型으로는 義務的 雇傭保險制度, 任

意雇傭保險制度, 그리고 失業手當制度로 大別된다. 美國, 英國, 日本을 포함하여 23個國家가 包括的 適用範圍를 가지는 義務的 雇傭保險制度를 實施하고 있고, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 3個國家가 勞動組合에 의하여 設立된 失業基金과 國家가 이에 補助金을 交付하는 任意雇傭保險制度를 實施하고 있다. 또한 뉴질랜드, 오스트레일리아 등 3個國家가 資産調査를 받은 失業者에게 國家가 手當을 支給하는 失業手當制度를 採擇하고 있고, 나머지 9個國家는 其他 一時金形態의 特殊制度를 實施하고 있다.

1979年 現在 所得水準別 實施國家는 아래 <表 1>과 같다.

2. 適用範圍

雇傭保險의 適用對象과 範圍는 다른 社會保險과는 달리 극히 限定되어 있다. 雇傭保險은

<表 1> 雇傭保險實施國의 所得水準과 類型 (1979)

類 型 1人當GNP(\$)	義務	手當	任意	其他	計
1,000 未 滿	1			2	3
1,000~ 2,000	4			1	5
2,000~ 3,000	1	1 ²⁾		2	4
3,000~ 4,000	5 ¹⁾	1			6
4,000~ 6,000	2	1			3
6,000~ 8,000	2	1	1	1	5
8,000~10,000	6		1	2	9
10,000 以 上	1		1	1	3
計	22	4	3	9	38

註: 1) 共產國 2個國 포함.

2) 共產國임.

資料: U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World 1979*, Washington, D.C., 1980.
The World Bank, *1979 World Bank Atlas*, Washington, D.C., 1980.

1次的으로 限定된 勤勞者를 對象으로 하고 있으며 軍人, 公務員, 敎員 등 特殊職 從事者는 다른 制度에 의하여 保護를 받고 있기 때문에 一般雇傭保險에서 除外되고 있다. 오늘날 先進國의 雇傭保險制度는 각기 過去 여러 차례의 失敗와 經驗을 통하여 發展하여 왔지만 適用對象에 있어서는 상당한 制限을 規定하고 있다. 이를 類型別로 살펴보면 義務的 雇傭保險을 採擇하고 있는 國家에서는 農業, 家內, 臨時, 季節, 自由勤勞者 등을 適用對象에서 除外하는 경우가 一般的이다. 任意雇傭保險制度를 採擇한 國家에서는 勞動組合의 規模나 特性 如何에 따라서 適用範圍가 決定된다.

3. 費用負擔

雇傭保險에 있어서 가장 重要하면서도 어려운 것은 財源調達의 問題라 하겠다. 雇傭保險의 財源은 使用者와 被保險者가 負擔하는 保險料와 國庫의 補助金에 의하여 調達되는 것이 一般的인 慣例이다. 그러나 雇傭保險의 費用負擔에 있어서 使用者, 勤勞者, 國家의 3者가 어떻게 分擔하느냐 하는 問題는 雇傭保險 政策에서 매우 重要하다.

現在 實施國家들은 그 나라가 採擇하고 있는 類型에 따라서 費用分擔比率와 國庫負擔率이 각기 다르다. 一般的으로 義務的 保險의 경우, 使用者와 勤勞者가 保險料에 의하여 費用을 負擔하고 政府가 補助金을 支出하고 있다. 그러나 몇몇 國家에 있어서는 政府의 負擔은 전혀 없고 勞使의 保險料만으로 充當하고 있는 경우도 있다. 任意雇傭保險制度의 경우, 使用者와 政府가 負擔하고 勤勞者는 小額을 負擔하거나 아니면 전혀 負擔하지 않게 되

어 있으나, 具體的인 事情은 當該 保險基金을 設置運營하고 있는 勞動組合의 決定如何에 따라 많은 差異를 보이고 있다. 失業手當制度의 경우에는 使用者와 勤勞者는 負擔이 없고 政府가 단독으로 費用을 負擔하고 있다. 現在 實施하고 있는 38個國의 費用負擔類型을 보면 <表 2>와 같다.

4. 資格要件

被保險者가 失職하여 雇傭保險의 惠澤을 받기 위해서는 一定한 資格要件을 갖추어야 한다. 雇傭保險은 性格上 制度의 惡用이 問題가 되어 이를 防止하기 위해서 대부분의 國家에서는 保險給付의 支給事由를 다음과 같이 엄격하게 制限하고 있다.

첫째, 被保險者는 過去에 一定期間(보통 1年 또는 52週) 以上 반드시 就業되어 一定한 金額以上을 賃金으로 받은 實績이 있어야 하고, 一定額의 保險料를 一定期間(보통 6個月) 納付해야 하며, 둘째, 일할 수 있는 肉體的·精神的 能力과 일할 意思가 있어야 한다. 셋째, 失職後 一定期間(보통 7日)의 待機期間을 經過해야 한다. 이는 保險行政의 번잡을 피하고 制度의 濫用을 防止하기 위한 것이다. 넷째, 失職한 즉시 公共職業安定所에 登錄을 하고 積極的으로 求職을 위하여 努力하여야 한다.

<表 2> 費用負擔의 類型(1979)

費用負擔	勞·使 ·政府	勞·使	使用者 ·政府	其 他	計
國 家 數	17	9	5	7	38

資料 : U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World* 1979, Washington, D.C., 1980.

보통 以上과 같은 資格要件을 要求하는 것이 一般的인데, 만약 위와 같은 資格을 갖추었다 하더라도 被保險者의 失業이 自發的 失業, 不正行爲, 就業拒否, 勞使紛爭, 其他 非適格事由에 대해서는 制限된다. 또한 現在 被保險者가 保險給付를 받는 중이라도 職業安定所의 職業斡旋과 職業訓練機關에서의 受講을 正當한 理由없이 拒否하는 경우 등에 있어서는 그 즉시 一時的 또는 永久的으로 給付支給이 停止되는 것이 一般的이다.

5. 給付內容과 期間

雇傭保險의 給付水準 및 期間은 國家에 따라 큰 差異가 있다. 給付額의 算定에 있어서도 失職前 平均賃金에 대한 一定比率을 기초로 하는 制度(西獨, 美國, 日本, 프랑스 등)와 一定額을 支給하는 定額制度(이탈리아) 및 두가지 方式의 混合制度(英國) 등이 있다. 그러나 세가지 類型 모두 保險給付는 失業期間中에 失業者 및 그 家族들의 最低生計費를 保障할 수 있는 水準에서 決定됨을 原則으로 하고 있다.

雇傭保險의 給付는 一般的으로 基本給付와 補助給付로 構成되는데, 基本給付는 가장 中心이 되는 給付이며 補助給付는 配偶者, 扶養 家族數, 年齡 등을 考慮하여 基本 給付額에 加算하는 給付이다. 雇傭保險의 出發初期에 는 保險財政上 다른 給付보다는 우선 基本給

付에 충실하고 財政이 許容하는 대로 附加給付의 支給을 점차 擴大하여 나가고 있다. 給付期間의 上·下限도 國家에 따라 다르다. 週給을 基本으로 하는 國家의 예를 보면 最高 52週(1年)를 超過하지 않는 것이 보통이며, 最 短給付日數는 보통 26週(6個月)인 경우가 많다. 그러나 失業手當制度를 採擇하고 있는 國家에서는 給付期間에 아무런 制限이 없는 것이 通例이다.

現在 實施하고 있는 國家들의 給付水準은 <表 3>에서 보는 바와 같이 平均賃金의 最低 30%에서 最高 90% 水準에서 實施하고 있다.

Ⅲ. 韓國經濟와 失業構造

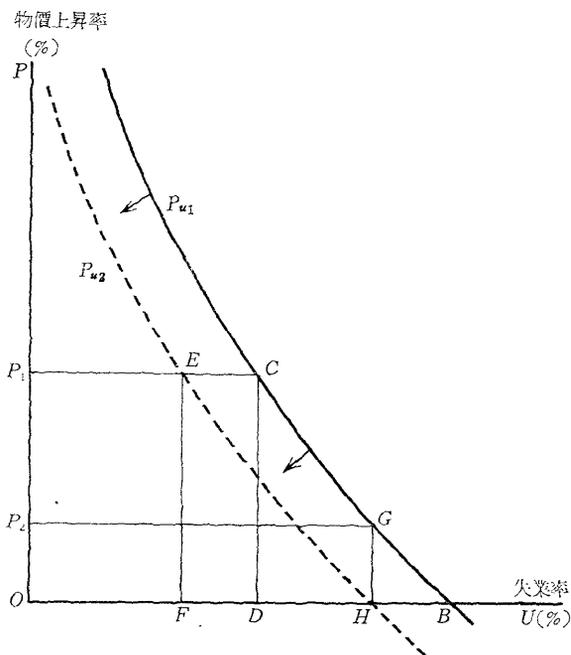
雇傭保險制度는 勤勞者가 自發的이 아닌 다른 理由 때문에 失業하였을 때 그에게 生活을 保障할 수 있는 保險給付(또는 失業手當)를 支給하는 制度로 理解되고 있다. 그러나 國民經濟의 側面에서 볼 때 失業者는 所得保障을 必要로 하는 個人이기 전에 職業安定所를 통한 職業訓練 및 轉職時 生産增大를 위한 人力 資源이며 潜在的인 需要者라 할 수 있다. 또한 雇傭保險은 國家의 失業對策과도 깊은 관련을 가지고 있는데 우리는 여기에서 두가지 큰 類型으로 區分해서 失業對策을 論하여 보기로 하자.

<表 3> 月平均賃金對比 給付水準(1979)

給付水準(%)	30~50	51~60	61~70	71~80	81~90	其他	計
國家數	7	3	2	10	6	6	38

資料 : U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World 1979*, Washington D.C., 1980.

[圖 1] 景氣的失業과 非景氣的失業對策



失業의 類型은 政策的인 側面에서 需要不
充分 失業(deficient demand unemployment)
과 需要無關失業(non-deficient demand unem-
ployment)으로 區分하여 볼 수 있다. 需要不
充分失業은 有效需要가 勞動市場에 供給된 勞
動力을 吸收할 만큼 충분하지 못하여 生じ 失
業으로 보통 景氣的 失業(cyclical unemploy-
ment)이라고 한다. 일반적으로 GNP成長率과
失業率 사이에 負의 關係가 있는 것도 바로
이 때문이다. 需要無關失業(非景氣的 失業)은
勞動의 需要와 供給이 不均衡을 이루기 때문
이 아니라 使用者의 勞動需要와 勤勞者의 就
業展望이 景氣變動外의 여러가지 다른 要因으
로 一致하지 못하기 때문에 發生하는 失業이
다. 需要無關失業은 勞動市場에 進出한 新規
勤勞者나 現職場에서 他職으로 轉職하는 과정
에서 發生하는 摩擦的 失業(frictional unem-
ployment)과 産業의 構造的 變化로 인하여 既
存勤勞力과는 다른 類型의 새로운 勤勞者를

필요로 해서 나타나는 構造的 失業(structural
unemployment) 등을 들 수 있다. 需要不充分
失業의 對策으로는 財政·金融政策을 통한 有
效需要創出을, 非景氣的 失業對策으로 勞動市
場의 構造的 不均衡을 是正하기 위하여 人力
政策 및 雇傭保險制度의 導入 등 構造的인 方
法을 들 수 있다.

이러한 失業의 類型區分은 經濟構造面에서
의 여러가지 制約條件에 의하여 이루어지는데
[圖 1]에서 失業類型의 區分에 따르는 景氣的
또는 非景氣的 類型別 失業對策을 論하여 보
기로 한다.

橫軸에 失業率(U)을 표시하고 縱軸의 物價
變動率(P)을 표시할 때 P_u 曲線은 國內 總需要
變動에 따르는 上記 두 變數間의 關係를 나타
내고 있다. 일반적으로 $P > 0$ 과 $U > 0$ 인 象限
에서는 總需要가 높으면 높을수록 失業率은
낮으나 이 경우 失業率을 減少시키기 위해서
는 大幅的인 物價上昇을 甘受해야 한다. B點

에서 失業率은 OB 이고 物價는 安定되어 있다. 여기에서 需要不充分 失業과 需要無關失業에 대한 區分 및 對策을 보다 明確하게 하기 위하여 우리가 받아들일 수 있는 최대의 인플레이율을 가정하여 설명하기로 하고 그 인플레이율을 OP_1 이라고 하자. [圖 1]에서 需要變化에 따르는 失業率 低下에 있어서 甘受할 수 있는 最小의 失業率은 OD 이다. 이 경우 OD 이하의 失業率은 存在할 수 없는데 그 이유는 우리가 甘受할 수 있는 최대의 인플레이율을 低下시키기 위한 모든 政策的 方法이 일단 失業率이 OD 에 이르렀을 경우 모두 포기해야 한다는 意味는 아니고 이는 失業率을 低下시키기 위한 需要調節側面의 方法이 妥當치 못하다는 意味이다.

[圖 1]에서와 같이 P_2 曲線을 下向으로 移動($P_{21} \rightarrow P_{22}$)시킴으로써 우리가 甘受할 수 있는 最大의 인플레이率下에서도 失業率을 OF 水準으로 減少시킬 수 있다. 여기에서 우리는 需要不充分失業과 需要無關失業의 定義를 具體化시킬 수 있다. 現在의 失業率은 OH 이고 인플레이率은 OP_2 라고 가정한다면 政策當局은 失業率을 低下시키려고 할 것이다. 우리가 甘受할 수 있는 최대의 인플레이率은 OP_1 이므로 失業率 低下로 甘受할 수 있는 인플레이率의 空間은 P_1P_2 가 存在한다고 하자. 이 경우 政策當局이 먼저 취할 수 있는 方法은 需要促進이다. 政策當局의 目標은 C 點이 되고 P_{21} 曲線을 따라 移動함으로써 失業率은 OD 이고 인플레이率은

OP_1 으로 귀결될 수 있다. 이러한 政策으로 얻을 수 있는 失業率의 減少分 \overline{DH} 는 需要不充分失業이라고 定義할 수 있으며, 아울러 失業率의 減少는 인플레이率과 P_{21} 曲線의 기울기에 크게 左右된다고 하겠다. 우리가 甘受할 수 있는 인플레이率 OP_1 에 도달하였을 경우 政策當局이 취할 수 있는 失業政策은 [圖 1]에서와 같이 P_{21} 曲線을 따라서 左上向으로 移動하는 것보다는 P_{21} 曲線을 P_{22} 曲線으로 移動함으로써 해결할 수 있다.

實質的인 表現으로 이러한 失業對策은 經濟全體의인 側面에서 總需要創出方法과 經濟構造의인 側面에서 特定部門에 대한 構造的 接近方法에 의하여 解決方案을 摸索할 수 있다. 後者의 政策方向은 1) 産業構造를 改編함으로써 慢性的인 勞動超過産業으로부터 慢性的인 勞動力不足産業으로의 勞動力 移動, 2) 地域的인 勞動移動의 助長, 3) 職業訓練을 통한 失業勤勞者의 就業轉旋, 그리고 4) 雇傭保險制度의 導入 등의 方案을 講究할 수 있다⁵⁾.

1980年度 上半期와 같은 景氣沈滯에 의한 失業의 增加는 需要不充分失業에 기인한 것 같다. 그러나 많은 경우에 景氣的 失業이나 季節的 失業(seasonal unemployment)要因만으로 설명할 수 없는 部門도 있다. 이러한 需要無關失業의 存在는 [圖 1]에서와 같이 P_2 를 左向으로 移轉시킴으로써 解決點에 接近할 수 있다.

지난 好況期에 우리의 勞動市場은 오히려 需要過剩型 市場構造로의 急速한 轉換過程 속에서 극히 적은 摩擦的 失業이 存在할 따름이었다. 摩擦的 失業은 ① 일부의 未就業 失業者 및 新規勞動力, ② 傳統産業 또는 中小限界企業이 배출한 失業者, ③ 企業의 定員超過

5) 지금까지 各國의 雇傭保險體制에 대한 分析結果는 失業率의 減少에 크게 공헌하고 있고, 景氣沈滯時 國民生産의 減少率을 抑制시킨 것으로 報告되고 있다. Mark M. Hauser and Paul Bunows, *The Economics of Unemployment Insurance*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1969, p.77.

가운데 低教育·低技能의 長期勤續者를 배제하는 데서 생기는 이른바 技術的 失業이 있을 따름이었다. 摩擦的 失業이 量的으로 限定된 것은 海外雇傭과 大企業의 系列化된 中小企業이 비교적 大量의 技術的 失業은 吸收한 데 있었다.

우리나라 失業統計에 나타난 失業은 대부분이 農村의 潛在失業과 農村으로부터 都市로 大量流入된 慢性的인 都市의 停滯失業이었다. 이러한 類型의 失業者는 거의 전부가 近代産業이 雇傭할 수 없는 低教育·低技能 勤勞者이다. 1979年 이후 景氣沈滯期의 失業은 이른바 景氣的 失業으로 好景氣의 摩擦的 失業과는 異質的인 現象이며 또한 大量化한 것이다. 注目할 만한 일은 <表 4>에서 보는 바와 같이 景氣的 失業은 주로 都市를 中心으로 한 近代의 勞動市場에서 顯在化하는 現象이다.

최근의 景氣的 失業의 發生形態는 ① 大企業部門에서 好況期로부터 進行되던 超過人員 整備을 위한 人事·勞動組織 合理化過程이 加速化하는 데에서 생겨나는 完全失業(退職金이

許容하는 限의 技術的 失業) 또는 臨時·日雇傭層의 解雇者, ② 景氣回復後 비교적 용이하게 再雇傭할 수 있는 低技能의 靑少年層 또는 輕工業部門 女性勤勞者의 解雇로 비롯되는 完全失業者, ③ 政府의 解雇規制, 失業豫防策, 操業短縮, 3交代制 採擇 등으로 인하여 大企業의 新規採用이 制限되는 데에서 생겨나는 未就業失業과 같은 것이 있다. 그런데 政府가 1980年初에 發表한 失業對策은 ① 解雇의 制限과 30日 이전의 解雇事前申告制, ② 雇傭機會의 擴大(法定休暇의 實施, 8時間 標準作業의 3交代制 勸獎, 政府發注工事의 工期調節과 就勞事業 擴大, 海外就業의 促進과 技術者 外國進出制限의 緩和, 海外進出企業의 外國人雇傭制限 등), ③ 勞動集約的 輕工業·中小企業의 雇傭維持(財政·金融의 支援擴大), ④ 失業者의 職業訓練과 生活手當의 支給, ⑤ 職業安定所의 早期擴張 등이다. 이들 對策의 失業을 早期發見하고 早期豫防하는 雇傭保障·技術訓練型에 속하여 不況期 緊急失業對策으로서는 훌륭한 것이다. 그러나 就業機會의 保障 없는 職業訓練과 訓練期間中 生活手當支給 등의 失業對策은 그 成果를 크게 기대할 수 없다. 반면에 住宅事業의 擴大, 輸出促進政策 등의 政府施策은 勞動移動(入職率과 離職率의 差異)에서 뚜렷한 負의 傾向을 나타내는 建設業, 製造業의 雇傭維持를 可能하게 할 것이므

<表 4> 最近의 失業率動向

	(단위: %)		
	全 國	農 家	非 農 家
1979	4.0	1.2	5.7
1980	5.7	1.6	8.0

註: 每年 1/4分期 失業率인.
資料: 經濟企劃院, 內部資料, 1980.

<表 5> 産業別 勞動移動

	全 産 業	鑛 業	製 造 業	電氣·가 스·水道 業	建 設 業	都·小賣 業	運 輸·倉 庫 業	金融·保 險·不動 産 業	社會 및 個 人 서비스業
1979	0.9	1.7	0.5	2.0	11.6	-1.1	1.0	-0.3	2.2
1980	0.1	2.5	-0.2	0.9	-1.8	-0.4	0.2	0.6	2.0

註: 勞動移動數値는 同年 3月 基準으로서 各 産業의 入職率과 離職率의 差異를 의미하며, 負의 부호는 入職率보다 離職率이 높은 것을 뜻한다.
資料: 經濟企劃院 企劃局, 內部資料, 1980.

로 雇傭波及效果는 直接的이며 현저할 것으로 전망된다(表 5 참조).

1980年 1/4分期 平均失業率이 5.7%인데 農家 1.6%, 그리고 非農家部門은 8.0%나 되고 있는바 이 原因은 景氣下落으로 인한 需要不充分失業인 것 같다(表 4 참조). 여기에 대한 對策으로는 金融·財政政策 등을 생각할 수 있겠으나 이러한 政策은 인플레이要因이 될 가능성이 있는 것이다. 現在와 같은 不況下에서는 高物價와 高失業이 同時에 發生하는 「스태그플레이션」現象이 일어나는데 여기에 「필립스」曲線이 뜻하는바 物價를 安定시킬 것인가, 失業率을 減少시킬 것인가 하는 「트레이드 오프」의 處方手段으로서 金融·財政政策이나 構造的 接近方法이나 하는 政策方向을 提示하기는 힘들다 하겠다⁶⁾. 現行 「스태그플레이션」의 原因에 관하여 몇가지 點을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 産業構造의 급격한 변화로 인하여 高級人力의 需要는 增加한 반면 供給은 不足하여 賃金引上現象이 일어나 物價를 上昇시키지만 未熟練勤勞者에 대한 需要는 오히려 減退되어 供給過剩을 면치 못하고 이로 인하여 高物價下에서 高失業現象이 나타나고 있다.

둘째, 不實經營企業體가 自然淘汰되는 現象은 資本主義經濟體制의 健全한 現象이지만 失業이 發生한다는 理由 때문에 補助를 꺼리지

않는 便宜主義로 인하여 오히려 高物價現象을 招來하고 있다. 이러한 환경 속에서는 景氣浮揚을 기대할 수 없으며 새로 勞動市場으로 들어오는 勞動力은 失業狀態를 면치 못하게 될 것이다.

세째, 名目賃金引上이 勞動生産性的의 增加率 이상으로 上廻하는 경우 「코스트 푸시」에 의한 物價高를 피할 수 없으며, 이로 인한 價格騰貴는 國際市場에서의 競争力을 喪失케 하고 國際收支도 惡化되어 失業者數가 늘면서 高物價·高失業이란 現象을 招來하게 될 것이다.

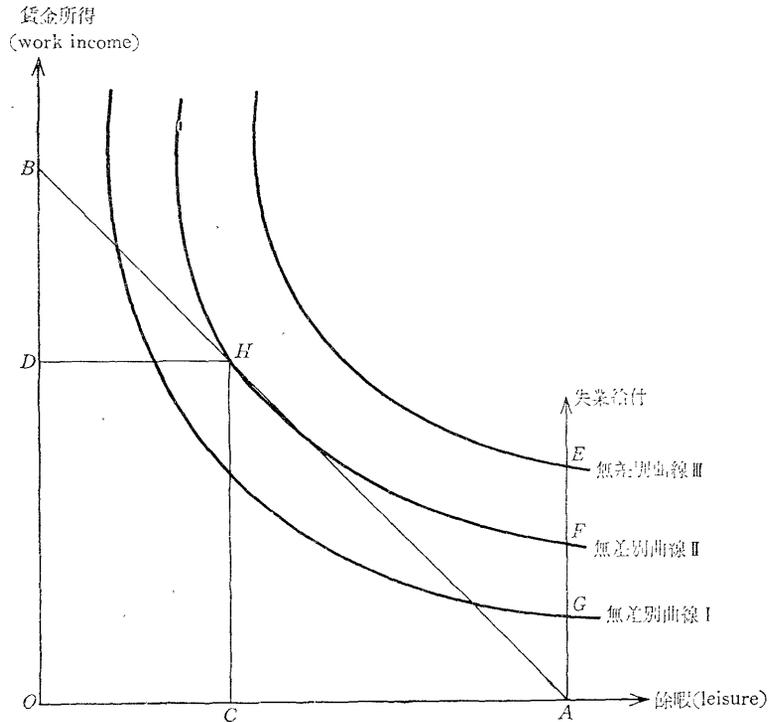
우리나라와 같이 輸出入의 海外依存度가 높은 경우 油類波動과 함께 海外原資材價格上昇으로 生産單價는 騰貴하고 동시에 세계적인 景氣沈滯로 輸出의 不振과 有效需要 減退에서 오는 高物價와 高失業이 同時에 存在한다. 이와 같은 「스태그플레이션」下의 失業對策으로서 金融·財政政策만 쓴다는 것은 人플레이를 더욱 加速化할 우려가 있고 크게 그 效果를 期待할 수 없다. 따라서 景氣的 失業對策을 위한 金融·財政政策과 함께 産業構造改編에 따르는 非景氣的 失業對策으로서 職業安定所의 설치, 轉職訓練의 強化, 積極적인 職業斡旋, 雇傭保險制度의 導入 등 制度的인 解決方案도 병행하여야 하겠다.

Ⅳ. 雇傭保險의 期待效果

雇傭保險이란 失業을 保險事故의 一種으로 取扱하고 保險原理에 의하여 勤勞者가 失職으로 所得을 喪失하였을 경우에 生活安定을 위하여 一定期間동안 一定水準의 保險給付를 支

6) 韓國銀行, 「우리나라 長·短期 필립스曲線推定」, 『調査月報』, 第32卷 第11號, 1978, p.54. 이 研究論文에 의하면 韓國의 人플레이와 失業率間의 長期的인 「트레이드 오프」 관계가 성립되지만 長期 「필립스」曲線의 기울기가 短期曲線의 기울기보다 크다. 따라서 持續的인 雇傭增大를 維持하고 失業率을 감소시키기 위한 財政·金融政策은 長期보다는 短期에 더 效果가 있음을 의미한다. 따라서 장기적인 雇傭安定政策으로서 制度的 側面(예: 職業安定所 설치, 職業訓練, 雇傭保險導入 등)에서 接近·解決함이 妥當하다고 하겠다.

〔圖 2〕 失業給付와 勤勞意慾



給하는 一種의 社會保險이다. 다른 社會保險은 自然事故를 對象으로 하는 데에 반하여 雇傭保險은 現代資本主義 經濟構造의 缺陷으로 發生되는 構造的 事故를 對象으로 한다. 또한 現代의 雇傭保險은 高度의 資本主義 經濟構造下에서 失業과 就業狀態가 明白히 區分되는 社會體制를 前提로 하고 있다. 先進各國에서 雇傭政策의 一環으로 雇傭保險을 實施하고 있는 目的은 다음과 같이 要約될 수 있겠다.

1) 非自發的 失業으로 인한 賃金所得의 中斷을 補填하기 위하여 失業給付를 支給함으로써 勤勞者와 그 家族들이 最低生活을 保障한다.

2) 失業者를 登錄케 함으로써 勞動市場의 情報把握과 이에 따른 勞動政策樹立이 용이하며 職業安定所의 職業斡旋과 轉職訓練을 통한 勞動力의 健全한 保存이 가능하다.

3) 失職期間中 勤勞者의 購買力을 維持시켜 줌으로써 不況期의 景氣沈滯를 최소화하여 失業의 惡循環을 除去한다.

4) 社會費用의 公平한 社會的 配分과 人力의 效率的 活用に 寄與하고 熟練勞動力의 維持에 이바지한다.

5) 企業主로 하여금 雇傭安定을 기하도록 한다.

6) 累積되는 雇傭保險基金은 貯蓄增大과 資本市場育成 등에 도움을 주어 經濟成長에 寄與한다.

1. 保險給付와 勤勞意慾

雇傭保險制度를 導入할 경우 失職한 勤勞者가 失業給付를 支給받음으로 해서 그의 勤勞

意慾이 減退되고 이로 인하여 勞動市場에서의 勞動供給에 蹉跌이 생기게 되면 國民經濟의 生産活動이 萎縮될 것이라는 견해가 있다. 이에 따라 各國의 雇傭保險給付의 支給에 대해서는 엄격한 制約條件이 있다. 理論的인 側面에서 保險給付와 勤勞意慾에 대한 관계는 [圖 2]에서 보다 상세히 설명될 수 있다. [圖 2]는 賃金所得과 餘暇(leisure) 및 失業給付의 두 財貨選擇에 대한 일반적인 勤勞者の 無差別曲線(indifference curve)을 나타내고 있다. 여기서 勤勞者는 그의 勞動供給을 自由意思⁷⁾에 의하여 調整할 수 있고 勤勞者 大部分의 所得源泉이 賃金所得뿐이라고 假定한다면 OA는 勤勞者가 가지고 있는 總時間(예컨대, 1日 24時間)이다. 勞動市場에 주어질 賃金水準으로 勞動을 供給하든가 아니면 失業給付 및 餘暇(leisure)를 택할 것이다. 여기에서 AB線은 賃金水準을 나타내고 있는데 이 경우 勤勞者는 賃金水準과 無差別曲線이 接하는 點 H를 선택함으로써 AC時間의 勞動供給을 하고 OD만큼의 賃金所得(work income)을 갖게 될 것이다. 이러한 경우에 失業給付가 주어졌다고 할

때 勤勞者의 勤勞意慾은 어떻게 變化할까? [圖 2]에서 失業給付를 便宜上 賃金所得과 같은 概念으로 하였을 경우 縱軸에 失業給付의 크기를 表示할 수 있겠다. 그러나 勤勞者가 失業給付를 받는 時點에서 勤勞에 從事하지 않으므로 失業給付는 橫軸에 표시된 餘暇의 軸 A點에 添加되어야 할 것이다. 주어진 賃金條件과 勤勞者의 勞動供給 「패턴」下에서는 失業給付의 크기가 크면 클수록 失業保險制度의 남용에 의한 勤勞者의 勞動供給減少는 더욱 크게 될 것이다. 이러한 觀點에서 볼 때 雇傭保險의 惡用과 남용에 의한 生産活動의 萎縮은 失業給付에 대한 制約條件을 두지 않고 있는 雇傭保險制度에서 크게 나타나게 되므로 各國의 雇傭保險制度는 여러가지 形態의 制約條件을 두고 있다⁸⁾. [圖 2]에서와 같이 주어진 條件下에서 失業給付가 AF水準 未滿인 경우에는 勤勞者는 勞動을 계속 供給하게 되고 아울러 失業者도 적극적으로 求職을 하게 된다. 失業給付의 크기가 AG라고 한다면 勤勞者는 無差別曲線 II에 머물면서 AC의 勞動供給과 OD水準의 賃金所得을 얻는 것이 훨씬 有利한 條件이 될 수 있다. 失業給付의 水準이 AF라고 한다면 勤勞者는 勞動市場에 勞動供給을 하든 안하든 無差別하다. 失業給付水準이 AE이면 失業給付를 選好함으로써 주어진 賃金水準 AB下에서는 勤勞意慾을 상실하고 계속적으로 AB보다 더 높은 賃金水準에서 無差別曲線 II보다 더 右上向의 無差別曲線의 接點을 摸索하게 된다.

結論的으로 失業給付의 勤勞意慾喪失에 대한 영향은 그 給付水準에 크게 左右된다고 하겠다. 또한 勤勞意慾喪失은 賃金水準線(AB)의 기울기가 적으면 적을수록 크다고 하겠다.

7) 일반적으로 雇傭保險의 制約條件으로서 自發的인 失業은 失業給付對象에서 除外하는 것을 原則으로 하고 있다. 여기서 勤勞者의 自由意思라 함은 保險加入勤勞者가 雇傭保險制度를 技術的으로 濫用 혹은 惡用하는 경우를 의미한다.

8) 예로서 各國의 雇傭保險의 給付期間은 1年 이내이며 受給條件으로서 一定期間(6個月) 이상의 被保險者期間을 요구하고 正當한 就業의 提供을 拒否하는 경우에는 給付가 支給되지 않으며 公共職業安定所에 登錄하고 積極的으로 求職을 위해 노력해야 한다. 따라서 不正行爲, 就業拒否, 勞使紛爭, 기타 非適格事由에 대해서는 給付를 制限하고 있다. 한편 Becker에 의하면 失業給付에 의한 勤勞意慾喪失은 景氣好況期나 沈滯期에 한시 存在할 수 있으며 단일 雇傭保險制度의 給付水準, 期間 및 制約條件 등 각종 內容이 잘 짜여져 있다면 雇傭保險에 의한 勤勞意慾喪失은 無視할 정도의 크기로 縮小할 수 있다고 指摘하고 있다. Joseph M. Becker, *The Problems of Abuse in Unemployment Benefits, A Study in Limits*, New York: Columbia University Press, 1953.

〈表 6〉賃金階層別 勤勞者數

(단위 : 千名)

	總數	4萬圓未滿	4萬圓~5萬圓	5萬圓~6萬圓	6萬圓~7萬圓	7萬圓~10萬圓	10萬圓~15萬圓	15萬圓~18萬圓	18萬圓~21萬圓	21萬圓以上
1978	2,527 (100.0)	309 (12.2)	336 (13.3)	314 (12.4)	246 (9.7)	434 (17.2)	407 (16.1)	147 (5.8)	96 (3.8)	238 (9.4)
1979	2,839 (100.0)	57 (2.0)	141 (5.0)	229 (8.1)	263 (9.3)	632 (22.3)	570 (20.1)	232 (8.2)	127 (4.5)	587 (20.7)

註：常時從業員 10人以上 事業體. 단, 國家 및 地方行政機關, 國·公立教育機關, 軍·警察은 除外.
 資料：勞動廳, 『한국노동통계연감』, 1979, 1980.

즉, 雇傭保險制度下의 失業給付에 대한 勤勞意慾喪失效果는 高賃金水準의 勤勞者보다는 低賃金水準의 勤勞者層에 더 큰 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

우리나라 賃金水準의 變化趨勢를 보면 〈表 6〉 및 〈表 7〉과 같이 계속적인 賃金上昇이 이루어지고 있다. 이와 같은 추세가 계속된다면 低賃金水準下에서 失業給付 選好의 問題는 크게 염려할 필요가 없다고 하겠다.

雇傭保險과 勤勞意慾喪失關係 중 [圖 2]에서 說明되지 않는 하나의 중요한 點은 勞動市場에서의 勞動需給의 差異이다. 만일 勞動市場에 超過需要(excess demand)가 存在한다고 하면 勤勞意慾喪失은 더욱 加重하게 되고 현재

우리나라와 같이 勞動超過供給(excess supply)이 存在한다면 失業給付에 의한 勤勞意慾喪失은 相對적으로 減少할 것이다. 景氣好況期에 勞動力에 대한 需要가 높을 때에는 雇傭保險給付의 濫用이 커지고 景氣沈滯期에는 勞動供給이 需要를 超過함으로써 求職이 어려워 失業給付의 濫用은 적을 것이 틀림없다⁹⁾. 따라서 雇傭保險 財政壓迫을 피하기 위해 雇傭保險의 導入時期는 景氣好況期보다는 就業中인 勤勞者가 離職을 꺼리고 失職者가 적극적으로 求職하는 景氣不況期가 妥當하다고 하겠다.

2. 勞動市場과 雇傭保險

우리나라의 勞動市場은 1960年代까지만 하여도 無制限의 勞動供給時代였다고 할 수 있으며 勞動力の 需給關係가 正常的으로 이루어지지 않아 지금까지도 體系的인 勞動市場이 成立되지 못하고 있다. 특히 1970年代에 産業政策을 重化學工業으로 轉換하면서 高級人力의 不足現象이 나타나고 下級人力이 오히려 過多現象을 보여 人力資源을 效率的으로 活用하지 못하고 있다. 이는 우리나라 勞動市場이 體系化, 組織化되지 못했기 때문인 것으로 생각할 때 雇傭保險의 實施는 이러한 諸問題들을 해결하는 데 큰 도움이 될 수 있으며 다음

〈表 7〉賃金指數의 變化趨勢

	被傭者報酬/國民所得(%)	勤勞者賃金指數 ¹⁾	
		名目	實質
1970	39.6	100.0	100.0
1975	38.4	266.0	130.7
1978	46.1	632.4	213.9

註：1) 農林水産業 및 狩獵業을 除外한 全産業 常用從業員의 月平均 賃金임.
 資料：經濟企劃院, 『主要業務指標』, 1980.

9) 이 점을 指摘하는 研究로는 勞動市場의 離職率과 失業率과의 負의 相關關係를 보여준 OECD研究報告書가 있음. Organization for Economic Cooperation and Development, *Wages and Labor Mobility*, Paris, 1965, p.65.

과 같은 諸機能을 부여할 수 있다.

가. 勞動市場의 綜合的 調節

몇 차례에 걸친 經濟開發5個年計劃을 實施하는 과정에서 우리나라의 勞動力은 중요한 人的資源으로서 큰 役割을 감당해 왔다. 그러나 人的資源의 需給情報를 體系的으로 蒐集하고 職業斡旋 및 雇傭安定을 도모하여 產業構造變化에 따르는 產業別 勞動力需給變化에 대처하기 위한 職業訓練 등을 위한 政府의 機能은 미약하였다고 하겠다. 최근에는 公共機關이나 國營企業 및 大企業들은 公開로 人力을 모집하고 있지만 현재까지 우리 社會에서는 人力需給은 그 상당수가 緣故關係나 血緣關係에 의한 閉鎖的인 方法으로 이루어지고 있다. 즉, 勞動市場이 組織化되어 있지 않아서 勞動의 需給은 賃金水準에 非彈力的이라고 할 수 있다. 따라서 특정 부문에 있어서 需要가 增大한 경우에도 賃金의 上昇은 나타나지 않고 또한 雇傭機會에 가장 適合한 勞動力이 있어도 제대로 結合하지 못하는 경우가 많다¹⁰⁾. 따라서 產業과 職種에 따르는 過剩現象이 擡頭되는 데도 이에 대한 積極적인 計劃과 執行을 할 수 없게 된다. 그러나 勞動市場이 體系的으로 組織化되어 있다면 需給兩者 共히 情報蒐集에 필요한 費用(information cost)을 最小化할 수 있으며 社會全體적으로 失業을 줄이고 雇傭을 安定시키는 데는 큰 役割을 할 것이다. 따라서 雇傭保險의 實施은 職業安定所의 機能을 擴大 強化시키고 上述한 諸機能을 擔當케 함으로

10) 현재 우리나라에는 390여개의 國·公·私立 職業安定所가 설치되어 있어 表面上으로는 全國的인 勞動市場의 情報把握 및 需給調節을 할 수 있는 役割을 하도록 되어 있다. 그러나 實質的인 運營이나 組織과 機能을 보면 大部分 日傭 勞動者의 仲介에 그치고 있는 實情이다.

써 勞動市場의 綜合的 調節을 可能하게 할 것이다.

나. 職業訓練

經濟成長의 構造的 變化와 景氣變動으로 인하여 발생하는 失業人口를 社會的으로 吸收할 수 있는 制度的 裝置가 마련되어 있지 못한 현재, 企業은 景氣變動의 人力調節에 制約을 받고 있는 實情이다. 雇傭政策은 단순한 失業率의 減少에 두기보다는 人力의 浪費를 줄이고 體系的으로 國民經濟의 生産을 最大化하도록 誘導해야 할 것이다. 그동안 우리나라의 人力供給計劃은 長期的인 經濟發展展望에 맞추어 수집되지 못하였고 學校設立, 學科新設, 學生充員 등에 의해 결정되었기 때문에 需要와 供給이 均衡을 이루지 못하고 分野別로 過剩과 不足現象이 일어났다. 勞動廳에 의하면 職業訓練을 통한 技能工養成實績은 1967년부터 1978년까지 10年間에 58.9萬名이 輩出되었는데, 가장 많았던 1976년의 경우 年間 12.6萬名을 訓練하였으나 이 중 77%가 社內訓練으로 實施한 것이다. 社內職業訓練은 勤勞者의 資質을 向上시켜 勞動生産性を 높임으로써 勤勞者와 事業主에게 共同的인 利益을 가져다 준다는 데에 큰 意義가 있다. 특히 社內職業訓練은 필요로 하는 人力을 직접 양성하여 充當한다고 볼 때 매우 效率的인 人力管理라 할 수 있다.

한편 최근 政府에서는 失業對策의 一環으로서 訓練期間中 生活手當까지 支給하면서 勤勞者의 訓練을 실시하고 있으나 訓練履修後에도 就業保障의 확실성이 없기 때문에 再訓練을 기피하고 있는 실정에 있다. 이는 職業訓練을 받은 勤勞者가 職業安定機能의 未熟으로 適材

適所에 配置되지 못하는 事後管理의 盲點으로 指摘될 수 있다.

일반적으로 産業構造의 變化는 勞動力의 移動을 加速化시키는 傾向이 있다. 즉, 産業構造의 高度化는 産業別 雇傭構造의 高度化를 수반하여 單純勞動力의 需要보다 高度의 專門勞動力을 필요로 하게 된다. 계속적인 經濟開發計劃의 推進과 더불어 雇傭構造가 크게 變化하게 될 것이 예상되며 職種間의 勞動移動率 또한 점차 높아질 것으로 예측되고 있다. 이에 대비하여 勞動市場을 廣域組織化하고 各種 勞動力의 需給事情을 把握하여 情報를 提供하고 職業訓練 및 仲介役割을 수행할 수 있는 制度的 裝置가 필요하다.

다. 職業安定事業

우리나라의 職業安定事業은 1961年 12月6日 法律 第807號로 制定·公布된 職業安定法에 根據를 하고 있다. 이는 各人이 그의 能力에 適應할 職業에 就業할 수 있는 機會를 提供하여 遊休勞動力의 生産化와 國民生活의 安定에 寄與함을 目的으로 하고 있다. 勞動力은 그것이 需要와 供給側面을 갖는 이상 이를 仲介시키는 組織이 必要하다. 그러나 우리나라 勞動市場은 아직도 幼兒的인 段階에서 벗어나지 못하고 있다. 물론 政府組織上 勞動廳에 職業安定을 擔當하는 部署가 있고, 全國 35個都市에 地方事務所가 設置되어 있다. 또한 1979年度 에는 勞動廳에 中央職業安定所까지 設置되었고 <表 8>에서 보는 바와 같이 市·道에는 各 各 1個씩 總43個의 職業安定所가 設置되었다. 이밖에도 私設職業安定所가 全國에 313個(有料)나 設置되어 있다. 그러나 全國的인 規模로 就業를 斡旋할 수 있는 體制나 組織을 갖

추지 못하고 있으며 廣域需給을 할 수 있는 「네트 워크」를 갖추지 못하고 있는 形便으로 단지 찾아오는 求職者와 求人の 把握이 그 業務의 全部이다.

1979年度에 就業斡旋實績을 <表 9>에서 보면 求人 7萬7千名과 求職 3萬6千名 가운데 就業斡旋이 2萬8千名이고 市·道の 職業安定所는 겨우 6千餘名에 不過하여 就業斡旋率이 매우 낮다. 就業斡旋內容을 보면 대부분 單純勞動者들이다. 더우기 職業斡旋狀況을 보면 國·公立에 비하여 私設職業紹介가 全體의 83%를 차지하고 있으며, 또한 私設職業紹介所의 不正한 營業行爲로 인하여 社會的인 問題를 종종 일으켜 말쟁이 되고 있다. 이와 같은 事實은 대부분의 企業들이 人力을 確保할 때 仲介機關이나 中間 斡旋者를 必要로 하지 않고 新入社員과 技能工까지도 緣故나 血緣關係에 의하여 採用하거나 直接 公開募集하기 때

<表 8> 全國職業安定所 現況

(단위 : 個所)

	1976	1977	1978	1979
國·公立	41	41	43	43
私 立	370	335	347	313
計	411	376	390	356

資料 : 勞動廳, 『노동통계연감』, 1980.

<表 9> 求人, 求職, 就業現況(1979)

(단위 : 名, %)

	求 人	求 職	就業斡旋
國·立	77,582 (26.5)	36,188 (15.2)	27,981 (13.9)
公 立	20,314 (6.9)	13,862 (7.9)	6,116 (3.1)
私 立	195,034 (66.6)	187,870 (78.9)	166,565 (83.0)
計	292,930 (100.0)	237,920 (100.0)	200,662 (100.0)

資料 : 勞動廳, 『노동통계연감』, 1980.

문이다. 또한 政府의 職業安定事業에 대한 認識不足이 큰 原因中의 하나라고 하겠다.

우리나라의 勞動移動率을 <表 10>에서 보면 1970年 全産業의 月別 入職率는 4.7%, 離職率은 5.1%로서 總勞動移動은 9.8%에 달하였으며 1977年까지 離職率은 계속 下落勢를 보였다가 1978年以後에는 離職率이 上昇勢를 보이고 있다. 물론 이러한 離職現象을 雇傭條件으로 報酬, 勤勞環境, 職業展望, 地域的 條件, 業務에 대한 適性度 등 여러 事實에 比重을 두고, 보다 나은 條件을 選擇하는 過程에서 惹起되는 現象이라고 할 수 있지만 勞動移動

現象이 深化되면 平均勤續年數가 짧아지고 生産活動에도 막대한 阻害를 招來하여 生産性向上에도 상당한 影響을 미칠 수 있다.

여기에서 最近의 勞動入·離職現象을 좀더 자세히 <表 11>에서 살펴보면 1979年의 下半期로 갈수록 入·離職超過率이 負의 부호를 보이고 있는데 이것은 1978年 下半期부터 시작된 緊縮政策과 國際景氣의 不況으로 生産活動이 萎縮되고 있어 勤勞者들의 職業選擇의 範圍가 점차 줄어들고 있음을 보여 준다고 하겠다. 물론 職業安定所의 就業斡旋組織이 잘 되어 있다면 勞動移動率이 더 높아질 가능성이 없지 않으나 安定에 寄與하는 면이 더 클 것으로 보인다.

<表 10> 勞動移動率

(단위 : %)

	全 產 業		製 造 業	
	入職率	離職率	入職率	離職率
1970	4.7	5.1	5.4	6.0
1971	3.9	4.6	4.5	5.4
1972	4.0	4.0	4.6	4.5
1973	4.8	3.9	5.8	4.5
1974	4.1	4.0	4.8	5.1
1975	4.4	3.7	5.2	4.4
1976	4.5	3.8	5.2	4.4
1977	5.0	4.4	5.5	5.1
1978	5.5	5.1	6.3	5.9
1979	5.1	5.3	5.7	6.3

註 : 1975年 以前은 調査對象이 10人以上 事業體, 1976年以後는 勤勞者數 5人以上 事業體임.
資料 : 勞動廳, 『매월 노동통계조사보고서』, 1970~1980.

<表 11> 1979年 分期別 月平均勞動移動

(단위 : %)

	全産業(非農林)			製 造 業		
	入職率	離職率	入·離職超過率	入職率	離職率	入·離職超過率
1/4	6.5	6.0	0.5	7.2	7.0	0.2
2/4	5.2	5.8	▽0.6	5.9	5.2	0.7
3/4	4.3	4.8	▽0.5	4.8	5.6	▽0.8
4/4	4.3	4.7	▽0.4	5.0	5.7	▽0.7

資料 : 勞動廳, 『매월 노동통계조사보고서』, 1979.

1977年 職業安定法이 制定된 以來 國家人力需給計劃의 要請에 따라 常時 300人 以上 勤勞者의 事業主에 대하여 事內職業訓練을 義務化하였다. 그러나 앞에서 言及된 것과 같이 職業訓練이 就業斡旋을 위한 職業安定事業과는 밀접한 關係없이 이루어져 왔기 때문에 큰 效果를 이루지 못하였다. 職業訓練이 하나의 教育投資라고 할 때 이러한 결과는 經濟的 浪費이며 職種別로 不要不急한 訓練을 받는 것도 또 하나의 人力資源의 浪費라고 할 수 있다. 따라서 앞으로의 職業訓練은 基礎訓練의 範疇를 벗어나 生産性增進策의 一環으로서 不況에 對備하는 轉職訓練 등이 되어야 하겠다. 또한 우리나라의 經濟社會發展을 促進시키는 原動力作用을 해야 할 職業安定事業과 職業訓練制度는 장차 實施되어야 할 雇傭保險制度와 함께 三位一體의 형태로 再整備 發展시켜야 할 것이다.

V. 現行 他制度와의 關係

現在 우리나라에는 雇傭保險과 關聯되는 事業 또는 制度로서 零細民就勞事業, 醫療保險, 產災保險, 職域年金保險, 解雇手當, 退職金 등이 있다. 그런데 여기에서 중요한 것은 雇傭保險이 이들 制度와는 相互補完의인 것이어야 하며, 機能과 財政負擔에 있어서 重復은 피해야 한다는 것이다. 그러나 現實의으로 各制度는 實施時期와 背景 및 運營機構가 다르기 때문에 서로 有機的으로 調整하기가 어렵고, 同一한 制度라 할지라도 多元化될 可能性도 있다.

現在 勤勞基準法에는 解雇手當制度(同法 第27條), 退職金制度(同法 第28條) 및 休業手當制度(同法 第38條)를 規定하고 있는데, 雇傭保險의 導入時 이들 制度의 補完修正이 불가피하다고 본다. 물론 이 외에도 失業救濟를 위한 零細民就勞事業이 있으나 이는 根本的으로 雇傭保險과는 그 性格을 달리한다. 解雇豫告手當은 雇傭保險給付金과 一面 同一한 性格의 것이며 相互代替的인 關係에 있다고 볼 수 있다. 다만 兩者가 경합하여 被保險者가 解雇豫告手當을 支給받을 경우에는 30日間の 保險給付停止期間을 두어, 30日以後에 保險給付를 支給하여야 한다. 退職金制度는 1953年

法律 第285號로서 制定된 勤勞基準法에 明文化되어 現在에 이르고 있는 것으로 다음과 같은 많은 運營上의 問題點을 惹起하고 있다.

첫째, 勤勞從業員數의 增加와 平均勤續年數의 增加로 企業의 退職金負擔이 急增하여 「退職金倒産」과 이에 따르는 勞使間의 紛爭이 惹起되고 있다.

둘째, 有能한 人力確保를 위한 誘引策으로 높은 累進制를 採擇함으로써 企業의 負擔加重과 勞動市場의 無秩序를 招來하고 있다.

셋째, 現行 退職金制度下에서 業種別, 企業別, 個人別로 支給되는 退職金累進率의 差異가 심해 勞使紛爭의 큰 要因이 되고 있다.

넷째, 退職金支給方法 및 計算이 複雜하다. 그동안 退職金 支給方法에 대한 勞動廳 例規와 多數의 大法院 判例만 보아도 勞使對立을 惡化시키고 있음을 알 수 있다. 例로서, 勤續年數計算에 軍服務期間, 休職期間, 休業期間의 包含與否와 平均賃金計算에 있어서의 基本給制度의 未備로 인한 勞使對立 등을 들 수 있다¹¹⁾.

다섯째, 企業은 退職充當金を 社內에 留保하여 運營資金으로 사용하고 있어 企業이 倒産時 勤勞者들의 退職金 支給財源의 確保가 어려워 많은 社會問題를 惹起하고 있다.

여섯째, 現行 退職金制度下에서는 재벌그룹內의 系列企業間에 勤勞者의 轉勤을 強要함으로써 累進退職金의 負擔을 줄이는 등, 制度의 惡用을 助長할 수 있다.

일곱째, 累進率에 의한 退職金實施 以後 勤勞者側의 立場에서 長期勤續者가 늘고 使用者는 退職金 負擔으로 解雇를 꺼려서 企業組織의 新陳代謝를 阻害함으로써 勞動生産性의 增加趨勢를 鈍化시키고 있다. 이처럼 現在의 退

11) 勞動廳, 『직종별 임금조사보고서』, 1979에 규정된 우리나라의 類型別 賃金을 보면 ① 정액급여: 기본급, 근속급, 가족수당, 직무수당, 물가수당, 년·월차수당. ② 초과급여: 시간외수당, 연장근로수당, 휴일근무수당, 일·속직수당. ③ 특별급여: 1월1일~12월31일까지 1년동안에 지급한 총특별급여액÷12개월 등으로 되어 있다.

退職金制度는 運營過程에 많은 問題點을 노출해 왔다. 50年初에 制定된 退職金制度는 그동안 經濟規模가 커짐에 따라 그 適用에 있어서 무리가 따를 수 밖에 없었다. 더욱이 累進制가 안고 있는 問題點은 企業의 次元에서가 아니라 國民經濟的인 立場에서 改善의 餘地가 있다고 하겠다.

勤勞基準法上的의 退職金制度는 雇傭保險 및 年金保險의 兩面的인 性格을 가지고 있기 때문에 만약 年金保險制度和 雇傭保險制度가 實施되는 경우는 그 退職金의 既得權이 우선적으로 保護되어야 하며, 이와 아울러 補完措置로 退職金, 雇傭保險, 年金保險 相互間의 調整이 불가피하다고 본다. 즉, 年金保險制度和 雇傭保險制度의 適用을 받는 事業場에 대하여는 退職金의 法定下限「30日分」을 引下하고, 兩制度의 適用으로 인한 企業의 追加負擔相當額을 退職金法定限度內에서 規定한다. 그러나 年次的인 導入에 따라 經過措置로 適用을 받지 않는 事業場에 대해서는 法定下限「30日分」을 그대로 維持하며 年金保險制度和 雇傭保險制度가 成熟段階에 이르면 法定 強制的 退職金制度는 任意制度로 轉換한다. 既得 退職金에 대해서는 本人의 希望에 따라 中間請算 또는 新設 年金保險制度에 移管承繼許容이 可能하도록 한다. 後者の 경우 企業이 累積退職金을 몇 年間に 걸쳐서 年金制度에 分割拂入토록 권장한다. 이러한 折衷案外에 다음과 같은 두가지 代案을 提示할 수 있겠으나 이들은 現實的인 面에서 많은 問題點이 있는 것으로 보여지고 있다.

첫째, 退職金制度를 現在の 強制適用에서 任意適用으로 轉換하는 대신 年金保險制度和 雇傭保險制度를 導入·實施한다¹²⁾. 즉, 退職金에 대한 既得權을 認定함과 同時에 本人의 希望에 따라 既得退職金은 新設年金制度에 移管承繼가 可能하도록 하며(企業이 몇 年間 分割納入), 法定 退職金을 撤廢하는 대신 그에 상응하는 企業負擔金을 새로 實施되는 年金保險制度和 雇傭保險制度의 寄與金으로 釀出한다. 이 代案의 問題點으로 指摘될 수 있는 것은 勤勞者의 被害意識과 任意的 退職金制度를 勞使協議에 의해 自律的으로 運營하는 데서 惹起될 수 있는 여러가지 問題點들이다.

둘째 代案으로는 現行 法定 退職金制度를 그대로 두고 年金保險制度和 雇傭保險制度를 追加로 導入·實施하는 경우를 생각할 수 있겠다. 이 경우 雇傭保險實施는 몇 年間の 過渡期를 두어 勤勞者 및 使用者에게 退職金積立 혹은 雇傭保險加入의 選擇權을 賦與할 수 있도록 한다. 그러나 現行 退職金制度가 안고 있는 運營上的의 여러가지 問題點들은 반드시 補完·是正되어야 한다. 한 예로 法定下限 以上の 累進率에 대한 自律的 調整 및 退職給與 充當金의 社外積立問題 등을 들 수 있다. 그런데 둘째 代案의 問題點으로 指摘될 수 있는 것은 雇傭保險制度和 退職金制度 相互間의 混亂을 惹起할 우려가 있으며, 企業의 追加負擔이 크게 늘어나게 될 수 있을 것이다.

V. 結論 및 導入基本方向

12) 日本은 1944年 厚生年金制度를 導入하면서 法定 退職金制度를 撤廢하고 任意退職金制度를 勞使協議에 의하여 自律的으로 實施하고 있다.

1960年代 以後의 우리나라 經濟成長의 原動

力은 무엇보다도 優秀한 人力資源의 풍부한 供給이었다고 할 수 있겠다. 60年代 初까지만 하여도 우리나라의 勞動市場은 無制限 勞動供給時代로 規定지을 수 있었다. 그러나 70年代에 들어서면서 産業構造의 改編에 따라 高級技術人力의 不足現象은 各 産業部門에 나타났으며, 비교적 풍부한 人力資源으로 뒷받침되었던 우리 經濟成長에 새로운 問題點으로 대두되고 있는 반면, 下級技術人力은 過多現象을 招來하여 높은 失業率을 보임에 따라 長期的인 失業對策, 勞動力需給調整, 人力開發, 職業訓練 및 職業安定事業 등은 國民經濟成長에 큰 課題로 提起되고 있다.

앞에서는 外國의 雇傭保險制度의 經驗과 問題點, 最近 韓國의 失業構造와 그 原因 및 對策, 雇傭保險制度導入이 勞動力需給情報蒐集, 職業訓練, 職業安定事業 등에 미칠 期待效果, 勤勞者의 勤勞意慾에 미치는 影響 등을 韓國의 現實을 감안하여 分析하고, 現行 韓國의 類似制度와의 關係 등을 감안한 雇傭保險制度의 導入可能性에 대하여 論하였다. 여기서는 結論적으로 雇傭保險導入時 우선적으로 고려되어야 할 基本方向을 提示하면 다음과 같다.

勤勞基準法 適用對象業體는 原則적으로 雇傭保險에 包含되도록 하여야 하나 行政上的의 困難과 初期의 經驗을 위해서는 年次的인 擴大實施가 필요하며, 同時에 季節的 群小業體를 포함시킴으로써 생길 수 있는 여러 問題點을 줄이기 위하여 一定期間 以上 事業을 持續하는 業體에 限定하는 것도 바람직하다. 또한 賃금이 被雇傭의 주된 所得의 源泉이 되지 못하는 學生이나 家庭主婦와 같은 非常勤勤勞者(part time worker)는 雇傭保險 適用對象에 포함시키지 않음이 通例이다.

保險給付 受給資格要件으로서는 失職하기 以前 一定期間(例로서 6個月~1年) 동안 就業하여 保險料를 拂入했어야 한다. 被傭者는 失職後 계속 職場에 있으면서 일하겠다고 하는 意思가 있어야 한다. 즉, 일할 意思가 있으며 또 일할 수 있는 精神的·肉體的 能力을 갖추고 있다는 것을 證明하기 위하여는 職業安定所에 失業者登錄을 해야 하며, 正當한 事由없이 紹介된 職場에의 就業을 拒否하지 않아야 한다. 이상과 같은 두가지 條件이 만족되었다고 하더라도 自發的인 失業이나 不正行爲, 勞使紛爭, 其他 非適格事由에 대해서는 給付受給資格을 制限할 수 있다.

保險給付水準의 決定에 있어서는 다음과 같은 몇가지 原則이 指針으로 감안되어야 한다. 첫째, 保險給付水準은 保險料拂入金額과 어느 정도는 比例하여 策定되어야 하나 社會保障이란 側面에서 下厚上薄의 原則도 保險給付決定에 있어서 감안하여야 할 것이다. 保險給付水準의 決定方法은 보통 被保險者의 寄與金離出期間과 受惠者의 失職前 平均賃金水準에 比例함을 原則으로 하나 平均賃金의 上限額과 給付支給期間의 限界도 設定되어야 한다.

雇傭保險을 위한 財源의 調達은 強制雇傭保險適用事業場의 使用者와 被傭者로부터 保險料를 離出함으로써 給付財源을 充當하고, 기타 運營 및 附隨業務에 관한 費用은 政府支援으로 함을 原則으로 한다.

雇傭制度를 위한 使用者와 勤勞者의 保險料率은 雇傭保險, 年金保險, 退職金制度 등 制度間의 相互調和와 勞使의 財政負擔을 감안하여 決定하여야 한다.

雇傭保險制度의 導入·實施에 앞서 해결되어야 할 課題들이 있다. 즉, 失業類型에 대한

情報蒐集, 適用對象勤勞者の把握, 失業者登錄, 職業輔導를 위한 全國的인 職業安定所 및 그 組織網의 樹立, 保險料算定の 基準이 되는 平均賃金の 概念定立과 各種 手當을 포함한 基本給制度의 定立 등을 들 수 있다. 이러한 先行措置에 따라 雇傭保險制度를 導入하기 위하여, ① 雇傭保險制度和 관련된 諸制度와의 相互關係 및 調整方案등을 檢討하고, ② 職業

安定所를 增設하여 雇傭保險制度 導入의 基盤을 構築하며, ③ 離職者統計, 失業類型別 失業統計, 平均失業期間 등 雇傭 및 賃金에 관한 統計를 體系의으로 定立하고, ④ 雇傭保險法의 制定과 그 適用範圍, 費用負擔, 給付要件, 給付의 內容과 期間 등에 관한 施行案을 作成 檢討하는 등의 準備段階를 거쳐서 年次的으로 雇傭保險制度를 도입하여야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 經濟企劃院, 『主要業務指標』, 1980.
 勞動廳, 『한국노동통계연감』, 1979~80.
 _____, 『직종별 임금조사보고서』, 1980.
 _____, 『사업체 노동실태보고서』, 1979.
 _____, 『매월 노동통계 조사보고서』, 1979. 3~1980. 12.
 _____, 『職業安定行政의 機能強化對策』, 1977.
 大韓商工會議所, 『保險産業의 現況과 課題』, 1977.
 卓熙準, 「賃金·雇傭」, 全國經濟人聯合會, 『全經聯』, 1980.
 韓國經營者協會, 『低成長과 勞動政策課題』, 1980.
 Becker, Joseph M., *The Problems of Abuse in Unemployment Benefits, A Study in Limits*, New York: Columbia University Press, 1953.
 Council for Economic Planning and Development Executive Yuan, Republic of China, *Industry of Free China*, April 1980.
 _____, *Taiwan Statistical Data Book*, 1979.
 Directorate-General Budget, Accounting & Statistics Executive Yuan, *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 1980.
 Hauser, Mark M. and Paul Bunows, *The Economics of Unemployment Insurance*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1969.
 International Labour Office, *Yearbook of Labour Statistics*, 1979.
 The World Bank, "1979 World Bank Atlas."
 U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World 1979*, Washington, D.C., 1980.