

대량실업과 고용보험제도의 개선방향

경제위기로 실업자가 백만명을 넘고, 실업의 영향으로 고통받는 국민이 인구의 10%가 넘는 5백만명에 달할 것으로 전망된다. 사상초유의 대량실업 사태를 맞아 현행 고용보험제도의 실태와 개선방향을 살펴본다.

정인수

한국노동연구원 연구위원

1. 1998년도 실업전망

국제통화기금(IMF) 무제금융 시에 약속된 이행사항의 수행과정에서 긴축과 고금리 정책 및 구조조정이 이루어 지면서 1998년의 실업율은 3.9%~4.4%로 급증할 것으로 전망된다(표1). 경제성장률이 3%로 될 경우 실업율 3.9%, 실업자 수는 85만 명으로 97년과 비교하면 30만 명의 실업자가 더 발생할 것이다. 국제노동기구(ILO)의 실업의 정의에 의하면 1주일에 1시간이라도 소득을위하여 일하면 실업이 아니다. 따라서 우리나라의 경우 고용보험 수혜가능 인원, 부양가족수, 비경제활동을 등을 감안할 때 실업율에는 포함되지 않는 잠재실업자가 많을 것이다. 잠재실업을 포함할 경우 130만 명의 실업자 발생할 것으로 예상된다. 경제 성장률이 99년 이후 잠재성장률 수준(6% 내외)으로 회복된다고 하더라도 향후 2~3년간은 4%대의 고실업이 지속될 것으로 전망된다.

1998년에는 중장년층에 대한 대규모 고용조정과 중소기업의 도산이 많을 것으로 예상되어 신규실업자보다는 전직실업자가 더욱 크게 증가할 것으로 전망된다(표2). 98년의 85만명 실업자 중 신규실업자는 37만명, 전직실업자는 48만명으로 전망된다. 한편 전직실업자 중 사무서비스직은 7.3만명(15%), 서비스 및

판매직은 12만명(25%), 기능원 및 장치조작원은 14만 5천명(30%), 단순노무직은 7만3천명(15%)으로 예상된다. 폐업 도산 정리해고 등 경영상의 사유로 인한 비자발적 실업자는 22만명(45.4%)에 이를 것으로 전망된다.

신규채용억제에 따른 대졸자의 취업난으로 이들의 하향취업이 증가하고, 중소기업의 도산으로 인한 고졸 생산직의 취업난이 심해질 것으로 예상된다. 신규실업자 36만 명 중 고졸 이하가 23만명(65%), 29세 이하가 28만명(75%)으로, 이들에 대한 직업훈련 확대가 주요현안이 될 것이다.

(표 1) 98년도 실업률 전망

(단위 : 천명, %)

구 분	1996	1997*	1998*	
			시나리오1	시나리오2
경제성장률	7.1	6.0	3.0	0.0
15세이상인구	34,182	34,737	35,219	35,219
(증가율)	(1.9)	(1.6)	(1.4)	(1.4)
경제활동인구	21,188	21,604	21,941	21,796
(증가율)	(1.9)	(2.0)	(1.5)	(0.9)
취업자	20,764	21,054	21,088	20,846
(증가율)	(1.9)	(1.4)	(0.2)	(-1.0)
실업자	425	550	853	950
실업률	2.0	2.5	3.9	4.4

* 주 : * 97년 및 98년은 전망치임.

(표 2) 신규 및 전직실업자의 추이 및 전망

(단위 : 천명, %)

구분	1995	1996	1997*	1998*	
				시나리오1	시나리오2
전 체	419	424	550	853	950
신규실업자	165	165	234	368	401
(비 중)	(39.3)	(39.0)	(42.5)	(43.1)	(42.4)
전직실업자	254	259	316	485	545
(비 중)	(60.7)	(61.0)	(57.5)	(56.9)	(57.6)

* 주 : * 97년 및 98년은 전망치임.

2. 고용보험제도의 현황

우리나라의 고용보험제도는 1993년 5월 고용보험법이 제정됨에 따라 1995년 7월 1일부터 시행되었으며 실업급여와 고용안정 및 직업능력개발사업으로 나뉘

어 실시되고 있다(표3). 일용노동자(일일 고용되는자 또는 3월 이내의 기간을 정하여 고용된 노동자)는 실업급여에 한하여 보험의 적용을 받지 않고 있다. 고용보험은 상시노동자 30인 이상 사업장, 피용자의 33%인 430만명이 실업급여 수혜가 가능하였으나 1998년 1월부터 30인 이상 사업장으로부터 10인 이상 사업장으로 적용을 확대하여 피용자의 43%인 570만 명이 수혜 가능하게 되었다(표4). 보험료율은 3대 사업별로 구분하여 정하되, 임금총액의 1.5% 범위내에서 다음과 같이 부과되고 있다(표5).

〈표 3〉 고용보험 종류

구 분	1995년 7월-1997년 12월	1998년 1월 이후
실업급여	30인 이상	10인 이상
고용안정·능력개발 사업	70인 이상	50인 이상

〈표 4〉 고용보험 적용현황

확대시기	적용대상사업장	적용노동자	피용자중 적용비율
1995년 7월	30인 이상	430만명	35%
1998년 1월	10인 이상	570만명	48%

〈표 5〉 3대 사업 보험료율 부과내역

실업급여		0.6%(노사 각 1/2)
고용안정사업		0.2%(사업주 부담)
직업능력개발사업	150인 미만 기업	0.1%(사업주 부담)
	150인 이상 우선지원대상기업	0.3%(사업주 부담)
	150인 이상 대규모 기업	0.5%(사업주 부담)

가. 실업급여 사업

1) 사업내용 및 지급요건, 지급 금액

사업내용	지급요건	지급금액	
구직급여	· 고용보험이 적용되는 사업장에서 퇴직일 이전 18개월 동안에 12개월 이상 근무하고 실직한 사람은 구직급여를 지급받을 단 지방직이나 공채직으로 인한 퇴고근조자는 제외함.	· 아직껏 평균임금의 50%를 본인이 지정한 은행계좌를 통해 지급함. · 구직급여를 지급받을 수 있는 기간은 연령 및 피보험기간에 따라 달라짐(나향 참조)	
연장지급	· 수급자격자가 훈련을 받거나 취직이 곤란한 경우	· 훈련기간동안 최장 2년까지 연장지급 가능하며 취직이 곤란한 경우에는 50일 범위내에서 연장 · 신청 : 직업훈련기간동안 월 1회 수급증명서를 지방노동관서에 제출	
특수고용수당	조식제외직수당	· 구직급여의 수급자격자가 구직급여를 받을 수 있는 기간의 1/2이상을 일하고 아직껏의 사업주가 아닌 직장에 재취직한 경우	· 구직급여 비지급분의 1/5을 지급함. · 신청 : 재취직한 날로부터 30일 이내에 조기재취직수당 청구서를 제출
	직업능력개발수당	· 구직급여의 수급자격자가 지방노동관서의 직업훈련시설에 의한 직업훈련을 받은 경우	· 1일 5,000원 지급 · 신청 : 월 1회 직업훈련을 수당증명서 제출
	왕역구직활동비	· 구직급여의 수급자격자가 지방노동관서의 소개에 의해 거주지로부터 50km 이상 떨어진 곳에서 구직활동을 하는 경우	· 숙박료 : 1일 12,500원, 운임은 필요(무궁화호 보통실), 선의(2종 정액요금), 자동차(간접비용만)의 정한 금액. · 신청 : 왕역구직활동비 청구서 제출
	이주비	· 구직급여의 수급자격자가 지방노동관서의 소개된 직장에 취직하거나 직업훈련 등을 받기 위해 그 주거를 이전하는 경우	· 이주거리와 동반가족수에 따라 4~150원~38,750원 지급 · 신청 : 이주한 날로부터 14일 이내에 이주비 청구서 제출

2) 구직급여의 지급 기간

		피 보험 기간			
		1년 이상 -3년 미만	3년 이상 -5년 미만	5년 이상 -10년 미만	10년 이상
여성일	25세 미만	30일	60일	90일	120일
원래	25세 이상-30세 미만	60일	90일	120일	150일
연령	30세 이상-50세 미만	90일	120일	150일	180일
	50세 이상 및 장애인	120일	150일	180일	210일

3) 구직급여의 신청절차

회사를 이직하면 사업주가 근무기간·이직사유·임금 등을 기재한 이직확인서를 사업장 관할 지방노동관서에 제출한다. 이직 후에도 증명회사에 이직확인서의 교부청구가 가능하다.

피보험자는 고용보험 수급자격인정신청서를 「거주지 관할지방노동관서 고용

보험과)에 제출한다. 재취업을 위하여 지방노동관서 직업안정과에 구직등록을 하여야 한다. 수급자격자는 지방노동관서에서 지정한 실업인정일(매 2주마다 같은 요일)에 본인이 직접 출석하여 지난 2주 동안의 구직활동내용 등을 실업인정 신청서에 기재하여 제출하여야 한다. 이러한 구직활동에도 불구하고 실업하고 있었던 날에 대하여만 구직급여가 지급된다.

나. 고용안정사업

사업내용	지원요건	지원금액
· 총업수당 지원금	· 경제적 이유로 폐업 소망근로자의 1/2이상 취업하고 근로자에게 취업수당을 지급한 기업	· 재고된 총업수당의 1/2제한(대규모 기업은 1/3)
· 근로시간단축 지원금	· 근로시간의 1/30이상을 단축한 기업	· 근로시간단축전에 사업주가 근로시간 단축대상 피보험자에게 지급한 평균임금의 1/20(대규모 기업은 1/30)지원
· 고용촉진훈련 지원금	· 고용조정이 불가능한 사업주가 당해 사업상의 근로자를 대상으로 훈련을 실시한 후 계속 고용한 기업	· 사업주가 훈련기간중에 피보험자에게 지급한 임금액의 1/2(대규모 기업은 1/3) 및 훈련비 일부
· 근로자사회 개편지원금	· 고용조정이 불가능한 사업주가 고용관계를 유지하면서 근로자를 사회피견하는 기업	· 피보험자를 파견한 사업주가 당해 피보험자에게 지급한 임금액의 1/10(대규모 기업은 1/5)지원
· 인력개발 지원금	· 임금을 직할한 후 기존 업종에서 고용되었던 근로자의 6할 이상을 재취업하여 계속 고용하는 기업	· 인력개발제한 근로자에게 지급된 임금액의 1/4(대규모 기업은 1/5)을 1년간 지원
· 직업훈련지원금	· 이직 예정인 피보험자를 대상으로 직업훈련 훈련을 실시하고 통상임금의 이상을 지급한 기업	· 근로자에게 지급한 임금액의 1/2(대규모 기업은 1/3)과 훈련비용에 노동부장관이 정하는 비율을 산정한 금액
· 직업교육훈련 지원금	· 당해 사업장의 이직예정인 피보험자 또는 피보험자였던 근로서 이직된 자를 대상으로 노동부장관이 정한교육훈련을 실시한 기업	· 교육훈련비용에 노동부장관이 정하는 비율을 금액의 산정한 금액
· 채용상대금	· 고용조정전도 인하여 이직된 자를 재업안정기까지 3년 내에 재취 한 분기동안 5인 이상 또는 당해 사업장 및 근로자수의 5/30 이상 채용하는 기업	· 초기재취업수당의 지급대상이 되는 자를 채용한 경우 임금의 1/2(대규모 기업은 1/3)을 지원하며 기다리 경우 임금의 일부 지원
· 채용관련 지원금	· 이직자를 피보험자로 채용한 사업주가 채용 후 6월 이내에 새로운 직장제공에 필요한 훈련을 실시한 기업	· 당해 근로자에게 지급한 임금의 1/2(대규모 기업은 1/3)지원
· 지역고용촉진 지원금	· 지정지역에 사업을 이전하거나 신설·증설하고 당해 지정지역 또는 다른 지정지역에서 고용이상 거주한 구직자를 고용한 기업	· 고용한 근로자에게 지급한 임금액의 1/2(대규모 기업은 1/3)지원

· 우선지원대상기업 : 제조업 500인 이하, 상업·건설업·운수및교통산업 300인 이하, 기타 100인 이하 및 내국도 기업 ; 우선지원대상기업 이외의 기업

위와 같은 고용조정지원제도 외에 고용자고용촉진 장려금, 재고용장려금, 육아휴직장려금, 직장보육시설지원금, 직장보육시설설치비 용자 등의 잠재인력 고용촉진사업이 있다.

다. 직업능력개발사업

1) 직업능력개발사업의 사업주에 대한 지원

사업 내용	지원 요건	지원 금액
사업주 직업훈련 지원	· 직업훈련법에 따른 직업훈련 실시기업	· 자체훈련 : 전체(대기업 50%) · 위탁훈련 : 90%(대기업 70%) · 전액훈련 : 전액
교육훈련 지원	· 지역 교육훈련기관에 위탁교육을 실시한 기업	· 훈련비용의 30%(대기업 20%) · 근로자 1인당 연간 200만원(대기업 100만원)을 한도로 지원
	· 구직활동기 및 1년이상 재직된 보호일자 중 이직예정자대상로 교육훈련 실시 기업 · 최부장시보형 단기(특장)교육사제 실시 기업	· 최부장시보 전액(시간당 10만원 한도, 기업당 연간 50시간 한도)
수급자가 훈련지원	· 1년이상 재직된 보호일자를 대상으로 30% 이상의 수급자를 부여하고, 휴가기간중 정상 임금어상의 임금액을 지급한 기업 · 교육기관, 교육훈련기관 및 직업훈련기관에 개설된 과정에 근로자를 위탁하여 훈련을 실시할 것	· 휴가기간중 지급한 임금액+교육훈련비용의 50%(대기업 25%)지원 · 근로자 1인당 연간 400만원(대기업 400만원)을 한도로 지원
직업훈련 시도장비 설치비용 대부 및 지원	· 대부분 : 직업훈련을 실시하는 기업 또는 사업주단체 · 지원 : 직업훈련시설이나 장비를 설치하고자 하는 기업 또는 사업주단체	· 대부분 · 금액 : 연회 1%(대기업 2.5%) · 상환기간 : 5년(최저 5년) 균분상환 · 한도액 : 사업주단체 40억원, 사업주 30억원 한도로 소요 자금의 50% 이내 · 지원 : 소용과금 50% 이므로 20% 한도

2) 직업능력개발사업의 노동자에 대한 지원

사업 내용	지원 요건	지원금액 및 선정방법
근로자 교육수당 비율대부 지원	· 훈련기관에서 실시하는 훈련을 수료한 50세 이상 근로자	· 수당비용 전액 지원 · 근로자 1인당 100만원 한도 · 신청 : 수당에서 3일전까지 수당신청서 3제출 및 수당결재후 30일 이내 장래금신청서 제출
	· 전문대학이상 또는 기능대학 입학과나 대학부인 근로자(대학원자생은 제외)	· 금액 : 연회 2% · 교육수당비(입학료, 수강료, 기성회비등) 전액 · 신청 : 대부분신청서 제출(사업장 권장 계약노동자선) : 1학기 : 2.1~2.2월 2학기 : 8.1~8.31
	· 고용보험제용사업장에서 이직된 자로 재취업을 위한 기술습득이 필요하다고 인정된 근로자	· 훈련비용 전액 지원 · 상임직업을 제공받지 못하는 근로자에게는 최저임금액의 50%, 가족수당(1인당 월 3만원 한도 4인까지) 및 교육비(월 3만원) · 신청 : 지방노동관서에 구직등록하고 신청서 제출제출된 경우

3. 실업대책 및 고용보험제도의 개선방향

실업대책의 기본방향으로 들 수 있는 것은 우선 건실한 기업의 도산을 최소화하여 기업도산으로 인한 20만명의 실직을 예방하는 것이다. 그리고 직업안정기능과 직업훈련을 확대하여 재취업을 촉진하고, 실업급여를 확대하며, 벤처 중소기업의 창업을 지원하여 일자리를 창출하는 것이다. 정부에서는 실업대책으로서 4조5천억원을 투입하여 대책을 추진 중이라 한다.

다음에서는 실업대책의 구체적 개선 방안과 고용보험제도의 장기적 발전방향을 논하고자 한다. 실업대책을 소극적 의미와 적극적 의미로 나누다면 실업이 발생하였을 경우의 대책인 실업대책 일반은 소극적 의미의 대책으로, 일자리 창출을 위한 벤처기업 지원은 적극적 의미의 실업대책으로 분류될 수 있다. 따라서 본 장에서는 실업대책을 실업대책 일반과 벤처기업 지원 및 고용보험제도의 장기적 발전방향으로 세가지 절로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 실업대책 일반

구체적 실업대책으로는 첫째, 실업급여 소정급여일수를 30~120일에서 60~180일로 확대하는 것이다(표6).

〈표 6〉 실업급여의 소정급여일수 개정(안)

구 분		피 보 험 기 간		
		1년이상 3년미만	3년이상 5년미만	5년이상
이직일현재연령	30세 미만*	60	90	120
	30세 이상 50세 미만	90	120	150
	50세 이상 및 장애인	120	150	180

* 주 : 현재 25세 미만의 소정급여일수는 피보험기간에 따라 각각 30일(1년 이상 3년 미만), 60일(3년 이상 5년 미만), 90일(5년 이상 10년 미만), 120일(10년 이상)임.

둘째, 고용보험 적용범위의 확대를 들 수 있다. 98년 1월부터 고용보험 적용범위가 30인 이상 사업장에서 10인 이상 사업장으로 확대되었으나 아직도 실업자에 대한 보호범위는 매우 한정적이다. 특히 IMF관리체제에서 1998년 경제성장률이 0%가 되리라는 극한 상황(시나리오2)을 가정할 경우 실업자수 95만명 가

운데 실업급여 수혜대상자는 7.4%인 7만명에 불과하여 고용보험 적용대상범위의 확대가 시급한 실정이다(표7).

(표 7) '98년도 실업자의 구성 전망(경제성장률 0%, 시나리오2 경우)

실업자(95만명)				
전직실업자(59만명)			신규실업자(36만명)	
고용보험적용(16만명)		고용보험 비적용 (29만명)	29세 이하 (7만명)	30세 이상
실업급여수급 (7만명)	실업급여비수급 (9만명)			

셋째, 실업급여 수급자격을 현행의 실업발생 전 18개월 중 12개월 이상 고용보험 적용사업장에 고용된 자로 규정하던 것에서 실업발생 전 12개월 중 6개월 이상의 고용보험 적용사업장에 고용된 자로 개정할 필요가 있다. 신청요건을 완화하는 조치를 취할 경우 10인 이상 30인 미만 사업장의 140만 추가가입자가 1998년 7월 1일부터 실업시 실업급여 신청이 가능해 진다.

넷째, 전직실업자의 재취업을 위한 직업훈련 및 생계비지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 직업훈련기관 등을 활용한 직업훈련을 확대하고 재취업 성과에 따라 훈련비용을 차등해 지원하고 소요비용을 고용보험기금에서 지원해야 한다. 한편 실업자 재취업훈련에 대한 홍보 및 훈련상담활동을 강화하고 훈련수당 시 생계보조금을 상향 조정해야 한다(최저임금의 50%에서 80%로).

다섯째, 벤처기업에 대한 창업지원을 지속적으로 실시해야 한다. 2000개 벤처기업이 창업될 경우 10만 명 신규채용 효과가 나타날 것으로 예상된다.

여섯째, 기업이 고용안정에 최선의 노력을 다하도록 지원해야 한다. 이를 위한 방법으로는 휴업수당 지원금, 근로시간단축 지원금, 직업전환훈련 지원금, 인력재배치 지원금 등을 들 수 있다.

일곱째, 기업의 도산에 따라 임금과 퇴직금 받지 못한 노동자에 대한 임금채권 보장기금을 지급할 필요가 있다. 기업의 도산이 증가함에 따라 실직기간 중 생계유지의 가장 중요한 수단인 퇴직금 채불이 급증하고 있다(1997년말 현재 4천억원). 따라서 기업도산 등에 따른 채불임금을 대체지급할 수 있도록 사업주 출연으로 '임금채권보장기금'을 설치할 필요가 있다(1998년 2월 관련법률 제정 필요). 무기명장기채권기금 등에서 4천억원의 임금채권보장기금의 일차년도 기금을 조달해야 한다.

여덟째, 신규실업자에 대한 직업훈련 및 훈련수당 지원이 이루어져야 한다. 기

업의 신규채용 역제로 청소년 실업률이 급증할 것으로 예상된다. 따라서 무기능 청소년에 대한 직업교육훈련을 1997년의 10만명에서 15만명으로 확대(공공훈련 3만5천명, 사업내훈련 6만5천명, 인정훈련 5만명)할 필요가 있으며, 여기에 필요한 소요재원은 직업훈련촉진기금 및 고용보험기금에서 조달한다.

이홉째, 저소득 실직자에 대한 생계보장이 이루어져야 한다. 여기에 해당하는 대상자로는 고용보험 적용대상 제외자, 실업기간 수급기간 종료자 등을 들 수 있다.

열번째, 장기실직자에 대한 생계지원이 필요하다. 장기실직자에 해당하는 자는 6개월 이상 실직자, 자산 5천만원 이하의 자를 말한다. 실업률이 일정 수준(예를 들어 4.0%) 이상일 경우 실업급여 일수를 소진한 실직자에 대하여 60일 범위내에서 실업급여일수를 연장할 필요가 있다(1998년 2월 고용보험법 개정 필요).

열한번째, 단축시간근로(work sharing)제를 장려하여 근로시간을 1/10 이상 단축하여 감원을 방지한 사업주에 대해서 임금감소액의 일부를 최대 6개월 지원해야 한다.

열두번째, 휴업수당지원금을 신설하여 월 2일 이상 휴업을 행한 업체에게 지불한 수당의 1/2~1/5를 지원해야 한다.

열세번째, 인력은행을 확충할 필요가 있다. 현재 공공취업알선기관은 46개 지방노동관서와 7개 인력은행에 불과하다. 취업알선기관을 통한 취업자 비율을 보면 독일이 30%, 일본이 25%임에 반해서 한국은 1.5%에 불과하다. 그리하여 1998년 중에 지방노동관서에 민간전문상담원 460명을 배치하고 인력은행 30개소를 추가로 설치하는 계획이 요망된다. 2000년까지 공공취업알선기관을 100개로 확대하여 실업급여 지급과 취업알선을 연계한 종합고용서비스체계를 구축해야 한다.

열네번째, 취업정보망을 구축할 필요가 있다. 고용정보의 데이터베이스 구축, 구인구직정보의 자동전산입력방식 도입, PC통신과 인터넷을 통한 고용정보를 제공할 수 있다. 이를 위해서는 중앙고용정보관리소를 중심으로 통합관리시스템의 구축이 필요하다.

2) 벤처기업에 대한 창업지원

벤처기업에 대한 창업지원이 일자리 창출의 지름길이므로 이에 대한 정책지원이 필요하다. 연구결과에 의하면 중소기업 특히 벤처기업과 같은 자영업의 고용창출효과가 기존 노동시장의 고용유지를 위한 정책보다 효과적임이 입증되었다(Niegel Meager, 1996). 제조업보다는 서비스업에서의 자영업 밀도가 높다는

점을 감안할 때 제조업으로부터 서비스업으로 변화하는 현대 사회에서는 자영업에 대한 지원이 일차적 창출에 도움을 준다고 볼 수 있다. 연구에 의하면 기업설립과 진입에 대한 규제의 틀이 엄격한가 느슨한가에 따라 자영업의 증가율이 다른 것으로 나타났다. 영국의 경우 규제가 느슨하여 자영업이 증가하는 반면 독일과 프랑스는 엄격하여 그렇지 못하였다.

실업대책으로서의 벤처기업에 대한 지원정책은 몇가지 평가를 통하여 그 지원 방법을 선택해야 한다. 지원정책의 평가는 첫째, 실업자들이 자영업으로 보다 많이 전환되는가 또한 그들의 생존율이 높은가 둘째, 만약 자영업으로의 존립에 실패하였을 경우 자영업에서의 경험이 임금노동자로서의 재고용 가능성을 높여줄 수 있는가를 보아야 한다. 자영업으로의 진입은 사하중(死荷重)효과(dead weight effect)와 대체효과(displacement effect)로 나누어 평가될 수 있다. 사하중 효과란 실업급여를 받는 실직자들이 보조금이 없는 자영업으로 진입하여 만약 실패할 경우 실업급여의 효과조차 없어지게 되는 부담을 의미하여, 대체효과란 보조금을 받는 벤처기업이 기존의 보조금을 받지 않는 기업들을 몰아내는 정도를 의미한다. 이 두 가지 효과는 유럽의 경우 나라에 따라 다르게 나타난다.

벤처기업 지원의 대상이 되는 자격기준은 대부분의 나라에서 실업수당을 받을 자격이 있는 실업자로 한정하고 있다. 독일, 영국, 아일랜드는 단기실업자를 제외하고 있으며, 그중 독일은 특정유형의 기업만을 정책목표로 삼고 있는데 저소득 서비스 부문에서 활동하는 자영업은 제외하고 있다.

창업수당 지원방식에는 두 가지가 있다. 첫째는 실업수당 대신에 참가자들에게 정기적인 수당을 지원하는 방식이고, 둘째는 프랑스와 스페인에서와 같이 자영업 개시 초반에 한꺼번에 수령할 것을 선택할 수 있도록 하는 방식이다. 벤처기업에 대한 지원 규모와 기간은 순수한 고용창출 효과에 상당한 영향을 미치므로 그 결정에 대해서는 외국의 경험을 토대로 적정 수준을 파악해야 할 것이다.

독일, 덴마크, 프랑스, 영국에 대한 평가결과(표9)와 우리나라의 경우를 비교하여 이끌어 낸 정책적 시사점은 다섯가지로 정리될 수 있다.

첫째, 수당보다는 일시불(lump-sum)로서 창업을 지원하는 것이 진입서 자본장벽을 극복해 주기 때문에 보다 바람직하며 창업지원액이 실업수당보다는 높은 수준이어야 한다.

둘째, 벤처기업 지원에 대한 선별기준을 강화하는 것이 바람직 하다. 이때 독일식은 개인자격 기준은 느슨하지만 벤처기업 자체에 대한 선별은 엄격하며, 덴

마크식은 개인자격을 장기실업자로 한정하고 벤처기업 심사는 느슨하게 하고 있다. 사하중(死荷重)과 생존률 차원에서 볼 때 독일 및 덴마크 방식의 두 가지 중 하나 또는 두 가지의 엄격한 부분을 혼합한 방법이 바람직하다.

세째, 덴마크의 경우가 시사하고 있는 바와 같이 최소한 처음 수년간은 벤처기업에 대한 세제, 교육, 직업훈련 지원을 하는 것이 생존률을 높이게 된다.

네째, 우리나라의 벤처기업 지원에 대한 노동부안에 따르면 2천개소에 대하여 업체당 3억원을 장기저리 융자하는 방안을 제시하고 있는 바, 창업지원자 수를 5천개소 정도로 늘리고 지원액을 1억5천만원 정도로 낮추는 것이 바람직하다. 실업자수에 대한 창업지원수의 비율(창업지원수/실업자수)을 보면 독일 0.5%, 영국 5%, 덴마크 3.3%로 나타나는 바 한국의 경우 실업자를 100만명으로 산정할 경우 2천개소에 대한 지원은 0.2%에 불과하여 지원수를 독일 정도로 높일 필요가 있다.

다섯째, 벤처기업 지원대상은 실업자로 한정하되 독일, 영국, 덴마크, 아일랜드와 같이 단기실업자는 제외하는 방안이 낫다고 본다.

3) 장기적 실업대책

첫째, 고용보험 적용대상을 확대할 필요가 있다. 1998년부터 고용보험의 적용대상범위가 실업급여 적용대상의 경우 상시노동자 10인 이상의 사업장까지, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 50인 이상의 사업장까지로 확대된다. 그러나 10인 이상 사업장까지 확대되더라도 노동자의 약 1/2은 고용보험 적용대상에서 제외되므로 영세사업장에 근무하는 노동자들을 보호하기 위해서는 1998년 7월부터 5인 이상 사업장으로 실업급여 적용대상을 확대하고 고용안정사업과 직업능력개발사업은 10인 이상 사업장까지 확대할 필요가 있고, 2000년까지는 고용보험을 전면 적용해야 한다. 한편 단시간노동자 및 건설일용노동자에 대해서도 고용보험 적용이 지속적으로 확대되어야 한다(표 8).

〈표 8〉 고용보험 적용현황 및 확대 방안

확대시기	적용대상사업장	적용노동자	피용자중 적용비율
1995년 7월	30인 이상	430만명	35%
1998년 1월	10인 이상	570만명	48%
1998년 7월	5인 이상	630만명	52%
1999년 7월	임시직/일용직 포함	780만명	65%
2000년 1월	모든 사업장	1,000만명	83%

(표 9) 평가결과 정책영향들

	독일	덴마크	프랑스	영국
정책특성				
자격(개인)	노순(1개월 이상 실업자)	업적(장기 실업자)	노순(모든 실업자)	노순(현재는 8주, 현재는 6주 실업)
(기업)	업적(수인요 최저소득준속)	노순(제한 없음)	업적(기업계회 실사요)	공간수준(1000이하 자본과 지역당국이 기업계회를 심사)
지불형태	수당	수당	일시불	수당
지불수준	높다 (이전과 실업 수당과 관련)	높다	중간수준	낮다
기간	높다(처음엔 3개월, 지금 6개월)	길다(3.5년)		중간수준(1년; 지역마다 차이)
제공되는 지원폭은 포괄수준	낮다	높다	낮다	중간수준
참가자수	적다(20,000)	적다(약 5,000)	중간(50,000-70,000)	높다(100,000 이후 감소)
참가자성격과 활동의 성격				
여성참가	낮다	높다	평균	높다
청년참가	높다	낮다	높다	높다
서비스부문	낮다	높다	낮다	높다
생산제조부문	높다	낮다	높다	낮다
정책수행				
deadweight	낮다(<20%)	평균(41%)	평균(35%)	높다(50-70%)
성공률	불명	높다	평균	낮다
무수익인 직업(%)	불명	낮다(2년이후 35)	높다(5년이후 97)	낮다(5년이후 35)
discouragement	낮다	높다	낮다	높다
고용가능성	불명	불명	불명	불명
상황				
소득수준	높다	낮다	불명	불명
대도입항	불명	불명	불명	있음

· 자료: Nigel Meager, 'From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up', G. Schmid(ed.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation 1996.

둘째, 직업안정조직을 효율화할 필요가 있다. 공공직업안정기관의 합리적인 재구축을 위해서 이에 필요한 재원이 안정적으로 확보되어야 한다. 우리나라에서 고용보험제도가 시행된 지 2년이나 경과하였으나 일반재정을 통한 직업안정 기관 확충이 이루어지지 못하고 있기 때문에 직업안정기관 등 노동시장 하부구

조를 체계적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 고용보험의 효율적인 시행 및 실직 노동자의 재취업을 촉진하고 신규노동시장 진입자들의 취업을 유도하려면 고용 보험 제공 및 직업지도를 위하여 고용보험 사업의 일환으로 고용보험 기금에서 과감하게 투자할 수 있는 여건을 갖추어야 할 것이다.

아울러 직업상담 및 취업알선의 토대가 되는 노동시장 정보망을 중앙고용정보 관리소와 직업안정기관을 중심으로 구축하여 고용정보를 구인구직자에게 신속하고 정확하게 제공해야 한다. 또한 노동시장 전산망 관리를 민간전산전문회사에 위탁하여 노동시장 정보망 운영의 효율성을 제고시켜야 한다. 그리고 무료직업소개사업을 허가제에서 신고제로 전환하고 유료직업소개사업의 허가요건을 완화하여 민간직업소개기능을 활성화시킬 필요가 있다.

셋째, 현행의 엄격한 지급요건을 현실에 맞게 완화할 필요가 있다. 각종 지원금 및 장려금의 지급요건이 너무 까다로워 고용안정사업과 직업능력개발사업 활성화의 저해요인으로 작용해 왔다. 따라서 고용보험사업을 활성화하기 위해서는 지급요건을 현실에 적합하게 재조정할 필요가 있다. 먼저 고용조정지원대상 지정업종이 현재 5개 업종으로 제한되어 있어서 휴업수당지원금을 신청할 수 있는 사업주가 거의 없는 상태이므로 지정업종을 대폭 확대할 필요가 있다. 따라서 고용조정이 활발한 업종은 모두 지정업종으로 지정하여 휴업수당지원금을 지원받도록 하고 다른 고용조정장려금 및 지원금의 지원에서도 우대받을 수 있게 하여 경제상황과 노동시장 상황의 변화에 신속하게 대처할 수 있게 해야 한다.

그리고 고용조정이 불가피하여 경영상의 어려움을 겪고 있는 기업이 직업전환 훈련 등을 기업부담으로 실시하기 어려운 경우가 많으므로 피보험자 또는 피보험자였던 자가 교육훈련기관에서 필요한 교육훈련을 수강할 경우 사업주를 경유하지 않고 교육훈련기관에 소요비용을 직접지원할 수 있도록 직업전환지원훈련금, 창업교육훈련지원금, 적응훈련지원금이 지원되어야 한다. 한편 현행의 채용장려금 지급요건은 너무 엄격하기 때문에 채용장려금의 지급요건을 고용조정 때문에 이직된 자로서 구직급여를 소진한 자를 채용한 사업주로 완화할 필요가 있다. 한편 현재 고령자 등의 고용촉진을 위한 재고용장려금의 수급요건도 너무 까다롭기 때문에 우리나라 기업의 실정에 적합하도록 완화할 필요가 있다.

직업능력개발사업 중 직업훈련지원원은 사업내 직업훈련 계획을 수립하여 노동부 장관의 승인을 받도록 하고 있는데 이러한 승인제를 신고제로 전환하고 사업내 직업훈련에 관한 규제를 폐지해야 한다. 그리고 교육훈련에 대한 지원이 중소기업들이 활용하는데 장애가 있었기 때문에 그러한 장애를 없애기 위해서 노동

부 장관이 지정한 기관 및 교육훈련과정을 제외하고는 모두 지원대상이 될 수 있도록 변경해야 한다. 또한 직업훈련지원과 교육훈련지원 등은 사업주에 대해서만 지원하고 있어 노동자 입장에서 필요한 교육훈련을 선택하는 것이 불가능하였다. 따라서 기업과 노동자가 필요한 교육훈련과정을 상호협의하여 선택할 수 있도록 해야 하고 노동자가 훈련기관에서 수강을 할 경우 교육훈련기관에 소요비용을 지원하고 노동자가 수강비용의 일부만 부담하고 원하는 훈련과정을 선택할 수 있게 개선되어야 한다.

넷째, 중소기업을 위한 지원제도의 개발이 이루어져야 한다. 중소기업 및 중소기업 노동자를 위한 고용안정사업과 직업능력개발사업의 개발이 시급히 요청된다. 중소기업은 인력난에 시달리고 있기 때문에 여성 인력의 취업을 촉진하고 중소기업 및 노동부 장관이 고용정책상 필요하다고 지정하는 업종에 대해서는 노동자의 보육비용을 고용보험에서 지원하는 방안을 도입할 필요가 있다. 그리고 직업능력개발을 활성화시키기 위해서는 현장훈련지도를 활성화시키고 직업훈련기관 등에서 중소기업에 훈련교사를 파견하여 기술지도를 실시하고 이 경우 소요비용을 전액 고용보험에서 지원해야 한다.

다섯째, 실업급여 운영을 효율화해야 한다. 지난 1년 동안 실업급여제도의 운영실태를 보면 실적자 권리보호에는 다소 문제가 있었던 것으로 보인다. 이는 지방노동관서에 실업인정을 담당하는 직업지도관의 숫자가 부족하고 전문성이 결여된 데서 오는 현상이다. 따라서 직업안정기관 인력의 전문성을 제고하고 적정인원을 확보하는 것이 시급한 과제이다. 한편, 고용보험료와 산재보험료를 각각 노동부와 근로복지공단에서 징수하고 있는데 관리운영비 절감과 수요자 편의도모를 위해 고용보험과 산재보험의 적용과 징수를 통합하는 것이 바람직한 것이다. ❖