

연구보고서

1995 - 003

고용보험제도와 적극적 노동시장정책

한국노동연구원

目次

머리말

第1章 序 論

第2장 雇傭保險事業의 勞動市場의 意義

第1節 우리나라 雇傭保險事業의 概要와 相互關係

1. 우리나라 雇傭保險事業의 概要
2. 우리나라 雇傭保險事業의 相互關係

第2節 雇傭保險事業의 勞動市場의 意義

1. 第1段階 : 올바른 職場選擇 및 採用의 誘導
2. 第2段階 : 積極的 勞動市場政策
3. 第3段階 : 消極的 勞動市場政策

第3節 雇傭保險制度와 積極的 勞動市場政策

第3章 雇傭安定事業의 推進方向

第1節 雇傭安定事業의 意義

第2節 雇傭情報提供 · 職業指導 및 職業紹介事業

1. 意 義
2. 雇傭情報提供이 求職者의 賃金 및 職場探索期間에 미치는 影響
3. 職業安定機關의 構築을 위한 政策課題

第3節 雇傭調整支援事業

1. 意 義
2. 雇傭調整의 類型
3. 우리나라 企業에서의 雇傭調整의 實態
4. 雇傭調整支援事業의 內容과 政策課題

第4節 雇傭促進事業

1. 意 義
2. 高齡者雇傭促進獎勵金
3. 育兒休職獎勵金
4. 雇傭促進施設에 대한 支援
5. 地域雇傭促進支援金

第4章 職業能力開發事業의 推進方向

第1節 職業能力開發事業의 意義

第2節 職業能力開發事業의 內容

1. 事業內 職業訓練支援

第3節 우리나라 企業의 教育訓練 實施現況

1. 事業內 職業訓練實施義務業體의 訓練義務 履行方法
2. 職業訓練分擔金 納付理由
3. 事業內 職業訓練實施義務가 없는 業體의 教育訓練 實施狀況
4. 賃金總額에 대한 教育訓練費의 比重

第4節 職業能力開發事業의 效率的 推進을 위한 政策課題

1. 우리나라 職業訓練體制의 問題點
2. 雇傭保險 施行에 따른 職業訓練體制 改編方向
3. 失業者의 再就業訓練

表目次

- <표3-1> 우리나라 도시근로자의 구직방법
 - <표3-2> 실업자가 전에 다녔던 직장을 그만둔 이유
 - <표3-3> 고용보험관리운영기구 직원 1인이 담당하는 서비스대상자수
 - <표3-4> 우리나라 고용보험관리운영을 위한 소요인력 추계
 - <표3-5> 응답업체의 산업별·규모별 분포현황
 - <표3-6> 1993년중 고용조정 실시유무
 - <표3-7> 노동조합 유무에 따른 고용조정 실시여부
 - <표3-8> 현재 고용조정의 필요성을 느끼고 있는지의 여부
 - <표3-9> 고용조정의 이유
 - <표3-10> 고용조정의 방법
 - <표3-11> 휴업 또는 조업단축의 원인
 - <표3-13> 고용조정 차원의 정리해고 또는 조기퇴직 실시유무
 - <표3-14> 고용조정 차원의 정리해고 또는 조기퇴직자수
 - <표3-15> 정리해고시 대상자의 선정기준
 - <표3-17> 정리해고 또는 조기퇴직 등 근로자수의 감축을 통한 고용조정과정에서의 애로사항
 - <표3-18> 고용조정 차원에서 소속근로자를 자회사·그룹내 타기업 또는 협력기업 등에 재배치 여부
 - <표3-19> 인력재배치 실시이유
 - <표3-20> 인력재배치의 방법
 - <표3-21> 고용조정 차원의 인력재배치 실시기업에서의 재배치인력에 대한 사전교육훈련 실시여부
 - <표3-22> 인력재배치시 노조 또는 근로자대표와 사전협의를 하였는지의 여부
 - <표3-23> 현재 고려하고 있는 고용조정의 방법
 - <표3-24> 고용조정과정에서 고용보험법에 의한 지원이 가장 절실히 요청되는 것
 - <표3-25> 고용조정 등에 따른 근로자의 고용불안을 최소화하기 위한 조치 중 가장 중요하다고 생각되는 것
 - <표3-26> 55세 이상의 고령근로자의 추이
 - <표3-27> 기업규모별 고령자 고용비율(1993)
 - <표3-28> 고령자의 고용확대를 위해 가장 중요하다고 생각되는 것
 - <표3-29> 여성근로자를 위한 육아휴직제도 실시여부
 - <표3-31> 고용증가율 상위 10개 시·군·구와 고용감소를 상위 20개 시·군·구
-
- <표4-1> 고용보험법상의 직업능력개발사업의 내용
 - <표4-2> 사업내 직업훈련실시 의무업체 여부
 - <표4-3> 직업훈련실시 의무업체의 노조유무별 훈련의무이행 방법
 - <표4-5> 훈련실시업체의 훈련실시 방법
 - <표4-6> 훈련의무업체가 직업훈련을 실시하면서 직업훈련분담금을 납부하고 있는 이유
 - <표4-7> 훈련의무업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 분담금만을 납부하는 이유
 - <표4-8> 직업훈련실시의무가 없는 업체의 근로자에 대한 교육훈련 실시여부
 - <표4-9> 산업별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중
 - <표4-10> 기업규모별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중
 - <표4-11> 교육훈련종류별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중(1993)
 - <표4-12> 연도별 사업내 직업훈련의무 대상업체의 훈련실시 현황
 - <표4-13> 24개 기능개발센터의 직원배치 현황
 - <표4-14> 직업훈련과 직업능력개발사업의 비교
 - <표4-15> 기능수준별 기능사 훈련실적(1992)
 - <표4-16> 기업이 가장 필요로 하는 직업훈련과정
 - <표4-17> 훈련의무업체가 생각하는 사업내 직업훈련 활성화 방안
 - <표4-18> 사업내 훈련의무제도를 폐지하여 직업훈련분담금을 고용 보험료에 흡수하고 사업내

직업훈련을 자율화할 경우 직업 훈련의무업체에 미칠 영향

<표4-19> 근로자를 위한 교육훈련실시에 있어서의 애로사항

<표4-20> 고용보험법에 의한 교육훈련지원이 가장 필요한 사항

그림 目次

[그림 2-1] 우리나라 고용보험사업의 개요

[그림 2-2] 우리나라 고용보험사업의 상호관계

[그림 3-1] 임금수준 및 직장탐색기간의 결정

[그림 3-2] 고용정보제공이 구직자의 임금 및 직장탐색기간에 미치는 영향

[그림 3-3] 고용조정의 유형

[그림 4-1] 실적중시훈련과 성과중시훈련의 비교

序言

1995년 7월 1일부터 우리나라에서도 고용보험제도가 시행된다. 우리나라의 고용보험제도는 실업자의 생활보장을 위한 실업급여뿐만 아니라 실업을 예방하고 고용구조를 개선하며 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시켜 기업의 경쟁력을 강화하고 경제의 효율성을 제고하기 위한 적극적 고용정책적 사업까지 포함하고 있다. 우리나라 고용보험법상의 고용안정사업과 직업능력 개발사업이 바로 적극적 노동시장정책을 보험화한 것으로서 본 연구는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 구체적인 추진방향을 밝히고 있다.

본 연구는 우리나라 노동시장에 대한 실태조사에 바탕을 두고 있으며 본 연구결과의 상당부분은 이미 정부에 전달되어 고용보험법 시행령에 반영되었다. 그러나 본 연구는 우리나라 고용보험법에 상당한 문제점이 있다는 것을 지적하고 있다. 특히 고용보험법상의 직업능력개발사업과 직업훈련기본법의 기본정신이 상이한데도 아무런 조정없이 직업훈련에 대하여 서로 다른 입법정신을 가진 법률이 동시에 시행되게 되는 데서 예상되는 문제점을 지적하고, 앞으로 우리나라 직업훈련제도가 고용보험법 및 고용정책기본법의 시행과 동시에 전면적으로 개편되어야 한다는 것을 역설하고 있다.

본 연구는 우리나라 기업에서 이루어지고 있는 고용조정의 실태를 체계적으로 분석하여 노동시장의 유연성 확보와 고용구조의 개선을 위한 고용조정지원등 고용안정사업의 구체적인 추진방향도 제시하고 있으며, 고용보험제도의 성패를 좌우할 수 있는 고용정보제공 및 직업소개사업의 추진방향을 제시하고 있다.

고용보험제도는 다른 사회보험제도와는 달리 수시로 변하는 경제상황 및 노동시장여건과 밀접한 관련을 가지며 발전해 가기 때문에 제도의 정착이 그만큼 어려운 제도이다. 따라서 고용보험법상의 세부사업이 성공적으로 발전·정착해 가기 위해서는 각 사업의 성과를 지속적으로 평가하고 개선시켜 나가야 한다. 이제 우리나라에서 첫선을 보이는 고용보험제도가 성공적으로 발전해 가기를 기원하는 마음에서 본 보고서를 펴낸다.

본 연구는 본 연구원의 柳吉相 연구위원에 의하여 이루어졌으며 연구수행과정에서 노동부 및 고용보험연구기획단의 많은 분들이 깊은 관심과 조언을 해주신 데 대하여 저자를 대신하여 감사드린다. 특히 어려운 여건에서도 실태조사를 성실히 해준 李善花씨 등 조사요원, 실태조사 결과를 전산처리한 R.A 洪美京 양과 尹明姬 연구조원에게 감사드린다. 아울러 편집·교정을 도맡아 준 朴贊暎 출판팀장을 비롯한 출판팀에게도 심심한 사의를 표한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 모두 저자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

1995년 6월

韓國勞動研究院

院長 金大模

第1章 序論

고용보험제도는 실직근로자에게 실업급여(unemployment benefit)를 지급하는 전통적 의미의 실업보험사업 외에 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 근로자의 고용안정 및 고용구조 개선을 위한 고용안정사업과 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킴으로써 경쟁력을 강화하기 위한 직업능력개발사업 등을 하나의 제도적 틀 속에서 상호연계하여 실시하는 사회보험제도이다.

영국이 1911년 사회보험방식에 의한 강제적 실업보험(compulsory unemployment insurance)제도를 도입할 당시에는 실업보험의 영역이 비자발적인 실직자에게 일정기간 실업급여를 지급하는 소극적인 사업만 실시하였으나 1960년대 이후 급속한 기술진보와 산업구조의 고도화에 따라 고용조정이 빠른 속도로 이루어지기 시작하면서 실업이 발생한 이후에 실업급여를 지급하는 事後救濟의 수단만으로는 근로자의 생활안정을 근본적으로 보장하는 데에는 한계가 있기 때문에 실업급여와 동시에 실업자체를 예방하고 고용구조의 개선을 위한 적극적 노동시장 정책수단을 실업보험제도의 틀 속에 추가하는 경향이 나타나기 시작하였는 바, 이와 같은 실업보험제도의 새로운 경향, 즉 전통적 실업보험사업과 적극적 노동시장정책이 혼합된 새로운 형태의 실업보험제도를 고용보험제도(employment insurance system)라 부른다.¹⁾

우리나라 고용보험제도의 도입배경을 고용보험연구기획단은 ①고용조정 및 원활화와 경제의 효율성 제고, ②직업안정기능의 활성화와 인력수급의 원활화, ③직업훈련의 활성화와 경쟁력 강화, ④실직근로자의 생활안정과 재취업의 촉진, ⑤남북통일에 대비한 적극적 노동시장정책의 추진 등 5가지로 요약하고 있고,²⁾ 우리나라 고용보험법 제1조는 "이 법은 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 한다."고 밝히고 있어 우리나라 고용보험제도는 소극적인 실업급여뿐만 아니라 적극적인 노동시장정책 차원의 제도임을 명백히 하고 있다.

이와 같이 고용보험제도를 적극적인 노동시장정책과 연계하여 운영하고 있는 대표적인 나라로는 일본, 독일, 스웨덴 등을 들 수 있는 바, 본 연구는 우리나라 고용보험제도에서의 적극적 노동시장정책을 어떻게 추진하는 것이 바람직할 것인가를 제시하는 데 그 목적이 있다.

그런데 본 연구가 진행되는 과정에서 필자는 고용보험연구기획단의 위원으로서 고용보험법 시행령(안)의 입안에 참여하였고 본 연구에서 제시한 핵심적인 내용들을 정부에 제시한 바 있다. 따라서 본 연구에서 제시한 고용보험사업의 추진방향의 대부분은 이미 고용보험법 시행령에 반영되었다. 따라서 본 연구보고서는 이미 확정된 고용보험법 시행령의 내용과 밀접한 관련하에 작성되었다.

본 보고서는 5개 장으로 구성되어 있는데, 제2장에서는 고용보험사업의 노동시장적 의의를 살펴보고, 제3장과 제4장에서는 각각 고용안정사업의 추진방향과 직업능력개발사업의 추진방향을 우리나라 기업에 대한 실태조사를 중심으로 살펴보고, 마지막으로 제5장에서는 주요 정책과제를 제시하였다.

주석 1) 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안연구』 (종합편), 1993.51쪽.

주석 2) 앞의 책, 8~9쪽.

第2章

雇傭保險事業의 勞動市場의 意義

第1節 우리나라 雇傭保險事業의 概要과 相互關係

1. 우리나라 雇傭保險事業의 概要

우리나라 고용보험법에서 규정하고 있는 고용보험사업은 크게 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 세 가지로 구분된다.

먼저, 고용안정사업은 산업구조의 변화와 기술진보과정에서 근로자의 고용안정을 보장하면서 기업의 고용조정을 합리적으로 지원하기 위한 것으로서 ①고용정보제공·직업지도 및 직업소개사업, ②고용조정지원사업, ③지역고용의 촉진사업, ④고령자들의 고용촉진사업, ⑤고용촉진시설에 대한 지원사업 등이 있다. 고용정보제공 및 직업소개사업은 구인·구직자에게 고용정보를 제공하고 직업지도 및 취업알선을 통하여 본인의 능력과 적성에 맞는 직장을 선택할 수 있도록 지원함으로써 구인·구직비용을 최소화하고 구인·구직기간을 단축시켜주며 보다 나은 구인·구직자의 만남(job match)을 통한 실업의 예방과 근로의욕 향상을 도모하기 위한 것이다. 고용조정지원사업은 산업구조조정 과정에서 불가피하게 발행하는 고용조정이 원활히 이루어지게 하면서 동시에 고용조정대상이 된 근로자를 전직훈련 등을 실시하여 새로운 부문에 재배치하여 계속 활용하게 지원함으로써 기업의 경쟁력 강화와 근로자의 고용 및 임금의 안정을 동시에 도모하기 위한 것이다. 지역고용의 촉진 사업은 산업구조의 변화 등에 따라 특정지역 또는 특정업종에서의 고용사정이 현저히 악화되어 당해 지역의 사회불안이 야기되고 당해 업종에 종사하는 근로자의 생활이 위협받거나 그러한 우려가 있는 경우에 당해 지역의 고용을 촉진·장려함으로써 사량산업 밀집지역의 고용안정을 도모하기 위한 것이다.

고용안정사업에서는 그 밖에도 고령자 등 취약근로자에 대하여 고용을 촉진하기 위한 유인제도를 실시하고 택시시설 등 각종 고용촉진시설에 대한 지원 사업도 실시할 수 있도록 하고 있다.

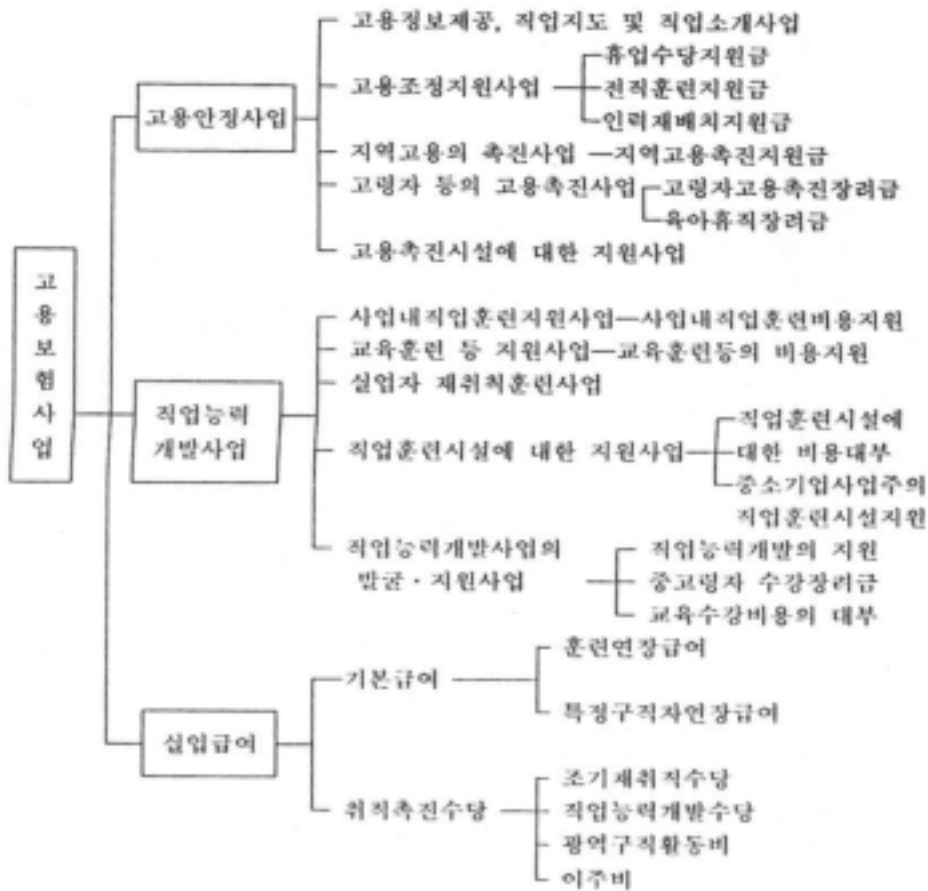
직업능력개발사업은 근로자의 직업능력을 직업생활의 전기간에 걸쳐 체계적으로 개발·향상시킴으로써 노동생산성의 향상과 기업경쟁력 강화를 도모하기 위하여 근로자에게 직업생활의 전기간을 통하여 체계적인 교육훈련체계를 갖추고 이를 실천하는 기업에 대하여는 직업훈련비용을 지원함으로써 기업의 특성에 맞는 자율적인 직업능력개발체계를 확산시키기 위한 사업내 직업훈련지원, 교육훈련 등 지원, 실업자 재취직훈련, 직업훈련시설에 대한 지원 및 직업능력개발사업의 발굴지원 등의 사업을 포함하고 있다.

세계무역기구(World Trade Organization :WTO)의 출범과 새로운 국제교역질서의 형성은 무한경쟁을 불가피하게 하고 있으며 이는 궁극적으로 人的資源(human resources)에 의해 좌우될 수밖에 없다. 고용보험은 근로자의 직업능력을 체계적·지속적으로 개발·향상시키는 것을 유도하여 기업의 경쟁력 강화는 물론 근로자의 고용안정과 생활수준의 향상을 동시에 도모하는 생산적 복지를 구현하기 위하여 고용보험사업의 일환으로 직업능력개발사업을 포함하여 기업이 근로자의 능력개발에 적극 참여하도록 하는 유인제도를 두고 있는 것이다.

실업급여는 전통적인 실업보험사업으로서 소정의 자격요건을 갖춘 실직근로자에게 실업급여를 지급하여 실직기간 동안의 실업안정을 도모하고 본인의 능력과 적성에 맞는 적합한 직장에 재취업하는 것을 촉진하는 데 그 목적이 있다. 우리나라의 고용보험제도에서는 실업급여로서 기본급여를 지급하는 것 외에 조기재취업을 촉진하기 위한 조기재취직수당, 광역구직활동비, 이주비 등을 지급할 뿐만 아니라 실직자의 직업훈련수당을 용이하게 하기 위하여 직업훈련을 받는 기간 동안 실업급여를 계속해서 지급하는 훈련연장급여와 직업능력개발수당의 지급 등이 포함되어 있는 것이 특징이다.

이상 설명한 우리나라 고용보험사업의 개요를 요약하면 [그림2-1] 과 같다.

[그림2-1]우리나라 고용보험사업의 개요



2. 우리나라 雇傭保險事業의 相互關係

우리나라의 고용보험사업은 크게 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여의 3가지로 구분할 수 있지만 이들 사업은 서로 밀접한 관련을 가지고 있다.

먼저 고용안정사업과 실업급여의 관계를 보면, 노동시장 정보제공 및 취업알선을 핵심으로 하는 고용안정사업은 실직자의 조기재취업을 촉진시켜 구인·구직비용을 최소화하고 능력과 적성에 맞는 직업을 찾게 해줌으로써 능력과 적성이 맞지 않아 다시 이직을 하는 악순환을 차단시켜 주고 고용조정지원을 통한 실업예방조치를 통하여 실업을 최소화함으로써 실업급여 지출을 감소시켜 준다. 한편 실업급여의 지급은 실직자의 공공직업안정기관에의 등록을 전제로 하므로 공공직업안정기관을 중심으로 한 고용정보의 pool을 형성할 수 있게 하여 고용안정사업을 원활히 추진할 수 있도록 해줌과 동시에 실업급여가 실직자의 생활안정을 보장해 줌으로써 실직자는 마음의 여유를 가지고 공공직업안정기관의 고용정보 및 직업지도·취업알선의 도움을 받아 능력과 적성에 맞는 안정된 직장에 조기에 재취업할 수 있게 된다. 이와 같이 고용안정사업과 실업급여는 상호 밀접한 연계하에 각각의 사업을 더욱 효율적으로 수행할 수 있게 해주고 사업비용을 절감시켜 준다.

다음으로 고용안정사업과 직업능력개발사업의 관계를 보면, 고용정보망에는 각급 교육훈련기관 및 교육훈련프로그램에 관한 정보도 수록되어 있으므로 이러한 직업훈련정보는 직업능력개발사업의 효율적 추진을 가능하게 해주며 고용조정지원사업으로서의 전직훈련지원금은 직업능력개발사업의 활성화를 가능하게 해준다. 한편 직업능력개발사업에서는 재직근로자에 대한 지속적·체계적인 교육훈련을 실시하고 고용조정대상자에게는 전직훈련을 실시하게 되므로 근로자의 고용안정을 장기적으로 보장해

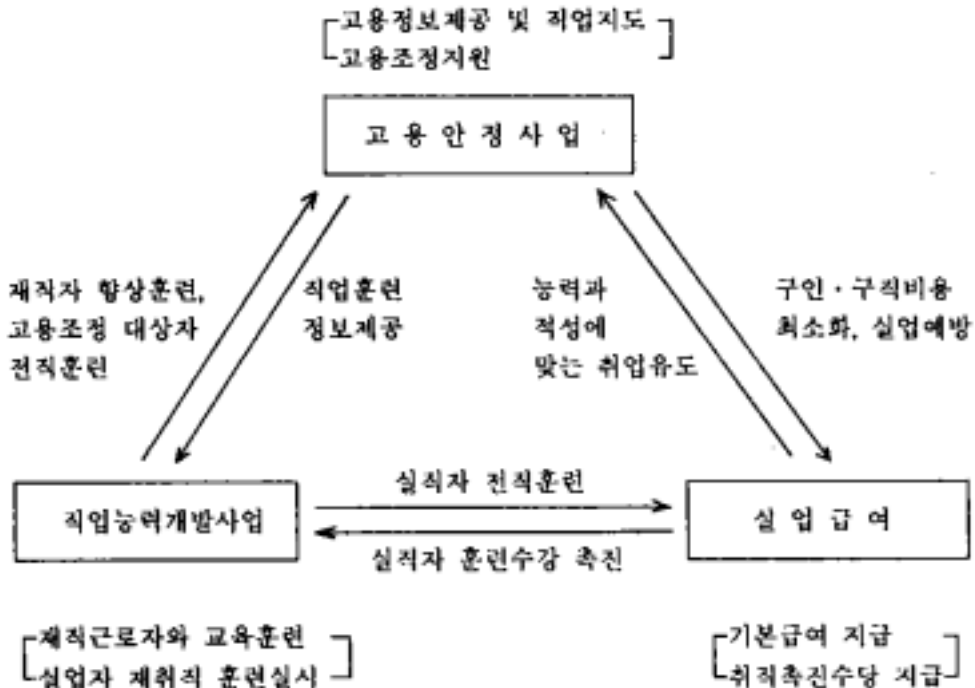
주게 되며 다양한 직업능력 개발프로그램의 개발은 이들 정보가 고용정보전산망에 수록되어 고용안정사업 추진의 기틀을 제공해 준다.

마지막으로 직업능력개발사업과 실업급여의 관계를 보면, 직업능력개발사업을 통한 실업의 감소는 실업급여 지출액의 감소를 가져올 수 있으며, 직업능력개발사업 중 하나인 실업자 재취직훈련은 실업급여에 있어서의 기본급여의 연장(이를 훈련연장급여라 함) 및 직업능력개발수당의 지급을 가능하게 하고 기본급여의 지급, 훈련연장급여 및 직업능력개발수당의 지급은 실직자의 직업훈련 수당을 용이하게 함으로써 직업능력개발사업을 촉진하는 작용을 하게 된다.

이와 같이 고용보험사업은 서로 영향을 주고 받으면서 각 사업의 효율적 추진을 촉진함으로써 고용보험제도의 효율성을 증대시키게 된다. 따라서 어느 한 사업의 추진에 문제가 발생하게 되면 다른 사업의 추진에도 영향을 주게 된다. 그러나 고용보험사업의 추진에 있어서 가장 기본이 되는 것은 고용안정 사업에 포함되어 있는 고용정보제공 및 직업지도라고 할 수 있다. 고용정보제공 및 직업지도사업은 고용안정사업은 물론 직업능력개발사업 및 실업급여의 집행에 필요한 노동시장의 정보를 체계적으로 수집·분석·정리하여 구인·구직자 및 예비 구인·구직자에게 제공해 주고 피보험자 및 적용사업장에 관한 세부적인 자료까지 고용보험전산망에 입력시켜 일선 직업안정기관에서 고용보험전산망의 자료를 바탕으로 고용보험사업을 추진하게 되므로 고용정보제공 및 직업지도사업은 그 사업성격으로 볼 때 고용안정사업과는 독립된 별도의 사업으로 보는 것이 더 타당할지 모른다. 실제로 스웨덴은 고용보험사업을 ①직업소개 및 상담사업, ②노동공급과 관련된 사업, ③노동수요와 관련된 사업 및 ④실업급여의 4개 사업으로 大別하고 있고(Trehorning, 1993), 독일은 고용보험사업을 ①직장알선·직장상담 및 직업상담사업, ②실업전보장을 위한 적극적 노동시장정책, ③실업후 보장을 위한 노동시장정책, ④노동시장 및 직업연구의 4개 부문으로 大別하여(김상호, 1993) 노동시장 정보제공 및 직업소개사업을 별도의 독립된 대분류 사업으로 취하고 있는 바, 이는 고용정보제공·직업지도 및 직업소개사업의 중요성을 반영한 것으로 보인다.

지금까지 설명한 우리나라 고용보험사업의 상호연계관계를 그림으로 표시하면 [그림2-2]와 같다.

[그림2-2] 우리나라 고용보험사업의 상호관계



第2節 雇傭保險事業의 勞動市場的 意義

우리나라 고용보험사업은 앞서 설명한 바와 같이 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 3가지로 구성되어 있지만 이들 사업을 노동시장에서의 노동력 흐름을 기준으로 단계별로 살펴보면 우리나라 고용보험제도의 성격을 보다 명확히 알 수 있다.

먼저 제1단계는 구직자가 취업하기 이전 또는 구인자가 근로자를 채용하기 이전의 단계에서 구직자가 정확한 노동시장 정보와 올바른 직업지도를 받아 직장을 선택할 수 있게 하고 구인자 역시 노동시장 정보를 충분히 제공받아 필요한 인력을 적정규모로 채용하도록 도와주는 것이다. 제2단계는 일단 취업한 근로자가 본인의 능력을 최대한 발휘하게 하고 능력을 개발·향상시키게 하기 위한 직업능력개발사업을 실시하며 경제상황변화 및 기술변화 등에 맞추어 고용조정이 불가피한 경우 근로자의 고용안정을 도모하면서 고용조정이 원활히 이루어지도록 하기 위한 고용안정사업을 실시하는 것이다.

제3단계는 제2단계의 고용안정과 직업능력개발을 위한 노력에도 불구하고 불가피하게 실업을 당한 근로자에게 대하여는 실업급여를 지급하여 실직기간중의 생활안정을 보장하고 다시 제1단계의 고용정보 및 직업지도를 받고 필요한 경우 직업훈련까지 수강한 후 조기에 재취업할 수 있도록 지원하는 것이다.

우리나라 고용보험제도는 결국 근로자가 직업을 선택할 시점부터 올바른 직장선택을 체계적으로 지원하고 취업된 이후에는 근로자의 고용안정과 기업의 경쟁력 강화를 위한 고용안정사업과 직업능력개발사업을 실시하여 실업의 예방과 고용구조의 개선을 도모하고 비자발적으로 실업을 당한 실직근로자에게는 실업급여를 지급하고 재취업을 촉진시켜 주는 종합적인 사회보장제도로서 노사 모두에게 새로운 꿈과 비전을 제시하고 있다. 이하 고용보험사업의 의의를 노동력의 흐름에 맞추어 각 단계별로 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 第1段階 : 올바른 職場選擇 및 採用의 誘導

첫 단추를 잘 꿰어야 한다는 말이 있듯이 취업할 시점부터 올바른 정보와 직업상담에 바탕을 두고 본인의 능력과 적성, 그리고 근로조건 등에 맞는 직장에 취업할 수 있도록 도와주는 것이 불필요한 이직을 방지하고, 근로의욕을 제고하는 출발점이 된다. 지금까지 우리나라 근로자는 직업안정기관을 통하여 체계적인 지도와 상담을 받아 취업한 비율은 극히 낮으며 일단 취업한 다음에 임금이 낮거나 일이 적성에 맞지 않거나 장래성이 없다는 등의 이유로 쉽게 이직해 버리는 경우가 너무 많았기 때문에 기업은 근로자에게 직업능력개발을 위한 투자에 소홀하였고 많은 근로자들이 철새처럼 이 직장 저 직장을 이동하는 현상이 발생하고 있다.

우리나라에서의 고용정보는 부정확하며 그나마 비싸고 한정된 경로만을 통해서 유통되고 있기 때문에 어디에 어떤 구인자나 구직자가 있는지 몰라서 발생하는 마찰적 실업자가 많다.

직업안정망의 전근대화로 노동시장의 정보가 원활히 유통되지 못하고 있기 때문에 한편에서는 필요한 인력을 구하지 못해 완전가동을 못하고 있고 다른 한편에서는 필요한 직종과 기능을 모르기 때문에 이를 충족시킬 수 있는 직업훈련이 이루어지지 못하여 마찰적 실업이 계속되고 있는 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때 직업안정망의 근대화야말로 시장기능에 의한 인력수급의 원활화와 직업훈련의 활성화에 절대 필요불가결한 것이며, 고용보험제도는 바로 직업안정망을 근대화하여 노동력에 대한 수요자와 공급자에게 노동시장의 정보를 제공하고 구인·구직에 대한 상담과 알선을 할 수 있도록 하는 제도적 장치인 것이다.

노동력의 자유로운 이동은 인력자원의 효율적 배분을 위해 보장되어야 한다. 그러나 자기에 맞는 직장을 발견하지 못해 이동만 계속하는 인력은 생산성도 낮을 뿐만 아니라 근로자 자신에게도 고용의 불안정성으로 인해 그만큼 복지가 감소된다. 직업안정기능의 확충이 필요한 이유는 인력을 그의 적성과 능력에 맞는 適所에 알선함으로써 적성·기능 등이 맞지 않아 이 직장 저 직장으로의 불필요한 이동을 반복하는 것을 최소화하자는 것이다. 그러기 위해서는 노동시장에 관한 정보는 정확할수록, 빠를수록, 상세할수록 좋다. 직업안정망의 확충은 구인·구직자에게 정확하고 빠르고 상세한 구인·구직정보를 제공하여 불필요한 마찰적 실업을 최소화시켜 줄 뿐만 아니라 직업안정망을 통해서 수집된 정보는 정책담당자에게도 노동시장에 관한 정보를 그때 그때 동태적으로 파악할 수 있게 해줌으로써 합리적인 고용정책 수립을 한층 용이하게 해줄 수 있다.

우리나라 고용보험법 제20조는 "노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력의 배치, 노동시장 및 직업에 관한 연구와 고용보험 관련업무를 지원하기 위한 조사·연구사업 등을 할 수 있다"고 규정하여 고용정보제공 및 직업지도를 고용안정사업의 주요 부분으로 다루고 있다. 구직자에게는 올바른 직장선택을 가능하게 해주고 구인자에게는 적합한 구직자를 채용할 수 있게 해주는 고용정보의 제공과 직업지도는 직업안정기관의 구축과 고용정보전산망의 구축이 있어야 가능하다. 고용정보의 원활한 소통을 위한 노동시장정보망의 구축은 취업단계에서의 올바른 직장선택 및 채용을 위한 직업지도 및 취업알선을 위해서 뿐만 아니라 제2단계의 취업된 근로자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 추진과 제3단계의 실직된 근로자의 재취업알선 및 실업급여의 효율성을 좌우할 수 있는 가장 핵심적인 사업이다. 또한 실업급여의 지급요건으로서의 실직자의 공공직업안정기관에의 구직등록의무는 노동시장정보망에 보다 많은 구직정보를 제공해 주며 적극적 노동시장 정책수단들은 노동시장정보망에 수록되어 구직자에게 공공직업안정기관을 이용하게 하는 유인으로 작용하게 된다. 따라서 노동력의 흐름을 기준으로 한 각 단계의 사업들은 이미 [그림2-2]에서 본 바와 같이 서로 긴밀히 연계되어 상호효과를 극대화하는 것을 알 수 있다.

2. 第2段階：積極的 勞動市場政策

일단 근로자가 직장에 취업하게 되면 직장생활의 전기간에 걸쳐 직업능력을 개발하여 보람과 긍지를 가지고 높은 생산성을 발휘하도록 해주고 경제여건, 기술변화 등에 따른 불가피한 고용조정 과정에서 고용이 안정되도록 지원해 주는 것이 중요하다. 이를 위해 고용보험법에서는 직업능력개발사업과 고용안정사업을 실시하도록 규정하고 있다. 경제여건은 수시로 변하게 마련이므로 기술변화와 산업구조조정 과정에서 고용조정은 불가피하게 발생하게 된다. 만일 자동화 투자를 해놓고도 불필요한 인력을 계속 고용하도록 강요한다면 기업의 경쟁력은 약화될 수밖에 없다. 그러나 고용조정을 이유로 근로자를 임의로 해고하게 되면 근로자의 생활안정이 위협받게 된다. 따라서 기업의 경쟁력 강화를 위한 고용조정과정에서 고용조정을 원활히 이루어지게 하면서도 근로자의 고용안정을 유지하기 위해서는 고용조정이 불가피한 근로자에 대해 轉職訓練을 시켜 새로운 부문에 배치·전환하거나 재취업시킨 사업주에 대하여 당해 근로자의 교육훈련에 소요된 비용을 지급함으로써 실업의 예방과 고용조정의 원활화를 도모하는 것이 필요하다.

우리나라 고용보험법 제15조 제1항은 "노동부장관은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용기회가 감소하여 고용상태가 불안하게 되는 경우에는 피보험자 등의 실업의 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위한 고용안정사업을 실시한다"고 규정하고 있고 제16조 내지 제20조에서는 고용안정사업의 구체적인 수단들을 제시하고 있다.

그러나 근로자의 고용안정은 고용안정사업만으로는 부족하다. 근로자의 고용안정을 근본적으로 보장하기 위해서는 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킴으로써 근로자 개개인의 생산성을 높여주어야 한다. 이와 같은 취지에서 우리나라 고용보험법은 제21조 내지 27조에서 직업능력개발사업에 관한 규정을 명시하여 근로자에 대한 체계적인 직업능력개발사업의 실시를 촉진할 수 있도록 규정하고 있다.

고용안정사업과 직업능력개발사업은 바로 우리나라 고용보험법상의 적극적 노동정책수단으로서 고용보험제도를 실업의 예방, 고용구조의 개선, 인력수급의 원활화, 경쟁력 제고 등을 도모하기 위한 제도적 장치로서 활용하고자 하는 강한 의지의 반영으로 볼 수 있다.

3. 第3段階：消極的 勞動市場政策

제2단계까지의 적극적 노동시장정책에도 불구하고 불가피하게 실업을 당한 경우에는 사후적으로 실직근로자에게 실업급여를 지급하고 조기재취업을 적극 지원하는 것이 필요하게 된다. 이를 위하여 고용보험법은 실업발생전 최근 18개월 동안 12개월 이상 고용되어 보험료를 납부한 비자발적 실직자에 대하여는 실업발생전 임금의 50%를 14일의 대기기간 경과후에 고용보험료를 납부한 피보험기간과 이직일 현재의 연령 등을 감안하여 30~210일간 기본급여를 지급하도록 하고 있다.

고용보험제도에 있어서의 실업급여는 단기간의 실업급여 지급을 통하여 실직자가 안심하고 구직활동을 할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 그러나 실업급여기간은 단기간에 한정되기 때문에 경우에 따라서는 재취직을 위한 지원이 충분하지 못할 경우도 발생하게 된다. 이러한 경우에 대비하기 위하여 많은 선진국에서는 실업급여의 연장제도를 두고 있는 바, 우리나라 고용보험법은 수급자격자가 직업안정기관의 장이 지시한 직업훈련 등을 받는 경우에는 당해 훈련기간 종료시까지 기본급여를 연장하여 지급할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 직업훈련 기간중 기본급여를 연장하는 것은 실직자가 재취업에 필요한 직업훈련을 충분히 수강하여 재취업 이후 다시 실업상태에 빠지는 것을 방지하기 위한 것으로서 실업급여제도 내에서도 적극적인 고용정책 이념을 구현하기 위한 것으로 평가된다.

우리나라 고용보험법에서는 실직근로자의 재취업에 필요한 직업훈련 수강을 장려하기 위해 직업안정기관의 장이 지시한 직업훈련 등을 받는 경우에 그 직업훈련 등을 받는 기간에 대하여 기본급여 외에 직업능력개발수당을 지급할 수 있도록 하여 실직자의 직업훈련수강을 유인하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다.

또한 우리나라 고용보험제도는 실직자의 조기재취직을 유인하기 위한 제도적 장치로서 수급자격자가 기본급여의 소정급여일수의 2분의 1 이상을 남겨둔 상태에서 안정된 직업에 취직하는 경우에 지급하는 조기재취직수당, 수급자격자가 직업안정기관의 소개에 의하여 광범위한 지역에 걸쳐 구직활동을 할 수 있도록 廣域에 걸친 구직활동에 소요되는 비용을 지급하는 광역구직활동비, 그리고 수급자격자가 직업안정기관이 소개한 직업에 취직하기 위하여 또는 직업안정기관의 장이 지시한 직업훈련 등을 받기 위하여 그 주소 또는 거소를 변경하는 경우에 이주에 필요한 비용을 지급하는 이주비 등이 있어 실직자의 생활안정 및 재취업 촉진에 만전을 기하고 있다.

이와 같이 우리나라 고용보험제도는 비자발적 실직자에 대한 실업급여 지급은 물론 고용안정 및 능력개발사업 등 적극적 고용정책수단들을 실업급여와 연계하여 사회보장적 성격과 인력정책적 성격을 조화롭게 추구하고 있는 것이 특징이다. 고용보험제도의 도입에 따른 실업의 장기화와 같은 부작용을 최소화하기 위하여 실업급여의 요건은 매우 엄격히 하는 대신 직업훈련을 지원·촉진하는 데는 과감한 배려를 하고 있다. 따라서 우리나라 고용보험제도는 단순히 실업자의 생활안정에 그치는 것이 아니라 산업구조조정 과정에서 발생하는 기업내부적 고용조정이 원활히 이루어질 수 있도록 지원하고 직업안정기능을 활성화하여 시장기능에 의한 인력수급의 원활화를 도모함과 동시에 기업의 직업훈련을 활성화할 수 있도록 많은 지원을 함으로써 경제의 효율성을 제고하고 기업의 경쟁력을 강화할 수 있는 제도적 장치로서 기능할 수 있도록 하는 데 많은 비중을 두고 있는 것이 특징이다.

第3節 雇傭保險制度와 積極的 勞動市場政策

적극적 노동시장정책(active labor market policy)이란 스웨덴에서 1950년대 초 임금억제정책을 통한 물가억제의 한계를 인식하고 실업과 인플레이션을 동시에 해결하기 위하여 정부가 노동시장에 선택적으로 개입하여 노동시장의 유연성을 제고하고 노동력의 수급을 원활화하기 위한 제정책을 도입하면서 생긴 말이다(OECD, 1990).

제2차 세계대전 직후 스웨덴은 실업과 인플레이션의 상반관계(unemploymentinflation trade-off)라는 딜레마에 직면하게 되었다. 완전고용은 케인즈적인 총수요관리정책에 의해 해결이 가능하였으나 그 결과는 고율의 물가상승을 유발하였다. 물가상승을 막기 위해 노동조합의 동의하에 임금동결을 시행하는 등 강력한 임금억제정책을 시행하였으나 임금억제를 통한 물가안정은 계속 유지될 수가 없었다. 왜냐 하면 노동조합의 상급단체가 임금동결에 동의했으나 개별사업장에서는 중앙단위노조의 지도력에 한계가 있기 때문에 임금부상(wage drift)현상이 발생하여 임금동결정책이 실효성을 확보하기 어려웠기 때문이다. 오히려 1951년에는 임금동결정책의 후유증으로 임금이 폭등하여 인플레이션을 더욱 가속화시키는 결과를 초래하였다. 이에 따라 새로운 대안으로서 완전고용을 달성하면서 인플레이션을 방지하기 위하여 채택된 정책이 적극적 노동시장정책이었다.

적극적 노동시장정책은 임금결정은 시장기능에 맡기면서도 노동시장에 정부가 선택적으로

개입하여 노동시장의 정보를 체계적으로 수집·분석·제공하고 적극적인 직업상담과 구인·구직알선을 실시하여 시장기능에 의하여 노동력의 수급을 조절하고 노동시장의 유연성을 제고함과 아울러 인적자원의 개발(human resource development)을 적극 추진하여 노동력의 질을 향상시킴으로써 노동력 수급의 원활화를 통한 완전고용의 달성과 인플레이션을 예방하고 경제의 안정적 성장을 이룩하는 것을 그 이념으로 하고 있다(OECD, 1990).

적극적 노동시장정책의 채택은 많은 나라에서 실업보험제도와 연계되면서 전통적인 실업보험제도를 고용보험제도로 변화시키는 계기가 되었다. 스웨덴, 독일, 일본 등이 대표적인 예에 속하는데 이들 국가의 고용보험제도에서는 실업급여 이외에 구인·구직자에 대한 적극적인 취업알선·직업상담을 위한 공공직업안정망의 구축, 노동력의 수요를 창출하기 위한 고용창출정책, 고령자·장애인 등 한계근로자의 고용유인책 및 고용조정과정에서 고용조정지원을 통한 계속고용 유도, 그리고 노동력의 노동력부족을 해소하기 위해 노동력의 양적공급확대를 위한 보육시설 지원 등 고용촉진시설의 확대, 그리고 노동력의 질적수준향상을 위한 직업교육훈련의 지원 등의 정책수단 등을 고용보험 제도의 틀 속에 포함하고 있다. 즉 고용보험제도에서는 실업이 발생한 이후에 실직자의 생활을 보장하는 소극적인 차원에서 더 나아가 실업 자체를 예방하고 고용구조를 개선하기 위한 적극적 고용정책수단까지 포함하고 있으며 우리나라의 고용보험제도도 이러한 이념을 받아들이고 있다.

따라서 고용보험제도는 적극적 노동시장정책을 구현하는 정책수단적 성격을 띠고 있는 바, 본 연구에서는 우리나라 고용보험제도가 가지고 있는 적극적 고용정책의 추진방향을 살펴보는 데 그 목적이 있다.

第3章

雇傭安定事業의 推進方向

第1節 雇傭安定事業의 意義

고용안정사업은 피보험자 및 피보험자였던 자에 대하여 실업의 예방, 재취업의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 도모하기 위하여 행하는 사업이다.

우리나라 고용보험법에서 규정하고 있는 고용안정사업으로는 노동시장의 기능을 활성화하고 올바른 직업선택과 채용을 유도하여 구인자와 구직자의 연결(Job Matching)을 원활히 하기 위한 고용정보제공·직업지도 및 직업소개사업(법 제20조)과 일단 취업된 근로자의 고용안정을 위한 고용조정지원사업(법 제16조), 중고령자·여성·장애인 등 한계근로자의 고용안정과 고용촉진을 위한 고령자 등의 고용촉진사업(법 제18조)과 고용촉진시설에 대한 지원사업(법 제19조), 그리고 고용사정이 악화된 지역의 고용촉진을 위한 지역고용의 촉진사업(법 제17조) 등이 있다.

고용정보제공·직업지도 및 직업소개사업은 모두 고용보험사업 추진의 기본이 되기 때문에 독일·스웨덴에서와 같이 별도로 독립된 대분류사업으로 취급할 수도 있으나 우리나라 고용보험법에서도 고용안정사업에 포함하고 있으므로 이를 고용안정사업의 범주에서 분석하기로 한다. 다만 우리나라 고용보험법에서는 고용정보의 제공 및 직업지도 등을 고용안정사업의 마지막 조항인 제20조에서 규정하고 있으나 고용정보제공 및 직업지도 등의 중요성을 감안하여 본 보고서에서는 고용안정사업의 첫번째 사업으로 순서를 조정하였음을 밝혀 둔다.

이하에서는 고용안정사업의 구체적인 내용과 추진방향에 대하여 살펴보기로 한다.

第2節 雇傭情報提供・職業指導 및 職業紹介事業

1. 意義

노동력을 공급하는 구직자와 노동력을 수요하는 구인자가 노동시장에서 원활하게 연계될 수 있을 때 시장기능에 의한 노동력의 수급이 노동력의 합리적인 배분을 가져올 수 있다. 만일 구인·구직자가 상대방에 관한 정보를 모르거나 매우 부정확한 정보만 가지고 있다면 시장기능은

노동력의 최적배분을 이루지 못하게 되어 인력이 적재적소에 배치되지 못하고 인력수급의 불균형과 불필요한 노동력의 이동이 반복되게 되어 애써 양성한 인력이 효율적으로 활용되지 못하여 국가적으로나 개인적으로 커다란 손실이 발생하게 된다.

노동력에 대한 수급조절이 시장기능에 따라 원활히 이루어지도록 하기 위해서는 노동시장에 관한 정보를 원활히 수집·제공할 수 있는 공공직업안정기능이 구축되어야 한다(OECD, 1984). 그런데 우리나라는 노동시장에 관한 정보를 수집·분석하여 구인·구직자에게 제공하고 구인·구직 및 직업에 관한 상담과 취업을 알선하는 공공직업안정기능이 지금까지 극히 취약하였다. 1994년말 현재 공공직업안정기관으로는 노동부 소속의 중앙직업안정소와 45개 지방노동관서의 직업안정과 및 전문인력취업정보센터 6개소 등 52개소의 국립직업안정기관과 그 기능이 미약한 시·군·구 취업정보센터 278개소 및 시·도 산하의 16개 공공직업소개기관이 있을 뿐이다. 공공직업안정기관이 일본에는 593개소, 독일에는 831개소, 스웨덴에는 570개소인 데 반해 우리나라는 52개소에 불과하고 직업안정기관 종사자에 있어서도 일본이 15천여명, 독일이 93천여명, 스웨덴이 10천여명인 데 비해(유길상, 1994a) 우리나라는 332명에 불과하여 현재로서는 우리나라에 공공직업안정기관이 있다고 말하기조차 어려운 실정에 있다. 이와 같이 공공직업안정기관이 극히 취약하기 때문에 공공직업안정기관의 도움을 받아 취업하는 사람은 2%에 못미치고 있고 유료사설직업안내소의 불법 인신매매 등 부작용이 사회문제화되고 있다.

우리나라 도시근로자의 구직경로를 보면 <표3-1>에서 보는 바와 같이 취업자나 실업자 모두 친구·친지 소개에 의한 구직의 비율이 압도적으로 많고 직업안내소를 통한 취업은 매우 낮게 나타나고 있다. 또한 실업자가 전에 다녔던 직장을 그만둔 이유를 보면 <표3-2>에 나타난 바와 같이 '소득이 적어서', '일이 임시적이거나 장래성이 없어서', 작업시간·작업환경 등이 좋지 않아서', '적성·지식·기능이 맞지 않아서' 등등 취업전의 구직정보가 부정확하고 적재적소 취업이 되지 않아(job mismatch) 직장을 그만둔 근로자의 비율이 40.7%나 되고 있다. 이는 우리나라 노동시장에서 전근대적으로 유통되고 있는 고용정보가 양적으로나 질적으로 문제가 있다는 것을 의미하며, 이를 위해서는 직업안정망을 확충하여 정확한 고용정보를 제공함은 물론 직업상담을 통하여 합리적인 취업이 이루어질 수 있도록 도와주어야 한다는 것을 의미한다.

<표3-1> 우리나라 도시근로자의 구직방법

(단위 : %)		
	취업자	실업자
친구·친지 소개	31.5	36.9
학교·학원의 추천·소개	7.8	6.2
취직시험	15.1	9.2
신문·책보 등 구인광고	3.8	16.5
공사직업안내소	1.9	5.0
자기·가족사업 준비	36.5	18.8
기 타	3.4	7.4

자료: 한국노동연구원, 『도시가구의 취업실태조사』, 1993. 2.

<표3-2> 실업자가 전에 다녔던 직장을 그만둔 이유

(단위: %)	
퇴 직 이 유	구 성 비
직장의 폐업·해고	9.8
일거리가 없어서	6.7
소득이 적어서	15.5
일이 임시적이거나 장래성이 없어서	7.7
작업시간 또는 작업환경이 좋지 않아서	9.8
적성·지식·기능이 맞지 않아서	7.7
자기·가족사업을 하려고	5.7
건강·고령 등 개인사정으로	16.0
결혼·출산 등 가정사정으로	8.8
기 타	12.3

자료: <표 3-1>과 동일.

즉 <표3-1>과 <표3-2>는 우리나라 노동시장에서의 고용정보가 부정확하며 그나마 비싸고 한정된 경로만을 통해서 유통되고 있기 때문에 어디에 어떤 구인자나 구직자가 있는지 몰라서 발생하는 마찰적 실업자가 많다는 것을 보여주고 있는 바, 직업안정망의 근대화가 필요한 이유가 여기에 있다. 직업안정망의 전근대화로 노동시장의 정보가 원활히 유통되지 못하고 있기 때문에 한편에서는 필요한 인력을 구하지 못해 완전가동을 못하고 있고 다른 한편에서는 필요한 직종과 기능을 모르기 때문에 이를 충족시킬 수 있는 직업훈련이 이루어지지 못하며 불필요한 마찰적 실업이 계속되고 있는 것이다. 이와 같은 관점에서 직업안정망의 근대화야말로 시장기능에 의한 인력수급의 원활화와 직업훈련의 활성화를 위해 절대 필요불가결한 것이며, 고용보험제도는 바로 직업안정망을 근대화하여 노동력에 대한 수요자와 공급자에게 노동시장의 정보를 제공·상당·알선할 수 있도록 하는 제도적 장치인 것이다.

고용보험제도의 시행을 계기로 공공직업안정기관이 구축되고 고용보험업무의 전산화가 이루어지게 되면 고용정책수립 및 집행에 필요한 주요 통계가 신속·정확하게 수집되고 분석될 수 있다.

고용보험제도의 원만한 운영을 위해 반드시 전산화되어야 할 주요 고용보험 통계는 <부록1>에 설명되어 있는데 고용보험 적용상황, 고용보험 피보험자에 대한 노동시장 통계, 고용보험사무조합 위탁상황, 직업소개상황, 고용안정사업 추진상황, 직업능력개발사업 추진상황, 실업급여 지급상황, 보험료 징수 및 고용보험기금 운용상황, 심사 및 재심사청구에 관한 사항 등은 그 세부내역까지 모두 전산화되어야 할 것이다. 이 중에서도 특히 고용보험 피보험자에 대한 각종 노동통계 및 직업소개상황에 관한 통계는 노동시장상황의 변화를 감지할 수 있는 신속·정확한 통계자료를 제공하여 노동시장정책의 實效性을 확보하는 데 크게 기여할 것이다. 고용보험제도의 시행을 통하여 비로소 고용정책의 효율성을 확보할 수 있다는 것도 결국 고용보험제도의 시행과 직업안정기관의 구축을 통하여 노동시장 정보를 신속·정확히 파악할 수 있는 데 근거하고 있는 것이다.

2. 雇傭情報提供이 求職者의 賃金 및 職場探索期間에 미치는 影響

구직자는 본인의 적성과 능력에 가장 부합하는 직업을 찾기 위하여 직장탐색활동(job search activity)을 하게 된다 이때 구직자는 많은 구인자가 제시하는 임금 및 근로조건 중에서 가장 매력적인 직업을 선택하게 된다. 그런데 보다 매력적인 임금 및 근로조건을 제시하는 구인자를 만날 가능성을 직장탐색활동기간이 길어질수록 커지게 되나 구직기간 단위당 증가할 수 있는 임금 및 근로조건 수준은 체감하게 되므로 구직자가 직면하게 되는 구인자의 임금 제시곡선(wage

offer curve)은 [그림3-1]의 WO곡선과 같은 모양을 띠는 右下向의 아래로 오목한 형태를 보일 것이다.

한편 구직자가 받아들일 수 있는 임금 및 근로조건 수준은 구직기간이 길어질수록 감소하는 경향이 있다. 구직자가 받아들일 수 있는 임금(acceptable wage)수준은 구직자가 마음속으로 기대하는 意中賃金(reservation wage)과 추가적인 직장탐색활동비용의 함수로 볼 수 있다. 즉

$$AW=f(Wr, MC), f_1>0, f_2<0$$

여기서 AW=구직자의 수용가능 임금(acceptable wage)

Wr=구직자의 의중임금(reservation wage)

C=한계직장탐색비용

그런데 직장탐색기간이 길어질수록 탐색활동에 지친 나머지 구직자의 의중 임금수준은 감소하게 되고 한계직장탐색비용도 체증하게 되므로 구직자의 수용가능임금수준은 낮아지게 된다. 따라서 구직자의 수용가능임금수준을 나타내는 AW곡선은 [그림3-1]의 AW곡선과 같이 右下向의 아래로 볼록한 형태를 보이게 된다.

구인·구직자의 의견이 일치하여 취업이 이루어지는 것은 [그림3-1]에서 WO곡선과 AW곡선이 만나는 점에서 이루어져 임금수준은 W^* , 구직기간은 t^* 에서 결정되게 된다.

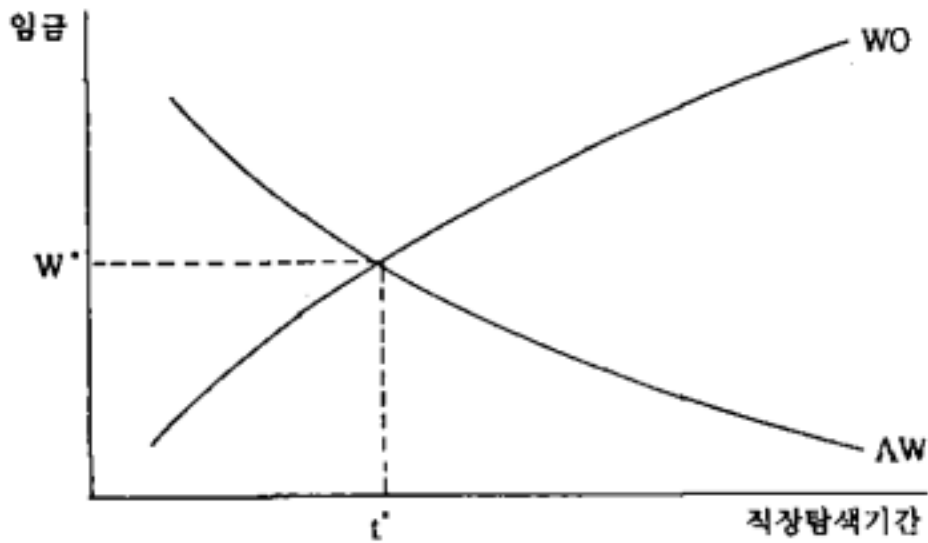
만일 공공직업안정기관이 효율적으로 구축되어 공공직업안정기관에서 구인·구직자에 대한 정확하고 자세한 정보를 제공하게 되면 공공직업안정기관의 방문을 통하여 구인자가 제시하는 임금 및 근로조건을 보다 많이 할 수 있게 되기 때문에 [그림3-2]에서와 같이 WO곡선이 WO_0 에서 WO_1 으로 上方으로 이동하게 되어 종전보다 더 높은 임금을 주는 직장을 보다 짧은 기간에 찾을 수 있게 된다.

또한 정확하고 신속한 노동시장 정보의 제공은 구직자가 불필요하게 최소 기대임금(Wr)을 높게 책정하는 것을 방지해 주고 구직활동의 한계비용을 감소시켜 주게 된다. 만일

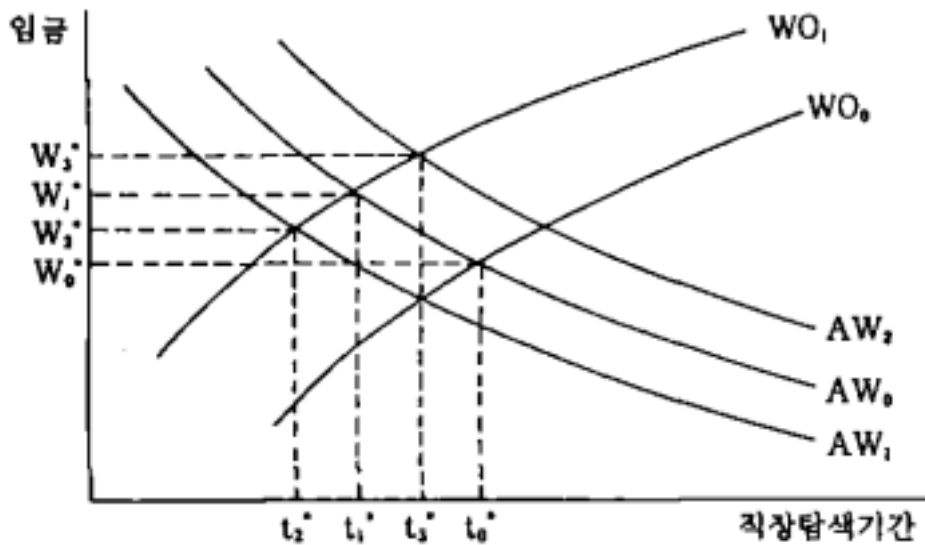
최소기대임금수준의 감소에 미치는 영향이 한계직장 탐색비용의 감소에 미치는 영향보다 크다면 [그림3-2]에서 AW곡선이 AW_0 보다 아래쪽으로 이동하여(AW_1) 구직기간을 t_1^* 보다 더 단축시키고(t_2^*) 임금 수준도 W_1^* 보다 감소시키게(W_2^*)될 것이며, 그 반대의 경우에는 AW곡선이 AW_0 보다 위쪽으로 이동하여(AW_2)구직기간은 t_1^* 보다 길어지고(t_3^*) 임금수준은 W_1 보다 높아지게(W_3^*) 될 것이다.

결국 공공직업안정망의 확충을 통한 노동시장에 대한 정확하고 신속한 정보의 제공과 집중적인 직업상담 및 취업알선은 구직자에게는 보다 빠른 기간내에 본인의 능력과 적성에 맞는 보다 높은 임금을 제공하는 직업에 취업할 수 있게 해주고 구인자에게도 보다 빠른 기간내에 가장 적합한 근로자를 채용할 수 있게 하여 노동력의 적재적소배치(job match)가 시장기능에 따라 이루어지게 된다.

[그림3-1] 임금수준 및 직장탐색기간의 결정



[그림3-2] 고용정보제공이 구직자의 임금 및 직장탐색기간에 미치는 영향



3. 職業安定機關의 構築을 위한 政策課題

고용보험법 제20조 제1항은 "노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력의 배치, 노동시장 및 직업에 관한 연구와 고용보험관련 업무를 지원하기 위한 조사·연구사업 등을 할 수 있다"고 규정하고 있다. 또한 고용보험법은 "고용보험은 노동부장관이 이를 관장한다"(제3조)고 규정하고 있고 고용보험사업 중 고용안정사업 및 직업능력개발사업, 고용보험료의 징수와 고용보험금의 관리는 노동부장관이 관장하도록 규정되어 있으며 (제15조 내지 26조, 제56조 내지 65조, 제67조) 피보험자에 관한 신고 및 피보험자격의 확인, 실업급여에 관한 업무는 직업안정기관의 장이 관장하도록(제13,14조, 제33조 내지 53조) 규정되어 있을 뿐만 아니라 직업안정법에서는 직업안정기관을 '지방노동행정기관'으로 정의하고(제4조) 정부는 직업안정기관에 전담공무원을 양성·배치하고 노동부 소속 공무원 중에서 직업지도관을 지명할 수 있도록 규정하고 있다(제6조). 따라서 현행법은 직업안정기관을 노동부 지방조직으로 설치하도록 명시하고 있는 것이다.

이와 같이 공공직업안정기관의 설치를 노동부 지방행정조직으로 구성하도록 현행법에 명시되어 있음에도 불구하고 정부는 고용보험관리운영기구의 설치문제를 놓고 1년 이상 관계부처간에 의견대립을 보이면서 고용보험 시행을 위한 준비에 큰 차질을 빚고 말았다.

고용보험의 성패는 직업안정기관이 얼마나 효율적으로 구축하고 운영되는가에 크게 좌우되므로 정부는 직업안정기관의 구축에 최우선적인 노력을 하여야 할 것이다. 그러나 고용보험이 시행되는 1995년 7월까지 확보가능한 인력(노동부 공무원)은 1,037명에 불과하고 공공직업안정기관의 조직도 산재보험업무가 1995년 5월 1일을 기하여 노동부로부터 근로복지공단으로 이관되면 현재 지방노동관서의 산재보험담당과 2개(관리과, 보상과)와 직업안정과를 고용보험담당 3개과로 개편하여 공공직업안정기관을 구축할 계획으로 있다. 그런데 이러한 정부의 계획은 정부가 현행 지방노동관서와는 '독립된' 직업안정기관을 설치해야 한다는 고용보험관리운영기구연구팀(1994)의 의견과는 상충된 것으로서 앞으로

제도운영과정에서 상당한 문제가 발생할 것으로 우려된다.

우선 45개 지방노동관서에 직업안정기관을 3개과 수준으로 설치하여 근로감독 및 산업안전감독업무와 고용보험업무를 같은 기관에서 동시에 담당하게 될 경우에 기관장은 당장 현안이 되는 노사관계 및 임금교섭 등 집단적 노사관계업무에 주력하게 되기 때문에 순수 봉사적인 직업상담·취업알선·고용정보제공 등 직업안정업무는 소홀해질 수밖에 없어 직업안정업무의 발전이 더디게 될 것이다. 또한 현재의 지방노동관서의 사무실과 비슷하게 사무실 배치를 일반행정기관과 같은 관료적인 형태로 하게 되고 담당공무원의 업무수행자세가 기존의 지방노동관서 공무원의 형태에서 벗어나지 못한 경우 구인·구직자가 외면할 가능성도 많다. 고용보험제도가 성공적으로 운영되고 있는 독일, 일본, 스웨덴 등은 공공직업안정기관의 사무실 배치부터 고객을 보다 편안하게 하여 보다 많은 구인·구직자가 공공직업안정기관을 방문하게 하고 노동시장 정보가 공공직업안정기관에 축적될 수 있도록 세심한 배려를 하고 있음에 유의하여야 한다.

따라서 우선은 예산확보상 불가피하게 지방노동관서의 3개과로 출발하지만 빠른 시일내에 지방노동관서로부터 독립된 직업안정기관을 설치하여 모든 구인·구직자에게 직업 및 노동시장에 관해 정보를 제공하고 전문적인 상담을 실시하는 명실상부한 직업안정기관으로 거듭나야 할 것이다.

그런데 공공직업안정기관을 중심으로 한 직업안정전산망을 구축함에 있어서 이를 중앙집중식 시스템으로 할 것인가 아니면 분산형시스템으로 할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 중앙집중식 시스템은 중앙직업안정소의 대형컴퓨터를 중심으로 한 중앙집중식 온라인(On-line)시스템을 구축하는 것이며 분산형시스템은 각 직업안정기관을 권역별로 묶어 이곳을 중심으로 온라인시스템을 구축한 후 이를 다시 중앙직업안정소의 온라인시스템과 연결하는 다단층컴퓨터망을 구성하는 것을 의미한다. 각 지역별 노동시장 정보를 신속히 수집하여 각 지역별 노동시장간에 자유롭게 유통되게 하기 위해서는 중앙집중식보다는 지역특성별로 다단층분산형 고용정보망을 구축하는 것이 효율적이다(Heidrun kaiser-Roy, 1992).

그러나 직업안정서비스를 제외한 피보험자 관리, 고용안정사업·직업능력개발사업, 실업급여의 지급, 보험료 징수 등과 관련된 정보는 중앙집중식으로 관리하는 것이 업무의 신속성과 효율성을 기하는데 도움이 된다는 것이 고용보험전산망을 운영하고 있는 독일·일본 등의 경험이다.

따라서 직업안정전산망을 개발함에 있어서는 일반 노동시장정보망의 구축과 고용보험 적용·급여 관련전산망을 별도로 구축한 후 이를 효율적으로 연계시키는 방안에 대하여 별도의 검토가 있어야 할 것이다.

직업안정기관의 직원수에 있어서도 OECD는 ① 직원 1인당 경제활동인구와 ② 직원 1인당 실업자수를 참고하여 결정해야 한다고 제시하고 있다(OECD 1990). 이러한 기준에 따라 고용보험관리운영기구 직원 1인이 담당하는 서비스 대상자수는 <표 3-3>에서 보는 바와 같으나 실제 소요인력은 서비스 전달방법과 전산화의 정도에 따라 크게 달라질 수 있다. 직업상담을 개인면담 위주로 하지 않고 개인용 컴퓨터(Personal Computer)를 통한 직장탐색 위주로 하고 고용정보 및 실업급여업무의 전산화가 잘 되어 있으면 신속한 취업알선이 가능할 뿐만 아니라 소요인력도 크게 감축할 수 있다.

우리나라에서 고용보험제도의 전면적용까지는 상당한 시일이 소요될 것이 예상되므로 '직원 1인당 피보험자수'도 직업안정기관 종사자수의 결정에 있어서 주요기준으로 고려하여야 할

것이다. 고용보험전산화가 가장 잘 되어 있어 직업안정요원 1명이 담당하는 피보험자수 및 경제활동인구 등이 가장 많은 일본을 기준으로 한 소요인력 추계는 <표 3-4>와 같은 바, 직원 1인당 피보험자수를 기준으로 하고 30인 이상 사업장에 고용보험이 적용되는 경우에도 1,800여명이 필요함을 알 수 있다.

따라서 현재 확보된 1,000여명의 인력만으로는 크게 부족하므로 고용보험담당직원의 적정수 확보가 작은 정부를 지향하는 정부정책과 어떻게 조화를 이루어 나갈 것인가가 주요 과제로 대두될 것으로 보인다.

공공직업안정기관은 실업자에게는 실업급여를 지급하면서 적극적인 취업알선·직업훈련 알선 등을 통하여 조기에 재취업할 수 있도록 도와주고 재직근로자 및 주부·중고령자·신규학졸자 등에 대한 직업상담 및 취업알선·직업훈련 알선은 물론 예비노동력인 각급학교 학생에 대한 직업상담에도 응해야 한다. 따라서 직업안정요원들은 노동시장 및 직업에 관한 전문지식과 상담기

<표 3-3> 고용보험관리운영기구 직원 1인이 담당하는 서비스대상자수

	(단위: 명)	
	경제활동인구	실업자수
독 일(1988)	769	39
일 본(1993)	4,115	91
스웨덴(1989)	714	9
영 국(1989)	769	36
캐나다(1989)	833	49
스위스(1989)	2,500	11
프랑스(1987)	1,111	78

자료: OECD, *Labor Market Policies for the 1990s*, 1990.

단, 일본은 일본 노동성 내부자료.

법이 풍부할수록 보다 질 높은 서비스를 제공할 수 있다. 따라서 직업안정기관에 종사하는 공무원은 정기적으로 노동시장 및 직업에 관한 전문지식·상담기법 및 고용보험 등 관련업무에 대해 교육을 받아야 할 뿐만 아니라 직업안정기관에 근무하는 사람은 별도직렬로 독립하여 직업안정기관 종사자 상호간에만 인사이동이 이루어지게 하는 이들의 전문성 확보를 위한 제도적 장치를 마련하도록 하여야 할 것이다.

독일과 같이 공공직업안정기관에 민간전문가와 공무원이 동시에 배치되어 있을 경우 공권력의 뒷받침과 전문성 확보가 원활히 이루어질 수 있으나 우리나라와 같이 공무원을 직업안정요원으로 활용할 경우의 문제점은 전문성의 확보가 어렵다는 점이다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 담당공무원의 별도 직렬화를 통하여 직업안정요원간에만 인사이동이 이루어질 수 있도록 하고 지속적인 업무교육이 체계적으로 이루어져야 할 뿐만 아니라 고도의 전문지식이 요구되는 특수직종에 대한 직업상담 및 취업알선은 한국산업인력관리공단 등에게 위탁하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 직업안정기관을 지방노동행정조직으로 하여 공무원이 직업안정요원으로서 고용정보제공 및 직업상담·취업알선을 담당하는 일본의 경우에도 고도의 전문지식이 요구되는 특수직종에 대한 직업상담 및 취업알선은 고용촉진사업단에 위탁하여 외부전문가를 활용한 직업상담·직업심리검사·적성검사 및 취업알선 등을 실시하고 있음은 우리에게도 좋은 시사점이 될 수 있을 것이다.

<표 3-4> 우리나라 고용보험관리운영을 위한 소요인력 추계

• 우리나라와 일본의 고용보험관련 주요지표(1993)

	일 본	한 국
경제활동인구	63,050	19,745천명
실업자수	1,300	551천명
피보험자수	32,510	(A)4,052천명 (B)4,884천명 (C)5,256천명
고용보험담당직원수	15,320	-
직원 1인당 경제활동인구	4,115	-
직원 1인당 실업자수	91	-
직원 1인당 피보험자수	2,167	-

주 : 우리나라의 (A), (B), (C)는 각각 고용보험을 30인 이상, 10인 이상, 5인 이상 적용할 경우의 피보험자임.

• 일본을 기준으로 한 소요인력 추계(1993년 기준)

(단위: 명)

	직원 1인당 경제활동인구 기준	직원 1인당 실업자수 기준	직원 1인당 피보험자수 기준
100인 이상 적용	4,800	6,055	1,265
50인 이상 적용	4,800	6,055	1,611
30인 이상 적용	4,800	6,055	1,870
10인 이상 적용	4,800	6,055	2,254
5인 이상 적용	4,800	6,055	2,425

휴업수당지원금을 지급받을 수 없다.

2) 지급액 및 지급기간

휴업수당지원금의額は 단위기간 동안 피보험자에게 지불된 휴업수당액의 3분의 1(중소기업의 경우에는 2분의 1)의 액으로 하여(영 제17조 제3항) 중소기업을 우선적으로 고려하고 있다. 또한 휴업수당지원금은 하나의 지정기간 동안 당해 사업장의 피보험자에 대한 단위기간내의 휴업(휴업수당지원금이 지급된 것에 한함)의 연일수를 당해 단위기간의 말일에 있어서 당해 사업장의 피보험자수로 나눈 일수(그 수가 1 미만의 단수가 있을 경우에 그 수는 버림)의 누계가 150일에 달할 때까지 지급된다(영 제17조 제4항). 따라서 월평균 소정근로일이 25일이므로 전체근로자 및 소정근로시간에 대해 완전휴업한 경우(25.6%)에 6개월까지 휴업수당지원금을 받을 수 있다.⁷⁾ (7.9%) (3-10).

휴업수당지원금을 지급받고자 하는 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 휴업계획서를 갖추어 미리 노동부장관에게 신고하여야 한다.

다. 전직훈련지원금

1) 지급요건

전직훈련지원금은 고용조정과정에서 근로자의 고용안정을 보장하고 기업에게는 새로운 부문에 필요한 인력으로 계속 활용할 수 있도록 지원하기 위한 것으로서 다음의 요건을 모두 충족시켜야 지급된다.

첫째, 고용보험법 시행령 제16조의 규정에 의한 사업주가 사업규모의 축소 등이 불가피하여 피보험자에게 전직훈련을 실시하는 경우에 지급된다. 따라서 고용보험법 시행령 제16조 제1항 각호의 1에 해당하지 않은 사업주에게는 전

휴업·조업단축 등 근로시간을 통한 조정	비율(%)
직훈련 지원금 지급 대상이 되는 근로자수의 증감을 통한 조정	7.9
둘째, 피보험자에 대하여 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 전직훈련을 실시하는 경우에 당해 사업주에 대하여 지급된다(영 제18조 제1항)	31.1
① 지정기간내에 실시될 것.	31.1
② 사업주가 당해 사업의 노동조합 등과 협의를 거쳐 노동부령이 정하는 사항(훈련기간, 훈련대상자, 임금의 지급기준 등)을 명시한 전직훈련계획에 따라 실시될 것.	25.6
③ 전직훈련의 실시상황 및 임금의 지급상황이 기재된 서류를 갖추고 실시될 것.	

특히 고용안정사업에서 지원이 되는 전직훈련은 지정업종의 사업주가 지정기간내에 고용조정수단으로서 행하는 전직훈련이다. 따라서 전직예정자 이외의 자를 대상으로 행하여지는 통상적인 양성·양성훈련과 지정업종에 속하지 않은 사업주가 행하는 전직훈련 및 지정기간내에 행하여진 전직훈련 등은 직업능력개발사업에 의한 지원은 가능하나 고용안정사업으로서의 고용조정지원금의 지급을 받을 수 없다. (23.1%), (23.1%)

셋째, 전직훈련지원금의 지급대상이 되는 전직훈련은 소정근로시간내에 행해지는 훈련으로서 훈련을 수강하는 날에 당해 피보험자를 업무에 종사시키지 않으며 당해 수강일에 대하여 근로기준법 시행령 제31조의 규정에 의한 통상임금액 이상의 임금을 지급한 훈련에 한한다(영 제18조 제2항). 따라서 훈련에 전념하도록 하지 않고 업무에 종사하게 하거나 훈련수강중에 통상임금을 지급하지 않은 사업주는 전직훈련지원금을 받을 수 없다.

2) 지급액 및 지급기간

전직훈련지원금의 액은 사업주가 훈련기간중에 피보험자에게 지급한 임금(이하 "수강임금"라 함)의 3분의 1(중소기업의 경우에는 2분의 1)과 당해 훈련비용 중 노동부장관이 고시하는 비용의 합계액이다(영 제18조 제4항). 직업능력개발사업에 의한 전직훈련은 훈련비용만을 지원하나 고용안정사업에서의 전직훈련은 임금의 일부까지 지원함으로써 다른 훈련과정보다 우대하고 있는 것은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따라 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환이 불가피하게 된 사업주의 비용부담을 덜어주어 고용조정의 원활화와 전직훈련을 통한 피보험근로자의 고용안정을 도모하기 위한 것이다. (단위 : %)

전직훈련지원금의 지급대상이 되는 전직훈련은 1년을 한도로 하며(영 제18조 제5항) 전직훈련지원금을 지급받고자 하는 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 전직훈련계획을 수립하여 미리 노동부장관의 승인을 얻어야 한다(영 제18조 제3항).

수강임금	비율
업종전환	38.5
업종변경	23.1
업종변경	0.0
업종변경	23.1
업종변경	0.0
업종변경	0.0
업종변경	0.0

라. 인력재배치지원금

1) 지급요건

인력재배치지원금은 고용조정이 불가피한 사업주가 인력재배치를 실시하여 피보험자에 대하여 고용기회를 계속 보장해 주는 경우에 이를 지원함으로써 사업주에게는 고용조정에 따른 부담을 경감시켜 주고 피보험자에게는 고용의 안정을 보장해 주기 위한 것으로서 다음의 요건을 모두 충족시켜야 지급된다.

첫째, 고용보험법 시행령 제16조의 규정에 의한 사업주가 사업규모의 축소 등이 불가피하여 피보험자에 대하여 인력재배치를 실시하는 경우에 지급된다. 따라서 시행령 제16조 제1항 각호의 1에 해당하지 않은 사업주에게는 지급되지 않는다.

둘째, 피보험자에 대하여 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 인력재배치를 실시하여 계속

第4節 雇傭促進事業

1. 意義

자본주의 경제체제하에서는 구인자인 사업주와 구직자인 근로자가 자유로운 근로계약을 통하여 고용관계가 이루어지게 된다. 그러나 시장기능에만 맡기게 되면 경제적 弱者인 근로자의 근로계약관계가 사용자에게 비하여 불리하게 이루어질 가능성이 많기 때문에 각국 정부는 근로기준법·산업안전보건법 등 개별적 근로관계법을 제정하여 근로자를 보호하는 정책을 취하고 있다.

그런데 근로자 중에서도 노동시장에서 상대적으로 불리한 처지에 있는 고령자, 여성근로자, 장애인 등 소위 한계근로자들(marginal workers)은 고용기회 자체가 충분하지 못하기 때문에 이들의 고용을 특별히 지원·촉진하기 위한 제도적 장치를 두고 있는 국가가 많은 바, 우리나라도 고령자고용촉진법, 남녀고용평등법, 장애인고용촉진법 등에 관한 법률 등을 제정하여 이들 한계근로자의 고용기회의 확대에 노력하고 있다.

고령자고용촉진법은 고령자¹⁾의 고용촉진안정 및 고용촉진을 위한 정부와 사용자가 공동으로 노력할 것을 규정하고 있다. 먼저 정부는 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자의 구인·구직정보를 수립하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련정보를 구직자·사업주 및 관련단체 등에 제공하여야 하고(法 제5조) 고령자에 대한 직업훈련의 실시, 사업주의 고령자 직업훈련 및 작업환경 개선에 대한 지원(법 제6조, 제8조), 고령자에 대한 직업지도와 취업알선 등에 노력하여야 한다(법 제10조). 사용자 또한 고령자의 고용안정과 취업촉진을 위하여 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주는 당해 사업장 상시근로자수의 100분의 3 이상의 고령자를 고용하고 근로자의 정년을 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다(법 제12조, 19조, 영 제3조, 제4조 및 제7조).

그러나 고령자고용촉진법은 강제성이 없는 선언적인 것에 불과하여 고령자의 고용을 촉진하기 위한 제도적 장치로서는 한계를 가질 수밖에 없다. 고령자고용촉진법이 가지고 있는 이러한 한계를 극복하기 위하여 고용보험법 제18조 및 동 시행령 제22조는 고령자고용촉진장려금제도를 두어 일정비율을 초과하여 고령자를 고용하는 사업주에 대한 지원제도를 두고 있다. 또한 시행령 제24조는 고령자 등을 위한 고용촉진시설의 지원근거를 두고 있다.

남녀고용평등법도 노동시장에서 상대적으로 불리한 위치에 있는 여성이 고용기회에 있어서 차별을 받지 않도록 규정하고 있으나 여성의 고용을 실질적으로 촉진하기 위한 제도적 장치는 갖추고 있지 못하다. 따라서 고용보험법 제18조 및 동 시행령 제23조는 육아휴직장려금제도를 두어 육아의 부담 때문에 경제활동을 포기하는 것을 최소화시킬 수 있는 제도적 장치를 두고 있다. 또한 시행령 제26조 제2항은 직장보육시설의 운영비용의 보조제도 등 여성근로자의 고용촉진시설에 대한 지원제도를 두고 있다.

장애인고용촉진 등에 관한 법률은 국가 및 지방자치단체는 소속공무원 정원 및 공개채용인원의 각각 2% 이상을 장애인으로 채용하도록 의무화하고 상시 300인 이상 사업장은 근로자총수의 2%(기준고용률) 이상을 의무적으로 장애인으로 고용하도록 하고(법 제34조, 제35조)

기준고용률을 초과하여 장애인을 고용하는 사업주에게는 그 초과하는 장애인수에 비례하여 고용지원금을 지급하며 장애인의무고용사업장이 아닌 사업주가 장애인을 고용하는 경우에는 장애인고용장려금을 지급하는 한편 기준고용률에 미달하는 사업주에 대해서는 장애인고용부담금을 납부하게 하는 등(법 제37조, 제38조) 장애인고용촉진을 위한 수단들도 함께 규정하고 있다. 따라서 고용보험법에서는 장애인고용사업주에 대한 추가적인 지원제도를 두고 있지 않다.

산업구조의 변화 등에 따라 특정지역에 특정산업이 밀집되어 있어 당해 지역의 고용사정이 현저히 악화되게 되면 당해 지역의 사회불안이 야기되기 쉽다. 이러한 경우 당해 지역의 고용문제는 기본적으로 산업정책에 의해 해결해 가야겠지만 고용보험제도에서도 고용사정이 현저히 악화되고 있는 지역의 고용촉진을 위하여 고용보험법 제17조 및 동 시행령 제20조는 지역고용촉진장려금제도를 두어 특정지역의 고용기회의 확대를 촉진할 수 있는 제도적 장치를 두고 있다.

본절에서는 우리나라 고용보험제도에 포함되어 있는 이와 같은 고용촉진사업들을 살펴보기로 한다.

2. 高齡者雇傭促進獎勵金

가. 지급요건

고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자를 고용하는 사업주로서 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 당해 사업주에 대하여 고령자고용촉진장려금을 지급한다(영 제22조).

① 매분기 말일을 기준으로 고령자고용촉진법 제2조의 규정에 의한 고령자를 노동부령이 정하는 비율 이상을 초과하여 월간 소정근로일수가 15일 이상인 상시근로자(이하 "대상고령자"라 함)로 고용할 것.

② 단체협약 또는 취업규칙으로 정년을 55세 이상으로 하거나 정년을 정하지 아니할 것.

따라서 상기 2가지 요건을 모두 충족하는 사업주는 고령자고용촉진장려금을 지급받을 수 있는데 여기서 문제가 되는 것은 노동부령이 정하는 고령자의 고용비율을 어느 수준으로 할 것인지가 문제된다.

고령자고용촉진법상의 고령자기준고용률은 3%로 되어 있다. 그러나 55세 이상의 고령근로자의 비율이 <표 3-26>에서 보는 바와 같이 1993년말 현재 4.8%로서 고령자기준고용률 3%를 이미 초과하고 있고, <표 3-27>에서 보는 바와 같이 99인 이하의 사업장에서의 고령자 고용비율이 1993년 현재 6%를 이미 초과하고 있기 때문에 고령자고용촉진법상의 기준고용률을 지원기준으로 하는 것은 부적합할 것으로 보인다. 따라서 인력난이 심한 중소기업에서의 고령자고용에 따른 부담을 완화시켜 주고 고령자의 고용을 촉진한다는 의미에서 <표 3-26>과 <표 3-27>을 참고할 때 고령자고용촉진장려금의 지원기준이 되는 고령자의 고용비율은 100분의 6 이상으로 하는 것이 당분간은 합리적인 것으로 보인다.

나. 지급액

고령자고용촉진장려금의 액은 노동부장관이 매년 고시하는 금액으로 하며 노동부령이 정하는 비율을 초과하여 고용하는 대상고령자의 수를 곱하여 지급한다(영 제22조 제2항). 따라서 노동부령이 정하는 비율을 초과하는 고령자수에 비례하여 장려금을 받을 수 있다. 그러나 용역서비스업 등 업종의 특성에 따라서는 고령자의 고용비율이 50%를 넘는 기업도 있기 때문에 대상고령자수에 비례한 장려금의 지급은 이들 기업에게 연간 고용보험료의 수십배에 달하는 장려금을 고정적으로 받아가 고용보험재정의 불안정을 초래할 수도 있다.

<표 3-26> 55세 이상의 고령근로자 추이

	(단위 : 천명, %)				
	1985	1990	1991	1992	1993
근로자총수(A)	4,106,845	5,365,613	5,460,794	5,882,773	5,733,837
고령근로자수(B)	53,444	118,780	147,984	218,755	276,418
고령근로자 비율(B/A)	1.3	2.2	2.7	3.7	4.8

자료: 노동부, 『사업체노동실태조사보고서』, 각년도.

<표 3-27> 기업규모별 고령자 고용비율(1993)

(단위 : %)						
30~49인	50~99인	100~199인	200~299인	300~499인	500~999인	1,000인이상
6.2	6.2	5.1	4.5	3.6	3.4	1.6

자료: <표 3-26>과 동일.

이러한 이유에서 시행령 제22조 제3항은 "고령자고용촉진장려금의 총액은 사업주가 당해 사업에서 당해 연도에 납부하여야 할 고용안정사업의 보험료에 상당하는 금액(중소기업의 경우에는 보험료의 2배에 상당하는 액)을 한도로 한다"고 규정하고 있다. 고용안정사업의 보험료가 1,000분의 2인 점을 감안하면 고령자고용촉진장려금의 한도를 지나치게 낮게 책정한 것으로 판단된다. 따라서 제도의 운영성과와 보험제정상태를 감안하여 장려금의 지급한도를 고령자고용촉진에 실질적으로 기여할 수 있는 수준으로 상향조정하는 것을 검토하여야 할 것으로 보인다.

다. 정책과제

고령자고용촉진장려금은 고령자의 고용촉진에 어느 정도 기여할 수 있겠지만 장려금의 지급만으로 고령자의 고용이 획기적으로 촉진되기는 어려울 것이다. 고령자의 고용촉진을 위해서는 고령자 다수 고용사업주에 대한 금전적인 지원과 아울러 공공직업안정기관을 통한 취업알선기능의 강화, 고령자 적합직종의 개발 등 취업영역의 확대, 임시계약직·파견근로·시간제고용 등 근로형태의 다양화, 고령자에 대한 직장적응교육훈련의 실시 등이 함께 추진되어야 한다. 이러한 사실은 <표 3-28>의 한국노동연구원의 실태조사 결과에서도 확인되는 것으로서 정부는 사업주의 고령자 고용에 애로요인이 되고 있는 점을 해소해 줌으로써 고령자의 고용촉진과 고용안정에 지속적이고 체계적인 노력을 기울여야 할 것이다.

<표 3-28> 고령자의 고용확대를 위해 가장 중요하다고 생각되는 것

(단위 : %)	
구 분	비 율
고령자 취업적합직종의 개발 등 취업영역 확대	14.5
임시계약직, 파견근로, 시간제고용 등 근로형태의 다양화	13.2
고령자의 직장적응에 필요한 교육훈련의 실시	9.0
고령으로 인한 업무수행능력 감소분에 대한 보조금 지급	4.9
정년연장	15.2
정년퇴직자의 재고용	22.4
공공직업안정기관을 통한 취업알선기능 강화	20.6
기 타	0.3
전 체	100.0

3. 育兒休職獎勵金

남녀고용평등법 제11조는 "생후 1년 미만의 영아양육을 위해 휴직을 신청하는 경우 사업주는 이를 허용해야 하며 육아휴직기간은 산전·산후 유급휴가기간을 포함하여 1년 이내로 한다"고 규정하고 있다. 이와 같은 남녀고용평등법상의 육아휴직의 신청 및 부여의 활성화 및 육아휴직후

계속근로를 보장함으로써 육아의 부담 때문에 불가피하게 노동시장에서 이탈하는 여성근로자를 계속 노동시장에 참여할 수 있도록 유도하기 위하여 고용보험법 시행령 제23조는 육아휴직장려금제도를 두고 있다. 즉 피보험자인 근로자에게 남녀고용평등법 제11조의 규정에 의한 육아휴직을 30일 이상(근로기준법 제60조의 규정에 의한 산전·산후 유급보호휴가기간을 제외함) 부여하고 육아휴직 종료후 30일 이상 피보험자로 계속고용한 사업주에 대하여 육아휴직장려금을 지급하도록 하고 있다.

육아휴직장려금의 액은 노동부장관이 매년 고시하는 금액으로 하며 30일 이상 육아휴직을 부여받고 육아휴직 종료후 30일 이상 계속고용된 피보험자의 수를 곱하여 장려금지급 총액을 결정하게 된다(영 제23조 제2항).

한국노동연구원의 실태조사에 의하면 30인 이상 사업장의 28.1%가 육아휴직제도를 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다(표 3-29 참조).

육아휴직장려금은 여성근로자의 계속고용을 촉진하는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것이나 주부의 고용확대를 위해서는 육아휴직장려금뿐만 아니라 다른 정책적 지원이 체계적으로 뒷받침되어야 한다. 한국노동연구원의 실태조사에 의하면 주부의 고용확대를 위해 가장 필요한 것은 영·유아 보육시설의 설치·운영에 대한 정부지원(24.8%), 주부취업적합직종의 개발 등 취업영역 확대(22.0%), 임시계약직·파견근로·시간제고용·가내근로 등 근로형태의 다양화(21.9%), 주부의 직장적응에 필요한 교육훈련의 실시(8.3%) 등의 순으로 나타났다(표 3-30 참조). 따라서 보육시설의 설치·운영에 대한 지원 등과 병행하여 육아휴직장려금제도를 운영하면 그 효과가 더욱 커질 것으로 보이는데 이는 고용보험법 제19조 및 동 시행령 제24조에서 규정하고 있다.

<표 3-29> 여성근로자를 위한 육아휴직제도 실시여부

(단위 : %)		
	기 업 수	비 율
예 아니오	300개사	28.1
	768개사	71.9
전 계	1,068개사	100.0

<표 3-30> 주부의 고용확대를 위해 가장 중요하다고 생각되는 것

(단위 : %)	
구 분	비 율
영·유아 보육시설의 설치·운영에 대한 정부지원	24.8
주부취업 적합직종의 개발 등 취업영역 확대	22.0
임시계약직, 파견근로, 시간제고용, 가내근로 등 근로형태의 다양화	21.9
주부의 직장적응에 필요한 교육훈련의 실시	8.3
작업환경 개선에 대한 용자 또는 지원	3.6
육아휴직제도의 실시	4.1
육아로 인한 퇴직주부의 재고용	7.6
공공직업안정기관을 통한 취업알선기능 강화	7.6
기 타	0.1
전 계	100.0

4. 雇傭促進施設에 대한 支援

고용보험법 제19조 및 동 시행령 제24조는 고용정책기본법 제21조의 규정에 의하여 고용촉진시설의 설치·운영을 위임 또는 위탁받은 지방자치단체의장, 공공단체 또는 비영리법인에 대하여 당해 시설의 설치·운영비용의 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 고용촉진시설로는 직장보육시설·일일취업안내소, 취업알선센터, 고령자인재은행 등을 들 수 있는바, 이들 시설을 설치·운영하는 지방자치단체, 공공단체 또는 비영리법인 등은 설치·운영비용의 일부를 지원받을 수 있게 된다. 특히 직장보육시설의 운영비용의 일부를 지원하게 됨으로써 직장보육시설의 확대를 촉진하여 주부근로자의 노동공급비용을 감소시킴으로써 주부의 경제활동참가를 용이하게 하는데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

5. 地域雇傭促進支援金

각 지역의 고용사정은 당해 지역에 집중되어 있는 특정업종의 경기에 따라 크게 변화하게 된다. 1992년의 고용인원을 기준으로 볼 때 석탄광업의 69.6%가 강원지역에, 가죽·가방·신발제조업의 58.5%가 부산지역에 집중되어 있고, 특정업종의 지역고용흡수 정도를 보면 강원도 태백시와 정선군은 지역고용의 각각 93.8%와 94.5%를 광업에서 흡수하고 있고, 경북 구미시는 섬유업이 34.5%, 조립·금속업이 52.0%의 고용을 흡수하고 있으며, 부산에서는 가죽·가방 및 신발제조업이 35.0%의 고용을 흡수하고 있고, 대구시에서는 섬유제품제조업이 47.2%의 고용을 흡수하고 있다. 이와 같이 특정지역에 특정업종이 집중되어 있으면 특정업종이 사양화함에 따라 당해 지역의 고용사정은 급속하게 악화되게 된다. 1986~91년까지의 5년 동안 시·군·구별 고용증감률을 보면 <표 3-31>에서 보는 바와 같이 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 강원도 태백시와 정선군, 대구시 남구와 서구, 부산 동래구의 고용감소율이 큰 것은 이들 지역에 사양산업인 광업, 섬유제품제조업, 가죽·가방·신발제조업이 밀집되어 있기

<표 3-31> 고용증가율 상위 10개 시·군·구와 고용감소율 상위 20개 시·군·구(1986~91)

(단위 : 명, %)

전 국		피용자수		연평균증감률
		1986	1991	
		8,856,648	11,356,078	4.97
고용증가율 상위 10개 시·군·구	충남 대덕군	12,820	50,123	27.26
	부산시 강서구	4,178	13,602	23.60
	전북 남원군	4,191	12,003	21.04
	경북 달성군	16,050	38,532	17.51
	전남 여천시	11,244	25,489	16.36
	경기도 과천시	5,543	12,371	16.05
	경기도 안산시	62,438	134,110	15.28
	경남 창원시	70,688	150,878	15.16
	충남 천안시	33,547	67,328	13.93
	경북 경주시	28,145	56,208	13.83
고용감소율 상위 20개 시·군·구	대구시 서구	10,9313	95,219	-2.76
	전남 신안군	11,381	9,818	-2.95
	경북 울진군	13,439	11,596	-2.95
	경북 문경군	9,545	8,096	-3.31
	인천시 남구	130,489	109,764	-3.45
	강원도 태백시	30,320	23,987	-4.60
	대구시 남구	55,877	42,678	-5.38
	서울시 강서구	121,841	89,715	-6.12
	경기도 용진군	3,287	2,406	-6.24
	충남 보령군	10,509	7,681	-6.27
	강원도 영월군	14,217	10,349	-6.35
	서울시 동대문구	197,102	142,500	-6.47
	부산시 동래구	167,262	120,919	-6.48
	충북 괴산군	10,179	7,200	-6.67
	강원도 정선군	26,305	18,825	-6.69
	서울시 도봉구	141,012	99,834	-6.90
	서울시 강동구	129,067	88,695	-7.50
	전남 구례군	10,554	5,181	-14.23
	경기도 시흥군	51,287	21,580	-17.30
	경남 거제군	42,694	15,097	-20.78

주 : 대상기간중 행정변경이 이루어진 26개 시·군·구는 제외되었음.

자료 : 통계청, 「총사업체 통계조사보고서」, 가년도.

때문으로 보이는 바, 고용보험법 제17조와 동 시행령 제20조는 바로 고용기회가 현저히 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역의 고용촉진을 위하여 지역고용촉진장려금제도를 두고 있다.

즉 고용정책기본법 시행령 제18조 제1항 제2호 또는 제3호의 지역으로 지정된 지역(이하 "지정지역"이라 함)에서 지정기간내에 사업을 신설하였거나 사업을 증설하여 고용의 증대를 도모한 사업주로서 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 당해 사업주에 대하여

지역고용촉진지원금을 지급한다(영 제20조 제1항).

① 지정기간내에 사업이 이전되거나 신설 또는 증설될 것.

② 사업의 이전 · 신설 또는 증설 및 그에 따른 근로자의 고용에 관한 지역 고용계획을 수립하여 노동부장관에게 신고하고 그 계획에 따라 실행될 것.

③ 지역고용계획이 제출된 날로부터 1년 6월 이내에 이전 · 신설 또는 증설된 사업의 조업이 개시될 것.

④ 이전 · 신설 또는 증설된 사업의 조업이 개시된 날(이하 "조업개시일"이라 함) 현재 당해 지정지역 또는 다른 지정지역에 6월 이상 거주한 구직자를 당해 이전 · 신설 또는 증설된 사업에 고용할 것.

⑤ 당해 지역경제의 건전한 발전에 기여할 수 있는 사업일 것.

⑥ 지역고용계획의 실시상황 및 고용된 근로자의 임금지급상황이 기재된 서류를 갖추고 시행될 것.

지역고용촉진장려금의 액은 대상근로자에게 지급된 임금의 3분의 1(중소기업의 경우는 2분의 1)의 액으로 하며, 조업개시일로부터 기산하여 1년 동안 지급한다. 다만 지역고용촉진장려금의 지급대상이 되는 대상근로자의 수가 100명을 초과하는 경우에는 그 초과하는 인원의 100분의 30에 대해서만 지역고용촉진장려금을 추가지급할 수 있도록 하여(영 제20조 제3항, 제4항, 제5항) 지역고용촉진장려금의 지급액에 대한 한도를 설정하고 있다.

주석 1) 고용촉진의 대상이 되는 고령자란 55세 이상인 취업희망자를 말한다(고령자고용촉진법 시행령 제2조 제1항).

第4章 職業能力開發事業의 推進方向

第1節 職業能力開發事業의 意義

오늘날과 같이 경제환경이 급변하고 기술진보가 급속히 이루어지고 있는 상황에서는 지속적인 기술축적과 혁신을 통하여 재화 및 서비스의 경쟁력을 제고시키지 않으면 기업도 살아남을 수 없고 근로자의 고용안정도 보장될 수 없다. 과거와 같이 미숙련 저임금 근로자에 의한 값싼 제품의 대량생산방식에 의한 공급자 중심 시장은 이제 더 이상 존재하지 않으며 고객의 다양한 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 고품질의 개성있는 상품을 생산하지 않으면 경쟁에서 탈락할 수밖에 없는 것이다.

고품질의 개성있는 제품을 생산하기 위해서는 근로자 개개인의 직업능력이 우수해야 하는 바, 오늘날 세계에서 경쟁력이 있는 국가나 기업들이 한결같이 인적자원을 기업과 국가의 성장 및 발전을 위한 경쟁전략의 원동력으로 삼고 있는 것도 인적자원이 국제경쟁력의 가장 핵심적인 요인이라는 것을 인식하고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 우리나라 경제운용의 기본시각도 지금까지의 물적자본 중시의 경제운용의 틀에서 벗어나 인적자본 중시의 경제운용으로의 전환이 절실히 요청되고 있다.

지금까지 정통경제학에서는 노동, 자본, 토지를 생산의 3요소로서 취급하여 왔다. 산업혁명 이후 대량생산체제하에서는 分業化에 의해 대부분의 근로자가 항상 하던 일을 단순반복하였기 때문에 높은 수준의 기능 · 기술 · 지식이 필요하지 않았었다. 그러나 21세기

첨단기술 · 정보화시대에서는 개별근로자의 기능 · 기술 · 지식이 생산의 주요 요소로서 여타 생산요소에 비해 그 중요성이 갈수록 커질 뿐만 아니라 생산 그 자체를 지배하는 주요 요소가 될 것으로 전망되고 있다(어수봉 1993).

급격한 기술진보로 산업구조조정이 급속히 이루어지면서 기업과 근로자는 새로운 직업수행에

필요한 기능·기술·지식·정보를 부단히 연마해 가지 않으면 안된다. 단순한 근로자수, 근로시간 등 노동의 양이 문제가 아니라 노동의 質이 더욱 중요시되며 근로자의 직업능력이 지속적으로 개발·향상되지 않으면 심각한 구조적 실업문제에 직면하게 될 것이다. 지금까지의 경제발전은 자본과 노동의 양이 좌우하였지만 앞으로의 경제발전은 기능·기술·지식·정보를 충분히 갖춘 知力動勞者, 知力企業이 좌우하게 되며 이를 위해서는 知力企業, 知力社會, 知力國家를 추구해 나가지 않으면 안된다. 지력근로자만이 고부가가치 상품·차별화된 상품을 생산할 수 있으며 기업이 보다 많은 지력근로자를 육성해 갈 때 근로자의 일에 대한 만족감과 복지도 향상되게 될 것이다.

고용보험법상의 직업능력개발사업은 바로 이와 같은 인식에 바탕을 두고 근로자의 직업생활의 전기간에 걸쳐 체계적인 직업능력개발체계를 확립하여 기업의 경쟁력 강화와 근로자의 자기성장발전 및 고용안정을 동시에 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 산업구조의 고도화와 기술혁신의 가속화에 따라 근로자의 직업능력을 지속적으로 향상시키지 않으면 직업수행능력은 급격히 저하될 우려가 커지고 있다. 이러한 추세에 비추어 볼 때 모든 근로자가 자기의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 직업의 각 단계에 있어서 능력을 개발·향상시킬 수 있는 기회를 충분히 제공할 수 있는 생애직업능력개발체계의 확립은 경제의 지속적 발전과 근로자의 복지향상을 위해서도 필요불가결한 것이 되고 있다.

第2節 職業能力開發事業의 內容

우리나라 고용보험법은 제1조에서 "고용보험의 시행을 통하여……근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고……"라고 명시하여 근로자의 직업생활의 전기간에 걸친 체계적인 직업능력의 개발·향상의 도모가 고용보험제도 시행의 목적 중의 하나임을 밝히고 있다. 이러한 고용보험 시행의 목적을 달성하기 위하여 고용보험법 제4장은 직업능력개발사업의 내용을 규정하고 있다. 즉 고용보험법 제21조는 제1항에서 "노동부장관은 피보험자 등에게 직업생활의 전기간을 통하여 자신의 직업능력을 개발·향상시킬 수 있는 기회를 제공하고, 직업능력의 개발·향상을 지원하기 위한 직업능력개발사업을 실시할 수 있다"고 규정하고 있으며 제2항에서는 "노동부장관은 제1항의 규정에 의한 직업능력개발사업을 실시함에 있어서는 중소기업을 우선적으로 고려하여야 한다"고 규정하여 직업능력개발사업 실시의 기본방향 내지 원칙을 밝히고 있다. 즉 고용보험법상의 직업능력개발사업은 재직근로자의 직업능력을 직업생활의 전기간에 걸쳐 체계적으로 개발·향상시키는 것을 촉진·지원하는데 그 주안점을 두고 있다. 고용보험법 제21조의 직업능력개발사업 실시의 기본방향에 맞추어 ① 사업내 직업훈련 지원(제22조), ② 교육훈련등의 지원(제23조), ③ 실업자의 재취직훈련(제24조), ④ 직업훈련시설에 대한 지원(제25조), ⑤ 직업능력개발사업의 발굴·지원(제26조)등을 차례로 규정하고 있다(표 4-1 참조).

1. 事業內 職業訓練支援

사업내 직업훈련지원은 피보험자 등을 대상으로 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련을 실시하는 사업주에 대하여 사업내 직업훈련장려금을 지급하여 직업훈련실시 사업주에 대한 인센티브를 제공하는 것이다.

<표 4-1> 고용보험법상의 직업능력개발사업의 내용

구 분	내 용
사업내직업훈련지원	피보험자 등을 대상으로 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련을 실시하는 사업주에 대한 장려금 지원
교육훈련등의 지원	피보험자 등의 직업능력 개발·향상계획을 수립하여 취직에 필요한 지식·기능의 습득 또는 작업환경적응 교육 훈련·강습을 실시하거나 피보험자의 직업능력개발을 위한 유급교육훈련휴가의 부여 기타 피보험자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 교육 훈련·강습을 실시 또는 지원하는 사업주에 대한 필요비용 일부지원
실업자의 재취직훈련	피보험자였던 실업자의 재취직촉진을 위한 직업훈련·교육훈련 또는 강습실시
직업훈련시설에 대한 지원 등	직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 비용의 전부 기타 노동부장관이 정하는 직업훈련시설의 설치 및 운영 비용 지원
직업능력개발사업의 발굴·지원	피보험자 등의 직업능력의 개발·향상을 위한 사업의 실시 또는 비용지원

고용보험법 시행령 제27조 제1항은 피보험자 등을 대상으로 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련을 실시하고 그 훈련비용을 지원받고자 하는 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 그 사실을 신고하고 당해 연도 사업내 직업훈련계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 또 고용보험법 제62조 제1항은 사업주가 당해 보험연도의 사업내 직업훈련계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 얻은 경우에는 당해 연도의 사업내 직업훈련에 사용할 비용(노동부장관이 인정한 훈련비용에 한함)에 상당하는 금액을 당해 연도 직업능력개발사업의 보험료의 금액에서 공제할 수 있으며, 이 경우 공제한 비용에 상당한 금액에 대하여는 사업내 직업훈련비용을 지원받은 것으로 본다 고 규정하고 있다. 따라서 사업내 직업훈련을 실시하는 사업주는 당해 연도 1월말까지 사업내 직업훈련계획을 직업안전기관에 제출하여 직업능력개발사업의 보험료를 사전공제 받거나 사후에 사업내 직업훈련장려금을 지급받을 수 있다.

그런데 고용보험법 제63조는 직업훈련기본법에 의한 직업훈련 등의 실시 의무사업주에 대해서는 직업능력개발사업의 特例를 인정하고 있다. 직업훈련기본법 제24조와 제25조는 전년도 상시근로자수가 150인 이상인 광업, 제조업, 전기·가스 및 수도업, 건설업, 운수·창고 및 통신업, 서비스업의 사업주는 당해 연도에 근로자에게 지급하는 임금총액의 1,000분의 20을 초과하지 않는 범위내에서 노동부장관이 매년 고시하는 비율에 따라 산출하는 금액 이상을 직업훈련 등에 의무적으로 사용하여야 하고 직업훈련실시 등에 사용한 비용이 의무비용에 미달할 경우에는 그 차액을 직업훈련분담금으로 납부하도록 하는 사업내 직업훈련의무제도를 두고 있다. 이와 같이 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련실시 의무사업주에게 직업훈련실시 의무부과 외에 직업능력개발사업을 추가로 요구하는 것은 이중부담이 되기 때문에 고용보험법 제63조 제2항에서 고용보험법상의 직업능력개발사업은 사업내 직업훈련실시 의무사업주에 대해서는 적용하지 아니하고 다만 고용보험법 제24조의 규정에 의한 실업자 재취직훈련에 소요되는 비용에 충당하기 위한 보험료만 부담하도록 하고 있는 바, 사업내 직업훈련실시 의무사업주가 부담하는 실업자 재취직훈련을 위한 직업능력개발사업의 보험율율은 1,000분의 0.5이다(영 제76조). 사업내 직업훈련실시 의무사업주의 범위는 1995년부터는 현재의 150인 이상 사업장에서 1,000인 이상 사업장으로 확대할 계획으로 있다.

현재 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련은 양성훈련에 치중한 나머지 재직근로자의

향상훈련에 대해서는 훈련비용 인정 등에서 제약을 두고 있으며 제조업 중심의 생산직 기능인력의 양성에 치중하여 왔으나 고용보험법 제21조에 의한 사업내 직업훈련지원에 있어서는 피보험자 등을 대상으로 하므로 재직근로자의 직무수행능력 향상을 위한 교육훈련에 중점을 두게 되고 훈련영역에 있어서도 고용보험법의 적용을 받는 모든 사업장을 대상으로 하므로 사업내 직업훈련의무가 없는 금융·보험업, 도소매 및 음식·숙박업 등의 사업주도 사업내 직업훈련을 실시하는 경우 훈련비용의 지원을 받을 수 있다.

사업내 직업훈련 및 후술하는 교육훈련 등을 실시한 사업주가 지급받을 수 있는 장려금의 총액은 당해 사업주가 당해 연도에 납부하여야 할 직업능력개발사업의 보험료의 100분의 120(중소기업 사업주는 100분의 180)에 해당하는 금액을 한도로 한다(영 제30조).

이와 같이 고용보험법은 사업내 직업훈련을 사업주에게 강제하지 않고 기업의 필요에 따라 스스로 판단해서 실시하게 하면서 대통령령이 정하는 일정요건에 해당하는 충실한 훈련을 실시할 경우에는 훈련비용을 지원함으로써 사업내 직업훈련을 촉진하는 제도적 장치를 갖추고 있다.

나. 교육훈련 등의 지원

지금까지 우리나라 기업에서의 교육훈련은 1회성 양성교육훈련 위주였으나 국경없는 무한경쟁시대에 기업이 경쟁력을 계속 강화시켜 나가기 위해서는 근로자의 직업생활의 전기간에 걸쳐 지속적인 교육훈련이 이루어져야 한다. 이러한 취지에서 고용보험법 제23조는 "피보험자 등의 직업능력의 개발·향상을 위한 계획을 수립하여 취직에 필요한 지식·기능의 습득 또는 작업환경에의 적응을 위한 교육훈련·강습을 실시하거나 피보험자의 직업능력개발을 위한 유급교육훈련휴가의 부여 기타 피보험자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 대통령령이 정하는 교육훈련·강습을 실시 또는 지원하는 사업주에 대하여 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다"고 규정하고 있다.

여기서 지원대상이 되는 교육훈련이란 사업주가 피보험자에게 교육법에 의해 설립된 교육기관에 개설된 교육과정 중 노동부장관이 지정하는 과정과 노동부장관이 지정하는 교육훈련기관에서 근로자를 위하여 개설된 과정의 교육훈련을 실시하는 것을 말한다(영 제28조 제1항). 또한 지원대상이 되는 유급교육훈련휴가는 다음 각호의 요건을 모두 충족하여야 한다(영 제28조 제2항).

- ① 1년 이상 재직하고 있는 피보험자를 대상으로 계속하여 30일 이상의 휴가를 부여하였을 것.
 - ② 휴가기간중 당해 피보험자에게 통상임금 이상의 임금을 지급하였을 것.
 - ③ 노동부장관이 지정하는 교육훈련기관에서 실시하는 교육훈련의 수강을 위하여 부여되었을 것.
- 교육훈련 등을 실시하고 그 비용을 지원받으려는 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 당해 연도 교육훈련 등의 계획을 수립하여 노동부장관에게 신고하여야 한다(영 제29조 제1항).
- 교육훈련 등을 실시한 사업주에 대한 교육훈련 등 장려금의 지급수준은 교육훈련 등의 비용(노동부장관이 정하는 기준에 해당하는 비율에 한함)에 사업규모별로 노동부장관이 정하는 비율을 곱하여 산정한 금액으로 한다(영 제29조 제2항).

교육훈련 등을 실시한 사업주가 지급받을 수 있는 사업내 직업훈련장려금까지 포함한 장려금의 총액은 당해 사업주가 당해 연도에 납부하여야 할 직업능력개발사업의 보험료의 100분의 120(중소기업 사업주는 100분의 180)에 해당하는 금액을 한도로 한다(영 제30조).

사업내 직업훈련 및 교육훈련 등의 실시에 있어서는 중소기업보다는 대기업에게, 제조업보다는 금융·보험업 등 서비스업이 교육훈련의 비율이 높기 때문에 훈련실적에 비례하여 장려금을 지원할 경우 중소기업보다는 대기업에게, 제조업보다는 서비스업에게 더 많은 지원이 이루어지는 결과를 초래할 수 있고 이 경우 직업능력개발사업의 보험요율의 수준이 높아질 수밖에 없게 될 것이다. 따라서 중소기업의 교육훈련촉진과 기업규모간 소득재분배 차원에서 중소기업에 대한 지원한도를 180%까지 우대할 것이다.

다. 실업자의 재취직훈련

고용보험의 피보험자로 있다가 실업이 된 자로서 직업훈련·교육훈련 또는 강습의 수강이 필요하다고 인정되는 구직자에 대해서는 재취직훈련을 실시할 수 있다(영 제31조 제1항).

고용보험의 피보험자가 실업이 된 경우 실업급여의 수급자격이 있는 자에 대해서는 기본급여뿐만 아니라 직업훈련을 수강하는 경우에는 고용보험법 제51조에 의한 직업능력개발수당을 지급하고 기본급여의 수급자격이 없는 자에 대해서는 고용정책기본법 시행령 제15조 제3항의 규정에 준한 훈련수당을 지급함으로써(영 제31조 제3항) 피보험실업자가 직업훈련을 수강한 후 조기에 안정된 직장 재취직하는 것을 촉진하기 위한 것이 실업자의 재취직훈련이다.

실업자재취직훈련을 제외한 직업능력개발사업은 사업내 직업훈련 실시 의무사업주에 대해서는 적용되지 않으나(법 제63조 제2항) 실업자 재취직훈련에 대한 비용부담은 고용보험 적용대상사업장 모두에 적용되어 사업내 직업훈련 실시 의무사업주도 1,000분의 0.5의 보험료를 납부하도록 되어 있다(영 제76조).

한편 피보험자가 아닌 고용보험 미적용사업장의 근로자, 신규실업자, 주부, 고령자 등은 고용정책기본법 제20조의 규정에 따라 일반회계에 의한 고용촉진훈련을 수강할 수 있다.

라. 직업훈련시설에 대한 지원

직업훈련시설의 설치 및 장비구입에는 많은 비용이 소요되기 때문에 개별기업의 입장에서는 직업훈련시설에 대한 투자가 큰 부담이 될 수 있다. 이러한 기업의 부담을 덜어주기 위하여 고용보험법 제25조는 피보험자 등의 직업능력의 개발·향상을 위하여 필요한 경우에는 직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 비용을 대부할 수 있도록 규정함은 물론 노동부장관이 정하는 직업훈련시설의 설치 및 운영비용을 지원할 수 있도록 규정하여 중소기업사업주 등이 단독 또는 공동으로 직업훈련시설의 설치 및 장비구입을 할 경우 그 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

고용보험법 시행령 제32조는 직업훈련시설에 대한 비용대부 대상자를 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련 또는 인정직업훈련을 실시하고 있거나 실시하고자 하는 사업주로 명확히 규정하고 비용대부시 중소기업 사업주 또는 중소기업 사업주단체에 대해서는 대부금의 이자율을 대기업에 비하여 낮게 정할 수 있도록 하여 중소기업을 우대하고 있다.

뿐만 아니라 시행령 제33조는 중소기업의 사업주 또는 사업주단체가 단독 또는 공동으로 직업훈련시설을 설치하거나 장비를 구입하는 경우에는 그 설치 또는 구입비용의 일부를 지원할 수 있도록 규정하여 직업훈련시설을 갖추기가 어려운 중소기업을 우대하고 있다.

마. 직업능력개발사업의 발굴·지원

근로자의 직업능력을 직업생활의 전기간에 걸쳐 체계적·지속적으로 개발·향상시키기 위해서는 직업훈련 등에 대한 조사연구, 직업훈련 등의 촉진을 위한 교육·홍보, 직업훈련 실시자 또는 실시희망자에 대한 훈련정보 및 기술지원, 기술·기능 장려사업의 실시, 훈련교재의 개발·보급 등 직업훈련실시를 위한 여건조성 및 관련 하부구조를 구축하여야 한다. 이를 위해 고용보험법 제26조와 시행령 제34조는 이와 같은 직업능력개발사업을 지속적으로 발굴하여 이를 노동부장관이 직접 실시하거나 그 실시를 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하고 있다.

또한 시행령 제35조는 중고령자의 직업능력개발을 촉진하기 위하여 50세 이상의 피보험자 근로자가 노동부장관이 지정한 교육훈련기관에서 직업능력을 개발·향상시킬 목적으로 自費에 의해 교육을 받는 경우에 수강비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고 있으며, 피보험자인 근로자가 기능대학 또는 교육법에 의한 교육기관의 이공계학과에 진학하여 자비로 교육을 받는 경우에도 수업료의 전부 또는 일부를 대부할 수 있도록 하여 피보험자 스스로 직업능력개발을 위해 노력하도록 유도하기 위한 제도적 장치를 갖추고 있다.

第3節 우리나라 企業의 敎育訓練 實施現況

1. 事業內職業訓練實施 義務業體의 訓練義務 履行方法

한국노동연구원 이 30인 이상 사업장을 대상으로 한 실태조사에 의하면(조사표는 부록 참조) 응답업체의 35.9%가 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련 실시 의무업체였으며 64.1%가

비의무업체였다(표 4-2 참조).

<표 4-2> 사업내 직업훈련 실시 의무업체 여부

(단위 : 개, %)		
	기업수	비율
의무업체	383	35.9
비의무업체	685	64.1
전체	1,068	100.0

사업내 직업훈련 실시 의무업체 383개사를 대상으로 사업내 직업훈련 실시 의무의 이행방법을 조사한 결과 28.9%만이 훈련의무비용 전액을 훈련 실시 등에 사용하였고, 22.8%는 일부는 직업훈련을 실시하였으나 의무비용 전액을 훈련 실시에 소진하지 못하여 직업훈련 분담금도 납부하였으며, 48.3%의 기업은 직업훈련 실시 의무업체임에도 불구하고 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 의무비용 전액을 직업훈련 분담금으로 납부한 것으로 나타났다(표 4-3 참조). 이를 노동조합 유무별로 보면 노동조합이 없는 기업이 직업훈련 실시보다는 분담금 납부를 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 기업 규모별로 보면 대기업일수록 훈련 실시 비율이 높다(표 4-4 참조).

직업훈련 실시 의무업체로서 의무비용 전액 또는 일부를 훈련 실시에 사용하는 훈련 실시 기업의 훈련 실시 방법을 보면 45.9%는 단독 훈련만 실시하고, 32.0%는 위탁 훈련만 실시하며, 21.6%는 단독 훈련과 위탁 훈련을 병행하고 있는 것으로 나타났다(표 4-5 참조). 또한 이를 기업 규모별로 보면 대기업일수록 단독 훈련의 비중이 높고 소규모 기업일수록 위탁 훈련의 비중이 높다.

2. 職業訓練分擔金 納付理由

직업훈련 분담금을 납부하는 업체는 사업내 직업훈련을 실시하면서도 의무비용 전액을 훈련 실시 등에 사용하지 못하여 그 차액을 분담금으로 납부하는 업체와 훈련 등을 전혀 실시하지 않아 의무비용 전액을 분담금으로 납부하는 업체로 구분된다.

<표 4-3> 직업훈련 실시 의무업체의 노동유무별 훈련 의무 이행 방법

(단위 : %)			
	전체	노동유	노동무
의무비용 전액 훈련 실시에 사용	28.9	33.1	19.8
일부 훈련 실시, 일부 분담금 납부	22.9	24.3	19.8
훈련 미 실시, 분담금만 납부	48.3	42.6	60.3
전체	100.0 (381개사)	100.0 (264개사)	100.0 (117개사)

<표 4-4> 직업훈련 실시 의무업체의 기업규모별 훈련의무 이행 방법

(단위: %)

	전 체	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이상
의무비용전액 훈련실시에 사용	28.9	16.0	23.6	28.0	44.0
일부 훈련 실시, 일부 분담금 납부	22.8	12.8	19.4	26.0	32.8
훈련비 실시, 분담금만 납부	48.3	71.2	56.9	46.0	23.1
전 체	100.0 (381개사)	100.0 (125개사)	100.0 (72개사)	100.0 (50개사)	100.0 (134개사)

<표 4-5> 훈련 실시 업체의 훈련 실시 방법

(단위: %)

	전체	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이상
단독훈련만 실시	45.9	20.0	38.7	37.0	50.4
위탁훈련만 실시	32.0	57.1	22.6	40.7	23.8
단독 및 위탁훈련 실시	21.6	22.9	35.5	22.2	16.8
기 타	0.5	0.0	3.2	0.0	0.0
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

먼저 사업내 직업훈련 실시 의무업체가 직업훈련을 실시하면서 일부를 직업 훈련분담금으로 납부한 이유를 보면 훈련의무비용을 다들여 훈련시킬 만한 필요성이 없었기 때문에(22.6%), 정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서(19.1%), 훈련시설·내용 등이 직업훈련기준에 미달하였기 때문에(16.7%)등 사업내 직업훈련에 대한 정부의 규제와 관련된 이유가 압도적인 비중을 차지한 것으로 나타났다(표 4-6참조).

여기서 주목할 점은 중소기업은 인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없다는 이유와 훈련수요를 충족시켜 줄 위탁훈련기관이 없다는 이유의 비중이 대기업에 비하여 크게 높은 반면 대기업은 직업훈련시설·내용 등이 노동부기준에 미달하였기 때문이라는 이유와 훈련의무비용을 다들여 훈련시킬 만한 필요성이 없었기 때문이라는 이유가 중소기업에 비해 크게 높게 나타나고 있는바, 이는 중소기업의 실정에 맞는 다양한 위탁교육훈련과정의 개발과 대기업에 대한 직업훈련 규제완화의 필요성을 시사하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-6> 훈련의무업체가 직업훈련을 실시하면서 직업훈련분담금을 납부하고 있는 이유

(단위: %)

	전체	299인 이하	300~499인	500~999인	1,000인 이상
훈련의무비용을 다들여 훈련시설 만한 필요성이 없었기 때문에	22.6	7.1	14.3	38.5	25.6
인력부족으로 인하여 훈련생을 차 출할 여유가 없어서	17.9	21.4	35.7	15.4	11.6
정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서	19.1	28.6	28.6	7.7	16.3
직업훈련시설·내용 등이 노동부 기준에 미달하였기 때문에	16.7	14.3	7.1	15.4	20.9
훈련수요를 충족시켜 줄 위탁훈련 기관이 없어서	6.0	14.3	7.1	0.0	4.7
훈련생을 모집하기 어려웠기 때문에	15.5	14.3	7.1	23.1	16.3
기 타	2.4	0.0	0.0	0.0	4.7
전 세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

한편 사업내 직업훈련실시 의무사업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 직업훈련분담금만 납부하는 이유를 보면 인력부족으로 인한 훈련생 차출곤란(22.0%), 훈련기준이 까다롭고 정부의 간섭과 규제가 많아서(17.5%), 직업훈련의 필요성이 없어서(16.8%), 훈련수요를 충족시켜줄 위탁기관이 없어서 (13.3%) 등의 순으로 나타났다(표 4-7참조).

3. 事業內 職業訓練實施義務가 없는 業體의 教育訓練 實施狀況

앞의 <표 4-3>에서 사업내 직업훈련실시 의무가 있는 업체는 51.7%가 어떤 형태로든 직업훈련을 실시하고, 나머지 48.3%는 훈련을 실시하지 않고 직업훈련분담금만 납부하였음을 보았다. 그런데 사업내 직업훈련실시 의무가 없는 업체의 경우에는 88.4%가 근로자에 대한 교육훈련을 실시하고 있는 것으로 나타났다(표 4-8참조). 특히 1,000인 이상 기업의 경우에는 99%가 근로자

<표 4-7> 훈련의무업체가 직업훈련을 전혀 실시하지 않고 분담금만을 납부하는 이유

(단위: %)

	전체	299인 이하	300~499인	500~999인	1000인 이상
직업훈련 실시시의 비용보다 분담금이 적으므로	13.0	11.8	9.1	22.5	13.6
인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서	22.0	22.2	28.8	17.5	17.0
직업훈련기준이 까다롭고 정부의 간섭과 규제가 많아서	17.5	16.7	12.1	15.0	27.1
훈련수요를 충족시켜 줄 위탁기관이 없어서	13.3	12.5	18.2	7.5	13.6
훈련생 모집이 어려워	4.5	3.5	6.1	5.0	5.1
직업훈련 수료생이 오래 근무하지 않고 곧 이직하므로	10.0	14.6	3.0	10.0	6.8
직업훈련의 필요성이 없어서	16.8	16.7	19.7	17.5	13.6
기 타	2.9	2.1	3.0	5.0	3.4
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-8> 직업훈련실시의무가 없는 업체의 근로자에 대한 교육훈련 실시여부

(단위: %)

	전 체	30~99인	100~149인	150~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
실 시	88.4	82.8	88.6	93.6	93.1	97.9	98.8
미 실시	11.6	17.2	11.4	6.5	6.9	2.1	1.3
전 체	100.0 (690개사)	100.0 (337개사)	100.0 (105개사)	100.0 (62개사)	100.0 (58개사)	100.0 (48개사)	100.0 (80개사)

에 대한 각종 교육훈련을 실시하고 있는 것으로 나타나고 있는데 훈련의무업체에 비하여 훈련비의무업체의 경우 교육훈련실시 기업의 비율이 높게 나타난 정확한 이유는 알 수 없지만 훈련실시 의무업체의 경우 직업훈련기본법에 의한 훈련기준에 부합하지 않으면 훈련분담금을 납부해야 하기 때문에 훈련기준에 부합한 교육훈련만 훈련실시에 포함했을 가능성이 많은 반면 훈련의무가 없는 업체는 직업훈련기준이 적용되지 않기 때문에 형태여하를 불문하고 모든 교육훈련을 훈련실시에 포함한 데 크게 기인했을 것으로 판단된다. 또한 앞서 살펴 본 직업훈련분담금 납부사유와 연계해 볼 때 직업훈련에 대한 정부의 규제가 훈련의무업체의 훈련실시 의욕을 감퇴시킨 점도 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

4. 賃金總額에 대한 教育訓練費의 比重

노동부가 매년 조사하고 있는 사업체노동비용조사에 의하면 <표 4-9> 및 <표 4-10>에서 보는 바와 같이 1988년 이후 지속적으로 상승하여 1993년에는 임금총액의 2.46%가 근로자의 교육훈련에 투자된 것으로 나타났다. 1982년의 교육훈련비의 비중이 1.12%인 것에 비하면 지난 11년 동안에 교육훈련비의 비중은 약 2.7배가 증가하여 우리나라 기업도 근로자에 대한 교육훈련투자의

중요성을 인식하기 시작한 것으로 보인다.

산업별로 보면 1990년대 들어 건설업에 있어서의 교육훈련비의 비중이 급증하여 1993년 현재 가장 높은 5.12% 수준을 보이고 있는 바, 이는 1990년대 들어 신도시 건설과 사회간접자본 확충에 따른 건설인력 수요증가로 교육훈련에 대한 투자를 확대한 데 기인한 것으로 보인다. 전통적으로 교육훈련비의 비중이 높은 수준에서 안정세를 보이고 있는 금융·보험·부동산 및 사업서비스업에 있어서는 2.86%를 보이고 있고 전기·가스 및 수도사업에 있어서는 전통적으로 교육훈련비의 비중이 높았으나 1991년 이후 급격히 감소하여 1992년 현재는 사양산업인 광업과 함께 가장 낮은 1% 이하의 수준을 보이고 있다. 운송·창고·통신업 및 사회·개인서비스업의 경우에는 1990년까지는 교육훈련비의 비중이 매우 낮았으나 1991년 이후 꾸준히 증가추세를 보이고 있고 제조업에 있어서는 전산업의 교육훈련비의 비중과 비슷한 수준을 보이면서 1990년대 들어 증가추세를 보이고 있으며, 도소매 및 음식·숙박업에 있어서는 증가추세를 보이고 있다.

<표 4-9> 산업별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중

(단위: %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
전산업	1.12	1.19	1.24	1.22	1.46	1.12	1.25	1.28	1.47	2.09	2.17	2.46
광업	0.30	0.43	0.54	0.47	0.63	0.45	0.43	0.78	0.87	0.98	0.94	1.09
제조업	1.02	1.06	1.19	1.28	1.26	1.06	1.14	1.21	1.44	2.06	1.99	2.12
전기·가스 및 수도사업	1.75	0.70	1.18	0.68	7.25	1.94	2.81	2.33	2.28	1.27	0.95	-
건설업	0.98	1.07	1.09	1.49	1.17	1.24	0.69	1.06	1.39	2.70	4.50	5.12
도소매 및 음식·숙박업	0.88	1.01	0.99	0.86	1.09	1.21	1.73	1.31	1.36	1.85	2.30	2.21
운수·창고 및 통신업	0.76	0.59	0.70	0.65	0.31	0.39	1.00	0.78	0.86	1.93	1.38	3.59
금융·보험·부동산 및 사업서비스업	2.05	2.45	2.17	1.53	1.66	1.47	1.82	1.90	1.96	2.65	2.66	2.86
사회 및 개인 서비스업	0.76	1.09	0.60	0.34	0.62	0.43	0.67	0.84	0.85	1.06	1.32	1.22

자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

<표 4-10> 기업규모별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중

(단위: %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
전규모	1.12	1.19	1.24	1.22	1.46	1.12	1.25	1.28	1.47	2.09	2.17	2.46
30~99인	0.58	0.62	0.73	0.74	0.72	0.58	0.53	0.62	0.67	1.02	1.34	1.38
100~299인	0.75	0.74	0.81	0.73	0.70	0.71	0.88	0.64	0.98	1.04	1.17	1.27
300~499인	1.75	0.58	1.27	1.04	0.76	0.82	1.32	0.61	1.15	1.65	1.42	1.65
500~999인	1.07	1.82	1.99	1.07	1.12	0.98	1.32	1.02	1.21	1.42	2.06	2.37
1,000인 이상	1.14	1.17	1.17	1.33	1.69	1.21	1.30	1.39	1.57	2.28	2.30	2.60

자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 각년도.

한편 교육훈련비의 비중을 기업규모별로 살펴보면 대체로 기업규모가 클수록 임금총액에서 차지하는 교육훈련비의 비중도 높게 나타나고 있다.

한국노동연구원이 실시한 고용보험사업내용 실시방향에 대한 실태조사에 의하면 1993년 현재 우리나라의 30인 이상 사업장에서의 교육훈련비용의 비중은 임금총액의 2.20%이며, 이를 훈련의무업체와 훈련비의무업체로 구분해서 보면 사업내 직업훈련실시 의무가 있는 업체에서는 2.25%이고 사업내 직업훈련실시 의무가 없는 업체에서는 2.12%로서 사업내 직업훈련실시의무제도가 기업에 있어서의 교육훈련비 투자수준에 커다란 영향을 미치고 있지는 않는 것으로 나타났다.(표 4-11참조). 또한 고용보험제도 시행과 더불어 사업내 직업훈련 의무사업장의 범위를 현행 150인 이상 사업장에서 1,000인 이상 사업장으로 축소할 예정으로 있는 바, 1,000인 이상 훈련의무업체의 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중은 2.355%이고 1,000인 미만의 현행 훈련의무업체 및 훈련비의무업체의 경우에는 교육훈련비의 비중이 2.003%로 나타났다.

한편 <표 4-11>에서 교육훈련비의 비중을 교육훈련의 종류별로 살펴보면 현행 직업훈련기본법 및 사업내 직업훈련 기준에서 인정하고 있는 교육훈련이 이 표의 ①에서 ⑩까지의 교육훈련인데 소계(A)가 나타내고 있는 이들 교육훈련비의 비중은 임금총액의 0.904%(의무업체 0.967%, 비의무업체 0.781%)로서 소계(A)가 나타내고 있는 교육훈련은 과정당 24시간 이상의 직무관련

<표 4-11> 교육훈련종류별 임금총액에 대한 교육훈련비의 비중(1993)

(단위 : %)

	전체	훈련의무업체	훈련비 의무업체	1,000인 미만 훈련의무업체 및 훈련비의무업체	1,000인 이상 훈련의무업체
① 정식직원이 아닌 직업훈련생에 대한 1개월 이상의 교육훈련	0.309	0.373	0.023	0.155	0.364
② 산업사원에 대한 24시간 이상의 업무교육	0.090	0.098	0.083	0.064	0.101
③ 생산·기술·기능·노무직 근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.096	0.127	0.044	0.045	0.133
④ 사무·관리·판매·영업직 근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.149	0.101	0.203	0.139	0.107
⑤ 관리·감독자에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.062	0.052	0.072	0.051	0.055
⑥ 전직예정자에 대하여 새로운 업무수행에 필요한 24시간 이상의 교육훈련	0.015	0.011	0.038	0.027	0.012
⑦ 사내강사 또는 직업훈련 교사에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.020	0.016	0.029	0.023	0.015
⑧ 협력업체 근로자에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.031	0.027	0.106	0.072	0.027
⑨ 특별학급 및 산업체 부설학교 제학생에 대한 수업료 지원	0.081	0.083	0.164	0.168	0.070
⑩ 근로자 개인이 신청한 교육훈련휴가부여	0.053	0.080	0.020	0.017	0.092
소 계 (A) = ①~⑩	0.904	0.967	0.781	0.765	1.006
⑪ 과정당 24시간 미만 16시간 이상의 직무관련 교육훈련	0.052	0.058	0.048	0.035	0.062
소 계 (B) = (A) + ⑪	0.956	1.025	0.829	0.800	1.068
⑫ 과정당 16시간 미만의 직무관련 교육훈련	0.061	0.065	0.070	0.065	0.068
⑬ 외국어연수(수강료지원 포함)	0.074	0.084	0.070	0.071	0.085
⑭ 해외연수	0.337	0.255	0.430	0.430	0.248
⑮ 일반정신교육·소양교육·노사관계교육, 산업안전교육 기타 직무수행과 직접 관련이 없는 교육훈련	0.155	0.181	0.138	0.138	0.198
소 계 (C) = ⑫~⑮	0.627	0.584	0.708	0.694	0.598
총 계 (B + C)	1.583	1.609	1.537	1.494	1.666
교육훈련시설투자비 등까지 포함한 교육훈련비 총액	2.202	2.250	2.120	2.003	2.365

교육훈련으로서 고용보험법상의 직업능력개발사업에서 지원이 가능한 교육훈련으로 볼 수 있다. 직업능력개발사업의 적용을 받을 훈련비의무업체 및 1,000인 미만의 훈련의무업체에 있어서도 소계(A)가 나타내는 과정당 24시간 이상의 직무관련 교육훈련비의 비중은 0.746%이다. 그런데 직업능력개발사업의 보험요율은 상시 150인 미만의 근로자를 사용하는 사업은 1,000분의 1, 상시150인 이상의 근로자를 사용하는 사업으로서 중소기업의 범위에 해당하지 않는 사업은 1,000분의 5로서(영 제75조 제1항) 매우 낮은 수준인데 직업능력개발사업으로서의 사업내 직업훈련 및 교육훈련 등을 실시한 사업주는 당해 사업주가 당해 연도에 납부하여야 할 직업능력개발사업의 보험료의 100분의 120(중소기업 사업주는 100분의 180)에 해당하는 금액까지 장려금을 지급받을 수 있기 때문에(영 제31조)현행의 보험요율을 유지할 경우 직업능력개발사업의 보험재정은 어려움에 직면할 것으로 보인다.

또한<표 4-11>을 살펴보면 정식직원이 아닌 직업훈련생에 대한 1개월 이상의 교육훈련비와 생산·기술·기능·노무직근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련비의 비중은 훈련의무업체가 월등히 높은 반면 훈련비의무업체에 있어서는 사무·관리·판매·영업직근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련비와 협력업체 근로자에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련비 및 해외연수비 등의 비중이 상대적으로 높게 나타나 있다.

第4節 職業能力開發事業의 效率的 推進을 위한 政策課題

1. 우리나라 職業訓練體制의 問題點

가. 정부주도적인 職業訓練체제

우리나라 職業訓練기본법은 1970년대에 정부주도적으로 중화학공업을 육성하면서 필요한 기능인력을 양성·확보하겠다는 강한 정책의지에 의해 중화학공업 직종의 생산직 인력의 양성훈련을 염두에 두고 제정되었기 때문에 오늘날과 같은 정보화·소프트화 사회에서는 많은 문제점을 드러내고 있다.

職業訓練기본법 제9조는 "職業訓練의 교과과정 및 시설 등에 관한 기준은 노동부장관이 정한다" 고 규정하여 노동부장관이 職業訓練 기준을 정하고 훈련기관은 이에 따르도록 하고 있으며, 職業訓練기본법 제15조 제1항에서는 "職業訓練을 실시함에 있어서는 국가가 편찬하거나 검정한 교재를 사용하여야 한다" 고 규정하여 왔으나 1993년 12월 27일에 이를 "職業訓練을 실시함에 있어서는 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 국가가 편찬하거나 검정한 교재를 사용하여야 한다" 고 개정하여 1994년 3월 1일부터 시행하고 있다. 1993년까지는 모든 職業訓練기관에서 국가가 편찬 또는 검정한 교재만을 사용하여 職業訓練을 실시하도록 강제함으로써 국가가 편찬 또는 검정한 교재가 기술변화에 뒤져 불필요한 경우에도 이를 전시용으로 구입해야 하는 경우가 자주 발생하였다. 다행히 금번 법률개정에 의해 일정범위 안에서는 기업 또는 職業訓練기관이 자율적으로 편찬한 교재도 사용할 수 있게 되었으나 職業訓練 교재선택까지 정부가 규제함으로써 기업의 자율적인 職業訓練 발전에 저해요인으로 작용하고 있다.

뿐만 아니라 기업이 실시하는 사업내 職業訓練에 대해서도 정부에서 훈련과정, 훈련교재, 훈련기준 등을 구체적으로 제시하여 이에 따르도록 의무화하고 이를 어겼을 경우에는 職業訓練분담금을 납부하게 하여 정부가 사업내 職業訓練의 내용과 기간에 대해서까지 깊이 관여하고 있다.

職業訓練기본법 제24조와 제25조는 전년도 상시근로자수가 150인 이상인 광업, 제조업, 전기·가스 및 수도업, 건설업, 운수·창고 및 통신업, 서비스업의 사업주는 당해 연도에 근로자에게 지급하는 임금총액의 1,000분의 20을 초과하지 아니하는 범위 안에서 노동부장관이 매년 고시하는 비율에 따라 산출한 금액 이상을 職業訓練에 사용하여야 하고 제28조에서는 職業訓練에 사용한 금액이 이에 미달한 경우에는 그 差額을 노동부장관에게 職業訓練분담금으로 납부하여야 한다고 규정하고 있을 뿐만 아니라 제26조에서는 職業訓練실시 의무사업주는 매년 노동부장관이 정하는 기준에 의하여 사업내 職業訓練계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 얻어야 하고 계획의 내용이 제9조의 규정에 의한 職業訓練 기준에 적합하지 아니한 때에는 기업의 職業訓練계획을 승인하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 우리나라에서 민간기업이 職業訓練을 실시하려면 정부의 사전승인을 받고 정부가 정한 職業訓練 기준에 적합하여야 한다. 기업이 실시하는 職業訓練은 기업의 자발적인 참여와 창의를 살릴 수 있어야 하는데 현행 職業訓練기본법은 職業訓練 실시기업에 대한 정부의 간섭과 규제의 근거가 너무 많아 職業訓練 실시여부를 검토하는 과정에서 많은 기업은 職業訓練 실시를 포기하고 분담금납부를 선택할 수밖에 없게 만들고 있다.

1993년까지는 노동부장관의 면허를 받은 자만이 職業訓練교사가 될 수 있도록 하여 현장기술자는 職業訓練교사가 될 수 없도록 했었으나 다행히 이번 職業訓練 기본법 개정을 통해 제14조 제1항 단서를 신설하여 "다만, 신기술훈련·신직종훈련 기타 대통령령이 정하는 훈련을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 職業訓練교사의 면허를 받은 자 외의 자로 하여금 훈련생을 가르치게 할 수 있다" 고 규정하고 있어 현장의 전문인력을 職業訓練교사로 활용할 수 있는 길을 다소 열어 놓음으로써 향후 기업에서의 職業訓練교사 확보는 다소 용이해질 것으로 보인다. 이와 같이 職業訓練기본법은 기업의 職業訓練을 조장·장려하기보다는 훈련의무제도하에서 훈련실시에 대한 정부의 규제가 지나쳐 기업은 職業訓練 실시보다는 職業訓練분담금 납부를 선호하고 있으며 職業訓練분담금을 준조세로 인식하는 경향마저 있다.

<표 4-12>에서 보는 바와 같이 職業訓練을 실시하는 업체의 비중은 지난 16년 동안 오히려

감소추세를 보여 1993년 현재 20%에 불과하다. 이는 직업훈련의무제도가 직업훈련을 충실히 실시하도록 기업을 유도하기보다는 훈련의무제도하에서의 획일화된 규제가 기업의 특성에 따른 자율적인 훈련실시를 오히려 방해하고 기업의 훈련시설 설치 및 장비구입 등 직업훈련에 대한 지원에 인색했음을 보여주는 것으로 판단된다.

또한 직업훈련기본법 제25조에 따라 직업훈련비용 기준을 노동부장관이 매년 정하여 직업훈련과정별로 훈련의무비용 중에서 사용할 한도액까지 정부가

<표 4-12> 연도별 사업내 직업훈련의무 대상업체의 훈련실시 현황

(단위: 개소, %)

	총의무대상업체	훈련실사업체	분담금납부업체
1977	1,012(100.0)	673(66.5)	339(33.5)
1978	1,095(100.0)	774(70.7)	321(29.3)
1979	1,223(100.0)	723(59.1)	500(40.9)
1980	1,103(100.0)	669(60.6)	434(39.4)
1981	1,103(100.0)	485(43.9)	618(56.1)
1982	1,106(100.0)	507(45.8)	599(54.2)
1983	1,183(100.0)	382(33.7)	751(66.3)
1984	1,263(100.0)	266(21.1)	997(78.9)
1985	1,341(100.0)	519(38.7)	882(61.3)
1986	1,398(100.0)	356(25.5)	1,042(74.5)
1987	1,537(100.0)	239(15.5)	1,298(84.5)
1988	1,573(100.0)	403(25.6)	1,170(74.4)
1989	1,612(100.0)	392(24.3)	1,220(75.7)
1990	2,575(100.0)	505(19.6)	2,070(80.4)
1991	2,675(100.0)	507(19.0)	2,168(81.0)
1992	3,417(100.0)	551(16.1)	2,866(83.9)
1993	3,497(100.0)	696(19.6)	2,811(80.4)

주: ()안은 구성비.
 자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 각년도.

규제해 오고 있다. 다행히 최근 들어서는 향상·재훈련에 사용될 수 있는 비용의 한도를 당해 연도 직업훈련의무비용의 100분의 80까지 허용해 주어 향상·재훈련의 촉진을 도모하고 있으나 기업에서 실시하는 사업내 직업훈련의 세부적인 사항까지 정부가 규제하여 사업내 직업훈련이 기업의 생산성 향상에 직결되는 기업특수적 훈련이 아니라 일반적 훈련, 저기능 훈련, 양성훈련 등에 치우친 형식적인 직업훈련을 유도하는 결과를 초래하여 민간주도의 직업훈련제도 정착에 실패하고 말았다.

고용보험제도가 실시되더라도 이와 같이 정부주도적이고 규제적인 직업훈련기본법이 개정되지 않는 한 고용보험제도의 시행을 통한 직업능력개발사업의 활성화는 한계에 직면하게 될 것으로 판단된다.

나. 직업훈련 下部構造의 미흡

민간주도의 직업훈련이 활성화되기 위해서는 직업훈련의 기반이 되는 직업훈련의 환경을 조성하고 관련정보를 제공하며 훈련을 지도해 주는 직업훈련 下部構造를 충실히 하여야 한다. 그런데 우리나라에서는 그동안 기업에 대하여 훈련실시를 의무화하고 분담금을 징수하며 직업훈련에 대한 규제는 강화하면서도 기업의 직업훈련실시에 필요한 훈련교사의 양성 및 소개, 직업훈련에 대한 연구개발, 직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 대한 정보제공 및 지도, 기업의

실정에 맞는 교육훈련프로그램의 개발·보급 및 개발에 대한 지도·자문, 국내외 위탁 가능한 교육훈련기관의 교육훈련프로그램에 대한 정보제공 등을 통하여 기업이 직업훈련에 적극 참여하도록 환경을 조성하는 데는 소홀하였다.

정부에서도 이러한 직업훈련 下部構造의 구축이 중요하다는 것을 인식하고

한국산업인력관리공단 산하의 24개 훈련원에 기능개발센터를 설치하여 직업훈련시설의 설치·운영에 대한 자문, 직업훈련에 관한 정보 및 자료제공과 상담, 직업훈련실시자에 대한 직업훈련기법의 지도·훈련교재의 보급·시청각기자재 등 교육훈련 보조자료의 대여, 현장훈련 실시방법의 지도, 재직근로자의 단기향상교육 실시 등을 하도록 하고 있으나 기능개발센터라는 명칭만 있을 뿐 조직·예산·인력 등의 뒷받침이 극히 미흡하여 그 기능을 거의 발휘하지 못한 채 기업으로부터 외면당하고 있다.

1983년의 기능개발센터 설치 이후 인력의 증원이나 예산의 확충이 이루어지지 않아 <표 4-13>에서 보는 바와 같이 1994년 8월 현재 24개 기능개발센터에 배치되어 있는 직원은 58명으로서 1개소에 2.4명밖에 되지 않는다. 1개

<표 4-13> 24개 기능개발센터의 직원배치 현황

전 체	1명 배치	2명 배치	3명 배치
24개소 58명	5개소 5명	10개소 20명	9개소 27명

자료 : 한국산업인력관리공단

소 2.4명의 인원 중에서도 일부는 다른 업무를 겸직하는 경우가 있어서 기능개발센터는 문제 그대로 거의 유명무실한 존재가 되고 있다.

실물경제가 제대로 움직이기 위해서는 사회간접자본이라는 下部構造가 필요하듯이 직업훈련이 활성화되기 위해서는 직업훈련실시의 기반이 되는 훈련 下部構造의 구축을 위한 정부의 적극적인 투자가 있어야 하며, 직업훈련 분야에 있어서 정부의 역할은 기업에 대한 간섭과 규제가 아니라 훈련 下部構造를 정비하여 기업의 직업훈련실시 비용을 낮추어 줌으로써 간접적으로 사업내 직업훈련을 촉진하는 데 두어야 할 것이다.

다. 직업 훈련기본법과 고용보험법의 부조화

앞서 언급한 바와 같이 사업내 직업훈련에 대하여 직업훈련기본법은 훈련의무제도를 근간으로 하여 훈련의무업체가 훈련의무비용을 직업훈련에 모두 사용하지 않을 경우에는 직업훈련분담금을 납부하도록 하고 사업내 직업훈련을 실시하는 경우에도 정부에서 정한 각종 기준에 부합하도록 여러 가지 기준과 규제를 두고 있다.

이에 반하여 고용정책기본법 및 고용보험법은 기업의 자율과 창의를 바탕으로 기업이 필요한 훈련을 실시할 수 있도록 하기 위해서는 사업내 직업훈련에 대한 정부의 규제와 관여를 없애야 한다는 취지에서 사업내 직업훈련에 대한 모든 결정은 기업 스스로 하도록 하면서 훈련실시기업에 대한 지원을 통하여 사업내 직업훈련을 촉진하는 제도적 장치들을 두고 있다. 따라서 고용보험법의 제정에 맞추어 직업훈련기본법도 고용정책기본법 및 고용보험법의 입법정신과 조화를 이룰 수 있도록 개정이 되었어야 했다. 그러나 직업훈련기본법의 개정이 여의치 않게 되자 고용보험법 제63조 제2항에서 직업훈련기본법에 의한 직업훈련실시 의무사업주에 대해서는 고용보험법에 의한 직업능력개발사업에 관한 규정을 적용하지 않도록 함으로써 기본적으로 직업훈련의무제도와 고용보험법상의 직업능력개발사업을 병행하도록 하는 엉거주춤한 자세를 취하고 있다. 이는 고용보험법상의 직업능력개발사업을 유명무실하게 하고 사업내 직업훈련의 계속적인 부진을 초래할 것으로 예상되며

직업훈련실시 의무비용을 인상하여 외형적인 직업훈련 실적이 증가하더라도 기업의 성과에 직결되는 내실있는 직업훈련의 활성화는 기대하기 어려운 것으로 보인다.

고용보험법 제 63조 제2항에 의하여 150인 이상 사업장을 고용보험법상의 직업능력개발사업의 적용에서 배제하게 되면 대부분 직업훈련을 실시하지 않는 중소기업으로부터

직업능력개발사업을 위한 고용보험료를 징수하여 이를 직업능력개발사업비로 활용하는 셈이 되는 바, 이 경우에는 직업훈련을 실시할 중소기업이 그리 많지 않을 것이기 때문에

직업능력개발사업을 통한 사업내 직업훈련 활성화 및 직업생활의 전기간에 걸친

생애직업능력개발의 활성화는 기대하기 어려울 것이며 그렇게 되면 고용보험제도의 실시를 통한 적극적 인력정책의 추진이라는 고용보험제도의 당초 취지는 거의 달성하지 못할 것이 분명하다.

고용보험법 제23조는 피보험자 등을 대상으로 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련을

실시하는 사업주에 대하여 그 훈련비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 고용보험법 제

62조는 사업주가 사업내 직업훈련계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 얻은 경우에는

개산보험료를 보고·납부할 때 직업능력개발사업 보험료에서 승인받은 금액만큼 사전에 공제할

수 있도록 규정하고 있으므로 직업능력개발사업의 보험료 이상의 훈련비용을 신고하여 승인받은

경우에는 직업능력개발사업의 보험료를 전혀 내지 않는 것이 가능하다. 따라서 모든 기업이

직업능력개발사업의 보험료 이상의 훈련을 실시할 경우에는 직업능력개발사업의 보험료 징수는

이루어지지 않게 되며 결국 직업능력개발사업의 실시를 위한 재원은 고갈되게 되어 있다. 즉 현행

고용보험법 내에서도 상호 배치되는 조항들이 공존함으로써 직업능력개발사업은 심각한

재정위기로 인하여 제대로 시행될 수 없을 것이며 결국 고용보험제도의 시행으로 사업내

직업훈련을 활성화하고 근로자의 직업생활의 전기간에 걸친 직업능력개발체계를 구축하려는

고용보험제도의 도입취지도 제대로 달성되기 어려울 것으로 보인다.

이와 같은 문제는 고용보험법 및 고용정책기본법의 제정으로 사업내 직업훈련제도에 대한

접근방식이 근본적으로 바뀌고 있는 데도 불구하고 사업내 직업훈련의무제도를 근간으로 한

직업훈련기본법이 그대로 유지되고 있는 데서 비롯되는 문제로서 시급한 시정이 요구되고 있다.

고용보험법 및 고용정책기본법의 제정에도 불구하고 직업훈련기본법이 이들 법률과 조화를

이루도록 전면 개정이 되지 않았기 때문에 교육훈련의 실시주체인 기업에서는 상당한 혼란이

있을 것으로 보인다.

현행 직업훈련기본법상의 직업훈련과 고용보험법상의 직업능력개발사업은 본질적으로

동일선상에 있으나 엄격히 해석하면 <표 4-14>에 요약되어 있는 바와 같이 다소의 차이를 보이고 있다.

직업훈련기본법상의 직업훈련은 사업주에 고용된 자와 취업할 의사를 가진 자에 대하여 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상하게 하기 위하여 실

<표 4-14> 직업훈련과 직업능력개발사업의 비교

	직업훈련기본법상의 직업훈련	고용보험법상의 직업능력개발사업
• 적용대상	- 근로자 및 취업할 의사를 가진자	- 고용보험 피보험자 및 피보험자였던 자
• 훈련내용	- 양성훈련 중심 - 생산직 직종훈련에 중점	- 향상·재훈련 중심 - 모든 직종의 능력개발촉진
• 훈련방법 및 실시 주체	- 공공·사업내·인정훈련 기관이 실시주체	- 기업이 훈련주체가 되고 각급 교육훈련기관, 사설학원 등에 위탁훈련 가능
• 훈련기간	- 장기 훈련위주	- 단기 훈련위주
• 사업내훈련에 대한 접근방법	- 사업내훈련실시 의무부과 및 훈련미실시기업의 부담금 납부를 통하여 기업의 훈련실시 유도	- 민간주도의 직업능력개발체계 정착을 통하여 기업이 자율적으로 근로자의 직업생활의 전 기간에 걸친 직업능력개발을 추진하도록 하기 위하여 사업내훈련을 자율화하는 대신 훈련실시기업에 대한 지원제도 실시

시하는 훈련이며, 고용보험법상의 직업능력개발사업은 고용보험 피보험자 등에게 직업생활의 전기간을 통하여 직업능력을 개발·향상시키기 위한 사업이다. 따라서 兩者는 직무수행능력을 습득·향상시킨다는 점에서는 동일하나 다음과 같은 면에서 다소의 차이를 보이고 있다.

첫째, 직업훈련기본법에 의한 직업훈련은 근로기준법상의 근로자뿐만 아니라 취업할 의사를 가진 자를 대상으로 하는 데 반하여(직업훈련기본법 제2조) 고용보험법상의 직업능력개발사업은 고용보험의 적용을 받는 피보험자 및 피보험자였던 자를 대상으로 한다.

둘째, 직업훈련기본법상의 직업훈련은 훈련내용 및 훈련과정에 있어서 양성훈련, 재훈련, 향상훈련, 전직훈련 등을 모두 포괄하면서 생산직종 위주의 양성훈련에 중점을 두나 고용보험법상의 직업능력개발사업은 주로 재직근로자의 직업생활의 전기간에 걸쳐 직업능력의 향상을 위한 향상·재훈련에 중점을 두고 양성훈련은 피보험자격을 가진 신규채용인력에 대해 실시하며 산업구조 변화에 따른 고용조정 of 원활화를 위해 고용조정대상자 및 피보험자였던 실직자를 대상으로 전직훈련을 실시할 뿐만 아니라 훈련영역에 있어서도 사무·서비스업 등 모든 분야를 망라한다.

셋째, 직업훈련기본법상의 직업훈련은 공공직업훈련기관, 사업내 직업훈련기관 및 인정직업훈련기관이 실시주체가 되는 데 반하여 고용보험법상의 직업능력개발사업은 기본적으로 고용보험 적용대상기업이 실시주체가 되면서 공공직업훈련기관, 사업내 직업훈련기관, 인정직업훈련기관, 각급 학교 및 교육연수기관, 사설학원 등에 위탁훈련도 가능하다.

넷째, 직업훈련기본법상의 직업훈련은 양성훈련의 비중이 커서 주로 장기간의 훈련이 중심인 반면에 고용보험법상의 직업능력개발사업은 향상·재훈련 중심이므로 비교적 단기간의 훈련이 중심을 이루게 된다.

다섯째, 사업내 직업훈련에 대한 접근방법에 있어서 직업훈련기본법은 1970년대의 중화학공업 육성에 필요한 기능인력의 양성·공급을 위하여 정부주도로 직업훈련을 실시하면서 사업내

직업훈련실시의무를 부과하고 훈련미 실시 기업에 대해서 훈련분담금을 납부하게 하면 기업이 필요한 인력을 스스로 양성할 것이라는 기대하에 사업내 직업훈련에 대해서도 정부의 관여와 규제를 수반하고 있으나 고용보험법은 기본적으로 민간주도의 직업능력개발체계 정착을 통하여 기업이 자율적으로 근로자의 직업생활의 전기간에 걸친 직업능력개발사업을 실시하도록 하기 위해서는 훈련실시 여부는 기업이 자율적으로 결정하되 훈련실시기업은 적극 지원함으로써 자율적인 직업훈련의 활성화를 유도하고 있다.

이와 같이 고용보험법상의 직업능력개발사업과 직업훈련기본법상의 직업훈련이 서로 공통점을 共有하면서도 다소의 차이를 보이고 있는 것은 고용보험법을 제정하면서 직업훈련기본법을 고용보험법과 조화를 이루도록 개정하지 않은 데서 온 결과라고 판단된다. 따라서 직업훈련과 직업능력개발사업의 혼동과 혼선을 피하고 고용보험제도 시행의 취지를 살려 민간주도의 직업능력개발체계를 확립하기 위해서는 후술하는 바와 같이 직업훈련기본법의 전면개정이 요청된다.

라. 공단훈련기관의 경직적 운영

우리나라 직업훈련제도의 시행에 있어서 가장 중추적인 기관은 한국산업인력관리공단과 그 산하의 훈련기관들이다. 1994년 10월 말 현재 한국산업인력관리공단 산하에는 기능대학 8개소와 직업전문학교 32개소 등 총 40개소의 훈련기관에서 기능장과정 600명, 다기능기술자과정 960명, 기능사과정 21,250명 등 총 22,810명이 기능을 연마하고 있고 2개 훈련기관을 신축 중에 있다. 공단훈련기관은 우리나라 직업훈련기관 중에서는 시설과 인력 면에서 매우 우수한 편에 속하기 때문에 훈련수준에 있어서도 사업내 직업훈련기관이나 인정직업훈련기관보다는 월등히 우수하다(표 4-15 참조). 따라서 우리나라 직업훈련의 중추기관인 한국산업인력관리공단본부 및 그 산하훈련기관을 효율적인 운영체계를 갖춘 경쟁력 있는 훈련기관으로 정착시켜가는 것은 바로 우리나라 직업훈련을 발전시켜 나가는 데 있어서 핵심사업중의 하나라 하겠다. 그동안 한국산업인력관리공단 및 그산하의 공단훈련기관들이 우리나라 직업훈련의 발전에 큰 기여를 해온 데 대해서는 어느 누구도 부인하지 않을 것

<표 4-15> 기능수준별 기능사 훈련실적(1992)

(단위: 명, %)				
	전 체	기능사 1급	기능사 2급	기능사보
전 체	113,915 (100.0)	13,357 (11.7)	19,857 (17.4)	80,707 (70.9)
공공훈련기관	26,131 (100.0)	5,679 (21.7)	13,271 (50.8)	7,181 (27.5)
공단훈련기관	18,116 (100.0)	5,679 (31.3)	9,474 (52.3)	2,963 (16.4)
사업내훈련기관	57,508 (100.0)	- (-)	1,597 (2.8)	55,911 (97.2)
인정훈련기관	30,276 (100.0)	7,678 (25.4)	4,989 (16.5)	17,609 (58.1)

주: ()안은 구성비임.

자료: 노동부, 『직업훈련사업현황』, 1993. 8.

이다. 그러나 공단운영의 자율성, 훈련기관 운영의 자율성이 확보되어 있지 않은 채 타율적인 힘에 의하여 경직적으로 운영되고 있어 경제환경과 훈련수요의 변화에 효율적으로 대처하지

못하고 있다.

첫째, 공단본부의 운영에 있어서 자율성이 확보되어 있지 못하다. 한국산업인력관리공단법 제 7조에 의하면 공단을 대표하고 공단의 업무를 총괄하며 소속직원을 지휘·감독하는 이사장은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명하고, 당연직 이사를 제외한 이사는 이사장의 추천에 의하여 노동부장관이 임명하며 감사도 노동부장관이 임명하도록 되어 있다. 또한 공단법 제22조는 노동부장관은 공단의 업무를 지도·감독하고 공단에 대하여 업무·회계 및 재산에 관하여 필요한 사항을 보고하거나 소속공무원으로 하여금 공단의 장부·서류 기타의 물건을 검사하게 할 수 있도록 규정하고 있고, 제18조는 공단의 사업계획 및 예산안에 대해서는 노동부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 또한 공단법 시행령 제15조는 공단이 내부규정을 제정하거나 개정하고자 할 때에도 노동부장관의 승인을 받도록 엄격히 규정하고 있다. 공단의 주요사항을 심의·결정하기 위하여 공단에 이사회를 두고(공단법 제12조) 당연직 이사를 제외한 이사회 의 비상근 이사는 사용자대표·근로자대표 및 직업훈련과 기술자격검정에 관한 전문지식이 있는 자 각 3인 이내의 동수로 구성하며(공단법 시행령 제9조 제2항) 공단의 주요사항은 이사회의 의결을 거쳐도록 하고 있으나(공단법 제25조) 이사회 심의사항은 다시 노동부장관의 승인을 받도록 되어 있어 공단의 운영을 이사회와 이사장이 책임있게 운영하는 것은 불가능하게 되어 있다. 즉 공단은 인사·예산·사업계획·내부규정 등 업무 전반에 대해서 철저하게 노동부의 통제하에서 운영하도록 되어 있어 공단의 전문인력이 아무리 우수한 아이디어를 가지고 있을지라도 노동부장관의 승인을 얻지 못하면 뜻을 펼 수 없게 되어 있다. 그 결과 공단직원의 전문성확보는 어려워지고 직원들은 사기가 저하되어 우수인력이 확보되지 못하고 있으며 직업훈련을 둘러싼 환경이 급격히 변하고 있음에도 불구하고 자율적인 운영을 통하여 환경변화에 탄력적으로 대응해 나갈 수 없는 실정에 있다.

둘째, 공단본부와 산하 직업훈련기관간의 관계에 있어서 개별훈련기관의 자율성이 확보되어 있지 못하다. 공단법 제26조 제2항은 "공단의 이사장은 산하기관을 지휘·감독한다"고 규정하고 있고 산하기관의 설치·운영에 관한 규정은 이사회의 의결을 거쳐 노동부장관의 승인을 얻도록 되어 있다(공단법 제33조, 제35조). 공단 산하의 각 훈련기관은 사업계획, 예산, 인사 등 주요 사항은 공단 이사장의 승인을 받아 집행하여야 한다. 따라서 철저하게 노동부장관의 지휘·감독을 받는 공단본부로부터 다시 모든 것을 지휘·감독받고 있는 현실에서는 공단 산하 훈련기관의 장이나 훈련교사들이 기업의 수요와 지역실정에 맞는 다양한 훈련과정의 개발이나 훈련원 운영의 혁신은 거의 불가능하며 본부에서 지시한대로 모든 훈련원들이 획일적으로 운영될 수밖에 없다. 이러한 획일적인 훈련기관 운영의 여건하에서는 훈련기관의 책임자는 기업의 훈련수요에 부응하는 훈련과정의 개발보다는 본부의 인사권자의 지시만 충실히 따르는 것이 합리적이기 때문에 훈련내용과 기업의 훈련수요와는 괴리된 채 형식적이고 실적위주의 훈련만 반복할 수밖에 없다.

셋째, 공단본부와 훈련기관의 운영에 있어서 자율성이 결여된 당연한 결과 공단의 운영은 훈련실시 주체인 개별훈련기관과 훈련교사 중심으로 운영되지 못하고 각종 보고와 지휘·통제의 효율성 때문에 본부 중심, 일반직 중심으로 운영되는 경향이 있다. 1994년 2월 현재 기능대학을 제외한 공단훈련원의 훈련교사는 총 1,349명으로서 공단훈련원 전체 직원 2,500명의 54%이다. 이는 일본의 고용촉진사업단 산하의 훈련기관에 있어서의 훈련교사의 비중 67%에 비해서도 크게 낮은 수준이다.

이와 같이 훈련기관의 운영이 교사 중심이 아닌 관리직 중심으로 운영되고 있어 훈련교사의 사기는 크게 저하되어 있을 뿐만 아니라 다양한 훈련과정이 개발되지 못하고 있다. 모든 공단훈련원들의 향상훈련 등에 대한 수요가 급증하고 있음에도 불구하고 양성훈련 중심으로 운영되고 있는 것도 공단 및 훈련원의 운영방식과 전혀 무관하지 않을 것이다.

앞으로 고용보험제도가 시행되게 되면 재직근로자에 대한 지속적인 향상훈련, 그리고 고용조정대상자 및 실업자의 전직훈련에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 보이는데 이에 효율적으로 대처하기 위해서도 공단 및 공단훈련원의 운영방식에 개혁이 요구되고 있다.

2. 雇傭保險 施行에 따른 職業訓練體制 改編方向

가. 정부주도 훈련체제에서 민간주도 훈련체제로의 전환

우리나라의 직업훈련제도는 기업이 스스로 필요한 기능인력을 양성하는 오랜 전통에서 출발한 것이 아니라 급속한 경제성장과정에서 필요한 기능인력을 양성·공급해야 할 필요성 때문에 정부가 주도가 되어 공공직업훈련기관을 설치·운영하고 기업에게는 직업훈련의무제도를 통하여 직업훈련을 실시하도록 요구하는 정부주도적인 훈련체제로 현재에까지 이르고 있다. 정부주도적인 직업훈련체제는 그동안 우리 경제의 성장에 필요한 기능인력을 양적인 측면에서는 비교적 원활히 양성·공급하였으며 이는 우리나라 경제발전의 원동력이 되었다.

정부주도적인 직업훈련체제는 당연히 훈련대상에 있어서 재직근로자의 향상훈련보다는 무기능 신규노동력에 대한 양성훈련에 중점을 두어왔고 훈련내용에 있어서도 개별기업의 실정에 맞는 기업특수적 훈련보다는 어느 기업에서나 활용이 가능한 범용기능·기술중심의 일반적 훈련에 치우쳤으며 훈련의 수준에 있어서도 고도의 전문기술·기능보다는 단순기술·기능에 중점을 둘 수밖에 없었다. 이러한 훈련체제는 경공업 및 중화학공업이 중심을 이룬 1970년대의 우리나라 경제여건하에서는 어느 정도 효과를 발휘하기도 하였다.

그러나 오늘날처럼 기술혁신의 속도가 빠르고 다품종 소량생산이 이루어짐으로써 종업원의 직종구성이 매우 다양해지고 지속적으로 변화하는 여건하에서는 이제 더 이상 정부주도적이며 획일적인 직업훈련체제가 효율성을 발휘할 수 없게 되어가고 있다. 따라서 이제는 기업이 주체가 되어 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킬 수 있는 민간주도의 직업훈련체제로 전환하여야 한다.

민간주도의 직업훈련체제로 전환하기 위해서는 무엇보다도 기업이 시장경제의 원리에 따라 스스로 직업훈련을 실시할 수 있는 분야에 대해서는 완전히 기업의 자율에 맡기고 정부는 직업훈련의 시장실패(market failure)가 발생하는 부분, 즉 직업훈련 下部構造를 구축하여 개별기업의 훈련이 원활히 이루어질 수 있는 여건을 조성하여야 한다.

시장기능에 따라 기업이 스스로 필요한 직업훈련을 실시할 수 있도록 하기 위해서는 사업내 직업훈련의무제도와 직업훈련분담금제도를 폐지하여 사업내 직업훈련을 완전자율화하되 이를 고용보험제도로 일원화하여야 한다(박덕제, 1993).

직업훈련제도는 기본적으로 훈련을 시켜야 하는 기업의 욕구와 직업훈련을 받아야 하는 근로자의 욕구가 합리적으로 수렴될 수 있을 때 효율적으로 발전할 수 있는데 현행

직업훈련의무제도하에서는 정부에서 정한 훈련기준에 따라야 하므로 기업특수적인 훈련보다는 공공훈련적인 성격이 강한 일반적 훈련을 실시할 수밖에 없게 되며 그 결과 직업훈련을 실시하는 기업이 받을 수 있는 편익은 상대적으로 감소할 수밖에 없다. 따라서 많은 기업은 직업훈련 실시보다는 직업훈련분담금을 납부하고 훈련받은 인력을 다른 기업으로부터 스카우트하여 활용하는 것이 비용측면에서 뿐만 아니라 정부의 간섭을 받지 않는 면에서도 훨씬 유리하다고 느끼고 있다. 뿐만 아니라 설혹 훈련을 실시하는 기업에 있어서도 직업훈련분담금을 내지 않기 위해서는 정부가 정한 훈련기준에 맞추어야 하기 때문에 훈련결과가 기업의 생산성 향상에 직결되는 기업특수적 훈련을 실시하지 못하고 公共財의 성격의 일반적 훈련에 가까운 형태로 실시할 수밖에 없어 사용자들의 직업훈련에 대한 관심이 부족하게 되었다.

지금까지 우리나라의 직업훈련은 외형적인 훈련실적을 중시하는 실적중시 훈련(training for activity)이라 할 수 있다(그림 4-1 참조). 훈련실시기관은 훈련결과가 실제 생산성 향상에 어떻게 영향을 미치는가 하는 훈련의 효과보다는 훈련을 시키는 활동(activity) 그 자체를 중시하였다. 훈련실시기관은 훈련계획 수립 및 시행에 있어서 외형적인 실적을 중시하여 예산을 배분하고 평가함으로써 훈련생수, 훈련기간 등이 많거나 길수록 좋은 것으로 평가하는 경향이 있었다. 훈련실시기관은 훈련을 통해서 습득된 기능과 기술이 생산현장에서 또는 직무수행과정에서 어떻게 도움이 되는지에 대해서는 잘 모르며 또한 알려고 하지도 않은 채 훈련생에게 주어진 훈련과정을 가르치는 것 자체에 목적을 두었다는 것이다. 개별기업의 훈련수요와 훈련프로그램의 긴밀한 연계가 없이 주어진 훈련과정을 이수하면 어느 기업에서든지 근로자의 직업능력이 향상될 것이라는 막연한 기대하에서 훈련이 이루어져 왔으며, 직업훈련을 실시하는 개별기업에 있어서도 훈련결과를 생산성 향상으로 직결시키기 위한 사용자 또는 중간관리자의 역할과 책임을 간과한 채 직업훈련은 훈련담당부서만의 업무로 인식되어 최고경영층이 직업훈련을 기업경쟁력과 강화의 주요수단으로 활용하려는 적극적 자세가 결여된 것이 일반적이었다.

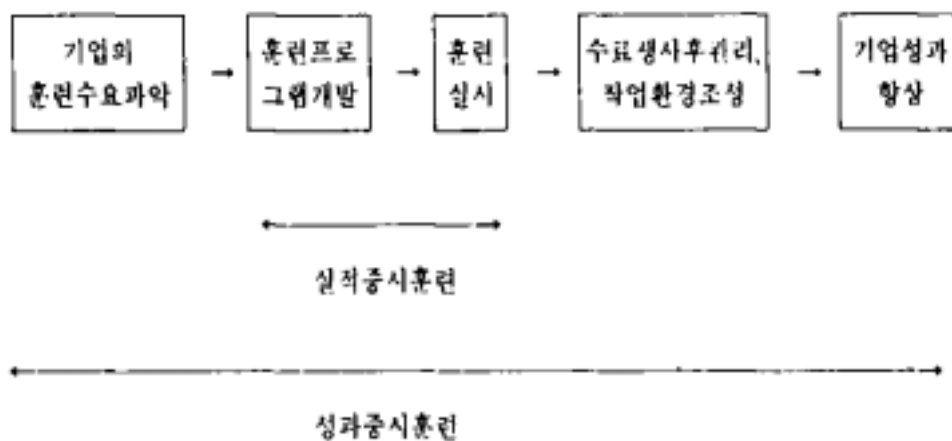
기업이 직업훈련을 실시하는 궁극적인 목표는 근로자의 직업능력을 개발·향상시킴으로써 노동생산성을 향상시켜 경쟁력을 강화하기 위한 것이므로 직업훈련은 기업에 적극적으로 도움을

줄 수 있어야 기업중심의 훈련이 활성화 될 수 있다. 그러나 우리나라의 현행 직업훈련제도에 대한 가장 큰 비판은 직업훈련이 기업의 입장에서 계획되고 실시되는 것이 아니라 훈련실시기관의 입장에서 계획되고 실시됨으로써 기업에게 직접적인 도움이 크지 못하다는 데 있다. 직업훈련기관이 기업이 동반자로서 기업에게 직접적인 도움을 줄 수 있는 훈련을 실시하기 위해서는 기업의 요구(needs)와 문제점을 정확히 파악하여야 하고 이러한 점은 기업의 중간관리층에 의해서도 충분히 이해되어 직업훈련에 대한 비용과 편익에 대해 최고의사결정권자가 충분히 이해하여 훈련을 실시하는 기관과 훈련을 의뢰하는 기업이 연계되어 직업훈련이 이루어져야 하는 바 기업의 수요에 바탕을 둔 직업훈련의 효과를 중시하는 이러한 훈련을 성과중시훈련(Training for Impact)이라 할 수 있다(그림 4-1 참조). 성과중시훈련은 기업이 필요로 하는 훈련내용이 무엇인가를 파악하여 기업의 목표를 달성할 수 있게 해주고 근로자에게는 업무성과 향상에 필요한 지식과 기능을 습득시켜 주며, 근로자가 습득한 지식과 기능을 발휘할 수 있는 작업환경을 조성하도록 사용자의 역할과 책임을 다하게 하여 훈련의 효과를 극대화하는 결과중시훈련(results-oriented training)이다. 직업훈련의 결과가 기업의 경영성과 어떻게 영향을 미치는가는 다음과 같은 직업훈련결과의 기본방정식으로 표현할 수 있다(Robinson and Robinson, 1989).

$$\text{훈련수강} \times \text{작업환경} = \text{경영성과}$$

(Learning experience × Work environment = Business Results)

[그림 4-1] 실적중시훈련과 성과중시 훈련의 비교



훈련의 최종적인 성과는 훈련을 통해서 습득한 지식과 기술이 업무수행과정에서 활용될 수 있을 때 향상된다. 이를 위해서는 직업훈련기관은 기업과 훈련생이 필요한 것을 습득할 수 있도록 훈련계획을 수립하여 시행하여야 하며 이렇게 될 때 기본방정식에서의 훈련수강은 100% 달성된다. 그러나 훈련수강 그 자체만으로는 업무수행실적(on-the-job- results)의 향상에 직결되지 못하며 훈련을 통해 습득한 지식과 기능을 100% 발휘하게 할 수 있는 작업환경(work environment)을 갖추어 주어야 한다. 만일 작업환경 여건이 零(zero)이면 업무수행실적의 향상도 零이 된다.

그런데 지금까지의 정부주도적인 직업훈련체제에서는 훈련실시기관에 있어서도 훈련수강 활동 그 자체만을 강조하고 훈련수강에 있어서도 그 내용과 기간 및 방법 등에 대해서는 상당한 제약을 받아왔을 뿐만 아니라 훈련수료생을 합리적인 인사관리를 통한 적소에의 배치, 적정한 임금보상, 훈련수료생이 능력을 최대한 발휘할 수 있는 작업환경의 조성 등에는 거의 관심을 갖지 않았다. 그러나 직업훈련이 기업의 경쟁력 강화에 직결되도록 하기 위해서는 훈련의 내용에 있어서도 생산현장의 주요 감독자와의 협의를 거쳐 훈련수요를 파악하여 훈련프로그램을 개발하여 훈련을 실시함은 물론 훈련결과가 기업의 성과에 최대한 반영될 수 있는 작업환경의 조성

인력배치까지 고려하여야 한다. 즉 실적중시훈련에서 성과중시훈련으로 전환하여야 한다. 지금까지의 우리나라 직업훈련체제는 정부주도적인 훈련으로서 외형적인 훈련실적을 중시하여 왔다. 그러나 훈련결과가 기업의 경영성과에 직결될 수 있도록 하기 위해서는 직업훈련에 대한 정부의 규제를 과감히 폐지하여야 한다. 성과중시의 훈련체제하에서는 기업이 훈련성과를 가시적으로 알게 됨으로써 훈련실시에 적극적으로 나서게 될 것이며 기업의 실정에 따라 양성훈련, 향상훈련, 재훈련, 전직훈련이 이루어지게 되고 정보화시대에 맞는 훈련과정 및 사무·서비스직근로자(white collar)를 위한 훈련과정도 개발되고 생애직업능력개발을 통한 다기능 중간기술자의 양성도 가능해 질 것이다.

지금까지 정부의 직업훈련은 비진학청소년에 대한 양성훈련에 치중하여 사업내 직업훈련에 있어서도 양성훈련비용과 향상·재·전직훈련의 비용을 차등적으로 인정함으로써 양성훈련 위주의 훈련정책을 추진해 왔으나 한국노동 연구원의 실태조사에 의하면 훈련 실시 주체인 기업이 가장 필요로 하는 것은 재직근로자에 대한 향상·재훈련인 것으로 나타났다(표 4-16 참조). 또한 훈련의무업체가 생각하는 사업내 직업훈련 활성화 방안에 있어서도 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하여 기업이 직업훈련에 관한 의사결정을 자율적으로 하게 하고 정부는 훈련실시기업에 대하여 인센티브를 제공하는 방안(44.7%)과 사업내 직업훈련에 대한 훈련기준 등을 현실에 맞게 재조정하는 방안(37.6%)이 가장 높게 나타났다(표 4-17 참조).

<표 4-16> 기업이 가장 필요로 하는 직업훈련과정

(단위: %)		
구 분	훈련의무 업체	훈련비의무 업체
채용예정자 및 신규채용자에 대한 양성훈련	33.2	28.3
재직근로자의 능력개발을 위한 향상훈련 및 재훈련	63.9	70.7
고용조정대상자에 대한 전직훈련	2.9	1.0
전 체	100.0 (383개사)	100.0 (685개사)

<표 4-17> 훈련의무업체가 생각하는 사업내 직업훈련 활성화 방안

(단위 : %)	
구 분	비 율
사업내 직업훈련의무제도의 적용범위를 확대한다.	4.5
사업내 직업훈련의무비율을 높인다.	1.1
사업내 직업훈련에 대한 훈련기준 등을 현실에 맞게 재조정한다.	37.6
사업내 직업훈련의무제도를 당분간 존속하되 직업훈련을 단계적으로 자율화한다.	5.8
사업내 직업훈련의무제도를 폐지하여 기업이 직업훈련에 관한 의사결정을 자율적으로 하게 하고 정부는 훈련실시기업에 대하여 인센티브를 제공한다.	44.7
사업내 직업훈련의무제도를 폐지하여 기업이 직업훈련에 관한 의사결정을 자율적으로 하게 하고 훈련실시에 대한 인센티브도 제공하지 않는다.	5.8
기타	0.5
전 체	100.0

사업내 직업훈련제도를 폐지하게 되면 사업내 직업훈련이 그동안 담당 해 왔던 양성훈련이 크게 위축될 것이라는 우려가 있을 수 있다. 그러나 기업차원의 직업훈련은 정부가 정한 일정기준에 따라 행하도록 강제해서는 기업이 필요한 훈련을 실시할 수 없으며 결국 형식적인 훈련을 실시하거나 훈련기준에 맞추기 위하여 불필요한 훈련장비를 설치하는 사회적 비용이 발생하게 된다. 또한 일반적 훈련을 받은 사람은 기업특수적 훈련을 받은 사람보다 쉽게 다른기업으로 이직해 가는 경향이 있으므로 기업은 훈련에 소극적이 될 수 밖에 없게 된다. 따라서 사업내 훈련의 실시여부, 실시할 경우 그 방법과 내용, 기간 등은 기업의 자율적 판단에 맡기는 것이 타당하다. 기업이 필요하다면 양성훈련도 실시할 것이며 향상훈련도 실시할 것이다. 정부의 판단하에 기업에게 획일적인 일반적 훈련을 강요하는 것보다는 기업이 필요로하는 기업특수적 훈련이 실시될 수 있도록 사업내 직업훈련은 자율화되어야 한다. 다만 기업의 직업훈련을 촉진하기 위하여 직업훈련을 실시하는 기업에 대해서는 고용보험법에 의한 적극적인 유인책을 통하여 자율적인 분위기를 조성해 나가야 할 것이다.

이미 <표 4-11>에서 살펴본 바와 같이 훈련의무가 없는 기업에서도 훈련의무기업에 근접하는 수준의 교육훈련을 실시하고 있는 것이나 <표 4-18>에 나타나 있는 바와 같이 사업내 훈련의무제도를 폐지하더라도 사업내 직업훈련을 축소하겠다는 기업의 비율보다는 확대하거나 변화가 없을 것이라는 기업이 훨씬 많은 것을 보아도 사업내 직업훈련을 자율화시켜 지금까지의 정부주도적이

<표 4-18> 사업내 훈련의무제도를 폐지하여 직업훈련분담금을 고용보험료에 흡수하고 사업내 직업훈련을 자율화할 경우 직업훈련의무업체에 미칠 영향

		(단위: %)			
		확대	감소	변화없음	전체
훈련인원		37.1	17.8	45.1	100.0
훈련내용	양성훈련	31.8	18.8	49.3	100.0
	향상훈련	43.6	10.4	46.0	100.0
	전직훈련	20.2	13.0	66.8	100.0

자료 : 한국노동연구원, 『고용보험사업내용관련 실태조사결과』, 1994.

고 형식적이며 실질위주인 훈련체제를 민간의 자발성과 창의를 바탕으로 기업의 경영성과에 직결되는 성과중시의 훈련체제로 전환하여야 할 것이다.

나. 시장실패부문에 대한 정부의 적극적인 개입을 통한 직업훈련 下部構造의 구축

사업내 직업훈련을 자율화하여 민간주도의 직업훈련체제를 정착시켜 나가게 되면 대기업의 경우에는 스스로의 판단하에 필요한 다양한 직업훈련을 실시하게 될 것이다. 근로자의 이직률이 낮은 대기업으로서는 기업의 경쟁력을 강화하고 경제환경 및 기술변화에 대응하기 위해서는 지속적·체계적으로 근로자들의 능력개발을 통하여 기능적 유연성(functional flexibility)을 높여야 한다는 것을 잘 알고 있으며 또 이를 실천할 여건도 갖추고 있기 때문이다.

그러나 직업훈련을 완전히 시장기능에만 맡기게 된다면 저임금 중소기업의 경우에는 근로자들의 이직률이 높고 직업훈련을 자체적으로 실시할 만한 여건도 미흡하기 때문에 직업훈련이 제대로 이루어질 수가 없을 것이다. 또한 직업훈련을 실시하려고 해도 어떻게 해야 하는 것인지도 잘 모르며 어디에 마땅한 위탁훈련기관이 있는지도 충분히 알지 못하는 기업이 많을 것이다. 뿐만 아니라 중고령자나 장애인, 주부 등에 대한 교육훈련도 시장기능에 의해서는 충분히 시행되기 어려울 것이다.

이와 같이 직업훈련을 시장기능에만 맡길 경우 직업훈련이 제대로 이루어지기 곤란한 직업훈련의 시장실패(market failure)부문에 대해서는 정부가 적극개입하여 직업훈련의 下部構造를 구축해 줌으로서 직업훈련실시나 수강이 용이하도록 직업훈련 환경을 개선해 주고, 반면 시장기능에

맡기는 것이 훈련의 효율성을 제고할 수 있는 부문에 대해서는 사업내 직업훈련을 완전히 자율화하여야 한다.

그러면 정부가 어떤 분야에 개입하여 직업훈련의 下部構造를 구축할 것인가?

첫째, 직업훈련에 관한 정보를 수집·분석·제공하고 훈련기법·훈련프로그램의 개발 등을 지원하는 시스템을 구축하여야 한다. 직업훈련시설의 설치 및 장비구입 등에 대한 정보의 제공 및 지도, 각종 교육훈련기관의 교육훈련프로그램에 관한 정보의 수집·제공, 기업이 필요로 하는 교육훈련프로그램의 개발·보급 및 지원, 개별기업이나 근로자 등에 대한 직업교육훈련의 상담과 지도 및 훈련기관 알선 등은 직업훈련에 대한 간접적인 지원방식으로서 기업의 직업훈련 비용을 낮춰주고 기업의 직업훈련의 실시나 위탁훈련, 그리고 근로자의 훈련수강을 용이하게 하여 민간부문의 직업훈련을 촉진하는 데 크게 기여할 수 있다.

한국노동연구원이 조사한 바에 의하면 기업의 교육훈련실시에 있어서의 애로사항 중 교육훈련프로그램 개발의 곤란, 마땅한 위탁교육훈련기관의 부족, 교육훈련시설의 설치 및 장비구입 비용의 과다 비중이 높은 편이며(표 4-19 참조), 직업훈련에 대하여 정부의 도움을 가장 필요로 하는 사항 중 40.1%가 직업훈련에 관한 각종 정보제공 및 지도와 같은 간접적인 지원인 것으로 나타났다(표 4-20 참조).

직업훈련에 관한 각종 정보의 수집과 제공 및 상담·지도는 공단훈련원의 기능개발센터와 공공직업안정기관을 활성화하여 담당하게 하는 것이 효율적일 것이다.

고용보험제도가 시행되고 직업능력개발사업에 대한 여러 가지 유인책들이 효과를 발휘하게 되면 기업과 근로자로부터 직업훈련의 실시, 훈련프로그램의 개발, 위탁가능한 훈련기관에 관한 정보, 생애직업능력개발프로그램의 작성 등에 관한 문의와 상담이 급증할 것으로 보인다. 이때 기능개발센터를 조직·시설·장비·인원·예산 등에서 대폭 확충하여 직업훈련에 관한 정보제공과 상담·지도는 물론 위탁훈련을 실시해 준다면 중소기업의 직업훈련이 크게 활성화될 수 있을 것이다.

일본은 과거 고용촉진사업단 산하의 양성훈련위주의 훈련기관들을 직업능력개발촉진센터로 변경하여 재직근로자를 위한 단기 향상교육과 직업훈련에 대한 정보제공 및 상담·지도기관으로 전환, 전액 고용보험료에 의해 운영하여 중소기업의 중추적인 위탁훈련기관이 되었다.

우리나라의 경우에도 현재 유명무실한 기능개발센터를 고용보험제정에 의해 운영하면서 대폭 확충하여 중소기업근로자의 단기 위탁교육과 직업훈련정

<표 4-19> 근로자를 위한 교육훈련실시에 있어서의 애로사항

(단위 : %)

구 분	비 율		
	A	B	C
교육훈련시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용이 소요된다	13.4	15.3	12.2
교육훈련 교사를 구하기 어렵다	4.4	5.1	3.9
직업훈련기준 등 정부의 규제가 심하여 기업이 필요한 교육훈련을 실시하기 어렵다	4.0	8.4	1.2
교육훈련프로그램의 개발이 어렵다	11.0	10.5	11.4
교육훈련을 수료한 근로자가 오래 근무하지 않고 곧 이직한다	10.5	8.3	12.0
교육훈련 교재가 부적합하다	3.1	1.9	3.8
기업의 생산성 향상에 직결되는 교육훈련과정을 운영하는 마땅한 교육훈련위탁기관이 없다	11.4	11.5	11.4
기업주가 교육훈련에 소극적이다	2.9	2.9	2.8
인력의 여유가 없어 교육훈련 인원을 빼내고 나면 생산에 차질이 온다	20.8	19.6	21.6
교육훈련을 실시해도 근로자의 기능향상에 별 도움이 안된다	4.7	3.5	5.5
교육훈련 수료자 중에 채용할 수 없는 사람이 생긴다	0.5	0.6	0.4
교육훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 업무수행능력을 필요로 하지 않는다	7.8	7.3	8.1
근로자가 교육훈련을 받기 싫어한다	4.9	4.6	5.1
교육훈련을 받은 후 동기생들이 노동운동의 구심점이 된다	0.2	0.3	0.2
기 타	0.4	0.4	0.4
전 체	100.0	100.0	100.0

주 : A = 용답업체 전체

B = 사업내직업훈련 외무업체

C = 사업내직업훈련 비외무업체

보제공 및 상담·지도기관으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 양성훈련대상 자원이 계속 감소추세에 있기 때문에 장기적으로는 공단훈련원은 단계적으로 기능개발센터 중심으로 발전시켜 이러한 공단훈련원은 고용보험제정에 의해 운영되도록 하는 것이 직업훈련의 下部構造를 구축해 가는 데 도움이 될 것이다.

<표 4-20> 고용보험법에 의한 교육훈련지원이 가장 필요한 사항

(단위 : %)

구 분	비 율		
	A	B	C
교육훈련에 직접 소요된 비용보조	18.4	20.8	17.0
교육훈련기간중에 지급한 임금보조	9.4	11.3	8.2
교육훈련시설의 관리유지비 보조	5.3	6.3	4.7
교육훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 자금의 융자	11.5	12.4	10.9
교육훈련시설의 설치·장비구입 등에 대한 정보제공 및 지도	11.8	10.6	12.6
국내외 위탁가능한 교육훈련기관의 교육훈련프로그램 등에 대한 정보제공	17.4	14.9	19.0
교육훈련프로그램의 개발에 대한 지도	10.9	10.6	11.1
유급교육훈련휴가를 부여한 근로자의 임금보조	4.1	3.5	4.5
공공교육훈련시설의 이용개발	10.9	9.2	12.0
기 타	0.2	0.4	0.1
전 체	100.0	100.0	100.0

주 : A = 용담업체 전체

B = 사업내직업훈련 의무업체

C = 사업내직업훈련 비의무업체

또한 기능개발센터는 공공직업안정기관과 연계하여 공공직업안정기관에서도 직업훈련에 관한 각종 정보제공 및 상담활동을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 고용보험제도의 시행과 동시에 고용보험업무를 실질적으로 담당할 공공직업안정기관을 확충하고 직업안전전산망에 직업훈련에 관한 사항도 포함하여 구인·구직정보와 함께 직업훈련에 관한 정보도 제공하는 것이 효율적일 것이다.

둘째, 직업훈련의 규모의 경제를 달성할 수 없는 중소기업의 직업훈련을 촉진하기 위하여 중소기업 근로자를 위한 다양한 훈련과정을 공단훈련원에서 개발하여 위탁훈련의 여건을 조성함은 물론 대기업훈련기관이나 인정직업훈련기관, 사설학원, 각급 교육기관 등에서도 중소기업 근로자의 위탁훈련을 실시하도록 하고 이들 기관에서의 중소기업 근로자 위탁훈련 비용을 고용보험 법상의 직업능력개발사업비에서 지원할 수 있도록 고용보험제도를 운용함으로써 직접 훈련을 실시하기가 곤란한 중소기업 근로자의 향상교육을 크게 활성화하고 직업훈련산업을 육성하여야 할 것이다.

개별기업이 필요로 하는 훈련과정은 다양하기 때문에 미리 어떠한 훈련과정을 개발하여 훈련생을 선발하는 것으로는 미흡하며 각 기업의 훈련수요를 그때 그때 기업으로부터 주문받아 사용자, 훈련교사, 훈련생이 같이 의논하여 기업의 실정에 맞게 주간·야간·주말과정 등 다양한 훈련과정을 개발하여 훈련을 실시하고 훈련비용은 훈련을 의뢰하는 기업과 고용보험에서 분담하되 훈련기관의 선택은 노사가 협의하여 결정하게 하고 각 훈련기관들은 공공기관이든 민간기관이든 서로 경쟁적으로 훈련프로그램을 개발·실시하여 교육훈련산업이 수익성이 있는 경쟁산업이 되도록 여건을 조성하여야 한다. 고용보험법상의 능력개발사업은 바로 이러한 방향에서 운용되어야 할 것이다.

셋째, 주부·중고령자·장애인에 대한 교육훈련과 같이 민간부문에서의 직업훈련이 활성화되기 곤란한 계층의 교육훈련과 직장적응훈련에 대해서도 정부가 많은 배려와 관심을 보여야 한다. 공단훈련원 등에서 이들에게 직접훈련을 실시하는 방식과 민간부문에의 위탁훈련방식을 병행하는 것이 효율적일 것이다.

넷째, 훈련교사의 양성, 훈련교사에 대한 재교육, 직업훈련에 관한 연구개발, 교재개발 등을 통하여 기업이 근로자의 직업능력개발에 활발히 참여하도록 환경을 조성하는 것도 정부가

책임져야 할 직업훈련이 下部構造 중의 하나이다.

다. 직업훈련기본법의 직업능력개발촉진법(가칭)으로의 대체

이미 설명한 바와 같이 고용정책기본법 및 고용보험법의 법정신과 직업훈련기본법의 법정신이 상호 배치되기 때문에 이를 해결하는 편법으로 현행 고용보험법은 제63조 제2항에서 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련실시 의무사업주에 대해서는 고용보험법상의 직업능력개발사업에 관한 규정을 적용하지 않도록 규정하여 고용보험법상의 직업능력개발사업은 사업내 직업훈련실시의무가 없는 사업장만을 대상으로 시행될 수밖에 없게 되어 있어 직업능력개발사업은 커다란 벽에 부딪히게 되어 있다. 뿐만 아니라 고용보험법 제62조는 사업내 직업훈련계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 얻은 경우에는 직업능력개발사업의 보험료를 사전에 공제받을 수 있도록 규정하고 있어 직업능력개발사업을 위한 고용보험제정은 재정고갈을 면치 못하도록 되어 있다. 따라서 고용보험제도의 시행으로 기업의 직업훈련을 활성화시키려는 의도는 현행 직업훈련기본법과 고용보험법 제62조 및 제63조 제2항이 있는 한 소기의 성과를 달성하기는 곤란할 것이다.

기업의 직업훈련을 활성화시켜 직업훈련이 기업의 경영성과에 직결되게 하기 위해서는 직업훈련에 대한 정부의 관여와 규제를 과감히 완화하며 이미 주장한 바와 같이 사업내 직업훈련실시의무제도와 분담금제도를 폐지하고 기업의 직업훈련을 자율화하되 정부는 직업훈련의 시장실패부문에 적극 개입하여 직업훈련의 下部構造를 구축하고 중소기업이 직업훈련을 지원·촉진하는 제도적 장치를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서는 시대에 뒤진 현행 직업훈련기본법을 폐지하고 직업능력개발촉진법(가칭)을 제정하여 지금까지 언급한 바와 같은 방향에서 직업훈련에 관한 정부와 기업의 역할과 책임을 재정립하여야 한다. 이와 함께 고용보험법 제62조와 제63조는 모두 삭제하여 직업훈련분담금제도의 폐지와 함께 이를 고용보험료에 흡수하여 장기적으로 모든 피보험사업장으로부터 동일요율로 직업능력개발사업보험료를 징수하되 직업능력개발사업의 지원은 중소기업과 중고령자·여성 등 한계기업 및 한계근로자를 우선 지원하며 직업훈련의 下部構造를 구축하는 데 노력하여야 할 것이다.

라. 공단직업훈련기관 운영방법의 개선

일부 특수기관을 제외한 직업훈련기관을 정부가 직접 설치·운영하지 않고 한국산업인력관리공단을 설치하여 그 산하에 공공직업훈련기관을 두고 있는 것은 직업훈련 및 기술자격검정은 고도의 전문성을 필요로 하기 때문에 일반 공무원이 담당하는 것보다는 우수한 전문인력이 담당하는 것이 효율적이라는 판단 때문일 것이다. 그러나 한국산업인력관리공단은 철저히 노동부에 예속되어 매우 경직적으로 운영되고 있는 결과 우수한 전문인력의 확보도 용이하지 않을 뿐만 아니라 확보된 인력도 의욕을 잃고 있으며 직업훈련의 환경변화에 효율적으로 대처하지 못하고 있음은 이미 언급한 바와 같다. 우리나라 직업훈련실시의 가장 중추적인 기관인 한국산업인력관리공단을 현재와 같이 경직적으로 운영하는 한 공단훈련기관의 획기적인 발전은 기대하기 어려울 것이다. 따라서 공단본부 및 훈련기관의 자율적인 운영을 보장하기 위한 개혁이 필요하다고 본다. 첫째, 공단본부 운영의 자율성을 확보하기 위하여 당연직 이사를 제외한 이사는 이사회에서 선임하되 노·사 단체에서 추천한 사람이 되도록 하여야 한다. 뿐만 아니라 이사회의 기능을 강화하여 공단간부의 인사·예산·사업계획·내부규정 등 주요사항은 이사회에서 심의·의결하고 노동부장관에게는 이를 통보만 하도록 관련법령 및 정관의 개정을 검토할 필요가 있다. 이사회는 노·사·정 및 학계대표가 동수로 참여하기 때문에 정부의 정책의지나 입장은 이사회를 통해서도 충분히 반영시킬 수 있는 여지가 있다고 본다. 이사회의 의결사항을 노동부장관의 승인을 받지 않더라도 이사장을 노동부장관의 제청에 의해 대통령이 임명하도록 하면 이사장은 정부정책과 부합하는 직업훈련사업을 실시하면서도 보다 더 책임있고 융통성있게 공단직원의 전문지식을 최대한 활용하여 공단을 운영함으로써 직업훈련의

여건변화에 능동적으로 대처해 갈 수 있을 것이다.

둘째, 공단본부와 훈련기관간의 관계에 있어서도 각 훈련기관의 자율성이 최대한 보장되어야 한다. 각 훈련기관에는 지역 노·사·정 대표 및 학계인사와 교수·교사대표로 구성된 운영위원회(가칭)을 두어 기업이 필요로 하는 직업훈련과정을 스스로 개발·운영할 수 있는 권한과 책임을 부여하여야 한다. 비진학청소년 등에 대한 양성훈련의 비중이 축소되고 재직근로자의 향상 및 전직훈련, 그리고 실업자의 재취직훈련의 비중이 확대될 것으로 보이는 향후에는 개별훈련기관이 좋은 프로그램을 개발하여 보다 많은 사람에게 보다 질 좋은 훈련서비스를 제공할 수 있도록 공단훈련기관들의 체질을 개선해 나가야 한다. 이를 위해서는 공단훈련기관 상호간 및 공단훈련기관과 민간훈련기관들이 서로 경쟁하는 여건이 조성되도록 훈련실적, 훈련정보제공 및 상담·지원실적 등에 비례하여 고용보험재정에서 지원하여야 할 것이며 이를 위해서는 공단직업훈련기관의 운영도 자율적으로 운영되어야 한다. 끝으로 공단훈련기관 내에서도 경쟁적인 훈련체계하에서 살아남기 위해서는 일반직보다는 훈련교사·교수 중심으로 운영하고 훈련교사·교수들의 능력개발도 적극 지원하여야 한다. 훈련교사나 교수는 현장의 고급기술인력도 적극 활용하여 최첨단 신기술이 전수될 수 있도록 하여야 한다.

3. 失業者의 再就職訓練 活性化를 위한 政策課題

고용보험법 제24조 및 동 시행령 제31조는 고용보험 피보험자로 있다가 실업이 된 경우 재취직을 위한 교육훈련의 수강이 필요하다고 인정되는 구직자에 대하여 재취직훈련을 실시하고 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

지금까지 우리나라에서는 고용보험제도가 시행되지 않았었기 때문에 실업자의 재취직훈련이 활성화되지 않고 있었으나 고용보험제도의 시행과 더불어 실업자 재취직훈련의 수요가 급격히 증가할 것으로 보인다.

고용보험이 시행되게 되면 실직근로자는 다음 2가지 대안 중 하나를 선택해야 하는 문제에 직면하게 된다.

- ① 일정한 재취직훈련비용(이를 C원이라 하자)을 투자하여 재취업에 필요한 교육훈련을 받은 후 새로운 안정된 직장에 취업하여 정년 퇴직하는 R期까지 W_T 만큼의 임금을 每期마다 받을 것인가? 또는
- ② 재취직훈련을 받지 않고 일정액의 실업급여(이를 B원이라 하자)를 받으면서 재취직훈련을 받고 재취업한 사람보다 t期 늦게야 비로소 기존의 지식·기능수준으로 취업 가능한 W_N 만큼의 임금을 주는 직장에 취업할 것인가?

실직근로자의 효용함수가 임금수준에 대하여 線形關係(linear relation)를 보인다고 가정하면 실직근로자는 다음 (1)식과 같은 조건이 충족되어야 실업자 재취직훈련을 수강하려고 할 것이다.

$$W_T \int_0^R e^{-rt} dt - C > W_N \int_0^R e^{-rt} dt + B \int_0^t e^{-rt} dt \quad \text{—————(1)}$$

여기서

$$W_N \int_0^R e^{-rt} dt = \int_0^R W_N e^{-rt} dt - \int_0^t W_N e^{-rt} dt \quad \text{—————(2)}$$

이므로 (2)식을 (1)식에 대입하면

$$\int_0^R W_T e^{-rt} dt - C > \int_0^R W_N e^{-rt} dt - \int_0^t W_N e^{-rt} dt + \int_0^t B e^{-rt} dt$$

이고 이를 정리하면

$$\int_0^R (W_T - W_N) e^{-rt} dt + \int_0^t (W_N - B) e^{-rt} dt > C \quad \text{—————(3)}$$

가 된다.

(3)식으로부터 얻을 수 있는 정책적 시사는 첫째, 재취직훈련을 받은 후에 취업할 경우 기대할 수 있는 임금수준(W_T)이 재취직훈련을 받지 않고 취업할 경우 기대할 수 있는 임금수준(W_N)보다 높을수록 실직자가 교육훈련을 받으라는 확률이 커지며, 둘째 정년퇴직시(R)까지 남아 있는 기간이 길수록, 즉 젊은 실업자일수록 재취직훈련을 수강할 확률이 커지고, 셋째 직업훈련을 받지 않을 경우에 예상되는 실업기간(t)이 길어질수록, 즉 전반적인 경기가 불황이어서 취업난이 심할수록 재취직훈련을 받으려는 경향이 높아지며, 넷째 실업상태에 머무르는 비용이 클수록, 즉 실업급여수준과 재취직훈련을 받지 않고 취업하였을 경우 기대되는 임금과의 격차($W_N - B$)가 클수록 재취직훈련을 받을 확률이 커지고, 다섯째 재취직훈련에 소요되는 비용(C)이 작을수록 재취직훈련에 참여할 확률이 커진다는 점이다.

따라서 실업자 재취직훈련의 활성화를 위해서는 다음과 같은 정책과제가 반드시 이루어져야 한다.

첫째, 재취직훈련을 받은 후에 기대되는 임금수준과 재취직훈련을 받지 않고 취업하였을 경우에 기대되는 임금수준의 격차(즉 $W_T - W_N$)를 증대시켜 재취직훈련에 적극 참여하도록 하기 위해서는 실업자에게 도움이 되는 훈련을 충실하게 실시하여 교육훈련을 받으면 보다 임금이 높은 안정된 직장에 취업할 수 있다는 확신을 심어주어야 한다. 우선 실업자와의 개별면담을 통하여 훈련을 받아야만 재취업할 수 있을 정도로 훈련을 받을 필요가 있는 훈련대상자를 올바르게 선정하여 어떤 훈련분야를 어느 훈련기관에 위탁하여 얼마의 기간 동안 실시하여야 하는가를 훈련기관과 공공직업안정기관이 협의하여 결정하여야 한다. 훈련을 받을 필요성이 없는 사람을 훈련대상자로 선정하거나 훈련을 받을 필요성이 있는 사람을 제외시킨다면 실직자 직업훈련의 효과를 기대할 수 없을 것이다.

실업자 직업훈련은 성인을 대상으로 한 훈련이므로 성인에 맞는 매우 다양한 교육훈련과정이 개발되어야 한다. 지금까지의 우리나라 직업훈련기관에서와 같이 훈련실시기관의 입장에서 개발된 교육훈련프로그램이 아니라 실업자의 훈련수요를 충족시켜줄 수 있는 훈련수요자 중심의

다양한 교육훈련과정이 개발되어야 하며 이를 위한 한국산업인력관리공단 훈련기관의 역할이 더욱 중요해지고 있다.

둘째, 정년퇴직시까지의 경제활동가능기간이 길수록, 즉 젊은층일수록 실업자 재취직훈련에 참여할 가능성이 높다는 것은 이미 인적자본 이론에서도 일반화된 것이다. 그러나 중고령실업자라 할지라도 정년퇴직시까지의 기간은 상대적으로 짧지만 재취업에 필요한 교육훈련을 받지 않으면 재취업이 더욱 어려워지므로 각급 교육훈련기관에서 중고령자를 위한 다양한 교육훈련프로그램의 개발을 위해 적극 노력할 수 있도록 여러 가지 유인제도를 도입함은 물론 중고령자에 대한 적극적인 취업알선을 위해 공공직업안정기관에서 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

실업자의 실업기간은 경제상황 및 노동시장여건에 의해 크게 영향을 받는 바 경기에 민감한 산업(예: 건설업)이나 사양산업(예: 광업) 등에 종사하다가 실업한 경우에는 직업훈련을 받지 않았을 경우에 기대되는 실업기간이 길어지므로 다른 사정이 동일하다면 사양산업 등에 종사했던 실업자가 전직을 위한 교육훈련에 적극 참여할 가능성이 높다.

셋째, 이미 습득된 기술이나 기능을 이용하여 취업이 가능한 직업을 구하기 위해 기다리는 경우의 기회비용, 즉 훈련을 받지 않고 실업급여만 받으면서 실업상태에 머무르는 비용(즉 $W_N - B$)이 클수록 실업자 재취직훈련을 수강할 가능성이 커지는데 우리나라는 실업급여를 매우 한정된 기간 동안만 엄격한 요건하에 지급하며 기본급여의 금액도 다른 나라에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 그러므로 재취업에 필요한 직업훈련을 받지 않았을 경우에 실직자가 입게 되는 손실이 비교적 크게 되도록 설계된 우리나라의 실업급여제도는 실직자의 직업훈련수강을 촉진하는데 기여할 수 있을 것이다.

끝으로 실업자 재취직훈련비용이 작을수록 훈련에 참여할 가능성이 높아지는데 우리나라 고용보험제도는 실업급여 수급자격자에 대해서는 실업자의 교육훈련에 소요되는 비용을 고용보험에서 부담할 뿐만 아니라 실업자 재취직 훈련기간 동안 최고 2년까지 실업급여를 연장해서 지급하고 직업능력개발수당까지 지급하며 실업급여 수급자격이 없는 실업에 대해서는 고용정책기본법 제20조에 의한 고용촉진훈련을 실시하고 그에 소요되는 훈련비용을 일반회계에서 지원하도록 하고 있기 때문에 실업자는 훈련비용을 부담하지 않고 훈련을 받을 수 있다. 그러나 고용촉진훈련은 한정된 재원으로 인하여 훈련희망자를 모두 훈련시킬 수 없는 실정이므로 고용보험법상의 실업자 재취직훈련과 고용정책기본법상의 고용촉진훈련간의 상호연계와 재원의 안정적 확보가 앞으로의 주요 과제가 될 것이다.

第5章

結論 및 政策課題

본 연구는 1995년 7월 1일부터 시행될 고용보험제도의 시행과정에서 적극적 노동시장정책을 어떻게 추진하는 것이 바람직할 것인가에 대해 우리나라 노동시장에 대한 실태조사에 근거하여 살펴보았다. 本章에서는 지금까지 논의된 내용을 중심으로 주요 결론을 요약하고 우리나라 고용보험법에 규정되어 있는 적극적 노동시장정책 수단들이 그 효율성을 발휘할 수 있게 하기 위한 주요 정책과제들을 도출하고자 한다.

우리나라 고용보험법은 고용보험사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여의 3가지를 규정하고 있는바, 이 중에서 고용안정사업과 직업능력개발사업은 실업발생 이전에 고용구조를 개선하고 실업을 예방하기 위한 적극적 노동시장정책과 관련된 사업이며, 실업급여는 실업이 발생한 이후에 실직근로자의 생활안정을 보장하기 위한 소극적 노동시장정책과 관련된 사업이라 할 수 있다.

고용안정사업에 포함되어 있는 고용정보제공 및 취업알선사업은 실업자도 그 대상이 되며 직업능력개발사업에 포함되어 있는 실업자 재취직훈련은 고용보험의 피보험자였던 실업자를 대상으로 하고 있으나 이들 사업은 실업자를 조기에 재취업할 수 있도록 적극적으로 유도하기 때문에 적극적 고용정책 사업으로 분류하는 것이 타당할 것이다. 실업급여에 포함되어 있는

훈련연장 급여제도, 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비 및 이주비 등의 지급도 실업자를 대상으로 하나 실업자의 적극적인 재취업을 촉진하기 위한 제도이므로 적극적 노동시장정책적 성격을 상당부분 띠고 있다. 그러나 본 연구에서는 우리나라 고용보험법의 체계를 중심으로 고용보험법상의 고용안정사업과 직업능력개발사업만을 적극적 노동시장정책 수단으로 보고 실업급여내에 포함되어 있는 적극적 노동시장정책적 성격이 가미된 사업은 분석대상에서 제외하였다.

우리나라 고용보험사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여로 구분되어 있으나 이들 3사업은 서로 밀접하게 연계되어 있다.

고용안정사업과 실업급여의 관계를 보면 고용안정사업에 포함되어 있는 고용정보제공 및 직업소개사업은 고용정보전산망을 바탕으로 모든 고용보험사업추진의 기본이 되는 노동시장 정보를 제공하게 되는데 이는 실업급여의 지급이 있어야 실직자의 등록을 통한 구직자 정보수집이 가능하게 되므로 실업급여는 충실할 고용정보가 공공직업안정망에 집결되게 하는 촉매역할을 하게 된다. 또한 고용조정지원, 지역고용촉진, 고령자 고용촉진사업 등 고용안정사업을 통한 실업의 예방은 실업급여에 지출되는 비용을 감소시켜 실업급여재정의 안정을 기할 수 있도록 해준다. 또한 실업급여의 지급은 실직근로자가 본인의 적성과 능력에 맞는 직장을 찾을 수 있는 여유를 제공하여 본인 및 가족의 생계유지 때문에 조급하게 취업하였다가 적성과 능력에 맞지 않아 다시 이직하게 되는 악순환을 줄여주게 되는데 실직자가 본인의 능력과 적성에 맞는 직장을 빠른 시일내에 찾기 위해서는 고용정보전산망이 효율적으로 구축되어 있어야 한다.

고용안정사업과 직업능력개발사업간의 관계를 보면 고용조정대상자에게 전직 훈련지원금을 지급하여 새로운 부문에서 계속 고용될 수 있도록 하는 고용안정사업에 포함되어 있는 고용조정지원사업은 직업능력개발사업에서의 다양한 교육훈련과정이 개발되어 있을 때 그 효과를 높일 수 있다. 직업능력개발사업이 활성화되어 근로자들에 대한 생애인력개발체계(lifetime human resource development system)가 구축되어 있으면 근로자들의 기술변화 등에 대한 적응력이 향상되고 임금 이상의 생산성 향상을 가져오므로 장기적으로 고용안정을 보장해 주기 때문에 고용안정사업에 지출되는 비용을 감소시켜 줄 수 있다. 또한 고용정보전산망에 각종 교육훈련기관에서 실시하고 있는 교육훈련 프로그램의 내용과 직업훈련수강희망자가 입력되어 있으면 보다 많은 근로자들이 직업능력개발사업에 참여하게 되고 교육훈련기관에서는 직업훈련수요 파악이 한층 용이해져 다양한 교육훈련과정이 개발 될 수 있게 된다.

직업능력개발사업과 실업급여의 관계를 보면 직업능력개발사업을 통하여 평소에 근로자에 대한 교육훈련이 체계적으로 이루어지면 근로자가 비자발적으로 실직될 가능성은 그만큼 감소하게 되어 실업의 예방을 통한 실업급여 지출액의 감소를 가져와 실업급여재정의 안정을 기할 수 있게 된다. 또한 직업능력개발사업에 포함되어 있는 실업자 재취직훈련을 통하여 실직자에게 재취업에 필요한 기능을 습득시키면 재취업이 한결 용이해질 뿐만 아니라 재취업 이후의 실업가능성을 감소시켜 장기적으로 실업급여재정의 건전화에 기여하게 된다. 한편 공공직업안정기관의 장기 지시한 직업훈련을 수강하는 실업급여 수급자격자에게는 기본급여를 훈련이 종료될 때까지 연장해 주고 직업능력개발수당을 지급하여 훈련수강을 용이하게 해주기 때문에 실업급여는 직업능력개발사업의 활성화를 지원하게 된다.

이와 같이 고용보험사업들은 서로 긴밀히 연계되어 있으므로 고용보험제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 다음과 같은 정책과제들이 동시에 충족되어야 할 것이다.

첫째, 노동시장 정보를 체계적으로 수집·분석하고 전파해 줄 고용정보전산망이 효율적으로 구축되어야 하고 이와 같은 고용정보전산망을 중심으로 직업상담과 취업알선을 행하고 각종 고용보험사업서비스를 제공할 직업안정기관이 합리적으로 정비되어야 한다. 현재 정부에서는 고용보험 및 노동시장 정보의 전산화를 위한 전산시스템을 전문기관에 의뢰하여 개발 중에 있으며 앞으로 수년간에 걸친 보완작업을 통하여 더욱 효율적인 전산망으로 발전될 것으로 보인다. 그런데 전산소프트웨어(software)의 개발뿐만 아니라 다양한 정보를 전산 입력하여 이를 효율적으로 활용할 수 있게 하기 위해서는 앞으로 5~10년간은 노동시장의 모든 정보를 전산화하기 위한 작업에 과감한 투자가 있어야 한다. 구인자나 구직자뿐만 아니라 직업에 대해 알고 싶은 내용이 있는 모든 사람들이 직업안정기관에 가면 필요한 정보를 얻을 수 있을 때

직업안정기관이 제 역할을 할 수 있으며 고용보험사업도 효율적으로 추진될 수 있다. 따라서 정부는 노동시장정보망을 효율적으로 구축하는 데 최우선적인 노력을 하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 일선 직업안정기관에서 고용보험사업 서비스를 직접 제공할 전문직업안정요원을 양성·배치하여야 한다.

직업안정요원은 노동시장 및 경제상황, 직업의 과거·현재·미래, 직업훈련, 노동법규, 고용보험관련 법령, 노동경제, 임금, 직업상담, 취업알선기법 등에 대한 전문적인 지식을 갖추고 투철한 사명감과 봉사정신이 있어야 한다. 독일에서는 전문대학 졸업 이상의 학력소지자를 대상으로 3년간의 특수교육을 시킨 후에 직업안정요원으로 배치하고 있는데 이는 직업안정요원의 역할이 얼마나 중요한 것인가를 단적으로 보여주고 있다. 우리나라에서는 직업안정요원을 체계적으로 양성할 만한 교육기관도 존재하지 않으며 겨우 1주일간 고용보험법령의 내용 및 업무처리 요령만을 교육하여 직업안정요원으로 배치할 계획으로 있는 바, 앞으로 직업안정요원에 대한 체계적인 교육훈련을 지속적으로 실시하고 직업안정요원 상호간에만 인사교류를 하도록 제도적 장치를 마련하고 업무실적에 따른 유인제도를 마련하여 직업안정요원의 전문성이 확보될 수 있도록 세심한 배려가 있어야 할 것이다. 또한 직업안정기관을 지방노동관서로부터 독립시켜 직업안정 및 고용보험업무만 전담시켜야 하며 직업안정기관은 사무실 배치에 있어서도 고객위주로 함으로써 누구든지 즐거운 마음으로 직업안정기관을 찾을 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

둘째, 기술변화와 국내외 경제환경변화에 따라 산업구조가 변화하면서 고용조정이 더욱 활발히 이루어질 것으로 전망되고 있는데 이러한 고용조정과정에서 근로자의 고용안정을 도모하면서 기업이 필요한 고용조정을 원활히 할 수 있도록 하기 위해서는 고용보험법상의 고용안정사업을 기업이 효율적으로 활용할 수 있도록 기업의 실정에 맞는 고용안정사업이 추진되어야 한다. 이미 제3장에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 이미 고용조정을 실시한 기업보다 현재 고용조정의 필요성을 느끼고 있다고 응답한 기업이 훨씬 높게 나타나고 있는 것으로 볼 때 앞으로 경영합리화 차원에서 고용조정은 더욱 활발해질 것으로 전망된다. 그러나 근로시간의 단축, 근로자수의 감축과 같은 수량적인 고용조정과정에서 근로자의 고용안정을 유지하기 위해서는 고용보험법상의 휴업수당지원금, 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 등의 고용조정지원제도를 적극 활용하여 질적인 고용조정을 통한 노동시장의 유연성 확보와 고용구조개선 및 고용안정이 동시에 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 중고령자 및 여성의 고용촉진을 위해 고령자 고용촉진장려금의 지급, 탁아시설의 확충 등이 현실에 맞게 이루어져야 하며, 한국장애인고용촉진공단과 직업안정기관간의 연계를 강화하여 장애인에 대한 고용촉진사업이 효율적으로 이루어질 수 있는 체계를 구축하여야 할 것이다.

셋째, 갈수록 치열해지고 있는 국제경쟁 속에서 우리 상품의 경쟁력을 강화하고 근로자의 고용안정을 도모하기 위해서는 근로자의 직업능력을 체계적으로 개발·향상시켜야 하는 바, 이를 위해서는 우리나라의 현행 직업능력개발체계를 개편하여 고용보험법상의 직업능력개발사업을 활성화하여야 한다. 기업의 직업훈련에 대해서까지 정부가 일정한 기준을 정하여 정부기준대로 훈련을 실시하게 하는 현행 직업훈련기본법은 기업의 실정에 맞는 다양한 훈련의 실시를 어렵게 하고 기업의 직업훈련 의욕을 꺾는 역할을 하고 있다. 기본적으로 기업이 실시하는 직업훈련은 기업이 자율에 맡겨야 민간이 주도가 된 직업훈련의 정착이 가능하다. 따라서 정부는 사업내 직업훈련의무제도를 근간으로 하는 현행 직업훈련기본법을 폐지하여 기업의 직업훈련을 자율화하고 직업훈련을 시장기능에만 맡길 경우에 직업훈련이 제대로 이루어지기 어려운 중소기업의 직업훈련과 중고령자·여성·장애인 등에 대한 교육훈련을 적극지원하며 직업훈련교사 양성, 교재개발, 다양한 위탁훈련과정 개발, 교육훈련프로그램 및 교육훈련시설에 대한 정보제공 등 직업훈련 下部構造의 구축에 적극 나서야 한다. 나아가 직업훈련기본법을 고용정책기본법 및 고용보험법의 취지와 조화를 이룰 수 있도록 직업능력개발촉진법(가칭)으로 대체하여 고용보험제도의 시행에 맞추어 직업훈련제도를 시급히 정비하여야 한다. 현행 직업훈련기본법을 계속 유지할 경우에는 사업내 직업훈련의무제도를 지향하는 직업훈련기본법과 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하고 기업내에서의 교육훈련은 기업의 자율에 맡기고 정부는 이를 지원·촉진하는 것을 지향하는 고용정책기본법 및 고용보험법간의 상충으로 산업현장에서 많은 혼란이 우려되고 고용보험제도의 파행적 운영이 불가피하게 될 것이다.

넷째, 실업급여제도의 건전한 발전이 있어야 고용안정사업과 직업능력개발사업도 활성화될 수 있다. 따라서 실업급여가 근로의욕을 저하시키지 않으면서 직업훈련수당을 촉진하고 본인의 능력과 적성에 맞는 직장에 조기에 재취업하는 것을 유인할 수 있도록 급여요건 및 급여수준, 급여기간 등을 합리적으로 결정하여야 한다. 실업자에게 보다 많은 실업급여를 오랫동안 지급하는 것이 장기적으로 근로자에게 도움이 되지 않는다는 것은 선진국의 경험이 증명하고 있으므로 실업급여의 운용이 합리적으로 이루어져야 전체 고용보험제도가 건전하게 발전할 수 있다.

다섯째, 고용보험의 실시는 노동행정의 중심축을 노사관계행정으로부터 고용정책 중심의 행정으로 전환하는 계기를 제공하게 될 것이다. 지금까지 우리나라의 노동행정은 집단적 노사관계와 근로기준행정이 중심이었으나 노사관계의 안정과 근로조건 개선에 따라 고용보험 시행을 계기로 고용안정, 직업 능력개발, 근로자의 생활안정(실업급여·산업안전·산재보상) 등에 보다 많은 비중을 두지 않으면 안되는 상황을 맞고 있다. 고용보험의 시행에 따라 지금까지 노동부내의 직업안정국과 직업훈련국간의 연계가 미흡했던 부분을 보완하기 위해 노동부에 고용정책실(가칭)을 신설하여 지금까지 직업안정국과 직업훈련국에서 수행해 왔던 업무 및 새로운 고용보험업무를 담당하게 하고 노사정책실은 국수준으로 축소개편 될 것으로 보인다. 선진국의 예를 보더라도 고용보험이 시행되게 되면 노동행정의 2분의1 이상이 고용보험을 중심으로 이루어지게 된다. 고용보험의 시행은 보다 신속하고 정교한 고용통계의 생산을 가능하게 하고 이를 바탕으로 합리적인 고용정책을 추진할 수 있는 계기를 제공하게 된다. 이제 우리나라의 노동행정도 고용보험제도의 시행을 계기로 한 차원 높게 발전할 수 있을 것을 보이며 이를 위해서는 관련제도·법령·조직 등의 정비도 함께 이루어져야 한다.

끝으로 고용보험제도는 수시로 변하는 경제상황 및 노동시장여건에 탄력적으로 대응해 나가야 한다. 각국의 고용보험법령은 거의 매년 개정되는데 이는 고용보험제도가 경제여건 변화에 적절히 적응하지 못하면 보험재정의 불안은 물론 사업의 효과가 반감될 수 있고 때로는 부작용도 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 고용보험제도를 시행하는 대부분의 국가는 고용보험제도 및 노동시장에 대한 전문적인 연구기관을 설치하여 노동시장·직업 및 고용보험사업의 효과 등에 대해 지속적인 연구를 수행하여 그 결과를 고용보험제도 개선에 곧바로 반영하고 있다.

우리나라에서도 고용보험 및 노동시장 상황에 대한 체계적인 연구를 위해서는 고용보험법 제20조 및 동 시행령 제25조에 근거한 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터(가칭)를 고용보험제도 시행과 동시에 설치하여 경제의 효율성을 제고하고 근로자의 고용안정 및 직업능력개발을 촉진하기 위한 고용보험제도의 건전한 발전을 도모해 나가야 할 것이다.

參考文獻

- 고용보험관리운영기구연구팀, 『고용보험관리운영기구에 관한 연구』, 한국개발연구원·한국노동연구원, 1994. 4.
- 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993. 11.
- 노동부, 『사업체 노동실태조사보고서』, 각년도.
- _____, 『기업체 노동비용조사보고서』, 각년도.
- _____, 『직업훈련사업현황』, 각년도.
- 박덕재, 『사업내직업훈련제도의 현황과 발전방향』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993. 10.
- 어수봉, 『국가경쟁력 강화를 위한 인적자원개발전략』, 『국가경쟁력 강화를 위한 '新人力' 정책방향에 관한 토론회』, 한국노동연구원, 1993. 12. 15.
- 어수봉·이규용, 『고용조정외 국제비교』, 한국경제학회, 1994. 6.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1992. 5.
- _____, 『주요국의 고용보험관리운영기구』, 한국노동연구원, 1994. 3a.
- _____, 『고용보험제도 도입과 직업훈련체제 개편방향』, 『고용보험도입과 신인력정책에 부응하는 직업훈련발전방향 모색을 위한 심포지엄』, 한국산업인력관리공단, 1994. 11b. 13~54쪽.
- 한국경영자총협회, 『고용조정외 이론과 실제』, 1994. 2.
- 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안연구』(종합편), 1993.
- Canadian Labour Force Development Board, *Report of the Task Force on Labour Adjustment*, June 1993.
- Cutchess, Evelyn F., *Employment Security in Action*, 1985.

Department of Social Security & Department of Employment, *Jobseeker's Allowance* (White Paper), October 1994.

Heidrun Kaiser-Roy, "Networking and Communication Software", *Computerisation and Networking of Labour Market Information*, ILO/UNDP Project on Development of Low-Cost Computer-Based Labour Market Information Systems, Pattaya, Thailand, October 1992.

OECD, *Labor Market Policies for the 1990s*, 1990.

 , *The Public Employment Service in Changing Labour Market*, 1984.

Robinson, Donna Gaines. and James C. Robinson, *Training for Impact: How to Link Training to Business Needs and Measure the Results*, 1989.

Trehorning, Pat., *Measures to Combat Unemployment in Sweden: Labor Market Policy in the Mid-1990s*, The Swedish Institute, 1993.

附 錄

<附錄 1> 雇傭保險 統計에 包含되어야 할 事項

<附錄 2> 雇傭保險事業 推進方向에 관한 實態調査

<附錄 1> 雇傭保險 統計에 包含되어야 할 事項

1. 고용보험 적용상황

(1) 고용보험 적용사업현황

- 보험관계 신규성립 사업장수
- 보험관계 소멸사업장수
- 적용사업장수

* 상기 내용에 대해 당연적용 대 임의적용, 산업별 · 지역별 · 기업규모별, 관할 직업안정기관별로 구분하여 통계작성

(2) 고용보험 피보험자수

- 피보험자자격 신규취득자수
- 피보험자자격 상실자수
- 피보험자수

* 상기 내용에 대해 당연적용 대 임의적용 피보험자, 산업별 · 기업규모별, 피보험자의 성별 · 연령별 · 지역별 · 직종별 · 고용형태별(상용, 일용, 시간제 근로), 관할 직업안정기관별로 구분하여 통계작성

2. 고용보험 피보험자에 관한 노동시장 통계

- 피보험자의 임금(총액, 정액급여, 초과급여, 특별급여)
- 피보험자의 노동이동 상황
 - 입직률(=(당월입직자수/전월말 근로자수)×100)
 - 이직률(=(당월이직자수/전월말 근로자수)×100)
 - 산업간 노동이동률 및 이동자수(산업대 · 중 · 소분류별)
 - 기업규모간 노동이동률 및 이동자수
 - 지역간 노동이동률 및 이동자수
 - 직종간 노동이동률 및 이동자수

* 상기 내용에 대해 성별 · 학력별 · 연령별 · 근속연수별, 관할 공공직업안정기관별로 구분하여 통계작성

3. 고용보험사무조합 위탁현황

(1) 위탁사업장 현황

- 신규위탁사업장 현황

- 위탁해제사업장 현황
- 위탁사업장 현황

* 상기 내용에 대해 당연적용 대 임의적용사업장, 산업별 · 지역별 · 기업규모별, 관할 직업안정기관별로 구분하여 통계작성

(2) 위탁피보험자 현황

- 피보험자자격 신규취득자수
- 피보험자자격 상실자수
- 피보험자수

* 상기 내용에 대해 당연적용 대 임의적용 피보험자, 피보험자의 성별 · 연령별 · 지역별 · 직종별 · 고용형태별(상용 · 일용 · 시간제 근로), 관할 직업안정기관별로 구분하여 통계작성

4. 직업소개

(1) 구직등록자수(Job Applicants)

- 신규구직자수
- 누적구직자수
- 유효구직자수

* 상기 내용에 대해 고용보험 피보험자 유무별, 성 · 연령 · 학력별, 취업희망산업 및 직종별, 취업희망 근로형태별, 요구임금수준별, 기능수준별, 현재의 취업형태별, 轉業희망 유무별, 혼인상태 및 부양가족수별, 전직장 또는 현직장에서의 근속기간별, 전직장 또는 현직장에서의 이직(예정)사유별, 구직기간별, 취업희망, 지역별, 관할 공공직업안정기관 및 지역별로 구분하여 통계작성

(2) 구인등록자수(Job Vacancies)

- 신규구인자수
- 누적구인자수
- 유효구인자수

* 상기 내용에 대해 고용보험적용사업장 유무별, 구하는 근로자의 성 · 연령 · 학력 · 직종 · 근로형태 · 제시임금수준(offered wage level) · 요구하는 기능수준별, 구인기업의 산업 · 기업규모 · 지역별, 관할 공공직업안정기관별로 구분하여 통계작성

(3) 취업알선 및 취업자수(Job Matching)

- 취업알선자수(연인원, 실인원)
- 취업자수
- 취업까지의 알선히트수

* 상기 내용에 대해 대상사업장의 고용보험적용사업장 유무별, 취업대상자의 고용보험 피보험자 유무별, 직업교육훈련수강 유무별, 실업급여 수급자격자 유무별, 구직기간별, 성 · 연령 · 학력 · 직종 · 근로형태 · 임금수준 · 기능수준별, 취업알선자의 취업알선 당시의 취업상태별, 취업기업의 산업 · 기업규모 · 지역별 관할 공공직업안정기관별로 구분하여

통계작성

(4) 관련비율

- 구인배율(= 구인자수/구직자수)
- 구직배율(= 구직자수/구인자수)
- 취업알선율(= (취업알선자수/구직자수)×100)
- 취업률(= (취업자수/구직자수)×100)
- 구인알선율(= (취업알선자수/구인자수)×100)
- 충족률(= (취업자수/구인자수)×100)

* 상기 내용에 대해 대상사업장의 고용보험적용사업장 유무별, 취업대상자의 고용보험 피보험자 유무별, 직업교육훈련수강 유무별, 실업급여 수급자격자 유무별, 구직기간별, 성·연령·학력·직종·근로형태·임금수준·기능수준별, 취업알선자의 취업알선 당시의 취업상태별, 취업기업의 산업·기업규모·지역별, 관할 공공직업안정기관별로 구분하여 통계작성

5. 고용안정사업

(1) 고용조정지원

- 휴업수당지원금 지급상황

* 지원대상사업장의 휴업사유별, 산업·기업규모별, 휴업기간별, 휴업규모율별, 휴업근로자수별, 휴업수당지원금의 금액규모별로 구분

- 전직훈련지원금 지급상황

* 전직훈련실시기업의 산업·기업규모별, 전직훈련대상자수별, 전직훈련형태별(자체훈련, 위탁훈련), 훈련기간별, 훈련직종별, 전직훈련지원금 지급규모별로 구분

- 인력재배치지원금 지급현황

* 인력재배치기업의 산업, 기업규모별, 인력재배치 사유별, 인력재배치자 규모별, 인력재배치 형태별, 인력재배치전의 교육훈련실시 유무별, 재배치된 근로자의 연령, 성, 학력·근속기간, 직종, 직급, 임금·기능수준별로 구분

(2) 지역고용의 촉진

- 지역고용촉진장려금 지급상황

* 장려금지급 대상지역별, 지급사유별, 지급기업의 산업·기업·규모별, 고용확대 규모별, 장려금의 지급액 규모별로 구분

(3) 고령자등의 고용촉진

- 고령자 고용촉진장려금 지급상황

* 장려금지급기업의 산업·기업규모별, 고령자 고용비율별, 지역별 장려금 규모별로 구분

- 육아휴직장려금 지급상황

* 장려금지급기업의 산업·기업규모·지역별, 육아휴직기간별, 육아휴직자수별, 장려금규모별로 구분

(4) 고용촉진시설에 대한 지원

- 고용촉진시설의 지원상황

* 지원금을 지급한 고용촉진시설별, 비용지원내역별(시설설치비·운영비), 지원금규모별로 구분

6. 직업능력개발사업

(1) 사업내 직업훈련지원

- 사업내 직업훈련비용 지원상황

* 사업내 직업훈련계획 승인기업과 비승인기업수, 능력개발보험료 사전공제기업수 및 보험료

공제비율, 사전공제기업의

산업·기업규모·지역·훈련직종·훈련기간·훈련대상자수·훈련방법·훈련종류(양성·향상, 전직훈련)·공제금액, 사후 훈련비용지원기업의

산업·기업규모·지역·훈련실시근로자수·훈련직종·훈련기간·훈련방법·훈련종류·지원금액별로 구분

(2) 교육훈련등의 지원

- 교육훈련실시비용 지원상황

* 지원대상이 되는 교육훈련의 종류별, 교육훈련실시기업의 산업·기업규모·지역별, 교육훈련자수별, 지원대상이 되는 교육훈련의 내용별, 기간별, 훈련방법별, 지원비용규모별로 구분

- 유급교육훈련휴가 지원상황

* 유급교육훈련휴가 부여자의 수, 성, 근속연수, 연령, 학력, 직종, 직급, 유급교육훈련 실시기관의 종류, 유급교육훈련기간, 유급교육훈련기간중의 교육훈련의 내용, 비용지원금액규모별로 구분

(3) 실업자의 재취직훈련

- 실업자 재취직훈련 실시상황

* 실업자 재취직훈련 수강자의 실업사유, 성, 연령, 학력, 구직기간, 고용보험피보험자 유무, 훈련기관의 종류, 훈련의 내용, 기간, 실업전의 취업형태, 실업전 종사기업의 산업·규모·지역별로 구분

(4) 직업훈련시설에 대한 지원

- 직업훈련시설에 대한 비용대부상황

* 비용대부시설의 종류, 비용대부 내역, 비용대부 지역, 비용대부기업의 산업·기업규모별, 대부금액별로 구분

- 중소기업 사업주의 공동직업훈련시설 지원상황

* 지원대상자의 종류, 지원내역, 지원지역, 대부기업의 산업·기업규모별, 대부금액별로 구분

(5) 직업능력개발사업의 발굴·지원

- 직업능력개발사업의 지원

* 사업의 종류별 및 내용별, 각 사업별 지원실적(대상기업의 산업·규모·지역)별로 구분

- 교육수강비용의 지원상황

* 수강비용지원자의 성, 연령, 학력, 근속연수, 직급, 소속기업의 산업, 기업규모, 지역, 교육기관의 종류(전문대, 대학, 대학원), 교육내용, 교육기간, 지원금액별로 구분

7. 실업급여

(1) 기본급여

- 실업신고자수(A)
- 기본급여 신청자수(B)
- 기본급여 수급자격결정건수(C)
- 기본급여 최초 수급자수(D)
- 기본급여 수급자 실인원(E)
- 기본급여 수급자 연인원(F)
- 대기기간내 취업자수(G)
- 기본급여 지급종료자수(H)
- 기본급여 지급총액
- 1인당 평균급여액
- 소정급여 일수구분별 실제급여기간
- 1인당 평균급여기간
- 실업신고자의 실업기간
- 관련비율

$$\textcircled{1} \frac{D}{\text{피보험자수}} \times 100$$

$$\textcircled{2} \frac{B}{A} \times 100$$

$$\textcircled{3} \frac{C}{B} \times 100$$

$$\textcircled{4} \frac{D}{A} \times 100$$

$$\textcircled{5} \frac{E}{\text{피보험자수}} \times 100$$

$$\textcircled{6} \frac{H}{E} \times 100$$

$$\textcircled{7} \frac{G}{C} \times 100$$

$$\textcircled{8} \frac{A}{\text{피보험자수}} \times 100$$

* 상기 내용에 대하여 이직전 기업의 산업, 기업규모, 관할지역, 관할 공직업안정기관별, 이직자의 직종, 성, 연령, 학력, 기능수준, 근속기간, 피보험 고용기간(고용보험료 납부기간), 임금수준, 급여기초임금일액 등급별로 구분

(2) 연장급여

- 훈련연장급여(영 54조)

- 신규수급자수
- 수급자 실인원
- 수급자 연인원
- 1인당 지급기간
- 지급총액
- 1인당 지급액

* 상기 내용에 대해 훈련직종, 훈련기관의 종류, 훈련기간, 훈련과정, 훈련생의 연령, 성, 학력, 근속연수, 임금, 실업발생전 근무기업의 산업, 기업규모, 지역, 관할 공공직업안정기관, 실업자의 피보험고용기간, 소정급여일수, 급여기초임금일액 등급별로 구분

- 개별연장급여(영 55조)

- 신규수급자수
- 수급자 실인원
- 수급자 연인원
- 1인당 지급기간
- 지급총액
- 1인당 지급액

* 상기 내용에 대해 개별연장급여 지급사유별, 지정업종 · 지정지역별로 구분

(3) 급여제한 상황

- 급여제한 총건수(연인원, 실인원)
- 급여제한 사유별 급여제한건수(연인원, 실인원)
 - 본인의 중대과실로 인한 해고

- 자발적 이직
- 취업거부
- 직업훈련 수강거부
- 재취업촉진을 위한 직업지도 거부
- 부정행위
- 기타

* 상기 내용에 대해 실업급여의 종류별, 관할 공공직업안정기관별, 급여제한자의 성, 연령, 학력, 과거의 직종, 취업형태, 근속기간, 기능수준, 피보험고용기간, 소정급여일수, 급여기초임금일액 등급별로 구분

(4) 상병급여

- 상병급여 청구자수
- 상병급여 수급자격 결정건수
- 상병급여 최초 수급자수
- 상병급여 수급자 실인원
- 상병급여 수급자 연인원
- 상병급여 지급종료자수
- 상병급여 지급총액
- 1인당 평균급여액
- 상병급여 지급총액
- 상병급여 지급기간별 수급자 실인원
- 1인당 평균 급여기간

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 상병급여 수급자의 성 · 연령 · 학력 · 직종 · 피보험고용기간별로 구분

(5) 조기재취직수당

- 지급인원(연인원, 실인원)
- 지급액
- 1인당 지급액
- 취업시점에서의 기본급여 지급일수 및 미지급일수

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 수급자의 성 · 연령 · 학력 · 근속연수 · 피보험고용기간 · 취업직종 · 기능수준별로 구분

(6) 직업능력개발수당

- 지급인원(연인원, 실인원)
- 지급액
- 1인당 지급액
- 특정직종 직업능력개발수당의 지급인원(연인원, 실인원), 지급액, 1인당 지급액
- 수급자의 훈련종료건수, 취업알선 및 취업건수
- 훈련수료율(= (훈련수강 수료자수/직업능력개발수당 수급자 실인원)×100)
- 취업성공률(= (취업자수/직업능력개발수당 수급자 실인원)×100)

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 훈련직종별, 수급자의 성 · 연령 · 학력 · 근속연수 · 피보험고용기간 · 기능수준별로 구분

(7) 광역구직활동비

- 지급인원(연인원, 실인원)(A)
- 지급액
- 1인당 지급액
- 광역구직활동결과 취업성공건수(B)
- 취업성공률(= (B/A)×100)

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 수급자의
성 · 연령 · 학력 · 근속연수 · 기능수준별로 구분

(8) 이주비

- 지급인원
- 지급액
- 1인당 지급액

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 수급자의
성 · 연령 · 학력 · 근속연수 · 기능수준별로 구분

8. 보험료

(1) 보험료 징수결정 및 수납상황(실업급여, 고용안정, 능력개발사업별)

- 적용사업장수
- 피보험근로자수
- 피보험자 임금총액
- 사업별 보험료율
- 징수결정액
- 수납액
- 사전공제액(능력개발보험료)

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 산업 · 기업규모 · 지역별로 작성

(2) 경험요율(법 58조) 적용사업장 현황

- 경험요율별 적용사업장 분포현황
- 전년도대비 고용보험요율의 인상 · 인하 · 不變사업장 분포현황

* 상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 산업 · 기업규모 · 지역별로 작성

9. 고용보험기금

(1) 기금운용

- 기금조성현황
 - 보험료 수입, 징수금, 적립금, 기금운용수입금, 기타 수입 등 수입항목별로 구분
- 기금의 관리 · 운용상황
 - 금융기관별 예탁상황, 재정자금예의 예탁, 유가증권 매입, 기타 등 관리운용방법별로 구분

-기금의 지출상황

- 고용안정사업의 세부사업별 지출액
- 직업능력개발사업의 세부사업별 지출액
- 실업급여의 세부사업별 지출액
- 보험료 반환액
- 일시차입금의 상환금 및 이자
- 기타 경비

-기금의 재정수지 상황

- 고용안정사업 · 직업능력개발사업 · 실업급여의 계정별로 구분

10. 심사 및 재심사청구

(1) 심사청구 상황

-심사청구제기건수

- 피보험자격의 취득 · 상실에 대한 확인에 대한 심사청구건수
- 실업급여 처분에 대한 심사청구건수

-심사청구에 대한 심사결과

- 기각
- 각하
- 인정

*상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 심사청구제기 분야별로 구분

(2) 재심사청구 상황

-재심사청구제기건수

- 피보험자격의 취득 · 상실에 대한 확인에 대한 재심사청구건수
- 실업급여 처분에 대한 재심사청구건수

-재심사청구에 대한 심사결과

- 기각
- 각하
- 인정

*상기 내용에 대해 관할 공공직업안정기관별, 재심사청구제기 분야별로 구분

(3) 행정소송제기 상황

-행정소송제기건수

-행정소송에 대한 재판결과

- 기각
- 각하
- 인정

*상기 내용에 대해 행정소송제기 분야별로 구분

〈附錄 2〉 雇傭保險事業 推進方向에 관한
實態調査

1. 일반적 사항

〈본사, 공장 등이 산재해 있을 때 사업장 판단기준〉

- 본사, 지점, 공장 등이 동일한 장소에 있는 경우에는 원칙적으로 분할하지 않고 1개의 사업으로 봄.
 - 다만, 동일 장소에 있더라도 현저하게 근로의 형태가 다른 부문이 있고 그러한 부문이 주된 부문과 분리하여 취급하는 것이 보다 적절한 경우 그러한 부문을 독립된 사업으로 봄.
- 본사, 지점, 공장 등이 장소적으로 분산되어 있을 경우에는 원칙적으로 각각 별개의 사업으로 봄.
 - 다만, 장소적으로 분산되어 있다 할지라도 지점, 공장 등의 업무처리능력 등을 감안할 때 하나의 사업이라고 말할 정도의 독립성이 없으면 직근상위조직과 일괄하여 하나의 사업으로 봄.
- 위 기준에 따라 판단하기 어려울 경우 본사와 장소적으로 분산되어 있는 지점, 공장 등이 다음 각호 모두에 해당하는 경우는 독립성이 있는 것으로 보고 별개의 사업 또는 사업장으로 봄.
 - 한국표준산업분류상 산업(대분류)이 다른 경우
 - 서로 다른 단체협약 또는 취업규칙을 적용받는 경우
 - 노무관리, 회계 등이 명확하게 독립적으로 운영되는 경우

1. 귀사의 주된 생산물은 무엇입니까?

2. 귀사의 1993년말 현재 근로자수 및 임금총액은 얼마였습니까?

(단위 : 명, 백만원)

	계	상용근로자	비상용근로자
근로자수			
임금총액			

- 주 : 1) 일용 및 임시근로자라도 3개월 이상 고용된 근로자는 상용근로자에 포함.
 2) 비상용근로자는 상용근로자를 제외한 일용·임시·시간제근로자, 용역회사의 파견 근로자 등을 말함.

3. 귀사의 1990년 이후 매출액 신장률은 몇 %였습니까?

1990	1991	1992	1993
%	%	%	%

4. 귀사의 1993년도 매출액 중 수출액이 차지하는 비중은 몇 %였습니까?

_____ %

5. 귀사에는 노동조합이 결성되어 있습니까?

- (1) 예 (2) 아니오

II. 고용안정사업 관련

고용조정이란 기업이 경영상의 이유로 과잉인력을 조정하기 위한 제반조치를 뜻하는 것으로서 여기에는 휴업·조업단축 등 근로시간의 단축, 정리해고 등을 통한 근로자수의 감축, 시간제근로자·파견근로자 등 비정규근로자 사용의 확대, 인력의 재배치, 소사장제·하청 등의 확대등이 포함됩니다.

고용조정 일반

1. 귀사에서는 1993년에 고용조정을 실시하였습니까?
(1) 예 (2) 아니오 → 24로
2. 귀사의 고용조정 이유는 무엇이었습니까?(복수응답 가능)
(1) 기술혁신, 자동화 (2) 내수감소, 판매부진
(3) 인건비 압박 (4) 사무관리 혁신
(5) 생산라인의 해외이전 (6) 업종전환
(7) 기타(구체적으로 _____)
3. 귀사의 고용조정방법은 무엇이었습니까?(복수응답 가능)
(1) 휴업, 조업단축 등 근로시간을 통한 조정
(2) 정리해고, 조기퇴직 등 근로자수의 증감을 통한 조정
(3) 배치전환, 파견 등 인력재배치를 통한 조정
(4) 하청, 외주가공의 확대 등 기업조직의 변화를 통한 조정

휴업·조업단축

4. 귀사는 1993년에 고용조정차원의 휴업 또는 조업단축(노사분규에 의한 것은 제외)의 경험이 있습니까?
(1) 예 (2) 아니오 → 11로
5. 휴업 또는 조업단축의 원인은 무엇이었습니까? (복수응답 가능)
(1) 내수감소 (2) 수출감소
(3) 업종전환 (4) 인건비 상승
(5) 인력부족 (6) 원자재허브 곤란

(7) 기타(구체적으로_____)

6. 휴업 또는 조업단축의 형태는 다음 중 어느 것이었습니까?

- (1) 휴업대상 : ① 근로자 전부 ② 근로자 일부
 (2) 휴업시간 : ① 근로시간 전부 ② 근로시간 일부

7. 1993년중에 행한 휴업 또는 조업단축의 내역을 해당 월(月)에 기재해 주십시오.

	1월	2월	3월	4월	5월	6월
(1) 휴업·조업단축시간 총계(시간)						
(2) 상용근로자의 근로시간 총계 (1인 주 44시간 기준, 시간)						
(3) 휴업수당 지급총액(천원)						

	7월	8월	9월	10월	11월	12월
(1) 휴업·조업단축시간 총계(시간)						
(2) 상용근로자의 근로시간 총계 (1인 주 44시간 기준, 시간)						
(3) 휴업수당 지급총액(천원)						

8. 휴업 또는 조업단축 결정시 노조 또는 근로자대표와의 사전협의를 하였습니까?

- (1) 협의하지 않았다.
 (2) 협의하였으나 노조 등의 동의를 받지 못했다.
 (3) 협의하였으며 노조 등의 동의를 얻었다.

- (1) 축소기구나 폐쇄라인의 해당근무자 우선
- (2) 희망퇴직자 우선
- (3) 근무성적 불량자 우선
- (4) 근속연수가 많은 직원 우선
- (5) 근속연수가 적은 직원 우선
- (6) 기능의 숙련도 정도가 낮은 직원 우선
- (7) 고령자, 신체적 허약자 등 우선
- (8) 노동조합이 선정한 자 우선
- (9) 기타(구체적으로_____)

14. 귀사는 정리해고 이전에 전직훈련, 배치전환, 다른 기업으로의 취업알선 등 해고대상 근로자의 고용안정을 위한 노력을 하였습니까?

- (1) 예 (2) 아니오

15. 조기퇴직을 희망하는 근로자에게 어떤 혜택을 부여하였습니까?

- (1) 퇴직금의 _____% 할증지급
- (2) _____월분의 임금(①봉상임금·②평균임금·③기본급) 지급
- (3) 일정액의 위로금 지급
- (4) 기타(구체적으로_____)
- (5) 혜택이 전혀 없었음

16. 정리해고 또는 조기퇴직 등 근로자수의 감축을 통한 고용조정과정에서 예로사항은 무엇이었습니까?(복수응답 가능)

- (1) 노조등 근로자의 집단적 반발
- (2) 대상근로자의 선정과 실록
- (3) 퇴직금의 할증지급 등 재정적 부담
- (4) 관계법령 및 판례 등의 준수
- (5) 근로자의 사기저하
- (6) 기타(구체적으로_____)

인력재배치

17. 귀사에서 1993년에 경영합리화 또는 과잉인력해소 차원에서 소속근로자를 귀사의 근로자 신분을 유지하면서, 또는 귀사를 퇴직시킨 후 자회사·그룹내 타기업 또는 협력기업 등에 재배치한 경험이 있습니까?
 (1) 있다 (2) 없다 → 24로

18. 이와 같은 인력재배치를 실시한 이유는 무엇이었습니까?(복수응답 가능)
 (1) 기술혁신, 자동화 (2) 내수감소, 판매부진
 (3) 인건비 압박 (4) 사무관리 혁신
 (5) 생산라인의 해외이전 (6) 업종전환
 (7) 기타(구체적으로_____)

19. 인력재배치의 방법은 무엇이었습니까? (복수응답 가능)
 (1) 업종전환후 재배치
 (2) 자회사로의 진출 또는 전직
 (3) 그룹내 타기업으로의 진보
 (4) 협력기업으로의 진출 또는 전직
 (5) 기타(구체적으로_____)

20. 인력재배치와 관련하여 다음 표를 기재해 주십시오.

재배치 직전외 상용근로자수	재배치 인원	해고·이직인원	간류 상용근로자수
명	명	명	명

21. 재배치된 근로자의 평균임금 수준은 어떻게 변화하였습니까?
 (1) 종전과 동일 (2) 종전보다 상승 (3) 종전보다 감소(약 __ %)

22. 인력재배치시 노조 또는 근로자대표와 사전협의를 하였습니까?

- (1) 협의하지 않았다.
- (2) 협의하였으나 노조동의 동의를 받지 못했다.
- (3) 협의하였으며 노조동의 동의를 얻었다.

23. 귀사에서 인력재배치를 실시한 경우 재배치된 근로자가 새로운 업무수행을 원활히 할 수 있도록 교육훈련을 실시하였습니까?

- (1) 예 (2) 아니오

└─ 교육훈련인원: _____명
 교육훈련비용: _____천원

고용조정 계획

24. 귀사는 현재 고용조정의 필요성을 느끼고 있습니까?

- (1) 예 (2) 아니오 → 27로

25. 귀사가 현재 고용조정의 필요성을 느끼고 있다면 그 이유는 무엇입니까?

(복수응답 가능)

- (1) 기술혁신, 자동화 (2) 내수감소, 판매부진
- (3) 인건비 압박 (4) 사무관리 혁신
- (5) 생산라인의 해외이전 (6) 업종전환
- (7) 기타(구체적으로 _____)

26. 귀사가 현재 고려하고 있는 고용조정의 방법은 어느 것입니까? 해당되는 사항을 모두 표시하여 주십시오.

- (1) 전임시간 단축 (2) 정규근로시간 단축
- (3) 격주휴무 등 휴일 확대 (4) 연월차 휴가사용 권장

- (5) 일시휴업 (6) 신규채용 감축 또는 중지
- (7) 결원 미충원(자연감원) (8) 조기퇴직 유도(희망퇴직자 모집)
- (9) 강제적인 정리해고 (10) 기업내에서 직종간 배치전환
- (11) 시간제근로자, 파견근로자 등 비정규근로자 사용의 확대
- (12) 자회사·그룹내 타기업·협력기업 등에서의 전보·전출·전직·출형 등의 실시
- (13) 소사장제, 하청, 외주가공 등의 확대
- (14) 기타(구체적으로_____)

고용안정

27. 고용조정 등에 따른 근로자의 고용불안을 최소화하기 위한 조치 중 가장 중요하다고 생각되는 것은 무엇입니까?

- (1) 공공직업안정기관을 통한 고용정보의 제공 및 재취업알선
- (2) 고용조정대상자에 대한 전직훈련의 실시
- (3) 평소에 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발하는 사내교육훈련제도의 활성화
- (4) 실직자에 대한 실업급여의 지급
- (5) 기타(구체적으로_____)

28. 고용보험법 제21조는 정기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환으로 인하여 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 근로자의 직업전환에 필요한 직업훈련 등의 실시, 기타 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 경우에는 당해 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있습니다. 고용조정 과정에서 고용보험법에 의한 지원이 필요하다고 생각하시는 내용을 2개까지 선택하여 주십시오.

- (1) 휴업기간 또는 조업단축 기간중 근로자에게 지급되는 휴업수당의 일

부보조

- (2) 근로자의 직업전환에 필요한 교육훈련실시의 경우 교육훈련기간중의 임금의 일부보조
- (3) 근로자의 직업전환에 필요한 교육훈련실시의 경우 교육훈련에 관한 정보제공 및 교육훈련비 지원
- (4) 조기퇴직을 권유하여 희망퇴직자에게 지급하는 위로금의 일부보조
- (5) 고용조정대상 근로자를 자회사·그룹내 타기업·협력기업 등에 재배치할 경우 이들에 대한 정부주관의 교육훈련 실시
- (6) 기타(구체적으로 _____)

인력부족

29. 귀사는 현재 인력난을 겪고 있습니까?

- (1) 예 (2) 아니오 → 31로

30. 귀사는 인력난을 극복하기 위하여 어떤 노력을 하고 있거나 할 계획입니까? 중요한 것 3개까지 응답하실 수 있습니다.

- (1) 공장자동화 (2) 근무시간 연장
- (3) 기존인력의 재배치 (4) 교육훈련의 확대
- (5) 여성인력 활용 (6) 중고령자 활용
- (7) 외주·하청·소사장제 확대 (8) 파견근로·시간제고용 확대
- (9) 감량생산 (10) 해외현지법인 설립
- (11) 업종전환 (12) 외국인력 고용
- (13) 기타(구체적으로 _____)

고령자·장애인·주부 등 고용

31. 귀사는 고령자(55세 이상) 및 장애인을 얼마나 고용하고 있습니까?

(1) 고령자 : _____명

(2) 장애인 : _____명

32. 귀사에서는 1993년에 고령자, 장애인, 주부 등을 새로이 고용한 적이 있습니까?

(1) 예 (2) 아니오 → 34로

└─ 고령자 _____명
 └─ 장애인 _____명
 └─ 주 부 _____명

33. 고령자, 장애인, 주부 등을 새로 고용하였다면 그 고용형태는 무엇입니까?

33-1. 고령자: (1) 상용 (2) 일용 (3) 임시계약직
 (4) 파견근로 (5) 시간제고용 (6) 기타

33-2. 장애인: (1) 상용 (2) 일용 (3) 임시계약직
 (4) 파견근로 (5) 시간제고용 (6) 기타

33-3. 주 부: (1) 상용 (2) 일용 (3) 임시계약직
 (4) 파견근로 (5) 시간제고용 (6) 기타

34. 고령자의 고용확대를 위해 중요하다고 생각되는 것은 무엇입니까?

중요한 것 3개까지 선택하실 수 있습니다.

(1) 고령자 취업적합성증의 개발 등 취업영역 확대

(2) 임시계약직, 파견근로, 시간제고용 등 근로형태의 다양화

- (3) 고령자의 직장적용에 필요한 교육훈련의 실시
- (4) 고령으로 인한 업무수행능력 감소분에 대한 보조금 지급
- (5) 청년연장
- (6) 정년퇴직자의 재고용
- (7) 공공직업안정기관을 통한 취업알선기능 강화
- (8) 기타(_____)

35. 주부의 고용확대를 위해 중요하다고 생각되는 것은 무엇입니까?

중요한 것 3개까지 선택하실 수 있습니다.

- (1) 영·유아 보육시설의 설치·운영에 대한 정부지원
- (2) 주부취업 적합직종의 개발 등 취업영역 확대
- (3) 임시계약직, 파견근로, 시간제고용, 가내근로 등 근로형태의 다양화
- (4) 주부의 직장적용에 필요한 교육훈련의 실시
- (5) 작업환경 개선에 대한 용자 또는 지원
- (6) 육아휴직제도의 실시
- (7) 육아로 인한 퇴직주부의 재고용
- (8) 공공직업안정기관을 통한 취업알선기능 강화
- (9) 기타(_____)

36. 귀사는 여성근로자를 위한 육아휴직제도를 실시하고 있습니까?

- (1) 예 (2) 아니오

↳ 육아휴직기간중 유급입니까, 무급입니까?

- (1) 유급: (①통상임금, ②평균임금, ③기본급)의 ____%
- (2) 무급

37~38번 질문은 장애인 고용의무업체(상시근로자 300인 이상 업체)만
응답해 주시기 바랍니다.

→ '93 분담금 _____ 백만원 → 5로

3. 귀사는 직업훈련을 어떤 방법으로 실시하고 있습니까?

- (1) 단독훈련 (2) 위탁훈련 (3) 단독 및 위탁훈련 (4) 기타

4. 직업훈련을 실시하면서 일부는 직업훈련분담금을 납부하고 있다면 그 이유는 무엇입니까?

- (1) 훈련의무비용을 다 들여 훈련시킬 만한 필요성이 없었기 때문에
(2) 인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서
(3) 정부가 인정해 주는 훈련비용이 낮아서
(4) 직업훈련시설·내용 등이 노동부 기준에 미달하였기 때문에
(5) 훈련수요를 충족시켜 줄 위탁훈련기관이 없어서
(6) 훈련생을 모집하기 어려웠기 때문에
(7) 기타(구체적으로 _____)

5. 직업훈련을 실시하지 않고 직업훈련분담금만 납부하고 있다면 그 이유는 무엇입니까?(복수응답 가능)

- (1) 직업훈련 실시시의 비용보다 분담금이 적으므로
(2) 인력부족으로 인하여 훈련생을 차출할 여유가 없어서
(3) 직업훈련기준이 까다롭고 정부의 간섭과 규제가 많아서
(4) 훈련수요를 충족시켜 줄 위탁훈련기관이 없어서
(5) 훈련생 모집이 어려워서
(6) 직업훈련 수요생이 오래 근무하지 않고 곧 이직하므로
(7) 직업훈련의 필요성이 없어서
(8) 기타(구체적으로 _____)

6. 귀사에서 현재 가장 필요한 직업훈련과정은 무엇입니까?

- (1) 채용예정자 및 신규채용자에 대한 양성훈련
(2) 재직근로자의 능력개발을 위한 향상훈련 및 재훈련

(3) 고용조정대상자에 대한 전직훈련

7. 우리나라 기업에서 직업훈련의 활성화를 위해 가장 효과적인 방법은 무엇이라고 생각하십니까?

- (1) 사업내 직업훈련의무제도의 적용범위를 확대한다.
- (2) 사업내 직업훈련의무비율을 높인다.
- (3) 사업내 직업훈련에 대한 훈련기준 등을 현실에 맞게 재조정한다.
- (4) 사업내 직업훈련의무제도를 존속하되 대기업부터 직업훈련을 단계적으로 자율화한다.
- (5) 사업내 직업훈련의무제도를 존속하되 중소기업부터 직업훈련을 단계적으로 자율화한다.
- (6) 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하여 기업이 직업훈련에 관한 의사결정을 자율적으로 하게 하고 정부는 훈련실시기업에 대하여 인센티브를 제공한다.
- (7) 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하여 기업이 직업훈련에 관한 의사결정을 자율적으로 하게 하고 훈련실시에 대한 인센티브도 제공하지 않는다.
- (8) 기타(_____)

8. 현행 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하고 직업훈련분담금을 고용보험료에 흡수하여 사업내 직업훈련을 자율화한다면 향후 귀사의 직업훈련은 현재에 비하여 어떻게 변화할 것으로 보입니까?

		확대한다	감소한다	변화없다
훈련인원				
훈련내용	① 양성훈련			
	② 향상훈련			
	③ 전직훈련			

훈련의무가 없는 업체에 대한 질문

9. 귀사는 1993년에 근로자에 대한 교육훈련 또는 연수를 실시하였습니까?

- (1) 예 (2) 아니오

10. 귀사에서 가장 필요한 근로자 교육훈련과정은 무엇입니까?

- (1) 신입사원에 대한 교육훈련
(2) 재직근로자의 업무수행능력향상을 위한 교육훈련
(3) 고용조정대상자에 대한 직무전환교육훈련

공통질문

11. 귀사에서 1993년에 근로자의 교육훈련에 사용한 비용은 모두 얼마였습니까? _____천원

12. 귀사에서 1993년에 실시한 교육훈련내용 및 소요비용을 다음 표의 교육훈련분류 기준대로 기재하여 주십시오.

<주의> 1) 교육훈련기관은 다음 보기에서 골라 그 번호를 기재하여 주십시오(복수응답 가능).

<보기>

- ① 회사(그룹포함) 자체의 독립된 교육훈련시설(연수원, 사내기술대학, 사내훈련원 등)
② 회사내의 강당 또는 회의실
③ 외부 교육훈련기관(각종 교육기관, 연수기관, 직업훈련기관, 사설학원, 협회, 단체 등)
④ 현장교육훈련(OJT)

<주의> 2) 교육훈련비용은 교육훈련기간중 지급한 임금을 제외한 일체의 비용(강사인건비, 재료비, 교재비, 교육훈련시설관리운영비, 감가상각비, 동력비, 훈련수당, 훈련생의 재해보험료 등)을 말합니다. 독립된 교육훈련시설에서 여러 가지 교육훈련과정을 동시에 운영하여 각 교육훈련내용별 교육훈련비용을 산출하는 것이 불가능한 경우에는 비용은 소계 및 총계난만 기재하셔도 됩니다.

교육훈련대상 및 내용	교육훈련기관 (복수응답가능)	교육훈련인원 (명)	교육훈련비용 (천원)
(1) 정식직원이 아닌 직업훈련생에 대한 1개월 이상의 교육훈련			
(2) 신입사원에 대한 24시간 이상의 업무교육			
(3) 생산·기술·기능·노무직근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련			
(4) 사무·관리·판매·영업직근로자의 업무수행능력 향상을 위한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련			
(5) 관리·감독자에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련			
(6) 전직예정자에 대하여 새로운 업무수행에 필요한 24시간 이상의 교육훈련			
(7) 사내강사 또는 직업훈련교사에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련			

교육훈련대상 및 내용	교육훈련기관 (복수응답가능)	교육훈련인원 (명)	교육훈련비용 (천원)
(8) 협력업체 근로자에 대한 24시간 이상의 직무관련 교육훈련			
(9) 특별학급 및 산업체 부설학교 재학생에 대한 수업료 지원			
(10) 근로자 개인이 신청한 교육훈련휴가부여 (① 유급 ② 무급)			
(11) 과정당 24시간 미만 16시간 이상의 직무관련 교육훈련			
소 계 (A)			
(12) 과정당 16시간 미만의 직무관련 교육훈련			
(13) 외국어연수(수강료지원 포함)			
(14) 해외연수			
(15) 일반정신교육·소양교육·노사관계교육, 산업안전교육 기타 직무수행과 직접 관련이 없는 교육훈련			
소 계 (A)			
총 (A + B)			

13. 귀사에는 자체교육훈련시설이나 연수시설이 있습니까?

(1) 예 (2) 아니오 → 15로

14. 1993년에 근로자를 위한 교육훈련시설의 설치·증축·개축에 소요된 비용과 교육훈련시설의 장비구입·임차비용은 모두 얼마였습니까?

_____천원

15. 귀사가 근로자를 위한 교육훈련을 실시하는 데 있어서 애로사항은 무엇입니까? 중요한 것 4개까지 응답하실 수 있습니다.

- (1) 교육훈련시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용이 소요된다.
- (2) 교육훈련 교사를 구하기 어렵다.
- (3) 직업훈련기준 등 정부의 규제가 심하여 기업이 필요한 교육훈련을 실시하기 어렵다.
- (4) 교육훈련프로그램의 개발이 어렵다.
- (5) 교육훈련을 수료한 근로자가 오래 근무하지 않고 곧 이직한다.
- (6) 교육훈련 교재가 부적합하다.
- (7) 기업의 생산성 향상에 직결되는 교육훈련과정을 운영하는 마땅한 교육훈련위탁기관이 없다.
- (8) 기업주가 교육훈련에 소극적이다.
- (9) 인력의 여유가 없어 교육훈련 인원을 빼내고 나면 생산에 차질이 온다.
- (10) 교육훈련을 실시해도 근로자의 기능향상에 별 도움이 안된다.
- (11) 교육훈련 수료자 중에 채용할 수 없는 사람이 생긴다.
- (12) 교육훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 업무수행능력을 필요로 하지 않는다.
- (13) 근로자가 교육훈련을 받기 싫어한다.
- (14) 교육훈련을 받은 후 동기생들이 노동운동의 구심점이 된다.
- (15) 기타(_____)

16. 고용보험법은 직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련을 실시하거나 재직 근로자의 직업능력개발을 위하여 교육훈련 등을 실시하는 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있습니다. 귀사의 입장에서 고용보험법에 의한 교육훈련의 지원이 필요한 사항은 어느 것입니까? 중요한 것 3개까지 응답하실 수 있습니다.

- (1) 교육훈련에 직접 소요된 비용보조
- (2) 교육훈련기간중에 지급한 임금보조

- (3) 교육훈련시설의 관리유지비 보조
- (4) 교육훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 자금의 융자
- (5) 교육훈련시설의 설치·장비구입 등에 대한 정보제공 및 지도
- (6) 국내외 위탁가능한 교육훈련기관의 교육훈련프로그램 등에 대한 정보 제공
- (7) 교육훈련프로그램의 개발에 대한 지도
- (8) 유급교육훈련휴가를 부여한 근로자의 임금보조
- (9) 공공교육훈련시설의 이용개방
- (10) 기타(_____)

The Employment Insurance System and Active Labor Market Policies

Kil-Sang Yoo(Korea Labour Institute)

The unemployment insurance system is one of the major social insurance systems, which normally pays insurance benefits to the unemployed in the form of cash. However, experiences in many countries have shown that only paying cash benefits to the unemployed serves as an insufficient means of protecting them. A more effective system should include schemes to prevent or alleviate unemployment itself.

In many developed countries, the traditional unemployment insurance system tends to include active labor market policies such as job placement services, vocational training, employment promotional programs and so forth. Typical countries that employ such policies include Sweden, Germany and Japan.

The Korean system, which will be launched on July 1, 1995, follows this tendency and incorporates both the traditional unemployment insurance scheme and active labor market policies. We have also adopted a different name for our system. We have decided to use "employment insurance" rather than "unemployment insurance" in order to make it clear that our system is different from the traditional one. The purpose of this report is to propose and explain specific labor market policies in the context of the Korean system

The Korean Employment Insurance System consists of three major elements ; Employment Stabilization Schemes, Job Ability Development schemes, and Unemployment Benefits. The first two elements are the subjects of this report.

The Employment stabilization Schemes are designed to prevent or alleviate unemployment; smooth out employment adjustments ;improve employment conditions and expand employment opportunities. The Schemes are also specifically formulated to include a Job placement service, support for employment adjustments and measures to balance inter - regional or inter - industrial employment etc.

The job placement service involves matching job seekers with potential employers by providing appropriate information to both of them. This service, together with vocational training, can be a very powerful weapon against unemployment. In Korea, however, the present service system is inadequate. We have to develop an employment information service network throughout the whole country.

The subsidy for employment adjustments is to induce employers to make efforts to stabilize employment. When it becomes inevitable for a firm to reduce employment due to an economic recession, structural change or technological innovation, the Employment Insurance Fund subsidizes the firm for the cost of training and for part of the wages incurred during training. However, this is only done if and only if the firm has a history of training workers and redistributing them within the firm or in other firms without incidents of unemployment.

Measures to balance inter-regional or inter - industrial employment apply in the following way. If a severe recession occurs in a certain region, a firm may move its establishment to the region and recruit local workers as regular employees. In this case, the government will support the firm by providing subsidies or loans.

The Job Ability Development Schemes are designed to encourage vocational training in the private sector, enabling workers to develop and improve the capabilities required for their jobs throughout their working lives.

As of now, private enterprises with 150 or more employees are legally obligated to use a certain amount of money for training their own workers. If a firm with this obligation does not conduct appropriate in - plant training, it has to pay a vocational training levy to the government.

In practice, however, employers tend to pay the levy and scout skilled workers externally, rather than conduct the in - plant training. This is often practiced since the former is less costly, and employers do not like the government regulations under the present in- plant training system.

In order to promote in - plant vocational training, the current compulsory training -or-levy system should be changed to a voluntary incentive system. Under the compulsory system, government regulations on in-plant training are inevitable but firms complain because they cannot fulfill their training needs by

following the present regulations, Therefore, employers would rather pay the levy.

In today's world of rapidly changing technology and industrial structure, it is very important to maintain both the employment stability of workers and the competitiveness of firms. These two goals can be simultaneously fulfilled through lifelong vocational training.

Therefore it is desirable for the Employment Insurance Fund to subsidize part of the training costs when an employer implements lifelong job career development programs for his /her workers.