

**노동시장정책에 대한
재원조달방식의 국제비교 연구**

목 차

I. 머리말	1
II. 노동시장정책의 재원조달방식의 개요	5
1. 소극적 노동시장정책에 대한 재원조달방식	5
2. 적극적 노동시장정책에 대한 재원조달방식	9
III. 주요국의 노동시장정책에 대한 재원조달방식	14
1. 영 국	14
2. 미 국	42
3. 스웨덴	69
4. 독 일	91
5. 오스트리아	111
6. 일 본	127
IV. 재원조달방식에 따른 노동시장정책의 비교와 시사점	155
1. 노동시장정책 재원조달방식을 둘러싼 논점과 국가별 재원조달 방식의 특징	155
2. 노동시장정책 재원조달방식과 재원관리체계	159
3. 재원조달방식의 노동시장정책 지출에 대한 영향	161
4. 한국에 주는 시사	164
참고문헌	177

표 목 차

<표 II- 1> 실업급여 및 실업부조 실시국가의 소요자원 부담 유형별 분포(1998) · 9	
<표 II- 2> 주요국의 적극적 노동시장정책 자원조달 원천 ····· 13	
<표 III- 1> 1종 국민보험료 ····· 18	
<표 III- 2> 1997년 직업훈련 재정부담 비율 ····· 20	
<표 III- 3> 기업훈련협의회 프로그램과 1998/99년 기금 ····· 22	
<표 III- 4> 영국 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이) ····· 31	
<표 III- 5> 뉴딜 프로그램 지출 ····· 33	
<표 III- 6> 청소년 훈련추이 ····· 37	
<표 III- 7> 기여기초형 구직자 급여 지급액 ····· 41	
<표 III- 8> 인력투자법에 근거한 적극적 노동시장정책 프로그램의 자원조달 · 55	
<표 III- 9> 미국 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이) ····· 62	
<표 III-10> 실업급여 재정추이 ····· 73	
<표 III-11> 노동시장기금 수지균형 추이 ····· 74	
<표 III-12> 노동시장기금 폐지전까지 노동시장정책 자원조달방식 ····· 75	
<표 III-13> 1980/90~1997 회계연도 사이 훈련기관별 참가자 비율 ····· 78	
<표 III-14> 스웨덴 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이) ····· 84	
<표 III-15> 연방고용청 자원별 수입추이 ····· 95	
<표 III-16> 독일 노동시장정책 지출추이(GDP 대비) ····· 103	
<표 III-17> 독일의 실업급여 소정급여일수 ····· 105	
<표 III-18> 원천별 노동시장정책기금 수입 ····· 114	
<표 III-19> 1995~99년 유럽사회기금의 노동시장정책 지원계획 ····· 116	
<표 III-20> 악천후수당 수입 · 지출 ····· 117	
<표 III-21> 오스트리아 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이) ··· 122	

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-22> 2001년 4월 1일부터 적용될 고용보험료율	129
<표 III-23> 고용보험의 재정	131
<표 III-24> GDP 대비 일본 노동시장정책 지출추이	135
<표 III-25> 2001년 4월 1일부터 변경될 실업급여 소정급여일수	138
<표 IV- 1> 총노동시장정책 지출 중 적극적 노동시장정책 지출비중	163
<표 IV- 2> 직업능력개발사업의 재정규모 추이	168
<표 IV- 3> 재원별 노동시장정책 프로그램(2000년 기준)	169
<표 IV- 4> 재원별 노동시장정책 지출추이	170
<표 IV- 5> 고용보험사업의 지원금액 및 인원추이	171
<표 IV- 6> 임금채권보장기금 운영현황(1999)	173

그림목차

[그림 II- 1] 실업자 사회안전망의 유형	6
[그림 III- 1] 영국의 노동시장정책 재원조달방식	21
[그림 III- 2] 영국의 노동시장정책 지출추이	30
[그림 III- 3] 18~24세를 위한 뉴딜 프로그램의 과정	34
[그림 III- 4] 미국의 노동시장정책 재원조달방식	50
[그림 III- 5] 미국 노동시장정책 지출추이	61
[그림 III- 6] 스웨덴 노동시장정책 재원 흐름도	77
[그림 III- 7] 스웨덴 노동시장정책 지출추이	83
[그림 III- 8] 독일의 실업보험요율 변화 추이	95
[그림 III- 9] 독일 노동시장정책 재원조달	99
[그림 III-10] 독일 노동시장정책 지출추이	101
[그림 III-11] 오스트리아의 노동시장정책 재원조달방식	118
[그림 III-12] 오스트리아 노동시장정책 지출 추이	121
[그림 III-13] 일본의 노동시장정책 재원	132
[그림 III-14] 일본 노동시장정책 지출추이	134
[그림 IV- 1] 1988~99년간 GDP 대비 노동시장정책 지출추이	163
[그림 IV- 2] 고용보험사업의 지원금액 추이	172

I. 머리말

노동시장정책은 완전고용을 달성하고 노동력의 질적 수준을 제고함으로써 근로자의 생활안정과 삶의 질을 향상시키고 나아가 경제발전을 도모하기 위하여 노동력의 수급을 조절하고 실업자의 생활안정과 재취업을 촉진하는 일련의 정책이라 할 수 있다.

노동시장정책은 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 구분할 수 있다. 적극적 노동시장정책이라는 개념은 1964년에 OECD가 최초로 사용한(OECD, 1964) 것으로서 노동력이 조기에 적재적소에 취업할 수 있도록 취업알선, 직업지도, 직업상담 등의 서비스를 실시하고, 실업 예방과 실업자의 재취업을 용이하게 하고 노동력의 질적 수준을 높이기 위하여 직업훈련을 실시하며, 기존 근로자들의 고용의 유지 또는 한계실업자들의 취업촉진을 위해 사업주에게 간접적인 고용유인제도를 실시하고, 한시적으로 직접적인 일자리를 창출하여 고용기회를 확대하기도 하는 등 정부가 노동력의 수요와 공급에 영향을 미칠 수 있는 적극적인 정책수단을 동원하는 정책이라 할 수 있다. 반면에 소극적 노동시장정책은 실업자와 그 가족의 생활안정을 도모하는 것을 목적으로 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조 등을 실업자에게 지급하는 것을 핵심으로 한다.

오늘날 노동시장정책은 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책을 조화롭게 실시하고 있지만 1970년대 이전에는 주로 소극적 노동시장정책이 주류를 이루었으며, 적극적 노동시장정책은 대부분의 국가에서 거의 사용되지 않았다. 그러나 1970년대의 두 차례에 걸친 석유파동(oil shock) 이후 고실업이 지속되면서 다양한 형태의 적극적 노동시장정책 수단들이 개발되어 시행되고 있다.

소극적 노동시장정책 중 실업급여(unemployment benefits)는 주로 노사가 부담하는 실업보험료 또는 고용보험료 수입에 의해 재원을 조달하며, 실업부

조(unemployment assistance)를 실시하는 국가에서는 실업부조에 소요되는 재원은 조세수입에 의한 일반재정에서 조달하고, 저소득자를 위한 공적부조(public assistance)에 소요되는 재원은 일반재정과 지방정부의 재정에 의해 조달하는 것이 일반적이다.

적극적 노동시장정책에 소요되는 재원은 대부분의 국가에서 일반재정에서 조달하는 것이 일반적이다. 그러나 전통적인 실업보험제도가 노동시장정책을 보다 안정적으로 실시하기 위해 적극적 노동시장정책 수단들을 실업급여와 함께 고용보험이라는 통합된 제도의 틀 속에서 실시하는 국가를 중심으로 적극적 노동시장정책의 상당부분 또는 대부분을 고용보험기금의 재원을 통해 조달하는 국가도 있다.

제도 형태에 관계없이 초기의 실업보험제도는 실업이 발생된 이후 실직근로자에게 일정기간 동안 실업급여를 지급하여 실직자와 그 가족의 생계를 보장하는데 중점을 두었다. 그러나 실업급여의 지급만으로는 근로자의 생활안정을 근본적으로 보장할 수 없다는 것을 인식하고 일부 선진국들은 근로자에 대한 교육훈련 강화, 고용기회의 확대, 고용구조의 개선 등을 통하여 실업의 발생을 최소화하기 위한 적극적 노동시장정책을 추진하기 시작하였다. 적극적 노동시장 정책은 일반재정에 의해 소요비용을 조달하는 것이 일반적이거나 재원의 안정적 확보를 위해 적극적 노동시장정책 수단을 실업보험과 통합하는 움직임이 나타나기 시작하였다. 이와 같이 전통적인 실업보험사업과 적극적 노동시장정책이 통합된 제도를 고용보험제도라 한다. 즉 전통적 실업보험제도는 실직근로자에게 실업급여를 지급하여 근로자의 생활을 안정시키는 소극적 개념인데 반하여 고용보험제도는 실업급여의 지급뿐만 아니라 취업시점부터 적극적인 취업알선을 통해 적재적소에 취업할 수 있도록 도와주고 일단 취업된 근로자에게는 산업구조조정 과정에서도 계속 적응해 갈 수 있도록 직업에 필요한 능력을 지속적으로 개발·향상시켜 주며, 고용조정 과정에서의 실업발생을 최소화하도록 고용주의 고용조정을 지원하고 고용구조를 개선하는 적극적 인력정책 차원의 개념으로 이해되고 있다.

독일은 1929년에 제정된 ‘직업소개 및 실업보험에 관한 법률’을 1969년에 ‘고용촉진법’으로 대체하여 고용보험으로 전환하였으며, 일본도 1947년에 제

정된 ‘실업보험법’을 1974년에 ‘고용보험법’으로 대체하여 실업급여 중심의 실업보험에서 실업급여와 고용안정사업 및 근로자의 능력개발사업을 하나의 체계 내에서 상호 연계하여 종합적이고 적극적인 고용정책의 일환인 고용보험 제도로 전환하였다. 캐나다도 1997년 7월부터 ‘실업보험법’을 ‘고용보험법’으로 대체하였다.

우리나라 고용보험제도는 독일·일본과 같이 적극적 노동시장정책인 고용안정사업과 직업능력개발사업을 실업급여와 함께 고용보험제도의 체계 속에 포함하고 있으며, 그 결과 고용안정사업과 직업능력개발사업의 실시에 필요한 재원을 고용보험기금에 의해 조달하고 있다. 물론 고용보험 피보험자가 아닌 자를 대상으로 한 노동시장정책의 소요재원은 일반재정으로부터 조달하고 있으며, 장애인고용촉진을 위한 재원은 장애인고용촉진기금에 의해 조달하고 있다. 그러므로 적극적 노동시장정책 추진을 위한 주요 사업들이 고용보험사업에 포함되어 있다고 하더라도 고용보험기금 이외에 일반재정을 비롯한 다른 재원에 의한 노동시장정책도 추진되고 있는 것이다.

우리나라의 고용보험제도가 대부분의 국가에서와는 달리 고용안정사업과 직업능력개발사업이라는 적극적 노동시장정책 수단을 포함하고 있는 것은 적극적 노동시장정책 추진을 위한 재원을 일반재정으로부터 안정적으로 확보하기가 어려웠던 우리나라의 현실이 크게 반영된 것이었다.

그런데 고용보험제도의 시행과정에서 적극적 노동시장정책인 고용안정사업과 직업능력개발사업을 고용보험제도에서 제외하여 실업급여 중심의 순수한 실업보험제도로 전환하고 적극적 노동시장정책은 일반재정에 의해 조달하는 방안을 검토해 보자는 의견이 조심스럽게 제기되고 있으며(김태기, 1999), 이를 계기로 우리나라 노동시장정책의 자원조달방식에 대한 국민적 공감대를 형성할 필요성이 제기되고 있다.

노동시장정책의 실시에 필요한 재원을 조달하는 방식에 특별한 규칙이 있는 것은 아니며, 자원조달방식에 따라 노동시장정책의 효율성이나 효과가 크게 영향을 받는 것은 아니다. 따라서 노동시장정책의 자원조달방식은 각 나라마다 각기 다른 경제사회적 여건 속에서 노동시장정책을 안정적으로 수행하는데 편리한 방식을 채택하면 되는 것이다. 그러나 고용보험제도의 장기적인 발전

노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구

을 위해서는 고용안정사업과 직업능력개발사업과 같은 적극적 노동시장정책 수단들을 고용보험제도의 틀 속에 유지할 필요성이 있는지를 검토할 가치는 있으며, 이러한 차원에서 본 연구는 주요국의 노동시장정책에 대한 재원조달 방식을 비교검토하고 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 노동시장정책의 재원조달방식의 개요

1. 소극적 노동시장정책에 대한 재원조달방식

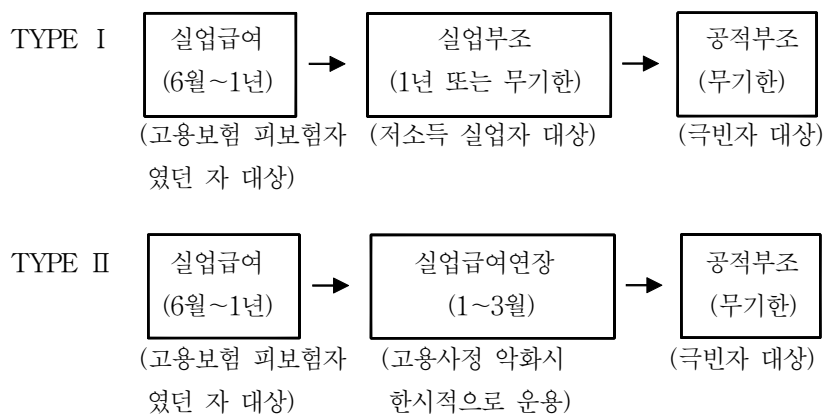
가. 실업자에 대한 소득보장제도의 종류

실업이 발생한 이후에 실업자의 상실된 임금소득에 대한 보상은 고용보험제도나 실업보험제도를 시행하고 있는 국가에서는 1차적으로 고용보험(실업보험)에 의한 실업급여(unemployment benefit)에 의해 이루어진다. 고용보험제도는 나라마다 적용범위, 실업급여 수준 및 기간, 재정의 운영 등에서 차이를 보이고 있다. 그러나 어떤 형태의 고용보험이든 가장 기본적인 목적은 실업시의 생계보장과 재취업 촉진이며, 이를 위해 일정기간 실업급여가 제공된다. 실업급여의 수준은 실직전 임금의 수준과 연계되어 결정되는 것이 일반적이지만 실직전 임금수준과 관계없이 정액으로 결정되기도 한다. 실업급여는 보통 1년 미만의 단기급여이며, 부양가족의 수에 따라 부양가족수당이 추가되기도 한다. 또한 실업급여와 함께 실업자재취업훈련이나 직업알선 등의 서비스를 함께 제공하는 것이 일반적이다.

그러나 실업급여는 실업에 따른 임금소득 손실의 일부를 보상해 주므로 실업의 비용을 감소시켜 실업기간을 장기화할 수 있기 때문에 수급요건과 급여기간을 엄격하게 제한할 수밖에 없다. 따라서 소정의 실업급여를 모두 소진할 때까지 재취업이 되지 않은 장기실업자의 경우 또는 처음부터 고용보험의 수급자격에 미달하여 실업급여를 받지 못하는 실업자에게는 고용보험에 의한 보호를 받을 수 없다. 이러한 실업급여의 한계를 보완하는 역할을 하는 2차적 실업자 사회안전망이 실업부조(unemployment assistance)제도와 실업급여의 연장제도이다(그림 II-1 참조).

실업급여의 수급자격이 없는 실업자와 소정의 실업급여를 모두 소진한 장기 실업자 중에서 저소득자에 대해서는 2차적으로 실업부조(unemployment assistance)에 의한 보호가 이루어진다. 실업부조는 자산조사(means-test)를 통해 소득이나 재산이 일정수준 이하인 저소득 실업자에게 현금급여를 지급하는 것이다. 나라에 따라서 실업부조는 수급자의 결혼 여부, 부양아동 여부 등을 기준으로 수급자를 범주화하여 정액으로 지급되기도 하고, 실직전 임금이나 실업급여일액을 기초로 비례방식으로 지급되기도 한다. 실업부조는 기간의 정함이 없이 저소득 실업상태에 있는 한 무기한 지급하는 국가도 있으나 일정기간 동안만 한시적으로 지급하는 국가도 있다.

[그림 II-1] 실업자 사회안전망의 유형



주 : TYPE I에 속하는 국가 : 영국, 독일, 프랑스 등 유럽의 복지국가

TYPE II에 속하는 국가 : 미국, 일본, 한국 등

실업부조를 실시하는 나라는 오스트리아, 캐나다, 프랑스, 독일, 아일랜드, 포르투갈, 영국, 핀란드, 스웨덴, 스페인, 호주, 뉴질랜드 등이다. 이들 중 호주와 뉴질랜드는 다른 국가와는 조금 구별된다. 다른 나라의 실업부조는 실업급여를 통해 1차적인 보호를 한 후 실업급여를 소진한 저소득 장기실업자와 실업급여 수급자격이 없는 저소득 실업자에게 2차적 보호망으로서의 역할을 수행하고 있으나 호

주와 뉴질랜드의 실업부조는 모든 저소득 실업자에게 일반재정 부담에 의한 실업부조적 현금급여를 지급하며 별도의 고용보험제도는 시행되지 않고 있다.

실업부조제도가 없는 국가에서는 2차적인 실업자 사회안전망으로서 고실업 시기에 실업급여의 지급기간을 일정기간 연장해 주는 연장급여(extended benefits) 제도를 시행하는 것이 보통이다. 그리스, 미국, 일본, 벨기에, 한국 등은 실업부조를 실시하지 않고 연장급여제도를 갖고 있다. 미국의 경우, 특정 기간의 피보험 실업률이 과거 2년간의 피보험 실업률 대비 최소 110% 이상으로 지난 13주 동안 피보험 실업률이 5%를 초과한 고실업 상황에서는 실업급여 수급기간을 모두 소진하고 아직 취업하지 못한 자에게 실업급여 수급기간을 13주까지 연장하고 있다. 또한 피보험 실업률이 8%를 초과할 시에는 7주를 추가 연장할 수 있다.

일본은 고실업 시기에는 실업급여기간을 소진한 자에게 실업급여를 피보험자의 연령 및 피보험기간에 따라 30~90일간 연장하여 지급한다. 또한 수급자가 직업훈련을 받고 있는 경우, 훈련수당을 위해 대기하고 있는 기간(90일 한도), 훈련수당기간(2년 한도) 및 취업대기기간(30일 한도)에 대해 실업급여를 연장하여 지급한다.

한국은 일본의 연장급여와 형태가 비슷하며, 3개월 연속하여 실업률이 6%를 초과하는 경우 소정급여일수가 종료되고 재취업이 되지 않은 수급자격자에게 60일간 실업급여를 연장할 수 있으며(특별연장급여), 소정급여일수가 종료되었으나 재취업이 되지 않은 수급자격자 중 지원이 필요하다고 인정된 수급자격자에게 30~60일 범위에서 급여를 연장할 수 있다(개별연장급여). 또한 공공직업안정기관의 장의 지시를 받아 직업훈련을 수강하는 수급자격자에게는 훈련기간(2년 한도)만큼 실업급여의 연장이 가능하다(훈련연장급여).

실업부조를 실시하는 국가이든 실업부조를 실시하지 않는 국가이든 실업자가 급여의 기간을 완전히 소진하였으나 재취업이 되지 않은 경우, 자산조사를 거쳐 그 사람의 재산과 소득이 일정수준 이하이면 공적부조(public assistance)제도에 의해 저소득 실업자의 최저 생계를 보장한다. 실업자에 대한 최후의 소득보장제도인 공적부조제도는 실업자에 대한 소득보장제도가 아니라 일반 극빈계층을 위한 소득보장제도인데 저소득 실업자에게도 최후의 사회안전망으로서 기능하고 있다.

나. 실업자에 대한 소득보장제도의 종류별 소요자원 조달방안

실업급여에 소요되는 비용은 주로 고용보험 적용사업장의 근로자와 그 사용자가 부담하는 보험료 수입에 의해 조달하는 것이 보통인데, 상당수의 국가에서는 정부도 비용의 일부 또는 전부를 부담하고 있다. 또한 일부 국가에서는 근로자 또는 사용자가 전적으로 비용을 부담하고 있다.

실업급여에 소요되는 비용을 근로자가 부담하여야 한다는 주장의 논거는 ① 고용보험제도는 원래 노동조합 또는 사용자에 의해 조성된 실업공제기금을 대체한 것으로서, 실업급여의 직접적인 수혜자이므로 피보험근로자도 고용보험 재원조성에 참여해야 하며, ② 피보험근로자도 고용보험 재정의 건전하고 성공적인 운용에 직접적인 이해관계를 가지고 있어 필요시 실업급여를 청구할 수 있어야 하는데, 이러한 이해관계가 재정부담에의 참여를 통해서 근로자의 책임과 연계된다는 것이다.

고용보험의 재정부담을 사용자가 해야 한다는 주장은 생산비에는 근로자에게 지불된 임금비용뿐만 아니라 해고된 근로자에게 소득을 보장해 주는 보험 비용까지 포함하여야 하는데, 실업의 발생은 바로 사용자의 책임이라는데 근거하고 있다. 이와 같이 실업을 생산비로 보는 견해는 주로 미국에서 주장되고 있는 바, 미국에서는 3개주를 제외하고는 고용보험 사업비를 사용자가 전적으로 부담하고 있다.

고용보험사업에 소요되는 비용을 정부가 부담해야 한다는 주장은, 국가는 모든 국민에게 근로의 권리를 보장하여야 하는데 실업의 발생은 바로 정부의 책임이므로 실업급여에 소요되는 비용의 일부를 부담하여야 한다는 것이다.

대부분의 국가에서는 실업급여에 직접 소요되는 비용은 노사가 부담하는 고용보험료 수입에 의해 조달하거나 노·사·정 3자가 공동으로 부담하고 있는데, 국가에 따라 상당한 다양성을 보이고 있다(표 II-1 참조). 그러나 많은 국가에서 고용보험의 관리·운영비는 정부가 부담하고 있는데, 미국은 관리·운영비를 연방정부가 전액부담하고 있다.

실업부조에 소요되는 비용은 대부분의 국가에서 정부가 일반재정에 의해 조달하고 있는데, 일부 국가에서는 노·사가 부담하거나 노·사·정 3자가 공동

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

으로 부담하기도 하며, 근로자만이 부담하는 국가도 있다.

실업급여의 연장에 소요되는 비용은 실업급여에 소요되는 비용의 조달방식과 동일한 것이 보통인데, 미국의 경우 소요비용의 50%를 연장정부가 부담하고 있다.

공적부조에 소요되는 비용은 전액 중앙정부의 일반재정에 의해 조달하는 것이 보통이나 일부 국가에서는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하기도 한다.

<표 II-1> 실업급여 및 실업부조 실시국가의 소요자원 부담 유형별 분포(1998)

	전 체	노·사·정	사·정	노·사	노·정	정	사	노
전 체	70개국	21	9	21	1	8	9	1
강제적 고용보험	57개국	18	9	18	1	2	9	
임의적 고용보험	3개국	2		1				
실업부조제도	10개국	1		2		6		1

주 : 실업급여 및 실업부조 실시 주요국의 자원조달방식은 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1999.

자료 : U. S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout the World, 1999를 중심으로 필자가 가지고 있는 정보를 추가하여 정리.

2. 적극적 노동시장정책에 대한 자원조달방식

가. 적극적 노동시장정책의 추세

OECD(1964)에 의해 이름 붙여진 적극적 노동시장정책은 그 발전단계를 다음과 같이 3단계로 구분할 수 있다(Schmid, et. al., 1992).

제1단계는 1960년대 말까지의 기간으로서 이 시기의 적극적 노동시장정책은 대부분의 국가에서 직업소개 서비스와 직업상담을 의미하였다. 직업소개 서비스와 직업상담업무 이외의 적극적 노동시장정책으로서는 노동력의 지역간 이동을 원활히 하기 위한 이전보조금(mobility assistance)제도가 스웨덴에서 시행되었고, 독일과 오스트리아의 경우 건설근로자의 임금소득 안정을 위한 약천후수당

(bad weather benefits)이나 겨울철수당(winter allowances)과 같은 계절적 프로그램이 시행되었으며, 청소년에 대한 직업훈련이나 근로자에 대한 재훈련 수단이 제한적으로 시행되었다. 이러한 적극적 노동시장정책 수단들은 마찰적 및 계절적 실업의 감소를 위한 것이었다. 적극적 노동시장정책의 이러한 고전적 기능들(직업소개, 직업상담 등)의 재원을 서독과 오스트리아는 고용보험료 수입에 의해 조달하였고 스웨덴 및 영국은 중앙정부 예산에 의해 조달하였다.

제2단계는 1970~73년까지의 1970년대 초기의 기간으로서 이 시기에는 거의 대부분의 국가에서 적극적 노동시장정책의 개념이 직업훈련, 재훈련, 직업재활(rehabilitation) 프로그램으로 확대되었다. 스웨덴의 경우 공공직업창출 프로그램이 구조적·사회적 정책의 일환으로 시행되었다. 이러한 적극적 노동시장정책은 산업구조조정 과정에서 나타난 노동시장의 구조변화에 대한 완충역할을 수행하게 함으로써 산업구조조정을 원활하게 하기 위한 것이었다. 또한 노동력의 양적·질적 불일치 문제를 해결하고 산업구조 및 기술변화에 적응하기 어려운 한계계층의 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 것이었다. 고용보험료 수입에 의해 재원을 조달하는 독일과 오스트리아를 제외하면 1970년대 초의 이러한 적극적 노동시장정책의 확장은 대부분의 국가에서 중앙정부의 예산을 통해 조달하였다.

제3단계는 1970년대 중반 이후의 기간인데, 이 기간 동안에는 1970년대의 두 차례에 걸친 석유파동(oil shocks)으로 실업률이 치솟고 실업자의 구성에서 근본적인 변화가 일어나면서 다양한 형태의 적극적 노동시장정책이 확대 실시되었다. 제1차 석유파동 직후인 1974~75년의 세계적인 경기침체는 특히 청소년 실업률의 급증을 가져와 대부분의 선진국에서 청소년 실업문제가 실업문제의 핵심문제로 부상하였고, 높은 실업률이 지속되면서 장기실업자 문제가 세계적인 관심사로 대두되었다. 고실업의 지속과 실업자 구성의 변화는 적극적 노동시장정책을 강화할 필요성을 증대시켰으며, 각국의 사정에 따라 적극적 노동시장정책의 구체적 내용과 자원조달방식의 다양성을 증대시키는 요인이 되었다.

나. 적극적 노동시장정책의 유형

적극적 노동시장정책은 그 내용에 따라 여러 가지로 구분할 수 있는데, 여기

서는 쉬미드 등(Schmid, et. al., 1992)의 구분을 참조하여 ① 반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단(countercyclical measures), ② 전통적인 적극적 노동시장정책 수단(traditional instruments), ③ 목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단(target specific programs), ④ 노동공급을 감소시키기 위한 정책수단(instruments for reducing the labor supply) 등 다음 4가지로 구분하여 설명하고자 한다.

1) 반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단

반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단(countercyclical measures)은 일시적인 경기침체로 인한 고용의 불안을 최소화하기 위해 일시적으로 임금보조정책을 통해 휴업, 일시해고, 고용유지훈련 등의 조치를 취하도록 유도하는 것이다. 독일의 근로시간 단축(short-time work)을 통한 일자리 공유제도 및 단축된 근로시간에 대한 부분실업급여제도, 영국의 임금보조를 통한 잉여노동력 유지 지원금제도(redundancy payment), 오스트리아의 고용유지훈련 지원제도(buffer training), 미국의 일시해고(temporary layoff)에 대한 실업급여 지급 및 여건 호전시 일시해고자의 재고용(recall)제도, 한국과 일본의 고용보험법상의 각종 고용조정지원제도 등은 모두 반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단의 대표적인 예에 속한다.

이와 같은 반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단의 시행에 필요한 재원의 조달방법은 국가에 따라 다양하다. 영국과 스웨덴은 기본적으로 중앙정부의 예산을 통해 조달하고 있으나, 영국은 잉여노동력 유지 지원에 소요되는 비용은 사업주가 부담하는 잉여노동력기금(redundancy fund)을 별도로 조성하여 조달하고 있다. 독일, 오스트리아, 일본, 한국 등은 반경기(反景氣) 순환적인 노동시장정책 수단의 시행에 필요한 재원의 조달을 고용보험기금에서 조달하고 있는데, 특히 한국은 다른 나라와는 달리 이러한 재원은 사업주만 부담하는 고용보험법기금의 고용안정사업 계정에서 조달하고 있다.

2) 전통적인 적극적 노동시장정책 수단

적극적 노동시장정책의 전통적 수단들로서는 직업상담 및 취업알선, 노동시

장에 신규로 진입하는 무기능 청소년에 대한 직업훈련 및 재직근로자에 대한 향상훈련, 일자리 창출 프로그램 등을 들 수 있다. 이러한 전통적인 적극적 노동시장정책의 수행에 필요한 재원을 오스트리아, 독일에서는 1차적으로 노사가 부담하는 고용보험기금을 통해 조달하고 있으며, 영국, 미국, 스웨덴에서는 일반재정에서 조달하되 스웨덴에서는 새롭게 창출된 사업주가 부담하는 노동시장기금(labor market fund)이 보완적 역할을 수행하고 있다. 한국과 일본에서는 전통적인 적극적 노동시장정책에 소요되는 비용을 1차적으로는 고용보험기금을 통해 조달하나 직업소개 및 취업알선에 소요되는 비용의 대부분과 일자리 창출 프로그램에 소요되는 비용의 전액은 일반재정에서 부담하고 있다.

3) 목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단

목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단은 청소년, 고학력자, 무기능 저학력자, 장기실업자, 고령자, 여성 등과 같이 정책대상으로 하는 목표집단(target group)의 특성에 맞추어 각 목표집단에 가장 적합한 정책을 개발하여 시행하는 것이다. 예컨대 청소년에게 직업의 세계를 미리 경험하게 하여 미래의 직업을 탐색하고 준비하게 하거나 무기능 저학력 청소년에게 직업훈련을 실시하여 직업능력을 개발하고 고용능력(employability)을 제고하여 취업을 용이하게 하는 청소년 대상 정책프로그램은 목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단의 대표적인 예에 속한다. 우리나라는 외환위기 이후의 고실업 시기에 실업대책을 추진하면서 청소년, 여성, 장애인, 일용근로자, 고령자, 금융·공공부문 등의 실직자, 장기실업자 등 실업자 집단별 특성에 맞는 실업대책을 추진하였는데, 이는 목표집단을 겨냥한 노동시장정책 수단의 예에 속한다.

목표집단을 겨냥한 노동시장정책의 재원은 대부분의 경우 정부의 일반재정에 의해 조달하는 것이 보통이다.

4) 노동공급을 감소시키기 위한 정책수단

외국인력의 국내 노동시장 진입 규모 제한, 중고령자의 조기은퇴 유도과 같은 노동공급을 감소시키기 위한 정책은 독일, 프랑스, 오스트리아 등에서 주로 사용되어 왔으며, 영국, 스웨덴, 미국도 그 강도는 상대적으로 약하지만 사용하

고 있는 정책수단의 하나이다.

노동공급을 감소시키기 위한 정책수단 중 조기은퇴 유도에 필요한 재원은 주로 연금과 고용보험기금에 의해 조달하고 있다.

다. 적극적 노동시장정책의 자원조달방식 비교

적극적 노동시장정책의 정책수단별 자원조달방식을 국가별로 요약하여 비교해 보면 <표 II-2>와 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 오스트리아와 독일은 적극적 노동시장정책의 거의 전부를 고용보험료 수입에 의해 조달하고 있고, 한국과 일본도 적극적 노동시장정책의 대부분을 고용보험료 수입에 의해 조달하고 있는 반면에 영국, 미국, 스웨덴은 적극적 노동시장정책에 소요되는 재원의 대부분을 조세수입에 의한 일반재정에 의해 조달하고 있다.

<표 II-2> 주요국의 적극적 노동시장정책 자원조달 원천

	직업소개 · 상담	훈련과 사회복귀	직업창출	계절·반경기수단	청소년 훈련	조기은퇴
오 스 트리아	보험료 +일반재정	보험료 +일반재정	보험료· 일반재정	보험료·분담금· 일반재정	보험료 +일반재정	보험료 +일반재정
독 일	보험료 +일반재정	보험료 +일반재정	보험료 +일반재정	보험료+분담금	일반재정	연금+보험료
영 국	일반재정	일반재정	일반재정	일반재정	일반재정	일반재정
스웨덴	일반재정	일반재정 +분담금	일반재정	일반재정+분담금	일반재정	보험료·분담 금·일반재정
미 국	보험료	일반재정	일반재정	일반재정	일반재정	-
일 본	일반재정 +보험료	보험료 +일반재정	일반재정	보험료 +일반재정	보험료 +일반재정	-
한 국	일반재정 +보험료	보험료 +일반재정	일반재정	보험료 +일반재정	일반재정 +보험료	-

주 : 1) '○+○' 이면 앞의 것이 자원조달의 일차적 원천이라는 뜻임.
 2) '○·○' 이면 둘 다 자원조달의 일차적 책임을 진다는 뜻임.
 3) 보험료=고용(실업)보험료임.
 4) 분담금=사용 용도가 정해진 사용자로부터의 징수금임.

Ⅲ. 주요국의 노동시장정책에 대한 자원조달방식

1. 영 국

가. 영국 노동시장정책과 자원조달방식의 개요

영국에서는 전통적으로 실업자의 생계보호(소극적 노동시장정책)와 노동수요·공급의 수준과 구조에 영향을 미치는 프로그램(적극적 노동시장정책)을 통칭하는 개념으로서 노동시장정책이라는 개념은 존재하지 않았다. 이로 인해 실업급여와 적극적 노동시장정책 사이의 제도적 연계는 존재하지 않았으며, 두 기능은 거의 완전히 분리되어 존재해 왔다. 유일한 제도적 연계로 지적될 수 있는 것이 고용부(Department for Employment)의 존재였다. 고용부는 세 가지 업무를 담당했는데, 실업급여의 지급과 보충급여의 지급, 적극적 노동시장정책 안에서 임금보조금 프로그램의 입안과 집행, 인력서비스위원회의 감독과 운영비용 마련이 그것이었다(Schmid, G., B. Reissert, and G. Bruche, 1992). 인력서비스위원회(Manpower Service Commission)는 1970대, 80년대에 노·사·정 3자에 의해 정부와 독립적으로 운영된 노동시장기구¹⁾로 적극적 노동시장정책을 담당하였다. 실업급여 및 실업부조의 법적 틀 마련이나 보험료 징수는 사회보장부(Department of Social Security)의 책임이었다.

현재는 인력서비스위원회가 폐지되고 직업훈련은 주로 기업훈련협의회(The Training and Enterprise Councils: TECs)를 통해 실시되고 있으며, 나머지 적극적 노동시장정책 프로그램은 고용부를 대체한 교육고용부(The Department for Education and Employment) 소관이다²⁾. 실업급여의 경우도 지급은 사회

1) 그러나 인력서비스위원회의 정부로부터의 독립성은 매우 약했던 것으로 평가된다(Mosley et al, 1998).

2) 교육고용부에 대한 사항은 자원조달과 관장기관 참조.

보장부 산하 급여청을 통해 이루어지지만 보험료 징수는 국민보험료의 일부로서 국세청(Inland Revenue), 기타 실업급여관련 주요 사항은 교육고용부 외청인 고용청(Employment Service)에서 담당하고 있다.

영국의 노동시장정책은 1911년 실업보험법 제정을 통해 시작되었으며, 1970년대 들어서야 적극적 노동시장정책은 청소년 등 노동시장에서 취업이 어려운 집단의 실업을 줄이기 위한 목적으로 활성화되었으며, 이 때부터 여러 가지 형태의 채용보조금이 생겼다. 대표적인 공공고용창출 프로그램은 지역사회 프로그램으로 1980년대에 활성화되다가 폐지되었다. 현재는 1998년부터 전국적으로 실시된 뉴딜(New Deal) 프로그램을 중심으로 실업자를 위한 적극적 노동시장정책 프로그램이 통합적으로 운영되는 추세를 보이고 있다.

영국에서는 다른 나라와 다르게 실업급여가 실업보험료를 통해 독자적인 재원이 마련된 것이 아니라 출산수당(maternity allowance), 퇴직연금(retired pension) 등 다른 사회보험과 함께 국민보험료로 징수되어 국민보험기금(National Insurance Fund)으로 조성되는 독특한 자원조달방식을 취하고 있으며, 적자가 날 경우 정부 일반회계로부터 지원금을 받아 왔다. 이와 같은 자원조달방식은 베버리지 보고서(Beveridge Report)에 근거하여 제정된 국민보험법(1946년)에 의해 확립된 것으로 애초에 실업보험이 도입되었을 때는 실업보험만을 위한 기금이 따로 있어 비용의 70%를 노사 절반씩 내는 보험료로, 나머지 30%는 정부 지원금으로 운영하였다. 저소득 실업자에게 지급되는 실업부조는 일반회계로부터 지원되어 왔다. 또한 정리해고 당한 근로자를 위해 사용자가 지급하는 잉여노동력해고수당제도(redundancy payments scheme)가 있는데, 기본적으로 사용자가 지급하지만 지급불능상태가 발생할 경우 국민보험기금이 대신 지급하도록 되어 있다.

적극적 노동시장정책은 1970년대 이래로 거의 완전히 정부 일반회계로부터 지원되는 구조가 정착되어 왔다. 지방자치단체에 의해 집행되는 적극적 노동시장정책 관련지출도 일반회계로부터 지원되었을 정도로 철저하게 적극적 노동시장정책의 재원은 일반회계로부터 마련되는 전통을 가지고 있었다(Schmid, G., B. Reissert, and G. Bruche, 1992). 독일이나 오스트리아에서처럼 정부와는 독립적인 노·사·정 3자기구에서 적극적 노동시장정책 전반이 입안되고 집행

되는 것이 아니라 정부가 직접적으로 또는 영향력을 행사하는 기구를 통해 간접적으로 정책을 입안·집행하는 전통은 이와 같은 자원조달방식에도 기인한다고 볼 수 있다.

나. 자원조달과 관장기관³⁾

1) 노동시장정책 자원조달방식

가) 소극적 노동시장정책에 대한 자원조달방식

영국 노동시장정책은 실업급여⁴⁾는 노·사가 내는 보험료, 실업급여 이외의 소극적·적극적 노동시장정책은 일반회계를 재원으로 하고 있다. 다소간의 예외가 통상산업부에 의해 주관되는 잉여노동력해고수당이다.

이미 언급되었듯이 실업급여의 보험료는 실업보험만을 위한 것으로서 따로 징수되지 않으며, 퇴직연금·출산수당·미망인 연금·폐질급여·실업급여가 모두 함께 국민보험료로 징수된다.

국민보험료는 다음과 같은 4개의 징수군(class)으로 분류되어 징수되고 있다. 1종은 근로자, 2종은 자영업자, 3종은 임의가입자, 4종은 기업이윤에 대한 것이다. 이 가운데 1종과 4종은 소득 또는 이윤에 비례하여 내는 구조이며, 2, 3종은 정액보험료제이다. 1종에는 별도로 1A종과 1B종이 있다. 1A종은 사용자가 종업원의 차량이나 연료비를 보조하는 것에 대해서도 보험료를 거두는 것이다. 1B종은 국세청과 세금 납부에 대한 특수한 협약을 맺은 업체에만 해당하는 것이다. 이들 1~3종은 16세 이상 64세 이하(여성은 59세)만 납부하도록 되어 있다.

보험료는 조세회계연도⁵⁾마다 조정되는데, 2000년 4월 6일부터 2001년 4월 5

3) 영국은 노동시장정책 담당기관, 프로그램 등에서 잉글랜드와 웨일스가 유사한 형태를 띠고 있으며, 스코틀랜드와 북아일랜드는 다소 다르다. 본문에서는 잉글랜드를 중심으로 서술하겠다.

4) 정식명칭은 기여기초형 구직자 급여(contribution based Jobseeker's Allowance)이다. 여기에서는 실업급여로 표기하고, 프로그램을 설명하는 절에서 구직자 급여로 통칭하겠다.

5) 매년 4월 6일부터 다음해 4월 5일까지가 조세회계연도이다.

일까지 적용되는 1종 국민보험료율은 <표 III-1>과 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 소득 하한선인 주당 67파운드(월 291파운드, 연 3,484파운드) 이하의 임금을 받는 근로자(primary contributors)와 소득 하한선의 임금은 아니더라도 주당 76파운드 이하의 임금을 받을 경우에는 보험료가 면제된다. 주당 77파운드 이상의 임금을 받는 사람은 76파운드를 초과하고 535파운드 이하의 임금분에 대해서는 10%의 보험료를 납부하면 된다⁶⁾.

주당 535파운드를 초과한 임금분에 대해서는 국민보험료를 징수하지 않게 되어 있다. 결혼한 여성의 경우는 10%에서 3.85%포인트를 뺀 6.15%만 내면 된다. 그리고 일부 국민보험 연금탈퇴자(contract-out)⁷⁾에 대해서는 1.6%포인트를 뺀 8.4%만 내도록 하고 있다. 1종의 경우 근로자뿐만 아니라 사용자의 경우도 자신이 지불한 종업원 임금에 대해 보험료를 내야 한다. 사용자의 경우는 2000년 4월 6일부터 2001년 4월 5일까지는 근로자 주당 임금의 84파운드까지는 보험료를 내지 않으며, 85파운드부터 535파운드의 임금에 대해서는 12.2%의 보험료를 내야 한다. 국민보험 연금탈퇴자를 위해서는 종류에 따라 3.0%포인트 또는 0.6%포인트를 제외하고 내게 되어 있다.

1A종은 차량의 종류나 내구연한 등 현금가치에 따라 차등 징수하므로 이를 산정하는 복잡한 규칙에 근거해 보험료를 내도록 되어 있으며 이는 사용자만 낸다. 1B종의 경우도 국세청과의 협약에 의해 사용자만 내도록 되어 있다.

자영업자가 내게 되어 있는 2종은 2000년 4월 6일부터 2001년 4월 5일까지는 연간 순소득(net income)이 3,825파운드 이하면 내지 않게 되어 있고, 이를 초과하는 소득에 대해 주당 2파운드를 정액으로 내면 된다. 2종의 경우 실업급여는 지급받을 수 없으며, 출산수당 같은 기타 국민보험료로 받을 수 있는 수당에 대해서만 자격을 부여하고 있다.

임의가입자(3종)는 6.55파운드를 정액으로 내게 되어 있다. 4종은 개인의 소득이 아니라 기업의 이윤에 대해 국민보험료를 부과하는 것으로 이것을 낸다고 국민보험료와 관련된 수당을 지급받을 자격이 생기는 것은 아니다. 4,385파

6) 주급 77파운드일 경우 보험료 : $77\text{파운드} - 76\text{파운드} = 1\text{파운드} \times 10\% = 0.1\text{파운드}$

주급 535파운드일 경우 보험료 : $535\text{파운드} - 76\text{파운드} = 459\text{파운드} \times 10\% = 45.9\text{파운드}$

7) 개별기업이 운영하는 기업연금(occupational pension) 가입자를 뜻한다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-1> 1종 국민보험료

(단위 : %)

주당 소득	보 험 료 율	
	피고용자	사 용 자
67파운드 이하	0	0
67파운드 초과~76파운드 이하	0	0
76파운드 초과~ 84파운드 이하	10	0
84파운드 초과~535파운드 이하	10	12.2
535파운드 초과 ^{a)}	0	0

주 : 1) a)는 600파운드의 임금을 받는 사람이 있다 할 때 $535 \times 0.1 = 53.5$ 파운드의 보험료만 내면된다는 뜻임.

2) 표의 수치는 2000년 4월 6일부터 2001년 4월 5일까지 적용.

자료 : 영국 국세청 홈페이지(<http://www.inlandrevenue.gov.uk>).

운드부터 27,820파운드의 이윤에 대해7.0%의 보험료를 내도록 되어 있으며, 2종 피보험자관련 급여비용 증대에 쓰이게 되어 있다.

그러나 이러한 보험료 수입만으로는 기금이 적자가 되기 때문에 정부가 관련지출에 대해 일반회계 예산으로 보조하고 있다. 그리고 자산조사(means-test)에 기초한 실업부조⁸⁾의 경우는 정부 일반예산에서 재원을 조달하게 되어 있다.

잉여노동력 해고수당은 주로 기업을 통해 재원이 마련된다. 이 제도는 정리해고를 했을 경우 이를 당한 근로자에게 사용자가 일시금(lump-sum)으로 해고수당을 지급하는 제도이다. 이는 원칙적으로 사용자가 직접 근로자에게 지급하도록 되어 있지만, 사용자가 파산상태 또는 심각한 유동성 위기로 지급할 수 없을 경우 통상산업부가 대신 지급해 주도록 하고 있다. 이 때 통상산업부는 국민보험기금으로부터 재원을 마련하며, 원칙적으로는 사용자가 내는 보험료 부분에서 지급하도록 되어 있다. 1980년대 초반 이후 정리해고가 많아지면서 사용자가 내는 보험료만으로 수당을 지급하는 데에 한계에 봉착하면서 근

8) 정식명칭은 소득기초형 구직자 급여(means-test based Jobseeker's Allowance)이다. 여기에서는 실업부조로 칭하고 프로그램을 설명하는 절에서 본 명칭을 쓰겠다.

로자 부담분에서도 전용되고 있다(Schmid, G., B. Reisert, and G. Bruche, 1992). 그러나 이렇게 통상산업부가 대지급하는 해고수당은 사용자로부터 추후 징수되어 국민보험기금에 상환되도록 되어 있다.

나) 적극적 노동시장정책에 대한 재원조달

전통적으로 영국은 적극적 노동시장정책을 중앙정부 일반회계 예산을 통해 재원을 마련해 왔다. 3자 기구를 통해 노동시장정책을 관장하던 1970년대에도 이러한 상황은 마찬가지였으며, 지방정부에 의해 집행되는 적극적 노동시장정책 조차도 1980년대 중반까지 중앙정부 예산을 통해 지출되었다(Schmid, G., B. Reisert, and G. Bruche, 1992). 이는 1970~80년대에 수행되었던 고용창출 사업, 기타 고용보조금, 직업훈련 모두에 해당한다. 현재의 뉴딜 프로그램도 이러한 재원조달 전통의 연속선상에 있으며, 다만 차이가 있다면 민영화된 공기업의 독점적 초과이윤을 징수하는 초과이윤세(windfall tax)로부터 거둬진 세금을 재원으로 하고 있다는 점이다⁹⁾. 이와 같은 재원조달방식은 정부의 방침에 따라 노동시장정책 지출이 크게 영향을 받던 과거의 경향에서 벗어나 뉴딜 프로그램을 보다 안정적으로 수행할 수 있게 하는 기반이 되고 있다고 평가되기도 한다.

이 밖에 지방자치단체의 교육훈련관련 예산¹⁰⁾도 존재하는데, 이는 양성훈련 중 학교에서 이루어지는 쪽에 주로 투입된다. 적극적 노동시장정책으로 분류될 수 있을 청소년 양성훈련인 청소년 근로기반훈련(Work-based Training for Young People)과 성인 재직자 및 실업자를 위한 정책의 공공재원 일체는 중앙정부로부터 나온다고 보면 된다.

영국은 기업체의 재직자훈련에 대해서는 원칙적으로 기업 자율에 맡기고 있기 때문에 사업주에 의해 실시되는 재직자 훈련의 경우 기본적으로 기업이 부담하며, 정부의 지원은 부분적이다. 근로자주도적 훈련의 경우도 중앙정부의

9) 초과이윤세를 이용한 기금은 최근 고용서비스의 혁신을 위한 원스톱 서비스 구축의 재원으로도 활용되고 있다.

10) 이는 지방자치단체의 자체적인 세금수입인 협회세, 지역기관서비스 이용료 등을 재원으로 한다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

일반예산에서 일부 지원되지만¹¹⁾, 대체로는 기업이 재직자훈련의 일부로 근로자에게 지원하거나 근로자 개인이 직접 경비를 부담한다.

<표 III-2> 1997년 직업훈련 재정부담 비율

(단위 : 백만파운드, %)

	양성훈련	계속훈련	실업자훈련
중앙정부	2,286(77)	1,457(12)	700(100)
지방정부	40(1)	-(-)	-(-)
기업	630(21)	10,600(87)	-(-)
개인	10(-)	130(1)	-(-)
전체	2,966(100)	12,197(100)	700(100)

자료 : CEDEFOP(1999d).

<표 III-2>에 보이는 실업자훈련 항목은 실업자를 위한 적극적 노동시장정책의 재원을 보여주며, 계속교육 항목은 재직자훈련을 위한 재원을 보여준다. 실업자훈련은 배타적으로 정부의 예산으로, 재직자훈련은 기업 부담으로 실시되는 것을 알 수 있다. 다만 앞서 지적한 근로자주도적 훈련에 대한 정부 지원 프로그램을 제외하면 소규모 기업이 실시하는 재직자훈련 정도가 재직자훈련 기업부담 원칙의 예외로 지적될 수 있을 것이다. 소규모 기업의 교육훈련을 장려하기 위해 정부는 소규모기업 훈련교사 양성지원, 대부를 통한 훈련비용지원, 세제 혜택 등을 주고 있다.

영국 노동시장정책에 대한 이상의 설명을 요약한 것이 [그림 III-1]에 제시되어 있다.

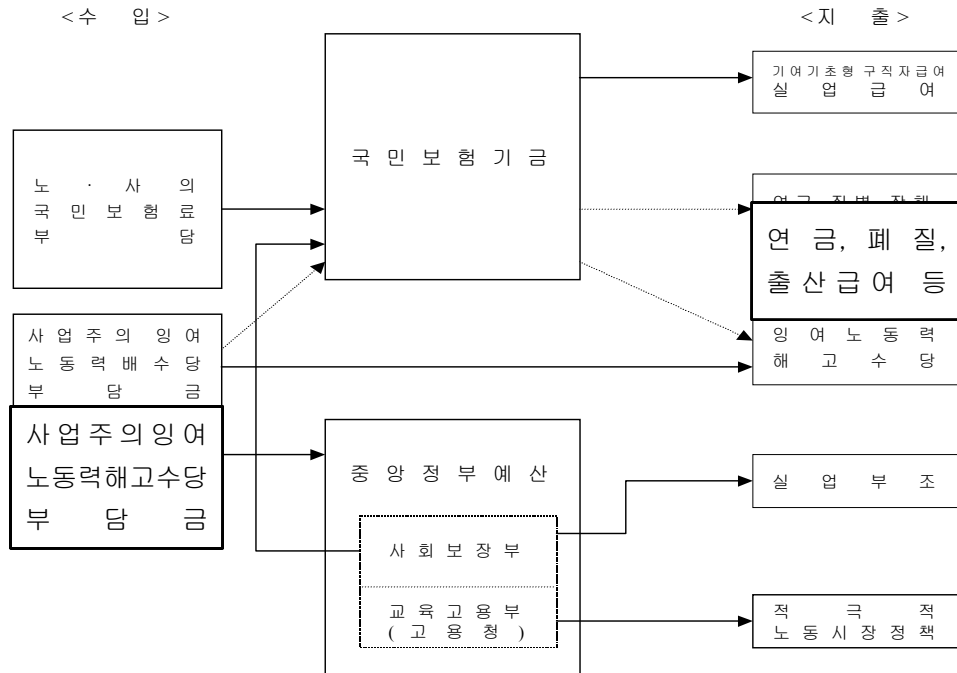
2) 자원배분

적극적 노동시장정책을 위한 재원이 배분되는 방식에서 영국은 재정지원자

11) 개인학습구좌제, 경력개발대부 프로그램 등을 통해 정부는 근로자주도적 훈련을 지원하고 있다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

[그림 Ⅲ-1] 영국의 노동시장정책 자원조달방식



와 서비스 공급자 분리원칙과 성과에 따른 배분원칙을 갖고 있다.

중앙정부가 일반회계를 통해 마련한 재원은 성과평가에 근거한 경쟁방식을 통해 기업훈련협의회 또는 뉴딜 지역파트너십¹²⁾으로 배분되며, 여기서 다시 경쟁을 통해 훈련 등 서비스 공급기관으로 배분된다. 이와 같은 자원배분방식은 시장의 요구에 따라 프로그램의 내용을 보다 유연하게 변화시킬 수 있고,

12) 자세한 내용은 노동시장정책의 관장기관 참조.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

행정비용을 낮추며, 관료화를 막을 수 있고, 자원배분과 성과의 양면에서 투명성을 증진시킬 수 있다는 점 때문에 1989년 기업훈련협의회가 몇몇 지역에 시범적으로 설립되면서 도입되었다.

<표 III-3> 기업훈련협의회 프로그램과 1998/99년 기금

(단위 : 백만파운드)

	1998/99
- 성인실업자훈련(Work-based Training for Adults)	340
- 청소년훈련(Work-based Training for Young People)	741
- 지역경쟁력예산(Local Competitiveness Budget)	55
- 성과기금(Performance Related Funding)	20
- 방과후 아동보호(Out of School Childcare)	10
- 근로경험(Work experience)	10
- 기업훈련협의회 재량기금(TEC Discretionary Fund)	23
- 기업훈련협의회 전략예산(Strategic Budget)	93
- 유럽사회기금(ESF)	33
총기업훈련협의회 프로그램	1,325
내부투자(Inward Investment)	3

자료 : CEDEFOP(1999d).

기업훈련협의회 재정은 5%가 사용자 및 개인으로부터, 약 1.5%가 유럽연합으로부터, 나머지는 중앙정부로부터 공급되는 구조를 갖고 있다. 이렇게 마련된 재정의 대부분은 <표 III-4>에서 보듯이 청소년훈련과 성인실업자훈련의 재원으로 쓰인다.

기업훈련협의회는 매년 대략 3월말 쯤 정부와 훈련계약을 체결하고, 그에 따라 재정을 지원받는다. 계약 체결을 위해 기업훈련협의회는 사업계획서를 제출하는데, 여기에는 훈련생 유형과 수, 추정비용, 직종별 훈련분포, 기업훈련협의회가 훈련으로 기대하는 실적수준¹³⁾이 담겨져야 한다. 교육고용부¹⁴⁾는 이 사업계획서에 기반해서 훈련의 규모, 성과수준 등을 놓고 기업훈련협의회와

13) 기업훈련협의회는 성과는 훈련수료자 중 자격증 획득자의 비중, 획득된 자격증의 수준, 재취직률을 기준으로 평가된다.

14) 엄밀하게 말하면 교육고용부의 지역사무소이다.

협상하게 된다. 훈련내용, 규모에 있어 해당지역의 노동시장 분석평가와 기술 수요 분석이 협상에서 기준으로 작용한다. 계약이 체결되는 전체 재정지원 규모는 훈련의 세부항목별 규모와 세부항목별 예상성과수준에 근거하여 결정된다. 그러나 계약은 최대 얼마를 준다는 식으로 체결되므로 계약수준을 넘어서는 훈련에 대해서는 지원금을 받을 수 없게 되어 있다.

기업훈련협의회는 정부가 계약한 것과는 다르게 훈련기관과 비용협상을 할 수 있다. 정부는 기업훈련협의회에 성과에 따라 지원금을 지급하지만, 기업훈련협의회는 훈련기관에 대해 성과와 상관없는 지원을 할 수도 있다. 기업훈련협의회는 훈련기관과 비용산정시 훈련공급자가 훈련생에게 임금을 줄 경우 훈련수당을 훈련생에게 주지 않지만, 그렇지 않을 경우 기업훈련협의회는 훈련수당도 포함해서 지원해야 한다.

성과에 따른 자원배분의 원리는 뉴딜 프로그램에서 더욱 강화되었다. 성과에 따른 재정지원의 원리는 훈련만이 아니라 고용보조금에도 적용된다. 18~24세를 위한 뉴딜의 경우 실업후 6개월이 지나면 일주일 중 하루를 자격증 획득을 위해 학원 또는 학교에 가는 조건으로 6개월 동안 일자리를 제공받거나, 12개월까지 전일제 직업훈련을 받거나 6개월까지 환경자원봉사를 하는 등의 선택을 해야 한다. 여기서 만약 전일제 훈련과정에 등록한다면 훈련기관은 처음 훈련시작시에 20%의 재정을 지원받고, 50%는 출석 여부에 따라, 20%는 자격증의 달성 여부에 따라, 나머지 10%는 이후 세 달 이상 계속 다닐 수 있는 일거리를 얻었을 때 지급받는다. 환경 자원봉사의 경우에도 재정의 적어도 10%는 자원봉사 이후 취업에 성공했느냐를 기준으로 지급하게 되어 있다. 또한 훈련을 받을 것을 전제로 6개월간 일자리를 제공하는 사용자는 고용보조금을 받을 수 있는데, 이 보조금의 1/3은 고용기간 동안 지급되고, 나머지 1/3은 13주 이상 훈련에 출석했을 때 지급된다. 나머지 1/3은 이 과정이 모두 끝났을 때에 훈련의 목적이 달성되면 지급되도록 되어 있다(Felstead, 1998).

성과에 기반하여 자금을 배분하는 것은 곧 시장의 원리를 적용하는 것을 의미한다. 그런데 이러한 배분방식은 훈련공급자들이 훈련생의 장기적인 고용가능성을 높일 수 있는 훈련보다는 단기적인 성과를 낼 수 있는 훈련에 집중하게 되는 문제를 낳고 있고, 훈련에서 훈련성고가 낮을 것으로 예상되는 집단에 대

해서는 훈련기관이 선별하여 배제시키는 훈련의 부익부 빈익빈 문제도 야기하고 있다는 비판도 야기하고 있는 실정이다(Felstead, 1998).

3) 노동시장정책의 관장기관

영국 노동시장정책을 담당하는 중앙정부기관으로는 교육고용부(The Department for Education and Employment: DfEE)와 통상산업부(The Department of Trade and Industry), 사회보장부(Department Social Security)가 있다. 교육고용부는 1995년 메이저 정부의 정부부처 조직개편에 따라 고용부와 교육부의 통합으로 설립되었다. 뉴딜 프로그램, 적극적 노동시장정책, 고용청(Employment Service)과 기업훈련협의회 등 여러 노동시장 관련기구의 감독 등의 책임을 지고 있다¹⁵⁾. 통상산업부는 노사관계, 근로기준, 정리해고 관련문제(잉여노동력수당)의 책임을 지고 있다. 실업자에 대한 실업급여·실업부조 지급은 사회보장부(The Department of Social Security: DSS)의 책임이다.

실업급여관련 행정은 크게 보험료의 징수, 실업급여의 지급, 관련정책의 입안과 집행으로 나누어 볼 수 있다. 이들 각각이 모두 다른 부서에서 수행되는데, 앞서 보았듯이 실업보험료는 국민보험료로서 국세청에 의해 징수된다. 국민보험료는 모두 4종의 징수군으로 구성되는데, 이 중 1종과 4종은 국세청에서, 2종과 3종은 사회보장부에서 징수했으나 1998년 사회보장법 개정으로 모두 국세청(Inland Revenue) 국민보험료징수국(National Insurance Contribution Office)에서 징수하게 되었다. 실업급여의 지급업무는 사회보장부 산하 급여청, 관련정책의 입안과 집행은 교육고용부 산하 고용청에서 이루어지는 이원 관리구조를 갖고 있다. 그러나 최근 들어 노동시장의 효율성을 개선하기 위한 목적으로 이런 이분화된 구조를 하나로 통합하기 위한 행정체계 개선작업이 있어 왔는데, 이를테면 한 지역사무소 안에 고용안정센터와 급여청의 일선기관인 급여사무소가 함께 입주하는 등의 형태로 진행되어 왔다. 특히 1999년부터는 실업급여 및 기타 급여청에서 관리하는 소득부조를 고용안정센터의 노동시장정책 프로그램과 연계하기 위하여 노동시장정책관련 일선기관¹⁶⁾을 모

15) 훈련정책의 집행은 기업훈련협의회회의 소관이다.

16) 여기에는 뉴딜과 관련한 자원봉사단체나 지역 파트너십 기구가 모두 포함되며, 이는

두 한 장소에 모아놓는 시범 프로젝트인 원스톱 서비스가 13개 지역에서 실시되고 있다.

다른 나라에서와 마찬가지로 영국에서도 한 때 적극적 노동시장정책은 독립적인 3자 기구의 소관하에 프로그램이 마련되고 집행되었다. 인력서비스위원회(MSC)가 그것으로 1974년에 설립되었다. 10인으로 구성된 노·사·정 삼자 위원회에 의해 운영되었으며, 이는 노·사 대표가 3명씩, 지역에서 2명, 직업교육 영역에서 1명, 정부에 의해 지명된 의장으로 구성되었다. 처음 설립되었을 때에는 연구와 계획업무, 구인·구직 등 고용서비스 운영, 성인 직업훈련과 재훈련 프로그램의 수행과 프로그램 계획업무를 담당했다. 실업률 상승과 노동시장정책 프로그램 확대의 결과로 고용창출사업과 장애인을 위한 고용프로그램까지 영역이 확장되었다. 노·사·정 3자 조직이긴 했지만 의장이 정부로부터 지명되고 입안된 정책 및 예산은 정부의 승인을 받아야만 하는 등 자율성은 매우 약했다는 것이 일반적인 평가이다(H. Mosley, T. Keller and S. Specksser, 1998). 이 조직은 1988년 대처 정부에 의해 폐지되었으며, 인력서비스위원회의 업무들은 교육고용부 전신인 고용부 업무로 넘어갔다가 재훈련 분야의 경우 다시 기업훈련협의회로 넘어가게 되었다.

현재 영국 노동시장정책 행정의 핵심에는 고용청(the Employment Service: ES)이 있다. 고용청은 1987년에 구인·구직기능만을 담당하던 고용안정센터(Jobcenter)와 실업급여 사무소의 기능을 통합하기 위해 설치된 기관으로 현재는 뉴딜 프로그램 및 실업자 등 구직자의 직업상담, 취업알선 기능을 수행하고 있다(고용청의 업무목표 참조). 고용청은 산하에 9개의 주사무소, 120개의 지역사무소를 두고 있으며, 1,030여개의 일선사무소를 두고 있다.

교육 및 훈련의 경우 교육고용부가 중앙 차원에서 직업교육 및 훈련과 관련된 정책을 관장하고, 일반교육은 지방정부와 대학에 일임된 구조를 갖추고 있다. 적극적 노동시장정책과 관련되는 직업훈련만 보면, 산업훈련조직(Industrial Training Organization: ITO)에서 각 산업분야의 훈련수요를 파악하고 기업들의 훈련투자를 권장하며 고급 현대견습훈련(Advanced modern appren-

새로운 복지로부터 노동으로의 이념에 걸맞는 일선행정기구를 발전시키기 위한 장기적 프로그램의 일환이다.

<고용청의 업무목표>

- 적절한 자문 및 훈련 등을 통해 취업을 촉진하는 것
- 장기실업자가 복지에서 노동으로 이동하는 것을 돕고, 장기실업자의 고용기회 진작을 위한 프로그램을 집행하는 것
- 장애인 및 청소년의 직업기회를 넓히고 구직능력을 높이는 것
- 구직급여를 받는 사람들의 권리와 의무를 정의하고, 이들이 이를 잘 누리고 지키도록 돕는 것
- 모든 구직자를 위한 전문적인 서비스 제공
- 이러한 서비스를 비용효율적으로 수행하는 것

ticeship)의 훈련프로그램을 개발하고 있다. 기업훈련협의회는 정부, 기업, 훈련생, 훈련실시기관 사이에서 각 지역의 훈련에 관련된 대부분의 업무를 관장한다. 이 외에 국가교육훈련자문위원회(National Advisory Council for Educational and Training Target: NACETT)가 있는데, 이는 최고경영자들로 구성된 국가직업훈련목표 수립을 위한 대정부 자문기구이다. 또한 계속교육재정협의회(Further Education Funding Council)가 있는데, 이 기구는 정부지명 이사회에 의해 운영되는 비정부 조직으로 잉글랜드 지역에서 계속교육의 촉진을 목적으로 운영되는 기구이다. 이 조직은 1993년부터 정부 일반회계로부터 기금을 받아 계속교육대학¹⁷⁾에 배분하는 역할을 담당하고 있다¹⁸⁾¹⁹⁾.

- 17) 계속교육대학은 상급학교로의 진학이나 양성·계속·실업자 직업훈련, 장애인 교육 등을 담당하며, 지역공동체(local community)로부터 선출된 인사들에 의해 구성된 이사회에 의해 운영된다. 자체의 교수진, 자체의 커리큘럼을 갖추고 특성화된 교육을 수행한다.
- 18) 계속교육대학 운영비용은 학생의 등록금, 계속교육재정협의회를 통한 지원, 유럽사회기금으로부터의 지원으로 충당된다. 이 중 계속교육대학에 대해 계속교육재정협의회를 통해 이루어지는 재정지원도 기업훈련협의회를 통한 훈련과는 다르게 성과측면이 크게 강조되는 편은 아니다. 주로 등록학생수, 이들이 전공하는 분야 등이 재정지원량을 결정하는 주요 요소이다.
- 19) 이 외에도 지역위원회(local authorities), 정부지역사무소(Government Regional Offices) 등이 직업훈련과 관련된 기관이다. 지역위원회는 선출된 인사들에 의해 지역수준에서 운영되는 조직으로 사회서비스, 운송, 학교 등 지역차원의 각종 공공서비스 공급을 책임지는 기구이다. 정부지역사무소는 지역개발기구(Regional Development Agency)에 의

이 중 기업훈련협의회는 고용청과 함께 적극적 노동시장정책 전달체계를 양분하고 있는 조직이다. 이 기구는 지역기구로 1989년 정부의 『1990년대를 위한 고용정책계획 백서』에 따라 지역의 모든 훈련문제를 담당하는 것을 목적으로 미국의 민간산업협의회(Private Industry Councils)²⁰⁾를 본따 설립되었다. 기업훈련협의회는 법적으로 보면 노동시장 훈련과 관련된 프로그램을 관리하는 민간기업이다. 그러나 이윤을 내는 것을 목적으로 운영되는 것은 아니며, 만약 이윤이 생긴다면 전액 훈련사업을 위해 재투자되어야 한다. 지역기업의 사용자가 2/3를 구성하는 이사회에 의해 운영되며, 대표는 보수 없이 일종의 자원봉사 개념으로 일한다. 노조 대표나 학원 등 훈련공급자들의 대표가 이사회에 참여해야 한다는 규정은 없지만 많은 지역에서 참가하고 있다.

기업훈련협의회는 영국의 훈련전달체계에서 계획, 관리, 통제업무를 수행한다. 이러한 조직구조로 볼 때 기업훈련협의회는 정부로부터 상당한 자율성을 갖추고 운영될 것 같지만, 실제 이들에게서 훈련을 구매하는 당사자는 정부이기 때문에 교육고용부가 제시하는 많은 기준을 충족해야 한다(H. Mosley, T. Keller and S. Specksser, 1998). 1994년부터 지역상공회의소와 기업훈련협의회가 통합될 수 있게 되어 재원이 지역기업들로부터도 마련됨에 따라 자율성이 확보될 여지가 높아졌다.

영국 노동시장정책 행정의 특징은 기업훈련협의회에서 보듯이 실제 정책이 집행되는 지역수준에서 자치적 기구(local partnership)가 핵심적 역할을 한다는 것이다²¹⁾. 위에서 본 기업훈련협의회가 대표적인 예이며, 뉴딜 프로그램의 집행에서는 이러한 경향이 더욱 강화되고 있다. 뉴딜을 담당하는 기관은 고용청을 중심으로 한 지역파트너십이다. 지역차원에서 고용안정센터나 계속교육대학과 같은 공공기관, 기업계 대표 등 민간기관 및 자원봉사단체들이 함께 뉴

해 점진적으로 대체될 기구로 환경, 운송, 통상산업, 교육고용부의 지역차원 조정기구이다(CEDEFOP, 1999d).

20) 다음의 미국관련 장을 참조.

21) 기업훈련협의회, 뉴딜 지역파트너십 외에도 수많은 지역기구들이 존재한다. 지역개발기구(Regional Development Agency) 등이 그 예이다. 이러한 지역기구들은 2000년대 들어 보다 강화된 지역자치체계 구축사업을 통해 재편되고 있다. 자세한 내용은 DFEE(2000) 참조.

딜을 통해 이루어지는 훈련²²⁾, 시민단체 자원봉사 등의 프로그램 수행을 위한 파트너십을 구축하고 있다²³⁾. 개별지역의 뉴딜 지역파트너십은 고용청과 협상을 통해 뉴딜 사업을 위한 기금 등을 확보하게 된다. 뉴딜의 담당기관과 전달체계는 지역 생산물시장과 노동시장의 특성을 고려해 지역마다 다른 구조를 갖게 된다. 이러한 지역자치적 기구를 통해 행정을 전달하는 것은 보다 지역수요자의 요구에 맞게 노동시장정책을 수행하기 위함이다²⁴⁾.

일반적으로 볼 때, 영국 노동시장정책의 관장기관은 다른 나라와 비교하여 정부로부터의 독립성 수준이 매우 낮은 것으로 평가되어 왔다. 과거의 인력서비스위원회나 현재의 기업훈련협의회, 뉴딜 지역파트너십에서도 위원장이 정부에 의해 임명되거나 예산권이 정부에게 주어져 있었다. 이와 같은 노동시장정책 관장기관의 성격은 영국의 노동시장정책 재원이 중앙정부의 일반회계 예산에 대부분 의존하고 있다는 점과 무관치 않을 것이다.

그렇다고 과거와 현재의 행정전달체계가 같은 것은 아닌데, 현재의 전달체계는 지역자율성이 매우 강조되고 있다는 점에서 그러하다. 현재의 전달체계는 전국적 프로그램의 집행기구라기보다는 지역수준에서 공공·민간 행위자의 네트워크이다. 이는 관료화를 막으면서 보다 수요자 중심의 노동시장정책을 수행하며 훈련의 비용효과성 확보를 위해 공공훈련에 성과를 중시하는 시장원리 시스템을 구축하기 위함이다. 이와 같이 지역자치조직 중심의 행정전달체계와 성과 중시 자원배분체계는 서로 강하게 맞물려 있다. 그러나 앞서 언급되었듯이 이러한 시스템이 훈련의 부익부 빈익빈을 낳고, 자격증을 따기 쉬운 단기적 분야로 훈련이 집중되는 결과를 낳고 있다는 반론도 야기하고 있는 등 그 효과를 속단할 수 없는 상태이다.

22) 2001년 4월부터는 뉴딜하에서 진행되는 훈련 외에도 성인실업자훈련(Work Based Learning for Adults)의 행정도 뉴딜 지역파트너십으로 이전되게 된다.

23) 전국적인 차원에서 뉴딜 태스크포스(New Deal Task Force)를 통해 뉴딜 사업 전반의 개선·평가·기타 자문을 받고 있다. 이 태스크포스는 기업계 대표, 학계 및 관련 단체의 전문가 등에 의해 구성된다.

24) 뉴딜 지역파트너십으로 노동시장정책 행정의 중심축을 구축하려는 계획은 이미 1999년에 출판된 「성공을 위한 학습: 16세 이후 학습을 위한 새로운 틀(Learning to Succeed: a new framework for post-16 learning)」이라는 백서에서 제출된 것이다.

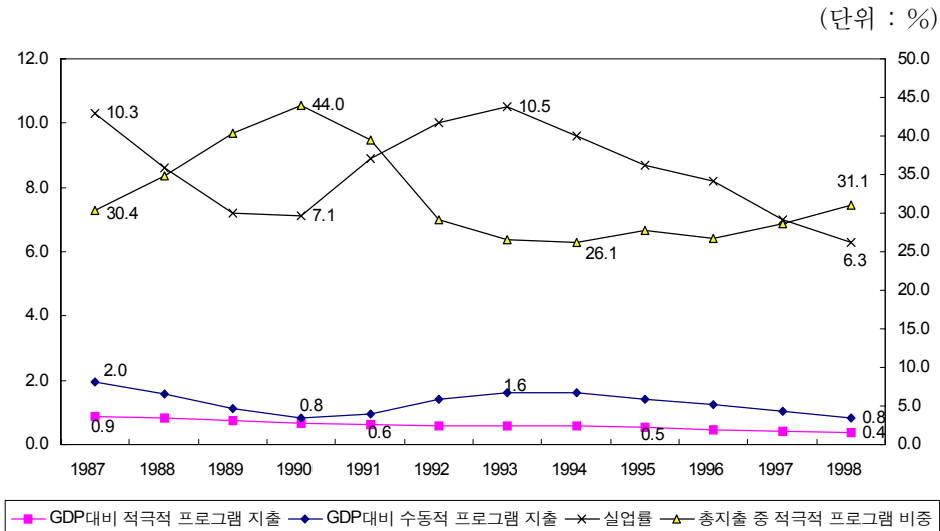
4) 노동시장정책 지출추이

정부의 일반회계를 통해 재원을 조달할 경우 정치적 우선순위가 지출수준 변동에 쉽게 영향을 준다고 분석된다(Schmid et al, 1992). 사실상 영국의 지출수준도 영국의 정치적 우선순위 변화를 반영한다. 1985년부터 1998년까지 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 2.79%에서 1.19%까지 줄어왔다(그림 III-2 참조). 여기에는 실업률의 하락이 일차적인 영향을 미친 것으로 보이지만 적극적 노동시장정책 지출의 지속적인 감소도 큰 역할을 했다. 이를테면 고용보조금 프로그램이 1980년대 중반만 해도 GDP 대비 0.22%라는 높은 비중을 차지했지만, 지속적으로 축소되어 1995~96년 이후 시기로는 지출실적이 GDP 대비 소수점 두 자리로도 잡히지 않는 수준으로 축소되었다.

영국의 지속적인 공공지출 감축정책도 비용 대비 효과성에 근거해 값비싼 훈련이나 고용보조금 프로그램보다는 낮은 비용으로 가능한 고용서비스 지출에 비중을 두는 정책의 원인이 되어 왔다. 이를테면 직업소개는 건당 적게는 50파운드에서 200파운드 밖에 안들지만 훈련, 근로경험 프로그램, 채용보조금은 참가자당 2,000파운드에서 3,000파운드까지 비용이 든다(EC, 1997d).

1985년 GDP 대비 0.72%였던 적극적 노동시장정책에 대한 지출액은 1998년 0.32%까지 하락하였으며, 실업률의 변동과 상관없이 일관되게 지출액이 하락하여 왔다. 그리고 1980년대 후반 이래로 훈련 프로그램과 고용창출 프로그램으로부터 자원을 고용서비스(ES)로 이동시키는 경향이 있어 왔다. 1990~91년부터 1995~96년 시기 동안 고용서비스는 실질 화폐기준으로 거의 절반 이상 지출이 급증했다. 영국에서 고용서비스(ES)에 대한 지출은 GDP의 0.2% 정도를 써왔는데, 이를 제외한 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 전체 적극적 지출의 약 50% 정도에 불과하여 고용서비스가 차지하는 비중을 알 수 있다. 그나마도 그 중 절반은 청소년관련 프로그램이 차지하여 훈련이나 고용보조금의 비중은 대단히 낮음을 알 수 있다. 실업자훈련 프로그램에 대한 지출은 1990~91년부터 1995~96년 시기 1/4 수준까지 떨어졌다. 영국은 이와 같이 다른 나라와 비교하여 볼 때 훈련 프로그램, 고용보조금 중 실업자를 위한 고용창출 프로그램에 돈을 덜 써왔다. 청소년 훈련에 대한 지출도 같은 시기에 거의 1/3

[그림 III-2] 영국의 노동시장정책 지출추이



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중은 그림의 우측 축을 기준으로 작성되어 있고, 나머지는 좌측 축을 기준으로 작성되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

정도 떨어졌다. 이러한 청소년 훈련 지출감소는 상급학교 진학률 증가도 함께 반영하는 것이다.

다. 일반회계를 재원으로 하는 프로그램

1) 실업부조

영국의 실업부조는 1996년부터 소득기초형 구직자급여로 명칭이 변경되었다. 이는 기여기초형 구직자급여(실업급여)의 수급자격이 없거나 이를 모두 다 받은 사람에 한하여 자산조사(means-test)를 거쳐 지급하는 것이다. 남자는 65세, 여자는 60세 미만이어야 하고, 완전실업상태이거나 주당 평균 16시간 이하로 일하고 있다면 신청할 수 있다. 저축이 8,000파운드 이상, 배우자²⁵⁾가 주당 평균 24시간 이상 근로하는 상태에 있을 경우는 수급자격이 없다. 수급액은 연

25) 결혼한 배우자 또는 동거 상태의 배우자 모두를 지칭하는 것이다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-4> 영국 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이)

(단위 : %)

	1985 ~86	1989 ~90	1990 ~91	1991 ~92	1992 ~93	1993 ~94	1994 ~95	1995 ~96	1996 ~97	1997 ~98
공공고용서비스 및 행정	0.14	0.14	0.18	0.20	0.22	0.24	0.22	0.20	0.18	0.16
훈련	0.09	0.24	0.21	0.15	0.16	0.15	0.14	0.10	0.09	0.07
실업자(성인)훈련	-	0.21	0.20	0.15	0.16	0.14	0.13	0.09	0.08	0.06
재직자훈련	0.02	0.03	0.01	-	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
청소년	0.25	0.22	0.18	0.17	0.15	0.14	0.14	0.12	0.13	0.12
실업자 및 취약청소년 관련	0.02	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-
습훈련 및 일반훈련 지원	0.24	0.22	0.17	0.17	0.15	0.14	0.14	0.12	0.12	0.12
고용보조금	0.22	0.03	0.02	0.03	0.04	0.02	0.03	0.02	-	-
민간부문 정규고용 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
실업자 창업지원	0.03	0.03	0.02	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	-	-
고용창출사업	0.19	-	-	-	0.03	-	0.01	0.01	-	-
장애인	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02
직업복귀	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-
고용창출 및 보호	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
실업수당	2.01	0.84	0.95	1.41	1.63	1.60	1.41	1.26	1.05	0.82
조기은퇴 지원	0.05	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	2.79	1.50	1.57	1.99	2.22	2.18	1.95	1.72	1.47	1.19
적극적 프로그램	0.72	0.66	0.62	0.58	0.59	0.57	0.54	0.46	0.42	0.37
소극적 프로그램	2.06	0.84	0.95	1.41	1.63	1.60	1.41	1.26	1.05	0.82

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

령·가족 유무·임신여부·5살 미만 아동 부양여부·거주비용에 따라 달라지는데, 최소 26.60파운드에서 최대 81.95파운드를 지급받을 수 있고 여기에 장애인 여부·연금수급 여부에 따라 최소 14.25파운드에서 최대 49.10파운드를 프리미엄(premiums)으로 더 받을 수 있게 되어 있다²⁶⁾.

26) (http://www.dss.gov.uk/lifeevent/benefits/jobseeker/s_allowance.htm)

2) 뉴딜 프로그램

뉴딜(New Deal) 프로그램은 사회보장급여를 받고 있는 수급자가 안정적인 직업을 찾도록 돕기 위해 고안된 영국 정부의 ‘복지로부터 노동으로’²⁷⁾ 전략의 핵심요소이다. 뉴딜은 실업자 개인의 직업능력을 높이고 지역경제에서 요구하는 기술을 획득하여 취업이 용이하도록 개별적이고 실제적인 도움과 지원을 제공하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이 프로그램은 생계지원, 직업상담, 직업훈련, 고용보조금을 모두 하나의 틀 안에 포괄하고 있다.

뉴딜은 1998년 4월부터 시작되었는데, 처음에는 18~24세로 6개월 이상 실업 상태인 구직자 급여 수급자를 대상으로 하였으나 1998년 6월부터는 대상이 확대되어 25세 이상이면서 2년 이상의 장기실업자도 포함하고 있다. 1998년 11월부터는 12~18개월 기간 동안 실업한 사람들을 대상으로 시범사업이 29개 지역에서 진행중이며 편부모를 대상으로 하는 뉴딜도 1998년 10월부터 시작되었다²⁸⁾. 2000년 4월부터는 50세 이상 고령자를 위한 뉴딜 프로그램도 시작되었다. 이 프로그램은 50세 이상이며 구직자 급여나 기타 공적부조를 받고 있는 사람이 참여할 수 있다. 장애인을 위한 뉴딜 프로그램도 실시되고 있다. 장애인을 위한 뉴딜 프로그램은 재직자이든 실업자이든 참가할 수 있다. 또한 실업자의 배우자를 위한 뉴딜도 있다. 이는 6개월 이상 구직급여를 수급중인 사람의 배우자에게 개인 직업상담원을 배치해서 직업소개와 자문을 제공하는 프로그램이다.

뉴딜 프로그램은 고용안정센터를 통해 이루어지는 직업소개 및 여타의 훈련

27) 현재 영국에서 적극적 노동시장정책은 ‘복지로부터 노동으로(Welfare to Work)’라는 틀 안에서 진행되는 일련의 프로그램이 그 핵심을 이룬다. 이들 프로그램은 고용청을 통해 진행되는데, 다음의 목표를 지향하고 있다. 직장이 없는 사람들을 취업시키기 위해 노동시장 효율성을 증진시키는 것, 구조적 실업을 줄이고 장기실업자와 일거리가 없는 사람들이 효과적으로 취업을 위해 경쟁할 수 있는 능력을 길러주는 것, 장애인 및 기타 노동시장에서 불리한 위치에 있는 사람들이 노동시장에서 배제되는 것을 막는 것이 그것이다.

28) 편부모에 대한 뉴딜은 어린이 나이가 5년 3개월 이상이 된 공적부조 수급중인—신청자도 가능—편부모를 대상으로 실시하지만 이보다 어린 경우도 지원은 가능하다. 이때 고용안정센터(Jobcenter)는 고용안정센터의 직업상담자와의 면담비용 및 육아관련 비용도 제공한다.

<표 III-5> 뉴딜 프로그램 지출

(단위 : 백만파운드)

	1998~99	1999~2000(추정)
청소년을 위한 뉴딜	173	232
25세 이상자를 위한 뉴딜	12	134
편부모를 위한 뉴딜	17	35
장애인을 위한 뉴딜	1	4
실업자의 배우자를 위한 뉴딜	1	8
고령자를 위한 뉴딜	0	3
뉴딜혁신기금	0	0
전 체	204	416

자료 : Department for Education and Employment(2000).

및 고용 프로그램과 연계하여 진행되는데, 구직자가 고용안정센터를 통해 뉴딜 프로그램까지 가게 되는 과정을 보면 다음과 같다²⁹⁾.

처음 고용안정센터를 구직자가 방문하면 상담원에 의한 인터뷰가 시작된다. 구직자 급여 수급권자의 경우 구직자 약정(Jobseeker's Agreement)을 작성해야 한다. 구직자 약정에는 구직자가 찾는 일자리, 근로능력과 제한점, 일자리를 찾고 구직의 기회를 늘리기 위한 특별한 단계, 구직자 급여를 받기 위한 방법, 일자리를 얻도록 제공하는 서비스의 기준 설정의 내용이 들어간다. 이후 2주마다 지속적으로 고용안정센터를 방문하여 구직상황을 점검받아야 한다. 이 기간에는 고용안정센터를 통해 이루어지는 여러 근로유인 프로그램³⁰⁾에 참여할 수 있다.

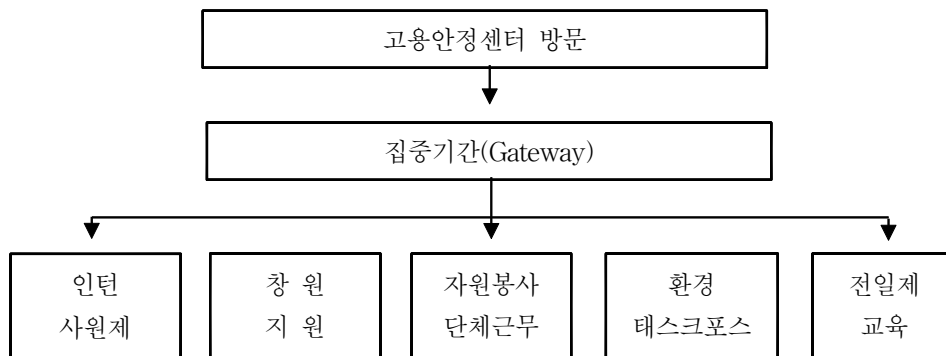
29) 장애인, 부양아동이 있는 편부모의 경우는 뉴딜 프로그램으로 이르게 되는 경로가 상이하다. 장애인은 취업을 원한다면 언제든지 뉴딜 프로그램에 참가할 수 있으며, 부양아동이 있는 편부모의 경우 공적부조를 받거나 공적부조 수급자격자로 공적부조를 신청한 상태이면 바로 뉴딜 프로그램에 참가할 수 있다.

30) 구직모임(Job Clubs)을 통해 2주간 구직 기술을 훈련받을 수 있고, 구직 워크숍(Jobplan Workshop)을 통해 면접기술, 적성검사, 구직 가이드 등을 배울 수도 있다. 실업상태 3개월(13주)이 지나면 취업면접을 위한 여행비용을 지원받을 수 있고(Travel to Interview Scheme), 실업상태 6개월이 되면 재출발 상담(Restart interview)을 통해 훈련이나 15일간 기업체에서 일하는 시험근로 프로그램(Work

일단 뉴딜로 편입하게 되면 구직자는 뉴딜 개인상담원을 만나서 상담을 받아야 한다. 뉴딜에는 집중적인 지원 및 상담기간인 집중기간(Gateway)이 있다. 뉴딜 단계에 머무는 동안 개별구직자는 한 명의 전담상담원과만 상담을 하게 되어 있는데, 이 집중기간 동안 직업, 창업 등에 관한 모든 상담을 받게 된다.

상담원과 함께 개인 행동계획(Individual Action Plan)을 만들고, 구직을 위한 다음 단계를 결정하게 된다. 이후 4개월 내에 구직이 되지 않을 경우 담당 상담원은 다음의 5가지 옵션 중 하나를 선택하도록 도와준다³¹⁾.

[그림 III-3] 18~24세를 위한 뉴딜 프로그램의 과정



Trial) 등 각종 프로그램을 접할 수 있다. 이 때 만일 구직자가 18~24세라면 뉴딜 프로그램에 참여할 자격이 생긴다. 구직자가 이 연령에 해당하지 않는다면 6개월마다 재출발 상담을 반복해서 받아야 하며, 실업상태 24개월에 이르면 25세 이상자의 경우 뉴딜 프로그램에 참여할 자격을 부여받는다. 24개월 이상 장기실업자가 주당 16시간 이상 근로 또는 6개월 이상 계속될 일자리 또는 시간당 5파운드 이상을 받는 일자리 에 취업했을 경우 취업수당(Jobfinder's Grant)을 일시금으로 지방고용청으로부터 지급받을 수 있다.

- 31) 청소년을 위한 뉴딜의 경우는 4가지 중 하나를 선택할 수 있으며, 25세 이상 장기실업자의 경우는 ①과 ④의 프로그램에 참여할 수 있다. 25세 이상자 중 장애인이나 교도소 출감자 등 특수집단을 위한 뉴딜-앞서 언급한 실업후 6개월이면 참가할 수 있는 시험적으로 추진되고 있는 뉴딜-참가자는 청소년 뉴딜처럼 Gateway의 집중상담기간을 거쳐 3개월까지 구직을 못했을 경우 훈련과 근로경험 프로그램에 참가할 기회가 주어지고, 그를 취업시킨 사용자의 경우 주당 60파운드를 6개월간 지급받는 보조금 혜택을 누릴 수 있다.

① 훈련과 병행한 인턴사원: 취업시 참여자는 임금을 받을 수 있으며, 기업주는 이에 대한 보조금으로 26주간 18~24세의 경우 1주당 60파운드, 25세 이상의 경우 1주당 75파운드, 시간제의 경우 1주당 50파운드를 지원받고 적어도 1주당 1일에 해당하는 훈련에 대한 비용으로 750파운드를 지원받게 된다.

② 창업지원: 창업을 원할 경우 실제적인 상담을 받게 되고 충분히 검토할 시간을 갖게 된다. 또한 창업에 필요한 훈련 및 재정적 지원도 얻을 수 있다. 구직자 급여에 준하는 수당을 받게 되며, 26주 동안 400파운드를 주급으로 보조금을 받게 된다.

③ 6개월까지 지역의 자원봉사단체에서 근무경험과 훈련: 1주일에 하루는 자격증 획득을 위한 훈련이 실시된다. 참여자는 임금 또는 구직자 급여에 준하는 수당과 26주간 400파운드를 주급으로 보조금을 받게 된다.

④ 환경단체에서 6개월간 근무경험 및 훈련: 이 경우에도 1주에 1일에 해당하는 관련자격을 위한 훈련이 실시되어야 하고, 참여자는 임금 또는 구직자 급여에 준하는 수당과 400파운드의 보조금을 받는다.

⑤ 관련자격을 취득할 수 있는 전일제 교육훈련: 구직자 급여를 받는 기간 동안 이수하게 되며, 대부분 프로그램은 단기과정이고, 1년까지만 가능하다. 이는 국가직업자격(NVQ/SVQ) 2급의 자격증이 없는 이들에 해당한다. 경제활동인구조사에 의하면 18~24세의 6개월 이상의 실업자들은 대체로 이러한 자격증이 없는 것으로 나타났다. 이 프로그램의 참여자들은 그들의 구직자 급여에 해당하는 수당을 받게 된다. 교재나 다른 재료의 비용은 취업센터의 개인상담자가 검토하여 수당에 포함된다.

그러나 모든 뉴딜 프로그램이 이와 같은 방식으로 진행되는 것은 아닌데 위의 다섯 가지 옵션은 18~24세 실업자를 위한 뉴딜 프로그램과 실업자의 배우자를 위한 뉴딜³²⁾, 장애인을 위한 뉴딜 프로그램에서 이용이 가능하다. 25세 이상 장기실업자를 위한 뉴딜 프로그램은 고용안정센터를 통해 제공되는 각종의 근로유인 프로그램과 자격취득을 위한 훈련 프로그램을 이용할 수 있고, 편부모를 위한 뉴딜 프로그램은 근로유인 프로그램과 아동보육 서비스만 이용가능한 상태이다. 50세 이상자를 위한 뉴딜은 각종의 소득지원, 자영업 창업시 또는 취업시 고용할인

32) 아동이 없는 18~24세에 해당할 경우만이다.

(Employment Credit)이라 불리는 소득세 혜택 등의 지원을 받을 수 있다.

3) 뉴딜 프로그램과는 독립적으로 진행되는 직업훈련

가) 재직자훈련³³⁾

영국의 직업훈련제도는 일정한 제도가 장기적으로 존속하는 것이 아니고 상황이나 지역에 따라 주체나 내용에 많은 차이를 보이고 있다. 현재 영국의 직업훈련은 다음의 세 가지 범주로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 16~19세인 청소년에 대한 양성훈련(initial vocational training)으로 이는 다시 학교에서 이루어지는 직업훈련, 계속교육대학(Further education colleges)에서 이루어지는 직업훈련, 기업에서 이루어지는 직업훈련으로 나누어진다. 둘째는 계속직업훈련(재직자훈련)으로 기업이 자체적으로 실시하는 직업훈련, 정부가 지원하여 이루어지는 훈련, 개인이 자비부담으로 실시하는 직업훈련으로 구분된다. 셋째는 실업자를 위한 훈련으로 이는 20세 이상자를 위해 대학(college)에서 이루어지는 직업훈련과 학원 등 민간훈련공급기관에서 이루어지는 훈련으로 구분될 수 있다. 실업자훈련은 모두 정부의 재정지원으로 이루어진다.

영국은 기업체의 재직자훈련에 대해서는 원칙적으로 기업 자율에 맡기고 있기 때문에 기업체에 대한 훈련경비의 직접적인 지원은 없다. 소규모 기업은 예외인데, 소규모 기업을 위한 기술(skills for small business)³⁴⁾, 소규모기업훈련비 대부(Small Firm Training Loans)³⁵⁾, 지역경쟁력 강화예산(The Local Competitiveness Budget) 프로그램³⁶⁾이 실시되고 있다. 이 외에 기업을 위한 훈련지원

33) 본고에서는 정부지원 재직자훈련만 다루며, 기업에서 자체적으로 실시하는 재직자훈련은 다루지 않는다. 이는 전자의 경우는 적극적 노동시장정책의 범주 안에서 해석될 프로그램들이 존재하지만 후자의 경우는 그렇지 않기 때문이다.

34) 소규모 기업을 위한 기술 프로그램은 50인 미만의 근로자를 채용한 기업에 대해 기업 내 훈련교사 역할을 할 수 있는 1~2인의 근로자에게 교육기회를 제공한다.

35) 소규모기업훈련비 대부 프로그램은 1994년부터 시작되었으며, 이 역시 50인 미만의 근로자를 채용한 기업에게 지원된다. 영국의 주요 은행을 통하여 훈련비용을 지원하고, 이자는 교육고용부가 부담한다.

36) 1997~98 회계년도에 도입된 이 프로그램은 근로자 50인 미만 기업의 기술증진, 인력투자자 인증획득, 경영기술개발뿐 아니라 사업장의 숙련을 고도화, 훈련이 가치 있는 것을 사용자와 개인이 인식하도록 하는데 주안점이 있다. 이 예산의 규모와 내용을

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

프로그램으로는 인력투자자(Investor in People) 프로그램이 있다. 인력투자자(Investor in People) 프로그램은 1991년 시작되었으며, 국가가 기업의 바람직한 훈련에 대한 기준을 정하고 이에 기업들이 얼마나 맞추고 있는지를 평가하는 프로그램으로 평가를 받는 사용자와 기업훈련협의회가 함께 재정을 부담한다.

재직자훈련을 받는 개인을 위한 지원으로는 경력개발비용대부제도(Career Development Loan: CDL), 직업훈련비용공제제도(Vocational Training Loans), 개인학습구좌 프로그램 등이 있다. 경력개발비용대부제도는 총훈련비의 80%까지 모든 부대비용에 관하여 대부할 수 있다. 교육고용부는 일정비율의 이자를 대신 물어주며, 취업자·실업자 모두 신청할 수 있고, 실업자는 반드시 기업훈련협의회를 통해 신청해야 한다(취업자는 은행에 직접 신청). 실업자는 훈련이 전일제일 경우 생활비용, 과정비용까지 100% 신청가능하다. 직업훈련비용공제제도는 개인이 국가직업자격증(NVQ)을 취득하기 위한 훈련비용을 세금공제로 청구하는 것을 말한다. 훈련기관은 훈련비용에 대한 세금(현행 23%)을 공제할 수 있다.

나) 실업자훈련

실업자훈련은 청소년 실업자훈련과 성인실업자훈련으로 나누어 볼 수 있다. 청소년 실업자훈련은 주로 16~18세를 대상으로 하는데, 이는 다음과 같은 프로그램으로 구성된다.

<표 III-6> 청소년 훈련추이

	1998~99(실제)	1999~2000(추정)	2000~2001(계획)
지출(백만파운드)	711	863	920
신규 훈련생(천명)	198	265	283
국가직업자격 획득자 비중(%)	64	66	71

자료 : Department for Education and Employment(2000).

노동 정부의 지역사무소와 기업훈련협의회가 협상하게 된다. 이 예산은 기업훈련협의회에 의해 지역의 경제발전을 증진하는 것을 목적으로 집행된다. 사용자의 재정지원도 매칭펀드로서 집행되게 된다.

국가가 재정지원하는 청소년훈련(Work Based Training Programmes)은 의무교육이 끝나는 16세 이상의 청소년에 대하여 실시되며, 고등교육으로 진학하거나 취업하는 기회를 갖지 못한 청소년을 위한 여러 종류의 프로그램들이 1970년대부터 본격적으로 추진되어 왔다. 현재 존재하는 프로그램으로는 고급현대견습훈련(Advanced Modern Apprenticeships)과 기본견습훈련(Foundation Modern Apprenticeships, 이전의 국가훈련생제도 National Traineeships), 청소년훈련(Youth Training Scheme: YTS), 청소년 훈련카드제도로 구성된다.

고급현대견습훈련은 1995년부터 존재했던 현대견습훈련제도(Modern Apprenticeships)의 명칭이 변경된 것으로서 기업에서 견습훈련의 형태로 실시되며, 16~24세의 청소년에게 기술공·감독자·기능공 수준의 기술을 개발시키는데 목적을 두고 있다. 대부분의 고급현대견습훈련은 고용되거나 사용자들에 의해 임금을 지급받는 형태로 이루어지고, 고용되지 않았을 경우 기업훈련협의회에서 1주 최소 40파운드 이상의 훈련수당을 지급한다. 전국훈련기구와 기업훈련협의회, 사용자들이 협력하여 실시하며, 훈련기관에게 기업훈련협의회가 재정지원을 하도록 되어 있다. 기본견습훈련도 유사한 형태로 진행되며, 청소년훈련 계획은 의무교육이 끝나는 16세로부터 실업급여 대상이 되기 시작하는 19세 이전까지의 청소년을 위한 여러 가지 개별적인 훈련 프로그램을 수행한다. 훈련은 기업훈련협의회를 통해 이루어지며, 훈련계획의 기본적인 정책목표는 폭넓은 직업교육과 국가기술자격(2 수준: level 2)의 획득이다.

청소년 훈련카드제도(Youth Card)는 1990년에 직업훈련코스에 대한 청소년들의 선택폭을 넓히면서 훈련기관들간의 경쟁을 유도함으로써 훈련의 질을 높이는 것을 목적으로 도입하였다. 일종의 바우처제도로써 신용카드와 유사하게 사용자가 기업훈련협의회로부터 카드를 발급받아 원하는 훈련기관이나 기업에게 카드를 제출하고 훈련을 받는 제도이며 고급현대견습훈련 등과 같은 다른 훈련 프로그램에 연결시켜 활용하는 것이 가능하다.

성인실업자훈련(Work-Based Training for Adults)³⁷⁾은 25~63세의 6개월

37) 과거에 성인 실업자훈련은 19세 이상 실업자에게 해당되었는데, 실업자는 양성훈련이나 계속훈련제 내의 프로그램 안에 있는 직업교육훈련을 이수해야 했다. 1998년까지 실업자훈련은 '직업을 위한 훈련(Training for Work: TfW)'이라는 이름하에 행해졌으

이상 장기실업 상태인 실업자를 대상³⁸⁾으로 훈련을 통하여 실직한 성인들의 계속고용 및 창업을 지원하는 것이 목적이다. 지역마다의 경제상황 및 기술전략과 일치하는 훈련을 지향하기 때문에 지역개발기구(Regional Development Agency), 기업훈련협의회, 상공회의소 등이 지역의 훈련내용, 숙련유형 결정에 중요한 역할을 한다. 기업훈련협의회 등이 재정지원을 통해 민간 및 대학의 훈련기관들이 훈련을 시키는 형태로 이루어지며, 훈련생 수요에 맞춘 훈련 등 여러 형태의 훈련을 지원한다. 계속교육대학에서의 실업자훈련도 빼놓을 수 없는데, 계속교육대학이 실업자훈련을 주된 임무로 하는 것은 아니지만 전체 학생의 7%가 실업자이다. 이들은 실업자이기 때문에 수업료가 정부에서 지원되며, 뉴딜 프로그램의 일환으로 실시되는 직업훈련강좌 중 몇 가지가 계속교육대학에서 이루어지기도 한다(고혜원, 1999).

일반적으로 성인실업자훈련은 표준화된 직업훈련 모듈(module)을 이용해서 이루어지는 훈련이어야 지원이 가능하고, 훈련생들에게 훈련을 받을 수 있는 자금을 공급하며, 대체로 숙련부족을 겪고 있는 사용자와 취업을 위해 훈련을 받는 자 사이의 계약형태를 취하고 있다. 또한 자기고용을 지원하기 위해 자영업 상담 및 초기활동 지원, 사업계획 발전지원, 적절한 기술훈련 상담 등도 훈련과 함께 이루어진다.

4) 뉴딜 프로그램과는 독립적으로 집행되는 고용보조금

영국에서도 고용보조금이 노동수요를 진작하기 위해 존재해 왔다. 1970년대

며, 이는 19세부터 63세까지의 실업자 중 6개월 이상 실업자를 대상으로 시행되었다. 직업을 위한 훈련(TfW)은 실업자 개인에 대한 상담에 근거하여 진로지도, 훈련, 자격증, 취업경험 프로그램 등을 실시하는 내용으로 되어 있었으며, 장기실업자의 취업촉진을 목적으로 하였다. 성인실업자훈련은 1997년 3월 노동당 정부가 들어서면서 변화되었다. 18세 이상 24세 이하 연령층에 속하는 실업자들에게 뉴딜이라는 새로운 프로그램이 생겼으며, 최근 25세 이상 2년 이상 장기실업자도 뉴딜 프로그램에 편입되었다. 25세 이상 63세 이하 연령층에 속하는 6개월 이상 실업자들에게는 직업을 위한 훈련(TfW) 대신 성인실업자훈련(Work-Based Training for Adults: WBLA)이 생겼다.

38) 장애인, 고용청의 승인을 받은 대규모 고용조정 이직자 등은 실업과 동시에 훈련을 받을 수 있다.

후반과 1980년대 초·중반에는 채용보조금이 폭넓게 사용되었다. 1980년대 중반에 지역사회 프로그램(Community Program)을 통해 임시근로 장소가 공공 혹은 자원봉사기관들에 의해 저숙련된 사람들을 위해 환경·지역사회 서비스(social service) 영역에서 제공되었다. 1980년대 후반 노동시장정책의 강조점이 훈련으로 전환되면서 지역사회 프로그램은 축소되어 왔다. 1995년에는 모든 중앙정부 주도의 지역사회 프로그램은 북아일랜드를 제외하고는 폐지되었지만, 1996년 후반부터 다시 프로젝트 근로(Project Work)라는 이름하에 부활되었다. 이는 13주 이상 구직자 급여를 받은 사람 중 여타의 프로그램에 등재되지 못한 사람들의 의무근로와 자발적 구직을 혼합한 형태의 프로그램이다.

이 외에도 장애인을 위한 채용보조금과 보호작업장(sheltered work), 근로접근 프로그램(Access to Work), 근로경험 프로그램(Job Introduction Scheme), 고용보조 프로그램(Supported Employment Programme), 재고용 프로그램 등이 실시되고 있다.

5) 고용촉진지구

고용촉진지구(Employment Zone) 프로그램은 1998년 2월 시험 프로젝트로 시작되었으며 2000년 4월부터 본격화되었다. 실업률이 높은 지역—적어도 14개 지역을 선정—에 살고 있는 12~18주 동안 구직급여를 수급중인 25세 이상의 장기실업 구직자에 대하여 뉴딜 프로그램에서처럼 훈련 및 고용보조금 등 지원을 하는 프로그램으로 이 지원은 지역기구, 자원단체, 기업 등 뉴딜과 같은 선상에서 파트너십을 통하여 이루어진다.

라. 보험료를 재원으로 하는 프로그램

노·사가 공동으로 낸 보험료를 바탕으로 재원을 마련하여 수행되는 노동시장 정책으로는 실업급여인 기여기초형 구직자 급여가 있다. 기여기초형 구직자 급여를 받으려면 실업급여 청구 이전 2년 동안 매년 주당 최저소득의 25배 이상의 소득활동을 하고 그에 따른 국민보험료를 납부했거나, 청구 이전 1년 동안 주당 최저소득의 50배 이상의 소득활동을 하고 그에 따른 국민보험료를 납부한 실적이 있어야 하고, 고용안정센터에서 구직자 약정(Jobseeker's Agreement)을 작성해

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

야 한다. 만약 자산이 8,000파운드 이하이면 소득기초형 구직자 급여를 받을 수 있다.

기여기초형 구직자 급여의 대기기간은 3일이며, 2주에 한번씩 고용안정센터에서 적극적 구직활동 여부와 근로할 능력이 있다는 것을 증명해야 한다. 소정 급여일수는 182일이며, 연령에 따라 다음의 액을 지급받을 수 있다. 또한 장애 여부, 연금수급 여부에 따라 프리미엄을 더 받을 수 있다.

<표 III-7> 기여기초형 구직자 급여 지급액

(단위 : 파운드)

연 령	주당 지급액
16~17세	31.45파운드
18~24세	41.35파운드
25세 이상	52.20파운드

자료 : http://www.dss.gov.uk/lifeevent/benefits/jobseeker%27s_allowance.htm.

마. 기타 자원 프로그램

기타 재원으로 이루어지는 프로그램으로는 잉여노동력해고수당(Redundancy payments)이 있다. 잉여노동력해고수당이란 경영상 필요로 인한 해고시에 사용자가 종업원에게 일시금(lump-sum)으로 보상금을 지급하는 것을 말한다. 잉여노동력해고수당의 범위에는 일시금으로 지급되는 보상금 외에도 체납된 임금이나 체납된 휴가수당이 있을 경우 이것도 포함된다. 다만, 보상금의 경우에는 고용계약을 맺고 2년 이상 근속한 자 중 20~64세에 해당하는 사람만 받을 수 있다. 이를 받기 위해서는 경영상 필요에 따라 해고되어야 하는 것이 원칙이지만, 13주 중 6주 이상 또는 연속하여 4주를 무급으로 일시해고(lay-off) 당했을 경우나 2년 계약제로 고용되었는데 계약이 갱신되지 못하고 종료되었을 경우, 해고예고가 된 상태에서 자발적 퇴사를 했을 경우에도 받을 수 있다. 다만, 어떤 경우든 바로 이직했을 경우에는 받을 수 없게 되어 있다. 보상금액은 근속기간, 임금수준, 나이에 따라 자신이 받던 주당 임금의 최저 1배부터 최대 30배까지 받

을 수 있다³⁹⁾. 이 때 주당 임금 기준은 국가최저임금위원회가 발표한 주당 최저 임금보다 높아야 하고, 법으로 정해진 최대액보다 낮아야 한다.

2. 미 국

가. 미국 노동시장정책과 자원조달방식의 개요

영국과 같이 미국에서도 노동시장정책은 실업급여와 적극적 노동시장정책을 통칭하는 개념으로서 사용되지 않았다. 실업급여 프로그램과 적극적 노동시장정책 프로그램은 제도적으로 거의 완전히 분리되어 운영되어 왔다. 소극적 노동시장정책 수단인 실업보험은 연방정부와 각 주정부가 공동으로 운영하고 있으며, 적극적 노동시장정책 프로그램은 연방정부 주도로 연방정부 예산으로 추진되어 왔다(Schmid, G., and B. Reissert, and G. Bruche, 1992).

실업보험은 루즈벨트 행정부 시절인 1935년에 사회보장법(social security act)이 제정되면서 도입되었다. 실업보험은 연방노동부(Department of Labor)와 각 주정부가 공동으로 관리운영하고 있다. 각 주의 실업보험제도가 연방법이 정한 최소기준(minimum standard)을 충족시키면 당해 주의 고용주는 6.2%의 연방실업세(federal unemployment tax) 중 5.4%포인트를 감면받아 0.8%의 연방실업세만 납부하면 되도록 함으로써 각 주정부가 실업보험제도를 운용하도록 유인하고 있다. 또한 0.8%의 연방실업세의 수입을 재원으로 연방정부는 각 주의 실업보험의 관리운영비를 지원해 주고 있으며, 고실업 시기의 실업급여의 지급기간을 연장해 주기 위해 1971년부터 도입된 연장급여(extended benefits)에 소요되는 비용의 50%를 각 주정부에 지원하고 있다.

각 주정부는 독자적인 실업보험제도를 운영하고 있다. 따라서 실업급여의 요건, 지급기간 및 수준, 실업보험료의 결정 등은 각 주의 사정에 따라 다를 수밖에 없다. 실업급여에 직접 소요되는 재원은 각 주정부가 사업주에게 실업보험세

39) 자세한 내용은 영국 통상산업부 홈페이지의 「<http://www.dti.gov.uk/access/ready.htm>」 참조. 연령 및 근속년수에 따라 몇 주분의 일시금을 받을 수 있는가를 보여주는 테이블이 등재되어 있다.

(unemployment insurance tax)를 징수하여 조달하는데, 주 실업보험세는 실업을 많이 야기한 사업주에게 더 많은 실업보험세를 부과하는 경험료율(experience rating)의 원칙이 적용되고 있다. 다만, 연방정부에서 근무하다가 실업한 사람의 실업급여에 소요되는 재원은 연방정부의 일반회계에서 부담한다. 대부분의 국가에서는 실업급여에 소요되는 재원을 노사 모두로부터 징수하는 것이 보통인데, 미국은 사업주로부터만 징수하고 있으며, 사업주의 고용안정노력을 유도하기 위해 사업주에 대한 실업보험세에 경험료율을 적용하고 있는 점이 특징이다.

소정의 실업급여일수가 소진된 실업자에게 고실업 시기에 실업급여의 지급 일수를 일정기간 연장해 주는 연장급여에 소요되는 재원은 연방정부와 개별 주정부가 50%씩 부담하고 있다. 개별 주정부의 실업보험 관리운영비용은 연방정부가 징수한 연방실업세를 재원으로 연방정부가 부담한다.

미국은 소극적 노동시장정책의 추진에 있어서 연방정부는 각 주정부의 자율성을 최대한 존중하여 각 주정부가 지켜야 할 최소기준만을 설정하고 구체적인 실업보험제도의 내용과 집행은 각 주정부에게 일임하고 있으나, 연방정부는 연방실업세를 통해 징수한 재원을 활용하여 각 주정부에 대한 경제적 유인을 제공하는 방식으로 연방정부의 정책의지를 개별 주정부의 실업보험제도의 운용에 반영시키고 있다.

미국에서 적극적 노동시장정책은 1960년대 초부터 확산되었다. 이 시기에는 주로 노동시장에서 취업이 어려운 집단인 장애인, 청소년 등을 위한 훈련 프로그램이 주로 활성화되었다. 고용창출 프로그램은 1970년대 초반에야 도입되었다. 적극적 노동시장정책을 위한 법적 틀은 1973년에 고용훈련법(the Comprehensive Employment and Training Act: CETA)을 통해 마련되었다. 이 법을 계기로 적극적 노동시장정책은 장애인이나 청소년 등의 집단을 넘어 모든 노동시장 참여자를 대상으로 하는 고용정책 도구로 확대되었다. 고용훈련법은 고용창출 프로그램에 부정참여 문제가 두드러지면서 1983년 직업훈련협력법(the Job Training Partnership Act: JTPA)에 의해 대체되었다. 직업훈련협력법을 통해 고용훈련법에서 실행되었던 고용창출·고용보조금 프로그램은 없어졌고 이로 인해 미국의 적극적 노동시장정책 전반에서 고용창출·고용보조금 프로그램은 크게 위축되었다. 2000년 7월 1일부터 직업훈련협력법이 인력투자법(Workforce Investment

Act)⁴⁰⁾으로 대체되면서 다시 고용창출·고용보조금이 지급될 수 있게 되었다.

적극적 노동시장정책에서는 연방 노동부가 재원 및 정책을 책임진다. 직업 소개에 소요되는 재원은 각 주정부의 실업보험 관리운용비용과 함께 연방실업세의 징수를 통해 조성되는 재원으로부터 조달되며, 나머지 적극적 노동시장정책의 프로그램을 시행하는데 소요되는 재원은 모두 일반회계를 통해 조달된다. 관장기관 면에서 보면, 직업훈련협력법이 시작되기 전에는 연방노동부의 지역사무소(regional offices)가 적극적 노동시장정책의 집행을 책임졌지만⁴¹⁾, 직업훈련협력법에서부터는 집행 책임이 주정부와 지역자치정부로 이관되었다. 이는 적극적 노동시장정책 수행에서 지역상황에 걸맞는 정책마련과 프로그램의 비용효과적(cost effective) 수행을 위함인데, 이 경향은 직업훈련협력법을 대체한 인력투자법에서 더욱 강화되었다.

미국의 적극적 노동시장정책은 몇 가지 점에서 여타의 국가들과 다른 특색을 보인다.

첫째, 참가 자체가 자발적이다. 즉, 실업급여를 받으려면 반드시 훈련에 참가해야 한다면 하는 성격을 갖고 있지 않으며⁴²⁾, 실업기간이 얼마 이상이어야 참가할 수 있다든지 하는 조건이 없다는 것이다. 이와 같은 점은 대체로 다른 OECD국가들에서 실업급여 지급이나 실업후 6개월 또는 1년 이상 등으로 참여자격을 제한하여 적극적 노동시장정책 프로그램(훈련을 포함하여)을 운영하는 것과 비교하면 예외적인 것이다(OECD, 1999).

둘째, 적극적 노동시장정책 프로그램들이 청소년, 상이군인, 이민자, 고령자, 해고자, 경제적으로 불리한 처지의 노동자들과 같은 특수한 집단을 대상으로 수행된다는 점에서도 다르다. 직접적인 직업창출 프로그램은 매우 작은 규모로 실행되고 있으며, 주로 고령자, 장애인 등을 대상으로 한다(OECD, 1999).

40) 1998년 제정되었지만, 이행기간을 거쳐 2000년 7월 1일부터 전국적으로 시행된다.

41) 이 범주에서 직업소개와 연방노동부가 관할하지 않는 프로그램은 제외된다. 미국에는 노동부가 아닌 다른 부서에서 관리하는 수많은 적극적 노동시장정책 프로그램이 있는데, 잡다한 프로그램 숫자에 비해 규모는 상대적으로 미미하므로 여기서는 연방노동부가 주관하는 프로그램만 다루겠다.

42) 다만, 실업급여를 수급하려면 적극적으로 구직활동을 해야 하는데, 이 때 적극적 노동시장정책 프로그램에의 참여가 적극적 구직활동으로 인정된다.

셋째, 적극적 노동시장정책의 재원이 마련되고 계획되고 수행되는 방식에서 다른 나라와 다르다. 적극적 노동시장정책의 재원은 주로 연방정부 수준에서 일반회계를 통해 마련되며, 어떤 공식에 따라 개별 주, 지역, 서비스 당국으로 배분된다. 배분받은 기관들은 이 재원을 어떻게 사용할 지를 결정할 수 있다. 즉, 재원마련은 연방정부가, 운영은 사업을 시행하는 지역에서 자율성을 갖고 시행하는 시스템이다. 연방노동부는 산하의 고용훈련국(Employment and Training Administration)을 통하여 지역수준에 대한 지원과 통제기능만을 수행한다(Schmid, G., and B. Reissert, and G. Bruche, 1992)(OECD, 1999).

마지막으로, 미국에서 적극적 노동시장정책은 공공고용서비스기관이 아닌 다른 기관을 통해 이루어지는 특징을 가지고 있다. 스웨덴, 독일, 오스트리아, 일본 등은 모든 적극적·수동적 노동시장정책이 노동부에서 고용안정센터로 연결되는 공공고용서비스기관을 통해 참가자의 선발, 훈련기관과의 계약, 프로그램의 개발과 기금마련이 이루어지지만, 미국은 지역의 민간·지방자치단체 등이 공공고용서비스기관과는 별도의 기구를 만들어 여기서 적극적 노동시장정책과 관련된 제반의 사항을 담당한다.

나. 자원조달과 관장기관

1) 노동시장정책 자원조달방식⁴³⁾

소극적·적극적 노동시장정책의 재원은 앞서 보았듯이 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 연방 및 주 실업세와 연방정부의 일반회계가 그것이다. 앞서 보았듯이 실업급여에 직접 소요되는 재원은 주정부가 주실업보험세 또는 임금세(payroll tax)를 통해 사업주로부터 조달하고 실업보험의 관리운영비용과 직업소개의 업무에 소요되는 재원은 연방정부가 연방실업세를 통해 사업주로부터 조달하고 있다. 반면에 직업소개를 제외한 적극적 노동시장정책에 소요되

43) 미국 노동시장정책 자원조달방식의 중요한 포인트는 실업세를 통한 자원조달이라는 측면과 적극적 노동시장정책 재원이 지역으로 배분되는 방식이다. 따라서 여기에서는 실업세 부분을, 다음의 자원배분에서는 일반회계를 통해 마련된 재원이 지역으로 배분되는 방식을 중점적으로 살펴보겠다.

는 재원은 일반조세를 통해 재원이 마련되고 있다.

이와 같이 노동시장정책을 위해 조성된 재원은 모두 연방 노동부 산하 고용훈련국(Employment and Training Administration)에서 예·결산 편성권한을 갖고 있다⁴⁴⁾. 고용훈련국은 이들 프로그램을 모두 7개의 계정으로 나누어 예산을 편성하는데, 훈련 및 고용서비스 계정에 대부분의 적극적 노동시장정책 예산이 편성되고 나머지 노동시장정책 프로그램은 각 프로그램을 위한 독자적 계정을 통해 관리된다⁴⁵⁾. 미국의 회계연도는 매년 10월부터 다음해 9월까지이다.

연방실업세(Federal Unemployment Tax: FUT)는 1939년부터 연방국세청(Internal Revenue Service)에 의해 징수되고 있으며, 사용자가 근로자에게 지급한 연간 7,000달러까지의 임금에 대해 6.2%를 징수한다. 만약 주정부가 실업보험제도를 시행하고 있어 실업보험료로서 사용자에게 실업보험세 또는 주임금세를 징수하고 있으면 사업주가 부담해야 할 6.2%의 연방실업세 중 5.4%의 연방실업세가 감면되어 사업주는 0.8%의 연방실업세만 납부하면 된다⁴⁶⁾.

한해 20주 동안 매주 하루 이상씩 한 명 이상을 고용했거나 한해 한 분기 이상 1,500달러 이상의 임금을 지불한 적이 있는 사용자는 소득세 산정시 기준이 되는 임금 및 비임금 비용에 대해 연방실업세를 납부하여야 한다. 농업에 종사하는 사용자라면 각각 10명 이상, 20,000달러 이상 임금을 지불해야 의무적용대상이다. 가사근로자를 고용하고 있을 경우에는 매년 한 분기에 현금 임금(cash wage)으로 1,000달러 이상을 지급한 적이 있을 경우 적용대상이다. 비영리조직의 사용자라면 국세청 규정에 의한 비영리조직 범주에 속하거나 20주 이상 4인

44) 1969년부터 연방실업세로 마련된 기금이 연방예산으로 통합되었다. 이로 인해 연방실업세 기금운용 내역은 의회 승인사안이 되었다(OECD, 1999).

45) 훈련 및 고용서비스 계정 외에도 탈복지(Welfare to Work) 프로그램 계정, 고령자 공공근로 프로그램 계정, 주실업보험 및 고용서비스 프로그램 계정, 전직 연방정부 실직자 실업급여 계정, 실업신탁기금 및 기타 기금 선불계정, 프로그램 운영비용 계정(도제훈련은 여기서)이 있다(<http://www.doleta.gov/budget/acctstr2.htm>).

46) 주임금세는 대체로 5.4%인데, 실제 사용자가 부담하는 보험료율은 경험률 제도를 따라 설정되기 때문에 실업을 적게 유발시킨 사용자들은 이보다 적게 낼 것이다. 연방실업세는 각 종업원이 받는 임금 중 7,000달러까지만 실업세를 부과하지만, 각 주는 재정형편에 따라 이보다 높은 수준의 임금까지 과세 범위에 포함시키기도 한다.

미만의 인원만을 고용한 경우 의무적용에서 제외된다. 그리고 공무원도 적용대상이지만 선출직 공무원, 주정부 소속 방위군은 적용대상이 아니다.

징수된 연방실업세 및 주실업보험료인 주임금세는 연방정부 재무부의 실업신탁기금(the Unemployment Trust Fund: UTF) 내의 여러 계정에 입금된다. 연방실업신탁기금은 징수된 연방실업세의 총괄적인 관리를 위해 1935년 사회보장법에 의해 설치되어 운용되고 있다. 연방실업신탁기금의 운영⁴⁷⁾은 연방재무부가 관장한다. 연방실업세로부터 마련된 재원은 각 주정부의 실업보험 프로그램의 관리운용비용과 연장급여 지출의 50%를 지원하는 데에 쓰인다. 또한 연방실업세는 실업신탁기금 안의 대부계정으로 옮겨져 실업보험 누적적립금이 고갈된 주의 실업급여 재정적자에 대해 대부해 주는 역할도 수행한다.

연방실업신탁기금의 실업급여관련 계정은 다음과 같다⁴⁸⁾.

① 고용보장행정계정(Employment Security Administration Account: ESAA): 납부된 연방실업세의 80%는 고용보장행정계정으로, 20%는 연장급여계정으로 들어간다. 법에 따르면 이 두 계정에 입금될 수 있는 수입의 상한선이 있는데, 이를 넘는 수입은 모두 연방실업계정으로 입금된다. 고용보장행정계정을 통해 연방 및 주의 실업보험 프로그램 관리운용비용, 상이군인 고용서비스, 주(州) 고용서비스 비용이 지출된다.

② 연방실업계정(Federal Unemployment Account: FUA): 각 주의 실업보험계정의 적자로 인하여 실업급여를 지급할 수 없을 경우 각 주의 실업보험계정에 대부해 주는 기금의 계정이다. 주에 대부할 때는 이자를 받도록 되어 있고, 연방실업계정의 기금이 대부해야 하는 액수보다 부족할 경우 실업신탁기금 내 다른 계정이나 재무부로부터 일반회계지원을 받도록 되어 있다. 재무부로부터 지원 받은 기금은 이자를 쳐서 갚도록 되어 있다⁴⁹⁾.

③ 연장급여계정(Extended Unemployment Compensation Account: EUCA):

47) 이는 기금운용도 포함한다. 이를테면, 실업급여 등 사업에 필요한 지출을 넘어 너무 많은 돈을 국채에 투자하지는 않았는지를 포함하여 감독하게 된다.

48) 아래에 열거된 계정 외에도 철도은퇴계정(Railroad Retirement Accounts) 등이 있다.

49) 기금 내 다른 계정에서 대부했을 경우 이자상환의무는 없다. 재무부로부터 빌리는 돈에 대한 이자는 일종의 벌칙인 셈이다.

1970년 설립된 연방·주 연장급여법에 따라 연장급여의 지급을 위해 만들어졌다. 연장급여 프로그램은 고실업이 발생한 지역에서 정규 실업급여를 모두 소진한 사람에게 지불되도록 되어 있는데, 연장급여의 절반은 주 임금세를 통해, 나머지 절반은 연방실업세를 통해 재원을 조달하도록 되어 있다. 만약 연장급여계정의 기금이 부족할 경우 실업신탁기금 내 다른 계정이나 재무부로부터 빌리도록 되어 있다. 재무부로부터 일반회계지원을 받을 경우 이자를 쳐서 갚아야 한다.

대량실업이 지속되는 시기에 한해 지급되는 긴급실업급여(emergency unemployment compensation benefits) 재원을 마련하기 위해 재무부로부터 갚을 필요가 없는 일반회계 지원을 이 계정을 통해 받을 수 있도록 되어 있다. 이 급여를 지급하려면 의회승인을 필요로 한다.

④ 연방공무원 실업급여계정(Federal Employees Compensation Account: FECA): 연방공무원에 대한 실업급여 지급에 필요한 재원으로 사용되며, 연방정부가 소요재원을 부담한다.

⑤ 주 실업보험계정: 주 실업보험계정에는 주 임금세가 예치되고, 각 주마다 자신의 실업보험계정을 가지며, 이는 오로지 해당 주의 실업급여 지급을 위해서만 사용된다. 주 실업보험계정에 적자가 발생할 경우에는 연방실업계정으로부터 대부를 받을 수 있다. 연방정부는 각 주의 재정적자 발생을 최소화하기 위해 최소 적립금 규정을 제시하고 있는데⁵⁰⁾, 현재 최소 적립금 규정을 지키지 못하고 있는 주는 워싱턴, 테네시 주 등 19개 주에 달한다.

1999년 9월 30일 현재의 재정상황을 보면, 연방 실업신탁기금의 총자산이 총부채를 78.4억달러 초과한 상태이다. 이러한 초과분은 재무부에 의해 국채에 투자된다. 현재 보유중인 국채의 순가치는 1999년 9월 30일 현재 77.4억달러로 추산된다. 여기서 발생하는 이자는 전액 주와 연방계정으로 분배된다. 1999년 회계연도에 국채로부터의 이자수입은 4.9억달러였던 것으로 나타났다. 연방 및 주 실업세 및 상환금 수입이 1999년 회계연도에 26.5억달러였고, 실업급여 및 연장급여 지급에 20.4억달러가 지출되었다.

연방실업세 및 주임금세는 실업급여와 공공고용안정서비스를 뒷받침하는

50) 각 주가 최대로 실업급여를 지급한 해 만큼의 누적적립금을 보유하고 있어야 한다는 것이 이 규정의 내용이다. 그러나 이 규정은 강제규정은 아니다.

재원으로 사용된다. 연방실업세와 주임금세는 다른 나라의 실업보험료에 해당하는 것이므로 실업보험료를 통해 실업급여와 공공고용안정서비스의 재원이 마련되는 셈이다. 보다 자세히 보면, 연방실업세는 고용서비스와 주실업보험의 관리운영비용, 연장급여 지출의 절반, 주실업보험계정 적자발생시 대부를 위한 연방계정의 재원으로 활용된다.

실업급여 중에서 연방종업원의 실업보험은 일반 세수로부터 기금이 마련된다. 기존의 고용서비스와는 다른 혁신적인 고용서비스 형태인 윈스톱 서비스센터 관련비용의 경우, 지역마다 상황이 다르므로 일반화할 수는 없지만 대체로 연방실업세 수입을 통해 관련행정비용, 기존의 센터를 윈스톱 서비스센터로 변경하는 리모델링(re-modeling) 비용 등을 조달하고 있다. 주임금세는 대개 각 주정부의 고용관련부처(the state employment security agencies)를 통해 징수되어 각 주의 실업급여 및 연장급여의 재원으로 사용된다. 연장급여에 소요되는 비용은 연방과 주가 각각 절반씩을 부담한다.

이상과 같은 미국의 노동시장정책 자원조달방식을 요약하면 [그림 III-4]와 같다.

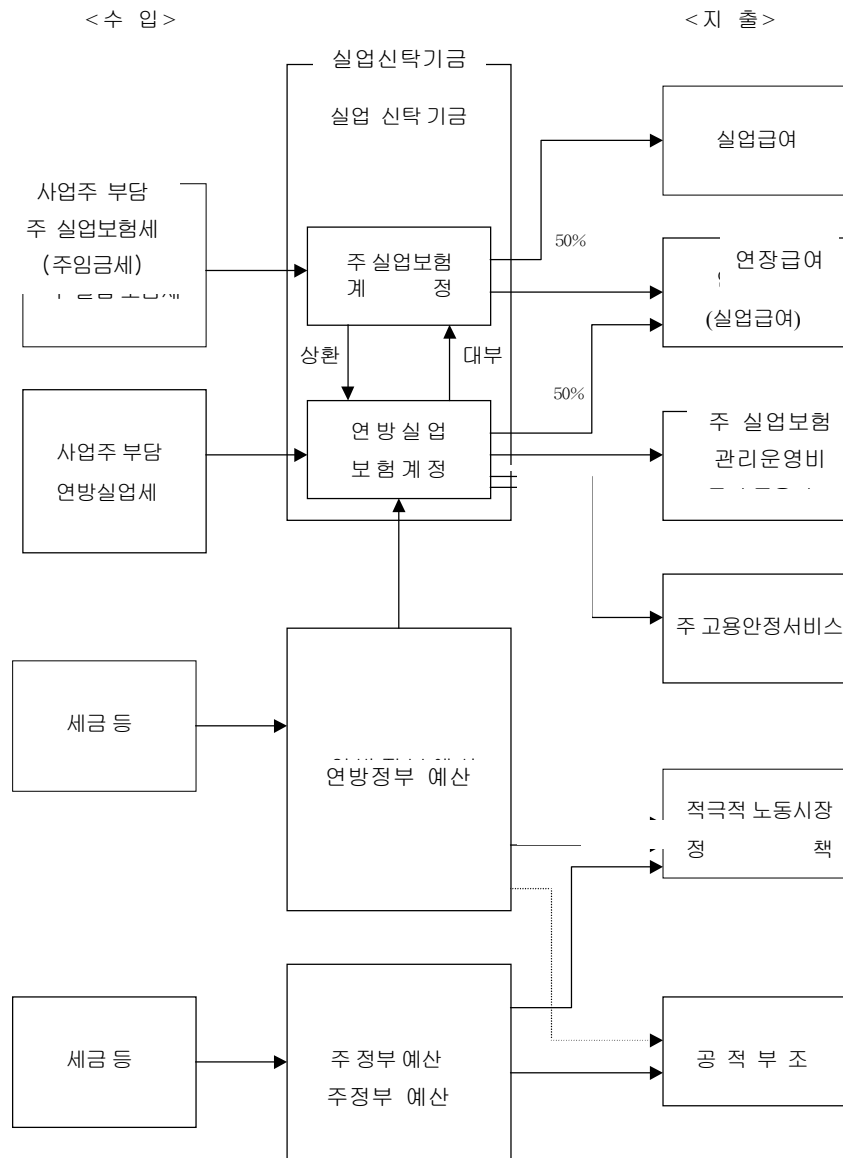
2) 자원배분

연방노동부가 마련한 재원은 주(州)를 거쳐 지역(local)으로 배분되는데, 자원배분방식이 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책의 경우가 다르다. 가장 큰 차이점은 적극적 노동시장정책의 경우 영국에서처럼 자원배분을 성과와 연계시킨다는 점이다. 공통점은 소극적·적극적 노동시장정책 자원배분에서 지역노동시장 상황이 중요한 변수로 고려된다는 점이다.

우선, 소극적 노동시장정책의 경우 연방재무부의 실업신탁기금내 주실업보험계정에 적립된 기금은 당해 주의 실업급여의 지급에 사용되도록 당해 주에 배분된다. 이외에 연방정부가 소극적 노동시장정책을 위해 마련한 재원의 배분은 일련의 공식에 따라 이루어지게 되는데, 그 공식에서 고려되는 요인은 각 주의 인구, 실업보험 피보험자수 추정치, 주별 실업보험 지출액 추정치, 기타 연방노동부가 타당하다고 인정한 주별 요인이다. 적극적 노동시장정책 중 공공고용안정서비스 비용(직업소개기관 운영비용 등)도 주의 노동인구, 실업

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

[그림 Ⅲ-4] 미국의 노동시장정책 자원조달방식



를, 주실업보험계정 적자 여부를 고려하여 배분된다.

공공고용안정서비스를 제외한 적극적 노동시장정책⁵¹⁾의 경우 1983년 제정된 직업훈련법 이전에 존재했던 교육훈련법 시대에는 연방노동부⁵²⁾가 직접 지역훈련기관이나 기업과 계약하여 훈련 및 고용보조금 재원을 배분·집행하였다. 이 때는 프로그램 집행에 소요되는 비용에 따라 재원이 훈련기관으로 배분되었다. 그러나 이러한 훈련집행방식에 대한 반성으로 직업훈련협력법이 도입되면서 성과가 중요한 자원배분의 원리로 자리잡게 되었다⁵³⁾.

성과관리는 모든 직업훈련협력법에 의한 훈련에 적용되었지만, 특히 성인훈련(II-A)에서 가장 발전되었다. 성인훈련(II-A)의 경우 성과지표로는 훈련 이후 정부 보조를 받지 않는 일자리에 취업한 사람수, 훈련이 끝난 후 일정기간이 지난 다음 소득이 증가했는가 여부, 훈련생 중 복지급여 수급자수 감소 여부와 급여지급액 감소 여부가 활용되었다. 청소년관련 프로그램의 성과기준은 일정한 목표의 달성 여부였는데, 고용경쟁력의 개선⁵⁴⁾, 초·중·고등교육 이수·견습훈련 등 여타의 훈련 프로그램 등록자수 혹은 군대 입대자수 등이 활용되었다. 여기에 비용효율성 기준이 추가된다. 이렇게 정해진 표준은 적어도 75%가 달성되어야 했다. 75% 단서가 붙은 성과표준을 달성하는 것이 너무 쉬

51) 적극적 노동시장정책의 자원배분의 경우 양적 규모와 합의 면에서 의의가 큰 인력투자법에 의해 연방-주-지역으로 재원이 배분되도록 규정되어 있는 프로그램과 사회보장법에 따라 시행되는 탈복지 프로그램만 다루도록 하겠다.

52) 정확히는 연방노동부 지역사무소를 통해 이런 모든 과정이 이루어졌다.

53) 그렇지만 아래에 설명되는 것과 같은 방식의 자원배분은 연방노동부가 기획하지만 주·지역자치조직에 의해 관리되는 적극적 노동시장정책 프로그램의 경우만 해당된다. 연방노동부가 직접 관리하는 노동시장정책도 존재하는데, 직업훈련단(Job Corps) 프로그램, 재향군인 고용 프로그램(Veterans Employment Program), 인디언 및 토착주민지원금, 이주 및 계절농업노동자지원금이 그것이다. 이들 지원금과 관련된 비용은 연방노동부에서 각 지역훈련기관 및 기업으로 직접 배분된다. 여기에서도 각 사업은 자체 성과기준에 따라 성과가 측정되고 이에 따라 지원금이 지급된다. 이 밖에 연방노동부에서 관리하는 프로그램으로 도제훈련이 존재하는데, 훈련생의 임금과 훈련비용은 학생과 기업의 부담이지만, 연방정부가 훈련의 질 및 훈련생의 노동권을 보호하기 위한 감독과 프로그램 내용 향상 및 등록된 프로그램의 관리와 신규 등록과 관련된 행정적 역할을 수행하므로 이러한 활동에서 발생하는 비용을 연방정부가 부담한다.

54) 고용경쟁력이 무엇을 지칭하는가는 지역의 상황에 맞게 정의되었다.

운 일이었다는 지적도 있었지만, 이와 같은 기준은 각 지역서비스센터(Service Delivery Area) 수준에서 지역상황을 고려하여 주지사(State Governor)에 의해 조정·결정되었다.

미국 시스템이 앞서 살펴본 영국의 경우와 다른 점이 있다면 지역조건 등을 중요한 고려요소로 삼아 성과의 기준을 유연하게 적용한다는 점이다. 연방에서 주(州)로 자금이 배분될 때에는 성과기준이 존재하지 않으며, 주에서 지역서비스센터로 기금이 분배될 때부터 성과기준이 적용된다. 주는 연방정부로부터 받는 기금의 6%를 지역서비스센터에 대한 기술적 지원⁵⁵⁾ 또는 성과에 따른 추가지원금(incentive)으로 지원할 수 있게 되어 있다. 훈련기관과 지역서비스센터와의 계약에 대해서는 일반화될 수는 없지만 대략 기금의 10~20%가 성과에 따라 지급된다.

대략 1,000만에서 3,900만 정도의 미국인이 직업훈련협력법에 의한 훈련을 받을 자격이 있는 것으로 추산되지만, 실제 훈련을 받는 사람은 100만명 정도인 상황에서 성과에 기반한 재정지원 시스템은 영국의 경우와 유사하게 훈련을 받아서 성과를 내기 어려운 취약집단이 훈련기관에 의해 배제되는 훈련의 부익부빈익빈 문제가 발생했다고 보고된다(Felstead, 1998).

이와 같은 성과에 따른 재정배분 원리는 직업훈련협력법을 대체한 인력투자법에서 더욱 강화되었다. 우선, 인력투자법이 직업훈련협력법에서 폐지된 고용보조금 프로그램을 부활시켰으므로 전에는 성과에 의한 재정지원이 이루어지지 않던 분야에까지 확대되었다는 점에서 그러하다. 이 점은 이전에 성과에 의한 자원배분 원리가 적용되지 않던 공공고용안정서비스에 대해서도 마찬가지이다. 이 법하에서 기존의 지역 고용안정센터가 원스톱 서비스센터로 확대개편되면 성과에 의한 자원배분 원리가 적용되게 된다. 또한 직업훈련협력법하에서는 연방정부에서 주정부로 재원이 배분될 경우 성과 원리가 적용되지 않았지만, 인력투자법 하에서는 여기서도 성과 원리가 적용되게 되었다. 그리고

55) 지역서비스센터가 요구하는 기준을 충족하지 못했을 경우 주는 우선적으로 기술적 지원을 제공해야 한다. 이를 제공받았음에도 불구하고 2년의 유예 뒤에 기준을 충족시키지 못한다면 지역서비스센터는 재조직화 계획(reorganization plan)을 수립해야 한다. 이 때 성과를 달성하지 못한 훈련기관과의 계약은 모두 해지되며, 다른 훈련기관과 새로 계약을 맺어야 한다.

이전에는 성과가 안 좋은 지역에게 도움을 주기 위한 기술적 지원 및 성과가 좋은 지역에게 유인을 제공하기 위한 추가지원금으로 주에 배분된 총기금의 5%를 쓸 수 있었지만⁵⁶⁾, 인력투자법에서는 이 뿐만 아니라 주별 성과에 따른 추가지원금을 각 주당 75만~3백만달러의 범위 안에서 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

인력투자법에 의해 바뀐 자원배분 원리 중 이전에는 없었던 연방에서 주로 자원배분시 작동하는 성과배분은 다음과 같은 유인과 제재에 기반하고 있다. 즉, 좋은 성과를 냈을 경우 추가지원금(incentive grant)이 75만~300만달러의 범위 안에서 지원되며, 나쁜 성과를 냈을 경우 총지원금의 5% 범위 안에서 지원금 삭감이 가능하도록 한 것이다. 이 때 성과는 적극적 노동시장정책의 대상 집단별로 성인, 실업자(dislocated worker), 14~18세 청소년, 19~21세 청소년, 고객만족 다섯 영역으로 나누어져 측정된다.

성인 및 실업자관련 프로그램의 경우 정부 지원금을 받지 않는 일자리로 취업 시킨 사람수, 이러한 일자리를 6개월 이상 지속한 사람수, 같은 시기에 이들이 받은 소득의 수준, 교육훈련을 받았을 경우는 획득된 자격증수, 졸업장 취득여부 등이 중요한 성과측정 기준으로 작용한다⁵⁷⁾. 청소년의 경우 14~18세 집단과 19~21세 집단간에 적용되는 성과측정 기준이 달라지는데, 14~18세의 경우 기본숙련(basic skill) 획득 여부, 중등학교 졸업장 획득 여부, 중등교육보다 상위수준 교육으로 진입한 사람수, 군대 입대자수, 취업한 사람수 등이 기준이 되고, 19~21세의 경우는 성인과 동일한 성과측정 기준이 적용된다. 고객만족이란 행정서비스에 대한 이용자의 만족 정도를 뜻하며, 수요자(실직자 등)와 공급자(훈련기관 등) 양측에서 평가되며, 이를 위한 지표는 연방노동부가 마련한다.

이러한 기준에 입각해서 각 영역에서 어느 정도를 달성할 것인가를 구체적으로 연방노동부와 주정부는 협상하게 되고, 그에 따라 5개년 계획을 설정하게 된다. 성과 평가는 매년 이루어지는데, 계획된 매년 성과의 80%를 각 영역⁵⁸⁾에서 모두 달성하면 연방노동부와 약정한 성과를 모두 달성한 것으로 본다. 이

56) 성과가 좋은 주에 대한 추가지원금을 얼마로 한다는 규정 자체는 존재하지 않았다.

57) 이러한 성과 측정을 위해 실업보험 행정데이터가 이용된다.

58) 성인 · dislocated worker · 14~18세 청소년 · 19~21세 청소년 · 고객만족

와 같이 매년 약정한 성과를 달성한 주는 각 주에 지급되는 추가지원금 신청자격이 있으며, 목표의 초과달성 여부, 이전 해에 비해 개선된 정도, 다른 주의 성과 수준과의 비교를 통해 지원금을 받을 수 있는 주가 결정된다. 만약 목표를 달성하지 못한 해가 연속하여 2년이 지속되면 총지원금의 5% 범위 안에서 지원금 삭감이 가능하다.

이와 같이 성과에 기반해서 주(州)로 지원금이 배정되기도 하지만, 대부분의 기금은 공식에 따라 연방에서 각 주로 배분된다. <표 III-8>의 ‘연방→주’ 항목을 보면, 이러한 사실을 알 수 있는데 주(州)별 노동시장 상황이 중요한 고려요소임을 알 수 있다.

주에서 지역으로 배분되는 원칙은 성인 및 청소년 프로그램의 경우 85%가 지역으로 배분되도록 하였으며, 남은 15%를 가지고 행정비용, 유인지원금과 기술적 지원을 위해 쓸 수 있도록 하였다⁵⁹⁾. 실업자의 경우는 60%를 지역으로, 15%는 행정비용, 유인지원금과 기술적 지원을 위해 주가 보유하고 나머지 25%는 긴급상황 대응을 위해 주가 보유하도록 하였다.

인력투자법에 근거하여 자원배분 규칙이 정해지지 않는 적극적 노동시장정책 프로그램 중 큰 부분을 차지하는 것이 빈민가정에 대한 임시부조(Temporary Assistance for Needy Families: TANF) 수급자를 위한 적극적 노동시장정책 프로그램인 생산적 복지 프로그램(Welfare to Work)이다. 이 프로그램을 위한 재원의 마련도 연방정부의 일반회계를 통해 이루어지는데, 이 프로그램의 지역행정은 인력투자법에 의해 집행되는 프로그램과 동일한 체계를 통해 이루어지지만 재원의 배분은 사회보장법(Social Security Act)에 규정된 절차를 따른다.

우선, TANF 프로그램을 위한 재원의 75%는 연방정부로부터 각 주로 일정한 자원배분 원칙에 기초하여 배분된다. 25%는 경쟁을 통해 빈곤 정도가 높은 지역의 지역사회나 지역사회에 기초한 조직(community-based organization) 등으로 연방노동부에 의해 직접 배분된다. 배분된 재원은 해당 회계연도 안에 집행되는 것이 원칙이지만, 한번 받은 재원은 3년 동안 해당 주의 지출을 위해 집행될 수 있게 하고 있다. 배분되는 재원은 적어도 70%는 매우 취업이 어려

59) 직업훈련협력법 하에선 성인 프로그램의 경우 77%가 지역으로, 23%가 주에 보유되어 주행정·유인지원금·고령자 프로그램 비용 등에 쓰이도록 되어 있었다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-8> 인력투자법에 근거한 적극적 노동시장정책 프로그램의 자원조달

인력 투자법 (WIA)	기금의 분배	
	연방 → 주	주 → 지역
성 인	<ul style="list-style-type: none"> - 공식에 따른 분배: 각 주의 중대 실업지역(실업률 6.5% 이상) 거주 실업자수, 초과실업률(4.5% 이상), 경제적 약자의 수를 각각 1/3씩 고려하여 배분하며 각 주에 할당되는 최소금액 비중은 0.25% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> - 85%는 지역으로 분배 <ul style="list-style-type: none"> · 지역으로 분배되는 기금의 70%는 주로 배분되는 공식을 적용하고 30%는 기타 특수요인 고려하여 지역으로 배분 - 15%는 주 차원의 프로그램을 위해 보유: 유인지원금, 기술적 지원, 경영정보시스템 구축, 평가, 원스톱 시스템 구축, 기타 주 독자적인 청소년, 성인관련 프로그램 수행. 단, 5% 이상 행정비용으로 사용하면 안됨.
청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 위와 같음 	<ul style="list-style-type: none"> - 위와 같음
실업자	<ul style="list-style-type: none"> - 각 주의 실업자, 초과실업, 장기실업(15주 이상)을 1/3씩 고려하여 배분 	<ul style="list-style-type: none"> - 60%는 지역으로 분배 <ul style="list-style-type: none"> · 지역으로 배분되는 기금은 주지사가 정하는 6가지 요인을 고려하여 배분 - 40%는 주가 보유 <ul style="list-style-type: none"> · 15%는 위에 묘사된 주 차원의 프로그램을 위해 · 25%는 긴급상황 대비(rapid response activities)

주 : 2000년 7월 1일부터 시행.

자료 : <http://usworkforce.org/Runningtext2.htm>에서 재구성.

은 복지급여 수급자⁶⁰⁾에게 집행되어야만 한다. 주(州)로 배분될 때 공식에 들어가는 요인은 TANF 수급자수와 빈곤선 이하에 있는 사람들의 수이며, 두 요소가 똑같은 가중치에 의해 계산된다. 또한 각 주에서 이용가능한 총연방기금 규모는 주에 의해 공급되는 매칭펀드(matching fund)의 양에도 의존한다⁶¹⁾.

60) 장기복지급여 수급자나 12개월 안에 5년 시한으로 지급되는 요보호임시가족부조가 만료되는 자 중 전직 임금이 매우 낮거나 읽기 쓰기 능력이 부족한 자, 고등학교 졸업장이 없는 자 등의 조건을 중복하여 충족되는 사람을 뜻한다.

61) 연방정부가 지원하는 공식에 기초한 주지원금은 모두 매칭펀드 형태로 지급된다. 연방정부가 지원하는 금액 2달러당 1달러가 주에서 매칭펀드로 지급되어야 한다. 즉, 주의 지출이 클수록 연방정부의 지원금 규모가 증대하게 되어 있는 것이다. 여기서 매칭

주(州)로 배분된 기금의 85%는 지역으로 배분되도록 되어 있다. 주지사(State Governor)는 지역 배분기준을 설정해야 하며, 이 기준에 포함되어야 하는 요소로는 총인구 중 빈곤선 인구가 7.5%를 넘을 경우 이에 해당하는 인구의 수·30개월 이상 TANF를 받는 성인의 수, 주의 모든 지역을 비교한 개별 지역의 실업률이 있다. 이 중 빈곤 수준 소득자수가 50%의 가중치를 받게 되며, 나머지 두 요소 중 하나 또는 두 가지가 모두 공식에 포함될 수 있으며 남은 50% 안에서 가중치를 부여하도록 규정하고 있다.

주(州)로 배분되어 남아있는 기금의 15%는 장기복지급여 수급자를 정규 일자리로 보내기 위한 주 차원의 프로젝트를 수행하는 비용에 쓰이도록 되어 있다. 따라서 이 기금은 원스톱 서비스센터, 사용자, 노조 등 프로그램 공급자에게 지역서비스센터(SDA)를 거치지 않고 주(州)로부터 직접 지급되게 되어 있다. 이렇게 배분된 기금은 적어도 70%는 TANF 장기수급자, 12개월 안에 부조 수급권이 만료될 위험에 직면한 사람, 부조 수급중인 소수인종 중 두 가지에 해당되는 사람을 돕는 서비스에 지출되어야 하며, 30%는 최근에 TANF를 수급하기 시작한 사람 중 장기수급자가 될 우려가 높은 집단⁶²⁾을 위해 사용해야 한다.

총연방기금 중 25%는 경쟁을 통해 연방노동부로부터 서비스 공급기관으로 직접 배분되는데, 한 지역에서 적어도 100명 이상의 대상자를 확보할 수 있어야 지원이 가능하며, 100만~500만달러의 지원금을 18~30개월 동안 지원받을 수 있다. 이렇게 지원받은 기금은 근로경험·직업소개·지역사회서비스·직업창출·훈련 등 생산적 복지 프로그램에서 지원되는 적극적 노동시장정책 프로그램과 육아보조·주택비 지원·프로그램 평가 등을 위해 지출되어야 한다.

경쟁지원금에 신청하면 다섯 가지 기준에 의해 평가가 이루어진다. 지역에서

펀드의 의미는 탈복지 프로그램을 위해 지출된 비용을 뜻한다. 만약 수급자를 위해 직무중 훈련(on-the-job training)을 실행할 경우 이 수급자 임금의 50%를 탈복지기금에서, 나머지 절반을 사용자가 지급하기로 하였다고 하자. 그러면 사용자가 지급한 50%의 임금을 제외한 나머지는 매칭펀드의 구성요소가 되고, 지급된 50% 임금의 2배(주가 제공하는 1달러당 연방정부는 2달러를 지원하므로)에 해당하는 금액을 연방정부로부터 지원받을 수 있게 된다.

62) 이를테면 10대 임신부, 고등학교 졸업장이 없는 사람, 읽거나 계산할 능력이 부족하거나 이전 직장의 임금수준이 낮은 경우 등이 포함된다.

지원을 필요로 하는 인구의 규모, 제안된 프로젝트의 혁신성, 프로그램이 지향하는 목표와 성과예측, 프로젝트 수행과정에서 동원할 수 있는 지역사회의 지원 정도, 신청기관의 프로젝트 수행능력이 그것인데, 앞의 두 가지가 각각 20%, 그 다음 두 가지가 25%, 마지막 항목이 10%의 가중치를 부여받게 된다.

경쟁지원금을 신청할 수 있는 기관은 지역인력투자위원회⁶³⁾·기타 공공기관·기업·자원봉사단체·기타 지역사회 조직·대학 등이며, 신청하려는 기관은 반드시 주지사(State Governor)의 추천(comment)을 받아야만 한다.

3) 노동시장정책 담당기관

현재의 미국 노동시장정책은 연방정부 차원에서는 노동부, 주 차원에서는 주정부 내 노동관련 부서, 주 인력투자위원회, 지역(local) 차원에서 지역인력투자위원회와 지역서비스센터, 원스톱 서비스센터, 고용안정센터에 의해 행정이 이루어진다. 실제 민간·공공훈련기관과의 계약을 체결하거나 고용보조금을 위해 기업과의 계약을 맺는 등 일선에서의 정책집행은 지역서비스센터를 통해 이루어지며, 고용안정센터와 원스톱 서비스센터는 대민서비스 창구기능을 수행한다. 정책수요자(지역사회 단체와 기업, 노조)와 각 행정기관장에 의해 구성되는 지역인력투자위원회와 주 인력투자위원회 및 주정부와 연방노동부는 각 수준에서 정책의 수립과 계획·조정·감독·평가·자원배분 기능을 수행하는 단위로 이해하면 된다. 전반적으로 보면 연방정부는 정책의 최소가이드라인을 제시하고 재원을 마련하며 실제 지역상황에 맞춘 조정이 주와 지역인력투자위원회 책임하에 이루어지도록 하고 있다. 일단 주(State)로 재원이 배분되면 어떤 프로그램을 어떤 방식으로 실행할 지, 지역(local)으로 기금을 어떤 식으로 배분할 지는 주와 지역 수준의 자율성에 맡겨져 있다. 정책과 자원배분에서 최소 가이드라인 설정권한을 제외한 모든 권한이 지역수준으로 이월되어 있는 구조인데, 이와 같은 구조는 지역노동시장의 요구에 맞춘 노동시장정책의 수행을 위함이다.

연방노동부는 1913년 근로·고용조건과 근로자의 복지를 촉진·발전시키기 위해 상무노동부(Department of Commerce and Labor)에서 독립되었다. 연방

63) 2000년 7월 1일 이전에는 민간산업위원회.

노동부 산하에서 노동시장정책을 담당하는 기구는 고용훈련국(Employment and Training Administration)이다. 노동시장정책에서 연방정부의 역할은 어떤 프로그램이냐에 따라 조금씩 다른데, 실업급여의 관련요건의 최저 가이드라인을 설정하며, 연방실업세를 배분한다. 적극적 노동시장정책에서 연방정부의 역할은 조세를 통해 재원을 마련하는 것과 적극적 노동시장정책 전반의 정책 마련 및 평가이다. 연방실업세를 징수하는 기관은 연방국세청이며, 관리는 연방 재무부를 통해 이루어진다. 재무부는 연방실업세를 통해 마련한 실업신탁기금의 운용 역할까지 담당한다.

주 차원에서 노동시장정책을 담당하는 기구는 주정부와 주인력투자위원회(State Workforce Investment Board)이다. 주인력투자위원회는 2000년 7월부터 전면 시행되는 인력투자법에 의해 설치된 기구로 직업훈련협력법하에서 주 차원의 직업훈련 정책조정과 평가를 위해 구성되어 있던 주직업훈련조정위원회(State Job Training Coordinating Councils), 주인적자원투자위원회(State Human Resource Investment Councils)의 역할을 대체하는 기구이다. 주인력투자위원회는 주직업훈련조정위원회가 담당하던 직업훈련관련 기능뿐 아니라 퍼킨스법(Perkins II)에 따르는 직업교육, TANF 수급자를 위한 생산적 복지 프로그램 등 제반의 주 차원에서 실시되는 노동시장정책의 계획을 수립하고 감독하는 책임을 지고 있으며, 지역인력투자위원회(Local Workforce Investment Board)가 제출하는 지역 계획을 승인하고 감독하는 책임도 지고 있다(DOLETA, 2000b).

직업훈련협력법에 따르면 지역(local)수준에서의 적극적 노동시장정책은 지역선출사무관(local elected officials)과 협력하여 민간산업위원회(Private Industry Council), 지역서비스센터(Service Delivery Area: SDA)에 의해 행정 이 이루어졌다. 민간산업위원회와 지역선출사무관은 지역 계획 및 감독에 책임이 있었으며, 지역서비스센터는 인구 20만명 이상의 군(county)마다 한 개소씩 설치되어 민간산업위원회의 통제하에 훈련기관과의 계약 등 실제 행정을 담당하였다. 민간산업위원회는 인력투자법에 의해 지역인력투자위원회(Local Workforce Investment Boards)⁶⁴로 대체되었으며, 이 조직이 지역선출사무관

64) 지역인력투자위원회의 구성은 종전의 민간산업위원회가 사용자(다수), 노조대표 및 기타 지역사회 조직대표(15% 이하), 고용안정센터나 공적 복지부조관련 공공기관의

과 함께 지역 프로그램을 계획하고 감독하는 책임을 지게 되었다. 지역인력투자위원회는 애초의 민간산업위원회의 역할인 지역 프로그램 계획·감독에 추가하여 지역 원스톱 서비스센터의 운영자(operator)를 임명하고, 훈련 등 적극적인 노동시장정책 프로그램 공급자—각종 지역사회단체(Community-based organisation), 학교, 기업, 노동조합 등—를 선정하며, 지역성과 수준을 주와 교섭하는 책임을 지고 있다. 연방정부에서 주(州)로 지원된 적극적 노동시장정책 기금은 각 지역서비스센터로 배분되어 집행되게 된다. 인력투자법은 또한 청소년 프로그램을 전담할 청소년위원회를 지역인력투자위원회의 하부기관으로 설치하도록 규정하고 있다. 청소년위원회는 청소년에 관련된 지역계획을 발전시키고 청소년관련 프로그램의 공급자 등을 지역인력투자위원회에 추천하며 지역의 청소년관련 행위들을 조정하는 역할을 맡는다.

고용안정센터(Employment Service)는 1962년에 인력개발과 훈련법 및 경제적 기회증진법이 통과된 이후 훈련 프로그램과 여타의 인적자원개발 프로그램의 행정전달체계 역할을 하게 되었지만, 1973년 고용훈련법(CETA)이 통과된 이후 이러한 프로그램의 행정전달체계는 지역의 자치적인 조직으로 옮겨졌고 고용안정센터는 직업소개와 실업급여관련 업무로 영역이 국한되었다. 이러한 경향은 1983년 고용훈련법을 대체한 직업훈련협력법에서 더욱 강화되었다. 민간산업위원회 등으로 훈련 등 적극적 노동시장정책의 통제권이 넘어가면서 실업자에 대한 고용훈련 프로그램의 전달체계가 파편화되는 결과를 낳았다(Balducchi et al, 1997). 전달체계가 파편화되면서 프로그램을 효과적으로, 평등하게 수행하는 과정에서 많은 문제들이 발생해 왔는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서 1994년 원스톱 서비스센터(One-Stop Career Center)가 도입되기 시작하였다(OECD, 1999).

그러나 일부 지역에서만 실험적으로 도입되었던 원스톱센터는 인력투자법에서 모든 군(county)에 1개소의 원스톱센터를 설치하도록 하면서 본격적으로 설치되고 있다⁶⁵⁾. 원스톱센터의 장은 지역인력투자위원회에 의해 선정되는데, 경쟁을 통해 뽑게 되고, 원스톱센터에서는 인력투자법에 의한 모든 적극적 노동시장정책 프로그램의 소개와 알선이 기존 고용안정센터의 업무였던 직업소

대표로 구성되도록 되어 있었던 틀이 유지되고 있다.

65) 인력투자법에 따라 성과에 의한 관리도 이루어지고 있다.

개 및 실업급여 관련업무와 함께 이루어진다. 그러나 원스톱센터가 고용안정센터의 확대 개념은 아니며 오히려 지역수준의 고용 및 훈련과 관련된 제반의 기구가 모여 관련계획을 최일선에서 조정하는 조정기구이자 대민서비스 창구의 개념이다. 고용안정센터는 원스톱센터의 수많은 협력기관(partner) 중의 하나로서 기존의 고용안정센터가 원스톱센터로 재조직화될 수도 있고 원스톱센터와 함께 병렬적으로 존재할 수도 있다.

4) 미국 노동시장정책 지출추이

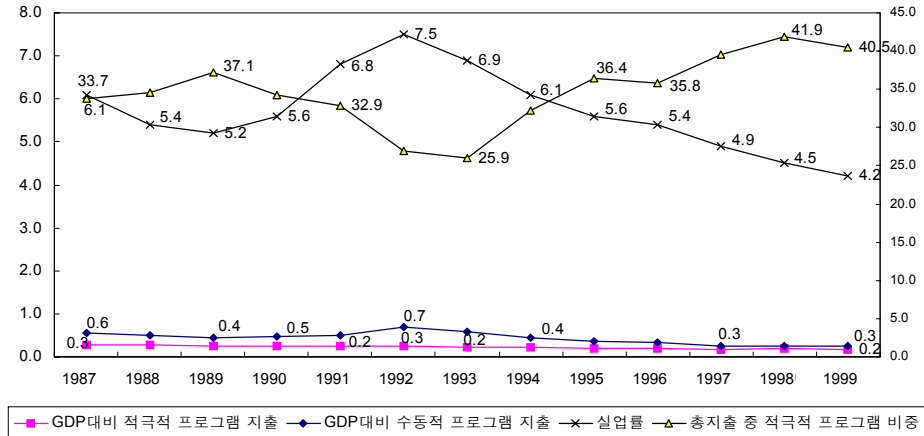
미국에서 노동시장정책에 지출되는 재원의 규모는 정치적 우선순위의 변화, 노동시장정책의 업무변화 등에 의해 결정되었다. 이는 일반회계를 재원으로 하는 나라에서 일반적으로 발견되는 경향으로서, 1970년대 초반 적극적 노동시장정책이 본격화하면서 노동시장정책 지출은 지속적으로 증가하다가 1980년대 레이건 행정부가 들어서면서 급격한 감소추세로 돌아서 현재까지 이러한 경향이 지속되고 있다. 1970년대 적극적 노동시장정책 지출 증가는 고용훈련법하에서 대규모로 행해진 공공고용창출사업과 연관이 있다. 이 사업의 부정적 측면이 부각되면서 1983년 직업훈련협력법이 제정되었고, 이에 따라 고용훈련법하에서 일반적인 고용정책 수단으로 활용되었던 공공고용창출사업의 규모는 급격하게 축소되었고, 이에 따라 적극적 노동시장정책 지출규모도 축소되었다(Schmid et al, 1992).

[그림 III-5]를 보면, 실업률과 총노동시장정책 지출액 중 적극적 프로그램을 위한 지출액의 비중이 역방향으로 움직이는 추이를 볼 수 있는데, 이는 독일에서처럼 수동적 정책지출과 적극적 정책지출 사이의 구축효과의 영향이라기보다 실업률이 올라갈 때 수동적 프로그램 지출증가 속도를 적극적 프로그램 지출증가 속도가 못따라오고 실업률이 떨어질 때는 반대로 수동적 프로그램 지출하락 속도를 따라오지 못하는 현상의 결과로 보인다. 여기에는 미국의 경우 노동시장이 유연하고 실업급여 수급기간이 짧기 때문에 실업률이 떨어지면 그에 따라 실업급여를 받는 사람의 비중이 급속히 떨어진다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다

다른 프로그램보다 미국에서는 고용보조금의 비중이 매우 작음을 알 수 있는데, 이는 앞에 언급되었듯이 공공고용창출사업이 1980년대 들어 매우 위축

[그림 III-5] 미국 노동시장정책 지출추이

(단위 : %)



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중은 그림의 우측 축을 기준으로 작성되어 있고, 나머지는 좌측 축을 기준으로 작성되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

되었다는 점, 채용보조금이 참가자에게 낙인효과를 야기한다는 점과 대체효과 및 사중손실에 대한 우려(OECD, 1999)로 인해 전통적으로 널리 활용되지 못해 왔고, 일시해고(layoff) 관행이 널리 퍼져 있어 고용유지를 위한 사기업 고용보조금의 필요가 적었다는 점이 그 원인으로 작용하였다.

다. 일반회계를 재원으로 하는 프로그램⁶⁶⁾

1) 직업훈련

미국의 직업훈련은 크게 연방정부에서 자금을 지원하는 직업훈련, 주 자체적으로 실시하는 주 직업훈련, 그리고 기업체에서 종업원들을 대상으로 하는 사업내 직업훈련 세 종류로 구분된다. 연방정부가 지원하는 훈련은 취약계층

66) 미국의 적극적 노동시장정책은 대체로 주와 지역수준에서 실제 프로그램의 내용이 결정되므로 같은 이름의 프로그램이더라도 실제 내용은 주마다 다를 수 있다. 본문에서는 실제 집행되는 내용을 주별로 정리하지 않고, 연방노동부가 법을 통해 규정한 내용을 중심으로 정리하도록 하였다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-9> 미국 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이)

(단위 : %)

	1985 ~86	1990 ~91	1991 ~92	1992 ~93	1993 ~94	1994 ~95	1995 ~96	1996 ~97	1997 ~98	1998 ~99
공공고용서비스 및 행정	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.07	0.08	0.06	0.06	0.06
훈련	0.12	0.08	0.08	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
실업자(성인)훈련	0.12	0.08	0.08	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
재직자훈련	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
청소년	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
실업 및 취약청소년 관련	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
견습훈련·일반훈련 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용보조금	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
민간부문 정규고용 지원	0.01	-	-	-	-	0.01	-	-	-	-
실업자 창업지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용창출사업	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	-	0.01	0.01	0.01
장애인	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04
직업재활	0.04	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04
고용창출 및 보호	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
실업수당	0.61	0.49	0.68	0.59	0.43	0.35	0.34	0.26	0.25	0.25
조기은퇴 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	0.90	0.73	0.93	0.81	0.65	0.55	0.53	0.43	0.43	0.42
적극적 프로그램	0.30	0.24	0.25	0.21	0.21	0.20	0.19	0.17	0.18	0.17
소극적 프로그램	0.61	0.49	0.68	0.59	0.43	0.35	0.34	0.26	0.25	0.25

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

에 속하는 사람들과 제대군인 등 특수계층에 대한 것이 주류를 이루고 있으며, 주정부에서 독자적으로 시행하는 것은 유망기업을 유치하기 위해 해당 기업의 종업원들을 위한 직업훈련을 주정부가 지원하는 경우가 대부분이다. 기업에서 실시하는 직업훈련은 신규노동자와 기존노동자를 대상으로 하는 향상·재훈련 등이다. 이를 연방정부가 지원하는 경우는 없으나, 직업훈련비용의 규모 면에서 사업내 직업훈련은 연방 및 주정부가 지원하는 직업훈련의 약 1/2 정도가 되는 것으로 알려지고 있다(이상일, 1998). 여기서는 적극적 노동시장정책의 차원에서 추진되는 연방정부에서 자금을 지원하는 직업훈련으로 범위를 좁혀

살펴보도록 하겠다.

프리들랜더(Friedlander, D. et al, 1997)에 따르면 연방정부가 지원하는 훈련 프로그램은 크게 자발적인 것과 강제적인 것으로 나누어 볼 수 있다. 자발적 프로그램은 일정한 자격요건⁶⁷⁾을 만족하는 신청자에게 공급된다. 제2차 세계대전 이후 가장 큰 프로그램은 1962년 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act: MDTA)하에 도입되었다. 직업훈련단(Job Corps) 프로그램도 대략 이 시기쯤 생겼다. 이 법은 1973년 인력개발훈련법은 고용훈련법(Comprehensive Employment and Training Act: CETA)에 의해 대체되었다.

고용훈련법은 이전 법과 비교해서 두 가지 점에서 크게 달랐다. 하나는 주와 기초자치단체들이 연방지원금을 이용하여 훈련 프로그램을 수행할 권한을 부여받게 되었다는 점(분권화), 다른 하나는 공공서비스부문 고용창출사업(PSE)과 같은 직업창출적 요소가 첨가되었다는 점이다. 고용훈련법의 공공서비스부문 고용창출사업이 제대로 관리되지 못하며 부정참가가 많다는 비난의 결과로 1982년 통과된 직업훈련협력법(the Job Training Partnership Act: JTPA)에 의해 대체되었다. 이 법은 이전 법의 분권화 지향적 성격을 더욱 심화시켰으며, 직업창출 프로그램을 없앴다. 직업훈련협력법에 의한 서비스 형태는 교실의 강의교육, OJT, 고용전단계훈련 등이 주류를 이루고 있으며, 서비스 내용으로는 직업기술훈련 이외에 평가, 고용상담, 재교육 등이 포함되었다. 대부분의 직업훈련협력법 프로그램들은 단기 직업훈련과정이었다(이상일, 1998).

강제적 훈련프로그램은 공적부조 수급자를 대상으로 한다. 부양아동이 있는 가정에 대한 지원금(Aid to Families with Dependent Children: AFDC), 식품구입권(Food Stamps) 배급자를 대상으로 하는 프로그램들이며, '강제적' 요소는 훈련 프로그램을 받지 않을 경우 급여를 감액하는 조항에서 나타난다. 이러한 프로그램은 1967년 근로유인 프로그램(Work Incentive Program: WIP)이 최초였다. 1988년 이 프로그램은 AFDC 수급자를 대상으로 하는 훈련 프로그램인 JOBS(Job Opportunities and Basic Skills Training) 프로그램으로 대체되었다. 이와 유사한 식품구입권 수급자에 대한 고용훈련(Food Stamps Em-

67) 대체로 자격요건에는 어떤 수준 이하의 소득, 고등교육 졸업장이 없을 것 등이 포함된다.

ployment and Training) 프로그램은 1985년 시작되었다.

그러나 이러한 자발적·강제적 프로그램이 확연히 구분되는 것은 아니다. 대부분의 프로그램은 유사하며, 훈련을 공급하는 기관도 대체로 같다. 지역에 따라 강제적 프로그램의 강제성이 희석되기도 한다. 게다가 목표집단도 겹치는 경우가 많다. 실제 직업훈련협력법(JTPA) 프로그램의 참가자들 상당수가 공적부조 수급자이며 JOBS 프로그램 대상자였다(Friedlander, D. et al, 1997).

최근 미국의 직업훈련은 직업훈련협력법이 1998년 8월 입법된 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의해 대체-2000년 7월 1일부터 5년간 효력이 있는 방식으로-되는 변화가 있었으며, 이로 인해 훈련관련 법규가 단순화되고, 재정지원방식이 다소 변화했으며, 개인학습구좌제를 통한 훈련이 대폭 확대되었다. 이 법은 개인학습구좌제(Individual Training Account)를 거의 대부분의 연방정부지원 직업훈련 프로그램들로 확대하여 전면 시행할 것을 목표로 하고 있다.

JOBS 프로그램의 경우는 원래 AFDC를 받는 사람을 위한 고용 프로그램이었는데, 이 부조가 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 대체되면서 고용 프로그램도 생산적 복지 프로그램(Welfare to Work: WtW)으로 대체되었다. 이 프로그램은 JOBS가 훈련만을 공급하는 프로그램이었던 데에 반해서 훈련만이 아니라 고용보조금 프로그램도 운영할 수 있도록 하고 있다.

이외의 성인훈련 프로그램으로는 무역조정지원 프로그램이 있다. 이는 무역 때문에 발생한 해고노동자를 돕는 프로그램으로 1974년 무역법(the Trade Act)을 통해 시작되었다. 이 프로그램을 통해 제공되는 서비스는 훈련, 구직지원 등을 포함한다. 추가로 어떤 기준을 충족시키면 무역조정수당(weekly Trade Readjustment Allowance: TRA)을 받을 수 있다. 이는 주당 실업급여액과 같으며, 실업급여 지급이 끝난 이후 지급이 시작되어 26주 동안 계속된다. 1988년부터 이 수당을 받게 되면 훈련 또는 주마다 구직활동증명 제출이 의무화되었다. 이 급여는 인정을 받을 경우 26주를 더 받을 수 있다. 1993년부터는 북미자유무역협정의 발효에 따라 이의 영향을 받아 실직한 근로자를 위한 유사한 지원제도가 신설되었다. 이 제도의 혜택을 받을 경우 훈련의무가 생기는데, 앞서의 경우처럼 구직활동증명 제출로 대체할 수 없고 해고후 16주 이내에

훈련을 받아야만 한다.

2) 고용보조금

가) 채용보조금(민간부문)

최근 오랜 동안 지속되어 왔던 특정직업 세액공제(Targeted Jobs Tax Credit: TJTC) 프로그램이 근로세액공제(Work Opportunity Tax Credit: WOTC) 프로그램과 탈복지 세액공제(Welfare-to-Work Tax Credit: WtW) 프로그램으로 대체되었다. 특정직업세액공제는 구조적 실업자를 프로그램의 대상으로 삼았으며, 대체한 프로그램은 더 많은 집단을 대상으로 한다. 근로세액공제(WOTC)는 고용되기 이전 18개월 중 9개월간 공적부조를 받은 가족구성원을 고용한 사용자들에게 지급된다. 400시간 이상을 고용했을 경우 임금의 40%를 보조금으로 받을 수 있으며(상한선은 \$6000), 120~400시간을 고용했을 경우 임금의 25%를 받을 수 있다. 추가로 식품구입권(food stamp)을 받는 가족구성원 등도 이 프로그램의 혜택을 받을 수 있다.

탈복지 세액공제(WtW)는 고용되기 전 18개월을 계속해서 공적부조를 받았을 경우 혜택을 받게 된다. 400시간 또는 180일 이상 고용했을 경우 처음 1년 동안은 임금의 35%의 세액공제를 받을 수 있고, 두번째 해의 경우 임금의 50%를 세액공제 받을 수 있다. 전일제 근로자의 임금과 비교해 볼 때 근로세액공제(WOTC)로 절감되는 총노동비용은 약 8%로 추산되며, 복지에서 노동으로 세액공제(WtW)의 경우는 첫번째 해에는 12%, 두번째 해에는 17%로 추산된다.

나) 직업창출 프로그램

미국에서는 고용훈련법(CETA) 규정에 근거하여 실시되던 공공서비스부문 고용창출사업이 폐지된 이후에 경제적 어려움에 직면한 성인실업자(disadvantaged adult)를 위한 공공고용창출 프로그램이 없었다. 그러나 1996년 이후 주와 지역 차원에서 연방지원금을 통해 저소득 가구를 위한 고용창출 프로그램을 시행할 수 있게 되었다. 이러한 공공직업창출 프로그램은 크게 TANF

(TANF block grant), 탈복지 프로그램(the Welfare-to-Work program), 인력투자법(Workforce Investment Act)을 통해 재원이 마련된다. 이상의 세 프로그램 또는 법에서는 참가자의 임금보조 또는 이들을 고용한 사용자에게 대한 세제혜택을 통해 공공·민간직업창출이 가능하도록 하고 있다. 이를테면, TANF 수급자는 민간부문에 채용될 때 세제혜택 형태로 채용보조금(WOTC, WtW)을 받을 수 있으며, 탈복지 세액공제(WtW)의 경우 공공부문과 비영리조직도 받을 수 있다. 인력투자법도 연방지원금을 이용해 임금을 받는 근로경험 프로그램과 사업내 훈련(OJT)을 통해 저소득 성인을 위한 직업창출사업을 할 수 있게 하고 있다. 사업내 훈련(OJT)의 경우 공공, 비영리, 민간부문 어디에서나 공급될 수 있다. 사용자는 이들 비용의 50%까지 보상받을 수 있다. 인력투자법에 의한 기금들은 TANF나 WtW와 함께 사용될 수도 있다(Johnson, C. et al, 1999).

이 외에도 고령자를 대상으로 하는 공공직업창출 프로그램이 있는데, 고령자 공공근로 프로그램(Senior Community Service Employment Program: SCSEP)이 그것이다. 이는 고령미국인법의 5항의 조항에 의거 지원된다. 저소득계층의 55세 이상자 중 고용전망이 없는 자들을 위한 프로그램으로 연간 1,300시간까지 지역공공서비스기관에서 파트타임 근로를 할 수 있고, 직업훈련이나 관련교육기회를 얻을 수 있으며, 정규 직장으로 직업소개를 받을 수 있다⁶⁸⁾.

3) 청소년 및 기타

청소년관련 프로그램으로는 인력투자법에 의해 진행되는 직업훈련단(Job Corps), 기존의 직업훈련협력법 IIB, IIC 조항에 의거 시행되던 청소년훈련(인력투자법으로 편입), 극빈지역 청소년을 위한 채용장려금(Empowerment Zone/Enterprise communities-주택 및 도시개발부 소관, 인력투자법으로 편입), 도제훈련 등이 있다⁶⁹⁾. 도제훈련은 유럽이 16~18세를 대상으로 실시하는

68) <http://www.wdsc.org/owprog/inde-x.html>

69) 적극적 노동시장정책의 차원에서 보기는 어렵지만 근로이행촉진 프로그램(School-to-Work)도 있다. 이는 1994년부터 근로이행 기회증진법(School-to-work Opportunities Act)에 의거하여 실시되었다. 이 프로그램은 연방노동부와 교육부 공동 프로

것에 비해 미국에서는 18세 이상자를 대상으로 실시된다. 직업훈련단(Job Corps)은 1964년부터 시작되었으며, 16~24세의 경제적 어려움에 처한 사람들을 목표로 하는 프로그램이다. 46개 주에 이 프로그램을 위한 113개의 센터가 있으며 약 40,000명이 참가하고 있다. 83개의 센터는 연방노동부와 계약하여 민영으로 운영되고 있다. 프로그램은 참가자들이 고등학교 졸업장 또는 그에 동등한 자격을 획득하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 근로경험 프로그램, 약물 방지 프로그램 등이 병행하여 실시되고 있다. 학생들은 소액의 수당을 받으며 이차교육 졸업 또는 직업을 얻는 것 등에 따라 성과보너스도 받을 수 있다.

장애인관련 프로그램은 직업재활 프로그램이 있는데, 이는 1973년 재활법에 의해서 만들어졌다. 교육부가 주관하며 직업훈련을 통하여 지체장애자들이 다른 사람들에게 의존하지 않고 스스로의 힘으로 살아갈 수 있도록 도와주는 프로그램이다. 이 프로그램에는 직업훈련뿐 아니라 직업상담, 직장알선 등 지체장애자들을 위한 여러 가지 특수한 서비스가 포함되어 있다.

라. 보험료를 재원으로 하는 프로그램

1) 실업급여

미국의 실업급여제도는 연방정부에 의해 일괄적으로 관리되는 시스템이 아니라 연방정부가 제시한 최소 가이드라인 위에서 주별로 상이한 형태를 갖고 있다. 대체로 비자발적 이직자에게만 수급자격을 인정하고 있으며, 적극적 구직활동을 해야만 급여가 지속적으로 지급된다. 실업급여를 지급받기 전에 대기기간이 대체로 1주일 정도 부과된다.

실업급여는 최장 26주까지 지급될 수 있으며, 실업률이 높은 주의 경우 13주 동안 연장급여(Extended Benefits)를 지급할 수 있다. 위스콘신주의 경우를 보

그럼으로 연방지원금이 학교와 현장학습(work-based learning)을 통합하기 위해 구성된 지역사회 파트너십에게 지급되며, 프로그램은 교실학습, 현장학습, 연계활동 등 세 가지 구성요소로 이루어져야만 한다. 교실학습은 일반교육과 직업교육이 통합되어 이루어져야 하며, 진로상담도 이루어져야 한다. 현장학습은 (무)보수로 이루어지는 근로경험을 목표로 한다. 연계활동은 학생들을 직장과의 연결시키는 것과 관련된다.

면, 실제로는 26주까지 실업급여가 지급되는 것이 아니라 주당 급여액의 26배 이하, 전체 기준기간 임금의 40% 이하의 범위 안에서만 급여를 받을 수 있게 하고 있다.

실업급여의 수준은 대체로 실업발생전 임금의 50% 정도인데, 2000년 10월 1일 현재 1주에 46달러~313달러의 한계 내에서 지급된다. 그렇지만 이는 연방 정부가 정한 기준으로 실제 얼마가 지급되는가는 주에 따라 다르다. 이를테면, 위스콘신주에서는 기준기간(base period) 중 가장 임금이 높았던 분기 총임금의 4%를 주당 급여액(weekly benefit rate)으로 산정한다. 기준기간은 해고되기 전 5개 분기 중 첫 4개 분기이며, 이 분기들 중 가장 임금이 높았던 분기의 임금을 대상으로 급여액을 산정한다. 그렇지만 이렇게 산정되는 급여액은 1,125~7,625달러⁷⁰⁾를 한계로 한다.

연장급여의 경우 실업률이 13주 이상에 걸쳐 5% 이상이고, 이전 2년 동안 동일기간 실업률보다 최소한 20% 이상일 경우 지급된다(유타군, 1998). 13주 동안 지급되는 것이 원칙이지만, 20주 동안 지급되는 주도 있다. 지급액 수준은 정규 실업급여와 같으며, 지급받기 위한 요건은 정규 실업급여보다 까다롭다. 적어도 20주 이상 전일제로 일했어야 하거나 이와 대등한 과세대상 임금을 받았어야 하며, 더 높은 수준의 구직활동노력을 요구한다.

2) 직업소개

공공직업소개의 경우 대공황기에 행해진 뉴딜 사업에 참여할 사람을 선정하고 배치하는 업무를 위해 시작되었다. 이후 실업급여제도가 실시되면서 근로능력조사, 실업인정, 급여지급 등의 업무가 부가되었다. 현재 미국 공공고용안정서비스기관의 업무는 크게 실업급여관련 서비스와 직업소개 등 고용관련 서비스로 나누어 볼 수 있다⁷¹⁾. 이러한 서비스는 미 전역 1,800여개소에 있는 고용안정센터(employment office)를 통해 이루어진다. 최근 소극적·적극적 노동시장정책 프로그램 전체를 아울러 실업급여, 구직활동지원, 훈련, 고용보조금

70) 2000년 10월 1일부터 1,150~7,825달러로 변경된다.

71) 고용관련 서비스는 직업상담, 직업소개, 면접기술 개발프로그램—구직자를 대상으로 하는 구직 워크숍 등—등이 있다.

등을 한 곳에서 서비스하는 원스톱센터(One-stop Career Center)를 설치하는 움직임이 활발하게 진행되고 있다. 이러한 노력은 클린턴 행정부 등장 이후 1994년부터 시작되었으며, 1998년 통과된 인력투자법을 통해 개별 주가 원스톱센터를 모든 군(County)에 설치하는 데에 필요한 제반의 지원과 주의 목표 설정, 추진을 감독하는 조항을 담고 있다.

3. 스웨덴

가. 스웨덴 노동시장정책과 자원조달방식의 개요

제1차 세계대전 이후 실업률이 상승하면서 정부는 국가실업위원회(National Unemployment Commission)를 구성했다. 처음에 이 위원회는 정부에 대한 자문기구로 출발했지만, 그 역할이 점차 확대되어 1940년 위원회가 국가노동시장협의회(National Labor Market Commission)⁷²⁾로 대체되기까지 노동시장정책 집행기구로서의 역할을 수행하였다. 국가실업위원회는 스웨덴 노동시장정책 추진의 원칙을 천명하였는데, 이는 실업자에게 수동적으로 실업급여만 주는 것이 아니라 이들이 생산적인 활동에 참여할 수 있도록 적극적 노동시장정책을 병행해야 한다는 것이었다. 노동시장정책에서 적극적 정책의 중요성을 표방한 이 원칙은 이후 스웨덴 노동시장정책의 특징이 되었다(Trehörning, P., 1993). 이 원칙에 따른 첫번째 적극적 노동시장정책은 1918년의 긴급공공근로사업(emergency public works jobs)이었다.

1932년 사민당이 집권하면서 노동시장정책은 새로운 전기를 맞았다. 완전고용을 위한 노동시장정책은 경제안정화 정책의 한 부분으로 간주되었고, 이와 같은 경제안정화 역할을 정부가 담당해야 한다는 케인즈적 사고가 정부정책에 자리잡았다. 이러한 인식은 경제안정화를 정부예산 집행으로 달성해야 한다는 생각으로 이어졌으며, 이의 달성을 위해 1938년 실업자구제사업 예산(relief work budget)이 편성되었다(이영근, 1997). 이 때부터 적극적 노동시장정책의

72) 이는 1948년 국가노동시장위원회(National Labour Market Councils)로 대체되었다.

정부예산 사용원칙이 확립되었다.

스웨덴의 실업급여제도는 노조가 노조원의 복리후생을 위해 조합원 부담의 보험료를 재원으로 하여 조합원 실업시 지원금을 지급하던 상호부조제도에 국가가 재정지원을 하면서 시작되었다. 이와 같은 재정지원은 1935년부터 시작되었고, 재정지원의 대가로 실업급여액 수준과 수급자격 설정권이 국가로 넘어가게 되었다. 그렇지만 재정지원의 형식이므로 이때부터 지금까지 실업급여의 관리운영은 노조 등 민간이 관리하는 실업보험기금조합에 의해 이루어지고 있다. 국가의 재정지원은 원래는 조세를 재원으로 하여 이루어졌지만, 1974년부터 사용자가 보험료(payroll tax)를 내도록 해 이를 국가 재정지원금의 일부 재원으로 하기 시작했다. 그러므로 엄밀하게 말하면 실업급여의 재원은 조합원 부담 보험료⁷³⁾, 사용자가 내는 보험료 및 국가가 조세를 통해 마련한 지원금으로 구성된다. 실업급여의 수혜혜택을 보지 못하는 자⁷⁴⁾를 위한 실업부조(KAS)는 1974년에 도입되었는데⁷⁵⁾, 이는 사용자 보험료와 국가지원금을 재원으로 한다. 1998년 1월 1일부터 실업부조는 기본수당(Basic Allowance), 실업급여는 선택적 소득손실급여(Optional Loss-of-Earnings Benefit)으로 변경되었으며, 정부에 의해 관리되던 실업부조의 관리운영권도 실업보험기금조합으로 넘겨졌다.

스웨덴 노동시장정책에서 적극적 정책의 역할은 다른 어떤 나라보다도 중요한데, 이와 같은 틀로 노동시장정책이 자리잡은 것은 1950년대이다⁷⁶⁾. 이 당시

73) 근로자만이 아니라 자영업자도 실업시 소득보장을 위해 자체적인 실업보험기금조합을 가지고 있다. 그러므로 ‘조합원 부담 보험료’란 노조 조합원뿐 아니라 실업보험기금조합에 가입한 모든 가입자(피보험자)의 자가부담 보험료라고 생각하면 된다.

74) 다른 나라의 자산조사(income test)후 지급되는 실업부조와는 달리 실업보험기금조합 가입자가 아니거나 가입을 했더라도 실업급여를 받을 자격을 충족하지 못한 실업자면 누구나 받을 수 있다.

75) 1974년 이전에도 지방자치단체에 의해 재원이 마련되는 실업자 생계보전을 목적으로 하는 일종의 실업부조제도가 존재했다.

76) 스웨덴의 적극적 노동시장정책은 실업자 구제사업으로 출발하여 1950년대를 거치면서 경제정책 도구의 하나로 확고하게 자리잡았다. 이 시기 적극적 노동시장정책의 중심축은 1950~60년대의 성장기를 거치면서 인력부족 문제를 해결하기 위해 실업자 구제사업(relief work)에서 노동이동 촉진을 위한 고용서비스·고용보조금 프로그램과 훈련·재훈련 프로그램으로 바뀌었다.

사민당 정부는 노조의 경제학자 렌-마이드너(Rehn-Meidner)가 제안한 모델을 경제·사회정책의 기본틀로 설정하였다. 이 모델은 전국 수준에서 중앙집중화된 임금교섭(연대임금정책)을 실시하여 평등임금을 추구하고 임금인상률을 조절하며 한계산업 임금도 일정수준 이상으로 상승시킴으로써 구조조정을 촉진하고, 반인플레이션 재정정책을 통해 물가인상 방지, 적극적 노동시장정책을 통해 한계산업에서 성장산업으로 노동이동을 촉진하는 것이었다. 마이드너(Meidner, 1997)에 따르면, 이 모델에서 적극적 노동시장정책의 역할은 긴축경제정책으로 인해 발생할 수 있는 실업을 통제하는 경제안정화정책의 중심요소이자 연대임금정책의 구성요소이고, 직업소개로 유연성 촉진, 훈련과 재훈련으로 숙련노동력의 공급, 장애인 등 노동시장에서 불리한 처지에 있는 사람들을 위한 재활을 통해 생산적 인력으로 사회에 통합시켜 경제성장 촉진적 기능의 수행으로 정리된다.

나. 자원조달과 관장기관

1) 노동시장정책 자원조달방식

가) 수동적 노동시장정책에 대한 자원조달방식

앞서 보았듯이 실업급여의 경우 조합원 보험료·정부지원금을 재원으로 하며, 정부지원금은 다시 사용자 보험료와 조세수입으로 구성된다. 실업부조의 경우는 정부지원금을 재원으로 하며, 정부지원금은 사용자 보험료와 조세수입으로 구성된다.

노조가 실업보험을 위해 조합원으로부터 거두는 조합원 보험료는 노조에 의해 그 금액이 결정되는데, 보험원리에 따라 산업 및 직종별로 스웨덴 화폐단위로 월 30크로나(SEK)에서 100크로나까지 차등적으로 내게 되어 있다⁷⁷⁾. 그러나 스웨덴의 실업급여 자원조달이 보험원리를 따르는 것은 아니다. 비록 조합

77) 지방자치단체(30크로나) 및 국가 공무원(35크로나) 등은 낮은 실업위험 집단으로 분류되어 적은 액수를 내는 반면, 어업(100크로나)·호텔 및 레스토랑(65크로나) 근로자 등은 높은 실업위험 집단으로 분류되어 높은 액수를 내야 한다(Anxo and Johansson, 1995).

원 보험료가 보험원리에 따라 징수되기는 하지만, 이외의 재원은 보험원리가 적용되지 않으며, 실업급여 전체 재원에서 조합원 보험료가 차지하는 비중이 매우 낮다는 점 때문이다. <표 III-10>을 보면, 1976년에 조합비가 실업급여 재정수입에서 차지하는 비중은 27.8%였고, 이는 시간이 지날수록 점점 줄어들어 1993년으로 오면 불과 4.2%에 불과하게 된다.

사용자 보험료는 의료보험 등 다른 사회보험료와 함께 국세청(National Tax Board)에 의해 일괄적으로 징수되며, 징수된 보험료는 국가사회보험위원회(National Social Insurance Board)를 거쳐 국가노동시장위원회(National Labor Market Councils)로 분배된다. 이 과정에서 국가사회보험위원회는 보험료만으로는 실업급여 지출을 감당할 수 없다고 판단될 때 조세를 통해 마련되는 지원금을 추가할 수 있고, 그 규모 역시 결정할 책임을 지닌다. 원래 정부지원금은 조세로만 부담하게 되어 있었지만, 1974년부터 사용자 보험료를 통해 정부지원금을 일부 마련하도록(refinancing) 하여 정부지원금은 사용자 보험료와 조세로 구성되게 되었다. 그리고 정부지원금의 55%를 사용자 보험료를 통해 조달하도록 하였고, 1980년대 말 이 비율은 65%로 상승하였다. 이를 위해 보험료도 1974년 0.8%에서 1983년 1.3%로 증가하였고, 1990년대 들어 재정악화가 지속되면서 1995년 4.32%로 올랐다. 그러나 1994년 현재 실업급여와 실업부조를 포함할 경우 사용자 보험료는 전체 정부지원금의 단지 26%만을 차지하였다. 이와 같은 재정의 어려움 때문에 1994년에는 보수-자유당(Conservative-Liberal) 연정하에서 종업원도 소득의 1%를 보험료로 내도록 하는 제도를 도입하였지만 1995년 집권한 사민당에 의해 폐지되었다.

이와 같이 마련된 실업급여 재원은 모두 국가노동시장위원회에 의해 의회의 승인을 받아 예산이 편성되고 배분된다. 그리고 국가노동시장위원회는 실업률이 특히 높은 지역의 실업보험기금조합을 위해 지역별 예산배분과정에서 균등화 지원금(eqaulisation grant)을 추가로 배정할 수 있다.

나) 적극적 노동시장정책에 대한 자원조달방식

적극적 노동시장정책의 예산은 수동적 노동시장정책 예산과 함께 국가노동시장위원회에 의해 편성된다. 적극적 노동시장정책은 조세를 통해 재원을 주

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-10> 실업급여 재정추이

(단위 : 백만크로나, %)

	수 입				지 출				수입 중 조합원 보험료 비중
	조합원 보험료	정부지원	이자	계	급여지급	행정비용	계	잉여금	
1976	263	628	55	946	763	53	816	130	27.8
1977	253	905	67	1,225	1,015	56	1,071	154	20.7
1978	251	1,412	72	1,735	1,542	69	1,611	124	14.5
1979	241	1,559	85	1,885	1,690	87	1,777	108	12.8
1980	245	1,593	125	1,963	1,730	94	1,824	139	12.5
1981	251	2,423	145	2,819	2,595	108	2,703	116	8.9
1982	319	3,486	138	3,943	3,879	132	4,011	-68	8.1
1983	431	5,058	113	5,602	5,328	157	5,485	117	7.7
1984	459	5,587	117	6,163	5,863	169	6,032	131	7.4
1985	551	5,765	169	6,485	6,066	196	6,262	223	8.5
1986	587	6,426	159	7,172	6,760	213	6,973	199	8.2
1987	617	7,078	154	7,849	7,455	246	7,701	148	7.9
1988	637	6,313	174	7,124	6,713	273	6,986	138	8.9
1989	694	5,982	252	6,928	6,430	300	6,730	198	10.0
1990	796	6,556	49	7,401	7,927	316	8,243	-842	10.8
1991	858	11,986	46	12,890	12,535	372	12,907	-17	6.7
1992	1,574	24,071	61	25,706	25,261	461	25,722	-16	6.1
1993	1,753	40,309	48	42,110	41,536	575	42,111	-1	4.2

주 : 정부지원 항목은 사용자 보험료와 조세를 통한 지원금을 합산한 수치임.

자료 : Anxo and Johannesson(1995).

로 마련하지만, 적극적 노동시장정책 프로그램에 참가한 실업자들에게 지급되는 훈련수당 등 임금대체수당은 사용자 보험료를 통해 부분적으로 재원이 조달되어 왔다.

원래 사용자 보험료는 국세청에 의해 징수된 후 국가사회보험위원회를 거쳐

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

국가노동시장위원회 예산으로 편성된 후 실업보험기금으로 이전되어 실업급여 및 실업부조 비용을 충당하는데 쓰였다. 그러나 1988년부터 사용자 보험료는 새로 생긴 노동시장기금(labor market fund)으로 조성되어 실업급여뿐 아니라 적극적 노동시장정책 참가자를 위한 임금대체수당⁷⁸⁾도 이 기금을 통해 65%의 비용을 충당하게 되었다. 1990년대 초반 외환위기에 따른 극심한 경기 침체로 인해 노동시장기금이 적자를 기록하면서 모든 임금대체수당의 65%를 사용자로부터 거두어 마련한 노동시장기금으로 충당한다는 원칙은 깨졌다 (Anxo and Johannesson, 1995).

노동시장기금이 설치된 후의 적극적 노동시장정책 자원조달방식은 <표 III-12>와 같다. 이를 보면 직업소개와 임금보조금, 청소년 및 장애인관련 프로그램은 전액 조세를 통해 재원이 마련되는 것을 알 수 있다. 노동시장 훈련으로 구분되는 프로그램과 노동비용 감소와 직무중 훈련(OJT)을 조합한 프로그램들은 보험료와 조세를 통해 마련된다. 이는 이들 프로그램 참가자가 받는 훈련수당 등 임금대체수당이 보험료에서 일부 재원을 마련하기 때문이다. 이 외의 나머지 모든 비용은 조세에서 부담하게 된다.

<표 III-11> 노동시장기금 수지균형 추이

(단위 : 10억크로나)

시 점	수 지 균 형
1988. 7. 1.	0
1989. 6. 30.	2.2
1990. 6. 30.	11.1
1991. 6. 30.	17.8
1992. 6. 30.	6.8
1993. 6. 30.	-22.5
1994. 6. 30.	-53.2
1995. 6. 30.	-86.7

자료 : EC, *Labour market studies - Sweden*, 1996.

78) 훈련 프로그램에 참여한 실업자들은 생활안정을 위해 훈련수당을 지급받는다.

노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-12> 노동시장기금 폐지전까지 노동시장정책 재원조달방식

		프 로 그 램	목 표	재 원
이동 촉진	공공고용서비스		구직활동 개선	조세
	노동시장훈련	· 고용훈련 · 학교에서의 고용훈련	노동이동 촉진	보험료 · 조세
직업 창출	임금보조금	· 공공근로 · 채용보조금	반경기순환	조세
	노동비용감소와 OJT를 조합한 프로그램들	· 훈련생임시대체 프로그램 · 근로경험프로그램 · 사업장내훈련 프로그램	노동이동 촉진 및 반경기순환	보험료 · 조세 보험료 · 조세 조세
청소년 프로그램		· 청소년 훈련 프로그램 · 채용지원금과 직장적응	노동이동 촉진 및 반경기순환	조세
장애인		· 장애인고용기업 등 보호 작업장 · 작업재활원	사회적 배제에 서 보호	조세
실업급여				보험료 · 조세

자료 : Anxo, D. and J. Johannesson(1995).

그렇지만 이상과 같은 재원조달 원칙은 1995년 들어 노동시장기금이 폐지되면서 변경되었다(OECD, 1996c). 노동시장기금 폐지로 인해 사용자 보험료의 일정비율로 실업급여와 적극적 노동시장정책 참가자를 위한 수당 비용을 부담하도록 하는 원칙은 없어졌다. 이제 사용자 보험료는 국가노동시장위원회 예산구조 안에서 일반회계와 완전히 통합되어 소극적 · 적극적 노동시장정책 어디에나 배분되는 시스템으로 변화하였다. [그림 III-6]은 이러한 변화된 재원흐름도를 보여준다.

현재의 재원 및 재원의 배분을 보면, 실업급여는 종전과 같이 노조 조합비, 사용자 보험료와 조세를 통해 재원이 마련된다. 이 그림을 보면 실업급여 외에 몇 가지 프로그램이 실업보험기금을 통해 실업급여와 같은 재원을 공유하는 것으로 나타나는데, 이러한 프로그램은 모두 실업급여 수급자의 노동시장 참여촉진(activation) 프로그램이다. 노동시장 참여촉진 프로그램이란 실업급여를 수급하면서 공공부문이나 비영리조직 등에서 생산적인 활동을 병행하는 프로그램을 말하는 것이다.

노동시장 참여촉진 프로그램을 제외한 적극적 노동시장정책 모두는 전부 사용자의 보험료와 조세를 통해 마련된 재원을 활용한다. 이와 같은 프로그램에는 직업재활원(Employability Institute)의 각종 프로그램, 고용촉진지원금(individual hiring support), 근로경험 프로그램(work experience scheme), 직장적응(workplace induction) 프로그램

램, 공공임시근로(public temporary work), 고용훈련(employment training 또는 labour market training), 일부 재직자훈련 프로그램, 실업자 창업지원 프로그램, 청년 개발 프로그램(young development), 지방자치단체의 청소년 프로그램이 있다. 장애인 고용기업(SAMHALL)이나 직업재활사업 같은 장애인 프로그램의 경우는 중앙정부 차원에서 별도로 마련된 예산(조세)을 통해 시행되며, 이 범주에는 속하지 않는다. 다만, 위의 프로그램 참가자를 선발할 때 장애인은 우선적으로 선발된다.

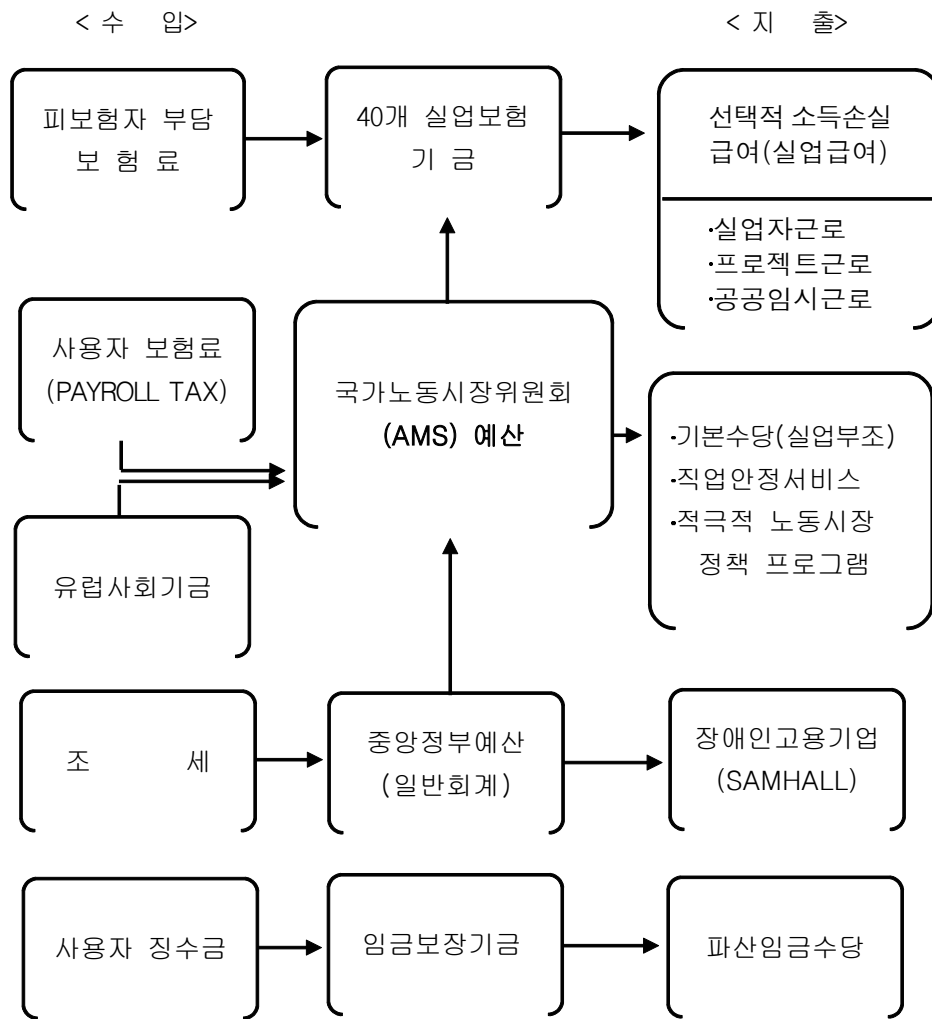
스웨덴의 재직자훈련은 지방자치단체 성인교육(municipal adult education), 직원연수(staff training), 직업자격교육(qualified vocational education), 기타 재직자가 일과 후에 개인적으로 학원 등에 등록해서 하는 자기개발 등으로 나누어 볼 수 있다. 이 중 정부가 지원하는 것은 지방자치단체 성인교육과 직업자격교육이다. 지방자치단체 성인교육은 주정부가 재원을 마련하며, 직업자격교육은 연방정부로부터 지원된다⁷⁹⁾. 직원연수 프로그램의 경우는 기업에 의해 자체적으로 재원이 조달되며, 기타 재직자가 개인적으로 학원 등에 등록해서 하는 자기개발은 대체로 개인이 수강료 등을 부담한다. 추가로 유럽사회기금(European Social Fund)에서의 지원금이 일부 훈련 프로그램에 지원된다.

스웨덴에서는 기업 주도하에 이루어지는 재직자훈련은 기업이, 실업자훈련은 정부가 재원을 마련하는 것이 원칙이다. 실업자훈련은 위의 고용훈련과 같은 순수한 의미의 훈련 프로그램과 훈련과 고용보조금을 결합한 프로그램⁸⁰⁾으

79) 지방자치단체 성인교육 프로그램은 1968년 이래 존재해 온 프로그램으로 20세 이상 성인을 대상으로 한다. 이 프로그램은 자격증의 획득을 목표로 하며, 1996년 113,000명이, 1997년에는 154,000명이 참가한 것으로 집계되었다. 관련비용은 거의 완전히 지원되는데, 훈련기관에는 수강료가, 훈련생에게는 수강장려금이 지원된다. 직업자격교육은 1996년부터 시작된 실험적 프로그램으로 작업장에서 자신이 하고 있는 일에 관련된 이론적·실무적 경험을 확대하기 위한 프로그램이다. 이를 위해 정부는 노동시장기구의 대표, 정당 대표, 지방자치단체와 교육기관 대표로 구성된 직업자격교육을 위한 위원회를 구성했으며, 숙련노동력이 부족한 직종에 직업자격교육 강좌를 집중적으로 개설했다. 이는 실험적 프로그램이므로 1997년 2000명이 참가했다. 정부는 이 사업에 1997년 10,000만크로나를 썼다. 이 중 수강장려금이 40%를 차지하는 것으로 추정된다. 여기에 기업에서 지출한 비용도 추가로 약 5,000만크로나로 추정된다.

80) 재직자의 훈련휴가 중 그로 인한 공석에 실업자를 임시로 고용해 근로경험을 쌓게 하는 프로그램을 말하는데, 고용촉진지원금(이전의 훈련생 임시대체 프로그램)이 한 예이다.

[그림 III-6] 스웨덴 노동시장정책 자원 흐름도



로 구분된다. 이들 훈련 프로그램에 들어가는 재정은 훈련강습료와 훈련수당으로 나누어지는데, 훈련강습료는 훈련기관에게 지급되고, 훈련수당은 참가자에게 지급된다. 훈련수당이나 강습료 모두 사용자 보험료 및 조세를 그 재원으로 하지만, 강습료의 경우 일부는 유럽사회기금(European Social Fund)으로부터도 자원조달된다. 1997년에 훈련강습료로 지출된 액수는 1인당 월 15,900크

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-13> 1980/90~1997 회계연도 사이 훈련기관별 참가자 비율

(단위 : %)

훈 련 기 관	1991 ~92	1992 ~93	1993 ~94	1994 ~95	1996	1997
교육훈련청(AMU group)	55	52	41	36	35	29
지자체성인교육(Municipal adult education)	15	14	10	8	7	1
이차교육기관(Upper secondary education)	5	3	3	2	1	5
대학(University and University colleges)	1	1	1	1	1	1
훈련기업(Training companies)	18	22	37	45	48	58
대중교육기관(Popular companies)	6	8	9	8	8	6
전 체	100	100	100	100	100	100

자료 : CEDEFOP, *The Financing of Vocational Education and Training in the Sweden*, 1999.

로나에 달했다. 고용훈련의 경우 이전에는 정부기구인 고용훈련청(AMU)에서 훈련강좌를 공급했지만, 1990년대 들어 수요에 따른 훈련과 시장원리가 강조되면서 고용훈련청이 민영화되고 민영화된 고용훈련청은 예전의 독점적 지위를 상실하고 훈련공급기관간 경쟁이 치열해지는 등의 변화가 있었다. 현재 실업자에게 제공되는 고용훈련은 주노동시장위원회(county labour board) 또는 고용안정센터(employment office, AF)에 의해 훈련공급기관으로부터 훈련강좌가 계약되는 방식으로 진행된다.

이 외에도 고용주에 대한 부과금을 통해 조달되는 임금채권보장기금(Wage Guarantee Fund)이 있다. 임금채권보장기금은 기업이 도산한 경우 근로자의 체불임금을 대신 지불하고 있다.

이상의 노동시장정책관련 재원은 국가노동시장위원회가 작성한 매년 예산안에 근거하여 확보된다. 예산안은 매 회계연도 1년 전부터 국가노동시장위원회에서 편성되며, 이 과정에서 노동시장 상황 예측이 중요한 변수로 작용한다. 지역노동시장위원회도 예산안 편성과정에 참여하고, 매년 9월경 정부에 전달한다. 이는 회계연도(7월 1일부터 다음해 6월 30일까지)가 시작되기 아홉달 전이다. 정부는 이를 1월에 의회에 제출하며, 의회는 예산을 결정한다. 그러나 이런 과정을 통해 결정된 예산이 모든 소요재원을 충당한다는 보장은 없다. 이

때문에 추가예산이 필요하게 되는데, 정부는 추경예산안을 국가노동시장위원회로부터의 특별예산 요구에 근거해 매년 4월 의회에 제출한다. 이 외에도 정부는 의회의 결정 없이도 노동시장정책을 위한 추가적인 재원을 마련할 수 있다. 즉, 노동시장정책의 재원은 1년 안에도 노동시장의 상황에 따라 몇 번씩 마련될 수 있는 시스템으로 되어 있다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책의 특징은 반경기순환적 성격에 있는데, 이와 같은 특징은 추가재원 확보가 쉬운 자원조달방식과 밀접히 연결되어 있다(Schmid, G., B. Reissert, and G. Bruche, 1992). 재원이 모자랄 경우 추가되는 재원을 마련하기가 쉬운 구조는 경기순환에 따라 실업률이 올라가 많은 지출이 필요할 때 빠르게 추가재원을 조달할 수 있게 하기 때문이다.

지역노동시장위원회가 예산편성 과정에 참여한다는 사실 외에도 노동시장정책 수행과정이 상당한 수준으로 분권화되어 있어 지역노동시장의 필요에 민감하게 대응할 수 있다(Schmid, G., B. Reissert, and G. Bruche, 1992). 국가노동시장위원회가 각 지역별 등록구직자의 수에 따라 지역으로 기금을 배분하지만, 실업급여의 경우 고실업 지역을 위한 균등화 지원금(equalisation grant)이 있어 부족한 기금을 충당할 수 있게 하고 있으며, 지역노동시장위원회(Regional Labour Market Board)는 지역노동시장 상황에 따라 어떤 적극적 노동시장정책 프로그램에 예산을 집중적으로 배정할지를 결정할 권한이 있다. 이로 인해 지역의 특성에 맞게 프로그램을 운영할 수 있게 되는 것이다.

2) 노동시장정책 담당기관

노동시장 담당기관 조직구조의 분권화 및 자율성은 스웨덴 노동시장정책의 특징 중 하나이다. 스웨덴의 노동시장정책에서 노동부의 역할은 대단히 제한적이다. 노동부는 법을 입안하고, 일반정책과 예산 가이드라인을 설정하며, 국가노동시장위원회의 감독역할을 수행한다. 노동시장정책 집행 및 예산안 준비 등 노동시장정책과 관련된 실질적 책임은 국가노동시장위원회에 있다. 1993년 이전에 국가노동시장위원회는 노·사·정의 대표가 의결·집행권을 갖고 참여하는 3자 조직이었지만⁸¹⁾, 1993년 사용자단체(SAF)가 자신들이 동의하지 않는 정책수행에 들러리를 설 수 없다면서 모든 3자 의사결정체에서 대표단을

철수시킨 것을 계기로 3자 조직의 위상은 무너졌다. 이후 1996년까지는 국가노동시장위원회에 자문위원회를 노·사 동수로 설치하여 노·사의 이해를 대변하게 하였으나⁸²⁾, 1996년 이후 자문위원회 외에도 집행위원회에 노·사·정을 대표할 수 있는 사람들을 지명하여 내용적 측면에서 3자주의를 유지하고 있다. 현재의 시스템에서 정부는 국가노동시장위원회의 위원을 지명하며, 국가노동시장위원회는 주노동시장위원회의 위원을 지명한다.

국가노동시장위원회는 주노동시장위원회, 고용안정센터(Local Employment Offices)로 구성되어 있다. 국가노동시장위원회는 정부 및 의회와 함께 노동시장정책의 일반적인 틀을 짜고 프로그램의 룰을 결정한다. 또한 주별 노동시장정책 예산배분을 결정한다. 예산을 프로그램별로 어떻게 분배하며, 프로그램 수행을 어떤 방식으로 지역상황에 맞게 실행할지는 주(州) 수준에서 결정할 문제이다. 이러한 분권화된 인프라는 유연하고 효과적인 노동시장정책을 위한 제도적 틀을 형성해 왔다고 평가된다. 주노동시장위원회는 고용안정센터, 직업재활원(Employability Institute)에 대한 감독 책임이 있다.

고용안정센터(Local Employment Office)는 거의 모든 기초자치단체마다 있다. 이는 총 418개가 있으며, 실업자뿐만 아니라 취업자의 직업알선 서비스도 하고 있다. 스웨덴에서 고용안정센터는 노조 등에서 조합원의 직업소개 등의 목적으로 만들어지기 시작하여 1906년 국가가 이와 같은 임의적인 직업소개소에 공공자금을 지원할 수 있게 하면서 대도시 등을 중심으로 확산되기 시작하였다. 이와 같이 정부지원금 등을 받아 운영되던 민간의 임의적인 직업소개소는 1948년에 국영화되어 현대적 형태를 갖추게 되었다⁸³⁾. 사용자들은 빈 일자리가 생길 경우 고용안정센터에 의무적으로 신고해야 하는 의무가 있다⁸⁴⁾. 지

81) 국가노동시장위원회의 최고 의사결정기구인 집행위원회 인원구성을 뜻하는 것이다.

82) 정부측 관계자는 자문위원회에 배치되지 않은 2자조직 형태였으며, 자문·감시 기능에 머물렀다. 그리고, 국가노동시장위원회의 최고 의사결정기관인 집행위원회는 정부 관계자로만 채워졌다.

83) 국영화된 이후 민간직업소개소는 불법화되었으나, 이후 1993년 다시 합법화되었다.

84) 의무적으로 공석을 등록해야 하므로 공공직업소개가 상당히 활성화되어 있다. 1990/91년에 실시된 설문조사에 따르면, 모든 구직등록자의 절반 정도(48%)가 고용안정센터의 직업소개를 통해 취업한 것으로 보고되고 있다(P. Trehörning, 1993). 보

방고용안정센터는 직업소개만이 아니라 적극적 노동시장정책에 참가자 알선 등 노동시장정책의 일선 창구로서 기능한다. 다만, 실업급여의 지급과 관련해서는 고용안정센터가 아니라 실업보험기금조합이 책임을 지고 있다. 이 점은 다른 나라와 큰 차이를 보이는 점이다.

실업보험기금조합은 노조가 기금위원회 위원장을 지명하고 직원의 상당수가 노조 활동가인 등 노조가 기금조합의 운영에 상당한 영향을 갖고 있다⁸⁵⁾. 그러나 예산과 운영 전반에서 국가노동시장위원회의 통제를 받으므로 노조가 원한다고 해서 실업급여의 수준이나 기간을 변경하는 등 독립적인 활동을 할 수 있는 여지는 거의 없다. 실제로 보면 실업보험기금조합의 업무는 실업급여 수급자격의 판단, 실업인정, 실업급여 지급에 국한되고 있으며 급여의 수준 등은 법에 의해 정해진다(권현지, 1999).

직업재활원은 주마다 한 개 이상 설치되어 있으며 전국적으로 총 118개가 있다. 이 기관의 역할은 노동능력 테스트나 직업재활사업 등 장애인과 구직자⁸⁶⁾의 취업촉진을 위한 여러 활동이다.

스웨덴의 노동시장정책관련 기구는 이들 말고도 장애인 고용을 담당하는 장애인고용기업(SAMHALL)과 고용훈련청(The Authority for Labour Market Training, AMU)이 있다. 장애인고용기업은 장애인 고용촉진을 목적으로 정부가 100% 출자하여 설립되었으며, 20개 주에 약 700개의 공장을 가지고 있는 기업이다. 1993년 현재 32,000명의 종업원을 고용하고 있었는데, 약 90%가 장애인이다. 고용훈련청(AMU)은 노동시장훈련을 담당한다. 1986년까지는 국가

다 강화된 직업소개를 위한 프로그램으로는 구직클럽(Job Club)이 운영되고 있는데, 상담직원이 몇 명의 실업자를 하나의 그룹으로 조직해서 1~2주간 풀타임으로 또는 4주간 파트타임으로 매일 고용안정센터에서 면접훈련, 노동시장 상황에 대한 인지, 자기소개서 작성법의 훈련 등을 수행한다.

85) 현재 실업보험의 피보험자가 모두 노조원인 것은 아니다. 실업보험기금은 40개로 나누어지는데, 이들 중 지방자치단체와 주 공무원기금, 금속산업노동자기금이 가장 규모에서 크다. 자영업자 및 사용자를 위한 4개의 기금도 존재한다. 1997년 380만명이 가입해 자영업자를 포함한 전체 노동인구의 90%가 실업보험 피보험자였다.

86) 일반 구직자는 구직을 위해 직업재활 등의 특별한 도움을 필요로 할 경우에만 이용할 수 있다.

노동시장위원회 산하기관이었지만, 지금은 민영화되어 법인기업 형태로 존재한다.

3) 노동시장정책 지출추이

스웨덴 노동시장정책의 지출액은 1980년대 중반 이후 GDP 대비 최소 2.97%에서 최대 5.79%까지 변동하여 본 연구에서 조사된 나라 중 가장 높은 지출수준을 보였다. 또한 적극적 프로그램 지출비중도 50%를 넘나드는 높은 수준으로 보이는 유일한 나라이다. 이는 적극적 노동시장정책과 실업급여가 같은 예산에 통합되어 있다는 제도적 특징으로 인해 적극적 노동시장정책의 증대가 소극적 노동시장정책의 감소를 결과할 것이므로 적극적 노동시장정책 지출을 늘리는 방향의 정책결정을 유도해 왔기 때문이라고 평가된다(D. Anxo and J. Johannesson, 1995). 또한 적극적 노동시장정책이 조세에서 조달된다는 사실은 보험료 낸 사람들만 대상으로 정책을 수행해야 하는 소위 ‘보험원리’의 협소함을 극복할 수 있어 적극적 노동시장정책이 크게 확대될 수 있는 원인으로 작용하였다(D. Anxo and J. Johannesson, 1995). 1년에 몇 번씩 노동시장정책 추정 예산을 편성할 수 있는 유연한 예산조달의 규칙도 노동시장정책이 급속하게 변하는 노동시장 상황에 탄력적으로 대응하는 것을 가능케 했다.

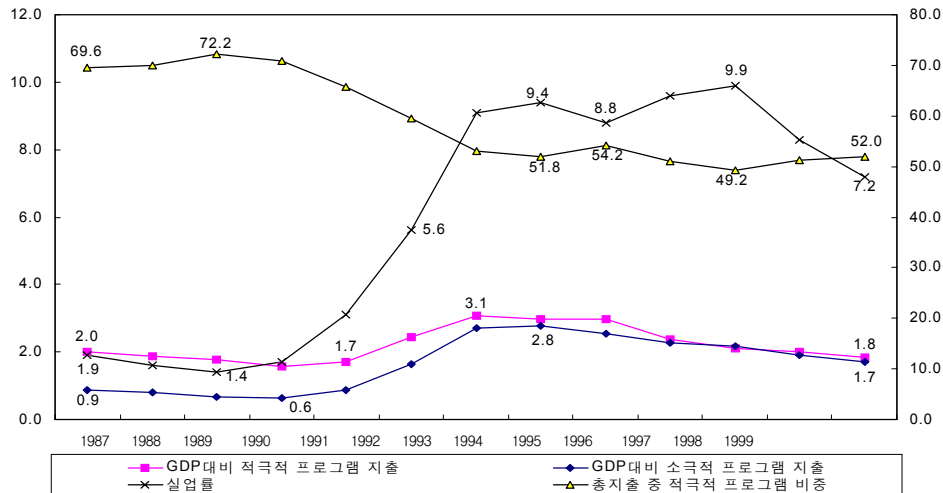
정부가 1990년대 들어 물가안정화 정책으로 급선회하면서 적극적 노동시장정책의 지출이 급감하였는데, 이는 적극적 노동시장정책의 경기상황에 대한 대응에서 유연한 자원마련 규칙은 필요조건이지 충분조건은 아님을 보여주었다. 조세가 주된 재원이 되면 정치적 의지가 노동시장정책 예산의 규모를 결정하는 주요한 원인이 되며, 이에 따라 미국에서 1980년대 재정균형을 강조하는 행정부에 의해 적극적 노동시장정책 지출이 급격히 감소했듯이 스웨덴에서도 1990년대 중반 반인플레이션·재정균형으로 사민당 정부의 노선이 선회하면서 급격히 적극적 노동시장정책 지출이 감소하였다. 또한 정부예산에서 조달할 경우 노동시장정책 예산은 다른 국가예산 항목과 경쟁하게 될 것이라는 점도 노동시장정책 예산규모 축소를 설명하는 한 원인이 된다.

세부 프로그램별로 지출추이를 보면, 대량실업이 시작된 1990년과 1991년 실업자훈련 규모가 급격히 증대하는 것을 볼 수 있다. 1990년대 중반에도 대량

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

[그림 III-7] 스웨덴 노동시장정책 지출추이

(단위 : %)



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중은 우측 축을 기준으로 보고, 나머지는 좌측 축을 기준으로 볼 것.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

실업이 지속됨에도 불구하고 실업자훈련은 그 규모가 급격히 축소되고 대신 고용보조금의 지출규모가 확대되었다. 노동이동의 촉진에 초점이 맞춰져 온 스웨덴 노동시장정책의 특성의 영향으로 대량실업이 시작된 직후 실업자훈련 프로그램으로 실업자가 몰리게 되고, 이로 인해 실업자훈련 규모가 급격히 팽창하였다. 그러나 실업자가 몰리면서 훈련의 질과 훈련후 재취업 실적이 악화되었고, 이로 인해 훈련보다는 고용경험을 줄 수 있는 고용보조금 쪽으로 노동시장정책의 방향이 변화하였다. 이를테면 청소년 근로경험 프로그램이 1992년부터 시작되었고, 이 프로그램은 1995년부터 직장적응(workplace induction) 프로그램으로 대체되었다. 성인근로경험 프로그램은 1993년부터 비영리조직, 협회, 지방자치단체, 정부, 노조, 기업에서 시작되었다. 55세 이상자를 위한 공공근로 프로그램도 1996년 11월부터 실시되었다.

지금까지의 지출추이로 보면 특기할 만한 특징을 발견할 수 있는데, 다른 프로그램들은 대체로 실업률의 변화와 추이변동을 같이 해온 반면, 실업자 창업

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-14> 스웨덴 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이)

(단위 : %)

	1985 ~86	1990 ~91	1991 ~92	1992 ~93	1993 ~94	1994 ~95	1995 ~96	1997	1998	1999
공공고용서비스 및 행정	0.25	0.21	0.21	0.25	0.25	0.27	0.26	0.26	0.30	0.28
훈련	0.50	0.53	1.02	1.09	0.76	0.77	0.55	0.43	0.48	0.49
실업자(성인)훈련	0.50	0.52	0.97	1.04	0.73	0.75	0.54	0.43	0.47	0.48
재직자훈련	-	0.01	0.05	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
청소년	0.21	0.07	0.14	0.32	0.31	0.23	0.02	0.02	0.03	0.03
실업자 및 취약청소년 관련	0.21	0.07	0.14	0.32	0.31	0.23	0.02	0.02	0.03	0.03
견습훈련 및 일반훈련 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용보조금	0.43	0.13	0.24	0.56	0.87	0.90	0.82	0.70	0.58	0.46
민간부문 정규고용 지원	0.10	0.02	0.06	0.17	0.22	0.27	0.32	0.20	0.15	0.18
실업자 창업지원	0.01	0.01	0.02	0.04	0.06	0.09	0.07	0.08	0.09	0.07
고용창출사업	0.32	0.11	0.16	0.35	0.58	0.54	0.43	0.42	0.35	0.21
장애인	0.72	0.74	0.84	0.86	0.79	0.82	0.70	0.67	0.62	0.58
직업재활	0.09	0.10	0.11	0.12	0.09	0.10	0.08	0.08	0.04	0.04
고용창출 및 보호	0.63	0.65	0.72	0.74	0.70	0.72	0.62	0.59	0.58	0.54
실업급여	0.75	0.80	1.58	2.65	2.71	2.51	2.26	2.16	1.91	1.61
조기은퇴지원	0.12	0.08	0.08	0.06	0.05	0.02	-	0.04	0.12	0.09
계	2.97	2.57	4.10	5.79	5.73	5.52	4.62	4.25	3.93	3.54
적극적 프로그램	2.11	1.69	2.44	3.07	2.97	2.99	2.36	2.09	2.01	1.84
소극적 프로그램	0.87	0.88	1.65	2.71	2.76	2.53	2.26	2.16	1.91	1.70

주 : 위의 실업급여 항목은 실업부조를 포함.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

지원은 실업률이 하락하고 있는 1998년 이후에도 그 이전과 유사하게 GDP 대비 0.07~0.09% 사이에서 줄어드는 추세 없이 움직이고 있다는 점이다. 이는 스웨덴에서 실업자 창업지원 프로그램이 갖는 특수한 지위를 보여준다. 스웨덴에서는 이 프로그램이 매우 활발하게 활용되고 있으며, 1997년 조사에 따르면 전체 신규창업 기업의 2/3 가량이 이 프로그램의 혜택을 본 것으로 나타나고 있다.

다. 일반회계를 주된 재원으로 하는 프로그램

스웨덴의 노동시장정책은 보험료와 일반회계를 동시에 재원으로 하지만, 적극적 노동시장정책 대부분의 주된 재원은 일반회계로 하고 있다. 이 범주에 속하는 프로그램은 앞서 보았듯이 직업재활원이 주관하는 프로그램, 각종 고용보조금, 훈련, 기타 장애인관련 프로그램이다. 장애인관련 프로그램은 전적으로 일반회계에서 재원이 마련되는 특징을 갖고 있다. 이 범주에는 장애인고용기업(SAMHALL)과 직업재활 프로그램이 속한다. 장애인만을 위한 고용보조금은 따로 존재하지 않으며, 대신 아래에 소개될 고용보조금 프로그램에 참가할 우선권을 부여받는다.

직업재활원 프로그램에 참가하면 훈련수당을 받으면서 직업상담, 근로능력평가, 직업재활, 적성검사, 직업복귀 및 상담을 제공받을 수 있다. 이 기관은 장애인의 직업재활을 목적으로 하고 있지만, 실업자의 경우도 특수한 도움이 필요할 경우 프로그램에 참여할 수 있다⁸⁷⁾. 1998년 모두 29,321명이 참가했고, 이는 전체 노동시장 프로그램 참가자의 5%에 해당하는 수치이다.

고용보조금 프로그램은 고용촉진지원금(individual hiring support), 근로경험 프로그램(work experience scheme), 직장적응(workplace induction) 프로그램, 공공임시근로(public temporary work), 실업자 창업지원 프로그램으로 구별할 수 있다. 이 중에서 고용촉진지원금은 훈련과 고용보조금을 조합한 형태의 프로그램으로 기존의 실업자 구제사업(relief work, 1933년 도입된 일종의 공공근로사업), 채용보조금(1984년 도입), 재직훈련생임시대체수당을 종합하여 1998년 도입되었다. 고용촉진지원금의 목적은 구직자로서 고용안정센터에 등록된 장기실업자의 취업촉진을 돕는 일이다. 고용촉진지원금은 사용자에게 고용보조금을 지불하여 노동수요를 자극하는 것을 목적으로 한다. 고용촉진장려금은 사용자가 새로운 근로자를 채용하는 것을 활성화하는 것만이 아니라 재직자의 향상교육 기회를 제공한다. 재직자가 교육을 받기 위해 훈련휴가를 신

87) 주로 청소년, 이민 노동자가 도움을 받는다(권현지, 1999).

청할 경우 그로 인해 빈 일자리에 장기실업자를 채용하여 근로경험을 부여하는 형태로 이루어진다. 이 지원금은 공·사부문 사용자가 모두 받을 수 있으며, 계절적 근로가 보통인 산업에서는 보통의 계절근로 고용기간보다 더 긴 기간의 고용을 보장해야 지원이 주어진다. 이 프로그램에는 1998년 회계연도에 36,403명이 참여했으며, 매달 약 3,033명이 신규로 참가했다. 1998년에는 사용자에게 지원되는 고용촉진지원금 외에 천연자원이나 환경 등을 위한 공공사업에 참가할 때에도 고용촉진지원금을 받을 수 있었다. 이는 하루당 최대 2,500 크로나까지 지급되었다.

근로경험 프로그램은 실업자에게 근로경험을 가질 수 있게 하는 것으로 지역사회에 도움이 되는 일에 참가하도록 하는 것이다. 이 프로그램은 실업급여 소정급여일수를 모두 채우고도 취업을 못했을 때 생계를 이을 수단을 제공하기 위해 만들어졌다. 이에 따라 근로경험 프로그램은 실업급여가 끝났음에도 고용기회를 얻을 수 없으며, 훈련이나 기타 노동시장정책 프로그램에도 참가할 수 없는 실업자라야 자격이 있다. 근로경험 프로그램은 협회, 노조, 자원봉사단체 등 비영리조직에 의해 조직된다. 고용안정센터는 참가자와 비영리조직 사이에서 협약을 통해 프로그램을 이끄는 역할을 수행한다. 프로그램은 1998년 현재 주로 보육센터, 학교 공동체센터 등 건물 청소, 환경, 삼림 등 보전사업, 자료정리, 조사, 재활용사업 보조, 적십자 등에서 사회봉사 및 이러한 영역에서 자영업을 시작하는 경우를 돕는 것 등으로 짜여져 있다. 프로그램 참가자는 훈련수당을 받을 수 있으며, 1998년 총 103,590명이 참가했다. 매달 약 8,633명이 신규로 프로그램에 참가했고, 총 4,715백만 크로나가 지출되었다. 총지출비용의 95%는 여기에 참가한 사람들에게 지급되는 훈련수당이다.

직장적응 프로그램은 근로경험 프로그램의 변형된 형태이다. 이 프로그램은 기존의 청소년 근로경험 프로그램, 외국인 근로자의 근로경험 프로그램, 대졸인턴 프로그램을 대체하여 1995년 7월부터 시작되었다. 따라서 이 프로그램은 25세 미만의 청소년, 25~29세의 대졸자, 모든 연령대의 외국인 근로자를 대상으로 한다. 기존 프로그램을 없애고 새로운 프로그램을 시작하게 된 주된 이유는 프로그램 단순화에 있다. 1998년 모두 59,823명이 참여했으며, 매월 4,985명이 신규로 프로그램에 참여했다. 이 중 2/3 이상이 35세 미만 연령계층이었으

며, 47%가 여성이었다. 이 프로그램에 참가한 사람들은 (훈련)수당을 지급받는데 실업수당과 같은 액수이며, 노동시장정책 프로그램 예산에서 프로그램 소요비용을 충당한다. 이에 약 1,805백만크로나가 지출되었다. 이 프로그램을 실시한 사업주의 경우 참가자들에게 월 3,000크로나를 지급해야 한다. 이 프로그램을 위해 사업주가 지불한 총액은 1998년에 323백만크로나인 것으로 추산된다.

공공임시근로는 55세 이상 실업자를 위한 프로그램이다. 참가자는 고용안정센터에 적어도 24개월 이상 등록되어 있어야 하고 실업급여 수급자이어야 하며 1998년 총 8,844명이 참가했다. 소요비용은 참가자를 위한 비용은 실업보험기금으로부터, 행정비용은 노동시장정책 예산으로부터 지불된다.

실업자 창업지원 프로그램은 실업자가 창업할 경우 생계비용을 보전하기 위한 프로그램이다. 이 지원금은 실업자가 창업한 업체가 적정한 이윤을 획득할 것이 기대되고 신규 고용을 창출할 것이 기대될 때 지원된다. 참가자들은 실업급여와 같은 액수의 수당을 받을 수 있다. 1998년 창업지원금은 대개 6개월 정도 지급되었다. 1997년 스웨덴의 모든 신규 창업기업의 2/3가 이 지원금을 받은 것으로 추정되어 창업지원금이 상당한 효과를 내고 있음을 짐작케 한다. 1994년부터 스웨덴 산업기술개발위원회(Swedish National Board for Industrial and Technological Development, NUTEK)와 국가노동시장위원회 공동으로 각 주에서 창업 컨설팅과 창업지원금을 연계하는 서비스를 제공하기 시작했다. 1998년 18,080명이 이 프로그램의 지원을 받았다.

훈련 프로그램은 크게 실업자훈련과 재직자훈련으로 구별할 수 있다. 재직자훈련에 대해서는 앞서 각주에서 소개한 바 있으므로 실업자훈련에 대해서만 보겠다. 스웨덴의 실업자훈련은 고용훈련(employment training 또는 labour market training)이라는 이름으로 불리는데, 20세 이상의 구직 등록된 실업자에게 제공되는 훈련으로 실업자의 교육부족 및 지식부족을 직업훈련을 통하여 충족시킴으로써 일반교육체계의 기능을 보완하는 역할을 한다. 훈련계획 입안은 주노동시장위원회의 책임이다. 모든 고용훈련이 계획을 통해 실시되는 것은 아니며 노동시장 상황에 따라 임의적으로 진행되는 프로그램도 있다. 고용훈련은 근로경험과 결부된 프로그램, 전적으로 학교에서 수행되는 프로그램으로 나누어지며, 모든 훈련 프로그램이 직업훈련 강좌로 짜여진 것은 아니다.

기본교육, 일반이론적 교육도 직업훈련의 일부로 포함될 수 있다. 1998년 고용훈련 프로그램 참가자는 116,907명이었으며, 매달 약 9,742명이 신규로 참여했고, 약 48%가 여성이다. 고용훈련 참가자는 생계보전을 위해 훈련수당을 지원 받는다.

전통적인 고용훈련에 대한 대안으로 컴퓨터센터 프로그램이 1995년 7월부터 도입되었다. 이는 실업자를 정보기술 숙련을 가진 사람으로 육성해 이 산업분야의 인력수요를 충족하는 것을 지향한다. 이 프로그램에 참가하면 컴퓨터 훈련을 받는 외에도 훈련수당 및 지방고용안정센터로부터의 취업알선을 받을 수 있다. 지방자치단체와 국가노동시장위원회가 공동으로 관리하는 이 사업은 3개월 기본 컴퓨터훈련⁸⁸⁾을 제공하며 추가적인 훈련도 받을 수 있다. 1998년 이 프로그램에 52,645명이 참가했으며, 58%가 35세 미만 자였고, 여성의 비율이 54.4%로 남성보다 높았다. 이 프로그램을 위해 1998년 1,143백만 크로나가 지출되었다.

이 밖에 청년개발 프로그램이 있다. 이는 중앙정부가 재원을 마련하되 지방자치단체가 책임을 지는 프로그램으로 20~24세 실업자들에게 12개월까지 지원된다. 참가자는 첫 90일 동안 집중적인 취업알선을 받고 취업이 안되면 훈련이나 기타 노동시장 프로그램에 참가가 알선된다. 이 프로젝트는 학교, 교육기관, 비영리조직의 협조하에 진행되며, 1998년 11,186명이 참가했다. 참가자는 훈련수당을 받으며, 소요되는 비용은 정부로부터 지원된다.

1995년 10월부터 18~20세의 실업청소년에 관한 책임은 지방자치단체로 넘어갔다. 주노동시장위원회의 허가하에 지방자치단체는 청소년을 위한 근로경험 프로그램을 조직하거나 훈련을 제공해야 한다. 지방자치단체는 실업청소년을 위한 근로경험 등 여타의 프로그램을 조직해야 한다. 1998년에 27,489명의 청소년이 이 프로그램에 참여했다. 참가자들은 지방자치단체에 의해 금액이 정해지는 수당을 받을 수 있고, 기타 행정비용, 훈련비용 등에 소요되는 비용이 있다. 지방자치단체가 조직하는 프로그램이지만 전체 비용은 모두 국가 노동시장정책 프로그램 예산에서 지출된다.

88) 워드, 스프레드시트, 인터넷, 데이터베이스 관리 등을 훈련받는다.

라. 보험료를 주된 재원으로 하는 프로그램

1990년대 중반 이전 소극적 노동시장정책은 전체 지급액의 65%를 사용자가 낸 보험료를 통해 재원조달하도록 하였지만, 대량실업으로 인해 1994년의 경우 단지 26%만이 보험료에 의해 부담되었다. 그렇지만 이와 같은 상황은 대량 실업으로 인한 것이라 할 때 기존의 원칙을 따라 실업급여, 실업부조, 기타 실업급여 수급자 노동시장 참여촉진 프로그램을 이 범주에서 분류하겠다.

스웨덴의 실업급여와 실업부조제도는 1998년 1월 1일부터 실업부조는 기본수당(Basic Allowance), 실업급여는 선택적 소득손실급여(Optional Loss-of-Earnings Benefit)로 변경되었으며, 정부에 의해 관리되던 실업부조의 관리운영권도 실업보험기금조합으로 넘겨졌다. 이와 같은 변화는 실업급여 수급권자인 아닌 실업을 하면 생계보전을 위해 일정액을 받고, 수급권자는 이전 소득에 따라 추가되는 금액을 받을 수 있도록 하기 위한 것이다. 현재 기본수당액은 일당 240크로나로 고정되어 있으며, 선택적 소득손실급여는 일당 최대 580크로나까지 받을 수 있다⁸⁹⁾. 기본수당은 20세 이상으로 선택적 소득손실급여를 받을 수 없는 자이면 받을 수 있다. 학업을 마친 신규실업자의 경우 졸업 후 10개월 이내에 적어도 90일 이상 고용안정센터를 통해 구직활동을 했으면 기본수당을 받을 수 있다.

선택적 소득손실급여를 받으려면 실업보험기금조합의 회원이어야 하는데, 실업전 적어도 12개월 이상 회원이어야 하고, 실업전 5주안에 적어도 4주를 주당 17시간 이상 취업되어 있어야만 한다.

위의 두 가지 급여는 공통적으로 일정수준 이상의 근로를 요구하는데, 12개월 중 6개월을 고용되어 있어야 하고, 적어도 월 70시간이나 6개월 동안 450시간 이상 고용되어 있어야 한다. 두 급여는 모두 64세까지만 받을 수 있고, 5일의 대기기간이 있다. 선택적 소득손실급여의 경우 57세 미만 자는 300일 동안, 57세 이상 자는 450일 동안 받을 수 있다.

89) 이전 소득의 80%를 급여액으로 받는다.

실업급여 수급자가 급여만 받는 것이 아니라 노동시장에 지속적으로 참가하여 쉽게 취업될 수 있도록 하기 위하여 프로젝트 근로(project work), 실업자 근로(resource work)와 같은 노동시장 참여촉진 프로그램이 진행되고 있다. 프로젝트 근로 참가자들은 실업급여를 받으면서 파트타임으로 또는 전일제로 프로젝트에 참가하게 된다. 프로젝트는 근로경험일 수도 있고 직업훈련일 수도 있다. 다만, 이러한 프로젝트는 다른 노동시장정책 프로그램에 포함되지 않는 것들이다. 이 프로그램의 목적은 실업급여를 받는 동안 지역사회에 보탬이 되는 프로젝트를 수행함을 통해 지역사회 활성화와 실업자의 근로경험 증진을 도모하는 것이 목적이다. 이 프로그램에는 주로 장기실업자, 장애인, 외국인 근로자, 청년층이 참가하게 된다. 1998년에 총 1,648명이 참가했으며, 이 프로그램과 관련된 모든 비용은 실업보험기금에서 충당되며, 실업급여 수급기간이 끝난 사람도 참여할 수 있다.

실업자 근로는 공공근로 프로그램의 일종으로 일부 직종의 장기실업자를 위한 프로그램이다. 이 프로그램의 목적은 작업장의 질을 개선하고, 실업자들이 작업장에서 추가적인 자원으로 활용될 기회를 주는 것이다. 주로 아동양육과 같은 부문에서 이용되었으며, 참가자들은 사용자에 의해 지불되는 임금을 받는다. 1998년에 총 11,280명이 참가했고, 사용자는 임금 중 실업급여의 80%에 해당하는 액을 실업급여기금으로부터 보상받을 수 있으며, 휴가비나 기타 사회보험료 사용자 부담분의 33%도 지원받을 수 있다.

마. 기타 자원 프로그램

여기에 속하는 프로그램으로는 임금채권보장기금이 있다. 이는 사용자가 도산하였을 때 임금을 변제할 만큼의 금액을 충당할 수 없을 경우 국가가 대신 최대 100,000크로나의 범위 안에서 임금을 대신 지급해 주는 제도이다. 파산후 3개월 동안 지급된다.

4. 독 일

가. 독일 노동시장정책과 자원조달방식의 개요

독일에서 노동시장정책이란 경제·재정·산업구조·지역정책의 영역 안에서 추구되는 것으로 투자장려금과 세금 지원을 통해 기업의 설립을 촉진하는 정책과 실업의 위험에서 근로자를 보호하고 장애인·장기실업자 등을 노동시장에 참여시키는 것을 목표로 하는 정책을 지칭한다(G. Schmid, B. Reissert and G. Bruche, 1992). 노동시장정책은 법적으로는 사회법전 3권(the Social Code III)에 규정되어 있고, 행정적으로는 연방고용청(Federal Employment Institute)에 의해 관할되고 있다.

독일에서 소극적·적극적 노동시장정책이 모습을 드러낸 것은 제1차 세계대전이 끝난 직후부터이다. 1918년 연방정부, 주정부, 지방자치단체가 공동으로 실업기금을 조성하기 시작했으며, 1923년부터 사용자와 근로자도 임금에 비례한 보험료를 납부하기 시작했다. 1925년에는 여기에 근로시간단축수당제도가 도입되었다. 한편 1920년 노·사·정 대표가 자치적으로 운영하는 취업알선을 위한 중앙조직을 설립했으며, 1922년 주사무소와 지역단위의 취업알선사무소를 설치하여 취업알선업무를 하기 시작했고, 1927년 10월 1일 「직업소개 및 실업보험에 관한 법률」을 제정하여 그간의 취업알선기능과 실업기금을 통합하여 실시하게 되었다. 그러나 1960년대 말까지 독일에서 노동시장정책은 실업급여 지급, 직업소개 및 상담과 같은 고전적 기능에 국한되어 있었다. 여기에 건설산업근로자를 위한 약천후수당이나 겨울철수당 같은 프로그램이 추가로 존재했다. 직업훈련이나 직업창출 프로그램은 제도적으로는 갖추어져 있었으나 거의 활용되지 않았다(G. Schmid, B. Reissert and G. Bruche, 1992).

1969년 7월 ‘고용촉진법’이 ‘직업소개 및 실업보험에 관한 법률’을 대체하여 제정되었는데, 이를 기점으로 독일의 노동시장정책은 행정적인 측면에서나 프로그램의 측면에서나 현대적인 내용을 갖추게 되었다. 고용촉진법이 발효되면서 직업소개 및 실업보험 관리·운영을 위해 존재하고 있던 고용청은 연방고

용청으로 확대·개편되어 고용촉진법에서 행하는 모든 소극적·적극적 노동시장정책을 관장하게 되었다⁹⁰⁾. 고용촉진법이 처음 제정되었을 당시에 노동시장정책의 초점은 전·현직 임금근로자의 직업훈련을 위한 재정지원에 있었다. 이 당시 직업훈련의 목표는 숙련 향상을 통해 기술 및 산업구조 변화로 인해 야기되는 구조적 실업을 막자는 것이었다. 그러나 1970년대 이후 실업률이 상승하면서 노동시장정책의 초점도 직업훈련을 통한 실업예방에서 이미 발생한 실업에 대한 대책의 성격으로 변화하기 시작하였고, 이에 따라 고용촉진법도 10번의 개정을 거치게 되었다.

1997년 ‘고용촉진법’은 폐지되고 ‘사회법전 3권(The Social Code III)’에 의해 대체되었다. 이를 계기로 노동시장정책의 초점은 직업훈련에서 고용창출 및 고용창출과 직업훈련을 연계하는 프로그램으로 보다 명시적으로 이동하였다⁹¹⁾ (von Hauff, 1998). 이러한 변화의 배경에는 장기실업자의 꾸준한 증가와 독일 통일 이후 고실업의 지속으로 인한 재정악화가 있다. 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책이 하나의 재원에 통합되어 있는 관계로 소극적 정책지출이 급속히 증가하면 한정된 재원으로 인해 적극적 노동시장정책을 위한 지출이 감소되어 적극적 노동시장정책이 활성화될 수 없었다. 여기에 독일통일 이후 급격히 상승한 실업을 막기 위해 고용창출을 위한 프로그램들이 팽창하면서 그나마도 직업훈련을 위한 재원이 줄어들게 된 측면이 존재하는 것이다.

독일 노동시장정책의 재원은 소극적·적극적 노동시장정책 모두 노·사가 1/2씩 부담하는 실업보험료⁹²⁾를 통해 조달된다. 이는 국가가 아니라 노·사 등 당사자로부터의 보험료 징수를 통해 사회보장재원을 마련해 온 비스마르크적 복지국가 전통의 영향이다. 실업급여뿐만 아니라 고용유지 및 재취업 촉진을 위한 임금보조금의 지원, 직업훈련의 촉진, 일자리 창출, 직업소개 및 상담, 직업연구, 노동시장 연구 등 노동시장정책과 관련된 일체의 비용을 실업보험료

90) 이를 계기로 노·사의 노동시장정책 의사결정 참여범위가 종전의 소극적 노동시장정책에서 전체 적극적 노동시장정책 전반으로 넓혀졌다.

91) 직업훈련 자체도 전·현직 임금근로자의 숙련향상 지원에서 일부 실업자집단만을 대상으로 선별적으로 숙련향상을 지원하는 방식으로 변화하였다.

92) 보다 정확한 표현은 연방고용청에 대한 노·사 기여금이겠지만(Leve, 1998), 본문에서는 다른 나라와의 비교 편의성을 위해 실업보험료로 기술하였다.

를 통해 조달하는 전통이 이어져 왔으며, 1969년의 고용촉진법에도 이러한 전통은 이어졌다. 국가의 일반재정은 실업보험료 수입만으로는 노동시장정책을 위한 지출을 감당할 수 없을 경우에 일반회계로부터 부족한 재원을 지원하는 보조적 역할을 해왔다. 그러나 실업보험의 보호범위 밖에 있는 저소득 실업자에게는 자산조사를 조건으로 일반재정으로부터 실업부조를 지급하는데, 이에 소요되는 비용은 국가가 일반재정에서 부담하며, 연방고용청과 위탁협정을 통해 집행하는 몇몇 노동시장정책 프로그램의 비용도 일반재정에서 부담한다.

이 외에 파산기업 근로자의 체불임금 지급을 위한 파산임금수당의 경우 이 목적을 위해 사용자로부터 징수한 징수금을 재원으로 하여 조달하고 있으며, 겨울철 실업의 문제가 심각한 건설업 근로자 고용유지 프로그램을 위해 건설업의 사용자로부터 별도의 징수금을 징수하고 있다.

나. 자원조달과 관장기관

1) 노동시장정책 자원조달방식

독일의 소극적·적극적 노동시장정책을 위한 재원은 실업보험료를 통해 조달하고 있다. 공무원, 직업군인, 학생, 근로능력이 없어 연금을 수령중인 사람, 주당 15시간 이하 근로하는 파트타임 근로자⁹³⁾를 제외한 모든 임금근로자들은 실업보험의 대상자이다. 실업보험 대상자에는 양성훈련을 받는 견습공, 가사서비스업 종사자, 연방고용청에서 장려하는 직업교육 참가자도 포함된다. 보험료는 표준소득월액 상한선까지의 근로자의 총임금을 기준으로 근로자와 사용자가 절반씩 부담한다. 종업원의 임금이 표준소득월액 상한선의 1/7 이하일 경우 사용자가 전액 보험료를 부담한다. 대부분의 견습공은 이 범주에 포함된다. 의료보험이나 산재보험으로부터 수당을 수령중인 사람의 경우 실업보험료 중 근로자 부담분을 각 보험기관에서 내도록 되어 있다.

독일 실업보험료율의 변화추이를 보면 [그림 III-8]과 같은데, 2000년 현재의 실업보험료율은 6.5%로서 노·사 각 1/2씩 부담하고, 산재보험료를 제외한

93) 표준소득월액의 1/7 이하를 버는(1997년 현재 구서독지역 610마르크, 동독지역 520 마르크) 파트타임 근로자도 의무적용제외 대상이다.

다른 사회보험료와 함께 의료보험조합(the national health service)을 통해 징수되어 연방고용청 예산으로 편입된다. 실업보험료 수입이 지출보다 많으면 잉여금은 모두 적립되며, 실업보험료 수입이 지출보다 적어 적자가 발생하면 적자를 1차적으로 적립금에서 메우고, 그래도 부족하면 연방정부로부터 부족한 만큼 대부자금을 지원받는다. 만약 당해 회계연도 안에 연방정부 대부자금을 갚을 수 없으면 나머지 대부자금은 연방정부의 연방고용청 지원금으로 자동적으로 전환되는 시스템을 갖추고 있어 사실상 상환의무가 없는 지원금이라 볼 수 있다.

다음의 <표 III-15>를 보면 연방정부 지원금의 규모가 1996년의 경우 13.0%를 상회할 정도로 상당히 큰 것을 알 수 있다. 이는 독일통일 이후 노동시장정책을 위한 지출이 급증하여 실업보험료 수입만으로는 지출을 감당할 수 없게 된 것에 그 원인이 있다⁹⁴⁾. 연방정부의 지원금은 재정적자를 보충하는 것 말고도 실업부조 및 기타 연방정부로부터 연방고용청에 위탁된 노동시장정책 프로그램의 수행에 소요되는 비용을 위해서도 조달된다. 연방고용청에 위탁된 노동시장정책 프로그램에는 3개월 이상 실업급여 수급자의 고용을 촉진하기 위한 지원금인 종업원수당(Employee Allowance)과 같은 것이 있다.

유럽연합 차원에서 지원되는 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)도 노동시장정책의 재원으로 사용되고 있다. 유럽사회기금은 중앙정부 차원에서는 1994~99년에 장기실업자의 재통합, 장기실업에 의해 위협받는 사람들의 재통합, 청소년 실업층의 통합, 남녀고용기회평등 촉진사업에 연방고용청의 정규예산과 함께 투입되었다. 또한 산업구조조정에 따른 근로시간 단축지원을 위해서도 지원되었다. 주(州) 차원에서는 유럽사회기금 지원금이 주로 새로운 법, 경제학, 신기술, 환경보호 등의 영역에서 특수한 숙련이나 지식을 가진 근로자를 양성하는 훈련에 쓰였다⁹⁵⁾. 유럽사회기금 지원금은 1994~99년 동안 총 3,660백만마르크가 지출되었고, 이 중 2,070백만마르크가 동독지역에서 쓰였다.

독일의 노동시장정책이 주로 실업보험료 수입에 의존하며, 정책 입안 및 집행 과정이 노·사·정 3자기구인 연방고용청에 의해 이루어진다는 점은 국제비교

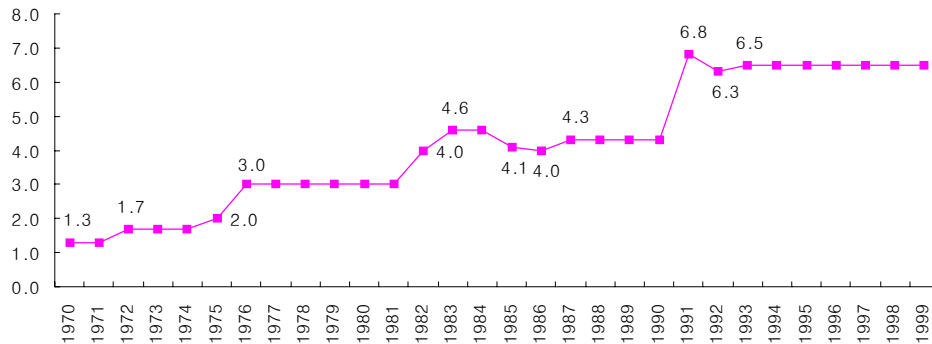
94) 이를테면 1986년에는 연방지원금이 전혀 없었다.

95) 과거 동독지역이었던 주(州)에만 투입되었다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

[그림 III-8] 독일의 실업보험요율 변화 추이

(단위 : %)



<표 III-15> 연방고용청 자원별 수입추이

(단위 : 백만마르크)

	1986	1991	1996
실업보험료	29,120(92.0)	67,080(94.2)	85,073(80.1)
적립금으로부터의 인출	213(0.7)	707(1.0)	7(0.0)
연방정부 지원금	-	1,025(1.4)	13,756(12.9)
동절기 휴업수당 및 파산수당을 위한 징수금	-	-	3,346(3.1)
기타 수입	2,317(7.3)	2,403(3.4)	3,406(3.2)
유럽사회기금 지원금	-	-	644(0.6)
총 수 입	31,650(100.0)	71,215(100.0)	106,232(100.0)
총수입의 명목 GDP에 대한 비중	1.64%	2.69%	2.98%

주 : 1986년은 구서독지역만. 1991년, 1996년은 전체 독일지역.

자료 : CEDEFOP(2000).

의 관점에서 노동시장정책 자율성의 핵심요소로 평가되어 왔다. 그러나 연방고용청이 이와 같이 마련된 예산을 편성·집행하지만, 실업보험요율 변경 등 수입에 대한 사항은 의회승인을 요구하며, 지출항목(사업내역)은 법을 통해 정해져 있다. 또한 연방고용청이 작성한 예산안은 연방노동사회부의 승인을 받는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 독립적인 3자기구로서 노동시장정책을 입안하고 집행하는 자율성이 상당부분 제약되고 의회와 정부의 견제를 받도록 되어 있다.

독일에서의 노동시장정책 예산은 다른 나라와는 다르게 프로그램별로 짜여져 왔다. 소극적 노동시장정책을 위한 예산, 재훈련을 위한 예산, 향상훈련을 위한 예산, 직업창출을 위한 예산 등으로 각각 편성되었다. 이와 같은 예산편성은 노동시장 상황에 대한 유연한 대처를 어렵게 해왔다(G. Schmid, B. Reissert and G. Bruche, 1992). 직업창출을 위해 배정된 예산수준을 넘어서는 지출을 해야 할 경우 예산이 남는 다른 항목에서의 전용이 불가능하기 때문에 급격히 실업률이 상승하는 등의 변화에 효과적으로 대응할 수 없었던 것이다.

이로 인해 1990년대 중반부터 예산의 보다 유연한 관리를 위해 지역고용사무소가 훈련을 위한 예산의 20%를 직업창출관련 프로그램으로 옮길 수 있도록 허용해 왔다(OECD, 1997). 1998년부터는 여기서 한 걸음 더 나아가 적극적 노동시장정책 예산편성의 재량권이 대폭 확대되었다. 연방의회는 연방고용청이 예산안을 작성할 때 적극적 노동시장정책을 하나의 공동예산 항목으로 작성할 수 있게 하였다. 적극적 노동시장정책을 위한 재원은 어떤 프로그램에 사용되어야 할 지가 결정되지 않은 채 연방고용청에서 각 지역고용사무소로 배분된다. 각 지역의 노동시장 특수성을 고려하여 지역고용사무소는 어떤 프로그램에 집중적으로 예산을 배정할 지를 자유롭게 결정할 수 있다. 대신 지역고용사무소는 예산집행의 투명성을 높이기 위해 매년 각 프로그램별 예산지출내역서를 연방고용청에 제출해야 한다. 예산지출내역서는 예산의 사용처와 금액, 각 프로그램의 효과성 분석, 각 프로그램의 실적을 적은 것이다. 이를 토대로 재원투입, 재정지원의 수혜자 및 지원효과에 관한 각 지역고용사무소 간의 비교 및 공식적인 투명한 정보를 얻을 수 있게 된다(Leve, 1998).

현재 독일에서 실업보험료를 통해 집행되고 있는 노동시장정책 프로그램에는 소극적 노동시장정책 프로그램 중 일부와 직업소개 및 고용창출사업을 포함한 고용보조금 프로그램, 직업훈련 등 적극적 노동시장정책 전반, 기타 노동시장 및 직업연구 등이 있다. 이 범주에 속하는 소극적 노동시장정책 프로그램에는 실업급여, 자영업전환급여(bridging allowance)가 있다. 또한 직업소개 프로그램에는 구직지원금(Guidance and Placement Assistance), 이동수당(Mobility benefit) 등이 있으며, 고용창출사업을 포함한 고용보조금 프로그램에는 통합보조금(Integration Subsidies), 신규창업기업 채용보조금, 장기실업자 특별보조금, 통합

계약 프로그램(Integration Contracts), 근로시간 단축지원, 공공직업창출, 구조조정지원 프로그램(Structural Adjustment Measures: SAMs)이 있다. 그리고 직업훈련에 대한 지원은 실업자의 직업훈련⁹⁶⁾ 및 부모와 따로 사는 견습훈련생⁹⁷⁾을 위한 지원 등이 포함된다.

일반회계를 통해서 지원되는 프로그램에는 앞서 보았듯이 실업부조, 종업원수당 등의 프로그램이 있다. 1967~80년까지 실업부조는 실업보험료를 원천으로 하는 연방고용청 예산으로 재원이 마련되었지만 1981년 이후 연방정부의 일반회계를 통해 재원을 조달해 오고 있다(G. Schmid, B. Reissert and G. Bruche, 1992). 1988년 이전에 장애인을 위한 훈련도 연방정부 예산에서 지원되었지만, 1988년 이후 연방고용청 예산에서 지원된다. 장애인의 직업재활 프로그램도 연방고용청 예산에서 지원된다⁹⁸⁾. 실업급여 또는 실업부조의 수급자격이 없는 실업자 및 이를 소진한 실업자는 소득조사를 전제로 저소득자에게 지급되는 공적부조(public assistance)를 받을 수 있는데 이를 위한 재원은 주정부 예산(20%)과 기초자치단체 예산(80%)에 의해 조달된다(정연택, 1998).

실업보험료와 일반회계가 아닌 다른 재원을 통해 추진되는 프로그램으로는 동절기 휴업수당, 겨울철수당, 파산수당이 대표적이다. 동절기 휴업수당과 겨

96) 원래는 재직자를 위한 직업훈련도 연방고용청을 통해 일부 지원되었지만, 1994년부터 재직자훈련 지원은 중단되고 실업자를 위한 것만 남아 있다. 실업자가 아닌 자의 계속훈련(continuing training)을 위한 지원이 전혀 존재하지 않는 것은 아니다. 계속훈련에 대한 공공지원으로는 훈련기관을 위한 주의 지원, 지역성인교육센터(Volkshochschulen) 운영을 위한 지역정부 지원, 교육 및 훈련촉진법에 근거한 학교교육 이수자를 위한 자격획득훈련 참가자를 위한 재정지원, 고급훈련법(Advanced Training Law)에 따르는 경력개발훈련, 연방·주·지역 공무원을 위한 계속훈련이 있다(CEDEFOP, 2000).

97) 독일에서는 양성훈련이 견습훈련과 직업학교에 의한 훈련의 형태를 갖는데, 직업학교에 의한 훈련의 경우 연방정부와 주정부가 학교운영을 위한 비용을 부담한다. 견습훈련의 경우는 훈련장소를 제공하는 기업에 의해 비용이 부담되는데, 구 동독지역의 경우 견습훈련이 활성화되어 있지 않으므로 연방 및 주정부가 견습훈련 장소를 제공하는 기업에 대한 공공지원을 하고 있다.

98) 그리고 장애인관련 프로그램은 프로그램의 성격에 따라 타사회보험과 연계하여 진행된다. 이를테면 직업재활 클리닉의 경우 의료서비스와 관련된 비용은 의료보험 재정을 통해 충당된다.

울철수당은 겨울마다 일감이 적어지는 건설업 근로자의 지속적 고용을 위해 겨울철 악천후로 근로하지 못한 날에 대하여 수당을 지급하는 노동시장정책 프로그램이다. 동절기 휴업수당과 겨울철수당의 재원은 사용자로부터의 징수금을 통해 조달된다. 사용자는 자신이 고용한 건설근로자 임금의 1.0~1.7%를 동절기 휴업수당과 겨울철수당을 위한 징수금으로 내야 한다. 겨울철수당 및 사용자에게 지급되는 겨울철 공사를 위한 보조금⁹⁹⁾은 여기서 전액 지급되지만, 동절기 휴업수당의 경우 겨울철 악천후로 조업이 중단된 31시간부터 100시간까지는 이 기금에서, 100시간을 초과하는 조업중단에 대한 수당은 실업보험료를 원천으로 하는 연방고용청 예산에서 지급된다.

이밖에도 파산수당은 이 목적을 위한 사용자 징수금을 통해 재원이 마련된다. 파산수당은 파산절차가 시작되기 전 3개월간의 임금을 보전하기 위해 제도화되었다. 징수금을 거두는 주체는 연방고용청 산하기관이 아니라 각 사용자 협회들이며, 지급은 지역고용사무소에서 한다. 관련된 행정비용을 포함한 일체의 비용이 모두 이 징수금에서 포괄된다.

2) 노동시장정책 담당기관

독일에서 노동시장정책을 담당하는 주요 연방기관은 연방노동사회부(the Federal Ministry for Labor and Social Affairs)와 연방고용청(the Federal Employment Institute: FEI)이다. 연방노동사회부는 노동시장정책을 효율적으로 추진하기 위한 법적·제도적 장치를 만들어 가고 연방고용청의 업무수행을 감독하는 책임을 지고 있다. 연방고용청은 노동시장정책의 집행기구로서 노·사·정 3자 대표에 의해 운영되는 정부로부터 독립적인 위상을 가진 기구이다.

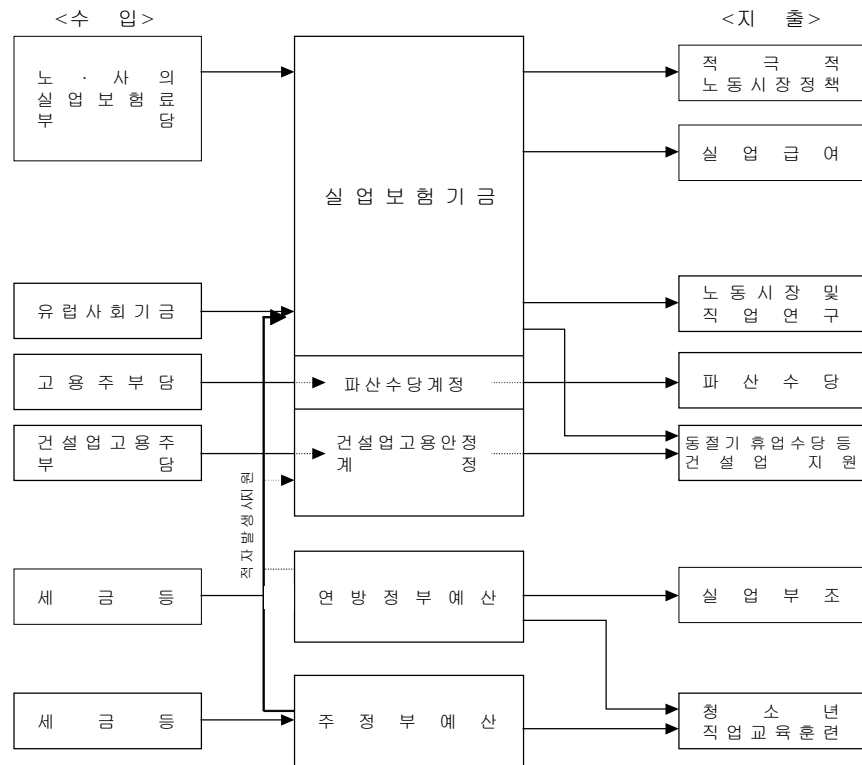
연방고용청은 1969년 직업소개와 실업보험을 위한 고용청¹⁰⁰⁾ 후속으로 설립되었다. 연방고용청은 정규 연방행정부처는 아니다. 연방노동사회부의 감독을 받는 독립된 공공기구로서, 노·사·정 3자로 구성된 이사회¹⁰¹⁾와 행정평의회

99) 겨울철 공사를 하는 사업주에게는 정부에서 공사비용 일부를 보조해 준다.

100) 1927년 설립된 직업소개와 실업보험을 위한 국가사무소 후신으로 1952년에 설립되었다.

101) 이사회는 노·사·정 각 3인씩 총 9인으로 구성되며, 연방고용청의 일상적 운영을 책임지는 기구이다(김상호, 1993). 예산안의 작성은 이사회를 통해 이루어진다.

[그림 III-9] 독일 노동시장정책 자원조달



102)에 의해 운영된다. 연방고용청의 업무 분야는 직업 및 노동시장에 대한 상담, 직업훈련 상담 및 직업소개, 직업훈련 지원, 일자리 유지 및 창출에 관한

102) 행정평의회는 노·사·정을 대표하는 총 17인으로 구성된 연방고용청 정책의 원칙을 정하는 기구이며, 주어진 과제가 달성되도록 감독하는 역할을 맡고 있다(김상호, 1993). 예를 들면, 고용창출사업을 한다고 할 때 신청조건, 지원액, 절차 등을 결정할 수 있다(Leve, 1998).

조치, 실업급여 지급¹⁰³⁾ 및 기업파산시 파산수당 지급 등 노동시장정책 전반이다(Leve, 1998). 이 외에도 연방노동사회부와 협의하에 위탁 프로그램을 집행하기도 한다. 연방고용청 산하에는 11개의 지역고용사무소와 184개의 지역고용사무소가 있으며 이들도 모두 노·사·정 3자로 구성된 운영위원회를 통해 운영된다. 또한 651개의 지역출장소가 있다.

독일의 지역고용사무소는 우리나라의 고용안정센터처럼 지역 대민서비스 창구이자 일선 집행기관 역할을 한다. 보통 직업소개¹⁰⁴⁾와 노동시장정책을 맡는 과, 직업지도과, 실업급여와 기타 이진소득을 담당하는 과, 일반행정과 등 4개 과로 구성되어 있으며, 의료 및 심리서비스는 특별(자문)단위로 조직되어 있다. 직업소개과는 직종별로 상담팀이 구성되어 있고, 장애인을 위한 팀이 따로 있다. 한 팀은 보통 5명으로 구성되며, 큰 지역고용사무소에는 20개 팀이, 작은 지역고용사무소에는 몇 개 팀이, 출장소에는 한두 개의 팀이 있다. 독일은 현재 출장소를 보다 강화하여 출장소에서도 지역고용사무소와 같이 모든 서비스를 제공하도록 개혁하는 중에 있다(OECD, 1997).

3) 지출추이

[그림 III-10]에 나타나듯이 독일 노동시장정책 지출은 1991년을 기점으로 급속히 늘어 GDP 대비 노동시장정책 지출액의 비중이 1995년에는 1985년 대비 약 67% 이상 증가하였다. 이와 같이 노동시장정책 지출액의 비중이 급격히 증대한 것은 주로 독일통일 이후 구 동독지역에 대한 소극적·적극적 노동시장정책 지출을 대폭 증가시켰기 때문이다.

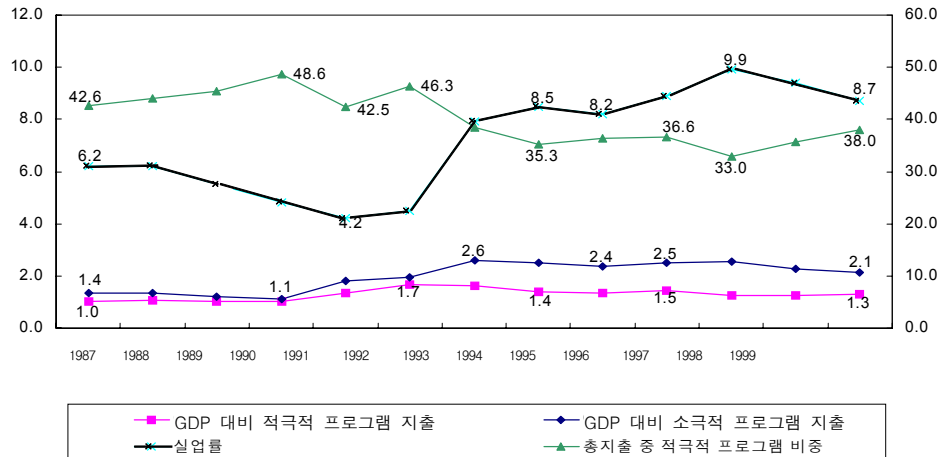
총노동시장정책 지출액 중 적극적 노동시장정책 프로그램에 대한 지출액의 비중을 실업률과 대비시켜 보면, 실업률이 낮아지는 추세를 보일 때는 적극적 노동시장정책 프로그램의 비중이 늘어나다가 실업률이 급상승함과 동시에 적

103) 실업보험료 징수는 의료보험에 의해 이루어진다.

104) 법률상으로는 고용주가 빈 일자리를 지역고용사무소에 등록해야 한다. 1995년부터 직업소개의 국가 독점이 폐지되었다. 그러나 사적 직업소개의 성과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 1995년에 사적 직업소개소는 겨우 33,800개의 일자리에 직업소개를 한 것으로 나타났으나 공적 직업소개는 무려 3,269,000건으로 나타났다.

[그림 III-10] 독일 노동시장정책 지출추이

(단위 : %)



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중은 그림의 우측 축을 기준으로 보고, 나머지는 좌측 축을 볼 것.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

극적 노동시장정책 프로그램의 비중이 낮아지는 것을 볼 수 있다. 현행 노동시장정책관련 지출방식은 소극적 노동시장정책에 우선적으로 재원이 배정되며, 그 나머지가 적극적 노동시장정책에 사용되도록 규정되어 있다. 이와 같이 독일 노동시장정책 지출의 우선순위가 실업급여 등 소극적 노동시장정책에 있음에 따라 실업률이 증가하는 시기에는 실업급여에 재원이 우선 배정되어 실업급여의 지출은 늘어나지만 적극적 노동시장정책 지출은 그에 따라 줄어드는 구축효과를 야기하게 된다. 따라서 경기침체시에 적극적 노동시장정책의 필요성이 증가함에도 불구하고 현행 지출방식에서는 적극적 노동시장정책의 비중이 자동적으로 감소되게 되는 문제가 있다(Schmid et al, 1992).

노동시장정책 프로그램별로 보면, <표 III-16>에서 보는 바와 같이 독일에서는 원래 성인훈련과 함께 고용보조금 프로그램이 적극적 노동시장정책의 주류를 이루었다(Schmid et al, 1992). 1990년대 초반 독일통일의 영향으로 실업자 규모가 팽창하면서 실업자훈련 프로그램 지출도 급증하였다. 그러나 1990년대 중반에는 실업자훈련의 비중이 1992년의 절반수준으로 줄어드는 GDP 대비

0.3~0.4% 정도의 지출추이를 보였다. 재직자훈련에 대한 지원은 1995년부터 중단되었다. 이와 같이 훈련에 대한 지원은 지원내용과 지출규모 모두에서 1990년대 중반부터 정체된데 반해, 1985년에 훈련에 대한 공공지출의 절반정도에 머무르던 고용창출사업이 1990년대 초반 급격히 팽창하여 그 수준을 지속적으로 유지하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 통일 이후 급팽창한 실업자 구제를 위해 적극적 노동시장정책의 초점이 고용창출사업으로 이동한 영향이다.

이 밖에 청소년 프로그램을 보면, 실업자 및 취약계층 청소년 지원 프로그램은 지속적으로 증가했지만 견습훈련 및 일반훈련 지원은 계속 GDP 대비 0.01%에 머물고 있는 것을 볼 수 있고, 장애인에 대한 지원은 큰 변동 없이 꾸준히 GDP 대비 0.23~0.28%대의 지출수준을 유지하고 있음을 볼 수 있다.

다. 일반회계를 재원으로 하는 프로그램

1) 실업부조

독일에서 실업부조를 받으려면 실업급여 소정급여일수를 다 소진하였음에도 불구하고 여전히 실업상태에 있거나, 적어도 5달 이상 실업보험료를 납부하는 지위의 고용상태에 있었거나, 적어도 5개월 이상 공무원으로 일했거나 그와 유사한 기준을 만족시켜야 한다. 또한 지역고용사무소에 구직자로서 등록되어 있어야 하고, 실업급여 수급자격이 없어야 하며, 자산조사를 거쳐 저소득 실업자로 인정받아야 한다. 또한 자신 및 배우자의 소득이 고려되고, 자신 및 배우자가 8,000마르크 이상의 저축(capital)을 갖고 있지 않아야 한다. 실업부조는 65세에 도달할 때까지 계속 받을 수 있으며, 실업부조액은 자녀가 있을 경우 순소득의 57%, 그렇지 않을 경우 53%이다. 다만, 실업부조를 계속 받으려면 1년에 한번씩 자격이 되는지를 재심사받아야 한다. 그리고 자격이 되어 재수급하게 되더라도 급여액이 3%씩 줄어들게 된다. 지역고용사무소의 동의하에 실업부조를 받으면서 지역사회에서 자원봉사를 할 수 있다.

2) 종업원수당(Employee Allowance)

실업부조 수급자에게 저임금·한시적 계약직으로라도 실업에서 벗어날 유

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-16> 독일 노동시장정책 지출추이(GDP 대비)

(단위 : %)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
공공고용서비스 및 행정	0.21	0.22	0.22	0.24	0.25	0.24	0.23	0.24	0.21	0.23	0.23
훈련	0.20	0.38	0.47	0.65	0.56	0.42	0.38	0.45	0.36	0.34	0.35
실업자(성인) 훈련	-	0.35	0.44	0.62	0.53	0.40	0.38	0.45	0.36	0.34	0.35
재직자훈련	-	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	-	-	-	-	-
청소년	0.05	0.04	0.05	0.06	0.07	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.08
실업자 및 취약청소년 관련	-	0.03	0.04	0.05	0.06	0.06	0.05	0.06	0.06	0.06	0.07
견습훈련 및 일반훈련 지원	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
고용보조금	0.17	0.17	0.34	0.51	0.47	0.39	0.44	0.42	0.34	0.39	0.40
민간부문 정규고용 지원	0.05	0.07	0.06	0.07	0.07	0.06	0.07	0.07	0.05	0.03	0.03
실업자 창업지원	-	-	-	-	-	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04
고용창출사업	0.12	0.10	0.28	0.43	0.38	0.32	0.34	0.32	0.26	0.32	0.33
장애인	0.19	0.23	0.25	0.25	0.28	0.26	0.26	0.27	0.28	0.25	0.25
직업재활	0.10	0.13	0.15	0.14	0.15	0.14	0.13	0.14	0.13	0.10	0.10
고용창출 및 보호	0.09	0.10	0.10	0.11	0.13	0.14	0.13	0.14	0.14	0.15	0.15
실업수당	1.41	1.09	1.49	1.48	1.99	2.03	2.08	2.37	2.49	2.29	2.11
조기은퇴 지원	0.01	0.02	0.30	0.47	0.59	0.49	0.29	0.15	0.05	-	0.01
계	2.23	2.14	3.13	3.65	4.20	3.88	3.73	3.96	3.79	3.56	3.42
적극적 프로그램	0.81	1.04	1.33	1.69	1.62	1.37	1.36	1.45	1.25	1.27	1.30
소극적 프로그램	1.41	1.11	1.79	1.95	2.58	2.51	2.37	2.52	2.54	2.29	2.12

주 : 실업수당에는 실업급여 및 실업부조 외에도 동절기 휴업수당, 겨울철수당이 포함되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

인을 제공하기 위해 1996년부터 시작된 프로그램이다. 매일 적어도 6시간 이상 근로하는 저임금·한시적 계약직으로 취업했을 경우 25마르크를 매일 지역고용사무소로부터 받을 수 있다.

라. 실업보험료를 재원으로 하는 프로그램

1) 실업급여

독일에서 실업급여를 받으려면 실업자이어야 하고, 실업자로 지역고용사무

소에 등록되어 있어야 하며, 일정기간 실업보험료를 납부했어야만 한다. 실업자라 함은 근로의 의사와 능력이 있고 적극적 구직활동을 하고 있음에도 불구하고 어떤 일도 하고 있지 못하거나 주당 15시간 미만의 일을 하고 있는 경우를 지칭한다. 지역고용사무소에 실업자로 등록하면¹⁰⁵⁾ 최대 3개월마다 다시 지역고용사무소를 방문해서 여전히 자신이 실업자임을 증명하고 실업자로 재등록해야 한다. 또한 실업전 3년 동안 적어도 12개월간 실업보험료를 냈어야 한다. 그러나 이는 군인이나 자녀양육 등 특수한 상황을 감안하여 다소 달라진다. 계절근로자(seasonal worker)의 경우는 6개월만 내면 된다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

실업급여액은 평균 주당 임금¹⁰⁶⁾을 기준으로 산정되는데, 세금 및 사회보험료를 뺀 액수인 순소득의 60%를 받게 된다. 자녀가 있다면 67%를 받을 수 있다. 실업급여를 받게 되면 지역고용사무소는 실업급여 수급자의 의료보험, 연금보험 등 사회보험료를 실업급여를 받는 동안 대납해 주게 된다. 〈표 III-17〉은 독일 실업급여 소정급여일수를 보여주고 있다. 보험료 납부기간과 연령에 따라 최소 6개월에서 최대 32개월까지 받을 수 있다. 다만, 계절근로자의 경우는 이와 달라서 이전에 6개월 이상 보험료를 납부했을 경우 3개월까지 받을 수 있고, 8개월 이상 보험료를 납부했으면 4개월까지 받을 수 있다.

신설된 실업급여제도로서 부분실업급여(partial unemployment benefit)제도가 있다. 이는 파트타임 고용계약을 맺고 일하는 근로자들을 보호하는 것이 목적이다. 이러한 파트타임 고용계약 중 피보험자 자격과 관련되었던 계약의 해지는 부분실업급여 수급으로 이어질 수 있다. 이를 받으려면 이전 2년간 12개월 동안 보험료를 납부해야 하며, 이들의 실업위험을 고려하여 최대 6개월 동안만 부분실업급여를 지급받을 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

105) 전화나 우편을 통해서도 등록을 할 수 없으며 방문을 통해서만 해야 한다.

106) 지난 52주간 보험료 산정의 기준이 된 임금의 평균을 뜻한다. 이렇게 계산되는 임금은 또한 물가상승률을 고려하여 평가된다.

<표 III-17> 독일의 실업급여 소정급여일수

보험료 납부기간	연 령	실업급여 소정급여일수
12개월 이상		6개월
16개월 이상		8개월
20개월 이상		10개월
24개월 이상		12개월
28개월 이상	45세 이상	14개월
32개월 이상	45세 이상	16개월
36개월 이상	45세 이상	18개월
40개월 이상	47세 이상	20개월
44개월 이상	47세 이상	22개월
48개월 이상	52세 이상	24개월
52개월 이상	52세 이상	26개월
56개월 이상	57세 이상	28개월
60개월 이상	57세 이상	30개월
64개월 이상	57세 이상	32개월

자료 : Federal Ministry for Labor and Social Affairs(2000).

2) 구직활동 촉진

구직활동을 촉진하기 위한 지원금으로는 구직부조(guidance and placement assistance)와 이동급여(mobility benefit)가 있다.

구직부조는 훈련기회 및 일자리를 찾는 실업자 및 실업위험에 처한 사람들을 위한 지원 프로그램으로서 지역고용사무소로부터 훈련기회 및 일자리를 찾는 데 도움을 받을 수 있다. 훈련기회 및 일자리를 찾는 데에 관련된 비용을 구직부조로 지역고용사무소로부터 지원받을 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

이동급여는 실업자로서 실업보험 적용사업장에 취업되었을 경우에 다음과 같은 내용의 지원을 받을 수 있다. 우선, 최초의 임금을 받기 전까지 사업주와 약정된 임금의 80%를 미리 지원받을 수 있으며, 일에 필요한 의류와 장비마련

을 위해 500마르크의 장비수당을 지원받을 수 있고, 집에서 먼 거리에 있는 사업장일 경우 처음 6개월 동안 집에서 출퇴근할 경우 출퇴근 비용을, 자취할 경우 자취비용을, 취업후 2년 안에 사업장에서 가까운 곳에 집을 마련할 수 있도록 대부자금을 지원받을 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

3) 훈 령

독일에서 전통적으로 적극적 노동시장정책 범주에 속하는 직업훈련에는 실업자를 위한 양성 및 계속훈련이 있다. 고용촉진법에 따르면 원래는 적극적 노동시장정책의 초점이 실업자만이 아니라 재직자를 포함하여 계속훈련의 혜택을 받게 하는 것에 있었다. 고용촉진법이 제정되던 1960년대 상황에서는 실업자의 양적 감소보다는 숙련 향상을 통해 기술발전과 산업구조 변화에 대응하도록 하여 숙련 불일치(mismatch)를 줄이는 것이 중요했기 때문이다. 그러나 이런 상황은 1970대, 80년대를 지나면서 변화하였고, 1994년 이후 재직자훈련에 대한 지원은 거의 멈춘 상태이다¹⁰⁷⁾. 실업자는 다음의 경우에 해당될 때 훈련에 대한 지원금을 받을 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

- 저소득 가구의 일원이면서 훈련센터에서 직업훈련을 받을 경우(외부훈련기관에서 수행되는 초기 직업훈련) 생계비를 지원받을 수 있다.
- 향상훈련을 위한 과정에 등록했을 때 생계비 지원을 받을 수 있다(아동이 있는 가정은 순임금의 67%).
- 직업창출 프로그램에 파트타임으로 등록되어 있는 상태에서 향상훈련 코스를 수강하는 경우에도 감액된 생계비 보조를 받을 수 있다.
- 위의 모든 경우에 있어 생계비 말고도 훈련강습료, 의류, 운송비, 아동보육을 위해 드는 비용을 지원받을 수 있다.
- 적절한 양성훈련 또는 향상훈련 및 적절한 직업을 위한 적성을 평가하는 과정에 참여하는 경우 4주까지 관련비용을 지원을 받을 수 있으며, 구직신

107) 원래는 수업료 등을 지원하던 수당(subsistence allowance)의 수급대상이 실업자로 제한되면서 재직자 향상훈련 지원이 중단되었다.

청 및 면접능력을 키우는 과정에 참여하면 2주까지 지원을 받을 수 있고, 구직기회 개선 및 고용으로의 재통합을 위해 필요한 지식 및 숙련을 습득하는 과정에 참여할 경우 8주까지 지원받을 수 있다. 이러한 세 가지 지원을 받으려면 지역고용사무소의 승인을 받아야 한다. 승인을 받으면 실업급여나 실업부조를 받으면서 관련비용을 지원받을 수 있다. 또한 실업급여 자격이 없는 사람들도 지원금을 받을 수 있게 설계되어 있다. 이에 프로그램에 소요되는 재원은 연방고용청의 정규예산말고도 유럽연합(EU) 차원의 유럽사회기금으로부터의 지원금도 예산으로 활용된다.

4) 고용보조금 프로그램

가) 통합보조금(Integration Subsidies)

사용자들은 지역고용사무소에 등록된 사람들을 취업시켰을 경우 그들의 낮은 생산성을 보상받기 위한 임금보조금을 받을 수 있다. 임금보조금 외에도 사용자가 부담해야 하는 사회보험료도 지급후 정산 방식으로 지원받을 수 있다. 다음의 경우에 보조금을 받을 수 있으며 예외적인 경우¹⁰⁸⁾ 보조금을 받을 수 있는 기간은 더 늘어날 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

- 특별한 도움을 필요로 하는 실업자 고용시 취업보조금(Induction Subsidies): 6개월간 임금의 30%
- 취업하기 어려운 장기실업자 및 장애인 취업시 통합보조금(Integration Subsidies): 12개월간 임금의 50%
- 50세 이상으로 6개월 이상 지역고용사무소에 실업자로 등록되어 있었던 사람들을 위한 통합보조금: 24개월간 임금의 50%

나) 신규창업기업 채용보조금

이는 신규창업기업의 인력수급 원활화를 목적으로 한다. 창업한 지 2년 이내의 5인 미만 사업체의 경우 새로 창출된 일자리로 3개월 이상 실업부조 등을

108) 채용된 실직자의 생산성이 정신적·신체적 이유 등으로 특별히 낮은 경우 내지는 특별한 도움이 필요한 경우에만 해당된다.

받은 실업자를 채용할 경우 최대 12개월, 임금의 50%까지 사용자에게 보조금이 지원된다¹⁰⁹⁾(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

다) 장기실업자 채용 특별보조금

장기실업자를 채용한 사용자에게 12개월 동안 지급되며 실업기간에 따라 세 종류의 보조금이 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

- 1년 이상 2년 미만 장기실업자: 채용 뒤 처음 6개월은 임금의 60%, 다음 6개월은 임금의 40% 지원
- 2년 이상 3년 미만 장기실업자: 채용 뒤 처음 6개월은 임금의 70%, 다음 6개월은 임금의 50% 지원
- 3년 이상 장기실업자: 채용 뒤 처음 6개월은 임금의 각각 80%, 다음 6개월은 임금의 60% 지원

라) 통합계약 프로그램(Integration Contracts)

이는 사용자가 장기실업자 또는 취업하기 어려운 특성을 가진 여타의 근로자들을 채용했을 때 즉시 이들이 취업을 포기하고 나갈 위험으로 인해 사용자들이 채용을 꺼리는 것을 막기 위한 프로그램이다. 이런 사람들을 고용했을 때 최저 2주에서 최장 6개월 동안은 정규 고용계약이 없는 시기를 보낼 수 있으며, 사용자가 부담해야 할 이들의 사회보험료를 지역고용사무소가 대신 부담한다. 이들이 중도에 그만두고 나갈 경우 직무공석으로 인해 초래되는 모든 비용을 지역고용사무소가 부담한다. 이 프로그램에 참여한 사용자는 고용한 실업자의 임금비용을 부담하기 위해 통합보조금도 함께 신청할 수 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

마) 실업자 창업지원 프로그램

실업자가 자영업을 위한 준비를 할 경우 준비 초기단계에서 자영업 전환급여를 지원받을 수 있다. 실업급여 또는 실업부조를 4주 이상 받았을 경우, 또는 적

109) 한번에 두 명까지만 지원된다.

어도 4주 이상 다음에 소개될 구조조정·직업창출 프로그램에 참가한 경우, 4주 이상 단시간 근로수당을 받았을 경우 지원을 받을 수 있다. 지원받는 금액은 그 가 받던 실업급여 또는 실업부조의 금액과 같으며 사회보험료도 포함되고, 이는 26주 동안 지원된다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

바) 공공직업창출 프로그램

1년 이상 장기실업자, 지역고용사무소에 적어도 6개월 이상 실업자로 등재된 적이 있는 사람, 장애인으로서 실업상태에 있으면서 소득대체수당을 받거나 향상훈련, 재활 프로그램을 받고 있던 자이면 직업창출 프로그램에 참가할 자격이 주어진다. 그리고 5% 규칙에 따라 전체 직업창출 프로그램 참가자 중 5%는 중증장애인, 재취업의 여지가 거의 없어 직업창출 프로그램에 등록하는 것이 낫겠다고 판단되는 사람, 직업훈련 코스를 달성하지 못한 25세 이하 실업자 등에게만 배정된다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

이 프로그램에 참여하려는 기관은 ① 정규인력으로 활용하려는 경우, ② 장애인 등 특히 취업하기 어려운 조건에 있는 근로자(hard-to-place worker)에게 고용기회를 제공하려는 경우, ③ 환경이나 기타 사회적 인프라사업을 하는 경우에 지원 우선권이 주어진다.

직업창출 프로그램에 참가한 기관은 동등한 일을 하는 근로자 임금의 50~75%를 지원받으며, 특수한 경우 80%까지 지원받을 수 있다. 1년까지 지원가능하고, 특별한 경우에 한해 2년까지 지원이 된다.

사) 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Measures: SAMs)

구조조정 프로그램은 이 프로그램의 지원이 아니었다면 실업이 되었을 사람들을 위해 특정 부문에서만 진행되는 고용창출 프로그램이다. 이는 처음에 동독지역의 고용촉진을 위해 고용촉진법 249조에 근거하여 1993년부터 시작되었고, 1994년 8월부터 서독지역까지 242조에 근거하여 확대된 프로그램이다. 이는 1997년 종료되도록 되어 있었으나 2002년까지 전국에서 실시되도록 연장되었다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

대체로 환경보호, 청소년 근로환경 개선, 사회서비스 개선 등을 위한 일자리를 창출하며, 대중스포츠, 자발적 문화행위들, 전통보존 프로그램 등의 사업도 있고, 최근에는 경제인프라·관광인프라의 개선을 위한 활동에도 쓰일 수 있다. 이러한 영역에 종사하는 사용자 등은 채용한 사람들이 고용되지 못하였을 경우 받았을 실업급여·실업부조와 같은 액수의 금액을 지원받을 수 있고, 36개월까지 지원받을 수 있다. 그리고 보조금이 끝났음에도 근로자를 계속 채용하기로 한다면 일반적으로 48개월, 고실업 지역의 55세 이상 고령자의 경우와 동독지역은 60개월까지 연장지원받을 수 있다. 이 외에도 또한 동독지역과 베를린지역에 있는 민간기업의 경우 위의 사업을 행하지 않더라도 1년 동안 특별한 도움을 필요로 하는 근로자를 채용했을 경우 임금보조금을 받을 수 있다. 이 경우 보조금액은 구조조정 프로그램에 참여한 기업이 받는 보조금의 70% 수준으로 제한된다.

5) 장애인

연방고용청이 관리하는 장애인을 위한 프로그램으로는 다음과 같은 것들이 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

- 청소년 직업훈련센터: 중증의 장애로 인해 사업장 내에서 이루어지는 양성 훈련에 참여할 수 없는 청소년들이 훈련을 받을 수 있는 센터로서 1999년 현재 총 46개의 센터에 12,300명 가량의 훈련생들이 훈련을 받고 있다.
- 직업훈련센터: 장애를 가진 성인을 위한 향상훈련 및 재훈련을 공급하는 프로그램으로서 기업과 공동으로 진행된다.
- 직업재활 클리닉: 이는 특수한 장애를 지닌 사람들을 위해 의료와 직업복귀 서비스(적성검사, 경력선택과 양성훈련)를 동시에 제공하는 프로그램이다. 구서독지역에 16개, 구동독지역에 2개의 클리닉이 있으며, 2,915개의 훈련 장소(places)/병상(beds)이 있다.
- 고용보호 작업장 프로그램: 영구적 또는 일시적인 중증장애로 말미암아 직업을 얻을 가능성이 거의 없는 사람들을 위한 직업훈련 및 직업제공 프로그램이다. 181천개의 일자리를 제공하는 647개의 국가 승인 작업장이 있다.

마. 기타 자원 프로그램

앞서 살펴보았듯이 기타 자원 프로그램으로는 동절기 휴업수당과 겨울철수당, 파산수당이 있다. 동절기 휴업수당은 건설업에서 계절적 요인으로 일감이 적은 11월 1일부터 3월 31일까지 근로자의 고용보장과 임금손실보전을 위해 지급된다¹¹⁰⁾. 이 기간에 조업이 중단된 31시간부터 실업급여액에 해당하는 금액¹¹¹⁾을 동절기 휴업수당으로 받을 수 있다¹¹²⁾. 또한 12월 15일부터 2월 말일까지 동절기 휴업수당을 보충해서 겨울철수당을 조업이 중단된 시간당 2마르크씩 받을 수 있다. 겨울철수당도 조업이 중단된 31시간부터 지급되며, 동절기 휴업수당 수급자에게만 지급된다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

파산수당은 사용자가 파산상태가 되어 임금을 받을 수 없는 상황이 될 때 근로자에게 지급하는 수당이다. 파산절차가 시작되거나 파산절차 신청 이전 3개월분까지 밀린 임금을 파산수당으로 받을 수 있다. 이 때 지역고용사무소는 이 사람을 위해 사용자가 냈어야 할 사회보험료 부담분을 모두 대신 지급하도록 되어 있다(Federal Ministry for Labor and Social Affairs, 2000).

5. 오스트리아

가. 오스트리아 노동시장정책과 자원조달방식의 지위와 역사

오스트리아에서 고용정책은 경제정책과 통합적으로 존재해 왔으며, 경제정

110) 기후와 관련되어 일을 못하는 경우 사용자는 근로자를 해고하면 안되기 때문에, 일을 못할 때의 임금비용 부담을 사회화시키는 것이 목적이다.

111) 자녀가 있을 경우 순임금-세후 임금-의 67%, 자녀가 없을 경우 순임금의 60%이다.

112) 조업이 중단된 30시간까지는 보통 '연장근로해서 적립해 놓은 노동시간'을 재원으로 하여 동절기 휴업수당과 같은 금액을 지급받을 수 있다. 연장근로에 대해서는 임금이 125% 지급되므로 연장근로로 적립된 노동시간이 24시간이라면 24시간×125%가 되어 30시간분의 임금이 적립된 것이 된다. 이와 같은 조업중단 후 30시간째까지의 급여는 건설업 단체협약을 통해 그 규정이 정해진다(장은숙, 2000, 「독일 건설업 고용안정촉진」, 미출판 원고).

책과 함께 노·사·정 3자에 의해 운영되어 왔다. 형평위원회(Parity Commission)는 경제정책을 3자가 함께 논의하고 결정하는 오스트리아의 대표적 3자기구이다. 이 기구를 통해 노·사·정은 완전고용과 물가안정, 경제성장의 목표를 달성하기 위해 예산, 임금, 산업정책 등 전반을 조정하였고, 이 과정의 일부로서 고용정책도 수립·조정하여 왔다.

소극적 노동시장정책은 1920년에 도입되었으며, 1968년에 통과된 노동시장촉진법을 통해 적극적 노동시장정책의 기반이 형성¹¹³⁾되었다. 1980년대 이전까지 오스트리아에서 적극적 노동시장정책은 지출 면에서 상당한 증가를 보였지만 본고에서 연구된 다른 나라에서와는 달리 정책 그 자체로는 중요한 영역이 아니었다. 이는 완전고용을 달성하는 데에 있어 주로 재정정책에 의존해 왔기 때문이다. 1981~83년 대량실업을 겪으면서 이와 같은 정책은 적극적 노동시장정책을 강화하여 고용을 창출하고 유지하는 방향으로 변화하였다(Schmid et al, 1992).

오스트리아는 3자주의의 전통이 본고에서 연구된 다른 나라들에 비해 매우 뿌리깊지만, 노동시장정책 담당기관은 정부기구였다. 연방사회행정부(the Federal Ministry for Social Administration)¹¹⁴⁾를 통해 노동시장정책 전반이 총괄되었는데, 다만 노동시장정책 담당부서에 노·사·정 자문기구를 설치하여 정책을 조정하였다. 이와 같은 자문기구는 주와 고용안정센터에도 존재했다. 1994년 노동시장 변화에 보다 잘 대응하고 정책의 효율성을 높이기 위한 목적에서 노·사·정 3자기구인 노동시장위원회(AMS)를 노동시장정책 관장기구로 설치하였다.

오스트리아에서 수동적·적극적 노동시장정책은 모두 실업보험료를 재원으로 운영되어 왔다. 여기에 적자시 연방정부의 일반회계로부터 지원금을 받았다. 그러나 실업보험료가 아닌 다른 재원을 사용하는 노동시장정책도 존재했는데, 악천후수당과 파산임금수당이 대표적인 예이다. 악천후수당은 앞서 살펴

113) 오스트리아의 적극적 노동시장정책은 원래 노동이동 촉진에 초점을 두고 훈련, 직업 소개 중심으로 진행되어 왔으나, 이러한 예방적 프로그램들은 노동시장 상황이 악화되면서 실업자의 취업촉진을 위한 프로그램들에게 자리를 내주게 되었다.

114) 현재는 연방노동보건사회부(the Federal Ministry for Labour, Health and Social Affairs)이다.

본 독일의 경우와 같은 이유에서 건설업에만 특수하게 존재하는 일종의 고용 유지지원 프로그램으로 건설산업 사용자, 근로자가 내는 악천후수당 보험료로 재원을 조달했다. 파산임금수당의 경우는 파산시 체불된 임금을 보상하는 제도로 사용자로부터 거둔 징수금을 재원으로 하여 지급되었다.

나. 자원조달방식과 지출추이

1) 자원조달방식의 개요

오스트리아의 노동시장정책 예산은 「노동시장정책기금」이라는 이름하에 노동시장위원회에 의해 편성된다. 이는 실업보험료를 주된 재원으로 하고 있으며, 여기에 연방정부로부터의 지원금, 가족수당으로부터의 지원금, 실업자 및 청소년 등의 훈련지원을 위한 EU 차원의 기금(ESF), 지방자치단체로부터의 지원금이 추가된다. 이렇게 마련된 노동시장위원회의 예산은 총실업률에서 각 주의 비율과 각 주에서 시행되는 프로그램 예산을 고려하여 마련된 공식에 따라 각 주로 배분된다. 직업창출 및 유지를 위해 기업에게 지원되는 기금은 연방노동보건사회부에 의해 지급된다. 만약 노동시장위원회가 노동시장정책 목표를 달성하기 위해 추가적인 자금이 필요할 때에는 여러 프로그램 예산 사이에서 전용이 가능하고, 이것으로도 안될 경우 추가자금을 편성할 수 있다. 이러한 추가자금은 프로그램에 따라 조금씩 다르지만, 필요로 되는 지출액의 100%까지 정부보조금의 형태로 지원된다.

<표 III-18>에서 보듯이 실업보험에 대한 보험료는 노동시장정책 예산의 가장 중요한 원천이다. 최저수준¹¹⁵⁾의 임금을 초과하는 모든 근로자는 실업보험료를 내야 한다. 여기에는 견습훈련 마지막 해에 해당하는 견습훈련생들, 옥외근무자(outworkers), 직업재활 프로그램에 참가중인 사람들, 향상직업훈련에 등록되어 있는 단기 직업군인들이 포함되며 공무원도 적용대상이 아니다. 실업보험에 대한 보험료율은 임금의 6%이며, 이는 3%씩 사용자와 근로자에게 나누어진다. 보험료율은 국회(National Councils)의 승인하에 노동보건사회부

115) 1999년 기준으로 월 3,899 실링이었다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

와 재무부가 결정한다. 노동시장정책재원조달법(1994)에 따르면 예측된 보험료 지출을 예측된 보험료 수입이 포괄하지 못할 경우에 보험료율을 올리도록 되어 있다. 반면, 누적적립금이 실업보험료 수입¹¹⁶⁾을 초과할 경우 보험료율을 인하하도록 되어 있다.

<표 III-18> 원천별 노동시장정책기금 수입

(단위 : 백만실링)

	1994	1995	1996	1997
실업보험료	41,409(83.5)	44,036(79.7)	45,056(78.7)	45,540(78.4)
EU기금(ESF)	-	480(0.9)	1,076(1.9)	1,931(3.3)
연방정부지원금	2,500(5.0)	2,500(4.5)	2,500(4.4)	2,500(4.3)
지방자치단체지원금	0(0.0)	0(0.0)	393(0.7)	350(0.6)
가족수당으로부터의 증가 화 기금	5,578(11.2)	8,166(14.8)	8,104(14.2)	7,687(13.2)
기타	101(0.2)	90(0.2)	121(0.2)	71(0.1)
전 체	49,588(100.0)	55,272(100.0)	57,250(100.0)	58,079(100.0)

자료 : MISEP, Basic Information Report - Austria, European Commission.

이러한 보험료 수입은 노동시장위원회의 적극적·수동적 노동시장정책 집행을 위한 비용을 위해 사용되며, 노동시장위원회의 기타 행정비용을 위해서도 사용된다. 연방노동보건사회부의 고용촉진을 위한 기업지원금, 실업급여 수급자들의 사회보험료 대납(代納)을 위해 쓰인다. 보험료 지출이 수입보다 많을 경우 일차적으로는 누적적립금에서 적자를 보전하지만 누적적립금이 고갈될 경우는 정부로부터 대부를 받을 수 있다. 그러나 대부자금에는 상한선이 있는데, 각년의 보험료 수입의 20%까지만 대부받을 수 있다. 수입과 지출의 추이에 따라 자동조정되는 오스트리아의 독특한 보험료율 조정방식은 노동시장 상황이 악화되어 대규모 지출이 필요할 때 노동시장정책의 기능이 약화되는 한계를 드러내 왔다고 평가된다(Schmid et al, 1992). 즉, 이용가능한 누적적립금이 1년치 보험료 수입을 초과할 수 없으므로 대량실업시 필요한 대규모 재원을

116) 이전 5년의 연평균 실업보험료 수입을 뜻한다.

조달하기 어렵게 되는 것이다.

적자가 아니더라도 연방정부로부터의 고정된 지원금이 있는데, 오스트리아 화폐단위로 250만실링으로 책정되어 있고 이 액수는 소비자 물가지수에 따라 자동조정되어 항상 같은 가치의 금액을 유지하도록 되어 있다. 가족수당으로부터의 지원금은 실업보험료 수입의 일부가 가족수당 지출의 일부를 감당하도록 되어 있고, 이를 다시 가족수당 등가화기금(equalisation fund)으로부터 상환받도록 되어 있기 때문에 예산수입 항목에 있는 것이다. 지방자치단체로부터의 지원금은 주로 정책 프로그램의 일부로 수행되는 보육(child care)비용을 노동시장정책기금으로는 감당할 수 없을 때 지원되는 것이다.

EU 차원의 기금(ESF)은 주로 장기실업자, 청소년의 근로생활 통합, 여성과 기타 문제집단의 노동시장 통합을 지원하는 사업들, 실업위험에 처한 사람들의 고용유지, 종업원의 훈련을 통한 직종변화 등을 주요 지원영역으로 한다.

노동시장정책에의 예산배분과 행정전달체계를 볼 때 노동시장위원회(AMS)와 연방노동보건사회부(Federal Ministry of Labour, Health and Social Affairs)의 역할분담을 인식하는 것이 중요하다. 노동시장위원회는 노동시장정책 자문, 훈련, 실업급여 수급자와 관련 기구를 관리하는데 반해, 연방노동보건사회부는 고실업 지역에서 일자리가 창출되도록 중소기업의 활동을 촉진하는 책임이 있다. 이로 인해 예산배분에서도 노동시장위원회는 소극적·적극적 노동시장정책 전반과 관련되는 부분을, 연방노동보건사회부는 기업활동 촉진과 관련되는 적극적 노동시장정책 부분을 책임지게 된다¹¹⁷⁾.

오스트리아에서는 원래 독일처럼 적극적 노동시장정책 프로그램별로 예산을 편성했지만, 1990년대 들어 정책우선순위나 목표를 규정한 가이드라인에 따라 예산을 배정하는 방식으로 부분적으로 변해 왔다. 여기서 가이드라인이란 고령자나 장기실업자 같은 우선지원대상을 설정하는 것으로 연방노동보건사회행정부가 결정한다¹¹⁸⁾. 노동시장위원회는 주(州) 수준에 적용될 가이드라인을 결정한다. 지역수준에 적용될 가이드라인은 주노동시장위원회가 결정한다. 노동시장위원회의 가이드라인은 여러 노동시장정책 목표 사이의 기금배분

117) 여기에는 고용창출을 위한 기업지원과 고용유지를 위한 기업지원이 포함된다.

118) 1996년의 경우 목표 수행을 검증할 수 있는 수량화된 기준이 제시되기도 하였다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-19> 1995~99년 유럽사회기금의 노동시장정책 지원계획

(단위 : 백만실링)

프로그램	지원인원수	총비용	EU기금
목표집단 노동시장 통합 지원		10,205.6	4,374.2
- 구조조정의 영향을 받는 근로자 지원	72,783	978.9	337.6
- 장기실업자, 고령자와 실업위험집단의 고용 촉진	12,300	3,259.0	1,490.0
- 장애인 고용촉진	31,061	3,030.9	1,246.6
- 청소년 고용촉진	11,726	681.8	300.0
- 남녀고용기회평등 촉진	6,787	1,815.7	800.0
- 기술적 지원	10,909	439.3	200.0
실업예방 지원	42,366	2,244.2	798.9
- 노동시장동향 전망		129.8	58.4
- 재직근로자 훈련	42,366	1,808.6	602.9
- 직업훈련 시스템 개발		244.7	110.1
- 기술적 지원		61.1	27.5

자료 : MISEP, Basic Information Report - Austria, European Commission.

원칙을 설정하며 이를 기반으로 프로그램별 예산을 편성하도록 조정하는 내용을 담고 있다. 일반적으로 지역수준에 대한 예산배분은 노동시장위원회와 전문가들에 의해 결정되는데, 관행상 이들의 정부로부터의 자율성은 상당한 수준이라고 한다(OECD, 1996).

2) 노동시장정책 프로그램별 자원

앞서 살펴보았듯이 노동시장위원회의 행정비용은 실업보험료를 주된 재원으로 하는 노동시장정책기금에서 조달된다. 국민연금을 통해 지원되는 조기퇴직자 지원 프로그램을 제외한¹¹⁹⁾ 실업보험, 긴급부조 등 소극적 노동시장정책 프로그램을 비롯하여 공공직업소개와 관련된 프로그램, 고용창출사업 및 고용보조금사업도 모두 이 기금을 통해 지출된다.

119) 다만, 조기퇴직자가 연금수급자격을 판정받기 전까지는 실업보험에서 실업급여 또는 실업부조를 받는다(Pension advance program).

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

육아휴직후 직장복귀지원금의 재원은 노동시장정책기금에서 조성되지만 지급은 지역의료보험기관에서 담당한다. 악천후수당은 건설업 노사 각각 0.7%씩 총 1.4%의 각출금을 내서 마련된 기금¹²⁰⁾으로부터 지불된다. 만약 지출이 수입보다 많을 경우 노동시장기금으로부터 지원받게 된다. 악천후수당을 위한 각출료 수입과 지출의 최근 추이는 <표 III-20>과 같다. 이외에도 고용재단 프로그램이 구조조정기에 처해 있는 산업부문, 기업을 지원하기 위해 존재하는데, 노·사·정이 공동으로 마련한 기금을 통해 운영된다.

<표 III-20> 악천후수당 수입·지출

(단위 : 백만실링)

	수 입	지 출
1992	434	467
1993	450	591
1994	471	571
1995	506	540
1996	479	772

자료 : MISEP, Basic Information Report - Austria, European Commission.

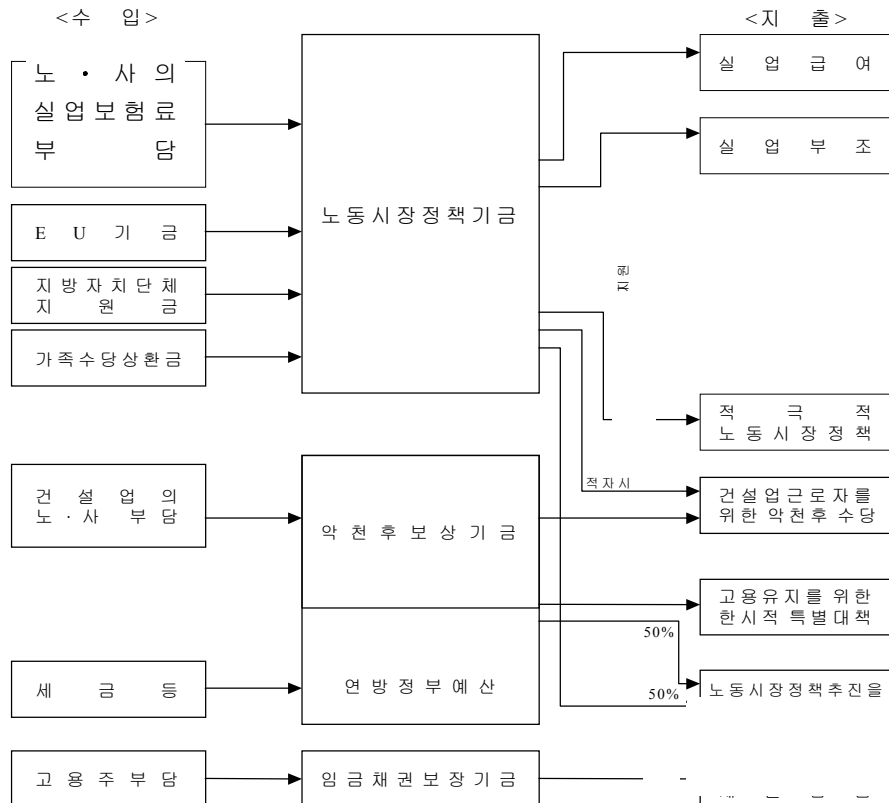
훈련 프로그램도 노동시장정책기금으로부터 재원이 마련되는데, EU기금으로부터의 지원금이 함께 편성되는 점이 다르다. 직업창출사업의 경우도 기본적으로 EU기금을 포함하여 노동시장정책기금으로부터 재원이 조달되지만, 기업투자 및 구조조정촉진지원금의 경우 일반회계에서 재원이 마련되고, 사회경제적 고용기업 프로그램의 경우 노동시장정책기금과 지방자치단체 예산이 함께 사용되는 특징이 있다. 특정범주 근로자를 위한 지원 프로그램도 노동시장정책기금으로부터 지원되지만, 프로그램의 성격에 따라 연방노동보건사회부와 사업이 중첩되는 영역이 있으므로 일반회계를 통해서도 지원될 수 있다.

3) 노동시장정책 담당기관

현재 오스트리아의 노동시장정책 담당기관은 연방노동보건사회부(Federal

120) 건설업자의 휴가와 퇴직기금(Builder's Holiday and Severance Payments Fund).

[그림 Ⅲ-11] 오스트리아의 노동시장정책 자원조달방식



Ministry of Labour, Health and Social Affairs)와 1994년 7월부터 연방노동보건사회부에서 독립한 노동시장위원회(AMS)로 구별될 수 있다. 이전에 노동시장위원회는 연방노동보건사회부 산하 고용정책국에 속해 있으면서 노동시장정책을 자문하는 기능을 담당하고 있었지만, 노동시장 변화와 정책효율성을 개선하기 위해 노동시장위원회법(AMSG)이 제정되면서 정부로부터 자

울적인 노·사·정 3자기구로 독립하여 노동시장정책 집행기구로 역할하게 되었다. 연방노동보건사회부는 노동시장위원회의 위상이 변화하면서 일반적인 노동시장정책의 목표를 설정하고, 노동시장위원회에서 결정된 재정 및 인사관련 문제를 승인하며, 노동시장위원회 활동을 감독하고, 노동시장을 활성화하기 위한 목적에서 실행되는 기업에 대한 관련정책을 총괄하는 역할을 담당하게 되었다¹²¹⁾.

적극적 노동시장정책의 수행과 실업급여 등 임금대체수당의 지급, 외국인 근로자 관련업무의 책임이 있는 노동시장위원회는 산하에 9개 주노동시장위원회와 95개의 지역사무소, 13개의 지소(branch office)와 50개의 경력정보센터(Career Information Center)를 두고 있다. 노동시장위원회는 의사결정 및 통제권을 가진 행정위원회(Administrative Councils)와 계획과 준비, 일상적 운영에 책임이 있는 집행위원회(Executive Board)를 설치하여 운영되고 있다. 행정위원회는 모두 12명으로 구성되는데, 이들은 노조와 사용자협회로부터 각 3명씩 지명되고, 연방노동보건사회부와 연방재무부로부터 총 3명이 파견되며, 노동시장위원회 직원 대표로 3명이 참가한다. 노동시장위원회 직원 대표는 1명만이 의사결정에 참여할 권한이 있으며 나머지 2명은 자문역할만 수행한다. 일단 위원이 되면 6년의 임기를 보장받으며 위원회 의장은 2년 임기로 노조, 사용자협회, 연방노동보건사회부를 대표한 위원들 중 위원회 투표로 선출된다. 집행위원회는 2명으로 구성되는데, 노동시장위원회의 일상적 운영과 계획 등의 책임을 진다. 집행위원장은 대외적으로 노동시장위원회를 대표하는 대표자이기도 하다. 1998년 현재 노동시장위원회의 전체 직원은 4,180명이며, 모두 공무원이다.

주노동시장위원회는 주 이사회에 의해 운영되는데, 위원장과 부위원장, 사용자 및 노조 대표 각 2명으로 구성된다. 주노동시장위원회는 각 주의 노동시장정책 목표를 수립하고 조정하는 역할을 수행한다. 지역사무소는 연방과 주노동시장위원회가 설정한 가이드라인에 맞추어 지역노동시장정책을 집행하는 역할과 지역의 노동시장정책을 설계하는 역할을 수행한다. 이 범위 안에는 구

121) 연방노동보건사회부는 위에 기술된 노동시장정책관련 사항만이 아니라 노동정책 전반과 복지정책 전반을 아울러 책임지는 기구이다.

직자를 위한 직업소개·노동시장정책 프로그램 알선 등 적극적 노동시장정책의 집행, 기업을 위한 여러 서비스의 제공, 실업보험 서비스, 외국인 고용서비스가 포함된다.

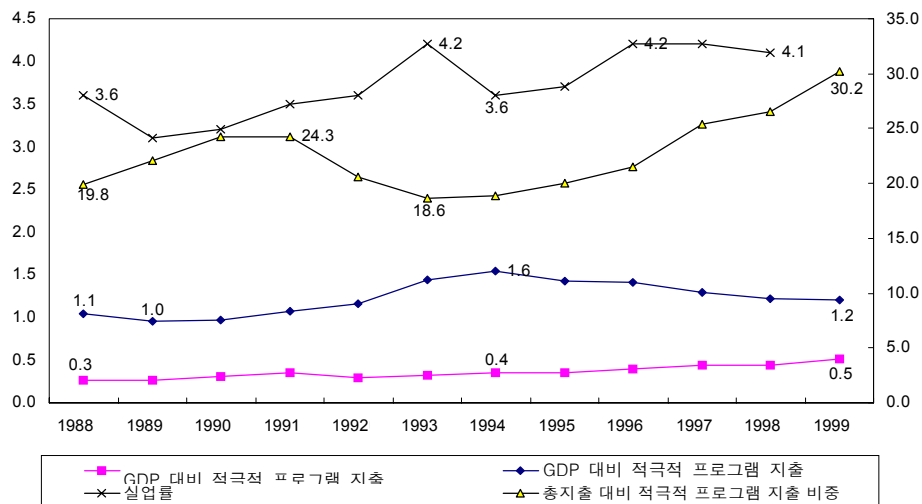
4) 노동시장정책 지출추이

GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 측면에서 보면, 1980년대 중반에만 해도 오스트리아는 미국과 함께 적은 수준에 속하는 나라였다. 그러나 1990년대 들어 지속적으로 지출액이 많아지면서 1985년 대비 2배의 지출수준으로까지 적극적 프로그램에 대한 지출이 늘어났다. 오스트리아는 독일과 함께 실업보험료를 통해 소극적·적극적 노동시장정책을 자원조달한다는 점에서, 실업보험의 누적적립금에 상한선이 있어 경기가 안 좋을 때에 대비하여 보험료를 적립해 두는 데에 한계가 있다는 점에서 경기가 안 좋을 때 소극적 프로그램 지출이 적극적 프로그램을 위한 예산을 구축하는 효과가 크다고 지적되어 왔다 (Schmid et al, 1992). 그러나 [그림 III-12]를 보면, 이와 같은 지적이 1994년까지는 맞지만 그 이후 시기에는 적용되지 않음을 볼 수 있다. 적극적 노동시장정책의 총노동시장정책 지출에서 차지하는 몫이 실업률 상승과 함께 올라가는 것을 볼 수 있다. OECD(1996)에 따르면, 이는 노동시장위원회가 1994년부터 독립조직으로 설립되면서 예산지출 재량이 커진 영향이다. 이로 인해 노동시장정책 지출을 반경기순환적으로 집행하는 것이 어느 정도 가능해졌기 때문에 경기가 안 좋을 때 소극적 프로그램 지출이 적극적 프로그램 예산을 구축하는 효과를 막을 수 있었다.

<표 III-21>를 보면 소극적 프로그램과 장애인 프로그램을 제외한 적극적 프로그램은 1994년 이전에는 전반적으로 줄어드는 모습을 보이다가 그 이후에는 그 이전의 두 배에서 세 배까지 지출액이 증가하는 것을 알 수 있다. 프로그램별 비중에는 큰 변동이 없어 실업자훈련 프로그램과 민간부문 고용보조금이 1980년대 중반부터 현재까지 큰 비중을 차지하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 III-12] 오스트리아 노동시장정책 지출 추이

(단위 : %)



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중은 우측 축을 기준으로 보고, 나머지는 좌측 축을 기준으로 볼 것.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

다. 일반회계를 재원으로 하는 프로그램

일반회계를 재원으로 하는 프로그램에는 다른 나라의 실업부조인 긴급부조(emergency assistance)가 있다. 이는 정해진 소정의 실업급여를 모두 소진했음에도 여전히 실업해 있는 사람들을 위해 지급된다. 이들 뿐 아니라 25세 이전에 의무교육의 절반 이상을 이수한 자이면 받을 수 있다. 실업급여의 92~95%를 지급하며¹²²⁾, 가족구성원의 소득이 일정수준을 초과하면 감액된다. 기본적으로는 1년 동안만 지급되지만, 신청자의 소득수준에 따라 무한히 지급될 수 있다. 외국인 근로자의 경우 최대 52주까지만 지급한다.

122) 1998년의 경우 월 7,992실링 이하의 기본급여를 받았을 경우 95%를 지급한다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-21> 오스트리아 노동시장정책 지출추이(GDP 대비 지출추이)

(단위 : %)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
공공고용서비스 및 행정	0.11	0.11	0.11	0.12	0.12	0.13	0.13	0.14	0.13	0.13	0.14
훈련	0.09	0.10	0.12	0.09	0.10	0.11	0.12	0.15	0.17	0.15	0.19
실업자(성인)훈련	0.09	0.10	0.12	0.09	0.10	0.11	0.12	0.15	0.17	0.13	0.16
재직자훈련	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.02	0.02
청소년	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.04	0.05
실업자 및 취약청소년 관련	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.04	0.02
견습훈련 및 일반훈련 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.03
고용보조금	0.03	0.05	0.06	0.03	0.04	0.04	0.05	0.05	0.07	0.07	0.09
민간부문 정규고용 지원	0.03	0.02	0.01	0.02	0.03	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.05
실업자 창업지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.01
고용창출사업	0.01	0.03	0.04	0.01	0.01	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03
장애인	0.02	0.05	0.06	0.05	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05	0.06
직업재활	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.03
고용창출 및 보호	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03
실업수당	0.83	0.86	0.99	1.08	1.34	1.42	1.30	1.29	1.22	1.16	1.16
조기은퇴 지원	0.13	0.11	0.09	0.08	0.10	0.13	0.13	0.13	0.07	0.05	0.04
계	1.24	1.28	1.44	1.46	1.77	1.91	1.80	1.81	1.73	1.66	1.72
적극적 프로그램	0.28	0.31	0.35	0.30	0.33	0.36	0.36	0.39	0.44	0.44	0.52
소극적 프로그램	0.96	0.97	1.08	1.16	1.44	1.55	1.43	1.41	1.29	1.22	1.20

주 : 실업수당에는 실업급여, 약천후수당, 실업부조, 실업자를 위해 대납하는 사회보험료가 포함되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

라. 보험료를 주된 재원으로 하는 프로그램

1) 실업급여

실업급여는 기본급여와 부양가족수당으로 구성된다. 기본급여는 대체로 실업전 임금의 40~50%를 지급하도록 되어 있으며, 최소 일당 56.20실링부터 최대 465.40실링의 범위 안에서 지급한다. 부양가족수당은 각 가족구성원당 매일

21.70실링이 추가로 지급된다¹²³⁾. 그러나 이렇게 해서 받는 전체 급여는 이전 소득의 80%를 넘지 않는 선에서 조정된다. 실업급여를 신청하면 대기기간 없이 바로 받을 수 있지만, 자발적 이직자와 자신의 잘못에 의해 해고된 경우나 퇴직금을 수령한 경우 신청후 4주의 대기기간을 거쳐야 한다. 최소 20주까지 지급되지만 실업발생 260주의 기간 중 3년 이상 고용되었을 경우 30주를 받을 수 있고, 지난 15년간 9년 이상 고용되었고 50세가 넘었을 경우 52주까지 받을 수 있다. 다음에서 설명될 고용재단(Employment Foundation) 참가자는 최대 4년까지 실업급여를 받을 수 있다.

2) 고용유지 및 실업자 지원 프로그램

고용유지 프로그램의 범주 안에는 노동시간단축수당, 육아휴직후 직장복귀 지원금이 속한다. 노동시간단축수당은 경제사정 악화로 인한 노동시간 단축시 근로자에게 3개월 동안 지급된다. 실업급여 일액의 1/8 수준을 지급받을 수 있다. 육아휴직후 직장복귀지원금은 육아휴직후 해고가 빈발하는 것을 막기 위하여 제도화된 것으로 육아휴직후 직장복귀시 3개월 동안 임금의 40~66%를 사용자에게 보조해 주는 제도이다.

실업자 지원 프로그램에는 지역이동 및 고용촉진지원금, 보육수당 등이 포함된다. 지역이동 및 고용촉진지원금의 범주 안에는 원격지 인터뷰를 위한 교통비용, 식대, 숙박비용을 지원하는 인터뷰수당, 집과 직장의 거리가 멀 경우 지원되는 교통수당 및 숙박수당이 포함된다. 여성 고용촉진을 목표로 만들어진 보육수당은 15세 이하¹²⁴⁾ 자녀의 보육비를 3년까지 지원한다.

3) 훈련 및 노동이동촉진 프로그램

훈련 및 노동이동촉진 프로그램은 개인·교육기관·기업·견습훈련을 위한 지원 프로그램으로 크게 구분된다¹²⁵⁾. 개인훈련 프로그램의 경우 자격증이 없

123) 부양가족수당을 받으려면 자녀가 반드시 같은 집에 거주해야 하고, 실업자의 배우자 순소득(net income)이 월 14,000실링 미만(1998년 기준)이어야 한다. 그러나 이를 넘더라도 감액되는 것이 전혀 못받는 것은 아니다.

124) 장애인인 자녀의 경우 19세 이하이다.

거나 시의성이 없는 자격증을 가진 실업자, 청소년, 장애인을 위해 진행된다. 훈련과정이 주당 25시간 이상이면, 훈련생은 생계비용 지원을 위해 훈련수당¹²⁵⁾을 받을 수 있다. 훈련수당은 물론 수강료, 훈련장비, 교통비용에 대해서도 지원된다. 기업의 경우에는 실업자를 위한 직업훈련을 실시했을 경우, 일자의 유지 및 구조조정을 위한 재직자훈련의 경우에 지원받을 수 있다. 사업내 훈련을 했을 경우 비용의 50%를 지원하며, 취약집단을 위한 훈련강좌의 경우 1년에 훈련생 1인당 세 달까지 훈련시킨 비용의 50%가 지원된다. 이러한 프로그램 수행은 노·사·정에 의해 운영되는 향상교육서비스라는 기관에 의해 이루어지며, 비영리조직과 학원 등도 참가한다. 이러한 기관들은 인적, 물적(장비) 비용을 100%까지 지원받는다. 견습훈련에 대한 지원은 육체적·정신적 장애가 있는 청소년이나 여성이 45% 이하를 차지하는 직종에서 훈련받고자 하는 여성을 견습훈련시키는 기업의 경우, 자격증이 없거나 시의성이 없는 자격증을 갖고 있는 실업자를 견습훈련시키는 기업의 경우에 받을 수 있다.

4) 직업창출 프로그램

이 범주 안에는 사회적 기업 프로그램, 기업투자 및 구조조정촉진지원금, 창업지원 프로그램, 통합보조금, 향상훈련수당, 연대보너스(solidarity bonus)가 포함된다. 사회적 기업 프로그램은 비영리 기업을 설립해 여기에 청소년, 장애인, 장기실업자 등 취업에 어려움을 겪는 여러 집단의 단기계약 고용을 제공함으로써 이들 집단의 노동시장 통합을 촉진한다.

기업투자 및 구조조정촉진지원금은 투자촉진을 통해 일자리를 창출하고 구조조정을 통해 실업을 예방하는 것을 목적으로 하는 지원금이다. 이는 연방노

125) 실업자를 위한 직업훈련은 재원조달과 집행이 모두 정부의 책임이며, 연방노동보건 사회부와 노동시장위원회가 담당한다. 재직자 직업훈련에 대한 공적지원도 존재하는데, 이는 교육부에 의해 수행된다. 그러나 재직자 직업훈련은 기본적으로 기업의 책임이며, 추정치에 따르면 전체 재직자훈련 중 공적 지원에 의한 훈련규모는 전체의 약 8%에 불과하다. 양성훈련의 경우는 기본적으로 교육수요자, 견습훈련의 경우 기업 등에 의해 훈련비용이 부담되지만, 학교 운영비 등은 지방자치단체에 의해 재원이 마련된다.

126) 실업수당과 같지만 월 6,477.00실링이 상한선이다.

동보건사회부에 의해 주관되는 프로그램으로서 제조업의 중소기업, 고실업 지역에 위치한 기업에게 지원된다. 주로 무이자 대부형태로 이루어지며 이자는 정부가 갚는다.

창업지원 프로그램은 1998년에 처음 도입된 프로그램으로서 실업자의 창업상담, 창업에 필요한 교육훈련, 창업준비단계에서의 실업급여, 특수한 상황에서서의 수당을 지급하는 프로그램이다.

통합보조금은 통합보조금과 특별통합보조금으로 구분되는데, 장기실업자의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 프로그램이다. 1998년에 기존의 비영리조직 채용보조금과 기업재통합지원금이 합쳐지면서 통합보조금이 생겼고, 특별통합보조금은 1997년부터 시작되었다. 두 프로그램의 차이는 특별통합보조금이 실업급여 수급자를 대상으로 한다는 점에서 나타난다. 임금보조금의 형태로 사용자에게 지급되며, 임금보조금을 받으려면 노동시장위원회와 계약을 통해 프로그램 참여기업으로 등록해야 된다. 적어도 한 달 이상 고용할 경우 최대 임금의 66.7%까지 보조금을 받을 수 있다.

향상훈련수당은 1998년에 도입된 프로그램으로서 유급 또는 무급으로 휴직하고 훈련을 받는 재직자의 비어 있는 일자리에 실업자를 고용하여 일을 시킬 경우에 지원하는 프로그램이다.

연대보너스는 어떤 직장의 근로자가 자신의 근로시간을 단축하고 그 자리에 실업급여 또는 실업부조를 수급중인 실업자를 채용했을 경우 근로시간 단축으로부터 오는 임금손실을 보전하기 위해 만들어졌다. 그가 받던 실업급여의 일정비율을 사용자가 지원받게 된다.

5) 특정범주 근로자를 위한 지원

여기서 말하는 특정범주에는 여성, 고령자, 장기실업자, 육체적·정신적 장애자, 청소년이 포함된다. 지원되는 프로그램으로는 직업상담, 재고용시 고용보조금 지원 등이 있고, 여성의 경우 육아수당, 육아휴직시 훈련 프로그램이 추가된다.

6) 직업소개

직업소개는 셀프서비스(BIZ), 구직자모임(active group/job finding clubs)과 같은 단기노동시장정책 프로그램에 의해 지원된다. 이들은 구직자의 구직과정을 지원함을 통해 보다 빨리 노동시장에 재통합될 것을 목표로 한다.

라. 기타 자원 프로그램

1) 고용재단(Employment Foundation)

1980년 초 고용조정을 완충하기 위해 고용재단이라는 실험적 프로그램이 도입되었다. 고용재단은 대규모 고용조정이 있는 곳이면 공공부문이든 민간부문이든 실행되는데, 직업상담, 적극적 구직활동, 훈련, 창업지원을 실업하게 되는 사람들을 위해 지원한다. 기업규모에는 제한이 없으며, 기업별로만 지원이 있는 것이 아니라 특정 지역, 특정 부문에 따라 몇 개의 기업을 묶어서 지원이 이루어지기도 한다. 이 재단은 해당기업, 해당기업 종업원, 노동시장위원회 공동으로 기금이 마련되며, 여기에 참가한 사람들은 최대 4년까지 실업급여를 받을 수 있다. 1990년대 초반 사이에 참가자가 대폭 늘었다. 1989년에 고용재단은 약 360명을 지원했는데, 1994년에는 2,300명을 지원하였다.

오스트리아가 EU에 가입하면서 이와 같은 고용재단의 양적 규모는 급팽창하게 되었다. 각 산업부문에 기반한 고용재단이 운송, 음식산업에 새로 설치되었고, 음식산업의 경우 6,000명의 참가자를 3년 동안 지원하며, 연방고용사회부, 유럽사회기금, 주(州)와 상공회의소의 지원을 받았다. 운송부문의 고용재단은 1,000명을 도우며, 철강산업에서도 300명을 지원중이다.

2) 악천후수당

악천후수당은 건설업에서 악천후로 인해 근로를 못할 경우 소득손실을 보전하기 위해서 지급하는 급여이다. 11월 1일부터 4월 30일까지는 근로를 못한 최대 192시간을 보상해 주며, 여름의 경우는 최대 96시간까지 보상해 준다. 임금손실의 60%가 보상된다.

6. 일 본

가. 일본 노동시장정책의 지위와 역사

일본의 노동시장정책은 제2차 세계대전이 끝나 전시경제가 해체되면서 실업자가 급증하자 1947년부터 실시된 실업보험제도가 처음이라고 할 수 있다. 실업보험에 대한 재원마련은 노사가 부담하는 보험료를 주로 하고 일부를 국고 부담으로 하였는데, 고용보험으로 재편된 1975년 이후에도 비중의 변화가 존재할 뿐 이와 같은 틀에는 변함이 없다. 이 당시 보험료율은 피보험자 임금총액의 2.2%로 노사가 각각 절반씩 부담하였고, 정부는 보험금부에 소요되는 비용의 1/3과 실업보험사업의 사무집행에 소요되는 비용을 부담하였다.

실업의 감소를 목적으로 하는 적극적 노동시장정책은 전후 1955년부터 1964년 사이에 탄광이직자임시조치법, 주류군(駐留軍)관련 이직자 등에 관한 임시조치법이 제정되어 실업보험제도와는 별도로 탄광이직자 및 주류군관련 이직자 등의 생활 안정과 직업전환을 용이하게 하기 위한 급부금제도가 시발이라고 할 수 있다. 1966년에는 고용대책법이 제정되어 중고령자, 신체장애자 등의 취업을 촉진시키기 위한 직업전환급부금제도가 설치되기도 하였다(일본 노동성 직업안정국, 1999).

1974년에는 실업보험법이 폐지되고 고용보험법으로 대체되어 1975년 4월 1일부터 시행되었는데, 고용보험법은 실업보험 외에 적극적 노동시장정책 프로그램 모두 보험이라는 틀 안에 묶어 노사가 공동으로 부담하는 보험료를 재원으로 하여 노동시장정책을 집행하는 틀로의 재편을 의미하는 것이었다. 현재 일본은 이와 같은 노동시장정책을 주로 노·사가 낸 고용보험료를 재원으로 하여 추진하고 있지만, 노동시장정책의 집행은 노·사가 참여하는 3자기구가 아닌 정부 행정기관에서 하고 있다¹²⁷⁾.

127) 노동성내 직업안정국에서 정책입안, 집행 전반을 총괄한다.

나. 재원조달과 관장기관

1) 노동시장정책 재원조달방식

일본 노동시장정책의 재원은 일차적으로 고용보험에 의존하고 있다. 고용보험은 근로자가 고용되어 있는 곳이면 업종과 규모의 제한 없이 모두 적용되는데, 초기에는 상시 5인 이상 사업장만 의무적으로 가입하게 되어 있었으나 1975년 4월부터 전규모로 확대되었다. 65세 이후에 새로이 고용된 자(단기고용 특별피보험자와 일용근로자의 경우는 제외), 단시간근로자로서 계절적으로 고용된 자 또는 단기의 고용에 취업하는 것을 상태로 하는 자(일용근로자 제외), 일용근로 피보험자로 되지 않는 일용근로자, 4개월 이내의 기간을 예정하여 행하는 계절적 사업에 고용된 자, 선원보험의 피보험자, 국가·지방자치단체·기타 이에 준하는 기관의 사업에 고용되어 있는 자(공무원 등) 중 이직한 경우에 다른 법령 등에 의하여 지급받을 수 있는 급여의 내용이 고용보험의 실업급여의 내용을 초과한다고 인정된 자는 적용제외 대상이다. 1998년 말 현재의 적용상황을 보면 총피보험자수는 약 3,426만명이다(일본 노동성 노동기준조사회, 1999).

보험료율은 1993년 이후 11.5/1,000을 유지해 왔는데¹²⁸⁾, 실업급여사업을 위해 노·사 각각 4/1,000를 내고, 3사업¹²⁹⁾을 위해 사용자만 3.5/1,000을 낸다. 최근 법개정에 의해 2001년 4월 1일부터 보험료율이 15.5/1,000으로 변경될 예정이다¹³⁰⁾.

경기 및 산업구조의 변동에 따라 실업률이 달라지므로 매년 고용보험의 수지균형을 맞출 수는 없다. 이를테면 불황시에 실업자가 급증할 경우 재정수지가 악화하게 될텐데, 이와 같은 상황에 대비하여 어느 정도의 적립금을 보유하

128) 농림수산업은 13.5/1,000, 건설업은 14.5/1,000이다.

129) 고용보험은 실업급여, 고용안정사업, 직업능력사업, 고용복지사업으로 구성되는데, 실업급여를 제외한 나머지를 3사업으로 통칭한다.

130) 13.5/1,000이었던 사업장은 17.5/1,000으로, 14.5/1,000이었던 사업장은 18.5/1,000으로 변경된다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-22> 2001년 4월 1일부터 적용될 고용보험료율

(단위 : %)

	사업주 부담	근로자 부담	전 체
실업급여 보험료	0.6(0.40)	0.6(0.4)	1.2(0.80)
3사업 보험료	0.35	-	0.35
전 체	0.95(0.75)	0.6(0.4)	1.55(1.15)

주 : ()안의 숫자는 개정전 보험료율.

자료 : 노동성 홈페이지.

고 있어야 한다. 일본에서는 보험료율을 법률개정에 의하지 않고 노동성이 중앙직업안정심의회의 의견수렴을 통해 결정하도록 하고 있다. 보험료율은 적립금의 규모에 따라 변동하도록 하고 있는데, 이는 노동보험징수법의 제12조 제5항과 제7항에 근거하고 있다. 동법 제12조 제5항에서는 매 회계연도 말을 기준으로 당해 연도의 재정수지가 반영된 실업급여 적립금의 규모가 당해 회계연도 보험료 징수액의 두 배를 초과하거나 또는 당해 보험료 징수액보다 낮아졌을 경우에 중앙직업안정심의회의 심의를 거쳐 임금총액 기준으로 1.25~1.65%의 범위 내에서 보험료율을 조정할 수 있도록 하고 있으며, 농림수산업 및 청주제조업은 1.45~1.85% 범위 내에서, 그리고 건설업은 1.55~1.95%의 범위 내에서 보험료율을 조정한다(금재호, 1997). 고용안정자금(실업급여 외의 3사업 계정)의 경우에는 고용안정자금의 적립금이 보험료 징수액의 1.5배를 초과하는 경우 0.05%를 인하하도록 하고 있다. 이와 같이 고용보험료율의 변경을 법률개정에 의하지 않고 노동대신이 중앙직업안정심의회의 의견을 들어 할 수 있도록 한 것은 예상하지 못한 대량실업이 발생하여 고용보험 재정이 위기에 처하게 되었을 때 상당한 시일을 요하는 법률개정은 보험재정 수지를 더욱 위태롭게 할 수 있으므로 요율변경 원칙이 법으로 설정되어 있는 이상 소폭의 개정은 행정부에 위임하는 것이 보험사업 운영상 효율적이기 때문이다(유길상, 1992).

고용보험을 위한 재원은 일차적으로는 보험료이지만, 고용보험사업에 소요되는 비용의 일부에 대해서는 정부가 부담하도록 되어 있다. 우선, 일용근로구

직자급부금 이외의 구직자급부에 소요되는 비용에 대해 원칙적으로 1/4을 국고에서 부담한다. 그러나 경제사정이 악화되어 구직자급부금의 지급이 급격히 증가할 경우 정부가 최대 1/3까지 부담해야 한다. 또한 일용근로구직자급부에 소요되는 비용은 1/3을 국고에서 부담하도록 되어 있다(유길상, 1992).

광역연장급부를 받는 자의 구직자급부에 소요되는 비용의 1/3을 국고가 부담한다. 이는 실업자가 특정 지역에 다수 발생하여 사회적으로도 방치할 수 없는 심각한 사태가 발생한 지역에 대해서는 국가가 통상의 경우보다 더 무거운 책임을 지고 대책을 강구할 필요가 있어 행하는 특별조치의 일환이다. 추가로 위의 부담 외에도 고용보험 사무집행에 필요한 경비를 부담한다. 이 외에 실업급부 내의 취직촉진급부 및 고용보험 3사업에 직접 소요되는 비용은 모두 보험료를 통해 조달하도록 되어 있다(유길상, 1992). 고용계속급여의 경우 필요한 비용의 1/8을 국고에서 부담한다(이해영, 1998).

그런데 이러한 국고부담의 원칙이 늘 지켜지는 것은 아니다. 이는 재정상황에 따라 잠정조치를 통해 국고부담액을 늘리기도 하고 줄이기도 해왔기 때문이다. 이를테면 현재는 구직자급부금의 1/4 및 고용계속급여의 1/8을 국고로 부담하는 것이 아니라 잠정조치를 통해 국고부담액의 56/100을 부담하고 있다¹³¹⁾.

그런데 모든 노동시장정책이 고용보험의 틀 안에서만 이루어지는 것은 아니다. 1949년 실업대책사업이 공공고용창출사업으로서 시작되었고, 이와 유사한 공공고용창출사업이 탄광이직자긴급취로대책사업(1959), 특정지역개발취로사업(1971), 탄광지역개발취로사업(1969) 등의 형태로 있어 왔다(이해영, 1998). 이들 사업은 모두 정부의 일반회계를 재원으로 하였다. 현재는 1966년에 제정된 고용대책법에 의한 적극적 노동시장정책, 1995년 실업대책사업이 폐지되면서 생계유지가 곤란해진 사람을 지원하기 위해 잠정조치로 실시되고 있는 취로지원사업¹³²⁾, 1998년부터 실시되고 있는 긴급고용창출특별장려금, 긴급지역고용특별교부금사업¹³³⁾, 신규 고용창출을 위한 중소기업에 대한 지원과 신규

131) 이 잠정조치는 2001년 보험료를 조정과 함께 폐지될 예정이다.

132) 월 16일의 취로를 공급하며, 참가자는 5년까지만 참여할 수 있다.

133) 우리나라에서 실시되고 있는 일종의 공공근로사업이다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-23> 고용보험의 재정

(단위 : 1,000억엔)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (예측)
수 입	18,187	17,797	18,593	18,413	19,423	17,397	18,244	16,789
보험료	12,266	12,270	12,457	12,650	12,923	12,929	12,959	12,708
국고지원	2,810	2,672	3,374	3,273	4,388	3,078	4,012	3,354
지 출	16,126	17,996	20,221	21,358	23,203	27,018	30,077	31,617
구직급여	13,977	15,806	17,327	17,952	19,326	22,739	23,031	23,617
수지차	2,061	-199	-1,628	-2,945	-3,780	-9,621	-11,833	-14,828
적립금	47,527	47,328	45,700	42,755	38,975	29,354	17,521	2,693

자료 : 일본노동연구기구 홈페이지.

성장분야 고용창출사업, 중·고·대졸 실업자를 위한 직업알선·상담사업, 탄광노동자 고용안정대책사업 등이 정부의 일반회계를 재원으로 하여 실시되고 있다(노동성 노동기준조사회, 2000).

일본에서 장애인의 노동시장 참여를 지원하기 위한 제반 제도는 고용납부금¹³⁴⁾을 재원으로 하여 이루어진다. 1976년에 창설된 이 제도는 장애자의 고용을 사업주의 책임으로 보아 기업에 부과된 장애인 고용률을 달성하지 못한 사업주로부터 고용납부금¹³⁵⁾을 징수하여 이를 재원으로 고용률을 초과하여 장애자를 고용하고 있는 사업주에 대한 장애인 고용보조금을 지급하게 되었다(박원구·강순희, 1998).

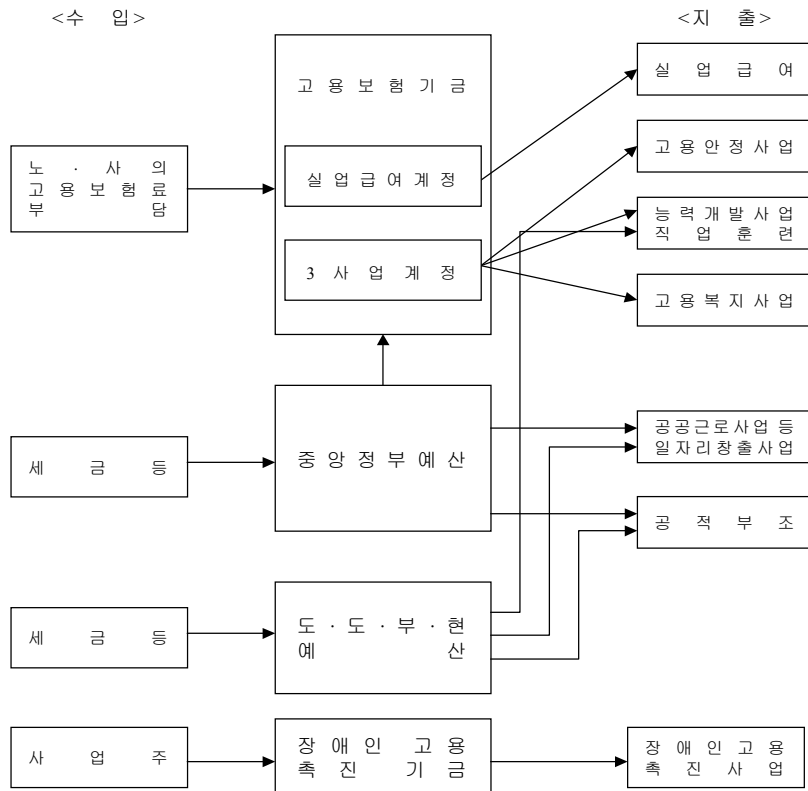
2) 노동시장정책 담당기관

노동성¹³⁶⁾에서 고용보험사업에 대한 기본정책의 수립 및 조정, 고용보험 특

134) 정확한 명칭은 신체장애자고용납부금제도이다.

135) 달성하지 못한 장애자수×5만엔에 해당하는 금액을 징수한다.

[그림 Ⅲ-13] 일본의 노동시장정책 자원



별회계의 관리, 고용보험 적용사업장 및 근로자 관리와 실업급여 및 고용안정사업의 시행에 대하여 도도부현에 대한 감독을 맡고 있다.

지방행정기관인 도도부현에는 고용보험과와 직업안정과를 설치하여 관할구역 내의 공공직업안정소에 대한 업무지도, 공공직업안정소 상호간의 연락 및

136) 노동성은 2001년 1월 1일부터 후생성과 통합되어 노동후생성으로 변경된다.

업무조정, 고용보험료의 징수 및 예산관리 등의 업무를 처리하고 있다. 즉, 일본에서 고용보험사업은 중앙행정기관인 노동성에서 기본정책을 수립하면 구체적인 사업진행은 중간조직인 도도부현이라는 지방자치단체를 경유하여 일선기관인 공공직업안정소를 통하여 추진하고 있는 것이다.

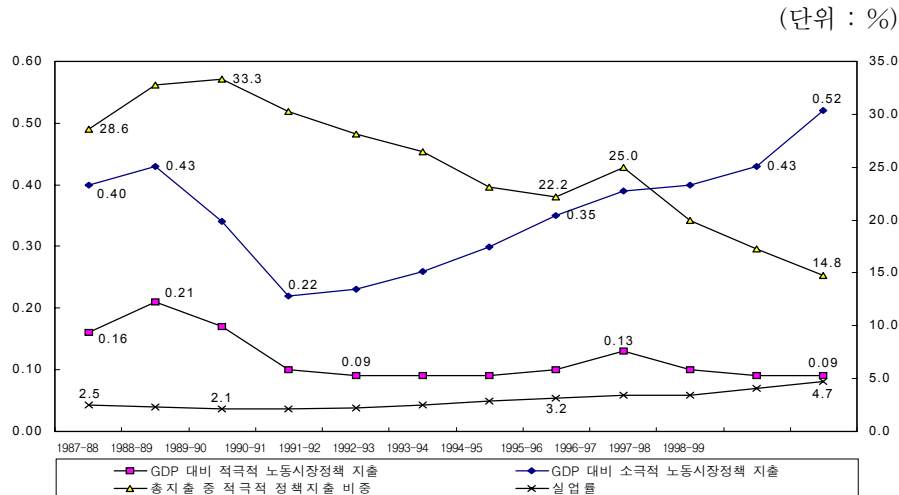
공공직업안정소는 고용보험 적용대상 사업장 및 피보험자의 관리, 실업급여 신청의 접수·심사 및 급여의 지급, 고용안정사업·능력개발사업·고용복지사업 등 소위 3사업과 관련한 각종 장려금 조성금의 지급결정, 취업알선 및 직업훈련 소개 등 고용보험사업의 구체적인 집행업무를 담당하고 있다.

3) 노동시장정책 지출추이

일본의 노동시장정책 지출추이를 보면, 최근 실업률이 완만하게 상승하면서 실업급여의 지출이 증가하는 것을 볼 수 있다. 적극적 노동시장정책의 경우는 그 프로그램의 다양함에 비하면 지출액은 다른 나라에 비해 대단히 적은 것을 알 수 있다. [그림 III-14]를 보면, 총노동시장정책 지출 중 적극적 프로그램에 대한 지출비중도 대체로 낮은 편이어서 가장 높을 때도 35%를 넘지 않았고, 1998~99 회계연도에는 15% 이하로 떨어진 것을 알 수 있다. 적극적 노동시장정책의 비중의 이러한 감소는 적극적 노동시장정책의 지출은 1990~91 회계연도 이후 큰 변화 없이 유지되어 온 데 반해 실업급여 지출은 늘었기 때문이다. 1990년대 동안 일본의 실업률이 지속적으로 상승해 온 점에 비추어 본다면 일본에서 적극적 노동시장정책의 비중은 지속적으로 감소해 온 셈이다.

<표 III-24>를 보면, 적극적 노동시장정책 중에서는 실업자훈련과 민간부문 고용보조금이 중요했음을 알 수 있으며, 공공서비스와 행정도 훈련과 비슷한 비중의 지출을 보였다. 본고에서 연구된 다른 나라들에서 상당한 비중을 차지하는 고용창출사업의 경우 GDP 대비 소수점 두 자리로도 잡히지 않을 정도로 미미한 비중만을 차지했으며, 장애인관련 지출도 매우 적어 지출추이가 나타나지 않고 있다. 실업률의 상승으로 실업급여의 지급은 해가 갈수록 비중이 커지고 있지만, 고용보조금과 훈련이 실업률을 낮추기 위해 적극적으로 이용되고 있지 못한 일본 노동시장정책의 현실을 그대로 반영하고 있는 것으로 보인다.

[그림 III-14] 일본 노동시장정책 지출추이



주 : 총지출 중 적극적 프로그램 비중과 실업률은 그림의 우측 축을 기준으로 작성되어 있고, 나머지는 좌측 축을 기준으로 작성되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

다. 일반회계를 재원으로 하는 프로그램

일반회계를 재원으로 하는 노동시장정책은 크게 고용보험 피보험자 또는 전직 피보험자가 아닌 자의 취업지원을 목적으로 하는 사업과 공공·민간고용창출사업으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 다음에서 소개될 고용대책법에 근거한 급부금제도와 긴급, 신규·성장분야 고용창출지원제도가 이와 같은 성격의 사업이다.

고용대책법에 근거한 급부금제도는 1966년에 제정되었으며 직업전환급부금제도를 설치하는 것으로 시작되었다. 직업전환급부금제도 내의 지원금은 개인에게 지급되는 것과 사업주에게 지급되는 것으로 나누어지는데, 개인에게 지급되는 것으로는 취직촉진수당·훈련수당·광역구직활동비·이전비·취업준비금이 있고, 사업주에게 지급되는 것으로는 직장적응훈련비·특정구직자고용개발조성금이 있다. 이들은 모두 고용보험법에 의거하는 동명(同名)의 사업과 같은 것이며 다만 고용보험의 피보험자가 아니었거나 적용사업장이 아닌 곳에

노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구

<표 III-24> GDP 대비 일본 노동시장정책 지출추이

(단위 : %)

	1987- 88	1990- 91	1991- 92	1992- 93	1993- 94	1994- 95	1995- 96	1996- 97	1997- 98	1998- 99
공공고용서비스 및 행정	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
훈련	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
실업자(성인)훈련	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
재직자훈련	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
청소년	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
실업자 및 취약청소년 관련	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
견습훈련 및 일반훈련 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용보조금	0.10	0.05	0.03	0.03	0.03	0.04	0.06	0.04	0.02	0.02
사부문 정규고용지원	0.09	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.06	0.04	0.02	0.02
실업자창업지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용창출사업	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-
장애인	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-
직업재활	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고용창출 및 보호	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
실업수당	0.40	0.32	0.23	0.26	0.30	0.35	0.39	0.40	0.43	0.52
계	0.56	0.33	0.32	0.34	0.39	0.45	0.52	0.50	0.52	0.61
적극적 프로그램	0.16	0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.13	0.10	0.09	0.09
소극 프로그램	0.40	0.22	0.23	0.26	0.30	0.35	0.39	0.40	0.43	0.52

주 : 구직자급부는 실업수당에 집계되어 있음.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호.

서도 똑같은 내용의 지원을 받을 수 있다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

공공·민간고용창출사업에 속하는 프로그램에는 긴급고용창출특별장려금 제도가 있는데, 이는 실업상황이 악화되었을 때 일정한 요건을 만족하는 지역에 한하여 45세 이상 60세 미만의 비자발적 실업자를 공공직업안정기관의 소개에 따라 고용한 사업주를 지원하는 제도이다. 일정한 요건이란 전국적으로

계절조정된 실업률이 5.2%를 3개월 동안 연속으로 초과할 경우, 지역적으로는 5.4%를 초과할 경우, 오키나와현의 경우 8.1%를 초과하였을 경우를 뜻하는 것이며, 이들 요건을 충족한 상황에서 직업안정기관의 소개에 의해 위의 조건에 맞는 실업자를 채용한 사업주에게 지급된다. 이는 고연령자 고용개발협회에 의해 지급된다¹³⁷⁾.

또한 긴급지역고용특별교부금제도가 1999년에 창설되었는데, 이는 일종의 공공고용창출사업으로서 지방자치단체, 민간기업, 자원봉사단체에 의해 시행된다. 이 제도에 의해 지원되는 사업에는 컴퓨터 취급능력이 높은 사람을 초·중·고교의 임시강사로 채용, 도시미화사업, 관광진흥사업, 데이터베이스 구축사업 등이 있는데, 우리나라의 공공근로와 유사하다고 보면 될 것이다.

신규·성장 분야¹³⁸⁾ 고용장려금제도도 1999년에 창설되었는데, 이는 새로운 고용기회를 창출할 것이 기대되는 신규·성장 분야의 사업을 하는 사업주가 해고·도산 등 비자발적인 이유로 부득이하게 실업한 45세 이상 60세 미만자를 공공직업안정소의 소개로 고용하여 지속적으로 고용할 경우 지급된다. 지원이 가능한 근로자 범주에는 (전문)대학(원), 고등학교, 전수학교 등을 졸업하고 실업상태에 있는 자, 공공직업안정소의 훈련지시를 받고 훈련을 받은 실업자가 포함되고, 근로자 1인당 70만엔이 지급된다. 이는 고연령자 고용개발협회에 의해 지급된다.

또한 신규·성장 분야 능력개발장려금이 있는데, 위와 동일한 조건의 사용자가 위와 동일한 조건의 실업자를 고용하여 직업훈련을 실시했을 때에 지급된다. 훈련내용에 따라 현장훈련(OJT)의 경우 24,100엔, 그렇지 않은 경우 90,000엔이 지급된다. 그리고 수강장려금이 있어 직업훈련을 받았던 일수에 일액 6,500엔이 지급된다. 이 역시 고연령자 고용개발협회에 의해 지급된다.

137) 고연령자 고용개발협회는 재단법인이다. 이를 통해 지급되는 지원금은 정부가 마련한 긴급고용창출특별기금(평성 10년 11월 시작)을 재원으로 하는데, 총 600억엔 규모이다.

138) 의료·복지, 생활문화, 정보통신, 신제조기술, 유통·물류, 환경, 비즈니스 지원, 해양, 생명공학, 도시환경 정비, 항공·우주, 신에너지·에너지 절약, 인재관련 분야, 국제화관련 분야, 주택, 기타 중소기업창조활동촉진법에 근거하는 분야 등 총 16개 분야를 지칭하는 것이다.

라. 고용보험료를 재원으로 하는 프로그램

1) 실업급여사업

일본의 실업급여사업은 크게 구직자급여와 취직촉진급여, 교육훈련급여, 고용계속급여로 나누어볼 수 있다. 구직자급여는 피보험자 종류에 따라 일반피보험자·고연령계속피보험자·단기고용특례피보험자·일용근로피보험자를 위한 것으로 각각 구분된다. 이 중 일반피보험자는 기본수당·기능습득수당·기숙수당·상병수당을 구직자급여로 받을 수 있으며, 고연령계속피보험자는 고연령구직자급여금을 받을 수 있다. 단기고용특례피보험자는 특례일시금을, 일용근로피보험자는 일용근로구직자급여금을 구직자급여로 받을 수 있다.

일반피보험자가 기본수당을 받으려면 실직전 1년 중 6개월의 피보험기간을 거쳐야 한다. 비자발적 이직일 경우에는 기본수당 신청후 1주일의 대기기간을 지나야 받을 수 있으며, 자발적 이직일 경우에는 실업급여 신청후 1주일의 대기기간에 3개월 유예기간을 거쳐야 한다. 기본수당의 일액은 이직전 6개월의 임금총액을 180으로 나눈 금액의 60~80%이다¹³⁹⁾. 1999년 8월 기준으로 보면, 최저액은 3,430엔(단시간노동피보험자 3,230엔)이며, 최대액은 연령마다 차이가 있어 30세 미만일 경우 8,830엔, 30세 이상 45세 미만은 9,810엔, 45세 이상 60세 미만은 10,790엔, 60세 이상 65세 미만은 9,810엔이다. 만약 기본수당을 수급하는 중에 부업을 통한 수입이 생겼다면 기본수당과 수입을 합한 액이 실직전 임금일액의 80%를 넘지 않을 경우 감액이 되지 않지만, 이를 넘을 경우 그만큼 감액되고, 부업을 통한 수입액이 실직전 임금일액 80%보다 많다면 기본수당이 지급되지 않는다.

고연령계속피보험자는 고연령구직자급여금을 65세 이후에 정년 등으로 퇴직을 한 뒤 재취직을 희망할 경우에 한해 일시금 형태로 기본수당 30~75일분이 지급받는다¹⁴⁰⁾. 단기고용특례피보험자의 경우는 50일분에 상당하는 특례일

139) 구체적인 기본수당액은 연령, 실직전 임금수준에 달려 있다.

140) 일반피보험자의 경우 피보험기간 1년 미만, 1년 이상 5년 미만, 5년 이상 각각 30일, 60일, 75일분을 일시금으로 받게 된다. 단시간피보험자의 경우라면 1년 미만, 1년 이상 각각 30일, 50일분을 일시금으로 받게 된다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

시금을 지급받으며, 일용노동피보험자는 일용근로구직자급부금을 실업한 날이 속하는 달 이전 2개월간에 통산하여 26일분 이상의 인지보험료가 납부된 경우에 지급받는다(유길상·홍성호, 1999).

<표 III-25> 2001년 4월 1일부터 변경될 실업급여 소정급여일수

			일반피보험자				단시간노동피보험자			
피보험기간			1~5년 미만	5~10년 미만	10~20년 미만	20년 이상	1~5년 미만	5~10년 미만	10~20년 미만	20년 이상
연령 및 이직 사유	30세 미만	자발적 이직	90	120	150	180	90	90	120	150
		비자발적 이직	90	120	180	210	90	90	150	180
	30~44세	자발적 이직	90	120	150	180	90	90	120	150
		비자발적 이직	90	180	210	240	90	150	180	210
	45~59세	자발적 이직	90	120	150	180	90	90	120	150
		비자발적 이직	180	240	270	330	180	210	240	300
	60~64세	자발적 이직	90	120	150	180	90	90	120	150
		비자발적 이직	150	180	210	240	150	150	180	210
취직곤란자			45세미만 : 150일(1년미만), 300일(1년이상) 45세이상 : 150일(1년미만), 360일(1년이상)				30세미만 : 150일(1년미만), 240일(1년이상) 30세이상 : 150일(1년미만), 270일(1년이상)			

주 : 1년 미만자는 모두 90일로 현행과 같음.

구직자급부는 특수한 상황에 따라 연장해서 받을 수 있는데, 이를 위한 연장급여에는 특별개별연장급여, 개별연장급여, 훈련연장급여, 광역연장급여, 전국연장급여가 있다. 특별개별연장급여는 특정불황업종 이직자, 특정고용기회증대촉진 지역의 이직자, 도산에 의한 이직자 등 일정범위의 수급자격자로 이직자의 연령과 피보험자 기간에 따라 최대 90일까지 연장이 가능한 급여이다. 개별연장급여는 취직이 특히 곤란한 사정에 있다고 인정되는 자에 한해 60일을 한도로 급여일수를 연장하는 제도이다. 이 제도는 2001년에 폐지될 예정이다. 훈련연장

급여는 수급자격자가 공공직업안정소장의 지시로 공공직업훈련 등을 받는 경우 그 수강기간에 대해 2년을 한도로 기본수당을 계속 지급하는 제도이다. 또한 훈련수당을 위한 대기기간과(90일 한도) 수강종료후 취업시까지도 각각 90일과 30일을 한도로 급여를 연장할 수 있다. 광역연장급여는 실업률이 전국평균 2배 이상인 지역의 광역직업소개 활동의 대상자가 된 사람에 한해 급여일수를 90일 연장하는 제도이다. 전국연장급여는 전국적으로 실업상황이 악화된 경우 기본수당의 수급률이 연속하여 4개월간에 100분의 4를 넘고, 매월 새로운 기본수당을 받는 자의 수가 감소경향을 보이지 않는 경우에는 모든 기본수당 수급자에 대해 일률적으로 90일을 한도로 급여일수를 연장하는 제도이다(이해영, 1998).

취직촉진금부에는 재취직수당, 상용취직준비금, 이전비, 광역구직활동비가 있다. 재취직수당¹⁴¹⁾은 수급자격자가 소정급여일수의 3분의 1 이상 또는 45일 이상을 남기고 안정된 직업에 취업한 경우에 기본수당의 30일분부터 120일분까지의 범위에서 지급된다. 상용취직준비금은 심신장애자, 4세 이상의 취직이 곤란한 수급자격자의 경우로 기본수당의 30일분에 상당하는 금액을 일시금으로 지급한다(유길상·홍성호, 1999). 이전비는 공공직업안정소가 소개한 일차리에 취업 또는 훈련을 받기 위하여 이사해야 할 경우 그와 관련된 비용을 지급받는 제도이다. 광역구직활동비는 원거리 구직활동을 지원하기 위해 교통비, 숙박비의 일부를 지원하는 제도이다(유길상, 1993).

교육훈련금부는 1998년 12월 신설된 것으로서 고용보험의 일반피보험자나 피보험자였다가 실직한 사람이 노동성이 지정한 교육훈련에 참여해 훈련과정을 수료했을 경우 교육훈련 경비의 80%¹⁴²⁾를 지급받을 수 있는 제도이다. 일반피보험자의 경우 피보험기간이 5년 이상이어야 하며, 실업으로 인한 피보험자격 상실자의 경우 피보험기간 5년 이상인 자로 실직한 지 1년 이내에 신청해야 한다. 지급대상이 되는 경비에는 수강료만 포함되며 교재비 등 이외의 경비는 포함되지 않는다.

고용계속금부에는 고연령자, 육아휴직자, 간호휴직자의 계속고용을 위한 지원금이 있다. 구체적으로는 고연령자를 위해 고연령고용계속기본급부금·고연령

141) 이는 일반피보험자만 받을 수 있다.

142) 20만엔을 상한선으로 지급한다.

재취직급부금이 있으며, 육아휴직자를 위해서는 육아휴업기본급부금·육아휴업자 직장복귀급부금이 있고, 간호휴직자를 위해서는 개호휴업급부금이 있다.

고연령고용계속기본급부금은 일반피보험자로서 5년 이상의 피보험기간을 거쳐 60세에 도달했을 때 임금이 이전에 비해 85% 미만 줄어든다면 임금의 25%의 한도 내에서 추가 임금보조를 받는 제도이다. 고연령재취직급부금은 일반피보험자로서 5년 이상 피보험기간을 갖고 있는 자가 60~64세에 실직해 기본수당을 받던 중 소정급여일수를 100일 이상 남겨둔 상태에서 재취직되었을 경우 전 직장에서 받던 월급여와 비교해 볼 때 85% 미만 줄어든 임금으로 고용되었을 때 매월 임금의 25%의 한도 내에서 추가 임금보조를 받는 제도이다.

육아휴업기본급부금은 지난 2년간 12개월 이상의 피보험기간을 가진 자로 1세 미만의 아동을 양육하기 위해 휴직한 피보험자에게 지급되며, 육아휴직 전 임금의 20%¹⁴³⁾를 지급받게 된다. 육아휴업자직장복귀급부금은 육아휴직을 종료한 후 계속하여 6개월 이상 고용되었을 경우 지급되는데, 사용자로부터 휴직 전 받던 임금의 80% 이상을 받을 경우에는 수급자격이 없다. 지급액은 휴직 전 임금의 5%¹⁴⁴⁾이다(이해영, 1999).

개호휴업급부금은 지난 2년간 12개월 이상의 피보험기간을 가진 자로 배우자나 부모, 자녀, 배우자의 부모 등의 가족이 간호를 요해 휴직할 경우 지급받을 수 있다. 3개월을 한도로 지급되며, 휴직 전 임금의 25%¹⁴⁵⁾를 지급받을 수 있다(이해영, 1999).

2) 고용안정사업

고용안정사업은 1974년 고용보험법이 처음 제정되었을 당시에는 존재하지 않았던 사업으로 1977년 사업활동 축소 및 사업의 전환이 필요할 때 고용안정을 도모하기 위한 목적으로 설치되었다. 고용안정사업은 1989년 고용보험법 개정을 통해 이전에 고령자 고용, 지역고용문제에 대처하던 고용개선사업과 통합되면서 실업의 예방, 고용상태의 시정, 고용기회의 증대, 기타 고용안정을

143) 2001년부터 30%로 상향조정된다.

144) 2001년부터 10%로 상향조정된다.

145) 2001년부터 40%로 상향조정된다.

도모하기 위한 목적에 맞는 사업내용으로 재편되었다. 구체적인 목적을 보면, ① 경기변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유에 의해 사업활동의 축소가 불가피한 경우에 근로자를 휴업시키거나 또는 근로자에게 직업에 관한 교육훈련을 받게 하는 사업주, 기타 근로자의 고용안정을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하는 사업주에 대해 기금의 조성 및 원조를 행하고, ② 정년연장, 정년에 달한 자의 재고용 등에 의한 고령자의 고용연장, 고령퇴직자에 대한 재취직의 원조 또는 고령자를 고용하는 사업주, 기타 고령자의 고용안정을 도모하기 위해 필요한 조치를 강구하는 사업주에 대해 필요한 조성 및 원조를 행하고, ③ 고용기회를 증대시킬 필요가 있는 지역으로의 사업장의 이전에 의해 새로 근로자를 고용하는 사업주나 계절적으로 실업하는 자가 다수 거주하는 지역에서 이들을 연간을 통해 고용하는 사업주, 기타 고용에 관한 상황을 개선할 필요가 있는 지역에서 근로자의 고용안정을 도모하기 위해 필요한 조치를 취하는 사업주에 대한 원조와 조성, 그리고 ④ 장애인 등 취직이 곤란한 자의 고용촉진과 기타 고용보험 피보험자의 고용안정을 도모하기 위해 필요한 사업에 대해 노동부령으로 원조를 하는 것이다(유길상·홍성호, 1999). 다음은 1999년 시행중인 고용안정사업 프로그램 내역이다¹⁴⁶⁾.

가) 고용조정조성금

고용조정조성금은 경기변동, 산업구조 변화, 기타 경제상의 이유로 사업활동이 축소될 수밖에 없을 경우, 실업예방과 기타 고용안정을 위해 고용근로자에게 휴업, 교육훈련, 출향(出向)을 행하는 사업주에 대하여 조성 및 지원을 행하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 조성금 지급액은 대상기간에 지급한 금액의 1/3~1/2이다.

나) 노동이동고용안정조성금

노동이동고용안정조성금은 특정불황업종관련 사업장, 특정고용조정업종관

146) 다음의 프로그램 설명은 일본 노동성 직업안정국이 발간한 『고용관계급부금의 해설』 평성 11년판(1999년)을 정리한 것이다.

런 사업장, 특례사업장(특정불황업종 또는 특정고용조정업종에 준한다고 인정되는 사업장 등 특정불황업종관련 근로자의 고용안정에 관한 특별조치법의 대상사업장으로 노동대신 또는 공공직업안정소장이 인정한 사업장)의 사업규모 축소에 따라 배치전환, 출향 또는 이직이 불가피해진 근로자의 실업예방과 기타 고용안정을 위해 사업전환으로 고용기회를 확보케 하거나 기타 실업예방에 도움이 되는 것으로 인정되는 조치를 강구하는 사업주에 대해 지급되는 것으로 노동이동고용안정장려금, 노동이동고용안정특별장려금, 노동이동고용안정이전급부금으로 구성된다.

다) 인재이동특별조성금

인재이동특별조성금은 경기변동, 산업구조 변화로 인해 생산량 감소가 불가피해진 사업장으로부터 실업이 발생되지 않도록 근로자를 출향·재취업알선의 방법으로 수용한 사업주에 대하여 임금, 교육훈련비나 시설·설비에 요하는 경비의 일부를, 또 당해 근로자를 송출하는 사업주가 출향·재취업알선전에 교육훈련을 실시한 경우 그 교육훈련기간의 임금과 교육훈련비용의 일부를 조성하는 것이다. 인재이동특별조성금에는 인재이동고용안정장려금, 인재이동능력개발급부금, 인재개발고용환경정비장려금의 3종류가 있다.

라) 중소기업고용창출인재확보조성금

중소기업고용창출인재확보조성금은 중소기업의 노동력 확보 및 양호한 고용기회 창출을 위한 고용관리 개선촉진에 관한 법률에 의거 고용관리 개선계획을 작성하고 도도부현 지사의 인정을 받은 개별 중소기업자가 동 계획에 따라 신분야로 진출하여 근로자를 고용한 경우 고용된 근로자의 임금을 조성하는 것이다. 조성금으로 받을 수 있는 금액은 대상사업주가 대상근로자에게 지불한 임금의 1/3이며, 긴급고용개발 프로그램기간 중 대상근로자를 고용한 경우에는 조성률이 1/2로 된다. 지급대상기간은 대상근로자가 고용된 날로부터 1년간이다.

마) 중소기업고용창출고용관리조성금

중소기업고용창출고용관리조성금은 중소기업의 노동력 확보와 양호한 고용 기회 창출을 위한 고용관리 개선촉진에 관한 법률에 의거 고용관리 개선계획을 작성하고 도도부현 지사의 인정을 받은 개별 중소기업자가 동 계획에 따라 신분야에 진출하여 고용관리 개선사업을 행하고 계획에 정해져 있는 목표를 달성하는 한편, 근로자를 고용한 경우 동 개선사업에 소요된 비용의 일부를 조성하는 것이다. 고용보험 적용사업장의 사업주 중 개선계획을 인정받은 개별 중소기업자에 한해 신분야에 진출하여 사업용 시설 또는 설비비용으로 300만 엔 이상을 부담한 사업주에게만 지급된다. 지급대상이 되는 고용관리 개선사업이란 신분야에 진출하여 양호한 고용기회를 창출할 수 있는 고용관리 개선사업으로서 채용에 관한 사업(채용박람회 등), 인적관리에 도움이 되는 사업(고용관리담당자에 대한 연수나 카운슬링 등), 고용관리 개선을 위한 취업규칙 책정시의 상담 등, 직무분석 실시, 고용관리 매뉴얼 작성 등이다. 조성금으로 받을 수 있는 금액은 실시계획을 인정받은 날로부터 완료일까지의 기간에 대상사업주가 고용관리 개선사업에 지출한 금액의 1/3을 100만엔 한도 내에서 지급한다.

바) 수급자격자창업특별조성금

수급자격자창업특별조성금은 중소기업의 노동력 확보와 양호한 고용기회 창출을 위한 고용관리 개선촉진에 관한 법률에 의거 고용관리 개선계획을 작성하고 도도부현 지사의 인정을 받은 고용보험 수급자격자인 개별 중소기업자가 동 계획에 따라 창업하여 근로자를 고용하게 됨으로써 중소기업고용창출인재확보조성금을 지급받는 경우, 창업에 따른 고용관리에 소요된 비용의 일부를 중소기업고용창출인재확보조성금과 함께 조성하는 것으로 2002년 3월까지 잠정조치로 실시된다.

사) 중소기업고도인재확보조성금

중소기업고도인재확보조성금은 중소기업의 노동력 확보와 양호한 고용기회

창출을 위한 고용관리 개선촉진에 관한 법률에 의거 고용관리 개선계획을 작성하고 도도부현 지사의 인정을 받은 개별 중소기업자 또는 사업협동조합 구성 중소기업자가 동 계획에 따라 고도인재를 출향·위탁·고용 등의 방법으로 고용하고, 아울러 고도인재와 동수 이상의 근로자를 새로 고용한 경우, 고도인재 수용과 관련된 비용을 조성하는 것이다. 조성금으로 받을 수 있는 금액은 고도인재를 고용한 사업주가 쓴 관련비용의 1/3이다. 한편 고도인재 고용관련 비용이란 고용이나 출향 등의 고용계약에 의한 경우에는 임금액, 위임이나 파견과 같은 고용계약 이외의 계약에 의한 경우에는 계약에 의한 지불액을 말한다. 또 일반근로자를 특정고용조정업종인 사업장에서 고용할 때에는 1/2을 받을 수도 있다. 한편 긴급고용개발프로그램기간중에 고도인재 수용 및 일반근로자 고용을 행한 사업주에 대해서는 1/2이 된다. 단, 상기한 임금액이나 계약에 의한 지불액이 1일당 고용보험 기본수당 일액의 최고액을 넘을 때에는 이 최고액을 한도로 하여 수급액이 산정된다. 지급대상기간은 고도인재를 수용한 날로부터 1년간이다.

아) 중소기업고용환경정비장려금

중소기업고용환경정비장려금은 중소기업의 노동력 확보와 양호한 고용기회 창출을 위한 고용관리 개선촉진에 관한 법률에 의거 고용관리 개선계획을 작성하고 도도부현 지사의 인정을 받은 개별 중소기업자 또는 사업협동조합 구성 중소기업자가 매력있는 직장을 만들고자 작업환경을 개선하는 설비 또는 근로자의 복지를 향상시키기 위한 시설을 설치·정비하고 아울러 근로자를 새로 고용한 경우, 당해 설비 또는 시설을 설치 또는 정비하는데 소요된 비용의 일부를 조성하는 것이다.

자) 계속고용정책촉진조성금

60세 이상의 정년을 규정하고 있는 사업주로서 65세 이상까지 고용하는 제도(정년연장, 근무연장, 재고용, 재적출향)를 마련한 사업주에 대하여 계속고용정책촉진조성금을 지급하여 고령자 계속고용 촉진 및 정착을 꾀하고 있다. 고

용보험 적용사업주이면서 노동협약 또는 취업규칙에 의해 희망자 전원을 65세 이상까지 고용하는 계속고용제도를 도입한 경우 또는 노동협약과 취업규칙 등에 의해 60세 이상의 정년을 규정한 경우, 계속고용제도를 도입한 날에 1년 이상 계속고용되고 있는 55세 이상 65세 미만의 상용피보험자가 1인 이상 있을 경우 지급된다. 위의 요건에 따라 지급받기 시작한 사업주는 계속고용제도를 유지하고 있고, 계속고용제도 도입후 적용을 받던 상용피보험자가 사업주 사정에 의해 이직됨으로써 고용보험자격을 상실한 일이 없으며 계속고용제도의 적용을 받는 상용피보험자를 계속고용제도 도입일 현재 상용피보험자 100인까지는 1인, 이후 100인이 증가할 때마다 1인을 더한 수(1,000인 이상은 10인을 한도로 한다)만큼 고용하고 있을 경우 이 지원금을 계속 수급할 수 있다.

또한 다수계속고용조성금이 있어 이전 1년간 현재 사업장에 1년 이상 고용되고 있는 60세 이상 65세 미만의 피보험자의 연간 합계수가 1일 현재 사업주에게 고용되어 있는 65세 미만의 피보험자수에 10/100을 곱한 수의 연간 합계수(그 수가 35인을 밑돌 경우에는 36인)를 넘거나 1일 현재 당해 사업장에 1년 이상 고용되어 있는 60세 이상 65세 미만의 단시간근로피보험자의 연간 합계수가 1일 현재 그 사업장에 고용되어 있는 65세 미만의 단시간근로피보험자수에 10/100을 곱한 수의 연간 합계수를 넘는 경우 지원금을 받을 수 있다.

고령자를 위한 지원금으로는 이 외에도 고령기취업준비장려금, 고연령자고용환경정비장려금이 있다. 고령기취업준비장려금은 45세 이상 65세 미만의 근로자에게 고령기 직업생활을 위한 준비를 하도록 유급휴가(연속 10일 이상)를 제공한 사업주를 지원하는 것이며, 고연령자고용환경정비장려금은 고령자 고용확대, 직장환경 개선을 위해 시설·설비를 개선하여 고령자의 고용을 증대시킨 사업주에게 지급되는 것이다.

차) 지역고용개발조성금

고용기회가 부족한 지역의 노동력 수급 지역격차를 시정하기 위해서는 지역 차원에서 고용개발을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 지역고용개발조성금은 이러한 지역적인 고용 불균형을 시정하기 위해 지급된다. 고용기회증대촉진지역 또는 과소고용개선 지역에 사업장을 설치 또는 정비하고 그 지역에 거주하

는 구직자를 공공직업안정소장의 소개로 상용근로자로서 고용하는 사업주에 대하여 지역고용장려금, 지역고용특별장려금, 지역고용이전급부금이 지급된다.

이와 같은 지역의 고용안정을 위한 지원 프로그램에는 이 외에도 대규모고용개발촉진조성금, 지역고도기능활용고용안정조성금, 통년고용안정급부금, 농산촌고용개발조성금, 오키나와청년자고용개발조성금이 있다.

대규모고용개발촉진조성금은 고용기회 증대촉진지역에서 대규모로 양질의 고용기회를 개발하도록 하기 위한 것이다. 대규모 고용개발 프로젝트 계획을 스스로 작성하고 노동대신의 인정을 받아 이에 의거 그 지역에 사업장을 설치하고 그 지역에 주거하는 구직자를 50인 이상 고용하는 사업주에 대해 대규모 고용개발모델프로젝트추진사업의 일환으로 이 조성금을 지급하게 된다. 지역고도기능활용고용안정조성금은 고도기능활용 고용안정지역에서 근로자의 고도기능을 활용한 신사업을 전개하여 고용을 창출한 사업주 또는 사업주단체에 대하여 고용·능력개발기구 도도부현센터가 지급하는 것이다. 이 조성금은 지역고도기능인재확보조성금, 지역고도인재활용고용환경정비장려금, 지역고도기능활용추진사업조성금, 지역인재고도화능력개발급부금으로 구성되어 있다.

통년고용안정급부금은 통년고용장려금, 동기고용안정장려금, 동기기능강습 조성급부금으로 구성되는데, 이들은 모두 계절적 실업을 방지하고 고용안정을 촉진하기 위한 사업이다. 농산촌고용개발조성금은 농산촌에서 지역관계자가 지역자원을 활용하면서 고용기회를 창출하려는 제도이다. 이를 위해 농산촌 고용개발계획을 작성하여 노동대신의 인정을 받고, 그 계획에 의해 그 지역에 새로 사업장을 설치하여 공공직업안정소의 소개로 구직자 5인 이상을 상용고용자로서 고용한 사업주에 대해 농산촌고용개발추진사업의 일환으로 지원금을 지급하게 된다. 세부 프로그램으로 농산촌고용장려금과 농산촌고용특별장려금을 두고 있다.

오키나와청년자고용개발조성금은 청소년층을 중심으로 만성적인 실업자가 체류되고 있는 현상을 감안하여 마련된 제도이다. 미래의 고용안정을 도모하기 위해 오키나와현이 실시한 모델사업으로 30세 미만인 자에게 매력을 줄 수 있는 고용기회를 개발하고, 오키나와현에 거주하는 청소년에게 그 고용기회를 제공한 사업주에게 지원금을 지급하는 것이다. 이는 오키나와청년자고용장려

금과 오키나와청년자고용특별장려금으로 구성되며, 이 조성금을 받는 사업장은 25개를 넘을 수 없도록 되어 있다.

카) 특정구직자고용개발조성금

특정구직자고용개발조성금은 고령자, 장애인, 기타 취업이 특히 곤란한 자의 고용기회를 증대시키기 위해 공공직업안정소의 소개를 받아 이들을 계속고용하는 근로자로 고용하는 사업주에게 지급되는 것이다. 이때 ‘계속고용하는 근로자’란 일반피보험자(고령계속피보험자, 단기고용특별피보험자, 일일고용피보험자 이외의 피보험자)를 말하며, 대상이 되는 집단은 55세 이상 고령자, 장애자고용촉진법에 의한 신체·지적·정신장애자, 편모가정의 어머니, 중국잔류인 등 영주귀국자, 탄광이직자구직수첩소지자, 오키나와실업자구직수첩소지자, 어업이직자구직수첩소지자, 수첩소지자인 어업이직자, 일반여객정기항로사업 등 이직자구직수첩소지자, 항만운송사업이직자, 특정불황업종이직자구직수첩소지자, 특정고용기회증대촉진지역이직자, 긴급고용안정지역이직자, 기타 공공직업안정소장이 취업이 매우 어렵다고 인정한 자이다. 지급액은 대상근로자의 특성에 따라 달라지며, 대개 1년간 지급된다.

타) 육아·간호고용안정조성금

이 조성금은 육아·간호비용조성금과 사업소내탁아시설조성금, 육아·개호고용환경정비조성금으로 구성된다. 우선, 육아·간호비용조성금은 근로자가 육아·간호서비스를 이용할 때 이에 요하는 비용의 전부 또는 일부를 보조하는 제도를 마련하고 그 제도에 의해 비용을 보조한 사업주, 그리고 육아·간호서비스 제공자와 계약을 체결하여 그 서비스를 근로자가 이용할 수 있도록 하는 사업주에게 지급되는 것이다. 사업소내탁아시설조성금은 사업장내 탁아시설 설치 촉진 및 그 운영의 안정화를 꾀하여 직업생활과 가정생활 양립에 관한 환경정비를 서두르고, 이로써 근로자의 복지를 증진시킨다는 목적으로 일정기준을 만족하는 탁아시설을 사업장에 신설하고 운영을 개시하였거나, 운영을 개시한 후 정원증가로 인해 탁아시설을 증축하는 사업주 또는 사업주단체에 지급된다.

육아·개호고용환경정비조성금은 근로와 육아·간호를 양립할 수 있는 여러 가지 제도를 실시하여 근로자가 다양하고도 유연한 방법을 선택할 수 있도록 하는 ‘가족친화(family-friendly)’ 기업을 목적으로 육아 또는 가족간호를 행하는 근로자를 배려하여 고용환경을 정비하는 중소기업사업주단체에게 지급된다.

3) 능력개발사업

능력개발사업은 고용보험 피보험자의 직업생활의 전기간을 통하여 이들의 능력을 개발하고 향상시키는 것을 촉진하기 위해 실시하는 사업으로서 여러 고용보험 대상자들의 직업훈련과 강습, 직업훈련 시설 등을 지원한다¹⁴⁷⁾.

가) 사업주 등이 행하는 직업훈련에 대한 조성지원

재직근로자에 대한 능력개발에 대해서는 민간이 담당해야 할 역할이 매우 크다. 이를 위해 민간사업주 등이 행하는 능력개발을 추진하고 진흥시킨다는 것을 목적으로 사업주와 사업주단체 등에 필요한 지원을 행하고, 지원을 행하는 도도부현에 대해 보조하도록 하고 있다. 그 방법으로는 지역직업훈련센터 설치, 중소기업인재육성사업조성금 지급, 인정훈련조성사업비보조금 교부의 3가지 사업이 있다. 지역직업훈련센터는 중소기업 사업주 등이 실시하는 직업훈련에 이용되는 시설로 설치·운영되는 것이다. 중소기업인재육성사업조성금은 중소기업단체가 경영환경 변화에 대응하여 사업내용 고도화에 따른 인정직업훈련을 실시하려고 할 때 그 준비사업을 행한 경우 이에 소요된 경비를 조성하는 것이다. 인정훈련조성사업비보조금은 인정직업훈련 진흥을 위한 것으로 인정직업훈련을 실시하는 중소기업 사업주 등에게 조성 또는 지원을 행하는 도도부현에 대해 소요되는 경비의 일부를 보조하는 것이다.

나) 생애능력개발 촉진

생애능력개발급부금은 직업훈련이 근로자의 직업생활 전체를 통해 단계적

147) 다음의 프로그램 설명은 일본 노동성 직업안정국이 발간한 『고용관계급부금의 해설』 평성 11년판(1999년)을 정리한 것이다.

이고 체계적으로 행하여지도록 하여 근로자의 직업능력개발 및 향상에 도움을 주기 위한 목적으로 마련되었다. 직업능력개발촉진법 제11조에 규정된 계획에 입각하여 ① 고용근로자에게 직업훈련을 실시하는 사업주에 대해 능력개발급부금을 지급하며, ② 고용근로자의 신청에 의한 교육훈련에 대해 유급교육훈련휴가를 부여하거나 직업훈련을 지원하기 위해 그 수강비를 부담하는 사업주를 대상으로 자기계발조성급부금을 지급하는 것이 그 내용이다.

능력개발급부금은 노동조합 등의 의견을 듣고 직업능력개발 계획을 작성한 고용보험 적용사업주에게 지급되며, 직업능력개발 계획에 따라 배치전환, 전문 지식개선훈련, 신기술훈련, 정년퇴직후 재취업을 위한 훈련을 실시할 경우 지급된다. 자기계발조성급부금은 노동조합 등의 의견을 듣고 직업능력개발 계획을 작성한 사업주로서 유급교육훈련휴가를 부여할 경우나 외부 직업훈련시설이 행하는 강의 수강, 통신교육을 받을 경우 등에 지급된다.

다) 노동이동능력개발조성금

노동이동능력개발조성금은 특정불황업종관련 사업장 또는 특정고용조정업종관련 사업장의 사업주 또는 특례사업장의 사업주로서, 사업전환이나 사업재구축으로 인한 배치전환, 출향·재취업알선의 대상이 되는 근로자의 능력개발과 향상을 위해 그 근로자에게 교육훈련을 실시하는 사업주에 대해 지급된다. 훈련비용 및 훈련을 위해 노동자의 거주이전이 불가피할 경우 관련비용까지 지원받을 수 있다.

라) 공공직업능력개발 시설의 확충

구직자가 쉽게 취업할 수 있도록 도와주는 직업훈련을 실시하고, 현재 고용되어 있는 근로자가 직업훈련 기회를 확보할 수 있도록 하기 위해서는 공공직업능력개발 시설을 확충할 필요가 있다. 이를 감안하여 고용·능력개발기구는 직업능력개발대학교, 직업능력개발단기대학, 직업능력개발촉진센터를 설치·운영하고, 도도부현은 직업능력개발학교를 설치·운영하여 지역의 요구에 맞는 직업훈련을 실시하고 있다.

마) 직장적응훈련

중고령자는 체력과 기능 면에서 청소년근로자보다 불리한 조건에 있기 때문에 재취업이 쉽지만은 않다. 따라서 일정구직자에게 작업환경에 적응시키는 훈련(직장적응훈련)을 실시하도록 하고 있다. 직장적응훈련은 고용보험 수급 자격자를 대상으로 사업장에서 행하여지는 작업에 대해 그 사업장에서 훈련을 행하여 작업환경에 쉽게 적응하도록 하는 목적이 있다. 한편 직장적응훈련은 훈련이 종료된 후 그 사업장에 고용될 것으로 기대하고 실시되는 제도이다. 직장적응훈련의 실시주체는 도도부현이며, 도도부현 지사가 사업주에게 위탁하여 실시하도록 하고 있다. 직장적응훈련을 위탁받는 사업주는 직장적응훈련 관련 설비에 여유가 있어야 하며, 훈련지도원으로서 적당한 종업원이 있어야 하고, 근로자재해보상보험, 고용보험, 건강보험 등에 가입하였거나 이와 같은 직원공제제도를 보유하고 있을 것, 노동기준법 및 노동안전위생법이 규정하는 안전보건과 기타 작업조건이 정비되어 있을 것, 직장적응훈련 종료후 그 직장적응훈련 대상자를 계속고용할 것으로 보일 것 등을 전제로 한다. 훈련기간은 원칙적으로 6개월 이내이며, 그 중에서 1개월을 준비훈련, 훈련기간에서 준비훈련기간을 뺀 기간을 실무훈련으로 충당하도록 하고 있다. 중소기업의 직장적응훈련 및 중도장애인에 대한 직장적응훈련의 훈련기간은 1년까지 연장할 수 있게 되어 있다. 한편 직장적응훈련의 수강자에게는 기본수당과 기능취득수당이 지급되며, 사업주에게는 직장적응훈련위탁비가 지급된다. 그 금액은 월 23,900엔(중도장애인은 24,900엔)이다(단기직장적응훈련에 대해서는 1일 950엔, 중도장애인은 990엔).

바) 취직촉진강습급부금

재취직촉진강습급부금은 대상자가 직장의 환경변화에 적응하고 직업을 적절히 선택할 수 있도록 필요한 지식을 습득하게 하고 직장을 체험할 기회를 제공하기 위해 강습을 실시하는 사업주에게 조성을 행하는 것으로 고용보험수급 자격자의 재취업을 촉진시킨다는 목적이 있다. 이는 재취직촉진강습장려금과 재취직촉진강습수강급부금으로 구성된다.

재취직촉진강습장려금은 공공직업안정소장이 인정하는 재취업촉진강습(노동대신이 정하는 기준에 해당하는 것에 한함)으로서 수급자격자가 재취업에 필요한 지식을 습득하기에 적당한 강습을 실시하는 고용보험 적용사업주, 사업주단체, 기타 노동대신이 지정하는 단체(강습실시 사업주 등)에 지급하며, 수급자격자 1인 1일당 단가 3,000엔을 곱한 금액을 지급한다. 재취직촉진강습 수강급부금은 구직신청을 행한지 약 2개월 이내인 수급자격자이며 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 재취업촉진강습을 수강받는 것이 적당하다고 안정소장이 인정하는 자로서, 재취업촉진강습을 수강한 자에게 지급된다. 수강급부금은 재취업촉진강습을 수강한 일수에 1일당 단가 860엔을 곱하여 얻은 금액을 지원한다.

사) 인정직업훈련으로의 파견 장려

재직근로자의 직업능력을 개발하는 일은 앞으로 점점 더 중요해질 것이다. 그러나 중소기업은 근로자들에게 훈련을 받도록 해야 하는 필요성은 느끼고 있지만, 일손부족, 자금부족 등으로 훈련을 실시하기 어려운 상황에 있다. 이러한 상황을 감안하여 고용근로자에게 기능 및 이에 관한 지식을 습득시키기 위해 도도부현 지사가 인정한 직업훈련 시설의 직업훈련을 수강시키는 중소기업 사업주를 대상으로 인정훈련파견등급부금을 지급하여 근로자의 직업능력을 개발하고 향상시키도록 하고 있다. 이 지원금은 인정직업훈련을 수강하도록 한 기간에 지불된 임금(임금일액이 통상임금 이상일 경우에 한함)의 1/3 상당액이며, 1인 1일당 19,000엔을 한도로 한다.

아) 육아·간호휴업자직장복귀프로그램실시장려금

육아·간호휴업자직장복귀프로그램실시장려금은 육아휴업 또는 간호(介護)휴업하는 근로자의 직장적응력과 직업능력이 저하되는 것을 방지하고 직장으로 복귀하도록 하는 조치(직장복귀프로그램)를 계획적으로 실시하는 사업주에게 지급된다. 이는 육아휴업 또는 간호휴업후에 근로자가 직장으로 원활히 복귀하여 직장에서 그 능력을 효과적으로 발휘하도록 하는 목적으로 마련되었다. 이

장려금은 육아휴업자직장복귀프로그램실시장려금(육아프로그램장려금)과 간호휴업자직장복귀프로그램실시장려금(간호프로그램장려금)으로 구성된다.

자) 직업능력개발협회 등의 조성

직업훈련 및 직업능력검정을 보급하고 진흥시키기 위해 민간사업주 및 그 단체를 회원으로 하여 중앙에는 중앙직업능력개발협회가, 각 도도부현에는 도도부현직업능력개발협회가 설치되어 있고, 능력개발사업시 이들 협회에 대해 보조를 행하도록 하고 있다. 또 노동대신의 위탁을 받아 기능검정시험에 관한 업무를 행하는 사업주단체에 대해 그 업무에 필요한 경비 일부를 보조하도록 하고 있다.

차) 인재이동특별장려금

인재이동특별장려금은 경기변동, 산업구조 변화로 인해 생산량 감소가 불가피한 사업장으로부터 출향·재취업알선의 방법으로 실업 없이 근로자를 수용한 사업주에 대해 임금, 교육훈련비용, 시설 또는 설비의 설치·정비에 소요된 경비의 일부를, 또 당해 근로자를 송출하는 사업주가 출향·재취업알선 전에 교육훈련을 실시한 경우 그 교육훈련기간 동안의 임금과 교육훈련비용의 일부를 조성하는 제도(2000. 9. 30.까지의 잠정조치)이다.

카) 인재고도화조성금

인재고도화지원사업은 사업의 고도화를 담당할 인재를 육성하기 위하여 체계적이고 계획적인 교육훈련을 개발·실시하는 사업주단체 등에 대해 공공직업능력개발 시설이 개발·실시하는 맞춤형 교육훈련코스 등을 인재고도화를 위해 지원하고, 아울러 필요한 조성을 행하여 직업능력개발·향상을 도모하고 나아가 근로자의 고용을 안정시키려는 목적으로 마련된 사업이다. 그 내용을 살펴보면 ① 교육훈련 시설을 위한 준비, 구성사업주에 대한 상담 등을 행하는 사업주단체 또는 사업협동조합 등에 인재고도화사업조성금이 지급되고 ② 그 구성사업주의 고용근로자를 대상으로 한 교육훈련을 실시하는 사업주단체 또

는 사업협동조합 등에 인재고도화훈련운영조성금이 지급되며 ③ 고용근로자에게 교육훈련을 수강시키는 사업주단체 또는 사업협동조합 등에 인재고도화 능력개발급부금 또는 중소기업고용창출등능력개발급부금이 지급되고 있다.

타) 기타 능력개발사업

앞서 기술한 사업 이외에 직업안정촉진강습, 능력재개발적응강습, 직업훈련지도원 연수, 전국기능사회연합에 대한 보조금 교부, 탁월한 기능인에 대한 표창, 사내 교육훈련지도자 기타 직업훈련관계자의 국제교류 등을 지원하고 있다.

직업안정촉진강습은 동화(同和)관련 주민 중에서 직업에 필요한 지식 또는 기능이 부족하여 불안정한 직업에 취업하고 있는 자로서 공공직업안정소장이 강습을 받는 것이 적당하다고 인정한 자에게 행하여진다. 이 강습은 국가가 각종 학교 또는 그와 같은 정도의 직업교육이나 직업강습을 행하는 시설에 위탁하여 행하며, 강습기간은 6개월 이내이다. 이들 강습에 필요한 경비는 강습 위탁비로서 입학금 및 수강비로 구성되며, 이는 국가에서 각종 학교 등에 지불한다. 또 직업안정촉진강습을 수강받는 자에게는 수강수당, 수강장려금 등이 포함되는 직업안정촉진강습수강급부금이 지급된다.

능력재개발적응강습은 이·전직자가 구직활동 과정에서 조기에 효과적으로 직업훈련을 수강하여 조기재취업할 수 있도록 돕기 위해 실시되며 고용·개발 기구 도도부현센터에서 그 지역의 실정에 맞게 설정된 강습종목에 대해 2주 이내의 기간에 한하여 실시된다. 강습을 수강한 자에게는 능력재개발적응강습 수강급부금이 지급되며, 그 액수는 강습수강일 1일당 880엔으로 되어 있다.

직업훈련지도원 연수는 도도부현에 대해 직업훈련지도원 연수를 장려하는 사업이며, 전국기능사회연합에 대한 보조금 교부는 근로자가 기능을 습득하려는 활동을 장려하기 위해 기능사의 전국단체에 대해 보조금을 교부하는 것이고, 탁월한 기능인에 대한 표창은 사회 전반에 기능인 존중의 분위기를 고조시키고 기능인의 사회경제적인 지위와 그 기능수준을 향상시키기 위해 탁월한 기능을 보유하고 있는 자 150명 정도를 매년 노동대신이 표창하는 제도이다. 사내 교육훈련지도자 기타 직업훈련관계자의 국제교류는 사내 교육훈련지도자 등의 직업훈련관계자가 독일 등의 직업훈련관계자와 국제교류를 행하는 사

업이다.

4) 고용복지사업

이는 적극적 노동시장정책과는 다소간 성격이 다르나, 고용보험제도의 틀 안에 있으므로 간략히 설명하겠다. 고용복지사업은 근로자의 직업생활과 관련된 환경을 정비·개선하고 취업의 원조, 기타 근로자의 복지증진을 도모하는 것을 목적으로 한다. 근로자의 복지증진을 위한 사업은 개별기업이 종업원을 대상으로 하여 실시하는 것이 많지만 개별기업에서 행할 수 없는 종류의 사업도 있다. 또한 중소기업 등에 있어서는 개별기업이 단독으로 실시하는 것이 곤란한 경우가 허다하기 때문에 고용보험의 적용을 받는 사업주들이 연대하여 근로자의 복지증진을 위한 사업을 고용보험사업의 일환으로 실시하고 있는 것이다. 현재 진행되는 프로그램에는 소규모사업피보험자복지조성금·유해자고용계속조성금·지역고용환경정비조성금·중소기업인재확보추진사업조성금·개호노동자확보조성금·개호복지조성금·파견근로자고용관리연수조성금·간호부등고용관리연수조성금·중소기업단기간근로자고용관리개선등조성금·사업자단체단기간근로자고용관리개선등조성금이 있다¹⁴⁸⁾.

마. 기타 자원 프로그램

기타 자원 프로그램으로는 장애인관련 고용보조금이 있다. 장애인고용조성금, 시설과 설비개선지원, 중증장애인고용촉진융자금 등의 사업이 있다.

148) 프로그램 내용에 대한 자세한 설명은 유길상·홍성호(1999) 참조.

IV. 재원조달방식에 따른 노동시장정책의 비교와 시사점

1. 노동시장정책 재원조달방식을 둘러싼 논점과 국가별 재원조달방식의 특징

일반적으로 노동시장정책을 위한 공공지출의 재원조달방식은 조세에 의한 경우와 실업(고용)보험료 등 기여금에 의한 경우로 대별된다.

조세에 의한 노동시장정책 재원조달방식은 실업보험 또는 고용보험의 가입 여부나 임금근로자 여부에 관계없이 모든 국민을 대상으로 한 노동시장정책을 추진할 수 있고 소득분배 문제를 해결하는 데에도 상대적인 장점을 가질 수 있다. 그러나 조세에 의한 노동시장정책 재원조달방식은 노동시장정책 수행을 위한 재원이 예산편성 및 심의과정에서 정치적 영향을 많이 받을 수 있기 때문에 재원조달의 안정성 확보에 어려움이 발생할 수 있다.

반면에 고용(실업)보험료 등 기여금에 의한 노동시장정책 재원조달방식은 안정적인 기여금 수입을 통해 안정적으로 노동시장정책 재원을 조달하므로 재원조달의 안정성 확보에는 유리하며, 사회정책의 수혜를 받은 사람에 대한 낙인효과(stigmatizing effect)가 덜하다는 장점을 가질 수 있다(Greve, 1996). 그러나 이러한 재원조달방식은 기본적으로 고용보험 적용대상자를 위주로 노동시장정책을 추진하게 되므로 고용보험 적용대상에서 제외되어 있는 국민은 노동시장정책의 수혜에서 배제되어 혜택을 받아야 될 사람이 못받게 되는 경우가 생기는 위험이 있다. 또한 보험료 징수에 있어서 노동집약적인 산업을 기술 집약적인 산업에 비해 차별하는 결과를 낳을 수 있다.

이와 같이 노동시장정책에 대한 두 가지 재원조달방식은 서로 상반되는 장·단점이 존재하므로 실제에 있어서는 두 가지 재원조달방식을 혼합해서 활용하고 있다. 이들 중 어떤 방식에 더 많은 비중을 두어 노동시장정책의 재원을 조달할 것인가는 각 나라가 처한 역사적 전통에 직접적으로 관계되는 것으로

서 대체로 베버리지(Beveridge)의 복지이념 또는 스칸디나비아 사회민주주의 이념에 따라 보편적 복지(universal welfare)를 추구하는 전통을 갖고 있는 나라는 주로 조세에 기반해서 노동시장정책의 재원을 조달하고 있으며, 비스마르크식 복지국가 모델을 갖고 있는 나라에서는 주로 고용보험료 등의 기여금을 통해서 노동시장정책의 재원을 조달하는 방식이 발달해 왔다.

본 연구에서 다룬 나라 중 베버리지/스칸디나비아 복지국가 전통을 갖는 영국·미국·스웨덴은 주로 조세수입을 통해 노동시장정책의 재원을 조달하고 있으며, 비스마르크식 복지국가 모델의 전통이 있는 독일·오스트리아·일본은 주로 기여금을 통해 노동시장정책을 수행해 왔다. 그러나 기여금 재원이 부족할 경우 조세를 통해 적자를 채운다든지, 프로그램의 대상이 되는 집단이 기여금을 낼 수 없는 조건에 있을 경우 조세를 통해 정책의 재원이 마련되는 혼재된 모습을 보이고 있는 것이 모든 나라에서의 현실이다.

소극적 노동시장정책의 핵심영역인 실업급여는 일차적으로 기여금을 통해 재원을 마련하되 관련 행정비용을 조세로 마련하는 경우가 대부분이다. 이와 같은 자원조달 시스템이 자리잡은 데에는 자원조달을 둘러싼 여타의 논점들보다는 본 연구에서 다룬 나라들의 대부분에서 근로자 상호부조적인 실업보호 형태를 실업보험체제로 전환시켰다는 역사적 전통이 크게 작용하였다고 볼 수 있을 것이다. 스웨덴과 미국의 경우가 다소간 예외로 실업급여 및 관련 행정비용 대부분이 조세를 통해 지출된다. 다만, 스웨덴의 경우 실업급여 관리시스템이 겐트시스템(gent system)이라는 노동자 상호부조 형태를 유지하고 있다는 점에서 옛 전통의 영향을 찾아 볼 수 있다. 미국의 경우 연방 및 주 차원에서 실업세를 거두지만 이 실업세는 사용자만 내고, 경험률을 기본원리로 하고 있어 실업을 많이 발생시키는 사용자가 더 많은 실업세를 내는 특수한 구조를 갖고 있다. 미국의 실업보험은 비자발적 실업자만 수급대상으로 한다는 점에서 실업의 책임을 사용자에게 묻는 전통의 정당성이 확인될 수 있을 것이다. 또한 다소간 특이한 경우로 영국은 실업급여를 위한 보험료를 따로 걷는 것이 아니라 다른 사회보험제도와 연결하여 국민보험료를 걷어 실업급여의 재원으로 삼는다.

그러나 보험료를 기반으로 하여 실업급여를 지급할 경우 고용보험 적용대상에서 제외되어 있거나 실업급여 수급요건을 충족시키지 못한 실업자는 실업급

여의 대상에서 제외되게 된다. 많은 선진국들은 이들을 위해 자산조사후 지급되는 실업부조제도를 운영하고 있고, 이에 관련되는 비용은 모두 기여금이 아니라 조세로 부담하고 있는 실정이다.

적극적 노동시장정책의 경우 조세를 통해 이의 재원을 마련하는 미국이 기여금을 주된 재원으로 하는 독일 등에 비해 보다 노동시장 내의 문제집단들을 목표로 하는 프로그램 비중이 높다는 분석이 있다(Schmid et al, 1992). 이는 노동시장내 문제집단이 기여금을 낼 수 있을 만한 처지의 고용지위를 경험할 확률이 낮다는 점과 직결되는 것이다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책 비중은 비교대상 국가들 중 유일하게 전체 노동시장정책 지출의 절반 이상을 차지하는데 이와 같은 활발한 적극적 노동시장정책을 가능케 한 데에는 기여금을 낸 사람만 대상으로 하는 기여금 시스템이 아니라 조세에 의존하는 시스템이 배경에 있었다는 주장도 있다(Schmid et al, 1992).

적극적 노동시장정책 자원조달 논의는 노동시장정책에 대한 자원조달을 둘러싼 이상의 일반적인 논점 외에도 실업이라는 상황을 다룬다는 점에서 특수한 논점을 갖는다. 이는 실업(예방)이라는 일반적 상황에 적절히 대응할 수 있는 자원조달의 방식은 무엇인가, 실업의 책임을 누구에게 물을 것인가, 안정된 재원을 마련할 수 있는가, 경기순환으로 인한 노동시장 변화에 적절히 대응할 수 있는가로 정리될 수 있을 것이다.

적극적 노동시장정책을 프로그램별로 보면, 기여금을 내고 그에 따라 프로그램에 참가하는 것이 가능한 영역과 그렇지 않은 영역이 혼재되어 있다. 후자의 대표적인 예가 청소년 정책이다. 대체로 청소년은 취학에 있다가 취업으로 옮겨가므로 기여금을 낼 수 없는 처지에 있고, 따라서 본 연구에서 다룬 거의 모든 나라가 청소년관련 정책은 조세를 통해 재원을 마련하고 있다. 다소 예외가 되는 경우가 오스트리아와 독일 정도로서 이들 나라는 조세와 기여금으로부터 동시에 재원을 조달하고 있다. 이들 나라는 「이원제도(dual system)」라고 불리는 산학연계 직업교육 시스템을 통해 취학에서 취업으로 넘어가는 연계과정을 구축하고 있고, 조세와 기여금을 통해 청소년관련 노동시장정책의 재원을 마련하고 있다.

일차적으로 기여금을 통해 적극적 노동시장정책의 재원을 마련하는 나라이

더라도 기여금 재정이 적자에 봉착하게 되면 일반회계를 통해 보전하는 경우가 대부분이다. 독일의 경우 적자를 모두 일반회계를 통해 보전하며, 기여금 수입을 통해 일반회계로 상환할 의무는 없다. 오스트리아의 경우는 상환의무가 있으며 각 연도 보험료 수입의 20%까지만 일반회계로부터 대부를 받을 수 있게 하고 있다. 대신 오스트리아 화폐단위로 250만실링(ATS)을 기금 재정이 적자든 흑자든 항상 일반회계에서 기금으로 보조하도록 하고 있다. 이와 같은 고정액 또는 고정비율을 일반회계에서 기금으로 지원하는 사례는 일본에서도 찾을 수 있다. 일본의 경우 적극적 노동시장정책 중 고용보험으로 실시하는 사업은 전액 고용보험기금에서 충당하지만(고용안정자금 계정) 소극적 노동시장정책 중 실업급여의 경우 앞서 살펴보았듯이 일정비율을 일반회계에서 지원하고 있다. 일본에서는 임금근로자의 고용보험 가입률이 높지 않기 때문에 고용보험 피보험자가 아닌 근로자를 위한 적극적 노동시장정책의 재원은 일반회계를 통해 조달한다.

적극적 노동시장정책은 소극적 노동시장정책과 달라서 실업에 대한 예방기능을 수행하므로 지출수준이 실업률의 변동에 따라 극심하게 변화하지는 않는다. 따라서 적극적 노동시장정책이 일관되게 수행되기 위해서는 안정된 재원의 확보가 중요한데, 이 점에서 기여금에 의존하는 시스템이 장점을 갖는다. 세금에 의존할 경우 노동시장정책이 정치적 압력, 정책 우선순위에 약하게 되며, 따라서 지출수준이 이러한 요인에 좌우되기 쉽다. 반면 기여금에 의존할 경우 기금을 목표한 정책을 위해서만 써야 하기 때문에 의도한 목적을 어떤 상황하에서도 수행하기에 적합하다. 이런 경우 기금 재정이 적자로 되더라도 기여율(보험료율)을 높이거나 수급자격을 강화해서 어쨌든 정책을 수행하는 방향으로 가게 될 것이다. 이 점은 일본에서 기여금을 통해 적극적 노동시장정책을 수행하는 시스템(고용보험제도내 고용안정사업, 능력개발사업)을 도입하게 된 배경을 이룬다(유길상, 1993). 영국의 경우 조세를 통해 노동시장정책의 재원을 마련하지만, 새롭게 뉴딜 프로그램을 실시하면서 민영화된 과거 공기업들의 독점이윤에서 징수한 초과이득세 수입을 그 재원으로 하여 재원의 안정성을 높였다는 평가를 받고 있다.

노동시장정책은 또한 경기상황과 밀접한 관련을 맺는다. 급격히 경기가 침체

되어 대량실업이 발생했을 경우 이에 대응할 풍부한 노동시장정책 재원이 확보될 수 있어야 한다. 즉, 노동시장정책의 재원은 반경기순환적 대응이 가능한 구조를 갖추고 있어야 한다는 것인데, 이를 위해서는 조세를 통한 자원조달 시스템이 장점을 갖는다(Schmid et al, 1992). 기여금 시스템의 경우 대량실업의 지속으로 누적된 기금이 바닥날 경우 확장적인 정책을 계속 수행하기 어렵다. 이는 대량실업이 지속되는 시기에 특히 그러할 것이며, 오스트리아처럼 적립금의 누적과 일반회계로부터의 대부를 통제하는 시스템에서 특히 어려울 것이다. 노동시장정책을 통해 반경기순환적으로 대응하겠다는 정치적 의지가 뒷받침된다는 전제하에 조세에 기반한 시스템이 스웨덴 노동시장정책이 보여준 대로 기여금을 내지 않은 사람들에게까지 고용정책을 강력하게 추진할 수 있을 것이다.

2. 노동시장정책 자원조달방식과 자원관리체계

소극적 노동시장정책 재원과 적극적 노동시장정책 재원이 통합되어 있는가 아닌가는 두 정책영역의 연계를 위해 중요한 함의를 갖는다(Schmid et al, 1992). 소극적 정책과 적극적 정책의 재원이 통합되어 있는 경우는 독일·오스트리아·스웨덴으로 포괄적인 정책영역으로서 노동시장정책의 인식을 촉진하는 경향이 있고, 적극적·소극적 프로그램을 위한 지출간의 상호의존성이 증대되는 경향이 있다. 영국은 적극적 노동시장정책을 위한 모든 지출과 소극적 정책을 위한 프로그램 중 실업부조가 중앙정부예산을 통해 자원 조달되고 있다. 영국에서는 실업급여를 위한 지출은 다른 사회보장수당과 함께 국가보험기금(the National Insurance Fund)을 통해 재원을 조달한다. 소극적 노동시장정책 재원과 적극적 노동시장정책 재원을 분리하여 조달하는 대표적인 나라는 미국이다. 미국은 실업보험과 적극적 노동시장정책 프로그램이 완전히 분리된 재원을 통해 조달된다.

노동시장정책 지출이 수입을 초과할 경우 어떻게 대응하는가는 노동시장정책의 반경기순환적 역할과 관련하여 중요한 함의를 갖는다. 이를 위해 지출이 수입을 초과할 때와 수입이 지출을 초과할 때 두 상황을 모두 비교해야 하는데, 독일과 오스트리아에서는 정부가 기금의 적자를 보전해 주는 책임을 지고 있다. 독일에서는 적자가 발생할 경우 세 가지 대응방법이 있는데, 이들 중 무

엇을 선택할 것인가는 본질적으로 정책판단의 문제였다. 기여율 인상, 프로그램 축소, 적자상태의 지속과 정부의 적자보존이 그것인데, 무엇보다 일차적으로 적극적 노동시장정책 프로그램들을 위한 재원이 삭감되고 이를 소극적 노동시장정책으로 돌렸다. 이는 현재에도 마찬가지인데, 대량실업이 발생할 경우 기여금을 통해 마련된 재원은 일차적으로 소극적 노동시장정책의 지출을 위해 쓰이도록 규정되어 있다. 기여율의 증대는 가장 마지막 수단으로 피보험자의 정치적 저항이 큰 이유였다(Schmid et al, 1992).

노동시장정책이 절실한 대량실업 시기에 소극적 지출이 적극적 지출을 구축하게 되는 것은 독일보다 오스트리아에서 심했다. 그 원인은 수입이 지출을 초과할 때 독일에서는 잉여금이 모두 누적되는 반면 오스트리아에서는 잉여금 누적의 상한선이 존재해 적립금의 누적에 한계가 있었기 때문이다. 반면 노동시장 상황이 좋아 소극적 정책에의 지출이 줄어드는 경우에는 프로그램이 확대되는 상황을 낳을 수 있다. 이는 노동시장 예산이 정부의 다른 예산과는 구분되어 존재하므로 다른 사용처로 전용될 우려가 없고, 관료적·이익지향적인 의사결정과정의 영향으로 조직의 역할증대를 위해 지출처를 늘리게 되기 때문이다(Schmid et al, 1992).

스웨덴의 경우 이전에 존재하던 노동시장기금을 폐지하면서 사용자로부터 임금비용의 일부를 일괄적으로 징수하여 적극적 노동시장정책 참가자의 생활을 지원하던 관행이 없어졌다. 대신 사용자로부터 징수된 임금세(payroll tax) 수입은 정부의 일반회계와 통합되어 노동시장정책 예산에 투입된다. 스웨덴은 예산보다 지출이 많을 경우 1년에도 몇 번씩 추경예산을 편성할 수 있는 유연한 구조로 되어 있어 반경기순환적 역할을 감당하기에 유리한 구조를 갖추고 있다(Anxo, D. and J. Johannesson, 1995).

영국에서 적극적 노동시장정책의 수입과 지출을 균형시키는 제도적 메커니즘은 없다. 미국에서도 상황은 마찬가지인데, 예산을 의회가 감독하므로 행정부 수반인 대통령을 배출한 정당과 의회 다수당이 달라온 미국 정치의 관행상 행정부의 의지에 상관없이 의회의 의지가 지출수준을 통제할 여지도 커 왔다.

한편 적극적 노동시장정책의 예산결정과정에 지방정부가 참여하는 정도도 나라마다 다르다. 이는 지방노동시장 상황에 대한 노동시장정책의 대응능력에

영향을 주는데, 영국, 오스트리아, 독일은 예산과정이 집중화되어 있는 편이며, 스웨덴, 미국은 분권화가 되어 있는 경우이다. 스웨덴의 경우 지역의 각종위원회의 삼자구조가 영향력을 갖게 되기 때문에 그러하고, 미국의 경우 정해진 공식에 따라 지방으로 연방의 예산이 배분되면 그 기금을 어디에 주로 할당할 것인가가 지방에서 결정되기 때문이다. 예산과정에 비정부 행위자의 참여는 스웨덴에서 가장 활발하다. 독일과 미국에서도 상당한 수준의 참여가 이루어진다. 독일의 경우 중앙 차원에서, 미국의 경우 지방의 차원에서 그런 참여 수준이 높다. 영국, 오스트리아의 삼자기구들은 적극적 노동시장정책의 예산과정에서는 전통적으로 별 역할을 하지 않아 왔다.

적극적 노동시장정책은 실업급여와는 다르게 계획·관리·통제기능을 수행할 하부구조(infrastructure)가 반드시 필요하다. 이런 구조가 튼튼하지 않다면 재원이 안정적이라도 적극적 노동시장정책은 강화될 수 없다. 이 구조에 관한 상당한 차이가 발견된다. 스웨덴, 독일, 오스트리아는 적극적 노동시장정책 수행을 위한 별도의 노동행정기구를 갖고 있다. 독립성 면에선 스웨덴이 가장 진보되어 있었으나, 1990년대 초반 관리기구에서 사용자 조직의 탈퇴로 많이 훼손되었다. 영국이나 미국의 경우 개별 지방자치단체와 민간조직에 정책수행 책임이 상당부분 위임되어 있다. 예산과정에서 스웨덴, 독일, 오스트리아는 노·사·정이 운영하는 노동시장위원회(독일은 연방고용청)가 예산편성을 주관한다. 영국이나 미국은 지방수준에서 사용자의 참여가 활발하지만, 예산과정을 좌우할 수는 없다. 따라서 스웨덴, 독일, 오스트리아에 비해 행정부의 의지가 더욱 강하게 작용하고, 적극적 노동시장정책 예산의 안정적 마련에 큰 영향을 미쳐왔다. 이를테면 재정균형을 강조한 1980년대 미국 행정부의 적극적 노동시장정책 예산의 급격한 삭감은 이의 반영이라 할 수 있다.

3. 자원조달방식의 노동시장정책 지출에 대한 영향

우선 노동시장정책 지출에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 자원조달방식이 아니라 정책적 우선순위이다. 자원조달방식은 지출수준 결정에서 가장 중요한 요인일 수는 없다. 다만, 자원조달방식은 몇 가지 방식에서 지출에 영향

을 미칠 수 있다.

첫번째로 지적할 수 있는 것은 노동시장정책의 재원을 조세에 의존하게 되면 노동시장정책이 정치적 압력, 정책 우선순위에 약하게 된다는 점이다. 이런 점에서 보험료와 같은 기여금에 재원을 의존하는 것이 목적에 걸맞는 지출이라는 목표에는 적합할 수 있다. 이런 경우 재정이 악화되더라도 노동시장정책의 악화로 귀결되기보다는 보험료를 올린다든지 정부재정에서 보충하는 등의 방법을 통해 정책의 연속성을 보장하게 될 것이다.

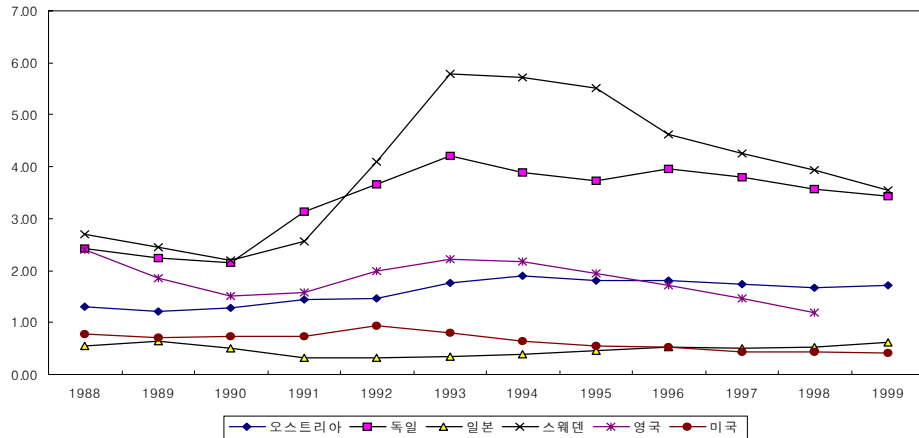
[그림 IV-1]과 <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 자원조달 시스템의 지출수준의 변동에 대한 효과는 보다 분명한 것 같다. 주로 조세에 의해 노동시장정책 재원을 조달해 온 영국, 스웨덴, 미국에서 정치적 우선순위가 지출수준 변동에 쉽게 영향을 미쳐 왔다. 영국에서는 적극적 노동시장정책에 대한 지출(특히 청소년 실업자관련 지출)이 정치적 목표와 일치하여 확장되어 왔다. 스웨덴에서는 고용정책기능에 따라 반경기순환적으로 조정되어 왔다. 미국에서는 행정부와 의회의 정치적 우선순위에 따라 처음에는 상당한 확장이 계속되다가 1980년대 들어 급격히 축소되었다. 이러한 축소에 따라 미국에서 대부분의 노동시장정책 프로그램이 기간에서 제한되고, 개인의 법적 자격에 근거한 지원 시스템도 아니었으며, 자율적 조직에 의해 노동시장정책이 입안되고 집행되지 않아 왔다는 것도 크게 작용하였다.

노동시장정책 자원조달의 국가 예산의존도가 낮은 나라들의 경우 지출경향은 자원조달방식의 영향이 크다. 독일에서는 연방고용청의 기금이 풍족한 동안에는 소극적 노동시장정책이나 적극적 노동시장정책을 둘 다 확장시킬 수 있었지만, 대량실업이 계속되면서 기금이 적자로 돌아서면 적극적 노동시장정책이 우선적으로 축소되고 기금이 소극적 노동시장정책에 집중되는 모습을 보였다. 이로 인해 독일의 노동시장정책 지출경향은 처음에는 반경기순환적으로 나타나다가 노동시장 악화가 지속되면 순경기순환적으로 바뀌는 모습을 보이게 되었다. 그리고 실업률이 일정한 수준을 유지하게 되면 실업률이 높더라도 급여기간을 초과해 실업이 지속되는 사람의 비중이 늘어나 소극적 노동시장정책 지출이 줄어들게 되므로 다시 적극적 노동시장정책 지출이 확대되는 경향을 보여 왔다고 평가된다(Schmid et al, 1992).

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

[그림 IV-1] 1988~99년간 GDP 대비 노동시장정책 지출추이

(단위 : %)



<표 IV-1> 총노동시장정책 지출 중 적극적 노동시장정책 지출비중

(단위 : %)

	오스트리아	독 일	일 본	스웨 덴	영 국	미 국
1975	40.4	44.3	-	81.6	25.0	16.7
1980	24.7	47.5	-	79.4	34.8	34.7
1985	17.9	34.0	-	68.4	27.0	23.5
1988	19.8	44.0	28.6	69.9	34.9	34.6
1989	22.1	45.3	32.8	72.2	40.3	37.1
1990	24.2	48.6	33.3	70.9	44.0	34.2
1991	24.3	42.5	30.3	65.8	39.5	32.9
1992	20.5	46.3	28.1	59.5	29.1	26.9
1993	18.6	38.6	26.5	53.0	26.6	25.9
1994	18.8	35.3	23.1	51.8	26.1	32.3
1995	20.0	36.5	22.2	54.2	27.7	36.4
1996	21.5	36.6	25.0	51.1	26.7	35.8
1997	25.4	33.0	20.0	49.2	28.6	39.5
1998	26.5	35.7	17.3	51.1	31.1	41.9
1999	30.2	38.0	14.8	52.0	-	40.5

주 : 일본, 미국, 영국은 1999년이 1998-99 회계연도, 1998년이 1997-98 회계연도 등을 의미함. 스웨덴도 1996년 이전은 마찬가지로이지만, 1997년부터는 회계연도가 변경되어 해당 년의 결과치임.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 각호. 1985년 이전은 Schmid et al(1992).

4. 한국에 주는 시사

가. 우리나라의 노동시장정책 자원조달방식

1) 개 요

우리나라에서 노동시장정책이라는 개념이 확립되고 정부의 주요 정책으로 자리잡게 된 것은 1990년대에 들어와서부터이다. 그 이전에는 거시경제정책의 일환으로 경제의 성장을 통한 일자리 창출이 곧 고용정책이라는 인식이 지배적이었으므로 노동시장정책의 영역이 매우 미약하였다. 다만, 경제발전에 필요한 기능인력의 양성을 위해 IBRD, ADB 등으로부터의 차관자금을 이용하여 공공직업훈련 시설을 설치·운영하여 기능인력을 양성·공급하고 직업훈련기본법에 근거한 사업내직업훈련 의무제도를 통해 일정규모 이상의 기업에 대해 직업훈련의 실시를 강제하고 직업훈련 실시의무를 다하지 못한 사업주로부터 직업훈련분담금을 징수하여 이를 재원으로 직업훈련촉진기금을 조성·운영하여 직업훈련을 장려하였으며, 지방노동관서에 직업안정과를 두어 취업알선을 부분적으로 실시하는 것이 노동시장정책의 전부였으나 노동시장정책이라는 개념은 적어도 정부정책으로서는 자리잡지 못하였다.

이와 같이 1990년대 이전까지 우리나라에서 노동시장정책이 독립적인 영역으로서 자리잡기 어려웠던 이유는 경제발전의 초기단계에서 농어촌지역으로부터 거의 무제한적인 값싼 노동력의 공급이 이루어지고 있어 경제성장정책 이외의 노동시장정책이 별도로 존재할 이유가 없었기 때문이었던 것으로 보인다. 그러나 1970년대 말부터 부분적인 기능인력의 부족현상이 나타나기 시작하자 정부는 1980년대 초에 당시의 경제기획원에 인력개발계획과를 설치하고 경제기획원장관을 위원장으로 한 인력정책심의위원회를 경제기획원장관 자문기관으로 설치·운영하여 인력정책의 중요성에 대해 인식하기 시작하였다. 그러나 1980년대의 인력정책은 당시 경제정책을 총괄하던 경제기획원에 의해 경제정책의 일환으로만 인식되었고 노동부에 의한 독립적인 노동시장정책으로 발전하지는 못하였다.

1980년대 말경부터 인력부족이 본격화되고 인력수급 불균형이 심화되기 시작하면서 노동시장정책의 중요성에 대한 인식이 확산되기 시작하였다. 1990년에는 장애인고용촉진법을 제정하고 장애인고용촉진기금을 조성·운용함으로써 장애인의 고용을 촉진하기 위한 정부의 노력이 본격화되었고, 1991년에는 고령자의 고용을 촉진하기 위해 고령자고용촉진법이 제정되어 시행되기에 이르렀다.

그러나 이러한 부분적인 노력만으로는 한계가 있음을 인식한 정부는 1993년 12월에 고용정책기본법과 고용보험법을 제정·공포하는 한편 직업안정법을 개정하여 노동시장정책을 본격화하기 시작하였다. 특히 고용보험법은 1995년 7월 1일부터 시행되었는데, 전통적인 실업급여뿐만 아니라 적극적 노동시장정책 수단인 고용안정사업, 직업능력개발사업을 포함하여 소극적 노동시장정책은 물론 적극적 노동시장정책의 추진을 위한 재원의 상당부분을 고용보험기금을 통해 조달할 수 있게 하고 노동시장정책의 추진을 위한 제도적 장치를 갖추게 되었다는 점에서 우리나라 노동시장정책의 새로운 전기를 마련하였다. 고용보험제도가 시행되기 이전에는 노동시장정책의 재원을 일반재정과 직업훈련촉진기금 및 장애인고용촉진기금에만 의존하여 매우 한정적인 자원밖에 확보할 수 없었다. 그러나 고용보험제도의 시행은 새로 실업급여를 통해 실직자의 생활안정을 도모할 수 있도록 함과 동시에 적극적 노동시장정책의 추진을 위한 재원을 고용보험기금을 통해 안정적으로 조달할 수 있게 함으로써 노동시장정책이 한층 강화될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 또한 고용보험제도의 시행은 실업급여의 지급과 실업급여 신청자에 대한 재취업의 촉진을 위한 노동시장 인프라의 구축을 앞당기는 효과를 가져오기 때문에 여러 가지 측면에서 우리나라 노동시장정책의 발전에 새로운 전기를 가져오게 되었다.

고용보험제도가 시행된 지 2년이 지난 1997년 11월에 발생한 외환위기는 우리나라 노동시장에 엄청난 충격을 주었으며, 노동시장정책을 위한 자원조달에도 많은 영향을 주었다. 외환위기 이후 우리 경제가 국제통화기금(IMF)의 관리체제로 접어들면서 한국 경제는 1998년부터 가혹한 구조조정을 하지 않으면 안되게 되었고 그 과정에서 전례 없는 고실업을 경험하게 되었다. 신속하고 과감한 구조조정을 하지 않으면 우리 경제가 회생하기 어려워지고 과감한 구조

조정은 필연적으로 많은 실업자를 발생시키게 되므로 구조조정의 성공을 위해서는 대규모의 실업자에게 최소한의 생계를 보장해 줄 수 있는 강력한 실업대책을 불가피하게 하였다. 1998년과 1999년의 대량실업과 경제위기를 극복하기 위해 1998년부터 강력한 실업대책이 추진되었는데, 그 과정에서 노동시장정책의 재원이 과거에 비해 급격하게 증가되었고 노동시장 인프라도 크게 발전될 수 있었다. 그러나 1998년과 1999년의 실업대책은 순수한 노동시장정책이라기 보다는 위기극복정책의 성격이 오히려 더 강했다고 볼 수 있다. 따라서 이제 정상적인 노동시장정책으로의 복귀와 이를 위한 프로그램의 발전이 당면한 노동시장정책의 과제가 되고 있다.

2) 현행 노동시장정책 자원조달방식과 지출추이

우리나라에서의 노동시장정책 추진을 위한 재원은 주로 고용보험료와 조세를 통해 조달하고 있다. 1995년 7월 고용보험제도가 실시되면서부터 소극적 노동시장정책인 실업급여, 적극적 노동시장정책 중 고용안정사업과 직업능력개발사업이 고용보험기금에 의해 재원이 조달되고 있다. 앞에서 연구된 나라들과 비교한다면 우리나라는 독일, 오스트리아, 일본 등과 함께 고용보험료를 통해 노동시장정책의 주요 재원을 마련하는 국가로 분류가능할 것이다. 그러나 일반 조세수입을 통해 수행되는 노동시장정책도 다수 있는데, 저소득층 실업자 등에게 지원되는 소득지원과 고용보험 피보험자가 아니었던 저소득층 실업자를 위한 고용촉진훈련, 고졸 및 대졸 미취업자를 위한 인턴사원제, 실업자를 위한 단기고용창출 프로그램인 공공근로사업 등이 대표적이다. 또한 장애인 고용촉진을 위한 재원은 장애인 고용의무를 다하지 못한 사업주가 부담하는 장애인고용부담금으로 조성되는 장애인고용촉진기금에서 조달되고 있다.

우리나라에서의 고용보험제도 도입은 독일, 일본 등에서의와 마찬가지로 노동시장정책을 위한 재원의 안정적 마련이라는 측면에서 의의가 크다. 고용보험제도가 도입되기 이전에는 고용보조금관련 프로그램이 거의 없었으며, 소극적 노동시장정책도 사회복지 차원에서 저소득자 생계지원을 위한 지원 외의 프로그램은 존재하지 않았다. 고용보험제도 도입을 계기로 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책의 제도적 장치가 마련되었으며, 이를 위한 재원의 많은

부분이 고용보험료 수입을 통해 조달하게 되었다.

직업훈련은 고용보험제도 시행 이전부터 시행해 온 주요 노동시장정책인데, <표 IV-2>에서 보는 바와 같이 고용보험제도가 도입되기 이전의 직업훈련의 재정은 주로 직업훈련촉진기금을 통해 조달되었다. 기능인력의 원활한 양성·공급을 위해 1974년부터 사업내 직업훈련의무제도를 도입하여 핵심 산업의 일정규모 이상의 기업은 법적으로 일정수준의 직업훈련 실시의무를 지게 되었는데, 이러한 직업훈련 실시의무를 다하지 못한 사업주는 직업훈련분담금을 납부하였으며, 직업훈련분담금을 주요 재원으로 한 직업훈련촉진기금을 조성하여 직업훈련의 촉진을 위한 사업에 사용하였다.

1980년대에 접어들면서 사업내 직업훈련의무제도의 한계가 드러나기 시작하였으며, 고용보험제도의 도입에 대한 논의과정에서 사업내 직업훈련의무제도를 폐지하고 이를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 전환하여 기업의 자율적인 훈련의 활성화를 도모하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었다(유길상, 1993). 정부의 의뢰에 의해 우리나라 고용보험제도의 모형을 연구한 고용보험연구기획단도 이러한 주장을 받아들여 고용보험제도의 시행과 동시에 사업내 직업훈련의무제도를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 전환하도록 건의하였으나(유길상·어수봉, 1993) 정부는 고용보험제도의 시행과 동시에 사업내 직업훈련의무제도의 적용대상을 종전의 상시근로자 150인 이상의 기업에서 1,000인 이상의 기업으로 축소하는데 그쳤다. 다행히 사업내 직업훈련 의무대상에서 제외되어 고용보험법상의 직업능력개발사업의 적용을 받게 된 기업에서의 직업훈련이 활성화되기 시작하고 직업교육훈련제도의 개혁 차원에서 사업내 직업훈련의무제도의 폐지가 바람직하다는 주장이 대두되면서 정부는 1998년 말로 사업내 직업훈련의무제도의 법적 근거가 되어온 직업훈련기본법을 폐지하고 새로 근로자직업훈련촉진법을 제정하여 1999년부터 시행함으로써 1999년부터 우리나라의 직업훈련은 고용보험법상의 직업능력개발사업을 중심으로 일원화되었다. 이에 따라 직업훈련의 실시를 위한 정부 재원의 대부분이 사업주가 부담하는 직업능력개발사업 고용보험료에 의해 조달되게 되었다. 그러나 여전히 고용보험 적용을 받지 못하는 청소년과 저소득 실업자 등을 위한 직업훈련의 재원은 일반회계에 의해 조달되고 있다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 IV-2> 직업능력개발사업의 재정규모 추이

(단위 : 백만원)

	수 입			
	전 체	직훈촉진기금 ¹⁾	고용보험기금중 직능사업수입 ²⁾	일반회계 ³⁾
1991	147,493	74,996	-	72,497
1992	221,977	143,515	-	78,462
1993	246,540	161,285	-	85,255
1994	202,226	108,356	-	93,870
1995	311,668	123,318	74,965	113,385
1996	378,120	72,764	182,185	123,171
1997	415,996	53,925	236,295	125,776
1998	625,007	42,454	290,553	292,000 ⁴⁾
1999	777,996	-	521,696	256,300 ⁴⁾

자료 : 1) 노동부, 『직업훈련사업현황』, 각년도.

2) 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각권 제1호.

3) 재정경제부, 『예산개요(기능별 세출예산기준)』, 각년도.

4) 노동부 훈련정책과, 내부자료(농특회계와 추경예산 포함) 참조.

<표 IV-3>은 우리나라 노동시장정책별 자원조달방식을 요약하고 있다. 현재 고용보험기금을 통해 지원되는 사업은 소극적 노동시장정책으로서 실업급여, 적극적 노동시장정책으로서 고용보험법상의 고용안정사업과 직업능력개발사업이 있다. 고용안정사업은 다른 나라와 비교해 볼 때 민간부문에 대한 고용보조금의 범주에 속하는 사업을 다수 포함하고 있다. 직업능력개발사업은 전직 고용보험 피보험자인 실업자를 위한 실업자재취직훈련 외에는 모두 재직자의 숙련향상을 지원하기 위한 사업으로 구성되어 있다.

일반회계에서 지원되는 소극적 노동시장정책의 경우 저소득층 실업자의 생활안정을 돕기 위한 프로그램으로 구성되어 있다. 노숙자 등 한시적 생활보호대상자를 위한 생계지원사업, 자활보호자 생계지원사업, 가계안정대부사업¹⁴⁹⁾ 등이 이 범주에 속하는 사업이다. 일반회계에서 지원되는 적극적 노동시장정책으로는 고용보조금과 직업능력개발사업, 취업알선사업이 있다. 고용보조금은 공공고용창출 프로

149) 가계안정대부사업은 고용안정채권을 근로복지공단이 발행하여 재원을 조달하고 있으므로 엄밀한 의미에서 일반회계로 재원을 조달한다고 볼 수는 없을 것이다.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

그럼인 공공근로와 고용보험의 대상이 아닌 신규실업자를 위한 민간부문 고용보조금으로 구성되어 있다. 직업능력개발사업에는 고용촉진훈련, 대학훈련 등 전·현직 고용보험 피보험자가 아닌 저소득층 및 실업자를 위한 프로그램들이 있다.

<표 IV-3> 자원별 노동시장정책 프로그램(2000년 기준)

	고용보험기금	일반회계	장애인고용촉진기금
취업 알선	- 고용안정센터, 인력은행 등 운영경비	- 고용안정센터, 인력은행 등 운영경비	- 장애인 관련단체 등의 장애인 직업지도 및 상담 비용지원
실업자 생활 안정	- 실업급여	- 가계안정자금대부 - 귀농·어 창업지원 - 기존 생활보호 - 한시생활보호 (실직노숙자 보호) - 특별취로사업 - 실직어선원 실업수당 - 실직자 중고생 자녀학비지원 - 결식아동 중식지원	
고용 보조금	- 고용안정사업	- 공공근로 - 대졸·고졸 인턴제	- 고용보조금 - 고용관리비용지원 - 시설자금 융자 및 지원 등
직업 능력 개발	- 유급휴가훈련 - 직업능력개발훈련지원(사업주 지원) - 수강장려금 - 근로자학자금대부 - 직업능력개발훈련시설 - 장비설치비용 지원 및 대부 - 정부위탁훈련 - 기능사양성특별훈련 - 실업자재취직훈련	- 고용촉진훈련 - 대학·전문대학 직업훈련 - 귀농희망자 영농직업훈련 - 창업훈련 - 기능사양성특별훈련	- 장애인 직업훈련 활성화를 위한 지원훈련기관 지원 등

주 : 위의 사업 외에도 임금채권보장기금이 있음. 이는 사용자 부담금, 변제금을 재원으로 하며, 임금채권보장기금을 운영하는 비용은 일부 일반회계 지원을 받음. 적자시 정부로부터 차입할 수 있음.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

<표 IV-4>는 재원별 노동시장정책 지출추이를 보여주고 있다. 1997년 말의 외환위기로 촉발된 대량실업은 1998부터 노동시장정책에 대한 지출, 특히 실업대책으로서 일반회계로부터의 지출이 급격하게 증가하는 계기를 가져왔다. 우리나라 노동시장정책 지출에서 일반회계의 비중이 1998년 60.3%, 1999년 71.2%로 매우 크게 나타났는데, 이는 고용보험제도가 1995년 7월 1일 도입되기는 했지만, 1998년 10월에야 전사업장으로 고용보험 당연적용사업장이 확대

<표 IV-4> 재원별 노동시장정책 지출추이

(단위 : 억원, %)

	1998	1999	2000(예산)
전 체	46,452(100.0)	83,954(100.0)	71,480(100.0)
고용보험기금	11,907(25.6)	16,968(20.2)	18,803(26.3)
실업급여	8,089(17.4)	9,632(11.5)	10,109(14.1)
고용안정사업	1,110(2.4)	2,026(2.4)	3,663(5.1)
직업능력개발사업	2,708(5.8)	5,310(6.3)	5,031(7.0)
직업훈련촉진기금	1,210(2.6)	-	-
일반회계	27,991(60.3)	59,791(71.2)	45,448(63.6)
실업자생활안정	13,044(28.1)	33,344(39.7)	30,143(42.2)
고용창출	9,252(19.9)	23,272(27.7)	11,000(15.4)
직업훈련과 취업알선	5,695(12.3)	3,175(3.8)	4,305 ^{a)} (6.0)
장애인고용촉진기금	5,183(11.2)	6,807(8.1)	7,229(10.1)
고용보조금	3,307(7.1)	5,180(6.2)	6,141(8.6)
직업훈련	1,876(4.0)	1,627(1.9)	1,088(1.5)
임금채권보장기금	161(0.3)	388(0.5)	-

주 : 1) 매년 각 항목 내의 세부사업이 바뀌어 왔으므로 추이를 해석할 때 주의할 것.

2) 직업훈련촉진기금은 1999년부터 폐지되고 고용보험기금의 직업능력개발사업계정으로 통합되었음.

3) 실업자 생활안정에는 가계안정대부사업, 한시생활보호사업 등이 포함.

4) a)에는 고용보험기금을 재원으로 하는 실업자재취직훈련, 유급휴가훈련지원이 포함.

5) -은 자료 없음.

자료 : 노동부, 『노동백서』 및 『고용보험통계월보』 각호에서 계산. 장애인관련 지출 및 2000년 예산은 노동부 내부자료.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

되었고, 고용보험기금에 의한 자원만으로는 당면한 고실업을 극복하기에는 한계가 있었기 때문에 위기관리 차원에서 일반재정에 의한 강도 높은 실업대책이 추진되었기 때문이다.

<표 IV-4>에서 고용보험기금에 의한 실업급여와 일반회계의 실업자 생활안정사업을 포함한 소극적 노동시장정책관련 지출이 1998년에는 전체 노동시장정책관련 지출의 45.5%, 1999년에는 51.2%를 차지했으며, 2000년 예산에 의하면 소극적 노동시장정책관련 지출의 비중이 56.3%였다. 이렇게 보면 본 연구에서 분석한 나라 중 스웨덴을 제외하면 가장 적극적 정책지출 비중이 큰 나라에 속하지만, 이 수치를 그대로 해석하여 노동시장정책의 적극성의 정도가 높은 것으로 보아서는 안된다. 1998년 이후 현재까지의 노동시장정책은 외환위기로 촉발된 고실업을 극복하기 위한 위기극복을 위한 과도기적인 정책이었기 때문이다.

<표 IV-5>와 [그림 IV-2]는 고용보험사업별 지출추이를 보여주고 있는데, 경제위기 이후의 고실업 기간 중 고용보험사업 수행을 위한 지출이 급격히 증가하였다가 실업률의 하락에 따라 1999년 하반기부터 감소하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-5> 고용보험사업의 지원금액 및 인원추이

(단위 : 백만원, 명)

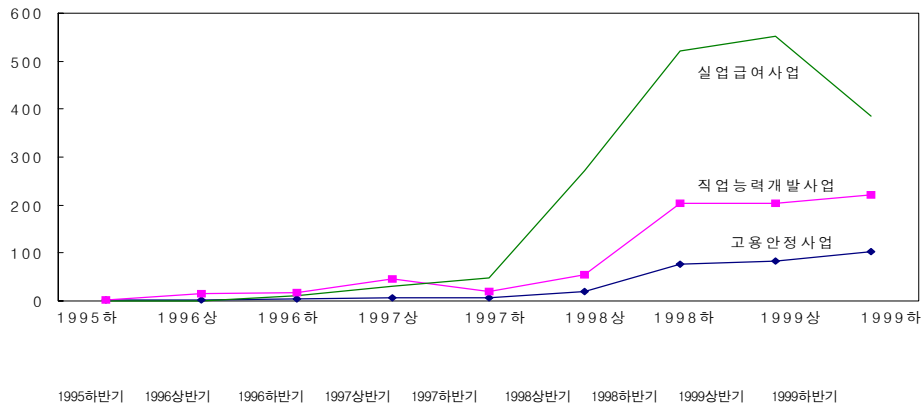
	고용안정사업		직업능력개발사업		실업급여	
	지원금액	지원인원	지원금액	지원인원	지급액	지원인원
1995년 하반기	1,481	20,112	1,787	10,034	-	-
1996년 상반기	3,275	31,260	16,315	50,123	-	-
1996년 하반기	5,216	62,068	17,175	56,503	10,464	8,186
1997년 상반기	5,545	49,350	45,806	121,251	30,036	21,076
1997년 하반기	6,538	68,136	20,219	78,629	48,696	29,761
1998년 상반기	19,942	174,361	54,437	218,215	270,867	191,447
1998년 하반기	76,539	606,218	203,606	369,791	522,080	230,730
1999년 상반기	82,261	340,607	204,296	354,517	551,403	188,782
1999년 하반기	101,972	325,796	220,555	623,435	384,782	140,830

주 : 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 지원인원은 각 월별 해당 사업참여자수의 반기별 합임. 실업급여의 지원인원은 각 월별 최초 실업인정자수의 반기별 합임.

자료 : 고용보험 DB; 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구

「그림 11-2」 주요비허시아이 지의그래 추시



우리나라의 소극적 노동시장정책의 하나로서 임금채권보장제도가 있는데, 이는 기업의 도산 등으로 퇴직한 근로자가 임금 및 퇴직금을 받지 못했을 때 임금채권보장기금에서 사업주를 대신하여 이를 지급해 주는 제도이다. 1998년 2월 20일 임금채권보장법을 제정하여 1998년 7월 1일부터 시행하게 되었다. 임금채권보장의 대상이 되는 사업주는 산재보험의 당연적용사업을 행하는 자로 1년 이상의 기간 동안 당해 사업을 행해야 하고, 파산선고를 받았거나 도산 등 사실인정을 받아야 한다. 근로자는 최종 3월분의 임금 및 최종 3년간의 퇴직금을 지급받을 수 있다. 임금채권보장기금을 마련하기 위해 사업주는 임금총액의 2/1,000 내에서 부담금을 납부해야 하며, 구체적인 요율은 임금채권보장심의위원회의 심의를 거쳐 노동부장관이 고시하게 된다.

이밖에 장애인의 고용촉진을 위해서 1990년부터 장애인고용촉진기금을 만들어 이를 재원으로 여러 가지 고용보조금 및 취업알선, 직업능력개발사업을 하고 있다. 고용보조금의 범주에 속하는 프로그램으로는 지원금, 장려금과 함께 장애인을 신규채용하여 6개월 이상 고용했을 때 받을 수 있는 고용보조금, 수화통역 등 장애인의 고용관리에 드는 비용지원사업, 장애인고용시설자금의 융자사업 등이 있다. 직업능력개발사업의 범주에는 장애인 재활시설 등을 통한 직업훈련 지원, 장애인 적응훈련 등이 포함된다. 장애인고용촉진기금은 장애인 고용률을 지키지 못한 사용자가 내는 부담금을 재원으로 하고 있다. 장애인 고용률은 상시 300인 이상 근로자를 채용하는 사업주의 경우 2%이다. 이를

지키지 못한 사업주는 장애인고용부담금을 내야 하는데 2000년 현재 고용률이 1% 이상일 경우 부담기초액은 1인당 216천원, 1% 미만일 경우 253천원이다. 이는 각각 최저임금의 60%, 70%로 계산된 금액이다.

<표 IV-6> 임금채권보장기금 운영현황(1999)

(단위 : 백만원)

	수 입		지 출
전 체	327,380	전 체	327,380
사업주변제금	8,147	채당금지급	38,814
사업주부담금	128,051	제도운영	53
가산금	591	기금관리	10
일반회계전입금	400	반환금	190
기타재산수입	20,451	근로복지공단출연금	2,669
전년도이월금	169,740	차입금이자상환	12,809
		예치금	269,595
		국고잔액	3,240

자료 : 노동부, 『노동백서』, 2000.

3) 노동시장정책 관장기관

우리나라의 노동시장정책은 노동부장관이 관장한다. 노동시장정책을 관장하기 위해 노동부에는 고용정책실을 두고, 고용정책실 내에는 고용총괄심의관 및 직업능력개발심의관과 관련과를 두고 있다. 고용총괄심의관은 고용정책 및 고용보험정책에 관한 업무를 담당하며, 직업능력개발심의관은 직업훈련 및 직업능력개발에 관한 업무를 담당한다.

노동시장정책의 실시를 위해 노동부 직영의 중앙고용정보관리소를 두고 노동시장에 관한 정보의 수집·분석·제공, 구인·구직정보 및 취업알선, 직업훈련에 관한 정보의 수집·분석·제공, 고용보험전산망 운영 등을 담당하게 하고 있는데, 2001년 1월부터 중앙고용정보관리소는 한국산업인력공단으로 이관될 예정으로 있다. 중앙고용정보관리소는 전국의 직업안정기관의 컴퓨터 단말

기와 온라인으로 연결되어 일선기관에서 고용보험서비스를 신속·정확하게 수행하게 하는데 중추적인 역할을 하고 있다.

노동시장정책의 집행을 담당하는 일선 지방행정기관으로서 직업안정기관인 고용안정센터가 전국적으로 구축되어 있다.

시장실패 부분에 대한 직업훈련의 실시를 위해 한국산업인력공단을 설치·운영하여 기능대학과 직업전문학교에서 핵심 기능인력을 양성·공급하고 있다. 그러나 대부분의 기능인력은 민간훈련기관을 통해 양성·공급되고 있다.

장애인의 고용촉진을 위해 한국장애인고용촉진공단과 지방사무소 및 장애인직업전문학교를 설치·운영하고 있다.

이와 같이 우리나라의 노동시장정책의 실시기관은 노동부와 관련 공단조직으로 이루어져 있는데, 관련공단에 대한 정부의 간섭과 규제가 너무 많아 관련공단이 자율적으로 노동시장 수요변화에 대응하여 나가지 못하고 정부의 지시에 의해 움직일 수밖에 없는 수동적이고 소극적인 조직으로 전락하여 그 효율성이 위협받고 있다는 점이다. 이러한 책임은 일차적으로 정부에 있으나 공단 또한 스스로의 자유성을 확보하는데 너무 소극적이었으며 정부에만 의존하려는 경향을 보여왔음을 부인하기 어려울 것이다. 따라서 노동시장정책의 효율성을 제고하기 위한 관련 공단조직의 혁신이 당면과제가 되고 있다.

나. 외국의 노동시장정책 자원조달방식이 주는 시사

노동시장정책에 대한 자원조달을 어떤 식으로 하는 것이 바람직한가에 대해서는 여러 논쟁이 있었지만, 앞서 보았듯이 독일, 오스트리아는 비스마르크적 복지국가의 전통, 스웨덴, 영국, 미국은 보편적 복지국가의 전통이 자원조달방식 형성에서 큰 역할을 하였으며, 일본은 노동시장정책 수행을 위한 안정적인 재원형성의 목적이 자원조달방식 결정에서 가장 큰 원인임을 보았다. 우리나라의 경우도 1995년 고용보험제도를 실시하면서 안정적인 재원의 마련이라는 측면에서 소극적 노동시장과 함께 적극적 노동시장의 재원으로 기여금을 통해 재원을 마련하는 시스템을 채택하였다. 지금까지의 분석으로 볼 때 이와 같이 고용보험료 수입을 통해 적극적 노동시장정책의 재원을 마련하는 것 자체는

안정적인 재원의 마련이라는 측면에서 긍정적인 것이다. 다만 여러 나라의 사례를 종합해 볼 때 노동시장정책이 보다 적극적인 역할을 하기 위해 몇 가지 고려되어야 할 점이 존재할 것이다.

우선, 노동시장정책이 시장상황 악화에 제대로 대응하기 위해서는 호경기에 충분한 적립금을 축적해 놓는 것이 필요하다는 점이다. 이는 오스트리아의 노동시장정책 지출추이가 적립금 누적의 상한으로 인해 어려운 시기 누적된 적립금으로 반경기순환적 대응을 하지 못하고 순경기순환적으로 나타났다는 점에서 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

또한 고용보험료 수입에 의한 노동시장정책 자원조달은 고용보험 피보험자 및 피보험자였던 자와 고용보험 적용사업의 사업주를 대상으로 한 노동시장정책만을 수행할 수 있기 때문에 일반국민 전체를 대상으로 하는 노동시장정책을 수행하기에는 한계가 존재한다는 점이다. 이는 정책의 효율성뿐 아니라 정책 수행의 형평성 측면에서도 문제가 있다. 슈미트(Schmid et al, 1992)는 이 때문에 독일의 노동시장정책 자원조달방식을 평가하면서 고용보험료 수입과 일반조세수입의 혼합형 시스템으로 나아가야 함을 강조하고 있다. 또한 앞서 보았듯이 스웨덴이 전체 노동시장정책 지출의 50%를 넘는 적극적 노동시장정책 지출을 통해 실업률을 줄일 수 있었던 것도 고용보험료 수입과 일반재정의 혼합형 시스템이었기에 가능했다는 것도 여기에 함의를 줄 수 있을 것이다(Anxo, D. and J. Johannesson, 1995). 이러한 선진국의 경험을 비추어볼 때 우리나라의 현행 노동시장정책 자원조달방식은 고용보험료 수입과 일반재정에 의한 혼합방식이므로 원칙적인 측면에서는 이상적인 모습을 보이고 있다. 다만, 노동시장 인프라의 구축과 고용보험 피보험자 이외의 청소년 직업훈련 등의 자원조달을 둘러싸고 분명한 원칙이 아직 확립되어 있지 않은 채 주무부처인 노동부와 예산당국간의 힘 겨루기가 매년 반복되고 있고 적극적 노동시장정책 수행을 위한 비용을 고용보험료 수입에 의해 조달하고 있는 현행 고용보험제도의 사업체계에 대한 부분적인 이견이 제기되고 있다(김태기 외, 1999). 그러나 중요한 것은 노동시장정책의 자원조달방식이 아니라 노동시장정책 내에서의 우선순위를 합리적으로 결정하고 노동시장의 효율성을 제고하는 것이다. 이러한 측면에서 우리나라의 노동시장정책을 평가해 보면 외형적인 제도의 도입과 관련조직

의 정비는 어느 정도 모습을 갖추어 가고 있으나 이러한 제도와 조직이 제기능을 발휘할 수 있는 소프트웨어의 개발과 담당인력의 전문성을 확보할 수 있는 제도적 장치의 마련에 대해서는 매우 소홀하였다고 본다. 또한 노동시장정책관련 조직간의 정책적 연계와 협조도 원활하지 못하였다. 그러므로 앞으로의 노동시장정책의 과제는 1990년대에 갖추어진 하드웨어를 바탕으로 정책의 효과와 효율성을 높일 수 있는 소프트웨어의 발전과 담당인력의 전문성 제고 및 관련 정책·조직간의 연계성을 확보하는 것이라 할 수 있다.

참고문헌

- 권현지·엄규숙·이호창, 『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』, 한국노동
중앙연구원, 1999.
- 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1993.
- 김유찬, 『독일의 재정』, 한국조세연구원, 1997.
- 김태기·남재량·안중범, 『우리나라 고용보험제도의 중·장기 발전방향』,
1999.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도연구』, 한국노동연구원, 1992.
- _____, 『고용보험제도 실시에 대비한 관련제도와의 관계연구』, 한국노동연구
원, 1993.
- _____, 『주요국의 고용보험 관리운영기구』, 한국노동연구원, 1994.
- 유길상·어수봉, 『고용보험제도 실시방안 연구』, 한국노동연구원, 1993.
- 유길상·문진영·정연택·이해영·심창학·남찬섭·유태균·안학순, 『실업자
사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원, 1998.
- 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 이상일, 『미국 직업교육훈련제도의 새로운 변화』, 한국노동연구원, 1996.
- 이영근, 「스웨덴 모델에서 적극적 노동시장정책의 역할」, 고려대학교 경제학
과대학원 석사학위논문, 1997.
- 정연택, 『직업안정기관의 국제비교 연구』, 한국노동연구원, 1997.
- 정인수·박상민, 『주요국의 노동행정조직』, 한국노동연구원, 1999.
- 최준욱, 『영국의 재정』, 한국조세연구원, 1997.
- Anxo, D. and J. Johannesson, *Financing Swedish Labour Market Policy*, The
Center for European Labour Market Studies, Goteborg University, 1995.
- Casey, B. and G. Bruche, "Active Labor Market Policy: An International

- Overview”, *Industrial Relations*, Vol. 24, No. 1, 1985.
- CEDEFOP, *The Financing of Vocational Education and Training in the Austria*, 1999a.
- _____, *The Financing of Vocational Education and Training in the Germany*, 2000.
- _____, *The Financing of Vocational Education and Training in the Sweden*, 1999c.
- _____, *The Financing of Vocational Education and Training in the United Kingdom*, 1999d.
- Department for Education and Employment, *Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 2000-01 to 2001-02*, 2000.
- DOLETA, WtW/WIA Q&A, <http://wtw.doleta.gov/q&a/wiaquestions.htm>, 2000a.
- _____, *State Unified Plan Planning Guidance – for State Unified Plans*, 2000b.
- DSS, *Social Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 2000/01 to 2001/02*, 2000.
- Employment Service, *Agency Accounts for the Year Ended 31 March 1999*, 2000.
- Eriksson, K. and K. Myhström, *Labour Market Policy Programmes in Sweden*, AMS, 1999.
- European Commission, *Labour Market Studies – Austria*, 1997a.
- _____, *Labour Market Studies – Germany*, 1997b.
- _____, *Labour Market Studies – Sweden*, 1997c.
- _____, *Labour Market Studies – United Kingdom*, 1997d.
- _____, Mutual Information System on Employment Policies(MISEP) Basic Information Report – Austria: Institutions, Procedures and Measures, http://www.ias-Berlinde/eisep/d_uk/index.htm.
- _____, Mutual Information System on Employment Policies(MISEP) Basic

- Information Report - Germany: Institutions, Procedures and Measures, http://www.ias-Berlin.de/eisep/d_uk/index.htm.
- _____, Mutual Information System on Employment Policies(MISEP) Basic Information Report - Sweden: Institutions, Procedures and Measures, http://www.ias-Berlin.de/eisep/d_uk/index.htm.
- _____, Mutual Information System on Employment Policies(MISEP) Basic Information Report - United Kingdom: Institutions, Procedures and Measures, http://www.ias-Berlin.de/eisep/d_uk/index.htm.
- Federal Ministry for Labor and Social Affairs, Social Security at a Glance, <http://www.bma.de/>
- Felstead, A., *Output-Related Funding in Vocational Education and Training*, CEDEFOP, 1998.
- Friedlander, D., D. H. Greenberg, and P. K. Robins, "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged", *The Journal of Economic Literature*, 1997.
- Greve, B.(ed.), *Comparative Welfare Systems - The Scandinavian Model in a period of Change*, ST. Martin's Press, INC, 1996.
- Janoski, *The Political Economy of Unemployment*, University of California Press, 1989.
- Johnson, Clifford M. and Steve Savner, *Federal Funding Sources for Public Job Creation Initiatives*, CLASP. <http://www.clasp.org/pubs/jobseducation/fundingfinal.htm>, 1999.
- Levine, P. B., Financing Benefit Payments, in C. J. O'Leary and S. A. Wadner(eds), *Unemployment Insurance in the United States*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan., 1997.
- Meidner, R., "The Swedish Model in the Era of Mass Unemployment", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 18, No. 1, 1997.
- Mosley, H., T. Keller, and S. Speckesser, *The Role of the Social Partners in*

- the Design and Implementation of Active Measures*, ILO, 1998.
- OECD, *Recommendation on Active Manpower Policy*, Paris, 1964.
- _____, *Labour Market Policies for the 1990s*, 1990.
- _____, *Employment Outlook*, 1992.
- _____, *Employment Outlook*, 1993a.
- _____, *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and United Kingdom*, 1993b.
- _____, *Employment Outlook*, 1996a.
- _____, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, 1996b.
- _____, *The Public Employment Service in Austria, Germany and Sweden*, 1996c.
- _____, *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, 1998.
- _____, *The Public Employment Service in the United States*, 1999.
- _____, *Employment Outlook*, 2000.
- Schmid, G., B. Reissert, and G. Bruche, *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy - An International Comparison of Financing Systems*, Wayne State University Press, 1992.
- Submitted Under Section 501 of the Workforce Investment Act of 1998, <http://usworkforce.org/resources/unified-final.htm>
- Trehörning, P., *Measures to Combat Unemployment in Sweden - Labour Market Policy in the Mid-1990s*, The Swedish Institute, 1993.
- US DOL, *Annual Report - Fiscal Year 1999*, 2000.