

雇傭保險法の 基本原理와 問題點*

李 興 在**

I. 머리말

실업의 사후적 구제인 소극적 기능과 함께 적극적 고용정책의 목표를 아울러 지향한 고용보험법은 시행된 지 겨우 3년을 맞이한 현 시점에서 그 기능과 역할의 구조적 한계를 여실히 드러내고 있는 실정이다. 물론 고용보험법이 제정될 당시에는 근년에 발생한 대량 실업사태를 예상하지 못했지만 그 주된 입법 목적이 실직 근로자의 생활보장이라는 사회보장원리 실현보다는 기본적으로 산업구조 조정에 따른 노동시장원리 충족에 더욱 큰 비중을 두었기 때문에 실업자 보호에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없었다. 또한 고용정책을 실효성 있게 실시할 전제조건인 직업안정기관 및 직업훈련기관이 지금까지 제대로 구축되어 정비된 상태가 아니기 때문에 고용보험법의 적극적 목표 달성도 현 단계에서는 소기의 성과를 거둘 수 없는 상황이다.

그렇다면 이러한 고용보험법은 과연 근로자의 고용안정과 실업구제에 어떠한 의미가 있단 말인가. '주어진 실정법'으로서 고용보험법이 존재하지만 그것이 목표로 하는 고용보험수급권의 구체적 보장을 실효성 있게 담보하지 못한다면 헌법이념의 구체화법으로서의 사회보장법 차원에서 이의 규범적 지위와 기능을 어떻게 평가해야 할 것인가. 우리 나라의 실정에 비추어 '살아 있는 법'으로서 기능하는 고용보험법이 형성되려면 어떠한 요건이 충족되어야 할 것인가. 이러한 문제의식을 토대로 하여 이 글은 실직근로자에 대한 실질적 고용보험수급권의 실효성 있는 보장을 위하여 고용보험법의 기본원리의 정립과 이를 준거로 한 구조적 문제점의 분석 및 향후의 주요과제에 관한 고찰을 연구의 목적으로 삼으려고 한다.

사회보장법사적 관점에서 보더라도 특히 고용보험법은 제정된 이후 다섯 차례의 개정을 겪었지만 이제 그 시행기간이 3년 남짓하여 아직도 형성도상기에 있는 법으

* 이 논문은 1994년도 서울대학교발전기금 일반학술 연구비의 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 法科大學 副教授

로 보아야 할 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 고용보험법의 올바른 형성에 이바지하기 위해 이 법의 기본원리와 내용에 대하여 헌법과 사회보장기본법 및 고용정책기본법과의 체계적 정합성을 기준으로 규범적 검토를 할 현실적 필요성은 더욱 크다고 생각한다. 따라서 이 글은 ILO의 국제수준에 따른 '초국가적 이념형'이나 특정 외국의 입법례를 근거로 한 '선진형 모델'을 기준으로 고용보험법을 고찰하려는 것이 아니라 우리 헌법 내지는 관련 기본법의 이념 및 원칙과 같은 '한국의 기본규범'을 거울삼아 이 법의 구체적 내용을 조망, 분석하는 방법론을 채택하고자 한다.

II. 법적 지위와 기본원리

고용보험법은 실업의 예방과 고용촉진을 위해 적극적으로 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 실시하는 한편 소극적으로 실직근로자의 생활에 필요한 실업급여를 지급하는 것을 그 목적으로 하고 있다(동법 제1조, 제4조). 이와 같이 고용보험법은 동일한 법체계 내에서 실질적으로 그 성격과 기능이 서로 다른 고용안정 및 직업능력개발(이하 "고용안정"이라고 한다)과 실업구제를 동시에 보장하려는 구조를 취하고 있기 때문에 이 법의 통일적인 기본원리를 정립하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

더욱이 고용보험법의 고용안정 법리의 기초가 되는 고용정책기본법은 1993년에 고용보험법과 동시에 제정되었지만(고용정책기본법은 1994년 7월 1일부터 그리고 고용보험법은 1995년 7월 1일부터 각각 시행), 그 사회보장법리의 기초가 되는 사회보장기본법은 이보다 뒤늦게 1995년에 제정되어 1996년 7월 1일부터 시행하였다. 특히 법체계적 지위상 제일 먼저 제정되어야 할 사회보장기본법이 이처럼 뒤늦게 제정되어 그 입법의 순서가 전도되어 있기 때문에 고용보험법의 기본원리를 사회보장기본법의 이념과 원칙에 합치되도록 정립해야 할 필요성은 더욱 절실하다.

이처럼 고용보험법의 목적과 법적 지위가 관련 기본법과의 체계적 통일성을 결여하고 있으므로 먼저 고용보험법의 법체계적 지위를 고찰하고 이를 바탕으로 그 기본원리를 모색하여 보기로 한다.

1. 법적 지위의 고찰

고용보험법의 지위와 성격을 헌법 및 관련 기본법과의 관계속에서 법내용의 실질적 기준에 의한 법적 지위와 입법방식의 형식적 기준에 의한 법적 지위로 나누어 살펴본 뒤에 나름대로의 견해를 제시해 보려고 한다.

(1) 실질적 기준에 의한 법적 지위

고용보험법의 목적과 내용은 실질적으로 보면 고용안정과 실업급여의 보장이다. 그 중에서 고용안정의 헌법적 기초는 헌법이 보장한 근로의 권리에 대해 “사회적, 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진”에 노력하여야 할 국가의 의무(제32조 제1항)를 보다 구체적으로 실현하려는 데에 있다. 고용증진에 관한 국가의 헌법상 노력의무를 이행하기 위하여 제정된 고용정책기본법은 “노동시장의 효율성의 제고와 노동력의 수급균형을 도모하여 고용의 안정”에 이바지함을 목적으로 하고(제1조) 이를 위하여 “고용보험 기타 고용안정과 직업능력개발등”에 필요한 시책을 시행하도록 규정함으로써(제4조 제7호) 고용안정에 관한 각칙규정인 고용보험법에 대하여 통칙규정으로서의 지위를 분명히 밝히고 있다. 따라서 고용보험법의 고용안정 내용 부분은 헌법의 근로권을 구체화하기 위한 고용보장법 체계에 속하며 이는 노동법의 실질적 대상영역이다.¹⁾

고용보험법 중에서 실업급여의 헌법적 기초는 헌법이 보장한 인간다운 생활을 할 권리에 대하여 “사회보장, 사회복지의 증진”에 노력할 국가의 의무(제34조 제1항, 제2항)를 구체적으로 실현하려는 데에 있다. 사회보장에 관한 국가의 헌법상 노력의무를 이행하기 위한 기본사항을 규정한 사회보장기본법은 실업을 사회보장 대상(사회적 위험)으로 포섭하여 이러한 “사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써” 소득을 보장하는 사회보험 체계로 분류하고 있다(제3조 제1호, 제2호). 그러므로 고용보험법의 실업급여 부분은 헌법의 인간다운 생활권을 구체적으로 보장하기 위한 사회보험법 체계에 속하며 이는 사회보장법의 실질적 대상영역이다.

이처럼 그 실질적 내용을 기준으로 살펴 볼 때 고용보험법은 좁은 의미로는 고용보장법과 사회보험법, 넓은 의미로는 노동법과 사회보장법으로서의 병존적 지위와 성격을 함께 누리고 있다고 보아야 할 것이다.²⁾

(2) 형식적 기준에 의한 법적 지위

앞에서 살펴 본 것처럼 고용보험법의 고용안정 부분은 사회보장기본법에서 그 사회보험법의 대상영역으로 삼지 않고 있기 때문에 사회보장법의 총론적 통칙규정

-
- 1) 노동법의 전통적 분류체계는 노동법의 이념을 실현하는 방법에 따라 개별적 근로관계법과 집단적 노사관계법으로 구분하였지만 새로운 체계론은 고용보장법을 제3의 체계로 포섭하고 있다. 고용보장법은 근로자의 근로관계의 성립 및 존속을 보장하고 그 성립이 불가능할 경우에는 이의 대체적 보장을 행하는 노동법의 새로운 범영역으로서 구체적으로는 직업소개, 직업훈련, 해고제한, 실업자 보호 등을 그 대상으로 삼고 있다. 김유성·이홍재, **노동법 I** (서울: 한국방송통신대학교 출판부, 1994), 23쪽.
 - 2) 사회보장법과 노동법의 독자성 및 상호 교착성에 대해서는, 김유성, **한국사회보장법론: 전정판**(서울: 법문사, 1997), 97-99쪽 참조. 또한 사회보장법과 고용보장법의 독자성에 대해서는, 조경배, **고용보장의 노동법적 원리와 구조에 관한 연구**, 서울대학교 박사학위논문(1997. 2), 25-26쪽 참조.

으로서의 사회보장기본법의 성격을 보다 강조하는 입장에 선다면 고용보험법 전체를 사회보장법의 체계로 파악하기는 어려울 것이다.

그러나 헌법상 보장된 인간다운 생활권을 구체적으로 보장하기 위한 이른바 헌법의 구체화법으로서의 사회보장법 체계인 사회보장기본법과 고용보험법은 헌법보다 하위 법률로서 형식적으로는 동일한 법적 효력을 갖기 때문에 고용보험법 및 여타의 사회보장 관련 법률에 대해서 사회보장기본법만을 기준으로 하여 그것이 사회보장법 체계에 속하는지의 여부를 판단해서도 안될 것이다. 그렇다고 하더라도 사회보장법에 대한 총론적 통칙규정으로서의 지위를 가진 사회보장기본법의 내용에 부합되지 않는 개별적 사회보장 법률의 부분에 대하여 어떠한 법적 평가를 해야 할 것인지는 여전히 문제로 남는다.³⁾

그 실질적 내용의 문제는 일단 접어 두고 고용보험법의 입법방식에 따른 형식적 기준에 의하면 이 법은 사회보험법 즉 사회보장법의 체계에 속한다고 보아야 될 것 같다. 왜냐하면 고용보험법의 형식적 구조는 보험당사자(제2장 보험가입자 및 보험관계), 보험급여(제3장 고용안정사업 및 제4장 직업능력개발사업과 제5장 실업급여), 보험재정(제6장 보험료와 제7장 고용보험기금), 권리구제(제8장 심사 및 재심사청구)의 체계를 취하고 있으므로 이는 전형적인 사회보험법의 구조체계에 해당되기 때문이다.

(3) 사건 : 고용보험수급권의 내실화를 지향하는 법적 지위

이처럼 고용보험법은 실질적 내용 면에서는 노동법과 사회보장법의 성격을 동시에 가지고 있지만 고용안정 까지도 굳이 사회보험 방식으로 보장하려는 입법구조를 취하고 있으므로 우리는 그 입법의도를 감안하여 다음과 같은 이유에서 이 법을 사회보장법으로 파악하고자 한다.

근로자의 생활보장은 근로권의 구체적 확보를 통하여 실현되는 것이 이상적이므로 고용보험법의 목적인 고용안정을 사회보장수급권의 일종인 고용보험수급권의 하나로 자리 매김 하여 이를 실업급여수급권과 같은 정도의 구체적 권리인 고용안정수급권으로 확립하는 것이 실효성 있는 방법이라고 생각한다. 그러나 앞으로 살펴 보겠지만 고용안정을 고용보험법의 현단계에서 고용보험수급권자의 구체적 권리로 해석할 수 있을지는 의문이다. 하지만 우리는 사회보장기본법 제4조의 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”

3) 이러한 문제는 우리 나라 입법체계의 각종 기본법과 그 개별법의 관계에서도 많이 대두된다고 생각한다. 우선 이 문제를 사회보장기본법과 개별 사회보장 법률과의 관계로 국한하여 논의한다면 양자는 법률의 형식적 효력은 동일한 것이므로 그 불일치 혹은 충돌의 여부는 결국 상위법인 헌법을 기준으로 그 위헌여부를 판단하여 법적 평가를 해야 할 것이다.

라는 규정을 주목하고자 한다. 이 규정은 기존의 또는 앞으로의 사회보장에 관한 법률이 그 형식적 체계나 실질적 내용에 있어서 사회보장기본법의 기본이념과 원칙에 합치되도록 해야 한다는 ‘사회보장기본법 수호조항’으로 볼 수 있으며 동시에 사회보장수급권의 내실화를 당위적 명제로 내건 미래지향적인 ‘사회보장법 개정의 목표조항’으로서의 의의를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 고용보험법의 고용안정이 앞으로 고용보험수급권으로서의 실질을 갖추도록 해야 하는 것이 고용보험법이 지향하여야 할 목표인 점은 분명하다.

2. 기본원리의 모색

고용보험수급권이 실질적으로 보장되기 위해서는 그 법원리의 기초를 공고히 할 필요가 있다. 이를 위해 사회보장기본법의 이념 및 원칙에 의거하여 고용보험법의 기본원리를 모색하여 보기로 한다. 사회보장기본법의 원칙과 고용보험법의 구조를 기준으로 하여 고용보험 당사자, 고용보험급여, 고용보험 재정, 고용보험 운영 및 전달체계에 관한 기본원리를 각각 도출하여 보도록 한다.

(1) 보편적 보장원리

고용보험수급권은 어떠한 근로자라도 향유할 수 있는 권리인지가 문제된다. 사회보장수급권의 보장은 보편주의를 원칙으로 하지만 “관계법령이 정하는 바에 의하여”(사회보장기본법 제9조) 예외적으로 제한 될 수 있다. 따라서 고용보험수급권도 보편주의적 보장을 원칙으로 하지만(고용보험법 제7조 본문) 고용보험법 또는 그 시행령에 의하여 제한하여도 사회보장기본법의 원리에 어긋나지 않는다.

고용보험법은 이에 따라 일정 범위의 단기적 근로자와 불안정 근로자를 그 적용대상에서 제외하고 있으며(제8조), 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업도 그 당연적용 범위에서 제외하고 있다(제7조 단서 및 동법시행령 제2조 제1항).

따라서 고용보험수급권의 실질적인 향유 주체는 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업의 안정적 근로자이다.⁴⁾ 그러므로 미취업 근로자와 영세사업의 근로자 및 특정범주의 근로자는 고용보험수급권의 주체가 될 수 없으므로 그 범위내에서 보편적 보장의 원리는 일정한 한계를 가진다.

(2) 최저생활 보장원리

고용보험수급권자의 실업급여 수준은 종전 생활을 계속할 수 있는 정도가 되어

4) 이른바 4대 사회보험법 즉 산업재해보상보험법, 의료보험법, 국민연금법, 고용보험법이 그 당연적용 대상을 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업으로 정하고 있는 점은 다 동일하다. 이러한 의미에서 고용보험법의 보편적 보장원리는 상대적으로 충족되었다고 볼 수 있을 것이다.

야 하는지 그렇지 않으면 최저생활을 보장할 수 있는 수준 이상이 되어야 하는지에 관해 그 기준을 정립할 필요가 있다.

사회보장기본법은 그 기본이념을 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장”(제2조)하는 데에 두고 있으며, 이를 위한 사회보장급여의 수준은 최저생활비와 최저임금을 참작하여 결정하도록 하되(제10조 제3항), “국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장 급여수준의 향상에 노력하여야 한다”(제10조 제1항)는 국가의 노력의무를 규정하고 있다. 요컨대 사회보장기본법은 헌법상 보장된 인간다운 생활권을 구체적으로 실현하기 위하여 사회보장급여의 기본수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 확보할 수 있는 수준이어야 하며 이는 곧 매년 공표하는 최저생활비 내지는 최저임금을 그 구체적인 객관적 지표로 삼을 것을 분명히 밝히고 있다.

그러므로 고용보험급여의 수준도 최저생활을 보장하는 수준이어야 함은 물론이다. 고용보험법도 “근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시”(제1조)하도록 규정하고 있는데 이 경우도 최저생활에 필요한 급여라고 해석하는 것이 사회보장기본법의 원칙에 합치된다. 따라서 최저생활 보장의 원리는 고용보험법상 실업급여의 최저기준을 제시할 뿐만 아니라 고용안정급여의 보장수준이 최저생활을 누릴 수 있을 정도가 되어야 한다는 점을 아울러 제시하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.⁵⁾

(3) 국가책임의 원리

사회보장법의 성격상 고용보험수급권에 대한 보장책임을 지는 의무주체는 국가라야 마땅하다. 그러므로 그 국가의 책임이 어느 정도가 되어야 하는지를 밝혀 보아야 고용보험수급권의 실질적인 보장수준을 가늠해 낼 수 있을 것이다.

사회보장기본법은 그 목적에서 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임”(제1조)을 정하고 있음을 분명히 밝히고 있으며 또한 제5조의 국가 및 지방자치단체의 책임이라는 표제의 조항에서 국가는 “국가발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다”는 의무규정을 들으로써 사회보장에 대한 국가책임의 원리를 제시하고 있다. 뿐만 아니라 사회보장기본법은 사회보장제도의 운영원칙에서 국가는 “사회보장제도의 급여수준 및 비용부담등에 있어서 형평성을 유지하여야 한다”(제24조 제2항)고 규정함으로써 사회보장 비용부담에 관한 국가의 형평성 있는 책임을 다시 한번 강조하고 있다.

5) 한병호 교수는, 인간다운 최저생활수준의 실현을 위해서는 “그러한 수준의 보장을 위한 국가의 적극적 급부의 대상과 요보장사고 및 급부의 구체적 내용과 수준이 확정되지 않으면 안된다”고 주장한다. 한병호, 인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문(1993. 2), 218쪽.

그러나 사회보험에 소요되는 비용부담에 대하여 사회보장기본법은 “사용자, 피용자 및 자영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 관계법령이 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다”(제27조 제2항)는 임의규정을 둠으로써 사회보험 재정에 관한 국가의 중립주의를 표방하고 있다. 고용보험법은 고용보험의 관장은 노동부장관이 하도록 하면서도(제4조) 고용보험사업의 관리 운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 국고부담으로 할 수 있다(제5조)는 임의규정을 둠으로써 이 역시 고용보험재정에 대한 국가의 중립주의를 취하게 되어 사회보험 비용부담의 국가책임을 회피하는 사회보장기본법과 같은 입장을 견지하고 있다.

요컨대 고용보험에 있어서 ‘관장은 정부가 하되 비용부담의 책임은 지지 않겠다’는 무책임한 입장을 취함에 따라 고용보험에 관한 국가책임의 원리는 명목적인 장식원리로 변한 셈이다.

(4) 민주적 운영원리

고용보험을 비롯한 사회보장제도의 운영에 있어서 무엇보다도 민주성이 확보되어야 하고 또한 사회보장전달체계도 지역적 균형성과 접근의 용이성이 유지되도록 확립되어야 하는 것은 사회보장수급권의 내실화를 위하여 당연히 요청되는 전제조건이라 볼 수 있다.

사회보장기본법은 “사회보장제도의 정책결정 및 시행과정에 공익의 대표자 및 이해관계인등을 참여시켜 민주성을 확보하여야 한다”(제24조 제3항)고 규정하여 사회보장제도의 민주적 운영원리를 제시하고 있으며 또한 그 운영의 연계성 및 전문성의 고양(제24조 제4항)을 또 하나의 원칙으로 제시하고 있다. 특히 사회보장수급권자가 그 정책결정과 시행과정에 사전적으로 참여하는 이른바 절차적 참여권의 확보야말로 사회보장수급권의 실질적 보장을 위한 중요한 관건이 아닐 수 없다. 또한 사회보장전달체계에 대하여 사회보장기본법은 그것이 “지역적으로 고루 분포되고 기능에 따라 균형이 이루어지도록”하여 “국민이 쉽게 이용할 수 있도록” 마련되어야 한다(제28조 제1항 및 제3항)는 원칙을 내세우고 있다.

고용보험법은 “고용보험의 시행에 관한 주요사항은 고용정책기본법 제6조의 규정에 의한 고용정책심의회 의 심의를 거쳐야 한다”(제6조)는 운영원칙을 정하고 있으나 고용보험의 전달체계에 대하여는 아무런 규정을 하지 않고 있다. 다만 고용정책기본법이 그 전달체계와 관련하여서 “고용관계법률을 효율적으로 운용하여 근로자의 고용촉진과 사업주의 인력확보가 용이하도록 하기 위하여 지역별로 직업안정기관을 설치, 운영하여야 한다”(제7조)는 의무규정을 두고 있을 뿐이다. 하지만 내실 있는 고용보험수급권의 실효성 있는 보장을 위하여 고용보험법의 흠결부분인 고용보험 전달체계의 지역적 균형성 및 접근의 용이성에 대하여는 사회보장기본법의 원

칙을 보충적용 해야 할 것이다. 왜냐하면 각론적 세칙규정의 흠결부분은 총론적 통칙규정이 보충적으로 적용될 수 있기 때문이다.

III. 문제점과 주요과제

고용보험법의 기본원리를 사회보장기본법을 준거로 하여 탐색해 본 것은 이를 기준으로 삼아 현행 고용보험법의 문제점을 밝혀 내고 그 문제점의 개선방향에 대한 법정책론적 주요과제를 제시하기 위해서이다. 이러한 고찰의 기본시각은 내실 있는 고용보험수급권의 실효성을 확보하려는 데에 두고 있음은 말할 나위가 없다.

1. 문제점의 파악

고용보험법의 가장 근본적인 문제점은 다른 사회보험법과 마찬가지로 국가책임의 원리를 제대로 이행하지 않는 데에서 비롯되는 것이다. 그 결과 고용보험급여의 효율적인 실시를 하기 위한 선행요건인 전달체계가 정비되어 있지 않기 때문에 고용안정급여도 올바르게 실시할 수도 없는 상황이다. 또한 최저생활 보장원리에 따른 실업급여의 최저기준의 확보가 문제되며 아울러 고용보험의 운영원칙에 있어서 민주성의 구체적 담보를 하기가 어려운 상태이다.

이와 같이 고용보험법의 문제점의 파악은 그 기본원리와의 관계 속에서 구조적인 주요쟁점에 국한하고 해석론상의 미시적인 쟁점은 논의의 대상에서 제외하기로 한다.

(1) 국가책임 원리의 허구성

실업급여를 포함한 고용보험사업에 소요되는 비용은 보험가입자인 사업주와 피보험자인 근로자가 부담하는 보험료(고용보험법 제56조)에 전적으로 의존하고 있을 뿐이며 국가는 전혀 부담을 하고 있지 않다.⁶⁾ 국고부담에 관한 임의규정이 있지만

6) 고용보험법 제정당시 국회 노동위원회에서 비용의 국고부담 원칙에 대한 강력한 소수의견이 제기되었고 또한 정부측도 이에 원칙적 동의를 하였지만 결과는 그렇게 되지 못하였다. 당시의 생생한 주장을 듣기 위해 국회 노동위원회 속기록을 살펴보기로 한다. (인용부분의 ... 표시는 필자가 한 것으로 발언내용을 생략한 것임. 이하 같음) 신계륜 위원은 "... 일부 국가에서는 이미 관리운영비 뿐만 아니라 실질적인 돈을 내는 경우에 있어서 노·사·정이 부분적으로 참여하고 있고 정부도 내고 있는 경우를 감안해 볼 때 ... 현행 안에 '관리운영비의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다' 이렇게 애매하게 표현함으로써 사실상 정부가 하나도 관리운영비를 부담 안할 수 있다는 규정을 포함하는 것은 법의 정신에 근본적으로 문제가 있다"고 지적하였다. 특히 김용환 위원은 산업재해보상보험법의 국고부담원칙과의 체계적 통일성을 주장하면서 "... 유사한 성격의 고용보험법 운용을 산재보상보험법에 못지 않은 어떤 의미에서 더 중요한 법률로 체계화하는 것인데 관리운영비 문제도 이것은 국고에서 부담해 주어야 되는 것이

그것도 고용보험급여에 충당되는 비용이 아니라 고용보험사업의 관리 운영에 소요되는 비용에 그치고 있을 따름이다.

이처럼 고용보험사업의 관장, 즉 관리 운영의 주체가 정부이면서도 그 관리 운영의 비용마저도 국가가 직접 부담하지 않는다면 과연 이를 두고 고용보험수급권에 대하여 국가가 책임을 진다는 말이 도대체 성립할 수 있을지 극히 의문스러운 일이다. 도리어 고용보험의 실질적인 책임은 그 수급권자가 스스로 부담하고 마땅히 책임져야 할 국가는 오히려 소극적으로 방임하고 있는 전도된 구조를 취하고 있다. 이와 같은 구조는 분명히 수익자 부담원칙 즉 자기책임 원칙인 시민법원리의 연장에 지나지 않으므로 곧 이는 국가 개입에 의하여 인간다운 생활권을 실현하려는 사회복지법원리와 정면으로 배치되는 것이라고 보지 않을 수 없다.

(2) 고용보험 전달체계의 미비

고용보험급여인 실업급여와 고용안정급여, 즉 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 효율적 실시를 위하여서는 그 전제조건이 되는 고용보험의 전달체계 곧 직업안정기관과 직업훈련기관이 전국적으로 설치되어 있어야 가능하다. 이와 같은 기관이 대도시등 특정지역에 편재됨이 없이 지역적으로 균형 있게 정비되어 있어야 할 뿐만 아니라 동시에 수급권자가 또한 쉽게 이용할 수 있어야 함은 물론이다.

이를 위해서는 국가의 막대한 예산의 뒷받침이 필요하지만 이 경우에도 국가책임의 원리를 아직까지 제대로 이행하지 않고 있다. 이러한 전달체계를 올바르게 확립하지 않은 채 고용보험의 실시를 서둘렀기 때문에 직업안정기관이 담당해야 될 기능을 지금은 지방노동사무소에서 그 실무를 맡고 있는 실정이다. 따라서 고용안정사업과 직업능력개발사업은 현단계에서 그 실효를 거둘 수 있는 토대가 마련되어 있지 않은 셈이다.

(3) 고용안정급여의 권리성 결여

우리가 고용보험법의 기본원리를 논의할 때에 고용보험법상 “고용보험사업”(제 4조)이라고 규정한 것을 굳이 ‘고용보험급여’라 칭하고 그 중 “고용안정사업 및 직업능력개발사업”을 하나로 합쳐 ‘고용안정급여’라고 부른 것은 이를 실업급여와 함께 사회복지수급권의 하나인 고용보험수급권으로 권리구성을 하려는 의도 때문이었다.

원칙이 아닌가? ... 이것은 노동위원회에서 제가 말씀드린 대로 예산의 범위 안에서 이렇게 표현을 하더라도 문맥은 강행규정으로 만들어서 법을 확정하는 것이 도리”라고 발언하였다.

김훈기 노동부 차관도 “... 완벽한 고용보험실시를 위해서 국고부담쪽으로 가야 한다고 봅니다만 ... 이번에 통과시켜 주시면 완벽한 보완을 해 나가고자 합니다”라고 답변하였다. 제165회 정기국회 제10차 노동위원회(1993. 12. 1) 속기록 참조.

그러나 고용보험법은 수급권의 보호라는 표제의 조항에서 “실업급여를 받을 권리는 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없다”(제29조)라고 사회보장기본법의 사회보장수급권의 보호(제12조)와 같은 규정을 함으로써 실업급여의 구체적 권리성을 보장하고 있는 데 반하여, 이른바 고용안정급여에 대해서는 이와 같은 규정을 하지 않고 있다. 뿐만 아니라 고용보험법의 제3장 고용안정사업 및 제4장 직업능력개발사업의 거의 모든 규정형식이 “지원할 수 있다” 또는 “실시할 수 있다”는 임의 규정으로 되어 있으므로 사업주나 근로자가 이를 구체적 권리로 요구할 수는 없다.

따라서 현단계에서는 고용안정급여를 고용보험수급권으로 파악할 수 없으며 그 기본적인 요인은 앞에서 문제점으로 지적한 국가책임 원리의 허구성 및 고용보험 전달체계의 미비에 있다고 본다.

(4) 실업급여수급권 보장의 불평등 구조

실업급여, 특히 그 중에서 구직급여는 최저생활 보장의 원리와의 관계에서 급여 수준의 최저기준이 문제되며 또한 구직급여를 받는 수급권자간의 형평성 유지가 문제로 대두된다.

고용보험법은 구직급여의 수준을 이직일 당시 평균임금의 50%로 정하고(제36조 제1항) 있으나 최저구직급여의 기준을 이직일 당시 최저임금의 70%로 정하고(제36조 제2항) 있으므로 이는 분명 사회보장기본법의 원칙인 최저생활비 내지는 최저임금을 기준으로 한 최저생활 보장의 원리에 어긋나는 것이다.

구직급여의 수준은 이처럼 종전 평균임금의 절반수준으로 확일적으로 정하여지기 때문에 종전 임금의 격차가 구직급여에도 그대로 반영됨으로써 사회보장기본법이 제시한 수급자간의 사회보장급여수준의 형평성 유지(제24조 제2항)를 어렵게 하고 있다.⁷⁾ 물론 이러한 현상은 보험방식을 통한 비례주의를 채택함으로써 빚어진 결과의 산물이다. 이에 대하여 고용보험법은 고액임금을 받은 자의 급여기초임금일액의 상한액을 7만원으로 정하여(제35조 제4항 및 동법시행령 제48조 제1항) 저임금을 받는 자와의 구직급여의 격차를 줄이려 하고 있으나 최저구직급여일액이 최저임금일액보다 낮기 때문에 그 효과는 의문스럽다.⁸⁾

7) 이 밖에도 조성혜 교수는 “명예퇴직자등 장기근속으로 고액의 퇴직금을 수령한 자들에게는 구직급여를 인정하면서 이와 비교가 안되는 소액의 노령연금을 수령한 자에 대하여 구직급여를 감액하거나 전혀 지급하지 않는 것은 형평에 맞지 않으므로 이에 관한 조정이 필요하다”고 지적한다. 조성혜, “고용보험법상 구직급여의 수급요건”, 구조조정과 고용법제의 변화, 한국노동법학회 1998년도 춘계정책토론회(1998. 5), 47쪽.

8) 최저임금 보다 낮은 임금을 받은 저액임금자의 최저구직급여일액은 '97. 9. 1-'98. 8. 31 사이에 이직한 경우 8,316원(최저임금일액 11,880원에 100분의 70을 곱한 금액)이고 고액임금자의 최고구직급여일액은 35,000원(급여기초임금일액의 상한액 70,000원에 100분의 50을 곱한 금액)이므로 그 격차는 거의 4배가 넘는다.

(5) 운영의 민주성 확보의 미흡

고용보험의 민주적 운영을 표방하고 있는 고용정책심의회는 특히 “고용안정과 직업능력개발 및 고용보험에 관련된 주요시책의 수립, 조정 기타 관련 주요정책에 관한 사항”(고용정책기본법 제6조 제2항 제2호)을 심의하고 있지만 그 위원 구성의 비율에 문제가 있어서 과연 민주적 운영의 원리가 구현될지 지극히 의심스럽다.⁹⁾

고용정책심의회는 위원장인 노동부장관을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되는데 위원의 구성비율은 29인의 위원 중 정부대표가 15인(재정경제부등 13개 부처의 차관과 예산청장 및 국가보훈처차장)이고 나머지 14인은 근로자와 사업주를 대표하는 자 그리고 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자이다(고용정책기본법 제6조 제3항 및 동법시행령 제3조). 결국 정부를 대표하는 자는 노동부장관을 포함하여 16인이 되어 전체 위원의 과반수를 넘게 되고 또한 회의는 “재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결”(고용정책기본법시행령 제6조 제2항)하므로 완전히 정부측의 의도대로 결정할 수 있는 비민주적인 일방적 의사결정기구를 구성한 것이다. 이는 고용보험의 민주적 운영의 원리에 정면으로 배치되는 구조이다. 그러므로 정부대표를 15인으로 규정한 고용정책기본법시행령 제3조(98. 3. 16. 개정)는 운영의 민주성 확보원칙을 규정한 상위법률인 사회보장기본법 제24조 제3항에 위반되므로 무효로 보는 것이 마땅하다.

2. 주요과제의 제시

고용보험법의 구조적인 문제점은 크게 보아 두 가지 이유에서 연유하지만 이것도 역시 하나의 이유로 귀결된다고 볼 수 있다. 고용보험재정에 관한 국가의 소극주의가 연쇄적으로 문제점을 파생시키고 또한 입법의 졸속성¹⁰⁾으로 인한 법체계의

9) 같은 취지에서, “구성비율에서도 나타나듯이 근로자의 참여는 극히 소수에 한정되어 있고 또한 기구의 성격이 심의기구에 지나지 않아 실질적으로 영향력을 행사 할 수 없다는 한계가 있다. 적어도 노사정 각 당사자의 입장이 균등하게 대표될 수 있도록 조정되어야 하고 실질적인 참여권이 보장되어야 한다”고 주장하는 견해가 있다. 조정배(1997. 2), 222쪽.

10) 고용보험법의 제정은 당시 국회에서 의사일정에 쫓기는 한편 여야의 정치적 대립 등으로 그 입법의 졸속을 벗어날 수 없었다.

소수의견이 강한 설득력을 갖고 있었지만 의사일정에 쫓겨 고용보험법이 정부원안대로 통과된 경위를 장식화 노동위원회위원장의 다음과 같은 발언을 통해 짐작할 수 있다. “... 실제로 소수의견에 대해 대단히 공감이가는 부분이 많기 때문에 바로 이 자리에서 수정을 해야 되지만 수정을 하기 위해서는 또 관계부처간에 절차를 거쳐야 되는 문제가 있기 때문에 그와 같은 절차를 거치려면 오늘 법제사법위원회를 거칠 수가 없다 하는 얘기입니다. 그래서 추후에 우리 노동위원회에서 다시 고용보험법안을 개정할 때에 이와 같은 소수의견을 반드시 반영하도록 여야간에 합의를 한 것으로 이렇게 해 놓고 소수의견을 달아 가지고 통과시키는 것이 어떻습니까? 신위원님 김위원님 어떻습니까?”. 제165회 정기국회 제10차 노동위원회(1993. 12. 1.) 속기록 참조.

혼란으로 통일적인 법원리의 구축을 어렵게 만든 것이다. 이러한 까닭은 기본적으로 사회보장법원리에 대한 철저한 인식이 결여된 채 정부가 주도하는 행정편의적이고 전시행적적인 입법관행 및 행정부처간의 관료적 이기주의에서 비롯된 것이라고 생각한다.¹¹⁾ 이러한 문제는 비단 고용보험법에만 국한되는 것이 아니라 현행 사회보장 법률 전체에 해당한다고 해도 지나친 말이 아닐 것이다.

이곳에서는 앞에서 지적한 문제점의 개선방향에 대한 주요한 법정책론적 과제를 간단히 제시하여 보기로 한다.

(1) 고용보험재정에 대한 국가의 적극주의 확립

고용보험의 재정에 있어서 국가의 부담을 단계적으로 확대해 나가는 적극주의의 확립이 장기적으로 요구된다. 그렇지 않고 고용보험의 재정을 지금처럼 사업주나 근로자에게 전적으로 의존한다면 이른바 고용안정급여는 형해화될 위험이 많을 뿐만 아니라 그나마 고용보험수급권으로 보호받는 실업급여의 최저기준도 여전히 최저생활을 보장하기 어려워질 전망이다.

결국 전체적으로 보아 사회보장예산을 단계적으로 어떻게 확보해 나가느냐에 따라서 인간다운 생활권을 보장하는, 고용보험을 비롯한 사회보장수급권의 구체적 실현 여부가 달려 있는 셈이다.¹²⁾ 먼저 고용보험사업의 관리 운영에 소요되는 비용을 국고부담으로 하고 다음 단계에서 고용보험의 전달체계 완비와 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 위한 비용을 사업주와 함께 일정비율 부담함으로써 고용안정급여의 실효성을 차례로 담보해 나가야 할 것이다. 그 다음 단계에서 실업에 대한 연대책임의 이행을 위해 실업급여의 보험료를 노·사·정 3자가 공동으로 부담하여 실

그리고 구천서 위원의 다음 발언을 음미해 보면 당시의 국회 상황을 짐작할 수 있을 것이다. “고용보험법은 … 여야의 현안 문제였던 안기부법 개정 등 첨예한 정치적 대립에 묻혀 넘어 갔습니다만…” 제165회 정기국회 제11차 노동위원회(1993. 12. 10.) 속기록 참조.

- 11) 사회보험의 문제점에 관해 윤건영 교수는 “보험제도의 설계에서 관리운영에 이르기까지 보험수요자 중심이 아니라 공급자 중심의 사고가 지배해 왔기 때문”이라고 지적하면서 “특히 정부차원이 아니라 관장부처의 편협한 부처이기주의에 의해 많은 정책결정이 이루어졌기 때문에 국민경제적 효율이 저하되고 보험가입자의 이익이 경시되는 결과가 나타나게 되었다”고 비판한다. 윤건영, “근로자의 소득과세와 사회보험”, 근로소득세제 및 사회보험제도 개선방안, 노사관계개혁위원회 '97 제1차 공개토론회 자료(1997. 5), 15쪽.
- 12) 이에 대해 권영성 교수는 “건강하고 문화적인 생활수준은 특정의 시점에서 그리고 특정한 국가에서 일단 이론적으로 결정되어야 하며 또 결정될 수 있는 것이다(채정경제부, 한국은행 등의 생계비지수등을 참고). 따라서 그 수준은 결코 예산의 유무에 의하여 좌우될 것이 아니라 그것이 예산편성을 지도하고 지배하여야 한다.”고 함으로써 인간다운 생활권 내지는 사회보장수급권의 예산편성에 대한 지도적 규범적 기능의 우위를 강조하고 있다. 권영성, **헌법학원론**, 신판(서울: 법문사, 1998), 565쪽.

업급여 수준을 최저생활 보장의 원리에 맞추도록 해야 할 것이다.

요컨대 국가책임 원리의 실질화를 위하여 보험재정의 적극주의를 실현하는 문제는 한국사회의 기본성격과 직결되어 결코 쉬운 일은 아니지만 언젠가는 우리가 기필코 성취해야 할 당위적 명제임에는 틀림없다.

(2) 법체계와 내용의 통일적 정비

사회보장법률 중에서도 특히 고용보험법은 아직도 형성도상기에 있다고 볼 수 있지만 그 법체계와 내용이 관련 법과 일관된 통일성을 결여하고 있으므로 이의 정비가 하나의 주요한 과제가 될 것이다. 그 정비의 방법으로는 다음 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 현상태의 골격을 유지하면서 부분적으로 정비하는 방법이 있다.

먼저 고용보험법이 관련 기본법, 특히 사회보장기본법의 이념과 원칙에 합치되도록 개정되어야 할 것이다. 그 중에서도 실업급여 수준의 최저생활 보장과 고용보험 전달체계의 지역적 균형성 및 운영의 민주성 확보원칙 등이 중요하다. 실업급여 보장의 불평등 구조 개선은 실업급여에 역비례급여율을 적용하든지 상박하후 또는 임금계층별로 차등 지급하는 방법을 채택하면 가능할 것이다.

고용정책기본법에서 규정하고 있는 실업대책사업의 실시(제28조)는 그 기능이 중요하기 때문에 이를 오히려 고용보험법에서 규정하여 고용안정사업의 내용으로 포섭하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러한 의미에서 종래 직업훈련기본법에 의한 직업훈련의무제도와 고용보험법의 직업능력개발사업의 병행이 문제되었는데 직업훈련기본법을 폐지하고 근로자직업훈련촉진법을 제정(1997. 12. 24. 제정, 1999. 1. 1. 시행)한 것은 부분별 정비의 선례가 될 수 있을 것이다.

둘째, 보다 획기적인 정비방법으로 고용보험을 비롯한 4대 사회보험의 관리 및 운영 체계의 통합을 하나의 과제로 제시할 수 있다. 사회보험법은 서로 연계됨이 없는 채 독자적으로 형성되어 왔지만 다같이 동일한 근로자를 적용대상으로 하면서도 관장부처의 상이로 인한 관리운영 기구의 분립, 관리효율성의 저하, 업무의 중복에서 비롯된 재정의 낭비, 운영의 노사 참여 제한, 특히 공급자 중심의 관리 운영체제로 인한 수급권자의 불이익 감수 등 많은 문제를 안고 있다. 그러므로 이러한 문제를 해결하기 위해 관리 운영기구의 통합이나 단계적인 보험부분별 통합 등 다양한 방안을 강구해 보아야 할 것이다.¹³⁾

13) 사회보험의 관리 운영의 다양한 통합방안을 강구할 때도 이의 실효성을 확보하기 위해서 가장 중요한 것은 역시 국가책임 원리가 구체적으로 실현되도록 하여야 한다. 같은 취지로 “사회보장체계의 완성을 위한 가장 핵심적으로 전제되어야 할 것이 바로 ‘국가의 책임성’이다”라고 주장한 견해가 있다. 한국법제연구원, **사회보험의 통합적 효율적 관리운영을 위한 법제개선방안**(서울: 한국법제연구원, 1995), 196쪽.

IV. 맺음말

이상에서 살펴 본 것처럼 고용보험법의 기본원리는 사회보장기본법을 기준으로 하여 적용대상의 보편적 보장원리, 급여수준의 최저생활 보장원리, 비용부담의 국가책임 원리, 관리운영의 민주성 확보원리로 정립할 수 있다. 이처럼 고용보험법의 기본원리를 정립한 것은 실질적인 고용보험수급권의 실효성 있는 보장을 담보하기 위한 취지에서 비롯된 것이다.

그러나 이러한 기본원리를 기초로 고용보험법의 내용을 분석한 결과 드러난 가장 구조적인 문제점은 고용보험 운영주체인 정부가 보험재정에 관한 소극주의를 취함으로써 국가책임의 원리가 결정적으로 허구화되었다는 현상이다. 국가책임 원리의 허구성으로 인해 고용보험 전달체계의 미비 및 고용안정급여의 고용보험수급권으로서의 권리성 결여 등과 같은 문제점이 연쇄적으로 파생된 것이다. 이 밖의 문제점으로는 실업급여의 소득비례주의로 인한 불평등구조의 심화와 실업급여 수준이 최저임금보다 낮아 최저생활 보장원리에 어긋나는 점, 또한 운영원칙에 있어서의 반민주적인 심의결정구조 등을 들 수 있다. 그러므로 가장 근본적인 향후과제는 보험재정에 관한 국가의 적극주의를 확립하는 것이며 이를 바탕으로 고용보험법의 체계와 내용을 관련법과 연계하여 통일적으로 정비해 나가는 것이 또 하나의 주요과제이다.

이렇게 고찰하여 보면 그 기본원리 중에서 오로지 적용대상의 보편적 보장원리만 한계는 있지만 제대로 실현되고 있으며, 또한 고용보험급여 중에서 실업급여만 미흡한 수준이지만 고용보험수급권으로서의 실질적 보장을 받고 있는 것으로 결론을 내릴 수 있다. 그 이유는 실업급여의 재원은 노사가 부담하는 보험료이므로 이른바 수익자의 자기책임 원칙에 의한 보험재정의 기초가 마련되어 있으며 따라서 그 적용대상을 보편적으로 확대하면 정부는 재원확충의 실리와 보편주의 실현이라는 명분을 동시에 취할 수 있기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

그렇다면 왜 다른 기본원리는 명목적 혹은 장식적 원리로 전락했으며 또 왜 고용안정급여, 즉 고용안정사업 및 직업능력개발사업은 실질적인 고용보험수급권의 지위를 누리지 못하는 것일까. 그 일차적인 책임은 국가에 있다. 왜냐하면 정부는 전혀 예산을 쓰지 않으면서도 도리어 그 운영주체로 군림하면서 오로지 사업주와 근로자가 부담하는 보험료를 재원으로 하여 고용보장과 실업구제라는 현대 복지국가의 두 가지 목표를 동시에 달성하려는 지극히 위선적이고 이중적인 자세를 취하고 있기 때문이다. 이는 곧 한국사회의 이중구조적 성격을 반영하는 것으로서 바로 고용보험법의 구조에도 그대로 투영되어 있음을 지금까지의 고찰로 우리는 분명히 알아차릴 수 있다.

이렇듯 법은 그 사회의 자화상을 그대로 드러내는 투명한 거울인가 아니면 위선의 얼굴을 감추는 분바른 가면인가?

<Résumé>

Legal Principles and Challenging Issues of the Employment Insurance Act

Lee, Heung-Jae*

This Article attempts to draw up the basic legal principles of the Employment Insurance Act(EIA) in line with the Framework Act on Social Security or the Framework Act on Employment Policy, and to analyze some critical problems of EIA. The Article further attempts to suggest fundamental legal agenda to effectively guarantee the right to receive employment insurance benefit(EIB).

The author points out the basic legal principles of EIA as followings: universalism in scope of application, guarantee of the minimum standard of living in the level of unemployment benefit, responsibility of the State in providing necessary funds, and ensuring of democratic aspects in operation of the system by allowing participation of interested persons.

Through examining the contents of EIA in the light of these basic principles, the author argues that the decisive problem of making EIA ineffective was government's irresponsibility of providing funds necessary for the benefit and operation of the employment insurance activities. In reality, not to speak of funds for EIB, government has never provided from its general revenue account even a single penny for the management and operation of the system. Consequently, the right to receive employment security benefit is actually ineffective, because the prerequisites for the employment insurance delivery system such as regional employment security offices or vocational training offices have not been fully established. Furthermore, minimum level of the unemployment benefit falling below minimum wage or minimum cost of living would violated the basic principle of guaranteeing of minimum standards of living.

The author suggests that fundamental agenda indispensable for achieving the EIA's goals are two fold : first, enforcement of government's responsibility in burden of cost, and second, systematic reform of related statutes to promote social equity together with managerial efficiency.

* Professor of Law, Seoul National University

Lastly, he underscores that in case of EIA, government's irresponsible management of insurance funds reflects a hypocritical double-faced characteristics of Korean social structure.