

사회문화법제분석 98-1

IMF 금융지원 이후  
실업문제에 관한 법적 대응  
- 영국을 중심으로 -

崔弘曄



사회문화법제분석 98-1

# IMF 금융지원 이후 실업문제에 관한 법적 대응

- 영국을 중심으로 -

1998. 7

研究者：崔弘曄(先任研究員)



# 목 차

제1장 서 론 .....	5
제2장 영국의 노동시장의 법 .....	11
I. 법적근거 .....	11
II. 실업대책을 위한 개별 제도 .....	14
1. 한시적 고용촉진제도 .....	14
2. 공공근로사업 .....	15
3. 청년고용촉진제도 .....	16
4. 자영업개설촉진제도 .....	18
III. 1990년대의 실업대책 .....	19
1. 담당기관 .....	19
2. 실업자를 위한 훈련과 지원 .....	22
3. 청년을 위한 훈련과 지원 .....	26
4. 취업자의 경력개발과 훈련 .....	28
제3장 영국의 실업보험 및 실업부조법제 .....	31
I. 실업보험 및 실업부조법제 .....	31
II. 법제의 개혁 내용 .....	37
III. 구직자법 제정 이후 .....	42
1. 구직수당 .....	42
2. 수급자격 .....	45
3. 구직수당 요건상 쟁점 .....	49
(1) 취업가능성(Availablity for Employment) .....	49
(2) 적극적인 구직활동(Actively Seeking Employment) .....	52
(3) 구직협정(Jobseeker's Agreement) .....	54
(4) 보수가 있는 노동에 종사하지 않을 것 .....	55
(5) 다른 자격 요건 .....	57

4. 구직 보너스 .....	58
5. 급여의 제한 .....	59
제4장 멕시코의 금융위기와 그 대응 .....	63
1. 멕시코의 경제위기와 IMF금융지원 .....	63
2. 멕시코 정부의 대응 .....	64
3. 정책대응 이후의 경제추이 .....	67
제5장 결론 - 우리나라에 대한 시사점 .....	69
I. 영국의 노동시장법제 .....	69
II. 영국의 실업보험과 실업부조법제 .....	72
부 록 .....	77

## 제1장 서론

작년 12월부터 시작된 경제위기로 인해, 이제껏 보지 못했던 실업률의 급격한 증가를 맞게 되었다. 일자리의 축소와 실업률의 급증은 일자리 파괴(Job Destruction)라고까지 표현되고 있다.

최근의 통계청 발표에 의하면, 1998년 5월중 실업자가 149만2천명으로 150만명에 근접했으며, 실업률도 6.9%에 이르렀다. 통계청의 『경제활동인구월보』에 의하면, 1998년 4월 현재 15세 이상의 노동력 인구는 작년동기에 비해 52만7천명이 증가하여 이전의 증가추세가 계속되고 있으나, 외환위기 이래 노동수요가 급격히 감소하여 1998년 4월의 취업자는 작년대비 109만2천명이 감소하였다. 이에 따라 노동력 인구증가와 취업자 감소를 합하면, 약 161만9천명에게 새로운 일자리가 제공되어야 하는데, 이에 따라 이들 중 다수는 실업자로 나타나고, 나머지는 비경제활동인구로서 노동시장에서 퇴장하고 있다.

심각한 실업의 증가와 관련하여, 이 연구에서는 영국의 실업대책법제에 대해서 소개하고 그로부터 일정한 시사를 얻는 것을 목적으로 한다. 과거 영국의 실업률은 1976~1980년 사이의 평균 4.3%에서 1981~1986년간의 평균 10.1%로 급증한 바 있다. 1976년에 본격화된 경제외환위기 이래 실업률은 지속적으로 악화되어 1985년에는 실업자가 3백만명을 넘었던 것이다. 그렇지만, 1987년부터 실업률이 하락하기 시작하여 1990년에는 5.8%까지 하락하였다. 그뒤에도 불황의 여파로 일시적으로 악화되기도 했으나, 현재에는 5%선까지 하락하여 있다. 이러한 실업의 정도는 유럽 선진국들 중에서도 가장 낮은 축에 속하는 것으로 평가되고 있다.

낮은 실업률 이외에도 영국에 대해서 주목해야 하는 다른 이유가 있다. 그것은 영국이 현재의 우리와 같이 IMF의 금융지원을 받았지만, 이를 성공적으로 극복해 냈다는 데에 있다. 영국은 제2차 세계대전 이전까지 『해가 지지 않는 나라』로서 군림해왔으며, 『요람에서 무덤까지』로 일컫는 세계 최고 수준의 사회복지제도를 갖춘 나라로 알려졌었다. 이러한 영국도 1956년 이후 76년까지 수차례에 걸쳐 IMF 금융지원을 받는 등 최근 동남아 금융위기 전까지만 해도 IMF에 손을 가장 많이 벌린 나라였다. 지난 1947년 IMF가 출범한 이래 1979년까지 영국은 IMF 총여신에서 약 40%를 차지할 정도였다고 한다.

영국에 대한 금융지원 가운데 최근의 것인 1976년의 IMF 금융지원에 대해서 조금 더 소개하면 다음과 같다. 1970년 이후 IMF와 미국 등 서방국가들은 줄곧 영국 정부에 공공부문 축소와 정부지출의 억제를 요구해 왔으나, 윌슨(Wilson) 노동당 정부는 실업문제 악화와 경제성장 둔화를 이유로 정부지출 축소에 반대했다. 그러다 1976년 들어 파운드화 가치가 폭락을 거듭하자 중앙은행이 뒤늦게 시장에 개입했으나, 외환보유고가 이미 현저히 감소된 상황에 직면하게 된다. 1976년 초 외환보유고가 30% 이상 감소하여 외환보유고는 1976년 내내 30~40억달러 수준을 유지했다. 윌슨 노동당 내각은 외환부족 사태를 타개하기 위해 76년 IMF로부터 아무런 조건없이 24억 SDR(특별인출권: Special Drawing Rights)을 지원받았다. 그러나 이 금액은 12월의 IMF 원리상환과 30억파운드로 추정되는 그해 국제수지 적자를 메꾸기에는 턱없이 부족한 액수였다. 그리하여 1976년 12월에 당시 캘러헌(Callaghan) 노동당 내각은 IMF로부터 추가적인 자금지원을 받게 된다. IMF로부터 긴급자금을 지원받기 이전 영국의 외환보유고는 약 25억달러로 줄어들어 있었다. 영국은 이 긴급자금을 지원받는 과정에서 IMF의 요구를 받아들일 수밖에 없었다. IMF와 영국이 체결한 협약에 의하면, IMF는 영국의 국제수지 균형과 인플레이 억제를 위해 향후 2년간 최대 33.6억 SDR(약 39억달러)을 제공하고, 그 대가로 영국정부는 정부지출을 축소하고 경제성장과 물가억제 그리고 통화안정을 위해 재정적자를 대폭 축소할 것을 규정하였다.

IMF 금융지원을 받기 전에 1.63달러까지 떨어졌던 파운드화 가치가 1977년 1월에는 1.71달러 수준으로 회복한 후 1978년 2월에는 1.94달러 수준으로 복귀했다. 그리고 1976년 3, 4월 동안 9.5%이던 대출금리는 이후 계속 상승세를 타다가 그해 11, 12월에는 최고수준인 14%까지 치솟게 되었다. 그러나 정부의 긴축통화정책에 힘입어 금리는 계속 내리막길을 걸어 77년 하반기에는 6.1%까지 기록하게 된다. IMF 지원 전후 금리가 매우 불안정하게 등락했음을 알 수 있는데, 금리가 예전수준으로 복귀하는 데에는 약 1년이라는 시간이 소요되었다.

IMF 자금지원 이후 긴축정책으로 1년여만에 각종 경제지표가 외형적으로는 개선되었음에도 불구하고 IMF 조건을 이행하는 과정에서 캘러헌 내각은 부처간 갈등은 물론 그들의 정치적 기반인 노동조합과 노동자로부터 강력한 저항에

부딪치게 된다. 공공지출 축소로 인해 부처간에 예산확보를 둘러싼 갈등이 심화되고 노동자들의 실질 가처분 소득이 상당히 감소하게 되어 노동당 정부에 대한 지지도가 급속히 하락했다. 특히 정부의 긴축정책에 불만을 품어왔던 영국노조(TUC)는 임금인상폭을 둘러싸고 노동당 정부와 갈등을 빚게 되었다.

그 결과 영국의 현대사에 기록될 『불만의 겨울』(winter of discontent)이 발생하게 된다. 1978년 9월 포드 자동차 회사의 파업을 시발로 1926년 이래 최대의 총파업이 시작되었고, 1979년 봄 150만명의 공공부문 노동자들이 임금인상을 요구하며 24시간 파업에 돌입함으로써 영국 전역의 공공기능이 마비되는 무정부상태에 빠지게 된다. 이러한 일련의 사건 속에서 노동당 내각에 대한 불신임 결의안이 통과되고, 1979년 5월 총선이 실시되었는데, 여기에서 대처의 보수당이 노동당을 누르고 압승을 거두게 된다.

대처정부는 1979년 이후 이른바 영국병의 치유를 위해 대대적인 구조개혁 작업에 착수했다. 시장경제의 원리에 입각한 『작고 효율적인 정부』를 지향하여 80년대 내내 산업구조의 조정, 공기업의 민영화, 노동시장의 개혁, 노조활동의 제한, 금융분야의 개혁, 정부조직의 혁신, 외국인 직접투자의 유치 등 대대적인 개혁을 계속하였다.

당초에 이번 연구는 영국과 멕시코의 실업대책법제를 모두 소개하는 데에 목적이 있었다. 영국뿐 아니라 멕시코도 최근에 IMF 금융지원을 받았고 그 위기를 극복했다는 점 때문이다. 그러나 연구조사의 과정에서 영국을 중심으로 한 조사를 하게 되었다. 거기에는 영국의 법제가 스페어권인 멕시코보다도 상대적으로 접근이 용이했던 점이 작용했다. 또한 영국의 경우에는 『법의 지배』의 전통이 확고하여 국가정책에서 차지하는 법제도의 위치가 중요하기 때문에, 영국의 법제를 소개하는 것이 더욱 의미있을 것이라고 생각했다. 다만, 멕시코에 대해서도 그동안 모아왔던 자료와 스페인어 번역자료를 뒤에 첨부하였다.

실업대책에 관한 법제라고 할 경우에는 바라보는 관점에 따라 그 해당범위가 달라질 것이다. 그렇지만, 실업문제에 대해 직접적으로 관련되어 있는 범영역에 한정해 본다면, 크게 두가지 영역이 있다고 생각한다. 하나는 노동시장의 법이며, 다른 하나는 실업시의 소득보장에 관한 법이다.

먼저, 노동시장의 법은 직업안정, 직업지도, 직업훈련에 관한 법을 포함하는 범영역이라 할 수 있다. 원래 노동시장이라 함은 다의적이고 불명확하지만, 불

특정 다수의 사업주와 근로자간에 성립하는 求人, 求職의 시장(外部노동시장)의 의미로 사용되고 있다. 이 노동시장에 대해서는 구인구직과정에서 근로자를 보호하고 그 구직을 촉진하며, 기업에 유효한 노동력을 공급하기 위한 법규제가 이루어진다. 아울러 외부노동시장에 대한 법규제의 유효성을 높이기 위해서는 기업내의 고용을 안정시키고 기업내의 노동력 육성을 촉진하는 법률정책과 결합해야 한다. 그런 의미에서 기업외의 노동시장을 중심으로 기업내의 노동시장을 포함하여, 그에 대한 법규제를 노동시장의 법이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

다른 하나는 실업시의 소득보장에 관한 법영역이다. 즉 일할 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 사람에 대해서도 일정한 소득을 보장해야 하는 목적을 가지는 법영역이다. 여기에는 급여수급인의 각출을 전제로 하는 실업보험과 그러한 각출을 전제로 하지 않는 실업부조가 있다. 실업보험의 개념은 우리에게 익숙하지만, 실업부조의 개념은 비교적 낯설다. 실업부조는 실업으로 평균소득이 일정수준 이하로 떨어진 저소득층에게 일정액의 수당을 지급하는 공공부조제도로 다수의 선진국이 이를 도입하고 있다.

우리나라의 고용보험법은 위의 소득보장과 노동시장 모두에 관계되는 법이라 할 수 있다. 한편으로 실업자에 대해 실업급여를 지급함으로써 소득보장에 대해 규율하고 있으면서도, 다른 한편으로는 고용안정사업과 직업능력개발사업을 정하고 있다. 여기서 후자의 영역은 소득보장이 아니라 노동시장에 대한 법과 관련된다. 이 글에서는 영국의 실업대책법제를 위의 구분에 의하여 크게 두 가지로 정리하고자 한다.

그동안 영국의 실업대책 법제에 대한 소개는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 영국의 노동법과 관련한 몇 가지 소개들은 있었으나, 그것은 대체로 집단적 노사관계법에 관한 소개이며, 노동시장에 관한 법이나 실업보험법 등에 관한 것은 아니었다. 노동법이나 노동문제를 전공하는 사람들이 단체협약이나 샵(shop)제도 등에 대해서 소개하는 데에 주력했었다. 실업대책은 이제까지의 관심사가 아니었기 때문이다.

그리고 법학 전체로 보아서도 영국의 법제에 대한 소개는 미흡하다. 국내에는 영미법 교과서들이 많이 나왔으나, 영국보다는 미국의 법에 대한 소개서라고 해도 과언이 아니다. 그런 까닭에 영국법의 체계나 법률용어를 이해하는 데

---

1) 菅野和夫, 『労働法』, 第4版, 1997, 31면.

에 많은 장애가 존재했다.

따라서, 이러한 제약 아래에서 이루어진 이번 연구는 그런 의미에서의 한계와 의의를 동시에 가지고 있다. 영국의 노동시장에 대한 법이나 실업보험법에 대한 본격적인 조사라는 의의를 가지고 있지만, 前後左右의 관련 법체계에 대한 조사나 법제의 실태에 대해서는 충분한 조사연구가 이루어지지 못했다. 앞으로 더 많은 연구가 필요한 영역이라고 본다.



## 제2장 영국의 노동시장의 법

### I. 법적근거

실업자를 대상으로 한 소득보장제도가 실업자를 사후적으로 구제하는 제도인데 비해, 노동시장에 관한 법제도는 실업을 미연에 방지하거나 그것을 줄이는 것이라고 할 수 있다. 영국에서는 1911년에 실업보험이 도입되기 이전에, 1909년에 직업소개소가 전국적으로 정비되고, 또 그 이전에도 실업자를 대상으로 한 공공사업이 적은 부분이지만, 행해져 왔다. 그렇지만, 2차대전 이후에는 오랜 기간에 걸쳐 완전고용이 계속되었기 때문에, 특정지역에 대한 개발원조정책(예를 들면, 1966년의 선별적 고용세와 그것을 자금으로 한 1967년의 지역고용장려금제도)을 제외하고는, 이렇다할 노동시장의 법규는 채택되지 않았다.

영국에 있어서 노동시장에 관한 입법정책이 본격화된 것은, 산업구조가 크게 전환하여 실업자가 급증한 1970년대에 들어서부터이다.<sup>2)</sup> 석유위기등의 경제사회의 변화와 노동시장의 움직임에 신속하게 대응하는 고용, 훈련행정의 확립을 지향하여, 1973년 7월에 『고용및훈련법』(Employment and Training Act)이 성립하였다.

바로 이 고용및훈련법이 실업대책과 관련하여 중요한 법률이다. 1973년에 제정되었지만, IMF 금융지원의 시기를 지나서 현재까지도 고용확대, 직업소개, 직업훈련의 정책을 수립하는 데에 있어서 중요한 근거가 되고 있다. 1981년 고용및훈련법, 1988년 고용법, 1993년 노동조합개혁및고용권법 등에 의해 1973년법의 내용이 일부 개정되었으나, 주요한 내용은 그대로 유지되고 있다.<sup>3)</sup>

1973년 고용및훈련법에 의한 중요한 변화의 하나는 인력개발위원회(MSC: Manpower Service Commission)가 고용부(Department of Employment) 내의 독립된 기관으로 설치된 것이다. 이 인력개발위원회는 정부뿐 아니라 노동조합측(TUC)과 사용자단체측(CBI)에서 참가하여 노사정 3자의 대표로 구

2) 1960년대에도 노동시장에 관한 입법이 없었던 것은 아니다. 1964년 직업훈련법(Industrial Training Act)은 사용자에게 직업훈련분담금을 부과하고, 산업별로 직업훈련위원회(Industrial Training Board)를 설치하여 훈련실시 등을 담당하도록 하였다. 그러나 1973년 고용및훈련법처럼 포괄적이고 적극적인 법령은 아니었다.

3) CANS Trust, *Citizens Advice Notes*, 1998, p.851.

성되었다. 그 이후 인력개발위원회(MSC)를 중심으로 직업소개 서비스와 직업 훈련 서비스가 정비되고, 나아가 실업자를 대상으로 한 특별고용대책이 계획되었다. 1975년 고용기회창출계획(Job Creation Programme), 1978년에 개시된 특별임시고용사업(Special Temporary Employment Programme)과 청년고용기회사업(Youth Opportunities Programme)도 인력개발위원회에 의해 이루어졌다. 이 인력개발위원회는 대처정부에 의해 1988년에 폐지될 때까지 실업대책에서 주요한 역할을 한다.

한편, 영국이 IMF 금융지원을 받은 직후인 1977, 1978년에 특별히 제정한 법률이 있다. 그것이 바로 고령자조기퇴직장려금법(JOB RELEASE ACT 1977)과 고용보조금법(EMPLOYMENT SUBSIDIES ACT 1978)이다. 고령자조기퇴직장려금법은, 고령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위해 근로자를 지원하기 위한 법률인데, 후술하는 「고령자조기퇴직장려금제도」(Job Release Scheme)와 「시간제근로장려금제도」(Part Time Job Release Scheme)가 이 법에 근거한 것이다.<sup>4)</sup> 고용보조금법은, 실업의 폐해를 줄이기 위한 수단으로 사용자에게 여러 보조금을 지급할 수 있도록 하는 법률이다.<sup>5)</sup>

개별적인 제도를 살펴보기에 앞서서 1973년 고용및훈련법의 기본 규정을 먼저 소개한다. 고용및훈련법은 잉글랜드와 웨일즈에서의 주무장관(secretary of state)<sup>6)</sup>의 직무를 설정하고 있다. 주무장관은 사람들이 그들의 연령과 능력에 맞는 일자리를 선택하거나, 그것을 위해 훈련하거나, 일자리를 획득하거나 유지하도록 돕기 위하여, 그리고 사용자들이 적당한 근로자를 채용하도록 지원하기 위하여, 적당하다고 생각하는 다음의 조치를 취해야 한다(법 제2조제1항 참고).

---

4) 이 법률 아래에서는 여러 승(Orders)이 만들어졌다. 예를 들어, '1977년 고령자조기퇴직장려금법에 관한 1987년 (연장)영', SI 1987/1339(본 조에 대해서 그 효력을 1988년 9월 29일까지 유지하는 영)을 들 수 있다. IMF 금융지원 당시에도 승이 있었을 것이나, 찾지 못했다.

5) 자세한 내용에 대해서는 이 책 말미의 (부록2)를 참고. 이 법률아래에서도 여러 승(orders)이 만들어졌다. 예를 들어, '1988년 북아일랜드 고용보조금에 관한 (연장)영', SR 1988/402; '1978년 그레이트 브리튼 고용보조금법에 관한 1988년 (연장)영', SI 1988/2229를 들 수 있다.

6) 여기에서 주무장관(secretary of state)이라 함은, 고용부장관(secretary of state for employment)을 의미한다. 그렇지만, 현재에는 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)의 장관을 의미한다. 1995년 7월의 내각개편을 통해 교육부와 고용부는 하나로 통합되었기 때문이다.

그러한 조치에는,

(a) 그레이트 브리튼(북아일랜드를 제외함)에서 실업자를 위한 임시 고용을 제공하기 위한 조치,

(b) 여성이나 장애인들이 이용할 수 있는 고용과 훈련을 위한 기회를 증진하도록 하는 조치,

(c) 이 조항의 (a)호에 따른 제한 아래에서 영국(United Kingdom)등에서의 고용 및 훈련과 관련하여 이루어지는 조치,

(d) 보조금(grant)이나 대출금(loan) 기타 다른 방법으로 주무장관이 그 조치에 따르는 시설의 제공자나, 그러한 시설을 이용하는 사람들, 그리고 그 조치 아래에서 특정되거나 결정된 다른 사람들에게 지불하기 위한 규정,

(e) 그 조치의 상대방 그리고 그러한 시설을 사용하는 사람들이 주무장관에게 지불하는 것에 관한 규정,

(f) 위의 이 조 제1항에서 논한 그러한 사항들에 관한 지원이 주무장관이 아닌 다른 사람들에 의해 제공되도록 보장하기 위한 조치

들을 포함할 수 있다(고용및훈련법 제2조제2항). 위 조항이 바로 현재까지도 고용확대, 직업소개, 직업훈련의 정책을 수립하는 데에 있어서, 근거가 되는 것이다.

그리고 1973년 고용및훈련법의 제8~10조는 잉글랜드, 웨일즈 그리고 스코틀랜드의 직업관리서비스(careers services)에 관하여 다루고 있다. 1973년 법(대체됨) 제8조에 의하면, 직업교육을 받고 있는 사람들이 다음 사항을 결정하는 것을 지원하기 위해 적절한 서비스의 제공을 보장하는 것도 주무장관의 의무이다.<sup>7)</sup> (a) 그들이 교육을 중단할 때, 그들의 능력과 관련하여 어떠한 고용이 그들에 적당하고 유용할 것인지 (b) 그들이 그러한 고용에 적응하기 위해 어떠한 훈련이나 교육이 요구되거나 유용할 것인지에 대한 지원이다. 아울러 직업교육을 그만두는 사람들이 위의 고용, 훈련 그리고 교육을 받을 수 있도록 지원하는 것도 주무장관의 의무이다.

1973년법(대체됨) 제9조에 의하면, 고용부장관은 관련된 직업교육을 받고 있지 않은 사람들을 지원하기 위해 적당한 서비스의 제공이나 적당한 서비스의 소개를 보장할 권한을 가진다.

---

7) 노동조합개혁및고용권법(1993년) 제45조에 의해 이 서비스의 제공자가 바뀌었다. 종전의 지방교육관청(local education authorities)을 대신하여 주무장관이 직업관리서비스를 제공하게 되었다.

아래에서는 『1977년 고령자조기퇴직장려금법』과 1973년의 고용및훈련법을 근거로 하여 이루어진 실업대책을 개별적으로 살펴본다. 이들 실업대책은 1976년 IMF 구제금융과 1979년 대처정부 집권 이후에 취해진 것이다. 한편, 1990년대 이후의 실업대책에 대해서는 항을 달리하여 서술한다.

## II. 실업대책을 위한 개별 제도

### 1. 한시적 고용촉진제도

#### (1) 고령자조기퇴직장려금제도(Job Release Scheme)

고령근로자를 대상으로 그들이 조기퇴직을 하고, 사용자가 그 결원을 실업자 가운데서 보충하는 경우 고령퇴직자 본인에 대해 수당을 지급하는 제도이다. 그 근거가 된 법은 앞에서 소개한 『1977년 고령자조기퇴직장려금법』(Job Release Act 1977)이다. 대상이 된 고령자는 연금수급연령(pensionable age) 이상의 근로자이다. 이에 따라 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세 이상의 고령자가 이 법과 『1975년 사회보장법』 제27조제1항 등에 의해 대상이 되었다. 이 법은 1977년 3월 30일 여왕의 재가를 받아 발효되었으며, 효력기간이 한정된 限時法이었다.<sup>8)</sup>

#### (2) 시간제근로장려금제도(Part Time Job Release Scheme)

62~64세의 남자 및 59세의 여자고령근로자로서 시간제근로자로의 변경을 희망하는 자에 대해, 사용자가 시간제노동으로의 이행에 의해 생기는 일자리를 실업자로 보충하는 것을 조건으로 급부금을 지급하는 제도이다. 위의 고령자조기퇴직장려금제도(Job Release Scheme)와 그 제도적 취지를 같이 하는 이 제도는 1983년 1월부터 1985년 3월까지 한시적으로 실시되었다. 위의 급부금을 수령하는 자는 파트타임 소득 이외의 소득을 얻는 것이 금지된다.

#### (3) 임시단시간근로보상제도(Temporary Short Time Working Compensation Scheme)

생산활동 정체에 의해 단시간근로를 하지 않을 수 없게된 근로자의 임금을

---

8) 자세한 내용은 부록1의 Job Release Act와 그 번역을 참고.

보상해주는 제도이다. 잉여 근로자를 해고하지 않고 단시간 고용으로 대처하는 사용자에게 대하여 6개월간 대상자의 노동손실일수에 대한 소정임금의 50% 및 국민보험 각출금을 보상하는 제도이다. 이 제도는 1978년 5월부터 실시되었으며, 80년대 들어 더욱 확대되었고 1984년 3월 폐지될 때까지 약 90만명의 고용을 확보하는 데에 크게 기여하였다.<sup>9)</sup>

## 2. 공공근로사업

오일쇼크가 절정일 때에 집권중이었던 노동당 정부아래에서 이 특별고용대책이 개시되었다. 먼저, 인력개발위원회(MSC)는 1975년에 고용기회창출계획(Job Creation Programme)을 실시하여 24세 미만의 청년실업자 및 50세 이상의 고령실업자를 대상으로 공공사업을 통해 구제대책을 실시하였다. 또 1978년부터는 19세 이상의 성인 장기실업자를 대상으로 확대한 특별임시고용사업(Special Temporary Employment Programme)이 실시되었다.

대처 정부에 들어서도 인위적인 실업대책을 사용하지 아니하고 인플레이 억제정책을 강력하게 추진하였다. 그러나 그 결과 1980년대에 들어 실업자가 격증하자, 정부는 MSC의 실업대책예산을 증액할 수밖에 없게 되었다. 앞의 특별임시고용사업(Special Temporary Employment Programme)을 잇는 프로그램으로서 1981년에 지역취업사업(Community Enterprise Programme)이 발족하여, 그 규모는 특별 임시고용사업을 상회하는 것으로 되었다. 또 그것은 1982년에 새로이 지역고용사업(Community Programme)으로 바뀌어, 그 참가자수도 4배로 팽창하였다.

특히 그 예산규모 및 참가인원 수에 있어서 가장 중요한 제도는 지역고용사업(Community Programme)이다. 이 제도는 6개월 이상 실업중인 18~24세의 청년 및 1년 이상 실업중인 25세 이상의 성인을 대상으로, 최고 1년간에 걸쳐 지역사회에 공헌하는 사업(예를 들면, 개간, 공원조성, 장애인과 노인의 원조 등)을 계획하여, 그것에 참가한 자에게 지역의 실정에 대응한 임금을 지

---

9) 이밖에도 고용촉진정책으로 들 수 있는 것은 다음과 같다. 1975년부터 잉여인원정리를 방지하기 위해 임시고용보조금제도(Temporary Employment Subsidy)와 1983년에는 도입된 작업분할제도(Job Splitting Scheme)가 있다. 작업분할제도는 1사람의 작업을 둘로 나누어 실업자를 채용한 사용자에게 장려금을 지급하는 제도이다.

불하고, 동시에 훈련기회도 제공하는 것이다. 이 제도는 지역별로 이루어졌으며, 지방자치단체가 이들을 시간제로 고용하였다. 1986년 9월 기준으로 약 23만 5천명이 여기에 참가하여(다음의 표), 그 예산규모도 MSC 예산의 30% 가까이 차지하기에 이르렀다.

\* 주요 실업대책의 참가인원수

(단위: 1,000명)

	1986.3.	1986.6.	1986.9.
자영업개설원조수당제도(EAS)	55	60	66
사회활동사업(Community Industry)	8	8	8
지역고용사업(Community Programme)	200	221	235
고령자조기퇴직장려금제도(JRS)	43	37	32
작업분할제도(Job Splitting Scheme)	0.27	0.27	0.25
청년고용조치(Young Workers Scheme)	55	27	11
청년고용촉진사업(New Workers Scheme)	-	-	17
Restart Interview	-	-	260
청년훈련계획(Youth Training Scheme)	277.548	280.194	360.439

자료: Employment Gazette, 1986년 각호; 社會保障研究所 編, 『イギリスの社會保障』, 東京大學出版會, 1991년, 120면에서 재인용

### 3. 청년고용촉진제도<sup>10)</sup>

청년고용촉진제도로서는 노동당정권 아래에서 1978년에 도입된 『청년고용기회사업』(Youth Opportunities Programme)이 1983년에 『청년훈련계획』(Youth Training Scheme)으로 변경되고, 그것은 1980년대 전반기의 인력개발위원회 예산의 40% 가까이를 점하는 최대의 프로그램이었다(위의 표 참고). 이 계획 이전까지만 해도 고용보조금을 지급하는 방법이 주된 방안이었으

10) 청년고용촉진제도와 자영업개설촉진제도는 下平好博, “失業保險と勞働市場政策”, 社會保障研究所 編, 『イギリスの社會保障』, 東京大學出版會, 1991(初版 1987), 118면 이하를 참고함.

나, 청년훈련계획 실시 이후에는 직업훈련 제공에 중점을 두게 되었다.

청년훈련제도(YTS)의 전반적인 운영책임은 인력개발위원회가 담당하며, 구체적인 실시는 보수당의 취향에 맞는 일종의 계약에 의해 이루어지도록 하였다. 즉 인력개발위원회는 훈련대행기관(Managing Agents)과 계약을 하고, 대행기관은 사용자 또는 교육기관과 계약을 체결하여 이들이 실제훈련을 실시하도록 하였다. 여기서 흥미로운 점은 사용자를 훈련실시자로 포함시킨 것이다. 이는 신규 노동력을 일단 훈련생으로 받아 소정의 기능을 습득시킨 후 정규직으로 채용하도록 하는 것을 의도하고 있다는 점에서 전통적인 도제제도의 틀이 유지되고 있다고도 볼 수 있겠다.

이 청년훈련계획(YTS)은 16세의 모든 졸업자(school leavers)와 17세의 모든 실업자를 대상으로 반항구적인 직업훈련 프로그램으로서 준비된 것이며, 이미 취직하고 있는 16세의 졸업자에 대하여도 직업훈련기회를 제공하였다. 16세의 참가자에는 초년도 주 27.30파운드의 수당(비과세)이, 차년도부터는 주 35파운드의 수당이 각각 지급되었다. 또, 1년 코스에 참가한 17세의 자에게는 최초의 3개월간에 주 27.30파운드의 수당이, 나머지 9개월간에는 주 35파운드의 수당이 지급되었다. 1986년 10월을 기준으로 약 35만명의 청년이 여기에 참가하여, 이것을 수료한 청년의 반수 이상이 그후 상근 업무에 종사하였다.

한편, 직업훈련 실시와는 별도로 청년 고용을 위한 임금보조제도가 개발되어 왔다. 1982년부터 18세 미만의 미취업경험자를 고용하는 사용자에게 대하여 임금의 일부를 보조하는 청년고용조치(Young Workers Scheme)가 개시되고, 임금보조에 의해 청년실업자의 고용기회를 확대하는 시도도 이루어졌다. 다만, 이 제도는 영국 경제가 정체한 원인이 고임금에 있다고 결정한 대처정부의 저임금장려책의 일환으로서 만들어진 측면도 강하며, 최저임금수준 이하의 저임금체제를 정착시키는 것이라고 하여 노동단체로부터 강한 반발에 부딪혔다. 이 당시의 청년고용조치는 주급이 40파운드 미만으로 18세미만의 청년을 고용한 경우에 주 15파운드의 임금보조를, 또 주급이 40~45파운드로 청년을 고용한 경우에 주 7.5파운드의 임금보조를 사용자에게 지급하는 제도인데, 저임금노동을 묵인, 장려하는 정책이라고 할 수 있었다. 나아가 청년훈련계획이 정비되어 16~17세그룹에 집중적으로 직업훈련이 실시되고 있던 현실에서는,

그것과 중복하는 부분도 많고, 그 때문에 1986년 9월부터 청년훈련계획의 수료자로 適職을 획득하지 않은 18~20세의 청년을 대상으로 한 청년고용촉진사업(New Workers Scheme)으로 대체되었다. 청년고용촉진사업 아래에서는, 20세 미만의 청년을 주급 55파운드 이하로, 또 20세의 청년을 주급 65파운드 이하로 고용된 경우에, 그 사용자에게 종업원 1인당에 대하여 주 15파운드의 임금보조를 지급하는 것이었다.

또 이들 이외의 청년실업대책으로는 1973년부터 시작한 사회활동사업(Community Industry)이 있다. 이 제도는 17~19세의 특별한 직업상의 장애를 가진 실업자를 대상으로 자선단체가 운영하는 지역 취로사업에 임시의 고용기회를 제공하는 것이다.

#### 4. 자영업개설촉진제도

대처정부 아래에서는 실업자를 자영업자로 바꾸기 위해, 자영업개설촉진정책이 적극적으로 이루어졌다. 이것은 단순히 『실업자』를 줄여서 『자영업자』로 전환하는 것뿐만 아니라, 신설된 자영업으로부터 새로운 고용기회가 창출되는 것을 기대하는 것이다. 따라서 이때까지 노동공급제한정책과는 그 성격이 다르고, 대처정부 아래에서 발생한 하나의 새로운 정책방향이라 할 수 있다. 구체적으로는 자영업을 개설한 자에게 경영 어드바이스를 비롯하여 은행용자의 보증에 이르기까지 각종의 제도가 준비되었다. 그렇지만, 여기에서 특히 중요한 것은 1983년부터 개시된 『자영업개설원조수당제도』(Enterprise Allowance Scheme)이다. 이 제도는 18세부터 연금지급연령까지의 사람으로 실업보험이나 보충급여를 받으면서 8주간 이상 실업중인 자를 대상으로 이들이 자영업을 개설하려는 경우에 주 40파운드의 수당을 그들의 급부와 교환하여 1년간(52주간)에 걸쳐서 지급하는 것이었다. 또 그것을 신청할 수 있는 조건의 하나로서 적어도 1,000파운드의 자본금을 준비한 것이 의무지워져 있었다. 제도가 시작한 처음에는 그 이용자도 적었지만 이전의 1,000파운드의 자본금을 준비한다고 하는 조건이 동액의 은행 차입으로 충분하다는 조건으로 완화된 이후, 이용자가 급증하였다. 그리고, 1986년 10월을 기준으로 약 6만 8,000명의 실업자가 이 제도를 이용하였다.

기타 자영업개설원조제도로는 small business에 관한 각종의 정보를 제공하는

소기업 서비스(Small Firms Services), 자영업자에 대한 은행융자(최고 7만 5,000파운드)를 정부가 70%까지 보증하는 융자보증제도(Loan Guarantee Scheme), 나아가 세계상의 우대조치를 통하여 소기업의 투자원조를 하는 사업확장원조제도(Business Expansion Scheme) 등이 있다.

### Ⅲ. 1990년대의 실업대책

#### 1. 담당기관

1980년대말에 보수당정부는 인력개발위원회(MSC)의 역할을 점차 축소하였다. 1987년에 고용부는, 고용에 대한 직무와 일선의 취업알선기관인 직업센터(Job Centre)와 관련된 직무를 인력개발위원회로부터 되찾아온다. 인력개발위원회는 직업훈련과 특별조치를 위한 직무를 계속 유지하였으나, 1988년 고용법(Employment Act 1988)의 결과에 따라 직업훈련위원회(Trainig Commission)로 명칭을 바꾸었다. 그 해 말경에는 고용부장관은 직업훈련위원회의 직무를 고용부로 복귀시키면서, 직업훈련을 담당할 기구로 직업훈련청(Training Agency)을 만들게 된다.<sup>11)</sup>

한편 1990년에는 직업소개, 실업보험분야의 집행기관으로서 고용서비스청(ES: Employment Service)을 설치한다. 고용서비스청은 실업자등이 일자리를 획득하도록 지원하고 사용자들의 구인을 충족시키는 역할을 하며, 아울러 실업자에게 급여를 지급하는 책임을 졌다. 이 고용서비스청의 직원과 예산은 고용부 소속으로 되었다. 80년대 후반부터 보수당정부는 행정운명을 효율화하여 행정서비스의 질을 제고할 목적으로 정책입안기관과 집행기관을 분리하게 되는데, 고용서비스청(Employment Service)과 직업훈련청(Training Agency)도 그러한 흐름속에 있는 것 같다.

구체적으로는 고용부장관과 고용서비스청장은 고용부가 입안한 정책에 따라서 매년 몇명의 실업자를 취업시키고, 몇명의 실업자를 직업소개 관련 프로그램에 참가시킬 것인가 등의 업무달성 목표를 정한 연간업무협정(Annual Performance Agreement)이라는 계약을 체결한다. 그리고 주무부인 고용부는 고용서비스청의 활동에는 관여하지 않고, 고용서비스청에게는 목표달성을 위한

11) 임무송, 『영국의 노동정책 변천사』, 한국노동연구원, 1997.10, 239~40면.

업무의 자율권이 주어지지만, 고용서비스청장은 고용부장관에게 목표달성 상황에 관한 보고의 의무를 진다. 그 결과 목표를 달성하면 예산은 증액되지만, 달성하지 못하면 예산 감액 등의 불이익을 받게 된다는 것이다.

고용서비스청은 전국적인 직업센터(Job Centres)와 실업급여사무소(Unemployment Benefit Offices)의 연결망을 통해 기능한다. 이들은 점차 고용서비스를 위한 직업센터(Job Centres)의 단일한 연결망으로 통합되어 방문객들에게 일자리를 찾도록 모든 서비스를 보다 쉽게 제공하게 되었다.

직업센터는 구직자와 구인 사용자를 서로 연결해준다. 그들은 국내와 해외의 모든 종류의 직업과 구인에 대해서 다룬다. 어떤 지역에서는 호텔과 케터링 사업에 대해 특화된 부서를 가지고 있으며, 간호 고용서비스센터는 간호원, 조산원 그리고 간호훈련에 관심있는 사람들을 돕기 위한 상담팀을 꾸리면서 전국적으로 활동하고 있다. 고용서비스기관들은 구직자와 사용자에게 여러 가지 형태의 고용, 훈련 그리고 사업기회에 대한 정보와 조언을 제공함으로써 출입구('Gateway')의 역할을 하고 있다.<sup>12)</sup>

고용서비스청은 1997~98년 사이에 약 1,030개의 직업센터를 거느리고, 11억8천8백파운드의 예산을 사용하였다. 1996~97년에는 170만의 실업자에게 일자리를 찾아주었으며, 사람들이 적절한 직업을 찾고 고용과 훈련프로그램을 찾도록 하기 위해 730만회의 인터뷰를 했다.

한편, 스코틀랜드에서는 위와는 다른 체계에 의해 운영된다.

1990년의 기업및신도시(스코틀랜드)법(the Enterprise and New Towns (Scotland) Act)의 제1조에 의해 Scottish Enterprise와 Highlands and Islands Enterprise가 설립되었다. Scottish Enterprise는 특히 스코틀랜드 경제의 발전과 환경의 개선을 목적으로, Highlands and Islands Enterprise는 Highlands and Islands지역의 경제 사회적 발전을 목적으로 한다. 아울러 이들 두 개의 기관은 스코틀랜드와 Highlands and Islands지역에서 Trainig Agency의 역할을 맡게 되었다.<sup>13)</sup>

그것은 1990년법 제2조제3항이, 고용및훈련법이 고용부장관에게 부과되었던 의무와 동일한 의무를 두 기관, Scottish Enterprise 및 Highlands and

---

12) *Guide to Social Services 1997*, 85edition, 1997, Waterlow Information Services Limited, p.127.

13) CANS Trust, op.sit., pp.852~3.

Islands Enterprise에게 부과하였기 때문이다. Scottish Enterprise 및 Highlands and Islands Enterprise는 각각 고용및훈련법 제2조제2항에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 대해 취하였던 동일한 조치를 스코틀랜드에도 취할 의무가 있다. 1990년법 제2조 (4)부터 (7)항까지는 잉글랜드와 웨일즈에 대해 고용및훈련법 제2조 (2)와 (3)항에 의해 만들어졌던 규정과 동일한 규정을 만들었다.

인력개발위원회가 폐지된 후, 영국의 노동시장정책은 더욱 급진적인 변화를 겪게 되었다. 이것을 상징적으로 보여주는 것이 TECs(Training and Enterprise Councils)와 LECs(Local Enterprise Companies)이다. 이들은 각 지역에서 직업훈련 과정을 설계하고 이를 관리하는 역할을 맡는다. TECs와 LECs는 정부, 기업, 훈련생 그리고 훈련을 실시하는 기관의 가운데에서 각 지역의 훈련을 매개하는 업무를 담당하고 있다. TECs와 LECs는 직업훈련체계의 민영화라고도 이야기할 수 있는데, 사용자 주도의 훈련체계를 도입하는 것이다. 이들은 사용자가 이끄는 이사회를 가지는 독립된 기관이다.<sup>14)</sup>

잉글랜드와 웨일즈에서는 TECs(Training and Enterprise Councils), 스코틀랜드에서는 LECs(Local Enterprise Companies)가 설치되었고, 이들이 정부와의 계약을 통해 기술훈련과 해당 지역의 경제발전을 담당하도록 하였다. 이들의 특별한 관심은 직업훈련의 토대를 강화하고, 청년고용의 증진 등을 위해 여러 프로젝트를 이끌고 있다.

각 지역의 TECs는 계약을 통해 정부에 대해 책임을 지고 있다. 지역의 정부 사무소는 TECs와의 모든 정부계약을 관리하고 감독할 책임을 진다. LECs는 공공기관, 즉 Scottish Enterprise나 Highlands and Islands Enterprise와의 계약 아래에서 활동하고 있다.

LECs는 TECs보다 더 광범위한 책임을 지며, 경제적 발전과 환경개선에 대해서도 관장하고 있다. LECs는 또한 정부의 스코틀랜드에서의 훈련프로그램의 실시에 대해서 책임을 지며, TECs와 다르게 업무와 관련된 계속훈련에 대해서는 책임을 지지 않는다.

---

14) TECs의 이사회 구성을 보면 사용자 주도 성격이 더욱 확실하게 드러나는데, 최소한 3분의 2이상은 지역의 기업계 대표로 구성하고 나머지는 교육, 훈련, 경제단체 대표와 TECs의 목적을 지지하는 노조대표로 구성하도록 하였다. 임무송, 앞의 책, 241면.

노동당의 블레어정부가 들어선 이후의 자료에 의하면, 잉글랜드와 웨일즈에는 79개의 Training and Enterprise Councils(TECs)가, 스코틀랜드에는 22개의 Local Enterprise Companies(LECs)가 있다. 최근에는 뒤에서 보는 바와 같이 Investors in People standards를 통해서 투자를 자극하고 있는데, 이에 대해서는 후술한다. 그리고 TECs는 1998년 4월에 새로운 직업훈련 검증체계를 개발하였는데, 현대적 도제계획(Modern Apprenticeships)과 같이 공적으로 지원되는 훈련을 대상으로 하고 있다.<sup>15)</sup>

## 2. 실업자를 위한 훈련과 지원

교육고용부의 Employment Service(고용서비스청)는 실업자들이 적당한 일자리를 찾도록 지원할 주된 책임을 지고 있다. 그 지방사무소인 Job Centres(직업센터)를 통해, 고용서비스청은 다수의 사업계획을 수행하는데, 이들중 몇몇은 특히, 장기 실업으로 분류되는 사람들을 대상으로 하고 있다. 현재 실시 중인 주요한 계획은 아래와 같다.

직업센터는 실업자에게 일자리를 직접 소개하거나 아래의 프로그램을 통해 지원을 제공함으로써, 직업소개 및 상담서비스(Placing and advisory services)를 운영한다. 아래의 프로그램은 CANS(Citizens Advice Notes)의 최근자료를 중심으로 정리한 것이다. 아래의 프로그램은 대체로 단기간 실업자로부터 장기간 실업자를 대상으로 한 프로그램 순으로 나열한 것이다.

### (1) 직업훈련 프로그램(Trainig for Work Programme)

직업훈련 프로그램은 실업자들이 일자리로 복귀할 수 있도록 구직수요와 구인내용에 따른 훈련을 제공한다. 18세부터 59세까지의 연령에 있으며 6개월 이상 실업한 사람들은 훈련을 받을 자격이 있다. 장애인과 같이 특별한 훈련요구가 있는 사람들은 조기에 훈련을 받을 수 있다. 파트타임 훈련도 가능하며, 편부모, 장애인, 受刑者 그리고 가족부양 후 일자리로 되돌아가야 할 사람들에게는 특별한 조치를 취할 수 있다.

위의 프로그램에 의하면 훈련은 무료이며, 훈련생의 이전 급여자격보다 적어도 주당 10파운드 이상 지급된다. 나아가 주당 5파운드를 초과하는 여비가 지

15) National Statistics, *Britain 1998 - an official hand book*, p.175.

불될 수 있으며, 훈련생이 그 코스를 성공적으로 끝내면 보너스가 지급된다. 편부 또는 편모의 자녀 양육에 대해 한 아이마다 매주 50파운드까지 지급되는 것도 이러한 계획의 내용이다. 직업훈련 프로그램은 교육고용부를 대신하여 잉글랜드와 웨일즈에서는 TECs가 스코틀랜드에서는 LECs가 담당한다. 직업훈련(상세규정)령(1995년)<sup>16)</sup>과 직업훈련(Scottish Enterprise 및 Highlands and Islands Enterprise 프로그램)령(1995년)<sup>17)18)</sup>은 1992년 사회보장기여및급여법<sup>19)</sup>의 목적을 처리하기 위해 각각 규정을 두고 있다.

## (2) 영업 및 기업 계획(Business and Enterprise Scheme)

영업 및 기업 계획은 실업했으나 자영업을 시작하려는 사람들이 이용가능하다. 잉글랜드와 웨일즈의 TECs(스코틀랜드에서는, LECs)는 i) 사업을 시작하여 운영하는 데에 필요한 지원을 제공하는 영업 조언과 상담 ii) 사업을 개시하는 것을 돕고 이후에는 그것을 확대, 개발하는 것을 목표로 하는 코스를 포함하는 영업 계획, iii) 개인이 자격이 있는 때에는 사업이 정상적인 수입을 낳기 시작할 때까지의 기업수당을 제공한다. 재정적인 지원의 정도와 기간은 지방수준에서 결정된다.

## (3) Job Search Plus

Job Search Plus(구직지원)는 적어도 3개월 실업된 사람들을 돕기 위해 고안된 3일 코스이다. 이 코스는 사람들이 자신의 직업목표를 되돌아보고 다른 유형의 직업에 대해 더많은 발견을 하도록 기회를 제공한다. 이력서(C. V.)를 작성하고, 효과적인 서류를 작성하고, 신청양식을 완성하고, 인터뷰를 준비하기 위해 지원이 제공된다.

---

16) the Training for Work (Miscellaneous Provisions) Order 1995.

17) the Training for Work (Scottish Enterprise and Highlands and Islands Enterprise Programmes) Order 1995.

18) 여기에서의 Order는 Order in Council을 의미하는 것으로 보인다. Privy Council(일본에서는 樞密院으로 번역함)은 스스로 입법권을 가지는 것은 아니지만, 법률은 Privy Council에게 입법권을 위임하는 때가 있다. Privy Council은 명예적 기관이며, 정부의 모든 고위 구성원들이 그 구성원인 까닭에 Order는 사실상 내각에 의해 만들어진다. 여왕의 동의를 받아야 하지만, 그것은 단지 형식적인 것이다. S.B. Marsh/ J.Soulsby, *Outlines of English Law*, 1990, p.15.

19) the Social Security Contribution and Benefits Act 1992.

#### (4) 직업 인터뷰 보장(JIG: Job Interview Guarantee)

직업 인터뷰 보장 프로그램은 최저 6개월간 실업한 사람들에게 일자리를 찾을 수 있도록 집중적인 구직서비스를 제공하는 것이다. JIG는 a) 지원자와 사용자들 사이에서 조정하고 연결하는 서비스, b) 업무 준비 코스, c) 사용자의 특별한 수요를 충족시키기 위한 주문대응형 훈련, d) 사용자들이 일정한 고용클럽(아래 참고)의 모든 신청자를 인터뷰하는 것에 동의하는 경우에, 고용클럽을 선택하여 제공한다.

#### (5) 작업견습(Work Trials)

이 프로그램의 목적은, 더많은 사용자가 장기간 실업한 사람에게 일자리를 주도록 고무하는 것이다. 이 프로그램에서는 적어도 6개월간 실업한 참가자들에게 기회가 주어지는데, 최장 3주간 동안 구직자수당과 출퇴근비용을 지급받으면서 특정 사용자와 함께 업무를 해볼 기회가 부여된다. 구직자들은 해당 직무가 자신들에게 적합한지를 파악할 수 있는 기회를 가지게 된다.

#### (6) 고용클럽(Jobclubs)

직업센터는 고용클럽을 운영하는데, 고용클럽은 6개월 이상 실업한 사람들에게 개방되며 실업자 12~18명을 단위로 담당 지도관의 지도 아래 서로 도와주면서 구직활동을 수행하고 있다. 고용클럽은 일자리를 찾는 방법을 지도하고, 장소의 제공과 함께 전화, 타이프, 문방구 등을 구직목적으로 무료로 사용하게 함으로써, 일자리를 찾도록 돕는다. 몇몇 고용클럽은 실업한 전문인에서부터 글자해독이 어려운 사람들에 이르기까지 특별한 특성을 지닌 사람들을 위한 것이다.

#### (7) 1-2-1 and Workwise

12개월의 실업 이후에 일정한 프로그램이나 일자리를 잡지 못한 18~24세의 사람들은, 조언자와 6차례 정기 인터뷰에 참석하도록 요구받는다. 여기에서는 구직과 경력형성지원, 취업장애요인의 해명을 포함한 집중적인 지원이 부여된다(1-2-1). 6번의 인터뷰 끝에도 아무런 일자리와 기회가 시작되지 않는다

면, 그 사람은 4주간 동안 주당 하루동안 지속되는 코스인 Workwise에 참석하도록 요구된다. 여기에서는 예를 들어, 이력서 작성과 구직 활동과 같은 지원이 제공된다. 아래의 Jobplan은 1-2-1 인터뷰 이후 연령인 25세 이상을 대상으로 한다.

#### (8) Jobplan Workshops

이것은 적어도 1년간 실업한 사람들에게 그들의 기능을 평가하고 직업과 훈련의 선택에 대한 소개를 제공하는 것을 돕기 위해 고안된 것이다. 워크숍은 보통 1주일간 지속되며, 참석한 사람들은 다른 일자리와 훈련기회에 대해 우선적인 접근자격을 갖는다. 12개월간 실업한 사람이 다른 어떠한 프로그램에 대한 신청을 거절했다면, 참석이 강제된다.

#### (9) 재출발 코스(Restart Courses)

재출발 코스는 적어도 2년 동안 실업된 사람들을 위해 고안된 코스이다. 2주일간 계속되는 이 코스는 주로 고용에 대한 확신을 증가시키고 그에 대한 조언을 제공하기 위한 것이다. 다른 모든 선택을 거절하고 2년간 실업한 사람들에게는 참석이 의무사항이다. 참가자들은 구직신청을 증가시키도록 장려되며, 만들어진 신청들에 대한 기록은 보관된다.

#### (10) 직업발견자(Jobfinder)

최고 7차례의 인터뷰를 통해, 구직에 대한 조언, 지원 및 지도를 제공하며, 조기구직에 역점을 두는 고용프로그램이다. 특히 18세부터 24세까지의 구직자에게는 시간제 직업을 갖도록 하는 대신 주당 50파운드까지 보조금을 지원해주며, 교육훈련에 사용할 수 있는 300파운드의 쿠폰을 제공한다.

#### (11) Jobfinder's Grant

이 프로그램은 2년 이상의 실업경험을 가진 사람들이 일자리를 찾도록 1995년 4월 전국적으로 도입된 것이다. 평균 200파운드로 한번 지급되는 급여는 일주일에 250파운드 미만의 임금을 받는 상근직을 얻은 사람들에게 지급되는 것이다.

## (12) Job Transfer Scheme

이 계획은 탄광폐쇄(pit closures)에 의해 영향을 받는 지역의 사람들을 돕기 위해 주무장관(Secretary of State)에 의해 발표된 일련의 조치의 일부이다. 이 계획은 일정기간의 주급과 이주비에 대한 보조금뿐만 아니라, 일자리를 얻기 위한 여비를 제공함에 의해 원래의 지역 밖에서 일자리를 찾도록 지원하는 것이다.

## 3. 청년을 위한 훈련과 지원

교육고용부는 젊은이들에게 적당한 훈련과 고용을 보장하는 것을 지원하기 위해 특별히 고안된 여러 가지 프로그램을 운영하고 있다.<sup>20)</sup> 대부분의 경우에 이들 계획은 교육고용부를 대신하여 TECs(스코틀랜드에서는 LECs)에 의해 주도된다. 1988년 고용법 제26조에 근거하여 만들어진 건강과안전(고용훈련)령<sup>21)</sup>은 훈련을 제공받는 사람은 건강과 안전의 규제를 적용하는데 있어서 근로자로서 대우해야 한다고 규정하고 있다.

### (1) 현대적 도제계획(Modern Apprenticeships)

이것은 1995년 9월부터 전국적으로 이용가능하게 되었다. 이것의 목적은,

---

20) 작년에 한 일간신문은 다음과 같이 영국의 청년고용에 대한 기사를 내보냈다. 영국정부의 정책이 기사와 같이 실현되었는지는 의문이나, 청년고용문제에 대한 블레어 정부의 대응방향을 시사한다는 의미에서 인용한다.

“영국은 최근 ‘일하는 자에게 혜택이 돌아간다’는 방향으로 복지제도 개혁작업을 벌이고 있다. 토니 블레어의 새 노동당 정부가 추진하는 이 정책은 새 복지제도에 참가하기를 거부하는 사람에겐 복지혜택을 줄이는 것으로 되어 있다. 현재 영국의 평균 실업률은 5.8%로 유럽에서 낮은 축에 들지만 젊은 층의 실업률은 10%에 이른다. 향후 5년을 겨냥해 짜여진 이번 계획은 젊은층의 실업률을 장기적으로 낮추겠다는 것을 목표로 하고 있다. 이번 계획에 따르면 영국의 모든 25세 미만자들은 4가지 선택을 제시받게 된다. i) 개인회사에 6개월짜리 일자리를 구할 것, ii) 아니면 자원봉사일을 할 것, iii) 그것도 싫으면 환경보호단체에 가입할 것, iv) 위의 것이 다 싫을 경우 정식교육과정에 들어갈 것. 하지만 이같은 계획을 둘러싸고 영국정부가 실제로 국민에 대한 사회적 지원을 줄여 유권자의 비난을 사는 고통을 감내할 것인가 하는 의문이 제기되고 있다. 일부 회의론자들은 정치가들이 많은 사람들을 상대로 한 복지혜택을 줄일 의지가 없다고 말한다. …… 정부의 이번 복지개혁에 대해 민영화된 기업들은 이 정책이 자신들이 앞으로 낼 세금을 재원으로 하고 있다며 불만을 터뜨린다. 하지만 대기업 총수들은 이 정책에 대해 일단 긍정적인 입장을 보이고 있다”, 중앙일보 1997.07.08 보도.

21) the Health and Safety (Training for Employment) Regulations 1990.

기존의 도제제도의 가장 좋은 측면을 활용하여 기술자, 감독직 및 이에 동등한 기능인으로 훈련되는 젊은이의 숫자를 현저하게 증가시키는 것이다. 다양한 기업과 조합들이 이러한 계획에 참여하는 것에 동의했으며, 이 계획은 TECs(스코틀랜드에서는 LECs)에 의해 운영되는데, 산업훈련조직과 함께 수행되고 있다. 지원자는 보통 16세부터 19세까지이다. 사용자에 의해 제공되는 훈련은 국가 직업자격(NVQ) 3급이상으로 이끌어야 한다. 10만명 이상의 젊은이들이 현대적 도제계획에 참여하고 있고 70개 이상의 업종이 여기에 참여하고 있다. 이에 대한 평가들에 따르면, 현대적 도제계획이 높은 질과 대중적 인기를 누리고 있으며, 그리고 사용자와 젊은이 모두의 기대를 충족시키고 있다는 것이다.<sup>22)</sup>

## (2) Investors in People

Investors in People(인적투자계획)은 1991년에 도입되었는데, 사용자들이 노동력을 훈련 및 개발하는 데 있어 보다 효과적으로 투자하도록 하기 위한 제도이다. 사용자들이 근로자 직업훈련방안을 개발해내고, Investors in People standard(인적투자계획기준: 근로자의 능력을 개발함으로써 사업의 효율성을 증진하기 위한 핵심적 요소를 적어놓은 기준)를 달성하도록 지원하기 위해, 정부는 TECs에 자금을 제공한다. TECs가 사용자를 직접 지원하는 방법은 보통 matched funding 방식에 의해 제공되어 사용자는 경비의 약 절반을 제공한다.

TECs와 LECs가 각 조직들이 이 기준을 향해 나아가도록 조언과 정보를 제공한다. 전체 노동력의 대략 30% 정도를 고용하고 있는 28,000개 이상의 조직이 이러한 기준계획에 참여하고 있다. 1997년 중반까지 7,150개 이상의 조직이 이러한 기준을 성취하였다. 이 계획은 생산성 증대, 고수익, 낮은 결근률, 향상된 노동의욕을 낳고 있다고 한다. 정부는 Investors in People를 영국의 모든 사용자의 일반적 기준으로 만들려고 하고 있다.<sup>23)</sup>

## (3) 청년교육과 청년훈련신용(Youth Training and Youth Credits)

청년훈련계획(YTS: Youth Training Scheme)에 의해 정부는, 종일 교육

22) CANS Trust, op.sit., p.852C; *Guide to Social Services 1997*, p.176.

23) CANS Trust, op.sit., p.852D; *Guide to Social Services 1997*, p.175.

을 받지 않고 실업중이며 훈련을 원하는 16세에서 17세까지의 젊은이에게 다양한 직업에서 적당한 훈련의 제공을 보증한다. 이 계획은 또한 질병이나 다른 일정한 환경 때문에 일찍이 그러한 장소를 구할 수 없었던 모든 18세에게도 개방되어 있다. 또한 25세에 이르기까지의 모든 사람들이 지원할 수는 있으나, 18세를 넘는 사람을 받아들인다는 보장은 없다. 일반적으로 여름 학교 졸업자들(summer school leavers)은 그해의 말까지 2차례까지의 적당한 장소의 제공을 받을 자격이 있으며, 이미 직업이나 훈련을 가지고 있는 젊은이들도 8주 이내의 훈련장소의 제공을 받을 수 있다.

YTS 계획 아래에 있으나, 취업되지 않는 사람은 16세에는 주당 29.50파운드의 훈련수당의 자격이 있으며, 17세에는 적어도 주당 35파운드의 수당이 있다. 직업소개를 제공한 사용자들은 이러한 수당들의 액수를 높이도록 장려되고 있으며, 실제로 많은 사용자들이 그렇게 한다.<sup>24)</sup>

1995/96까지 Youth Credits 시스템이 전국적으로 실시되었다. 훈련신용(Training credits)은 TECs(스코틀랜드에서는 LECs)에 의해 부여되는데, 젊은이들은 훈련능력이 있는 사용자 또는 전문 제공자로부터 훈련을 구매할 수 있는 신용(credits)을 사용할 수 있다.

#### (4) 청년기업계획(Youth Enterprise Scheme)

이 계획은 Prince's Youth Business Trust에 의해 운영되며, 그것은 18세부터 29세까지의 젊은이로서 소규모 사업을 개시하거나 확대하려고 하지만 재정적 원조를 획득할 수 없어서 불이익을 받고 있는 젊은이에게 영업 조언, 상담, 재정원조를 제공한다. 이 계획은 교육고용부에 의해 재정지원을 받는다.

### 4. 취업자의 경력개발과 훈련

교육고용부의 목적의 하나는 사용자와 개인들이 훈련에 효과적으로 투자하는

---

24) 그러나, 최근 청년훈련계획은 노동당 정부에 의해 폐지되었다. 1997년에 집권한 노동당은 보수당 훈련정책의 중심축인 Youth Training Scheme을 폐지하고, 여기에서 나오는 재원으로 직업훈련을 실시하여 2천년까지는 모든 젊은이가 18세가 되기 전에 2급이상의 국가기술자격증을 보유할 수 있도록 하겠다고 제시하였다. 정부의 적극적인 역할을 강조하면서 25세 미만 젊은이 25만명을 대상으로, 민영기업에 대한 초과이득세를 재원으로 하여 직업훈련을 대대적으로 실시함으로써 장기실업의 수렁에서 벗어나도록 한다는 계획이다. 임무송, 앞의 책, 372~3면

것을 고무하는 것이다. 이러한 목적을 좇아, 교육고용부는 이미 고용되어 있는 사람들을 위해 교육과 경력개발을 지원하기 위한 많은 계획을 지원한다. 이들 계획은 잉글랜드와 웨일즈에서는 TECs(스코틀랜드에서는 LECs)에 의해 운영된다.

#### (1) 경력개발대출(Career development loans)

경력개발대출은 다양한 직업영역에서의 훈련을 통해 개인들이 새로운 기능을 익히거나 그가 이미 가지고 있는 기능을 새롭게 하도록 한다. 대출은 Barclays, Co-operative, 그리고 Clydesdale Banks와 연결하여 교육고용부에 의해 운영된다. 대출은 훈련비용은 물론이고 교재대와 생활비를 포함한 기타 비용을 충당하도록 되어 있다. 대출은 100파운드와 5,000파운드 사이인데, 훈련비용과 기타비용의 80퍼센트를 충당할 수 있다. 교육고용부는 훈련기간중과 그 이후 3개월까지의 이자를 지급해준다. 그 이후에는 지원자가 상환의 책임을 진다.

이 계획에 지원하기 위해서는, 그 코스의 학습은 소일이거나 파트타임이거나 문호가 개방되거나 멀리 떨어진 것일 수 있으나 업무와 관련되어야 하고, 최장 1년 이내에 다른 조직에 의해 지원되거나 의무적 출연의 대상이어서는 안된다. 대출에 대한 신청은 잉글랜드와 웨일즈에서는 TECs(스코틀랜드에서는 LECs)에 의해 승인되어야 한다.

#### (2) 소사업훈련대출(Small business training loans)

정부는 Barclays, Co-operative, 그리고 Clydesdale Banks와 연결하여, (상근이든 아니든) 50인 미만을 고용하고 있는 소기업을 위하여 훈련대출의 시스템을 도입하였다. 대출은 500파운드에서 125,000파운드까지인데, 이것은 훈련과 직원훈련을 위한 상담에 대해 지불되어왔다.



## 제3장 영국의 실업보험 및 실업부조법제

### I 실업보험 및 실업부조법제

위에서 설명한 영역 이외에도 실업보험과 실업부조의 영역은 실업대책을 위한 법제로서 중요하게 거론할 수 있다. 실업자에 대한 보호의 법제로는 우선 실업보험제도를 들 수 있다. 실업보험은 실업에 의한 소득의 중단, 상실이라는 생활위험을 당한 사람(즉, 실업자)의 생활보장을 위한 소득을 보장하는 것이 목적이다.<sup>25)</sup> 이러한 실업보험은 근로자가 임금의 일부를 보험료로 각출하는 사회보험의 방식을 취하고 있다.

다음으로 각출을 전제로 하지 않는 失業扶助가 있다. 실업부조는 크게 두가지 부분으로 나눌 수 있다. 하나는 실업급여의 급부청구권이 기간의 종료로 인해 소멸된 장기실업자의 경우이며, 또 하나는 실업급여를 받지 못하고 처음부터 실업자였던 사람에 대한 부조이며, 주로 청년실업자가 여기에 해당한다.<sup>26)</sup>

우리나라에서는 실업급여에 대해서는 고용보험법을 제정함으로써 대응하고 있으며, 실업부조의 영역과 관련해서는 생활보호법이 미흡한 채로 제정되어 있다. 영국의 법제를 살펴보는 것은 우리 법제의 운용방향과 관련해서도 여러 가지 시사점을 줄 것이다.

#### (1) IMF 금융지원 당시의 법제개관

영국은 1911년에 세계에서 처음으로 공적 실업보험제도를 도입한 나라로서 알려져 있다. 그러나 1920년대말부터 30년대에 걸쳐서 대불황 중에 실업자의 수가 절대적으로 증가함과 함께, 실업자의 실업기간이 장기화함에 따라 戰前의

---

25) 소득보장이라고 하는 사회보장법의 목적 이외에도, 실업보험은 실업중의 근로자의 노동능력을 유지하고, 재고용을 도모하기 위해 소득보장을 하는 목적을 갖는 것에 주목하는 견해가 적지 않다. 前者의 목적에 대해서는 소득보장이라고 하는 점에서 사회보장법의 전개(=생존권의 실현)가 요청되고, 後者の 목적에 대해서 그것이 고용관계를 전제로 하고 있는 점에서 노동법 특히 고용보장법의 전개(=직업선택의 자유를 포함한 노동권의 실현)가 요청된다고 한다. 대표적인 글로는, 清正 寛, “失業給付の法的構造”, 荒木誠之還曆論文集, 320면

26) 독일에서는 전자를 연결 실업부조(Anschluß-Arbeitslosenhilfe)라고 하며, 후자를 die originäre Arbeitslosenhilfe라고 한다. 島崎晴哉, 『西ドイツの社會保障』, 東京大 社會保障研究所, 1991, 270~2면

실업보험제도는 붕괴할 수밖에 없는 운명이었다. 그것에 의해 각출과 급부와 긴밀한 대응관계가 붕괴되고, 보험원칙을 유지할 수 없게 되었기 때문이다. 그래서 정부는 장기실업자를 구제하기 위해 1934년에 失業扶助를 설정하였다. 1942년에 발표된 베버리지 플랜에서는 이러한 반성에 입각하여, 사회보장제도의 전제로서 완전고용의 유지가 모색되었다. 그리고 전후 1946년에 국민보험법(National Insurance Act)이 새로이 성립하고, 그 아래에서 실업급여가 지급되었다.

1950년대 및 60년대는 완전고용의 상태가 계속되고, 실업의 성격은 크게 변화한다. 즉, 이 시기는 산업구조의 전환에 수반하는 구조적 실업과 마찰적 실업이 큰 비중을 점하고 있었다. 거기에서 정부는 실업급여제도를 노동력의 효율적 배분을 도모하는 하나의 수단으로서 이용하여, 1965년에 정리해고수당을 도입함과 함께, 66년에 국민보험법의 근본적 개정을 하고, 그때까지 일률적 급부였던 실업급여에 소득비례급여를 추가하였다. 그렇지만, 알곡게도, 1960년대 말부터 실업자의 숫자는 급증하고, 불황의 장기화와 함께 장기실업자가 점차 증가하고, 국민보험 아래에서 실업급여를 받을 수 없는 자까지 나타나게 되었다. 더욱이 1970년대에 들어서면, 이 경향은 한층 강하고 실업자의 다수가 보충급여를 받게됨에 따라 실업급여와 보충급여를 받는 자를 비판하는 소리가 커지게 되었다(1976년 이후의 반복지 캠페인). 이러한 상황 아래에서 외환위기와 IMF의 금융지원이 있게 된다.

## (2) 실업급여와 보충급여제도

영국의 사회보장제도는 여러 보험급여가 하나로 통일되어 있다는 특징이 있었다. 질병급여, 실업급여, 미망인급여, 장해연금, 퇴직연금, 산재급여가 하나의 사회보험제도로 통일되어 있다.

IMF 금융지원을 받을 당시의 영국의 실업대책제도는, (a) 국민보험에 가입한 피용자가 실업한 경우, 최고 1년간에 걸쳐 그 시점에서부터 실업급여(Unemployment Benefit)를 지급한다, (b) 그 이후는 소득조사에 기초하여 우리나라의 생활보호(공공부조)에 가까운 보충급여로 구제하는 틀을 가지고 있었다. 또 직업경험이 없는 자가 노동시장에 새로이 참가하여 실업자로 된 경우에도, 역시 소득조사에 기초하여 보충급여(Supplementary Benefit)가 지급된다. (c) 그

리고 나아가, 2년 이상 동일한 사용자 아래에서 노동하고 있던 18세 이상의 피용자가 『잉여인원의 발생』을 이유로 해고된 경우, 정리해고수당(Redundancy Pay)을 일시금의 형태로 근속년수, 週임금액, 연령에 대응하여 지급하고 있었다. 이하에서는 국민보험 아래에서 지불되는 실업급여 및 소득조사에 기초하여 지급되는 보충급여를 중심으로 당시의 실업대책제도의 내용을 소개한다.<sup>27)</sup>

우선, 국민보험 아래에서 지불되는 실업급여는 다음의 조건을 충족하고 있는 경우에 그것을 받을 수 있다. 즉 (a) 일할 능력이 있고, (b) 실업중이며, (c) 근로자로서 취업할 수 있는 상태에 있는 것, (d) 그리고 나아가 16~17세의 경우에는 shop center나 career center에 구직등록하고 있는 것이다. 또 1982년부터 18세 이상의 자가 실업급여를 신청한 경우, shop center에 구직등록할 필요는 없게 되었다. 이것은 『실업자』의 정의가 변경되었기 때문이다. (e) 또 실업급여를 신청하기 위해서는 다음의 각출조건을 충족하여야 한다. 즉 (i) 청구일 이전의 각 조세년도(tax year)에 각출산정 수입의 하한액(週단위)의 25배에 상당하는 제1종 보험료를 실제로 지불하고, (ii) 나아가 실업개시 직전의 조세년도에서 각출산정수입의 하한액의 50배에 상당하는 제1종 보험료를 지불하였거나, 또는 지불했다고 간주되는 것이다. (i)의 조건이 충족된 경우에는 비로소 신청자에게 실업급여의 수급자격이 발생하고, (ii)의 조건이 충족된다면, 전액의 실업급여를 받을 수 있다. 한편 실업급여는 1회의 실업에 대해 최고 312일(52주)까지 지불된다. 다만, 최초의 3일간은 대기기간으로 되고, 또 일요일에 대해서는 『실업기간』으로 산정되지 않는다. 그리고 실업기간이 312일을 초과한다면, 그에 대해 실업급여를 받을 수 없게 된다. 나아가 다음 일자리를 갖고 적어도 13주간 이상 주 6시간 이상의 작업을 하지 않는 한 다시 실업급여를 신청할 수 없다.

다음으로 급부액에 대해서 본다면, 남자 65세 여자 60세 미만의 자의 경우, 1986년 7월을 기준으로 주 30.80파운드의 일률 기본수당과 주 19.0파운드의 成人扶養加算(金)이 지급되었다<sup>28)</sup>. 다만, 앞의 각출조건 (ii)를 충족하지 않는

27) 이하의 내용은 下平好博, “失業保險と労働市場政策”, 社會保障研究所 編, 『イギリスの社會保障』, 東京大學出版會, 1991(初版 1987), 112면 이하를 주로 참고하였음.

28) 남자 65~70세, 여자 60~65세의 퇴직하지 않은 고령노동자에 대해서도 퇴직연금을 받지 않는 것을 조건으로 실업급여가 지불되었다. 그 경우의 급부액은, 1986년 7월을 기준으로 기본수당이 주 38.70파운드, 성인부양가산이 23.25파운드였다.

경우에는, 각각 감액되며 정규 급부액의 50%로 된다. 또 제1종 보험료를 각출 산정수입의 하한액의 37.5배를 낸 경우에는, 정규의 급부액의 75%가 지급된다. 또 실업급여에는 이제까지 부양아동가산도 준비되어 있었지만, 아동급여(Child Benefit)가 도입된 것에 수반하여 점차 감소되어, 1984년 11월 이후 폐지된다.

그런데, 실업자는 고용부가 관할하는 실업급여사무소에 실업급여를 신청한다. 그리고 그것은 계속하여 구직중인 것을 조건으로 2주간마다 갱신된다. 다만, 다음의 경우에는 최고 6주간에 걸쳐서 지급정지처분이 적용된다. 즉, (a) 정당한 이유가 없는 자기 사정의 퇴직, (b) 과실에 의한 실업, (c) 前職이 종료한 시점에서 제공된 적합한 일자리를 거부한 경우, (d) 실업급여를 받는 데에 필요한 면접을 거부하거나 권하여진 직업훈련 등을 거부한 경우이다. 나아가 노사분쟁에 의해 실직한 경우에는 분쟁이 계속하는 한, 실업급여를 받을 수 없다. 또 실업급여의 신청자는 일할 능력이 있어야 하므로, 상병급여, 장애급여, 重症 장애인수당, 戰傷수당, 산재의 장애연금, 공적 퇴직연금 등을 받으면서 실업급여를 받을 수 없다.<sup>29)</sup> 개호수당, 상시개호수당도 동일하다. 나아가 출산수당을 받고 있는 여성 역시 취업능력이 없는 것으로 간주된다. 한편, 실업급여를 받고 있는 기간에 대해서는, 국민보험료의 각출면제를 신청할 수 있다. 또 그 수급기간이 지난 후에도 2주간마다 실업급여 사무소에 그 취지를 보고한다면 같은 조치를 받을 수 있다. 또 실업급여는 일률 기본수당이나 성인부양가산도 1982년 7월 이후 모두 과세대상이 되었다.

다음으로 보충급여에 대해서 실업자에 관계되는 범위에서 간단하게 설명한다.

영국에서는 실업보험 이상으로 보충급여가 실업자의 소득보장제도로써 점차 그 중요성이 커지게 되었다. 1982년을 전후하여 「실업자」의 정의가 변경되었기 때문에, 산정 기준이 바뀌었으나, 보충급여를 받는 사람의 비율은 1961년부터 1985년 사이에 급속하게 늘어나고 있다. 당시 영국에서는 남자 16~64세, 여자 16~59세의 사람으로, 국민보험의 실업급여를 만료한 사람, 또는 일할 능력과 의사가 있으면서 풀타임의 일을 하지 않고 그 수입이 생활의 필요경비를

29) 60세에 달한 자로 週 35파운드 이상의 기업연금을 받고 있는 자는, 그 35파운드를 초과하는 분에 대하여 실업급여액이 감액된다. 다만, 정리해고수당에 대해서는 전부 감액되지 않는다.

충족하는 데에 충분하지 않는 사람을 대상으로, 소득조사를 부과하는 가운데 보충급여가 지급되고 있다.<sup>30)</sup> 또 실업급여를 받고 있는 사람이라도 그 급부액이 생활의 필요경비에 충족되지 않는 경우에는 그 차액이 보충급여로서 지불되고 있다.

따라서 실업자 중에 보충급여의 수급자가 증가하고 있는 이유는 실업보험이 이미 끊어져버린 1년 이상의 장기실업자가 급증하고 있다는 것, 또 직업경험이 없기 때문에 실업보험을 받을 수 없는 젊은층과 부인의 실업자가 증가하는 것에 의한 것이다. 한편, 쏠 보충급여 수급자에서 차지하는 실업자의 비율도 이러한 움직임을 반영하여 이 즈음에 급격하게 상승하였다. 1970년 당시 8.7%를 차지함에 지나지 않았던 실업자가 4할 이상에 달하였다. 또 보충연금수급자를 제외하면, 그것은 7할 가까이로 된다. 즉 영국 빈곤층의 중심은 점차 「실업자」로 이전하고 있다고 할 수 있었다.<sup>31)</sup>

이같이 영국에서는 실업이 심각화함에 따라 실업보험이 가지는 소득보장기능이 급속하게 약화되고, 그것에 대신하여 생활보호에 해당하는 보충급여가 실업자에게 중요한 수입원으로 되고 있다. 그리고 이 상황은 「보험」에 「扶助」를 접목하지 않을 수 없는 戰前의 실업보험 붕괴시의 그것에 점차 접근하는 양상을 보였다.

30) 박광준 교수는 다음과 같이 1986년 이전의 보충급여의 내용을 적고 있다. 수급자격은 1) 16세 이상의 자로서 2) 그레이트 브리튼에 살고 있을 것, 3) 풀타임 일자리를 갖고 있지 않을 것, 4) 취업이 가능한 자. 그러나 연금수급연령 이상인 자, 16세 미만의 아동을 가진 편부모, 수당을 지급받고 있는 장애자를 부양하고 있는 자, 배우자 또는 자녀가 일시적인 질병을 앓아 그를 돌보지 않을 수 없는 자, 일시적 또는 영구적으로 노동이 불가능한 자, 장애인, 출산예정일이 11주 이내에 있는 임산부 - 이 경우 11주는 연장가능 - 등은 적용에서 제외된다. 5) 자산조사의 적격판정자이다. 자산조사는 소득과 자산 양자에 걸쳐 이루어진다. 소득은 신청자와 배우자의 소득이 계산되나 피부양아동의 소득은 통상 무시되며, 저축이나 투자적 자산이 3,000파운드를 초과하면 수급자격이 없어진다. 급여내용을 보면, 주급으로 정기적으로 지급되는 급여로서 통상의 필요비용, 가산적 필요비용, 주택비용이 있고, 예외적인 필요(출산, 불박이가구의 주택에서 가구없는 주택으로의 이주, 예기치 못한 의복의 상실, 구성원의 화재 등)에 대응하기 위해서 단일급여(Single Payment)가 준비되어 있고 화재, 자연재해 등에 대처하는 긴급급여(Urgent Need Payment)가 있다. 박광준, “대처리즘과 사회복지개혁”, 현외성외, 『복지국가의 위기와 신보수주의적 재편』, 대학출판사, 1992, 163·177면.

31) 실업자가 받는 보충급여액은, 1984년 12월 시점에서 실업급여를 받고 있는 자의 경우는 평균 주 17.15파운드, 보충급여만을 받는 자의 경우는 평균 주 36.58파운드였다. 또 보충급여는 통상 그 지급기간이 1년을 초과한다면, 급여액이 높은 장기 비율이 적용되지만, 60세 미만의 실업자의 경우에는 수급기간이 1년을 초과하여도 보통 비율이 적용되었다.

영국의 실업대책에서 중요한 쟁점은, 실업급여등의 사회보장급여가 수급자를 『빈곤의 덫』<sup>32)</sup>에 빠뜨려서, 실업자의 구직의욕을 저하시키고 국가의 예산을 낭비하는게 아니냐는 논쟁이다. 앞에서 적은 바와 같이 영국에서는 1970년대부터 실업보험과 보충급여를 받는 실업자가 증가함에 따라서 실업자에 대한 비판이 강하게 제기되었다. 특히 1976년 이후, 실업자가 부정하게 실업급여를 받는 것은 아닌가 하는 反福祉 캠페인이 영국 전영역에서 확대되었다. 그래서 정부는 이것을 수용하여, 1980년 3월에 고용부와 사회보장부 합동의 『실업자에 대한 실업급여와 보충급여를 검토하는 소위원회』(레이나 위원회)를 설치하여, 이듬해 동 위원회가 낸 권고에 기초하여 실업급여를 지불하는 업무를 간소화함과 함께,<sup>33)</sup> 실업급여 사무소의 직원을 증원하여 부정수급의 적발에 나섰다. 또 거의 같은 때에 사회보장부는 『실업급여의 진행이 실업자의 근로의욕을 저하시킨 것은 아닌가』라고 하는 문제를 조사하기 위해, 1978년 가을부터 1년간에 걸쳐서 남자의 신규실업자를 대상으로 추적조사를 하였다. 이 조사의 내용은 실업자의 재정상태에서 시작하여 그 건강상태, 가족상황, 그리고 재취직상황을 조사하는 광범위한 것이었다. 이들 조사결과는 1980년대에 들어서부터 차례로 발표되었지만, 그 중에서도 본조사의 주제였던 『실업자의 실업시와 취업시의 수입비교』로부터 다음의 점이 분명하게 되고 있다. (a) 하나는 실업시의 수입이 취업시의 그것을 상회하는 자는 전체의 대략 4%에 지나지 않는다. (b) 그리고 이중에서는 기업연금을 받아 조기 퇴직한 자와 가족(부양)책임이 크기 때문에 각종의 가산급여를 받아 급여액이 늘어난 자가 일부 포함되어 있다. (c) 그렇지만, 실업시의 수입이 취업시의 그것을 상회하는 최대의 원인은, 그같은 실업자가 과거에 저임금 근로자였던 것이다. 즉, 실업급여의 액이 『빈곤의 덫』을 가져오는 궁극의 원인이라는 의미가 아니라, 오히려 취업시의 임금이 너무 낮기 때문에 이러한 결과가 발생하고 있다는 것이 여기에서의 결론이다. 이 조

32) 빈곤의 덫(Poverty Trap)을 좀더 엄격하게 정의한다면, 『많은 급여가 일정한 소득요건 아래에서 지급되는 경우, 수급자의 소득이 그 요건을 조금이라도 상회한다면, 급여가 지급되지 않고 그렇기 때문에 오히려 총소득이 감소한다고 하는 문제』라고 표현할 수 있다. 堀勝洋, 『社會保障法總論』, 東京大出版會, 1994, 51면.

33) 레이나 위원회가 1981년 3월에 제출한 권고에 따라, 영국에서는 (a) 그때까지 사회보장사무소(보충급여)와 실업급여사무소(실업보험)로 나누어지고 있던 실업급여사무를 후자로 일원화하고, (b) 또 실업급여사무소에 실업급여를 신청한 자를 실업자로 하는 것이 결정되어 있다.

사들에 의하면, 실업급여와 『빈곤의 덫』 사이의 직접적인 인과관계를 인정하기 어렵다는 것이다.<sup>34)</sup>

## II. 법제의 개혁 내용

### (1) 대처정부 초기의 개혁

실업급여를 포함한 사회보장제도개혁은 1979년 대처정부의 탄생 이후 가속적으로 이루어졌는데, 그 대표적인 것은 1980년 사회보장법(Social Security Act 1980)과 1982년의 사회보장및주택급여법(Social Security and Housing Benefit Act 1982)에 근거한 개혁으로 그 내용은 다음과 같다.

① 1980년에는 보충급여(Supplementary Benefit)의 수정안에 따라 소득 수준과 연금수준 간의 직접적인 비례관계를 약화시켰다. 다시 말하면, 연금급여는 소득의 향상에 따라 그 수준이 높아지는 것이 아니라 단지 물가에만 연동하여 상향조정되는 방향으로 제도를 손질했다. ② 1980년에 국민연금(National Insurance) 급여율의 직접적인 인하조치가 있었다. ③ 1980년에 파업가담자의 가족급여에 대한 대폭적인 급여삭감조치가 취해졌다. ④ 1982년 1월부터는 실업급여, 질병급여, 미망인급여에 있어서의 소득비례급여가 철폐되었다. ⑤ 1982년 7월에 실업급여에 과세할 수 있는 조치가 있었다. 세금이 부과되는 급여는, 급여신청 당사자와 성인 부양자에게 지급되는 실업급여와 실업급여를 대신하여 지급되는 보충급여였다.

제2차대전 후 영국에서는 거의 20년간에 걸쳐 완전고용의 상태가 계속되어, 실업보험과 실업부조의 비중은 낮았던 것으로 볼 수 있었다. 그러나 1960년대의 말부터 영국의 경제상태는 악화하여 인플레이가 심화되는 것과 함께 실업자가 급증한다. 그리고 오일쇼크 이후 실업률은 상승 일로를 걸었고, 또 노동당 정권 아래에서 채택된 『사회협약』이라는 형식의 소득정책이 실패함에 이르러 2중의 인플레이션이 발생하고 있었다. 이 결과 1979년 5월에 대처가 거느리는 보수당이 정권을 잡아, 통화주의자들의 사고에 따라서 통화공급량의 감소와 재정지출의 대폭적인 삭감을 통하여 강력한 인플레이 억제정책이 채택되었다.

통화주의자들은 인플레이를 해결하기 위해서는 단기적으로 실업이 증가하는 것

34) 下平好博, 앞의 글, 116~7면.

을 감수하더라도 통화량을 줄여야 한다고 주장하는데, 그것은 실제적으로 정부의 사회지출을 줄이는 것이다. 이것은 필립스곡선이 나타내주는 바와 같이 인플레이션을 억제하기 위해서 실업률의 상승을 방임하는 정책을 펼 것이다.<sup>35)</sup>

대처정부의 이러한 정책기조는 정부지출을 억제하는 것이기 때문에, 실업보험과 실업부조의 예산을 줄이는 것으로 귀결되었다.

그러나, 이 인플레이션 억제정책은 고용을 희생하는 형태로 진행되었기 때문에, 1979년 당시 5.3%의 수준이었던 실업률은 1981년에는 10.4%까지 달함으로써 집권초기부터 고실업의 위험이 나타나고 있었다. 대처정부는 이러한 고실업에 당면해서도 인플레이션 억제정책의 기조를 유지하였다.<sup>36)</sup>

그러는 동안 실업률은 계속적으로 증가하였다. 1980년에 167만명이었던 실업자가 1981년에는 252만명에 달하여 단 1년만에 거의 50%나 증가하였다. 실업자 급증의 원인은 정부기관의 축소에 의한 공무원의 대폭감축, 대기업의 인원삭감, 중소기업의 도산 등이 중복된 것으로 평가되는데, 실업자수는 그후에도 증가일로여서 1983년에는 300만명을 돌파, 1986년 1월에는 340만명이라는 기록을 세웠다. 실업률의 증가는 1930년대 미국의 대공황기를 방불케 하는 것이었다.<sup>37)</sup>

이러한 실업자의 급증은 실업급여의 증가로 이어졌다. 실업급여의 지출을 보면, 1979년~1980년에 6억5300만파운드였던 것이 1980년~81년에는 12억8천만파운드, 1981~82년에는 17억2백만파운드로 급증하고 있었다. 그러나, 이와 같은 실업관련 정부지출의 급증은 재정삭감이라는 정책목표의 달성을 저해한 것이었다.

1982년 1월부터는 실업급여, 질병급여, 미망인급여에 있어서의 소득비례급여

---

35) 이전부터 실업률과 인플레이션의 상관관계를 설명하는 것으로 이른바 『필립스곡선』이 있다. 이것은 『실업률을 낮게 억제하려고 하면, 임금상승을 통해서 인플레이션을 유발한다. 역으로 인플레이션을 억제하면, 실업률이 증가한다』는 것으로, 실업률과 인플레이션 사이에 존재하는 trade-off의 관계를 설명하는 이론이다.

36) 영국은 지난 1998년 4월 실업통계의 방식을 종전과 달리 변경하였다고 한다. 이에 따르면, 종전 통계방식은 일자리가 없으나 실업수당을 받을 자격에 미달하는 사람들을 제외했으나 새 통계방식에는 이들도 포함, 일자리가 없는 사람은 모두 실업자에 넣는다는 것이다. 새 통계방식은 국제노동기구(ILO) 산정방식을 따른 것으로 과거방식에서는 실업통계에서 제외된 약 50만명이 추가로 실업자에 포함된다고 한다. 서울경제신문 1998. 4. 24. 참고.

37) 박광준, 앞의 글, 167면.

가 철폐되었다.<sup>38)</sup> 실업급여에 대한 소득비례급여를 폐지한 것은 중요한 내용의 하나이다. 즉 소득관련보조금(ERS)을 실업급여에 추가하여 지급하였으나, 반복 지킴페인을 벌였던 보수당정부는 이 보조금을 폐지한 것이다. 이로 말미암아 실업자에게 지급되던 급여가 대폭 삭감되었다. 다음의 수치에서 보는 바와 같이 폐지되기 이전 소득관련보조는 상당액에 달하고 있었다. 1978년에 156,000명의 남성실업자가 평균 9.34파운드의 소득관련보조를 받았고, 53,000명의 여성실업자가 평균 6.49파운드를 받았다. 그리고 1978~79년의 국민보험실업급여가 6.32억파운드이었는데, 소득관련보조는 9천5백만파운드까지 달하였다.

## (2) 1986년 사회보장개혁

대처정부는 처음부터 작은 정부의 원칙에 의거하여 공공지출을 과감하게 삭감하려고 하였다. 그러나 대처집권이 4년여가 지났는데도 사회지출은 감소되지는 않고, 오히려 가속적으로 증가하였다. 1983년에 이르러서는 대처가 집권한 1979년에 비하여 20%나 증가한 상태로 되어 이 부문은 대처정부의 최초 4년 간에 가장 급속한 증가를 기록하였다. 이러한 증가율은 방위비나 치안유지비의 증가율을 상회하는 것이었고 대처정부의 기본방침에 비추어 본다면 완전히 거꾸로의 결과를 낳은 것이다. 즉, 대처정부는 작은 정부의 방침 아래 사회보장을 포함한 사회복지지출을 강력하게 억제하고 그 대신 치안유지 및 방위부문의 지출을 늘리려는 것이었으나 오히려 사회지출의 대표적인 예인 사회보장비의 증가율이 방위비 및 치안유지비의 그것을 상회하는 것으로 나타났으므로 이것은 재정삭감이라는 정책의도가 실패한 것처럼 보였다.<sup>39)</sup>

이러한 사회보장부문의 급속한 지출증가의 원인은 무엇보다도 인구의 고령화에 따른 자연증가와 더불어 실업자의 증가에 수반되는 실업급여와 보충급여의 증가에 있었다.

이에 따라 사회보장부문의 전면적인 재검토가 이루어지게 되었다. 파울러 위

38) 영국에서 실업급여에 소득비례급여를 추가한 것은 1966년 국민보험법 개정시에 이루어졌다. 영국에서는 1950년대 및 60년대에 완전고용의 상태가 계속되고, 실업의 성격이 특수하였다. 즉, 이 시기는 산업구조의 전환에 수반하는 구조적 실업과 마찰적 실업이 큰 비중을 점하고 있었다. 정부는 실업급여제도를 노동력의 효율적 배분을 도모하는 하나의 수단으로서 이용하여, 1965년에 정리해고수당을 도입함과 함께 소득비례급여를 도입한 것이다.

39) 박광준, 앞의 글, 143~144면.

원회의 녹색(Green Paper)<sup>40</sup>를 비롯한 많은 검토와 논쟁이 있는 후에 1986년 사회보장법이 개정되었다. 사회보장개혁안은 1986년 1월 사회보장개정안으로서 제출되어, 4월까지 심의를 거친 후에 1986년 7월 25일 1986년 사회보장법(The Social Security Act 1986)으로 성립되었다. 그 주요한 내용을 보면,

① 하위요율급여(lower rate benefit)의 폐지

1986년 1월에 각출금 조건을 완전히 충족시키지 못한 사람들에게 국민보험 급여의 3/4와 1/2의 비율로 급여를 지급하던 것을 폐지한다고 발표하였다. 그 이전까지는 실업급여의 경우에 소정의 각출금을 미납한 경우에도 3/4, 1/2의 급여가 보장되었다. 이러한 하위요율급여의 폐지는 1986년 사회보장법에 의해 1986년 10월부터 시행되었다.

② 자격상실기간(disqualification period)의 폐지: 1986년의 사회보장법은 최대자격상실기간을 6주에서 13주로 연장했다. 이 조항은 정당한 사유없이 이직할 때나 부정행위와 관련하여 실직된 경우, 또는 일정한 일자리를 마다하거나 직업훈련을 거부하는 경우에 적용되었다. 1987년에는 자발적으로 직장을 떠나는 사람에게까지 확대되었다. 주무장관은 법령에 의해 이 기간을 변경할 수 있는 권한을 갖게 되었는데, 더 나아가 1988년 4월부터는 26주까지 연장되었다.

한편 사회보장개혁은 보충급여라는 이름의 공공부조제도에도 큰 변화를 가져왔다. 보충급여제도 중 매주 정기적으로 지급되던 급여는 1988년 4월을 기하여 소득보조(Income Support)라는 이름의 제도로 전환되었다.<sup>41)</sup>

제도개혁 이전에 자산조사를 전제로 한 소득보장제도는 크게 나누면, 보충급여, 가족소득보충, 주택급여로 이루어져 있었다. 보충급여부문에서 동제도에 의해 매주 이루어지던 정기적인 급여부문은 소득보조라는 이름의 신설된 제도로 이행되었다.<sup>42)</sup> 이전의 보충급여제도에서는 정기적인 급여와 부정기적인 급여가

---

40) 녹색(Green Paper)과 백서(White Paper)가 입법과정에서 구별되고 있다. 법률은 일련의 과정을 거쳐서 통과된다. 대부분의 경우 입법단계의 처음이자 가장 중요한 단계는 행정부(the Government)가 입법을 하기로 결정을 하는 것이다. 일단 이 결정이 내려지면, 여론이 행정부의 결정을 번복시키지 않는 한, 그 법률안은 국회를 통과하여 법률이 된다. 일정한 쟁점에 대해서는 행정부가 綠書(Green Paper)의 발행을 통해 이 법률안에 대한 관계당사자의 의견을 먼저 구하게 된다. 그 반응을 고려하여 입법이 기초하게 될 더 구체적인 제안에 대한 사전예고가 白書(White Paper)의 형태로 나온다. S.B. Marsh/ J.Soulsby, *Outlines of English Law*, 1990, p.11.

41) 정복란 외, 『생활보호제도개선방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 1990, 252면 이하.

혼재되어 있었으나, 새로운 제도에서는 양자를 분명히 구별했다는 데에 특색이 있다. 이렇게 함으로써 복잡했던 보충급여부분을 좀더 단순화했다는 의의가 있다. 아울러 소득지원의 액수를 결정하기 위한 사전조사를 자산조사(means test)라고 부르지 않고 소득조사(income test)라고 부르면서 신청자의 연령은 물론 가족의 부양관계까지 조사하도록 했다. 이상과 같은 내용은 결국 자산조사를 보다 엄격하게 강화시키고 사회부조에 의한 혜택을 선별적으로 제공하자는 것이었다.

소득보조는 대상자가 받을 수 있는 총액으로부터 그의 실제소득을 감액함으로써 산출되는 액수를 지급한다. 그가 적용받을 수 있는 총액은, 개인수당과 부가수당, 주거비용 등으로 구성된다. 개인수당은 독신, 편부모, 부부에 따라 달라지며, 그 연령과 부양아동에 따라서도 책정된 액수가 다르게 된다. 주거비용으로도 난방, 온수, 취사, 조명을 위한 액수가 각각 책정됨으로써 전체 주거비용을 산출할 수 있다.

전체적으로 공식적인 빈곤선을 정하고 소득이 있는 경우에는 소득을 감액함으로써 소득보조의 액수를 산정하는 방식이라고 할 수 있다.<sup>43)</sup>

이 소득보조는 실업자의 소득보장 방안으로서 중요하게 이용되었다. 실업급여의 수급기간이 경과한 자의 경우나, 취업할 수 없었던 청년 실업자의 경우에도 소득보조는 중요한 생계수단이었다.<sup>44)</sup>

42) 그밖에도 특별한 필요에 대처하는 단일급여, 긴급급여부분은 신설된 사회기금(Social Fund)제도로 흡수되었다. 가족소득보충은 「가족크레딧(Family Credit)」로 수정되었으며, 주택급여(Housing Benefit)는 같은 이름의 제도를 유지하되 내용을 수정하였다.

43) 정복란 외, 앞의 책, 257면 이하.

44) 청년실업자의 생계보장은 실질적으로 자격조사가 수반되는 소득보조에 그 중심이 있다. 영국의 청년이 직장을 갖지 못했을 때, 사회보장당국에서는 주요하게 2가지를 들 수 있다. 하나는 각출제 급부이고 포괄적인 국민보험의 제1종 피보험자인 자가 수급할 수 있는 실업급여이다. 다른 하나는 한번도 노동시장에 진입한 적이 없거나 제1종 피보험자가 될 수 없는 자에 대한 공적부조급여인 소득보조이다. 그러나, 청년의 경우, 한번도 고용된 적이 없는 자와 고용되어도 제1종 피보험자로 될 수 있는 2년 이상의 각출기간을 충족하지 못하거나 저임금으로 보험료 각출이 면제되어 있는 자가 많기 때문에, 실업급여를 수급하는 것은 사실상 곤란하다. 또 가령 실업급여수급권자라고 하여도 실업급여는 수급기간이 한정된 이상, 수급기간 경과후에는 소득보조에 의존하는 경향이 있다. 원래 법제도 취지에 의해, 실업급여와 소득보조는 수급요건이 서로 유사하고, 실업급여 수급기간 경과후에는 완만하게 소득보조로 이행하는 것이다. 이 원인은, 첫째로 소득보조의 수급요건으로서 자산보유한도액이 설정되어 있지만, 청년은 자산을 거의 보유하고 있지 않다는 것, 두번째로 수급요건으로서 부양의무가 16세미만의 자와 배우자만에 과해지고 있기 때문에, 청년이 피부양자로 되지 않는 것에 있다. 따라서 청년의

### Ⅲ. 구직자법 제정 이후

#### 1. 구직수당<sup>45)</sup>

(1) 1996년에 영국의 실업보험과 실업부조제도는 크게 바뀌었다. 실업자를 위한 실업급여와 소득보조는 새로운 급여, 즉 구직수당(JSA: Jobseeker's Allowance)으로 대체되었다. 이것은 구직자법(Jobseeker's Act, 1995)에 의해 개정되었으며, 구직자법은 1996년 10월 7일부터 발효되었다. 이에 따라 과거에 국민보험법이 적용되던 실업보험이 이제는 구직자법에 의해 규율을 받게 되었다. 구직수당은 두가지 요소, 즉 각출기준과 소득기준 수당으로 구성된다. 각출기준 수당(Contribution-based JSA)은 최대 182일의 기간동안 소정의 국민보험 각출조건을 충족하는 사람에게 지급된다. 소득기준 수당(Income-based JSA)은 소득기준 요건을 만족하는 실업자에게 지급되며, 자격조사를 수반하는 공공부조와 동일한 원리에 의해 이루어진다. 반면에 소득보조(Income Support)는 일할 의사와 능력이 없는 일정한 범주의 사람을 위한 급여로서의 성격은 계속되고 있다.<sup>46)</sup>

새로운 법에 따르면, 실업급여는 각출기준 구직수당은 물론이고 소득기준의 구직수당에도 구직활동이 일반적으로 요구되었다. 노동능력이 없는 자에게는 소득보조 등 다른 수단에 의해 소득보장이 이루어지는 것이고, 진실로 구직할

---

사회보장급부는 실질상 자산조사를 수반하는 소득보조에 그 중심이 있다.

45) 이하의 내용은 다음의 자료를 중심으로 정리하였다. CANS Trust, *Citizens Advice Notes*, 1998, pp.1817-; National Statistics, *Britain 1998 - an official hand book*, 1998, 165면.

46) 소득보조(Income Support)는 구직수당과는 별개로 계속되고 있다. Income Support는 일할 준비가 되어 있을 필요가 없고 그 소득이 일정하게 설정된 수준 아래인 16세 이상의 일정한 사람들에게 지급된다. 그들은 편부모, 연금수급자, 간호인과 장기질환자와 장애인을 포함한다. Income Support는, 연령과 배우자 유무 등에 의해 결정되는 개인수당, 부양아동을 위해 연령과 관계되는 수당 그리고 가산금(premiums)으로 알려진 추가적 금액, 그리고 주거비용으로 구성된다. 이 총금액으로부터 다른 사회보장급여를 포함한 다른 소득은 감액된다. Income Support 계획은 한 사람이 가질 수 있거나 자격을 유지할 수 있는 자산(capital)의 양에 제한을 설정하고 있다. 8,000파운드 이상의 가치가 있는 저축이나 자산을 가지고 있는 사람은 자격이 없다. 3,000파운드부터 8,000파운드까지의 저축이 있는 때에는 수령금액을 감액한다. 영구히 거택보호(residential care)를 받아야 하거나 간병실(nursing home)에서 기거해야 하는 경우에도 16,000파운드 이상의 저축이 있다면 자격이 없다. 10,000파운드와 16,000파운드 사이의 저축은 수령액수에 영향을 끼친다. National Statistics, *Britain 1998 - an official hand book*, 1998, p. 187.

등을 하고 있는 자에 대해서만, 구직수당이 지급되어야 하고, 그같은 의사가 없는 자에 대해서는 지급되어서는 안된다는 원리이다. 따라서 이 구직자법은 실업자의 구직활동을 촉진하려는 데에 그 목표가 있었다.

이렇게 실업급여와 소득보조를 하나의 구직수당으로 통일한 데에는 시스템을 간명하게 하려는 노력이 작용한 것이다. 즉 종래에는 실업급여와 소득보조가 수급자에게 동일한 효과를 가져왔지만, 2개의 시스템은 다른 원리(사회보험급부와 공적부조급부), 다른 행정관청, 다른 급부사무소에서 소관되어 왔다. 이것은 실업자에게도 행정부에게도 복잡한 시스템이었기 때문에, 양자를 통일할 필요가 있었다.

이하에서 「법」이라 함은 구직자법(Jobseeker's Act, 1995)을 의미하며, 「영」이라 함은 구직자법에 따라 제정된 求職手當令(Jobseeker's Allowance Regulations, 1996)<sup>47)48)</sup>을 의미한다.

## (2) 구직자법의 특색

구직협정의 도입에 의해 종전의 실업급여와 소득보조 수급자는 보다 엄격할 의무가 과해지게 되었으며, 보다 효과적으로 구직활동을 할 수밖에 없게 되었다. 구직자법의 도입으로 이전의 실업급여와 달라진 점을 적어 보면, 다음과 같다.

i) 실업급여의 지급기간이 약 1년간이었던 데에 비해, 각출기준 구직수당의 지급기간은 6개월(182일)로 줄었다.

ii) 적극적 구직활동에 대한 요건이 법령에 더욱 구체적으로 설정되고, 구직활동이 부인되는 경우는 더욱 포괄적으로 설정하였다(영 제18조 참고). 1989년 사회보장법에서 처음으로 적극적 구직활동의 요건이 설정되었으나, 이 구직

47) 일본문헌에서는 구직수당규칙이라고 표현한 경우도 있으나, 행정규칙이나 자치단체의 규칙이 아니므로, 영으로 표현하는 것이 적절하다.

48) 여기에서의 Regulation은 Ministerial Regulations(部令)을 의미하는 것 같다. Privy Council과 같이 개별 장관은 스스로의 권리로서 법원이 지켜야 할 규범을 만들 권한이 없다. 그러나 의회는 자주 한정된 영역에서 그러한 권한을 장관에게 위임하고 있다. 예를 들어, 교통부장관이 교통에 관한 Regulation을 만드는 것을 들 수 있다. Regulation 역시 Orders와 함께 정부입법의 하나이다(S.B. Marsh/ J.Soulsby, *Outlines of English Law*, 1990, p.15). 영국에서도 Order이나 Regulation 등의 행정입법이 매우 중요하다. 영국이 不文法 국가라고 하나, 사회보장법이나 노동법 영역에서도 성문화된 법률과 하위법령의 중요성이 커지고 있다. 그렇지만, 영국에서는 판례와 관련하여 선례구속의 원칙은 계속 작동되므로, 불문법 국가가 아니라고 할 수도 없을 것이다.

자법에서 더욱 구체적이고 제한적으로 규정된 것이다.

iii) 종래의 실업에 관한 급여에서는 파트타임 노동밖에 할 수 없는 경우에, 그것은 취업가능성을 배제하는 것은 아니므로, 실업급여의 수급대상자가 될 수 있었다. 그렇지만, 구직수당령 제6조에 의해 취업가능성이 인정되기 위해서는 40시간 이상 일할 수 있어야 한다. 이것은 영 제13조제3항 및 제4항에 기초하여 심신장애가 있는 자, 간호책임을 가지는 자 이외의 모두에게 적용되고 주당 40시간 이상의 가동능력을 가지는 것이 필요로 된다.<sup>49)50)</sup>

iv) 종전의 실업급여에서는 연금수급권자에게 실업급여가 지급되었지만, 구직자수당에서는 연금수급권자에게는 지급되지 않았다. 연금수급연령(pensionable age)이라 함은 사회보장각출급여법(Social Security Contribution and Benefits, 1992) 제122조제1항에서 정의하는 대로, 남성의 경우에는 65세, 여성의 경우에는 60세이다.

v) 구직보너스(Back to Work Bonus)의 도입:

구직자법(Jobseeker's Act) 제26조는, 일정한 경우에 구직수당이나 소득보조를 받을 자격이 있었던 사람에게 일시금(『구직보너스』)의 지급을 정하고 있다. 수급인들이 일자리를 구하여 구직수당이나 소득보조를 받지않게 되었을 때, 그들에게는 1,000파운드까지의 보너스가 지급된다. 구직보너스를 지급함으로써 급여수급자들의 구직활동을 고무하려는 것이다.

vi) 구직자법은 사용자가 2년이상 실업한 사람들을 채용했을 때에 그들과 관련하여, 사용자에게 국민보험 각출료를 환불해주었다.

vii) 각출기준 구직수당의 배우자 및 부양아동 등의 가산금이 폐지되었지만, 소득기준 구직수당은 원칙적으로 소득보조의 방식이 적용되어, 가산금이 계속 유지되었다. 이전의 실업급여에서는 배우자 및 부양아동 가산금이 있었다.

viii) 구직수당 수급요건으로서 구직협정(Jobseeker's Agreement)의 체결을 요구하고 있다. 이 요건은 구직자법에서 처음으로 규정되었다.

---

49) 丸谷浩介, “イギリス社會保障給付とワークインセンテイウ”, 九大法學 第74号, 1997년, 27면.

50) 주당 40시간 이상의 가동능력을 가지지 않아 취업가능성이 없게 된 경우에는 구직자법 제19조 규정에 의해 1주간부터 26주간 지급정지의 제재를 받게 된다.

## 2. 수급자격<sup>51)</sup>

### (1) 일반원칙

구직자법 제1조 제2항에 의하면, 신청인은 다음의 자격을 갖추고 있는 경우 구직수당(각출기준 구직수당과 소득기준 구직수당이 모두 해당)을 받을 자격이 있다. 아래의 요건은 구직수당을 받기위한 공통요건이며, 신청인은 아래의 요건과 더불어 각출기준 수당이나 소득기준 수당의 개별요건을 갖추어야만 구직수당을 실제로 받을 수 있다.

- (a) 취업가능성이 있을(available for employment) 것;
- (b) 유효한 구직협정(Jobseeker's Agreement)을 체결할 것;
- (c) 적극적으로 구직활동을 하고 있을 것;
- (d) 다음의 각출기준수당의 요건이나 소득기준수당의 요건을 충족할 것;
- (e) 보수가 있는 노동(remunerative work)에 종사하지 않을 것;
- (f) 일할 능력이 있을 것(capable of work);
- (g) 관련된 교육을 받지 않을 것;
- (h) 연금수급연령(pensionable age) 미만일 것;
- (i) 그레이트 브리튼에 거주하고 있을 것.

수당은 주 단위로 지급된다.

### (2) 각출기준 요건

각출기준 수당을 받기 위해서는 신청인은 법 제1조에 정해진 위의 공통요건을 충족함과 아울러 다음의 요건을 충족해야 한다.

i) 해당 급여연도(즉, 수당이 청구되는 주간을 포함하는 구직기간의 始點 또는 더 빠른 경우에는 연결되는 모든 기간의 始點를 포함하는 연도)로부터 지난 2년동안 중 1년(기준연도, the base year)에 대해 제1종 국민보험료를 실제로 납부하고, 다음의 추가적인 요건을 충족할 것, 즉

- (a) 수당이 청구된 週間 이전에 각출보험료가 납부되었을 것;
- (b) 주된 1종 보험료가 납부되었거나 납부된 것으로 간주되는 대상수입으로

51) CANS Trust, op.sit., pp.1817-; National Statistics, op.sit., pp.165-; Jobseeker's Allowance, 영국 정부의 인터넷 자료(www.dfee.gov.uk) 등을 중심으로 정리함.

부터 파생되는 수입요인(earnings factor)이 적어도 기초연도의 각출산정수입 하한액의 25배에 해당할 것;

ii) 해당 급여연도의 개시로부터 지난 2년동안에 대해, 제1종 국민보험료를 납부했거나 수입을 가지고 신용을 받았고, 다음의 추가적인 조건을 충족할 것, 즉 주된 1종보험료가 납부되었거나 납부된 것으로 간주되는 대상수입, 또는 신용되는 수입으로부터 파생되는 수입요인(earnings factor)이, 지난 2년동안 각각 적어도 각출산정수입 하한액의 50배일 것(법 제2조제1항 (b)호와 3항)<sup>52)</sup>;

iii) 법 제2조제1항 (c)호에서 정하는 일정한 액수를 넘는 소득이 없을 것;

iv) 법 제2조제1항 (d)호에서 정하는 소득보조(Income Support)의 자격이 없을 것.

### (3) 소득기준 요건

소득기준 구직수당을 받기 위해서는 신청인은 법 제1조에 정해진 요건을 충족함과 아울러 다음의 요건을 충족해야 한다.

(a) 소득이 없거나 기준액수를 넘지 않는 소득;

(b) 소득보조(Income Support)<sup>53)</sup>의 자격이 없을 것;

(c) 가족중의 한사람이 소득보조의 자격을 가지지 않을 것;

(d) 가족중의 한사람이 소득기준 구직수당의 수급자격을 가지지 않을 것;

(e) 가족중의 한사람이 보수가 있는 노동에 종사하지 않을 것;

(f) i) 18세의 나이에 도달하거나, ii) 그 아래 연령이라면, 그에 대해 법 제16조에 의해 발해지는 지시가 유효할 것, iii) 또는 일정한 기간동안 고려되

---

52) i)ii)의 요건을 명료하게 이해하지 못했다. 유길상 박사는 각국의 실업급여 요건을 요약한 표에서 위의 요건을 “최근 2년 동안 각 조세년도에 週 최저소득액의 25배 또는 실업직전 조세년도에 주 최저소득액의 50배에 상당하는 국민보험료를 납부”한 것으로 표현하고 있다(유길상, 『실업급여 수급 요건의 국제비교』, 한국노동연구원, 1997.4. 10면). 그렇지만, 유길상 박사의 글에서도 더 이상의 언급은 없기 때문에, 구체적인 내용을 알 수 없다.

53) 1998년 현재에 소득보조(Income Support)의 수급자격이 있는 사람은 다음과 같은 범주로 분류할 수 있다. 동거하고 있는 16세 미만의 아동을 두고 있는 편부모(lone parent); 심하게 장애를 당한 사람 또는 일시적인 병환중에 있는 가족구성원을 간호하고 있는 사람; 장애로 인해 그 소득이 감소된 장애인; 급여에 대한 자격을 갖추고 있는 학생; 출산예정일을 11주 이내로 남기고 있는 임산부; 60세 이상의 사람이 그러한 예이다. 위의 수급자격자 가운데 편부모와 간호인은 소득보조와 구직수당 중의 어느 하나를 선택할 수 있다.

는 소정의 환경 속에서 16세 이상 18세 미만의 연령에 도달할 것.

위의 (f) i) ii)가 적용되는 경우에는 해당 청년은 수당의 계속지급 요건으로서 고용과 훈련 양자를 위해 경력서비스(Careers Service)에 등록해야 함이 원칙이다.

#### (4) 각출기준수당의 수급기간

각출기준수당을 받을 수 있는 기간은, 법 제2조제1항 (b)호의 2년과 관련하여 자격이 성립하는 모든 기간동안 합계 182일을 초과할 수 없다. 이전의 실업급여의 수급기간이 1년인 것에 비하여 182일(약 6개월)로 단축되었다.

일단 그 사람의 자격이 중단되면, 그가 각출기준 요건에 충족하고 그가 그러한 요건을 충족하는데 관계되는 2년이 적어도 다음과 같은 일년, 즉 이전의 자격이 설정되는 것과 관련되는 2년보다 이후에 있게 되는 일년을 포함할 때에, 그는 각출기준수당의 계속수급자격이 있게 된다.

#### (5) 수당의 지급액수

각출기준 수당의 경우에, 신청인에게 지불될 수 있는 액수(개인율, personal rate)는 그에게 적용가능한 연령관련액수를 결정하고 그의 소득과 연금지급액을 감안하여 일정한 감액을 함으로써 산정될 수 있다(법 제4조제1항). 신청인에게 적용가능한 연령관련액수는 regulations에 따라서 결정된다. 최근의 연령관련액수의 자세한 내용은 구직수당령 제79조에 의해 규정되어 있다. 구직수당령 제80조에 의하면, 법 제4조제1항을 위해 소득에 대해 주마다 일정하게 감액하는 것은 구직수당령에 따라 계산되는 액수이다.

소득기준 구직수당의 경우에 지급되는 액수는 신청인 소득이 없을 때는, 그에게 기준액수(applicable amount) 그대로이다. 신청인이 수입이 있다면 그에게 기준액수를 초과하는 만큼의 액수만이 소득기준 구직수당으로서 지급된다.

각출기준이든 소득기준이든 구직수당은 3단계로 구분한 정액급여로서, 양자의 액은 서로 동일하게 책정되었다. 1998년 4월 6일부터 발효중인 구직수당액은 다음과 같다.

### 각출기준 개인수당(每週)

30.30파운드 <sup>54)</sup>	18세 미만
39.85파운드	18세 이상 24세 이하
50.35파운드	25세 이상

### 소득기준 개인수당(每週)

30.30파운드	18세 미만
39.85파운드	18세 이상 24세 이하
50.35파운드	25세 이상
79.00파운드	부부

소득보조 구직수당의 기준액수(applicable amount)는 위의 소득기준 개인수당에 가산금(premiums)등이 가산된 액수이다. 소득보조 구직수당은, 개인수당에 추가하여 피부양자나 특별한 필요가 있는 신청인에게 가산금을 지급하는 소득보조의 방식에 따라서 지급된다.<sup>55)</sup> 또한 주택비용(Housing costs)도 적절한 경우에 지급될 수 있다. 소득기준 구직수당의 수급인은, 개별적인 재산 조사를 완료함이 없이 전액의 주택비용 등에 대한 자격을 가진다. 배우자나 부양아동 등의 가산이 폐지된 각출기준 구직수당과 비교하여, 소득기준 구직수당은 원칙적으로 소득보조의 원칙이 적용되었기 때문에, 급부액에서는 소득기준 구직수당이 더 유리하게 되었다.

소득기준 구직수당은, 25세 이하의 피부양인이 아닌 사람이 있는 경우에는 감액이 된다. 그렇지만, 각출기준 구직수당은 25세 이하의 피부양인이 아닌 사람이 있는 경우에는 감액되지 않는다.

---

54) 1파운드를 약 2,300원으로 계산하면, 매주 7만원 정도이다.

55) 개인이나 부부 요율을 넘는 지급액에 대해서는 과세할 수 없다. 그렇지만, 구직개인수당에 대해서는 과세할 수 있으며, 개인적인 요율을 넘는 액, 예를 들어 아동가산금에 대해서는 과세할 수 없다.

### 3. 구직수당 요건상 쟁점

#### (1) 취업가능성(Availability for Employment)

##### ① 의 의

수당을 지급받기 위해서, 신청인은 그가 취업가능성, 즉 취업할 수 있는 상태에 있음을 보여야 한다. 취업가능성이 없다고 인정이 되는 때에는 실업급여 정지처분이 된다. 1996년 구직자법에서는 그가 일자리에 즉시(immediately) 취업할 의사와 능력을 갖추고 있다면, 취업가능성이 있다고 한다(법 제6조제1항 참조).

실업을 요보장사고로 하는 사회보장급부는 먼저, 신청자가 실업하고 있는 것을 필요로 하는 것은 당연하지만, 영국의 사회보장관련입법에서는 『실업 unemployment』의 정의를 두고 있지 않다. 따라서 신청자가 실업상태에 있는지 여부를 판정하는 데에 있어서 신청자가 현재 노동시장에 참가하고 있는지 여부에 대해 신청자의 취업가능성이 문제로 되는 것이다.

영국에서 취업가능성이라는 용어가 처음 입법화된 것은 1946년 국민보험법 제11조제2항 (a)(i)이다. 국민보험법에서 실업급여의 지급요건은 신청자에게 그 취업가능성이 있는지 여부뿐이었다. 그 당시에 취업가능성에 대해서도 정의 규정이 존재하지 않았고, 『자기가 취업가능한 일자리를 얻을 정당한 기대가 있는 것』이라고 해석되었다. 이 해석을 악용하여 신청인이 취업가능성을 스스로 제한하여 재취직을 피하고, 실업급여를 받으려고 하는 경향이 생겼다. 그 때문에 취업가능성에 대해서 자기제한을 규제하는 Regulation이 만들어졌다.

##### ② 즉시 취업 요건의 예외

법 제6조제1항은 제2부의 제2장 규정들에 의해서 구체화되었는데(영 제5조에서 17조), 이것은 특히 스스로의 취업가능성을 제한할 수 있는 경우에 대해 열거하고 있다.

(a) 동거의 가족이거나 가까운 친족으로서 그 육체적 정신적 상태가 부양을 필요로 하는 아동, 고령자 또는 기타의 사람을 부양할 책임이 있거나, (b) 자원봉사 활동에 종사하는 사람은 곧바로 취업하는 것이 요구되지 않지만, 48시간 이전의 통고를 받고서는 취업할 능력과 의사가 있어야 한다. 유급으로 용역

을 제공하거나 무급으로 위의 (a)(b)가 아닌 용역을 제공하는 사람은 24시간 이전의 통고를 받고서 취업할 능력과 의사가 있어야 취업가능성이 있는 것으로 인정된다. 근로자지만 보수를 받는 일에 종사하지 않으며, 1996년 고용권법 제86조에 의해 그 계약을 종료하기 위해 통지를 해야 하는 사람은, 그의 법령상의 의무에 따라서 곧바로 취업할 능력과 의사가 있어야 한다.

### ③ 근로시간

구직수당령은 취업가능성을 판단하는 데에 기준이 되는 근로시간에 관한 규정을 두고 있다.

취업가능성이 인정되기 위해서는 원칙적으로 매주 적어도 40시간동안 일할 능력과 의사를 가지고 있어야 한다(영 제6조). 장시간 근로가 그에게 취업을 확실하게 하는 합리적 전망을 가져다 주는 경우에는 그는 취업가능한 시간을 40시간 이상으로 할 수 있다(영 제7조).

부양책임이 있는 사람은 다음과 같은 요건들이 충족될 경우에는 취업가능한 시간을 매주 40시간 미만으로 제한할 수 있다. 즉 (a) 그의 부양책임이 허용하는 시간동안, 그리고 특정한 시간대 동안 취업이 가능한 것, (b) 그가 그러한 제한에도 불구하고 고용을 확신할 만한 합리적인 전망이 있는 것, (c) 그가 그러한 주간 동안에 적어도 16시간 동안 취업가능할 것이다. 이 가운데 (a)를 충족하는지 여부를 결정하기 위해서는 특히, i) 부양에 소요된 특정한 시간과 날짜, ii) 부양책임이 타인과 공유되는지 여부, iii) 부양되는 사람의 연령과 상태 등을 고려해야 한다.

### ④ 취업가능성에 대한 다른 제한

위의 사실과는 별개로, 자신이 취업할 고용의 종류와 임금 등에 대해서 제한을 가할 수 있다. 즉, 다음과 같은 요건이 충족되는 때에는 취업가능한 고용의 종류, 그 보수를 포함한 근로조건, 그리고 취업가능한 지역에 대해 제한을 둬으로써 취업가능성을 제한하는 것이 가능하다. 그 요건은, 그러한 제한에도 불구하고 고용을 확신하는 합리적인 전망(reasonable prospects of securing employment)이 있음을 증명할 수 있어야 한다는 것이다(영 제8조). 고용을 확신하는 합리적인 전망을 가지고 있는지 여부를 결정하는 데 있어서는, 그 사람의 기능, 자격, 그리고 경험; 그의 집으로부터 통근거리 이내인 구인자리의 종류와 숫자; 실업한 기간; 그의 구직신청과 그 결과; 그리고 그가 취업하고자

하는 고용의 종류에 대한 제한을 두고자 하는 경우에는 그가 취업하기 위해 집을 이주할지 여부에 대해 특별한 고려가 주어진다(영 제10조).

앞의 제한을 두기 위해서는, 구직수당령 제6, 7, 그리고 9조의 요건이 충족되어야 한다. 영 제6, 7조는 앞에서 논했으며, 제9조는 그의 청구일로부터 6개월이 경과한 후에는 그가 취업가능한 보수의 수준을 제한함으로써 그의 취업가능성을 더이상 제한할 수 없다고 규정하고 있다.

그리고 진지하게 제기된 종교적 신념이나 양심적 반대를 이유로 하여 취업가능한 고용의 종류를 제한할 수도 있으나, 그러기 위해서는 그러한 제한에도 불구하고 고용에 대한 합리적인 전망이 있음을 증명해야 한다.

그의 육체적 정신적 조건으로 보아 합리적인 경우에는 그의 취업가능성에 대한 제한을 어떠한 방법으로든지 설정할 수 있다.

#### ⑤ 학생과 자원봉사자

모든 週間에서 그 사람이 파트타임 학생이며, 그가 취업가능한 시간을 제한했고 그리고 학습과정이 그의 취업가능한 시간대에 해당한 경우에는, 그가 취업하기 위해 그의 학과과정을 재조정할 능력과 의지가 있다면, 취업가능 여부를 판단하는 데 있어 그의 학습은 아무런 문제가 되지 않는다(구직수당령 제11조).

자원봉사활동에 종사하는 사람에 대해서도 동일한 규정이 적용된다. 그의 취업가능성 여부를 판단하는 데 있어, 그가 그 시간을 재조정할 능력과 의지가 있다면, 그가 자원봉사활동에 종사하는 시간이 그의 취업시간대에 해당한다는 사실은 고려되지 않는다.

#### ⑥ 취업가능성과 적극적 구직활동

취업가능성에 대한 법규정의 변천사와 관련하여 언급할 것이 있다. 취업가능성에 대한 해석을 해왔던 사회보장심판소의 판결례는 법률이나 부령등에 의해 점차 법정화되었다. 취업가능성이 없는 것에 대해 1975년의 사회보장법(제20조제1항 b호)에서는 「適職이 제공되었음에도 그것을 거부한 경우」라고 하는 문언이 1989년 사회보장법에 의해 단순하게 「고용이 제공되었음에도 그것을 거부한 경우」로 개정되었다. 適職이 고용으로 변화한 이유는 노동력의 유동화를 촉진하기 위한 것이다. 신청인은 이 조항에 의해 적직선택권의 범위가 협소하게 되고, 실업자의 구직노력을 촉진하는 제도이라고 할 수 있다.

1980년대의 취업가능성 요건이 운용면에서 엄격해졌음에도 불구하고, 실업

률이 상승하고 이 요건만으로는 실업급여의 濫給을 방지할 수 없다고 한 정부 백서가 제출되었다. 취업가능성의 요건만으로는 충분하지 않다고 판단한 정부는 1988년 『적극적 구직활동을 하고 있는 것』도 요건으로 하게 되었다. 그것이 구체화된 것이 1989년 사회보장법이었다. 이 개정을 반영하여 사회보장심판소는 공공직업소개소 또는 민영직업소개소에 대한 등록, 구인광고의 열람, 사용자에 대한 편지, 구직에 관한 제3자와의 약정 등을 가지고 취업가능성이 있다고 판단하고, 종전에 사용자에 대한 채용신청에 한정하고 있었던 것은 잘못이라고 판시하였다.

## (2) 적극적인 구직활동(Actively Seeking Employment)

### ① 구직활동에서 취해야할 행동

구직수당을 받기 위해, 신청인은 그가 적극적으로 구직활동을 하고 있음을 보여주어야 한다.<sup>56)</sup> 구직자법에서는 고용전망을 확실히 하려고 행동을 하는 모든 주간 동안, 적극적으로 구직활동을 하는 것으로 본다(법 제7조제1항).

적극적 구직활동의 요건은 구직자법과 구직수당령에서 더욱 엄격하게 되었다. 법 제7조제1항의 목적을 위해 모든 주간동안 일정한 경우에 하나의 행동을 초과하는 행동을 할 것이 기대된다. 그렇지만, 일정한 경우에 하나의 행동을 하는 것이 해당 주간동안 그 사람이 할 수 있는 모든 합리적인 행동인 경우는 제외한다(영 제18조제1항). 모든 週間에 취할 것이 기대되는 행동은 다음과 같은 것을 포함한다.

(a) 일자리를 광고한 사람이나 일자리를 제공할 것 같은 사람에 대한 구두나 서면의 구직신청;

(b) 광고매체, 고용기관 그리고 사용자로부터 고용가능성에 대한 정보를 수집하는 것;

(c) 고용기관이나 회사에 대한 등록;

(d) 신청인이 일자리를 찾는 것을 지원할 제3자의 임명;

(e) 고용관계 공무원의 소개에 따라서, 본인의 필요와 본인의 정신적 육체적 한계를 고려하여 그의 고용전망을 어떻게 향상시킬 것인지에 대해 전문가의 조언을 구하는 것;

56) 입법연혁에 대해서는 위의 ⑥ 취업가능성과 적극적 구직활동을 참고.

(f) 이력서(curriculum vitae)를 작성하고 이전의 사용자에게 추천장(reference)을 구하는 것;

(g) 잠재적 사용자와 가능한 직업에 대한 정보를 구하는 것(영 제18조제2항).

제7조제1항의 목적을 위해 모든 주간에 구직하기 위한 합리적인 행동이 취해졌는가를 판단하는 데 있어, i) 그의 기능, 자격, 그리고 능력, ii) 그의 육체적, 정신적 한계, iii) 그가 마지막 일한 이후 경과한 시간, iv) 일자리의 접근 가능성과 위치, v) 자원봉사(voluntary work)에 쏟아부은 모든 시간과 그러한 일이 그의 직업적 전망을 개선할 수 있는 정도, 그리고 vi) 노숙자인 경우에, 그가 숙소를 발견하기 위해 필요한 행동등을 포함하여 많은 사항들을 고려해야 한다.

반면에 (a) 행동을 함에 있어서, 신청인이 폭력을 사용하거나 또는 폭언을 한 경우, (b) 일자리에 대한 신청을 무위로 돌리는 언행이 포함된 경우, (c) 그의 행동이나 외양으로 그의 고용전망을 훼손하는 경우에는 그 사람의 위와 같은 행위들이 그가 통제할 수 없는 원인에 기인한 것이 아닌 한, 그러한 행위들은 구직활동을 한 것으로 인정받지 못한다(Regulation 18(4)).<sup>57)</sup>

구직수당령 제19조는 적극적인 구직활동을 한 것으로 취급될 수 있는 일련의 경우를 규정하고 있다. 특히 이것은 통상의 보호자가 아프거나 일시적으로 집을 비워 일시적으로 아동을 돌보는 주간이나, 가족의 일원이 아파서 신청인이 그를 돌보는 주간을 포함한다(이러한 경우에, 최고 8주간 동안 구직활동을 적극적으로 벌인 것으로 취급될 것이다).

구직수당령 제23조부터 제30조는, 출석과 정보의 제공 그리고 증거에 대한 여러 가지 요건을 준수할 신청인의 의무에 관한 여러 규정을 두고 있다. 특히 신청인은 주무장관이 신청인에게 부여한 통지에 의해 특정한 장소와 시간에 참석해야 하며, 일에 대한 능력과 신청인의 수당에 대한 자격을 결정하기 위해

---

57) 이러한 규정에 대해서는 다음과 같은 비판이 있다. 그것은 먼저, 사회보장제도는 이미 구직활동에 대해 그 목적에 반하는 행동을 취하는 경우에는 제재가 가해져서 급부가 제한된다. 그러나 이 규정은 종래의 급부제한규정보다도 더욱 일반적이고 폭이 넓은 것을 정하고 있다는 것이다. 다음으로 이 규정은 운용상 남성이 장발인 것과 인종에 의해서도, 위의 (c)에 해당한다고 하는 자의적 운용이 되지 않을까 하는 우려이다. Nick Wikeley, "The Jobseekers Act 1995: What the unemployed need is a good haircut...", I.L.J. Vol.25, NO.1, March 1996, p.37. 丸谷浩介, 앞의 글, 28, 32면에서 재인용.

신청인은 주무장관에 의해 요구되는 적극적인 구직활동의 정도에 대한 정보와 증거를 제공해야 한다(영 제23,24조).

② 적극적 구직활동요건이 과해지는 주

과거의 관련 regulations에 의하면, 적극적 구직활동 요건이 과해주는 週에 대해, 고용의 중단이 있었던 계속된 기간 가운데 주무장관이 실업급여 신청자에게 실업급여 사무소에 출두하도록 명령한 기간이라고 규정하고 있다. 실업급여 사무소에서 구직활동이 있었는지를 매주 1번 증명해야 하는 것으로 되어있지만, 실제로는 실업급여가 2주간마다 1회급여였기 때문에, 대개 신청자에게 2주간마다 구직활동이 있었는지에 대해 서명을 구함에 지나지 않았다. 이 서명이 있었던 때에는 매주 실업급여사무소에 출두한 것과 동등한 효과를 가지기 때문이다. 그런데 구직자수당으로 변경된 현재에는 구직자수당이 주당 급여이기 때문에, 매주 이 요건이 과해지는 것으로 되었다.

(3) 구직협정(Jobseeker's Agreement)

① 협정의 내용

법 제9조는 신청인과 고용공무원(employment officer) 사이에 체결되는 협정(구직협정, Jobseeker's Agreement)을 체결할 것을 요구하고 있다. 그러한 협정은 양 당사자가 서명한 서면에 의해 작성되어야 하며, 사본은 신청인에게 교부되어야 한다.

구직수당령 제31조는, 협정이 특히 다음의 사항을 포함해야 한다는 것을 정하고 있다.

- (a) 신청인이 일할 수 있는 시간;
- (b) 고용의 장소와 종류에 대한 제한을 포함한 신청인의 능력에 대한 모든 제한;
- (c) 신청인이 구하고 있는 고용의 종류에 대한 서술(description);
- (d) 신청인이 i) 일자리를 구하기 위해, 그리고 ii) 그의 고용전망을 개선하기 위해 취할 행동;
- (e) 제출된 협정을 판정공무원(adjudication officer)에게 회부토록 하거나, 그 공무원의 결정에 대해 재심을 구하거나, 재심에 대한 공무원의 어떠한 결정에 대해 사회보장심판소(Social Security Appeal Tribunal)에 상소할 수 있

는 신청인의 권리에 대한 진술.

고용공무원은 신청인이 제안된 협정에 따르더라도 취업가능성이 있고 적극적으로 구직하고 있다고 판단되지 않는다면, 신청인과 협정을 체결해서는 안된다(법 제9조제2항).

또한 법 제10조는 구직협정의 변경에 대해서 정하고 있으며, 법 제11조는 제9조나 제10조에 의한 판정공무원의 결정, 판정공무원에 의한 지시(direction)가 신청인이나 고용공무원의 신청으로 다른 공무원에 의해 재심사되는 것을 정하고 있다.

## ② 구직협정의 의의

구직협정은 현행법인 구직자법에 의해 처음으로 도입된 개념이다. 원래 영국에서는 우리나라의 고용보험법 제34조에서 규정되어 있는 『실업의 인정』이라고 하는 행위를 하지 않았다. 이것은 고용보험법에서 실업의 정의를 두고 있지 않는 것에 기인한다. 그 때문에 취업가능성과 적극적 구직활동의 유무를 가지고 신청자가 실업하고 있는지 여부를 판단하여 왔다. 따라서 실질적으로는 취업가능성과 적극적 구직활동의 요건에 의하여 『실업의 인정』이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

구직협정은 실업자가 자기가 구하는 직장에 대하여 고용공무원과의 사이에서 체결되는 것이며, 오로지 구직자수당의 수급요건으로의 기능밖에 가지지 않는다(법 제9조제2항). 그러나 사실상, 신청자와 고용공무원과의 사이에서 구직협정이 체결되는 한, 다시 말하면 협정의 내용에 대해서 합의가 이루어지지 않는 한 어떠한 급부도 없다는 것으로부터, 신청자는 자기가 구하는 협정내용을 고집하여 합의가 이루어지지 않는 때에는 협정의 내용을 인하할 수밖에 없다. 따라서 이 구직협정에 의해서 실업자의 구직노력을 촉진시키는 기능을 가진다. 실제로 구직자수당의 도입을 제안한 白書에서는 구직협정이 노동시장으로의 복귀를 목적으로 하고, 보다 효과적인 구직활동의 운용이 가능하도록 구직협정을 도입하고 있다.

## (4) 보수가 있는 노동에 종사하지 않을 것

### ① 보수가 있는 노동(remunerative work)에 종사하지 않을 것

보수가 있는 노동에 종사하고 있는 때에는 수당을 받을 자격이 없다. 『보수

가 있는 노동』이라 함은 보수가 있거나 보수를 기대하면서 제공하는 노동으로서 매주 적어도 16시간 동안(노동시간이 유동적인 경우에는 평균 노동시간) 일하는 것으로 정의된다. 즉 구직수당을 받기 위해서는 16시간 이상의 노동을 해서는 안된다는 의미이다. 구직수당을 받고 있는 수급자의 배우자는 매주 평균 24시간 이상의 노동을 해서는 안되며, 피부양인이 아니거나 청소년으로서 관련된 교육을 받고 있는 경우에는 16시간 이상의 일을 해서는 안된다(영 제 51조제4항). 식사나 휴식을 위한 시간도 그에 대해 근로자가 보수를 받는다면, 총 근로시간에 산입된다.

### ② 파트타임 노동 소득의 계산

16시간(수급자의 배우자는 24시간) 미만의 파트타임으로 일하는 수급인은, 그 소득의 일정한 경우에 첫 5, 10, 15파운드는 소득에 산입되지 않는다. 그 취지는 최소한도의 파트타임은 구직의욕을 촉진하고 직업능력을 유지하는 효과가 있기 때문에, 이를 장려하려는 취지라고 생각한다. 불산입의 기본 액수는 5 파운드이지만, 다음의 사람들에게는 15파운드의 불산입이 적용될 수 있다. 즉 소득기준 구직수당의 경우에는, 가족가산금의 자격이 있는 편부모; 장애가산금의 자격이 있는 장애인; 60세 이상의 일정한 사람; 간병인 가산금이 있는 간병인이다. 그리고 각출기준구직수당의 경우에는 sharefishermen이다.

소득기준 각출수당을 받는 부부의 경우에는 그 소득의 첫 10파운드가 불산입된다. 불산입액을 초과하는 액수는 초과하는 액수만큼 소득에 산입된다.

출퇴근 교통비와 같은 노동비용에 대해서는 수당이 지급되지 않는다.

### ③ 보수 노동이 부인되는 경우

다음의 사람들에 대해서는 보수가 있는 노동에 종사하는 것으로 인정되지 않는다(영 제53조 참조). a) 단지 비용만이 지급되는 자선이나 자원봉사의 노동, b) 훈련수당이 지급되는 정부계획에 참가하는 사람, c) 거택보호나 간병을 위한 주택(residential care or nursing home)에 거주하는 사람, d) 특별한 직업을 가진 사람, 즉 파트타임 소방수, 예비해안경비대, 구명선원, 기타 지역 방위대나 예비군, e) 지방정부 상담원, f) 양부모, g) 특수한 조건 아래에서 노동분쟁에 관계하고 있는 사람, h) 정신적으로 또는 육체적으로 장애를 입은 결과, 그렇지 않을 경우 기대되는 그 소득이나 노동시간이 75% 이하로 감소된 사람.

위의 사람들은 그들이 이러한 노동을 하는 데에 아무런 시간상의 제한이 없다.

#### (5) 다른 자격 요건

##### ① 대기기간

구직수당령 제46조와 제47조에 의하면, 구직기간의 개시시점에서 3일 동안의 대기기간(waiting days)을 지켜야 한다. 우리나라의 경우가 2주일의 대기기간이 경과하여야 한다는 것과 비교하면, 영국은 단기간의 대기기간을 설정하고 있다.

##### ② 관련된 교육을 받지 않을 것;

그가 관련된 교육(relevant education)중에 있다면 그는 수당을 받을 수 없다. 아동과 청년이 풀타임 교육을 받고 있는 것, 그리고 풀타임 고등교육을 받고 있는 것이 여기에 해당한다. 그러나 그 청년이 파트타임 학생이고 고등교육을 받지 않는다면 관련교육을 받고 있는 것으로 취급되지 않는다(영 제54조). 뉴딜의 풀타임 교육과 훈련에 참가하는 청년은 관련된 교육을 받고 있는 것으로 취급되지 않는다.

##### ③ 연금수급연령(pensionable age) 아래일 것;

중전의 실업급여에서는 연금수급권자에게 실업급여가 지급되는 것으로 되어 있었지만, 구직수당에서는 연금수급자에게 지급되지 않는 것으로 되었다. 연금수급연령이라 함은 사회보장각출급여법(Social Security Contribution and Benefits, 1992) 제122조제1항에서 정의하는 대로, 남성의 경우에는 65세, 여성의 경우에는 60세이다. 이것은 이법에서 정하는 퇴직연금의 지급개시연령이 이같이 규정되어 있기 때문이다. 그러나 남녀간에서 연금지급개시연령이 다른 것은 성별을 이유로 한 차별이기 때문에 위법이라고 하는 EU 법원의 판결이 계속 나오고 있으므로, 앞으로의 추이를 지켜봐야 한다.

##### ④ 청구 및 지불절차

구직자는 구직수당의 청구서와 구직계획(job search plan)을 함께 기재해야 한다. 구직자는 고용서비스청(직업센터)의 조언자와 새로운 구직인터뷰 일정을 약속해야 한다. 1997년 10월 27일부터 구직자는 인터뷰에 참석했을 때 적절하게 기재된 청구양식과 이를 뒷받침하는 서류를 제출하도록 되었다.

인터뷰에서 구직수당의 요건이 설명되며 구직협정(Jobseeker's Agreement)이 그 사람의 구직계획에 기초하여 작성된다. 1997년 10월 27일부터 구직수당에 대한 청구는 청구양식이 적절하게 기재되었을 때에만 받아들여진다.<sup>58)</sup>

구직수당은 2주일의 대기기간 이후에 지로나 계좌이체를 통해 지급된다. 창출기준 수당은 최장 6개월로 되어있으나, 소득기준 구직수당은 수급자의 소득이 기준액수(applicable amount)보다 적고 수급요건이 충족되는 한 계속 지급된다.

#### 4. 구직 보너스<sup>59)</sup>

구직자법은 구직수당으로 통일된 규제를 함과 아울러, 구직수당(실업급여)등을 받는 사람들이 일자리를 찾는 것을 주저하도록 만드는 장애들을 제거하려고 했다. 가장 대표적인 것은 구직보너스(Back to Work Bonus)이다. 1995년 구직자법(Jobseeker's Act) 제26조는, 일정한 경우에 구직수당이나 소득보조를 받을 자격이 있었던 사람에게 일시금(구직보너스로 알려짐)의 지급을 정하고 있다. 수급인들이 일자리를 구하여 구직수당이나 소득보조를 받지않게 되었을 때, 그들에게는 1,000파운드까지의 보너스가 지급된다. The Social Security (Back to Work Bonus) Regulations 1996은 개정되어 이 보너스에 대한 자세한 규정을 포함하고 있다.

파트타임 일자리를 선택하거나 유지하려는 동기를 크게 하고, 사람들이 복지급여를 받지않고 고용되도록 격려하기 위해, 구직수당 수령자와 Income

58) 『신사의 나라』로 알려진 영국에서 사회보장혜택 사기가 만연하여 심각한 사회문제로 대두되고 있다고 한다. 사회보장혜택 사기는 관련 서류를 거짓으로 작성하여 무자격자가 실업수당, 연금, 육아보조금, 주택수당 등 각종 정부지원금을 부당하게 타먹는 것을 말한다. 실업급여(현재의 명칭은 구직급여)를 부당하게 받는 것은 그 대표적인 사례라고 한다. 예컨대 실제로 직업을 구하고도 실업자인 것으로 꾸미거나 시간제근무로 번 수입을 숨기고 소득을 낮게 신고하여 실업급여나 저소득수당(소득보조)을 지급받는 것이 대표적인 방법이다. 1995년에 적발되었던 사기사건중에서는 일당 16명이 2천개의 신분증명서를 위조하여 2백만파운드(약 46억원)를 챙긴 조직적인 경우도 있었다. 또 실업급여 지급증명서 다발을 몰래 훔치거나 아예 위조해 돈을 인출하는 수법도 있다고 한다. 사기꾼 3인조 일당은 이같은 방법으로 약 4백만파운드를 가로챘다가 붙잡히기도 했다. 영국정부는 1994년에 이같은 유형의 범죄 39만2천건을 적발하여 7억1천7백만파운드를 건졌다고 한다. 데일리 텔레그래프지의 자체 조사에 따르면 사회보장혜택을 신청하는 전체건수의 10%가 허위인 것으로 추정되고 있다고 한다. 중앙일보 1995.8.1 보도.

59) CANS trust, op.sit. pp. 852D -.

Support를 받는 60세미만의 사람들은 구직보너스 급여를 받을 수 있다.

좀더 구체적으로 살펴본다면, 위 사회보장령 제7조는 다음의 조건들을 모두 충족하는 때에는 보너스를 받을 수 있는 자격이 있다고 하고 있다. 즉,

(a) 받을 수 있는 구직수당이나 소득보조의 양을 결정하는 데 있어 고려되어 온 수입을 그나 그 배우자가 획득해온 것,

(b) 그나 그 배우자가 일자리를 얻었거나 복직했거나 또는 그 수입이나 근로 시간을 증가시켰고, 그 변화의 결과 받을 수 있는 급여자격이 중단되는 것(이것을 work condition(일자리조건)이라 함),

(c) 그가 급여자격의 종료로부터 12주 이내에 보너스를 청구하는 것,

(d) 그가 일자리조건을 충족시켰을 때 60세 이하이거나 (구직수당을 받고 있는 경우에는) 연금수급연령 이하일 것 등이다.

그러나 위와 같은 일련의 조건 이외에도 i) 급여를 받을 수 있는 자격이 중단된 때로부터 14일 이내에 그나 그 배우자가 위의 일자리조건을 충족하게 되었을 때, ii) 직업훈련을 받아 급여자격이 중단되었고, 그 직업훈련으로부터 14일 이내에 주당 16시간 이상 일하는 일자리를 얻게되었을 때 등의 경우에도 일정한 요건 아래에서 구직보너스를 받을 수 있다.

3개월 이상 실업하고 파트타임으로 일하는 사람은 그들 수입의 첫 5파운드 (부부에게는 10파운드, 편부모, 장애인 그리고 특별한 직업이 있는 사람에게는 15파운드)를 그들이 급여를 받으면서 일하는 모든 주간동안 유지할 수 있다. 그 수준을 넘는 수입의 반에 해당하는 액수는 보너스 액수 적립에 포함시킬 수 있다. 실업자가 일자리를 갖게 되면, 그는 세금이 면제되는 1,000파운드까지의 일시금을 청구할 수 있다. 배우자의 주 24시간까지의 파트타임 소득은, 다른 배우자가 받게된 구직보너스의 적립에 가산될 수 있다. 블레어가 이끄는 새로운 정부는 '일하는 사람에게 복지를'(Welfare-to-Work)이라는 목적에 구직보너스가 효과적으로 기여하고 있는지 평가하고 있다고 한다.<sup>60)</sup>

## 5. 급여의 제한

법 제19조제1항에 의하면, 일정한 경우에 수당이 지급되지 않는다(Denial of an allowance).

---

60) National Statistics, *Britain 1998 - an official handbook*, 1998, 181면.

(1) 지시(directions)를 따르지 않거나 계획(scheme)  
또는 프로그램에 참가하지 않은 것

수당은 다음의 하나의 경우에 해당되는 기간동안에는 지급되지 않는다.

(a) 신청인이 정당한 사유없이 합리적인 구직지시(즉, 신청인이 일자리를 찾도록 고용공무원에 의해서 주어지는 서면지시)를 따르는 것을 거부하거나 따르지 못한 것; 또는 (b) 신청인이 정당한 사유없이 훈련계획(trainig scheme)이나 고용프로그램(employment programme)에 참석할 기회를 이용하지 않거나, 계획이나 프로그램에 참가하게 되었지만, 출석하지 않거나 비행(misconduct) 때문에 그의 자리를 잃은 경우.

위의 (a)(b)에 해당되면, 수당이 지급되지 않는 기간은 2주일(신청인이 과거의 12주 이내에 위의 (a)(b)에 해당하는 이유로 수당이 부인된 경우에는 4주일)이다.

(2) 비행(misconduct)을 저지르거나 일자리등을 수용하지 않음

나아가 신청인이 다음의 사유에 해당할 때, 판정공무원(adjudication officer)에 의해 결정될 수 있는 그러한 기간동안 수당이 지급되지 않을 수 있다.

- i) 신청인이 비행을 통해 그의 일자리를 잃은 경우;
- ii) 정당한 사유없이 그 일자리를 자발적으로 떠난 경우;
- iii) 정당한 사유없이 고용공무원에 의해 그에게 통보된 일자리를 거절하거나 지원하지 않은 경우;
- iv) 정당한 사유없이 고용의 합리적인 기회를 이용하는 것을 게을리한 경우 (법 제19조제3항, 제6항).

(3) 정당한 사유

위의 법 제19조에서 (a) 또는 iii)과 iv)의 목적을 위해 「정당한 사유」(good cause)를 결정하는 데 있어, 구직수당령 제72조는 고려되어야 할 많은 요소를 정하고 있다. 여기에는 신청인의 건강, 특정한 일자리에 대한 어떠한 종교적이거나 양심적인 반대, 그가 지니고 있는 어떠한 부양의무, 훈련이나 고용장소까지의 소요시간, 그리고 그러한 고용을 위해 그가 부담해야 할 여비등의 비용이 포함된다. 특정한 종류의 고용을 위해 적어도 2개월 이상의 훈련을 받아야 한

다면, 그러한 종류의 고용을 거절하거나 신청하지 않거나 수용을 거부할 충분한 사유가 있는 것으로 간주된다.

#### (4) 훈련계획(trainig scheme)과 고용프로그램(employment programme)의 정의

영 제75조는, 법 제19조와 영에서 사용되고 있는 고용프로그램과 훈련계획을 정의하고 있다.

(a) 고용프로그램은 다음을 의미한다.

i) 1973년 고용및훈련법 제2조에 의해 주무부 장관이 취해야 할 조치로서 제공되는 조언, 지도 또는 구직지원을 위한 다음 각 호의 프로그램이 있다.

(aa) Jobplan Workshop, (bb) 1-2-1, (cc) Workwise, (dd) Jobfinder, (ee) Restart course

ii) 1973년법 제2조에 의해 제공되는 다음과 같은 프로그램으로 18세부터 24까지의 채용 전 사람을 위한 프로그램.

(aa) The Employment Option of the New Deal

개인에게 최고 26주간동안 계속되는 프로그램으로서, 그 고용된 개인에 대해 일자리와 훈련 그리고 지원을 포함하는 것이다.

(bb) The Voluntary Sector Option of the New Deal

개인에게 최고 6개월간 계속되는 프로그램으로서, 고용된 개인에게 일자리 또는 훈련, 지원 그리고 구직과 결합된 직업소개를 포함한다.

(cc) Environment Task Force Option of the New Deal

개인에게 최고 26주간 지속되는 프로그램으로서, 고용된 개인에게 일자리 또는 훈련, 지원 그리고 구직과 결합된 직업소개를 포함한다.

(b) 훈련계획은 다음을 의미한다.

i) 18세 미만의 사람들이 자격이 있으며, 18세부터 25세까지의 사람도 가능한 훈련을 위한 계획이다. 이것은 잉글랜드와 웨일즈에서는 주무장관과 체결한 협정 하에서 TECs에 의해 직접, 간접으로 제공되며, 스코틀랜드에서는 Scottish Enterprise or Highlands and Island Enterprise와 체결한 협정 하에서 LECs에 의해 제공되는 계획이다.

ii) 이 계획은, 1973년법 제2조 아래 주무장관이 제공하는 것으로서 18세

이상 26세 이하의 사람만이 자격이 있는 것이다. 이 계획은 the Full-Time Education and Training Option of the New Deal(이 계획은 어떠한 개인에 대해 1년간 계속되는 계획으로서, 교육·훈련·직업경험·구직기능지원을 모두 포함하거나 그중 일부를 포함한다)으로 알려졌다.

## 제4장 멕시코의 금융위기와 그 대응

### 1. 멕시코의 경제위기와 IMF금융지원<sup>61)</sup>

멕시코는 2차대전이후 1971년까지 연평균 5.7%의 경쟁성장률을 기록하였고 1960~70년대에 물가상승률을 5% 미만으로 유지시키는 등, 이른바 멕시코의 기적을 이루어냈다.

그러나 에체베리아대통령(1970~76)은 민족, 민중주의 성향의 경제정책을 추구하고, 통신산업을 비롯한 주요산업을 국유화하였다. 이에 반발한 국내외 기업인들은 해외로 자산을 도피하여 1976년 폐소화 평가절하와 함께 첫 외환위기를 맞게 되었다. 다행히 IMF의 금융지원과 석유수출의 호조에 따라 외환사정이 개선되어 1976년의 경제위기를 모면할 수 있었다.

에체베리아의 뒤를 이어 로페스 뽀르띠요 대통령(1976~82)은 대우전의 발전에 따라 석유생산시설을 확장하고 산유량을 대폭 늘림으로써 1978년 석유수출 경제로 전환, 석유수출이 1981년 총수출의 72.5%를 차지할 정도로 석유산업에 대한 의존은 심화되었다. 또한 멕시코석유공사를 비롯한 공기업들은 지속적인 사업확장을 위해 1970년대 후반 오일달러가 풍부한 국제자본시장에서 대규모 외자를 들여옴으로써, 1978년 340억달러 수준이었던 멕시코의 외채규모는 1981년 753억달러로 증가하였다. 이러한 상황에서 1981년 국제유가폭락과 국제금리인상은 곧 멕시코의 외환위기를 초래하였고 그 결과 멕시코는 1982년 8월 모라토리엄(moratorium)을 선언하기에 이르렀다. 멕시코의 모라토리엄 선언이 국제금융시장에 던진 충격은 크나큰 것이어서 선진국의 주요은행들은 중남미 지역 전체에 대한 신규차관을 중단시켰고, 이는 중남미지역 외채위기의 시발점이 되었다.

1982년 외채위기를 겪고도 오랫동안 진통을 거듭했다. 이 제시한 프로그램을 이행하면서, 1990년대초에는 선진국은행들과의 협정을 매듭지었다. 당시의 살리나스 정부는 집권기간 동안 외국인 투자개방, 민영화 등 과감한 구조개혁

---

61) 이하의 멕시코에 대한 내용은 김원호, “멕시코의 외환위기 사례 및 시사점”, 『미주경제』 제2권 제1호, 대외경제정책연구원, 1998, 3면 이하; 김영한, “IMF 구제금융 이후 멕시코 경제 회생과정의 특징과 시사점”, 월간 『삼성경제연구』 제69호, 1998.2.의 내용을 참고함.

을 단행하였고, 미국 및 캐나다와 NAFTA를 체결하는 등 경제개혁의 의지를 보였다.

그렇지만, 살리나스 행정부는 1980년대를 휩쓸은 악성 인플레이 재발을 방지하기 위한 방편으로 수입물가의 억제를 위하여 환율상승폭을 소폭으로 제한하는 고정환율제를 고수하였다. 멕시코 정부가 취한 고정환율제를 통한 자국통화의 고평가정책은, 물가억제는 통화관리 및 재정지출에서의 긴축정책을 통해 이루어야 하는 기본원칙을 무시한 가운데, 향후 멕시코 경제위기의 도화선이 되었다고 한다.

폐소화의 고평가 정책으로 물가상승률은 억제되었으나, 실질환율이 20% 이상 과대평가되어 경상수지가 악화되기 시작하였다. 폐소화는 고평가된 가운데 급속한 시장개방조치까지 취해진 결과, 소비재 수입이 급증하여 1992년 이후 멕시코의 경상수지 적자폭은 급속하게 확대되었다. 1992년의 경상수지 적자는 GDP의 7.5%인 244억달러를 기록한 뒤, 1994년 297억달러로 GDP의 8.3%에 달해, 달러화 대비 폐소화의 환율이 상당한 상승압력에 직면하게 되었다.

이러한 가운데 1994년 1월, 남부지역의 농민반란이 발생하자 국내동조 분위기가 확산되었으며, 그 결과 반란세력과의 협상이 전개되자 외국인 투자심리는 급속히 위축되기 시작하였다. 특히 1994년 3월 집권당인 제도혁명당(PRI)의 대통령 후보가 암살되자 외국인투자자들의 자본유출이 시작되어, 1994년 12월중에만 60억달러의 자본유출이 이루어져 멕시코 외환위기가 촉발되었다.

폐소화 가치폭락으로 외국인 투자자들의 주식투매가 이어져 1995년 2월말에는 1994년 11월 대비 주가는 41% 하락하였다. 주가폭락과 함께 외환시장의 수급이 마비되면서 멕시코는 결국 유동성 위기에 돌입하게 되었다. 그 결과 멕시코는 80년대 외채위기에 이어 94년 12월말 국채 292.1억달러, 은행외채 164.3억달러 등 총 456.4억달러의 단기외채 상환불능 위기에 직면하게 되었다.

## 2. 멕시코 정부의 대응

멕시코 정부는 80년대 외채위기와 채무상환연기 등의 조치를 취해 일시적으로 외환위기를 모면하였으나, 다시금 발생한 외환위기의 극복을 위해서는 근본적인 경제체질 개선을 위해서는 경제의 모든 구성원이 각고의 노력과 고통분담

이 필요하다는 인식하에 멕시코 정부는 국민적 희생을 전제로 하는 강력한 정책수행을 위하여, 정치권, 노동계 및 기업의 합의를 유도하기에 이르렀다.

그 결과, 95년 1월 3일 초긴축정책 및 임금억제를 주내용으로 하는 勞-使-政 이 합의한 『비상경제극복을 위한 공동협약(Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, AUSEE)』을 이끌어 내었다.<sup>62)</sup> 또한 좀더 구체적인 일관성있는 실천대안을 마련하여, 95년 10월 29일 고용창출, 민영화 및 정부효율화, 고통분담, 산업경쟁력 제고를 위한 공동노력 등을 주내용으로 하는 『경제연대협약』을 정부, 노동계, 재계의 합의로 체결하였다.

멕시코 정부는 국민적 고통분담이라는 공감대를 형성한 후, 경제의 거품제거와 대외신인도 제고를 위하여 IMF가 권고한 긴축재정정책을 엄격히 시행하였다. 즉 GDP대비 4%의 재정흑자 달성을 목표로 공공지출을 9.8% 감소하고 부가가치 세율을 10%에서 15%로 인상하였다. 또한 공공재 가격을 인상하여 휘발유가격은 35% 인상하였으며 가스 및 전기요금도 20% 인상하였다. 동시에 공기업의 민영화를 적극적으로 추진하여 기업의 효율성을 제고하고 재정수입의 개선도 도모하였다.

멕시코 정부는 국내물가를 10%대로 억제하기 위하여 국내여신 증가율을 23%로 억제하였으며 임금상승률도 7% 이내로 제한하였다. 이러한 조치는 35%에 달한 물가상승률을 감안할 때, 실질임금을 28% 감소시키는 조치였으며, 이러한 실질임금의 감소에도 불구하고 노동자들의 협력으로 큰 노동문제가 야기되지 않았던 사실을 보면 국가적 위기극복을 위한 국민적 합의의 정도를 추측할 수 있다. 동시에 은행의 부실채권 해소를 위하여 각종 정부 기금을 활용하고, 동시에 은행에 대한 감독을 강화하는 조치를 취하였으며, 선물시장도 개장하여 금융상품의 종류도 다양화, 선진화하였다.

멕시코 정부는 성공적인 경제회생을 위해서는 사회통합이 필요하다는 인식하에, 저소득층에 대한 지원을 강화하였다. 특히 94년 발생한 외환위기는 정치사회의 불안이 큰 몫을 담당하였으며, 이러한 정치사회적 불안은 멕시코 사회의 고질적인 빈부격차와 사회불평등 구조가 그 근본원인이었다는 사실을 직시한

---

62) 이러한 사회협약은 그때가 처음은 아니었다. 1987년 12월 당시 예산기획부 장관이었던 살리나스가 입안한 정부, 경영자, 노동자 및 농민 등 4자대표의 합의에 기초한 『경제연대협약 Pacto de Solidaridad Económica』이 이미 있었다.

세디요 행정부는 95년 농촌프로그램을 포함, 복지부문 재정지출을 2% 확대 실시하였다.

또한 실업자에 대한 의료보험 확대와 극빈층 실업자들을 대상으로 한 공공사업을 적극적으로 시행하였으며, 이와 함께 근로자재교육프로그램을 실시하였다. 즉, 70만명의 실직근로자에 대한 기술훈련 비용을 지원하였으며 해고근로자에 대해 최고 6개월까지 의료보험 및 양육보조혜택을 제공하였다.

IMF의 경제지원을 받고 있는 동안 이루어진 몇가지 주요한 실업대책을 정리해 보면 다음과 같다.

i) 1995년 1월 3일 폐소화 가치 및 주가가 계속 하락하자 멕시코 정부는 노사정이 합의하는 『비상경제극복을 위한 공동협약(Auerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, AUSEE)』을 이끌어내고, 폐소화의 안정을 위해 총 180억달러의 국제금융지원금을 조성할 것이라고 발표하였다. AUSEE의 주요내용 가운데에는, 정부가 70만명의 도시 및 농촌실직자와 생산성이 없는 현직 근로자에 대한 직업훈련의 기회를 증대한다는 내용이 있다. 이는 당초 목표인 20만명보다 20만명이 증원된 수치이다. 이밖에도 AUSEE의 내용에는 국영기업의 민영화를 통한 약 15억달러의 재정수입 조달, 1995년도 재정지출 GDP 대비 1.3%(37억달러) 삭감, GDP 대비 0.5% 재정흑자 달성, 경상수지 적자 140억달러로 목표 조정, 1995년도 물가상승률 목표를 환율자유화 이전의 4%에서 16%로 상향 조정, 목표성장률을 당초 4%에서 1.5~2%로 하향조정, 1995년 임금인상폭 7%로 제한, 최저임금 생활자 세금 3% 감면 등이다.

ii) 1995. 3. 9 『1·3조치(AUSEE) 강화를 위한 행동계획 Programa de Acción para reforzar AUSEE, 약칭 PARAUSEE』<sup>63)</sup>

1995. 3. 9 멕시코정부는 구조조정정책, 재정정책, 임금 및 사회정책 등을 주요내용으로 하는 『1·3조치(AUSEE) 강화를 위한 행동계획 Programa de Acción para reforzar AUSEE, 약칭 PARAUSEE』를 발표하였다.

이 계획가운데 실업대책과 관련된 것을 들면, 사회지출(농촌프로그램 포함)에 관한 재정지출 2% 증액, 실업자 의료보험 확대, 극빈층 실업자 대상 공공사업 시행(SOC건설사업을 통한 광범위한 농촌고용계획 실시), 근로자 재교육

---

63) 자세한 내용은 부록 3을 참고.

프로그램 실시(95년 한 해 동안 70만명의 근로자들에 대한 기술훈련비용 지급, 해직근로자에 대한 최고 6개월까지의 의료보험과 양육보조 조치 실시) 등이 있다.

iii) 1995년 10월 29일 사회협약 PACTO '95(APRE: Alianza para la Recuperación y el Empleo)<sup>64)</sup>

좀더 구체적인 일관성있는 실천대안을 마련하여, 1995년 10월 29일 고용창출, 민영화 및 정부효율화, 고통분담, 산업경쟁력 제고를 위한 공동노력 등을 주내용으로 하는 『경제연대협약』을 정부, 노동계, 재계의 합의로 체결하였다.

이 협약가운데 실업대책과 관련된 것은, 고용창출기업에 대한 세제 인센티브 제공, 농업생산증대를 위한 광범위한 프로그램 실시, 주요 생산분야에 대한 공공투자와 사회지출 증대, 96년중 정부부문 84만명 임시고용 창출 등의 내용이다.

그리고 위의 사회협약 이전인, 1995년 5월 31일 멕시코정부는 단기적 위기가 견힌 뒤 2000년까지 연 5%의 경제성장 달성을 비롯해 국가주권 강화, 법치주의 강화, 민주주의 발전, 사회발전 등을 목적으로 하는 장기 『국가발전계획 National Development Plan 1995~2000』을 발표하였다.

### 3. 정책대응 이후의 경제추이

1995년 IMF의 긴급차관 제공 이후 멕시코 정부의 초긴축 경제정책과 그에 따른 부실기업 및 금융기관의 도산으로 95년 경제성장률은 -6.2%로 급락하였다. 이러한 구조조정 과정에서 경쟁력이 취약한 많은 국내기업들이 정리되었다. 즉, 국내부실기업의 도산 및 민영화로 연 100만명의 실업자가 발생하였으며, 2만 2,500개 기업이 재정난에 봉착하였다. 이중 상당수가 도산하여 은행의 부실채권 비율이 94년 7.4%에서 95년말에는 18%로 급등하였다.

1995년 2월 구제금융을 지원받은 직후 멕시코의 환율은 급등세를 보여 3월중 8페소대에 근접하였으나, 4월말 6페소대로 낮아진 후 점차 안정세를 보이기 시작했다. 한편 금리는 금융기관의 통폐합 등 구조조정이 시작되면서 1995년 상반기중 단기금리가 18.5%에서 75%로 급등하였으나, 이후 구조조정이 순조

---

64) 자세한 내용은 부록 4를 참고.

롭게 진행되면서 점차 안정되었다. 그 결과 1996년의 연평균 금리는 31.4% 였으나, 97년에는 21.7%로 낮아졌다.

환율자유화조치 이후 폐소화의 평가절하 결과, 멕시코 산업의 수출경쟁력 회복으로 경상수지 적자는 1994년 297억달러에서 1995년 16억달러로 대폭 축소되었다. 수출산업 활성화를 필두로 전반적인 경제활동이 활성화되어 성장률이 96년부터 상승세로 반전하였다. 즉 성장률은 1995년 마이너스 6.2%에서 1996년 5.1%로 반전하였으며, 물가상승률도 전년도의 절반 수준인 17.7%로 하락하였다.

멕시코 정부는 개방적이고 일관성 있는 경제위기 극복노력을 통해 외국인투자자들의 신뢰를 조기에 회복하는데 성공하였다. 그 결과 외국인의 직접투자가 95년중에 이미 70억달러 수준으로 회복되고 96년에는 75억달러를 기록하였다. 이와 같은 실물경제의 회복에 힘입어 증권시장도 회복되어, 97년중 주가지수가 5,300포인트까지 상승하기에 이르렀다.

한편, 멕시코 정부의 경제정책에 대한 국제적 신뢰도가 회복되면서 멕시코 은행들의 국제금융시장에서의 접근도 용이해져 외채도 조기에 상환하기에 이르렀다. 즉 국제금융시장에서 95년 38억8,900만달러를 조달하고, 96년부터는 글로벌 본드도 성공리에 발행하여 대외단기채무를 상환하게 되었다. 외환보유고도 94년 61억달러에서 95년 157억달러로 개선되어 미국으로부터의 긴급차입금 전액을 당초 계획보다 3년 앞당겨 상환하게 되었다. 또한 97년 1월에는 모든 미상환 지원자금에 대한 조기상환계획을 발표하기에 이르렀다.

## 제5장 결론 - 우리나라에 대한 시사점

### I. 영국의 노동시장법제

(1) 영국의 실업대책 법제를 우리의 것과 비교해 가면서 영국제도의 시사점을 생각해본다. 먼저, 직업안정, 직업지도, 직업훈련에 관한 법, 즉 노동시장의 법영역을 본다.

우리나라의 경우에는 직업안정법, 직업훈련기본법, 고용정책기본법 등을 비롯하여 여러 법률들이 제정되어 있다. 이에 비해 영국은 1973년에 제정된 『고용및훈련법』이 매우 중요한 역할을 하고 있다. 영국은 2차대전 이후에도 직업안정, 직업훈련 등에 대한 법체계를 발전시키지 않다가 1970년대의 석유위기를 기화로 노동시장에 관한 입법을 정비하기 시작했다. 1981년 개정 고용및훈련법, 1988년 고용법, 1993년 노동조합개혁및고용권법 등에 의해 1973년법의 내용이 일부 개정되었으나, 주요한 내용의 뼈대는 계속 유지되었다.<sup>65)</sup>

이러한 기본법 이외에도 IMF 금융지원을 받은 직후인 1977, 1978년에 특별히 제정한 법률이 있다. 그것이 바로 고령자조기퇴직장려금법(JOB RELEASE ACT 1977)과 고용보조금법(EMPLOYMENT SUBSIDIES ACT 1978)이다. 그렇지만, 이들은 기본법으로서의 역할보다는 고실업이라는 특별한 사정에 대응하기 위한 법이었다.

(2) 영국의 실업대책법제의 한 특징은 먼저 고령자조기퇴직장려제도에서 찾을 수 있다. 이에 따르면, 사용자가 고령근로자를 조기퇴직시키거나 파트타임 근로로 전환시키고, 빈자리를 실업자 중에서 보충하는 경우, 고령근로자 본인에 대해 수당을 지급한다. 결국 고령근로자의 퇴직이나 파트타임으로 발생하는 일자리를 실업자로 대체하는 효과가 있는 제도이다.

우리나라에서도 기업단위에서 조기퇴직이나 명예퇴직 등의 규정을 이용하여 장기근속자의 퇴직을 유도하는 사례들이 많지만, 그것은 기업내의 문제이며,

---

65) 영국의 최근 노동행정을 보면, 교육부와 고용부가 하나의 部로 통합되어 있다. 원래에는 고용부와 교육부가 각각 따로 존재했으나, 1995년 7월의 내각개편을 통해 교육부와 고용부는 하나로 통합되어 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)가 되었다. 이것은 일반교육과 직업교육을 통합하려는 노력의 결과로 보인다.

영국과 같이 정부차원의 입법은 아니다. 그리고 우리의 고용보험법에 의하면, 실직자의 채용을 장려하기 위한 장려금제도가 부분적으로 도입되어 있지만, 영국의 제도는 이러한 장려금제도와도 다른 것이다. 우리 법제에서는 채용장려금, 장기실직자 채용장려금이 있는데(고용보험법시행령 제19조제1항), 이들은 고령자의 조기퇴직과 연계된 것은 아니며, 실직자의 채용 자체에 대한 장려제도이다.

그러면, 어떤 범위의 연령을 고령자로 보아 퇴직을 유도해야 할 것인가? 영국의 경우에는 연금수급연령(pensionable age) 이상의 근로자에 대해서이다. 이에 따라 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세 이상의 고령자에게 퇴직을 유도했으며, 연금수급연령 이하의 일정한 연령층에는 시간제 근로를 장려했었다. 이러한 예에 비추어 본다면, 우리나라의 경우에는 국민연금법상의 노령연금 수급연령인 60세 이상(국민연금법 제56조 참조)이 우선적인 대상연령이 될 것이다.

그렇지만, 영국의 이 제도를 도입한다고 하더라도 근본적인 법률문제가 가로놓여 있다. 그것은 우리의 현행 법체계가 고령자의 조기퇴직을 유도하는 것이 아니라, 오히려 고령자의 고용을 촉진하는 원칙을 채택하고 있다는 점이다. 즉 우리 법제도는 곳곳에서 고령자의 고용을 촉진하려고 한다. 먼저 고령자고용촉진법과 그 시행령이 제정되어 55세 이상의 고령자와 50세 이상 55세 미만의 준고령자에 대한 고용촉진을 정하고 있다(고령자고용촉진법 제1조, 제15조, 동법시행령 제2조). 그리고 고용보험법 제18조도 그러한 취지를 정하여<sup>66)</sup> 고용보험법시행령 제22조는 고령자고용촉진장려금까지 두고 있다.<sup>67)</sup>

이 문제의 해결방향은 고실업의 法現實을 인정하는 데에서 찾아야 한다고 본다. 금융위환위기 이전에는 실업률이 2~3% 내외의 저실업 상태에 놓여있었고, 청년실업이나 장기실업에 대한 우려는 찾아보기 어려웠다. 그러나, 현재는 실업자가 150만명에 근접했으며, 실업률도 6.9%에 이르렀고 청년실업의 현실

---

66) 이 조항은 “노동부장관은 고령자등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 특히 곤란한 층(고령자 등)의 고용을 촉진하기 위하여 고령자등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다”고 정하고 있다.

67) 한편, 고령자고용을 촉진하기 위한 시행령상의 제도는 고령자고용촉진장려금 하나만이 남아 있다. 1998년 6월의 시행령 개정에서 과거에 있던 재고용장려금과 장기실직자 채용장려금제도가 삭제되어 채용장려금제도 등으로 흡수되었다.

은 매우 우려스럽다.

통계청의 최근 조사에 따르면, 1998년 5월 취업자는 2,023만명으로 전년 동월대비 113만명(-5.3%)이 감소하였는데, 그 가운데 남녀 모두 20~29세에서 가장 큰 감소(남자: 330천명, 여자: 314천명, 합계 64만명)를 보였으며, 그 다음으로 남자는 50대, 여자는 50대 및 30대 취업자 감소가 크게 나타났다. 결국 20대의 청년실업자 감소율이 전연령의 반 이상을 점하고 있다.

저실업의 시대와 같은 정도로 고령자고용을 촉진하는 것은 현재의 고실업 시기에 맞지 않는다. 따라서, 55세 이상으로 6개월을 초과하여 실직상태에 있는 사람을 채용하는 경우에 통상의 실업자보다 다액의 장려금을 지급하는 규정(개정 고용보험법시행령 제19조제3항)<sup>68)</sup>은 문제가 있다고 본다. 또한 고령자고용 촉진법이 정하는 것과 같은 정년제의 일률인상의무(60세 정년 노력의무규정, 고령자고용촉진법 제19조) 규정도 재검토되어야 한다고 본다. 고령자의 능력 여하를 묻지 않는 일률적인 정년 연장은 기대하기도 어렵고, 기대해서도 안되는 현실이다.

요컨대, 영국과 같이 고령근로자의 조기퇴직을 장려하는 제도를 도입할 필요가 있다고 본다. 다만, 청년실업자를 비롯한 실업자의 고용을 우선하더라도 그것은 한시적으로 실시되어야 한다. 영국의 1977년 고령자조기퇴직장려법도 한시적 목적의 입법이었다.

(3) 현재 실업인구의 다수는 외환위기가 시작된 이후에 실업한 사람들이다. 이에 따라 실업자의 실업기간은 6개월 이내의 경우가 많지만, 앞으로는 실업기간 6개월 이상의 장기실업자가 급격하게 증가될 것으로 보인다. 그러나, 우리의 법제는 장기실업자에 대한 준비가 거의 준비되어 있지 않다. 실업급여 수급기간이 만료되면, 그 이후에 대한 대비가 거의 없다. 영국의 경우에는 앞에서 살펴본 대로 실업기간에 따른 직업안정 및 직업훈련체계가 정비되어 있다. 그리고 장기실업자에 대해서도 소득보장을 하는 실업부조제도가 일정하게 형성되어 있다.

이 가운데 영국의 직업안정 및 직업훈련제도를 요약해보면, 3개월이 경과된 실업자에게는 Job Search Plus(구직지원) 프로그램이 마련되어 있으며, 6개월이 경과된 구직 실업자에게는 직업 인터뷰보장(JIG: Job Interview Gua-

68) 1998년 6월 시행령 개정 이전에는 「장기실직자 채용장려금」이라고 했다.

rantee), 작업견습(Work Trials), 고용클럽(Jobclubs)의 프로그램이 제공된다. 그리고 12개월이 경과된 실업자에게는 1-2-1 and Workwise, Jobplan Workshops 프로그램이, 2년 이상 실업한 사람에게는 재출발 코스(Restart Courses), 직업발견자(Jobfinder) 프로그램이 제공되고 있다.

반면 우리나라의 경우에는 폭발적인 실업증가에 대해 노동행정이 이를 따라가지 못하는 실정에 있다. 기존의 시설과 인력으로는 실업자 등록과 실업급여 지급의 업무도 여의치 않은 실정이다. 따라서 실업기간에 따라 별도의 프로그램을 운영하는 것은 아직은 理想일 것이다. 그러나, 중장기적으로는 이러한 초보적 업무에만 매달릴 수 없다. 직업안정과 직업훈련제도를 내실화해야 하며, 또한 장기실업자를 방치할 것이 아니라 그들의 단계에 맞는 관리, 조언 프로그램을 가져야 할 것이다. 또한 失業扶助제도를 도입하는 것이 바람직한데, 이에 대해서는 후술하는 영국의 실업보험과 실업부조제도의 검토에서 정리한다.

(4) 끝으로 영국에서 실업자 지원을 위한 여러 프로그램이 있는데, 그 가운데에서 고용클럽(Jobclubs)이 눈길을 끈다. 일선 노동행정기관인 직업센터는 고용클럽을 운영하는데, 고용클럽은 6개월 이상 실업한 사람들에게 개방되며 실업자 12~18명을 단위로 담당 지도관의 지도 아래 구직활동을 수행한다. 담당지도관은 일자리를 찾는 방법을 지도하지만, 실업자 상호간의 조력도 중요하게 취급된다. 이 프로그램은 모임장소의 제공과 함께 전화, 문방구 등을 무료로 사용하게 함으로써, 일자리를 찾도록 돕는다. 우리나라에도 최근에 종교단체나 뜻있는 사람들이 운영하는 실직자 컴퓨터들이 있는데, 정부기관이 개입하여 지원을 한다는 점에 영국 고용클럽의 특성이 있다. 실업자들의 自助의인 모임을 활성화한다는 차원에서 고용클럽의 운영형태를 참고할 만하다.

## II. 영국의 실업보험와 실업부조법제

(1) 영국의 실업보험 내지 공공부조의 체계를 살펴본다. 영국의 사회보장제도의 특성은, 의료를 제외한 모든 要保障事故에 대한 사회보장제도가 단일한 기금에 의해서 통일적으로 운영된다는 데에 있다. 그리하여 국민보험법(the National Social Security Act)에 의해, 퇴직연금, 상병급여, 산재급여, 미망인급여, 소득보조(Income Support, 공공부조)가 통일적으로 규율되고, 보건

사회보장부(DHSS: Department of Health and Social Security)가 그 운영을 담당하고 있었다. 실업급여도 이 국민보험법에 의해 근거지워졌지만, 고용부(Department of Employment)가 이를 운영한 점에서 약간의 차이가 있었다.

그런데 실업자를 위한 실업급여와 실업부조는 새로운 급여, 즉 구직수당(JSA: Jobseeker's Allowance)으로 대체되었다. 이것은 구직자법(Jobseeker's Act, 1995)에 의해 도입되었으며, 이 법은 1996년 10월 7일부터 발효되었다. 이에 따라 과거에 국민보험법이 적용되던 실업보험이 이제는 구직자법에 의해 규율을 받게 되었다. 기존의 실업급여는 각출기준 구직수당(Contribution-based JSA)으로 바뀌었다. 그리고 失業扶助라 할 수 있는 소득기준 구직수당(Income-based JSA)은 소득기준 요건을 만족하는 실업자에게 지급된다. 현재에도 국민보험일 반은 사회보장부(DSS: Department of Social Security)가, 구직수당지급은 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)가 관할하고 있다.

영국의 실업보험과 실업부조제도를 살펴보면, 구직(jobseeking) 활동을 매우 강조하고 있다는 특징이 있다. 실업자에 대한 급여의 경우도 당초에는 실업급여(Unemployment Benefit)라고 부르다가 구직자법에 의해서 구직수당(Jobseeker's Allowance)으로 바꾼 것이 보여주듯이 구직활동을 매우 강조하고 있다. 구직수당의 요건으로 적극적인 구직활동, 구직협정 등을 요구하고 있는 것이 그 대표적인 예이다.<sup>69)70)</sup>

또한 영국의 실업급여에서 두드러지는 것은, 급여액이 소득비례급여가 아니라 정액급여의 방식을 채택하고 있다는 것이다. 우리나라만 해도 고용보험법은 제35조제1항에서 “구직급여의 산정기초가 되는 임금일액(기초일액)은 …… 근

69) 자세한 것은 제3장의 III (2)의 내용과 구체적인 항목을 참고.

70) 우리의 고용보험법에서도 구직활동의 의의가 점차로 강조되고 있는 추세에 있다. 당초에 실업급여는 기본급여와 취직촉진수당으로 구성되었으나, 1996년 12월 30일 법개정으로 기본급여가 구직급여로 명칭이 바뀌었다. 실업급여중 기본급여가 생계안정 외에 재취직촉진을 위하여 지급되는 취지로 이해할 수 있도록 명칭을 변경한다는 것이었다. 그리고, 고용보험법 제34조제3항, 제4항에서도 실업의 인정을 받도록 하고 있다. 특히 제34조제3항에서는 “실업의 인정을 받고자 하는 수급자격자는 제33조의 규정에 의하여 실업의 신고를 한 날로부터 기산하여 2주간에 1회씩 직업안정기관에 출석하여 재취직을 위한 구직노력을 하였음을 신고하여야 하며, 직업안정기관의 장은 직전 14일간의 각각의 날에 대하여 실업의 인정을 한다”고 정하고 있다.

로기준법 제19조에 의한 평균임금으로 한다”고 정하고 있다. 이에 따라 평균임금이 구직급여의 기준이 됨으로써, 실직 이전의 3개월간의 임금수준에 비례하여 급여가 지급된다.

그러나 영국의 경우에는 실업급여가 과거의 임금과 연계되지 않으며, 연령에 따라 획일적인 구직수당을 받는다는 특징이 있다. 前述한 바와 같이 영국도 한동안 소득비례급여를 추가한 적이 있으나, 그것은 오래가지 않았다. 대처정부 이래로 영국의 사회보장제도에 자유주의적인 요소들이 도입되고 있으나, 베버리지 이래의 복지국가 이념이 아직도 남아 있다는 증거라고 할 수 있다.<sup>71)</sup>

(2) 영국의 제도 가운데 특기할 만한 것은, 소득기준 구직수당(Income-based JSA)이다. 이것은 실업자에 대한 공공부조, 즉 失業扶助에 해당하는 것으로, 장기실업자나 청년실업자가 일정한 소득기준 이하에 해당하는 경우에 그 수급인이 될 수 있다. 우리의 경우에는 수급기간이 만료된 실업자는 원칙적으로 사회보장급여를 받을 수 없으나, 영국의 경우에는 소득기준 구직수당을 받을 수 있다. 이 구직수당은 공공부조인 소득보조(Income Support)로부터 분리되어 나온 것이며, 분리 이전에도 장기실업자들은 일정한 경우에 소득보조의 수급자격이 있었다.

그런데, 영국에서 소득기준 구직수당을 수령하기 위해서는 각출기준 구직수당의 경우와 마찬가지로 일반적인 요건을 충족하고 있어야 한다. 그리하여, 취업가능성이 있을 것, 유효한 구직협정(Jobseeker's Agreement)을 체결할 것, 적극적으로 일자리를 찾고 있을 것 등의 요건이 충족되어야 한다. 즉, 소득기준 구직수당의 수령을 위해서도 실업급여(각출기준 구직수당)와 같이 적극적인 구직활동이 필요한 것이다. 따라서 실업급여와 실업부조는 모두 적극적인 구직활동이 필요하게 되며, 급여신청접수와 그 지급은 일선 노동행정기관인 직업센터가 담당하고 있는 것이다. 영국에서는 장기실업자와 청년실업자에 대한 정책이 공공부조 차원이 아니라 노동시장정책 차원에서 통일적으로 실시되고 있다.

---

71) 이것은 베버리지가 동액급여와 동액기여방식을 주장한 사실에 의해 크게 영향을 받은 것이다. 베버리지는 “강제보험제도에서 모든 사람은 평등한 조건에서 시작해야 한다. 어떤 개인은 그가 좀더 건강하다거나 또는 좀더 정규직장에 속해 있다는 이유로 다른 사람에 비해 보다 나은 조건을 요구할 수 있도록 허용되어서는 안된다”고 보았다. Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, 한국사회복지학회 역, 『사회복지의 사상과 역사』, 한울, 1997, 203~4면.

반면에 우리나라의 공공부조인 생활보호제도는 다음과 같은 차이가 있다. 우리의 경우에는 노동능력이 있는 성인 실업자는 생활보호법의 보호로부터 거의 배제되어 있다. 생활보호법은, ① 65세 이상의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 사람 및, ⑤ 그 밖의 생활이 어려운 사람으로서 보호기관이 생활보호법에 의한 보호가 필요하다고 인정하는 사람에 한정하고 있다(법 제3조제1항). 18세 이상 65세 미만의 실업자는 명시적인 언급이 없으며, 해석론상으로 가능하다면 ⑤의 기타 생활이 어려운 사람에 해당한다고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 현재의 생활보호법 시행령에 의하면, 이러한 연령대의 실업자는 생계보호로부터 배제되어 있다(시행령 제6조제3항).<sup>72)</sup> 요컨대 우리의 경우에는 장기실업자나 청년실업자에 대해서 실업부조를 제공하는 체계를 마련하지 못하고 있다.

다만, 우리의 고용보험법은 연장급여제도가 있어 실업부조의 성격을 약간 가미하고 있다. 즉 현재에는 특별연장급여제도가 있어, 매월 실업률이 3개월간 연속하여 6%를 초과하는 경우 등에 대해서 노동부장관이 60일의 범위 내에서 구직급여를 연장할 수 있다(고용보험법 제42조의3, 동시행령 제52조의3). 또한 개별연장급여제도가 있어 취직이 특히 곤란한 수급자격자에 대하여 구직급여를 연장지급할 수 있다(고용보험법 제42조의2).

그렇지만, 위와 같은 연장급여제도가 바람직한 제도인지에 대해서는 의문이 있다. 실업의 급증 등 일정한 사유가 발생한 경우에 한정해서, 특별연장급여가 지급될 수 있다. 이러한 요건에 해당되지 못한 실업자와의 사이에 형평성의 문제도 제기될 수 있다. 오히려 소득조사를 통해 보호의 필요성이 큰 실업자부터 연장급여를 지급해야 할 것이다. 즉 실업부조의 방향으로 나아가야 한다고 본다. 아울러, 장기실업자로서 일정소득 이하에 있는 사람에게 扶助를 하는 방향이라면, 그 財源은 고용보험기금으로부터가 아니라, 국가의 재정으로부터 부담하는 것이 타당할 것이다.

(3) 그밖에도 영국의 실업보험제도와 관련하여 다음의 내용을 고려해볼 만하다. 먼저 대기기간이다. 우리나라의 경우 실업급여를 신청한 이후에도 실제로 급여를 받기 위해서는 2주간의 대기기간이 지나야 한다. 영국의 경우에도 이에

72) 실업자의 경우는 자활보호대상자가 될 수 있는데 이들은 생계보호가 배제되어 있기 때문이다. 전 광석, 『한국사회보장법론』, 법문사, 1997, 396~401면.

대한 규정을 두고 있다. 부령 제47조와 제48조에 의하면, 구직기간의 개시시점에서 3일 동안의 대기기간(waiting days)을 지켜야 한다. 그러나 영국은 3일간인데 비해서 우리의 경우가 장기간이라 할 수 있다. 외국에 비해서 일반적으로 짧은 문제가 있다.

그리고 영국의 실업보험제도는 자원봉사활동이나 자선활동을 장려하기 위하여 배려를 하고 있다. 구직수당(실업급여)을 받기 위해서는 보수노동에 종사하지 않아야 한다. 이때 자원봉사는 보수노동으로 인정되지 않으므로, 구직수당受給前이나 受給中 자원봉사는 문제가 없다. 그리고 자원봉사나 자선활동을 할 때에 비용지급을 받더라도 이는 보수로 인정되지 않는다(구직수당령 제53조 참조). 또한 영국의 구직수당은 취업가능성이 인정되어야 하므로, 곧바로 취업할 수 없는 사람은 구직수당의 수급자격이 없게 된다. 이에 따라 유급으로 일하는 경우에는 통고후 24시간 이내에 취업할 능력과 의사가 있어야 한다. 그러나 자원봉사활동에 종사하는 사람은 이 요건이 보다 완화되어 있다. 즉 통고후 48시간 이내에 취업해야 하는 것이다. 이러한 취급은 부양을 필요로 하는 아동, 고령자 또는 기타의 사람을 부양하는 가족의 경우와 같은 대우이다(영 제5조 참조).

나아가 현재뿐 아니라 취업 이후에도 자원봉사활동을 적극적으로 할 사람의 경우도 취업가능성이 인정되는데 지장이 없다. 그것은 적극적인 자원봉사자이더라도 봉사활동시간을 재조정할 능력과 의지만 분명하면, 문제가 되지 않는다(영 제11조).

# 부 록

<부록 1>

## 고령자조기퇴직장려금법(JOB RELEASE ACT 1977)

(1977 c 8)

본 법은 고령자조기퇴직장려금제도(Job Release Scheme) 및 관련 목적에 대해서 재정을 지원하려는 것이다.

[1977년 3월 30일]

북아일랜드에 적용됨. 다음의 제2조 (2)항 참조.

### 제1조 재정승인 등

- (1) 고용창출을 위하여 수립되고 시행되거나 또는 높은 실업으로 인한 영향을 완화하기 위한 계획 아래에서, 본 조의 유효기간 동안 연금수급연령에 달한 자에게 임시수당을 지급하는 경우에 주무장관이나 북아일랜드 인력개발부가 요청하는 모든 금액은 의결액으로부터 지급되어야 한다.
- (2) 수당의 규모, 수당이 지급되어야 하는 상황 및 지급조건 등은 재무장관 혹은 경우에 따라서 북아일랜드 재정부가 그때그때 승인하는 바에 따라야 한다.
- (3) (1)항은 일정한 기간 동안 수당의 지급에 대한 근거임과 동시에, 그 기간 중에 수당수급권이 인정된 자에게 그 기간의 만료 후에 수당을 지급하는 것에 대한 근거이다.
- (4) 본 조는 다음 각 호의 기간 동안 효력을 가진다.
  - (a) 본 법 제정일로부터 起算하여 18개월의 기간 동안, 그리고
  - (b) 주무장관이 구속력 있는 문서에 의해 만들어진 슈(order)에 의해 효력이 있는 것으로 정하는 후속 기간.다만, 어떠한 슈도 본 조에 대하여 12개월을 초과하는 효력을 부여하여서는 아니된다.
- (5) 본 조에 기한 슈은 그 초안이 하원에 제출되어 하원의 결의로 승인되지 않은 한 발해져서는 아니된다.
- (6) (1)항에서의 용어의 정의는 다음과 같다.

- (a) “의결액”이라 함은 의회에 의해 승인된 금액 또는 북아일랜드에서는 본 법의 목적에 충당되는 금액을 말한다.
- (b) “연금수급연령”이라 함은 사회보장 관련법에서와 같은 의미를 말한다.
- (7) 연금수급연령에 도달하는 기간을 규정함으로써 수당을 받을 수 있는 자격을 부여하는 규정들은, 성차별과 관련된 법의 어떠한 목적에 대해서도 차별적이지 아니며, 차별적인 것이 아니었다.

※ 주

주무장관(Secretary of State) : 장관들 중의 한사람. 법령집의 제41권 ‘1978년 법률의 해석에 관한 법률’ 제5조, 부칙 제1조 참조. 여기서 관련되는 장관은 고용부장관이다.

재무장관(Treasury) : 재무부장관. 법령집의 제41권 ‘1978년 법률의 해석에 관한 법률’ 제5조, 부칙 제1조 참조.

日로부터 起算하여(Beginning with) : “beginning with”라는 말의 사용은 기간을 계산함에 있어서 효력이 발생하는 날이 포함된다는 것을 명확하게 해준다. 일개월 또는 특정 수개월의 기간의 만료일에 대해서는, Hare v Gocher [1962] 2 QB 641, [1962] 2 All ER 763 및 Trow v Ind Coope (West Midlands) Ltd [1967] 2 QB 899 at 909, [1967] 2 All ER 900, CA 참조. 또한 Dodds v Walker [1981] 2 All ER 609, [1981] 1 WLR 1027, HL ; E J Riley Investments Ltd v Eurostile Holdings Ltd [1985] 3 All ER 181, CA 및 45 Halsbury’s Laws (4th edn) 1111절 참조.

본 법의 제정(Passing of this Act) : 본 법은 1977년 3월 30일 국왕의 재가를 받아 제정되었다.

구속력 있는 문서(Statutory instrument)<sup>73)</sup> : 구속력 있는 문서에 관한 일반적인 규정에 대해서는, 법령집의 제41권 ‘1946년 구속력 있는 문서에 관한 법률’ 참조.

월(Months) : 이는曆상의 월을 말한다. 법령집의 제41권 ‘1978년 법률의 해석에 관한 법률’ 제5조, 부칙 제1조 참조.

하원에 대한 제출(Laid before the House of Commons) : 그 의미에 대해서는, 법령집의 제41권 ‘1948년 의회에 대한 문서제출(법률의 해석)법’ 제1조 (1)항 참조.

연금수급연령(Pensionable age) : 남자의 경우 65세, 여자의 경우 60세. 예를 들어 사회보장 題下の 제40권 ‘1975년 사회보장법’ 제27조 (1)항, 제168조 (1)항, 부칙 제20조 참조.

면세(Tax relief) : 조세 題下の 제44권 ‘1988년 소득세 및 법인세 법’ 제191조에 의해, 연금수급연령의 일년의 기간 내에 있는 자에 대해 본 법에서 규정하고 있는 모든 종류의 계획하에 1977년부터 지급되기 시작한 수당의 지급은 ‘소득세법’의 목적인 소득으로 취급되어서는 아니된다. 그리고 법 제150조에 의해, 계획에서 수급인이 연금수급연령을 획득한 날 이전 일년보다 더 일찍 개시된 기간동안의 수당지급을 규정하고 있는 경우에 본 법에서 규정

73) 역자 주: 대부분의 orders와 regulations는 HM Stationery Office(인쇄청)를 통해 발행되는데, 이 경우 statutory instrument로 표현된다. S.B. Marsh/ J.Soulsby, *Outlines of English Law*, 1990, p.15.

하고 있는 종류의 계획하에 지급된 수당은 부칙 E에 의한 과세대상인 소득이다.

본 조에 기한 습(Orders under this section) : 본 조에 기해 현재 발효중인 습은 '1977년 고령자조기퇴직장려금법에 관한 1987년 (연장)습', SI 1987/1339(본 조에 대해서 그 효력을 1988년 9월 29일까지 연장하는 습).

## 제2조 인용과 범위

- (1) 본 법은 '1977년 고령자조기퇴직장려금법'으로 인용된다.
- (2) 본 법은 북아일랜드에 적용된다.

## JOB RELEASE ACT 1977

(1977 c 8)

*An Act to provide finance for job release schemes; and for a connected purpose*

[10 March 1977]

Northern Ireland. This Act applies; see s 2(2) post.

### 1. Financial authorisation, etc.

- (1) There shall be paid out of voted money and sums required by the Secretary of State or the Department of Manpower Services for Northern Ireland in paying during pensionable age, under schemes made and implemented with a view to creating job vacancies and otherwise mitigating the effects of high unemployment.
- (2) The scale of the allowances, the circumstances in which they are to be paid and the conditions of payment shall be such as the Treasury or, as the case may be, the Department of Finance for Northern Ireland may approve from time to time.
- (3) As subsection (1) operates as authority for the payment of allowances during a period it also operates as authority for payment of an allowance after the expiration of the period to person whose application for an allowance has been approved in the period.
- (4) This section has effect –
  - (a) for the period of eighteen months beginning with the passing of this Act, and
  - (b) for such subsequent periods as the Secretary of State may be by order made by statutory instrument provide for it to have effect, but no one order shall provide for this section to have effect for more than twelve months.
- (5) An order under this section shall not be made unless a draft of it

has been laid before the House of Commons and approved by a resolution of that House.

(6) In subsection (1) -

(a) “voted money” means money provided by Parliament or, in Northern Ireland, money appropriated for the purposes of the Act; and

(b) “pensionable age” has the same meaning as in the legislation relating to social security.

(7) Provisions enabling a person to qualify for the allowance by reference to the time within which he or she will attain pensionable age are not, nor ever were, discriminatory for any purpose of the law relating to sex discrimination.

#### ※ NOTES

Secretary of State. Ie one of Her Majesty’s Principal Secretaries of State; see the Interpretation Act 1978, s 5, Sch 1, Vol 41, title Statutes. The Secretary of State here concerned is the Secretary of State for Employment.

Treasury. Ie the Commissioners of HM Treasury; see the Interpretation Act 1978, s 5 Sch 1, Vol 41, title Statutes.

Beginning with. The use of the words “beginning with” makes it clear that in computing this period the day from which it runs is to be included; see *Hare v Gocher*[1962] 2 QB 641, [1962]2 All ER 763, and *Trow v Ind Coope (West Midlands) Ltd* [1967]2 QB 899 at 909, [1967] 2 All ER 900, CA. See also *Dodds v Walker* [1981]2 All, CA and 45 Halsbury’s Laws (4th edn) para 1111, as to the day of expiry of periods of a month or a specified number of months.

Passing of this Act. This Act was passed, ie received the Royal Assent, on 30 March 1977.

Statutory instrument. For provisions as to statutory instruments generally, see the Statutory Instruments Act 1946, Vol 41, title Statutes.

Months. This means calendar months; see the Interpretation Act 1978, s 5, Sch 1, Vol 41, title Statutes.

Laid before the House of Commons. For meaning, see the Laying of Documents before Parliament (Interpretation) Act 1948, s 1(1), 168(1), Sch 20, Vol 40, title Social Security.

Tax relief. By the Income and Corporation Taxes Act 1988,s 191, Vol 44, title Taxation, payments of account of an allowance paid since the beginning of 1977 under any scheme of the kind described in this Act for persons within

one year of pensionable age are not to be treated as income for the purposes of the Income Tax Acts; and by s 150 of that Act, in the same title, allowances paid under a scheme of the kind described in this Act, where the scheme provides for payment of allowances for periods beginning earlier than one year before the date on which the recipient attains pensionable age, are income taxable under Schedule E.

Orders under this section. The current order under this section is the Job Release Act 1977(continuation) order 1987, SI 1987/1339(containing this section in force until 29 September 1988).

## 2. Citation and extent

- (1) This Act may be cited as the Job Release Act 1977.
- (2) This Act extends to Northern Ireland.

<부록 2>

## 고용보조금법(EMPLOYMENT SUBSIDIES ACT 1978) (1978 c 6)

본 법은 실업 방지에 기여하기 위한 수단으로서 사용자에게 보조금을 지급하는 것을 목적으로 한다.

[1978년 3월 23일]

북아일랜드에 적용됨.

### 제1조 고용을 지원하기 위한 계획

- (1) 주무장관은, 그레이트 브리튼의 실업이 높은 수준을 계속 유지하고 있다고 판단되고 재무장관의 승인이 있을 경우에는 사용자로 하여금 실업에 직면한 자를 고용상태로 계속 유지하고, 종업원을 새로 채용하고, 그리고 일반적으로 노동력을 유지하거나 증대할 수 있도록 사용자에게 보조금을 지급하는 계획을 수립할 수 있다.
- (2) 북아일랜드의 경우 인력개발부는, 북아일랜드의 실업이 높은 수준을 계속 유지하고 있다고 판단되고 재정부의 승인이 있을 경우에는 (1)항에서 언급된 것과 같은 보조금을 사용자에게 지급하는 계획을 수립할 수 있다.
- (3) 그러한 계획을 수립하기 전에, 주무장관과 북아일랜드 인력개발부는 사용자와 근로자를 대표하는 조직을 포함하여 적절하다고 판단되는 조직과 협의하여야 한다.

※ 주

주무장관(Secretary of State) : 장관들 중의 한사람. 법령집의 제41권 '1978년 법률의 해석에 관한 법률' 제5조, 부칙 제1조 참조. 여기서 언급되는 장관은 고용부장관이다.

그레이트 브리튼(Great Britain) : 잉글랜드, 스코틀랜드 그리고 웨일즈를 말한다. 법령집 제41권의 '1978년 법률의 해석에 관한 법률' 제22조 (1)항, 부칙 제2조의 제5문 (a)와 함께 헌법 題下(Pt 1)의 제10권 '1706년 스코틀랜드연합법' 전문, 제1조 참조.

재무장관(Treasury) : 재무부장관. 법령집의 제41권 '1978년 법률의 해석에 관한 법률' 제5조, 부칙 제1조 참조.

협의(Consult) : 협의를 구성하는 것에 대해서는, 특히 Fletcher v Minister of Town and Country Planning [1947] 2 All ER 496, [1947] 111 JP Jo 542 ; Rollo v Minister of Town and Country Planning [1948] 1 All ER 13, [1948] LJR 817, CA ; Re Union of Whippingham and East Cowes Benefices, Derham v Church Comrs for England [1954] AC 245, [1954] 2 All ER 22, PC ; Agricultural, Horticultural and Forestry Industry Training Board v Aylebury Mushrooms Ltd [1972] 1 All ER 280, [1972] 1 WLR 190 ; R v Secretary of State for Social Services, 특히 Association of Metropolitan Authorities [1986] 1 All ER 164, [1986] 1 WLR 1 참조.

추가 규정(Further provisions) : 다음의 제2조(지출의 의회통제) 및 제3조(보충규정) 참조. 또한 시민권과 자유(배우자가 없는 부모를 위하여 차별을 면제하는 권한) 題下の 제6권 '1989년 고용법' 제8조 참조.

본 조에 기한 계획(Schemes under this section) : 본 조에 기한 계획은 구속력 있는 문서에 의하여 수립되지 않는다.

## 제2조 지출의 의회통제

(1) 주무장관은 1978년 6월 30일 이후로는 다음 각호를 하여서는 아니된다.

(a) 예상비용이 연 10,000,000파운드를 초과하는 새로운 계획의 수립, 또는

(b) 상기 날짜 이후 연 10,000,000파운드를 초과하지 않는 비용으로 수립되어 시행 중인 계획을 변경하거나 확장함에 있어 변경 또는 확장된 계획의 예상비용이 동 금액을 초과하는 방식으로 변경하거나 확장하는 것.

다만, 그렇게 함에 있어 사전에 하원의 의결에 의한 승인을 받은 때에는 예외로 한다.

(2) 수립하도록 제안된 새로운 계획 또는 변경하거나 확장하도록 제안된 시행 중인 계획의 예상비용이 상기의 제한을 초과하는 경우, 주무장관은 하원의 의결을 얻기 위하여 구두 또는 문서로 동 제안을 설명하는 진술을 하원에 대하여 행하여야 한다.

(3) 상기 (1)항과 (2)항은 주무장관이 긴급하고 필수적인 실업방지 대책을 취함에 있어 동 절차를 따를 경우 받아들일 수 없는 지연이 발생한다고 확신하는 경우에는 적용되지 않는다. 그러나 하원의 의결없이 일을 진행한 경우 주무장관은 자신이 취한 행위와 그렇게 처리한 이유에 대해서 구두 또는 문서로 하원에 진술하여야 한다.

※ 주

주무장관(Secretary of State) : 앞의 제1조의 [주] 참조.

계획(Scheme) : 앞의 제1조의 계획.

하원에 대한 제출(Lay before the House of Commons) : 그 의미에 대해서는, 법령집의 제41권 '1948년 의회에 대한 문서제출(법률의 해석)법' 제1조 (1)항 참조.

### 제3조 보충규정

- (1) 상기 제1조는 '1973년 고용 및 직업훈련법' 제5조 (1)항 (b)호와 (c)호 (고용의 일시적 유지 등을 보장하기 위한 조치들) 및 '1950년 북아일랜드 고용 및 직업훈련법' 제5A조에 기하여 이미 수립된 계획을 유지하는 것을 인정한다.
- (2) 제1조의 권한은 1979년말이 경과한 이후로는 행사되어서는 아니된다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 예외로 한다.
  - (a) 그레이트 브리튼에 있어서는, 주무장관이 (재무장관의 승인을 얻어) 구속력 있는 문서의 형태로 발하는 승에 의해 갱신된 경우, 또는
  - (b) 북아일랜드에 있어서는, 인력개발부가 재정부의 승인을 얻어 구속력 있는 문서의 형태로 발하는 승에 의해 갱신된 경우.
- (3) 상기 (2)항에 기한 승은 그레이트 브리튼의 경우에는 그 초안이 하원에 제출되어 하원의 의결로 승인되지 않는 한 발해져서는 아니된다. 북아일랜드에 대해 동항에 기초하여 발해지는 승은 다음 각 호에 따라야 한다.
  - (a) [1979년 북아일랜드 성문법규에 관한 승]에 따른 성문법규여야 한다.
  - (b) '1954년 북아일랜드 법률의 해석에 관한 법률'의 제41조 (4)항의 의미에 있어서의 찬성의결에 따라야 한다.
- (4) 동 권한은 일회 이상 갱신될 수 있다. 그러나 일회의 승에 의해 18개월을 초과하는 기간으로는 할 수 없다. 또한 승은 동 권한이 소멸하는 시점 또는 그 전에 발해져야 한다.
- (5) 동 권한에 기하여 새로운 계획이 설정될 수 있는 기간이 만료되었음에도 불구하고, 주무장관과 북아일랜드 인력개발부는 제1조에 의해 수립되거나 유지되는 계획 하에 발생한 약속을 이행하여 수당을 계속 지급할 수 있다. 그러나 기간 만료일로부터 18개월을 초과하여 할 수는 없다.

(6) 제1조에 기하여 수립되거나 유지되는 계획을 위하여 주무장관이 요청하는 모든 금액은 의결액으로부터 지급되어야 한다.

(7) . . .

※ 주

(3)항 (a)호에서의 각 괄호 안의 용어는 ‘1979년 북아일랜드 성문법규에 관한 습’, SI 1979/1573, 제11조 (1)항, 부칙 제4조 제21문에 의하여 대체되었다.

(7)항은 ‘1973년 고용 및 훈련법’ 제5조 (1)항 (b)호와 (c)호, ‘1975년 고용보호법’ 부칙 제14조 제2문 (2)-(5), ‘1950년 북아일랜드 고용 및 훈련법’ 제5A조를 폐지하고, ‘1976년 북아일랜드 노사관계에 관한 습’, SI 1976/1043 제65조를 폐지한다.

이미 수립된 계획 등(Schemes previously set up, etc) : 예를 들면, 그레이트브리튼과 북아일랜드에서의 ‘임시고용보조금제도’(the Temporary Employment Subsidy)와 ‘연소자고용보조금제도’(the Youth Employment Subsidy) 등이 있으며, 북아일랜드에서의 ‘신체장애인에 대한 직업소개와 보조금제도’가 있다.

그레이트 브리튼, 주무장관, 재무장관(Great Britain, Secretary of State, Treasury) : 상기 제1조의 [주] 참조.

구속력 있는 문서(Statutory instrument) : 구속력 있는 문서에 관한 일반적인 규정에 대해서는, 법령집의 제41권 ‘1946년 구속력 있는 문서에 관한 법률’ 참조.

하원에 대한 제출(Laid before...the House of Commons) : 그 의미에 대해서는, 법령집의 제41권 ‘1948년 의회에 대한 문서제출(법률의 해석)법’ 제1조 (1)항 참조.

월(Months) : 이는曆상의 월을 말한다. 법령집의 제41권 ‘1978년 법률의 해석에 관한 법률’ 제5조, 부칙 제1조 참조.

‘1973년 고용 및 훈련법’ 제5조 (1)항 (b)호와 (c)호, ‘1950년 북아일랜드 고용 및 훈련법’ 제5A조 : 본 조의 (7)항에 의해 폐지되었다.

‘1979년 북아일랜드 시행령에 관한 시행령’ : SI 1979/1573.

‘1954년 북아일랜드 법률의 해석에 관한 법률’ : 1954 c 33 (NI). 이 책에는 인쇄되어 있지 않다.

본 조에 기한 습(Order under this section) : 본 조에 기해 현재 발효 중인 습은, ‘1988년 북아일랜드 고용보조금에 관한 (갱신)습’, SR 1988/402 (상기 제1조의 권한을 북아일랜드에 대해서 1990년 6월 30일까지 갱신하는 습), ‘1978년 그레이트 브리튼 고용보조금법에 관한 1988년 (갱신)습’, SI 1988/2229 (상기 제1조의 권한을 그레이트 브리튼에 대해서 1990년 6월 30일까지 연장하는 습).

## 제4조 인용

본 법은 ‘1978년 고용보조금법’으로 인용된다.

# EMPLOYMENT SUBSIDIES ACT 1978

(1978 c 6)

*An Act to authorise payments to employers as means of contribution to the alleviation of unemployment*

[23 March 1978]

Northern Ireland. This Act applies.

## 1 Schemes for financing employment

- (1) The Secretary of State may, if in his opinion unemployment in Great Britain continues at a high level and with Treasury approval set up schemes for making payments to employers which will enable them to retain persons in employment who would or might otherwise become unemployed, to take on new employees, and generally to maintain or enlarge their labour force.
- (2) In Northern Ireland the Department of Manpower Services may, if in its opinion unemployment in Northern Ireland continues at a high level, with approval of the Department of Finance set up schemes for making such payments to employers as are referred to in subsection (1).
- (3) Before setting up any such scheme, the Secretary of State and the Northern Ireland Department shall consult with such organisations, including those representing employers and workers respectively, as are considered appropriate.

### ※ NOTES

Secretary of State. Ie one of Her Majesty's Principal Secretaries of State; see the Interpretation Act 1978, s 5, Sch 1, Vol 41, title Statutes. The Secretary of State here concerned is the Secretary of State for Employment.

Treasury. Ie the Commissioners of HM Treasury; see the Interpretation Act 1978, s 5, Sch 1, Vol 41, title Statutes.

Consult. On what constitutes consultation, see, in particular, *Fletcher v Minister of Town and Country Planning* [1947] 2 All ER 496, (1947) 111 JP

Jo 542; *Rollo v Minister of Town and Country Planning* [1948] 1 All ER 13, [1948] LJR 817, CA; *Re Union of Whippingham and East Cowes Benefices*, *Derham v Church Training Board v Aylesbury Mushrooms Ltd* [1972] 1 All ER 280, [1972] 1 WLR 190; and *R v Secretary of State for Social Services, ex p Association of Metropolitan Authorities* [1986] 1 All ER 164, [1986] 1 WLR 1.

Further provisions. See s 2 post (parliamentary control of expenditure); and s 3 post (supplementary provisions). See also the Employment Act 1989, s 8, Vol 6, title Civil Rights and Liberties (power to exempt discrimination in favour of lone parents).

Schemes under this section. Schemes under this section are not made by statutory instrument.

## 2 Parliamentary control of expenditure

(1) The Secretary of State shall not, after 30<sup>th</sup> June 1978 –

- (a) set up any new scheme whose expected cost exceeds £10 million a year; or
- (b) alter or extend any existing scheme, set up after that date and not so for costing more than £10 million a year, in such a way that the expected cost of the scheme as altered or extended exceeds that amount,

unless he has previously been authorised to do so by a resolution of the House of Commons.

(2) If the expected cost of a new scheme proposed to be set up, or of an existing scheme as propose to be altered or extended, exceeds those limits the Secretary of State shall, with a view to obtaining such a resolution, lay before the House of Commons a statement explaining the proposal.

(3) Subsection (1) and (2) above do not apply where the Secretary of State is satisfied that compliance would involve unacceptable delay in the taking of urgent essential measures against unemployment; but if he proceeds without a resolution of the House he shall lay before th House a statement of the action he has taken and his reasons for so proceeding.

※ NOTES

Secretary of State. See the note to s 1 ante.

Scheme. Ie a scheme under s 1 ante.

Lay before the House of Commons. For meaning, see the Laying of Documents before Parliament (Interpretation) Act 1948, s 1(1), Vol 41, title Statutes.

### 3 Supplementary provisions

- (1) Section 1 above authorises the continuance of schemes previously set up under section 5(1)(b) and (c) of the Employment and Training Act 1973 (measures for securing temporary continuation of employment etc.) and section 5A of the Employment and Training Act (Northern Ireland) 1950.
- (2) The powers of section 1 shall not be exercisable after the end of 1979, unless renewed –
  - (a) for Great Britain, by order made by the Secretary of State (with Treasury approval) in a statutory instrument; or
  - (b) for Northern Ireland, by order made by the Department of Manpower Services with the approval of the Department of Finance.
- (3) No order shall be made under subsection (2) above for Great Britain unless a draft of it has been laid before, and approved by a resolution of, the House of Commons; and an order under that subsection made for Northern Ireland –
  - (a) shall be a statutory rule for the purposes of the [Statutory Rules (Northern Ireland) Order 1979]; and
  - (b) shall be subject to affirmative resolution within the meaning of section 41(4) of the Interpretation Act (Northern Ireland) 1954.
- (4) The powers may be so renewed more than once, but not for a period longer than 18 months by means of any one order; and the order must be made on or before the date on which the powers would otherwise lapse.
- (5) Although the period has expired in which new schemes could be set up under the powers, the Secretary of State and, in Northern Ireland,

the Department of manpower Services may continue to make payments in pursuance of commitments incurred under schemes set up or continued by virtue of section 1, but not for longer than 18 months after the period has expired.

(6) Any sums required by the Secretary of State for the purposes of schemes set up or continued under section 1 shall be paid out of money provided by parliament.

(7) ...

#### ※ NOTES

The words in square brackets in sub-s (3)(a) were substituted by the Statutory Rules (Northern Ireland) Order 1979, SI 1979/1573, art 11(1), Sch 4, para 21.

Sub-s (7) repeals the Employment and Training Act 1973, s 5(2)(b), (c), the Employment Protection Act 1975, Sch 14, para 2(2)-(5), and the Employment and Training Act (Northern Ireland) 1950, s 5 A, and revokes the Industrial Relations (Northern Ireland) Order 1976, SI 1976/1043, art 65.

Schemes previously set up, etc. Ie the Temporary Employment Subsidy and the Youth Employment Subsidy in Great Britain and Northern Ireland, and the Job Introduction and Capital Grants schemes for disabled person in Northern Ireland.

Great Britain; Secretary of State; Treasury. See the Notes to s 1 ante.

Statutory instrument. For provision as to statutory instruments generally, see the Statutory Instruments Act 1946, Vol 41, title Statutes.

Laid before ... the House of Commons. For meaning, see the Laying of Documents before parliament (Interpretation) Act 1948, s 1(1), Vol 41, title Statutes.

Months. This means calendar months; see the Interpretation Act 1978, s 5, Sch 1, Vol 41, title Statutes.

Employment and Training Act 1973, s 5(1)(b), (c); Employment and Training Act (Northern Ireland) 1950, s 5A. Repealed by sub-s (7) of this section.

Statutory Rules (Northern Ireland) Order 1979. Si 1979/1573.

Interpretation Act (Northern Ireland) 1954. 1954 c 33 (NI); not printed in this work.

Orders under this section. The current orders under this section are the Employment Subsidies (Renewal) Order (Northern Ireland) 1988, SR 1088/402 (renewing the powers of s 1 ante for Northern Ireland until 30 June 1990), and the Employment Subsidies Act 1978 (Renewal) (Great Britain) Order 1988,

Si 1988/2229 (renewing the powers of s 1 ante for Great Britain until 30 June 1990).

#### 4 Citation

This Act may be cited as the Employment Subsidies Act 1978.

<부록 3>

1995년 3월 9일 멕시코 시티

경제난 타파를 위한 노, 사, 정, 농민간 협력강화 행동계획

『1·3조치(AUSEE) 강화를 위한 행동계획

Programa de Acción para reforzar AUSEE, 약칭 PARAUSEE』

재무부 공보과

1995년 언론 자료 48호

멕시코 재무부는 오늘, 최근 몇주간 지속되고 있는 불안정한 시장 상황에 대처하기 위해 경제 계획 강화를 위한 일련의 새로운 조치를 발표했다. 새로운 조치는 금융안정 회복, 공공 재정 및 은행부문 강화, 신뢰 회복과 장기적 경제 발전을 위한 토대 마련을 목표로 하고 있다. 발표문 요약 내용은 다음과 같다.

- 재정정책

멕시코 의회는 국경 지역을 제외한 모든 지역에서 일반 부가가치 세율을 10%에서 15%로 인상한다. 이와 함께 가공식품과 의약품의 최종 소비자 판매에 한해 부가가치세율 면제를 추진한다.

민간투자 진흥을 목적으로 1995년 평가절하비용의 즉각적인 공제를 위해 현재 할인률을 3%로 낮춘다.

지난 1월 발표분에 대한 추가적인 공공지출 축소는 원래 예산안과 비교, 1995년 집행 GDP중 1.6%의 예산 감축을 의미한다.

가스 요금은 35%, 소비자 전기 요금은 20% 즉시 인상한다. 상기 요금은 올 한해동안 매달 0.8% 인상된다. 이러한 조치로 1995년 재정흑자는 1994년의 2.3%보다 2.1% 증가한 GDP 대비 4.4%를 기록할 것으로 전망된다.

멕시코 은행들의 달러화에 대한 유동성 확보를 위한 이러한 조치는 이전 발표에 대한 후속 조치로써, 외국인의 은행부문 참여 증가, 예비 적립금 및 예금 보호 은행기금을 통한 외환 가용성의 증가를 가져올 것이다.

#### - 임금 및 사회정책

4월 1일 이후 최저 임금은 10% 상승한다. 通常임금은 노사간 자유로운 협의를 통해 결정한다. 최저임금을 받는 근로자에게 2개월에서 4개월간 세금공제 혜택을 제공한다. 1995년, 실직 상태에 있는 근로자들에게 IMSS가 제공하는 의료보험비와 양육보조는 2개월에서 6개월로 확대된다. 농촌 근로자들에게 최저 임금을 제공하기 위한 농촌 고용안을 마련한다. 마지막으로, 빵, 토르티야, 우유 소비에 대한 보조금 제도를 유지하기 위해 기금을 적립하며, 이와 함께 정부는 극빈층 보호를 위해 보다 효율적인 새 기구를 출범시킨다.

#### - 거시경제 정책

이러한 정책 시행 결과는 다음과 같이 예상된다 : 1995년 1/4분기 및 2/4 분기에 인플레이션 일시적으로 증가할 것으로 보이지만, 하반기에는 반으로 줄어들 전망이다. 연간 인플레이션은 약 42%를 기록할 것으로 예상된다. 국내총생산(GDP)은 상반기에 연간 2% 감소하여 마이너스 성장을 기록할 것으로 보인다. 한편 경상수지 적자는 20억달러를 밑돌 것으로 예상된다. 마지막으로 매주 이러한 재정 정책에 관한 자료가 배포된다. 본 계획에 관한 자료는 이 분야 전문가인 공식 대변인이 발표한다.

#### - 통화 및 환율정책

멕시코 중앙은행은 헌법이 규정한 권한 내에서 통화 정책의 장기 목표가 물가안정 유지라고 발표했다. 따라서, 향후 수개월간 환율 시장의 안정에 정책의 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

1995년 국내여신 확대는 국채 발행의 경우를 제외하고 100억 신페소<sup>74</sup>)로 제한한다. 페소화의 추가적인 평가절하가 진행될 경우 통화 정책을 더욱 강화할 전망이다. 이와같이 통화 정책은 멕시코 경제 운용의 중심에 자리잡을 것으로 예상된다.

3월 17일 이후 멕시코 중앙은행은 새로운 지급준비금 제도를 통해 보다 효율적으로 통화 유동성을 규제할 것으로 보인다. 이 제도에 따라 시중은행들의

---

74) 역자 주: 1994년 12월 멕시코 화폐(페소貨)가 1000:1의 비율로 평가절하 됨. 여기서 언급한 신페소가 가리키는 것이 바로 평가절하된 화폐 단위임.

은행 준비금은 중앙 은행의 통제를 받을 것으로 예상된다.

환율 변동은 계속될 전망이다. 폐소화의 대 달러화 변동에 금융기관들이 대응할 수 있도록 은행과 증시에 외환 선물 시장을 곧 개설하며, 시카고 선물 시장에도 폐소화 선물 시장을 개설한다.

#### - 은행 정책

멕시코 은행 부문 강화를 위해 세계은행, 미주개발 은행 및 기타 기관에서 30억달러의 자금을 들여온다.

인플레로 인해 발생한 감가상각비 상승분을 변제할 때, 채무자들의 현금 유동성을 개선하기 위해 인플레에 대한 수치화된 계정 단위를 창설한다.

예금보호은행기금은 단기 자본이 필요한 은행단에 일시적으로 자본을 제공한다.

재무 당국과 멕시코 은행연합은 존립 가능한 회사 - 주로 중소 기업에 신용 구조조정안을 마련한다. 구조조정안에 따라 총 650억 신폐소까지 마련할 수 있으며, 이 액수는 멕시코 민간 은행단 예산 총액의 12%에 해당한다. 상환 만기는 12년까지 연장할 수 있으며, 신용(여신)은 투자단위로써 다시 작성된다.

<부록 4>

1995년 10월 30일

## 경제재건과 고용을 위한 동맹

PACTO '95(APRE: Alianza para la Recuperación y el Empleo)

제30회 경제 발표문  
(외무부 경제분석총국)

10월 28일 일요일 노동자, 농민, 기업, 연방정부 대표들이 경제재건을 위한 동맹을 체결하였다.

본 협약은 1996년 12월 31일까지 유효하다. 협약이 추구하는 것은 96년까지 경제 성장률 3%, 인플레이션 20% 안정을 통해 공공재정의 균형을 이룩하는 것이다.

본 협약은 재정지원을 통한 생산설비, 고용의 확대, 최저임금 인상, 물가·공공요금의 안정과 동시에 공공지출의 축소, 전략산업에 대한 공공투자 확대와 지출의 다각화, 규제완화와 민영화, 연금제도 개혁 등을 도모한다.

(경제) 재건은 소비, 민간투자의 확대와 투자, 지속적인 수출의 성장, 공공지출 등에 기반을 둔다.

- 1996년을 위한 협약의 목표:

- \* 3% 이상의 GDP 성장률을 추구한다.
- \* 연평균 인플레이션은 20%까지 감소시킨다.
- \* 공공재원을 고르게 분포시킨다.

- 주요 합의사항:

- \* 12월, 최저임금을 10%를 인상하고, 통상(通常)임금도 96년 4월까지 같은 비율로 인상한다.
- \* 12월, 석유(가솔린)·전기료를 7% 인상한다. 4월을 제외한 96년 한해 동안 매달 1.2%씩 인상시켜, 내년 전체 인상률이 20.9%에 이르게 한다(4월까지 누적된 인상률은 6%가 될 것이다).

- \* 공공지출의 4.7%를 삭감한다.
- \* 공공 교육과 보건 투자분은 최소 3% 인상시킨다.

- 세제혜택:

- \* 95년 한 해 수입이 700만 新페소<sup>75)</sup> 이상인 기업에 직접세 면제.
- \* 새로운 민간투자에 100% 감세
- \* 새로운 고용창출의 경우, 최저임금의 20%에 대해 감세혜택.
- \* 자동차 산업의 수요확대와 고용창출을 위해 96년까지 새로 출시되는 자동차에 면세혜택.
- \* 자동차세 71% 감세.
- \* 의약품·가공식품에 부가가치세 0% 부과.(면세)
- \* 신용카드 이자율과 소비용 카드의 이자율의 경우에만 15% 부가가치세 부과.

- 연방정부의 구조조정 및 기타 활동의 심화:

- \* 연방예산지출 가운데 사회발전 지출의 2/3를 다각화시킨다. 이 재원은 지방 정부에 양도하여 지방정부에서 사용하도록 한다.
- \* 거국적인 규제완화협약을 체결한다.
- \* 통신, 교통, 전기 분야에서 공기업을 철수한다.
- \* 개발 은행 계획의 확대: 반코멕스(Bancomext)<sup>76)</sup>의 경우 10%, 나핀(Nafin)의 경우 30%, 피텍-에페.이.데.에.체(FIDEC)-의 경우 50%, 포비(Fovi)의 경우 20%, 그리고 반오브라스(Banobras)의 경우는 금리를 하향조정하고, 현재 진행중인 공공사업을 지원하기 위해 12억 新 페소를 투자할 예정이다.
- \* 연방정부는 공공투자의 민영화와 매각(사기업 측의 공기업 인수) 홍보를 가속화할 것이다.
- \* 기업구조조정을 위한 인수합병을 돕기 위해 세제개혁을 단행한다.
- \* 근로자를 위한 실업급여를 30% 확대하여 90만명에게 그 혜택이 돌아가게 한다.
- \* 8만4천만의 고용창출을 위해 임시직을 27% 확대시킨다.
- \* 연금제도를 개혁한다.

---

75) 역자 주: 1994년 12월 멕시코 화폐(페소貨)가 1000:1의 비율로 평가절하 됨. 여기서 언급한 新 페소가 가리키는 것이 바로 평가절하된 화폐 단위임.

76) 이하 멕시코의 은행들임.

기존의 협정을 대체하는 새로운 협의안의 주 목표는 소비, 민간투자와 수출, 공공투자의 증가와 함께 고용창출, 인플레이 인하, 구조개혁심화와 전반적인 생산분야 투자보장을 위한 조건안정(환경조성)을 통한 점진적인 경제활동 재개에 있다.

- 증시(證市)

소비자 물가지수는 10월 27일 2,245.92를 기록, 9월 30일 대비 6.1%, 10월 20일 대비 4.2% 하락했다. 앞서 언급한 지수는 올해 최저치보다는 55% 높다(95년 2월 27일, 1,447.52). 경제 재건과 고용을 위한 동맹이 발표된 후, 소비자 물가지수는 102.72 point(4.6%) 상승했다.

이 발표문(성명서)이 공개된 주에 금융시장에서 인지된 증시불안은, 특히 10월 26일 다양한 요인에 기인함이 확인되었다.

: 세계 여러 증시에서 나타난 증시불안의 예로써 Dow Jones가 7월 19일 이래 최저치를 기록, 주식시장이 붕괴된 상황에서 자금시장 투자를 부추기는 금리인상, 다양한 자연재해에 따른 물질적인 손실; 내년 경제 계획안을 의회에 제출하기 며칠 전 투자자들이 보여준 위축심리.

그러나 금융시장의 위기는 한시적인 것임을 증명하는 요소들이 있다

: 주요 거시경제가 조정되고 있고, 공공재정이 흑자를 보이며, 재정정책이 '경제난 타파를 위한 노·사·정·농민간 협약강화 행동계획(PARAUSEE)'에 따라 실행되고 있다. 인플레이가 억제되고 있고, 9월 무역수지는 53억9,400만 달러의 흑자를 기록하였으며, 저축(당좌예금)이 안정을 찾고 있다.

또한 이번 동맹안 발표 이후, 투자자들의 긍정적인 반응이 기대되는데, 동맹안이 연방예산과 96년 세제시행을 위한 소득법(소득세법) 발의로 금융안정을 굳히고, 세계적용과 생산투자 확대를 통해 적어도 GNP 3% 성장과 함께 경제 재건을 꾀한다는 근본목표를 만족스럽게 수행할 수 있는 적절한 경제계획에 기초하기 때문이다.

실제로 오늘 (95년 5월 30일) BMV 주요 지수는 2,348.64 point를 기록했는데, 이는 10월 27일 금요일의 주식주가와 비교하면 4.6% 증가한 것이다.

## - 환 율

10월 27일 48시간 도매거래에서의 대 달러당 환율은 7.09 페소. 이는 10월보다 70센따보 하락된 것이지만 같은 연도에 기록된 최대치보다는 51센따보 낮은 수치이다(3월 9일 대 달러당 환율은 7.6 페소). 오늘(95년 5월 30일)은 15센따보 회복되어 대달러당 환율은 6.94 페소를 기록하였다.

환율시장의 불안정한 상태는 지속되었다. 10월 26일 목요일 환율시장에서 48시간 은행간 환율은 7페소 선을 무너뜨리며 6.8% 하락했다. 월말에는 소비자물가지수와 멕시코증시의 축소, 최근 5주동안 금융시장에 만연해 있던 불안정이 넓게 진행됨에 따라, 보통수요에 투기성 수요가 가세하였다. 그러나 실물경제와 금융분야에서 필요로 하는 외화량이 지속적으로 달러가격에 압력을 가할 정도가 되지 않는 이상 이번 '동맹' 발표 이후, 국내 금리율로 수신업무를 확장시킬 수 있다고 본다.

## - 물 가

소비자물가지수를 기준으로 한, 10월 첫 번째 두 주의 인플레이션은 1.1%를 기록, 9월 첫 번째, 두 번째 주(1.25%)보다 낮은 수치를 보였다.

95년에 적용된 엄격한 환율정책으로 폭발적인 인플레이션이 재기록되지 않았다. 96년까지, 경제재건과 고용을 위한 동맹에서 예상하는 인플레이션은 경제반응과 세제, 구체적인 환율정책 적용에 맞는 20%이다.

## - 금 리

기준금리인 Cetes 28일간 금리는 42.23%로서, 지난 주와 비교하여 0.25 point 상승했다. 이는 상반기 평균보다 10% point 이상 낮은 수치이다. 이번 주의 상승세와 함께 95년 9월 26일에서 10월 24일까지의 Cetes 28일간 금리에는 10.26% point의 상승을 기록하였다.

은행간평균금리(TIIP)는 43.94%를, 은행간평형금리(TIIE)는 43.95%를 기록, 지난주와 비교하여 각각 1.52와 1.53% 상승했다. 상반기 평균치와 비교하여, 현재의 은행간평균금리는 19.16% point 미만을, 3월 집계를 시작한 은행간평형금리는 21.11point 미만을 기록하였다.

금리는 실제금리가 대폭 인상함에 따라 환율 변화에 압력을 가했다; 이 금리는 매년 약 17%정도로 기록되는데, 이는 인플레이가 안정되었으므로 최근 몇 주 동안 금융시장에 만연했던 긴장이 줄어들도록 상한선을 둔 것이라 할 수 있다.

#### - 통화정책

10월 20일 기본통화는 468억9900만 新페소를 기록한다. 이것은 94년 9월 30일과 비교하여 0.7%, 94년 12월 31일과 비교했을 때 17.6% 축소된 것이다. 한편 국내 순여신은 447억6백만 新페소에 미치지 못하였고, 그로 인해 일년동안 689억 300만 新페소에서 위와같이 축소되었다.

통화정책은 계속 물가상승과 환율변동을 조정하기 위한 주요 방안으로 활용되고 있다. 앞으로 소개되겠지만, '경제난 타파를 위한 노·사·정·농민간 협약강화 행동계획(PARAUSEE)'은 100억 新 페소를 국내 순여신 증가를 위해 상정하였고 바로 앞에서 언급한 여신은 환율이 상승(페소貨가 가치하락)하고 인플레이가 예상보다 높아지거나 자본유출이 발생하는 경우 더욱 얼어붙을 것이다.

#### - 외환보유고

95년 10월 16일에서 20일 까지 외화보유는 9,800만달러(1.3%) 감소하여 136억6천만달러를 기록하였다. 현재 외화보유 정도는 94년 12월 31일 수치의 180%를 넘는 정도이다.

10월 셋째주 동안, 2억6,200만달러에 이르는 총외화지출과 2억1,500만달러에 이르는 재무부 국채의 상환, 4,700만달러를 연방정부에 외화매각함에 따라, 총 외환 보유고에서 9800만달러가 감소했다. 반면에 수입은 1억6400만달러에 이르렀다. 그중 1억4천만달러는 페멕스(PEMEX)<sup>77</sup>가, 2400만달러는 기타 기업에서 매입했다.

한편 10월 26일에 2억4천9백9십만달러에 달하는 재무부발행 국채를 상환하였는데, 그중 272억856십만달러를 일년동안의 거래를 통해 상환하였고(94년 12월30일에 집계한 총액의 93.4%), 19억2,040억달러의 채무를 앞으로 상환해야 한다.

---

77)멕시코 국영 석유회사

## - 금융구조

지난 10월 19일 행정부는 하원의회에 현행의 금융법 개혁안을 제안했다. 이 안에서 다루는 내용은 신용회사(기구)법, 증시법, 신용지원조직·활동에 관한 법, 상호보험기구 및 회사에 관한 법, 보증기관에 관한 연방법, 연방정부의 재무부 업무와 멕시코 은행법의 임시안에 관한 법 등이다.

이러한 수정안의 주 목적은 다음과 같다:

신용기관의 예금주우선보호, 내외 투자자들이 보험사·신용지원 기구·보증기관·한정적인 목적을 갖는 금융사·보험사에 용이하게 접근하도록 함. 돈세탁에 관한 수사 강화와 그 방지책 지원, 연방재무부 업무의 현대화, 멕시코 은행이 지금까지 담당하고 있는 경제진흥에 관한 신탁업무에서 계속 수탁자로서 기능할 수 있도록 기한을 연장함.