

# 고용보험 재정연구

-고용보험 재정추계와 요율체계 합리화 방안-

허재준, 김동현, 성재민

2002

한국노동연구원

## 책 머리에 부쳐

우리 나라에 고용보험이 도입된 것은 외환위기 전인 1995년 7월의 일이다. 고용보험제도가 없었다면 외환위기 직후에 실업으로 소득이 상실된 실업자, 그리고 일시적으로 어려움을 겪으면서 고용조정을 해야 하는 기업들의 경제적 충격을 완화해 주는 정책 재원과 그 수단이 심각히 제한되었으리라고 예상된다. 이를 볼 때 외환위기 직후 고용보험이 경제안정화, 노동시장정책, 그리고 사회통합에 기여한 바는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

기업 노동비용을 극소화하면서 이러한 고용보험의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 적절한 재정전망에 기초하여 보험료를 부과하고 적절한 적립금을 유지할 필요가 있다. 이에 본 연구는 짧은 역사와 잦은 제도 변화로 말미암아 한계가 많은 가운데서도 향후 고용보험 재정추계 작업의 준거틀이 될 수 있는 계량적 모형 구성을 시도하고 있다. 그와 더불어 현행 요율체계에 개선이 필요한 사항과 그 대안들의 타당성을 검토함으로써 향후에 우리 나라 고용보험 재정제도 개편시에 고려할 점들과 그 판단 기준을 정연하게 제시하고 있다. 본 연구서가 우리나라 고용보험 재정에 관한 후속 연구의 초석이 되기를 기대해 마지 않는다.

본 연구서는 크게 네 부분으로 이루어져 있다. 먼저 제2장에서는 고용보험 각 사업의 재정추계 모형을 구성하고 향후 10년간의 재정추이를 전망한다. 제3장은 적절한 고용보험 재정적립금 수준을 판단하는

기준을 도출하기 위해 미국과 캐나다의 고용보험 재정전략과 경험을 소개한다. 제4장은 준비율배수 개념에 근거하여 고용보험의 적정 적립금 규모를 판단하고 적정 요율을 제시한다. 그와 함께 현행 요율체계에 개선이 필요한 사항과 그 대안들의 타당성을 검토한다. 제5장은 요약 및 결론으로서 본문의 내용을 요약하고 향후의 과제에 대해서 언급한다.

본 연구서는 본원의 허재준 박사 외에도 다른 많은 사람의 기여에 의해 이루어졌다. 미국과 캐나다의 고용보험 재정전략 및 경험에 관해서는 동국대학교의 김동현 교수께서 성심어린 기여를 해 주셨다. 본원의 성재민 연구원은 고용보험 데이터베이스에서 실업급여사업 재정추계에 관한 중요한 파라미터들을 천착해 주었고, 조세연구원의 김재진 박사, 노동부 보험제도과의 김덕호 사무관, 그리고 익명의 논평자들은 본 연구서를 읽고 오류와 미진한 부분에 대해 매우 유익한 평가를 해주셨다. 고용보험연구센터의 박의경, 김미란, 김정우 연구원 등은 직업능력개발사업과 고용안정사업의 실적 자료들을 꼼꼼히 챙기고 제도변화 사항을 일목요연하게 요약해 주었다. 본고의 마지막 편집 과정에서 노고를 아끼지 않은 김현심 연구조원, 꼼꼼한 편집과 교정으로 많은 오류를 바로잡아 준 출판실의 박찬영 전문위원과 정철 책임연구원이 없었다면 보고서의 모습은 지금보다 훨씬 초라했을 것이다. 모든 분들의 노고에 감사드린다.

끝으로 본 연구서에 수록된 내용은 저자의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 두고자 한다.

2001년 12월

한국노동연구원

원 장 이 원 덕

# 목 차

요 약 .....	i
제 1 장 서 론 .....	1
제1절 고용보험기금의 역할 .....	1
제2절 연구의 범위 .....	2
1. 재정추계 .....	3
2. 적립금의 적정 규모와 적정 요율 .....	5
3. 재정 및 요율 관련 제도개선 .....	7
제3절 연구의 구성 및 향후 과제 .....	11
제 2 장 고용보험 재정추계 .....	14
제1절 고용보험 적용현황 및 재정추이 .....	14
1. 적용현황 .....	14
2. 지출 및 적립금 추이 .....	15
제2절 고용보험 재정전망의 공통 가정 .....	20
1. 거시경제 변수와 고용보험제도 변수 .....	20
2. 적용대상자수 .....	22
3. 피보험자수 .....	26
4. 피보험자 임금 .....	30
5. 적용대상자 임금 .....	36
제3절 고용안정사업 재정전망 .....	40
1. 고용안정사업 지출추계 방법 .....	40
2. 고용유지지원금 지출추계 .....	42
3. 신규고령자고용촉진장려금 지출추계 .....	43

4. 다수고령자고용촉진장려금 지출추계 .....	45
5. 직장보육시설지원금 지출추계 .....	46
6. 육아휴직장려금 지출추계 .....	46
7. 재고용장려금 지출추계 .....	47
8. 전직지원장려금 지출추계 .....	48
9. 채용장려금 지출추계 .....	49
10. 기타 지출추계 .....	50
11. 고용안정사업 총지출추계 .....	51
12. 고용안정사업 총수입 .....	52
13. 고용안정사업 재정수지 전망 .....	53
14. 고용안정사업 재정추계 모형의 구조 .....	53
제4절 직업능력개발사업 재정전망 .....	57
1. 직업능력개발사업 지출추계 방법 .....	57
2. 직업능력개발훈련지원금 추계 .....	58
3. 유급휴가훈련지원금 지출추계 .....	60
4. 실업자재취직훈련비 지출추계 .....	62
5. 근로자학자금대부 지출추계 .....	65
6. 기타 지출추계 .....	67
7. 직업능력개발사업 지출총액 추계 .....	67
8. 직업능력개발사업 수입 전망 .....	69
9. 직업능력개발사업 재정수지 전망 .....	72
10. 직업능력개발사업 재정추계 모형의 구조 .....	74
제5절 실업급여사업 재정전망 .....	77
1. 실업급여사업 지출추계의 방법 .....	77
2. 상용임시직 수급자 구직급여 .....	78
3. 조기재취업수당 .....	85
4. 기타 지출추계 .....	87
5. 일용직 근로자 실업급여 .....	87
6. 산전후휴가급여 .....	89
7. 육아휴직급여 .....	93

8. 장기실업상태의 자발적 이직자에 대한 실업급여 지출 .....	96
9. 실업급여사업 총지출과 총수입 .....	97
10. 실업급여사업 재정전망 .....	98
11. 실업급여사업 재정추계 모형의 구조 .....	101

### 제 3 장 선진국의 고용보험 재정전략 경험과 적정 적립금 지표 .. 105

제1절 미국의 실업보험과 캐나다의 고용보험 .....	105
제2절 미국의 실업보험 재정전략과 경험 .....	106
1. 적립금 축적 재정전략 .....	107
2. 탄력적 재정 .....	112
제3절 캐나다의 고용보험 재정전략과 경험 .....	114
1. 고용보험 요율 구조와 재정 경험 .....	114
2. 고용보험 개혁과 근로자 경험요율제도 도입 .....	122
제4절 보험요율 설정의 목표와 적정 적립금 지표 .....	129
1. 보험요율 설정의 목표 .....	129
2. 보험요율의 조정방식 .....	130
3. 준비율배수와 적정 적립금지표 .....	135

### 제 4 장 한국의 고용보험 재정과 요율체계 합리화 .....

제1절 한국의 적정 준비율배수 .....	138
1. 경기변동의 특성과 적정 준비율배수 .....	139
2. 고용보험 지출의 톱니효과 및 고용보험 발달 단계와 적정 준비율배수 .....	141
3. 고용보험제도 차이와 적정 준비율배수 .....	144
4. 한국의 적정 준비율배수 .....	145
제2절 과거 실적을 통해서 본 적립금 규모 및 요율의 적정성 .....	147
1. 준비율배수 추이 .....	147
2. 적립금/지출 비율 .....	148
3. 지출/사업장 임금총액 비율 .....	149

4. 이자 수입/보험료 수입 비율 .....	151
5. 적용 요율 지표에 대한 시사점 .....	152
제3절 고용보험 각 사업의 적정 요율 .....	154
1. 적정 요율 도출과 활용 .....	154
2. 고용안정사업의 준비율배수와 적정 요율 .....	155
3. 직업능력개발사업의 준비율배수와 적정 요율 .....	156
4. 실업급여사업의 준비율배수와 적정 요율 .....	157
제4절 직업능력개발사업의 요율체계 단순화 .....	159
1. 직업능력개발사업 요율체계와 징수 편의 .....	159
2. 직업능력개발사업 실적 .....	160
3. 규모별 수혜율 .....	161
4. 노동이동 행태의 시사점 .....	166
5. 건설공사의 직업능력개발사업 요율과 징수 단위 .....	168
6. 직업능력개발사업 요율체계 단순화 방안 .....	171
제5절 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정통합 타당성 검토와 통합요율 .....	174
1. 재정통합의 논의의 배경 .....	174
2. 고용안정사업 실적 .....	175
3. 규모별 수혜율 .....	176
4. 업종별 수혜율 .....	177
5. 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정통합 .....	179
6. 통합 요율 .....	182
 제5장 요약 및 결론 .....	 183
 참 고 문 헌 .....	 187
부       록 .....	193
<부록 1> 경제활동인구, 피용자수, 일용근로자수 증가율, 실업률, 상시고 임금증가율, 이자율에 관한 가정 .....	193

<부록 2> 실업자수 대비 신규구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 실업급여수급자수 추이 .....	195
<부록 3> 신·구 소정급여일수 행렬 비교 .....	197
<부록 4> 상시근로자수 및 우선지원대상기업 .....	198
<부록 5> 고용안정사업 수급요건 및 지원수준 .....	199
<부록 6> 고용보험 직업능력개발사업 지원요건 및 수준 .....	201
<부록 7> 고용보험의 사업실적 자료와 기금결산 자료의 차이 비교 .....	204
<부록 8> 상이한 보험요율 가정하에서의 고용보험 재정추이 .....	211



## 표 목 차

<표 2- 1> 고용보험 피보험자수 및 적용률 추이 .....	15
<표 2- 2> 사업장 규모별 고용보험 적용현황 : 2000년 12월말 현재 ..	15
<표 2- 3> 고용보험기금 재정추이 : 1995~2000 .....	19
<표 2- 4> 건설업 임시·일용 경험자수의 경제활동상태 분포 .....	24
<표 2- 5> 고용보험 적용대상자수, 피보험자수, 고용보험 월임금 추이 전망 .....	28
<표 2- 6> 피보험자수 및 피보험자 임금추이 .....	35
<표 2- 7> 고용안정사업의 수혜인원과 지원금액 : 1998~2000 .....	41
<표 2- 8> 고용안정사업의 수혜인원, 지원금액, 1인당 지원금액 증가율 : 1999~2000 .....	44
<표 2- 9> 고용안정사업 항목별 지출 전망 .....	51
<표 2-10> 고용안정사업 재정수지 전망(현행 보험요율 0.3% 유지) ..	53
<표 2-11> 직업능력개발사업의 수혜인원과 지원금액 : 1998~2000 ..	57
<표 2-12> 직업능력개발사업 항목별지출 전망 .....	68
<표 2-13> 1999~2000년간의 요율범주별 사업장 임금총액의 상대적 비중 .....	70
<표 2-14> 직업능력개발사업 재정수지 전망 현행 요율 유지 (2001년 평균요율 = 0.374 %) .....	73
<표 2-15> 피보험기간별 평균 구직급여수급일수 및 예상치 : 2000년 1~5월 .....	82
<표 2-16> 신규 구직급여수급자의 근속기간 분포 : 2000년 1~5월 .....	82
<표 2-17> 산전후휴가 피보험자수 .....	91
<표 2-18> 산전후휴가 여성 피용자수 .....	91
<표 2-19> 한국의 육아휴직자수 예상치와 일본의 육아휴직자수 비교 .....	94

<표 2-20> 실업급여사업 각 지출항목 추이 .....	99
<표 2-21> 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급않을 때의 실업급여사업 재정전망(요율=1.0%) .....	99
<표 2-22> 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급할 때의 실업급여사업 재정전망(요율 = 1.00%) .....	100
<표 3- 1> 미국 실업보험 적립금의 준비율배수(RRM) .....	109
<표 3- 2> 1940년 고용보험법의 초기 요율 구조 .....	114
<표 3- 3> 고용보험 요율 구조 : 1971년 6월 현재 .....	116
<표 3- 4> 캐나다 고용보험의 운영상황 : 1941~71 .....	117
<표 3- 5> 캐나다 고용보험의 운영상황 : 1972~2000 .....	119
<표 3- 6> 캐나다 고용보험의 보험요율 추이 : 1972~2000 .....	121
<표 3- 7> 인텐시티(intensity) 를 .....	127
<표 3- 8> 급여 환불(clawback) 를 .....	128
<표 4- 1> 준비율배수(RRM) : 1995~2000 .....	147
<표 4- 2> 지출 대비 누적적립금 비율 추이 : 1995~2000 .....	148
<표 4- 3> 사업장 임금총액 대비 지출 비율(수지균형 보험요율) 추이 : 1995~2000 .....	150
<표 4- 4> 고용보험료 대비 이자 수입 비율 추이 : 1995~2000 .....	151
<표 4- 5> 고용안정사업 적립금의 준비율배수 : 2001~2010 .....	155
<표 4- 6> 직업능력개발사업 적립금의 준비율배수 : 2001~2010 .....	156
<표 4- 7> 실업급여사업 적립금의 준비율배수 : 2001~2010 .....	158
<표 4- 8> 직업능력개발사업의 보험요율 .....	160
<표 4- 9> 사업주훈련 지원실적 .....	161
<표 4-10> 실업자재취직훈련 활용실적 추이 : 1996~2000 .....	161
<표 4-11> 사업장 규모별 사업주 직업능력개발훈련 활용실적 - 유급휴가훈련 포함 : 1999 .....	162
<표 4-12> 사업규모별 직업능력개발훈련 활용 실적 - 유급휴가훈련 포함 : 2000 .....	163

<표 4-13> 효율범주별 직업능력개발훈련 지원실적 - 유급휴가훈련 포함 : 1999 .....	164
<표 4-14> 효율범주별 직업능력개발훈련 활용실적 - 유급휴가훈련 포함 : 2000 .....	164
<표 4-15> 사업규모간 노동이동 : 1999년 하반기 .....	167
<표 4-16> 사후적으로 계산된 건설공사 직업능력개발사업 보험요율 부담 .....	169
<표 4-17> 효율체계를 이원화할 때의 적정 요율 산출 .....	174
<표 4-18> 고용안정사업 활용인원 추이 : 1995~2000 .....	176
<표 4-19> 고용안정사업 활용금액 추이 : 1995~2000 .....	176
<표 4-20> 사업장 규모별 고용안정사업 수혜율 추이 : 1998~2000 .....	177
<표 4-21> 산업별 고용안정사업 보험료 대비 지급액 비율 추이 : 1998~2000 .....	178
<표 4-22> 고용안정사업 및 직업능력개발사업 통합 요율 .....	182
<표 A-1> 1991~2000년간의 경제활동인구, 비임금취업자수, 피용자수 증가율 .....	194
<표 A-2> 1991~2000년간의 일용직근로자수 증가율 .....	195
<표 A-3> 고용보험 재정추계를 위한 실업률, 상시고 임금증가율, 이자율에 대한 가정 .....	195
<표 A-4> 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 비율 .....	195
<표 A-5> 소정급여일수 행렬 : 2000. 1. 1 ~ .....	197
<표 A-6> 소정급여일수 행렬 : 1998. 2. 20 ~ 1999. 12. 31 .....	198
<표 A-7> 소정급여일수 행렬 : 1995. 7. 1 ~ 1998. 2. 19 .....	198
<표 A-8> 고용보험통계월보의 고용안정사업 지원금과 결산자료의 사업비 지출 비교 .....	204
<표 A-9> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 고용안정사업 .....	205
<표 A-10> 고용안정사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교 .....	206

<표 A-11> 고용보험통계월보의 직업능력개발사업 지원금과 결산 자료의 사업비 지출 비교 .....	207
<표 A-12> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 직업능력개발사업 .....	207
<표 A-13> 직업능력개발사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교 .....	208
<표 A-14> 고용보험통계월보상의 실업급여사업 급여지출과 결산 자료의 사업비 지출 비교 .....	209
<표 A-15> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 실업급여사업 .....	209
<표 A-16> 실업급여사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교 .....	210
<표 A-17> 고용안정사업 재정전망(2003년 이후 요율 = 0.15%) .....	211
<표 A-18> 고용안정사업 재정전망(2003년 이후 요율 = 0.10%) .....	211
<표 A-19> 직업능력개발사업 재정전망(2003년부터 요율 0.1%포인트 인상 가정) .....	212
<표 A-20> 직업능력개발사업 재정전망(2003년부터 요율 0.15%포인트 인상 가정) .....	212
<표 A-21> 실업급여사업 재정전망(2003년부터 요율 0.10%포인트 인상 가정) .....	213
<표 A-22> 실업급여사업 재정전망(2003년부터 요율 0.20%포인트 인상 가정) .....	213

## 그림 목 차

[그림 2-1] 고용보험 3사업의 보험료수입 대비 지출 .....	16
[그림 2-2] 고용보험 3사업의 총수입 대비 지출 .....	16
[그림 2-3] 고용보험 3사업의 연말 누적적립금 추이 .....	17
[그림 3-1] 임금총액 대비 적립금 비율과 준비율 배수 추이 .....	111
[그림 3-2] 미국 각 주의 준비율 배수 : 1999 .....	111
[그림 3-3] 경기변동과 안정적 보험요율 .....	122
[그림 4-1] 사업장 임금총액 대비 지출(수지균형 보험요율) 추이 .....	139
[그림 4-2] 건설업의 연도별 직업능력개발사업 보험료 대비 지급액 비율 추이 .....	169
[그림 A-1] 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 및 실업자수 대비 실업급여수급자수 추이 .....	196
[그림 A-2] 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 비율의 추세 성분 .....	197

## 요 약

본고는 고용보험 재정추계 모형을 개발하고 미국과 캐나다의 고용보험[실업보험] 재정전략 경험을 소개한 뒤 적정 적립금 규모의 기준을 제시한다. 또한 고용보험 3사업의 재정전망에 입각하여 보험요율의 적정 수준을 제시하는 한편 요율체계 합리화의 방향과 구체적 방안을 제시한다.

현 상황에서 적정 적립금 지표로서 우리 나라의 준비율배수(‘과거 사업장 임금총액 합계 대비 지출총액 비율이 가장 높았던 해의 해당 비율’과, ‘특정 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금’ 간의 비율)는 고용안정사업의 경우 1999년 임금총액 대비 지출총액 비율의 1.0배, 직업능력개발사업의 경우 1.5배, 실업급여사업의 경우 2.1배(장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우에는 2.4배)가 타당하다고 판단된다. 보다 정확한 판단을 위해서는 적립금 규모가 적정한 준비율배수를 만족하는 시점에서 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당할 수 있는 수지균형 보험요율(‘보험료 수입-지출’로 정의되는 수지 차가 0이 되는 보험요율)이나 불변적립금지수 보험요율(적립금지수를 일정하게 하는 보험요율, 적립금 증가율을 사업장 임금총액 증가율과 일치시키는 보험요율)을 이용하여 다시 적정 요율을 산출해 볼 필요가 있다.

고용안정사업은 현재 0.2%포인트의 요율 인하가 필요하고, 직업능력개발사업은 0.15%포인트의 요율 인상이 필요하다. 실업급여사업은 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도가 도입되지 않는 한 비록 모성보호급여제도가 도입되고 일용직근로자 적용확대로 지출이 늘어난다고 하더라도 당분간 요율 조정은

필요하지 않다. 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우 약 0.2%포인트의 요율 인상이 필요하다.

직업능력개발사업 요율체계를 단순화시키는 하나의 방안으로서는 우선지원대상기업에 대해서 적용하는 우대 요율을 폐지하고, 150인 이상 사업장에는 공히 0.6%의 요율을 적용하며 150인 미만 사업체에는 0.25%의 요율을 적용하면서 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않는 방안이 하나의 대안이다. 그러나 이러한 지원제도 및 요율체제로 이행하기 전에 현행 직업능력개발사업의 지원이 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련에 대해 직업훈련 유인을 제공하고 있는지에 대한 면밀한 평가가 선행되어야 한다.

고용안정사업과 직업능력개발사업 계정을 하나로 통합하는 문제는 급하지 않은 문제로서 영세사업장의 사회보험 적용률이 본 궤도에 오른 시점에서 검토해도 무방하다. 그러나 두 계정의 부족분을 상호 충당하는 방식으로 적립금 운영의 탄력성을 확보하는 장치는 곤장 도입하는 것이 바람직하다. 양 계정에 재정 불균형이 존재할 때마다 요율을 조정하지 않을 수 있어 행정적 편의를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 보험료 부담 주체인 기업의 편의성도 제고될 것이기 때문이다. 만일 단순히 적립금 운영의 탄력성을 확보하는 데에서 나아가 양 사업 계정을 통합할 경우, 그리고 1,000인 이상 사업체의 사업주 훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않으며 직업능력개발사업의 요율체계를 이원화한다는 전제 아래서 통합요율을 계산하면 150인 미만 사업체는 0.35%, 150인 이상 사업체는 0.7%가 적정수준이다.

## 제 1 장 서 론

### 제1절 고용보험기금의 역할

고용보험의 재정지출은 호경기에 감소하고 불경기에 증가하는 반면 그 수입은 호경기에 증가하고 불경기에 감소하는 경기역행적(counter-cyclical)인 형태를 띤다. 이러한 고용보험 지출 패턴은 경기변동을 완화시키므로써 거시경제적 측면에서 자동안정화장치(built-in stabilizer)의 역할을 수행한다. 또한 고용보험에 의한 적절한 노동시장정책은 노동시장 정보에 기초하지 않은 채 불특정 다수에게 실업대책이나 빈곤대책을 시행하는 것에 비해 정부지출의 효율성을 증진시키고 노동시장을 효율적으로 작동하게 한다.

외환위기 직후 고용보험이 수행한 경제안정화 역할과 노동시장정책의 효율성에 기여한 바는 몇 가지 질문을 통해 역설적으로 확인할 수 있다. 즉 경제위기 직후, 고용보험을 통해 노동시장 및 소득보전 정책의 수혜를 입은 집단들에게 고용보험제도가 없었을 때에도 상응한 효과를 갖는 정책을 실시할 수 있었을까, 이들 수혜자에게 고용보험이 기여한 소득 보전, 구직 매개, 고용조정 지원, 직업훈련 실시 등의 효과가 고용보험제도가 없었을 때에도 그만큼 재원으로 동일한 정책적 효과를 거둘 수 있었을까, 그리고 고용보험제도가 없었을 때 그러한 재원이 어



## 2 고용보험 재정연구

편 방식으로 조달될 수 있었을까 하는 질문들이 그것이다.

이러한 고용보험의 긍정적 측면에도 불구하고 필요 이상으로 보험료를 과도하게 각출하는 것은 노동비용을 상승시킴으로써 기업활동을 제약하고 효율적인 자원 배분을 왜곡시킬 우려가 있다. 또한 과도한 적립금은 정치적 동기로 재원을 사용하고자 하는 유혹을 초래하여 적립금 과다는 단순한 노동비용 증가나 이자비용 이상의 경제적 비용을 유발하기도 한다.

이러한 부정적 효과가 클수록 고용보험의 존재 의의는 반감될 수밖에 없다. 이를 볼 때 적절한 재정전망과 적립금 규모에 기초하여 적정요율의 보험료를 부과하고 적절한 수준의 적립금을 유지하는 것이 중요함을 알 수 있다.

수입과 지출의 경기역행적인 특성으로 말미암아 고용보험 재정은 경기변동에 비해 증폭된 형태의 재정수지 변화를 겪게 된다. 이는 고용보험기금이 경기변동을 고려하여 적정규모의 적립금을 보유해야 함을 시사한다. 한편 우리 나라 고용보험은 아직 안정화 단계에 있지 못하고 지속적으로 커다란 제도 변화를 겪고 있다. 따라서 재정수지를 전망하고 요율 결정을 하기 위해서는 향후의 제도 변화를 고려해야 한다. 즉 적정적립금 수준을 판단할 때에는 고용보험의 고유한 특성과 함께 우리 나라 고용보험사업의 발달 단계를 고려하여야 한다.

### 제2절 연구의 범위

본고의 정책연구상의 목적은 두 가지로 요약된다. 그 하나는 우리 나라 고용보험의 발전 단계를 감안한 적정적립금 규모 기준을 설정하고 그에 의거해 적정 요율 수준을 도출하는 것이다. 다른 하나는 현행 요율체계에 개선이 필요한 사항과 그 대안들의 타당성을 검토하는 것이다. 한편 적정요율 수준을 도출하기 위해서는 향후의 고용보험 재정추이, 특히 지출추이를 정확히 예측할 수 있어야 한다.

본고는 적립금 규모가 적정한 준비율배수(역사상 가장 급여지출이 높았던 해의 임금총액 대비 지출총액의 비율과 특정 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율)를 만족하는 시점에서 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하는 수지균형 보험요율('보험료 수입-지출'로 정의되는 수지차가 0이 되는 보험요율)이나 불변적립금 지수 보험요율(적립금지수를 일정하게 하는 보험요율, 적립금 증가율을 사업장 임금총액 증가율과 일치시키는 보험요율) 개념을 이용하여 적정 요율을 재산출할 것을 제안하고 있는데, 이러한 기준들은 모두 지출추계가 정확히 이루어지는 것을 전제로 한다. 이는 지출추계가 추계 자체로서 뿐만 아니라 적정요율 도출에도 그 정확성이 매우 중요한 함의를 가짐을 의미한다.

예컨대, 준비율배수 추이를 전망하기 위해서는 적립금 혹은 적립금지수(사업장 임금총액 대비 적립금의 비율)가 정확히 예측되어야 한다. 적립금을 정확히 전망하기 위해서는 수입과 함께 무엇보다 지출추이가 정확히 예측되어야 한다. 이자율, 임금증가율의 정확성도 적립금에 영향을 미치지만 그 추정오차가 적립금 추이에 미치는 역할은 지출만큼 크지 않다. 수지균형 보험요율을 회고적으로 계산하는 것이 아니라 전망하기 위해서는 역시 지출이 정확히 예측되어야 한다. 불변적립금지수 보험요율을 계산하기 위해서도 적립금이[적립금지수가] 정확히 예측되어야 하고 이는 지출추이가 정확히 예측되는 것을 전제로 한다. 이러한 사실로 미루어볼 때 적정요율 산출을 위한 출발점으로서 지출추계의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음을 알 수 있다.

수입과 지출을 추계하기 위해서는 먼저 적절한 추계모형을 설계해야 한다. 따라서 본고의 연구 목적에는 위의 두 가지 정책연구상의 목적 외에도 추계모형의 설계가 추가되지 않을 수 없다.

## 1. 재정추계

고용보험제도가 도입되기 이전의 실업급여사업 요율추계 작업으로는 어수봉(1996)이 있다. 고용보험제도가 도입된 이후 이루어진 기존의 고

#### 4 고용보험 재정연구

용보험 추계작업으로는 허재준(1997), 김태기 외(1999), 허재준(2000), 허재준 외(2000)가 있다. 그리고 외환위기 이후 1998~99년의 제도 변화 및 효율인상 과정에서 이루어진 다수의 정책검토문건(허재준, 1998. 3, 1998. 4, 1998. 8, 1999. 9 등)이 존재한다.

허재준(1997)은 고용보험제도가 도입된 후 불과 2년이 지난 시점에서 구직급여 수급자수 추세에 대한 시나리오(실업급여사업), 그리고 사업항목별 증가율에 대한 가정(고용안정사업과 직업능력개발사업)에 입각하여 추계를 시도하고 있다. 당시에는 관측치수가 현저하게 적고 변수들이 불안정한 상태에 있어 방법론상으로 불가피한 선택이라고도 판단되지만 예컨대 실업률과 같은 경기변수의 변화가 미치는 영향을 살펴볼 수 있는 형태의 모형이 아니며 매우 임시적이고 개괄적인 판단만을 제시하고 있다. 김태기 외(1999)는 제도적 파라미터에 관한 고려 없이 취업자 중 피보험자 비율, 실업자 중 수급자 비율 등의 추세에 관한 선형성을 가정하고 개괄적 판단을 위한 전망을 하고 있다. 하지만 김태기 외(1999)는 중장기 재정전망만을 제시하고 있을 뿐 추계모형은 제시하고 있지 않다.

허재준(2000)은 신규 구직급여 수급자수와 실업자수 추이로부터 확인되는 관계를 파라미터로 직접 개입시켜 실업급여사업 재정전망을 함으로써 향후의 추계모형 구성의 바탕이 될 수 있는 시도를 하고 있다. 허재준(2000)이 실업급여사업에 한하여 재정추계를 행하고 있음에 반하여 허재준 외(2000)는 고용보험 3사업의 재정전망을 시도하고 있다. 그러나 파라미터들의 판단 근거가 제대로 제시되지 않았을 뿐만 아니라 30% 내외의 비중을 차지하는 지출 항목을 기타 항목으로 처리하는 등 모형구성도 매우 개괄적인 수준에 머무르고 있다. 허재준(1997)과 허재준 외(2000) 사이에 이루어진 다수의 정책검토 문건은 모형 제시 없이 추계에 사용된 가정, 판단 근거, 그리고 전망 결과만이 제시되어 있을 뿐이다. 사실 본고의 재정추계에 관한 장은 새로운 제도 변화를 반영하여 허재준(1998. 3, 1998. 4, 1998. 8, 1999. 9)의 배후 모형을 제시하는 의미를 갖는다.

6년간의 고용보험 역사 속에서 각종 사업 항목들이 본격적으로 이용

되기 시작한 것은 외환위기 이후인 1998년부터이고 크고 작은 제도적 변화가 줄곧 반복되었다. 실업급여사업의 적용범위가 확대되고 소정급여일수 행렬이 세 차례에 걸쳐 조정되었으며 구직급여 상한액이 3.5만원에서 3만원으로 다시 3.5만원으로 조정되었다. 외환위기의 여파로 실업률이 급등하자 실업급여 수급요건이 완화되고 특별연장급여제도가 실시되기도 했다.

고용안정사업의 경우 여성가장고용촉진장려금, 장기실업자고용촉진장려금, 종업원기업인수지원금이 1999년부터 도입되었는가 하면, 직업전환지원금은 1999년부터, 채용장려금은 2001년 7월부터 폐지되었다. 그 뿐만 아니라 각종 지원 항목의 지원기준과 지원수준이 바뀌었다. 직업훈련분담금제도가 완전히 직업능력개발사업에 통합된 것은 1999년부터이다. 직업능력개발사업의 경우 사업 항목은 고용안정사업에 비해 상대적으로 작은 변화를 겪었지만 1999년에 표준훈련비용단가(조건표)에 의한 지원방식이 도입되었으며 2000년 3월에는 지원금 수준이 대폭 인상되었다. 또한 2001년에는 원격훈련의 지원범위가 확대되고 기업내 직업능력개발 담당자 인건비에 대해서도 지원하는 등의 제도 변화가 지속되어 왔다.

같은 제도 변화와 짧은 관측 기간으로 말미암아 비록 정밀한 모형 구성은 어렵지만 본고는 향후 고용보험 재정추계 작업의 준거틀이 될 수 있는 계량적 모형 구성을 시도한다. 그와 더불어 모형에 개입하는 노동시장 파라미터와 고용보험 파라미터를 제시한다.

## 2. 적립금의 적정 규모와 적정 요율

재정전망 결과를 적정 요율 판단의 자료로 사용할 수 있기 위해서는 적립금의 적정 수준을 판단할 수 있는 기준이 필요하다. 적립금이 경기역행적인 움직임을 보인다는 점을 고려할 때 적립금의 적정 규모는 불황기의 지출을 충당할 수 있고 줄어든 적립금을 경기회복기에 다시 복구할 수 있어야 한다. 따라서 불황에 대비한 적립금의 적정 규모는 ① 불황 직전의 적립금의 절대 규모, ② 경제의 규모, ③ 불황으로 인한

## 6 고용보험 재정연구

급여지출의 정도(즉 불황의 지속 기간과 강도), ④ 적립금이 줄어들 경우 보험요율(또는 급여가) 반응하는 속도와 규모 등의 4가지 요인들에 의존하게 된다(Vroman, 1998).

기존의 적립금 규모의 적정성에 관한 연구로는 금재호(1997)가 있다. “재정수지 적자가 연속적으로 발생하는 최악의 경우에도 적립금과 당해 연도 수입액을 합한 금액이 당해 연도 지출액을 초과하는 수준”으로 적정 적립금 규모를 정의하고 일본, 독일, 미국의 사례를 고찰한 뒤 수입의 1.6~2.0배를 적정적립금 수준으로 제시하고 있다. 그러나 그 기준은 외국의 보험재정 수입과 적립금 수준을 경험적으로 고찰한 후 얻은 수치로서 우리 나라 고용보험 지출의 향후 추이에 대한 합당한 고려가 전제되지 않으면 무의미한 것이 된다. 따라서 정확한 지출추계를 수반할 때에 적정 적립금이나 적정 요율 논의가 의미를 갖는다. 또한 적립금의 적정성을 판단하기 위해서는 우리 나라 경기변동의 특성 그리고 경기변동 과정에서의 우리 나라 고용보험 지출의 변동성에 대한 고려가 선행되어야 한다.

준비율배수(Reserve Ratio Multiple)는 미국 노동성이 개발한 개념으로 Vroman(1998)이 언급한 4가지 요인들 중 처음 3가지를 고려한 적정 적립금에 관한 지표이다. 준비율배수(RRM)는 역사상 가장 급여지출이 높았던 해의 임금총액 대비 지출총액의 비율과 특정 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율에 의해 정의된다. 미국의 경험에 의하면 불황 직전의 준비율배수와 불황기간 동안의 연방정부로부터의 차입 확률과는 강한 상관관계가 존재한다. 미국 노동성은 경험적 사실에 비추어 초기에 1.5배의 배수를 최소 한도의 적정 적립금 규모로 간주하였고, 최근에는 1.0배의 배수를 유지할 것을 각 주에게 권고하고 있다.

본고는 일단 우리 나라의 준비율배수는 고용안정사업의 경우 1999년의 임금총액 대비 지출 비율의 1.0배, 직업능력개발사업의 경우 1.5배, 실업급여사업의 경우 2.1배(장기실업상태의 자발적 이직자 급여를 도입할 경우에는 2.4배)가 타당하다는 근거를 제시한 뒤 적립금의 적정 규모를 판단한다. 다양한 요율을 이용해 그에 따른 적립금 규모 변화를 살펴보고 그에 근거하여 고용보험 3사업의 적정 요율과 조정되어야 할

요율의 크기를 제시한다. 그리고 준비율배수에 입각한 적정 적립금 규모가 달성되는 즈음에 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하는 수지균형 보험요율과 불변 적립금지수 보험요율을 산출하여 적정 요율을 재산정할 필요성을 주장한다.

연구 결과에 의하면 전체적으로 볼 때 현행 보험요율은 고용보험 재정수요를 안정적으로 뒷받침할 만큼 충분한 수준이다. 고용안정사업은 0.2%포인트의 요율 인하가 이루어지더라도 향후 10년 동안 재정건전성이 유지될 것으로 예상된다. 직업능력개발사업의 보험요율은 0.15%포인트의 요율 인상이 필요하다고 판단된다. 실업급여사업의 현재 적립금 수준은 적정한 수준이나 1999년 이래의 적립금 증가 속도가 지나치게 빠르다. 그러나 본고의 추계 결과에 의하면 산전후휴가급여제도의 도입과 2003년으로 예견되는 일용직근로자 적용확대의 영향으로 장기적으로 실업상태에 있는 자발적 이직자에 대한 급여제도를 도입하지 않는 한 현행 요율이 적정한 수준이라고 판단된다. 그러나 장기실업상태에 있는 자발적 이직자에 대한 급여제도를 도입할 경우 0.2%포인트의 요율 인상이 필요하다고 본다.

### 3. 재정 및 요율 관련 제도개선

유길상 외(2000)는 향후 고용안정사업은 흑자가 증가하고, 직업능력개발사업은 적자가 증가할 것이 전망되므로 사업주만이 부담하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 기금계정을 일본과 같이 통합하여 두 계정간의 부족분을 상호 충당하고, 아울러 시장수요에 맞추어 기금운영의 탄력성 확보 및 행정의 편의를 도모하자는 의견을 제시하고 있다. 한편 김태기 외(1999), 이병희·김미란(2000)은 고용안정사업 계정과 직업능력개발사업 계정의 통합은 바람직스럽지 않은 방향으로 노동시장정책 재원을 배분시키는 경향이 있을 것이라고 주장한다. 본고는 이러한 논의들의 타당성에 관해서 검토한다.

유길상 외(2000)는 재정통합의 장점으로서 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정을 통합함으로써 행정적 편의를 도모할 수 있고 향후

적자가 전망되는 직업능력개발사업의 보험요율을 인상하지 않고 보험 재정을 탄력적으로 운영할 수 있다는 점을 들고 있다. 김태기 외(1999), 이병희·김미란(2000)은 두 계정의 통합 논의가 상대적으로 풍부한 고용안정사업 기금으로 직업능력개발사업 기금 적자를 충당하는 데에 초점을 둔다면 고용안정사업에 대한 정책적 관심과 고용안정사업의 역할은 축소될 우려가 있다고 지적하고 있다.

외환위기 직후의 정책경험으로 미루어 보면 고용안정사업 적립금은 누적되는 반면 지출은 그다지 증가하지 않아 기존 사업항목의 지원기준이 완화되고 비용효과성이 검증되지 않은 채 채용장려금처럼 사중효과가 큰 프로그램이 도입되었다. 이러한 경험만으로 미루어 보면 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정 단위를 통합하는 것이 노동시장 정책의 발전방향을 왜곡하기보다는 오히려 효율화하는 동인이 될 것으로 예상된다.

한편 사회보험의 적용범위가 대폭 확대되고 근로자 입·이직 신고의 무가 부과됨으로써 사회보험료로 대표되는 비임금 노동비용(non-wage labor cost)이 영세사업주들의 신규채용을 기피하게 하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 또한 2003년도부터는 일용근로자까지 고용보험 적용대상으로 포함될 것으로 전망된다. 향후 어떤 형태로든 건설일용근로자 고용안정지원금제도가 도입되고 고용안정사업에 영세사업장의 사회보험료 감면 등의 프로그램을 도입한다면 고용안정사업 자체의 재정 수요가 증가하게 되고 외환위기 직후와 같이 비용효과성이 검증되지 않는 프로그램이 도입될 가능성은 작아지리라고 판단된다.

이러한 가능성을 염두에 두면 재정통합의 필요성은 다시 줄어들게 된다. 하지만 현재 고용안정사업에는 0.2%포인트의 요율 인하요인이 존재하고 직업능력개발사업에는 0.15%포인트의 요율 인상이 필요하다. 양 사업간에 재정 불균형이 서로 상쇄되는 방향으로 존재하고 그 조정요율도 유사한 수준이라면 사업주만의 기여에 의해 조달되는 양 사업 계정의 기금 사용에 탄력성을 확보하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 비록 양 사업의 계정을 통합하지는 않는다고 하더라도 두 계정의 부족분을 상호 충당하는 방식으로 기금운영의 탄력성을 확보하는 장치

를 두면, 양 계정에 재정불균형이 존재할 때마다 요율을 조정하지 않을 수 있어 행정적 편의를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 보험료 부담 주체인 기업의 편의성도 제고될 것이다.

산재보험과 고용보험 관련 정책결정기관인 노동부와 징수기관인 근로복지공단은 징수제도 개선 과정에서 현재 4종류로 차등화되어 있는 직업능력개발사업 요율체계를 단순화하고자 하는 의향을 강하게 표시해 왔다.<sup>1)</sup>

보험료 납부 과정에서 사업주가 혼란스러워하는 원인은 직업능력개발사업의 요율이 복수로 존재해서라기보다는 징수 기초가 되는 사업장 임금총액이 피보험자 임금액 합계와 명확히 연계되어 있지 않음으로써 공단의 사업규모 판단에 어려움이 존재하고 사업규모 판단에 대해 사업주와 공단 사이에 이견이 존재할 수 있는 데에 기인한다. 따라서 원칙적으로 사업주 편의를 추구하는 제도개선은 직업능력개발사업요율 단순화와 다른 차원에서 추구되어야 하며, 직업능력개발사업 요율 단순화 문제는 역시 직업훈련시장의 특성을 분석한 뒤 그에 의거해 판단해야 한다. 이러한 점을 고려할 때 보험료 납부 과정에서 사업주가 겪는 혼란을 덜어주기 위해 보험요율 단순화를 추구하는 접근법은 옳바르지 않다고 판단된다.

그러나 징수 편의성 추구는 다른 차원에서 직업능력개발사업 요율체계를 현재보다 단순화시킬 수 있는 근거는 존재한다. 1999년과 2000년 간의 사업주훈련 지원실적과 수혜율 자료 등을 종합해 볼 때 우선 지원대상기업에 대해서 적용하는 우대요율을 폐지하고 150인 이상 사업장에는 공히 0.60%의 요율을 적용하며, 150인 미만 사업체에는 현행대로 0.25%의 요율을 적용하면서 1,000인 이상 사업체의 사업주 훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않는 방안이 요율체계 간소화의 하나의 대안인 것처럼 보인다. 이 경우 요율체계는 두 가지로 줄어들게 되며 사업주훈련 지원제도의 큰 틀이 바뀌게 된다. 다만 이러한 제도 변화가 인적자원개발에 대한 과소 투자로 연결되지 않도록 면밀한 평가가 선행

1) 징수제도 개선에 관한 간담회에서의 노동부, 근로복지공단 관계자의 의견. 2001년 4월의 제28차 고용보험전문위원회 회의자료 등.



되어야 할 것으로 보인다. 예컨대, 현행 직업능력개발사업의 지원이 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련에 대해 유인을 제공하고 있는지에 대한 연구를 진행하는 것이다.

고용안정사업의 과도한 적립금 수준을 시정할 필요성과 직업능력개발사업 보험요율이 인상되어야 할 필요성을 고려할 때, 그리고 향후의 잦은 요율 변화 가능성을 줄이기 위하여 양 계정을 하나로 통합한다면, 그리고 직업능력개발사업 요율체계를 두 가지로 단순화한다면 통합요율은 150인 미만 사업체의 경우 0.35%, 150인 이상 사업체의 경우 0.7%가 될 것이다. 그러나 양 계정을 통합하는 문제는 영세사업장의 사회보험 적용률이 본 제도에 오른 시점에서 검토하는 것이 바람직하다.

공사 단위로 보험료 징수가 이루어지는 한 건설공사 발주자는 건설공사에서 적용될 요율을 사전적으로 판단할 수 없고, 따라서 공사비에 직업능력개발사업 보험료를 정확히 계상할 수 없다. 건설공사 발주 시점에서는 어떤 규모의 사업체가 공사에 참여하게 될지 알 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재 건설공사에도 복수의 차등요율이 적용되고 있다. 이러한 불합리를 피하기 위해서는 건설공사의 직업능력개발사업 보험요율을 일원화해야 하는 것처럼 보인다. 이는 초기업 단위의 직업훈련 시스템만의 의미를 갖는 건설노동시장의 성격에도 부합하나 현재 징수 단위가 건설업체 아닌 건설공사라는 점에서 차등요율의 불합리성은 심화된다.

적용 단위를 공사장으로 하고 원도급업체를 납부 주체로 하고 있는 현행 징수체계는 징수자에게는 편리하다. 그러나 보험료가 공사금액의 일정비율인 노무비율에 연동됨에 따라 본사에서 현장에 파견되는 근로자가 많은 경우 이들에 대해 기업 단위로 건설본사가 부담한 보험료를 공사장 단위에서 다시 부담하게 됨으로써 보험료를 이중 부담하게 되는 사례도 일부 발견되고 있고, 징수 단위와 피보험자 입·이직 신고의 무를 갖는 사업주가 일치되지 않음으로써 피보험자 관리가 제대로 안 되게 하는 원인이 되고 있다.

따라서 신속히 보험관계 성립신고주체(적용 단위), 보험료 납부주체(징수 단위), 피보험자 정보신고주체(피보험자신고 단위)를 일치시켜 건

설공사 차등요율 적용의 불합리성을 불식하는 한편 단일요율을 적용하는 것이 타당하다고 판단된다. 그 요율은 150인 미만 사업장에 준하면 되리라고 판단되지만 향후 건설업에 초기업 단위의 훈련체제가 수립되는 경우에는 적절한 요율 인상이 필요할 것이다.

### 제3절 연구의 구성 및 향후 과제

본고의 전개 순서는 다음과 같다. 제2장에서는 고용보험 제정의 고유 특성과 우리 나라 고용보험의 발전 단계를 염두에 두고 고용보험 3사업의 향후 재정추이를 전망할 수 있는 계량 모형을 구축한다. 필요한 파라미터들을 도출하여 고용보험 3사업에 대해 재정추계 모형을 설계한 뒤 향후 10년간의 재정전망을 제시한다. 추계 과정에서는 재정추이에 커다란 영향을 미치는 요인으로서 최근의 정책과 제도 변화들을 반영한다. 구체적으로는 일용직근로자의 실업급여사업 가입, 모성보호 급여 도입, 장기실업상태에 있는 자발적 이직자를 비자발적 실업자로 인정하여 실업급여를 지급할 때 초래되는 재정상태 변화에 관해서도 살펴볼 것이다.

제3장은 적정한 고용보험 재정 적립금 수준을 판단하는 기준을 도출하기 위해 미국과 캐나다의 고용보험 재정전략과 경험을 소개한다. 유럽 국가들에서는 장기간의 고실업으로 고용보험 혹은 실업보험 기금이 적자상태에서 정부 차입에 의존하고 있는 반면, 미국과 캐나다에서는 1980년대에 고실업을 경험한 뒤 1990년대에 적립금이 어느 정도 축적되면서 적립금의 적정 규모에 관한 논의가 존재한다. 이들 두 나라의 고용보험 재정전략을 살펴보고 적정 요율을 판단하는 기준이 될 준비율배수의 개념에 대해서도 살펴보기로 한다.

제4장은 준비율배수 개념에 근거하여 고용보험의 적정 적립금 규모를 판단하고 적정 요율을 제시한다. 그와 함께 현행 요율체계에 개선이 필요한 사항과 그 대안들의 타당성을 검토한다. 직업능력개발사업 요율

체계 단순화 가능성, 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정통합 가능성, 건설공사 직업능력개발사업 효율체계 합리화 방안 등이 그것이다.

제5장은 요약 및 결론으로서 본문의 내용을 요약하고 향후의 과제에 대해서 언급한다.

향후의 재정추이를 다각도로 살펴보기 위해서는 경기변동을 적절히 시뮬레이션하고 그것이 적립금 추이에 미치는 효과를 보다 장기에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 그리고 가능한 거시경제적 쇼크가 서로 다른 시점에서 나타날 때의 결과를 모의실험해 볼 필요가 있다. 구체적으로는 지난 1985년 이래의 경기동행지수 순환변동치와 실업률 추이가 일치하여 변화한다고 가정하고 15년 동안의 실업률 궤적을 도출한 뒤 이를 바탕으로 수지 및 적립금 변화를 살펴보는 방법이 있다. 또한 실업률 분포를 다양하게 조작하면서 보다 장기적으로 적립금 규모 변화를 살펴볼 수 있다. 그리고 수입과 지출에 영향을 미치는 여러 외생변수들의 변화 범위를 예측하고 가능한 시나리오에 따라 재정상태를 살펴볼 필요가 있다. 본고에서는 이러한 작업은 차후의 과제로 미루고 여기에서 다루지는 못하였다.

본고는 주요 거시변수들에 대한 매우 단순한 가정하에서 추계작업을 진행하고 있다. 예컨대 10년의 추계기간 동안 내내 실업률이 4.0% 수준에서 유지된다고 가정하고 추계작업을 진행한다. 따라서 본고의 추계모형은 보다 본격적인 연구의 출발점으로서의 의미를 지니며, 추후 거시변수의 확률적 움직임을 감안하여 다양한 모의실험을 행하고 그에 따라 적정 효율을 산정하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

취업자수와 실업자수가 동시에 줄어드는 2001년 하반기의 지표추이에서 확인되는 것처럼 우리 나라 거시경제지표 중 실업률은 단기적으로는 노동시장의 여유(slack)나 긴장(tension)을 적절히 나타내지 못하는 경우가 많다. 또한 고용보험의 역사가 짧고 제도 변화가 잦았던 탓에 고용보험 재정 결정변수와 외생변수와의 관계를 적절한 구조방정식 형태로 제시하는 추계모형 구성에는 아직 한계가 많다. 그로 인해 본고에서는 고용보험 재정결정변수 중 다수가 단기에 확인된 파라미터들을 이용하는 정의식 형태로 제시되어 있다. 따라서 내생변수가 결정되는

구조방정식을 늘리고 세련시키는 것도 향후 과제 중의 하나가 된다.

고용안정사업의 다수 지출 항목에 대해서는 그 지출 자체뿐만 아니라 부속 파라미터의 불확실성이 심하므로 임시적으로 적정한 수준의 지출증가율을 가정하여 전망 작업을 수행했다. 각 항목의 지출을 결정하는 파라미터에 대해 보다 자세한 판단 자료를 마련하고 구조식의 형태로 추정하는 것도 장기적으로 보완해야 할 점이다.

## 제 2 장

### 고용보험 재정추계

#### 제1절 고용보험 적용현황 및 재정추이

##### 1. 적용현황

1995년 7월 고용보험이 출범할 때 피보험자 가입대상은 30인 이상 사업체의 상용직 근로자로 한정되어 있었다. 고용보험 출범 당시의 적용범위 확대 스케줄에 따라 1998년 1월 10인 이상 사업체 근로자로 가입대상이 확대되었으나 외환위기 이후의 노동시장 악화에 대응하여 사회안전망 확충 차원에서 전 사업장으로 고용보험 적용범위를 확대하였다. 그 결과 1999년의 연평균 피보험자수는 579.8만명으로 가입대상 근로자수 대비 피보험자수 비율이 66.6%에 이르렀으며 2000년의 연평균 피보험자수는 646.6만명으로서 가입률이 70.3%에 이른다(표 2-1).

2000년 12월 현재 규모별 적용현황을 전체 피보험자수 대비 기준으로 살펴보면 150인 미만 사업장 피보험자가 61.2%, 150인 이상 사업장 피보험자가 37.4%, 건설공사가 1.4%를 차지하고 있다(표 2-2).

&lt;표 2-1&gt; 고용보험 피보험자수 및 적용률 추이

(단위 : 천명, %)

	1995. 12	1999	2000
적 용 사 업 장 범 위	30인 이상	전사업장	전사업장
가입대상 근로자수(A)	4,280	8,710	9,198
피 보 험 자 수(B)	4,204	5,798	6,466
가 입 륜(B/A)	98.2	66.6	70.3

주 : 1) 1995년은 12월 말 기준이며 1999년과 2000년은 연평균 개념임.

2) 1999년과 2000년의 가입대상 근로자수는 경제활동인구조사상의 피용자수에서 공무원수, 사학연금 피보험자수, 가사서비스업 종사자수, 일용직근로자수, 65세 이상자수, 주당 18시간 미만 근로자수를 제외한 수치의 98%로 정의함. 0.98로 곱해 준 이유는 현행법상 적용제외 근로자인 별정우체국 근무자수, 5인 미만 농림어업사업장 근로자수, 선원법에 의한 선원수 등을 고려하기 위함.

자료 : 고용보험 DB, 경제활동인구조사 DB.

&lt;표 2-2&gt; 사업장 규모별 고용보험 적용현황 : 2000년 12월 말 현재

(단위 : 개소, 명, %)

	전 체	150인 미만	150인 이상 1,000인 미만	1,000인 이상	건설공사
사 업 장	693,414 (100.0)	651,949 (94.0)	5,188 (0.8)	781 (0.1)	35,196 (5.1)
피보험자	6,747,263 (100.0)	4,126,206 (61.2)	1,344,335 (19.9)	1,181,418 (17.5)	95,304 (1.4)

자료 : 노동부.

## 2. 지출 및 적립금 추이

고용보험 3사업의 지출추이를 살펴보면 1997년 말의 외환위기를 계기로 그 역할이 커다란 변화를 겪었음을 확인할 수 있다. 또한 외환위기 직후 1998~99년간에는 고용보험 지출이 급격히 증가하였으나 2000년부터 노동시장이 호전됨에 따라 지출규모가 감소하고 있다.

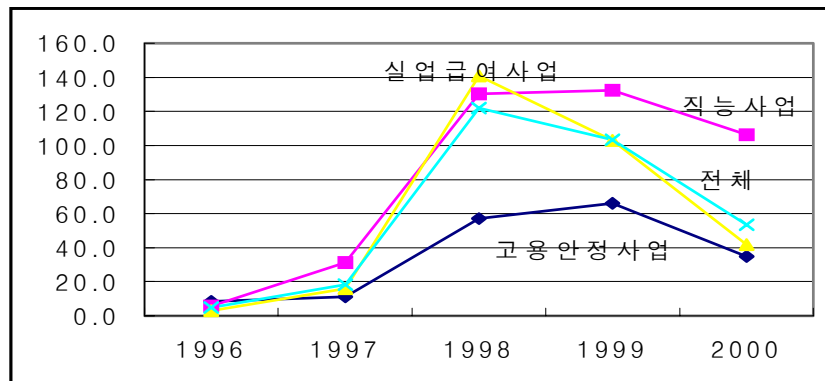
1997년까지는 실업률이 낮았을 뿐만 아니라 노동시장 주체(근로자와

16 고용보험 재정연구

사업주들이 고용보험을 적극적으로 활용하려고 하는 의지도 부족하여 실업급여사업을 비롯한 고용보험 재정이 대규모 흑자를 기록했다. 외환 위기 이후 기업의 도산 및 구조조정으로 노동시장 경제주체들이 고용보험제도를 적극적으로 활용하는 계기가 되어 1998년과 1999년에 전체 고용보험 지출은 보험료 수입을 각각 21.9%, 3.2% 초과하고 총수입의 86.5%, 85.2%에 이르렀다(그림 2-1, 그림 2-2).

[그림 2-1] 고용보험 3사업의 보험료 수입 대비 지출

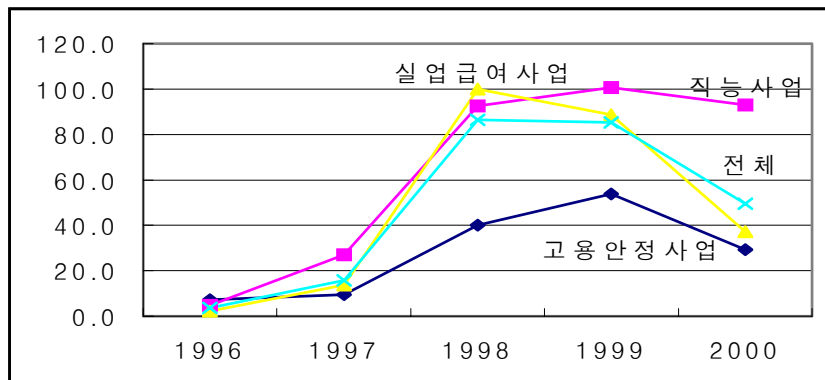
(단위 : %)



자료: 노동부 기금 결산자료.

[그림 2-2] 고용보험 3사업의 총수입 대비 지출

(단위 : %)

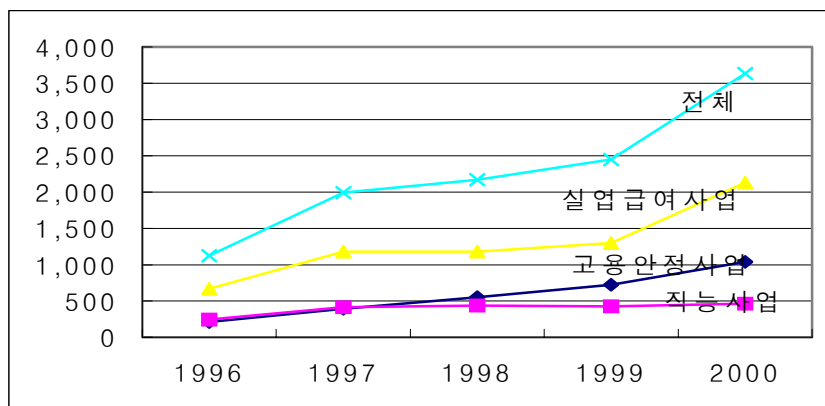


자료 : 노동부 기금 결산자료.

한편 1999년에는 보험요율이 인상되었을 뿐만 아니라 하반기부터 노동시장이 호전됨에 따라 고용안정사업과 실업급여사업 지출규모가 현저히 줄어들었다. 이에 따라 2000년 고용보험사업비 지출은 수입의 49.4%에 불과하고(그림 2-2) 적립금이 급속히 증가하고 있다(그림 2-3).

[그림 2-3] 고용보험 3사업의 연말 누적적립금 추이

(단위 : 10억원)



자료 : 노동부 기금결산자료.

#### 가. 고용안정사업

먼저 고용안정사업 지출은 1999년까지 지속적으로 증가추이를 보였으나 2000년 들어 지출이 크게 감소하였고 2000년 말 현재 누적 적립금이 1조 402억원에 달한다. 고용안정사업은 가장 지출 수준이 높았던 1999년에도 보험료 수입 대비 지출액 비중이 66.1% 수준에 불과함으로써 3사업 중 적립금 누적 속도가 가장 빠르다. 이미 적립금 수준이 과도한 상태이며 요율 하락이 없는 한 급속도로 적립금이 축적되어 2005년부터는 적립금 이자 수입만으로도 사업운영이 가능할 전망이다 (표 2-3).



#### 나. 직업능력개발사업

직업능력개발사업 지출은 1998년 이후 급속히 증가하여 1998~2000년 간에 수입과 지출이 거의 균형 수준이고 현재 4,629억원의 적립금이 축적되어 있으나 향후 지출 증가로 인하여 적립금이 감소할 것으로 예상된다.

직업능력개발사업 지출은 가파른 상승추이를 보인 뒤 수입과 지출이 균형을 이루고 있으나, 이는 2000년에 재정상황을 고려하여 실업자재취직훈련을 탄력적으로 운영한 결과로서 향후의 불확실성을 고려하면 직업능력개발사업 적립금 재정은 불충분한 실정이며, 1998년 이후 지출이 지속적으로 '보험료 수입'을 상회하고 있다. 향후 이자 수입 등을 포함한 '총수입'을 증가하여 적립금이 지속적으로 감소할 가능성도 배제할 수 없다(표 2-3).

#### 다. 실업급여사업

실업급여사업 지출은 1998~99년에는 당기 보험료 수입을 상회하였으나 2000년에는 당기 보험료 수입의 41.8%에 불과하다. 실업급여사업은 2000년 지출규모가 약 5,000억원으로서 전년대비 51.9%에 불과하여 대규모 흑자를 실현하였으며 2000년 말 현재 약 2조 1,300억원의 적립금을 축적해 두고 있다. 실업급여사업의 현재 적립금 수준은 과도하지 않으나 적립금 누적 속도가 빨라 조만간 적정 수준을 넘을 것으로 전망된다(표 2-3).

이와 같이 직업능력개발사업 지출은 안정적 패턴을 유지하는 반면 고용안정사업과 실업급여사업의 지출규모는 감소함으로써 고용보험 3사업의 개별 재정간 불균형이 심화되어 각 사업별 효율조정이나 재정 운용방식에 변화가 필요함을 알 수 있다.

&lt;표 2-3&gt; 고용보험기금 재정추이 : 1995~2000

(단위 : 백만원)

		전년도 이월금 (A)	수 입 (B)	보험료 수입 (B')	지 출 (C)	수지차 (B-C)	연말 누적적립금 (A+B-C)
1995	고 용 안 정 사 업	-	65,464	65,437	1,777	63,687	63,687
	직업능력개발사업	-	74,965	74,925	687	74,278	74,278
	실업급여사업	-	198,608	198,522	1,465	197,143	197,143
	소 계	-	339,037	338,884	3,929	335,108	335,108
1996	고 용 안 정 사 업	63,687	160,144	151,017	12,508	147,636	211,323
	직업능력개발사업	74,278	182,185	171,431	9,950	172,235	246,512
	실업급여사업	197,143	483,463	455,202	13,972	469,491	666,634
	소 계	335,108	825,792	777,650	36,430	789,362	1,124,469
1997	고 용 안 정 사 업	211,323	201,240	178,930	19,953	181,287	392,610
	직업능력개발사업	246,512	236,295	209,701	65,580	170,715	417,227
	실업급여사업	666,634	598,544	528,799	83,395	515,149	1,181,783
	소 계	1,124,469	1,036,079	917,430	168,928	867,151	1,991,620
1998	고 용 안 정 사 업	392,610	271,975	194,783	111,031	160,944	553,554
	직업능력개발사업	417,227	290,553	207,820	270,768	19,785	437,012
	실업급여사업	1,181,783	806,937	574,228	808,910	-1,973	1,179,810
	소 계	1,991,620	1,369,465	976,831	1,190,709	178,756	2,170,376
1999	고 용 안 정 사 업	553,554	373,209	306,531	202,596	170,613	724,167
	직업능력개발사업	437,012	521,696	401,457	531,025	-9,329	427,683
	실업급여사업	1,179,810	1,082,171	936,743	963,162	119,009	1,298,819
	소 계	2,170,376	1,977,076	1,644,731	1,696,783	280,293	2,450,669
2000	고 용 안 정 사 업	724,167	448,216	378,237	132,134	316,082	1,040,249
	직업능력개발사업	427,683	537,761	472,554	502,587	35,174	462,857
	실업급여사업	1,298,819	1,330,904	1,197,032	499,826	831,078	2,129,897
	소 계	2,450,669	2,316,881	2,047,823	1,134,547	1,182,334	3,663,003

주 : 보험료 수입은 확정정산 보험료 기준임.

자료 : 노동부 기금 결산자료.

## 제2절 고용보험 재정전망의 공통 가정

### 1. 거시경제변수와 고용보험제도변수

고용보험 3사업의 재정을 전망하기 위해서는 실업률, 임금증가율, 경제활동인구 증가율, 피용자수 증가율, 이자율, 물가상승률과 같은 거시경제변수의 향후 추이를 예측할 수 있어야 한다. 이자율은 화폐시장에서 결정되고, 실업률, 경제활동인구 증가율, 피용자수 증가율, 임금증가율은 노동시장에서 결정되며, 물가상승률은 재화시장에서 결정된다. 이들 거시경제변수들은 각기 독립적으로 움직이는 것이 아니라 상호간에 영향을 주고받으면서 변화한다. 재화수요가 주어지면 임금에 의존해서 고용량이 결정된다. 일반적인 형태의 노동공급식(임금식)에는 실업률뿐만 아니라 물가가 개입한다. 노동수요식(물가식)에도 물론 물가가 개입한다. 화폐수요도 물가에 영향을 받으면서 변화한다. 또한 화폐공급은 재화수요와 물가에 영향을 미친다.

거시경제들이 상호 연관을 가지면서 변화한다고 해서 고용보험 재정 추계 모형에 이들 거시경제변수들이 결정되는 거시모형 블록을 개재시키는 것은 모형에 정교함을 더할지언정 예측의 효율성을 증진시키지는 않을 것으로 판단된다. 따라서 이들 변수의 1990년대 실현치들과 현재 얻을 수 있는 정보로부터 적절한 향후 예상치를 가정하기로 한다. 추계기간 동안 실업률은 4%, 이자율은 5.0%, 물가상승률은 3%, (상시고)임금증가율은 7%, 경제활동인구 증가율은 1.6%, 피용자수 증가율은 2.0%에서 유지된다고 가정한다.<sup>1)</sup> 비록 이들 수치가 추계기간 동안의 평균치로서는 타당하다고 할지라도 이들 변수의 변동성을 고려하지 않는다는 점에서 매우 강한 가정임에 틀림없다. 그러나 일단 이들 변수를 고

1) 가정의 근거에 대해서는 <부록 1> 참조.

정시킨 상태에서 재정추이를 살펴본 뒤 이들 변수의 변화가 변화할 때의 재정 변화를 살펴볼 수 있다. 그러므로 위와 같이 거시경제변수들을 고정시킨 상태에서 추계모형을 구성하는 것이 추계모형을 완전히 경직적으로 만드는 것은 아니다.

본고에서는 고용보험 재정추계 모형의 효율성을 추구하기 위해 거시경제변수들을 모두 외생변수로 취급하는 방식으로 추계모형을 구성하기로 한다.

고용보험 3사업의 재정을 전망하는 데에는 거시경제변수 외에도 몇 가지 공통적인 정보가 더 필요하다. 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자수(이하 적용대상자수), 피보험자수, 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자 임금(이하 적용대상자 임금), 피보험자 임가와 같은 고용보험 제도변수들이 그것이다.<sup>2)</sup>

고용보험이 대부분의 임금근로자를 가입자로 확보하고 있다면 적용

---

2) 일용직 근로자까지 실업급여사업의 적용대상이 확대되면 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자수는 고용보험 적용대상자수와 일치하지만 그 이전까지는 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자수가 고용보험 적용대상자수와 일치하지 않는다. 그러나 일용직근로자 적용확대 이전이라도 일용직 적용대상자수를 향후에 적용대상이 될 일용직근로자수라는 잠재적 개념으로 정의한다면 ‘고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자수 = 적용대상자수’라고 보아도 무방하다. 따라서 이하에서는 용어를 간단하게 사용하기 위해 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자수를 ‘적용대상자수’라고 부르고, 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과대상자 임금을 ‘적용대상자 임금’이라고 부르기로 한다. 다만 일용직근로자 적용확대 이전에는 ‘적용대상자수’가 ‘실업급여사업 적용대상자수(=상용임시직 적용대상자수)’와는 다르므로 실업급여사업 적용대상자수를 가리킬 때에는 반드시 ‘실업급여사업’을 명시해서 사용하거나 ‘가입대상자수’라고 부르기로 한다. 한편 ‘피보험자 임금’은 고용보험 피보험자들의 평균임금이라기보다는 단순히 고용보험 피보험자로 가입되어 있는 근로자수와 실업급여사업 보험료 수입으로부터 역산된 임금이다. 따라서 피보험자 임금은 고용보험 피보험자(=가입자)들의 평균임금과는 다를 수 있다. 왜냐하면 현행의 보험료 징수방식이 가입자 임금에 기초해서 보험료를 징수하지 않고 사업장 임금총액으로부터 적용제외자 임금총액을 제외한 금액에 보험요율을 곱하여 징수하기 때문이다(고용보험료 징수체계에 대한 자세한 설명은 허재준(2001a) 참조). ‘피보험자 임금’은 실업급여사업 피보험자들의 실제 평균임금과 다소간에 다를 것으로 예상되지만 실업급여사업 보험료 수입전망에는 앞에서 정의한 ‘피보험자 임금’ 개념을 사용하는 것이 간명하다.

대상자수와 피보험자수, 그리고 적용대상자 임금과 피보험자 임금을 구분할 필요가 없을 것이다. 적용대상자수는 가입률 차이를 제외하면 피보험자수와 일치할 것이고, 피보험자수는 피용자수 증가율에 의존하며 그리고 피보험자 임금은 피용자 임금증가율에 의존하여 변화할 것이기 때문이다.

그러나 전체 임금근로자 대비 피보험자 비율이 51% 수준에 불과하므로 노동시장에서 확인되는 피용자수 증가율이나 피용자 임금증가율을 곧바로 고용보험 재정추계에 사용하면 부정확한 결과가 도출된다. 따라서 다음과 같은 순서로 적용대상자수, 피보험자수, 적용대상자 임금, 피보험자 임금을 도출하기로 한다.

## 2. 적용대상자수

### 가. 상용임시직 적용대상자수

1995년의 고용보험제도 도입 이래 고용보험의 적용사업장과 적용대상자가 중요한 변화를 거듭하는 과정에 있고 가입률 증가도 시간적으로 지체되어 이루어지기 때문에 과거의 추이로부터 간명하게 적용대상자수 추이를 도출하기 어렵다. 또한 일용직 근로자에 대해서는 실질적인 적용대상자 비율을 고려해야 하는 문제가 추가적으로 존재한다. 비록 일용직 근로자 적용확대가 이루어진다고 하더라도 모든 일용직 근로자가 적용대상자가 되기는 힘들고 자영업자로서 일용근로자 노동시장에 참여하는 사람이나 향후에 일용직 근로자에게까지 고용보험이 확대적용되면 자영업자로서 활동할 사람들이 존재하리라고 판단되기 때문이다. 따라서 적용대상자수는 다음과 같이 도출한다.

향후의 상용임시직 적용대상 근로자수는 2000년도의 상용임시직 적용대상 근로자수가 향후의 연평균 피용자수 증가율에 따라 증가한다고 가정하고 도출하기로 한다(피용자수 증가율 예상치에 대해서는 부록 1 참조). 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

2000년의 적용대상 근로자수는 2000년 경제활동인구조사의 임금근로

자수에서 가사서비스업 종사자수, 공무원수, 사학연금 피험자수, 일용직 근로자수, 65세 이상자수, 주당 18시간 미만 근로자수를 제외한 수치(938.6만명)의 98%로 정의하기로 한다. 0.98을 곱한 이유는 현행법상 그리고 가까운 장래에도 여전히 적용제외 근로자일 것으로 판단되는 별정우체국 근무자수, 5인 미만 농림어업사업장 근로자수, 선원법에 의한 선원수가 2% 정도라고 판단되기 때문이다. 이러한 방식으로 도출된 2000년의 상용임시직 적용대상 근로자수는 919.8만명이다. 상용임시직 적용대상 근로자수는 2000년의 상용임시직 적용대상 근로자수 919.8만 명으로부터 추계기간 동안 피용자수 증가율에 따라 증가한다고 가정한다.<sup>3)</sup>

#### 나. 일용직 적용대상자수

1999년 1~12월간의 경제활동인구조사 자료를 패넬로 연결한 자료를 가중치 없이 분석한 결과에 의하면 연간 건설업 임시·일용직 경험자수는 4,369명으로서 이들 중 자영 및 가족종사자로서 취업한 경험을 가진 사람은 724명으로서 16.6%에 이른다(표 2-4).

자영업 및 가족종사 경험자들은 고용보험에 가입하더라도 실업급여 수급요건을 충족하기 어려운 사람들이 많을 것이기 때문에 가입 유인을 못 느낄 가능성이 크다. 또한 예컨대, 벽지 판매상이 도배 작업에 종사한다든가, 페인트 판매상이 페인트 칠 작업에 종사하는 사람처럼 자영업을 영위하면서 동시에 혹은 가끔씩 일용직 근로자로서 일하는 사람은 실업급여사업 가입대상이 일용직 근로자로서까지 확대되더라도 적용대상이 되지 않으리라고 보는 것이 타당하다. 따라서 건설일용직 근로자의 16.6%에 해당하는 사람은 주된 경제활동 종사상지위가 자영업자로서 고용보험 적용대상이 되지 않는다고 가정하기로 한다. 또한 건설일용직 근로자의 사례가 다른 산업의 일용직 근로자에게도 비슷한 비율로 확인된다고 가정하기로 한다.

3) 이러한 가정으로 말미암아 피용자 대비 상용임시직 적용대상자 비율은 추계기간 내내 2000년의 비율인 69.7%이다.

&lt;표 2-4&gt; 건설업 임시·일용 경험자수의 경제활동상태 분포

(단위 : 명, %)

경제활동상태	빈 도	비 중
① 만 경험	240	5.5
① ② 동시 경험	154	3.5
① ③ 동시 경험	139	3.2
① ④ 동시 경험	2,460	56.3
① ② ③ 동시 경험	51	1.2
① ② ④ 동시 경험	791	18.1
① ③ ④ 동시 경험	386	8.8
① ② ③ ④ 동시 경험	148	3.4
전 체	4,369	100.0

주 : ① 건설임시·일용, ② 기타 피용, ③ 자영 및 가족종사, ④ 실업.

자료 : 허재준·유길상(2001).

한편 자영업을 영위하지 않는 일용직 근로자라 할지라도 도급형태로 일을 맡아 하는 경우가 많기 때문에 자영업자와의 구분이 모호한 경우가 많다.<sup>4)</sup> 예컨대 사업체가 아닌 일반주택의 수리나 개조공사에 참여하여 일하는 사람은 주택 주인에 고용된 근로자라고 보기 힘들 것이다.<sup>5)</sup> 이들은 개인주택의 주택수리비가 소득공제 대상에 포함되지 않는 한 적용대상 사업장으로 삼을 수 없을 것이다. 또한 고용보험이 일용직 근로자에게로 확대되고 가입을 위한 행정지도가 강력하게 이루어지면 상당수 일용직근로자는 자영업자의 지위로 전환하여 근로하는 경향이 생길 수 있다. 이러한 경향은 비임금 노동비용이 큰 선진국의 건설노동 시장에서 확인되고 있는 것이기도 하다(허재준 외, 1999).

이처럼 개인과의 계약을 통해 도급형태로 일하는 일용직 근로자와 자영업자로의 전환 가능성이 있는 일용직 근로자의 비중이 어느 정도

4) 이로 인해 일용직 근로자가 고용보험 적용대상이 되면 특정 근로에 관하여 자영업자성과 일용직 근로자성을 구분하는 기준을 확립할 필요성이 대두될 것이다.

5) 이러한 문제는 가사서비스업 종사자에 대해서도 유사하게 존재한다.

인지를 사전적으로 판단할 근거는 아직 존재하지 않는다. 본고에서는 자영업을 가지고 있지 않으면서 개인과의 계약에 의해 도급형태의 일을 하거나 향후 자영업자로 전환할 사람의 비중이 경제활동인구조사에서 확인되는 전체 일용직 근로자의 약 20%에 이른다고 가정하기로 한다.

요컨대, 일용직 근로자의 16.6%에 해당하는 사람은 주된 경제활동 종사상지위가 자영업자이고 약 20%의 사람은 실질적으로 고용보험에 가입시키기 힘들거나 자영업으로 전환하여 근로할 사람들이라고 가정하고 나머지 63.6%의 일용직 근로자를 적용대상자수로 간주하기로 한다. 전체 일용직 근로자는 2000년 237.8만명으로 매년 피용자수 증가율로 증가한다고 가정한다.<sup>6)</sup>

#### 다. 적용대상자수 산출 순서

이상의 적용대상자수 산출 과정을 요약하면 다음과 같다.

---

6) 일용직 근로자수는 1991년 181.6만명에서 2000년에 237.8만명으로 연평균 3.4%씩 증가했다. 그러나 1998년과 1999년에는 그 증가율이 각각 -8.3 및 31.9%로서 매우 불규칙적이었다(자세한 내용은 부록 1 참조). 3.4%를 향후의 일용직근로자수 증가율이라고 가정하는 것은 무리라고 판단된다. 일용직 근로자 노동시장은 상용임시직 피용자 노동시장과 자영업자 노동시장의 접이지대로서 향후에도 매우 불규칙적인 움직임을 보일 가능성이 높고, 그만큼 본고에서 가정하는 일용직 근로자수 추이가 상대적으로 다른 변수에 비해 실제 현실적으로 실현될 수치와 더 큰 괴리를 보일 수 있다. 그러나 추계 과정에서는 일용직 근로자수 자체가 아니라 그 일정비율인 적용대상자수가 사용되므로 본고에서 가정한 일용직 적용대상자 비율은 일용직 근로자수보다는 상대적으로 현실과의 괴리가 작게 된다. 예컨대, 2001년의 일용직 근로자수는 앞의 방법으로 예상되는 239.4만명이 아니라 218만명 내외가 되리라고 판단된다. 추계 과정에서는 예상치의 63.6%인 152.2만명이 적용대상자수로서 실질적 의미를 지니므로 현실과의 괴리는 줄어든다(사실 상대적으로 더 중요한 것은 일용직근로자수보다 적용대상자수 비율이다). 또한 일용직 근로자 적용대상자 비율은 일용직이 정상 수준보다 과도할 때 줄어들고 정상 수준에 미치지 못할 때 늘어날 것으로 판단된다. 일시적으로 일용직 노동시장에 참여한 사람은 적용제외자가 많을 것이기 때문이다. 이러한 제반 완충요소들을 고려할 때 추계작업의 간명함을 위해 피용자수 증가율과 일용직 근로자수 증가율이 일치한다고 가정하더라도 추계작업의 오차가 커지지는 않는다.

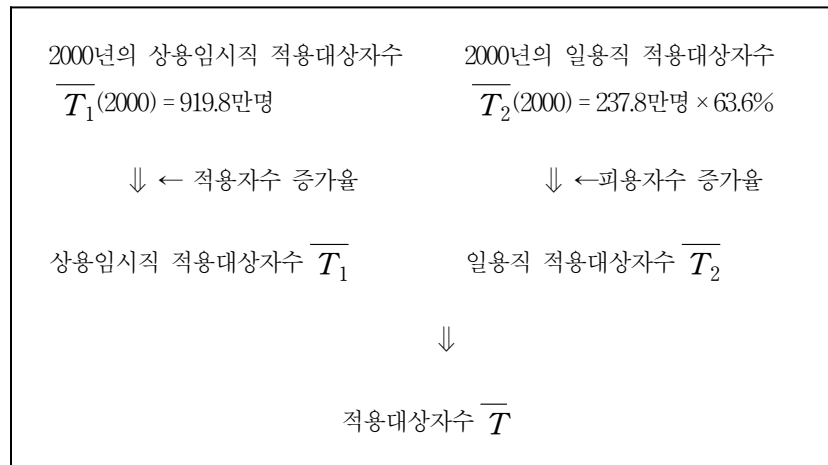


① 경제활동인구조사로부터 고용보험법의 적용제외 사업장과 적용제외근로자들을 제어 가능한 만큼 제어하여 임시적인 상용임시직 적용대상자수를 도출한다. 나머지 제어되지 않는 적용제외자수(별정우체국 근무자수, 5인 미만 농림어업사업장 근로자수, 선원법에 의한 선원수)를 차감하기 위해 앞에서 임시적으로 도출한 상용임시직 적용대상자수의 98%를 상용임시직 적용대상자수( $\overline{T}_1$ )로 정의한다.

② 경제활동인구조사에 의한 일용직 근로자수의 일정비율(63.6%)을 일용직 적용대상자수( $\overline{T}_2$ )라고 가정한다.

③ 양자의 합계로 적용대상자수( $\overline{T}$ )를 정의하고 매년 피용자수 증가율과 동일한 속도로 증가한다고 가정한다.

$$\text{적용대상자수} = \text{상용임시직 적용대상자수} + \text{일용직 적용대상자수}$$



### 3. 피보험자수

#### 가. 상용임시직 피보험자수

적용대상자수와 마찬가지로 피보험자수도 과거의 추이로부터 간명하

계 그 추이를 도출하기 어렵다. 따라서 피보험자수 예측치는 앞에서 도출된 상용임시직 적용대상자수와 일용직 근로자 적용대상자수, 과거의 피보험자수 추이, 향후에 예견될 제도 변화가 피보험자수 증가율 또는 가입률에 미칠 영향 등을 종합적으로 고려하여 피보험자수 추이를 도출한다.

2001에서 2002년의 상용임시직 피보험자수 추이는 피보험자수 증가율을 적절히 가정하여 도출하고 2003년, 2004년, 2010년에는 각각 상용임시직 적용대상자의 83%, 87%, 93%가 가입한다고 가정한다. 2005~2010년간에는 연평균 상용임시직 피보험자수 증가율이 동일하다는 가정 아래 상용임시직 피보험자수를 내삽(內插)한다.

1998년 10월에 전 사업장으로 고용보험 적용범위가 확대된 이후 1998년 12월에서 1999년 12월의 피보험자수 증가율이 14.9%, 1999년 12월에서 2000년 12월의 피보험자수 증가율이 11.4%로서 양년간에 3.5%포인트 감속하여 증가했다. 2001년과 2002년의 연평균 피보험자수 증가율의 감속 속도가 동일하다면 각각 7.9%와 4.4%의 증가율을 보일 것이다. 경제상황이 동일하다면 감속 속도가 더 작을 것이지만 2001년과 2002년의 연평균 경제성장률은 1999년과 2000년에 비해 현저히 낮을 것이라고 예상되고 특히 2001년의 경제성장률은 2002년에 비해서도 낮을 전망이다. 그러므로 2001년의 피보험자수 증가율은 6.5%,<sup>7)</sup> 2002년의 증가율은 4.4%라고 가정하기로 한다. 이 경우 2002년의 가입률은 74.6%에 이르게 된다.

일용직 근로자가 적용대상이 되면 기존 상용임시직 근로자들 중 제대로 신고되지 않는 근로자의 수가 현저히 줄어들 것으로 판단된다(허재준·유길상, 2001). 한 사업장에서 1개월 미만 일하는 근로자가 가입대상에서 제외된다는 규정을 빌미로 그동안 성실하게 신고되지 않고 누락되던 근로자들이 대거 가입될 것이기 때문이다. 따라서 일용직 근로자의 적용범위 확대가 이루어질 예정인 2003년에는 상용임시직 근로자 가입률이 전년대비 8.4%포인트 증가한 83.0%, 그 이듬해인 2004년

7) 2001년 7월의 피보험자수가 687.4만명, 2001년 1~7월 평균 피보험자수가 681.7만명인 점을 감안하였다.

에는 가입률이 전년대비 4.0%포인트 증가한 87%라고 가정한다. 추계 마지막 시점인 2010년에는 상용임시직 적용대상 근로자의 93%가 피보험자로 가입한다고 가정한다.

이들 제반 정보와 함께 2005~2010년간에는 연평균 상용임시직 피보험자수 증가율이 동일하다는 가정 아래 상용임시직 피보험자수를 내삽(內插)하기로 하면 2004~2010년간의 매년 가입률 증분은 1.0%이고 상용임시직 피보험자수 증가율은 3.1%이다. <표 2-5>는 이와 같은 방식으로 도출된 상용임시직 피보험자수 추이를 보여주고 있다.

<표 2-5> 고용보험 적용대상자수, 피보험자수, 고용보험 월임금 추이전망

(단위 : 만명, 만원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
적용대상자수	1,071.0	1,078.2 (0.7)	1,099.7 (2.0)	1,121.7 (2.0)	1,144.2 (2.0)	1,167.1 (2.0)	1,190.4 (2.0)	1,214.2 (2.0)	1,238.5 (2.0)	1,263.3 (2.0)	1,288.5 (2.0)
상용임시직	919.8	925.9 (0.7)	944.5 (2.0)	963.3 (2.0)	982.6 (2.0)	1,002.3 (2.0)	1,022.3 (2.0)	1,042.8 (2.0)	1,063.6 (2.0)	1,084.9 (2.0)	1,106.6 (2.0)
일용직	151.2	152.2 (0.7)	155.3 (2.0)	158.4 (2.0)	161.6 (2.0)	164.8 (2.0)	168.1 (2.0)	171.5 (2.0)	174.9 (2.0)	178.4 (2.0)	182.0 (2.0)
피보험자수	646.6	688.6 (6.5)	718.9 (4.4)	860.9 (19.7)	934.0 (8.5)	971.6 (4.0)	1,011.4 (4.1)	1,053.7 (4.2)	1,098.8 (4.3)	1,146.9 (4.4)	1,198.3 (4.5)
상용임시직	646.6	688.6 (6.5)	718.9 (4.4)	799.6 (11.2)	854.9 (6.9)	881.7 (3.1)	909.4 (3.1)	938.0 (3.1)	967.4 (3.1)	997.8 (3.1)	1,029.1 (3.1)
일용직	-	-	-	61.3	79.2 (29.1)	89.9 (13.5)	102.0 (13.5)	115.7 (13.5)	131.4 (13.5)	149.1 (13.5)	169.2 (13.5)
적용대상자 임금	116.5	123.5 (5.9)	130.3 (5.5)	134.6 (3.3)	141.7 (5.3)	149.8 (5.7)	158.4 (5.7)	167.4 (5.7)	177.0 (5.7)	187.1 (5.7)	197.9 (5.7)
피보험자 임금	154.3	158.9 (3.0)	165.7 (4.3)	157.1 (-5.2)	159.9 (1.8)	167.1 (4.5)	174.6 (4.5)	182.3 (4.4)	190.2 (4.4)	198.4 (4.3)	206.8 (4.2)

주 : 2000년도는 실적치.

( ) 안은 증가율.

#### 나. 일용직 피보험자수

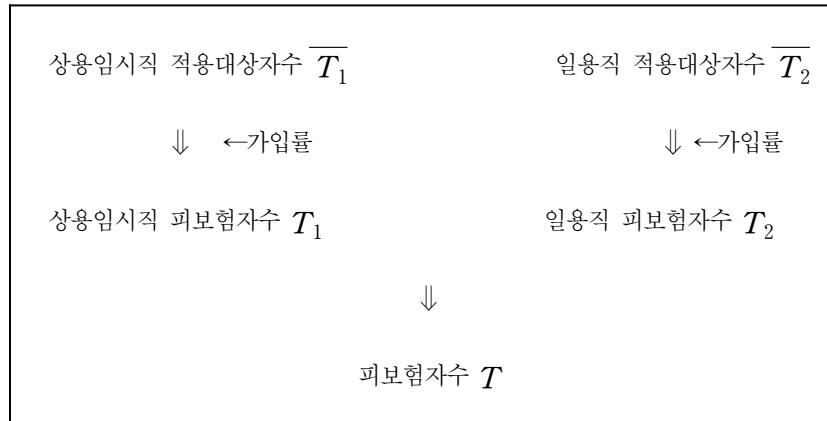
전 사업장으로 고용보험 적용범위가 확대된 후 약 1년 3개월 만인 1999년 12월 말 시점에서 적용범위 확대로 인해 늘어난 가입대상자 대비 추가적으로 늘어난 피보험자수 비율을 구해 보면 약 38.7%, 그리고 그 이듬해인 2000년 12월 말에는 그 비율이 약 49.0%였다. 일용직 근로자의 적용범위 확대로 인한 가입률 추이도 이와 유사하게 진전된다고 가정하기로 하자. 그러면 2003년에 일용직 적용대상자 대비 가입률은 38.7%이고 2004년에는 49.0%가 된다. 그리고 2010년의 가입률은 상용임시직 근로자와 마찬가지로 93.0%이고 2005~2010년 사이에는 동일한 증가율로 가입률이 증가한다고 가정하자. 이러한 가정 아래 도출한 향후의 일용직 피보험자수 추이는 <표 2-5>에 주어진 바와 같다.

#### 다. 피보험자수 산출 순서

이상의 피보험자수 산출 과정을 정리하면 다음과 같다.

- ① 2001년, 2002년의 피보험자 증가율을 적절히 가정하여(2001년 6.5%, 2002년 4.4%) 상용임시직 피보험자수를 도출한다.
- ② 2003년, 2004년, 2010년의 적절한 가입률을 가정하고(2003년 83%, 2004년 87%, 2010년 93%) 이를 상용임시직 적용대상자수에 곱하여 상용임시직 피보험자수( $T_1$ )를 도출한다. 나머지 기간에 대해서는 보간(補間)한다.
- ③ 2003년, 2004년의 적절한 가입률을 가정하고(2003년 38.7%, 2004년 49.0%) 이를 일용직 적용대상자수에 곱하여 일용직 피보험자수를 도출한다.
- ④ 2010년의 일용직 피보험자수는 일용직 적용대상자수와 일치한다고 가정하고 일용직 피보험자수( $T_2$ )를 도출한다. 나머지 기간에 대해서는 동일한 증가율을 가정하고 보간한다.
- ⑤ 양자를 합계하여 피보험자수( $T$ )를 산출한다.

$$\text{피보험자수} = \text{상용임시직 피보험자수} + \text{일용직 피보험자수}$$



#### 4. 피보험자 임금

현재 실업급여사업은 일용직근로자에 대해서는 보험료를 징수하고 있지 않으므로 고용보험 전산망에 등재된 피보험자들의 평균임금(이하 피보험자 평균임금)  $W$ 는 다음과 같은 방식으로 도출할 수 있다.

$$W = \frac{R_1}{12 \times \rho \times T \times \xi} \quad (1)$$

$W$  = 피보험자 임금

$R_1$  = 실업급여사업 보험료 수입

$\rho$  = 실업급여사업 보험요율

$T$  = 피보험자수

$\xi$  = 실업급여사업 징수율. 징수해야 할 보험료 대비 실제 징수된 보험료 수입의 비율.

2000년에 징수율  $\xi=100\%$ 라 가정하고 계산된 피보험자 평균임금은

154.3만원이다. 정상적인 경우라면 징수율이 100%에 미치지 못하므로 154.3만원은 가입 피보험자의 실제 임금수준보다 다소간 낮을 것이다. 그러나 현행 징수방식상의 특성으로 말미암아 징수율은 100%를 넘을 수 있고 그로 인해  $\xi=100\%$ 라 두고 계산된 피보험자 평균임금은 가입자들의 실제 평균임금보다 클 수도 있다. 왜냐하면 피보험자 개개인의 임금총액의 합계에 근거해서 보험료를 징수하는 것이 아니라 실업급여사업 적용대상자에게 지불할 사업장 임금총액에 근거하여 개산보험료를 받아들이고 정산하는 특성상 피보험자로 등재되지 않은 상당수 근로자 임금뿐만 아니라 적용대상자가 아닌 일용직 근로자의 임금에 대해서도 일부 실업급여사업 보험료를 징수하고 있다고 판단되기 때문이다.<sup>8)</sup>

그럼에도 불구하고 누락된 가입대상자 집단의 임금총액이 비적용대상자로서 보험료 징수대상이 된 근로자집단의 임금총액보다 클 것으로 예상되므로 식 (1)에서  $\xi=100\%$ 를 가정하고 계산된 피보험자 평균임금은 여전히 실제 피보험자들의 평균임금보다 낮을 것으로 판단된다.<sup>9)</sup> 그러나 29.7%로 추산되는 가입누락자들의 평균임금 수준을 알 수 없으므로 154.3만원이 실제 피보험자들의 평균임금보다 얼마나 작은지, 징수율이 몇 %나 되는지 알 수 없다. 즉 식 (1)은 피보험자 임금을 일의적으로 결정하는 식이 아니라 자유도가 1인 부정방정식과 같다.<sup>10)</sup> 적절

8) 근로복지공단 징수부 관계자의 증언. 현행 고용·산재보험료 징수방식에 대해서는 허재준(2001a) 참조.

9) 고용보험 DB에 피보험자들의 임금에 관한 정보는 존재하지 않지만 구직급여 수급자들의 평균임금에 관한 정보는 존재한다. 2000년 구직급여 수급자의 평균임금(이하 수급자 임금)은 143.2만원으로서 국민계정상의 피용자보수와 경제활동인구 조사의 피용자수를 이용하여 계산한 1인당 피용자 보수(이하 피용자 임금) 142.5만원과 유사한 수준이었다. 고임금근로자들은 일반적으로 취업능력이 높으므로 전체 가입자들의 평균임금(이하 가입자 임금)은 수급자 임금보다 다소 높은 수준일 것이다. 식(1)에서  $\xi=100\%$ 라고 두고 계산한 피보험자 평균임금 154.3만원은 이러한 조건을 충족하는 것은 사실이다. 그러나 그 차이가 11.1만원에 불과한 점을 고려할 때 154.3만원은 가입자들의 평균임금으로서는 다소 낮은 수치라고 판단된다. 이는 실업급여사업의 징수율이 100%에 미치지 못하리라는 추론을 가능케 한다.

10) 이러한 문제는 피보험자 임금수준에 관한 정보가 알려지지 않는 방식으로 징수체계와 피보험자 관리체계가 설계되어 있는 데에 기인한다. 이와 같은 징수체계 및

한 징수율을 가정하고 피보험자 평균임금을 정의하면<sup>11)</sup> 향후의 피보험자 평균임금 추이를 예측하는 과정에서는 가입률이 증가함에 따라 추가 징수된 보험료가 상대적으로 작아지므로 피보험자 평균임금이 감소하는 효과를 별도로 고려해야 한다.

이처럼 보험료 수입으로부터 피보험자 평균임금을 정확히 확정하는 것이 가능하지 않을 뿐만 아니라 적절한 가정 아래 보험료 수입으로부터 역산된 피보험자 평균임금 수준과 노동부 통계조사에 의한 상시고 임금 수준이나<sup>12)</sup> 국민계정상의 피용자 임금간에 큰 괴리가 존재하고 양자간에 법칙성을 발견하기도 어려워, 현재로서는 노동시장 변수를 이용한 신뢰할 만한 피보험자 평균임금 결정모형을 구축할 수 없다.

식 (1)에서 징수율이 100%라고 가정하고 도출된 임금을 ‘피보험자임금’이라고 정의하자. 그러면 가입률이 증가할 때 피보험자 평균임금이 감소하는 효과를 고려할 필요 없이 보다 직접적인 방법으로 향후의 피보험자 임금을 도출할 수 있는 방법이 존재한다.

가입률 증대나 일용직 근로자 적용범위 확대에 의해 향후에 추가적으로 가입할 피보험자들은 당분간 기존 가입자들의 임금보다는 낮은 임금을 받고 있는 근로자들이 지배적이라고 예상된다. 따라서 상시고 임금증가율과 피보험자 임금증가율 사이에는 피보험자 임金の 피보험자수 탄력성( $\epsilon_{WT}$ )을 매개로 하여 다음과 같은 관계가 존재한다고 가정하자. 피보험자 임金の 피보험자수 탄력성이란 피보험자수가 1% 증가할 때의 피보험자임金の 감소율을 가리킨다.

$$\dot{W} = \dot{W}_0 - \epsilon_{WT} \times \dot{T} \quad (2)$$

피보험자 관리체계는 보험료 성실납부 체크가 매우 규제적으로 이루어지는 한 요인이 되고 있다.

11) 예컨대 5인 이상 사업체 상시고를 조사대상으로 하는 매월노동통계조사의 2000년 월평균임금은 172.7만원이었다. 피보험자 임금이 172.7만원이었다고 가정하면 실업급여사업의 징수율은 89.3%가 된다.

12) 이하에서는 매월노동통계조사의 임금(증가율)을 상시고 임금(증가율)이라고 부르기로 한다.

$$\begin{aligned} \mathbb{W} &= \text{피보험자 임금증가율} \\ \mathbb{W}_0 &= \text{상시고 임금증가율} \\ \epsilon_{WT} &= \text{피보험자 임金的 피보험자수 탄력성. 피보험자수가} \\ &\quad \text{1\% 증가할 때의 피보험자임금의 감소율} \\ \mathbb{T} &= \text{피보험자수 증가율.} \end{aligned}$$

1997년까지는 30인 이상 사업체에 한해 실업급여사업이 적용된 반면 1998년부터는 전 사업장에 대해 적용되었기 때문에 1997~2000년간의 피보험자 임금증가율은 적용확대 효과와 임금 변화를 모두 반영하고 있다. 증가된 피보험자에는 경제성장에 따라 기존의 30인 이상 사업체 일자리가 늘어나 추가적으로 가입한 근로자 효과도 있겠지만 기존 피보험자보다 낮은 임금을 받는 근로자들이 새로이 피보험자로 가입한 데 따른 적용범위 확대 효과가 크게 작용했으리라고 판단된다. 이 적용범위 확대 효과에는 피보험자수가 늘어남에 따라 피보험자 임금 중 과대평가된 부분이 감소한 효과도 포함된다.<sup>13)</sup>

1997~2000년의 매월노동통계조사에 의한 연평균 임금증가율 5.7%와 피보험자 임金的 연평균 증가율 -3.2%간의 차이 8.9%를 적용확대에 기인하는 임금감소율이라고 가정하자.<sup>14)</sup> 임금감소율을 동 기간의 피보험자수 증가율 14.4%로 정규화하면 피보험자 증가율 1%당 0.62%의 임금감소율(피보험자 임金的 피보험자수 탄력성)이 도출된다. 이는 피보험자가 1% 증가할 때 피보험자 임金的 연평균 증가율은 상시고 임금증가율에 비해 0.62%포인트 작다는 것을 의미한다.

적용대상 범위가 변함이 없는 한 이러한 탄력성 수치는 과대평가된

13) 현행 징수체계 특성상 실업급여사업 보험료에는 피보험자로 등재되지 않은 상당수 근로자 임금에 대해서도 보험료를 징수함으로써 식 (1)과 같은 방식으로 도출된 피보험자 임금은 피보험자 임금을 과대평가하는 경향이 있다. 피보험자수가 늘어나면 이처럼 과대평가된 부분의 크기는 감소하리라고 예상된다.

14) 1999년의 피보험자 임금수준은 과소신고되었다고 판단된다 (글상자 1 참조). 하지만 1999년에 과소신고된 피보험자 임금이 2000년에 현실화되었다면 1997~2000년간의 연평균 피보험자 임금증가율은 1999년의 피보험자 임금 과소신고 여부와 무관하게 현실을 반영하게 된다.



경향이 있다고 판단되지만 여기서는 그대로 수용하기로 한다.<sup>15)</sup> 추계기간 동안 상시고 임금의 연평균 증가율을 7.0%라고 가정하고 앞에서 도출한 피보험자수 추이, 그리고 피보험자 임금의 피보험자수 탄력성을 이용하여 향후의 실업급여사업 피보험자 임금 추이를 도출한 결과는 <표 2-5>에 주어진 바와 같다.

#### 가. 피보험자 임금 산출 순서

① 식 (1)에서 징수율  $\xi=100\%$ 라 두고 2000년도의 피보험자 임금을 정의한다(154.3만원).

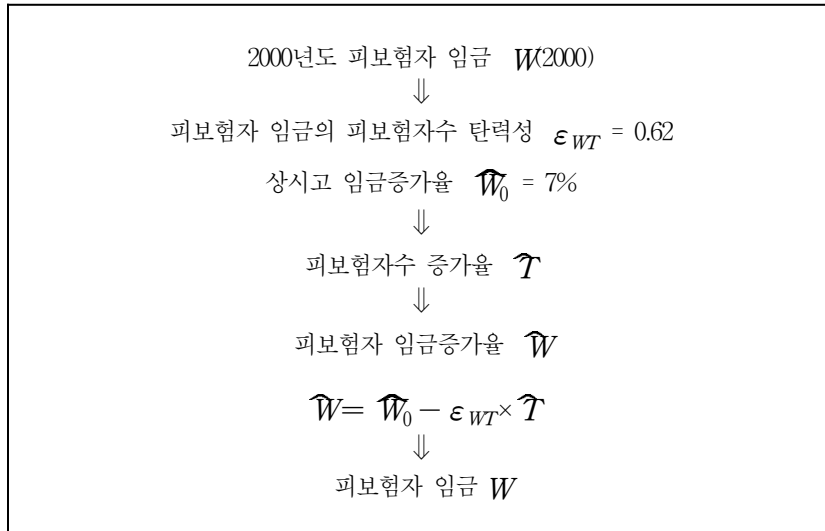
② 1997~2000년의 피보험자 임금증가율, 피보험자수 증가율, 매월노동통계조사의 상시고 임금증가율로부터 피보험자 임금의 피보험자수 탄력성( $\epsilon_{WT}$ )을 도출한다. 도출된 탄력성은 0.6171 수준이다.

③ 추계기간 동안 경제성장률이 4% 내외 물가상승률이 3% 내외에서 유지된다는 가정 아래 상시고 임금증가율( $\mathcal{W}_0$ )을 7.0%라고 가정하고, 피보험자 임금증가율( $\mathcal{W}$ )은 상시고 임금증가율, 피보험자수 증가율( $\mathcal{T}$ ), 피보험자 임금의 피보험자수 탄력성( $\epsilon_{WT}$ )과 다음과 같은 관계를 가지고 있다는 가정하에 피보험자 임금증가율을 계산한다.

$$\mathcal{W} = \mathcal{W}_0 - \epsilon_{WT} \times \mathcal{T}$$

15) 피보험자수가 늘어나면서 피보험자 임금의 과대평가분이 감소하는 특성은 시간이 흐를수록 여기서 구한 탄력성 수치가 과대평가되게 하는 한 요인이 된다. 한편 1997~2000년 국민계정에 의한 피용자보수 증가율은 연평균 1.9%로서 매월노동통계조사의 임금증가율 5.5%보다 현저하게 낮은 수준이었다. 매월노동통계조사의 임금증가율이 어떤 이유에서건 과도한 수치라면 이는 탄력성 수치를 과대평가하게 하는 또다른 요인이 된다. 상시고 임금증가율 예상치가 과도하지 않은 한 탄력성 수치가 과도하면 본고가 도출하는 향후의 고용보험 피보험자 임금증가율은 상시고 임금증가율에 비해 다소간 과소평가되게 된다. 과소평가된 임금증가율은 지출과 수입을 모두 과소평가하게 하는 방향으로 작용하지만 정액지급방식의 보조금이나 구직급여일액 상한 등을 고려하면 지출보다 수입을 상대적으로 더 과소평가하게 한다는 의미에서 적립금 추이가 과소평가되게 된다.

④ 2000년의 피보험자 임금과 식 (3)에서 도출된 피보험자 임금증가율로부터 추계기간 동안의 피보험자 임금( $\hat{W}$ )을 계산한다.



<글상자 1> 고용보험 피보험자 임금추이

<표 2-6> 피보험자수 및 피보험자 임금추이

(단위 : 만명, 만원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	1997~2000 연평균 증가율
연평균 피보험자수	429.8	431.6 (0.4)	478.8 (10.9)	579.8 (21.1)	646.6 (11.5)	14.4
실업급여사업 월임금	147.1	170.2 (15.7)	166.6 (-2.1)	134.6 (-19.2)	154.3 (14.6)	-3.2
매월노동통계조사 월임금	136.8	146.3 (6.9)	142.7 (-2.5)	159.9 (12.1)	172.7 (8.0)	5.7

주 : ( ) 안은 전년 대비 증가율

<표 2-6>은 매월의 피보험자수를 평균한 연평균 고용보험 피보험자수, 실업급여사업의 확정보험료 수입으로부터 역산한 피보험자 월임금총액, 그리고 매월노동통계조사에 의한 월평균임금을 비교하고 있다.

실업급여사업 임금증가율과 매월노동통계조사에 의한 임금증가율을 비교해 보자. 1997년에 실업급여사업 임금증가율은 매월노동통계조사의 임금증가율보다 현저하게(8.8%포인트) 높았다. 1998년에는 매월노동통계조사 임금증가율보다 다소(0.4%포인트) 높은 반면 1999년에는 매월노동통계조사 임금증가율보다 낮을 뿐만 아니라 그 부호가 반대일 정도로 양자간에 괴리가 크다. 2000년에는 다시 매월노동통계조사에 의한 임금증가율보다 현저하게 높은(6.6%포인트) 증가율을 보이고 있다.

1999년에 고용보험 임금증가율이 매월노동통계조사 임금증가율에 비해 현저히 낮았던 것은 1998년에 이루어진 고용보험 적용범위 확대 결과 새로이 가입한 근로자들이 1999년에 대거 신고되었던 데에 기인한 것으로 판단된다. 그러나 이것만으로는 매월노동통계조사 임금증가율이 12.1%에 이르고 실업급여사업 임금이 각각 19.2% '감소'한 점을 충분히 설명하지 못한다. 1999년 초의 어려운 경제상황에서 사업주들이 보험료를 낮게 신고할 수 있게 해준 보험료 징수체계(이는 조세징수체계를 포함한다)상의 구조적 특성을 상정하지 않는다면 설명하기 힘든 통계수치이다. 어쨌든 1999년의 고용보험 피보험자 임금수준은 예외적인 수치라고 판단된다.

## 5. 적용대상자 임금

현재 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료는 일용직 근로자도 보험료 부과대상으로 삼고 있다.<sup>16)</sup> 보험료 부과 기초가 되는 임금총

16) 고용안정·직업능력개발사업은 피보험자로 가입되어 있지 않은 사람들에 대해서도 보험료를 징수하는 반면, 혜택은 피보험자로 등재되어 있는 근로자들에 한해

액도 양 사업에서 일치한다. 직업능력개발사업은 4개의 상이한 요율을 가지고 있는 반면, 고용안정사업은 단일한 요율이 부과되므로 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자의 평균임금( $\bar{W}$ )을 역산하는 데에는 고용안정사업의 보험료 수입( $R_1^{ES}$ ), 보험요율( $\rho^{ES}$ ), 적용대상자수( $\bar{T}$ )를 이용하는 것이 간편하다. 그러나 고용안정·직업능력개발사업 보험료의 징수율이 100%라고 가정할 수 없으므로 일정한 징수율을 고려하는 것이 바람직하다.

$$\bar{W} = \frac{R_1^{ES}}{12 \times \rho^{ES} \times \bar{T} \times \bar{\xi}} \quad (3)$$

$\bar{W}$  = 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자 평균임금

$R_1^{ES}$  = 고용안정사업 보험료 수입

$\rho^{ES}$  = 고용안정사업 보험요율

$\bar{T}$  = 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자수

$\bar{\xi}$  = 고용안정·직업능력개발사업 징수율

식 (3)에서 사전적으로 알려져 있는 것은 고용안정사업의 보험료 수입( $R_1^{ES}$ ), 보험요율( $\rho^{ES}$ ), 적용대상자수( $\bar{T}$ )이다.<sup>17)</sup> 징수율( $\bar{\xi}$ )과 적용대상자의 평균임금( $\bar{W}$ )은 현재 알려져 있지 않은 변수이기 때문에 추론을 통해 결정해야 한다. 식 (2)에서 두 변수 중 어느 하나를 결정하면 나머지 하나는 자동적으로 결정된다.

---

부여하고 있다. 일용직 근로자는 고용안정·직업능력개발사업의 보험료 부과대상이지만 실업급여사업 적용대상은 아니므로 이들은 구조적으로 고용안정·직업능력개발사업의 혜택을 받을 수 없다. 이러한 견지에서 보면 양 사업의 보험료는 보험료라기보다 ‘고용세’이다. 한편 적용제외자인 65세 이상자의 임금에 대해서는 양 사업의 보험료를 징수하지 않고 있다. 이처럼 고용안정·직업능력개발사업 보험료 부과논리에는 일관성이 결여되어 있다.

17) 사실 적용대상자수( $\bar{T}$ )도 정확히 알려져 있는 것은 아니고 일용직 근로자 중 대상자가 63.6%라는 가정하에서 도출되었다.

피보험자수가 적용대상자수 수준으로 증가하는 과정에서 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자 임금의 피보험자 임금 탄력성도  $\epsilon_{WT}$ 와 같다고 가정하자. 그러면 적용대상자 임금( $\bar{W}$ )은 피보험자 임金的 피보험자수 탄력성( $\epsilon_{WT}$ ), 적용대상자수( $\bar{T}$ ), 피보험자수( $T$ )를 이용하여 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\epsilon_{WT} = \frac{(W - \bar{W})/W}{(T - \bar{T})/T}$$

즉,

$$\bar{W} = W \times \left[ 1 - \epsilon_{WT} \times \frac{T - \bar{T}}{T} \right] \quad (4)$$

예컨대, 2000년의 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자 임금은  $\bar{W} = 116.5$ 만원이고 징수율  $\xi = 84.5\%$ 가 된다. <표 2-5>에 주어진 적용대상자 임금 예상치는 이와 같은 방식으로 산출된 것이다. 적용제외자 중 군인, 공무원, 교원, 선원의 평균임금이 1인당 피용자 보수(이하 피용자 임금)보다 높은 점을 고려할 때, 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자 임금은 피용자 임금보다 낮을 것으로 예상된다.

고용안정·직업능력개발사업 적용대상자는 일용직 근로자를 포함하는 반면, 실업급여사업 적용대상자는 일용직 근로자를 포함하지 않고 있으므로 고용안정·직업능력개발사업 적용대상자 임금은 실업급여사업 적용대상자 임금보다 낮을 것으로 추론된다. 또한 징수율은 실업급여사업이 고용안정·직업능력개발사업보다 다소 높을 것으로 추론된다. 실업급여사업의 징수율이 고용안정사업의 징수율 84.5%와 동일하다고 가정했을 때 식 (1)로부터 2000년 실업급여사업 적용대상자 919.8만명의 평균임금을 계산하면 128.3만원이 된다. 하지만 실업급여사업 징수율이 고용안정사업 징수율보다 높으리라는 점을 감안하면 실업급여 적용대상자 임금은 128.3만원보다 작을 것이다. 한편 누락자에는 저임금

근로자들이 많을 것이므로 징수율(=징수액/징수예정액)은 일반적으로 가입률(=가입자수/가입대상 근로자수)보다 높을 것이다. <표 2-5>에 의하면 실업급여사업의 가입률은 70.3%, 고용안정·직업능력개발사업 가입률은 60.4%이다.

#### 가. 적용대상자 임금 산출 순서

① 경제활동인구조사의 피용자수와 국민계정의 피용자보수 통계를 이용하여 2000년의 피용자 임금을 구하고 그 90%에 해당하는 128.3만원이 2000년의 적용대상자 임금이라고 정의한다.

② 피보험자 임금의 피보험자수 탄력성( $\epsilon_{WT}$ )과 피보험자임금( $W$ ), 적용대상자수( $\bar{T}$ ), 피보험자수( $T$ )를 이용하여 다음과 같은 방식으로 적용대상자 임금을 도출한다.

$$\bar{W} = W \times \left[ 1 - \epsilon_{WT} \times \frac{\bar{T} - T}{T} \right]$$

<p>2000년의 적용대상자 임금 <math>\bar{W}(2000)</math></p> <p><math>\bar{W}(2000)</math> = 2000년 1인당 피용자보수의 90%</p> <p>↓</p> <p>적용대상자 임금 <math>\bar{W}</math></p> <p><math>\bar{W} = W \times \left[ 1 - \epsilon_{WT} \times \frac{\bar{T} - T}{T} \right]</math></p>
---

### 제3절 고용안정사업 재정전망

#### 1. 고용안정사업 지출추계 방법

재정추계의 관건은 지출추계에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 재정전망의 정확성은 무엇보다 지출추계방법 즉, 얼마나 정교한 지출추계 모형을 구축하는가에 달려 있다. 고용안정사업 재정지출에 가장 지배적인 영향을 미치는 요인은 새로운 프로그램의 도입, 지원수준의 조정, 지원방식의 변경처럼 지출에 직접적 영향을 미치는 정책적 의사결정이다. 그동안 지원수준, 지원방식, 지원대상 등 지원규정이 빈번하게 개정되고 관측 기간이 짧기 때문에 실업률과 같은 관련 거시변수와 고용안정사업 지출 간의 유의미한 관계를 추정하는 데 한계가 있다. 그리고 고용안정사업이 본격적으로 활용된 것은 1998년 이후이다.

여기서는 2001년 이후에 고용안정사업 지원항목들에 변화가 없고 정책변수인 지원대상과 지원방식도 동일하다는 가정 아래 지출비중이 가장 큰 항목과 제도 변화로 인하여 지출증가가 예상되는 항목을 중심으로 고용안정사업 재정지출을 추계하기로 한다.

1999~2000년간을 합산할 경우 가장 지출비중이 큰 고용안정사업 항목은 채용장려금으로서 전체 지출의 38.9%를 차지한다. 그러나 채용장려금은 2001년 6월까지만 존재하고 하반기부터는 폐지되었다. 채용장려금을 제외한 상태에서 각 항목별 1999~2000년 양 연간의 지원금 지출액을 합산하여 가장 비중이 큰 순서대로 항목들을 배열하면 고용유지지원금 59.5%, 신규고령자고용촉진장려금 17.5%, 다수고령자고용촉진장려금 16.1%, 직장보육시설지원금 2.5%, 육아휴직장려금 1.4%, 재고용장려금 1.1%의 순이다.

고용유지지원금, 신규고령자고용촉진장려금, 다수고령자고용촉진장려금의 세 항목이 93.2%의 지출을 설명하고 직장보육시설지원금, 육아휴

직장장려금, 재고용장려금이 5.0%의 지출을 설명한다. 그리고 나머지 6개 항목의 지출 비중이 1.8%이다. 2001년 11월부터 도입되는 모성보험제도로 인하여 육아휴직장려금은 그 지출이 대폭 증가하리라고 예상된다. 한편 2001년 6월부터는 고용안정사업에 전직장려금제도가 새로이 도입되었다.

본고에서는 고용안정사업의 지출구조와 제도 변화를 고려하여 고용유지지원금, 신규고령자고용촉진장려금, 다수고령자고용촉진장려금, 직장보육시설지원금, 육아휴직장려금, 재고용장려금, 전직지원장려금, 기타사업비의 8가지로 나누어 지출을 추계를 하기로 한다. 다만 채용장려금 지출이 존재하는 2001년에는 9가지 항목이 된다.

<표 2-7> 고용안정사업의 수혜인원과 지원금액 : 1998~2000

(단위: 명, 천원)

	지원금 종류	수혜인원			지원금액		
		1998	1999	2000	1998	1999	2000
1	고용유지지원금	655,150	370,969	148,246	74,652,646	79,219,701	29,199,754
2	신규고령자고용촉진장려금	10,001	37,887	48,105	3,029,283	11,253,799	20,721,896
3	다수고령자고용촉진장려금	105,220	151,563	178,651	9,379,632	13,508,182	15,915,247
4	직장보육시설지원금	2,882	2,862	3,496	1,688,580	2,028,984	2,483,066
5	육아휴직장려금	4,404	1,972	2,226	2,334,018	1,148,711	1,421,785
6	재고용장려금	-	268	746	-	517,200	1,423,200
7	전직지원장려금	-	-	-	-	-	-
8	장기실업자고용촉진장려금	-	128	799	-	48,594	359,308
8	다수고령자재고용장려금	130	757	85	61,200	711,758	121,058
8	여성재고용장려금	196	73	154	123,400	112,467	255,600
8	여성가장고용촉진장려금	-	373	787	-	280,038	672,027
8	중업원기업인수지원금	-	406	253	-	322,400	200,000
8	건설근로자퇴직공제금	-	334	4,270	-	20,040	255,954

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2001. 7.

장기실업자고용촉진장려금은 지원요건이 2000년부터 12개월 이상 실업상태에 있는 실업자에서 6개월 이상 실업상태에 있는 실업자로 완화되었지만 그 지출비중은 여전히 미미하리라고 예상된다. 건설근로자퇴직공제회의 적용범위도 확대되었지만 추계기간 동안 지출이 대폭 증가



할 것으로는 예상되지 않는다. 따라서 이들 항목은 별도로 추계하지 않고 장기실업자고용촉진장려금, 다수고령자재고용장려금, 여성재고용장려금, 여성가장고용촉진장려금, 종업원기업인수지원금, 건설근로자퇴직공제금은 기타 장려금이라는 이름으로 하나의 항목으로 처리한다.

## 2. 고용유지지원금 지출추계

월평균 수혜자수를  $N_1^{ES}$ , 1인당 고용유지지원금 평균지급액을  $M_1^{ES}$  이라고 하면 연간 지원금 지출액  $E_1^{ES}$ 는 다음과 같다.

$$E_1^{ES} = 12 \times N_1^{ES} \times M_1^{ES}$$

1998년 1월부터 2001년 2월까지의 월별 고용유지지원금 수혜자수  $N_1^{ES}$ (만명)과 월평균 실업자수(만명)를 활용하여 간단한 회귀분석을 해 보면 다음과 같은 결과가 도출된다. 괄호 안은 t값이다.

$$N_1^{ES} = 0.5674 N_1^{ES(-1)} + 0.0276 U(-2) - 18405 \quad (5)$$

(4.54)                      (2.61)                      (-1.80)

$$\bar{R}^2 = 0.7045 \quad DW = 1.88$$

중앙고용정보관리소의 고용보험통계는 사건 발생일이 아니라 처리일을 기준으로 매월 말일에 작성되기 때문에 실제 사건 발생일과 처리일 사이에 약 2개월 안팎의 시차가 존재한다. 따라서 실업자수는 고용유지 지원금 수혜자수에 2개월 이상의 시차를 두고 영향을 미치게 된다. 식 (5)를 균형상태( $N_1^{ES} = N_1^{ES(-1)}$ ,  $U = U(-1) = U(-2)$ )를 나타내는 식으로 고쳐 쓰면 다음과 같은 형태를 띤다.

$$N_1^{ES} = 0.0639 U - 42541 \quad (6)$$

이는 실업자수가 100만명이면 월평균 21,359(=63,900-42,541)명이 고

용유지지원금을 수급하는 것을 의미한다. 향후의 실업률 및 경제활동인구 증가율 예상치에 근거해서 월평균 실업자수를 도출하고 이를 식 (5)에 대입하면 추계기간 동안의 고용유지지원금 수혜자수를 도출할 수 있다. 예컨대, 2001년의 실업자수 예상치 88.3만명을 대입하면 2001년의 수혜자수는 월평균 13,883명, 연간 166,351명으로 예상된다. 수혜자 1인당 평균지원금  $M_1^{ES}$ 은 2000년도의 1인당 평균지원금인 19.7만원에서 매년 상시고 임금증가율만큼씩 증가한다고 가정하기로 한다.

2001년 7월까지의 고용유지지원금 수혜자수가 이미 15만명을 상회하고 있어 식 (6)으로 요약되는 수혜자수 예상치는 수혜자수를 지나치게 과소평가하고 있다. 이러한 괴리의 원인은 고용유지지원금 내에 다양한 성격의 지원금이 존재하고 그 비중이 변화하고 있으며 2000년의 수혜자수가 추세에 비해 적으며 2001년의 경우 실업률이 경기둔화를 잘 대변하지 못하고 있기 때문이다.

고용유지지원금은 휴업수당지원금, 고용유지훈련지원금, 고용유지유급휴직지원금, 고용유지무급휴직지원금, 인력재배치지원금, 근로자사와 파견지원금, 근로시간단축지원금으로 이루어져 있다. 1999~2000년간의 지원금 지출액을 합산하여 고용유지지원금에서 세부 항목들이 차지하는 비중을 살펴보면 휴업수당지원금, 고용유지유급휴직지원금, 고용유지무급휴직지원금이 95.5%를 차지하고 있다. 이들 세 종류의 고용유지지원금에 대한 정보가 축적되면 별도로 추계함으로써 지출추계 방법을 보다 정밀화할 수 있을 것이다. 또한 고용유지지원금 수혜자수와 상관관계가 높은 경기변동 관련 변수를 탐색할 필요성도 존재한다.

본고에서는 임시적 방법으로 단순히 모형에 의해서 도출된 연간 고용유지지원금 수혜자수와 1인당 지원금에 대한 가정으로부터 도출된 지출액에 일률적으로 150%를 곱하여 향후의 고용유지지원금 지출 예상치를 도출하기로 한다.

### 3. 신규고령자고용촉진장려금 지출추계

신규고령자고용촉진장려금은 구직등록 후 실업기간이 3개월 이상 된

55세 이상의 고령자를 채용하는 경우에 지원된다.<sup>18)</sup> 실업기간이 3개월 이상인 55세 이상자의 분포와 실업률 간에는 아직 안정적 관계가 확인되지 않는다. 여기서는 그러한 관계를 설정하기보다는 보수적 추계를 염두에 둔 상태에서 보다 간편한 방법을 채택하기로 한다. 신규고령자 고용촉진장려금 지원금액은 2000년에 전년 대비 84.1% 증가했다. 그리고 수혜자수는 27.0% 증가했다(표 2-8). 반면 1인당 지원금액은 1999년에 1.9% 감소하고 2000년에는 45.0%나 증가했다. 비록 인구구조가 고령자 비중이 높은 쪽으로 변화하더라도 수혜자수 증가율은 2000년 수준에는 미치지 않으리라고 판단된다. 1인당 지원금액은 2000년에 43.1만원이었지만 최대 150만원(월 25만원씩 6개월)까지 지원됨을 고려할 때 향후에도 증가할 여지가 있다고 판단된다. 본고에서는 신규고령자고

<표 2-8> 고용안정사업의 수혜인원, 지원금액, 1인당 지원금액 증가율 :  
1999~2000

(단위: %)

	지원금 종류	수혜인원 증가율		지원금액 증가율		1인당 지원금액 증가율	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000
1	고용유지지원금	-43.4	-60.0	6.1	-63.1	87.4	-7.8
2	신규고령자고용촉진장려금	278.8	27.0	271.5	84.1	-1.9	45.0
3	다수고령자고용촉진장려금	44.0	17.9	44.0	17.8	0.0	0.0
4	직장보육시설지원금	-0.7	22.2	20.2	22.4	21.0	0.2
5	육아휴직장려금	-55.2	12.9	-50.8	23.8	9.9	9.6
6	재고용장려금	-	178.4	-	175.2	-	-1.1
7	전직지원장려금	-	-	-	-	-	-
8	장기실업자고용촉진장려금	-	524.2	-	639.4	-	18.5
8	다수고령자재고용장려금	482.3	-88.8	1,063.0	-83.0	99.7	51.5
8	여성재고용장려금	-62.8	111.0	-8.9	127.3	144.7	7.7
8	여성가장고용촉진장려금	-	111.0	-	140.0	-	13.7
8	종업원기업인수지원금	-	-37.7	-	-38.0	-	-0.5
8	건설근로자퇴직공제금	-	1,178.4	-	1,177.2	-	-0.1

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2001. 7.

18) 고용안정사업 각 항목의 수급요건과 지원방식 등에 대해서는 <부록 5> 참조.

용촉진장려금( $E_2^{ES}$ )이 2001년에는 30% 증가하고 그 증가율( $\Delta_2^{ES}$ )이 매년 2%포인트씩 감소한다고 가정하고 지출을 추계하기로 한다. 이는 매년의 수혜자수 증가율과 1인당 지원금액 증가율의 합이 2%포인트씩 감소한다고 가정하는 것과 같다.

$$E_2^{ES} = (1 + \Delta_2^{ES}) \times E_2^{ES(-1)}$$

$$\Delta_2^{ES} = 0.30 - 0.02 t$$

$$E_2^{ES} = \text{신규고령자고용촉진장려금}$$

$$\Delta_2^{ES} = \text{신규고령자고용촉진장려금 증가율}$$

$$E_2^{ES}(2000) = 207.2\text{억원}$$

#### 4. 다수고령자고용촉진장려금 지출추계

다수고령자고용촉진장려금의 1인당 지원금액은 분기당 15만원으로 고정되어 있다. 수혜인원은 1999년에 44.0%, 2000년에 17.9% 증가했으며 1인당 지원금액은 1998~2000년의 8.9만원으로 일정하다(표 2-8). 다수고령자고용촉진장려금의 수혜인원은 2001년에 전년대비 15% 증가하고 그 이후에는 증가율이 매년 1.0%포인트씩 감소한다고 가정한다. 그리고 1인당 지원금액은 8.9만원으로 일정하다고 가정한다. 이는 다수고령자고용촉진장려금의 연평균 증가율이 추계기간 동안 매년 1.0%포인트씩 감소한다고 가정하는 것과 같다.

$$E_3^{ES} = (1 + \Delta_3^{ES}) \times E_3^{ES(-1)}$$

$$\Delta_3^{ES} = 0.15 - 0.01 t$$

$$E_3^{ES} = \text{다수고령자고용촉진장려금}$$

$$\Delta_3^{ES} = \text{다수고령자고용촉진장려금 증가율}$$

$$E_3^{ES}(2000) = 159.2\text{억원.}$$

### 5. 직장보육시설지원금 지출추계

직장보육시설지원금의 지원금 증가율은 1999년에 20.2%, 2000년에 22.4%였다(표 2-8). 여성의 경제활동이 증가하고 그에 대한 지원 필요성이 증가할 것이라는 점을 고려하면 비록 매년 지원금 증가율이 높지는 않더라도 추계대상 기간 어느 한두 해에 지원금이 대폭 증가할 가능성도 배제할 수 없으며 당분간 지원금이 증가하리라고 판단된다. 따라서 2000년의 증가율이 향후에도 유지된다고 가정하고 추계하기로 한다.

$$E_4^{ES} = (1 + \Delta_4^{ES}) \times E_4^{ES(-1)}$$

$$\Delta_4^{ES} = \text{직장보육시설지원금 증가율 } 22.4\%$$

### 6. 육아휴직장려금 지출추계

모성보호제도 도입으로 육아휴직을 실시하는 기업이 늘어나게 됨에 따라 기업에 지원하는 육아휴직장려금도 대폭 증가할 것으로 예상된다. 육아휴직장려금을 추계하기 위해서는 무엇보다 육아휴직급여 신청자수 및 휴직기간에 대한 정보가 필요하다.

2000년의 출산여성 피보험자는 122,275명으로 추산된다. 출산여성 피보험자는 매년 상용임시직 피보험자수 증가율로 증가한다고 가정한다. 이하의 추계에서 2002년의 육아휴직자수는 출산여성 피보험자( $N_5$ )의 18.1%에 해당하고 2005년의 육아휴직자수는 50.1%에 이르며 2010년에는 66.5%에 이른다고 가정한다.<sup>19)</sup> 그리고 임계 연도 사이에는 육아휴직자수가 동일한 증가율로 증가한다고 가정하고 보간(補間)하기로 한다. 출산여성 피보험자는 2000년의 122,275명에서 매년 상용임시직 피보험자수 증가율로 증가한다고 가정한다.

19) 이하의 제반 가정에 대한 상세한 근거는 제5절의 실업급여사업 재정전망 중 '육아휴직급여' 지출추계 참조.

$$N_5^{ES} = \lambda \times N_5 = (1 + \Delta_{T_1}) \times \lambda \times N_5^{(-1)}$$

$N_5$  = 출산여성 피보험자수

$N_5^{ES}$  = 육아휴직자수

$$\lambda = \text{육아휴직신청률}, \begin{cases} 0.181 + (t-1) \times \frac{0.501 - 0.181}{4}, & \text{if } 2001\text{년} \leq t \leq 2005\text{년} \\ 0.501 + (t-5) \times \frac{0.665 - 0.501}{5}, & \text{if } 2006\text{년} \leq t \leq 2010\text{년} \end{cases}$$

$\Delta_{T_1}$  = 상용임시직 피보험자수 증가율

육아휴직을 부여한 사업주는 모두 육아휴직장려금을 신청하고 휴직 기간은 4.9개월이며 지원수준은 20만원으로서 추계대상 기간 동안 변화가 없다고 가정한다. 이 경우 육아휴직장려금은 다음과 같이 추계할 수 있다.

$$E_5^{ES} = N_5^{ES} \times D_5^{ES} \times M_5^{ES}$$

$N_5^{ES}$  = 육아휴직자수

$D_5^{ES}$  = 육아휴직기간, 4.9개월

$M_5^{ES}$  = 육아휴직장려금, 20만원/월

## 7. 재고용장려금 지출추계

재고용장려금은 1999년에 도입되어 1999~2000년간에 수혜인원이 175.2% 증가했다(표 2-8). 이는 제도 도입 초기 현상으로서 향후의 수혜인원 증가율은 이에 훨씬 미치지 못할 것이다. 2001년 상반기에 수혜인원이 197명에 그쳐 2001년에는 수혜인원이 대폭 줄어들 것으로 예상되지만 다시 경기가 호전되면 대폭 늘어날 가능성은 배제할 수 없다. 수혜인원 추이에서 규칙성을 발견하기 힘들다고 판단되므로 여기서는 단순히 2000년 수준에서 10%씩 증가한다고 가정하기로 한다. 다만

2001년 상반기 실적 정보를 감안하여 2001년의 수혜자수는 450명 수준에 그친다고 가정한다.

1인당 지원수준은 160만~200만원이지만 실적에 의하면 1999~2000년에 1인당 지원금액이 평균 190만원을 상회한다. 여기서는 1인당 지원금액이 200만원이고 이 금액은 추계기간 동안 변화가 없다고 가정한다.

$$E_6^{ES} = N_6^{ES} \times M_6^{ES} = (1 + \Delta_6^{ES}) \times N_6^{ES(-1)} \times M_6^{ES}$$

$$N_6^{ES} = \text{재고용장려금 수혜인원}$$

$$M_6^{ES} = \text{1인당 재고용장려금 지원금, 200만원}$$

$$\Delta_6^{ES} = \text{재고용장려금 수혜인원 증가율, 10\%}$$

$$N_6^{ES}(2000) = 746\text{명.}$$

## 8. 전직지원장려금 지출추계

2001년 7월부터 전직지원장려금이 도입되었으며 지원대상 및 지원수준은 다음과 같다.

- 고용조정이 불가피한 경우 고용조정으로 이직 예정이거나 이직한 근로자를 대상으로 전직지원프로그램을 실시하는 사업주
- 소요비용의 1/2 지원(대규모 기업 1/3)
- 1인당 지원한도액 : 100만원(대규모 기업 75만원)

우리 나라 기업들이 아직 퇴직자관리에 큰 관심을 보이고 있지 못하므로 전직지원장려금 대상자는 당분간 미미한 수준에 머물 것으로 예상된다. 그러나 향후 기업들의 인사관리에서 퇴직자 관리가 중요성을 띠게 되면 대상자수가 갑자기 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

전직지원장려금 대상자수는 경기상황에 의존해서 변화하리라고 예상된다. 그러나 아직 실적이 없기 때문에 추정작업이 불가능하다. 고용유

지지원금 대상자는 식 (4)와 동일한 방식에 의해 결정되고 다만 그 수는 고용유지지원금 수혜자수의 8%라고 가정하기로 한다.<sup>20)</sup>

$$N_7^{ES} = 0.08 \times N_1^{ES}$$

$$N_7^{ES} = \text{전직지원장려금 대상자수}$$

전직지원장려금은 그 특성상 우선지원대상기업보다 대규모 기업에서 활용이 높으리라고 예상된다. 전직지원장려금과 유사한 성격의 고용유지훈련지원금의 경우 1999년도의 대기업 수급자수는 25,391명, 우선지원대상기업 수급자수는 6,403명이었다. 1999년 고용유지훈련지원금의 대기업과 우선지원대상기업 수급자 분포에 준하여 대규모 기업과 우선지원 대상기업의 활용 비율이 8대 2라고 가정하면 1인당 평균 지원한도액은 80만원이다. 2001년 이후의 전직지원장려금 1인당 지원한도는 80만원에서 유지된다고 가정한다. 다만 2001년에는 실적이 매우 미미할 것으로 예상되므로 지출액이 5억원에 그친다고 가정한다.

$$E_7^{ES} = N_7^{ES} \times M_7^{ES}$$

$$N_7^{ES} = \text{전직지원장려금 대상자수}$$

$$M_7^{ES} = \text{1인당 전직지원장려금, 80만원.}$$

## 9. 채용장려금 지출추계

2001년 상반기의 채용장려금 지원실적은 104.5억원이었다. 채용장려금은 2001년 7월 이후 폐지되었지만 6개월 동안 지원하는 장려금의 성격상 하반기에도 지출이 발생한다. 여기서는 상반기 실적을 2배한 수치

20) 이러한 방법으로 계산된 잠재적인 대상자수는 연간 20,084명으로서 2000년 고용조정으로 이직한 사람의 수 295,364명의 6.8%에 해당하는 숫자이다.



를 2001년의 채용장려금 지출액이라고 가정하기로 한다.

## 10. 기타 지출추계

장기실업자고용촉진장려금의 수혜요건은 2000년에 “구직등록을 하고 1년이 경과한 사람 가운데 3회 이상 취업알선을 받고도 취업하지 못한 실직자”에서 “구직등록을 하고 6개월 이상 경과한 사람 가운데 1회 이상 취업알선을 받은 사람”으로 완화되었지만 향후에 지원실적이 대폭 증가될 것으로는 예상되지 않는다. 2000년에도 그 지출 비중이 0.1%에 불과하였기 때문이다. 건설근로자퇴직공제회 적용범위가 확대되었지만 건설근로자퇴직공제금 지원도 추계기간 동안 크게 증가하지 않으리라고 판단된다.

장기실업자고용촉진장려금, 다수고령자재고용장려금, 여성재고용장려금, 여성가장고용촉진장려금, 종업원기업인수지원금, 건설근로자퇴직공제금을 모두 합쳐 2000년 증가율은 24.7%였다. 수혜요건 완화로 대폭 증가한 장기실업자고용촉진장려금을 제외한 나머지 5개 지원금 합계의 증가율은 4.0%였다. 이러한 점들을 고려하여 이들 6개 항목의 지출은 2000년도의 18.6억원에서 추계기간 동안 매년 상시고 임금증가율에 준해서 증가한다고 가정하기로 한다.

기타 지출은 이들 6개 항목 외의 기타 사업비와 고용보험 수입에 비례해 배분되는 전체 고용보험사업 운영비 분담몫 및 반환금을 포함한다. 2000년의 총지출과 고용보험통계월보에서 확인되는 사업비 차이 183.3억원이 그것이다.

요컨대, 기타 지출은 2000년의 201.9억원으로부터 시작하여 추계기간 동안 연평균 임금증가율 수준으로 증가한다고 가정하기로 한다.

$$E_8^{ES} = (1 + \Delta_w) \times E_8^{ES(-1)}$$

$$E_8^{ES} = \text{기타 지출}$$

$$E_8^{ES}(2000) = 201.9\text{억원}$$

$$\Delta_W = \text{상시고 임금증가율}$$

### 11. 고용안정사업 총지출추계

고용안정사업 지출총액( $E$ )은 앞에서 살펴본 지출들의 합으로 이루어진다.

$$E^{ES} = \sum_{i=1}^9 E_i^{ES}$$

$E_i^{ES}$  ( $i=1, \dots, 9$ )는 각각 고용유지지원금, 신규고령자고용촉진장려금, 다수고령자고용촉진장려금, 직장보육시설지원금, 육아휴직장려금, 재고용장려금, 전직지원장려금, 채용장려금, 기타 지출을 가리킨다. 고용안정사업 각 항목별 지출 및 총지출 추계치는 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 고용안정사업 항목별 지출 전망

(단위: 억원)

	고용유지	신규고령	다수고령	직장보육	육아휴직	재고용장려	전직지원	기타지출
2001	527	269	183	30	20	9	5	216
2002	600	345	209	37	241	18	170	231
2003	682	434	236	46	459	20	181	247
2004	773	539	264	56	682	22	192	265
2005	874	657	293	68	902	24	203	283
2006	987	789	322	83	1000	26	214	303
2007	1,112	931	351	102	1106	29	225	324
2008	1,250	1,080	380	125	1220	32	236	347
2009	1,403	1,231	406	153	1344	35	248	371
2010	1,573	1,378	430	187	1477	39	260	397

추계에 의하면 장기적으로 신규고령자고용장려금과 육아휴직장려금이 고용유지지원금과 함께 높은 지출 비중을 차지할 것으로 예상된다.

## 12. 고용안정사업 총수입

기타 수입을 무시하면 고용안정사업 총수입  $R^{ES}$ 은 보험료 수입과 이자 수입으로 구성된다.<sup>21)</sup>

$$R^{ES} = R_1^{ES} + R_2^{ES}$$

$$R_1^{ES} = \text{고용안정사업 보험료 수입}$$

$$R_2^{ES} = \text{이자 수입}$$

고용안정사업 보험료 수입  $R_1^{ES}$ 은 보험요율, 적용대상자수, 적용대상자 임금, 그리고 징수율에 의존하여 결정된다.

$$R_1^{ES} = \rho^{ES} \times 12 \bar{W} \times \bar{T} \times \bar{\xi}$$

$$\rho^{ES} = \text{고용안정사업 보험요율, 0.3\%}$$

$$\bar{W} = \text{적용대상자 임금}$$

$$\bar{T} = \text{적용대상자수}$$

$$\bar{\xi} = \text{고용안정사업 · 직업능력개발사업 징수율, 84.5\%}$$

이자 수입( $R_2^{ES}$ )은 연간 평균잔고에 연간 이자율을 곱한 값이다.

---

21) 기타 수입을 무시하는 이유에 대해서는 <부록 7> 참조

### 13. 고용안정사업 재정수지 전망

2001년 고용안정사업 보험료 수입은 4,050억원, 총수입은 4,635억원, 총지출은 1,469억원으로 3,167억원의 흑자가 예상된다. 추계기간 동안 3,100억~4,400억원의 흑자가 지속되어 요율 변화가 없는 한 고용안정사업 재정의 누적적립금은 2001년 1조 3,569억원에서 2010년에는 4조 6,147억원을 상회할 것으로 예상된다.

<표 2-10> 고용안정사업 재정수지 전망(현행 보험요율 0.3% 유지)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	10,402	4,635	4,050	1,469	3,167	13,569
2002	13,569	5,100	4,359	1,852	3,248	16,817
2003	16,817	5,492	4,593	2,272	3,219	20,037
2004	20,037	5,989	4,932	2,735	3,254	23,291
2005	23,291	6,535	5,318	3,221	3,314	26,604
2006	26,604	7,119	5,736	3,624	3,495	30,099
2007	30,099	7,741	6,183	4,059	3,682	33,781
2008	33,781	8,411	6,668	4,524	3,887	37,668
2009	37,668	9,127	7,190	5,016	4,111	41,779
2010	41,779	9,901	7,757	5,533	4,368	46,147

### 14 고용안정사업 재정추계 모형의 구조

앞에서 행한 추계작업을 바탕으로 하여 고용안정사업의 재정추계 모형을 구성하면 <블록 1>~<블록 5>와 같다. 변수 뒤의 (-1)은 전년도의 수치를 의미한다. <블록 1>은 노동시장에서 주어지는 외생변수 값을 설정하고 <블록 2> 이하에 개입하는 변수들을 결정하는 블록이다. 일용직 근로자가 2003년부터 적용대상에 포함될 예정이기 때문에 추계기간 동안 피보험자수와 적용대상자 임금수준은 피용자수 및 피용자

임금수준과 현저히 다른 추이를 보일 것이므로 그 증가율을 독립적으로 고려해야 한다. 고용보험이 안정화 단계에 들어서면 모형에서 불필요한 부분이기 때문에 그 도출 과정은 이 모형 안에 명시적으로 삽입하지 않았다.

고용안정사업의 상용임시직 적용대상자 가입률은 2003년에 적용대상자의 83%, 2004년에 87%, 2010년에 93%라고 가정하고, 나머지 기간에 대해서는 선형 보간하는 방식으로 피보험자수를 도출한다. 적용대상자 임금증가율은 2000년에 128.3만원이라고 가정하고 나머지 기간에 대해서는 식 (4)에 의거하여 도출한다.

<블록 2>에서는 고용유지지원금 등 8개 지출 항목과 각 지출 항목에 영향을 미치는 설명변수들이 결정된다. <블록 3>은 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 보험료 수입이 결정되는 블록이다. 징수율은 추계기간 내내 84.5%가 계속 유지된다고 가정하기로 한다. <블록 4>에서는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 이자 수입이 결정된다. <블록 5>는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 연말 누적적립금이 결정되는 블록이다. 추계 모형은 매년 블록 단위로 축차적으로 결정되는 구조를 가지고 있다.<sup>22)</sup>

---

22) <블록 1>~<블록 3>은 전 추계기간에 대해서도 축차적으로 결정된다. 반면 <블록 4>의 이자 수입과 <블록 5>의 적립금은 특정 연도에는 축차적으로 결정되나 장기추계 시뮬레이션 작업에서는 하나의 블록에서 동시에 프로그래밍되어야 한다. 특정 연도의 연말 누적적립금은 해당 연도의 이자 수입에 영향을 받고 이렇게 결정된 적립금은 그 다음 연도의 이자 수입에 영향을 주기 때문이다.

## &lt;블록 1&gt; 거시경제 및 노동시장

실업률	= 4.0%, 외생변수
이자율	= 5.0%, 외생변수
경제활동인구 증가율	= 1.6%, 외생변수, 단 2001년은 1.6/3%
피용자수 증가율	= 2.0%, 외생변수, 단 2001년은 2.0/3%
상시고 임금증가율	= 7.0%, 외생변수
상용임시직 피보험자수 증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>
실업자수	= 실업률*경제활동인구/100
경제활동인구	= (1+경제활동인구증가율)*경제활동인구(-1)
경제활동인구(2000)	= 2195.0만명
피보험자수	= (1+피보험자수 증가율)*피보험자수(-1)
피보험자수 증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>
피보험자수(2000)	= 646.6만명
적용대상자수	= (1+피용자수 증가율)*적용대상자수(-1)
적용대상자수(2000)	= 1071.0만명
적용대상자임금	= (1+적용대상자 임금증가율)*적용대상자 임금(-1)
적용대상자 임금증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>
적용대상자 임금(2000)	= 116.5만원/월

## &lt;블록 2&gt; 항목별 지출 및 총지출

고용유지지원금	= 수혜자수1×1인당 지원금1(-1)
수혜자수1	= 1.500*(12*0.0639*실업자수 - 42541)
1인당 지원금1	= (1+상시고 임금증가율)*1인당 지원금1(-1)
1인당 지원금1(2000)	= 197.0만원
신규고령자고용촉진장려금	= (1+증가율2)*신규고령자고용촉진장려금
증가율2	(-1)
신규고령자고용촉진장려금(2000)	= -0.270
신규고령자고용촉진장려금(2000)	= 2.072억원
다수고령자고용촉진장려금	= (1+증가율3)*다수고령자고용촉진장려금
증가율3	(-1)
다수고령자고용촉진장려금(2000)	= 0.179
다수고령자고용촉진장려금(2000)	= 159.2억원
직장보육시설지원금	= (1+증가율4)*직장보육시설지원금(-1)
증가율4	= 0.224
직장보육시설지원금(2000)	= 24.8억원

육아휴직장려금 수혜자수5	=수혜자수5*육아휴직월수*1인당 지원금5, $t \geq 2002$ =육아휴직신청률*(1+상용임시직피보험자수증가율)* 출산피보험자수(-1)
육아휴직신청률	= $0.181 + (t-1)*(0.501-0.181)/4$ , if 2001년 $\leq t \leq 2005$ 년 = $0.501 + (t-5)*(0.665-0.501)/5$ , if 2006년 $\leq t \leq 2010$ 년
육아휴직월수 1인당 지원금5	=4.9월 =20만원/월
출산피보험자수(2000)	=122,275명
재고용장려금 수혜자수6 증가율6 1인당 지원금6 수혜자수6(2000)	=수혜자수6*1인당 지원금6 =(1+증가율6)*수혜자수6(-1) =0.100 =200만원, 외생변수 =746명
전직지원장려금 수혜자수7 1인당지원금7	=수혜자수7*1인당 지원금7 =0.08*고용유지지원금수혜자수 =80만원
기타지출	= $(1+상시고임금증가율)*기타지출(-1)$
고용안정사업비총지출	=고용유지지원금+신규고령자고용촉진장려금+다수 고령자고용촉진장려금+직장보육시설지원금+육아 휴직장려금+재고용장려금+전직지원장려금+기타 지출

<블록 3> 보험료 수입

보험요율	= 0.3%, 외생변수
적용대상자 임금	내생변수, 블록1에서 결정
적용대상자수	내생변수, 블록1에서 결정
징수율	= 84.5%, 외생변수
보험료 수입	= $12*보험요율*적용대상자임금*적용대상자수*징수율$

<블록 4> 이자 수입, 총수입

예상 잔고	=연초 이월금+보험료 수입-총지출
연초 이월금	=연말 누적적립금(-1), 선결변수
보험료 수입	내생변수, 블록 3에서 결정
평균잔고	=(연초 이월금+예상 잔고)/2
이자 수입	=이자율*평균 잔고
이자율	=5.0%, 외생변수
총수입	=보험료 수입+이자 수입

## &lt;블록 5&gt; 연말 누적적립금

연말 누적적립금	=연초 이월금+총수입-총지출
연초 이월금	=연말 누적적립금(-1), 선결변수
총수입	내생변수, 블록 4에서 결정
총지출	내생변수, 블록 2에서 결정

## 제4절 직업능력개발사업 재정전망

## 1. 직업능력개발사업 지출추계 방법

<표 2-11>은 1998년 이래의 직업능력개발사업 세부 지출 항목별 수혜인원과 지원금액을 요약하고 있다. 1998~2000년간을 합산할 경우 가장 지출비중이 큰 직업능력개발사업 항목은 실업자재취직훈련지원금으로서 전체 지출의 66.5%를 차지했다. 직업능력개발사업 각 지원금 항목별로 1998~2000년간의 지원금 지출액을 합산하여 가장 비중이 큰 순서대로 배열하면 실업자재취직훈련지원금 66.5%, 사업주에 의한 직업능력개발훈련 24.6%, 근로자학자금대부 7.0%, 유급휴가훈련 1.9%의 순이다. 그리고 나머지 항목의 지출 비중을 모두 합산하더라도 0.1%에도 미치지 않는다. 이러한 지출구조를 고려하여 본고에서는 직업능력개발사업 지출 항목을 5가지로 대별하여 추계한다.

&lt;표 2-11&gt; 직업능력개발사업의 수혜인원과 지원금액 : 1998~2000

(단위 : 명, 백만원)

	지원금 종류	훈련인원 또는 수혜인원			지원금		
		1998	1999	2000	1998	1999	2000
1	직업능력개발훈련	408,603	781,408	1,220,334	40,409	82,764	40,475
2	유급휴가훈련	3,940	7,789	7,756	9,117	5,724	5,589
3	실업자재취직훈련	163,111	226,356	131,545	191,194	306,172	215,512
4	근로자학자금대부	12,350	13,552	18,590	6,949	3,484	34,626
5	수강장려금	2	51	252	1	40	59
5	검정수수료 등			1,501			171

자료 산업인력관리공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2001. 7.



직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 실업자재취직훈련, 근로자 학자금대부, 그리고 나머지는 기타 사업비로 처리하여 일괄 추계한다. 사업주 직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 실업자재취직훈련비 지출, 근로자학자금대부는 각각 참여율과 1인당 지원금액이라는 파라미터를 통해 추계하며, 기타 사업비는 고용보험기금 결산자료에 나타난 다른 사업비와 일괄하여 일정한 증가율을 가정하는 방식으로 추계한다.

## 2. 직업능력개발훈련지원금 추계

### 가. 직업능력개발훈련 참여율

직업능력개발훈련지원금을 결정하는 가장 주된 변수는 훈련참여율과 훈련비 수준이다. 훈련 참여율은 훈련비 수준, 훈련비 지원방법, 지원대상에 관한 제도적 기준에 의해 영향 받는다. 직업능력개발훈련 참여율 ( $\lambda_1^{JT}$ )은 고용보험 피보험자( $T$ ) 가운데 사업주 직업능력개발훈련에 참여한 근로자수( $N_1^{JT}$ )의 비율로 정의된다.

$$\lambda_1^{JT} = \frac{N_1^{JT}}{T}$$

$\lambda_1^{JT}$  = 직업능력개발훈련 참여율

$N_1^{JT}$  = 연간 직업능력개발훈련 참여자수

$T$  = 고용보험 피보험자수.

직업능력개발훈련 참여율은 1999년 13.5%에서 2000년에는 18.9%로 5.4%포인트나 증가하였다. 이는 1999년 9월 소규모 사업장의 사업주 훈련비용 지원한도가 인상되고 2000년 3월에 사업주훈련지원 활성화 방안이 실시된 데 기인한다고 판단된다.

2001년에는 재직근로자의 훈련 참여를 촉진하기 위하여 ① 원격훈련(인터넷, 우편매체를 이용한 훈련)의 지원범위 확대와 ② 기업내 직능

개발 담당자 인건비 지원 신설 등이 예정되어 있다. 또한 기업내 훈련 담당 인원에 대해서도 지원하도록 되어 있다. 2001년 7월까지 이미 88.8만명이 훈련에 참가하였음을 고려할 때 비록 2000년의 증가폭에는 미치지 않더라도 2001년 훈련인원도 대폭 증가할 것으로 전망된다. 따라서 사업주훈련 참여율은 2001년에 전년대비 3.3%포인트 증가하며, 이후 매년 0.5%포인트씩 증가한다고 가정하기로 한다.<sup>23)</sup>

$$\lambda_1^{JT} = \lambda_1^{JT}(-1) + 0.005, \quad t \geq 2002$$

$$\lambda_1^{JT}(2001) = 0.222$$

#### 나. 직업능력개발훈련 1인당 지원금액

사업주 직업능력개발훈련 1인당 지원금액( $M_1^{JT}$ )은 1999년에 10.6만원, 2000년에 11.5만원이었다. 1999년에 도입된 표준훈련비용단가(조건표)에 의한 지원방식에 의거하여 사업주 직업능력개발훈련지원금도 2000년 3월에 전체적으로 약 10% 정도 인상되었다(이병희·김미란, 2000). 훈련비용 단가가 낮은 통신훈련 인원의 비중이 증가함에 따라 1인당 훈련비 지원금액이 낮아질 가능성이 존재한다. 실제로 2001년 상반기의 1인당 지원금액은 약 10.2만원으로 전년도보다 낮아졌다. 조건표에 의한 지원방식으로 인해 2~3년 만에 한 번씩 훈련단가가 조정될 전망이지만 여기서는 단순히 향후의 1인당 지원금액을 매년 물가상승률과 동일한 속도로 증가한다고 가정하고 2001년도의 1인당 지원금액은 상반기의 자료를 사용하기로 한다.

23) 이러한 추이는 획기적 제도 변화가 없다는 전제하에 가정된 것이다. 중장기적으로 훈련참여율은 지식기반사회의 변화를 촉진하기 위한 직업능력개발훈련체제의 변화에 의해 영향을 받을 것이다. 특히 직업능력개발훈련체제가 개별 근로자에 대한 지원제도 확대를 도모할 경우 훈련참여율과 1인당 지원금 모두가 영향을 받을 것이다. 그러나 아직 구체적인 제도 변화가 확정되어 있지 않은 현재로서는 그 효과를 예상하기 어렵다. 다만 재직자 원격훈련은 이미 상당한 참여자 증가가 있었고 그 영향은 상당부분 본 추계에 반영되어 있다.

$$M_1^{JT} = (1 + \Delta_P) M_1^{JT} (-1)$$

$$\Delta_P = \text{물가상승률}$$

$$M_1^{JT(2001)} = 10.2\text{만원}$$

#### 다. 사업주직업능력개발훈련 지원금

보험료 수입은 적용대상자에 의존하는 반면, 지출은 피보험자에 대해서만 이루어진다. 따라서 사업주 직업능력개발훈련지원금( $E_1^{JT}$ )은 피보험자수( $T$ ), 훈련 참여율( $\lambda_1^{JT}$ ), 1인당 평균 지원금액( $M_1^{JT}$ )의 곱에 의해 도출된다.

$$E_1^{JT} = \lambda_1^{JT} \times T \times M_1^{JT}$$

$$E_1^{JT} = \text{사업주직업능력개발훈련에 대한 지원액}$$

$$T = \text{고용보험 피보험자수}$$

$$\lambda_1^{JT} = \text{사업주직업능력개발훈련 참여율}$$

$$M_1^{JT} = \text{1인당 평균 지원금액}$$

### 3. 유급휴가훈련지원금 지출추계

#### 가. 유급휴가훈련 참여율

유급휴가훈련지원금은 30일 이상의 유급휴가를 부여하여 훈련을 실시한 사업주를 지원하는 제도로서 통상임금의 1/2(대규모 기업은 1/3)과 월 20만원 한도 내의 훈련비용 전액을 지원한다.

유급휴가훈련 참여율( $\lambda_2^{JT}$ )은 실업자 가운데 유급휴가훈련에 참여한 인원의 비율로서 월평균 피보험자수( $T$ ) 대비 연간 훈련참여자수( $N_2^{JT}$ )로 정의된다.

$$\lambda_2^{JT} = \frac{N_2^{JT}}{T}$$

$N_2^{JT}$  = 연간유급휴가훈련 참여자수

$\lambda_2^{JT}$  = 훈련 참여율

$T$  = 피보험자수

유급휴가훈련 참여자는 1999년에 7,789명, 2000년에 7,756명이었다. 유급휴가훈련 참여율은 1999년에 0.13%, 2000년에 0.12%로서 1999~2000년간에 0.01%포인트 감소했다. 2001년 7월까지의 실적을 보면 이미 5,970명이 참여하여 연간 참여율이 0.15%에 이를 것으로 전망된다. 따라서 참여율이 2001년에 0.15%, 그리고 2002년에는 0.17%에 이르고 2003년 이후에는 2002년 수준에서 유지된다고 가정한다. 2003년에 피보험자수가 대폭 증가할 것으로 예상되지만 유급휴가훈련 참여자는 피보험자수에 비례해서 늘어나지는 않을 것으로 전망되기 때문이다.

$$\lambda_2^{JT} = 0.0017, \quad t \geq 2002$$

$$\lambda_2^{JT}(2001) = 0.0015$$

#### 나. 유급휴가훈련 1인당 지원금액

유급휴가훈련 1인당 지원금액( $M_2^{JT}$ )은 그동안의 유급휴가훈련비 지출실적을 그 참여인원으로 나누어 얻을 수 있다. 1999년과 2000년의 유급휴가훈련 1인당 지원금액은 각각 73.5만원, 72.1만원이었다. 2001년의 경우 7월까지의 실적에 의하면 약 106.5만원으로 확인된다. 2002년 이후의 1인당 지원금액은 상시고 임금증가율과 동일한 속도로 증가한다고 가정하기로 한다.

$$M_2^{JT} = (1 + \Delta_w)M_2^{JT}(-1)$$

$\Delta_w$  = 상시고 임금증가율

$M_2^{JT}(2001) = 106.5$ 만원

다. 유급휴가훈련비 지출

사업주 직업능력개발훈련과 마찬가지로 유급휴가훈련비 지출( $E_2^{JT}$ )은 피보험자수( $T$ ), 유급휴가훈련 참여율( $\lambda_2^{JT}$ ), 1인당 평균 지원금액( $M_2^{JT}$ )의 곱에 의해 도출된다.

$$E_2^{JT} = \lambda_2^{JT} \times T \times M_2^{JT}$$

$E_2^{JT}$  = 유급휴가훈련비 지출

$\lambda_2^{JT}$  = 훈련 참여율

$T$  = 고용보험 피보험자수

$M_2^{JT}$  = 1인당 지원금액

4. 실업자재취직훈련비 지출추계

가. 실업자재취직훈련 참여율

실업자재취직훈련에 참여하는 실업자의 평균 훈련월수가 매년 일정하다면 실업자재취직훈련 참여율은 월평균 실업자수 대비 연간 훈련참여자수로 정의하는 것이 추계에 편리하다. 이때 실업자재취직훈련 참여율( $\lambda_3^{JT}$ )은 실업자 가운데 실업자재취직훈련에 참여한 인원의 비율로서 정의된다.<sup>24)</sup>

---

24) 실업자재취직훈련 참여율을 월평균 훈련참여인원수를 이용하여 정의할 수도 있다. 이 경우 훈련 참여율은 다음과 같이 정의된다.

$$\lambda_3^{JT} = \frac{N_3^{JT}}{U}$$

$\lambda_3^{JT}$  = 훈련 참여율

$N_3^{JT}$  = 연간 실업자재취직훈련 참여자수

$U$  = 실업자수

실업자재취직훈련 참여율은 1998년 11.2%, 1999년 16.7%, 2000년 14.8%의 추이를 보이고 있다. 1997년 0.4%이던 참여율이 1998~99년의 고실업 시기에 급증했는데 2000년에는 전년에 비해 실업자수 감소보다 훈련 참여자수 감소가 더 커서 실업자재취직훈련 참여율은 전년에 비해 1.9%포인트 감소했다.

1998~99년의 고실업 시기에 급증한 실업자훈련 수요는 2000년 하반기까지 대부분 흡수되었다. 향후 사회안전망으로서의 직업훈련프로그램 기능이 축소되어 실업자재취직훈련 실시 인원이 지난 3년간에 비해 줄어들 것으로 판단된다. 그리고 2001년 이후에는 실업자훈련 수요가 안정화할 것으로 예상되므로 실업자재취직훈련 참여율은 약 13.0%에서 지속적으로 유지된다고 가정하기로 한다.

지난 3년간의 추이를 살펴보면 실업자훈련이 실업률이나 실업자수

---


$$\text{실업자재취직훈련참여율} = \frac{\text{월평균 훈련참여인원수}}{\text{월평균 실업자수}} = \text{상수} \times \frac{\text{연간 훈련참여자수}}{\text{월평균 실업자수}}$$

이때 상수는 '평균 훈련월수/12'가 된다. 평균 훈련월수를 정책적으로 노동시장 상황에 따라 변화시킨다거나 훈련에 참여하는 실업자의 평균훈련월수가 노동시장 상황에 의존하여 변화한다면 평균 훈련월수는 일정하지 않을 것이다. 실제로 1998년과 1999년에 평균 훈련월수는 5.1개월이었으나 2000년에는 4.8개월로 감소했다. 그러나 여기서는 간단하게 모형화하기 위해 평균 훈련월수는 2000년 수준에서 일정하다고 가정하기로 한다. 훈련기간을 1998, 99년도 수준인 5.1개월 수준에서 일정하다고 가정하고 1인당 지원금액을 2000년 수준과 동일하다고 가정하는 것과, 훈련기간을 4.8월이라고 가정하고 2000년의 실업자재취직훈련 1인당 지원금액을 (5.1/4.8)배로 확대하여 추산하는 것은 동일한 효과를 갖는다. 본고에서는 실업자재취직훈련 참여율을 연간 훈련 참여자수를 사용하여 정의하고 1인당 지원금을 크게 설정하는 방식으로 모형을 구성하기로 한다.

증가와 약 6~9개월의 시차를 두고 증가했다. 따라서 향후 장기간에 걸친 데이터가 축적되면 실업자수의 과거치를 설명변수로 하여 훈련참여율을 추정하는 방법과 비교하여 보다 우월한 방법을 사용할 수 있을 것이다.

$$\lambda_3^{JT} = 0.13$$

#### 나. 실업자재취직훈련 1인당 지원금액

지난 3년간의 실업자재취직훈련 1인당 지원금액( $M_3^{JT}$ ) 추이는 1998년 117.2만원, 1999년 135.3만원, 2000년 163.8만원이었다. 실업자재취직훈련 1인당 지원금액은 훈련비용과 훈련수당에 의존하는데 그 인상폭은 물가상승률과 유인 강화를 위한 정책적 인상률에 의해 결정된다.

훈련비용은 조건표 방식에 의거하여 계산된다. 1998년 말 조건표 방식이 도입된 이후 2000년 3월에 훈련비 현실화를 위하여 훈련비 단가가 전체적으로 약 10% 정도 인상되었다. 훈련수당은 정책지원 방식으로 1999년 이후 현재까지 항목상의 큰 변화 없이 3만~35만원 범위 내에서 개인별로 조건에 따라 지급되어 왔다.

실업자재취직훈련 1인당 지원금액은 훈련비용과 훈련수당의 변화뿐만 아니라 고액 수당자의 비중에도 의존한다. 이로 말미암아 고액 수당자 비중의 변동이 크면 1인당 지원금액이라는 파라미터는 안정적이지 못하게 되지만 본고에서는 그 비중이 안정적이라는 가정 아래 추계하기로 한다.

2~3년마다 훈련비용을 현실화할 수 있다는 규정을 감안하면 훈련비용은 2~3년마다 물가상승률을 반영하여 인상될 것으로 예상할 수 있다. 여기서는 단순히 1인당 지원금액이 2000년의 163.8만원으로부터 매년 물가상승률만큼 증가한다고 가정한다.

$$M_3^{JT} = (1 + \Delta_P) \times M_3^{JT}(-1)$$

$$\Delta_P = \text{물가상승률}$$

$$M_3^{JT}(2000) = 163.8\text{만원}$$

#### 다. 실업자재취직훈련비 지출

실업자재취직훈련비 지출( $E_3^{JT}$ )은 실업자수( $U$ ), 실업자재취직훈련 참여율( $\lambda_3^{JT}$ ), 1인당 평균 지원금액( $M_3^{JT}$ )의 곱에 의해 도출된다.

$$E_3^{JT} = \lambda_3^{JT} \times U \times M_3^{JT}$$

$E_3^{JT}$  = 실업자재취직훈련비 지출

$\lambda_3^{JT}$  = 훈련 참여율

$U$  = 실업자수

$M_3^{JT}$  = 1인당 평균 지원금액

### 5. 근로자학자금대부 지출추계

#### 가. 근로자학자금대부 신청률

근로자학자금대부 신청률( $\lambda_4^{JT}$ )은 피보험자( $T$ ) 가운데 근로자학자금 대부를 신청한 인원( $N_4^{JT}$ )의 비율로 정의된다.

$$\lambda_4^{JT} = \frac{N_4^{JT}}{T}$$

$\lambda_4^{JT}$  = 대부 신청률

$N_4^{JT}$  = 근로자학자금대부 신청자수

$T$  = 피보험자수



근로자학자금대부 신청자( $N_4^{JT}$ )는 1999년에 13,552명, 2000년에 18,590명이었다. 근로자학자금대부 신청률( $\lambda_4^{JT}$ )은 1999년에 0.23%, 2000년에 0.29%로서 1999~2000년간에 0.06%포인트 증가했다. 2001년 상반기의 실적을 보면 이미 12,941명이 참여하여 연간 참여율이 0.37%에 이를 것으로 전망된다. 따라서 참여율이 2001년에 0.37%, 그리고 2002년과 2003년에는 0.45%에 이르고 2004년부터는 매년 0.01%포인트씩 증가한다고 가정한다.<sup>25)</sup>

#### 나. 1인당 근로자학자금대부 금액

근로자 1인당 대부 금액( $M_4^{JT}$ )은 1999년과 2000년에 각각 173.3만원, 186.3만원이었다. 2001년의 경우 7월까지의 실적에 의하면 약 201.8만원으로 확인된다. 2002년 이후의 1인당 지원금액은 상시고 임금증가율과 동일한 속도로 증가한다고 가정하기로 한다.

$$M_4^{JT} = (1 + \Delta_w) \times M_4^{JT}(-1)$$

#### 다. 근로자학자금대부 지출

근로자학자금대부액( $E_4^{JT}$ )은 피보험자수( $T$ ), 대부 청률( $\lambda_4^{JT}$ ), 1인당 근로자학자금대부금액( $M_4^{JT}$ )의 곱에 의해 도출된다.

$$E_4^{JT} = \lambda_4^{JT} \times T \times M_4^{JT}$$

$$E_4^{JT} = \text{근로자학자금대부}$$

---

25) 본문의 참가율 가정은 충분한 신청자수 증가율 추이를 보이도록 가정한 것이며 그 엄밀한 추론 근거는 없다. 본문에서 가정한 참여율 추이에 상응하는 학자금대부 신청자수 증가율은 2001년 37.1%, 2002년에 27.0%, 2003년 13.9%, 2004년 9.7%이며 2005년부터는 5.6~5.8% 수준으로 증가하면서 연차적으로 증가율이 감소한다.

$$\lambda_4^{JT} = \text{대부 신청률}$$

$$T = \text{피보험자수}$$

$$M_4^{JT} = \text{1인당 근로자학자금대부 금액}$$

## 6. 기타 지출추계

기타 지출은 위에서 별도로 추계한 사업비 외의 기타 사업비와 고용보험 수입에 비례해 배분되는 전체 고용보험사업 운영비 분담료 및 반환금을 포함한다. 기타 사업비는 수강장려금, 검정수수료지원금, 시장실패 영역을 보완하는 훈련투자를 수행하는 것을 목적으로 재직자훈련, 실업자훈련, 인력부족직종훈련을 담당하는 산업인력공단, 훈련교사 양성을 목적으로 하는 기술교육대, 중간기술자 양성을 목적으로 기능대 등에 지원하는 출연금 등을 포함한다. 기타 지출은 2000년의 수강장려금, 검정수수료 지원금 2.3억원과 2000년의 총지출과 고용보험통계월보에서 확인되는 사업비 차이 1,063.3억원을 합한 1,065.6억원이 추계기간 동안 연평균 상시고 임금증가율 수준으로 증가한다고 가정하기로 한다.

$$M_5^{JT} = (1 + \Delta_w) \times E_5^{JT} (-1)$$

$$\Delta_w = \text{상시고 임금증가율}$$

$$M_5^{JT}(2000) = 1065.6 \text{억원}$$

## 7. 직업능력개발사업 지출총액 추계

직업능력개발사업 지출총액( $E$ )은 직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 실업자재취직훈련지원, 근로자학자금대부, 기타 지출의 합으로 이루어진다.

$$E^{JT} = \sum_1^5 E_i^{JT}$$

$E_i^{JT}$  ( $i=1, \dots, 5$ )은 각각 직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 실업자재취직훈련지원, 근로자학자금대부, 기타 지출이다. 각 항목별 지출과 총지출을 표로 정리하면 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 직업능력개발사업 항목별 지출 전망

(단위 : 억원)

	사업주직능	유급휴가	실업자재취직	학자금대부	기타지출
2001	1559	110	1,936	530	1,140
2002	1714	139	2,026	719	1,220
2003	2161	178	2,120	922	1,305
2004	2467	207	2,219	1,094	1,397
2005	2699	231	2,322	1,244	1,495
2006	2954	257	2,430	1,415	1,599
2007	3234	286	2,543	1,611	1,711
2008	3543	319	2,661	1,834	1,831
2009	3883	357	2,784	2,089	1,959
2010	4258	399	2,914	2,381	2,096

사업주에 의한 재직근로자 직업능력개발훈련지원의 축진은 원격훈련 참여 증가, 기업내 직업능력개발 담당자 인건비 지원 신설 외에 중소기업 재직근로자의 직업능력개발 참여 활성화 정책 등의 시도를 암묵적으로 가정하였다. 추계에 의하면 사업주 직업능력개발사업의 참여인원 및 훈련비 지출이 지속적으로 증가하여 2003년부터는 사업주 직업능력개발훈련지원금이 실업자재취직훈련을 능가할 전망이다. 이미 2000년도에 이루어진 사업주훈련 지원금액의 인상과 2001년 이후 사업주 직업능력개발훈련을 촉진하기 위한 적극적인 훈련정책이 향후 수년간 이 부문의 지출을 증가시킬 것이기 때문이다.

## 8. 직업능력개발사업 수입 전망

## 가. 직업능력개발사업의 평균 보험요율

직업능력개발사업의 평균 보험요율은 다음과 같이 계산된다.

$$\rho^{JT} = \frac{R_1^{JT}}{\sum_{i=1}^4 WAG_i}$$

$\rho^{JT}$  = 직업능력개발사업 평균 보험요율

$R_1^{JT}$  = 직업능력개발사업 보험료 수입

$WAG_i$  =  $i$  요율 사업장의 임금총액

$i$ 요율 사업장들의 임금총액  $WAG_i$ 는 고용보험 DB의 각 요율범주별 보험료 수입과 요율을 이용하여 계산된 수치로서( $WAG_i = R_{1,i}^{JT} / \rho_i^{JT}$ ), 각 요율범주별 적용대상자 임금, 적용대상자의 수, 징수율의 곱( $\overline{W_i T_i \xi_i}$ )으로 구성되어 있다.

특정 연도에 각 요율범주별로는 징수율이 다르더라도( $\xi_i(t) \neq \xi_j(t)$ ) 특정 요율범주에 대해서 징수율이 1999년과 2000년에 동일했다면( $\xi_i(1999) = \xi_i(2000)$ ) 역산된 사업장 임금총액 추이는 실제 사업장 임금총액 추이를 반영한다. 주어진 시점에서 각 요율범주별 징수율이 같다면( $\xi_i(t) = \xi_j(t)$ ) 요율범주별 역산된 사업장 임금총액의 상대적 비중은 실제 사업장 임금총액 비중을 반영한다.

<표 2-13>은 1999년과 2000년의 각 요율범주별 보험료 수입으로부터 역산된 사업장 임금총액을 보여주고 있다. 0.1% 요율범주 사업장은 전체 사업장 임금총액에서 44% 내외의 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 언뜻 0.1% 요율을 적용받는 사업장의 징수율이 타요율범주 사업장에 비해 낮으리라고 생각할 수 있지만 징수율이 실제 총사업장 임

금 대비 누락 임금의 크기로서 정의된 점에 유의하면 총사업장 임금 비중이 큰 0.1% 요율범주 사업장의 징수율이 꼭 타요율범주 사업장에서보다 징수율이 낮다고 보기 힘들다.<sup>26)</sup> 따라서 각 요율범주별 징수율이 같다고 가정하자( $\xi_i(t) = \xi_j(t)$ ). 한편 시점이 멀리 떨어지지 않은 이웃하는 두 해 사이에는 각 요율범주에서 징수율이 크게 차이가 있었으리라고 생각되지 않는다. 따라서 1999년과 2000년에 각 요율범주에서 징수율이 동일했다고 가정하자( $\xi_i(1999) = \xi_i(2000)$ ). 이때 평균요율의 변화는 사업체 규모 구성의 변화에만 의존하여 변화한다.

직업능력개발사업의 평균 보험요율은 1999년에 0.3811%, 2000년에 0.3777%였다. 이러한 평균 요율 변화는 0.1% 및 0.3% 요율을 적용받는 사업장의 임금총액 비중이 0.5% 및 0.7%의 요율을 적용받는 사업장의 임금총액보다 증가한 데 기인한다(표 2-13).

<표 2-13> 1999~2000년간의 요율범주별 사업장 임금총액의 상대적 비중

(단위 : %)

	1999	2000
0.1%	43.9	44.4
0.3%	8.0	8.9
0.5%	11.8	10.2
0.7%	36.3	36.5
평균요율	0.381	0.378

자료 : 고용보험 DB.

1990년대 기간 동안 우리 나라 제조업의 산업구조 변화추이를 보면 소규모 사업체는 더 작아지고 대규모 사업체는 더 커지는 ‘양극화 현상’이 확인된다(신원섭·허상도, 1995; 산업연구원, 1996; 송의영·이우현

26) 만약 소규모 사업장의 징수율이 낮았다면 소규모 사업장의 징수율이 올라갈수록 소규모 사업장의 임금총액 비중은 커지고, 그에 따라 직업능력개발사업의 평균 요율은 감소할 것이다.

1997; 백웅기·이태열, 1997; 윤창호·이영수·김이영, 2000). 이러한 경향이 추계기간 동안 진행된다고 보고 직업능력개발사업의 평균 요율은 매년 1999~2000년의 감소율인 0.9%씩 감소한다고 가정한다.

$$\rho^{JT}(t) = (1 - \Delta_{\rho^{JT}}) \times \rho^{JT}(t-1)$$

$\Delta_{\rho^{JT}}$  = 직업능력개발사업 평균 보험요율의 연평균 감소율,  
0.009.

$$\rho^{JT}(2000) = 0.003777$$

#### 나. 직업능력개발사업 총수입

기타 수입을 무시하면 직업능력개발사업 수입 총액( $R^{JT}$ )은 보험료 수입, 이자 수입, 그리고 이전에 대부되었던 용자금 회수로 구성된다.

$$R^{JT} = R_1^{JT} + R_2^{JT} + R_3^{JT}$$

$R_1^{JT}$  = 보험료 수입

$R_2^{JT}$  = 이자 수입

$R_3^{JT}$  = 회수용자금

보험료 수입( $R_1^{JT}$ )은 평균 보험요율( $\rho^{JT}$ ), 적용대상자 임금( $\bar{W}$ ), 적용대상자수( $\bar{T}$ )에 의해 도출된다.

$$R_1^{JT} = \rho^{JT} \times 12 \times \bar{W} \times \bar{T} \times \xi$$

$\rho^{JT}$  = 직업능력개발사업 평균 보험요율

$\bar{W}$  = 적용대상자 임금

$$\bar{T} = \text{적용대상자수}$$

$$\bar{\xi} = \text{고용안정} \cdot \text{직업능력개발사업 징수율}$$

이자 수입( $R_2^T$ )은 연간 평균 잔고에 연간 이자율을 곱한 값이다. t기의 회수용자금( $R_3^T$ )은 (t-2)기와 (t-3)기의 근로자학자금대부액의 합과 일치한다고 가정하고 도출한다.<sup>27)</sup>

### 9. 직업능력개발사업 재정수지 전망

<표 2-14>는 현행 요율체계와 요율 수준이 그대로 유지될 때 향후 10년간의 직업능력개발사업 재정전망을 정리해서 보여주고 있다. 직업능력개발사업 수지는 2002년까지 흑자를 보이다가 2003년부터 적자로 돌아서고 2007년경에는 적립금이 완전히 고갈될 전망이다. 이는 사업주 직업능력개발훈련지원금이 2000년의 1,405억원에서 2001년에 1,559억원으로 증가하고, 추계기간 동안 연평균 11% 이상의 증가율을 보일 것으로 전망되는 데 기인한다.

근로자학자금대부도 꾸준히 늘어나, 지출에서 차지하는 비중이 커질 것으로 전망되지만 대부금은 일정한 거치기간 후 회수되는 용자금이기 때문에 재정에는 큰 영향을 미치지 않는다.

실업자재취직훈련 참여자수는 호경기에는 감소하고 불경기에는 증가하는 경기역행적인 행태를 띤다. 그리고 사업주나 근로자에 대한 지원은 훈련참여 및 지원체계 등 정책변수에 의해 지출규모가 결정된다. 외환위기 이후 사회안전망 차원에서 실시된 실업자재취직훈련 규모는 실업이 크게 증가하지 않는 한 더 이상 규모가 확대되지 않을 것으로 보인다. 본고의 추계에서는 보수적 가정을 하여 물가상승률 등으로 인한 1인당 지원금 증가와 실업자수의 증가로 인해 실업자재취직훈련지원금이 꾸준히 증가하는 것으로 나타났지만 2000년에 실업자재취직훈련 단

27) 자세한 근거는 <부록 7> 참조.

<표 2-14> 직업능력개발사업 재정수지 전망 현행 요율 유지 (2001년 평균  
 요율 = 0.374%)

(단위: 억원)

	전년도이월금	총수입	보험료수입	총지출	수지차	연말누적적립금
2001	4,629	5,545	5,054	5,275	270	4,899
2002	4,899	5,891	5,390	5,819	72	4,970
2003	4,970	6,120	5,628	6,687	-567	4,403
2004	4,403	6,464	5,989	7,384	-920	3,483
2005	3,483	6,834	6,399	7,990	-1,157	2,327
2006	2,327	7,220	6,840	8,655	-1,435	892
2007	892	7,617	7,307	9,385	-1,768	-876
2008	-876	8,032	7,810	10,187	-2,156	-3,031
2009	-3,031	8,459	8,344	11,072	-2,612	-5,644
2010	-5,644	8,906	8,922	12,048	-3,142	-8,785

가가 10% 정도 인상되었고 사회안전망으로서의 직업능력개발사업보다는 적극적 인적자원개발로서의 직업능력개발사업 활성화가 도모될 것임을 감안하면 지출 증가폭은 <표 2-14>에 제시된 것보다는 작을 것이다.

그러나 다른 가능성도 존재한다. 실업급여의 소득보장 기간이 짧고 실업이 증가할 때 정책수요가 급격히 촉발되는 우리 나라 실업정책의 특성상 고실업 시기에는 다시 실업자재취직훈련에 대한 수요가 급격히 증대할 가능성이 있다. 또한 직업능력개발사업 활성화에 따라 재정지출 전망에 불확실성이 존재하는 상태이고, 30인 미만 사업장의 지원수준을 확대하고 참여율을 제고할 경우 추가적 지출이 예상된다. 이는 직업능력개발사업 재정안정화를 위해 조속한 요율 인상이 필요함을 시사한다.

한편 영세사업장 근로자의 정액한도 내 훈련지원이나 개인별 직업훈련 계정 도입과 같은 방식으로 근로자 주도적 훈련방식이 크게 강화되



는 경우 지출 패턴이 현저하게 달라질 수 있다. 이때에는 재정추이도 크게 영향을 받을 것이므로 새로운 추계작업과 함께 재정안정성도 다시 검토되어야 할 것이다.

## 10. 직업능력개발사업 재정추계 모형의 구조

앞에서 행한 추계작업에 바탕하여 직업능력개발사업의 재정추계 모형을 구성하면 <블록 1>~<블록 5>와 같다. 변수 뒤의 (-1), (-2), (-3)은 각각 1, 2, 3기 지체된 변수값을 가리킨다. <블록 1>은 노동시장에서 주어지는 외생변수 값을 설정하고 <블록 2> 이하에 개입하는 변수들을 결정하는 블록이다. 고용안정사업 모형과 다른 점은 상용임시직 피보험자수 증가율이 빠지고 물가상승률이 추가되어 있다는 점이다.

<블록 2>에서는 그간의 운영실적으로부터 도출된 파라미터와 <블록 1>에서 주어진 외생변수들에 기초해서 사업주 직업능력개발훈련지원금, 유급휴가훈련지원금, 실업자재취직훈련지원금, 근로자학자금대부 등의 지출이 결정된다. <블록 3>에서는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 보험료 수입과 회수용자금 규모가 결정되는 블록이다. 회수용자금이 개입하는 점이 고용안정사업 추계모형에서와 다르다. <블록 4>는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 이자 수입과 총수입이 결정되는 블록이다. <블록 5>에서는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 연말 누적적립금이 결정된다.

고용안정사업 추계모형에서와 마찬가지로 <블록 4>와 <블록 5>를 제외하면 각 블록은 매년에 대해서, 그리고 전 추계기간의 각 변수에 대해서 축차적으로 결정된다. 반면 <블록 4>의 이자 수입과 <블록 5>의 적립금은 특정 연도에 관한 한 축차적으로 결정되나 장기 추계시물레이션 작업에서는 같은 블록에서 프로그래밍되어야 한다. 특정 연도의 연말 누적적립금은 해당 연도의 이자 수입에 영향을 받고 이렇게 결정된 적립금은 그 다음 연도의 이자 수입에 영향을 주기 때문이다.

## &lt;블록 1&gt; 노동시장 및 거시경제

실업률	= 4.0%, 외생변수
이자율	= 5.0%, 외생변수
물가상승률	= 3.0%, 외생변수
경제활동인구 증가율	= 1.6%, 외생변수, 단 2001년은 1.6/3%
피용자수 증가율	= 2.0%, 외생변수, 단 2001년은 2.0/3%
상시고 임금증가율	= 7.0%, 외생변수
실업자수	= 실업률*경제활동인구/100
경제활동인구	= (1+경제활동인구 증가율)*경제활동인구(-1)
경제활동인구(2000)	= 2195.0만명
피보험자수	= (1+피보험자수 증가율)*피보험자수(-1)
피보험자수 증가율	= 외생변수, 별도 추정 ☞ <표 2-5>
피보험자수(2000)	= 646.6만명, 외생변수
적용대상자수	= (1+피용자수 증가율)*적용대상자수(-1)
적용대상자수(2000)	= 1071.0만명, 외생변수
적용대상자 임금	= (1+적용대상자 임금증가율)*적용대상자 임금(-1)
적용대상자 임금증가율	외생변수 ☞ <표 2-5>
적용대상자 임금(2000)	= 116.5만원/월, 외생변수

## &lt;블록 2&gt; 지출

사업주 직업능력개발훈련지원금	= 참여율1*피보험자수*1인당 지원금액1
참여율1	= 참여율 1(-1)+0.5%, 단, 2001년은 22.2%,
피보험자수	= 외생변수, 블록1에서 결정
1인당 지원금액1	= (1+물가상승률)*1인당 지원금액1(-1) 단, 2001년은 10.2만원
유급휴가훈련지원금	= 참여율2*피보험자수*1인당 지원금액2
참여율2	= 0.15% if t=2001년, 0.17% if t≥2002년
1인당 지원금액2	= (1+상시고 임금증가율)*1인당 지원금액2(-1) 단, 2001년은 106.5만원
실업자재취직훈련비	= 참여율3*실업자수*1인당 지원금액3
참여율3	= 13.0%
1인당 지원금액3	= (1+물가상승률)*1인당 지원금액3(-1)
1인당 지원금액3(2000)	= 163.8만원
근로자학자금대부	= 참여율4*1인당 지원금액4
참여율4	= 참여율4(-1)+0.01% 단, 2001년은 0.37%, 2002년과 2003년은 0.45%
1인당 지원금액4	= (1+상시고 임금증가율)*1인당 지원금액4(-1)
1인당 지원금액4(2000)	= 201.8만원
기타 지출	= (1+상시고 임금증가율)*기타 지출(-1)
기타 지출(2000)	= 1065.6억원
총지출	= 사업주 직업능력개발훈련지원금+유급휴가훈련지원금+실업자재취직훈련비+근로자학자금대부+기타 지출

<블록 3> 보험료 수입 및 회수용자금

보험료 수입	= 12*보험요율*적용대상자 임금*적용대상자수* 징수율
보험요율	= 0.35%, 외생변수
징수율	= 84.5%, 외생변수
적용대상자 임금(월평균)	내생변수, 블록1에서 결정
적용대상자수	내생변수, 블록1에서 결정
회수용자금	= 근로자학자금대부(-2) + 근로자학자금대부(-3)
근로자학자금대부	내생변수, 블록2에서 결정
근로자학자금대부(1998)	= 123.5억원
근로자학자금대부(1999)	= 135.5억원
근로자학자금대부(2000)	= 185.9억원

<블록 4> 이자 수입 및 총수입

예상 잔고	= 연초 이월금 + 보험료 수입 + 회수용자금 - 총지출
연초 이월금	= 연말 누적적립금(-1), 선결변수
보험료 수입	내생변수, 블록3에서 결정
회수용자금	내생변수, 블록3에서 결정
평균 잔고	= (연초 이월금 + 예상잔고) / 2
이자 수입	= 이자율 * 평균 잔고
총수입	= 보험료 수입 + 이자 수입 + 회수용자금

<블록 5> 연말 누적적립금

연말 누적적립금	= 연초 이월금 + 총수입 - 총지출
연초 이월금	= 연말 누적적립금(-1), 선결변수
총수입	내생변수, 블록4에서 결정
총지출	내생변수, 블록2에서 결정

## 제5절 실업급여사업 재정전망

### 1. 실업급여사업 지출추계의 방법

지금까지 실업급여사업 재정에서 가장 중요한 지출항목은 구직급여 지출이었다. 그러나 2001년 11월부터는 모성보호급여제도가 도입되었으므로 산전후휴가급여와 육아휴직급여가 새로이 중요한 지출항목을 구성할 것으로 보인다. 조기재취업수당도 중요한 지출 항목을 구성한다.<sup>28)</sup> 이주비, 광역구직활동비 등 다른 급여 항목들은 그 비중이 미미해서 추계오차 범위 안에 포함시켜도 무방하다. 따라서 본고에서는 구직급여, 산전후휴가급여, 육아휴직급여, 조기재취업수당으로 나누어 실업급여사업 지출을 추계한다.

한편 2003년부터는 일용직 근로자도 실업급여사업 적용대상에 포함될 예정이다. 따라서 이로 인한 지출 증대효과를 살펴보아야 한다. 1998년에 적용사업장이 5인 미만 사업장으로까지 확대되었지만 일용직 근로자를 적용배제하는 규정 때문에 상용임시직 근로자 가입률도 완전하지 못하여 상용임시직 근로자 가입률이 70.3%에 불과하다.<sup>29)</sup> 2003년부터 일용직 근로자들이 명실상부하게 가입대상이 되면 상용임시직근로자 가입률도 덩달아 증가할 것으로 판단된다.

또한 장기실업상태에 있는 자발적 이직자를 비자발적 실업자로 인정하여 실업급여를 지급하는 방안이 검토되어 왔다. 따라서 그러한 제도 변화가 실업급여사업 재정에 미치는 영향을 살펴보기로 한다. 장기실업

28) 새로운 고용보험법에서는 조기재취직수당이 조기재취업수당으로 명칭이 전환되며 잔여 소정급여일수와 관계없이 지급된다.

29) 일용직 근로자가 가입대상이 되지 않음으로써 상용임시 직근로자의 가입률이 불완전하게 된 이유에 대한 상세한 고찰은 Hur(2000), Hur(2001), 허재준·유길상(2001) 참조.

상태에 있는 자발적 이직자에 대한 급여지급제도 도입이 현실화되지 않은 상태에서 제도 도입이 재정추이에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 추계를 2단계로 나누어 진행할 필요가 있다. 제1단계로 일용직 근로자의 적용범위 확대와 모성보호급여제도 도입을 전제로 한 재정추이를 살펴보고, 제2단계로 장기실업상태에 있는 자발적 이직자에 대한 구직급여지급제도를 도입할 경우의 재정추이를 고찰하기로 한다.

기타 지출을 제외하면 실업급여사업의 각 지출 항목  $E_i$ 는 일반적으로 수급자수  $N_i$ , 급여수급자의 수급기간  $D_i$ , 단위기간 동안의 급여  $M_i$ 의 적(積)으로 표현할 수 있다.

$$E_i = N_i \times D_i \times M_i$$

$N_i$  = 급여  $i$  수급자수

$D_i$  = 급여  $i$  수급기간

$M_i$  = 단위기간 동안의 급여  $i$  수금액

본고에서 실업급여사업의 각 지출 항목 추계는 그 결정변수인 수급자수  $N_i$ , 급여수급자의 수급기간  $D_i$ , 단위기간 동안의 급여  $M_i$ 를 과거 실적으로부터 미루어 추정하거나 적절한 가정을 통해 도출할 것이다.

## 2. 상용임시직 수급자 구직급여

구직급여를 추계하기 위해서는 연간 신규 구직급여수급자수, 수급자 1인당 평균 구직급여수급일수, 그리고 평균 구직급여일액에 대한 정보가 필요하다.

### 가. 신규 구직급여 수급자수

실업자수( $U$ ) 대비 신규 구직급여수급자수( $N$ )의 비율( $\mu$ )을 1999년 1

월부터 2000년 12월까지의 월별 추세 위로 회귀시켰을 때 얻은 결과는 다음과 같다.

$$\mu = 0.0208 \times t' + 1.7673$$

이를 연간 회귀식으로 바꾸면 다음과 같다.

$$\mu = 0.2496 \times t + \text{상수} \quad (7)$$

1999/2000년 양 연도에 걸쳐 피보험자수는 35.0% 증가했다. 이러한 사실과 식 (7)로부터 우리는 피보험자수가 1% 증가할 때  $\mu$ 값은  $0.5/35=1/70\%$ 포인트 증가했음을 알 수 있다. 피보험자수가 증가하면 실업자 중 피보험 경력자가 늘어나고 추가적으로 가입대상이 된 사람들 중 실업률이 높은 사람이 가입하는 효과도 있어 비록 실업자수가 일정하더라도 실업급여 수급자가 증가하게 된다. 상용임시직 피보험자수  $T_1$ 이 1% 증가할 때의 실업자수 대비 신규 직급여수급자수 비율 증분  $\Delta\mu$ 를 ' $\mu$ 의 상용임시직 피보험자수에 대한 준탄력성  $\varepsilon_{\mu T_1}$ '이라고 정의하자.<sup>30)</sup>

$$\varepsilon_{\mu T_1} \equiv \frac{\Delta\mu}{\Delta T_1 / T_1} = \frac{1}{70} \quad (8)$$

즉,  $\mu$ 는 상용임시직 피보험자수 증가율에 영향받는 변수이며 그 증분은  $\varepsilon_{\mu T_1}$ 을 매개로 상용임시직 피보험자수 증가율과 다음과 같은 관계를 가지고 있다.<sup>31)</sup>

30) 통상 x변수의 y변수에 대한 탄력성은 y의 증가율 대비 x의 증가율로 정의된다. 여기서는 분자가 증가율이 아니라 증분으로 정의된 탄력성을 사용하므로 '준탄력성'이라고 명명한다.

31)  $\mu$ 가 상용임시직 피보험자수 증가율에만 영향을 받는 것은 아니다. 본고에서는 향후 피용자수 증가율이 연평균 2.0%, 경제활동인구 증가율은 연평균 1.6%씩 증가한다고 가정하고 있다. 전체 실업자 풀에서 전직 임금근로자 실업자와 나머지 실업자의 구성비가 일정하다고 하자. 그러면 실업률이 일정한 상태에서 전직 임

$$\Delta\mu = \varepsilon_{\mu T_1} \times \frac{\Delta T_1}{T_1} \quad (9)$$

즉

$$\mu = \mu(t-1) + \varepsilon_{\mu T_1} \times \frac{\Delta T_1}{T_1}$$

$\mu$ 의 상용임시직 피보험자수에 대한 준탄력성  $\varepsilon_{\mu T_1}$ 는 추계기간 동안 일정하고 2001년  $\mu$ 값은 3.03%라고 가정한다.<sup>32)</sup>

$$\mu(2000) = 3.03\% \quad (10)$$

식 (9)와 식 (10)으로부터 우리는 향후의  $\mu$ 값이 전개되는 추이를 도출할 수 있다.  $\mu$ 값이 도출되면  $\mu$ 와 실업자수  $U$ 를 이용하여 다음과 같은 방식으로 연간 신규 구직급여수급자수를 구할 수 있다.

$$N_1 = 12 \times \mu \times U$$

$N_1$  = 연간 신규 구직급여수급자수

$U$  = 실업자수

---

금근로자 실업자가 전체 실업자수에서 차지하는 비중은 매년 피용자수 증가율과 경제활동인구 증가율의 차이인 0.4%(2002년을 기준으로 할 경우 이는 0.012%포인트가 된다)씩 증가한다. 전직 임금근로자 실업자 대비 신규 실업급여수급자 비율이 일정하다면  $\mu$ 도 0.4%씩 증가할 것이다. 따라서  $\mu$ 는 추세적으로 0.4%씩 증가한다고 가정한다. 그 외에 비자발적 이직으로 인정하는 이직사유 기준이 관대해지는 경향과 이직자의 실업급여 수급자격 신청이 적극화하는 등의 장기적 행태 변화에 따라  $\mu$ 가 증가할 것이다. 식 (8)의  $\varepsilon_{\mu T_1}$  값에는 이미 이러한 요인들이 반영되어 있다. 왜냐하면 식 (8)의  $\varepsilon_{\mu T_1}$  값은 상용임시직 피보험자수 증가율 이외의 다른 요인들을 통제하지 않고 도출되었기 때문이다.

32) 2001년 1~7월의 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 평균값. 단순히 2000년에 확인된  $\mu$ 값을 사용하지 않은 이유는 1998년 적용확대 이후 급속하게 증대되어 온 전직 소규모 사업장 수급자의 영향으로  $\mu$ 값이 지속적으로 상승해 왔고 대량 실업이 2000년 상반기에 진정되었지만 2001년 이후  $\mu$ 값이 상승한 점, 그리고 최근의 노동시장 경향이 취업자수가 감소함에도 불구하고 실업률은 감소하거나 정체상태를 보이는 점 등을 감안하기 위해서이다.

### 나. 구직급여수급일수

수급자 1인당 구직급여수급일수를 계산하기 위해서는 과거 정보 외에 두 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 2000년 1월 1일 이직자부터 새로운 소정급여일수 행렬이 적용되어 그 이전에 비해 소정급여일수가 일률적으로 30일 늘어나게 되었다는 점이다.<sup>33)</sup> 둘째, 고용보험법이 정하고 있는 소정급여일수는 연령뿐만 아니라 수급자의 피보험기간에도 의존하므로 아직 고용보험의 역사가 10년에 못 미치는 현재로서는 향후 피보험기간이 늘어나는 효과를 고려해야 한다는 점이다.

두 가지 사항을 동시에 고려하기 위해 먼저 새로운 소정급여일수 행렬을 적용받은 2000년 수급자의 구직급여수급일수 평균치를 도출한 뒤 이를 기준으로 피보험기간이 5~10년, 10년 이상 된 사람들이 합류하면서 생기는 증가 효과를 가중치를 주어 2001년 이후 구직급여수급일수를 추정하기로 한다. 2000년의 구직급여수급일수 평균치는 2000년 1월 1일 이후 이직자로서 2000년 1~5월 사이에 신규로 구직급여를 수급한 사람들의 구직급여수급일수 평균치로서 정의한다. 여기서 1~5월 신규 수급자로 대상을 한정할 이유는 소정급여일수가 소진된 사람들만을 모집단으로 하여 구직급여수급일수의 평균치를 도출하기 위해서이다.

고용보험통계에서 관측되는 2000년 신규 구직급여수급자의 피보험기간별 평균 구직급여수급기간 분포는 <표 2-15>의 제1열, 제2열, 제3열과 같다. 5~10년 미만, 10년 이상에 해당하는 제4열과 제5열은 허재준(2000)에서와 마찬가지로 피보험기간이 1~3년인 수급자와 3~5년인 수급자의 평균 구직급여수급일수 차이 32.26일이 피보험기간이 3~5년인 수급자와 5~10년인 수급자의 평균 구직급여수급일수 차이, 그리고 피보험기간이 5~10년인 수급자와 10년 이상인 수급자의 평균 구직급여수급일수 차이이기도 하다고 가정하고 도출된 수치이다.<sup>34)</sup>

33) 소정급여일수 행렬의 변화에 대해서는 <부록 3> 참조.

34) 이러한 가정이 꼭 필연성을 갖는 것은 아니나 다른 방법이 없으므로 소정급여일수가 모든 셀에서 30일씩 증가하는 피보험기간이 1~3년인 구직급여수급자, 3~5년인 구직급여수급자의 평균 구직급여수급기간 차이를 준거로 삼기로 한다. 소정급여일수 행렬에서 이웃하는 피보험기간 집단간의 연령계층별 구성이 동일하다면



&lt;표 2-15&gt; 피보험기간별 평균 구직급여수급일수 및 예상치 : 2000년 1~5월

피보험기간	6월~1년	1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상
구직급여수급일수	75.25일	93.31일	125.57일	157.83일	190.09일

자료 : 고용보험 DB.

2000년 상반기에 구직급여를 수급한 사람들의 연령계층별 피보험기간 분포는 6개월~6년까지 다양하다. 따라서 이들 구직급여 수급자의 피보험기간 분포로 미루어 미래의 특정 연도에 실업상황에 빠지게 되는 사람들의 피보험기간 분포가 어떠할 것인가를 추론하는 것은 무리이다. 반면 구직급여를 수급한 사람들이 이직전(離職前) 업체에 근무했던 기간의 분포는 고용보험 DB로부터 얻을 수 있다. 이러한 정보를 이용하면 특정 해에 얼마만한 비율의 구직급여 수급자가 각각 소정급여일수 행렬에서 구분된 바와 같은 피보험기간을 갖고 있을 것인가를 추산해 볼 수 있다. 고용보험통계에 의하면 2000년 1~5월 사이에 최초 실업인정을 받은 사람들의 근속연수 분포는 <표 2-16>과 같다. 2000년 신규 수급자의 근속기간별 인원분포를 추출한 이유는 1998년 이후 적용범위가 확대된 영향으로 말미암아 근속연수가 짧은 소규모 사업장에서 이직한 수급자 비중이 급속히 확대되어 온 효과가 2000년에는 어느 정도 안정화되었다고 판단되기 때문이다.

&lt;표 2-16&gt; 신규 구직급여수급자의 근속기간 분포 : 2000년 1~5월

(단위 : 명, %)

근속기간	~6월	6월~1년	1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상	전 체
인원수	10,382	37,491	63,485	26,124	24,931	19,949	182,362
비 중	5.7	20.6	34.8	14.3	13.7	10.9	100.0

자료 : 고용보험 DB.

양 집단의 평균 수급일수 차이는 30일을 넘을 수 없지만 피보험기간이 긴 구직급여수급자 집단일수록 고연령자들의 비중이 높을 것이므로 소정급여일수 행렬에서 이웃하는 피보험기간 집단의 평균 수급일수 차이는 30일 이상일 수 있다.

2000년도의 수급자 1인당 구직급여수급일수는 103.98일이었다. 피보험기간별 수급자 분포가 <표 2-16>의 근속연수별 수급자 분포와 같다면 <표 2-15>의 수급일수 분포를 <표 2-16>의 근속기간별 인원분포로 가중평균하여 수급자 1인당 구직급여수급일수를 계산할 수 있다. 고용보험 10주년이 되는 2005년에 5~10년의 피보험기간을 가진 사람들이 <표 2-16>의 근속연수 분포와 같게 되고 2010년에 10년 이상의 피보험기간을 가진 사람들이 <표 2-16>의 비중을 차지하게 된다는 가정하에 이러한 방법으로 도출한 수급자 1인당 구직급여수급일수( $D_1$ )는 2005년도에는 109.07일, 2010년에 112.59일로 예상된다.<sup>35)</sup> 2001~2004년 및 2006~2009년의 수급자 1인당 구직급여수급일수는 2000년, 2005년, 2010년을 기준으로 균일하게 증가한다고 가정하고 보간(補間)한다.

$$D_1(2000) = 103.98\text{일}, \dots D_1(2005) = 109.07\text{일}, \dots D_1(2010) = 112.59\text{일}$$

$D_1$  = 수급자 1인당 구직급여수급일수

#### 다. 구직급여수급일액

구직급여수급일액은 ‘소득대체율×수급자임금일액’으로 표현된다.

$$M_1 = \theta_1 \times W_1$$

$M_1$  = 상용임시직 수급자의 구직급여수급일액

$\theta_1$  = 상용임시직 구직급여의 소득대체율, 46%

35) 2005년과 2010년의 수급자 1인당 구직급여수급일수를 계산하는 다음과 같다.  
 $\{75.25 \times (5.7 + 20.6)\} + \{93.31 \times 34.8\} + \{125.57 \times 14.3\} + \{157.83 \times (13.7 + 10.9)\} = 109.07$   
 일  
 $\{75.25 \times (5.7 + 20.6)\} + \{93.31 \times 34.8\} + \{125.57 \times 14.3\} + \{157.83 \times 13.7\} + \{190.09 \times 10.9\}$   
 $= 112.59\text{일}.$

$$W_1 = \text{상용임시직 수급자의 임금일액}$$

2000년 수급자의 평균임금은 143.2만원이었다. 수급자의 구직급여수급일액의 향후 추이는 구직급여수급일액 상한이 2001년부터 5천원 상승하는 효과를 고려해야 한다. 구직급여일액 상한이 3만원이었던 2000년의 구직급여의 소득대체율은 44.1%였고, 구직급여수급일액의 상한이 3.5만원이라고 가정했을 때의 소득대체율은 46.0%였다.

소득대체율은 실업률, 임금증가율과 같은 변수에 의존해서 변화하리라고 예상된다. 그동안 구직급여 상한이 변화해 왔지만 수급자 임금은 항상 확인할 수 있으므로 일정한 급여 상한을 전제한 상태에서 소득대체율을 계산할 수 있다. 그러나 임금이 월별로 변화하는 것이 아니므로 소득대체율을 실업률, 임금증가율 위로 회귀시켜 얻은 식이 소득대체율의 향후 추이를 나타내 주는 정확한 식이라고 보기 힘들다. 따라서 여기서는 소득대체율의 증가율과 수급자 임금의 증가율을 별도로 고려하여 구직급여일액의 증가율을 고려하는 대신 구직급여일액이 상시고 임금증가율과 같은 속도로 증가한다고 가정한다. 이러한 가정은 수급자 임금증가율과 임금 증가에 따른 소득대체율 증가율이 상시고 임금증가율이라고 가정하는 것과 같다.

$$M_1 = (1 + \Delta_W) \times M_1^{(-1)}$$

$$M_1 = \text{구직급여일액}$$

$$\Delta_W = \text{상시고 임금증가율}$$

#### 라. 구직급여 지출

연간 신규 구직급여수급자수를  $N_1$ , 구직급여수급자의 평균 수급일수를  $D_1$ , 구직급여수급자의 1인당 구직급여수급일액을  $M_1$ 이라고 하면 연간 구직급여 지출액  $E_1$ 은 다음과 같다.

$$E_1 = N_1 D_1 M_1$$

$N_1$  =연간 신규 구직급여수급자수

$D_1$  =수급자 1인당 구직급여수급일수

$M_1$  =수급자 1인당 구직급여수급일액

### 3. 조기재취업수당

구직급여 이외에 실업급여 재정에서 중요한 지출 항목으로는 조기재취업수당이 있다. 조기재취업수당의 구 명칭은 조기재취직수당으로서 구직급여수급일수를 1/2 이상 남기고 취업한 구직급여 수급자에게 지급했으나 2002년부터 시행될 새로운 고용보험법에 의하면 향후 조기재취업수당은 남은 구직급여수급일수와 관계없이 지급될 예정이다.

소정급여일수 미소진자는 그 미소진일수에 해당하는 만큼의 조기재취업수당을 받는다. 이때 조기재취업수당을 수급하는 사람의 비율은 과거 구직급여수급자 중 소정급여일수 미소진자의 비율과 일치한다. 또한 소정급여일수 미소진자가 모두 조기재취업수당을 수급한다면 조기재취업수당 평균 수급일수는 미소진일수와 일치한다. 소정급여일수 미소진자가 모두 조기재취업수당을 수급하지는 않을 것이므로 이러한 가정은 조기재취업수당 지출액을 다소간 과대평가하게 되지만 여기서는 단순히 이렇게 가정하기로 한다.

고용보험 DB에 의하면 2000년에 구직급여를 신규 수급한 사람들 중 소정급여일수를 소진하지 않고 재취업이나 기타 이유로 급여수급을 중단한 사람들의 비중은 36.5%이다. 이들 소정급여일수 미소진자의 미소진일수는 62.6일이었다.

피보험기간이 늘어남에 따라 소정급여일수가 늘어나면 미미하나마 조기재취업수당 수급자 비중과 미소진일수도 증가할 것이다. 여기서는 조기재취업수당의 수급자 비율은 2000년의 미소진자 비율이 유지되지만, 수급일수는 매년 1.0일씩 늘어난다고 단순히 가정하기로 한다. 그리

고 수급일액은 추계기간 동안 상시고 임금증가율과 같은 속도로 증가한다고 가정한다. 소정급여일수 미소진자의 구직급여일액은 구직급여 수급자 전체의 수급일액과 다르지만 2000년의 경우 2.1만원으로서 소수 첫째 자리에서 동일했다. 그 차이가 유의미하게 다르다고 판단되지 않으므로 구직급여수급일액의 1/2이라고 가정한다.

$$N_2 = \eta \times N_1$$

$$D_2 = 62.6 + t$$

$$M_2 = \frac{M_1}{2} = (1 + \Delta_w) \times \frac{M_1(-1)}{2}$$

$\eta$  = 조기재취업수당 수급자 비중, 36.5%

$N_2$  = 조기재취업수당 연간 수급자수

$D_2$  = 조기재취업수당 수급일수

$M_2$  = 조기재취업수당 수급일액

$\Delta_w$  = 상시고 임금증가율

#### 가. 조기재취업수당 지출

조기재취업수당의 연간 지출액  $E_2$ 는 다음과 같이 계산된다. 2001년에는 기존의 조기재취직수당 지급규칙에 의거하여 지출이 이루어진다. 2001년의 조기재취직수당 지출액은 상반기의 실적을 감안하여 단순히 600억원이라고 가정한다.

$$E_2 = N_2 \times D_2 \times M_2$$

$N_2$  = 조기재취업수당 연간 수급자수

$D_2$  = 조기재취업수당 수급일수, 소정급여일수 미소진자의 미소진일수

$$M_2 = \text{조기재취업수당 지급일액}$$

#### 4. 기타 지출추계

기타 지출( $E_3$ )은 위에서 별도로 추계한 급여 외의 취업촉진수당(이주비, 광역구직활동비, 직업능력개발수당)과 고용보험 수입에 비례해 배분되는 전체 고용보험사업 운영비 분담몫 및 반환금을 포함한다. 2000년도의 취업촉진수당 지출 합계는 740만원에 불과했다. 기타 지출은 이들 취업촉진수당 740만원과 2000년의 총지출, 고용보험통계월보에서 확인되는 사업비 차이 290.3억원의 합계 290.4억원이 추계기간 동안 상시고 임금증가율 속도로 증가한다고 가정하기로 한다.

$$E_3 = (1 + \Delta_w) \times E_3(2000)$$

$$\Delta_w = \text{상시고 임금증가율}$$

#### 5. 일용직 근로자 실업급여

2003년부터는 일용직 근로자에게도 고용보험이 적용될 전망이다. 이러한 효과를 고려하기 위해서는 앞에서 도출한 일용직 근로자 피보험자수 추이 외에 2003년 이후의 일용직 피보험자 임금, 일용직 근로자 실업급여수급자수, 일용직 실업급여수급자 평균 수급월수에 관한 정보가 필요하다.

##### 가. 일용직 피보험자 임금

2000년 8월 경제활동인구 부가조사 결과 일용직 임금 평균 수령액은 64만원이며, 1998년도 건설일용노련 조합원 평균 일당은 65,000원(허재준·유길상, 2001)으로 평균 근로일수 20일을 가정하면 월평균임금은 130만원으로서 <표 2-5>에서 계산한 2000년도의 적용대상자 임금과

유사한 수준이다.

고용보험 가입의 가능성을 판단할 때 특히 초기의 경우 가입자는 건설일용직 근로자가 다수일 것으로 판단된다. 건설일용노련 조합원은 기능직들이 다수로서 일용직 근로자 평균임금보다는 높은 수준이지만 1998년도에 조사된 일당은 외환위기 직후 임금이 급격히 감소한 상태에서의 일당이다. 전체 일용직 근로자의 평균임금은 고임금인 건설근로자와 저임금인 다른 업종 일용직 근로자 임금의 가중평균일 것이다. 일용직근로자의 정확한 평균임금을 도출하기보다 여기서는 단순히 <표 2-5>의 적용대상자 임금과 일용직 근로자의 월평균임금이 일치한다고 가정하기로 한다.

#### 나. 일용직 수급자수, 수급일수, 급여일액

일용직 수급자수는 허재준·유길상(2001)에서 예측된 대로 일용직 피보험자의 15%로 가정하고 적용범위를 확대한 이듬해인 2004년부터 수급자가 발생한다고 가정한다.

$$N_4 = \zeta \times T_2 = (1 + \Delta_{T_2}) \times T_2$$

$\zeta$  = 일용직 피보험자 대비 수급자 비율, 15.0%

$T_2$  = 일용직 피보험자수

$\Delta_{T_2}$  = 상용임시직 피보험자수 증가율

일용직 수급자의 대부분은 3년 미만의 피보험기간을 가질 것이며 그 연령분포를 감안할 때 일단 수급자격을 인정받게 된 일용직 수급자 중에는 소정급여일수가 120일인 사람이 가장 많을 것으로 예상된다. 일용직 수급자 집단 전체의 평균 소정급여일수는 120일에 못미치겠지만 여기서는 단순히 120일이라고 가정하자. 이들의 구직급여 평균 수급일수는 약 63일로 추산된다(허재준·유길상, 2001). 그 나머지 기간에 조기

재취업수당을 지급할 경우 약 28일분의 구직급여를 지급하게 될 것이다. 이 경우 일용직 지급자는 구직급여 명목으로든 조기재취업수당 명목으로든 총 91일분의 구직급여에 해당하는 금액을 지급하게 된다. 이때 일용직 지급자의 구직급여수급액은 63~91일분이 된다.

그러나 조기재취업수당은 6개월 이상 계속 고용될 것이 확실하다고 인정되는 직업에 취직한 경우에 지급하며(고용보험법 시행령 제61조) 취업 한 달 후 이 사실을 확인한 후 지급하기 때문에 일용직 근로자가 조기재취업수당을 지급하는 사례는 드물 것으로 예상된다. 따라서 본 추계 과정에서는 일용직 근로자의 실업급여(구직급여+조기재취업수당) 수급액이 70일분의 구직급여액을 넘지 않는다고 가정하고 추계하기로 한다. 일용직 지급자의 임금은 적용대상자의 임금수준과 일치하고 소득 대체율은 50%라고 가정한다.

$$M_4 = \theta_2 \times W_a$$

$\theta_2$  = 일용직 실업급여의 소득대체율, 50%.

$W_a$  = 적용대상자 임금일액

일용직 실업급여 지출은 다음과 같이 주어진다.

$$E_4 = N_4 \times D_4 \times M_4$$

$N_4$  = 일용직 실업급여수급자수

$D_4$  = 구직급여수급일수로 표현한 일용직 지급자의 실업급여수급일수, 70일

$M_4$  = 구직급여일액으로 표현한 일용직 지급자의 실업급여일액

## 6. 산전후휴가급여

가. 산전후휴가자수와 산전후휴가자 임금



산전후휴가는 신생아를 출산하는 여성 피보험자에게 자격이 부여되므로 그 소요재원을 추산하려면 먼저 여성 피보험자로서 출산을 경험할 여성의 수가 연간 몇 명이나 되는지를 추산해야 한다. 특정 연령계층의 출산율이 피보험자 여성과 비피보험자 여성 간에 동일하다고 가정하면 2000년 기준으로 출산 여성 피보험자는 122,275명으로 추정된다(표 2-17. 이를 산전후휴가자수 1이라고 부르기로 하자.

그러나 향후의 가입률 제고를 고려하면 현재의 여성 피보험자에서 나아가 전체 여성 피용자 중 산전후휴가자수가 얼마나 될 것인가를 추정해 보아야 한다. 『노동통계연감(2000)』에 의하면 여성 피용자수는 4,952천명(일용직 제외시 3,766천명)이다. 이들 중 가입연령대(15~49세)에 대해 1999년 인구동태 통계 결과(통계청 인구분석과)에 의한 연령별 출산율을 곱하여 출산 근로자수를 계산하면 215,910명이 도출된다. 그리고 여기서 공무원과 사립학교교원을 제외하면 190,850명이다(표 2-18). 이를 산전후휴가자수 2라고 부르기로 하자.

일용직 피용자는 실질적으로 산전후휴가를 얻을 기회가 없다고 보고 산전후휴가자 2에서 일용직 여성 근로자를 제외하면 173,729명이 도출된다. 이를 산전후휴가자수 3이라고 부르기로 하자.

현재의 고용보험 적용상태에서 모성보호제도를 도입할 경우 산전후휴가자수는 산전후휴가자수 1이 그 출발점이 될 것이다. 여성 피용자의 고용보험 가입률이 100%에 이르면 산전후휴가자수는 산전후휴가자수 2가 될 것이다.

일용직 피용자는 실질적으로 산전후휴가를 얻을 기회가 없다는 점을 고려하면 실제 산전후휴가자수의 장기치는 산전후휴가자수 3으로부터 도출하는 것이 타당한 것으로 보인다. 또한 제2장에서 2010년에 상용임시직 적용대상 근로자의 93%가 피보험자로 가입한다고 가정한 것처럼 여성 피용자의 고용보험 가입률이 추계기간 동안 100%에 이르기 힘들다는 점, 그리고 여성 피용자의 출산율이 우리 나라 전체 여성의 출산율보다 낮을 것이라는 점, 그리고 일부 임시직 피용자도 산전후휴가를 얻기 힘들 것이라는 점 등을 고려하면 실제 산전후휴가자수의 장기치는 산전후휴가자수 3으로부터 도출된 수치보다 작을 것이다.

&lt;표 2-17&gt; 산전후휴가 피보험자수

(단위 : 명)

	피보험자	출산율	산전후휴가자 1
15 ~ 19세	100,460	0.0030	301
20 ~ 24세	554,770	0.0472	26,185
25 ~ 29세	513,945	0.1490	76,578
30 ~ 34세	230,025	0.0692	15,918
35 ~ 39세	193,177	0.0146	2,820
40 ~ 44세	201,724	0.0022	444
45 ~ 49세	146,278	0.0002	29
전 체	1,940,379	-	122,275

자료 : 장지연·박의경(2001).

&lt;표 2-18&gt; 산전후휴가 여성 피용자수

(단위 : 명)

	가임근로자	출산율	출산근로자수
15 ~19세	170,000	0.0030	510
20 ~24세	885,000	0.0472	41,800
25 ~29세	824,000	0.1490	122,800
30 ~34세	570,000	0.0692	39,400
35 ~39세	682,000	0.0146	9,960
40 ~44세	616,000	0.0022	1,360
45 ~49세	397,000	0.0002	80
전 체	4,144,000	-	215,910

자료 : 장지연·박의경(2001).

이러한 제반사항을 고려하여 본고에서는 산전후휴가자수 1이 상용임시직 피보험자수 증가율로 증가한다고 보고 산전후휴가급여 지출치를 도출하기로 한다.<sup>36)</sup>

36) 산전후휴가자수 2와 산전후휴가자수 3은 공히 2000년을 기준으로 도출되고 있기 때문에 향후의 노동시장 상황 변화, 특히 여성 피용자수의 증가율을 감안하지 않고 있다. 따라서 추계 과정에서 추계 종점의 산전후휴가자수를 설정하고 나머지는

$$N_5 = (1 + \Delta_{T_1}) \times N_5(-1)$$

$N_5$  = 산전후휴가자수, 출산여성 피보험자수

$\Delta_{T_1}$  = 상용임시직 피보험자수 증가율

$$N_5(2000) = 122,275 \text{명}$$

산전후휴가자의 임금수준은 2000년 6월에 확인된 여성 통상임금 86.4만원으로서 향후에는 상시고 임금증가율에 따라 증가한다고 가정한다.

$$M_5 = (1 + \Delta_W) \times M_5$$

$M_5$  = 출산 피보험자 1인당 산전후휴가급여, 86.4만원/월

$\Delta_W$  = 상시고 임금증가율

#### 나. 산전후휴가급여

고용보험에 의한 산전후휴가급여 지원규모는 최대 1개월분의 통상임금 수준이다. 따라서 산전후휴가급여 지출( $E_5$ )은 산전후휴가자들의 1개월분 통상임금의 합이 된다. 제도가 2001년 11월부터 시행됨을 고려하여 2001년의 산전후휴가급여 지출은 2002년의 약 1/6이라고 가정하기로 한다.

$$E_5 = N_5 \times M_5$$

---

기간에 대해서 보간(補間)하려고 할 경우 여성 피용자의 연평균 증가율을 감안하여야 한다. 1991~2000년간 여성 피용자수 증가율은 연평균 2.4%였다. 그러나 1998년을 제외하면 연평균 증가율은 4.7%였다. 양자간의 괴리로부터 1998년의 쇼크에는 항구적으로 영향을 미치는 쇼크가 개재되어 있었음을 짐작할 수 있다. 여기서는 엄밀한 추정을 통해 성분 분해를 하고 향후 증가율 예상치를 확정하는 대신 <부록 1>에 주어진 바와 같은 추론과 가정에 근거하여 향후 추계기간 동안의 여성 피용자수 증가율을 2.9%라고 가정하기로 한다.

$N_5$  = 산전후휴가자수

$M_5$  = 산전후휴가자 월통상임금, 86.4만원/월

## 7. 육아휴직급여

### 가. 육아 휴직자수

사전적으로 판단할 때 육아휴직자수의 최대값은 산전후휴가자수와 일치하리라고 예상할 수 있다. 한편 고용보험의 2000년 육아휴직장려금의 지원대상 인원은 2,226명으로 연간 출산여성 피보험자의 2%에도 못 미치고 있다. 그러나 육아휴직급여제도가 도입되고 향후 육아에 대한 가치관이 변화하면 신청률이 급증할 것으로 예상된다.

고용보험의 여성 피보험자 중 출산 예정자를 대상으로 2001년 6월 한국노동연구원이 실시한 설문조사에 의하면 20만원의 육아휴직급여를 지급할 경우에는 대상인원의 66.5%, 30만원 지급시에는 대상인원의 75.1%가 육아휴직을 신청할 의향이 있다고 응답하였다. 육아휴직을 신청할 의향이 있는 사람들만을 대상으로 2차 조사를 실시하여 “직장내 여건과 가정형편을 고려하여 실제로 육아휴직을 신청하겠는지”를 질문한 결과, ‘반드시 신청’이라고 응답한 사람이 27.2%, ‘아마도 신청’이라고 응답한 사람이 48.3%로서 총 75.4%가 신청 의사를 밝혔다. 육아휴직을 무급으로 시행하더라도 ‘반드시 신청’하겠다는 사람이 25.8%, ‘아마도 신청’할 것이라고 응답한 사람이 47.6%로서 총 73.3%에 달했다(장지연·박의경, 2001). 이러한 조사 결과에 의하면 신청률은 육아휴직급여의 크기에 그다지 영향을 받지 않을 것으로 예상된다.

이러한 조사 결과로 미루어 보건대 30만원의 육아휴직급여를 지급할 경우, 제도 도입 초기에 신청자가 20.4%로부터 출발하여 제도가 정착해감에 따라 56.6~75.1%까지 신청률이 증가할 것으로 예상된다. 20만원을 지급할 경우에는 제도 도입 초기에 18.1%가 신청하고 중장기적으로 50.1~66.5%, 무급으로 시행할 경우에도 17.2%로부터 시작하여 중장기

적으로 48.7% 이상의 피보험자가 육아휴직을 신청하리라고 예상된다.

‘아마도 신청’한 사람들은 초기에는 육아휴직을 신청하지 않을지라도 사회적 분위기가 육아휴직을 일반적으로 받아들이면 신청할 사람들로 판단된다. 이러한 중장기적 신청률에 대한 시사를 얻기 위해 육아휴직 급여를 고용보험에서 부담하기 시작한 지 5년째를 맞고 있는 1999년 일본의 육아휴업금부 수혜인원 현황을 살펴보기로 하자.

일본의 경우 11,861천명의 여성 피보험자 중에서 육아휴업기본금부금 수혜자는 28.8만명으로 2.4%에 해당하며, 직장복귀금부는 5.8만명으로 전체 여성 피보험자 대비 0.5%이다. 그리고 평성 11년 여성 고용관리기 본조사 결과에 의하면 당시 육아휴업제도 규정이 있는 사업체의 출산 여성 육아휴업비율은 59.5%였다(장지연·박의경, 2001).

이러한 정보를 바탕으로 우리 나라 육아휴직급여 신청인원 예상치와 비교한 것이 <표 2-19>이다. 이를 볼 때 출산 근로자의 육아휴직급여 신청률은 18%에서 시작하여 중기적으로는 50% 수준에 이르리라고 추정된다. 다만, 일본은 이미 기업 차원에서 육아휴직급여를 지급해 온 역사를 가지고 있는 상태에서 고용보험에 육아휴직급여제도가 되었고 한국에서는 그러한 유제(遺制)가 없는 상태에서 육아휴직급여제도가 도입됨을 고려할 때 중기적으로 신청률이 50% 수준에 이르리라는 예상은 다소 과대추정의 여지가 있다. 이는 본고의 추계 결과가 그만큼 지출을 보수적으로 평가하는 경향이 있음을 의미한다.

<표 2-19> 한국의 육아휴직자수 예상치와 일본의 육아휴직자수 비교

	여 성 피보험자수	출산근로자수 대비 신청률	육아휴직급여 수 혜 자	여성피보험자 대비 수혜자
한 국	194.0만명	18.1%	22,132명	1.1%
		50.1%	61,260명	3.2%
		66.5%	81,313명	4.1%
일 본 (1999)	1,186.1만명	59.5%	28.8만명	2.4%

자료 : 장지연·박의경(2001).

이하의 추계에서 2002년의 육아휴직자수는 산전후휴가자수의 18.1%에 해당하고 2005년의 육아휴직자수는 산전후휴가자수의 50.1%에 이르며 2010년에는 66.5%에 이른다고 가정하고 임계 연도 사이에는 육아휴직자수가 동일한 증가율로 증가한다는 가정하에 추계를 행하기로 한다. 산전후휴가자수( $N_5$ )는 앞에서와 마찬가지로 2000년의 출산피보험자수가 매년 상용임시직 피보험자수 증가율로 증가한다고 가정한다.

$$N_6 = \lambda \times N_5 = (1 + \Delta_{T_1}) \times \lambda \times N_5^{(-1)}$$

$$N_5 = \text{산전후휴가자수}$$

$$N_6 = \text{육아휴직자수}$$

$$\lambda = \text{육아휴직신청률}, \begin{cases} 0.181 + (t-1) \times \frac{0.501 - 0.181}{4}, & \text{if } 2001\text{년} \leq t \leq 2005\text{년} \\ 0.501 + (t-5) \times \frac{0.665 - 0.501}{5}, & \text{if } 2006\text{년} \leq t \leq 2010\text{년} \end{cases}$$

$$\Delta_{T_1} = \text{상용임시직 피보험자수 증가율}$$

#### 나. 육아휴직급여

고용보험에 의한 육아휴직급여 지원규모는 최대 10개월 동안 월 20만원이다. 실태조사에 의하면 육아휴직 희망기간은 최대 10.5개월 동안 육아휴직급여를 지급하는 경우 4.9개월로 조사되었고 최대 6개월 동안 지급하는 경우 4.1개월로 조사되었다(장지연·박의경, 2001). 여기서는 신청자가 모두 4.9개월간 육아휴직을 신청하는 것으로 가정한다. 고용보험에 의한 월평균 지원규모는 휴직자 1인당 월 20만원이며 추계기간 동안 변화가 없고 2001년의 급여지출은 2002년 예상치의 1/6이라고 가정한다. 이 경우 육아휴직급여지출( $E_6$ )은 다음과 같다.

$$E_6 = N_6 \times D_6 \times M_6$$

$$N_6 = \text{육아휴직자수}$$

$D_6$  = 육아휴직기간, 4.9개월

$M_6$  = 육아휴직급여월액, 20만원/월

## 8. 장기실업상태의 자발적 이직자에 대한 실업급여 지출

자발적으로 이직하였으나 장기적으로 구직상태에 있는 사람들에게 실업급여를 지급할 때의 실업급여사업 재정추이는 매우 여러 가지 요인들에 대한 가정과 전망이 필요하다. 예컨대, 지급유예기간의 길이, 유예기간의 구직활동 요건, 유예기간 이후의 급여지급 수준, 소정급여일수 등에 관해서 구체적인 제도 내용이 결정되어야 한다. 또한 경기상황의 변화에 따라 피보험자격 상실자의 이직사유 분포, 실직자의 재취업 소요기간이 달라지기 때문에 경기상황에 대한 고려도 필요하다.<sup>37)</sup>

여기서는 간단히 구체적인 제도 파라미터는 6개월의 유예기간을 설정하고, 소정급여일수도 비자발적 이직자 대비 2/3 수준으로 단축한 상태에서 결정된다고 가정한다. 황덕순(2000, 2001)의 연구 결과에 의하면 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급하는 제도가 도입되면 장기실업상태의 자발적 이직자수 ( $N_7$ )는 비자발적 이직자에만 실업급여를 지급할 경우에 비해 수급자수가 30~35% 늘어날 것으로 예상된다. 장기실업상태의 자발적 이직자의 구직수급일수는 비자발적 이직자 수급자의 구직급여수급일수와 다르겠지만 여기서는 같다고 가정하고 수급자수가 35% 늘어난다고 가정한다. 또한 조기재취업수당 및 취업수당도 마찬가지로 35% 증가한다고 가정한다. 이 경우 자발적 이직자에 대한 급여지출( $E_7$ )은 다음과 같이 표현된다.

$$E_7 = N_7 \times D_7 \times M_7 = 0.35 \times (N_1 \times D_1 \times M_1 + N_2 \times D_2 \times M_2) = 0.35 \times (E_1 + E_2)$$

37) 황덕순(2001)은 16가지 상황에 대해 소요예산 증가비율을 고찰하고 있다.

$N_7$  = 장기실업상태의 자발적 이직자수

$D_7$  = 구직급여수급일수로 표현한 장기실업상태의 자발적 이직자의 실업급여수급일수

$M_7$  = 구직급여일액으로 표현한 장기실업상태의 자발적 이직자의 실업급여일액

## 9. 실업급여사업 총지출과 총수입

### 가. 총지출

실업급여사업 총지출  $E$ 는 구직급여 지출, 조기재취업수당 지출, 기타 지출, 일용직 수급자 실업급여, 산전후휴가급여, 육아휴직급여의 합으로 주어진다.

$$E = \sum_{i=1}^{i=7} E_i$$

### 나. 총수입

기타 수입을 무시하면 실업급여사업 총수입  $R$ 은 보험료 수입, 이자 수입으로 구성된다.<sup>38)</sup>

$$R = R_1 + R_2$$

$$R_1 = \text{보험료 수입}$$

$$R_2 = \text{이자 수입}$$

실업급여 보험료 수입  $R_1$ 은 보험요율, 피보험자 임금, 피보험자수, 정수율에 의거하여 결정된다. 피보험자 임금이 이미 정수율에 대한 정

38) 기타 수입을 무시하는 이유에 대해서는 <부록 7> 참조.



보를 포함하도록 정의하였으므로 고용안정·직업능력개발사업 보험료 수입에서와는 달리 실업급여사업 보험료 수입에서는 징수율을 고려할 필요가 없음에 유의하자.

$$R_1 = \rho \times 12 W \times T$$

$\rho$  = 실업급여사업 보험요율

$W$  = 피보험자 임금

$T$  = 피보험자수

이자 수입( $R_2$ )은 연간 평균 잔고에 연간 이자율을 곱한 값이다.

## 10. 실업급여사업 재정전망

### 가. 항목별 지출전망

각 지출 항목의 추이는 <표 2-20>에 주어진 바와 같다. 이 표에서  $E_4$  항목을 제외한다고 해서 그것이 일용직 근로자 적용확대를 하지 않았을 때의 지출추이를 의미하지는 않는다. 일용직 근로자로 적용범위가 확대되지 않는다면 피보험자수 추이 등이 달라질 것이기 때문이다.

### 나. 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급 않을 때의 실업 급여사업 재정전망

이제 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급하지 않은 급여제도가 도입되지 않은 상태에서 향후의 실업급여 재정추이를 살펴보기로 하자. 그 결과는 <표 2-21>과 같다.

전망에 의하면 일용직 근로자를 적용대상으로 삼아 실업급여를 지급하더라도 현행 요율하에서 재정안정성이 훼손되지 않는 것으로 판단된다. 모성보호급여제도 도입도 현재 제도화된 급여액과 예상 신청률하에

&lt;표 2-20&gt; 실업급여사업 각 지출항목 추이

(단위 : 억원)

	구직급여	조 기 재취업수당	기타지출	일용직 급여	산전후 휴 가	육아휴직	자발적 이 직
2001	7,847	600	311	0	209	40	0
2002	8,860	985	332	0	1,257	241	0
2003	8,873	993	356	147	1,398	426	0
2004	10,556	1,187	381	2,040	1,495	625	3,695
2005	11,587	1,311	407	2,459	1,541	819	4,055
2006	12,165	1,387	436	2,950	1,590	900	4,258
2007	12,756	1,467	466	3,535	1,640	985	4,465
2008	13,368	1,549	499	4,247	1,691	1,075	4,679
2009	14,009	1,636	534	5,093	1,744	1,169	4,903
2010	14,664	1,726	571	6,117	1,799	1,268	5,133

- 주: 1) 2001년의 조기재취업수당은 조기재취직수당 지출임.  
 2) 2003년의 일용직 실업급여는 수급요건 충족을 위한 피보험기간이 없는 상태에서 도출되는 연간 잠재적 지출치의 10%라고 가정함.  
 3) 장기실업상태의 자발적 이직자 급여는 2004년부터 시행된다고 가정.

<표 2-21> 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급 않을 때의 실업  
급여사업 재정전망(요율=1.0%)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말 누적 적립금
2001	21,299	14,298	13,130	9,007	5,291	26,590
2002	26,590	15,690	14,295	11,675	4,014	30,604
2003	30,604	17,861	16,230	12,193	5,668	36,272
2004	36,272	19,776	17,922	16,284	3,492	39,764
2005	39,764	21,505	19,483	18,123	3,382	43,146
2006	43,146	23,392	21,191	19,428	3,965	47,111
2007	47,111	25,461	23,051	20,849	4,613	51,724
2008	51,724	27,731	25,079	22,429	5,302	57,026
2009	57,026	30,235	27,305	24,185	6,050	63,076
2010	63,076	32,981	29,737	26,145	6,835	69,911

서는 재정안정성을 훼손하지 않을 것으로 판단된다.

다. 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급할때의 실업  
급여사업 재정전망

<표 2-22>는 2004년부터 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급할 때의 재정 변화를 감안한 추계 결과이다. 추계 결과에 의하면 자발적 이직자에게도 실업급여를 지급하는 경우 2004~2009년간의 재정수지가 적자를 기록할 정도로 재정추이에 커다란 영향이 초래될 것으로 판단된다. 그러나 피보험자수 증대 효과에 힘입어 수지적자 점차 줄어들어 2010년경부터는 다시 흑자를 기록할 것으로 예상된다. 그러나 적립금 수준은 적정수준에 못미쳐 0.1~0.2%포인트의 요율 인상이 필요하다고 판단된다.<sup>39)</sup>

<표 2-22> 장기실업상태의 자발적 이직자에게 실업급여를 지급할 때의 실업  
급여사업 재정전망(요율 = 1.00%)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말 누적 적립금
2001	21,299	14,298	13,130	9,007	5291	26,590
2002	26,590	15,690	14,295	11,675	4014	30,604
2003	30,604	17,861	16,230	12,193	5668	36,272
2004	36,272	19,684	17,922	19,979	-295	35,977
2005	35,977	21,214	19,483	22,178	-964	35,013
2006	35,013	22,879	21,191	23,685	-806	34,207
2007	34,207	24,705	23,051	25,313	-609	33,598
2008	33,598	26,708	25,079	27,108	-400	33,199
2009	33,199	28,921	27,305	29,088	-167	33,032
2010	33,032	31,350	29,737	31,278	72	33,104

39) 2003년부터 실업급여사업 요율이 1.1%와 1.2%가 될 경우의 재정전망은 <부록 8>의 <표 A-22> 및 <표 A-23> 참조.

### 11. 실업급여사업 재정추계 모형의 구조

앞에서 행한 추계작업에 바탕하여 실업급여사업의 재정추계 모형의 구조를 요약하면 다음과 같다. <블록 1>은 <블록 2> 이하에 개입하는 외생변수 및 고용보험 재정변수들이 결정되는 블록이다. 설명변수는 모두 노동시장 변수들이다.

<블록 2>에서는 구직급여, 조기재취업수당, 모성보호비용 지출과 각 지출을 결정하는 설명변수들이 결정된다. <블록 3>에서는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 보험료 수입이 결정되는 블록이다. <블록 4>는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 이자 수입과 총수입이 결정되는 블록이다. <블록 5>는 이전 블록에서 결정된 내생변수들과 외생변수들로부터 연말 누적적립금이 결정되는 블록이다.

<블록 4>와 <블록 5>를 제외하면 각 블록은 매년에 대해서, 그리고 전 추계기간의 각 변수에 대해서 축차적으로 결정된다. 반면 <블록 4>의 이자 수입과 <블록 5>의 적립금은 특정 연도에 관한 한 축차적으로 결정되나 장기 추계시물레이션 작업에서는 동시에 결정되는 방식으로 프로그래밍된다. 특정 연도의 연말 누적적립금은 해당 연도의 이자 수입에 영향을 받고 이렇게 결정된 적립금은 그 다음 연도의 이자 수입에 영향을 주기 때문이다.

<블록 1> 노동시장

실업률	= 4.0%, 외생변수
이자율	= 5.0%, 외생변수
경제활동인구 증가율	= 1.6%, 외생변수, 단 2001년은 1.6/3%
피용자수 증가율	= 2.0%, 외생변수, 단 2001년은 2.0/3%
상시고 임금증가율	= 7.0%, 외생변수
상용임시직 피보험자수 증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>
실업자수	= 실업률*경제활동인구/100
경제활동인구	= (1+경제활동인구 증가율)*경제활동인구(-1)
경제활동인구(2000)	= 2,195.0만명
적용대상자수	= (1+피용자수 증가율)*적용대상자수(-1)
상용임시직 피보험자수	= (1+피보험자수 증가율1)*상용임시직 피보험자수(-1)
피보험자수 증가율1	상용임시직 피보험자수 증가율 ☞ <표 2-5>
상용임시직 피보험자수(2000)	= 646.6만명
일용직 피보험자수	= (1+피보험자수 증가율2)*일용직 피보험자수(-1), t≥2003
피보험자수 증가율2	= 일용직 피보험자수 증가율 ☞ <표 2-5>
일용직 피보험자수(2003)	= 61.3만명 ☞ <표 2-5>
피보험자수	= 상용임시직 피보험자수 + 일용직 피보험자수
적용대상자 임금	= (1+적용대상자 임금증가율)*적용대상자 임금(-1)
적용대상자 임금(2000)	= 128.3만원, 외생변수
적용대상자 임금증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>
피보험자 임금	= (1+피보험자 임금증가율)*피보험자임금(-1)
피보험자 임금(2000)	= 154.3만원
피보험자 임금증가율	별도 추정 ☞ <표 2-5>

## &lt;블록 2&gt; 실업급여사업 지출

수급자수1	= $12 * \mu * \text{실업자수}$
$\mu$	= $1.004 \mu(t-1) + \text{탄력성} * \text{상용임시직 피보험자수 증가율}$
탄력성	= $1/70$
$\mu(2001)$	= $3.03\%$
수급일수1	= 104.0일, if 2000년; 109.1일, if 2005년; 112.6일 if 2010년으 로부터 보간 ⇨ 본문 참조
수급일액1	= $\text{대체율1} * \text{수급자 임금일액}$
대체율1	= $48\%$
수급자 임금일액	= $(1 + \text{피보험자 임금증가율}) * \text{수급자 임금일액}(-1)$
수급자 임금일액(2000)	= 143.2/30.4만원
상용임시직 구직급여	= $\text{수급자수1} * \text{수급일수1} * \text{수급일액1}$
조기재취업수당 및 취업수당	= $\text{수급자수2} * \text{수급일수2} * \text{수급일액2}$
수급자비율	= $36.5\%$
수급자수2	= $\text{수급자비율} * \text{수급자수1}$
수급일수2	= $62.6 + t$
기타 지출	= $(1 + \text{상시고 임금증가율}) * \text{기타 지출}(-1)$
기타 지출(2000)	= 290.4억원
일용직 실업급여	= $\text{수급자수3} * \text{수급일수3} * \text{수급일액3}$
수급자수3	= $0.15 * \text{일용직 피보험자수}$
수급일수3	= 70일
수급일액3	= $\text{대체율3} * \text{일용직 근로자 임금일액}$
대체율3	= $50\%$
일용직 근로자 임금일액	= $\text{적용대상자 임금일액}$
산전후휴가급여	= $\text{수급자수4} * \text{산전후휴가급여}, t \geq 2002\text{년}$
수급자수4	= $(1 + \text{상용임시직 피보험자수 증가율}) * \text{출산 피보험자수}(-1)$
산전후휴가급여	= $(1 + \text{상시고 임금증가율}) * \text{여성 통상임금}(-1)$
여성 통상임금(2000)	= 86.4만원/월
출산 피보험자수(2000)	= 122,275명
육아휴직급여	= $\text{수급자수5} * \text{육아휴직월수} * \text{육아휴직급여}, t \geq 2002\text{년}$
육아휴직 신청률	= $0.181 + (t-1) * (0.501 - 0.181) / 4$ if $2001\text{년} \leq t \leq 2005\text{년}$
수급자수5	= $0.501 + (t-5) * (0.665 - 0.501) / 5$ if $2006\text{년} \leq t \leq 2010\text{년}$
육아휴직월수	= $\text{육아휴직 신청률} * \text{수급자수4}$
육아휴직급여	= 4.9월
	= 20만원/월
장기실업 자발적 이직자 실업급여	= $.350 * \text{상용임시직 구직급여}$
총지출	= $\text{상용임시직 구직급여} + \text{조기재취업수당 및 취업수당} + \text{기타 지출} + \text{일용직 실업급여} + \text{모성보호급여} (+ \text{장기실업 자발적 이직자 실업급여})$

<블록 3> 보험료 수입

보험요율	= 1.0%, 외생변수
피보험자 임금	내생변수, 블록1에서 결정
피보험자수	내생변수, 블록1에서 결정
보험료 수입	= 12*보험요율*피보험자 임금*피보험자수

<블록 4> 이자 수입, 총수입

예상 잔고	= 연초 이월금+보험료 수입-총지출
연초 이월금	= 연말 누적적립금(-1), 선결변수
보험료 수입	내생변수, 블록3에서 결정
평균 잔고	= (연초 이월금+예상 잔고)/2
이자 수입	= 이자율*평균 잔고
총수입	= 이자 수입+보험료 수입

<블록 5> 연말 누적적립금

연말 누적적립금	= 연초 이월금+총수입-총지출
연초 이월금	= 연말 누적적립금(-1), 선결변수
총수입	내생변수, 블록 4에서 결정
총지출	내생변수, 블록 2에서 결정

## 제 3 장

### 선진국의 고용보험 재정전략 경험과 적정 적립금 지표

#### 제1절 미국의 실업보험과 캐나다의 고용보험

미국과 캐나다는 다양한 고용보험 재정전략을 시도하였고 이에 대한 많은 연구가 진행되었기 때문에 이들 국가의 제도와 경험을 살펴보는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 본 장에서는 이들 두 나라의 고용보험 재정전략과 경험에 대해 살펴보고 적정 준비율배수 개념에 입각하여 우리 나라 고용보험 적립금 및 요율의 적정수준, 그리고 가능한 제도 변화 방법과 그에 따른 요율 변화 등을 고찰하기로 한다.

미국의 실업보험제도와 캐나다의 고용보험제도는 비슷한 시기에 도입되었고 유사한 측면을 가지고 있지만 몇 가지 특징적인 차이점들이 존재한다(Leigh, 1995; Nakamura and Diewert, 2000; Nakamura, Wong and Diewert, 2000; Wong, 2001).<sup>1)</sup>

첫째, 미국의 실업보험은 연방정부와 주정부가 공동으로 운영하는 독특한 형태를 취한다. 미국에서는 각 주가 최소한의 연방정부의 지침을 따르면서 각기 다른 제도를 운영하고 있다. 따라서 미국에는 50개의 실

---

1) 캐나다는 1996년 7월 1일부터 종전의 실업보험법과 국가훈련법을 통합하여 고용보험법(Bill C-12)으로 변경하였다(금재호, 1996). 따라서 1996년 7월 1일 이전의 자료나 제도에 대하여는 실업보험이 정확한 표현이다. 그러나 앞으로의 논의에서는 시기와 상관없이 모두 고용보험제도라고 부르기로 한다.



업보험제도가 존재한다고도 표현할 수 있다. 둘째, 미국의 실업보험제도는 캐나다의 고용보험제도에 비해 보다 엄격하게 운용된다. 셋째, 미국의 실업보험 재원은 기업에 대한 급여세 부과를 통해 조달된다. 반면 캐나다의 고용보험 재원은 근로자와 고용주가 공동으로 부담한다. 넷째, 미국의 실업보험제도는 경험요율(experience rating) 제도라는 독특한 재원조달 방식을 택하고 있다. 경험요율제도란 개별 기업의 보험요율이 과거 해고에 의해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 결정되는 것을 말한다. 반면 캐나다의 고용보험제도는 이런 방식을 택하고 있지 않다. 오히려 캐나다 정부는 실업률이 높은 지역에 동일한 보험요율에 비해 보다 많은 혜택을 제공하는 정책 등의 역경험요율(reverse experience rating) 효과를 초래하는 정책들을 실행하여 왔다.

미국의 실업보험제도는 주로 주정부 차원에서 운영되기 때문에 주정부는 적정 적립금 규모를 판단하기 위한 지표 개발과 함께 적립금의 적정 수준을 유지하는 데 정책적 노력을 기울여 왔다. 반면에 캐나다의 고용보험기금은 1972년 이후 정부의 일반회계와 통합되어 운용되기 때문에 캐나다 정부는 적립금의 적정 규모보다는 안정적인 보험요율의 운용에 보다 많은 관심을 기울여 왔다. 이런 측면에서 캐나다 정부는 고용보험요율의 설정에 관한 다양한 방식을 시도하였다.

따라서 우리는 미국의 경험에서 적정 적립금 규모를 유지하기 위한 정책적 노력과 적정 적립금 규모를 파악하기 위한 지표를 살펴보고, 캐나다의 경험에서는 고용보험 요율의 설정에 관한 다양한 정책적 노력과 방식을 살펴보기로 한다. 그리고 이에 바탕하여 우리나라의 적정 적립금 수준을 판단하기 위한 지표를 개발하고 이에 바탕하여 적정 요율을 제시하기로 한다.

## 제2절 미국의 실업보험 재정전략과 경험

미국의 각 주가 주로 실시하고 있는 실업보험 재정전략은 적립금 축적(advance funding 또는 forward funding)과 탄력적 재정(flexible

financing) 전략이다. 여기서는 이 두 가지 재정전략을 설명하고 그 과정에서 적정 적립금에 관한 지표들을 살펴보기로 한다.

### 1. 적립금 축적 재정전략

적립금 축적은 불황이 발생하기 전에 적립금을 충분히 축적하여 불황기의 급여지출에 대비하고, 줄어든 적립금 수준을 경기회복기에 다시 회복시키는 재정전략이다. 이 재정전략은 실업보험제도가 경기 자동안정화 장치로서 작동함을 의미한다. 즉, 불황기에는 보험료 수입보다 급여지출이 늘고, 호황기에는 급여지출보다 보험료 수입이 늘어, 경기를 안정화시키는 역할을 수행하게 된다.

불황에 대비한 적립금의 적정 규모는 ① 불황 직전의 적립금의 절대 규모, ② 경제의 규모, ③ 불황으로 인한 급여지출의 정도(즉, 불황의 지속기간과 강도), ④ 적립금이 줄어들 경우 보험요율(또는 실업보험 급여) 반응하는 속도와 규모 등의 네 가지 요인들에 의존한다 (Vroman, 1998 : 10~11).

준비율배수(Reserve Ratio Multiple)는 미국 노동성이 개발한 개념으로서 이 네 가지 요인들 중에서 처음 세 가지를 고려한 적정 적립금에 관한 지표이다.<sup>2)</sup> 준비율배수(RRM)의 분모는 역사상 가장 급여지출이 높았던 해의 임금총액 대비 급여지출총액의 비율이다. 미국의 경험을 보면 이 비율이 가장 낮았던 때가 1.04%(1964년의 사우스다코타)였고 가장 높았던 때가 4.37%(1975년 로드아일랜드)이었다. 미국 전체 평균은 1975년도에 경험한 2.22%이다. 준비율배수의 분자는 당해 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율이다.<sup>3)</sup> 따라서 준비율배수는 이 두 비율의 비율이며, 분자는 적립금 규모와 경제 규모에 대한 정보를 포함하며, 반면에 분모는 위험의 정도를 측정한다.

$$\text{준비율배수 (RRM)} = \frac{\text{연말 누적적립금/당해 연도의 임금총액}}{\text{지출총액/가장 지출률이 높았던 해의 임금총액}}$$

2) 준비율배수는 High Cost Multiple이라고도 부른다.

3) 준비율배수의 분자는 문헌에서 일반적으로 준비율(reserve ratio)이라고 부른다.

적립금의 적정성을 판단하기 위해 특정 준비율배수가 공식적으로 사용된 적은 없다. 다만, 과거 미국의 각 주는 1.5의 준비율배수가 바람직하다고 보고, 적립금을 축적하여 그 규모가 최소한 1.5 수준의 준비율배수를 유지하도록 노력하였다. 예를 들어, 지출비용이 가장 많았던 해의 임금총액 대비 지출 비율이 2%라고 가정하자. 그리고 현재의 임금총액이 100조원이라고 하자. 만일 당해 연도의 불황이 지출비용이 가장 많았던 해의 불황만큼 심각하다면 2조원에 달하는 지출이 발생하리라고 예상된다. 따라서 1.5배의 준비율배수를 유지한다는 것은 심각한 불황에 대비하여 3조원의 적립금이 필요하다는 것을 의미한다.

1959년에 전국고용안정기관협의회(ICESA)는 각 주가 적어도 1.5의 준비율배수를 유지하는 것이 바람직하다고 최초로 권고하였는데, 그 배경은 다음과 같다(Vroman, 1990 : 44~45). 전국고용안정기관협의회는 1949년, 1954년, 그리고 1958년도 불황기의 실업급여 지출비용에 관한 자료를 분석하였는데, 약 12개월 기간 동안에 적립금의 고갈이 가장 심하였다는 사실과 함께 불황과 관련된 총지출은 가장 지출이 많았던 12개월 동안에 발생한 비용의 약 1.5배 정도였다는 사실을 발견하였다. 따라서 주정부가 불황이 시작되기 전에 1.5배의 준비율배수를 유지하고 있다고, 다음 경기회복기까지 적립금이 고갈되지 않고 또한 보험료를 인상하지 않고도 견딜 수 있는 충분한 적립금을 가지고 있다고 볼 수 있다. 물론 1.5배의 준비율배수는 미국 실업보험의 과거 지출 경험에 의거하여 도출된 수치이다. 따라서 1.5배의 준비율배수라는 기준을 모든 국가에 그리고 특정 상황을 고려하지 않고 그대로 적용할 수는 없다는 점에 유의할 필요가 있다.

<표 3-1>은 미국이 지난 30년간 경험했던 4차례의 불황이 시작되기 직전과 1996년도 말의 실업보험 적립금의 준비율배수를 보여준다(Vroman, 1998). 이 표를 살펴보면 1969년 말 현재 단지 1개 주만이 준비율배수가 1보다 낮았고 35개 주는 준비율배수가 1.5보다 높았음을 알 수 있다. 1979년 말에는 10개 주가 음(-)의 준비율배수를 경험하였고 12개 주의 준비율배수는 0.5보다 낮아졌다. 반면에 준비율배수가 1.5 이상이 되는 주는 2개 주에 불과하여 1969년 말에 비해 적립금의 적정성

이 하락하였다.

한편 1980년대 중반 이후 미국의 경기가 회복되어 실업보험 적립금의 규모가 다시 증가하게 된다. 1984~89년간의 적립금 축적은 준비율 배수가 1979년 말의 0.41에서 1989년 말 현재 0.87 수준으로 상승하는데 기여하였다. 그러나 7년 후인 1996년 말 현재 전체적인 준비율배수는 다시 0.64로 하락하게 된다.

<표 3-1> 미국 실업보험 적립금의 준비율배수(RRM)

	준비율배수(RRM) 구간						전국평균
	음수	0.0~0.49	0.5~0.99	1.0~1.49	1.5~1.99	2.0 이상	
1969	0	0	1	16	15	20	1.68
1973	1	4	14	12	12	9	1.04
1979	10	12	17	11	2	0	0.41
1989	0	9	22	17	4	0	0.87
1996	0	16	24	9	2	1	0.64

자료 : Vroman(1998 : 20) <표 1-1>에서 재구성.

준비율배수는 적정 적립금 규모를 측정하는 유용한 지표이다. 미국의 경험에 의하면 불황 직전의 준비율배수의 수준과 불황기간 동안의 연방정부 대부금 차입 확률과는 강한 상관관계가 존재한다.

그러나 준비율배수는 적립금의 적정 규모를 측정하는 지표로서 몇 가지 단점을 가지고 있다. 첫째, 준비율배수의 분모는 역사상 가장 급여지출이 많았던 해가 아주 먼 과거일 경우 위험의 정도를 측정하기에는 적합하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 준비율배수는 정적인 개념이기 때문에 적립금이 줄어드는 과정에서 보험료(와 급여)의 동적인 반응을 충분히 고려하지 않는다. 다음과 같은 가상의 예를 살펴보자.

앞에서와 같이 지출비용이 가장 많았던 해의 임금총액 대비 지출 비율이 2%라고 가정하자. 또한 현재의 임금총액이 100조원이며, 적립금 규모는 1.5배의 준비율배수를 충족하여 3조원의 적립금이 축적되어 있

다고 하자. 그리고 현재 보험료 수입과 지출의 흐름은 임금총액의 1%라고 가정하자. 이자 수입은 무시하기로 한다.

이제 만일 심각한 불황이 시작되어 지출이 임금총액의 2% 수준으로 증가하게 되면, 연간 지출의 흐름은 1조원에서 2조원으로 증가하게 된다. 그런데 2조원이라는 지출이 3년간 지속되며, 그 기간 동안 적립금 규모가 줄어들더라도 보험료를 인상하지 않는다고 가정하자. 이 3년간의 불황기에 지출비용은 총 6조원으로 지출이 가장 많았던 해의 비용(2조원)의 3배에 달한다. 그러나 적립금은 불황이 시작된 지(1.5년 후에 0이 되는 것이 아니라) 3년이 지난 시점에서 0이 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 불황이 시작된 지 2년이나 3년이 된 시점에서 보험료를 인상하거나 급여지출을 줄이는 정책을 사용한다면 3년이 지난 시점에 적립금이 완전히 고갈되지 않는다는 것을 의미한다. 결론적으로 이 가상적인 예가 전달하고자 하는 요점은 다음과 같다 : 적립금은 불황기에 발생하는 총지출비용을 보상할 정도로 축적될 필요가 없으며, 지출 흐름의 증분(increment)을 보상하기에 족할 정도면 충분하다. 이 예에서 1.5배의 준비율배수를 충족하는 3조원이라는 초기의 적립금 규모는 불황 전의 지출비용보다 증가한 1조원의 지출 증분을 3년 동안 보상할 정도로 충분한 수준이다.

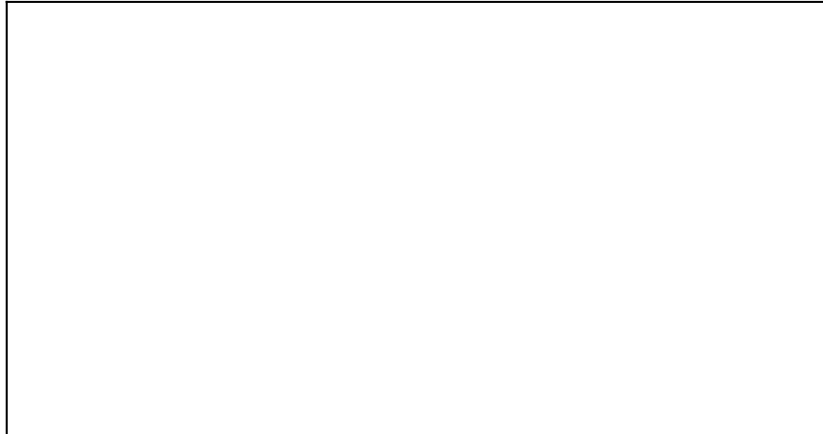
이런 측면에서 미국의 실업보험 재정분야 전문가들은 1.5배의 준비율배수가 너무 보수적인 수준이라고 판단한다. 즉 적립금이 고갈될 경우 보험료의 인상 등과 같은 즉각적인 반응을 통해 1.5배의 준비율배수보다 낮은 수준에서도 지불불능 위험에 대처할 수가 있다고 본다.

실업보상자문위원회(ACUC)는 과거 20년간 가장 급여지출이 많았던 3개년의 평균을 분모로 하는 새로운 지표를 개발하여 이 배수가 1.0이 되도록 적립금을 축적할 것을 권고한다. 이 지표는 평균 준비율배수(AHCM : Average High Cost Multiple)라고 하며, 최근 미국 노동성은 이 배수를 적정 적립금 규모를 측정하는 공식적인 지표로 활용하고 있다.

[그림 3-1]은 임금총액 대비 적립금 비율과 평균 준비율배수의 추이를 보여준다. 음영으로 표시된 부분은 불황 기간을 나타낸다. 1960년

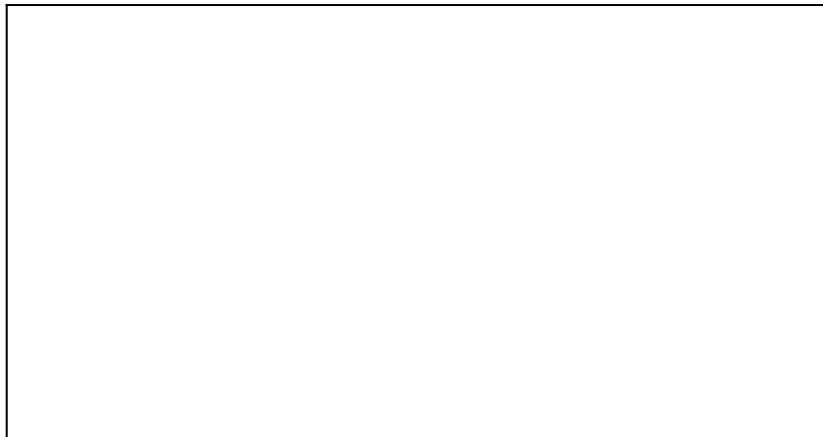
이후 평균 준비율배수는 2.0을 넘지 않았고 1990년 이후부터는 이 배수가 1.0보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 1999년 말 현재 미국 전체의 평균 준비율배수는 0.93이다. 참고로 [그림 3-2]는 1999년 말 현재 미국 각 주의 평균 준비율배수의 분포를 보여준다.

[그림 3-1] 임금총액 대비 적립금 비율과 평균 준비율배수 추이



자료: <http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/content/chartbook/images/chtbz.gif>

[그림 3-2] 미국 각 주의 평균 준비율배수 : 1999



자료: <http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/content/chartbook/images/chtbz.gif>

## 2. 탄력적 재정

탄력적 재정은 불황기에 적립금이 줄게 되면 자동적으로 보험료 수입을 증가시키거나 급여지출을 감소시키는 법적·제도적 장치를 마련하는 전략을 의미한다. 따라서 탄력적 재정전략을 실행할 경우 앞에서 언급한 적립금 축적에 비해 경기변동 기간 동안 적립금 규모를 보다 안정적으로 유지할 수 있다.<sup>4)</sup>

탄력적 재정전략에는 두 가지 수단이 있다. 첫째, 개별 사업주에 대한 경험요율제도를 통해 급여지출 비용이 증가하면 평균적인 보험요율이 자동적으로 증가하여 급여지출의 증가에 대해 보험요율이 자동적으로 반응하게 된다.<sup>5)</sup> 둘째, 각 주는 2개 이상의 세율 구조 또는 건전재정세(solvency tax)의 수단을 통해 적립금 규모가 감소하게 되면 모든 사업주에게 보다 높은 요율을 자동적으로 적용시키는 촉발 장치(triggering mechanism)를 가지고 있다. 일부 주에서는 적립금 규모가 일정 수준 이하로 하락하면 보험요율의 조정뿐만 아니라 급여 자체도 조정하는 재정전략을 실행하고 있다.

탄력적 재정전략을 실행하면 적립금 축적 재정전략에 비해 높은 수준의 적립금을 축적할 필요가 없고, 경기변동 기간 동안 평균적으로 낮은 수준의 적립금을 유지할 수 있다. 최근 미국의 주정부는 불필요하게 높은 적립금 수준의 부정적인 측면을 점점 인식하게 되었다(Miller et al., 1997 : 413~415). 즉 적립금 보유의 기회비용이 단순히 이자 수입 이상이라는 점을 인식하고 과거에 비해 보다 낮은 수준의 적립금 규모를 유지하려고 노력한다. 한편 높은 적립금 규모는 급여를 관대하게 지

4) 미국의 NBER(National Bureau of Economic Research)이 실시한 연구에 의하면 제2차 세계대전 이후 미국은 9번의 경기순환을 경험하였는데, 그 주기는 평균 5.1년이었다. 9번의 경기순환 중 확장 기간은 평균 4.2년, 수축 기간은 겨우 평균 11개월이었다(HRDC, 2000)

5) 미국 실업보험의 경험요율제도에 관한 구체적인 논의는 김원식(1998), 박영범(1992), 유길상·홍성호(1999), 윤정열(1997), Blaustein et al.(1993), Brechling and Laurence(1995), Eberts and O'Leary(2001), Haber and Murray(1966), Nakamura and Diewert(2000) 등의 문헌을 참조. 우리 나라의 실업급여사업 경험요율 도입 타당성 검토는 어수봉(1999) 참조.

급하자는 주장이나 적립금을 다른 용도로 전용하자는 압력을 증가시킨다. 적립금 규모가 필요 이상으로 높다고 인식되면 적립금이 이런 용도로 사용되는 것은 정치적으로 용이하다. 아울러 1982년 4월부터 연방정부 대부금에 대한 이자 부과로 인해 미국의 주정부는 탄력적 재정전략을 강화하게 된다. 그러나 탄력적 재정전략을 실행하는 과정에서 발생하는 문제점들을 지적하면 다음과 같다.

우선 탄력적 재정전략은 불황기에 보험료를 증가시키고 급여를 감소시키기 때문에 이미 실업의 고통을 겪고 있는 급여 수급자와 사업주에게 부정적인 영향을 미치게 된다. 실제로 탄력적 재정전략이 실행되면 급여 수급자는 급여가 절실하게 필요로 하는 시기에 급여의 감소를 경험하게 되고, 사업주는 불황에서 충분히 벗어나기도 전에 보험료의 인상을 경험하게 된다.

또한 탄력적 재정전략이 당초 의도대로 엄격하게 실행될 수 있는가 하는 문제를 지적할 수 있다. 탄력적인 보험료 조정장치가 법적으로 마련되어 있다고 하더라도 막상 심각한 불황이 닥치면 적립금의 고갈에 대비하여 보험료를 인상하는 것은 정치적으로 용이하지 않다. 실제로 텍사스와 루이지애나 주는 1982년과 1983년 불황기에 보험료 인상의 영향을 감소시키기 위해 건전재정세 법령을 개정했던 경험이 있다 (Vroman, 1990 : 39). 이 예는 적립금 고갈에 대응하여 보험료를 탄력적으로 조정하는 법적·제도적 장치가 정치적인 고려에 의해 작동되지 않을 수 있다는 점을 보여준다. 이 경우 충분한 규모의 적립금이 축적되어 있지 않다면 기금의 고갈에 직면하게 될 것이다.

결론적으로, 미국의 탄력적 재정전략은 실업보험의 경기조정 기능을 약화시키는 효과가 가장 큰 문제점으로 지적된다. 적립금 규모가 상당히 높았던 1950년대에는 보험요율의 경기조정 기능을 더욱 강화하자는 논의가 주된 것이었지만, 1970년대 이후 적립금의 규모가 줄어들면서 보험요율의 자동적인 조정을 통해 급여지출비용을 조속히 회복하자는 탄력적 재정전략이 증가하는 추세이다.<sup>6)</sup> 그러나 최근의 연구 결과를 살펴보면 탄력적 재정전략의 효과는 적립금의 고갈을 막을 수 있을 정

6) 미국 실업보험의 재정 경험에 관한 자세한 내용은 금재호(1997) 참조.



도로 크지 않으며, 소득보전과 경기안정화라는 실업보험의 두가지 목적을 약화시킨다는 측면에서 적립금 축적 재정전략에 비해 열등한 것으로 판단된다(Miller et al., 1997; Vroman, 1990, 1998).

### 제3절 캐나다의 고용보험 재정전략과 경험

#### 1. 고용보험 요율 구조와 재정 경험

1940년 캐나다는 고용보험법을 제정함으로써 1941년부터 고용보험제도가 시행되었다. 1940년의 고용보험법에는 근로자의 소득계층을 8개로 나누고, 근로자와 사업주에게 서로 다른 보험요율을 적용하였다.

<표 3-2> 1940년 고용보험법의 초기 요율 구조

주당 소득계층 (달러)	주당 사업주 부담금(센트)	주당 근로자 부담금(센트)	소득계층별 중간소득(달러)	중간소득 대비 근로자 부담비율
일당 90센트 미만	18	9	-	-
5.4~7.49	21	12	6.45	1.86
7.5~9.59	25	15	8.55	1.75
9.6~11.99	25	18	10.80	1.67
12~14.99	25	21	13.50	1.56
15~19.99	27	24	17.50	1.37
20~25.99	27	30	23.00	1.30
26~38.50	27	36	32.30	1.11

주 : 일당 90센트 미만(또는 16세 미만)의 경우 사업주가 근로자의 보험료까지 함께 부담함.

자료 : Kesselman(1983 : 34) <표 4.1>에서 재구성.

<표 3-2>는 최상위 2계층의 근로자 보험요율이 사업주 보험요율보다 높은 요율 구조를 보여준다. 나머지 6계층에서는 사업주 보험요율이 근로자 보험요율보다 높으며, 가장 소득이 낮은 계층에서는 사업주가

근로자의 보험료까지 함께 부담한다. 따라서 사업주가 부담하는 보험료의 범위는 근로자 1인당 주당 21~27센트 정도였다. 각 소득계층의 중간소득 대비 근로자 부담비율(%)을 살펴보면 소득계층이 높을수록 그 부담비율이 낮아져 상당히 역진적인 구조를 보이고 있다.

이러한 요율 구조는 사업주와 근로자의 보험요율이 다르더라도 경제 전체적으로는 사업주와 근로자의 보험료 부담을 같게 하려는 의도로 설계된 것이다. 그러나 당초 예상보다 고소득 계층에 속하는 근로자의 비중이 높았기 때문에 전체 근로자의 보험료 부담액이 전체 사업주의 보험료 부담액을 초과하게 된다. 예를 들어, 1947/48 재정 연도에는 고용보험 적용대상자의 74.1%가 최상위 소득 계층에 속하였고, 총보험료 부담액에서 근로자의 몫이 55.4%를 차지하였다. 근로자와 사업주의 총 부담액의 균형을 유지하기 위해 몇 번의 수정을 거쳐 1950년도의 개정에서는 모든 소득 계층에서 사업주와 근로자의 보험료 부담이 동일하게 되었다. 이런 요율 구조는 1971년 고용보험법까지 지속되었다.

<표 3-3>은 1971년의 고용보험법이 시행되기 직전인 1971년 6월 당시의 고용보험 요율 구조를 나타낸다. <표 3-3>을 살펴보면 요율 구조가 제도 도입 초기의 역진적인 구조에서 최상위 소득 계층을 제외한다면 어느 정도 누진적인 구조로 바뀌었음을 알 수 있다. 또한 이 표에 나타나 있지는 않지만 급여 구조와 대체율도 상당히 누진적인 구조로 변경되었다. 1941년부터 1971년까지 캐나다의 고용보험법은 일련의 수정을 거쳤고, 결국 캐나다의 고용보험 요율과 급여 구조에 소득보전의 성격이 강화되었다.

캐나다 정부는 고용보험제도의 도입 초기에 어느 정도 적립금이 축적될 것으로 예상하였다. 그런데 실제로 지속적인 호황으로 인하여 예상보다 빠른 속도로 적립금이 축적되었다(Kesselman, 1983 : 43~45). <표 3-4>가 보여주듯이 1941년 이후 13년간 당기 재정이 지속적인 흑자를 경험하여 1956년 말에는 적립금 규모가 9.3억 달러에 달하게 된다. 그러나 1957년 이후 급여의 확대와 어려운 경제상황으로 인해 지속적인 적자수지를 경험하면서 1963년 4월에 처음으로 누적적립금이 적자 상태로 돌아섰고 결국 재무부로부터 일시적 대부를 받아야 했다.

&lt;표 3-3&gt; 고용보험 요율 구조 : 1971년 6월 현재

주당 소득계층 (달러)	주당 사업주 부담금(달러)	주당 근로자 부담금(달러)	소득계층별 중간소득(달러)	중간소득 대비 근로자 부담비율
20달러 미만	0.10	0.10	-	-
20~29.99	0.20	0.20	25	0.80
30~39.99	0.35	0.35	35	1.00
40~49.99	0.50	0.50	45	1.11
50~59.99	0.65	0.65	55	1.18
60~69.99	0.80	0.80	65	1.23
70~79.99	0.95	0.95	75	1.27
80~89.99	1.10	1.10	85	1.29
90~99.99	1.25	1.25	95	1.32
100달러 이상	1.40	1.40	125	1.12

주 : 100달러 이상 소득 계층의 중간소득은 100달러와 당시 최대 과세소득인 7,800달러의 1주일치 소득(150달러)의 중간으로 계산함.

자료 : Kesselman(1983 : 39) <표 4.4>에서 재구성.

고용보험 도입 초기에 보험료 조정은 비정기적으로 이루어졌고, 통상 급여가 확대되는 정책에 맞추어 조정되었다. 당시 적립금의 규모가 상당히였기 때문에 불황기에도 보험요율의 조정이 필요하지 않았다. 초기의 적립금 축적으로 지출 대비 적립금 비율은 상당히 높은 수준이었고, 1957 회계연도 이전까지는 3배를 넘는 수준이었다. 그러나 그 이후 이 비율은 1배 이하로 하락하게 된다. 한편 오랜 기간 동안 적립금이 축적되어 이자 수입이 보험재정에서 차지하는 비중이 증가하였다. 당초 이자 수입은 보험료 수입의 2% 정도를 차지할 것으로 예상되었지만 실제로는 그 이상이었다. 특히 1947년부터 1958년 동안에는 보험료 수입 대비 이자 수입 비율이 10% 이상의 높은 수준을 유지하였다(표 3-4 참조).

1971년의 고용보험법은 요율 구조에 근본적인 변화를 가져왔다. 소득 계층에 따라 보험료 부담을 달리하는 종전의 방식은 소득수준에 상관 없이 과세소득의 일정 비율로 부과하는 방식으로 변경되었다. 그리고 사업주와 근로자가 동일한 보험료를 부담하는 원칙에서 벗어나 사업주

<표 3-4> 캐나다 고용보험의 운영상황 : 1941~71

(단위 : 백만 달러, %)

회계 연도	이자 수입	이자 수입/ 보험료수입	수지차	적립금	적립금/지출
1941~42	0.3	0.6	44.0	44.0	-
1942~43	1.8	2.7	70.0	114.0	159.2
1943~44	4.0	5.4	76.3	190.3	110.5
1944~45	6.2	8.3	77.7	268.0	54.0
1945~46	6.1	8.4	49.2	317.2	9.9
1946~47	7.5	9.2	55.6	372.8	8.6
1947~48	9.6	12.0	74.9	447.7	12.8
1948~49	12.1	12.0	81.8	529.5	10.6
1949~50	14.4	12.1	53.1	582.6	6.8
1950~51	15.6	10.4	81.9	664.6	7.4
1951~52	19.0	10.4	113.6	778.2	8.6
1952~53	23.0	12.5	73.4	851.6	6.3
1953~54	26.1	13.8	29.7	881.3	4.7
1954~55	26.4	14.0	-40.6	840.7	3.3
1955~56	25.0	12.4	13.5	854.2	4.0
1956~57	26.0	11.6	24.2	878.4	3.8
1957~58	23.8	10.3	-134.2	744.2	1.9
1958~59	11.6	5.2	-244.4	499.8	1.0
1959~60	6.9	2.5	-133.9	365.9	0.9
1960~61	2.3	0.7	-181.2	184.7	0.4
1961~62	3.2	1.0	-118.1	66.6	0.2
1962~63	2.4	0.7	-56.9	9.7	*
1963~64	0.8	0.2	-8.8	0.9	*
1964~65	1.6	0.4	39.6	40.5	0.1
1965~66	4.7	1.2	101.0	141.5	0.5
1966~67	10.9	2.6	116.7	258.2	0.8
1967~68	15.9	3.8	44.4	302.7	0.8
1968~69	18.9	3.6	79.7	382.4	0.8
1969~70	27.6	4.7	75.8	458.2	0.8
1970~71	29.2	4.9	-134.5	323.6	0.4

주 : \* 0.05 미만임.

자료 : Kesselman(1983 : 44) <표 4-6>.

가 부담하는 보험료 수준은 근로자가 부담하는 보험료의 1.4배로 규정하였다. 보험료 설정방식도 변경되어 고용보험위원회가 매년 하반기에 다음 연도의 보험요율을 특정한 방식에 의거하여 결정하게 된다. 고용보험위원회는 특정한 공식에 따라 법정 보험요율(statutory premium rate)을 계산하는데, 고용보험기금의 적자 또는 흑자가 예상되면 이를 줄이기 위해 법정 보험요율을 조정할 수 있다. 법정 보험요율을 조정하는 경우에는 재무부 장관의 승인이 필요하다. 위원회가 고용보험기금의 수지 불균형을 조정하는 속도에는 어느 정도 재량권을 갖고 있었지만, 당시의 보험요율 설정 제도는 기금의 흑자나 적자가 상당 기간 누적되는 것을 피하도록 설계되어 있었다. 따라서 미래의 급여지출 수요에 대비하여 상당한 수준의 적립금을 축적하였던 종전의 정책과는 상당한 차이가 있다.

캐나다의 고용보험기금은 1972년 이후 정부의 일반회계와 통합되었다. 1972년 이후부터 2000년까지의 고용보험 재정추이가 <표 3-5>에 나타나 있다. 캐나다의 실업률은 1993년 11.4%를 기록한 후 지속적으로 하락하여 2000년 현재 6.8% 수준이다. 지출액도 1992년 이후 계속 하락하여 2000년 현재 고용보험기금은 연간 지출액의 2.64배에 달하는 336억 달러의 잉여를 나타내고 있다. 이러한 잉여금은 고용보험기금이 일반회계와 통합되어 있기 때문에 정부의 재정적자를 보전하는 데 사용되고 있다.

1972년 이후 고용보험 요율의 추이는 <표 3-6>에 정리되어 있다. 캐나다가 1940년대에 고용보험제도를 도입한 이후 프로그램 비용은 민간 부문과 정부가 일정한 공식에 의해 분담하였다. 그러나 1990년 이후부터는 고용보험제도의 사업 및 운영에 필요한 모든 재원은 근로자와 고용주가 납부하는 보험료로 충당하고 있다.<sup>7)</sup>

캐나다 정부는 1996년의 고용보험 개혁 이후 기금의 재정상태, 실업률, 정부정책 등의 각종 요인들을 종합적으로 감안하여 보험요율을 매년 결정하는 방식으로 전환하였다(금재호, 1996; 유길상·홍성호, 1999).

7) 캐나다에서는 고용보험이 부과되는 소득의 최고 한도가 설정되어 있어, 현재 연간 39,000달러 이상의 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다.

<표 3-5> 캐나다 고용보험의 운영상황 : 1972~2000

(단위 : 백만 달러, %)

	수입	지출	수지차	적립금	적립금/지출	실업률
1972	1,603	1,990	-388	-152	-0.08	6.2
1973	1,810	2,144	-350	-502	-0.23	5.5
1974	2,389	2,278	85	-418	-0.18	5.3
1975	3,656	3,321	321	-97	-0.03	6.9
1976	3,829	3,537	301	204	0.06	7.0
1977	4,335	4,136	210	414	0.10	8.0
1978	5,088	4,783	327	741	0.15	8.3
1979	4,101	4,217	-91	650	0.15	7.5
1980	4,155	4,823	-656	-6	-0.00	7.5
1981	5,707	5,396	337	331	0.06	7.6
1982	6,568	9,208	-2,728	-2,397	-0.26	11.0
1983	9,827	10,876	-1,457	-3,854	-0.35	11.9
1984	10,517	10,756	-692	-4,546	-0.42	11.3
1985	11,642	11,018	101	-4,445	-0.40	10.7
1986	12,430	11,315	653	-3,792	-0.34	9.6
1987	12,978	11,279	1,424	-2,368	-0.20	8.8
1988	14,509	11,680	2,724	356	0.03	7.8
1989	13,117	12,420	758	1,113	0.09	7.5
1990	15,282	14,578	926	2,161	0.15	8.1
1991	14,760	18,961	-4,205	-2,045	-0.11	10.3
1992	17,885	20,261	-2,631	-4,676	-0.23	11.2
1993	18,469	19,273	-1,208	-5,884	-0.31	11.4
1994	19,327	16,734	2,283	-3,601	-0.22	10.4
1995	19,180	14,831	4,267	666	0.04	9.4
1996	19,091	14,169	4,999	5,665	0.40	9.6
1997	19,379	13,363	6,295	11,960	0.90	9.1
1998	19,623	13,012	7,291	19,251	1.48	8.3
1999	18,648	13,013	6,611	25,862	1.99	7.6
2000	18,868	12,736	7,725	33,586	2.64	6.8

주 : 2000년 자료는 예측치임.

자료 : HRDC(2000), 부록.

보험요율은 1994년의 7.37%를 정점으로 지속적으로 하락하였다. 2000년 현재 보험요율은 기준소득의 5.76%로 우리 나라에 비해 매우 높은 편이다. 근로자가 기준소득의 2.40%를 부담하고 고용주는 근로자가 납부하는 보험료의 1.4배에 해당하는 3.36%를 보험료로 납부하고 있다. 보험요율이 이렇게 높은 이유는 7%에 가까운 높은 실업률과 55%에 달하는 대체율, 폭 넓은 적용범위, 그리고 실업급여의 신청이 상대적으로 용이하기 때문이다.

<표 3-6>에서 수지균형 보험요율(break-even premium rate)은 당기의 수지차를 맞출 수 있는 보험요율 수준을 의미한다. 따라서 수지균형 보험요율은 당해 연도의 임금총액 대비 지출 비율(%)과 같다.

한편 안정적 보험요율(stable premium rate)은 경기변동 과정에서 발생하는 프로그램 비용을 맞추기 위해 필요한 평균 요율을 의미한다.<sup>8)</sup> 즉, 경기변동 과정에서 평균 실업률을 구하고, 평균 실업률에 대응하는 평균 지출을 계산할 수 있다면 그 평균 지출을 충당하기 위해 필요한 평균 요율을 구할 수 있다. 즉, 안정적 보험요율은 경기변동 과정에 따라 재정균형을 맞출 수 있는 평균 요율 수준이다. 예를 들어, <표 3-6>에서 5.09%의 안정적 보험요율은 1972~81년 동안의 수지균형 보험요율의 평균값을 의미한다.

이론적으로 경기변동의 호황기에 적립금이 축적되면서 실업률이 경기변동의 주기 동안의 평균 실업률 수준을 지나 상승하는 바로 그 시점에서 적립금의 규모가 최대가 된다. 그리고 실업률이 평균 실업률 수준보다 높은 경기변동의 불황기에 적립금의 소진이 발생한다. 따라서 안정적 보험요율을 적용하면 경기변동의 호황기에는 적립금이 축적되고 불황기에는 소진된다(그림 3-3 참조).

8) 캐나다 통계청의 1996년 연구에 의하면 캐나다에는 1947~92년 동안 13번의 경기순환이 있었으며, 평균 주기는 3.5년이었다(HRDC, 2000).

<표 3-6> 캐나다 고용보험의 보험요율 추이 : 1972~2000

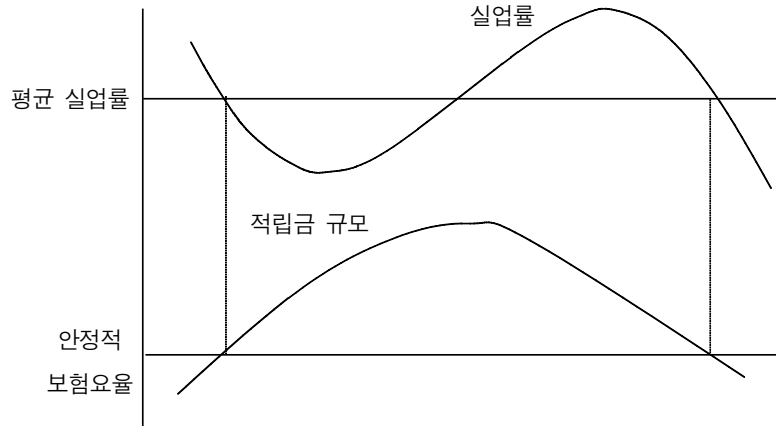
(단위 : %)

	실업률	근로자 보험요율	사업주 보험요율	수지균형 보험요율(A)	안정적 보험요율(B)	B - A
1972	6.2	0.90	1.26	4.81	5.09	0.28
1973	5.5	1.00	1.40	4.66	5.09	0.43
1974	5.3	1.40	1.96	4.37	5.09	0.72
1975	6.9	1.40	1.96	5.64	5.09	-0.54
1976	7.0	1.65	2.31	5.41	5.09	-0.32
1977	8.0	1.50	2.10	5.68	5.09	-0.58
1978	8.3	1.50	2.10	5.95	5.09	-0.85
1979	7.5	1.35	1.89	4.75	5.09	0.34
1980	7.5	1.35	1.89	4.87	5.09	0.22
1981	7.6	1.80	2.52	4.79	5.09	0.31
1982	11.0	1.65	2.31	7.55	7.01	-0.55
1983	11.9	2.30	3.22	8.32	7.01	-1.31
1984	11.3	2.30	3.22	7.45	7.01	-0.44
1985	10.7	2.35	3.29	6.99	7.01	0.02
1986	9.6	2.35	3.29	6.62	7.01	0.39
1987	8.8	2.35	3.29	6.06	7.01	0.94
1988	7.8	2.35	3.29	5.76	7.01	1.25
1989	7.5	1.95	2.73	5.60	7.01	1.40
1990	8.1	2.25	3.15	6.18	7.01	0.83
1991	10.3	2.25/2.80	3.15/3.92	7.77	7.01	-0.77
1992	11.2	3.00	4.20	8.14	7.01	-1.14
1993	11.4	3.00	4.20	7.63	7.01	-0.62
1994	10.4	3.07	4.298	6.42	5.00	-1.42
1995	9.4	3.00	4.20	5.53	5.00	-0.52
1996	9.6	2.95	4.13	5.40	5.00	-0.40
1997	9.1	2.90	4.06	4.86	5.00	0.14
1998	8.3	2.70	3.78	4.49	5.00	0.52
1999	7.6	2.55	3.57	4.30	5.00	0.70
2000	6.8	2.40	3.36	4.01	5.00	0.99

주 : 2000년 자료는 예측치임.  
자료 : HRDC(2000), 부록.



[그림 3-3] 경기변동과 안정적 보험요율



## 2. 고용보험 개혁과 근로자 경험요율제도 도입

캐나다의 고용보험제도는 미국의 실업보험제도와 비슷한 시기에 도입되었고 1970년대 초반까지는 두 제도가 유사한 특성을 보였다. 그러나 1970년대 초반 이후 캐나다 고용보험의 지출은 미국에 비해 급격히 팽창하게 된다. 이는 1970년대 초반의 일련의 고용보험법 개정에서 기인한다. 이 개정으로 인해 실업급여 수급이 더욱 용이해져 상승적으로 실업급여를 수급하는 근로자들이 증가하게 된다. 예를 들면, 캐나다에서는 해당 지역의 실업률이 높을수록 실업급여 수급을 위한 보험가입 기간이 짧아지는 반면 최장 수급기간은 증가한다. 따라서 실업률이 높은 지역에 사는 근로자가 실업률이 낮은 지역에 사는 근로자에 비해 수급요건을 충족하기 위한 필요한 보험가입 기간은 더 짧지만 실업급여를 받을 수 있는 기간은 더 증가하게 된다.

해당 지역의 실업률에 따른 수급요건과 연장급여는 캐나다의 고용보험제도에 일종의 역경험요율(reverse experience rating) 효과를 초래하였다(Nakamura, Wong and Diewert, 2000). 즉 보험 사고가 발생할 위험이 높은 피보험자에게 동일한 보험요율에 대해 더 많은 보호를 제공하는 것이다. 이런 제도상의 변화는 경제주체들에게 이를 이용하고자

하는 경제적 유인을 제공하게 된다.

캐나다의 인력개발부는 1994년 캐나다의 사회보장제도 개선을 위한 보고서를 발표하였다. 이 보고서에는 고용보험 개혁의 내용과 개혁이 필요한 5가지 이유들을 담고 있다(Nakamura, Wong and Diewert, 2000; Wong, 2001). 우선 실업급여의 상승적인 수급이 증가하는 추세에 대한 강한 우려가 제기되었다. 실제로 1993년의 경우 피보험자의 40%가 지난 5년간에 적어도 세 번 이상 실업급여를 신청하였고 이 숫자는 증가하는 추세였다. 그리고 이런 수급자수는 1980년과 1990년대 초반 사이에 거의 두 배로 증가하였다. 또한 실업급여 신청과 지출은 불경기에 증가하였다가 호경기에는 불경기 이전의 수준으로 회복되지 않고 지속적으로 증가하는 경향을 보이게 된다.

둘째, 프로그램 비용과 보험요율의 증가는 단기적으로는 고용 창출을 저해한다는 점이다. 고용보험 보험료는 일종의 급여세 payroll tax)이며 현재 전체 연방·주 급여세의 42%를 차지하고 있다. 캐나다의 고용보험 보험료는 연방 조세 수입에서 개인소득세 다음으로 큰 비중을 차지한다. 경험적인 연구에 의하면 급여세의 인상은 단기적으로 고용 창출을 저해한다고 알려져 있다.

셋째, 고용보험제도 자체가 사업주와 근로자에 의해 점차 남용되는 경향이 있다는 점이다. 일부 사업주와 근로자는 실업급여를 받기 쉽도록 근로시간을 조절하는 편법을 사용하고, 또한 실업급여를 보험 위험과는 상관없이 보완적인 소득보전의 수단으로 생각하는 보험문화가 형성되고 있다는 우려가 제기되었다. 이러한 경향은 고용보험제도에 대한 정치적 지지를 감소시키는 역할을 하게 된다.

넷째, 당시의 고용보험제도는 고용형태에 대해 의도하지 않은 왜곡효과를 가지고 있다는 점이다. 1994년 당시에는 1주일에 15시간 이상 근로하여야 고용보험의 적용대상이 된다. 따라서 사업주는 주당 15시간 미만 일하는 근로자에 대해서 보험료를 부담하지 않아도 된다. 당시 주당 15시간 미만의 파트타임 근로와 고용보험 적용대상이 되지 않는 비정형 고용형태가 증가하는 추세를 보이고 있었다. 물론 직접적인 증거가 있는 것은 아니지만 이런 추세의 이면에는 파트타임 근로가 고용보

험 적용대상이 되지 않는다는 사실이 작용하고 있다고 보았다.

다섯째, 고용보험제도의 안정화 기능이 약해지고 있다는 우려가 제기되었다. 고용보험제도가 거시경제적 안정화 장치로서 효과적으로 작동하기 위해서는 고용보험 적용대상자의 범위가 광범위해야 한다. 그러나 고용보험의 적용제외가 되는 파트타임 근로와 비정형 고용형태의 증가는 고용보험의 적용대상을 축소시키며 따라서 고용보험의 자동 안정화 역할을 약화시키게 된다.

캐나다의 1996년 고용보험 개혁은 이런 문제점들을 해결하려는 동기에서 비롯되었다. 당초 1994~95년의 고용보험제도 개혁을 위한 사회보장 태스크포스는 실업의 위험이 낮은 피보험자와 실업의 재발로 인해 빈번하게 실업급여를 수급하는 피보험자를 분리하는 이원적인 고용보험제도의 도입을 제안하였다. 그러나 이 새로운 제안에 대해 노사는 강력히 반발하였고, 하원 심사위원회는 이 제안을 기각하였다(Wong, 2001).

결국 캐나다 정부는 실업급여에 대한 의존도를 낮추는 반면 적용대상자의 범위를 확대하고 저소득 가계에 대한 지원을 확충하는 방식으로 고용보험 개혁의 방향을 잡았다. 1996년 캐나다의 고용보험 개혁은 실직자에게 소득의 일부를 지원하는 실업급여에 대한 개혁과 적극적인 고용촉진을 목적으로 하는 재취업촉진사업을 통합하는 새로운 사회보험제도를 창출하였다. 여기에서는 실업급여 부문의 개혁, 특히 우리의 관심을 끄는 세 가지 제도상의 혁신들을 구체적으로 살펴보기로 한다.<sup>9)</sup>

첫 번째 혁신은 수급자격을 결정하는 기간의 단위가 종전의 주(weeks)에서 시간(hours)으로 변경된 것이다. 종전에는 동일 사업장에서 주당 15시간 미만을 근무하고 주당 소득이 일정액 미만인 경우에는 고용보험 적용대상에서 제외되었다. 그러나 1997년 1월부터는 근무시간과 소득액에 상관없이 1시간이라도 일한 경력이 있으면 고용보험 적용대상이 될 수 있도록 하여 적용대상자의 범위가 대폭 확충되었다.

구체적으로, 종전에는 실업급여의 수급대상이 되기 위하여 해당 지역

9) 다음의 논의는 금재호(1996), 유길상·홍성호(1999), Nakamura and Diewert(2000), Nakamura, Wong and Diewert(2000), Wong(2001) 등을 주로 참조하였다.

의 실업률에 따라 적어도 주당 15시간을 근무한 직장에서 12주에서 20주의 보험가입이 필요하였다. 반면에 새로운 고용보험제도에서는 해당 지역의 실업률에 따라 420시간(실업률이 13%를 초과하는 지역)에서 700시간(실업률이 6% 이하인 지역)까지의 보험가입으로 변경된다.<sup>10)</sup> 캐나다 근로자의 주당 근로시간이 평균 35시간이라고 본다면, 420시간에서 700시간은 주 평균 35시간을 근로할 경우 12주에서 20주의 기간과 동일하다. 따라서 모든 직장에서 주당 35시간 이상 근무한 근로자는 전과 동일하게 실업급여의 수급대상이 되며, 어떤 직장에서 주당 15시간 미만을 근무하였더라도 새로운 제도하에서는 모든 직장에서의 근로시간의 합계에 따라 실업급여의 수급 여부가 결정되기 때문에 더 빠른 기일 내에 실업급여 등 각종 급여의 수급이 가능해진다.

이러한 변화는 고용보험 적용대상자의 범위를 대폭 확대하였고, 고용보험제도의 거시경제적 안정화 효과를 강화시키는 효과를 가져왔다.<sup>11)</sup> 또한 근로한 시간 합계에 따라 수급대상 여부와 급여기간이 결정되므로 근로자간의 형평성이 제고되었다. 예를 들어 ‘갑’이라는 근로자는 12주 동안 주당 15시간을 근무(총 180시간)하고, ‘을’이라는 근로자는 11주 동안 주당 50시간을 근무(총 550시간)한 후 해고되었다고 가정하자. 종전에는 전자가 실업급여의 수급대상이 되며 근로시간이 훨씬 긴 후자는 수급대상이 되지 않는다. 그러나 새로운 제도하에서는 오히려 후자가 수급대상이 된다.

두 번째와 세 번째 혁신은 캐나다의 고용보험에 소위 근로자 경험요율(worker side experience rating) 제도를 도입하게 된다. 미국은 실업급여에 소요되는 재원을 사업주로부터만 징수하고 있으며, 실업을 많이 야기한 사업주에게 더 많은 실업보험세를 부과하는 경험요율이라는 독특한 제도를 적용하고 있다. 캐나다는 이러한 경험요율 제도를 도입하지 않았다.<sup>12)</sup> 캐나다에서는 노사 모두가 보험료를 부담하기 때문에 사

10) 지역의 실업률에 따라 달리 요구되는 최소 근로시간은 유길상·홍성호(1999 : 91)의 <표 4-12> 참조.

11) 근로자는 기준소득의 한도 내에서 모든 근로시간에 대해 보험료를 납부해야 한다. 그러나 그 해 소득이 2,000달러 미만인 근로자는 보험료를 나중에 환불받게 된다.

12) 물론 캐나다에서도 경험요율제도의 도입에 관한 많은 논의가 있었다(김원식, 1998

업주에게 경험요율을 적용하는 것은 실행 가능하지 않으며, 실업의 고통을 겪고 있는 근로자를 대상으로 보험료를 인상한다는 것도 바람직하지 않다고 보았다. 게다가 캐나다는 미국보다 계절산업에 종사하는 근로자가 더 많다. 따라서 실업의 위험이 큰 계절산업의 사업주에게 경험요율을 적용하여 보험료를 인상하게 되면 많은 사업주가 파산을 하게 될 것이라는 우려가 제기되었다. 그러나 상승적인 실업급여의 수급은 우려할 정도로 증가하는 추세를 보였고 이러한 상승적인 실업급여 수급은 고용보험제도에 대한 공공의 지지를 감소시켰다. 특히 일부 근로자가 프로그램 비용을 부담하는 근로자보다 고소득자임에도 불구하고 매년 반복적으로 실업급여를 수급하는 것은 불공평한 것으로 여겨졌다.

지역의 실업률에 따라 수급대상 여부를 결정하는 기간과 최장 수급 기간을 달리하는 조항과 연장급여 조항은 새로운 고용보험제도에도 포함되어 있다. 그러나 캐나다 정부는 두 가지 종류의 근로자 경험요율제도를 새롭게 도입하여 제도상의 균형을 이루려고 하였다.

첫째, 근로자 경험요율제도는 인텐시티 룰(intensity rule)이라고 부른다. 종전에는 과거의 실업급여 수급 여부가 수급액에 영향을 미치지 않았다. 그러나 1997년 1월부터 인텐시티 룰이 적용되면서 1996년 7월 이후 20주 이상 실업급여를 지급받고 향후 5년 이내에 다시 실업급여를 신청할 경우 5년 동안 실업급여를 받은 주의 수에 따라 대체율(replacement rate)이 삭감된다. 이러한 삭감은 20주마다 1%씩 이루어져 최대 5%까지 삭감이 가능하다.<sup>13)</sup> 따라서 대체율이 55%에서 50%까지 감소하게 된다(표 3-7 참조).

인텐시티 룰이 도입된 이유는 과거에 반복적으로 실업급여를 수급한 근로자는 앞으로도 실업급여를 신청할 위험이 더 크기 때문이다. 인텐시티 룰은 반복적으로 장기간 실업급여를 수급하는 근로자에게 수급액을 줄이는 불이익을 부과함으로써 근로자와 사업주 간의 공모 가능성을

; Kesselman, 1983).

13) 출산수당, 육아수당, 상병수당 등 실업급여 외의 다른 급여를 받은 주는 계산에 포함되지 않는다. 그리고 저소득자의 경우에는 인텐시티 룰이 면제된다.

<표 3-7> 인텐시티(intensity) 률

(단위 : %)

지난 5년 동안 정규 급여를 받은 주	고용보험 급여율
0~20주	55
21~40주	54
41~60주	53
61~80주	52
81~100주	51
100주 이상	50

자료 : 유길상·홍성호(1999 : 95) <표 4-14>.

을 줄이는 효과가 기대된다. 인텐시티 률은 보험료를 인상하는 것이 아니라 실업급여를 지급할 경우 대체율을 삭감하는 방식의 경험요율제도이다. 이 새로운 형태의 경험요율제도는 근로자가 실직하여 다시 실업급여를 신청하는 상황이 발생하지 않는 한 비용을 지불하지 않아도 된다는 장점이 있다. 또한 사업주에게 경험요율을 적용할 경우에 발생하는 복잡한 문제들을 피할 수 있다.

둘째는 기존의 고용보험 환불(clawback) 조항에 새롭게 경험요율을 적용한 것이다. 캐나다에서는 실업급여가 정규 소득과 같이 과세대상에 포함되며, 급여 환불은 종전에도 존재했던 조항이다. 이전의 제도하에서는 근로자가 실업급여를 지급하고 실업급여액을 포함한 당해 연도의 과세소득이 최대 과세소득(실업보험이 부과되는 소득의 최고 한도)의 1.5배 이상이 되면, ① 과세 연도의 실업급여 지급총액과 ② 최대과세소득의 1.5배를 초과하는 소득액 중에서 작은 액수에 대해 일률적으로 30%의 급여 환불을 해야 한다. 그러나 이 규정은 실업급여를 고의적으로 빈번하게 지급하는 일부 고소득 근로자들에게 별다른 영향을 미치지 못했다.

새 제도하에서 지난 5년 동안 실업급여를 받은 주의 수가 20주 이하인 근로자는 거의 전과 동일한 급여 환불 규정의 적용을 받게 된다. 단지 환불액을 계산하기 위한 배수가 이전의 1.5배에서 1.25배로 낮아진 것이 주요한 변화이다. 그러나 실업급여를 받은 주의 수가 20주를 초과하고

&lt;표 3-8&gt; 급여 환불(clawback) 률

(단위 : %)

지난 5년 동안 정규 급여를 받은 주	환불률
21~40주	50
41~60주	60
61~80주	70
81~100주	80
101~120주	90
120주 이상	100

자료 : Nakamura and Diewert(2000 : 17), &lt;표 1&gt;.

과세소득이 최대 과세소득의 1배가 넘는 근로자에게는 보다 엄격한 급여 환불 규정이 적용된다. 즉, 환불률이 5년 동안 실업급여를 받은 주의 수가 증가함에 따라 급격하게 높아지도록 설계되어, 120주 이상 실업급여를 받은 근로자는 실업급여 수급액 전액을 환불해야만 한다(표 3-8> 참조).

인텐시티 룰과 급여 환불에 경험요율을 적용한 규정은 새 제도의 주요한 특징으로 일종의 근로자 경험요율제도를 도입한 것이다. 캐나다의 고용보험제도는 인텐시티 룰이라는 약한 경험요율과 급여 환불이라는 보다 엄격한 경험요율제도를 보완적으로 도입하였다. 특히 인텐시티 룰은 캐나다가 최초로 도입한 제도이며, 보험료를 인상하는 방식보다는 이론적으로 우월한 방식으로 평가된다.<sup>14)</sup>

그러나 이 제도가 도입된 이후 의도한 대로 효과가 나타나지 않았다. 실제로 1996년의 고용보험 개혁 이후 반복한 수급자가 전체 수급자에서 차지하는 비중은 약 40% 수준으로 안정적이었다. 그리고 계절산업에 종사하는 많은 근로자들에게 가혹한 제도라는 비판도 제기되었다. 당초 캐나다 정부가 의도했던 것은 고소득자의 빈번한 실업급여 수급을 방지하자는 것이었지, 주기적인 실업의 위험에 처한 근로자의 실업

14) 인텐시티 룰과는 차이가 있지만, 실업급여를 수급하는 기간이 길어짐에 따라 급여 수준을 단계적으로 감소시키는 국가들이 최근 증가하는 추세이다(유길상·홍성호, 1999 : 11~12).

급여 수급 자체에 벌칙을 가하자는 의도는 아니었다. 결국 캐나다 정부는 인텐시티 룰을 2000년 10월 1일자로 폐지하게 된다.<sup>15)</sup> 따라서 캐나다의 모든 피보험자들은 종전과 같이 적어도 이직전 소득의 55%에 해당하는 실업급여를 받게 된다.

## 제4절 보험요율 설정의 목표와 적정 적립금 지표

### 1. 보험요율 설정의 목표

보험요율 설정의 가능한 목표는 다음과 같다(Kesselman, 1983 : 131). 첫째, 기금의 재정적 건전성이다. 보험요율 수준은 경기변동 과정에서 기금의 누적적인 적자가 발생하지 않을 정도로 충분해야 한다. 둘째, 보험요율의 경기조정 기능이다. 고용보험 재정은 실업급여와 비교하면 경기 안정화에 기여하는 바가 상대적으로 작지만, 적어도 보험료의 설정이 고용보험의 거시경제적 안정화 효과를 약화시키지는 말아야 한다. 셋째, 보험요율의 안정성이다. 보험요율은 매년의 변화를 최소화하는 방식으로 조정되어야 한다. 보험요율의 급격한 변동은 사업주는 물론 근로자에게도 바람직하지 않다.<sup>16)</sup>

캐나다의 인력개발부(HRDC, 2000)는 1996년의 고용보험법 제3장 제 66조에 명시적으로 경기변동 과정에서 보험요율의 충분성(sufficiency)과 안정성(stability)이라는 두 가지 목표를 설정하고 있다.<sup>17)</sup> 보험요율의 충분성이란 보험요율 수준이 경기변동 과정에서 기금의 누적적인 적자가 발생하지 않을 정도로 충분해야 한다는 점을 의미한다. 보험요율의 안정성이란 상대적 안정성을 의미하며, 경기변동 과정에서 보험

15) <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/news/insur/01-05.shtml>

16) 추가적으로 Kesselman(1983)은 민간부문(사업주와 근로자)과 정부 간의 프로그램 비용의 적절한 분담을 든다.

17) [http://www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/loi-law/ei\\_act\\_part3.shtml#Annual%20premium](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/loi-law/ei_act_part3.shtml#Annual%20premium)



요율이 급격하게 변화하지 않아야 한다는 점을 의미하는 것으로 경기 변동의 주기 동안에, 특히 불황기에 보험요율의 급격한 인상을 피하자는 목적을 갖는다. 캐나다가 1983년과 1991~92년의 불황기에 경험했던 급격한 보험요율의 인상은 경기회복에 부정적인 영향을 미쳤다는 연구 결과도 있다.

보험요율의 충분성은 기금을 관리하는 우리 나라의 입장에서는 논란의 여지가 없는 목표이다. 그러나 경기변동 과정에서 안정적인 보험요율을 지속적으로 유지한다는 목표는 어떤 보험요율 조정방식을 택할 것인가와 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 충분한 논의가 필요하다.

현재 우리 나라의 고용보험법은 보험요율 설정의 목표를 제시하지 않고 있다. 단지 고용보험법 제57조는 보험수지의 추이와 경제상황 등을 고려하여 30/1,000의 범위 내에서 대통령령에 의해 고용보험 각 사업의 보험요율을 정하도록 규정하고 있다.

고용보험법에 보험요율 설정의 목표를 명시적으로 제시하는 캐나다의 사례는 시사하는 바가 크다고 보며, 향후 요율 조정의 준칙 마련을 위해서도 보험요율 설정의 목표에 대한 합의가 먼저 이루어져야 한다.

## 2. 보험요율의 조정방식

보험요율의 조정방식으로 다음의 세 가지 방식을 고려할 수 있다.

첫째, 보험요율이 경제환경의 지속적인 변화나 지출과 관련된 제도변화에 따라 비정기적으로 조정되는 방식(제1안)이다. 이 방식은 캐나다에서 고용보험이 도입된 1941년부터 1972년 이전까지 사용했었던 방식이다. 우리 나라의 고용보험제도도 현재 이 방식을 택하고 있다.

둘째, 요율 조정의 준칙에 의거하여 자동적으로 보험요율을 조정하는 방식(제2안)이다. 이 방식은 캐나다가 1972년 이후부터 1996년 이전까지 사용했던 방식이다. 미국의 각 주도 세율 구조를 결정하는 데에 이 방식을 사용하고 있다. 미국의 거의 모든 주정부는 2개 이상의 세율 구조를 가지고 있는데, 기금이 감소(증가)하면 높은(낮은) 세율 구조가 자동적으로 적용되는 제도적 장치를 가지고 있다.

셋째, 보험요율을 정기적으로 조정하되 기금의 재정상태, 실업률, 고용보험정책 등의 각종 요인들을 종합적으로 감안하여 매년 결정하는 방식(제3안)이다. 이는 캐나다가 1996년의 고용보험 개혁 이후 실시하고 있는 방식이다.

보험요율이 비정기적으로 조정되는 방식은 고용보험법령에 요율이 규정되어 있고 법령 개정에 의해 요율이 변경될 수 있다. 최근 이 방식은 노동시장 상황에 따라 필요한 요율 조정을 지연시킬 수 있다는 비판과 함께, 새로운 요율 조정의 준칙을 마련하자는 주장이 제기되고 있다(유길상, 2000; 허재준, 2000b). 따라서 현행 요율 조정 방식의 대안으로 제2안과 제3안의 특성을 미국과 캐나다의 경험을 바탕으로 차례로 살펴보기로 한다.

캐나다가 1972년 이후부터 1996년 이전까지 사용했던 방식은 다음과 같다(HRDC, 1997). 당시 캐나다의 고용보험법에 의하면 고용보험위원회가 매년 하반기에 다음 연도의 보험요율을 결정하게 된다. 이때 소위 법정 보험요율(statutory premium rate)이라는 기준 요율을 결정하는 공식이 규정되어 있다. 법정 보험요율은 지난 3년간의 평균 지출을 평균 기준임금 총액으로 나눈 값이다.

구체적인 예로 1983년의 법정 보험요율은 1982년 가을에 결정되었는데, 1979~81년 지출의 평균값을 구하고 이를 1979~81년 기준임금 총액의 평균값으로 나누면 된다. 이렇게 구한 요율을 총 법정 보험요율이라고 부른다. 캐나다의 사업주는 근로자가 납부하는 보험료의 1.4배에 해당하는 보험료를 납부하고 있다. 따라서 총 법정 보험요율을 2.4로 나누면 근로자가 부담하는 법정 보험요율이 정해진다. 그리고 근로자가 부담하는 법정 보험요율에 1.4를 곱하면 사업주가 부담하는 법정 보험요율이 정해진다.

이 법정 보험요율의 적용으로 고용보험 계정이 흑자(적자)를 시현할 것으로 예상되면 실제 요율은 이 법정 보험요율보다 낮아야(높아야) 한다. 즉 이 경우 법정 보험요율이 법정 최고치(최저치)가 되는 것이다. 이 제약하에 고용보험위원회가 실제로 선택하는 보험요율은 법정 보험요율에서 벗어날 수 있다. 실제로 1982년에 결정된 1983년도의 법정 보

험요율은 3.87%이지만 이 법정 보험요율을 적용할 경우 1983년 말의 고용보험 계정이 적자를 시현할 것으로 예상되었으므로 실제 보험요율은 3.87%보다 훨씬 높은 5.52%로 정해졌다(Kesselman, 1983 : 132~136). 캐나다의 경험을 살펴보면 실제로 거의 매년 실제 보험요율과 법정 보험요율이 일치하지 않았다.

이 방식은 1980년까지는 작동을 하였다. 왜냐하면 실업률 변동으로 인한 프로그램 비용 변동의 대부분을 연방정부가 흡수했었기 때문이다. 그러나 1981년의 법개정으로 민간부문의 비용분담 비율이 증가하였고, 1990년 이후부터는 모든 프로그램 비용을 민간부문에서 부담하게 되었다. 따라서 1981년 이후 이 방식을 적용할 경우 경기변동 과정에서 요율이 급격하게 변동하거나 요율 조정의 시점이 적절하게 이루어지지 않는 문제점이 심각하게 대두되었다. 특히 1983년의 요율 설정은 이 방식의 문제점을 잘 보여준다. 캐나다 정부는 이 방식이 고용보험의 경기조정 기능을 약화시키는 효과가 있다는 문제점을 인식하고 1997년부터 새로운 보험요율 조정방식(제3안)으로 전환하게 된다.

미국의 주정부는 실업보험 기금의 장기적 건전성을 위해 적립금의 규모가 감소(증가)하면 요율 구조가 자동적으로 인상(인하)되는 제도적 장치를 마련하였다(Brechling and Laurence, 1995 : 24~25). 물론 적립금 규모의 변화에 대해 경험요율 스케줄이 반응하는 방식은 주마다 차이가 있다. 예를 들어, 루이지애나 주에서는 적립금이 감소하게 되면 세율의 등비례적인 인상을 초래한다. 따라서 높은 실업보험 세율을 적용받는 사업주는 낮은 실업보험 세율을 적용받는 사업주에 비해 세금을 보다 많이 부담하게 된다. 반면 미시시피 주에서는 모든 실업보험 세율에 일정한 수치를 더하기 때문에 세금 부담을 모든 사업주에게 동일하게 부담시킨다. 한편 미네소타 주에서는 단지 최저 세율만을 인상하기 때문에 해고 경험이 가장 적은 사업주에게만 세금 부담을 증가시킨다. 이렇게 추가적인 세금 부담을 분배하는 방식은 주마다 다르지만 한 가지 분명한 것은 적립금 규모가 일정 수준 이하로 하락하면 보험료 수입이 증가하도록 세율 스케줄이 자동적으로 인상된다는 점이다.

일본에서는 고용보험 요율을 법률 개정예 의하지 않고 노동성이 중

양직업안정심의회의 의견 수렴을 통해 일정한 범위 내에서 탄력적으로 변경할 수 있도록 하고 있다(금재호, 1997; 유길상·성재민, 2000). 이 때 보험요율은 적립금 규모에 따라 변동하도록 되어 있는데, 이는 노동보험징수법에 근거하고 있다. 동 법에서는 매 회계연도 말을 기준으로 당해 연도의 재정수지가 반영된 실업급여 적립금 규모가 당해 회계연도 보험료 수입액의 2배를 초과하거나 또는 당해 보험료 수입액보다 낮아졌을 경우에 중앙직업안정심의회의 심의를 거쳐 임금총액 기준으로 1.25~1.65%의 범위 내에서 보험요율을 조정한다. 고용안정자금의 경우에는 고용안정자금이 보험료 수입액의 1.5배를 초과하는 경우 보험요율을 0.05% 인하하도록 하고 있다.<sup>18)</sup>

최근 일본은 고용보험법을 개정하여 2001년 4월 1일부터 실업급여의 보험요율과 보험요율의 탄력적 운영조항을 변경하였다. 실업급여의 보험요율은 1993년 이후 0.8%인데 2001년 4월 1일부터 1.2%로 인상되었다. 그리고 만약 실업률이 5.5%에 달해 적립금 규모가 축소되어 당해 연도의 보험료 수입액보다 적어질 것으로 추산되면 원래 1.1~1.3% 사이에서 보험요율을 변경할 수 있었던 것을 1.2~1.4%의 범위 내에서 변경시키도록 변동 수준을 높이는 방향으로 개정하였다(성재민·김정우, 2001 : 88~89). 이처럼 보험요율의 변경을 법률 개정에 의하지 않고 노동성이 중앙직업안정심의회의 의견을 들어 할 수 있도록 한 것은 예상하지 못한 대량실업이 발생하여 고용보험 재정이 위기에 처하게 되었을 때 상당한 시일이 요하는 법률 개정은 보험재정 수지를 더욱 위태롭게 할 수 있으므로 요율 변경 원칙이 법으로 설정되어 있는 이상 소폭의 개정은 행정부에 위임하는 것이 효율적인 운영방식이기 때문이다(유길상, 1992 : 220).

제2안은 비교적 짧은 기간에 누적적립금의 흑자나 적자 규모를 줄이는 효과가 있다. 정해진 공식에 의해 보험요율이 변동하도록 되어 있기

18) 일본의 고용보험제도는 실업급여, 고용안정사업, 능력개발사업, 고용복지사업으로 구성되어 있으며, 실업급여를 제외한 나머지를 3사업으로 통칭한다. 일본의 경우 적립금은 실업급여에 한정된 적립금이며, 3사업에 관련된 적립금은 고용안정자금이라고 부른다(금재호, 1997).

때문에 보험요율이 지나치게 높거나 낮은 수준에서 지속되는 현상을 방지할 수 있다. 이 점은 제1안에 비해 우월하다. 또한 이 방식은 적용하기가 쉽고 향후 실업률이나 지출비용에 관한 예측이 필요하지 않다. 그리고 이해당사자가 정치적으로 개입할 여지도 적다. 그러나 이 방식을 적용하는 데서 발생할 수 있는 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 경기변동 과정에서 보험요율이 안정적이지 않다. 경기가 안정적인 시기에는 보험요율이 안정적으로 변하겠지만, 경기변동의 폭이 클 경우 보험요율이 매년 상당한 수준에서 변동하게 된다.<sup>19)</sup> 따라서 보험요율의 안정성이 하나의 목표로 설정되어 있다면 적당하지 않은 방식이다.

둘째, 이 방식을 적용할 경우 불황기에 요율이 인상되고 호황기에 요율이 인하되어 보험요율의 경기조정 기능을 약화시키는 효과가 있다. 주로 과거의 프로그램 비용에 따라 요율이 자동적으로 결정되기 때문에 불황이 심각한 시기에 오히려 요율을 인상해야 하는 경우가 발생하게 된다.

다음으로 제3안에 대해 구체적으로 살펴보자. 제3안은 과거의 지출(혹은 실업률) 경험에 의해 요율이 결정되는 제2안과는 달리 현재까지 입수 가능한 정보와 함께 미래의 지출(혹은 실업률)을 합리적으로 예측하여 요율 결정에 반영하는 방식이다.

이 방식에서는 안정적 보험요율(stable premium rate)이라는 개념이 중요하다. 앞서도 언급하였듯이 안정적 보험요율은 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하기 위해 필요한 평균 요율을 의미한다.

안정적 보험요율을 구하기 위해서는 정확한 재정추계가 필요하다. 캐나다의 인력개발부가 이용하는 재정추계 모형에서 가장 중요한 것은

19) 이런 점을 고려하여 Kesselman(1983)은 기존의 3년 이동평균 방식 대신에 5년 이동평균 방식을 제안한다. 5년 이동평균 방식을 사용할 경우 3년 이동평균 방식에 비해 경기변동 과정에서 요율의 변동폭이 적어 요율이 보다 안정적으로 움직이게 된다. 어느 정도의 요율 변동이 용인될 수 있는가에 관한 이론적인 근거는 없지만, Kesselman(1983 : 138)은 15% 이내의 연간 변화율은 사업주에게 미치는 영향을 극소화하고 고용보험의 경기조정 기능을 유지하게 한다고 주장한다.

실업률에 관한 예측이다. 이 모형에서는 낙관적인 실업률, 비관적인 실업률, 그리고 낙관적인 실업률과 비관적인 실업률의 평균 실업률 등의 세 가지 실업률 시나리오를 가정하여 다양한 상황에서의 보험료 수입과 지출에 관한 예측을 제공한다(HRDC, 2000). 여기서 제공되는 정보를 바탕으로 고용보험위원회는 안정적 보험요율을 매년 결정한다. 장기 재정추계는 매년 실시되며, 추가적인 변동요인이 발생시키는 영향을 반영할 경우 안정적 보험요율의 변동이 발생할 수 있다.

제3안은 제2안에 비해 상대적으로 번거로운 요율조정 방식이다. 그러나 고용보험제도의 경험이 축적됨에 따라 보다 단순한 모형으로 수입과 지출에 관한 정확한 예측이 가능하게 된다면 이 방식이 쉽게 적용될 수 있다고 본다. 이 방식은 경기변동 주기 동안에 요율의 안정성을 유지하고 경기 안정화를 도모한다는 보험요율의 목표와 일치하는 방식이다.

### 3. 준비율배수와 적정 적립금 지표

적정 적립금 규모를 판단하는 지표로 미국 노동성이 개발한 준비율배수(혹은 적립률배수)를 활용하기 위해 그 의미를 좀더 면밀히 살펴보기로 하자. 준비율배수(Reserve Ratio Multiple, High Cost Multiple)는 다음과 같이 정의된다. 준비율배수를 평가하는 시기를  $t$ 기, 지출률이 가장 높았던 시점을  $t_0$ 기라고 하면 준비율배수는 다음과 같다.

$$RRM^i(t) = \frac{A^i(t)/WAG^i(t)}{E^i(t_0)/WAG^i(t_0)} \quad (11)$$

$RRM^i(t)$  = 사업  $i$ 의  $t$ 기 준비율배수

$A^i(t)$  = 사업  $i$ 의  $t$ 기 누적적립금

$WAG^i(t)$  = 사업  $i$ 의  $t$ 기 사업장 임금총액

$E^i(t_0)$  = 사업  $i$ 의  $t_0$ 기 지출

$WAG^i(t_0)$  = 사업  $i$ 의  $t_0$ 기 사업장 임금총액

$i$  = ES(고용안정사업), JT(직업능력개발사업), UI(실업급여사업)

준비율배수의 분모는 급여지출이 가장 높았던 해의 사업장 임금총액 대비 급여지출총액의 비율로서 위험도를 측정한다. 이를 위험도지수  $x^i$ 라고 정의하자.

$$x^i = \frac{E^i(t_0)}{WAG^i(t_0)}$$

우리 나라 고용보험의 경우 동 비율이 가장 높았던 해는 1999년으로서 고용안정사업 0.20%, 직업능력개발사업 0.52%, 실업급여 1.03%, 전체 고용보험기금 1.66%이었다. 1999년보다 사업장 임금총액 대비 지출이 더 증가하리라고 예상되지 않는 한 위험도지수는 고정되어 있다고 보아도 무방하다.

준비율배수의 분자는 평가 연도의 사업장 임금총액 대비 연말 누적 적립금의 비율로서 경제규모에 비추어 본 현재의 적립금 수준을 나타낸다. 이를 적립금지수  $\nu^i(t)$ 라고 정의하자.

$$\nu^i(t) = \frac{A^i(t)}{WAG^i(t)}$$

적립금이 사업장 임금총액 증가율에 비례해서 증가하면 적립금지수도 일정할 것임을 알 수 있다. 역으로 적립금지수를 일정하게 유지하기 위해서는 적립금이 사업장 임금총액 증가율에 비례해서 증가하도록 요율을 조정하면 된다.

준비율배수는 단위 위험도지수당 적립금지수를 나타낸 지표로서 다음과 같이 표현된다.

$$RRM^i(t) = \frac{\nu^i(t)}{x^i}$$

단기적으로 위험도지수는 고정되어 있다. 적립금이 사업장 임금총액 증가율에 비례해서 증가하면 적립금지수도 일정하게 되고 그에 따라 준비율배수도 일정한 값을 유지한다. 일반적으로는 위험도지수가 일정한 값을 갖는 반면 적립금지수는 시간이 흐름에 따라 변화하고 그에 따라 준비율배수도 적립금지수의 변화에 연동되어 변화할 것이다. 준비율배수를 일정하게 유지하려면 적립금이 사업장 임금총액 증가율에 비례해서 증가하도록 요율을 조정하면 된다. 이러한 조건을 충족하는 보험요율을 불변적립금지수 보험요율이라고 정의하기로 하자.

미국 노동성이 개발한 준비율배수는 적정 적립금 규모를 판단하는 유용한 지표라고 판단된다. 그러나 어떤 수준의 배수를 유지해야 하는가에 대한 선택적 혹은 이론적 기준은 없다. 다만 미국 노동성은 경험적 사실에 비추어 초기에 1.5배의 배수를 최소 한도의 적정 적립금 규모로 간주하였고, 최근에는 1.0배의 배수를 유지할 것을 각 주에게 권고하고 있다. 또한 최근에는 준비율배수 대신에 평균 준비율배수를 공식적인 지표로 활용하고 있는데 같은 1.0배의 배수를 유지하더라도 준비율배수보다는 평균 준비율배수를 사용할 경우 적립금의 절대적 규모가 더 적게 된다. 이는 불필요하게 높은 적립금 규모에 대한 부정적인 인식과 함께 탄력적 재정전략의 확산으로 전보다 낮은 수준의 적립금 규모를 유지하는 것이 가능해졌기 때문이라고 판단된다.



## 제 4 장

### 한국의 고용보험 재정과 요율체계 합리화

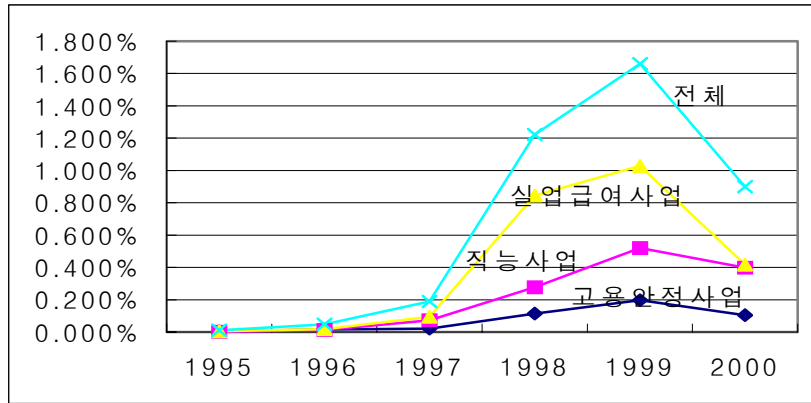
#### 제1절 한국의 적정 준비율배수

[그림 4-1]은 지난 6년간에 대해 사업장 임금총액 대비 지출의 비율(수지균형 보험요율)을 살펴보고 있다. 그 비율이 가장 높았던 해는 1999년임을 알 수 있다. 기본적으로 적정 준비율배수의 선택은 향후 예상되는 불황의 정도(기간과 강도)에 따라 달라져야 한다. 아울러 준비율배수는 분모의 급여지출 총액을 어느 해로 선택하는가에 따라 다양한 지표가 가능하다. 물론 한국의 고용보험의 역사가 짧기 때문에 당분간은 평균 준비율배수보다는 단순한 형태의 준비율배수를 이용하는 것이 적절하다고 판단된다.

미국의 적정 준비율배수가 1.0이라면 한국의 적정 준비율배수는 어느 수준이어야 할까? 적정 준비율배수를 판단하기 위해서는 한국의 고용보험제도의 발전 단계와 제도 도입 초기에 존재하는 지출의 톱니효과(ratchet effect)를 고려해야 한다. 또한 한국의 고용보험제도와 미국의 실업보험제도와의 차이점을 인식하는 것이 필요하다.

[그림 4-1] 사업장 임금총액 대비 지출(수지균형 보험요율) 추이

(단위: %)



주 : 고용안정사업과 직업능력개발사업 사업장 임금총액은 고용안정사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.2%, 1999년부터 0.3%)로, 실업급여사업 사업장 임금총액은 실업급여사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.6%, 1999년부터 1.0%)로 나눈 값으로서 엄밀히 말하면 정수율×사업장 임금총액임.

자료 : 노동부 기금 결산자료.

### 1. 경기변동의 특성과 적정 준비율배수

한국의 적정 준비율배수 수준을 판단하기 위해서는 우선 한국의 고용보험 지출의 변동성이 경기변동 과정에서 미국과 어떻게 다른지를 판단해 볼 필요가 있다. 여기서는 한국과 미국의 경기변동 특성 차이에 의해 한국의 적정 준비율배수는 미국에 비해 어느 정도 수정되어야 하는지에 관해 추론해 보기로 하자.

1970년대 이래 한국에서는 1998년까지 6번의 경기순환이 있었으며 약 4년에 한 번씩 경기변동이 반복되었다. 6번의 경기순환 중 확장기간은 평균 34개월이었고, 수축기간은 평균 19개월이었다. 경기동행지수로 살펴본 최근의 경기순환의 저점은 1998년 8월이었고 정점은 2000년 8월이었다.

NBER(National Bureau of Economic Research)의 연구에 의하면 제 2차 세계대전 이후 미국은 9번의 경기순환을 경험하였는데, 그 주기는

평균 5.1년이었다. 9번의 경기순환 중 확장기간은 평균 50개월이었고, 수축기간은 겨우 평균 11개월이었다(HRDC, 2000).

미국의 위험도지수는 지출이 현저히 증가한 11개월간의 지출과 그렇지 않은 1개월 동안의 지출로부터 도출되고, 한국의 위험도지수는 지출이 현저히 증가한 19개월의 지출 중 12개월의 지출로부터 도출되므로 경기 수축기간의 차이를 고려하면 경기변동상의 지출 진폭이 미국과 한국에서 유사할 경우 한국의 위험도지수는 미국보다 클 것으로 예상된다. 그러나 그렇다고 해서 이것이 한국과 미국이 동일한 준비율배수를 유지할 경우 한국의 준비율배수가 과도한 적립금을 보유하게 하는 경향이 있다고(그래서 한국의 적정 준비율배수는 미국보다 낮아야 한다고) 해석되어서는 안 된다. 한국의 경기 수축기간이 길므로 미국보다 많은 적립금을 가지고 있어야 하고 따라서 준비율배수가 높아야 하기 때문이다.

경기변동상의 지출 진폭이 한국에서 상대적으로 클 경우 한국의 위험도지수는 미국보다 클 것이다. 하지만 한국의 경기 수축기간이 길어 한국의 필요 적립금 규모도 미국보다 더 클 것이다.

한국의 고용보험 지출의 경기변동상의 진폭이 미국보다 작을 경우 한국의 위험도지수는 미국보다 작을 것이다. 경기변동상의 지출 진폭이 미국보다 한국이 작으므로 필요 적립금 규모가 미국보다 작을 가능성이 있지만 한국의 경기 수축기간이 길어 한국의 필요 적립금 규모가 미국보다 더 커야 할 수도 있다.

이러한 제반 추론은 한국의 임금총액 대비 고용보험 지출의 변동 특성을 독자적으로 고찰하여 준비율배수를 결정해야 할 필요성을 제기해 줄 뿐 미국의 준비율배수를 준거점으로 할 때 한국의 준비율배수의 적정 수준이 조정되어야 할 크기에 대해 시사하는 바를 명확히 결정해 주지 못한다. 따라서 여기서는 단순히 한국과 미국의 경기변동 특성 차이가 위험도지수를 통해 양국의 적정 준비율배수에 대해 시사하는 바가 없다고 가정하기로 한다.

하지만 준비율배수는 위험도지수뿐만 아니라 적립금지수와도 관련이 있다. 경기 확장기간이 길고 경기 수축기간이 짧은 경제일수록 적립금

이 누적되거나 회복될 수 있는 기간이 상대적으로 더 길어서 일단 준비율배수가 낮아졌더라도 상대적으로 쉽게 안정적인 수준을 회복하게 될 것이다. 이러한 특성은 한국의 준비율배수가 미국보다 높아야 함을 시사한다. 물론 이 점도 일반적인 수준의 추론일 뿐 그 사실 여부는 한국과 미국의 임금총액 대비 고용보험 지출의 변동 특성을 별도로 고찰했을 때 명확한 결론이 도출될 수 있을 뿐이다. 따라서 여기서는 한국의 준비율배수는 미국보다 높게 설정되는 것이 바람직하다는 점만을 결론으로 한 채 추가적인 고려사항을 탐구해 보기로 하자.

## 2. 고용보험 지출의 톱니효과 및 고용보험 발달 단계와 적정 준비율배수

한국의 적정 준비율배수 수준을 판단하기 위해서는 우선 제도변화가 없는 상태에서 우리 나라 고용보험 지출의 변동성이 어떠한 특성을 지니는가가 판단되어야 한다. 고용보험제도가 아직 초기 단계에 있는 우리 나라 고용보험 재정에는 1999년의 사업장 임금총액 대비 고용보험 사업 지출로 포착되는 것 이상으로 위험도지수가 증가할 가능성이 존재한다. 이러한 특성은 예컨대, 실업률 쇼크 이전에는 수급자격이 있음에도 불구하고 실업급여를 신청하지 않는 사람이 많다가 쇼크를 계기로 수급자격자 중 급여 신청자 비중이 늘어나는 현상, 혹은 실업률 쇼크가 도래했을 때 지출이 증가하는 비가역적인 정부정책이 취해지고 그 이후 실업률이 낮아져도 그 지출이 크게 줄어들 수 없을 때 초래될 수 있다.

이는 제도 도입 초기에 일정기간 확인될 수 있는 특성으로서 미국 노동성이 권고하던 적정 준비율배수가 종전에는 1.5로서 현재의 1.0보다 높은 수준이었던 점도 이와 무관하지 않다. 적립금 축적으로 1957년까지 지출 대비 적립금 비율이 3배를 넘는 수준이었다가 1997년까지 그 비율이 1배를 결코 넘지 못한 캐나다의 경험은 또 다른 예이다.

이러한 특성에 기인하는 준비율배수 여유분을 지난 6년간의 우리 나라 고용보험 운영 경험으로부터 도출하기는 매우 힘들다. 그러나 외환위기 직후에 증가한 지출이 현재 외환위기의 경기변동 효과가 안정화

된 상태에서도 그 이전 수준으로 복귀하지 않은 데에서 짐작할 수 있듯이 제도 초기에 있는 우리 나라 고용보험제도의 특성상 어느 정도는 적정 준비율배수에 이러한 톱니효과를 고려하는 것이 바람직하다고 판단된다. 여기서는 엄밀한 근거를 천착하여 그 정도를 계산하는 대신 단순히 그 비율을 50%로 두기로 한다. 이러한 기준 설정은 미국 노동성이 최근에 1.0의 준비율배수를 권고하고 있지만 초기에 1.5의 준비율배수를 경험적으로 확인했던 점에서 시사받은 것이다.

적정 준비율배수 개념을 우리 나라에 적용시키기 위해서는 그 외에도 한 가지 더 유념해야 할 점이 있다. 즉 향후에 예견되는 제도 변화요인을 고려해야 한다는 점이다. 고용보험 3사업별로 보면 지난 6년의 고용보험 역사에서 가장 큰 지출을 기록한 1999년의 사업장 임금총액 대비 지출을 단순 적용하는 것은 위험도지수로서 적절하지 않을 수 있다.

지출에서 매우 큰 비중을 차지하던 채용장려금제도가 폐지된 점을 감안하면 고용안정사업의 사업장 임금총액 대비 지출이 가까운 장래에 1999년의 수준을 능가하기 힘들 것으로 예상된다.

직업능력개발사업에서는 고용안정사업보다 불확실성이 크다. 비록 실업자재취직훈련비 지원 비중을 줄인다고 하더라도 근로자 주도적 훈련체계를 어떻게 고안하느냐에 따라 사업장 임금총액 대비 지출은 1999년보다 커질 가능성을 배제할 수 없다. 편의상 1999년을 준거점으로 삼을 수는 있을 것이다.

실업급여사업에 관해서는 1999년의 지출률이 최대치가 아니라고 예상되는 보다 확실한 근거가 존재한다. 즉, 일용직 근로자들이 피보험자로 가입하고 산전후휴가급여와 육아휴직급여가 도입될 예정임을 고려하면 실업급여사업의 위험도지수는 1999년의 사업장 임금총액 대비 지출을 사용하기 곤란하다. 적어도 1999년도의 지출 구조에 일용직 근로자 실업급여 지출과 산전후휴가급여 및 육아휴직급여가 지출되는 상황을 감안하여 위험도지수로 삼아야 할 것으로 판단된다.

이 점을 명확히 살펴보기 위해 식 (11)을 다시 살펴보자. 식 (11)에서 사업장 임금총액  $WAG^i$ 는 고용보험 DB의 각 사업별 보험료 수입 ( $R_1^i$ )과 요율( $\rho^i$ )을 이용하여 계산된 수치로서 ( $WAG^i = R_1^i / \rho^i$ ), 각

사업별 적용대상자 임금( $\bar{W}^i$ ), 적용대상자수( $\bar{T}^i$ ), 징수율( $\bar{\xi}^i$ )의 곱으로 구성되어 있다. 따라서 준비율배수는 다음과 같이 변형할 수 있다.

$$\begin{aligned} RRM^i(t) &= \frac{A^i(t)}{E^i(t_0)} \frac{WAG^i(t_0)}{WAG^i(t)} = \frac{A^i(t)}{E^i(t_0)} \frac{\bar{W}^i(t_0) \bar{T}^i(t_0) \bar{\xi}^i(t_0)}{\bar{W}^i(t) \bar{T}^i(t) \bar{\xi}^i(t)} \\ &= \frac{A^i(t)}{E^i(t_0)} \frac{1}{(1 + \Delta'_{\bar{W}})(1 + \Delta'_{\bar{T}})(1 + \Delta'_{\bar{\xi}})} \end{aligned}$$

$\Delta'_{\bar{W}} = [t_0, t]$  기간의 적용대상자 임금상승률

$\Delta'_{\bar{T}} = [t_0, t]$  기간의 적용대상자수 증가율

$\Delta'_{\bar{\xi}} = [t_0, t]$  기간의 징수율 증가율

$t$ 시점의 적립금과 역사상 지출액이 가장 컸던  $t_0$ 시점의 지출액 간의 비율에  $[t_0, t]$  기간의 적용대상자 임금 변화율, 적용대상자수 변화율, 징수율 변화율을 반영한 것이 준비율배수임을 알 수 있다. 그 외의 제도적 변화가  $[t_0, t]$  기간에 있었다면 준비율배수는 이러한 변화를 반영하는 지표는 아님을 알 수 있다.

1999년도에는 산전후휴가급여, 육아휴직급여, 그리고 적용대상자 범위가 확대됨에 따라 실업확률이 높은 피보험자들이 가입하는 효과를 반영하지 않고 있으므로  $t_0$ 기를 1999년이라고 하면 위의 준비율배수는 1999년에 고용보험의 적용범위가 불완전했던 반면 향후에는 적용범위가 명실상부하게 대부분의 피용자로 확대됨에 따라 위험도지수가 커질 가능성을 고려하고 있지 않다. 피보험자수가 제약되어 있던 1999년에 비해 피보험자수가 확대되는 미래의 불황기는 사업장 임금총액 대비 지출이 1999년보다 클 가능성이 높기 때문이다. 이러한 가능성은 현행 지출 항목들이 상용임시직 피보험자수와 보다 긴밀히 연관되어 있는 고용안정사업과 직업능력개발사업보다 실업급여사업에서 더욱 크다. 이는 적어도 실업급여사업에 관한 한 1999년의 지출을 기준으로 하고 있는 한국의 적정 준비율배수는 미국의 적정 준비율배수보다 커야 함을 의미한다.

제도 변화로 인해 추가적으로 고려해야 할 실업급여사업의 지출 증

가폭은 2010년의 각 실업급여 지출 항목을 기준으로 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도 도입을 제외할 경우 약 54.1%, 포함할 경우 84.4%에 이른다.<sup>20)</sup> 이는 1999년의 사업장 임금총액 대비 지출에 55% 혹은 85% 정도를 가산하여 위험도지수를 계산해야 함을 의미하며, 미국의 적정 준비율배수보다 한국의 적정 준비율배수가 그만큼 높아야 함을 의미한다.

두 가지 요인 즉, 우리 나라 고용보험제도의 초기 단계적 특성을 감안하여 50% 준비율배수가 추가적으로 필요하고 일용직 근로자 적용범위 확대와 같이 예견되는 제도 변화 요인에 기인하는 준비율배수 증분이 55% 혹은 85%라면 한국의 실업급여사업의 적정 준비율배수는 미국보다 105% 혹은 135% 정도 높은 수준으로 결정하는 것이 타당하다고 판단된다.

### 3. 고용보험제도 차이와 적정 준비율배수

우리 나라 고용보험제도가 아직 성숙 단계에 이르지 못함으로써 초래되는 지출의 톱니효과나 추가적인 지출 항목 개발에 따른 향후 지출 증가 가능성 외에도 미국과 비교한 한국의 적정 준비율배수 수준을 결정할 때 고려할 요소들이 존재한다. 앞에서 지적한 점들은 미국보다 준비율배수를 보수적으로 높게 잡아야 하는 특성인 반면, 아래에서 지적하는 사항들은 세 번째의 실업급여사업에 관한 시사점을 제외하면 미국의 적정 준비율배수보다 한국의 준비율배수를 다소 낮게 잡아도 되게 하는 특성들이다.

첫째, 미국의 실업보험제도는 과세기준 임금(taxable wage base)이 존재하여 실업보험이 부과되는 소득의 최고 한도가 설정되어 있다. 현재 연방정부가 제시하는 과세기준 임금은 연 7,000달러 수준에서 고정

20) 제2장의 추계에 의한 2010년의 (일용직 실업급여+산전후휴가급여+육아휴직급여)/(구직급여+조기재취업수당+기타 지출) 및 (일용직 실업급여+산전후휴가급여+육아휴직급여+장기실업상태의 자발적이직자급여)/(구직급여+조기재취업수당+기타 지출) 비율.

되어 있어 1980년대에 실업보험 재정수지가 악화된 한 요인으로 지적된다(박영범, 1992; Levine, 1997). 우리 나라에서는 소득 규모와는 상관 없이 모든 기준소득에 대하여 동일한 보험요율을 적용하고 있고, 반면에 구직급여일액의 상한은 정하여져 있다. 보험료 수입과 지출 측면에서 우리 나라 고용보험제도는 미국의 실업보험제도보다 재정수지가 더 탄력적일 수 있는 유리한 특성을 가지고 있다.

둘째, 우리의 고용보험제도는 실업급여(미국의 실업보험)뿐만 아니라 고용안정사업과 직업능력개발사업이라는 적극적 노동시장정책을 포함하고 있다. 경제가 불황에 빠지면 적극적 노동시장정책에 대한 지출과 실업급여에 대한 지출은 일반적으로 동시에 증가하게 된다. 그러나 실업보험만이 있는 미국에서와는 달리 우리 나라 고용보험에서는 실업급여 수요를 일정부분 고용안정사업과 직업능력개발사업을 통해 흡수할 수 있는 일종의 레버리지 기능이 존재한다. 예컨대, 실직자 생활보호를 위한 실업급여 수요를 실업자재취직훈련 프로그램을 통해 일정부분 흡수하고 취약자 고용보조금을 통해 완화하는 등의 방법이 그것이다.

셋째, 실업급여사업과 고용안정 및 직업능력개발사업의 차이점에 주목할 필요가 있다. 불황시 실업급여의 증가로 인한 수지적자가 발생하더라도 불황상태에서 실업급여 보험요율의 인상은 힘들다고 보아야 한다. 또한 우리 나라의 노사관계와 정치적 요인을 고려한다면, 실업급여의 적립금 규모를 낮게 유지하면서 탄력적 재정전략을 동시에 실행하기도 어렵다. 그러나 고용안정사업과 직업능력개발사업은 프로그램의 요건, 수준 등의 정책적 변수들을 적절히 조정함으로써 불황시 지출 증가에 유연하게 대응할 여지가 존재한다.

#### 4. 한국의 적정 준비율배수

향후의 제도 변화는 주로 지출을 증가시키는 방향으로 이루어질 것으로 예상된다(허재준, 2000b). 향후에 증가하는 피보험자들은 주로 비정규직이 대부분이며, 따라서 실업급여사업의 지출은 피보험자수 증가보다 더 높은 비율로 증가할 것이다. 구조조정을 겪으면서 노동시장의



유연성은 증가하고 노동이동이 더욱 빈번해질 것으로 예상되므로 지출 증가 경향은 더 강할 것으로 예상된다. 반면 고용안정사업과 직업능력 개발사업의 사업비 지출은 피보험자수 증가 비율보다 낮게 증가할 것으로 예상된다. 이는 실업급여사업의 준비율배수와 다른 두 사업의 준비율배수를 동일하게 유지할 필요가 없다는 점을 시사한다.<sup>21)</sup>

이상의 논의들을 종합하면 고용보험 적립금의 적정 규모는 실업급여의 경우에는 약 2.1배(장기실업상태의 자발적 이직자급여를 도입할 경우에는 약 2.4배)의 준비율배수를 목표로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 미국의 적정 준비율배수가 1이라고 하면 한국의 실업급여사업의 경우에는 제도 초기에 발생할 수 있는 톱니효과와 제도 변화로 인한 지출 증가폭을 고려하여야 하기 때문이다.<sup>22)</sup> 그리고 직업능력개발사업의 경우에는 1.5배의 준비율배수, 고용안정사업의 경우에는 1999~2000년간 합산액 기준으로 지출비중이 전체 지출의 38.9%를 차지했던 채용장려금제도가 폐지되는 점을 감안할 때 1.0배의 준비율배수를 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다.<sup>23)</sup> 이 때 준비율배수 산정에 사용되는 위험도지수는 1999년의 수지균형 보험요율이다.

21) 우리와 유사한 고용보험제도를 가진 일본에서도 실업급여의 적립금은 보험료 수입액의 1~2배 범위 내에서, 그리고 3사업의 고용안정자금은 보험료 수입액의 1.5배 수준에서 유지하려고 하여, 적립금의 적정 규모에 대한 정책목표가 상이하다(금재호, 1997).

22) 구체적 산출 근거는 다음과 같다:  $1 + 0.5(\text{톱니효과}) + 0.55 \sim 0.85(\text{제도 변화로 인한 지출 증가폭}) = 2.05 \sim 2.35$  즉 2.1~2.4

23) 제도 변화로 인한 지출 감소폭을 고려할 때 고용안정사업의 적정 준비율배수 출발점은 1.0이 아니라 약 0.6이 되고 톱니효과에 해당하는 준비율배수는 그 50%인 약 0.3이 된다. 따라서 보다 정확하게는 약 0.9이나 본고에서는 1.0으로 설정하기로 한다. 향후 노동시장 유연화가 이루어진다면 같은 정도의 경기변화에도 노동시장의 변화가 증폭될 것으로 판단된다. 이 때 고용안정사업의 지원금 제도가 획기적으로 변화할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 고용안정사업의 지출은 크게 확대될 것이다. 그러나 이는 아직 가능성으로 남아 있을 뿐 그 변화 내용은 구체적으로 알려져 있지 않다. 따라서 여기서 설정한 준비율배수도 위와 같은 가능성을 반영하지 않고 있다. 그러므로 본고가 제시하고 있는 고용안정사업의 준비율배수나 적정 요율은 이러한 한계를 염두에 두고 활용되어야 한다.

## 제2절 과거 실적을 통해서 본 적립금 규모 및 요율의 적정성

여기에서는 몇 가지 지표들을 이용하여 우리 나라 고용보험 적립금 규모의 적정성을 살펴보기로 한다. 분석에 앞서 우선 우리 나라의 고용보험제도가 아직 안정화되지 않은 상태에 있기 때문에 안정적인 시계열 자료가 부족하다는 점을 염두에 두자. 그럼에도 불구하고 지난 6년간의 고용보험 재정과 관련된 특정 지표들의 추이와 수준을 살펴봄으로써 적립금 규모와 요율 수준의 적정성 여부를 검토해 볼 수 있다.

### 1. 준비율배수 추이

우선 지난 6년간의 고용보험 기금운용 실적을 바탕으로 준비율배수를 추정한 결과가 <표 4-1>에 나타나 있다. 고용보험 전체로는 준비율배수가 매년 꾸준히 증가하여 2000년 말 현재 1.74 수준이다. 따라서

<표 4-1> 준비율배수(RRM) : 1995-2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용안정사업	0.98	1.41	2.21	2.87	3.57	4.16
직업능력개발사업	0.44	0.63	0.90	0.86	0.81	0.71
실업급여사업	0.58	0.85	1.30	1.20	1.35	1.73
고용안정 + 직업능력	0.59	0.84	1.26	1.42	1.57	1.66
전체	0.62	0.90	1.34	1.34	1.44	1.74

주 : 고용안정사업과 직업능력개발사업 사업장 임금총액은 고용안정사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.2%, 1999년부터 0.3%)로, 실업급여사업 사업장 임금총액은 실업급여사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.6%, 1999년부터 1.0%)로 나눈 값으로서 엄밀히 말하면 정수율×사업장 임금총액임.

자료 : 노동부 기금 결산자료.

우리 나라 고용보험 적립금의 규모는 현재 과도한 수준은 아니라고 판단된다. 물론 3사업간의 준비율배수는 커다란 차이를 보이고 있다. 특히 고용안정사업의 준비율배수는 이미 1997년 말에 2.0을 넘어 2000년 말 현재 4.0을 초과했다. 반면에 직업능력개발사업의 준비율배수는 1999년 말의 0.81에서 2000년 말에는 0.71 수준으로 하락하였다. 이는 고용안정사업의 경우에는 보험요율의 인하 요인이 발생하였고, 직업능력개발사업의 경우에는 보험요율의 소폭 인상을 어느 정도 고려할 필요가 있다는 점을 시사한다.

참고로 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정을 통합하여 계산하면, 1998년, 1999년, 2000년의 준비율배수는 각각 1.42, 1.57, 1.66이다. 실업급여사업의 준비율배수는 고용보험 전체의 준비율배수와 유사한 추이를 보이며, 2000년 말 현재 1.73이다.

## 2. 적립금/지출 비율

준비율배수와 함께 적정 적립금 규모를 판단할 수 있는 유용한 지표가 지출 대비 누적적립금의 비율이다. 지출 대비 누적적립금의 비율 추이는 <표 4-2>에 나타나 있다. 이 비율은 당해 말의 누적적립금과 당해 지출 간의 관계를 나타낸다. 지출 대비 누적적립금의 비율이 어느 정도이면 적정한가에 대한 일치된 견해는 없다.

<표 4-2> 지출 대비 누적적립금 비율 추이 : 1995~2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고 용 안 정	35.8	16.9	19.7	5.0	3.6	7.9
직업 능력 개발	108.1	24.8	6.4	1.6	0.8	0.9
실업 급여	134.6	47.7	14.2	1.5	1.3	4.3
전 체	85.3	30.9	11.8	1.8	1.4	3.2

자료 : 노동부 기금 결산자료

참고로 앞에서 살펴보았듯이 캐나다의 고용보험제도 도입 초기에 이 비율은 상당한 수준이었다. 제2차 세계대전 직후인 1946년에는 지출 대비 누적적립금이 약 10배에 달했고, 그 후 10년이 지난 시점에서도 여전히 4배 이상이었다. 그러나 1950년대 후반부터 급격하게 감소하여 1960년 이후 이 비율은 1.0 이하로 하락하게 된다.

우리 나라 고용보험의 적립금 규모는 1997년 말에는 지출의 11.8배에 달했지만, 외환위기 이후 불황이 심화됨에 따라 지출의 2배 이하로 하락하였다. 역사상 지출이 가장 많았던 1999년에는 적립금 규모가 지출의 1.4배 정도였지만, 2000년 말에는 다시 3.2배로 상승하였다. 2000년도의 연평균 실업률은 4.1%로 1999년도의 6.3%에 비해 35% 하락하였다는 점을 고려하더라도 그 상승폭이 높다. 특히 2000년도 말 현재 고용안정사업과 실업급여사업의 지출 대비 누적적립금 비율은 상당히 높은 편이다. 반면 직업능력개발사업의 누적적립금 규모는 지출에 비해 낮은 편이다.

### 3. 지출/사업장 임금총액 비율

<표 4-3>은 지난 6년간의 사업장 임금총액 대비 지출 비율(%)의 추이를 보여주고 있다. 사업장 임금총액 대비 지출 비율(%)은 문헌에서 수지균형 보험요율(break-even premium rate)이라고도 부른다. 즉 수지균형 보험요율이란 당기의 수지차(=보험료 수입-지출)가 0이 되는 보험요율 수준을 의미한다. 수지균형 보험요율을 계산하는 과정에서 적립금 축적으로 인한 이자 수입 등은 고려하지 않는다.

일반적으로 적립금의 축적이 있기 때문에 당해 보험요율이 반드시 수지균형 보험요율일 필요는 없다. 더욱이 수지차를 맞추기 위해 매년 수지균형 보험요율을 적용하는 것은 보험요율의 안정성 측면에서 결코 바람직하지 않다. 그러나 수지균형 보험요율과 실제 보험요율의 차이를 비교해 보는 것은 의미가 있다. 그리고 하나의 경기변동 주기 혹은 충분한 수의 경기변동 주기 동안 수지균형 보험요율의 이동평균치를 살펴보는 것은 적정 요율 수준에 대해 커다란 시사점을 갖는다.

<표 4-3> 사업장 임금총액 대비 지출 비율(수지균형 보험요율) 추이 :  
1995~2000

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용안정	0.005	0.017	0.022	0.114	0.198	0.105
직업능력개발	0.002	0.013	0.073	0.278	0.520	0.399
실업급여	0.004	0.018	0.095	0.845	1.028	0.418
전체	0.012	0.048	0.189	1.223	1.660	0.900

주 : 고용안정사업과 직업능력개발사업 사업장 임금총액은 고용안정사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.2%, 1999년부터 0.3%)로, 실업급여사업 사업장 임금총액은 실업급여사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.6%, 1999년부터 1.0%)로 나눈 값으로서 엄밀히 말하면 정수율×사업장 임금총액임.

자료 : 노동부 기금 결산자료.

고용안정사업의 1998년 수지균형 보험요율은 0.114%에서 1999년에 0.198%로 높아졌다. 이 기간에 고용안정사업의 보험요율은 0.2%에서 0.3%로 인상되었다. 1999년은 역사상 가장 지출이 많았던 해라는 점을 고려한다면 물론 사후적인 판단이기는 하지만 고용안정사업의 보험요율을 0.2%에서 유지하였더라도 1999년의 지출을 충분히 충당할 수 있었다고 본다. 고용안정사업의 수지균형 보험요율은 2000년에 다시 0.1% 수준으로 낮아졌다.

반면 1998년과 1999년의 직업능력개발사업과 실업급여사업의 수지균형 보험요율을 각각 비교해 보면 보험요율의 인상 요인이 발생하였음을 알 수 있다. 그러나 실업급여사업의 수지균형 보험요율은 2000년에 다시 0.4% 수준 이하로 낮아졌다.

고용보험 운영의 역사가 6년에 불과하고 1997년까지는 매우 초보적인 단계에 있었기 때문에 하나의 경기변동 주기에 관해서도 아직 수지균형 보험요율의 평균치를 살펴보는 것은 가능하지 않다. 임시적으로 1998~2000년간에 하나의 경기 주기가 완성되었다고 가정하고 동기간의 수지균형 보험요율의 이동평균치를 살펴보면<sup>24)</sup> 고용안정사업은 0.139%, 직업능력개발사업은 0.399%, 실업급여사업은 0.764%이며 고용

보험 3사업 전체로서는 1.261%이다. 향후의 제도 변화를 고려하지 않은 상태에서, 그리고 현재의 적립금 수준이 적정한 수준이라는 전제하에서는 이들 수지균형 보험요율의 이동평균치가 우리 나라 고용보험의 적정 요율이 된다.

#### 4. 이자 수입/보험료 수입 비율

마지막으로 고용보험료 대비 이자 수입 비율(%)의 추이를 살펴보자(표 4-4 참조). 이 비율은 1998년에 무려 39.6%로 치솟았지만 고용보험료 수입의 증가, 시장 이자율 하락 등의 요인으로 1999년에 15.2%, 그리고 2000년에 다시 10.5%로 하락하였다.

일반적으로 고용보험료 대비 이자 수입의 비율이 높다는 것은 누적 적립금 규모가 크다는 것을 의미한다. 따라서 이 비율이 높아짐에 따라 보험요율의 인하 요인이 발생한다. 만일 누적적립금의 적자가 발생하여 일반재정에서 차입을 하게 되는 상황을 가정해 보자. 이때 발생하게 되는 차입금에 대한 이자는 사업주와 근로자가 부담하게 될 것이다. 역으로 생각하면 적립금의 누적으로 이자 수입이 증가한다면 그 혜택이 보험요율 인하라는 방식으로 사업주와 근로자에게 돌아가야 할 것이다.

<표 4-4> 고용보험료 대비 이자 수입 비율 추이 : 1995~2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고 용 안 정	0.01	5.8	11.9	39.1	20.8	16.8
직업 능력 개발	0.01	5.9	11.9	38.9	12.5	8.0
실 업 급 여	0.01	5.9	12.7	40.0	14.5	9.6
전 체	0.01	5.9	12.4	39.6	15.2	10.5

자료 : 노동부 기금 결산자료.

24) 1970년대 이래 우리 나라에서는 1998년까지 6번의 경기순환이 있었으며 약 4년에 한 번씩 경기변동이 반복되었다. 6번의 경기순환 중 확장기간은 평균 34개월, 수축기간은 평균 19개월이었다. 경기동행지수로 살펴본 최근의 경기순환의 저점은 1998년 8월이었고 정점은 2000년 8월이었다.

지난 6년간의 여러 가지 변동 요인으로 인해 고용보험료 대비 이자 수입 비율의 어떤 역사적 패턴을 발견하기는 어렵다. 그러나 한 가지 주목할 만한 사실은 고용안정사업의 고용보험료 대비 이자 수입 비율의 움직임이다. 1998년까지는 고용보험 3사업의 고용보험료 대비 이자 수입 비율이 동일하게 움직였다. 그러나 1999년부터 이 비율은 고용안정사업의 경우 20.8%로 전체 평균 15.2%를 상회하였고 실제로 3사업 중에서 가장 높아졌다. 2000년에도 고용안정사업의 고용보험료 대비 이자 수입 비율은 16.8%로 상당히 높은 편이다.

참고로 캐나다 고용보험의 경험을 살펴보면, 기금 방식으로 운영되었던 1941~71년 기간 동안의 11년간(1947~58년) 이 비율이 10% 이상을 기록하였지만 결코 14% 수준을 넘은 적이 없었다(표 3-4 참조).

## 5. 적정 요율 지표에 대한 시사점

이상에서 살펴본 바에 의하면 고용안정사업과 실업급여사업의 경우 보험요율의 인하가 필요하다고 판단된다. 그러나 실업급여사업은 일용직 근로자 고용보험 적용, 장기실업상태의 자발적 이직자에 대한 실업급여 지급 등 향후 실업급여의 지출을 증대시킬 프로그램의 도입이 예정되어 있다. 이런 점을 고려한다면 비록 1999년에 지출이 역사상 가장 높았지만 향후 그 수준보다 훨씬 지출 규모가 큰 시기가 도래할 가능성이 크다. 실제 제2장의 재정추계에 의하면 사업장 임금총액 합계 대비 지출 비율은 2005년도에 가장 크게 나타난다.

고용안정사업도 앞으로의 제도 설계와 새로운 프로그램의 도입으로 지출 규모가 상당히 유동적이다. 한편 최근 고용보험사업 체계에 대한 논의가 활발하게 진행중이며, 특히 고용보험사업의 효율적 추진을 위해 노동시장 인프라구축 사업을 고용안정사업 내에 포함하는 방안(허재준, 2000b)과 현행 3사업과 독립된 별도의 사업으로 추진하자는 방안(유길상, 2000)이 제기되고 있다. 노동시장 인프라구축 사업이 어떤 방식으로 추진되든 고용안정사업 계정에서 재원이 마련되리라고 본다. 또한 사회보험의 적용범위가 대폭 확대되고 근로자 입·이직 신고의무가 부과됨

으로써 사회보험료로 대표되는 비임금 노동비용(non-wage labor cost)이 영세사업주들의 신규 채용을 기피하게 하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 향후에 고용안정사업이 영세사업장의 사회보험료 감면 등의 프로그램을 도입한다면 고용안정사업 자체의 재정 수요가 증가하게 될 것이다. 또한 근로시간단축 관련 장려금, 일용근로자 등 고용안정을 위한 지원 및 교부금, 창업지원 및 근로자 복지를 고려한 지원금 제도 등이 도입될 가능성도 예상되는데 이 경우 고용안정사업의 지출은 현저하게 증가할 것으로 예상된다.

이러한 제반 고려점들은 고용보험사업의 요율이 장기적 제도 변화 전망에 기초하여 조정되어야 함을 시사한다(허재준, 2000b; Yoo et al., 2001). 그리고 조만간 합리적인 요율조정 방식을 개발하여 적정 요율을 산정하고 적립금 규모가 과도해지지 않도록 요율을 조정해야 할 것이다. 그 과정에서는 비록 아직 구체화되지 않았지만 조만간 가시화될 제도 변화까지를 고려하는 것도 필요할 것이다.

어쨌든 현재 알려진 제도 변화만을 고려한 상태에서 고용안정사업의 준비율배수는 1.0, 직업능력개발사업의 준비율배수는 1.5, 실업급여사업의 준비율배수는 2.1 ~ 2.4에 해당하는 보험요율과 추계기간 동안의 수지균형 보험요율에 근사한 보험요율을 도출해 보는 것이 적절하다고 판단된다. 또한 적정 준비율배수에 도달된 시점에서는 수지균형 보험요율과 불변 적립금지수 보험요율(적립금지수를 일정하게 하는 보험요율, 적립금 증가율을 사업장 임금총액 증가율과 일치시키는 보험요율)의 개념이 중요해진다.

적립금의 충분성은 요율 설정의 매우 중요한 기준 중의 하나임에 틀림없지만 충분한 적립금 보유의 미덕은 그 적립금 규모 자체에 있는 것이 아니다. 선진국의 경험에 의하면 적립금 적자의 시현은 물론 과도한 적립금 규모도 고용보험제도와 기금 관리에 대한 신뢰성을 저해할 수 있다(HRDC, 1997). 과도한 적립금 규모는 급여를 관대하게 지급하는 주장이나 보험요율을 낮추자는 주장, 그리고 적립금을 다른 용도로 전용하자는 압력을 증대시킨다. 그리고 과도한 적립금의 축적은 거시경제적 자원배분을 왜곡시키고 민간부문의 고용창출을 저해할 우려



가 있다(허재준, 2000a; Eberts and O'Leary, 2001). 또한 불황기에도 적립금이 증가할 정도의 과도한 효율이나 불황기의 지출 증가를 상쇄하고도 남을 정도의 이자 수입을 발생시키는 과도한 적립금은 불황기에도 지출보다 그 수입을 크게 함으로써 경기 안정화 기능에 역행한다. 이 점에서 충분한 적립금의 미덕은 그 규모 자체에 있는 것이 아니라 불황기에도 보험효율을 안정적으로 운용할 수 있는 데에 있다는 점에 유념해야 한다.

### 제3절 고용보험 각 사업의 적정 효율

#### 1. 적정 효율 도출과 활용

제4절에서 도출한 기준을 이용하여 고용보험 3사업의 적정 효율을 계산해 보기로 하자. 그 과정은 다양한 효율을 적용하여 적립금 추이를 살펴보고 그에 따른 준비율을 도출하고 앞에서 도출한 적정 준비율배수에 부합하는 보험효율을 도출하는 데 있다. 적정 준비율배수가 달성된 시점에서는 지출 전망을 이용하여 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충족하는 수지균형 보험효율이나 적립금 증가율을 사업장 임금총액 증가율과 같게 하는 불변 적립금지수 보험효율을 구하는 것이 중요해진다. 요컨대, 고용보험 3사업의 적정 효율 선택은 이 세 가지 작업을 통해 이루어질 수 있다.

적립금이 이상적 수준과 불균형을 보이고 제도 변화가 예견되는 현 상태에서 고용보험 3사업의 적정 효율 선택은 향후의 효율 변경 시점 과도 관련을 갖게 된다. 본고에서는 앞에서 도출한 적정 준비율배수에 입각하여 적정 효율을 도출해 보기로 한다.

## 2. 고용안정사업의 준비율배수와 적정 요율

<표 4-5>은 현행 0.3%의 고용안정사업 보험요율을 2003년부터 각각 0.2%, 0.15%, 0.1% 수준으로 낮춘다는 가상적인 시나리오하에서 고용안정사업 적립금의 준비율배수 추이를 계산하고 있다. 현행 고용안정사업 보험요율 0.3%를 계속 유지할 경우 준비율배수는 지속적으로 증가하여 2010년 말에는 9.0에 이를 것으로 예상된다. 이는 지난 6년간의 운영 경험으로 보아 고용안정사업 재정수요가 획기적으로 증가될 가능성이 희박함을 고려할 때 향후의 적립금 규모는 과도한 상태를 지속할 것임을 의미한다.

보험요율을 2003년부터 0.2%로 낮춘다고 가정할 경우에도 0.3%의 경우보다는 준비율배수가 전반적으로 낮아지지만 여전히 높은 수준이다(2010년에 5.2). 보험요율을 2003년부터 0.15%로 낮추면 2010년의 준비율배수는 3.3 수준에 이르고 보험요율을 2003년부터 0.1%로 낮추면 말 현재 고용안정사업의 준비율배수가 4.16으로서 적립금 규모가 과도

<표 4-5> 고용안정사업 적립금의 준비율배수 : 2001~2010

	요율 0.3%	요율 0.2%	요율 0.15%	요율 0.1%
2001	5.07	5.07	5.07	5.07
2002	5.84	5.84	5.84	5.84
2003	6.60	6.08	5.83	5.57
2004	7.15	6.12	5.61	5.10
2005	7.57	6.06	5.30	4.54
2006	7.94	5.95	4.96	3.96
2007	8.27	5.81	4.58	3.36
2008	8.55	5.64	4.19	2.73
2009	8.79	5.44	3.77	2.10
2010	9.00	5.23	3.34	1.45

주 : 1) 새로운 요율은 2003년부터 적용됨을 가정함.

2) 상응하는 요율에 따른 재정추이는 <부록 8> 참조.

자료 : 제2장의 지출 및 수입추계에 의거해 계산

2010년의 준비율배수는 1.5 수준에 이를 것으로 예상된다. 이미 2000년 한 수준임을 고려할 때 0.1%의 효율이 적정함을 알 수 있다. 그리고 추가적인 효율변경 시점은 적정 준비율배수에 도달할 2010년 이후의 어느 시점이 된다. 보다 급속히 적정 적립금 규모를 달성하려면 0.1% 미만의 효율이 바람직한 수준이 되지만 이는 다시 추가적인 효율 인상을 초래할 것이기 때문에 여기서는 검토하지 않았다.

### 3. 직업능력개발사업의 준비율배수와 적정 효율

<표 4-6>은 현행 직업능력개발사업 보험효율을 유지할 때와 2003년부터 0.1%포인트 인상할 때의 준비율배수 추이를 보여주고 있다. 직업능력개발사업의 2000년 말 준비율배수는 0.7 수준이다. 평균 0.377%인 현행 보험효율을 그대로 유지할 경우 직업능력개발사업 적립금의 준비율배수를 계산해 보면, 향후 지속적으로 감소하여 2007년경에는 적립금이 고갈될 것으로 예상된다.

<표 4-6> 직업능력개발사업 적립금의 준비율배수 : 2001~2010

	현행 효율 (평균 0.38%)	효율 0.1%포인트 인상	효율 0.15%포인트 인상
2001	0.70	0.70	0.70
2002	0.66	0.66	0.66
2003	0.55	0.75	0.85
2004	0.41	0.80	0.99
2005	0.25	0.83	1.12
2006	0.09	0.85	1.23
2007	-0.08	0.85	1.32
2008	-0.26	0.85	1.40
2009	-0.45	0.82	1.46
2010	-0.65	0.79	1.51

주 : 1) 새로운 효율은 2003년부터 적용됨을 가정함.

2) 상응하는 효율에 따른 재정추이는 <부록 8> 참조.

자료 : 제2장의 지출 및 수입추계에 의거해 계산.

실업급여의 소득보장 기간이 짧고 실업이 증가할 때 정책수요가 급격히 촉발되는 우리 나라 실업정책의 특성상 고실업 시기에는 실업자 재취직훈련에 대한 수요가 다시 급격히 증가할 가능성이 크다. 또한 직업능력개발사업 활성화에 따라 재정지출 전망에 불확실성이 존재하는 상태이고, 30인 미만 사업장의 지원수준을 확대하고 참여율을 제고할 경우 추가적 지출이 예상되므로 적정 적립금 규모를 확보하기 위해 요율 인상이 필요함을 알 수 있다.

보험요율을 2003년부터 0.1%포인트 인상한다고 할 경우 준비율배수는 점진적으로 증가하지만 추계기간 내내 0.9를 넘지 않는다. 보험요율을 2003년부터 0.15%포인트 인상한다고 할 경우 준비율배수는 점진적으로 증가하여 2010년 즈음에는 1.5의 준비율배수에 이를 것으로 예상된다. 이 시기에는 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하는 수지균형 보험요율과 불변 적립금지수 보험요율을 산출하여 적정 요율을 재산정할 필요가 있다. 수지균형 보험요율과 불변 적립금지수 보험요율을 활용하여야 하는 이유는 현재의 추계작업이 경기변동을 고려하지 않은 채 이루어져 있기 때문이다.

한편 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정을 통합한다면 고용안정사업에서 0.2%포인트의 인하 요인이 발생하고 직업능력개발사업 0.15%포인트의 요율 인상 요인이 있어 전체적으로 0.05%포인트의 요율을 인하할 여지가 있음을 알 수 있다.

#### 4. 실업급여사업의 준비율배수와 적정 요율

<표 4-7>은 일용직 근로자를 적용범위에 포함하고 산전후휴가급여와 육아휴직급여제도를 도입하는 반면, 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입하지 않은 상태에서 현행 실업급여사업 보험요율을 유지할 때, 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 2004년부터 도입하면서 현행 실업급여사업 보험요율을 유지할 때, 그리고 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 2004년부터 도입하면서 현행 실업급여사업 보험요율을 2003년부터 0.1%포인트 및 0.2%포인트 인상할 때의 준비율

배수 추이를 보여주고 있다.

실업급여사업의 2000년 말 준비율배수는 1.7 수준이다. 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입하지 않는다면 현행 보험요율하에서 향후 준비율배수는 미미한 증가와 감소를 반복하면서 2002년 말에 2.1 수준에 달하여 적절한 적립금 수준이 유지될 것으로 전망된다.

요율 변화없이 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우 준비율배수는 그 도입 연도(2004년 가정)부터 지속적으로 감소하여 2010년에는 1.1 수준에 이를 것으로 전망된다. 보험요율을 2003년부터 0.2%포인트 인상한다고 할 경우에는 준비율배수가 2006년 이후 점진적으로 증가하여 2008년경에 2.4 수준에 도달할 것으로 예상된다. 그 즈음에는 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하는 수지균형 보험요율과 불변 적립금지수 보험요율을 산출하여 적정 요율을 재산정할 필요가 있을 것이다.

<표 4-7> 실업급여사업 적립금의 준비율배수 : 2001-2010

	현행 요율 1.0% 유지 (장기실업상태의 자발적 이직자급여 제외)	현행 요율 1.0% 유지(장기실업상태의 자발적 이직자급여 포함)	1.1%로 요율인상 (장기실업상태의 자발적 이직자급여 포함)	1.2%로 요율인상 (장기실업상태의 자발적 이직자급여 포함)
2001	1.97	1.97	1.97	1.97
2002	2.08	2.08	2.08	2.08
2003	2.17	2.17	2.27	2.37
2004	2.16	1.95	2.15	2.34
2005	2.15	1.75	2.04	2.32
2006	2.16	1.57	1.95	2.32
2007	2.18	1.42	1.88	2.35
2008	2.21	1.29	1.83	2.38
2009	2.25	1.18	1.80	2.43
2010	2.29	1.08	1.79	2.49

주 : 1) 새로운 요율은 2003년부터 적용됨을 가정.

2) 상응하는 요율에 따른 재정추이는 <부록 8> 참조.

자료 : 제2장의 지출 및 수입추계에 의거해 계산

## 제4절 직업능력개발사업의 요율체계 단순화

### 1. 직업능력개발사업 요율체계와 징수 편의

1999년 고용보험료 징수업무가 근로복지공단으로 이관되어 산재보험료와 고용보험료가 통합징수되게 된 이래 납부자와 징수기관의 납부 및 징수 편의를 위해 기업규모 및 우선지원대상기업 해당 여부에 의해 차등화되어 있는 현행 직업능력개발사업 보험요율체계를 단순화하자는 의견이 대두되었다.<sup>25)</sup>

그러나 보험료 납부 과정에서 사업주가 혼란스러워하는 원인은 직업능력개발사업의 요율이 복수로 존재해서라기보다는 징수 기초가 되는 사업장 임금총액이 피보험자 임금액 합계와 명확히 연계되어 있지 않음으로써 공단의 사업규모 판단에 어려움이 존재하고 사업규모 판단에 대해 사업주와 공단 사이에 이견이 존재할 수 있는 데에 있다는 점에 유의해야 한다(허재준, 2001a, 2001b). 따라서 원칙적으로 사업주 편의를 추구하는 요율 합리화는 직업능력개발사업 요율 단순화와 다른 차원에서 추구되어야 하며, 직업능력개발사업 요율 단일화 문제는 역시 직업훈련시장의 특성을 분석하여 판단해야 한다. 이러한 점을 고려할 때 보험료 납부 과정에서 사업주가 겪는 혼란을 덜어주기 위해 보험요율 단일화를 추구하는 접근법은 옳바르지 않다고 판단된다.

여기서는 이러한 문제와는 별도로 규모별 수혜율 분석에 근거하여 직업능력개발사업 요율을 단순화할 수 있는 여지가 존재하는지를 판단해 보기로 하자.

---

25) 노동부, 2001년 4월 제28차 고용보험전문위원회 회의자료.

## 2. 직업능력개발사업 실적

고용보험의 직업능력개발사업은 기업이 자신의 필요에 맞게 자율적으로 직업훈련을 실시하도록 유인을 제공하여 민간직업훈련을 활성화하기 위해 도입되었다. 대규모 사업일수록 인적자원개발 투자의 수익을 상대적으로 많이 누리는 효과(externality)가 있다는 판단하에 현행 보험요율은 사업장 규모에 따라 0.1%(150인 미만), 0.5%(150~1,000인 미만), 0.7%(1,000인 이상)의 요율을 부과하며 150인 이상 우선지원대상기업에는 0.3%의 요율을 부과하는 방식으로 차등화되어 있다(표 4-8). 또한 훈련비용지원율 및 사업주가 지원받을 수 있는 지원금 총액에서도 중소기업과 우선지원대상기업은 납부보험료의 180%, 대기업은 120%로서 중소기업과 우선지원대상기업을 우대하고 있다(우선지원대상기업의 정의는 부록 4 참조).

그간의 지출실적을 보면 사업주훈련의 경우 1998년 이후 지원사업장, 지원인원, 지원금액이 급격히 증가하여, 2000년에는 27,940개 사업장 667,007명이 직업능력개발사업의 지원을 받았다. 그와 더불어 사업주훈련에 대한 지원금 지급규정 개정(2000. 3) 등 사업주훈련 활성화 정책으로 사업주훈련의 지원 규모는 크게 증가했다(표 4-9). 반면 2000년 경기상황이 호전됨에 따라 실업자도 감소하여 실업자재취직훈련지원은 크게 감소했다(표 4-10).

<표 4-8> 직업능력개발사업의 보험요율

구 분	보험요율
150인 미만 사업	0.1%
150인 이상 우선지원대상기업	0.3%
150인 이상 1,000인 미만 우선지원대상이 아닌 기업	0.5%
1,000인 이상 사업, 국가 및 지방자치단체가 직접 행하는 사업	0.7%

주 : 우선지원대상은 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 산업 100인 이하임.

자료 : 노동부.

<표 4-9> 사업주훈련 지원실적

단위 : 개소, 명, 억)

	1995 (하반기)	1996	1997	1998	1999	2000
지원 사업장	380 (100.0)	2,659 (58.7)	4,969 (56.1)	17,741 (68.5)	43,512 (74.7)	27,940
지 원 인 원	9,888 (98.5)	99,222 (93.0)	184,007 (92.1)	408,603 (69.5)	781,408 (79.9)	667,007
지 원 금 액	17 (94.3)	184 (54.9)	284 (45.0)	408 (15.8)	829 (19.5)	807

주 : ( ) 안은 전체 직업능력개발사업에서 차지하는 구성비임.

자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

<표 4-10> 실업자재취직훈련 활용실적 추이 : 1996~2000

(단위 : 명, 백만원, %)

		1996	1997	1998	1999	2000
훈련인원		923 (0.9)	1,949 (1.0)	163,111 (27.7)	226,800 (22.0)	131,545 (9.5)
지급액	소 계	846 (2.5)	2,262 (3.6)	191,194 (74.1)	306,172 (73.2)	215,512 (54.4)
	훈련수당	458	1,099	88,871	96,003	57,461
	훈련비용	388	1,163	102,323	210,169	158,051

주 : 1) 본 내용에서 훈련인원은 동일인이 중복 계산된 수치임. 즉 어느 개인이 해당 기간 내 두 번 훈련을 받은 경우 동일인이지만 2명으로 계산되었다는 의미임.

2) ( ) 안의 수치는 직업능력개발사업에서 차지하는 비중임.

자료 : 산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계연보』, 1999.

노동부, 『직업능력개발사업 현황(2000. 12)』, 2001. 1. 22.

### 3. 규모별 수혜율

직업훈련분담금제도가 완전히 고용보험의 직업능력개발사업에 통합된 첫 해인 1999년의 사업주훈련 수혜실적을 사업장 규모별로 살펴보



<표 4-11> 사업장 규모별 사업주 직업능력개발훈련 활용실적 - 유급휴가훈련  
포함 : 1999

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	사업장수	피보험자수	보험료	지원 사업장수	지원 피보험자수	지원금액	수혜율
1~ 4인	336,181 (65.5)	667,694 (11.3)	8,389 (2.3)	1,197 (6.0)	1,885 (0.3)	192 (0.3)	2.3
5~ 9인	61,906 (12.1)	404,957 (6.8)	5,828 (1.6)	1,903 (9.6)	3,108 (0.5)	348 (0.5)	6.0
10~ 29인	50,380 (9.8)	813,996 (13.7)	13,067 (3.5)	5,024 (25.2)	14,382 (2.2)	1,622 (2.3)	12.4
30~ 49인	10,962 (2.1)	414,975 (7.0)	8,195 (2.2)	2,514 (12.6)	11,439 (1.8)	1,289 (1.9)	15.7
50~ 69인	4,460 (0.9)	260,728 (4.4)	5,533 (1.5)	1,458 (7.3)	9,832 (1.5)	1,076 (1.6)	19.5
70~ 99인	3,592 (0.7)	297,988 (5.0)	7,536 (2.0)	1,464 (7.3)	14,328 (2.2)	1,607 (2.3)	21.3
100~ 149인	2,756 (0.5)	334,632 (5.7)	12,377 (3.4)	1,215 (6.1)	19,308 (3.0)	2,121 (3.1)	17.1
150~ 299인	2,749 (0.5)	568,431 (9.6)	38,179 (10.3)	1,457 (7.3)	53,244 (8.3)	5,872 (8.5)	15.4
300~ 499인	851 (0.2)	323,939 (5.5)	30,900 (8.4)	590 (3.0)	56,852 (8.9)	6,680 (9.7)	21.6
500~ 999인	573 (0.1)	390,293 (6.6)	46,388 (12.6)	451 (2.3)	76,735 (12.0)	8,228 (11.9)	17.7
1000인 이상	390 (0.1)	1,067,355 (18.0)	171,724 (46.5)	354 (1.8)	348,788 (54.4)	35,815 (51.8)	20.9
건설업	38,689 (7.5)	376,541 (6.4)	21,135 (5.7)	2,292 (11.5)	31,717 (4.9)	4,331 (6.3)	20.5
전 체	513,489 (100.0)	5,921,529 (100.0)	369,253 (100.0)	19,919 (100.0)	641,618 (100.0)	69,181 (100.0)	18.7

자료 : 이병희·김미란 (2000), 30쪽.

<표 4-12> 사업규모별 직업능력개발훈련 활용실적 - 유급휴가훈련 포함 :  
2000

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	가입 사업장	가입 피보험자	납부보험료 (A)	활용 사업장	활용 피보험자	지급액 (B)	수혜율 (B÷A)
5인 미만	483,939 (68.3)	950,913 (14.4)	24,229 (4.6)	6,422 (16.7)	17,191 (1.4)	2,630 (1.8)	10.9
5~9인	97,595 (13.8)	643,500 (9.8)	10,453 (2.0)	6,947 (18.0)	14,500 (1.2)	2,327 (1.6)	22.3
10~29인	70,013 (9.9)	1,017,827 (15.4)	20,152 (3.8)	10,988 (28.5)	34,135 (2.8)	4,702 (3.2)	23.3
30~49인	14,757 (2.1)	468,745 (7.1)	11,711 (2.2)	4,216 (11.0)	22,794 (1.9)	2,921 (2.0)	24.9
50~69인	6,066 (0.9)	281,734 (4.3)	8,276 (1.6)	2,117 (5.5)	17,467 (1.4)	2,149 (1.5)	26.0
70~99인	4,949 (0.7)	321,022 (4.9)	11,083 (2.1)	1,988 (5.2)	24,503 (2.0)	3,041 (2.1)	27.4
100~149 인	3,649 (0.5)	354,918 (5.4)	16,072 (3.0)	1,709 (4.4)	32,349 (2.6)	3,952 (2.7)	24.6
150~299 인	3,793 (0.5)	600,765 (9.1)	53,315 (10.1)	2,018 (5.2)	101,286 (8.3)	11,962 (8.2)	22.4
300~499 인	1,293 (0.2)	348,734 (5.3)	43,710 (8.3)	826 (2.1)	94,311 (7.7)	11,864 (8.1)	27.1
500~999 인	992 (0.1)	413,422 (6.3)	61,118 (11.6)	631 (1.6)	125,939 (10.3)	14,229 (9.7)	23.3
1,000인 이상	982 (0.1)	1,188,174 (18.0)	263,259 (49.8)	599 (1.6)	742,879 (60.5)	86,202 (59.0)	32.7
건설공사	20,231 (2.9)	7,273 (0.1)	4,861 (0.9)	28 (0.1)	319 (0.0)	56 (0.0)	1.2
전 체	708,259 (100.0)	6,597,027 (100.0)	528,239 (100.0)	38,489 (100.0)	1,227,673 (100.0)	146,035 (100.0)	27.6

주 : 활용 사업장의 수치는 특정 사업장에서 2000년에 두 번 이상 직업능력개발훈련(유급휴가훈련 포함)을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 간주한 수치로서 활용건수가 아님. 활용 피보험자수에 대해서도 고용보험 DB내 훈련을 실시한 개인의 정보가 없으므로 한 사람이 몇 번 훈련을 받았는가를 확인할 수 없으므로 활용 피보험자의 수치는 동일인이 중복 계산되었을 수 있음.

자료 : 고용보험 DB.

<표 4-13> 요율범주별 직업능력개발훈련 지원실적 - 유급휴가훈련 포함 : 1999

(단위 : 개소, 명, 백만원, %)

	사업장 수	피보험자 수	보험료	지 원 사업장수	지 원 피보험자수	지원금액	수혜율
0.1	504,307 (98.2)	3,348,921 (56.6)	42,508 (11.5)	15,513 (77.9)	55,534 (8.7)	6,290 (9.1)	14.8
0.3	3,251 (0.6)	509,347 (8.6)	23,387 (6.3)	1,575 (7.9)	42,650 (6.6)	4,711 (6.8)	20.1
0.5	3,408 (0.7)	591,253 (10.0)	56,935 (15.4)	1,329 (6.7)	76,171 (11.9)	7,069 (10.2)	12.4
0.7	2,523 (0.5)	1,472,008 (24.9)	246,423 (66.7)	1,502 (7.5)	467,263 (72.8)	51,110 (73.9)	20.7
전 체	513,489 (100.0)	5,921,529 (100.0)	369,253 (100.0)	19,919 (100.0)	641,618 (100.0)	69,181 (100.0)	18.7

자료 : 이병희·김미란 (2000), 36쪽.

<표 4-14> 요율 범주별 직업능력개발훈련 활용실적 - 유급휴가훈련 포함 : 2000

(단위 : 개, 명, 백만원, %)

	가입 사업장	가입 피보험자	납부 보험료 (A)	활용 사업장	활용 피보험자	지급액 (B)	수혜율 (B÷A)
0.1%	686,725 (97.0)	3,801,747 (57.6)	62,055 (11.7)	32,639 (84.9)	115,020 (9.4)	16,014 (11.0)	25.8
0.3%	4,394 (0.6)	552,067 (8.4)	37,273 (7.1)	2,124 (5.5)	79,206 (6.5)	9,545 (6.5)	25.6
0.5%	3,922 (0.6)	614,630 (9.3)	71,623 (13.6)	1,753 (4.6)	129,899 (10.6)	14,381 (9.9)	20.1
0.7%	13,219 (1.9)	1,628,583 (24.7)	357,289 (67.6)	1,916 (5.0)	902,475 (73.6)	105,958 (72.6)	29.7
전 체	708,260 (100.0)	6,597,027 (100.0)	528,240 (100.0)	38,432 (100.0)	1,226,600 (100.0)	145,898 (100.0)	27.6

주 : 활용 사업장의 수치는 특정 사업장에서 2000년에 두 번 이상 직업능력개발훈련(유급휴가훈련 포함)을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 간주한 수치로서 활용건수가 아님. 활용 피보험자수에 대해서도 고용보험DB 내 훈련을 실시한 개인의 정보가 없으므로 한 사람이 몇 번 훈련을 받았는가를 확인할 수 없으므로 활용 피보험자의 수치는 동일인이 중복 계산되었을 수 있음.

자료 : 고용보험 DB.

면 50인 이상 사업체의 수혜율(=수혜지원금/납부보험료)에는 유의한 차이가 없다. 다만, 50인 미만 사업체의 평균 수혜율은 50인 이상 사업체에 비해 낮아 양자간에 수혜의 역진성이 존재하고 50인 미만 사업체들에서는 사업장 규모가 클수록 수혜율이 높아 수혜의 역진성이 발견된다(표 4-11). 그러나 2000년의 경우에는 이러한 경향이 지속적으로 확인되지 않고 단지 5인 미만 사업체와 1,000인 이상 사업체의 수혜율만이 평균 수혜율과 두드러진 차이를 보이고 있다(표 4-12). 따라서 전반적인 수혜율 분포만을 볼 때에는 사업주후원에서 대기업이 주된 수혜자로 나타나고 있다는 이병희·김미란(2000)의 지적은 일반적으로 타당하다고 볼 수 없다.

이러한 경향은 보험요율별로 사업체들을 나누어 수혜율을 살펴볼 때에도 확인된다. 1999년의 경우 0.1%와 0.5%의 요율을 부담하는 사업체의 수혜율이 각각 14.8%와 12.4%로 상대적으로 낮았던 반면 0.3%와 0.7%의 요율을 부담하는 사업체의 수혜율은 각각 20.1%와 20.7%에 이르러 큰 차이가 확인되지 않는다(표 4-13). 2000년의 경우 0.5% 요율을 부담하는 사업체의 수혜율이 20.1%로 가장 낮을 뿐 0.1%, 0.3% 요율 사업체는 각각 25.8%와 25.6%의 수혜율을 보였으며, 0.7% 요율사업체는 29.7%의 수혜율을 보였다(표 4-14).

그러나 우선지원대상기업 집단(0.3% 요율 사업체들)의 수혜율이 높아져 대기업 수혜율이 두드러져 보이지 않는 점에 주목할 필요가 있다. 1999~2000년 두 해에 걸쳐 0.3% 요율 사업체와 0.5% 요율 사업체 간에는 수혜율에 유의미한 차이가 존재한다. 1999년에 0.3% 요율 사업체의 수혜율이 20.1%였던 반면 0.5% 요율 사업체 수혜율은 12.4%에 그쳤으며 2000년도에는 수혜율이 각각 25.6% 및 20.1%로서 비록 그 격차가 줄어들었지만 여전히 유의미한 격차가 존재한다. 현재 우선지원대상기업은 보험요율과 지원 모두에서 혜택을 누리고 있는데 보험요율 부담 혹은 지원 한쪽에서만 혜택을 받는다면 1,000인 이상 기업체의 수혜율은 다른 규모 사업체에 비해 현저히 높은 특징을 보일 수 있다.

또한 5인 미만 사업체의 수혜율은 비록 1999년에 비해 2000년의 수혜율 증가폭이 두드러졌지만 양 연간에 평균 수혜율 수준에 비해 현저

하게 낮은 수혜율을 기록했고 가까운 장래에도 여전히 다소 낮은 수혜율을 보이리라는 점, 그리고 1,000인 이상 사업체는 양 연간에 평균보다 높은 수혜율을 보였다는 점에서 아직은 조심스럽지만 5인 미만 사업체와 1,000인 이상 사업체 양자 간에는 당분간 큰 수혜율 격차가 확인되리라고 예상할 수 있다.

#### 4. 노동이동 행태의 시사점

소규모 사업체의 인적자본개발 투자 수준이 경제 전체의 견지에서 본 최적 수준보다 낮아 과소 투자되고 있다면 사업장 규모별 수혜율이 유사하도록 소규모 사업체에 지원 수준을 높여야 하며 현재 소규모 사업체의 훈련 투자 수준이 경제 전체적 견지에서 본 최적 투자 수준과 일치하여 과소 투자의 문제가 존재하지 않는다면 지원규모를 확대하는 것보다는 그 수혜율이 대기업의 수혜율과 유사하게끔 중소기업의 직업능력개발사업 보험요율을 낮추어 주는 것이 올바른 정책방향이 될 것이다.

인적자원개발에 관한 이론에 의하면 훈련으로부터 산출되는 경제 전체의 부가가치보다 훈련기업에 귀속되는 부가가치가 작게 되면 시장기능에만 직업훈련을 맡길 경우 직업훈련에 대한 투자가 과소하게 이루어진다. 또한 노동력의 이동성이 높을수록 기업이 인적자본 투자비용을 회수하지 못할 가능성이 높아 인적자본 투자유인이 약화되어 과소 투자된다(Becker, 1975).

이러한 추론에 의하면 소기업의 경우 근로자의 지대추구 행동(훈련 후에 보다 높은 보수를 찾아 이직하는 것)으로 인해 훈련투자의 수익을 확보하지 못할 가능성이 높기 때문에 기업의 투자유인이 약화되어 경제 전체의 견지에서 본 최적 수준보다 과소 투자할 가능성이 높다. 따라서 소기업의 직업능력개발사업 보험요율을 낮추는 방식으로 정책방향을 설정하는 것보다는 소기업에 대한 지원규모를 늘려 주는 방안을 모색하는 것이 올바른 정책방향이라고 판단된다.

훈련받은 인력이 대기업으로 이동한다면 소기업이 훈련비용을 부담하고 그 수익은 대기업이 향유하게 된다. 현재의 고용보험 전산망에서

는 특정 기업이 실시한 직업능력개발훈련 참여자에 대한 기록이 존재하지 않아 특정 기업에서 직능훈련에 참여한 경험을 가진 사람들의 노동이동 상태에 관한 분석이 불가능하다. 다만 상실자 분석을 통해 직업능력개발훈련 경험 여부를 통제하지 않은 상태의 노동이동 실태를 살펴볼 수 있을 따름이다. 이 자료를 통해서 보면 10인 미만 사업체 종사자의 경우는 상향이동률이 동 규모이동률이나 하향이동률보다 높으며 30인 이상 사업체 종사자의 경우에는 하향이동률이 동규모이동률이나 상향이동률보다 높은 것으로 드러난다. 10~29인 사업체의 경우 상향이동률이 하향이동률보다는 높으나 동 규모이동률보다는 근소하나마 낮다(표 4-15).

<표 4-15> 사업규모간 노동이동 : 1999년 하반기

	5인 미만	5~9인	10~29인	30~49인	50~69인	70~99인	100~149인
상향이동률	0.125	0.154	0.104	0.098	0.098	0.077	0.065
하향이동률	0.000	0.042	0.081	0.131	0.153	0.156	0.159
동규모 이동률	0.076	0.074	0.107	0.064	0.049	0.052	0.062
미취득자 비율	0.799	0.730	0.708	0.707	0.700	0.715	0.713
전 체	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

	150~299인	300~499인	500~999인	1000~9999인	1만인 이상	전 체	전 체 (미취득자 제외)
상향이동률	0.037	0.038	0.021	0.002	0.000	0.087	0.331
하향이동률	0.145	0.167	0.166	0.145	0.146	0.100	0.378
동규모 이동률	0.085	0.049	0.043	0.100	0.013	0.077	0.291
미취득자 비율	0.734	0.746	0.769	0.753	0.841	0.736	
전 체	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

자료 : 고용보험 DB.

노동이동 상태를 고려할 때 10인 미만 사업체는 훈련에 대해 과소 투자할 가능성이 높다. 이는 10인 미만 사업체에 관한 한 적어도 효율 저하보다는 참여율 제고를 위한 지원 확대가 적절한 정책방향임을 시사한다. 10인 미만 사업체의 경우 사업주가 지원받을 수 있는 지원금 총액을 납부 보험료의 일정 비율(180%)로 정하지 말고 근로자 개인별 직업훈련 저축계정을 설계하는 방식 등을 통해 훈련수요를 현실적으로 지원하여 근로자의 훈련참여율이 높아지도록 근로자 주도적 직업능력 개발사업 활성화를 꾀해야 할 것으로 판단된다. 물론 이러한 제도를 도입할 때에는 적절한 수요조사를 선행하여 그에 따라 효율을 조정할 필요가 있을 것이다.

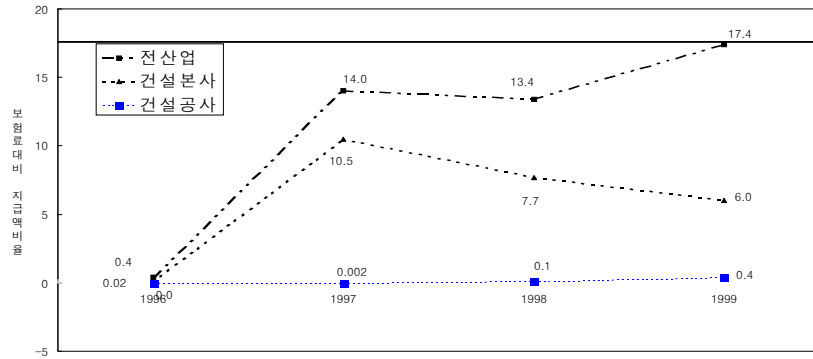
## 5. 건설공사의 직업능력개발사업 효율과 징수 단위

### 가. 건설공사의 보험효율과 수혜율

건설업체들은 현행 고용보험제도가 건설업이 혜택을 받을 수 없는 방식으로 설계되어 있고 실제 건설업이 수혜를 입는 정도가 지극히 낮음에도 불구하고 과도하게 보험료를 부담하고 있다고 불만을 표명해 왔다. 또한 사전적으로 공사에 참여할 사업체 규모를 확정할 수 없음에도 불구하고 사업상 규모에 따른 차등화 효율을 적용하고 있다면서 시정을 요구하고 있다. 이러한 주장이 타당성을 갖는다면 건설업에 관한 직업능력개발사업 효율체계에 수정이 필요할 것이다.

먼저 건설업의 부담 수혜가 불균형 상태라는 주장의 타당성을 판단하기 위해서는 건설업의 고용보험 재원 부담과 수혜 정도를 살펴볼 필요가 있다. 지난 5년간 전 산업의 사업주훈련 수혜율 평균치는 12.7% 수준이다. 건설업의 수혜율은 4.3%이고 이 중 건설본사의 수혜율은 6.0%, 건설공사는 0.05% 수준이다. 수혜율 추이를 연도별로 살펴보면 건설본사의 수혜율이 전체 평균보다 낮은 수준이기는 하지만 꾸준히 활용이 이루어진 반면 건설공사의 경우 5년 내내 수혜율이 미미하며 수혜율이 가장 높았던 1999년에도 0.4%에 그치고 있다(그림 3-5). 요컨

[그림 4-2] 건설업의 연도별 직업능력개발사업 보험료 대비 지급액 비율 추이



주 : 실업자재취직훈련비를 제외한 수혜율 추이.  
 자료 : 허재준·심규범(2001).

<표 4-16> 사후적으로 계산된 건설공사 직업능력개발사업 보험요율 부담

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995~2000평균
요율	0.11	0.11	0.11	0.21	0.13	0.12	0.14

자료 : 고용보험 DB.

대, 지난 6년간 건설공사는 연평균 0.14%의 보험요율에 입각하여 보험료를 부담하여 왔지만(표 4-16) 건설공사에서 사업주에 의한 직업능력개발사업 활용 실적은 거의 없다.

#### 나. 직업능력개발사업 요율 단일화와 징수 단위

건설공사의 사업주훈련 활용 실적이 저조한 이유는 건설근로자 노동시장의 구조적 특성과 제도적 요인 양 측면에서 파악할 수 있다.

건설공사의 고용관계는 장기적 관계가 아니므로 개별 사업주는 훈련에 유인을 갖지 못한다. 건설현장의 고용관계 특수성을 고려하기 위해서는 건설산업이라는 초기업 단위에서 훈련체계가 수립되어야 한다. 그러나 현재 사업주나 노조나 정부 모두 건설업의 초기업 단위 훈련체계



수립에 대한 배려가 없다.

직업능력개발사업은 크게 사업주 지원사업과 근로자 지원사업으로 나눌 수 있는데 양자 모두 현재 피보험자이거나 피보험자였던 자를 지원대상으로 삼고 있다. 그리고 피보험자 여부는 피보험자 입직신고 여부에 의존하고 있다. 따라서 실업급여 피보험자가 아닌 ‘일용근로자’는 피보험자관리가 이루어지고 있지 않으므로 직업능력개발사업 혜택을 받을 수 없다. 반면 고용보험의 직업능력개발사업은 피보험자관리가 되지 않은 채로 1개월 미만 일하는 근로자들에 대해서도 보험료를 징수하고 있다. 혜택 없이 보험료 징수만 이루어지고 있는 셈이다. 따라서 초기업 단위의 훈련체계가 갖추어진다고 하더라도 건설현장 근로자의 피보험자 관리체계가 정비되지 않는 한 건설공사의 직업능력개발사업 수혜율은 제고될 수 없다.

이와 같은 부담과 수혜의 불일치 외에 보험요율 적용에도 불합리가 존재한다. 건설공사의 특성상 차등화된 보험요율을 적용하는 것이 원칙적으로 불가능함에도 불구하고 다른 산업에서와 마찬가지로 사업체 규모에 따라 차등화된 요율을 적용하고 있다. 건설공사 발주 시점에서는 어떤 규모의 사업체가 공사에 참여하게 될지 알 수 없다. 따라서 공사 발주자는 공사비에 직업능력개발사업 보험료를 정확히 계상할 수 없다. 이는 건설공사에 관한 한 원칙적으로 차별적 보험요율 적용이 어렵다는 것을 의미한다. 이러한 불합리를 피하기 위해서는 건설공사의 직업능력개발사업 보험요율을 일원화할 것이 요청된다. 수혜율을 고려할 때 건설공사의 직업능력개발사업 보험료는 실업자재취직훈련과 기타 사업재원에 소요되는 요율 수준으로 단일화하고 추후 건설공사의 피보험자가 증가하고 초기업 단위 훈련체계를 도입하면서 보험료를 적절히 인상하되 역시 단일화된 요율을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다만 징수 단위가 현재처럼 공사장 단위가 아니라 기업체 단위로 변경되게 된다면 건설본사와 건설공사의 구분이 없어지게 되므로 다른 산업에서와 같은 동일한 요율체계를 적용할 수 있는 가능성이 존재한다. 그러나 이 경우에도 높은 이동성을 지닌 기능인력을 주로 고용할 전문건설업체에 관한 한 단일화된 요율체계가 타당하다고 판단된다.

## 6. 직업능력개발사업 요율체계 단순화 방안

직업훈련 의무제가 폐지되어 고용보험의 직업능력개발사업으로 일원화된 지 2년에 불과하여 2년간의 실적에서 확인되는 특징을 일반적 사실로 확정하기는 아직 힘들지만 현행 요율체계는 전체적으로 필요한 훈련재원을 조달하는 수준이고 5인 미만 사업장과 1,000인 이상 사업장을 제외하면 수혜율에서 특별한 불균형을 노정하고 있지 않다. 또한 소기업의 인적자본개발에 과소 투자가 발생하는 상태에서 요율을 단일화하면 규모별 직업능력개발훈련 수혜율에 불균형이 초래될 것으로 판단된다. 그러므로 현재로서는 차등요율제를 유지하는 것이 바람직하다. 인적자원 투자의 과소 투자 가능성에 사업장 규모별 차이가 존재하는 한 단기적으로뿐만 아니라 장기적으로도 차등요율제도가 경제원리에 부합하며 인적자본형성 투자의 유인이 사업장 규모에 관계없이 동일할 때에만 차등요율을 폐지하는 것이 바람직하기 때문이다.

이러한 점에도 불구하고 4단계로 이루어져 있는 현행 요율체계를 단순화할 수 있는 근거와 여지는 존재한다. 먼저 우선지원대상기업은 요율과 수혜 양쪽에서 혜택을 부여받고 있으므로 요율상의 혜택을 줄여 요율체계를 단순화하는 것이다. 다음 1,000인 이상 사업체의 향상훈련은 자율에 맡기고 실업자재취직훈련과 일부 중소기업근로자 직업능력개발훈련에 대한 일부 기여분만 보험료로 부과하는 방법을 검토할 수 있다. 예컨대, 150인 미만 사업체의 요율은 0.1% 수준으로 유지하고 150인 이상 사업체 요율은 0.45%로 단일화하되<sup>26)</sup> 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련에는 지원을 하지 않는 것이다.

후자와 같은 방식의 직업능력개발사업 요율 개편을 위해서는 기업이 훈련에 과소하게 투자할 가능성이 없는지에 대한 연구가 선행되어야 한다. 왜냐하면 완전히 기업특수적 인적자본형성 훈련이 아니고 범용적 인적자본을 형성시키는 훈련에 대해서 기업으로 하여금 훈련비용을 전담하게 하고 그에 따른 수익도 향유하게 하면 근로자의 지대요구 행동으로 인하여 기업의 훈련투자는 최적 수준보다 낮게 이루어지기 때문

26) 요율 산출 근거는 후술한다.

이다. 따라서 1,000인 이상 사업체 직업능력개발훈련에 더 이상 지원을 않는 방식의 제도 개편을 위해서는 1,000인 이상 사업체에 대해 향상훈련지원의 효과성을 검토해 보아야 한다. 만일 고용보험상의 지원이 향상훈련 실시의 유인이 되고 있다고 판명되면 위와 같은 요율 단순화를 피하는 것은 인적자본개발에 과소 투자하게 하는 효과를 초래할 것이기 때문이다.

이상의 논의를 요약해서 직업능력개발사업 요율체계 조정의 대안들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 직업훈련 의무제가 폐지되어 고용보험의 직업능력개발사업으로 일원화된 지 2년에 불과하므로 특징을 더 확인할 수 있을 때까지 수년간 현행 요율체계를 그대로 유지하되 소규모 업체에는 지원규모를 확대하는 방안을 우선적으로 모색하고 그러한 노력에도 불구하고 장기적으로도 훈련참여율이 제고되지 않을 경우 소규모 사업체, 특히 5인 미만 사업체의 직업능력개발사업 보험료를 아예 면제하는 방안이다. 이 경우 요율체계의 변화는 없다. 단지 소규모 사업체에 대한 지원제도에 변화가 필요할 뿐이다.

둘째, 우선지원대상기업에 대해서 적용하는 우대 요율을 폐지하고 150~1,000인 미만 사업장에는 공히 0.5%의 요율을 적용하며, 나머지 사업체에 대해서는 0.1%와 0.7%의 요율을 적용하고 지원방식도 현행대로 유지하는 방안이다(물론 소규모 사업체에 대한 지원제도에 변화를 줄 수도 있다). 이 경우 요율체계는 세 가지로 줄어들게 된다.

셋째, 우선지원대상기업에 대해서 적용하는 우대 요율을 폐지하고 150인 이상 사업장에는 공히 0.45%의 요율을 적용하며 150인 미만 사업체에는 0.1%의 요율을 적용한다. 다만 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않는다. 이 경우 요율체계는 두 가지로 줄어들게 되며, 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련에는 지원하지 않는 제도로 변화하게 된다.

이제 1,000인 이상 사업장 직업능력개발훈련에 지원을 하지 않는 위의 세 번째 경우에 한하여 직업능력개발사업의 적정 요율수준을 도출해 보기로 하자.<sup>27)</sup> 1999년과 2000년에 1,000인 이상 사업체에 대한 지

원금은 전체 사업주훈련 지원금의 약 73% 수준이었다(표 4-17의 C). 반면 1,000인 이상 사업체의 보험료 수입 기여도는 약 67% 수준이었다. 보험료 수입 대비 전체 사업주훈련 지원금 비중(B/A)은 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 그 비중이 30%고 가정한 상태에서 150인 미만 사업장 요율은 0.1%로 그대로 두고 150인 이상 사업장에 대해서 요율을 인하할 때 감소하는 보험료 수입이 현행 보험료 수입 대비 22% 수준이 되도록 요율 수준을 도출하면 0.45%이다.<sup>28)</sup> 즉 0.45%의 요율을 부과하는 경우 감소하는 보험료 수입은 1,000인 이상 사업체에 지원하지 않음으로써 절약되는 지출과 마찬가지로 현행 보험료 수입 대비 22% 수준이 된다.

즉, 150인 이상 사업장의 직업능력개발사업 보험요율 0.45%는 1,000인 이상 사업장에 사업주훈련비를 지원하지 않음으로써 절약되는 지출과 보험요율을 인하함으로써 감소되는 보험료 수입을 일치시키는 요율이다. 이는 현행의 0.1%, 0.3%, 0.5%, 0.7%를 이원화된 요율체계로 바꿀 때 0.1%와 0.45%가 하나의 준거점이 될 수 있음을 의미한다.

1,000인 이상 사업장의 직업능력개발훈련에 지원을 하지 않음을 전제로 제시된 이러한 개편 요율은 보험료 수입에서 사업주훈련지원금이 30%를 넘게 증가한다는 예상 아래에서는 상대적으로 영세사업장에 유리한 요율체계 조정이다. 왜냐하면 사업주훈련지원금의 보험료 수입 대비 비중이 30%를 넘어서면 절약되는 사업비 지출(1,000인 이상 사업체 직능훈련지원비)이 감소하는 보험료 수입을 증가하기 때문이다.

지금까지는 현행 요율 수준을 전제로 한 상태에서 이원화된 요율체계로 이행할 때 150인 이상 사업장의 적정 요율을 판단해 보았다. 제5

27) 제1안과 제2안 중 어떤 안을 선택할 것인가를 결정하기 위해서는 사업체 규모별 직업능력개발사업 평가가 선행되어야 한다. 그러나 이러한 평가작업은 본고의 범위를 넘어선다. 한편 우선지원대상기업에 적용되는 우대 요율은 정부부처간 정책 협의 결과 도입된 것으로서 직업능력개발사업 고유의 배려보다는 산업정책 차원에서 도입된 것이다. 여기서는 사업체 규모별 직업능력개발사업 평가 결과, 그리고 부처간 협의에서 직업능력개발사업 요율의 산업정책 차원의 배려가 없어도 무방하다고 판단되어, 제3안을 채택할 때의 적정 요율로 제시한다.

28) <표 4-17>의 고딕체로 쓰여진 부분이 150인 이상 사업장에 대해 도출된 요율과 그 때의 평균요율이다.

절에서 우리는 적절한 적립금 수준을 유지하기 위해서는 직업능력개발사업 보험요율을 0.15%포인트 인상하는 것이 필요함을 확인하였다. 이러한 인상 요인을 감안한다면 이원화된 요율체계는 150인 미만 사업장 0.25%, 150인 이상 사업장 0.6%가 적정할 것이다. 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정통합을 염두에 두고 두 사업의 통합 요율을 생각한다면 각각 0.35%와 0.70%가 된다.

<표 4-17> 요율체계를 이원화할 때의 적정 요율 산출

	1999	2000	요율 도출 (B/A=30%)
보험료 수입 (A)	3692.5억원	5282.4억원	-
사업주훈련지원금 (유급휴가훈련 포함, B)	884.9억원	1460.6억원	-
사업주훈련지원금/보험료 수입 (B/A)	24.0%	27.7%	30.0%
1,000인 이상 사업체지원금/전체사업주훈련지원금 (C)	73.9%	72.6%	73.0%
1000인 이상 사업체지원금/보험료 수입 (= B×C/A)	17.7%	20.1%	21.9%
평균 보험요율	0.3811%	0.3777%	0.3743%
요율체계를 0.1%·0.45%로 이원화할 때의 평균요율	0.2965%	0.2947%	0.2920%
요율체계 이원화에 따른 보험료 수입 감소/보험료 수입	22.2%	22.0%	22.0%

### 제5절 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정통합 타당성 검토와 통합요율

#### 1. 재정통합의 논의의 배경

고용안정사업과 직업능력개발사업 간의 적립금 불균형이 심화됨에 따라 사업주만이 부담하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 기금계정을 일본과 같이 통합하여 두 계정 간의 부족분을 상호 충당하고, 아울러 시장수요에 맞추어 기금운영의 탄력성 확보 및 행정의 편의를 도

모하자는 의견이 제시되었다(유길상 외, 2000). 이와 함께 고용안정사업 계정과 직업능력개발사업 계정의 통합은 바람직스럽지 않은 방향으로 노동시장정책 재원을 배분시키는 경향이 있다는 주장도 제기되었다(김태기 외, 1999; 이병희·김미란, 2000). 한편 고용안정사업에도 요율 차별화가 필요한지 검토되어야 한다는 의견이 제시되기도 하였다.

같은 제도 변화가 경제주체들에게 긍정적인 영향을 미치지 않는다는 점을 고려할 때 재정통합을 한다면 이와 동시에 적절한 통합 요율로 요율 조정이 이루어지는 것이 바람직하다. 본절에서는 그간의 고용안정사업 운영실적을 통하여 고용안정사업에도 요율 차별화가 필요하지 않은지 검토하고 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정통합 타당성을 두 주장의 논거를 중심으로 살펴본 후 재정통합시의 적정 통합 요율을 도출하기로 한다.

## 2. 고용안정사업 실적

고용안정사업은 기업의 합리적인 고용조정지원, 실업예방, 그리고 고용취약자 취업기회 확대를 목적으로 하고 있다. 현행 고용안정사업의 보험요율은 사업장 규모 및 업종과 관계없이 연간 임금총액의 0.3%이다. 1998년 노동시장 사정이 극심하게 악화되자 지출이 크게 증가할 것에 대비하여 노동부는 임금총액 대비 0.2%였던 고용안정사업 보험요율을 1999년 1월부터 0.3%로 인상한 바 있다. 지원금액은 기업체 규모 및 우선지원대상기업 여부에 따라 차등 지원되고 있다.<sup>29)</sup>

1997년 말의 외환위기 이후 대량실업사태를 맞이하여 고용안정사업이 크게 확대되고, 특히 제조업과 대규모 기업을 중심으로 고용유지지원금의 활용이 활발하였음에도 불구하고 고용안정사업 재정은 지속적인 흑자 상태를 보이고 있다. 1999년에는 66.9만명에게 1,843억원이 지급되었으나 2000년에는 경기회복으로 지원실적이 크게 하락하여 지원금액이 전년 대비 61.8%에 불과했다(표 4-18, 표 4-19).

29) 상시근로자수 및 우선지원대상기업은 <부록 4> 참조.

<표 4-18> 고용안정사업 활용인원 추이 : 1995~2000

(단위 : 명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용유지지원금	395	484	177	654,375	369,591	148,246
채용장려금	0	0	0	169	101,550	63,407
고용촉진지원	19,717	93,087	117,380	120,721	198,783	233,426
전체	20,112	93,571	117,557	775,265	669,924	445,079

자료 : 산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.

<표 4-19> 고용안정사업 활용금액 추이 : 1995~2000

(단위 : 백만원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용유지지원금	7	16	44	74,223	79,197	29,297
채용장려금	0	0	0	5,878	75,888	42,204
고용촉진지원	1,473	8,475	10,742	16,186	29,149	42,148
전체	1,480	8,491	10,786	96,287	184,234	113,649

주 : 채용장려금에는 재고용장려금(1999년부터 도입된 고용조정지원제도)이 포함되어 있음.

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.

고용안정사업은 가장 지출 수준이 높았던 1999년에도 당기 보험료 대비 지출 비율이 66.1% 수준에 불과함으로써 3사업 중 적립금 누적 속도가 가장 빠르고 2000년 말 현재 누적적립금이 1조 402억원에 달한다. 빠른 속도로 적립금이 축적됨에 따라 보험요율 인하 요구가 제기되고 있으며, 과도한 적립금 규모에 대한 우려가 제기되고 있는 실정이다.

### 3. 규모별 수혜율

고용안정사업의 사업체 규모별 지원실적을 살펴보면 30인 이상 사업

체의 수혜율(=수혜지원금/납부보험료)은 줄곧 감소하고 있으나 30인 미만 사업체의 수혜율은 1999년 상반기까지 증가하다가 그 이후 감소하고 있다. 1999년을 기점으로 소규모 사업체의 수혜율이 크게 증가하여 2000년에는 수혜율이 사업체 규모에 반비례하는 특성을 보이고 있는데 이는 채용장려금 지원요건이 완화되고 ‘고용보험 적용확대 사업장 조사 사업’ 등을 통한 고용보험사업 홍보 과정에서 채용장려금 사업을 집중 홍보한 데에 기인한다(표 4-20). 향후 채용장려금제도가 폐지되면 이러한 경향성은 다시 역전되거나 적어도 완화되리라고 전망된다. 이상으로 미루어볼 때 규모별로 고용안정사업 보험요율을 차등화할 필요성은 아직 확인되지 않는다.

<표 4-20> 사업장 규모별 고용안정사업 수혜율 추이 : 1998~2000

(단위 : %)

	전체	5인 미만	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상	건설공사
1998년 상반기	13.1	1.2	0.8	5.4	11.0	13.8	15.8	13.5	13.8	0.3
1998년 하반기	54.4	1.1	13.4	24.1	42.3	58.4	67.1	50.8	70.7	0.3
1999년 상반기	25.2	20.6	25.8	27.8	32.2	20.2	19.2	14.1	30.2	0.1
1999년 하반기	30.7	122.4	62.8	41.0	30.7	17.5	12.4	6.8	18.3	0.7
2000년 상반기	17.4	58.8	34.4	28.0	18.5	11.5	10.2	5.3	6.3	0.5
2000년 하반기	11.9	21.9	22.3	20.4	16.4	10.6	9.8	4.3	4.3	0.2

주 : 수혜율= 수혜지원금/납부보험료

자료 : 고용보험 DB.

한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

#### 4. 업종별 수혜율

고용안정사업 수혜율은 업종별로 커다란 격차를 보이는데 제조업과 부동산임대 및 사업서비스업이 줄곧 평균 이상의 높은 수혜율을 보이고 있고, 1999년 하반기 이후로는 교육서비스업의 활용도도 상대적으로 높아졌다. 반면 농림어업과 공공부문의 특성을 지닌 전기·가스 및 수도사업과 보건 및 사회복지사업, 그리고 운수 및 금융·보험업의 수혜



율은 매우 낮은 상태이다(표 4-21).

업종별로 불균등한 고용안정사업 수혜율은, 일견 차등화된 보험요율을 적용할 필요성을 제기하고 있다. 고용유지지원금은 기업활동 과정에서 경기 위축에 당면했을 때 지급하는 보험급여의 성격을 지니는 반면, 고용촉진지원금은 특정 요건을 충족하는 구직자를 채용할 때 지급하는 보조금의 성격을 지닌다. 그러므로 고용유지지원금 조달을 위한 보험료는 고유한 의미의 ‘보험료’이지만 그 외 보조금성 사업 재원 조달을 위한 보험료는 기실 그 성격상 ‘조세(고용세)’로 보는 것이 타당하다. 따라서 차등화된 위험에 비례하여 차등화된 보험요율을 적용하더라도 고

<표 4-21> 산업별 고용안정사업 보험료 대비 지급액 비율 추이 :1998~2000

(단위 : %)

	전 체	농 림 어 업	광 업	제 조 업	전기 · 가스 및 수도 사업	건 설 업	도소매 및 소비자 용품 수리업	숙 박 및 음 식 점 업	운수 · 창고 및 통신 업	금 융 및 보 험 업	부동 산 임대 및 사업 서비스 업	기타 공공, 사회 및 개인 서비스 업	교 육 서 비 스 업	보건 및 사회 복지 사업	기 타 산 업
1998년 상반기	13.1	5.0	2.0	20.5	0.2	1.3	2.3	1.0	5.0	5.8	24.2	7.9	5.2	7.1	2.3
1998년 하반기	54.4	8.8	11.8	93.4	0.7	11.4	48.9	21.3	29.3	12.9	57.7	15.2	8.3	11.9	3.6
1999년 상반기	25.2	5.6	22.4	36.5	2.2	13.0	10.3	7.7	7.8	32.9	43.2	2.1	9.3	7.2	11.9
1999년 하반기	30.7	11.9	32.6	35.2	2.1	23.5	35.2	12.4	11.9	8.0	78.6	24.2	39.6	12.4	3.0
2000년 상반기	17.4	4.9	33.6	18.7	5.8	10.0	18.2	7.5	7.1	2.1	49.5	19.1	19.2	8.3	1.3
2000년 하반기	11.9	4.6	11.7	11.9	1.0	4.6	7.1	3.9	6.2	2.3	41.6	15.1	15.6	8.1	1.9

자료 : 고용보험 DB.

한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

용유지지원금에 한해 업종 및 개별 기업별 수혜상황을 분석하여 검토하고 보조금성 사업의 수혜율은 요율을 고려하지 않는 것이 타당하다. 이는 고용안정사업을 유지하기 위한 적정 요율이 미미한 수준에 머무는 한 고용안정사업의 요율 차등화가 필요하지 않다는 점을 시사하기도 한다.

예컨대, 고용안정사업 적정 요율이 0.2%라고 하더라도 고용유지지원금이 전체 지출에서 차지하는 비중을 고려하면 고용유지지원금 조달을 위한 요율은 0.06%에도 미치지 못한다. 보험 사고의 경험요율을 적용한다고 하더라도 이러한 요율의 일부는 전체 가입자 사이에 위험 분산을 시키는 것이 일반적 보험요율 결정방식이다. 가입자 사이에 분산시키는 요율 비중이 50%라고 가정한다면 차등요율을 적용할 수 있는 부분은 단지 0.03% 정도의 요율에 불과하게 된다. 앞 절에서 계산한 대로 적정 요율이 0.1%라면 그 비중은 더욱 감소한다. 따라서 고용유지지원금의 수혜율이 업종이나 개별 기업별로 크게 차등이 있다고 할지라도 그것이 꼭 차등화된 요율을 적용하여 기업행태 합리화를 유도해야 할 필요성을 제기하지는 않는다.

더군다나 고용안정사업은 제도 및 지원기준 변화가 워낙 극심하여 현재로서는 규모별·업종별 수혜율 차이가 구조적 성격을 띠는지 여부를 판단하기 곤란하다. 그러나 그간의 운영실적을 미루어볼 때 고용안정사업은 그 지출이 크게 늘어나기 어렵다는 점만은 확인할 수 있다. 그러므로 고용안정사업의 요율 차별화 필요성은 가까운 장래에 제기되지 않을 것으로 판단된다.

## 5. 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정통합

유길상 외(2000)는 향후 고용안정사업은 흑자가 증가하고, 직업능력개발사업은 적자가 증가할 것이 전망되므로 사업주만이 부담하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 기금계정을 일본과 같이 통합하여 두 계정 간의 부족분을 상호 충당하고, 아울러 시장수요에 맞추어 기금운영의 탄력성 확보 및 행정 편의를 도모하자는 의견을 제시하고 있다.

그 장점으로서는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정을 통합함으로써 행정적 편의를 도모할 수 있고, 향후 적자가 전망되는 직업능력개발사업의 보험요율을 인상하지 않고 보험재정을 탄력적으로 운영할 수 있다는 점을 들고 있다.

한편 고용안정사업 계정과 직업능력개발사업 계정의 통합은 바람직스럽지 않은 방향으로 노동시장정책 재원을 배분시키는 경향이 있다는 주장이 있다(김태기 외, 1999; 이병희·김미란, 2000). 이들 논자들에 의하면 고용안정사업과 직업능력개발사업 모두 사업주가 보험료를 부담하나, 고용안정사업의 경우 사업주가 직접적인 혜택을 보는 반면에 직업능력개발사업의 경우에는 실업자재취직훈련의 예와 같이 반드시 사업주가 직접적인 혜택을 보는 것은 아니고 특히 소규모 기업의 고용주는 채용장려금 등과 같은 고용안정사업이 직업능력개발사업보다 유용하다. 반면 두 계정이 통합되면 적극적 노동시장정책으로서의 고용안정사업의 기능과 역할이 축소되고 사후적인 실업자재취직훈련 등이 확대될 수 있다(김태기 외, 1999; 이병희·김미란, 2000). 특히 두 계정의 통합 논의가 상대적으로 풍부한 고용안정사업 기금으로 직업능력개발사업 기금 적자를 충당하는 데에 초점을 둔다면 고용안정사업에 대한 정책적 관심과 고용안정사업의 역할은 축소될 우려가 있다고 지적하고 있다.

이러한 지적은 고용안정사업의 기능과 역할이 축소되고 실업자재취직훈련이 확대되는 현상은 바람직하지 않으므로 고용안정사업의 보험요율 인하와 함께 고용안정사업의 기능과 역할의 축소를 방지할 수 있는 대안을 마련해야 함을 시사하고 있다고 판단된다.

그러나 고용안정사업이 사전적인 적극적 노동시장정책의 의미를 띠고 있다고 해서 반드시 그 비중이 확대되어야 함을 의미하지는 않는다. 이미 알려진 바와 같이 고용안정사업은 사중효과(deadweight effect)가 크다. 사중효과를 최소화하려고 하다 보니 고용안정사업의 각종 지원금 신청은 매우 까다로운 요건을 갖추어야 가능하게 되어 있다. 외환위기 이후 채용장려금 신청요건 완화나 지원금액 인상 등 고용안정사업을 활성화하기 위한 여러 정책적 시도가 있었지만 고용안정사업의 지출액이 크게 늘어나지 않았다. 지난 6년 동안의 고용보험사업 운영 결과를

놓고 판단할 때 고용안정사업의 지출은 매우 늘어나기 힘들다고 판단된다. 이는 고용안정사업 지출에 최적 수준이 있다면 현재의 지출 수준이 최적 수준에서 크게 벗어나지 않는다는 점을 시사한다.

채용장려금이 소규모 기업으로 하여금 쉽게 혜택을 받을 수 있게 하는 사업임에는 틀림없지만 그 고용 증진 효과성은 미미하다고 판단되어 2001년 하반기부터 폐지되었다. 타사업 재원충당을 위해서가 아니라 정책적 적합성이 문제가 되어 채용장려금이 축소되거나 폐지되는 것이므로 이것을 고용안정사업에 대한 정책적 관심의 저하라고 해석하는 것도 무리이다.

외환위기 직후의 정책경험으로 미루어 보면 고용안정사업 적립금은 누적되는 반면 지출은 그다지 증가하지 않아, 기존 사업 항목의 지원기준이 완화되고 비용 효과성이 검증되지 않은 채 채용장려금처럼 사중 효과가 큰 프로그램이 도입되었다. 이러한 경험만으로 미루어 보면 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정 단위를 통합하는 것이 노동시장정책의 발전방향을 왜곡하기보다는 오히려 효율화하는 동인이 될 것으로 예상된다.

한편 사회보험의 적용범위가 대폭 확대되고 근로자 입·이직 신고 의무가 부과됨으로써 사회보험료로 대표되는 비임금 노동비용(non-wage labor cost)이 영세사업주들의 신규 채용을 기피하게 하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 또한 조만간 일용근로자까지 고용보험 적용범위에 포함될 것으로 전망된다. 향후에 고용안정사업이 건설일용근로자 등 비정규근로자 고용안정지원금이나 영세사업장의 사회보험료 감면 등의 프로그램을 도입한다면 고용안정사업 자체의 재정수요가 증가하게 되고 외환위기 직후와 같이 비용 효과성이 검증되지 않는 프로그램이 도입될 가능성은 작아지리라고 판단된다. 이러한 가능성을 염두에 두면 재정통합의 필요성은 다시 줄어들게 된다.

하지만 제3절에서 살펴본 바와 같이 현재 고용안정사업에는 0.2%포인트의 요율 인하요인이 존재하고 직업능력개발사업에는 0.15%포인트의 요율 인상이 필요하다고 판단된다. 양 사업간에 재정 불균형이 서로 상쇄되는 방향으로 존재하고 그 조정요율도 유사한 수준이라면 사업주

만의 기여에 의해 조달되는 양 사업 계정의 기금 사용에 탄력성을 확보하는 것은 바람직한 측면이 존재한다. 비록 양 사업의 계정을 통합하지는 않는다고 하더라도 두 계정의 부족분을 상호 충당하는 방식으로 기금운영의 탄력성을 확보하는 장치를 두면 양 계정에 재정 불균형이 존재할 때마다 요율을 조정하지 않아도 되어 행정적 편의를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 보험료 부담 주체인 기업의 편의성도 제고될 것이다.

### 6. 통합 요율

고용안정사업과 직업능력개발사업의 재정통합은 좀더 시간을 두고 고찰할 여지가 존재한다. 하지만 양 사업을 통합할 경우 통합 요율은 어느 수준이 적정한가에 대해 고찰해 보기로 하자.

제3절에서 고용안정사업의 적정요율은 0.1%이고 직업능력개발사업의 적정 요율은 현재보다 0.15%포인트 인상되는 것이 적정하다고 제시하였다. 또한 제4절에서 1,000인 이상 사업장의 직업능력개발훈련에 지원을 하지 않은 상태에서 직업능력개발사업의 요율체계를 단순화한다면 현행 요율기준으로 0.1%와 0.45%의 이원화된 요율을 적용할 수 있음을 고찰하였다.

이를 종합하면 고용안정사업과 직업능력개발사업이 통합된 적정 요율 수준은 1,000인 이상 사업장의 직업능력개발훈련에 지원을 하지 않는 경우 현행의 0.4%, 0.6%, 0.8%, 1.0%에서 0.35%와 0.70%의 요율체계가 적절하다고 판단된다. <표 4-22>는 개별 사업의 적정 요율을 합산한 통합 요율 수준을 제시하고 있다.

<표 4-22> 고용안정사업 및 직업능력개발사업 통합 요율

(단위 : %)

	150인 미만 사업장 및 건설업	150인 이상 사업장
고용안정사업 요율 (A)	0.10	0.10
직업능력개발사업 요율 (B)	0.25	0.60
통합 요율 (A+B)	0.35	0.70

## 제 5 장 요약 및 결론

본고는 고용보험의 적정 요율을 도출하기 위해 재정추계 모형을 개발하고 그로부터 도출된 재정추이에 입각하여 적정 요율을 제시했다. 적정 요율은 고용보험 3사업을 독립적으로 운영하는 상황뿐만 아니라 고용안정사업과 직업능력개발사업 재정을 통합하는 상황에 대해서 제시하고 있다.

적정 요율 산정을 위한 기준으로서는 준비율배수의 개념과 수지균형 보험요율(보험료 수입-지출로 정의되는 수지 차가 0이 되는 보험요율)을 소개하고 불변적립금지수 보험요율(적립금지수를 일정하게 하는 보험요율, 적립금 증가율을 사업장 임금총액 증가율과 일치시키는 보험요율)을 정의했다.

준비율배수(Reserve Ratio Multiple)는 미국 노동성이 개발한 개념으로 역사상 가장 급여 지출이 높았던 해의 임금총액 대비 지출총액의 비율과 특정 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율로 정의된다. 미국 노동성은 경험적 사실에 비추어 초기에 1.5배의 배수를 최소한도의 적정 적립금 규모로 간주하였고, 최근에는 1.0배의 배수를 유지할 것을 각 주에게 권고하고 있다.

미국의 기준으로부터 출발하여 본고는, 우리 나라의 준비율배수는 고용안정사업의 경우 1999년의 지출총액 대비 임금총액 비율의 1.0배, 직업능력개발사업의 경우 1.5배, 실업급여사업의 경우 2.1배(장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우에는 2.4배)가 타당하다는 근

거를 제시하였다. 그리고 그에 근거하여 적정 적립금 규모와 적정 요율을 산출했다. 그리고 적립금 규모가 적정 준비율배수를 만족하는 시점에서 하나의 경기변동 주기 동안 발생하는 소요재원을 충당하는 수지균형 보험요율이나 불변적립금지수 보험요율을 이용하여 적정 요율을 산출할 것을 제안하였다.

준비율배수, 수지균형 보험요율, 불변적립금지수 보험요율과 같은 기준들은 모두 지출추계가 정확히 이루어지는 것을 전제로 한다. 이로 인해 본고의 전반부는 재정추계 모형 개발에 할애되어 있다.

고용보험제도가 도입된 이후 지난 6년간의 운영실적에 근거하여 판단할 때 고용안정사업 지출은 획기적으로 증가하기 어려울 것으로 전망된다. 따라서 과도한 적립금 축적이 야기할 수 있는 부정적인 영향을 방지하기 위해서는 보험요율 인하가 필요하다. 제도 변화 없이 요율만 조정할 경우 고용안정사업은 즉각적으로 0.2%포인트의 요율 인하가 필요하다라고 판단된다. 현행 요율 수준을 3~4년 더 유지하면 이자 수입만으로도 사업운영이 가능해질 정도로 적립금이 축적될 것이다. 반면 직업능력개발사업은 0.15%포인트의 요율 인상이 필요하다고 판단된다.

실업급여사업은 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도가 도입되지 않는 한 비록 모성보호급여제도가 도입되고 일용직 근로자 적용범위 확대에 지출이 늘어난다고 하더라도 당분간 요율 조정은 필요하지 않다. 반면 장기실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우 약 0.2%포인트의 요율 인상이 필요하다고 판단된다.

고용안정사업에서 산업이나 규모별 요율 차등화의 근거는 아직 발견되지 않는다. 고용유지지원금 사업의 기업규모별·산업별 수혜율이 현저하게 다르더라도 0.1%의 저요율로 고용안정사업이 유지될 수 있다면 산업별 요율 차등화제도를 도입할 필요성은 없다고 판단된다. 기업별 경험요율 도입의 타당성은 본고에서 검토하지 않고 있으나 이 역시 고용안정사업의 요율이 0.1% 수준에 머무르는 한, 비록 기업별 수혜율에 유의미한 차이가 발견되더라도 경험요율을 도입할 필요성은 없다고 판단된다.

정수 행정상의 편의를 위하여 직업능력개발사업의 요율체계를 단순

화하자는 의견이 있으나 이는 징수 편의를 위해 경제원리를 포기하는 것으로서 올바른 접근법이 아니다. 보험료 납부 과정에서 사업주가 혼란스러워하는 원인은 직업능력개발사업의 요율이 복수로 존재해서라기 보다는 징수 기초가 되는 사업장 임금총액이 피보험자 임금액 합계와 명확히 연계되어 있지 않음으로써 공단의 사업장 규모 판단에 어려움이 존재하고 사업장 규모 판단에 대해 사업주와 공단 사이에 이견이 존재할 수 있는 데에 기인한다. 특정 요율을 적용받는 명확한 자료를 징수기관이나 사업주가 모두 갖고 있지 않은 상태에서 특정요율을 적용받았을 때 사업주들은 그것이 불합리하다고 여길 다른 기준들이 존재하기 때문이다.

따라서 사업주 편의를 추구하는 징수제도 개선은 직업능력개발사업 요율 단순화와는 다른 차원에서 즉, 납부자와 징수자가 이익을 제기할 수 없는 자료를 공유하는 체계를 구축하는 데에서 추구되어야 한다. 그리고 직업능력개발사업 요율 단순화 문제는 직업훈련시장의 특성을 분석하여 판단해야 한다.

징수 편의성 추구와는 다른 차원에서 직업능력개발사업 요율체계를 현재보다 단순화시킬 수 있는 가능성은 존재한다. 1999년과 2000년 간의 사업주훈련 지원실적과 수혜율 자료 등을 종합해 볼 때 우선지원대상기업에 대해서 적용하는 우대 요율을 폐지하고, 150인 이상 사업장에는 공히 0.6%의 요율을 적용하며, 150인 미만 사업체에는 0.25%의 요율을 적용하면서 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않는 방안이 요율체계 간소화의 하나의 대안이다. 이 경우 요율체계는 두 가지로 줄어들게 되며 사업주훈련 지원제도의 큰 틀이 바뀌게 된다. 그러나 지원제도 및 요율체계를 이러한 구도로 변화시키기 위해서는 인적자본개발 투자가 과소 투자되지 않도록 면밀한 평가가 선행되어야 할 것으로 보인다. 예컨대, 현행 직업능력개발사업의 지원이 1,000인 이상 사업체의 사업주훈련에 대해 유인을 제공하고 있는지에 대한 연구를 진행하는 것이 그것이다.

고용안정사업의 과도한 적립금 수준을 시정할 필요성과 직업능력개발사업 보험요율이 인상되어야 할 필요성을 고려할 때, 그리고 향후의



짚은 요율 변화 가능성을 줄이기 위해서는 비록 양 계정을 하나로 통합하지는 않더라도 두 계정의 부족분을 상호 충당하는 방식으로 기금 운영의 탄력성을 확보하는 장치를 두는 것은 바람직하다고 판단된다. 왜냐하면 양 재정에 불균형이 존재할 때마다 요율을 조정하는 것보다는 요율을 안정적으로 운용하는 것이 행정적 편의를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 보험료 부담 주체인 기업에게도 편리할 것이기 때문이다.

만일 1,000인 이상 사업체의 사업주 훈련은 자율에 맡기고 지원하지 않는 상태에서 직업능력개발사업 요율을 두 종류로 단순화하고 그와 동시에 고용안정사업과 직업능력개발사업의 양 계정을 통합할 경우의 적정 통합요율 수준을 계산하면 150인 미만 사업체의 경우 0.35%, 150인 이상 사업체의 경우 0.7%가 된다.

건설공사 발주 시점에서는 어떤 규모의 사업체가 공사에 참여하게 될지 알 수 없으므로 건설공사는 그 특성상 차등화된 보험요율을 적용하는 것이 원천적으로 불합리함에도 불구하고 다른 산업에서와 마찬가지로 사업규모에 따라 차등화된 요율을 적용하고 있다. 이러한 불합리를 피하기 위해서는 건설공사 단위로 보험료를 징수하는 한편 직업능력개발사업 보험요율은 단일화되어야 한다. 징수 단위가 공사장 단위가 아니라 기업체 단위로 변경된다면 건설본사와 건설공사의 구분이 없어지게 되므로 다른 산업에서와 같은 요율체계를 적용할 수도 있다. 그러나 건설기능인력의 높은 이동성을 고려하면 건설업에는 단일한 요율 적용이 바람직하다고 판단되고 그 요율은 150인 미만 사업장에 준하면 되리라고 판단된다. 향후 건설업에 초기업 단위의 훈련체계가 수립되는 경우에는 적절한 요율 인상이 필요할 것이다.

본고는 향후 우리 나라의 장기 평균 실업률은 4.0% 수준이라고 가정 한 상태에서 재정전망이 이루어졌다. 그러나 실제 경제상황 변화는 확률적 움직임을 보인다. 실업률도 예외가 아니다. 따라서 적립금추이를 보다 장기에 대해서 도출하고 몇 가지 쇼크가 있었을 때의 결과를 모의실험해 볼 필요가 있지만 이러한 작업은 차후의 과제로 미루었다.

## 참 고 문 헌

- 금재호, 「외국의 고용보험 동향 : 캐나다」, 『고용보험동향』, 제1권 제2호, 1996년 가을.
- \_\_\_\_\_, 『고용보험 적립금의 적정규모』, 한국노동연구원, 1997.
- 노동부, 「知識強國과 生産的 福祉 實現을 위한 職業能力開發 3個年 計劃」, 第8次 人的資源開發會議案件, 2000.12.6.
- 노동부, 『노동통계연감』, 2000.
- 김원식, 『고용보험의 경험보험료제도 도입연구』, 한국노동연구원, 1998.
- 김태기·남재량·안중범, 『우리나라 고용보험제도의 중·장기 발전방향』, 노동부, 1999.11.
- 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992.
- 백웅기·이태열, 「우리나라 제조업의 총 요소생산성과 변동요인분석: 제조업 구조양극화 문제해결을 위한 접근」, 『계량경제학보』, 제8권, 1997: 59-91.
- 산업연구원, 「경기양극화: 그 원인과 대책」, 『KIET 실물경제』제72호, 1996: 15-29.
- 성재민·김정우, 「일본 고용보험제도와 최근 변화」, 『고용보험동향』, 제6권 제1호, 2001년 봄.
- 송의영·이우현, 「제조업 산업별 성장 양극화」, 한국금융연구원, 『한국경제의 분석』, 제3권 제2호, 1997: 108-153.
- 신원섭·하상도, 「최근의 제조업부문간 성장격차의 현황과 배경」, 한국은행, 『조사통계월보』, 제12월호, 1995: 3-28.
- 어수봉, 「고용보험 실업급여사업의 경험요율 도입 검토」, 『고용보험동향』, 제4권 제2호, 1999년 봄.
- \_\_\_\_\_, 「0.3%의 노동경제학: 고용보험료 중 실업급여요율 추계」, 한국

- 노동연구원, 『한국노동연구』, 제6집, 1996: 79-116
- 이병희·김미란, 「직업능력개발사업의 보험요율 합리화 방안」, 한국노동연구원, 2000. 5.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도연구』, 한국노동연구원, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험제도 시행 5년에 대한 종합평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 성재민, 『노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교연구』, 한국노동연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 윤정열, 『1970년대 미국의 구조적 실업 증가와 노동정책』, 한국노동연구원, 1997.
- 윤창호·이영수·김이영, 「정보기술(IT)의 발전과 산업구조의 변화: 한국 제조업을 중심으로」, 2000, mimeo.
- 장지연·박의경, 「육아휴직 유급화와 출산휴가 연장에 따른 비용추계」, 한국노동연구원 내부자료, 2001. 7. 31.
- 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.
- 한국노동연구원, 「육아휴직 수요조사」, 2000.11.
- 허재준, 『고용보험 징수체계 개선방안: 산재보험료와의 통합징수를 중심으로』, 한국노동연구원, 2001a.
- \_\_\_\_\_, 「건설업 고용보험의 부담 수혜 불균형과 피보험자관리 및 징수제도」, 『고용보험동향』, 가을, 2001b: 111-129 .
- \_\_\_\_\_, 「고용보험 실업급여 재정추계」, 한국노동연구원, 내부자료, 2000a.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험 재정 및 기금운용에 대한 평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000b.
- \_\_\_\_\_, 「소정급여일수 증가가 실업급여 재정에 미치는 효과」, 정책검토문건, 1999.9
- \_\_\_\_\_, 「1998년 이후의 실업급여사업 재정전망과 적정요율」, 정책검토문건, 1998. 3
- \_\_\_\_\_, 「고용보험 적용확대 시나리오에 따른 피보험자, 수혜자 비중,

- 필요 요율」, 정책검토 문건, 1998. 4
- \_\_\_\_\_, 「실업급여 지급자수 전망 및 고용보험 3사업 재정전망」, 정책검토 문건, 1998. 8
- \_\_\_\_\_, 『고용보험 재정추계와 재정운용방향』, 한국노동연구원, 내부자료, 1997.
- \_\_\_\_\_. · 심규범, 「건설업 고용보험의 부담 수혜 불균형과 피보험자관리 및 징수제도」, 한국노동연구원, 『고용보험동향』, 봄호, 2001 : 111-129.
- \_\_\_\_\_. · 장은숙 · 강병조 · 인수범 · 임서정, 『주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도』, 한국노동연구원, 1999.12.
- \_\_\_\_\_. · 강현주 · 심창학 · 이용갑 · 이해영, 『재직자를 위한 고용보험급여 : 모성보호비용 및 휴업수당 사회보험화를 중심으로』, 노동부, 1999. 10.
- \_\_\_\_\_. · 김동헌 · 이병희, 「고용보험 재정추계」, 한국노동연구원, 2000. 5.
- 황덕순, 「이직사유에 따른 실업급여 지급제한 완화방안」, 한국노동연구원, 토론회 자료 2001. 6. 27.
- \_\_\_\_\_, 『자발적 이직자 실업급여지급방안』, 한국노동연구원, 2000.

Becker, Gary S., *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, 2nd edition, New York: Columbia University Press, 1975.

Blaustein, Saul J., Wilbur J. Cohen and William Haber, *Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century*, Chapter 9, "The System Under Financial Strain", Kalamazoo, Michigan : Upjohn Institute for Employment Research, 1993.

Brechling, Frank and Louise Laurence, *Permanent Job Loss and the U.S. System of Financing Unemployment Insurance*, Kalamazoo, Michigan : Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

- Eberts, Randall W. and Christopher J. O'Leary, "Public Employment Policy in the New Economic Environment: The United States Experience", Paper presented to the International Workshop on *the Role of Employment Insurance under New Economic Environment*, Korea Labor Institute and Friedrich Ebert Stiftung, Seoul, Korea, September 12-13, 2001.
- Haber, William and Merrill G. Murray, *Unemployment Insurance in the American Economy*, Richard D. Irwin, Inc., 1966.
- HRD Canada, Chief Actuary's Report on Employment Insurance premium Rates for 1998, 1997.
- HRD Canada, Chief Actuary's Report on Employment Insurance premium Rates for 2001, 2000.
- Kesselman, Jonathan R., *Financing Canadian Unemployment Insurance*, Canadian Tax Paper No. 73, 1983.
- Leigh, Duane E., *Assisting Workers Displaced by Structural Change*, Kalamazoo, Michigan : Upjohn Institute for Employment Research, 1995.
- Levine, Phillip B., "Financing Benefit Payments", in Christopher O'Leary and Stephen A. Wander, eds., *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, Chapter 8, Kalamazoo, Michigan : Upjohn Institute for Employment Research, 1997.
- Miller, Mike, Robert Pavosevich and Wayne Vroman, "Trends in Unemployment Benefit Financing", in Christopher O'Leary and Stephen A. Wander, eds., *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, Chapter 9, Kalamazoo, Michigan : Upjohn Institute for Employment Research, 1997.
- Nakamura, Alice O. and W. E. Diewert, "Insurance for the Unemployed: Canadian Reforms and Their Relevance for

- the United States”, Discussion Paper No.: 00-10, Department of Economics, The University of British Columbia, September 2000.
- Nakamura, Alice O., Ging Wong and W. E. Diewert, “New Approaches to Public income Support in Canada”, Discussion Paper No.: 00-09, Department of Economics, The University of British Columbia, September 2000.
- Vroman, Wayne, *Topics in Unemployment Insurance Financing*, Kalamazoo Michigan: Upjohn Institute for Employment Research, 1998.
- Vroman, Wayne, *Unemployment Insurance Trust Fund Adequacy in the 1990's*, Kalamazoo Michigan: Upjohn Institute for Employment Research, 1990.
- Wong, Ging, “Public Employment Policy at the Beginning of the 21st Century: The Canadian Experience”, Paper presented to the International Workshop on *the Role of Employment Insurance under New Economic Environment*, Korea Labor Institute and Friedrich Ebert Stiftung, Seoul, Korea, September 12-13, 2001.
- Yoo, Kil-Sang, Jaeho Keum, Jai-Joon Hur, Byung Hee Lee, and Jiyeun Chang, “Labor Market Trend and the Employment Insurance System in Korea”, Paper presented to the International Workshop on *the Role of Employment Insurance under New Economic Environment*, Korea Labor Institute and Friedrich Ebert Stiftung, Seoul, Korea, September 12-13, 2001.

<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/comparison.asp>

<http://www.econ.ubc.ca/discpapers/dp0009.pdf>

<http://www.econ.ubc.ca/discpapers/dp0010.pdf>

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/loi-law/ca1998/report.shtml>

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/news/insur/report2001.pdf>

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/news/insur/app-total.pdf>

## 부 록

<부록 1> 경제활동인구, 피용자수, 일용근로자수 증가율, 실업률, 상  
시고 임금증가율, 이자율에 관한 가정

1991~2000년간 경제활동인구의 연평균 증가율은 1.6%였다. 1998년의 쇼크기를 제외하더라도 연평균 증가율은 1.6%였다. 비피용자수 추이도 1998년의 증가율 포함 여부에 상관없이 연평균 1.0%의 증가를 기록했다. 경제활동인구와 비피용자수에 관한 한 1998년의 쇼크는 일시적 성격이 지배적이었다고 판단된다.<sup>1)</sup> 한편 1991~2000년간 피용자수의 연평균 증가율은 1.7%였고 1998년을 제외한 연평균 증가율은 3.2%였다. 피용자수에 관한 한 1998년의 쇼크에는 항구적 영향을 미치는 쇼크가 개재되어 있었던 것으로 판단된다.

경제활동인구 증가율이 1.6%인 상태에서 비피용자수 증가율이 1.0%라면 현재의 피용자 비율을 고려할 때 피용자수 증가율은 2.0%여야 한다. 따라서 본고에서는 향후 추계기간 동안 경제활동인구 증가율은 1.6%, 피용자수 증가율은 2.0%라고 가정하기로 한다.

일용직 근로자수의 증가율은 1991~2000년간에 연평균 3.4%의 증가율을 기록했다. 그러나 1998년의 증가율은 -8.9%, 그리고 1999년의 증가율은 31.9%로서 매우 불규칙한 패턴을 보였다. 여기서는 모형의 일관

---

1) 어떤 변수가 특정 시기에 일시적 영향을 갖는 부정적 쇼크에 노출되었다면 쇼크로 인하여 일시적으로 증가율이 격감하더라도 장기적 추세로 복귀하는 과정에서 높은 증가율로 쇼크의 효과가 상쇄된다. 따라서 특정 시점을 포함한 증가율과 그렇지 않은 증가율이 동일하다. 반면 항구적 영향을 갖는 부정적 쇼크를 겪으면 해당 시점에 감소한 증가율은 향후에 상쇄되지 않아 쇼크 시점을 포함할 때의 증가율은 쇼크 시점을 포함하지 않을 때의 증가율보다 작다.



<표 A-1> 1991~2000년간의 경제활동인구, 비임금취업자수, 피용자수 증가율  
(단위 : %)

	1991~2000 평균(A)	1991~2000 평균, 1998년 제외(B)	A,B의 8:2 가중 평균치
경제활동 인구	1.6	1.6	-
비임금근로 취업자수	1.0	1.0	-
피용자 수	1.7	3.2	2.0

자료: 경제활동인구조사 DB.

성과 단순화를 위해서 일용직 근로자수 증가율도 피용자수 증가율과 동일한 연평균 증가율로 증가한다고 가정한다. 이는 상용임시직 근로자수와 일용직 근로자수가 피용자수 증가율과 동일한 속도로 증가하며 그 구성은 2000년 수준에서 바뀌지 않는다고 가정하는 것을 의미한다.

일용직 근로자 노동시장은 상용임시직 피용자 노동시장과 자영업자 노동시장의 접이지대로서 향후에도 매우 불규칙적인 움직임을 보일 가능성이 높고, 그만큼 본고에서 가정하는 일용직 근로자수 추이가 상대적으로 다른 변수에 비해 실제 현실적으로 실현될 수치와 더 큰 괴리를 보일 수 있다. 그러나 추계 과정에서는 일용직 근로자수 자체가 아니라 그 일정비율인 적용대상자수가 사용되므로 본고에서 가정한 일용직 적용대상자 비율은 일용직 근로자수보다는 상대적으로 현실과의 괴리가 작게 된다. 예컨대, 2001년의 일용직 근로자수는 앞의 방법으로 예상되는 239.4만명이 아니라 218만명 내외가 되리라고 판단된다. 추계 과정에서는 예상치의 63.6%인 152.2만명이 적용대상자수로서 실질적 의미를 지니므로 현실과의 괴리는 줄어든다(사실 상대적으로 더 중요한 것은 일용직 근로자수보다 적용대상자수 비율이다). 또한 일용직 적용대상자 비율은 일용직이 정상 수준보다 과도할 때 줄어들고 정상 수준에 미치지 못할 때 늘어날 것으로 판단된다. 일시적으로 일용직 노동시장에 참여한 사람은 적용 제외자가 많을 것이기 때문이다. 이러한 제반 완충요소들을 고려할 때 추계작업의 간명함을 위해 피용자수 증가율과 일용직근로자수 증가율이 일치한다고 가정하더라도 추계작업의 오차가 커지지는 않는다.

&lt;표 A-2&gt; 1991~2000년간의 일용직근로자수 증가율

(단위: %)

	1991~2000 평균	1991~2000 평균 (1998, 99년 제외)	1991~2000 평균 (1999년 제외)
증가율	3.4%	1.0%	2.2%

자료 : 경제활동인구조사 DB.

고용보험 3사업 재정추계를 위해서는 실업률, 임금증가율, 이자율에 관한 예상치도 필요하다. 실업률은 장기실업률 평균치가 4.0% 수준에서 유지된다고 가정하기로 한다. 상시고의 명목임금증가율은 추계기간 동안 평균 경제성장률이 4% 내외, 물가상승률이 3% 내외에서 유지된다는 가정 아래 7.0%라고 가정하기로 한다. 이자율은 시중은행의 1년 만기 정기예금 금리 평균치인 5.0%라고 가정하기로 한다.

&lt;표 A-3&gt; 고용보험 재정추계를 위한 실업률, 상시고 임금증가율, 이자율에 대한 가정

(단위 : %)

	실업률	상시고 임금증가율	이자율
2001년 이후	4.0	7.0	5.0

&lt;부록 2&gt; 실업자수 대비 신규구직급여 수급자수 및 실업자수 대비 실업급여 수급자수 추이

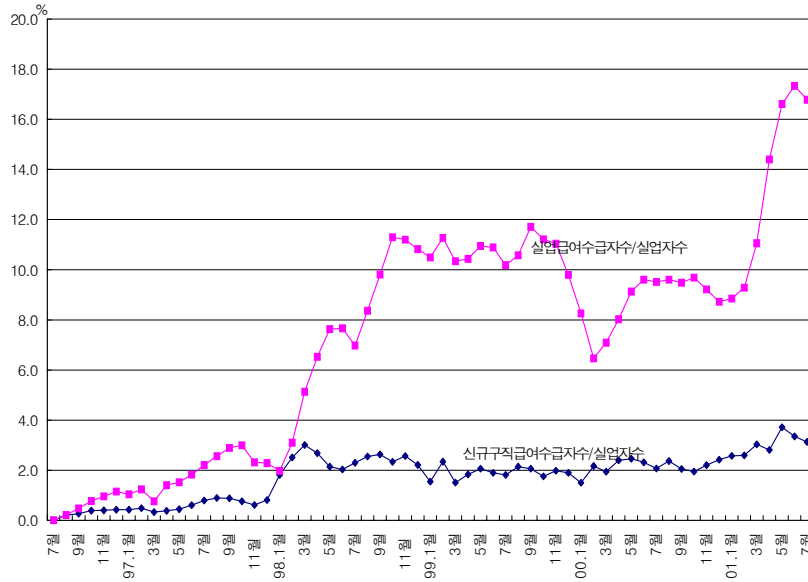
&lt;표 A-4&gt; 실업자수 대비 신규구직급여 수급자수 비율

(단위 : %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001. 1~7월
신규구직급여수급자/실업자	0.2814	0.6173	2.3958	1.9036	2.1522	3.0284

자료 : 고용보험 DB; 경제활동인구조사 DB.

[그림 A-1] 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 및 실업자수 대비 실업급여 수급자수 추이



자료 : 산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
경제활동인구조사 DB.

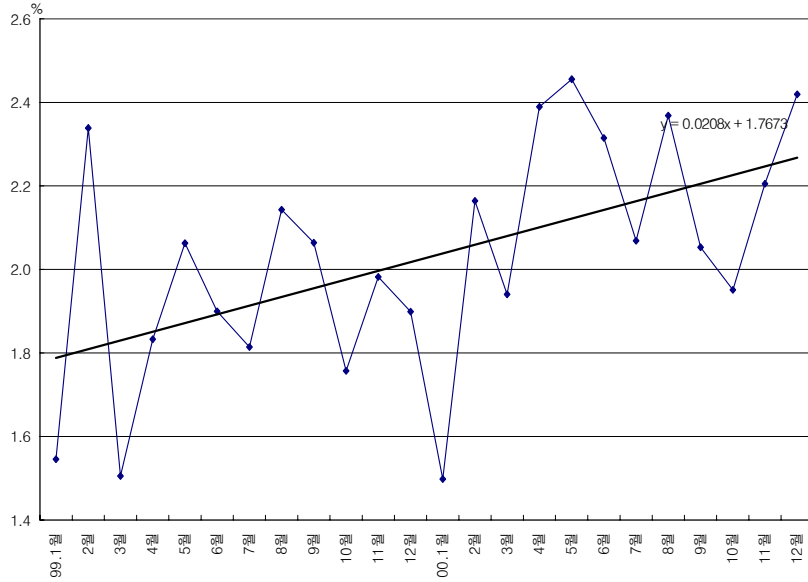
신규구직급여수급자/실업자비율을 1999년 1월부터 2000년 12월까지의 추세선 위로 회귀한 식은 다음과 같다.

$$y = 0.0208x + 1.7673$$

연평균 증가율은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$y(13)-y(1)=0.2496$$

[그림 A-2] 실업자수 대비 신규구직급여수급자수 비율의 추세 성분



<부록 3> 신·구 소정급여일수 행렬 비교

1995년 7월에 고용보험제도가 출범한 이래 소정급여일수 행렬은 변화를 거듭해 오고 있다. 이들을 정리하면 <표 A-5>~<표 A-7>과 같다.

<표 A-5> 소정급여일수 행렬 : 2000.1.1~

	피보험기간				
	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30~49세	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상, 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

자료 : 고용보험법 제41조 및 별표(別表).

<표 A-6> 소정급여일수 행렬 : 1998.2.20~1999.12.31

	피보험기간				
	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
30세 미만	60일	60일	90일	120일	150일
30~49세	60일	90일	120일	150일	180일
50세 이상, 장애인	60일	120일	150일	180일	210일

자료 : 구 고용보험법 제41조 및 별표(別表).

<표 A-7> 소정급여일수 행렬 : 1995.7.1~1998.2.19

	피보험기간			
	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
24세 이하	30일	60일	90일	120일
25~29세	60일	90일	120일	150일
30~49세	90일	120일	150일	180일
50세 이상, 장애인	120일	150일	180일	210일

자료 : 구 고용보험법 제41조 및 별표(別表)

#### <부록 4> 상시근로자수 및 우선지원대상기업

상시근로자수는 “상시 사용하는 근로자의 수는 당해 사업주가 행하는 모든 사업(국외 사업은 제외)에서 상시 사용하는 근로자의 수를 합산한 수”로서 정의된다. 상시 사용하는 근로자의 수는 전년도 말 일 현재 사용하는 근로자 수의 합계를 전년도의 조업월수로 나눈 수

우선지원대상기업은 다음과 같이 정의된다. 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인을 고용한 업체이다. 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 산업 100인 이하 산업분류는 한국표준산업분류표의 대분류를 기준으로 하되, 하나의 사업주가 2개 이상 산업의 사업을 경영하는 경우에는 상시근로자수가 많은 산업을 기준으로 산업분류를 적용하고, 상시근로자수가 같을 때에는 임금총액, 매출액 순으로 적용한다.

<부록 5> 고용안정사업 수급요건 및 지원수준

지원금 종류	수급요건	신청 절차	지원방식·수준·기간	
고용조정지원	고용유지 지원금	경영의 악화 등으로 고용조정이 불가피한 사업주가 감원 대신에 휴업, 근로시간 단축, 휴직, 훈련, 인력재 배치 등의 고용유지 조치를 취하여 고용을 유지하는 경우 지원	매월	정 령 휴업·(유급)휴직 : 임금의 2/3(1/2) 훈련 : 임금의 3/4(2/3)과 훈련비 근로시간단축 : 임금의 1/10~1/15 무급휴직 : 20만원 180일 한도
	채 용 장려금 <sup>1)</sup>	직업안정기관 등의 알선에 따라 고용조정으로 이직한 자를 월 1인 이상 신규채용한 경우, 혹은 고용조정이 불가피한 사업주의 재취업알선에 따라 실직자를 30일 이내에 채용한 경우 지원	신청 후 다음 달	정 령 일반실직자 : 임금의 1/2(1/3) 실업기간 1년 이상 장기실직자, 혹은 실업기간이 6개월 이상인 55세 이상 실직자 : 임금의 2/3(1/2) 6개월간 지급
	전직지원 장려금 <sup>1)</sup>	고용조정이 불가피한 경우, 고용조정으로 이직 예정이거나 이직한 근로자를 대상으로 전직지원프로그램을 시행하는 경우 지원	매달	정 령 소요비용의 1/2(1/3) 12개월 한도 ※ 1인당 지원한도액 : 100(75)만원
	재고용 장려금	당해 사업장에서 고용조정으로 이직한 뒤 직업안정기관 등에 구직을 신청하고 실업기간이 6월을 초과한 실업자를 이직후 2년 이내에 재고용하는 경우 지원	1회	정 액 200(160)만원을 1회 지급
건설근로자 퇴직공제금	건설업을 행하는 사업주가 건설근로자퇴직공제회와 건설근로자를 피공제자로 하는 공제계약을 체결한 후 공제부금을 납부하면 근로자가 건설업을 그만둘 때 납부된 공제부금에 소정의 이자를 합하여 퇴직공제금으로 지급	매분기	정 액 건설근로자퇴직공제계약에 가입한 사업주가 퇴직공제금을 납부할 때 사업주가 지불하는 퇴직공제부금의 30일분을 지원	
기타 종업원기업 인수지원금, 운영비 등	부도, 휴·폐업 등으로 고용이 불안한 직원들이 임금·퇴직금 등을 출자하고 새로운 기업을 세워 경영상의 이유로 고용조정이 불가피한 기존 사업을 인수한 경우에 지원	매월	정 액 제조업: 인수후 재배치근로자수×80(60)만원 비제조업: 인수후 재배치근로자수×60(40)만원 180일 한도	

<부록 5>의 계속

지원금 종류		지원요건	신청 절차	지원방식·수준
고용 촉진	고령자 고용촉 진 장려금	신규 사업주가 직업안정기관 등에 구직 등록후 실업기간이 3개월 이상된 55세 이상인 고령자를 피보험자로 채용하는 경우 지원	매분기	정 액 월 25만원을 6개월간 지급
		다수 고령자 고용비율이 6% 이상인 경 우(10~15% 한도) 지급	매분기	정 액 6% 초과 근로자 1인당 분기별 15만원씩 지급
		재고 용 당해 사업장에서 정년, 구조조정, 질병 등으로 퇴직한 고연령자(만45~ 60세 미만)를 퇴직후 3개월 이후 2 년 이내에 재고용할 경우 지원	매분기	정 액 월 30만원을 6개월간 지급
	장기실업자 고용촉진장 려금	구직등록후 6개월 이상 실업상태에 있는 실업자(신규 실업자는 채용전 2회 알선 필요)를 직업안정기관등 의 알선을 거쳐 채용하면 지원	신청후 다음달	정 액 월 50만원을 6개월간 지급
	육아 휴직	여성근로자에게 30일 이상 육아휴 직을 부여하고 육아휴직 종료후 30 일 이상 계속고용할 경우 지원	매분기	정 액 월 20만원 지급
	여성 고용 촉진 장려금	재고 용 임신, 출산, 육아로 퇴직한 여성을 퇴직후 6월 이후 5년 이내에 재고 용할 경우 지원	매분기	정 액 월 30만원을 6개월간 지급
		여성 가장 구직신청을 한 여성 실업자 중 부양가족이 있는 세대주 또는 기타 가족부양의 책임이 있는 자를 새로 이 고용할 경우 지원	매분기	정 액 월 50만원을 6개월간 지급
	직장보육 시설 지원금	사업주가 단독 또는 공동으로 직 장보육시설을 설치 운영하는 경우 지원	매분기	정 액 보육교사 1인당 월 65(60)만원 지급
	직장보육 시설설치 비용용자	사업주가 단독 또는 공동으로 직 장보육시설을 설치하거나 운영중인 시설의 기능을 보강하고자 할 경우 지원	매분기	정 액 연3%(대기업 3.5%) 금리로 3억원 한도 5년 거치 5년 균할분등 상환

주 : 1) 채용장려금은 2001년 7월 폐지. 2001년 상반기 채용자에 대해서는 하반기  
까지 지원.

2) 전직지원장려금은 2001년 7월 신설.

## &lt;부록 6&gt; 고용보험 직업능력개발사업 지원요건 및 수준

	지 원 요 건	지 원 수 준
직업능력 개발훈련	재직근로자, 채용예정자 및 구직자를 대상으로 직업훈련계획서에 따른 훈련 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련방법, 기준훈련 여부, 우선지원대상기업 여부에 따라 훈련비용의 50%~전액 지원</li> <li>- 지원한도액(개산보험료 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선지원대상기업 : 180%</li> <li>• 대기업:120%</li> </ul> </li> </ul>
해외직업능력개발훈련	해외에서 3개월 이상의 직업능력개발훈련 실시	훈련비용:위탁훈련비×훈련수료인원(기숙사비·체제비 제외, 훈련비 지급 당일 환율 적용)
유급휴가 훈련	30일 이상의 유급휴가를 부여하고 휴가기간 중 훈련 실시(1년 이상 재직자이며, 휴가기간중 통상임금액 이상의 임금지급시에 한함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통상임금의 1/2(대규모 기업 1/3) + 훈련비용 전액(월 20만원 한도)</li> <li>- 지원한도액(개산보험료 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선지원대상기업 : 180%</li> <li>• 대기업:120%</li> </ul> </li> </ul>
직업능력 개발훈련 시설· 장비자금 대부	직업능력개발훈련을 실시하거나 실시하고자 하는 사업주 또는 국가·사업주·근로자단체, 비영리법인, 일하는여성의집 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업주단체 20억원, 사업주·근로자단체·비영리법인 10억원, 일하는여성의집 5억원 이내로 소요자금의 90%</li> <li>- 5년 거치 후 5년간 연4회 균등상환(10년 이내)</li> <li>- 대부금리(연리기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선지원대상기업·사업주단체: 1%</li> <li>• 대기업·사업주, 공공훈련기관: 2.5%</li> <li>• 비영리법인·근로자단체, 일하는여성의집: 6%</li> </ul> </li> </ul>



<부록 6>의 계속

	지 원 요 건	지 원 수 준
수강장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감원계획·도산·폐업 등으로 인한 이직예정 피보험자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1개월 이내 이직한 자 또는 50세 이상의 재직피보험자이며,</li> <li>- 직업능력개발훈련의 80% 이상을 출석하고 그 비용을 자비로 부담한 자</li> </ul>	수강비용 전액(100만원 상한)
근로자 학자금대부	기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 자비로 입학하거나 재학하고 있는 근로자(방송통신대학, 대학원 과정은 제외)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록금 전액, 전학기</li> <li>- 대부금리: 연리 1%</li> <li>- 대부기간·상환조건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년제(4년, 2년 거치 2년 상환)</li> <li>• 4년제(6년, 2년 거치 4년 상환)</li> <li>• 원금: 2년 거치 후 2년(4년)간 연 4회 균등상환</li> </ul> </li> </ul>
실업자 재취직훈련	고용보험 피보험자로서 이직한 자를 대상으로 훈련 실시(훈련비용에 추가하는 훈련수당은 실업급여 비수급자로서 1일 4시간 이상 월 80시간 이상의 과정을 수강하고 출석률 80% 이상인 자에 한함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련비용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련비: 표준훈련비×평균훈련수강생수(사설학원·일하는여성의집은 훈련비의 70%~80%만 지원)</li> <li>• 식비: 월 5만원(1일 5시간 이상 월 100시간 이상의 과정을 수강하고 출석률 80% 이상인 자)</li> <li>• 기숙사비: 1일 7천원 한도(1일 5시간 이상 훈련시, 식비 포함)</li> </ul> </li> <li>- 훈련수당                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통비: 3만원</li> <li>• 가족수당: 10만원(부양가족이 있고 재산세 세액 3만원 이하인 자)</li> <li>• 보육수당: 5만원(여성실직자이고 세대주 재산세 과세액 3만원 이하인 자)</li> <li>• 능력개발수당: 7만원(고용보험 피보험 기간이 6개월 이상인 자)</li> <li>• 우선직종수당: 10만원(우선직종수강자)</li> </ul> </li> </ul>

## &lt;부록 6&gt;의 계속

	지 원 요 건	지 원 수 준
기술지원 사업	직업능력개발사업에 관한 기술지원 사업, 기능·기술장려사업, 조사· 연구사업, 교육·홍보사업, 교재 개 발·편찬·보급사업, 자격검정사업 등을 실시	필요경비 산출 후 금액 산정
기능·기술 장려사업		
기타 사업: 조사·연구, 자격검정 등		
정부위탁 훈련	- 15~65세 이하의 무기능 비진학 청소년·실업자·취업희망여성 등을 대상으로 훈련 실시 - 제조·건설업부문 생산직 관련 3D직종, 첨단직종	- 훈련비용:훈련직종별 지정금액 - 훈련수당:실업자재취직훈련의 훈 련수당과 동일
건설근로자 직업능력개 발훈련	건설근로자 복지수첩 소지자 및 건 설회사 사업주로부터 건설근로자로 확인받은 자를 대상으로 훈련 실시	직업능력개발훈련과 동일(일정 사 업장에 고용되지 아니한 건설근로 자를 대상으로 훈련 실시의 경우 지원한도액 제한을 받지 않음)
검정수수료 지원금	고용보험 피보험자로서 자비로 국 가기술자격을 취득한 자	- 검정수수료 전액 - 교재구입·수강비(10만원 한도) - 지원한도횟수:2회

자료 : 노동부, 「고용보험법」 2001, 7. 7

노동부, 「고용보험제의 주요내용」, 2000. 4

한국산업인력공단 중앙고용정보원(구노동부 중앙고용정보관리소) Work-Net.

## &lt;부록 7&gt; 고용보험의 사업실적 자료와 기금결산 자료의 차이 비교

고용안정사업의 지원금 항목은 고용보험법이 정하는 지원금 혹은 장려금들에 의해 결정된다. 결산자료의 수입항목에는 보험료 수입, 이자 수입, 가산금, 연체료, 기타의 5항목이 있으며, 지출항목에는 보험사업비, 반환금, 운영경비의 3항목이 있다.

지출추계 작업은 고용보험통계월보에 기초하여 이루어질 수밖에 없다. 반면 재정추이를 예측하는 과정에서는 지출과 수입에 영향을 미치는 모든 항목들에 대한 정보에 기초해야 한다. 따라서 고용보험통계월보의 지원금과 결산자료의 사업비 지출을 비교해 볼 필요가 있다.

<표 A-8>은 고용보험통계월보에 집계된 지원금 합계와 결산자료의 보험사업비 지출을 1997년부터 비교하고 있다. 외환위기 이전에는 지출 규모가 작았기 때문에 1997년의 경우 월보의 지원금 합계와 결산자료의 보험사업비 사이에 약 65억원의 차이밖에 없음에도 불구하고 비율에는 커다란 차이를 보인다. 따라서 장려금 지출이 크게 늘어난 1998년 이후에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 월보에 의한 지원금 총액 대비 결

<표 A-8> 고용보험통계월보의 고용안정사업 지원금과 결산자료의 사업비 지출 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
지원금(월보, 채용장려금 제외) (A)	12,275	91,269	09,172	73,029	-
지원금(월보) (B)	2,275	97,181	184,304	13,809	-
사업비(결산자료) (C)	18,835	109,228	200,867	130,707	-
총지출(결산자료) (D)	19,953	111,031	202,596	132,134	-
100×C/B	153.4	112.4	109.0	114.8	112.1
100×D/B	162.5	114.3	109.9	116.1	113.4
100×D/A	162.5	121.7	185.6	180.9	162.7

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금 결산자료.

산자료에 의한 보험사업비 비율을 1998~2000년간에 연평균 12.1%의 차이가 존재한다. 반환금과 운영경비를 고려한 총지출과의 비율은 연평균 13.4%의 차이를 보였다.

결산자료의 보험사업비 지출이 고용보험통계월보의 지원금 합계와 12% 이상 차이를 보이는 이유는 민간 사업주 아닌 공단, 사업주 단체에 대한 고용촉진시설지원금(예컨대, 근로복지공단 보육시설 지원)이나 보조금(예컨대, 경총의 고급인력센터 지원 등)을 포함하고 있기 때문이다. 또한 1999년 10월의 적용징수업무 이관에 따라 2000년부터 근로복지공단에 대해 지원되는 자금도 사업비에 포함되고 있다. 이러한 종류의 사업비는 향후에도 지속적으로 비용이 발생하는 성격의 것이므로 일정한 증가율을 가정하는 방식 등을 통해 추계작업에 반영하는 것이 바람직하다.

결산자료의 보험사업비 지출과 고용보험통계월보의 지원금 합계 사이의 차액은 1998~2000년에 각각 80.4%, 32.1%, 0.2%의 증가율을 기록했다. 이러한 사업비 차이는 2000년에 안정화되었다고 간주하여 2000년의 183.3억원에서 향후 연평균 임금증가율 수준으로 증가한다고 가정하기로 한다(표 A-9).

결산자료의 수입항목 중 가산금, 연체료, 기타 3항목의 지출 합계와 보험료 수입과의 차이를 비교하면 <표 A-10>과 같다. 1997년과 1998년에는 0.5%에 불과하던 양자간의 차이가 1999년과 2000년에는 각각 1.0%와 1.7%에 이르고 있다.

<표 A-9> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 고용안정사업

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000
총지출(결산)-지원금(월보)	7,678	13,850	18,292	18,325
증가율	-	80.4	32.1	0.2

자료 : 노동부 기금 결산자료.

&lt;표 A-10&gt; 고용안정사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
보험료 수입(A)	178,930	194,783	306,531	378,237	-
기 타 수 입(B)	946	1,020	3,040	6,310	-
100×B/A	0.5	0.5	1.0	1.7	1.061

주 : 기타 수입은 보험료 수입과 이자 수입 이외 결산자료에서 가산금, 연체료, 기타의 세 항목에 집계되는 금액의 합계임.

자료 : 노동부 기금결산자료.

결산자료의 수입 항목 중 기타 항목에는 부정 수급이나 과오납에 의한 징수분뿐만 아니라 용자금 회수를 포함하고 있다. 1999년부터 기타 수입이 다소 늘어나는 이유는 기존에 대출되었던 용자금 회수에 기인한다. 따라서 기타 수입은 과거의 용자금 지출 규모에 의존하여 증가할 것이라고 예상된다. 그러나 그 비중이 미미하므로 고용안정사업 수입추계 과정에서는 보수적 추계를 한다는 견지에서 기타 수입을 무시하기로 한다.

<표 A-11>은 직업능력개발사업에 대해 1997년부터 고용보험통계월보에 집계된 지원금 합계와 결산자료의 보험사업비 지출을 비교하고 있다. 1999년 이후 양자간의 괴리가 매우 커졌는데 이는 기존의 직업훈련촉진기금이 고용보험의 직업능력개발사업에 통합된 것과 관련이 있다.

1998년까지는 산업인력관리공단 출연금이 직업훈련촉진기금에서 지원되었으나 1999년에 직업훈련촉진기금이 고용보험의 직업능력개발사업에 완전히 통합된 이후에는 동 출연금이 고용보험의 직업능력개발사업비에서 지출되었다. 산업인력관리공단 출연금은 1999년에 576.6억원, 그리고 2000년에는 478.2억원이 지원되었다. 나머지는 업무추진비, 출장비, 일반경비 등의 비용으로서 1998년 85.1억, 1999년 121.9억, 2000년 144.7억으로 증가하고 있다.

따라서 사업주훈련, 실업자재취직훈련, 근로자학자금대부와 같은 훈련사업에 대한 지원금 외의 기타 사업비도 지속성 경비로서 일정한 증가율을 가정하는 방법 등을 통해 추계작업에 반영할 필요가 있다.

<표 A-11> 고용보험통계월보의 직업능력개발사업 지원금과 결산자료의 사업비지출 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
지원금(월보) (A)	58,873	257,670	418,184	396,261	-
사업비(결산자료) (B)	63,735	268,974	525,150	499,500	-
총지출(결산자료) (C)	65,580	270,768	531,025	502,587	
100×B/A	108.3	104.4	125.6	112.7	114.2
100×C/A	111.4	105.1	127.0	114.5	115.5

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금결산자료.

결산자료의 보험사업비 지출과 고용보험통계월보의 지원금 합계 사이의 차액은 1998~2000년에 각각 95.3%, 761.5%, -5.8%의 증가율을 기록했다. 이러한 사업비 차이는 2000년에 안정화되었다고 간주하여 2000년의 1063.3억원에서 향후 연평균 임금증가율 수준으로 증가한다고 가정하기로 한다(표 A-12).

결산자료의 수입항목 중 가산금, 연체료, 기타 3항목의 지출 합계와 보험료 수입과의 차이를 비교하면 <표 A-13>와 같다. 1997년과 1998년에는 1%에도 미치지 않던 양자간의 차이가 보험료 인상으로 보험료 수입이 대폭 증가했음에도 불구하고 1999년과 2000년에는 각각 17.5%와 5.8%에 이르고 있다.

<표 A-12> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 직업능력개발사업

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000
총지출(결산)-지원금(월보)	6,707	13,098	112,841	106,326
증가율	-	95.3	761.5	-5.8

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금결산자료.

&lt;표 A-13&gt; 직업능력개발사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
보험료 수입(결산자료) (A)	209,701	207,820	401,457	472,554	-
기타 수입(결산자료) (B)	1,706	1,921	70,077	27,437	-
100×B/A	0.8	0.9	17.5	5.8	8.062

주 : 기타 수입은 보험료 수입과 이자 수입 이외 결산자료에서 가산금, 연체료, 기타의 세 항목에 집계되는 금액의 합계임.

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금결산자료.

1999년에 기타 수입이 이처럼 극적으로 늘어난 이유는 1999년부터 직업훈련촉진기금이 고용보험의 직업능력개발사업에 완전히 통합되어 기존의 직업훈련촉진기금 562.8억이 직업능력개발사업 기금에 편입되었기 때문이다. 그리고 기존에 대출되었던 융자금의 회수되는 것도 큰 영향을 미치고 있다. 1998년 9.5억에 불과했던 회수융자금이 1999년에는 105억, 2000년에는 210.1억원으로 각각 늘어났다. 또한 적용징수업무가 근로복지공단으로 일원화된 뒤 일반회계로부터 전입금 59.9억을 3사업에 분배하여 직업능력개발사업에 편입된 금액이 13.9억이다. 부정 수급이나 과오납 교정 등에 의한 수입은 1999년에 19.6억, 2000년에 25.7억이다. 따라서 1999년도에는 기타 수입에 일회성 증가가 있었지만 나머지 회수융자금, 일반회계 전입금 등은 지속성 수입으로서 2000년 수준과 과거의 융자금 지출 등을 감안하여 향후의 수입추계에서 고려할 필요가 있다. 직업능력개발사업 수입추계 과정에서는 보수적 추계를 한다는 견지에서 회수융자금은 (t-2)기와 (t-3)기의 근로자학자금대부액이 t기의 기타 수입과 일치한다고 가정하고 추계작업을 진행하며, 나머지 기타 수입은 무시하기로 한다.

<표 A-14>는 실업급여사업에 대해 1997년부터 고용보험통계월보에 집계된 지원금 합계와 결산자료의 보험사업비 지출을 비교하고 있다. 다른 두 사업과는 달리 실업급여사업에서 양자간의 차이는 상대적으로 안정적인 움직임을 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 A-14> 고용보험통계월보의 실업급여사업 급여지출과 결산자료의 사업비지출 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
사업비(월보) (A)	77,864	785,151	936,186	470,794	-
사업비(결산자료) (B)	81,578	806,123	958,895	495,324	-
총지출(결산자료) (C)	83,395	808,910	963,162	499,826	-
100×B/A	104.8	102.7	102.4	105.2	103.4
100×C/A	107.1	103.0	102.9	106.2	104.0

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금결산자료.

결산자료의 보험사업비 지출과 고용보험통계월보의 지원금 합계 사이의 차액은 1998~2000년에 각각 329.6%, 13.5%, 7.6%의 증가율을 기록했다. 이러한 사업비 차이는 2000년에 안정화되었다고 간주하여 2000년의 290.3억원에서 향후 연평균 임금증가율 수준으로 증가한다고 가정하기로 한다(표 A-15).

<표 A-15> 결산자료상의 총지출과 고용보험통계월보상의 보험급여 지출 차이, 실업급여사업

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000
총지출(결산)-실업급여(월보)	5,531	23,759	26,976	29,032
증가율	-	329.6	13.5	7.6

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.  
노동부 기금결산자료.

결산자료의 수입항목 중 가산금, 연체료, 기타 3항목의 지출합계와 보험료 수입과의 차이를 비교하면 <표 A-16>과 같다. 1997년과 1998년에는 0.5% 내외였으나 1999년과 2000년에는 보험료 인상으로 보험료 수입이 대폭 증가했음에도 불구하고 각각 1.0%와 1.6%에 이르고 있다.



그러나 그 비중이 미미하므로 실업급여사업 수입추계 과정에서는 보수적 추계를 한다는 견지에서 기타 수입을 무시하기로 한다.

<표 A-16> 실업급여사업의 보험료 수입과 기타 수입 비교

(단위 : 백만원, %)

	1997	1998	1999	2000	1998~2000 평균
보험료 수입 (A)	528,799	574,228	936,743	1,197,032	
기타 수입 (B)	2,356	3,032	9,667	19,483	
100×B/A	0.4	0.5	1.0	1.6	1.063

주 : 기타 수입은 보험료 수입과 이자 수입 이외 결산자료에서 가산금, 연체료, 기타의 세 항목에 집계되는 금액의 합계임.

자료 : 노동부 기금 결산자료.

## &lt;부록 8&gt; 상이한 보험요율 가정하에서의 고용보험 재정추이

&lt;표 A-17&gt; 고용안정사업 재정전망(2003년 이후 요율= 0.15%)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수 입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	10,402	4,635	4,050	1,469	3,167	13,569
2002	13,569	5,100	4,359	1,852	3,248	16,817
2003	16,817	3,138	2,296	2,272	866	17,683
2004	17,683	3,343	2,466	2,735	609	18,292
2005	18,292	3,560	2,659	3,221	338	18,630
2006	18,630	3,780	2,868	3,624	156	18,786
2007	18,786	4,007	3,091	4,059	-52	18,734
2008	18,734	4,241	3,334	4,524	-283	18,451
2009	18,451	4,482	3,595	5,016	-535	17,917
2010	17,917	4,733	3,878	5,533	-800	17,116

&lt;표 A-18&gt; 고용안정사업 재정전망(2003년 이후 요율= 0.10%)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수 입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	10,402	4,635	4,050	1,469	3,167	13,569
2002	13,569	5,100	4,359	1,852	3,248	16,817
2003	16,817	2,353	1,531	2,272	81	16,898
2004	16,898	2,462	1,644	2,735	-273	16,625
2005	16,625	2,568	1,773	3,221	-654	15,972
2006	15,972	2,668	1,912	3,624	-956	15,015
2007	15,015	2,762	2,061	4,059	-1297	13,718
2008	13,718	2,851	2,223	4,524	-1673	12,046
2009	12,046	2,933	2,397	5,016	-2083	9,962
2010	9,962	3,010	2,586	5,533	-2523	7,439

<표 A-19> 직업능력개발사업 재정전망(2003년부터 요율 0.1%포인트 인상 가정)  
(단위: 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	4,629	5,545	5,054	5,275	270	4,899
2002	4,899	5,891	5,390	5,819	72	4,970
2003	4,970	7,689	7,159	6,687	1,002	5,972
2004	5,972	8,228	7,633	7,384	844	6,816
2005	6,816	8,817	8,172	7,990	827	7,643
2006	7,643	9,446	8,752	8,655	791	8,434
2007	8,434	10,107	9,368	9,385	722	9,156
2008	9,156	10,812	10,032	10,187	624	9,780
2009	9,780	11,556	10,741	11,072	485	10,265
2010	10,265	12,352	11,507	12,048	304	10,569

<표 A-20> 직업능력개발사업 재정전망(2003년부터 요율 0.15%포인트 인상 가정)  
(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	4,629	5,545	5,054	5,275	270	4,899
2002	4,899	5,891	5,390	5,819	72	4,970
2003	4,970	8,474	7,924	6,687	1,786	6,757
2004	6,757	9,109	8,454	7,384	1,726	8,482
2005	8,482	9,809	9,058	7,990	1,819	10,301
2006	10,301	10,559	9,708	8,655	1,904	12,205
2007	12,205	11,351	10,398	9,385	1,967	14,172
2008	14,172	12,202	11,144	10,187	2,014	16,186
2009	16,186	13,105	11,939	11,072	2,033	18,219
2010	18,219	14,075	12,800	12,048	2,027	20,246

<표 A-21> 실업급여사업 재정전망(2003년부터 요율 0.10%포인트 인상 가정)  
(장기실업상태의 자발적 이직자급여 포함)

(단위: 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	21,299	14,298	13,130	9,007	5,291	26,590
2002	26,590	15,690	14,295	11,675	4,014	30,604
2003	30,604	19,524	17,853	12,193	7,331	37,936
2004	37,936	21,604	19,714	19,979	1,625	39,561
2005	39,561	23,390	21,431	22,178	1,212	40,773
2006	40,773	25,339	23,310	23,685	1,654	42,427
2007	42,427	27,478	25,356	25,313	2,165	44,592
2008	44,592	29,828	27,587	27,108	2,721	47,313
2009	47,313	32,425	30,036	29,088	3,337	50,650
2010	50,650	35,279	32,711	31,278	4,001	54,651

<표 A-22> 실업급여사업 재정전망(2003년부터 요율 0.20%포인트 인상 가정)  
(장기실업상태의 자발적 이직자급여 포함)

(단위 : 억원)

	전년도 이월금	총수입	보험료 수입	총지출	수지차	연말누적 적립금
2001	21,299	14,298	13,130	9,007	5,291	26,590
2002	26,590	15,690	14,295	1,1675	4,014	30,604
2003	30,604	21,188	19,476	1,2193	8,995	39,599
2004	39,599	23,524	21,506	1,9979	3,546	43,145
2005	43,145	25,566	23,379	2,2178	3,388	46,533
2006	46,533	27,799	25,429	2,3685	4,114	50,647
2007	50,647	30,252	27,661	2,5313	4,939	55,586
2008	55,586	32,949	30,095	2,7108	5,841	61,427
2009	61,427	35,930	32,766	2,9088	6,842	68,269
2010	68,269	39,208	35,684	3,1278	7,930	76,199