

# 고용보험 10년, 평가와 과제

유길상\*

## I. 머리말

2005년 7월 1일로 우리나라에서 고용보험제도가 시행된 지 만 10년이 된다. 1990년대 초에 고용보험제도의 도입을 준비할 때는 “실업률이 2% 내외로 완전고용상태인데 고용보험을 왜 도입하려 하느냐”는 비판도 많았다. 그러나 1997년 말의 외환위기 직후의 대량실업사태에 직면하여서는 “고용보험을 적기에 도입하여 저실업시대에 고용보험기금을 충분히 적립하여 둔 덕분에 고실업을 무난히 극복하는데 큰 도움이 되었다”는 찬사가 이어졌다.

우리나라 고용보험제도는 지난 10년간의 짧은 기간 동안 저실업과 고실업을 모두 경험하면서 고용보험제도의 발전을 위한 소중한 경험을 축적할 수 있었다. 그동안 노동시장의 변화에 따라 고용보험법과 동 시행령 및 시행규칙을 여러 차례 개정하여 노동시장 상황의 변화에 유연하게 대응하여 왔다. 그러나 지금까지의 고용보험제도의 개선은 고용보험제도 시행과정에서 나타난 문제점에 대한 단편적인 보완과 노동시장 변화에 따른 단기적인 대응에 치중함으로써 장기적인 관점에서 종합적인 평가에 근거한 제도 전반에 대한 내실화는 다소 미흡하였다. 이제 제도 시행 10주년을 맞아 새로운 노동시장 여건에 맞추어 그동안의 성과를 평가하고 이를 바탕으로 장기적인 제도 정착방안을 모색할 때가 되었다. 이에 본고에서는 고용보험제도 시행 10년 동안 제기된 주요 쟁점들을 평가하고 향후 발전을 위한 정책과제를 모색하고자 한다.

---

\* 한국노동연구원 부원장(ksyu@kli.re.kr).

## II. 외환위기 이후의 고실업 극복에 기여

고용보험제도를 설계하던 1990년대 초반에는 완전고용상태였을 뿐만 아니라 고용보험제도 도입에 대한 부정적인 여론이 강했기 때문에 정부는 고용보험사업의 수급요건을 지나칠 정도로 엄격하게 하였다. 또한 제도 시행 초기의 홍보 미흡 등으로 인하여 1997년까지는 고용보험사업의 활용실적이 매우 부진하였다(그림 1 참조). 그러나 1997년 말의 외환위기로 고실업에 직면하게 되자 고실업시기에 고용보험사업의 각종 장려금과 지원금, 그리고 실업급여의 수급요건을 완화하고 적용대상을 확대하는 등 발 빠른 대응을 하였다. 외환위기 이후 고용보험제도의 주요 변화내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 고용보험의 적용범위가 신속하게 확대되었다. 1997년까지 30인 이상 사업에 적용되던 고용보험제도는 1998년 1월 1일부터 10인 이상 사업으로 확대되었다. 그러나 외환위기로 실업률이 급속하게 증가하자 1998년 3월 1일부터 5인 이상 사업으로, 1999년 10월 1일부터는 사업규모에 관계없이 모든 사업으로 적용이 확대되었다.

둘째, 고실업시기에 맞추어 실업급여 수급요건을 완화하고 실업급여의 지급기간과 수준을 상향조정하여 실직자의 생활안정을 도모하였다. 1998년 2월의 고용보험법 개정을 통해 1998년 3월 1일부터 2000년 6월 30일의 기간 중 이직한 구직급여 신청자는 기준기간 18월 중 12월의 피보험 단위기간 충족 요건을 기준기간 12월 중 피보험단위기간 6월의 요건만 충족하도록 한시적으로 완화하였으며, 1999년 12월의 고용보험법 개정을 통해서도 실직 전 18월중 180일의 피보험기간만 충족하면 되도록 그 요건을 더욱 완화하였다. 1998년 2월의 법 개정에서는 고실업시기에 구직급여 지급기간을 60일까지 연장할 수 있는 특별연장급여제도를 도입하여 1998년 7월부터 1999년 12월까지 시행하였다. 구직급여의 소정급여일수를 30일씩 연장하여 종전의 소정급여일수 60~210일을 2000년 1월 1일부터 90~240일로 확대하였다. 또한 구직급여의 최저한도를 1999년 3월 1일부터 최저임금의 70%로 규정하여 지급하고, 2000년 1월 1일부터는 다시 최저임금의 90%로 상향조정하였다.

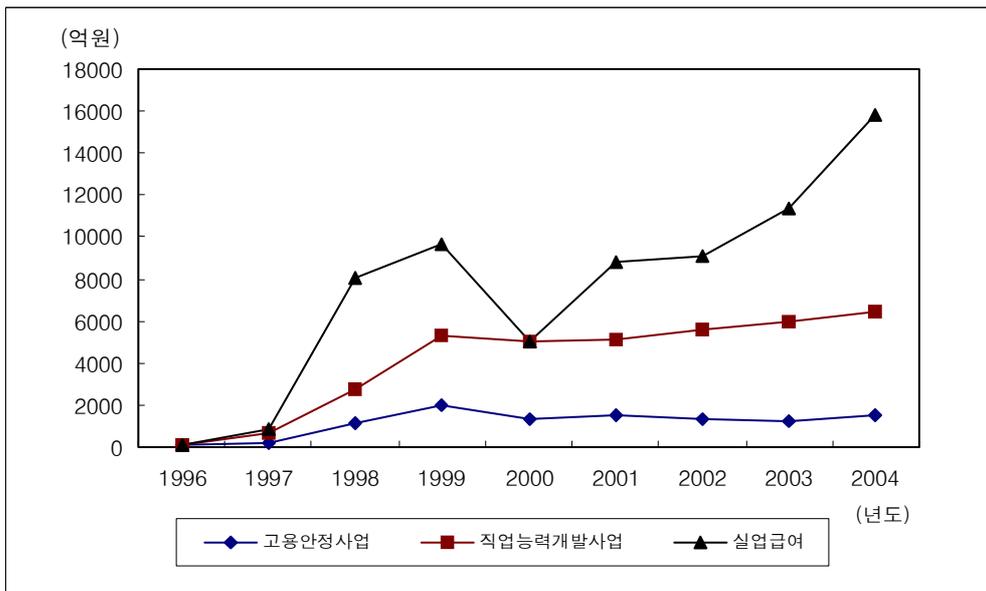
셋째, 1998년 7월 1일의 고용보험법 시행령 개정을 통해 고용조정지원제도가 대폭 단순화되었으며, 지원금 수준도 상향조정되었다. 또한 여성가장 실업자의 재취업 촉진을 위해 실직여성가장재취업지원제도가 도입되고 장기실업자의 재취업 촉진을 위해 장기실업자고용장려금제도가 도입되었다.

넷째, 재직근로자의 직업능력 개발과 향상을 위해 직업능력개발사업이 지속적으로 보 완되었다. 1999년 1월 1일부터 직업훈련기본법이 폐지되고 근로자직업훈련촉진법이 시 행됨에 따라 고용보험법상 직업능력개발사업을 중심으로 근로자의 평생직업능력개발을 지원할 수 있도록 우리나라 직업훈련제도가 재정비되었으며, 관련 규정도 재정비되었 다.

다섯째, 종전에는 46개 지방노동관서에 「고용보험과」와 「직업안정과」 밖에 없어 고 용보험사업을 제대로 추진하기가 곤란하였는데, 급증하는 실업급여 신청자에게 실업급여를 지급하고 취업알선을 하기 위해 1998년에 99개소의 고용안정센터를 설립하고 2001 년까지 168개소로 확충하여 고용보험사업 추진을 위한 기반을 마련하였다.

이와 같이 외환위기 이후의 고실업시기에 고용보험제도는 많은 발전을 이루어 실업자 사회안전망(social safety net)으로서 자리 잡아 1998년부터 각종 고용보험사업의 지원 금액이 크게 증가하였다(그림 1 참조). 2000년에는 실업률의 하락에 따라 고용보험사업 의 지원금이 하락하였으나 2001년부터는 제도 성숙에 따른 소정급여일수의 증가, 상시 적 고용조정에 따른 비자발적 이직자의 증가, 실업급여 수급요건의 완화 등으로 인해 실업급여 지급액이 크게 증가하고 있다.

(그림 1) 고용보험사업의 지원금액 추이



### Ⅲ. 고용보험 운용과정에서 제기된 주요 쟁점에 대한 평가

고용보험제도 운용과정에서 제기된 주요 쟁점은 ① 실업급여 중심의 순수 실업보험제도로의 전환 문제, ② 중소기업근로자 등 취약계층에 대한 고용보험급여 수혜의 역진성 문제, ③ 고용보험의 실업자 사회안전망으로서의 역할 미흡 문제, ④ 고용보험 전달체계 및 고용서비스 낙후 문제, ⑤ 고용보험기금 적립금 과다 문제 등이 있다.

본 장에서는 이러한 주요 쟁점에 대해 차례대로 평가하고자 한다.

#### 1. 실업급여 중심의 순수 실업보험제도로의 전환 문제

우리나라의 고용보험제도는 실업의 발생에 대하여 사후적으로 실업급여를 지급하는 소극적 차원이 아니라 적극적 노동시장정책과 전통적 실업보험제도를 연계하여 인력의 형성·배분·활용·보존의 제기능이 유기적으로 연계되도록 설계되어 있다. 그런데 일각에서는 적극적 노동시장정책의 일환인 고용안정사업과 직업능력개발사업은 보험원리에 충실한 사업이라고 보기 어렵기 때문에 고용안정사업과 직업능력개발사업을 고용보험사업에서 제외하여 실업급여 중심의 순수한 실업보험제도로 전환하고 적극적 노동시장정책은 일반재정에 의해 조달하는 것이 타당하다고 주장하고 있다.

실업급여 중심의 순수한 실업보험제도로 할 것인지 아니면 적극적 노동시장정책 수단까지 고용보험제도의 틀 속에 포함하는 고용보험제도로 할 것인지는 선택의 문제이다. 그러나 20세기 후반부터 실업급여 중심의 전통적 실업보험 방식에서 실업급여와 적극적 노동시장정책을 연계하여 추진하는 고용보험 방식으로 전환하는 추세에 있다. Schmid 외(1992)와 유길상·성재민(2000)의 연구에 의하면 적극적 노동시장정책에 대한 재원을 일반재정에 의해 조달하는 국가의 경우 적극적 노동시장정책의 예산이 안정적이지 못하고 노동시장 변화에 대한 대응이 상대적으로 늦은 단점이 있다는 사실을 밝혔다. 또한 Schmid(2002), 김동현(2005) 등은 이행노동시장(Transitional Labor Market) 이론에 근거하여 실업 발생시 소득유지라는 전통적 실업보험제도에서 벗어나 생애기간 동안의 노동시장 이행과정에서 보다 다양해진 사회적 위험을 보호할 수 있는 고용보험제도로 전환하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

우리나라에서는 1980년대 초반 실업보험제도의 도입을 최초로 검토하는 과정에서 뿐만 아니라 1990년대 초반 고용보험제도 설계과정에서 실업급여 중심의 순수한 실업보험

제도보다는 실업의 예방을 위한 적극적 노동시장정책 수단까지 고용보험제도의 틀 속에 포함하는 고용보험제도로 하는 것이 바람직하다는 사회적 공감대가 형성된 바가 있다. 최근 유럽에서 확산되고 있는 이행노동시장 이론과 선진국의 동향을 고려할 때 현행 고용보험제도를 실업급여 중심의 순수한 실업보험제도로 개편할 것인가의 논의는 실익이 없는 것으로 판단되며, 오히려 노동시장의 이행에 따른 보다 다양해진 사회적 위험에 대응하여 고용보험제도의 역할이 보다 강화될 필요가 있다고 판단된다(김동현, 2005).

## 2. 고용보험사업 수혜의 역진성 문제

그동안 고용보험사업 수혜를 주로 대기업의 정규직 근로자가 받고 중소기업근로자 등 취약계층은 오히려 수혜기회가 적다는 지적이 많았다. 우리나라 고용보험제도에서는 고용안정사업과 직업능력개발사업에서 중소기업을 우대하고 있으나, 사업규모가 클수록 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 보험료 부담액에 비하여 고용안정사업 장려금, 지원금 등의 수혜를 받은 금액의 비율이 큰 것으로 나타나 사업규모에 따른 역진성 문제가 발생하고 있다(김태기 외, 1999; 이병희·김미란, 2000; 유길상, 2003; 이병희, 2005).

이병희(2005)에 의하면 직업능력개발훈련 참여율이 성별로는 남성이, 연령계층별로는 40대 미만의 젊은 핵심노동력계층이, 학력별로는 대학졸업자 이상의 고학력자가 높으며, 직업별로는 관리자, 전문가, 준전문가, 사무직 등의 훈련참여율이 상대적으로 높은 반면, 기능원, 단순노무직 등 생산관련직의 훈련참여율은 매우 낮은 것으로 나타났다.

유길상(2003)에 의하면 실업급여 수급자는 <표 1>에서 보는 바와 같이 남성에 비해 여성이, 연령이 많을수록, 이직 전의 임금이 높을수록, 고학력자일수록, 이직 전에 비정규직 근로자보다는 정규직 근로자가, 이직 전 근속기간이 길수록, 이직시 퇴직금을 수령하지 못한 근로자보다는 퇴직금을 수령한 근로자가 구직급여 수급가능성이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 노동시장에서 사회적 약자인 여성, 중고령자가 사회적 강자인 남성과 청년층에 비해 구직급여 수급가능성이 높게 나타난 것은 사회보험으로서의 실업급여의 역할에 비해 바람직한 것이라고 평가할 수 있다. 그러나 비정규직 근로자와 퇴직금도 수령하지 못한 실업자보다는 정규직 근로자와 퇴직금을 수령한 실업자가 구직급여 수급가능성이 높게 나타난 것은 실업급여가 사회적 취약계층의 보호에 아직 취약한 면이 있음을 보여주고 있다.

〈표 1〉 구직급여 수급자의 특성(2002)

	회귀계수	표준오차	유의수준
연 령	0.0614***	0.0068	0.0000
여 성	0.8426***	0.1408	0.0000
학력(기준: 중졸 이하)			
고졸	0.5602***	0.1895	0.0031
전문대졸	0.9159***	0.2542	0.0003
대졸	1.0880***	0.2181	0.0000
대학원졸	0.5370	0.6008	0.3714
사업장 규모(기준: 30인 미만)			
30~99인	-0.1905	0.1527	0.2121
100~299인	-0.0580	0.1845	0.7533
300~999인	-0.0256	0.2270	0.9100
1,000인 이상	-0.1902	0.2040	0.3510
이직 전 임금(로그)	0.3535***	0.1340	0.0083
이직 전 재취업 준비	-0.9015***	0.1636	0.0000
비자발적 이직	2.1311***	0.1231	0.0000
정규직	0.4208***	0.1555	0.0068
근속기간(월)	0.0109***	0.0015	0.0000
퇴직금 수령	1.1635***	0.1239	0.0000
절편	-7.3497***	0.7269	0.0000

주: 1) \*\*\*는 1%, \*\*는 5%, \*는 10% 수준에서 유의함.

2) 분석에 사용된 자료의 표본은 2,012명이나, 일부 변수들의 결측치로 인하여 관찰치는 2,007명임.

자료: 유길상(2003).

이와 같이 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우 대기업이 상대적으로 더 많은 혜택을 받고 있고 소규모 사업일수록 제대로 혜택을 받지 못하고 있다는 사실은 고용안정사업과 직업능력개발사업의 사업규모에 따른 수혜의 역진성을 해소하기 위해 전면적인 재검토가 필요하다는 것을 시사하고 있다. 또한 실업급여에 있어서도 저임금근로자, 저학력자, 비정규직 근로자, 중·고령자, 영세기업 근로자 등 실업의 위험에 상대적으로 더 많이 노출되어 있는 취약계층의 보호에 더 많은 배려가 필요함을 시사하고 있다.

### 3. 실업자 사회안전망으로서의 역할 미흡 문제

고용보험제도가 실업자 사회안전망으로서 미흡하다는 지적을 받아 왔는데, 그 주요 이유는 다음 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 전체 실업자 중에서 실업급여 수급자의 비중이 상대적으로 낮다. 2004년 현재 전체 근로자 중 고용보험 피보험자로 관리되고 있는 사람은 <표 2>에서 보는 바와 같이 약 1/2에 불과하고<sup>1)</sup>, 전체 실업자 중 실업급여(구직급여)를 받고 있는 수급자수의 비중은 <표 3>에서 보는 바와 같이 2004년 현재 21.4%로서 선진국의 30~40%(미국 34%, 일

본 39%)에 비하여 상대적으로 낮다.

둘째, 실업급여 수급요건이 외국에 비해 엄격하고 실업급여 소정급여기간이 짧다. 우리나라는 정당한 사유가 없는 자발적 이직자와 본인의 중대한 과실에 의한 이직자에게는 실업급여를 지급하지 않고 있다. 고용보험 피보험 이직자 중 자발적 이직자의 비중이 2004년 현재 65.8%인 점을 고려할 때 일정한 유예기간 이후에는 소정의 실업급여를

〈표 2〉 고용보험 적용률 추이

(단위: 천명, %)

	취업자(A) <sup>1)</sup>	근로자(B)	상용·임시 근로자(C)	피보험자(D)	D/A	D/B	D/C
1995	19,825	12,899	11,097	4,204	21.2	32.6	37.9
1996	19,141	13,200	11,406	4,322	22.6	32.7	37.9
1997	19,381	13,404	11,518	4,280	22.1	31.9	37.2
1998	18,180	12,296	10,576	5,268	29.0	42.8	49.8
1999	18,426	12,663	10,390	6,054	32.9	47.8	58.3
2000	19,192	13,360	11,003	6,747	35.2	50.5	61.3
2001	19,502	13,659	11,440	6,909	35.4	50.6	60.4
2002	19,965	14,181	11,748	7,171	35.9	50.6	61.0
2003	19,997	14,402	12,273	7,203	36.0	50.0	58.7
2004	20,300	14,894	12,707	7,577	37.3	50.9	59.6

주: 1) 65세 이하 기준.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사연보』, 각년도.

한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.

〈표 3〉 실업자의 실업급여 수급자 추이

(단위: %)

	실업자수 대비 구직급여 수급자수 비중			
	전국 실업자 대비	1년 미만 전직 실업자 대비	1년 미만 전직 임금근로자 대비	1년 미만 전직 상용·임시직 대비
1998	7.6	9.4	11.2	16.9
1999	10.4	13.4	15.8	27.4
2000	8.1	10.3	12.2	20.0
2001	13.3	17.0	20.0	30.9
2002	14.8	18.8	22.2	33.4
2003	15.8	20.8	23.8	33.7
2004	21.4	27.6	31.2	46.6

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도; 고용보험 DB.

1) 이는 고용보험에 있어 피용자만을 적용대상으로 하는데 전체 취업자 중 피용자의 비중이 2004년 현재 73.4%로서 선진국의 80~90% 수준에 비하여 낮고, 피용자 가운데에도 공무원, 사립학교 교직원, 주 15시간 미만 근로자 등이 고용보험 적용대상에서 제외되고 있으며, 고용보험 적용대상에는 포함되고 있으나 임시·일용근로자와 5인 미만 영세사업장 근로자에 대한 고용보험 적용이 내실있게 이루어지지 못하고 있는데 기인한다.

지급하고 있는 대부분의 국가에 비해 실업급여 수급자 비중은 낮을 수밖에 없다. 또한 실업급여의 소정급여일수가 90~240일로 1년 내외가 일반적인 외국에 비해 짧으며, 피보험기간과 연동되어 있기 때문에 제도가 완전히 성숙되지 않은 2004년 기준 실제 평균 실업급여 수급일수가 114일로서 외국에 비하여 짧다. 그러나 평균 실업급여 수급일수는 <표 4>에서 보는 바와 같이 적용확대의 영향이 나타난 2000년을 제외하면 제도의 성숙에 따라 꾸준히 증가하고 있다.

셋째, 실업급여의 이직 전 임금대체율이 상대적으로 낮다. 우리나라의 실업급여의 임금대체율은 이직 전 임금의 50%로서 미국과는 동일하나 일본의 60~80%, 독일의 67%

<표 4> 평균 구직급여 수급일수 추이

(단위: 일)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
39.4	76.0	81.8	91.1	88.3	112.1	111.9	114.3	114.3

자료: 고용보험 DB.

<표 5> 구직급여 임금대체율의 추이

(단위: 원, %)

	실업급여 수급자수	평균 구직급여일액		평균임금 일액	임금 대체율 (A)	임금 총액 <sup>1)</sup>	임금 대체율 (B) <sup>2)</sup>
		일액	월 환산액				
1996	16,546	25,414	762,421	-	-	1,367,501	55.8
1997	88,152	24,497	734,919	58,285	42.0	1,463,300	50.2
1998	419,795	22,800	683,990	56,355	40.5	1,426,797	47.9
1999 <sup>3)</sup>	268,854	20,826	624,791	48,279	43.1	1,543,600	40.5
상반기	(149,544)	(21,648)	-	(51,433)	(42.1)	-	-
하반기	(119,310)	(19,796)	-	(44,330)	(44.7)	-	-
2000	257,219	21,220	636,614	48,513	43.7	1,667,542	38.2
2001 <sup>4)</sup>	306,156	23,643 (22,459)	709,284	51,919	45.5 (43.3)	1,752,382	40.5
2002	275,274	24,581	737,423	54,702	44.9	1,947,774	37.9
2003	368,070	25,396	761,883	61,384	41.4	2,127,401	35.8
2004	431,195	21,537	646,117	56,754	37.9	2,254,889	28.7

주: 1) 1996~1998년: 10인 이상 사업체의 상시근로자 기준.

1999~2004년: 5인 이상 사업체 상시근로자 기준.

2) 임금대체율(A): 평균 임금일액 대비 평균 구직급여일액의 비율.

임금대체율(B): 임금총액 대비 평균 구직급여일액의 비율.

3) 1999년 6월 30일 이전 이직자까지는 구직급여일액 상한액이 35,000원이었고, 1999년 7월 1일부터 2000년 말 이직자는 30,000원, 2001년 이직자부터 다시 35,000원으로 조정되었음.

4) 2001년 ( )안의 수치는 구직급여일액 상한이 30,000원으로 동일하다는 가정하에 계산한 구직급여일액 및 임금대체율임.

5) 위 분석은 당해 연도 이직자를 대상으로 한 것임.

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』 각호; 고용보험 DB. 황덕순(2005)에서 재인용.

등에 비해서는 크게 낮을 뿐만 아니라 구직급여일액의 상한을 1995년 임금을 기준으로 1996년에 정한 35천원을 아직도 유지하고 있어 실제 임금대체율은 <표 5>에서 보는 바와 같이 2004년 현재 28.7%로서 미국의 45% 수준에 비해서도 현저히 낮아 실업으로 인한 급격한 소득 감소를 완화해 주는 실업자 사회안전망으로서의 기능이 크게 미흡한 실정에 있다.

#### 4. 고용보험 전달체계의 미흡 문제

고용보험 전달체계 및 고용서비스가 낙후되어 있고 관련서비스간의 연계가 미흡하다는 지적을 받고 있다(유길상 외, 2000; 김주섭, 2005). 고용보험제도의 도입과 외환위기 이후의 실업대란을 극복하는 과정에서 고용안정센터가 전국적으로 설립되고 인터넷 노동시장정보시스템인 Work-Net을 개설하는 등 고용서비스 제공을 위한 인프라가 크게 개선되었다. 그러나 외환위기 극복과정에서 실업급여 지급을 위한 최소한의 인프라만 갖추었을 뿐 고용서비스의 선진화를 위한 노력은 거의 기울이지 못하였다. 그 결과 아직도 공공직업안정서비스의 내용과 질, 장기실업자 등 취약계층에 대한 심층적인 상담 서비스 제공, 구인자에 대한 체계적인 서비스 등 수요자의 요구에 맞는 서비스를 제공하는 것은 아직도 크게 미흡한 실정에 있다.

또한 고용보험사업의 추진을 위해 공공직업안정기관이 활용가능한 구직활동지원 프로그램의 개발이 미흡하여 실업급여 지급과 취업알선 및 적극적 노동시장정책 프로그램 안내 등 취업지원 서비스와의 연계가 미흡하여 실직자의 실질적인 재취업 지원에는 한계를 노출하고 있다.

다행히 2005년 4월 6일에 고용서비스 선진화를 위한 “국가고용지원서비스 혁신보고회”를 개최하고 이에 근거하여 고용지원서비스의 혁신이 이루어지고 있으나 그 효과가 나타나기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이며, 고용보험 전달체계의 선진화는 이러한 고용서비스 선진화와 연계하여 별도의 노력이 필요할 것이다.

#### 5. 고용보험기금 적립금 과다 문제

고용보험제도 시행 이래 정부는 예측할 수 없는 경기변동과 고실업에 대비하고 고용보험제도의 실업자 사회안전망으로서의 기능을 강화하게 될 경우 추가적인 재정소요에 대비하기 위해 고용보험기금을 보수적으로 관리해 왔다. 우리나라 고용보험의 적립금은 1998년 실업급여계정에서 약 20억원의 적자, 1999년 직업능력개발사업계정에서 약 93억원의 적자가 발생한 것을 제외하고는 2004년까지 꾸준히 흑자를 보이고 있다. 이에 따

라 <표 6>에서 보는 바와 같이 2004년 현재 8조 4,487억원의 누적적립금을 비축하고 있는데, 이를 두고 고용보험기금의 적립금이 과다하므로 고용보험료율을 인하하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

그런데 전병목·박상원(2005)은 2006년부터 구직급여일액의 상한액을 인상하고 2007년부터 자발적 실업자에게도 실업급여를 지급하게 되면 2007년부터 당해 연도 실업급여계정은 적자가 발생하여 2010년에는 실업급여계정의 누적적립금은 2조 9,429억원으로 감소하고 이는 당해 연도 실업급여 지출액의 0.7배에 불과하여 실업급여 보험료율을 인상해야 할 것으로 전망하였다.

고용보험은 국민연금과는 달리 저축성 사회보험이 아니므로 경기변동에 따라 재정균형을 맞출 수 있는 최소한의 적립금 수준을 보유하는 것이 바람직하다. 허재준(2000)은 고용보험제도가 안정기에 이른 후에는 실업급여 적정적립금 규모를 보험료 수입의 2배 내외로 유지하는 것이 보통이나, 고용보험제도 시행 초기에는 제도 성숙과 더불어 실업급여 지출액이 급증하는 것이 선진국의 경험임을 상기하면서 아직 제도가 안정되지 않은 우리나라의 경우에는 당분간은 선진국의 적립금 수준보다는 다소 높게 유지할 필요가 있으며, 그 기준도 당해 연도 보험료 수입이 아닌 보험급여 지출액에 의거하여 판단하여야 한다고 주장하고 있다.

<표 6> 고용보험 사업별 적립금 현황

(단위 : 억원, 배)

	2000		2001		2002		2003		2004	
전 체	36,276	<b>3.2</b>	49,431	<b>3.2</b>	64,125	<b>4.0</b>	74,277	<b>4.0</b>	84,487	<b>3.6</b>
고용안정	10,386	<b>7.9</b>	14,328	<b>9.2</b>	19,000	<b>14.9</b>	21,608	<b>18.1</b>	24,625	<b>16.6</b>
직업능력	4,619	<b>0.9</b>	5,957	<b>1.2</b>	7,131	<b>1.3</b>	8,542	<b>1.4</b>	10,447	<b>1.6</b>
실업급여	21,270	<b>4.3</b>	29,145	<b>3.3</b>	37,994	<b>4.2</b>	44,127	<b>3.9</b>	49,415	<b>3.1</b>

주: 진한글씨는 지출대비 적립금 배수(당해 연도까지 누적된 적립금/당해 연도 지출액).  
자료: 노동부.

#### IV. 전망과 과제

이상 살펴본 바와 같이 고용보험은 외환위기를 거치면서 그 내용에 있어서나 전달체계에 있어서 실업자 사회안전망으로서 크게 발전하였으나 아직도 많은 쟁점들이 있다. 이러한 쟁점들은 오히려 소중한 자극이 되어 고용보험의 발전에 도움이 될 것으로 판단된다.

앞에서 살펴본 주요 쟁점 중에서 실업급여 중심의 순수 실업보험으로 운용할 것인가, 적극적 노동시장정책 수단까지 고용보험의 틀 속에 포함할 것인가의 여부는 이미 제도 설계과정에서 충분히 논의가 되어 결정된 것이며, 고용보험의 발전추세와도 부합한 것으로 판단된다. 문제는 적극적 노동시장정책 수단으로 포함되어 있는 고용안정사업과 직업능력개발사업이 당초의 취지에 맞게 제기능을 수행하고 있는가에 대해서는 지속적으로 평가하여 사업목적을 달성할 수 있도록 하는 것이다. 특히 고용안정사업은 그 효과에 대해 논란이 많기 때문에 사업의 확대보다는 사업효과 분석을 바탕으로 재정비하는 것이 바람직할 것이다.

중소기업근로자 등 취약계층이 고용보험사업의 수혜 기회가 적은 수혜의 역진성 문제는 시급히 해소하여야 한다. 이를 위해서는 시장의 실패가 발생하는 중소기업근로자 및 임시·일용근로자에 대한 훈련, 중고령자에 대한 훈련, 장애인에 대한 훈련, 노동시장에 신규로 진입한 청년층 실업자 훈련 등에 대해서 집중 지원하도록 정책 방향을 전환할 필요가 있다. 또한 중소기업근로자, 전직예정 근로자 등이 필요한 직업훈련을 선택하여 수강하는 근로자 주도적 직업훈련체계를 강화하고 중소기업훈련컨소시엄을 확대할 필요가 있다. 또한 실업급여와 취업알선에 있어서 취약계층을 우선 배려하여 이들에게 고용관련 원스톱 서비스를 제공함은 물론 훈련연장급여제도와 개별연장급여제도를 적극 활용할 필요가 있다. 그러나 고용보험 수혜의 형평성 문제를 고용보험만으로 해결하는 데는 한계가 있다. 따라서 사회취약계층에 대해서는 일반재정에 의해 사회안전망의 사각지대를 보완하기 위한 노력이 요구된다.

고용보험의 실업자 사회안전망으로서의 역할을 제고하기 위해 일각에서 논의되고 있는 자발적 실업자에게 실업급여를 지급하는 문제는 고용보험 재정과 노동시장에 상당한 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 1차적으로는 '정당한 사유'의 범위를 우리나라의 현실에 맞추어 탄력적으로 해석하도록 관련 예규를 보완해 나가면서 국민적 공감대가 형성된 시점에 신중하게 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다. 자발적 실업자에게 실업급여를 지급하기에 앞서 영세사업장 근로자 및 임시·일용근로자에 대한 고용보험의 적용을 내실화하는 것이 더 시급한 과제이다. 또한 구직급여일액 상한액을 임금추이에 따라 자동적으로 조정하는 시스템의 도입을 통해 비현실적으로 낮게 책정되어 있는 구직급여일액 상한액을 인상하여 구직급여의 임금대체율을 적정수준으로 유지하여야 한다.

고용보험 전달체계 및 고용서비스 낙후 문제를 해결하기 위해서는 우선 2005년 4월 6일 대통령에게 보고한 고용지원서비스 선진화 방안」을 차질 없이 실천하는 것이 중요하다. 그런데 이를 위해서는 고용보험기금과 일반재정의 지원이 필요한 바, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 「노동시장 인프라 구축사업」을 고용보험사업에 추가하는 것을 검토할 필요가 있다(유길상, 2000).

실업인정 방식을 정보화 시대에 맞추어 전화와 인터넷을 이용하는 방식으로 단계적으로 전환함은 물론 실업급여와 다른 고용관련 프로그램을 연계하여 수요자의 특성에 맞는 종합고용서비스를 제공하는 등 수요자 중심의 고용보험 서비스 전달체계로 전환하여야 한다.

고용보험기금 적립금의 과다 여부에 대해서는 향후 고용보험사업의 확대에 따라 다른 판단을 할 수 있으나 노동시장 상황과 적정 적립금 규모 등을 고려하여 일정한 공식에 따라 고용보험료율을 조정하는 「탄력적 고용보험료율 결정 시스템」을 도입할 필요가 있다.

끝으로 고용보험제도에 대한 정기적인 과학적 평가를 통해 합리성에 기반한 제도 발전과 운영이 이루어져야 한다. 정치적 목적으로 비합리적인 사업이 고용보험사업에 포함되게 되면 사업효과도 낮을 뿐만 아니라 고용보험제도 자체에 대한 불신으로 이어질 수 있다. **☐☐☐**

#### <참고문헌>

- 김동현, 「고용보험 기금용도의 적적성」, 『고용보험 발전과 재정안정화를 위한 토론회』, 한국노동연구원, 2005. 5. 10, 55~70쪽.
- 김주섭 · 이병희 · 박성재, 『직업능력개발사업 효율성 평가분석』, 한국노동연구원, 2004.
- 김태기 · 남재량 · 안종범, 『우리나라 고용보험제도의 중·장기 발전방향』, 노동부, 1999.
- 유길상, 「외국고용보험제도의 최근동향」, 『고용보험동향』, 제1권 제1호(1996 봄), 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996. 5, 59~68쪽.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안」, 『고용보험동향』, 제1권 제2호, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996. 11, 97~122쪽.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험제도 시행 5년에 대한 종합 평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「한국 고용보험제도의 정책효과 분석: 정책수혜대상 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제12권 제4호, 한국정책학회, 2003.
- 유길상 · 금재호 · 허재준 · 김동현 · 황덕순 · 이병희 · 김미란 · 박의경, 『고용보험제도의 평가와 발전방안』, 한국노동연구원, 2000.
- 유길상 · 성재민, 『노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구』, 한국노동연구원, 2000.
- 유길상 · 이철수, 『고용보험 해설』, 박영사, 1996.

- 이병희, 「고용보험 10년사- 직업능력개발사업」, (미발표 논문), 2005.
- 이병희·김미란, 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000.
- 전병목·박상원, 「고용보험재정의 추계」, 『고용보험 발전과 재정안정화를 위한 토론회』, 한국노동연구원, 2005. 5. 10, 71~94쪽.
- 허재준, 「고용보험 재정 및 기금 운용에 대한 평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험 제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000. 191~212쪽.
- 황덕순, 「실업급여에 대한 평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000. 113~157쪽.
- \_\_\_\_\_, 『자발적 이직자에 대한 급여지급방안 연구』, 한국노동연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「고용보험 10년사- 실업급여사업 평가와 개선방안」, (미발표 논문), 2005.
- Schmid, Gunther, *Employment Insurance for Managing Critical Transitions During the Life Cycle*, Paper Presented at the Second France/ILO Symposium on the Future of Work, Employment and Social Protection: The Dynamics of Change and the Protection of Workers, Lyon, 17-18 January 2002.
- Schmid, Gunther, Bernd Reissert, and Gert Bruche, *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy: An International Comparison of Financing Systems*, Wayne State University Press, 1992.