

고용보험 재정운용의 평가와 발전방향

김 동 현*

I. 머리말

1995년 7월 1일 고용보험제도가 시행된 이후 이제 10년을 맞이하였다. 고용보험제도의 시행 이후 고용보험은 실업자에 대한 일차적 사회안전망으로서 외환위기 이후 고실업 극복에 기여한 바가 크다고 평가된다(유길상 외, 2000). 지난 10년간 고용보험 재정도 건실하게 운용되어 고용보험기금은 외환위기 이후 대량실업을 경험하였음에도 불구하고 매우 건전한 상태를 유지하고 있다.

본고의 목적은 지난 10년간의 고용보험 재정추이를 개관하고, 고용보험재정 10년의 경험을 바탕으로 고용보험의 재정운용에 있어 발전방향을 제시하는 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 지난 10년간의 고용보험 재정추이와 함께 고용보험 재정과 관련된 제도의 역사적 변천과정을 살펴본다. 제3장에서는 몇 가지 지표들을 이용하여 우리나라 고용보험 적립금 규모 및 효율의 적정성을 검토한다. 제4장에서는 선진국의 효율조정방식과 경험을 바탕으로 효율조정방식을 3가지 유형으로 구분하고, 적정 효율조정체계의 도입방안을 모색한다. 제5장에서는 고용보험 기금용도의 적정성과 관련된 몇 가지 쟁점들을 검토하고, 고용보험기금의 용도에 있어 발전방향을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의를 요약하고 결론을 내린다.

* 동국대학교 상경대학 경제학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr).

II. 고용보험 재정추이

우리나라에서 고용보험제도가 시행된 지 이제 10년이 되었지만 선진국에서 고용보험제도가 도입되었던 시기와 경험을 감안하면 우리나라의 고용보험제도는 아직도 제도시행의 초기단계에 있다고 본다. 다시 말하면, 고용보험제도의 발전단계에 있어 선진국의 고용보험제도가 성숙단계에 있다면, 우리나라의 고용보험제도는 아직도 성장단계에 있다고 보아야 할 것이다.

그런데 지난 10년간의 고용보험 재정추이를 살펴보면, 고용보험 재정경험을 외환위기를 전후하여 3개의 국면으로 나누어 볼 수 있다. 왜냐하면 우리나라 고용보험사업의 지출추이는 1997년 말의 외환위기를 계기로 커다란 변화를 겪었기 때문이다. 구체적으로 지난 10년간의 고용보험 재정경험은 고용보험료 수입에 비해 지출이 현저하게 낮았던 시기(1995~97년), 외환위기 직후 고용보험사업(실업급여와 직업능력개발사업)의 지출이 고용보험료 수입을 상회할 정도로 높았던 시기(1998~99년), 그리고 고실업을 극복하면서 고용안정사업과 실업급여의 지출규모가 현저히 줄어들고 누적적립금이 급속하게 증가하였던 시기(2000~04년)로 구분할 수 있다. 다음 <표 1>에는 지난 10년간의 고용보험 재정추이가 정리되어 있다.

1995년 7월 1일 고용보험제도가 시행된 이래 1997년까지는 실업률이 낮은 수준을 기록하였을 뿐만 아니라 고용보험제도에 대한 인식도 부족하여 고용보험사업의 활성화가 이루어지지 않았다(표 1 참조). 이처럼 고용보험제도가 시행되고 처음 3년 동안 고용보험사업의 지출액이 수입액에 비해 현저하게 낮았던 현상은 선진국의 경험에서도 파악할 수 있듯이 고용보험제도의 도입 초기단계에 나타나는 불가피한 현상으로 볼 수 있다.

그런데 1997년 말에 외환위기가 닥치자 경기침체, 산업 전반의 급격한 구조조정 등으로 대량실직이 발생하여 1998년에는 실업률이 7.0%로 급등하였다. 이에 따라 고용보험사업도 활성화되기 시작하면서 1998~99년간에는 고용보험 지출이 급격히 증가하게 된다. 고용보험제도 시행 당시의 보험료율은 실업률 3%를 기준으로 책정된 것이었기에 당시 실업률 5% 이상의 고실업 상태가 지속될 것으로 예상되는 상황에서 보험료율 결정 범위의 조정이 필요하였다. 이에 따라 1998년 2월에는 고용보험법이 개정되어 보험료율의 한도가 1,000분의 15에서 1,000분의 30으로 상향조정되었다. 그리고 1998년 7월의 고용보험법 시행령 개정을 통해 고용안정사업의 요율은 0.2%에서 0.3%로, 실업급여의 요율은 0.6%에서 1.0%로 인상되었다. 한편 1998년 2월의 고용보험법 개정에서는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 실시에 있어 자금부족이 발생할 경우 다른 사업의 자금으로

부족분을 충당할 수 있도록 하고 향후 충당액을 상환하도록 규정하여 기금운영에 탄력성을 제고하였다.

이렇게 외환위기 직후인 1998년과 1999년에는 고용보험사업이 활성화되면서 고용보

〈표 1〉 고용보험기금 사업별 수지현황 추이

(단위 : 억원)

	계 정	고용보험료	수 입	지 출	수지차	누적적립금
1995	고용안정사업	654	655	18	637	637
	직업능력개발사업	749	750	7	743	743
	실업급여사업	1,985	1,986	15	1,971	1,971
	계	3,389	3,390	39	3,351	3,351
1996	고용안정사업	1,510	1,601	125	1,476	2,113
	직업능력개발사업	1,714	1,822	100	1,722	2,465
	실업급여사업	4,552	4,835	140	4,695	6,666
	계	7,777	8,258	364	7,894	11,245
1997	고용안정사업	1,789	2,012	200	1,813	3,926
	직업능력개발사업	2,097	2,363	656	1,707	4,172
	실업급여사업	5,288	5,985	834	5,151	11,818
	계	9,174	10,361	1,689	8,672	19,916
1998	고용안정사업	1,948	2,720	1,110	1,609	5,536
	직업능력개발사업	2,078	2,906	2,708	198	4,370
	실업급여사업	5,742	8,069	8,089	-20	11,798
	계	9,768	13,695	11,907	1,788	21,704
1999	고용안정사업	3,065	3,732	2,026	1,706	7,242
	직업능력개발사업	4,015	5,217	5,310	-93	4,277
	실업급여사업	9,367	10,822	9,632	1,190	12,988
	계	16,447	19,771	16,968	2,803	24,507
2000	고용안정사업	3,782	4,482	1,321	3,145	10,386
	직업능력개발사업	4,726	5,378	5,026	342	4,619
	실업급여사업	11,970	13,309	4,998	8,282	21,270
	계	20,478	23,169	11,345	11,769	36,276
2001	고용안정사업	4,647	5,493	1,551	3,942	14,329
	직업능력개발사업	5,765	6,460	5,121	1,338	5,957
	실업급여사업	14,864	16,696	8,821	7,875	29,145
	계	25,276	28,649	15,493	13,155	49,431
2002	고용안정사업	5,070	5,951	1,279	4,672	19,000
	직업능력개발사업	6,020	6,767	5,593	1,174	7,131
	실업급여사업	16,075	17,979	9,130	8,849	37,994
	계	27,165	30,697	16,003	14,694	64,125
2003	고용안정사업	3,176	3,802	1,194	2,608	21,608
	직업능력개발사업	6,618	7,351	5,939	1,412	8,542
	실업급여사업	16,142	17,508	11,375	6,133	44,127
	계	25,936	28,661	18,508	10,153	74,277
2004	고용안정사업	3,164	4,464	1,473	2,991	24,599
	직업능력개발사업	7,292	8,340	6,424	1,916	10,459
	실업급여사업	18,347	21,145	15,844	5,301	49,428
	계	28,803	33,949	23,741	10,208	84,486

자료 : 노동부, 고용보험기금 결산자료; 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각호.

험 지출이 급격히 증가하였으며, 이에 대응하여 정부는 고실업 상황이 장기간 지속될 것으로 예측하고 1999년에 보험료율을 대폭 인상하였다. 사실 실업급여의 지출이 당기 고용보험료 수입을 상회하였던 해는 1998년과 1999년 뿐이었다.¹⁾ 그러나 1999년 하반기부터 노동시장이 예상과는 달리 빠르게 호전됨에 따라 고용안정사업과 실업급여의 지출이 현저하게 줄어들었고, 그에 따라 2000년부터 매년 수지차가 1조원을 상회하여 누적적립금은 급속히 증가하게 된다. 고용보험기금의 누적적립금은 2000년 말에 3조 6,000억 원을 넘어 2년 후인 2002년 말에는 6조 4,000억 원에 이르렀다.

결국 누적적립금이 빠른 속도로 증가한 것을 배경으로 2002년 12월의 고용보험법 시행령 개정에서는 고용안정사업과 실업급여의 보험료율이 인하되었다. 두번째 보험료율의 조정으로 인해 2003년 1월부터 고용안정사업의 요율은 0.3%에서 0.15%로, 실업급여의 요율은 1.0%에서 0.9%로 인하되었다. 직업능력개발사업의 요율은 그대로 유지되었다. 2003년도의 고용보험기금 수입은 2003년 1월부터 시행된 요율인하를 반영하여 총 2조 8,661억 원으로 2002년도에 비해 2,036억 원이 감소하였다. 그리고 고용보험사업의 지출은 총 1조 8,508억 원으로 2001년과 2002년에 이어 상승세를 유지하였다. 결국 2003년에도 수지차가 1조 153억 원에 달해 누적적립금 규모는 7조 4,277억 원으로 증가하였다. 2004년도의 수지차는 1조 208억 원으로, 2004년 말 현재 누적적립금 규모는 8조 4,486억 원에 이르렀다.

Ⅲ. 적립금 규모 및 요율의 적정성

고용보험 적립금 규모의 적정성에 관한 기존연구로는 금재호(1997)와 허재준 외(2001)가 있다. 금재호(1997)는 재정수지 적자가 연속적으로 발생하는 최악의 경우에도 적립금과 당해 연도의 수입액을 합한 금액이 당해 연도 지출액을 초과하는 수준으로 적정적립금 규모를 정의하고, 일본, 독일, 미국의 경험을 바탕으로 장기적으로 연간 수입액의 1.619~2배의 범위에서 적립금을 유지하도록 제안하였다. 허재준 외(2001)는 적정적립금 지표로서 준비율배수(Reserve Ratio Multiple)라는 개념을 소개하고, 이 개념을 사용하여 고용보험 3사업별로 적정적립금 규모를 제시하고 있다.

1) 직업능력개발사업의 지출이 당기 고용보험료 수입을 상회하였던 해는 1998년, 1999년, 2000년이였다. 반면에 고용안정사업의 지출이 당기 고용보험료 수입을 상회하였던 적은 없었다. 고용안정사업은 가장 지출수준이 높았던 1999년에도 고용보험료 대비 지출의 비율이 66.1% 수준에 불과하였다.

불황에 대비한 적립금의 적정규모는 ① 불황 직전의 적립금의 절대규모, ② 경제의 규모, ③ 불황으로 인한 급여지출의 정도(즉, 불황의 지속기간과 강도), ④ 적립금이 줄어들 경우 보험료율 혹은 실업급여가 반응하는 속도와 규모 등의 4가지 요인들에 의존하게 된다(Vroman, 1998). 준비율배수는 미국 노동부가 개발한 개념으로 이 4가지 요인들 중에서 처음 3가지를 고려한 적정적립금에 관한 지표이다. 준비율배수의 분모는 역사상 가장 급여지출이 높았던 해의 임금총액 대비 급여지출 총액의 비율이다. 준비율배수의 분자는 당해 연도의 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율이다. 따라서 준비율배수는 이 두 비율의 비율이며, 분자는 적립금의 규모와 경제의 규모에 대한 정보를 포함하며, 반면에 분모는 위험의 정도를 측정한다. 미국 노동부는 경험적 사실에 비추어 초기에 1.5배의 준비율배수를 최소 한도의 적정적립금 규모로 간주하였고, 최근에는 1.0배의 준비율배수를 유지할 것을 각 주 정부에게 권고하고 있다. 물론 1.5배의 준비율배수는 미국 실업보험의 과거 지출경험에 의거하여 도출된 수치이다. 따라서 1.5배의 준비율배수라는 기준을 모든 국가에 그리고 고용보험제도의 발전단계를 고려하지 않고 그대로 적용할 수는 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 허재준 외(2001)는 적정적립금 지표로서의 우리나라 준비율배수는 고용안정사업의 경우 1999년 지출률(사업장 임금총액 대비 지출비율)의 1.0배, 직업능력개발사업의 경우 1.5배, 그리고 실업급여의 경우 2.1배(장기 실업상태의 자발적 이직자급여제도를 도입할 경우에는 2.4배)가 타당하다고 제시하였다.

여기에서는 몇 가지 지표들을 이용하여 우리나라 고용보험 적립금 규모 및 요율의 적정성을 살펴보기로 한다. 분석에 앞서 우선 우리나라의 고용보험제도가 아직도 발전단계에 있기 때문에 안정적인 시계열 자료가 부족하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 지난 10년간의 고용보험 재정과 관련된 특정 지표들의 추이와 수준을 살펴봄으로써 적립금 규모 및 요율의 적정성 여부를 검토해 볼 수 있다.

적립금의 적정규모를 판단할 수 있는 유용한 지표로 지출 대비 적립금 비율(적립배율)이 있다. 적립배율은 당해 말의 누적적립금과 당해 지출간의 관계를 나타낸다.²⁾ 다음

2) 적립배율이 어느 정도이면 적정한가에 대한 일치된 견해는 없지만, 최근의 경험적 연구는 적정 적립배율에 대한 추정을 시도하고 있다. 김우영(2005)은 적립금을 보유하는 목적이 불황으로 인한 재정적자와 제도변화에 소요되는 모든 비용을 충당하려는 것이라면, 우리나라 실업급여의 적정 적립배율은 약 1.5배라고 추정한다. 그리고 기존의 연구(허재준 외, 2003)와는 달리 적립배율뿐만 아니라 지출 대비 수입 비율도 함께 고려하는 변동요율제도를 제안하고 있다. 금재호(2005)는 적정 적립배율은 시계열적으로 일정한 값을 유지하기가 어렵고 불안정하기 때문에 적정 적립배율을 유지하기보다는 일본의 사례와 유사하게 적립배율이 일정한 범위를 벗어날 경우에만 보험료율을 인상 또는 인하하도록 제도를 설계하는 것이 바람직하다고 주장한다. 또한 이 연구는 고용안정사업과 직업능력개발사업이 아직도 유동적으로 변화하고 미래의 노동시장이 불투명한 상황에서 미국이나 캐나다의 사례와는 달리 우리나라는 당분간 상당한 규모의 적립금을 유지할 필요가 있다고 지적한다. 이 연구에 의하면 고용안정사업과 직업능력개발사업의 적정 적립배율

<표 2>에는 지난 10년간의 고용보험 지출 대비 적립금의 비율추이가 정리되어 있다. 우리나라 고용보험의 적립금 규모는 1997년 말에는 지출의 11.8배에 달했지만, 외환위기 이후 불황이 심화됨에 따라 1998년에는 지출의 2배 이하로 하락하였다. 역사상 지출률이 가장 높았던 1999년에는 적립금 규모가 지출의 1.4배 정도였지만, 2000년에 다시 3.2배로 상승하였다. 2004년 말 현재 지출 대비 적립금 비율은 3.6배이다. <표 2>를 살펴보면 3사업간의 지출 대비 적립금의 비율은 커다란 차이를 보이고 있다.

<표 2> 지출 대비 누적적립금 비율(적립배율) 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
고용안정	35.8	16.9	19.7	5.0	3.6	7.9	9.2	14.9	18.1	16.7
직업능력개발	108.1	24.8	6.4	1.6	0.8	0.9	1.2	1.3	1.4	1.6
실업급여	134.6	47.7	14.2	1.5	1.3	4.3	3.3	4.2	3.9	3.1
전 체	85.3	30.9	11.8	1.8	1.4	3.2	3.2	4.0	4.0	3.6

자료: 노동부 고용보험기금 결산자료.

지난 10년간의 준비율배수를 추정한 결과는 <표 3>에 나타나 있다. 고용보험 전체로는 준비율배수가 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보여 2004년 말 현재 2.41 수준이다. 따라서 고용보험 전체 적립금의 규모는 현재 다소 높은 수준인 것으로 보이며, 이는 무엇보다도 고용안정사업의 준비율배수가 지나치게 높은 수준을 보이고 있기 때문이다.

<표 3>을 살펴보면 3사업간의 준비율배수는 커다란 차이를 보이고 있다. 특히 고용안정사업의 준비율배수는 1997년 말에 이미 2.0을 넘어 2000년 말에 4.0을 초과하였고, 2004년 말 현재 5.89 수준에 달하고 있다. 반면에 직업능력개발사업의 준비율배수는

<표 3> 준비율배수 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
고용안정	0.98	1.41	2.21	2.87	3.57	4.15	4.66	5.67	5.16	5.89
직업능력개발	0.44	0.63	0.90	0.86	0.81	0.70	0.74	0.81	0.78	0.95
실업급여	0.58	0.85	1.30	1.20	1.35	1.73	1.91	2.30	2.39	2.36
전 체	0.62	0.90	1.34	1.34	1.44	1.73	1.92	2.28	2.11	2.41

주: 고용안정사업과 직업능력개발사업 피보험자 임금총액은 고용안정사업 보험료 수입을 보험료율(1995-98년 0.2%, 1999-2002년 0.3%, 2003-04년 0.15%)로, 실업급여 피보험자 임금총액은 실업급여 보험료 수입을 보험료율(1995-98년 0.6%, 1999-2002년 1.0%, 2003-04년 0.9%)로 나는 값임. 준비율배수 계산에서 사용된 피보험자 임금총액은 엄밀히 말하면 징수율×피보험자 임금총액임. 3사업 전체의 피보험자 임금총액은 고용안정사업의 것을 이용함.

자료: 노동부 고용보험기금 결산자료.

은 하한 1.076, 상한 2.356의 범위를 가지는 것이 적합하며, 적정적립금 수준을 유지하기 위해 적립배율이 1.076배 미만이면 요율을 소폭 인상하고, 2.356배를 초과하면 소폭 인하할 것을 제안하고 있다.

1997년 말의 0.90을 정점으로 2000년 말에는 0.70 수준까지 하락하였지만, 다시 상승하여 2004년 말 현재 0.95 수준에 이르렀다. 실업급여의 준비율배수는 고용보험 전체의 준비율배수와 유사한 추이를 보이며, 2004년 말 현재 2.36이다.

<표 4>는 지난 10년간의 사업장 임금총액 대비 지출비율의 추이를 보여준다. 사업장 임금총액 대비 지출비율은 수지균형 보험료율이라고도 부른다. 즉, 수지균형 보험료율이란 당기의 수지차(=보험료 수입-지출)가 0이 되는 보험료율 수준을 의미한다. 수지균형 보험료율을 계산하는 과정에서 적립금 축적으로 인한 이자수입 등은 고려하지 않는다.

일반적으로 적립금의 축적이 있기 때문에 당해 보험료율이 반드시 수지균형 보험료율일 필요는 없다. 더욱이 수지차를 맞추기 위해 매년 수지균형 보험료율을 적용하는 것은 보험료율의 안정성 측면에서 결코 바람직하지 않다. 그러나 수지균형 보험료율과 실제 보험료율의 차이를 비교해 보는 것은 의미가 있다. 그리고 하나의 경기변동주기 혹은 충분한 수의 경기변동주기 동안 수지균형 보험료율의 이동평균치를 살펴보는 것은 적정 요율수준에 대해 커다란 시사점을 갖는다.

고용안정사업의 1998년 수지균형 보험료율은 0.114%에서 1999년에 0.198%로 높아졌다. 이 기간에 고용안정사업의 보험료율은 0.2%에서 0.3%로 인상되었다. 1999년은 역사상 가장 지출률이 높았던 해라는 점을 고려한다면, 물론 사후적인 판단이기는 하지만 고용안정사업의 보험료율을 0.2%에서 유지하였더라도 1999년의 지출을 충분히 충당할 수 있었다. 고용안정사업의 수지균형 보험료율은 2001년에 다시 0.100% 수준으로 하락하였고, 2004년 현재 0.070%이다. 반면 1998년과 1999년의 직업능력개발사업과 실업급여의 수지균형 보험료율을 각각 비교해 보면 보험료율의 인상요인이 발생하였음을 알 수 있다. 실업급여의 수지균형 보험료율은 경기회복에 힘입어 2000년에 0.5% 이하로 급락하였지만, 그후 꾸준히 증가하는 추세를 보이면서 2004년 현재 0.777% 수준을 보이고 있다.

<표 4> 임금총액 대비 지출비율(수지균형 보험료율) 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
고용안정	0.005	0.017	0.022	0.114	0.198	0.105	0.100	0.076	0.056	0.070
직업능력개발	0.002	0.013	0.073	0.278	0.520	0.399	0.331	0.331	0.280	0.305
실업급여	0.004	0.018	0.095	0.845	1.028	0.418	0.593	0.568	0.634	0.777
전 체	0.012	0.048	0.189	1.223	1.660	0.900	1.000	0.947	0.874	1.126

주: 고용안정사업과 직업능력개발사업 피보험자 임금총액은 고용안정사업 보험료 수입을 보험료율(1995-98년 0.2%, 1999-2002년 0.3%, 2003-04년 0.15%)로, 실업급여 피보험자 임금총액은 실업급여 보험료 수입을 보험료율(1995-98년 0.6%, 1999-2002년 1.0%, 2003-04년 0.9%)로 나눈 값임. 준비율배수 계산에서 사용된 피보험자 임금총액은 엄밀히 말하면 징수율×피보험자 임금총액임. 3사업 전체의 피보험자 임금총액은 고용안정사업의 것을 이용함.

자료: 노동부 고용보험기금 결산자료.

이상에서 살펴본 바에 의하면 향후 3사업의 프로그램이 그대로 유지되고 새로운 프로그램이 도입되지 않는다고 가정한다면 고용안정사업과 실업급여의 경우 요율의 인하가 필요한 것으로 보인다. 그러나 실업급여는 장기실업 상태의 자발적 이직자에 대한 실업급여 지급 등 향후 실업급여의 지출을 증대시킬 프로그램의 도입이 예정되어 있다. 이런 점을 고려한다면 비록 1999년에 지출률이 역사상 가장 높았지만 향후 그 수준보다 훨씬 지출률이 높은 시기가 도래할 가능성이 크다. 고용안정사업도 앞으로의 제도설계와 새로운 프로그램의 도입으로 지출규모가 상당히 유동적이다. 최근 고용보험사업 체계에 대한 논의가 활발하게 진행중이며, 특히 고용보험사업의 효율적인 추진을 위해 노동시장 인프라 구축사업을 고용보험사업에 포함시키자는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 노동시장 인프라 구축사업이 어떤 방식으로 추진되든 고용안정사업 계정에서 재원이 마련되리라고 본다.

이상의 논의는 고용보험사업의 요율이 장기적 제도변화 전망에 기초하여 조정되어야 함을 시사한다. 그리고 조만간 합리적인 요율 조정방식을 개발하여 적정요율을 산정하고 적립금 규모가 과도해지지 않도록 요율을 조정해야 할 것이다.

IV. 적정 요율조정체계의 모색

고용보험제도의 출범 이후 지난 10년간 고용보험 요율의 조정은 두 차례 있었다(허재준 외, 2003). 첫번째 조정은 외환위기 직후 1998년에 실업률이 7.0%까지 급등하였고, 선진국의 경험으로 미루어 볼 때 이러한 고실업 상황이 장기간 지속될 수 있다는 우려 때문에 비롯되었다. 1999년부터 고용안정사업은 요율이 0.2%에서 0.3%로, 실업급여는 0.6%에서 1.0%로 대폭 인상되었다(표 5 참조). 그러나 우리나라 고용보험제도의 특성상 고용보험 재정지출이 증가하는 데에는 한계가 있었다. 상용직 위주의 피보험자에게 주어지는 실업급여 지출에도 한계가 있었고, 사하중효과와 대체효과가 큰 임금보조금사업의 특성상 고용안정사업의 경우에도 대폭적인 지출이 이루어지기 힘들었기 때문이다. 한편 1999년 하반기부터 노동시장이 호전됨에 따라 고용안정사업과 실업급여의 지출규모가 현저히 줄어들었고, 그에 따라 2000년부터 누적적립금이 급속히 증가하게 된다. 결국 4년 후인 2002년에 고용보험 재정의 적립금이 빠른 속도로 증가한 것을 배경으로 두번째 요율조정이 이루어졌다. 두번째 요율조정으로 인해 2003년 1월부터 고용안정사업의 요율은 0.3%에서 0.15%로, 실업급여의 요율은 1.0%에서 0.9%로 인하되었다.

선진국의 고용보험 요율조정방식과 경험을 살펴보면 요율조정방식을 몇 가지 유형으

〈표 5〉 고용보험 요율의 변화

	1995-1998	1999-2002	2003~
고용안정사업	0.2	0.3	0.15
직업능력개발사업	0.1/0.3/0.5	0.1/0.3/0.5/0.7	0.1/0.3/0.5/0.7
실업급여	0.6	1.0	0.9

로 구분할 수 있다.

첫째, 보험료율이 노동시장 환경의 급격한 변화나 지출과 관련된 제도변화에 따라 비정기적으로 조정되는 방식이다. 이 방식은 어떤 급격한 변화가 발생하지 않는 한 현행 요율을 고수한다는 특징을 가지고 있기에 정태적 요율조정방식이라고 부르기로 한다. 이 방식은 현재 독일이 채택하고 있으며, 캐나다에서 고용보험이 도입된 1941년부터 1971년까지 사용되었던 방식이다. 우리나라의 고용보험제도도 현재 이 방식을 택하고 있다. 고용보험법 제57조는 보험수지의 추이와 경제상황 등을 고려하여 1,000분의 30의 범위 내에서 대통령령에 의해 고용보험 각 사업의 보험료율을 정하도록 규정하고 있다.

둘째, 요율 조정의 준칙에 따라 자동적으로 요율을 조정하는 자동적 요율조정방식이다. 자동적 요율조정방식은 요율이 조정되는 공식이 주로 현재와 과거에 실현된 값에 의존하고, 현행 요율을 기준으로 하여 요율이 일정한 방식으로 조정된다는 특징을 가지고 있기에 준칙에 의거한 요율조정방식이라고 부르자. 이는 현재 일본이 채택하고 있으며, 캐나다가 1972년 이후부터 1996년 이전까지 사용했던 방식이다. 미국의 각 주도 세율구조를 결정하는데 이 방식을 사용하고 있다. 미국의 거의 모든 주정부는 2개 이상의 세율구조를 가지고 있는데, 기금이 감소하면 높은 세율구조가, 그리고 기금이 증가하면 낮은 세율구조가 자동적으로 적용된다.

일반적으로 준칙에 의거한 요율조정방식으로 금기(T기)에 다음 기(T+1)의 요율을 설정하는 방식은 다음 식으로 개념화할 수 있다.

$$(T+1)기\ 요율 = T기\ 요율 - \alpha(T기\ 요율 - 기준\ 요율),$$

여기서 계수 α 는 양수이며 누적적립금, 경기변동 상황, 고용보험 정책변화 등에 의해 결정된다. 예를 들어, 기준 요율이 금기의 (예상) 수지균형 보험료율로 설정되었다고 하자. 금기의 실제 요율이 수지균형 보험료율보다 높은 수준이라면 누적적립금은 증가할 것이다. 그러면 위의 식에 의해 금기의 요율을 일정하게 낮추는 방식으로 다음 기의 요율이 자동적으로 결정된다. 반대로 금기의 요율이 수지균형 보험료율보다 낮은 수준으로 누적적립금이 감소하게 된다면, 다음 기의 요율은 자동적으로 인상된다. 실제로 기준 요율과 α 의 설정에 의해 다양한 형태와 방식이 가능하다. 한편 α 가 0인 극단적인 경우

다음 기의 요율은 금기의 요율과 같아지며, 따라서 정태적 요율조정방식은 준칙에 의거한 요율조정방식의 특수한 예임을 알 수 있다.

셋째, 기금의 재정상태, 실업률, 고용보험 정책 등의 각종 요인들을 종합적으로 감안하여 보험료율을 매년 결정하는 방식이 있다. 이는 캐나다가 1996년의 고용보험 개혁 이후 최근까지 실시하고 있는 방식이다. 현재 이용가능한 모든 정보를 활용하여 요율을 결정하는 방식이기에 전망에 의거한 요율조정방식이라고 부르기로 한다.

〈표 6〉 고용보험 요율조정방식의 유형

유형	특성	채택 국가
정태적 조정방식	노동시장 환경의 급격한 변화나 지출과 관련된 제도변화에 따라 비정기적으로 조정되는 방식	한국 캐나다(1941~71년) 독일
준칙에 의거한 조정방식	요율조정의 준칙에 따라 자동적으로 보험료율을 조정하는 자동적 요율조정방식	미국 주정부 캐나다(1972~96년) 일본
전망에 의거한 조정방식	기금의 재정상태, 실업률, 고용보험 정책 등의 각종 요인들을 종합적으로 감안하여 보험료율을 매년 결정하는 방식	캐나다(1996년 이후)

정태적 요율조정방식은 고용보험법령에 요율이 규정되어 있고 법령 개정에 의해 요율을 변경할 수 있게 함으로써 요율조정이 자의적으로 이루어지지 못하는 장점이 있다. 그러나 요율조정을 판단하는 근거가 별도로 존재하지 않고 고용보험 재정적립금이 과다하거나 과소하게 된 이후에 조정되는 것이 일반적이어서 노동시장 상황변화나 제도변화에 따라 필요한 요율조정을 지연시킬 수 있다. 현재 우리나라의 경우에는 고용보험법 시행령에 요율을 명시함으로써 일단 요율을 낮추면 향후 노사관계 주체의 요율인상 저항 때문에 요율을 다시 인상하기가 어려울 수 있다는 우려로 인해 요율조정이 경직적으로 되고 있다.

준칙에 의거한 요율조정방식은 비교적 짧은 기간에 누적적립금의 흑자나 적자규모를 줄이는 효과가 있다. 정해진 공식에 의해 보험료율이 변동하도록 되어 있기 때문에 보험료율이 지나치게 높거나 낮은 수준에서 지속되는 현상을 방지할 수 있다. 이 점은 정태적 요율조정방식에 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 보험료율이 안정적이지 않다. 경기가 안정적인 시기에는 보험료율이 안정적으로 변화겠지만, 경기변동의 폭이 클 경우 보험료율이 매년 상당한 수

준에서 변동하게 된다. 둘째, 이 방식을 적용할 경우 불황기에 요율이 인상되고 호황기에 요율이 인하되어 고용보험의 자동안정화 장치로서의 역할을 약화시킬 가능성이 있다. 주로 과거의 프로그램 비용에 따라 요율이 자동적으로 결정되기 때문에 불황이 심각한 시기에 오히려 요율을 인상해야 하는 경우가 발생하게 된다.

전망에 의거한 요율조정방식은 현재와 과거의 지출 경험에 의해 요율이 결정되는 준칙에 의거한 요율조정방식과는 달리 현재까지 이용가능한 정보와 함께 미래의 지출을 합리적으로 예측하여 요율 결정에 반영하는 방식이다. 전망에 의거한 요율조정방식은 준칙에 의거한 요율조정방식에 비해 상대적으로 번거로운 요율조정방식으로 고도의 거시경제적 계량모형을 요구한다. 이 방식은 일견 가장 이상적인 요율조정방식으로 보이지만, 복잡한 요율결정과정으로 인해 고용보험의 이해당사자이지만 재정에 있어 비전문가들에게 불신을 초래할 수도 있다. 특히 요율 결정이 정치적인 논리에 의해 좌우될 수도 있기 때문에 요율결정과정에 있어 독립성과 투명성에 대한 논란의 여지가 크다.

이상의 논의를 요약하면, 우선 우리나라의 고용보험 요율은 고용보험법 시행령에 요율수준이 규정되어 있어 요율 변경을 위해서는 시행령 개정이 필요하다. 현행 요율조정 방식은 노사관계 주체의 요율인상 저항 때문에 일단 요율을 낮추면 다시 인상하기가 어려울 것이라는 우려로 인해 요율조정이 경직적이게 되는 문제점을 안고 있다. 또한 요율조정을 판단하는 기준이 제도적으로 존재하지 않고 있다. 이로 인해 노동시장 상황이 나 재정전망에 필요한 요율조정을 지연시킬 수 있고 경기안정화 장치로서의 역할을 저해할 요소가 존재한다. 따라서 고용보험법에 소폭의 요율이 자동조절되는 상황에 대한 준칙을 설정하고 그에 의거하여 요율을 조정하되 실제의 요율조정은 고용보험전문위원회 혹은 고용정책심의회 등의 심의를 거쳐 노동부장관이 탄력적으로 조정하는 방안을 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

V. 고용보험기금의 용도

최근 고용보험기금의 적립금이 과다하다는 지적과 함께 각종 사업의 효율성에 대한 논란이 지속되면서 고용보험의 합리적 재정운용에 대한 필요성이 증대하고 있다. 예를 들어, 적극적 노동시장정책인 고용안정사업과 직업능력개발사업을 고용보험제도에서 제외하여 실업급여 중심의 순수한 실업보험제도로 전환하고 적극적 노동시장정책은 일반재정에 의해 조달하는 것이 타당하다는 주장이 제기되었다(김태기 외, 1999). 이에 대해 유길상·성재민(2000)과 유길상 외(2000)의 연구는 반론을 제시하였지만, 고용보험

기금용도의 적정성에 대한 논란은 여전히 지속되고 있다. 한편 현재의 적립금 규모가 적정한지에 대한 검토와 별도로 향후 노동시장 및 고용구조의 변화에 대응하여 고용보험사업의 목표와 재정운용 방향을 그에 맞게 설정할 필요가 있다고 본다. 이런 배경하에서 여기에서는 고용보험 기금용도의 적정성과 관련된 몇 가지 쟁점들을 검토하고자 한다.

1. 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료의 성격

적극적 노동시장정책에 대한 재원조달방식에는 일반재정에서 부담하는 방식과 고용보험기금에서 부담하는 방식으로 구분된다. 대부분의 선진국에서는 적극적 노동시장정책에 필요한 재원을 일반재정에서 조달하고 있고, 급여세 부과를 통한 고용보험기금에서 재원을 조달하고 있는 국가는 독일, 오스트리아, 일본, 캐나다, 한국 등이다.

적극적 노동시장정책의 재원을 고용보험료 수입에 의해 조달하는 방식은 재원의 안정적 확보와 정책의 연속성 보장이라는 측면에서 유리하고, 실업급여와 적극적 노동시장정책의 연계 강화가 용이하다는 장점을 가진다. 그러나 고용보험 피보험자 또는 피보험자이었던 자를 중심으로 노동시장정책이 추진되기 때문에 노동시장 내의 문제집단에 대한 지원에 있어 한계가 존재한다. 적극적 노동시장정책의 재원을 일반재정에서 조달하는 방식은 전국민을 대상으로 노동시장정책을 추진할 수 있고, 특히 노동시장 내의 문제집단에 대한 정책 추진에 있어 유리하다는 장점이 있다. 그러나 노동시장정책이 정치적 영향이나 압력에 약하게 된다는 단점이 지적된다.

우리나라의 고용보험제도는 실업급여와 함께 고용안정사업과 직업능력개발사업이라는 적극적 노동시장정책을 포함하고 있다. 그리고 고용안정사업과 직업능력개발사업의 재원조달은 사업주만이 부담하는 보험료에 의해 조달하고 있다. 물론 실업급여 보험료와 마찬가지로 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료도 근로소득에 부과하는 급여세이다. 그러나 급여세에도 여러 종류가 있으며(Kesselman, 1997), 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 실업급여 보험료와 비교하여 그 성격에 있어 뚜렷한 차이점을 보인다.

우리나라 고용보험제도의 경우 보험적용 최대소득액(maximum insurable earnings)의 상한이 존재하지 않기 때문에 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료를 부과할 때 보험료의 상한이 규정되어 있지 않다. 그러나 급여액의 최고 한도는 정해져 있기 때문에 세금과 급여와의 연결고리가 약하다. 그리고 실업급여와는 달리 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우 보험료를 계속 내더라도 급여에 대한 수급권이 증가하거나 축적되지 않는다. 마지막으로 고용안정사업과 직업능력개발사업은 정책적으로 대기업에 비

하여 중소기업을 우대하고 있다. 고용안정사업의 경우에는 사업규모에 관계없이 동일한 요율의 보험료를 부담하지만 지원(장려)금에 있어서는 대기업에 비해 중소기업을 우대하고 있다. 직업능력개발사업에 있어서는 사업규모에 따라 보험료를 차등화하여 사업규모가 클수록 보험료를 더 많이 부담하지만 비용지원에 있어서는 오히려 대기업에 비해 중소기업이 유리하도록 보험료-급여구조가 설계되어 있다.

이런 측면들을 고려해 볼 때 실업급여 보험료는 급여연계 급여세인 반면, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 일반적 급여세, 특히 사용용도가 정해진 일반적 급여세(earmarked general payroll taxes)의 성격이 강하다. 즉, 실업급여 보험료는 세금과 급여와의 연계가 강한 급여세이며, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 세금과 급여와의 연계가 약한 일반적 급여세라고 규정지을 수 있다.³⁾

고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 적극적 노동시장정책의 재원을 마련하기 위해 사업주에게 부과하는 일반적 급여세의 성격이 강하다. 다만 사용용도가 고용보험법에 명시되어 있기에 일반재정을 조달하기 위한 수단으로 사용되는 일반적 급여세와는 구분된다. 그리고 고용안정사업과 직업능력개발사업은 사업주가 보험료를 부담하고 사업주 지원체계를 갖추고 있지만, 실질적으로 적극적 노동시장정책이 목표로 하는 근로자와 사업주에게 모두 혜택이 돌아가는 노동시장 프로그램이다. 이렇게 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료의 성격을 사용용도가 정해진 일반적 급여세로서 규정하면, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 일부와 같이 보험료는 사업주가 부담하고 수혜자는 근로자인 점에서 발생하는 불일치의 문제는 자연스럽게 해소된다고 본다. 이미 직업능력개발사업에는 근로자지원 프로그램이 도입되어 있다. 고용안정사업에도 근로자지원 프로그램의 도입이 필요하다고 판단된다. 그리고 향후 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정이 통합된다면, 근로자 입장에서 보다 혁신적인 프로그램의 개발이 가능하다고 본다.

2. 고용보험제도의 사업범위

독일, 일본, 캐나다 등과 같이 적극적 노동시장정책이 고용보험제도에 포함되어 있는 국가에서는 실업보험제도를 운영하는 국가에 비해 고용보험제도의 사업범위와 지원대

3) 급여세의 경우 사업주에게 부과하는 것이나 근로자에게 부과하는 것이나 경제적 효율성과 장기적 고용효과에서 별다른 차이가 없다. 그러나 외국의 사례들을 살펴보면 일반적 급여세는 통상 근로자가 아니라 사업주에게 부과되는 경향을 보인다. 이에 여러 가지 이유가 있겠지만 정치경제적인 고려가 가장 큰 것으로 보인다. 근로자에게 부과하지 않고 사업주에게 부과할 경우 조세의 가시성이 떨어지기 때문에 사업주에게 부과하는 방식이 정치적으로 선호되는 방식이다 (Kesselman, 1997).

상이 상대적으로 포괄적이다(김동현, 2005). 이들 국가의 사례를 살펴보면, 우리나라 고용보험제도의 사업범위와 지원대상은 상대적으로 좁게 한정되어 있고 오히려 사회보험 원리에 충실하게 운영되어 왔다는 점을 파악할 수 있다. 그리고 우리나라의 GDP 대비 적극적 노동시장정책의 지출규모는 OECD 국가들의 평균에 비해 매우 낮은 수준인 것으로 나타났다. 이는 향후 고용안정사업과 직업능력개발사업이 보다 강화될 필요가 있음을 시사한다.

고용보험제도의 사업범위와 지원대상과 관련하여 보다 유연한 적용이 필요하다. 이런 측면에서 우선 고용안정사업에서 근로자지원제도의 도입이 적극적으로 검토되어야 한다. 직업능력개발사업의 경우에도 사업주가 전적으로 보험료를 부담하고 있지만 근로자 지원제도가 이미 도입되어 있다. 고용안정사업의 보험료는 사업주가 부담하기 때문에 고용안정사업의 내용은 사업주에 대한 지원으로 제한되어야 한다는 주장은 고용안정사업 보험료의 성격을 보험원리에 입각해서 경직적으로 해석하기 때문이다. 고용안정사업 보험료의 사용용도가 정해져 있다는 것은 고용보험법에 명시된 목적에 따라 기금이 사용되어야 한다는 의미이지, 사업주만이 보험료를 부담하기 때문에 사업주에 대한 지원만이 가능하다는 의미는 아니다. 고용안정사업의 보험료는 일반적 급여세이며 고용안정사업에서 지원하는 급여는 보험원리에 입각하지 않은 성격의 급여로서 적극적 노동시장정책 수단이기 때문에 보험료 부담자와 수혜자가 반드시 일치할 필요는 없다고 판단된다.

사실 고용안정사업 내에 근로자에게 직접 지원하는 프로그램을 도입하는 것은 기존의 제도운영방식에서 벗어나 발상의 전환을 요구한다. 그간 보험료 부담주체에 따라 그리고 고용보험 3사업의 기금을 분리하여 운용하는 과정에서 고용보험 3사업을 연계하여 통합적인 프로그램을 수요자에게 제공한다는 새롭고 혁신적인 아이디어가 나오기 어려웠다고 여겨진다. 노동시장의 유연성이 증가하고 노동시장 내의 이동성이 증가하는 노동시장 상황에서 근로자의 평생직업능력개발체계의 구축과 근로자 주도적 훈련의 활성화를 위해서는 직업능력개발사업의 근로자지원제도 역시 보다 확충되어야 할 것이다.

고용보험사업의 효율적 추진을 위해 노동시장 인프라를 구축하는 사업은 향후 우리가 가장 역점을 두어야 할 사업 중의 하나이다. 사실 학계에서는 지속적으로 노동시장 인프라 구축사업을 고용보험사업에 포함시킬 것을 제안하였다(김태기 외, 1999; 유길상 외, 2000). 노동시장 인프라 구축사업은 고용안정사업 및 직업능력개발사업은 물론 실업급여사업의 효율적인 추진에 도움이 되는 사업이기 때문에 고용안정사업 내에 두기보다는 별도의 사업으로 두는 것이 타당하다고 본다. 노동시장 인프라 구축사업의 재원은 고용안정사업 계정, 또는 고용안정사업 계정과 직업능력개발사업의 계정이 통합될 경우에는 통합계정에서 부담하면 될 것이다.

노동시장 인프라 구축사업의 도입과 관련하여 노동시장 인프라 구축사업은 고용보험 보험료가 아니라 일반재정에서 부담해야 한다는 주장이 제기된다. 이 사업은 고용보험 피보험자 또는 피보험자였던 자만이 아니고 사회의 모든 구성원들에게 혜택이 돌아가는 사업이다. 이런 사회적 외부효과를 고려한다면 원칙적으로 노동시장 인프라 구축사업에 소요되는 비용은 일반재정으로 충당해야 하고 고용보험에서 조달하는 것은 부적절하다는 주장이다.

공공고용서비스의 운영과 관련된 비용은 일반재정에서 부담하여야 한다는 논리는 편익-조세의 공평성이라는 조세부담의 원칙에서 보면 타당하다. 그러나 캐나다에서는 보험사업의 관리운영에 소요되는 경비뿐만 아니라 국가고용서비스의 운영에 소요되는 경비도 전액 노사가 공동으로 부담하는 고용보험 보험료에서 조달하고 있다. 독일의 고용보험사업에서도 상담 및 알선은 다른 모든 사업에 우선하는 핵심적인 사업이며, 고용보험사업의 수행을 위한 인프라에 대한 투자비용을 고용보험기금에서 전적으로 부담하고 있다.

고용서비스 선진화, 노동시장 인프라 개선에 대한 투자는 고용보험제도의 지속적인 발전을 위한 전제조건이다. 그렇다면 고용보험사업의 수행에 부수되는 경비는 고용보험기금에서 사용할 수 있다는 고용보험법 제68조(기금의 용도)를 포괄적으로 해석할 필요가 있다. 무엇보다도 고용보험 3사업의 효율적인 추진, 특히 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 효율성을 제고하기 위해 노동시장 인프라 구축에 대한 안정적이고 지속적인 투자가 필요하다는 점에서 고용보험 재정에서 노동시장 인프라 구축사업 재원의 전부 혹은 일부를 마련하는 것은 바람직하다고 판단된다.

마지막으로 고용보험제도의 운용에서 사회적 협의의 중요성을 강조하고자 한다. 고용안정사업에 근로자지원제도를 도입하는 정책, 그리고 고용보험제도 내에 노동시장 인프라 구축사업을 도입하는 데에 있어서 노사가 참여하는 노사정의 협의를 통해 사회적 공감대를 형성하는 과정이 필요하다. 그간 고용안정사업과 직업능력개발사업에 대한 사업주의 불만은 주로 보험료 대비 수혜율이 낮은 탓에 기인하지만, 고용보험제도의 운용이나 정책결정과정에서 실질적으로 참여하지 못했다는 점에도 일부 기인한다고 본다. 고용보험의 합리적인 재정운용을 도모하기 위해서는 노사대표를 실질적인 사회적 파트너로서 인정하고 협의과정을 통해 사회적 협의를 이끌어내는 노력이 무엇보다도 긴요한 과제이다.

VI 요약 및 결론

우리나라의 고용보험제도는 지난 10년간 많은 발전을 이룩하였다. 외환위기 이후 대량 실업을 경험하였음에도 불구하고 고용보험 재정의 건실한 운용에 있어서도 성공하였다. 그러나 2004년 말 현재 8조 4,486억원의 적립금이 축적되어, 고용보험기금의 적립금이 과다하다는 지적과 함께 고용보험의 합리적 재정운용에 대한 필요성이 증대하고 있다.

고용보험제도는 경기를 자동적으로 안정시켜 주는 효과를 갖는다. 즉, 불황기에는 보험료 수입보다 급여지출이 늘고, 호황기에는 급여지출보다 보험료 수입이 늘어 경기를 안정화시키는 역할을 수행하게 된다. 따라서 충분한 적립금의 축적은 이러한 역할을 수행하는 데에 필수적이다. 그러나 높은 수준의 보험료율은 비임금 노동비용의 증가로 인해 노동수요를 감소시킬 우려가 있다. 과도한 적립금 규모는 급여를 관대하게 지급하자는 주장이나 요율을 낮추자는 주장, 그리고 적립금을 다른 용도로 전용하자는 정치적 압력을 증가시킨다. 캐나다와 독일과 같은 국가에서는 사용가능한 기금이 풍족할 때 고용보험제도의 취지에 맞지 않는 사업들이 정치적 고려에서 고용보험제도에 도입되었던 경험을 가지고 있다. 이들 국가의 재정운용 경험을 타산지석으로 삼아 고용보험 적립금은 적절한 수준을 유지하는 것이 바람직하다.

현행 요율조정방식은 일단 요율을 낮추게 되면 다시 인상하기가 어려울 것이라는 우려로 인해 요율조정이 경직적일 수밖에 없는 문제점을 안고 있다. 또한 현행 요율조정 방식에는 요율조정을 판단하는 기준이나 적정적립금 규모를 유지하기 위해 새로운 요율 구조를 자동적으로 적용시키는 촉발장치를 가지고 있지 않다. 이로 인해 정책의 내부시차가 길어지고 고용보험제도의 경기안정화 장치로서의 역할을 저해할 요소가 존재한다. 따라서 고용보험법에 요율조정에 대한 준칙을 설정하고 그에 의거하여 탄력적으로 요율을 조정하는 방안을 도입하는 것이 필요하다.

고용보험제도의 발전단계에 있어 선진국의 고용보험제도가 성숙단계에 있다면, 우리나라의 고용보험제도는 아직도 성장단계에 있다고 본다. 현재 우리나라의 GDP 대비 적극적 노동시장정책의 지출규모는 OECD 국가들의 평균에 비해 매우 낮은 수준이며, 이는 향후 고용안정사업과 직업능력개발사업이 보다 강화될 필요가 있음을 시사한다. 지난 10년간의 성과를 바탕으로 고용보험제도의 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 그 제도적 기반이 튼튼해야 하며, 이런 측면에서 고용서비스 선진화와 노동시장 인프라 개선에 대한 안정적이고 지속적인 투자가 요구된다. ■■■

<참고문헌>

- 금재호(1997), 『고용보험 적립금의 적정규모』, 한국노동연구원.
- _____ (2005. 5), 「고용보험의 발전방향과 재정전망」, 고용보험 발전과 재정안정화를 위한 토론회 발표자료.
- 김동현(2005. 5), 「고용보험 기금용도의 적정성」, 고용보험 발전과 재정안정화를 위한 토론회 발표자료.
- 김우영(2005. 5), 「실업급여사업의 변동요율 도입방안」, 고용보험 발전과 재정안정화를 위한 토론회 발표자료.
- 김태기·남재량·안종범(1999), 『우리나라 고용보험제도의 중·장기 발전방향』, 노동부.
- 유길상·성재민(2000), 『노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구』, 한국노동연구원.
- 유길상 외(2000), 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원.
- 허재준·김동현·성재민(2001), 『고용보험 재정연구』, 한국노동연구원.
- 허재준·김동현·장은숙(2003), 『고용보험요율 조정체계 연구』, 한국노동연구원.
- Kesselman, Jonathan R.(1997), *General Payroll Taxes: Economics, Politics, and Design*, Canadian Tax Paper No. 101, Canadian Tax Foundation.
- Vroman, Wayne(1998), *Topics in Unemployment Insurance Financing*, Kalamazoo, Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.