

고용보험기금의 합리적 운영을 위한 정책방향과 과제

허재준*

I. 서론: 논의의 범위

4대 사회보험 중 가장 늦게 탄생한 고용보험의 역사가 이미 10년을 넘어섰다. 최근 3년 전후로 일자리 창출과 사회정책의 중요성이 갈수록 강조되고, 사회정책의 재원조달 방법에 관한 논의가 점증하고 있다. 그에 따라 비용을 부담하고 있는 기업들이 사회보험의 지배구조 전환 필요성을 제기하고 있다.

고용보험 지배구조 논의에서 고용보험제도와 관련된 노동부의 의사결정과정을 분석하기 위해 다음과 같은 형식적 기구들을 분석하는 것이 상식적일 것이다. 첫째, 노동부장관 및 노동부의 고용보험사업 관련부서의 일반적 의사결정과정, 둘째, 고용보험심사위원회 및 그 외의 관련 자문위원회의 역할, 셋째, 의사결정과정에 노사가 참여하는 정도와 노사의 역할, 넷째, 고용보험 기금운용의 구조 및 효율결정 과정이 그것이다.

그러나 이러한 행정적인 측면에만 주목한다면 특히 고용보험에 관한 한 지배구조에 대한 문제가 제기된 근본적 원인을 간과하기 쉽다. 본고는 현재 고용보험의 암묵적 지배구조가 노동시장 경제주체 중 어떤 집단을 주수혜대상으로 삼고 있는지, 미래의 노동시장 변화에 대비하기 위해서는 어떤 이니셔티브와 재원조달방식이 필요한지, 지배구조의 부재가 효율 결정에 어떤 경직성을 안고 있는지를 그 개선방향과 함께 논의하고자 한다. 고용보험은 우리나라 노동시장 정책의 근간이므로 단순히 지배구조의 형식적 틀에 대한 논의보다 이러한 논의가 향후의 적절한 지배구조 구축에 더 기여하는 논의일 것이며, 이는 현재 고용보험의 암묵적 지배구조를 그대로 현재화(顯在化)하는 것이 바람직하지 않음을 시사한다.

본고는 먼저 현재 고용보험제도가 다음과 같은 문제점을 가지고 있음을 지적한다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(hurjj@kli.re.kr).

- 노동시장 경제주체 중 제한된 임금근로자 집단만을 주수혜대상으로 삼음으로써 고용정책의 근간으로서의 고용보험 위상에 어울리지 않게 과소투자가 되고 있는 점
- 요율조정이 경직적이어서 경제안정화 작용자로서의 역할을 수행하지 못할 수 있는 점
- 향후 임금의 노동비용인 급여세가 급격히 증가하여 노동시장을 왜곡시킬 가능성이 존재하는 점

그 다음 이러한 문제점에 대한 개선책으로서 고용보험제도를 ‘보험’ 원리에 입각해야 한다고 생각하여 지원대상을 피보험자에 등재된 사람 위주로 운영하는 정책적 태도(암묵적 지배구조)를 지양하고, 탄력적 보험요율 조정체계를 도입하며, 부가가치세에 의해 재원을 조달함으로써 급여세가 과도해질 전망에 대비할 것을 주장한다. 더불어 예견되는 노동시장 전망에 따라 준비해야 할 사항으로서 고용형태 다양화에 대한 대비, 실업부조제도 도입, 실적요율제도 도입 등에 대해서도 그 근거와 대비방향을 피력한다.

II. 고용보험재정 현황

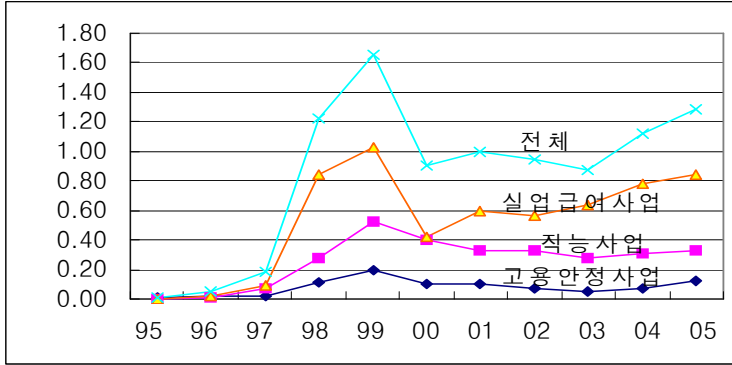
1. 적립금 규모 9조 1천억원

2005년 12월 말 현재 고용보험 적립금 규모는 9조 1,197억원으로서 현재 운영중인 각종 프로그램들에 커다란 변화가 없는 한 고용보험재정은 지속적으로 흑자를 시현할 전망이다. 사업별 적립금은 고용안정사업 2,600억원, 직업능력개발사업 1,200억원, 실업급여사업 5,300억원이었으며, 전체 사업의 수지균형보험요율(=당해연도 지출/사업장 임금총액)은 요율이 인하된 2003년 이후 지속적으로 증가하여 2005년에 1.29%에 달해 전체 고용보험요율인 1.4% 수준에 육박하고 있다(그림 1 참조). 수지균형보험요율이 요율과 근사하다는 사실은 당해연도의 보험료 수입은 거의 당해연도의 지출을 충당하는데 사용되고, 이미 적립되어 있는 기금으로부터의 이자수입 정도가 추가적으로 고용보험기금에 적립금으로 누적되고 있다는 것을 의미한다.

2005년 말 현재 적립금 규모는 지출대비 3.1배, 준비율 배수는 2.41에 달하고 있다(표 1 참조). 준비율 배수는 <역사상 가장 높았던 ‘지출총액/피보험자 임금총액’ 비율> 대비 <특정 연도의 누적적립금/피보험자 임금총액>의 비율로 정의되는 지수이다. 미국 노동성은 자국의 실업보험제도를 운영하면서 초기에는 1.5배의 준비율 배수를 최소 한도의

[그림 1] 수지균형보험요율 추이

(단위: %)



주: 수지균형보험요율 = 당해연도 지출/사업장 임금총액

<표 1> 고용보험기금의 준비율 배수 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
고용안정사업	0.98	1.41	2.21	2.87	3.57	4.15	4.66	5.67	5.15	5.88	5.82
직업능력개발사업	0.44	0.63	0.90	0.86	0.81	0.70	0.74	0.81	0.88	0.98	1.02
실업급여사업	0.58	0.85	1.30	1.20	1.35	1.73	1.91	2.30	2.39	2.36	2.28
전 체	0.62	0.90	1.34	1.34	1.44	1.73	1.92	2.28	2.11	2.41	2.41
고용안정 + 직능개발	0.59	0.84	1.26	1.42	1.57	1.66	1.82	2.15	2.06	2.34	2.35

주: 준비율배수(RRM)는 <역사상 가장 높았던 '지출총액/피보험자임금총액' 비율> 대비 <특정 연도의 누적적립금/피보험자임금총액>의 비율.

적정적립금 규모로 간주하여 권장하였고, 최근에는 1.0배의 평균준비율 배수(과거 20년간 가장 급여지출이 많았던 3개년의 평균을 분모로 하는 지표)를 유지할 것을 각 주에게 권고하고 있다.

허재준 외(2002)는 우리나라의 준비율 배수는 고용안정사업의 경우 1999년의 지출총액 대비 임금총액 비율의 1.0배, 직업능력개발사업의 경우 1.5배, 실업급여사업의 경우 2.1배가 적절하다고 제시한 바 있으나, 그 수치들은 당시에 제도변화의 불확실성이 보수적이라는 가정하에 도출한 수치인 반면, 현재는 당시에 비교해 제도변화의 불확실성 요소가 줄어든 상태여서 보수적 견지에서라도 2.0을 넘는 준비율 배수는 과도한 수준이다.

2. 급여세를 통한 재원조달: 요율 1.4%

고용보험은 우리나라의 다른 사회보험과 마찬가지로 급여세의 형태로 재원을 조달하고 있다. 사업비는 전적으로 보험료로 충당되므로 주요국과는 달리 일반조세에 의한 사

업비 재원조달이 없다(표 2 참조). 또한 고용보험사업주 부담효율은 0.95%이며 노사 부담효율은 1.4%이고 일반조세에 의한 부담은 일반관리비 중 일부로 무시할 만한 수준이다. 실업급여사업 보험효율은 0.9%로서 노사가 1/2씩 부담하고 있으며 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험효율은 각각 0.15%와 0.1~0.7%(평균 약 0.35%)로서 모두 사업주가 부담하고 있다.

<표 2> 주요국의 고용보험 재원조달 방식(2001년)

미 국	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부와 주정부가 징수하는 실업세 - 연방실업세는 임금총액의 0.8% - 주정부의 실업보험세는 임금총액의 평균 2.1% - 연장급여비용의 50% 등을 연방정부에서 부담
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자: 임금총액의 2.25% 부담 - 고용주: 임금총액의 3.15% 부담
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자: 임금총액의 2.21%(임금이 일정 이상인 자는 2.71%) 부담 - 고용주: 임금총액의 3.97% 부담
영 국	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 보험료는 국민보험의 보험료로서 일괄징수 - 근로자: 주당 소득에 따라 2~10% - 고용주: 주당 소득에 따라 3~10% - 정부: 국민보험 전체 예상급여지출의 17%를 넘지 않는 범위(최근 4% 정도)
독 일	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자: 임금총액의 3.25% 부담 - 고용주: 임금총액의 3.25% 부담 - 정 부: 부족필요액
일 본	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자: 임금총액의 0.6% 부담 - 고용주: 임금총액의 0.95% 부담 - 정 부: 원칙적으로 실업등급부비의 25% 부담

주: 미국의 연방실업세는 6.2%이지만 각 주의 실업보험제도가 연방법이 정한 최소기준을 충족시키면 당해 주의 고용주는 5.4%포인트의 연방실업세를 감면받아 0.8%의 연방실업세만 납부하면 됨.

자료: 허재준·김동환·장은숙(2004).

3. 국제비교에 의하면 효율도 낮고 재정상황도 견실

일본과 유럽 선진국들의 고용보험 재정상태가 적자를 시현함에 따라 효율인상과 정부보조금으로 재정상황을 타개하고 있는데 비하면 우리나라 고용보험 재정상황은 견실하다. 그리고 구미선진국들의 효율이 5%를 훨씬 상회하는데 비하면 효율도 낮은 편이다. 독일은 통일 이후 고용보험 재정상황이 현저히 악화되었으며 일본은 장기불황으로 고용보험재정상황이 급격히 악화되었다. 한국의 고용보험이 낮은 효율에도 불구하고 재정상황이 견실하고 적립금이 축적되어 가고 있다는 사실은 역설적으로 적극적 노동시장 정책 지출이 선진국에 비해 적음을 시사한다.

Ⅲ. 몇 가지 문제점

1. 과도한 적립금: 기금용도 제한으로 인한 과소투자

적립금이 과도하면 정치적 동기로 재원을 사용하고자 하는 유혹을 초래하여 단순한 노동비용 증가나 이자비용 이상의 경제적 비용을 유발할 수 있다. 또한 과도한 적립금의 축적은 거시경제적 자원배분을 왜곡시키는 반면, 필요 이상으로 보험료를 각출하면 노동비용을 상승시켜 기업활동이 제약되고 일자리 창출도 저해된다. 따라서 재정전망에 기초하여 적정요율의 보험료를 부과하고 적절한 수준의 적립금을 유지하는 것이 중요할 것이다.

낮은 요율에도 불구하고 고용보험 적립금 규모가 9조 1,200억원, 준비율 배수가 2.4로서 과도한 이유는 한국의 고용보험제도가 유사한 제도를 운영하고 있는 다른 나라들에 비해 사업범위와 지원대상을 상대적으로 좁게 한정하여 운영해 온 데에 기인하는 바 크다. 피보험자가 아닌 사람에게는 직업능력개발사업의 혜택을 부여하지 않고 있으며 고용안정사업의 보험료를 사업주만 부담한다는 이유로 근로자에 대한 직접지원을 배제해 왔다. 또한 전직지원사업 등도 피보험자인 근로자에 한정함으로써 노동시장인구 절반에 상당하는 나머지 근로자는 접근이 배제되고 있다.

2. 요율조정의 경직성

현행 요율조정 방식은 노동시장 상황에 따라 필요한 요율 조정을 지연시킬 수 있어 요율 조정이 경직적이다. 고용보험법 시행령에 요율이 규정되어 있어 요율 변경을 위해서는 시행령 개정이 필요하며, 또한 노사관계 주체의 요율인상 저항 때문에 일단 요율을 낮추면 인상하기가 어려울 수 있다는 점 때문에 요율 조정이 더욱 경직적이 되는 문제를 안고 있다.

3. 효과적 노동시장정책을 제약하는 채용조달방식과 운영방식

명칭이 ‘보험’이라고 되어 있는 사실과는 달리 고용‘보험’의 각 사업은 선행제도의 역사성, 도입 당시 의사결정자들의 전략적 선택 등의 이유로 인하여 출발 당시부터 보험성 사업만으로 이루어지지 않았다. 고용보험은 과거의 직업훈련분담금제도가 고용보험

의 직업능력개발사업으로 통합되는 등 적극적 노동시장정책의 종합 패키지로 출범한 것이다. 직업훈련 과소투자를 보정하는 제도인 직업능력개발사업, 각종 유인 제공성 보조금사업 등이 통합되어 있는 것도 이에 기인한다. 외국의 실업보험을 벤치마킹하고 제도를 도입하면서 실업‘보험’에 적극적 노동시장정책을 가미한 제도라는 의미에서 실업 대신 ‘고용’이라는 말을 결합하여 ‘고용보험’이라고 명명한 것이다.

실업급여사업과 고용조정지원금을 제외한 나머지 고용보험사업은 보험이 아님에도 재원조달의 방편으로 급여세만에 의존하고 ‘보험’방식으로 운영하여 적극적 노동시장정책을 제약하고 있다. 급여세 형태의 재원에만 사업비를 의존하고 수혜자를 기여자로 제한하여 운영하고 있는 것이다. 경제원리상 일반회계가 개입해야 함에도 불구하고 예산 제약으로 인해 그러지 못함으로써 고용보험에 관해 중복투자 문제나 기금건전성 훼손 우려가 제기되고 정책결정 과정에서 재원사용의 합리성에 관하여 논란이 거듭되고 혼선이 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 기금의 합목적성 판단, 기금건전성 훼손 우려를 위한 논의에서는 일반회계 예산제약으로 인해 일반재정이 경제 원리에 충실하여 고용보험에 대해 적절한 기여를 하지 못하고 있는 현실은 도외시되고 있다. ‘보험’이라는 제도 이름 때문에 기금용도를 기여자로 제한하고 보험방식으로 운영하여 직업능력개발사업의 운영과정에서 중소기업의 수혜액이 적은 역진성이 나타나고 있으며, 이러한 점에서 현재 고용보험의 암목적 지배구조는 정규직 근로자와 전직실업자, 대기업 내지 중견기업의 이해를 주로 반영하고 있는 것이다.

IV. 합리적 운영을 위한 정책방향

1. 전체 근로자를 위한 적극적 노동시장정책 재원으로서 기금 사용

고용보험의 탄생배경으로 보나, 그것이 우리나라 노동시장정책의 근간을 이루고 있는 점으로 보나 수혜자를 기여자로 제한하는 보험방식의 운영은 실업급여사업과 고용조정 지원금에 그치고 나머지 사업은 일반회계에 의한 사업처럼 운영해야 할 것이다. 더불어 자영업자 전직지원이나 훈련, 합리적인 모성보호를 통해 여성 경제활동참가율을 제고하는 등의 적극적 노동시장정책을 추구하기 위해서는 준칙에 입각하여 일반회계가 개입해야 할 것이다.

이를 통해 급여세 형태의 재원에만 사업비를 의존하고 수혜자를 기여자로 제한하여 운영하고 있는 현실에서 벗어나 중소기업 근로자, 자영업자, 예비노동시장 진입자에 관

한 직업능력개발사업 등에서 적극적으로 노동시장정책을 펼쳐야 할 것이다. 또한 경력자를 선호하고 기업단위에서 직업훈련에 과소투자하는 시장실패를 보정하기 위해 초기업단위에서 훈련을 활성화하기 위한 투자 등 추가적 재원이 필요한 분야에 적극적으로 사업을 전개해야 할 것이다.

교육/훈련 ↔ 고용, 가사 ↔ 고용, 퇴직 ↔ 고용, 실업 ↔ 고용, 자영업 ↔ 비정규직 ↔ 정규직 등 인생주기 전체를 두고 볼 때 한 근로자는 여러 가지 노동력 상태를 경험한다. 향후 노동시장이 다기화하고 근로형태도 다양화함에 따라 개인은 전체 인생주기에서 보다 다양한 노동력 상태를 경험하며 전통적 정규직 형태의 고용을 경험하는 기간도 줄어들고 경제활동과 비경제활동의 구분이 어려운 노동력도 큰 비중을 차지할 것으로 전망된다. 노동시장의 성과는 예비노동시장 진입자에 대한 정보제공 및 훈련 등에도 크게 의존할 것임을 짐작할 수 있다.

전통적 정규직 고용 개념에만 근거한 노동시장정책은 노동시장의 변화에 적절하게 대응할 수 없을 것이다. 사실 구미 선진국에서는 예비노동시장 진입자인 학생, 주부, 난민 등에게도 고용보험 혜택을 부여함으로써 고용보험 가입자 범위보다 수혜자 범위가 훨씬 넓다. 그리고 한국은 다른 OECD회원국에 비해 적극적 노동시장정책 지출이 현저히 낮은 편임을 확인할 수 있다.(표 3 참조)

경제구조의 변화속도가 급속하여 실업급여지급과 고용안정 및 직업능력개발사업을 연계한 적극적 노동시장정책의 중요성이 점점증하고 있다. 선진국의 노동시장정책 동향, 노동시장정책의 효과, 경제사회적 환경변화와 노동시장 변화를 고려할 때 고용보험의 포괄범위를 확충하고 그 역할을 강화해야 한다.

2. 탄력적 보험요율 조정

요율조정 방식으로서의 준고정적 요율 조정이나 재정 의존적 요율 결정보다는 탄력적 고용보험요율 조정방식을 도입하는 것이 바람직할 것이다. 즉 고용보험법에 소폭의 요율이 자동조절되는 상황에 대한 준칙을 설정한 뒤, 매년 경기전망 및 고용보험 재정전망을 하고 그에 의거하여 요율을 비정기적으로 조정하되, 실제의 요율 조정은 심의기구의 심의를 거쳐 노동부장관이 고시하는 것이다.

탄력적 요율조정 방식의 장점으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다. 첫째, 법령개정 작업에 소요되는 시간을 줄일 수 있어 재정변화에 신속하게 대처할 수 있다. 둘째, 미리 준칙을 정해 두었기 때문에 노사관계 주체의 저항을 우려할 필요가 없어 조정의 비용이 줄어든다. 셋째, 사회보험료 부담도 법에 의거하여 명확히 정하는 것이 조세 및 준조세 담세자의 권리보호에 충실함에도 불구하고 탄력적 요율조정 방식은 그러한 원칙을 훼손

<표 3> OECD국가 적극적 노동시장정책 지출의 대GDP 비중(2004년)

(단위 : %)

	지출 범주								전 체
	PES	직업 훈련	고용 보조금	장애인 고용지원	일자리 창출	창업 지원	실업 급여	조기퇴직 유도	
멕시코		0.01			0.01	0.01			0.03
한 국	0.03	0.06	0.01	0.02			0.22		0.34
체 코	0.12	0.02	0.05	0.03	0.03	0.01	0.26		0.52
미 국	0.04	0.05		0.03	0.01		0.37		0.53
헝가리	0.10	0.05	0.09	0.01	0.05	0.01	0.37	0.01	0.69
일 본	0.21	0.04	0.02	0.01			0.46		0.73
영 국	0.36	0.13		0.02			0.29		0.81
뉴질랜드	0.12	0.18	0.03	0.06	0.01	0.02	0.54		0.96
룩셈부르크	0.04	0.12	0.10	0.05	0.03		0.47	0.22	1.02
호 주	0.19	0.04	0.01	0.05	0.09	0.01	0.64		1.03
캐나다	0.17	0.12		0.02	0.01	0.01	0.69		1.04
이탈리아	0.04	0.23	0.25	0.01	0.01	0.05	0.66	0.10	1.35
아일랜드	0.12	0.18	0.07	0.04	0.20		0.83	0.06	1.51
노르웨이	0.13	0.09	0.03	0.54			0.86		1.65
스위스	0.13	0.30	0.08	0.25		0.01	1.03		1.81
오스트리아	0.17	0.28	0.06	0.05	0.04		1.10	0.30	2.00
포르투갈	0.15	0.29	0.17	0.05	0.04		1.11	0.20	2.02
스페인	0.08	0.16	0.26	0.07	0.11	0.04	1.47	0.03	2.22
스웨덴	0.24	0.35	0.19	0.43		0.03	1.32		2.56
프랑스	0.25	0.31	0.10	0.09	0.23		1.64	0.08	2.69
핀란드	0.20	0.41	0.18	0.10	0.09	0.01	1.58	0.48	3.04
독 일	0.29	0.36	0.09	0.15	0.13	0.13	2.27	0.04	3.46
벨기에	0.23	0.20	0.15	0.11	0.46		1.97	0.43	3.56
네덜란드	0.32	0.36	0.03	0.56	0.18		2.23		3.67
덴마크	0.32	0.54	0.46	0.52			1.94	0.72	4.49
그리스		0.03	0.04	0.03		0.06	0.45		
폴란드		0.03	0.06	0.03	0.06	0.01	0.40	0.39	
슬로바키아		0.01	0.01		0.04	0.02	0.31	0.01	

주 : 한국은 2005년, 영국·미국은 2003년 자료.
 자료 : OECD(2006).

한다는 비판이 있을 수 있으나 탄력적 효율조정은 심의기구를 통해 이러한 단점을 보완한다. 넷째, 효율조정이 빈번하면 기업활동의 불확실성을 가중시킬 수 있고 경기변동의 특성을 고려하지 않으며 재정상황에만 의존하여 효율을 조정할 경우 경기안정화 역할을 저해할 수 있으나, 탄력적 효율조정 운영과정에서 중장기 투자계획을 반영하여 동태적인 관점에서 효율을 조정하면 이러한 단점을 극소화할 수 있다.

□ 준칙에 의거한 요율조정방식의 예

- 1972 ~ 1996년간 캐나다는 고용보험법에 의거 <과거 3년간의 보험사업비 지출 평균값/과거 3년간의 기준임금총액 평균값>으로 정의되는 '법정보험요율(statutory premium rate)'에 의거 고용보험위원회가 매년 하반기에 다음 연도의 보험요율을 결정한다.
 - 법정보험요율의 적용으로 고용보험 계정이 흑자(적자)를 시현할 것으로 예상되면 법정보험요율을 법정 최고치(최저치)로 삼아 실제 요율은 이 법정보험요율보다 낮게(높게) 결정한다.
- 미국은 적립금의 규모가 일정수준 이하로 감소(증가)하면 보험료 수입이 증가하도록 자동적으로 요율 인상(인하)한다.
 - 루이지애나 주에서는 적립금이 감소하면 세율을 균등하게 인상하여 높은 실업보험 세율을 적용받는 사업주는 낮은 실업보험 세율을 적용받는 사업주에 비해 세금을 보다 많이 부담한다.
 - 미시시피 주에서는 모든 실업보험 세율에 일정한 수치를 더하는 방식으로 조정하여 모든 사업주가 동일하게 추가적으로 부담한다.
 - 미네소타 주에서는 단지 최저 세율만을 인상하여 해고 경력이 가장 적은 사업주가 세금을 추가 부담한다.
- 일본은 소폭의 고용보험요율 조정은 법률 개정에 의하지 않고 노동성이 중앙직업안정심의회 의견 수렴을 통해 일정한 범위 내에서 탄력적으로 조정하도록 하여 재정변화에 신속하게 대처한다.
 - 노동보험징수법에 의거 매 회계연도 말을 기준으로 당해연도의 재정수지가 반영된 실업급여 적립금 규모가 당해 회계연도 실업급여 등 사업 지출액의 2배를 초과하면 1.2%인 실업급여요율을 1.0%까지 인하하고,
 - 적립금 규모가 당해 실업급여 등 사업 지출액보다 낮아졌을 경우에는 1.2%인 보험요율을 1.4%까지 조정한다.

3. 부가가치세에 의한 재원조달

사업의 필요성은 존재하고 일반회계 재원은 제약되어 있으므로 왜곡을 극소화하기 위해서는 직업능력개발사업 및 모성보호를 위한 재원조달을 위해 자영업자 의무가입제도를 도입하는 한편, 부족한 재원은 부가가치세를 인상하여 조달하는 것이 바람직할 것이다. 소득과약이 어려운 직접세나 노동시장 왜곡을 초래하는 급여세보다 부가가치세를 통해 재원을 조달하여 사회보험료 조달방식을 고용친화적으로 바꾸는 것이 바람직하기 때문이다(보론 참조). 실업급여사업이나 고용안정사업의 고용조정지원금과 같은 보험성 사업, 직업능력개발과 같이 시장실패를 보정하는 사업은 급여세로 충당함이 적절하나 고용안정사업의 고용촉진지원금, 고용창출지원금, 모성보호급여 등은 노동시장에 미치는 왜곡을 극소화할 수 있도록 일반조세로 충당함이 적절하다고 판단된다(표 4 참조). 노동시장 왜곡을 피하기 위해서는 이들 고용보험사업 재원뿐만 아니라 저출산 대책차원에서 모성보호를 위한 사업주 보조금 사업, 고령화사회 대책 차원의 각종 보조금, 나아가 노후소득보장을 위한 국민연금보험 재원의 일부 등도 부가가치세를 통해 재원조달을 해야 할 것이다.

<표 4> 고용보험사업의 성격과 기저원리에 의한 재원조달 적정성

	보험성 사업	시장실패 보정사업	재원조달방법
수익자 부담	고용조정지원금	직업능력개발사업(일부)	급여세(payroll tax)가 적절
원인제공자 부담	실업급여	-	
유인제공		고용촉진지원금 고용창출지원금 직업능력개발사업 모성보호급여	일반조세(general tax)가 적절

주: 고용보험 사업체계는 별첨 1 참조.

4. 예견되는 노동시장 전망에 대한 대비

가. 고용형태 다양화에 대한 대비

기업의 인사관리 유연성 추구와 ‘근로자의 의식구조 변화, 여성의 경제활동 증가, 고령화’와 같은 노동공급구조 변화요인과 맞물려 고용형태가 다양화하는데 대비해야 한다. 이는 경제활동과 비경제활동의 영역이 불투명할 정도로 노동시장 내 고용상태 변동이 빈번해지고 ‘특수형태’ 고용이 더 이상 특수형태가 아닐 정도로 종사상 지위구분도 어렵게 변화되어 가는 노동시장 상황에 대비하는 것이다.

나. 실업부조제도 도입 준비

기술표준을 선도할 수 있는 연구자 및 관리자와 지적재산권을 가진 근로자에 대한 보상이 증가하고 단순근로자의 상대적 소득은 저하하는데 더하여 기업의 보상관리체계가 예전에 비해 보상격차를 확대하는 경향을 띠며 따라 성장이 곧 분배로 이어지기 어려운 환경이 지속될 것으로 전망된다. 그런 노동시장의 저소득실업자를 실업부조제도에 의해 보호할 필요성이 제기될 것으로 보인다. 납세자 관리체계를 세련화해 저소득근로자소득 보전제도(EITC)를 확립하고 빈곤대책을 확충하는 등 적극적으로 근로빈곤층에 대한 소득이전 메커니즘을 도입하는 경향에 발맞춰 납세자 전산망과 연계된 피보험자 관리를 통해 고용보험에서 실업부조제도를 도입할 준비를 갖춰야 할 것이다. 실업부조의 구체적 형태는 변형된 훈련연장급여, 기초생활보장제도의 자활사업 형태를 띠 수도 있을 것이다.

다. 실적요율제도 도입

실업급여 지출이 꾸준히 증가하고 있고 노동시장의 수혜자수 역시 증가하고 있다.

2004년의 경우 월평균 구직급여 수혜자수가 전체 실업자의 21.4%까지 증가하였고 이를 1년 미만 전직 상용·임시직 근로자수에 대비하면 46.6%에 이른다(표 5 참조). 비정규직 근로자의 피보험자관리를 용이하게 하는 조치와 함께 사회보험적용률이 제고됨에 따라 구직급여 수혜자 비율은 더욱 증가할 것이다.

한편 기업들이 전지구적 차원에서 생산망을 구축하고 유연성 없이는 기업의 생존이 어려워 생산공정 및 인사관리의 유연성이 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 그에 따라 실직한 근로자들 중 상당수는 실업기간에 충분히 직업능력개발훈련 등을 받아 재취업해야 할 필요성이 있는 근로자도 늘어날 것이다. 적극적 재취업수단 보완과 함께 충분한 기간 동안 실업급여를 제공할 필요성은 수급기간이 연장될 것이다.

이러한 경향이나 전망으로 미루어 볼 때 한국의 고용보험제도도 중장기적으로 다른 선진국과 크게 뒤떨어지지 않는 구직급여 수혜율을 기록할 것을 예상할 수 있다(표 6 참조). 이 때에는 실업급여 수급자격이 있는 근로자를 해고할 때에는 사업주로 하여금 별도로 실업보험 부담금을 납부하게 하는 제도를 도입할 필요가 있다. 기업이 비용감소를 위하여 근로자를 해고하는 것은 고용의 '사적가치'만을 고려하는 의사결정이므로 해고가 사회 전체에 미치는 비용을 감안하여 별도의 부담금을 부과하는 것이다.

미국이나 프랑스와는 달리 우리나라 실업보험(고용보험의 실업급여사업)에는 실적요율제도의 정신을 반영한 특성이 전혀 존재하지 않아 자발적 이직자를 비자발적 이직자로 신고하는 등의 도덕적 해이가 존재한다. 실업급여 수급자격이 있는 근로자를 해고할 때 사업주로 하여금 별도로 실업보험 부담금을 납부하게 하는 제도를 운영하면 추가적인 전체 요율증가 없이 재원 필요를 충당할 수 있을 뿐만 아니라 위와 같은 도덕적 해이를 견제하는 장치로서의 역할도 할 것이다.

필요한 경우 고연령자 해고에 대한 역유인(disincentive)을 주기 위해 예컨대 45세 이상의 근로자를 해고할 때에는 실업보험 부담금 수준을 올리는 형태의 프로그램을 도입할 수도 있을 것이다. 위와 같은 형태의 경험요율제도는 선원의 고용계약에 이미 하선기의 임금을 반영하여 승선기의 임금이 정해짐에도 불구하고 하선기에 높은 임금이 기준하여 실업급여를 수급하는 불합리한 실업급여 수급제도를 견제하는 역할도 할 것이다.

□ 미국의 경험요율제도, 프랑스의 실적요율제도

현재 미국의 실업보험은 실업보험료를 해고에 연동시키는 경험요율제도(experience rating)를 운영하고 있다. 프랑스에서는 50세 이상의 근로자로서 실업급여 수급자격이 있는 근로자를 해고하는 사업주는 사회보장부담금 이외에 별도의 실업보험 부담금을 납부하여야 하는데(프랑스 노동법 L.321-13조), 부담금 수준은 근로자의 연령과 사업규모에 의존한다.

<표 5> 실업자와 실업급여 수급자 추이

(단위 : 명, %)

	월평균 구직급여 수급자수	실업자수 대비 구직급여 수급자수 비중			
		전국 실업자 대비	1년 미만 전직 실업자 대비	1년 미만 전직 임금근로자 대비	1년 미만 전직 상용임시직 대비
1996(하)	2,530	0.6	-	-	-
1997	10,226	1.8	-	-	-
1998	113,397	7.6	9.4	11.2	16.9
1999	142,577	10.4	13.4	15.8	27.4
2000	74,049	8.1	10.3	12.2	20.0
2001	112,611	13.3	17.0	20.0	30.9
2002	104,554	14.8	18.8	22.2	33.4
2003	122,666	15.8	20.8	23.8	33.7
2004	174,219	21.4	27.6	31.2	46.6

자료 : 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 고용보험DB; 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도,

<표 6> EU국가의 실업자수, 등록실업자수 및 실업급여부조 수급자수

(단위 : 천명, %)

	실업자수 (A)	등록실업자 (B)	실업급여 부조수급자(C)	(B/A)*100	(C/A)*100	(C/B)*100
벨기에	301	261	210	86.7	69.8	80.5
덴마크	122	98	66	80.3	54.1	67.3
독 일	3,362	3,138	2,576	93.3	76.6	82.1
그리스	420	200	52	47.6	12.4	26.0
스페인	2,026	1,588	423	78.4	20.9	26.6
프랑스	2,276	1,992	1,063	87.5	46.7	53.4
이탈리아	2,206	1,558	32	70.6	1.5	2.1
룩셈부르크	5	3	2	60.0	40.0	66.7
오스트리아	193	166	148	86.0	76.7	89.2
포르투갈	243	162	72	66.7	29.6	44.4
핀란드	280	183	151	65.4	53.9	82.5
스웨덴	227	186	96	81.9	42.3	51.6
영 국	1,499	578	578	38.6	38.6	100.0
EUR-12	11,605	9,366	4,728	80.7	40.7	50.5
EU-15	13,453	10,228	5,467	76.0	40.6	53.5
아이슬란드	5	2	2	40.0	40.0	100.0
노르웨이	96	40	29	41.7	30.2	72.5
EEA	13,554	10,271	5,499	75.8	40.6	53.5
스위스	120	59	42	49.2	35.0	71.2

자료 : EUROSTAT, *Labor Force Survey 2002*, p.188; 금재호 외(2005)에서 재인용.

V. 요약 및 결론

현재의 고용보험은 잠재적 임금근로자를 효과적으로 정책대상에 포섭하는 장치를 갖고 있지 않음으로써 임금근로자 노동시장의 효율적 작동을 도모하는 데에서도 한계를 지니고 있다. 실업급여사업이 아닌 고용안정사업이나 직업능력개발사업은 현재 피보험자명부에 등록된 노동시장 참가자에서 나아가 과거의 피보험자나 미래의 피보험자를 염두에 두고 적극적 정책을 펼쳐야 미래의 노동시장 상황에 제대로 대비할 수 있을 것이다.

현행의 요율조정제도는 노사정의 행태특성상 고용보험이 경제안정화 작용자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하게 하는 가능성을 가지고 있는데 탄력적 보험요율 조정체계를 도입하여야 할 것이다.

향후 임금의 노동비용인 급여세가 급격히 증가하여 노동시장을 왜곡시킬 가능성이 존재하므로 부가가치세에 의해 재원을 조달함으로써 급여세가 과도해질 전망에 대비해야 할 것이다. **KLI**

<참고문헌>

- 금재호 외(2005), 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 노동부.
 문형표 외(2005), 『고령화사회와 노후소득보장』, 한국개발연구원.
 허재준·김동현·성재민(2002), 『고용보험재정연구』, 한국노동연구원.
 허재준·김동현·장은숙(2003), 『고용보험요율 조정체계연구』, 한국노동연구원.

Heckman, James and Carmen Pagés(2003), “Law and Employment: Lessons from Latin America and Caribbean,” *NBER Working Paper* 10129.

OECD(2006), *Employment Outlook*, Paris.

OECD(2005), *Revenue Statistics 1961~2003*, Paris.

<보론>

1. 급여세의 고용효과

미시자료(micro-data)를 사용한 실증연구들에 의하면 급여세(payroll tax)의 증가는 노동 수요를 감소시키는 것으로 나타나 (Heckman & Pagés, 2003) 급여세를 통한 재원조달은 고용친화적이지 않다. 우리나라의 사회보장료는 모두 급여세로 조달되고 있으며 사업주 부담을 기준으로 할 경우 임금총액의 17.6%, 노사부담분을 합산할 경우 24.7%로서 다른 OECD국가에 비교할 때 크게 낮지 않다(부표 1 참조).

2. 한국 기업의 전체 급여세 부담률은 2003년에 GDP 대비 4.9%

사회보험료 전체를 놓고 판단한 우리나라의 급여세 부담은 OECD회원국 중 가장 빠른 성장률을 기록하고 있고 연금제도의 성숙과 고령화의 진행에 따라 향후로도 급속히 증가할 전망이다. 우리나라의 사회보장기여금은 GDP 대비 비율 혹은 총조세수입 대비 비율로 볼 때 OECD 평균에 비해 낮은 수준이다(부표 2 참조). 1990년 우리나라의 GDP 대비 사회보장기여금 비율은 1.0% 수준이었고, 또한 퇴직(연)금의 부담이 전혀 계상되지 않은 채 비교된 수치로서 기업의 급여세 부담은 국민경제 견지에서 판단하는 급여세 부담과 차이가 있다.

3. 임금의 노동비용으로서의 급여세 증가 전망

조만간 사업주 부담 급여세율은 보수적으로 예상하더라도 22%를 상회하고 근로자 부담분까지 합하면 급여세율은 33%를 상회할 전망이다. 향후 국민연금제도 개혁안이 순조롭게 입법되더라도 요율이 12.9%까지 인상될 예정이며 산재보험과 의료보험도 요율 인상이 예상된다.

문형표 외(2005)에 의하면 국민연금제도가 현재의 급여 및 보험료 수준을 유지할 경우 급속한 인구고령화와 제도적 성숙에 따른 수급자의 급증에서 수지균형을 맞추기 위한 필요 보험료율은 2050년 급여의 30% 수준으로 급상승하고 2070년에는 38% 수준 이상까지 인상되어야 하는 것으로 추계된다.

<부표 1> 우리나라 기업의 급여세율(2005년)

(단위 : %)

	사업주	근로자	전 체
산재보험	1.62	-	1.62
임금채권보장기금	0.04	-	0.04
고용보험	0.95	0.45	1.40
건강보험	2.155	2.155	4.31
국민연금	4.50	4.50	9.00
퇴직(연)금	8.30	-	8.30
합 계	17.565	7.105	24.67

자료 : 관련기관 문의에 의거 필자 작성.

<부표 2> OECD국가들의 사회보장기여금 현황(2003년)

(단위 : %)

	GDP 대비 비율			총조세수입 대비 비율		
	전 체	근로자 부담	사용주 부담	전 체	근로자 부담	사용주 부담
캐나다	5.2	2.1	2.9	15.4	6.3	8.6
멕시코	3.2	-	-	16.9	-	-
미 국	6.7	3.0	3.4	26.4	11.7	13.3
호 주	-	-	-	-	-	-
일 본	9.7	4.2	4.4	38.5	16.5	17.6
한 국	4.9	3.0	2.0	19.5	11.7	7.9
뉴질랜드	-	-	-	-	-	-
오스트리아	14.5	6.0	6.8	33.7	13.8	15.9
벨기에	14.4	4.5	8.7	31.8	9.9	19.1
체 코	16.4	3.7	10.6	43.6	9.9	28.0
덴마크	1.2	1.2	0.0	2.5	2.4	0.1
핀란드	12.0	2.1	9.0	26.7	4.8	20.1
프랑스	16.4	4.1	11.1	37.7	9.5	25.7
독 일	14.4	6.3	7.1	40.5	17.7	19.9
그리스	12.9	5.1	5.9	36.1	14.4	16.5
헝가리	11.7	2.4	9.3	30.5	6.1	24.1
아이슬랜드	3.4	0.1	3.3	8.6	0.3	8.3
아일랜드	4.4	1.4	2.7	14.8	4.7	9.2
이탈리아	12.7	2.3	8.9	29.5	5.4	20.6
룩셈부르크	11.5	5.1	5.1	27.9	12.4	12.4
네덜란드	14.1	6.7	4.5	36.3	17.4	11.6
노르웨이	10.0	3.4	6.0	22.9	7.8	13.8
폴란드	14.1	-	-	41.4	-	-
포르투갈	11.7	-	-	31.7	-	-
슬로바키아	12.3	2.9	8.8	39.6	9.4	28.4
스페인	12.3	1.9	8.7	35.3	5.6	24.9
스웨덴	14.7	2.9	11.6	29.1	5.7	22.9
스위스	7.5	3.6	3.4	25.5	12.0	11.6
터 키	6.8	2.4	3.1	20.8	7.3	9.5
영 국	6.6	2.7	3.7	18.5	7.5	10.3
OECD 평균	9.5	3.0	5.4	26.1	8.2	14.3
OECD 미주	5.1	1.7	2.1	19.6	6.0	7.3
OECD 태평양	3.7	2.4	2.1	14.5	9.4	8.5
OECD 유럽	11.1	3.2	6.3	28.9	8.4	16.0
EU 15	11.6	3.5	6.3	28.8	8.7	15.3

자료 : OECD(2005).