

일자리 창출지원을 위한 재정시스템 구축

금 재 호*

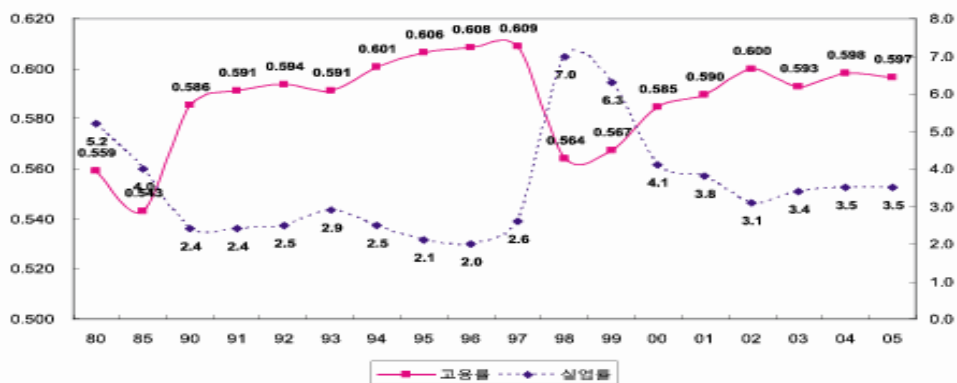
I. 최근 노동시장의 현황과 특징

1. 안정적 실업률과 낮은 고용률

2005년 우리나라의 실업률은 3.7%를 기록하였다. 2006년 8월 현재에도 3.4%를 기록하고 있는데, 이러한 수치는 OECD 국가의 평균 실업률 6.6%(2005년 기준)에 훨씬 못미치는 수준으로 실업률 자체만 본다면 외국에 비해 실업문제가 심각하지 않다고 할 수 있다. 그리고 올해의 실업률은 3.6%로 지난해에 비해 0.1%p 낮아질 것으로 전망되고 있다(전병유강승복, 2006).

우리나라의 실업률은 외환위기 직전인 1997년까지 2%대를 기록하다가 외환위기를 겪으면서 1998년 7.0%까지 높아졌었고, 이후 경기회복에 따라 다시 낮아져 최근에는 3%대 중반을 유지하고 있다. 이러한 실업률의 추이는 앞으로도 상당기간 지속될 전망이다.

[그림 1] 실업률과 고용률의 추이



* 한국노동연구원 연구관리본부장(keum@kli.re.kr).

<표 1> 주요 고용지표의 추이: 2001 ~ 2006년

(단위: 천명, %)

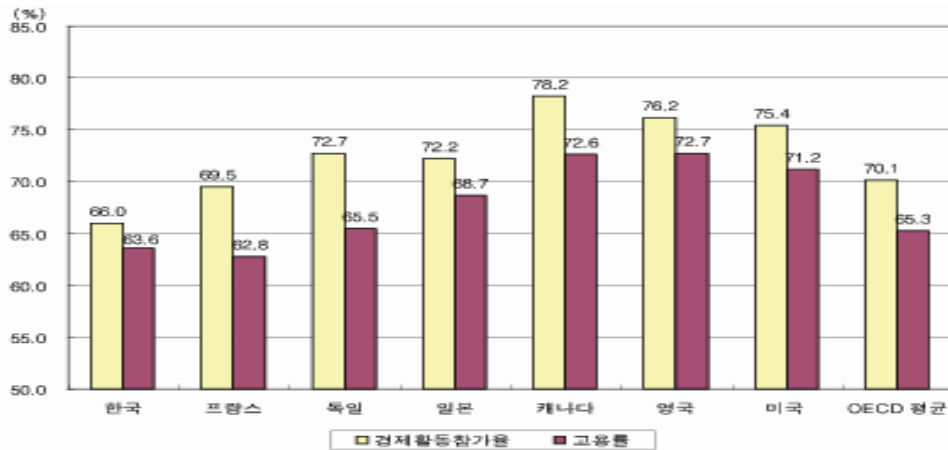
	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
경제성장률	3.8	7.0	3.1	4.6	4.0	5.0
경제활동인구	22,471	22,921	22,957	23,417	23,743	24,062
경제활동참가율	61.4	62.0	61.5	62.1	62.0	62.0
취업자	21,572	22,169	22,139	22,557	22,856	23,186
(증가율)	2.0	2.8	-0.1	1.9	1.3	1.4
(증감수)	416	597	-30	418	299	330
실업률	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.6
고용률	59.0	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7

주: p는 전망치임(전병유강승복, 2006)

이러한 실업률의 추이에 대해 ‘15세 이상의 인구 중에서 얼마나 취업하고 있는가?’로 측정되며, 노동력의 활용정도를 나타내는 고용률은 2005년 59.7%로 외환위기 직전인 1997년의 60.9%를 아직도 회복하고 있지 못한 상황이다. 고용률 추이는 선진국에 비해 우리 경제가 노동력을 제대로 활용하고 있지 못하고, 일자리가 부족하다는 것을 간접적으로 시사한다.

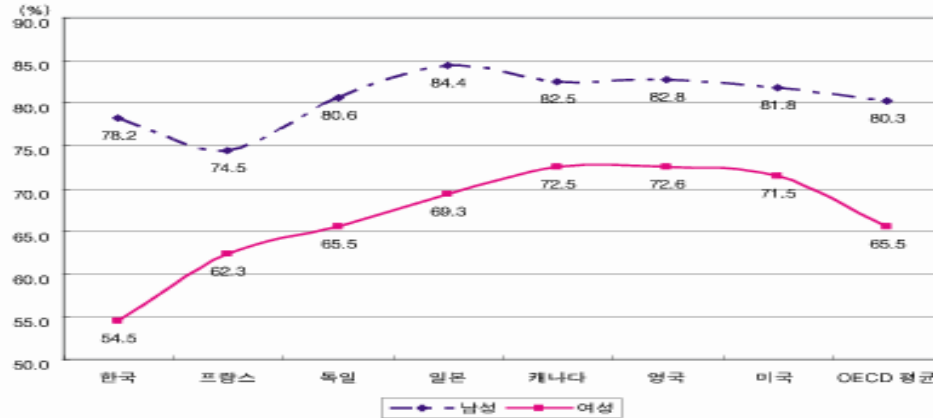
고용률과 같이 경제활동참가율도 1996년의 62.1%에 비해 2005년에는 62.0%에 그치고 있으며, 2006년에도 62.0% 수준으로 예상된다. [그림 2]와 같이 분석대상을 15세 이상의 인구가 아니라 15 ~ 64세까지의 인구로 제한하였을 때, 2005년 한국의 경제활동참가율은 66.3%로 캐나다의 77.8%, 미국의 75.4%, 일본의 72.6% 등에 비해 크게 낮다. 우리나라의 고용률과 경제활동참가율이 선진국에 비해 낮은 핵심적 원인은 여성의 고용률과 경제활동참가율이 크게 뒤떨어지기 때문으로 여겨진다(그림 3 참조).

[그림 2] 경제활동참가율과 고용률(15 ~ 64세)의 국제비교: 2005년



자료: OECD(2006), OECD Employment Outlook.

[그림 3] 성별 경제활동참가율(15~64세)의 국제비교: 2005년



자료 : OECD(2006), *OECD Employment Outlook*.

2. 상당한 규모의 유희인력

실업률과 경제활동참가율에 대한 이러한 논의는 유희인력의 문제로 확대되며, 우리나라에는 상당한 규모의 유희인력이 있는 것으로 판단된다. 실제로 무엇을 유희인력으로 볼 것인가의 명확한 기준을 찾기는 어렵다. 그러나 선진국에 비해 경제활동참가율과 고용률이 낮다는 사실은 기회만 주어진다면 취업하려는 잠재인력이 상당수 있을 것이라는 점을 시사한다. 소득이 최저생계비도 안되는 근로자나 비자발적으로 일주일에 36시간 미만 일하는 단시간근로자도 이들의 노동력이 제대로 활용되고 있지 못하거나 생계에 필요한 소득을 얻을 수 없다는 측면에서 유희인력의 범주에 포함시킬 수 있다. 2005년의 경우 임금이 중위 임금의 2/3 이하인 저임금근로자의 비중이 26.8%나 되고, 주당 36시간 미만의 단시간근로자의 비중도 2001년의 10.0%에서 2005년에는 12.2%로 증가하였다. 이는 그 동안의 경제성장에도 불구하고 충분한 일자리가 창출되지 못하였다는 것을 간접적으로 보여준다.

유희인력은 주로 청년층, 여성, 비임금근로자에게 집중되어 있다. 특히 청년층은 일자리 부족의 가장 커다란 피해자로 2005년의 경우 청년층(15~29세)의 실업률은 8.0%로 전체 실업률 3.7%의 두 배 이상이며, 실업자수도 38만 7천명으로 전체 실업자의 43.6%를 점유하였다. 2005년 8월 현재에도 청년층의 실업률은 7.4%로 실업자수는 33만 7천명에 달한다. 청년층 실업률이 다른 연령층보다 높은 것은 한국만의 특수한 상황이 아니라 거의 모든 OECD 국가들에서 발견되는 현상이다.¹⁾ 그러나 1996년과 2005년을 상호 비교하여 보면

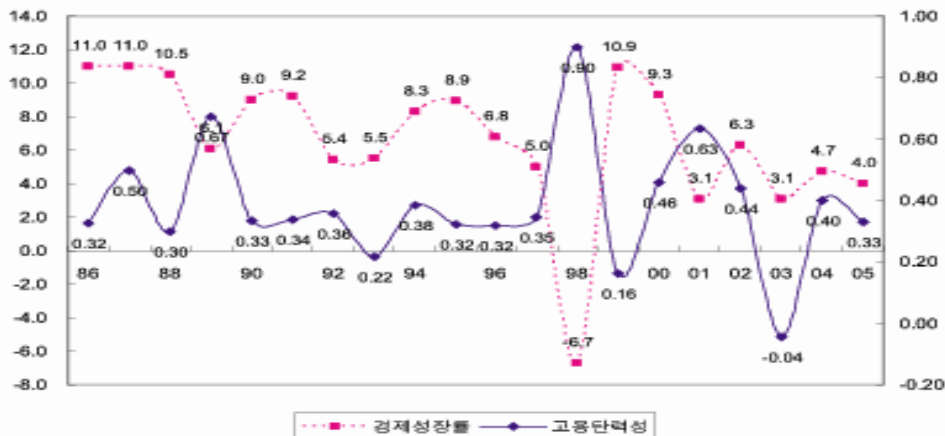
1) 2005년의 경우 OECD의 전체 실업률은 6.6%이었으나 청년(15~24세)층의 실업률은 13.3%를 기록하였다.

연령대가 낮을수록 실업률 격차가 확대된 현상을 발견할 수 있어 청년실업의 문제가 상대적으로 더욱 심각하여졌다. 공식적인 청년실업 이외에도 적극적인 구직활동을 하지 않으면서 취업을 준비하거나 유희화되어 있는 인력의 규모가 상당한 수준으로²⁾ 여겨진다.

3. 불안정한 성장의 고용효과

경제성장에 따른 고용효과는 외환위기를 전후로 커다란 변화를 보이고 있다(그림 4 참조). 외환위기 이전에는 고용탄력성(=고용증가율/경제성장률)이 상대적으로 안정적인 모습을 보이고 있었으나 외환위기 이후에는 그 진폭이 확대되었다. 이는 경제의 불확실성 증대와 함께 고용의 불확실성도 높아졌음을 의미한다. 그러나 장기간에 걸친 고용탄력성은 외환위기 이전이나 이후 커다란 차이가 없다. 구체적으로 1999년에서 2005년까지의 고용탄력성의 평균치는 0.34로 외환위기 이전과 비슷한 값을 기록하였다. 2006년도에도 고용탄력성은 0.28로 예측되고 있는데, 이는 2005년의 고용탄력성 0.33과 더불어 일자리 창출정책의 유효성에 대해 의문을 제기한다.³⁾

[그림 4] 경제성장률과 고용탄력성의 변화



- 2) 공식적인 청년실업 이외에도 적극적인 구직활동을 하지 않으면서 취업을 준비하거나 유희화되어 있는 인력의 규모가 상당한 수준으로 2004년 6월 현재 공식적 실업자는 38만 7천명이고 ‘취업준비생’이 30만 6천명, 특별한 활동 없이 쉬고 있다는 ‘유희인력’이 24만 1천명에 달하여 취업에 애로를 겪고 있는 청년의 규모가 최대 93만 4천명에 달할 것으로 추정되었다(이병희, 2004).
- 3) ‘고용없는 성장’이 발생하여 일자리 창출정책이 없었더라면 경제성장의 고용탄력성이 더욱 낮을 것인데 일자리 창출정책으로 ‘고용없는 성장’의 문제를 완화시켜 고용탄력성을 그나마 유지하고 있는지, 아니면 일자리 정책의 효과가 낮은지를 판단할 필요가 있다. 또한 일자리 창출정책이 시장의 힘에 의해 창출될 일자리를 대체하고 있을 가능성도 논의되어야 한다.

II. 일자리 지원정책의 내용과 적극적 노동시장 정책

1. 2006년 일자리 지원정책의 내용과 예산

외환위기 직후 실업대란 극복을 최우선 순위에 두었던 우리나라 고용정책은 예상보다 빠른 경기회복과 경제구조의 특징으로 인해 실업률이 3%대로 안정이 되자 2004년경부터 일자리 창출로 정책방향을 전환하였다. 특히 청년, 고령자, 저소득자 등 취약 계층에 대해 재정을 통한 일자리 지원사업의 강화를 통하여 양극화의 완화를 추진하고, 이를 위해 2006년에는 총 1조 5,463억원의 예산을 투입하여 52만 7천명에게 일자리를 지원할 계획이다(기획예산처, 2006). 이는 2005년의 예산 1조 4,038억원 대비 10.2%가 증가한 규모이며, 지원인원은 2005년의 46만 2천명 대비 14.0%가 증가한 52만 7천명을 목표로 하고 있다.

<표 2> 일자리 지원사업의 규모

(단위: 억원, 명)

	2005(a)	2006(b)	증감(b-a)	증감률
지원예산	14,038	15,463	1,425	10.2
지원인원	461,763	526,604	64,841	14.0

자료: 기획예산처(2006. 1), 『양극화 해소를 위해 재정을 통한 일자리 지원 대책 확대』, 보도자료.

일자리 지원사업은 크게 ① 사회적 일자리, ② 청년실업대책(공공부문 인력채용 포함), ③ 취약계층 일자리 및 직업훈련 등 3개 사업부문으로 구성된다. 사회적 일자리 지원사업에는 3,039억원을 투입하여 133,509개의 일자리를 창출할 계획이고, 청년실업대책에는 7,573억원을 투입하여 236,531명을 지원하며, 마지막으로 취약계층 일자리 및 직업훈련에는 4,851억원을 투입하여 156,564명을 지원한다. 이러한 일자리 지원사업을 통해 22만 9천개의 직접적 일자리를 창출하고 29만 8천개의 일자리에 해당되는 간접적 고용유발 효과를 가져올 것으로 기대되고 있다(표 3 참조). 특히 안정적인 일자리 창출에 중점을 두어 2006년에는 전년도의 156천개의 직접적 일자리 창출보다 46.6%의 순증을 목표로 한다.

올해 22만 9천개의 직접적 일자리 창출을 목표로 하고 있지만, 5%의 경제성장률에도 불구하고 취업자수 증가가 330천명에 머무를 것이라는 전망은 몇 가지의 가능성을 시사한다. 먼저, 일자리 지원사업의 고용효과가 과대 추정되었을 가능성이 있다.4) 둘째, 일자리 지원사

업이 계획대로 수행되지 못하고 실적이 부진)할 경우이다. 셋째, 일자리 지원사업이 비효율적·비효과적으로 집행되었을 가능성이, 그리고 넷째, 일자리 지원사업은 제대로 수행되었지만 ‘고용없는 성장’으로 인해 경제성장의 고용창출효과가 매우 낮을 경우이다.⁶⁾

<표 3> 일자리 지원사업의 고용창출 효과(추정)

(단위 : 명)

	2005		2006	
	지원인원	비율	지원인원	비율
전체	461,763(a)		526,604(a')	
<직접 고용증가>	156,014(b)	33.8%(b/a)	228,785(b')	43.4%(b'/a')
6개월 미만	3,000	1.9	3,000	1.3
사회적 일자리	3,000		3,000	
6~12개월 미만	66,314	42.5	130,509	57.0
사회적 일자리	66,314		130,509	
1년 이상	86,700	55.6	95,276	41.7
공공부문 채용	54,352		53,017	
고용보조금	30,661		40,292	
창업자금지원	1,687		1,967	
<간접 고용유발>	305,749(c)	66.2%	297,819(c')	56.6%
1개월 미만	9,630	3.1	2,000	0.7
교육훈련	3,670		2,000	
직장체험연수	5,960		-	
1~6개월 미만	83,950	27.5	68,400	23.0
교육훈련	5,500		4,500	
직장체험연수	78,450		63,900	
6~12개월 미만	212,169(d)	69.4(d/c)	227,419(d')	76.3(d'/c')
교육훈련	130,276		141,288	
직장체험연수	81,893		86,131	

자료 : 기획예산처(2006. 1), 『양극화 해소를 위해 재정을 통한 일자리 지원 대폭 확대』, 보도자료.

일자리 지원사업에 소요되는 예산은 일반회계와 고용보험기금을 비롯한 15개의(특별)회계, 기금으로부터 조달된다(표 4 참조). 일자리 지원예산의 46.80%인 7,237억원은 정부의 일반회계에서 충당되며, 그 다음으로 고용보험에서 6,041억원(39.07%)을 부담하여 일반회계와 고용보험이 전체의 85.87%를 차지하고 있다.

- 4) 특히 사하중효과(dead-weight effect)가 제대로 반영되지 않았을 가능성이 있다.
- 5) 고용보험기금의 사업 경우 계획대비 실적이 낮은 상황이 과거의 일반적 경향이었다.
- 6) 여기에서 논의된 4가지의 가능성 모두가 동시에 작용하고 있을 가능성이 높으며, 이러한 결과는 일자리 지원사업의 효율성 및 고용에 미치는 영향을 정확하게 분석하여야 할 필요성이 제기된다.
- 7) ‘장애인자립자금 대여’는 일반회계와 재정융자특별회계의 두 곳에서 예산이 조달되나 편의를 위하여 여기에서는 일반회계에서 조달되는 것으로 처리하였다. ‘노인인력기관운영지원’도 일반회계와 농어촌구조개선특별회계의 두 곳에서 조달되고 있다.

<표 4> 일자리 지원사업의 예산 출처와 비중 : 2006년

(단위 : 억원, %, 명)

	금액 및 비중		인원
	금액	비중	
일반회계	7,237	46.80	350,436
고용보험기금	6,041	39.07	148,605
산재보상보험 및 예방기금	104	0.67	3,350
근로자복지진흥기금	300	1.94	490
장애인고용촉진 및 직업재활기금	81	0.52	707
복권기금	709	4.59	13,300
국민체육진흥기금	132	0.85	1,250
청소년기금	102	0.66	1,050
관광진흥개발기금	12	0.08	250
여성발전기금	45	0.29	1,060
국민연금기금	224	1.45	1,650
통신사업특별회계	17	0.11	300
농어촌구조개선특별회계	388	2.51	3,673
환경개선특별회계	71	0.46	483
전 체	15,463	100.0	526,604

<표 5> 부처별 일자리 지원사업의 예산과 비중 : 2006년

(단위 : 억원, %)

	금액 및 비중	
	금액	비중
노동부	7,393	47.81
보건복지부	4,184	27.06
중소기업청	688	4.45
여성부	302	1.95
교육인적자원부	387	2.50
산림청	378	2.44
환경부	71	0.46
문화부	327	2.11
청소년위원회	102	0.66
산자부	179	1.16
정통부	430	2.78
농림부	10	0.06
행정자치부	744	4.81
외교통상부	231	1.49
전 체	15,463	100.0

또한 일자리 지원사업에는 <표 5>와 같이 대략 14개의 정부 부처가 예산을 부담하고 있다.8) 이들 부처 중에서는 노동부가 7,393억원으로 전체 일자리 지원사업 예산의 절반

8) 이외에도 각 지방자치단체들이 자발적으로 수행하고 있는 일자리 지원사업이 있으며, 이를 감안할 경우 일자리 지원사업에 소요되는 예산 규모는 더욱 증가할 것이다.

에 가까운 47.81%를 부담하고 있으며, 다음으로 보건복지부의 4,184억원(27.06%), 행정자치부의 744억원(4.81%), 중소기업청의 688억원(4.45%) 순이다.

그런데 일자리 지원사업의 세부 내용을 살펴보면 서로 유사한 일자리 지원사업을 각기 다른 부처에서 수행하고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어 청소년직장체험프로그램(노동부), 이공계 미취업자 연수(산자부), IT인턴십 지원사업(정통부), 문화산업 청년인턴 채용(문화부), 대학생 중소기업 현장체험(중기청), 농업인턴십 지원(농림부) 등이 있다. 각 부처들이 독립적으로 사업을 수행함에 따라 사업의 효율적 연계와 조정, 그리고 사후관리가 취약할 위험성이 제기된다.

2. 적극적 노동시장과 적정지출 규모

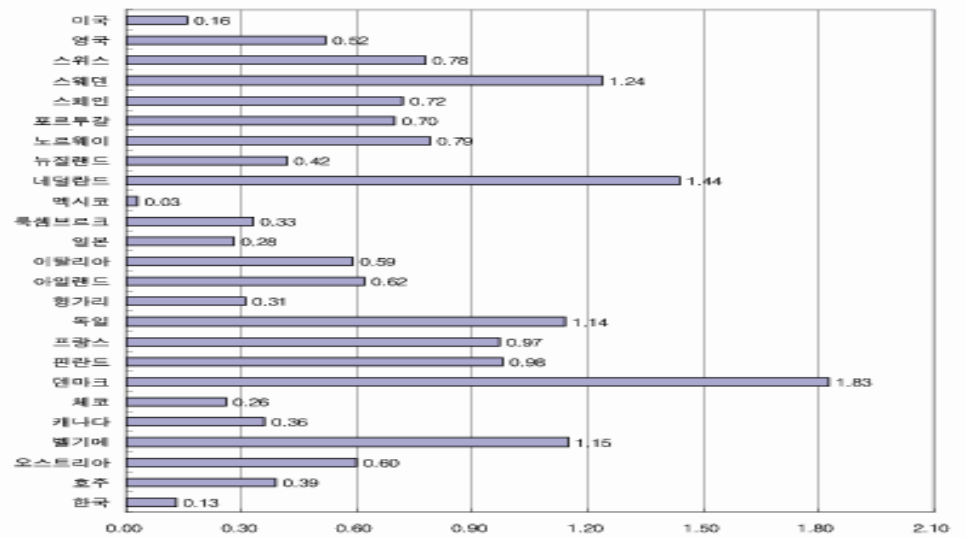
실업급여와 같은 생계지원보다는 고용지원서비스, 직업훈련, 일자리 창출지원과 같은 적극적 노동시장정책의 효과가 실업예방 및 고용문제 해결에 보다 효과적인 것으로 알려져 있다. 양극화, 저출산고령화, 경제의 저성장 등으로 인해 향후 상당기간 동안 일자리 문제가 주요 이슈(issue)가 될 것으로 전망되는데, 이러한 상황에서 적극적 노동시장에 대한 적정지출 규모가 의문시된다. 그러나 적극적 노동시장에 대한 적정지출 규모는 그 기준을 어떻게 설정하는가에 따라 달라지는데, 객관적인 기준은 찾기 어려운 상황으로 이러한 문제를 우회하는 방법의 하나는 선진국의 사례를 활용하는 것이다.

2005년 한국은 PES에 GDP의 0.03%, 직업훈련에 0.06%, 취업인센티브에 0.02%를 지출하는 등 적극적 노동시장정책(ALMPs)에 GDP의 0.13%를 사용한 것으로 나타나고 있다⁹⁾ (OECD, 2006). 적극적 노동시장정책에 대한 이러한 지출규모는 OECD 국가들의 평균 지출규모 0.67%에 비해 크게 떨어지는 수치이다. [그림 5]에서 한국은 멕시코를 제외한 모든 OECD국가들에 비해 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모가 낮다.

장기적으로는 적극적 노동시장정책에 대한 우리나라의 지출규모를 OECD 국가들의 평균수준에 근접하도록 증가시키는 것이 정책목표의 하나로 적절하다. OECD 국가들의 지출규모는 실업률과 경제활동참가율, 그리고 1인당 GDP에 의하여 영향받는 것으로 가정된다. 국가의 실업률이 높을수록 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 증가할 것이다. 또한 높은 경제활동참가율도 적극적 노동시장정책에 대한 지출과 관련이 있어 실업률이 같다고 할 때 경제활동참가율이 높은 국가는 정책대상자의 수가 감소하고 따라서 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모가 적을 것으로 기대된다. 1인당 GDP가 높은 선진국일수록 적극적 노동시장정책 또는 실업정책에 대한 가용재원이 크고, 이에 지출규모도 클 것이다.

9) 2005년의 경우 직접적 일자리 창출지원과 창업지원금에 투입된 재원은 보고되지 않았다. 따라서 이들 사업에 투입된 재원을 포함할 경우 GDP 대비 적극적 노동시장 지출규모는 상향조정될 것이다.

[그림 5] OECD 국가들의 GDP 대비 적극적 노동시장 지출규모 : 2004 ~ 2005년



자료 : OECD(2006), *OECD Employment Outlook*.

이러한 가정의 적합성을 검증하기 위해 OECD 국가들의 과거 자료를 활용하여 간단한 모형을 추정하였고, 추정식에서 종속변수는 ALMPs에 대한 지출규모(GDP 대비), 설명변수로는 그 국가의 실업률과 경제활동참가율, 그리고 1인당 GDP의 log값을 사용하였다. 추정결과 실업률이 높을수록 ALMPs에 대한 지출규모가 커지고, 경제활동참가율이 높을수록 ALMPs에 대한 지출규모가 줄어들며, 1인당 GDP가 증가하면 ALMPs에 대한 지출이 확대되어 가정과 일치하였다.

<표 6> ALMP's 지출과 실업률, 경제활동참가율, 1인당 GDP와의 관계분석 결과

	추정계수	표준편차	t-값	P> t
실업률	0.0375718	0.0108	3.47	0.001
경제활동참가율	-0.0325241	0.0079	-4.12	0.000
1인당 GDP log값	0.4587517	0.0749	6.12	0.000
상수항	-1.7677790	0.6158	-2.87	0.005
F-값	13.22			
Adjusted R ²	0.309			

$$\text{적극적 노동시장 지출(GDP 대비)} = -1.7678 + 0.0376 * \text{실업률} - 0.0325 * \text{경활률} + 0.4588 * \text{1인당 GDP의 log값} \dots\dots\dots (1)$$

식 (1)을 한국에 적용하면, 2002년의 경우 OECD 국가들의 평균수준에 해당하는 적극

적 노동시장정책을 수행하기 위해 한국은 GDP의 0.5177%를 지출하였어야 한다. 이는 2002년 실제 지출규모 GDP의 0.25%의 2배 이상으로 우리나라는 OECD의 다른 국가들에 비해 적극적 노동시장정책에 투자하는 금액이 매우 낮다. 나아가 2010년의 실업률 3.4%, 경제활동참가율 67.0%(15~64세), 1인당 GDP 20,000달러로 가정한다면, 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모는 GDP의 0.724% 수준까지 증가하여야 할 것이다.

이상의 분석결과는 다음의 두 가지 사항을 직·간접적으로 시사한다. 먼저, 일자리 지원사업의 효율성·효과성에 대한 심층적 분석이 필요하다는 사실이다. 지원사업의 목적, 내용, 집행과정, 성과에 대한 단계적이고 체계적인 분석을 통해 일자리 지원사업이 올바른 방향에서 제대로 집행되고 있는가를 평가하여야 할 것이다.

둘째, 일자리 부족과 유휴인력의 문제가 향후에도 상당기간 동안 지속될 가능성이 높으나 적극적 노동시장에 대한 지출은 다른 OECD 국가들에 비해 크게 낮은 상황으로, 앞으로 적극적 노동시장에 대한 지출규모를 확대하여야 한다고 할 때 재정적 부담을 어떻게 충당할 것인가의 문제가 제기된다. 최근 들어 정부의 재정적자가 확대되면서 일반회계를 통한 일자리 지원사업은 상당한 재정적 부담을 이룰 것이다. 이에 대한 대안은 고용보험 재정을 적극적으로 활용하는 것이다. 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업은 상당한 규모의 적립금을 쌓아두고 있으며, 이러한 재원의 효율적·효과적 활용이 그 동안 미흡하였다. 고용보험의 사용용도를 대폭적으로 확대하여 일자리 지원사업의 핵심 재원으로 사용하는 것이 일반회계의 균형 및 재원의 효율적 활용에 기여할 것이다. 이러한 측면에서 다음 장에서는 고용보험 중 고용안정·직업능력개발사업의 재정과 기금 사용용도에 관련된 논의를 다루기로 한다.

III. 고용보험의 실적과 재정

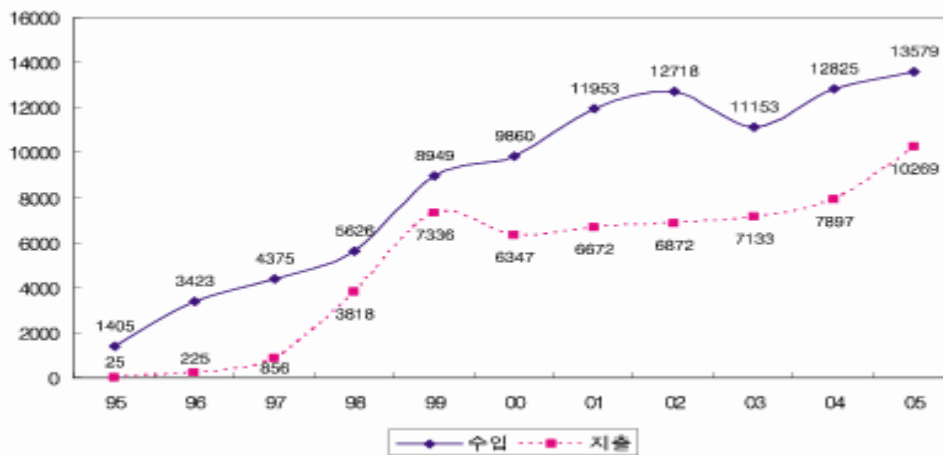
1. 고용안정·직업능력개발사업의 실적과 평가

고용안정·직업능력개발사업의 수지는 고용보험이 도입된 1995년 이래 전기간 동안 수입이 지출을 상회함에 따라 적립금도 지속적으로 증가하고 있는 상황이다(그림 6, 7 참조). 1999년 8,949억 원을 기록하였던 수입은 고용안정사업의 보험료 조정에도 불구하고 2005년 13,579억 원으로 동 기간 51.7%가 증가한 반면, 지출은 1999년의 7,336억 원에서 2005년에는 10,269억 원으로 40.0%가 늘어났다. 이처럼 지출의 증가가 수입의 증가를 따라가지 못함에 따라 적립금 규모는 지속적으로 늘어나고 있으며, 2005년 말 현재

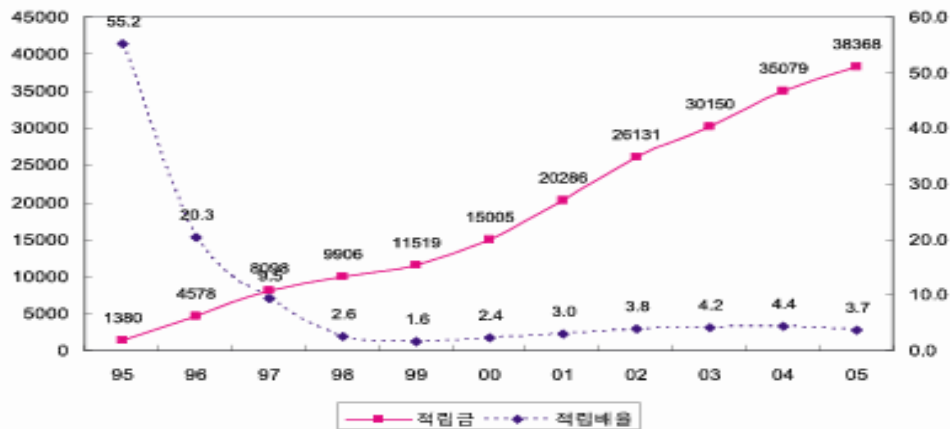
38,368억 원으로 당년도 지출액의 3.7배에 달하고 있다.

시간대에 따른 고용안정·직업능력개발사업의 적립배율은 외환위기 직후인 1999년의 1.6배를 최저점으로 이후 지속적으로 상승하여 2004년에는 4.4배까지 도달하였다. 그러나 2005년의 강력한 일자리 창출정책과 고용보험제도의 수정·보완으로 인해 적립배율이 전년도의 4.4배에서 3.7배로 하락하였지만 아직도 적립배율은 적정수준을 초과하고 있는 실정이다. 그렇지만 고용지원서비스, 직업훈련, 일자리 창출지원 등의 적극적 노동시장정책에 수년에 걸쳐 집중적으로 투자할 계획이며, 계획이 정상적으로 진행된다면 2006년부터는 고용안정·직업능력개발사업의 지출이 수입을 초과하게 될 전망이다. 이에 고용안정·직업능력개발사업의 적립배율은 2010년 1.7배 수준까지 낮아질 것으로 예상된다(표 7 참조).

[그림 6] 고용안정·직업능력개발사업의 수입과 지출



[그림 7] 고용안정·직업능력개발사업의 적립금과 적립배율의 추이



고용안정·직업능력개발사업, 그 중에서도 고용안정사업에 대해서는 사하중효과(dead-weight effect)가 높다는 점이 국내외의 실증적 연구결과¹⁰⁾들에 의해 잘 알려지고 있다. 또한 고용안정사업의 실적치가 계획에 미치지 못하는 현상이 거의 매년 되풀이되고 있다. 2005년에도 고용안정사업의 지원금 집행실적은 계획대비 77.0%에 불과한 실정이다.¹¹⁾

더 나아가 실업극복 및 일자리 창출에 관련된 고용안정사업의 기여에도 불구하고 고용안정사업이 그 성과 측면에서 근본적 한계를 가지고 있다는 주장이 제기된다. 즉 고용안정사업, 나아가 직업능력개발사업이 실업급여와 함께 묶어져 고용보험 체제 내에 있기 때문에 고용안정사업과 직업능력개발사업이 원래 추구하고자 하였던 목적과 기능을 제대로 수행할 수 없다는 것이다. 이러한 고용안정사업의 어려움을 극복하고 기금사용의 효율성을 제고하기 위해서는 고용보험기금의 사용용도 및 고용보험의 체제에 대한 근본적인 검토가 필요하다.¹²⁾

<표 7> 통합계정 재정수지 전망(정부계획 반영)

(단위 : 백만원, 배)

	고용보험료	이자수입	기타수입	수입합계	지출합계(A)	기금잔액(B)	B/A
1995	140,306	36	87	140,429	2,500	138,000	55.2
1996	322,448	18,857	1,024	342,329	22,500	457,800	20.3
1997	388,631	46,252	2,652	437,535	85,600	809,800	9.5
1998	402,603	156,984	2,941	562,528	381,800	990,600	2.6
1999	707,988	113,800	16,840	838,628	733,600	1,151,900	1.6
2000	850,791	101,439	33,747	985,977	634,700	1,500,500	2.4
2001	1,041,250	107,422	46,612	1,195,284	667,200	2,028,600	3.0
2002	1,109,020	109,530	53,198	1,271,748	687,200	2,613,100	3.8
2003	979,406	76,762	59,091	1,115,259	713,300	3,015,000	4.2
2004	1,045,611	173,619	61,208	1,280,438	789,670	3,505,768	4.4
2005	1,130,972	180,162	76,476	1,387,610	1,012,500	3,880,878	3.8
2006	1,231,327	186,831	89,646	1,507,804	1,609,500	3,779,183	2.3
2007	1,334,780	208,684	89,877	1,633,341	1,909,000	3,503,523	1.8
2008	1,448,309	203,170	90,877	1,742,356	2,096,400	3,149,479	1.5
2009	1,570,916	185,114	91,958	1,847,988	2,085,200	2,912,267	1.4
2010	1,703,044	172,463	93,122	1,968,630	1,832,602	3,058,157	1.7

주 : 2005년 값은 예측치를 사용.

자료 : 금재호 외(2005), 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 노동부.

- 10) 고용안정사업의 사하중효과에 대한 연구결과들은 금재호 외(2002)를 참조할 수 있다.
- 11) 고용안정사업의 적립금에 대한 비판에 대응하기 위해 효율성 및 효과성에 대한 충분한 사전 검토분석 없이 각종 지원금·장려금의 지급요건을 완화하거나 새로운 제도를 도입하였을 가능성도 배제할 수 없다.
- 12) 이러한 측면에서 2005년 고용안정사업의 기금과 직업능력개발사업의 기금을 통합하고 기금의 사용용도도 확대하였으나 고용안정사업의 필요성 및 유효성 여부와 같은 근본적인 문제에 대해서는 아직 정리되지 않고 있다.

2. 고용보험기금 사용용도의 확대

고용보험 보험료는 일종의 급여세로서 실업급여 보험료는 급여연계 급여세인 반면, 고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료는 일반적 급여세, 그 중에서도 사용용도가 정해진 일반적 급여세(earmarked general payroll taxes)의 성격이 강하다. 세금과 급여와의 연계가 약하거나 없는 일반적 급여세의 경우 사회보험의 원리(보험료 부담과 급여 수급의 형평성)를 적용하기 어려우며, 사업주에게 부과하는 것이나 근로자에게 부과하는 것 역시 경제적 효율성과 장기적 고용효과에서 별다른 차이가 없다. 외국의 사례들을 살펴보면 정치적 이유로 인해 일반적 급여세는 통상 근로자가 아니라 사업주에게 부과되는 경향이 높다.

또한 급여세에 관련된 실증연구들은 급여세가 장기적으로는 근로자의 부담으로 거의 완전하게 전가된다는 결론을 내리고 있다. 유길상·성재민(2000)은 노동시장정책의 재원조달 방식과 사용용도에 특별한 규칙이 있는 것이 아니며, 재원조달방식에 따라 노동시장정책의 효율성이나 효과가 크게 영향을 받는 것도 아님을 주장한다. 허재준(2006)도 기금용도의 제한 및 운영방식의 한계로 인해 고용분야에 과소투자가 이루어지고 있으며, 효과적 노동시장정책을 제한하고 있음을 지적하였다.

- 급여연계 급여세(benefit-linked payroll taxes) : 대부분의 국가에서 사회보장 프로그램의 재원조달을 하기 위해 사업주 혹은 근로자에게 부과하는 조세로서, 세금과 급여간의 연계가 강하다.
- 일반적 급여세(general payroll taxes) : 조세와 급여와의 연계가 없거나 사업주의 행위와 연계되어 있지 않지만 임금총액에 대해 조세를 부과하는 경우이다. 일반적 급여세는 일반재정을 조달하는 한 가지 방식으로 사용용도(earmarking)가 정해질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 외국의 사례를 살펴보면 일반적 급여세는 대부분 사업주에게 부과되는 경향이 있다.

고용안정사업과 직업능력개발사업 보험료의 성격을 사용용도가 정해진 일반적 급여세로서 규정하면, 고용안정사업과 직업능력개발사업의 일부와 같이 보험료는 사업주가 부담하고 수혜자는 근로자인 점에서 발생하는 불일치의 문제는 자연스럽게 해소될 것이다. 우리나라 고용보험제도의 사업범위와 지원대상은 상대적으로 좁게 한정되어 있고 오히려 사회보험 원리에 충실하게 운영되어 왔다. 따라서 고용보험제도의 사업범위와 지원대상과 관련하여 보다 유연한 적용이 필요하다. 2005년 고용안정사업과 직업능력개발사업의 기금을 통합하고, 부분적으로 근로자에 대한 직접적 지원도 확대하였으나 고용보험기금이 일자리 지원사업의 핵심적 역할을 모두 하기에는 아직도 부족하다. 고용보험기금 중 고용안정·직업능력개발사업의 기금이 일자리 지원사업의 핵심을 차지하

도록 기금용도 제한을 완화하고 기존 사업의 내용을 수정·보완하여야 한다.

3. 외국의 사례

가. 독일

독일의 고용보험제도는 고용보험 가입자 범위보다 수혜자 범위가 훨씬 넓다는 특징을 지닌다. 독일에서 고용보험 가입대상자는 현재 과소노동종사자와 공무원을 제외한 모든 임금근로자이나 고용보험사업, 특히 적극적 노동시장정책 사업의 적용대상자는 실업자와 실업이 예상되는 자, 자영업자, 가족 종사자, 직업생활초보자, 가사만을 돌보다가 임금을 받는 일자리를 구하는 자 등 보험료를 납부하지 않은 인적 범위가 포함되어 있어 고용보험 가입대상에 비해 현저히 넓다. 청소년에 대해서는 의무교육을 마치지 못한 청소년이 의무교육을 마쳐 직업양성교육에 참가할 준비를 할 수 있도록 지원하는 비용이나, 강제 이주했던 재외독일인, 난민 등에 대한 독일어 교육과정 참가지원을 고용보험에서 부담하고 있다.

나. 캐나다

캐나다의 고용보험제도에서도 다양한 종류의 적극적 노동시장정책 프로그램이 실시되고 있다. 구체적으로 적극적 고용정책 프로그램에는 목표집단에 대한 임금보조, 자영업 창업지원, 고용창출 파트너십, 목표집단에 대한 소득보조, 기술개발 등이 있다. 그리고 고용지원조치는 NES(National Employment Service)를 지원하기 위해 도입된 제도로 여기에는 고용지원서비스, 지역노동시장 파트너십, 고용보험 관련 연구 및 혁신사업이 포함된다.

캐나다에서는 노사가 공동으로 고용보험 보험료를 부담하지만, 관리운영에 소요되는 경비뿐만 아니라 1980년 4월부터 NES의 운영에 소요되는 경비도 전액 민간부문이 부담하고 있다. 캐나다 고용보험제도의 역사를 살펴보면, 실업보험제도를 운영했던 1980년대 초 당시 공공근로사업 성격의 일자리 창출사업도 실업보험제도에서 재원의 일부를 부담했던 경험이 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

우리나라의 노동시장은 3%대의 안정적 실업률에도 불구하고 상당한 규모의 유희인력이 존재하는 특징을 보이고 있다. 이는 외환위기 이전의 수준에도 미치지 못하는 낮은

고용률과 경제활동참가율로 대표된다. 향후 상당기간 동안 일자리 창출은 핵심적 과제가 될 전망이며, 일자리 창출을 위한 적극적 노동시장정책의 필요성이 제기된다. OECD의 다른 국가들에 비해 적극적 노동시장에 대한 투자는 매우 낮은 수준에 그치고 있고, 향후 적극적 노동시장정책에 대한 대폭적인 투자 확대가 요구된다. 그러나 계속 증가하고 있는 재정적자를 감안할 때, 일반회계에서 적극적 노동시장정책을 위한 재원을 조달하는 것은 어려움이 있으며, 고용보험기금의 효율적 활용이 필요하다.

고용보험기금의 효율적 활용을 위해서는 고용보험 사업내 고용안정·직업능력개발사업의 적합성 및 효과, 재원조달 방식 및 기금 사용용도에 대한 근본적 문제 제기가 요구된다. 고용안정·직업능력개발사업의 보험료를 보험프리미엄이 아니라 일반적 급여세로 해석하고 기금의 사용용도를 대폭적으로 확대하여 노동시장의 모든 참가자들을 지원할 수 있도록 하여야 할 것이다.¹³⁾

또한 고용보험의 사업비에 정부가 일반회계에서 일정부분을 출연하여 보험원리¹⁴⁾에 대한 논란을 해소하는 대신, 고용보험기금 운영에서 노사 및 민간의 실질적 참여기회를 제공할 필요가 있다. 나아가 고용안정·직업능력개발사업의 효과를 심층적으로 분석하여 성과가 낮은 사업은 보완·폐지하고, 일자리 지원사업을 강화하여야 한다. 구체적으로 일자리 지원사업의 예산 중 고용보험이 부담하는 비중을 현재의 39.07%에서 점진적으로 절반 이상으로 증가시키는 반면, 일반회계의 부담을 완화하여야 할 것이다.

일자리 창출정책의 효과에 대한 논란을 완화하고 효율적인 정책집행을 위해서는 현재 각 부처별(지자체 포함)로 나누어져 있는 일자리 창출정책의 집행기능을 조정·통합하는 노력이 요구된다. 일자리 지원사업의 성과 및 효율성에 대한 심층적 영향평가와 함께 유사사업들을 통합적으로 운영하여야 할 것이다. 중장기적으로는 고용보험기금 사용의 확대로 일자리 지원사업의 예산 중 노동부가 차지하는 비중을 현재의 47.81%에서 대폭 확대하고, 노동부 또는 일자리위원회가 중심이 되어 일자리 지원사업의 집행기능을 조정하는 것이 바람직하다. 특히 일자리 지원사업의 타당성 검토 및 사후 영향평가에 노동부 또는 일자리위원회가 주도적으로 참여하여 정책적 일관성을 담보하여야 한다. **KLI**

13) 나아가 고용안정·직업능력개발사업을 실업급여와 분리함으로써 보험원리와 연관된 논란을 해소할 수도 있다. 이 경우 고용보험은 실업보험으로 축소되고, 고용안정·직업능력개발사업은 고용발전기금 또는 일자리기금 등으로 전환된다.

14) 사업주가 보험료를 부담하였기 때문에 사업주 지원사업만을 수행하여야 한다는 주장이다.

<참고문헌>

기획예산처(2006. 1), 『양극화 해소를 위해 재정을 통한 일자리 지원 대폭 확대』, 보도자료.
금재호 외(2002), 『고용안정사업의 효율성 평가』, 한국노동연구원.

_____ (2005), 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 노동부.

유길상·성재민(2000), 『노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구』, 한국노동연구원.

이병희(2004), 『청년실업의 원인분석』, 한국노동연구원.

전병유·강승복(2006. 8), 「2006년 수정 고용전망」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원.

통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

허재준(2006. 7), 『고용보험기금의 합리적 운영을 위한 정책방향과 과제』, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원.

OECD(2004, 2006), *OECD Employment Outlook*.