

미국 · 캐나다의 고용보험 재정전략 경험과 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성

김동헌 · 허재준*

I. 서론

고용보험 3사업의 지출추이는 1997년 말의 외환위기를 계기로 커다란 변화를 겪었다. 또한 외환위기 직후 1998~99년간에는 고용보험 지출이 급격히 증가하였으나 2000년부터 노동시장이 호전됨에 따라 지출규모가 현저히 감소하고 있다.

1997년까지는 실업률이 낮았을 뿐만 아니라 노동시장 주체(근로자와 사업주)들이 고용보험을 적극적으로 활용하려고 하는 의지도 부족하여 실업급여사업을 비롯한 고용보험재정이 대규모 흑자를 기록했다. 외환위기 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.

뿐만 아니라 하반기부터 노동시장이 호전됨에 따라 고용안정사업과 실업급여사업 지출 규모가 현저히 줄어들었다. 그에 따라 2000년 고용보험사업비 지출은 수입의 49.4%에 불과하고 적립금이 급속히 증가하고 있다.

고실업 상황이 상당기간 지속될 것으로 예측하고 1999년부터 보험요율을 인상하였지만 근간의 고용보험 재정추이는 현행 요율과 적정적립금 규모에 대한 전면적 검토를 요하고 있다고 판단된다. 직업능력개발, 실업예방, 고용취약자 취업기회 확대, 실업자 구직활동 보조와 같은 고용보험의 긍정적 목표에도 불구하고 과도한 적립금의 축적은 거시경제적 재원배분을 왜곡시키고 민간부문의 고용창출을 저해할 우려가 있기 때문이다. 본고는 미국과 캐나다의 고용보험 전략 경험을 검토하여 우리나라 고용보험기금의 적정적립금 규모와 적정요율에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

한편 1999년에는 보험요율이 인상되었을

* 김동헌 = 동국대학교 상경대학 경제학과 교수, 허재준 = 한국노동연구원 연구위원.

미국의 실업보험제도와 캐나다의 고용보험제도는 비슷한 시기에 도입되었고 유사한 측면을 가지고 있지만 몇 가지 특징적인 차이점들이 존재한다.¹⁾

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 실업보험제도가 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 경험요율제도(experience rating)라는 독특한 재원조달 방식을 택하고 있다. 경험요율제도란 개별 기업의 보험요율이 과거 해고에 의해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 결정되는 것을 말한다. 반면 캐나다의 고용보험제도는 경험요율제도를 택하고 있지 않다. 오히려 캐나다 정부는 동일한 보험요율하에서 실업률이 높은 지역에 보다 많은 혜택을 제공하는 정책 등 역경험요율적

(reverse experience rating) 정책들을 실시하여 왔다.

미국의 실업보험제도는 주로 주정부 차원에서 운영되기 때문에 주정부는 적정적립금 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 적정규모보다는 안정적인 보험요율의 운용에 보다 많은 관심을 기울여 왔다. 이런 측면에서 캐나다 정부는 고용보험요율의 설정에 관한 다양한 방식을 시도하였다.

본고는 미국의 경험에서 적정적립금 규모를 유지하기 위한 정책적 노력과 적정적립금 규모를 파악하기 위한 지표를 살펴보고, 캐나다의 경험에서는 고용보험요율의 설정에 관한 다양한 정책적 노력과 방식을 살펴보기로 한다. 미국과 캐나다는 다양한 고용보험 재정전략을 시도하였고 이에 대한 많은 연구가 진행되었기 때문에 이들 국가의 제도와 경험을 살펴보는 것은 우리나라의 적정적립금 수준을 판단하기 위한 지표를 개발하고 그에 바탕하여 적정요율을 설정하는데 중요한 시사점을 제공해 줄 것이다.

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.

II. 선진국의 고용보험 재정전략 경험

1. 미국의 실업보험 재정전략과 경험

미국의 주정부가 주로 실시하고 있는 실업보험 재정전략은 적립금 축적전략(advance funding)과 탄력적 재정전략(flexible financing)이다. 여기서는 이 두 가지 재정전략을 설명하고 그 과정에서 적정적립금에 관한 지표들을 살펴보기로 한다.

가. 적립금 축적전략

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

불황에 대비한 적립금의 적정규모는 ① 불황 직전의 적립금의 절대 규모, ② 경제의 규모, ③ 불황으로 인한 급여지출의 정도(즉 불황의 지속기간과 강도), ④ 적립금이 줄어들 경우 보험요율(또는 실업보험급여) 반응하는 속도와 규모 등의 4가지 요인들에

의존한다(Vroman, 1998: 10~11).

준비율배수(Reserve Ratio Multiple)는 미국 노동성이 개발한 개념으로, 이 4가지 요인들 중에서 처음 3가지를 고려한 적정적립금에 관한 지표이다. 준비율배수(RRM)의 분모는 역사상 가장 급여지출이 높았던 해의 임금총액 대비 급여지출 총액의 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 연말누적적립금의 비율이다. 따라서 준비율배수는 이 두 비율의 비율이며, 분자는 적립금의 규모와 경제의 규모에 대한 정보를 포함하며, 반면에 분모는 위험의 정도를 측정한다.

준비율배수(RRM) =

$$\frac{\text{연말누적적립금/당해 연도의 임금총액}}{\text{지출총액/가장 지출률이 높았던 해의 임금총액}}$$

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 있다면, 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.

준비율배수는 적정적립금 규모를 측정하는 유용한 지표이다. 미국의 경험에 의하면

불황 직전의 준비율배수의 수준과 불황기간 동안의 연방정부 대부금 차입 확률과는 강한 상관관계가 존재한다.

그러나 준비율배수는 적립금의 적정규모를 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. 그리고 다음과 같은 가상적인 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 있다고 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 가장적인 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 불황전의 지출비용보다 증가한 1조원의 지출증분을 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 평균준비율배수(AHCM : Average High Cost Multiple)라고 하며, 최근 미국 노동성은 이 배수를 적정적립

금 규모를 측정하는 공식적인 지표로 활용하고 있다. 참고로 1999년 말 현재 미국 전체의 평균준비율배수는 0.93이다.

나. 탄력적 재정전략

탄력적 재정전략은 불황기에 적립금이 줄게 되면 자동적으로 보험료 수입을 증가시키거나 급여지출을 감소시키는 법적·제도적 장치를 마련하는 전략을 의미한다. 따라서 탄력적 재정전략을 실행할 경우 앞에서 언급한 적립금 축적전략에 비해 경기변동기간 동안 적립금 규모를 보다 안정적으로 유지할 수 있다.

탄력적 재정전략에는 2가지 수단이 있다. 첫째, 개별 사업주에 대한 경험요율제도를 통해 급여지출비용이 증가하면 평균적인 보험요율이 자동적으로 증가하여 급여지출의 증가에 대해 보험요율이 자동적으로 반응하게 된다. 둘째, 각 주는 2개 이상의 세율구조 또는 건전재정세(solveny tax)의 수단을 통해 적립금 규모가 감소하게 되면 모든 사업주에게 보다 높은 요율을 자동적으로 적용시키는 촉발장치(triggering mechanism)를 가지고 있다. 일부 주에서는 적립금 규모가 일정수준 이하로 하락하면 보험요율의 조정뿐만 아니라 급여 자체도 조정하는 재정전략을 실행하고 있다.

탄력적 재정전략을 실행하면 적립금 축적 전략에 비해 높은 수준의 적립금을 축적할

필요가 없고, 경기변동의 기간 동안 평균적으로 낮은 수준의 적립금을 유지할 수 있다. 최근 미국의 주정부는 불필요하게 높은 적립금 수준의 부정적인 측면을 점점 인식하게 되었다. 즉 적립금 보유의 기회비용이 단순히 이자수입 이상이라는 점을 인식하고 과거에 비해 보다 낮은 수준의 적립금 규모를 유지하려고 노력한다. 한편 높은 적립금 규모는 급여를 관대하게 지급하자는 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 이자부과로 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 급여수급자와 사업주에게 부정적인 영향을 미치게 된다. 실제로 탄력적 재정전략이 실행되면 급여수급자는 급여를 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 고갈을 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. 그러나 최근의 연구결과를 살펴보면 탄력적 재정전략의 효과는 적립금의 고갈을 막을 수 있을 정도로 크지 않으며, 소득보전과 경기안정화라는 실업보험의 2가지 목적을 약화시킨다는 측면에서 적립금 축적전략에 비해 열등한 것으로 판단된다(Vroman, 1990, 1998).

2. 캐나다의 고용보험요율 구조와 재정 경험

1940년 캐나다는 고용보험법을 제정하여 1941년부터 고용보험제도가 시행되었다. 1940년의 고용보험법에는 근로자의 소득계층을 8개로 나누고, 근로자와 사업주에게 서로 다른 보험요율을 적용하였다(Kesselman, 1983). 당시의 요율 구조를 살펴보면, 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. 각 소득계층의 중간소득 대비 근로자 부담비율을 살펴보면 소득계층이 높을수록 그 부담비율이 낮아져 상당히 역진적인 구조를 보였다.

이러한 요율구조는 사업주와 근로자의 보험요율이 다르더라도 경제 전체적으로는 사업주와 근로자의 보험료 부담을 같게 하려는 의도로 설계된 것이다. 그러나 당초 예상보다 고소득계층에 속하는 근로자의 비중이 높았기 때문에 전체 근로자의 보험료 부담액이 전체 사업주의 보험료 부담액을 초과하게 된다. 예를 들어 1947/48 재정연도에는 고용보험 적용대상자의 74.1%가 최상위 소득계층에 속하였고, 총보험료 부담액에서 근로자의 몫이 55.4%를 차지하였다. 근로자와 사업주의 총부담액의 균형을 유지하기

위해 몇 번의 수정을 거쳐 1950년도의 개정에는 모든 소득계층에서 사업주와 근로자의 보험료 부담이 동일하게 된다. 이런 요율 구조는 1971년 고용보험법까지 지속되어 제도 도입 초기의 역진적인 구조에서 어느 정도 누진적인 구조로 바뀌었고, 또한 급여구조와 대체율도 상당히 누진적인 구조로 변경되었다. 1941년부터 1971년까지 캐나다의 고용보험법은 일련의 수정을 거쳤고, 결국 캐나다 고용보험의 요율과 급여구조에 소득보전의 성격이 강화되었다.

캐나다 정부는 고용보험제도의 도입 초기에 어느 정도 적립금이 축적될 것으로 예상하였다. 그런데 지속적인 호황으로 인해 실제로 예상보다 빠른 속도로 적립금이 축적되었다. <표 1>이 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 적자상태로 돌아섰고 결국 재무부로부터 일시적 대부를 받아야 했다.

고용보험 도입 초기에 보험료 조정은 비정기적으로 이루어졌고, 통상 급여가 확대되는 정책에 맞추어 조정되었다. 당시 적립금의 규모가 상당하였기 때문에 불황기에도 보험요율의 조정이 필요하지 않았다. 초기의 적립금 축적으로 지출 대비 적립금 비율은

〈표 1〉 캐나다 고용보험의 운영상황(1941~71)

(단위 : 백만 달러, %)

	이자수입	이자수입/ 보험료 수입	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 : *는 0.05 미만임.

자료 : Kesselman(1983: 44), <표 4-6> 참조.

상당히 높은 수준이었고, 1957 회계연도 이전까지는 3배를 넘는 수준이었다. 그러나 그 이후 이 비율은 1배 이하로 하락하게 된다. 한편 오랜기간 동안 적립금이 축적되어 이 지수입이 보험재정에서 차지하는 비중이 증가하였다. 당초 이 지수입은 보험료 수입의 2% 정도를 차지할 것으로 예상되었지만 실제로는 그 이상이였다. 특히 1947년부터 1958년 동안에는 보험료 수입 대비 이 지수입 비율이 10% 이상의 높은 수준을 유지하였다.

1971년의 고용보험법은 요율 구조에 근본적인 변화를 가져왔다. 소득계층에 따라 보험료 부담을 달리하는 종전의 방식은 소득 수준에 상관없이 과세소득의 일정비율로 부과하는 방식으로 변경되었다. 그리고 사업주와 근로자가 동일한 보험료를 부담하는 원칙에서 벗어나 사업주가 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 장관

의 승인이 필요하다. 위원회가 고용보험기금의 수지불균형을 조정하는 속도에는 어느 정도 재량권을 가지고 있었지만, 당시의 보험요율 설정제도는 기금의 흑자나 적자가 상당기간 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 2>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 336억달러의 잉여를 나타내고 있다. 이러한 잉여금은 고용보험기금이 일반회계와 통합되어 있기 때문에 정부의 재정적자를 보전하는 데 사용되고 있다.

1972년 이후 고용보험요율의 추이는 <표 3>에 정리되어 있다. 캐나다가 1940년대에 고용보험제도를 도입한 이후 프로그램 비용은 민간부문과 정부가 일정한 공식에 의해 분담하였다. 그러나 1990년 이후부터는 고용보험제도의 사업 및 운영에 필요한 모든 재원은 근로자와 고용주가 납부하는 보험료로 충당하고 있다.²⁾

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

〈표 2〉 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 참조.

〈표 3〉 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 참조.

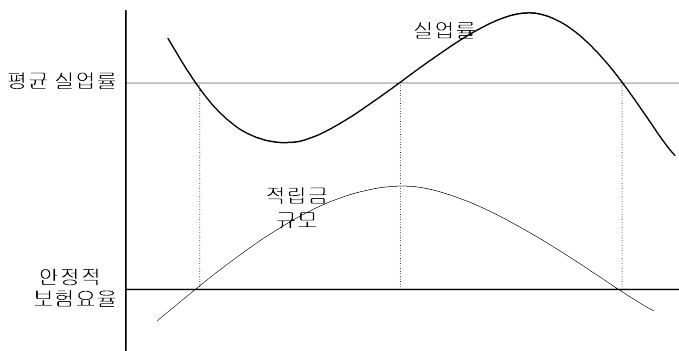
캐나다 정부는 1996년의 고용보험 개혁 이후 기금의 재정상태, 실업률, 정부정책 등의 각종 요인들을 종합적으로 감안하여 보험요율을 매년 결정하는 방식으로 전환하였다(금재호, 1996; 유길상·홍성호, 1999). 보험요율은 1994년의 7.37%를 정점으로 지속적으로 하락하였다. 2000년 현재 보험요율은 기준소득의 5.76%로 우리나라에 비해 매우 높은 편이다. 근로자가 기준소득의 2.40%를 부담하고 고용주는 근로자가 납부하는 보험료의 1.4배에 해당하는 3.36%를 보험료로 납부하고 있다. 보험요율이 이렇게 높은 이유는 7%에 가까운 높은 실업률과 55%에 달하는 대체율, 폭 넓은 적용범위, 그리고 실업급여의 신청이 상대적으로 용이하기 때문이다.

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

한편 안정적 보험요율(stable premium rate)은 경기변동의 과정에서 발생하는 프로그램 비용을 맞추기 위해 필요한 평균 요율을 의미한다. 즉 경기변동의 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>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 1 참조).

(그림 1) 경기변동과 안정적 보험요율



Ⅲ. 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성

여기에서는 몇 가지 지표들을 이용하여 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성을 살펴보기로 한다. 분석에 앞서 우선 우리나라의 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 규모의 적정성 여부를 검토해 볼 수 있다.

1. 준비율배수 추이

우선 지난 6년간의 고용보험 기금운용 실적을 바탕으로 준비율배수를 추정한 결과는 다음 <표 4>에 나타나 있다. 고용보험 전체로는 준비율배수가 매년 꾸준히 증가하여

2000년 말 현재 1.74 수준이다. 따라서 우리나라 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.

<표 4> 준비율배수 추이(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%), 실업급여사업 사업장 임금총액은 실업급여사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.6%, 1999년부터 1.0%)로 나눈 값으로서 엄밀히 말하면 정수율×사업장 임금총액임.

자료: 노동부 기금결산자료.

2. 적립금/지출 비율

준비율배수와 함께 적정적립금 규모를 판단할 수 있는 유용한 지표가 지출 대비 누적적립금의 비율이다. 지출 대비 누적적립금의 비율 추이는 <표 5>에 나타나 있다. 이 비율은 당해 말의 누적적립금과 당해 지출간의 관계를 나타낸다. 지출 대비 누적적립금의 비율이 어느 정도이면 적정한가에 대한 일치된 견해는 없다.

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.

우리나라 고용보험의 적립금 규모는 1997년도 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. 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 6>은 지난 6년간의 사업장 임금총액 대비 지출 비율의 추이를 보여준다. 사업장 임금총액 대비 지출 비율은 문헌에서 수지균형 보험요율이라고도 부른다. 즉 수지균형 보험요율이란 당기의 수지차(=보험료 수입-지출)가 0이 되는 보험요율 수준을 의미한다. 이 요율을 계산하는 과정에서 적립금 축적으로 인한 이자수입 등은 고려하지 않는다.

일반적으로 적립금의 축적이 있기 때문에 당해 보험요율이 반드시 수지균형 보험요율일 필요는 없다. 더욱이 수지차를 맞추기 위

<표 5> 지출 대비 누적적립금 비율 추이(1995~2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용안정	35.8	16.9	19.7	5.0	3.6	7.9
직업능력개발	108.1	24.8	6.4	1.6	0.8	0.9
실업급여	134.6	47.7	14.2	1.5	1.3	4.3
전체	85.3	30.9	11.8	1.8	1.4	3.2

자료: 노동부 기금결산자료.

해 매년 수지균형 보험요율을 적용하는 것은 보험요율의 안정성 측면에서 결코 바람직하지 않다. 그러나 수지균형 보험요율과 실제 보험요율의 차이를 비교해 보는 것은 의미가 있다. 그리고 하나의 경기변동주기 혹은 충분한 수의 경기변동주기 동안 수지균형 보험요율의 이동평균치를 살펴보는 것은 적정요율 수준에 대해 커다란 시사점을 갖는다.

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 있었다. 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.

4. 이자수입/보험료 수입 비율

마지막으로 고용보험료 대비 이자수입 비율의 추이를 살펴보자(표 7 참조). 이 비율은 1998년에 무려 39.6%로 치솟았지만 고용보험료 수입의 증가, 시장이자율 하락 등의 요인으로 1999년에 15.2%, 그리고 2000년에 다시 10.5%로 하락하였다.

일반적으로 고용보험료 대비 이자수입의 비율이 높다는 것은 누적적립금의 규모가 크다는 것을 의미한다. 따라서 이 비율이 높아짐에 따라 보험요율의 인하 요인이 발생한다. 만일 누적적립금의 적자가 발생하여

〈표 6〉 사업장 임금총액 대비 지출 비율(수지균형 보험요율) 추이(1995~2000)

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고 용 안 정	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
전 체	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%), 실업급여사업 사업장 임금총액은 실업급여사업 보험료 수입을 보험요율(1998년까지 0.6%, 1999년부터 1.0%)로 나눈 값으로서 엄밀히 말하면 정수율×사업장 임금총액임.

자료 : 노동부 기금결산자료.

일반재정에서 차입을 하게되는 상황을 가정해 보자. 이때 발생하게 되는 차입금에 대한 이자는 사업주와 근로자가 부담하게 될 것이다. 역으로 생각하면 적립금의 누적으로 이자수입이 증가한다면 그 혜택이 보험요율의 인하라는 방식으로 사업주와 근로자에게 돌아가야 할 것이다.

지난 6년간의 여러 가지 변동 요인으로 인해 고용보험료 대비 이자수입 비율의 어떤 역사적 패턴을 발견하기는 어렵다. 그러나 한 가지 주목할 만한 사실은 고용안정사업의 고용보험료 대비 이자수입 비율의 움직임이다. 1998년까지는 고용보험 3사업의 고용보험료 대비 이자수입 비율이 같이 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 이자수입 비율은 16.8%로 상당히 높은 편이다.

참고로 캐나다 고용보험의 경험을 살펴보면, 기금 방식으로 운영되었던 1941~1971년 동안의 11년간(1947~1958년) 이 비율

이 10% 이상을 기록하였지만 결코 14% 수준을 넘은 적이 없었다.

IV. 결 론

이상에서 살펴본 바에 의하면 향후 3사업의 프로그램이 그대로 유지되고 새로운 프로그램이 도입되지 않는다고 가정한다면 고용안정사업과 실업급여사업의 경우 보험요율의 인하가 필요하다고 판단된다. 그러나 실업급여사업은 일용직 근로자 고용보험 적용, 장기실업 상태의 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 지출규모가 큰 시기가 도래할 가능성이 크다.

고용안정사업도 앞으로의 제도설계와 새로운 프로그램의 도입으로 지출규모가 상당히 유동적이다. 한편 최근 고용보험사업체계에 대한 논의가 활발하게 진행중이며, 특히 고용보험사업의 효율적 추진을 위해 노동시

〈표 7〉 고용보험료 대비 이자수입 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
직 업 능 력 개 발	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 기금결산자료.

장 인프라 구축사업을 고용안정사업 내에 포함하는 방안(허재준, 2000)과 현행 3사업과 독립된 별도의 사업으로 추진하자는 방안(유길상, 2000)이 제기되고 있다. 노동시장 인프라 구축사업이 어떤 방식으로 추진되든 고용안정사업 계정에서 재원이 마련되리라고 본다.

이러한 제반 고려점들은 고용보험사업의 효율이 장기적 제도변화 전망에 기초하여 조정되어야 함을 시사한다. 그리고 조만간 합리적인 효율 조정방식을 개발하여 적정 효율을 산정하고 적립금 규모가 과도해지지 않도록 효율을 조정해야 할 것이다.

적립금의 충분성은 효율 설정의 매우 중요한 기준 중의 하나임에 틀림없지만 충분한 적립금 보유의 미덕은 그 적립금의 규모

자체에 있는 것이 아니다. 선진국의 경험에 의하면 적립금 적자의 시현은 물론 과도한 적립금 규모도 고용보험제도와 기금관리에 대한 신뢰성을 저해할 수 있다(HRDC, 1997). 과도한 적립금 규모는 급여를 관대하게 지급하자는 주장이나 보험요율을 낮추자는 주장, 그리고 적립금을 다른 용도로 전용하자는 압력을 증가시킨다. 그리고 과도한 적립금의 축적은 거시경제적 재원배분을 왜곡시키고 민간부문의 고용창출을 저해할 우려가 있다(허재준, 2000). 이 점에서 충분한 적립금의 미덕은 그 규모 자체에 있는 것이 아니라 경기안정화 역할을 하면서 불황기에도 보험요율을 안정적으로 운용할 수 있는 데에 있다는 점에 유념해야 한다.

〈참고문헌〉

- 금재호, 「외국의 고용보험 동향 : 캐나다」, 『고용보험동향』, 제1권 제2호, 1996년 가을.
- 금재호, 『고용보험 적립금의 적정규모』, 한국노동연구원, 1997.
- 유길상, 「고용보험제도 시행 5년에 대한 종합평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
- 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 허재준, 「고용보험 재정 및 기금 운용에 대한 평가와 발전방향」, 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
- 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.
- 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.