

고용보험적립금의 적정규모

금 재 호

한국노동연구원
고용보험연구센터

I. 머리말

고용보험제도가 출범한지 1년 6개월이 지난 현 시점에서 제도 자체는 순조롭게 운영되어가고 있지만 사업실적은 당초의 기대에 훨씬 못미치는 부진을 보이고 있다. 이에 따라, 외국에 비하여 낮은 보험료율에도 불구하고 빠른 속도로 적립금이 축적되어 많은 우려를 낳고 있다. 아래의 <표 I-1>과 같이 '96년도의 고용보험 재정수지를 살펴보면 수입은 8,258억원에 달하지만 지출은 364억에 불과하여 수입금액의 4.4%만이 지출되고 있으며, 적립금의 규모는 '96년말을 기준으로 1조원을 돌파하였다. 이처럼 많은 기금이 적립됨에 따라 사용자단체 등 일부에서는 보험료율의 인하를 요청하고 있으며, 한편으로는 신규사업의 대대적 개발이나 기존 지원사업의 지급요건 및 지원금액의 완화 등 고용보험제도의 변화를 촉구하고 있다.

<표 I-1> '96년도 고용보험 기금운용 실적(추정치)

(단위 : 백만원, %)

구 분	고용안정사업	직업능력개발사업	실업급여	합 계
수 입(A)	160,144	182,184	483,464	825,792
지 출(B)	12,508	9,950	13,972	36,430
수지(A-B)	147,636	172,234	469,792	789,362
지출비(B/A)	7.8%	5.5%	2.9%	4.4%

자료: 노동부, 1997

이러한 현재의 상황은 고용보험제도가 정착하기까지 불가피하게 거쳐야 할 과정으로 판단되는데 급격하게 변동하는 사회·경제적 환경속에서 기금재정의 안정기조를 유지하기 위하여는 고용보험의 수입과 지출에 대한 정확한 추계와 함께 적립금의 적정규모에 대한 합리적 설정이 요구된다. 고용보험제도의 초기단계에서 신규사업의 추진이나 기존 사업의 지원요건과 지원금액 등에 관련된 시

행령의 개정은 고용보험의 지출에 직접적인 영향을 미치고, 경우에 따라서는 막대한 기금이 특정사업에 지출되어 고용보험의 재정을 위협하는 상황이 발생할 가능성이 있다. 더불어, 석유위기와 같은 외부적인 충격이나 경기변동에 의한 실업자수의 급증도 고용보험의 지출을 증가시켜 보험재정을 악화시키는 요인으로 흔히 작용한다. 외부 환경 및 제도의 지속적인 변동과정 아래에서 고용보험 재정의 독립성과 안정성을 확보할 수 있는 적립금의 적정규모가 얼마인가하는 문제는 재정의 안정성뿐만 아니라 어떤 지원사업을 어떻게 운영할 것인가, 그리고 보험료율 및 적용대상 범위 등과 같은 정책의 결정과정에서도 고려하여야 할 중요한 기준이 된다.

적립금의 적정규모를 파악하기 위하여는 먼저 적정규모를 어떻게 정의할 것인가의 문제가 발생하는데 여기에서는 적립금의 적정규모를 「재정수지의 적자가 연속적으로 발생하는 최악의 경우에도 적립금과 당해연도 수입액을 합한 금액이 당해연도 지출액을 초과하는 수준」으로 정의한다. 이는 몇 년간에 걸쳐 연속적으로 막대한 규모의 재정적자가 누적되는 등 최악의 상황이 발생할지라도 적립금이 남아있어 정부로 부터의 차입이 불필요한 수준을 뜻하고 있다.

한국은 고용보험제도가 아직 초기단계에 머물러 있기 때문에 과거의 경험이나 데이터를 통하여 적정규모를 판단하는 것은 커다란 한계를 지닌다. 따라서, 이 글에서는 일본, 독일, 미국 등 고용(실업)보험제도에 대한 충분한 경험을 갖고 있는 외국의 사례분석을 통하여 간접적으로 적정규모를 파악하도록 하고, 동시에 한국적 특수 상황을 반영하는 접근방법을 채택하였다.

한국은 고용보험제도의 초기단계에 머물고 있어 앞으로도 제도 그 자체 및 제도운용의 변경 가능성이 매우 높다. 또한, 선진국의 진입문턱에서 고령화, 여성의 경제활동 증가, 인구증가율의 감소, 산업구조의 변화 등 급격한 사회·경제적 변화를 겪고 있어 80년대 후반 이후 2%대의 낮은 수준에 머무르고 있는 실업률이 상향 이동할 가능성을 배제할 수 없다. 특히, 남북통일이 이루어질 경우 북한지역에서는 대량실업이 발생할 가능성이 짙은데 이들에 대한 생계지원과 북한근로자들의 직업훈련, 고용안정 등의 문제를 누가 담당하며, 필요한 예산은 어떻게 조달할 것인가의 문제가 있다. 통일에 소요되는 막대한 비용과 아직도

취약한 한국경제의 능력을 고려할 때 고용보험에서 이러한 작업의 상당부분을 맡을 가능성이 농후하고 이에 대비한 기금의 축적과 인력의 양성 등 사전 준비가 필요하다. 이와 같은 한국적 특수성으로 인하여 적어도 고용보험제도가 정착될 때까지는 고용보험 사업의 부진으로 인한 막대한 규모의 잉여금이 발생하더라도 계속 적립금으로 축적하여야 할 필요성이 있다.

머리말에 이어 다음 장에서는 일본, 독일, 미국의 고용(실업)보험의 기금운용에 대한 제도와 경험을 분석하고, 이를 통하여 고용보험적립금의 적정규모를 판단하기로 한다. 외국의 사례분석은 단기적으로는 적립금 규모에 상관없이 잉여금의 모두를 적립하고, 중·장기적으로는 적립금 규모를 연간 수입액의 1.619~2배 범위내에 유지하는 방안을 간접적으로 제시하고 있다. 제Ⅲ장에서는 인구구조, 경제환경 등에 대한 전망을 바탕으로 실업률 및 고용구조의 변화방향에 대하여 논의하고, 제Ⅳ장에서는 고용보험의 미정착이 각종 지원금 및 장려금, 그리고 실업급여에 미치는 영향을 분석하면서 고용보험기금에 대한 앞으로의 수요의 변화방향을 설명한다.

제Ⅴ장에서는 남북통일이 이루어졌을 경우 북한지역의 실업문제를 분석하고 북한에도 남한과 동일한 고용보험제도가 적용된다는 전제 아래 북한지역의 실업급여에 대한 재정수지의 흐름을 추계하였다. 통일후 6년 동안 실업급여부문에 서만 수조원의 재정적자가 발생할 것으로 전망된다. 고용보험부분의 적자는 보험료율의 인상을 통하여 충당할 수 있을 것으로 보이지만 고용보험이 보험적용 대상이 아닌 북한근로자들의 직업훈련 및 교육, 고용안정, 실직자들의 생계지원 등의 과제에 상당 부분 책임지는 경우를 대비하기 위하여는 지금부터라도 적립금의 규모를 확대할 필요성이 있다. 마지막으로 제Ⅵ장에서 고용보험적립금의 적정규모에 대하여 종합 정리하고 정책적 시사점을 논의한다.

II. 외국의 사례

1. 일본

가. 실업보험과 재정수지

실업보험제도의 도입

제2차 세계대전의 종전과 함께 군수공장의 폐쇄, 퇴역군인들의 증가, 해외거주민들의 귀환 등으로 인하여 일본은 심각한 구직난을 겪게 되고 이에 따라 실업자수는 '45년말 260만명에 달하게 되었다.(유길상, 1992) 이와 같은 대량실업의 문제와 함께 급격한 인플레이션으로 인하여 사회적 불안이 증대하자 실업보험제도의 실시에 대한 요구가 높아졌고, 이에 따라 1947년 11월 1일부터 '실업보험법' 및 '실업수당법'에 근거한 실업보험제도가 실시되었다.

실업보험의 재정수지

실업급부를 수급받을 수 있는 요건은 '이직일 이전 1년 동안 통산하여 6개월 이상의 피보험기간이 있어야 한다'로 하여 '이직일 이전 18개월 동안 통산하여 12개월 이상의 피보험기간'이 요구되는 현재 한국의 수급요건보다 실업급부를 받기가 용이하였다. 실업급부의 지급액도 피보험자의 등급에 따라 이직전 임금의 40~80%를 지급하였는데 평균적으로는 실직전 임금의 60%를 약간 하회하여, 한국의 50%보다 수급금액이 높았었다.

이처럼 수급요건 및 수급액의 측면에서 일본의 실업보험제도가 한국보다 실업자에게 유리하였음에도 불구하고 초기의 재정수지는 실업급부의 지급저조로 인하여 상당한 규모의 흑자를 기록하였다. <표 II-1>에서 보면 실업보험이 실시된 다음해인 '48년의 실업급부의 수급률¹⁾은 0.5%이고, 수입은 53억 1,300만엔에 달

하였으나 지출은 수입의 7.3%인 3억 8,800백만엔에 불과하였다.²⁾ 실업급부의 지급이 '48년 5월 1일부터 시작된 점을 감안하더라도 이러한 지급규모는 기대에 훨씬 못미치는 저조한 값으로 일본도 초기에는 실업보험제도에 대한 홍보 및 인식의 부족으로 인하여 사업이 부진하였음을 알 수 있다.

<표II-1> 일본의 초기 실업보험 운영상황(연평균)

(단위 : 천명, %, 백만엔)

연도	피보험자 (천명)	수급인원 (천명)	수급률 (%)	수입(A) (백만엔)	지출(B) (백만엔)	잉여금 (백만엔)	B/A	적립금 (백만엔)
1947	4,438	0	0	768	2	766	0.003	766
1948	5,340	27	0.50	5,313	388	4,925	0.073	5,691
1949	5,665	252	4.26	12,515	9,221	3,294	0.737	8,985
1950	5,784	360	5.85	17,685	15,448	2,237	0.874	11,222
1951	6,180	243	3.79	21,326	13,379	7,947	0.627	19,169
1952	6,618	340	4.89	24,505	21,640	2,865	0.883	22,034
1953	7,453	369	4.72	30,071	26,090	3,981	0.868	26,015
1954	7,890	499	5.95	35,139	36,383	-1,244	1.035	24,771
1955	7,993	434	5.15	35,755	31,908	3,847	0.892	28,618
1956	8,647	311	3.47	37,311	25,240	12,071	0.676	40,689

자료 : 勞働省, 『失業保險事業年譜』, 각년도. 勞働省 職業安定局, 『雇用保險事業の概要』, 1990. 유길상(1992)에 개제된 내용을 재정리.

그러나, 실업보험제도의 제3차년도인 '49년에 들어서는 실업보험의 수급자가 급증하여 실업급부의 수급률은 '48년의 0.5%에서 4.26%로 크게 증가하였다. 이에 따라 실업급부지급액도 큰 폭으로 늘어나 수입액의 73.7%가 지출되었다. '50년부터는 일용근로자도 실업보험의 적용대상에 포함됨에 따라 실업보험의 수급률이 늘어나 5.85%까지 상승하였고, 수입액 대비 지출액의 비율(지출/수입액)도 87.4%에 달하여 수입액의 대부분을 실업급부로 지급하였다. 이후 한국전쟁의 특수으로 인한 경기호황에 힘입어 실업급부의 수급자수와 수급률이 다소 하락하였지만 '53년말부터 실시된 긴축정책의 영향으로 실업자가 급증하게 되었고 이의 결과로 '54년에는 실업보험제도의 도입후 최초로 12억 4,400백만엔에 달하는 수치적

1) 실업급부의 수급률은 실업보험가입자 중 실업급여수급자의 비율로 정의된다.
2) '96년도 한국의 실업급여 지급액은 139억 7,200만원으로 실업급여부문 수입액 4,834억 6,400만원의 2.89%에 불과하다.

자를 기록하였다.

<표 II-2> 일본의 실업보험 운영상황('55~'74년)

(단위 : 천명, %, 백만엔)

연도	피보험자	수급률 (%)	수입(A)	국고부담 비율(%)	지출(B)	B/A	적립금(C)	C/A
1957	9,700	3.41	42,298	19.4	29,167	0.690	53,820	1.272
1958	10,276	4.36	48,540	24.7	41,962	0.864	60,398	1.244
1959	11,296	3.33	54,722	22.4	36,630	0.669	78,490	1.434
1960	12,735	2.85	54,777	16.5	39,570	0.722	93,697	1.711
1961	14,240	2.71	68,792	16.9	48,784	0.709	113,705	1.653
1962	15,515	3.22	88,597	22.7	75,721	0.855	126,581	1.429
1963	16,501	3.57	105,615	23.5	101,257	0.959	130,939	1.240
1964	17,598	3.37	119,370	19.6	117,607	0.985	132,702	1.112
1965	18,140	3.15	140,886	23.1	128,475	0.912	145,113	1.030
1966	18,786	2.99	156,728	20.3	141,629	0.904	160,212	1.022
1967	19,496	2.71	179,237	18.3	146,945	0.820	192,504	1.074
1968	20,080	2.54	208,821	17.0	158,435	0.759	242,890	1.163
1969	20,766	2.37	245,415	15.6	179,088	0.730	309,217	1.260
1970	21,118	2.31	276,665	14.4	225,074	0.814	360,808	1.304
1971	21,700	2.55	330,754	16.5	293,147	0.886	398,415	1.205
1972	22,372	2.48	369,070	16.6	346,497	0.939	420,988	1.141
1973	22,980	2.22	451,210	14.6	391,625	0.868	480,573	1.065
1974	23,534	2.68	596,028	15.2	563,769	0.946	512,832	0.860

주: 국고부담률은 실업보험 수입액 중 국고보조가 차지하는 비율.

자료: 勞働省, 『失業保險事業年譜』, 각년도. 勞働省 職業安定局, 『雇用保險事業の概要』, 1990. 유길상(1992)에 개제된 내용을 재정리.

'55년부터 '73년의 제1차 석유위기까지의 오랜 기간 동안 일본경제는 유례없는 고도성장을 지속하였고, 노동시장에서도 새로운 일자리의 창출이 노동공급의 증가속도를 앞질러 구인난시대로 접어들었다. 이러한 경기호황의 영향으로 실업률이 하락하고, 실업급여의 수급률도 '59년에 3.33%를 기록한 이래 70년대 초반까지의 기간 동안 2~3%의 낮은 수준에 머물렀다.(<표 II-2> 참조) 낮은 수급률에 기인하여 실업보험의 재정은 지속적인 흑자를 나타내었고, 실업보험의 적립금도 같이 늘어나 '55년에 286억엔이었던 적립금의 규모는 '74년에 들어서 17.9배가 증가한 5,128억엔에 달하였다. 이처럼 적립금의 절대 규모가 크게 늘어났지만 보험

료율의 조정과 국고부담률의 감소로 인하여 수입금 대비 적립금의 비율(적립금/수입)은 동기간 동안 0.860~1.711 범위내에서 움직였다. 특히, 실업보험에 대한 국고부담금은 보조금 자체는 증가세를 보였으나 전체 수입액에서 국고부담금이 차지하는 비율은 '49~55년의 평균 28.1%에서 '56~74년 사이에는 19.1%로 크게 하락하였다.

나. 고용보험과 재정수지

'75년 4월의 고용보험제도의 도입으로 고용보험의 재정은 실업급여와 3사업 관련 두 부문으로 나누어 관리되게 되었다. 고용보험제도는 종래의 실업보험이 안고 있던 급여의 불균형³⁾, 노동력 수급불균형에 대한 대응 미흡⁴⁾, 완전고용의 실현에 대한 기여도의 미흡⁵⁾ 등의 문제점을 해결하고 실업보험이 지니던 실업시의 생계보장기능을 강화하며 완전고용을 달성하는 것을 목적으로 하고 있다.(유길상, 1992) 이를 위하여 실업급여외에 고용개선사업, 능력개발사업, 그리고 고용복지사업 등 3사업이 새로 도입되었다.⁶⁾

실업보험제도가 고용보험제도로 전환되면서 3사업이 새로 추가되었지만 고용보험료율은 임금의 1.3%인 종전의 보험료율이 그대로 유지되었다. 1.3%의 보험료중 1.0%는 실업급여를 위한 재원으로 사용되고 나머지 0.3%는 3사업의 수행을 위한 재원으로 이용되었다. 더불어 고용보험 적용대상의 범위를 5인 이하 사업장에까지 확대함에 따라 실업급여의 수입과 지출이 모두 큰 폭으로 증가하였다. 즉,

-
- 3) 여성근로자와 건설일용직 등 계절적 근로자 중에서 실업급여 수급자의 비중이 높고 연령이 높을수록 실업급여의 수급율 및 수급기간이 늘어나 실업급여 수급의 불균형문제를 제기시켰다. 또한, 한국의 조기재취직수당과 유사한 취직준비금제도의 남용도 실업보험의 건전성과 발전을 제약하는 문제점으로 대두되었다.
 - 4) 실업급여 대상자가 아닌 구직자에 대한 직업상담 및 알선기능의 미흡, 고령자 또는 장애인 등에 대한 직업알선기능의 부족 등을 구체적인 예로 들 수 있다.
 - 5) 급속한 경제성장에 따라 산업구조 및 고용구조가 변화하였고, 이에 따라 지역간 고용불균형, 사양 또는 불황산업에 종사하는 근로자의 고용안정, 계절적 실업자 등의 문제들이 중요한 과제로 대두하였다. 더불어, 경제구조의 고도화 및 소득수준의 향상으로 생애교육(life-long learning)과 근로복지 등에 대한 수요가 양적, 질적으로 증대하였다.
 - 6) 고용개선사업, 능력개발사업, 고용복지사업으로 구성된 3사업은 '77년 10월 고용안정사업이 추가된 4사업으로 전환되었다가 다시 '89년 10월을 기점으로 고용안정사업, 능력개발사업, 고용복지사업의 3사업으로 재개편되었다.

'74년의 실업보험 수입액이 5,960억엔이었던 반면 '75년의 실업급부의 수입액은 7,343억엔으로 1,383억엔이 증가하였고, 지출도 '74년의 5,638억엔에서 '75년에는 7,364억엔으로 1,726억엔이 증가하였다. 이처럼 실업급부의 수입과 지출이 모두 증가하였지만 수입면에서는 실업급부 보험료율의 실질적인 하락, 그리고 지출면에서는 '73년 제1차 석유위기에 따른 실업증대 및 적용대상의 확대에 기인하여 '75년부터 '78년까지의 4년 동안 실업급부의 재정적자를 기록하였다. 이 기간 동안의 누적적자는 516억엔에 달하였으나 그 동안 축적되어온 막대한 규모의 적립금 덕분에 전체적인 재정수지는 안정을 유지할 수 있었다.

이후의 재정수지의 추이를 살펴보면 <표 II-3>과 같이 실업급부나 3사업에서 부분적인 적자가 발생하였지만⁷⁾ 고용보험 전체로는 '75~'93년의 19년 동안 단 한 번의 적자만 기록하는 등 재정수지의 안정성과 건전성이 돋보이고 있다. 90년대에 들어와서 고용보험은 '94년 이후 연속적인 적자를 기록하고 있는데 '96년에도 8,486억엔의 적자를 보일 것으로 예상되어 3년 동안의 누적적자는 1조 1,905억엔에 달할 것으로 보인다. '96년도의 수입예상액 2조 4,113억엔의 49.4%에 달하는 막대한 누적적자에도 불구하고 연간 수입액의 2배가 넘는 충분한 규모의 적립금이 축적되었기 때문에 '96년 회계연도 이후에도 고용보험은 여전히 당해연도 수입금의 1.447배인 3조 4,887억엔에 달하는 방대한 적립금을 유지할 전망이다.

이러한 고용보험재정의 안정성은 <표 II-1>, <표 II-2>, <표 II-3>에 나타난 「수입액 대비 지출규모(B/A)」를 통하여서도 발견할 수 있다. 실업급여가 시작된 '47년과 '48년을 제외한 대부분의 기간동안 B/A값은 0.6~1.0의 범위내에서 움직였고, 지출이 수입보다 많은, 즉 B/A값이 1을 초과하는 회계연도는 5회에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 대부분의 회계연도에 재정흑자를 기록함에 따라, 상당한 규모의 적립금이 축적되어 「수입액 대비 적립금규모(C/A)」는 최소 0.504(1982년)에서 최대 2.209(1994년)의 범위내에서 변동하고 있었다. 특히, 실업보험제도가 시작된 '47년에서 '96년까지 50년 동안 「수입액 대비 적립금규모

7) 실업급부는 '82~'84년의 3년 동안 적자를 보였고, 3사업은 제2차 석유위기로 인한 '80~'81년의 2년과 '87~'89년의 3년 동안 적자를 기록하였다.

(C/A)」는 평균 1.092의 값을 보여, 연간 수입금액보다 약간 많은 적립금을 평균적으로 유지하여 왔다.

<표Ⅱ-3> 일본의 고용보험 운영상황('75~'96년)⁸⁾

(단위 : 억엔)

	수입(A)	지출(B)	잉여금	B/A	적립금(C)	C/A
1975	8,807	8,768	38	0.996	5,207	0.591
1976	8,437	8,051	387	0.954	6,100	0.723
1977	9,538	9,157	381	0.960	6,035	0.633
1978	10,908	10,663	245	0.978	6,356	0.583
1979	11,965	10,824	1,141	0.905	7,597	0.635
1980	13,064	12,582	483	0.963	8,079	0.618
1981	13,957	14,448	-492	1.035	7,588	0.544
1982	15,484	15,365	119	0.992	7,807	0.504
1983	16,252	15,876	376	0.977	8,283	0.510
1984	16,360	16,278	82	0.995	8,465	0.517
1985	17,490	13,980	3,509	0.799	12,074	0.690
1986	17,895	14,992	2,903	0.838	14,977	0.837
1987	18,540	16,050	2,490	0.866	17,462	0.942
1988	19,531	16,001	3,529	0.819	20,996	1.075
1989	20,894	16,243	4,651	0.777	25,647	1.228
1990	22,850	15,096	7,754	0.661	33,401	1.462
1991	25,241	15,585	9,656	0.617	43,266	1.714
1992	24,391	17,956	6,435	0.736	49,821	2.043
1993	23,370	21,583	1,787	0.924	51,608	2.208
1994	23,141	23,637	-496	1.021	51,112	2.209
1995	24,025	26,948	-2,923	1.122	48,188	2.006
1996	24,113	32,599	-8,486	1.352	34,887	1.447

주 : 여기에서 수입, 지출, 잉여금, 적립금은 실업급여와 3사업을 합하여 계산한 값들이며, 1996년도의 값들은 예측치이다.

자료 : 『雇用保険事業の概要』(労働省, 1990)과 『雇用安定資金について』(労働省, 1996)

다. 적립금과 고용보험료율

8) 일본의 경우 적립금은 실업급여에 한정된 적립금이며, 3사업에 관련된 적립금은 고용안정자금으로 부르고 있다. 그러나, 이 표에서의 적립금은 실업급여의 적립금과 고용안정자금을 합한 값을 나타내고 있다.

일본의 고용보험료율은 업종에 따라 임금의 1.45~1.75%를 징수하는 것을 원칙으로 하고 있다. 건설업, 농림수산업 및 청주제조업을 제외한 일반업종의 보험료율은 1.45%로 이중 0.35%는 3사업에 사용되고 나머지 1.1%가 실업급여 지급의 용도로 사용된다. 보험금의 부담은 3사업은 한국처럼 사업주가 전액부담하며, 실업급여는 노·사가 각각 0.55%씩 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다.<표 II-4> 참조) 그렇지만 '75년 실업보험제도가 고용보험제도로 전환된 이후에도 지속적인 재정수지의 흑자로 인하여 연간 보험료수입액의 2배를 초과하는 막대한 적립금이 축적되었고 이에 따라 '93년부터 '노동보험징수법'의 부칙 제10조에 근거하여 당분간 실업급여의 보험료율을 노·사 각각 0.15%씩 총 0.3%를 낮추어 징수하고 있다.

<표II-4> 일본 고용보험의 보험료율

(단위 : %)

업종	보험료율	사업주 부담		피보험자 부담	
		실업급여	3사업		
건설업	원칙	1.75	0.65	0.45	0.65
	'93년 이후	1.45	0.5		0.5
농림수산업 청주제조업	원칙	1.65	0.65	0.35	0.65
	'93년 이후	1.35	0.5		0.5
여타 업종	원칙	1.45	0.55	0.35	0.55
	'93년 이후	1.15	0.4		0.4

자료 : 勞働省, 『雇用安定資金について』, 1996

고용보험의 보험사고인 실업이 경기 및 산업구조의 변동에 따라 상당한 증감을 나타낼 수 있기 때문에 매 회계연도마다 고용보험의 수지균형을 맞추는 것은 기본적으로 불가능하며, 불황에 의하여 실업자가 급증할 경우에 실업급여의 증가로 인한 수지적자가 발생하더라도 경제가 불황이기 때문에 보험료율의 인상은 힘들게 된다. 이러한 측면에서 일본은 보험료율을 법률개정에 의하지 않고 노동대신이 중앙직업안정심의회 의견수령을 거쳐 결정하도록 하고 있다.

고용보험의 보험료율은 적립금의 규모에 따라 조정되는데 이는 '노동보험징수법'의 제12조 제5항과 제7항에 근거하고 있다. 즉, 동법 제12조 제5항에서는 매

회계연도말을 기준으로 당해연도의 재정수지가 반영된 실업급여 적립금의 규모가 당회계연도 보험료징수액의 2배를 초과하거나 또는 당해 보험료징수액보다 낮아졌을 경우에 중앙직업안정심의회의 심의를 거쳐 1.25~1.65%의 범위내에서 보험료율을 조정할 수 있도록 하고 있다.(농림수산업 및 청주제조업은 1.45~1.85% 범위내에서, 그리고 건설업은 1.55~1.95%의 범위내에서 보험료율을 조정한다.)

이처럼 실업급여 적립금의 적정규모에 대한 명확한 기준이 있는 것은 아니지만 적립금이 당해연도 보험료징수액의 1~2배 정도이면 적절한 규모로 간주하고 있다.⁹⁾ 또한, 고용안정자금의 적정규모에 대하여는 동법 제12조 제7항에서 규정하고 있다. 즉, 매 회계연도에 있어서 고용안정자금잔액이¹⁰⁾ 3사업에 관련된 보험료징수액에 0.35%를 고용보험료로 제하고(건설업은 0.45%를 제외) 남은 비율을 곱하여 얻은 금액보다 1.5배 이상이 될 경우에는 고용보험료율을 1년간 0.05% 인하하도록 하고 있다.¹¹⁾

라. 정리 및 요약

초기 실업보험제도가 도입되었을 때에는 2차대전 후의 높은 실업률에도 불구하고 실업급여의 지급액이 매우 적어 '48년의 경우 수입액의 7.3%에 지나지 않았다. 그러나, 부진하였던 실업급여의 지급액은 도입 3년차인 '49년부터 급증하기 시작하여 현재까지 수입액의 87.3%에 해당하는 금액이 평균적으로 지출되어 왔으며, 적어도 수입액의 60% 이상이 각종 급부로 지출되었다.

장기간에 걸친 지속적인 경제호황과 낮은 실업률에 기인하여 일본의 고용보험

9) 국고보조금이 차지하는 비중은 전체수입금의 20%미만이다. 전체수입금에서 보험료징수액이 차지하는 비중이 80%라고 할 때, 수입액을 기준으로한 실업급여 적립금의 적정규모는 연간 수입액의 0.8~1.6배가 된다.

10) 3사업비로 충당되는 보험료징수액과 3사업관련 지출액의 차액을 고용안정자금에 가감한 금액을 말한다.

11) 종전의 규정에서는 고용안정자금의 잔고가 당해 회계연도에 4사업관련 보험료징수액을 초과하는 경우 보험료율을 0.05% 인하하도록 되어 있었지만 경기변동 및 산업구조조정을 대비하고 재정기반을 강화하기 위하여 '89년 6월의 법개정에 따라 4사업이 3사업으로 통합되면서 고용안정자금의 잔고가 보험료징수액의 1.5배를 초과하는 경우 0.05%를 인하하도록 강화되었다.

재정은 실업보험이 도입된 이후 50년 동안 5개 연도를 제외한 나머지 모든 회계 연도에서 재정수지의 흑자를 기록하였고, 이에 따라 수입액에서 차지하는 국가보조금의 비중 하락과 함께 상당한 규모의 적립금을 유지하는데 성공하여 재정의 안정성을 달성하였다. 이에 따라 '94년 이후 3년 동안 연속으로 수지적자가 나타났다지만 충분한 적립금으로 인하여 '96년의 경우에도 적립금은 수입액의 1.447배에 달할 것으로 예상되고 있었다. 제도가 도입된 50년 동안 적립금의 규모는 평균적으로 연간 수입액의 1.09배에 달하였으며, 가장 낮더라도 연간 수입액의 50%를 상회하였다. 특히 '90년대 초반에는 연간 수입액의 2배가 넘는 방대한 적립금이 축적되었다.

일본은 적립금의 규모에 따라 보험료율이 변동하는데 실업급부의 경우 적립금이 당해연도 보험료징수액의 1~2배의 범위를 벗어날 경우 보험료율을 조정하도록 하고 있다. 3사업의 경우에도 고용안정자금의 잔고가 당해연도 보험료징수액에 0.35%를 제하여 남은 비율을 곱한 값의 1.5배를 초과할 경우 1년간 0.05%를 인하하도록 하여 간접적으로 고용보험적립금의 적정규모를 제시하고 있다.

2. 독일

가. 고용보험제도의 도입

독일은 1927년 10월 1일에 「직장알선 및 실업보험에 관한 법률」(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)이 제정되어 사회보험방식에 의한 고용보험제도가 도입되었다. 약 1,700만명에 달하는 의료보험가입자가 고용보험의 적용대상이 되었고 지금까지 존재하던 직장알선과 실업보험을 하나의 기구로 통합하였다. 직장알선분야에서는 동수의 노·사·정 대표로, 그리고 실업보험 분야에서는 동수의 고용주와 근로자대표로 구성되었으며, 이의 재정은 고용주와 근로자가 각각 절반씩 부담하는 각출료와 연방정부의 보조금으로 이루어졌다.(김상호, 1992)

고용보험제도가 도입되기까지 독일은 상당기간 동안 실업급부를 실시하여 왔는데 이는 다른 사회보험과 마찬가지로 노동조합의 자조기구(Selbsthilfeeinrich-

tung)에서 유래된다. 이는 상부상조정신에 입각하여 근로자가 실직의 어려움에 처하여 있을 때 경제적으로 서로 도우며 이를 통해 임금협상에서 근로자의 위치를 강화하려는 데 그 목적이 있었다.(김상호, 1992) 독일서적출판동맹이 1897년에 최초로 실업자에 대한 지원을 실시했으며, 이후 다른 노동조합들도 이 제도를 도입하였다. 행정조직으로는 Köln시가 1986년에 겨울철 실업자의 생계보조를 위한 보험금고를 최초로 설치하였다.

보험성격을 지닌 정부차원의 실업자 구제제도는 1923년에 최초로 도입되었다. 제1차 세계대전 이후 군인들의 전역, 군수공장의 폐쇄, 그리고 경기불황으로 인하여 다수의 실업자가 발생하였고, 경제적 어려움에 처하여 있는 실업자의 생계지원을 위하여 실업자구제라는 명목의 지원이 정부부담으로 실시되었다. 그러나, 이들의 실업문제가 장기화되고 실업자구제를 위한 정부의 비용부담이 증가되자¹²⁾ 1923년부터 고용주 및 근로자로부터 임금에 비례한 각출료를 징수하게 되어 실업보험화 되었다.

나. 고용보험과 재정수지

1927년 고용보험제도가 도입된 이후 세계대공황으로 인한 장기간의 경기침체로 실업자가 대량으로 발생하였고, 도입 초기부터 고용보험재정은 위기를 겪게 되었다. 이러한 재정위기를 극복하기 위하여 독일정부는 각출료의 인상이나 정부지원의 증대보다는 실업수당의 수급요건을 강화하고, 수급금액과 수급기간을 축소시키는 등 지출을 억제하는 정책에 중점을 두었다.¹³⁾

제2차 세계대전 이후의 독일은 사회적 시장경제정책을 도입하고 투자촉진책 등 성장정책을 적극적으로 추진함으로써 전후의 대량실업문제를 단기간내에 성공적으로 극복하였고, 이후 5,60대에 걸친 장기간 동안 고도의 경제성장을 지속하였다. 실업률도 낮아져 '61년의 경우 0.9%에 불과하였으며, 제1차 석유위기가 발생한 1973년까지 실업률은 2%대 미만의 수준을 유지하였다.

12) 여태까지는 제국정부(3/6), 주정부(2/6) 및 지방자치단체(1/6)가 실업자 구제에 필요한 모든 재원을 부담하였다.

13) 각출료도 초기의 3%에서 '30년 10월에는 6.5%로 크게 인상되었다.

<표 II-5> 독일 고용보험의 운영상황

(단위 : 백만 DM, %)

연도	수입(A)	지출(B)	수지차	B/A	적립금(C)	C/A	실업률
1961	1,565.9	1,048.9	517.0	0.670	5,221.6	3.335	0.9
1962	1,338.4	1,355.7	-17.3	1.013	5,201.2	3.886	0.7
1963	1,883.9	1,895.6	-11.7	1.006	5,182.0	2.751	0.9
1964	1,908.9	1,570.5	338.4	0.823	5,530.3	2.897	0.8
1965	2,045.9	1,581.5	464.4	0.773	5,988.7	2.927	0.7
1966	2,260.8	1,557.3	703.5	0.669	6,681.9	2.956	0.7
1967	2,595.4	3,170.7	-575.3	1.222	6,093.1	2.348	2.1
1968	2,763.9	2,986.6	-222.7	1.081	5,854.0	2.118	1.5
1969	2,999.2	2,888.8	110.4	0.96	5,948.5	1.983	0.8
1970	3,574.3	3,907.3	-333.0	1.093	5,702.4	1.595	0.7
1971	4,032.3	4,927.8	-895.5	1.222	4,806.9	1.192	0.8
1972	5,767.4	5,794.6	-27.2	1.005	4,779.7	0.829	1.1
1973	7,469.0	6,807.1	661.9	0.911	5,441.6	0.729	1.2
1974	7,985.8	10,352.5	-2,366.7	1.296	3,074.9	0.385	2.5
1975	9,233.9	17,835.9	-8,602.0	1.932	1,754.9	0.190	4.7
1976	14,061.1	15,929.8	-1,868.7	1.133	2,876.2	0.205	4.6
1977	15,368.1	15,081.6	286.5	0.981	3,162.6	0.206	4.5
1978	17,754.7	17,522.4	232.3	0.987	3,394.9	0.191	4.3
1979	17,502.0	19,739.1	-2,237.1	1.128	1,157.8	0.066	3.7
1980	19,049.9	21,674.5	-2,624.6	1.138	373.2	0.020	3.7
1981	19,872.0	28,165.1	-8,293.1	1.417	289.0	0.015	5.3
1982	26,313.9	33,364.7	-7,050.8	1.268	241.5	0.009	7.6
1983	31,038.9	32,644.0	-1,605.1	1.052	212.4	0.007	9.3
1984	32,804.5	29,644.3	3,160.2	0.904	3,372.7	0.103	9.3
1985	32,043.2	29,736.8	2,306.4	0.928	5,679.1	0.177	9.4
1986	31,648.8	31,862.1	-213.3	1.007	5,465.7	0.173	9.0
1987	34,572.7	35,960.7	-1,388.0	1.040	4,077.7	0.118	8.9
1988	35,869.3	40,844.4	-4,975.1	1.139	126.2	0.004	8.9
1989	37,883.0	39,832.9	-1,949.9	1.051	107.5	0.003	7.9
1990	43,854.3	44,576.6	-722.3	1.016	91.0	0.002	7.2

주 : 수입은 각출료수입과 건설업납부금수입을 합제한 금액이다.

자료 : 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1992

이러한 낮은 실업률에 기인하여 고용보험의 재정도 안정되어 상당한 규모의 적립금이 축적되었고, '49년에 6.5%였던 보험료율도 지속적으로 하락하여 '64년에

는 1.3% 수준까지 인하되었다. <표 II-5>에 나타난 바와 같이 적립금은 '61년에 52억 2,160만DM으로 당해연도 수입액의 3.335배에 달하였고 '61년 8월부터 '62년 3월까지의 보험료율이 0%였음에도 불구하고 '62년의 적립금 규모는 수입액의 3.886배를 기록하였다. 이후 '69년 고용축진법의 도입을 계기로 연방고용청의 서비스는 피보험자에서 전국민으로 확대되고 직업교육 촉진비용 등 새로운 재정지출이 급증하였으나 계속되는 경기호황과 낮은 실업률에 힘입어 '73년까지 50억 DM가 넘는 적립금을 유지하는데 성공하였다.

60년대에서 70년대 초반까지의 기간 중 적립금의 절대적 규모는 별다른 변화 없이 안정적이었지만 고용보험수입과 지출이 계속 증가하여 '수입액 대비 적립금 규모(C/A)'는 '62년의 3.886을 정점으로 계속 하락하였다. '73년도의 '수입액 대비 적립금규모(C/A)'는 0.729로 '62년도의 18.8% 수준으로 낮아졌고, 이후 두 차례에 걸친 석유위기를 거치면서 적립금의 금액과 '수입액 대비 적립금규모(C/A)' 모두 큰 폭으로 감소하여 '90년의 경우 연간 수입액이 438억 5,430만DM였던 반면 적립금은 연간 수입액의 0.2%에 불과한 9,100만DM에 불과하였다. 이와 같은 현상은 70년대 중반부터 발생한 실업의 급증으로 인하여 지출액이 크게 증가한 것에 연유하고 있다. 제1차 석유위기로 인하여 실업률은 4%대로 상승하였고, 다시 제2차 석유위기로 '81년부터 실업률이 다시 급증하여 9%대를 상회하게 되었다. 이처럼 두 차례에 걸친 석유위기의 결과로 실업률은 두 번 상향 이동하였으며 한 번 늘어난 실업률은 원래의 상태로 다시 복귀하지 않고 증가한 수준에서 완만하게 하락하는 하향 경직성을 띄었다. 이에 따라 고용보험의 재정수지 불안은 장기간 계속되어 '74년부터 '90년까지의 17년 동안 재정수지의 흑자를 기록한 해는 4개 연도에 불과하고, 나머지 13년은 모두 재정수지의 적자를 기록하였다.

실업의 증가에 따른 지출의 급증과 재정적자의 발생으로 적립금의 규모는 크게 감소하였고 연방정부는 부족한 재정을 충당하기 위하여 상당한 금액을 지원하였다. 예를 들어, '81년의 고용보험 재정적자는 82억 9,310만DM이었고, 이의 대부분은 연방정부의 보조를 통하여 충당되었다. 이와 같은 재정의 불안정으로 인하여 보험료율도 불가피하게 인상되어 종전의 1.3%수준이었던 보험료율은 '72년에 1.7%, '75년 2.0%, '76년 3.0%, '82년 4.0%, '83년 4.6%로 상향 조정되었다.

다. 정리 및 요약

제2차 세계대전 이후 독일은 적극적 경제정책의 성공으로 빠른 시일내에 전후의 대량 실업문제를 해결할 수 있었고, 70년대 초반까지 지속적인 고도성장을 달성하여 실업률을 2%미만의 수준에 묶어둘 수 있었다. 이에 따라 보험료율의 하향조정과 보험사업의 확대에도 불구하고 50억DM 이상의 적립금을 보유하여 고용보험재정의 자립과 안정을 이루었다. 그러나, 두 차례에 걸친 석유위기와 이로 인한 실업의 증가는 재정수지를 급속도로 악화시켜 보험료율이 70년대 초반의 1.3%에서 '80년대 중반에는 4%대로 증가하였음에도 불구하고 계속되는 재정적자로 적립금규모는 크게 줄어 '90년의 경우 연간 수입액의 0.2%인 9,100만DM에 지나지 않았다.

이상의 역사적 경험에서 알 수 있듯이 독일은 적립금의 적정규모에 대하여 어떤 기준을 설정하고 있지는 않으며, 단지 '연방고용청의 지출이 수입과 적립금의 합보다 많을 때에는 연방정부는 적립금 액수만큼 융자하여야 하며, 이 융자를 통해서도 재정문제가 해결되지 못할 경우 연방정부는 필요한 만큼 보조를 해야한다'(고용촉진법 제187조)고 하여 연방정부의 보조금을 통하여 재정위기를 해소하는 방법을 사용하고 있다.

3. 미국

가. 실업보험제도의 도입

미국은 1932년 위스콘신주에서 최초의 실업보험법이 도입되었고, 연방정부차원에서는 1935년 사회보장법이 제정되어 1936년부터 실시되었다.¹⁴⁾ 미국은 도덕적 위험(moral hazard)으로 인한 사회보장적 성격의 실업보상요소를 최소화시키기 위하여 보상이 되는 실업의 범위를 근로자의 귀책사유로 인하여 발생하지 않는

14) 주 단위로는 1937년 상반기까지 모든 주에서 실업보험관련 입법이 완료되었으며, 주법이 제정된 이후 2년 동안은 실업급여의 지급이 금지되었기 때문에 '39년에 이르러서야 모든 주가 실업급여를 지급할 수 있었다. 미국 최초의 실업보험 수혜자는 '36년 위스콘신에서 발생하였다.

비자발적 실업에 대한 보상에 한정한다는 원칙에 충실하고 있다.(박영범, 1992)

미국의 실업보험제도는 연방법에 기초하고 있지만 연방정부와 주정부가 공동으로 운영한다는 특징을 가지고 있다. 실업보험 재정은 몇 개 주를 제외하고는 전적으로 고용주가 보험료를 부담하고 있다. 또한, 특정한 개별 주의 실업률이 상당히 높을 경우에는 13주까지 연장급부의 지급이 가능한데 그 경비는 연방정부와 주정부가 반반씩 공동부담하고 있다.

연방정부와 주정부에 의하여 공동운영되는 실업보험제도는 사회보장법의 연방규정과 연방실업세법(FUTA), 그리고 각각의 개별적 주법에 법적 근거를 두고 있다. 각 주가 연방법이 정한 최소기준을 충족시키면 그 주의 고용주는 6.2%의 연방급여세에 대하여 5.4%까지 세금감면혜택을 부여받을 수 있고, 연방정부는 제도운영에 필요한 경비를 지원하게 된다.

주정부가 징수한 모든 분담금은 연방재무성에 설치되어 있는 각 주의 실업신탁기금에 적립되는데 주계정에 대하여는 이자가 지급되며 기금은 실업급부의 지급이나 잘못 신탁된 분담금의 환불에 사용된다. 적립금이 부족한 주는 특정조건 하에 연방실업계정으로부터 필요한 자금을 차용하여 실업급부를 지급한다.

나. 실업보험과 재정수지

각 주에서 실업보험에 관련된 입법이 제정된지 2년 후부터 실업급여가 지급되도록 연방법이 규정하고 있었기 때문에 제도도입의 초기에는 보험분담금이 모두 적립금으로 축적되었다.(〈표 II-6〉참조) 실업급여가 본격적으로 지급되기 시작한 '38년부터 제2차 세계대전이 끝난 해인 '45년까지의 기간 동안은 낮은 실업률과 수급신청률로 지출규모가 적어 지속적인 재정흑자를 기록하였다. 이에 적립금도 '38년의 11억 1,100만달러에서 '45년의 69억 1,400만달러로 6.2배가 증가하였고, '수입액 대비 적립금규모(C/A)'도 1938년의 1.356에서 1945년에는 5.950배로 확대되었다. 특히, 1943~1944년의 두 해 동안은 실업급여의 지급이 각각 8,000만달러와 6,200만달러로 분담금의 6%와 4.7%에 불과하였다.

<표 II-6> 미국의 고용보험 운영상황('38~'90년)

(단위 : 백만 달러, %)

	수입(A)	지출(B)	수지차	B/A	적립금(C)	C/A	실업률
1938	819	394	425	0.481	1,111	1.357	-
1939	825	429	396	0.52	1,538	1.864	-
1940	854	519	335	0.608	1,817	2.128	-
1941	1,006	344	662	0.342	2,524	2.509	-
1942	1,139	344	795	0.302	3,388	2.975	-
1943	1,325	80	1,245	0.060	4,716	3.560	-
1944	1,317	62	1,255	0.047	6,072	4.610	-
1945	1,162	446	716	0.384	6,914	5.950	-
1946	912	1,095	-183	1.201	6,860	7.522	-
1947	1,096	775	321	0.707	7,303	6.663	3.1
1948	1,000	790	210	0.79	7,603	7.603	3
1949	987	1,736	-749	1.759	7,010	7.102	6.2
1950	1,191	1,373	-182	1.153	6,972	5.854	4.5
1951	1,493	840	653	0.563	7,782	5.212	2
1952	1,368	998	370	0.730	8,327	6.087	2.8
1953	1,348	962	386	0.714	8,913	6.612	2.7
1954	1,136	2,027	-891	1.784	8,219	7.235	5.2
1955	1,209	1,350	-141	1.117	8,261	6.833	3.4
1956	1,463	1,381	82	0.944	8,573	5.860	3.1
1957	1,544	1,734	-190	1.123	8,659	5.608	3.6
1958	1,471	3,513	-2,042	2.388	6,831	4.644	6.5
1959	1,956	2,279	-323	1.165	6,674	3.412	4.2
1960	2,288	2,727	-439	1.192	6,419	2.806	4.7
1961	2,450	3,423	-973	1.397	5,568	2.273	5.7
1962	2,952	2,676	276	0.907	6,039	2.046	4.3
1963	3,019	2,775	244	0.919	6,421	2.127	4.2
1964	3,047	2,522	525	0.828	7,090	2.327	3.7
1965	3,054	2,166	888	0.709	8,172	2.676	2.9
1966	3,030	1,771	1,259	0.584	9,665	3.190	2.2
1967	2,678	2,092	586	0.781	10,702	3.996	2.4
1968	2,552	2,030	522	0.795	11,716	4.591	2.2
1969	2,545	2,126	419	0.835	12,636	4.965	2.1
1970	2,506	3,847	-1,341	1.535	11,903	4.750	3.4
1971	2,637	4,952	-2,315	1.878	9,725	3.688	4.1

	수입(A)	지출(B)	수지차	B/A	적립금(C)	C/A	실업률
1972	3,898	4,484	-586	1.150	9,403	2.412	3.0
1973	4,996	4,006	990	0.802	10,882	2.179	2.5
1974	5,220	5,978	-758	1.145	10,520	2.015	3.4
1975	5,211	11,754	-6543	2.256	3,070	0.589	6.1
1976	7,532	8,973	-1441	1.191	871	0.116	4.4
1977	9,171	8,345	826	0.910	950	0.104	3.7
1978	11,212	7,710	3502	0.688	4,554	0.406	2.8
1979	12,089	8,865	3224	0.733	8,583	0.710	2.8
1980	11,415	13,768	-2353	1.206	6,592	0.577	3.9
1981	11,625	13,256	-1631	1.140	5,745	0.494	3.5
1982	12,112	20,358	-8246	1.681	-2,645	-0.219	4.7
1983	14,489	17,720	-3231	10223	-5,803	-0.401	3.9
1984	18,750	12,593	6157	0.672	2,205	0.118	2.7
1985	19,258	14,101	5157	0.732	10,069	0.523	2.8
1986	18,111	15,403	2708	0.850	15,402	0.850	2.8
1987	17,568	13,603	3965	0.774	23,175	0.320	2.3
1988	17,739	12,587	5152	0.710	31,104	1.753	2.0
1989	16,452	13,642	2810	0.829	36,871	2.241	2.1
1990	15,163	18,190	-3027	1.200	37,937	2.502	2.4

주 : 실업률은 실업보험의 적용근로자를 기준으로한 실업률.

자료 : 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992

제2차 세계대전의 종전으로 인한 퇴역군인의 증가와 군수산업의 위축으로 1946년에는 최초로 재정수지의 적자를 기록하였지만 군인복귀수당기금(Service-men's Readjustment Allowance Program) 등과 같은 지원정책에 힘입어 실업자 수는 이후 점차 감소하는 추세를 보였다. 이후 1949~50년, 1954~55년, 그리고 1957~1961년의 기간 동안에는 경기불황으로 인한 실업자의 증가로 연간 보험재정은 적자를 보인적도 있지만 1938년에서 1969년까지의 30년이 넘는 장기간 동안 실업보험의 재정은 매우 안정적으로 운영되어 왔다. 이 기간 동안의 적립금규모는 평균적으로 연간 수입액의 4.444배에 달하였고, 특히 1948년에는 적립금이 그해 수입액의 7.6배까지 이르렀다.

이처럼 오랜 세월동안 안정적으로 운영되어오던 실업보험의 재정은 1970년대에 들어서면서 커다란 위기에 직면하게 되었다. 즉, 제1차 석유위기로 인한 대량 실업의 발생으로 실업급여의 지출이 급증하면서 적립금의 규모도 크게 하락하였

다. 1970년에 당해연도 수입액의 4.750배 수준이었던 적립금은 불과 5년후인 1975년에 와서는 당해연도 수입액의 0.589배 수준으로 급락하였으며, 특히 1974년에 59억 7,800만달러였던 지출규모는 1975년에 111억 5,400만달러로 2배 가까이 증가하였다. 이에 따라 적립금도 '74년의 105억 2,000만달러에서 30억 7,000만달러로 70억불 이상이 일년 사이에 감소하였다.

이처럼 70년대에 들어서 악화된 실업보험의 재정수지는 80년대까지 계속이어 지는데 제2차 석유위기의 영향으로 80년대에 들어와서도 재정수지는 계속 불안한 상태를 보였고, 특히 1980년과 1981~82년에는 경기불황으로 인한 실업금부의 청구액이 급속도로 증가하여 주정부가 실업금부의 지급을 위하여 연방정부로부터 차용한 금액이 '82년에 106억달러, '83년에 134억달러에 달하였다. 이 기간중 실업보험의 적립금도 최악의 상황으로 고갈되어서 1983년의 적립금은 58억달러가 넘는 마이너스 상태를 나타내었다.

그러나, 80년대에 들어서 70년대보다 실업급여의 지급요건을 강화하여 장기실업자에 대한 급부혜택을 줄이는 조치를 취함과 동시에 '81년까지 연방정부 대부금이 무이자로 지급되던 것을 '82년 4월부터는 연방정부의 대부금에 이자를 부과하고 보험료율을 인상시키는 조치를 택함으로써 실업보험의 재정자립도를 높였다. 또한 1980년대 중반 이후 미국의 경기가 회복되어 실업자수가 하락함과 동시에 재정의 건전도도 회복되어 80년대말에는 다시 연간 수입액의 2배가 넘는 적립금을 보유하게 되었다.

다. 요약 및 정리

실업보험제도의 도입이래 미국의 실업보험 재정수지는 커다란 변화의 과정을 거쳐왔다. 제도 초기에는 실업급여 지급액이 적어 한 때 연간 수입액의 7배가 넘는 적립금을 유지하였고, 1990년까지의 평균 '수입액 대비 적립금규모(C/A)'도 3.187을 기록하여 전반적으로 재정자립과 안정을 유지하는데 성공하였다. 그러나, 1970년에서 1980년대 중반까지의 기간에는 심각한 재정위기를 겪게 되었다. 1,2차에 걸친 석유위기로 인한 실업자의 증가와 실업금부 지급액 및 지급기간의 확대에 따라 지출규모가 단기간내에 급속도로 증가하였고 이로 인한 재정적자의 확

대로 적립금은 한 때 마이너스의 상태에 도달하였다. 이러한 과정에서 ‘수입액 대비 적립금규모(C/A)’는 1970년과 1976년의 6년 사이에 4.750에서 0.115로 급락하는 현상을 보였다. 80년대 중반 이후의 경기회복에 힘입어 적립금은 다시 안정적인 수준으로 회복하였고 이러한 경험을 바탕으로 현재 연방정부는 수입액의 2배에 해당하는 적립금을 주정부가 유지할 것을 요구하고 있다.

4. 외국의 경험과 적립금의 적정규모

일본, 독일, 미국 등 3개국의 고용(실업)보험 운영에 관한 경험을 통하여 몇 가지의 특징적 사실들을 발견할 수 있다. 먼저 세계대공황이 발생한 시기에 고용보험제도를 도입하여 초기부터 심각한 재정위기에 봉착하였던 독일의 경우를 제외하고는 일본과 미국 모두 제도 도입의 초기단계에서 실업급여지급의 저조로 상당한 규모의 재정흑자를 기록하였다. 일본의 경우 실업보험 2차년도인 ‘48년의 지출액은 수입액의 7.3%에 불과하였으며, 미국도 대부분의 주에서 실업급여가 처음으로 지급되기 시작한 ‘38년도의 지출규모는 수입액의 48.1%로 수입의 절반 이상이 적립되었다. 특히, 2차대전중인 1942~1943년에는 수입액의 5.4%만이 실업급여로 지출되었다.

두 번째, 실업급여의 지급 저조에 기인한 재정흑자로 적립금은 제도초기에 빠른 속도로 증가하는 경향을 나타냈다. 일본은 ‘48년에 수입액의 1.07배였던 적립금규모가 계속 증가하여 ‘60년에 수입액의 1.71로 늘어났으며, 미국도 ‘38년에 1.357배였던 적립금의 규모가 ‘46년에는 7.522배로 급증하였다.

세 번째, 어느 정도의 시간이 경과하여야 수입과 지출의 수지균형이 이루어진다. 일본은 제도도입후 5년이 경과한 1956년에야 지출이 수입의 88.3%수준에 도달하였고, 미국의 경우도 1946년에야 지출이 수입을 최초로 초과하여 재정적자를 기록하였다.

네 번째, 각국은 상당한 규모의 적립금을 보유하고 있다. 경기순환이나 석유위기와 같은 외부적 충격에 따라 적립금의 규모가 크게 변동하지만 분석대상의 전 기간에 걸쳐 일본은 매년 수입액의 1.092배에 달하는 적립금을 평균적으로 보유하고 있었고, 독일은 수입액의 1.047배, 그리고 미국은 수입액의 3.187배에 달하는

적립금을 유지하였다.

다섯 번째, 적립금의 규모는 경제환경 및 실업율, 그리고 실업급여 등 각종 지원에 대한 정부정책의 변화에 따라 매우 민감하게 반응한다. 독일이나 미국의 경우 두 차례에 걸친 석유위기로 실업률이 급증하고 이에 실업급여 등 각종 지원 금액이 늘어나면서 적립금이 고갈되는 심각한 재정위기를 경험하였다. 실업률은 한 번 상향 이동하면 경기회복에 따라 원 위치로 환원하는 것이 아니라 증가된 위치에 머물러는 경직성을 보인다.¹⁵⁾ 따라서, 보험료율을 인상시키거나 지출을 억제하더라도 한 번 감소한 적립금이 종전의 규모로 회복되기에는 오랜 기간이 소요된다.

여섯 번째, 일본은 실업급여의 적립금을 보험료수입액의 1~2배 범위내에서, 그리고 고용안정자금은 보험료수입액의 1.5배 정도 수준에서 유지하려고 하며, 미국도 보험료수입액의 2배에 해당하는 적립금을 각 주들이 유지하도록 요구하고 있다.

다음으로는 적립금의 적정규모를 「재정수지의 적자가 연속적으로 발생하는 최악의 경우에도 적립금과 당해연도 수입액을 합한 금액이 당해연도 지출액을 초과하는 수준」로 정의하고, 외국의 고용(실업)보험기금의 재정추이에 관한 자료를 사용하여 적립금의 적정규모를 간접적으로 설정한다. 일본은 재정적자를 기록한 경우가 매우 적지만 독일이나 미국은 다수의 연도에 걸쳐 재정적자를 보였다. 독일과 미국의 자료를 사용하여 연속적으로 재정수지의 적자가 발생하였을 경우 흑자로 전환되기 전까지의 누적적자와 당해연도의 수입액을 비교하면 <표 II-7>와 같다.

독일의 경우 '62년에서 '63년도까지의 2년 동안 연속적으로 재정적자가 발생하였고 이 때의 누적적자는 2억 9,000만DM으로 '63년도 수입액 18억 8,400만DM의 1.5%에 해당한다. 1961년에서 1990년까지의 30년 동안 독일은 6번에 걸쳐 2년 이상 연속적인 보험수지의 적자를 경험하였고, 적자가 발생한 마지막 해의 수입액을 기준으로 누적적자의 상대적 규모(A/B)를 계산하면 제1차 석유위기가 일어난

15) 이러한 실업률의 경직성은 70년대 중반 이후 독일 등 유럽국가에서 일반적으로 발견할 수 있다.

'74~'76년 사이에 '수입액 대비 누적적자규모(A/B)' 0.913으로 가장 높다. 미국도 1938년부터 1990년까지의 53년 동안 6번에 걸쳐 2년 이상 연속적으로 보험수지의 적자를 경험하였는데 1957~61년 사이의 적자규모가 가장 커서 '수입액 대비 누적적자규모(A/B)'는 1.619를 기록하였다. 따라서, 미국과 독일의 경험을 통하여 재정수지의 적자가 발생하더라도 그 적자폭이 연간 수입액의 1.619배를 넘지는 않을 것이라는 가설을 세울 수 있다.

<표 II-7> 고용(실업)보험의 누적적자

(단위 : 백만DM, 백만 US달러)

	연속적자 발생기간	누적적자(A)	수입액(B)	A/B
독 일	1962 ~ 63	290	1,884	0.015
	1967 ~ 68	7,980	2,764	0.289
	1970 ~ 72	12,557	5,767	0.218
	1974 ~ 76	128,374	14,061	0.913
	1979 ~ 83	218,107	31,039	0.703
	1986 ~ 90	92,486	43,854	0.211
미 국	1949 ~ 50	931	1,191	0.782
	1954 ~ 55	1,032	1,209	0.854
	1957 ~ 61	3,967	2,450	1.619
	1970 ~ 72	4,242	3,898	1.088
	1974 ~ 76	8,742	7,532	1.161
	1980 ~ 83	12,230	14,489	1.009

주 : 누적적자는 2년 이상 연속적으로 적자가 발생하였을 때의 적자의 누적계이고, 수입액은 연속적으로 적자가 발생한 마지막 해의 수입액을 뜻한다.

이상과 같이 외국의 경험에서 찾을 수 있는 특징적 사실들과 데이터의 분석을 통하여 발견할 수 있는 시사점은 제도 도입의 초기 단계에서는 지출규모와 상관 없이 적립금을 계속 축적하는 것이 바람직하며, 보험제도가 정착되고 수지균형이 어느 정도 이루어진 이후에는 적립금의 규모가 최소한 연간 수입액의 1.619배가 넘는 수준에서 안정적으로 변동하도록 정책방향을 설정하여야 한다. 일본도 연간 전체 수입액의 0.8~1.6배의 범위내에 적립금을 유지하는 적립금의 운용방식을 채택하고 있으며,¹⁶⁾ 미국에서도 연간 수입액의 2배 이상의 적립금을 각 주가 보

16) 보험료수입액이 전체 수입의 80%를 차지한다는 가정을 전제로 하고 있다.

유하도록 요구하고 있다. 더불어, 일본의 예와 같이 적립금의 규모에 대한 상,하한선을 설정하여 적립금이 상한선을 넘어서면 보험료율을 일시적으로 낮추고 반대로 하한선 밑으로 적립금이 떨어지면 보험료율을 인상시키는 것이 합리적인 방안으로 여겨진다.¹⁷⁾ 보험료가 수입의 대부분을 차지하는 한국의 고용보험제도 아래에서는 하한선을 1.619배로 상한선을 연간 수입액의 2.0배로 정하고 이 범주 내에서 적립금 변동하도록 보험료와 지출을 조정하는 방안이 제시될 수 있다.

17) 이처럼 상,하한선을 두고 이에 맞추어 보험료율을 조정하는 방식은 제도가 정착된 이후에 적용하는 것이 올바르다.

Ⅲ. 사회·경제적 불확실성

이상과 같이 논의된 외국의 예를 통하여 본다면 매년 보험료 수입액의 1.6~2배의 범위 사이에서 움직이도록 고용보험적립금의 규모를 유지하고, 재정상태에 따라 보험료율을 일정 범위내에서 변동시키는 제도를 도입하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다.

미국, 독일, 일본 등 선진국가들은 수십년에 걸쳐 고용보험제도를 운용한 경험을 가지고 있으며, 사회·경제적 상황도 상대적으로 안정되어 있다. 따라서, 고용보험의 수입과 지출에 대한 어느 정도의 정확한 추계가 가능하고¹⁸⁾, 고용보험료의 조정을 통하여 적립금의 규모를 적정수준에서 유지하는 것이 비교적 용이하다.

그러나, 우리나라의 경우에는 선진국으로 진입하기 위한 단계에서 사회·경제적 상황이 매우 동태적으로 급격하게 움직이고 있다. 또한, 제도가 도입된지 2년이 채 못되어 고용보험제도 그 자체가 유동적으로 변화하고 있으며, 고용보험내의 각 사업들에 대한 (자금)수요 및 그 효과도 명확하게 드러나고 있지 못한 상태이다. 이러한 고용보험제도 운용의 불안요인들 때문에 외국의 경우에 맞추어 고용보험의 적립금규모를 결정하는 것은 시기상조로 여겨진다.

고용보험제도가 정착되고 경제가 선진국 수준으로 발전하기 전까지는 상당한 규모의 적립금을 지속적으로 보유하여 급격한 실업률 상승 및 제도의 변화 등에 기인한 기금수요 증대에 대비하여야 할 필요성이 있다. 특히, 앞으로 실업률 및 실업구조의 커다란 변동과 함께 새로운 지원제도들의 도입 및 기존 사업들에 대한 지원요건, 지원규모 등의 변화가 기대되고 이에 대비하기 위하여는 당분간 상당한 규모의 적립금을 유지하여야 할 것이다. 더불어, 남북통일이 되었을 때 북

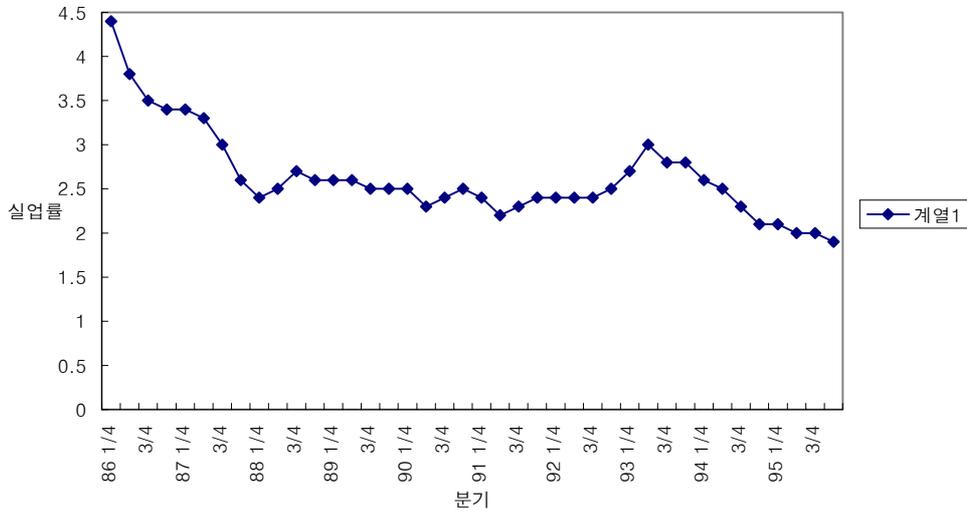
18) 예를 들어, 캐나다의 경우 보험료의 수입과 지출에 관한 예측은 상대적으로 단순한 모형에 의존하고 있다. 가장 중요한 것은 실업률의 예측으로 이것이 올바르게 전망되면 상당히 정확한 수입과 지출의 예측이 가능하다.(금재호, 1996)

한노동력의 직업안정, 직업훈련에 관련된 사업의 상당 부분을 고용보험에서 담당하여야 할 것으로 전망되며 이를 위하여는 막대한 규모의 기금이 요구될 것이다.

1. 실업률의 추이

우리나라의 실업률은 '88년도에 2.5%를 기록한 이래 9년 동안 2%대의 낮은 실업률을 지속하고 있으며, 월별로도 '96년 12월 현재 우리나라의 실업률은 2.3%로 47만9천명의 실업자가 구직활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 실업률은 지난번 경기침체기인 '92년 11월의 2.5%나 '93년 11월의 2.8%에 비하여도 낮은 값으로 총량적으로 아직 실업문제가 심각하지 않아 보인다. 그러나, 단기적으로는 경기침체 및 개정노동법의 영향으로, 중·장기적으로는 사회·경제의 구조적 요인에 기인한 실업이 증가할 가능성이 높다.

<그림 III-1> 실업률의 추이(분기별)



가. 단기적 실업률의 추이

'97년도의 실업률은 연간 기준 2.5% 정도로 올해보다 높아지고 실업자수도 '96년도보다 12만명 가까이 늘어날 것으로 예측되어지고 있다.¹⁹⁾ 이처럼 올해의 실업률이 증가하는 가장 커다란 이유는 최근의 경기침체에 기인한다. 실업률은 추세적으로 경기변동의 영향을 크게 받으며, 경기침체가 어느 정도 진행된 이후에야 실업이 증가하는 경기후행적 성격을 지니고 있다. 따라서, 실업률은 경기가 회복하기 시작하는 시기에 가장 높은 성향을 보이고 있으며, 경기침체기간이 오랄수록 실업률도 높아진다. 예를 들어, '93년도 1/4분기에 경기동행순환변동치는 95.3으로 저점을 기록하였으나 실업률은 경기저점을 벗어나 회복기에 접어든 2/4분기에 3.0%로 정점을 기록하였다.

다음으로는 지난해 말 국회에서 통과된 개정 노동법이 실업에 직·간접적 영향을 미칠 가능성이 있다. 개정된 노동법에서는 정리해고제를 법제화하고 있는데 이와 같은 정리해고의 법제화가 정리해고, 명예퇴직/조기퇴직 등 기업의 적극적 고용조정을 촉진할 수 있다.²⁰⁾ 개정된 노동법에서는 대법원판례에 비하여 정리해고의 요건이 크게 변화하지 않았으며, '해고일 60일 전 근로자측에 사전통지'나 '2년 내 근로자 채용시 우선 고용' 등과 같이 오히려 정리해고의 요건을 강화시킨 측면도 있다. 그러나, 판례가 법제화되는 심리적 충격효과를 배제할 수 없을 것으로 보인다. 특히, 경영구조가 상대적으로 안정되어 있고, 노동조합이 활발하게 움직이고 있는 대기업에서는 정리해고의 법제화가 즉각적인 해고의 증가를 초래하지는 않겠지만, 중소기업의 경우에는 정리해고를 악용 또는 오용하는 경우가 늘어날 가능성이 짙다.

정리해고, 명예퇴직과 같은 적극적 고용조정이 증가할 것이라는 점은 최근의

19) 올해의 실업률을 2.5%로 보는 것은 노동부의 전망이며, 한국노동연구원(최경수외, 1996)에 의하면 '97년의 연간 실업률은 2.4%로 예상되고 실업자수도 51만 2천명으로 증가할 것으로 보고 있다. 그러나, 경기회복시점이 당초 '97년 2/4분기에서 다소 늦추어질 것이라는 전망과 맞물려 올해의 실업률도 2.5%보다 더 높아질 가능성이 있다.

20) 과거에는 경영여건이 악화되어 조업을 단축하거나 인원감축의 필요성이 발생할 때 기존 근로자를 해고하기 보다는 신규채용의 억제나 근무시간의 축소등과 같은 소극적인 고용조정책을 주로 사용하였다. 이는 기업들이 평생직장이라는 개념을 도입한 것에도 연유하지만 지속적인 기업 성장의 가능성에 따라 불황기일지라도 필요한 인력을 확보·유지한다는 측면이 강하였다.

실태조사에서도 나타나고 있다. '96년 10월말 한국노동연구원에서 실시한 '도시근로자가구의 고용실태조사'에서는 상용근로자를 대상으로 근무하는 직장에서 인원감축을 실시할 계획이 있는가를 질문하였는데 응답자의 15.1%가 인원삭감의 계획이 있다고 응답하였고, 인원감축의 방법에 대하여는 「정리해고/감원」이 21.4%, 「명예퇴직/조기퇴직」이 26.2%를 점유하고 있었다. 따라서, 응답자의 과반수 정도는 근무하는 직장에서 고용조정이 신규채용억제나 인력재배치와 같은 종전의 소극적 방법과는 달리 근로자수를 감축하는 적극적 방법이 채택될 것으로 보고 있다.²¹⁾ 이처럼 경기침체와 정리해고의 법제화에 의한 실업의 증가와 함께 정리해고나 명예퇴직 등과 적극적 고용조정방법의 비중증대는 실업급여의 대상이 되는 비자발적 실업의 증대 및 실업급여에 대한 수요의 증가로 나타나게 된다.

<표 III-1> 인원감축의 계획, 주된 이유, 방법

(단위 : %, 명)

계획여부	있다			없다	
	15.1(89)			84.9(500)	
주된 이유	사업축소	생산성향상	비용절감	사업전환	기타
	28.2(24)	50.6(43)	18.8(16)	1.2(1)	1.2(1)
방법	정리해고/감원	명퇴/조기퇴직	신규채용억제	재배치	
	21.4(18)	26.2(22)	25.0(21)	27.4(23)	

나. 중·장기적 실업률의 추이

이처럼 단기적으로는 경기침체와 정리해고의 법제화, 그리고 정리해고 등 적극적 고용조정방법의 비중증대가 고용보험, 특히 실업급여에 대한 수요를 증가시키는 효과를 가져오겠지만 보다 중·장기적으로는 사회·경제의 구조적 요인으로 인하여 실업률이 점증하고, 실업급여에 대한 수요가 증가하게 될 가능성이 높다.²²⁾

21) 이 조사는 사업주 대상이 아니고 피용자를 대상으로 하였다는 한계점을 지니고 있다.

22) 한국은행의 자료(장광수, 1996)에 의하면 만불소득 선행국들의 경우 만불소득 이후 경제성장률

실업률(u)은 다음의 정의식으로 간략하게 표시되어질 수 있다.

$$u = 1 - \frac{GDP}{\beta\gamma H_w P_{15}}$$

여기에서 GDP 는 국내총생산을 의미하며, β 는 시간당 노동생산성, γ 는 경제활동참가율, H_w 는 연평균근로시간, 그리고 P_{15} 는 15세이상 인구를 뜻하고 있다.²³⁾ 균형상태에서 다른 변수의 값이 같다면 국내총생산의 증가에 따라 실업률은 하락하고, 시간당 노동생산성과 경제활동참가율, 그리고 연평균근로시간 및 15세이상 인구의 증가에 따라 실업률도 증가하게 된다.

우리나라의 실질국내총생산(GDP)은 '96년에서 2000년까지 평균 7.2%의 성장률을 보이다가 2000년 이후부터는 경제가 성숙단계에 진입함에 따라 선진국형 저성장시대에 돌입하게 되며, 이에 따라 잠재성장률은 2000~2010년 사이에 5.5%, 2010~2020년 사이에는 4.0%로 감속하게 될 전망이다.(한국개발연구원, 1996) 특히, 인구증가율의 정체와 노동시간의 단축에 따라 노동투입의 증가에 의한 성장율은 '92~2000년의 1.9%에서, 2000~2010년에는 1.0%, 2010~2020년에는 0.4%로 크게 줄어들게 된다.²⁴⁾

이처럼 경제의 잠재성장률 및 실질성장률이 점차 낮아지겠지만 인구증가율도 동시에 감소하게 될 것으로 보인다. 통계청에 의하면 '90~95년 사이에 1.0% 수준이었던 인구증가율은 매년 낮아져서 2028년에 가서는 0.0%를 기록할 것으로 예상되는데, 이러한 인구증가율의 둔화에 따라 경제활동인구의 기준이 되는 15세 이상 인구의 증가율도 '95년도의 1.7%에서 2000년에는 1% 이내로 둔화될 전망이다. 또한, 14세 이하 유년층 인구도 '95년도의 총인구대비 23.4%에서 2010년의

이 종전에 비해 대체로 낮아지고, 실업률은 높아지는 추세를 보였다. 선행국들의 6년간 연평균 실업율은 만불년도 이전의 3.2%에서 이후에는 4.7%로 높아졌으며, 분석대상으로 포함된 총 18개 선행국중 12개국에서 만불년도 이후 실업률이 상승하였다.

23) 여기에서 시간당 노동생산성은 GDP를 투입된 총근로시간으로 나눈 값으로 정의하고 있으며, 15세 이상 인구에는 군경, 교도소수감자, 외국인이 제외된다.

24) LG경제연구원(1996)에서는 '96년에서 2000년까지의 경제성장률을(GDP기준) 연평균 7.2%로, 2001~2005 사이에는 6.6%에 달할 것으로 전망하고 있다. 또한, 대우경제연구소(1996)도 '95년에서 '99년까지의 잠재성장률은 '90년대 초반의 7.8%에서 6.3%로 낮아질 것으로 예측하고 있다.

19.9% 수준으로 전체인구에서 차지하는 비중이 계속 낮아질 것으로 예상되고 있다.(통계청, 1997) 더불어, 노년층 인구의 증가와 어울려 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층의 인구가 2000년대부터 줄어드는 현상을 보이는 반면 현재 명예퇴직의 주된 대상이자 정년연령층인 50~64세 인구는 '95년의 550만7천명에서 2000년 618만7천명, 2010년 884만2천명으로 크게 늘어날 것이다.

경제활동참가율(γ)은 그 동안의 지속적 증가에도 불구하고 선진국에 비하여 낮은 편인데 이는 20세 미만 청소년층과 25~39세 사이 여성의 참가율이 낮은 것에 크게 기인한다.²⁵⁾ 향후 경제활동참가율은 계속 상승하여 2000년에 63.7%, 2005년에는 65.7%에 도달할 것으로 전망(한국노동연구원, 1996)되는데 특히 여성의 활발한 경제활동참여가 이를 주도할 것으로 여겨지고,²⁶⁾ 시간당 노동생산성(β)도 자본투입량의 증대와 함께 규모의 경제, 기술의 진보, 자원재분배 등의 요인들에 의한 생산성 증가의 영향으로 계속 상승할 것으로 보인다. 반면, 근로시간(H_w)은 '80년의 월 223.9시간에서 '85년에는 225.5시간으로, '95년에는 더욱 감소하여 월 207.0시간으로 감소하여 왔는데 이러한 추세는 앞으로도 당분간 지속될 전망이다.²⁷⁾ 따라서, 경제성장속도의 하락으로 인하여 창출되는 고용기회가 줄어들며, 경제활동참가율 및 노동생산성의 증대에 의하여 실업률에 대한 상승압력이 발생하더라도 인구구조의 변화에 기인한 신규노동력의 공급감소와 함께 근로시간의 단축때문에 전체적인 노동력수급은 현재의 기조를 크게 벗어나지 않을 것으로 일단 전망된다.

2. 산업 및 고용구조의 변화

25) '95년도를 기준으로 EC 12개국의 경제활동참가율은 65.7%로 우리나라의 참가율 65.1%와 거의 비슷하다. 그러나, 각국별로는 미국이 77.1%, 일본 76.5%, 프랑스 67.1%, 영국 74.0%, 독일 68.6% 등으로 우리나라에 비하여 높은 것을 알 수 있다.(OECD, 1996)

26) 대우경제연구소(1996)에 의하면 경제활동참가율은 연평균 0.5%씩 증가할 것으로 예상하고 있다.

27) 대우경제연구소(1996)는 근로시간이 2000년까지 연평균 0.7%의 빠른 속도로 감소할 것이라고 예상하고 있다.

이처럼 총량적으로는 노동력의 수급에서의 불균형은 심각한 정도로 악화되지는 않을 전망이지만 세부적으로는 실업의 내용 및 구조의 변화가 불가피하고 이러한 현상은 실업률 자체를 크게 증가시킬 가능성도 배제할 수 없다.²⁸⁾

가. 산업구조의 변화

기술발전에 따른 산업구조의 변화 및 세계화의 진전과 함께 경제의 서비스화·소프트화는 더욱 진전되어져 가고 이에 따라 고용구조도 커다란 변화를 보일 것으로 예상된다. 제조업에 종사하는 취업자 및 생산액의 비중은 90년대 들어 계속 감소하여 왔으며, 취업자의 수도 '91년의 499만4천명을 정점으로 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 국민경제에서 서비스업이 차지하는 비중 및 고용자수의 확대를 의미하는데 이러한 경향은 앞으로도 계속될 것이며, 제조업 내부에서도 고기술·지식집약형 산업의 비중이 상대적으로 증가할 예정이다.

직종별로도 단순노동의 중요성이 감소하여 생산관련직의 비중과 농림수산업 종사자의 비중이 지속적으로 하락하는 반면 고학력과 고숙력을 필요로 하는 전문기술직과 서비스·판매직 종사자의 비중이 증가할 것으로 예측되는데²⁹⁾ 이러한 노동력수요의 변화에 올바르게 대처하지 못할 경우 인력수급의 불균형으로 인한 실업이 발생할 가능성이 있다. 즉, 인력난과 방대한 유휴인력이 공존하는 구조적 실업문제가 더욱 심각하여져 갈 것이다.³⁰⁾

28) 고용보험제도에 대한 근로자들의 이해와 인식이 증가하고, 현재 30인 이상 사업장으로 되어 있는 실업급여의 당연가입대상이 10인 이상의 사업체 또는 그 이상의 범위로 확대됨에 따라 실업급여의 수급자격이 있는 이직자들이 실업급여를 받기 위하여 계속 노동시장에 머무르게 될 것이다. 이는 실업률의 증가를 초래하는 효과를 가져온다.

29) 이러한 추세는 다른 나라의 경우에도 비슷하게 나타나고 있다. 호주의 경우에도 『Australia's Workforce 2005: Jobs in the Future』에 따르면 앞으로 대부분의 산업에서 취업자의 수는 증가할 것이지만 제조업보다는 서비스업에서 취업자가 더욱 확대될 것으로 전망하고 있다. 직종별로도 전문기술직, 관리직 및 판매직 등에 종사하는 취업자들이 '94년부터 2005년까지의 12년간 3.0%의 높은 증가율을 보이는 반면, 단순기능직 종사자에 대한 수요는 감소할 것으로 기대되고 있다.

30) 이러한 가능성에 대비하기 위하여는 정확한 인력수급전망과 이를 위한 정책의 필요성이 강조된다. 특히, 정부주도의 강제적 인력양성보다는 정확한 정보를 제공하고 근로자나 학생들 스스로가 자신의 장래를 선택하는 방식을 통하여 인력수급의 균형을 꾀하는 방법이 바람직하다. 이를 위하여 직업훈련 및 교육의 질적, 양적 확대, 직업안정망의 확충 등과 같은 노력이 요구된다.

나. 자영업종사자의 비중 감소

다음으로는 취업자들 중에서 자영업종사자 및 무급가족종사자들이 차지하는 비중이 감소하고 임금근로자(피용자)의 비중이 증가할 것으로 보인다. 취업자중 임금근로자가 차지하는 비중은 전산업 기준으로 '63년의 31.5%에서 '96년 10월에는 62.4%로 33년 동안 두배 가량 증가하였으며 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것이다. <표 III-2>와 같이 우리나라는 아직도 자영업에 종사하거나 가족종사자들의 비중이 선진국에 비하여 매우 높은 편인데 이와 같은 추세는 불완전취업자 및 잠재적 실업자들을 흡수하여 고용 및 실업문제를 완화시키는 자영업의 완충기능이 축소되고, 불완전고용 및 실업문제를 가시화시키는 효과를 가져오게 된다.³¹⁾

<표 III-2> 국가별 종사상지위별 취업자 구성 - 1994년

(단위 : %)

국 명	임금근로자	자영업주	가족종사자	비농전산업
한 국	70.7	23.0	6.3	100.0
일 본	85.2	10.2	4.4	100.0
대 만	76.1	18.0	5.9	100.0
싱가포르	86.3	12.6	1.1	100.0
호 주	86.1	13.2	0.7	100.0
프랑스	91.5	8.5	-	100.0
독 일	91.3	8.1	0.6	100.0
스웨덴	90.8	9	0.3	100.0
미 국	92.6	7.3	0.1	100.0

다. 고령자의 고용

31) 자영업의 비중이 줄어드는 원인은 기본적으로 경쟁의 격화와 소비자의 수요변화로 볼 수 있다. 예를 들어, 유통업, 숙박업, 부동산업, 위생, 오락, 개인 및 가사서비스업 등의 분야에서 사업규모의 대형화와 경쟁의 격화, 그리고 소득상승에 따른 수요의 변화 등으로 인하여 기존의 소규모 자영업자들은 경쟁력을 상실하고 임금노동자화하거나 노동시장을 이탈하는 과정을 밟게 된다. 이 때, 경쟁력을 상실한 자영업자들의 대부분은 임금노동자로서의 취업에 요구되는 인적자본을 갖추고 있지 못하고 따라서 실업상태에 머무르거나 취업하더라도 상용근로자보다는 임시 또는 일용근로자로서 노동시장의 변두리에 머무르게 되는 문제점을 지니고 있다.

'60년 당시 72만 6천명에 불과하던 65세 이상 고령자의 인구는 '95년에 265만 7천명으로 3.7배가 증가하였다. 이러한 증가세는 지속되어 2000년에 337만 1천명, 2005년에 503만 2천명으로 증가하고 2012년에 이르러 '95년에 비하여 2배가 넘는 534만명에 달하게 될 것으로 예측되고 있다. 이에 따라 인구에서 고령자가 차지하는 비율도 '95년의 5.9%수준에서 2000년에는 7.1%로 높아져 노령화사회로 진입하게 되고,³²⁾ 경제활동에 참여하는 고령자의 비중도 높아져 이들의 고용문제가 일본의 경우와 같이 중요한 고용과제의 하나로 장차 대두될 가능성이 높다.

15~64세 사이의 생산가능연령인구는 '95년의 3,189만 9천명에서 '2000년의 3,367만 1천명, 2010년의 3,550만 6천명으로 증가할 것이지만 경제활동이 가장 왕성한 25~49세의 연령층과 25세 미만 인구의 비중은 점차 감소하게 된다. 즉, 25세 미만 인구는 '95년의 26.0%에서 2000년의 22.7%, 2010년 18.7% 수준으로 하락하고, 25~49세의 연령층도 2005년의 59.5%에서 그 이후 하락추세로 반전하게 된다. 따라서, 50~64세 인구의 비중이 증가할 것이라는 기대와 함께 앞으로 한국에서도 생산가능인구가 총인구에서 차지하는 비중이 감소하는 현상이 장차 발생할 가능성이 있음을 보여 주고 있다. 이에 대비하기 위한 노령자 고용의 활성화가 앞으로 요구된다. 특히, 한국의 경우 정년퇴직연령이 일반적으로 60세를 넘지 않기 때문에 정년퇴직 이후의 연령층에 대한 고용이 중요한 정책적 과제로 이미 대두되고 있다. 기대수명의 증가는 노년층 인구의 증가와 어울려져 노년층의 경제활동참가를 증대시키는 효과를 초래한다. 정년퇴직 이후의 연령층에 대한 고용촉진의 문제는 앞으로도 그 중요성을 더해갈 것으로 여겨지며, 이를 위한 준비가 요망된다.

라. 중·장년층의 실업

평균수명의 상승에 따른 노령인구의 증가로 인한 고령자의 고용문제와 함께 4,50대 중·장년층의 고용문제가 그 심각성을 더할 것으로 보여진다. 이러한 현상의 근본적인 원인은 앞에서 설명한 인구구조의 변화에 있다.³³⁾ <그림 III-2>와

32) 노령화사회는 65세 이상 인구가 총인구의 7%이상인 사회로 정의된다.

33) 통계청(1997)에 의하면 50~64세의 인구는 '95년 생산가능인구의 17.3% 수준에서 2000

같이 '55년에서 '63년의 베이비붐 시대에 태어난 사람들은 현재 34~42세의 연령대를 형성하면서 기업에서 중견간부층을 형성하고 있다. 이에 대하여 기업의 직급체계는 피라미드의 형태를 유지하는 것이 보통이다.(<표 Ⅲ-3> 참조)

따라서, 베이비붐 세대의 급격한 인구증가는 종전의 인사 및 고용관행을 위태롭게하는 기능을 하게 된다. 즉, 일본의 종신고용제와 유사한 직장의 안정성을 기대하기가 구조적으로 어렵게 되는데 이러한 현상은 베이비붐 세대들의 연령이 증가함에 따라 더욱 심각하여져 갈 것으로 여겨진다.

<그림 Ⅲ-2> 한국의 인구피라미드

이와 함께, 중·장년층에 대한 직업훈련의 부재도 이들의 고용문제를 악화시키고 있다. 설문조사(금재호, 1996)에 따르면 실업자중 직업훈련을 받은 비율은

년 18.4%, 2005년 20.5%로 계속 증가할 것으로 추계하고 있다.

8.1%이지만 중·장년층의 경우에는 이 비율이 4.3%에 불과하고, 직업훈련을 희망하는 비율도 실업자 전체가 10.3%인 것에 비하여 중·장년층은 6.2%에 지나지 않는다. 이처럼 직업훈련을 받은 중·장년층 실업자의 비중이 낮고, 직업훈련에 대한 수요도 낮은 현상은 취업자의 경우에도 마찬가지로 발견된다. 이처럼, 직업훈련에 대한 수요가 40세 미만에 비하여 낮게 조사되는 원인은 현재의 직업훈련이 노동시장의 신규진입자에 대한 양성훈련에 편중되어 있어 직업전환을 위한 전직훈련이나 또는 기능이나 기술수준을 향상시키는 향상훈련에 대한 수요를 제대로 충족시키지 못하는 직업훈련시설 및 정책의 결여에 기인하고 있다.

<표 III-3> 응답자의 직급 분포

(단위 : 명, %)

	전 체	남 성	여 성
임 원	11(0.7)	11(0.9)	-
부장/실장/공장장	88(5.5)	86(7.2)	2(0.5)
차 장	29(1.8)	29(2.4)	-
과 장	127(8.0)	125(10.5)	2(0.5)
대리/계장	162(10.2)	155(13.0)	7(1.7)
평사원	551(34.6)	358(30.1)	193(47.8)
공원/기능공/광원	294(18.5)	220(18.5)	74(18.3)
운전기사	113(7.1)	112(9.4)	1(0.2)
경리/판매원/안내	87(5.5)	18(1.5)	69(17.1)
기타 직급	131(8.2)	75(6.3)	56(13.9)
합 계	1,593(100)	1,189(100)	404(100)

주 : 1) 전체는 남성과 여성을 더한 값.

2) 기타직급은 청소원, 세차원, 요리사[주방장], 간호사 등을 포함.

3) 괄호안은 해당되는 응답자의 비율

자료 : 대우경제연구소 패널데이터(1995)

또한, 연공서열 중심의 인사 및 임금체계도 중·장년층의 고용문제를 악화시키는 원인이 되고 있다. 연공서열을 중시하는 임금체계와 퇴직금, 그리고 연차제도 등은 장기근속 근로자에 대한 고용비용의 증가를 초래하는 기능을 하고 있다. 과거의 고도성장기에는 장기근속자의 비중도 적었을 뿐만아니라 조직이 양적으로 확대, 팽창하여 감에 따라 장기근속자 등 기존 인력에 대한 임금부담은 커다란 문제시되지 않았다. 그러나, 조직의 양적성장이 어느 정도 한계에 부딪치고 경제

성장률도 점차 낮아져 6~7%대의 경제성장시대에 접어들게 됨에 따라 과거와 같은 고용패턴을 유지하기가 어려워지고 장기근속 근로자에 대한 임금비용이 경쟁력과 관련된 직접적 문제로 대두되고 있다.³⁴⁾

앞에서 논의된 자영업 및 무급가족종사자의 비중이 점차 감소하는 경향도 중·장년층의 고용문제를 악화시키는 요인이 될 전망이다. 실태조사(노동연구원, 1996)에 의하면 중·장년층 실업자의 과반수에 가까운 44.6%가 자영업을 희망하고 있는 것으로 조사되는 등 상당수의 중·장년층 이직자들이 자영업으로 이동한다. 그러나, 앞으로 산업구조의 변동, 특히 서비스업에서의 구조변화를 통하여 자영업자의 비중은 점차 감소하여갈 전망이고, 따라서 종래 다수의 실업자를 흡수하였던 자영업의 고용흡수력이 감소하여갈 것이다. 특히, 도소매업, 음식 및 숙박업, 부동산업, 사회서비스업, 위생, 오락, 개인 및 가사서비스업에서 자영업주의 비중이 감소할 것으로 보여진다.³⁵⁾

이처럼 앞으로도 상당한 기간 동안 노동력수급은 전체적으로 균형을 유지하겠지만 인구 및 산업구조의 변화에 올바르게 대응하지 못할 경우 방대한 유희인력과 실업자가 공존하는 구조적 실업이 증대할 가능성이 매우 높다. 이는 결국 고용보험에 대한 기금수요의 증가로 나타나게 된다. 특히, 중·장년층 및 노령층의 실업의 문제가 중요한 정책적 과제로 떠오르고 있으며, 종전에 (잠재)실직자들의 상당한 부분을 흡수하였던 자영업의 고용비중이 줄어들어 따라, 원활한 직장이동, 직업안정망의 구축과 운영, 고객만족의 직업훈련체계확립 등과 같은 정책적 과제들의 중요성 및 고용보험기금에 대한 수요가 더욱 증가할 것이다.

34) 이처럼 장기근속자에 대한 고용비용이 문제시되는 원인의 하나는 이 때까지 기업의 인력정책이 전문가를 생산하는 것이 아니라 다양한 분야에 걸쳐 업무처리능력을 지닌 일반 관리자의 양성에 치우친 것에 기인한다. 즉, 근로자가 인적자원(job specific human capital)를 장기간 지속적으로 축적할 수 있도록 하는데 실패한 점이 원인의 하나이다.

35) 이와 함께, 증대하는 여성의 경제활동참가율도 실업을 증가시킬 수 있는 잠재적인 위협으로 간주될 수 있다. '95년도의 여성 경제활동참가율은 48.3%로 앞으로도 상승하여 2000년경에는 50%에 육박할 것으로 전망되는데 이러한 여성의 경제활동욕구를 충족시키는데 실패할 경우 이는 여성의 실업 및 유희인력의 증대현상을 초래할 것이다.

IV. 고용보험제도의 미정착

선진국은 고용보험(실업보험)제도를 도입한 역사가 수십년이 넘고 제도가 정착되어있는 반면, 한국은 고용보험제도를 실시한지 1년반 정도에 불과하여 제도가 아직 정착되지 못하였다. 앞으로도 제도가 정착되기까지는 상당한 기간이 소요될 것으로 전망되며, 기존 지원금 및 실업급여의 수급요건, 수급규모, 수급절차 및 방법 등의 변화와 함께 새로운 지원사업들이 추가적으로 도입될 것으로 예상된다.

현재 고용보험을 통하여 지출된 금액의 규모는 기대보다 훨씬 적어 '96년도의 경우 전체수입액의 4.4%에 지나지 않고 있다.(<표 I-1> 참조) 실업급여의 신청자수는 '96년도에 총 10,133명으로 기대에 크게 못미치고 있으며(노동부, 1997), 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우에도 마찬가지로 그 지원실적이 부진한 상황이다. 특히, 고용안정사업의 경우 지원인원 및 지원금액의 편중현상이 두드러지고 있는데 '96년도 지원금액 85억 4,200만원의 75.4%가 고령자고용촉진장려금으로 지출되었고, 지원대상인원도 고령자고용촉진장려금이 전체 93,564명의 93.8%를 차지하고 있다.

이와 같은 사업의 부진에 따라 고용보험사업의 활성화를 위하여 정부에서는 각종 지원금 및 실업급여에 대한 지원요건을 완화하고 수급액의 규모를 증대시키는 등 관련 규정을 바꾸고 있다. 고용안정사업의 경우 ① 고용조정지원대상이 되는 업종에 대한 제한을 완화하여 지정되지 않은 지역이나 업종도 휴업수당지원금, 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 및 지역고용촉진지원금 등의 지원을 받을 수 있도록 하고 있으며, ② 고용조정으로 실직된 근로자를 채용하는 사업주에게 일정기간 동안 임금의 일부를 지원하는 실직자채용장려금, ③ 기혼여성을 재고용하는 사업주에게 장려금을 지급하는 여성재고용장려금, ④ 사업주가 이직예정자를 대상으로 창업준비를 위한 교육훈련을 실시할 때 소용비용 및 훈련비를

지원하는 창업교육훈련지원금, ⑤ 고용조정으로 실직된 근로자를 채용한 사업주가 적응훈련을 실시할 경우에 훈련비용 및 임금의 일부를 지원하는 고용조정적응훈련지원금, ⑥ 고령자를 일정비율 또는 일정수 이상 새로 고용하는 경우 사업주에게 지원하는 고령자다수고용장려금 등 새로운 지원제도를 도입하거나 도입을 준비하고 있다. 직업능력개발사업에 관련되어서도 구직자 및 이직예정자를 대상으로 하는 교육훈련과 사업주가 자체적으로 실시하는 교육훈련에 대한 지원의 근거를 마련 등 직업능력개발사업의 대상 및 범위의 확대를 도모하고 있다.

이처럼 제도초기의 사업부진을 타개하고 최근에 사회문제화되고 있는 명예퇴직/조기퇴직 등 중·장년층을 중심으로한 실업문제를 해결하기 위하여 지원요건 및 지원규모를 완화하고 새로운 지원제도를 도입하고 있는데 중·장기적으로 고용보험에 대한 수요는 계속 증대할 것으로 여겨진다. 이러한 첫 번째의 이유는 새로운 신규사업의 도입과 함께 현재 시행되고 있거나 시행될 각종 지원사업의 정책적 효과에 대한 검증이 이루어지지 못한 점이다. 특히 신규사업들은 경우에 따라 상당한 규모의 사업수요 및 그에 따르는 비용지출을 유발할 가능성이 있다. 대부분의 사업들은 일본 등 외국의 제도와 경험을 바탕으로 하고 있으며 외국에서는 비록 성공적이었다고 할지라도 한국의 실정 아래에서도 적합한지 그 여부는 명확하지 않다. 따라서, 고용보험제도가 정착될 때까지 상당한 시행착오가 예상되고 이러한 과정에서 사업수요가 매우 커 막대한 금액의 지원이 이루어졌음에도 불구하고 고용안정 및 증대, 그리고 근로자의 생산성과 삶의 질에 미치는 지원의 기여도는 미미한 수준에 그칠 경우가 발생할 가능성이 있다.

두 번째는 고용보험 적용대상의 확대이다. '97년 7월 1일부터 종전의 계획보다 반년을 앞당겨 적용대상을 실업급여는 10인 이상 사업체로, 그리고 고용안정사업과 직업능력개발사업은 50인 이상의 사업체로 확대할 계획이다. 그러나 외국의 경험을 통하여 알 수 있듯이 향후에도 고용보험의 적용대상은 지속적으로 확대될 것이고, 이에 따라 고용보험내의 각 사업들에 대한 지원 수요 및 지출규모도 큰 폭으로 증가하게 될 전망이다. 적용대상이 확대에 따라 수입보다는 지출의 증가폭이 커 재정수지가 악화되는 경우가 일반적이다. 특히, 실업가능성이 높은 건설근로자나 임시/일용근로자의 고용보험가입은 고용보험 재정수지의 압박요인으

로 작용하게 된다. 더 나아가 임시/일용근로자의 일부가 의도적으로 취업보다 실업상태를 택할 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.³⁶⁾

세 번째는 아직도 많은 근로자들이 고용보험제도에 대하여 올바른 정보와 인식을 가지고 있지 못하다는 점이다. 실업급여 수급자격자들 중 실업급여를 신청하는 비율은 현재 절반 정도에 지나지 않는 것으로 파악되고 있다.(방하남, 1997) 한국노동연구원에서 실시한 조사(금재호, 1997)에 따르면 고용보험을 「잘 모른다」(37.0%)와 「매우 잘 모른다」(41.6%)가 응답자의 78.6%를 차지하고 있어 고용보험에 대한 홍보가 필요한 것으로 나타나고 있다. ‘실업급여를 수급받지 못하고 있는 이유’에 대하여는 「고용보험 불가입」이 59.5%로 가장 커다란 비중을 차지하고 있고 이외 「신청자격이 없음」이 14.6%를 보이고 있는데 「실업급여를 잘 몰라 신청하지 않았다」는 항목이 23.6%로 두 번째를 차지하고 있었다. 이는 응답자들 중에 실업급여의 수급요건을 충족시키지 못하는 실직자도 다수 있지만 실업급여의 수급대상이 됨에도 불구하고 정보 및 인식의 부족으로 실업급여를 신청하지 않은 실직자들이 상당수 있음을 시사하고 있다. 이러한 점은 고용보험에 대한 낮은 인지도와 더불어 고용보험사업의 실적부진의 커다란 원인이 되고 있다. 그렇지만 점차 고용보험에 대한 근로자들의 이해가 높아짐에 따라 고용보험의 각종 지원사업에 대한 수요와 더불어 재정지출 규모도 확대될 것으로 기대된다.

36) 일본도 계절적 근로자와 여성근로자의 실업급부가 상대적으로 많아 문제시된 경험을 가지고 있다.

V. 통일과 고용보험기금

남북통일의 문제는 해방 이후 가장 중요한 문제의 하나로 지속적인 관심사가 되어왔으며, 경제난에 기인하여 체제붕괴의 위기에 빠져있는 북한의 현 상황을 고려할 때 앞으로도 초미의 관심사가 될 것으로 보인다.

현재 북한으로부터의 귀순자들에 대한 직업알선, 직업훈련 및 교육 등에 관련된 일들은 국가안전기획부에서 전담하고 있으며, 이에 소요되는 예산은 정부의 일반회계를 통하여 충당하고 있는 실정이다. 그러나, 통일이 실현되었을 경우 북한지역에 거주하는 근로자나 북한출신 근로자들의 직업훈련 및 교육, 그리고 직업알선 등 고용안정에 관련된 문제들을 누가 담당하며, 그에 필요한 예산은 어떻게 확보할 것인가의 과제에 대하여는 아직 명확한 구상이 없는 것으로 여겨진다. 따라서, 통일에 소요되는 막대한 비용³⁷⁾과 아직도 취약한 한국경제의 부담능력을 고려할 때 고용보험에서 이러한 작업의 상당 부분을 책임질 가능성이 높으며 이에 대비한 기금의 축적, 인력양성 등의 사전적 준비가 필요한 것으로 여겨진다. 특히, 북한의 갑작스러운 붕괴로 인한 통일이 이루어질 경우 북한지역의 실업률은 급격히 증가되고 이는 고용보험기금의 대폭적인 지출증대로 고용보험제정의 안정성을 위태롭게 할 가능성이 크다.

고용보험이 북한지역근로자들의 실업급여지급, 직업훈련/교육, 직업알선 및 안정에 어떠한 역할을 할 것인가와 이를 위하여 고용보험기금을 어떻게 운용할 것인가의 문제는 크게 통일의 시기 및 방식, 고용보험의 기능과 역할에 대한 정부의 정책, 그리고 통일을 전후로 한 북한지역의 고용상황에 의하여 영향받게 된다. 여기에서는 먼저 통일의 시기 및 통일의 방식에 대하여 간략하게 살펴보고, 그 다음으로 북한근로자들의 직업훈련, 고용안정, 실업급여에 관련되어 고용보험이

37) 여러 기관 및 전문가들에 의하여 통일비용이 추계되었는데 안두순(1990)은 3,380억 US\$, KDI(1991)는 2,500~3,000억 US\$, 배진영(1992)은 2,120~4,480억 US\$에 달할 것으로 전망하였다.

어떠한 역할을 할 것인지에 대하여 기술하도록 한다. 마지막으로 2000년대에 북한의 붕괴로 인한 통일이 이루어지고, 통일과 즉시 남한과 똑같은 고용보험제도가 북한지역에도 적용되고, 고용보험의 수직적자분에 대하여만 남한의 고용보험기금이 무상지원한다는 전제아래 고용보험이 부담하여야할 재정규모를 실업급여부문에 한하여 추계하기로 한다.

실업급여의 재정수지를 추정하기 위하여는 통일후 북한지역의 실업률 및 실업자수, 고용보험가입률, 실업자중 실업급여 수급자비율, 임금수준 등을 파악할 필요성이 있다. 북한지역의 실업, 임금 등의 문제들에 대하여는 현재 기초적인 논의수준을 벗어나고 있지 못하고 있는데 이는 통일후의 북한경제상황을 정확하게 추정할 수 있는 자료의 부족에 주로 기인하고 있다. 따라서, 여기에서는 독일의 경험과 이용가능한 자료들을 바탕으로 통일후 6년까지의 북한 실업률, 임금수준, 고용보험가입률 등과 같이 실업급여의 지출과 수입의 추계에 요구되는 변수들의 값을 동시에 추정하도록 한다.

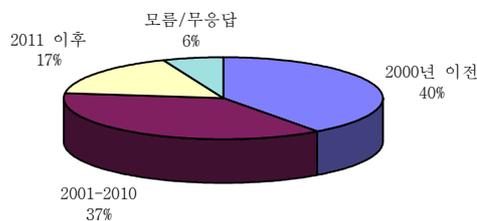
1. 통일의 시기 및 방식

통일의 시기 및 방식은 고용보험의 재정상태에 상당히 중요한 영향을 끼칠 수 있는 요인으로 판단된다. 통일시기가 이룰수록 통일에 대비한 적립금을 빠른 속도로 증가시킬 필요가 발생한다. 통일방식에서도 ① 북한체제의 급격한 붕괴로 인한 독일식의 통일과 ② 남북한의 상호인정, 군사적 긴장완화, 교류확대, 경제적 통합, 정치적 통합의 단계적 과정을 밟아 완전한 통일로 나아가는 점진적 통일의 두가지 시나리오 중 어느 것이냐에 따라 고용보험의 기금수요가 크게 달라질 것이다. 독일식의 급속한 통일은 통독의 예와 같이 북한 지역에서의 급격한 실직자 증가, 고용안정 및 직업훈련에 대한 수요의 증대로 인하여 단기간 내에 막대한 비용이 소요될 것으로 전망되는 반면, 점진적 통일의 경우에는 급격한 고용불안의 가능성이 줄어들기 때문에 일시적으로 막대한 비용을 부담할 우려는 적으나 대신 장기간 지속적으로 북한근로자들의 직업훈련 및 직업안정을 위한 노력 및 비용지출이 요구된다는 측면이 있다.

통일전망에 대하여는 지금까지 많은 기관에서 조사를 하여오고 있다. 그러나, 이에 대한 여론조사는 전반적으로 신뢰도가 낮은 것으로 보이는데 이는 설문방식이나 조사방법의 문제라기 보다는 통일에 대한 전망 자체가 불명확한 질문이며, 대다수의 응답자들은 통일에 관하여 전문적인 지식이나 관심이 결여되었기 때문이다. 따라서, 이러한 여론조사결과를 그대로 신빙성있게 받아들일 수는 없으며, 단지 일반적인 의식의 흐름을 나타내고 있는 것으로 조사결과들을 평가하여야 할 것이다. 그렇지만, 현실적으로 통일이 언제될 것인지, 또 어떤 방법으로 통일이 될 것인지에 대한 객관적 평가나 자료가 부족한 상황에서 여론조사결과는 통일에 대한 하나의 판단기준을 제공하고 있는 것으로 여겨진다.

이러한 한계를 인식하면서 한국일보사, 대우경제연구소, 그리고 대흥기획의 여론조사결과를 보면 과반수 정도의 응답자들이 10년 이내에 통일이 될 것으로 기대하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1994년 6월에서 7월에 걸쳐 전국 성인남녀 1,500명을 대상으로한 한국일보의 여론조사(1994)에서는 응답자의 46%가 10년 이내에 통일이 가능할 것으로 보고 있었으며, 구체적인 통일예상시기에 대하여는 아래의 <그림 V-1>과 같이 2000년 이전에 통일될 것이라는 응답이 40%, 2001년에서 2010년 사이에 통일될 것이라는 답변이 37%를 차지하여 대부분의 응답자들은 적어도 2010년까지 통일이 가능하다는 생각을 가지고 있었다. 또한 대흥기획(1996)이 '95년도에 실시한 조사에서도 응답자 4,000명의 53%가 향후 10년 내에 통일이 될 것이라고 믿고 있는 것으로 나타나고 있다.

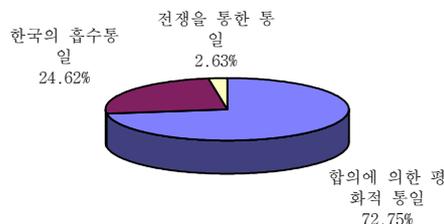
<그림 V-1> 통일 예상시기



통일이 이루어지는 방식에 대하여는 대우경제연구소(1995)가 동아일보사와 공동으로 '94년도 11월에 전국의 성인남녀 1,500명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 다음의 <그림 V-2>와 같이 「합의에 의한 평화적 통일」이 71.8%로 가장 많았고, 그 다음으로 「한국에 의한 흡수 통일」이 24.3%를 차지하였으며, 전쟁을 통한 통일방식은 2.6%에 불과하여 대다수가 평화적인 방법에 의하여 통일이 이루어지리라는 예상을 하고 있었다.

이러한 조사결과는 전문가들의 의견과 크게 다르지않고, 일반적으로 받아들여지는 내용으로 여겨진다. 최근 북한문제 전문가들에 의하면 북한의 경제난은 생각보다 훨씬 심각하며 일반적인 예상보다 훨씬 빨리 붕괴될 가능성이 점증하고 있다는 의견이 대두되고 있다. 따라서 2000년대 초에는 통일이 이루어진다는 가정 아래에서 논의를 전개하는 것이 설득력을 지니며 통일방식에 대하여도 최악의 경우를 대비한다는 의미에서 북한이 동독처럼 일시에 붕괴하여 통일된다는 시나리오를 암묵적으로 가정하도록 한다.³⁸⁾

<그림 V-2> 통일 방식



2. 고용보험의 역할

북한근로자들의 고용안정, 고용보험의 역할에 대하여는 크게 세가지의 정책 시

38) 여기에서 독일식 통일이 이루어진다는 가정의 채택은 통일되었을 때 북한지역의 실업률, 직업훈련수요 등에 대한 예측이 사실상 불가능하며, 단지 독일의 사례를 통하여 간접적으로 예상할 수 있다는 현실적 제약조건에도 기인한다.

나리오를 고려할 수 있다. 첫째는 통일후 일정기간까지는³⁹⁾ 현재의 고용보험이 북한근로자들의 고용안정, 직업훈련, 실직자들의 생계지원 등에 어떠한 직접적인 관여도 하지 않는 경우이다. 북한지역 실직자들에 대한 생계지원과 근로자들의 고용안정 및 직업훈련에 필요한 비용 등 모든 소요예산은 현재의 고용보험과 상관없이 독립적인 회계계정(예, 북한지역 고용안정을 위한 특별계정, 또는 특별기금)을 설정하고 이를 통하여 지원하는 방식이다. 즉, 북한지역의 고용보험제도는 현재의 고용보험제도와 독립적으로 운용되며, 이의 운용과정에서 발생하게 될 것으로 기대되는 재원부족은 정부의 일반예산이나 특별기금 또는 특별계정에서 충당하는 것이다.⁴⁰⁾ 이 경우 현재의 고용보험은 통일에 따라 발생할 수도 있는 남한 근로자들의 고용불안에만 관여하면 된다.⁴¹⁾

북한근로자들을 위한 이와 같은 특별계정 또는 특별기금은 고용문제만이 아니라 사회간접자본의 건설, 생산시설의 현대화, 북한주민들에 대한 (재)교육, 북한지역의 환경개선, 의료시설의 확충, 농업구조의 개편, 북한지역 행정조직의 개편 등 모든 통일비용을 포괄하는 통합계정일 될 가능성이 높으며, 그 재원은 정부의 일반회계에서만 아니라 특별법에 의한 특별목적세를 신설하여 조달하게 될 가능성이 있다. 이러한 접근방법은 통일에 따르는 각종 경제문제들을 통합적으로 접근한다는 측면에서 정책적 일관성을 도모하는 데에는 도움이 되지만 각 부처가 가지는 전문성을 저해할 수 있다는 문제점을 지닌다.

두 번째의 방법은 위와 정반대로 고용보험이 북한지역의 고용문제를 전담하는 방안이다. 즉, 고용보험제도의 북한지역도입이나 고용보험의 적용여부와는 상관없이 북한지역 근로자들의 직업훈련, 취업알선, 실업기간 동안의 생계유지 등 고용에 관련되는 모든 부분을 고용보험이 맡는 경우이다. 이에 소요되는 비용은 기본적으로 고용보험기금을 통하여 충당하며, 고용보험기금의 고갈현상이 일어날

39) 여기에서 일정 기간이라함은 북한지역의 경제수준이 남한수준에 근접하여 북한지역 내에서의 고용보험사업들이 자체내에서 수지균형을 이룰 수 있을 정도가 될 때까지의 기간으로 정의한다.

40) 기존 고용보험기금의 적립금 일부를 북한지역의 고용보험에 대부하여 주는 경우도 고려할 수 있다.

41) 통일이후 서독지역의 실업률은 90년에서 92년까지 5.5%의 수준을 유지하고 있었다. 따라서, 독일의 경우가 한국에도 적용된다면 남쪽지역의 실업률은 크게 변화하지 않을 것으로 볼 수 있다.

때에는 정부의 일반회계나 다른 계정에서 부족분을 무상 또는 대부의 형식으로 지원하도록 한다. 이러한 방식은 고용보험제도의 도입여부 및 보험적용여부와 상관없이 고용보험이 북한지역의 고용문제를 일관되게 이끌어갈 수 있다는 장점이 있지만 고용보험의 적용대상이 되지않는 근로자나 기업도 지원하여야 한다는 형평성의 문제가 발생하게 된다.

세 번째의 시나리오는 북한지역 고용문제의 일부분에 대하여만 고용보험이 책임을 지는 방안이다. 통일초기부터 남한과 동일한 고용보험제도를 북한지역에 도입하고, 고용보험이 적용되는 범위내에서만 고용보험이 이를 담당한다. 그 나머지, 예를 들어 고용보험에 가입하지 않은 구직자들에 대한 직업훈련 및 교육, 구직활동 지원, 생계보조나 고용보험적용대상 사업장이 아닌 사업체에서의 고용조정 등에 대한 지원 등은 정부의 일반회계나 특별회계를 통하여 지원하는 방안이다. 고용보험의 직업안정사업이나 능력개발사업에 가입하는 동시에 고용보험의 각종 지원혜택을 받을 수 있기 때문에 심각한 경쟁력문제와 산업구조개편에 직면하게 될 북한지역 기업체들의 임의가입이 크게 증가할 것으로 보이며, 이에 따라 기금에 대한 수요 또한 크게 늘어날 것이다.⁴²⁾ 실업급여의 경우에는 지난 18개월 이내에 12개월 이상 보험료를 납부하여야 하기 때문에 통일된 최초의 1년 동안 실업급여는 별 다른 변화가 없겠지만 1년 이후부터는 실업급여의 지출이 대폭 증가할 것으로 전망된다. 천문학적 숫자에 달할 것으로 보이는 막대한 통일비용과 아직도 취약한 한국경제의 역량을 감안할 때 어떤 형태로든지 북한근로자들의 고용안정과 직업훈련, 그리고 실직자의 생계지원에 고용보험이 개입할 수 밖에 없을 것이다. 또한, 궁극적으로는 북한지역에도 남한과 동일하거나 유사한 고용보험제도를 도입하지 않을 수 없으며, 출발점에서는 독립적으로 북한지역의 고용보험제도를 설립하여 운용하더라도 장기적으로 통합하는 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 따라서, 통일 초기부터 북한지역의 고용안정, 실업급여, 직업훈련 등의 문제에 고용보험제도 운용의 경험과 전문성이 활용되는 방향이 바람직할 것이다.

42) 또한, 기존의 고용보험제도에 없는 지원책이 북한지역에 한정하여 실시되거나 교원이나 농민 등 기존의 고용보험제도 적용대상에서 배제된 근로자들에 대하여도 고용보험이 적용될 가능성이 있다.

통일이 되었을 때 고용보험이 북한지역의 고용문제에서 어떠한 역할을 맡을지는 아직도 명확하게 드러나고 있지 않지만 위의 3가지 시나리오 가운데 마지막 시나리오가 채택된다는 가정이 논의의 전개를 위하여 가장 적합한 것으로 여겨진다.⁴³⁾ 따라서, 여기에서는 2000년대초에는 독일식의 급격한 통일이 이루어지며, 현재의 고용보험제도와 동일한 제도가 북한지역에도 통일직후 도입되고 고용보험은 제도의 범위내에서만 북한근로자들의 고용문제를 담당하는 방안이 채택된다는 가정아래에서 통일이후 고용보험의 기금수요를 추정하기로 한다.

3. 고용보험기금의 재정부담

가. 통일과 실업

고용보험기금에 가장 커다란 영향을 미칠 요인 중 하나는 통일후 대량으로 발생하게 될 북한지역의 실업문제이다. 독일의 경우를 보면, 아래의 <그림 V-3>과 같이 통일된 즉시 실업이 증가하는 것이 아니라 어느 정도의 기간이 경과한 후에야 실업률이 높아지는 경향을 나타내어 구동독지역의 실업률은 '90년의 5.5%에서 '91년에는 10.6%, '92년에는 14.8%로 급증하였다.⁴⁴⁾ 이처럼 급증한 실업자의 실업구제를 위하여 독일정부는 '91년 4월 1일 고용보험의 부담률을 종전의 4.3%에서 58.1%포인트 증가시킨 6.8%로 정하였지만 이와 같은 보험료율의 증가에도 불구하고 연방노동청은 재정부족으로 인하여 정부예산으로부터 수백억 마르크에 달하는 지원을 받게 되었다.

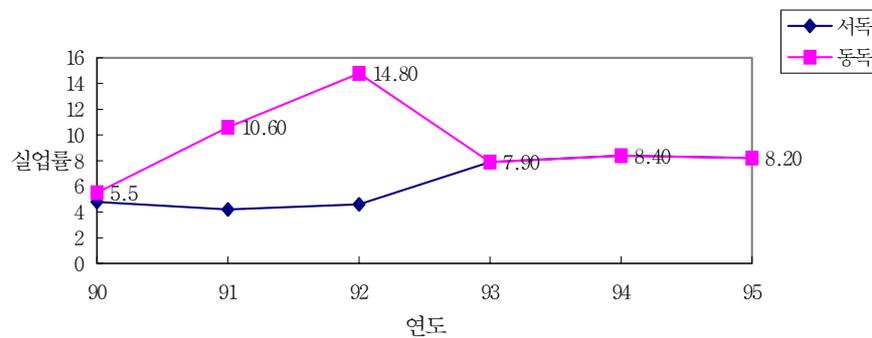
통일 이후의 대량실업은 이미 사전적으로 예견되었기 때문에 동·서독간에 맺은 통일조약에서는 이미 이에 대한 특별대책이 마련되었었다. 실업구제를 위한 주요 대책으로는 단축노동수당의 지급, 직업 재훈련 및 재교육, 직업전환훈련, 공

43) 현실적으로는 두 번째와 세 번째 시나리오의 중간형태, 즉 고용보험은 고용보험제도의 적용범위내를 담당하며, 동시에 현재의 고용보험제도의 범위를 넘어서는 분야, 예를 들어 고용보험 미적용 근로자나 사업체에 대한 지원의 일부를 맡는 경우가 가장 가능성이 큰 것으로 판단된다.

44) '93년 2/4분기에서도 구동독지역의 실업률은 15.2%에 달하였었다.

공취업알선, 조기퇴직에 대한 연금지급의 강화 등을 들 수 있다.(김유찬, 1993) 이와 같은 사전적인 대비책들과 함께 통일후 독일정부는 노동시장에 적극적으로 개입하여 실업률 및 실업자수를 줄이려고 노력하였으며, 이러한 노력이 없었다면 동독지역의 실업률은 최고 40%대에 근접하였을 것으로 보여진다.

<그림 V-3> 독일의 실업률 추이



주 : 동독의 실업률은 독일의 자국기준이며, 서독은 OECD기준이다. '93년도 이후는 통일독일의 실업률으로 OECD기준값이다.
 자료 : DIW, Wochenbericht, Deutsche Bundesbank, Monthly Report
 Employment Outlook, OECD, 1996

독일정부의 고용상황과 정부정책의 효과는 다음의 <표 V-1>에 구체적으로 나타나고 있는데 통일후 2년째가 되는 '91년을 기준으로 보면 등록실업자는 전체 경제활동인구의 10.1%를 차지하고 있지만 조기퇴직, 직업훈련 및 재훈련 참여, 공공취업, 공공부문 취업대기, 단축근무, 통근근로 등의 형태로 경제활동인구의 26.6%에 달하는 근로자들이 실업상태에서 구제된 것으로 나타나고 있다. 따라서, 독일정부의 적극적인 노력과 개입없이 노동시장의 자율적 조정에만 의존하였다면 실업률은 최대 36.7%에 도달하였으리라는 점을 <표 V-1>은 나타낸다.

이처럼 독일의 경우 정부의 적극적인 노동시장개입에도 불구하고 구동독지역은 상당히 높은 수준의 실업률을 기록하였는데 한국의 경우에는 북한체제의 붕괴로 인한 급격한 통일이 이루어질 때 구동독보다 훨씬 심각한 고용문제가 북한지

역에 발생할 가능성이 농후하다. 그러한 근거로 먼저 한국의 직업훈련체계가 아직 미비하다는 점을 들 수 있다. 한국의 직업훈련은 아직 양성훈련의 범주를 크게 벗어나고 있지 못하며, 북한 근로자들에 주로 필요한 재훈련, 전직훈련 등을 체계적으로 실시할 수 있는 인적, 물적 자원이 결여된 현실이다. 따라서, '동서독의 실직자 흡수는 서독의 잘 짜여진 직업훈련체계에 의해서 괄목할만한 진전을 이루어냈으나, 남한의 경우는 실질적으로 이를 기대하기 힘들다.' (선한승, 1993년)

<표 V-1> 통일후 동독지역의 고용상황과 정책효과

(단위 : %)

	1990	1991	1992
조기퇴직근로자	2.2	6.2	9.0
훈련 및 재훈련 참여	0.1	2.2	5.6
공공고용창출	0.1	2.0	4.5
단축근무근로자	4.2	10.0	2.5
공공부문 대기근로자	1.1	2.2	0.6
통근근로자1)	0.5	4.0	5.6
등록실업자	2.6	10.1	14.6
소 계	10.8	36.7	42.4
취업근로자2)	89.2	63.3	57.6

주 : 1) 동독지역에 거주하면서 서독지역에서 일하는 근로자

2) 노동시장정책과 사회정책의 지원대상이 아닌 취업자

자료 : Jürgen Kühl, 『East-German Labour Markets; Problems, Prospects, and Policy』, presented at International Seminar organized by FES and KIEP, Seoul, Oct. 2 1992

둘째로는 고용정책 및 지원에서도 마찬가지이다. 독일이 1927년에 「직장알선 및 실업보험에 관한 법률」(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)을 제정하여 실업보험제도를 도입한 것에 비하여 한국은 1995년도에야 고용보험을 도입하여 그 연한이 2년도 채 안된다. 이에 따라 정책경험, 지원인원 및 know-how, 정책효과에 대한 검증 등 모든 면에서 독일에 뒤떨어지고 있으며, 특히 북한지역 실직자들의 재취업을 상담하고 알선할 직업안정망의 구축이 제대로 완비되지 못한 상태이다.

셋째로는 남북한의 경제력 차이가 독일의 경우보다 훨씬 크다는 점이다. 다음의 <표 V-2>에서 보면 총인구에서 남한이 북한의 1.9배인 반면, 독일은 서독이

동독의 4.2배에 달하고 있고, 고용자수에서도 남한이 북한의 1.8배에 지나지 않으나 독일의 경우에는 2.7배로 인구 및 고용자수의 측면에서 서독이 한국보다 훨씬 유리한 위치에 있었다. 그렇지만 경제력에서는 1인당 GNP가 서독이 동독의 2.0배였던 반면, 남한은 북한의 10.5배에 달하며, GNP도 서독이 동독의 7.5배였으나 한국은 20.3배로 커다란 격차가 있음을 알 수 있다. 이러한 점은 북한경제가 시장경제체제에 편입되면 경공업을 중심으로한 일부의 기업들을 제외하고는 대부분의 기업들이 시장경쟁력을 상실하고 실업자를 양산하게 될 것이라는 점을 간접적으로 시사하고 있다. 특히, '90년 이래 지속적으로 마이너스(-)의 실질경제성장률을 보이고 있는('90~'95년 사이의 실질경제성장률은 -4.5%) 북한경제의 침체로 인하여 상당수의 근로자들이 사실상 실업상태에 있고, 이들의 대부분은 통일 이후 실업자군으로 가시화될 것이다.

<표 V-2> 남·북한 및 동·서독의 경제력 비교

구 분	남한(A)	북한(B)	A/B	서독(C)	동독(D)	C/D
총인구(천명)	45,248	23,558	1.9	65,066	15,503	4.2
고용자수(천명)	20,377	11,400	1.8	24,985	9,358	2.7
실업률(%)	2.0	0.0	-	7.2	5.2	-
GNP(억달러)	4,517	223	20.3	11,973	1,595	7.5
1인당 GNP(달러)	10,076	957	10.5	19,243	9,667	2.0
무역총액(억달러)	2,601.8	20.5	126.9	5,718	438	13.1
실질경제성장률(%)	8.7	-4.5	-	5.1	-31.6	-

주 : 남·북한 비교는 '95년도 통계를 기준으로 하고 있으며, 동·서독은 통일시점을 전후로 한 통계값이다.

자료 : 『남북한 경제사회상 비교』(통계청, 1996), 『북한의 노동력 구조』(오길남, 1996), 『KLI 노동통계』(한국노동연구원, 1996), 『통일독일의 분야별 실태 연구』(김형운 외, 1992) 등 각종 자료를 종합하여 정리하였다.

이처럼 북한의 붕괴로 인한 통일은 독일의 경우보다 훨씬 심각한 실업문제를 초래할 가능성이 있는데 통일후 북한지역의 구체적인 실업률 및 실업자수는 노동시장의 자율적 조정기능, 노동력구조의 차이, 그리고 정부의 정책들에 의하여 영향을 받게 된다.

북한의 경제가 시장경제체제로 흡수됨에 따라 노동시장의 자율적 조정기능이 작용하고 이는 북한의 실업문제를 완화시키는 기능을 할 것이다. 대표적인 조정기능은 취업기회가 축소됨에 따라 고령자들과 여성 등을 중심으로 한 근로자들이 노동시장을 벗어날 가능성이다. 현재의 북한체제는 국가가 모든 사람들의 취업을 보장하며, 공식적으로 실업자가 없는 상태로 15세이상 인구의 경제활동참가율은 '95년도를 기준으로 69.8%로 나타나고 있다.(통계청, 1996) 이러한 경제활동참가율은 '95년도 한국의 62.0%에 비하여 7.8%가 높은 수치로 이들 북한근로자들 중 상당수가 이미 잠재적인 실업상태에 들어가 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서, 통일후 노동시장환경의 악화에 따라 취업자들의 상당수는 노동시장을 벗어나게 되며, 이러한 현상은 조기퇴직자에게 보조금을 지급하는 등 정책적 유인이 더하여질 경우 더욱 가속화될 것이다.⁴⁵⁾ 독일의 경우에는 연금을 지급하는 방법을 통하여 55세 이상 근로자들의 조기퇴직을 유도하였다.⁴⁶⁾ 이에 따라, '92년 7월말까지 80만명 이상에게 조기퇴직금, 노인연금 등의 명목으로 보조금이 지급되었으며 '92년의 경우 이는 노동력의 9.0%에 달하였다.(김유찬, 1993)⁴⁷⁾

다음으로 일부 북한근로자들은 북한지역에 거주하면서 남한에 직장을 가지는 고용형태를 택하게 되고, 이는 북한지역의 실업문제를 완화시키는 완충기능을 하게 될 것이다. 독일의 경우에는 '92년에 경제활동인구의 5.6%가 동독지역에 거주하면서 서독지역에 직장 또는 일을 가진 것으로 조사되었다. 그러나, 한국의 경우에는 이와같은 통근근로자의 비중이 크지 않을 것으로 여겨진다. 북한거주민의 남한으로의 대량 이주가 가져올 부작용 때문에 남한지역에서의 고용에 어느 정도의 통제가 불가피할 것이며, 또한 이를 허용하더라도 휴전선 근처에 거주하는 북한근로자들이 많지 않고 휴전선 부근에 북한근로자들을 대량으로 고용할 수 있는 뚜렷한 사업체가 없다. 만약, 휴전선 부근의 지역이나 비무장지대를 자유공업단지화하여 북한근로자들을 흡수할 수 있도록 한다면 통근근로자수는 증가하

45) 구동독의 경우에도 경제활동참가율은 '89년의 78.7%에서 '92년의 76.4%로 하락하였다.

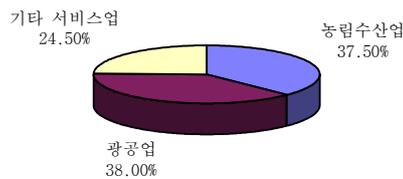
46) 정상적으로는 65세가 일반적인 정년퇴직연령이었다.

47) 조기퇴직에 따르는 보조금의 수혜자는 실업급여의 수급에서 배제하기 때문에 문제가 없지만 실직에 따라 노동시장을 벗어나는 근로자들은 소득보전을 위하여 실업급여의 수급기간이 만료된 이후에야 노동시장을 벗어날 가능성이 높다. 따라서, 이들 실망근로자의 경우에도 실업급여를 지급하는 비용이 발생하게 된다.

겠지만 이를 위하여는 사회기반시설의 구축, 공장건설 등에 상당한 비용과 시간이 소요될 것이며, 특히 교통수단의 미비가 통근근로자의 급증을 막는 중요한 장애요인으로 작용하게 된다. 또 하나의 자율적인 시장조정기능은 북한근로자들의 일부가 불안전고용상태로 근무시간을 줄이는 경우이다. 현재 대부분의 북한근로자들은 전일근무의 형태를 취하고 있는데, 시장경제체제로 전환에 따라 일부의 근로자들이 시간제근로의 형태로 전환하게 될 것이다.⁴⁸⁾

산업화가 완성되지 못한 북한의 경제구조도 통일후 북한지역의 실업문제에 영향을 미치게 된다. 구동독 경우에는 '90년도를 기준으로 농림수산업 10.0%, 광공업 44.6%, 기타 서비스업 45.4%의 고용구조를 보여 산업화가 어느 정도 달성되었음을 알 수 있으나 북한은 아래의 <그림 V-4>와 같이 광공업 38%, 기타 서비스업 24.5%, 그리고 농림수산업에 37.5%가 고용되어 농림수산업부문에 상대적으로 많은 근로자들이 고용되어 있다.⁴⁹⁾ 따라서, 농업인구 중 얼마나, 그리고 어떤 속도로 실업자화될지가 통일이후 북한의 실업률 결정에 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

<그림 V-4> 북한의 노동력 구조('89년)



자료 : 황의각, 『북한경제론』, 1993

48) 독일의 경우 단축근로에 대하여 수당을 지급하는 정책을 사용하였다. 단축근로를 하더라도 전일근로에 해당하는 급여를 지급하는 단축근로수당의 지급을 받는 구동독근로자들의 숫자는 '92년에 22만 5천명으로 경제활동인구의 2.5%에 달하였다.

49) 북한농업인구의 비중은 '94년에도 37.0%에 달하는 것으로 추정되고 있다.(오길남, 1996)

산업별 생산액에서는 다음의 <표 V-3>과 같이 농림수산업의 비중이 '95년을 기준으로 27.6%를 차지하여 산업구조의 후진성과 농림수산업부문에 과잉노동력이 존재하고 있음을 보여준다. 집단농장의 해체, 토지소유권 등의 불확실성 때문에 통일 이후 당분간은 대부분의 농림수산업 종사자들이 현 위치를 고수할 것으로 보이고 이는 단기간 잠재적인 실업자의 수를 감소시켜 실업문제를 완화시키는 기능을 할 것이다. 그렇지만 남한의 6,70년대 경험과 같이 농림수산업종사자들의 높은 비중은 산업화의 진전에 따른 농촌인구의 도시유입 때문에 장기적으로 실업문제를 악화시키는 역기능을 하게 된다. 특히, 농촌지역 인구들에 대한 직업알선, 전직훈련 등에 대한 (잠재)수요가 지속적으로 발생되고 이는 고용보험의 부담증가로 이어질 것이다.

<표 V-3> 남·북한의 산업구조 (1995년)

(단위 : %)

	남 한	북 한
농림수산업	6.6	27.6
광 공 업 (제 조 업)	27.2 (26.9)	30.5 (22.5)
사회간접자본 및 서비스	66.2	41.9

자료 : 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996

통일후 북한지역의 실업률을 결정하게될 가장 중요한 요인 중 하나는 정부의 정책이다. 특히, 북한인구의 남한이주, 기업민영화, 토지사유화 등에 관련된 정부의 정책적 결정은 북한지역의 실업자수 및 실업률에 결정적인 영향을 미치게 된다. 독일의 경우, 구동독지역의 인구는 다음의 <표 V-4>에 나타난 바와 같이 '89년초의 1,667만 5천명에서 '92년말에는 1,560만 5천명으로 6.4%(107만명)이 감소하였으며 이들의 대부분은 서독지역에 이주하였다. 이처럼 독일은 구동독지역 거주민들의 서독으로의 자유로운 이주를 허용하였고 이는 동독지역의 실업문제를 완화시키는 결과를 가져왔다. 그렇지만 한국의 경우 북한인들의 자유로운 이동을 허용하기에는 많은 문제들이 있는 것으로 여겨지고 있다. 북한인구의 이주

는 부분적으로 3D업종을 중심으로한 제조업의 인력난을 완화시키는 긍정적 효과를 가져오겠지만 북한인구의 대량유입은 고용, 임금, 주거, 교통, 환경 등 광범위한 범위에 걸쳐 부정적인 효과를 미치게 된다. 따라서, 정부로서는 북한인구의 대량유입을 통제하여 선별적으로 받아들이는 정책을 채택할 가능성이 현재로는 높으며, 이는 동독의 경우와는 달리 북한지역의 실업문제를 악화시키는 결과를 초래하게 된다.

<표 V-4> 구동독지역의 인구추이

(단위 : 천명, %)

	1989	1990	1991	1992
年初人口	16,675	16,267	15,862	15,605
유 입	5	36	65	80
유 출	388	395	225	160
유입-유출	-383	-359	-160	-80
출 생	194	166	107	75
사 망	219	212	204	198
출생-사망	-25	-46	-97	-123
年末人口	16,267	15,862	15,605	15,402
15~75세 인구	12,036	11,764	11,677	11,862
경제활동참가율	78.7	77.8	77.1	76.4

자료 : Jürgen Kühl, 『East-German Labour Markets: Problems, Prospects, and Policy』, presented at International Seminar organized by FES and KIEP, Seoul, Oct. 2 1992

북한인구의 이주문제와 함께 기업민영화에 대한 정부의 정책도 북한지역의 실업률에 커다란 영향을 미치게 될 것이다. 독일의 경우 기업민영화를 담당하는 기구로 신탁관리청(Treuhandanstalt)을 '90년도에 설립하고, 이를 통하여 국유재산의 사유화, 구동독기업의 활성화 및 경쟁력 제고를 도모하도록 하였다. 신탁관리청은 9,000개 이상의 기업, 2만여개의 도·소매 판매업소, 7,500여개의 호텔과 음식점, 수천개의 약국, 서점 및 영화관, 400만 ha에 달하는 농지와 산림지, 그리고 그외에도 정당, 군대, 안기부(Staatssicherheit), 지방행정기구 등의 재산을 관리하게 되었으며, 전체 근로자의 45%에 해당하는 410만명의 근로자도 신탁관리청의 관리하에 놓여졌었다.(김유찬, 1993) 국유재산은 민영화, 정상화(Sanierung), 그리고 폐업의 세가지의 방향으로 처리되었는데, 기업의 재무상태를 주된 기준으로

하여 즉시 민영화가 가능한 기업은 민영화시키고 소생가능한 기업은 지원을 통하여 정상화시킨 후 민영화하며 소생불가능한 기업은 파산시키는 방법을 사용하였다. 민영화할 때 매각가격과 고용의 유지, 그리고 투자계획이 주요한 고려요인으로 작용하였으며, '93년 2월 현재 민영화대상기업 11,966개중 47.4%인 5,669개가 민영화된 것으로 나타나고 있다.<표 V-5> 참조)

구동독에서 민영화의 추진속도는 계획보다 상당히 느리게 진행되었으며, 매각 수익 또한 예상보다 훨씬 밀들었다.⁵⁰⁾ 이의 원인으로는 동독지역 근로자들의 고임금 요구 및 부동산 소유권의 불확실성과 함께 민영화대상 기업의 생산설비 노후·낙후성, 환경오염제거를 위한 비용부담 등의 경제적 요인과 함께 독일정부의 정책적 문제점이 제기되었다.⁵¹⁾ 더불어 기업의 매각시 고용과 투자에 대한 사전적 요구조건을 제시하는 신탁관리청의 매각방법도 민영화의 속도를 지연시키는 데 기여하였다.

<표 V-5> 민영화 추진현황(1993. 2)

(단위 : 개, %)

	기업수	비 중
민영화대상기업	11,966	100.0
민영화	5,669	47.4
(완전 민영화)	(5,117)	(90.3)
(부분 민영화)	(552)	(9.7)
원소유자에 귀속	1,232	10.3
지방공기업화	304	2.5
파산처분	2,427	20.3
(처리중)	(2,387)	(98.4)
(처리 완결)	(40)	(1.6)
잔류 신탁관리청 관리기업	2,334	19.5

자료 : Treuhandanstalt, 『Monatsinformation der THA』, 1993. 김유찬(1993)에 개제된 것을 재인용.

50) 민영화에 따른 기업의 매각수익 실적치는 예측치의 9%에 지나지 않았다.

51) 생산시설의 낙후, 노후로 인하여 민영화대상 기업들의 시장가치가 마이너스(-)이거나 매우 적기 때문에 민영화의 속도가 늦어졌다는 주장에 대하여는 반론이 있다.(김유찬, 1993) 또한, 독일은 통일비용을 증세보다는 정부차입을 통하여 조달하는 방식을 선호하였는데 통일후 시장이자율의 상승은 민영화대상 기업들의 예상수익의 현재가치를 낮추어 민영화속도를 늦추는 역기능을 하였다.

이상의 독일 경우와 같이 국가가 모든 기업을 소유하고 있는 북한의 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로의 전환에 기업의 민영화는 중요한 역할을 하며, 민영화의 속도, 방법에 관한 정부의 정책은 실업자수 및 실업률에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 공기업이 민영화될 때 고용조정이 이루어지며,⁵²⁾ 북한기업의 대부분이 잉여노동력을 보유하고 있다는 점을 고려할 때 민영화 대상기업의 범주가 넓을수록, 파산시킬 기업의 숫자가 많을수록, 그리고 민영화의 추진 속도가 빠를수록 실업문제가 심화될 가능성이 높다. 더불어, 민영화시 기존 피고용자들의 고용유지에 대한 사전적 전제조건이 어떻게 결정되는가도 실업률에 커다란 영향을 끼칠 것이다.

토지의 사유화에 관한 정부의 정책도 실업률에 영향을 미칠 수 있는 개연성이 있다. 토지, 건물 등 부동산 특히 토지에 대한 소유권의 문제는 독일의 통일시 중요한 문제가 되었는데 독일은 국가에 의하여 몰수된 부동산에 대하여 원소유자의 소유권을 인정하였다. 부동산의 소유권에 대하여는 독일의 경우와 같이 원소유자의 권리를 인정하거나, 또는 새로운 소유희망자에게 매각하는 방법, 아니면 현재 사용자의 기득권을 인정하는 방법을 채택하거나 현 사용자의 소유권을 인정하되 원소유자에게 보상하도록 하는 방법 등이 고려될 수 있다.⁵³⁾ 한국에서도 통일이후 부동산 특히 토지의 소유권에 관한 문제들이 대두될 것으로 전망되는데 이의 해결방안에 따라 농촌지역에 특히 심각한 고용문제를 초래할 가능성이 있다. 앞에서 본 것과 같이 인구의 1/3 이상이 농림수산업에 종사하는 북한의 산업구조에 비추어볼 때, 집단농장의 해체 방법 및 시기, 또 집단농장에 속한 토지 소유권의 인정방법에 따라 농촌인구의 도시로의 유입속도와 크기가 영향받게 된다. 특히, 원소유권자의 소유권을 인정하는 독일의 예를 따르거나 새로운 소유희망자에게 경매 등의 방법으로 집단농장의 토지소유권을 매매하는 방식과 같은 정책의 채택은 자칫 기존 농촌인구의 대량이농과 도시빈민화, 실업화의 현상을

52) 여기에서는 사기업보다 공기업이 고용유지에 훨씬 관대하다는 가정을 하고 있다.

53) 독일은 구동독의 국유재산에 대하여 원소유권자가 있을 경우 소유권을 인정하여 주고 현 사용자의 소유권을 인정하고 원소유자에게 보상하는 방식은 예외적으로만 인정되었다.(김유찬, 1993)

유발하게 될 것이다.

이상과 같이 통일 이후 구동독지역의 실업은 독일정부의 노력에도 불구하고 상당한 기간동안 10%가 넘는 높은 실업률을 보이고 있었으며, 한국도 마찬가지로 심각한 고용불안문제에 직면하게 될 전망이다. 선한승의 연구(1993)에 의하면 북한인구 2,230만명 중에서 1,561만명을 경제활동인구로 보았을 때 약 6백만명 이상의 불완전 취업자 및 실업자가 나타날 것으로 예측하고 있으며, 박진(1993)도 통일후 3년 동안 북한지역은 연간 30%에 달하는 높은 실업률을 보이다가 투자증가 등 경제 자생력의 기반이 확충되어감에 따라 점차 실업률이 하락할 것으로 전망하였다.

통일 이후 북한지역의 실업률이 얼마나 될 것인가의 전망에 대하여 현재로서는 정확한 수치를 계산하기 어려우며 단지 독일과 비슷하게 북한체제의 붕괴로 인한 급진적인 통일이 이루어진다는 가정아래 독일과 한국의 차이점을 비교분석함으로써 대략적인 수치를 간접적으로 예상하는 방법을 채택하기로 한다. 통일 이후 북한지역의 실업문제에 영향을 미칠 것으로 여겨지는 요인들을 간략하게 분석한 결과들을 독일의 경우와 비교하여 정리하면 다음의 <표 V-6>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 V-6> 실업률에 영향을 미칠 요인 - 독일과 비교

요 인	실업률에 미치는 영향	비 고
1. 직업훈련체계의 미비	증가(↑)	
2. 고용보험제도의 미정착	증가(↑)	
3. 직업안정망의 미비	증가(↑)	
4. 독일보다 커다란 남북한의 경제력 격차	증가(↑)	
5. 매우 침체된 북한경제	증가(↑)	
6. 상대적으로 소수일 통근근로자	증가(↑)	
7. 조기퇴직의 유도	↔	항목 7. 8. 9. 는 정
8. 단축근로수당	↔	부의 정책의지와 가
9. 공공부문 고용창출	↔	용 재원에 달림.
10. 상대적으로 큰 농업인구비중	감소(↓), 증가(↑)	단기감소, 장기증가
11. 남한으로 북한주민의 이주제한 가능성	증가(↑)	
12. 기타 정책(민영화, 토지소유권 등)	감소(↓)	

주 : 실업률에 미치는 영향은 독일과 비교하여 독일의 경우보다 실업률이 높아지거나 낮아질 가능성을 표시한다.

<표 V-6>에서 보면 정부의 정책적 요인을 제외한 직업안정망, 직업훈련능력 등 거의 모든 측면에서 통일시 북한의 실업률이 구동독의 실업률보다 악화될 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.⁵⁴⁾ 단지 구동독에 비하여 높은 농업인구의 비중(37%대)이 단기적으로 실업률 및 실업자수를 줄이는 순기능을 할 것이며, 기업 민영화, 토지사유화 등의 문제에 독일의 경험을 살린 정책의 효율적 적용도 실업률을 낮추는 방향으로 작용할 것이다.⁵⁵⁾ 한국은 막대한 통일비용의 부담문제와 남·북한의 경제적 환경의 특수성으로 인하여 고용문제에서 독일보다 점진적인 접근방법을 사용할 가능성이 높다. 따라서, 실업자를 단기간내에 실업문제를 해결하는 방법보다는 시간을 두고 지속적 고용유지 및 실업구제정책을 추구할 것으로 전망된다.⁵⁶⁾

이상의 논의와 독일의 경험을 바탕으로 북한지역의 실업률은 전망하면, 통일된 첫 일년 동안에는 별다른 변화가 없다가 1년이 경과한 후부터 실업률이 급증하기 시작하여 3년 동안 최소 10%대에서 최대 20%대의 범위내에서 움직일 것이다. 이후 통일에 따른 혼란과 변혁이 마무리 되고, 북한지역의 경제가 안정을 찾아감에 따라 실업률도 점차 하락하는 형태를 띄게 될 전망이다.⁵⁷⁾ 그렇지만 농업인구의 도시유입과 같은 산업 및 고용구조의 변화, 고용문제에 대한 점진적 접근정책 등의 요인에 기인하여 실업률이 하락하는 속도는 그렇게 빠르지 않을 것으로 여겨진다. 따라서, 통일후 상당한 기간이 경과하고 북한지역의 경제가 탄력성을 회복한 후에도 북한지역의 실업률은 4~5%대 이상의 높은 수준에서 움직일

54) 특히, '96년에 105만 5천명에 달하는 것으로 알려지고 있는 북한정규군의 예편과 이에 따른 직업알선 및 생계보조에 상당한 비용과 노력이 요구되어질 것이다. 이는 북한의 예편 그 자체로 실업이 증가되거나 또는 민간인들의 고용문제해결을 위하여 투입할 수 있는 인적·물적 자원을 제약하는 간접적인 효과로 인하여 고용불안을 초래할 가능성이 짙다.

55) 기업민영화, 토지사유화 등의 문제는 고용문제뿐만 아니라 북한경제의 경쟁력회복, 시장경제로의 경제체제의 변환, 생산성향상 등의 다른 거시적 문제들과 관련되어 있기 때문에 고용을 유지하고 실업을 줄이는 방향으로 정책적 우선 순위가 주어질지는 아직 명확하지 않다.

56) 근로자의 생산성보다 높은 수준에서 임금수준을 결정하고, 고용을 유지하기 위하여 임금과 생산성 차이의 일부를 정부에서 지원하는 방법을 사용할 가능성이 있다. 즉, 북한지역 근로자들의 생산성이 궤도에 오를 때까지 한시적으로 정부가 임금의 일부를 보조해주는 방법이 고용안정을 위하여 현실적으로 고려될 수 있는 방안이다.

57) 공직자들의 실업문제도 상당히 심각할 것으로 보인다. 구동독의 경우 200만명에 달하는 공무원들 중 60만명을 제외한 140만명이 해직되었다.

것으로 기대된다.⁵⁸⁾

나. 실업급여에 대한 기금수요

독일식의 급속한 통일이 이루어지고 통일된 즉시 현재 시행되고 있는 고용보험제도가 북한지역에 똑같이 적용된다고 가정할 때 고용보험기금의 적립금에서 부담하여야 할 실업급여 비용은 실업급여에 따른 지출과 실업급여 보험료수입의 차이로 나타낼 수 있다. 실업급여의 지출액은 크게 ① 실업자수(Un), ② 실업자 중 실업급여의 수급비율(r_a), ③ 임금수준(W), ④ 실업급여의 임금보전률(r_c)의 네가지 요소에 의하여 결정된다. 반면, 실업급여의 보험료수입을 결정하는 요인은 ① 실업급여부문의 보험료율(Pu), ② 가입근로자수(Nw), 그리고 ③ 임금수준(W) 등의 세가지 요인으로 보여진다. 여기에서는 실업급여의 연장지급 및 각종 취직촉진수당은 없으며 단지 기본급여만 지급한다는 가정과 함께 북한지역의 고용보험에 대한 현 고용보험기금의 지원은 통일된 6년까지로 제한한다는 가정을 사용하기로 한다. 실업급여에 관한 이처럼 강한 가정은 고용보험기금 적립금의 적정규모의 추계를 단순화시킨다는 장점이 있다. 또한, 통일된지 6년후에는 북한지역의 고용보험도 어느 정도 궤도에 올라서게 되고, 기금수지의 적자가 지속되더라도 이를 보험료율의 조정이나 정부차입금 등의 방법을 통하여 해결하여야 한다는 당위성을 강조하고 있다. 따라서, 실업급여의 측면에서 고용보험은 통일 후 5년 동안 북한지역의 실업급여를 지원하게 되며,⁵⁹⁾ 고용보험의 수지적자를 모두 적립금에서 충당한다면 실업급여부문을 위하여 요구되는 고용보험기금의 적립금규모는 다음의 식과 같이 표시될 수 있다.

(1) F_u (실업급여 부문 적립금규모)

58) 장기적으로 북한지역의 실업률이 4~5%대 이상의 범위에서 변동할 것이라는 예상은 '95년에도 8.2%에 달하였던 독일의 경우보다는 훨씬 양호하지만, 같은 기간 동안 2~3%의 수준을 유지할 것으로 보여지는 남쪽지역의 실업률에 비하여는 여전히 높은 수준이다.

59) 지난 18개월 동안 12개월 이상 보험료 납부실적이 있어야 한다는 현재의 수급요건이 그대로 지속된다는 가정을 하고 있다.

$$\begin{aligned}
&= \sum_{t=2}^{t=6} TC_t - \sum_{t=1}^{t=6} TR_t \\
&= 12 \left(\sum_{t=2}^{t=6} r_a r_c Un_t \overline{W}_t - \sum_{t=1}^{t=6} Pu Nw_t \overline{W}_t \right)
\end{aligned}$$

식 (1)에서 TC_t 는 각년도의 실업급여 지출을, 그리고 TR_t 는 각년도 실업급여부문의 보험료수입을 의미한다. 그리고 \overline{W}_t 는 월평균임금수준을 나타내며 실업자수 (Un_t) 및 실업급여 가입근로자수(Nw_t)는 계절변동 등에 영향받지 않고 12개월 동안 동일한 값을 지닌다고 가정한다. 추가적으로 실업자중 실업급여의 수급비율 (r_a) 및 실업급여의 지급률(r_c), 그리고 실업급여의 보험료율(Pu)도 5년 동안은 일정한 수준에서 유지된다고 가정한다.⁶⁰⁾

실업급여의 지급률(r_c)은 현재와 같이 실직전 임금의 50%를 지원하여 주며, 실업급여의 보험료율(Pu)은 정책적 결정사항으로 현행의 0.6%를 기준으로 변동한다고 보면, 북한근로자의 실업급여를 위하여 고용보험에서 지원하여야 할 기금 수요는 실업자수, 실업급여 가입근로자수, 실업자중 실업급여의 수급률, 그리고 월평균임금의 네가지 요인에 의하여 결정될 것이다.

식(1)을 사용하여 통일후 6년동안의 실업급여부문 수치적자규모를 파악하기 위하여는 실업자수, 실업급여 가입근로자수, 실업자중 실업급여의 수급률, 임금 등에 관한 자료가 요구된다. 현재 이들 변수값을 정확하게 파악하기는 사실상 불가능하며 추계치를 사용하여야 한다. 따라서 통일후 이들 변수가 어떤 값을 지니는지를 먼저 추계하고, 추계된 값을 이용하여 통일후 실업급여부문의 수치추이를 파악하도록 한다.

식(1)의 각 변수들의 추계치 및 실업급여의 수지는 언제 통일이 되는가의 통일 시점에 따라 변동하게 된다. 여기에서는 먼저, 2000년에 통일이 된다는 전제아래 실업급여의 수입과 지출, 그리고 적자폭을 계산하고, 다음 단계에서 통일시점이 2001년, 2002년 등으로 늦추어짐에 따라 수치적자가 어떻게 변화하는지를 분석하기로 한다.

60) 실업급여의 소득보전률은 현재 임금의 50%로 몇 년동안은 별다른 변화가 없을 것으로 보인다.

실업자수

실업자수는 15세이상 경제활동인구에 실업률을 곱하여 추계할 수 있다. 실업률은 앞에서 정리한 것처럼 통일 첫해에는 크게 증가하기 않고 4~8%대의 범위내에 머무르다가 2년째부터 12%가 넘는 높은 실업률을 3년 동안 보일 것으로 기대된다. 이후 실업률은 점차 안정을 찾아 6차년도에는 4~8%의 수준까지 하락할 것으로 보인다. 통일 이후 6년 동안의 실업률을 다음의 <표 V-7>과 같이 예상된다.

15세이상 경제활동인구는 북한지역의 15세이상 인구와 경제활동참가율에 의하여 결정되는데 '95년을 기준으로 북한 경제활동참가율은 69.8%이며 15세이상 인구는 1,633만 7천명으로 나타나고 있다. 또한 취업자수는 공식적인 실업이 없는 사회주의경제체제의 특성에 기인하여 15세이상 인구에 경제활동참가율을 곱한 1,140만명으로 추정되고 있다.(오길남, 1996) 이러한 북한의 인구는 1%가 넘는 인구증가율에 의하여 2000년에는 2,549만명 수준으로 증가하고 이 중 15세이상 인구는 1,767만 7천명에 달할 것으로 전망되고 있다.(KDI, 1991) 그러므로 2000년도에 통일이 이루어지고 '95년도의 경제활동참가율이 2000년에도 그대로 유지된다는 가정 아래 북한지역의 경제활동인구는 1,233만 9천명의 규모를 지니게 될 것이다.⁶¹⁾

<표 V-7> 통일후 북한지역의 실업률 추이

(단위 : %)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
기대 실업률	4~8	12~16	15~21	13~17	10~14	4~8
중간값	6	14	18	15	12	6

통일 이후 북한지역의 경제활동인구는 구동독의 사례와 같이 커다란 변화를 겪게 되며 그 숫자가 감소하게 될 가능성이 높다. 앞의 <표 V-4>에서 나타난바

61) 북한의 경제활동참가율은 '65년에 61.0%을 기록한 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 따라서, 추세로는 2000년의 경제활동참가율이 '95년도의 값보다 높아져야 할 것이지만 현재 북한이 겪고 있는 심각한 경제난 및 이로 인한 상당수의 잠재실업자들 때문에 경제활동참가율도 현 수준을 유지할 것이라는 가정을 하기로 한다.

와 같이 구동독지역은 통일 이후 수년간 100만명이 넘는 인구감소를 경험하였다. 북한인구의 남한이주를 제한할지라도 당·정·군의 간부 등 북한체제에서 혜택을 받던 이들을 중심으로 상당수가 중국, 러시아 등으로 이주하고 출생자수도 감소하여 전체적으로 마이너스(-)의 인구증가율을 기록하게 될 것이다.⁶²⁾ 그렇지만 북한의 인구구조가 아직 피라미드형태를 벗어나고 있지 못해 시간의 경과에 따라 15세이상 인구의 숫자는 증가하며, 또한 북한인구의 해외이주도 시간에 따라 감소하기 때문에 15세이상 인구는 통일초기 정체내지 약간 감소하였다가 다시 소폭 증가하는 형태를 띠 가능성이 높다. 여기에서는 15세이상 인구수가 통일 이후 3년까지 소폭 감소하였다가 3년 후부터는 다시 증가하여 6년째에 통일 당시의 수준으로 회복한다는 시나리오를 채택하기로 한다.

경제활동참가율은 2000년도의 69.8%에서 통일 이후 감소할 전망이다. 북한의 경제활동참가율은 '95년도 한국의 62.0%에 비해 상당히 높은 수준인데 심각한 경제난으로 인하여 북한근로자들의 상당수는 잠재적인 실업상태에 들어가 있는 것으로 알려지고 있다. 통일 후에는 고용사정의 악화에 따라 고령자, 주부 등을 중심으로 상당수의 근로자들이 노동시장을 벗어나 비경제활동인구화하게 되며, 이러한 현상은 조기퇴직보조금 등의 정책적 유인 등이 추가될 경우 더욱 가속될 것이다. 이러한 경제활동참가율의 하락은 남한의 수준에 접근하면서 안정될 전망이다. 한국의 경제활동참가율은 '95년의 62.0%에서 지속적으로 증가하여 2000년에는 63.7%, 2005년에는 65.6%로 높아질 것으로 기대되고 있다.(노동연구원, 1996)⁶³⁾ 따라서, 여기에서는 북한지역의 경제활동참가율이 2000년의 69.8%에서 2005년에 65.6% 수준까지 매년 동일한 크기로 하락한다고 가정한다.

이상과 같은 가정 및 전망을 토대로 통일 첫해로 상정한 2000년에서 2005년까지의 6년 동안 북한지역의 15세이상 인구, 경제활동참가율, 경제활동인구, 그리고 실업자수를 추계하면 <표 V-8>과 같다.⁶⁴⁾ 실업자수는 통일 첫해의 72만 5천명

62) 북한인구의 증가율은 '95년에 1.8%를 보이고 있는데 장차 지속적인 하락추세를 보여 2000년에는 1.49%로 떨어질 것으로 보인다.(한국개발연구원, 1991) 통일과 이에 따르는 사회·경제적인 변동은 출생률에 부정적인 영향을 주고 구동독의 사례와 같이 북한인구의 자연증가율은 1% 미만으로 급격하게 하락할 전망이다.

63) 대우경제연구소도 2000년도의 경제활동참가율은 63%에 이를 것으로 전망하고 있다.

수준에서 둘째 연도에 164만 7천명으로 크게 증가하고, 이러한 실업자수는 3차년도에 206만 9천명 정도로 가장 높았다가 이후 감소하기 시작하여 4차년도에 171만 8천명, 5차년도 136만 8천명, 그리고 6차년도에는 69만 2천명의 수준으로 낮아지면서 안정되어갈 것으로 기대된다.

<표 V-8> 통일후 북한지역의 경제활동참가율, 경제활동인구 및 실업자수(2000년 기준)

(단위 : 만명, %)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
15세 이상 인구	1,732.3	1,715.0	1,697.8	1,714.8	1,721.6	1,732.3
경제활동참가율	69.8	68.6	67.7	66.8	66.2	65.6
경제활동인구	1,209.1	1,176.5	1,149.4	1,145.5	1,139.7	1,136.4
실업자수 최대	96.7	188.2	241.4	194.7	159.6	90.9
최소	48.4	141.2	172.4	148.9	114.0	45.5
중간치	72.5	164.7	206.9	171.8	136.8	68.2

주 : 1차년도에 이미 2% 정도에 달하는 인구의 감소가 발생한 것으로 가정하고 있다.

실업급여 가입률 및 가입자수

북한의 경우 거의 모든 기업을 국가가 소유하고 있다. 1958년의 '농업협동화'와 '사영상공업의 사회주의적 개조'의 완료에 따라 개인농민, 수공업자, 기업가 등은 1987년까지 사라졌다.(오길남, 1996). 최근의 경제난에 따라 자영업자 및 자유업에 종사하는 이들이 부분적으로 다시 대두하고 있지만 그 숫자는 무시해도 좋을만큼 소수에 불과하다. 또한 사업체의 규모도 서비스업종을 제외하고는 대부분 10인 이상을 고용하고 있는 경우가 일반적이며 시간제근로자, 일용근로자, 계절적 또는 일시적 근로자들도 사실상 존재하지 않는다고 보는 것이 타당하다. 그러므로, 현재의 고용보험중 실업급여부문의 당연가입대상에 관한 기준⁶⁵⁾을 그대

64) 추계된 경제활동인구에는 현재 114만명에 달하는 인민군 및 사회안전부 소속 경비대가 포함되어 있다. 통일후 이들이 전역하더라도 여전히 경제활동을 하게 되고 따라서, 경제활동참가율에 미치는 영향은 상대적으로 적을 것이다. 특히, 17~26세 사이의 젊은 남성의 50% 정도가 군복무를 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

65) 현재 30인 이상을 상시 고용하는 사업체에 근무하는 근로자는 실업급여부문의 당연가입대상이 되고 있으며, '98년부터는 10인 이상의 사업체에 근무하는 근로자로 확대될 계획이다. 적용제의 근로자는 ① 60세 이후에 새로이 고용된 자, ② 65세에 달한 자, ③ 시간제 근로자, ④ 일용근로자, ⑤ 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자, ⑥ 공무원, ⑦ 사립학교교원 등인데 앞으로 건설근로자를 중심으로한 시간제 근로자, 일용근로자 등도 고용보험의 당연가입대상이 될 가능

로 적용할 경우 통일초기에는 60세가 넘는 고령자⁶⁶⁾나 공무원, 교원 등을 제외한 대부분의 근로자들이 실업급여부문에 가입하게 될 것이다.⁶⁷⁾ 북한근로자들의 직업별 구성을 보면 <표 V-9>와 같이 농림수산업 종사자가 37.0%로 가장 커다란 비중을 차지하고 있으며, 광공업에 종사하는 이들이 36.6%, 그리고 서비스업 종사자들이 16.1%를 차지하고 있다. 이러한 구성비가 2000년에도 그대로 유지된다는 전제아래 여기에서는 광공업 종사자들의 85%와 서비스업 종사자들의 45% 정도가 실업급여에 가입하게 된다고 가정한다.⁶⁸⁾

한국의 경우 농림수산업 종사자들의 대부분은 자영업자로 고용보험에 가입하고 있지 않다.⁶⁹⁾ 그러나, 북한에서 농민은 집단농장의 구성원으로 노동의 대가에 대하여 수확물의 일부를 현물의 형태로 지급받는 피고용자로 여겨질 수 있으며, 어민들도 거의 모두 사업소에 소속되어 있다. 따라서, 집단농장이 해체되어 개인농으로 전환되기 전까지는 농민들도 고용보험의 적용대상이 되는가의 문제가 발생하게 된다. 여기에서는 집단농장을 하나의 사업체로 간주하여 농민도 국영기업 근로자와 마찬가지로 실업급여에 가입하는 경우와 그렇지 않는 두가지의 경우를 모두 고려하도록 하고, 실업급여의 당연적용대상이 될 경우 국영기업근로자와 동일하게 농민들의 85%가 실업급여에 가입하는 것으로 가정한다.

<표 V-9> 북한근로자의 산업별 구성(1995년)

(단위 : 천명, %)

	농림수산업	광공업	서비스	군인/경비대	합 계
전 체	4,087(37.0)	4,042(36.6)	1,778(16.1)	1,140(10.3)	11,047(100.0)

자료 : 오길남, 『북한노동력 현황 자료집』, 한국노동연구원, 1996

성이 높다.

66) 북한인구에서 55세 이상의 인구가 차지하는 비율은 '96년에 10.1%로 남한의 13.7%보다 적은 것으로 나타나고 있다.(통계청, 1996)

67) 비록 10인 이하의 사업체라고 할지라도 불안한 경제 및 고용상황 때문에 근로자의 동의를 얻어 임의가입할 가능성이 농후하다.

68) 북한에는 한국식의 공무원 개념이 존재하지 않는다. 다만 행정직에 종사하는 이들을 공무원이라고 할 때, 이들은 서비스업 종사자들로 분류되고 전체 인원은 60만명 정도에 달하는 것으로 여겨진다. 이들 행정직 관련 근로자 및 교원들은 고용보험의 적용대상에서 제외되는 것으로 간주하였다.

69) 430만명에 달하는 피보험자중 농림수산업 종사자들은 2만명 이하에 지나지 않는다.

이와 같은 가정 아래에서 통일 첫 해의 실업급여부문 가입자를 추계하면 농림수산업 종사자를 제외할 경우에는 전체취업자의 38.5%인 437만 3천명이 가입하게 되고, 포함할 경우에는 70.0%인 795만 8천명이 가입하게 될 것이다. 통일 2차년도부터는 국영기업의 민영화와 공공부문의 조직개편, 그리고 농업개혁 등에 따라 근로자의 직업별 구성비가 달라지게 되며, 민간기업근로자, 자영업/자유업 종사자, 개인농 등 시장경제체제 아래에서의 직업군이 뚜렷하게 증가하게 될 가능성이 크다. 또한, 10인 미만의 소기업과 일용직, 시간제 근로자들도 크게 늘어나 같은 직업군내에서도 실업급여에 가입하는 비율이 변화하게 된다. 이러한 변화의 속도나 크기를 정확하게 추정하기에는 여러 가지의 어려움이 많고, 따라서 여기에서는 다음과 같은 몇 가지의 가정을 도입하기로 한다.

첫째, 취업자의 산업별 분포는 통일 6년차에 이르러 남한의 1985년 수준에 도달한다.

둘째, 통일 3년차까지 군인 및 경비병들의 대부분은 전역하여 15만명이 수준으로 감소한다.

셋째, 광공업에 종사하는 근로자들의 실업급여부문 가입률은 초기의 85%에서 65%로 하락하고 하락속도는 매년 4%씩 균등하게 줄어든다. 농림수산업 종사자들로 고용보험의 적용대상이 될 경우 가입률은 광공업과 동일한 추이를 보인다.

넷째, 서비스업에 종사하는 근로자들의 고용보험가입률은 45%수준에서 6년차에는 35%수준으로 하락한다.

다섯째, 토지의 사유화가 이루어짐에 따라 개인농이 대두하게 되고 집단농장의 비중이 감소하는데 이러한 전환과정은 정부의 정책에 의하여 통일 3차년도에 일시적으로 이루어진다. 이에 따라 통일 3차년도까지는 모두 집단농장에 소속되었다가 4차년도부터는 모두 개인농화된다. 개인농들은 고용보험에 가입하지 않는다.

이상과 같은 가정아래에서 통일 6년차까지의 실업급여부문 가입자수 및 전체취업자를 기준으로 한 가입률은 <표 V-10>과 같이 계산되어진다. 고용보험의 당연적용대상에서 농림수산업 종사자를 제외할 경우의 실업급여 가입자수는 1차년도의 437만 3천명에서 6차년도에는 353만 6천명으로 감소하고 가입률도 동기간 38.5%에서 33.1% 수준으로 하락하게 된다. 농림수산업 종사자를 포함하였을 경우는 농림수산업 종사자들의 비중이 30%를 넘는 북한경제의 특성 때문에 가입

률은 1차년도에 70.0%에 달하며, 이는 집단농에서 개인농으로의 전환이 끝나게 되는 3차년도까지 가입률은 하락하겠지만 여전히 62.5%의 높은 수준을 유지할 것이다.

<표 V-10> 실업급여 가입 근로자의 수(2000년 기준)

(단위 : 만명, %)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
취업자수	1,136.6	1,011.8	942.5	973.7	1,002.9	1,068.2
가입자수						
농림수산업 제외	437.3	380.9	349.6	357.1	349.8	353.6
가입률(%)	(38.5)	(37.6)	(37.1)	(36.7)	(34.9)	(33.1)
농림수산업 포함	795.8	667.3	588.8	-	-	-
가입률(%)	(70.0)	(66.0)	(62.5)			

주 : 취업자수는 실업률의 중간치를 기준으로 하였다.

실업자중 실업급여의 수급율

실업자중에서 실업급여를 지급받는 비율(r_a)은 ① 실업자중 실업급여 가입자의 비율, ② 실업자중 실업급여의 수급요건을 충족하는 비율, 그리고 ③ 실업급여 수급자격자 중 신청비율의 세가지에 의하여 결정된다.

$$\begin{aligned}
 (2) \text{ 실업자중 실업급여의 수급율 } (r_a) &= \frac{\text{실업급여 가입자}}{\text{실업자}} \times \frac{\text{실업급여 수급자격자}}{\text{실업급여 가입자}} \times \frac{\text{실업급여 신청자}}{\text{실업급여 수급자격자}} \\
 &= \text{실업급여 가입률} \times \text{실업급여 수급자격율} \times \text{신청율}
 \end{aligned}$$

여기에서 실업급여 가입률은 취업여부와 상관없이 동일하다고 가정한다. 즉, 실업자중 실업급여 가입율은 취업자중 실업급여 가입률과 같다.

실업급여를 수급받기 위하여는 고용보험에 가입한 피보험자로 이직전 18개월 동안 최소 12개월 이상의 기간 동안 피보험자로 근로하여야 하며, 이직후 근로할 의사와 능력이 있고 적극적으로 구직활동을 하는 실업상태에 있어야 한다. 정당한 사유없이 자발적으로 이직하거나 범법행위등 중대한 자기귀책사유로 해고된 경우에는 실업급여를 받을 수 없도록 되어있는데 개별적으로는 개별근로자의 구

체적인 실직사유를 검토하여 판단한다. 이와같은 수급요건이 통일후 북한에도 적용된다면 실업자중 실업급여의 수급요건을 충족하는 비율은 이직전 18개월 동안 최소한 12개월 이상 근무한 실업자가 차지하는 비중, 이직후 경제활동의 지속 여부, 비자발적 실직자의 비율 등과 같은 요인들에 따라 결정된다.

남한은 실업률이 낮고 고용구조가 상대적으로 안정되어 있어 지난 18개월 동안 12개월 이상 실업급여부문에 가입한 근로자의 비중이 높다. 반면 북한은 사회·경제적 혼란과 높은 실업률로 대표되는 고용불안, 그리고 빈번한 직장이동의 가능성으로 인하여 이직전 12개월 이상 실업급여에 가입한 근로자의 비중이 비교적 낮을 것으로 보인다. 그렇지만 실업급여의 수급요건을 만족하는 이들의 대부분은 이직후 노동시장을 벗어나기 보다는 실업급여를 수급하기 위하여 수급기간이 만료될 때까지는 실업상태로 머물러있을 가능성이 매우 높다. 또한, 실업자들 중 휴·폐업, 정리해고, 조기퇴직 등 자신의 의사와 반하여 이직하는 비자발적 실업의 비중은 북한지역이 남한에 비하여 훨씬 클 것으로 여겨진다.

또한, 실업급여가 실직기간 동안의 생계에 미치는 중요성도 북한지역이 상대적으로 높을 것으로 보인다. 구동독의 예와 같이 통일후 북한지역의 임금은 생산성보다 높은 수준에서 결정될 가능성이 높고 황폐하여진 경제로 인하여 근로소득 이외의 다른 소득원은 제한적일 수 밖에 없다. 따라서, 남한에 비하여 낮은 임금 및 소득수준하에서 종전 임금의 50%를 지급하는 실업급여가 가계에 주는 경제적 기여도는 남한의 경우보다 훨씬 클 것이다. 더불어, 높은 실업률과 대량 해직 등은 실업급여에 대한 관심과 인지도를 높여 수급자격이 있는 실직자들의 대부분이 실업급여를 신청할 것으로 기대된다.

어느 특정시점을 기준으로 실업자중 얼마나 실업급여를 수급받는가의 비율은 앞의 식(2)에서의 실업급여가입률, 실업급여 수급자격률, 신청률의 3가지와 더불어 실업급여의 수급기간만료여부에 의하여도 영향받게 된다. 실업급여를 수급받았더라도 수급기간이 완료된 실업자는 특정시점을 기준으로한 실업급여수급률에서 제외하여야 하고, 이에 따라 실업급여수급률은 식(2)에 (수급기간 미완료자/실업급여 신청자)를 곱하여야 한다. 실업급여 수급자격률, 신청률, 그리고 수급기간 만료율 등을 구체적으로 예상하기에는 자료의 제약 등 무리가 있다. 따라서 여기

에서는 앞의 식(2)를 간략하게 줄여 다음의 식(3)과 같이 표시하기로 하고, X는 0.5, 0.55, 0.6의 세가지 값을 갖는다는 가정을 도입하기로 한다.

$$(3) \text{ 특정시점기준 실업자중 실업급여의 지급율} (r_a) = \text{실업급여 가입률} \times X$$

이러한 가정아래 실업자중 실업급여를 지급받는 비율을 추계하면 <표 V-11>과 같다. 농림수산업이 제외되고 X값이 0.5일 경우 실업급여 지급자의 비율은 2차년도에 18.8%였다가 시간이 지남에 따라 3차년도에 18.6%, 4차년도 18.4%, 5차년도 17.5%로 점차 감소하는 추이를 보일 것으로 전망된다. 또한, X값이 0.6이라고 가정하였을 때에는 2차년도에 22.6%, 3차년도에 22.3%의 실업자들이 실업급여를 지급받을 것으로 기대되고, 더불어 농림수산업 종사자들도 실업급여부문에 가입하였을 경우에는 실업자중 실업급여 지급자의 비율이 더욱 증가하여 X값 0.5를 기준으로 2차년도에 33.0%, 3차년도에 31.3%의 실업자들이 실업급여를 지급받게 될 것으로 보인다. 이처럼 시간의 경과에 따라 지급자의 비율이 감소하는 이유는 실업급여의 가입률이 하락하기 때문이다.

<표 V-11> 실업자중 실업급여 지급자의 비율

(단위 : %)

		2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
실업급여 가입률 (농림수산업 제외)		37.6	37.1	36.7	34.9	33.1
수급자비율	X = 0.5	18.8	18.6	18.4	17.5	16.6
	X = 0.55	20.7	20.4	20.2	19.2	18.2
	X = 0.6	22.6	22.3	22.0	20.9	19.9
실업급여 가입률 (농림수산업 포함)		66.0	62.5			
수급자비율	X = 0.5	33.0	31.3			
	X = 0.55	36.3	34.4			
	X = 0.6	39.6	37.5			

주 : 실업급여의 지급요건에 의하여 1차년도에는 실업급여의 지급자가 없다.

임금

‘경제·사회·통화동맹’ 이후 기업가 단체와 근로자 단체간에 맺어진 구동독지역의 임금인상계획에 따르면 대부분의 산업에서 동독지역의 근로자임금이 통독된지 5년째가 되는 ‘94년까지 서독지역 근로자의 임금수준에 도달하도록 합의되었고, 특히 금융부문은 ‘92년까지 서독수준의 100%를 지급하도록 합의하였다.(김유찬, 1993) 통일전 동독근로자들의 임금수준이 서독의 1/3수준이었던 점을 감안하면 통독후 생산성 증가를 상회하는 임금상승이 계획된 것을 알 수 있다.

이러한 합의를 바탕으로 구동독근로자들의 임금수준은 급속한 증가를 보여 <표 V-12>와 같이 ‘91년 1/4분기의 구동독근로자들의 임금은 ‘88년에 비하여 44.5%가 상승하였다. 이러한 급속한 임금상승에 따라, 구동독지역의 임금수준은 서독의 1/3수준에서 44.3%로 그 차이를 좁혔지만 임금상승률이 생산성증가율을 훨씬 앞돌게 되어 ‘90년과 ‘92년의 2년 사이(하반기 기준)에 생산성은 28%가 증가하는데 그쳤지만, 반면 임금은 106%가 상승하여 임금비용이 61%나 늘어나게 되었고 이는 구동독기업의 경쟁력 상실에 일조하였다.

<표 V-12> 구동독지역 근로자의 월평균 임금수준

(단위 : DM, %)

	동독지역(A)			서독지역(B)	A/B
	1988 ¹⁾	1991.1/4	증가율	1991.1/4	
전 체	1,016	1,468	44.5	3,312	44.3
농림업	981	966	-1.5	2,730	35.4
광공업	999	1,182	18.3	3,828	30.9
건설업	1,050	1,993	89.8	2,777	71.8
상 업	866	1,741	101.0	3,081	56.5
기타 서비스업	993	1,705	71.7	3,068	55.8

주: 1) 동독마르크화와 DM화의 교환비율이 1:1이라고 가정.

자료: DIW, 『Wochenbericht』, 1991. 김유찬(1993)에서 재인용.

남·북한의 임금격차에 대하여는 임금체계나 직종 및 직급구분이 달라 직접 비교하기는 어렵지만 유사분야를 기준으로 북한의 임금을 남한화폐로 환산하여 비교하면 ‘92년을 기준으로 <표 V-13>과 같다.

<표 V-13> 남·북한간 직종별 임금비교(1992년)

(단위 : 남한 천원)

남한		북한			남/북(배)
직종별	임금	구분	직책별	임금	
행정관리직	1,432	당·정기관	당·정무원 부장	110~128	11.2~13.0
			정무원부부장·도인민위원장	92~110	13.0~15.6
			도인민위부위원장·군인민위원장	62~73	19.6~23.1
전문기술직	865	공장·기업소	특급기업소 지배인	92~110	7.9~ 9.4
			1·2급 기업소지배인,기사장	55~73	11.8~15.7
생산직	602	노동자	광부, 제철·제련공	33~37	16.3~18.2
			일반기계공, 운전기사	28~29	20.8~21.5
			일반노동자	26~29	20.8~23.2
사무직	681	사무원	사무원	22~26	26.2~31.0
서비스직	601	편의시설 관련종사자	여관, 식당, 이발소, 상점 등	18~29	20.1~33.4

자료 : 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996

'92년을 기준으로 남한의 행정관리직근로자 1개월 평균임금은 143만 2천원으로 써 북한의 당·정무원 부장급 1개월 임금인 11~12.8만원에 비하여 11.2~13.0배 높은 것으로 나타났으며, 생산직 근로자의 경우에도 남한은 월평균임금이 60만 2천원으로 북한의 근로자 중 임금수준이 가장 높은 광부, 제철·제련공의 월평균 임금인 3만 3천원~3만 7천원 보다 무려 16.3~18.2배 높은 것으로 평가되고 있다. 전반적으로 유사직종간 남·북한간 임금격차는 최소 7.9배에서 최대 33.4배에

달하는 것으로 조사되어 있으며, 이러한 격차는 지난 1990년도의 남·북한 임금 차이보다 확대된 것으로 화폐의 실질구매력을 감안할 경우 그 격차는 더욱 커질 것으로 보여진다.

북한의 경우에는 주택, 의료, 교육 등 기본적 서비스의 상당 부분이 정부에 의하여 무료로 제공되며 쌀, 의복, 신발 등 생필품도 국가에서 결정한 낮은 가격에 배급되도록 되어 있다. 그러므로, 심각한 경제난으로 인하여 배급이 제대로 되고 있지 못하다는 현실을 감안하더라도 북한의 임금수준과 남한의 임금수준을 직접적으로 비교하는 것은 무리가 있다.

여기에서는 1인당 GNP가 근로자 1인당 노동생산성을 반영하고, 임금수준 또한 근로자의 생산성에 의하여 결정된다는 전제 아래 남·북한간의 1인당 GNP 격차와 임금격차가 동일하다는 가정을 도입하도록 한다. '95년도의 1인당 GNP는 남한이 북한의 10.5배에 달하고 있고, 따라서 이러한 가정하에서 '95년도 남한근로자의 평균임금도 북한근로자의 평균임금보다 10.5배 많은 것으로 나타난다.⁷⁰⁾ '95년도 남한의 비농전산업의 월평균임금은 122만 2천원으로 조사되었고, 그러므로 북한근로자의 월평균임금은 남한의 9.5%수준인 11만 6천원에 불과한 것으로 추정된다.

앞으로의 임금수준에 대하여는 LG경제연구원의 전망치를 사용하기로 한다. LG경제연구원에 의하면 명목임금상승률은 '91~95년의 연평균 13.8%에서 점차 감소하는 추세를 보여 '95년에서 2000년까지는 연평균 10.3%, 2000~2005년까지는 연평균 9.3%의 증가율을 보이며 2005년에 이르러 임금상승률은 8.5%로 낮아질 것으로 전망하고 있다. 따라서, 근로자들의 월평균임금은 2000년에 202만원을 기록하고, 2005년에 가서는 300만원이 넘을 것으로 전망된다.⁷¹⁾(<표 V-14>참조) 반면, 2000년대의 북한의 임금수준에 대하여는 명확한 자료나 예측치가 없는 실정이고, 따라서 2000년까지 매년 4.3%씩 증가한다는 단순 가정을 도입하여⁷²⁾ 계

70) 북한은 '95년 이래 미화 1달러당 2.05원을 공식환률로 사용하고 있으며 북한의 GNP에 대한 추계는 공식환률을 기준으로 계산하고 있다. 1달러당 2.05원은 실제보다 매우 고평가된 환률로 여겨지고, 이에 따라 1인당 GNP 및 근로자의 노동생산성도 고평가되었을 가능성이 농후하다.

71) '96년의 임금상승률에 대하여는 '96년 1~8월 사이의 명목임금상승률 11.7%를 적용한다.(매월노동통계조사보고서, 1996)

산하면, 2000년에 이르러 북한근로자의 월평균임금은 14만 9천원 정도일 것이다.⁷³⁾ 이와 같은 임금상승률의 차이로 인하여 남·북한 근로자의 임금격차는 더욱 확대되고, 그 비율은 '95년의 10.5배에서 2000년에는 17.4배로 증가하게 될 것이다.

<표 V-14> 통일후 남·북한의 임금추이

(단위 : 남한 천원)

		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
남 한(A)		2,009.4	2,202.3	2,407.1	2,626.1	2,857.2	3,100.1
북 한(B)	20%	148.5 (13.5)	197.7 (11.1)	263.1 (9.2)	350.1 (7.5)	465.9 (6.1)	620.0 (5.0)
	25%	148.5 (13.5)	206.7 (10.6)	287.6 (8.4)	400.2 (6.6)	556.9 (5.1)	775.0 (4.0)
	30%	148.5 (13.5)	214.4 (10.3)	309.4 (7.8)	446.5 (5.9)	644.4 (4.4)	930.0 (3.3)

주 : 2000년을 1차년도로 가정하였고, 괄호안은 A/B의 값을 나타낸다.

통일후 북한주민들의 생활고를 완화하고, 경제적 기대를 충족시켜주며, 남·북한 생활수준의 차이에서 발생하게 될 사회·정치적 불안을 제거하기 위하여는 북한지역경제의 활성화와 생산성 증대가 빠른 속도로 이루어져야 할 필요성이 있다. 특히, 북한주민들의 생활향상에 대한 욕구 및 기대를 충족시키고, 최소한의 생계를 보장한다는 측면에서 구동독의 예와 같이 통일후 북한지역의 임금은 생산성보다 높은 수준에서 정책적으로 결정될 가능성이 있다. 즉, 임금수준은 근로자와 사용자의 개별적 협의에 의하여 결정되는 형태가 일반적이지만 정부가 관여하거나 또는 근로자와 사용자의 자율적인 합의에 의하여 임금목표를 정할 가능성이 높다. 이에 따라 통일후 북한근로자들의 임금수준을 예측하기 보다는 남한의 몇 퍼센트수준으로 북한근로자들의 임금수준을 끌어올릴 것인가에 대한 정책시나리

72) 여기에서 북한근로자들의 명목임금이 2000년까지 연평균 4.3%의 상승률을 보인다는 가정은 북한근로자들의 실질임금이 현상태를 유지한다는 전제에 근거한다. 즉, 2000년까지 남한의 소비자물가상승률이 연평균 4.3%라는 전망에 따라 남한화폐로 환산한 북한근로자들의 실질임금이 '95년도 수준에서 유지된다는 가정을 사용하였다.

73) 사용되는 모든 화폐단위는 남한의 원화기준이다. 더불어, 모든 금액은 2000년을 기준으로 하고 있다.

오를 바탕으로 북한근로자들의 임금수준을 추정하기로 한다. 즉, 여기에서는 통일 6년째에 북한의 임금을 남한의 (1) 20%수준, (2) 25%수준, (3) 30%수준으로 끌어올린다는 3가지의 시나리오를 바탕으로 실업급여에 대한 고용보험기금수요를 전망하는 방법을 사용한다.

통일 6차년도 북한근로자들의 월평균임금이 남한의 25%에 도달하는 것을 정책 목표로 하고, 이러한 정책이 정확하게 실현되었을 경우 북한근로자들의 월평균임금은 <표 V-14>와 같이 6차년도에 77만 5천원에 달하게 되며, 정책목표가 20%이면 62만원, 30%이면 93만원에 도달하게 된다.⁷⁴⁾ 남북간 심각한 경제력의 차이로 인하여 북한근로자들의 임금을 통일 6년 뒤 남한근로자의 20%수준으로 향상시키기 위하여는 명목임금이 연평균 33% 증가하여야 하며, 정책목표가 25%, 30%로 높아짐에 따라 명목임금상승률도 39.2%, 44.3%로 높아져야 한다.

실업급여의 재정수지

이상과 같이 통일후 6년 동안 북한지역의 고용보험 실업급여부문의 지출과 수입을 전망하고, 재정수지의 적자를 남한의 고용보험적립금에서 지원한다는 가정 아래 필요한 적립금의 규모를 예측하기 위하여 통일후 북한의 실업자수, 고용보험가입률 및 가입자수, 실업자중 실업급여수급자의 비율, 임금수준 등을 여러 가지의 가정 및 전망치, 그리고 시나리오를 사용하여 계산하였다.

앞의 식(1)에 따라 계산된 통일후 6년차까지의 실업급여수지에 대한 예측치는 다음의 <표 V-15>, <표 V-16>, <표 V-17>과 같이 나타나고 있다. 이들 표에서는 실업률은 <표 V-7>에서의 중간값이며, 실업자중 실업급여 수급비율을 결정하는 X값은 0.55, 그리고 통일 6년 뒤 북한의 임금이 남한의 25%수준에 도달한다는 시나리오를 전제로 실업급여의 수지를 추정하고 있다.

<표 V-15>에서 실업급여의 보험료율이 현재와 같은 임금의 0.6%수준을 유지할 경우 6년간 수입은 6,163억원에 불과하지만 실업률과 실업급여수급률의 높은 값때문에 지출은 5년 동안 3조 4,393억원에 달할 것으로 전망되고 있다. 따라서,

74) 통일 1차년도에서 6차년도까지의 연간 명목임금상승률은 매년 동일하다는 전제 아래 각년도의 임금수준을 계산하였다.

북한지역의 실업급여 적자는 5년간 2조 8,230억원에 달하게 된다.⁷⁵⁾ 이러한 막대한 비용을 충당하기 위하여 실업급여의 보험료율을 현재의 두배인 1.2%나 또는 세배인 1.8%로 증가하여도 적자폭은 감소하지만 여전히 1조 5천억원이 넘는 상당한 규모의 적자가 발생할 것으로 보인다. 즉, 보험료율을 1.2%로 증가하였을 때의 누적적자는 2조 2,067억원이고, 1.8%로 하였을 때는 1조 5,904억원의 누적적자가 발생하게 된다.⁷⁶⁾

<표 V-15> 실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 0.6%)

(단위 : 남한 억원)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도	계
수입(A)	467.6	566.8	724.0	1,029.1	1,402.7	1,973.1	6,163.3
지출(B)	0	4,223.9	7,287.5	8,329.7	8,777.2	5,775.1	34,393.4
A-B	467.6	-3,657.1	-6,563.5	-7,300.6	-7,374.5	-3,802.0	-28,230.1

<표 V-16> 실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 1.2%)

(단위 : 남한 억원)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도	계
수입(A)	935.1	1,133.7	1,448.0	2,058.1	2,805.4	3,946.3	12,326.6
지출(B)	0	4,223.9	7,287.5	8,329.7	8,777.2	5,775.1	34,393.4
A-B	935.1	-3,090.2	-5,839.5	-6,271.6	-5,971.8	-1,828.8	-22,066.8

<표 V-17> 실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 1.8%)

(단위 : 남한 억원)

	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도	계
수입(A)	1,402.7	1,700.5	2,171.9	3,087.2	4,208.1	5,919.4	18,489.9
지출(B)	0	4,223.9	7,287.5	8,329.7	8,777.2	5,775.1	34,393.4
A-B	1,402.7	-2,523.4	-5,115.5	-5,242.5	-4,569.0	144.3	-15,903.5

실업급여의 수지적자는 통일후 북한근로자의 임금수준에 의하여 크게 달라지

75) 여기에서 이자수입, 가산금, 연체금, 운영경비 등의 기타 항목은 없으며, 6년간 화폐의 실질가치도 불변이라고 가정한다.

76) 독일의 경우 실업보험의 적자규모는 통일 3년째인 '91년에 253억DM, '92년에 399억DM에 이르렀다.

게 된다. 통일후 6년 뒤에 북한근로자들의 월평균임금에 대한 목표치가 남한의 25%수준에서 20%수준으로 낮추어지는 경우 실업급여 지급액의 감소가 보험료수입액의 감소보다 크기 때문에 적자폭도 감소한다. 따라서, <표 V-18>에서와 같이 수급자비율이 0.55이고 보험료율이 0.6%일 때, 실업급여의 누적적자는 임금목표치 25%일 때의 2조 8,230억원에서 20%의 2조 4,629억원으로 3,600억원 가량이 줄어든다. 역으로 통일된지 6년 뒤의 임금목표치를 남한의 30%로 높였을 경우에는 실업급여부문의 적자폭도 대폭 증가하여 3조 1,624억원에 달하게 된다.

실업자중 실업급여수급률도 실업급여의 적자폭에 커다란 영향을 미치고 있다. 수급비율을 결정하는 X값이 하락하여 수급자수가 감소하면 실업급여 지출액의 감소로 적자폭도 크게 줄어들게 된다. <표 V-18>에서 보험료율이 임금의 0.6%이고 임금목표치가 남한의 25%일 때, 실업급여의 수급률을 결정하는 X값이 0.6이면 누적적자는 3조 1,356억원에 달하지만 X값이 0.55, 0.5로 각각 떨어짐에 따라 누적적자폭도 2조 8,230억원, 2조 5,173억원으로 감소하는 것을 볼 수 있다.

이상과 같이 북한근로자의 임금 및 실업급여수급률에 대한 시나리오 및 실업급여부문의 보험료율에 따라 누적적자가 크게 변동하게 되는데 여기에서는 통일 6년째의 시점에서 북한근로자들의 임금수준이 남한의 25%수준에 도달하며, 특정 시점에서 실업자중 실업급여를 수급받는 비율을 결정하는 X값이 0.55이라는 시나리오가 실현될 가능성이 가장 높은 것으로 여겨진다.

<표 V-18> 실업급여부문의 수지(중간치 실업률 사용)

(단위 : 남한 억원)

			실업급여 보험료율		
			0.6%	1.2%	1.8%
임금	20%목표	X=0.5	-21,966.1	-16,642.3	-11,318.5
		X=0.55	-24,629.0	-19,305.1	-13,981.3
		X=0.6	-27,353.2	-22,029.4	-16,705.6
	25%목표	X=0.5	-25,173.1	-19,009.9	-12,846.6
		X=0.55	-28,230.1	-22,066.8	-15,903.5
		X=0.6	-31,356.3	-25,193.1	-19,029.9
	30%목표	X=0.5	-28,195.5	-21,222.6	-14,249.6
		X=0.55	-31,624.7	-24,651.7	-17,678.8
		X=0.6	-35,132.7	-28,159.8	-21,186.8

어떤 시나리오가 현실적으로 발생하더라도 2000년에 북한의 급격한 붕괴로 인한 통일 이루어지고, 통일과 동시에 남한과 똑같은 고용보험제도가 북한에 적용되며, 고용보험은 보험제도의 범위내에서 통일후 6년간 북한지역의 고용보험수지 적자를 적립금에서 무상지원한다는 3가지의 전제아래에서 통일후 6년간 고용보험의 실업급여부문에서만 최소 1조 1,318억원에서 최대 3조 5,133억원의 적자가 발생하게 될 것이다. 특히, 독일의 예와 같이 고용보험에 가입한 동시에 실업급여를 수급받을 수 있도록 '이직전 12개월의 보험료납부'라는 수급요건을 완화한다면 실업급여의 적자폭은 더욱 확대된다. 이러한 추정에는 실업급여의 여러 급여 및 보조금들 중에서 기본급여만 지급된다는 전제아래 논의가 전개되었다. 직업훈련참가자 등에 대한 연장급부와 광역구직활동비, 이주비 등 각종 취직촉진수당이 함께 고려될 경우 실업급여의 적자폭은 더욱 증가하게 된다.⁷⁷⁾

통일시기의 변화와 수지적자

지금까지는 2000년도에 통일이 이루어진다는 전제아래 북한지역의 실업률, 실업자수 및 실업급여부문의 적자규모를 추계하였다. 서기 2000년은 지금부터 3년이 채 못되는 짧은 시점으로 그 때까지 북한체제가 붕괴할 것인가의 의문이 있고, 따라서 통일시점이 2001년, 2002년 등으로 늦추어질 경우 실업보험의 수지는 어떻게 변동될 것인지를 추계할 필요성이 있다.

실업급여수지의 추계에 필요한 식(1)의 6가지 변수들 중 통일시점의 변화에 따라 가장 커다란 영향을 받는 변수는 월평균임금(\overline{W}_t)과 실업자수(Un_t)의 두가지이다. 실업급여의 지급률(소득보전률, r_c)과 실업급여 보험료율(P_u)은 정책변수로 시간과 상관없이 일정하다고 보는 것이 옳바르다. 또한, 북한경제가 동일한 기조를 유지한다는 전제아래 실업급여 가입률이나 실업자중 실업급여수급률(r_a)도 통일시기와 관련없이 동일한 값을 가진다고 가정할 수 있다.

통일후 북한지역의 경제활동참가율 및 실업률, 그리고 인구변화가 통일년도와

77) 전체 실업급여에서 기본급여가 차지하는 비중은 '96년말 현재 95.2%로 대부분을 차지하고 있다. 그러나, 앞으로 연장급여 및 취직촉진수당이 차지하는 비중은 점차 확대되어갈 것으로 판단된다. 노동부에 의하면 기본급여의 비중은 77%정도일 것으로 예상하고 있다.

독립적으로 일정하다면, 북한의 인구추계(오길남, 1996)를 이용하여 실업자수는 <표 V-19>와 같이 계산된다.

<표 V-19> 통일시점과 실업자수(중간치 실업률 사용)

(단위 : 만명)

		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
통 일 년 도	2000년	72.5	164.7	206.9	171.8	136.8	68.2
	2001년	73.8	167.5	210.4	174.8	139.3	69.4
	2002년	75.0	170.3	213.9	177.6	141.5	70.5
	2003년	76.2	172.9	217.2	180.4	143.7	71.6
	2004년	77.2	175.4	220.4	183.0	145.8	72.6
	2005년	78.3	177.9	223.5	185.6	147.8	73.6

또한, 남한근로자의 명목임금상승률은 2000년대에 매년 0.2~0.3%씩 하락하고, 북한근로자의 임금은 4.3%의 증가율을 매년 기록한다는 가정아래 통일후 북한근로자의 임금추이를 계산하면 다음의 <표 V-20>와 같다.

<표 V-20> 통일시점과 북한근로자의 임금추이

(단위 : 남한 천원)

		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	6차년도
통 일 년 도	2000년	148.5	206.7	287.6	400.2	556.9	775.0
	2001년	154.9	217.2	304.5	427.0	598.7	839.3
	2002년	161.6	228.2	322.2	455.0	642.5	907.3
	2003년	168.5	239.6	340.5	484.1	688.1	978.1
	2004년	175.8	251.4	359.6	514.4	735.8	1,052.4
	2005년	183.3	263.7	379.4	545.7	785.0	1,129.3

실업자수에 대한 추계와 통일후 6년 동안 북한의 임금수준을 남한의 25%까지 끌어올리고, 실업자중 실업급여수급률을 결정하는 X값이 0.55라는 시나리오 아래에서 통일시점의 변화에 따른 실업급여의 수치추이는 다음의 <표 V-21>과 같이 계산된다. 통일시점이 늦추어질수록 적자폭도 넓어진다. 2005년에 통일되면 수치적자는 4조 1,729억원(보험료율=0.6%)에 달하고 이는 2000년 통일시의 수치적자 2조 8,230억원보다 47.8%가 많은 값이다. 물가상승률을 감안한 실질가격으

로도 통일시점에 따라 적자폭은 확대되는 경향을 보이고 있는데 이는 남·북한 경제력 차이의 확대에 의한 임금격차의 증대에 주로 기인하고 있다.

<표 V-21> 통일시점과 실업급여의 수지적자(중간치 실업률 적용)

(단위 : 억원)

		실업급여 보험료율		
		0.6%	1.2%	1.8%
통일원년	2000년	-28,230.1	-22,066.8	-15,903.5
	2001년	-30,659.2	-23,950.6	-17,242.0
	2002년	-33,228.5	-25,944.0	-18,659.5
	2003년	-35,923.2	-28,033.9	-20,144.6
	2004년	-38,764.7	-30,236.6	-21,708.6
	2005년	-41,728.9	-32,534.9	-23,340.9

다. 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대한 기금수요

북한근로자들의 향상훈련, 전직훈련, 재훈련 등과 같은 직업능력개발사업과 실직자들의 직업알선 및 근로자들의 고용유지 등 고용안정사업에 대한 사업수요는 실업급여와 마찬가지로 막대한 비용을 필요로 한다. 기존에 존재하는 북한지역 생산설비의 노후화와 취약한 기술수준, 그리고 상대적으로 빈약한 교육수준을 감안할 때 북한지역의 노동생산성을 남한수준으로 향상시키기 위하여 요구되는 직업훈련 및 교육의 실시에는 방대한 규모의 인적·물적자원의 뒷받침이 요구될 것이다. 특히, 독일의 예와 같이 심각한 실업문제를 완화하기 위하여 상당수의 근로자들을 직업훈련 및 재훈련에 참여시킬 경우에는⁷⁸⁾ 이들의 훈련비용뿐만 아니라 훈련기간중 생계지원을 위한 실업자재취직훈련지원금, 유급휴가지원금 등의 지원금액도 상당한 규모에 달할 것으로 보인다.

직업훈련에 대한 수요와 더불어 실직자들의 직장알선을 위한 직업안정망의 구축과 지속적 고용유지를 위한 휴업수당지원금, 인력재배치지원금, 전직훈련지원금, 지역고용촉진지원금 등 각종 지원금에 대한 수요도 상당할 것으로 보인다.⁷⁹⁾

78) 구동독의 경우 통일 3년차인 '91년 전체 경제활동인구의 2.2%가 훈련 및 재훈련에 참여하고 있는 것으로 조사되었으며, '92년에는 이 비중이 더욱 증가하여 5.6%에 달하고 있었다.

79) 만약, 전역군인들의 취업알선, 직업훈련 등을 고용보험에서 담당한다면, 이에 필요한 기금은 천

특히, 국가가 근로자의 직장을 지정하여주는 북한의 현 체제를 고려할 때 직업안정망의 구축에 필요한 물적, 인적자원의 확보 및 개발을 위하여 사전적으로 준비할 필요성이 있다.

통일후 북한지역의 고용안정사업과 직업능력개발사업의 수행에 필요한 기금수요는 북한지역의 고용사정과 정부의 정책방향에 의하여 크게 영향을 받게 된다. 북한지역의 고용사정이 악화될수록 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대한 수요는 증가한다. 정책의 초점을 어디에 두는가와 지원금의 종류, 그리고 각종 지원금의 지원요건 및 지원규모 등에 관한 규정을 어떻게 설정하고 운용할 것인가에 따라 고용보험내 각 사업의 지출액도 변동하게 된다.

예를 들어, 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대한 기금수요와 실업급여에 대한 기금수요는 서로 역의 관계가 존재한다. 즉, 고용안정 및 직업능력개발사업의 효율적인 실시는 실업자수를 감소시켜 실업급여에 대한 기금수요를 줄이게 되고, 반대로 비효율적이고 취약한 고용안정사업과 직업능력개발사업은 실업률을 증가시키는 효과를 초래해 실업급여부문의 수지적자를 확대시키는 방향으로 작용하게 된다. 따라서, 실업급여를 통하여 실직자의 생계지원에 정책의 초점을 두는지 아니면 적극적인 고용안정 및 직업능력개발사업을 통한 사전적 실업의 예방에 정책의 주안점을 두는가에 따라 고용보험내 각종 사업에 대한 기금수요가 변동하게 된다.

이와같이 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대한 고용보험기금의 지출규모와 적자폭은 정부의 정책에 크게 의존하고 있으며, 통일후 이들 사업에 대한 기금수요를 정확하게 추정할 수 있는 기본자료의 부족 및 여러 가지 불확실성으로 인하여 고용안정사업 및 직업능력개발사업에 대한 지출규모를 추정하는 것은 무의미한 것으로 보인다. 다만, 독일의 경우를 보면 '92년 실업수당으로 262억 DM가 지출되었고 훈련 및 재훈련, 공공취업양성 등과 같이 인적자원투자나 고용창출, 그리고 고용안정의 목적으로 지출된 금액도 이와 비슷하게 나타나고 있다.

4. 통일 준비와 고용보험기금

문학적인 숫자가 될 가능성이 높다.

이상에서 논의한 것과 같이 통일후 수년동안 북한지역의 고용보험은 상당한 규모의 재정적자를 보일 것으로 예상되는데 실업급여부문만도 통일시기와 보험료율에 따라 최소 1조 5,904억원에서 최대 4조 1,729억원 규모의 적자가 발생할 전망이다. 고용안정사업과 직업능력개발사업의 부문에서도 비슷한 규모의 적자가 발생할 것으로 기대한다면 남한의 고용보험은 북한지역에 대하여 적어도 3조원 이상의 지원을 하여야 할 것이다.

이러한 규모의 재정적자는 북한지역에도 남한과 동일한 고용보험제도가 도입되며, 고용보험제도는 고용보험의 범위내에서만 북한근로자들의 고용안정, 직업훈련 및 생계유지에 기여한다는 기본 가정아래에서 추계한 값으로 상당히 보수적인 예측치이다. 실질적으로는 막대한 통일비용과 상대적으로 취약한 남한의 경제능력을 감안할 때, 고용보험이 북한의 고용안정을 위하여 맡게될 범위는 훨씬 넓을 것이며 이에 따라 고용보험의 기금수요도 많아질 것이다. 고용보험의 적용여부와는 상관없이 일시적으로 북한지역 근로자들의 인적자원개발, 취업알선, 실업기간중의 생계지원 등과 같은 고용문제에 고용보험이 참여하게 될 가능성이 매우 높고 이는 궁극적으로 고용보험의 재정수지를 압박하는 요인으로 작용하게 된다. 구체적인 예로 군인들의 전역에 따른 직업훈련 및 취업알선, 조기퇴직자에 대한 지원, 당·정 관료들의 전직에 소요되는 비용, 고용보험 미가입자에 대한 실업급여지급 등에 고용보험기금이 사용될 가능성이 있다.⁸⁰⁾

따라서, 통일을 전후로 하여 고용보험료율을 대폭 인상시킨다고 할지라도 고용의 안정성을 유지하기 위하여는 상당한 규모의 적립금을 축적하여갈 필요성이 있다. 남한에서의 연간 고용보험료 수입액은 2000년의 1조 2,720억원에서 2005년에는 2조 960억원에 달할 것(이정식, 1997)으로 예상된다. 고용보험료율을 현재의 2배로 인상시킬 때 2000~2005년의 6년 동안 9조 9,604억원의 보험료가 추가적으로 징수되고, 보험료율이 3배로 인상되면 보험료징수액은 19조 9,208억원이 증가할 것이다. 보험료율의 인상을 통하여 통일후 북한지역에서 발생할 것으로 여겨지는 고용보험의 재정적자의 대부분을 보전할 수 있겠지만 고용보험의 가입 또

80) 독일에서도 동독근로자들에 한하여 고용보험에의 가입과 동시에 실업급여를 지급받을 수 있도록 하였었다.

는 적용대상 여부와 상관없이 고용보험에서 북한근로자의 고용안정, 직업훈련 및 교육, 그리고 생계지원의 책임을 맡는다고 할 때, 독일의 예에서 보듯이 여전히 상당한 규모의 적립금이 요구된다. 또한 고용보험의 적립금이 많을수록 통일후 일반회계에 대한 통일비용의 의존도를 낮출 수 있으며, 이는 막대한 통일비용의 갑작스러운 조달과정에서 발생하게 될지도 모르는 조세저항 등의 문제를 해결할 수 있는 길로 여겨진다.

VI. 맺음말

급격하게 변화하는 사회·경제적 환경속에서 기금재정의 안정기조를 유지하기 위하는 적립금의 적정규모에 대한 합리적 설정이 요구된다. 고용보험적립금의 적정규모는 「재정수지의 적자가 연속적으로 발생하는 최악의 경우에도 적립금과 당해연도 수입액을 합한 금액이 당해연도 지출액을 초과하는 수준」으로 정의되는데, 한국은 고용보험제도가 실시된지 1년 6개월에 지나지 않아 제도운영의 경험이나 자료를 적정규모를 판단하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서, 여기에서는 한국보다 앞서 고용(실업)보험제도를 도입하고 제도의 운영에 관한 경험과 자료가 충분히 축적된 일본, 독일, 미국 등 외국의 사례연구를 통하여 적립금의 적정규모를 분석하였다.

일본과 미국 모두 제도 도입의 초기단계에서는 실업급여지급의 부진으로 인하여 상당한 규모의 잉여금이 매년 발생하였다. 이에 따라, 초기의 적립금은 급속한 속도로 증가하는 경향을 나타냈고, 제도 실시후 몇 년이 경과한 후에야 보험재정이 수지균형을 이루었다. 상당한 규모의 적립금이 축적되더라도 지출이 경제환경 및 실업률, 그리고 각종 지원책에 대한 정부정책의 변화에 민감하게 반응하기 때문에 70년 초반 미국의 경험과 같이 수년사이에 적립금이 고갈될 가능성이 있으며, 한 번 감소한 적립금의 규모를 종전의 상태로 회복시키는데에는 상대적으로 오랜 시간이 소요된다.

실업률이나 정부정책의 변동에 따른 진폭이 크지만 각국은 상당한 규모의 적립금을 유지하여 왔다. 일본은 매년 수입액의 1.092배에 달하는 적립금을 평균적으로 보유하고, 독일은 1.047배, 그리고 미국은 연간 수입액의 3.187배에 달하는 적립금을 유지하였다. 정책적으로도 일본의 경우 실업급여의 적립금은 보험료수입액의 1~2배 범위에서 유지하고 이를 벗어나면 보험료율을 따라서 조정하는 방식을 취하고 있고, 미국도 각 주가 보험료수입액의 2배에 해당하는 적

립금을 유지하도록 요구하고 있다.

이와 함께, 독일과 미국의 데이터를 이용하여 2년 이상 연속적으로 재정적자가 발생하였을 때의 누적적자(A)와 적자를 나타낸 마지막 연도의 수입액(B)과의 비율(A/B)을 분석하였다. ‘수입액 대비 누적적자규모(A/B)’의 최고값은 1.619였고, 이는 재정수지의 적자가 발생하더라도 그 적자폭은 연간 수입액의 1.619배를 초과하지는 않을 것이라는 점을 보여주고 있다. 이와 같은 외국의 사례는 보험재정의 수지균형이 이루어지고 제도가 정착단계에 돌입하기 전까지의 초기 단계에서는 지출이나 잉여금의 규모와 상관없이 적립금을 쌓아나가는 것이 바람직하며, 제도 정착 이후에는 적립금이 연간 수입액의 1.619~2배의 범위내에서 안정적으로 움직이도록 적립금의 규모를 결정하는 방식이 적절하다는 시사점을 제시하고 있다.

미국, 독일, 일본 등의 국가들은 수십년에 걸쳐 고용보험제도를 운용한 경험을 가지고 있으며, 사회·경제적 상황도 안정되어 있다. 따라서, 고용보험의 수입과 지출에 대한 어느 정도의 정확한 추계가 가능하고, 고용보험료의 조정을 통하여 적립금의 규모를 적정수준에서 유지하는 것이 비교적 용이하다.

그러나, 한국은 선진국의 문턱에서 사회·경제적 상황이 급속도로 변화하고 있다. 또한, 고용보험제도가 실시된지 2년이 넘지않아 고용보험제도 그 자체가 유동적으로 변화하고 있으며, 고용보험내의 각 사업들에 대한 수요 및 그 정책적 효과도 명확하게 나타나고 있지 못한 상태이다. 이러한 고용보험제도 운용의 불안요인들 때문에 고용보험제도가 정착될 때까지는 지출이나 잉여금의 규모와 상관없이 고용보험기금을 계속 적립하여 급격한 실업률 상승 및 제도의 변화 등에 기인한 기금수요의 변화에 대비하여야 한다. 특히, 앞으로 인구구조 및 산업구조의 변화에 제대로 대응하지 못할 경우 고용구조의 변동과 함께 실업률이 상승할 가능성이 높고 이에 대비하기 위하여는 당분간 상당한 규모의 적립금을 유지하여야 할 것이다.

통일문제도 고용보험적립금의 적정규모를 결정할 때 고려하여야할 중요한 요소이다. 남북통일 이후 북한지역은 심각한 고용불안의 문제에 봉착하게 될 가능

성이 매우 높으며, 정부가 최선의 정책을 사용하더라도 최대 20%를 넘는 높은 실업률을 기록할 것으로 전망된다. 통일 첫 해의 실업률은 4~8%의 수준에 머무르지만 2차년도부터 급증하여 이 후 수년간 10%대가 넘는 높은 값을 나타내게 된다. 이처럼 높은 실업률에 기인하여 북한지역의 고용보험은 상당한 규모의 적자를 보일 것으로 예상되는데 실업급여부분에서만 통일시기와 보험료율에 따라 최소 1조 5,904억원에서 최대 4조 1,729억원 규모의 수지적자가 발생할 전망이다. 이러한 금액은 북한지역에도 남한과 동일한 고용보험제도가 도입되며, 고용보험제도의 범위내에서만 북한근로자들을 지원한다는 가정아래 계산된 추계치로 상당히 보수적인 값이다.

현실적으로는 고용보험의 적용여부와 상관없이 북한지역 근로자들의 인적자원개발, 취업알선, 실업기간중의 생계지원 등과 같은 고용문제에 고용보험이 참여할 가능성이 매우 높고, 이는 고용보험의 재정수지를 압박하는 요인으로 작용하게 된다. 따라서, 통일을 전후로 고용보험료율을 대폭 인상시킨다고 할지라도 고용안정을 위하여 적립금의 규모를 늘려나아가야 한다.

이처럼 실업률의 증대 가능성, 고용보험의 미정착, 그리고 남북통일의 가능성 등의 한국적 특수 상황들이 해결될 때까지 당분간은 적립금을 계속 쌓아나갈 필요성이 있다. 즉, 단기적으로는 사업의 부진으로 방대한 금액의 잉여금이 발생할 경우에 보험료율을 조정하기 보다는 미국이나 일본처럼 잉여금을 적립하여 미래의 기금수요에 대비하는 것이 보다 합리적이다. 그렇지만 고용보험이 정착되고 통일문제가 더 이상 문제시되지 않는 장기적 관점에서는 연간 수입액의 1.619~2배를 상,하한으로 하여 적립금이 이 범위내에서 변동하도록 보험료율과 지출규모를 조절하는 방식이 요망된다.

參考文獻

- 금재호, 『광복 50주년 기념 설문조사』, 대우경제연구소, 1995
- 금재호, 『캐나다의 고용보험동향』, 『고용보험동향』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996 가을호
- 금재호, 『도시근로자의 실업실태와 정책방향』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1997
- 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1993
- 김수곤, 『노동공급과 실업구조』, 한국개발연구원, 1985
- 김영운·서인곤·황병덕, 『통일독일의 분야별 실태 연구』, 민족통일연구원, 1992
- 김유찬, 『독일통일 3년에 대한 경제적 평가』, 한국조세연구원, 1993
- 노동부, 『노동법 개정안 - 주요 사항에 대한 올바른 이해』, 1996. 12
- 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 1996
- 노동부, 『1996년 실업급여 운영실태 분석』, 1997. 1
- 대우경제연구소, 『2000년까지의 한국경제 전망』, 1996. 1
- 대흥기획 마케팅전략연구소, 『한국사람들』, 1996
- 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992
- 박진, 『통일을 전후한 노동시장의 제문제와 정책과제』, 『제2회 노·사·정 정책토론회 - 통일대비 노동정책방향을 중심으로』, 한국노동연구원 노사관계고위지도자과정, 1993
- 방하남, 『고용보험 피보험근로자들의 이직, 실업급여수급 및 재취업 실태분석』, 『고용보험동향』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1997. 봄
- 배진영, 『통독 1년의 경제적 평가와 전망』, 『정책연구』, 대외경제정책연구원, 1992

- 선한승, 『통독의 경제·사회 통합과 한국의 통일노동정책과제』, 『제2회 노·사·정 정책토론회 - 통일대비 노동정책방향을 중심으로』, 한국노동연구원 노사관계고위지도자과정, 1993
- LG경제연구원, 『1996~2005년 중장기 경제전망』, 『경제전망』, 1996. 3.
- 오길남, 『북한의 노동력 구조』, 한국노동연구원, 1996
- 오길남, 『북한노동력 현황 자료집』, 한국노동연구원, 1996
- 유길상, 『일본의 고용보험제도연구』, 한국노동연구원, 1992
- 유길상·이철수, 『고용보험해설』, 박영사, 1996
- 이경훈·이용숙, 『통일, 그날 이후 - 우리의 삶, 이렇게 바뀐다』, 길벗, 1994
- 이정식, 『고용보험 기금관리 방법의 합리화 방안 - 고용보험 각 사업별 기금추계 및 예상적립금 규모』, 한국노동연구원, 1997
- 장광수, 『만불소득 전후의 경제구조변화 분석』, 한국은행 금융경제연구소, 1996
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996
- 통계청, 『한국통계월보』, 1996. 11
- 한국개발연구원, 『21세기 한국경제의 위상』, 1996
- 한국개발연구원, 『남북한 경제관계발전을 위한 기본구상』, 1991
- 한국개발연구원 북한경제연구센터, 『북한의 인구동향과 전망』, 한국개발연구원, 1991
- 한국경제신문사 부설 북한경제연구소, 『북한경제의 현황과 전망』, 한국경제신문사, 1992
- 한국노동연구원, 『중장기 인력수급 전망』, 1996
- 한국일보사, 『한국, 한국인, 한국일보』, 1994
- 한진수, 『한국의 자연실업률』, 『월간 경제』, 대우경제연구소, 1994. 7
- 황의각, 『북한경제론』, 1993
- 労働省 職業安定局, 『雇用保険事業の概要』, 1990
- 労働省, 『雇用安定資金について』, 1996
- 労働省, 『失業保険事業年譜』, 각년도
- DIW, 『Wochenbericht』, Deutsche Bundesbank, Monthly Report
- Jürgen Kühl, 『East-German Labour Markets: Problems, Prospects, and

Policy』 , presented at International Seminar organized by FES and KIEP,
Seoul, 1992

Nicholas Eberstadt and Judith Banister, 『North Korea: Population Trends and
Prospects』 , Center for International Research, U.S. Bureau of the
Census, 1990

OECD, 『Economic Outlook』 , June 1996.

Treuhandanstalt, 『Monatsinformation der THA』 , 1993.

<目 次>

I. 머리말	2
II. 외국의 사례	5
III. 사회·경제적 불확실성	26
IV. 고용보험제도의 미정착	38
V. 통일과 고용보험기금	41
VI. 맺음말	82

〈표차례〉

<표 I-1> '96년도 고용보험 기금운용 실적(추정치)	2
<표 II-1> 일본의 초기 실업보험 운영상황(연평균)	6
<표 II-2> 일본의 실업보험 운영상황('55~'74년)	7
<표 II-3> 일본의 고용보험 운영상황('75~'96년)	10
<표 II-4> 일본 고용보험의 보험료율	11
<표 II-5> 독일 고용보험의 운영상황	15
<표 II-6> 미국의 고용보험 운영상황('38~'90년)	19
<표 II-7> 고용(실업)보험의 누적적자	24
<표 III-1> 인원감축의 계획, 주된 이유, 방법	29
<표 III-2> 국가별 종사상지위별 취업자 구성 - 1994년	33
<표 III-3> 응답자의 직급 분포	36
<표 V-1> 통일후 동독지역의 고용상황과 정책효과	49
<표 V-2> 남·북한 및 동·서독의 경제력 비교	50
<표 V-3> 남·북한의 산업구조 (1995년)	53
<표 V-4> 구동독지역의 인구추이	54
<표 V-5> 민영화 추진현황(1993. 2)	55
<표 V-6> 실업률에 영향을 미칠 요인 - 독일과 비교	57
<표 V-7> 통일후 북한지역의 실업률 추이	61
<표 V-8> 통일후 북한지역의 경제활동참가율, 경제활동인구 및 실업자수 (2000년 기준)	63
<표 V-9> 북한근로자의 산업별 구성(1995년)	64
<표 V-10> 실업급여 가입 근로자의 수(2000년 기준)	66
<표 V-11> 실업자중 실업급여 수급자의 비율	68
<표 V-12> 구동독지역 근로자의 월평균 임금수준	69
<표 V-13> 남·북한간 직종별 임금비교(1992년)	70
<표 V-14> 통일후 남·북한의 임금추이	72
<표 V-15> 실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 0.6%)	74

<표 V-16>실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 1.2%)	74
<표 V-17>실업급여부문의 지출과 수입(보험료율 = 1.8%)	74
<표 V-18>실업급여부문의 수지(중간치 실업률 사용)	75
<표 V-19>통일시점과 실업자수(중간치 실업률 사용)	77
<표 V-20>통일시점과 북한근로자의 임금추이	77
<표 V-21>통일시점과 실업급여의 수지적자(중간치 실업률 적용)	78

<그림차례>

<그림 III-1> 실업률의 추이(분기별)	27
<그림 III-2> 한국의 인구피라미드	35
<그림 V-1> 통일 예상시기	43
<그림 V-2> 통일 방식	44
<그림 V-3> 독일의 실업률 추이	48
<그림 V-4> 북한의 노동력 구조('89년)	52