

한국 고용보험제도의 성과와 과제

2016. 2

최석현



발표 순서

1. 고용보험제도개요
2. 고용보험제도 특징
3. 고용보험제도의성과
4. 고용보험제도의문제점
5. 고용보험제도의개선방향



I. 고용보험제도 개요

I 고용보험 도입 과정

- 1982년에 노동부가 경제기획원에 실업보험제도의 도입을 건의
- 1990년 하반기 제 7차 경제사회발전5개년 계획 수립 과정에서 고용보험제도 도입이 논의되기 시작
- 1991년 8월에 정부는 1995년에 고용보험제도를 도입하기로 결정
- 1992년 한국노동연구원은 고용보험연구기획단을 구성하여 고용보험제도 모형 설계 및 제도 시행을 관련 연구 착수
- 1993년 5월 고용보험연구기획단이 고용보험제도 실시방안을 정부에 제출
- 1993년 12월 고용보험연구기획단의 건의를 토대로 한 고용보험안이 국회에서 통과
- 1995년 7월 고용보험제도 시행
(실업급여 30인 이상, 고용안정사업/직업능력개발사업 70인 이상 사업장에 적용)

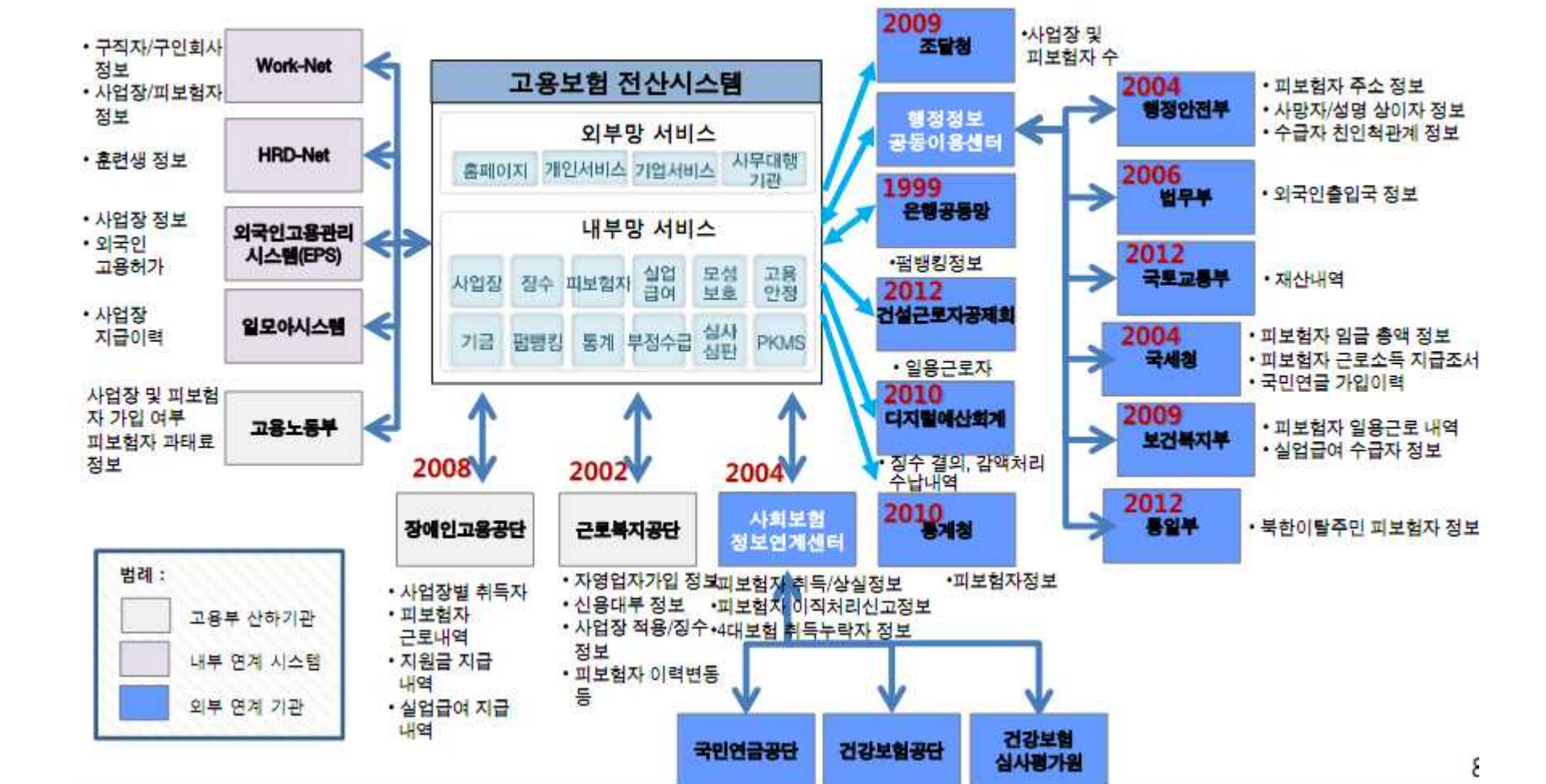
I. 고용보험제도 개요

■ 고용보험 시행 후 변천과정

- 1995년 7월 고용안정사업과 직업능력개발사업 시행
- 1996년 7월 실업급여 최초 지급
- 1997년 11월 외환위기 발생
- 외환위기 발생 후 1998년 10월 고용보험 적용 대상을 모든 사업장으로 적용확대
- 실업급여 신청요건인 최소 피보험고용기간 단축 : 이직 전 18월 중 12월에서 180일로 단축
- 구직급여 소정급여일수 확대: 60~210일 -> 90~240일
- 육아유직급여 및 출사전후휴가급여 신설(2001.11)
- 일용근로자 실업급여 적용(2004.1)
- 구직급여 대기기간 단축(2004.1): 14일->7일
- 영세사업장 저임금근로자 고용보험 및 국민연금 보험료 일부 지원(2012.7)
- 자영업자 고용보험 임의 적용(2012.1)

I. 고용보험제도 개요

고용보험 전산망 구축



I. 고용보험제도 개요

I 고용보험제 설계 시 주요 고려사항

- 실업급여와 적극적 노동시장정책의 결합

- 실업자들의 재취업을 촉진하는 데 역점을 둔 고용보험제도로 설계
- 실업급여의 부작용을 방지하기 위한 제도적 장치 도입

- 고실업시기 대비 제도

- 한국도 유럽과 같은 저성장/고실업시기가 도래할 것으로 예상하고 고용보험기금을 통한 대비

- 선진적 고용서비스 전달체계 구축

- 실업급여, 직업훈련, 취업알선이 유기적으로 연계된 고용서비스 전달체계 구축

II. 고용보험제도의 특징

I 실업보험이 아닌 고용보험제도(적극적 노동시장 제도)

- 고용안정 및 직업능력개발사업+실업급여(구인구직지원)+육아휴직급여로 구성
- 고용보험법 제1조(목적) : 이 법은 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업 소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진함으로써 경제/사회발전에 이바지하는 것을 목적으로 함

II. 고용보험제도의 특징

■ 강력한 고용유지 및 재취업 유인 장치

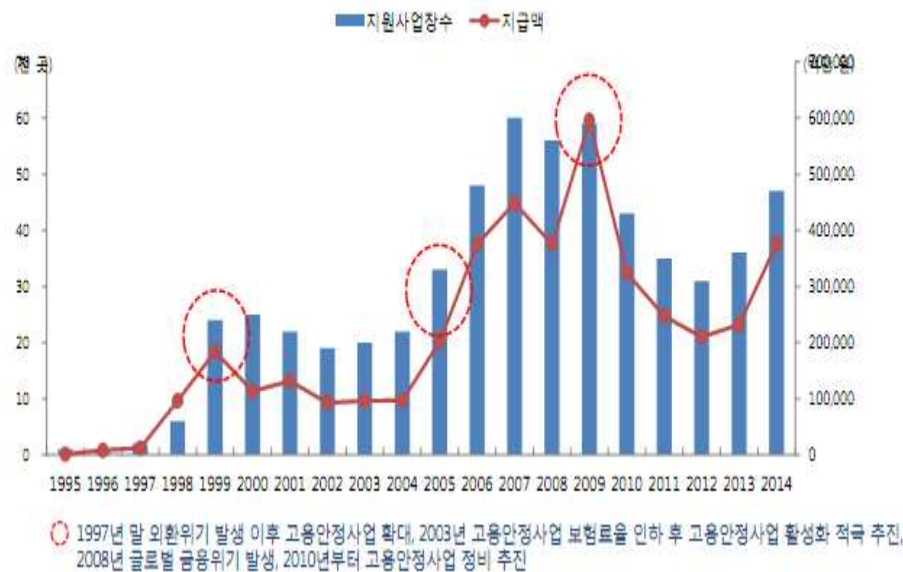
- 구직자들의 반복실업을 막기 위하여 최소한 180일 이상 피보험자격을 갖추도록 하고 구직급여를 지급받은 사실이 있는 경우에도 새로이 180일의 피보험기간을 충족하도록 함
- 실직자는 고용센터에 실업 신고를 해야 하고 1-4주에 1회씩 실업인정을 받아야 함
- 정당한 사유가 없는 자발적 실업자와 본인의 귀책사유에 의한 실업자에게는 실업급여 수급자격을 부여하지 아니함
- 실업 신고일부터 7일간의 대기기간 설정을 통해 엄격한 실업인정 검사
- 구직급여 소정급여일수를 선진국에 비해 상대적으로 짧게 설정하여 실업급여가 초래할 수 있는 실업의 장기화를 예방
- 취업촉진수당제도를 마련하여 구직급여 수급자격을 조기 재취업 노력을 유인
- 수급자격자가 직업훈련을 수강하는 기간 동안 최장 2년까지 훈련연장급여 제도를 통해 직업훈련 수강

Ⅲ. 고용보험제도의 성과

Ⅰ 외환위기 및 세계금융위기 이후의 고실업 극복에 기여

- 1997년 외환위기 및 2008년 하반기의 세계금융위기로 고실업에 직면하게 되자 고용보험제도는 실업급여를 통한 실업자의 생활안정과 고용안정/직업능력 개발사업을 활용한 대규모 실업자훈련과 고용유지 및 고용촉진사업을 시행
- 고용보험제도는 안정적인 고용보험기금을 즉각 활용하여 노동시장 정책을 적극적으로 추진할 수 있는 기반을 제공

<고용안정사업 지원 사업장 및 지급액 추이>



<실업자 직업능력개발훈련 지원 추이>



주: 고용보험 행정 DB 입력 정보 기준

Ⅲ. 고용보험제도의 성과

Ⅰ 평생직업능력개발의 체제 정비와 활성화의 계기 마련

- 고용보험제도의 시행을 계기로 종전의 생산직 기능인력 양성 위주의 직업훈련제도가 근로자의 평생직업 능력개발체제로 정비되는 계기 마련
- 고용보험법은 기존의 사업내 직업훈련 의무제도를 폐지하고 사업내 직업훈련을 자율화하는 대신 훈련 실시 기업에 대한 지원을 강화

<재직자 직업능력개발훈련 지원 추이>



○ 1999년부터 사업내 직업훈련의무제 직업능력개발사업으로 일원화, 2006년 제1차 직업능력개발기본계획 시행, 2011년 직업능력개발훈련 부정수급 단속 강화

주: 고용보험 행정 DB 입력 정보 기준

Ⅲ. 고용보험제도의 성과

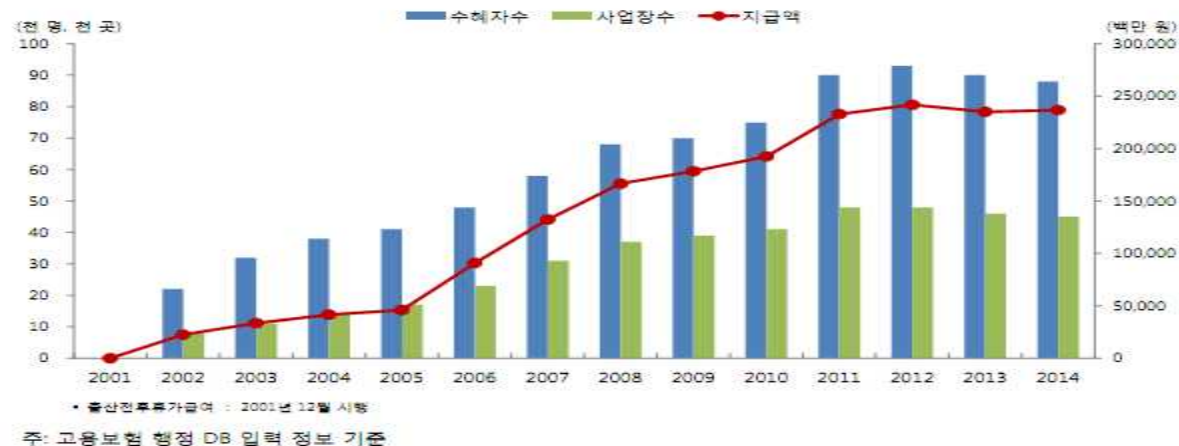
Ⅰ 노동시장정책의 적극적 추진을 위한 제도적 장치 제공

- 고용보험기금이라는 재원을 안정적으로 확보함으로써 정부가 추진하는 노동시장정책의 안정화 도모
- 고용보험제도 내의 적극적 노동시장정책 프로그램과 실업급여가 포함되어 노동시장 이행단계별 체계적인 고용정책 추진이 원활하게 될 수 있는 계기 마련

Ⅱ 노동시장 인프라의 확충 계기 마련

- 외환위기 직후 대량 실업이 발생하여 실업급여 등 고용보험 사업 신청자가 쇄도하자 고용보험사업의 추진을 위한 전달체계로서 공공서비스기관을 대폭 확충하고 고용정보망을 발전시키게 됨
- 2005년 이후 고용서비스 선진화를 국정과제로 추진하면서 시설 측면에서는 세계적 수준의 공공고용 서비스 기관 구축

<출산전후휴가급여 수혜자, 사업장수, 지급액 추이>



IV. 고용보험제도의 문제점

■ 세부제도간 연계 미비

- 고용보험제도 안에 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여, 취업지원 사업을 시행하고 있으나 사업간 연계를 통한 맞춤형 서비스 제공은 아직 미정착
- 실업급여의 경우에도 이직 후 실업급여 신청시까지 평균 35일 정도 소요되고 있어 이직자의 고용센터에 조기 구직등록, 이직 직후부터 적극적인 취업지원 서비스 개시, 이직자의 적극적 구직노력과 실업급여 지급의 연계 등을 통해 재취업을 촉진하는 노력이 크게 약화

■ 취약계층에 대한 서비스 제공 한계

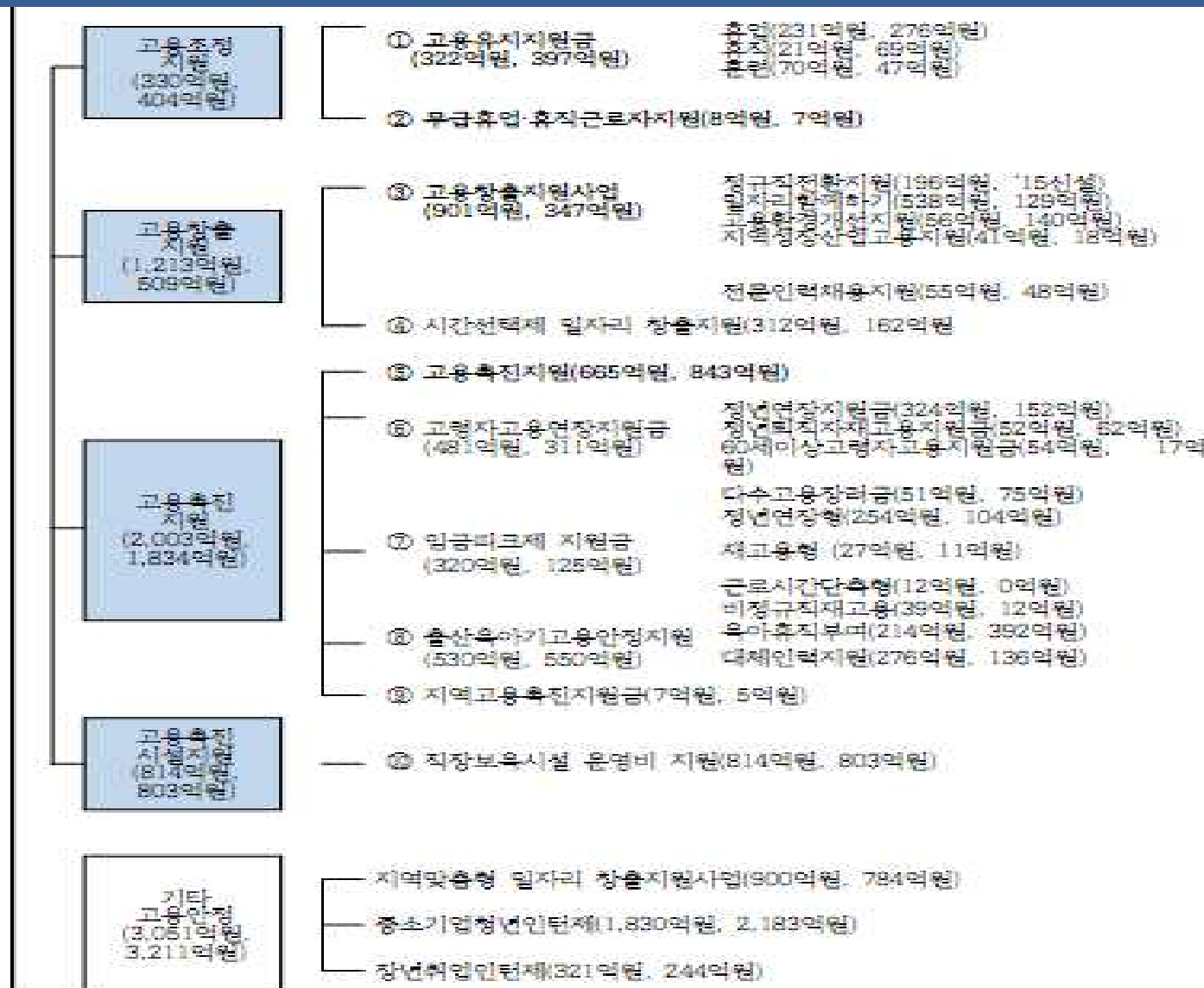
- 고용보험기금을 이용하여 그동안 다양한 적극적노동시장 정책을 시행해 왔으나, 고용보험의 보험적 성격으로 인하여 고용보험에 가입하지 못한 취약계층에 대한 직업능력개발 및 고용 서비스 적극적으로 제공하는 데 한계를 보임
- 정부는 취업취약계층에 대한 적극적 고용서비스를 위하여 고용보험기금을 사용하고자 하나, 노사는 기금 소진과 보험 재정 약화의 우려로 반대를 하고 있는 실정임

IV. 고용보험제도의 문제점

I 제도의 불안정성과 비효율성

- 그동안 노동시장 불안정시마다 무분별하게 신규사업을 신설하여, 사업의 중복 및 효과성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 신설된 사업을 관리하기 위한 행정, 전산 비용이 늘어나는 문제가 발생하고 있음
 - 대표적으로 고용안정사업의 경우, 정부의 노동시장 정책 기조 변화에 따라 다양한 사업들이 도입되었고 (예, 임금피크제 지원금), 사업의 목적과 효과의 검증이 불분명한 사업도 다수

IV. 고용보험제도의 문제점



자료: 고용노동부(2015), 『고용안정사업 개편 계획』, 내부 자료

IV. 고용보험제도의 문제점

■ 고용보험 사각지대 해소 노력의 한계

- 일용근로자 고용보험 적용, 영세사업장 근로자에 대한 사회보험료 일부 지원 등의 노력에도 불구하고 비정규직의 고용보험 적용률은 43.8%에 불과(2014년 8월)
- 사각지대 해소를 위해 자영업자 고용보험 임의가입제도를 도입하였으나 가입자는 2014년 8월 현재 14천명만 가입

■ 고용서비스 및 직업훈련 전달체계의 미흡

- 그동안 지속적인 확장에도 불구하고 여전히 고용서비스에 대한 투자는 OECD 평균의 8% 수준
- 민간과 공공 고용서비스 모두 선진국에 비해 크게 미흡하고, 효과가 낮은 것으로 평가
- 공공고용서비스의 경우 중앙부처간, 중앙과 지방자치단체 간 전달체계가 복잡하고 담당인력의 절대 부족과 전문성 미흡 등으로 인하여 맞춤형 고용/복지 서비스를 효과적으로 제공하는 데 한계
- 직업훈련서비스의 경우, 취업률이 여전히 낮은 수준으로 맞춤형 고용서비스로 직업훈련 수요와 공급의 조정이 필요

IV. 고용보험제도의 문제점

고용서비스 및 직업훈련 전달체계의 미흡

<실업자 직업훈련 계좌제 취업률 추이>

(단위: 명, %)

	수료인원 (A)	조기취업자 (B)	수료후취업자 (C)	수료후 취업률 (C/A)	전체 취업자 취업률 (B+C)/A
2010	292,003	7,829	85,018	29.1	31.8
2011	310,331	8,912	112,042	36.1	39.0
2012	252,234	6,742	93,382	37.0	39.7
2013	365,222	8,873	136,741	37.4	39.9
2014	229,639	5,923	89,934	39.2	41.7

자료: 고용노동부, 내부자료, 2015.4.12. 기준.

IV. 고용보험제도의 문제점

고용서비스 및 직업훈련 전달체계의 미흡

< 적극적 노동시장정책 수단별 재정 투자 국제 비교 (GDP=100) >

	프랑스	독일	OECD 평균	한국	미국	일본
전체	0.93	0.79	0.58	0.33	0.14	0.27
직접 일자리 사업	0.14	0.03	0.06	0.19	0.01	0.09
직업능력개발	0.36	0.26	0.15	0.06	0.04	0.03
고용서비스	0.32	0.40	0.26	0.02	0.08	0.05
고용장려금	0.06	0.03	0.12	0.05	0.01	0.09
창업 지원	0.05	0.07	0.02	0.01	0.0	0.0

< 서비스 대상별 공공고용서비스기관 현황 >

	고용부	다른 중앙부처	지자체
실업급여 수급자	고용(복지+)센터(86)	각 부처	지자체 일자리센터(289)
정년	고용(복지+)센터(86)	여성가족부 (여성새로일하기센터:120)	
경력단절여성	고용(복지+)센터(86), 중장년 일자리 희망센터(25)	보건복지부 (노인취업지원센터)	
장년	고용(복지+)센터(86)	보건복지부 (자활센터)	
기초생활수급자	고용(복지+)센터(86)	통일부 (하나센터) (북탈주민 취업지원센터)	
장애인	고용(복지+)센터(86), 장애인고용공단 지사(18)	보훈처, 국방부 (제대군인 취업지원센터:5)	
북한이탈주민	고용(복지+)센터(86)	법무부 (한국법무보호복지공단)	
제대군인		해양수산부 (한국선원복지고용센터)	
금융채무자			
술스자			
선원구직자			

V. 고용보험제도 개선방향

I 취업 촉진 기능의 강화

- 고용센터가 실업급여와 고용안정/직업능력개발사업의 지원금 등의 요건만을 심사하여 지급하는 고용보험 행정업무 중심의 일 처리 방식에서 벗어나 고용보험의 적극적 노동시장 정책 사업과 실업급여는 물론 일반 재정 등으로 수행하는 다양한 노동시장정책 사업과 취업지원 서비스를 유기적으로 연계
- 뉴질랜드는 실업자에게 현금급여를 지급하는 것을 정책 목표로 하는 것이 아니라 최소한 1/3 이상의 구직자에게 맞춤형 고용서비스를 제공하여 실업발생 후 1주일 내에 구직자와 소득지원을 받는 사람의 33-40%가 취업할 수 있도록 지원

I 고용보험 사업의 재정비를 통한 맞춤형 서비스 강화

- 순효과가 낮은 고용보조금을 대폭 정비하고, 취업지원 서비스 및 직업능력개발훈련과의 연계 하에 수요자인 사업주와 근로자/취업자/구직자 등을 중심으로 맞춤형 고용복지 서비스 제공이 가능하게 재구조화
- 직접일자리 사업의 비중은 OECD 평균 수준으로 축소하고, 고용서비스와 직업능력 개발에 대한 투자는 OECD 평균 수준 이상으로 확대

V. 고용보험제도 개선방향

❑ 취업취약계층에 대해서 사례관리적인 맞춤형 패키지 서비스 제공 강화

- 고용보험기금과 일반재정 재원으로 시행하고 있는 단편적인 수많은 공급자 중심의 구직자 지원 프로그램과 재직자 지원 프로그램을 패키지 사업으로 통하여 맞춤형 고용복지 종합 서비스를 제공



V. 고용보험제도 개선방향

I 노동시장정책에서 고용보험기금과 일반회계와의 균형 필요

- 노동시장 양극화, 저출산, 고령화, 청년실업, 비정규직 문제, 영세자영업 종사자의 직업능력 개발 등 노동시장에서 발생하고 있는 당면문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 적극적 노동시장정책 관련 사업 대상을 고용보험 적용사업장의 사업주와 피보험자 및 피보험자였던 자로 한정할 것이 아니라 모든 사업주와 국민을 대상으로 확대할 필요
- 이를 위해, 고용보험기금 수입에 상응하는 금액을 일반회계에서 매칭펀드로 조달하는 등 재원을 확충하여 고용보험 가입 여부와 관계없이 적극적 노동시장정책과 고용서비스 제공을 활성화하여 고용보험 사각지대 해소 및 맞춤형 패키지 사업을 추진할 수 있는 재원을 안정적으로 확보 필요

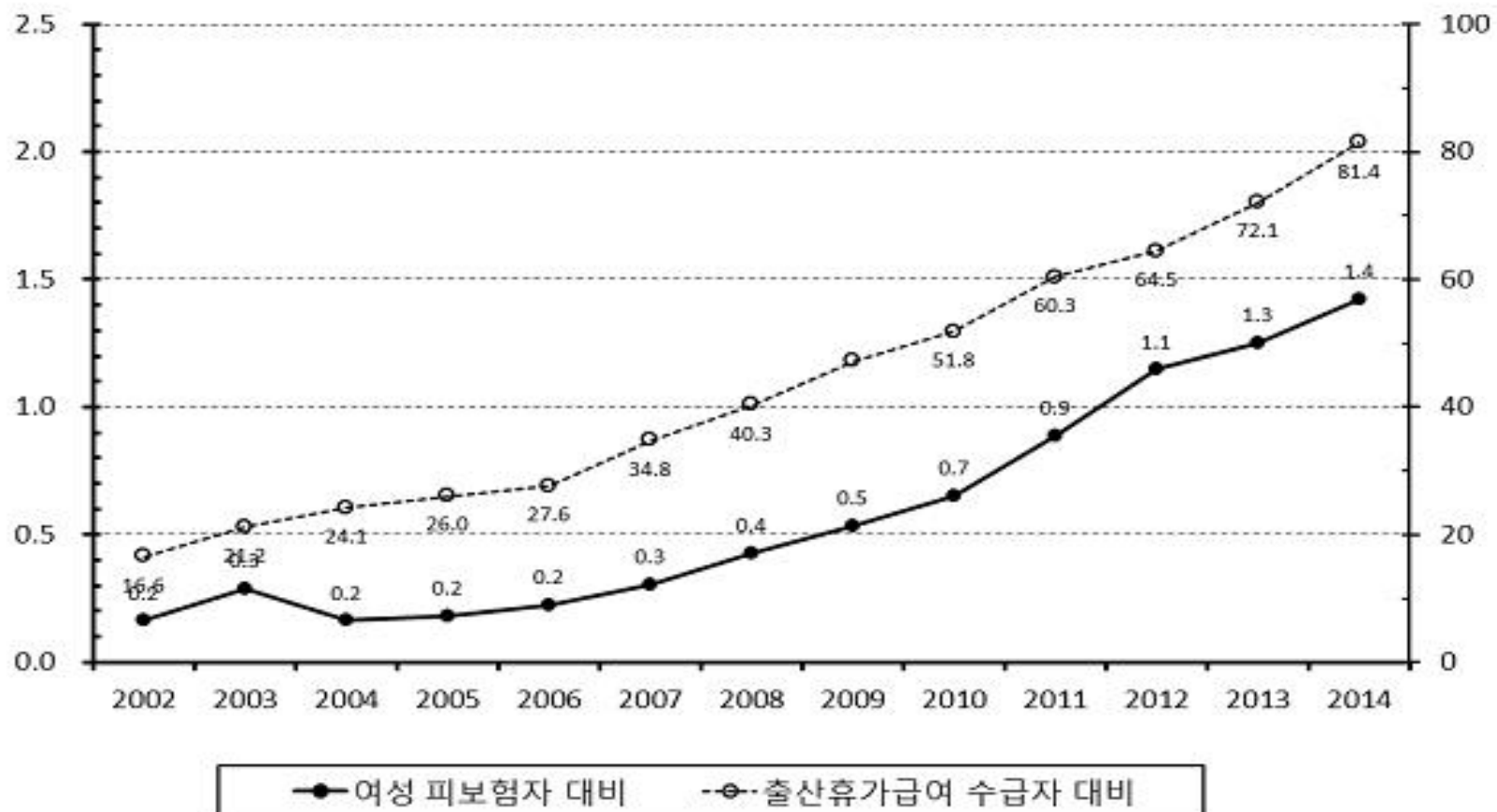
I 모성보호 사업을 독립 계정화

- 현재 실업급여 재정으로 운용하고 있는 육아휴직급여 등의 모성보호급여에 대한 일반재정에서의 매칭펀드 부담 법제화 또는 실업급여 계정에서 분리한 ‘부모보험’으로 발전 필요

V. 고용보험제도 개선방향

<육아휴직 급여 추이>

(단위: %)



V. 고용보험제도 개선방향

I 고용보험 사각지대 해소

- 고용보험제도는 전통적으로 피용자를 대상으로 한 제도로써 자영업자, 특수형태근로종사자 등에게는 적용 확대를 하더라도 사각지대 해소에는 실질적인 한계가 존재
- 따라서 고용보험 적용 확대로 해결하기 어려운 취업취약계층의 사각지대 해소를 위해서는 고용보험기금과 일반재정에서 함께 재원을 조달하는 구조를 만들어야 함
- 또한 구직급여 신청요건, 수급자격, 소정급여일수, 구직급여 상한액과 하한액, 실업급여 부자격 요건 등의 합리화를 통해 실업급여 사각지대 최소화
- 시간제근로자의 사각지대 해소를 위해 시간 단위 피보험기간 산정 및 부분실업급여제도 도입 필요
- 공공부조 및 사회서비스와의 제도간 연계를 강화하여 근로빈곤층 지원 확대

I 고용보험기금 거버넌스 강화

- 현재 중앙정부 주도로 운영되고 있는 고용보험기금 거버넌스에 지방정부의 참여를 확대하여 고용보험기금이 지역고용전략과 유기적으로 연계될 필요

감사합니다.