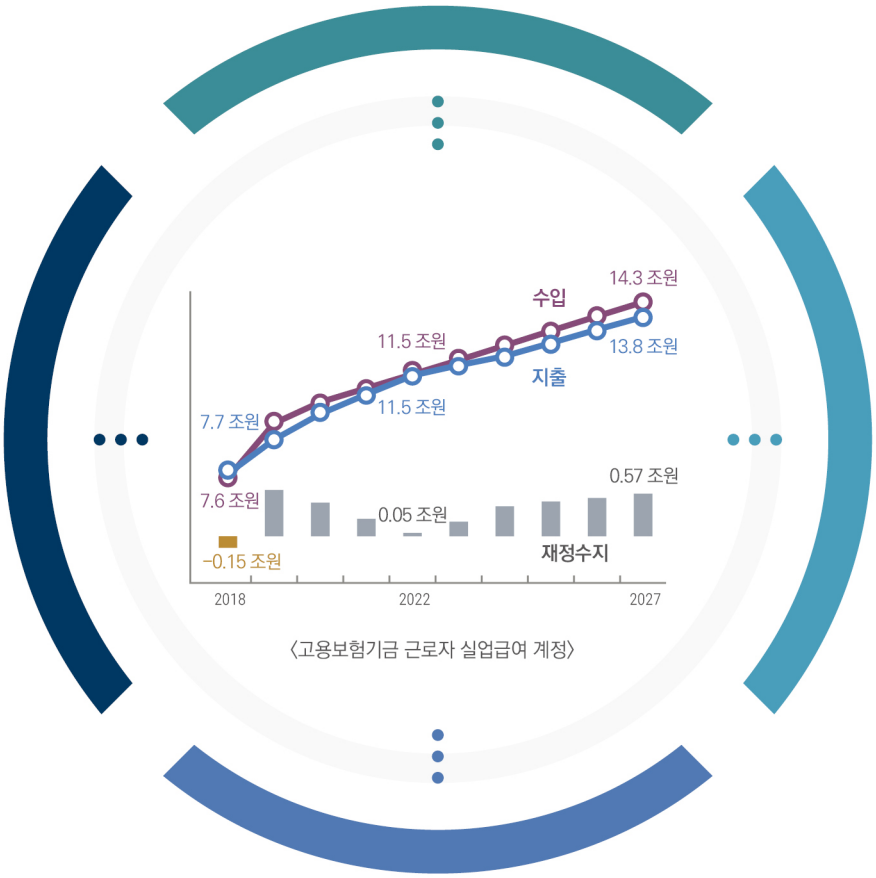
nabo

2018~2027년 고용보험 재정전망

실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로



〈고용보험기금 근로자 실업급여 계정〉

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2018~2027년 고용보험 재정전망

- 실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로 -

2018~2027년 고용보험 재정전망

- 실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로 -

총 괄 I 정 문 종 추계세제분석실장

기획·조정 I 최 미 희 조세분석심의관
양 성 선 경제비용추계과장

작 성 I 윤 주 철 경제비용추계과 추계세제분석관

지 원 I 유 보 연 경제비용추계과 행정실무원
유 소 라 경제비용추계과 자료분석지원요원

「2018~2027년 고용보험 재정전망」은 고용보험에 대한 중기 재정전망을 통하여 국회의 예산 및 법률 심사를 지원하기 위한 목적으로 발간되었습니다.

문 의 : **추계세제분석실 경제비용추계과** | 02) 788-3766 | ece@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2018~2027년 고용보험 재정전망

- 실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로 -

2018. 11.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 11. 13.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

지난 1995년 7월 시행된 고용보험제도는 꾸준히 보장성이 확대되어 왔습니다. 고용보험기금을 통해 실직한 근로자에게 실업급여가 지급되고, 근로자의 모성보호와 육아지원을 위해 출산전후휴가 급여와 육아휴직 급여 등이 지급되고 있습니다. 고용보험 적용사업장 수는 2017년 기준으로 221만개이며, 피보험자 수는 1,296만명입니다. 그리고 고용보험기금의 보험료 수입과 실업급여·육아휴직 급여 등 지출은 2017년 기준으로 각각 9.5조원 규모입니다.

최근 국회와 정부는 실업급여의 보장성을 보다 강화하고 모성보호육아지원을 확대하는 다양한 방안에 대해 논의하고 있습니다. 실업급여의 경우, 적용대상을 확대하고, 급여의 지급기간을 늘리며, 지급수준도 인상하는 내용이 주된 논의 대상입니다. 모성보호육아지원은 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 사용기간을 늘리고, 급여의 소득대체율을 높이며, 배우자 출산휴가 급여처럼 새로이 급여를 지급하는 방안이 논의되고 있습니다.

정부는 이러한 정책방향을 고려하여 관련 재정소요를 반영한 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」을 국회에 제출하였습니다. 동 계획안에는 고용보험의 보장성 강화에 따른 재정소요를 충당하기 위해 실업급여의 보험료율을 1.3%에서 1.6%로 인상하는 내용도 포함되어 있습니다.

국회예산정책처는 고용보험 보장성 강화와 관련하여 고용보험기금의 의무지출 사업인 "실업급여"와 "모성보호육아지원"의 향후 10년 동안의 재정소요를 추계하고, 보험료율 인상에 따른 수입을 고려하여 고용보험기금의 재정수지를 전망하였습니다. 「2018~2027년 고용보험 재정전망」 보고서가 고용보험에 관심을 가지고 계신 의원님들의 의정활동에 유용한 자료로 활용되기를 기대합니다.

2018년 11월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

요 약 / vii

I. 서 론 / 1

Ⅱ. 고용보험제도 소개 및 고용보험기금 현황 / 3

1. 고용보험제도 소개 ····· 3
가. 개요 및 연혁 ····· 3
나. 고용보험 운영 ····· 9
2. 고용보험기금 현황 ····· 15
가. 수입 및 지출 ····· 15
나. 재정수지 및 적립금 ····· 18

Ⅲ. 실업급여의 보장성 강화 논의와 재정소요 추계 / 21

1. 실업급여의 보장성 강화 논의 ····· 21
가. 개요 ····· 21
나. 실업급여 보장성 강화의 주요 내용 ····· 23
다. 해외 사례 ····· 30
2. 재정소요 추계 ····· 32
가. 제도변화 ····· 32
나. 추계 대상 및 방법 ····· 33
다. 추계 결과 ····· 34
라. 추계 결과의 비교 ····· 36

Ⅳ. 모성보호육아지원 확대 논의와 재정소요 추계 / 39

1. 모성보호육아지원 확대 논의 ····· 39
가. 개요 ····· 39
나. 모성보호육아지원 확대의 주요 내용 ····· 44
다. 해외 사례 ····· 49
2. 재정소요 추계 ····· 50
가. 제도변화 ····· 50
나. 출산전후휴가 급여 ····· 51
다. 육아휴직 급여 ····· 54
라. 육아기 근로시간 단축 급여 ····· 57
마. 배우자 출산휴가 급여 ····· 60
바. 추계 결과의 비교 ····· 61

Ⅴ. 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정전망 / 65

1. 수입 및 지출 전망 ····· 65
가. 수입 전망 ····· 65
나. 지출 전망 ····· 68
2. 재정수지 전망 ····· 70

Ⅵ. 결 론 / 73

참고문헌 / 75

표 차례

[표 1] 고용보험제도 주요 연혁(적용·징수 부문) ····· 4
[표 2] 고용보험제도 주요 연혁(고용안정·직업능력개발 사업 부문) ····· 5
[표 3] 실업급여 사업비 현황 ····· 6
[표 4] 모성보호육아지원 사업비 현황 ····· 7
[표 5] 고용보험제도 주요 연혁(실업급여·모성보호 사업 부문) ····· 7
[표 6] 고용보험 적용제외 사업(「고용보험법 시행령」 제2조) ····· 9
[표 7] 고용보험 적용사업장 수 및 피보험자 수 추이 ····· 10
[표 8] 보험사업별 보험료율 ····· 11
[표 9] 고용보험료 징수 추이 ····· 12
[표 10] 주요 고용보험사업의 지원 추이(인원) ····· 14
[표 11] 주요 고용보험사업의 지원 추이(금액) ····· 14
[표 12] 고용보험기금 자체수입 추이 ····· 16
[표 13] 고용보험기금 총지출 추이 ····· 16
[표 14] 고용보험기금 의무지출 및 재량지출 사업 ····· 17
[표 15] 고용보험기금 의무지출 및 재량지출 추이 ····· 18
[표 16] 고용보험기금 재정수지 및 적립금 추이 ····· 19
[표 17] 근로자 고용안정·직업능력개발 사업 및
실업급여 계정의 재정수지·적립금 추이 ····· 20
[표 18] 자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 및
실업급여 계정의 재정수지·적립금 추이 ····· 20
[표 19] 실업급여 보장성 강화 관련 「고용보험법 일부개정법률안」의 주요 내용
····· 21
[표 20] 실업자 수 대비 실업급여 수급자 수 비율 추이(월평균) ····· 24
[표 21] 구직급여의 현행 소정급여일수 ····· 26
[표 22] 구직급여의 지급기간 추이 ····· 27
[표 23] 최저임금 추이 ····· 30
[표 24] 주요 국가의 고용보험(Unemployment Insurance) 비교 ····· 31
[표 25] 실업급여의 보장성 강화 관련 제도변화 ····· 32
[표 26] 실업급여 대상자 수 추정: 2018~2027년 ····· 34

[표 27] 구직급여 지원단가 추정: 2018~2027년 ····· 35
[표 28] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 36
[표 29] 실업급여 보장성 강화의 추가재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 37
[표 30] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 비교: 2018~2027년 ····· 37
[표 31] 모성보호육아지원 확대 관련 「고용보험법 일부개정법률안」의 주요 내용 ····· 40
[표 32] 모성보호육아지원 확대 관련 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안」의 주요 내용 ····· 42
[표 33] 모성보호육아지원 확대 내용(2019년 계획안) ····· 43
[표 34] 육아휴직 급여 수급자의 남성 비중 국제비교(Ⅰ) ····· 45
[표 35] 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 사용형태 (「고용보험법」 제19조의4) ····· 47
[표 36] 모성보호육아지원 지출 및 국고지원 추이 ····· 48
[표 37] 주요 국가의 부모휴가(육아휴직) 비교 ····· 49
[표 38] 출산전후휴가 급여 및 유산사산휴가 급여 대상자 수 추정: 2018~2027년 ····· 53
[표 39] 출산전후휴가 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 54
[표 40] 육아휴직 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년 ····· 56
[표 41] 육아휴직 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 57
[표 42] 육아기 근로시간 단축 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년 ····· 59
[표 43] 육아기 근로시간 단축 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 59
[표 44] 배우자 출산휴가 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년 ····· 61
[표 45] 배우자 출산휴가 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 61
[표 46] 모성보호육아지원 확대의 추가재정소요 추정: 2018~2027년 ····· 62
[표 47] 모성보호육아지원 확대의 재정소요 비교: 2018~2027년 ····· 62
[표 48] 모성보호육아지원 사업의 대상자 수 추정 차이(2019년) ····· 63
[표 49] 모성보호육아지원 사업의 대상자 수 추이 ····· 64
[표 50] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 자체수입 전망: 2018~2027년 ····· 66
[표 51] 실업급여 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 증가: 2018~2027년 ····· 66
[표 52] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 정부내부수입 전망: 2018~2027년 ····· 68
[표 53] 실업급여와 모성보호육아지원의 재정소요: 2018~2027년 ····· 68

[표 54] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재량지출 재정소요: 2018~2027년 ····· 69
[표 55] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망: 2018~2027년 ····· 70
[표 56] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망 비교: 2018~2027년 ····· 71
[표 57] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입·지출·재정수지 전망 비교: 2018~2022년 ····· 71
[표 58] 국고지원율 변화에 따른 재정수지 전망 비교: 2018~2027년 ····· 72

그림 차례

[그림 1] 고용보험 적용사업장 수 및 피보험자 수 추이 ····· 10
[그림 2] 고용보험료 징수 추이 ····· 12
[그림 3] 출산전후휴가 급여와 육아휴직 급여의 지원 추이 ····· 15
[그림 4] 실업자 수 대비 실업급여 수급자 수 비율 추이(월평균) ····· 25
[그림 5] 실업급여 최대 지급기간의 국제비교(Ⅰ) ····· 28
[그림 6] 실업급여 최대 지급기간의 국제비교(Ⅱ) ····· 29
[그림 7] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 비교: 2018~2027년 ····· 38
[그림 8] 육아휴직 급여 수급자의 남성 비중 국제비교(Ⅱ) ····· 46
[그림 9] 출생아 수 전망(저위 기준, 통계청) ····· 53
[그림 10] 모성보호육아지원 확대의 재정소요 비교: 2018~2027년 ····· 63
[그림 11] 실업급여 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 전망 비교:
2018~2027년 ····· 67
[그림 12] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망:
2018~2027년 ····· 70
[그림 13] 국고지원율 변화에 따른 재정수지 전망 비교: 2018~2027년 ····· 72

요 약

· 고용보험의 보장성을 강화하기 위한 「고용보험법 일부개정법률안」이 다수 발의되고 있고, 정부도 관련 제도변화를 반영한 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」을 국회에 제출

· 고용보험의 보장성 강화에 따라 재정소요 증가가 예상되는 바 고용보험기금의 주요 의무지출 사업(실업급여, 모성보호육아지원)에 대한 향후 10년 동안의 재정소요를 추계하고, 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입·지출 및 재정수지 전망

1. 고용보험제도 소개 및 고용보험기금 현황

❑ 고용보험은 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 실시하는 등 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진하기 위한 공적보험으로 1995년 7월 1일부터 시행

○ 2017년 기준으로 적용사업장 수는 221만개이며, 피보험자 수는 1,296만명

- 2008~2017년 동안 적용사업장 수는 연평균 5.0%, 피보험자 수는 3.8% 증가

❑ 보험사업을 수행하고 필요한 재원을 충당하기 위해 고용보험기금 설치

○ 보험사업(고용안정·직업능력개발 사업과 실업급여·모성보호 사업)에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 보험가입자로부터 고용보험료 징수

- 고용안정·직업능력개발 사업 보험료는 사업주가 부담하며(고용주부담금, 보험료율 0.25~0.85%), 실업급여 보험료는 사업주와 근로자가 함께 부담(고용주부담금 및 피고용자분담금, 보험료율 1.3%)
- 2017년 기준으로 고용보험료의 징수 실적은 9조 5,009억원으로 고용주부담금은 6조 824억원, 피고용자분담금은 3조 4,185억원
- 고용보험료 수납액은 2008~2017년 동안 연평균 10.2% 증가

○ 고용보험기금의 의무지출인 실업급여와 모성보호육아지원의 지출액은 2017년 기준으로 각각 5조 2,423억원, 9,356억원

- 모성보호육아지원 사업 중 육아휴직 급여는 2008년 984억원에서 2017년 6,804억원으로 연평균 24.0% 증가

○ 고용보험기금의 재정수지는 2017년 기준 6,755억원 흑자, 적립금은 10조 2,544억원

2. 실업급여의 보장성 강화 논의와 재정소요 추계

❑ 최근 실업급여의 적용대상을 확대하고, 지급기간을 연장하는 등 실업급여의 보장성을 확대하는 법안(「고용보험법 일부개정법률안」) 다수 발의

○ 개정안의 실업급여 보장성 확대 내용은 적용대상의 확대, 수급요건의 완화, 지급기간의 연장, 지급금액 인상 측면에서 논의

○ 정부도 실업급여의 보장성 강화 관련 제도변화를 고려하여 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」(이하 "2019년 계획안")에 관련 재정소요 반영

- 2019년 계획안에 따르면, 65세 이후에 고용된 자에 대해서도 실업급여 사업을 적용하며(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함), 구직급여의 소정급여일수를 30일 연장하고, 구직급여의 지급금액을 평균임금의 50%에서 60%로 인상(최저구직급여일액은 일 최저임금의 90%에서 80%로 조정)

❑ 2019년 계획안에 반영된 실업급여의 보장성 강화 관련 제도변화를 반영할 경우 재정소요는 2019년에 7.6조원, 2020년에 8.5조원 등으로 추계

○ 현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요(기준선, baseline) 대비 추가재정소요는 2019년에 0.3조원 등 2019년부터 2027년까지 연평균 1.3조원

○ 고용노동부의 「고용보험기금 2018~2022년 중장기 기금재정관리계획」(이하 "고용노동부 중장기 계획")에 따르면, 실업급여의 보장성 강화의 재정소

요는 2019년에 7.6조원, 2020년에 8.6조원 등으로 예상

※ 2019년 계획안 기준 실업급여 7.6조원 = 구직급여 7.4조원 + 조기재취업수당 0.2조원

< 실업급여 보장성 강화의 재정소요 비교: 2018~2027년 >

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO 전망	6.3	7.6	8.5	9.3	9.9	10.3	10.6	11.0	11.5	12.0
NABO 기준선	6.3	7.3	7.6	8.0	8.6	8.9	9.1	9.5	9.9	10.3
고용노동부	6.3	7.6	8.6	9.1	9.8	-	-	-	-	-

3. 모성보호육아지원 확대 논의와 재정소요 추계

❑ 최근 육아휴직 급여와 육아기 근로시간 단축 급여의 사용기간을 연장하고, 지급금액을 인상하는 등 모성보호육아지원을 확대하는 법안 다수 발의

○ 기존 급여의 보장성을 강화하는 내용뿐 아니라 새로운 급여(배우자 출산휴가 급여 등) 신설, 고용보험기금에 대한 일반회계의 국고지원 확대 내용도 포함

○ 정부도 모성보호육아지원 확대 관련 제도변화를 고려하여 2019년 계획안에 관련 재정소요 반영

- (출산전후휴가 급여) 상한액을 월 160만원에서 180만원으로 인상
- (육아휴직 급여) 육아휴직 3개월 이후의 소득대체율을 현행 통상임금의 40%에서 50%로 확대하고, 월 상·하한액도 인상(50~100만원 → 70~120만원)하며, 육아휴직 특례("아빠의 달")의 경우 월 상한액을 200만원에서 250만원으로 인상
- (육아기 근로시간 단축 급여) 육아기 근로시간 단축의 사용기간을 최대 2년으로 연장하고, "임금 삭감 없는 1시간 근로시간 단축"과 관련하여 최초 1시간에 대해 지급금액 인상(통상임금의 80% → 100%, 월 상한액 150만원 → 200만원)

- (배우자 출산휴가 급여) 배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용한 남성근로자(우선지원대상기업 종사)에게 5일의 급여 신설(통상임금의 100%, 월 상한액 200만원)

❑ 2019년 계획안에 반영된 모성보호육아지원 확대 관련 제도변화를 반영할 경우 재정소요는 2019년에 1.3조원, 2020년에 1.4조원 등으로 추계

○ 기준선 대비 추가재정소요는 2019년에 0.1조원 등 2019년부터 2027년까지 연평균 0.2조원

○ 고용노동부 중장기 계획에 따르면, 모성보호육아지원 확대의 재정소요는 2019년에 1.5조원, 2020년에 1.6조원 등으로 예상

- NABO 전망 결과와 고용노동부의 중장기 계획의 차이는 모성보호육아지원 급여의 대상자 수 전망의 차이에서 기인

〈 모성보호육아지원 확대의 재정소요 비교: 2018~2027년 〉

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO 전망	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
NABO 기준선	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
고용노동부	1.3	1.5	1.6	1.6	1.7	–	–	–	–	–

4. 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정전망

❑ 실업급여 보험료율을 1.3%에서 1.6%로 인상할 경우 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 보험료 수입은 2019년에 9.3조원, 2020년에 9.8조원 등으로 추계

❑ 고용노동부의 중장기 계획에 따라 2020년부터 모성보호육아지원 사업비의 30%를 일반회계에서 지원하는 것으로 가정하면 정부내부수입(일반회계전입금)은 2020년에 0.4조원 등으로 추계

❑ 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지는 수입(자체수입+정부내부수입)에서 지출(사업비+기금운영비)을 차감한 값으로 2018년에 0.15조원 적자가 예상되나, 실업급여 보험료율의 인상으로 2019년부터 흑자 전망

○ 동 계정의 흑자 규모는 2019년 0.62조원, 2020년 0.45조원 등으로 전망

○ 다만, 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정에 대한 국고지원율이 현행 수준(모성보호육아지원 사업비의 9.6%)을 유지할 경우 재정수지는 당초 전망보다 악화

- 2020년 재정수지가 0.28조원 감소하는 등 2020~2027년 동안 연평균 0.3조원 감소

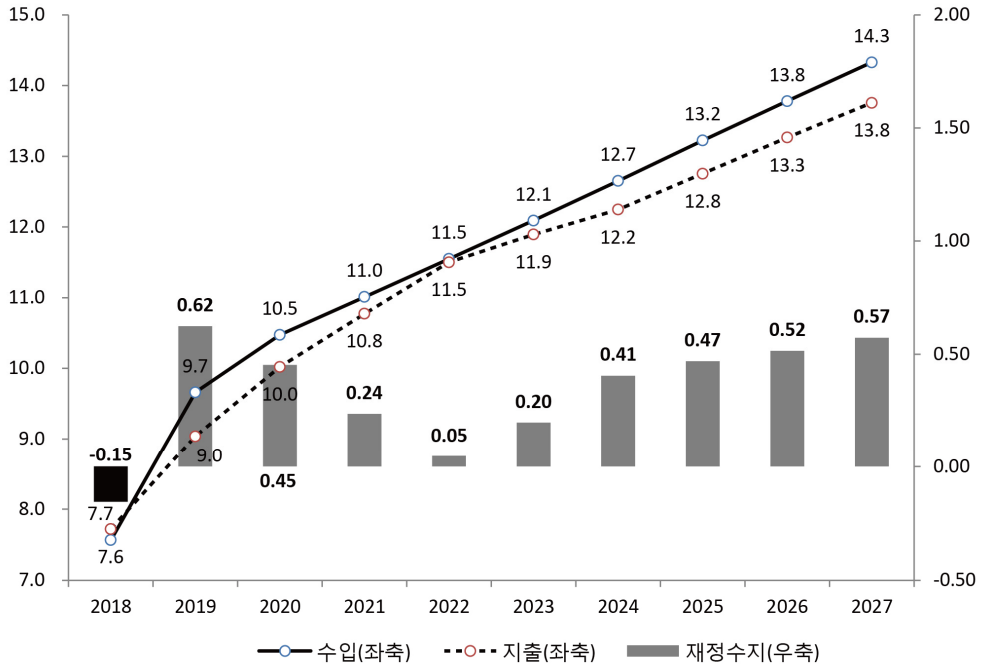
< 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입·지출 및 재정수지 전망: 2018~2027년 >

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
수입(A)	7.6	9.7	10.5	11.0	11.5	12.1	12.7	13.2	13.8	14.3
-보험료 수입	7.2	9.3	9.8	10.3	10.8	11.4	11.9	12.5	13.0	13.5
-보험료 외	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
-정부내부수입	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
지출(B)	7.7	9.0	10.0	10.8	11.5	11.9	12.2	12.8	13.3	13.8
-의무지출	7.6	8.9	9.9	10.6	11.4	11.8	12.1	12.6	13.1	13.6
-재량지출	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
재정수지(A-B)	−0.15	0.62	0.45	0.24	0.05	0.20	0.41	0.47	0.52	0.57

< 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입·지출 및 재정수지 전망: 2018~2027년 >

(단위: 조원)



5. 결론 및 시사점

❑ 고용보험 보장성 강화에 따른 실업급여와 모성보호육아지원의 추가 재정소요(연평균 1.5조원)는 실업급여 보험료율 인상(1.3% → 1.6%)으로 충당가능하며, 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정의 재정수지는 2019년 이후 흑자 유지 예상

○ 다만, 제도변화에 따른 급여 대상자 수 증가가 예상보다 크거나, 고용보험기금에 대한 국고지원이 계획대로 이루어지지 않을 경우 재정수지 감소 예상

I. 서 론

본 보고서는 고용보험의 보장성 강화와 관련하여 고용보험기금의 주요 의무지출 사업인 “실업급여”와 “모성보호육아지원”을 중심으로 향후 10년 동안의 재정소요를 추계하고, 동 사업의 지출이 이루어지는 “고용보험기금의 근로자 실업급여 계정”의 수입과 지출, 그리고 재정수지를 전망하는 것을 목적으로 한다.

제20대 국회에 들어서 실업급여의 보장성을 강화하고 모성보호육아지원을 확대하기 위한 「고용보험법 일부개정법률안」이 다수 발의되고 있고, 정부 또한 이러한 취지를 고려하여 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」에 관련 재정소요를 반영하여 국회에 제출하였다.

고용보험의 보장성을 강화하는 정책방향과 내용은 다양하게 논의될 수 있는데, 본 보고서의 재정소요 추계에 반영한 주요 제도변화는 다음과 같다. 첫째, 실업급여의 경우 급여의 지급기간을 연장하고 지급금액을 인상한다. 그리고 현재 실업급여 사업이 적용되지 않는 65세 이후에 고용된 자(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함)에 대해서도 실업급여 사업을 적용한다. 둘째, 모성보호육아지원의 경우 출산전후휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여 등의 지급기간 또는 지급금액을 확대하고, 배우자 출산휴가 급여를 신설한다.

한편, 정부는 고용보험의 보장성 강화에 따른 재정소요 증가를 고려하여 실업급여 보험료율을 인상할 계획이다. 실업급여 보험료율 인상 계획은 「2018년도 고용보험기금 기금운용계획안」 수립 시에도 시도되었으나 아직까지 이루어지지 않았다. 정부는 다시 보험료율 인상을 전제로 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」을 편성하였다. 본 보고서는 수입 측면에서의 이러한 제도변화도 고려하여 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입과 지출, 그리고 재정수지를 전망하고, 그 결과를 고용노동부의 「고용보험기금 2018~2022년 중장기 기금재정관리계획」과 비교한다.

본 보고서는 다음과 같이 구성된다.

Ⅱ장에서는 고용보험제도를 소개하고, 고용보험기금의 재정 현황을 기술한다. 고용보험제도의 개요와 주요 연혁을 고용보험의 적용 및 징수 부문, 고용안정·직업능력개발사업 부문, 실업급여·모성보호 사업 부문으로 구분하여 정리한다. 그리고 고용보험사업에 소요되는 비용을 충당하기 위해 설치되어 있는 고용보험기금의 수입·지출과 재정수지·적립금 현황을 기술하고, 본 보고서가 고용보험기금의 의무지출을 분석대상으로 하므로 의무지출에 대한 지출 현황을 자세히 다룬다.

Ⅲ장과 Ⅳ장에서는 각각 실업급여의 보장성 강화와 모성보호육아지원 확대에 따른 재정소요를 추계한다. 재정소요 추계에 앞서 국회의원 및 정부가 발의·제출한 「고용보험법 일부개정법률안」의 제도변화 내용을 적용대상, 수급요건, 지급기간, 지급금액 측면에서 논의하고, 고용노동부의 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」의 주요 내용을 정리한다. 이러한 제도변화를 반영하여 실업급여와 모성보호육아지원 사업의 재정소요를 추계하며, 추계 대상 및 방법, 추계 결과를 상세히 제시한다. 추계 결과는 제도변화가 없다고 가정할 경우의 현행 재정소요(기준선, baseline) 및 고용노동부의 중장기 재정소요와 비교하여 설명한다.

Ⅴ장에서는 실업급여와 모성보호육아지원의 재정소요 추계와 실업급여 보험료율 인상에 따른 수입 추계를 함께 고려하여 고용보험기금의 주요 의무지출 계정인 근로자 실업급여 계정의 재정수지를 전망한다. 재정수지 또한 기준선 및 고용노동부의 재정수지와 비교한다.

끝으로, Ⅵ장에서는 보고서의 주요 결과를 요약·정리한다.

Ⅱ. 고용보험제도 소개 및 고용보험기금 현황

1. 고용보험제도 소개

가. 개요 및 연혁

고용보험은 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 실시하는 등 근로자의 생활안정과 구직활동을 촉진하기 위한 공적보험으로 1995년 7월 1일부터 시행되었다(「고용보험법」 제정, 1993.12.27.). 고용보험사업을 수행하고 필요한 재원을 충당하기 위해 고용보험기금이 설치되어 있으며,[1] 고용보험사업은 크게 고용안정·직업능력개발 사업과 실업급여·모성보호 사업으로 구분된다.

고용보험제도는 고용안정·직업능력개발 사업의 경우 70인 이상 사업장, 실업급여 사업은 30인 이상 사업장부터 적용되었다. 1998년 10월 원칙적으로 근로자를 1인 이상 고용하는 모든 사업장으로 확대되었으며, 이후 지속적으로 적용 범위가 확대되었다.

그리고 고용보험사업의 확대로 고용보험기금의 지출도 늘어남에 따라 보험료율이 인상되었다. 제도 도입 당시 보험료율은 고용안정 사업 0.2%, 직업능력개발 0.1~0.5%, 실업급여 사업 0.6%이었으나, 2018년 현재 고용안정·직업능력개발 사업은 0.25~0.85%, 실업급여 사업은 1.3%이다.

고용보험의 적용과 징수 부문에서의 주요 제도변화를 정리하면 다음과 같다.

---

1) 「고용보험법」 제78조(기금의 설치 및 조성) ①고용노동부장관은 보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 고용보험기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.
②기금은 보험료와 이 법에 따른 징수금·적립금·기금운용 수익금과 그 밖의 수입으로 조성한다.

[표 1] 고용보험제도 주요 연혁(적용·징수 부문)

시 행	주요 내용
1995. 7.	· 고용보험제도 시행 – 적용대상: 고용안정·직업능력개발 70인 이상, 실업급여 30인 이상
1998. 1.	· 고용안정·직업능력개발 50인 이상 사업장 적용 · 실업급여 10인 이상 사업장 적용
1998. 3.	· 실업급여 5인 이상 사업장 적용
1998. 7.	· 고용안정·직업능력개발 5인 이상 사업장 적용
1998. 9.	· 적용대상 확대 – 시간제: 주 30.8시간 이상 → 월 80시간(주 18시간) 이상 – 임시직: 3개월 이상 → 1개월 이상
1998. 10.	· 전 사업장으로 적용 확대 – 근로자를 1인 이상 고용하는 모든 사업장 – 임시·시간제 근로자
1999. 1.	· 고용보험료율 인상 – 실업급여 사업 0.6% → 1.0%, 고용안정 사업 0.2% → 0.3%, 직업능력개발 사업 0.1%~0.5% → 0.1%~0.7%
2000. 1.	· 국가 및 지방자치단체에 종사하는 근로자 적용
2003. 1.	· 보험료율 인하 – 실업급여 사업 1.0% → 0.9%, 고용안정 사업 0.3% → 0.15%
2004. 1.	· 일용근로자 실업급여 사업 적용
2006. 1.	· 고용안정사업, 직업능력개발사업 통합·운영 · 65세 이상 자 고용안정·직업능력개발 사업 적용 · 자영업자 고용보험(고용안정·직업능력개발 사업) 임의가입 제도 도입
2008. 9.	· 별정직 및 계약직 공무원 고용보험(실업급여) 적용
2011. 4.	· 실업급여 보험료율 인상(0.9% → 1.1%)
2012. 1.	· 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업자 고용보험(실업급여) 적용
2013. 6.	· 65세 이상 자 고용보험(실업급여) 적용
2013. 7.	· 실업급여 보험료율 인상(1.1% → 1.3%)

자료: 고용노동부의 「2017년판 고용노동백서」(2017.7.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

고용안정·직업능력개발 사업 부문의 제도 연혁은 주요 지원금 제도의 신설을 중심으로 간략히 정리하면 다음과 같다. 동 부문의 사업은 재량지출 성격의 사업으로 지출 규모가 경제상황이나 재정여건 등에 크게 영향을 받는다.

[표 2] 고용보험제도 주요 연혁(고용안정·직업능력개발 사업 부문)

시 행	주요 내용
1997. 5.	· 채용장려금, 적응훈련지원금, 재고용장려금 지급
1997. 12.	· 근로시간단축지원금, 고용유지훈련지원금, 근로자사외파견지원금, 장기실직자 채용 장려금 지원 제도 신설
1999. 7.	· 재고용장려금 제도, 장기실업자고용촉진장려금제도 신설
2001. 7.	· 전직지원장려금제도 신설
2002. 12.	· 사업주 공동 전직서비스 지원, 중장년훈련수료자채용장려금 제도 신설
2004. 2.	· 중소기업근로시간단축지원금, 정년퇴직자 계속고용장려금 신설
2005. 1.	· 고용환경개선지원금, 전문인력채용장려금, 신규업종진출지원금, 고용유지(교대제전환) 지원금 신설
2006. 1.	· 고용안정사업, 직업능력개발사업 통합운영 · 임금피크제지원금 신설
2006. 11.	· 근로자능력개발카드에 의한 직업능력개발훈련 수강지원 제도 신설
2008. 1.	· 정년연장장려금 신설
2008. 4.	· 육아기 근로시간 단축 장려금, 건설근로자 계속고용지원금 신설
2012. 3.	· 자영업자 전직지원사업 시행
2013. 9.	· 일학습병행제 도입

자료: 고용노동부의 「2017년판 고용노동백서」(2017.7.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

실업급여·모성보호 사업 부문은 구직급여, 육아휴직 급여 등 고용보험기금의 주요 의무지출 사업과 관련이 있다. 동 부문의 제도변화와 지출 규모는 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용보험법」 등 관계 법령의 개정에 따라 이루어진다.

먼저, 실업급여는 구직급여와 취업촉진수당으로 구분되는데, 취업촉진수당은 조기(早期)재취업수당, 직업능력개발 수당, 광역구직활동비, 이주비로 구성된다(「고용보험법」 제37조). 구직급여는 다시 구직급여(순수)와 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여 등으로 나뉜다.[2)]

2019년 실업급여 사업비는 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」에 따르면 2018년 대비 1조 3,285억원(21.1%) 증가한 7조 6,247억원 규모로 편성되었다.

[표 3] 실업급여 사업비 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2017 결산	2018 추경(A)	2019 계획안(B)	전년대비 (B-A)	
				증감액	증감률
실업급여	52,425	62,962	76,247	13,285	21.1
-구직급여	50,248	61,572	74,093	12,521	20.3
· 구직급여(순수)	50,226	61,544	74,065	12,521	20.3
· 훈련연장급여	0.5	0.4	0.5	0.1	18.4
· 개별연장급여	22	28	28	0.03	0.1
-조기재취업수당	2,143	1,354	2,102	747	55.2
· 조기재취업수당(순수)	2,143	1,354	2,102	747	55.2
· 직업능력개발수당	0.02	0.05	0.02	-0.03	-60.0
-광역구직활동지원금	2.4	2.7	2.7	-0.02	-0.7
· 광역구직활동비	0.003	0.004	0.004	-	0.0
· 이주비	2.4	2.7	2.7	-0.02	-0.7
-자영업자 실업급여	32	33	49	16	50.2

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다음으로, 모성보호육아지원은 출산전후휴가 급여, 유산사산휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여 등으로 구성된다. 2001년 11월 육아휴직 급여(월 20만원)와 산전후휴가 급여(상한액 135만원)가 신설된 이후 적용대상과 지급수준이 꾸준히 확대되어 왔다. 특히, 남성의 육아를 지원하기 위해 2014년 10월 육아휴직 특례(“아빠의 달”)[3] 제도가 도입되었다. 이 특례는 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직을 한 피보험자(일반적으로 남성)에게 일반 육아휴직 급여보다 더 지원하는 것을 말한다.

2019년 모성보호육아지원 사업비는 2018년 대비 1,442억원(11.0%) 증가한 1조 4,553억원 규모로 편성되었다.

2) 각 급여의 적용대상, 수급요건, 지급기간, 지급금액 등에 대해서는 「고용보험법」 제4장제2절에 상세히 규정되어 있다.

3) 「고용보험법 시행령」 제95조의2(육아휴직 급여의 특례) 제95조에도 불구하고 같은 자녀에 대하여 부모가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직을 한 피보험자의 최초 3개월의 육아휴직 급여는 월 통상임금에 해당하는 금액으로 한다. 이 경우 그 월별 상한액은 200만원으로 한다.

[표 4] 모성보호육아지원 사업비 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2017 결산	2018 추경(A)	2019 계획안(B)	전년대비 (B-A)	
				증감액	증감률
모성보호육아지원	9,356	13,111	14,553	1,442	11.0
-출산전후휴가 급여	2,426	2,985	2,604	−381	−12.8
-유산사산휴가 급여	8	8	8	0.2	1.8
-육아휴직 급여	6,804	9,886	11,388	1,503	15.2
-육아기 근로시간 단축 급여	118	232	349	117	50.6
-배우자 출산휴가 급여	−	−	203	203	(신규)

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

본 보고서는 고용보험기금의 의무지출 사업인 실업급여와 모성보호육아지원을 대상으로 재정소요를 추계하므로 고용보험사업 중 실업급여·모성보호 사업 부문의 제도 연혁을 상세히 소개한다. 제도변화의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 5] 고용보험제도 주요 연혁(실업급여·모성보호 사업 부문)

시 행	주요 내용
1995. 7.	· 실업급여 30인 이상 사업장 적용
1996. 7.	· 실업급여(기본급여 + 취직촉진수당) 지급 개시
1998. 1.	· 실업급여 10인 이상 사업장으로 적용 확대
1998. 3.	· 특별연장급여 신설 · 대량 실직에 따라 구직급여 수급요건 한시 완화('98.3.1~'99.6.30) · 25세 미만 자의 소정급여일수 확대 (30~210일 → 60~210일)
1998. 10.	· 최저구직급여일액 설정(일 최저임금액의 70%)
1999. 2.	· 개별연장급여 시행 − 취직이 특히 곤란하고 생계지원이 필요한 수급자격자에게 구직급여의 70%를 60일간 연장 지급 − 지급기간 단일화(30세 미만 30일, 30세 이상 60일 → 연령 구분 없이 60일) · 실업급여 4인 이하 사업장 지급 개시
2000. 1.	· 소정급여일수 확대(60~210일 → 90~210일)
2000. 4	· 피보험 단위기간 단축(18개월 중 12개월 → 180일) · 최저구직급여일액 상향(70% → 90%)
2001. 11.	· 육아휴직 급여(월 20만원) 및 산전후휴가 급여(상한액 135만원) 신설

시 행	주요 내용
2004. 1.	· 일용근로자 실업급여 지급
2006. 1.	· 산전후휴가 90일분의 급여 전부 지원(우선지원대상기업) · 육아휴직 가능 자녀 연령 확대(생후 1년 미만 → 생후 3년 미만)
2010. 2	· 육아휴직 가능 자녀 연령 확대(생후 3년 미만 → 만6세 이하 초등학교 취학 전 자녀)
2011. 1.	· 육아휴직 급여 지급방식 변경(육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급)
2012. 8.	· 산전후휴가 명칭을 출산전후휴가로 변경 · 출산전후휴가 분할사용 허용
2014. 7.	· 다태아 출산의 경우 출산전후휴가 120일 부여 및 급여 확대
2014. 10.	· 육아휴직 특례(“아빠의 달”) 신설 – 두 번째 육아휴직자의 육아휴직 급여를 통상임금의 100%(상한 150만원)로 확대
2015. 7.	· 육아휴직 급여 사후지급금 비율 확대(15% → 25%)
2016. 1.	· “아빠의달” 기간 확대(육아휴직 첫 1개월에서 첫 3개월로 확대)
2017. 7.	· “아빠의달” 급여 인상(둘째 자녀에 대한 상한액 인상, 150만원 → 200만원)
2017. 9.	· 육아휴직 첫 3개월간 급여 2배 인상(소득대체율 40 → 80%, 상한액 150만원, 하한 70만원)
2018. 1.	· 육아기 근로시간 단축 급여 인상(소득대체율 60% → 80%)
2018. 7.	· “아빠의달” 급여 인상(첫째 자녀에 대한 상한액 인상, 150만원 → 200만원)

자료: 고용노동부의 「2017년판 고용노동백서」(2017.7.) 및 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안 사업설명자료」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 고용보험 운영

(1) 고용보험 적용 및 가입

고용보험은 1998년 10월 1일부터 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되었다. 즉, 1인 이상의 근로자가 있는 사업주는 의무적으로 고용보험에 가입하여야 한다(당연가입). 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 않는다(「고용보험법」 제8조). 예를 들어, 농업·임업 및 어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 등은 적용되지 않는다. 이러한 경우에도 사업주는 근로자 과반수의 동의를 얻어 고용보험에 가입할 수 있다(임의가입).

고용보험 적용 사업이라 하더라도 일부 근로자는 고용보험이 적용되지 않는다. 예를 들어, 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자, 소정(所定)근로시간이 1개월간 60시간 미만인 자, 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 따른 공무원, 「사립학교교직원연금법」의 적용을 받는 자 등은 적용 제외 근로자에 해당한다(「고용보험법」 제10조 및 같은 법 시행령 제3조).

[표 6] 고용보험 적용제외 사업(「고용보험법 시행령」 제2조)

1. 농업 · 임업 및 어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사. 다만, 법 제15조제2항 각 호에 해당하는 자가 시공하는 공사는 제외한다.
가. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」 제2조제1항 제2호에 따른 총공사금액이 2천만원 미만인 공사
나. 연면적이 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사
3. 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니한 자가소비 생산활동

고용보험이 적용되지 않는 일부 사업과 근로자가 있음에도 고용보험제도 시행 이후 고용보험의 적용 범위와 대상은 지속적으로 확대되었다. 2017년 기준으로 고용보험 적용사업장 수는 221.1만개이며, 피보험자 수는 1,295.9만명이다. 적용사업장 수는 2008~2017년 동안 연평균 5.0%, 피보험자 수는 3.8% 증가하였다.

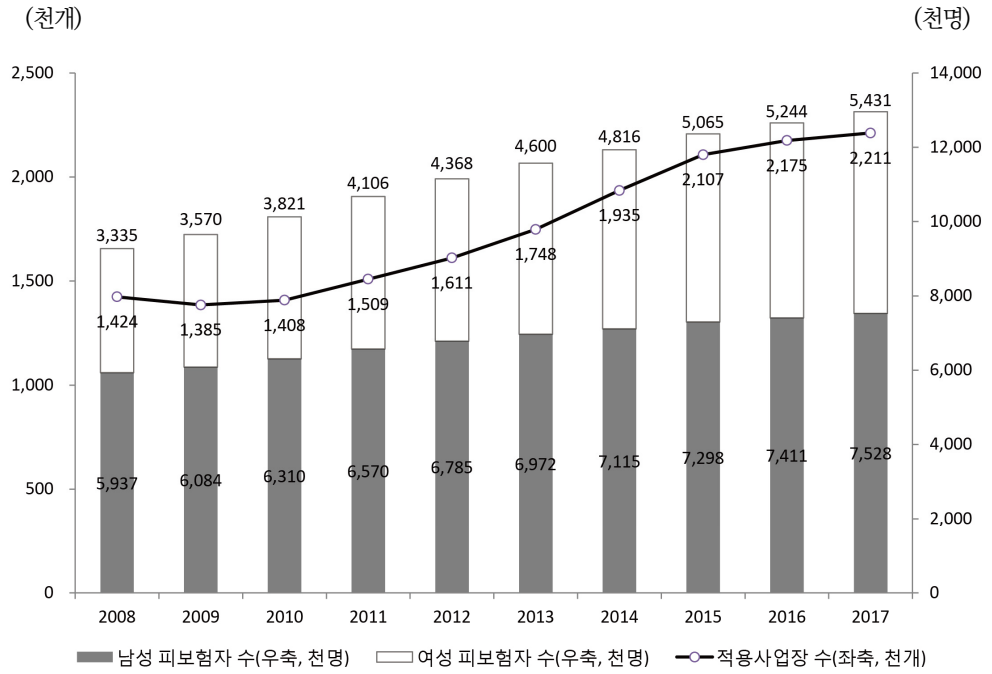
[표 7] 고용보험 적용사업장 수 및 피보험자 수 추이

(단위: 천개, 천명)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
적용사업장 수	1,424	1,385	1,408	1,509	1,611
피보험자 수	9,272	9,654	10,131	10,675	11,152
-남 성	5,937	6,084	6,310	6,570	6,785
-여 성	3,335	3,570	3,821	4,106	4,368
구 분	2013	2014	2015	2016	2017
적용사업장 수	1,748	1,935	2,107	2,175	2,211
피보험자 수	11,571	11,931	12,363	12,655	12,959
-남 성	6,972	7,115	7,298	7,411	7,528
-여 성	4,600	4,816	5,065	5,244	5,431

자료: 한국고용정보원의 「2016 고용보험통계연보」(2017.12.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 1] 고용보험 적용사업장 수 및 피보험자 수 추이



자료: 한국고용정보원의 「2016 고용보험통계연보」(2017.12.)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 고용보험료

고용노동부장관은 보험사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 보험가입자로부터 보험료를 징수하는데, 고용보험료는 고용안정·직업능력개발 사업 보험료와 실업급여 보험료로 구분된다. 고용안정·직업능력개발 사업 보험료는 사업주가 부담하며(고용주부담금), 실업급여 보험료는 사업주와 근로자가 함께 부담한다(고용주부담금 및 피고용자분담금). 고용안정·직업능력개발 사업 보험료율은 사업의 종류에 따라 근로자 보수총액의 0.25~0.85%, 실업급여 보험료율은 근로자 보수총액의 1.3%이다.[4)]

[표 8] 보험사업별 보험료율

(단위: %)

구 분		'99.1.1.이후		'03.1.1.이후		'06.1.1.이후		'11.4.1.이후		'13.7.1.이후	
		근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
실업급여		0.5	0.5	0.45	0.45	0.45	0.45	0.55	0.55	0.65	0.65
고용안정			0.3		0.15		×		×		×
고용안정·직업능력개발사업	150명 미만 기업		0.1		0.1		0.25		0.25		0.25
	150명 이상 (우선지원대상기업)		0.3		0.3		0.45		0.45		0.45
	150명 이상~1000미만 기업		0.5		0.5		0.65		0.65		0.65
	1000명 이상 기업, 국가지방자치단체		0.7		0.7		0.85		0.85		0.85

주: 2006.1.1.부터 고용안정사업과 직업능력개발 사업은 통합운영됨.
자료: 근로복지공단, 「2018년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」(2018.2.)

고용보험료의 징수 실적을 보면, 2017년 기준으로 총 9조 5,009억원이며, 이 중 고용주부담금(실업급여 보험료의 1/2 및 고용안정·직업능력개발 사업 보험료 전액)은 6조 824억원, 피고용자분담금(실업급여 보험료의 1/2)은 3조 4,185억원이다. 고용보험료 수납액은 2008~2017년 동안 연평균 10.2% 증가하였다.

4) 자영업자의 경우, 보험료율은 각각 0.25%, 2.0%이며 고용주(자영업자)가 전액 부담한다.

[표 9] 고용보험료 징수 추이

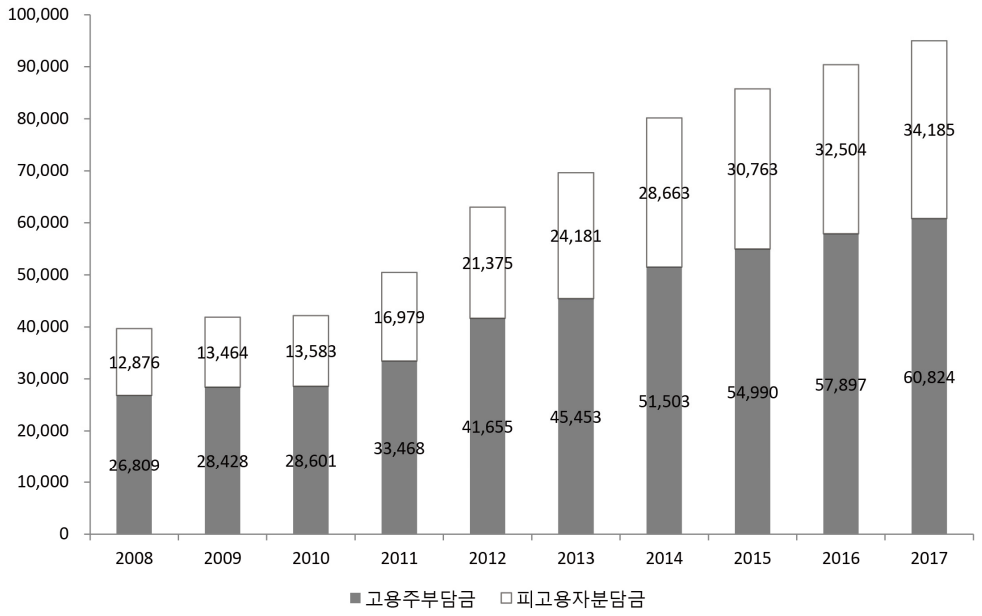
(단위: 억원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
합 계	39,685	41,892	42,184	50,447	63,030
-고용주부담금	26,809	28,428	28,601	33,468	41,655
-피고용자분담금	12,876	13,464	13,583	16,979	21,375
구 분	2013	2014	2015	2016	2017
합 계	69,635	80,166	85,754	90,401	95,009
-고용주부담금	45,453	51,503	54,990	57,897	60,824
-피고용자분담금	24,181	28,663	30,763	32,504	34,185

자료: 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 2] 고용보험료 징수 추이

(단위: 억원)



자료: 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(3) 고용보험사업

고용보험사업은 그 내용에 따라 고용안정·직업능력개발 사업과 실업급여·모성보호 사업으로, 지출의 성격에 따라 재량지출과 의무지출로 구분할 수 있다.

고용안정·직업능력개발 사업은 2006년 1월 1일부터 고용안정사업과 직업능력개발사업이 통합된 것으로, 고용안정사업은 기업의 고용조정을 지원함으로써 근로자의 실업예방과 기업의 경영부담을 완화하기 위한 고용조정사업, 고령자·여성·장기실업자 등 취업취약계층의 고용촉진을 위한 고용촉진사업, 중소기업 경쟁력강화와 일자리 창출유도를 위한 고용창출 지원사업 등으로 구성된다. 그리고 직업능력개발 사업은 직업능력개발훈련, 직업능력개발훈련과정·매체의 개발 및 직업능력개발에 관한 조사·연구 등을 하는 사업을 말한다.[5)]

실업급여는 근로자가 실직한 경우 일정기간 동안 급여를 지급하여 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하고 자신의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장에 재취업할 수 있도록 지원하는 제도이며, 모성보호는 출산전후휴가 급여, 육아휴직 급여 등을 말한다.

고용보험사업 중 고용안정·직업능력개발 사업은 사업의 시행 여부 및 지출 규모가 국회의 심의·확정을 통해 확정되는 재량지출로, 정부가 고용보험기금의 기금운용계획안을 수립하고 국회가 계획안을 심의하여 확정한다. 반면, 실업급여·모성보호 사업은 법률(「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용보험법」 등)에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출이다.[6)]

주요 고용보험사업의 지원 실적을 보면, 2017년 기준으로 실업급여 지원인원은 129.6만명, 출산전후휴가 급여는 8.2만명, 육아휴직 급여는 9.0만명이다. 2008~2017년 동안 실업급여는 연평균 6.9%, 출산전후휴가 급여는 1.4%, 육아휴직 급여는 13.4% 증가하였다. 지원금액으로는 2017년 기준으로 실업급여 5조 2,425억원, 출산전후휴가 급여 2,434억원, 육아휴직 급여 6,804억원이다. 지난 10년 동안 육아휴직 급여는 연평균 24.0% 증가하여 고용보험사업 중 가장 높은 증가율로 증가하였다.

---

5) 한국고용정보원, 「2018년 1월 고용보험통계 현황」
6) 실업급여 사업 중에도 광역구직활동지원금, 실업크레딧지원 등은 재량지출 성격의 사업이다.

[표 10] 주요 고용보험사업의 지원 추이(인원)

(단위: 천명)

구 분		2008	2009	2010	2011	2012
실업급여		1,163	1,528	1,336	1,278	1,267
모성보호 육아지원	출산전후	72	71	76	90	93
	육아휴직	29	35	42	58	64
구 분		2013	2014	2015	2016	2017
실업급여		1,291	1,297	1,308	1,304	1,296
모성보호 육아지원	출산전후	91	89	95	90	82
	육아휴직	70	77	87	90	90

주: 모성보호육아지원의 지원인원은 해당연도 신규인원 기준임(다만, 2008년 출산전후휴가 급여 지원인원은 전체 인원임).

자료: 한국고용정보원의 「2018년 1월 고용보험통계 현황」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

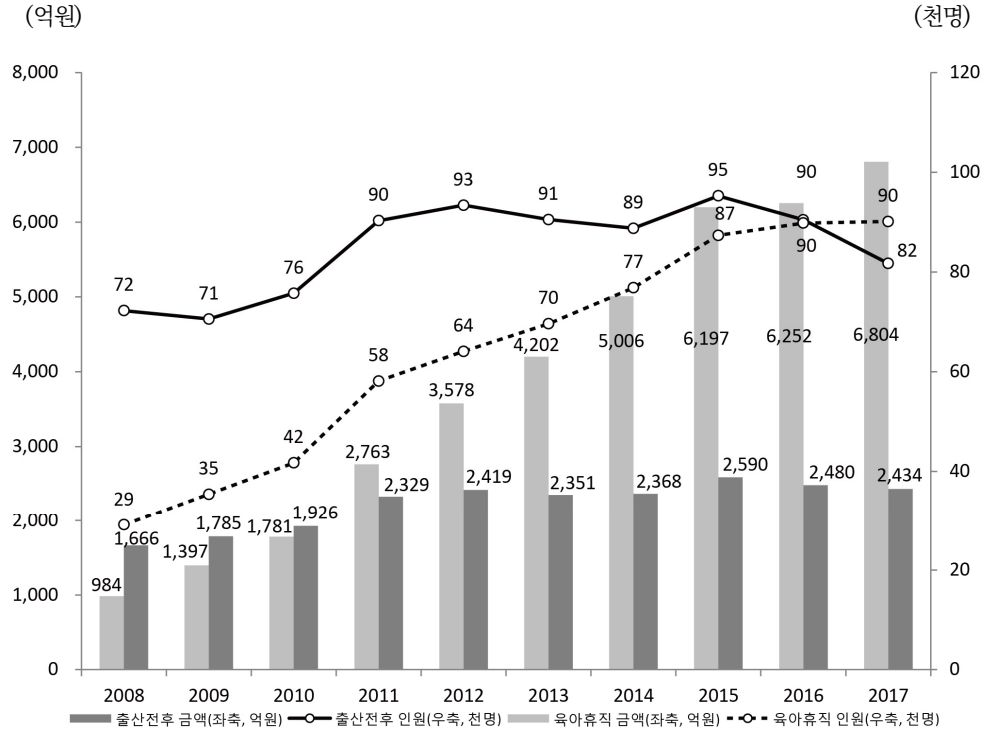
[표 11] 주요 고용보험사업의 지원 추이(금액)

(단위: 억원)

구 분		2008	2009	2010	2011	2012
실업급여		28,653	41,164	36,865	35,614	36,767
모성보호 육아지원	출산전후	1,666	1,785	1,926	2,329	2,419
	육아휴직	984	1,397	1,781	2,763	3,578
고용·직업	고용안정	3,752	5,956	3,242	2,473	2,102
	직업능력개발	7,121	7,716	6,840	5,515	5,365
구 분		2013	2014	2015	2016	2017
실업급여		38,835	41,561	45,473	48,954	52,425
모성보호 육아지원	출산전후	2,351	2,368	2,590	2,480	2,434
	육아휴직	4,202	5,006	6,197	6,252	6,804
고용·직업	고용안정	2,321	3,759	5,086	6,117	6,820
	직업능력개발	6,341	7,273	9,743	11,721	12,489

자료: 한국고용정보원의 「2018년 1월 고용보험통계 현황」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 3] 출산전후휴가 급여와 육아휴직 급여의 지원 추이



자료: 한국고용정보원의 「2018년 1월 고용보험통계 현황」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 고용보험기금 현황

가. 수입 및 지출

(1) 수입

고용보험기금은 고용보험료와 「고용보험법」에 따른 징수금·적립금·기금운용 수익금과 그 밖의 수입으로 조성된다(「고용보험법」 제78조제2항). 고용보험료는 사회보장기여금(고용주부담금, 피고용자분담금) 항목으로 수납되며, 기금 적립금의 운용에 따른 수익금은 기타재산수입으로 수납된다. 사회보장기여금과 기타재산수입 외 다른 수입으로는 경상이전수입, 잡수입 등이 있다.

2017년 결산 기준으로 기금의 수입은 총 13조 3,160억원으로, 이 중 자체수입은 10조 455억원, 정부내부수입(일반회계전입금)은 907억원, 여유자금회수는 3조 1,798억원이며 차입금은 없다. 자체수입은 보험료 수입인 사회보장기여금 수입과 보험

료 외 수입인 기타재산수입 등으로 구성되는데, 사회보장기여금 수입은 9조 5,009억원(고용주부담금 6조 824억원, 피고용자분담금 3조 4,185억원), 기금 적립금의 운용에 따른 수익금인 기타재산수입 등 보험료 외 수입은 5,447억원이다.

정부내부수입과 여유자금회수를 제외한 자체수입 기준으로 고용보험기금의 수입 추이는 다음과 같다.

[표 12] 고용보험기금 자체수입 추이

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
자체수입	70,869	83,336	89,657	101,735	100,455
-보험료 수입	69,635	80,166	85,754	90,401	95,009
-보험료 외	1,235	3,170	3,903	11,334	5,447

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 지출

고용보험기금은 고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비, 실업급여의 지급, 육아휴직급여 및 출산전후휴가 급여 지급 등의 용도로 사용되며(「고용보험법」 제80조), 기금의 지출은 크게 사업비, 기금운영비, 정부내부지출, 차입금원금상환, 차입금이자상환, 여유자금운용으로 구성된다.

2017년 결산 기준으로 기금의 지출은 총 13조 3,160억원이며, 사업비는 9조 3,534억원, 기금운영비는 1,074억원, 여유자금운용은 3조 8,553억원이다. 차입금이 없으므로 차입금원금상환과 이자상환은 없다.

정부내부지출과 여유자금운용을 제외한 총지출(사업비+기금운용비) 기준으로 고용보험기금의 지출 추이는 다음과 같다.

[표 13] 고용보험기금 총지출 추이

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
총지출	64,812	70,026	81,245	88,672	94,607
-사업비	63,800	68,977	80,243	87,676	93,534
-기금운영비	1,012	1,050	1,002	996	1,074

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기금의 지출은 그 성격에 따라 재량지출과 의무지출로 구분할 수 있다. 사업비 중 고용안정·직업능력개발 사업비는 재량지출 성격의 사업이며(기금운영비는 재량지출에 포함), 실업급여의 지급, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 지급 등은 의무지출에 해당한다. 기금의 의무지출은 세부사업 기준으로 "구직급여", "조기재취업수당", "모성보호육아지원", "자영업자 실업급여" 4개이며, 구직급여는 다시 구직급여(순수), 훈련연장급여, 개별연장급여 등으로 구성되고, 모성보호육아지원은 출산전후휴가 급여, 유산사산휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 배우자 출산휴가 급여[7]로 구성된다.

[표 14] 고용보험기금 의무지출 및 재량지출 사업

계 정		의무지출	재량지출
근로자	고용안정·직업능력개발 사업	-	· 고용창출장려금 · 청년내일채움공제 · 사업주직업훈련지원금 · 직장어린이집지원 · 고용안정장려금 · 고용유지지원금
	실업급여	· **구직급여**: 구직급여(순수), 훈련연장급여, 개별연장급여 · **조기재취업수당** · **모성보호육아지원**: 출산전후휴가급여, 유산사산휴가급여, 육아휴직급여, 육아기 근로시간단축급여, 배우자 출산휴가급여(신설)	· 실업크레딧지원 · 광역구직활동지원금
자영업자	고용안정·직업능력개발 사업	-	· 자영업자 고용보험지원
	실업급여	· **자영업자 실업급여**	-

자료: 국회예산정책처

2017년 결산 기준으로 기금의 총지출 9조 4,607억원 중 의무지출은 6조 1,779억원으로 65.3%를 차지하며, 재량지출은 3조 2,828억원(기금운영비 1,074억원 포함)이다. 고용보험기금의 의무지출 추이는 다음과 같다.

7) 배우자 출산휴가 급여는 2019년 계획안 기준으로 신설되는 사업이다.

[표 15] 고용보험기금 의무지출 및 재량지출 추이

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
총지출(A)	64,812	70,026	81,245	88,672	94,607
의무지출(B) (B/A)	45,402 (70.1%)	48,960 (69.9%)	54,330 (66.9%)	57,792 (65.2%)	61,779 (65.3%)
-실업급여	38,833	41,559	45,471	48,952	52,423
-모성보호 육아지원	6,569	7,401	8,859	8,840	9,356
재량지출	19,410	21,067	26,915	30,880	32,828
-기금운영비	1,012	1,050	1,002	996	1,074

주: 실업급여는 구직급여, 자영업자 실업급여, 조기재취업수당을 포함하며, 2013년의 경우 조기재취업수당은 취업촉진수당(광역구직활동지원금 포함)을 말함.

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 재정수지 및 적립금

고용보험기금은 적용 근로자의 특성과 보험사업에 따라 ①근로자 고용안정·직업능력개발 사업 계정, ②근로자 실업급여 계정, ③자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 계정, ④자영업자 실업급여 계정으로 구분된다.[8] 기금의 4개 계정은 각기 다른 재원을 통해 조성되고, 지출 역시 사업의 성격에 따라 구분되어 있으며, 「고용보험법」은 계정별로 적립금 배율을 달리 규정하고 있다.

고용보험기금은 결산상 잉여금이 생기면 적립금으로 적립하여야 하며, 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 적정규모의 여유자금을 적립하여야 한다(「고용보험법」 제84조). 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금 규모는 해당연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만이며, 실업급여 계정의 연말 적립금은 해당연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만이어야 한다.

한편, 실업급여의 보험료는 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등에 드는 비용에 충당할 수 있으므로(「고용보험법」 제6조[9]) 의무지출은 모두 실업급여 계정에서 지출된

8) 「고용보험법」 제82조(기금계정의 설치) ①고용노동부장관은 한국은행에 고용보험기금계정을 설치하여야 한다.
②제1항의 고용보험기금계정은 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여, 자영업자의 고용안정·직업능력개발 사업 및 자영업자의 실업급여로 구분하여 관리한다.

9) 「고용보험법」 제6조(보험료) ②보험료징수법 제13조제1항제1호에 따라 징수된 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료 및 실업급여의 보험료는 각각 그 사업에 드는 비용에 충당한다. 다만, 실업급여의 보험료는 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등에 드는 비용에 충당할 수 있다.

다. 즉, 근로자 실업급여 계정에서 실업급여(구직급여, 조기재취업수당)와 모성보호육아지원(육아휴직 급여, 출산전후휴가 급여 등)이 지출되며, 자영업자 실업급여 계정에서 자영업자 실업급여가 지출된다.

최근 5년(2013~2017년) 동안의 고용보험기금의 수입·지출 및 수지·적립금 현황은 다음과 같다. 기금의 재정수지는 수입(자체수입+정부내부수입)에서 지출(사업비+기금운영비)을 차감하여 산출하며, 적립금은 전년도 연말적립금에 당해연도 재정수지를 더하여 구한다. 2017년 결산 기준으로 고용보험기금의 전체 재정수지는 6,755억원 흑자이며, 연도말 기준 적립금은 10조 2,544억원이다.

[표 16] 고용보험기금 재정수지 및 적립금 추이

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
수입(A)	71,141	83,708	90,364	102,442	101,362
지출(B)	64,812	70,026	81,245	88,672	94,607
수지(A-B)	6,329	13,682	9,119	13,769	6,755
연말적립금	59,679	73,361	82,106	95,850	102,544

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

계정별로 재정수지와 적립금 현황을 살펴보면, 근로자 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 경우, 2017년 재정수지는 1,904억원 적자이며, 연말적립금은 4조 4,264억원, 해당연도 지출액 대비 적립금 배율은 1.4배이다. 최근 동 계정의 지출 증가가 커 2017년에 적자가 발생하였으며, 연말적립금도 감소하고 있다(지출액 대비 적립금 배율은 지속적으로 하락 추세).

근로자 실업급여 계정의 경우, 2017년 재정수지는 8,618억원 흑자이며, 연말적립금은 5조 7,958억원, 해당연도 지출액 대비 적립금 배율은 0.9배이다. 동 계정은 수입 규모가 커 재정수지 흑자를 유지하고 있고, 연말적립금도 지속적으로 증가하고 있으며, 적립금 배율 또한 개선되고 있다. 다만, 「고용보험법」 제84조에 따른 적립금 배율(1.5~2배)에는 미치지 못하고 있다.

[표 17] 근로자 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 계정의 재정수지·적립금 추이

(단위: 억원, 배)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017
고용안정·직업능력개발사업 계정	수입(A)	21,808	25,035	26,867	31,995	29,795
	지출(B)	18,727	20,339	26,220	30,064	31,700
	수지(A-B)	3,081	4,697	647	1,931	−1,904
	연말적립금(C)	39,161	43,858	44,281	46,198	44,264
	-배율(C/B)	2.1	2.2	1.7	1.5	1.4
실업급여 계정	수입(A)	49,220	58,566	63,415	70,340	71,476
	지출(B)	46,057	49,639	54,978	58,557	62,858
	-의무지출	45,386	48,923	54,297	57,759	61,747
	· 실업급여	38,816	41,523	45,438	48,919	52,391
	· 모성보호 육아지원	6,569	7,401	8,859	8,840	9,356
	-재량지출	671	715	681	798	1,111
	수지(A-B)	3,164	8,928	8,436	11,783	8,618
	연말적립금(C)	20,385	29,313	37,600	49,371	57,958
	-배율(C/B)	0.4	0.6	0.7	0.8	0.9

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

자영업자의 경우, 수입과 지출 규모가 근로자 계정에 비해 매우 작아 고용보험기금의 재정수지 및 적립금에 미치는 영향은 미미하다.

[표 18] 자영업자 고용안정·직업능력개발 사업 및 실업급여 계정의 재정수지·적립금 추이

(단위: 억원, 배)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017
고용안정·직업능력개발사업 계정	수입(A)	31	30	9	17	11
	지출(B)	5	6	9	13	12
	수지(A-B)	26	24	1	4	−1
	연말적립금(C)	46	70	70	74	73
	-배율(C/B)	9.2	12.5	7.9	5.7	6.1
실업급여 계정	수입(A)	83	76	73	91	79
	지출(B)	24	43	38	38	37
	수지(A-B)	59	33	35	52	42
	연말적립금(C)	87	120	155	207	249
	-배율(C/B)	3.7	2.8	4.1	5.4	6.7

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

Ⅲ. 실업급여의 보장성 강화 논의와 재정소요 추계

1. 실업급여의 보장성 강화 논의

가. 개요

최근 실업급여의 적용대상을 확대하고, 지급기간을 연장하는 등 실업급여의 보장성을 강화하는 법안이 다수 발의되고 있다. 개정안의 실업급여 보장성 강화 내용은 적용대상의 확대, 수급요건의 완화, 지급기간의 연장, 지급금액 인상 측면에서 논의할 수 있으며, 김성태의원 대표발의안(2016.5.30.)을 비롯하여 최근 제출된 정부안(2018.4.6.)의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.[10)]

[표 19] 실업급여 보장성 강화 관련 「고용보험법 일부개정법률안」의 주요 내용

(제20대국회 제안 기준)

대표발의 (제안일)	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
김성태의원 (2016.5.30.)	65세 이후에 고용된 자 적용	18개월간 180일 → 24개월간 270일	90~240일 → 120~270일	기초일액의 50% → 60% (하한액: 최저기초일액의 90% → 80%)
한정애의원 (2016.6.30.)	특수형태근로종사 자의 의무가입	–	–	–
홍영표의원 (2016.7.27.)	65세 이후에 고용된 자 적용	–	–	–
김삼화의원 (2016.7.28.)	–	–	90~240일 → 120~270일	기초일액의 50% → 60%
홍영표의원 (2016.7.28.)	–	18개월간 180일 → 18개월간 120일 자발적 이직 포함 (유예기간 있음)	90~240일 → 180~360일	–

10) 개정안의 주요 내용은 고용보험기금의 재정소요에 직접적인 영향을 미치는 재정수반요인을 중심으로 정리한다.

대표발의 (제안일)	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
문진국의원 (2016.8.12.)	특수형태근로종사자의 의무가입	–	–	–
강병원의원 (2016.8.19.)	–	자발적 이직 포함(유예기간 있음)	90~240일 → 120~270일 (연령차등 일부 폐지)	–
이정미의원 (2016.9.7.)	1주 15시간 미만인 자 적용	18개월간 180일 → 3년간 180일 자발적 이직 포함 (유예기간 있음)	90~240일 → 180~360일 (연령차등 일부 폐지)	–
장석춘의원 (2016.9.28.)	예술인 포함	–	–	–
장석춘의원 (2016.9.29.)	특수형태근로종사자의 의무가입	–	–	–
홍철호의원 (2016.11.18.)	군인연금 미대상 군인 적용	–	–	–
김학용의원 (2016.11.21.)	군인연금 미대상 군인 적용	–	–	–
정부 (2016.12.29.)	–	건설일용근로자의 수급요건 완화	–	–
박인숙의원 (2017.1.24.)	1주 15시간 미만인 자의 임의가입 (생업 목적)	18개월간 180일 → 18개월간 90일 (1주 15시간 미만인 자)	–	–
강병원의원 (2017.3.31.)	1주 15시간 미만인 자 적용	18개월간 180일 → 30개월간 180일	–	–
전재수의원 (2017.7.6.)	–	18개월간 180일 → 18개월간 120일 자발적 이직 포함(급여액 제한)	90~240일 → 180~360일	기초일액의 50% → 60%
박광온의원 (2017.8.2.)	65세 이후에 고용된 자 적용	자발적 이직 포함 (유예기간 있음)	–	–
박광온의원 (2017.8.3.)	–	18개월간 180일 → 24개월간 180일	90~240일 → 120~270일	기초일액의 50% → 60%
김정우의원 (2017.8.18.)	–	자발적 이직 포함 (유예기간 있음)	–	–
김삼화의원 (2017.11.2.)	–	–	–	상한액의 최저임금 연동

대표발의 (제안일)	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
김성식의원 (2017.11.20.)	-	18개월간 180일 → 24개월간 180일 (1주 15시간 미만인 자)	-	-
한정애의원 (2017.12.26.)	65세 이후에 고용된 자 적용	-	-	-
김부겸의원 (2018.2.5.)	-	자발적 이직 포함 (유예기간 있음)	-	-
박광온의원 (2018.2.6.)	특수형태근로종사 자의 의무가입	-	-	-
정부 (2018.4.6.)	-	18개월간 180일 → 24개월간 180일 (1주 15시간 미만인 자)	90~240일 → 120~270일 (연령차등 일부 폐지)	기초일액의 50% → 60% (하한액: 최저기초일액의 90% → 80%)

주: 표에서 언급하고 있는 내용은 개정안의 일부이며, 상세 내용은 국회의안정보시스템 참고
자료: 국회의안정보시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 정부도 실업급여의 보장성 강화 관련 「고용보험법」 개정 논의를 고려하여 예상되는 재정소요를 반영한 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」(이하 "2019년 계획안")을 국회에 제출하였다. 2019년 계획안에 따르면, 첫째, 65세 이후에 고용된 자에 대해서도 실업급여 사업을 적용하며(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함),[11] 둘째, 구직급여의 소정급여일수를 30일 연장하고, 셋째, 구직급여의 지급금액을 평균임금의 50%에서 60%로 인상하는 내용이 포함되었다(최저구직급여일액은 일 최저임금의 90%에서 80%로 조정).

나. 실업급여 보장성 강화의 주요 내용

(1) 적용대상 확대

실업급여는 원칙적으로 고용보험 적용 사업에 고용된 모든 근로자에 적용되나, 일부 근로자에게는 적용되지 않는다(「고용보험법」 제8조·제10조 및 「고용보험법 시행령」 제2조·

11) 65세 이후에 고용된 자(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함)에 대해서도 실업급여 사업을 적용하는 제도변화는 정부가 제출한 「고용보험법 일부개정법률안」(2018.4.6. 제안)에는 포함되어 있지 않다.

제3조). 예를 들어, 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자, 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주 15시간 미만인 자 포함) 등은 제외된다. 현행 법령에 따르면, 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자는 고용보험 사업 중 고용안정·직업능력개발 사업만 적용되며, 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자는 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 일용근로자에 한해 실업급여가 적용되고 있다.

최근 실업급여의 보장성을 강화하는 개정안은 이러한 실업급여 미적용 대상자도 실업급여를 적용하는 것을 주요 내용으로 한다. 65세 이후에 고용된 자뿐 아니라 특수형태근로종사자, 예술인, 군인연금 미대상 군인 등이 적용대상 확대의 주요 대상으로 논의되고 있다.

실업급여는 고용보험 피보험자 중 일정요건을 충족한 실업자에게 지급되는 급여로서 적용대상이 확대될수록 고용보험의 보장성이 강화된다고 볼 수 있다. 적용대상 측면에서 실업급여의 보장성을 가늠할 수 있는 지표 중 하나로 "실업자 중 실업급여 수급자의 비중"이 있다. 동 비중은 2017년 기준으로 36.6% 수준으로, 월평균 실업급여 수급자 수(37.5만명)를 월평균 실업자 수(102.3만명)로 나눠서 구한다.

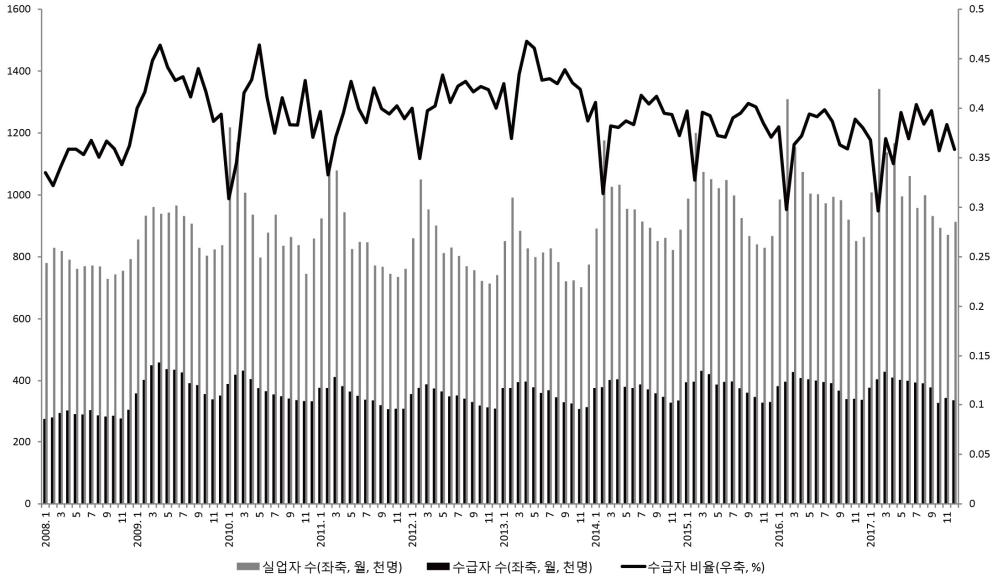
[표 20] 실업자 수 대비 실업급여 수급자 수 비율 추이(월평균)

(단위: 천명)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
실업자 수(A)	808	939	976	1,009	1,023
실업급여 수급자 수(B)	344	361	373	374	375
(B/A)	42.5%	38.5%	38.2%	37.1%	36.6%

주: 실업급여 수급자 수는 실업급여 중 구직급여의 수급자를 말함.
자료: 통계청 및 고용보험 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 4] 실업자 수 대비 실업급여 수급자 수 비율 추이(월평균)



주: 실업자 수는 계절조정 전 실업자 수임.
자료: 통계청 및 고용보험 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(2) 수급요건 완화

고용보험 피보험자가 실업급여를 수급하기 위해서는 일정한 기여요건과 실업의 비자발성 등 일정요건을 충족하여야 한다(「고용보험법」 제40조).

기여요건은 이직한 피보험자가 이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간[12]이 통산 180일 이상이어야 한다는 것으로, 실업급여의 보장성 강화 차원에서 이를 완화하는 방안이 다수 제시되고 있다. 현행 기여요건인 “18개월간 단위기간 180일”을 “18개월간 단위기간 120일” 또는 “3년간 단위기간 180일” 등으로 완화하는 내용이 논의되고 있다.

12) 「고용보험법」 제41조(피보험 단위기간) ①피보험 단위기간은 피보험기간 중 보수 지급의 기초가 된 날을 합하여 계산한다. 다만, 자영업자인 피보험자의 피보험 단위기간은 제50조제3항 단서 및 제4항에 따른 피보험기간으로 한다.
②제1항에 따라 피보험 단위기간을 계산할 때에는 최후로 피보험자격을 취득한 날 이전에 구직급여를 받은 사실이 있는 경우에는 그 구직급여와 관련된 피보험자격 상실일 이전의 피보험 단위기간은 넣지 아니한다.

또한, 실업급여는 비자발적 실업에 대해 인정되는데,[13] 전직 또는 자영업을 하기 위하여 이직한 경우에도(즉, 자발적으로 이직한 경우) 일정 유예기간 이후 계속 실업 상태일 경우 실업급여를 적용하자는 내용이다. 유예기간에 대해서는 개정안별로 다르나, 적용대상이 확대되지 않는다 하더라도 자발적 실업에 대해 실업급여가 인정되면 고용보험의 보장성은 그만큼 강화되는 것으로 볼 수 있다.

(3) 지급기간 연장

실업급여는 실업급여 적용대상 피보험자가 일정요건을 충족할 경우 실업의 인정을 받은 날에 대하여 소정급여일수를 한도로 지급된다.

소정급여일수는 실업급여를 지급받을 수 있는 기간으로 이직일 현재 연령과 피보험기간에 따라 상이한데(90일~240일), 최근 실업급여의 보장성을 확대하는 방안은 소정급여일수를 최소 30일, 최대 120일까지 연장하는 내용을 포함하고 있다. 특히, 이직일 현재 연령이 30세 미만인 자의 경우는 피보험기간이 1년 미만인 경우를 제외할 경우 30세 이상 50세 미만인 자에 비해 소정급여일수가 30일 짧은데, 실업급여의 지급기간을 연장하려는 개정안 중 일부는 이러한 연령차등 규정을 폐지하는 방안도 함께 제시하고 있다.

[표 21] 구직급여의 현행 소정급여일수

구 분		피보험기간				
		1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
이직일 현재 연령	30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
	30세 이상 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
	50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

주: 장애인은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인
자료: 「고용보험법」 별표 1

13) 자발적 사유라 하더라도 불가피한 경우에 한하여 예외적으로 수급자격이 부여될 수 있다(「고용보험법」 제58조 등).

실업급여의 실제 지급기간을 보면, 피보험자의 종사상 지위(상용근로자/일용근로자)에 따라 다른데, 2017년 기준으로 상용근로자의 해당연도 평균 지급기간은 95.8일, 일용근로자는 82.3일이다.

[표 22] 구직급여의 지급기간 추이

(단위: 일)

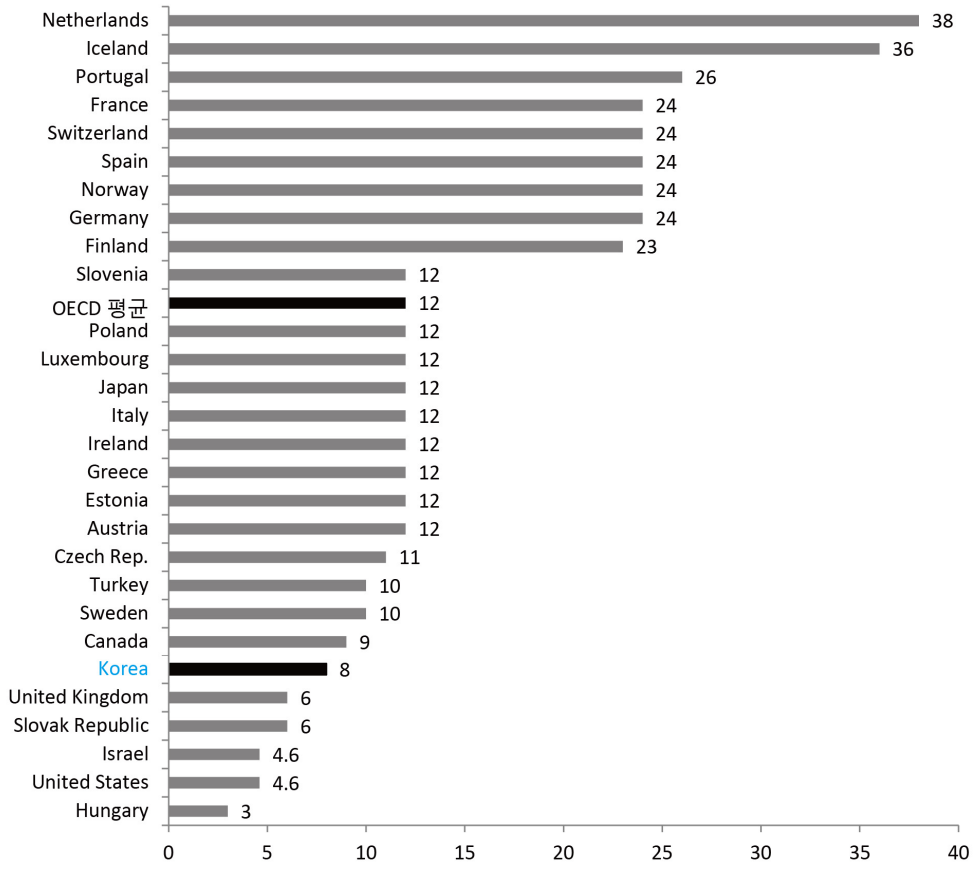
구 분	2013	2014	2015	2016	2017
전 체	89.2	90.7	93.1	94.4	95.0
-상용근로자	89.9	91.7	94.1	95.3	95.8
-일용근로자	81.6	80.5	82.5	83.1	82.3

주: 지급기간은 해당연도 수급자의 해당연도 지급기간임.
자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

참고로 OECD 회원국을 대상으로 비교할 경우, 우리나라의 최대 지급기간은 240일(8개월)로 OECD 평균(중위수, 12개월)에 미치지 못하며, 청년층(이직일 현재 연령이 30세 미만인 자)의 경우 크게 미달하고 있는 상태이다.

[그림 5] 실업급여 최대 지급기간의 국제비교(Ⅰ)

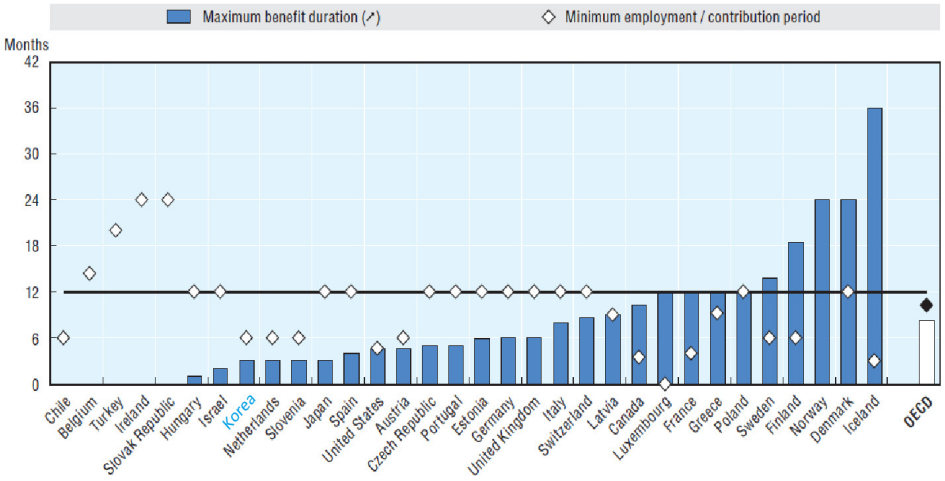
(단위: 월)



주: OECD 회원국 중 실업보험 제도를 운영하고(호주, 칠레, 덴마크 등 제외) 최대 지급기간이 설정되어 있는(벨기에, 뉴질랜드는 제한 없음) 국가 대상이며, 2016년 기준임(아일랜드는 2015년).

자료: OECD의 *Benefits and Wages: Country policy descriptions(2016)* 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 6] 실업급여 최대 지급기간의 국제비교(Ⅱ)



주: 1년간 취업한 후 실직한 20세 청년의 실업급여 최대 지급기간(2014년 기준). 막대그래프는 실업급여 최대 지급기간(월)이며, ◇는 실업급여 수급을 위한 피보험 단위기간(월), 굵은 실선은 12개월 선을 의미함.

자료: OECD, Society at a Glance 2016.

(4) 지급금액 인상

실업급여 지급금액은 지급기간에 급여일액을 곱한 금액으로 하며, 급여일액은 기초일액의 50%이다. 실업급여 산정의 기초가 되는 기초일액[14]은 통상 퇴직 전 3개월 평균임금으로 하한액(일 최저임금액)과 상한액이 설정되어 있다.

하한액인 최저기초일액은 1일 소정근로시간 8시간 기준으로 시간급 최저임금액(2018년 기준 7,530원)을 곱한 금액으로 산정하며(기초일액이 하한액보다 낮은 경우 하한액의 90%), 상한액은 「고용보험법 시행령」 제68조에 따라 120,000원으로 규정되어 있다. 따라서 구직급여의 급여일액은 1일 8시간 소정근로시간 기준으로 최소 54,216원(=60,240원×90%), 최대 60,000원(=120,000원×50%)이다.

실업급여의 보장성을 강화하기 위한 개정안은 급여일액을 퇴직 전 3개월 평균임금의 50%에서 60%로 인상하는 방안이 제시되고 있다. 다만, 최저임금의 인상에 따라 지급수준도 함께 인상되므로 하한액을 일 최저임금액의 90%에서 80%로 낮추는 방안도 함께 논의되고 있다.

14) 기초일액의 산정방식에 대해서는 「고용보험법」 제45조에 상세히 규정되어 있다.

한편, 급여일액이 최저임금과 연동되어 있으므로 최저임금의 인상에 따라 구직급여의 지급금액도 증가한다. 최저임금(시간급)은 2018년은 7,530원, 2019년은 8,350원으로 2013~2017년 동안 연평균 7.4%로 증가하였으며, 2018년에 16.4%, 2019년에 10.9% 증가하였다.

[표 23] 최저임금 추이

(단위: 원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
최저임금(시간급)	4,860	5,210	5,580	6,030	6,470	7,530	8,350
최저임금(일)	38,880	41,680	44,640	48,240	51,760	60,240	66,800
전년 대비 증가율	6.1%	7.2%	7.1%	8.1%	7.3%	16.4%	10.9%
연평균 증가율	2013~2017년 7.4%						
	2013~2018년 9.2%						
	2013~2019년 9.4%						

주: 최저임금(일)은 시간급 최저임금에 8시간을 곱하여 산출
자료: 고용노동부 최저임금 고시(각연도)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 해외 사례

우리나라 실업급여는 지급기간과 급여 수준이 주요 국가와 비교할 때 상대적으로 낮은 편에 속한다. 예를 들어, 지급기간의 경우 네덜란드는 최대 지급기간이 38개월이며, 급여 수준은 급여 산정의 기준이 되는 소득의 최소 50% 이상으로 스웨덴의 경우 80%(200일까지)에 이른다.

고용보험을 운영하고 있는 주요 국가의 고용보험제도의 특징을 의무가입 여부, 실업급여 수급을 위한 기여요건, 최대 지급기간, 지급수준(기준이 되는 소득의 %, 소득대체율) 등을 비교하면 다음과 같다.

[표 24] 주요 국가의 고용보험(Unemployment Insurance) 비교

국 가	가입	기여요건	최대 지급기간	지급수준	특례
한국	의무	18개월간 180일	240일	50%	훈련·개별·특별 연장급여
스웨덴	임의	12개월간 6개월	300일	80% (201일부터 70%)	유자녀 가구: 지급기간 연장 및 급여 가산
프랑스	의무	28개월간 4개월	24개월 (50세 이상 36개월)	57~75%	-
독일	의무	2년간 12개월 (저임금: 기여요건 없음)	24개월	60%	유자녀 가구: 급여 가산
네덜란드	의무	36주간 26주 (급여별로 다름)	38개월	75% (셋째달부터 70%)	-
스위스	의무	24개월간 12개월	24개월	70%	유자녀 가구: 급여 가산
캐나다	의무	1년간 630시간	9개월	55%	유자녀 저소득 가구: 급여 가산
일본	의무	2년간 12개월	12개월	50~80%	질병, 출산, 육아 사유 시 지급기간 연장

주: 1. 기여요건은 실업급여 수급을 위한 피보험 단위기간을 말함.
2. 지급수준은 급여 산정의 기준이 되는 소득 대비 비율을 말함.
3. 특례는 고용보험의 관대성(generosity) 관련 내용으로 일정요건을 충족하는 경우 지급기간이 연장되거나 급여가 가산되는 경우를 말함.

자료: OECD의 *Benefits and Wages: Country policy descriptions(2016)* 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 재정소요 추계

실업급여의 보장성을 강화하는 다양한 정책방향과 내용 중 정부의 2019년 계획안을 중심으로 실업급여의 재정소요를 추계하고, 그 결과를 제도변화가 없을 경우의 현행 재정소요(기준선, baseline)와 고용노동부의 「고용보험기금 2018~2022년 중장기 기금재정관리계획」(이하 "고용노동부 중장기 계획")과 비교한다.

가. 제도변화

실업급여의 보장성 강화의 주요 내용 중 2019년 계획안을 중심으로 재정소요를 추계한다. 추계에 반영한 2019년 계획안의 제도변화 내용은 다음과 같다.

첫째, 적용대상의 확대와 관련하여 65세 이후에 고용된 자에 대해서도 실업급여 사업을 적용하는 것으로 가정한다(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함). 둘째, 수급요건은 현행 제도와 동일하게 적용한다. 셋째, 지급기간은 소정급여일수를 현행보다 30일 연장한다.[15] 넷째, 지급금액은 급여일액 수준을 기초일액의 50%에서 60%로 인상하며, 최저구직급여일액은 일 최저임금의 90%에서 80%로 조정한다.

[표 25] 실업급여의 보장성 강화 관련 제도변화

	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
실업급여	· 65세 이후에 고용된 자에 대해 실업급여 적용(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함)	· 현행과 동일	· 90~240일 → 120~270일	· 기초일액의 50% → 60% · 하한액: 일 최저임금액의 90% → 80%

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

추계기간은 2018년부터 2027년까지 10년으로 한다. 추계 시작연도인 2018년은 제도변화를 반영하지 않은 현행 계획과 동일하며, 2019년부터 제도변화를 반영하여 추계한다. 2019년 이후 추계금액은 실업급여의 대상자 수 및 지원단가 등이 고용노동부와 다르므로 고용노동부의 중장기 계획의 금액과는 차이가 있다.

15) 소정급여일수 연장과 관련하여 30세 미만 자의 경우 연령차등 폐지로 소정급여일수가 더 증가할 수 있으나, 해당 피보험자만을 대상으로 별도로 추계하지는 않는다.

나. 추계 대상 및 방법

추계 대상은 “실업급여 지출”로 세부적으로 구직급여(순수), 구직급여(순수 외), 조기재취업수당으로 한다. 구직급여(순수)는 “급여 대상자 수”에 “평균 지급일수” 및 “평균 급여일액”을 곱하여 산출한다. 구직급여(순수 외)는 훈련연장급여, 개별연장급여 등을 말하는데, 구직급여(순수)의 일정 비율로 추정하며, 조기재취업수당은 “급여 대상자 수”에 “연평균 지급금액”을 곱하여 산출한다.

구체적인 추계방법은 아래 〈추계 산식〉에 제시된 바와 같다.

〈 추계 산식 〉

재정소요$_t$ = 구직급여(순수)$_t$ [1] + 구직급여(순수 외)$_t$ [2] + 조기재취업수당$_t$ [3]

이때, t는 추계연도(2018~2027년)

1) 구직급여(순수)$_t$

$$= \sum_{i=1}^{2}\sum_{j=1}^{2}\sum_{k=1}^{3}\{\text{대상자 수}_{i,j,k,t}{}^{a)} \times \text{지급일수}_{j,t}{}^{b)} \times \text{급여일액}_{k,t}{}^{c)}\}$$

이때, i는 이직 시기(전년도 이직 i=1, 당해연도 이직 i=2), j는 종사상 지위(상용근로자 j=1, 일용근로자 j=2), k는 지급수준(하한액 적용자 k=1, 상한액 적용자 k=2, 기타 k=3)

a) 대상자 수$_{i,j,k,t}$ = 월 평균 실업자 수$_t$ × 월 평균 실업자 수 대비 구직급여 수급자 수 비율 × 조정계수 × 구직급여 대상자의 하위 그룹별 비중$_{i,j,k}$

b) (현행, 2018년) 상용근로자 95.8일, 일용근로자 82.3일
(제도변화, 2019년~) 상용근로자 120.1일, 일용근로자 106.6일(2019년의 경우 전년도 이직자는 2018년 지급일수 적용)

c) (현행, 2018년) 하한액 54,216원, 상한액 60,000원, 기타 56,213원
(제도변화, 2019년) 하한액 54,216원, 상한액 66,000원, 기타 59,450원
(제도변화, 2020년~) 2019년 급여일액 기준으로 NABO 명목임금상승률 적용

2) 구직급여(순수 외)$_t$ = 구직급여(순수)$_t$ × $\alpha^{a)}$

a) α는 구직급여(순수) 대비 일정 비율(0.038%, 2019년 계획안 기준)

3) 조기재취업수당$_t$ = 대상자 수$_t{}^{a)}$ × 지원단가$_t{}^{b)}$

a) 구직급여(순수) 대상자 수 대비 비율(6.5%, 2017년 기준)이 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정

b) 2017년 지원단가(276만원)에 NABO 명목임금상승률 적용

다. 추계 결과

(1) 대상자 수 추정

구직급여(순수)의 대상자 수는 “실업자 수”에 “실업자 수 대비 구직급여 수급자 수 비율”을 곱하여 추정한다. 추계기간 동안 실업자 수는 국회예산정책처(NABO)의 전망치를 반영하며, 실업자 수 대비 구직급여 수급자 수 비율은 2017년 기준 36.6%를 적용한다.[16] 동 비율은 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정한다.

실업급여의 보장성 확대 내용 중 하나는 65세 이후에 고용된 자(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함)에 대해서도 고용보험의 실업급여 사업을 적용하는 것이다. 따라서 이들 중 구직급여의 수급요건을 충족하는 경우 수급자가 되므로 동 대상자를 포함한다. 고용노동부에 따르면, 65세 이후에 고용된 자 중 근로단절 없이 단순 사업주 변경 등의 이유로 65세 이후에 고용된 자로 간주되는 피보험자는 13.4만명으로 추정된다.[17] 해당 인원 중 구직급여의 수급자가 되는 비율은 65세 이상 피보험자 수 대비 구직급여 수급자 수 비율(22.7%, 2017년 기준)[18]을 곱하여 추정한다. 따라서 구직급여(순수)의 수급자 수는 2019년에 129.3만명(65세 이후에 고용된 자 3.1만명 포함), 2020년에 127.1만명 등으로 추정된다.

[표 26] 실업급여 대상자 수 추정: 2018~2027년

(단위: 천명)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
대상자 수1	1,237	1,263	1,240	1,251	1,297	1,291	1,279	1,282	1,284	1,285
대상자 수2	-	31	31	32	32	32	33	33	33	33
합 계	1,237	1,293	1,271	1,283	1,328	1,324	1,311	1,314	1,316	1,318

주: 대상자 수1은 통상적인 구직급여(순수) 수급자를 말하며, 대상자 수2는 제도변화에 따른 65세 이상 수급자를 말함.
자료: 국회예산정책처

16) 이때 실업자 수 전망치는 월 평균 수치이므로 구직급여의 연 수급자 수는 월 평균 수급자 수(월 실업자 수 × 36.6%)에 조정계수를 곱하여 추정한다. 조정계수는 2017년 기준으로 3.192를 반영하며 동 계수는 추계기간 동안 일정하게 유지되는 것으로 가정한다.

17) 고용노동부는 65세 이후에 고용된 자 중 근로단절 없이 단순 사업주 변경 등의 이유로 고용보험 피보험자격을 다시 취득한 자를 2017년 기준으로 134,387명으로 추정하고 있다. 본 보고서에서는 이러한 추정치를 반영하며, 추계기간 동안 고용보험의 전체 피보험자 수 증가율만큼 증가하는 것으로 가정한다.

18) 해당 비율은 현재 실업급여 사업이 적용되지 않는 65세 이상 피보험자를 제외하고 산출한 비율이다.

(2) 지급일수 추정

구직급여의 평균 지급일수는 2017년 기준으로 상용근로자의 경우 95.8일, 일용근로자는 82.3일이다. 고용노동부의 2019년 계획안에 따르면, 구직급여 수급자는 소정급여일수 중 평균적으로 80.9%를 소진하므로(2017년 기준) 소정급여일수를 30일 연장할 경우 지급일수는 24.3일 추가될 것으로 보인다. 따라서 2019년부터 제도변화에 따른 지급일수는 상용근로자의 경우 120.1일, 일용근로자 106.6일로 추정된다. 이때 2019년에는 당해연도 이직자에 한해 지급일수가 늘어나는 것으로 가정한다.

(3) 지원단가 추정

구직급여의 현행 급여일액은 하한액의 경우 일 최저임금의 90%이므로 54,216원(=7,530원×8시간×90%)이며, 상한액은 60,000원이다. 제도변화에 따라 2019년부터 급여일액이 달라질 경우 하한액은 54,216원, 상한액은 66,000원으로 추정된다(2019년 계획안 기준). 제도변화에도 불구하고 2019년 하한액이 2018년과 동일한 이유는 제도변화를 반영하여 산출한 최저구직급여일액이 53,440원(=2019년 최저임금 8,350원×8시간×80%)으로 현행 수준보다 오히려 감소하므로 2018년 수준과 동일하게 설정한 것이다.

2020년 이후 급여일액은 최저임금의 인상률에 따라 달라지는데, 향후 최저임금은 추정하기 어려우므로 본 보고서는 NABO 명목임금상승률만큼 증가하는 것으로 가정한다. 그리고 상한액은 2019년 계획안 기준으로 하한액의 1.217배 수준이 유지되는 것으로 가정한다. 따라서 구직급여 급여일액의 하한액과 상한액은 다음과 같이 추정된다.

[표 27] 구직급여 지원단가 추정: 2018~2027년

(단위: 만원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
하한액	5.4	5.4	5.5	5.8	6.0	6.2	6.4	6.7	7.0	7.2
상한액	6.0	6.6	6.8	7.0	7.3	7.5	7.8	8.2	8.5	8.8
(NABO 명목 임금 상승률)	3.5%	3.7%	3.8%	3.7%	3.8%	3.8%	4.0%	4.1%	3.9%	4.0%

주: 2020년부터 상한액은 하한액의 1.217배 수준(2019년 계획안 기준)을 유지하는 것으로 가정함.
자료: 국회예산정책처

(4) 재정소요

실업급여의 보장성을 강화하기 위해 구직급여의 소정급여일수를 30일 연장하고, 급여일액을 평균임금의 50%에서 60%로 인상하는 경우(최저구직급여일액은 일 최저임금액의 90%에서 80%로 조정), 실업급여의 재정소요는 2019년에 7.6조원, 2020년에 8.5조원 등으로 추계되었다.[19] 실업급여 중 조기재취업수당은 2019년에 0.2조원 등으로 추계되었다.[20]

[표 28] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
실업급여	6.3	7.6	8.5	9.3	9.9	10.3	10.6	11.0	11.5	12.0
-구직급여	6.2	7.4	8.3	9.0	9.7	10.0	10.3	10.7	11.2	11.6
-조기재취업수당	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

자료: 국회예산정책처

라. 추계 결과의 비교

(1) 기준선과의 차이

현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요(NABO 기준선)는 2019년에 7.3조원, 2020년에 7.6조원 등으로 추정된다. 따라서 실업급여의 보장성 강화에 따른 재정소요에서 현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요를 차감한 추가재정소요는 2019년에 0.3조원 등 2019년부터 2027년까지 연평균 1.3조원으로 예상된다. 2019년 추가재정소요(0.3조원)가 적은 이유는 2019년의 제도변화(지급기간 연장 및 급여일액 인상)가 2019년에 이직한 실업급여 수급자에 한해 적용되기 때문이다.

19) 구직급여(순수 외)의 2019년 계획안은 28억원으로 재정소요가 미미하며, 구직급여(순수)의 일정 비율로 추계하므로 구직급여(순수 외)의 재정소요는 별도로 표시하지 않고 구직급여에 포함하여 기술한다.

20) 조기재취업수당의 대상자 수는 구직급여(순수) 대상자 수의 일정 비율(6.5%, 2017년 기준)로 가정하며, 지원단가는 2017년 지원단가(276만원)에 NABO 명목임금상승률을 적용하여 추계하였다.

[표 29] 실업급여 보장성 강화의 추가재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도변화(A)	6.3	7.6	8.5	9.3	9.9	10.3	10.6	11.0	11.5	12.0
현행(B)	6.3	7.3	7.6	8.0	8.6	8.9	9.1	9.5	9.9	10.3
추가소요(A-B)	-	0.3	0.9	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7

자료: 국회예산정책처

(2) 고용노동부 중장기 계획과의 차이

고용노동부는 실업급여의 보장성을 강화하기 위한 제도변화(「고용보험법」 개정사항 포함)를 반영하여 실업급여의 2019년 계획안을 전년 대비 1.3조원(21.1%) 증가한 7.6조원으로 편성하였다.

그리고 고용노동부 중장기 계획에 따르면, 실업급여의 보장성 강화의 재정소요는 2020년의 경우 8.6조원, 2021년 9.1조원, 2022년 9.8조원으로 예상된다. NABO 전망과 고용노동부의 중장기 계획의 차이(-0.04~0.18조원)는 주로 실업급여 대상자 수의 차이에서 기인한다. 실업급여 보장성 강화에 따른 NABO 전망과 고용노동부의 중장기 계획을 비교하면 다음과 같다.

[표 30] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 비교: 2018~2027년

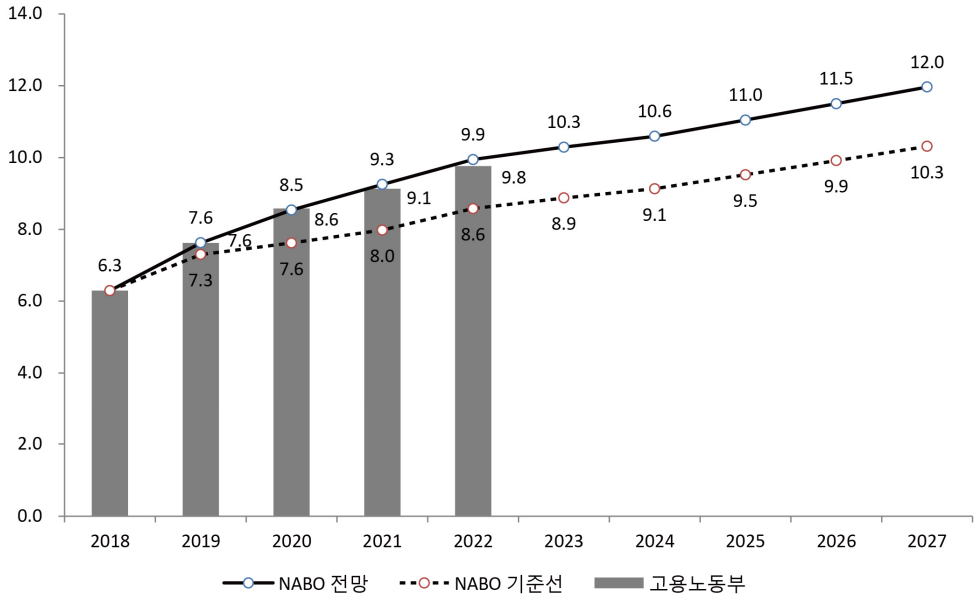
(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO(A)	6.3	7.6	8.5	9.3	9.9	10.3	10.6	11.0	11.5	12.0
고용노동부(B)	6.3	7.6	8.6	9.1	9.8	-	-	-	-	-
차이(A-B)	-	0.00	-0.04	0.12	0.18	-	-	-	-	-

자료: 국회예산정책처

[그림 7] 실업급여 보장성 강화의 재정소요 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

Ⅳ. 모성보호육아지원 확대 논의와 재정소요 추계

1. 모성보호육아지원 확대 논의

가. 개요

최근 육아휴직 급여와 육아기 근로시간 단축 급여의 지급기간을 연장하고, 지급금액을 인상하는 등 모성보호육아지원을 확대하는 법안이 다수 발의되고 있다. 실업급여와 마찬가지로 모성보호육아지원 확대 내용은 적용대상의 확대, 수급요건의 완화, 지급기간의 연장, 지급금액 인상 측면에서 논의할 수 있다.

또한, 기존 급여의 보장성을 강화하는 내용뿐 아니라 새로운 급여(배우자 출산휴가 급여, 가족돌봄휴직 급여 등)의 신설을 포함하고 있는 개정안도 있으며, 고용보험기금에 대한 일반회계의 국고지원을 확대하는 내용도 있다. 박광온의원 대표발의안(2016.7.8.)을 비롯하여 최근 김상희의원안(2018.7.31.) 등의 주요 내용은 다음과 같다.[21][22]

---

21) 주요 내용은 출산전후휴가 급여, 육아휴직 급여 등 급여별로 고용보험기금의 재정소요에 직접적인 영향을 미치는 재정수반요인을 포함하는 내용을 중심으로 정리한다.

22) 모성보호육아지원 확대 관련 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안」은 같은 내용의 「고용보험법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 하는 경우가 많으므로 여기에서는 「고용보험법 일부개정법률안」의 개정내용과 중복되지 않는 내용을 중심으로 논의한다.

[표 31] 모성보호육아지원 확대 관련 「고용보험법 일부개정법률안」의 주요 내용

(제20대국회 제안 기준)

대표발의 (제안일)	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
<출산전후휴가>				
신용현의원 (2016.7.25.)	-	-	대규모기업 30일 연장	-
이정미의원 (2016.11.15.)	대규모기업의 기간제근로자 및 파견근로자	-	30일 → 90일	-
박주현의원 (2017.6.14.)	-	-	대규모기업 36일 연장	월 상한액 200만원
강병원의원 (2017.7.19.)	-	기간제근로자의 경우 계약 종료 후에도 급여 지급	-	-
권미혁의원 (2018.2.6.)	입양휴가를 받은 피보험자	-	-	-
<육아휴직>				
박광온의원 (2016.7.8.)	-	-	-	하한액의 최저임금 연동
송희경의원 (2016.8.8.)	부부가 모두 근로자인 경우 남성근로자	-	3개월 이상 의무적으로 육아휴직	통상임금
유승민의원 (2017.1.31.)	-	-	-	소득대체율 60% (50~200만원)
심상정의원 (2017.6.12.)	-	-	-	소득대체율 60% (80~150만원)
양승조의원 (2017.8.17.)	-	-	-	소득대체율 80% (월 상한액은 1인 가구 기준 중위소득의 80%~100%)
박광온의원 (2018.3.30.)	한부모가족	-	-	급여액의 100분의 50 가산
권칠승의원 (2018.4.24.)	-	-	-	자녀수에 따라 차등 지원
신보라의원 (2018.5.10.)	-	부모 동시 육아휴직 허용	-	육아휴직 특례자와 남성 육아휴직자의 급여액 가산

대표발의 (제안일)	적용대상	수급요건	지급기간	지급금액
<육아기 근로시간 단축>				
심상정의원 (2017.6.12.)	-	-	-	소득대체율 60%, 월 상하한액 80~150만원
박광온의원 (2018.5.21.)	한부모가족	-	-	급여액의 100분의 50 가산
<배우자 출산휴가 등>				
남인순의원 (2016.7.18.)	배우자 출산휴가를 받은 피보험자	피보험 단위기간이 통산 180일 이상 등	우선지원대상기업 30일, 대규모기업 10일	통상임금
김성식의원 (2016.8.11.)			우선지원대상기업 30일, 대규모기업 15일	통상임금
박주현의원 (2017.6.15.)			30일	통상임금 (월 상한액 200만원)
박광온의원 (2018.4.2.)			5일	통상임금
김상희의원 (2018.7.30)			우선지원대상기업 5일	통상임금
김현아의원 (2017.7.31.)	가족돌봄휴직을 받은 피보험자	피보험 단위기간이 통산 180일 이상 등	시행규칙 규정	시행령 규정
<국고지원 확대>				
김삼화의원 (2016.8.19.)	육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여, 배우자 출산휴가 급여에 대한 일반회계 전입금 확대(50% 이상)			
임이자의원 (2016.12.30.)	육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여에 대한 일반회계 전입금 확대(30% 이상)			
한정애의원 (2017.9.15.)	출산전후휴가에 대한 일반회계 전입금 확대(30% 이상)			

주: 표에서 언급하고 있는 내용은 개정안의 일부이며, 상세 내용은 국회의안정보시스템 참고
자료: 국회의안정보시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[표 32] 모성보호육아지원 확대 관련 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안」의 주요 내용

(제20대국회 제안 기준)

대표발의 (제안일)	적용대상	지급기간
정부 (2016.10.21.)	-	육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(육아휴직을 사용하지 아니한 기간의 2배)
한정애의원 (2016.11.17.)	해당사업에서의 계속 근로기간이 1년 미만인 자(고용보험 가입기간이 1년 이상이면 적용)	-
유승민의원 (2017.1.31.)	만 18세 이하 또는 고등학교 3학년 이하의 자녀를 둔 근로자	육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(3년)
나경원의원 (2017.4.11.)	출산전후휴가 후 육아휴직 자동전환	육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(18개월+2개월, 부부 근로자 중 남성 근로자가 육아휴직을 2개월 이상 사용하는 경우 2개월 추가)
위성곤의원 (2017.4.12.)	-	육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(3년)
심상정의원 (2017.6.12.)	-	육아휴직 사용기간 연장(16개월, 최소 3개월 이상 신청)
정갑윤의원 (2017.6.14.)	-	육아휴직 사용기간 연장(3년)
박광온의원 (2017.8.2.)	-	육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(3년) 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 분리사용
정춘숙의원 (2017.8.11.)	-	육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(2년)
박광온의원 (2018.5.21.)	한부모가족	육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(18개월)
김상희의원 (2018.7.31.)	-	육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 사용기간 연장(2년, 미사용 육아휴직 기간의 육아기 근로시간 단축 사용 가능)

주: 표에서 언급하고 있는 내용은 개정안의 일부이며, 상세 내용은 국회의안정보시스템 참고
자료: 국회의안정보시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 정부도 모성보호육아지원 확대 관련「고용보험법」등의 개정 논의를 고려하여 예상되는 재정소요를 반영하였다. 고용노동부의 2019년 계획안의 제도변화 내용은 다음과 같다.

[표 33] 모성보호육아지원 확대 내용(2019년 계획안)

급 여	주요 내용
출산전후휴가 급여 및 유산사산휴가 급여	-월 상한액 인상(160만원 → 180만원)
육아휴직 급여	-(육아휴직 기간 중 최초 3개월 이후) 소득대체율 확대(통상임금의 40% → 50%), 월 상·하한액 인상(50~100만원 → 70~120만원) -(육아휴직 특례, “아빠의 달”) 월 상한액 인상(200만원 → 250만원)
육아기 근로시간 단축 급여	-사용기간 연장(육아휴직 기간 포함하여 통산 1년 이내 → 통산 2년 이내. 육아휴직을 사용하지 않는 경우 최대 2년까지 사용 가능) -임금 삭감 없는 1시간 근로시간 단축(일 최소 단축 시간 조정(2시간 → 1시간), 최초 1시간에 대한 급여 인상(통상임금의 80% → 100%, 월 상한액 150만원 → 200만원)) ※ 2019년 7월 시행 계획
배우자 출산휴가 급여	-배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용한 남성근로자(우선지원대상기업 종사)에게 5일의 급여 지급(통상임금의 100%, 월 상한액 200만원) ※ 2019년 7월 시행 계획

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 모성보호육아지원 확대의 주요 내용

(1) 출산전후휴가 급여 및 유산사산휴가 급여

출산전후휴가 급여 및 유산사산휴가 급여(이하 "출산전후휴가 급여등")는 출산전후휴가 또는 유산·사산 휴가를 사용한 피보험자에게 90일의 범위에서 통상임금에 상당하는 금액을 지급하는 급여이다.[23] 지급기간은 우선지원대상기업[24]의 경우 90일, 대규모기업은 30일이며, 월 지급금액은 월 최저임금액을 하한액으로 하고 상한액은 2018년 현재 160만원이다.

급여의 보장성을 확대하는 개정안은 주로 지급기간을 연장하거나, 지급금액의 상한액을 인상하는 등의 내용을 포함하고 있다. 예를 들어, 대규모기업에 대해서도 기간제근로자와 파견근로자의 경우는 지급기간을 우선지원대상기업 수준으로 연장하거나, 근로자의 종사상지위와 무관하게 대규모기업에 대해서도 현행보다 지급기간을 늘리는 내용이 있다. 또한, 기간제근로자의 경우 계약 종료 후에도 출산전후휴가 급여를 모두 지급받을 수 있도록 하는 내용도 있다.

고용노동부는 출산전후휴가 급여등의 하한액이 최저임금과 연동되어 있어 최저임금의 인상에 따라 하한액이 상한액을 넘지 않도록 월 상한액을 월 하한액(월 최저임금액)보다 높게 인상하는 방안을 추진 중이다.

(2) 육아휴직 급여

육아휴직 급여는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위해 육아휴직을 30일 이상 부여받은 피보험자에게 1년의 범위에서 통상임금에 상당하는 금액을 지급하는 급여이다.[25] 지원기간은 1년 이내(육아기 근로시간 단축을 사용하는 경우 해

---

23) 출산전후휴가 급여의 구체적인 수급요건에 대해서는「고용보험법」제75조,「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제18조 및「근로기준법」제74조 등 참고

24) 우선지원대상기업은 업종별로 상시 사용하는 근로자 수 기준이 다른데, 제조업의 경우(산업용 기계 및 장비 수리업 제외) 500명 이하이다.「고용보험법 시행령」별표 1 참고

「고용보험법 시행령」 제12조(우선지원 대상기업의 범위) ① 법 제19조제2항에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업"이란 산업별로 상시 사용하는 근로자수가 별표 1의 기준에 해당하는 기업(이하 "우선지원 대상기업"이라 한다)을 말한다.

25) 육아휴직 급여의 구체적인 수급요건에 대해서는「고용보험법」제70조 및「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제19조 등 참고

당 기간을 제외한 기간)이며, 지급금액은 육아휴직 첫 3개월은 통상임금의 80%(하한액 70만원, 상한액 150만원), 4개월부터는 통상임금의 40%(하한액 50만원, 상한액 100만원)이다.

개정안의 주요 내용은 적용대상 측면에서 보면, 만 18세 이하 또는 고등학교 3학년 이하의 자녀를 둔 근로자에게 육아휴직을 허용하게 하거나, 부부가 모두 근로자인 경우에 남성근로자에게 의무적으로 3개월 이상의 육아휴직을 신청하도록 하는 내용이 있으며, 부모가 동시에 육아휴직을 사용할 수 있도록 하는 내용도 있다. 지급금액의 경우 소득대체율(특히 휴직기간 4개월부터)을 높이거나, 자녀수에 따라 지원금액을 차등 지급하는 내용도 있다.

고용노동부는 육아휴직 기간 중 최초 3개월 이후의 소득대체율을 현행 통상임금의 40%에서 50%로 확대하고, 월 상·하한액도 인상할 계획이다(50~100만원 → 70~120만원).

한편, 육아휴직의 확대와 관련하여 남성 수급자 확대에 관한 방안이 많이 논의되고 있다. 2017년 기준으로 육아휴직 급여의 남성 수급자 수는 12,042명으로 여성 수급자 수(78,080명) 대비 15.4% 수준인데, 동 비중을 높이기 위해 "아빠의 달"과 관련하여 지급금액을 인상하거나 남성근로자의 육아휴직 의무화를 규정하는 개정안도 있다. 고용노동부는 육아휴직 특례("아빠의 달")의 월 상한액을 200만원에서 250만원으로 인상할 계획이다.

참고로 외국의 육아휴직 급여 전체 수급자 중 남성 수급자의 비중을 보면, 아이슬란드가 45.6%, 스웨덴 45.0%, 포르투갈 43.0%, 노르웨이 40.8% 등이다.

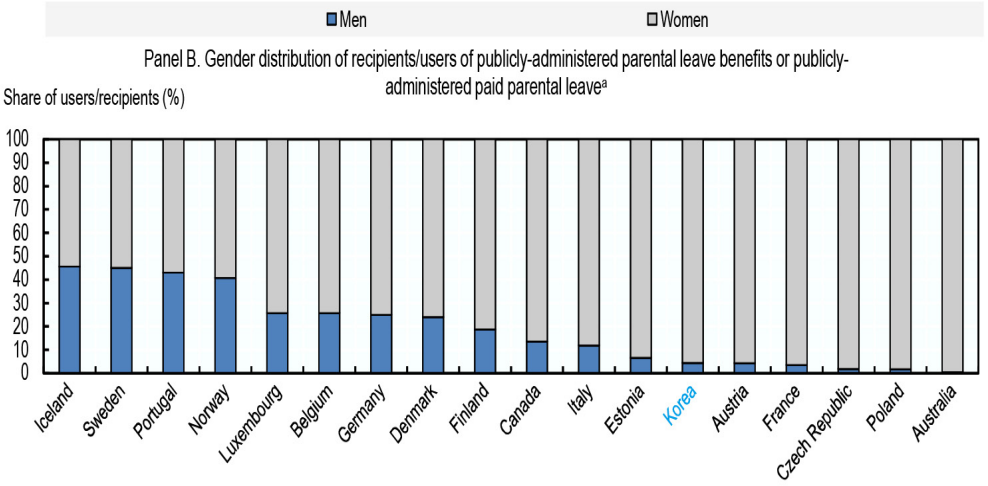
[표 34] 육아휴직 급여 수급자의 남성 비중 국제비교(Ⅰ)

(단위: %)

아이슬란드	스웨덴	포르투갈	노르웨이
45.6	45.0	43.0	40.8
룩셈부르크	벨기에	독일	덴마크
25.7	25.7	24.9	24.1

주: 2013년 기준이며, 벨기에의 경우 2012년 기준임.
자료: International Network Leave Policy & Research, 〈https://www.leavenetwork.org〉

[그림 8] 육아휴직 급여 수급자의 남성 비중 국제비교(Ⅱ)



주: 2013년 기준이며, 벨기에의 경우 2012년, 호주는 2012~13년, 프랑스는 2011년, 한국과 폴란드는 2014년 기준임.
자료: International Network Leave Policy & Research, 〈https://www.leavenetwork.org〉

(3) 육아기 근로시간 단축 급여

육아기 근로시간 단축 급여는 육아기 근로시간 단축을 30일 이상 실시한 피보험자에게 1년의 범위에서 통상임금에 상당하는 금액을 지급하는 급여이다.[26] 지원기간은 1년 이내(육아휴직을 사용하는 경우 해당 기간을 제외한 기간)이며, 지급금액은 통상임금의 80%(하한액 50만원, 상한액 150만원)에 근로시간 단축비율[27]을 곱한 금액으로 한다.

이때 육아기 근로시간 단축과 육아휴직은 통산하여 1년 이내의 범위에서 사용할 수 있다. 즉, 육아기 근로시간 단축은 육아휴직을 신청할 수 있는 피보험자가 육아휴직 대신 신청하는 것이다. 「고용보험법」 제19조의4는 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 사용형태를 규정하고 있는데, 구체적인 사용형태는 다음과 같다.

26) 육아기 근로시간 단축 급여의 구체적인 수급요건에 대해서는 「고용보험법」 제73조의2 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조의2 등 참고
27) 근로시간 단축비율은 "(단축 전 소정근로시간 - 단축 후 소정근로시간) / 단축 전 소정근로시간"으로 산출한다.

[표 35] 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 사용형태(「고용보험법」 제19조의4)

1. 육아휴직의 1회 사용
2. 육아기 근로시간 단축의 1회 사용
3. 육아휴직의 분할 사용(1회만 할 수 있다)
4. 육아기 근로시간 단축의 분할 사용(1회만 할 수 있다)
5. 육아휴직의 1회 사용과 육아기 근로시간 단축의 1회 사용

급여의 보장성을 확대하는 개정안의 주요 내용은 육아휴직 급여와 유사하게 지급금액을 인상하거나, 사용기간을 늘리는 것이다. 특히 육아휴직과 선택적으로 사용하여야 하는 현행 사용기간 제한규정을 완화하는 내용이 다수 포함되어 있다. 예를 들어, 육아휴직과 육아기 근로시간 단축의 총 사용기간을 2년 또는 3년으로 연장하거나, 육아휴직 미사용 기간을 육아기 근로시간 단축으로 사용할 수 있도록 하는 내용이다.

고용노동부는 육아기 근로시간 단축 사용기간을 최대 2년으로 연장하고, "임금 삭감 없는 1시간 근로시간 단축"을 위해 일 최소 단축 시간을 현행 2시간에서 1시간으로 조정하며 최초 1시간에 대해 지급금액을 인상할 계획이다(통상임금의 80% → 100%, 월 상한액 150만원 → 200만원). 이러한 제도변화는 2019년 7월부터 적용할 계획이다.

(4) 배우자 출산휴가 급여

사업주는 근로자가 배우자의 출산을 이유로 휴가를 청구하는 경우에 5일의 범위에서 3일 이상의 휴가를 주어야 한다(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조의2). 이때, 휴가기간 중 최초 3일은 유급으로 하는데, 이러한 부담은 사업주가 부담하는 것으로 고용보험기금에서 지원하고 있지는 않다.

다만, 모성보호육아지원을 확대하는 일부 개정안에는 배우자 출산휴가에 대해서도 급여를 지원하는 내용을 담고 있다. 개정안마다 수급요건, 지급기간, 지급금액에 차이가 있으나, 급여 신설을 통해 배우자 출산휴가에 대해서도 고용보험기금에서 지원하는 것을 목적으로 한다.

고용노동부는 우선지원대상기업의 종사자에 한해 5일의 급여(통상임금의 100%, 월 상한액 200만원)를 2019년 7월부터 지급할 계획이다.

(5) 고용보험기금에 대한 국고지원 확대

고용보험기금의 모성보호육아지원 사업은 고용보험 피보험자의 부담(보험료)으로 수행되나, 고용보험기금은 「고용보험법」 제5조제1항[28]에 따라 고용노동부 일반회계에서 일정 금액을 전입받고 있다. 모성보호육아지원 관련 전입금은 2017년 결산 기준으로 900억원으로 모성보호육아지원 전체 사업비(9,356억원)의 9.6% 수준이다.

[표 36] 모성보호육아지원 지출 및 국고지원 추이

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
모성보호육아지원(A)	6,569	7,401	8,859	8,840	9,356
국고 지원(B)	250	350	700	700	900
(B/A)	3.8%	4.7%	7.9%	7.9%	9.6%

자료: 고용노동부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

저출산대책의 일환으로 모성보호육아지원을 확대하는 개정안이나 고용노동부의 2019년 계획안에는 고용보험기금에 대한 국고지원을 확대하는 내용이 포함되어 있다. 2017년 기준으로 9.6% 수준인 국고지원 비율을 전체 모성보호육아지원 사업비의 30%, 또는 50% 이상으로 확대하는 방안이 논의되고 있다. 이때 사업비 기준은 출산전후휴가 급여에 국한된 경우도 있고, 육아휴직 급여 등을 모두 포함하는 경우도 있다.

고용노동부는 모성보호육아지원 관련 일반회계 전입금으로 2019년 계획안에 1,400억원을 편성하였으며(2019년 모성보호육아지원 사업비 1.5조원의 9.6% 수준), 2020년부터는 고용노동부의 중장기 계획 상 매년 모성보호육아지원 사업비의 30%를 일반회계에서 지원할 계획이다.

28) 「고용보험법」 제5조(국고의 부담) ①국가는 매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담하여야 한다.
②국가는 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다.

다. 해외 사례

모성보호육아지원 관련 주요 국가의 제도적 특징은 매우 다양하다. 특히, 출산 관련 모성휴가(또는 부성휴가) 제도와 육아휴직(부모휴가) 제도는 별개의 제도로 보기 어려워 특정 급여만을 대상으로 그 지급기간이나 지급수준 등을 단순 비교하기는 어렵다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 모성휴가가 짧더라도 부모휴가가 길어 모성휴가를 보완하도록 설계되어 있다.[29)]

모성보호육아지원 중 국가 등의 재정소요가 큰 육아휴직 급여를 중심으로 각국의 제도적 특징을 지급기간, 지급수준, 재원 등의 측면에서 정리하면 다음과 같다. 이때 육아휴직 급여의 지급기간은 국가 등이 부담하는 급여 지급기간을 기준으로 한다.

[표 37] 주요 국가의 부모휴가(육아휴직) 비교

국 가	지급기간	지급수준	재원	비고
한국	1년	80%(3개월) 40%(이후)	고용보험	-
오스트리아	12~30개월	80% 또는 월436~1,000유로	가족기금 (FLAF)	지급기간과 지급수준 연동
벨기에	4개월	약 708유로/월	건강보험, 조세	-
캐나다	35~37주	55%	고용보험	-
덴마크	32주	100%	조세	-
핀란드	158일	70% (저소득층 정액)	건강보험, 조세	-
프랑스	1년/3년	약 391유로/월	가족수당기금 (CAFs)	자녀수와 지급기간 연동
독일	12개월	65%	조세	부모 모두 사용시 2개월 추가

29) 스웨덴의 모성휴가는 출산 전후 2주간이나, 부모휴가는 부모 각각 18개월이다. 김상호 외(2017), 「출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원

국 가	지급기간	지급수준	재원	비고
노르웨이	46주/56주	100%/80%	조세	지급기간과 지급수준 연동
스웨덴	255일	77.6%(195일), 19유로/일 (이후 60일)	부모보험	소득비례급여가 아닌 경우 27유로/일 정액
일본	12개월	67%(180일), 50%(이후)	고용보험	부모 모두 사용시 2개월 추가

자료: 김상호 외(2017)의 「출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선방안 연구」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 재정소요 추계

모성보호육아지원을 확대하는 다양한 정책방향과 내용 중 정부의 2019년 계획안을 중심으로 재정소요를 추계하고, 그 결과를 제도변화가 없을 경우의 현행 재정소요(기준선, baseline)와 고용노동부의 중장기 계획과 비교한다.

가. 제도변화

모성보호육아지원 확대의 주요 내용 중 고용노동부의 2019년 계획안에 반영된 내용을 급여별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 출산전후휴가 급여등은 2019년 최저임금의 인상(10.9%)에 따라 월 하한액(174.5만원)이 현행 상한액(160만원)을 초과하므로 상한액을 180만원으로 인상한다.

둘째, 육아휴직 급여는 육아휴직 기간 중 4개월부터의 소득대체율을 현행 통상임금의 40% 수준에서 50%로 확대하고, 월 상·하한액도 인상한다(50~100만원 → 70~120만원). 또한, 육아휴직 특례(“아빠의 달”)의 경우 월 상한액을 200만원에서 250만원으로 인상한다.

셋째, 육아기 근로시간 단축 사용기간을 최대 2년으로 연장하고, “임금 삭감 없는 1시간 근로시간 단축”과 관련하여 일 최소 단축 시간을 현행 2시간에서 1시간으로 조정하며 최초 1시간에 대해 지급금액을 인상한다(통상임금의 80% → 100%, 월 상한액 150만원 → 200만원, 2019. 7. 시행).

넷째, 배우자 출산휴가 급여는 현재 지급되고 있지 않으나, 모성보호육아지원의 급여에 포함되는 것으로 가정한다. 배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용한 남성근로자(우선지원대상기업 종사)에게 5일의 급여를 지급하며 지원단가는 통상임금의 100%이며 월 상한액은 200만원으로 가정한다(2019. 7. 시행).

추계기간은 2018년부터 2027년까지 10년으로 한다. 추계 시작연도인 2018년은 제도변화를 반영하지 않은 현행 계획과 동일하며, 2019년부터 제도변화를 반영하여 추계한다. 2019년 이후 추계금액은 육아휴직 급여의 대상자 수 또는 지원단가 등이 고용노동부와 다르므로 고용노동부의 중장기 계획의 금액과는 차이가 있다. 그리고 육아기 근로시간 단축 급여의 제도변화와 배우자 출산휴가 급여의 신설은 2019년 7월 시행 계획이므로 2019년 재정소요는 6개월분만 반영하여 추계한다.

나. 출산전후휴가 급여

(1) 추계 대상 및 방법

출산전후휴가 급여는 “급여 대상자 수”에 “지급월수” 및 “월평균 지원단가”를 곱하여 산출한다. 이때 다태아를 둔 대상자의 경우 지급월수가 단태아에 비해 15일~30일 길기 때문에 통상적인 출산전후휴가 급여 대비 추가재정소요를 반영하며, 유산사산휴가 급여도 별도로 추계한다.

구체적인 추계방법은 아래 〈추계 산식〉에 제시된 바와 같다.

〈 추계 산식 〉

$$\text{출산전후휴가 급여}_t = \sum_{i=1}^{2}\{\text{대상자 수}_{i,t}{}^{a)} \times \text{지급월수}_{i,t}{}^{b)} \times \text{월 지원단가}_{i,t}{}^{c)}\}$$
$$+ \text{다태아 추가재정소요}_t{}^{d)} + \text{유산사산휴가 급여}_t{}^{e)}$$

이때, t는 추계연도(2018~2027년), i는 피보험자의 유형(우선지원대상기업 종사 i=1, 대규모기업 종사 i=2)

a) 출생아 수 전망치(통계청 저위 기준)의 일정 비율(20.9%)

b) 우선지원대상기업 3개월, 대규모기업 1개월

c) (현행, 2018년) 우선지원대상기업 월 159.2만원, 대규모기업 월 159.5만원
(제도변화, 2019년) 우선지원대상기업 월 178.2만원, 대규모기업 월 178.8만원
(제도변화, 2020년~) 2019년 지원단가 기준으로 NABO 명목임금상승률 적용

d) $\sum_{i=1}^{2}\{\text{대상자 수}_{i,t} \times \text{추가 지급월수}_{i,t} \times \text{월 지원단가}_{i,t}\}$
대상자 수는 출산전후휴가 급여 수급자 중 일정 비율(3.9%, 2017년 기준),
추가 지급월수는 우선지원대상기업 1개월, 대규모기업 0.5개월로 가정

e) 대상자 수$_t$ × 지원단가$_t$
대상자 수는 출산전후휴가 급여 수급자 중 일정 비율(0.8%, 2017년 기준),
지원단가는 월 147.4만원(2019년 계획안 기준. 2020년부터 NABO 명목임금상승률 적용)으로 가정

(2) 추계 결과

추계기간 동안 고용보험 여성 피보험자의 출생아 수를 추정하는데 한계가 있으므로 출산전후휴가 급여의 대상자 수는 전체 출생아 수에 연동하여 추정한다.

이때 출생아 수 전망치는 통계청의 장래인구추계 중 저위 기준을 적용하며, 2019년의 경우 출산전후휴가 급여의 대상자 수는 출생아 수 전망치(36.9만명)의 20.9%인 7.7만명으로 추정된다. 대상자 중 우선지원대상기업 종사자의 비중은 2017년 기준으로 54.6%이며, 동 비중이 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정한다. 다태아를 둔 출산전후휴가 급여 대상자와 유산사산휴가 급여 대상자는 출산전후휴가 급여 대상자의 일정 비율(2017년 기준으로 각각 3.9%[30], 0.8%)로 가정한다.

30) 통계청의 "시도/임신기간별 출생(쌍태아 이상)" 자료에 따르면, 전체 출생아 중 쌍태아 이상의 비율은 2013년 3.3%, 2014년 3.5%, 2015년 3.7%, 2016년 3.9%, 2017년 3.9%이다. 동 비율은 최근 지속적으로 증가하고 있는 추세이나, 추계기간 동안 해당 비율을 추정하기 어려워 2017년 기준 비율이 유지된다고 가정한다.

[표 38] 출산전후휴가 급여 및 유산사산휴가 급여 대상자 수 추정: 2018~2027년

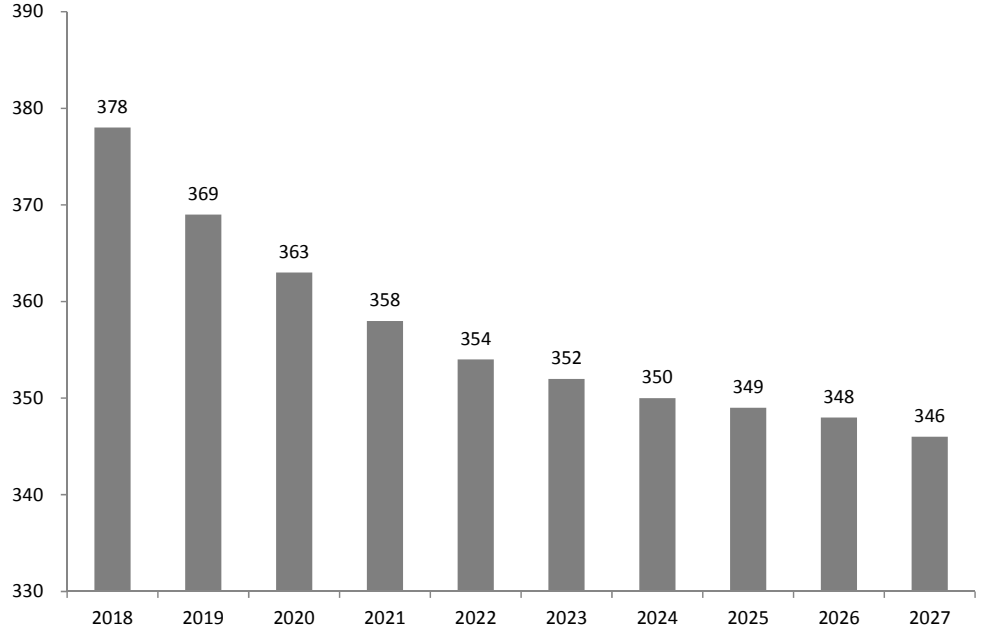
(단위: 천명)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
출생아 수 (저위 기준)	378	369	363	358	354	352	350	349	348	346
출산전후휴가 급여 대상자	90	77	76	75	74	74	73	73	73	72
유산사산휴가 급여 대상자	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5

자료: 국회예산정책처

[그림 9] 출생아 수 전망(저위 기준, 통계청)

(단위: 천명)



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

출산전후휴가 급여의 지급월수는 「근로기준법」 제74조, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조 등에 따라 우선지원대상기업의 경우 3개월, 대규모기업의 경우 1개월이다. 다태아의 경우 출산전후휴가 급여의 지급기간이 각각 30일, 15일이 더 추가되는 것으로 가정한다.

월평균 지원단가는 2018년 기준으로 우선지원대상기업의 경우 159.2만원, 대규모기업 159.5만원으로 추정되며, 2019년 지원단가는 2019년도 최저임금 인상과 출산전후휴가 급여의 월 상한액 인상을 반영할 때 각각 178.2만원, 178.8만원으로 추정된다. 2020년 이후 지원단가는 급여의 하한액과 연동되어 있는 최저임금의 증가율만큼 증가하는 것으로 가정하며, 동 증가율은 NABO 명목임금상승률로 한다.

추계 결과, 출산전후휴가 급여의 상한액을 현행 160만원에서 180만원으로 인상할 경우, 출산전후휴가 급여의 재정소요는 2019년에 0.29조원, 2020년에 0.30조원 등으로 추계되었다.

[표 39] 출산전후휴가 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도변화(A)	0.30	0.29	0.30	0.31	0.31	0.32	0.34	0.35	0.36	0.37
현행(B)	0.30	0.29	0.30	0.30	0.31	0.32	0.33	0.34	0.36	0.37
추가소요(A-B)	-	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.004	0.004

자료: 국회예산정책처

다. 육아휴직 급여

(1) 추계 대상 및 방법

육아휴직 급여는 “급여 대상자 수”에 “지급월수” 및 “월평균 지원단가”를 곱하여 산출하며, 대상자는 성별에 따라 지급월수 및 지원단가가 다르므로 여성과 남성 대상자로 구분한다. 또한, 육아휴직의 특례(“아빠의 달”)가 적용되는 경우 지원단가가 일반 육아휴직에 비해 높기 때문에 특례 적용 여부를 구분한다.

구체적인 추계방법은 아래 〈추계 산식〉에 제시된 바와 같다.

〈 추계 산식 〉

$$\text{육아휴직 급여}_t = \sum_{i=1}^{2}\sum_{j=1}^{2}\{\text{대상자 수}_{i,j,t}{}^{a)} \times \text{지급월수}_{i,j,t}{}^{b)} \times \text{월 지원단가}_{i,j,t}{}^{c)}\}$$

이때, t는 추계연도(2018~2027년), i는 성별(여성 i=1, 남성 i=2), j는 특례 적용 여부(적용 j=1, 미적용 j=2)

a) ① 여성: 출생아 수 전망치(통계청 저위 기준)의 일정 비율(20.1%)
② 남성: 여성 육아휴직자 대비 비율이 2017년 기준 15.4%에서 매년 3.6%p씩 증가(단, 동 비율은 50%를 넘지 않는 것으로 가정)
③ 특례: 여성의 경우 여성 육아휴직자 중 0.7%, 남성의 경우 남성 육아휴직자 중 32.3%(2017년 기준)

b) ① 여성 10.1개월(2017년 기준)
② 남성 6.6개월(2017년 기준)
③ 특례: 3개월(육아휴직 기간 중 첫 3개월에 대해서만 적용)

c) ① 여성: 첫 3개월 월 127.6만원, 4개월부터 월 96.2만원
② 남성: 첫 3개월 월 136.2만원, 4개월부터 월 104.9만원
③ 특례: 여성의 경우 추가 지원단가 월 52.8만원, 남성의 경우 69.2만원
(이상의 단가는 2017년 기준이며, 2018년 이후 단가별 증가율 적용)

(2) 추계 결과

육아휴직 급여의 대상자 수는 성별에 따라 대상자 수 증가 추이가 달라 성별을 구분하여 추정한다.

여성 육아휴직 급여 대상자의 경우, 최근 출생아 수 감소 등으로 수급자가 감소하고 있다. 여성 수급자 수는 2015년에 82,467명에서 2016년 82,179명, 2017년 78,080명으로 감소하고 있다. 다만, 이러한 추세가 계속 이어질지, 아니면 정부의 지원 확대 계획과 피보험자의 행태 변화 등으로 수급자가 증가할지 여부를 추정하는데 한계가 있다. 따라서 여성 육아휴직자 수는 출생아 수 전망치에 연동하여 추정한다. 이때 출생아 수 전망치는 통계청의 장래인구추계 중 저위 기준을 적용하며, 2019년의 경우 여성 육아휴직 급여 대상자 수는 출생아 수 전망치(36.9만명)의 20.1%인 7.4만명으로 추정된다.

남성 육아휴직 급여 대상자의 경우, 2013~2017년 동안 연평균 51.4%의 증가율로 수급자가 증가하고 있다. 즉, 2013년 2,293명이었던 남성 육아휴직자 수는 2017년에 12,042명으로 증가하였다. 2017년 기준으로 남성 육아휴직자는 여성 육아휴직

자의 15.4% 수준인데, 최근 3년 동안 동 비율은 매년 평균 3.6%p씩 증가하고 있다. 따라서 향후에도 이러한 추세가 이어진다고 가정하나, 동 비율은 50%를 넘지 않는 것으로 가정한다.[31] 따라서 2019년 남성 육아휴직 급여 수급자는 1.7만명으로 추정된다.

한편, 육아휴직 특례가 적용되는 경우는 2017년 기준으로 여성의 경우 여성 육아휴직자 중 0.7%, 남성은 남성 육아휴직자 중 32.3%이다. 동 비중은 추계기간 동안 일정하게 유지되는 것으로 가정하나, 전체 육아휴직자 수 변동에 따라 특례 적용자 수도 함께 달라진다.

[표 40] 육아휴직 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년

(단위: 천명)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
출생아 수 (저위 기준)	378	369	363	358	354	352	350	349	348	346
육아휴직 급여 대상자	107	92	94	96	99	103	107	112	117	122
-여성(A)	–[1]	74	73	72	71	71	70	70	70	70
-남성(B)		17	19	21	24	26	29	31	33	33
(B/A)		22.6%	26.2%	29.8%	33.4%	36.9%	40.5%	44.1%	47.7%	47.7%

주: 1) 2018년의 경우, 고용노동부의 기금운용계획 사업설명자료에는 성별에 따른 육아휴직 급여 수급자가 제시되지 않음.
자료: 국회예산정책처

육아휴직 급여의 평균 지급월수는 2017년 기준으로 여성의 경우 10.1개월, 남성은 6.6개월이다. 이러한 지급월수가 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정한다.

현행 육아휴직 급여의 지원단가는 육아휴직 기간 중 최초 3개월의 경우 본인 소득의 80%로 하한액은 70만원, 상한액은 150만원이다(소득대체율 80%). 육아휴직 기간 4개월부터는 소득대체율이 40%로 낮아지며, 하한액은 50만원, 상한액은 100만원으로 감소한다. 모성보호육아지원을 확대하려는 고용노동부의 계획에 따르면, 육아휴직 기간 4개월부터의 소득대체율은 통상임금의 40% 수준에서 50%로 확대되며, 월 상·하한액도 인상된다(50~100만원 → 70~120만원). 따라서 지원단가는 2017년 기준으로 여성의 경우 첫 3개월 127.6만원, 4개월부터 96.2만원, 남성의 경우 첫 3개월 136.2만원,

31) 남성 육아휴직자 수가 여성의 50%일 때 남성 육아휴직자 수의 전체 육아휴직자 수 대비 비중은 33% 수준이 된다.

4개월부터 104.9만원으로 추정된다. 2018년 이후의 지원단가는 2017년 실적 기준 단가에 단가별 증가율을 적용한다.

육아휴직 특례의 경우 월 상한액이 200만원에서 250만원으로 인상되면, 여성의 경우 추가 지원단가는 월 52.8만원, 남성은 69.2만원으로 추정된다(2017년 기준). 동 단가 또한 2018년 이후의 지원단가는 2017년 실적 기준 단가에 단가별 증가율을 적용한다.

추계 결과, 육아휴직 기간 4개월부터 급여의 지원단가를 인상하고(소득대체율 40% → 50%, 월 상·하한액 50~100만원 → 70~120만원), 특례의 상한액을 200만원에서 250만원으로 인상하면 육아휴직 급여의 재정소요는 2019년에 0.96조원 등으로 추계되었다.

[표 41] 육아휴직 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도변화(A)	0.99	0.96	0.98	1.01	1.03	1.06	1.09	1.13	1.16	1.17
현행(B)	0.99	0.85	0.87	0.89	0.91	0.93	0.96	0.99	1.02	1.03
추가소요(A-B)	-	0.11	0.12	0.12	0.12	0.13	0.13	0.14	0.14	0.14

자료: 국회예산정책처

라. 육아기 근로시간 단축 급여

(1) 추계 대상 및 방법

육아기 근로시간 단축 급여는 “급여 대상자 수”에 “지급월수” 및 “월평균 지원단가”를 곱하여 산출한다. 이때 급여 대상자 수는 육아휴직을 사용한 피보험자 중 제도변화에 따라 육아기 근로시간 단축을 추가로 사용할 수 있으므로 제도변화에 따른 추가 인원을 반영한다.

구체적인 추계방법은 아래 〈추계 산식〉에 제시된 바와 같다.

〈 추계 산식 〉

육아기 근로시간 단축 급여$_t$ = 대상자 수$_t$ [a] × 지급월수$_t$ [b] × 월 지원단가$_t$ [c]

이때, t는 추계연도(2018~2027년), 제도변화는 2019년 7월 시행(신규 수급자의 발생, 지급월수 연장, 월 지원단가의 인상은 2019년 7월부터 반영)

a) ① 기존: 육아휴직 급여 수급자 수$_t$ × 육아휴직 급여 수급자 수 대비 비중$_t$
(동 비중은 2017년 기준 3.1%에서 매년 0.055%p씩 증가)
② 신규: 육아휴직 1년 사용자의 5%(2019년 계획안 기준)

b) 10개월(2017년 기준 육아휴직 평균 사용기간, 2019년 계획안 기준)

c) 2017년 기준 월 60.6만원(2018년부터 증가율 0.2% 적용)

(2) 추계 결과

육아기 근로시간 단축 급여의 대상자는 현행 대상자와 제도변화에 따른 신규 대상자로 구분하여 추정한다. 현재 육아기 근로시간 단축 급여는 육아휴직을 신청할 수 있는 근로자가 육아휴직 대신 신청하는 것으로, 육아휴직을 1년 사용하는 경우 육아기 근로시간 단축은 사용할 수 없다. 그러나 제도변화에 따라 육아기 근로시간 단축 사용기간이 육아휴직을 사용하지 않는 경우 최대 2년까지 늘어날 수 있다.

먼저, 기존 육아기 근로시간 단축 급여의 대상자 수는 동 제도가 육아휴직과 선택적으로 사용되고 있는 점을 고려하여 육아휴직 급여 대상자 수와 연동하여 추정한다. 다만, 최근 육아휴직 급여 수급자 수 대비 육아기 근로시간 단축 급여 수급자 수의 비율이 지속적으로 증가하고 있는 추세이므로 이를 반영한다. 육아휴직 급여 수급자 수 대비 육아기 근로시간 단축 급여 수급자 수 비율은 2013년의 경우 1.1%에 불과하였으나, 2017년에는 3.1%로 증가하였다. 2018년 이후 동 비율은 2016년 대비 2017년 비중의 변화(0.055%p)만큼 매년 증가하는 것으로 가정한다.

다음으로, 제도변화에 따른 추가 대상자 수는 고용노동부의 2019년 계획안에 따라 육아휴직 1년 사용자의 5%(2,921명, 2017년 기준)로 추정된다. 동 인원은 전체 육아휴직 급여 수급자의 3.2%[32] 수준으로 앞서 추정한 육아휴직 급여 대상자 수 추정치(2018~2027년)에 3.2%를 곱한 인원을 제도변화에 따른 추가 인원으로 가정한다.

32) 2017년 기준 전체 육아휴직 급여 수급자 수 90,122명 대비 2,921명의 비율이다.

[표 42] 육아기 근로시간 단축 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년

(단위: 천명)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
육아휴직 급여 대상자	106	92	94	96	99	103	107	112	117	122
육아기근로 시간단축 급여	5	6	6	6	6	7	7	7	7	7
-기존	5	3	3	3	3	3	3	4	4	4
-추가	–	3	3	3	3	3	3	3	3	3

자료: 국회예산정책처

육아기 근로시간 단축 급여의 평균 지급월수는 2017년 기준으로 7.8개월이나, 제도변화에 따라 육아기 근로시간 단축의 사용기간이 늘어날 것으로 예상되므로 고용노동부의 2019년 계획안에 따라 10개월로 가정한다. 이러한 지급월수가 추계기간 동안 일정하게 유지된다고 가정한다.

육아기 근로시간 단축 급여의 지원단가와 관련하여 고용노동부는 “임금 삭감 없는 1시간 근로시간 단축”을 위해 일 최소 단축 시간을 현행 2시간에서 1시간으로 조정하고, 최초 1시간에 대한 소득대체율을 통상임금의 80%에서 100%로 상향하며, 월 상한액도 150만원에서 200만원으로 인상할 계획이다. 따라서 육아기 근로시간 단축 급여의 지원단가는 기존 수급자의 경우 2017년 기준으로 56.2만원이나 제도변화에 따라 60.6만원으로 인상될 것으로 예상된다. 2018년부터 동 단가는 육아기 근로시간 단축 급여의 2016년 대비 2017년 증가율(0.2%)을 적용한다.

추계 결과, 육아기 근로시간 단축 급여의 제도변화를 반영한 재정소요는 2019년에 0.02조원, 2020년에 0.04조원 등으로 추계되었다. 2018년과 2019년의 재정소요 차이(12억원)가 미미한 것은 육아기 근로시간 단축의 제도변화가 2019년 7월부터 시행되는 것을 가정하였기 때문이다.

[표 43] 육아기 근로시간 단축 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도변화(A)	0.02	0.02	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
현행(B)	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02
추가소요(A-B)	–	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03

자료: 국회예산정책처

마. 배우자 출산휴가 급여

(1) 추계 대상 및 방법

현재 배우자 출산휴가에 대해서는 사업주가 근로자에게 유급휴가를 제공하고 있으며 고용보험기금의 급여 지원은 이루어지고 있지 않다. 모성보호육아지원을 확대하려는 「고용보험법 일부개정법률안」과 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안」 등의 개정내용 및 고용노동부의 계획은 배우자 출산휴가에 대해서도 근로자(우선지원대상기업 종사)의 통상임금에 해당하는 급여를 지원하는 내용을 포함하고 있다.

배우자 출산휴가 급여는 "급여 대상자 수"에 "지급일수" 및 "평균 지원단가"를 곱하여 산출하며, 구체적인 추계방법은 아래 〈추계 산식〉에 제시된 바와 같다.

〈 추계 산식 〉

배우자 출산휴가 급여$_t$ = 대상자 수$_t$ [a] × 지급일수$_t$ [b] × 평균 지원단가$_t$ [c]

이때, t는 추계연도(2018~2027년), 제도변화는 2019년 7월 시행

a) 2017년 기준 106,994명(2019년 계획안)으로 출생아 수 전망치의 27.6% 수준

b) 5일(2019년 계획안 기준)

c) 75,916원/일(2019년 계획안 기준). 2018년부터 NABO 명목임금상승률 적용

(2) 추계 결과

배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용한 남성근로자(우선지원대상기업 종사)에게 5일의 급여(통상임금의 100%, 월 상한액 200만원)를 지급할 경우 대상자 수는 2017년 기준으로 10.7만명으로 추정된다.[33] 동 인원은 출생아 수 전망치의 27.6%로 추계기간 동안 동 비율은 일정하게 유지된다고 가정한다.

33) 고용노동부는 2017년 기준으로 출생아 수에 "6세 이하 유자녀 남성 고용률(96.7%) × 임금근로자 비율(81.3%) × 고용보험 가입률(90.7%) × 제도 도입률(60.9%) × 우선지원대상기업 근로자 비율(68.9%)"을 곱하여 추정하였다.

[표 44] 배우자 출산휴가 급여의 대상자 수 추정: 2018~2027년

(단위: 천명)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
배우자 출산 휴가 급여	-	102	100	99	98	97	97	96	96	95

자료: 국회예산정책처

배우자 출산휴가 급여의 지급일수는 5일로 가정하며, 지원단가는 통상임금의 100%(상한액 월 200만원)로 일 75,916원이다(2020년 이후 NABO 명목임금상승률 적용).

추계 결과, 배우자 출산휴가 급여를 신설할 경우 재정소요는 2019년에 0.02조원, 2020년에 0.04조원 등으로 추계되었다.

[표 45] 배우자 출산휴가 급여의 재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도 신설	-	0.02	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05

자료: 국회예산정책처

바. 추계 결과의 비교

(1) 기준선과의 차이

현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요(NABO 기준선)는 2019년에 1.3조원, 2020년에 1.4조원 등으로 추정된다. 따라서 모성보호육아지원의 확대에 따른 재정소요에서 현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요를 차감한 추가재정소요는 2019년에 0.1조원 등 2019년부터 2027년까지 연평균 0.2조원으로 예상된다.

[표 46] 모성보호육아지원 확대의 추가재정소요 추정: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
제도변화(A)	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
현행(B)	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
추가소요(A-B)	-	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

자료: 국회예산정책처

(2) 고용노동부 중장기 계획과의 차이

고용노동부는 모성보호육아지원을 확대하는 제도변화(「고용보험법」 개정사항 포함)를 반영하여 2019년 계획안에 전년 대비 0.1조원(11.0%) 증가한 1.5조원을 편성하였다. 고용노동부의 중장기 계획에 따르면, 모성보호육아지원의 확대 관련 제도변화를 반영한 재정소요는 2020년의 경우 1.6조원, 2021년 1.6조원, 2022년 1.7조원으로 예상된다.

[표 47] 모성보호육아지원 확대의 재정소요 비교: 2018~2027년

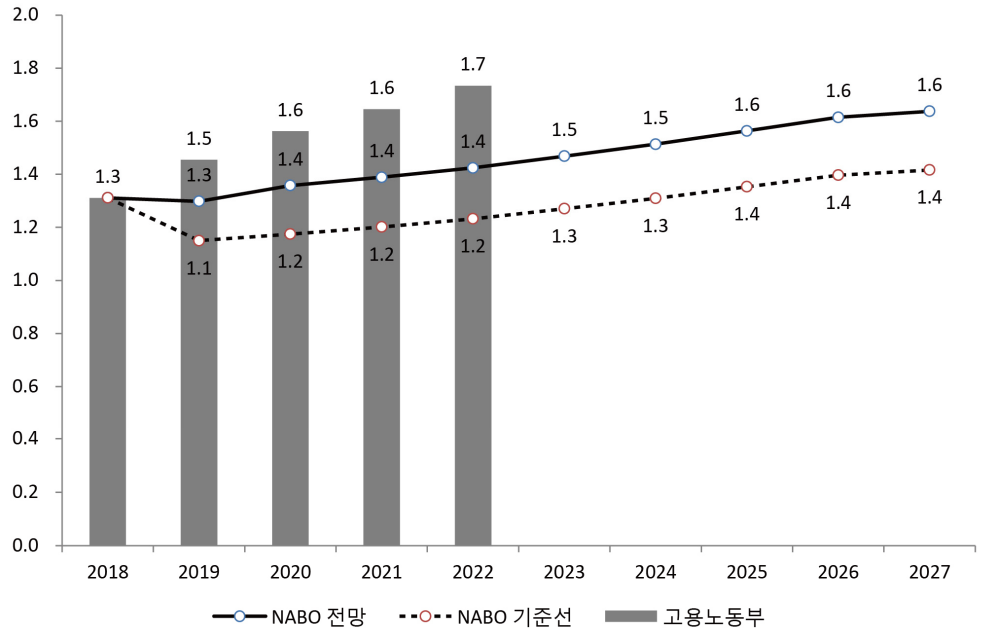
(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO(A)	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
고용노동부(B)	1.3	1.5	1.6	1.6	1.7	-	-	-	-	-
차이(A-B)	-	-0.16	-0.21	-0.26	-0.31	-	-	-	-	-

자료: 국회예산정책처

[그림 10] 모성보호육아지원 확대의 재정소요 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

NABO 전망 결과와 고용노동부의 중장기 계획의 차이는 모성보호육아지원 급여의 대상자 수 차이에서 기인한다. 특히 제도변화에 따른 대상자 수 증가 정도에 대한 추정치가 다른데, 2019년 기준으로 NABO 전망의 대상자 수와 고용노동부 계획안의 대상자 수는 다음과 같다.

[표 48] 모성보호육아지원 사업의 대상자 수 추정 차이(2019년)

(단위: 명)

구 분	출산전후 휴가	유산사산 휴가	육아휴직(일반)		육아휴직(특례)		육아기 근로시간 단축		배우자 출산휴가
			여성	남성	여성	남성	기존	제도변화	
NABO(A)	77,121	585	74,256	16,780	448	5,428	2,951	2,951	101,754
고용노동부(B)	69,573	571	87,282	24,000	573	7,762	4,990	2,921	106,994
차이(A-B)	7,548	14	−13,026	−7,220	−125	−2,334	−2,039	30	−5,240

자료: 국회예산정책처

모성보호육아지원의 확대와 관련하여 정부의 제도 도입 독려, 피보험자의 인식 변화, 제도변화에 따른 피보험자의 행태 변화 등으로 출생아 수 감소에도 불구하고 대상자 수가 증가할 가능성은 충분히 있다. 다만, 2015~2017년 급여별 수급자 수 추이와 고용노동부의 2018년 계획의 대상자 수를 고려하여 고용노동부보다 대상자 수 확대폭을 작게 가정하였다.

[표 49] 모성보호육아지원 사업의 대상자 수 추이

(단위: 명)

구 분	출산전후 휴가	유산사산 휴가	육아휴직(일반)		육아휴직(특례)		육아기 근로시간 단축
			여성	남성	여성	남성	
2015실적	94,590	669	82,467	4,872	224	1,693	2,061
2016실적	89,834	635	82,179	7,616	307	2,530	2,761
2017실적	81,092	615	78,080	12,042	513	3,895	2,821
2018계획	89,645	700	106,489		2,505		4,950

자료: 국회예산정책처

V. 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정전망

1. 수입 및 지출 전망

고용노동부는 고용보험의 보장성 강화에 소요되는 재정소요를 고려하여 실업급여 보험료율을 현행 1.3%에서 1.6%로 올릴 계획이다. 이러한 계획에 따라 2019년 계획안이 편성되었다. 고용보험기금의 주요 의무지출 계정인 근로자 실업급여 계정의 재정수지를 전망하기 위해서는 수입도 제도변화를 반영하여 추계할 필요가 있다.

가. 수입 전망

(1) 자체수입

고용보험기금의 자체수입은 보험료 수입(사회보장기여금)과 보험료 외 수입으로 구분된다. 보험료 수입은 보험가입자의 보수총액에 보험료율을 곱하여 추계하는데, 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정의 보수총액은 동 계정의 피보험자 수 증가율 전망치와 NABO 명목임금상승률 전망치의 곱만큼 증가하는 것으로 가정한다.

보험료 외 수입은 적립금 운용에 따른 수익(기타재산수입)과 기타수입으로 구분할 수 있다. t년도 기타재산수입은 동 계정의 $t-1$년도 적립금에 t년도 NABO 회사채금리(3년, AA-) 전망치를 곱하여 산출한다. 그리고 기타수입은 2018~2022년 기간에 대해서는 고용노동부의 중장기 계획 상의 금액을 반영하며, 2023년부터는 고용보험기금 전체 기타수입의 연평균 증가율(2019~2022년, 1.7%)을 적용한다.

추계 결과, 실업급여 보험료율을 1.3%에서 1.6%로 인상할 경우 동 계정의 자체수입은 2019년에 9.5조원, 2020년에 10.1조원 등으로 추계되었으며, 자체수입 중 보험료 수입은 2019년에 9.3조원, 2020년에 9.8조원 등으로 추계되었다. 따라서 실업급여 보험료율 인상으로 2019년에 1.6조원의 추가 수입이 예상되며, 2019~2027년 동안 연평균 2.0조원의 추가 수입이 예상된다.

[표 50] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 자체수입 전망: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
자체수입	7.5	9.5	10.1	10.6	11.1	11.6	12.2	12.8	13.3	13.8
-보험료 수입	7.2	9.3	9.8	10.3	10.8	11.4	11.9	12.5	13.0	13.5
(기준선 대비)	–	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.4
-보험료 외	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

주: "기준선 대비"는 실업급여 보험료율이 현행 1.3% 대비 1.6%로 인상될 경우의 추가 보험료 수입을 말함.

자료: 국회예산정책처

NABO 전망 결과를 고용노동부의 2019년 계획안 및 중장기 계획과 비교하면, 2019년에는 차이가 미미하며 2020년 이후 0.4~0.6조원의 차이가 있다. 이러한 차이는 임금상승률 등 거시경제변수와 피보험자 수 증가율 등의 차이에서 기인하는 것으로 추정된다.

2018년의 경우는 NABO 전망과 고용노동부의 2018년 계획에 2.3조원의 차이가 있는데, 이는 고용노동부의 2018년 계획이 이미 실업급여 보험료율 인상을 전제로 편성되었기 때문이다.

[표 51] 실업급여 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 증가: 2018~2027년

(단위: 조원)

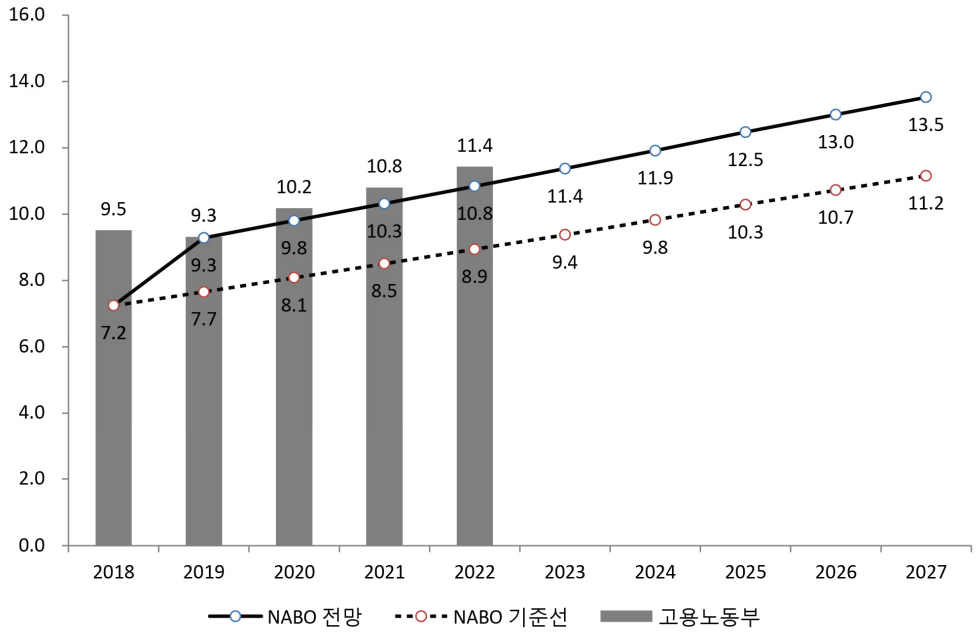
구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO(A)	7.2	9.3	9.8	10.3	10.8	11.4	11.9	12.5	13.0	13.5
고용노동부(B)	9.5	9.3	10.2	10.8	11.4	–	–	–	–	–
차이(A-B)	−2.3	0.0	−0.4	−0.5	−0.6	–	–	–	–	–

주: 고용노동부의 2018년 보험료 수입은 실업급여 보험료율을 1.3%에서 1.7%로 인상할 것을 전제로 편성한 금액임.

자료: 국회예산정책처

[그림 11] 실업급여 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 전망 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

(2) 정부내부수입

고용보험기금은 고용노동부 일반회계로부터 모성보호육아지원 사업비와 기금운영비의 일부를 지원받고 있다. 2017년 기준으로 모성보호육아지원과 관련하여 900억원, 기금운영비 7억원의 국고지원이 있었으며, 이러한 일반회계전입금 중 모성보호육아지원 900억원 전액과 기금운영비 5억원이 근로자 실업급여 계정으로 지원되었다.

고용노동부의 중장기 계획에 따르면, 고용노동부는 2020년부터 모성보호육아지원 사업비의 30%를 일반회계에서 고용보험기금으로 지원할 계획이다. 이는 김삼화의원 대표발의안(의안번호 2001668), 임이자의원안(의안번호 2004823), 한정애의원안(의안번호 2009401) 등의 「고용보험법 일부개정법률안」을 반영한 것으로, 동 개정안은 2017년 기준으로 9.6%에 불과한 국고지원율(일반회계전입금/모성보호육아지원사업비)을 30~50% 이상으로 확대하는 내용을 포함하고 있다.

고용노동부의 중장기 계획에 따라 모성보호육아지원 사업비의 30%를 일반회계에서 지원하는 것으로 가정하면 정부내부수입은 2020년에 0.4조원 등으로 추계되었다(기

금운영비 지원 포함). 2018년의 경우는 현행 계획대로 901억원, 2019년은 계획안 기준으로 1,401억원이다.

[표 52] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 정부내부수입 전망: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
모성보호 육아지원(A)	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
국고지원 (A×30%)	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5

주: 국고지원 금액은 2018년은 현행 계획, 2019년은 계획안 기준이며, 2020년부터 모성보호육아지원 사업비(NABO 전망)의 30%를 반영함(30% 지원율은 고용노동부 중장기 계획 기준).
자료: 국회예산정책처

나. 지출 전망

(1) 의무지출

고용보험기금의 의무지출은 자영업자 실업급여를 제외할 경우 모두 근로자 실업급여 계정에서 지출된다. 모성보호육아지원 관련 급여도 실업급여와 마찬가지로 실업급여의 보험료로 충당하고 있으며, 근로자 실업급여 계정에서 지출된다. 동 계정의 의무지출에 대한 2018~2027년 동안의 재정소요를 추계한 결과 2018년에 7.6조원, 2019년에 8.9조원, 2020년에 9.9조원 등으로 추계되었다.

[표 53] 실업급여와 모성보호육아지원의 재정소요: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
의무지출	7.6	8.9	9.9	10.6	11.4	11.8	12.1	12.6	13.1	13.6
-실업급여	6.3	7.6	8.5	9.3	9.9	10.3	10.6	11.0	11.5	12.0
-모성보호 육아지원	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6

자료: 국회예산정책처

(2) 재량지출

고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재량지출은 기금운영비와 사업비로 구성된다. 사업비는 세부사업 기준으로 “광역구직활동지원금”, “실업크레딧지원” 등이 있다.[34] 고용노동부의 중장기 계획에 따르면, 기금운영비를 포함한 재량지출의 2019년 계획안은 2018년 1,161억원 대비 3.5억원(-0.3%) 감소한 1,158억원이며, 2018~2022년 동안 연평균 2.1%씩 증가한다.

재량지출에 대해서는 지출의 성격상 고용노동부의 계획을 그대로 반영한다. 다만, 2023년 이후의 재량지출에 대해서는 다음과 같이 전망한다. 첫째, 기금운영비의 경우, 고용노동부의 중장기 계획에 따른 고용보험기금 전체 기금운영비의 연평균 증가율(2019~2022년, 1.7%)을 적용한다. 둘째, 기금운용비를 제외한 재량지출(사업비)은 고용보험기금 전체 보험료 수입 증가율(2023~2027년 동안 4.0~4.6% 수준)을 적용한다.

추계 결과, 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재량지출은 2018년에 1,161억원, 2019년에 1,158억원, 2020년에 1,251억원 등으로 추계되었다.

[표 54] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재량지출 재정소요: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
재량지출	0.12	0.12	0.13	0.13	0.13	0.14	0.14	0.15	0.15	0.16
-사업비	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.08
-기금운영비	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08

자료: 국회예산정책처

34) 이외에도 기금운영비에 포함되지 않는 재량지출 사업으로는 “고용보험징수위탁지원”, “고용보험적용부과지원” 등이 있다. 동 사업비는 고용보험기금의 4개 계정에 계정별 보험료 수납비율에 따라 배분된다.

2. 재정수지 전망

고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지는 수입(자체수입+정부내부수입)에서 지출(사업비+기금운영비)을 차감한 값으로 2018년에는 0.15조원 적자가 예상되나, 실업급여 보험료율의 인상으로 2019년부터 다시 흑자를 보일 것으로 전망된다. 흑자 규모는 2019년 0.62조원, 2020년 0.45조원 등으로 전망된다.

[표 55] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망: 2018~2027년

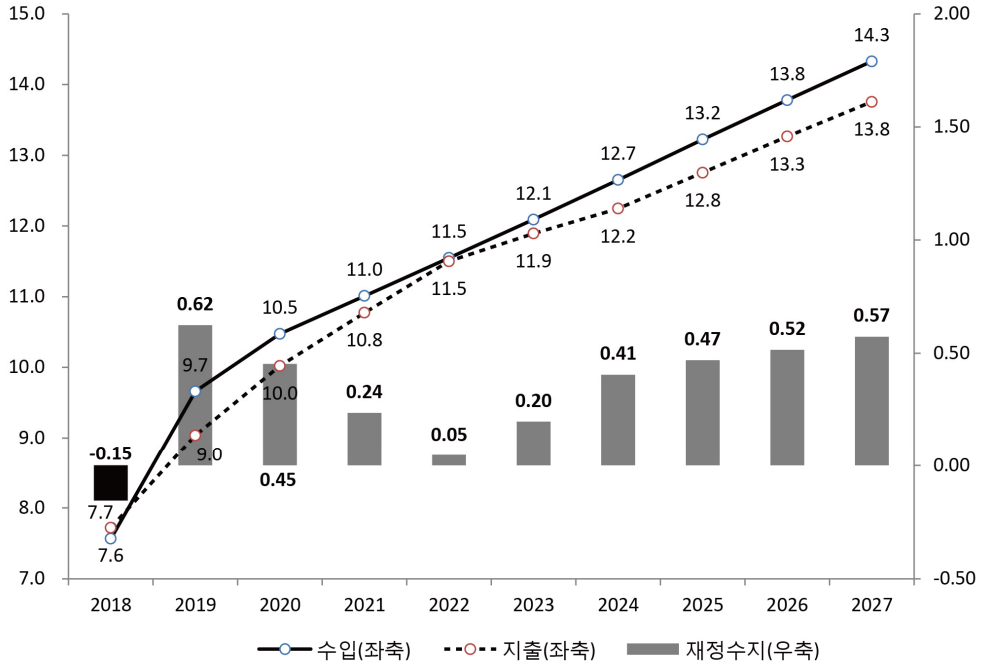
(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
수입(A)	7.6	9.7	10.5	11.0	11.5	12.1	12.7	13.2	13.8	14.3
지출(B)	7.7	9.0	10.0	10.8	11.5	11.9	12.2	12.8	13.3	13.8
재정수지(A-B)	−0.15	0.62	0.45	0.24	0.05	0.20	0.41	0.47	0.52	0.57

자료: 국회예산정책처

[그림 12] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망: 2018~2027년

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처

NABO 전망 결과를 고용노동부의 2018년 계획 및 중장기 계획과 비교하면 다음과 같다. 2018년의 경우 2.29조원의 차이가 있는데, 이는 고용노동부의 2018년 수입 계획이 이미 실업급여 보험료율 인상(1.3% → 1.7%)을 전제로 편성되어 수입이 과다한 것에 기인한다. 2019년 이후의 차이는 NABO 전망과 고용노동부의 수입·지출 전망의 차이에 기인한다.

[표 56] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 재정수지 전망 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO(A)	−0.15	0.62	0.45	0.24	0.05	0.20	0.41	0.47	0.52	0.57
고용노동부(B)	2.14	0.47	0.60	0.61	0.55	−	−	−	−	−
차이(A-B)	−2.29	0.15	−0.15	−0.37	−0.50	−	−	−	−	−

자료: 국회예산정책처

[표 57] 고용보험기금 근로자 실업급여 계정의 수입·지출·재정수지 전망 비교: 2018~2022년

(단위: 조원)

구 분	NABO					고용노동부				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
수입(A)	7.6	9.7	10.5	11.0	11.5	9.9	9.7	10.9	11.5	12.2
지출(B)	7.7	9.0	10.0	10.8	11.5	7.7	9.2	10.3	10.9	11.6
재정수지(A-B)	−0.15	0.62	0.45	0.24	0.05	2.14	0.47	0.60	0.61	0.55

자료: 국회예산정책처

한편, 이러한 재정수지 전망은 모성보호육아지원과 관련하여 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정에 대한 국고지원율을 현행 9.6%에서 30%로 확대한다는 가정 하에서 추정된 것이다. 국고지원율이 현행 수준을 유지할 경우(B) 재정수지는 당초 전망(A)보다 악화되는데, 2020년에 재정수지가 0.28조원 감소하는 등 2020~2027년 동안 연평균 0.3조원 악화되는 것으로 전망된다.

[표 58] 국고지원율 변화에 따른 재정수지 전망 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)

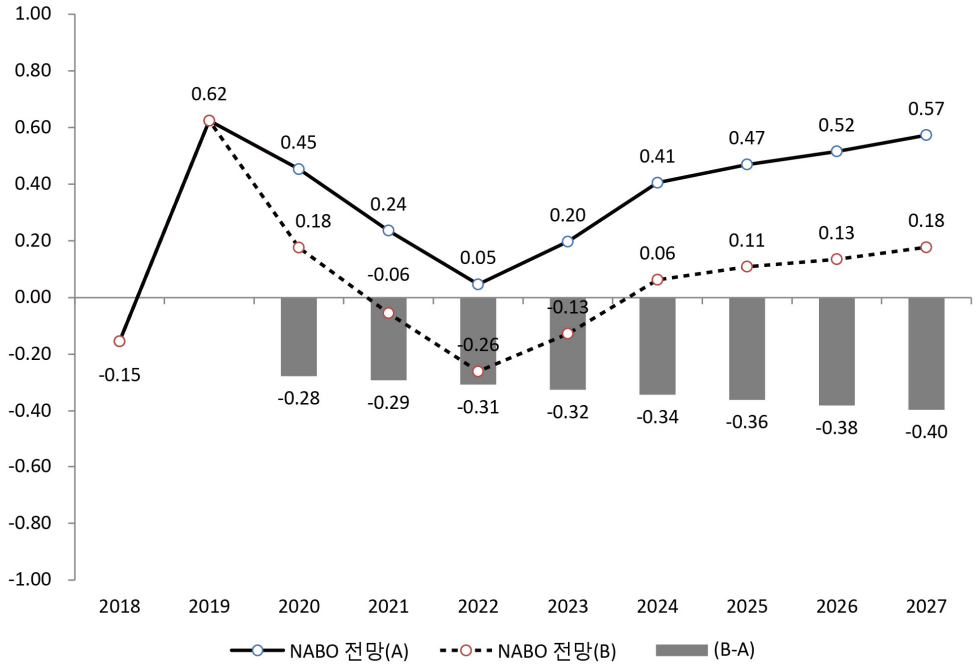
구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NABO 전망(A)	−0.15	0.62	0.45	0.24	0.05	0.20	0.41	0.47	0.52	0.57
NABO 전망(B)	−0.15	0.62	0.18	−0.06	−0.26	−0.13	0.06	0.11	0.13	0.18
(B-A)	−	−	−0.28	−0.29	−0.31	−0.32	−0.34	−0.36	−0.38	−0.40

주: 1. NABO 전망(A): 일반회계의 고용보험기금 근로자 실업급여 계정에 대한 국고지원율 30% (모성보호육아지원 사업비의 30%) 가정
2. NABO 전망(B): 일반회계의 고용보험기금 근로자 실업급여 계정에 대한 현행 국고지원율(9.6%) 가정

자료: 국회예산정책처

[그림 13] 국고지원율 변화에 따른 재정수지 전망 비교: 2018~2027년

(단위: 조원)



주: 1. NABO 전망(A): 일반회계의 고용보험기금 근로자 실업급여 계정에 대한 국고지원율 30% (모성보호육아지원 사업비의 30%) 가정
2. NABO 전망(B): 일반회계의 고용보험기금 근로자 실업급여 계정에 대한 현행 국고지원율 (9.6%) 가정

자료: 국회예산정책처

Ⅵ. 결 론

본 보고서는 고용보험의 보장성 강화와 관련하여 고용보험기금의 주요 의무지출 사업인 실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로 향후 10년 동안의 재정소요를 추계하고, 동 사업이 지출되는 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정의 수입과 지출, 그리고 재정수지를 전망하였다. 그리고 이러한 전망을 정부의 「2019년도 고용보험기금 기금운용계획안」 및 「고용보험기금 2018~2022년 중장기 기금재정관리계획」과 비교하였다.

주요 분석 결과를 중심으로 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 최근 실업급여의 지급기간을 연장하고, 모성보호육아지원을 확대하는 방향으로 고용보험의 보장성 강화 논의가 이루어지고 있는데, 제20대국회에서 발의된 「고용보험법 일부개정법률안」을 중심으로 관련 논의를 적용대상의 확대, 수급요건의 완화, 지급기간의 연장, 지급금액 인상 측면에서 정리하였다.

NABO 전망에 반영한 2019년도 고용보험기금 기금운용계획안의 주요 제도변화는 다음과 같다. 실업급여의 경우, 65세 이후에 고용된 자에 대해서도 실업급여 사업을 적용하고(근로단절 없이 계속 고용된 자에 한함), 구직급여의 소정급여일수를 30일 연장하며, 구직급여의 지급금액을 평균임금의 50%에서 60%로 인상한다(최저구직급여일액은 일 최저임금의 90%에서 80%로 조정). 모성보호육아지원은 출산전후휴가 급여와 육아휴직 급여의 지원단가를 인상하고, 육아기 근로시간 단축 급여의 사용기간과 지원단가를 확대하며, 배우자 출산휴가 급여를 신설한다.

둘째, 2019년도 고용보험기금 기금운용계획안을 중심으로 고용보험의 보장성 강화에 따른 재정소요를 추계한 결과, 실업급여의 경우 현행 제도가 계속 유지된다고 가정할 때의 재정소요(기준선, baseline)에 비해 2019~2027년 동안 연평균 1.3조원의 추가 재정소요가 예상된다. 즉, 실업급여의 재정소요는 2018년 6.3조원을 시작으로 2019년 7.6조원, 2020년 8.5조원 등으로 추계되었다. 이러한 결과는 고용노동부의 중장기 계획 상의 전망치와 유사한 수준이다.

모성보호육아지원은 고용노동부의 계획대로 관련 급여의 제도변화를 반영할 경우

기준선 대비 추가재정소요는 2019~2027년 동안 연평균 0.2조원으로 추계되었다. 연도별 재정소요는 2018년 1.3조원을 시작으로 2019년 1.3조원, 2020년 1.4조원 등으로 추계되었다. 이러한 결과는 고용노동부의 중장기 계획 상의 전망치보다 낮은데, 고용노동부는 제도변화로 인해 모성보호육아지원의 급여 대상자 수가 현행 수준보다 크게 증가할 것으로 예상하기 때문이다. 반면, NABO 전망은 최근 출생아 수가 감소하고 있고, 피보험자의 행태 변화가 급격하게 이루어지지 않을 것으로 보아 고용노동부보다 대상자 수 확대폭을 작게 가정하였다.

셋째, 고용노동부의 2019년 계획안에 반영된 제도변화를 고려하여 실업급여와 모성보호육아지원의 재정소요를 추계한 결과를 바탕으로 고용보험기금의 주요 의무지출 계정인 근로자 실업급여 계정의 수입과 지출, 재정수지를 전망하였다. 고용노동부는 고용보험의 보장성 강화에 따른 재정소요를 고려하여 실업급여의 보험료율을 현행 1.3%에서 1.6%로 인상할 계획인데, 실업급여의 보험료율 인상으로 2019년에 1.6조원의 추가 수입이 예상되며, 2019~2027년 동안 연평균 2.0조원의 추가 수입이 예상된다. 동 계정의 수입과 지출의 차이인 재정수지는 2018년에 0.15조원 적자가 예상되나, 2019년부터는 흑자를 유지할 것으로 전망된다.

본 보고서의 전망 결과를 종합할 때 주요 시사점은 다음과 같다.

고용보험의 보장성을 강화하는 다양한 논의 중 정부가 2019년에 계획하고 있는 제도변화를 반영하여 전망한 결과, 보장성 강화에 따른 재정소요는 실업급여 보험료율 인상으로 충당가능하며 고용보험기금의 근로자 실업급여 계정의 재정수지는 2019년 이후 흑자 상태를 유지할 것으로 보인다. 다만, 이러한 전망 결과는 고용보험기금에 대한 국고지원 확대를 전제한 것으로 국고지원율이 현행 수준을 유지할 경우 재정수지는 전망 결과보다 감소할 것으로 보인다.

참고문헌

고용노동부, 「2016회계연도 고용보험기금 결산보고서」, 2017.5.

_____, 「2017회계연도 고용보험기금 결산보고서」, 2018.5.

_____, 「2017년판 고용노동백서」, 고용노동부, 2017.7.

_____, 「2019년도 고용보험기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2018.9.

국회예산정책처, 「고용보험 재정기준선 전망과 과제: 실업급여계정을 중심으로」, 2010.10

근로복지공단, 「2018년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람」, 2018.2.

김상호·장지연·박종서·이지혜·이소영·변수정, 「출산전후휴가 및 육아휴직제도 개선방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2017.9.

대한민국정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획」, 2018.9.

_____, 「2018~2022년 국가재정운용계획 첨부서류」, 2018.9.

한국고용정보원, 「2016 고용보험통계연보」, 2017.12.

_____, "2018년 1월 고용보험통계 현황", 2018.2.

OECD, *Society at a Glance 2016 OECD(Social Indicators, A spotlight on youth)*, OECD, 2016

Sonja Blum et al. *14th International Review of Leave Policies and Related Research 2018*, International Network Leave Policy & Research, 2018.9.

고용보험 〈http://www.ei.go.kr/〉

국가법령정보시스템 〈http://www.law.go.kr/〉

국회의안정보시스템 〈http://likms.assembly.go.kr/〉

디지털예산회계시스템 〈http://www.dbrain.go.kr/〉

최저임금위원회 〈http://www.minimumwage.go.kr/〉

통계청 〈http://kosis.kr/〉
International Network Leave Policy & Research, 〈https://www.leavenetwork.org/〉
OECD Benefits and Wages: Country policy descriptions 〈http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages-country-specific-information.htm〉

2018~2027년 고용보험 재정전망
- 실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로 -

발간일	2018년 11월 26일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 경제비용추계과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	㈜명문기획 (tel 02 · 2079 · 9200)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제비용추계과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02 · 788 · 3766)

ISBN 978-89-6073-157-8 93350
© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망한 미래

대한민국국회

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

(07223)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700490-001682-01