

노동정책연구
2010. 제10권 제1호 pp.69-87
© 한국노동연구원

연구논문

한국의 실업급여 관대성 : 국제비교와 정책적 시사점*

김동헌**

본 연구는 Vroman and Brusentsev(2005)의 실업급여 관대성 지수를 이용하여 실업급여 관대성의 국제비교를 시도한다. 우리나라의 실업급여는 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 대체율과 짧은 수급기간을 가지고 있다. 실업부조제도가 없다는 점까지 고려한다면 어떤 방식으로 관대성 지수를 구성하든 우리나라는 미국과 함께 실업급여의 관대성이 가장 낮은 국가에 속한다. 실업급여의 관대성을 제고하는 정책은 실업률과 지출비용에 매우 장기적으로 영향을 미치기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있지만, 장기적 시각에서 현행 자격·수급요건, 대체율, 수급기간의 적정성에 대한 종합적인 검토를 바탕으로 고용보험의 사회안전망 역할을 강화하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

핵심용어 : 고용보험, 실업급여, 실업급여 관대성

논문접수일: 2009년 12월 2일, 심사의뢰일: 2009년 12월 7일, 심사완료일: 2009년 12월 21일

* 본 논문은 한국노동연구원의 노동시장의 구조변화와 고용변동 연구보고서와 한국노총 중앙연구원의 사회정책 연례보고서의 일부 내용에 기반을 두고 있다. 이 연구는 2007학년도 동국대학교 연구년 지원에 의하여 이루어진 것이다. 이 논문을 세심하고 읽고 유익한 논평을 해주신 익명의 두 분 심사자에게 감사드린다.

** 동국대학교 경영·관광대학 경제금융학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr)

I. 연구의 배경

우리나라의 고용보험제도는 실업자에 대한 일차적 사회안전망으로서 외환위기 이후 고실업 극복에 기여한 바가 크다고 평가된다(노동부, 2005). 2000년 이후 실업급여 지급액은 매년 지속적으로 증가하여, 2008년 현재 실업급여 지급액은 2조 8,653억 원이었다. 2009년에는 글로벌 금융위기로 인해 실업자와 실업급여 신청자가 급증하면서 무려 4조 1,164억 원의 실업급여가 지급되었다.

물론 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 실업자 안전망으로서 고용보험의 역할은 여전히 제한적이다. 임금근로자에 대한 법적인 적용범위 확대는 완료되었지만, 2009년 8월 현재 임금근로자의 고용보험 가입률은 58.9%를 보이고 있다. 우리나라의 실업급여는 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 대체율과 수급률을 가지고 있어, 실업급여의 관대성이 가장 낮은 국가에 속한다.

2008년 9월 미국에서 시작된 금융위기가 세계적 경제위기로 이어졌고, 이에 영향을 받아 국내 경기가 위축됨에 따라 노동시장의 위기적 상황이 다시 발생하였다. 외환위기 이후 지난 10년 동안 사회안전망 확충에 대한 논의가 지속되었지만, 단편적이고 점진적인 조정만 이루어졌을 뿐 근본적인 개혁이 이루어지지 않고 있다. 또다시 고용위기 상황을 맞이하여 단기적인 대응수준으로 대처하는 데에 그친다면, 사회안전망을 두텁게 재설계할 수 있는 좋은 기회를 놓치는 셈이다. 지금은 실업자 사회안전망의 사각지대를 축소하고, 고용보험의 사회안전망 역할을 확충해 나가는 정책적 노력이 필요한 시점이다.

이런 배경하에서 본 연구는 고용보험의 핵심적인 사업이라고 할 수 있는 실업급여의 관대성에 대한 전반적인 평가와 함께 국제비교연구를 시도하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 본 연구의 이론적 배경으로 Vroman and Brusentsev(2005)의 실업급여 관대성 지수를 소개하고, 이 지수를 이용하여 실업급여 관대성의 국제비교를 시도한다. 제III장에서는 덴마크, 독일, 영국의 실업급여와 한국의 실업급여를 비교한다. 이러한 국제비교를 통해 우리나라 실업급여제도의 취약한 현실을 파악할 수 있다. 마지막으로 제IV장에서는

이상의 논의를 요약하고 정책적 시사점을 도출한다.

II. 실업급여의 관대성 지수 도출 및 추이

실업급여의 관대성을 측정하는 포괄적인 지표를 구성하기 위해서는 자격·수급요건, 임금대체율(혹은 순대체율), 수급기간, 대기기간, 적용률 등의 정책변수들이 모두 고려되어야 할 것이다. 그러나 실업급여의 관대성을 측정하는 기존의 연구들은 이들 변수 가운데 몇 개를 선택하여 표준화한 뒤 더하는 방식으로 관대성 지수를 도출하고 있다(OECD, 1994; Picot, 2007; Sjoberg, 2007).¹⁾ 물론 연구자가 가장 중요하다고 생각하는 변수들을 선택하겠지만, 도출 과정이 임의적일 수도 있다는 문제점이 지적된다.

최근 Vroman and Brusentsev(2005)는 실업급여가 관대할수록 지출비용이 증가한다는 단순한 관계로부터 실업급여의 관대성을 측정할 수 있는 지수를 도출하고 있다. 여기에서는 이 지수를 이용하여 실업급여 관대성의 국제비교를 시도한다.

어떤 한 해 동안의 실업급여 지출액은 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

$$TBen = AMBen \times NBen \times 12 \quad (1)$$

여기서 TBen은 실업급여 지출액, AMBen은 월평균 급여, NBen은 월평균 수급자수를 의미한다. 식 (1)의 우변 항은 다시 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$TBen = (RRate \times AMW) \times [(NBen / Unemp) \times (LF \times TUR)] \times 12 \quad (2)$$

여기서 RRate는 임금대체율, AMW는 월평균 임금, Unemp는 월평균 실업자수, LF는 노동력, TUR은 총 실업률, (NBen/Unemp)은 실업급여 수급률을 나타

1) 예를 들어, OECD(1994)는 실업보상 급여의 대체율과 수급기간을 포함하는 관대성 지수를 도출하여 국제비교를 하고 있다. 여기에는 OECD 19개국의 1991년 자료를 이용하여 실업보상 급여의 관대성 지수 값과 순위가 정리되어 있다. 이 연구에 의하면 덴마크, 네덜란드의 관대성 지수가 가장 높고 미국과 일본의 관대성 지수가 가장 낮은 국가군에 속하여, 다음 <표 1>의 국가별 순위와 유사한 결과를 보여준다.

낸다. 한편 임금총액(Wages)은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{Wages} = \text{Emp} \times \text{AMW} \times 12 \quad (3)$$

여기서 Emp는 연평균 취업자수이다. 식 (3)은 다시 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\text{Wages} = \text{LF} \times (1 - \text{TUR}) \times \text{AMW} \times 12 \quad (4)$$

식 (2)를 식 (4)로 나누면, 임금총액 대비 실업급여 지출액의 비율이 도출된다.

$$\text{B} (= \text{TBen} / \text{Wages}) = \text{RRate} \times (\text{NBen} / \text{Unemp}) \times \text{TUR} / (1 - \text{TUR}) \quad (5)$$

여기서 B는 급여비용률(benefit-cost rate)이라고 부른다. 따라서 식 (5)로부터 급여비용률은 임금대체율, 실업급여 수급률, 그리고 실업률에 의해 결정된다는 것을 알 수 있다. 여기서 실업률은 대체적으로 거시경제적 환경에 의해 결정되지만, 실업급여의 임금대체율과 수급률은 어느 정도 정책적으로 선택할 수 있는 제도적 변수라는 점에 주목할 필요가 있다. 결국 각국의 정부는 임금대체율과 수급률에 직·간접적으로 영향을 미치는 정책을 선택함으로써 실업급여 지출비용을 어느 정도 통제할 수 있다.²⁾ 실제로 식 (5)에서 임금대체율과 실업급여 수급률을 곱한 항목은 실업률 1%포인트 대비 실업급여 지출비용으로 해석된다. 따라서 이 항목을 실업급여의 관대성 지수(G)라고 정의하기로 한다. 관대성 지수는 0과 1 사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 실업급여의 관대성이 상대적으로 높다는 것을 보여준다.

$$\text{G} = \text{RRate} \times (\text{NBen} / \text{Unemp}) \quad (6)$$

<표 1>은 1990년대 한국을 포함한 OECD 국가들의 관대성 지수와 급여비용률 평균을 실업보상제도 유형별로 구분하여 정리한 것이고, <표 2>는 2000년

2) 한 가지 유의할 점은 실업급여 수급률이 100% 이상인 경우도 가능하다는 것이다. 실업급여와 실업부조는 일정 근로소득이 있는 자에게도 지급된다. 취업자의 일부가 실업급여 혹은 실업부조를 수급할 수 있기 때문에, 월평균 수급자수는 월평균 실업자수의 부분집합이 아니다. 이런 이유로 일부 국가들의 수급률은 100% 이상으로 조사되기도 한다.

<표 1> 실업급여 관대성 지수 및 급여비용률의 국제비교(1990년대)

	실업보상 제도	실업률 (%)	수급률	임금대체율	관대성 지수	급여비용률 (%)
호주	UA	8.87	0.95	0.29	0.27	2.46
뉴질랜드	UA	7.82	1.14	0.32	0.36	2.83
오스트리아	UI-UA	3.82	1.32	0.34	0.45	1.73
프랑스	UI-UA	11.23	0.82	0.53	0.44	4.82
독일	UI-UA	1.20	0.76	0.48	0.36	3.73
아일랜드	UI-UA	12.07	1.42	0.27	0.38	4.50
네덜란드	UI-UA	6.16	1.43	0.58	0.84	5.27
포르투갈	UI-UA	5.53	0.77	0.47	0.36	2.11
영국	UI-UA	7.18	0.85	0.18	0.15	1.09
덴마크	UI	7.70	1.03	0.51	0.53	4.12
캐나다	UI	9.54	0.60	0.45	0.27	2.62
미국	UI	5.76	0.34	0.34	0.11	0.67
일본	UI	3.04	0.38	0.39	0.15	0.46
한국	UI	3.20	0.06	0.36	0.02	0.11

주: UA는 실업부조, UI는 실업보험제도임.

자료: Vroman and Brusentsev(2005), <표 3.3>에서 재구성.

이후 한국의 관대성 지수와 급여비용률 추이를 보여준다.

1990년대 후반 고용보험제도가 도입된 이후 외환위기가 발생하였지만, 낮은 수급률로 인해 한국의 관대성 지수는 다른 국가와는 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준을 유지하였다. 그러나 2000년 이후 관대성 지수는 꾸준히 증가하는 추세를 보여주고 있다. 2008년 현재 관대성 지수는 0.1이며, 2000년과 비교하면 3.4배나 증가하였다. 이 수치는 미국의 1990년대 평균과 유사한 수준이다.

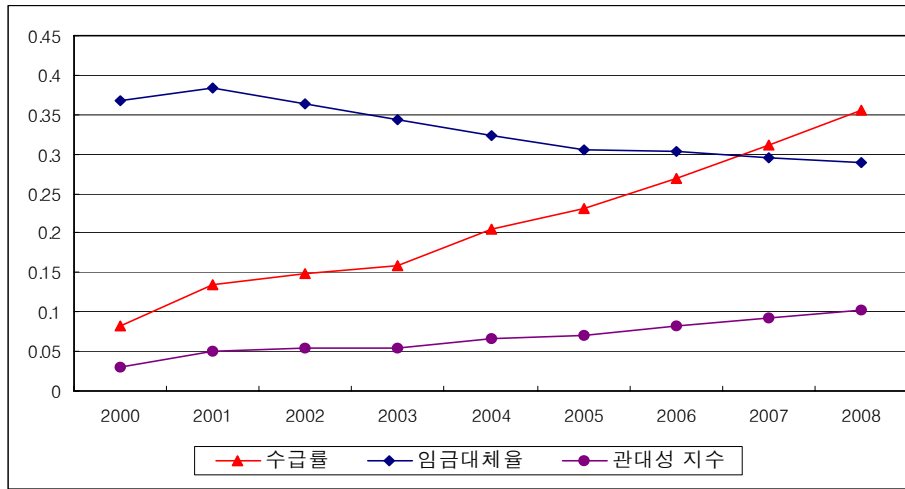
물론 2008년 현재 우리의 관대성 지수 값은 <표 1>에 있는 국가들 중에서 가장 낮은 수치이며, 실업보험만을 가지고 있는 덴마크, 캐나다, 미국, 일본의 평균인 0.27에 비해서도 훨씬 낮은 수준이다. 우리나라의 실업급여는 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 임금대체율과 수급률을 가지고 있다. 실업부조제도가 없다는 점까지 고려한다면 어떤 방식으로 관대성 지수를 구성하든 우리나라는 미국과 함께 가장 낮은 지출 국가(low spender)에 속하게 될 것이다. 한편 [그림 1]을 보면 2004년 이후 관대성 지수의 증가세는 임금대체율이 아니라 수급률의 가파른 증가에 기인한다는 점을 선명하게 보여준다.

〈표 2〉 한국의 실업급여 관대성 지수 및 급여비용률 추이

	실업률(%)	수급률	임금대체율	관대성 지수	급여비용률(%)
2000	4.4	0.082	0.367	0.030	0.14
2001	4.0	0.134	0.384	0.051	0.21
2002	3.3	0.149	0.364	0.054	0.18
2003	3.6	0.159	0.343	0.055	0.21
2004	3.7	0.204	0.323	0.066	0.25
2005	3.7	0.231	0.305	0.070	0.27
2006	3.5	0.270	0.303	0.082	0.30
2007	3.2	0.312	0.295	0.092	0.30
2008	3.2	0.355	0.289	0.103	0.34

주: 임금대체율은 월 임금총액 대비 평균 구직급여일액 월환산액의 비율임. 사업체임금근로시간조사(구매월노동통계조사)와 한국고용정보원(2008, 2009) 자료를 이용하여 저자가 직접 계산함.

(그림 1) 실업급여 관대성 지수의 추이



Ⅲ. 실업급여제도의 국제비교

앞에서는 실업급여의 관대성 지수를 도출하고, 우리나라의 실업급여 관대성 지수의 추이를 살펴보았다. 결국 실업급여 관대성 지수는 수급률과 대체율로 구

성되어 있기 때문에, 최근의 자료를 이용하여 우리나라와 다른 OECD 국가들의 수급률과 대체율을 비교하고자 한다. 그리고 덴마크, 독일, 영국의 실업급여와 우리나라의 실업급여를 보다 다양한 제도적 파라미터의 측면에서 비교한다.

1. 실업급여 수급률

실업급여 수급률은 전체 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비중을 의미한다. 우리나라의 실업급여 수급률은 연평균 실업자수 대비 연평균 실업자수로 측정한다. 이 때 연평균 실업급여 수급자수는 매월 수급자수의 총계를 단순 평균한 것이며, 실업급여 수급자는 구직급여, 조기재취업수당, 상병급여 등을 수급한 피보험자 가운데 중복되는 수혜자를 제외하고 집계한다.

실업급여 수급률은 수급자수를 집계하는 기간의 차이에 따라, 그리고 실업률이 실업 위험을 얼마나 잘 반영하느냐에 따라 달라질 수 있다.³⁾ 실업급여 수급자수를 집계하는 기간에 대한 기준은 나라마다 차이를 보이고 있어, 수급률에 관한 일관성 있는 국제비교 통계를 구하기가 쉽지 않다. 이런 측정과 국제비교의 한계를 고려하더라도, 실업급여 수급률은 사회안전망으로서 실업급여의 효과를 보여주는 대표적인 지표이다.

고용보험 도입 초기인 1990년대 후반기의 실업급여 수급률은 선진국에 비해 현저하게 낮은 수준이었다. 그러나 외환위기 이후 수급률은 2000년 8.2%를 저점으로 지속적으로 상승하는 모습을 보이고 있다. 2008년 월평균 실업급여 수급자수는 273천 명으로 집계되어, 전체 실업자에 대한 실업급여 수급률은 35.5%를 보여주고 있다. 실업자 10명 중에서 3.6명이 구직급여를 수급하고 있는 셈이다. 노동부의 최근 보도 자료에 의하면, 2009년에는 42.6%라는 기록적인 수치를 보여주고 있다. 현재 우리나라의 실업급여 수급률은 실업부조만을 실시하고 있는 국가나 실업보험과 실업부조를 함께 실시하고 있는 국가에 비해 현저하게 낮은 비율이지만, 실업보험만을 실시하는 미국, 일본 등과 비교하면 근접한 수준이다.

실업급여 수급률이 선진국에 비해 낮은 이유는 다음 세 가지로 요약할 수 있

3) 실업급여 수급률의 정의와 대안적인 지표의 필요성에 대한 구체적인 논의는 이병희(2008)의 연구를 참조하기 바란다.

다(노동부, 2005). 첫째, 전체 취업자에서 피보험자가 차지하는 비중이 낮다. 고용보험 적용대상이 되는 임금근로자의 비중이 전체 취업자의 3분의 2 수준에 불과하기에 선진국의 비해 상당히 낮은 편이고, 고용보험 적용률 또한 정체되어 2008년 현재 전체 취업자 대비 고용보험 가입자는 40.4% 수준이다. 둘째, 실업급여 자격요건이 외국에 비해 엄격하다. 특히 이직사유에 의한 수급자격의 제한이 매우 엄격하다. 한국은 정당한 사유가 없는 자발적 이직자나 징계해고자의 수급자격을 완전히 박탈하지만, 외국에서는 미국 등을 제외하고는 대부분 2~4개월 내외의 유예기간을 두고 급여를 지급하는 것이 일반적이다. 셋째, 연령 및 피보험기간에 따라 실업급여의 수급기간이 다르게 설정되어 있고, 이를 감안할 때 평균적인 소정급여일수가 외국에 비해 짧다. 2000년 이후 현재까지 소정급여일수는 90일에서 240일로 고정되어 있다. 피보험기간이 10년 이상인 40세 실업자를 기준으로 한국의 소정급여일수는 210일이며, 이는 선진국의 최대 수급기간에 비해 짧은 편에 속한다.⁴⁾

〈표 3〉 한국의 실업급여 수급률 추이

(단위: 천명, %)

	피보험자수	실업자수	실업률	수급자수	실업자대비	피보험자대비
1997	4,316	568	2.6	10	1.8	0.2
1998	4,788	1,490	7.0	113	7.6	2.4
1999	5,293	1,374	6.3	134	10.4	2.5
2000	6,466	979	4.4	74	8.2	1.2
2001	6,847	899	4.0	113	13.4	1.7
2002	7,057	752	3.3	105	14.9	1.5
2003	7,178	818	3.6	123	15.9	1.7
2004	7,448	860	3.7	175	20.4	2.3
2005	7,858	887	3.7	205	23.1	2.6
2006	8,302	827	3.5	223	27.0	2.7
2007	8,834	783	3.2	244	31.2	2.8
2008	9,265	769	3.2	273	35.5	2.9

주: 피보험자, 구직급여수급자수는 월평균임. 실업자 및 실업률의 경우 2000년 이전은 구직기간 1주 기준, 이후는 구직기간 4주 기준임.

자료: 한국고용정보원(2008, 2009).

4) 2004년 현재 40세 실업자를 기준으로 주요국의 실업급여 수급기간을 살펴보면, 덴마크 48개월, 프랑스 30개월, 네덜란드 24개월, 스웨덴 14개월, 독일 12개월, 오스트리아 9개월, 캐나다 9개월, 스위스 7개월, 미국 6개월, 영국 6개월 등이다.

〈표 4〉 실업보상 수급률의 국제비교

	제도 유형	1990~94	1995~99	2000~04
호주	UA	0.866	1.042	0.871
뉴질랜드	UA	1.044	1.187	1.262
오스트리아	UI-UA	1.308	1.329	1.282
핀란드	UI-UA	1.094	1.270	1.226
프랑스	UI-UA	0.848	0.790	0.960
독일	UI-UA	0.721	0.794	0.875
아일랜드	UI-UA	1.244	1.440	1.728
네덜란드	UI-UA	1.280	1.616	1.653
포르투갈	UI-UA	0.725	0.876	1.217
스페인	UI-UA	0.545	0.386	0.498
스웨덴	UI-UA	0.944	0.991	0.960
영국	UI-UA	0.769	0.722	0.563
스위스	UI	0.638	0.778	0.667
벨기에	UI	0.937	0.905	0.895
캐나다	UI	0.713	0.488	0.465
덴마크	UI	0.945	0.926	0.832
그리스	UI	0.360	0.329	0.313
이탈리아	UI	0.344	0.359	0.471
노르웨이	UI	1.162	0.958	0.777
미국	UI	0.365	0.307	0.386
평균		0.843	0.875	0.895

주: UA는 실업부조, UI는 실업보험임.

자료: Brusentsev and Vroman (2007).

2. 실업급여 대체율

우리나라 구직급여의 법정 임금대체율은 이직 전 평균임금의 50%이고, 구직급여일액에는 상한과 하한이 설정되어 있다. 구직급여일액은 수급자격자 급여 기초임금일액의 50%이지만 상한액이 설정되어 있기 때문에, 실제 임금대체율은 50%보다 낮은 수준에서 결정된다.

다음 <표 5>에는 두 가지 임금대체율의 추이가 정리되어 있다. 임금대체율 A는 이직 전 임금수준과 비교한 구직급여일액의 임금대체율을 의미한다. 임금대체율 A의 추이를 살펴보면, 대체로 40% 초반 수준을 유지하다가 2004년에는 구직급여일액이 낮아지면서 40% 미만으로 떨어졌다. 그러나 2005년부터

〈표 5〉 한국의 실업급여 임금대체율 추이

(단위: 명, 원, %)

	실업급여 수급자격자수	평균 구직급여일액		평균 임금일액	임금 대체율(A)	임금총액	임금 대체율(B)
		일액	월환산액				
2000	258,727	20,394	611,829	46,397	44.0	1,667,542	36.7
2001	346,671	22,438	673,150	50,940	44.0	1,752,382	38.4
2002	297,109	23,657	709,715	53,280	44.4	1,947,774	36.4
2003	375,561	24,353	730,591	57,325	42.5	2,127,401	34.3
2004	467,730	24,287	728,611	64,998	37.4	2,254,889	32.3
2005	562,524	24,444	733,321	60,117	40.7	2,404,385	30.5
2006	609,691	25,645	769,350	60,499	42.4	2,541,886	30.3
2007	685,024	26,345	790,344	60,845	43.3	2,683,203	29.5
2008	835,140	27,024	810,707	62,323	43.4	2,809,894	28.9

주: 임금대체율 A는 평균임금일액 대비 평균 구직급여일액의 비율임. 임금대체율 B는 노동부 사업체임금근로시간조사(구매월노동통계조사)의 임금총액 대비 평균 구직급여일액 월환산액의 비율임. 1999년 6월 30일 이전 이직자까지는 구직급여일액 상한액이 35,000원이었고, 1999년 7월 1일~2000년 말 이직자는 30,000원, 2001년 이직자부터 다시 35,000원으로 조정되었음. 2006년부터 다시 40,000원으로 인상되어 현재까지 적용되고 있음.

자료: 한국고용정보원(2008, 2009).

40% 수준을 회복하였고, 2008년 현재 43.4% 수준을 보이고 있다. 반면에 노동부의 사업체임금근로시간조사의 임금총액 대비 구직급여일액의 월환산액 비율을 의미하는 임금대체율 B는 지속적으로 하락하는 추이를 보이고 있다. 임금총액 대비 평균 구직급여일액 월환산액의 비율은 고용보험 도입 초기에 비해 꾸준히 낮아져서 2008년 현재 28.9%에 불과하다.

OECD는 주기적으로 회원국 사회보장 급여의 순대체율(NRR)을 임금수준과 가족 유형으로 구분하여 보고하고 있다. 실업급여의 순대체율은 앞에서 제시한 법정 임금대체율과는 달리 조세와 다른 이전급여가 임금대체율에 미치는 영향을 고려하여 계산한 것이다.⁵⁾ 따라서 순대체율은 소득 손실에 따른 실업급여가 실업자의 생계보호라는 안전망으로서의 기능을 발휘하고 있는가를 보다 명확하게 파악할 수 있는 지표이다.

<표 6>은 가장 최근 연도인 2007년의 OECD 자료를 이용하여, OECD 29개

5) 구체적인 계산방식은 OECD(2004)의 논의를 참조하기 바란다.

〈표 6〉 실업급여 순대체율의 국제비교(2007년)

	평균임금의 67%	평균임금	평균임금의 150%
호주	44	31	22
오스트리아	55	55	42
벨기에	73	55	40
캐나다	64	62	43
체코 공화국	67	61	53
덴마크	84	61	47
핀란드	67	52	45
프랑스	70	66	69
독일	59	59	56
그리스	49	36	25
헝가리	73	63	45
아이슬란드	78	68	49
아일랜드	47	34	26
이탈리아	65	62	45
일본	67	54	45
한국	55	51	35
룩셈부르크	85	87	77
네덜란드	73	73	57
뉴질랜드	53	37	26
노르웨이	67	64	46
폴란드	69	47	32
포르투갈	78	84	83
슬로바키아 공화국	61	64	66
스페인	78	62	42
스웨덴	76	53	40
스위스	80	70	67
터키	59	40	28
영국	58	40	28
미국	62	56	40
OECD 평균	66	57	45

자료: OECD, Tax-Benefit Models, 2007.

회원국의 순대체율을 임금수준의 3가지 유형으로 구분하여 보여준다. 이 표는 실업 발생 초기 독신 실업자를 기준으로 하였기 때문에 실업급여의 순대체율을 보여주는 것으로 해석된다. 실업자의 임금수준은 평균임금(AW)의 67%, 평균임금, 그리고 평균임금의 150%로 구분하고 있다. 한국의 실업급여 순대체율은 3가지 임금수준의 유형에서 모두 OECD 29개국의 평균에 미치지 못하고 있다.

실업급여의 관대성이 가장 낮은 수준이라고 평가되는 미국, 일본과 비교해 보아도 낮은 수준이다. 특히 평균임금의 67%에 해당하는 저소득 실업자의 순대체율이 55%로 OECD 평균 66%에 비해 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

결론적으로, 우리나라의 실업급여 순대체율은 선진국에 비하여 상대적으로 낮은 수준이다. 순대체율이라는 지표만을 고려한다면 우리나라 실업급여의 실업자 사회안전망으로서의 기능이 선진국에 비해 미흡한 실정임을 보여준다.

3. 덴마크, 독일, 영국과의 비교

다음 <표 7>에는 덴마크, 독일, 영국, 한국의 실업급여제도의 주요 지표들이 정리되어 있다. 덴마크, 독일, 영국은 각각 사민주의 복지체제, 보수주의 복지체제, 자유주의 복지체제를 대표하는 국가들이다.⁶⁾

덴마크에는 실업보험만 있고, 실업부조가 존재하지 않는다. 실업급여를 받기 위해서는 우선 실업보험기금에 1년 이상 가입하여야 한다. 또한 풀타임 보험 가입자의 경우 정규 일자리에선 지난 3년간 52주 이상 일했어야 하며, 파트타임 보험 가입자는 지난 3년간 34주 동안 일했어야 한다는 고용조건을 충족해야 한다. 실업급여 지급액은 과거 소득에 연동되며, 법정 급여율은 90% 수준이다.

덴마크의 실업급여 수급기간은 이중 수급기간제도를 적용하고 있다. 구체적으로 수급기간은 최대 4년이며, 소극적 기간과 적극적 기간으로 나누어진다. 소극적 기간은 1년으로 노동시장 프로그램에 참여할 의무가 부과되지 않지만, 이 기간이 끝나고 3년의 적극적 기간이 시작되면 수급자는 노동시장 프로그램에 의무적으로 참여해야 한다.

실업보험제도가 임의적 제도로 운영되기 때문에 실업보험기금 미가입자가 실업자가 되거나, 가입하였더라도 수급요건을 충족하지 못할 경우, 혹은 실업급여를 소진한 경우 자산조사를 거쳐 사회부조 수급요건을 충족하면 지방정부에서 운영하는 사회부조를 받을 수 있다. 이렇게 실업보험이 임의적 제도이기 때문에 실업보험기금에 가입한 실업자와 그렇지 않은 실업자는 다른 제도의 적용을 받게 된다. 덴마크에서 사회부조제도는 실업보험제도에 이어 실업자에 대

6) 덴마크, 독일, 영국의 실업급여제도는 김동현(2009)의 연구에서 상세하게 다루고 있다.

한 제2의 소득지원제도이다.

최근 독일의 실업보상제도는 하르츠 개혁으로 인해 커다란 변화를 겪었다. 하르츠 IV의 실시로 인해 2005년부터 기존의 실업보험급여는 실업급여 I로 명칭이 변하였고, 수급기간은 최장 12개월(만 55세 이상 18개월)까지로 단축되었다.⁷⁾ 실업급여 I의 법정 급여율은 기존의 실업보험급여와 동일하게 자녀가 있는 경우 이전 임금의 67%, 자녀가 없는 경우 60% 수준이다. 아울러 실업부조와 사회부조가 통합되어 실업급여 II로 변경되었고, 근로능력이 있는 사람은 사회부조 대신에 실업급여 II를 신청해야 한다.

하르츠 개혁 이후 실업보상제도에서 가장 중요한 변화는 실업부조와 사회부조가 통합되면서 근로능력이 있는 사람의 사회부조 수급을 제한한 것이다. 하르츠 IV에 의하면, 근로능력이 있는 자로 실업보험급여를 소진한 사람은 2005년 1월부터 실업급여 II를 신청할 수 있다. 물론 자영업자를 포함하여 실업급여 자격요건을 충족시키지 못하는 실업자는 모두 자산조사를 통과할 경우 실업급여 II를 받을 수 있다. 실업급여 II 수급기간의 제한은 없다.

실업급여 II의 급여액은 기존의 실업부조와는 달리 과거 소득에 연계되지 않고 신청자의 욕구를 바탕으로 결정된다. 독신 성인에게 지급되는 실업급여 II의 기본급여는 당시 정액으로 서부 독일은 345유로, 동부 독일은 331유로로 정해졌다. 이는 고용기간이 긴 고령자의 경우 기존의 실업부조에 비해 크게 낮아진 액수이다. 2006년 7월 1일부터는 연방지역 전역에서 345유로로 고정되었다. 부양가족이 있는 사람에게는 추가 급여가 지급된다. 실업급여 II는 연방고용청의 지방고용사무소에서 지급하고, 주거급여나 난방급여는 지방자치단체에서 지급한다.

영국의 실업급여와 근로능력자에 대한 실업부조는 보수당 정부에 의해 1996년 구직자수당으로 통합되었고, 그 과정에서 실업급여 수급기간은 1년에서 6개월로 줄어들었다. 1995년 구직자수당법에 의해 도입된 구직자수당은 실업급여에 해당하는 기여기초형 구직자수당과 실업부조에 해당하는 소득기초형 구직자수당으로 구성되어 있다. 이 두 가지 유형의 구직자 수당은 자산조사 여부를 제

7) 2008년부터 실업급여 I의 수급기간은 50세 이상 고령자를 중심으로 다시 연장되어, 58세 이상 고령자의 수급기간은 24개월로 늘어났다.

외하고는 수급요건, 급여수준, 구직기간 동안의 의무 등이 거의 동일하다.

기여기초형 구직자수당의 수급기간은 6개월이며, 과거의 소득수준이 아니라 연령에 따라 정해진 정액급여를 받게 된다. 한편 기여기초형 구직자수당의 수급이 6개월 이후 종료되더라도 자산조사를 통과하면 소득기초형 구직자수당을 받을 수 있다. 현재 소득기초형 구직자수당 급여액은 기여기초형 구직자수당 급여액과 동일하다. 그리고 배우자, 부양아동 여부 등에 따라 추가적인 급여와 소득보조에서 제공하는 동일한 수준의 부가금을 받을 수 있다. 소득기초형 구직자수당은 수급기간이 정해져 있지 않다.

구직자수당의 수급률 추이를 보면 전반적으로 기여기초형 구직자수당의 수급률이 감소하는 추세를 보이고 있다. 2005년 현재 등록된 실업자 가운데 20%만이 기여기초형 구직자수당을 수급하였다. 반면 등록된 실업자 대비 소득기초형 구직자수당 수급자의 비율은 72%이다. 이런 추세는 자산조사에 기초한 소득기초형 구직자수당이 영국에서 보다 보편적인 실업자 대상의 급여제도임을 보여준다.

<표 7>의 독일과 영국은 실업부조를 포함하지 않은 실업급여만의 제도적 변수들을 보여준다. 이들 나라와 비교하여 우리나라 실업급여제도의 안전망 역할

<표 7> 실업급여제도 국제비교

(단위: %, 개월)

	덴마크	독일	영국	한국
적용률(2002)	83	68	86	58
수급률(2005)	85	47	20	35
법정 급여율(2008)	90	60	-	50
순대체율(2007)	61	59	40	51
수급기간(2008)	48	12	6	7

주: 독일은 실업급여 I, 영국은 기여기초형 구직자수당 자료임. 고용보험 적용률의 경우 한국은 임금근로자 대비, 다른 나라는 노동력 대비 적용률임. 법정 급여율은 자녀가 없는 40세 실업자 기준이며, 영국의 기여기초형 구직자수당은 정액급여를 지급하기에 급여율을 제시하지 않음. 순대체율은 OECD(2007) 자료이며, 실업 초기 독신 실업자의 평균임금 대비 급여액의 비율임. 수급기간은 40세 실업자 기준임. 한국은 순대체율(2007)을 제외하고는 모두 2008년 자료임.

자료: Clasen and Viebrock(2007)과 OECD 자료를 이용하여 저자가 재구성.

은 여전히 미흡하며, 특히 덴마크와 비교해 보면 실업급여가 제공하는 소득보장 수준이 매우 낮은 상태임을 파악할 수 있다.⁸⁾

IV. 결 론

본 연구에서는 Vroman and Brusentsev(2005)이 제시한 실업급여 관대성 지수를 이용하여 우리나라의 실업급여 관대성 지수를 도출하고 국제비교를 시도하였다.

1990년대 후반 고용보험제도가 도입된 직후에는 낮은 수급률로 인해 한국의 관대성 지수는 다른 OECD 국가들과는 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준을 유지하였다. 그러나 2000년 이후 관대성 지수는 꾸준히 증가하는 추세를 보여주고 있다. 2008년 현재 관대성 지수는 0.1이며, 2000년과 비교하면 3.4배나 증가하였다. 이 수치는 미국의 1990년대 평균과 유사한 수준이다. 물론 2008년 현재 우리의 관대성 지수 값은 실업보험만을 가지고 있는 덴마크, 캐나다, 미국, 일본의 평균인 0.27에 비해서도 훨씬 낮은 수준이다. 그리고 분석 결과에 의하면, 2004년 이후 관대성 지수의 증가세는 실업급여 대체율이 아니라 수급률의 가파른 증가에 기인한다는 점을 파악할 수 있다. 최근 몇 년 동안 임금총액 대비 임금대체율이 하락하게 된 주된 이유는 2006년부터 구직급여일액 상한액이 고정되어 있기 때문이라고 보지만, 수급률이 가파르게 증가하게 된 요인은 보다 분석적인 연구를 통해 규명되어야 할 것이다.

최근 실업급여 심층평가 연구에 의하면, 인구학적 특성과 일자리 특성별로 실직 위험은 큰 차이를 보이고 있지만 고용보험에 가입한 경우 실업급여 수급률은 그다지 차이가 없는 것으로 나타났다(이병희, 2008). 고용이 불안정한 집단의 실직 위험이 높다고 하더라도 일단 고용보험에 가입하면 실직 위험으로부터 비교적 균등한 보호를 받을 수 있음을 알 수 있다. 이는 고용보험의 사각지대 해소가 근로자 간 격차를 해소하고 실직 위험을 사회적으로 분산하는 데 핵

8) 영국과 비교하면 한국의 평균임금 실업자의 순대체율이 높게 나타나는데, 이는 영국의 기여기초형 구직자수당이 실업부조 수준의 낮은 정액급여를 제공하고 있기 때문이다.

심적인 역할을 한다는 점을 시사한다. 고용지원센터도 고용보험 피보험자와 실업급여 수급자 대상의 업무 위주로 운영되고 있다. 결국 비정규직 근로자를 포함한 노동시장 참여자를 고용보험이라는 제도적 안전망에 모두 포함시키려는 정책적 노력이 고용보험 개혁의 우선순위가 되어야 함을 알 수 있다.

우리나라의 실업급여는 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 대체율과 수급률을 가지고 있다. 실업부조제도가 없다는 점까지 고려한다면 실업급여의 관대성이 가장 낮은 국가에 속한다. 수급자 대상의 활성화 조치는 실업급여의 관대성과 연계되어 있다. 실업급여의 관대성이 상대적으로 낮은 편이기 때문에, 선진국과 같이 엄격하게 활성화 조치를 시행하거나 적극적 노동시장정책과의 연계를 모색하는 것이 쉽지 않다. 보다 나은 일자리로의 이행을 효과적으로 지원하기 위해서는 실업급여의 관대성을 적정 수준으로 높이고 강력한 활성화 조치와 연계시키는 방향으로의 정책 패러다임의 전환이 요구된다.

실업급여의 관대성을 제고하는 정책은 실업률과 지출비용에 매우 장기적으로 영향을 미치기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있다. 그러나 최근 관대한 실업급여가 강력한 활성화 조치와 결합될 경우 노동이동을 촉진시킨다는 연구결과(Nicaise, 2007)는 노동시장의 유연성을 제고하려는 우리에게 유용한 정책적 시사점을 제공한다. 최근 OECD와 EU의 고용전망 보고서에서도 실업급여의 관대성을 비판적으로 바라보는 시각의 변화를 읽을 수 있다. Grubb(2007)의 연구는 순대체율이 65% 이하인 국가에서는 상대적으로 저렴한 방식으로 활성화 전략을 구사하여 실업률을 낮출 수 있지만, 순대체율이 75~80% 수준인 국가에서는 노동시장정책 지출이 급격하게 증가하는 경향을 보여준다. 이 연구에 의하면 한국의 순대체율은 50% 이하로 미국, 이탈리아, 헝가리와 함께 가장 낮은 국가군에 속하고 수급기간 또한 짧은 편이기 때문에, 노동시장정책 지출의 급격한 증가 없이 순대체율 수준을 65%까지 제고할 수 있는 여지가 있다고 판단된다. 따라서 장기적 시각에서 실업급여 대체율과 수급기간을 적정한 수준으로 조정하는 정책방안에 대한 심층적인 후속 연구가 요구된다.

참고문헌

- 김동헌. 「고용보험과 적극적 노동시장정책」. 이병희 외. 『노동시장의 구조변화와 고용변동』. pp.151~180. 한국노동연구원, 2008.
- 김동헌. 「주요 선진국의 활성화 개혁 비교연구」. 이병희 외. 『고용안전망과 활성화 전략 연구』. pp.143~186. 한국노동연구원, 2009.
- 노동부. 『고용보험 10년사』. 노동부, 2005.
- 유길상. 「고용보험 12년의 평가와 발전방안」. 이승렬 외. 『고용보험제도에 관한 평가 및 향후과제』. 한국노동연구원, 2007.
- 이병희. 「실직 위험과 실업급여 수혜율 평가」. 전병유 외. 『고용보험사업 심층평가(실업급여)』. pp.48~79. 노동부, 2008.
- 전병유 외. 『고용보험사업 심층평가(실업급여)』. 노동부, 2008.
- 한국고용정보원. 『2007 고용보험통계연보』. 한국고용정보원, 2008.
- _____. 『2008 고용보험통계연보』. 한국고용정보원, 2009.
- Brusentsev, V. & W. Vroman. *Unemployment Compensation Reciprocity in English-Speaking Countries*. Working Paper No. 2007-15, Department of Economics, University of Delaware, 2007.
- Clasen, J. & E. Viebrock. “Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden.” Paper presented at the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5-7 March, 2007.
- Grubb, D. “Labour Market Policies at Different Benefit Replacement Rates.” Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, 28 March, 2007.
- Nicaise, I. “Unemployment and Non-Employment: Towards an Integrated

Approach.” Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, 28 March, 2007.

OECD. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations; Part II: The Adjustment Potential of the Labor Market*. OECD, 1994.

_____. *Benefits and Wages*. OECD, 2004.

Picot, G. “Segmentation of Unemployment Benefits. Paper prepared for the 5th ESPAnet Conference.” Vienna, 20-22 September, 2007.

Sjoberg, O. “Insecurity at Work: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Wellbeing.” Paper prepared for the 5th ESPAnet Conference, Vienna, 20-22 September, 2007.

Vroman, W. “Strengthening Unemployment Insurance: A Critique of Individual Accounts and Wage-Loss Insurance.” EPI Briefing Paper #202, October 23, 2007.

Vroman, W. & V. Brusentsev. *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2005.

abstract

The Generosity of Unemployment Benefits in Korea : Comparative Analysis and Policy Implications

Dong-Heon Kim

In this paper we compare the generosity of unemployment benefits with comparative and international perspectives, using the generosity index suggested by Vroman and Brusentsev(2005). Compared to unemployment benefits in advanced countries, Korea's unemployment benefit system has both lower replacement ratios and lower reciprocity rates. Our analysis shows that, with the United States, Korea is one of the lowest spending countries in unemployment benefits. Indeed, policies to enhance the generosity of unemployment benefits would have a long-lasting effect on unemployment rates and employment insurance expenditure costs. However, to strengthen the social safety net role of our employment insurance system, it is imperative from a long-term perspective to review general adequacy of our unemployment benefits, including entitlement and eligibility conditions, replacement ratios and benefit duration periods.

Keywords : employment insurance, unemployment benefits, generosity of unemployment benefits.