



실업자를 위한 소득지원 : 대침체(Great Recession)¹⁾기에 사회안전망은 어떻게 유지되었나?

변금선 (서울대학교 사회복지학과 박사과정)

2009년 말 실업률이 최고치를 기록한 이후 OECD 국가들의 전체적인 실업률은 미미하게 감소한 반면 장기실업은 지속적으로 증가하고 있다. 이 글은 OECD 국가들의 사회안전망이 대침체기에 어떻게 운영되었는지, 그리고 이러한 경험이 무엇을 의미하는지에 대해 확인하고 있다. 특히 심각한 경기 침체기에 실업급여제도와 사회부조가 어떻게 기능했는지 살펴본다. 실업자를 위한 사회안전망의 차이를 규명하고, 급여수준 증가와 대상자 확대를 위한 위기대책의 장단점을 평가하였다. 자료의 한계로 침체기 노동시장 대응 중 큰 역할을 차지하는 적극적 노동시장정책은

* 이 글은 OECD Employment Outlook 2011, Chapter 1. Income Support for the Unemployed: How Well Has the Safety-Net Held Up During the “Great Recession”? 를 요약 정리한 것 입니다.

1) 역주 : 2008년 금융위기를 필두로 시작된 세계적인 경기침체를 대공황(Great Depression)과 비교해 대침체(Great Recession)라고 지칭하였다.

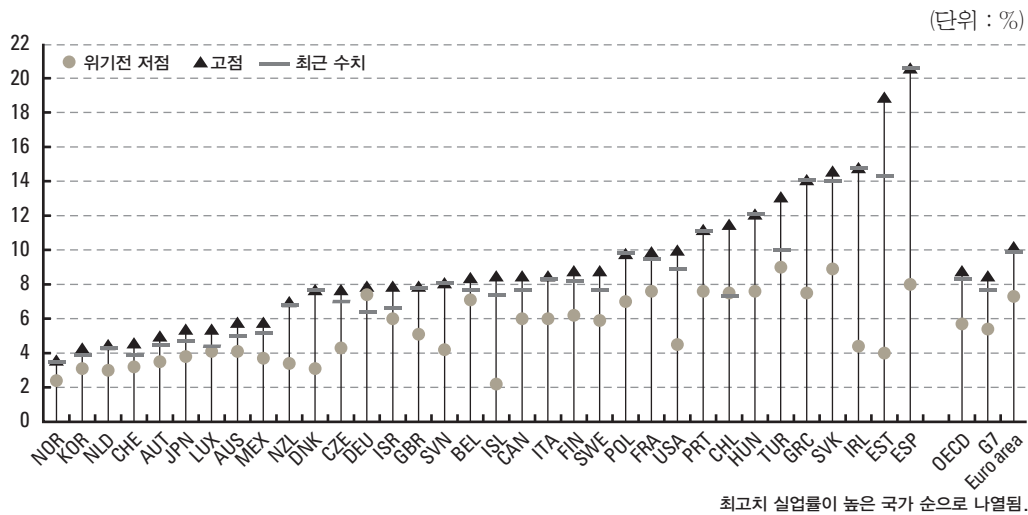
분석대상에 포함하지 않았으며, 실업자를 위한 소득보장제도에 초점을 맞추어 분석하였다.

■ 대침체(Great Recession)가 OECD 국가의 노동시장에 미친 영향

전반적인 노동시장 상황

OECD 국가들의 실업률은 2008년 1/4분기 5.7%에서 2009년 4/4분기 8.7%로 전후 최고치를 기록했으며 이는 약 1천 7백만 명이 일자리를 잃었다는 것을 의미한다(그림 1). 2009년 1/4분기 이후 실질 GDP는 증가했지만 이들을 다시 재고용할 만큼 충분한 수준은 아니었다. 2011년 1/4분기 실업률은 8.3%로 여전히 44.8백만 명이 실업상태에 놓여 있다.²⁾ 2009년 4/4분기에서 2010년 말과 2011년 1/4분기 사이 실업률은 다소 감소했다.

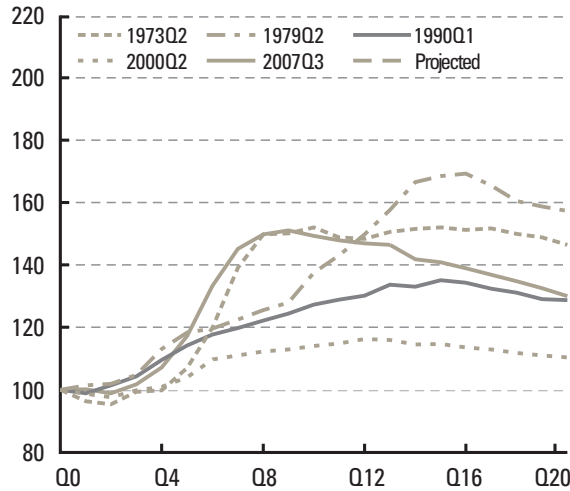
[그림 1] 위기 전후의 실업률 변화



자료 : OECD Main Economic Indicators Database.

2) 역주 : 2008년 금융위기를 필두로 시작된 세계적인 경기침체를 대공황(Great Depression)과 비교해 대침체(Great Recession)라고 지칭함.

[그림 2] OECD 국가들의 실업률 경향 비교 : 과거 침체기와 대침체기



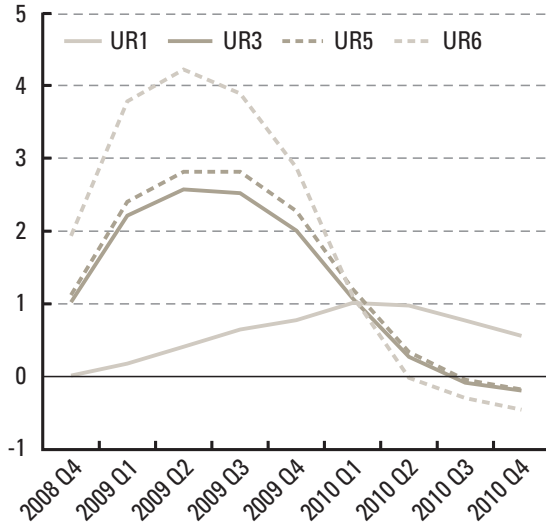
자료 : OECD Economic Outlook Database.

실질 GDP 감소 수준이 비슷한 국가들도 실업률 급등 정도는 다르게 나타났다. 에스토니아는 침체기 실업률이 15%포인트 증가했으며, 독일은 0.5%포인트 증가하는 데 그쳤다. 2011년 초 현재 위기 전보다 실업률이 낮은 국가는 칠레와 독일 두 나라가 유일하며, 호주·벨기에·이스라엘·일본·한국 등의 실업증가율은 1%포인트 미만이었다. 실업률이 지속적으로 증가한 기간도 다르게 나타났는데 4분기 미만(칠레·이스라엘·독일), 14~15분기(아일랜드·스페인), 12분기(헝가리) 등이었다.

2011년에 들어서면서 절반 이상의 국가들이 실업률 증가추세가 둔화되고 있다. 전후 침체기의 실업률 양상과 2008년 대침체기의 실업률 양상은 다른 특징을 보인다(그림 2). 대침체기에 증가한 실업률의 최고치는 이전 침체기에 비해 낮은 수준이고 지속적으로 증가하다가 감소세로 돌아서는 기간도 짧다. 1980년대 침체기에 실업률은 위기 이전에 비해 70% 증가했으나, 대침체기에는 50% 증가하는 데에 그쳤다.

이처럼 대침체기의 실업률이 이전 침체기의 실업률과 다른 양상을 보이는 것은 몇 가지 이유로 설명할 수 있다. 첫째, 정부가 금융시장 안정을 위해 재정적 경기부양책과 금융정책 같은 매우 강력한 대응책을 펼쳤기 때문이다. 최근까지는 이러한 대책들이 강력한 고용증대로 이어지

[그림 3] OECD 평균 실업률 변화 : 대안적 측정 기준 반영



2007년 4분기~2010년 4분기 각연도별 분기별%포인트 변화

UR : 실업률

UR1 : 경제활동참가자 대비 1년 이상 실업자

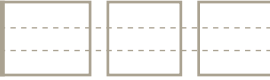
UR3 : ILO 실업률(구직활동기간을 1주일로 잡고, 이 기간 중 구직활동을 벌여 1시간 이상 일하면 취업자, 그렇지 못하면 실업자임)

UR5 : 실업자 + 제한적 노동시장 참여자(비경활인구 중 일을 하기를 원하고, 할 수 있지만 지난 4주 동안 구직활동을 하지 않은 사람. 실망실업자가 여기에 속함)

UR6 : 실업자 + 제한적 노동시장 참여자 + 불완전취업자(풀타임 고용되어 있지만 조사기준에서 제시한 풀타임 기준보다 짧은 기간 동안 일한 경우, 풀타임 일자리를 얻지 못해서 파트타임으로 일하는 경우)

자료: 유럽국가는 European Union Labour Force Survey (EULFS), 유럽이외의 국가는 국가 경제활동조사 자료를 활용함.

는 것으로 보이진 않지만 실업률이 지속적으로 증가한 기간을 비교해 보면 이전 침체기에 비해 짧아졌다는 것을 알 수 있다. 둘째, 일부 국가에서 실업률이 소폭 증가한 이유는 고용주들이 생산물 수요가 감소했을 때 정리해고를 최소화하는 노동퇴장(labour hoarding) 방식으로 대응했기 때문이다. 실질 GDP 감소율이 10%에 달했던 일본은 기업의 노동퇴장 영향으로 실업률 변화가 1%포인트대에 머물렀다. 이는 실질 GDP가 4% 감소한 미국의 경우 실업률이 5%포인트 넘게 증가한 것과 대조적이다. 이는 일자리 나누기의 대안으로 정부가 근로시간단축제도(short-time working : STW)를 활용한 때문이기도 하다. 한편 침체기의 고용감소는 노동자 성과(output)의 감소로 이어지며 이는 노동자 1인당 평균 노동시간이나 시간당 생산성의 감소로



나타난다. 실제 대부분의 국가가 실질GDP 감소에 따라 총 노동시간이 감소했다. 침체기에 노동자들이 겪는 어려움이 실직 위험의 증대에만 한정된 것이 아님을 보여준다. 마지막으로, 실업급여 등의 소득대체급여의 수급자를 위한 적극적 정책(activation policy)의 혁신적인 개선 때문이다. 많은 국가들은 지난 20여 년간 적극적 정책을 발전시켜 왔으며 이는 경제위기로 인한 실업률 증가를 약화시켰다. 네덜란드·독일·영국 등이 이러한 국가에 속한다.

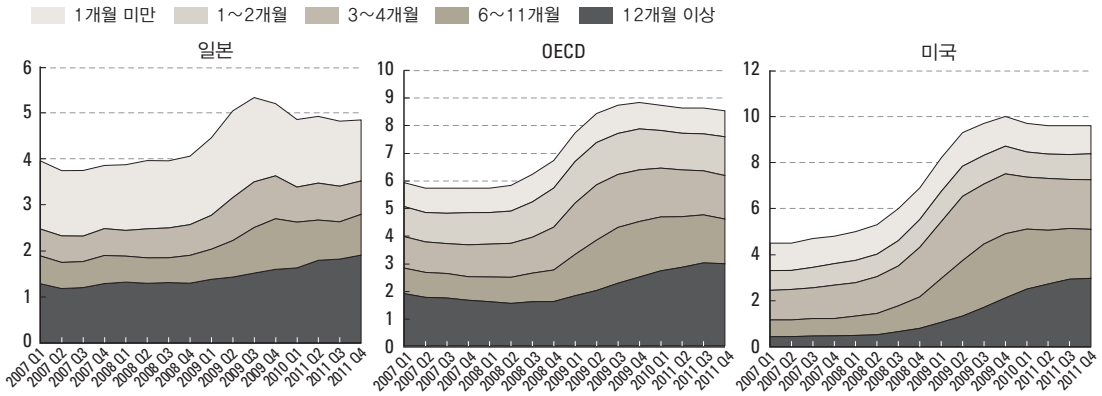
고용감소는 특정 그룹에서 심각하게 나타났다. 2007년 4분기부터 2010년 4분기까지 고용감소는 남성, 청년층, 저숙련 노동자에서 크게 감소한 것으로 나타났다. 15~24세 청년층의 고용은 10.1%나 감소했는데 이는 청년층이 초기에 겪는 노동시장의 어려움이 향후 일자리 전망에 위협(scarring effect)이 될 수 있다는 점에서 우려를 갖게 한다. 많은 국가들이 청년들에게 근로경험과 교육훈련 기회를 제공하고 있지만 이러한 대책들의 효과를 평가하기에는 이르다. 청년층은 대체로 실업급여 수혜 자격이 없고 그렇다고 언제까지나 부모에게 의존할 수도 없다는 점에서 우려를 가증시킨다. 반면, 고령자의 고용은 6.8%나 증가했다.

고용감소는 경제활동 이탈(labour force withdrawal)보다는 실업률 증가의 형태로 나타났다(그림 3). 청년층은 노동시장에서 이탈하는 경우가 증가했으나 여성과 고령자의 경제활동참가율은 오히려 증가했다. 여성의 경제활동참가율 증가는 남성의 실직으로 인한 부가노동자 효과를 반영한 것으로 보인다. 고령자의 경제활동참가율이 증가한 것은 과거의 경기 침체기에 조기퇴직이 급격히 증가했던 것과는 대조적이다. 실망실업자(discouraged worker)와 노동시장 접근이 제한적인 사람들은 실업자에 비해 더 큰 폭으로 증가했다. 실업률과 침체된 노동시장은 천천히 회복되었지만, 장기실업은 지속적으로 증가하고 있다. 장기실업률은 전체 실업률에 비해 증가 속도는 더디지만, 증가 추세는 더 오래 지속된다.

장기실업의 증가

침체의 충격이 실업기간에 미치는 영향은 매우 복잡하다. 실업 이탈률(실업자 중 재취업 혹은 비경제활동인구로 이탈하는 비율)이 감소함에 따라 실업 진입률(총 고용 대비 신규실업자 비율)이 증가하기 때문이다. 이러한 두 영향으로 침체 초기에는 실업지속기간이 상쇄된다. 실업진입률의 급증으로 단기실업자는 빨리 증가하고, 이탈률 감소로 장기실업자는 더디게 증가

[그림 4] 실업기간별 실업률의 변화 : 2007년1분기~2010년4분기



자료: 실업률은 OECD Main Economic Indicators Database, 기간별 실업은 OECD Labour Force Statistics Database을 토대로 함.

하기 때문이다.

실제 OECD 국가들의 실업률 변화를 보면 장기실업 증가가 두드러진 국가들이 있으며, 침체 초기에 장기실업은 더디게 증가했음을 알 수 있다(그림 4). 그러나 실업률이 높고, 지속적으로 증가한 국가들은 결국 장기실업률도 크게 증가한 것으로 나타났다(미국). 또한 장기실업률의 증가는 전체 실업률 증가보다 더디게 나타났는데, 이러한 지연(lag)은 각 국가의 노동시장제도 와 관행, 그리고 침체 충격의 성격에 따라 다양하게 나타난다. 경제활동인구 중 장기실업자의 비율은 여성보다 남성이, 고령층보다 청장년층이, 저숙련이나 고숙련보다는 중간 수준의 숙련 노동자가 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.³⁾

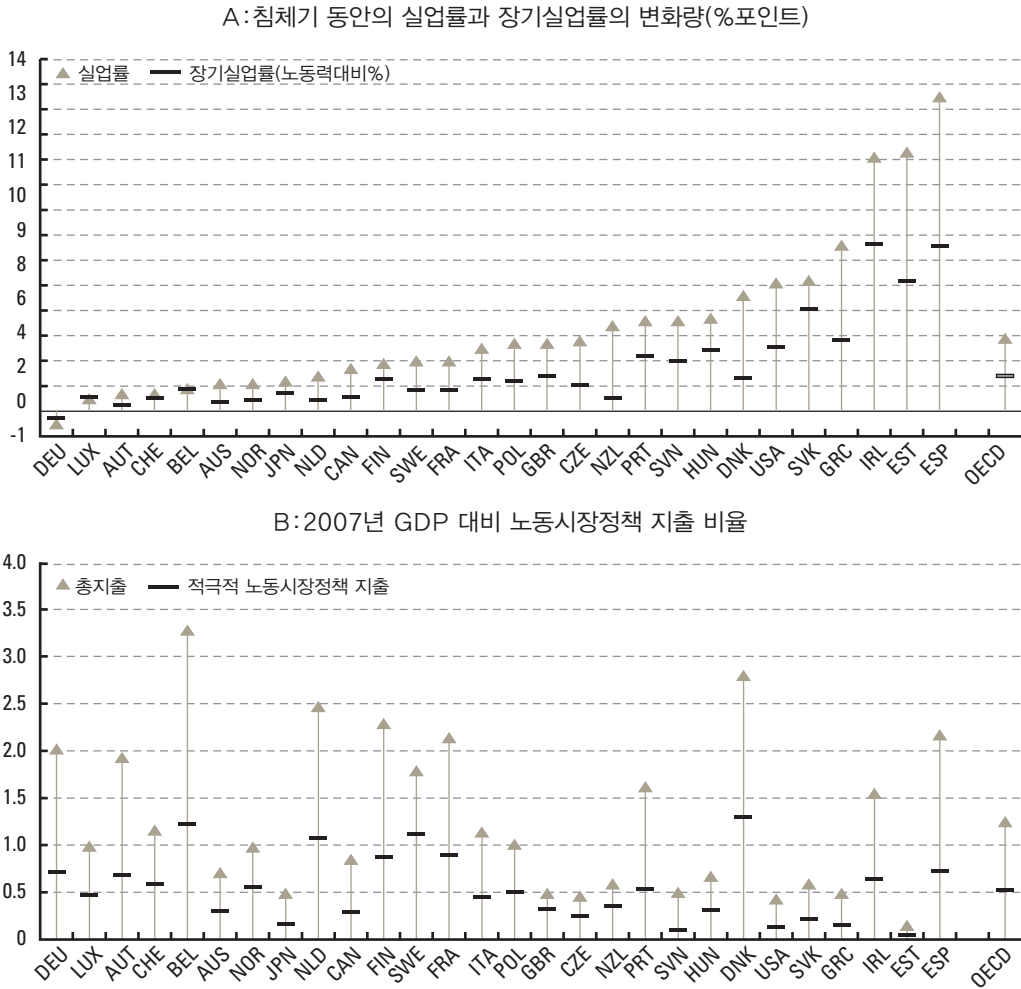
공공지출 규모를 통해 본 위기의 정도

대침체 초기였던 2007년, 각 국가들의 공공지출 변화를 살펴보면 [그림 5]와 같다. 실업률이 OECD 평균보다 높았던 11개 국가 중 7개 국가는 노동시장정책 지출이 OECD 평균보다 낮았

3) 아이슬랜드와 스페인만이 저숙련 노동자의 장기실업률이 더 크게 증가한 것으로 나타났다.

[그림 5] 대침체기의 실업률 증가폭과 침체 초기 공공지출의 비교

(단위 : %)



자료: 실업률은 OECD Main Economic Indicators Database, 장기실업률은 국가경제활동조사 OECD Labour Market Programmes Database를 사용함

다. 4개 국가(에스토니아·그리스·슬로바키아·미국)는 침체로 인해 가장 크게 타격을 받은 국가들인데(실업률 5%포인트 이상 증가), 이들은 특히 지출 수준이 매우 낮았던 것으로 확인되었다. 반면에 실업률이 크게 증가한 또 다른 국가인 아일랜드·포르투갈·스페인도 OECD 평

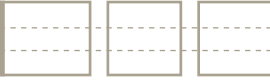
균보다 지출 수준이 더 높았으며, 실업률이 4.6%포인트 증가한 덴마크는 노동시장정책 지출이 OECD 평균을 크게 넘어선 것으로 나타났다.

평균 지출을 살펴보면 침체로 인한 타격이 컸던 국가들이 위기 이전 노동시장정책에 대한 공공지출 규모가 상대적으로 작았다는 것이 확연히 드러났다. 11개 국가의 평균은 GDP의 1.1%로 OECD 평균보다 실업률 증가폭이 작았던 17개국의 1.4%보다 작다. 5%포인트 이상 실업률이 증가한 5개 국가의 지출 평균은 0.9%에 불과했다. 실업률이 크게 증가했던 국가들은 적극적 정책(active measure) 지출 비율도 낮았다. OECD 평균보다 실업률이 크게 증가한 6개 국가는 공공지출 중 적극적 정책이 차지하는 비중이 36%, 평균 실업증가율에 근접한 12개 국가는 39%, 평균보다 낮았던 국가는 43%였다. 이는 경제위기의 타격이 컸던 국가들이 경기침체 시기에 급증한 실업률에 맞춰 노동시장정책 지출을 조정하기 힘들 것이라는 우려를 증대시킨다.

2010년도의 예측 지출과 실제 지출을 비교하면 많은 국가들이 예측 지출에 비해 실제 지출을 적게 했다는 것을 알 수 있다. 특히 근로시간단축제도에서 그러한 경향이 관측되며, 다른 대책들도 유사한 경향이 나타난다. 이러한 지출 감소는 첫째, 몇몇 국가에서 실업률 증가가 예측보다 작았음을 의미한다. 특히 독일의 경우 근로시간단축제도 참가자가 빠르게 감소했는데, 독일은 경제회복 속도가 상대적으로 빠른 국가였다. 지출 감소의 다른 요인은 한시적 위기대책이 만료된 것과 정부 차원의 재정안정화(fiscal consolidation)에 있다. 그러나 일부 국가들은 노동시장정책 지출을 계속 증대시킬 것으로 전망하고 있다. 이러한 지출 전망의 차이는 노동시장 발전과 노동시장정책 지출을 결정하는 재정환경이 국가마다 다르기 때문이다. 2011년의 예측 지출을 살펴보면, 많은 국가들은 2011년이 2010년에 비해 노동시장 지출이 상대적으로 안정되거나 감소할 것이라고 예측하고 있다. 이는 노동시장 상황이 좋아질 것이라고 예측한 것에 기인한다.

■ 침체기에 있어서 사회안전망의 기능과 변화

대부분의 OECD 국가들은 노동자의 소득상실에 대해 완충작용을 하는 사회안전망을 갖추고 있다. 본 장은 실직자를 위한 소득지원제도에 초점을 맞추고, 사회안전망 구조와 관대성이 최근



의 경기하락에 의해 어떻게 변화했는지 살펴본다.⁴⁾ 구체적으로 고용상태에 있는 노동자를 위한 제도와 적극적 정책을 제외하고 실업급여, 실업부조, 사회부조에 대해 세부적으로 살펴본다.

국가별로 사회보장제도의 구조와 규모는 다르지만 실업자를 위한 소득지원제도는 크게 두 가지(고용보험(실업급여)과 사회부조)로 구성되며, 중간 단계의 소득지원 기능을 하는 실업부조제도도 여기에 포함된다. 심각한 경제 침체기에는 실업자를 위한 여러 소득지원제도를 어떻게 효과적으로 기능하게 할 것인지가 매우 중요하다.

실업급여제도(unemployment benefit)는 높은 층의 1단계 소득지원이다. 실업급여는 첫째, 실업자가 된 노동자에게 소득의 일부분을 한시적으로 대체(소비평탄화)하며, 급여수준은 기존의 소득과 연계된다(급여 최대치 존재). 둘째, 거시적인 측면에서 실업급여제도는 경기 하락기에 총수요를 뒷받침해 자동 재정안정장치 기능을 한다. 실업급여는 노동시장 조건의 변화에 매우 민감하며, 노동시장 침체가 실직자와 그들 가족에게 미치는 영향을 완화하는 1차 방어선이다. 그러나 실업급여제도는 일반적으로 일부 실직자들에게 제한되어 있다. 일정 기간 동안 보험기금에 기여하거나, 실직 전 일정기간 동안 고용되어 있어야 하므로 신규 노동시장 진입자나 저임금 혹은 간헐적 노동자, 자영업자들을 효과적으로 지원하지 못한다.

사회부조(social assistance)는 실업급여제도의 자격이 없거나 더 이상 실업급여를 받지 못하는 사람들을 위한 낮은 단계의 소득지원제도다. 생활을 유지하기 위한 자원이 충분하지 않은 가구주에게 소득을 지원하며, 이는 최후의 소득보충 수단이다. 가구소득과 자산을 고려해 자격이 주어지며, 최소한으로 자원을 제공하므로 실직자의 직전 소득을 반영하지 않는다. 사회부조급여는 수급기간 제한이 없으나 엄격한 소득-자산조사를 기반으로 한다.

한편, 많은 국가들은 실업부조(unemployment assistance)를 운영한다. 호주와 뉴질랜드는 생산가능인구 중 실업자의 소득을 지원하기 위한 자산조사를 기반으로 한 실업부조제도를 운영하고 있다. 실업부조는 실업급여와 달리 직전의 근로경험을 요구하지 않으면서 자산조사를 기반으로 한다. 영국·아일랜드·독일 등은 실업부조가 낮은 층의 소득보조를 하며, 에스토니아·핀란드·헝가리·포르투갈·스페인·스웨덴 등은 실업급여 자격이 없거나 만료된 사람들

4) 대부분의 OECD 국가들은 근로시간단축제도(short-time working scheme)와 부분실업제도 등을 실업급여제도의 일환으로 제공하는데, 본 장에서는 실업자를 대상으로 한 소득지원제도만을 살펴본다.

에게 일시적 지원을 한다. 실업부조는 실업급여에 비해 급여수준이 낮고 사회부조급여에 의해 보완되며, 일반적으로 자산조사에 의해 자격이 결정되지만 사회부조보다는 엄격하지 않다.

실업급여제도

장기실업은 개인의 재정적 의무와 생활유지 능력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, 실업급여제도가 어떤 역할을 하는지 규명하는 데 있어서 급여수준과 수급기간은 핵심적 요소다.

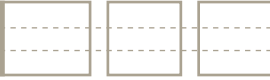
<표 1>은 실업급여 수급자격이 있는 주된 연령층의 실업기간에 따른 실업급여의 순대체율(세후)을 보여준다. 침체 초기 대부분의 대책은 실업급여를 강화시키는 방향으로 이뤄졌으며, 실제 침체가 시작된 첫 해에는 급여 관대성이 높다. 대부분의 국가들이 실직 전 소득의 절반을 넘는 수준으로 실업급여를 지급했다. 몇몇 국가는 실업기간이 2년째로 접어들면서 급여수준이 현저히 낮아지며, 룩셈부르크·이탈리아·일본·한국은 10%에도 못 미친다. 이는 한시적 실업급여가 종료된 이후에 사회부조와 주택급여 등의 자격이 주어지지 않기 때문이다. 네덜란드·스위스 등은 실업이 3년째 지속되더라도 대체율은 비슷하게 유지된다. 스웨덴·아이슬란드는 실업 후 4년이 지나더라도 대체율이 유지된다.

<표 1> 실업기간에 따른 실업급여의 수준 : 2009년, 순대체율

	1년	2년	3년	4년	5년	5년 평균
이탈리아	46.7	1.6	1.6	1.6	1.6	10.6
일본	45.5	3.0	3.0	3.0	3.0	11.5
한국	30.4	0.6	0.6	0.6	0.6	6.6
네덜란드	72.6	61.0	5.3	5.3	5.3	29.9
스웨덴	60.9	59.7	56.5	19.4	7.7	40.9
미국	44.9	16.5	0.0	0.0	0.0	12.3
캐나다	61.9	15.5	15.5	15.5	15.5	24.8
중위값	58.6	40.4	15.5	12.9	9.3	29.9

주 : 현금소득(건강보험, 연금보험에 대한 고용주 기여, 실업자를 위한 현물이전 제외)과 소득세, 고용자가 부담하는 법적 사회보장세를 반영함. 장기간 고용기록이 있는 주된 노동연령층인 40세를 대상으로 순대체율을 계산함. 자세한 내용은 OECD(2007a) 참조.

자료 : OECD tax-benefit models (www.oecd.org/els/social/workincentives).



2007년과 2009년 실업자의 실업급여 대체율을 비교한 결과 대부분의 국가는 실업급여의 관대성이 비교적 그대로 유지된 것으로 확인되었다. 미국의 경우, 기존의 침체기에 비해 급여확장 속도가 더 빠르고 더 오래 지속되었다. 미국은 2007년 26주였던 수급기간을 2009년 최장 99주로(주마다 다름) 늘렸다. 캐나다의 실업급여는 실업률 증가에 따라 자동적으로 기한이 늘어나는데 실업급여 자격이 있는 모든 노동자의 경우 5주, 장기근속 노동자의 경우 20주를 연장하는 방식으로 특정 그룹의 수급기한을 더 늘렸다. 이렇게 실업급여 기한을 연장하는 이유는 일자리를 구하기 어렵고, 이로 인한 재정적 민감성이 더욱 커지는 시기에 실직자가 받는 소득 지원이 급격히 감소하는 것을 방지하기 위함이다. 또한 생산가능인구가 장기간 급여에 의존하거나 기술 감퇴를 초래할 위험이 큰 다른 공적지원제도-사회부조, 장애급여, 연금제도 등-를 받는 비율을 감소시키는 역할을 한다.

한편, 급여수준을 높이는 경우도 있다. 그리스·이탈리아·벨기에·터키 등은 평균 임금비율에 따라 급여수준을 증가시켰다. 아이슬란드와 아일랜드는 물가연동에 따라 급여가 자동적으로 증가한다. 이외에도 자격 기준 완화, 대상자 확대 등의 방식으로 급여를 확대하기도 한다. 예를 들어 핀란드·프랑스·이스라엘·일본은 임시직, 비정규직 노동자가 실업급여를 수급할 수 있도록 했다.

사회부조제도

사회부조는 실업자에 타격을 맞춘 것은 아니지만 실업급여 기한이 만료된 실직자 혹은 실업급여 자격이 없는 사람들에게 필요한 지원을 제공한다. 사회부조의 급여수준을 중위소득 40%, 50%, 60%와 비교했을 때, 급여수준은 대체로 낮고, 특히 주택관련 급여가 포함되지 않는 경우에는 그 수준이 더 떨어진다. 한부모에 대한 자료가 있는 OECD 10개 국가의 절반 정도가 주택보조를 제외한 독신가구의 급여수준이 중위소득의 30%를 넘지 않는다. 이는 젊은 나이의 독신은 도움이 필요한 경우에 지역사회나 가족의 자원에 의지해야 함을 의미하며, 아동이 있는 가구의 급여수준이 더 높은 것은 아동빈곤에 대한 국가의 노력을 반영한 것이기도 하다.

일부 국가들은 최근 경기침체에 따라 사회부조의 수준과 자격(availability)의 기준을 변화시켰다. 2007년과 2009년의 독신과 한부모 가구의 급여수준 변화를 보면, 많은 국가들(캐나

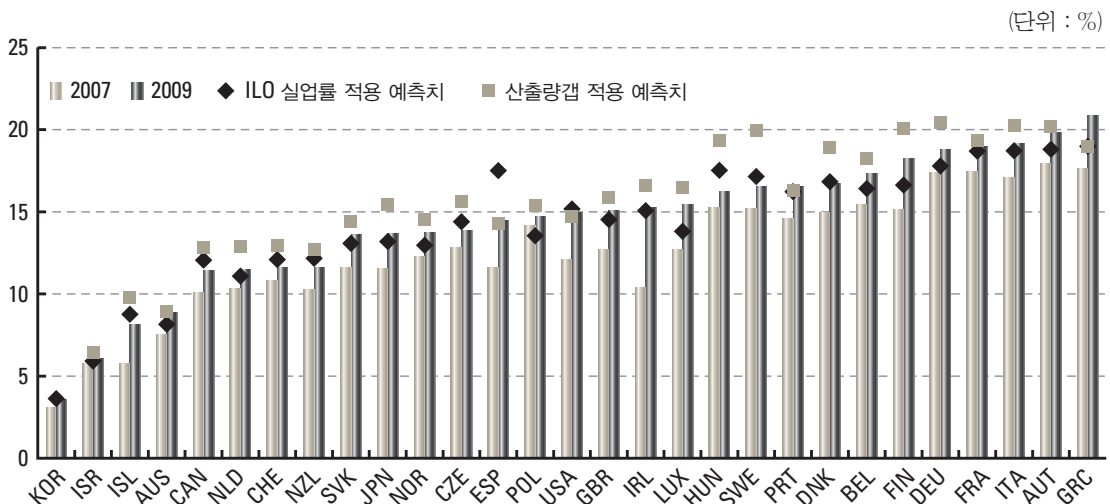
다·독일·아일랜드·이탈리아·한국·룩셈부르크·네덜란드·포르투갈·슬로바키아·영국·미국)이 한부모의 급여수준을 다소 증대시켰다. 일반적으로 독신의 급여수준은 2년 동안 변하지 않았으며, 아일랜드·한국·룩셈부르크·체코의 경우 다소 높아졌다. 반면 일본·핀란드·헝가리는 2007년에 비해 2009년에 급여수준이 낮아졌다.

■ 침체기 실업 증가에 따른 사회안전망의 대응

2007~2009년까지의 사회지출 변화 : 과거와의 비교

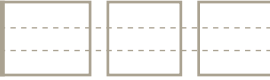
2007~2009년 사이 모든 OECD 국가의 GDP 대비 사회급여지출이 증가하였다(그림 6). 이는 소득지원을 받는 사람들이 증가했음을 보여준다. GDP 감소와 공적지출 증가를 모두 반영한 GDP 대비 사회급여지출의 평균 증가율은 1.9%포인트였다. 아일랜드는 5%포인트로 가장 급격히 증가했으며, 핀란드·그리스·스페인·미국은 3%포인트 증가했다. 핀란드를 제외한 세

[그림 6] 2008~2009년의 사회급여지출 변화 : OECD 과거 지출과의 비교



실제지출 : OECD의 과거 변화에 대한 대응치를 적용한 2009년 예측지출

자료 : OECD Economic Outlook Database.



국가는 침체기에 실업률이 5%포인트 이상 증가한, 경기침체로 인해 큰 타격을 받은 국가들이었다.

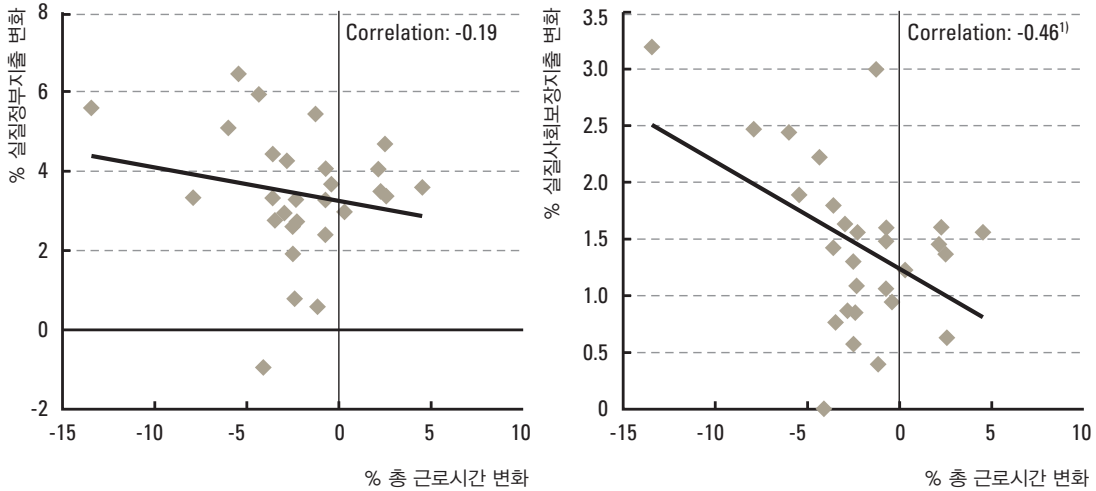
[그림 6]은 과거 역사적 경향과의 비교를 위해 1970년부터 2007년까지 경기주기에 따른 급여지출을 토대로 경기하락 규모에 따른 사회급여지출의 변화를 보여준다. 침체기 경기하락의 규모를 대리하는 지표로 실업률과 산출량 갭(output gap)을 활용했으며, 1970~2007년의 실업률과 산출량 갭, 사회지출을 적용해 예측치를 계산했다. 침체기의 사회급여지출은 예측치와 근접했으나 사회보호체계, 실업급여 자격과 관대성, 대상자 확대의 차이, GDP 감소로 인한 해고의 증대 등 각 국가의 상황에 따라 다르게 나타났다.

스페인과 미국은 산출량 갭보다 사회급여지출의 증가가 큰 국가였다. 스페인의 Okun's 계수⁵⁾는 2로 미국의 1보다 컸다. 스페인은 실업률 예측치에 비해 실제 사회급여지출 규모가 작았다. 스페인의 고용감소는 건설부문의 한시적 노동자와 저숙련 노동자들(일반적으로 이민자들의 경우 강하게 나타났으며, 이는 왜 실업률에 비해 사회지출이 더디게 증가했는지를 설명해 준다. 그리스와 포르투갈은 산출량 갭 예측치보다 실제 사회지출이 더 컸다. 이러한 국가들은 위기기간 동안 실질 GDP 감소 정도에 비해 고용이 이례적으로 크게 감소하였다.

많은 국가들의 사회지출 규모는 실업률 예측치와 비슷하거나 더 컸고, 산출량갭 예측치보다는 작았다(호주·오스트리아·벨기에·핀란드·독일·일본·네덜란드·폴란드 영국 등). 이러한 경향은 노동퇴장 경향이 강했던 국가에서 나타났으며, 이 때문에 산출량 감소에 비해 실업이 상대적으로 작게 증가한 것으로 나타났다. 한편, 체코·헝가리·아이슬란드·스웨덴은 예측치보다 실질 지출 변화가 작았던 것으로 나타났다. 캐나다와 덴마크·네덜란드·뉴질랜드·스위스도 예측치보다 조금 지출했지만 그 차이는 크지 않았다. 그리스는 예측치에 비해 실제 지출이 더 큰 것으로 나타났으며 차이도 매우 컸다. 포르투갈도 예측치보다 실제 지출이 컸지만 그 차이는 크지 않았다.

5) 역주 : 실질 GDP 감소율에 대한 실업률의 증가 퍼센트포인트의 비율

[그림 7] 총 근로시간과 총 정부지출, 사회보장지출의 관계



주: 1) 5% 수준에서 통계적으로 유의미함
 자료: OECD Economic Outlook Database, OECD Labour Force Statistics.

GDP의 변화 대비 일반정부지출의 변화

경제위기가 총수요에 미치는 영향을 완화하는 정부지출의 안정화 기능을 살펴보기 위해 정부의 사회보장급여와 일반정부지출(사회보장급여 제외)을 분리해 확인하였다. 2007년과 2009년 사이 헝가리를 제외한 모든 국가에서 일반정부지출이 증가했다. 2007년에 비해 2009년에는 개인이나 가구에 지급된 사회보장지출은 2007년 GDP의 1~3%, 일반정부지출은 2.5~5% 증가했으며, 사회보장지출의 증가 규모는 평균적으로 정부지출의 40% 수준이었다.

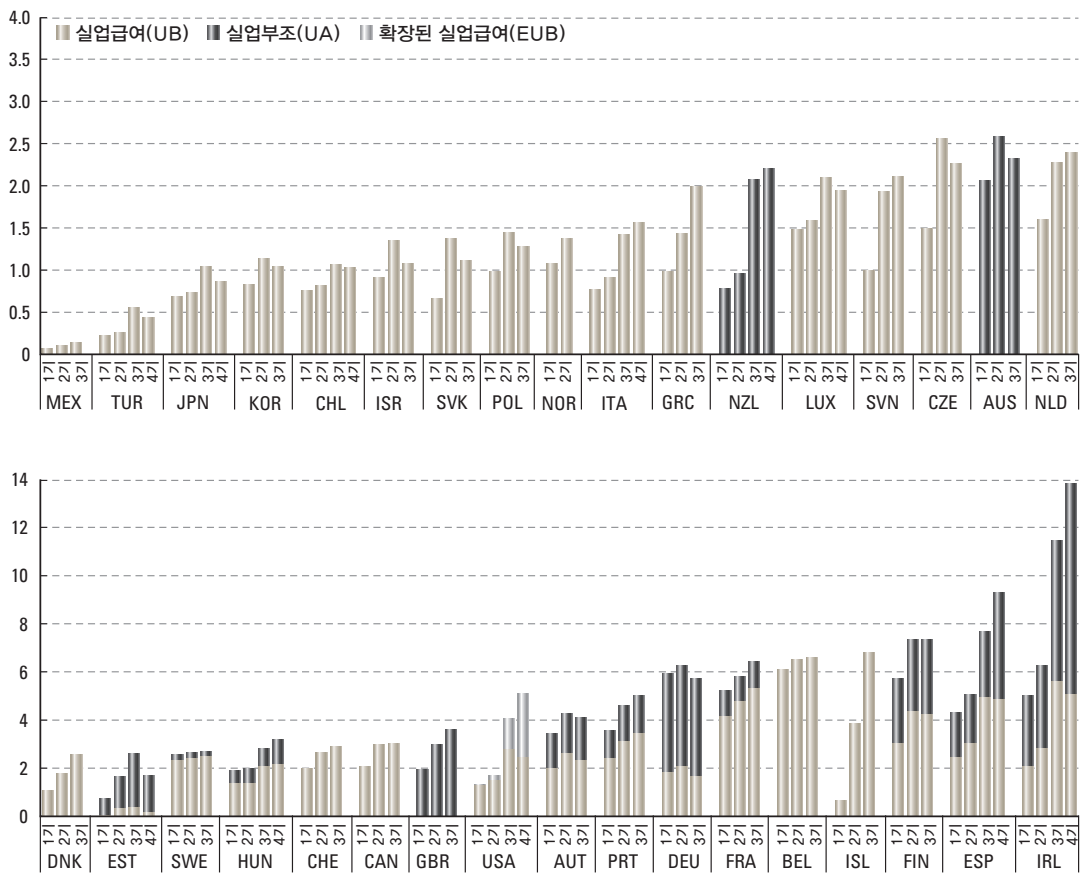
일반정부지출과 사회보장지출의 증가는 GDP 변화보다는 노동시장 상황의 변화와 관련되어 있다. 일반정부지출, 사회보장지출(2007년 GDP 비율)과 실질GDP, 총 노동시간의 관계를 확인한 결과, 2007년과 2009년 사이 GDP 변화와 정부지출, 사회보장급여 사이에 유의미한 상관관계는 없었다. 반면 총 노동시간과 사회보장지출은 통계적으로 유의미했고(-0.46), OECD 국가 평균적으로 노동시간이 1% 감소할 때 실질 정부의 사회보장지출은 (실업충격 이전)GDP의 0.1% 수준으로 증가하는 것으로 나타났다(그림 7).

이러한 관련성은 국가별로 다르게 나타난다. 각 국가의 노동시장 충격을 반영했을 때 호

주·그리스·아일랜드·폴란드·스페인 등 실질 사회보장지출의 증가폭이 평균 이상이었으며, 체코·헝가리·독일·스웨덴은 평균보다 낮았다. 그러나 모든 노동시간의 변화가 추가적 공적 지원으로 이어지는 것은 아니다. 더 이상 추가근로를 하지 않거나, 노동시간단축제도 외에도 노동자와 회사가 근로시간을 줄이기로 합의할 수도 있다.

[그림 8] 실업급여의존율

(단위 : %)



1기: 실업을 최저점 기준 12개월(위기시작), 2기: 첫 12개월, 3기: 13~24개월, 4기: 2년 초과

자료 : 행정DB 및 분기별 국가경제활동조사 자료

경제위기 초기 및 회복기의 실직자 실업급여 수급

실업급여 수급은 얼마나 증가했나?

일부 실업보험은 실업자가 아닌 경우에도 급여를 지급하므로 보장률(대상자 적용률, unemployment coverage rate)보다는 급여의존율(benefit dependency rate)을 확인하는 것이 적절하다. 급여의존율은 생산가능인구 중 실업급여 수급자 수를 의미한다. 이는 총 실업자 중 실업급여 수급자 비율을 의미하는 보장률과 다른 개념이다. 확장된 실업급여와 실업부조를 포함해서 분석하되, 실업부조와 실업급여를 모두 받을 수 있으므로 두 제도를 분리해서 살펴보겠다.

[그림 8]에서 알 수 있듯, 대부분의 국가에서 생산가능인구의 2%도 안 되는 사람들이 실업급여나 실업부조를 수급했으며, 일부 국가들은 4~6% 수준이었다. 핀란드·독일·아일랜드·스페인 등 상당히 많은 수급자들에게 실업급여를 지급하였으며, 벨기에·프랑스·포르투갈은 장기실업을 커버하는 포괄적인 실업보험제도를 갖고 있다.

실업급여의존율은 위기 이전의 노동시장 상황들을 보여준다. 자료가 확인되는 모든 국가에서 위기가 시작되면서 실업급여 수급자가 증가했다. 에스토니아·아일랜드·뉴질랜드·스페인·미국의 경우에는 경제위기가 노동시장에 미친 영향이 심각하고 오래 지속되었으며, 급여의존율도 거의 두 배 이상으로 증가했다. 반면 일본·폴란드·스웨덴은 실업률이 크게 증가했음에도 수급의존율이 크게 증가하지 않았다. 34개 국가 중 13개 국가는 실업률이 최고치를 기록한 이후 수급자가 감소하기 시작했다. 그러나 수급률은 여전히 경제위기 전보다 높으며 독일만 유일하게 역전된 상황이다.

실업자의 증가에 따른 실업급여 수급자의 변화를 보면 미미한 보장률을 다시 확인할 수 있다. 많은 국가들이 위기가 시작된 1차년도에 비해 2차년도에 실업증가에 따라 급여수급자가 더 증가했다. 이는 자영업자나 임시직 노동자들은 경제위기 후기에 비해 초기에 실업급여 자격이 없었음을 의미한다. 실업급여는 수급기한이 제한되어 있으므로 위기가 지속될수록 급여수급자의 증대는 주춤하게 된다. 미국은 실업급여 기한을 연장했고, 아일랜드와 스페인은 실업부조급여를 운영해 이들 국가들은 위기가 지속됨에 따라 수급자도 증가하였다. 핀란드와 아일랜드는 실업률을 넘어서는 수준으로 총 수급자의 수가 증가했는데 이는 실업부조가 모든 실업자와 신규 비경활자가 된 사람들에게 소득보장을 하기 때문이다. 반면에 일부 국가는 급여수급

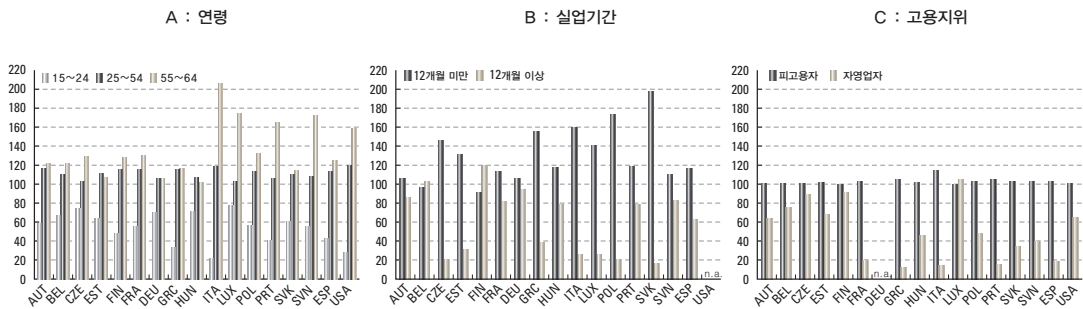
자가 실업자 수의 40%에 못 미치는데, 특히 노동시장 침체가 확대된 2차년도에 더욱 떨어졌다. 이러한 국가들의 경우, 경제위기가 실직자에 미치는 영향을 완화하는 실업급여의 역할이 상대적으로 작았다는 것을 의미한다. 이는 수급기간 제한과 급여자격이 실제 위기로 인해 실직을 경험하는 노동자에게 적합하지 않을 수 있음을 의미한다. 한편, 연령별 실업급여수급률을 살펴보면 캐나다·아일랜드·네덜란드 등은 25세 이상 청장년층보다 24세 미만 청년 수급자가 더 적었고, 뉴질랜드와 영국은 반대였다. 이는 실업급여제도의 설계와 구조의 차이를 반영한다.

한편, 위기 이후 실업급여 수급자와 실업자의 증가를 비교함에 있어서 주의할 점이 있다. 예를 들어, 모든 실업급여 수급자가 실업자는 아니라는 것이다. 이들은 파트타임이나 임시노동을 하면서 급여를 받거나, 어떤 이들은 침체된 노동시장 때문에 노동시장에 참여하지 못하는 경우도 있다. 특히 청년실업자는 풀타임 교육이나 훈련을 받는 경우가 많고, 구직활동을 하는 것보다는 학교에 오래 머무는 것을 선호한다. 위기 기간 동안 신규실업자의 40%가 실업급여를 받지 못했다는 것은 이러한 실업자의 특징을 반영한다.

누가 실업급여에서 배제될 위험이 있나?

인구학적 특성과 과거의 근로경험은 실업급여의 자격을 결정하는 중요한 역할을 한다(그림 9). 2009년 실업자 대비 실업급여 수급률을 인구학적 특성별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 모든 국가에서 15~24세 수급자가 평균보다 낮은 비율이었다. 그리스·이탈리아·포르투갈·스페인·미국 등은 청년층의 급여수급률이 평균의 절반보다도 낮았다. 둘째, 실업급여 수급률은

[그림 9] 2009년 집단 특성별 실업자 대비 실업급여수급률



자료: The European Union Labour Force Survey (EULFS), the Current Population Survey (CPS), March Supplement.

특히 남자에게서 유독 높게 나타났다. 벨기에 · 프랑스 · 헝가리 · 포르투갈은 남성과 여성이 비슷한 수준이었다. 셋째, 이민자는 상대적으로 낮은 비율을 보였다. 이민자로 분류된 집단의 경우 원국가에 얼마나 살았는지, 그들의 원래 사회경제적 배경에 따라 매우 다양하게 나타나는데 최근 일부 연구는 EU지역 이민자와 그 외 지역 이민자 사이에 복지 수급에 차이가 나타난다고 주장하기도 한다.

근로경험이 없는 사람들은 실업급여 수급률이 매우 낮았다. 벨기에 · 독일 · 에스토니아 · 헝가리는 상대적으로 높은 편이지만 전체 평균 수급률에 비해 40~60% 정도 낮은 수준이다. 이러한 국가들은 실업급여제도의 근로경험 요건과 실업급여 기한이 완료된 사람들이나 자격이 없던 사람들을 포괄하는 등 자격조건이 덜 엄격하다.

실업급여 수급률은 실업기간에 따라서도 달라진다. 실업급여 수급기간이 상대적으로 긴 오스트리아 · 벨기에 · 프랑스 · 포르투갈 등은 1년 이상 실업이 지속되었을 때 실업급여 수급자가 될 가능성이 유의미하게 감소하지 않았다. 반면, 실업급여 수급기한이 짧은 에스토니아 · 이탈리아 · 룩셈부르크 · 폴란드는 실업이 2년째 혹은 그 이상 지속될 때 실업급여 수급자가 될 가능성이 감소했다.

실직 전 고용지위도 실업급여 자격에 영향을 미친다. 실업급여를 받을 가능성은 대체로 자영업자보다 피고용자가 더 높다(특히 프랑스 · 그리스 · 이탈리아 · 포르투갈 · 스페인 등). 실제 많은 국가에서 자영업자는 실업급여를 받을 수 없다(캐나다 : 자영업 제외, 그리스 · 프랑스 · 이스라엘 · 이탈리아, · 일본 · 한국 · 노르웨이 · 포르투갈 · 스위스 · 미국). 이는 자영업자의 경우 실직기간과 사유를 규명하는 것이 어렵기 때문이다. 체코 · 핀란드 · 헝가리 · 슬로바키아 · 슬로베니아 · 스웨덴 등은 자영업자가 공적 실업보험에 자발적으로 참여할 수 있다. 실업급여 자격이 없는 사람들에게 한시적 혹은 무기한 지원을 하는 실업부조제도가 있는 국가들도 자영업자를 지원 대상에 포함한다(호주 · 에스토니아 · 아일랜드 · 핀란드 · 독일 · 헝가리 · 뉴질랜드 · 스페인 · 스웨덴).

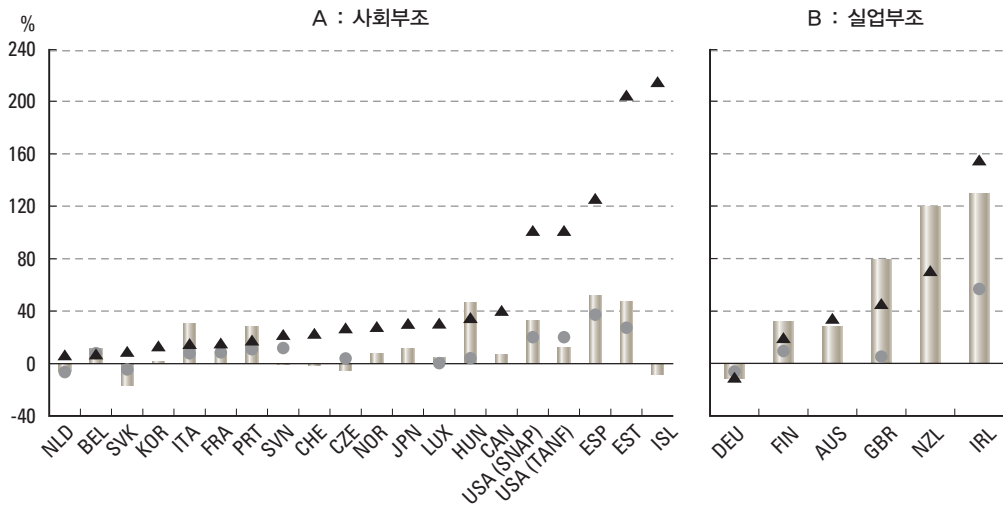
실업자 중 많은 사람들이 1차 소득지원(실업급여)을 받지 못하고 있고, 가구 내 다른 성인의 소득이 없는 경우 이들은 사회부조에 의존해야 한다. 이들은 일한 경험이 거의 없거나 아예 없는 혹은 상대적으로 실업기간이 긴 청년층에 불균형적으로 집중되어 있다. 실업급여 자격이 없다고 모두 사회부조에 의존해야만 하는 것은 아니며, 많은 전략들이 일시적 소득상실의 영향을

완화하는 데 도움을 준다. 그러나 적어도 일정한 기간 동안에는 사회적 지원이 유일하고도 주된 소득자원인 사람들이 여전히 많다. 다음 장에서는 사회부조에 의존할 가능성이 큰 취약한 가구에 대해 심층적으로 살펴보겠다.

사회부조급여 수급의 최근 경향

실업급여는 가구나 가족이 아니라 개인 실직자의 소득상실에 초점을 맞춘다. 마지막 안전망이라고 할 수 있는 사회부조는 개인과 자원을 공유하는 가족에 초점을 맞추는 반면 사회부조는 엄격한 자산조사로 인해 실업급여에 비해 노동시장 조건에 민감하지 않다. 자산조사로 인해 실직자는 저축을 모두 쓰고, 비금융자산을 소진해야 사회부조를 받을 수 있다. 게다가 사회부조 수급자격은 다른 가구원의 노동상태, 소득조건을 고려하므로 사회부조 수급자 수는 실직하고

[그림 10] 무노동가구에 속한 핵심 생산가능인구(15세 이상 54세 미만) 수와 실업자 수의 변화 대비 사회/실업부조 수급자 변화



■ 사회부조/실업부조 수급자 % 증가율 ● 생산가능인구 중 무노동가구원수 % 증가율¹⁾ ▲ 실업자 % 증가율

주 : 1) A의 경우, 생산가능인구 중 무노동가구에 속하면서 실업급여나 실업부조를 받지 않는 사람의 증가율이며, B의 경우는 무노동가구에 속한 생산가능인구 수의 증가율임.

- SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Programme) : 푸드스탬프 등

자료 : 무노동가구는 European Union Labour Force Survey (EULFS)와 Current Population Survey (CPS) March Supplement를 사용함. 실업률은 OECD Main Economic Indicators를 사용함.

실업급여를 받지 않는 가구원 수에 의해 영향을 받는다.

핵심 생산가능인구(15세 이상 54세 미만) 중 가구에 일하는 사람이 없는 무노동가구에 속하면서 실업급여도 받지 않고 있는 비경활 혹은 실업자의 비율은 2007년과 2008년에 비해 2009년에 더 큰 폭으로 증가했다. 맞벌이 가구는 소득 안정화에 중요한 역할을 한다. 최근 10여 년간 여성의 경제활동참여는 지속적으로 증가했는데 이는 가구 소득상실을 완화하는 역할을 한 것으로 보인다. 독신가구의 경우, 일하지 않는 것으로 인한 소득하락 위험이 3~4배 이상 높으며 이는 이들이 사회부조에 의지할 가능성 역시 높음을 의미한다. 저숙련노동자의 비율도 높았다. 저숙련노동자는 노동시장 참여에 있어서 장벽에 직면하며, 노동시장 상황에 더 민감한 간헐적, 임시직, 파트타임 일자리 등 불안정 일자리에 고용될 가능성이 높아 실업급여 자격을 얻지 못할 위험이 높기 때문이다.

실업급여나 실업부조를 받지 않고, 무노동가구에 있는 생산가능인구의 증가와 사회부조 수급자의 증가는 사회부조가 취약한 실직자들의 소득을 지원하는 데 있어서 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 보여준다(그림 10의 A). 그러나 침체기 동안 실업자 대비 수급자 비율은 낮았으며, 사회부조 수급자는 실업급여를 받지 않고 무노동가구에 속한 잠재적 노동자가 증가한 것에 비해 적게 증가했다. 체코·미국(TANF) 등의 이러한 경향은 사회부조의 엄격한 자격기준에 기인한다. 반면에 헝가리·이탈리아·에스토니아·스페인·미국의 푸드스탬프 수급자 수는 잠재적 노동자 수를 넘어섰는데 이는 상대적으로 엄격성이 낮은 자산조사를 반영한다. 한편, 이는 실직자와 그 가족에게 경기하락의 영향이 더 혹독했음을 보여준다. 실업부조 수급자 수는 무노동가구에 속한 생산가능인구 수의 증가율보다 실업자 증가율과 더 유사한 경향을 보인다(그림 10의 B). 이는 실업부조 자격기준이 사회부조보다 관대하고, 대상자도 사회부조보다 더 포괄적이기 때문이다.

사회부조 등의 2차적 소득지원제도는 가장 취약한 실업자를 대상으로 한다. 경제위기 전 사회부조는 가장 효과적으로 취약계층을 지원했지만, 장기 실업률이 급증한 침체기에는 엄격한 자격기준으로 인해 갑작스럽게 소득상실을 겪은 이들을 효과적으로 지원하지 못했다. 실업급여와 사회부조를 모두 받지 못할 위험은 자녀가 없는 독신과 실업급여 대상자가 적고 급여기간이 짧은 국가에서 높게 나타났다. 이처럼 불충분한 사회부조의 대응은 형평성에 대한 우려를 증대시키지만 한편으로 장기실업을 경험한 사람들이 다른 대체급여(장애급여 등)에 의존할 가

능성을 높인다는 우려를 낳는다. 그러나 2007년부터 2010년 사이의 장애급여 지급률은 다수의 국가들이 비슷한 수준을 유지하거나 다소 감소하였다.

두 가지 소득지원의 분배 효과 비교 : 미국과 호주의 사례

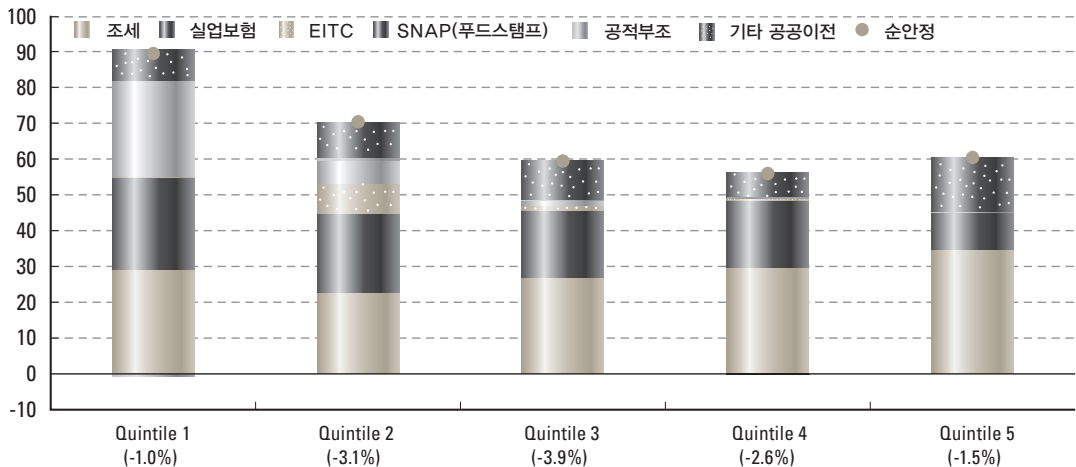
미국과 호주의 위기 전후 소득지원제도의 분위별 비교

소득상실이 가구 수입에 미치는 영향을 완화하는 소득안전망의 효과성을 면밀히 살피기 위해 미국과 호주의 사례를 비교분석하였다. 호주보다 미국이 노동시장 충격이 크고 더 오래 지속되었고, 두 국가의 소득지원 방식 역시 다르다는 점에서 비교분석 대상으로 선정되었다.

미국의 경우 경기침체는 소득과 다양한 유형의 시장 수입의 상실을 초래했다. 시장소득 상실은 세금 감소, 생산가능인구를 대상으로 하는 공적이전제도를 통한 급여수급의 증가에 의해 상쇄되었다(그림 11).

[그림 11] 2007~2009년의 실질시장소득 상실 중 세금, 이전 등으로 보전된 비율¹⁾

(단위 : %)



주 : 1) 수입은 가구원 수에 따라 균등화됨. 가로 안은 2007년 대비 2009년도의 조정된 가처분 수입의 변화임.

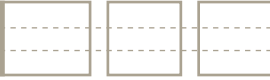
자료 : Current Population Survey (CPS), March Supplement.

소득 1분위의 경우 조세이전제도에 의한 소득상실 보전율이 가장 높았으며, 소득 1분위는 89%, 3, 4, 5분위는 60% 수준이었다. 소득상실 상쇄에 대한 재정체계의 강력한 완충작용에도 불구하고 모든 소득분위에서 가처분소득이 감소했다. 소득 1분위와 5분위는 상대적으로 적게 감소했고, 3분위는 3.9%로 가장 크게 감소했다. 한편, 모든 소득분위에서 실업보험이 가장 큰 역할을 했다. 소득분위가 낮은 경우 푸드스탬프를 포함하는 SNAP(Supplemental nutrition assistance program)는 높은 비중을 보였고, 공적부조제도(TANF)는 미미한 비중을 차지했다. 흥미롭게도 EITC는 1분위의 경우는 미미했으나, 소득 2분위와 3분위에서는 상대적으로 큰 비중을 차지했다. 이는 경제위기의 결과 많은 생산가능인구가 EITC 자격을 갖게 되었다는 것을 의미한다. 미국은 실업률이 크게 증가했음에도 불구하고 소득이전 체계로 인해 빈곤을 예방할 수 있었다는 것을 보여준다.

미국과 달리 호주는 상대적으로 심각하지 않고 짧은 경기하락을 경험했으며, 실질 평균 수입은 모든 분위에서 증가했다. 그러나 미국과 호주의 경기하락 전후 실업급여의 분위별 분포를 비교하면 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 호주의 경우, 하위 2분위에 70%의 실업급여가 집중되어 있고(NewStart and Youth allowance), 이와 대조적으로 미국은 2,3,4 분위에 70%가 집중되어 있다. 두 국가 모두 경기하락으로 인해 실업급여 분포가 크게 변화하지는 않았다. 사회부조 급여는 두 나라가 유사한데, 모두 소득 1, 2분위에 집중되어 있다. 위기가 시작되었을 때 사회부조의 분포는 미국에서 약간 변화해 소득 2, 3분위가 차지하는 비중이 증가했다.

이원체계와 단일체계, 실업급여와 사회부조의 비교

실업자를 위한 소득지원 체계는 이원체계와 일원체계로 나눌 수 있다. 다수의 OECD 국가들처럼 미국은 실업자를 대상으로 한 이원적 소득지원 체계를 갖고 있다. 실직자들에게 한시적으로 소득지원을 하는 실업급여와 재정적 어려움을 겪는 이들을 타깃으로 한 사회부조다. 1단계는 공적 보험제도에 의해 일시적인 소득 상실을 보장하는 것으로 비자발적 실업으로 자격이 제한되며, 급여수준은 실직 전 직업력과 급여수준을 반영한다. 호주는 미국과 달리 단일체계다. 호주는 모든 생산가능인구 중 실직자를 대상으로 자산조사 형태의 단일 실업지원제도를 운영하고 있다. 자격이 있는 한 실직자는 기간 제한 없이 급여를 받을 수 있으며, 기존의 직업력과 상관없이 자격과 급여수준이 정해지고, 급여는 보통 소득조사를 토대로 자산이 특정 수준 이상



이라면 일정 비율로 삭감되거나 급여가 보류된다.

두 접근 모두 장단점이 있다. 이원체계의 실업급여는 노동시장 조건 변화에 민감하며, 특히 실업 초기에 급여수준이 상대적으로 높다. 그러나 이는 형평성 문제를 야기하는데 노동시장 정착도(attachment)가 높은 실업자들에게 상대적으로 높은 수준의 급여가 주어지기 때문이다. 반면에 다른 실업자들은 사회부조의 낮은 급여만 받을 수 있다.

호주와 같은 단일체계의 경우 소득지원은 모든 실업자에게 실업급여에 비해 동등하게 제공된다. 특히 실업 초기에는 급여수준이 상대적으로 낮는데, 이는 많은 실직자가 자산조사에 의해 즉각적으로 급여 자격을 얻지 못하기 때문이다. 한편 자산조사는 가족 혹은 가구 단위로 이뤄지기 때문에 수급자 배우자의 근로유인 문제를 야기하기도 한다.

실업보험은 안정된 직업력을 가진 대부분의 실직자들에게 최근의 소득수준이 반영된 급여를 제공하므로, 소비평탄화(consumption smoothing) 관점에서 더 나은 것으로 평가된다. 반면에 단일체계는 소비평탄화를 위한 광범위한 지원을 제공하지 못하며 저소득 가구의 실업자에게 초점을 맞춘다. 보다 타깃화된 접근은 자원이 가장 낮은 사람들에게 급여가 집중되고 저소득층은 이를 대부분 소비하므로 재정 승수(fiscal multiplier)가 크다. 그러나 급여지출 수준 자체가 낮은 것 때문에 자산조사 형태의 제도를 운영한다면 이러한 장점은 상쇄된다.

■ 대침체가 남긴 교훈

위기에 있어서 실업급여는 실직자, 특히 중간 소득계층의 안정적 일자리를 갖고 있는 노동자를 지원하는 데 있어서 중요한 역할을 했으며, 사회부조는 소득과 자원이 없는 사람들에게 기본적인 지원을 했다. 그러나 이러한 실직자를 위한 소득지원의 증대는 침체기 동안 실업자의 경제적 궁핍이 심화됨과 동시에 실업자들이 과도하게 급여에 의존할 위험이 높아졌음을 보여준다. 실업자가 급여수급자보다 더 증가했다는 것은 실업자들-특히 청년층, 장기실업자-이 사각지대에 놓였다는 것을 의미한다. 이와 더불어 수급기간이 연장되어 수급자격을 유지하는 사람들의 증가는 근로유인과 노동시장 이탈이라는 우려를 낳게 한다. 본 장에서는 경기주기 조건을 고려한 상태에서 급여 관대성과 노동유인의 최선의 균형에 대해 검토하였다.

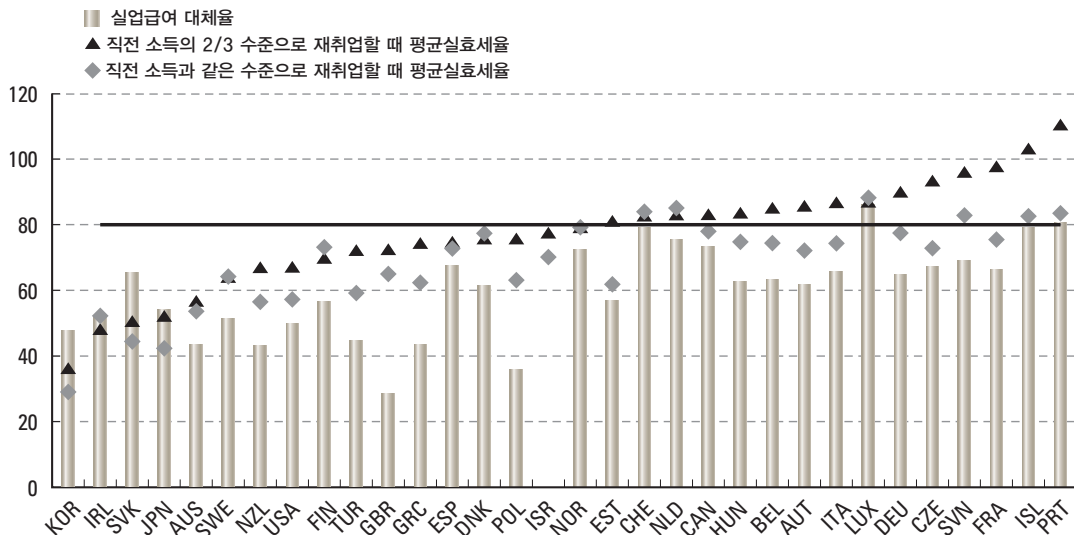
높은 재분배 vs. 강한 근로유인 : 무엇이 올바른 균형인가?

실업급여와 근로유인

소득지원의 수준을 정하는 데 있어서 주된 과제는 어떻게 근로유인과 급여관대성의 균형을 맞추느냐다. 다양한 제도 형태에 따라 이에 대한 OECD 국가들의 대처방안도 다양하다. 보다 관대한 소득지원은 유동성 제약하의 개인 및 가구가 고용 소득상실로 인해 겪을 경제적 궁핍을 완화시키는 역할을 한다는 점에서 경기하락기에 더욱 매력적이다. 관대한 실업급여는 경기하락기에 보다 강력한 자동안정화 기제가 될 수 있지만, 이러한 관대한 급여는 낮은 GDP로 인한 단기비용과 공적지출 증대를 야기하며, 동시에 실직기간 동안 인적자본의 악화 등으로 인해 실업의 이력효과(hysteresis effect)를 증대시킬 위험도 있다.

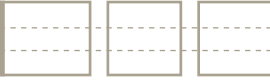
[그림 12] 재취업을 위한 유인 : 2009년도 실업급여에서 노동으로의 이행

(단위 : %)



주 : 평균 임금 근로자의 평균실효세율과 순대체율을 나타낸 것임. 순대체율이란 실직 전 소득이 평균 임금수준에서 풀타임으로 일하다가 실직했을 때 실직 후 바로 실업급여를 받는 것을 기준으로 하며, 평균실효세율은 이들이 풀타임으로 재취업했을 때를 기준으로 함. 추가적인 사회부조는 제외했으며, 실업급여에 대한 소득세는 가장 급여기한이 12개월보다 짧더라도 연간으로 계산함. 대체율과 세율은 독신, 자녀가 있는 1인 소득자 가구, 자녀가 없는 1인 소득자 가구의 평균으로 계산함.

자료 : OECD tax-benefit models (www.oecd.org/els/social/workincentives).



[그림 12]는 실업급여 수준과 근로유인의 관계를 보여준다. 평균 임금 근로자의 실업급여 순 대체율은 평균 임금 혹은 실직 전 임금의 3분의 2 수준으로 재취업할 때 평균실효세율(average effective tax rate)과 병치한다. 이러한 평균실효세율은 안정적인 노동자들이 실업자가 되었을 때 다시 일을 할 수 있도록 만드는 재정적 수익의 기준이 된다.

주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 실업급여 수급자가 실직 전과 같은 임금수준의 새로운 일자리에 고용될 경우 평균실효세율의 범위는 60~80% 수준이다. 실업급여 순대체율과 평균 실효세율의 상관관계는 0.68이었다. 이는 관대한 급여와 낮은 근로유인이 강한 관련성이 있음을 의미한다. 그러나 in-work 급여와 같은 다른 유형의 제도도 평균실효세율에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 실직 전보다 임금이 낮음에도 불구하고 재취업을 하는 이유는 보통 높은 평균실효세율 때문이다. 절반 가까운 국가들의 경우, 실직 전 임금의 3분의 2 수준으로 재취업하는 경우 평균 실효세율은 80% 혹은 그 이상이었다. 실업급여 순대체율과 평균실효세율의 상관관계는 0.59로 떨어지며, 이는 실직자가 저임금 일자리에라도 취업하는 것을 선택하게 하기 위한 순수익을 결정하는 데 있어서 일련의 재정정책들이 중요함을 의미한다. 예로 in-work 급여와 개인소득세 제외 등이 저임금 근로자들에게는 더 중요할 수 있다. 상대적으로 높은 실효세율은 노동자가 실업급여 자격을 유지할 때 영향을 미치므로 실업급여의 최장 수급기간이 긴 국가가 관대한 급여로 인한 구직유인 저하를 고려해야 한다.

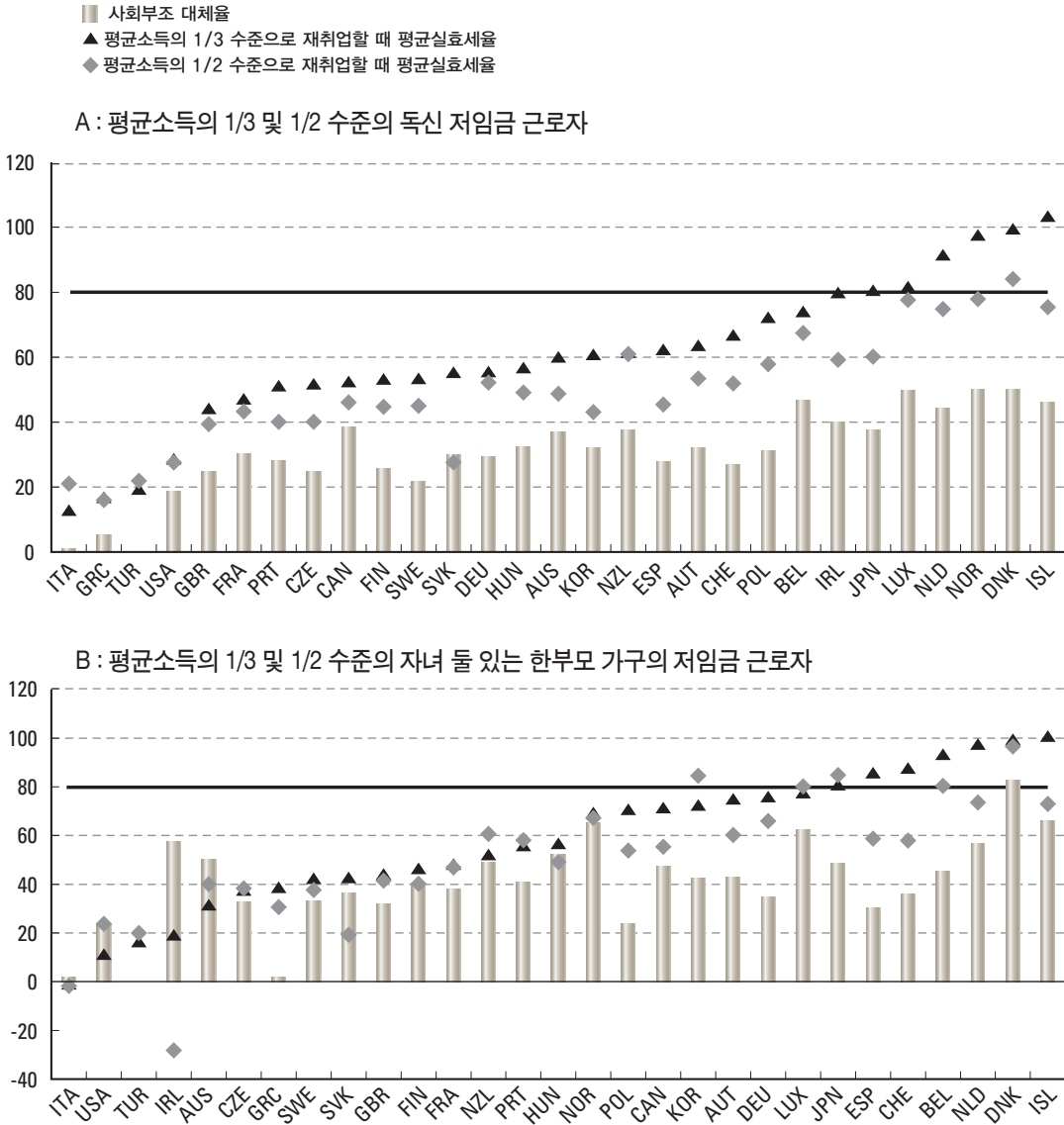
사회부조와 근로유인

근로유인 저하는 실업급여 자격이 없고 사회부조를 받는 실업자에게서 높게 나타난다. 이는 재취업 총소득의 대부분이 삭감된 소득지원과 증가한 소득세 혹은 급여세에 의해 상쇄되기 때문이다. 풀타임 노동자 평균 소득의 3분의 1 혹은 2분의 1 수준의 저임금 근로자의 평균실효세율과 사회부조를 비교해 보면 몇 가지를 확인할 수 있다. [그림 13]은 사회부조의 급여수준과 근로유인의 관계를 보여준다.

첫째, 사회부조급여의 순대체율은 매우 낮다. 저소득 근로자 중 독신인 경우 사회부조급여의 평균 소득대체율은 31%이며, 아이가 있는 가구의 경우에는 41%이다. 이는 실업급여 자격이 있는 실직자의 실직급여의 순대체율 60%에 비해 훨씬 낮은 수준이다.

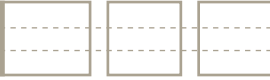
[그림 13] 근로유인 : 2009년도 사회부조에서 노동으로의 이행

(단위 : %)



주 : 실업급여 자격이 없는 실업자의 순대체율과 평균실효세율임. 순대체율은 가처분소득 기준임. 실직자가 평균임금수준에서 풀타임으로 일했을 때의 가처분소득 대비 사회부조 비율임. 실업급여 수급자격이 없는 경우에 한하며, 자격이 만료된 사람도 포함됨. 평균실효세율은 풀타임을 기준으로 함. 고용 중 급여는 포함되며, 주택보조금은 제외하였음. 아동은 4-6세 아동을 의미하며, 아동급여와 아동부양비용은 제외함.

자료 : OECD tax-benefit models (www.oecd.org/els/social/workincentives).



둘째, 사회부조급여의 소득대체율이 낮더라도, 저임금 일자리에 취업할 경우 평균실효세율은 오히려 높아질 수 있다(하지만 여전히 실업급여 수급자들보다 낮은 수준이다). 한편, 낮은 근로유인 문제는 소득이 높아질수록 줄어드는데, 이는 근로유인을 저하시키는 급여 환수의 영향이 소득이 높아지면서 사라지기 때문이다.

셋째, 대체율과 평균실효세율은 국가마다 다른 것으로 분석된다. 소수의 국가들은 실직자들에 대한 소득지원의 최저수준이 상대적으로 높다. 이는 노동의 순수익이 상대적으로 낮고 잠재적으로 장기수급자가 될 가능성이 높다는 점에서 평균실효세율은 80% 혹은 그보다도 더 커질 수 있다.

넷째, 평균실효세율이 상대적으로 높은 것은 세금, 급여구조 등의 복잡한 상호작용에 기인한다. 이는 단순히 고정된 평균실효세율은 없지만 근로유인 저하로부터 급여의 관대성을 분리시키기 위한 특정한 범주는 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 벨기에 · 캐나다 · 프랑스 · 스웨덴 · 영국 · 미국은 이미 저임금 근로자를 위한 추가적인 지원을 제공함과 더불어 복지에서 노동으로의 이행이라는 관점에서 광범위한 in-work 급여를 도입했다.

다섯째, 한부모로 대상을 한정해 분석한 결과, 때로는 근로유인을 높이면서 동시에 높은 재분배를 달성하는 것이 가능할 수 있음을 보여준다. 호주 · 아일랜드 · 뉴질랜드는 사회부조급여의 소득대체율이 평균실효세율보다 높으며, 이는 이들 국가와 급여수준이 유사한 벨기에 · 네덜란드 · 일본의 평균실효세율에 비해 낮은 수준이다.

수급자들이 다시 일을 하도록 결정하는 데 있어서 재정 유인이 유일한 요인은 아니다. 적극적인 노동시장정책은 소득지원을 받는 수급자의 근로유인 저하를 상쇄하는 역할을 할 수 있다. 모기지 등 재정적 기여 요구, 일을 하지 않는 것과 관련된 낙인 혹은 실직이 향후 직업전망과 소득에 미치는 장기적인 고려 등이 실직자들이 일을 하도록 촉진할 수 있다. 국가마다 다양한 노동시장의 특징들-최저임금제도와 최저임금 수준, 임금결정의 집합적 합의, 불안정 근로에 대한 관심 수준 등-도 영향을 미칠 수 있다.

경기변동에 따라 급여기간이 달라져야 하나?

2008~2009년 사이 심각한 경제위기로 인해 많은 국가들이 실업급여의 수급기간을 연장했

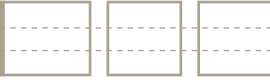
다. 경기변동에 따라 이처럼 급여기간을 조정할 경우, 어떤 방식으로 이루어지는 것이 더 나은 방법인지 검토해 보겠다.

실업급여 기간을 조정한 사례

캐나다 · 이스라엘 · 아이슬란드 · 미국은 노동시장 상황에 따라 실업급여 기간을 조정했다. 캐나다는 실업급여 자격조건인 실직 전 노동시간과 수급기간을 실업자가 거주하는 지역의 실업률에 따라 조정하도록 했다. 이스라엘은 국가 실업률이 7.5% 이상인 경우, 실직 전 근로기간을 지난 18개월 동안 12개월 노동에서 9개월로 줄이도록 했다. 아이슬란드는 2008년 3월 말부터 2011년 6월 30일 이전까지 급여신청자에 한해 급여 수급기간을 3년에서 4년으로 연장했다. 미국의 경우, 일부 주(state)에서 일정 실업률 이상이 되면 실업급여 기간을 연장하는 법을 실시했고(extended benefit 프로그램의 경우), 2008년 7월부터 실시된 긴급실업보상(emergency unemployment compensation) 프로그램은 4단계로 나뉘어져 각 주의 실업률에 따라 확장된 실업급여를 받을 수 있도록 했다. 하지만 이는 일관되게 자동적으로 이뤄지는 조정이 아니라 자유재량에 따른 조정으로, 2008년 이후 수차례 수정되었다.

아이슬란드와 미국은 경기변동에 따라 임시적 · 재량적으로 급여를 조정했다. 실업급여제도의 목적은 구직기간 동안의 소비평탄화에 있다. 따라서 침체기에는 실업기간이 일반적으로 길어지므로 실업급여 수급기간을 연장하고, 노동시장 상황이 나아지면 다시 기존의 기간으로 복귀시키는 것이다. 침체기의 한시적 급여 확대는 장애급여나 기타 사회보험제도에 장기적 의존을 초래할 수 있는 경제활동 이탈을 감소시키는 효과적 방법이기도 하다. 뿐만 아니라 약세인 총수요를 지탱해 경제안정화 기제로 기능할 수 있다. 그러나 이는 급여 수급자들이 고용으로의 이행을 늦출 수 있다는 한계가 있다. 구직모니터링, 적극적 대책을 강화하더라도 이러한 대책들은 대개 단시간 내에 노동으로 복귀하는 것을 목적으로 한다. 상대적으로 장기적인 실업급여 제도를 토대로 단기간 내에 이런 대책들의 효과를 기대하는 것은 어렵거나 불가능한 일이다.

한편, 급여기간이 상대적으로 짧은 국가가 침체기에는 오히려 실업급여를 연장했는데, 이는 명백한 모순이기도 하다. 이들 국가는 적극적 조치들을 확충하는 것에도 어려움을 겪을 수 있다. 기간에 따라 급여수준을 다르게 할 수도 있다. 예를 들어 실업급여 수급기간 초기에는 높은 급여를 주고, 기간이 길어질수록 급여수준을 낮출 수 있다.



캐나다와 미국의 경우 지역 수준에서 급여기간을 변화시켰는데, 이는 경기하락의 영향을 받는 지역 노동시장에 집중해 급여를 제공할 수 있게 한다. 그러나 이는 노동자가 사는 지역에 따라 급여수준(자격)이 달라진다는 점에서 지역간 형평성 문제를 야기한다. 이는 또한 특히 비침체에 사람들이 경기침체 지역에서 호황 지역으로 이동하는 것을 저하시킨다는 문제도 있다.

재량적 vs. 자동적 조정

급여기간과 노동시장 조건을 연계시키는 것은 재량적(ad hoc/discretionary)으로 할 것인지, 자동적(automatic)으로 할 것인지에 대한 정책적 고민을 야기한다. 자동적 방식은 시의적절하고 예측가능하며, 정부가 노동자들이 필요로 할 때 도움을 준다는 가시적인 증거가 될 수 있다. 그러나 이는 적절한 규칙을 구체화하기 어렵다는 한계가 있으며, 지체될 수 있고 경제조건이 좋아져도 다시 그 이전으로 되돌리는 것이 어렵다는 한계가 있다.

실업급여 수급기간에 따라 때로는 자동적 방식이 적절하지 않을 수 있다. 실업급여제도의 수급기간이 2년 이상으로 장기간인 국가의 경우 침체가 시작되었을 때 실업급여 수급기간을 늘리는 것이 적절하지 않을 수 있다. 수급기간이 길다는 것은 정책을 조정할 필요가 있을 정도로 상황이 악화되기까지 시간이 더 주어진다라는 것을 의미한다. 이런 경우에는 재량적 방식이 더욱 적절하다. 실업급여제도의 수급기간이 보통 수준인 국가는 상황에 시의적절하게 대응할 가능성이 상대적으로 낮다. 정치적 수준에서 노동시장 상황을 인식하고 정책 변화를 위한 법제화를 위해서는 일정 정도의 시간이 소요되기 때문에 위기 초기에 수급자가 된 사람들은 위기가 진행된 이후 수급자가 된 사람들에 비해 제도의 관대성이 낮은 상태에서 위기를 버텨야 한다. 따라서 실직자들에게는 자동적 대응이 시의적절하고 예측가능하다는 점에서 장점을 갖는다.

자동적 방식은 급여기간 변화를 결정하는 기준을 갖고 있다. 일반적으로 지역 노동시장에 대해 시계열적이고 구하기 쉬우며, 공공정책 변화에 영향을 받지 않는 기준을 적용한다. 캐나다와 미국은 지역 실업률을 사용한다. 그러나 자동적 방식은 첫째, 변화하는 환경에 대한 정책 대응의 경직성을 야기할 수 있다. 이는 과거의 사건에 대한 정보에 의존하기 때문이다. 경기변동에 따른 급여기간 조정은 재정 문제를 야기할 수 있다. 실업급여는 기여로 재정을 마련하기 때문에 더욱 그러하다. 자동적 방식이 공공지출의 확대를 야기한다는 위험을 줄이기 한 방안으로 자동적 조정의 범위에 제한을 두거나 미리 최대치를 정해둘 수 있다.

한시적 기간 연장은 그 방식이 자동적이든 재량적이든 대상자의 포괄 범위를 어디까지로 할 것인지에 대한 문제를 야기한다. 이는 대상자를 신규 급여신청자로 할 것인지, 기존의 신청자도 포함할 것인지, 아니면 이미 급여기간이 만료된 사람들도 포함할 것인지에 대한 것이다. 아이슬란드의 경우, 경제위기가 가장 극심했던 시기에 직장을 잃고 장기실업에 놓일 가능성이 높은 기존 실업급여 수급자들에게도 임시 대책을 소급 적용했다. 미국의 긴급 실업급여 역시 최근의 기간 만료자들에게까지 소급 적용했다.

장기실직의 위험이 큰 사람들에게 실직 후 재취업하기까지 단기보험을 제공한다는 점에서 실업급여를 경기변동과 연동시키는 것은 유용한 측면이 있다. 따라서 실업급여 기간이 비교적 짧고, 실업급여 자격이 없거나 만료된 사람이 사회부조를 수급하는 것이 어려운 국가의 경우 적절한 대안이 될 수 있다.

사회부조가 더 큰 역할을 해야 하나?

앞서 언급했듯, 구직자와 실업자 중 다수가 실업급여 자격이 없다. 이는 사회부조가 -특히 침체기에, 장기실업을 겪을 가능성이 높은 실직자들에게 -이들에게 소득지원을 해야 한다는 주장으로 이어진다. 그러나 이들에게 사회부조를 지원할 경우 일반적으로 적극적 대책들과 연계되어 있지 않아서 장기적으로 급여의존을 초래할 위험이 있다. 그러나 실업급여의 대상자를 확대하는 것이 바람직하지 않거나 실현가능하지 않다면, 노동시장 효율성과 비용을 고려할 때 조기퇴직이나 장애급여와 같은 소득대체급여보다는 실업부조나 사회부조를 통해 이들을 지원하는 것이 더 바람직하다.

사회부조제도는 자산조사를 기반으로 한다는 점에서 실업급여에 비해 노동시장 상황 악화에 민감하지 않다. 그러나 침체기에 실업자를 위해 사회부조 등의 낮은 층의 소득지원을 강화한 국가들도 있는데 포르투갈은 실업부조의 기한을 일시적으로 6개월 더 연장했고, 미국은 부양자가 없는 신체가 건강한 사람에 대한 수급기간 제한을 일시적으로 폐지했다. 호주는 실업부조 급여의 기준인 유동자산 기준선을 일시적으로 증가시켰다.

사회부조의 강화는 구조적 조정을 통해서도 가능하다. 지난 십여 년간 구조적 조정들은 사회부조의 급여자격을 결정하는 자산조사의 역할을 감소시키는 데 초점이 맞춰져 있었다. 예를 들



어, 아동급여나 in-work 급여는 사회부조의 틀 밖에서 지원되고 많은 국가에서 자산조사를 하지 않는다. 어떤 국가들은 임시적이거나 사회부조 이외의 방식으로 실업급여 자격이 없는 실업자를 위한 제도를 운영한다. 일반적으로 이러한 실업부조제도들은 다소 엄격하지 않은 자산조사를 하며, 개인과 가구의 구체적인 욕구에 초점을 맞춘다. 예를 들어, 일본은 실업급여는 받지 않지만 직업훈련에 등록한 실업자를 위한 지원을 제공하는 새로운 제도를 도입했다.

자산조사의 엄격성을 낮추는 것은 대상자 범위를 확대하고, 자산조사의 역할을 줄이는 것은 사회부조가 노동시장 상황에 맞게 대응하는 것을 강화시킨다. 그러나 장기적으로는 급여의존성이 증대될 위험이 있으며 효과적인 노동공급을 감소시키고 공공재정에 부담이 될 수 있다. 적극적 노동시장정책, 직업능력 모니터링과 급여 제재 등은 실업자들이 사회부조 등에 의존할 위험을 낮출 수 있다.

생산가능인구에 대한 낮은 층의 소득지원인 사회부조는 실업자의 소득지원을 위해 강화되었다. 그러나 이는 사회부조의 역할 강화에 따르는 잠재적인 비용을 초래한다는 점에서 매우 조심스럽게 접근할 필요성이 있다. 더불어 이는 실업자를 위한 1차 소득지원제도인 실업급여의 보장성과 관대성을 고려해야 한다. 또한 사회부조의 강화는 중국에는 엄격한 자산조사와 맞물려 기초적 지원수준 비율을 전체적으로 감소시킬 위험을 내포한다.

■ 결 론

1990년대 초 생산가능인구를 위한 소득지원체계의 개혁은 실업자나 일을 할 수 있는 비경험자가 다시 일을 하도록 촉진하는 데 주된 초점을 맞추고 있었다. 이러한 고용 중심적 사회정책 지향은 보다 타깃화된 지원, 일하는 것에 대한 보상(work pay)을 위한 광범위한 자세-급여 개혁, 적극적 정책의 조합으로 이루어졌다. 이러한 개혁은 상대적으로 거시경제의 대안정(Great Moderation)기에 도입되었으며, 상대적으로 심각한 침체 충격-생산가능인구의 다수가 급여에 의존하는-을 버틸 만한 소득지원제도에 대한 고려는 거의 없었다. 본 장은 바로 이에 대해 주목했다.

많은 국가의 실업률은 여전히 높은 수준이다. 노동시장과 사회정책이 심각한 침체에 직면한

노동자들을 어떻게 돕고 과연 노동시장 회복을 촉진했는지에 대해 결론을 내리기에는 시기상조다. 그럼에도 불구하고 본 장은 실업자들이 재취업하는 것을 방해하지 않고 그들에게 소득을 지원하는 적절한 방안이 무엇인지에 대한 새로운 시각을 제공한다. 대침체가 남긴 교훈은 아래와 같다.

첫째, 소득지원체계는 심각한 경기침체기의 실업자 급증과 장기실업 증대에 대처할 수 있어야 한다.

둘째, 심각한 경기침체기에 실업자를 위한 사회안전망은 국가마다 차이가 있었다. 그러나 실업급여 확장에 대한 우려에도 불구하고, 많은 국가에서 위기와 관련된 조치들은 이러한 제도를 재강화하는 것이었다.

셋째, 실업급여 최장 수급기간의 한시적 연장은 유용했다. 특히 실업급여 급여기간이 짧거나 장기 실업자의 사회부조 접근성이 낮은 국가에서 더욱 그러했다.

넷째, 침체에 증가한 실업자 수 대비 사회부조 수급자 수의 증가는 사회부조의 제한적 역할을 보여준다. 경기하락기에 사회부조가 실업급여를 보완하는 2차적 제도로 기능하는 데 있어서 사회부조의 자격조건(자산조사 등)이 지나치게 엄격한 것은 아닌지 재검토할 시점이다.

다섯째, 실직자를 위한 소득지원 대상자 혹은 관대성을 영구적 혹은 일시적으로 확대하는 것은 이것이 실직자의 구직과 공공재정에 미치는 역효과를 고려해 조심스럽게 이루어져야 한다.

한편, 침체기 동안 증대된 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 후속 연구가 요구된다. 모든 OECD 국가들이 경기하락 초기에 적극적 노동시장정책을 강화했지만, 장기실업의 형성을 막고 장기실업이 노동자의 미래 전망에 미치는 악영향을 상쇄시키는 효과적인 정책에 대해서는 알려진 바가 없다. 이후 자료가 확보되면 이에 대해 보다 면밀히 살펴보아야 할 것이다. **KLI**