

실업급여의 노동시장 효과와 과제

성재민 (한국노동연구원 동향분석실장)

실업급여는 실직 시에 현금 지원을 통해 가구 소비를 지탱하는 기능을 통해 한 가정은 물론, 경기침체 시 나라 경제의 내수를 떠받치는 역할을 수행한다. 그러나 도덕적 해이를 유발해 실직기간이 길어지는 부작용이 있기 때문에, 이와 같은 순기능과 역기능 사이의 균형을 잡는 것이 좋은 실업급여 제도 설계라 할 것이다.

우리나라 실업급여 제도는 이와 같은 순기능과 역기능을 감안한 몇 가지 디자인을 가지고 있다. 우선, 젊은 층에 비해 중장년층의 구직활동이 어렵다는 점을 고려해 연령이 많을수록, 피보험기간이 길수록 더 오랜 기간 실업급여를 받을 수 있게 설계되어 있다. 또한 실업급여를 받기 위한 목적으로 직장을 그만두는 것을 막기 위해 정당한 사유가 없는 한, 자발적 이직자는 받을 수 없도록 설계되어 있다. 같은 문제를 예방하기 위해서는 일정한 기간의 고용기록이 있어야 도덕적 해이를 줄일 수 있다고 경제이론은 말해주는데, 우리나라는 최소 6개월의 피보험기간(고용기록)이 없으면 실업급여를 받을 수 없는 제도를 운영하고 있다.

실업급여의 부정적인 효과는 실업급여로 인해 적극적인 재취업활동이 감소하기 때문에 나타난다. 이 때문에 많은 나라에서 적극적인 재취업 노력 조건부로 실업급여를 지급한다. 실제 재취업 노력을 했는지를 확인받는 절차가 실업인정제도인데, 우리나라는 과거 2주마다, 현재는 수급 경과기간 등에 따라 차이가 있지만 대략 4주마다 구직활동을 인정받도록 하고 있다. 여기에

업급여의 수준이 높아지면 실업급여 수급을 위한 취업촉진효과가 나타날 수 있다. 통상 자격 효과(entitlement effect)라 불리는 이 효과를 대체율 상승 측면에서 고려할 때, 김혜원(2007)은 비취업에서 취업 및 실업으로의 이행을 높여 경제활동참가를 촉진하는 효과가 상당한 것을 발견하였으며, 반면 소정급여일수의 증가는 반대로 비경제활동을 증가시키는 효과가 있음을 발견하였다.

실업급여는 실업기간 동안 생활유지를 지원함으로써 충분한 구직활동을 하도록 도와 실업기간은 다소 증가시키나 재취업 시 일자리의 질 또는 적합도를 높일 수 있다. 이로 인한 실업기간 증가는 도덕적 해이와 달리 일자리 매칭의 질을 높이는 바람직한 효과를 낳는 과정으로 이해될 수 있다. 이병희 외(2014)는 소정급여일수가 짧을수록 재취업 일자리에에서의 근속기간이 짧아진다는 것을 발견하였으며, 성재민·방형준(2018)은 소정급여일수가 길어지면 실업기간은 증가하나, 재취업 임금이 상대적으로 증가할 가능성을 발견하였다. 또한 실업급여 하한액 인상도 실업기간을 증가시키나 재취업 시 임금을 높이는 효과가 있음을 발견하였다. 이는 실업급여가 구직활동 충실화를 지원해 실업기간 자체는 길어질 수 있으나 재취업 일자리의 적합도나 질을 높이는 효과가 있을 가능성을 시사하는 것이다.

이와 같은 맥락에서 우리나라에서는 실업급여를 1995년 제도 도입 당시 최소 30일, 최대 210일 지급했으나, 1997년 말 경제위기를 계기로 확대를 거쳐 얼마 전까지 최소 90일, 최대 240일을 지급하는 제도로 운영해 왔고, 현재는 최소 120일, 최대 270일을 지급하는 제도로 변경되어 2019년 10월부터 운영 중에 있다. 제도 초기에는 청년, 30~49세와 50세 이상으로 나눠 수급기간을 차등하였으나, 2019년 10월부터는 청년에게 더 짧은 기간만 실업급여를 지급하는 차등제도가 폐지되어 50세 미만, 50세 이상 차등 제도만 남았다. 실직 전 임금 대비 실업급여액 비율을 의미하는 실업급여 대체율은 제도 도입 당시부터 최근까지 직전 임금의 50%였다가 2019년 10월부터 60%로 상향조정되었고, 실업급여 최저액은 최저임금의 50%에서 외환위기를 겪으면서 90%까지 변경되었다가 2019년 10월부터 80%로 하향조정되었다.

이와 같은 제도의 보호수준 확대는 앞서 본 바와 같은 이론적, 실증적 맥락에서 이해할 수 있다. 청년의 차등제도 폐지도 청년은 생애 주된 일자리를 구직해야 하는 세대적 특성이 있

고, 저축 등 축적한 자산이 적어 도덕적 해이의 가능성은 다른 연령대에 비해 낮은 반면, 유동성 부족에 크게 제약된 특성이 있어 오히려 수급기간을 연장하는 것이 구직활동의 충실화를 돕는 측면이 강하고, 그렇게 하여 더 좋은 일자리 매칭에 성공할 경우 오히려 생애임금을 높이는 효과를 가질 수 있다(성재민·방형준, 2018)는 점에서 이해할 수 있다. 대체율 상승도 같은 맥락에서 이해할 수 있는데, 다만 하한액 하향조정은 일견 보호수준 하락으로 보일 수 있지만, 우리나라 실업급여 최저구직급여일액을 계산하는 산식상의 문제로 실제로는 월 지급액이 최저임금보다 높은 문제를 교정하기 위한 조정이었다.

이와 같은 제도 개선에도 불구하고 여전히 몇 가지 중요한 개선 과제들이 있다. 먼저, 아직까지 우리나라 실업급여 지급기간은 대부분의 OECD 회원국이 최소 1년의 최대 소정급여일수를 갖고 있다는 점에 비추어 볼 때 짧은 편에 속해 구조조정 실직자 등을 돕기엔 여전히 부족한 형편이다. 또한 실업급여 상한액이 2006년 이래 10년 가까이 인상되지 않은 채 낮은 수준에 묶여 있다가, 하한액이 상한액을 역전하기 시작한 2015년에 가서야 상한액이 인상되기 시작했다는 점을 감안하면 우리나라 실업급여는 대체율의 측면에서 저임금 실직자는 잘 보호하나, 중간임금 이상 실직자는 제대로 보호하고 있지 못한 상태였다는 한계가 있다. 이는 상한액이 다른 OECD 회원국처럼 매년 물가나 임금 인상률에 맞춰 인상되는 시스템을 갖출 필요성을 역설한다.

또한 경기침체기나 지역에 고용위기가 왔을 때 특별연장급여를 지급해 소정급여일수를 60일 연장하는 제도적 장치를 두고는 있으나, IMF 경제위기 당시를 제외하고는 한 번도 이 제도를 실시한 적이 없었다. 경기침체기나 고용위기지역은 실업자가 장기 실업하는 경우가 많고 앞서 본 것처럼 부정적인 탐색 외부성도 크게 작용하기 때문에 짧은 소정급여일수를 일시적으로라도 극복하기 위한 제도적 장치가 긴요함에도 있는 제도조차 활용하고 있지 못한 것이다. 미국은 각 주별로 실업이 증가하면 연장급여를 2개월씩 일률적으로 증가시킬 수 있고, 전체적인 경기침체기마다 연방정부 차원에서 전국적인 효력을 갖는 연장급여의 지급을 결정해왔다. 최근에도 금융위기 당시 무려 99주의 실업급여 연장을 했다는 점을 감안하면 우리나라에서도 특별연장급여제도의 개선이 긴요한 셈이다.

이 외에도 훈련연장급여라 하여 훈련과 실업급여 연계 시 최장 2년 동안 실업급여를 지급할 수 있는 제도도 두고 있으나, 이 또한 전혀 활성화되지 못하고 있는 상태이다. 조선업, 해운업 등 근년에도 거대한 구조조정 파고를 넘어야 했고, 지금도 LCD 공장에서는 구조조정이 지속되고 있으며, 4차 산업혁명과 중국의 도전, 친환경 자동차 등장 등 여러 미래 이슈로 인해 구(舊) 산업에 구조조정 파고가 곧 닥쳐올 미래이다. 이와 같은 상황에서 실직자를 재훈련시켜 다른 산업으로 이동하는 것을 효과적으로 도와주려면 결국 훈련과 소득지원 결합이 불가피할 텐데, 있는 제도의 활용조차 잘되지 않고 있다.

이 외에도 이 글에서는 강조되지 않았지만, OECD 주요국에서는 실업급여의 포괄성이 하락하는 데에 대한 관심이 증가하고 있다. 여기에는 실업급여 자격을 유지하기 위한 구직활동 요건 강화 같은 정책도 영향이 있지만, 고령화나 노동시장에 처음 진입해 실업급여 자격이 부족한 청년 실업의 증가, 고용이 불안정해 사전 취업조건을 충족하지 못하는 실업자의 증가, 플랫폼 같은 새로운 형태의 노동이 실업급여제도 틀 내에 있지 않은 등 여러 요인에 기인하는 것으로 나타난다. 우리나라는 국민취업지원제도란 이름으로 저소득층에 한해 실업자 사회안전망을 보강하고 있으나, 실업급여에 비해 지원 수준이 낮다는 점을 감안하면 가능한 한 실업급여 포괄범위를 넓히기 위한 고용보험 적용확대 노력도 병행되어야겠다. **KLI**