

실업급여의 경제적 효과

방형준 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

실업급여 혹은 구직급여는 고용주의 사정이나 근로자의 불가피한 사유 등으로 인해 직장을 잃게 된 고용보험 피보험자, 즉 구직자의 실직 기간 동안 최소 생계를 보조하고 안정적인 구직 활동을 지원하기 위한 제도이다. 따라서 실업급여의 주 목적은 실직자의 안정적인 최소한의 생계 보장과 구직 활동 지원이라 할 수 있다. 그러나 모든 제도에는 명과 암이 있듯이 실업급여에 대해서도 경제학자들은 그 득과 실을 놓고 실업급여 제도 자체의 필요성 및 올바르게 바람직한 방향으로 실업급여를 설계하기 위한 다양한 방안에 대해서 논의해 왔다. 실업급여가 도덕적 해이를 초래하여 실직자들의 구직 기간을 불필요하게 늘린다는 연구부터, 실업급여가 경제위기 상황에서 가계의 파산 위험을 막아주는 역할을 수행하기 때문에 실업급여 지급 상한액을 조정해야 한다는 논의까지 실업급여 제도 자체에 대한 찬반뿐만 아니라 구





체적인 제도의 형태까지 학계에서는 많은 논의를 진행해 왔다. 이 글에서는 현재까지 진행된 실업급여 제도에 대한 학계의 다양한 논의와 접근을 분석하고, 세계 각국의 다양한 실업급여 제도가 초래한 노동시장에서의 다양한 현상을 소개하고자 한다.

■ 생계 안정과 도덕적 해이

실업급여는 정년퇴직, 정리해고, 권고사직, 계약기간 만료, 등의 비자발적인 사유로 인해서 고용보험에 가입한 피보험자들이 퇴사하게 되는 경우 급작스러운 소득 하락으로 인한 생계 곤란을 막고 구직 활동을 안정적으로 전개할 수 있도록 돕기 위한 제도이다. 따라서 실직자들은 실직으로 인한 급작스러운 소득 감소 및 유동성 하락에 대해서 적어도 최소한의 생계를 유지할 수 있는 수준의 대처가 가능하게 된다. 소득이 없는 사람도 최소한의 생계를 위해서는 일정한 소비가 필요한데, 소득이 없는 경우 기존에 저축한 금액을 사용하거나 대출을 받지 않는 이상 최소한의 소비를 위해 필요한 금액을 마련할 수 없다.

문제는 저소득 근로자들이 실직했을 경우이다. 고소득 근로자들은 평소에 실직 및 급작스러운 사태의 발생에 대비하여 저축할 여력이 있지만 저소득 근로자들은 평소에 벌어들인 소득의 대부분을 생계를 영위하기 위해 사용하기 때문에 저축할 여력이 없거나 적어 실직 등 소득이 급작스럽게 감소하는 상황에 대처하기 어렵다. 또한 고소득 근로자라 하더라도 평소에 높은 소득에 기반을 두어 높은 수준의 소비를 하면, 소득이 감소한다 하여도 갑작스럽게 소비를 대폭으로 줄이거나 기존의 소비 패턴을 바꾸는 것이 쉽지 않은데, 이를 톱니 효과라 한다. 톱니 효과와 맞물려, 부동산 등 바로 현금화하기 어려운 자산의 형태로 저축한 경우 고소득자 역시 실직으로 인해 유동성 위기에 직면하는 것이 가능하다. 따라서 실업급여는 저소득 근로자의 생계 곤란이나 고소득 근로자라 할지라도 예상되는 유동성 부족 등에 대처하기 위한 안전 장치와 같은 역할을 하고 있다.

만일 실업급여가 없었다면 이러한 유동성 위기에 직면한 실직자들이 자신들의 근로 경험, 성향 및 기호, 학습했던 전공 등등 본인과 잘 매칭되는 일자리를 찾지 못하고 당장 어느 정도의 소득을 창출할 수 있는 일자리에 매달리게 될 가능성이 높다. 아울러 이러한 유동성 위기

는 단순히 구직자 개인에게만 영향을 미치는 것이 아니라 가구 구성원 전체에게도 파급 효과를 낳는다. 예를 들어, 가구주가 실직했음에도 실업급여를 받지 못하는 경우, 가구 구성원, 특히 취학 연령대의 가구 구성원들의 학업 성취도나 이후의 학업상의 진로 등에도 영향을 줄 수 있어 유동성 부족을 해소하는 역할이 결코 가볍다 할 수는 없다.

하지만 실업급여는 근로 기간에 노동의 대가로 지급하는 금액이 아니며, 실업급여를 통해 열악하지만 최소한의 생계를 영위하는 것이 가능하기 때문에 구직자들이 당장 취직해야 할 필요성을 줄여 실직자들의 구직 욕구를 감소시킬 수 있다. 이로 인해 일부 사회구성원들의 구직 기간이 불필요하게 길어지는 경우가 발생할 수 있는데, 이를 실업급여로 인한 도덕적 해이라고 본다. 즉 근로를 할 때 받게 되는 수입과 근로로 인해 소요되는 각종 비용 및 피로 등의 비용을 비교하여 계산한 순소득이 실업급여 지급액보다 낮거나 비슷한 경우, 오히려 실업급여를 받으면서 실직자로 남아 있는 것이다.

실업급여가 실직 기간을 늘리는 결과를 초래하는 다른 요인은 유보임금(reservation wage)이 증가하는 것 때문이다. 유보임금이란 구직자가 실직 기간이나 직업 탐색 기간을 종료하고 실제 노동시장에 참가하여 일을 할 용의가 있는 가장 낮은 임금을 지칭한다. 만일 실업급여 지급액보다 낮은 금액을 지불하는 일자리가 있다면, 구직자는 차라리 실업급여를 계속 지급하면서 더 높은 급여를 제시하는 다른 일자리를 찾아보려 하지, 실업급여보다 낮은 급여를 제공하는 일자리에 취직하려 하지 않을 것이다. 물론 실직 기간이 지속되어 실업급여마저 지급하지 못하게 된다면 그러한 일자리에 취업할 수도 있겠지만 당장 실업급여를 지급하는 동안에는 그러한 일자리에 선뜻 취직하려는 사람은 많지 않을 것이다. 따라서 구직급여는 적어도 일부 구직자들에게는 실업급여를 지급하는 동안에는 구직자의 유보임금을 높여 실직 기간이 길어지게 하는 효과를 초래할 수 있다.

이 경우 일부 실직자들에 한하여 불필요하게 실직 기간이 늘어나는 데서 발생하는 거시경제 측면에서의 비효율이 있을 뿐만 아니라, 당해 기간 동안 지급되는 실업급여 지급액이 사회적으로 소모적인 낭비가 된다는 점이 문제이다. 더군다나 앞서서 언급한 유동성 제약을 완화시키는 효과는 잘 관찰되지 않지만 실업급여 지급에 따른 실직 기간의 증가는 비교적 객관적으로 쉽게 관찰 가능하기 때문에 경제학자들의 관심을 먼저 끈 것은 실업급여 지급에 따른 도덕적 해이 효과였다.



■ 실업급여에 따른 도덕적 해이

실업급여를 지급하는 사람들 중 일부가 실업급여가 존재하지 않았을 경우보다 더 오랜 실직 기간을 경험할 것이라는 경제학자들의 추측에 대해서는 꽤나 많은 연구가 축적되어 있으며, 대표적인 경우로 Moffitt(1985)나 Meyer(1990) 등을 들 수 있다. 이들 연구에서는 실업급여 지급액을 10% 늘리면 실직 기간이 약 4~8% 정도 늘어나는 효과가 있었다고 밝혔다. 이러한 연구는 최근의 Gruber(2007)에서도 확인되었다.

이를 실증적으로 보여주는 몇몇 실제 사례를 살펴보면 보다 쉽게 이해될 것이므로 사례를 살펴보면서 도덕적 해이의 모습을 알아보자.

먼저 핀란드의 사례이다. 핀란드에서는 2003년 법률을 개정하여 장기 근속자들에게는 더 많은 실업급여 혜택이 돌아가도록 실업급여 제도를 개편하였다. 장기 근속자들에게도 실업급여가 지급되는 기간은 동일하지만 첫 150일 동안에는 지급하는 실업급여 혹은 구직급여액이 여타 근로자들에 비해 15% 많았다. 따라서 2003년 제도 개편 이후 핀란드에서는 실직 이후 첫 150일 동안 두 종류의 실업급여를 지급받는 근로자들이 존재하였는데, 기존의 실업급여액을 지급받는 사람들과 15% 인상된 실업급여액을 지급받는 사람들이다. 이 두 집단의 실직 기간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 Uusitalo and Verho(2010)에서 살펴보았는데, 더 많은 실업급여를 지급하는 구직자 집단에서 재취업 확률이 약 17% 정도 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 집단 간 차이는 실직 기간이 200일 즈음 되면서 모두 사라지는 것으로 나타났는데, 이는 첫 150일 동안의 실업급여 지급액의 증가가 두 집단 간의 첫 200일 간의 재취업 활동에 영향을 미쳤음을 강하게 시사한다 하겠다.

유사하지만 다른 도덕적 해이의 사례로 Rebollo Sanz and Rodríguez-Planas(2016)을 들 수 있다. 해당 연구에서는 스페인의 사례를 가지고 실업급여의 도덕적 해이를 분석하였는데, 스페인에서는 2012년 법률을 개정하여 실업급여의 임금대체율을 60%에서 50%로 낮추는 법안이 통과되었다. 이 개정안은 2012년 7월 15일부터 적용되었는데, 따라서 이 날짜를 전후로 실직한 사람들의 특성에 큰 차이가 없다면 두 집단 간에 구직활동에 차이가 있을 경우, 이러한 차이의 일부 혹은 많은 부분이 이 개정안의 영향이라 해석할 수 있다. 이 연구에 따르면 개정안 전후로 실직자들의 구직 확률에 있어 약 10% 정도의 차이가 나타나는 것으로 조

사되었다. 앞선 핀란드의 사례와 마찬가지로 스페인 사례를 통해서 실업급여 수급액을 줄이면 실직자들이 구직활동을 보다 활발하게 전개한다는 것이 확인되었다.

단, 이렇게 구직 기간이 단축되는 경우 유보임금이 하락함과 아울러 충분한 구직 기간을 가질 수 없기 때문에 재취업 임금이 하락할 가능성이 있다. 저자들은 실업급여 수급 기간이 다른 두 집단에서 재취업한 직장에서의 임금도 차이가 있는지 살펴보았는데, 여러 효과를 통제하기 위하여 최소자승법(OLS: Ordinary Least Square)과 최대가능도(MLE: Maximum likelihood estimation) 방법 두 가지를 사용하였다. 두 가지 방법에서 서로 다른 결과가 나왔는데, 최소자승법에서는 이러한 구직 기간의 변화가 재취업 임금에도 영향을 미치는 것으로 나타났으나 최대가능도 방법에서는 뚜렷한 차이가 관찰되지 않았다. 이에 대해서 저자들은 최소자승법에서는 재취업에 성공한 구직자들의 임금만이 관찰되는데 이것이 충분히 반영되지 않았으므로 최대가능도 방법이 더 낫다고 하였으나, 재취업 임금 자체는 취업하지 않은 모든 구직자들에게는 관찰되지 않으며, 재취업에 성공한 사람들만을 대상으로 분석하는 것이 타당하기 때문에 저자들의 견해에 선뜻 동의하기에는 쉽지 않으며, 단축된 구직 기간이 재취업 임금이 영향을 주었을 가능성을 배제할 수 없다고 보는 것이 합리적일 것이다.

■ 실업급여에 따른 유동성 완화 효과

이처럼 실업급여가 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 점은 여러 해외 사례에서도 확인된다 하겠다. 하지만 최근 경제학에서 여러 통계적 기법이 발전함에 따라 경제학자들의 관심은 과거에는 자료상에서 쉽게 관찰되지 않아서 분석하지 못했던 실업급여가 유동성 제약을 완화하는 효과의 크기가 어느 정도인가에 모이고 있다. 만일 유동성 제약을 완화하는 긍정적인 효과가 도덕적 해이에 의한 손실보다 크다면 실업급여 제도의 당위성이 확보됨은 물론 그 규모나 범위를 키울 여지가 있는 반면, 만일 유동성을 제공하는 효과가 생각보다 크지 않거나 작다면 실업급여의 범위와 규모를 줄이는 것이 합리적일 수 있기 때문이다. 유동성 완화 효과를 관찰하려는 시도는 과거에도 여러 차례 있었으나 가장 성공적이면서도 널리 인용되는 연구는 Chetty의 2008년 논문일 것이다.



Chetty는 금융시장의 불완전성으로 인해 개인이 소비 평탄화(consumption smoothing)를 하지 못하는 경우에 실업에 의해 유동성에 제약이 생긴다면, 금융시장이 완전하다고 가정하는 경우와 비교하여 실직 기간이 어떻게 변화하는지 살펴보았다. 즉 실업급여가 구직 기간에 미치는 영향에서 어느 정도가 유동성 제약이 완화됨에 따라 영향받은 것인지를 살펴보려고 한 것이다. 이를 위해 자산이 충분히 많은 구직자와 그렇지 않은 구직자들을 비교하였는데, 자산이 많아서 유동성 확보에 어려움이 없는 구직자들은 실업급여 수급 여부가 구직 기간에 큰 영향을 주지 못하는 것으로 나타났으나, 자산이 적은 구직자들에게는 실업급여액을 10% 증가시키면 실직 기간이 7~10% 정도 증가하는 것으로 분석되었다. 즉 실업급여는 유동성 제약에 직면한 구직자들에게만 영향을 주는 것으로 나타났으며, 유동성 제약에 직면하지 않은 구직자들의 구직 기간에는 큰 영향을 주지 못하는 것으로 나타나 실업급여의 도덕적 해이 효과는 생각보다 크지 않을 가능성이 있으며, 오히려 유동성을 완화함에 따라서 실직자들이 구직 기간을 충분히 길게 가지도록 하는 효과는 비교적 뚜렷하게 관찰되었다. 이를 바탕으로 Chetty는 경제학자들에게 다소 과격적인 주장도 하였는데, 미국의 실업급여 제도가 상정하는 소득대체율 50%는 사회적으로 최적인 수준보다 낮을 가능성이 높기 때문에 실업급여의 임금대체율을 높이는 것을 고려해야 한다고 말하였다.

비슷한 접근 방법으로 Hsu et al.(2018)은 미국에서 각 주별로 실업급여 지급 기간이나 지급액에 차이가 있다는 사실을 이용하여 실업급여가 실직자들의 주택담보대출 파산율에 영향을 미쳤는지를 살펴봄으로써 간접적으로 유동성 제약 완화 효과를 살펴보았다. 이들 연구에 따르면 실업급여 지급 상한액을 1,000달러 정도 증가시키면 실직자의 파산 확률이 약 0.22% 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 아울러 실업급여 상한액과 실업급여 지급액을 동시에 늘린 경우 파산 확률은 약 0.24%포인트 정도 감소하는 것으로 조사되었다. 실직자들의 파산 확률을 낮춰주는 것이 중요한 이유는, 실직자의 파산은 단순히 실직자 개인에게만 국한되는 것이 아니라 그 파급 효과가 가구 구성원 전체에게도 미치기 때문이다. 만일 실직자가 가장이며 자녀들이 있는 경우, 실직자의 파산은 자녀들에게 투입되는 인적자본 투자의 양이나 혹은 자녀들의 교육 기간에도 영향을 미치게 되어, 그 여파가 파산 당사자뿐만 아니라 다음 세대에도 전달될 수 있다.

■ 실업급여로 인한 두 효과의 크기 비교

그렇다면 학계에서는 도덕적 해이 효과와 유동성 완화 효과 두 가지 상충하는 작용의 크기에 대해서 무어라 답하고 있을까? 이에 대해서 관심을 가지고 살펴볼 만한 두 연구가 있다. 두 연구는 모두 미국의 사례를 다룬 것인데, 앞서 Hsu et al.(2018)의 방법론과 유사한 측면이 있다. 앞에서 언급했듯이 미국은 각 주별로 실업급여 지급액이나 지급 기간에 차이가 있는데, 따라서 인접한 두 주가 비슷한 실업급여 제도를 가지고 있다가 한 주에서 실업급여 제도가 변동되어 차이가 발생하는 경우, 혹은 반대로 차이가 있던 두 주에서 차이가 줄어들거나 없어진 경우 어떠한 일이 발생하는지에 대해서 분석해 볼 수 있다.

Hagedorn et al.(2016)은 실업급여 지급 기간이 다른 인접한 두 주의 경계 지역에서 실업률에 차이가 있는지를 살펴보았다. 그 결과 어느 한 주에서 실업급여 지급 기간을 늘리면 인접한 지역에서는 실업급여 지급 기간이 증가한 주에서 더 크게 실업률이 증가하는 현상이 관찰되었다. 정확히는 실업급여 지급 기간을 연장한 주에서 경기침체 이후 실업률이 떨어지는 속도가 느렸음이 확인되었다. 또한 저자들은 실업급여 지급 기간을 늘렸을 경우 기업들이 구직자의 구직 활동이 활발하지 않을 것을 예측하여 채용 공고를 덜 낸다거나 하는 구인 활동 감소로 이어지는 효과가 있을 가능성도 제시하였다. 즉 서로 경계를 맞댄 두 지역에서 실업급여 지급 기간에 차이가 발생한 경우 실업률과 구직 및 구인 활동이 영향을 받는다는 사실이 확인되어 도덕적 해이 효과가 존재한다는 사실을 증명한 것이다.

그런데 이에 대해서 Dieterle et al.(2018)은 반론을 제기하였다. 두 주의 인접한 경계를 가지고 연구한 것은 매우 참신하고 좋은 생각이지만, Hagedorn et al.(2016)은 두 주의 인접한 카운티를 대상으로 분석하였는데, 인접한 카운티의 크기가 다르거나 여타 특성들에 차이가 있다면 이러한 분석이 엄밀하지 않을 수 있다는 것이다. 예를 들어, 어느 카운티는 면적이 매우 넓어서 카운티 내에서도 다양한 특성을 지닌 지역이 존재할 수 있는 반면, 어떤 카운티들은 좁아서 카운티가 비교적 단일한 경제적 특징을 공유할 수 있다. 따라서 저자들은 카운티의 중심부에서 두 주의 경계선까지의 거리도 통제함으로써 간접적으로 카운티 내에 존재할 수 있는 다양한 이질성도 잡아내고자 하였다. 이러한 방법론을 적용하여 앞선 Hagedorn et al.(2016)의 분석방법을 적용한 결과, 통계적으로 유의미한 수준으로 앞선 연구에서 발견되

있던 실업기간 변화 효과는 관찰되지 않았다. 다시 말해서 실업급여 지급 기간이 변화하였다고 해서 구직자들이 즉각적으로 그에 반응하여 차이를 보일 정도로 도덕적 해이 효과가 크지 않을 가능성을 보여주어 실업급여가 유동성 제약을 완화하는 역할에 더 크게 기여할 수 있음을 시사한 것이다.

이 두 연구, 그리고 앞서 언급했던 여러 연구가 시사하는 점은 첫째, 실업급여가 구직자 혹은 실직자에게 미치는 영향이 단순하지 않으며 다양한 경로가 존재할 수 있다는 점이다. 둘째, 실업급여 제도의 변화는 구직자의 행동에 변화를 초래하는 것은 확실하지만 그 변화가 항상 경제학자들이 예측하는 대로 나타나는 것만은 아니라는 점이다. 예를 들어, 실업급여 상한액을 변화시켰을 때 구직 기간이 증가하는 것이 관찰된다면 이는 기존 연구들이 예측한 것과 일맥상통하나, 이로 인해 안정적인 구직 기간을 확보하여 재취업 임금이 상승하거나 재취업 직장의 질이 높아진다면 이는 실업급여의 순기능이 도덕적 해이로 보이는 경로를 통해 나타나는 것이며, 실제 증가한 구직 기간의 증가는 도덕적 해이가 아닌 것이 된다. 반면에 실업급여 제도를 변화시키는 것이 단순히 노동을 공급하는 구직자만이 아니라 구인하는 사업주에게도 영향을 미친다면 이로 인해 발생하는 부정적인 효과는 실업급여를 분석하는 과정에서 관찰하기 몹시 힘들 수 있다. 따라서 현재까지 실업급여 제도는 분명히 도덕적 해이를 양산하는 효과도 있지만 유동성 제약을 완화하기도 하며, 두 효과의 크기를 직접적으로 비교하기에는 고려해야 할 두 가지의 부수적인 파급 효과들이 많아서 아직은 힘들다 할 수 있다.

■ 우리나라에의 시사점

실업급여 제도가 가지는 유동성 제약을 완화시키는 효과는 경제침체에 크게 나타난다. 앞선 여러 선행 연구들도 유동성 제약의 효과를 관찰할 때 주로 경기침체기와 그 이후를 대상으로 한 점이 이를 명백히 보여준다. 반면 도덕적 해이 효과는 경기 상황과 무관하게 지속적으로 나타는 효과이다. 또한 실업급여 제도가 유동성 제약을 완화시킨다 하여도 모든 구직자들이 유동성 제약에 직면하는 것은 아니기 때문에 그 수혜 대상은 구직자 중 일부로 한정된다. 따라서 한국의 경우 실업급여 제도가 얼마나 유동성 제약을 완화시키고 실직자들의 소득을 안정시

키는 효과가 있는지 분석하기에는 아직은 적절한 기회를 맞지 못했다고 할 수 있다.

그러나 최근 실업급여 지급 대상 및 기간에 있어 그 대상과 범위를 확대하는 추세가 나타나면서 한국에서의 실업급여 제도의 효과에 대해서도 경제학계에서 관심을 가지기 시작한 것은 한편으로는 다행이라 할 수 있다. 실업급여 제도가 어느 집단에 유동성 완화 효과를 가지는지 명확히 알아야 실업급여 지급 상한액 및 하한액, 지급 기간, 지급 대상, 소득대체율, 그리고 차등적인 지급 제도의 도입 여부 등에 대해서 보다 세심하면서도 정확한 설계가 가능하기 때문이다. 이를 바탕으로 한국의 경제상황에 맞는 실업급여 제도가 나타난다면 경제위기 상황에서도 실업급여가 실직자들의 소득을 안정시키고 충분한 구직 기회를 보장한다는 본연의 취지를 잘 달성할 수 있을 것이다. **KLI**



참고문헌

- Chetty, Raj(2008), “Moral Hazard Versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance,” *Journal of Political Economy* 116(2), pp.173-234.
- Dieterle, Steven, Otávio Bartalotti, Quentin Brummet(2018), “Revisiting the Effects of Unemployment Insurance Extensions on Unemployment: A Measurement Error-Corrected Regression Discontinuity Approach,” *Economic Policy*.
- Hagedorn, Marcus, Fatih Karahan, Iourii Manovskii, Kurt Mitman(2016), “The Effects of Extended Unemployment Benefits: Evidence from a Regression Discontinuity Design,” NBER Working Paper No.19499.
- Hsu, Joanne W., David A. Matsa, and Brian T. Melzer(2018), “Unemployment Insurance as a Housing Market Stabilizer,” *American Economic Review* 108(1), pp.49-81.
- Gruber, Jonathan(2007), *Public Finance and Public Policy*, 2nd(ed), New York: Worth.
- Meyer, Bruce(1990), “Unemployment Insurance and Unemployment Spells,” *Econometrica* 58 (July), pp.757-782.
- Moffitt, Robert(1985), “Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells,” *J. Econometrics* 28 (April), pp.85-101.
- Rebollo-Sanz, Yolanda and Núria Rodríguez-Planas(2018), “When the Going Gets Tough...Financial Incentives, Duration of Unemployment and Job-Match Quality,” *J. Human Resources* 1015-7420R2.
- Uusitalo and Jouko Verho(2010), “The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform,” *Labour Economics* 17(4), pp.643-654.