

실업급여의 역사와 과제*

성재민**

I. 머리말

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간 동안 실업자 및 그 가족의 생계안정을 도모하고, 실업자에 대한 구인, 구직정보의 체계적인 제공을 통해 재취업을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 실업급여제도는 두 번의 큰 위기를 계기로 많은 발전을 했다. 1997년 말 경제위기를 계기로 소정급여일수가 연장되고 최저구직급여일액이 인상되는 등 실업자에 대한 1차적 사회안전망으로서의 기능이 크게 확대되었으며, 2008년 말 국제금융위기를 전후해 실업인정제도 개편을 비롯한 취업지원 기능의 내실화를 위한 노력이 경주되었다.

이 글은 실업급여제도의 주요 발전과정 및 운영 실적을 개관하고자 한다. 이와 함께 여전히 과제로 남아 있는 실업급여제도의 개선방향을 기존의 평가연구와 주요국 실업급여제도 국제 비교 연구를 바탕으로 제시하고자 한다.

II. 실업급여제도의 구성

실업급여는 1995년 고용보험 출범 당시 기본급여와 취직촉진수당으로 구성되어 있었다. 기본급여는 소정의 급여조건을 만족하는 자에게 생계의 안정을 도모하는 동시에 안정적인 구직 활동을 할 수 있도록 지급하는 급여이고, 취직촉진수당은 수급자격자의 재취직을 촉진하기 위

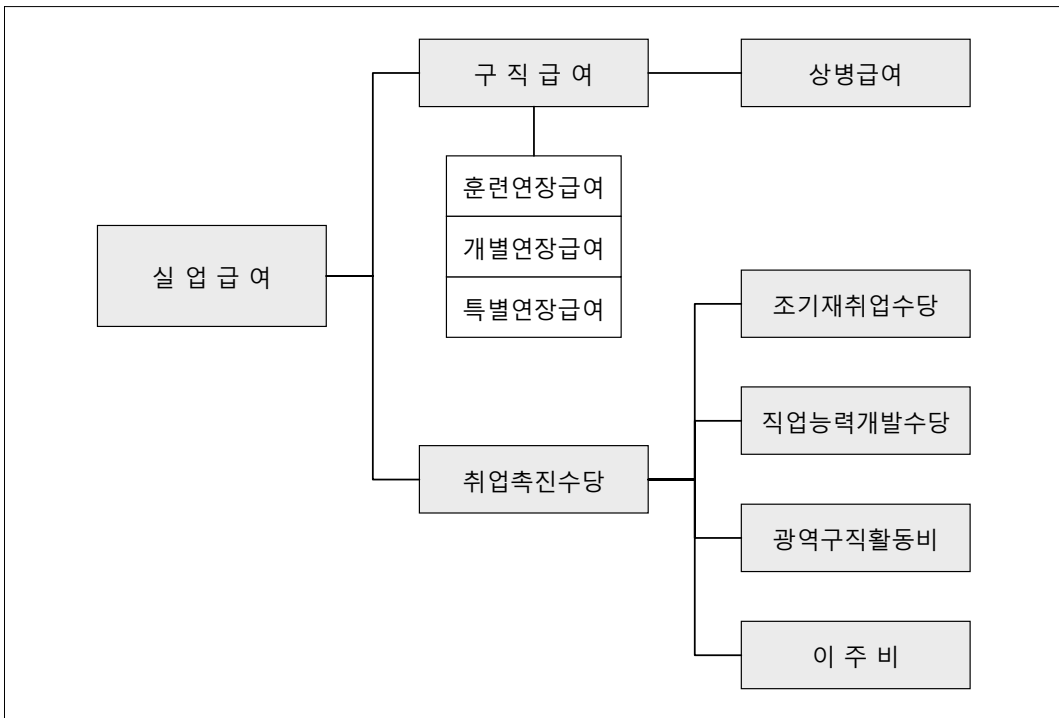
* 이 글은 2016년에 발간된 『고용보험 20년사: 1995~2015』에서 필자가 집필한 제8장을 중심으로 정리한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(seongjm@kli.re.kr).

한 부가급여적인 성격의 급여로서 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비 및 이주비로 구분되어 있었다.

현재의 실업급여제도는 구직급여와 취업촉진수당으로 구성되어 있다. 취업촉진수당의 기본 구조는 제도 도입 당시와 동일하지만, 기본급여라는 명칭은 1996년 2월 법률개정을 통해 구직급여로 변경되었다. 실업급여가 생계안정 외에 재취업촉진을 위하여 지급되는 취지로 이해될 수 있도록 하기 위함이었다. 1998년 2월에는 구직급여 안에 상병급여 및 연장급여제도를 도입하는 변화가 있었다. 이 때 이후로 실업급여제도의 기본 구조가 완성되어 현재에 이르고 있다 (그림 1 참조).

[그림 1] 실업급여제도의 현재 구성



1. 구직급여제도의 변화

가. 수급자격요건

실업급여를 수급하기 위해서는 일정한 기간 동안 근로경력이 있어야 하며, 이직사유가 사직

등 자발적 이직이어서는 안 되고, 구직 등록 및 적극적으로 구직활동을 해야 한다. 1997년 경제 위기 이후 몇 년간 근로경력 및 이직사유와 관련하여 많은 변화가 있었으며, 국제금융위기를 전후해 적극적 구직활동과 관련된 여러 변화가 있었다.

1995년 제도 도입 당시에는 실업 이전 18개월 동안 12개월 이상 근로해야 실업급여를 받을 수 있는 자격이 생겼다. 그러나 경제위기로 인해 대량실업 사태가 발생하자 실업자 생활안정을 위해 1998년 3월부터 2000년 6월까지 한시적으로 이 요건을 실업 이전 12개월 동안 6개월 이상 근로해야 하는 것으로 완화한데 이어 2000년 4월부터는 실업 전 18개월 동안 180일 이상 근로하면 실업급여를 받을 수 있게 변경하여 현재에 이르고 있다. 이는 소규모 사업체에 종사하는 근로자나 임시, 시간제 근로자는 실업과 취업을 반복하는 경향이 있어 기존의 규정으로는 실업 급여를 받기 어렵기 때문에 이루어진 조치이다.

2004년부터 실업급여 지급이 시작된 일용직의 경우 실업급여를 받으려면 수급자격 신청일 이전 1개월 간 근로한 일수가 10일 미만이어야 한다는 추가 규정이 있다. 다니던 직장을 그만 두면 실업상태로 정의할 수 있는 보통의 실업자와 달리 1일 고용되어 일하는 일용근로자의 특성상 어떤 상태를 실업으로 볼 것인가에 차이가 있기 때문이다.

이직사유가 정리해고 등 비자발적인 것과 자발적 이직이더라도 정당한 사유가 있는 경우에만 실업급여를 지급한다는 큰 원칙은 제도 도입 이래 큰 변화가 없었다. 그러나 자발적 이직이 어도 정당성을 인정해 실업급여를 인정하는 사유의 범위는 제도 도입 이래 2000년대 초반까지 조금씩 확대되었다. 사업장에서 종교, 성별, 신체장애, 노조활동 등을 이유로 불합리한 차별대우를 받은 경우, 사업장에서 본인의 의사에 반하여 성희롱, 성폭력, 그 밖의 성적인 괴롭힘을 당한 경우, 임신, 출산, 취학 전 자녀의 육아, 의무복무 등으로 휴직해야 하나 허용되지 않아 이직한 경우, 사업주의 사업 내용이 법령 개정 등으로 위법하게 되어 이직한 경우에 실업급여를 지급하는 것이 그러한 확대의 예이다.

또한 실업급여는 구직등록 이후 적극적으로 구직활동을 해야 지급받을 수 있다. 제도 도입 초기부터 실업급여 신청 후 2주마다 직업안정기관에 출석하여 구직활동을 증명해야 구직급여를 지급받을 수 있었다. 실업인정이라 알려진 이 절차는 구직활동 인정의 범위와 직업안정기관 방문 주기 및 방문 방식에서 꾸준히 변화가 있었다. 이를테면 2001년 7월 고시 개정을 통해 도서거주자는 직업안정기관을 방문하지 않아도 우편, 인터넷 등을 이용해 실업인정이 될 수 있도록 하였으며, 60세 이상 고령자 및 장애인은 4주마다 실업인정을 받을 수 있도록 완화한 바 있다. 2005년 12월 법개정부터는 수급자별 특성을 감안해 1주 내지 4주의 범위 내에서 수급자별 실업인정기간을 정할 수 있도록 되었다. 일률적으로 2주 1회씩 실업인정을 하는 방식은 재취업활동에 대한 개별, 구체적인 확인이 어렵고 형식적인 구직활동을 유발하는 등 실업인정의 실효성이 낮은 실정이므로 실업인정의 방식을 다양화하여 재취업 지원이 필요한 특성을 지

년 실업자들에게 지원을 집중하기 위한 조치였다.

여기서 한 발 더 나아가 2009년 7월 13일부터 시범센터 운영을 통해 희망자에 한하여 수급자가 재취업활동계획서(IAP)를 수립하고 이행하는 경우 센터 방문 없이 실업인정하는 시스템을 운영하였으며, 2011년부터 인터넷 실업인정제도가 본격적으로 도입되었다.

현재는 실업급여 수급자격이 인정되면 재취업활동계획서 작성 이후 3차 실업인정일까지는 자기주도적 재취업 활동을 기본으로 하여 인터넷 실업인정을 원칙으로 하고, 4차 실업인정일부터는 직업안정기관 담당자가 적극적인 개입을 통해 재취업활동계획서를 재작성하는 등 실업급여 수급자의 적극적인 구직활동을 이끌어주는 방식으로 실업인정제도가 운영되고 있다. 1~4주에 1회 실업인정하도록 되어 있으나, 1차는 2주 후, 2~3차는 4주 단위로 실업인정 절차를 거친다. 4차 실업인정일부터는 출석 실업인정을 원칙으로 하며, 실업급여 수급 후 120일이 되면 담당자가 심층 상담을 통해 취업능력과 취업의지를 중심으로 수급자를 유형 분류하여 차별화된 취업지원 서비스를 제공하고 있다.

현재 재취업 활동으로 인정되는 범위에는 구인 응모나 면접, 훈련만이 아니라 자영업 준비 활동, 인정범위에 부합하는 사회봉사활동 참여, 취업지원 프로그램 참여, 직업심리검사나 취업 역량 교육수강 등이 포함되고 있다.

2012년부터 자영업자에게도 실업급여를 지급하는 임의가입제도가 실시되었다. 근로자를 사용하지 아니하거나 50인 미만 근로자를 사용하는 자영업주가 대상이며, 매출액 감소, 적자 지속, 자연재해 등 불가피한 사유로 폐업한 경우 실업급여 지급대상이 될 수 있다. 지급기간은 근로자 대상 실업급여제도와는 다른 형태로 운영되고 있다. 근로자 대상 실업급여제도는 최소 6개월의 피보험기간을 갖추면 실업급여를 받을 수 있지만, 자영업자 실업급여는 적어도 1년의 피보험기간이 있어야 수급할 수 있다. 연령에 따라 소정급여일수가 다른 근로자 대상 실업급여 제도와는 달리 연령에 따른 차이는 없으며, 대신 최대 소정급여일수는 근로자 대상 실업급여의 240일과 달리 180일로 제한되어 있다. 조기재취업수당, 연장급여는 받을 수 없다.

〈표 1〉 자영업자 실업급여 소정급여일수

	피보험기간			
	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
소정급여일수	90일	120일	150일	180일

나. 소정급여일수 및 임금 대체율

실업급여를 받을 수 있는 기간인 소정급여일수는 제도 도입 당시 30일에서 210일까지로 되

어 있었다. 그러나 경제위기로 인해 실업자가 급증하면서 실업자 생활안정을 위한 제도 개선의 필요성이 커졌고, 이에 따라 1998년 2월 고용보험법을 개정해 25세 미만 실업자의 소정급여일수를 30세 미만과 통합해 30일씩 증가시켰으며, 6개월 이상 1년 미만 일한 실업자에게도 60일간 실업급여를 지급하는 임시조치를 취해 실업자 보호범위를 넓혔다.

2015년 현재 소정급여일수는 <표 2>와 같이 피보험기간과 연령에 따라 90일에서 240일까지 설정되어 있다. 이는 2000년 1월 1일 이직자부터 적용된 것으로, 경제위기 당시 발효되었던 특별연장급여 만료가 가까이 오면서 장기실업자 수혜범위 확대를 통해 실업급여의 1차적 사회안전망으로서의 기능을 강화하기 위한 조치였다. 이때의 변화를 통해 최소 수급기간은 90일로 증가했으며, 전체적인 소정급여일수가 30일씩 증가되었다.

<표 2> 현재의 소정급여일수

		피보험기간				
		6개월 이상 1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
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

실업급여액은 제도 도입 초창기 이래 실업 전 평균임금의 50%로 정해져 있다. 이 규정은 도입 이래 변화가 없었지만, 구직급여의 최고액과 최저액은 변화가 있었다. 제도 도입 초기의 최고액은 1일 35,000원으로 정해져 있었는데, 경제위기로 인한 경기침체가 한창이던 1999년 7월에는 1일 30,000원으로 하향조정되었고, 2001년부터는 35,000원으로 다시 인상되었으며, 2006년부터는 40,000원으로 상향되어 2014년까지는 변화가 없었으나, 2015년에는 43,000원으로 인상되었다. 그리고 다시 2016년에는 43,416원으로 인상되었다.¹⁾

최저액은 제도 도입 초창기에는 최저임금의 50%로 정해져 있었는데, 1998년 2월 고용보험법 개정에 따라 최저임금의 70%로 상향조정되었다. 또한 1998년 9월 이전에는 근로시간에 관계없이 최저임금일액의 70%를 지급하였으나, 그 이후로는 시간급 최저임금액의 70%에 근로시간을 곱하는 방식으로 변경되었다. 2000년 1월부터는 최저임금의 90%를 지급하는 것으로 변경되어 현재에 이르고 있다. 이와 같은 최저액의 인상은 저소득 실업자의 생활안정증진 차원에서 이루어진 것이다.

1) 2016년 최저구직급여일액이 최저임금의 90%인 43,416원(1일 기준)으로 책정된 영향이다.

다. 연장급여제도

1998년 2월 고용보험법 제4차 개정을 통해 도입된 연장급여제도에는 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여가 있다. 훈련연장급여는 수급자격자가 지방노동관서장의 지시에 따라 직업훈련 또는 교육훈련의 수강을 받는 경우 2년까지 구직급여를 연장지급할 수 있도록 하는 제도이다. 개별연장급여는 취직이 특히 곤란하고 생계지원이 필요한 수급자격자에게 구직급여를 연장지급하는 제도로서 구직급여일액의 70%(최저임금일액보다 낮은 경우에는 최저구직급여일액)를 60일 범위 내에서 연장지급하는 제도이다.

특별연장급여는 경기불황, 실업급증 등 실업상황이 극히 악화된 경우 일정기간을 정해 구직급여를 연장하여 지급하는 제도이다. 특별연장급여 실시기간 중 구직급여의 지급이 종료되는 수급자격자에 대하여 종전 구직급여의 70%를 60일의 범위 내에서 지급하도록 하고 있다. 최저액은 최저구직급여일액과 동일하다. 우리나라에서 특별연장급여는 경제위기 당시인 1998년 7월 15일부터 1999년 12월까지 집행된 바 있다. 원래는 실업률 등 객관적으로 확인되는 경제지표에만 의거 발효가 결정되었으나, 2009년 3월부터는 고용정책심의회에서 지급이 필요하다고 의결한 경우에도 지급될 수 있게 지급요건이 완화되었다.

2. 취업촉진수당

취업촉진수당은 조기재취업수당, 이주비, 광역구직활동비, 직업능력개발수당으로 구성되어 있다. 여기서는 수급자도 많고 지급액도 큰 조기재취업수당에 대해서만 살펴보겠다. 실업급여 지급으로 인한 실업의 장기화를 막고 적극적인 구직활동을 촉진하기 위해 도입된 조기재취업수당제도는 처음에는 구직급여 소정급여일수의 1/2 이상을 남기고 재취직한 경우 구직급여 잔여일수의 1/3에 해당하는 금액을 일시금으로 지급하는 형태였다. 1998년부터 1/2로 지급액이 상향조정되었으며, 2002년 12월 개정(시행은 2004년 1월부터)을 통해 1/2의 잔여소정급여일수가 있어야 하는 규정이 폐지되고 무조건 남은 잔여의 1/2을 지급하는 시스템으로 변경되었다. 수급자의 조기취업 유도를 목적으로 이와 같이 개정되었지만, 평가연구를 통해 이와 같은 변경이 실제 조기취업 유도에 기여하는지가 논란의 대상이 되어 2006년부터 소정급여일수를 2/3 이상 남기고 재취업하는 경우에는 미지급일수의 2/3를 곱한 금액, 소정급여일수를 1/3 이상, 2/3 미만 남기고 재취업하는 경우에는 미지급일수의 1/2을 곱한 금액, 소정급여일수를 1/3 미만 남기고 재취업하는 경우에는 미지급일수의 1/3을 곱한 금액을 지급하는 것으로 변경되었다.

그러나 역시 제도의 효과성과 효율성이 떨어진다는 비판에 따라 2010년 2월에는 6개월 이상 고용된 이후 지급, 지급기준을 1/2로 일원화 및 소정급여일수가 30일 미만 남은 경우 미지급,

대기기간 취업 시 미지급, 장애인 및 재취직 당시 55세 이상은 2/3를 지급하는 것으로 변경되었다. 2013년 말에는 조기재취업수당 지급기준이 12개월 이상 고용된 이후 지급하며, 잔여소정급여일수 1/2 이상일 경우에만 지급하는 것으로 변경되었다. 이와 같은 개편과정은 결국 제도 도입 초기의 조기재취업수당 설계에 가깝게 회귀하는 것을 의미하는 것이다.

Ⅲ. 실업급여 운영 실적

1996년 8,103명으로 시작된 구직급여 수급자수는 경제위기로 인한 구조조정 여파로 1998년 574,067명으로 급증하였다. 이후 경기가 회복되면서 수급자 규모가 절반 이하 수준으로 줄었지만, 2000년대 초중반 내내 꾸준히 수급자수가 증가하였다. 고용보험이 내실화되는 과정에서 이전에는 관행상 가입이 안 되던 취약근로자 집단의 고용보험 가입이 늘어난 것, 비정규직의 증가, 상시적인 고용조정에 따른 실업 위험 증가 등으로 인한 비자발적 이직자 증가, 실업급여제도에 대한 인식이 확산되면서 실업급여 수급자격이 있는 실업자 중 실업급여를 수급하기 위해 신청하는 사람들이 늘어난 것 등이 수급자 증가의 원인이다(이병희 등, 2007).

2009년은 국제금융위기에 따라 노동시장이 크게 위축된 영향으로 수급자수가 급등해 1,247,975명을 기록하였으며, 이후 다소 규모가 줄긴 했지만, 꾸준히 90만 명대를 유지하고 있다. 2008년 이후 국제금융위기로 인한 2009년의 일시적 증가를 제외하면 90만 명대를 유지하고 있어 실업급여제도가 성장기를 넘어 안정된 단계로 들어간 것으로 풀이된다.

성별로 보면, 1997년 전체 신규 구직급여 수급자의 약 24%만이 여성이었으나, 2014년 현재 약 47%가 여성으로 나타나 전체 수급자 중 여성의 비중이 크게 증가하였다. 여성의 경제활동 증가뿐 아니라 고용보험의 내실화로 인해 실질적인 가입범위가 크게 증가했고, 취약한 특성을 가지는 일자리에 여성이 취업하는 경우가 많아 실업의 위험이 높기 때문으로 풀이할 수 있다.

실업급여 총지급액도 수급자수 증감과 궤를 같이 하였다. 실업급여 지급 첫 해인 1996년 약 105억 원으로 출발하여 1998년 7,992억 원으로 급증했으며, 경제위기에서 회복된 2000년 약 4,708억 원으로 감소했으나, 수급자수 증가와 함께 꾸준히 증가해 2007년에는 2000년에 비해 약 5배가량 증가한 2조 4천억여 원으로 지급액이 증가했다. 국제금융위기로 인한 노동시장 위축이 있었던 2009년 4조 1,164억 원으로 지급액이 급등했고, 이후 다소 감소했지만, 2014년 현재 4조 1,525억 원을 지급한 것으로 나타났다. 지급액 증감은 수급자수의 변화의 영향을 가장 크게 받지만, 임금 인상, 최저구직급여일액 상승, 수급일수 증가 또한 복합적으로 작용한다.

〈표 3〉 실업급여 지급실적 추이

(단위 : 명, 원)

	신규 구직급여 수급자			실업급여 총지급액		
	남성	여성	전체	남자	여자	전체
1996	6,697	1,406	8,103	9,623,648,450	831,794,610	10,455,443,060
1997	34,078	10,698	44,776	66,124,969,510	12,611,026,740	78,735,996,250
1998	401,491	172,576	574,067	628,251,328,699	170,913,441,828	799,164,770,527
1999	340,013	181,778	521,791	693,899,250,470	242,266,496,260	936,165,746,730
2000	168,024	99,365	267,389	341,311,203,330	129,473,577,650	470,784,780,980
2001	237,982	141,805	379,787	609,869,344,810	235,247,127,110	845,116,471,920
2002	197,252	131,923	329,175	585,111,886,440	254,203,710,220	839,315,596,660
2003	230,685	173,429	404,114	677,070,268,810	353,233,366,950	1,030,303,635,760
2004	323,220	253,421	576,641	913,348,186,510	534,957,458,400	1,448,305,644,910
2005	361,908	284,397	646,305	1,069,464,547,830	682,509,354,040	1,751,973,901,870
2006	418,801	325,496	744,297	1,276,028,542,410	797,975,250,280	2,074,003,792,690
2007	449,935	356,199	806,134	1,460,206,386,140	973,825,963,370	2,434,032,349,510
2008	527,865	410,653	938,518	1,704,930,566,000	1,160,325,008,350	2,865,255,574,350
2009	748,127	499,848	1,247,975	2,559,029,272,140	1,557,374,623,510	4,116,403,895,650
2010	572,446	455,776	1,028,222	2,165,680,864,180	1,520,849,417,630	3,686,530,281,810
2011	508,979	436,891	945,870	2,016,093,693,720	1,545,259,737,700	3,561,353,431,420
2012	500,299	447,939	948,238	2,015,937,399,740	1,660,728,463,220	3,676,665,862,960
2013	496,762	470,310	967,072	2,056,377,534,780	1,827,129,661,600	3,883,507,196,380
2014	488,314	475,205	963,519	2,133,610,496,570	2,018,933,669,710	4,152,544,166,280

자료 : 고용보험 DB.

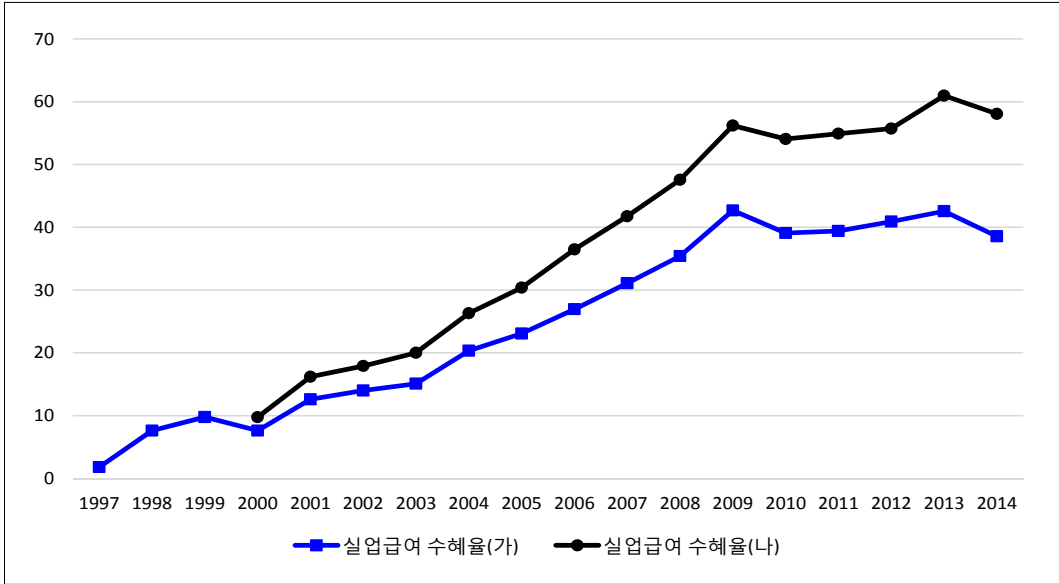
이와 같은 수급자수 확대에 의해 제도 도입 초기 실업자의 10%에도 미치지 못했던 실업자 대비 구직급여 수급자수 비중은 2000년대 내내 증가해 실업자 대비 40% 안팎까지 증가했으며, 이직 이후 1년 이내에 받아야 한다는 점을 감안해 전직 1년 미만 실업자수 대비로 보면 60% 안팎까지 증가한 상태이다.

다음으로 임금대체를 추이를 보면, 제도 출범 초기 43.3%로 출발하였으며, 2000년대 중반까지 45%를 넘는 해가 거의 없었으나, 그 이후로는 50%에 근접하는 수치를 보이고 있다. 구직급여액은 이론상 평균임금액의 50%이므로, 실제 계산되는 임금대체율도 50%로 나타나야 할 것 같지만 현실에서는 구직급여액에 최저액과 최대액이 있기 때문에 임금대체율이 50%가 아닌 수치가 나올 수 있다.

[그림 4]는 구직급여 수급자를 최저일액 받는 사람, 상한액 받는 사람, 50% 받는 사람으로

[그림 2] 실업급여 수혜율 추이

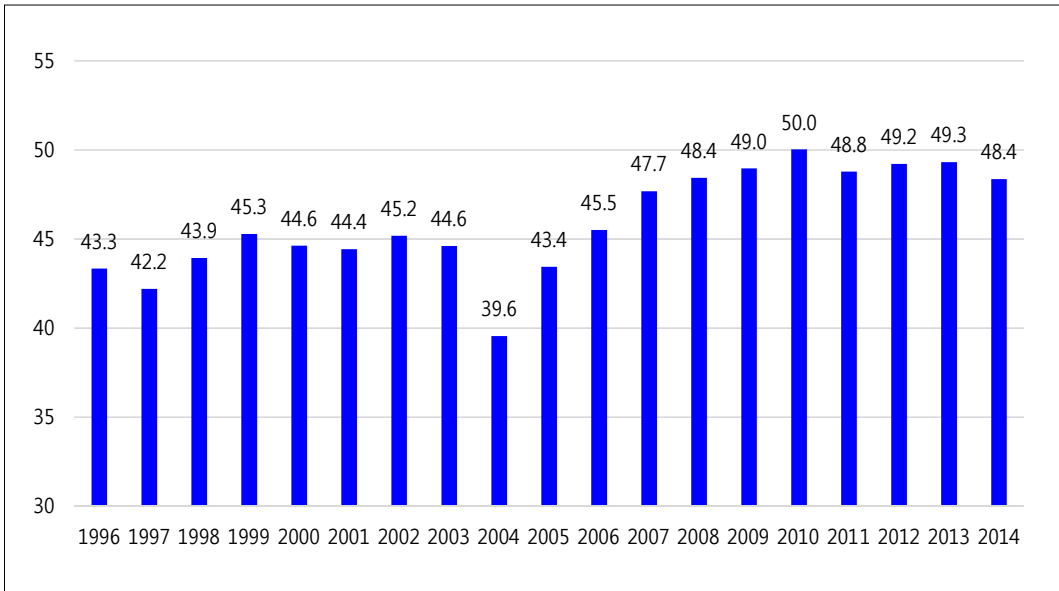
(단위 : %)



주 : 구직급여 월평균 수급자수를 실업자수로 나누어 계산. (가)는 전체 실업자수로 나눈 것이며(2000년 이전 구직기간 1주 실업자, 2000년 이후 4주 실업자), (나)는 전직 1년 미만 실업자수로 나눈 것임.
 자료 : 고용보험 통계월보 및 고용보험 DB, 통계청 KOSIS.

[그림 3] 임금대체율 추이

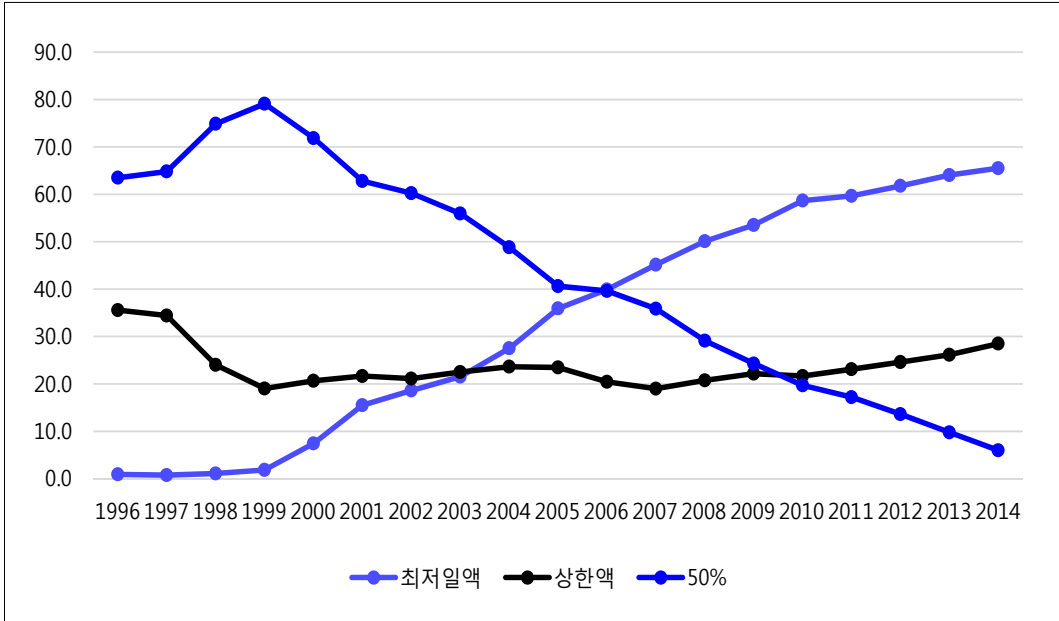
(단위 : %)



자료 : 고용보험 DB.

[그림 4] 구직급여 최저일액, 상한액 및 50% 지급자 비중 추이

(단위 : %)



자료 : 고용보험 DB.

나뉘 각각의 비중 추이를 보여주고 있다. 제도 도입 초기 50%를 받는 사람은 전체 수급자의 63.5%에 달했으며, 1999년에는 79.1%까지 치솟았다가 그 이후 빠르게 감소해 2013년에는 9.8%까지 줄어들었다. 반면 최저일액을 받는 사람은 1996년 0.9%로 출발해 1999년까지는 1.8%로 그 비중이 미미했으나 2000년에 10%에 근접한 수치로 크게 증가한 이후 빠른 속도로 증가해 2013년에는 무려 64.1%까지 상승한 상태이다. 2000년의 점프는 2000년부터 최저임금의 70%에서 90%로 최저구직급여일액이 상향조정된 것과 관련이 있으며, 이후의 빠른 증가는 최저임금의 빠른 인상 및 취약계층으로 고용보험 가입이 꾸준히 확대된 것과 관련이 있다.

상한액을 받는 사람은 제도 출범 초기에는 35.6%였으며, 1999년에는 19.0%, 그 이후 20%대에서 완만한 상승과 하락을 반복하다 2013년에는 26.2%를 기록하고 있다. 상한액을 받는 사람들의 비중은 경제 전체의 임금이 꾸준히 증가하는 한에서는 상한액이 고정되어 있을 때 증가하는 경향이 나타난다. 우리나라에서 상한액은 2001년과 2006년에 각각 3만 원에서 3만 5천 원, 3만 5천 원에서 4만 원으로 인상되었다. 이로 인해 인상이 없었던 해는 대체로 상한액 받는 사람들의 비중이 증가하는 것으로 나타난다.

[그림 4]의 추이는 우리나라의 제도 설계 대체율인 50% 지급자가 9.8% 수준으로 급격히 줄어들어 구직급여가 사실상 정액화되고 있음을 보여준다.2) 상한액이 10년 가까이 인상되지 않

있고, 최저액은 평균임금에 비해 꾸준히 빠르게 인상되어온 최저임금의 90%로 연동되어 있어 이와 같은 현상이 생긴 것이다. 이는 대체율에 한정해 말한다면, 실업급여가 임금이 낮은 근로자의 실업 시 생활안정에 기여하는 기능이 중간계층 이상 근로자의 실업 시 생활안정에 기여하는 기능보다 강하다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 이는 문제점이 아니라 우리나라 구직급여 액수가 가지고 있는 정책적 목표가 결과만 놓고 보면 임금이 낮은 근로자에게 맞추어져 있었다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

마지막으로 2004년부터 지급이 시작된 일용직 실업급여의 지급실적을 보면, 2009년까지 꾸준히 증가하던 지급실적은 그 이후 다소 감소한 상태이다. 지급실적 추이로 판단컨대, 일용직 실업급여는 2008년까지 제도가 크게 성장하는 과정을 거쳐 그 이후로는 제도가 안정기에 접어든 것으로 보이며, 2009년과 2010년은 국제금융위기로 인한 경기침체에 부동산시장 침체가 맞물려 일시적으로 지급실적이 크게 증가한 것으로 보인다.

〈표 4〉 일용직 실업급여 지급자수, 지급액 추이

(단위 : 명, 원)

	실업급여 지급자수			실업급여 총지급액		
	남성	여성	전체	남자	여자	전체
2004	2,448	600	3,048	3,833,088,370	796,393,930	4,629,482,300
2005	22,522	3,811	26,333	44,419,609,130	6,541,076,540	50,960,685,670
2006	44,635	7,313	51,948	92,216,180,540	13,200,621,920	105,416,802,460
2007	55,223	9,565	64,788	126,707,843,370	19,339,979,380	146,047,822,750
2008	82,056	13,617	95,673	203,364,457,690	30,696,475,370	234,060,933,060
2009	139,804	21,583	161,387	377,796,292,130	53,466,064,890	431,262,357,020
2010	137,858	24,747	162,605	382,744,624,150	64,145,462,320	446,890,086,470
2011	115,485	22,513	137,998	321,097,776,430	59,458,196,470	380,555,972,900
2012	92,802	19,578	112,380	270,518,798,550	55,060,124,930	325,578,923,480
2013	79,720	18,432	98,152	231,170,529,850	54,043,680,810	285,214,210,660
2014	83,794	19,454	103,248	249,102,519,360	59,613,498,390	308,716,017,750

자료 : 고용보험 DB.

2) 2016년에는 최저구직급여일액이 최고구직급여일액을 초과해 이직 전 전일제 근로를 했던 모든 구직급여 수급자의 수급액이 1일당 43,416원으로 정액화되었다.

Ⅳ. 실업급여제도의 평가

실업급여제도는 근로자의 실직 시에도 가구 소비를 지탱함으로써 경기침체 시에도 내수 소비를 떠받치는 역할을 수행한다. 그러나 도덕적 해이를 유발해 실직기간이 길어지는 부작용이 있으며, 이와 같은 순기능과 역기능 사이의 균형을 잡는 것이 좋은 실업급여제도 설계의 목적이라 할 것이다.

우리나라 실업급여제도는 이와 같은 순기능과 역기능을 감안한 특징들을 몇 가지 갖고 있다. 첫째, 젊은 층에 비해 중장년층의 구직활동이 어렵다는 점을 고려해 연령이 많을수록, 피보험기간이 길수록 더 오랜 기간 실업급여를 받을 수 있게 설계되어 있다. OECD 주요국들도 연령이 높을수록, 또는 피보험기간이 길수록 소정급여일수를 길게 설정하는 것이 상례이다.

둘째, 우리나라 실업급여는 정당한 사유가 없는 한 자발적 이직자는 받을 수 없도록 설계되어 있다. 경제이론에 따르면, 실업급여를 받기 위한 목적으로 직장을 그만두는 것을 막기 위해 일정한 기간 동안 실업급여를 수급할 수 없도록 하는 제도가 필요한데, 우리나라의 자발적 이직자 수급금지제도는 이러한 경제논리에 따른 것이다. 다만, 우리나라를 포함해 미국, 이탈리아, 캐나다 등의 국가들은 자발적 이직자의 실업급여 수급을 금지하지만, 독일, 프랑스 등 많은 나라들이 장기실업 상태에 빠진 자발적 이직자에게는 실업급여 수급을 허용하는 제도를 운영하고 있어 우리나라가 상당히 엄격한 제도를 갖고 있다 할 것이다.

셋째, 유사한 논리에서 경제이론은 실업급여를 수급하기 위해서는 일정한 기간의 고용기록이 있어야 도덕적 해이를 줄일 수 있다고 한다. 이런 조건이 없을 경우 실업급여 수급을 위해 잠시 취업했다가 바로 이직해 실업급여를 받는 것이 가능하기 때문이다. 우리나라는 최소 6개월의 피보험기간(고용기록)이 없으면 실업급여를 받을 수 없는 제도를 운영하고 있다.

넷째, 실업급여의 부정적인 효과는 실업급여로 인해 적극적인 재취업 활동이 감소하기 때문에 나타난다. 이 때문에 많은 나라에서 적극적인 재취업 노력 조건부로 실업급여를 지급한다. 실제 재취업 노력을 했는지를 확인받는 절차가 실업인정제도인데, 우리나라는 과거 2주마다, 현재는 수급자 특성에 따라 1~4주마다 재취업 활동을 인정받도록 하고 있다.

다섯째, 실업급여 수급 초기에 일자리가 나타났을 때, 남은 실업급여 받을 것을 생각해 취업하지 않는 형태의 유인을 낮추기 위해 조기재취업수당제도를 운영하고 있다.

지나치게 엄격한 실업급여제도의 운영은 실업자의 생활보호라는 순기능을 저해할 수 있다. 이를테면 제도 초기에는 실직 전 18개월 중 12개월 이상의 피보험기간을 요구했다. 앞서 언급한 것처럼 실업급여를 받기 위해 충분한 기간의 고용기록을 요구하는 것은 실업급여 수급을

목적으로 하는 실업을 예방하기 위해 반드시 필요한 조치이다. 하지만 고용이 불안정한 임시직 등 비정규직 일자리가 많은 우리나라 상황에서 12개월의 피보험기간 요구는 실제 보호가 필요한 실업자를 제도가 포괄하지 못하는 부작용이 있었다. 최소 피보험기간 요구를 6개월로 줄이는 조치는 이와 같은 부작용을 줄이기 위한 것이었다.

소정급여일수와 최저구직급여일액도 실업자 생활안정지원 차원에서 인상 조정되었다. 다만, 이와 같은 조정이 실제 원하는 목표를 달성했는지는 평가를 해봐야 알 수 있다. 그동안 우리나라에서 실업급여제도가 노동시장에 미치는 영향에 대해 꾸준한 평가가 있어 왔다. 실업급여가 실업기간에 미치는 영향과 관련해 황덕순 외(2004)는 실업급여가 실업에 영향을 미치지 않는다는 것을 발견하였다. 이 연구에 대조적으로 유길상 외(2003)와 윤윤규 외(2008)는 실업급여 수급자가 비수급자에 비해 실업이 더 길어지는 경향이 있음을 발견하였다.

미국에서의 연구들에 따르면, 실업급여 수급이 종료되는 시점 근처에서 취업으로의 이동이 크게 증가하는 현상이 관찰되곤 하였다. 이는 실업급여 수급 종료시점에 임박하여 재취업이 크게 활성화된다는 의미로, 실업급여 수급에서 도덕적 해이가 존재한다는 증거로 제시되곤 하였다. 우리나라에서 유길상 외(2003)에 따르면, 이와 같은 현상이 관찰되지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이병희·김혜원(2009)의 연구는 실업급여 수급자와 비수급자의 탈출률을 비교해 분석한 결과, 실업급여 비수급자의 경우 실업 후 첫 달에 대거 취업으로 전환되고, 이후 취업으로의 전환은 감소하는 경향을 발견했다. 반면에 실업급여 수급자의 경우 실업 첫 달 취업 전환율은 낮지만, 두 번째 달의 취업 전환율은 크게 상승하고 이후 서서히 감소하다가 실업급여가 종료된 이후 두 번째되는 달 취업 전환율이 또 한 번 크게 상승하는 경향이 있음을 발견하였다. 종료 다음 달 취업 전환율 상승은 도덕적 해이로 해석될 수 있는 한편, 종료 전후한 시기가 아니라 종료 후 한 달 정도의 시차를 두고 전환율이 증가하는 것으로 보아 실업급여 없이는 구직활동을 지속할 수 없는 일부 실업자들이 실업급여에 의한 보호의 종료로 인해 더 실업상태로 버티면서 구직활동을 지속하지 못하고 눈높이를 낮춰 재취업한다는 의미로도 해석될 수 있다.

실업급여의 수준이 상승하면 실업급여를 받기 위해서 취업경험이 필요하므로 실업급여 비수급자의 취업률을 높이는 효과가 나타날 수 있다. 문헌에서 통상 자격효과(entitlement effect)라 불리는 이 효과는 다양한 이유로 나타날 수 있는데, 이 효과가 존재할 경우 실업급여가 반드시 실업률을 높이지 않을 수 있게 된다. 김혜원(2007)은 이 효과를 고려할 때 실업급여의 노동공급효과가 어떻게 변화하는지를 분석하였는데, 대체율 상승은 비취업에서 취업과 비취업에서 실업으로의 이행 가능성을 높이는 반면, 비경활로의 이행 가능성은 낮춰 경제활동참가를 촉진하는 효과가 상당한 것으로 나타났다. 그러나 소정급여일수의 증가는 반대로 비경제활동을 증가시키는 효과를 발견하였다.

실업급여는 실업기간 동안 생활유지를 지원함으로써 충분한 구직활동을 하도록 돕는 효과

를 갖는다. 따라서 실업급여를 수급할 경우 그렇지 않은 경우에 비해 더 나은 일자리에 재취업할 가능성이 있다. 이병희 외(2014)는 이 가능성에 대해 분석하였는데, 소정급여일수가 짧을수록 재취업 일자리에서의 근속기간이 짧아지며, 또 다시 실업급여를 반복수급하게 될 가능성이 높은 것을 발견하였다. 이는 소정급여일수가 짧을수록 충분한 구직활동에 필요한 기간을 확보하기에는 실업급여 기간이 짧아 눈높이를 낮추는 경향이 강해 결과적으로 재취업 일자리의 질이 떨어지게 되는 것과 관련이 있을 수 있음을 보여주는 것이다.

이상의 연구들은 우리나라에서 실업급여제도가 노동시장에 미친 영향에 대해 다소 혼재된 결과를 보여주고 있다. 실업급여 수준이 높아지면 재취업기간은 길어질 것 같지만, 다른 한편 재취업 일자리의 질이 높아질 가능성이 있고, 경제활동이 활성화될 가능성도 있다.

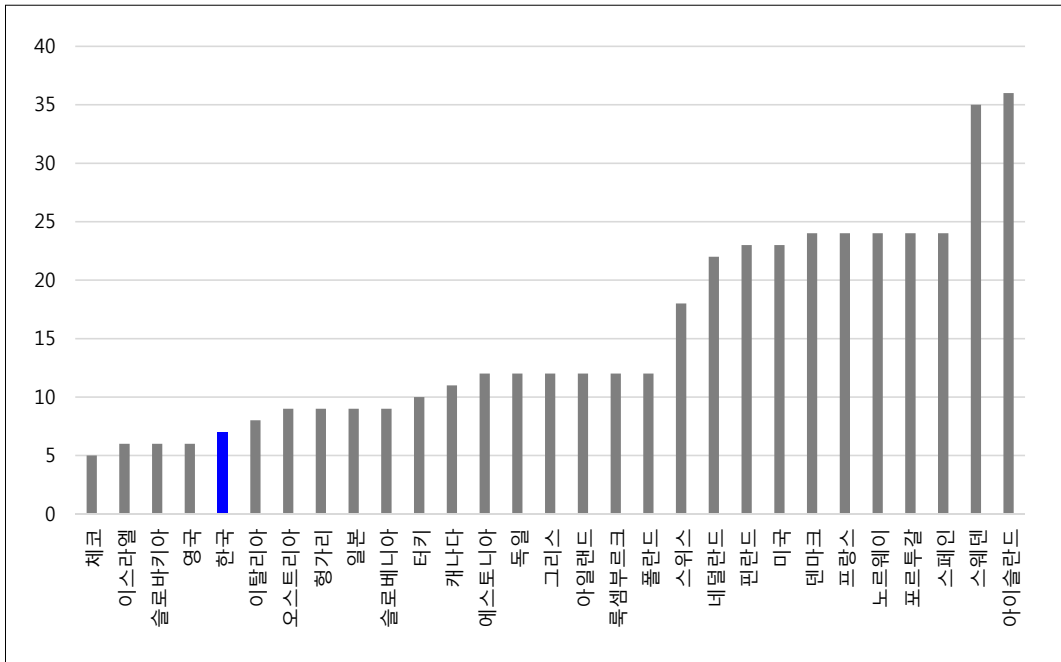
실업급여의 노동시장 효과 중 재취업기간 증가는 2000년대 중반 이전 경제학계에서는 대체로 도덕적 해이에 의한 것으로 해석되어 왔다. 그러나 Chetty(2008)의 연구 이래 실업급여로 인한 재취업기간 연장을 도덕적 해이만이 아니라 유동성 부족 해결에 따른 경제의 후생개선의 증거로 해석하는 연구들이 등장하였다. 실업급여의 목적은 실업 시 발생하는 개인의 소비자금 부족 문제를 해결해 주는 데에 있는데, 만약 개인이 저축이나 신용에 의한 대출 등으로 실업기간 중 모자라는 액수를 모두 벌충할 수 있다면 유동성 부족이 없는, 즉 실업보험도 필요 없는 상태가 된다. 그러나 대부분의 실업자는 유동성 부족에 직면하기 때문에 실업보험이라는 제도가 필요한 것이다. 이 이론에 따르면, 유동성 부족이 해결된 결과 실업기간 증가 현상이 나타나게 되는데, 이는 어디까지나 신용시장 실패를 교정하는 경제의 후생개선 의미를 가지게 되어 바람직한 현상으로 해석된다. 이를테면 도덕적 해이와 무관한 퇴직금 수령자가 그렇지 않은 사람에 비해 실업기간이 긴 현상이 여러 나라에서 관찰되는데, 그 이유가 바로 여기에 있다는 것이다. Chetty(2008)의 연구는 미국에서 실업급여 관대성 증가로 인한 실업기간 증가의 60%는 유동성 제약과 관련된 경제 전체의 후생개선 효과와 관련되며, 나머지 부분만이 도덕적 해이와 관련됨을 보여주었다.

Schmieder, Wachter, & Bender(2012)는 경기침체기와 호황기에 유동성 제약 효과가 어떻게 달라지는지 분석하여 경기침체기에는 실업급여의 수준을 높여도 유동성 제약에 의한 실업기간 증가 효과가 크지, 도덕적 해이에 의한 부분은 크지 않다는 연구결과를 제시하였다. 이는 불황기에 연장급여제도를 발동하곤 하는 미국 같은 나라의 제도를 정당화하는 논리가 된다. 이와 같은 연구결과들의 연장선에서 OECD(2011)는 소정급여일수가 길지 않고, 실업부조가 미비한 나라들은 경기에 따른 연장급여 지급이 특히 적절하다고 권고하였다. 이와 같은 이론적 관점에서 볼 때 우리나라 실업급여 수준 증대가 재취업기간을 다소 길게 하는 효과를 갖는다 하더라도 실제 이와 같은 재취업기간 연장의 얼마가 도덕적 해이와 연관되는지는 좀 더 깊이 연구해야 할 영역으로 남는다.

그런데 실업급여제도 국제비교 연구로부터 볼 때, 우리나라의 소정급여일수와 임금대체율은 여전히 낮은 수준에 있다고 할 수 있다. 연령과 피보험기간에 따라 수급가능일수가 다르다는 점을 고려해 OECD가 40세 근로자 기준으로 작성한 실업급여 수급가능기간을 보면, 우리나라는 자료가 있는 OECD 국가들 중 다섯 번째로 짧은 기간 동안 실업급여 수급이 가능한 것으로 나타났다.

[그림 5] 40세 근로자 기준 실업급여 최대 수급기간

(단위 : 개월)



주 : 회원국 중 자료가 있는 국가들만 대상으로 하였으며, 40세 근로자로 단절없이 근로했다는 가정하에 받을 수 있는 최대 수급기간.
 자료 : OECD, Benefits & Wages: Policies, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-policies.htm>, 2010년 기준.

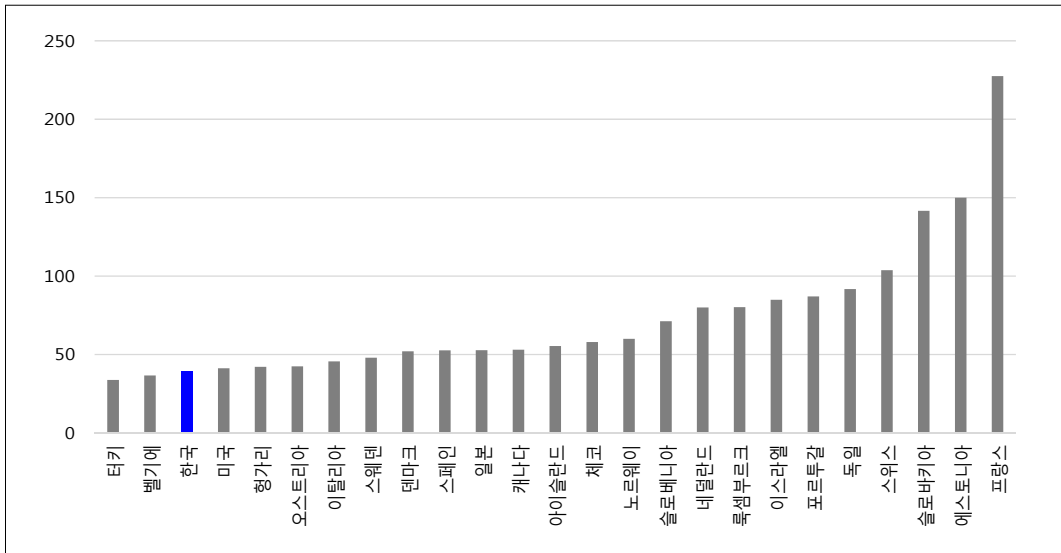
OECD의 선진산업국가들을 기준으로 보면, 연령, 피보험기간과 관계없이 최대 수급기간이 1년이 되지 않는 나라들은 미국(6개월), 영국(6개월), 우리나라(240일), 캐나다(45주), 일본(330일) 정도를 꼽을 수 있으며, 최소 수급기간이 6개월 미만인 나라도 우리나라(90일), 일본(90일), 캐나다(14주), 오스트리아(20주) 정도를 꼽을 수 있어 우리나라는 실업급여를 수급할 수 있는 기간이 짧은 나라임을 알 수 있다.

실업급여액의 수준을 보아도 우리나라는 낮은 편에 속한다. 제도상 정해진 대체율은 우리나라가 50%로 OECD 내 선진산업국가들과 비교해 보면 가장 낮은 국가에 속한다. 실업급여제도

가 매우 엄격하게 설계되어 있는 미국이 53%, 일본이 50~80%이며, 캐나다, 오스트리아, 핀란드가 55%로 낮은 국가군에 속한다. 최저 실업급여액은 최저임금 90%에 연동되어 있어 최저 실업급여액 제도가 있는 국가들과 평균임금 대비 최저 실업급여액을 비교해 볼 때 평균에 근접해 있으나, 평균임금 대비 최대 실업급여액은 자료가 있는 OECD 국가들 중 세 번째로 낮은 상태에 머무르고 있다.

[그림 6] 최대 실업급여액의 평균임금 대비 비율

(단위 : %)



주: 회원국 중 자료가 있는 국가들만 대상으로 하였으며, 40세 근로자 기준 평균임금 대비 최대 실업급여액의 비중임.
 자료: OECD, Benefits & Wages: Policies, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-policies.htm>, 2010년 기준.

마지막으로 지난 몇 년간 실업급여의 취업지원 기능을 강화하기 위해 실업인정제도의 개편이 여러 차례 있었다. 지난 몇 년간의 개편방향은 2주마다 출석하여 구직활동을 확인받는, 엄격하지만 형식적으로 흐르기 쉬운 실업인정의 절차를 좀 더 현실을 반영해 완화하는 대신 취업이 어려운 특성을 가진 사람들에게 더 많은 취업지원 서비스를 제공하는 것이었다. 외국의 연구들에 따르면, 구직활동을 엄격하게 확인할 경우 구직활동으로 인정받을 수 있는 방식 이외의 방식으로 구직활동하는 사람들은 자연히 실업급여 시스템 밖으로 내몰리는 부작용이 발생할 수 있다. 이와 같은 실업인정제도 변화에 대해 체계적으로 종합정리한 전병유 외(2012)에 따르면, 개편의 방향은 국제적인 제도 비교평가의 관점에서 볼 때 실업급여와 취업지원 서비스의 연계 강화가 대체적인 방향이라는 점에서 볼 때 적절한 것으로 평가되었는데, 다만 구체적인 취업 성과의 긍정성에 대해서는 꾸준한 평가가 필요하다 하였다.

V. 맺음말 : 실업급여제도의 개선방향

지금까지 실업급여의 역사와 운영실적, 평가를 개관해 보았다. 실업급여제도의 역할은 수급자수와 수급액 실적으로 볼 때 제도 초창기와는 비교할 수 없을 정도로 확대되어 왔다. 수급자격 완화, 일용직 적용, 자영업자 임의가입 등으로 사각지대도 꾸준히 줄어들어 왔다. 그러나 여전히 남아 있는 과제도 제도를 비교평가해 보면 분명히 드러난다.

첫째, 실업자 생활안정을 위한 실업급여의 핵심적인 요소라 할 수 있는 소정급여일수가 국제적으로 볼 때 짧은 수준이어서 개선을 위한 꾸준한 노력이 필요하다.³⁾

둘째, 우리나라 실업급여액은 국제적으로 보면 낮은 수준이다. 제도 설계상의 대체율도 50%여서 낮은 편이고, 최대 실업급여액 수준도 매우 낮은 수준에 묶여 있다. 최저 실업급여액만이 국제적인 수준에 근접해 있다. 다만, 이 영역에서의 제도 개선은 실업급여의 역할이 무엇인가와 관련성이 있어 신중한 접근이 필요하다. 최대 실업급여액을 대폭 인상하면 중산층의 실업으로 인한 생활 하락을 완충하는 역할을 수행하게 될 것이지만, 이로 인한 재정부담이 커져 요율 인상이 불가피할 것이다. 최저 실업급여액을 하향조정한다면 저임금 근로자의 생활안정 지원 역할이 현재보다 약해질 것이다. 더불어 대체율만 조정하는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 최저액과 최대액 간의 차이가 거의 없어 대체율 조정의 영향을 받는 사람들이 매우 적은 것이 현실이기 때문이다.⁴⁾

셋째, 그동안 꾸준히 수급자격 관련 제도가 개선되어 왔지만, 자발적 이직자에 대한 수급자격 부여는 진전이 없었다. 경제이론상 실업급여 수급을 위한 이직을 막기 위해 충분한 기간의 유예를 두는 것은 정당화되지만, 급여 수급의 자격 자체를 원천적으로 막을 필요는 없다. 충분한 기간의 유예를 조건으로, 즉 자발적 이직자 중 장기실업자에 한해 급여 수급자격을 부여하는 제도 변화는 실업자 사회안전망으로서 실업급여제도의 역할을 보완해 가는 데에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

넷째, 최근의 이론적 발전에 따르면, 유동성 제약이 심한 실업자집단, 즉 자산이 적고 임금

3) 소정급여일수를 30일 연장하는 법안이 2015년 하반기 국회에 제출된 바 있다.

4) 구직급여 대체율을 60%로 상향조정하고, 구직급여 상하한을 각각 5만 원과 최저임금의 80%로 하향조정하는 개정안이 2015년 하반기 국회에 제출된 바 있다. 이 법안은 소정급여일수 연장과 구직급여 변경 외에도, 효과를 둘러싸고 논란이 있었던 조기재취업수당제도의 폐지, 구직급여 기여요건 90일 연장(지난 24개월간 270일), 실업인정 과정에서 혼련 거부 등에 따라 급여지급 제한, 이직 전 5년간 반복수급 횟수나 미취업기간 변화에 따른 실업인정 방식 강화, 연장급여액을 구직급여 하한액으로 일원화하는 등의 내용을 담고 있었다.

이 낮았던 근로자일수록 실업급여가 관대하게 지급될 필요성이 높으며, 경기침체기일수록 실업급여가 관대하게 지급될 필요가 높다고 한다. 이는 소정급여일수의 확장과 함께 저임금 근로자를 목표로 하는 개별연장급여, 경기침체기 실업자 생활안정을 목표로 하는 특별연장급여의 개편 필요성도 함께 제기하는 것이다. 특히 특별연장급여는 제도 도입 이후 1997년 말 경제위기에 따른 경기침체를 제외하면, 한 번도 실제 집행된 적이 없다. 그러나 그 이후에도 2003년 카드사태, 2008년 말 국제금융위기로 인한 경기침체와 같이 굵직한 내수침체로 인한 노동시장 침체가 있었다. OECD(2011)도 소정급여일수가 길지 않고, 실업부조가 없을 경우 연장급여제도를 활성화할 것을 권고한 바 있는데, 우리나라가 바로 이와 같은 권고의 대상이 될 수 있는 제도적 여건을 갖추고 있으므로, 연장급여제도의 개선을 위한 노력이 필요하다.

다섯째, 실업인정제도는 2009년 이래 꾸준히 제도 개선이 이루어지고 있다. 기존의 엄격한 구직활동 입증절차는 간소화하는 한편, 취업지원 서비스와의 연계는 강화하는 방향으로 제도의 미세조정이 진행 중이다. 이는 제도 비교평가 연구 관점에서 볼 때 바람직한 방향이기 때문에 꾸준히 추진될 필요가 있다. **KLI**

[참고문헌]

- 김혜원(2007), 『한국의 사회안전망과 노동공급: 고용보험제도를 중심으로』, 김혜원·김은경·전승훈, 『사회안전망의 경제적 분석 - 노동시장 효과를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 유길상(2004), 『실업급여가 재취업에 미치는 효과』, 『한국경제연구』 12, pp.89~111.
- 이병희·김혜원(2009), 『실업급여의 활성화』, 이병희·김혜원·황덕순·김동헌·김영미·김우영·최옥금, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희·허재준·김혜원·김복순(2007), 『실업급여 수급자수 지급액 증가추이 및 원인 분석』, 한국노동연구원.
- 전병유·김혜원·노대명·박진희·오민홍·이시균·성지미·최형재·황규성(2012), 『고용보험 평가센터 지정·운영사업 2차년도 최종보고서(실업급여사업 부문)』, 고용노동부.
- 이병희·안태현·이시균·황덕순·박혁(2014), 『실업급여 사업군 평가』, 고용노동부·한국노동연구원.

OECD(2011), *Employment Outlook*.