

## 실업급여 사업에 대한 잘못된 이해와 올바른 정책방향



Tel. 02-704-0518 E-mail. [pnt@policynetwork.or.kr](mailto:pnt@policynetwork.or.kr)  
[www.policynetwork.or.kr](http://www.policynetwork.or.kr)

### 주요 내용

#### □ 실업급여 법적 지급 조건은 고용보험 가입 여부와 관계없어

- 국책연구기관 등의 사실관계 오해로 정책 방향과 실직자에게 혼선 우려
- 정부의 홍보부족으로 자격 있는 실직자, 월 10만여 명(추산)은 구직급여 신청 포기
- 자격 조건 갖춘 실직자의 적극적 실업급여 신청을 유도하고, 실업급여 신청자 증가를 전제로 2015년도 기금운용계획을 다시 수립해야 함

#### □ 2015년도 실업급여 수급자의 67%, 제도 도입 후 처음으로 인상률 0%

- 8년간 동결된 상한선 1만원 인상 수혜자는 전체 실직자의 상위 27.7%에만 해당
- 정부의 구직급여 산정 방식으로는 '16년도 실업급여 하한액 역시 2014년 수준
- 실업급여 하한액 수급자에게도 최소한 인상률을 적용해야 함

문의 : 김형민('정책네트워크 내일' 부소장) 02-704-0518

## I 고용보험 가입 여부와는 무관한 실질적 ‘고용보험 사각지대’

### —● ‘실업급여(구직급여)’ 지급 조건은 고용보험 가입 여부와 무관

Q. 사업주가 고용보험에 가입하지 않으면 실업급여를 받을 수 없나요?

A. 고용보험에 가입하지 않았더라도 근로자가 고용센터에 고용보험 미가입 사실을 신고하고 소급하여 고용보험에 가입하면 실업급여를 받을 수 있습니다. 또한 사업장이 폐업되어 영업을 하지 않는 경우 근로자가 해당 사업장에서 근무하였음을 증명할 수 있는 증빙자료를 제출하면 증빙자료 조사 후 고용보험 소급가입이 인정되었을 경우에 실업급여를 받을 수 있습니다.

※ 법제처, 『찾기 쉬운 생활법령 정보』, ‘실업급여 법제 개관’에서

- 실업급여는 고용보험법에 근거, ‘근로의 의사와 능력을 가지고 있으나 취업하지 못한 고용보험 피보험자가 재취업활동을 하는 동안 생계안정과 재취업 지원을 목적으로 지원되는 급여’를 의미
- 자격요건은 “고용보험 적용사업장에 근무했던 근로자”로, “이직일 이전 18개월 동안에 180일 이상 임금근로자로 근로하고, ‘회사의 경영사정으로 정리하고 되는 등 비자발적으로 이직하여 상시 취업이 가능한 상태에서 적극적으로 재취업 활동을 하는 자’가 고용보험의 실업급여 지급 대상자
- 고용보험법 실업급여<sup>1)</sup> 자격 요건 등
  - 고용보험법 제40조는 실업급여(구직급여와 취업촉진 수당 등)는 ‘이직한 피보험자’에게 지급<sup>2)</sup>하도록 하고, 법13조는 ‘피보험자는 이 법이 적용되는 사업에 고용된 날에 피보험자격을 취득하게 된다’고 규정<sup>3)</sup>
  - 고용보험법 제8조, 고용보험의 적용범위를 ‘근로자를 사용하는 모든 사업 또는

1) 실업급여는 크게 ‘구직급여’와 ‘취업촉진수당’으로 구분되어 있지만, 특정한 언급이 없는 한 이 보고서에서는 ‘구직급여’ 중 ‘실업 후 재취업활동 중 생활안정을 도모하기 위해 지급’하는 순수 구직급여를 편의한 ‘실업급여’라고 언급

2) 제40조(구직급여의 수급 요건) ① 구직급여는 이직한 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 자만 해당한다.

3) 제13조(피보험자격을 취득일) ① 피보험자는 이 법이 적용되는 사업에 고용된 날에 피보험자격을 취득한다.

사업장'으로 규정하고 있고, 같은 법 제2조는 '피보험자'를 '보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자'<sup>4)</sup>로 규정

- 즉, 사업주의 고용보험 가입 여부와 상관없이 **고용보험 적용사업장에 고용된 근로자는 즉시 고용보험의 피보험자 자격 취득**
    - 참고로 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제5조에서도 보험가입자를 '고용보험법'을 적용받는 사업의 사업주와 근로자는 당연히 **고용보험법에 따른 고용보험의 보험가입자가 된다고 규정**<sup>5)</sup>
  - 법 규정에 따라 사업주의 고용보험 가입 여부와 무관하게, 고용보험 적용 대상 사업장에서 근무한 임금근로자는 당연히 고용보험 피보험자로 간주되며,
    - 고용노동부 역시 홈페이지 '민원신청'에서 실업급여 자격을 “**고용보험 적용사업장에서 이직일 이전 18개월 중 180일 이상 근무하다가...**”고 답변
- ※ **고용보험 가입이나 보험료 납부 자체는 구직급여의 필수적인 지급 조건이 아님**

—● **국책연구기관 등의 '실업급여 신청 조건' 에 대한 오해**

- 법의 규정과 달리, 다수의 정책 보고서는 **고용보험 가입을 전제로 구직급여가 지급된다는 잘못된 정보를 제공**
  - 2014년4월에 나온 국책연구기관인 KDI 보고서 「사회보험료 지원사업의 성과와 개선과제」(유경준·최바울)<sup>6)</sup>, 또 최근 10월30일자로 발간된 국회 예산정책처의 「실업급여사업 평가」(이지연)<sup>7)</sup> 등 보고서는 **고용보험 가입을 실업급여 지급 조건이라고 설명**
    - KDI의 「사회보험료 지원사업의 성과와 개선과제」 “사회보험은 **보험료를 납부한 가입자에게만 혜택**이 주어지기 때문에, 법적 가입대상자이지만 실제로는 미

4) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "피보험자"란 다음 각 목에 해당하는 자를 말한다.

가. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(이하 "보험료징수법"이라 한다) 제5조제1항·제2항, 제6조제1항, 제8조제1항·제2항에 따라 **보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자**

5) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제5조(보험가입자) ① 「고용보험법」을 적용받는 사업의 사업주와 근로자는 당연히 「고용보험법」에 따른 고용보험(이하 "고용보험"이라 한다)의 보험가입자가 된다.

6) 「KDI FOCUS」 통권 제38호(2014.4.17.), “사회보험료 지원사업의 성과와 개선과제”(유경준·최바울, 한국개발연구원)

7) 「실업급여사업 평가」, 국회 예산정책처 사업평가 14-05(통권 318호), 사업평가국 사업평가과

가입되어 혜택을 누리지 못하고 있는 취약계층이 광범위하게 존재하고 있다.”<sup>8)</sup>

- 국회 예산정책처 「실업급여사업 평가」, “고용보험 적용 사업장의 지속적인 확대에도 불구하고 고용보험 사각지대는 여전히 폭넓게 존재하고 있다. 2013년 8월 기준으로, … 가입대상 근로자 1,523만 명 중에서 393만 명(25.8%)는 미가입 상태로 고용안전망의 보호를 받지 못하고 있다.”<sup>9)</sup>고 지적, 그 이유를 “실질적 사각지대는 고용보험 적용 대상이지만 보험료 부담이나 고용보험에 대한 인식 부족 등으로 인해 고용보험에 가입하지 않은 경우에 발생한다.”<sup>10)</sup>로 설명

\* 국회 예산정책처 그 외에 2014년 7월에 발간한 「2013회계연도 재정사업 성과평가 사회행정」에서도 고용보험 가입을 실업급여 지급 조건으로 설명<sup>11)</sup>

#### —● 민간 연구소와 언론 역시 잘못된 문제제기

○ 대표적인 민간 연구기관인 삼성경제연구소에서도 잘못된 사실관계를 전제로 실업급여사업과 관련된 정책을 제안

- 삼성경제연구소 「실업대란 시대의 대안, 맞춤형 복지」(2009.4.10.)는 “비정규직 근로자들은 고용보험 가입대상이지만, 가입률이 낮아 실질적인 혜택을 받기 어렵기 때문”이라고 문제제기한 후, “비정규직 근로자를 위한 대책으로는 고용보험료의 감면을 제안”

- 언론 역시 같은 취지의 오류를 반복<sup>12)</sup>

○ 정부 역시, 고용보험 미가입을 이유로 실업급여를 신청하지 않는 실직자에게 실업급여 신청을 유도하는 홍보가 부재

- 정부의 홍보부재는 실업급여 신청자의 급증으로 기금고갈을 우려하고 있는 것으로 추측

○ 임금 근로자 경력의 실직자가 적극적으로 실업급여 신청을 유도해야 하는 정부

8) 위 「KDI FOCUS」, 2쪽

9) 위 국회 예산정책처 「실업급여사업 평가」 12쪽

10) 위 국회 예산정책처 「실업급여사업 평가」 15쪽

11) 「2013회계연도 재정사업 성과평가 사회행정」(국회예산정책처, 2014.7) 중 ‘실업급여사업 평가’, 40쪽

12) 조선일보 2009년 2월11일자 사설 “우리의 한달 평균 실직자는 76만9000명이다. 그 가운데 실업급여를 받는 사람은 39.8%인 30만6000명밖에 안 된다. 보험료 부담 때문에 고용보험에 가입하지 않은 회사가 그만큼 많다. 실업자가 맨땅으로 굴러 떨어지지 않게 막아주는 안전망 구실을 한다는 실업급여에 큰 구멍이 뚫려 있다”

정책 부재에도 잘못된 사실관계를 전제로 한 정책 보고서는 실업급여 제도의 정책적 혼선을 야기할 수 있음

- 국책연구기관과 국회입법조사처, 그리고 국내 최대 민간연구소와 우수 언론조차 고용가입을 구직급여 지급의 전제조건으로 이해하고 있는 상황에서는 고용보험 미가입 사업장에서 실직한 근로자가 스스로 법을 알고 구직급여를 신청할 개연성은 매우 낮은 상황
- 정부의 적극적인 홍보가 없는 가운데, 국책연구기관과 국회, 민간연구기관, 언론 등에서 잘못된 정보를 제공하는 것은 실직자에게 실업급여 신청이라는 당연한 권리를 포기하는 기재로 작용할 수 있음
  - 참고로 한국노동패널을 이용해 2008년 실직한 임금근로자가 실업급여를 수급하지 못한 이유를 분석한 결과에 따르면, “고용보험에 가입하고 있지 않아서”가 53.9%로 가장 큰 비중을 차지<sup>13)</sup>

#### —● 고용보험 미가입을 이유로 구직급여를 받지 못한 실직자 추산

- 2008년도 기준 고용보험 미가입 이유로 실업급여 미수급 실직자 비율이 53.9%라는 조사 결과가 있듯이, 실업급여 수급의 자격조건은 되지만, 실업급여를 신청조차 하지 않는 실직자가 상당할 것으로 예상
- 2014년9월 기준 구직급여 수급자는 35만1천명(지급액 3,479억 원)<sup>14)</sup>이며, 2014년 9월 실업자는 84만9천명<sup>15)</sup>으로, 전체 실업자 대비 구직급여 수급자 비율(실업급여 수혜률)은 37%에 불과
- 이처럼 낮은 구직급여 수혜률은 실업급여의 제도적 한계도 있지만, 고용보험 미가입을 이유로 구직급여를 신청조차 하지 않은 실직자가 다수 존재하는데 기인하는 것으로 판단
- A방식 추산 : 실업급여 수급자를 기준으로 임금근로자 중 고용보험 가입률 68.8%(통계청)<sup>16)</sup>를 적용하여 고용보험 미가입을 이유로 실업급여를 신청하지

13) 이병희, “한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제”, 「한국사회정책」 제20집 제1호, 한국사회정책학회, 2013, 134쪽, 위 국회예산정책처 「실업급여사업 평가」 11쪽에서 재인용

14) 고용노동부, 2014.10.1. 보도자료

15) '2014년9월 고용동향', 통계청

16) 통계청, '2014년8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과' 16쪽, 통계청은 임금근로자 전체를 모집단으로 고용보험 가입률을 산정

않은 실직자를 추산하면,

- 2014년 9월 현재 구직급여 수급자 35만1천명을 고용보험 가입 경력자로 보고, 역산하면 전체 고용보험 적용 대상 경력의 실직자는 51만 명(35만1천 명 ÷ 0.688)으로, 실업급여를 받지 못하는 16만 명 가운데 자발적 이직 등 자격 조건 미달 혹은 급여 수급 기간 종료 등을 제외하더라도 구직급여 신청 자격이 있으면서도 구직급여를 신청하지 않은 실직자는 대략 매월 10만 명 이상이 되는 것으로 추산

\* 고용보험 피보험 자격 취득 경력의 실직자 51만 명 중 구직급여 수급자는 35만 명, 나머지 16만 명 가운데 자발적 이직자와 수급기간이 종료된 실직자 등을 고려해도 최소 10만 명은 넘을 것으로 추산

○ B방식 추산 : 실업자 통계와 임금근로자 중 고용보험 적용대상자 기초로 추산

- 통계청의 통계로 2014년 9월 실업자 84만9천 명 중 취업경력이 있는 실업자는 80만5천 명
- 취업경력이 있는 실업자 가운데 임금근로자의 취업 경력자의 비율은 알 수 없지만<sup>17)</sup>, 전체 취업자 중 임금 근로자가 73%<sup>18)</sup>라는 점을 비교하면, 약 58만 명이 임금근로자 취업 경력이 있는 실업자로 추산
- 적용제외 업종 근로자를 제외하고 임금근로자 중 83.5%가 고용보험 적용대상자<sup>19)</sup>인 점을 고려할 때, 실업자 중 48만 명은 고용보험 피보험자 자격을 취득한 바 있는 실업자로 추산할 수 있음
- 9월 현재 실업급여 수급자 35만여 명을 제외한 13만 명은 고용보험 피보험 자격 취득 경력이 있는 실직자로, '이직 이전 18개월 동안 고용보험 피보험자 자격 취득 기간 180일, 비자발적 이직'이라는 자격요건 등을 갖는 실직자를 정확히 추산할 수는 없지만, 매월 약 10만 명 이상<sup>20)</sup>의 실직자가 구직급여를 받을 수 있음에도 불구하고 구직급여 수급대상에서 제외

17) 통계청의 고용동향은 실업자를 '남녀', '연령계층별, 교육정도별', '취업경험 유무별'로만 구분

18) 통계청 위 보도자료

19) 「KDI FOCUS」 통권 제38호(2014.4.17.), “사회보험료 지원사업의 성과와 개선과제”(유경준·최바울, 한국개발연구원), 이 자료는 전체 임금근로자 중 적용제외(고용보험법 제8조 단서조항) 대상 근로자를 제외한 비율을 적용, 국회 예산정책처 앞의 자료도 같은 수치를 인용

20) 비정규직 근로자의 낮은 고용보험 가입률, 2년이 안 되지만 6개월 이상은 되는 계약 기간, 그리고 계약 기간 만료에 따른 실직은 실업급여 지급 대상임을 고려

- 실업급여 수급 자격이 있는 매월 10만 명에게 추가로 실업급여를 지급하면 수혜률은 53.1%로 상승
- 정부의 고용보험 미가입 실직자도 실업급여 신청 자격이 된다는 사실의 적극적 홍보가 필요

—● 실업급여와 재정문제

- 1993년 고용보험법이 제정된 이후 실업급여(실질적인 구직급여) 명목으로 재정(일반회계)이 지출된 바는 없으며, 실업급여 재원은 사업주와 근로자의 보험료로만 재원을 마련
  - 그동안 실업급여는 사용자와 근로자가 납부한 보험료로 조성된 기금을 정부가 지급하는 구조로, 실업급여보험료율은 2011년 0.9%에서 1.1%로 인상, 2013년에는 다시 1.3%로 인상 (2년 간 실업급여보험료율 인상은 40%)
    - 실업급여 보험료율은 ‘적립배율(해당연도 지출 대비 적립금)이 2가 넘으면 요율을 인하하고 1.5를 밑돌면 인상’하는 징수법에 따라 재원이 줄어들면 그대로 사용주와 근로자에게 부담을 확대하는 구조
- 이제는 법적 의무지출인 실업급여에 대해서도 중장기적인 국가 재정 부담 계획을 수립해야 할 시점임
  - 의무지출 사회연금 중 유일하게 실업급여에 대해서는 국가재정 지출에 대해서는 중장기 계획조차 없음

—● 정책대안

- ‘사업주의 고용보험 가입과 무관하게 구직급여를 신청할 수 있다’는 점을 홍보하기 위한 예산을 2015년도 예산안에 반영하고, 그에 따라 실업급여 신청 증가를 고려하여 2015년도 고용보험기금 운용계획안을 재수립해야 함
- 단기적으로는 고용보험 미가입 사업장 근무 경력 실직자의 구직급여 신청 확대가 필요하며, 중장기적으로는 급여수준과 지급기간 확대, 자발적 장기 실직자의 구직급여 수급자격 부여 등 실업급여 수요 증가에 따른 재정 부담의 원칙과 적절한 규모와 관련, 사회적 논의가 필요

## II 2015년도 예산 중 실업급여 예산안의 문제점

### —● 2015년도 예산안에서 실업급여 예산 개요 및 지급 기준액 변경 내용

< 표 1. 구직급여 수급기간 >

연령 및 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 ~ 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 ~ 60세 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

- 정부는 2015년도 예산안에서 구직급여 지급 금액을 1일 상한액은 4만 원에서 5만 원으로 인상하고, 1일 하한액은 최저임금액의 90%에서 80%로 하향 조정<sup>21)</sup>
  - 상한액은 2006년 이후 8년 만에 인상, 하한액 인하는 ‘실직자들의 적극적인 구직활동 촉진’을 이유로
- 실업급여 상한선은 고용보험법 시행령으로, 하한선은 법률로 규정하고 있어, 정부는 2015년도 예산안 부수 법안으로 고용보험법 개정안을 국회에 제출하고, 고용보험법 시행령 개정안을 입법예고 중<sup>22)</sup>
- 2015년도 고용보험기금 중 실업급여(순수 구직급여) 예산은 2014년 3조8,566억 원에서 2015년은 4조1,055억 원으로 6.5% 증액
  - 실업급여 수급자는 2014년 1,152,232명에서 2015년에는 1,162,232명으로 1만 명 증가 추산
  - 평균 구직급여일액은 2014년 37,523원에서 2015년에는 40,141원으로 추산.

21) 기획재정부 2015년도 예산안 설명자료(2014.9.18)

○ (실업급여 제도 개편) 저임금근로자가 실직할 경우 생계보장을 위해 지급하는 구직급여의 일일 상한액을 인상(4→5만원)

■ 실직자들의 적극적인 구직활동을 촉진하기 위해 구직급여 일일 하한액은 최저임금의 90→80%로 인하

22) 고용보험법 개정안 10월23일 국회 회부, 고용보험법 시행령 개정안 9월24일 입법예고(기간 11월3일까지), 모두 2015년 1월1일 시행



- 지급일수는 2014년 89.2일에서 2015년 88일로 산정

<표 2. 2015년도 구직급여 예산 세부 내역> (단위 : 백만 원)

	2014('14.8월말)					2015 계획안
	계획액		전년이월 [계획변경]	계획 현액	집행액 [실집행액]	
	당초	수정				
○ 구직급여(합계)	3,860,168	3,860,168	0	3,860,168	2,711,050	4,108,354
.구직급여(순수)	3,856,579	3,856,579	0	3,856,579	2,710,087	4,105,477
.훈련연장급여	90	90	0	90	11	64
.개별연장급여	3,499	3,499	0	3,499	952	2,813
○ 비목별 분류(합계)	3,860,168	3,860,168	0	3,860,168	2,711,050	4,108,354
.민간이전(320)	3,860,168	3,860,168	0	3,860,168	2,711,050	4,108,354

출처 : '2015년도 예산안 및 기금운용계획안 주요 설명자료', 고용노동부

—● 2015년도 예산안에서 구직급여 개편안의 문제

○ 정부의 예산안에 따르면, 2015년도 구직급여의 1일 하한액은 35,712원이나, 법률 개정안 부칙 제3조에 따라, 2014년도 하한액 37,512원을 그대로 적용

\* 2015년도 최저임금 2015년 구직급여 1일 하한액 = 5,580원(최저임금)×8시간 ×0.8=35,712

• 2014년도 하한액을 그대로 적용하는 것은, 최저임금 인상을 반영하여 최근 5년 동안 매년 6~7% 인상됐으나, 정부의 2015년도 예산안에서는 동결된다는 것을 의미

<표3. 최근 7년간 구직급여 1일 하한액 변동 추이>

년도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016년도 최저임금 인상률 7% 이하면 동결
하한액	28,800	29,592	31,104	32,976	34,992	<b>37,512</b>	<b>37,512</b>	
인상률(%)		2.44	5.1	6.0	6.1	7.2	0	

• 또 2016년도 구직급여 하한액 역시, 최저임금이 7% 이하로 인상된다고 하면, 2014년도 하한액과 동일, 2년 연속 구직급여 1일 하한액은 동결

\* 2016년도 최저임금이 7.0% 인상된다고 가정하면 5,970원×8시간×0.8=38,208원으로 2014년도 구직급여 하한액과 비교할 때, 0.02%가 인상되며, 최저임금 인상률이 7.0% 이하면 동결

○ 2014년 기준으로 구직급여 1일 하한액을 수령하는 실직자는 전체 구직급여 수령자 중 66.8%로, 2015년도에는 실업자의 67%가 2014년도 구직급여와 동일한 금액을 수령한다는 것을 의미하고, 30% 이하 실직자만 인상된 상한액 5만 원을 수령하는 것으로 예상

<표 4 실업급여(순수 구직급여) 상한액과 하한액 적용 비율(최근 5년)>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
상한	21.4	21.3	22.5	24.1	25.3	27.7
50% 적용	22.8	19.9	16.2	12.4	8.8	5.5
하한	55.8	69.8	61.3	63.5	65.9	66.8

출처 : 「실업급여사업 평가」, 위 국회 예산정책처, 40쪽

\* 부칙 조항에 따라 하한액 기준은 2015년도 구직급여 신청자부터 적용대상이나, 구직급여 최대지급일수가 240일인 점을 고려할 때, 2015년도 말에는 하한액 수령 실직자는 결국 60% 대 후반에서 70%대 수준으로 수렴될 것으로 예상

• 구직급여 예산 총액이 6.0% 증가한다하나, 실직자 67%는 2014년도와 동일한 구직급여를 수령

—● 정부가 설명하는 하한액 축소(최저임금 대비 90%→80%) 이유

○ 기획재정부는 2015년도 예산안 설명자료에서 ‘실직자등의 적극적인 구직활동을 촉진하기 위해 구직급여 일일 하한액 축소’<sup>23)</sup>를 이유로 제시

• 고용노동부는 상한액은 고정된 상태에서 매년 최저임금이 인상되어 첫째, 구직급여일액 상한액과 하한액의 격차가 근접한다는 문제, 둘째, 월 구직급여액이 기본근로시간만 일하는 최저임금 수준 근로자의 월 근로소득과 근접하게 되어 실업자의 구직노력을 저해하고 근로자의 근로의욕 저하 등을 지적<sup>24)</sup>

23) 기획재정부, 2015년 예산안 설명자료(2014.9. 18) 9쪽

24) 정부가 국회에 제출한 고용보험법 개정안 중 하한액 감액 관련 개정이유 “실업상태에 있는 피보험자에게 지급하는 구직급여의 최저한도인 최저구직급여일액은 최저임금액에 100분의 90을 곱한 금액으로 산정하도록 하고 있는바, 현재 그 상한액은 고정된 상태에서 매년 최저임금이 인상되어 책정됨에 따라, 구직급여일액 상한액과 하한액의 격차가 근접하는 문제가 있고, 월 구직급여액이 기본근로시간만 일하는 최저임금 수준 근로자의 월 근로소득과 근접하게 되어 실업자의 구직노력을 저해하고 근로자의 근로의욕을 떨어뜨릴 우려가 있음”

—● 하한액 축소의 문제점

○ 정부가 주장하는 논리는 다음과 같은 문제가 있음

- 첫째, 상한액과 하한액의 격차가 축소된 이유는 8년간 상한액이 고정된 것에서 비롯<sup>25)</sup>된 측면이 있는데 상한액 인상과 함께 하한액도 축소하는 이유로는 적절하지 않음
- 둘째, 구직급여의 소득대체율이 실직 첫해에 30.4%, 5년 평균 6.6%로 OECD 회원국 비교 국가 중 최하위라는 현실을 외면<sup>26)</sup>하고 ‘구직활동 촉진’, ‘근로의욕 저하’ 등을 이유로 제시하는 것은 적절하지 않음

< 표 > 실업 후 5년간 실업급여의 소득 대체율(2009년 기준, 단위 %)

국가	1년	2년	5년	5년 평균
벨기에	71.2	64.6	64.6	65.9
독일	64.9	43.3	37.1	46.4
영국	33.0	32.6	32.6	32.7
미국	44.9	0.0	0.0	12.3
일본	45.5	3.0	3.0	11.5
한국	30.4	0.6	0.6	6.6
평균	58.6	15.5	9.3	29.9

자료 : OECD(경향신문 2011.9.16.에서 재인용)

○ 정부의 주장대로라면 10년 이상 근무한 50세 이상의 실직자가 최대 8개월 동안 지급받는 최저임금 수준의 구직급여 때문에 구직노력을 포기한다는 것

- 고용노동부 공식 블로그인 「무대리의 수다」에서는 최저임금보다 구직급여가 더 많아 도덕적 해이가 발생하고 ‘일하지 않는다는 것이 더 유리하다’고 주장<sup>27)</sup>의

25) 2006년도 이후 물가상승률에도 8년간 상한액 4만원을 고정, 그런데 물가는 2006년 이후 매년 1.3%에서 4.7%까지 상승

26) ‘OECD 2011 고용전망 보고서에 따르면 경제위기 시 실업에 따른 충격을 완화할 수 있는 사회안전망은 OECD 회원국 중 최하위를 기록했다. 2009년 OECD 회원국의 실업급여의 소득대체율을 보면 한국은 비교대상 31개 국가 가운데 꼴찌였다. 실업 첫 해 한국의 실업급여 소득대체율은 30.4%였으나 이듬해부터는 0.6%로 툭 떨어져 5년 평균 6.6%에 그쳤다. 이는 회원국의 5년간 소득대체율 평균 29.9%를 크게 밑도는 수치다.’(경향신문, 2011. 9.16)

27) 고용노동부 공식 블로그 「무대리의 수다」 “고용보험법 개정안 입법예고 - 실업급여 상한액·하한액 개편 추진” 해설 내용

“현재 구직급여 하한액은 최저임금의 90%에 연동되어 있어 최저임금을 받고 일하는 근로자의 근로소득보다 실업기간 중 받는 실업급여가 더 커지는 모순이 발생, 일하지 않는 것이 유리하다는 지적이 현장에서 문제점으로 제기되어 왔습니다.”

※ 현재 최저임금 수준의 급여(월급 1,088,890원)를 받는 A씨의 경우 취업을 하지 않고 구직급여 수혜 시 한 달간 1,125,360원(1일 최저임금 41,680원×90%×30일)을 수령하게 되므로 실업 선택시 수령액이 36,470원이 더 많아 취업보다는 실업을 선택하는 도덕적 해이 발생 가능

[http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=molab\\_suda&logNo=220035265145&parentCategoryNo=&ca](http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=molab_suda&logNo=220035265145&parentCategoryNo=&ca)

근거는 전혀 없음

- 「OECD 2011 고용전망 보고서」 지적처럼 OECD 회원국 가운데 구직급여의 소득대체율이 가장 낮은 현실은 물론이고, OECD 대표부에 파견된 고용노동부 소속 송홍석 참사관은 「OECD와 EU 국가의 실업급여 자격기준」(2012.2) 보고서를 통해 “한국은 상대적으로 낮은 실업급여수준과 짧은 지급기간을 가지고 있다는 점에서 관대성으로 인한 부작용을 우려하기에는 사회안전망으로서의 기능이 매우 약하다는 점이 먼저 고려되어야 함”이라고 지적<sup>28)</sup>

—● 정책 대안

- (2015년도 예산에서 하한선의 최소 인상률을 반영) 인상률 0%인 2015년도 구직급여 하한선을, 최소한 2014년도 물가상승률 수준만큼 반영하여 인상
- (상한선과 하한선 모두 법률로 규율) 실업급여 1일 금액의 ‘상한선은 시행령으로 규정하고, 하한선은 법률로 규정’하는 현 실업급여 상·하한선 산정 방식을 법률로 통일하여, 정부가 국회의 동의 없이 실업급여 일일 상한액을 장기간 억제하는 상황 방지
- (급여수준과 지급기간 상향조정) 장기적으로 구직급여는 ‘급여수준과 지급기간을 상향조정하고 적용범위도 확대함으로써 실직자가 적절한 소비를 지속하여 안정적인 구직활동을 할 수 있도록 하고 나아가 경기순환에 따른 자동안정화장치로 기능’<sup>29)</sup>하도록 한다는 원칙 확립이 중요
- (자발적 실직자에게 구직급여 지급 추진) 자발적 실직자에 대해서도 제한적 범위(6개월 이상 계속 실직, 초기 지급 급여에서 점차 삭감 지급 등)에서 실업급여 수급을 허용하도록 적극 검토
  - 실업급여의 재원을 사용주와 근로자가 전액 부담하고 있는 상황을 고려하여, 자발적 이직을 했지만, 장기 실업에 처한 경우 상호부조를 추진
- (구직급여 금액 조정은 고용서비스 강화를 전제로) 실업급여 수준과 기간을 상향 조정하는 것을 전제로, 일자리 제의에 대한 거부 사유 제한을 강화하고, 동시에

tegoryNo=&viewDate=&isShowPopularPosts=false&from=postView

28) 이 보고서는 ‘급여수준과 지급기간을 상향 조정하고 적용범위도 확대함으로써 실직자가 적절한 소비를 지속하여 안정적인 구직활동을 할 수 있도록 하고 나아가 경기 순환에 따른 자동안정화 장치로 가능하도록 하는 것이 우선 과제’라고 지적

29) 앞의 OECD 대표부 송홍석 참사관이 보고서에서 제기한 내용

일자리 알선과 직업능력 훈련을 강화하는 등의 고용서비스의 질을 확대하는 노력을 병행

- 우리 나라 실업급여제도에 대한 조정은 다른 사회안전망의 진척도를 고려하여 종합적인 검토가 필요