

보도자료

보도일시	2017년 4월 6일(목) 조간
담당자	김지운 KDI 인적자원정책연구부 연구위원 (044-550-4017, jwkim@kdi.re.kr)
배포일시	2017년 4월 5일(수) 09:00
배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)

실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석

김지운 인적자원정책연구부 연구위원

본고는 2017년 상반기 『KDI 경제전망』에 수록될 예정입니다.

실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석

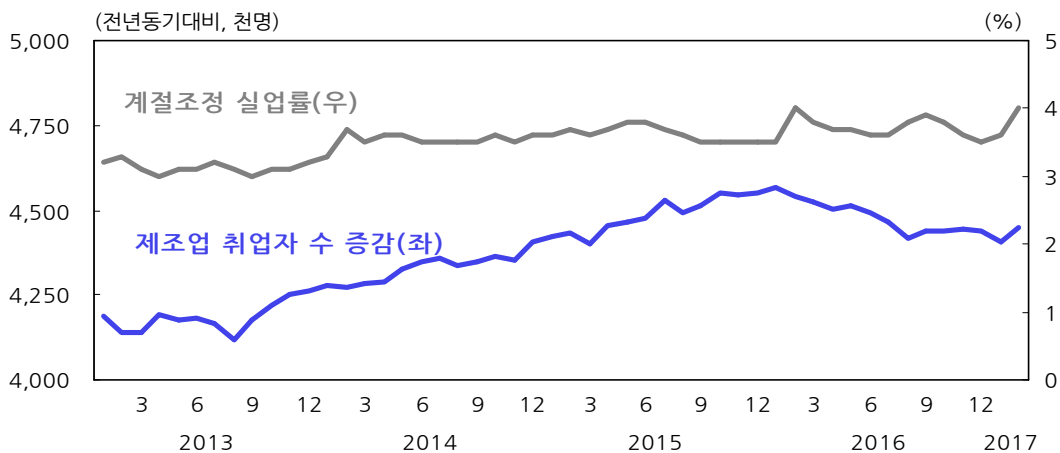
연구위원 김지운

1. 문제제기

■ 산업 구조조정에 따른 실업대책과 사회안전망 확충 차원에서 실업급여의 보장성을 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있음.

- 최근 제조업 취업자 수가 감소세를 지속하는 가운데 조선업 등 주력 산업에 대한 구조조정 과정에서 실업자가 늘어날 것으로 예상되고 있음.
- 이에 따라 실업급여의 보장성을 높여 실업자에 대한 소득지원을 강화할 필요성이 제기되는 가운데, 구직활동 위축으로 고용에 미치는 부정적 영향에 대한 우려도 상존

계절조정 실업률 및 제조업 취업자 수 증감



자료: 통계청.

■ 본고에서는 실업급여제도의 보장성 강화가 거시경제 전반에 미치는 영향을 고용, 소비 및 사회후생의 관점에서 살펴보고, 정책적 시사점을 도출하고자 함.

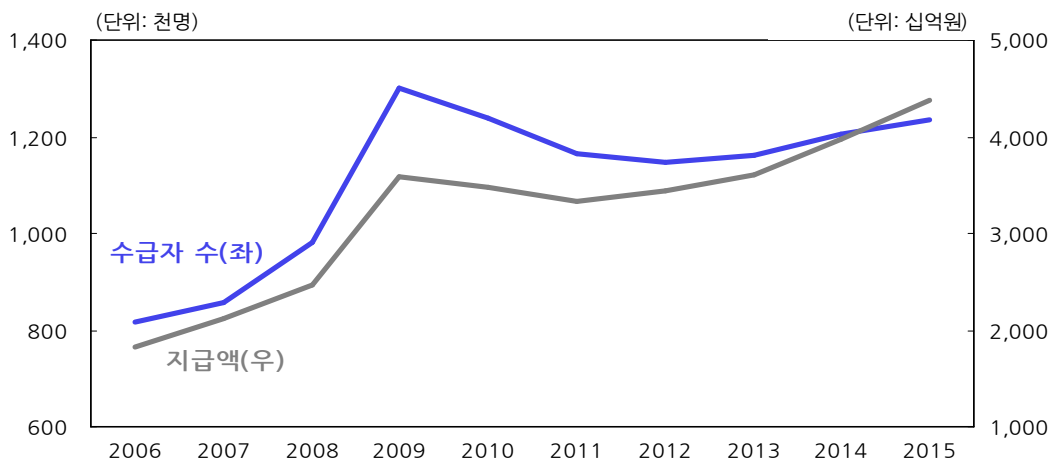
- 실업급여의 보장성 강화는 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 수반하므로, 중첩세대모형을 활용하여 제도변화에 따른 종합적인 거시경제적 파급효과를 분석

2. 우리나라 실업급여제도의 현황

■ 우리나라 실업급여제도는 크게 구직급여와 취업촉진수당으로 구분되며, 이 중 **사업비의 약 95%**를 차지하는 구직급여가 실업급여의 핵심임.

- 구직급여는 2017년 기준으로 지난 18개월간 고용보험 가입기간이 180일 이상인 비자발적 실업자에게 이직 전 평균임금일액의 50%를 최대 90일에서 240일 동안 지급
 - 최대지급기간은 연령과 피보험기간에 따라 달라지며, 2017년 기준 평균임금일액의 상한액은 10만원으로 실업급여의 1일 상한액은 5만원이 되며, 1일 하한액은 46,584원(최저임금일액(최저임금×8시간)의 90%)임.
 - 지난 몇 년간 최저임금이 빠르게 증가하면서 2016년에는 하한액이 상한액을 역전하는 현상이 발생하였으나, 최근 고용보험법 시행령의 개정으로 상·하한액 역전현상이 재조정됨.
- 실업급여는 1996년 7월에 처음 지급된 이후 수급자 규모가 꾸준히 늘어나, 2015년 기준 123.5만명에게 총 4.4조원이 지급됨.
 - 실업급여 수급자 수는 금융위기 당시 큰 폭으로 증가한 후, 재차 감소하여 현재는 연간 120만명 내외를 기록하고 있는 반면, 지급액은 최근의 높은 최저임금 상승률에 기인하여 완만한 증가세를 나타내고 있음.
 - 실업급여는 2015년 기준으로 1인당 1일 평균 39,519원이 121일 동안 지급되었음.

실업급여 수급자 수 및 지급액 추이

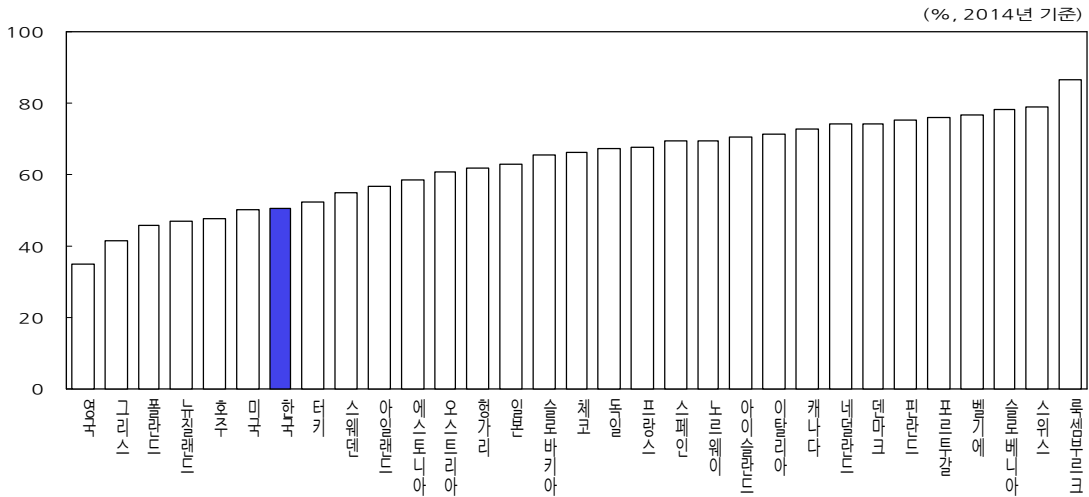


주: 실업급여 중 구직급여의 지급액 및 수급자 수를 사용함.
 자료: 한국고용정보원, 「2015 고용보험통계연보」.

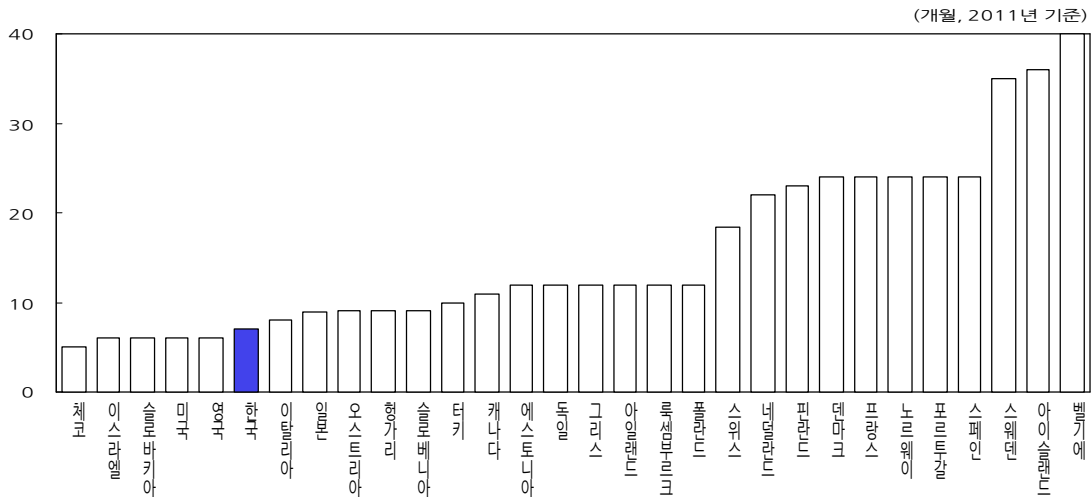
■ 우리나라의 실업급여제도는 OECD 회원국과 비교하여 임금대체율이 낮고 최대지급기간도 짧아 실업급여의 보장성을 강화할 필요성이 꾸준히 제기된 바 있음.

● 한국의 실업급여 임금대체율은 50.5%로 OECD 회원국 평균인 63.4%에 비해 낮은 수준이며, 평균 최대지급기간(7개월)도 OECD 회원국(15개월)의 절반 수준에 불과

실업급여 임금대체율 국제비교



실업급여 지급기간 국제비교



주: 1) 한국의 경우 실업급여는 구직급여를 의미하고 임금대체율은 구직급여 수급 후 첫째 달의 세후 임금대체율 (실업급여 지급액/월평균임금)을 의미함.
 2) 벨기에의 경우에는 지급기간의 제한이 없어 해석에 유의할 필요.
 자료: OECD 통계와 OECD Employment Outlook 2011을 바탕으로 저자 계산.

3. 실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석

■ 중첩세대모형을 활용하여 실업급여의 보장성 강화가 거시경제에 미치는 영향을 사회 후생의 관점에서 평가

※ 본고에서 활용하는 중첩세대모형의 자세한 구조에 대해서는 <부록>을 참조하기 바람.

● 본고에서는 현재의 실업급여제도를 바탕으로 임의의 실험경제를 구성하고, 실업급여의 보장성 강화 유형에 따라 사회후생이 증가 혹은 감소하는지를 평가

- 개별 경제주체는 소비와 여가로 구성된 효용함수를 극대화하며, 사회후생은 개별 경제주체 효용의 총합으로 정의됨.
- 아울러 본고에는 실업급여 보장성 강화에 비례하여 고용보험료율이 상승함으로써 고용보험 수지에는 영향을 미치지 않는 것으로 가정하였음.

● 한편, 실업급여의 보장성 강화는 긍정적 요인과 부정적 요인이 동시에 존재하므로 다양한 경로를 종합적으로 고려하여 사회후생의 변화를 살펴보는 것이 바람직

- ① 보장성 강화는 수급자의 소득을 증가시킴으로써 소비를 늘리게 되며, 이는 사회후생을 증가시키는 요인임.
- ② 보장성 강화는 수급자의 구직활동을 위축시키며, 이는 여가 증가로 사회후생을 높이는 요인도 있지만 전체 고용률 및 생산 감소에 따른 소비 저하로 대체로 사회후생을 감소시킴.
- ③ 보장성 강화는 근로자가 부담하는 고용보험료를 상승시켜 소비를 감소시키며, 이는 사회후생을 감소시키는 요인으로 작용

■ 본고에서는 실업급여 보장성 강화와 관련하여 최근 논의되고 있는 1) 임금대체율을 10%p 높이는 경우와 2) 최대지급기간을 1개월 연장하는 경우로 나누어 현행 제도 대비 사회후생의 변화를 분석

● 모의실험 1: 임금대체율이 현재 50%에서 60%로 10%p 상승하는 경우, 실업급여 확대의 혜택은 대부분 하한액 미적용 수급자에게 영향을 미치게 됨.

- 2015년 기준 모형 경제에서 정책 변화에 영향을 받는 수급자 규모는 하한액 미적용자 전체 (16.4%)와 하한액 적용자(83.6%) 중 소수를 포함한 전체 수급자의 약 20%임.

● 모의실험 2: 최대지급기간이 1개월 연장되는 경우에는 하한액 적용자를 포함하여 모든 수급자에게 적용되나, 실제 지급기간의 증가폭은 수급자의 특성에 따라 다름.

- 최대지급기간 소진 가능성이 높은 하한액 적용자가 정책에 더 크게 반응할 것으로 예상됨.

■ [모의실험 1] 임금대체율을 10%p 높이는 경우, 소비 증가에 따른 긍정적 효과에 비해 구직노력 위축에 따른 고용률 감소 및 고용보험료율 상승의 부정적 효과가 더 크게 추정되어 전체 **사회후생이 감소**하는 것으로 나타남.

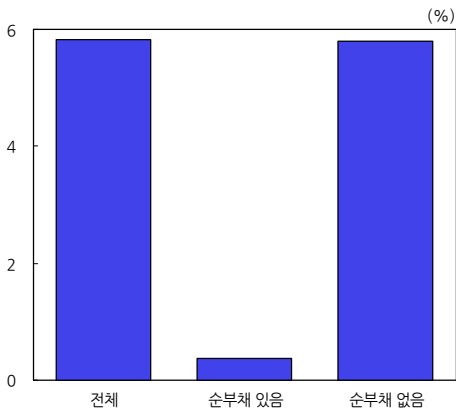
- 실업급여 수급자의 평균 소비는 5.8% 증가하나, 고용률이 0.04%p 감소하는 가운데 고용보험료율도 0.08%p 상승함.
 - 보장성이 강화됨에 따라 실업급여 신청자가 늘어 수급자가 약 9% 증가하는 것으로 나타남.
- 사회후생의 감소는 실업급여 확대의 혜택이 상대적으로 소비수준이 높은 수급자 집단에 집중되어 소비 증가에 따른 효용 증가가 제한적이기 때문임.
 - 실험 결과, 임금대체율을 높이는 정책에 영향을 받는 실업급여 수급자의 대부분이 상대적으로 소비수준이 높은 순부채가 없는 수급자인 것으로 나타남.
 - 순부채가 없는 수급자는 이미 소비수준이 높아 소비가 증가하더라도 이에 따른 효용증가 폭은 제한적이므로 고용률 하락 및 고용보험료율 상승에 따른 부정적 영향을 상쇄하지 못하는 것으로 나타남.

임금대체율 증가(10%p)의 거시경제적 영향

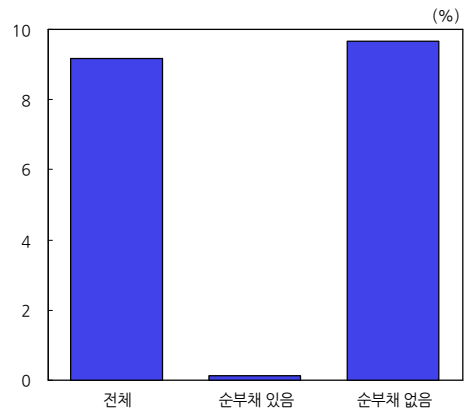
	기본경제	임금대체율 10%p 증가 (50%→60%)
수급자의 평균 소비	100.0	105.8
고용률(%)	71.17	71.13
고용보험료율(%)	0.65%	0.73%
사회후생 증감	-	감소

주: 1) 김지운(『구직급여제도의 변화가 노동시장에 미치는 영향』, 2016 근간 예정)의 모형을 바탕으로 작성하였으며, 모형의 가정에 따라 모든 통계는 20~64세 기준으로 작성됨.
 2) 고용보험료율의 경우 월평균임금 중 근로자(혹은 기업)의 부담비율을 의미함.

수급자의 평균 소비 증가율



수급자 수 증가율



■ [모의실험 2] 최대지급기간을 1개월 연장하는 경우, 수급자의 평균 소비는 감소하지만 취약계층 수급자의 소비 증가에 따른 긍정적 효과가 고용률 하락 및 고용보험료율 증가의 부정적 효과보다 더 크게 나타나 **전체 사회후생은 개선되는 것으로 분석됨.**

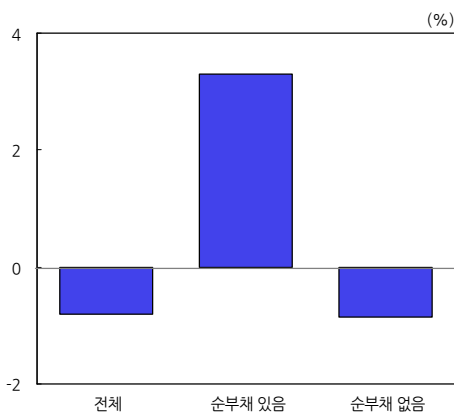
- 실업기간이 증가함에 따라 하한액 적용자를 중심으로 실업급여 수급자의 평균 소비는 약 1% 감소하는 가운데, 고용률이 0.08%p 하락하고 고용보험료율은 0.05%p 상승함.
 - 보장성이 강화됨에 따라 하한액 적용자를 중심으로 실업급여 신청자가 늘어 수급자가 약 10% 증가하는 것으로 나타남.
- 실업급여 수급자의 평균적인 소비는 다소 감소하나, 순부채를 보유하여 유동성 제약이 있는 수급자의 소비 증가에 따른 효용증가폭이 크기 때문에 고용률 하락 및 고용보험료율 증가에도 불구하고 전체 사회후생은 증가하는 것으로 나타남.
 - 최대지급기간을 연장할 경우 하한액 수급자 중 순부채가 있는 수급자의 소비가 상대적으로 크게 늘어나게 되며, 이들의 소비수준은 낮기 때문에 추가적인 소비 증가에 따른 효용증가 폭이 상대적으로 크게 나타나 보장성 강화에 따른 부정적 영향을 상쇄하게 됨.

최대지급기간 연장(1개월)의 거시경제적 영향

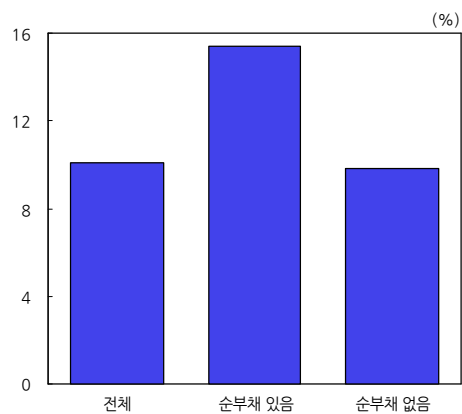
	기본경제	최대지급기간 1개월 연장
수급자의 평균 소비	100.0	99.2
고용률(%)	71.17	71.09
고용보험료율(%)	0.65%	0.70%
사회후생 증감	-	증가

주: 1) 김지운(『구직급여제도의 변화가 노동시장에 미치는 영향』, 2016 근간 예정)의 모형을 바탕으로 작성하였으며, 모형의 가정에 따라 모든 통계는 20~64세 기준으로 작성됨.
 2) 고용보험료율의 경우 월평균임금 중 근로자(혹은 기업)의 부담비율을 의미함.

수급자의 평균 소비 증가율



수급자 수 증가율



4. 요약과 시사점

■ 모의실험 결과, 실업급여 보장성 강화의 혜택이 귀속되는 수급자의 유형과 구직노력 감소폭(고용률 감소폭) 등에 따라 거시경제적 효과가 달라지는 것으로 나타남.

● 사회후생의 관점에서 볼 때, 현재의 실업급여제도와 수급자 분포하에서는 임금대체율을 높이는 방법보다 최대지급기간을 연장하는 방법이 보다 적합한 것으로 사료됨.

- 임금대체율과 최대지급기간을 추가로 확대하는 정책 실험에서도 유사한 결론이 도출됨.

- 다만, 보장성 강화는 실업비용 감소에 따른 구직노력의 저하로 고용률을 감소시키는 효과가 있으므로 고용률 제고가 중요한 정책목표인 경우 보다 신중한 접근을 요함.

● 이러한 결과는 실업급여 보장성 강화 시 상대적으로 유동성이 부족한 취약계층의 수급액을 늘리는 가운데, 근로의욕 위축을 최대한 방지할 필요가 있음을 시사

■ 따라서 실업급여의 보장성 강화를 위해서는 고용보험료 인상폭을 감안하여 상대적으로 취약계층 수급자의 혜택을 점진적으로 늘리는 방식을 고려할 필요

● 실업급여의 보장성 강화는 실업급여를 수급하지 않는 고용보험 가입 근로자와 기업의 고용보험료 부담을 늘리기 때문에 보장성 강화에 대한 사회적 합의를 통해 점진적으로 보장성을 확대할 필요가 있음.

● 다만, 실업급여의 보장성 강화와 함께 구직활동 확인 및 재취업 지원기능의 내실화를 통해 보장성 강화에 따른 부작용을 최소화할 필요

부 록 | 본고에 이용된 중첩세대모형의 개요

■ 본고에서는 실업자의 이질성과 한국의 실업급여제도를 상세히 반영한 중첩세대모형을 설계하였음.

● 노동자는 연령, 자산의 양, 생산성, 고용보험 가입기간 등에서 이질적이며, 20세에 노동시장에 진입하여 65세에 은퇴하는 것으로 가정

- 취업자는 매기 비자발적으로 실직할 가능성이 있으며, 실업자는 구직노력의 정도를 선택하고 실업급여 수급자격이 있는 경우 실업급여를 신청할 수 있음.

● 실업급여의 수급자격, 지급액 및 지급기간이 결정되는 방식 등 우리나라 실업급여제도의 특수성을 모형에 상세하게 반영

- 실업급여의 상한액 및 하한액을 명시적으로 고려하고 있으며, 실업급여 최대지급기간은 연령 및 고용보험 피보험기간에 따라 다르게 결정됨.

● 한국에서 실업급여제도가 기업의 의사결정에 미치는 영향은 적을 것으로 판단되어 본 모형에서는 기업을 명시적으로 고려하지 않음.

■ 모형경제는 2015년 기준 우리나라 실업급여제도 및 노동시장 현황을 충실히 반영할 수 있도록 수량화되었음.

● 모형에서의 실업급여제도 관련 통계들이 실제 통계와 일치하도록 관련 모수(parameter)를 결정

- 모형에서의 취업자 중 고용보험 가입 비율, 실직자 중 비자발적 실업과 자발적 실업의 비율, 실업급여 수급자격자 중 신청자 비율이 실제 통계와 일치하도록 실업급여제도 관련 모수를 결정

● 모형에서의 노동시장 관련 통계들이 실제 통계와 일치하도록 관련 모수를 결정

- 모형에서의 연령별(20~29세, 30~49세, 50~64세) 고용률, 실업률이 실제 통계와 일치하도록 노동시장 관련 모수를 결정