

한국과 미국의 연장실업급여제도 비교를 통해 본 우리나라 특별연장급여제도의 개편 방향*

김 동 현** · 허 재 준***

〈 요약 〉

본 연구는 한국의 특별연장급여와 미국의 연장실업급여를 비교하고, 이러한 비교 분석을 바탕으로 우리나라 특별연장급여제도의 개편 방향을 제시한다. 우리나라와 미국의 실업급여는 유사하고 실업급여의 관대성도 비슷한 수준이지만, 미국의 연장실업급여는 우리나라의 특별연장급여에 비해 훨씬 관대하게 제도가 운영되고 있다. 구직급여에 비해 특별연장급여의 지급이 재취업 동기를 더 약화시킬 것이라는 주장은 경험적 근거를 두고 있지 않기에, 재취업을 촉진시키기 위해 특별연장급여의 지급액을 하향 조정하여 지급하는 정책보다는 장기실업에 처한 근로자의 생활안정을 도모하기 위해 특별연장급여를 구직급여와 동일하게 지급하는 정책을 시행하는 것이 타당하다. 우리나라의 실업급여 소진율은 미국과 비교하여 훨씬 높은 수준이다. 이는 구직급여 소정급여일수의 적정성에 대한 연구가 시급함

* 실업급여 소진율 분석을 수행한 한국노동연구원 김복순 책임연구원과 본 논문의 초고에 대해 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 동국대학교 경영·관광대학 경제금융학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr)

*** 한국노동연구원 사회정책연구본부장(hurjj@kli.re.kr)

을 보여준다. 특별연장급여의 촉발조건을 살펴보면 제도 운영상의 별다른 문제가 없어 보이지만, 최근의 노동시장 현실을 반영하여 조만간 촉발조건의 미시적 조정이 필요하다고 본다. 특별연장급여에 소요되는 비용은 전액 혹은 절반 정도 정부에서 부담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 판단되기에, 향후 발생할 가능성이 있는 고용위기에 대응하여 특별연장급여 재원조달방식에 대한 노사정의 협의가 요구된다.

주제어: 고용보험, 실업급여, 특별연장급여

1. 서론

일반적으로 실업자에 대한 사회안전망은 2가지 유형으로 구분할 수 있다(유길상 외, 1998). 유형 I의 국가는 실업급여를 통해 일차적인 보호를 한 후 실업급여를 소진한 저소득 장기실업자와 실업급여 수급자격이 없는 저소득 실업자에게 이차적인 보호망으로서 실업부조를 제공하고 있다. 실업부조를 제공하는 대부분의 유럽 국가들이 이 유형에 속한다. 반면 유형 II의 국가는 실업부조를 실시하지 않고, 고실업 시기에 실업급여 지급기간을 일정기간 연장함으로써 실업자의 생계보장을 강화하는 연장실업급여제도를 실시하고 있다.¹⁾ 미국, 일본, 한국 등이 이 유형에 속한다.

‘우리나라에서는 외환위기로 인해 실업이 급증하고 실업기간이 장기화됨에 따라 실업급여 수급자의 생활안정을 위하여 1998년 2월 20일 특별연장급여제도가 도입되었다. 실제로 특별연장급여는 1998년 7월 15일부터 1999년 12월 31일까지의 기간 동안 단 한번 시행되었던 경험이 있다. 특별연장급여는 미국의 연장급여에 해당하며, 그 재원은 고용보험기금에서 조달된다. 최근 2009년에는 미국 금융위기에 따라 노동시장 지표가 악화되고 실업자수가 증가함에 따라 특별연장급여의 실시가 검토되었지만 실제로 시행되지는 않았다. 그러나 향후 발생할 가능성이 있는 고용위기에 대응하여 현행 특별연장급여의 문제점을 파악하고 제도의 개편 방향을 모색하는 것은 의미 있는 연구 과제라

1) 본 논문에서 연장실업급여는 항구적인 연장급여(extended benefits)와 한시적인 긴급급여(emergency benefits)를 의미한다. 긴급급여를 연장급여라고 부르기도 하지만, 여기서는 용어상의 혼란을 피하기 위해 연장급여와 긴급급여를 구분하여 부르기로 한다.

고 본다.

본 연구에서는 우리나라와 함께 유형 II에 속하는 대표적인 국가인 미국의 연장실업급여제도와 정책 경험을 비교 분석하고, 특별연장급여제도의 개편을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.²⁾ 미국을 정책사례연구로 선택한 이유는 우리와 유사한 실업급여제도를 운영하고 있다는 점과 평가연구가 활발하게 이루어져 참고할 자료가 풍부하기 때문이다. 반면 일본은 우리나라와 가장 유사한 제도를 운영하고 있기는 하지만, 평가연구가 부재하고 참고자료가 풍부하지 않기에 이번 연구에는 제외하기로 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 연장실업급여제도의 효과에 대한 미국의 경험적 연구결과를 살펴보고 국내의 선행연구를 검토한다. 제3장에서는 외환위기 직후 특별연장급여 시행의 경험을 살펴보고, 소진율 개념을 적용하여 특별연장급여의 효과에 대한 평가를 시도한다. 제4장에서는 미국의 연장실업급여제도의 역사를 살펴보고, 연장실업급여의 촉발조건과 재원조달방식을 집중적으로 살펴본다. 제5장은 미국의 연장실업급여제도와 시행 경험을 바탕으로 우리나라 특별연장급여제도의 개편 방향을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의를 요약하고 결론을 내린다.

2. 선행연구 검토

미국에서는 1970년대부터 시행되었던 연장급여와 긴급급여 프로그램의 효과에 대해 풍부한 실증연구들이 축적되어 있다(Decker, 1997; Nicholson and Needels, 2004a; Nicholson and Needels, 2006; Woodbury and Rubin, 1997). 연장급여와 긴급급여의 경우 정규급여와 마찬가지로 제도설계에 있어 가장 기본적인 정책 파라미터는 지급기간과 지급수준이다. 연장실업급여제도 시행에 있어서는 프로그램의 촉발조건과 재원조달방식도 중요한 고려 대상인데, 이는 제4장에서 집중적으로 다루기로 하고 여기에서는 지급기간과 지급수준에 대한 선행연구에 한정하여 검토하기로 한다.

미국에서 시행되었던 모든 연장급여와 긴급급여 프로그램에서 급여의 지급수준은

2) 본 연구는 한국고용정보원의 노동시장조기경보시스템 개선 연구 연구보고서의 일부 내용을 연구논문의 형식으로 발전시킨 것이다.

정규급여의 지급수준과 동일하였다. 즉 미국에서는 실업급여 수급자가 실업기간 동안 받게 되는 실업급여 지급액은 급여 형태와 상관없이 이직 전 임금의 50% 수준으로 일정하다. 일부 최적 실업보험에 대한 이론적 연구(Shavell and Weiss, 1979; Fredriksson and Holmlund, 2001)에서는 실업기간 초기에 적극적인 구직활동을 유도하기 위해서 감소하는 급여 스케줄을 제안하고 있다. 실업부조를 제공하는 대부분의 유럽 국가에서도 실업부조의 지급액이 실업보험의 지급액에 비해 낮은 편이다. 이런 이론적 제안과 유럽의 정책 경험에도 불구하고 미국에서는 감소하는 급여 스케줄에 대한 정책적 논의는 찾아보기 힘들며 고정적인 급여 스케줄 정책이 광범위한 지지를 받고 있다. 그 이유 중의 하나는 불황기에 증가하는 실업위험에 대해 실업급여의 지급기간이 적절히 조정된다는 조건 하에, 현행 50%의 대체율은 수급자의 위험회피와 구직활동을 저해하는 인센티브 간의 효율적인 교환 조건을 충족시키고 있다는 점을 들 수 있다(Nicholson and Needels, 2004b). 이와 관련하여 흥미로운 연구결과는 정규급여와 연장실업급여 프로그램이 구직활동에 미치는 부정적인 인센티브의 크기는 거의 비슷하다는 것이다. 미국의 자료를 이용하여 분석한 연구결과들을 종합해보면 연장실업급여 프로그램으로 인해 지급기간이 1주 증가함에 따라 실업기간은 약 0.1~0.4주 정도 늘어나는 것으로 나타났다(Decker, 1997; Nicholson and Needels, 2004a). 이 수치는 정규급여의 지급기간이 1주 증가함에 따라 실업기간이 약 0.2주 늘어난다는 경험적 증거와 비교하면 거의 비슷한 수준이다. 따라서 연장실업급여 수급에 따른 부정적인 인센티브를 고려하여 지급수준을 하향 조정하는 정책은 경험적 지지를 받지 못하고 있음을 파악할 수 있다.

미국에서는 연장실업급여의 지급수준의 적정성 혹은 급여 스케줄에 대한 연구는 별다른 주목을 받지 못하고 있는 반면에, 연장실업급여에 관한 대부분의 연구에서는 지급기간의 효과에 대한 연구가 주류를 이루고 있다. 특히 1970년대 이후 긴급급여 프로그램들의 시행이 실업급여 소진율에 미치는 효과와 특정 프로그램의 상대적 관대성을 평가하는 연구들이 많이 이루어졌다.

소진율(exhaustion rate)은 실업급여 지급기간의 적정성을 파악하는 데에 가장 보편적으로 사용되는 지표이다. 물론 평상시나 단기간의 불황기에 어느 정도의 소진율이 적절한 수준인가에 대한 엄밀한 정의가 이루어진 적은 없다. 그러나 1950~60년대 미국의 노동부는 지급기간이 충분히 길어서 소진율이 25%를 넘지 않도록 하는 것이 바람직하

다는 견해를 피력하였고, 이는 그 당시 적정 소진율이 25% 수준이라고 판단하였음을 알 수 있다(Woodbury and Rubin, 1997).

통상적으로 소진율은 정규급여 소진율을 의미하며, 정규급여와 연장급여 모두를 소진하는 수급자의 비율을 나타내는 총 소진율(total exhaustion rate)과는 구분된다. 정의상 총 소진율은 정규급여 소진율보다 높을 수 없으며, 연장급여가 시행되는 기간 동안에는 정규급여 소진율보다 낮게 나타난다. 일반적으로 경제 상황이 악화되면 정규급여 소진율과 소진자 수는 평상시보다 증가하게 된다. 따라서 연장급여의 목적은 불황기에 정규급여를 소진하는 자의 생활안정을 위해 추가적인 급여를 제공하는 것이다. 구체적으로, 연장급여의 제공으로 인해 연장급여 시행기간 동안의 총 소진율이 대체적으로 평상시의 정규급여 소진율 수준으로 낮아질 수 있도록 하는 것이 주요 목표이다. 이런 측면에서 연장급여의 실시가 총 소진율에 미치는 효과를 살펴볼 필요가 있다.

향구적인 연장급여 혹은 긴급급여의 시행이 정규급여 수급자가 모든 급여를 소진할 가능성에 미치는 효과를 파악하기 위해, 단순하게 시행기간 동안 긴급급여 소진자 수를 정규급여 신규신청자 수로 나눌 수 있다. 이 수치를 단순 총 소진율이라고 한다. 그런데 단순 총 소진율은 계산 과정이 단순하다는 장점이 있기는 하지만, 계산 과정에서 정규급여를 소진하였지만 다음 연장급여나 긴급급여의 수급으로 이어지지 않은 자는 포함시키지 않기 때문에 실제 소진자 비율을 과소추정하게 된다. 만약 정규급여를 소진하였지만 연장급여 혹은 긴급급여를 신청하지 않은 자를 소진자로 포함시켜 계산한다면 총 소진율이 보다 높게 나타날 것이다.

총 소진율을 계산하기 위해서는 우선 연장(긴급)급여를 소진할 확률을 추정해야 한다. 이 수치는 긴급급여 시행기간 동안 연장(긴급)급여 소진자 수를 연장(긴급)급여 신규신청자 수로 나눈 것이다. 다음으로 실제 참가율을 구해야 하는데, 연장급여 참가율은 정규급여 소진자 수 대비 연장급여 신규신청자 수의 비율로 정의된다. 긴급급여 참가율은 연장급여 소진자 수(연장급여가 시행될 경우) 혹은 정규급여 소진자 수(연장급여가 시행되지 않을 경우) 대비 긴급급여 신규신청자 수의 비율로 정의된다. 이렇게 구한 각 급여의 소진율과 참가율을 이용하여 총 소진율을 계산할 수 있다.

다음 [표 1]은 미국에서 1970년대 이후 4차례에 걸쳐 시행되었던 긴급급여 프로그램의 효과를 보여준다.³⁾ 우선 정규급여 소진율을 보면 4차례에 걸친 긴급급여 시행기간 동

안 정규급여 소진율이 35%를 초과하였고, 가장 최근의 시행기간에는 42%라는 기록적인 수준을 보이고 있다. 한편 연장급여와 긴급급여의 시행은 모두 총 소진율을 상당히 낮춘 것으로 나타났다. 특히 1970년대 중반에 시행되었던 연장급여와 연방보충급여(FSB) 프로그램으로 인해 총 소진율은 17% 수준으로 대폭 하락하였다. 2000년대 초반 한시연장실업보상(TEUC) 프로그램의 시행기간 동안에는 총 소진율이 32%를 기록하였다. 이는 다른 긴급급여 시행기간 동안의 총 소진율 중에서 가장 높은 수준이지만, 이 프로그램의 실시로 인해 총 소진율이 평상시의 정규급여 소진율보다 낮아졌음을 파악할 수 있다.

[표 1] 미국의 긴급급여 시행기간 동안의 소진율

(단위: %)

	연방보충급여 FSB (1975.1-1977.4)	연방보충보상 FSC (1982.3-1985.1)	긴급실업보상 EUC (1991.4-1994.2)	한시연장실업보상 TEUC (2002.2-2004.1)
- 경제 상황				
실업률	7.7	8.7	7.0	5.9
평균 실업기간(주)	14.8	18.3	17.8	18.3
단순 총 소진율	0.13	0.24	0.21	0.28
- 정규급여				
정규급여 소진율	0.36	0.37	0.38	0.42
- 연장급여				
연장급여 참가율	0.99	0.25	0.02	0.03
연장급여 소진율	0.69	0.63	0.35	0.53
- 긴급급여				
긴급급여 참가율	0.86	0.82	0.80	0.86
긴급급여 소진율	0.60	0.79	0.54	0.72
총 소진율	0.17	0.28	0.24	0.32

주: 1975.1은 1975년 1분기를 의미한다.

자료: Nicholson and Needels(2004b).

우리나라에서는 1998년 7월 15일부터 1999년 12월 31일까지의 기간 동안 특별연장급여제도가 단 한번 실시되었던 경험이 있다. 그러나 특별연장급여 시행의 효과를 평가

3) 이들 긴급급여 프로그램에 관해서는 제4장에서 구체적으로 다룰 것이다.

한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 당시 한국노동연구원의 반기별 고용보험동향에 특별연장급여 시행에 대한 단편적인 분석이 존재하고, 유길상·김복순·성재민(2003)의 연구에서는 특별연장급여 소진자 비율과 특별연장급여 수급자의 특성 분석결과가 제시되어 있다. 당시 특별연장급여 수급자에 대한 추적조사 등 심층적인 연구가 이루어지지 않았기 때문에, 지급기간과 지급수준의 적정성, 그리고 과연 특별연장급여의 제공이 실업급여 수급자의 생활안정에 어느 정도 도움이 되었는지 파악하기 어려운 실정이다.

유길상·김복순·성재민(2003)의 연구에 의하면, 당시 평균적으로 구직급여 수급자의 66.4%가 특별연장급여를 받은 것으로 나타났다. 구직급여 소정급여일수 표의 각 집단별로 보면 30세 미만으로 피보험기간이 3년 이상~5년 미만인 구직급여 수급자의 특별연장급여 수급확률이 78.0%로 가장 높았고, 50세 이상으로 피보험기간이 3년 이상~5년 미만인 구직급여 수급자의 특별연장급여 수급확률이 53.7%로 가장 낮았다. 30세 이상에서는 대체로 소정급여일수가 긴 집단이 구직급여를 소진하고 특별연장급여를 받을 확률이 낮았다.

특별연장급여 시행기간 동안 특별연장급여 수급자 36만 명 가운데 60일의 지급일수를 모두 소진한 자는 26만 명으로 전체 특별연장급여 수급자의 72.3%였다. 1999년 11월과 12월에 특별연장급여를 신청한 자를 제외할 경우의 특별연장급여 소진자 비율은 79.5%였다.⁴⁾ 이는 특별연장급여 수급자의 79.5%가 특별연장급여를 모두 소진할 때까지 재취업을 하지 못하였음을 보여준다.

특별연장급여 수급자의 특성을 보면, 남성에 비해서는 여성이, 30세 미만에 비해 30세 이상이, 고졸자에 비해 초·중졸 이하와 전문대·대졸자가, 직종별로는 사무직종 종사자가, 산업별로는 제조업, 건설업, 금융 및 보험업, 부동산 및 사업서비스 종사자가 특별연장급여를 수급할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 이직 전 임금수준이 낮을수록, 이직 전 근속기간이 짧을수록 특별연장급여 수급 가능성이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 이는 노동시장에서 한계계층이라고 할 수 있는 여성, 저학력자, 고연령자 등이 특별연장급여를 수급할 가능성이 높을 것이라는 가설을 지지하는 것으로 보인다.

4) 특별연장급여는 1999년 12월 31일에 종료되었기 때문에 최대 지급일수 60일을 모두 소진하기 위해서는 적어도 1999년 11월 1일까지는 특별연장급여를 신청했어야 가능하다는 점을 고려한 것이다.

3. 한국의 특별연장급여제도와 시행 경험

1) 특별연장급여의 실시

특별연장급여는 실업급여 등 실업상황이 극히 악화된 경우 일정 기간 내의 수급자격자에게 급여를 연장하여 지급하는 제도로써, 개별 실직자의 이직일, 피보험기간에 따른 차등이 없이 그 기간 내에 급여가 종료된 수급자격자에 대해 지급하는 것이다.⁵⁾

특별연장급여는 피보험자의 실업상황을 반영하는 지표가 일정률을 초과하여 필요하다고 인정하는 경우에 실시가 결정된다. 구체적으로, 매월의 실업률이 연속하여 3개월간 6%를 초과하거나, 수급자격자수가 피보험자수에 대해 차지하는 비중이 연속 3개월간 3%를 초과하는 경우, 혹은 신규수급자격신청자수가 피보험자수에 대해 차지하는 비중이 연속 3개월간 1%를 초과하는 경우 등의 실시요건을 충족해야 한다. 특별연장급여의 실시기간은 6월 이내로 하되 노동부장관이 특정기간을 정하여 고시하여 실시한다. 특별연장급여 지급 대상자는 수급자격자로서 시행기간 동안 구직급여의 지급이 만료되는 자가 지급대상자이다. 지급일수는 최대 60일분이며, 시행기간 중 실업인정을 받은 날에 한해 지급이 된다. 지급액은 구직급여일액의 70%이며, 최저구직급여일액보다 낮은 경우 최저구직급여일액이 지급된다.

실제로 우리나라에서는 1998년 7월 15일부터 1999년 12월 31일까지 모두 3차에 걸쳐 특별연장급여가 실시되었고, 특별연장급여의 시행으로 지급기간이 당시 2~5개월에서 4~7개월로 늘어나게 되었다(표 2 참조). 특별연장급여 시행기간 동안 모두 36만 7천명이 특별연장급여를 받았고, 지급액은 2,985억 원에 달하였다.

[표 2] 특별연장급여 시행 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	실시기간	연장결정자	지급액
1차	1998. 7. 15 - 1999. 1. 14	134,848	92,398
2차	1999. 1. 15 - 1999. 6. 30	130,405	118,369
3차	1999. 7. 1 - 1999. 12. 31	101,993	87,687

자료: 노동부 (2007), 실업급여 업무편람 2007. 노동부.

5) 이하 특별연장급여제도에 관한 소개와 시행 경험은 노동부의 2007년도 실업급여 업무편람과 고용보험 법령집을 참조하였다.

2) 특별연장급여의 효과: 실업급여 소진율 분석

특별연장급여의 효과를 평가하기 전에 우선 실업급여 소진율과 관련된 용어를 정의할 필요가 있다. 국내 고용보험 문헌에는 실업급여 소진율과 관련하여 두 가지 개념이 사용되고 있는데, 구분하여 사용하지 않을 경우 독자들에게 혼동을 줄 수도 있기 때문이다.

미국을 비롯한 외국 문헌에서 통상 소진율이라고 할 때는 전체 수급자 가운데 급여를 소진하는 자의 비중을 의미한다. 이 수치는 ‘구직급여 소진자 비율’이라고 부르는 것이 정확하다고 본다. 한편 또 다른 소진율 개념은 평균적으로 구직급여 수급자가 소정 급여일수의 몇 퍼센트를 사용하는가를 측정하는 것이다. 과거 한국노동연구원의 고용보험동향과 같은 국내 문헌에서는 이 수치를 구직급여소진율이라고 부르고 있는데, 다소 부정확하고 혼동을 줄 수 있다고 본다. 소정급여일수의 사용 비율이지 소진 비율이 아니기 때문이다. 따라서 이를 구직급여소진율이라고 부르기 보다는 ‘소정급여일수 사용률’이라고 칭하는 것이 첫 번째 개념과의 혼동을 피할 수 있다고 생각한다. 앞으로 이 두 가지 개념을 구분하여 사용할 필요가 있는데, 본 연구에서 소진율은 통상 구직급여 소진자 비율을 의미한다.

[표 3]은 1996~2007년 기간 동안의 연도별 구직급여 소진자 비율의 추이를 보여준다. 1997년의 소진자 비율은 55.6%이고, 남성의 소진자 비율은 54.7%, 여성의 소진자 비율은 58.3%로, 여성이 남성보다 구직급여를 소진하는 비율이 3.6%포인트 높게 나타났다. 외환위기 직후의 경제 상황을 반영하여 1998년의 소진자 비율은 78.1%로 치솟았다. 남성의 소진자 비율은 76.1%, 여성의 소진자 비율은 82.8%로 여성과 남성의 소진자 비율 격차는 6.7%포인트로 높아지게 된다. 1999년에 구직급여 소진자 비율은 78.6%로 정점을 기록하게 된다.

외환위기 직후인 1998년에 구직급여 수급자수는 297,449명으로, 이들 중 구직급여를 소진한 자는 232,298명이었다. 1998년 7월 15일부터 특별연장급여가 시행되면서 이들 232,298명 중에서 126,425명의 구직급여 소진자들만이 특별연장급여를 수급하였다. 한편 전체 특별연장급여 수급자들 가운데 98,405명이 특별연장급여를 소진하여, 특별연장급여 소진자 비율은 77.8%를 기록하였다. 따라서 전체 구직급여 수급자 중에서 구직급여와 특별연장급여를 모두 소진한 자의 비율, 즉 단순 총 소진율을 구하면 33.1%(=

98,405 ÷ 297,449) 수준을 보여준다. 그러나 계산 과정에서 구직급여를 소진하였지만 다음 특별연장급여 수급으로 이어지지 않은 자는 포함시키지 않았기 때문에 실제 소진자 비율을 과소추정하게 된다. 따라서 구직급여를 소진하였지만 특별연장급여를 신청할 자격이 없었거나 신청하지 않은 자를 소진자로 포함시켜 계산한다면 총 소진율이 훨씬 높게 나타나게 된다. 실제로 이렇게 구한 총 소진율은 68.7% [= (105,873 + 98,405) ÷ 297,449]이다.

1999년에 구직급여 수급자수는 355,905명으로, 이들 중 구직급여를 소진한 자는 279,880명이었다. 이들 279,880명 가운데 234,677명의 구직급여 소진자들이 다시 특별연장급여를 수급하였다. 한편 전체 특별연장급여 수급자들 가운데 161,914명이 특별연장급여를 소진하여 특별연장급여 소진자 비율은 69.0%를 나타내고 있다. 따라서 단순 총 소진율을 구하면 45.5% (= 161,914 ÷ 355,905) 수준을 보여준다. 그러나 앞서서와 동일한 방식으로 총 소진율을 구해보면 58.2% [= (45,203 + 161,914) ÷ 355,905]이다.

요약하면, 1998년과 1999년에는 특별연장급여 시행의 효과가 반영되어 총 소진율이 각각 68.7%와 58.2% 수준으로 떨어졌다. 이는 특별연장급여의 시행으로 인해 당시 지급기간이 2~5개월에서 4~7개월로 늘어나게 되었기 때문이다. 특히 1998년과는 달리 특별연장급여가 1년 동안 시행되었던 1999년에는 연장급여의 실시로 인해 총 소진율이 평상시의 구직급여 소진율보다 낮아졌음을 알 수 있다.

특별연장급여 시행기간은 1999년 12월 말에 종료되었다. 그러나 1999년 말의 고용보험법 개정을 통해 2000년부터는 소정급여일수 모든 구간에 대해 30일이 연장되어, 현재와 같은 90~240일의 소정급여일수표가 적용되게 된다. 2000년에는 실업률이 4.1%로 전년도의 실업률 6.3%에 비해 현저하게 떨어지면서, 구직급여 소진자 비율은 64.2%로 급격히 하락하게 된다. 2000년 이후 최근까지 구직급여 소진자 비율은 61~64%의 범위 내에서 움직이고 있다. 2007년 현재 전체 구직급여 소진자 비율은 60.2%이며, 남성의 소진율은 53.1%, 여성의 소진율은 68.6%이다. 1997년부터 일관되게 여성의 소진자 비율이 남성의 소진자 비율보다 높아지는 추이를 보여주고 있고, 2007년에는 그 격차가 15.5%포인트 정도로 크게 벌어지게 된다.

[표 3] 구직급여 소진자 비율 추이

(단위: %)

연도	전체	여성	남성
1996	34.8	29.0	36.1
1997	55.6	58.3	54.7
1998	78.1	82.8	76.1
1999	78.6	84.0	76.0
2000	64.2	70.7	60.5
2001	61.7	69.5	57.0
2002	61.9	68.6	57.5
2003	63.9	70.7	58.8
2004	62.4	69.0	57.1
2005	62.6	69.4	56.8
2006	61.2	69.1	54.7
2007	60.2	68.6	53.1

주: 실업급여 수급자격 신청일 기준임.
자료: 고용보험 DB.

[표 4] 특별연장급여 소진자 비율

(단위: %)

연도	전체	여성	남성
1998	77.8	80.6	76.4
1999	69.0	71.6	67.5

주: 실업급여 수급자격 신청일 기준임.
자료: 고용보험 DB.

4. 미국의 연장실업급여제도와 시행 경험

1) 연장실업급여의 역사⁶⁾

미국 정규급여의 지급기간은 매사추세츠 주와 워싱턴 주를 제외하고는 26주이다. 10개 주에서는 모든 수급자에게 최대 26주의 지급기간을 제공하고 있는 반면에, 이 10개 주를 제외한 나머지 모든 주들은 근로경험에 따라 최대 지급기간을 달리 하는 방식을 택

6) 여기서는 주로 Woodbury and Rubin(1997), Nicholson and Needels(2004a) 등을 참조하여 정리하였다.

하고 있다. 미국의 실업보험은 정규급여, 연장급여, 긴급급여의 3층으로 구성되어 있고, 정규급여는 1층의 프로그램이라고 부른다.

일반적으로 불황기에는 실업률이 상승하고 실업기간이 장기화되면서 많은 수급자가 정규급여를 소진하게 된다. 미국 의회는 1958년부터 모두 8차례에 걸쳐 불황기에 정규급여를 소진하는 수급자에게 연방정부에서 재원을 조달하는 한시적인 긴급급여를 제공하였고, 1970년에는 연장실업보상법 하에 연방정부와 주 정부가 재원을 공동으로 부담하는 항구적인 연장급여제도를 설치하였다. 미국의 실업보험에서 정규급여가 1층의 프로그램이라면, 연장급여는 2층의 프로그램, 긴급급여는 3층의 프로그램이라고 부른다.

미국에서는 항구적인 연장급여제도가 시행되기 전에 두 차례에 걸쳐 한시적으로 긴급급여가 실시되었던 경험이 있다. 1958년에는 긴급실업보상(Temporary Unemployment Compensation: TUC)이 최초로 시행되었고, 1961년에는 긴급연장실업보상(Temporary Extended Unemployment Compensation: TEUC)이 시행되었다. 이 두 긴급급여는 1년이 약간 넘는 기간 동안 시행되었는데, 정규급여를 소진한 근로자에게 지급기간의 50%(최대 13주)에 해당하는 기간을 더 연장하여 급여를 제공하였다. 긴급실업보상(TUC)은 참여가 자발적인 프로그램으로 17개 주가 참여하였다. 이 프로그램은 연방정부가 17개 주 정부에게 무이자 대부를 해주는 방식으로 재원을 조달하였다. 반면에 긴급연장실업보상(TEUC)은 주 정부의 참여가 의무적이었고, 그 재원은 연방실업세를 인상하여 조달하였다.

1950년대 말과 1960년대 초에 두 번에 걸쳐 시행되었던 한시적인 긴급급여는 몇 가지 문제점을 드러내었고, 긴급급여의 시행 경험은 항구적인 연장급여제도의 필요성을 부각시키는 계기가 되었다. 긴급급여는 어떤 준칙에 의해 자동적으로 촉발되는 것이 아니라 의회의 재량권에 의해 실시되는 제도이다. 따라서 의회가 불황의 심각성을 인식하고 그에 대응하여 법안을 제정하기까지는 시간이 걸리기 때문에 정책시차가 길어진다. 이는 문제점이 발생한다. 또한 긴급급여는 한시적으로 제공되고 시행기간 종료일이 정해져 있기는 하지만, 정치적으로 지급을 종료하기가 어려운 측면이 있다. 긴급급여 법안이 제정되면 바로 프로그램이 실시되었기 때문에 시행기관이 충분한 시간을 가지고 준비할 여유를 주지 않았던 점도 문제점으로 지적된다. 결국 이러한 문제점들을 인식하고

미국 의회는 1970년에 연장실업보상법을 제정하여 역사상 처음으로 항구적인 연장급여제도가 출범하게 된다.

연장급여는 불황기에 실업률이 증가하고 실업이 장기화되면 급여의 지급기간을 자동적으로 연장하는 프로그램이다. 연장급여는 정규급여를 소진한 자에게 정규급여 지급기간의 절반에 해당하는 기간만큼 연장하여 급여를 지급하며, 연장급여가 지급될 수 있는 최대한도는 13주이다. 연장급여의 주당 급여액은 정규급여의 주당 급여액과 동일하다. 원래 연장급여는 전국적 고용보험 실업률(Insured Unemployment Rate: IUR)이 13주 동안 평균적으로 4.5% 이상이면 자동적으로 실행하게 되어 있다. 또한 어떤 주에서 그 주의 고용보험 실업률이 13주 동안 평균적으로 4% 이상이고, 지난 2년 중 어느 한 해의 해당 13주 동안에 경험하였던 고용보험 실업률과 비교하여 20%를 초과하는 경우에도 촉발하도록 되어 있다. 연장급여는 연방정부와 주 정부가 절반씩 부담하는 방식으로 재원을 조달한다.⁷⁾

모든 주 정부가 연장급여를 채택하기도 전에 미국 의회는 긴급실업보상법을 제정하여, 1972년 1월부터 한시적 보상(Temporary Compensation: TC)이라는 세 번째 긴급급여가 시행된다. 이 프로그램은 연장급여를 소진한 수급자나 혹은 연장급여가 제공되지 않은 주에서 정규급여를 소진한 수급자에게 최대 13주의 급여를 연장하여 제공하였다. 한시적 보상 프로그램은 연장급여를 촉발시키는 기준과는 달리 주 정부 수준에서의 촉발기준이 적용되었다. 이 프로그램의 재원은 연방실업세법(FUTA) 수입에서 조달되었고, 시행기간은 당초 1972년 1월부터 1972년 10월까지였지만 1973년 3월까지 연장되었다.

1970년대 중반에 불황이 심화되면서 1975년에는 실업률이 8.5%로 급증하였다. 이에 미국의 모든 주에서 연장급여가 시행되었고, 근로자는 26주의 정규급여에 더해 13주의 연장급여를 추가적으로 수급할 수 있었다. 그러나 경제 상황이 너무 심각하였기 때문에 의회는 1975년 1월에 연방보충급여(Federal Supplemental Benefits: FSB)라는 네 번째 긴급급여 프로그램을 승인하였다. 연방보충급여는 정규급여와 연장급여를 모두 소

7) 1970년에 제정된 연장실업보상법에 의해 연장급여의 지급을 위해 연장실업보상계정(EUCA)이 만들어졌다. 연장급여의 절반은 주 정부가 부과하는 급여세를 통해, 나머지 절반은 연방실업세를 통해 재원을 조달하도록 되어 있다. 만약 연장실업보상계정의 기금이 부족할 경우 실업신탁기금 내 다른 계정이나 재무부로부터 빌리도록 되어 있다. 재무부로부터 일반회계 지원을 받을 경우 이자를 더해 갚아야 한다(유길상·성재민, 2000).

진한 자에게 13주의 추가적인 급여를 제공하게 된다. 1975년 3월에는 연방보충급여 프로그램이 다시 연장되어 13주의 급여가 추가되었다. 이로 인해 1975년 3월부터 1977년 3월까지 수급자는 정규급여 26주, 연장급여 13주, 그리고 연방보충급여 26주를 모두 합해 최대 65주까지의 실업급여를 수급할 수 있게 된다. 1977년 4월 연방보충급여는 다시 한 번 1978년 1월까지 연장되었다. 그러나 최대 연장지급기간은 1977년 3월부터 프로그램이 종료될 때까지 13주로 줄어들었고, 수급요건도 이전보다 강화되었다.

1980년과 1981년에는 레이건 행정부가 등장하면서 연장급여의 시행이 촉발되기 어렵게 하는 내용의 법 개정이 이루어졌다. 첫째, 전국 수준의 연장급여를 촉발하는 기준이 폐지되었다. 둘째, 주 수준에서 연장급여의 시행을 촉발하는 고용보험 실업률 기준이 인상되었다. 셋째, 고용보험 실업률의 정의가 개정되어 고용보험 실업률을 계산하는 과정에서 연장급여 수급자수가 제외되었고, 이는 연장급여가 시행되는 기간 동안의 고용보험 실업률을 낮추게 되었다. 게다가 연장급여 수급자에 대해 보다 엄격한 실업인정이 실시되었다. 이 모든 변화는 당시 실업급여 연장에 대한 레이건 행정부와 의회의 입장을 반영하는 것이다.

1980년대 이후 연장급여는 제 역할을 하지 못하게 되었지만, 그 후 고용위기가 발생할 때마다 한시적인 긴급급여의 시행은 계속되었다. 의회는 1982년에 연방보충보상(Federal Supplemental Compensation: FSC)이라는 다섯 번째 긴급급여 프로그램을 승인하게 된다. 연방보충보상 프로그램은 이전의 긴급급여와는 달리 각 주에서 제공할 수 있는 연장지급기간이 서로 다른 기준에 따라 차이가 날 수 있도록 설계되었다. 실제로 연방보충보상 프로그램은 4단계에 걸쳐 실시되었는데, 각 단계마다 그 주의 노동시장 상황에 따라 연장지급기간이 다르게 설정되었다. 이렇게 시행 단계마다 지급기간이 달라지는 바람에 주 정부의 행정업무는 더욱 어렵게 된다.

1991년 11월에는 긴급실업보상(Emergency Unemployment Compensation: EUC)이라는 명칭의 여섯 번째 긴급급여 프로그램이 시행되었다. 긴급실업보상은 이제까지 시행되었던 긴급급여 프로그램 가운데 가장 복잡하게 제도가 설계되었다. 우선 시행기간은 다섯 단계에 걸쳐 이루어졌다. 특정 시점에서 각 주마다 서로 다른 지급기간이 제공되었고, 주 내에서도 시간이 경과함에 따라 지급기간이 변경되기도 하였다. 긴급실업보상은 1991년 11월에 시작되어 최종적으로는 1994년 2월에 종료되었다. 긴급실업보상의

재원은 처음 세 단계는 연장실업보상계정에서, 나머지 두 단계는 일반재정에서 조달하였다.

2002년 3월부터 한시연장실업보상(Temporary Extended Unemployment Compensation: TEUC) 프로그램이 시행되어 모든 주에서 긴급급여가 13주 동안 지급되었다. 또한 당시 연장급여가 시행되고 있던 주에서는 13주의 추가적인 급여(TEUC-X)가 제공되었다. 당초에는 2002년 3월부터 2002년 12월 말까지 급여를 신청한 수급자에게 적용이 되었지만, 2003년 12월 말까지 급여를 신청한 수급자에게도 적용이 될 수 있도록 연장이 되었다. 한시연장실업보상은 최종적으로 2004년 4월에 종료되었고, 재원은 전적으로 연장실업보상계정에서 조달하였다.

최근 금융위기로, 미국에서는 2008년 7월부터 긴급실업보상(Emergency Unemployment Compensation: EUC)이라는 긴급급여 프로그램이 도입되어 시행되고 있다. 이 프로그램은 그간 7차례에 걸쳐 시행기간이 연장되었고, 오바마 대통령이 2010년 7월 22일 실업보상연장법에 서명함에 따라 2010년 11월 30일까지 연장이 되었다. 긴급실업보상 프로그램은 4단계로 구성되어 있다(김영민, 2010). 처음 긴급실업보상 급여의 지급기간은 최대 20주이고, 수급자격자는 이후 추가적으로 14주를 더 연장하여 급여를 받을 수 있다. 처음 두 단계까지는 모든 주에서 가능하지만, 3단계와 4단계는 특정 촉발조건을 충족시키는 주에서만 가능하다. 즉 고용보험 실업률이 13주 동안 평균적으로 4% 이상이거나 3개월 평균 계절조정 총실업률이 6% 이상인 주에서만 추가적인 13주의 연장이 가능하고, 고용보험 실업률이 13주 동안 평균적으로 6% 이상이거나 3개월 평균 계절조정 총실업률이 8.5% 이상인 주에서만 추가적으로 6주의 연장이 가능하다. 따라서 긴급실업보상 프로그램은 최대 53주의 긴급급여를 지급하고 있다.

2) 연장실업급여의 촉발조건

원래 연장급여는 전국적으로 혹은 주의 경제상황에 따라 시행할 수 있도록 되어 있었다. 전국적인 촉발조건에 의하면, 계절 조정된 전국적 고용보험 실업률(IUR)이 13주 동안 평균적으로 4.5% 이상이면 모든 주에서 연장급여를 자동적으로 실행하게 되어 있다. 또한 어떤 주에서 그 주의 고용보험 실업률이 13주 동안 평균적으로 4% 이상이고,

지난 2년 중 어느 한 해의 해당 13주 동안의 고용보험 실업률과 비교해서 20%를 초과하는 경우에도 그 주에서 연장급여를 실행하도록 되어 있다.

그런데 앞에서도 언급하였듯이 1980년과 1981년에 연장급여의 시행이 촉발되기 어려운 방향으로 법 개정이 이루어졌다. 전국 수준의 촉발조건이 폐지되었고, 주 수준의 촉발조건이 4%의 고용보험 실업률에서 5%의 고용보험 실업률로 인상되었다. 거기에다 고용보험 실업률의 정의가 바뀌어 연장급여와 긴급급여를 수급하는 근로자는 산식에서 제외하였고, 이는 고용보험 실업률을 낮추는데 일조를 하였다. 이런 일련의 변화를 겪으면서 제도적으로 불황기에 연장급여가 촉발되기 어려운 상황이 되었다. 또한 고용보험 실업률도 지속적으로 하락하는 추세를 보여, 1990년대 초의 불황기에는 연장급여가 거의 제 역할을 수행할 수 없는 상황에 이르게 된다. 실제로 1990년대 초 당시에는 보다 강화된 촉발조건을 충족하는 10개 주에서만 연장급여가 발동되었을 뿐이다.

1990년대 초의 침체국면에 연장급여의 발동이 자동적으로 이루어지지 않게 되자, 의회는 1992년 7월에 주 정부가 고용보험 실업률 대신에 총실업률(TUR)에 바탕을 둔 촉발조건을 선택할 수 있도록 하는 법안을 통과시켰고, 이 법안은 1993년 6월부터 실행이 되었다. 이 법안에 의하면 어떤 주의 3개월 이동평균 총실업률이 6.5%를 초과하고, 지난 2년 중 어느 한 해의 해당 3개월 동안의 이동평균 총실업률과 비교해서 10%를 초과하는 경우 그 주에서 연장급여를 실행할 수 있도록 하였다. 분명히 이 촉발조건은 고용보험 실업률에 바탕을 둔 촉발조건에 비해 상대적으로 충족되기 쉬운 조건이었고, 만일 이 촉발조건이 채택되었다면 당시 보다 많은 주에서 연장급여가 발동되었을 것이다. 그러나 당시 7개 주정부만이 총실업률에 바탕을 둔 촉발조건을 채택하였다. 이는 주정부의 입장에서 실제로 연장급여의 발동을 원하지 않는다는 것을 의미한다.

연장급여의 재원은 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하여 조달하는 방식이다. 즉 연장급여 지출비용의 절반만 연방정부에서 부담하고, 나머지 절반은 주정부의 실업보험기금에서 부담하게 된다. 한편 긴급급여는 전액 연방정부에서 부담하는 방식이다. 따라서 주정부의 입장에서는 절반의 비용을 부담해야 하는 연장급여가 시행되기보다는 가능한 한 긴급급여를 통해 지급기간이 연장되기를 선호하게 된다. 연방 의회도 연장급여가 효과적으로 작동하는 것을 원하지 않는 것으로 보인다. 실제로 연방 의회가 연장급여의 역할을 강화하려고 한다면, 주정부에게 총실업률에 바탕을 둔 촉발조건을 권고

하지 않고 그 촉발조건을 의무화시킬 것이기 때문이다. 그러나 연방 의회는 그러한 조치를 취하지 않고 있는데, 이는 경제가 침체국면에 빠질 때마다 긴급급여의 발동을 통해 지원을 제공하는 것이 정치적으로 가시적인 효과를 발휘한다고 판단하기 때문이라는 해석도 있다(Woodbury and Rubin, 1997).

3) 연장실업급여의 재원조달방식

미국의 실업보험은 연방정부와 주정부가 공동으로 관리·운영하고 있다(유길상·성재민, 2000). 각 주의 실업보험제도가 연방법이 정한 최소한의 기준을 충족시키면 당해 주의 사업주는 6.2%의 연방실업세 가운데 5.4%를 감면받아 실제로 0.8%의 연방실업세만 납부하면 된다. 연방정부는 이렇게 마련한 연방실업세 수입을 재원으로 각 주의 실업보험 관리운영비를 지원해 주고 있으며, 연장급여에 소요되는 비용의 절반을 각 주정부에 지원하고 있다.

주정부는 독자적으로 실업보험을 운영하고 있는데, 실업보험에 소요되는 재원은 주정부가 사업주에게 실업보험세를 징수하여 조달하고 있다. 주 실업보험세는 과거 해고를 많이 야기한 사업주에게 더 많은 실업보험세를 부과하는 방식을 택하고 있다. 이 방식은 소위 경험료율(experience rating)제도라고 하는데, 이 제도를 적용하는 이유는 사업주의 고용안정 노력을 유도하기 위한 것이다.

실업보험의 정규급여 지급에 소요되는 비용은 주정부가 전적으로 부담하는 반면에, 경기침체에 정규급여를 모두 소진한 수급자에게 일정기간 급여를 연장해 주는 연장급여에 소요되는 재원은 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하고 있다. 그러나 대부분의 긴급급여는 연방정부의 연장실업보상계정이나 일반회계에서 재원을 조달하여 왔다.

미국에서는 연장급여에 소요되는 비용을 주정부와 연방정부가 어떤 방식으로 부담할 것인가에 대해 아직까지도 논쟁이 지속되고 있지만, 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하고 있는 현행 방식은 여론의 지지를 받고 있는 것으로 보인다. 연장급여에 소요되는 비용의 절반을 연방정부에서 부담하는 이유는 장기실업이 개별 사업주가 통제할 수 없는 거시경제적 상황에 의해 비롯되었다는 점을 고려한 것이다. 즉 일시해고로 인한 단기

실업은 개별 사업주에게 어느 정도 책임이 있다고 보지만, 개별 사업주에게 책임이 있다고 보기 어려운 장기실업에 대해서는 연방정부가 보다 많은 부담을 지는 것이 실업급여 재정부담 분배의 일반 원리에 비추어 타당하다는 논리이다. 또한 연방정부가 연장급여 소요비용을 공동으로 부담할 경우 주정부로 하여금 연장급여를 실시하도록 하는 유인을 제공한다고 본다. 그러나 주정부와 연방정부의 공동부담 방식이 오히려 연장급여의 시행을 저해하고 있다는 주장도 제기되고 있다. 실제로 연방의회는 경기침체 국면마다 한시적인 긴급급여의 시행을 승인하였고, 주정부는 절반의 비용을 부담해야 하는 연장급여보다는 연방정부가 전적으로 비용을 부담하는 긴급급여의 시행을 선호하였다. 이렇게 연장급여의 재원조달방식은 연장급여가 효과적으로 작동하지 않는 원인 중의 하나를 제공하고 있으며, 이런 문제점을 고려하여 일부 학자들은 연장급여에 소요되는 비용의 경우에도 연방정부가 전적으로 부담하는 것이 바람직한 주장을 제기하고 있다 (Vroman, Wenger, and Woodbury, 2003). 한 가지 분명한 것은 연방정부가 전적으로 부담하는 긴급급여의 재원조달방식에 대해서는 이론의 여지가 없다는 점이다.

5. 특별연장급여제도의 개편 방향

1) 촉발조건

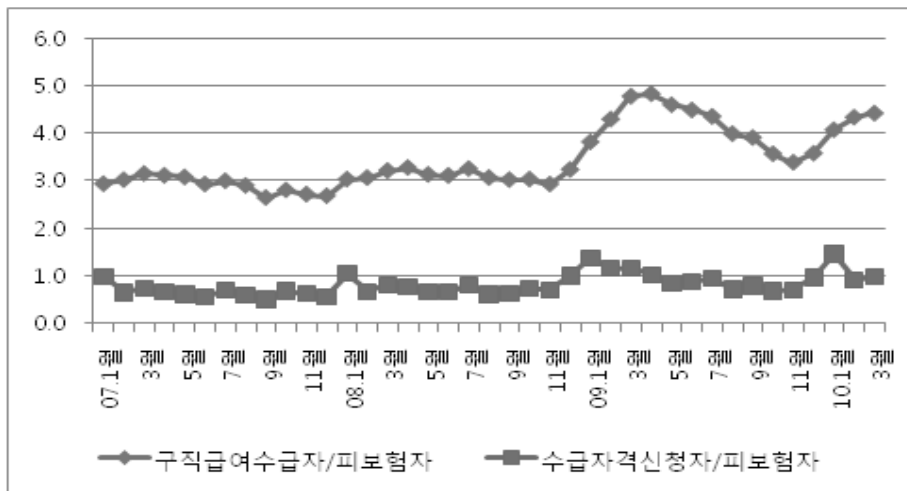
고용보험법 시행령 제74조에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 특별연장급여를 지급할 수 있다고 정하고 있다.

1. 매월의 구직급여 지급을 받은 자의 수를 해당 월의 말일의 피보험자수로 나누어 얻은 비율이 연속하여 3개월 동안 각각 100분의 3을 초과하는 경우
2. 매월의 수급자격신청률이 연속하여 3개월 동안 100분의 1을 초과하는 경우
3. 매월의 실업률이 연속하여 3개월 동안 100분의 6을 초과하는 경우
4. 실업의 급증 등에 따른 고용사정의 급격한 악화로 고용정책심의회에서 고용보험법 제53조에 따른 특별연장급여의 지급이 필요하다고 의결한 경우

고용보험법 시행령 제74조가 정하는 특별연장급여 지급사유 중 제1호 및 제2호는 두 가지 점에서 적절치 않은 것으로 보인다. 첫째, 예상할 수 있다시피 <구직급여수급자수/피보험자수>와 <수급자격신청자/피보험자>의 두 지표가 주는 정보는 서로 독립적이지 못한 상당히 중복되는 지표이다. 실제로 2007년 1월부터 2010년 3월까지 양 지표의 상관계수를 구해보면 0.64나 된다. 따라서 지급사유 가운데 둘 중 하나만 있어도 되고 하나를 선택한다면 제2호 하나면 될 것으로 보인다. 둘째, 최근 몇 년간 피보험자수가 늘어나기도 했지만 실업급여신청자수가 피보험자수 이상으로 추세적으로 증가해 오면서 두 지표에 대해 설정한 수준 3.0%, 1.0%가 그다지 유용성이 없어 보인다. 다음 [그림 1]에서도 알 수 있듯이 2007년 이후 <구직급여수급자수/피보험자수> 비율이 3개월 연속하여 3.0%를 넘는 적이 많이 있다. 리먼브라더스 파산보호 신청으로 촉발된 금융위기 여파는 지나갔다고 판단됨에도 불구하고 이 지표는 3% 아래로 떨어지지 않고 있다. 매월의 수급자격신청률이 연속하여 1.0%가 넘는 일도 앞으로 꽤 있을 것으로 전망된다.

[그림 1] <구직급여수급자수/피보험자수>와 <수급자격신청자/피보험자> 추이

(단위: %)



매월의 실업률이 연속하여 6%를 초과하는 경우는 우리나라 노동시장에서 매우 심각한 경우이고 1998년과 1999년을 제외하면 없었다. 그 정도의 노동시장 상황에서는 당

연히 특별연장급여를 발동해야 하겠지만, 그러한 위기 상황에서만 특별연장급여를 발동한다는 것은 지나치게 제약적일 수도 있어 별도의 판단이 요구된다. 이런 측면에서 고용보험법 시행령 제74조의 제3호 외에 제2호 정도는 포함시키는 것이 적절하다고 판단된다. 다만 제2호의 경우 당분간 수급자격신청률 지표에 대해 설정한 수준 1.0%를 유지하더라도 조만간 그 수치를 상향시켜야 할 것으로 보인다.

요약하면, 고용보험법 제53조가 대통령령이 정하는 사유가 발생할 때 (자동적으로 특별연장급여를 지급하는 것이 아니라) 특별연장급여를 지급할 수 있다고 정하고 있으므로 시행령 제74조 제1~4항 중 어느 하나에 해당하는 경우를 특별연장급여 지급요건으로 하는 것은 현재로서도 운영상의 문제가 없어 보인다. 그렇지만 이상의 논의에서 알 수 있듯이 최근의 노동시장 현실과 맞지 않는 측면이 있기에 약간의 조정이 필요하다고 본다. 요컨대 현행 시행령 제2~4호는 유지하고 제1호는 삭제하되, 제2호 규정의 1.0%를 1.5% 정도로 상향조정하는 것이 적절해 보인다.⁸⁾

2) 지급기간과 수준

미국의 경우 불황이 아닌 평상시에 실업보험 수급자의 약 30%가 정규급여를 소진하고 있다. 물론 최근 정규급여 소진자 비율은 증가하는 추세를 보이고 있고, 2006년 현재 소진율은 35.3%를 보이고 있다(신종각 외, 2008). 1970년대 이후 4번에 걸친 긴급급여의 실시로 인해 총 소진율은 평상시의 정규급여 소진율보다 훨씬 낮아졌다. 최근의 한시연장실업보상(TEUC) 프로그램의 시행기간 동안에 총 소진율은 32%를 기록하였고, 이는 다른 긴급급여 시행기간 동안의 총 소진율 가운데 가장 높은 수준이기는 하지만 우리가 1999년에 경험했던 58.2%보다는 훨씬 낮은 수준이다.

미국과 우리나라의 소진율을 비교하면, 우리나라의 소진율이 훨씬 높다는 것을 파악할 수 있다.⁹⁾ 우리나라는 불황기는 물론 평상시에도 실업률이 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 미국과 비교하여 구직급여 소진자 비율이 훨씬 높은 수준을 유지하고

8) 1.5%라는 절대수치는 특별히 근거가 있는 것은 아니지만, 2009년 1월, 2월, 3월에 피보험자 대비 구직급여신청자 비율이 각각 1.4%, 1.1%, 1.2%였던 점을 감안한 것이다.

9) 캐나다의 구직급여 소진자 비율은 2005/06년에 28%로 역시 우리나라에 비해 현저하게 낮은 수준이다.

있다. 이는 우리나라의 구직급여 소정급여일수의 적정성에 대한 연구가 시급함을 보여 준다. 고용위기 상황이 아니더라도 정상시의 구직급여 지급기간이 적절한 수준인가에 대한 심층적인 연구가 필요하다고 보며, 이와 연계하여 60일이라는 특별연장급여 지급 일수의 적정성에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

고용보험법 제54조에 의하면 특별연장급여를 지급하는 경우에 그 일액은 해당 수급 자격자의 구직급여일액의 70%이며, 이렇게 산정된 구직급여일액이 최저구직급여일액 보다 낮은 경우에는 최저구직급여일액이 지급된다. 특별연장급여의 지급액을 감액하여 구직급여 지급액의 70%로 정한 이유는 재취업을 촉진시키기 위한 취지에서일 것이다.

미국의 경우 연장급여의 지급액은 정규급여의 지급액과 동일하다. 또한 긴급급여의 실시기간 동안 지급되는 지급액도 정규급여 하에서의 주당 급여액과 동일하다. 가장 최근인 2008년 7월부터 시행되고 있는 긴급실업보상(EUC) 프로그램으로 인해, 실업률이 높은 주에 거주하고 있는 수급자는 정규급여 26주, 긴급실업보상급여 53주, 연장급여 20주를 합하여 최대 99주에 해당하는 실업급여를 받을 수 있다. 이는 거의 2년에 해당하는 기간이다. 최근 미국에서는 연장실업급여의 촉발조건과 지급기간의 적정성에 대해서는 활발한 논쟁이 벌어지고 있지만, 연장실업급여의 지급액을 감액해야 한다는 논의는 제기되지 않고 있다. 이는 이직 전 임금의 50%라는 정규급여 지급액이 적절한 수준이며, 고실업 시기에 연장실업급여 지급액을 정규급여 지급액보다 감액하여 지급하는 것은 실업자의 생활안정에 도움이 되지 않음을 의미한다. 구직급여에 비해 특별연장급여의 지급이 재취업 동기를 더 약화시킨다는 주장이 경험적 근거를 두고 있지 않기에, 재취업을 촉진시키기 위해 특별연장급여를 감액하여 지급하는 정책보다는 장기실업에 처한 실업자의 생활안정을 위해 특별연장급여 지급액을 구직급여 지급액과 동일하게 하는 정책을 시행하는 것이 타당하다.

3) 자원조달방식

미국의 연장급여에 해당하는 우리나라의 특별연장급여는 고용보험기금에서 재원이 조달된다. 실업급여에 소요되는 비용은 사업주와 근로자가 절반씩 부담하고 있는데, 실업급여 보험료는 근로소득에 부과되는 일종의 급여세이다. 미국의 연장급여에 소요되는

재원은 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하고 있고, 긴급급여 프로그램의 경우에는 대부분 일반조세수입에서 재원을 조달하여 왔다.

실업급여 재정부담 분배의 일반 원리(Kesselman, 1983)로부터 특별연장급여에 소요되는 비용을 민간부분이 부담할 것인가 혹은 정부에서 부담할 것인가에 대해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

우선 경제가 거의 완전고용 상태에 있다면 민간부분이 지출비용의 대부분을 부담하는 것이 실업급여 재정부담 분배의 일반적 원리에 부합하는 것으로 보인다. 물론 완전고용 하에서도 실업이 유발하는 부정적 외부효과를 고려할 때 일반회계에서 지출비용의 일부를 부담하는 것이 타당하다. 고용위기가 도래하여 실업률이 높아지게 되면, 실업기간이 장기화하면서 실업의 사회적 비용이 증가하게 된다. 장기실업이 실업자 개인은 물론 가족과 사회에 미치는 부정적인 영향은 잘 알려져 있다. 장기실업 내지 장기실업으로 인한 근로자의 노동시장 퇴장은 인적자본을 손상시키고, 인적자본의 손상은 경제의 효율적인 자원배분을 저해한다. 실업급여는 원래 단기실업에 처한 근로자의 생활안정을 지원하기 위한 사회보험제도이다. 심각한 불황으로 인한 고실업과 장기실업의 발생은 근로자와 사업주의 행태에서 비롯된다기보다는 주로 국내외 거시경제적 상황에 의해 초래되기 때문에 정부가 일정 부분 책임을 지는 것이 타당하다고 본다.

즉 경제가 완전고용 수준에서 작동하는 경우에는 민간부분이 실업급여 비용의 대부분을 부담해야 하지만, 실업률이 증가하여 실업의 사회적 비용이 증가하게 되면 정부의 부담은 더욱 증가해야 한다. 만약 특별연장급여가 시행될 정도로 노동시장의 위기상황이 발생하면 실업의 부정적 외부효과뿐만 아니라 고용보험기금의 고갈과 그에 따르는 보험료율의 급격한 인상을 피하기 위해서라도 추가적인 지출비용의 전액 혹은 절반 정도를 정부에서 부담하는 것이 바람직하다.

6. 요약 및 결론

본 연구는 한국의 특별연장급여제도와 미국의 연장실업급여제도를 비교하고, 이러한 비교 분석을 바탕으로 우리나라 특별연장급여제도의 개편 방향을 제시하였다.

우리나라의 실업급여는 구직급여, 특별연장급여의 2층으로 구성되어 있는데, 특별연장급여는 미국의 연장급여에 해당한다. 특별연장급여의 지급일수는 최대 60일이며, 지급액은 구직급여일액의 70%이다. 특별연장급여의 재원은 전액 고용보험기금에서 조달된다.

반면 미국의 실업보험은 정규급여, 연장급여, 긴급급여의 3층으로 구성되어 있고, 본 연구에서는 연장급여와 긴급급여의 시행 경험을 구체적으로 살펴보았다. 실업률이 높은 주에 거주하는 수급자에게 지급하는 연장급여의 지급기간은 13~20주이며, 지급액은 정규급여 지급액과 동일하다. 연장급여에 소요되는 재원은 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하여 왔다. 긴급급여의 지급기간은 해당 주와 근로자에 따라 다르지만, 지급액은 역시 정규급여 지급액과 동일한 수준이다. 미국에서 시행되었던 대부분의 긴급급여 프로그램은 연방정부의 일반조세수입에서 재원을 조달하여 왔다.

최근 미국에서는 금융위기로 인해 2008년 7월부터 긴급실업보상(EUC)이라는 긴급급여 프로그램이 시행되고 있다. 긴급실업보상 프로그램은 최대 53주의 긴급급여를 지급한다. 따라서 실업률이 높은 주에 거주하고 있는 수급자격자는 정규급여 26주, 긴급실업보상급여 53주, 연장급여 20주를 합하여 최대 99주에 해당하는 실업급여를 받을 수 있다. 이는 거의 2년에 해당하는 기간으로, 우리나라의 경우 구직급여와 특별연장급여 지급기간을 합할 경우 최대 300일인 것과 비교가 된다. 우리나라와 미국의 실업급여는 유사하고 실업급여의 관대성도 비슷한 수준이지만(김동현, 2010), 미국의 연장실업급여는 우리나라의 특별연장급여에 비해 훨씬 관대하게 프로그램이 운영되고 있음을 알 수 있다.

미국의 경험적 연구결과에 의하면 정규급여와 연장실업급여 프로그램이 재취업 동기를 약화시키는 효과는 거의 비슷한 것으로 나타났다. 연장실업급여 프로그램의 시행으로 인해 지급기간이 1주 연장됨에 따라 실업기간은 0.1~0.4주 정도 늘어났는데, 이는 정규급여의 지급기간이 1주 증가함에 따라 실업기간이 0.2주 정도 늘어난다는 연구결과와 비교하면 거의 비슷한 수준이다. 따라서 미국의 경우 연장실업급여 수급에 따른 재취업 동기 약화를 고려하여 정규급여 지급액에 비해 연장·긴급급여의 지급액을 하향 조정하는 정책은 경험적 지지를 받지 못하고 있다. 우리나라의 경우 이런 실증연구 자체가 이루어지지 않았지만, 구직급여를 받는 기간에 비해 특별연장급여를 받는 기간

에 재취업 동기가 더 약화될 것이라는 주장은 경험적 근거를 두고 있지 않다고 본다. 오히려 일자리가 부족한 고용위기 상황에서 재취업 동기의 약화는 큰 문제가 아니라는 주장이 설득력이 있다(김영민, 2010). 이런 측면에서 재취업을 촉진시키기 위해 특별연장급여의 지급액을 하향 조정하여 지급하는 정책보다는 장기실업에 처한 근로자의 생활 안정을 도모하기 위해 특별연장급여의 지급액을 구직급여 지급액과 동일하게 하는 정책을 시행하는 것이 타당하다고 본다.

특별연장급여를 지급하는 목적은 불황기에 구직급여를 소진하는 자의 생활안정을 위해 추가적인 급여를 제공하는 것이다. 특별연장급여 시행의 주요 목표는 이러한 추가적인 급여의 연장으로 인해 총 소진율이 평상시의 구직급여 소진율 수준으로 낮아질 수 있도록 하는 것이다. 본 연구의 분석결과를 살펴보면, 특별연장급여가 1년 동안 시행되었던 1999년에는 연장급여로 인해 총 소진율이 평상시의 구직급여 소진율보다 낮아져 어느 정도 효과를 발휘하였음을 알 수 있다. 문제는 우리나라의 실업급여 소진율 자체가 미국이나 캐나다에 비해 훨씬 높다는 사실이다. 이는 구직급여 소정급여일수의 적정성에 대한 연구가 시급함을 보여준다. 고용위기 상황이 아니더라도 평상시의 구직급여 지급기간이 적정한 수준인가에 대한 심층적인 연구가 필요하며, 이와 연계하여 60일이라는 특별연장급여 지급일수의 적정성에 대한 검토가 이루어져야 한다.

특별연장급여의 촉발조건을 구성하고 있는 실업 지표는 미국의 연장급여 촉발조건을 구성하고 있는 실업 지표와 유사하다. 다만 국가별 노동시장 현실을 반영하여 연장급여가 발동되는 구체적인 조건에는 차이가 난다. 고용보험법 제53조와 고용보험법 시행령 제74조를 살펴보면 현재로서는 제도 운영상의 별다른 문제가 없어 보인다. 다만 최근의 노동시장 현실을 반영하여 조만간 촉발조건을 미시적 조정이 필요하다고 본다.

미국에서는 연장급여에 소요되는 비용을 주정부와 연방정부가 절반씩 부담하고 있는 현행 방식이 여론의 지지를 받고 있다. 최근에는 개별 사업주에게 책임이 있다고 보기 어려운 장기실업에 대해서는 연방정부가 보다 많은 책임을 지는 것이 타당하다는 논리에서, 2010년 11월 30일까지 연장급여에 소요되는 비용은 전액 연방정부에서 부담하기로 하였다. 물론 긴급급여 프로그램에 소요되는 비용은 전적으로 연방정부가 부담하고 있다.

심각한 불황으로 인한 고실업과 장기실업의 발생은 주로 국내외 거시경제적 상황

에 의해 초래되기 때문에 정부가 일정 부분 책임을 지는 것이 타당하다. 따라서 특별연장급여에 소요되는 비용은 전액 정부에서 부담하는 방식이나 혹은 전액 부담이 여의치 않다면 절반 정도 정부에서 부담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 판단된다. 향후 발생할 가능성이 있는 고용위기에 대응하여 특별연장급여 재원조달방식에 대한 노사정의 협의가 요구된다.

■ 참고문헌 □

- 김동헌 (2010). 한국의 실업급여 관대성 : 국제비교와 정책적 시사점. *노동정책연구*. 10(1). 69-87.
- 김영민 (2010). 경제위기에 대응한 최근 미국 실업보험제도의 확대. *국제노동브리프*. 8(2). 22-28.
- 신종각 외 (2008). 노동시장조기경보시스템 개선 연구. 한국고용정보원.
- 유길상 외 (1998). 실업자 사회안전망의 국제비교. 한국노동연구원.
- 유길상, 성재민 (2000). 노동시장정책에 대한 자원조달방식의 국제비교 연구. 한국노동연구원.
- 유길상, 김복순, 성재민 (2003). 실업급여 수급자의 특성과 재취업 행태. 한국노동연구원.
- Decker, P. T. (1997). Work Incentives and Disincentives. In C. J. O'Leary, S. A. Wandner eds. *Unemployment Insurance in the United States*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo.
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2001). Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium. *Journal of Labor Economics*. 19(2), 370-399.
- Kesselman, J. R. (1983). *Financing Canadian Unemployment Insurance*. Canadian Tax Foundation.
- Nicholson, W., Needels, K. (2004a). *Extended Unemployment Benefits: A Review of the Literature*. Mathematica Policy Research.
- Nicholson, W., Needels, K. (2004b). *Optimal Extended Unemployment Benefits*. Mathematica Policy Research.
- Nicholson, W., Needels, K. (2006). Unemployment Insurance: Strengthening the Relationship between Theory and Policy. *Journal of Economic Perspectives*. 20(3), 47-70.
- Shavell, S., Weiss, L. (1979). The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time. *Journal of Political Economy*. December, 1347-1362.
- Vroman, W., Wenger J. B., Woodbury, S. A. (2003). Extended Unemployment Benefits. *Employment Research*. 10(2), April, 4-6.
- Woodbury, S. A., Rubin, M. A. (1997). The Duration of Benefits. In C. J. O'Leary, S. A. Wandner eds. *Unemployment Insurance in the United States*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

A Comparative Analysis of Extended Unemployment Benefits between Korea and the USA and Its Policy Implications

Kim, Dong-Heon* & Hur, Jai-Joon**

In this paper we compare extended unemployment benefits programs between Korea and the USA with a comparative perspective and, based on the comparative analysis, suggest institutional reform of Korea's extended unemployment benefits in the employment insurance system. Although Korea and the USA have similar unemployment benefits systems, institutional arrangements of extended unemployment benefits are much more generous in the USA than in Korea. Based on the U.S. empirical studies and policy experiences of extended unemployment benefits, we suggest the extended benefit amount should be the same as the regular benefit amount to support the livelihood of the long-term unemployed. Our study shows that Korea's exhaustion rates are much higher than those of the USA. This implies that it is imperative to review general adequacy of regular benefit duration and the duration of extended benefits. Current triggers used to activate extended benefits need some fine-tuning in the near future to adapt to the changing labor market situations. Finally we argue that extended benefits should be financed by the general tax or at least 50 percent of the expenditure costs shared by the government.

Key words: Employment Insurance, Unemployment Benefits, Extended Benefits

◆ 2010.11.5. 접수 / 2010.12.8. 1차 수정 / 2010.12.28. 게재 확정

* Professor, Department of Economics, Dongguk University(dhkim@dongguk.ac.kr)

** Senior Research Fellow, Korea Labor Institute(hurjj@kli.re.kr)