



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

행정학 석사학위논문

고용보험 수혜여부의 영향요인에 관한 분석
: 실업급여 신청과 수급을 중심으로

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과

송재환

고용보험 수혜여부의 영향요인에 관한 분석
: 실업급여 신청과 수급을 중심으로

지도교수 권혁주

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2012년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

송재환

송재환의 석사학위논문을 인준함

2012년 12월

위원장 노경수 (인)

부위원장 홍준형 (인)

위원 권혁주 (인)

【국문 초록】

시행이 된지 15년이 넘는 우리나라 고용보험은 지금까지 정책적으로 빠른 발전을 이루었다. 이러한 발전에 발맞춰 고용보험 정책적 효과성에 관한 연구도 많이 진행되고 있는 추세이다. 지금까지 고용보험의 정책적 효과성을 파악하는데 있어서 중요하게 다루어진 것 중 하나는 고용보험의 사각지대와 관련된 것이다. 이러한 연구들의 대부분은 고용보험 정책 대상자의 제도 가입 여부에 관심을 가지고 있다. 즉 이는 정책 대상자가 고용보험에 가입이 되어 있다면 향후 그들이 실직을 했을 때, 자동적으로 고용보험의 혜택을 받을 수 있다는 가정에 기초한 것이다. 하지만 고용보험은 사회보험으로서 정책 대상자들에게 ‘위험으로부터 보호’를 제공하는 기능을 가지고 있기 때문에 이러한 고용보험의 정책 효과성을 정확히 파악하기 위해서는 가입의 측면뿐만 아니라 실제 혜택의 측면도 살펴 보아야 한다. 이러한 맥락에서 정책 대상자가 실업이라는 사회적 위험 (social risk)에 처했을 때, 실제로 어떠한 사람이 고용보험의 혜택을 받느냐에 관한 문제는 고용보험의 실질적 정책 효과성을 이해하는데 중요한 의미를 지닌다.

따라서 본 논문은 어떠한 이들이 실직상태에서 고용보험 실업급여에 신청을 하고 이를 통해서 실제 수급을 하는지에 대해서 파악하고자 하였다. 이를 위해서 본 논문은 한국노동패널 4개년도(제9차~제12차)를 활용, 직업력 확인을 통해 전직 임금근로자이면서 실직 경험이 있는 사람들 총 1792케이스를 추출하였다. 이를 바탕으로 본 논문은 전직 임금근로자인 실업자의 성별, 연령, 학력 등의 인구학적 요소를 통제변수로 설정하고 실직 전의 직종, 업종, 종사상의 지위 등의 사회적 변수를 독립변수로 설

정하여 사회적 변수 중 어떠한 변수가 고용보험 실업급여 신청과 수급에 주요한 영향을 미치는가에 대해서 분석하였다. 또한 본 논문에서는 고용보험에 가입되어 있는 전직 임금근로자인 실업자(782케이스)를 대상으로 위와 같은 변수를 설정하고 분석을 시행하였다. 이를 통해서 실업자가 고용보험에 가입되어 있다 하더라도 실업급여 혜택 확률이 그들이 속한 사회적 환경에 따라 차이가 있는지에 대한 여부도 확인할 수 있기 때문이다.

분석 결과는 크게 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 전체 1792케이스 중 고용보험에 가입한 실업자는 782케이스, 약40% 실업자의 낮은 고용보험 가입률을 파악할 수 있었다. 또한 고용보험 가입 실업자의 약 30%(230케이스)가 실업급여를 신청하는 것으로 나타나 실제 실업을 했을 때, 많은 사람들이 실업급여를 신청하지 않는 것으로 나타났다. 하지만 고용보험에 가입했으면서 실업급여에 신청한 사람 230명 중 225명이 실제 수급을 한 것으로 나타나 현재 실업급여의 신청률은 낮지만 신청 대비 수급률은 매우 높은 수준이라는 것을 알 수 있었다. 둘째, 전직 임금근로자인 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 요인을 파악한 결과, 직종, 종사상의 지위, 전일제 여부, 퇴직금 수령 여부, 자발적 퇴직 여부 등의 변수에서 유의미한 결과가 나타났다. 즉 사무직·장치 기계 종사자, 정규직 임금근로자, 전일제 임금근로자, 퇴직금을 수령자에 비해서 단순 노무직 근로자, 일용직 임금근로자, 시간제 임금근로자, 퇴직금 비수령자가 실업급여 신청확률이 낮게 나타났다. 하지만 비자발적으로 퇴직한 사람이 자발적으로 퇴직한 사람보다 실업급여 신청을 더 많이 하는 것으로 나타나 분석결과가 본 논문의 가설과 반대 방향으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 통해 대체적으로 노동시장에서 상대적으로 취약한 환경에 놓여 있는 실업자가 실업급여를 신청할 확률이 더 낮다는 것을 확인할 수 있었

다. 셋째, 고용보험에 가입한 전직 임금근로자인 실업자의 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는 요인을 파악한 결과, 직종, 전일제 여부, 퇴직금 수령 여부 변수에서 유의미한 결과가 나타났다. 즉 사무직·서비스·기능 종사자, 전일제 임금근로자, 퇴직금 수령자에 비해서 단순 노무직 근로자, 시간제 근로자, 퇴직금 비수령자의 실업급여 신청 및 수급 확률이 낮게 나타났다. 이러한 분석 결과는 노동시장 조건이 불안정한 실업자는 전 직장에서 고용보험에 가입했다 하더라도 실제 실업을 당했을 때, 그렇지 않은 이들보다 실업급여 신청을 덜 하고 있다는 것을 파악할 수 있게 해준다. 이를 통해 실업자의 고용보험 가입이 실제 고용보험 혜택을 직접적으로 의미하지는 않는다는 것을 알 수 있다.

논문의 분석을 종합한 결과, 먼저 고용보험 실업급여 혜택을 받기 위해서는 1차적으로 실업급여에 대한 신청이 선행되어야 한다는 것을 알 수 있었다. 또한 단순 노무직, 시간제, 퇴직금 비수령 임금근로자와 같이 상대적으로 열악한 노동시장에 있는 사람들은 전 직장에서 고용보험에 가입했어도 실제 실직을 당했을 때, 실업급여를 신청할 확률이 그렇지 않은 사람보다 낮음을 파악할 수 있었다. 이러한 고용보험 실업급여에 대한 차별적인 수혜 확률 문제를 해결하기 위해서 본 논문은 현재의 복잡한 실업급여 신청절차의 간소화와 고용보험의 신청절차, 수급조건 등에 대한 정확한 정보전달, 실업자가 자기 선택 오류(self-selection bias)에 빠지는 것을 방지하기 위한 수급조건의 조정 등의 정책적 제언을 제시하였다.

주요어: 고용보험 실업급여, 고용보험 가입여부, 실업급여 수혜여부, 사회보험 사각지대, 고용보험 정책적 효과성

학번: 2011-22198

【차 례】

I. 서론	1
1. 연구의 목적과 필요성	1
2. 연구의 대상과 방법	5
II. 이론적 논의와 선행연구 검토	7
1. 고용보험과 사회보장 사각지대에 관한 이론적 논의	7
1) 고용보험에 관한 이론적 논의	7
(1) 현대 복지국가와 사회보험	7
(2) 고용보험의 발달과 의의	9
(3) 한국 고용보험의 발달과 현황	11
2) 사회보장의 정책적 효과성과 사각지대 관한 이론적 논의	19
(1) 사회보장의 정책적 효과성과 사각지대	19
(2) 한국 고용보험 사각지대의 현황	22
2. 사회보험 가입과 수급의 영향요인에 관한 선행연구	26
1) 사회보험 가입의 영향요인에 관한 연구	26
2) 사회보험 수급의 영향요인에 관한 연구	28

III. 연구 설계 및 분석 방법 31

1. 실업급여 수급 영향요인 분석에 관한 변수 설정 31

1) 실업자의 인구학적·사회적 속성 변수 설정 31

2) 실업자의 실업급여 신청 및 수급 여부 변수 설정 33

2. 실업급여 수급 영향요인에 관한 분석틀 및 모형의 설정 35

1) 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀 35

2) 가설과 분석 모형의 설정 37

3) 분석자료 : 한국노동패널조사 활용 38

IV. 고용보험 수혜여부 영향요인 분석 40

1. 실업자의 인구학적·사회적 속성 분석 40

1) 실업자의 속성 40

2) 실업급여 신청과 수급에 따른 고용보험 가입 실업자의 속성 42

2. 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성 분석 ... 47

1) 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성 47

2) 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성 ... 51

V. 결론	57
1. 연구의 결과 및 정책적 시사점	57
2. 연구의 의의 및 한계	62
참고문헌	64
Abstract	69

【표 차례】

<표 1> 고용보험 적용대상의 확대	12
<표 2> 고용보험 적용제외 대상의 변화	14
<표 3> 실업급여제도 개요	16
<표 4> 고용보험 가입의 사각지대	23
<표 5> 2009년 전직 임금근로자인 실업자의 실업급여 수급률	25
<표 6> 사회보험 효과와 제도적 사각지대에 관한 연구	27
<표 7> 사회보험 효과와 수급의 사각지대에 관한 연구	30
<표 8> 변수의 설정	34
<표 9> 전직 임금근로자인 실업자의 인구학적 속성	40
<표 10> 전직 임금근로자인 실업자의 사회적 속성	41
<표 11> 실업급여 신청 여부에 따른 고용보험 가입 실업자의 인구학적 속성 ...	43
<표 12> 실업급여 신청 여부에 따른 고용보험 가입 실업자의 사회적 속성 ..	44
<표 13> 고용보험 가입 실업자 중 실업급여 신청자와 수급자의 속성 비교 ..	46
<표 14> 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성	49
<표 15> 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성	52
<표 16> 고용보험 가입 실업자의 실업급여 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성	55

【그림 차례】

[그림 1] 고용보험 집행체계	17
[그림 2] 실업급여 지급절차	19
[그림 3-1] 전직 임금근로자 실업자의 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀	35
[그림 3-2] 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀	36

I. 서론

1. 연구의 목적과 필요성

현대 자본주의 사회는 우리에게 물질적 풍요를 누리게 해주었지만, 그에 따른 사회적 위험도 가져다주었다. 실업, 빈곤, 노령 등은 우리 시대의 대표적인 사회적 위험이라고 볼 수 있다. 사회를 파악하는 관점마다 다르지만 현대사회에서 일자리가 없거나, 잃는다는 것은 자신의 삶을 유지하는데 있어서 커다란 고통을 안겨준다. 일자리가 없어 소득을 벌어들이지 못하면, 삶을 영위하는데 필요한 다양한 활동에 제약을 받게 되며 노후의 삶도 안심하지 못하게 된다.

실업이라는 문제를 해결하기 위해 정부는 그 동안 많은 노력을 해 왔다. 특히 지난 IMF 외환위기를 겪은 이후로 이러한 움직임은 더욱 활발히 진행되었다. 실업의 위험에 대응하기 위한 정부의 정책은 크게 고용보험과 공적 부조로 요약되는데, 일반적으로 고용보험은 실업에 대한 1차적 사회안전망이고 국민기초생활보장법과 같은 공적 부조는 2차적 사회안전망으로 이해된다(이병희, 2010; 이혜경, 2003; 김미곤, 1999). 정부는 1997년 말 경제위기에 따른 고실업 상황에서 1차적 사회안전망인 고용보험을 확대하여 실업에 의한 충격을 최대한 줄이고자 노력하였다. 이러한 노력의 일환으로 정부는 고용보험제도의 적용대상을 확대하고 고용안정 및 직업능력개발사업을 강화하는 차원에서 각종 장려금과 지원금 제도를 도입하였다. 또한 실업급여의 수급요건을 이전보다 완화하여 실업자의 소득보장을 위한 제도정비를 실시하였다. 1인 이상 전 사업장으로의 고용보험 적용 범위 확대와 일용 근로자 고용보험 적용 등은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

하지만 고용보험의 이러한 빠른 발전에도 불구하고 고용보험이 시행

된지 15년이 넘는 현 시점에서 많은 연구들은 고용보험이 아직 실업에 대한 1차적 사회안전망으로 기능하기에 부족하다고 평가하고 있다(방하남, 2012; 유길상, 2012; 김용하, 2012; 장지연, 2012; 이병희, 2009; 이승렬, 2007; 김영란, 2005; 이혜경, 2003). 이러한 평가의 가장 큰 원인은 고용보험의 광범위한 사각지대에 기인한다. 이러한 사각지대는 실업으로 인한 소득상실이라는 사회적 위험이 가구 빈곤으로 이어지게 하고, 최후의 사회안전망으로서 공적 부조의 부담을 가중하는 제도적 원인이 되기 때문에 고용보험의 정책적 효과를 저해시킨다(이병희, 2011; 장지연 외, 2011).

이러한 고용보험의 사각지대를 논의하는 연구는 지금까지 활발히 진행되었다. 이러한 연구들은 주로 고용보험의 제도적 사각지대에 관한 것이다. 이는 사회정책을 설계하는데 있어서 주된 관심사인 ‘누가 자격이 있는가?’에 관한 것이다. 하지만 사회정책의 효과성을 파악하는데 또 하나의 중요한 이슈는 실제로 혜택을 받는 이들에 대하여 이해하는 것이다 (Gilbert&Terrell, 2005; 유길상, 2003). 다시 말하면 이는 어떠한 사람들이 사회보험에 가입하고 있더라도, 실제로 사회적 위험에 처했을 때, 사회보험의 실질적 혜택을 받는가 하는 것과 관련된 것이다. 이러한 맥락에서, 고용보험 서비스의 실제 수급 현황은 어떠한지 살펴보고 나아가 수급 자격을 갖춘 사람이 얼마나 실제로 혜택을 받고 있는지에 대해서 주목하여 지금까지 논의되었던 고용보험의 사각지대를 다른 각도에서 이해 할 필요가 있다.

이병희(2009)는 전직 임금근로자였으면서 실직경험이 있는 사람들 중 실업급여를 받는 인원이 약 10%정도 밖에 되지 않음을 지적한다. 또한 이승렬(2007)은 2007년 현재 전체 실업자의 실업급여 수급률이 31.7%로 제도 도입 초기인 지난 2000년(10.5%)보다는 제도의 사회 보장성이 강화

되었으나, 일본 및 EU국가 등과 비교했을 때, 이는 여전히 낮은 수치라고 설명하고 있다. 이러한 연구들은 실제 고용보험의 수급자격을 갖추었음에도 불구하고 실업급여를 수급하지 못하는 인원이 존재한다는 것을 추론할 수 있게 해준다. 예를 들어 실제로 수급자격이 있어도 자신이 수급자격이 있다는 사실을 알지 못하는 경우, 수급자격은 있으나 혜택을 받을 수 있는 능력이 안 되는 경우, 수급자격이 있으나 혜택을 받는데 별 관심이 없는 경우가 있을 수 있다는 것이다(Gilbert&Terrell, 2005). 즉 이는 실제로 실업의 위험에 처했을 때, 고용보험의 보호를 받지 못하는 이들은 우리가 알고 있는 고용보험의 가입의 사각지대 범위보다 넓게 분포할 수 있다는 것이다.

이러한 문제가 존재함에도 불구하고 현재까지 고용보험의 효과성과 이와 관련된 사각지대를 분석한 연구들은 앞에서 보았듯 주로 고용보험의 가입 자격을 중심으로 제도적 측면에서 이루어졌다. 제도적 사각지대의 파악은 실제 정책 효과의 사각지대를 파악하는 것보다 상대적으로 용이하다고 볼 수 있다. 하지만 권혁주 외(2011)는 고용보험의 효과성을 파악하기 위해서는 외연의 효과성 분석뿐만 아니라 고용보험의 보호를 받는 정책 대상자인 실업자의 시각에서 정책을 파악하는 노력이 필요하다고 설명하고 있다. 또한 유길상 외(2003)은 어떠한 이들이 실업의 위험이 높으며, 실제로 실업급여를 받는지에 관한 문제에 대한 분석이 향후 고용보험 발전에 중요한 의미를 갖는다고 지적한다. 이러한 연구들을 통하여 고용보험의 실제적 효과성과 사각지대의 문제는 고용보험의 가입 측면뿐만 아니라 실제 실업에 처했을 때, 수급을 받는지 여부의 측면에서도 면밀히 분석되어야 한다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 지적이 있음에도 불구하고 고용보험 혜택을 받는 정책 수요자 입장에서 고용보험의 효과와 사각지대를 분석한 연구는 미약한 것이 사실이다.

본 논문은 고용보험의 실제 정책 효과성과 관련된 이러한 현실적 문제에 착안하여 ‘실제로 실업에 처했을 때, 고용보험의 실업급여 혜택을 받은 사람은 누구인가?’에 대해서 분석하고자 한다. 실업급여는 사회보험의 혜택으로, 실업으로 인하여 근로소득이 상실된 자에게 주어진다. 따라서 실업자가 어떤 계층에 속해있던지 간에 고용보험에 가입되어 있고, 직업을 잃었다면 실업급여의 혜택을 받을 권리가 생기는 것이다. 우리나라의 경우 고용보험의 적용대상이 임금근로자이기 때문에 전직 임금근로자인 실업자라면 실업급여를 수급할 수 있는 권리를 갖는다. 그렇다면 실업급여를 실제로 수급하려면 어떻게 해야 하는가? 실업급여를 수급하기 위해서는 고용보험에 가입되어 있다고 하더라도 급여수급에 대한 신청을 해야만 실제 수급할 가능성이 생긴다. 즉 고용보험에 가입을 했음에도 불구하고 실업급여에 대한 신청을 하지 않는다면 이를 수급할 수 없는 것이다. 또한 신청을 했다하더라도 여러 가지 자격심사를 통하여 실제 수급자가 가려지는데, 이러한 자격심사는 고용보험의 적극적 노동시장정책에 입각하여 이루어지기 때문에 신청 대상자의 조건이 여기에 만족되지 못한다면 수급을 받을 수 없다.

이러한 맥락에서, 본 논문은 ‘누가 실제 혜택을 받는가?’에 대하여 분석하기 위하여 실업급여에 대한 신청과 실제 수급에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 만약 고용보험에 가입되어 있는 실업자가 실업급여에 대한 신청을 하지 못한다면, 실업급여를 수급할 가능성조차 없어지기 때문이다. 이에 따라 신청을 한 실업자들, 신청을 하지 않은 실업자들 그리고 실업급여를 수령한 실업자들에 대한 분석을 통하여 어떠한 이들이 실업급여 신청과 수급의 테두리 안팎에 존재하는지 파악한다. 이러한 분석들을 통하여 추가적으로 실업자의 어떠한 요인들이 실업급여 신청과 수급에 주요한 영향을 미치는지 파악하여 실업자의 특성과 실제 실업급

여 운영체계와의 연관성을 분석하고자 한다. 위와 같은 분석은 실업급여의 잠재적 정책대상자와 실제 정책대상자가 누구인지를 규명하고 실제 실업급여 수급에 있어서 사각지대에 존재하는 이들이 어떠한 특성을 지니고 있는지 알 수 있게 해 준다. 이를 통하여 실업급여 수급의 사각지대에 놓여 있는 사람들을 정책의 테두리 내로 포함시킬 수 있는 전략을 적절히 구축하여 고용보험의 정책적 효과성을 증진시키는데 있어 초석을 마련할 수 있을 것이다.

2. 연구의 대상과 방법

본 논문이 주목하고 있는 실업급여는 이미 실직을 한 사람들에게 주는 고용보험 급여의 한 종류이다. 본 논문은 어떠한 이들이 실업급여에 신청 및 수급을 하는지, 나아가 실업자의 어떠한 속성들이 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는지 파악하는 것을 목적으로 하기 때문에 연구의 대상은 기본적으로 실직한 경험이 있는 사람이어야 할 것이다. 또한 현재 우리나라 고용보험은 근로자가 1인 이상인 사업장에 속한 임금근로자를 대상으로 운용되고 있다(고용노동부, 2011). 이에 따라서 본 논문의 연구 문제인 ‘어떠한 이들이 고용보험의 실업급여 혜택에 접근하고, 이를 수령했는가?’를 분석하기 위해서 본 논문의 연구 대상을 제도적으로 고용보험에 적용되는 전직 임금근로자이면서 과거 또는 현재 실직한 경험이 있는 사람으로 정의할 수 있다. 한편, 우리나라 고용보험에는 법적인 적용제의 대상이 존재한다. 이들은 애초에 고용보험에 적용이 되지 않기 때문에, 고용보험에 가입을 하거나 고용보험의 혜택을 받을 수 없는 자들이다. 이들은 공무원, 별정직 우체국 직원, 사립학교 교직원 등으로 분석을 실시할 때 위와 같은 직업을 가진 이들은 제외하도록 한다.

본 논문의 기초적 연구 자료는 기존 고용보험에 관한 연구자료, 고용보험에 관한 정부의 발간자료와 한국노동패널자료에 기초한다. 특히 한국노동패널자료를 본 논문이 수행하는 통계분석의 기초자료로 활용한다. 이에 따라 4개년도 한국노동패널자료(제9차~제12차)를 활용하여 분석의 기초자료를 마련하고자 한다. 이를 위하여 한국노동패널자료의 직업력조사 자료를 이용하여 각 년도의 미취업자 중 과거 임금근로자로 일한 사람들을 추출하여 데이터를 구축하고자 한다. 이렇게 추출된 데이터를 통하여 어떠한 전직 임금근로자가 실직한 상황에서 실업급여를 신청 및 수급 했는지 판별할 수 있다. 이러한 자료에 기반 하여 본 논문은 실업급여의 신청 및 수급에 실업자의 어떠한 속성이 주요한 영향을 미치는지 파악하기 위해서 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시한다. 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 이변량의 특성을 가지고 있을 때 적합한 통계분석 방법으로, 본 논문이 주목하고 있는 실업자의 실업급여 신청 및 수급 여부와 실업자의 속성들의 관계를 파악하는데 적합한 분석방법이라고 판단된다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 고용보험과 사회보장 사각지대에 관한 이론적 논의

1) 고용보험에 관한 이론적 논의

(1) 현대 복지국가와 사회보험

서구사회에 자본주의 체제가 발달하면서 그에 따른 사회적 위험에 대한 안전망으로 사회보험제도, 공적 부조제도 등이 나타나기 시작하였다. 이에 따라 1880년대 독일에서 제정된 사회보험을 시초로 이후 많은 서구사회에서 복지정책들이 등장하게 되었다. 일반적으로 이 시기의 Bismarck로부터 등장한 사회보험이 현대 복지국가의 시초라고 이해되는데, 이는 현대 복지국가에서 사회보험이 큰 역할을 차지하고 있기 때문이다.

Asa Briggs(1961)는 복지국가의 핵심을 시민의 복지를 증진시키기 위해 시장의 힘을 조절하는 정부의 역할이라 규정한다. 그는 복지국가의 목적 중 가장 중요한 것은 사람들이 실업이나 빈곤 또는 노령 등과 같은 사회적 위험(social risk)에 의해 정상적인 삶을 영위할 수 없을 때 그들에게 경제적인 보호를 제공하는 것이라 규정하고 있다(Briggs, 1961). 예를 들면, 고용보험이나 공적 부조 제도는 실업으로 인해 사람들의 소득이 중단되었을 때 노동시장에서 그들의 생활수준이 급격히 하락되지 않도록 완충 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 특히 사회보험은 복지국가에서 가장 규모가 큰 제도로 일차적으로 사람들의 소득상실에 대해 보호를 제공함으로써 사람들이 경제적 불안정 상태에 빠지지 않도록 하는 기능을 제공한다(Gilbert&Terrell, 2005). 사회보험은 정부가 국민들에게 특

정한 위험에 대하여 보호를 제공하는 정책으로서, 고용보험과 같은 경우 노동자와 고용주 모두 사회보험에 의무적으로 가입하고 이들은 고용보험 혜택에 드는 비용의 일부를 부담하고 이에 따라 고용보험에 대한 합법적 급여청구권을 보장받는다(이준영, 2007; 박석돈, 2002; Gilbert&Terrell, 2005). 또한 사회보험은 2차적 사회안전망인 공적 부조와 다르게 사회적 취약계층만을 위한 제도가 아니다. 따라서 사회보험은 개인이 가난한가의 여부가 아닌, 개인이 취업을 통해 벌 수 있는 소득을 상실했는가 여부에 관심을 갖는다(Gilbert&Terrell, 2005). 예를 들어 고용보험의 실업급여 같은 경우 실직한 노동자가 사회취약계층이 아니더라도 실직으로 인하여 근로소득을 상실하였기 때문에 실업급여를 받을 자격을 갖게 되는 것이다. 특히 고용보험은 경제활동인구를 대상으로 그들이 실업으로 인한 소득 상실이라는 위험에 처했을 때, 이들을 보호하는 성격을 띠고 있기 때문에 정책 설계 상 가능성의 보편주의를 추구한다고 볼 수 있다(권혁주 외, 2012). 이러한 측면에서 사회보험은 개인이 가지고 있는 자원에 관계없이 모든 사람들을 대상으로 질병·부상, 실업, 노령, 작업장에서의 재해에 따른 소득 상실 등과 같은 사회적 위험에 대하여 보호를 제공하는 보편주의 제도라고 이해될 수 있다(Gilbert&Terrell, 2005).

20세기 복지국가 발달과정의 주요 이슈는 사회보험제도의 적용대상 확대와 급여수준의 조정이었다(이혜경, 2003). 독일의 경우를 예로 들면, 사회보험을 처음 도입할 당시에는 적용대상이 공장 노동자로 한정되어 있었지만 그 후 오랜 기간에 걸쳐 농업노동자 뿐만 아니라 제조업 부문의 노동자 등 비농업노동자로까지 확대되어 결국에는 대부분의 노동자가 사회보험의 적용대상에 포함되었다. 또한 영국의 경우, 실업보험을 처음 도입한 1911년에는 적용대상이 계절노동자로 한정되어 있다가 그 후 거의 모든 노동자를 포함시키는 방향으로 적용대상이 확대되었다(김원식,

1990). 미국의 경우에는 1935년 사회보장법의 적용대상이 통상 부문과 제조업 부문에서 일했던 퇴직노동자와 실업자들만으로 제한되어 있다가 그 후 적용대상이 꾸준히 확대되어 1950년에는 농업노동자와 가사노동자가 포함되었으며, 1956년에는 장애인이 포함되었고 1965년에는 노인을 위한 의료보험이 도입되었다(김원식, 1990). 결국 이러한 사회보험 제도의 확장은 중산층을 복지국가 체제 안으로 포함시키는 결과를 가져왔다. 사회보장 제도의 혜택이 점차 보편화 되면서 모든 경제활동인구가 정부의 소득지원 제도에 점점 의존하게 되었고 모든 시민이 보건, 주택, 교육 등에 대한 정책을 누릴 수 있게 됨에 따라 숙련노동자에서 전문직 종사자까지 국가의 복지체제 안으로 유입되게 된 것이다. 이처럼 현대 복지국가는 사회보험을 도입하고 이에 대한 적용대상을 확대함에 따라서 미래의 불확실한 위험에 대하여 사회 구성원들을 보다 동등하게 대우하는데 확실한 성과를 거두었다고 볼 수 있다(Baldwin, 1990). 즉 현대 복지국가는 사회보험 도입 및 확장을 통해서 사회적 권리(social rights)의 정착을 도모한 것이다(Korpi, 1989). 때문에 사회보험의 적용대상과 관련된 문제는 사회보험이 탄생한 이래로 계속적으로 이슈화되어 관심을 받았던 것이다.

(2) 고용보험의 발달과 의의

고용보험은 피보험자인 근로자가 실업으로 인하여 그 소득의 원천을 상실한 경우, 보험제도에 의해서 그들에게 일정기간에 걸쳐서 소득을 보상하고, 근로자의 생활을 안정시킴과 동시에 산업에 필요한 유지 및 보전을 행하는 데 그 목적이 있다. 자본주의 체제 하에서 고용주와 노동자가 분리된 결과, 노동자는 그들의 노동력을 고용주에게 제공하고 그 대

가로 임금을 얻고, 자신의 경제생활을 영위하게 되었다. 그러나 자본주의가 심화되고 노동시장이 점차 유연화 됨에 따라서 노동자들은 실업이라는 위험에 노출될 가능성이 커졌다. 따라서 노동자에게 있어서 실업은 그의 생활을 위협하는 요인이 되며 나아가 국가 전체에 있어서도 노동생산성 감소와 그에 따른 국가 경쟁력 약화라는 악영향을 미치게 된다. 이에 따라 많은 국가에서 실업은 개인 혹은 기업의 책임에 의한 것이라기보다는 사회·경제적 요인에 의한 것으로 인식하기 시작한다(Garraty, 1978). 노동자들에게 실업으로 인한 경제적 위험은 불가피한 것이고, 이를 스스로의 힘으로 해결하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있기 때문이다. 이에 따라 많은 국가에서 실업을 고용주나 노동자의 책임의 범위를 벗어난 정치·경제·사회적 요인 등에 의하여 발생하는 것으로 간주하고, 이를 해결하기 위해 국가가 적극적으로 개입해야 한다는 문제의식을 갖기 시작한 것이다(Garraty, 1978).

19세기 중반 이후 일부 서구 산업국가에서는 노동조합이 실업공제기금을 조성하여 노동조합원이 실직을 하면 일정한 실업수당을 지급하였다(유길상 외, 1999). 그러나 노동조합이나 개별기업차원의 실업자에 대한 구제제도는 재정이 취약하여 실업자를 보호하기에는 한계가 있었으며, 이에 따라 노동조합이 운영하는 실업공제기금에 국가재정으로 보조금을 지급하는 임의적 실업보험제도가 1905년 프랑스에서 처음 입법화되었다(유길상 외, 1999). 그 후 많은 수의 국가에서 정부가 실업공제기금에 보조를 하는 형식으로 실업보험제도를 도입하였다. 하지만 이렇게 국가가 실업공제기금에 정부재정을 일부 보조하는 임의적 실업보험제도는 조합원에게는 가입이 강제되지만 조합에 가입하지 않은 이들에게는 임의적 가입이 적용되었다. 따라서 실업보험에 가입하지 않은 노동자는 실업을 당하더라도 보호를 받지 못한다는 문제가 존재하였다. 또한 비노조원 중

에서는 상대적으로 실업의 위험이 큰 사람들이 실업보험에 가입하게 되어, 실업공제기금의 재정 부담이 커지게 된다는 문제도 제기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 영국을 필두로 많은 서구 국가들은 노동조합 가입 여부와 상관없이 일정요건에 해당하는 노동자를 의무적으로 실업보험에 가입하게 하는 강제적 실업보험제도를 도입하게 된다(Jones, 2004). 결국 이러한 움직임에 따라서 기존에 임의적 실업보험제도를 시행하던 국가들 역시 강제적 실업보험제도로 방향을 전환하기 이르렀다.

초기의 실업보험제도는 기존의 목적이었던 실업자의 상실된 근로소득을 보장하는 것에만 초점을 두었다. 하지만 많은 국가에서 실업보험제도의 실업급여만으로는 근본적으로 실업으로 인한 사회적 위험을 극복할 수 없다는 것을 인식하였다(김원식, 1990). 즉 단순히 생계유지를 위한 급여를 지급하는 것에 더하여 실업자가 다시 직업을 얻을 수 있도록 능력을 키워줌으로써 실업에 대한 위험을 근본적으로 극복하자는 움직임이 나타나게 된 것이다. 이에 따라서 기존의 실업보험제도에 적극적 노동시장정책을 결합한 고용보험제도가 등장하게 되었다. 현재 대부분의 고용보험제도는 실업자에게 실업급여를 지급하는 것과 동시에 실업자의 능력에 초점을 맞추어 직업훈련, 교육 등을 통하여 노동시장에 적절히 적용할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 오늘날 실업보험제도를 실시하고 있는 대부분의 국가는 어느 정도 차이가 존재하지만 적극적 노동시장정책을 실업보험제도의 틀에 결합하여 운용하고 있다(유길상 외, 1999).

(3) 한국 고용보험의 발달과 현황

우리나라 고용보험은 1995년 7월 상시근로자 30인 이상의 사업장에 도입되었다. 도입 당시 고용보험의 적용대상은 고용안정사업과 직업능력개발

발사업의 경우 상시근로자 70인 이상의 사업장이었다(고용노동부, 2011). 그 이후 고용보험의 적용대상은 점차적으로 확대되어 1998년 말에 이르러 고용보험의 적용대상은 상시근로자 1인 이상을 고용하는 사업장이 되었다. 이는 IMF 외환위기로 인한 대규모 구조조정으로 인해 실업률이 급증하자, 기존의 적용확대 계획을 앞당긴 결과이다. 또한 2004년 1월에는 일용근로자, 60세 이후 새로이 고용된 자, 시간제 근로자의 적용확대, 국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 자, 일부 외국인 근로자가 고용보험 적용대상에 포함되었다. 그리고 2005년 12월, 고용보험법 시행령 개정을 통하여 가입을 희망하는 영세자영업자(5인 미만의 사업주)가 직업능력개발사업에 해당고용보험료를 납부하고 참여할 수 있게 되었다.

<표 1> 고용보험 적용대상의 확대

시행 년도	적용대상 사업장		근로자 특성에 따른 적용범위(적용제외자)
	실업급여	고용안정/ 직업능력 개발사업	
1995.7	30인 이상	70인 이상	-자영업자, 가족봉사자
1998.1	10인 이상	50인 이상	-3개월 이내의 기간 동안 고용되는 일용근로자
1998.3	5인 이상	5인 이상	-통상 근로자에 비해 3할 이상 짧은 시간제 근로자 -60세 이후에 새로이 고용된 자 -공무원 및 사립학교직원 -어업에 종사하는 선원 -국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 자 -65세 이상인 자(1997.1)
1998.7			-별정직 우체국 직원
1998.10	1인 이상	1인 이상	-1개월 이내의 기간 동안 고용되는 일용 근로자 -주당 18시간 미만인 단시간 근로자

2003.1			-4인 이하 농림어업 법인 사업 종사자
2004.1			-일용근로자 -주당 15시간 이상 단시간 근로자 -60세 이후 새로이 고용된 자 -국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 자
2006.1			-65세 이상(고용안정·직업능력개발 사업)
2008.9			-별정직 및 계약직 공무원 고용보험(실업급여) 적용

자료: 고용노동부(2011) 재구성

현재 고용보험 당연적용 사업장 규모는 1인 이상 사업장이다. 따라서 자영업자, 가족종사자를 제외하고 이들 사업장에 종사하는 임금근로자는 모두 고용보험의 적용대상이다. 하지만 고용보험에는 제도적으로 적용이 제외되는 대상자가 존재한다. 이러한 고용보험의 적용제외 대상은 고용보험이 처음 시행되기 시작했을 때부터 존재하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원은 각각의 특수직역연금의 혜택을 받기 때문에 여전히 고용보험의 적용대상에서 제외된다. 하지만 현재의 적용제외 대상자는 1995년 고용보험이 처음 도입될 당시와 비교했을 때, 상대적으로 축소된 것을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 고용보험의 적용대상 확대와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 또한 2012년 현재 고용보험의 적용대상으로 자영업자를 포괄하여 실업급여에 대한 신청을 할 수 있는 여건을 마련하였다는 점은 고용보험의 적용대상 범위가 계속적으로 확대되고 있는 상황이라는 것을 알 수 있게 해준다.

<표 2> 고용보험 적용제외 대상의 변화

고용보험 시행 시 적용제외 대상자	현재 적용제외 대상자(2012년 현재)
1)60세 이후에 새로이 고용된 자	1)65세 이상인자(고용안정/직업능력개발사업은 적용 대상, 실업급여는 적용제외 대상)
2)시간제 근로자(1주간 소정근로일 또는 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상 근로자의 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간에 비하여 노동부령이 정하는 비율 이상 짧은 자)	2)1월간 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자(1주가 15시간미만인 자 포함) - 다만, 생업을 목적으로 근로자를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자는 적용대상
3)일용근로자(일일 고용되는 자 또는 3월 이내의 기간을 정하여 고용 되는 자)	
4)계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자	
5)국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원	3)공무원(별정직,계약직 공무원은 2008.9.22일부터 임의가입 가능) - 다만, 임용된 날부터 3개월 이내에 신청(3개월 이내 신청하지 않을 시 가입불가)
6)사립학교법에 의한 교원	4)사립학교교직원연금법 적용자
7)기타 대통령령이 정하는 자 -국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 사업에 종사하는 근로자 -선원법에 의한 선원 -사립학교법에 의한 사립학교 사무직원 -외국인 근로자	5)별정우체국 직원

자료: 고용노동부(2010); 고용노동부(2011) 재구성

우리나라 고용보험사업은 크게 고용안정사업, 직업능력개발사업 그리고 실업급여사업으로 나뉜다. 먼저 고용안정사업은 기업이 내·외부 상황으로 인하여 고용조정을 할 때, 이에 대한 충격을 완화시키고 근로자의 고용안정을 도모하기 위한 사업으로서 고용창출에 대한 지원, 고용조정에 대한 지원, 고령자 등 고용촉진의 지원, 건설근로자 등의 고용 안정 지원, 고용촉진시설에 대한 지원으로 세분화 할 수 있다(고용노동부,

2011). 1995년에 고용보험을 도입하면서 처음 시행된 고용안정사업은 적극적 노동시장정책의 일환으로서 실업자를 대상으로 급여를 지급하는 전통적인 실업보험제도와 달리 노동시장 여건 변화에 적극적으로 대응하기 위한 수단으로 그 역할을 수행하고 있다.

직업능력개발사업은 노동시장에서의 근로자의 직업능력을 개발·향상시키는 것을 목적으로 한다. 이 역시 고용보험사업과 마찬가지로 적극적 노동시장정책이라고 할 수 있다. 하지만 이는 근로자의 능력을 직접적으로 향상시키는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 고용안정사업보다 조금 더 적극적인 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 이러한 직업능력개발사업은 고용주 등이 피보험자를 대상으로 실시하는 직업능력개발훈련과 피보험자가 스스로 직업능력을 개발하길 원할 경우 수강료 등을 지원한다. 이러한 직업능력개발사업은 빠르고 복잡하게 변화하는 노동시장에 근로자가 적응할 수 있도록 능력을 키워주는 것을 목적으로 하기 때문에 장기적으로 고용주와 근로자에게 모두 혜택을 가져다 줄 수 있다. 이러한 측면에서 직업능력개발사업은 현재 빠르게 사업의 규모와 적용대상을 확대해 나가고 있는 추세이다(고용노동부, 2011; 이병희, 2009).

마지막으로 실업급여사업이다. 고용보험제도 중 가장 핵심적인 사업인 실업급여사업은 근로자가 실직한 경우, 일정기간 생계유지와 구직활동에 필요한 현금급여를 지급함으로써 실직기간 동안 근로자 생활의 안정을 보장하고 재취업을 지원하는 제도이다(고용노동부, 2011). 이러한 실업급여사업은 구직급여와 취업촉진수당으로 이루어지는데, 이 중에서도 구직급여가 실업급여의 핵심이며 재원의 대부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 취업촉진수당은 구직급여를 받고 있는 근로자가 단기간에 취업을 할 수 있도록 도와주기 위해 지급되는 급여로, 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비로 나뉜다. 이러한 실업급여에 대한 자격

조건, 지급액 등을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

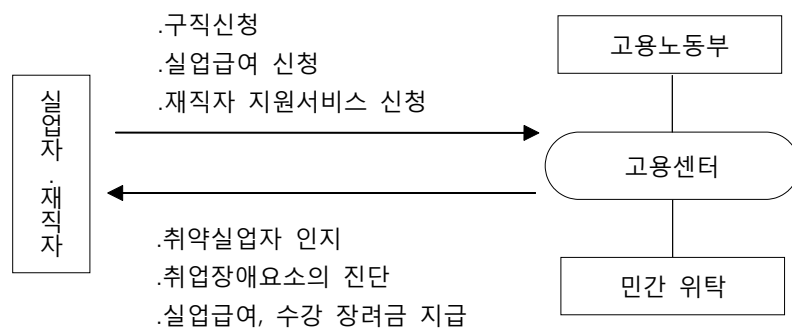
<표 3> 실업급여제도 개요

구분		지원요건	지급금액									
구 직 급 여	구직급여	-고용보험 적용사업장에서 이직 전 18개월간 피보험 단위기간이 180일 이상 ※ 이직 시 퇴직금·퇴직위로금 등 1억 원 이상 지급 받은 자는 실업신고일로부터 3개월 실업 급여 지급유예 -근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취 업하지 못한 상태 ※자발적 이직, 중대한 귀책사유로 해고된 경 우는제외 -적극적으로 재취업활동을 할 것	-이직 시 연령과 피보험 기간에 따라 90~240일 간 -실직 전 평균임금의 50% 지급 -상한: 4만원/일 -하한: 최저임금액의 90%									
	상병급여	-실업급여 신청 후 7일 이상의 질병 및 부상에 로 실업 인정을 받지 못한 경우 -출산의 경우는 출산일로부터 45일간 지급	-구직급여일액과 동일 -7일 이상 상병									
	연장 급여	<table border="1"> <tr> <td>훈련 연장 급여</td> <td>-실업급여 수급자로서 직업안정기관 장의 직업 능력 개발훈련지시에 따라 훈련을 수강하는 자</td> <td>-구직급여일액의 100% (최대2년)</td> </tr> <tr> <td>개별 연장 급여</td> <td>-직업안정기관의 장의 직업소개 등에 3회 이상 응하였으나 취업되지 못하는 등 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자</td> <td>-구직급여일액의 70% -60일 범위 내</td> </tr> <tr> <td>특별 연장 급여</td> <td>○ 실업급여 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인 정되는 경우 고용노동부장관이 고시한 기간 동 안 실업급여의 수급이 종료된 자</td> <td>-구직급여일액의 70% - 60일 범위 내</td> </tr> </table>	훈련 연장 급여	-실업급여 수급자로서 직업안정기관 장의 직업 능력 개발훈련지시에 따라 훈련을 수강하는 자	-구직급여일액의 100% (최대2년)	개별 연장 급여	-직업안정기관의 장의 직업소개 등에 3회 이상 응하였으나 취업되지 못하는 등 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자	-구직급여일액의 70% -60일 범위 내	특별 연장 급여	○ 실업급여 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인 정되는 경우 고용노동부장관이 고시한 기간 동 안 실업급여의 수급이 종료된 자	-구직급여일액의 70% - 60일 범위 내	
	훈련 연장 급여	-실업급여 수급자로서 직업안정기관 장의 직업 능력 개발훈련지시에 따라 훈련을 수강하는 자	-구직급여일액의 100% (최대2년)									
개별 연장 급여	-직업안정기관의 장의 직업소개 등에 3회 이상 응하였으나 취업되지 못하는 등 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자	-구직급여일액의 70% -60일 범위 내										
특별 연장 급여	○ 실업급여 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인 정되는 경우 고용노동부장관이 고시한 기간 동 안 실업급여의 수급이 종료된 자	-구직급여일액의 70% - 60일 범위 내										
취 업 촉 진 수 당	<table border="1"> <tr> <td>조기 재취업수 당</td> <td>-대기기간이 지난 후 구직급여의 소정급여 일수를 30일 이상 남기고 재취직한 사업주 에게 계속하여 6개월 이상 고용(사업을 영위함)된 경우</td> <td>-구직급여 잔여일수의 1/2(재취직 당시 55세 이상 및 장애인은 2/3) 지급</td> </tr> <tr> <td>기타</td> <td>-직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비</td> <td></td> </tr> </table>	조기 재취업수 당	-대기기간이 지난 후 구직급여의 소정급여 일수를 30일 이상 남기고 재취직한 사업주 에게 계속하여 6개월 이상 고용(사업을 영위함)된 경우	-구직급여 잔여일수의 1/2(재취직 당시 55세 이상 및 장애인은 2/3) 지급	기타	-직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비						
조기 재취업수 당	-대기기간이 지난 후 구직급여의 소정급여 일수를 30일 이상 남기고 재취직한 사업주 에게 계속하여 6개월 이상 고용(사업을 영위함)된 경우	-구직급여 잔여일수의 1/2(재취직 당시 55세 이상 및 장애인은 2/3) 지급										
기타	-직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비											

자료: 고용노동부(2011) 재구성

다음으로 우리나라 고용보험의 집행체계에 대해서 살펴보자. 고용보험은 고용보험제도의 운용에 관한 주요 정책과 사업이 결정된 이후에 결정된 고용보험사업을 고용지원센터와 관련 기관에 의해 집행하는 일선행정 체계에 의해서 이루어진다. 고용노동부장관이 결정한 고용보험에 관한 정책은 지방고용노동청 소속의 전국의 81개의 고용지원센터¹⁾를 통해 집행되고 있으며, 고용보험사업 중 일부 업무는 근로복지공단, 한국산업인력공단, 민간직업훈련기관, 한국고용정보원 등에 위탁하여 시행되고 있다(고용노동부, 2011). 본 논문은 실업자와 그와 관련된 실업급여에 초점을 맞추고 있는 바, 이러한 집행체계를 기업지원서비스 신청, 구인신청 등 기업을 위한 고용보험 집행체계를 제외하고 실업자와 재직자를 중심으로 도식화하면 [그림 1]과 같다. 즉 고용보험 피보험자가 실직을 한 상황에서 고용보험의 혜택을 받기 위해서는 고용센터에 실업자 등록을 하고 실업급여 등을 신청해야 한다. 이 때 최초 구직등록을 하고 상담을 하는 과정에서 기관은 심층상담 및 면접을 통해 실업자의 실업급여 수급자격, 직업훈련 수강 장려금 지급여부 등을 판단하게 되는 것이다.

[그림 1] 고용보험 집행체계

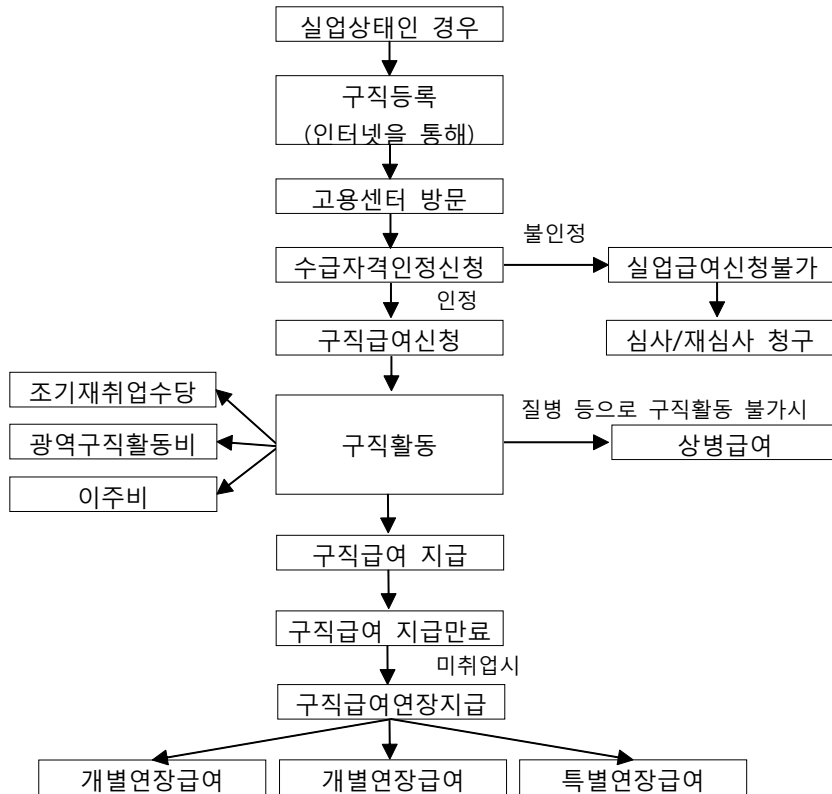


자료: 고용노동부(2011) 재구성

1) 2010년 현재 전국적으로 81개 고용센터가 설치운영되고 있다. 고용센터의 정원은 2010년 6월 말 기준으로 2,919명이며, 공무원 2,757명, 민간직업상담원 162명으로 구성되어 있다(고용노동부, 2011).

또한 본 논문은 고용보험급여 중 실업급여의 신청과 수급에 초점을 맞추고 있기 때문에, 실업급여 신청과 지급절차에 대해서 자세히 살펴볼 필요가 있다. 실업급여를 수급하려면 우선 실업급여에 대한 신청이 선행되어야 한다. 실업급여 신청은 실업자가 인터넷을 통해서 구직등록을 하고 고용노동부의 고용센터에 직접 방문을 해야만 이루어진다. 이러한 과정을 거친 후에 실업급여를 수급하기 위해서는 수급자격 인정을 받아야 할뿐만 아니라 구직활동을 통해서 신청자가 구직에 대한 의지를 가지고 있다는 것을 증명해야 한다. 위와 같은 조건들을 만족시키면, 최종적으로 실업급여를 수령할 수 있게 된다. 실업급여에 대한 지급이 완료된 시점에도 실업자가 여전히 미취업의 상태라면 여러 가지 심사를 통하여 개별연장급여, 특별연장급여와 같은 구직연장급여에 대한 지급 여부를 결정하게 된다. 이러한 실업급여 신청과 수급의 과정을 간략히 도식화 하면 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 실업급여 지급절차



자료: 고용노동부(2011) 재구성

2) 사회보장의 정책적 효과성과 사각지대 관한 이론적 논의

(1) 사회보장의 정책적 효과성과 사각지대

정책효과란, 정책결정자가 의도한 대상 집단 내의 정책으로 인한 실질적 영향으로 정의된다(노화준, 2001). 사회보장정책에서의 대상 집단은 공적 부조 정책의 경우 소득과 자산이 없는 자 혹은 노동시장 이외에 존재하는 자로 정의할 수 있다. 이와는 달리 사회보험은 전 국민 혹은 경

제활동인구를 정책 대상 집단으로 포괄한다. 공적 부조와 사회보험은 각각 설정하고 있는 정책 대상 집단이 다르지만, 이러한 대상 집단들로 하여금 정책을 집행하여 ‘위험으로부터 보호’라는 효과를 추구한다는 점에서 공통점을 갖는다. 이들 정책은 이러한 정책적 목표를 가지고 있기 때문에, 의도된 사람들이 정책의 테두리에 포괄되지 못한다면 필연적으로 정책의 효과를 달성할 수 없게 될 것이다.

사회보장의 영역에서 이러한 의도된 정책 대상자의 배제 현상을 사각지대라고 일컫는다. 박순일 외(2001)는 정책대상자가 사회보험과 공적 부조에서 모두 배제되어 있는 경우를 사각지대라 정의하고, 구인회 외(2008)는 사각지대를 특정 복지혜택에 대한 욕구를 가지고 있음에도 불구하고 관련된 사회보장의 테두리 안에 들지 못해 혜택을 받지 못하는 집단의 영역이라 정의한다. 또한 이준영(2005)은 사각지대를 정책 대상자가 사회적 안전망의 보호로부터 배제되는 것이라고 정의하고 있다. 이렇게 사각지대에 대한 정의는 연구자에 따라서 조금씩 다르지만 이들은 모두 사각지대의 존재가 사회보장 정책의 효과에 악영향을 미치고 있다는 데 동의하고 있다.

국내외 연구를 살펴보면 사회보장에 관한 사각지대는 문제는 크게 두 부류로 논의되고 있다. 첫째는 사회보장제도의 적용대상에 관련된 사각지대 문제로, 이는 법적·제도적으로 애초에 프로그램에서 제외되는 이들에 관한 것이다. 여기에는 2004년 고용보험법 개정 전에 적용제외 대상이었던 일용근로자, 시간제 근로자 등이 해당된다. 또한 국민기초생활보장제도 같은 경우에는 부양의무자가 존재하는 빈곤자 등을 생각해 볼 수 있다. 둘째는 사회보장제도의 직접적 수급에 관련된 사각지대 문제이다. 사회보장제도의 적용대상범위에는 포함되지만 최종적인 혜택과 관련된 수급권을 갖지 못하는 경우가 여기에 해당된다. 이러한 유형의 사각지대

는 사회보장제도 중에서도 사회보험에 주로 해당되는데, 사회보험의 급여 수급권을 얻기 위해서는 일정 기간 보험료 납부, 부차적 수급자격 요건 충족 등과 같은 조건이 만족되어야 하기 때문이다. 또한 사회보장제도의 적용대상이면서 수급권을 가지고 있음에도 불구하고 실제 급여를 수급하지 못하는 경우 역시 제도의 신청과 수급에 관련된 사각지대로 이해할 수 있다(구인회 외, 2008). 국민기초생활보장제도의 수급권을 얻었음에도 불구하고 낙인(stigma)과 같은 요인으로 인해 수급을 꺼리는 경우도 이러한 사각지대에 해당될 것이다. 또한 고용보험에 가입되어 보험료를 납부하고 실업상태에서 수급권을 얻었음에도 불구하고 자격조건을 충족시키지 못할 것이라는 인식, 실업급여 신청에 대한 가입자의 정보부족, 낙인(stigma)과 같은 심리적 요인 등의 이유로 인해 실업급여에 대한 신청을 하지 않거나 수급을 하지 않는 경우를 생각해 볼 수 있다.

우리나라의 사회보장제도는 외연적으로 빠른 시간에 적용대상을 확대하여 왔다. 앞에서 살펴보았듯이, 고용보험은 1998년을 기점으로 상시근로자 1인 이상 작업장을 당연적용대상으로 포함하였고, 이후에 일용근로자, 시간제 근로자, 자영업자까지 그 범위를 넓히고 있는 상황이다. 또한 국민연금 역시 1999년에 적용대상을 전 국민으로 확대하였다(보건복지부, 2010). 공적 부조 제도 역시 마찬가지로인데, 2000년 이전의 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로의 변화는 근로능력이 있는 빈곤층 등을 사회보장의 혜택 안으로 포괄시켰다. 이처럼 우리나라 사회보장제도는 비교적 짧은 시간에 법적·제도적 모양새를 갖추었다고 볼 수 있다 하지만 이러한 발전에도 불구하고, 사회보장제도가 그 본래의 목적인 사회적 위험으로부터 보호를 달성하고 실제적 효과를 내기 위해서는 법과 규정에 의한 제도적 측면의 문제뿐만 아니라 실제 운용의 측면에서 실효성이 확보되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(권혁주 외, 2012). 이는 사

회보장제도가 외연적으로 보호의 범위를 확장시킨다 할지라도 사회보험 제도의 대상자인 국민들이 실제로 혜택을 받아야 사회보험의 제도적 효과를 달성할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 앞에서 제시한 사각지대 중 대상자의 실제 참여와 수급과 관련된 두 번째 유형은 앞으로 사회보험과 공적 부조 제도를 설계·운용하는데 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 사회보험의 신청과 수급에 관련된 사각지대는 왜 발생하는 것인가? 많은 연구들이 사회보장 사각지대의 발생 원인에 대하여 제시하여 왔다. Currie(2004)는 급여의 수급과 관련해서는 급여에 대한 신청과 참여에 대한 정보가 없는 경우, 급여를 받을 때 생기는 낙인감, 급여를 신청하고 수급 할 때 까지 발생하는 거래비용 등이 사각지대의 원인이라고 지적하고 있다. 특히 사회보험은 모든 국민 혹은 경제활동인구를 정책 대상으로 설정하고, 가입을 강제하고 있지만 실제적으로 노동시장에서는 고용주의 결정에 따라 보험가입이 이루어지는 경우가 많아 정규직과 같이 고용이 안정된 이들이 혜택을 더 받을 가능성이 크다(Yoon&Salter-Roth, 1995). 이러한 사회보험의 구조적 문제는 개인이 사회보험에 대한 인식을 하고 그것에 스스로 접근하려는 자발적 참여의지가 사회보험의 사각지대의 주요한 원인 중 하나가 될 수 있음을 시사한다(Chernew&Hirth, 2003).

(2) 한국 고용보험 사각지대의 현황

앞에서 잠시 살펴보았듯이, 우리나라 고용보험은 법적·제도적으로 적용대상을 확대하는 등 많은 발전을 이루었다. 하지만 여전히 고용보험에 포함되지 않는 적용제외 대상이 존재하고, 적용대상자 속에 미가입자가

있어 고용보험이 실업에 대한 보호를 충분히 제공하고 있다고 보긴 힘들다. 먼저 현재 고용보험의 제도적 사각지대를 살펴보면 다음과 같다. 유경준(2012)은 고용보험의 사각지대를 제도적 사각지대와 고용보험 미가입자로 나누어 파악하고 있다. 제도적 사각지대는 취업자 중 비임금근로자와 임금근로자 중 공무원, 사립학교교직원 등과 같은 적용제외 대상자를 포함한다. 이러한 고용보험의 제도적 사각지대는 약 962만 명으로 취업자의 약 40%를 차지한다. 하지만 고용보험의 적용대상이지만 제도에 가입이 안 되어 있어, 혜택을 받지 못하는 이들의 존재는 고용보험의 실제 운영상의 측면에서 더욱 주의를 기울여야 할 부분이다. 고용보험의 적용대상이면서 가입하지 않은 이들은 총 406만 명이다. 이는 전체 임금근로자의 약 23%에 해당하고, 적용제외 대상자를 제외한 실제 고용보험 적용대상 대비 약 27%에 해당한다. 고용보험 혜택의 수급자격은 취업자 모두에게 부여되어야 한다는 사회보험 원리에 비추어 봤을 때, 이렇게 넓은 고용보험 미가입자 영역의 존재는 우리나라 고용보험 운용과 발전의 분명한 걸림돌이다.

<표 4> 고용보험 가입의 사각지대

15세 이상 총인구 4,141만명 (100%)						
경제활동인구 2,521만명 (60.6%)						
취업자 2,427만명 (58.6%)						
임금근로자 1,742만명 (42.1%)						
비경제 활동인구 1,621만명 (39.1%)	실업자 95만명 (2.3%)	비임금 근로자 684만명 (16.5%)	적용제외 278만명 [16.0%]	적용대상 1,464만명 (84.0%)		
				=고용보험 수혜대상		
				실제 가입자 1,058만명 [72.3%]	미가입자 406만명 [27.7%]	
공식적 제외		제도적 사각지대		고용보험 가입자	고용보험 미가입자	

자료: 유경준 (2012) 재구성

주: 1) 고용보험 가입 실업자 중 180일 미만의 경우 실업급여 수급 자격 상실, 임금근로자 중 실직시 수급 자격대상은 10%내외로 추정 2) (%) - 15세 이상 인구 대비 비중 [%] - 임금근로자 대비 비중 또는 적용 대상자 대비 비중

그렇다면 고용보험의 실업급여 수급률은 어떠한가? 이는 본 논문에서 다루어지는 ‘누가 제도의 혜택을 받는가?’의 문제와 직접적인 연관이 있다. 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 실업급여 수급률과 같은 실제 정책의 운용 및 효과성과 관련된 문제는 사회보장 신청과 수급의 사각지대라는 맥락에서 중요한 의미를 갖는다. 실업급여를 수령하기 위해서는 적극적 노동시장의 일환인 직업훈련과 같은 구직활동에 대한 증명이 있어야 하며, 자발적 이직이 아니어야 한다. 또한 실업자는 실직 한 시점으로부터 18개월 동안 180일 이상 임금근로자로서 근무를 했어야 한다. 하지만 <표 5>에 의하면 이러한 조건들을 충족시켜 실업급여를 최종적으로 수급하는 전직 임금근로자인 실업자가 전체 전직 임금근로자 실업자의 11.3%에 불과하다. 위의 조사결과는 실업급여 비수급의 가장 큰 원인은 고용보험 미가입(45.%)이라는 것을 알 수 있게 해준다. 또한 고용보험에 가입했음에도 불구하고 실업급여를 수급하지 못하는 가장 큰 원인은 이직 사유 미충족(22.9%)으로 나타났다. 한편 실업자의 실직 전 직업을 살펴보면, 임시직과 일용직과 같은 고용 안정성이 취약한 고용 형태 일수록, 고용보험에 미가입하여 실업급여를 수급하지 못할 확률이 크다는 것을 알 수 있다. 또한 2004년 고용보험법을 개정하여 일용 근로자를 적용 대상에 포함했음에도 불구하고 실제 이들 중 실업급여의 혜택을 받는 이들은 일용 근로자 실업자의 약 2.3%에 불과하다는 것을 알 수 있다. 이는 현재 고용보험이 기존에 의도했던 정책 대상자들을 제대로 포괄하지 못하고 있음을 알 수 있게 해준다. 즉 현재 고용보험은 정책효과 측면에서 비효과적인 영역이 존재하고 이러한 영역의 범위가 상당히 크다는 것을 추론할 수 있다.

<표 5> 2009년 전직 임금근로자인 실업자의 실업급여 수급률

	비수급					수급
	고용보험 미가입	피보험단위 기간 미충족	이직사유 미충족	기타 비수급	수급 종료	
전체	45.0	11.1	22.9	6.8	2.9	11.3
상용직	9.0	5.7	34.2	7.6	6.6	37.0
임시직	46.9	11.6	25.1	6.5	2.7	7.2
일용직	61.6	13.5	14.9	6.6	1.1	2.3

자료: 통계청(2009)

주: '전직사업장의 근무일수 부족'을 피보험단위기간 미충족, '자발적 사유로 인한 이직'을 이직사유 미충족, 그 외 실업급여를 수급하지 않았거나 신청하였지만 실업급여 수급자격을 인정받지 못한 경우를 기타 비수급으로 분류함

2. 사회보험 가입과 수급의 영향요인에 관한 선행연구

1) 사회보험 가입의 영향요인에 관한 연구

본 논문에서는 사회보험 영향요인에 관한 연구를 정책 대상자의 가입에 초점을 맞춘 연구와 실제 수급 측면에서 접근한 연구로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 사회보험 영향요인에 대하여 가입의 측면에서 살펴본 연구는 다음과 같다.

김연명(2010)은 고용보험 가입 영향요인을 비정규직 근로자에 초점을 맞추어 살펴보았다. 김연명(2010)은 여성비정규직 근로자가 남성비정규직 근로자보다 고용보험에 가입에 있어서 배제될 가능성이 크고 작업장의 규모가 작을수록 여성비정규직 근로자가 고용보험의 가입에서 배제될 확률이 크다고 설명한다. 또한 이병희(2011)는 여성, 청년, 고졸 이하의 저학력의 요인을 가진 사회보험의 적용 대상자일수록 제도에 대한 가입을 할 확률이 낮기 때문에 이들의 사회보험 가입을 촉진시키기 위해서 사회보험료를 지원해야 한다고 주장하고 있다. 한편 장지연 외(2011)는 고용보험의 사각지대를 파악하기 위하여 임시, 일용직 혹은 비정규직 등과 같은 고용 안정성이 취약한 일자리를 가진 근로자와 5인 미만 영세사업장 사업주에 대하여 심층면접을 진행하였다. 그 결과, 고용보험의 주요 미가입 원인은 고용주의 기피, 고용주와 임금근로자의 이해일치에 따른 기여기피, 보험에 대한 자세한 정보나 홍보 부족, 행정적인 어려움 등으로 나타났다. 김우경(2010)은 고용보험의 제도적 가입 대상자인 임금근로자를 대상으로 그들이 어떠한 일자리를 가지고 있는가에 따라서 고용보험에 대한 가입 확률이 다를 것이라 문제를 제기하였다. 연구결과, 임금근로자가 정규직일수록, 임금수준이 높을수록, 사업장 규모가 클수록 고용보험의 가입할 확률이 높게 나타났다(김우경, 2010). 또한 제조업, 전

문직, 사무직 임금근로자가 건설업, 수도업, 도소매, 서비스 및 판매 관련 임금근로자보다 고용보험에 가입할 확률이 높아 고용보험이 일자리 특성이 취약한 임금근로자를 제도적으로 포괄하지 못하고 있음을 지적했다. 위와 같은 사회보험 가입 영향요인을 분석한 연구를 정리하면 다음과 같다.

<표 6> 사회보험 효과와 제도적 사각지대에 관한 연구

논문 저자	연구의 의의	연구의 주요 내용 및 결과
김연명 (2010)	비정규직 근로자의 사회보험 사각지대 실태 파악뿐만 아니라 비정규직 요인에 따른 사회보험 사각지대 규모 차이를 분석함	-소규모 사업장일수록 고용보험, 국민연금, 건강보험에 가입된 비정규직 임금근로자 비율이 낮음 -고용보험의 경우 여성비정규직이 남성비정규직보다 배제되는 비율이 높고 기업규모가 적을수록 고용보험에서 배제되는 여성비정규직의 비중이 높음
이병희 (2011)	임금근로자의 사회보험 적용 사각지대 규모를 파악하고 이에 대한 대책으로 사회보험료 지원의 필요성을 강조함	-중장년 여성, 청년, 고졸 이하의 저학력의 요인을 가진 대상자일수록 사회보험 적용을 받을 확률이 낮기 때문에, 이들을 우선적 지원 대상으로 포함
장지연 외 (2011)	고용보험이 법적으로 적용대상으로 삼고 있으나 실제로는 가입과 수급 이루어지지 않고 있는 현실의 원인을 질적 연구를 통하여 살펴봄	-고용보험의 수혜율이 낮은 임시, 일용직 혹은 비정규직 등 주변부 일자리의 가진 근로자와 5인 미만 영세사업장 사업주와 심층면접을 진행한 결과, 고용보험의 미가입 원인으로 고용주의 기피, 고용주와 임금근로자의 이해일치에 따른 기여기피, 보험에 대한 자세한 정보나 홍보 부족, 행정적인 어려움 등이 존재함
김우경 (2010)	임금근로자의 일자리 특성과 고용보험의 가입확률의 관계를 분석함	-정규직일수록, 임금수준이 높을수록, 사업장 규모가 클수록 고용보험에 가입 할 확률이 높고, 건설업 및 전기가스 및 수도업, 도소매 및 음식숙박업, 보건 및 사회복지, 서비스 및 판매 종사자 등의 일자리 특성을 가진 이들이 고용보험에 가입 할 확률이 낮음

2) 사회보험 수급의 영향요인에 관한 연구

사회보험 수혜에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 실제 사회보험 급여의 혜택에 누가 접근하고 수령하는가에 대해 관심을 갖는 본 논문의 연구문제와 관련이 깊다. 하지만 이러한 문제를 다룬 연구는 그 수가 많지 않을 뿐만 아니라 국내보다 주로 해외에서 이루어졌다.

유길상(2003)의 연구는 고용보험의 실제 수급자를 분석한 연구로 본 논문의 문제인식과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 유길상(2003)은 실업급여 수급자에 대한 분석을 통하여 실제 수급자가 어떠한 특성을 가지고 있는지 파악하였다. 연구 결과, 남성에 비하여 여성이, 청년층에 비하여 중장년층이, 저학력자보다 전문대와 대학 졸업자가, 저임금자보다 고임금자가, 퇴직금을 받지 못한 임시·일용근로자에 비하여 퇴직금을 받고 퇴직한 정규직 근로자가 구직급여 수급 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 특히 조기재취직수당제도와 같은 경우 남성, 젊은 연령계층, 고학력자일수록 수급 가능성이 높았다. 이러한 유길상(2003)의 연구는 고용보험의 혜택을 실제로 누가 받는가에 대해서 분석하였기 때문에, 본 논문과 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 유길상(2003)의 연구는 2000년 초반의 자료를 기초로 분석을 시행하여 현 시점에서 이를 기초로 현재 고용보험의 실제적 사각지대 문제를 파악한다는 것은 다소 무리가 있을 수 있다. 또한 본 논문은 고용보험 실업급여의 수급 측면뿐만 아니라, 이를 받을 수 있는 가능성의 문제인 실업급여의 신청에 관한 문제와 이미 고용보험에 가입한 이들에 대한 분석도 다루고 있어, 유길상(2003)의 연구와는 차별된다고 볼 수 있다. 장지연 외(2011)는 고용보험의 실업급여 미수급의 주요 원인은 주로 자격조건 충족에 있다고 분석하고 있다. 특히 장지연 외(2011)는 실업자들은 자발적 이직 조건에 의하여 실업급여를 받지 못하게 되는 경우가 대부분이고 이러한 자발적 이직의 원인으로

는 주로 건강상의 문제와 가사 및 육아, 장시간 노동 등이 대부분이라고 지적하고 있다. Wandner&Stetter(2000)는 미국의 실업급여에 대해서 실제로 신청 그리고 수급하는 이들에 대한 설문조사를 통하여 어떠한 이들이 왜 신청을 하지 않는지에 대해서 분석을 실시하였다. 그 결과 남성보다 여성이 실업급여 신청을 더 많이 하였고, 실업기간이 긴 사람일수록 실업급여에 대한 신청률이 높았다. 실업급여 수급률 역시 마찬가지로 결과가 나타났다. 또한 실업급여 미신청의 가장 큰 원인은 ‘실업자가 느끼는 수급 자격조건에 대한 인식’으로 나타나 Wandner&Stetter(2000)는 고용보험 정책 대상자들이 느끼는 실업급여의 자격조건 수준이 높다고 결론을 내리고 있다. Yoon&Salter-Roth&Baldwin(1995)은 고용보험의 실제적 혜택을 받는데 있어서 고용보험 구조적으로 여성이 남성보다 그리고 비정규직 근로자가 정규직 근로자보다 불리한 상황에 놓여 있다고 지적하고, 이에 대한 원인이 고용보험 혜택을 수급할 시 거쳐야 하는 일종의 자격조건 검증단계(screening process)에 있다고 설명한다. 즉 여성과 비정규직 근로자는 남성과 정규직 근로자보다 고용보험 혜택을 수급하는데 있어서 고용지속 일수 조건, 기본적 소득 조건 등 각 단계의 자격심사를 통과하기 어렵다는 것이다.

<표 7> 사회보험 효과와 수급의 사각지대에 관한 연구

논문 저자	연구의 의의	연구의 주요 내용 및 결과
유길상 (2003)	실업급여 수급자에 대한 분석을 통하여 실제 수급자가 어떠한 특성을 가지고 있는지 파악함	-남성에 비하여 여성, 청년층에 비하여 중장년층이, 저학력자 보다 전문대와 대학 졸업자가, 단순노무직 종사자보다 고위임직원 및 관리자와 사무직원이, 저임금자보다 고임금자가 구직급여 수급 가능성이 높게 나타남
장지연 외 (2011)	고용보험이 법적으로 적용대상으로 삼고 있으나 실제로는 가입과 수급이 이루어지지 않고 있는 현실의 원인을 질적 연구를 통하여 살펴봄	-실업급여 미수급의 원인으로는 주로 자발적 이직과 피보험기간 미충족이 대부분이고 자발적 이직의 사유는 주로 질병으로 인한 퇴직, 가사 및 육아 등의 문제, 과도한 노동 강도와 장시간 노동, 이동을 통한 경력관리 등이 대부분임
Wandner &Stetter (2000)	실업급여를 실제로 신청하는 이들과 수급하는 이들에 대한 설문조사를 통하여 인들이 실업급여에 왜 신청을 하지 않는지에 관하여 분석함	-실업자들 중 실업급여에 대한 신청은 여성보다 남성이 많이 하였고, 긴 실업기간을 겪고 있는 사람일수록 많이 함 -실제 수급률 역시 남성이 여성보다 높고, 실업기간이 길수록 높음 -또한 실업급여 미신청의 가장 큰 이유는 자격조건의 충족 문제
Yoon &Salter- Roth &Baldwin (1995)	고용보험의 혜택을 받는데 있어서 사회취약계층이 불리한 입장에 있음을 증명하고, 제도 내에서 그 원인을 찾아 규명하려 시도함	-여성이 남성보다, 비정규직 근로자가 정규직 근로자에 비해서 고용보험 혜택을 수급 할 확률이 낮음 -이는 여성이 남성보다, 비정규직 근로자가 정규직 근로자보다 고용보험 혜택을 수급하는데 있어서 고용지속일수, 기본적 소득 조건 등 각 자격조건단계를 탈락할 확률이 크기 때문으로 나타남

III. 연구 설계 및 분석 방법

1. 실업급여 수급 영향요인 분석에 관한 변수 설정

1) 실업자의 인구학적·사회적 속성 변수 설정

‘어떠한 실업자가 실업급여의 실제 혜택을 받는가?’를 탐구하기 위해 본 논문은 실업자의 속성을 독립변수로 설정한다. 앞의 선행연구 탐색에서 살펴보았듯이, 고용보험과 관련된 실업자의 속성은 크게 인구학적 요인과 사회적 요인으로 나눌 수 있다. 본 논문은 실업자의 인구학적 속성을 연구의 통제변수로 설정하여 사회적으로 어떠한 상황에 있는 실업자들이 실제 고용보험의 혜택을 받고 있는지 집중적으로 살펴보고자 한다. 여기에서 실업자의 인구학적 속성으로는 선행연구에서 공통적으로 설정한 성별, 연령, 학력, 혼인 여부, 건강상태를 고려한다(유길상, 2003: 장지연, 2011: Wandner&Stetter, 2000: Yoon&Salter-Roth&Baldwin, 1995).

다음으로 실업자의 사회적 요인은 실업자의 사회적 환경에 관련된 것으로 선행연구에서는 업종, 직종, 종사상의 지위, 전일제 근무 여부, 전직장의 법정 퇴직금 유무, 자발적 퇴직 여부 등을 고려하고 있다. 선행연구들은 주로 전문직, 생산, 판매, 사무, 도·소매, 단순노무, 서비스 등을 직종으로 고려하고 있고 직종에 따라 고용보험의 가입확률과 고용보험의 혜택의 수급확률이 달라진다고 결론을 내리고 있다(유길상, 2003: 김우경, 2010). 또한 김우경(2010)은 직종뿐만 아니라 업종에 따라 고용보험에 가입할 확률이 차이가 난다고 설명하고 있다. 이에 따라 본 논문에서도 실업자의 사회적 요인으로 실업자가 과거 어떠한 업종에 종사하였는지 관심을 가질 필요가 있다. 한편, Yoon&Salter-Roth&Baldwin(1995)은 정책 대상자의 종사상의 지위에 대해서 주목하고 있다. 이에 따라 본 논

문에서는 실업자의 전 직장에서의 종사상의 지위를 정규직, 비정규직 그리고 일용직으로 나누어 실업자의 사회적 요인을 구성한다. 또한 실업자의 사회적 요인으로 전 직장의 법정 퇴직금 유무를 고려할 수 있다. 전 직장에서 퇴직금을 받고 퇴직을 한 실업자는 최소한의 생활을 할 수 있는 자원을 확보했다는 측면에서 그렇지 않은 실업자보다 향후의 구직활동이나 재취업을 하는데 있어서 유리한 환경에 놓여 질 확률이 높다고 추론할 수 있기 때문이다. 하지만 유길상(2003)은 전 직장에서 퇴직금을 받고 퇴직한 임금근로자가 그렇지 않은 임금근로자보다 실업급여를 수급할 확률이 더 높다고 지적하였다. 이러한 맥락에서, 본 논문에서도 역시 이를 독립변수로 고려하여 퇴직금 수령의 여부가 현재 실업자의 실업급여 신청 및 수급에 어느 정도 영향을 미치는지 파악하려 한다. 나아가 본 논문에서는 앞서 선행연구에서 다루지 않은 실업자의 사회적 속성 요인으로 전일제 근로 여부, 자발적 퇴직 여부 등을 고려한다. 강승복(2005)에 따르면, 우리나라 노동시장에 존재하는 저임금근로자의 대부분이 전일제 근로보다 시간제 근로를 하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라서 시간제 근로를 했던 실업자가 그렇지 않은 실업자보다 상대적으로 더욱 열악한 노동환경에 처해있음을 추론할 수 있기 때문에, 이를 나타내 주는 근로형태 변수를 실업자의 사회적 요인으로 고려할 필요가 있다. 또한 윤윤규(2010)가 지적하듯, 이전 직장에서의 일자리 축소 등의 이유로 근로자 본인의 의사와는 무관하게 일자리를 이탈하는 비자발적 퇴직자는 그 이후 구직 활동과 같은 일상생활에서 그렇지 않은 이들보다 어려움을 겪을 가능성이 크다. 따라서 실업자의 비자발적 퇴직 여부를 실업급여 신청과 수급의 영향요인으로 고려할 수 있다.

2) 실업자의 실업급여 신청 및 수급 여부 변수 설정

본 논문은 실업자의 어떠한 요인이 실업급여 수급에 대한 신청 여부와 실업급여 수급여부에 주요한 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 종속변수로 실업자의 실업급여에 대한 신청 여부와 수급 여부를 고려한다. 실업급여에 대한 신청이 선행되어야만 실업급여를 수급할 수 있다는 점에서 실업급여의 신청은 정책의 혜택을 받을 수 있는 가능성과 관련된 문제이다. 선행연구 탐색에서 살펴보았듯, Wandner&Stetter(2000)는 실업자들의 실업급여 미신청의 가장 큰 원인은 실업자들이 느끼는 실업급여 수급 조건이라고 지적하였다. 만약 실업자들이 실업급여의 수급요건을 지나치게 높다고 인식한 나머지 실제로 자격조건에 부합함에도 불구하고 실업급여를 신청하지 않는다면, 이들은 고용보험의 혜택의 테두리에서 완전히 벗어나게 된다. 이 밖에도 실업급여에 대한 정보 부족, 실업급여 신청에 대해서 수치심을 느끼는 낙인의 문제 등으로 인하여 실업급여 수급 조건에 관계없이 실업급여 신청을 하지 못하는 경우도 존재할 수 있다. 이러한 맥락에서, 본 논문에서는 실업급여 신청과 수급을 모두 종속변수로 고려하여 독립변수인 실업자의 어떠한 속성들이 주요한 영향을 미치는지 파악한다.

<표 8> 변수의 설정

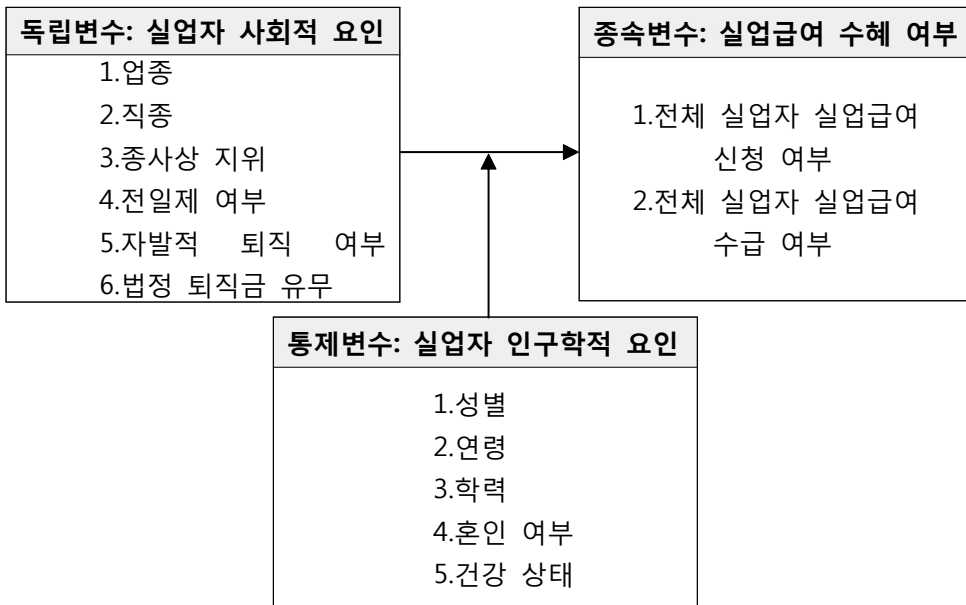
	변수		변수의 정의와 측정
종속변수	실업급여에 대한 신청 여부		미신청=0 신청=1
	실업급여에 대한 수급 여부		비수급=0 수급=1
통제변수	실업자의 인구학적 속성	성별	남자=1 여자=2
		연령	연속변수
		학력	중졸 이하=1 고졸=2 대졸 이상=3
		혼인 여부	미혼=1 기혼=2
		건강 상태	별거 및 이혼=3 건강한 상태=1 보통=2 건강하지 않은 상태=3
독립변수	실업자의 사회적 속성	업종	제조업=1 건설업=2 도소매업=3 숙박업=4 통신, 금융 및 보험 관련업=5 교육 및 사회 서비스=6 보건, 공공행정 및 사회복지, 기타=7
		직종	관리자 및 전문가=1 사무직 종사자=2 서비스 종사자=3 판매 종사자=4 장치 및 기계 조작, 기능 종사자=5 단순 노무 종사자=6
		종사상의 지위	정규직 임금근로자=1 비정규직 임금근로자=2 일용직 임금근로자=3
		전일제 여부	시간제=1 전일제=2
		자발적 퇴직 여부	비자발적 퇴직=1 자발적 퇴직=2
		법정 퇴직금 유무	받았거나 받기로 되어 있음=1 해당되지 않음=2

2. 실업급여 수급 영향요인에 관한 분석틀 및 모형의 설정

1) 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀

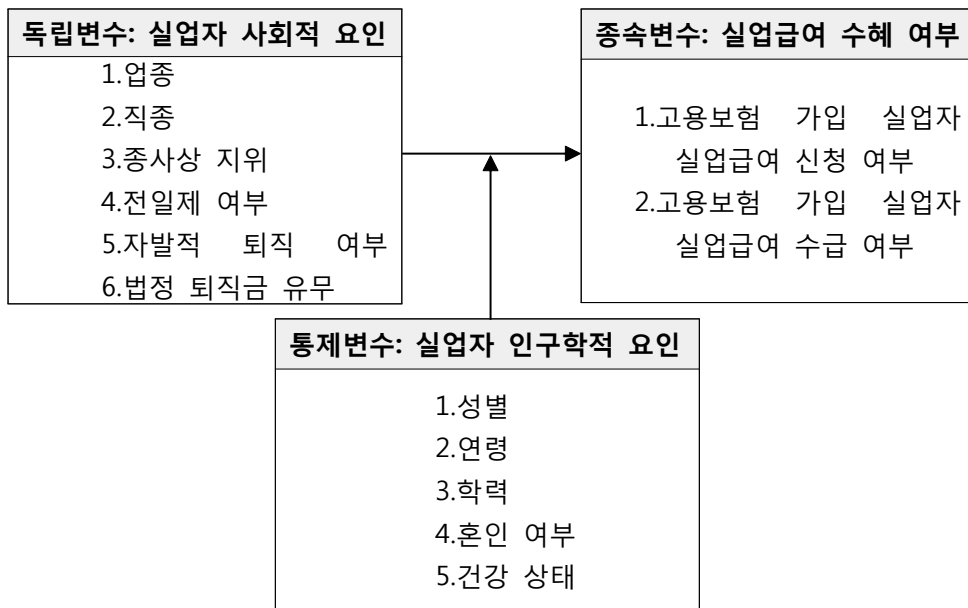
본 논문은 전직 임금근로자인 실업자 중 어떠한 특성을 가진 사람들이 실업급여를 신청하고 수급하는가에 대하여 분석한다. 이러한 분석은 크게 두 단계로 진행될 수 있다. 첫 번째 단계에서는 고용보험의 제도적 적용대상인 전직 임금근로자인 실업자 전체를 대상으로 분석을 진행한다. 이러한 분석을 통하여 전직 임금근로자인 실업자의 어떠한 사회적 특성이 고용보험 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는지 파악할 수 있다. 이를 도식화 하면 [그림3-1]과 같다.

[그림 3-1] 전직 임금근로자 실업자의 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀



두 번째 단계에는 전체 연구 대상 중 고용보험에 가입한 이들을 추출하여 고용보험에 가입되어 있는 전직 임금근로자인 실업자를 대상으로 분석을 실시한다. 따라서 고용보험에 가입되어 있는 실업자의 어떠한 사회적 요인들이 실업급여의 신청과 수급에 주요한 영향을 미치는지 파악할 수 있다. 이러한 두 번째 단계에서의 분석은 고용보험에 가입했다 하더라도, 각각의 사회적 속성을 가진 실업자들이 차별적으로 실업급여에 접근하고 있는가를 판별할 수 있다. 이러한 분석을 통하여 어떠한 실업자가 고용보험에 가입했음에도 불구하고 실제 실업급여 혜택의 테두리에서 벗어날 확률이 높은지에 관하여 알 수 있을 것이다.

[그림 3-2] 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청 및 수급 영향요인에 관한 분석틀



2) 가설과 분석 모형의 설정

선행연구 탐색에서 살펴보았듯, 고용보험의 가입은 주로 고용환경이 상대적으로 좋은 사무직, 전문직 등의 직종을 가지고 있는 사람들에게서 이루어졌다. 또한 비정규직 보다 정규직 근로자가 고용보험에 가입할 확률이 높게 나타났다. 고용보험의 신청과 수급 측면에서 역시 정규직 근로자가 비정규직 근로자보다, 학력이 높은 사람이 그렇지 않은 사람보다, 법정 퇴직금을 받고 나온 사람들이 그렇지 않은 사람들보다 더 실업급여에 대한 수급을 할 확률이 크다고 나타났다. 이러한 선행연구들의 분석 결과를 바탕으로 본 논문의 잠정적 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설1: 전체 실업자와 고용보험 가입 실업자의 직종이 단순노무·서비스·판매직일수록 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급의 확률이 낮다.

가설2: 전체 실업자와 고용보험 가입 실업자의 업종이 건설업·도소매·숙박업일수록 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급의 확률이 낮다.

가설3: 전체 실업자와 고용보험 가입 실업자의 종사상 지위가 비정규직, 일용직일수록 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급의 확률이 낮다.

가설4: 전체 실업자와 고용보험 가입 실업자의 근로 형태가 시간제일수록 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급의 확률이 낮다.

가설5: 비자발적으로 퇴직한 실업자가 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급 확률이 낮다.

가설6: 퇴직금을 수령하지 못하고 퇴직한 실업자일수록 그렇지 않은 실업자보다 실업급여 신청과 수급 확률이 낮다.

이러한 가설들을 검증하기 위한 연구 모형은 다음과 같다.

$$\text{Logit}\left\{\frac{P_y}{1-P_y}\right\} = B_0 + B_1\text{sex} + B_2\text{age} + B_3\text{edu} + B_4\text{marriage} + B_5\text{health} + B_6\text{job} \\ + B_7\text{type} + B_8\text{position} + B_9\text{time} + B_{10}\text{severancepay} + B_{11}\text{voluntary}$$

3) 분석자료 : 한국노동패널조사 활용

본 논문에서는 위와 같은 분석 모형을 바탕으로 한 가설을 검증하기 위해 한국노동연구원의 한국노동패널조사를 이용한다. 패널조사는 횡단면 조사의 정적인 측면을 보완하면서 동적인 차원에서 장기간에 걸친 가구와 개인의 상태 변화를 나타내고 있기 때문에 횡단면 자료를 통해서만 할 수 없는 정책분석 및 평가 연구를 수행할 수 있다. 이러한 맥락에서, 한국노동패널조사는 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 노동시장 이동, 사회생활 등에 대해서 추적조사를 하기 위해 패널표본구성원(5,000 가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 조사를 실시한다. 특히 한국노동패널조사는 고용보험 가입 여부, 실업급여 신청 여부 등 고용보험과 관련된 변수들을 포함하고 있기 때문에 본 논문의 문제를 분석하는데 있어서 기초자료로 가장 적합하다.

앞에서 살펴보았다시피 본 논문의 연구대상은 ‘전직 임금근로자이면서 실직한 경험이 있는 자’이다. 한국노동패널조사가 추적조사이기 때문에 위와 같은 연구대상을 추출하기 위해선 다음과 같은 절차가 필요하다. 각 년도의 한국노동패널조사는 취업자와 미취업자를 분리하여 응답이 이루어지고 미취업자를 위한 응답 항목에는 취업과 고용보험과 관련된 문항이 없다. 따라서 한국노동패널조사만으로는 응답한 시기의 미취업자가 전직 임금근로자이었는지 여부를 파악할 수 없을 뿐만 아니라 노동시장에서의 활동에 대해서 알 수 없다. 따라서 본 논문에서는 한국노동패널

조사의 응답자 직업력 자료를 추가적으로 활용하고자 한다. 직업력 자료와 패널 데이터를 통해서 패널 데이터 내에 존재하는 이들의 과거 실직 경험 여부와 시기에 대해서 알 수 있고 실직기간 당시의 활동에 대해서도 파악할 수 있다. 이에 따라서 2006년부터 2009년까지의 패널 데이터의 직업력 자료를 통해서 전 직장에서 임금근로자로 일하면서 실직한 경험이 있는 사람들을 추출하고 이를 바탕으로 2006년부터 2009년까지의 패널 데이터를 통해 추출된 이들의 실직 당시의 특성과 상태에 관한 기초 자료를 구성한다. 이 때, 직업력 자료를 통하여 군인, 공무원 등 고용보험적용 제외 대상인 사람들은 자료에서 제외한다. 이러한 추출 과정을 통해서 본 논문은 전직 임금근로자이면서 실직 경험이 있는 사람들 총 1792케이스를 분석 자료로 활용한다.

IV. 고용보험 수혜여부 영향요인 분석

1. 실업자의 인구학적·사회적 속성 분석

1) 실업자의 속성

사업장에서 임금을 받으며 일을 하다 실직한 경험이 있는 사람 1792명의 인구학적·사회적 속성을 파악하면 다음과 같다. 먼저, 여자가 남자에 비하여 전체 실업자에서 큰 비중을 차지하고 있었다. 또한 20~30대의 젊은 층이 전체 실업자에서 많은 부분을 차지하고 있어 현재 사회문제로 부각되고 있는 청장년층의 실업 문제를 수치적으로 파악할 수 있다. 또한 대졸 이상의 학력을 가진 실업자가 상대적으로 저학력자들 보다 많은 점을 미루어 보면, 고학력자들의 실업이 과거보다 증가하였다는 것을 추론할 수 있다. 또한 결혼을 한 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 실업을 경험하고 있었고, 실업자의 약 60%가 건강한 상태로 나타났다.

<표 9> 전직 임금근로자인 실업자의 인구학적 속성

		전직 임금근로자인 실업자(1792)
성별	남	43.2
	여	56.8
연령	29세 이하	32.6
	30~39세	23.0
	40~49세	17.0
	50~59세	14.3
	60세 이상	13.1
학력	중졸 이하	22.4
	고졸	34.7
	대졸 이상	42.9
혼인 여부	미혼	36.4
	기혼	54.9
	별거 및 이혼	8.8
건강 상태	건강함	58.3
	보통	25.0
	건강하지 않음	16.7

전체 실업자의 사회적 속성 중 업종은 교육 및 사회 서비스, 제조업, 도소매업 순으로 실업자의 비율이 높은 것을 볼 수 있다. 통신, 금융, 보험관련 업, 건설업 등은 비중이 낮은 것으로 나타난다. 판매직에 종사했던 임금근로자가 실업자 중 낮은 비중을 차지하고 있는 것을 제외하면, 실업자의 전 직종은 다른 사회적 속성에 비하여 비교적 균등한 비중을 가지고 있다. 또한 실업자의 절반 이상이 정규직 임금근로자이지만 80% 이상이 시간제 임금근로자로 종사하였음을 알 수 있다. 그 밖에 실업자의 사회적 속성으로 자발적으로 퇴직한 사람이 비자발적으로 퇴직한 사람보다, 법정 퇴직금을 받지 못한 사람이 받은 사람보다 약 3배 많은 비중을 차지하고 있었다. 특히 여기서 주목해야 할 점은 전체 실업자의 고용보험 가입 비율인데, 1인 이상 사업장에 속한 임금근로자가 법적으로 고용보험에 모두 가입하여야 함에도 불구하고 전직 임금근로자인 실업자의 약 56%가 고용보험에 가입하지 않고 있는 것으로 나타나 고용보험 가입의 사각지대의 심각성을 다시 한 번 확인 할 수 있다.

<표 10> 전직 임금근로자인 실업자의 사회적 속성

		전직 임금근로자인 실업자(1792)
업종	제조업	21.7
	건설업	9.2
	도소매업	15.1
	숙박업	11.7
	통신, 금융, 보험관련 업	8.8
	교육 및 사회 서비스	22.0
	보건, 공공행정 및 사회복지, 기타	11.6
직종	관리자 및 전문가	20.3
	사무직	17.1
	서비스 종사자	15.0
	판매 종사자	9.9
	장치 및 기계조작, 기능 종사자	18.3
	단순 노무 종사자	19.5
종사상의 지위	정규직 임금근로자	57.1

	비정규직 임금근로자	27.1
	일용직 임금근로자	15.8
전일제 여부	전일제	17.0
	시간제	83.0
자발적 퇴직 여부	비자발적 퇴직	28.9
	자발적 퇴직	71.1
법정 퇴직금 유무	받았거나 받기로 되어 있음	26.5
	해당되지 않음	73.5
고용보험 가입 여부	가입	43.8
	미가입	56.2

2) 실업급여 신청과 수급에 따른 고용보험 가입 실업자의 속성

앞서 살펴보았듯, 전체 실업자 중 고용보험 가입자는 1792명의 43.8%, 즉 782명이다. 이들 중 실직 당시 실업급여에 신청한 경험이 있는 사람은 230명이고 나머지 552명은 미신청자에 해당된다. 실업급여 신청에 따른 실업자의 인구학적 속성은 전체 실업자의 인구학적 속성과 마찬가지로 실업급여 신청자와 미신청자 모두에서 여성의 비율이 남성보다 높게 나타났다. 또한 미신청자의 60%이상이 20~30대이고 신청자의 평균 연령은 미신청자보다 높다는 것을 알 수 있다. 학력 측면에서는 상대적으로 고학력자들이 실업급여에 미신청하는 것으로 나타났다. 또한 실업급여 미신청자와 신청자의 약 53%, 74%가 기혼자로 나타나 신청자 중 기혼자의 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 실업급여 미신청자와 신청자의 건강상태는 대체적으로 유사한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 전직 임금근로자의 고용보험 가입률은 낮은 수준이고 고용보험에 가입한 실업자들이라 할지라도 실업급여에 대한 신청을 활발히 하지 않는 것을 알 수 있다. 이는 실업급여에 신청한 경험이 있는 사람이 그렇지 않은 사람의 절반 수준도 못 미치기 때문이다.

<표 11> 실업급여 신청 여부에 따른 고용보험 가입 실업자의 인구학적 속성

		실업급여 미신청(552)	실업급여 신청(230)
성별	남	47.6	45.7
	여	52.4	54.3
연령	29세 이하	38.0	19.6
	30~39세	26.6	33.5
	40~49세	16.5	17.8
	50~59세	9.4	19.1
	60세 이상	9.4	10.0
학력	중졸 이하	14.1	19.1
	고졸	31.9	36.1
	대졸 이상	54.0	44.8
혼인 여부	미혼	42.9	19.6
	기혼	52.5	73.9
	별거 및 이혼	4.5	6.5
건강 상태	건강함	62.5	63.0
	보통	24.5	24.8
	건강하지 않음	13.0	12.2

다음으로 실업자의 사회적 속성을 살펴보면, 실업급여 신청자와 미신청자의 업종별 차이는 그다지 크지 않음을 알 수 있다. 다만, 신청자와 미신청자 모두의 측면에서 파악할 수 있듯이 제조업과 교육 및 사회서비스에서 종사한 근로자가 전체 실업자의 절반을 넘게 차지하고 있음을 파악할 수 있다. 실업급여 미신청자 중 약 30%가 관리자 및 전문가이고 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이와 비교하여 신청자 중 사무직은 약 27%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 관리자 및 전문가, 사무직에 종사하는 사람들을 합치면 실업급여 신청자, 미신청자 모두에서 절반을 넘는 비중을 차지한다. 그 밖에 장치 기계조작, 기능종사자의 비중은 미신청자보다 신청자가 더 높았고, 판매 및 단순노무 종사자는 신청자보다 미신청자의 비중이 더 높았다.

본 장에서는 고용보험에 가입한 실업자를 대상으로 속성을 파악하고 있기 때문에 실업급여 신청자와 미신청자 모두에서 정규직 임금근로자가 80%이상으로 압도적인 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만 신

청자와 미신청자의 종사상의 지위 차이를 비교해보면, 정규직 임금근로자는 미신청자보다 신청자에서 높은 비중을 차지하고 있고 비정규직, 일용직 임금근로자는 신청자보다 미신청자에 많이 분포하고 있음을 알 수 있다. 임금근로자의 전일제 여부 분석 역시 고용보험에 가입한 실업자를 대상으로 했기 때문에 신청자, 미신청자 모두에서 전일제 근로자의 비중이 시간제 근로자 비중보다 높게 나타났다. 하지만 전일제 여부에 따라서 신청자와 미신청자를 비교하면, 시간제 근로자는 실업급여 미신청자에서 상대적으로 높은 비중을 나타내고 있으며 전일제 근로자는 신청자에서 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 미신청자 중 자발적으로 퇴직한 사람은 약 80%로 비자발적으로 퇴직한 사람의 비중보다 월등히 높았다. 이에 반하여 신청자의 약 59%가 비자발적 퇴직자로 나타났다. 이러한 결과는 전체 실업자의 속성과 유사하다고 볼 수 있다. 마지막으로, 신청자 중 법정 퇴직금을 수령하고 실직을 한 사람은 그렇지 않은 사람의 2배가 넘는다는 것을 알 수 있다. 이와는 대조적으로 실업급여 미신청자의 절반 이상은 퇴직금을 수령하지 못하였다는 것을 파악할 수 있다.

<표 12> 실업급여 신청 여부에 따른 고용보험 가입 실업자의 사회적 속성

		실업급여 미신청(552)	실업급여 신청(230)
업종	제조업	33.7	34.3
	건설업	5.3	6.5
	도소매업	13.0	10.9
	숙박업	2.9	2.6
	통신, 금융, 보험관련 업	11.8	10.0
	교육 및 사회 서비스	21.4	23.5
	보건, 공공행정 및 사회복지, 기타	12.0	12.2
직종	관리자 및 전문가	29.7	25.7
	사무직	23.9	27.4
	서비스 종사자	4.5	5.2

	판매 종사자	7.1	4.3
	장치 및 기계조작, 기능 종사자	20.1	25.2
	단순 노무 종사자	14.7	12.2
종사상의 지위	정규직 임금근로자	82.8	84.8
	비정규직 임금근로자	13.2	12.6
	일용직 임금근로자	4.0	2.6
전일제 여부	전일제	94.0	98.3
	시간제	6.0	1.7
자발적 퇴직 여부	비자발적 퇴직	22.3	58.7
	자발적 퇴직	77.7	41.3
법정 퇴직금 유무	받았거나 받기로 되어 있음	47.7	68
	해당되지 않음	52.3	32

다음으로 실업급여 수급에 따른 고용보험 가입 실업자의 속성을 살펴 보자. 여기에서 주목해야 할 점은 실업급여 신청자 230명 중 5명을 제외한 225명이 실업급여 수령을 했다는 것이다. 이러한 수치를 통하여 실업급여에 대한 신청이 일단 이루어지면, 대부분이 실업급여를 수령한다는 것을 알 수 있다. 이는 고용보험 실업급여에 대한 신청률은 낮지만, 신청 대비 수급률은 매우 높은 수준이라는 것을 의미한다. 따라서 고용보험 가입 실업자 중 실업급여 수급자의 속성은 고용보험 가입 실업자 중 실업급여 신청자의 속성과 거의 유사하다고 볼 수 있다. 이를 간략히 살펴 보면 <표 13>과 같다.

<표 13> 고용보험 가입 실업자 중 실업급여 신청자와 수급자의 속성 비교

		실업급여 신청(230)	실업급여 수급(225)
성별	남	45.7	45.3
	여	54.3	54.7
연령	29세 이하	19.6	18.7
	30~39세	33.5	33.8
	40~49세	17.8	18.2
	50~59세	19.1	19.1
	60세 이상	10.0	10.2
학력	중졸 이하	19.1	19.1
	고졸	36.1	36.4
	대졸 이상	44.8	44.4
혼인 여부	미혼	19.6	18.7
	기혼	73.9	74.7
	별거 및 이혼	6.5	6.7
건강 상태	건강함	63.0	63.1
	보통	24.8	24.4
	건강하지 않음	12.2	12.4
업종	제조업	34.3	33.8
	건설업	6.5	6.7
	도소매업	10.9	10.7
	숙박업	2.6	2.7
	통신, 금융, 보험관련업	10.0	10.2
	교육 및 사회 서비스	23.5	23.6
	보건, 공공행정 및 사회복지, 기타	12.2	12.4
직종	관리자 및 전문가	25.7	25.8
	사무직	27.4	28.0
	서비스 종사자	5.2	5.3
	판매 종사자	4.3	4.4
	장치 및 기계조작, 기능 종사자	25.2	24.4
	단순 노무 종사자	12.2	12.0
종사상의 지위	정규직 임금근로자	84.8	84.9
	비정규직 임금근로자	12.6	12.4
	일용직 임금근로자	2.6	2.7
전일제 여부	전일제	98.3	98.7
	시간제	1.7	1.3
자발적 퇴직 여부	비자발적 퇴직	58.7	59.6
	자발적 퇴직	41.3	40.4
법정 퇴직금 유무	받았거나 받기로 되어 있음	68.0	68.0
	해당되지 않음	32.0	32.0

2. 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성 분석

1) 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성

본 논문에서는 실업자의 속성에 따라서 실업급여 신청과 수급의 확률이 어떻게 달라지는지 파악하기 위해서 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 로지스틱 회귀분석의 결과를 해석하는 방법²⁾에는 여러 가지가 있지만 여기에서는 승산을 이용한 해석 방법을 이용하여 분석을 실시한다. 승산을 이용한 해석은 다른 해석 방법에 비하여 분석에 적용하기도 용이하고 해석의 의미도 명확하기 때문이다. 독립변수의 로지스틱 회귀계수 B 를 변환시킨 $\text{Exp}(B)$ 값은 독립변수를 1증가 시킬 때, 얻어지는 종속변수의 승산의 증가 배수이다. 이때, $\text{Exp}(B)$ 를 승산비(odds ratio)라고 한다. 즉 <표 13>에서 보듯이, 종속변수가 실업급여 신청 여부이고 독립변수가 연령일 때, 로지스틱 계수가 -0.028 이라면, 연령이 1증가 할 때 마다 종속변수의 승산에 있어서 $\text{Exp}(-0.028)$, 즉 0.972 배 만큼의 증가가 있다고 해석할 수 있다. 여기에서 로지스틱 회귀계수가 양수이면 이 변수는 로짓에 대해 정적인 효과가 있는 것이며, $\text{Exp}(B)$ 도 1보다 크게 되어 승산에 정적인 효과를 가진다. 하지만 위의 연령 변수와 같이 로지스틱 회귀계수가 음수이면 이 변수는 로짓에 대해 부적인 효과가 존재하는 것이며, $\text{Exp}(B)$ 도 1보다 작게 되어 승산에 부적인 효과를 지닌다. 즉 연령이 1증가 하면 $\text{Exp}(B)$ 값이 0.972 로 승산이 증가 전에 비하여 0.972 배로 줄

2) 로지스틱 회귀분석을 해석하는 방법에는 대표적으로 로짓을 이용한 해석, 확률을 이용한 해석, 승산을 이용한 해석이 있다. 로짓을 이용한 해석은 로지스틱 계수가 B 일 때 독립변수의 단위를 하나 증가시키면 종속변수에서 B 로짓 만큼 증가가 있다고 해석한다. 확률을 이용한 해석은 확률을 이용해서 독립변수의 효과를 계산하는 것으로, 확률이 k 인 지점에서 독립변수의 효과를 계산하기 위해 편미분을 이용하여 순간 변화율(instantaneous change rate: $Bk(1-k)$)을 통하여 계산할 수 있다. 하지만 로짓을 이용한 해석은 적용하기에는 단순하지만 의미가 명확하지 않고, 확률을 이용한 해석은 의미 있는 해석을 할 수 있지만 k 값을 정해야 한다는 문제점이 존재한다(홍세희, 2011).

어떻게 된다는 것이다. 이는 연령이 증가 할수록 실업급여 신청을 할 확률이 낮아진다는 것을 의미한다.

이러한 로지스틱 회귀분석 해석 방법을 바탕으로 실업급여 신청에 대한 전체 실업자 사회적 속성의 영향요인을 파악하면 다음과 같다. 먼저 전체 실업자의 사회적 속성 중 업종을 제외한 나머지 변수에서 유의미한 결과가 나타났다. 직종의 기준 변수인 단순 노무 종사자에 비하여 사무직 종사자가 약 2배, 장치 기계조작, 기능 종사자가 약 2.5배 실업급여를 신청할 확률이 더 크게 나타났다. 이는 선행연구에서 직종 변수는 고용보험을 포함한 사회보험의 제도적, 실제적 사각지대에 영향을 미치고 있어, 본 논문의 결과와 유사하다고 볼 수 있고 본 논문이 설정한 가설1과도 부합됨을 알 수 있다. 하지만 본 논문의 분석 결과, 선행연구에서 분석된 고용보험 가입에 주요한 영향을 미치는 업종 변수는 실제 고용보험 혜택 측면에서는 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 또한 종사상의 지위 속성을 살펴보면, 일용직 임금근로자의 실업급여 신청 확률이 기준 변수인 정규직 임금근로자의 실업급여 신청 확률의 약 0.3배로 일용직 임금근로자가 정규직 임금근로자 보다 실업급여를 신청할 확률이 더 낮게 나타나 가설3을 검증할 수 있다. 마찬가지로 가설4와 관련하여 전일제 임금근로자에 비하여 시간제 임금근로자가 실업급여에 신청할 확률이 상대적으로 낮게 나타나 그에 대한 확인을 할 수 있었다. 이는 선행연구에서 지적하고 있듯이 노동시장에서 상대적으로 열악한 환경에 있는 사람들이 사회보험의 테두리에서 벗어날 확률이 크다는 것을 의미한다. 또한 실직 당시 퇴직금을 받았거나 받을 예정에 있는 근로자에 비하여 퇴직금 수령에 해당되지 않는 사람이 더 실업급여를 신청할 확률이 낮게 나타나 자발적 퇴직 변수와 관련된 가설6을 증명할 수 있었다.

이를 통하여 퇴직금을 수령하여 상대적으로 실직 당시 노동시장에서

더 나은 조건에 있는 사람보다 그렇지 않은 사람들이 고용보험의 혜택을 받기 힘들다는 것을 추론할 수 있다. 하지만 자발적 퇴직 여부 측면에서는 비자발적으로 퇴직한 임금근로자에 비하여 자발적으로 퇴직한 임금근로자가 실업급여를 신청할 확률이 높게 나타났다. 이는 고용보험 혜택과 같은 구직 활동에 있어서 비자발적 퇴직자가 자발적 퇴직자에 비하여 더 어려움을 겪을 것이라는 본 논문의 가설5와 다른 결과를 나타내고 있다.

분석결과를 종합하면, 실업자의 직종, 종사상의 지위, 근로형태, 퇴직금 수령 유무 등의 변수들과 관련된 결과가 본 논문이 설정한 가설들과 일치하게 나타났다. 하지만 실업자의 업종 변수(가설2)가 유의미하지 않게 나타나 고용보험 신청 여부에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 퇴직금 수령 변수 영향요인 분석 결과는 본 논문이 설정한 가설(가설5)과 반대로 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성

		B	S.E	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)	
통 제 변 수	성별 (남)	0.169	0.191	0.783	1	0.376	1.184	
	연령	-0.028	0.010	7.483	1	0.006**	0.972	
	학 력	중졸 이하			2.552	2	0.279	
		고졸	-0.214	0.271	0.627	1	0.429	0.807
		대졸 이상	0.095	0.313	0.093	1	0.761	1.100
	혼 인 상 태	미혼			22.293	2	0.000**	
		기혼	1.145	0.243	22.292	1	0.000**	3.143
		별거 및 이혼	1.124	0.406	7.683	1	0.006**	3.078
	건 강 상 태	건강함			0.086	2	0.958	
		보통	0.024	0.197	0.014	1	0.904	1.024
		건강하지 않음	0.076	0.262	0.085	1	0.771	1.079
		제조업			6.793	6	0.340	

독립 변수	업종	건설업	-0.303	0.355	0.731	1	0.392	0.738
		도소매업	0.264	0.324	0.661	1	0.416	1.301
		숙박업	-0.464	0.536	0.749	1	0.387	0.629
		통신, 금융 및 보험업	-0.312	0.312	0.997	1	0.318	0.732
		교육 및 사회서비스	0.282	0.249	1.277	1	0.258	1.325
		보건, 공공행정 및 사회복지	0.134	0.304	0.195	1	0.659	1.144
	직종	단순노무 종사자			13.261	5	0.021**	
		관리자 및 전문가	0.379	0.325	1.362	1	0.243	1.461
		사무직 종사자	0.774	0.340	5.194	1	0.023**	2.168
		서비스 종사자	-0.050	0.437	0.013	1	0.908	0.951
		판매 종사자	0.004	0.482	0.000	1	0.994	1.004
		장치 기계조작, 기능 종사자	0.875	0.311	7.946	1	0.005**	2.400
	종사상지위	정규직			8.426	2	0.015**	
		임시직	-0.156	0.242	0.414	1	0.520	0.856
		일용직	-1.244	0.429	8.415	1	0.004**	0.288
	전일제 여부 (시간제)	-1.513	0.534	8.041	1	0.005**	0.220	
	자발적 퇴직 여부 (비자발적)	1.735	0.182	91.188	1	0.000**	5.666	
	법정 퇴직금 유무 (받지 못함)	-1.484	0.177	70.420	1	0.000**	0.227	
	상수항	-1.696	0.576	8.661	1	0.003	0.183	

* 10% 유의수준, **5% 유의수준

-2 Log 우도: 1022.182

카이제곱: 380.810 자유도: 24 유의확률: 0.000

2) 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청과 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성

전체 실업자 중 고용보험에 가입한 사람들을 대상으로 한 분석은 고용보험에 가입한 사람들이 실제로 실업이라는 위험에 부딪혔을 때, 혜택을 받는가에 대해서 살펴볼 수 있다는 점에서 그 의의를 가진다. 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 또한 고용보험 가입 실업자들의 사회적 속성 중 업종과 종사상의 지위를 제외한 나머지 변수들에서 유의미한 결과가 나타나 이는 전체 실업자를 대상으로 분석을 시행한 것과 유사한 결과이다. 하지만 여기서 주목해야 할 점은 종사상의 지위 즉, 정규직 여부가 실업급여 신청에 유의미한 영향을 주지 못하는 것이다. 이는 앞의 선행연구에서 분석된 바와 같이 정규직 임금근로자일수록 고용보험에 가입할 확률이 높기 때문일 것이다. <표 10>에서 살펴보았듯이, 실업급여 신청 여부를 떠나 정규직 임금근로자가 고용보험 가입자의 80%이상을 차지하고 있어 본 장의 분석 대상 대부분이 정규직 임금근로자라는 것을 확인할 수 있다.

그 밖에 직종, 전일제 여부, 자발적 퇴직여부, 법정 퇴직금 유무와 같은 사회적 속성 변수에서는 유의미한 결과가 나타났다. 단순 노무 종사자에 비하여 사무직, 서비스, 기능 종사자가 실업급여를 신청할 확률 약 2배 이상 높고, 시간제 임금근로자에 비하여 전일제 임금근로자의 실업급여 신청확률이 더 높다. 또한 실직 시 퇴직금을 수령하지 못한 임금근로자에 비하여 그렇지 않은 임금근로자가 실업급여 신청 확률이 높게 나타나 전체적으로 단순 노무 근로자, 시간제 근로자, 퇴직금을 받지 못한 근로자 등이 실업급여를 신청할 확률이 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이에 따라 본 논문이 설정한 가설1, 가설4, 가설6을 검증할 수 있었다. 하지만 자발적 퇴직 여부 독립변수 측면에서는 앞의 전체 실업자

분석과 유사한 결과가 나타났다.

결과를 종합해보면, 단순 노무 근로자, 시간제 근로자, 퇴직금을 받지 못한 근로자와 같이 사회적 조건이 상대적으로 불리한 상황에 있는 임금 근로자는 전 직장에서 고용보험에 가입하여 실업급여에 수령에 대한 권리가 있음에도 불구하고 다른 임금근로자보다 이에 대한 신청을 하지 않는다는 것을 알 수 있다. 이러한 분석 결과를 통해 고용보험에 대한 가입이 실업에 대한 보호에 있어서 필요조건이지만 충분조건역의 역할은 제대로 수행하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 15> 고용보험 가입 실업자의 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성

		B	S.E	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)	
통제 변수	성별 (남)	-0.026	0.213	0.014	1	0.905	0.975	
	연령	-0.016	0.012	1.710	1	0.191	0.984	
	학력	중졸 이하			1.104	2	0.576	
		고졸	-0.232	0.314	0.544	1	0.461	0.793
		대졸 이상	-0.041	0.367	0.013	1	0.910	0.960
	혼인 상태	미혼			21.232	2	0.000**	
		기혼	1.212	0.265	20.983	1	0.000**	3.360
		별거 및 이혼	1.341	0.470	8.141	1	0.004**	3.823
	건강 상태	건강함			0.045	2	0.978	
		보통	-0.027	0.219	0.015	1	0.903	0.974
건강하지 않음		0.038	0.293	0.017	1	0.897	1.039	
독립 변수	업종	제조업			8.487	6	0.205	
		건설업	-0.159	0.404	0.154	1	0.695	0.853
		도소매업	0.409	0.353	1.344	1	0.246	1.505
		숙박업	-0.148	0.681	0.047	1	0.828	0.863
		통신, 금융 및 보험업	-0.258	0.335	0.591	1	0.442	0.773
		교육 및 사회서비스	0.541	0.270	4.002	1	0.045**	1.717
		보건, 공공행정 및 사회복지	0.421	0.326	1.671	1	0.196	1.523

직종	단순노무 종사자			11.610	5	0.041**	
	관리자 및 전문가	0.445	0.374	1.414	1	0.234	1.560
	사무직 종사자	0.968	0.395	6.014	1	0.014**	2.632
	서비스 종사자	0.925	0.563	2.702	1	0.100*	2.522
	판매 종사자	0.590	0.559	1.115	1	0.291	1.804
	장치 기계조작, 기능 종사자	1.000	0.361	7.670	1	0.006**	2.719
종사상지위	정규직			1.468	2	0.480	
	임시직	0.303	0.395	1.055	1	0.304	1.354
	일용직	-0.269	0.548	0.240	1	0.624	0.764
	전일제 여부 (시간제)	-1.074	0.600	3.210	1	0.073*	0.342
	자발적 퇴직 여부 (비자발적)	1.807	0.204	78.700	1	0.000**	6.089
	법정 퇴직금 유무 (받지 못함)	-0.713	0.193	13.618	1	0.000**	0.490
	상수항	-2.255	0.695	10.519	1	0.001	0.105

* 10% 유의수준, **5% 유의수준

-2 Log 우도: 776.874

카이제곱: 167.448 자유도: 24 유의확률: 0.000

또한 <표 13>에서 살펴본 것처럼 고용보험 가입 실업자 중 실업급여를 신청한 사람(230명)과 실제 수급한 사람(225명)의 수 차이는 거의 나지 않는 것으로 나타난다. 이렇게 실업급여 신청대비 수급률이 매우 높기 때문에 고용보험 가입 실업자의 실업급여 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성은 앞에서 살펴본 실업급여 신청에 영향을 미치는 실업자의 속성과 매우 유사하게 나타난다. 따라서 <표 16>과 같이 앞의 신청에 영향을 미치는 속성 분석 결과와 마찬가지로 고용보험 가입자의 사회적 속

성 중 직종, 전일제 여부와 같은 근로형태, 자발적 퇴직 여부 등의 변수가 실업급여 수급에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단, 대부분의 유의미한 실업자의 속성 변수의 유의확률은 앞의 신청에 영향을 미치는 속성 변수보다 낮게 나타났다. 이는 직종, 전일제 여부, 법정 퇴직금 수령 여부 등의 실업자의 속성들은 실업급여 신청은 물론 수급에 더욱 유의미한 영향을 미친다는 것을 의미한다.

이러한 분석들을 종합해보면, 고용보험 실업급여의 혜택을 받기 위해서는 먼저 고용보험에 신청을 하는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다. 이는 실업급여 신청자와 수급자의 수가 거의 동일하게 나타나고 있기 때문이다. 또한 전체 실업자를 대상으로 한 분석에서는 직종, 종사상의 지위, 근로형태, 퇴직금의 수령 여부 변수가 실업급여 신청과 수급에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 고용보험 가입 실업자를 대상으로 한 분석에서는 직종, 근로형태, 퇴직금 수령 여부 변수가 유의미한 변수로 나타나 직종, 근로형태, 퇴직금 수령 여부 변수가 전체 실업자와 고용보험 가입 실업자 모두에게서 공통적으로 실업급여 신청과 수급을 하는데 있어서 주요한 영향을 미치는 변수로 작용하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 결과는 근로자들이 실제 실업에 처했을 때, 실업급여의 혜택을 누가 받는가에 대한 문제를 파악하기 위해서는 노동시장에서 임금근로자로 일 할 당시 실업자의 직종, 전일제 여부와 같은 근로형태, 퇴직금 수령 여부 등과 같이 실업자가 어떠한 사회적 환경에 처해있었느냐에 대해서 관심을 가져야 함을 의미한다.

<표 16> 고용보험 가입 실업자의 실업급여 수급에 영향을 미치는 실업자의 속성

		B	S.E	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)	
통제 변수	성별 (남)	-0.045	0.216	0.043	1	0.836	0.956	
	연령	-0.013	0.012	1.145	1	0.285	0.987	
	학 력	중졸 이하			0.876	2	0.645	
		고졸	-0.210	0.317	0.441	1	0.507	0.810
		대졸 이상	-0.040	0.370	0.012	1	0.914	0.961
	혼 인 상태	미혼			21.611	2	0.000**	
		기혼	1.240	0.269	21.287	1	0.000**	3.454
		별거 및 이혼	1.397	0.474	8.682	1	0.003**	4.043
	건 강 상태	건강함			0.197	2	0.906	
		보통	-0.058	0.222	0.067	1	0.796	0.944
건강하지 않음		0.079	0.296	0.072	1	0.789	1.082	
독립 변수	업 종	제조업			8.367	6	0.212	
		건설업	-0.121	0.407	0.089	1	0.766	0.886
		도소매업	0.360	0.359	1.002	1	0.317	1.433
		숙박업	-0.145	0.688	0.045	1	0.833	0.865
		통신, 금융 및 보험업	-0.223	0.337	0.436	1	0.509	0.800
		교육 및 사회서비스	0.564	0.273	4.251	1	0.039**	1.757
		보건, 공공행정 및 사회복지	0.481	0.329	2.145	1	0.143	1.618
	직 종	단순노무 종사자			12.639	5	0.027**	
		관리자 및 전문가	0.557	0.381	2.135	1	0.144	1.745
		사무직 종사자	1.132	0.403	7.897	1	0.005**	3.101
		서비스 종사자	1.083	0.573	3.568	1	0.059*	2.954
		판매 종사자	0.814	0.568	2.053	1	0.152	2.256
		장치 기계조작, 기능 종사자	1.029	0.368	7.835	1	0.005**	2.799

종 사 상 지 위	정규직			1.215	2	0.545	
	임시직	0.291	0.299	0.947	1	0.330	1.338
	일용직	-0.208	0.552	0.142	1	0.706	0.812
	전일제 여부 (시간제)	-1.437	0.668	4.619	1	0.032**	0.238
	자발적 퇴직 여부 (비자발적)	1.854	0.206	80.675	1	0.000**	6.384
	법정 퇴직금 유무 (받지 못함)	-0.667	0.195	11.708	1	0.001**	0.513
	상수항	-2.571	0.708	13.192	1	0.000	0.076

* 10% 유의수준, **5% 유의수준

-2 Log 우도: 761.232

카이제곱: 174.155 자유도: 24 유의확률: 0.000

V. 결론

1. 연구의 결과 및 정책적 시사점

본 논문은 고용보험 수혜여부의 영향요인을 실업급여 신청과 수급 측면에서 분석함으로써 고용보험의 사각지대를 해소하고 정책적 효과성을 제고하는데 바람직한 방향을 제시하고자 하였다. 이에 따라 선행연구를 바탕으로 성별, 연령, 학력 등의 인구학적 변수를 통제변수로 설정하고 직종, 업종, 종사상의 지위 등의 사회적 변수를 독립변수로 설정하여 사회적 변수 중 어떠한 변수가 고용보험 실업급여 신청과 수급에 주요한 영향을 미치는 지 파악하고자 하였다. 그 결과, 실업자의 사회적 속성 중 업종을 제외한 직종, 종사상의 지위, 근로형태, 퇴직금 수령 여부에 따라서 고용보험 혜택의 확률이 달라진다는 것을 파악할 수 있었다. 또한 분석을 통해 고용보험 혜택에 신청하는 사람이 적을 뿐만 아니라 실업급여에 대한 신청자와 수급자의 인원 차이가 거의 나질 않는 것을 확인할 수 있었다. 이는 고용보험 실업급여에 대한 낮은 신청률과 신청대비 높은 수급률을 알 수 있게 해준다.

이러한 본 논문의 분석 결과는 취약한 노동시장 환경에 놓여 있는 임금 근로자가 실제 실업을 당했을 때, 실업급여 신청 및 수급을 할 확률이 낮다는 것을 추론할 수 있게 해준다. 특히 고용보험에 가입한 실업자를 대상으로 한 분석 결과를 통해서 단순 노무직 근로자, 시간제 임금근로자, 퇴직금을 받지 못한 근로자와 같은 노동시장에서의 고용안정성이 취약한 계층들은 직장에서 고용보험에 가입했음에도 불구하고 실제 직업을 잃었을 때 고용보험의 혜택을 받을 확률이 그렇지 않은 이들보다 낮다는 것을 확인할 수 있었다.

현재까지 시행되어온 고용보험 적용대상 확대 정책은 ‘고용보험의 1차

적 사각지대의 축소'라는 맥락에서 중요한 의미를 갖는다. 자격이 있는 사람이 고용보험에 가입하지 못한다는 것은 원천적으로 고용보험 혜택에서 벗어난다는 것을 의미하기 때문에 이 문제는 고용보험 사각지대 문제를 해결하는데 있어서 반드시 먼저 고려되어야만 한다. 하지만 본 논문의 분석결과는 고용보험의 사각지대가 가입과 적용대상 측면뿐만 아니라 실제 신청과 수급의 차원에도 존재한다는 것을 일깨워준다. 실업이라는 위험으로부터 보호를 추구하는 고용보험이 제 역할을 수행하기 위해서는 크게 세 가지 측면에서 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 먼저 자격이 있는 사람들을 고용보험에 모두 가입시켜야 한다. 이는 앞서 살펴본 고용보험의 1차적 사각지대와 관련된 것이다. 둘째, 고용보험 가입자들이 실제 실업을 당했을 때, 실업급여에 대해서 신청할 수 있어야 한다. 이는 본 논문이 주목하고 있는 고용보험의 2차적 사각지대와 관련된 문제로 위험에 처했을 때, 실제로 혜택을 누가 받느냐에 관한 것이다. 마지막으로 이렇게 실업급여에 대한 신청이 이루어지면 정부는 적절한 자격심사, 검토 등을 통해서 실업급여 수급에 대한 권리가 있는 자를 혜택의 범위에서 빠뜨리지 않아야 한다. 이렇게 고용보험 제도가 가입, 신청, 검토 등의 단계마다 정책 대상자들 적절하게 포괄해야만 고용보험의 실업 위험에 대한 보호 기능을 제대로 수행할 수 있을 것이다.

하지만 현재까지 고용보험 정책 대상자에 관한 정부의 노력은 주로 제도적 측면에서 이루어져 왔다. 정부는 1998년 말에 고용보험 적용대상을 1인 이상 사업장으로 확대하고 최근 자영업자도 실업급여를 수령할 수 있도록 제도를 정비하는 등 고용보험의 혜택 범위를 넓히는 노력을 해왔지만 2차적 사각지대 해소에 관한 문제는 비교적 다루지 못했다. 이러한 2차적 사각지대는 1차적 사각지대와 다르게 그 실체를 파악하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 고용보험의 정책 효과성을 증진시키기

위해서는 정책 수혜 측면에 존재하는 사각지대를 최대한 축소해야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 실제 정책 수요자인 실업자의 속성과 정책의 연관성을 파악하여 혜택을 받아야 할 사람과 정책을 연결시키는 노력이 필요할 것이다. 이러한 노력의 핵심은 정책을 설계하고 집행하는데 있어서 정책 수요자의 입장에 대한 정교하고 세심한 접근을 하는 것이다. 이를 위해서 제일 먼저 탐구되어야 할 문제는 ‘왜 고용보험에 가입한 실업자조차 실업급여에 신청을 하지 않는가?’일 것이다.

실업급여를 신청하고 수급하기 위해서는 앞에서 살펴보았듯 인터넷을 통한 구직등록, 고용센터 방문, 주기적 방문에 의한 구직 활동 인증 활동 등 여러 절차를 거쳐야 한다. 이러한 각각의 단계들은 정책 혜택에 대한 자격이 있는 사람들을 선별해 주는 효과를 가지고 있다. 하지만 이러한 정책 집행과정이 정책 대상자들에게 다소 복잡하게 느껴진다면 목표했던 대상자들이 참여하지 않는 경향이 나타나 결국은 정책 실패로 이어질 위험이 존재한다는 것을 경계를 할 필요가 있다(Larson, 1980). 따라서 현재 고용보험 실업급여 신청방식을 간소화하여 정책에 대한 자격이 있는 대상자의 배제를 최대한 방지해야 할 것이다. 또한 현재 실업급여 수급률이 낮은 상황에서 실업급여 신청자와 수급자 수 차이가 거의 나지 않는 것으로 보아, 실업급여 수급 자격이 있음에도 애초에 신청을 하지 않는 인원들이 다수 존재한다는 것을 추론할 수 있다. 이러한 현상의 원인은 크게 정책 집행체계 측면과 정책 대상자 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저, 신청자와 수급자 수의 미미한 차이는 거의 모든 신청자가 수급을 할 수 있다는 점에서 실업급여 집행체계 내의 일선 공무원의 행태에 문제가 있다고 추론할 수 있다. 즉 현재 고용보험센터에서 실업급여 신청자에 대한 적절한 심사가 일선 공무원의 실업급여 수급 부적격자 선별 능력 부족 등의 이유로 적절히 이루어지지 못하고 있을 가능성이

존재한다는 것이다. 이러한 현상은 정책 집행현장에서 서비스를 제공하는 일선 관료들은 일반적으로 과다한 업무와 그에 따른 시간 및 정보 부족이라는 어려움을 겪게 되고 이를 대처하기 위해 스스로 가장 쉬운 방법을 추구한다는 일선집행관료이론으로 설명이 가능하다(정정길 외, 2011). 하지만 분석 결과에서 보았듯이, 현재 우리나라 고용보험 실업급여 신청률은 매우 낮은 수준이기 때문에 실업급여 심사를 담당하는 일선 관료가 위와 같은 상황에 반드시 직면한다고 보기는 힘들다. 이와는 다른 측면으로 Wandner&Stetter(2000)는 이러한 현상의 주원인은 실업자가 체감하는 실업급여 수급 조건 수준이라고 설명한다. 즉 실업자가 느끼는 실업급여 수급 조건이 복잡하고 다소 높게 형성되어 있으면 실업자가 스스로 자기 선택 오류(self-selection bias)에 빠져 실업급여 신청을 포기한다는 것이다. 실업자의 이러한 행태로 인하여 낮은 실업급여 신청률과 신청률대비 높은 수급률이 나타나는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 ‘실업급여 수급의 높은 벽’으로 인식되는 실업급여 수급조건에 대한 알맞은 조정과 그에 대한 정보전달이 필요하다.

본 논문의 분석 결과, 단순 노무 임금근로자, 시간제 임금근로자 등이 사무직, 서비스직, 전일제 임금근로자 등에 비하여 실업급여 신청을 더 하지 않을 확률이 크다고 나타났다. 이러한 현상의 원인은 단순 노무 임금근로자와 시간제 임금근로자가 실업급여 수급 조건을 통과하지 못할 확률이 크기 때문이다. 앞서 살펴보았듯이 실업급여를 수령하기 위해서는 실직 시점으로부터 18개월 동안 180일 이상 임금근로자로서 직장에서 일을 했어야 한다. 하지만 직업 특성상 단순 노무직 임금근로자와 시간제 임금근로자는 이러한 실업급여 수급 조건을 충족시키기 어렵다. 단순 노무직과 시간제 근로는 일반적으로 사업장에서 단기 고용의 형태로 이루어지기 때문에 실직 시 실업급여 수급의 기본적 조건조차 충족시키지

못할 확률이 크다. 따라서 이들은 전 직장에서 고용보험에 가입했음에도 불구하고 위와 같은 수급 조건으로 인하여 고용보험 혜택에서 배제된다. 일반적으로 단순 노무직 임금근로자와 시간제 임금근로자의 근로 기간은 정해지지 않는 경우가 많기 때문에 실직에 대한 대비를 하지 못하는 경우가 많다(장지연, 2001). 때문에 고용보험이 최소한의 사회적 안전망 역할을 수행하려면 이러한 환경에 놓여있는 임금근로자들을 고용보험 혜택의 테두리 내로 끌어들이는 노력이 필요하다.

고용보험의 정책적 효과성을 제고시키기 위해서는 적정 수준의 실업급여 수급 조건 형성과 함께 실업급여에 대한 정확한 정보전달이 필요하다. 이를 통하여 자격이 있는 사람들을 고용보험 정책 내로 모두 포함시켜야 한다. 고용보험과 실업급여 신청, 수급자격 요건 등의 정보를 명확히 전달하기 위해서는 정부의 정책홍보와 같은 노력이 필요하다. 특히 최근 정부의 역할이 커지고 그에 따른 정책이 복잡해지고 다양해지면서 정책 대상자가 정부의 서비스를 원활히 이용할 수 있도록 정보를 제공하는 정책홍보의 역할은 매우 중요하다(신호창 외, 2002; 문철수, 2002). 열악한 노동시장 환경에서 근무하는 사람일수록 고용보험과 같은 정책에 대한 정보에 노출되는 정도가 적을 수 있다. 영세 사업장에서 일을 하는 이들은 업무 환경, 고용주와의 관계 등의 이유로 자신들이 고용보험에 가입되어 있는지조차 모르는 경우가 많기 때문에, 이들이 실직 시 실업급여에 신청을 하지 않는 것은 당연한 결과일 것이다. 이러한 측면에서 일을 하는 사람들 모두에게 고용보험 혜택에 대한 기본적인 정보를 제공할 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 최근 고용노동부 장관이 직접 SNS서비스를 통하여 실업급여의 존재와 신청 절차를 홍보하는 모습³⁾은 정책홍보 측면에서 의미 있는 노력이라 볼 수 있다. 이렇게 실제 정책 수요

3) 출처: 머니투데이 “'넝쿨당' 방정배씨, 실업급여 받아주세요-이채필 고용노동부 장관, 드라마 활용해 제도 쉽게 설명’ (2012년 9월 5일자)

자에 초점을 맞추어 사각지대 문제에 접근해야만 고용보험의 정책적 효과성을 충분히 제고할 수 있을 것이다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 논문은 기존 고용보험에 관한 연구와는 차별적으로 정책 수요자 입장에 초점을 맞추어 정책의 취약점에 접근을 시도하였다. 현재까지 고용보험에 대한 연구는 정책 대상자가 고용보험 제도에 포함되어있기만 하면, 필연적으로 혜택을 받을 수 있다는 것을 가정하고 이루어졌다. 이러한 연구들은 고용보험 가입에서 배제되는 영역을 이해하는데 중요한 정책적 시사점을 제공한다. 하지만 이러한 관점에서의 연구는 실제 실직했을 때, 누가 고용보험 혜택을 받는지에 대한 정보는 제공해주지 못하는 한계를 가지고 있다. 고용보험은 사회보험으로서 현재 직업이 있고 그에 따른 소득이 있는 사람에게는 미래의 실직 가능성에 대한 보호를 제공하고, 현재 직업이 없는 사람에게는 노동시장에서 구직활동을 위한 직접적인 혜택을 제공하는 역할을 수행해야 한다. 이러한 측면에서 본 논문은 현재 고용보험의 실제적 보호를 받아야 함에도 불구하고 받지 못하는 사람이 누구인가를 파악하는데 의미 있는 밑거름을 제공했다고 볼 수 있다. 지금까지 연구를 통해 상대적으로 많이 밝혀진 고용보험 사각지대의 제도적 측면과 본 논문에서 제기한 사각지대의 실제적 측면 모두에 관심을 가져야만 고용보험에 관한 연구가 향후 고용보험 발전에 기여할 수 있을 것이라 판단된다.

하지만 본 논문은 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 표본의 수 문제이다. 본 논문은 한국노동패널 4개년도 자료와 직업력 자료를 활용하여 전직 임금근로자였던 실업자 1792케이스를 추출하여 분석을 진행하

였다. 1792케이스 중 고용보험에 가입한 케이스는 782케이스이고 이 중 실업급여 신청자는 230케이스였다. 이러한 수치는 고용보험의 광범위한 미가입자와 미신청자의 존재를 반영하는 동시에 고용보험의 2차적 사각지대를 분석하는데 충분한 표본을 얻기 힘들다는 것을 알 수 있게 해준다. 4개년도 자료를 활용했음에도 불구하고 연구 대상이 전직 임금근로자인 실업자였기 때문에 고용보험 가입자와 실업급여 신청자 케이스 수가 충분하지 못했던 것은 본 연구의 한계점이라고 볼 수 있다. 둘째, 본 논문은 자료의 한계로 인해 최근 진행되고 있는 고용보험 적용대상 확대의 일부를 연구 분석에 포함시키지 못했다. 2012년부터 자영업자도 실업급여를 신청할 수 있게 되었다. 이러한 정책 적용 대상의 확대는 보편적인 제도인 고용보험에 있어서 매우 바람직한 일이라고 할 수 있다. 하지만 본 논문은 현재 활용할 수 있는 자료의 한계로 자영업자를 포함하지 못하고 연구 대상을 전직 임금근로자였던 실업자로 한정해 위와 같은 변화를 반영하지 못했다는 점에서 한계를 지니고 있다. 이러한 측면에서 향후 고용보험의 정책적 취약점을 보완하고 이를 위한 연구가 활성화되기 위해서는 고용보험과 관련된 기초자료에 신규 진입한 정책 대상자들을 포함시킬 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 강승복 (2005). 우리나라 저임금근로자의 현황과 특징. 노동리뷰, 5: 43-54.
- 고용노동부 (2010). 2010 고용보험백서. 고용노동부.
- _____ (2011). 2011 고용보험백서. 고용노동부.
- 구인회 외 (2008). 사회보장 사각지대 : 실태와 영향요인. 사회보장연구, 24(1): 175-204.
- 김미곤 (1999). 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법. 도시연구, 5: 60-80.
- 김연명 (2010). 비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토, 사회복지정책, 37(4): 155-179.
- 김영란 (2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤 정책에 관한 연구: 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로. 한국사회복지학, 57(2): 41-70.
- 김용하 (2012). 사회보험 사각지대 무엇이 문제인가?. 보건복지포럼, 185: 2-4.
- 김우경 (2010). 고용보험 가입 영향 요인에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.
- 김원식 (1990). 외국의 고용보험제도. 한국노동연구원.
- 권혁주 외 (2011). 수요자 중심 시각에서 본 고용보험 서비스: 실업급여를 중심으로. 한국정책지식센터 정책&지식포럼 542회 발제자료. 한국정책지식센터.
- _____ 외 (2012). 보편적 복지에 대한 규범론적 분석. 한국행정학보, 46(2): 161-184.

- 노화준 (2001). 정책평가론. 법문사.
- 문철수 (2002). 우리나라 정부 PR 의 상징성에 관한 연구. *홍보학 연구*, 6(1): 158-189.
- 박석돈 (2002). 사회보장론. 양서원.
- 박순일 외 (2001). 공적 소득보장제도 사각지대의 빈곤층의 소득보장연구. 한국보건사회연구원.
- 방하남 (2012). 고용보험 사각지대 개선방안. *보건복지포럼*, 185: 25-32.
- 보건복지부 (2010). 2010보건복지백서. 보건복지부.
- 신호창 외 (2002). 행정 PR 원론 : 이론과 전략. 이화여자대학교 출판부.
- 유경준 (2012). 사회보험 사각지대의 현황과 해소방안-고용보험을 중심으로. 고용유인형사회안전망위원회9차 발표자료. 한국개발연구원.
- 유길상 외 (1999). 주요국 고용보험제도 연구. 한국노동연구원.
- _____ (2003). 한국 실업급여 수급자의 특성. *노동정책연구*, 3(1): 171-195.
- _____ 외 (2003). 실업급여 수급자의 특성과 재취업 행태. 한국노동연구원.
- _____ (2012). 이행노동시장 관점에서 본 고용보험제도 발전방안. *노동정책연구*, 12(2): 131-164.
- 이병희 (2009). 고용안전망 평가와 개선방안. *노동리뷰*, 58: 37-51.
- _____ (2010). 근로빈곤과 고용안전망 확충 방안. *동향과 전망*, 79: 249-280.
- _____ (2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 방안. *동향과 전망*, 82: 185-211.
- 이승렬 (2007). 고용 산재보험의 사회안전망 기능. *노동리뷰*, 31: 43-61.

- 이준영 (2005). 사회적 안전망으로서 건강보험의 역할. *건강보험포럼*, 4(2): 2-15.
- _____ (2007). *사회보장론*. 학지사.
- 이혜경 (2003). 한국사회보험제도의 딜레마: 역사의 유산과 참여정부의 선택. 한국사회복지학회 2003년 춘계학술대회, 11-28.
- 윤윤규 (2010). 이직사유별 일자리 이행경로 및 결정요인 분석. *노동경제논집*, 33(2): 91-134.
- 장지연 (2001). 비정규직 노동의 실태와 쟁점-성별 차이를 중심으로. *경제와 사회*, 51: 68-96.
- _____ 외 (2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원.
- _____ (2012). 복지국가의 고용과 사회안전망. *노동리뷰*, 82: 35-44.
- 정정길 외 (2011). *정책학원론*. 대명출판사.
- 통계청 (2009). 경제활동인구조사 실업급여 비수급 실직자 부가조사. 통계청.
- 홍세희 (2011). *이항 및 다항 로지스틱 회귀분석*. 교육과학사.
- Baldwin, Peter. (1990). *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state 1875-1975*. Cambridge, England: New York: Cambridge University Press.
- Briggs, Asa. (1961). The welfare state in historical perspective. In Christopher Pierson&Francis G. Castles(Eds.), *THE WELFARE STATE*. Cambridge: Polity Press.
- Chernew, Michael E.&Richard A. Hirth. (2003). challenges in modeling health insurance coverage. In Catherine G. McLaughlin(Eds.), *health policy and the uninsured*. (pp.257-285). Washington.

- DC: The urban institute press.
- Currie, J. (2004). *The take-up of social benefit*. National Bureau of Economic Research.
- Emsellem, Maurice&Katherine Allen. (1999). *the texas unemployment insurance system : barriers to access for low-wage, part-time&women workers*. Institute for Women's Policy Research.
- Garrty, John A. (1978). *Unemployment in history : economic thought and public policy*. New York : Harper & Row.
- Gilbert, Neil&Paul Terrell. (2005). *Dimensions of Social welfare policy(7th ed.)*. Boston: Allyn&Bacon.
- Jones, Ken.(2004). 영국의 실업급여 연구. 한국노동연구원.
- Korpi, Walter. (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54(3): 309-328.
- Larson, J. S. (1980). *Why Government Programs Fail : Improving Policy Implementation*. New York : Praeger.
- Shaefer, H. Luke. (2010). identifying key barriers to unemployment insurance for disadvantaged workers in the united states. *Journal of Social Policy*, 39(3): 439-460.
- Wandner, Stephen&Andrew Stetter. (2000). why are many jobless workers not applying for benefits?. *Monthly labor review*, 6: 21-32.
- Yoon, Young-Hee&Roberta Salter-Roth&Marc Baldwin. (1995).

Unemployment insurance : barriers to access for women and part-time workers. National Commission for Employment Policy.

【Abstract】

Analysis of factors affecting the receipt of employment insurance

**: focused on unemployment benefits
and its payment**

SONG, JAE HWAN

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

15 years since being launched, the country's employment insurance has developed significantly as a government policy. In accordance with this pattern, much research in this realm has been carried out. The effectiveness of the employment insurance was considered important in relation to the dead zone of the employment insurance. Such research predominantly focused on whether the recipient of the insurance had genuinely applied. Thus, it is fundamentally based on the assumption that when recipients become unemployed, they will receive the benefits of the insurance. Yet since the employment

insurance, as a social insurance, "protection against risk" the recipients, in order to assess the precise effectiveness, one must not only examine the application rate but also the genuine receipt of the benefits. In this context, when a recipient is in danger of a social risk of unemployment, who receives the actual benefit has an important meaning in understanding the effectiveness of the government policy.

Hence this dissertation examines who applies for unemployment benefits and whether they are actually provided with such benefits. In order to do clarify this, the 4 years of the Korean Labour Panel was applied and using the Job Sequence (the history of jobs of a recipient), 1792 cases of people who used to earn wages and had an experience of unemployment, were extracted. On this basis, the unemployed's gender, age, academic ability (demographic factors) were set as controlled variables and their job, occupation, position before unemployment (social factors) were used as independent variables, analyzing which social factor actually affects the application and provision of unemployment insurance. Furthermore, the dissertation was carried out using those who were submitted in the employment insurance and are currently unemployment (782 cases). This is because even though the unemployed is submitted in the employment insurance, one can find out whether social factors affect the possibility that they will actually receive the unemployment benefits.

The analysis result can be summarized into 3 levels. First, out of

the total 1792 cases, those who applied to the employment insurance were 782; a low percentage of approximately 40% applied for the benefits. Moreover, 30% of the appliers (230 cases) did not actually apply for the benefits when they became unemployed. However, if they submitted to the employment insurance, 225 out of 230 cases received the benefits. Thus the application rate is low but those who actually apply predominantly receive the benefits. Secondly, examining the factors that affect the application, job, position, wther they work in a full-time system, have received severance pay, voluntary retired, were considered important. Therefore, office/machine workers, full time employed, regular workers, those who received severance pay were more likely to apply to the benefits than those who were in labor jobs, temporary workers, part-time workers and didn't receive severance pay. On the other hand, those who were forcefully unemployed were more likely to apply than those who voluntarily quit, which is in contrast to our hypothesis. This analysis substantiates that in general, those in a poorer working environment and conditions were less likely to apply to the unemployment benefits. Thirdly, the factors which affected the application of the unemployed to the unemployment insurance were occupation, whether they worked in a full time job, whether they received severance pay.

Therefore, office/machine workers, full time workers, regular workers, those who received severance pay applied more and actually received more benefits than those who were in labor jobs, temporary workers, part-time workers and didn't receive severance pay. This

result illustrates that the unemployed in an instable working environment who applied to the employment insurance in their former jobs, apply less for unemployment benefits than those who don't, when they genuinely become unemployed. This corroborates that the application to the unemployment insurance does not directly mean the genuine receipt of employment insurance.

To sum up the results of the analysis, in order for the unemployed to apply for the employment insurance, one must first apply to the unemployment benefits. In addition, those in poor working conditions such as labor jobs, part-time workers, those who haven't received severance pay have a much lower chance of applying for unemployment benefits when they actually become unemployed. In order to solve this discriminatory pattern, the complex nature and process of the application must be eased. Precise information of the receipt must be given and in order to prevent the occurrence of the self-selection bias, there must be a governmental policy of modifying the fundamental receipt conditions.

Keywords: The unemployment benefits, The receipt of employment insurance, The dead zone of the employment insurance, Policy effectiveness of the employment insurance.