

실업급여의 하한액을 인하하는 고용노동부의 「고용보험법 개정안」에 대한 참여연대 의견서

자의적이고, 편의적인 발상으로 실업급여를 왜곡해
도입 취지, 수급조건에 대한 고용노동부의 무지 드러나
최저임금 현실화와 사회보험 전반의 개선이 우선되어야

차례

요약	3
본론: 고용노동부의 실업급여 개편안	5
1) 실업급여의 하한액에 대한 하향 조정(개정안의 제46조제1항)	5
2) 실업급여의 하한액 개편 사유	6
3) 고용노동부의 주장: 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상	6
본론: 고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 검토	7
1) 실업급여의 도입 취지와 근로소득과의 비교	7
2) 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상	8
① '실업급여의 최소한'에 정의(定議)와 타당성	8
② 비교 기준의 부적절함	9
3) 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상 상에 따른 도덕적 해이	10
고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 검토 결과	12
1) 실업급여의 도입 취지 훼손	12
2) 근로소득과의 자의적 비교	13
3) 실업급여 제도에 대한 왜곡	13
고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 참여연대의 의견	15

고용노동부는 지난 2014. 06. 20.(금) 실업급여의 하한액을 하향 조정하는 내용을 포함한 「고용보험법 일부개정법률안(고용노동부 공고 제2014-182호)」을 입법예고함. 고용노동부는 첫째, 실업급여의 상한액과 하한액 간의 격차가 감소하고, 둘째, 현재 최저임금 수준의 근로소득액보다 실업급여액이 커지는 ‘역전현상’이 발생하기 때문에 실업급여의 개편이 필요하다는 입장임.

실업급여는 실업으로 인해 경제적 위기에 직면한 근로자의 생활을 보장하고, 이후 구직 활동과 재취업을 지원하기 위한 기본적인 사회안전망임. 실업급여의 도입 취지를 고려하면 목적과 의미가 다른 실업급여와 근로소득의 액수를 단순히 비교하는 것 자체가 부당하다고 판단됨. 실업급여와 근로소득을 비교하는 고용노동부의 태도는 실업급여와 사회안전망의 의미와 목적에 대한 고용노동부의 몰이해를 보여주고 있음.

고용노동부의 이번 개편안은 근로소득보다 실업할 경우 더 많은 소득을 얻게 되어 근로자가 노동을 포기하고 실업을 선택하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 논리를 배경으로 하고 있음. 그러나 첫째, 현행 제도상 자발적인 실업에 대해서는 실업급여를 지급하지 않기 때문에 근로자가 자신의 의사에 따라 노동 대신 실업을 선택해서 실업급여를 수급할 수 없으며, 둘째, 현행 실업급여는 나이와 가입기간 등에 따라 실업급여의 지급일수가 다르기 때문에 획일적인 기준을 통해 지급액을 확정지어서 말할 수 없고, 셋째, 일급을 기준으로 하여 최저임금의 90%를 실업급여의 하한액으로 하고 있는 현행 실업급여 제도에 따라 1일 실업급여액이 1일 최저임금액을 초과할 수는 없음.

- 고용노동부는 입법예고를 통해 현행 「고용보험법」에 따라 일급 기준 최저임금의 90%로 설정된 실업급여의 하한액을 최저임금의 80%로 하향 조정하겠다는 계획을 발표함¹.
- 현행 실업급여는 월 급여를 기준으로 지급되는 것이 아니라, 정해진 지급일수(90일부터 240일까지)를 기준으로 지급되고, 나이와 가입기간에 따라 지급일수가 다양하게 결정되기 때문에 획일적인 기준을 통해 지급액을 규정하고, 이를 근거로 실업급여의 지급수준을 설명하기 어려움. 그럼에도 불구하고 고용노동부는 지급일수가 아닌 월 급여를 기준으로 실업급여의 최저한을 산출했고, 실업급여와 근로소득의 최소한을 산출하면서, 심지어 서로 다른 기준을 적용함.
 - 1일을 기준으로 계산할 경우, 최저임금의 90%를 실업급여의 하한선으로 설정한 현행 실업급여 제도에 따라 1일 실업급여액이 1일 최저임금액을 초과할 수 없음.
 - 월 급여를 기준으로 실업급여와 근로소득의 최소한을 비교하고자 한다면, 양자 간에 같은 계

1 실업급여의 상한액은 「고용보험법 시행령」에 규정되어 있음.

산방식을 적용해야 함. 따라서 입법예고의 근거로 고용노동부가 제시한 계산방식은 자의적이고, 편의적인 발상으로 판단됨.

- 고용노동부는 현행 제도 하에서 근로자가 근로소득을 상회하는 실업급여를 수급하기 위해 노동을 포기하고 실업을 선택할 것이라고 주장함. 이러한 주장은 근로자가 근로소득보다 많은 실업급여를 수급하기 위해 노동을 선택하지 않고 실업을 선택했을 때 해당 근로자에게 제도 상 실업급여의 지급이 보장된다는 논리적 배경을 갖고 있음. 그러나 현행 실업급여 제도는 자발적인 실직에 대해서 실업급여를 지급하지 않기 때문에, 경제적 이익이란 사유를 포함해 어떠한 이유로도 근로자가 자신의 의사에 따라 노동을 포기하고 실업을 선택함으로써 실업급여를 수급할 수 없음.

고용노동부는 실업급여의 하한액을 인하할 계획을 재고하고, 실업급여의 수급조건과 수급기간, 실업급여의 수준 등에 대한 진정성 있는 개선 작업에 나서야 함.

- 고용노동부는 세월호 침몰사건과 관련해 2014.06.20.(금) 현재 17명의 피해가족에게 총 20,323,210 원을 실업급여로 지급함. 사고일로 소급해서 지급되었다는 관련 실업급여는 1인당 120만원 수준임. 현 실업급여의 수준은 실업이 야기하는 생계불안과 이를 극복하기 위한 재취업 및 구직활동을 지원하기에 부족하다고 판단됨.
- 고용노동부는 실업급여의 하한액의 인하 계획을 재고해야 함.
- 2006년 이래, 지난 8년 간 1일 4만원으로 고정되어 있었던 실업급여의 상한액을 현실화시켜야 하고, 실업급여 수급조건 완화와 수급기간 연장, 사회보험료 지원대상과 지원액 확대 등과 같은 실업급여 제도 전반에 대한 개선이 우선적으로 고려되어야 함.

본론: 고용노동부의 실업급여 개편안

고용노동부가 입법예고한 「고용보험법 일부법률개정안」은 ①실업급여 지급 제한의 범위 및 기간에 대한 구체적 규정 ②실업급여의 하한액 조정 ③고액금품 수령에 따른 실업급여의 지급유예 폐지 등을 골자로 함.

이번 개정안에 포함된 실업급여의 하한액에 대한 하향 조정 계획은 현행법에 따라 일급을 기준으로 최저임금의 90%로 설정된 실업급여의 하한액을 최저임금의 80%로 설정하는 정책 대안임.

고용노동부는 현행 제도에서는 실업 상태에서 보장받는 실업급여액이 근로소득의 최소한인 최저임금액보다 많은, ‘실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상’이 발생하고 있다는 입장임. 이에 따라 근로자는 더 큰 경제적 이익을 취하기 위해 노동 대신 실업을 선택하여 실업급여를 수급하는 도덕적 해이가 발생할 수 있으며, 이를 방지하기 위해 실업급여의 개편이 필요하다는 것이 고용노동부의 입장임.

1) 실업급여의 하한액에 대한 하향 조정²⁾ (개정안의 제46조제1항)

- 현행 「고용보험법」에 따라 일급 기준으로 최저임금의 90%로 설정된 실업급여의 하한액을 최저임금의 80%로 하향 조정함.
 - 이와 관련한 구체적인 조정 내용은 아래 <표1>의 신·구조문대비표와 같음.

<표1> 고용노동부가 입법예고한 「고용보험법 일부법률개정안」의 신·구조문대비표

현행	개정안
제46조(실업급여일액) ① 실업급여일액은 다음 각 호의 구분에 따른 금액으로 한다.	제46조(실업급여일액) ① -----
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 제45조제4항의 경우에는 그 수급자격자의 기초일액에 100분의 90을 곱한 금액(이하 “최저실업급여일액”이라 한다)	2. ----- 100분의 80-----
② (생략)	② (현행과 같음)

- 고용노동부는 이와 더불어 실업급여의 상한액 역시 현행 1일 4만 원에서 1일 5만 원으로 상향 조정하겠다는 계획을 발표함. 고용노동부는 실업급여의 상한액이 2006년 이후 8년간 동결된 점과 해당 기간 동안의 근로자 임금상승 등을 고려하여 실업급여의 상한액을 상향 조정

2 실업급여의 상한액은 「고용보험법 시행령」에 규정되어 있고, 실업급여의 하한액은 「고용보험법」 상에 규정되어 있음.

한다고 밝힘³.

2) 실업급여의 하한액 개편 사유

- 고용노동부는 현행 제도상 실업급여의 지급 수준을 보면, 월 급여를 기준으로 실업급여의 하한액이 최저임금을 초과함에 따라 근로자가 노동 대신 실업상태를 선택하는 도덕적 해이가 우려되며, 실업급여의 상한액과 하한액이 조만간 일치될 가능성이 있어, 실업급여의 상·하한액의 개편이 필요하다는 입장임.
 - 고용노동부는 ▷현행 실업급여의 상한액은 수년째 변화가 없이 대통령령에 의해 1일 4만 원으로 고정되어 있는 반면 하한액은 최저임금의 90%로 설정되어 있음에 따라, 실업급여의 하한액은 최저임금의 인상에 따라 꾸준히 상승하고, ▷때문에 실업급여의 상한액과 하한액 간의 격차 또한 지속적으로 축소되고 있다고 분석함. 고용노동부의 분석에 따르면 2014년 현재 실업급여의 하한액은 실업급여 상한액의 93.8% 수준임.
 - 실업급여와 근로소득 간의 구체적인 비교는 아래 이어지는 3) 고용노동부의 주장: 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상과 고용노동부의 입장 참고

3) 고용노동부의 주장: 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상

- 고용노동부는 월 급여를 기준으로 실업급여의 하한액을 1,125,360원으로, 최저임금을 적용받는 근로자가 초과, 휴일근로 등으로 인한 추가 수당을 받지 않는 경우, 보장받는 근로소득을 월 급여 기준 1,088,890원으로 산출함(아래 <표2> 참고). 고용노동부는 이와 같은 산출결과를 근거로 실업급여의 최소한이 근로소득의 최소한보다 36,470원 가량 많은 “역전현상”이 발생한다고 주장함.
 - 고용노동부는 ▷실업급여의 하한액을 최저임금의 90%인 수준에서 하향하여 80% 수준으로 조정하고, ▷이와 같은 ‘적정한 조정’을 통해서 향후 실업급여 제도 운영의 합리성을 높일 수 있을 것으로 기대한다는 입장을 밝힘⁴.

<표2> 월 급여 기준 실업급여 하한액, 최저임금 산출방식과 액수 비교표

실업급여 하한액 = (5,210 원 x 90% x 8시간) x 30일 = 1,125,360 원
최저임금 = 5,210 원 x 월 소정근로시간 209시간 = 1,088,890 원

1) 2014.06.20 고용노동부 보도자료 <실업급여 상한액·하한액 개편 추진: 고용노동부, 고용보험법 개정안 입법예고>

3 2014.06.20 고용노동부 보도자료 <실업급여 상한액·하한액 개편 추진: 고용노동부, 고용보험법 개정안 입법예고>

4 고용노동부가 입법예고한 「고용보험법 일부개정법률안」의 제안이유 중 실업급여일액 하한액 개편 관련 부분

본론: 고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 검토

실업급여는 실업상태에 직면하여 경제적 위기에 놓인 근로자의 생활을 일정하게 보장하고, 이후 구직활동과 재취업을 지원하기 위한 기초적인 사회안전망임. 실업급여의 이러한 도입취지를 고려했을 때, 실업급여와 근로소득은 비교는 그 자체로 부당함. 이는 기초적인 사회안전망의 역할과 의미를 부정하는 것임.

심지어 고용노동부는 월 급여라는 자의적인 설정과 서로 다른 기준으로 실업급여와 근로소득을 비교하고 있으며, 이를 통해 실업급여가 근로소득을 상회한다는 소위 ‘역전현상’이 발생한다고 주장하고 있음.

현행 제도상 자발적인 실업에 대해서 실업급여를 지급하고 있지 않음에도 불구하고 고용노동부는 근로자가 자신의 경제적 이해관계에 따라 실업급여와 근로소득을 자유롭게 취사선택할 수 있는 것처럼 상황을 묘사하고 있음. 실업급여가 근로소득보다 많으므로, 근로자가 노동보다 실업을 선택할 것이라는 고용노동부의 태도는 자발적인 실업에 대해서는 실업급여를 지급하지 않고 있는 현행 제도에 대한 고용노동부의 몰이해를 보여줌.

1) 실업급여의 도입 취지와 근로소득과의 비교

- 실업급여는 실업으로 인해 발생하는 경제적 불안을 해소하고, 생활안정을 통해 구직활동과 재취업활동을 가능케 함을 목적으로 하고 있는 사회안전망임. 고용노동부는 실업으로 인하여 개인에게 발생하는 사회, 경제적 불안을 해소할 목적으로 하는 실업급여와 노동에 대한 대가로서 근로소득을 같은 선상에서 비교하고 있으나, 실업급여와 근로소득은 각각의 목적과 의미가 전혀 다르기 때문에 비교 자체가 부당함.
 - 실업급여의 하한액과 최저임금 간의 비교는 자신의 의사와 상관없이 실직⁵ 한 근로자에게 사회가 마땅히 보장해야 할 사회안전망과 가장 낮은 임금을 지급하는 나쁜 일자리 간의 대체가 가능하다는 발상에 불과함.
 - 고용노동부의 논리 즉, 실업급여와 근로소득 간의 비교는 자신의 의사와 상관없이 실업에 직면한 개인은 양질의 일자리를 찾기보다 무조건적으로 노동을 선택해야 하고, 설사 주어진 일자리가 최저임금만을 지급하는 일자리라고 할지라도, 근로자는 해당 일자리를 조건 없이 수용해야만 한다는 주장과 다름 아님.

5 현행 제도는 자발적인 이직과 실직에 의한 실업자에 대해서 실업급여를 지급하고 있지 않음. 따라서 현재 실업급여 수급자에 대해서 비자발적 실업자, 해고자 등으로 간주해도 큰 무리 없음.

2) 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상

- 고용노동부는 월 급여를 기준으로 실업급여의 하한액과 최저임금을 산출하고 그 액수를 비교하여, 실업상태에서 보장받는 소득의 최소한이 근로소득의 최소한보다 약 36,470원 많은 '역전현상'이 발생한다고 주장함. 이 역전현상이 근로자로 하여금 노동을 선택하기보다 실업을 선택하게끔 한다는 것이 고용노동부의 주장임.
- 실업급여는 월 급여를 기준으로 지급되지 않으며, 정해진 지급일수(90일~240일)를 기준으로 지급되고, 나이와 가입기간에 따라 지급일수가 다르기 때문에 획일적인 기준을 통해 실업급여의 지급액을 확정지어 말할 수 없음. 따라서 실업급여와 근로소득 간의 단순한 액수 비교가 정당하다손 치더라도 월 급여를 기준으로 비교할 근거는 없음.
 - 아래 <사진1>처럼 구직급여(실업급여) 제도는 퇴직 전 평균임금의 50%에 소정급여일수를 곱한 액수를 실업급여로 지급함. 따라서 월 급여를 기준으로 실업급여 지급액의 최소한을 주장하는 것은 현행 제도상 타당하지 않음.
 - 일수를 기준으로 계산할 경우, 최저임금 일급의 90%를 실업급여의 하한선으로 규정하고 있는 현행 방식에 의해 1일 실업급여액이 1일 최저임금액을 초과하는 현상은 벌어질 수 없음.

구직급여 지급액=퇴직전 평균임금의 50% X 소정급여일수

최고액 : 1일 4만원

최저액 : 최저임금법상 시간급 최저금액의 90% X 1일 근로시간 (8시간)

최저임금법상 시간급 최저금액의 90% X 1일 근로시간 (8시간)

(최저임금법상의 시간급최저임금은 매년 바뀌므로 실업급여 최저액 역시 매년 바뀝니다.)

> 수급기간(소정급여일수)

연령 및 가입기간	연령은 퇴사 당시의 만 나이입니다				
	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 ~ 50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

* 장애인은 수급자격 신청일 당시 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인으로 등록되어야 함

<사진1> 고용보험 홈페이지 중 수급기간 관련

① '실업급여의 최소한'에 정의(定議)와 타당성

- 월 급여를 기준으로 한 실업급여 하한액과 최저임금액을 각기 실업급여와 근로소득의 최소한이라고 볼 근거가 부족함. 심지어 고용노동부가 월 급여를 기준으로 실업급여와 근로소득의 최소

6 고용노동부가 제시한 산출방식은 아래와 같음.

한을 비교하게 된 배경과 근거에 대한 합리적인 설명을 찾기 어려움.

- 또한 현행 제도는 실업급여의 수급기간 중 취업한 경우에 대하여 '취업 전 실업인정일'에 대해서만 지급되므로, 월 급여가 현행 제도상 지급되는 실업급여의 '최소한' 이라고 말한 근거를 찾기는 어려움. 월 급여를 기준으로 실업급여와 근로소득의 최소한으로 산출하여 비교하는 것은 고용노동부의 자의적인 판단에 불과함.
 - 산출방식이 자의적일 수밖에 없다는 치더라도, 월 급여를 기준으로 실업급여의 최소한을 산출하게 된 고용노동부의 논리와 이에 대한 설명이 필요한데, 고용노동부는 이에 대해서 설명하고 있지 않은 것으로 보임.
- 현행 실업급여는 수급자의 조건에 따라 수급기간이 90일에서 240일까지 다양함⁷. 여기서 언급되는 '90일'은 실업급여 수급기간의 '최소한'이라기보다 특정한 조건을 충족하는 수급자에게 보장 '될 수 있는' 실업급여 수급기간의 '최대한'이라고 보는 것이 적절하다고 판단됨.
 - 현행법에 따른 실업급여 수급기간 90일은 ①30세 미만 ②고용보험 가입기간 1년 미만의 수급조건을 충족하는 수급자가 실업급여를 지급받을 수 있는 최대한의 기간임. 해당 수급자가 실업급여 수급기간 중 취업을 하면 취업 전 기간에 한해서 실업급여를 지급받음.

② 비교 기준의 부적절함

- 월 급여가 실업급여의 최소한으로서 부적절함과 더불어, 설사 월 급여로 계산된 실업급여와 근로소득 간의 비교가 타당하더라도, 고용노동부는 서로 다른 방식으로 실업급여와 근로소득의 월 급여를 산출⁸ 하고 있음.(고용노동부의 산출방식은 위 <표2>참고)
- 고용노동부는 실업급여의 경우 30일을 '월' 지급일수로 가정하고, 근로소득의 경우에는 209시간을 1개월 간의 노동시간으로 가정하여 각기 월 급여를 산출함. 동일한 기간을 기준으로 실업급여와 근로소득을 계산할 경우, 근로소득과 관련한 노동시간에는 무급휴일이 포함되는 점, 실업급여는 지급일수에 따라 지급되는 점 등 실업급여와 근로소득을 월 급여로 산출하는 과정에서 현실적으로 발생하게 되는 차이점에 대해서 고용노동부는 무시하고 있음.
- 월 급여를 기준으로 실업급여와 근로소득의 최소한을 산출하면서 고용노동부는 양자에 서로 다른 기준을 적용하여 계산하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단됨. 월 급여, 혹은 동일한 기간 안에서 보장받는 금액에 대해서 비교하기 위해서는 어떤 기준을 사용하든 같은 기준을 적용해야 정확한 비교를 할 수 있음.
 - 예컨대 동일한 기간 내에서 실업급여와 근로소득의 최소한을 파악하려면, 실업급여와 근로소득의 최소한에 동일한 시간을 곱하는 적절하고, 실제 수급 가능한 실업급여와 동일한 기간에

7 현행 제도상 30세 미만, 고용보험 가입기간 1년 미만인 경우, 실업급여 수급기간은 90일이고, 50세 이상 및 장애인, 고용보험 가입기간 10년 이상의 경우, 실업급여 수급기간은 240일임.

8 고용노동부의 산출방식은 p.6 <표2> 월 급여 기준 실업급여 하한액, 최저임금 산출방식과 액수 비교표를 참고 바람

보장받을 수 있는 근로소득의 최소한을 비교하고자 한다면, 실업급여의 실제 수급기간을 고려하여 계산하는 것이 적절하다고 판단됨.

3) 실업급여 하한액과 근로소득 간 역전현상 상에 따른 도덕적 해이

- 고용노동부는 현행 제도 하에서 근로자가 근로소득을 상회하는 실업급여를 수급하기 위해 노동을 포기하고 실업을 선택할 것이라고 주장함. 이러한 주장은 근로자가 근로소득보다 많은 실업급여를 수급하기 위해 노동을 선택하지 않고 실업을 선택했을 때 해당 근로자에게 제도 상 실업급여의 지급이 보장된다는 논리적 배경을 갖고 있음.
- 그러나 현행 실업급여 제도는 자발적인 실직에 대해서 실업급여를 지급하지 않기 때문에, 경제적 이익이란 사유를 포함해 어떠한 이유로도 근로자가 자신의 의사에 따라, 근로소득을 상회하는 실업급여를 수급하기 위해 노동을 포기하고 실업을 선택함으로써 실업급여를 수급할 수 없음.
- 따라서 실업급여와 근로소득 간의 역전현상과 이로 인한 도덕적 해이의 발생이라는 고용노동부의 주장은 자발적인 실업에 대해서 실업급여를 지급하지 않는 현행 실업급여 제도를 무시한 설명임.

<표3> 실업급여 수급조건

- 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상근무하고
 - 근로의 의사 및 능력이 있고(비자발적으로 이직), 적극적인 재취업활동(재취업활동을 하지 않는 경우 미지급)에도 불구하고 취업하지 못한 상태이며
 - ※ 퇴직금·퇴직위로금등 1억 원 이상을 지급받거나 지급받을 것이 확실시 되는 자는 실업신고일로부터 3개월간 실업급여의 지급이 유예됨.
 - ※ 일용근로자로 이직한 경우 아래 요건 모두 충족하여야 함
 - 수급자격 제한사유에 해당하지 않아야 함
 - ※ 자발적 이직하거나, 중대한 귀책사유로 해고된 경우는 제외.
- (일용) 수급자격신청일 이전 1월간의 근로일 수가 10일 미만이어야 함
- (일용) 최종 이직일 이전 기준기간내의 피보험단위기간 180일 중 법 제58조의 수급자격의 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 당해 피보험 단위기간 중 90일 이상을 일용근로자로 근로하여야 함

1) 고용보험 홈페이지 <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0201Info.do>

- 그럼에도 불구하고 고용노동부는 특정한 근로자 개인이 더 큰 경제적인 보상을 취하기 위해 실업급여와 근로소득이란 두 가지 선택항을 보장받고 있으며, 근로자가 양자 간에서 자유롭게 취사선택할 수 있는 것처럼 설명하고 있음.
 - 현행 제도는 자발적 실업에 대해서 실업급여를 지급하지 않음. 따라서 고용노동부가 제시한 아래의 사례에서 ‘회사를 그만둔 선배 B씨’는 실제 실업급여를 수급 받지 못했을 가능성이 높고⁹, A씨(20세, 남)역시 실업급여 수급을 목적으로 근로소득을 포기하고 실업급여를

수급하는 등과 같이 '잠시 쉬었다가 다시 일할 수'는 선택을 할 수 없음.

고용노동부 보도자료¹⁰ 중

“A씨(20세, 남)는 지난 달 회사를 그만둔 선배 B씨가 받은 실업급여 수급액을 듣고 깜짝 놀랐다. 일하는 것보다도 더 많이 받는다는 것이다. 성실하게 일하자고 다짐하고 일을 시작했는데 요즘은 실업급여 수급요건만 채우면 잠시 쉬었다가 다시 일할 수 없을까 하는 생각만 든다.”

9 고용노동부가 사용한 '그만둔' 이란 표현은 일반적으로 주체의 능동적인 선택을 의미함.

10 2014.06.20 고용노동부 보도자료 <실업급여 상한액·하한액 개편 추진: 고용노동부, 고용보험법 개정안 입법예고>

고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 검토 결과

고용노동부는 ▷실업급여의 하한액과 상한액 간의 격차 감소 ▷실업급여의 하한액과 근로소득의 최소한 간의 역전 등을 근거로 실업급여의 하한액을 인하하겠다는 방침을 포함한 실업급여 개편 계획을 밝힘.

그러나 고용노동부가 실업급여의 하한액을 인하하기 제시한 논리는 사회안전망으로서 실업급여의 목적에 반하며, 그 구체적인 내용과 근거는 자의적임. 고용노동부가 제기한 현행 실업급여의 현실이 개선의 필요성이 인정된다고 하더라도, 개선을 위해 선택할 수 있는 방안은 다양한 가운데, 고용노동부는 실업급여의 하한액을 인하하는 방식을 선택함.

고용노동부는 근로자가 실업급여와 근로소득 중 택일할 수 있는 것처럼 주장하지만, 자발적 실업에 대해서 실업급여를 지급하지 않는 현행 제도 상 실업급여와 근로소득에 대한 근로자의 선택권은 없음. 현행 제도에 따르면 실제로 발생할 수 없는 상황을 실업급여를 인하하기 위한 주장의 주요한 근거로 삼고 있음.

1) 실업급여의 도입 취지 훼손

- 실업급여는 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주는 제도¹¹ 임.
- 따라서 실업급여의 적정한 수준은 제도의 도입 취지를 달성할 수 있는 소정의 급여 수준은 얼마일 것인가? 라는 질문에서 시작해야 함. 근로소득과의 단순한 액수 비교를 통해 판단될 성질의 것이 아니며, 실업급여와 근로소득 간의 비교는 실업급여 제도의 도입 취지를 훼손, 후퇴시키는 행태에 불과함.
 - 고용노동부는 실업급여의 하한액을 인하하는 이유로 실업급여의 상한액과 하한액이 수렴해 간다는 주장을 펼침. 상·하한액의 수렴현상을 방지하기 위해서는 상한액의 인상만으로도 해소가 가능한데, 하한액의 인하를 함께 거론하고 있음. 더욱이 실업급여의 상한액이 지난 2006년 이래 인상되지 않았음을 자백하고서도 오랜 기간 현실화되지 못한 실업급여의 상한액에 대해서 반성하고 있지 않음.
- 어떤 의미에서 보면 당연히 인상되어야 할 실업급여의 상한액을 인상시킨 것에 대해 고용노동부는 대단한 정책적 판단과 결의로 포장하고, 제도의 도입 취지를 훼손해가면서, 실업급여의 하한액을 인하하려 하고 있음.
 - 오히려 최저임금의 수준에도 못 미치는 실업급여가 제도의 도입 취지를 충족시킬 수 있을

11 고용보험 홈페이지 <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0201Info.do>

것인가에 대한 양적, 질적 판단이 필요함.

2) 근로소득과의 자의적 비교

- 실업급여의 근로유인효과를 감안하여, '실업급여의 최소한이 근로소득의 최소한을 초과할 수 없다'는 논리를 주장하더라도, 이러한 주장이 설득력을 갖기 위해서는 우선 ▷실업급여와 근로소득의 최소한을 산출하는 방식의 적절함 ▷실업급여의 최소한이 높은 것이냐, 근로소득의 최소한이 낮은 것이냐란 판단과 그 기준의 타당성 ▷근로소득의 최소한, 즉 현행 법정 최저임금의 수준에 대한 판단 등에 대한 가치판단과 실질에 대한 고려가 있어야 함.
- 고용노동부는 근로소득의 최소한과 실업급여의 하한액의 비교를 통해 실업급여의 하한액을 인하하겠다는 주장은 하면서, 현행 법정 최저임금의 수준의 적절함에 대한 입장은 없음. 또한 실업급여의 하한액을 산출하는 방식에 있어서, 근로소득과 실업급여의 최소한에 대한 정의와 기준, 산출방식 등에 대한 정당성과 합리성을 입증할 고용노동부의 추가적인 설명을 확인하기 어려움.
- 실업급여와 근로소득의 최소한을 산출하면서 고용노동부는 심지어 실업급여와 근로소득 간에 다른 기준을 적용하고 있음. 실업급여의 하한액을 산출함에 있어도, 현행 제도상 실업급여는 일수를 기준으로 지급되기 때문에 지급일수대로 지급액이 계산되어야 함에도 불구하고, 1개월을 기준으로 실업급여 지급액의 최소한을 산출하고 있으며, 이에 대한 적극적인 해설은 찾아보기 어려움.

3) 실업급여 제도에 대한 왜곡

- 고용노동부가 실업급여의 하한액을 인하하기 위해 제시한 주요 논리 중에 하나는 실업급여와 근로소득 간의 역전현상이며, 이 때문에 근로자가 노동 대신 실업을 선택할 도덕적 해이가 발생한다는 입장임.
- 이러한 고용노동부의 논리가 성립하기 위해서는, 근로자에게 실업급여와 근로소득 간의 자유로운 선택권이 보장되어야 함. 최근 우리 사회의 높은 실업률과 취업난을 고려해 보았을 때, 고용노동부의 표현대로 근로자가 실업급여를 '받기 위해' 실업을 선택할 것이라고 예상하기가 어렵다는 가정과 주장을 제기하지 않더라도, 고용노동부가 제기하는 도덕적 해이는 현행 제도 상 발생하기 어려움.
 - 현행 제도는 자발적 실업에 대해서는 실업급여를 지급하지 않고 있기 때문에 실업으로 인해서 지급받을 수 있는 실업급여가 존재하고, 해당 급여의 수준 근로소득을 초과한다고 하더라도, 근로자는 노동을 포기하고 실업을 선택함으로써 근로소득 대신 실업급여를 수급할 수 없음.
 - 중대한 귀책사유로 해고된 경우에도 역시 실업급여가 지급되지 않음. 따라서 실업급여의 질

대적 수준, 근로소득과의 상대적 수준 차이와는 상관없이 근로자가 스스로 실업을 선택함으로써 실업급여를 지급할 수 없음.

- 고용노동부가 근로자가 노동 대신 실업을 선택한다는 도덕적 해이의 발생을 주장하면서, 실업급여의 이러한 지급조건을 파악하지 못했다면 고용노동부의 무지를 드러낸 것이고, 알면서도 이러한 주장했다면 제도를 훼손하고 있는 것임.
- 보도자료에 따르면 고용노동부가 제시한 이번 실업급여 개편안은 '13.6월~'14.3월 중 실업급여 제도개편 노사정·전문가 TF 회의에서 총 11차례에 걸친 논의 끝에 의견일치를 도출했으며, 노사정 대표로 구성된 고용보험위원회에서 의결('14.5.9)된 사항임¹²

¹² 2014.06.20 고용노동부 보도자료 <실업급여 상한액·하한액 개편 추진: 고용노동부, 고용보험법 개정안 입법예고>

고용노동부의 실업급여 개편안에 대한 참여연대의 의견

고용노동부가 제시한 실업급여의 하한액 인하에 대한 논리는 매우 황당한 수준이며, 현행 실업급여의 하한액 인하는 부당함. 실업급여의 상한액 현실화, 수급조건 완화와 수급기간 연장 등 현행 실업급여 제도의 전반에 대한 대대적인 개선 작업이 우선적으로 진행되어야 함.

실업급여의 지급수준과 관련해 제도의 도입 취지를 고려하여, 실업급여가 기본적인 사회안전망으로 작동할 수 있도록 더욱 정교하고, 진정성 있는 고민이 필요함.

- 참여연대는 세월호 침몰사건과 관련해 고용노동부에 질의서를 보냄. 세월호 침몰사건의 피해 가족들에 대한 실업급여 지급 계획과 결과를 묻는 질의에 고용노동부는 사고 후 초반 2개월의 기간인 2014.06.20.(금)까지 모두 17명의 피해가족들에게 총 20,323,210원을 지급했다고 답변함¹³.
- 고용노동부가 실업급여의 적정한 수준을 고민한다면, 1일 최대 4만원을 보장하는 현행 실업급여가 실업이라는 사회경제적 위기에 직면한 개인에게 실효성 있는 사회안전망인지 고민하고, 실업급여 수급조건 완화, 지급대상, 지급기간의 확대연장, 실업급여의 소득대체율 등을 먼저 개선해야 함. [참](#)

13 세월호 침몰사건의 경우, 피해 가족들에게 1인당 약 120만원 상당의 실업급여를 지급함. 이는 고용노동부의 답변에 따라 총 지급액수를 총 지급인원으로 나눈 금액임. 이는 수급자마다 수급기간과 수급액은 다를 수 있음. 고용노동부는 실업급여의 수급조건을 완화하는 등의 대책을 발표하는 등 실업급여의 지급과 관련해 유연한 대응을 하고 있음.

참여연대 정책자료

실업급여의 하한액을 인하하려는 고용노동부의 「고용보험법 개정안」에 대한 참여연대 의견서

발행일 2014. 07. 30

발행처 참여연대 노동사회위원회 (위원장 : 임상훈 한양대 교수)

담당 최재혁 간사 02-723-5306 labor@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org
