



# 스웨덴 실업보험제도의 문제점

손혜경 (스웨덴 스톡홀름대학교 연구원)

## ■ 머리말

스웨덴의 경기는 2008년 4/4분기 이후 계속 하강세이다. 스웨덴의 중소기업을 대상으로 한 경기 조사에서 스웨덴의 국내총생산은 2009년 1/4분기 동안 지난해 동기와 비교할 때 역사적인 수치인 6.9%나 감소하였으며 2008년 4/4분기와 비교할 때 2.8% 감소한 것으로 밝혀졌다. 2009년 3/4분기에 들어서면 경기 하강 속도가 점차 줄어들 것이라고 예상되고 있지만 스웨덴 경제가 정상으로 돌아와 실업률의 증가세가 멈추어질 때까지는 어느 정도 시간이 걸릴 것이라고 예상되고 있다. 스웨덴 경제 전문가들의 예상에 의하면 2011년이 되어야 경제가 정상으로 돌아오고 실업률 증가 추세가 또한 멈추리라고 예견하고 있다.<sup>1)</sup>

현재 이렇게 실업률이 계속 증가하는 상황에서 실업보험제도의 중요성이 더욱 올라가고 있다. 실업보험은 노동자가 경기 변동의 영향으로 실업을 하였을 경우 실업기간 동안 실업급여를 통해 실업 전 생활수준을 유지할 수 있도록 하며, 생계유지에 걱정 없이 새로운 직업을 찾을 기회를 주는 것을 목적으로 한다. 실업보험은 또한 경기 변동을 완화하는 역할을 하는데 이는 개인의 소비력을 유지해 경기가 더 이상 하강하는 것을 방지할 수 있기 때문이다.

1) Affärsvärlden, 2009-05-22, "Svensk BNP brant utför"

스웨덴의 실업보험제도는 오랜 동안 국제적으로 비교할 때 실업급여의 소득대체율이 높고 실업급여 지급기간도 길며 또한 적극적 노동시장정책과 견비해 그 기능이 탁월한 것으로 알려졌다. 하지만 최근 몇 년 동안 스웨덴의 실업보험제도는 여러 모로 많은 변화를 겪었는데 그 중 중요한 것은 실업보험기금 가입자격 조건이 엄격해지고 보험급여의 소득대체율은 낮아졌으며 보험급여 지급기간도 단축되었다. 이는 한 노동자가 실업을 하였을 경우 그의 소득 수준이 급격히 저하될 위험이 높아졌다는 것을 의미해 결국은 스웨덴의 실업보험제도가 예전에 비해 그 기능이 떨어지고 있다는 것을 의미한다. 이런 문제점을 배경으로 이 글은 최근 몇 년 간 스웨덴의 실업보험기금 가입자 수 변동과 실업기금별 보험료, 또한 실업을 대비한 보충보험 등을 살펴보는 것으로 하겠다. 맺음말에서 스웨덴의 현 실업보험의 근본적인 문제점을 다시 지적할 것이다.

## ■ 실업보험기금별 가입자 수와 보험료 현황

스웨덴의 실업보험기금은 노동조합과 마찬가지로 직종별로 분리되어 있다. <표 1>에서 보듯이 2009년 3월 31일 현재 총 32곳의 실업보험기금이 존재한다. 여러 곳의 실업보험기금 중 현재는 대졸 이상 전문직 근로자 실업보험기금이 제일 규모가 크고 그 다음으로는 민간기업체 사무직 근로자 실업보험기금, 또 세 번째로는 지방자치단체 근무자 실업보험기금이 온다.

총 실업보험기금 가입자수는 2006년 말 이후 2008년 말까지 계속 감소하다가 2009년에 들어서 약간의 증가세를 보이고 있다. 이는 2006년 9월 총선에서 중도우파가 정권을 인수한 이후 실업보험에 관한 법령을 개정해 실업보험기금 가입자격 조건을 엄격히 한 데서 기인한다. 예를 들어 한 노동자가 실업보험기금 가입 전 일정 기간 직업생활을 해야 하며 또 임금노동에 근로하여야 하며 실업급여 청구 시 실업보험기금 가입 기간을 12개월로 하였다.<sup>2)</sup> 이렇게 실업보험기금 가입 및 보험금 수령 조건이 엄격해지자 몇 개의 실업보험기금에서 가입자수가 급감하여 수년간 재정의 곤란을 겪어 통폐합을 경험하게 된다.

2) Riksdagen, propositioner, 2006/07:15, "En arbetslöshetsförsökning för arbete"

〈표 1〉 실업보험 기금별 가입자수

실업보험기금 명	2006-12-31	2007-12-31	2008-12-31	2009-03-31
대졸 이상 전문직 근로자	596,189	564,573	581,960	586,478
기타 일반노동자	85,965	74,906	74,212	75,676
교통서비스근로자	108,683	96,338	93,607	93,752
정유업 사업주	2,652	2,209	1,986	1,938
건설업 근로자	113,428	101,723	99,948	99,180
전기공	24,652	22,221	22,708	22,682
약품판매업 근로자	6,020	5,571	5,428	5,388
건물관리업 근로자	44,688	39,284	37,868	37,641
금융 및 보험업 근로자	55,128	51,945	53,420	53,573
임업 및 그래픽디자이너	73,787	64,138	60,973	60,444
부두노동자	1,711	1,690	1,631	1,609
판매업 근로자	178,590	157,934	151,638	151,191
음식 및 숙박업 근로자	74,049	54,684	47,885	46,713
금속 노동자	357,028	335,437	326,814	324,014
언론 근로자	15,627	14,088	13,353	13,317
지방자치정부기관 근무자	595,436	532,016	513,433	511,798
관리직 근로자	78,322	71,229	71,734	72,174
식품업 근로자	40,671	35,603	34,252	33,964
고등학교 교사	179,886	173,143	172,565	172,454
음악가	2,676	2,116	1,666	1,607
제지업 근로자	22,875	19,196	18,113	17,930
농림업 근로자	1,368	1,200	1,139	1,146
지방자치정부기관 근무자	149,622	126,746	121,753	121,179
소기업가	150,797	120,160	111,698	113,790
중앙정부기관 근무자	99,364	79,574	73,831	73,102
도소매 업자 및 사업주	30,472	22,171	19,759	19,412
일반노동자	12,007	9,268	8,292	8,136
어업 근로자	1,146	891	757	732
판매원	12,091	10,249	9,522	9,522
연극업계 근로자	9,847	8,278	7,270	7,124
운수업 근로자	82,512	73,284	71,926	72,722
민간업체 소속사무직근로자	578,413	518,686	510,065	515,057
전 체	3,785,702	3,390,551	3,321,206	3,325,445

출처: 스웨덴실업보험기금 감독위원회(IAF).

제일 먼저 2007년 10월 1일부터 페인트공 실업보험기금이 건설업 근로자 실업보험기금으로 흡수 통합되었으며 2008년 1월에는 화이트칼라 노동자만을 위한 새로운 노동조합연맹 UNIONEN이 탄생하였다. 이 새로운 노동조합연맹은 기존의 민간 산업부문 화이트칼라 노동자 조합인 SIF와 도소매 유통업 부문 화이트칼라 노동조합인 HTF가 통합된 결과로 탄생된 것으로 전체 노동조합원 50만 명으로 출범하였다. 두 노동조합이 하나로 합친 것은 노동조합원을 대상으로 한 각종 서비스의 질 향상과 단체협약을 체결함에 있어 이전보다 강력한 영향력 행사를 할 목적으로 이루어진 것이다. UNIONEN은 스웨덴 민간 노동시장에 있어 화이트칼라 노동자를 대상으로 한 제일 큰 노동조합연맹으로 조합원은 약 66,000개의 사업장에 소속되어 있다. UNIONEN은 실업보험기금도 자체적으로 관리하고 있다. 또한 2008년 4월 1일에는 그래픽디자이너 실업보험기금과 임업 및 목재업 근로자 실업보험기금이 통합되어 새로운 그래픽디자이너와 임업 및 목재업 근로자 실업보험기금이 탄생하였다.<sup>3)</sup>

<표 1>에서 볼 수 있듯이 2006년 12월 이후 총 실업보험기금 가입자는 급격히 감소하였고 2008년 12월 이후부터 서서히 증가하고 있다. 이는 전체 고용인구가 2006년 이후 꾸준히 증가한 것과 반대인 추세이다. 2006년 말에는 전체 고용인구의 87%가 실업보험기금에 가입하고 있는 반면 2008년 말에는 전체 고용인구의 74%가 실업보험기금에 가입하고 있다.

이렇게 스웨덴의 근로자 중 실업보험기금에 가입한 비율이 낮아진 이유는 가입률과 탈퇴율 변화 모두와 관련이 있다. 청년층 노동자(15~34세)의 실업보험기금 가입률이 낮아졌기 때문이며 전체 연령대에서 실업보험기금 탈퇴율이 높아졌기 때문이다. 또한 실업보험기금 탈퇴율은 연령이 55세 이상의 근로자들 사이에 가장 높다. 2006년과 2008년 사이에 실업보험기금 가입자 수가 감소한 것은 정부의 규정 개정으로 실업보험료가 올라간 이유도 있고 또한 같은 기간 스웨덴이 호경기를 경험한 이유로 소수이긴 하나 실업보험기금에 가입할 필요성을 느끼지 못한 것이 아닐까라고 추정하고 있다. 전체 고용인구 중 청년층과 이민자 그룹의 숫자가 많이 증가했는데 바로 이들 두 그룹의 실업보험기금 가입률이 기타 그룹에 비해 낮은 것으로 밝혀졌다. 실업보험기금 미가입자의 경우 정작 실업을 했을 경우 받을 수 있는 실업급여가 상당히 낮다. 2008년의 경우 약 30%의

3) Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, homepage

실업자가 실업보험급여 수급 자격이 없는 것으로 밝혀졌다.<sup>4)</sup>

대부분의 실업보험기금의 가입자수가 감소한 반면 대졸 이상 전문직 근로자 실업보험기금의 가입자수는 비교적 계속 증가하고 있다. 그 중요한 이유는 <표 2>에서 보듯이 월 실업보험료가 다른 실업보험기금에 비해 낮기 때문이다. 실업보험료가 실업보험기금별로 크게 차이가 나는 중요한 이유는 실업보험료가 보험의 가능성을 높이고 또한 실업보험기금별 재정자립 능력을 강화시키도록 스웨덴 정부가 2007년에 실업보험료에 관한 규정을 개정하였기 때문이다. 결과적으로 현재 스웨덴의 각 실업보험기금의 실업보험료는 직업군별로 실업률이 차이를 반영하고 있기 때문인데 직업군의 실업률이 높을수록 평균 실업기간이 길수록 실업보험료가 높다고 할 수 있다.

구체적으로 대졸 이상 전문직 근로자 실업보험기금이 월 실업보험료가 다른 실업보험기금에 비해 낮은 이유는 대졸 이상 전문직 근로자들의 실업률이 다른 직업군에 비해 낮기 때문이고 실업보험급여의 평균 지급기간도 비교적 짧기 때문이다. 최근 대졸 이상 전문직 근로자 실업보험기금에

<표 2> 실업보험기금 별 가입자수

실업보험기금	월 실업보험료 + 조합비 (비실업자)	실업보험기금	실업보험료 (비실업자)
건설업 근로자	425	금융 및 보험업 근로자	118
음식 및 숙박업 근로자	415	대졸이상 전문직 근로자	140
음악가	415	전기공	155
어업 근로자	415	소기업가	181
연극업계 근로자	405	중앙정부기관 근무자	188
금속노동자	384	관리직 근로자	198
건물관리업 근로자	325	지방자치정부기관 근무자	200
지방자치단체소속 근로자	320	언론 근로자	205
운수업 근로자	306	제지업 근로자	239
식품공업 근로자	287	판매원	265
도소매업 근로자	285	임업 및 그래픽디자이너	325
교통서비스 근로자	278	부두노동자	330
약품판매업 근로자	217	판매업자 및 사업주	348
농림업 근로자	216	정유업사업주	351
민간업체 소속사무직 근로자	214	일반노동자	365
고등학교 교사	138	기타 일반노동자	450

출처: 스웨덴실업보험기금 감독위원회(IAF).

4) Arbetsförmedlingen, 2008, "Arbetsmarknadsutsiktarna för 2009 och 2010"

새로 가입하는 회원들은 보통 지방자치단체 소속 행정직 근로자와 간호사들이 대부분이다. 또한 이들 중 상당수가 연령이 30세 미만인 것으로 알려졌다. 현재 대졸 이상 전문직 근로자 실업보험 기금의 실업보험료는 실업자의 경우 월 90크로나이고 비실업자의 경우 50크로나가 많은 140크로나이다. 하지만 최근 정부의 결정에 의해 비실업자도 실업자와 마찬가지로 금년 7월부터는 90크로나만 내도 된다.<sup>5)</sup>

한 가지 주목할 만한 사항은 현재 스웨덴의 경우 노동조합에 따라 노동조합의 가입과 실업보험 기금 가입을 따로 할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그래서 <표 2>에서 볼 수 있듯이 일부 실업보험기금은 월 실업보험료와 조합비를 함께 취급하고 일부 실업보험기금은 실업보험료만 취급하고 조합비는 개인이 따로 내고 있다. 또한 노동자가 실업을 하였을 경우 월 소득이 감소함에 따라 조합비 및 실업보험료를 이와 비례해 낮추어 낼 수 있게 되어 있다.

## ■ 실업보험의 급여 대체율 및 급여 수준

스웨덴에서 실업보험기금에 실업급여를 청구하려면 다음 조건을 충족시켜야 한다. 우선 노동자가 실업 전 일정 기간 근로한 기록이 있어야 하며, 실업기간 동안 적극적으로 구직활동을 하여야 하며 또한 실업보험기금에도 일정 기간 가입하고 있어야만 한다. 이런 모든 조건을 충족시켜야만 실업급여를 최고 300일까지 수령할 수 있다. 1997년과 2006년 사이에는 전체 300일 간의 실업급여 기간 동안 실업급여의 소득대체율은 실업보험 기준급여의 80%이었다. 하지만 2007년 실업보험법 개정 시 두 가지 커다란 변경이 이루어졌다. 우선 실업급여 소득대체율이 실업급여 수령 기간 200일 이후에는 70%로 감소되었다. 또한 실업기간 300일 이후 실업보험급여 연장 가능성이 폐지하였다. 실업 초기 200일 간 실업보험 기준급여는 세전 월 급여 18,700크로나이며 임금의 80퍼센트가 실업급여가 되는데 이는 세금 공제 전 월급 약 15,000크로나에 해당된다. 이는 월급여가 18,700크로나 이상인 부분은 실업보험기금에서 보상을 받을 수 없다는 뜻이다. 2001년과 2006년

5) AEA, 2009-05-14, "Nya regler i a-kassan den 1 juli"

사이에는 실업초기 100일간은 실업보험 기준급여가 일일 약 1,000크로나 만큼 높았다. 현재 실업자가 실업보험기금이 정한 여러 가지 조건을 충족시키지 못할 경우 실업보험 기초급여를 받을 수 있는데 이는 세전 약 월 7,000크로나이다.

## ■ 실업보험급여의 소득 대체율 저하 및 실업급여 기준임금 상한선의 문제점

2003년부터 2007년까지 스웨덴 경제의 안정적인 성장으로 임금상승률은 연평균 3%를 기록하였다. 하지만 실업급여의 기준임금 상한선은 2002년 7월 1일 이후 변동이 없었다. 이 결과로 인해 평균임금과 실업급여 기준임금 사이에 커다란 차이가 발생하였다. 2002년의 경우 실업급여 기준임금은 평균임금의 82%인 반면 2007년의 경우 실업급여 수령 100일간 62%로 감소하였다. 현재 스웨덴의 임금 수준은 상당히 올라가 2007년의 경우 전체 근로자의 약 2/3가 실업급여 기준임금보다 높은 임금을 받고 있는데 이는 전체 근로자의 약 1/4만이 실업을 하였을 경우 실업 전 임금의 약 80%를 실업급여로 받을 수 있다는 의미이다. 전체적으로 실업 전 임금의 약 80%를 실업급여로 받을 수 있는 숫자는 계속 줄어드는 상황이다.

이렇게 실업보험기금에서 받을 수 있는 실업급여가 줄어들자 대부분의 노동조합은 단체협약을 통해 실업보험 기준급여 상한선을 넘어서는 임금에 대해 단체보충보험을 들도록 하였다. 몇몇 대사업주는 고용인들과 별개로 고용안정협약을 체결하거나 민간보험업자와 단체보험계약을 하고 있는 경우도 빈번하다. 형태가 어떠하든지 간에 실업시 소득보전을 위한 단체보충보험의 경우에도 보험급여를 수령하려면 일반 실업보험 급여 청구 시와 마찬가지로 노동자가 실업 전 일정기간 근로한 기록이 있어야 하며 적극적으로 구직활동을 하여야 하며 또한 실업보험기금에 일정기간 가입하고 있어야만 한다. 또한 노동조합에도 가입하고 있어야만 한다. 이렇게 실업에 대비한 정책이 다양해지면서 사실상 얼마나 많은 비율의 노동자가 실직을 하였을 경우 이런 보충보험 급여의 대상이 되는지는 정확하지 않다. 이유는 여러 가지가 있는데 먼저 언급한 바와 같이 직업군별로 실업률이 차이가 있으며 실업률이 높은 직업군은 보충보험 가입이 어려울 수도 있고 모든 실업자가 일반실업보험이든 보충보험이든 받을 자격을 충족하는 것이 아니기 때문이다. 어떤 경우이든 한

실업자가 실업을 하였을 경우 그 실업자의 소득수준을 정확히 파악하거나 얼마나 구직하는데 실업급여가 도움을 주는가를 결정하려면 일반실업보험급여액과 보충보험급여액을 정확히 파악하는 것이 중요한 것도 사실이다.

## ■ 스웨덴국회 실업보험제도 규정 변경

최근 계속되는 경기불황으로 스웨덴의 실업자수는 꾸준히 증가하며 2009년 3월 현재 실업률은 4.8%를 기록하였다.<sup>6)</sup> 문제는 실업보험기금 가입 및 급여 수령조건이 엄격하여 실제로 실업급여를 받을 수 있는 인원이 계속 감소하고 있다는 것이다. 예를 들어 공공직업알선소에 등록하여 구직하는 인원 중 실업급여 수령 자격을 갖춘 사람은 2004년의 경우 전체 70%이었는데 2008년에는 그보다 훨씬 낮은 55%만이 실업급여 수령 자격을 갖춘 것으로 보고되었다.<sup>7)</sup> 이렇게 실업급여를 받을 수 있는 인원이 점차 감소하고 있어 큰 사회적 문제로 대두되었는데 이에 대한 한 가지 해결책으로 스웨덴의 국회는 2009년 5월 13일을 기해 실업보험 규정의 변경을 결의하였다. 변경된 규정이 효력을 발휘하기까지는 최소 6개월이 소요될 것으로 보인다. 주요 결정사항은 아래와 같다.<sup>8)</sup>

- 1) 한 노동자가 실업보험 가입 전 일정 기간 직업생활을 해야 하며, 또 임금노동을 해야 한다는 요구 조건을 취소함.
- 2) 실업보험 청구 시 실업보험 가입 기간이 기존의 12개월이 아닌 6개월인 경우에도 실업급여를 청구 가능하게 함.
- 3) 실업보험기금이 실업급여 청구자에게 실업급여 지급 시 청구자가 실업 전에 받은 다른 사회보험급여(부모수당, 병가수당 등)를 감안하여 지급하도록 함.
- 4) 실업보험기금이 정한 실업보험료 액수에 불만이 있을 경우 일반 행정법원에 요청하여 변경을

6) Arbetsformedlingen, 2009-04-17, "Arbetsmarknaden fortsätter att försvagas"

7) Arbetsformedlingen, 2009-04-01, "Andelen av de arbetssökande som har arbetslöshetsersättning har minskat"

8) Riksdagen, 2009-05-13, "Beslut i korthet"

가능하게 함.

정부는 최근 결정에 따라 실업보험기금의 가입자 수가 더욱 늘어나기를 기대하고 있다. 실업자들이 실업보험을 받지 못할 경우 사회부조를 신청해야 하는데 이는 세수가 줄어들어 재정 압박을 받고 있는 지방자치정부의 재정을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다.

## ■ 맺음말

스웨덴의 경우 실업보험제도상 실업급여 대상임금의 상한선이 현재 대부분의 임금보다 상당히 낮은 수준으로 정해졌기 때문에 2002년 7월 1일 이후 실업급여의 임금대체율이 점점 하락하는 추세를 보였다.

실제로 전체 임금노동자 10명 중 8명의 임금이 실업급여 대상임금의 상한선을 넘고 있는 상황이다. 그래서 현재 실업자 중 실업 전 임금의 80%를 실업급여로 받는 비율이 계속 감소하여 현재 약 21%를 기록하는데 이는 지난 2년 동안에만도 그 비율이 반감한 것이다. 이렇게 낮아진 실업급여 임금대체율은 스웨덴 실업보험제도가 그 기능을 제대로 발휘하는가에 대해 의심을 갖게 한다.

일각의 경제전문가들과 노동조합 측은 실업급여의 임금대체율이 낮아 스웨덴의 불경기가 불필요하게 더 연장되고 심각해진다는 의견이다. 실업급여의 임금대체율이 낮아진 것을 잘 주지하고 있는 노동자들은 실제로 실업이 되기 전에 그들의 소비에 더욱 신중한 태도를 취하며 저축도 더 많이 하는 경향을 보인다는 것이다. 현재 스웨덴 정부도 실업보험제도의 이러한 문제를 잘 알고 있으면서도 실업보험제도 개선에 따른 정부지출 증가를 우려해 실업보험제도 개정에 적극성을 보이지 않는다.

2009년 5월에 정부가 도입한 몇 가지 실업보험기금제도 개선책이 실업보험기금 가입자수를 증가시키는 데 긍정적인 역할을 할지 모르지만 실업급여 대상임금의 상한선을 올리지 않는 한 불경기 시 실업한 노동자에게 실업보험의 효용성은 크게 개선되지 않을 것이고 결국 스웨덴 근로자들 사이에 스웨덴의 복지제도에 결정적인 한 요소에 대한 의구심도 증가할 것이다. **KLI**