

# 경기침체기의 실업보험 재원 조달 : 스웨덴 사례를 중심으로

Gabriella Sjögren Lindquist (스웨덴 스톡홀름대학교 사회과학연구소 연구위원)  
Eskil Wadensjö (스웨덴 스톡홀름대학교 사회과학연구소 연구위원)

## ■ 머리말

스웨덴의 실업보험은 겐트(Ghent) 시스템으로 분류된다. 실업보험의 운영은 주로 노동조합의 책임 하에 있으나, 정부의 통제와 지원을 받는다. 이 겐트 시스템은 1935년에 도입되었는데 당시 실업급여 비용의 1/3은 정부가, 2/3은 노조의 실업보험기금에서 지원되었다. 이후 정부 보조금은 지속적으로 증가하여 1960년대 중반에는 실업보험의 2/3를, 1980년대 초부터 2006년 사이에는 총 비용의 90%를 지원하기에 이르렀다. 2007년 1월, 실업보험의 재원조달 시스템이 새롭게 도입되었는데, 이는 정부 보조금을 약 70%까지 낮추는 효과를 나타냈다.

스웨덴의 노동조합 조직률은 높은 편인데, 겐트 시스템 때문이라 해도 과언은 아닐 것이다. 비록 복잡한 측면이 없진 않지만, 겐트 시스템은 출범 당시부터 노조에 가입하지 않은 상태로 노조에서 운영하는 실업기금에 가입하는 것이 어렵기는 했지만 가능한 일이었다. 그 후 노조에 가입하지 않고도 실업기금에 가입하는 것은 훨씬 수월해졌다.

1997년 정부가 노조와 상관없이 운영되는 알파실업보험기금이라는 이름의 실업보험을 도입하자, 노조에 가입해 있더라도 노조에서 운영하는 실업보험기금의 회원이 되지 않는 것도 가능해졌다. 최근 수년간 실업보험 분담금이 늘어나면서 노조에서 운영하는 실업보험기금에 회원으로 가입하지 않는 것이 훨씬 매력적이 되었다.

실업보험은 실업자가 이용할 수 있는 유일한 보상 제도는 아니다. 약 90%의 근로자가 재직기간 조건이 충족될 경우, 일부 산업의 경우는 연령 조건이 충족되면 단체협약의 보장을 받는다. 민간부문의 생산직 근로자와 지방 시·군 의회 근로자의 경우에는 이들을 대상으로 하는 보충협약을 통해서 실업상태가 되면 일시불로 수당을 지급받는다. 민간부문에서 장기 재직한 사무직 근로자와 중앙정부 공무원 및 시·군 의회 직원의 경우, 실업보험금 상한을 넘어서 소득을 보전하는 수당을 지급받는다. 공무원의 경우 실업보험금 수혜기간도 더 길다. 전체 근로자의 약 75%가 급여 상한보다 높은 소득을 지급받고 있으며, 실업에 직면하고 수당 지급조건이 충족되면 단체협약의 추가적인 보상제도에 의해 수당을 지급받는다.

60개 중 42개의 노동조합에서 고소득 조합원들을 대상으로 정부보조 실업보험의 상한을 초과하는 소득보전수당을 지급하는 민간 실업보험을 제공하고 있다. 전체 근로자 중 50%가 민간 실업보험에 의해 보장받고 있다.

## ■ 실업보험

스웨덴의 실업보험은 일반 기초보험 및 소득기반급여의 두 가지 구성 요소로 이루어져 있다. 실업보험은 자산조사를 기반으로 하지 않는다. 소득기반 실업보험을 수령하기 위해 실업자는 실업보험기금에 가입하여야 하며, 12개월의 기간(2009년 한시적으로 6개월 인정)조건 및 근무조건을 충족시켜야 한다. 실업자는 실직 직전 12개월 동안 매월 80시간 이상 최소 6개월 이상, 또는 6개월 연속으로 480시간(매월 50시간 이상) 동안 고용상태를 유지했어야 한다. 실업보험기금 가입자가 아니거나, 가입기간이 최소 1년이 안 된 실업자는 근무조건을 충족하면 기초수당을 지급받는다.

실업보험에는 7일의 대기기간이 필요하다. 수혜기간은 최장 300일(18세 미만의 자녀를 둔 부모의 경우 450일)로 매일 320크로나(미화 45달러)의 기초수당을 지급받는다. 소득기반급여의 경우 기존 소득의 70%(1일 상한선 680크로나(미화 97달러))를 보전받을 수 있다. 수혜기간 중 노동시장 프로그램에 참여할 수 있다. 수혜기간이 만료된 실업자는 구직지원을 받을 수 있게 되는데, 노동시장 프로그램에 참여하는 경우 소득의 65%를 추가로 보전받게 된다. 구직지원의 기초수당은 223 크로나(미화 32달러)이며, 소득기반급여 1일 상한선은 680크로나(미화 97달러)이다.

2007~2008년 기간 동안, 보수-자유연정 정부가 들어서면서 실업보험에는 몇 가지 변화가 발생하였다. ① 대기기간이 5일에서 7일로 늘어났고, ② 소득기반급여의 보상 수준이 실직 후 200일 동안 기존 소득의 80%를 지급받던 것에서 70%로 줄었으며, ③ 고용조건을 충족시키지 못하고 2차 수혜기간에 돌입하는 경우 이전에는 장기실업자로 지원을 받을 수 있었으나, 새 정부하에서는 이 규정이 폐지되었다. 또한 ④ 1일 최대 지급가능한 수당의 상한선이 730크로나(104달러)에서 680크로나(97달러)로 축소되었으며, ⑤ 학생 신분은 더 이상 실업수당을 신청할 수 없게 되었다. 즉, 고용상태를 유지(또는 일정 기간 동안 고용상태에 있었던)하고 있는 사람의 경우에만 실업보험기금에 가입할 수 있다. 마지막으로 ⑥ 2007년 1월, 실업보험의 새로운 자원조달 방법이 도입되자 보험료는 인상되고 동시에 수당은 축소되었다.

## ■ 실업보험의 자원조달

1989년 이전, 실업보험기금은 실업보험을 유지하기 위해 기금을 마련할 방법을 가지고 있어야만 했다. 그런데, 새로운 제도가 도입되면서 실업보험기금이 매월 일정 금액을 국가에 납입하면 국가가 실업보험기금 수급자에게 지급한 총 실업급여만큼을 배상해 주게 되면서, 실업보험기금은 더 이상 기금을 유지할 필요가 없게 되었고 따라서 기금 제도는 폐지되었다.

2007년 이전에는 실업급여 비용의 90%는 정부 예산을 통해, 10%는 노동조합의 실업보험기금을 통해 지원되었다. 정부는 실업보험의 비용을 총당하고 노동시장 프로그램 참가자에게 수당을 지급하기 위해 ‘노동시장세(Arbetsmarknadsavgift, labour market fee)’라는 소득세를 사용자에게 부과하였다. 실업보험기금의 보험료는 ‘자금조달비용(Finansieringsavgift, financing fee)’과 ‘평등비용(Utjämningsavgift, equalization fee)’에 기초한다.

자금조달비용은 정부에 납부되며, 이는 매년 12월 31일 기준 실업보험기금 가입자 수에 1년 동안 지급된 1일 평균 실업보장급여의 131%를 곱한 것과 동일하다.

평등비용은 연대의 목적으로 기타 실업보험기금에 이전하기 위해 납부된다. 즉, 실업보험급여 수급 조합원이 적고 운영 비용이 낮은 노조의 기금은 실업보험 수급 조합원이 많고 운영비가 높은 노동조합으로 이전된다. 평등비용은 법정 일일 최대 실업수당을 매년 12월 31일 기준 실업보험

가입자 수와 곱한 금액의 3%이다. 2006년 기준으로 보험료는 월 84크로나(미화 12달러)에서 120 크로나(미화 17달러) 사이에서 다양하게 책정되었으며 월평균 보험료는 98크로나(미화 14달러)였다.

단체협약에 따른 추가 보상 재원은 사용자의 납입금에 의해 조달되는데, 사용자는 민간 및 공공 부문 근로자를 위해 급여의 1%를 고용보장재단(employment security foundation)에 납부한다. 한편, 지방 시·군 의회에서는 실업자에게 직접 추가수당을 지급한다. 고용보장재단의 신설과 합병이 지속되고 있고, 2000년대 이후 많은 재단들이 사용자 납부금이 아예 없거나 거의 없다시피 한 상황이다. 현재 이들 재단들은 납부금 인상을 계획하고 있지 않다.

### 신정부의 집권과 실업보험의 재원조달 방식 변화

2006년 9월 보수-자유연정이 들어서자 2007년 1월부터 실업보험의 재원조달 체제에 변화가 일어났다. 변화는 실업 및 실업보험 비용 간의 연계성을 강조하고, 실업보험기금에 대해 수당신청자 요건 충족에 대한 통제권을 늘릴 인센티브를 제공하며, 노조에 대한 실업자의 구직을 지원하고 임금인상 요구를 유보하는 방향으로 인센티브를 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 새로운 시스템에서도 여전히 실업보험기금이 자금조달비용을 부담해야 하지만, 이때 비용은 전년도 12월 가입자 수가 아닌 전월 가입자 수에 기반하며, 12개월로 분할 납부된다.

재원조달비용 이외에 ‘추가조달비용(increased financing fee)’이 새롭게 도입되었다. 추가조달비용은 단일 실업보험기금의 1인 월평균 급여지급과 전체 실업보험기금의 평균 급여지급 간의 차이에 기반한다. 평균 추가비용은 취업자 1인당 월 240크로나(미화 34달러) 정도인 것으로 추정되며, 실업보험기금에서는 취업중인 가입자에 대해서만 추가 재원조달비용을 납입한다. 추가조달비용은 최대 300크로나(미화 42달러)이며, 실업보험기금은 추가조달비용을 조달하기 위해 취업자의 월 실업보험료를 최대 300크로나(미화 42달러)까지 늘릴 수 있다. 자금조달비용 및 추가조달비용의 총합은 소득기반급여(월 단위) 비용을 초과하여서는 아니 된다.

추가조달비용의 도입됨과 동시에 평등비용은 폐지되었다. 하지만 실업보험기금은 평등비용에 해당하는 비용에 대해 정부 보조금을 받을 수 있는 기회가 생겼다.

## 2006~2009년 실업, 보험료 및 실업보험기금 가입자 수 현황

새로운 재원조달 시스템이 도입되기 이전의 보험료는 84크로나(미화 12달러)에서 120크로나(미화 17달러) 사이에서 다양하게 책정되었다. 추가조달비용이 도입된 이후의 보험료는 급증하여 240크로나(미화 34달러)에서 433크로나(미화 61달러) 사이에서 결정되었다. 기존에는 세전 소득에서 실업보험료가 공제되었는데 이러한 세금기반 공제가 사라진 것이 또 하나의 이유로 작용했다. 세금공제 폐지와 더불어 보험료 인상은 실업보험 비용의 급증을 야기하였다.

정부가 새로운 실업보험 재원조달 시스템을 도입하던 당시에는 실업률이 낮았다. 정부는 실업보험료가 대폭 인상되더라도 소득세를 인하해서 순소득 자체는 줄어들지 않았기 때문에 실업보험 가입자들이 탈퇴하리라 생각하지 않았다. 하지만 스웨덴생산직노동조합총연맹(LO)에서는 저소득층이 실업보험에서 탈퇴할 수 있다고 경고하였다(Government proposition 2006/07:15, pp. 33~35).

실업 위험이 높지 않을 것이라는 기대와 함께 보험료가 인상되자 실업보험 가입자 수가 현저히 줄어들었다. 2006년 12월 31일부터 2007년 12월 31까지 전체 근로자의 실업보험기금의 적용률은 10% 하락하였으며, 모든 실업보험기금의 가입자 수가 2~22%까지 줄어들었다. 가입자 수의 감소와 가입자 내 실업률 또는 보험료 인상과의 상관관계는 없었다. 동 기간 남성보다는 여성이 더 많이 실업보험을 탈퇴하였다(Inspektionen for Arbetsloshetsforsakringen, IAF, 2007).

2008년 7월, 재원조달 시스템은 다시 한번 변화를 겪게 된다. 추가조달비용이 폐지되고 대신 실업보험기금은 당월 가입자에게 지급된 소득기반급여의 33%에 해당하는 ‘실업비용(unemployment fee)’을 지불하게 되었다. 하지만 자금조달비용은 동일하게 적용되었다.

2008년 가을까지 실업 수준이 미미하자, 대다수 실업보험의 보험료도 인하되었다. 그 속도는 더디어졌지만 여전히 실업보험 가입자 수는 줄어들고 있었으며, 2008년 1월부터 10월까지 2% 가량 줄어들었다.

## 경기침체 및 실업보험 탈퇴

2008년 가을, 세계 경제위기의 여파로 스웨덴에서도 실업이 늘어나기 시작했다. 스웨덴 정부는

실업보험기금 가입자의 12%가 실업보험기금을 탈퇴하고 대규모의 노동인구가 더 이상 실업보험의 보장을 받지 못하게 되자 이 문제를 해결해야만 했다. 이로 인해 강제 실업보험 도입의 가능성이 논의되었으나 실제 도입이 결정되지는 못했다. 탈퇴자들의 실업보험기금 복귀를 장려하기 위해 정부는 2009년 1월부터 월 보험료를 50크로나 (7달러)로 인하하기로 결정하였다. 또한 실업급여 수혜조건이 완화되었다. 소득기반급여를 수급받기 위해 12개월간 가입자의 신분을 유지해야 하는 조건이 2009년 한시적으로 6개월로 줄어들었다. 이로 인해 실업자 및 학생의 실업보험기금 가입이 가능해졌지만 근로조건 기준은 여전히 동일했다.

2008년 가을 이래 실업이 지속적으로 증가했다. 이는 실업보험기금 가입자 수가 다시 늘어나게 된 이유를 설명해 준다. 2008년 10월부터 2009년 10월 사이 가입자 수는 1% 증가하였다. 동 기간 동안 실업률은 4.9%포인트 증가하였다. 그리고 실업자 수는 40.8%, 실업보험비용은 71% 늘어났다. 실업보험기금을 조달하기 위해 고실업률과 함께 보험료도 늘어났다. 건설업, 제조업, 호텔 및 요식업, 향만업종 근로자의 보험료는 2008년 가을부터 2009년 가을까지 30%에서 70%로 인상되었다. 산업 또는 노조와 무관한 Alfa 실업보험기금의 보험료도 동일한 수준으로 인상하였다. 한편, 동 기간 중 대졸자, 자영업자, 식품 및 제지업 종사자의 보험료는 인하되었다. 정부는 2008년 대비 2009년에 실업보험급여 및 구직활동 지원을 위한 자산을 65% 확보하였고 2009년 대비 2010년에는 30% 추가 확보하였다(Government proposition 2009/ 10:1).

## ■ 실업 및 빈곤의 증대

빈곤 및 1990년대 경기침체(스웨덴 사례)에 대한 연구는 실업과 빈곤 진입-탈출 간에 연관이 있으며, 이로써 실업과 빈곤의 지속 간에도 상관관계가 있음을 보여주었다. Hansen & Wahlberg (2009)는 1990년대 스웨덴에서 지방 실업률이 빈곤 진입 위험을 증대시키며 빈곤 탈출 가능성을 줄였음을 밝혔다. Lindquist & Sjogren Lindquist(2009)는 1991~2004년 사이 스웨덴 아동빈곤에 대해 연구하였다. 부모 중 최소 1인이 실업자로서 실업급여를 받는 가족의 경우 빈곤층이 될 가능성이 높지 않았다. 실업자는 ① 소득기반급여를 받는 실업자, ② 최저 수준의 기초급여를 받는 실업자, ③ 노동시장 프로그램에 참여 중인 장기실업자 등의 세 종류로 나누어 볼 때, 장기실업자가

빈곤층으로 전락할 확률이 더 높다는 사실이 밝혀졌다. 더욱이 부모의 실직은 가정을 빈곤층으로 하락시키는 주요 원인이며, 반대로 실직상태의 부모가 취업이 되면 그 가정이 빈곤에서 탈출할 확률도 높아진다. Korpi & Stenberg(2001)는 1990년대 경기침체에 실업을 경험했던 사람들의 진술에 따라 이들이 재정적인 곤란을 겪을 확률이 높으며, 실업을 경험하지 않았던 사람들보다 재정적인 여유가 더 없다는 사실을 밝혀냈다.

또한 1990년대 실직했던 사람들의 미래임금이 줄어들었다는 증거도 있다. Korpi & Stenberg (2001)는 1990년대 장기실업자였던 이들은 실직 경험이 없는 사람들보다 임금 증가분이 적었으며, 노동시장 프로그램에 참가한 장기실업자는 프로그램에 참가하지 않은 장기실업자보다 후생수준이 낮았다. 더욱이 1990년대 장기실직자였던 이들은 경력개발이 쉽지 않아 2000년 당시 실업을 경험하지 않은 이들보다 낮은 사회경제적 위치를 점하고 있다.

현 경제위기로 인해 실업이 증대되면 빈곤층 전락이 야기될 것이라고 보는 몇 가지 이유가 있다. 2008년 10월, 전체 실업자의 43%가 실업보험의 수혜 대상이었다. 2009년 10월, 해당 수치는 41%였다. 실업급여를 받지 못하거나 낮은 급여를 받는 사람들은 자산기반 복지급여를 신청할 수 있다. 2007년 2분기부터 2008년 2분기까지 복지급여 비용은 1% 감소했던 반면, 2008년 2분기부터 2009년 2분기까지 동 비용은 20% 증가하였다. 복지급여 수혜자 수는 2010~2013년까지 지속적으로 증가할 전망이다. 이러한 현상의 근본적인 이유는 세계 경제위기로 인해 실업이 증가했을 뿐만 아니라 실업보험의 구조조정이 있었기 때문이다. 근로조건 기준을 충족하지 않고도 추가보장(급여)을 받을 수 있는 가능성을 제거하고 노동시장에서의 대체율을 65%까지 낮춤으로써 복지 수혜자 수가 늘어날 것이다. 스웨덴 지방자치단체연합(SLK; Sveriges kommuner och landsting, 2009)의 예측에 따르면, 복지급여 비용은 2008~2013년 동안 63% 증가할 전망이다.

## ■ 맺음말

스웨덴의 실업보험은 겐트 시스템이다. 실업보험기금은 노조에 연동되어 있으나, 정부에서 대략 70% 정도의 실업보험 비용을 보조하고 있다. 신규 재원조달 시스템이 2001년 1월 도입되자, 실업보험기금의 정부 납부금 산정방식이 기금 가입자의 실업을 기반으로 변경되었다. 이러한 제도의

---

변화로 인해 가입자의 보험료(fees)가 증가하였고, 이는 당시의 낮은 실업률과 함께 실업보험기금의 막대한 이탈 현상을 야기하였다. 그런데 세계 경제위기의 여파로 실업이 증가하자 실업보험기금에의 복귀를 장려하기 위해 보험료가 인하되었으며, 2009년에는 급여신청 자격이 12개월에서 6개월로 완화되었다. 특히 실업의 영향을 많이 받는 산업의 종사자들의 경우, 실업보험기금 보험료가 크게 증가하였다. 정부에서는 실업자 지원을 위해 실업보험 및 구직활동 지원에 2008~2009년 예산을 60% 증가시켰고, 2009~2010년에는 30% 증가시켰다. 2008년 실업자 중 40%만이 실업보험의 수혜 대상이었다. 하지만, 실업급여 대상이 아닌 실업자들은 자산기반 복지급여를 신청할 수 있다. 스웨덴지방자치단체연합(SKLF)에 따르면, 복지급여 비용은 2008~2013년 동안 60% 이상 증가할 것으로 보인다. **KL**