

경제위기에 대응한 최근 미국 실업보험제도의 확대

김영민 (미국 위스콘신대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

2005년 이후부터 2008년 상반기까지 4.5~5.5% 사이에 머물렀던 미국의 실업률은 2008년 12월 7.4%, 2009년 10월 10.1%까지 증가하였다가 2010년 1월 현재 9.7%를 기록하고 있다.¹⁾ 미국 연방 정부는 이러한 실업률 급증에 대응하여 최근 실업보험의 급여기간을 연장하고 급여액을 일시적으로 증가시키는 정책을 실시하였다. 이 글에서는 미국 실업보험제도의 현황을 간략히 정리하고, 이러한 최근의 변화를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

■ 미국 실업보험제도 개요²⁾

미국의 실업보험제도는, 한국 고용보험제도 내의 실업급여와 마찬가지로, 일정 자격을 갖춘 실업자에게 일시적인 재정지원을 하는 것을 목적으로 하고 있다. 연방정부에서 규정한 기본 가이드

1) 미국 노동부 통계국 웹사이트(Bureau of Labor Statistics; <http://www.bls.gov/data/>)

2) 미국 노동부 웹사이트(U.S. Department of Labor; <http://www.dol.gov/>), 위스콘신 주정부 웹사이트(www.wisconsin.gov) 참고

라인을 지키는 한에서 각 주정부는 독립적으로 프로그램을 운영하고 있는데, 전반적인 제도의 내용은 다음과 같다.

급여자격

실업급여(regular benefit)를 받기 위해서는 기준기간(base period)³⁾ 동안 실업보험이 적용되는 사업장(covered employment)에서 일정 수준 이상의 임금을 받거나 일정 기간 이상 고용되어야 하며⁴⁾, 실업의 사유가 자발적인 것이 아니어야 한다(unemployed through no fault of your own). 또한 처음 급여 수급 후 급여자격을 유지하기 위해서는 매주 혹은 2주에 한 번, 혹은 개별적으로 정해진 날에 소득의 변화나 구직활동에 관한 정보를 주정부 기관(local Unemployment Insurance Claims Office 혹은 One-Stop/Employment Service Office)에 보고해야 한다. 실업급여 수급기간 중 발생한 소득에 따라 급여액이 변하거나 급여자격을 상실할 수 있다.

급여 내용 및 수준

급여의 소득대체율(replacement rate)과 최대 한도는 각 주마다 다른데, 예를 들어 위스컨신 주의 경우, 각주 3에서 언급하듯이 주당 급여액은 최고분기 임금총액의 4%이며, 최대급여액은 363달러이다. 대부분의 주에서 실업급여를 신청한 이후 52주 동안(benefit year) 급여를 받을 수 있는 최대 기간은 26주이다. 또한 실업급여는 연방 소득세의 과세 대상이 된다.

3) 기준기간(base period)은 급여자격 심사와 급여액 산정의 기준이 되는 기간으로서 대부분의 주에서 급여 신청이 이루어진 주의 직전 5분기(calendar quarter; 1월~3월, 4월~6월, 7월~10월, 11월~12월) 중 처음 4개 분기가 기준기간이 된다.

4) 구체적인 기준은 주마다 다르다. 예컨대 위스컨신 주의 경우, 기준기간 중 2분기 이상 고용되어야 하며, 기준기간 중 임금총액이 가장 높았던 분기(최고분기)의 임금총액이 1,350달러 이상이어야 한다. 이는 달리 말해 최고분기 임금총액의 4%인 주당 급여액(weekly benefit rate)이 54달러 이상이 되어야 함을 의미한다.

연장급여

고실업 시기에 수급자들은 최대 13주(일부 주에서는 최대 20주)까지 수급기간을 연장받을 수 있으며, 이 기간 동안의 급여수준은 기본급여(regular benefit)와 동일하다. 연장급여를 신청할 수 있는 구체적인 경제적 여건이나 급여자격은 주마다 다르다. 예컨대, 위스컨신 주의 경우 2009년 2월 마지막 주를 포함하여 그 이후 시작된 실업급여에 대해 기본급여를 소진한 이후에도 13주 동안의 급여기간 연장이 가능한데, 이러한 급여기간 연장은 1983년 이후 처음이다. 또한 2009년 5월 주지사의 서명으로 관련법이 발효되면서, 법이 규정한 고실업 시기에 접어든 동년 6월부터 7주 동안의 추가적인 연장이 가능하게 되었다.

재정

실업보험 재정의 대부분은 각 주의 사업주들이 부담하는 보험료로 충당된다. 3개 주를 제외한 모든 주에서 보험료는 전액 사업주가 부담하는데, 보험료는 각 주마다 다르다(2009년의 경우 평균적으로 임금의 0.67%). 또한 보험 프로그램 운영에 필요한 비용의 일부는 연방정부에서 연방실업세(federal unemployment tax)를 통해 보조한다.

실업급여 외의 프로그램

실업급여 신청자들은 각 주의 구직서비스 기관에 등록하여 구직활동에 도움을 받을 수 있으며, 일부 주에서는 등록이 의무화되어 있다. 또한 재해로 인해 실직한 사람들을 지원하는 재해실업지원 프로그램(Disaster Unemployment Assistance; DUA), 해외로부터 수입으로 인해 사업장이 영향을 받으면서 실직한 사람들을 지원하는 무역적응수당(Trade Adjustment Allowance; TAA), 그리고 일부 주에서만 시행되고 있는 실업자를 위한 창업지원 프로그램인 자영업지원 프로그램(Self Employment Assistance)도 실업보험 프로그램에 속한다. DUA와 TAA의 경우 기본 실업급여(regular benefit)를 더 이상 받을 수 없는 경우에만 현금급여를 신청할 수 있다.

■ 고실업에 대응한 최근의 변화

경제위기와 고실업에 대응하여 이루어진 최근 실업보험제도의 변화는 내용상으로는 급여액과 급여기간의 일시적인 확대로 요약되고, 프로그램 변화 측면에서는 긴급실업보상(Emergency Unemployment Compensation)의 도입과 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009; ARRA)에 의한 일련의 제도 변화로 요약될 수 있다.

긴급실업보상 프로그램 ⁵⁾

긴급실업보상 프로그램(Emergency Unemployment Compensation; EUC)은 기본 실업급여(regular benefit)의 수급기간이 만료된 실업자들에 대해 급여기간을 일시적으로 연장해 주는 프로그램으로서 연방정부의 재정으로 운영된다. 이 프로그램은 앞에서 언급한 연장급여(extended benefit)와 다른 별개의 프로그램으로 ⁶⁾, 2008년 7월 추가예산법의 개정(Supplemental Appropriation Act of 2008)에 의해 만들어졌으며 이후 관련법들의 개정으로 단계적으로 확대되었다. 가장 최근의 확대는 2009년 12월 19일에 이루어졌는데, 이로 인해 2010년 2월 28일 이전에 발생한 실업까지 포함하게 되었다.

EUC를 신청하기 위해서는 기본급여의 최대 수급기간에 도달하였거나 급여연도(benefit year: 급여 신청 후 52주)가 지났지만 기본급여 수급자격을 충족시키지 못해 급여를 받을 수 없는 경우여야 한다. 또한 EUC에 의한 급여기간 연장을 받기 위해서는, 2006년 5월 7일 이후에 발생할 실업이어야 하며, 기준기간(base period) 동안의 임금총액이 기본 주당 급여액(regular weekly benefit rate)의 40배 이상이어야 한다. 구체적인 급여자격은 주마다 조금씩 차이가 난다. 또한 EUC에 의해 연장된 기간의 주당 급여액은 기본급여하에서의 주당 급여액과 동일하다.

EUC는 4단계로 구성되는데, 처음 EUC를 신청하여 받게 되는 급여기간 연장은 최대 20주이다

5) <http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/euc08.pdf>

6) 예를 들어, 뉴욕주의 경우 EUC에 의한 급여연장을 받은 이후에 연장급여를 신청할 수 있다(<http://www.labor.state.ny.us/ui/claimantinfo/extendedbenefits.shtml>).

(tier 1). 이후 추가적으로 14주를 더 연장 받을 수 있다(tier 2). 2단계까지는 모든 주에서 가능한 반면, 3단계와 4단계는 일부 주에서만 가능하다. 즉, 3개월 평균 계절조정실업률이 6% 이상이거나 실업급여청구율(insured unemployment rate)⁷⁾이 4% 이상인 주에서만 추가적인 13주(총 47주)의 연장이 가능하고(tier 3), 3개월 평균 계절조정실업률이 8.5% 이상이거나 실업급여청구율이 6% 이상 주에서만 추가적으로 6주(총 53주)의 연장이 가능하다.

경기부양법(ARRA)에 의한 실업보험제도의 변화

2009년 2월 발효된 경기부양법은 향후 10년 동안 약 7,870억 달러의 추가적인 재정지출을 통해 고용창출과 경제회복을 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 이 경기부양법은 미국 사회정책 전반에 변화를 주고 있는데, 실업보험제도와 관련해서는 실업급여를 확대하고 각 주의 실업보험 운영을 보조하는 프로그램을 담고 있다.

- ① 기본 실업급여액의 증가 : 2009년 12월 31일까지의 실업급여에 대해 주당 급여액이 25달러 인상되었다.
- ② 실업급여에 대한 소득공제 : 앞에서 언급하였듯이 실업급여는 연방소득세의 과세 대상이다. 경기부양법에 의해 2009년 한 해 동안 한시적으로 처음 2,400달러까지의 실업급여는 연방소득세 대상에서 제외되었다.
- ③ 실업보험제도 개선을 위한 인센티브 제공 : 각 주에서 파트타임 근로자들에 대한 적용범위 확대와 같은 제도개선을 추진하도록 인센티브를 제공하는 데에 약 70억 달러가 책정되어 있다.
- ④ 각 주의 재정 보조 : 각 주의 실업보험 프로그램 운영비를 보조하기 위해 총 5억 달러가 제공되며 각 주의 실업기금(unemployment trust fund)이 이자를 부담하고 있는 경우 2010년 말까지 이자 부담이 면제된다. 또한 2010년 1월 1일까지 연장급여(Extended Benefit) 비용 100% 연방정부에서 부담한다.

7) 실업급여 청구 건수를 실업보험 가입자 수로 나눈 수치.

■ 재정적자 증가에 대한 우려

실업급여의 확대를 반대하는 기본적인 논리는 크게 두 가지이다. 하나는 실업급여가 실업자들의 재취업 동기를 약화시킨다는 점이고, 다른 하나는 정부 재정적자를 야기시킨다는 점이다. 첫 번째 논리는 유럽복지국가들의 상대적으로 높은 실업급여 수준을 비판하는 데에 주로 적용되어 왔는데, 경제학자 로런스 카츠(Lawrence Katz)는 지금과 같이 일자리가 부족하고 고용사정의 개선이 가시화되지 않은 상황에서 재취업 동기 약화는 큰 문제가 아니라고 지적한다.⁸⁾ 반면, 실업의 증가와 수급기간의 확대로 인한 실업급여 수급 대상자의 확대 및 실업급여액 증가로 인한 실업급여 지출이 가중시키게 될 재정적자에 대해서는 우려의 목소리가 커지고 있다. 미국 의회재정국(Congressional Budget Office)에 따르면, 2010년 회계연도의 연방정부 재정적자는 1조 3,000억 달러, GDP 대비 9.2%에 이를 것으로 전망된다.⁹⁾ 이는 제2차 세계대전 이후 최고치를 경신했던 2009년의 1조 4,000억 달러, GDP 대비 9.9%에 비하면 다소 낮아진 수치이지만, 여전히 제2차 세계대전 이후 두 번째로 높은 수준이다. 이러한 높은 재정적자는 경제위기로 인한 재정수입의 감소와 실업급여 확대와 같은 위기 극복 정책의 확대가 복합적으로 작용한 결과이다. 주정부의 재정적자도 심각한 수준인데, 한 정책연구기관에 따르면 2010년 회계연도에 약 48개 주가 재정적자에 직면할 것으로 보이며, 적자 총액은 이들 주정부 예산의 28%인 1,940억 달러에 이를 것으로 전망된다.¹⁰⁾

실업급여 재정의 원천인 각 주의 실업기금(unemployment trust fund) 역시 재정적자에 직면하고 있으며 그 규모도 주마다 다르다. 예를 들어, 캘리포니아주 실업기금의 경우 재정적자가 2009년에 약 74억 달러, 2010년에 약 184억 달러에 이를 것으로 예상되는 한편, 미네소타주의 경우는 2009년 말까지 약 3억 달러의 적자를 보였다.

실업급여 지출 증가에 대응해 각 주가 취할 수 있는 방법은 연방정부로부터 돈을 빌리거나 보험

8) 뉴욕타임즈 인터넷 판 2009년 8월 1일자. "Prolonged Aid to Unemployed is Running Out" (http://www.nytimes.com/2009/08/02/us/02unemploy.html?_r=1&hp)

9) Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020. (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/01-26-Outlook.pdf>)

10) Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=1283>)

료를 올리는 것이다. 연방정부에서 돈을 빌리는 것은 비교적 쉽게 비용을 조달하는 방법이고 경기 부양법에 의해 2010년 말까지 연방정부에 납부해야 할 이자가 면제되지만, 장기적으로 주정부의 재정적자를 악화시키게 된다. 그러나 경제위기 상황에서 사업주들에게 보험료를 더 부과하는 것도 쉽지 않은 일이다. 많은 주에서 최근 보험료를 올렸지만, 보험료 부담이 기업에 지나친 부담이 될 경우 자칫 보험료 과세 대상 자체가 축소될 수도 있기 때문에, 보험료를 증가시키는 것에는 한계가 있을 것으로 보인다. 결국 연방정부의 역할이 다시 중요하게 되는데, 연방정부의 재정적자도 심화되고 있는 상황에서 연방정부 부담으로 급여기간 연장과 급여액 증액을 계속 추진하기도 어려운 것이 현실이다.

■ 맺음말

본문에서 드러나듯이, 미국 정부는 2008년 이후 가시화된 경제위기와 고실업에 대해 실업보험 제도의 근본적인 개혁보다는 일시적인 실업급여 기간 연장과 급여액 확대를 추진하였다. 최근의 경제사정 악화에 대응한 고용보험제도의 개선이나 확대가 뚜렷하게 나타나지 않고 있는 한국에 비해 미국 정부는 비교적 빠른 대응을 보인 것으로 판단된다. 그러나 고용상황의 개선이 뚜렷하게 가시화되고 있지 않은 상황에서 이러한 일시적인 대응은 한계를 가질 수밖에 없다¹¹⁾는 지적도 있다.¹²⁾ 특히 유럽국가들에 비해 보편적인 사회정책이 발달해 있지 않은 미국에서는 실업자들의 소득 보장에 있어 실업급여가 갖는 중요성은 더욱 크다. 그러나 한편으로는 연방정부의 높은 재정적자 하에서 정치적으로나 경제적으로 실업급여를 계속 확대하는 것도 쉽지 않은 상황이다. 의료시스템 개혁을 속히 마무리하고 실업문제 해결 쪽으로 정책의 초점을 맞추어 가려고 하고 있는 오바마 정부가 실업보험제도와 관련해서는 어떤 추가적인 제도 변화를 추진할지 귀추가 주목된다. **KLI**

11) 기본급여와 EUC, 그리고 연장급여까지 합할 경우 원칙적으로 최대 99주 동안 급여를 받는 것이 가능하지만, EUC에 의한 급여기간 연장은 현재 2010년 7월까지만 가능하고 최대한 연장을 받을 수 있는 경우는 일부이다.

12) 뉴욕타임즈 2009년 8월 1일자 인터넷판(http://www.nytimes.com/2009/08/02/us/02unemploy.html?_r=2&hp)