

# 고용 위기에 대응하는 주요국 실업보험 재정운영 전략\*

박 혁\*\*

기금 운용 관련 정부의 전략적 목표는 재정 안정성을 유지하는 것이다. 기금재정이 안정적으로 유지·관리되고 있다는 것은 단순히 보험료 수지 균형의 문제로만 볼 수 없다. 기금 적립금 수준은 관련 제도가 기반한 경제사회적 요인의 변화에 따라 달라진다. 목표로 정한 정책효과 달성이 지속 가능한가의 차원에서 판단해야 하므로 이는 결국 제도의 효율적 운영과 직결된다. 기금 수입을 상회하는 지출 상황의 발생은 재정관리 차원에서 위협 요인의 증가를 의미하는데, 이때 정부 혹은 재정 관리 주체는 일반적으로 보험료 수입을 늘리거나 지출 상황을 통제·축소하는 정책 대안을 선택한다. 이 글의 목적은, 재정 지출이 확대될 수밖에 없는 유사한 환경 속에서 노동시장 및 고용 위기를 극복하기 위해 해외 주요국(영국, 독일, 프랑스, 미국)이 선택한 재정 안정화 대응 사례를 살펴보는 것이다.

## 1. 머리말

지난 1년 반여 시간 동안 COVID-19 확산 및 지속에 따른 급격한 노동시장 충격을 완화하기 위해 고용보험제도가 기여한 정책적 대응 과정 및 성과에 대해서 긍정적 시선과 우려가 엇갈리고 있다. 실업자의 생계안정 및 재취업지원을 위한 실업급여 사업뿐만 아니라 사업체의 대규모 도산을 막고 노동자의 고용유지 등을 지원하기 위한 고용안정사업을 중심으로 노동시장 불안정성 해소를 위해 적극적으로 제도가 활용되었으나, 이에 따른 고용보험기금 지출 수준 또한 크게 높아져 기금재정 안정성에 대한 문제 제기 및 대안 마련 필요성이 공존하는 상황이다.

\* 이 글은 고용안전망연구센터가 2020년, 2021년 연구과제로 수행한 『주요국 고용보험 정책동향』에서 다루어진 해외 사례를 참고하여 작성되었다.

\*\* 한국노동연구원 전문위원(histephen@kli.re.kr).

최근 고용보험기금 지출의 급격한 증가세는 이전의 몇 차례 경제위기 속에 진행된 상황과 일면 유사하지만 구별되는 특성이 존재한다. 경기변동 및 노동시장 구조 개편, 조정 등에 따른 실업 증가로 고용보험 내 관련 급여와 지원금 지출이 크게 늘었다는 측면에서는 유사하지만, 정확한 예측이 어려운 중장기적 외부 요인에 의한 불가피한 제도 운용 방향의 변화와 대응 측면에서 차이가 있다. 2019년 1월, 10월, 그리고 2020년 12월, 2021년 7월, 실업자 고용안전망 및 고용보험 보장성 강화를 위하여 고용보험제도에 일련의 제도 변화<sup>1)</sup>가 시도되었고, 신규 제도 시행에 큰 무리가 가지 않도록 2019년 10월 보험료율 인상이 함께 이루어졌다. 그러나 기금 재정 건전성 확보 효과를 확인하기도 전에 갑작스런 COVID-19 확산으로 의해 전례 없는 고용 위기에 직면함으로써 단기적으로는 기금고갈, 장기적으로는 매우 더딘 경기 회복이라는 어려운 상황과 맞물리게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 배경을 전제로 이 글은, 재정 지출이 확대될 수밖에 없는 유사한 환경 속에서 해외 주요국의 노동시장 및 고용 위기 극복을 위한 주요 정책 내용 및 재정 지출 변화 현황을 간략하게 살펴보고, 재정 안정화를 위한 대응 사례를 소개함으로써 우리나라 고용보험 기금 운용과 관련한 시사점을 얻는 목적으로 작성되었다. 대상 국가는 다양한 실업보험제도의 전형을 살펴 볼 수 있는 영국, 프랑스, 독일, 미국 등 4개국이다.

## II. 한국 고용보험기금 재정 현황 및 최근 지출 특성

고용보험제도는 각 사업 기금 계정별로 적정 수준의 적립금을 유지하도록 법에 규정하고 있다. 고용보험법 제84조 제2항에 따르면, '고용노동부장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용 상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립'해야 하는데, 여유자금의 적정 규모는 연말 기준 해당 연도 지출액 대비 고용안정·직업능력개발 사업 계정은 1~1.5배 미만, 실업급여 계정은 1.5~2배 미만이다.<sup>2)</sup> 최근 10년(2011~20년) 동안의 고용보험기금 운용 실적(임금노동자 기

1) 2019년 이루어진 제도 변화는 고용보험 보장성 강화 차원의 내실화를 목적으로 이루어졌다. 주요 개정 내용은 65세 이상 고령자 고용보험 적용 및 고용 지속 시 실업급여 수급(2019. 1. 15. 시행), 초단시간 근로자 고용보험 적용 확대(2019. 10. 1. 시행), 실업급여 보장성 개선 조치(임금근로자 기준, 각 소정급여일수구간 별 30일씩 수급기간 증가(120~270일), 구직급여 상한액의 평균임금 대비 60% 수준으로 상향과 최저구직급여일액의 최저임금 대비 80%로 하한액 감액 조정, 그리고 실업급여 보험료율 인상(기존 1.3%(노사 각 0.65%) → 1.6%(노사 각 0.8%)) 등이다. 한편 2020년 12월에는 예술인 고용보험이 시행되었고, 2021년 7월에는 특수형태근로 종사자에게 고용보험 적용 범위가 확대되었다.

2) 2008년 이전에는 적립금의 적정 규모를 고용정책심의회 심의를 거쳐 결정했지만, 2008년 12월 31일 법 개정을 통하여 법에 명시했다.

〈표 1〉 고용보험기금 연도별 운용실적(2011~20년)

(단위 : 백만 원)

		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	
전 체	수입(a)	5,607,153	6,622,126	7,114,145	8,370,781	9,036,412	
	지출(b)	5,933,912	5,987,946	6,481,211	7,002,614	8,124,506	
	수지차(a-b)	△326,759	634,180	632,934	1,368,167	911,905	
	<b>누적적립금(c)</b>	<b>4,700,809</b>	<b>5,334,989</b>	<b>5,967,923</b>	<b>7,336,088</b>	<b>8,210,642</b>	
임금 노동자	고용안정· 직업능력개발	수입(a)	2,033,317	2,244,512	2,180,775	2,503,535	2,686,713
		지출(b)	1,746,323	1,600,051	1,872,700	2,033,856	2,622,012
		수지차(a-b)	286,994	644,461	308,075	469,680	64,700
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>2,963,547</b>	<b>3,608,008</b>	<b>3,916,083</b>	<b>4,385,763</b>	<b>4,428,133</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>1.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>1.7</b>
	실업급여	수입(a)	3,573,836	4,370,907	4,922,031	5,856,630	6,341,464
		지출(b)	4,187,589	4,385,992	4,605,665	4,963,854	5,497,836
		수지차(a-b)	△613,753	△15,085	316,366	892,776	843,627
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>1,737,262</b>	<b>1,722,177</b>	<b>2,038,543</b>	<b>2,931,318</b>	<b>3,760,021</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
자영 업자	고용안정· 직업능력개발	수입(a)	-	2,613	3,081	2,980	940
		지출(b)	-	632	493	558	886
		수지차(a-b)	-	1,981	2,588	2,422	55
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>-</b>	<b>1,981</b>	<b>4,569</b>	<b>6,991</b>	<b>7,009</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>-</b>	<b>3.1</b>	<b>9.3</b>	<b>12.5</b>	<b>7.9</b>
	실업급여	수입(a)	-	4,094	8,258	7,636	7,295
		지출(b)	-	1,271	2,353	4,346	3,772
		수지차(a-b)	-	2,823	5,905	3,289	3,523
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>-</b>	<b>2,823</b>	<b>8,728</b>	<b>12,016</b>	<b>15,479</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>-</b>	<b>2.2</b>	<b>3.7</b>	<b>2.8</b>	<b>4.1</b>
		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	
전 체	수입(a)	10,244,197	10,136,241	10,769,646	11,863,802	19,835,792	
	지출(b)	8,867,248	9,460,733	11,577,806	13,951,523	20,465,298	
	수지차(a-b)	1,376,949	675,508	△808,160	△2,087,721	△629,506	
	<b>누적적립금(c)</b>	<b>9,584,980</b>	<b>10,254,430</b>	<b>9,445,208</b>	<b>7,353,248</b>	<b>6,699,576</b>	
임금 노동자	고용안정· 직업능력개발	수입(a)	3,199,456	2,979,539	3,119,254	3,375,205	6,188,433
		지출(b)	3,006,392	3,169,987	3,656,616	4,089,415	6,570,643
		수지차(a-b)	193,064	△190,448	△537,361	△714,210	△382,211
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>4,619,788</b>	<b>4,426,420</b>	<b>3,888,600</b>	<b>3,172,645</b>	<b>2,780,008</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	<b>0.8</b>	<b>0.4</b>
	실업급여	수입(a)	7,033,967	7,147,639	7,640,689	8,475,550	13,628,678
		지출(b)	5,855,703	6,285,842	7,915,713	9,855,770	13,885,952
		수지차(a-b)	1,178,264	861,797	△275,024	△1,380,219	△257,275
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>4,937,089</b>	<b>5,795,766</b>	<b>5,520,141</b>	<b>4,137,444</b>	<b>3,866,572</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>
자영 업자	고용안정· 직업능력개발	수입(a)	1,698	1,143	1,187	1,584	2,230
		지출(b)	1,303	1,195	1,251	1,967	996
		수지차(a-b)	395	△53	△63	△383	1,234
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>7,402</b>	<b>7,344</b>	<b>7,280</b>	<b>6,894</b>	<b>8,105</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>5.7</b>	<b>6.1</b>	<b>5.8</b>	<b>3.5</b>	<b>8.1</b>
	실업급여	수입(a)	9,076	7,921	8,515	11,463	16,452
		지출(b)	3,849	3,709	4,226	4,372	7,706
		수지차(a-b)	5,227	4,212	4,289	7,091	8,746
		<b>누적적립금(c)</b>	<b>20,701</b>	<b>24,899</b>	<b>29,186</b>	<b>36,264</b>	<b>44,891</b>
		<b>적립금배율(c/b)</b>	<b>5.4</b>	<b>6.7</b>	<b>6.9</b>	<b>8.3</b>	<b>5.8</b>

주 : 1) 각 연도 자료는 '결산치' 기준, '누적적립금(c)'은 '각 연도 말' 기준 수치, '지출'은 사업비에 기금운영비가 포함된 '총금액' 수치임.

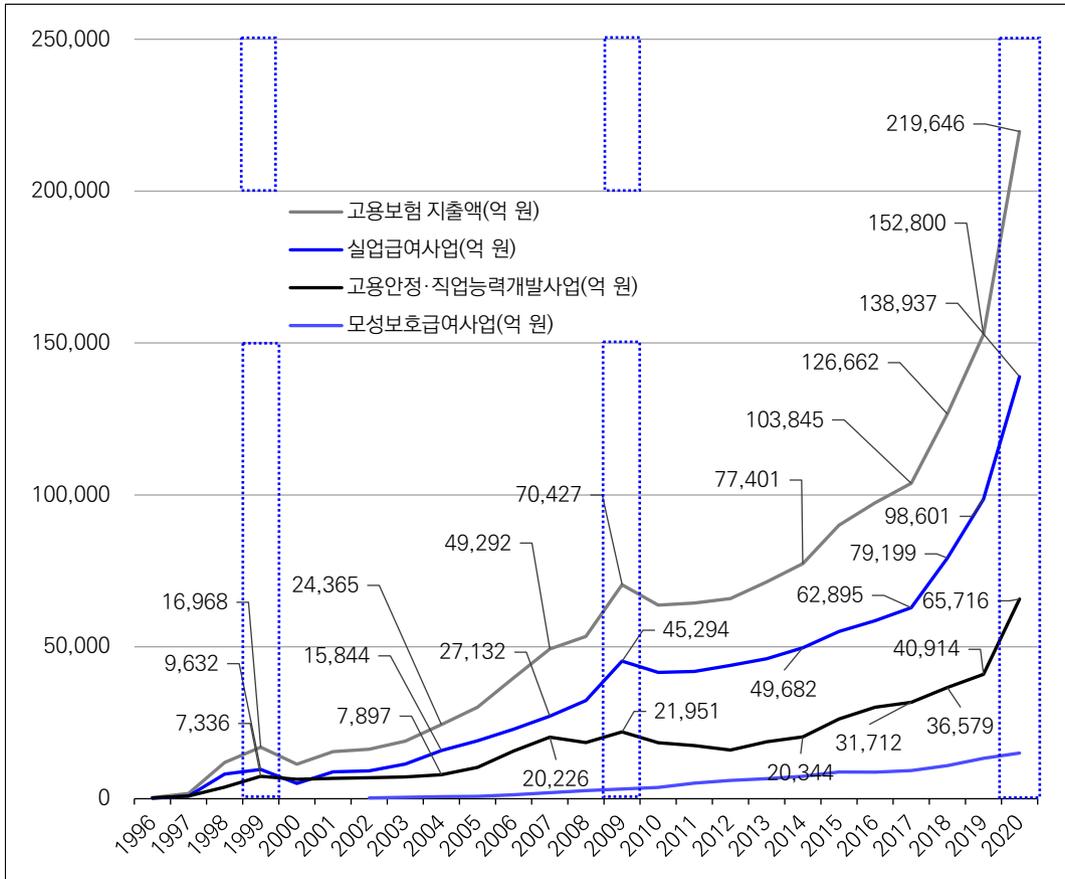
2) 2012년부터 자영업자가 고용보험 적용대상에 포함되면서 자영업자 대상의 계정이 분리되기 시작함.

자료 : 고용노동부, 「2011~2020 회계연도 고용보험기금결산보고서」.

준)을 보면, 고용안정·직업능력개발사업 계정의 경우, 2009년 경제위기를 벗어난 2012년부터 2배 이상의 적립금 배율을 유지하다가 지출이 늘어나면서 그 수치가 점점 하락하여 2015년 1.7 배 수준에서 2019년 법정 적립금 규모 최저선인 1.0배 밑인 0.8배까지 떨어져 2020년 현재 0.4 배 수준이고, 실업급여사업 계정의 경우 계속해서 법에서 정한 적정 수준을 충족하지 못한 채 2018년부터 하락세가 나타나면서 2020년 현재 0.3배 수준까지 떨어졌다(표 1 참조).

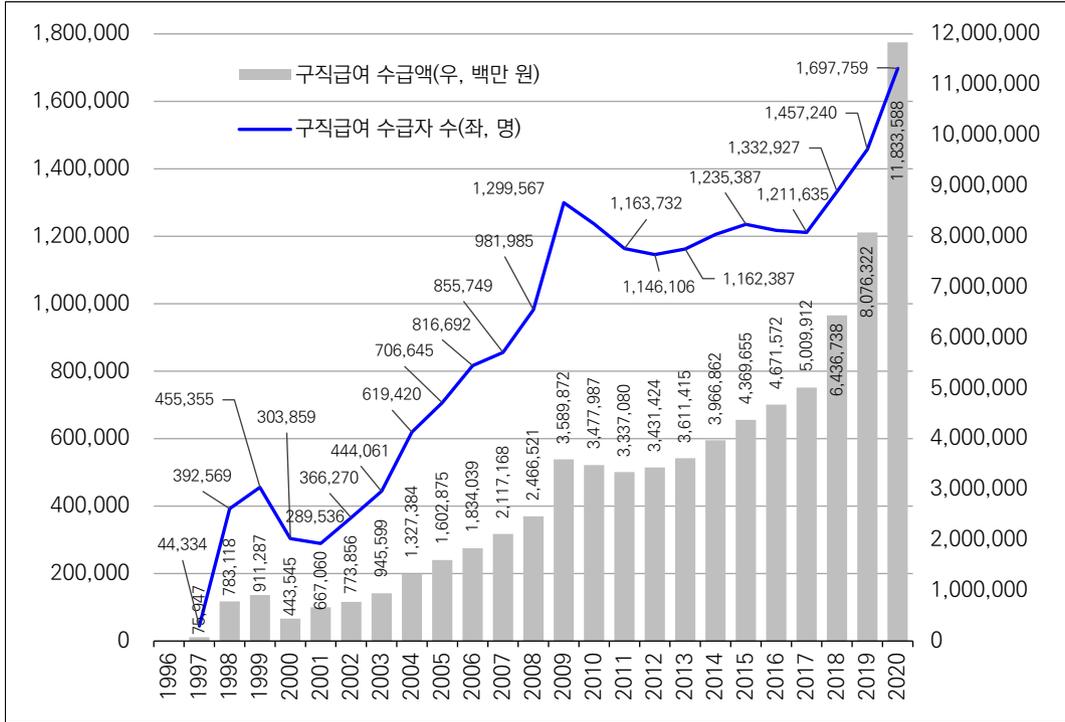
이러한 추세는 고용보험제도 주요 사업별 지출실적을 통해서도 확인된다. 지난 25년간의 고용보험 운용 과정 중에 세 차례 정도 두드러진 외부 충격 시기를 겪었는데, 1998~99년 외환위기, 2008~09년 세계 금융위기, 그리고 2020년부터 이어지고 있는 COVID-19에 따른 고용위기 등이 그것이다. 노동자와 사용자의 보험료에 기반한 고용보험제도는 경기변동 및 노동시장 상

[그림 1] 고용보험제도 세부 사업의 연도별 지출 추이(1996~2020년)



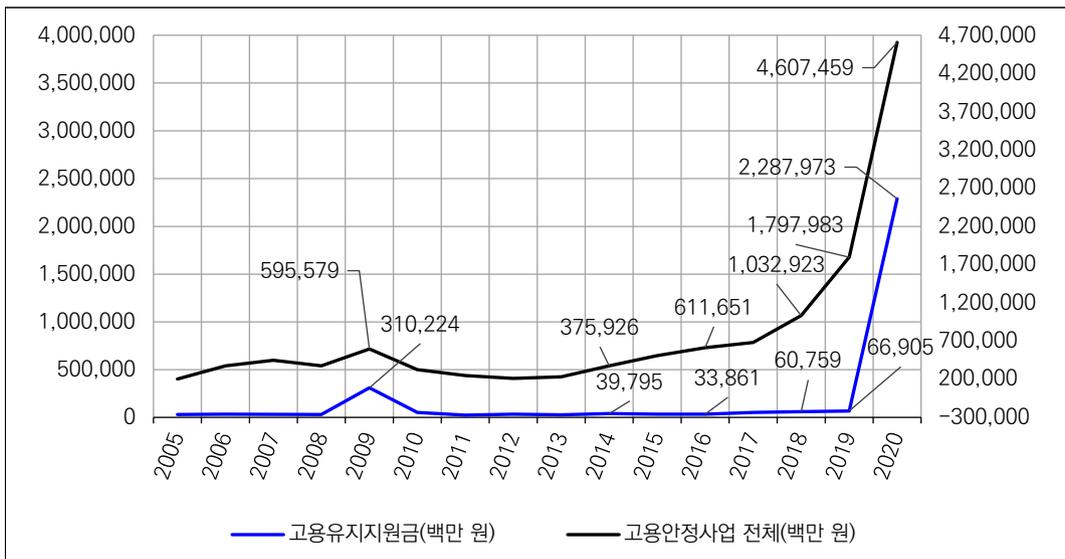
주 : 1) 모성보호급여사업은 출산전후휴가급여와 육아휴직급여, 두 사업의 2002~20년까지 지출실적 합계임.  
 2) 점선 구간은 고용보험 사업의 지출이 급격히 증가한 노동시장 및 고용 위기 구간을 구분한 것임.  
 자료 : 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각 월호; 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각 연도.

[그림 2] 구직급여 수급자 수 및 수급액의 연도별 추이(1996~2020년)



자료 : 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각 월호; 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각 연도.

[그림 3] 고용안정사업(전체) 및 고용유지지원금 지원실적의 연도별 추이(2005~2020년)



자료 : 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각 월호; 한국고용정보원, 『고용보험통계연보』, 각 연도.

황 변화에 민감할 수밖에 없고, 제도의 목적이 실업이라는 사회적 위험에서 노동자의 경제적 생존권을 보장하고 사업체의 생산활동 유지를 지원하는 등 거시경제적 안정화 기능에 있기 때문에 해당 시기 실업급여 및 고용안정사업을 중심으로 적극적으로 지출을 늘리면서 사회보장 기제로서 그 역할을 담당했다(그림 1~그림 3 참조).<sup>3)</sup> 그러나 고용보험사업의 급격한 지출 증가는 기금재정의 불안정성에 대한 우려를 낳았고, 실업급여의 수급행태 관리 및 요건 강화, 보험료율 조정 등 수지 불균형 문제 해결을 위한 관련 제도의 단기적, 중장기적 개편 요구 상황에 직면하게 되었다.

그동안 고용보험제도의 재정 안정화 방안은 수입과 지출 측면으로 구분하여 시행됐는데, 보험료율 조정과 수급·지원 요건의 강화를 통한 제도 효율화로 압축된다. 1995년 고용보험제도 시행 이후 보험료율 조정은 인상의 경우로만 볼 때, 실업급여사업 계정은 네 차례, 고용안정사업·직업능력개발사업 계정은 두 차례 변화 조치가 있었다(그림 4 참조).<sup>4)</sup>

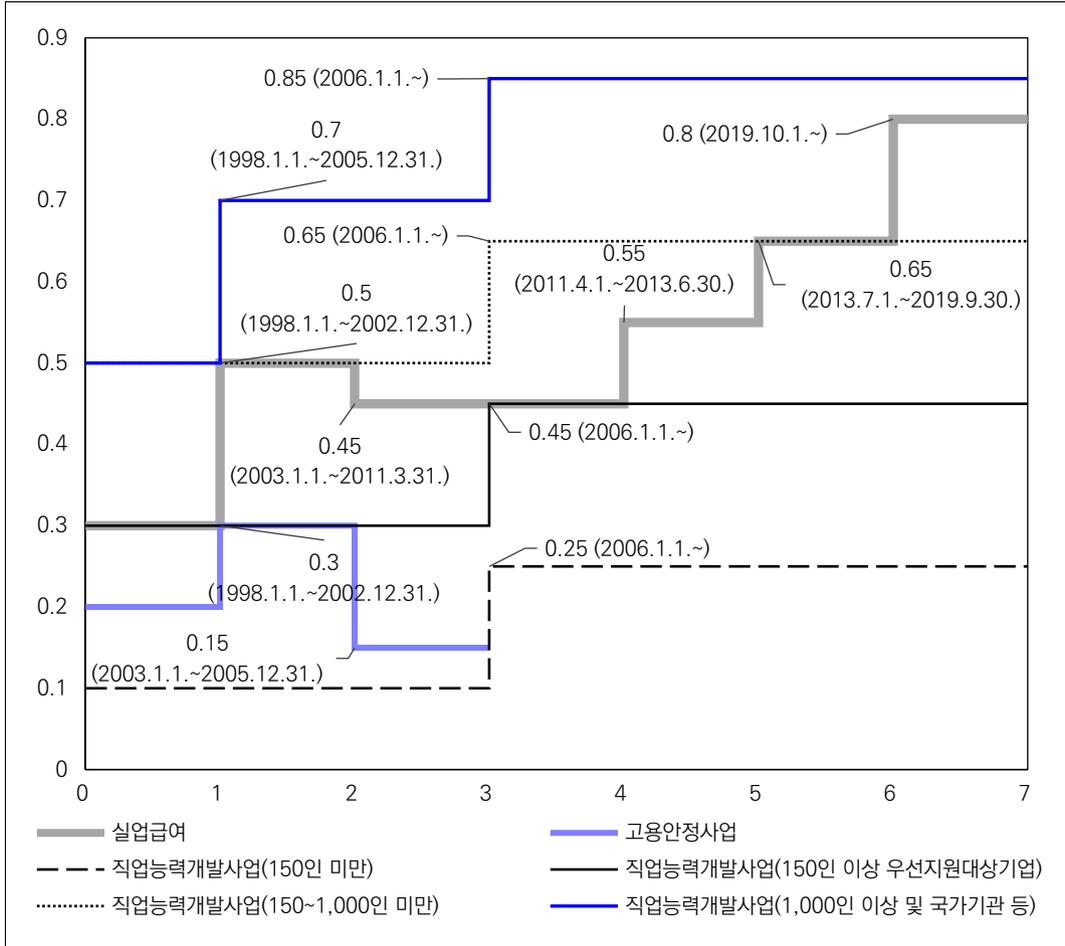
지출 측면에서의 조정은 실업급여사업 조기재취업수당의 수급요건 및 지급수준 조정, 구직급여 수급요건 강화 등의 제도 변화 외에 고용안정사업 내 복잡했던 사업들의 통합 개편, 주요 사업들의 의무 지출 지원금에서 재량사업으로의 전환 등 제도의 구조적 측면뿐 아니라 세부 요건들에 이르기까지 제도의 효과성 및 자원 배분의 효율성 제고 방안으로 이루어져 왔다.

고용보험 보험료율 조정방식은 크게 세 가지로 구분된다(허재준, 2004). 첫째, 노동시장 환경의 급격한 변화나 지출 관련 제도 변화에 따라 비정기적으로 조정되는 정태적 요율 조정방식으로 독일이 이에 해당한다. 급격한 변화 요인이 발생하지 않는 한 현행 요율이 고수되기 때문에 중장기적 사회경제적 환경 변화에 정책적으로 대응하기에 적합하지만, 특정한 요율 조정 판단 근거를 마련하기 어렵고 사후 대응적 측면에서의 경직성이 문제점으로 지적되기도 한다. 둘째, 요율 조정의 준칙에 따라 자동적으로 보험료율을 조정하는 탄력적 재정 운용방식으로 미국과 일본이 대표적 사례이다. 요율 조정 공식이 주로 현재와 과거에 실현된 값에 의존하고, 현행 요율을 기준으로 요율이 일정한 방식으로 조정됨으로써 미래에 대한 예측 부담이 적고 정치적 논쟁으로부터 상대적으로 자유롭다는 이점을 갖지만, 고용보험의 자동안정화 장치로서의 역할<sup>5)</sup>에 역행할 위험성도 존재한다. 셋째, 기금의 재정 상태, 실업률, 고용보험 세부 정책 등 각종

3) COVID-19에 대응한 고용안정사업 등 정부의 고용지원정책의 주요 내용은 장지연(2020), 오상봉(2020)에서 상세히 개관하고 있다.

4) 실업급여사업은 0.6%(사용자, 노동자 각각 0.3%로 절반씩 부담)에서 시작하여 1998년 1월 1일 1.0%, 2011년 4월 1일 1.1%, 2013년 7월 1일 1.3%, 2019년 10월 1일 1.6%로 인상되었다. 고용안정사업(사용자만 부담)은 해당 수준을 유지하면서 0.2%로 시작하여 1998년 1월 1일 0.3%로 인상되었고, 직업능력개발사업(사업주만 부담)은 사업체 규모 및 산업 특성에 따라 0.1%(150인 미만), 0.3%(150인 이상 우선지원대상기업), 0.5%(150~1,000인 미만 및 1,000인 이상·국가기관 등)에서 시작하여 1998년 1월 1일 1,000인 이상·국가기관 등 사업체만 0.7%로 인상되었다. 이후 2006년 1월 1일 고용안정사업과 직업능력개발사업 계정이 통합되면서 각 사업체 규모별로 각각 0.25%, 0.45%, 0.65%, 0.85%로 인상되었다.

[그림 4] 고용보험제도 사업별 보험료율 변화(1995~2020년 현재)



주: 1) 가로축의 숫자는 각각 아래 시기를 의미하고, 세로축의 숫자는 보험료율(%) 수치임.  
 <0> 1995~1997년, <1> 1998. 1. 1.~2002. 12. 31., <2> 2003. 1. 1.~2005. 12. 31., <3> 2006. 1. 1.~2011. 3. 31.,  
 <4> 2011. 4. 1.~2013. 6. 30., <5> 2013. 7. 1.~2019. 9. 30., <6> 2019. 10. 1.~현재  
 2) 실업급여사업은 그림 내 보험료율대로 사용자, 노동자가 1/2씩 부담하고, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 사용자만 부담함.  
 3) 2006년부터 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정이 통합 관리됨.

자료: 고용노동부, 『고용보험백서(2020)』.

요인들을 종합적으로 감안해 보험료율을 매년 혹은 일정 주기로 결정하는 영국과 프랑스의 방식이다.<sup>6)</sup>

- 5) 적립금 축적을 통한 재정전략에 기반한 실업보험제도의 특성으로 불황기에 보험료 수입보다 급여지출이 늘고 호황기에는 지출보다 수입이 늘어 경기를 안정화시키는 역할을 수행하는 것을 의미한다.
- 6) 프랑스는 정부에서 보험료율을 결정하지 않고, 2~3년 주기의 노사 협상을 통한 실업보험 협약으로 보험료율 조정이 이루어진다.

한국의 고용보험료율 관리 정책은 세 가지 특성을 일정 정도 모두 포괄하는데, 고용보험법 제81조(기금운용 계획 등), 제84조 제2항(기금의 적립), 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제14조(보험료율의 결정)에서 각 사업 계정에서 유지해야 하는 적립금 규모를 정하는 동시에 보험수지 동향과 경제 상황을 고려하여 대통령령으로 정하되 고용보험위원회 심의를 거쳐 요율을 결정, 변경할 수 있을 뿐만 아니라, 매해 기금운용계획(고용보험위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인) 및 결산보고(고용보험위원회 심의)를 거치도록 규정하고 있다.

요컨대 노동시장 및 고용 위기 상황에서 기금 재정의 안정화를 위한 대안은 기금 수지의 각 측면에서의 선택지로서 추가적인 수입을 확보하거나(보험료 인상, 적용대상 확대 등), 지출을 효율화하는(제도 활용 요건 강화를 통한 엄격한 관리) 방안으로 압축되는데, 아래 해외 주요국들이 시행했던 실업보험 재정전략의 내용들을 살펴봄으로써 정책적 시사점을 확인하고자 한다.

### III. 주요국 실업보험 재정운영 전략

#### 1. 영국

영국은 1911년 국가 단위의 의무적 실업보험을 최초로 도입한 국가로 도입 당시 실업보험은 사용자와 피용자의 정액기여에 국가가 일부를 지원하고, 낮은 수준의 정액급여를 지급하는 제도였다. 1996년 기존 실업보험은 기여형 구직자 수당(Contribution-based Jobseeker's Allowance : JSA-CB)과 소득연계형 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance : JSA-IB)으로 개편되고, 2013년부터는 가구 단위 자산조사 및 일반조세에 기반한 통합급여(Universal Credit : UC)<sup>7)</sup>로의 전환을 중심으로 기여형 구직자 수당제도는 신유형 구직자 수당(New Style JSA)으로 새롭게 바뀌어 시행 중이다.

영국의 사회보험체계는 다른 국가들과 달리 사회적 위험에 따라 별도의 제도를 운영하는 방식이 아니라 모든 사회보험제도를 통합한 국민보험(National Insurance : NI) 제도를 바탕으로 운영된다.<sup>8)</sup> 국민보험제도의 기금은 사회적 위험에 따른 기금 분리가 이루어져 있지 않아 수입

7) 2013년 도입된 통합급여는 기존 소득기반 구직자 수당(JSA-IB), 소득보조, 소득기반 고용지원급여(Employment Support Allowance : ESA), 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제 등 6개의 급여제도를 통합한 것이다.

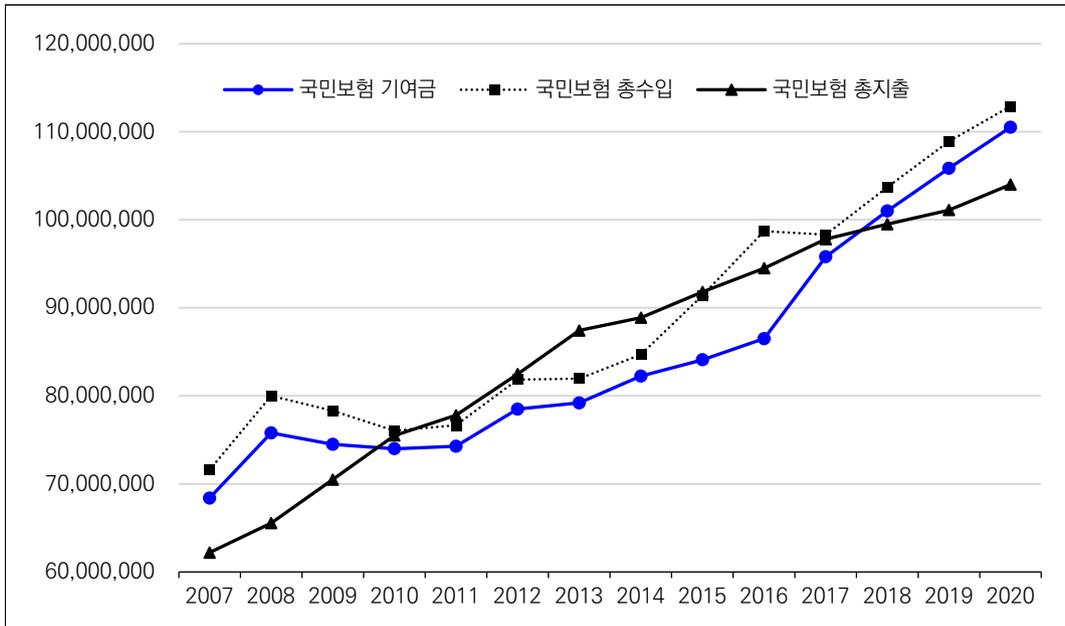
8) 구직자 대상의 구직자 수당(JSA) 제도 이외에 청년층, 중장년층, 장기실업자 등을 대상으로 한 취업지원 프로그램, 사업체 대상 고용유지지원금 등 영국의 노동시장정책 제도는 일반회계 재원으로 운영되기 때문에 국민보험제도의

을 제도 유형에 따라 구분할 수는 없다. 연금이 대부분을 차지하는 전체 사회보장 급여에서 실업급여(구직자 수당)의 비중은 작지만, 전체 국민보험 급여지출 가운데 구직자수당의 지출 규모는 확인 가능하다.

먼저 국민보험의 기여금 수입과 총지출을 비교하면, 2008년 금융위기 이전에는 수입이 지출보다 높았지만 2008년 금융위기 이후 2011년까지 지출 증가에 비해 수입은 정체되는 경향이 나타났고, 2012~14년 사이에 지출이 수입을 초과했다. 2015년부터 다시 수입이 지출을 상회하는데, 이는 영국 정부가 2015~16년에 각각 예상 지출의 10%와 5%에 이르는 조세 보조금을 투입함으로써 적자를 해소했기 때문이다.

[그림 5] 영국 국민보험제도의 수입-지출액 변화(2007~20년)

(단위: 천 파운드)

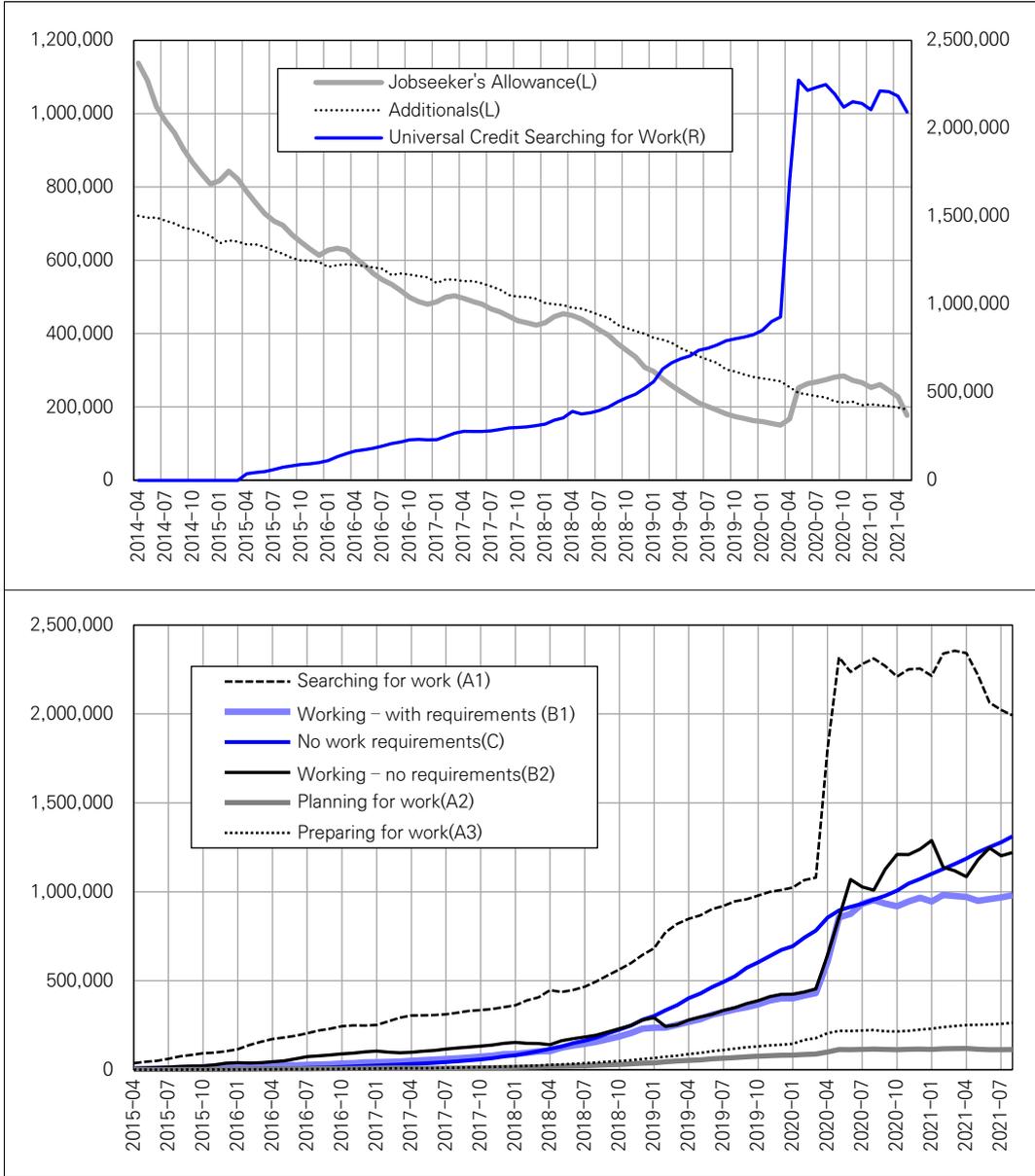


자료: HMRC, Great Britain National Insurance Fund Account, HM Revenue & Customs, 각 연도.

아래 그림은 COVID-19 시기 전후 실업급여(JSA; CB, IB, New Style)와 통합급여(UC)의 신청 현황 변화를 나타낸 것이다.<sup>9)</sup> COVID-19가 본격화되면서 통합급여의 신청자 수는 급증했다. 기여기반 실업급여(JSA-CB)는 수급자 수가 적고 지급금액도 적으나,<sup>10)</sup> 이와는 별도로 통합급여

기금 재정과는 관련이 없다.  
 9) COVID-19 확산 대응 과정에서 통합급여의 수급액은 주당 약 20파운드 인상되었고, 정부는 2020년 3월 향후 1년간 통합급여 수급액을 연 1,040파운드 인상하는 정책을 발표했으며, 2021년 3월 다시 6개월 연장하기로 결정했다(채민석, 2021).

[그림 6] 실업급여(JSA; 상단, 2014. 4.~2020. 5.) 및 통합급여(UC; 하단, 2015. 4.~2021. 7.) 신청 현황



자료 : 1) 상단 그림 : DWP(2021. 9), Alternative Claimant Count - claimant unemployment statistics, United Kingdom: April 2014 - May 2021(Experimental), (<https://www.gov.uk/government/statistics/alternative-claimant-count-statistics-april-2014-to-may-2021>)  
 2) 하단 그림 : Universal Credit claimants, <https://stat-xplore.dwp.gov.uk/webapi/jsf/tableView/tableView.xhtml>

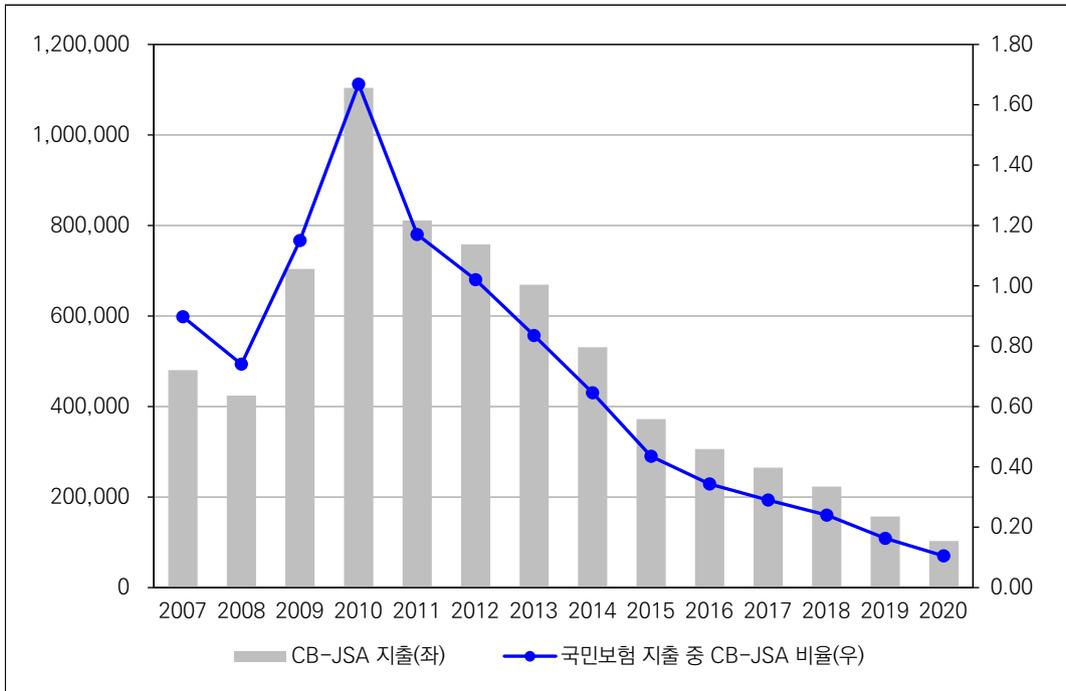
10) COVID-19 고용유지지원금(Coronavirus job retention scheme : CJRS)의 효과로 인하여 일반 직장에서 해고 가 많이 증가하지 않으면서 기여기반 실업급여 지출 규모가 크지 않았던 것으로 판단된다.

내 포괄되어 있는 저소득자 대상 지원금(JSA-IB, ESA 등)은 지속적으로 증가하여 코로나 상황 이후에 크게 증가한 것을 알 수 있다. 실업급여 중 소득기반 실업급여가 2013년부터 통합급여로의 이전이 거의 완료되어 가는 상황에서 기여기반 실업급여가 아닌 통합급여만 받을 수 있는 이들, 즉 취약하고 불안정 직업을 가진 임시일용직 노동자나 자영업자들이 코로나 상황에 더욱 취약한 상황에 놓이게 됐음을 보여주는 것이다.

기여형 구직자 수당은 2007~13년에 국민보험 급여지출의 1% 내외에 불과했으며, 최근 0.1% 수준까지 낮아졌다. 2010년을 정점으로 기여형 구직자 수당 지출이 일시적으로 증가한 것은 2008년 금융위기의 영향 때문이다.<sup>11)</sup> 앞서 언급한 바와 같이 통합급여에 비하여 상대적으로 그 지출 추이가 두드러지지 않지만, 구직자 수당 신청자 수가 2019년 8월 약 18만 명에서 COVID-19 확산세에 접어든 이후인 2020년 8월 기준 약 33만 7천 명으로 전년 대비 약 84% 증가하여 이전의 추세에 비한다면 기여형 구직자 수당 대상자 또한 코로나 상황에서 자유롭지는 못함을 알 수 있다.

[그림 기] 국민보험 급여지출 중 기여형 구직자 수당(JSA-CB)의 지출(2007~20년)

(단위: 천 파운드, %)



자료: HMRC, Great Britain National Insurance Fund Account, HM Revenue & Customs, 각 연도.

11) 2020년이 2020년 3월까지의 회계연도라는 것을 고려하면, 2020~21년 지출은 더 높아졌을 것으로 추측된다.

〈표 2〉 구직자 수당 및 통합급여 신청자 수 비교(2019년 8월과 2020년 8월)

	신청자 수(2020년 8월 기준)	신청자 수(2019년 8월 기준)
Jobseeker's Allowance(구직자 수당)	337,000	183,000
Universal Credit(통합 급여)	5,571,000	2,350,000
State Pension(국가연금)	12,364,000	12,565,000

자료 : 1) DWP benefits statistics: February 2021.  
 2) DWP benefits statistics: February 2020.  
 (https://www.gov.uk/government/collections/dwp-statistical-summaries)

경기 상황 악화 및 실업 증가가 구직자 수당 및 통합급여 등 실업급여 관련 지출의 증가로 이어졌지만 전체 국민보험 재정에서 차지하는 비중이 큰 것은 아니기 때문에 국민보험기금 자체에 재정보조금을 투입함으로써 적립금 결산액 급락 충격을 완화시킨 과거 경험을 좀 더 살펴 보도록 하자.

국민보험기금은 현재 일하고 있는 사람들에게서 거둔 돈을 그해 국민보험에 속해 있는 사회 보험들의 급여로 지급하는 부과방식(pay-as-you-go)으로 운영된다.<sup>12)</sup> 거두어진 국민보험료 수입보다 지출이 더 많은 해에는 기금 적자가 발생할 수 있기 때문에 한국의 국민연금처럼 장기 기금을 축적하지는 않는다. 국민보험의 재정목표는 2개월분의 지급준비금을 비축하는 것인데, 만약 이 재정목표를 달성하기 어렵다고 여겨지면, 1993년 사회보장법(The Social Security Act 1993)에 따라 지출 예상 금액의 최대 17%까지 재정보조금(Treasury Grant)을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 영국 정부 보험계리국(Government Actuary)이 연간 보고서(Report on the Social Security Benefits Up-rating Order)를 통해 다음 해 사회보장 지출을 추정하고, 영국 국세청(Her Majesty's Revenue & Customs : HMRC)이 이에 의거해 보조금의 상한을 정하면, 의회가 이를 승인함으로써 다음 연도 보조금을 지급할 수 있다(HMRC, 2015).

이에 따라 2008년 이후 경제위기 상황 속에서 지속적으로 악화된 국민보험 재정 충격을 완화하고자(2008/2009년(2008년 4월~2009년 3월)<sup>13)</sup>의 결산잔고 530.5억 파운드에서 2013/2014년에는 232.0억 파운드까지 감소), 2014/2015년에는 보조금 상한 5% 수준인 46억 파운드의 보조금을 지급했고, 2015/2016년에는 10% 수준인 96억 파운드의 보조금을 지급했다.

국민보험의 재정적자 발생에 대한 즉각적인 대응이 법률로 규정되어 있던 일반조세로부터의 보조금 활용이었다면, 이후에는 국민보험료를 상향 조정하는 변화들도 있었다. 2011/2012년부터 1종 국민보험료가 사용자, 피용자 각각 1.0%p씩 상향 조정되어 기존 11.0%, 12.8%에서 각각

12) 영국 국민보험제도의 보험료율은 고용형태(6개)에 따라 노동자는 2% 혹은 12%, 사용자는 13.8%이다(노동자는 소득구간에 따라 면세구간과 2%, 12% 적용 구간으로 구분).  
 13) 영국의 예산집행 기준 회계연도는 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지이며, 과세연도는 4월 6일부터 다음 해 4월 5일까지이다.

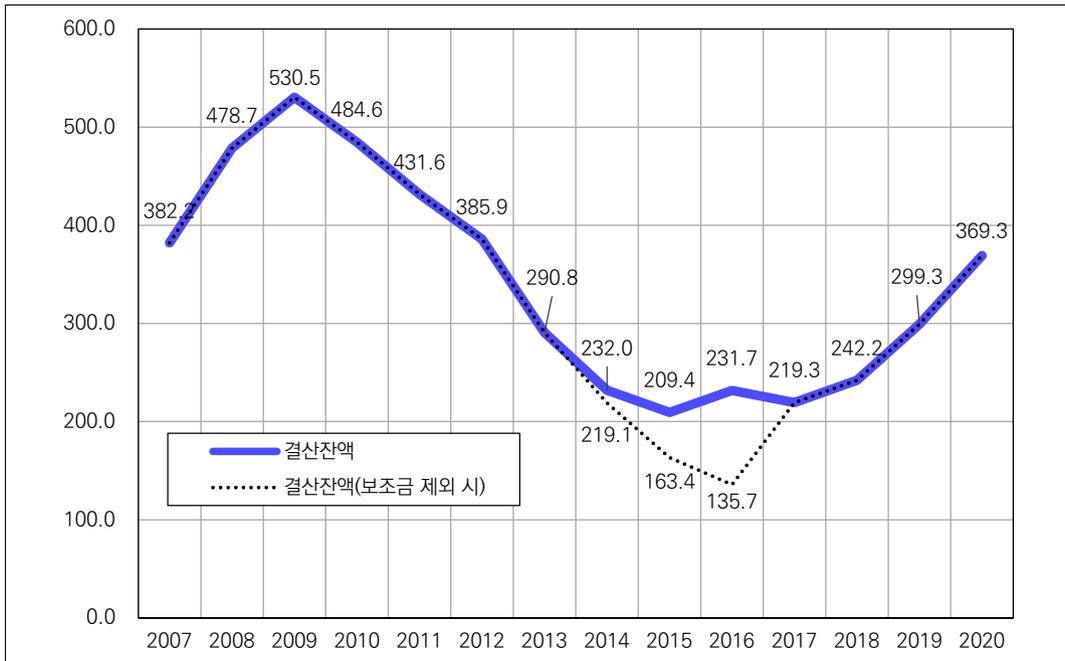
12.0%, 13.8%로 상향되었고, 또한 증전 1%였던 4종 자영업자의 기준선 이상 수익에 대한 보험료도 같은 시기 2%로 상향 조정되었다.

한편 영국 정부는 다른 국가들과 마찬가지로 위기 초기에는 금융 부문의 위기가 실물 부문으로 전이되지 않게 하기 위한 확장적 재정정책을 사용했지만, 2010년을 전후로 재정 안정화 계획을 발표하고 실행하였다. 특히 핵심적인 정책이 2010년 6월의 '재정 안정화 긴급예산'<sup>14)</sup>인데, 세입 부문에서는 부가가치세 인상을 통해 연평균 107억 파운드의 재정을 추가로 확보한 반면, 법인세·소득세·국민보험료에 대해서는 오히려 감면조치를 취했다. 세출 부문에서는 근로장려세제와 자녀장려세제의 급여액 조정을 중심으로 복지제도에서 이후 5년간 연평균 52.6억 파운드를 감축했으며, 복지제도 외 항목에서 연평균 101.4억 파운드를 감축하였다. 그 밖에 위기 시 집권당이었던 노동당 정부에서는 소득세 50% 최고세율 구간을 신설하여 세입을 증가시키고자 했으나, 2010년 집권한 우파 연립정부에서 45%로 조정하였다.

비록 재정 안정화에 미치는 영향이 크다고 보기는 어렵지만, 노동시장정책 측면에서 긴축적 조정도 이루어졌다. 통합급여의 도입은 그 자체로 근로 유인을 제고하고 급여의존을 막기 위한

[그림 8] 국민보험 기여금의 결산잔고(closing balacing) 실제 추이와 재정보조금 제외 시의 차이

(단위: 억 파운드)



자료: HMRC, Great Britain National Insurance Fund Account, HM Revenue & Customs, 각 연도.

14) 영국 정부의 재정 안정화 조치는 장윤정(2020)을 참조하였다.

근로연계복지(workfare)적 성격이 컸다. 이 밖에도 2008년에서 2011년을 전후로 실업급여 수급 요건을 강화하기 위한 개혁들이 도입되었는데, 2008년에는 한부모 가정의 수급자에 대한 구직 의무가 강화되었고, 2009년에는 취업가능한 소득보조(IS) 청구인을 구직자 수당(JSA) 또는 고용 지원수당(Employment Support Allowance : ESA)으로 이동시킬 수 있도록 조정했으며, 2012년에는 구직자 수당 수급자의 적절한 일자리 수용 의무 및 의무 위반 수급자에 대한 제재를 강화하였다. 2013년과 2015년에도 구직수당 수급자와 통합급여 수급자의 근로 관련 의무를 강화하는 조치가 시행되었다.<sup>15)</sup>

## 2. 독일

독일은 한국과 유사하게 실업급여(실업급여 I)제도와 노동시장정책, 취업지원서비스가 결합된 고용보험제도를 운영하고 있다.<sup>16)</sup> 독일 고용보험제도의 재원은 노·사가 절반씩 매월 부담하는 고용보험료이다. 고용관계에 있는 임금종속노동자<sup>17)</sup> 기준, 보험료 납부대상 ‘근로소득상한선(Beitragsbemessungsgrenze)’<sup>18)</sup>을 정하여 통상임금의 2.4%(2021년 현재 보험료율, 노사 각각 1.2%씩 부담)에 해당하는 금액을 징수한다. 사회법전 제3권(SGB III)에 따른 사업 중에서 건설업에 적용되는 동절기 고용안정사업과 기업 도산 시 체불임금 지불을 보장하기 위한 사업에 대해서는 각각 별도의 기금(건설업동절기고용기금, 도산기금)을 조성하여 운영한다. 고용보험 사업 수행과 기금 관리는 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit : BA)이 담당하는데, 연방고용공단은 연방노동사회부 산하 자치운영 공법인이며 자치운영기구로 노사정으로 구성된 행정평

15) 영국 노동시장정책 변화에 대한 자료는 European Commission의 LABREF database를 참조하였다. (<https://webgate.ec.europa.eu/labref/application#!searchResults>)

16) 독일의 실업급여제도는 일반 구직자 대상의 실업급여 I과 실업부조인 실업급여 II로 구분된다. 실업급여 I은 실직자 대상 임금대체 급여로서, 실업 이전 24개월 동안 12개월 이상 고용보험 가입의무 노동자로서 일하면 피보험 기간에 따라 최저 6개월~최고 12개월(만 50세 미만까지; 만 50~54세 : 15개월, 만 55~57세 : 18개월, 만 58세 이상 : 24개월)까지 이직 전 임금의 60%(피부양 가족 있는 경우 67%)를 지급받는다. 실업급여 II는 일반회계를 재원으로 한 구직자 대상 기초생계 보장제도로서, 실업급여 수급요건 비충족자, 수급기간 만료 실업자 등을 대상으로 65세 미만까지 기간 제한 없이 지급된다(사회법전 제2권 제41조에 의해 수급권은 통상 1년마다 갱신된다. 또한 사회법전 제2권 제31a조에 제1항 ‘의무위반의 법적 결과’에 따라 실업급여 II 수급자가 적절한 일자리, 직업양성 교육, 근로기회 제공사업 참가를 거부하면 수급액이 감소하거나 수급이 중단될 수 있다. 1차 거부 시 기준급여의 30%가 감소하고(1년 이내), 2차 거부 시 60%, 그 이상 거부 시에는 급여 자체가 중단된다).

17) 미니잡(월임금 수입 450유로 이하)과 단기근로(연간 3개월(월력 기준) 내지는 70일(근로일수 기준) 이내 근로) 중 사 임금노동자는 고용보험 가입대상에서 제외된다.

18) 근로소득상한금액의 변화와 인상은 전년도의 평균임금을 전전년도의 평균임금과 비교하여 그 차액을 월 50유로, 연간 600유로 단위로 상향 조정한 금액이며, 연방정부가 매년 시행령을 통하여 고시한다(사회법전 제4권 제159조). 연금보험과 고용보험의 근로소득상한선은 연금보험의무가입자의 임금 변화를 근거로 하고 의료보험과 요양보험은 법정의료보험 가입자의 임금을 근거로 하므로 각각의 근로소득상한금액에서 차이를 보인다. 산재보험기금은 사용자만의 보험료로 조성되며, 보험료납부대상 근로소득상한금액이 정해져 있지 않다.

의회(Verwaltungsrat, 노사정 대표 각각 7명씩 총 21명, 임기 6년)를 두고 있다.

연방고용공단의 전체수입 중에서 보험료 수입이 차지하는 비율은 1999~2006년도까지 평균 80% 이상이였지만, 2007~12년도에는 그 비중이 전체수입의 평균 2/3로 지속적으로 감소했다. 후자의 기간에 고용보험료 수입 비율이 낮은 이유는 연방정부가 일반조세를 통해 고용보험기금 수입 일부를 충당했기 때문이다. 2013년부터는 다시 고용보험료 수입 비율이 증가하여 2018년도에는 전체수입의 최고 87%에 달하였으며 지난 3년간 85% 이상을 유지하고 있다.

고용보험료율은 이전 4.3%에서 동서독 통일 직후인 1991년에 6.8%로 급격히 인상되었는데, 통독 직후 동독지역의 실업 증가, 경제와 노동시장의 구조 개편 및 안정 유도에 따른 비용 관련 재원 마련이 주요 원인이었다. 1993년 1월 1일부터 고용보험료율은 6.5%로 인하되었고 2006년 12월 31일까지 10년 이상 그 수준을 그대로 유지하다가, 2006년도에 2003~05년에 걸친 경기 호황과 대대적인 노동시장 개혁정책<sup>19)</sup> 등으로 고용보험기금이 112억 유로의 흑자를 기록함에 따라 2007년에는 보험료율을 전년 대비 2.3%p 인하한 4.2%를 적용하였다. 보험료율 인하에도 불구하고 연방고용공단 재정이 2007년도에 또다시 67억 유로의 흑자를 나타내자 2008년에는 보험료율을 3.3%로 인하했다. 2008~09년에는 글로벌 금융위기에 따른 불경기에 실업급여 및 조업단축수당 등에 대한 지출이 대폭 증가하였음에도 불구하고 경제안정을 도모하기 위하여

〈표 3〉 연방고용공단 수입 변화(2009~20년)

(단위: 백만 유로)

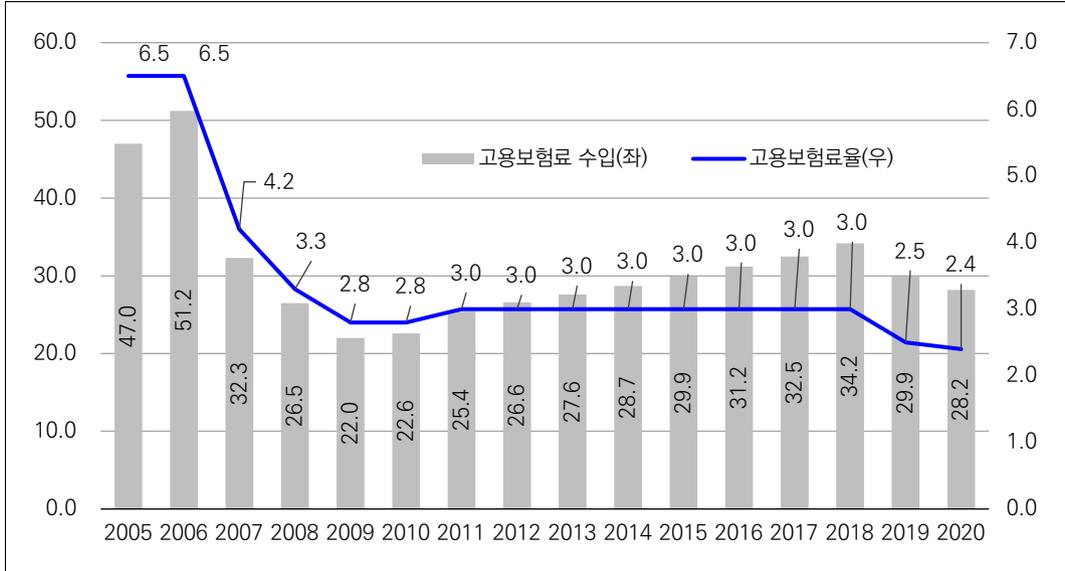
	연방고용공단 수입	
	총액	보험료수입(총액 대비 비율)
2009	34,254	22,046 (64%)
2010	37,070	22,614 (61%)
2011	37,564	25,434 (68%)
2012	37,429	26,570 (71%)
2013	32,636	27,594 (85%)
2014	33,725	28,714 (85%)
2015	35,159	29,941 (85%)
2016	36,352	31,186 (86%)
2017	37,819	32,501 (86%)
2018	39,335	34,172 (87%)
2019	35,285	29,851 (85%)
2020	33,678	28,236 (84%)

자료 : Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktzberichte 2009–2020, Einnahmen und Ausgaben des BA-Haushalts.

19) 특히 2005년 1월 1일부터 실업급여 최장 수급기간을 32개월에서 18개월로 단축하였다.

[그림 9] 연방고용공단 고용보험료 수입과 보험료율의 변화(2005~20년)

(단위 : 10억 유로, %)



자료 : Bundesagentur für Arbeit, Einnahmen und Ausgaben der BA.

오히려 2008년에 3.3%로, 2009~10년에는 2.8%로 보험료율을 낮췄고, 그에 따라 고용보험료 수입도 2006년 512억 유로에서 2010년에는 226억 유로로 급감했다.

2010년 후반부터 경기가 회복되고 긍정적 경제성장 전망에 따라 고용보험 재정 안정을 위하여 고용보험료율을 3%로 인상했고, 보험료율에 변화가 없었던 2011년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 고용보험료 수입은 지속적으로 증가하는데 그 원인은 경제성장과 더불어 고용보험 의무가입자 수 증가, 임금 상승, 근로소득 상한금액의 인상 등에 있는 것으로 분석된다. 2018년 말까지 고용보험 적립금이 불경기에 대처할 수 있을 정도로 충분히 확보되었고 경기와 노동시장의 긍정적 발전이 예상됨에 따라 2019년 1월 1일부터 다시 보험료를 2.6%로 인하하기로 결정했는데, 시행령을 통하여 2019년도에는 2.5%, 2020년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 한시적으로 2.4%로 하향 조정하였다.<sup>20)</sup> 2019년 보험료율의 0.5%p 인하에 따라 고용보험 수입이 2018년에 비하여 43억 유로가 감소했고, 2020년에는 보험료율이 다시 0.1%p 인하되면서 2019년 대비 17억 유로가 감소했다. 고용보험료 수입 감소에도 불구하고 2019년에는 총 258억 유로의 적립금이 확보되었다.

COVID-19 영향으로 2020년도에 연방고용공단 수입은 337억 유로, 지출은 총 610억 유로로

20) 연방정부의 보험료율 하향 조정 결정 이전에 경영계는 큰 폭의 보험료율 인하 조치를 요구했었고, 노동계는 보험료율 인하 조치보다는 적극적 노동시장정책 사업에 대한 투자 확대가 필요하다고 주장했었다.

〈표 4〉 연방고용공단 수입과 지출, 보험료율, 고용보험 의무가입자 수, 적립금 변화(2006~20년)

(단위: 백만 유로, 천명)

	수입			지출	차액	고용보험 의무가입자 수 <sup>1)</sup>	고용보험 기금 적립금(억 유로) <sup>2)</sup>
	전체	보험료 수입	보험료율				
2006	55,384	51,176	6.5%	44,169	11,215	26,870	112
2007	42,838	32,264	4.2%	36,196	6,642	27,267	179
2008	38,289	26,452	3.3%	39,407	△1,118	27,996	167
2009	34,254	22,046	2.8%	48,057	△13,807	27,800	29
2010	37,070	22,614	"	45,213	△8,143	28,269	0
2011	37,564	25,434	3.0%	37,525	39	28,984	0
2012	37,429	26,570	"	34,842	2,587	29,414	26
2013	32,636	27,594	"	32,574	62	30,460	24
2014	33,725	28,714	"	32,147	1,578	30,962	34
2015	35,159	29,941	"	31,439	3,720	31,662	65
2016	36,352	31,186	"	30,889	5,463	32,371	115
2017	37,819	32,501	"	31,867	5,318	33,122	172
2018	39,335	34,172	"	33,107	6,228	33,839	235
2019	35,285	29,851	2.5%	33,153	2,132	33,779	258
2020	33,678	28,236	2.4%	61,013	△27,335	33,688	59

주: 1) 2006~18년도는 매년 9월 말 기준, 2019년도 6월 말 기준, 2020년도 12월 말 기준.

2) 고용보험 일반기금 적립금, 특별기금 제외 수치임.

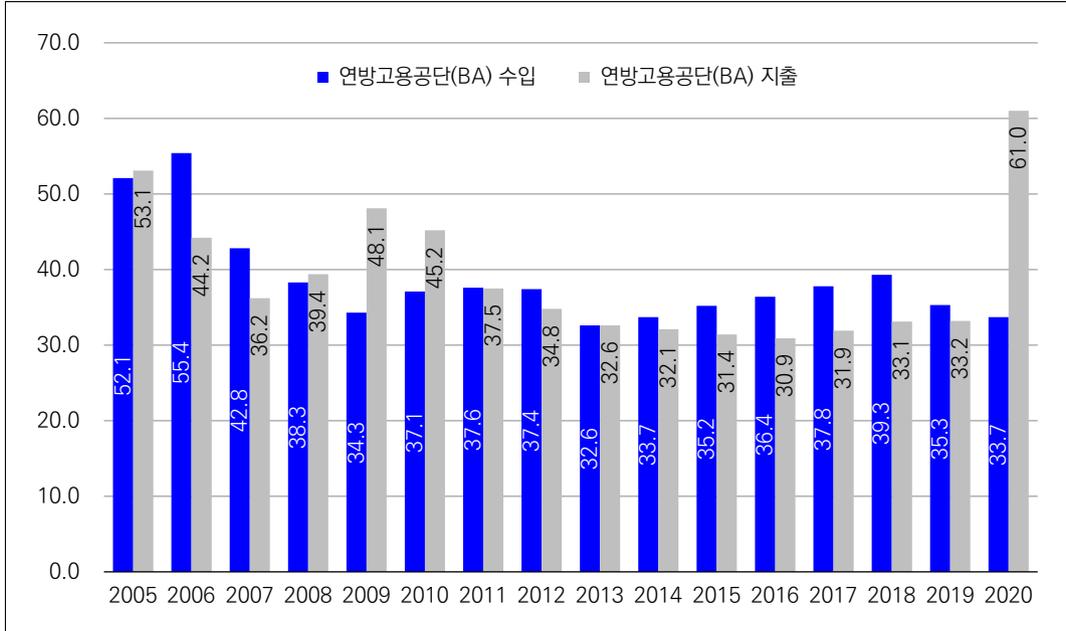
자료: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2008~19, www.haushalt.arbeitsagentur.de

서 고용보험기금에 273억 유로의 적자가 발생하였다. 이 적자 금액은 고용보험 적립금으로 만회될 수 없는 정도의 규모였다. 사회법전 제3권 법과 시행령<sup>21)</sup>에 따르면 2022년도 말까지 고용보험료율은 2.4%, 2023년 1월 1일부터는 2.6%가 적용되도록 규정되어 있지만, COVID-19 확산 방지 조치에 따른 불경기의 영향으로 2020년도 고용보험기금에 대폭 적자가 발생하였고 이러한 상황은 2021년도에도 지속될 것으로 예상되어 법령대로 시행될지는 예측하기 어렵다. 이전 경제 위기 시기(2008~10년, 2020년)에도 고용보험기금은 현저한 적자를 보였고 적자금액이 적

21) 사회법전 제3권 제341조 2항: 보험료율 변경은 연방노동사회부에서 법 개정안을 제출, 의회 의결을 거치도록 하고 있지만, '한시적 하향 조정' 시에는 의회 의결 절차 없이 연방정부의 시행령 개정만으로 보험료율 조정이 가능 하다(제352조 1항: 상황조치는 의회 의결 필요). 원래 2019년 보험료율은 2.6%로 정해졌지만, 2018년까지의 적립금 규모 및 경제, 노동시장 상황이 안정적으로 유지될 것으로 전망되어 2018년 12월 18일 시행령 개정을 통하여 한시적으로 2019. 1. 1.~12. 31. 기간에 대해서는 2.5%, 2020. 1. 1.~2022. 12. 31. 기간에는 2.4%로 적용하도록 인하였다. 따라서 별도의 법 개정이 이루어지지 않는 한 2023년 1월 1일부터 보험료율은 다시 2.6%가 적용된다.

[그림 10] 연방고용공단 수입 및 지출액(2005~20년)

(단위 : 10억 유로)



자료 : www.sozialpolitik-aktuell.de, AbbIV62.

립금액을 초과하는 수준이었다. 2008~09년도 불경기에 고용보험 의무가입자 수는 2009년도 한 해에 약 20만 명 감소했으나 다음 해부터 10년 동안 지속적으로 증가했다. 이는 불경기에 조업 단축수당제도를 활용하여 실업 방지와 고용관계 유지를 도모함으로써 불경기 직후 바로 경제 성장이 가능할 수 있는 디딤돌을 마련했기 때문으로 평가되고 있다.

1999년부터 2006년 말까지의 기간에는 연방고용공단의 재정수지가 매해 안정적 균형을 이루었는데, 사회법전 제3권 제365조에 의거하여 ‘연방고용공단의 재정에 적자가 발생하면 연방 정부 일반회계에서 보조금을 지급하여 적자를 해소’하도록 한 영향이 크다. 이 규정은 2007년 1월 1일 고용보험료율을 6.5%에서 4.2%로 대폭 인하하면서 폐지되어 ‘고용보험 적자 발생 시 상환의무가 없는 연방정부 보조금을 통한 적자 해소’ 대신에 동법 제364조에 따른 ‘무이자 상환 의무 대부금’을 통하여 연방고용공단이 상환하도록 바뀌었다.

2005년 1월 1일부터 하르츠 개혁의 일환으로 실업부조와 사회부조를 통합하여 ‘실업급여 II 제도(사회법전 제2권, 구직자 기초생계보장)’를 도입하면서 사회법전 제3권과 제2권 각각의 재원을 분리함에 따라 연방고용공단 재정에 구조적인 변화가 생겼다. 제도 변화 이전, 실업부조 지급 재원은 연방정부 일반조세에서, 실업부조 수급자 대상 적극적 노동시장정책 사업비용은 연방고용공단의 고용보험기금에서 각각 부담하였는데, 실업급여 II 제도가 신설되면서 후자만

연방고용공단에서 감당하게 되었던 것이다. 이 과정에서, 사회법전 제2권에 따른 전국민 대상 사업비용을 노사 부담의 고용보험기금을 통해 지급하는 것이 부당하다는 문제 제기가 심화되었다. 이에 따라 연방정부가 일반조세를 통하여 연방고용공단 재원 조성에 참여하게 되었는데, 연방정부는 재원 마련을 위하여 부가가치세를 3%p(16%→19%) 인상하여 연방고용공단에 지급하고 사회법전 제3권 제363조(연방기금으로부터의 재정) 제1항(2007년 1월 1일 시행)을 추가하여 연방정부 부담 금액을 명시하였다.<sup>22)</sup>

앞서 언급한 바와 같이, 2008~09년도 경제위기로 인하여 2008~10년도 기간에 발생한 총 231억 유로의 고용보험기금 적자금액은 2008년 연방고용공단 적립금 167억 유로를 크게 상회하는 수준이었다. 연방정부는 64억 유로를 무이자상환의무대부금으로 우선 지급한 후 2010년 4월 17일에 시행된 ‘사회보험안정법’에 의거하여 ‘연방고용공단이 2010년 말까지 연방정부 대부금을 상환할 수 없는 경우에는 이를 보조금으로 전환’하도록 함으로써 2010년 말에 연방고용공단의 재정적자를 해소하였다. 이에 따라 연방고용공단은 2012년부터는 서서히 적립금 규모를 늘려갈 수 있었고, 2016년부터 큰 폭으로 적립금액이 증가하기 시작하여 경기 상승과 노동시장 안정(실업자 수, 실업급여 수급자 수, 실업급여 지출금액 등의 감소) 등의 영향으로 2019년에는 총 258억 유로의 적립금이 확보되기에 이른다.

2020년에는 COVID-19에 따른 조업단축수당 및 실업급여에 대한 지출 급증과 고용보험료 수입 감소로 인하여 연방고용공단의 재정 수지가 273억 유로의 적자를 보였다. 2019년 말 기준 연방고용공단의 적립금액이 총 258억 유로이지만 이 중 2020년에 사용할 수 있는 금액은 199억 유로였다. 이에 연방정부는 연방고용공단 지불능력 보장을 위하여 2020년도 제2차 추경예산<sup>23)</sup>에서 일반회계로부터 연방고용공단에 180억 유로까지 무이자로 대부금을 지급하기로 했고, 93억 유로는 다년간에 걸친 상환조건으로 대부하기로 결정하였다. 또한 2021년도 예산법<sup>24)</sup>을 통해 연방고용공단이 180억 유로의 대부금을 2021년도 말까지 상환하지 못할 경우, 연방고용공단이 지출한 ‘조업단축수당 금액’과 ‘사용자 부담 사회보험료 보상 금액’에 한하여 미상환 대부금액을 보조금으로 전환하기로 하였다.

COVID-19에 따른 경제위기의 정도와 지속 기간, 노동시장의 변화, 연방고용공단 재정수지 변화 등을 정확히 예측할 수는 없으나, 연방고용공단은 연방정부의 적자 해소 지원에 따라

22) 사회법전 제3권 제363조(2006. 12. 31.까지 적용) : 연방정부는 동법을 근거로 하여 연방고용공단에 수행을 위탁한 사업에 대한 비용을 부담한다. 단, 그와 관련한 연방고용공단의 행정비에 대해서는 보상하지 않는다. 2012년 1월 1일에 개정 시행된 동 조항에서는 “...2012년도에 연방정부가 연방고용공단에 7,238백만 유로를 지불한다”고 규정했다가 2013년도부터는 실업급여 2 수급자에 대한 적극적 노동시장정책사업비용을 연방정부가 전적으로 부담하게 되면서 ‘연방정부가 연방고용공단의 재정에 참여한다’는 조항을 삭제하였다.

23) das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020(2020. 7. 2. 연방국회 승인).

24) 2021년도 연방정부예산법(Haushaltsgesetz 2021, 2020. 12. 21. 제정) 제12조 1항.

2022년도에 부채 없이 사업연도를 맞이할 것으로 기대하고 있다.

### 3. 프랑스

프랑스의 실업보험은 크게 실업급여인 재취업지원수당(Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi : ARE)<sup>25)</sup> 실업부조인 특별연대수당(Allocation de Solidarité Spécifique : ASS)으로 구성되어 있다. 재취업지원수당은 근로 능력이 있는 비자발적 이직자(자발적 이직인 경우 정당한 사유가 있을 때 급여 지급이 가능)가 이직일로부터 12개월 이내에 고용센터에 구직등록을 하고, 적극적으로 구직활동을 한 경우 수급자격이 부여된다. 53세 미만은 지난 28개월 동안, 53세 이상은 지난 36개월 동안 적어도 4개월(88일 혹은 610시간)을 근무해야 하며, 공적연금을 받을 수 있는 법정 퇴직 연령(62세)이 되지 않은 자로 제한한다. 최소 수급기간(소정급여일수)은 나이와 상관없이 88일(4개월)이며, 최대 수급기간은 53세 미만은 730일(2년), 53~54세는 913일(2년 6개월), 55세 이상은 1,095일(3년)로 구분된다. 1984년 도입된 특별연대수당은 실업보험 급여 소진자만을 대상으로 하는데, 이직 전 10년 동안 5년 이상 근로해야 하며 자산조사와 기여 요건을 함께 충족해야 한다. 수급자의 연령대는 50세 이상 장기실업자 위주로 매우 제한적이다. 실업급여 수급자와 마찬가지로 고용센터에 구직등록을 해야 하고, 수급자는 6개월에 한 번씩 고용센터의 심사를 받아 통과 시 계속 수당을 받을 수 있다.

노사는 각각 임금의 2.4%, 4.05%를 실업보험료로 납부하는 것이 원칙이다. 그러나 노동자의 경우 2018년 10월 이후 실업보험료라는 항목이 원천징수 대상에서 제외되었는데, 소득자 전체(비임금 생활자와 은퇴자를 포함)에게 적용되는 '확대사회보장분담금(Contribution Sociale Généralisée : CSG)'이 동일한 비율로 인상되어 실업보험 기금수입 측면에서 재정적 변화는 없다. 실업보험기금의 관리 및 운영은 위네딕(Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce : UNEDIC)이라는 '전국 상공업 부문 일자리를 위한 전직종 연합'에서 책임을 맡음으로써 정부가 직간접적으로 개입하기는 하지만, 노사 대표가 실업보험과 관련 규칙의 도입, 변경, 폐지를 논의하고 합의할 때 위네딕이 정보 제공과 자문의 역할을 하며, 규정의 변화가 있을 때도 위네딕이 이를 시행, 홍보하며, 새로운 제도의 효과를 분석하는 역할을 수행한다. 보험료 징수는 사회보장분담금 징수기관인 위싸프(Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales : URSSAF)를 통하여 이루어지는데, 2019년부터 임금노동자의 실업보험료가 확대사회보장제(CSG)로 통합됨에 따라 국가로부터 그에 상응하는 자금을 전달받아 실업보험기금에 함께 적립, 관리하고 있다.

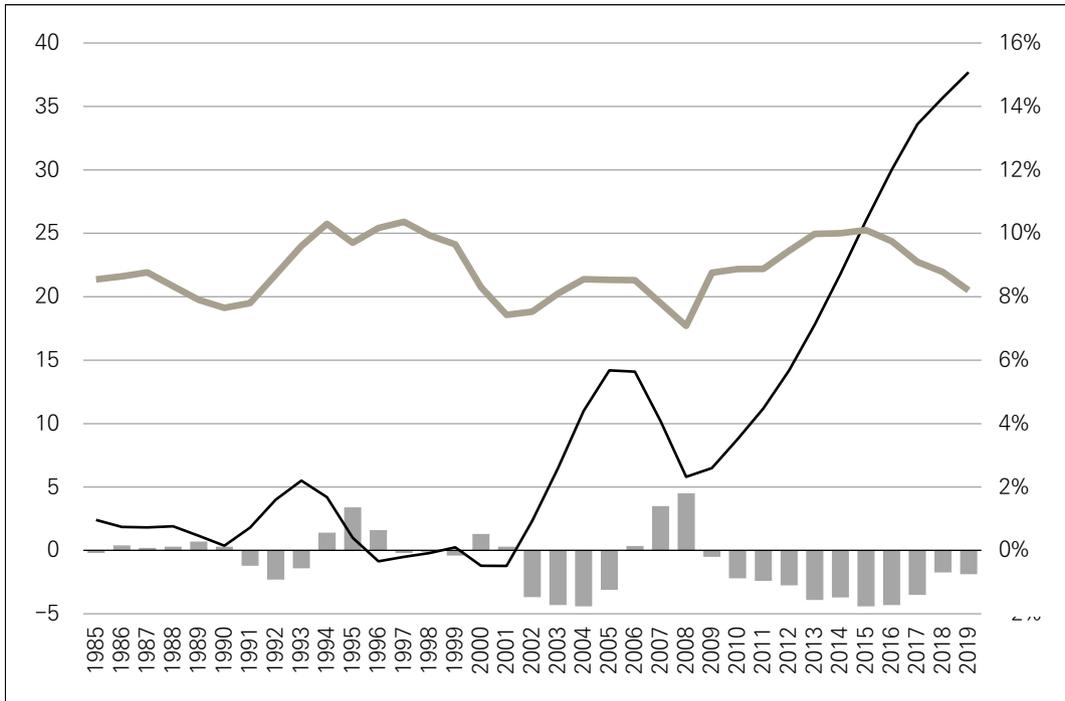
25) 비공식적으로 통상 실업급여(allocation chômage)라고 부른다.

COVID-19로 인해 2020년 프랑스 실업보험 재정 상태는 그 이전과는 완전히 다른 국면을 맞게 되었다. 2022년 채무가 2019년 말 대비 2배 가까이 증가할 것으로 예상되었기 때문이다<sup>26)</sup>. 그러나 재정 상황이 악화된 것은 사실이지만 구조적인 문제로 해석할 수 없는 것은 2020년 적자의 75%가 실업급여가 아닌 '부분활동 소득 보전(Activité partielle; '고용유지조치'<sup>27)</sup>)'과 실업보험료 납부 유예로 인한 것이기 때문이다.

2008년 이후 지속적인 적자를 기록했으나, 그 이전까지는 흑자와 적자를 반복해 왔고 2008년 기준 한 해 재정수입이 300억 유로(한화 약 40조 5천억 원)가 넘기 때문에 60억 유로(한화

[그림 11] 프랑스 실업률과 실업보험 재정의 장기추세(1985~2019년)

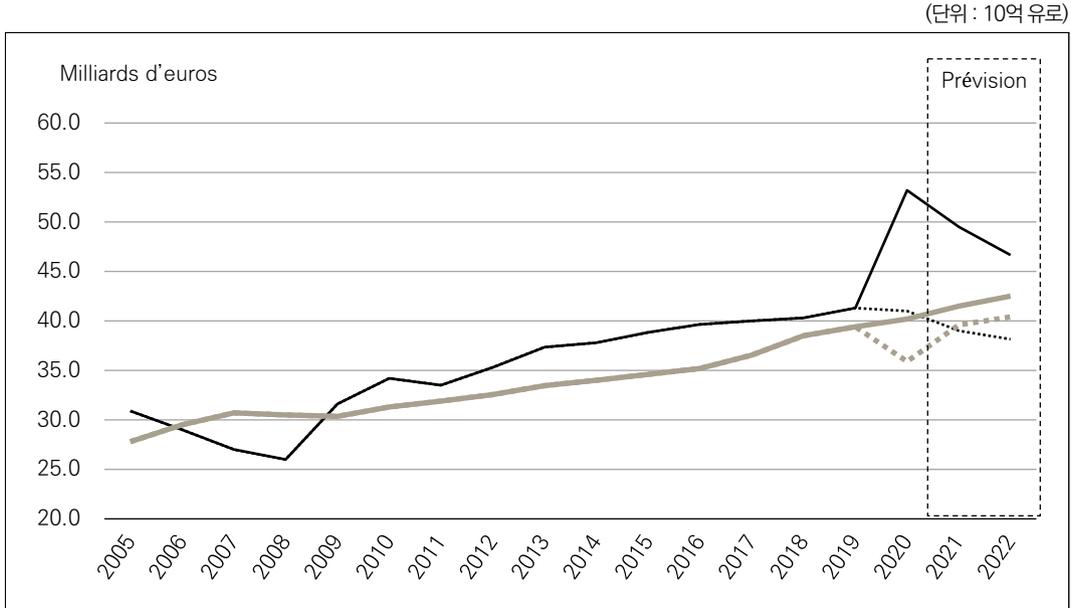
(단위: 10억 유로)



주: 금색 실선은 실업률(우), 검은색 실선은 실업보험재정의 채무 추이(좌), 막대그래프는 해당 연도의 결산액(적자 및 흑자액, 좌).  
 자료: 실업률은 INSEE(통계청), 실업보험 재정은 위네딕(UNEDIC) 홈페이지와 회계감사원 연간보고서(Cour des Comptes) 2021년도 판.

26) UNEDIC, "Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021~2022", 24 février 2021.  
 27) '고용유지조치'는 의역인데, '부분활동' 혹은 '부분실업'이라는 직역이 제도의 취지 혹은 내용을 전혀 다른 것으로 곡해할 여지가 있기 때문에 사용한 용어이다. 이 제도는 경영 및 경기 악화로 인력감축의 위험이 있을 때 일시적으로 '단축근무'나 '휴직'으로 고용을 유지하면서 임금의 일정 부분을 보전해 주고, 정부 역시 이 임금의 일정 부분을 보조해 주는 제도이다. 즉 정리하고 및 인력구조조정을 일시적으로 유보하고 고용을 유지시키면서 경영 및 경기 상태의 호전을 도모하는 것이다. 이러한 제도의 특성을 감안하여 '임시적 고용유지조치'나 '고용유지조치'가 가장 적절할 것으로 판단하여 사용하였다.

[그림 12] 실업보험 수입액과 지출액의 변화(2005~22년)



주 : 1) 금색 선이 수입액의 변동을 나타내며, 검은색 선은 지출액의 추이.

2) 오른쪽 점선 표시는 2020년 2월에 예측한 전망치이며, 2021년 이후 실선은 2021년 2월에 예측한 전망치.

자료 : UNEDIC, "Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2022", 24 février 2021.

약 8조 1천억 원) 수준의 채무는 심각한 위기 상황으로 해석되지 않았다. 그러나 2008년 세계 금융위기로 인한 경제 상황 악화로 실업률이 크게 오르고 성장률은 저조한 상태를 유지해 2019년까지 채무액이 한 해 수입액의 100%에 육박하게 되었다(2019년 실업보험 수입액은 395억 유로, 같은 해까지 누적된 채무액이 368억 유로로 집계).

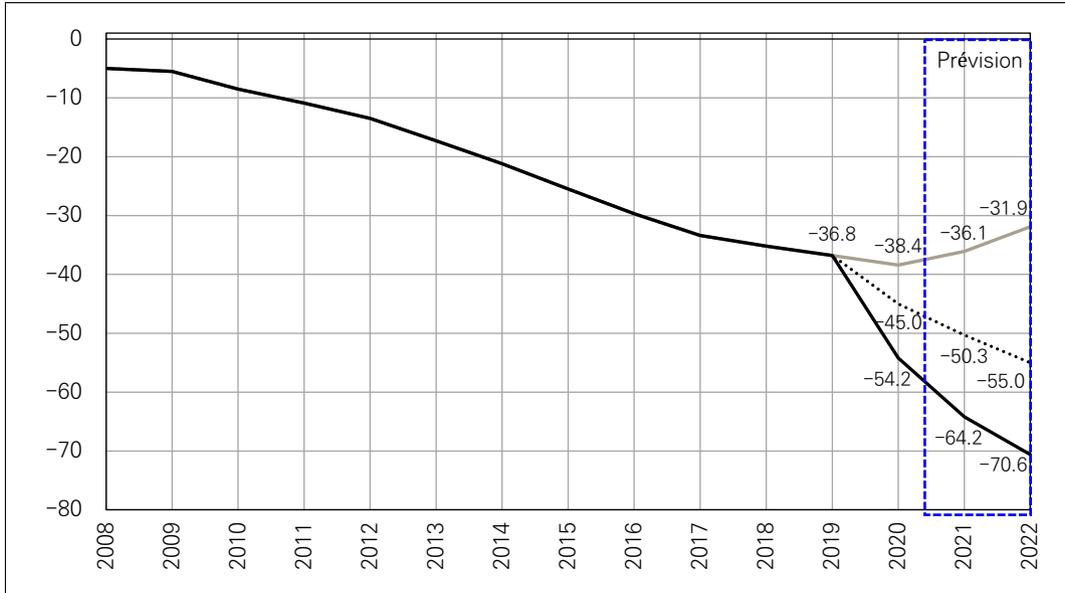
본문에 인용된 위네딕 자료들에 따르면, 2020년 1분기, 즉 COVID-19로 인한 봉쇄령 발표 전에 20억 유로에 달하는 자금을 조달했으며, 위기 이후 2020년 말까지 총 여섯 차례에 걸쳐 150억 유로(한화 약 20조 원)에 해당하는 국가 보증 공채(social bonds, 사회채권)를 발행했다. 정부는 2021년 예산안을 통해 130억 유로에 한해 위네딕 사회채권을 보증하기로 결정했으며, 위네딕은 2월과 3월 각각 30억 유로(한화 약 4조 원)에 달하는 10년 만기 채권을 발행했다. 중장기채권이어서 단기적인 상황 압박은 없지만, 채무에 대한 금융부담(이자부담)은 불가피하여 2021년 4억 유로, 2022년 3억 유로에 달하는 이자를 부담할 것으로 전망하고 있는데, 2021년 2월에 발표된 정부 전망에 따르면, 2020년 적자는 174억 유로(한화 23조 4,900억 원), 최종 채무액은 542억 유로(한화 약 73조 1,700억 원)에 달할 것으로 예측되었다.

순수 채무가 2021년 642억 유로, 2022년 706억 유로(한화 93조 3,100억 원)에 달할 것이라는 점이 문제로 지적되고 있는데(그림 13 참조), 해당 전망이 2021년 3월 내려진 약한 수준의 봉쇄

조치와 4월 학교 폐쇄조치를 감안하지 않은 것이어서 재정상황은 더욱 나빠질 가능성이 존재한다. 프랑스 역시 COVID-19로 인해 경제 상황이 심각해지면서 피해기업 및 실업자 지원 위주의 대응책<sup>28)</sup>을 시행하여 당분간 재정적 부담이 가중될 것으로 보인다.

[그림 13] 프랑스 실업보험의 채무액 변화 및 전망(2008~22년)

(단위 : 10억 유로)



주 : 1) 검은색 실선은 채무액의 변화(2020년 이후는 전망치)이고, 검은색 점선은 '고용유지조치'에 투입된 금액을 제외하고 보험료 수입과 실업급여 지출(기타 경비 지출 포함)의 차이로 발생하는 누적적자(채무)의 전망치임.  
2) 금색선은 코로나19 상황 직전에 예상한 전망치임.

자료 : UNEDIC, "Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021~2022", 24 février 2021.

1990년대 초에 프랑스는 환경과 동인은 다르지만 지금과 같은 심각한 경기침체를 경험했고, 위네딕은 1992년 7월 18일 협약과 1993년 1월 1일 협약을 통해 보험료율 인상, 단일감면수당(Allocation Unique Dégressive : AUD) 도입, 피보험단위기간 변경 등의 실업보험 개혁을 단행하였다. 단일감면수당(AUD)은 수급기간이 일정 기간이 경과하면 슬라이딩 스케일 방식으로 급여 수준이 감소하는 급여이다. 즉, 수급 초기에는 급여가 100% 지급되지만, 그 후 매 4개월 기준으로(이후 1996년 협약에서 6개월 기준으로 변경) 17%씩 급여액이 감소하도록 설계되었고, 특히 25세 미만 수급자의 경우 감소율을 상대적으로 더 크게 만들었다. 이는 수급자의 재취업 유인

28) 세금 납부 유예 및 일부 환급, 대출 상환일정 조정, 공공투자은행을 통한 신규 대출, 정부조달 납기 미이행에 대한 벌칙 미적용, 한시적 실업자에 대해 실업급여 인상 등(한국은행 조사국 미국유럽경제팀(2020), Emanuele Ferragina, Federico Filetti(2020), 장영욱(2020)에서 정리된 프랑스 정책 대응 내용을 참조하여 요약함).

을 제공하고 실업보험기금의 재정위기를 타개하기 위한 조치였다. 기준기간은 이직일 이전 8개월로 변함이 없지만, 피보험단위기간은 3개월에서 4개월로 늘렸다. 이전 제도에서는 50세 미만의 수급기간은 15개월, 50세 이상의 수급기간은 21개월이었지만 새롭게 도입된 제도에서는 나이와 상관없이 7개월로 단축되었다. 단일감면수당의 도입 등 당시 실업보험 정책의 변화로 많은 실업자가 실업보험에서 배제되고, 특히 기여기간이 짧은 청년층 실업자와 단기계약직 실업자가 크게 타격을 받았다.

이런 정책 변화로 인해 실업보험기금의 재정은 극적으로 호전되었다. 실업보험기금 재정은 1993년에 87억 프랑스 프랑의 흑자를 기록하고, 1995년에는 무려 224억 프랑스 프랑의 흑자를 기록하게 되었다. 참고로 프랑스의 실업률은 1989년 8.6%, 1992년에는 9.2%, 그리고 1995년에는 10.3%로 치솟았다. 실업률이 급증하고 10% 수준이 넘는 기간에 실업보험기금의 재정은 매년 흑자를 기록한 셈인데, 달리 말하면 1992년과 1993년의 실업보험 개혁은 실업보험 수급률에 치명적인 타격을 주었던 것이다.<sup>29)</sup>

2017년 5월 마크롱 대통령 당선 이후 프랑스 정부는 실업보험 개혁에 강력한 의지를 표명했다. 현재 COVID-19 장기 지속과 맞물리면서 일부 개혁조치들의 시행 시기가 순연되고 있지만<sup>30)</sup> 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다. ① 재취업지원수당의 기준기간과 피보험단위기간을 현행 이직일 이전 28개월 동안 최소 4개월 근무 조건에서 각각 24개월, 6개월로 강화,<sup>31)</sup> ② 실업급여 상한액 감액조항을 신설함으로써 총 근로소득 4,500유로 이상 고액 임금근로자의 경우 수급기간 9개월째부터 급여액의 30%를 삭감 지급,<sup>32)</sup> ③ 급여수준 산정을 위한 기준임금일

29) 이들 실업자 집단은 실업부조가 아니라 최저통합수당(Revenu Minimum d'Insertion : RMI)이라는 사회부조로 내몰리게 된다. 최저통합수당의 수급자 수는 1990년 42만 명에서 1995년에는 84만 명으로 2배로 급증하였다. 이러한 증가 양상은 수급자의 특성에도 변화를 초래하게 되는데, 최저통합수당의 도입 초기에는 수급자 구성이 주로 사회적으로 배제된 집단이었지만, 실업보험과 실업부조의 보호를 받을 수 없는 다수의 실업자가 최저통합수당의 수급자가 되면서 '일할 능력이 있는 청년층 실업자 등'이 최저통합수당 프로그램으로 편입된 것이다.

30) 개혁 조치는 2019년 7월 마무리되어 1차 조치들, 즉 실업급여 수급조건 및 수급권 누적, 유효기간, 급여 대상의 확대 등은 그해 11월부터 시행에 들어갔지만, 급여 계산방식 변경을 담고 있는 2차 조치는 2020년 4월 시행 예정이었으나 코로나 상황으로 9월로 한 차례 연기된 이후 계속해서 도입이 지연되다가 2021년 7월 1일 시행에 들어갔다(아래 제도 시행 시점 관련 자료들의 출처 : <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/assurance-chomage-ce-qui-change-au-1er-juillet-2021>).

31) '이직 전 28개월 동안 최소 4개월 이상 노동'의 수급조건이 '이직 전 24개월 동안 최소 6개월(130일 혹은 910시간) 이상 노동'으로 변경되었지만, 해당 조건 중 '24개월'은 2020년 8월 1일부터 변경되었고, '6개월' 변경건은 COVID-19로 인한 노동시장 상황 악화로 인해 2021년 3월 30일 법령(Décret n°2021-346)에 따라 다음 두 가지 기준의 충족 여부 확인(2021년 10월 1일 이전까지) 후 최대 3개월 이내에 법령 발효 시점을 정하도록 했다. ① 1개월 이상의 노동계약 건수 사전신고 총수가 4개월 연속 기준(270만 건)을 상회할 경우, ② 고용센터에 등록된 A등급 구직자(현재 일자리가 없고, 노동을 희망하는 자)의 수가 지난 6개월 동안 130만 명 이상 줄어든 경우(2021년 2분기 기준 351만 명).

32) 2021년 7월 1일부터 시행 중이며, 57세 미만으로 이직 전 월 4,500유로(한화 세전 약 607만 5천 원) 이상의 임금을 받던 구직자의 경우 9개월 이후부터 30% 삭감된 금액을 받게 된다. 따라서 최초로 이 규정이 적용되는

액 계산 시 근무일수 뿐 아니라 실업일수까지 포함하여 계산하는 것으로 변경,<sup>33)</sup> ④ 자발적 이직자 및 자영업자에게 실업보험을 확대 적용,<sup>34)</sup> ⑤ 단기계약직 사용과 해고율에 따라 실업보험료를 차등 적용하는 보너스/페널티(Bonus-malus) 제도 도입(보험료 산정 시 할증 적용 업종 지정 등),<sup>35)</sup> ⑥ 실업급여 수급액 0.6% 인상 조치<sup>36)</sup> 등이다.

제도 요건 개선을 통한 실업보험 재정위기 관리 방안이, 임금노동자 비중이 90%에 육박하고 임금노동자 중 정규직 비중이 85% 이상을 차지하는 등 상대적으로 안정적인 재정 기반을 갖추고 있는 프랑스에서, COVID-19에 따른 노동시장 변화라는 환경적 요인을 전제로 어떠한 정책적 성과를 달성할지는 향후 주의 깊게 그 과정을 지켜봐야 할 것으로 판단된다.

## 4. 미국

미국 실업보험은 연방-주 정부 간의 파트너십을 통해 운영되는 사회보험제도로 1935년에 제

시점은 2022년 3월 1일부터이다.

- 33) 처음 2020년 4월로 시행이 예정되어 있었으나, 노동조합의 반대 등으로 계속 연기되다가 2020년 11월 25일 국무원(Conseil d'Etat; 입법부와 행정부, 그리고 사법부의 중간에 위치. 행정 및 입법부에 자문 역할을 하며 행정부 결정에 대해 사법적 판단을 내릴 수 있음) 결정에 따라 2021년 3월 30일 법령(Décret n°2021-346)에 의거, 2021년 9월 31일까지 기존 법령을 유지하도록 했다. 이후 2021년 6월 법령(Décret n°2021-730)에 의거, 2021년 7월 1일 시행하기로 했으나 다시금 국무원 명령에 의해 6월 22일 행정법원이 시행 유보를 결정했고, 정부는 2021년 10월 1일부터 12월 1일 사이 점진적 시행을 목표로 준비 중이나 프랑스 최대 노동조합 중앙 조직인 노동총연맹(Confédération Générale du Travail, CGT)에서는 적극 저지를 선언한 상태이다(<https://www.capital.fr/votre-carriere/reforme-de-lassurance-chomage-vers-une-application-progressive-entre-octobre-et-decembre-1413781>).
- 34) 프리랜서 등을 포함하는 자영업자에 대한 실업급여 지급은 2019년 관련 시행령이 만들어져 같은 해 11월 1일부터 적용되기 시작했고(Décret n° 2019-976 du 20 septembre 2019 relatif à l'allocation des travailleurs indépendants), 자발적 이직자 실업급여 지급 역시 2019년 11월 1일부터 시행되었으며, 5년 이상 한 직장에서 정규직(contrat de travail à durée indéterminée : CDI)으로 근무한 자가 새로운 직업활동 계획(창업 혹은 이직)을 가지고 사직을 원하는 경우 계획서를 작성하고, 위원회의 승인이 있을 경우 일반적인 실업자(구직자)와 동일한 실업급여 수급 권한을 갖게 된다.
- 35) 보험료 할인할증제도는 2019년 7월 26일 법령(Décret n°2019-797)에 따라 4.05%인 보험요율을 최저 3%에서 최대 5.05%까지 탄력적으로 적용하는 방식이다. 2021년 7월 1일부터 시행 중인데, 1년의 유예기간을 설정했기 때문에 2022년 9월 1일부터 부담해야 하는 보험료가 변경될 수 있다. 경영자단체의 반대가 매우 컸던 조항이며, 현재 적용 중인 업종은 7개 업종으로 11인 이상 기업에만 적용된다(현재 적용대상 기업은 21,000여 개소; Assurance chômage : la réforme entre en vigueur ce 1er juillet 2021). 한편 함께 논의되어 2019년 말 통과된 2020년 재정법 제145조 1항, '상시계약직(contrat à durée déterminée : CDD)을 채용하는 모든 사용자에게 노동계약 건당 10유로 세금 부과' 내용은 2020년 개정된 동법 제55조에 의해 폐지되었다(LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, LOI n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020).
- 36) 위네딕 이사회의 결정에 의하여(2021. 6. 29.), 2021년 7월 1일부터 실업급여 수급액이 0.6% 인상되어 최소 수당이 29.38유로/일에서 29.56유로/일로 증액되었다(<https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/les-allocations-dassurance-chomage-sont-revalorisees-de-060-partir-du-1er>).

정된 사회보장법(Social Security Act : SSA)에 근거하여 도입되었고, 1939년에는 연방실업세법(Federal Unemployment Tax Act : FUTA)이 제정되었다. 사회보장법(SSA)과 연방실업세법(FUTA)에 따라 연방정부가 전국적인 제도적 기준을 정하고, 각 주 정부는 이러한 연방 법이 정한 요건을 준수하면서 독자적인 실업보험법을 마련하여 프로그램을 자율적으로 운영하는 방식을 택하고 있다. 즉, 1개의 단일 프로그램이 아니라 50개 주와 워싱턴 DC, 푸에르토리코, 버진 아일랜드를 포함한 53개의 프로그램인 것이다.

미국 실업보험 재정은 사업주만 부담하는 급여세에 의해 조달된다. 사업주에게 부과하는 실업보험 급여세는 연방정부가 부과하는 '연방 실업세(FUTA tax)'와 주 정부가 부과하는 '주 실업세(SUTA tax)'로 나뉜다.<sup>37)</sup> 연방 법이 제시한 기준을 주 정부가 준수할 경우 그 주의 사업주가 부담하는 연방 실업세의 90%를 감면받게 되는데, 이런 유인 정책에 따라 모든 주는 연방정부가 정한 요건을 준수하는 실업보험법을 제정하고 실업보험 프로그램을 운영하고 있다. 현행 연방 세율은 6.0%이며,<sup>38)</sup> 연방 실업세법이 적용되는 과세 기준 상한 임금은 1983년 이후 현재까지 7,000달러로 고정되어 있다. 즉, 사업주는 연방 실업세(급여의 6.0%, 실제로는 90%가 공제된 0.6%)와 주 실업세(주마다 다른 과세 기준 상한 임금(taxable wage base)과 경험료율 반영)를 합한 실업보험료를 납부하게 된다. 원칙적으로 실업급여는 주 실업세 계정에서 지급되고, 연방 실업급여 계정은 경기 후퇴기 등에 연장 실업보험 급여와 관련된 연방정부 부담분(50%), 재정난으로 실업급여 지급이 어렵게 된 주에 대한 용자 지원, 행정비용 등을 부담한다.

미국 실업보험제도에는 주별 경험료율(experience rating) 제도가 있는데, 개별 기업이 부담하는 세율이 과거 해고 경험으로 실업급여 비용을 증가시킨 비율에 따라 결정된다.<sup>39)</sup> 즉, 해고를 많이 한 사업주는 더 많은 실업세를 부담하게 되는 구조인데, 사업주 간 실업보험 프로그램 비용부담을 공평하게 배분하고, 사업주의 고용안정 노력을 유도하기 위한 미국 실업보험의 특징적 측면이다. 이와 함께 각 주는 2개 이상의 세율구조 혹은 건전 재정세 수단을 통해 적립금 규모가 감소하게 되면 모든 사업주에게 더 높은 요율 구조를 자동적으로 적용하는 일종의 촉발장치를 두고 있으며, 연방정부는 주 정부 과세 기준 상한 임금이 7,000달러 이상이 될 것과 경험료율 적용 시 최고세율이 최소 5.4% 이상이 되도록 규정한다.

37) 주 정부의 실업세도 사업주에게만 부과하지만, 알래스카, 뉴저지, 펜실베이니아 등 3개 주에서는 근로자에게도 급여세를 부과한다.

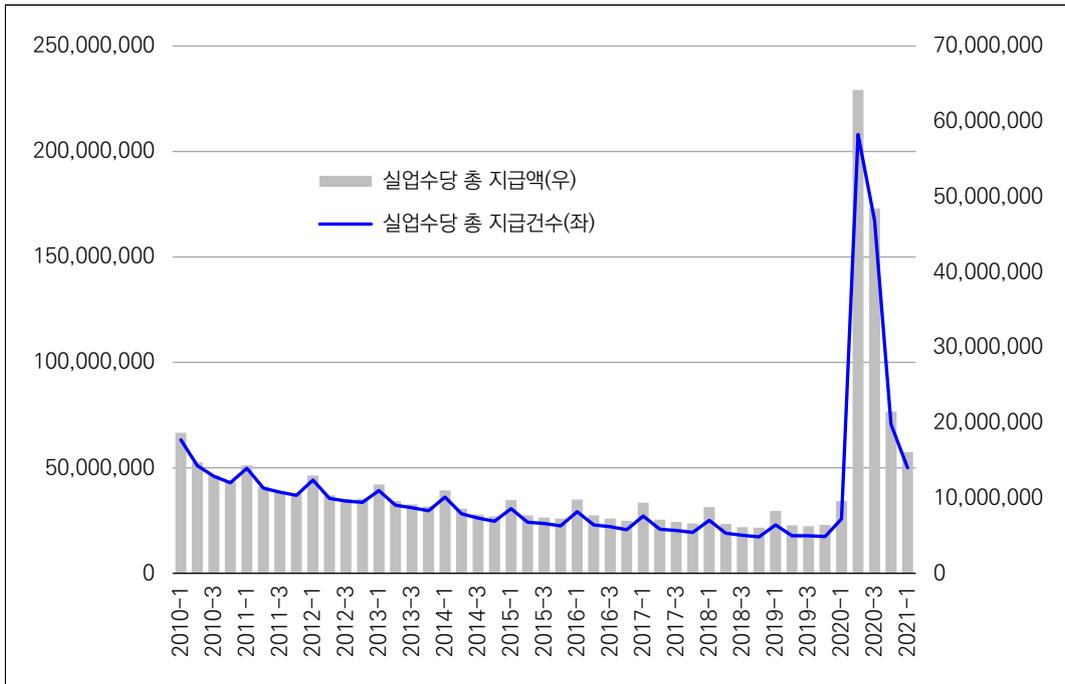
38) 연방정부가 정한 규정을 준수하는 주의 사업주에게는 연방 세율 6.0%의 90%를 감면해 주기 때문에 모든 주의 사업주는 실질적으로 0.6%의 연방실업세만 부담하면 된다. 과세 기준 상한 임금이 7,000달러이므로 사업주는 일 년에 피보험 근로자 1인당 최대 42달러(=0.6%×7,000달러)의 연방 실업세를 부담한다.

39) 경험료율 제도는 1935년 실업보험 프로그램이 출범할 때부터 활용되기 시작한 세율 산정 방식이다. 개별 사업주가 부담하는 실업보험 세율을 해당 사업주의 해고 경험을 기반으로 매년 변동시키는 방식이다. 개별 사업주는 사업 개시 1~3년 동안에는 '신규' 사업주로 분류되어 경험료율의 적용을 받지 않지만(단일세율 적용), 이 기간이 지나면 연방실업세법(FUTA)에 의해 자신의 해고 경험에 따라 실업보험 세율이 달라지게 된다.

주 정부의 실업보험 재정전략은 크게 적립금 축적(advance funding)과 탄력적 재정(flexible financing) 전략으로 나눌 수 있다. 먼저 전자는 불황이 발생하기 전에 적립금을 충분히 축적하여 불황기의 급여지출에 대비하고, 줄어든 적립금 수준을 경기 회복기에 다시 회복시키는 재정 전략이고, 후자는 불황기에 적립금이 줄게 되면 자동적으로 보험료 수입을 증가시키거나 급여지출을 감소시키는 법적·제도적 장치를 마련하는 전략이다. 미국은 적립금 축적전략으로 '준비율 배수' 지표를 활용하여 적정 적립금 규모를 산출한다. 연방정부에서 최근 공식적으로 사용하고 있는 지표는 '평균 준비율 배수(Average High Cost Multiple : AHCM)'로 산식에서 분모는 과거 20년간 가장 급여지출이 많았던 3개년의 평균(평균 준비율)이다.<sup>40)</sup> 다음으로 탄력적 재정 전략은 적립금축적 재정전략에 비해 높은 수준의 적립금을 축적할 필요가 없고, 경기변동 기간에 평균적으로 낮은 수준의 적립금을 유지할 수 있다. 불황기에 보험료 증가와 급여감소가 작동하도록 제도를 조정하기 때문에 해당 시기에 사용자와 노동자의 부담이 가중되고, 정치적 고려와 사회적 합의 과정에 따라 제도적 장치가 작동하는 데 어려움이 따르는 등 충분한 규모의

[그림 14] 미국 실업수당 총 지급건수 및 지급액 현황(2010년 1분기~2021년 1분기)

(단위: 건, 천달러)



자료: 미국 노동부 고용훈련국 홈페이지 자료를 통하여 필자가 재구성. ([https://oui.doleta.gov/unemploy/data\\_summary/DataSum.asp](https://oui.doleta.gov/unemploy/data_summary/DataSum.asp))

40) 평균준비율배수(AHCM)=(연말누적적립금/당해연도 임금총액)/평균준비율.

〈표 5〉 미국의 실업보험 적립금 현황(2019, 2020년)

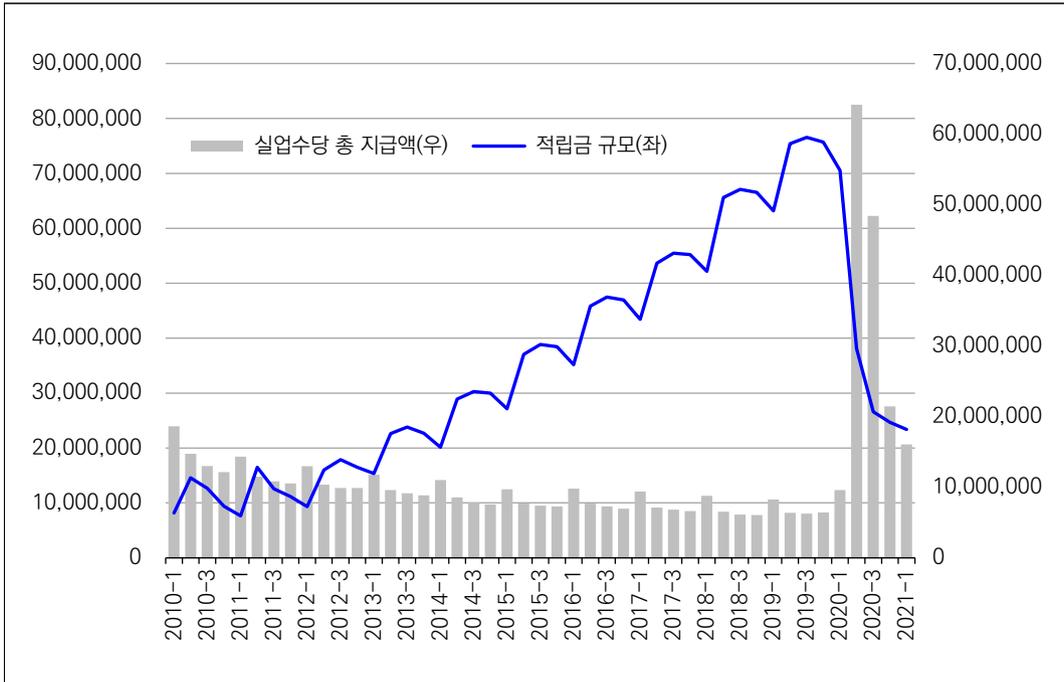
(단위 : 달러)

	2019	2020
(1) 연도 말 기준 적립금	75,677,289,747	24,674,659,525
(2) 회계연도 이자소득	1,752,317,247	1,084,642,478
(3) 연도 말 기준 미상환 대부금	63,278,073	45,484,539,273
(4) 회계연도 Title XII 이자	1,448,711	0
(5) 2007년 12월 31일 이후(2020년 1월 1일 이후) 대부금 총액	153,912,109,371	52,153,526,899
(6) 최대 미상환 대부금 규모	47,200,150,556	45,484,539,273
(7) 피보험 근로자 1인당 대부금	0.53	409.72
(8) 최대 미상환 대부금 발생일	2011년 3월 31일	2020년 12월 31일
(9) 임금총액 대비 대부금 비율	0.001%	0.658%
(10) 2010년(2020년) 이후 채권 등 민간부문 부채	11,445,420,000	0
(11) 2020년(2021년) 1월 1일 기준 민간부문 미상환 부채	0	0

주 : 2019년은 2020년 1월 기준, 2020년은 2021년 1월 기준 수치임.  
 자료 : DOL(2020).

〈그림 15〉 미국의 실업보험 적립금 현황(2010년 1분기~2021년 1분기)

(단위 : 천 달러)



자료 : 미국 노동부 고용훈련국 홈페이지 자료를 통하여 필자가 재구성. ([https://oui.doleta.gov/unemploy/data\\_summary/DataSum.asp](https://oui.doleta.gov/unemploy/data_summary/DataSum.asp))

적립금이 축적되어 있지 않으면 기금고갈의 위험에 직면할 수 있다.

지난 10년간 미국의 신규 실업수당 지급건수 추이를 보면, 평균적으로 2,000만 건 수준에서 점차 감소하다가 COVID-19 팬데믹이 발생한 2020년 1분기 2,500만 건에서 2분기 2억 800만 건까지 10배 이상 크게 증가하였고, 이전 대비 높은 수준을 유지하다가 2020년 4분기 7,000만 건, 2021년 1분기 4,900만 건까지 줄어든 상태이다. 실업급여 지급액 추이 역시 2020년 2분기에만 641억 6,000만 달러(한화 약 73.8조 원)가 지급되는 등 지출 수준이 급증했다가 점차 감소 추세이지만, 2010년부터 팬데믹 이전까지의 평균 지급액보다 크게 상회하는 것으로 나타났다.

주 실업보험기금이 고갈되어 실업급여를 지급하기에 충분하지 않은 경우, 주 정부는 실업보험기금(Unemployment Trust Fund: UTF) 내 연방실업계정(FUA)에서 실업급여 지급에 필요한 자금을 빌릴 수 있다. 이때 주지사 또는 주지사가 지명한 자가 서면으로 연방 노동부장관에게 대부금을 요청하고, 연방 노동부장관 승인에 의해 매월 주 정부 기금 계좌로 대부금이 입금된다. 자금을 빌린 주 정부는 대부금을 1월 1일이 두 번 지난 후, 그해 11월 10일까지 전액 상환해야 하는데, 가령 2017년 1월 1일에 빌렸다면 22개월이 지난 2018년 11월 10일까지 갚아야 하며, 2017년 1월 2일에 빌렸다면 34개월이 지난 2019년 11월 10일까지 미상환 대부금을 전액 갚아야 한다. 이 상환 규정을 지키지 못할 경우, 주 정부는 (두 번째 1월 1일이 포함된 해의) 1월 1일부터 소급하여 대부금을 모두 갚을 때까지 연방실업세가 인상되는데, 그 주의 사업주 대상의 연방실업세 90% 감면 혜택이 매년 단계적으로 축소된다.

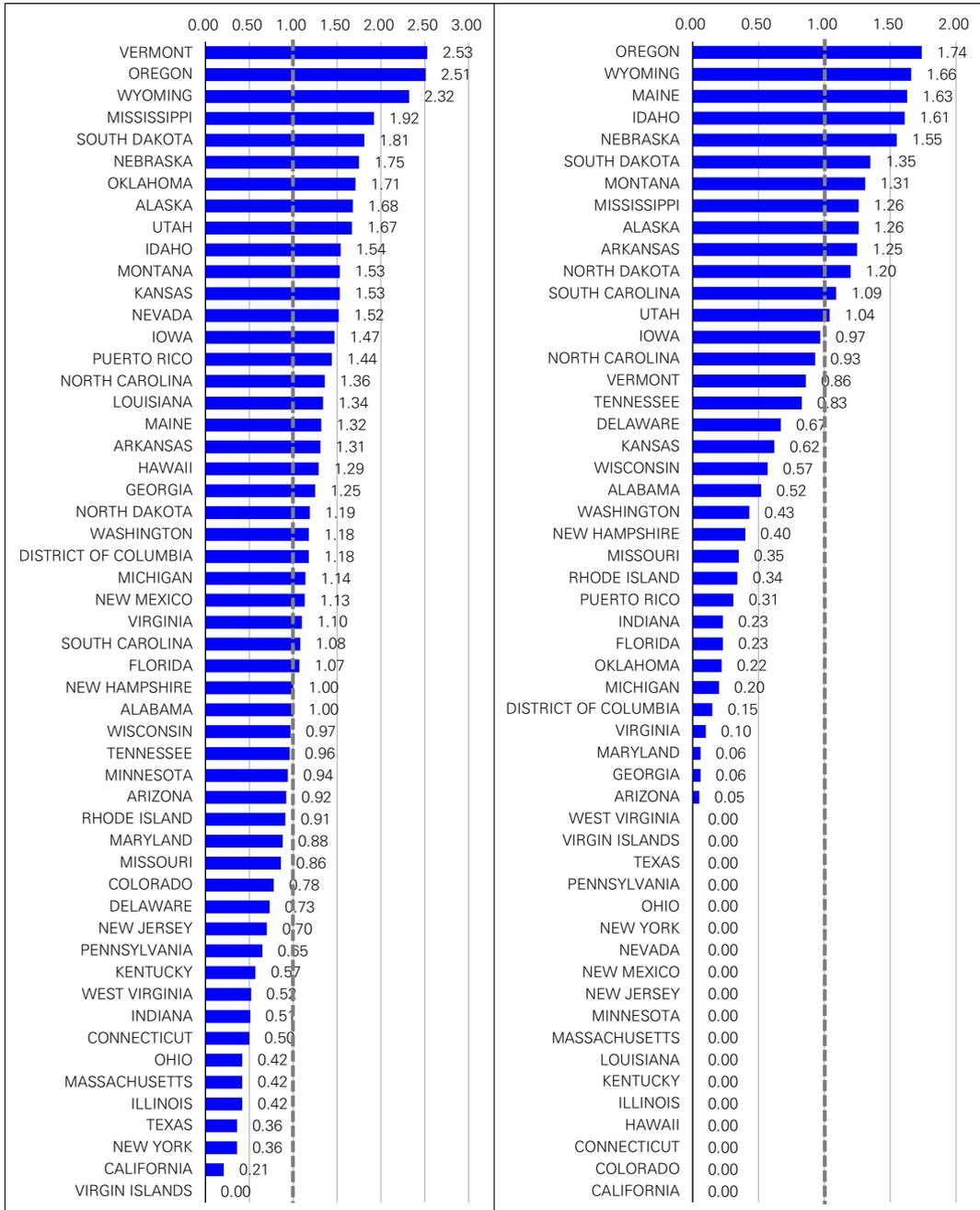
미국 연방 노동부에서 매년 발간하는 주 정부 실업보험 적립금 현황보고서<sup>41)</sup>를 통해 팬데믹 발생 이전과 이후의 주 정부별 실업보험 적립금 현황을 살펴보면, 2020년의 적립금 및 이자소득은 2019년도에 비해 크게 감소했고, 미상환 대부금과 피보험 근로자 1인당 대부금, 임금총액 대비 대부금 비율 등이 크게 증가했다.

앞서 언급한 적정 적립금 규모를 측정하는 평균 준비율 배수(AHCM)에서 분자, 즉 준비율(Reserve Ratio)은 당해 연도 임금총액 대비 연말 누적적립금의 비율이고, 분모는 과거 20년간 가장 급여지출이 많았던 3개년 급여 비용률(Benefit Cost Rate)의 평균이다. 주 정부의 이행 의무는 없지만 연방 노동부 실업보상자문위원회(Advisory Council on Unemployment Compensation: ACUC)는 배수가 최소 1 이상이 될 것을 권고하고 있고, 1 이상의 평균 준비율 배수는 불황기에 대비한 적정 적립금 규모로 간주된다.

COVID-19 이전과 이후의 주 정부별 평균 준비율 배수의 분포를 살펴보면 코로나 이전에는 평균 준비율 배수가 1.0 이상인 주가 31개였으나, 코로나 이후에는 13개로 감소한 것으로 나타났다. 이는 실업수당 청구 건수 증가와 그에 따른 주별 평균 준비율 배수의 감소를 의미한다.

41) <https://oui.doleta.gov/unemploy/solvency.asp>

[그림 16] 평균 준비율 배수의 분포(2020, 2021년 각 연도 1월 1일 기준)



주 : 1) 점선 표시된 '1.0'은 연방 노동부 실업보상자문위원회에서 권고하는 최소 해당 수치 이상이 되도록 권고하는 배수이며 1 이상의 평균 준비율 배수는 불황기에 대비한 적정 적립금 규모로 간주됨.

2) 왼쪽 그림은 2020년, 오른쪽 그림은 2021년 주별 평균 준비율 배수임.

자료 : DOL(2020, 2021).

한편, 2021년 주 실업세와 주 과세 기준 상한 임금이 조정되었는데(연방 실업세와 연방 과세 기준 상한 임금은 변동 없음), COVID-19로 인한 경기 불안과 고용 위기 상황에서 실업보험 기금이 고갈된 많은 주에서 주 실업세율과 주 과세 기준 상한 임금을 평년보다 상향 조정한 것이다. 전체 53개 주 가운데 2021년 주 정부 과세 기준 상한 임금이 인상된 주는 21개 주(39.6%), 인하된 주는 3개 주(5.7%), 동결된 주는 29개 주(54.7%)로 나타났다.

〈표 6〉 미국 주 정부별 과세 기준 상한 임금의 변화(2020, 2021년) 및 경험료율이 반영된 주 실업세율(최저/최고/신규)  
(단위: 달러, %)

주명	2021년	2020년	증감률	최저세율	최고세율	신규세율
AL 앨라배마	8,000	8,000	-	1.15	7.30	2.70
AK 알래스카	43,600	41,500	5.06	1.00	5.40	2.07
AZ 애리조나	7,000	7,000	-	0.08	20.60	2.00
AR 아칸소	10,000	7,000	42.9	0.10	6.00	2.90
CA 캘리포니아	7,000	7,000	-	1.50	6.20	3.40
CO 콜로라도	13,600	13,600	-	0.71	9.64	1.70
CT 코네티컷	15,000	15,000	-	0.50	5.40	3.00
DE 델라웨어주	16,500	16,500	-	0.10	8.00	1.80
DC 콜롬비아특별구	9,000	9,000	-	1.90	7.40	2.70
FL 플로리다	7,000	7,000	-	0.29	5.40	2.70
GA 조지아	9,500	9,500	-	0.04	8.10	2.70
HI 하와이	47,400	48,100	△ 1.48	0.20	5.80	3.00
ID 아이다호	43,000	41,600	3.37	0.20079	5.40	0.97
IL 일리노이	12,960	12,740	1.73	0.20	6.40	2.70
IN 인디애나	9,500	9,500	-	0.50	7.40	2.50
IA 아이오와	32,400	31,600	2.53	0.00	7.50	1.00
KS 캔자스	14,000	14,000	-	0.20	7.60	2.70
KY 켄터키	11,100	10,800	2.78	1.00	10.00	2.70
LA 루이지애나	7,700	7,700	-	0.09	6.00	평균치
ME 메인	12,000	12,000	-	0.49	5.81	2.11
MD 메릴랜드	8,500	8,500	-	2.20	13.50	2.30
MA 매사추세츠	15,000	15,000	-	0.94	14.37	2.42
MI 미시간	9,500	9,000	5.56	0.00	6.30	2.70
MN 미네소타	35,000	35,000	-	0.10	9.00	평균치
MS 미시시피	14,000	14,000	-	0.00	5.40	1.00
MO 미주리	11,000	11,500	△ 4.55	0.00	5.40	2.376

〈표 6〉의 계속

주명	2021년	2020년	증감률	최저세율	최고세율	신규세율
MT 몬태나	35,300	34,100	3.52	0.00	6.12	평균치
NE 네브래스카	9,000/24,000	9,000/24,000	-	0.00	5.40	1.25
NV 네바다	33,400	32,500	2.77	0.25	5.40	2.95
NH 뉴햄프셔	14,000	14,000	-	0.10	7.50	1.70
NJ 뉴저지	36,200	35,300	2.55	0.40	5.40	2.6825
NM 뉴멕시코	27,000	25,800	4.65	0.33	5.40	평균치
NY 뉴욕	11,800	11,600	1.72	0.00	6.90	2.50
NC 노스캐롤라이나	26,000	25,200	3.17	0.06	5.76	1.00
ND 노스다코타	38,500	37,900	1.58	0.08	9.69	1.02
OH 오하이오	9,000	9,000	-	0.30	9.30	2.70
OK 오클라호마	24,000	18,700	28.3	0.30	7.50	1.50
OR 오리건	43,800	42,100	4.04	1.20	5.40	2.60
PA 펜실베이니아	10,000	10,000	-	1.2905	9.9333	3.6890
PR 푸에르토리코	7,000	7,000	-	1.00	5.40	2.80
RI 로드아일랜드	24,600/26,100	24,000/25,500	2.50/2.35	1.20	9.80	1.16
SC 사우스캐롤라이나	14,000	14,000	-	0.00	5.40	0.81
SD 사우스다코타	15,000	15,000	-	0.00	9.30	1.20
TN 테네시	7,000	7,000	-	0.01	10.00	2.70
TX 텍사스	9,000	9,000	-	0.00	6.00	2.70
UT 유타	38,900	36,600	6.28	0.00	7.00	평균치
VT 버몬트	14,100	16,100	△ 14.18	0.40	5.40	1.00
VA 버지니아	8,000	8,000	-	0.10	6.20	2.50
VI 버진아일랜드	32,500	28,900	12.46	1.50	6.00	2.00
WA 워싱턴	56,500	52,700	7.21	0.00	5.40	평균치
WV 웨스트버지니아	12,000	12,000	-	1.50	7.50	2.70
WI 위스콘신	14,000	14,000	-	0.00	10.70	2.50
WY 와이오밍	27,300	26,400	3.41	0.00	8.50	평균치
FUTA 연방	7,000	7,000	-	-	-	-

주 : 1) 과제 기준 상한 임금에서 ' / ' 표시로 구분되는 오른쪽 값은 최고 세율이 적용되는 과제기준 소득값임.

2) 세율은 모두 2021년 기준 수치이며, 신규세율은 신규 사업주에게 적용되는 세율인데, 경험료율을 적용할 자료가 충분하지 않기 때문에 단일 세율을 부과함.

자료 : 미국 노동부 고용훈련국 홈페이지, <https://oui.doleta.gov/unemploy/statelaws.asp>

2020년 3월 27일 제정된 '코로나바이러스 지원, 구제 및 경제보장법(Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act : CARES)'을 통하여 주-지방정부에 COVID-19 팬데믹 대응 차원에

서 큰 규모의 지원금(Coronavirus Relief Fund)이 지급되었다. 이 지원금은 팬데믹 대응 목적으로 2020년 12월 말까지 사용기한을 정한 연방 지원금으로 특별히 용도가 지정되지 않았기 때문에 일부 주 정부는 이 지원금의 일부를 실업보험 기금에 편입하여 재정 건전성을 확보함으로써 향후 연방 대부금 상환 시점에 사용자들에게 큰 부담을 줄 수 있는 주 실업보험 세율의 인상을 막기 위한 목적으로 활용했다. 그럼에도 불구하고 이미 21개 주가 실업보험 기금 고갈에 직면하여 상당한 규모의 자금을 연방정부로부터 빌렸고, 많은 주에서 기금재정 보충과 대부금 상환을 위해 주 실업보험 세율의 급격한 인상을 피하기는 어려울 것으로 보인다.

실업보험 기금 고갈에 직면한 주 정부는 일반적으로 세율 인상 혹은 실업급여 보장성 축소 정책을 시행한다. 글로벌 금융위기 이후 2010년과 2011년에 8개 주에서 실업보험 세율 인상을 억제하고 대부금 상환 부담 완화 목적으로 실업급여 지급금액을 낮추고 지급 기간을 줄이는 정책을 단행한 바 있다(Vroman, 2011; Woodbury, 2014). 미국 실업보험은 사업주 부담 급여세만으로 충당하기 때문에 사업주가 실업보험을 '소유하고' 근로자에게 실업보험 혜택을 제공한다는 사회적 인식이 강하다(McHugh et al., 2015). 또한 경험료율이 작동하기 때문에 사업주는 급여세 인상에 더욱 민감하게 반응하고, 강력한 이익집단을 형성하여 실업급여의 관대성을 낮추는 정책을 지지하는 경향을 보인다. 코로나 상황에서 일부 주들에서 이러한 지급 기간 축소 사례가 확인되고 있는데, 예산정책센터(Center on Budget and Policy Priorities: CBPP) 보고서에 따르면, 미시간 주는 2021년 신규 신청자의 최대 수급기간을 20주로 줄였고, 플로리다 주도 2021년 1월 1일부터 신규 신청자의 최대 수급기간을 19주로 단축하였다(CBPP, 2021). 이는 다른 선진국 대비 실업자 보호 수준이 낮은 것으로 평가되는 미국에서, 팬데믹의 장기화 상황 속 급격한 급여세 인상 회피 목적으로 실업급여의 보장성을 낮추려는 정책적 시도로 해석될 여지가 있다.

#### IV. 맺음말

기금 운용 관련 정부의 전략적 목표는 재정 안정성을 유지하는 것이다. 기금재정이 안정적으로 유지·관리되고 있다는 것은 단순히 보험료 수지 균형의 문제로만 볼 수 없다. 기금 적립금 수준은 관련 제도가 기반한 경제사회적 요인의 변화에 따라 달라진다. 목표로 정한 정책효과 달성이 지속 가능한가의 차원에서 판단해야 하므로 이는 결국 제도의 효율적 운영과 직결된다. 적립금 수준을 고려하지 않고 단편적으로 해석할 때, 기금 수입을 상회하는 지출 상황의 발생은 재정 관리 차원에서는 위협 요인이 증가한 것을 의미하는데, 이때 정부 혹은 재정 관리 주체

가 선택할 수 있는 대안은 보험료 수입을 늘리거나 지출 상황을 통제·축소하는 것이다. 이러한 차원에서 예측과 통제가 어려운 외부 충격에 의한 고용 위기 및 노동시장 급변 등에 대응한 주요국의 실업보험 기금운용 전략 및 재정관리 방식에 대한 정책 운용 사례들의 핵심 사항은 아래와 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 보험료 수입을 늘리는 가장 구체적인 방안은 보험료의 인상이다. 기금재정 관리에 효과적이고 직접적인 방안이며 경기 및 노동시장의 급속한 상황 변화에 대한 불가피한 정책적 선택으로 시행될 정당성을 확보할 수 있으나, 보험료 인상에 대하여 정부와 노사 및 경제 주체들 간 충분한 사회적 합의 과정을 거치는 것이 중요하다. 과거 독일과 프랑스가 이러한 정책적 대응을 한 바 있고, 최근 미국이 주별 실업 보험료 관련 과세 기준 상한 임금을 조정한 것이 유사한 사례이다.<sup>42)</sup>

둘째, 경기가 좋고 기금의 재정 상태가 좋을 때 보험료를 인하하는 것 또한 유사한 재정 운용 방식으로 이해할 수 있다. 기금의 적립금을 충분히 확보하고 있다면 경제위기가 도래하기 전까지는 보험료 수입을 줄여나가도 큰 문제가 없기 때문이다. 독일이 최근에 한시적으로 보험료를 인하한 것 또한 적립금이 220억 유로 이상(GDP의 0.65% 수준 기준)을 달성했기 때문이다. 다만 이러한 안은 현재와 같은 위기 상황에는 고려할 대안이 될 수 없다.

그 외 보완적인 대책으로는 기금의 지출 재원을 확보하기 위해 기존 적립금을 활용하거나, 일반회계의 지원(대부 포함)을 통해 재원 부족 문제를 해소하는 방안도 고려할 수 있다. 독일의 경우, 2010년 연방고용공단 재정에 적자(81억 유로)가 발생하자 이 가운데 31억 유로는 고용보험기금 적립금으로, 나머지 50억 유로는 정부 일반회계에 의한 보조금으로 지원받았다. 정부가 보조금의 형태로 지원한 이유는 상황이 어려울 만큼의 규모였다고 판단했기 때문인데, 이후 보조금은 '무이자 대출' 방식으로 법 개정이 이루어졌다. 적자 발생 시 무조건 일반회계 대출(무이자)이 가능하도록 한 것인데, 특별한 절차가 필요 없고 의회 내 협의를 통해서 처리되는 방식이다. 한편 일본 역시 2000년대 초반까지 실업률이 올라가고 기금 적립금이 떨어졌을 때 보험료율을 인상했다가 적립금이 늘어나게 되자 다시 보험료율을 인하한 바 있다.

셋째, 피보험자가 늘어나 이들이 납부하는 전체적인 보험료 수입이 늘어나는 것도 기대해

42) 영국 또한 코로나19 사태 장기화에 따른 보건서비스(NHS) 비용부담 증가에 대응하기 위하여 보건·사회복지세 도입을 골자로 한 세제 개혁안을 발표했다(2021. 9. 7.). 해당 안에 따르면, 2022년 4월부터 영국 내에서 개인과 법인이 거둔 소득에 대해 1.25%의 세금을 부과하는 새로운 보건·사회 복지세를 신설하고, 배당 소득에 대해서도 같은 비율만큼 세금을 징수하는 것인데, 우선 국민보험료를 통해 징수하고, 2023년부터 별도 조세 항목을 신설한다는 계획이다. 영국은 2021년 3월 COVID-19로 인해 급증한 국가부채 상황을 위해 1974년 이후 47년 만에 처음으로 법인세 최고세율을 기존 19%에서 2023년까지 25%로 인상하기로 한 바 있다(<https://www.gov.uk/government/news/record-36-billion-investment-to-reform-nhs-and-social-care>, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-58476632>, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-58436009>, 2021. 9. 8. 기사 검색).

볼 수 있는 방안이다. 하지만 이는 높은 고용률과 함께 낮은 실업률을 유지하기 위한 경제성장의 지속성이 전제되어야 하며, 새롭게 적용되는 피보험자의 특성에 따른 예상 지출 구조를 함께 고려해야 한다.

넷째, 보험료 지출을 억제하기 위해 가장 일반적으로 활용되는 정책은 엄격한 제도 운영을 통해 그 지출 비용을 줄이는 제도 개선책이다. 즉 실업급여 수급자의 수급요건을 강화하거나 부정수급 및 반복수급 등의 사례를 줄이기 위해 지급 실태에 대한 엄격한 모니터링을 실시하여 전반적인 제도 요건을 정비하는 것이다. 다만 이를 실행하기 위한 행정부담 및 비용은 추가적으로 고려해야 할 중요한 변수이며, 이들을 사회보험 안전망으로 적절하게 보장하지 못할 경우 사각지대의 규모 확대 및 일반조세에 기반한 사회적 지원 부담의 상대적 증가 문제가 발생할 수 있기 때문에 급여 수급자의 특성 및 여건에 대한 면밀한 파악을 통한 적용이 요구된다.

현재 한국이 처한 고용 위기 상황, 그리고 이에 따른 고용보험 기금 재정의 불안정 상황 속에서 최근 정부가 발표한 고용보험 기금 재정건전화 방안(고용노동부, 2021)<sup>43)</sup>은 선택해 볼 수 있는 주요한 방법들을 종합적으로 강구한 것으로 평가할 수 있다. COVID-19로 인해 노동시장 전반에 걸쳐 불안정성이 급증하고 있는 상황에서 고용보험제도를 통한 노동자 및 기업에 대한 지원 확대, 특히 취약계층 대상의 적용 범위 확대 및 적극적 보호 체계 강화는 불가피하며 제도가 갖는 본연의 목적을 달성하고자 한 것이다. 코로나 상황 이전에도 실업급여 제정의 적립금 수준은 법에서 정하고 있는 기준을 달성하지 못한 측면이 있고, 고용유지지원금을 중심으로 한 고용안정사업의 지출 급증 등은 기금 재정의 중장기적 안정성에 분명 부정적 영향을 끼칠 수 있기 때문에 보험료율 인상 및 지출 효율화를 위한 제도 지원 요건 강화 등의 전략은 현시점에서 적절한 방안이라고 판단된다. 다만 일반회계 전입금 투입 등에 따른 장기 부담 가중, 특수형태근로종사자를 포함한 전국민 고용보험 확대 실현 과정 등을 고려하여 향후 상환 계획의 구체적 수립 및 시행과 함께 기금 운용 과정에 대한 보다 면밀한 관리를 통하여 지속적이고 시의 적절한 고용보험제도 개선 노력이 필요하다. **☐**

## [참고문헌]

고용노동부(2021), 「고용보험 재정건전화 방안」, 고용보험위원회 의결(2021. 9. 2.), 고용보험기획과.

세계법제정보센터, 『독일 사회법 제2권-구직자를 위한 기초보장법(Sozialgesetzbuch II/Grundsich-

43) 해당 제도 개선 방안에는 세부 사업들의 지출 절감을 위한 구조 개편 및 관리 강화 노력, 일반회계 전입금 지원을 통한 수지 균형 조정 시도, 실업급여 보험료율 1.8%로 인상 조치 등의 내용을 담고 있다.

- erung für Arbeitsuchende, 2020.12.21. 개정판』, [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchText=%25EC%2582%25AC%25ED%259A%258C%25EB%25B2%2595&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=4&searchNtnl=DE&pageIndex=1&CTS\\_SEQ=49225&AST\\_SEQ=69](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchText=%25EC%2582%25AC%25ED%259A%258C%25EB%25B2%2595&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=4&searchNtnl=DE&pageIndex=1&CTS_SEQ=49225&AST_SEQ=69).
- 오상봉(2020), 「코로나19 대응 고용유지지원금 개편방안」, 『고용·노동브리프』, 제99호(2020-06), 한국노동연구원.
- 이기쁨(2020), 「코로나19 확산 이후 국가별 정책대응과 고용지표 현황」, 『노동리뷰』 10월호, 한국노동연구원, pp.43~54.
- 장영욱(2020), 「유럽의 코로나19 재확산 현황과 시사점」, 『오늘의 세계경제』, 20(30), 대외경제정책연구원.
- 장윤정(2020), 「재정건정성 회복을 위한 주요국 정책사례 연구」, 『재정정보분석』, 20-7, 한국재정정보원.
- 장지연(2020), 「코로나19 대응 고용지원정책의 현황과 개선과제」, 『고용·노동브리프』, 제96호(2020-03), 한국노동연구원.
- 채민석(2021), 「코로나19와 영국의 통합급여」, 『국제노동브리프』 6월호, 한국노동연구원, pp. 59~67.
- 한국은행 조사국 미국유럽경제팀(2020), 「코로나19 확산 이후 주요국의 실업대책 현황 및 평가」, 『국제경제리뷰』, 제2020-19호.
- 허재준(2004), 『고용보험 요율조정체계 연구』, 한국노동연구원.
- Balducci, D. E. and C. J. O’Leary(2018), “The Employment Service-Unemployment Insurance Partnership: Origin, Evolution, and Revitalization,” S. A. Wandner(ed.), *Unemployment Insurance Reform: Fixing a Broken System*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- CBPP(2021), “Policy Basics—How many Weeks of Unemployment Compensation are Available?,” Center on Budget and Policy Priorities Report.  
(<https://www.cbpp.org/research/economy/how-many-weeks-of-unemployment-compensation-are-available>)
- DOL(2020), *State Unemployment Insurance Trust Fund Solvency Report 2020*, U.S. Department of Labor, Office of Unemployment Insurance, Division of Fiscal and Actuarial Services.
- \_\_\_\_\_ (2021), *State Unemployment Insurance Trust Fund Solvency Report 2021*, U.S. Department of Labor, Office of Unemployment Insurance, Division of Fiscal and

Actuarial Services.

Ferragina, Emanuele, Federico Filetti(2020), 「프랑스의 소득보장과 코로나19 위기에 대한 정책대응」, 『국제노동브리프』 10월호, 한국노동연구원, pp.31~40.

McHugh, R. et. al., 2015, Unemployment Insurance Policy Advocate's Toolkit, NELP (National Employment Law Project), October.

United Kingdom, Government Actuary's Department(2017), *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2015*, Government Actuary's Department.

United Kingdom, HMRC(2018), *Great Britain National Insurance Fund Account 2017-18*, H. R. Customs.

United Kingdom, National statistics(2020), *Labour Market Overview*, July 2020.

Vroman, W.(2011), "Unemployment Insurance and the Great Recession," Urban Institute Unemployment and Recovery Project, Working Paper.

Woodbury, S. A.(2013), *Unemployment Insurance*, Upjohn Institute Working Paper 14-208, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.