

[전 국민 고용보험을 위하여④]

북유럽의 실업보험 제도 : 노조가 관리하는 Ghent 시스템

2009.3.31 | 여경훈_새사연 연구원 | khyeo@saesayon.org

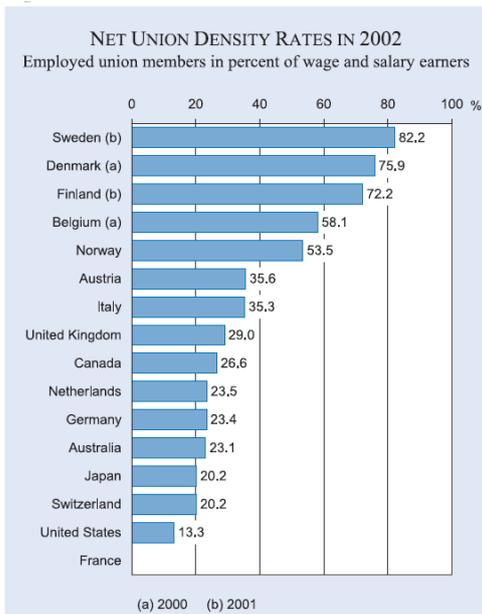


<http://saesayon.org>

1. 스웨덴의 실업보험 제도 : 겐트 시스템(Ghent system)

겐트 시스템(Ghent system)

덴마크, 핀란드, 그리고 스웨덴은 유럽 국가들 중에서 노조조직률이 높기로 유명한 나라다. 90년대 후반 이후 신자유주의 세계화 바람으로 조직률이 감소하기는 했지만, 90년대 초반만 해도 80퍼센트가 넘는 조직률을 보였다.



위의 세 국가 다음으로 조직률이 높은 국가는 벨기에와 노르웨이이다. 사회민주주의를 실시하고 있는 노르웨이가 다른 세 나라보다 조직률이 떨어지는 이유, 그리고 벨기에가 다른 유럽보다 높은 조직률을 보이는 이유는 이 글에서 논의할 실업보험 제도와 밀접한 관련을 지니고 있다.

대부분의 국가에서 실업보험은 의무적으로 가입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉 임금을 받는 노동자는 실업에 대비하여 자신의 실업위험 유형에 관계없이 정부가 구축한 실업보험에

가입하여 소득수준에 따라 보험료를 납부해야 한다. 이처럼 의무적 가입 제도를 실시하는 이유는 실업보험을 포함한 사회보험은 의무적 가입이 효율적이고 재분배의 측면에서 효과적이기 때문이다.

만약 자발적으로 보험에 가입하게 하면, 공기업이나 대기업 등 안정적 직업의 노동자(good risk)의 가입률은 떨어지게 된다. 이는 보험료의 상승으로 이어지고 보험에 가입하려는 금전적 인센티브를 떨어뜨리게 만든다. 간단히 말해, 비용은 높아지고 효과성은 떨어지는 ‘역선택’의 문제가 발생한다.

그럼에도 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 자발적으로 실업보험을 가입하도록 하고 있다. 실업보험기금은 법적으로 국가가 관리하도록 되어 있지만, 전통적으로 노조가 관리하고 통제하고 있다. 따라서 실업급여를 받기를 원하는 노동자는 노조에도 가입하는 것이 일반적이다. 위와 같은 독특한 실업보험제도를 흔히 ‘겐트시스템’이라고 하는데, 벨기에의 겐트 지방에서 처음 실시되어 그렇게 이름이 붙여졌다.

아래 표에서 보는 것처럼, 겐트시스템을 실시한 국가들이 보험가입률(실업보

실상 전 국민을 대상으로 하는 실업보험제도가 정착되었다고 할 수 있다. 1997년에 또 한 번의 개혁을 통해 기존의 현금지원 제도를 대체하는 기초보험을 도입하였다. 현금지원을 비롯한 사회보장 정책은 지방자치단체로 이관되었고, 실업보험은 주로 실업자의 구직 활동을 장려하는 적극적 노동시장 정책의 일부분으로 전환된 것이다.

실업급여의 주요 내용

스웨덴에서 실업보험은 보편적 기초보험과 소득보전 실업수당으로 구성되어 있다. 기초보험은 다음과 같은 기본조건과 근로조건만 충족하면 누구든지 혜택을 받을 수 있다. 실업보험에 가입하지 않았거나, 실업보험에 가입했지만 소득보전 실업수당 자격 요건이 되지 못하는 실업자가 주요 대상이다.

기본조건에는 1일 최소 3시간, 주당 최소 17시간 이상 일할 수 있어야 하며, 고용센터에 구직자로 등록하여 적극적으로 구직활동을 진행해야 한다. 다음으로 근로조건을 보면 실직 직전 12개월 동안 매월 최소 80시간 이상, 최소 6개월 이상 고용상태를 지속해야 한다. 또는 6개월 동안 총 480시간(매월 최소 50시간 이상) 이상 일을 했어야 한다.

[표2] 덴마크와 스웨덴의 실업보험 제도

구분	덴마크	스웨덴
유형	32개의 기금; 3개의 개방형 펀드	36개의 기금; 1개의 개방형 펀드
가입 대상	전일제, 시간제 노동자; 자영업자	전일제, 시간제(주당 최소 17시간) 노동자; 자영업자
기금 재정	표준 보험료 + 국가 재정(대부분)	소규모 보험료+ 국가 재정(90%) ; 보험개혁으로 2007년 보험료가 기금의 46% 부담
급여 혜택	실업 전 소득의 90%; 월 보험 상한 DKK14,170(1,900유로); 보험 상한의 82% 보장	실업 전 소득의 80%; 일 보험 상한 SEK730(79유로), 100일 이후 소득의 70% [최대 상한 SEK 680으로 축소]
수혜 기간	최대 4년	최대 300일; 특정 요건을 갖출 경우 추가 300일
수혜 조건	최소 12개월 기금 가입; 26주 고용상태 또는 과거 3년 이내 34주 고용(시간제)	매월 70시간 이상 최소 6개월 고용; 또는 매월 45시간 이상 6개월 연속 450시간 고용 [80시간, 50시간, 480시간으로 수정]

*자료: Clasen & Viebrock(2008), []는 스웨덴의 2007 보험 개혁

이러한 조건을 충족하면 기초수당을 받게 되는데 소득과 관계없이 매일 320 크로나(54,000원)를 받게 된다. 18세 미만의 자녀를 둔 수혜자는 최장 450일 동안, 나머지 수혜자들은 최장 300일 동안 보험금을 받게 된다.

다음으로 실업보험에 가입한 노동자들은 소득보전 실업수당을 받게 된다. 실업 후 200일 동안 소득의 80퍼센트를 받게 되며, 1일 상한선은 680크로나(115,000원)다. 200일이 지날 경우 추가로 100일 동안 소득의 70퍼센트를 받게 되며 상한선은 동일하다. 매월 22일 근무를 가정할 경우, 최대 250여만 원을 받을 수 있다. 실업 후 300일이 지날 경우, 정부의 고용 프로그램에 참여하면 추가로 300일 동안 소득의 65퍼센트를 받을 수 있다.

실업보험과 노동조합

한편, 실업보험기금은 36개로 구성되어 있는데, 개별 기금들은 법적으로 노조와 독립되어 있으며 실업기금위원회(Unemployment Insurance Board)에 등록되어 관리 및 감독을 받고 있다. 따라서 법적으로는 실업기금과 노조는 독립적이다. 그러나 개별 실업기금들은 직종별로 구성되어 있으며 사실상 각 노조연맹이 기금을 관리하고 있다. 예를 들어 금속산업에 종사하는 노동자는 금속노동자 실업보험에 가입하고 기금은 금속노조가 관리하는 구조다.

노조에 가입하지 않고도 실업보험 가입이 가능하지만 거의 대부분의 노동자는 실업보험과 노동조합을 동시에 가입하며 이를 당연시하고 있다.¹⁾

이러한 관행에 따라 대부분의 노동조합과 실업기금위원회는 같은 건물을 사용하며 상근자 또한 확연히 구별되지 않는다. 이는 스웨덴의 강력한 노동운동 전통, 낮은 보험료를 보전하는 국가의 재정 지원 등 사회민주주의 전통에서 비롯된 바가 크다.

결국 스웨덴에서는 실업급여 혜택을 받기 위한 전제조건으로 노동조합에 가입하고 있으며, 이러한 이유로 노조조직률이 매우 높다고 할 수 있다.

이러한 제도적 요인과 더불어 스웨덴에서는 노조원만이 혜택을 받을 수 있는 추가적인 실업보험 제도가 있는 것이 특징이다. 덴마크의 경우 실업수당이 물가에 연동되어 주기적으로 상향 조정되고 있다. 이전 소득의 90퍼센트까지 받을 수 있으며 상한선은 14,170DKK(355만 원)이며, 상한선의 82퍼센트인 290여 만 원을 보장받을 수 있다. 이에 비해 스웨덴은 물가에 비례하여 상향조정되고 있지 않으며 오히려 점점 축소되고 있는 상황이다. 예를 들어 이전 소득의 80퍼센트를 받는 실업자는 전체의 45퍼센트에 불과하며 이들은 평균적으로 이전 소득의 60퍼센트를 받고 있다.²⁾

이러한 이유로 스웨덴에서는 단체협상과 개별노조가 추가로 소득을 보전하

는 두 가지 형태의 실업급여 혜택이 존재한다. 단체협상에 기초한 실업급여 지원은 해당 노조연맹과 사용자의 중앙교섭 결과에 따라 여러 형태로 나누어지는데, 주로 ‘퇴직금’ 명목의 일괄 급여와 이전 소득의 80퍼센트를 보장하기 위한 정기 급여 형태로 지급되고 있다. 생산직 노동자의 90퍼센트, 사무직 노동자의 70~80퍼센트가 단체협약을 통한 급여 지원을 받고 있다.

다음으로 개별 노조연맹이 자체적으로 제공하는 집단실업수당(collective insurance cover) 제도가 있다. TCO나 SACO³⁾에 소속한 노조에서 주로 실시하고 있는데, 통상 실업 후 초기 100~120일 동안 소득의 80퍼센트를 보전하는 실업수당을 지원하고 있다. 일부 노조에서는 민간 보험회사와 연계하여 노조원들의 수급 기간을 연장하거나 보험 상한액을 늘리는 보험 제도를 도입하는 경우도 존재한다.

이처럼 제도적으로 노동조합과 실업보험의 긴밀한 관계 그리고 노동조합의 적극적 실업자 지원 정책이 여전히 높은 노동조합 가입률을 유지하고 있는 커다란 요인 중 하나라고 할 수 있다.

2. 최근 실업보험 개혁과 스웨덴 모델

최근 실업보험 ‘개혁’

스웨덴에서 2006년 9월, 중도우파 연합정권이 집권하였다. 선거 과정에서 ‘고용’ 문제가 핵심 쟁점이었고 이들이 내세운 주요 공약 중 하나는 공급주의정책의 일환인 노동 인센티브 강화였다. 이에 따라 수혜 요건은 엄격해지고 혜택은 축소되었다.

예를 들어 예전에는 실업 전 기간 동안 소득의 80퍼센트를 받았지만, 2007년부터 200일 이후에는 소득의 70퍼센트로 줄어들었고 상한선도 730크로나에서 680으로 축소되었다. 무엇보다 중요한 변화가 보험료의 인상인데, 월 최대 300크로나까지 거의 세 배 가량 인상되었다. 이에 따라 2004년의 경우 전체 보험료 지출에서 9.4퍼센트에 불과했던 보험료 비중이 2007년에는 46퍼센트까지 늘어났다. 또한 실업보험과 조합비에 대한 소득공제 제도를 폐지하는 등 정부의 재정 지원은 그만큼 축소되었다.

보험료는 인상하고 혜택은 줄인 ‘개혁’ 조치로, 실업보험 가입자 수는 감소하였다. 2006년 말 380만 명에 달하던 가입자 수는 2008년 5월 기준, 332만 명으로 12퍼센트인 48만 명이 감소하였다. 이에 따라 노동조합 가입률 또한 2006년 77퍼센트에서 72퍼센트로 무려 5퍼센트나 감소하였다.

[표1] 스웨덴의 노동조합 조직률 추세

구분		1990	93	2000	2003	2005	2006	2007
생산직 노동자	민간 부문	81	82	79	77	74	74	70
	공공 부문	87	93	90	89	86	87	84
	전체	82	86	83	80	77	77	73
사무직 노동자	민간 부문	70	74	70	71	70	68.5	64
	공공 부문	94	94	93	91	90	88.5	85
	전체	81	83	79	79	78	76	72
전체 노동자	민간 부문	75	78	75	74	72	71	67
	공공 부문	91	94	92	90	89	88	85
	전체	81	85	81	80	78	77	72

*자료: EIROOnline

물론 최근 이러한 변화는 산업구조와 실업률 변화와 밀접한 관련이 있다. 7~8퍼센트에 달하던 실업률이 2006~7년, 5~6퍼센트 수준으로 하락했기 때문이다. 전통적으로 스웨덴에서는 겐트시스템이라는 제도적 요인으로 말미암아, 실업률이 높으면 실업보험 가입률과 노조 조직률이 높은 것이 특징이다. 그러나 거시 경제적 환경 변화로 말미암아 실업보험 가입률이 떨어지기도 했지만, 근본적으로 중도우파 정권이 집권한 이후 노동조합과 노동자에 불리한 실업보험 개혁이 진행되었기 때문이다.

이에 따라 노조에 가입하지 않고 실업보험에만 가입한 노동자의 비율도 꾸준히 증가하여 1993년 6퍼센트에서 2005년에는 14퍼센트까지 증가하였다. 이처럼 실업보험 가입자 수가 줄어들어 전체 460만 명 노동자의 25퍼센트인 120만 명 정도가 실업보험에 가입되어 있지 않은 상태다.

최근 세계적 금융위기의 영향으로 2009년 1월 기준, 실업률이 7.3퍼센트까지 올라 실업문제가 또 다시 사회적 문제로 대두되고 있다. 이에 따라 중도우파 정권은 의무적 실업보험 제도를 2008년 7월부터 도입할 것을 계획하였다. 그러나 이는 사회민주당을 비롯한 야당과 노사 양측 모두의 반대로 무산되었고, 정부는 올해 7월부터 도입하겠다고 발표하였다. 특히 사회민주당과 좌파당(Left Party)은 기존의 겐트시스템은 높은 노조조직률과 밀접한 관련이 있으며, 이는 스웨덴 모델의 핵심 구성요소이기 때문에 의무적 실업보험 제도 도입에 반대하고 있다. 이는 스웨덴 노조의 입장과 동일하며, 사용자 측에서는 비용 상승을 이유로 보험 가입의 자발적 선택을 유지해야 한다고 반발하고 있다. 왜냐하면 앞서 말했듯이 실업급여의 90퍼센트 이상이 국가 재정으로 지원되고, 이는 주로 사용자가 부담하는 사회보장세(social security contribution)로 충당되고 있기 때문이다.

스웨덴 모델과 실업보험제도

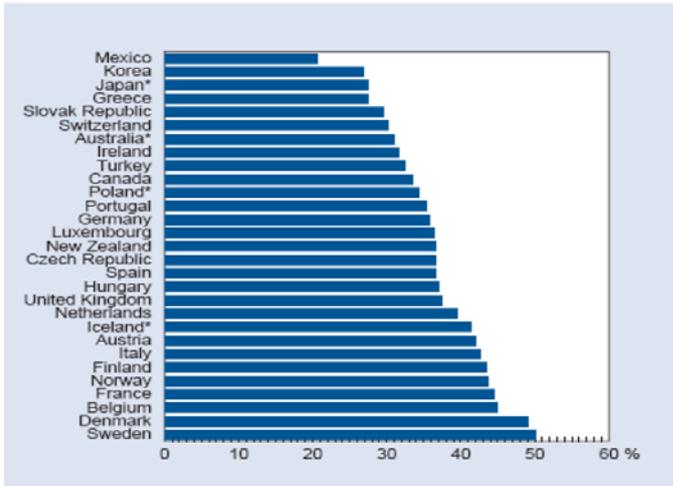
스웨덴의 실업보험 제도는 정부 회계를 통한 재정지원과 노동조합의 기금 관리를 특징으로 한다. 이러한 제도적 환경으로 인해 자발적 가입제도를 실시하고 있음에도 불구하고 노동자가 부담하는 보험료는 줄어들고 실업급여 혜택은 높기 때문에 보험가입률과 노조조직률은 매우 높다. 이에 비해 우리나라는 정부 일반회계를 통한 실업기금 지원은 거의 전무하다. 오히려 정부의 싹짓돈처럼 실업기금을 통하여 실업지원 및 고용정책을 추진하고 있는 상태다. 또한 노동조합이 가입해 실업기금을 관리하는 스웨덴과 달리 우리나라는 재정에 어떠한 기여도 하지 않는 노동부가 실업기금을 관리하고 있다. 실업기금에 대한 정부의 적극적 재정 지원은 물론, 실업기금 관리가 좀 더 투명하고 민주적으로 이루어지도록 지배구조를 개편해야 할 것이다.

물론 스웨덴의 수준 높은 사회보장정책은 GDP의 55.5퍼센트(2006년 기준)에 이르는 국가의 재정지출에서 비롯된다. 그리고 이의 상당 부분은 사용자 측이 부담하는 사회보장세로 충당되고 있다.

2008년 기준 스웨덴에서는 사용자 측이 소득의 4.45퍼센트를 노동시장세(labour market fee)로 부담하며 이는 실업급여 지출의 재원으로 사용되고 있다. 연금, 의료, 산재 등을 포괄하는 사회보장세를 사용자가 부담하는데, 이는 임금의 32.4퍼센트에 달하는 비중이다. 법적인 세금 이외에 단체교섭을 통한 추가적인 혜택을 포함하면, 생산직 노동자의 경우 임금의 38.7퍼센트, 사무직 노동자의 경우 임금의 44.3퍼센트에 달하는 비중을 사회보장 명목으로 사용자가 부담하고 있다.⁴⁾ 이처럼 사용자 측의 높은 세금 부담을 통해 GDP의 29.2퍼센트에 달하는 막대한 금액을 사회보장으로 지출하고 있다.

우리나라의 기획재정부가 광신하는 신자유주의 세계화 이데올로기에 따르면, 흔히 높은 세금과 국가의 지나친 재정 부담은 ‘국가경쟁력’을 떨어뜨린다고 비판을 받곤 한다. 그러나 세계경제포럼이 발표한 2007~8년 세계 경쟁력 보고서에 의하면, 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 각각 3,4,6위에 오를 정도로 높은 경쟁력을 갖추고 있다. 또한 통상적인 편견과 달리 외국인 직접투자(FDI)도 EU 평균인 GDP의 28퍼센트보다 훨씬 높은 43.3퍼센트(2004년 기준)로 높은 투자 매력 또한 지니고 있다.⁵⁾

무엇보다 실업보험과 정부의 적극적 노동시장 정책이 발달하여 스웨덴에서는 고용률이 매우 높은 것이 특징이다. 2005년 기준, 고용률(15~64세)은 72.5퍼센트에 달하며 여성고용률은 70.4퍼센트로 매우 높다. 비록 공식적인 실업률은 한국보다 높지만, 60퍼센트 초반을 겨우 유지하는 전체 고용률과



50퍼센트 초반의 여성 고용률을 보이는 우리나라에 비하면 오히려 고용 사정이 낮다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 실업보험 등 고용정책이 발달하지 못해 비경제활동인구 비중이 높고 실업률이 낮게 나타나고 있는 것이다.

무엇보다 높은 노조조직률과 사회민주당의 지원은 임금 및 단체 협상에서 노동자의

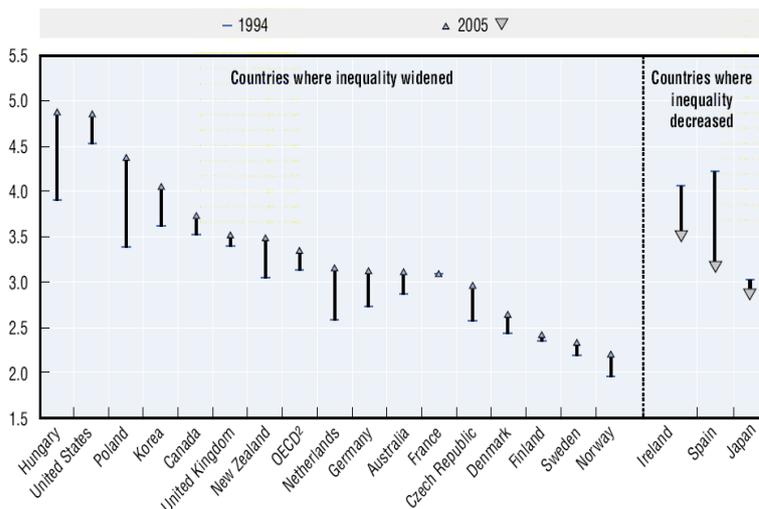
협상력을 유지하였고, 정부의 사회보장 및 적극적 노동시장 정책으로 임금 및 소득 불평등은 OECD 국가 중에서 가장 완만한 것으로 정평이 나왔다. 아래 그림에서 보는 것처럼, 90년대 신자유주의 세계화 바람의 영향으로 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들도 지난 10년 사이 임금격차가 조금 벌어졌지만, 여전히 미국의 절반 수준에 불과하다.

결국 스웨덴의 높은 고용 및 소득안전망은 노조조직률을 바탕으로 한 노조의 협상력 제고, 사회민주당의 정치적 지원, 중앙 집중적 임금 및 단체협상

구조, 정부의 적극적 고용정책, 높은 사회복지출 등 제도적 기반이 구축되었기 때문이다.

지난 20여 년 간 주주가치의 전도사였던 GE의 잭 웰치 전 회장이 최근 주주가치 극대화 경영은 정신나간(insane) 짓이었다고 반성하였다. 영국의 고든 브라운 총리

최상위10% / 최하위 10% 소득 격차, OECD



또한 신자유주의 교리를 개발도상국으로 전파했던 워싱턴 컨센서스는 파산했다고 선언하였다. 그리고 미국의 실업률은 최근 8.1퍼센트까지 치솟았다.

미국식 모델의 가장 큰 장점으로 지난 10여 년간 칭송 받아온 미국의 낮은 실업률마저 여지없이 붕괴하고 있다. 분명한 것은 우리가 가야할 길이 미국식 자본주의는 결코 아니라는 점이다.



-
- 1) Kjellberg(2006), The Swedish unemployment insurance-will the Ghent system survive?
 - 2) Lundgren(2006), Recent development in unemployment insurance in Sweden.
 - 3) 스웨덴에서 노조연맹은 LO(생산직), TCO(사무직), SACO(전문직)로 구성되어 있다. LO는 전통적으로 사회민주당과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 나머지 두 조직은 정치적 독립을 강조하지만 사회민주당을 지지하고 있다.
 - 4) Social security costs in Sweden, www.isa.se
 - 5) Dolvik(2008), The negotiated Nordic Labor Market: From Bust to Boom