

# 미국의 경기부양법 이후 실업보험 변화와 입법 모델

● 신청기관: 서울사회복지공익법센터

## I. 미국 경기부양법과 실업보험의 변화

미국은 오바마 대통령 취임 직후인 2009년 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act, Recovery Act)을 통해 실업보험 부문에서 개혁을 행하고자 하였다. 그에 따라 실업급여 수급자격 등의 변화를 통해 저임금 근로자, 여성, 단시간 근로자, 장기 실업자 등 종래 실업급여 수급이 어려웠던 근로자군의 실업급여 수급이 용이하도록 현대화할 경우, 해당 주에게 총 70억 달러에 해당하는 인센티브를 제공하였다.<sup>1)</sup> 이는 실업자의 상당수를 차지하는 여성, 저임금 근로자, 단시간 근로자, 나아가 장기 실업자들에게 실업급여를 지급함으로써(다시 말해 현금을 직접 지급하는 효과) 경기를 부양하고자 하는 직접적인 목표가 있었지만, 동시에 여성 저임금 단시간 근로자에게 보다 많은 영향(내지 혜택)을 준다는 점에서 양성평등 제고 정책으로도 평가되었다.

\* 이 글은 2014년 4월 26일 한국여성정책연구원, 한국젠더법학회, 한국사회법학회, 이화여대 젠더법학연구소 공동주최로 개최된 제1차 젠더와 입법포럼 & 춘계공동학술대회에서 발표한 논문인 “고용보험과 양성평등 - 그 의미와 과제”(해당 논문은 한국비교노동법학회 학회지인 노동법논총 제31집에 수록되어 있다.) 이후 미국의 실업보험을 조금 더 소개해 달라는 추가적 요청이 있어 작성되었다.

1) 미국의 연방헌법상 연방정부가 각 주로 하여금 어떠한 입법으로 하라고 직접적으로 요구할 수는 없고, 대체로 미국 연방정부 자체의 권한(구체적으로는 spending power)을 통해 인센티브를 제공하는 방식으로 각 주의 자발적 참여를 유도하는 것이 일반적이다.



① 단시간 근로자(시간제 근로자)가 이용할 수 있는 급여를 마련하는 경우(전일제 근로만을 전제로 또한 그것을 희망하는 경우만을 전제로 실업급여를 지급하여 단시간 근로자가 배제되던 상황 해결), ② 자발적 이직 중 가정 내 이유를 이유로 이직한 자를 위한 급여제도를 마련하는 경우, ③ 해고자로서 주의 직업훈련 및 교육프로그램에 등록되어 있는 자에게 6개월의 추가급여를 지급하는 제도를 마련하는 경우, 그리고 ④ 부양자녀를 돌보고 있는 실업자를 위한 추가급여를 마련하는 경우 중 두 개 이상의 프로그램을 마련하는 주에게는 총 70억 달러의 재원 중 2/3를 연방정부가 제공하였다. 나아가 수급자격요건의 기본인 종래의 금전적 요건 기준 대신 대안적 기준을 채택한다면 나머지 1/3의 재원도 연방정부로부터 제공받았다.

이 글은 개혁의 결과물, 즉 구체적 입법모델을 찬반논쟁과 함께 담아 소개하고자 한다. 미국의 실업보험은 주법이기에 때문에 통일적으로 파악하기 곤란한 점이 있지만 이번 개혁은 미국 노동부가 가이드라인과 모델 입법을 제시하고 개혁을 받아들인 주(대체로 약 30여개 이상의 주)가 이에 따랐다는 점에서<sup>2)</sup> 각 주의 관련 내용을 용이하게 파악할 수 있도록 한다. 나아가 앞서 발표한 논문이 주로 양성평등 관점에서 개혁의 주요 내용을 살펴본 것이라면, 이 글은 보다 자유롭게 전반적 내용을 모두 제시함으로써 보다 풍부한 시사점을 제공하고자 한다.

## II. 금전적 요건 관련 대안적 기준과 크레딧제도(시간합산제)

우선, 미 연방정부는 실업급여의 금전적 자격 요건을 바꾸어 대안적 기준을 채택한다면, 해당 주에게 전체 재원 중 1/3의 범위에서 인센티브를 제공하였다. 약 35개 이상의 주가 받아들인 대안적 기준을 한마디로 말한다면, 당해 근로자의 과거 소득은 물론 직전 최근 소득까지 포함한 대안적 기간(alternative period)의 근로기록과 임금기록으로 실업급여 수급자격을 판단하도록 하는 것이다. 과거 미국은 여러 주들이 실업급여 수급요건을 만족할 만큼 충분히 근로하고 그만큼의 소득이 있었는지 확인하기 위해 직전 최근 기록(최소 6개월)을 제외하였는데 이것은 특히 1년 미만으로 일하는 비율이 높은 여성 근로자나 기타 여성 저임금 단시간 근로자의 실업급여 수급에 저해요인이 되어 왔다. 따라서 이러한 개혁은 보다 많

2) 이하의 내용은 참고문헌에 소개되어 있는 미 노동부(DOL) 사이트와 NELP 사이트를 참고하여 작성되었다. 사이트를 보면 알겠지만 각 내용에 대한 별도의 인용 주소가 부여되어 있지 않고, 문서화되어 있는 것이 대부분인 관계로 개별 각주를 달지는 않았다는 점을 밝혀 둔다.

은 실업자에게 실업급여를 지급하여 경기를 부양시킴은 물론 양성평등 제고의 의미를 가진다. 그러나 이미 직전 소득에 근거하여 실업급여 수급자격을 판단하는 우리에게 직접적인 시사를 주지는 못하는 부분이다.

반면, 앞서 발표한 논문에서 살펴보았던 크레딧제도에 주의할 필요가 있다. 이것은 특정 직장과의 결합을 전제로 하지 않고 근로자 개인의 근로기록과 소득기록만으로 실업급여를 지급하는 제도로서 미국에서는 학자들을 중심으로 이미 1990년대부터 주장되었던 것이다. 대안적 기준이 이미 실업보험 내에 들어온 피보험자인 단시간 근로자의 실업급여 수급에 영향을 주는 것이라면, 크레딧제도는 실업급여 가입 내지 접근성이 떨어지는 단시간 근로자의 가입을 유도하고 실업급여 혜택을 확대하기 위한 정책수단이다.

시간의 휴대 내지 이동성(portability)을 인정하는 크레딧제도는 자동적으로 인정되는 것이 아니라, 근로자의 주장에 근거하여 인정되는 것으로 미국에서는 많은 분야에서 활용되고 있다. 크레딧제도를 포함하여 위 대안적 기준을 채택하면 많은 여성 저임금 단시간 근로자의 가입을 유도하면서 동시에 실업급여 지급에서의 차별적 요소를 완화하고 보다 많은 실업자에게 실업급여를 지급하게 된다. 미국의 대안적 기준은 대안적 기간 내에 짧은 기간이나 단시간으로 근로한 기간을 포함한다는 것으로 특정 직장과의 결합을 반드시 전제한 개념이 아니어서 크레딧제도를 반영한 수가 있다는 이야기이다. 참고로 얼마 전부터 우리나라도 고용보험을 비롯한 몇몇 사회보험에서 초단시간 근로자 등 여성이 집중되어 있는 단시간 근로자에게 실업급여 등을 지급하기 위해 근로기록과 임금기록을 합산하여 고용보험 가입과 급여지급이 이루어지도록 변화가 있었다. 단시간 근로자 관련 사항은 나머지 2/3 재원에서도 다루어질 만큼 매우 중요한 정책목표였던 관계로 제목을 달리하여 조금 더 살펴보기로 한다.

### III. 단시간 근로자를 위한 추가적 개혁

#### 1. 의료기기법 관할 기관

나머지 총 재원의 2/3를 지급받는 사항 중 단시간 근로자를 위한 개혁의 핵심내용은 ‘실업보험이 단시간 근로를 희망하는 자에게도 지급되어야 한다’는 것으로 약 30여 개 이상이 단행한 개혁이다. 따라서 현재 적극적 구직활동 요건과 ‘적합하고 이용가능한 일자리’ 제



안을 받아들일 것 등의 실업급여 수급자격 요건에 있어서 전에 전일제로 근로하였거나 그리고/또는 (기준기간 내 절반 이상을) 단시간으로 충족한 자가 현재 단시간 근로를 희망하더라도 실업급여 수급을 제한하지 않는 주가 많다.

단시간 근로자에게 실업급여를 지급해야 하는 이유는 대략 세 가지 측면에서 찾을 수 있다. 첫째, 현재 미국의 노동시장 상황을 보면 6명 중 1명이 단시간 근로로 고용되어 있다. 그리고 근로기간을 보면 전일제 근로 48주와 비교하여 평균 36주를 근로하고 있다. 단시간 근로자의 평균연령대인 25세에서 44세의 단시간 근로자들은 1주 23시간을 근로하고 있다. 또한 단시간 근로자들은 또 다른 단시간 근로를 찾으며 대략 실업자의 많은 비율을 차지하고 있다. 둘째, 단시간 근로자들도 역시 사용자의 실업보험료 계산에 산입되고 있는 사람들이고 주에 따라서는 실업보험료의 일부를 부담하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 전일제 근로를 구하지 못하거나 구하지 않았다는 이유로 실업급여를 지급하지 않는 것은 부당하다. 셋째, 성인 단시간 근로자는 전일제 근로자에 비해 실업급여 수급률이 59% 정도 낮게 나타나고 있어(여성은 단시간 근로자의 약 70% 차지) 실업보험시스템에서의 평등을 제고해야 할 필요가 있다.

반대론자들은 단시간 근로자에게 실업급여를 지급하는 것은 너무 많은 대가를 치르게 할 수 있다고 주장한다. 그러나 실업급여 수급기간과 구체적 실업급여액은 그 근로자의 과거 임금액에 근거하여 결정된다는 점을 감안하면, 덜 일하는 단시간 근로자가 전일제 근로자였다가 실업자가 된 사람보다 덜 받을 것임은 자명하다. 게다가 단시간 근로자들은 대개 또 다른 단시간 근로를 추구하여 전일제 근로자에 비해 짧은 실업기간을 가지는 경향이 있고, 따라서 실업급여 수급기간 역시 전일제 근로자에 비해 짧다. 따라서 전체 실업급여 재정에서 이들에게 실업급여를 지급하더라도 너무 많은 지출을 가져오는 것은 아니다.

이와 관련하여 미 노동부는 ① 적어도 1주 20시간 이상 근로를 희망하는 경우, ② 과거 단시간 근로 경험에 비추어 상응하는 근로시간 만큼의 단시간 근로를 희망하는 경우(예컨대, 기준기간 동안 1주 16시간을 근로하였던 단시간 근로자에게 최소 16시간 이상의 근로를 하고자 하는 경우를 말하며, 이전에 1주 32시간을 근로하였다면 주는 최소 32시간 이상 일할 수 있는 단시간 근로를 요구할 수 있다), ③ 가장 최근의 이직 시, 전에 일하였던 근로시간에 상응하는 근로시간 만큼의 단시간 근로를 희망하는 경우 중 어느 하나 또는 둘 이상의 기준을 복합적으로 채택하여 이것을 만족할 경우 실업급여 수급을 허용하여야 한다.

단시간 근로에 해당하기 위한 최소 근로시간은 자유롭게 각 주에 맡겼고, 또한 각 주는 이전에 기준기간 내 절반 이상의 근로에 단시간 근로로 하였던 사람을 포함하지 않을 재량이

있다. 그러나 전일제로 근로하였던 자가 위 기준을 만족하는 단시간 근로를 희망하는 경우는 반드시 허용하여야 한다. 또한 예컨대 만약 기준기간 내 절반 이상의 근로에 단시간 근로를 포함하였다면, 기준기간 내 40주를 일하였고 그 중 21주가 단시간 근로였던 자는 실업급여를 지급받아야 한다. 나아가 어떤 주가 이전 근로와 같은 스케줄로 일할 것으로 요구하고, 예컨대 (전일제든 단시간 근로든) 월요일부터 금요일까지 특정 시간에 일하였던 개인에게 같은 스케줄로 일하도록 할 수 없는 경우라도 추가적인 이용가능성 테스트를 통해 혜택을 주는 것을 고려하여야 한다. 즉, 주법이 같은 스케줄만을 고집하는 것은 인센티브를 제공받을 수 없게 하는 요인이 된다.

#### IV. 가정폭력 등 가정상의 이유에 의한 이직의 고려

실업급여의 수급을 유도한 사유 중 하나인 가정폭력 등 가정상의 이유로서 ① 가정폭력 (고용관계를 지속하는 것이 개인 또는 그 개인의 (노동부가 정의한) 가족의 안전을 위협한다고 믿는 것이 상당한 경우), ② 가족 구성원의 질병 또는 장애, ③ 배우자의 근무 장소의 변동으로 인하여 통근이 불가능해져 함께 이전하여야 할 필요 등이 있는 경우는 실업급여를 지급받는다.

첫째, 현재 30여개 이상의 주가 일자리를 떠나야 하는 가정폭력 피해자를 정당하게 이직한 것으로 보아 실업급여를 지급한다. 미국 조사에 따르면, 가정폭력 피해자의 96%가 고용관련 문제를 경험하는 것으로 조사되었다. 특히, 스토킹행위로 인하여 24%에서 52%의 가정폭력 피해자가 일자리를 잃는 것으로 조사되었다. 이것은 가정폭력으로부터 벗어나기 위한 과정에서 발생하고 결과적으로 소득상실로 이어지고 있다. 폭력이나 빈곤이나의 선택의 기로에 놓이게 해서는 아니 된다는 입장에서 실업보험을 통해 지원할 필요가 부각되었다. 실업보험은 가정폭력피해자의 안전문제에 조용하는 구직활동 요건을 갖춤으로써 피해자와 그 아이들의 안전을 담보하고 유지하는데 도움을 줄 수 있다.

물론 이에 대해 비용 문제와 실업보험이 적절한 정책수단인지에 대해 반론이 제기되었다. 그러나 가정폭력 피해자에 대한 지원은 매우 저비용으로 효과를 거둘 수 있다는 조사가 뒷받침되었다. 또한 1935년에 입법화된 미국 실업보험은 자신의 책임 없는 사유로 실업한 근로자에게 실업급여를 지급하는 것으로 가정폭력피해자는 이러한 목적에 부합한다고 본다. 가정폭력에 대한 사회적 인식과 반응이 증대되었을 뿐만 아니라 여성의 노동시장 참여





율이 제고되는 상황에서 각 주는 정당사유의 범위에 가정폭력으로 인한 이직을 포함하는 것으로 개선할 것을 요구하였다.

특히, 가정폭력으로 병원에 입원하는 등의 이유로 사전에 사용자에게 알리지 못한 경우를 근로자의 귀책사유로 보고 해고할 수 있더라도 실업급여 수급자격이 박탈되어서는 아니 된다. 물론 많은 주들은 이와 관련한 근로자의 귀책사유를 고의적이고 악의적으로 사용자의 이해를 무시한 경우로 보고 있기 때문에 해고의 이유가 되지 못하는 경우가 대부분이다. 한편, 가정폭력이 이직의 이유가 되었는지에 관해서 근로자는 자신의 주관적 믿음을 넘어선 경찰조사 자료를 비롯한 여러 자료의 제출을 요구받을 수도 있다. 그 정보들은 비공개로 조심히 다루어진다.

둘째, 가족구성원의 질병 또는 장애를 고려하는 이유는 특히 사용자가 유급질병휴가를 제공하지 않아 가족구성원을 돌보는 것이 제한적인 상황에서는 근로를 계속하는 것이 불가능할 수 있다는 이유에서이다. 그리하여 많은 주들이 점차 이러한 경우에도 실업급여를 지급하는 ‘정당한 이유’가 있다고 보았다. 무엇보다 실업급여는 근로자 자신이 통제할 수 없는 상황으로 이직하는 근로자를 보호할 필요가 있다는 것이다. 게다가 이러한 상황에 있는 많은 근로자들이 미국의 부적절한 질병휴가와 맞물려 있기 때문에 실업급여를 통해 이 점을 보완하고자 하였다. 반대의 입장은 실업급여를 지급할 사유가 되지 않는다는 것이지만, 그러한 입장은 미국 실업급여 수급자격요건에 관해 근본적으로 잘못 이해하고 있다고 보았다. 미국의 실업급여는 돌봄 때문에 이직하였더라도 구직활동을 재개할 때 비로소 지급받을 수 있는 것이다.

다만, 이 경우 어떤 가족의 범위에서 돌봄의무를 인정할 것인지 그리고 어떤 질병이나 장애를 보호할 것인지에 관해 주가 기준을 마련할 수 있음에도 불구하고 연방 정부는 최저기준을 정하고 있다. 최저기준으로서 가족의 범위는 배우자, 부모, 18세 미만의 아동을 돌보기 위한 경우는 반드시 실업급여를 지급하여야 한다. 또한 최저기준으로서 질병은 사용자가 유급 또는 무급으로 부여하는 기간 이상의 돌봄을 요구하는 질병이며, 장애는 거의 모든 형태의 육체적 정신적 질병을 포함한다.

셋째, 가족이 함께 거주하기 위해 이전하는 경우와 관련하여 그 규모를 고려할 때 미국의 실업보험 제도는 가족이 함께 살 수 있도록 하는 것이어야 한다고 본다. 가족 이동에 있어 배우자의 새로운 일자리를 따라 움직이는 대다수는 여성이다. 따라서 이를 뒷받침하지 않으면 심각한 젠더갭(gender gap)이 발생하게 된다. 이러한 사유를 자발적 사유로 보지 않고 사용자에게 책임을 지울 수는 없다는 반대입장도 있었지만, 일 가정에 있어 양립책임의 균

형을 도모하기 위해서, 그리고 여성이 이 문제에 있어 희생양이 되지 않도록 하기 위해서, 이러한 보완은 필요하다고 보았다.

## V. 직업훈련 관련 급여에서의 변화

많은 주들이 직업훈련 시에 추가적인 실업급여를 지급받는다. 일반적으로 주들은 수급자격을 갖기 위해서는 사양 산업 내지 직업에서 일자리를 잃은 근로자일 것을 요구해 왔다. 따라서 근로자공급 부족을 겪는 다른 부문의 정규직 전일제 일자리를 찾고자 직업재훈련이 필수적일 수 있는 실업자들에게 실업급여를 연장 지급한다. 즉, 구직활동 대신 직업훈련에 참가하는 자들이 그 대상이다.

다만, 비용은 주 실업보험의 별도 기금(trust funds)에서 지급되며 직접적으로 이전 사용자에 게 부가되지 않는 점이 특징이다. 따라서 기금의 고갈이나 비용의 증가 등이 우려된다는 반대 입장이 있었으나, 장기적으로 볼 때 반복적 실업이 야기될 수 있는 부문에서 상대적으로 낮은 실업률을 보이는 부문으로의 이동을 촉진하여 비용을 낮추게 될 것을 상정하며 도입되었다.

## VI. 부양가족이 있는 가정에의 보조적 부양수당 지급

일부 주들은 가정 내 임금소득자가 실업하게 되었을 때 아동을 가진 가정이 겪게 되는 재정적 어려움을 인식하고 보조적으로 부양수당을 지급하기로 하였다. 실업급여액수는 종전 소득의 일부를 대체하는 효과를 가지고 있어 사실 아동을 부양하고 있는 가정의 필요에 충분히 대응하지 못했던 것이 사실이기 때문에 아동이 있는 가정에게는 그들의 재정압박을 줄이기 위해 부양수당을 도입하였다. 특히, 미국 내에서 싱글맘의 증가추세와 맞물려 아동을 부양하는 여성에게 적지 않은 도움이 될 것으로 예상되고 있다. 또한 저임금 가구의 생존에도 도움을 줄 것으로 예상되고 있다.

물론 이에 대해서도 실업보험은 공적부조 성격의 복지제도(welfare)가 아님에도 마치 공적부조처럼 보인다는 비판이 제기되었지만, 같은 이유에서 실업보험은 공적부조 성격의 복지제도가 아니기 때문에 빈곤이라든지 가정의 아동의 수 등을 고려하는 것이 아니기 때문에 그 비판은 타당하지 않다고 반박되었다. 또한 추가적으로 소요되는 비용도 아동 1인당



15달러 내지 25달러로서 그리 많지 않다. 한편, 근로자들의 이전 임금을 대체하는 것이어야 한다는 원칙에 비추어 볼 때 아동을 가진 부모라고 더 높은 임금을 받지 않는데 왜 더 많은 실업급여를 지급하여야 하느냐는 반박이 있었다. 실제로 부양수당은 아동의 수에 따라 그들의 이전 임금 보다 더 많은 실업급여액을 받게 하기 때문이다. 그러나 이미 미국은 예컨대 같은 사회보장제도 성격의 장애보험(Social Security Disability Insurance)을 통해 근로자의 종전 소득 상실분을 보전하되 부양가족수에 따른 추가적 급여를 지급하고 있었기에 부양수당의 도입이 긍정될 수 있는 기반이 되었다. 다만, 부양가족의 정의는 각 주에 맡기는 것으로 하여 연방정부가 개입하지 않고 여건에 따라 도입할 수 있도록 하였다.

## VII. 마치며

마지막으로 언급할 점은 미국 연방정부의 실업보상 프로그램에는 연방의 ‘평등대우’ 원칙이 적용되기 때문에 연방정부 자체의 프로그램에는 액수나 기간, 조건 등에서 차별이 있어서는 아니 된다. 그러나 이번에 마련된 단시간 근로, 가정 내 이유, 직업훈련, 부양수당 등 추가적 급여와 관련하여서는 이러한 ‘평등대우’ 원칙이 적용될 필요가 없다. 추가적 급여는 소위 ‘정규 보상급여’(regular compensation)가 아니며, 전적으로 주에 의해 재정이 마련되고 높은 실업률 등 주에 따라 존재하는 특수한 요소들을 고려한 급여이기 때문이다. 따라서 예컨대 단시간 근로자에 관련된 주의 규정이 승인되기 위해서 이른바 ‘정규 보상급여’처럼 각 주들이 단시간 근로자에게 반드시 추가적인 보상을 통해 그들을 모두 평등하게 대우할 필요가 없다.

앞서 발표한 논문에서 언급한 바와 같이 미국의 이 같은 개혁조치는 실로 적지 않은 숫자의 실업자 등을 빈곤으로부터 벗어나게 하는데 도움을 준 것으로 추정되고 있다. 실업급여라는 직접적인 현금 지급을 통해 경기를 부양하는 효과도 도모한 것이지만, 많은 급여에서 여성의 양성평등을 고려하였다는 점은 특히 주목을 받을만하다.

**강 현 주**

(강원대학교 강사, 법학박사)

### 참고문헌

강현주, “고용보험과 양성평등-그 의미와 과제,” 노동법논총 제31집, 한국비교노동법학회, 2014.

<http://www.dol.gov/>.

<https://www.nelp.org/>.