



DOI: 10.23063/2025.06.1

캐나다의 고용보험 및 활성화 정책 동향과 쟁점

Trends and Issues in Canada's Employment Insurance and Activation Policy

김동헌 (동국대학교 WISE캠퍼스 글로벌경제통상학부 교수)
Kim, Dong-Heon (Dongguk University at WISE Campus)

이 연구에서는 캐나다 고용보험 급여 및 수급자 대상 활성화 정책의 동향과 쟁점을 살펴본다. 캐나다 고용보험은 연방정부의 프로그램이지만, 실업급여 수급 요건과 지급 기간은 실업자가 거주하는 지역에 따라 차이가 나도록 설계되어 있다. 지역 실업률과 실업급여가 연계된 것은 캐나다 고용보험의 특징이다. 이런 제도적 특징은 지역 간, 산업 간 불공평한 상호보조 현상을 낳을 수 있다. 이에 대응하여 2012년부터 수급 경험에 따라 수급자를 세 가지 유형으로 구분한 활성화 조치가 적용되고 있다. 최근 캐나다에서도 모성휴가, 육아휴직 프로그램이 고용보험에서 차지하는 비중이 커지면서 단기적 처방을 넘어 자원 조달 방식 등 보다 근본적인 개혁을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

1. 들어가며

캐나다는 세계에서 두 번째로 넓은 국토 면적을 가지고 있지만, 인구는 4150만 명에 지나지 않는다. 인구로 보면 미국의 약 8분의 1 수준이다. 캐나다의 지리적 위치와 역사적 배경을 고려할 때 캐나다의 경제구조와 노동시장은 남쪽 이웃인 미국과 유사하리라고 생각된다. 이런 이유 때문인지는 몰라도 캐나다의 노동시장이나 사회보장제도에 관한 연구는 미국과 유럽의 제도 연구에 비해 상대적으로 미흡하다.

물론 캐나다와 미국의 노동시장은 여러 측면에서 유사하지만, 사회정책과 노동시장 정책에서는 차이를 보인다. 사회정책과 노동 법규 분야에서 캐나다는 시장 지향적이고 자유방임적인 미국과 규제적인 유럽의 중간에 있다(Gunderson and Riddell, 2001). 일반적으로 캐나다는 노



동시장 정책에서 보다 개입주의적 접근 방식을 따르고 있고, 미국은 보다 시장 지향적이고 자유방임적인 전략을 구사하고 있다. 미국에 비해 캐나다는 상대적으로 광범위한 사회안전망 체계를 갖추고 있는데, 근로자 보호의 정도도 강한 것으로 보인다.

캐나다에서는 1940년에 실업보험이 도입되었다(조성혜, 1998; 이규용, 홍성호, 2003). 도입 초기에는 제도 설계와 운영에서 사회보험 원리에 충실한 편이었다. 캐나다 실업보험의 가장 극적인 변화는 1971년의 실업보험법 개정(Bill C-229)인데, 도입 초기와 비교할 때 모든 차원에서 온정적인 특성이 두드러졌다. 1971년의 개혁 이후 프로그램 비용은 급격하게 증가하였고, 여러 가지 부작용이 표출되어 캐나다 국민의 주목을 받기 시작하였다. 이에 대응하여 연방정부는 다시 실업보험 프로그램을 축소하는 방향으로 정책을 선회하게 된다.

1996년 캐나다의 실업보험은 다시 극적인 변혁을 겪게 된다. 1996년 고용보험법(Bill C-12) 개혁은 제도의 명칭을 실업보험에서 고용보험으로 변경하는 상징적인 변화와 함께 실업급여와 적극적 노동시장 정책을 통합적으로 제공하는 새로운 사회보험제도를 창출하였다.

고용보험 개혁을 둘러싼 정치적, 정책적 논쟁의 핵심에는 보험원리와 소득보전이라는 두 가지 충돌하는 목표 간의 갈등이 자리 잡고 있다. 캐나다의 고용보험은 지난 80년간 수많은 개혁 과정을 겪었다. 그 개혁의 배경과 내용을 파악하기 위해서는 보험원리와 소득보전 목표 간의 상충이라는 고전적인 문제뿐만 아니라 캐나다 특유의 정치적 현실과 경제적 상황을 이해할 필요가 있다.

이런 배경하에 이 연구에서는 캐나다 고용보험 급여 및 수급자 대상 활성화 정책의 동향과 쟁점을 살펴보고자 한다. 캐나다 고용보험은 한국의 고용보험과 여러모로 유사한 특성을 보인다. 다만 캐나다 고용보험이 훨씬 복잡하고 다양한 급여를 제공하고 있다. 여기서는 실업급여에 해당하는 일반급여와 특별급여 중에서 최근 주목을 받는 모성휴가·육아휴직 급여에 한정하여 검토하기로 한다.¹⁾

2. 캐나다 고용보험제도 개관

가. 고용보험 급여

캐나다 고용보험법은 파트 I 급여와 파트 II 급여로 나뉜다. 고용보험 파트 I 급여에는 일

1) 여기서는 일반급여와 실업급여라는 표현을 함께 사용하기로 한다.

반급여(regular benefits), 어부급여(fishing benefits), 고용유지급여(work-sharing benefits), 특별급여(special benefits) 등이 있다. 일반급여는 한국의 실업급여에 해당한다. 특별급여는 근로자가 삶의 환경 변화로 한시적으로 근로할 수 없는 상황에 있을 때 제공되는 급여이다. 특별급여에는 모성휴가, 육아휴직, 병가, 자녀질병-돌봄휴가, 성인질병-돌봄휴가, 가족간호휴가 등 여섯 가지 유형이 있다.

표 1. 고용보험 급여 신규 청구 및 지급 금액(2021/22~2022/23)

(단위: 건수, 백만 달러)

	신규 청구 (2021/22)	신규 청구 (2022/23)	지급 금액 (2021/22)	지급 금액 (2022/23)
일반급여	1,457,750	1,288,240	28,622.1	12,310.0
어부급여	29,955	30,447	354.8	372.5
고용유지급여	15,078	9,959	88.8	30.6
특별급여	704,620	657,820	7,697.6	7,017.5
전체	2,100,600	1,900,720	36,751.9	19,719.2

주: 2021/22 회계연도는 2021년 4월 1일부터 2022년 3월 31일까지임.

출처: "Employment Insurance Monitoring and Assessment Report", CEIC, 2024, Canada Employment Insurance Commission, p. 44. 참고하여 저자 재구성.

2022/23년 고용보험 파트 I 급여로 197억 달러가 지출되었다(CEIC, 2024).²⁾ 전체 고용보험 급여 지출액에서 일반급여가 62.4%(123억 달러), 특별급여가 35.6%(70억 달러)를 차지하고 있다. 모성휴가와 육아휴직이 전체 급여 지출액에서 차지하는 비중은 각각 6.9%(14억 달러)와 17.7%(35억 달러)이다. 그러니까 급여 지출액에서 모성휴가와 육아휴직이 차지하는 비중이 거의 4분의 1인 셈이다. 모성휴가와 육아휴직은 고용보험 가입자들에게 인기 있는 급여이며 지출액 또한 매년 꾸준히 증가하는 추이를 보여 준다.

2010년 1월 31일부터 자영업자도 자발적으로 고용보험 프로그램에 가입하는 것이 가능해졌는데, 이들은 1년 동안 보험료를 납부한 후 고용보험 특별급여를 받을 수 있다. 자영업자의 보험료율은 임금근로자의 보험료율과 같다. 자영업자가 고용주 몫의 보험료를 부담하지 않는 이유는 자영업자는 일반급여 대상이 아니기 때문이다. 즉 자영업자가 자발적으로 고용보험에 가입하더라도 일반급여가 아니라 특별급여의 혜택만 받을 수 있다.

2) 이 원고에서 사용하는 달러는 캐나다-달러를 의미한다.



고용보험법 파트 II에는 고용급여 및 지원사업(Employment Benefits and Support Measures)이 포함되어 있다. 캐나다의 고용보험제도는 실업급여 위주의 소극적인 대책에서 벗어나 실업자의 재취업 촉진과 지속적인 고용 관계의 유지를 강조하는 적극적인 대책을 강조하고 있다. 이 사업의 목적은 실업자의 재취업을 촉진하여 실업급여에 대한 의존도 및 실업률을 낮추고, 궁극적으로는 프로그램 비용을 절감하여 보험료 인하라는 방식으로 근로자와 기업에 그 혜택이 돌아가도록 하자는 것이다. 이 사업은 각 지역의 고용환경 및 특성에 맞도록 사업의 유연한 적용을 강조하고 있다. 그리고 각 사업의 구체적인 집행에서 연방정부 및 주·정부, 근로자, 사업주, 지역 단체 상호 간의 협력과 공동 노력을 도모하고 있다. 이를 위해 연방정부는 모든 주 및 준주와 노동시장 개발 협약을 맺었다. 이 협약에 따라 이들 프로그램 대부분은 주 및 준주 정부 차원에서 전달되고 있다.

나. 최대 보험적용소득 및 보험료

캐나다 고용보험은 임금근로자와 고용주가 부담하는 보험료로 재원이 조달된다. 고용보험 보험료는 연간 최대 보험적용소득(Maximum Insurable Earnings) 한도에서 임금근로자의 보험적용소득에 적용된다. 최대 보험적용소득은 보험료와 급여 산정의 기준이 된다.

고용주는 임금근로자 보험료율의 1.4배를 부담한다. 따라서 고용주는 고용보험 전체 보험료 수입의 58% 정도를 기여하고, 임금근로자는 42% 정도를 기여하는 셈이다. 이렇게 고용주가 임금근로자보다 더 높은 프로그램 비용의 몫을 부담하는 이유는 고용주가 '해고에 대해 더 통제권'을 가지고 있다는 원리에 기인한다(OSFI, 2023). 고용주가 임금근로자의 비자발적 실업 발생에 더 책임을 져야 한다는 것으로 해석된다.

한편 캐나다·퀘벡 협정에 따라 2006년 1월 1일부터 퀘벡 거주자에게는 고용보험 보험료가 감액되고 있다. 퀘벡에서 별도로 부모보험제도를 도입하여 모성휴가·육아휴직 프로그램 등을 제공하고 있기 때문이다.³⁾ 보험료 감액률은 부모보험제도로 인해 고용보험 지출비용(모성보호·육아휴직)이 절감되는 것을 고려하여 결정된다. 퀘벡 거주자에게 적용되는 감액률은 연방정부가 매년 결정한다.

2024년의 최대 보험적용소득은 6만 3200달러로, 2023년 최대 보험적용소득 6만 1500달러

3) 지면상의 제약으로 퀘벡 부모보험제도(Quebec Parental Insurance Plan)의 내용은 다루지 않기로 한다.

에 비해 1700달러 증가하였다. 임금근로자 보험료율은 1.66%로 인상되어 임금근로자의 연간 최대 보험료는 1049.12달러이다. 고용주는 임금근로자 1인당 2.32%의 보험료율을 부담하여 연간 최대 보험료는 1468.77달러이다. 자영업자에게 적용되는 보험료율은 임금근로자의 보험료율과 같다. 한편 2024년 퀘벡에 거주하는 임금근로자에게 적용되는 감액률은 0.34%로 정해졌다. 이에 따라 퀘벡 임금근로자의 고용보험 보험료율은 1.32%이고, 연간 최대 보험료는 834.24달러이다. 퀘벡 고용주의 고용보험 보험료율은 1.85%이고, 근로자 1인당 연간 최대 보험료는 1167.94달러이다.

3. 일반급여

가. 수급 요건 및 급여 구조

고용보험의 일반급여 수급 요건은 비자발적으로 이직하고, 연속으로 최소 7일 이상 일하지 않아 소득의 중단이 있고, 기준 기간^(qualifying period) 동안 420~700시간이라는 최소 피보험 근로 시간을 충족해야 한다는 것이다.⁴⁾ 최소 피보험 근로시간은 1977년 실업보험법 개정에서 도입된 수급 요건의 가변적 진입 요건^(variable entrance requirements)을 따른다. 구체적으로 지역 실업률이 6% 미만이면 700시간, 지역 실업률이 13% 이상이면 420시간인데, 지역 실업률이 높아지면 최소 피보험 근로시간이 줄어들도록 설계되어 있다. 또한 수급 요건을 계속 유지하기 위해서는 일할 능력과 상태에 있고, 적극적인 구직활동을 해야 하며, 적당한 일자리 제의가 있을 때 이를 거절하지 않아야 한다.

일반급여는 지역 실업률과 기준 기간 동안 축적된 피보험 근로시간에 따라 최소 14주에서 최대 45주 동안 지급된다. 이 지급 기간 내에 1주일의 대기 기간이 포함된다. 1971년 개정 실업보험법에서는 대기 기간이 2주로 늘어났지만, 2017년 1월부터 대기 기간이 1주로 단축되었다.

일반적으로 고용보험 급여를 산정하기 위해 평균 주당 소득을 산정하는 방식은 다음과 같다(CEIC, 2024). 기본적으로 주당 급여율은 평균 주당 보험적용소득의 55%인데, 최대 주당 급여율이라는 상한액이 있다.⁵⁾

우선 평균 주당 보험적용소득을 구하기 위해서는 어떤 근로자의 지역별 실업률을 고려하여

4) 기준 기간은 급여 수급 시작 전 52주 동안의 기간 혹은 (지난 52주 동안에 급여를 받기 시작하였다면) 지난 고용보험 급여 수급 시작 이후의 기간 중 더 짧은 기간을 말한다.

5) 연장 육아휴직 옵션을 선택하는 경우에는 평균 주당 보험적용소득의 33%가 적용된다.



기준 기간 동안 소득이 가장 높았던 주 수(number of weeks)를 찾아야 한다. 지역 실업률에 대응하는 주 수는 14주에서 22주까지 분포되어 있다. 지역 실업률이 6.0% 이하이면 22주이고, 지역 실업률이 13.0%를 초과하면 14주이다.

예를 들어 어떤 근로자가 급여를 신청한 지역의 실업률이 7.7%라고 가정하자. 이 경우 지역 실업률에 대응하는 주 수는 20주이다. 이 근로자의 평균 주당 보험적용소득은 소득이 가장 높았던 20주 동안의 총소득을 20주로 나눈 것이다. 여기에 55%(또는 33%)를 곱하면 그의 주당 급여율이 결정된다. 상한액은 매년 연간 최대 보험적용소득을 52로 나눈 다음에 55%를 곱한 것이다. 2024년의 최대 보험적용소득이 6만 3200달러이므로, 2024년의 상한액은 668달러이다.

캐나다의 고용보험은 연방정부가 관리하는 프로그램이지만, 일반급여 수급 요건과 지급 기간은 실업자가 거주하는 지역에 따라 차이가 나도록 설계되어 있다. 실업률이 높은 지역에 거주하는 실업자는 실업률이 낮은 지역에 거주하는 실업자에 비해 더 쉽게 수급 요건을 충족할 수 있고 더 오랜 기간 급여를 받을 수 있다. 급여를 산정하는 방식에도 지역 실업률이 간접적으로 반영된다. 이렇게 (전국 실업률이 아니라) 지역 실업률과 실업급여가 연계된 것은 캐나다 고용보험의 제도적 특징이기도 하다. 실제로 선진국 중에서 캐나다는 지역을 기반으로 고용보험 급여를 제공하는 유일한 국가이기도 하다(Fuss and Globerman, 2020; Mowat Centre, 2012). 물론 논리적으로는 실업률이 높은 지역에서는 일자리를 구하기가 더욱 힘들기에 고실업 지역에 거주하는 실업자의 수급 요건을 완화하고 더 오랜 기간 급여를 지급하는 것이 타당한 측면이 있다. 하지만 이런 제도적 특징은 다음에서 살펴볼 지역 간, 산업 간 불공평한 상호보조 현상을 낳을 수 있다.

나. 실업급여 수지율 비교분석

다음 <표 2>에는 2019년과 2021년의 지역별 실업급여 수지율(B/C ratio)이 정리되어 있다. 실업급여 수지율은 보험료 수입 대비 급여 지출액 비율을 의미한다.

전통적으로 캐나다의 고용보험제도는 서부에서 동부로 소득을 재분배한다. 오타와 계곡 서쪽에 있는 주의 근로자들은 순 기여자이고, 대서양 지역의 주와 퀘벡의 근로자들은 순 수혜자이다. 실업급여를 개혁하려는 시도에 대해 동부 지역의 주 정부는 반대하였는데, 이는 실업급여가 퀘벡과 대서양 지역의 주민들에게 중요한 소득 원천이었기 때문이다. 팬데믹 직전인 2019년과 팬데믹 이후인 2021년의 자료를 비교한 <표 2>에서도 실업급여의 지역별 분배 효과

가 상당함을 알 수 있다.

| 표 2. 주별 실업급여 수지를 비교(2019년과 2021년) |

(단위: 비율)

	2019	2021
뉴펀들랜드 래브라도	5.37	3.08
프린스 에드워드 아일랜드	3.37	1.87
노바스코샤	2.20	1.53
뉴브런즈윅	2.99	1.91
퀘벡	1.07	0.97
온타리오	0.71	0.93
매니토바	0.98	0.93
서스캐처원	1.19	0.92
앨버타	0.96	1.06
브리티시 컬럼비아	0.70	0.79

주: 캐나다 전체의 실업급여 수지율이 10이 되도록 정규화함. 3개 준주 자료는 생략하였음.

출처: "Employment Insurance Monitoring and Assessment Report", CEIC, 2024, Canada Employment Insurance Commission, p. 54. 참고하여 저자 재구성.

고용보험제도는 또한 일차산업과 건설업에 종사하는 근로자들에게 소득을 이전하고 있다. 농업, 임업, 어업, 건설업과 같이 수지율이 높은 산업은 주로 계절적 산업이거나 시장 수요의 급격한 변화를 겪는 산업이다. 일차산업의 평균 임금은 상대적으로 낮지만, 건설근로자는 상대적으로 높은 소득을 벌고 있다. 고용보험제도는 금융 부문의 저임금 사무원이 건설 부문의 고임금 목수에게 보조금을 제공하는 것을 의미한다.

일반적으로 소규모 기업의 실업보험 수지율이 대기업의 수지율보다 높다. 캐나다의 실업급여는 계절적이고 고용이 불안정한 부문의 고용에 보조금을 지급하고, 안정적인 일자리를 제공하는 부문의 고용에 대해서는 세금을 부과하는 셈이다. 이러한 눈에 보이지 않는 세금과 보조금 패턴은 경제 전체의 실업률을 상승시킨다.

이런 불공평한 상호보조 현상은 고용보험이 경험요율제도를 가지는 경우 어느 정도 해결이 된다. 미국이 도입한 경험요율제도는 해고를 자주 하는 고용주에게 더 많은 보험료를 부과하는 제도이다. 캐나다의 고용보험제도가 경험요율제도를 도입한다면 건설과 같이 해고가 빈번한 산업의 보험료는 상승할 것이고, 해고가 빈번하지 않은 산업의 보험료는 하락할 것이다. 경험



요율제도의 도입은 실업급여의 공정성을 증가시킬 것이다. 그러나 해고율이 높은 많은 산업 부문이 저임금 산업이기에 경험요율제도의 도입은 이들 산업에 종사하는 저임금 근로자들에게 무거운 부담을 지울 수도 있다.

실업급여 수지율이 높은 산업은 주로 퀘벡과 대서양 지역에 집중되어 있다. 경험요율제도의 도입은 이들 지역에 심각한 충격을 줄 것이기에 이들 지역은 보험료를 인상하고 고용 기회를 줄이는 어떤 실업급여 개혁도 완강하게 반대할 것이다.

4. 특별급여: 모성휴가·육아휴직 급여를 중심으로

가. 수급 요건 및 급여 구조

임금근로자가 고용보험에서 제공하는 모성휴가·육아휴직 급여를 수급하기 위해서는 다음과 같은 요건을 충족해야 한다. 첫째, 모성휴가를 신청할 때 임신 혹은 출산을 증명하여야 한다. 둘째, 육아휴직을 신청할 때는 부모로서 아이를 돌보기 위해 평상시 아이와 함께 생활하고 있다는 것을 증명해야 한다. 셋째, 통상적인 주당 소득이 적어도 일주일 동안 40% 이상 감소했어야 한다. 넷째, 기준 기간 동안 최소 600시간을 근로했어야 한다. 육아휴직의 경우 육아휴직을 신청하는 각 부모는 자신의 기준 기간 동안 최소 600시간의 근로 요건을 충족해야 한다.

그리고 자영업자가 특별급여를 수급하기 위해서는 다음 요건들을 충족해야 한다(CEIC, 2024). 첫째, 서비스 캐나다에 등록해야 한다. 둘째, 급여 수급 전에 적어도 1년 동안 임금근로자와 같은 수준의 보험료를 납부해야 한다. 셋째, 등록이 확인된 날로부터 12개월이 지나야 한다. 넷째, 급여를 신청하는 해의 전년도에 최소한의 순소득 기준을 충족해야 한다.⁶⁾ 다섯째, 영업 활동 시간이 최소 40% 이상 감소했어야 한다. 여섯째, 본인이 신청하려는 특별급여에서 요구하는 특정한 수급 요건을 충족해야 한다.

모성휴가는 임신 혹은 출산을 경험한 여성에게만 제공되는 급여이다. 모성휴가는 출산 예정일 12주 전부터 시작하여 실제 출산일 이후 17주까지 지급된다. 모성휴가는 15주 동안 평균 주당 소득의 55%를 지급한다. 2024년 주당 최대 급여액은 668달러이다.

육아휴직은 모성휴가와 달리 부모가 공유하여 사용하는 것이 가능하다. 육아휴직은 부모가

6) 2023년에 급여를 신청하려면 2022년 순소득이 8255달러 이상이어야 한다. 2024년에 급여를 신청하려면 2023년 순소득이 8492달러 이상이어야 한다.

동시에 사용할 수도 있고, 서로 다른 시기에 나누어 사용할 수도 있다. 육아휴직에는 표준 육아휴직 옵션과 연장 육아휴직 옵션 두 가지가 제공된다.

친부모 혹은 입양 부모가 표준 육아휴직 옵션을 선택하였다면 최대 40주 동안 55%의 소득 대체율에 해당하는 급여를 받게 된다. 표준 육아휴직 옵션의 경우 한 부모가 35주 이상의 급여를 받을 수 없다. 만일 연장 육아휴직 옵션을 선택하였다면 최대 69주 동안 33%의 소득대체율에 해당하는 급여를 받게 된다. 연장 육아휴직 옵션의 경우 한 부모가 61주 이상의 급여를 받을 수 없다. 2024년 기준으로 표준 옵션의 주당 최대 급여액은 668달러, 연장 옵션의 주당 최대 급여액은 401달러이다. 따라서 어머니가 모성휴가 15주와 표준 육아휴직 35주를 단독으로 모두 사용한다면 50주 동안 최대 3만 3400달러를 받을 수 있다. 아버지(파트너)가 표준 육아휴직을 단독으로 모두 사용한다면 35주 동안 총 2만 3380달러를 받을 수 있다.

육아휴직은 아이를 출산한 주 혹은 입양한 주부터 사용할 수 있는데, 표준 육아휴직 옵션을 선택하였다면 52주(12개월), 연장 육아휴직 옵션을 선택하였다면 78주(18개월) 이내에 사용해야 한다.

나. 특별급여를 둘러싼 논쟁

1971년 모성휴가와 병가 급여가 당시 실업보험에 처음 도입될 때부터 과연 특별급여의 성격상 실업보험이라는 사회보험제도에 포함되는 것이 타당한가에 대한 논쟁이 불거졌는데, 그 논쟁은 현재까지도 진행 중이다. 기존 문헌을 살펴보면 고용보험의 논리와 특별급여는 서로 충돌하지 않는다고 긍정적으로 평가하는 분석도 있지만(예를 들어 Prince, 2009), 연방정부가 1971년 모성보호를 실업보험에 포함한 것은 실수였다고 신랄하게 비판하는 학자(Pal, 1985)도 있다. 최근에도 특별급여의 경우 고용보험의 원래 목적과는 관련이 없는 분야에 보험료 수입이 사용되고 있다는 비판이 제기되고 있다(Fuss and Globerman, 2020; Globerman and Fuss, 2021; IRPP Working Group, 2022). 특별급여의 재원을 고용보험 보험료로 조달하는 경우 사업주와 근로자에게 추가적인 부담을 주게 된다. 캐나다 고용보험에는 연간 최대 보험적용소득이 적용된다. 따라서 사회적 급여의 성격을 가진 특별급여를 지급하기 위해 보험료를 인상하는 것은 저소득 근로자에게 상대적으로 더 많은 부담을 주게 된다는 점도 지적된다.

특별급여의 고용보험 포함 여부를 둘러싼 이러한 논쟁은 자연스럽게 특별급여의 재원 조달 방식에 대한 논의로 연결된다. 기존의 노사정 3자가 실업보험 재원을 부담하는 체제에서 1990년



이후 연방정부가 더 이상 기여를 하지 않는 체제로 바뀌게 됨에 따라 이 이슈는 더욱 주목을 받게 된다. 예를 들어 Mintz(2010)는 사회적 프로그램 성격을 가진 특별급여는 고용보험에서 분리하고, 일반 조세에서 재원을 조달해야 한다고 주장한다. 특별급여를 고용보험에 그대로 두더라도 정부의 재정 투입이 일정 부분 필요하다는 주장도 설득력 있게 제시되고 있다(Turgeon, 2011). 특히 경영계에서는 실업에 대응하는 실업보험에 사회적 프로그램 성격을 가진 특별급여가 포함됨으로써 보험료 인상 등 고용주와 근로자가 부담하는 비용이 증가하였다는 점을 강조하고 있다.

특별급여를 고용보험에서 분리하고 일반 재정에서 재원을 조달하는 방식의 논리 혹은 이점은 다음과 같다. 첫째, 육아휴직과 같은 프로그램으로부터 모든 시민이 직접적으로나 간접적으로 혜택을 받기 때문에 모든 시민이 그 프로그램 비용을 함께 부담하는 것이 타당하다. 둘째, 일반 재정에서 비용을 부담할 경우 고용주와 근로자가 부담하는 급여세를 낮출 수 있어 일자리 창출에 도움이 될 것이다. 셋째, 특별급여를 고용보험에서 분리한다면 앞서도 언급하였듯이 고용보험의 논리와 특별급여 논리가 충돌하게 되는 상황을 피할 수 있다. 한 예로 일반급여에 대기 기간을 두는 논리가 특별급여에 그대로 적용되는 것은 이해하기 어렵다.

반면에 일반 재정에서 재원을 조달하는 방식의 단점은 다음과 같다. 첫째, 역사적으로 육아휴직의 재원을 일반 재정에서 조달하는 국가에서는 덜 관대한 급여를 제공하는 경향을 보인다. 일반 재정에서 조달한다고 해서 꼭 급여 수준이 낮아야 하는 것은 아니다. 하지만 사회보험 방식이 아니라면 소득과 기여에 따라 급여 수준이 결정되는 방식이 정당화되기 어렵다. 둘째, 이제 모성휴가, 육아휴직은 고용보험 급여 중에서 대중적으로 인기 있는 프로그램으로 자리 잡았다. 따라서 별도의 새 프로그램을 만드는 것에 대한 여론이 우호적이지는 않을 것이다.

연방정부가 특별급여 프로그램 자체를 퀘벡 부모보험제도 전례를 따라 주정부에 이양하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 캐나다 고용보험법에 따르면 모성휴가, 육아휴직, 병가 프로그램의 책임을 주정부에 이양하는 것이 법적으로 가능하다.

이 방안에 반대하는 학자들은 모성휴가, 육아휴직 프로그램이 주정부로 이양될 경우 전국적으로 표준화된 급여가 제공되지 않고, 일부 주에서는 현행 제도보다 낮은 수준의 프로그램이 제공될 수 있다는 점을 우려한다. 하지만 현실적인 측면에서 연방정부가 주정부로 특별급여의 책임을 이양할 가능성은 매우 낮아 보인다. 연방정부가 대중적으로 인기 있는 특별급여의 책임을 포기하지도 않을 것이다. 무엇보다도 퀘벡을 제외하고 다른 주에서는 모성휴가와 육아휴직

을 독자적으로 운영하는 것에 관심을 두지 않고 있다. 퀘벡을 제외한 다른 주에 독자적인 프로그램이 없는 이유는 연방정부가 반대하기 때문이 아니라 현재까지 프로그램 도입을 적극적으로 추진하는 주가 없기 때문이다.

5. 활성화 정책: 반복 수급과 적당한 일자리 규정

실업급여 수급자가 정당한 이유 없이 적당한 일자리(suitable employment)를 거절하거나 이에 응모할 것을 거절한 경우 실업급여를 받을 수 없다(조성혜, 1998). 실업급여 수급자는 적당한 일자를 얻기 위해 합리적이고 통상적인 구직 노력을 수행해야 한다.

2012년 고용보험법 규정의 개정으로 적당한 일자리가 더욱 명확하게 정의되고, 적당한 일자의 정의가 수급자의 과거 수급 경험에 따라 다르게 규정되었다. 그 이전에는 적당한 일자의 정의는 모든 수급자에게 동일하게 적용되고, 급여를 받는 동안에도 변하지 않았다.

2012년 새로운 고용보험 규정은 과거 수급 경험을 기반으로 고용보험 수급자를 반복 수급자(frequent claimants), 비반복 수급자(occasional claimants), 장기근속 근로자(long-tenured workers) 등 세 집단으로 구분한다(CEIC, 2024; Mowat Centre, 2012).

반복 수급자는 지난 5년간 3회 이상 일반·어부 급여를 신청하고, 총 60주 이상 일반·어부 급여를 수급한 경험이 있는 사람으로 정의된다. 반복 수급자는 이전 직장 임금의 최소한 80%를 지급하는 유사한 일자리를 즉각적으로 구해야 한다. 급여 수급 7주 후부터는 최소한 이전 직장 임금의 70%를 지급하는 어떤 일자리도 수락해야 한다.

비반복 수급자는 반복 수급자나 장기근속 근로자에 속하지 않는 사람으로 정의된다. 비반복 수급자는 처음 6주간에는 이전 직장 임금의 90% 이상을 지급하는 자신의 통상적인 일자리를 구할 수 있다. 급여 수급 6주 후부터는 이전 직장 임금의 80%를 지급하는 유사한 일자리를 구해야 한다. 수급 18주 후부터는 구직활동을 확대하여 최소한 이전 직장 임금의 70%를 지급하는 어떤 일자리도 구해야 한다.

장기근속 근로자는 지난 10년간 7년 이상(연간 최대보험료의 30% 이상인) 보험료를 내고, 지난 5년 동안 35주 이하의 일반·어부 급여를 수급한 경험이 있는 사람으로 정의된다. 장기근속 근로자는 처음 18주까지는 이전 직장 임금의 90% 이상을 지급하는 자신의 통상적인 일자리를 구할 수 있다. 그 이후부터는 이전 직장 임금의 80%를 지급하는 유사한 일자리를 구해야 한다.

〈표 3〉에는 수급자 유형별 일반급여 청구 및 지급 금액의 최근 자료가 정리되어 있다.



2022/23 회계연도에 반복 수급자의 신규 청구 건수는 전체에서 21.7%의 비중을 차지한다. 지급 금액으로 보면 반복 수급자가 차지하는 비중은 25.3%로 2021/22 회계연도와 비교하여 11.7%포인트 급증하였다.

| 표 3. 수급자 유형별 일반급여 신규 청구 및 지급 금액(2021/22~2022/23) |

(단위: 건수, 백만 달러, %)

수급자 유형	신규 청구 (2021/22)	신규 청구 (2022/23)	지급 금액 (2021/22)	지급 금액 (2022/23)
장기근속 근로자	341,630(23.4)	278,840(21.6)	6,885.5(24.0)	2,551.1(20.7)
비반복 수급자	839,210(57.6)	729,900(56.7)	17,856.2(62.4)	6,650.0(54.0)
반복 수급자	276,910(19.0)	279,500(21.7)	3,880.4(13.6)	3,108.9(25.3)
전체	1,457,750(100)	1,288,240(100)	28,622.1(100)	12,310.0(100)

주: 2021/22 회계연도는 2021년 4월 1일부터 2022년 3월 31일까지임.

출처: "Employment Insurance Monitoring and Assessment Report", CEIC, 2024, Canada Employment Insurance Commission, p. 65. 참고하여 저자 재구성.

새로운 규정은 반복 수급을 줄이려는 정책 의도에서 도입되었다. 따라서 도입 당시 계절 고용과 반복 수급자의 비중이 높은 캐나다 대서양 지역으로부터 거센 저항을 받았다. 고용보험제도의 구조적 결함은 놔두고 안 그래도 복잡한 제도를 더욱 복잡하게 만든다는 비판도 제기되었다(Mowat Centre, 2012). 새로운 규정의 효과는 일선에서 얼마나 엄격하게 시행되는가에 좌우될 것이다. 이에 관한 적합한 자료나 연구는 구할 수 없지만, 다음 <표 4>의 통계 자료를 살펴보면 팬데믹 이후 적당한 일자리의 거절이나 구직활동 불이행에 따른 제재는 느슨하게 적용되고 있음을 파악할 수 있다. 실제로 전체 자격 상실 및 지급 제한 건수 중에서 이 두 가지 유형

| 표 4. 유형별 고용보험 자격 상실 및 지급 제한 건수(2016/17~2022/23) |

(단위: 건수)

유형	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2021/22	2022/23
적당한 일자리 거절 Refusal of suitable work	170	130	170	180	50	50
구직활동 불이행 Failure to search for work	1,340	1,730	1,430	1,190	220	240

주: 캐나다 긴급대응 급여의 도입으로 2020년 3월 15일부터 9월 26일까지 일반급여 신규 신청이 없었기에 2020/21 회계연도 자료는 생략됨.

출처: "Employment Insurance Monitoring and Assessment Report", CEIC, 2024, Canada Employment Insurance Commission, p. 70.

이 차지하는 비중은 1% 미만인 것으로 나타났다(CEIC, 2024).

6. 나가며

캐나다의 실업보험은 미국의 실업보험과 비슷한 시기인 1940년에 도입되었는데, 도입 초기에는 제도 설계와 운영에서 보험원리에 충실한 편이었다. 사실 캐나다의 실업보험과 미국의 실업보험은 1970년대 초반까지는 유사한 특성을 보인다. 그러나 1970년대 초반 이후 캐나다의 실업보험 지출은 미국과 비교하여 급격히 팽창하게 된다. 이는 1970년대 초반 일련의 실업보험법 개정에서 기인한다. 이 개정으로 인해 실업급여 수급 요건이 더욱 완화되어 반복적으로 실업급여를 수급하는 근로자들이 증가하게 된다.

현행 제도는 실업급여 수급 요건과 지급 기간이 실업자가 거주하는 지역에 따라 차이가 나도록 설계되어 있다. 고실업 지역의 실업자는 저실업 지역의 실업자에 비해 더 쉽게 수급 요건을 충족할 수 있고, 더 오랜 기간 급여를 받을 수 있다. 지역 실업률과 실업급여가 연계된 것은 다른 국가에서는 볼 수 없는 캐나다 고용보험의 특징이다.

지역 실업률과 일반급여의 연계는 이론적으로는 타당한 측면이 있다. 하지만 이런 제도상의 변화는 경제 주체들에게 이를 이용하고자 하는 경제적 유인을 제공하였다. 특히 계절적 고용 등 지역경제의 특성상 역사적으로 실업률이 높았던 캐나다 대서양 지역에서는 실업급여를 소득보전의 일부로 간주하는 실업급여 문화가 형성되게 된다.

이런 문제점에 대응하는 차원에서 2012년부터 반복 수급을 줄이려는 활성화 조치가 도입되었다. 새로운 규정은 수급자 집단을 반복 수급자, 비반복 수급자, 장기근속 근로자라는 세 가지 유형으로 구분하고, 적당한 일자리 정의와 구직활동 범위에서 서로 차이를 두었다. 물론 새로운 활성화 조치의 효과는 일선에서 얼마나 엄격하게 시행되는가에 좌우될 것이다. 최근 통계 자료를 보면 팬데믹 이후 적당한 일자리의 거절이나 구직활동 불이행에 따른 제재는 느슨하게 적용되고 있다.

최근 유럽연합(EU)과 경제협력개발기구(OECD) 36개국을 대상으로 활성화 관련 실업급여 수급 요건의 엄격성을 점수화하여 비교-분석한 연구(Immervoll et al., 2020)가 있다. 이 연구에 의하면 전반적인 엄격성 점수에서 캐나다는 다섯 번째로 낮은 국가이다. 영미권 국가 중에서는 점수가 가장 낮은 편이다(캐나다 < 미국 < 호주 < 뉴질랜드 < 영국). 또한 캐나다는 한국과 일본



보다도 점수가 낮다. 선진국 중에서 캐나다의 활성화 조치는 상대적으로 엄격하지도 않고, 엄격하게 시행되지도 않는 것으로 보인다.

최근 파트타임 근로, 자영업 등 비정형 고용의 증가와 고용보험의 사각지대 문제가 주목을 받고 있다. 고용보험 사각지대의 정도를 파악할 수 있는 한 가지 지표는 실업급여 수급률이다. 실업급여 수급률은 전체 실업자 대비 실업급여 수급자 수의 비중을 의미한다. 1976~1990년 동안 캐나다의 실업급여 수급률은 평균 80% 정도였다(IRPP Working Group, 2022). 실업급여 수급률은 2000~2010년 50% 이하로 하락하였고, 2011~2019년에는 약 40% 수준에서 횡보하였다. 팬데믹 직전인 2019년의 실업급여 수급률은 39.6%이고, 가장 최근인 2022년의 실업급여 수급률은 43.5%이다(CEIC, 2024). 실업급여 수급률은 특히 1990년대에 급격하게 하락하였는데, 연방정부의 분석에 의하면 그 하락의 절반 정도는 수급 요건을 제한하는 정책 변화에 기인하고, 나머지 절반은 노동시장의 구조적 변화에 기인한다(Wood, 2019).

1976~2019년 경제활동인구 중에서 파트타임 근로자의 비중은 12.5%에서 18.9%로 증가하였다(Fuss and Globerman, 2020). 파트타임 근로자는 고용보험 적용 대상이기는 하다. 하지만 파트타임 근로의 성격상 기준 기간 동안 최소 피보험 근로시간을 충족하기 어려울 가능성이 있다. 캐나다 고용사회개발부의 연구에 의하면 2000~2019년 파트타임 일자리를 상실한 사람의 실업급여 수급률은 평균 5.7%이고, 풀타임 일자리를 상실한 사람의 실업급여 수급률은 24.3%이다(CEIC, 2024). 가변적 진입 요건으로 인해 실업률이 낮은 지역의 파트타임 근로자는 실업률이 높은 지역의 파트타임 근로자와 비교할 때 실업급여 수급 요건을 충족할 가능성이 상대적으로 낮다는 문제점도 지적된다.

2019년 기준으로 캐나다의 자영업자 규모는 290만 명으로, 경제활동인구 중에서 자영업자가 차지하는 비중은 15.2%이다(Fuss and Globerman, 2020). 2010년 1월부터 자영업자도 고용보험 프로그램 가입을 선택할 수 있다. 다만 자영업자가 자발적으로 고용보험에 가입하더라도 일반급여 대상이 아니어서 특별급여 혜택만 받을 수 있다. 자영업자가 받는 특별급여 혜택은 임금근로자와 같다. 2022/23 회계연도 자영업자의 순 등록은 4792명이며, 제도 도입 이후 고용보험 프로그램에 등록한 누적 인원은 5만 2700명에 불과하다(CEIC, 2024).

팬데믹 이후 연방정부는 이런 문제점들을 인식하고 2년에 걸쳐 고용보험 개혁을 위한 검토 작업을 진행하였고, 학계에서는 고용보험 사각지대 해소를 위한 다양한 대안을 제시하였다. 다만 개인사업자를 포함한 자영업자에게 고용보험을 확대하자는 주장은 여전히 논쟁적이다. 캐

나다의 고용보험 개혁 논의는 앞으로 어떻게 전개될지 관심의 대상이다.

한편 한국과 마찬가지로 캐나다에서도 특별급여, 특히 모성휴가·육아휴직 급여가 고용보험 내에 포함되어야 하는가에 대한 논쟁이 활발하게 진행되고 있다. 캐나다 고용보험에는 다양한 집단의 이해관계가 복잡하게 걸려 있다. 연방정부의 관료적 관성을 고려할 때 근본적인 개혁은 쉽지 않은 과제이다. 이제까지 다양한 해결 방안이 제시되었지만, 이런 현실적인 제약 조건을 고려하면 현행 제도를 유지하면서 퀘벡 부모보험제도와 유사하게 유연성과 관대성을 높여야 한다는 주장이 현실적일 것이다.

1971년 캐나다 실업보험에 모성휴가가 처음 도입될 때 모성휴가는 실업급여라는 큰 프로그램에 접목된 틈새 프로그램으로 인식되었다(Robson, 2017). 이제 50년이 넘게 지난 시점에서 모성휴가와 육아휴직은 더 이상 틈새 프로그램이 아니라 고용보험 급여 중에서 적지 않은 비중을 차지하는 중요한 프로그램으로 자리매김하였다.

저출산·고령화 시대에 캐나다와 마찬가지로 돌봄 위기에 직면한 한국으로서는 캐나다의 특별급여가 어떤 정책 변화를 거쳐 변모할지 앞으로도 관심을 두고 지켜보아야 할 것이다. 캐나다 사례에서 한 가지 분명한 것은 이들 프로그램이 고용보험에서 차지하는 비중과 중요성이 커질수록 단기적인 처방을 넘어 재원 조달 방식 등 보다 근본적인 개혁이 필요하다는 점이다.

| Abstract |

In this article I examine recent trends and issues in Canadian Employment Insurance (EI) and the measures implemented to promote labor market participation among those receiving EI benefits. Although EI is a federal program, it is designed so that its benefit eligibility criteria and the duration of eligibility vary with the region of residence. A distinctive feature of Canada's EI program is that its benefits are linked to the regional unemployment rate. However, a social insurance scheme of such a design is liable to render "cross-subsidization" unfair across regions and industries. In this connection, the Canadian government implemented the activation policy in 2012, with the target population classified into three categories based on patterns of benefit receipt. With maternity and childcare leave programs making up a growing part of EI in Canada as elsewhere, calls are growing for moving beyond short-term makeshift measures toward a from-the-ground-up reform of EI financing.



참고문헌

- 이규용, 홍성호. (2003). **캐나다의 고용보험제도 연구**. 한국노동연구원.
- 조성혜. (1998). 실업급여의 수급요건에 관한 비교법적 연구-독일 및 캐나다의 제도를 중심으로-. 한국노동연구원.
- CEIC. (2024). *Employment Insurance Monitoring and Assessment Report for the fiscal year beginning April 1, 2022 and ending March 31, 2023*. CEIC.
- Fuss, J. & Gliberman, S. (2020). *The Issues Facing Canada's Employment Insurance Program*. Fraser Institute.
- Gliberman, S. & Fuss, J. (2021). *Reforming Employment Insurance for the 21st Century*, Fraser Institute.
- Gunderson, M. & Riddell, W. (2001). "Unemployment Insurance: Lessons from Canada.," In Albert Berry (ed.), *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenges of the New Millennium*. Kluwer Academic Publishers.
- Immervoll, H., Knotz, C. & Otmani, I. (2020). *Activity-Related Eligibility Conditions for Receiving Unemployment Benefits*. OECD.
- IRPP Working Group. (2022). *How to Modernize Employment Insurance: Toward a Simpler, More Generous and Responsive Program*. Institute for Research on Public Policy.
- Mintz, J. (2010). *Reform EI Now*. Financial Post, August 11.
- Mowat Centre. (2012). *What the New EI Rules Mean*. Mowat Centre for Policy Innovation.
- OSFI. (2023). *2024 Actuarial Report on the Employment Insurance Premium Rate*. Office of the Chief Actuary.
- Pal, L. A. (1988). *State, Class, and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Prince, M. J. (2009). *Supporting Working Canadian Families: the Role of Employment Insurance Benefits*. Caledon Institute of Social Policy.
- Robson, J. (2017). *Parental Benefits in Canada: Which Way Forward?* IRPP Study, March, No. 63.
- Turgeon, L. (2011). *Reforming EI Special Benefits: Exploring Alternative Financing and Delivery Options*. Mowat Centre.
- Wood, D. A. (2019). *Employment Insurance: Next Steps on the Road to Renewal*. Atkinson Foundation.