



미국의 실업보험 경험료율 제도와 한국에의 함의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

장신철 (서울지방노동위원회 사무국장, 전 OECD 노무관)

■ 머리말

우리나라에 1995년 7월 고용보험이 시행된 지 15년 만에 금년 7월 고용보험 피보험자 수가 1,000만 명을 돌파하였다. 실업급여 지급액도 2004년 1,448억 원, 2006년 2,074억 원에서 2009년에는 4조여 원을 넘었다. 고용보험제도가 우리 사회의 기초적인 사회안전망으로서 확실하게 자리 매김을 한 것이다. 그러나 실업급여와 관련해서 우려의 목소리도 커지고 있다. 최근에는 한 해의 실업급여 지출액이 보험료 수입액을 초과하고 있고, 매년 보험기금 적립액이 감소함으로써 머지 않아 실업급여 보험료율 인상이 불가피해질 전망이다.

이렇게 실업급여 지출이 늘어나자 부정수급에 대한 통제 강화, 엄격한 구직활동 심사 등이 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 일부에서는 실업급여 보험료율에 '경험료율(Experience Rating)'을 도입하는 방안을 제시하기도 한다. 경험료율은 자동차 보험이나 산재보험에서는 이미 시행되고 있는 제도로서 보험사고를 많이 유발하는 보험 가입자에게는 보험료를 더 내도록 함으로써 도덕적 해이를 방지하고 보험재정을 안정화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 실업급여에 경험료율 제도를 시행한 경험은 독일과 영국에서 실업보험 시행 초기에 잠시 실험을 거친 바 있으나 모두 실패하고 단일요율 제도로 복귀한 바 있다. 캐나다는 1971년에 실업보험법에 근거 규정을 두었으나 시행해 보지 않은 채 1977년 폐지되었다.

현재는 전 세계적으로 미국에서만 시행되고 있는 제도로서, 1935년 Social Security Act에 의한 실업보험 제도 시행 이후 현재까지 큰 변화 없이 제도의 골격이 유지되어 오고 있다. 그러나 경험

료율 제도는 미국 내에서도 많은 논란이 있는 제도이다.

실업보험의 경험료율 제도는 우리나라의 고용보험에서도 시행할 수 있는 근거 규정을 갖고 있다. 고용보험 및 산재보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제15조(보험료율의 특례)는 실업보험료의 단일료율(flat tax rate)에 대한 중대한 예외를 규정하고 있다. 즉 보험관계가 3년 이상 성립한 사업장에 대해서는 3년 동안의 총 실업보험료액과 실업급여 지출액을 비교하여 실업급여의 보험료율을 40% 범위 안에서 인상 또는 인하할 수 있다는 경험료율 제도의 근거를 두고 있는 것이다. 그러나 우리나라에서 아직 경험료율 제도는 시행되지 않고 있다.

본 글에서는 미국의 경험료율 제도의 배경과 그 작동 원리 그리고 그 문제점을 살펴봄으로써 과연 경험료율 제도가 한국의 고용보험(실업급여)에 접목될 수 있는 제도인지를 검토해 보고자 한다.

■ 미국 경험료율 제도의 시행 배경과 목적

1935년 Social Security Act의 입안 당시 주요한 관심 사항은 실업보험 제도가 실직자의 소득보장 뿐만 아니라 실업의 예방 및 고용안정에 기여할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다는 것이었다. 이를 위해 해고를 적게 한 사업주에게는 보험료율을 낮추어 주는 인센티브를 제공할 수 있는 경험료율을 채택하게 된 것이다. 연방실업세법(Federal Unemployment Tax Act: FUTA)은 경험료율을 강제 사항으로 규정하고 있지는 않으나, 경험료율을 운용하는 주정부의 사업주들에게만 실업세율 공제를 인정해 줌으로써 사실상 경험료율 채택은 의무 사항이다(FUTA Sec.3303).

미국 경험료율 제도에는 다음과 같은 3가지 주요한 목적이 있다.

- ① 고용의 안정: 가장 주요한 목적임. 보험료에 대한 인센티브가 사업주의 고용안정 노력을 유도할 수 있다는 희망에 근거함.
- ② 실업급여 비용의 공정한 배분: 실업에 대한 비용을 보험료율과 기업에 생산물에 반영함으로써 보다 시장적인 기능에 의해 실업급여 비용을 사회적으로 공정하게 배분할 수 있다는 것임.
- ③ 사업주의 제도에 대한 관심 및 참여 제고: 실업보험에서 가장 문제가 되는 도덕적 해이(moral hazard) 발생을 억제하는 기능이 있음.

즉 실업급여 지출액의 증가는 바로 사업주의 보험료율 증가로 이어지므로, 사업주는 급여의 지출이 적절한 것인지에 대한 감시의 눈을 가지게 되고, 따라서 노사 담합에 의한 부정수급을 억제할 수 있게 된다. 미국 대부분의 사업주들은 경험료율 제도를 찬성하는 입장이다. 그들의 생각은 자기 기업에서 발생되지 않은 실업에 대한 책임까지 자기가 질 필요는 없다는 극히 개인주의적인 사고에 기인한다. 그러나 노동조합은 계속적으로 경험료율 제도에 대해 반대 입장을 견지해 왔다. 그 주요한 이유는 경험료율 제도가 실업급여를 근로자 보호를 위한 본래 관심에서 벗어나 보험료율의 문제로 관심을 변질시키는 문제가 있고, 사업주를 보험료율에 지나치게 민감하게 만듦으로써 노사 간에 불필요한 마찰을 발생시키고, 적정한 실업급여의 수급에 장애가 된다는 것 등이다.

■ 미국 실업보험 제도의 골격과 특징

실업보험료의 징수

미국의 실업보험료는 사업주가 단독으로 부담한다¹⁾. 사업주들은 연방정부가 부과하는 0.8%의 단일보험료율²⁾(실업급여의 관리운영비 조달을 위한 것임)과 주정부가 부과하는 경험료율에 따른 보험료율(통상 과세기초임금(taxable wage) 기준으로 0.0%~10%)을 부과 받는다. 각 주의 실업보험 적립금 규모에 따라 보험료율은 달라진다. 연방정부의 보험료율 인상이 있는 경우 주의 보험료도 자동 인상되는 장치를 모든 주들이 가지고 있다.

각 주에서 징수되는 보험료는 각 주의 계좌에 적립된다. 계좌에 적자가 발생할 경우에는 연방정부에서 대부를 받는데, 대부금은 이자를 덧붙여 상환해야 한다. 따라서 각 주는 실업보험료율, 급여수준, 급여기간 등 모든 것에 대하여 자율적으로 결정하고 책임을 지기 때문에 50개 주가 50개의 상이한 실업보험 제도를 가지고 있는 셈이다.

- 1) 알래스카, 뉴저지, 펜실바니아 3개 주만 근로자에게도 실업보험료를 징수한다.
- 2) 연방정부가 부과하는 세율 자체는 6.2%이지만 주 실업보험료를 제때 납부한 사업주에 대해서는 5.4%를 경감해 주므로 실제 세율은 0.8%에 불과하다.

실업급여의 종류

실업보험은 다음과 같은 3종의 실업급여를 운영하고 있다.

- ① 정규급여(regular benefits)로서 수급요건을 만족하는 실직자에게 26주까지 실직 전 52주간 평균임금의 50%를 지급(재원은 각 주정부 책임).
- ② 연장급여(Extended Benefits)로서 주(州)의 실업률이 일정수준 이상인 경우 정규급여 소진자에게 13주의 추가급여를 지급함(재원은 연방 및 주정부가 1/2씩 부담).
- ③ 특별급여로서, 연방정부의 특별법(Disaster Relief Act of 1974, Trade Expansion Act of 1962)에 의해 실업급여를 지급. 자연재난에 의한 실업, 무역구조의 변화에 의한 실업에 대하여 급여를 지급 (전액 연방정부 부담)

특 징

미국의 실업보험은 연방과 주정부의 공동프로그램이라는 것과 경험료율에 의한 보험료 징수 방식 외에 다음과 몇 가지 특징을 더 가지고 있다. 이상과 같은 특징들은 동시에 경험료율 제도를 유지하기 위한 기본 요건들이라 할 수 있다.

사업주 단독의 보험료 부담

경험료율 제도가 노사의 보험료 공동 부담하에서 시행 불가능한 것은 아니나 사업주의 고용안정 유도를 목표로한 경험료율 제도의 도입 취지상 사업주가 보험료를 단독 부담하는 것이 합리적이다.

미국 사업주들의 보험료 단독 부담 이유에 대해 Rejda(1998) 교수는 ① 근로자들은 실직을 자신의 힘으로 통제할 수 없다는 점 ② 노동조합의 보험료 부담 반대 ③ 근로자들이 보험료를 부담하면 근로자들이 더 높은 임금인상을 요구할 것이라는 사업주들의 우려 등을 들고 있다.

적극적 노동시장 정책 비용과 실업급여 비용의 엄격한 분리

독일의 경우 훈련, 고용조정지원 등 적극적 노동시장정책을 위한 비용과 실업급여를 위한 비용이 모두 노사로부터의 보험료 각출에 의해 충당되고 특별한 회계구분 없이 지출되고 있으며 정부

가 재정적자를 보전해 주고 있으나, 미국의 경우 적극적 노동시장정책 비용은 철저히 일반세입에 의한 연방 및 주정부 예산으로 운영하고, 실업급여 비용은 사업주로부터의 보험료에 전적으로 의존함으로써 명확히 자원 조달을 달리하고 있고, 정규급여에 대한 연방 및 주정부 지원은 전혀 없다. 개인 사업주들의 경험률에 따른 요율 산정을 위해서는 실업급여 회계를 명확히 독립시켜 그 기금 수지를 파악해야 하므로 이러한 회계분리는 경험료율 제도를 위한 필수적인 사항이다.

보험료 징수와 경험률 측정을 위한 과세기초임금의 사용

미국은 보험료 징수를 위해 임금총액이 아닌 과세기초임금(taxable wage)을 사용하고 있다. 연방 정부의 실업보험 세율 0.8% 징수를 위한 과세기초임금은 1983년 이후 7,000달러로 유지되고 있으며, 주정부는 이 금액 이상의 과세기초임금을 규정해야 한다. 그러나 과세기초임금은 통상 실제 임금의 1/3 정도 수준에 불과하다. 과세기초임금의 기준이 되는 금액은 주에 따라 다르나 많은 주가 7,000~12,000달러를 규정하고 있다. 따라서 보험료율이 가령 5.4%라 하더라도 이것을 실제 임금총액 기준으로 환산하면 그 1/3 수준이다. 이렇게 낮은 과세기초임금을 유지하고 있는 주요한 이유는 실업보험에 적용되는 근로자 수를 확대하는 목적과 그에 따른 보험료 수입의 증가이다. 또한 근로자의 임금총액을 일일이 파악할 필요없이 정액을 기준으로 보험료를 부과하므로 행정적으로도 보험료 징수에 따른 부담을 경감할 수 있다.

■ 미국 경험료율 제도의 작동 원리

3가지 중요한 준거

경험료율 제도의 운용을 위해서는 다음 3가지 사항에 대한 명확한 기준의 확립이 필요하다.

- ① 사업주의 경험을 어떤 지표(indicator)로 측정할 것인가? 그 지표로서는 실업급여 지급액, 급여수급자 수, 임금총액 등의 변동 정도가 될 수 있다.
- ② 지표를 어떠한 방법으로 측정할 것인가? 측정방법이 너무 복잡하고 과다한 행정부담을 초래하지 않는지 생각해야 한다.

③ 측정된 지표를 어떻게 보험료율로 전환시킬 것인가? 보험료율 상한과 하한은 몇 퍼센트로 할 것이며 그 사이에 얼마나 세분된 보험료율 단계를 둘 것인가의 문제이다.

미국에서 사용중인 경험료율 운용방식

미국의 각 주는 다음 4가지 방식을 통해 사업주의 경험을 측정하고 있다.

- ① Reserve Ratio 방식: $(\text{총보험료납입액} - \text{총급여지급액}) \div \text{총보험료액}$
- ② Benefit Ratio 방식: $\text{총급여지급액} \div \text{총보험료액}$
- ③ Benefit-wage Ratio 방식: $\text{실직자 임금총액} \div \text{총보험료액}$
- ④ Payroll Decline 방식: $\text{임금총액 감소액} \div \text{총보험료액}$

이 가운데 33개 주가 Reserve Ratio 방식을, 17개 주가 Benefit Ratio 방식을 채택하고 있다. 총보험료액은 보통 1~3년 정도의 기간을, 급여지급액은 보험관계 성립 이후의 전 기간을 대상으로 산정한다. 실업급여 신청 근로자가 이직 전 1년간 1명 이상의 사업주에게 고용된 경우에는 고용기간에 따라 경험을 각 사업주에게 비례배분하는 방법, 가장 마지막 사업주에게 모든 책임을 지우는 방법, 가장 나중 사업주부터 역순으로 정해진 비중에 따라 책임을 지우는 방법 등이 쓰이고 있다.

위 공식에 의해 사업주의 경험이 측정되면 사업주의 보험료율은 실업에 대한 경험 정도에 따른 세율표를 적용하여 결정되게 된다.

경험료율에 잡히지 않는 몇 가지 요소들

상황에 따라서는 사업주에게 실업의 책임을 물을 수 없는 다음과 같은 '경험 제외 요소(non-charging factors)'가 발생하기 때문에 경험의 측정은 항상 불완전할 수밖에 없다.

- ① 급여 정지기간 후 지급된 급여 : 정당한 이유 없는 자발적 이직자, 귀책사유에 의한 해고 등에 의해 급여를 받지 못한 자가 급여 정지기간이 종료된 후 지급받은 급여는 사업주에게 책임을 묻지 않는다.
- ② 보험료를 상한 : 해고를 많이 하여 보험료를 상한까지 다다른 사업주는 그 이후 아무리 해고자를 더 발생시키더라도 더 이상 책임을 지지 않게 된다.

③ 파산사업주 : 사업주가 파산한 경우 당해 사업주에게 보험료를 통한 책임을 묻기가 불가능하며, 파산사업주의 경험은 여타 사업주들이 공유할 수밖에 없다.

④ 기타 : 주에 따라 경험에 포함시키지 않는 다양한 요소를 가지고 있는데, 가령 직업훈련 참여를 촉진하기 위해 14개 주에서는 직업훈련 기간 중 지불된 실업급여는 경험에 포함시키지 않고 있으며, 일부 주에서는 수급기간이 매우 짧았던 실업급여도 경험에 포함시키지 않는다.

이상과 같은 원인에 의해 사업주의 경험이 보험료율에 100% 반영되는 것은 아니므로 따로이 지원이 없다면 보험재정은 적자를 가져오게 된다. 이를 위해 미국의 각 주는 공동기금(common fund)을 만들어 모든 사업주에게 단일요율의 추가 보험료율을 적용함으로써 경험료율에 잡히지 않는 급여지출에 충당하고 있다.

어느 보험에서나 100% 경험료율은 불가능하고 또한 100% 경험료율이 바람직한 것도 아니다. 100% 경험료율은 산업 간의 건전한 소득이전을 철저하게 차단하게 되고 실업보험은 보험기능이 아닌 개인사업주의 지불능력 제도로 만들어 버릴 우려가 있기 때문이다³⁾.

미국 실업보험에서도 경험률에 잡히지 않는 앞의 여러 가지 원인에 의해 경험료율은 불안정한 형태로 나타나는데, 과연 실업보험료율이 어느 정도나 사업주의 경험률을 반영하고 있는가를 경험료를 지수(Experience Rating Index)로 산출할 수 있다. 경험료를 지수는 주에 따라 통상 40%~70%대를 보이고 있다.

경험료율에 대한 논란점

경험료율이 과연 고용안정에 효과가 있는가?

많은 연구들이 경험료율과 해고율 간에는 유의미한 상관관계가 있음을 밝히고 있으며 (Halpin:1979, Anderson and Meyer:1993), Blanchard 외(2003)는 근로자의 해고를 막는데 있어

3) 사업주에게 책임을 지우지 않는 이러한 noncharging factor는 노사 간의 급여를 둘러싼 충돌을 완화시키기도 한다. 즉 noncharging factor가 없다면 사업주들은 자신의 경험률을 줄이기 위해 보다 엄격한 급여 수급자격을 요구하게 됨으로써 노사 간의 갈등 요인이 될 수도 있다.

해고수당(severance pay)보다 경험료율이 더 효과가 있다고 분석하였다. 그러나 일부 학자(Vroman, 1989; Mackin, 1978)는 다음과 같은 측면에서 회의적인 시각도 많다. 첫째, 실업급여 보험료율은 통상 상한선이 존재하기 때문에 실업보험료가 전체 노동비용에서 차지하는 비중은 고작 2~3%에 불과하고, 사업주는 실업보험료율을 줄이고자 해고를 자제할 실익이 전혀 없다는 것이다. 둘째, 산업의 본래 특성상 고용이 불안정한 산업(예: 건설업)과 고용이 안정된 산업(예: 금융업)이 있는바, 금융업의 사업주는 자기의 특별한 노력이 아닌 산업 본래의 특성상 항상 가장 낮은 보험료율을 적용받는 점은 반대론이 설득력을 가지는 또 다른 근거이다. 셋째, 실업을 사업주가 통제할 수 있는 것이 아닌, 즉 사업주의 통제 능력을 벗어난 경기적·구조적 요소인 것으로 본다면 경험료율의 고용안정 효과는 환상에 불과하다는 것이다.

경험료율 제도가 경기조절 기능에 역행하는 것이 아닌가?

실업보험 제도의 주요한 기능 중 하나는 경기조절 기능이다. 즉 경기침체시 실업급여 지급 증가를 통한 유효수요 창출을 통해 경기를 진작시키고, 경기호황시에는 보험적립금 증대를 통해 과열 경기 진정에 도움을 주어야 한다. 그러나 경험료율 제도는 기업의 사정이 어려워 실업자를 많이 발생시키면 보험료율이 증가하여 기업에 더욱 압박을 주고, 기업경영 호전시에는 실직자 감소로 보험료율도 감소하여 결국 경기조절에 오히려 악영향을 미친다는 논란이 있다. 이에 대하여 경험률의 측정 시점은 실제 실업발생 시점에 비해 최소 1년 이상의 시차(time lag)가 존재하므로 단기적으로는 경기조절 기능을 수행한다는 반론도 있다.

경험료율 제도는 중소기업, 신규 기업에 불리하게 작용하는 것이 아닌가?

미국의 경우에도 중소기업은 역시 근로조건 면에서 대기업에 비해 열악하기 때문에 근로자의 이직률이 높게 나타나므로 실업급여 수급자가 많게 마련이며 대기업에 비해 항상 높은 보험료를 부담을 진다는 비판이 있다. 신규 기업의 경우에는 최소한 3년간 일정한 경험이 축적될 때까지는 동종 산업의 평균 보험료율 또는 그 이상의 보험료를 부담해야 하므로 기업 초기의 경영에 어려움을 가중시킨다는 지적이다.

■ 한국 고용보험에의 경험료율 적용가능성 검토

실업급여 보험료 징수 관련 법 규정의 검토

한국의 고용보험은 고용안정, 능력개발, 실업급여 등 3대 사업으로 구성되어 있으나, 경험료율의 적용대상이 되는 사업은 실업급여이다. 실업보험료 징수와 관련하여 고용보험 및 산재보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제15조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“대통령령이 정하는 사업으로서 매년 9월 30일 현재 고용보험의 보험관계가 성립한 후 3년이 지난 사업에 있어서 그 해 9월 30일 이전 3년 동안의 그 실업급여의 보험료에 대한 실업급여 금액의 비율이 대통령령이 정하는 비율에 해당하는 경우에는 제14조 제1항의 규정에 불구하고 그 사업에 적용되는 실업급여의 보험료율의 100분의 40의 범위 안에서 대통령령이 정하는 기준에 따라 인상 또는 인하하여 그 사업에 대한 다음 보험연도의 실업급여의 보험료율로 할 수 있다.”

이 규정에 의하면 한국의 경험료율 제도는 ① 대통령이 정하는 일부 사업에만 제한적으로 적용되며 ② 경험의 산정방식은 실업급여 지급액을 기준으로 하고 ③ 경험료율의 지수는 40% 이내로 제한되어 있다.

경험료율의 적용가능성 검토

보험료의 부담 주체 측면과 보험료율 측면에서

한국은 미국과 달리 노사가 실업급여 요율을 1/2씩 부담하고 있다. 따라서 근로자들 부담분은 경험료율 제도의 취지와 무관한 것이고 사업주의 고용안정 노력과 상관이 없는 부분이다. 결국, 한국의 경험료율 최대 지수는 40%가 아니라 근로자가 부담하는 1/2을 제외한 20%가 될 것이다. 또한 경험 측정에서 제외해야 할 연장급여 등 부가적인 급여까지 감안한다면 경험료율 지수는 20%를 훨씬 밑돌 것이다.

실업보험료율이 얼마나 높은가 하는 것도 경험료율을 도입할 실익이 있는지에 영향을 미치는 변수이다. 실업보험료가 매우 낮다면 경험료율의 상하한선에 큰 차이가 나지 않아 경험료율이 목적하는 바를 달성하기 어렵기 때문이다. 한국의 실업보험료는 현재 노사 각각 0.45%씩을 부담하고 있는데, 이것은 OECD 국가 중 가장 낮은 실업보험료율이다. 여기서 사업주 부담분 0.45%를 가지고 징수법에서 규정한 40%의 할증 또는 할인된 보험료율을 적용하더라도 할증·할인율은 최대 0.18%포인트에 불과하여 사업주들의 고용안정 노력을 유도한다는 경험료율 제도의 목적을 달성하기는 어려울 것이다.

해고 관련 규정 측면에서

미국의 경험료율 제도를 성립가능하게 만드는 기초는 사업주가 근로자에 대한 해고 권한을 매우 폭넓게 가지고 있다는 데 있다. 미국의 고용관계는 100여 년 전 이전부터 판례에 의해 확립된 ‘고용관계 자유의 원칙(Employment-at-will doctrine)’의 지배를 받고 있다. 이 원칙은 노사 어느 쪽이든지 정당한 이유가 있건 없건 고용관계를 자유로이 아무 때나 단절할 수 있다는 것이다. 현재는 각종 고용차별금지법과 노동조합의 단체협약에 의해 이 원칙에 제한이 있기는 하지만 아직도 미국의 고용관계를 지배하는 원칙으로 군림하고 있다. 따라서 해고는 원칙상 사업주의 재량이며 사업주는 자신의 판단에 따라 자유로이 해고 여부에 대한 선택권을 행사할 수 있으며, 근로자는 일부의 예외⁴⁾를 제외하고는 이를 법적으로 다룰 수 없다. 또한 미국의 사업주들은 기업 형편에 따라 근로자를 자유로이 해고하고, 경기회복시 근로자를 복귀시키는 리콜(recall) 관행을 유지해 오고 있다. 리콜 관행은 사업주가 실업보험료를 줄일 수 있는 하나의 수단이 되기도 한다. 즉 대부분의 주에서 사용하고 있는 Reserve ratio 및 Benefit ratio에 의한 경험료율 산정방법에 의하면, 사업주가 근로자 리콜을 통해 실업급여 지급액을 줄일 경우 보험료가 낮아지게 된다.

그러나 우리나라의 경우 근로기준법 제23조에 의하면 해고는 정당한 이유(just cause)가 있는

4) 강한 예외로서는 노조가 있는 사업장의 근로자들과고, 약한 예외로서는 인종·종교·성·국적에 따른 차별을 금지한 Civil Rights Act의 Title VII, 연령차별금지법인 Age Discrimination Employment Act(ADEA), 장애차별금지법인 Americans with Disabilities Act(ADA), 노동조합 활동을 이유로 한 차별을 금지한 National Labor Relations Act(NLRA) 등이다.

경우에만 가능하며, 경영상의 해고를 하는 경우에도 긴박한 경영상의 이유와 해고회피 노력, 해고자 선정의 합리성, 근로자대표와의 사전협의 등 절차적 요건들을 충족하여야 한다(근로기준법 제 24조). 따라서 해고는 항상 최후의 '불가피한' 고용조정 수단이며, 사업주가 해고에 대한 재량권을 발휘할 여지가 거의 없다. 따라서 우리나라는 근로기준법상의 해고제한 규정에 의하여 근로자 고용안정이 이루어지고 있기 때문에 사업주의 해고자유권을 전제로 한 경험료율 제도는 고용보호법제가 두터운 국가에서는 작동 여지가 거의 없게 된다.

결국 '자유로운 근로자 해고와 리콜 관행'은 사업주가 고용량을 조절할 수 있는 많은 재량을 통해 사업주 자신이 근로자를 해고시킬 것인지, 그럼으로써 실업보험료를 더 부담할 것인지를 선택하게 할 수 있게 하는바, 이것이 바로 경험료율 제도의 생명이자 에너지라 할 수 있다.

비정규직 활용이 얼마나 자유로운가의 측면에서

미국은 비정규직 고용이 자유롭기 때문에⁵⁾ 사업주의 인력활용에 대한 재량을 확대시켜 줌으로써 자신의 경험료율에 스스로 영향력을 행사할 수 있다. 미국의 경우 근로기준법(Fair Labor Standards Act)이나 기타 노동관계법에서 이들 비정규고용 관계에 대한 어떠한 규정도 찾아볼 수 없다. 즉 사업주들은 자유로이 비정규근로자를 고용하고 있으며, 다양한 형태의 근로자파견, 공급 사업이 광범위하게 인정되어 있기 때문에 많은 인력을 외부노동시장에 의존하고 있고, 수요 변화에 따라 인력활용을 조절함으로써 유연성을 확보해 나가고 있다.

그러나 한국의 경우에는 기간제·파견근로자 사용에 대한 법적 통제가 크기 때문에 사업주 의지에 따라 비정규직을 자유로이 사용할 수 없다. 결국 이러한 제약은 사업주들이 고용량을 자유로이 선택할 수 있는 재량을 그만큼 축소시킴으로써 경험료율이 작동할 수 있는 여지를 줄이게 된다.

고용보험 적용의 사각지대 측면에서

미국의 경우 실업보험 적용 누락자, 즉 사회보험에 가입하지 않고 '미신고 노동(undeclared

5) 정규직의 고용보호가 사실상 없어 정규직/비정규직 구별의 실익이 크지 않다. 따라서 비정규직이라는 용어보다도 고용의 지속성이 보장되지 않는 근로자를 지칭하는 한시근로자(contingent workers) 또는 대체근로자(alternative work arrangements)라는 용어가 주로 사용된다.

labor)' 을 하는 사람은 매우 미미하다. 미국 실업보험의 경우 고용형태에 불문하고 지난 1년간 일 정금액(통상 1,500달러) 이상의 임금을 받았거나, 일정 기간 이상 고용된 사실이 있으면 실업보험 의 피보험자가 된다. 사업주가 근로자를 새로이 채용하거나 해고를 행하는 경우에는 행정기관에 그대로 노출이 됨으로써 경험료율에 충실히 반영될 수 있는 토대가 마련되어 있는 것이다.

그러나 우리나라의 경우 임금근로자 1,719만 명(2010년 6월 기준) 중 고용보험 가입자들은 58.2%인 1,000만 명에 불과하고, 비정규직은 가입률이 42.6%⁶⁾에 머물고 있어 온전하게 경험률이 측정되기 어려운 환경에 있다. 물론 고용보험에 이미 가입되어 있는자들만을 대상으로 보험료액 과 실업급여액을 비교하여 경험을 측정할 수 있겠지만, 사업장에서 비정규직들의 고용보험 가입 누락이 많다면 그만큼 경험은 왜곡된 결과로 나타날 것이다. 우리나라의 경우 고용보험에 당연 가 입해야 할 근로자가 고용보험에 가입되어 있지 않았다 하더라도 비자발적인 실업을 당한 경우 실 업급여 청구권을 인정하고 있기 때문에 이러한 근로자가 많다면 보험료 징수액 대비 실업급여액 비중은 왜곡이 더 발생할 것이다.

■ 맺음말

이상에서 보았듯이 미국식의 경험료율 제도는 집단적인 사회보험 원리에 개인주의적인 접근을 가미한 것이며 미국의 전통적인 사고방식인 Social Darwinism, 자조(self-reliance), 자유시장경제 에 대한 선호 등의 복합적인 산물이라 할 수 있다.

경험료율의 핵심은 자유로이 근로자를 고용하되 발생된 실업에 대해서는 사업주에게 보험료율 의 인상을 통해 그 책임을 묻는 것이다. 따라서 고용량과 고용형태에 대한 사업주의 폭넓은 권한을 전제로 성립가능한 제도이며, 'easy unemployment, easy reemployment'를 특성으로 하는 미국 특유의 노동시장 제도와 부합하는 제도이다.

6) 2010년 3월 통계청 경제활동인구조사 부가조사 결과에 의한 고용보험 가입률을 보면 기간제 72.4%, 파견 69.8%, 시간제 10.0%, 용역 75.6%, 일일 4.1%, 반복경신자 84.3%이다.

따라서 ‘자유로운 근로자 해고와 리콜 관행’을 에너지로 하는 경험료율 제도는 우리나라뿐만 아니라 고용보호 입법이 강한 나라에는 적용이 곤란하고 왜 미국만이 이 제도를 시행할 수 있는 토양을 갖고 있는지 알 수 있을 것이다.

후일담이지만 고용보험의 경험료율 제도는 필자가 1993년 고용보험법을 입안할 당시 일부 업계와의 협의에 의해 포함된 제도이다. 실업률이 2%대였던 1992~1993년도에 노동부가 고용보험제를 도입하겠다는 데 대해 정부 내에서도 많은 반대가 있었고, 특히 비자발적 실업이 거의 없었던 금융업계에서는 고용보험 가입 업종에서 자신들을 제외시켜 달라는 것을 강력하게 요청하기도 하였다. 결국 노동부에서는 경험료율 제도에 대해 충분히 사전 검토를 행한 것은 아니었지만, 산재보험의 예를 따라 경험료율 제도를 법에 반영하여 실업발생률이 낮은 업종은 보다 낮은 보험료를 부담토록 하는 근거를 뚫으로써 금융업 등 실업발생이 거의 없었던 업종들의 반대를 잠재울 수 있었다. 그러나 아이러니하게도 금융업은 1997년 발생한 외환위기를 맞아 대규모 실업을 경험함으로써 실업급여의 가장 큰 혜택을 본 업종이 되었다. **KLI**

참고문헌

- 장신철(2006), 『사회보험 적용 · 징수 일원화와 향후 과제』, 한국노동연구원, pp.79-85.
- Anderson, Patricia and Meyer, Bruce(1993), “Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies”, *Journal of Labor Economics*, Vol.11, No.1, pp.70-95.
- Blanchard, O. and J. Tirole (2003), “Contours of Employment Protection Reform”, In V. Velupilai (ed.), *Essays in Honor of Jean Paul Fitoussi*, Routledge, New York.
- ETA(1985), “Beginning the Unemployment Insurance Program : An Oral History”, Unemployment Insurance Occasional Paper 85-5. US Department of Labor, p. 20.
- _____ (1992), “Employer Layoff and Recall Practices”, Unemployment Insurance Occasional Paper 92-3. US Department of Labor.
- Halpin, Terrence(1979), “The Effect of Unemployment Insurance on Seasonal Fluctuations in Employment”, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.32, No.3, pp.353-362.
- Mackin, Paul(1978), *Benefit Financing in Unemployment Insurance: A Problem of Balancing Responsibilities*, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp.69-70.
- OECD(2006), *Employment Outlook*, Paris, Chapter 3, 4.
- Rejda, George(1988), *Social Insurance and Economic Security*, 3rd ed., Prentice-Hall. pp.329-331.
- Schmid and Others(1992), *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy: an international comparison of financing systems*, Wayne State University Press, p.56.
- Vroman, Wayne(1989), “Experience Rating in Unemployment Insurance: Some current issues”, Unemployment Insurance Occasional Paper 89-6, U.S. Department of Labor, pp.22-30.
- <http://ows.doleta.gov/unemploy/>(미 노동부 홈페이지)