

고용보험의 경험보험률제도 도입연구

1998

한국노동연구원

目次

I. 序論

II. 經驗保險料率制度 導入의 必要性

1. 비용부담의 원칙과 보험료의 귀착
2. 경험률제도 도입의 이론적 근거
3. 경험률제도의 기능

III. 美國의 經驗保險料率制度

1. 미국 실업보험제도의 개요
2. 경험률제도의 발전
3. 경험률제도의 유형
4. 경험률제도의 내용
5. 결어

IV. 캐나다의 經驗保險料率制度 導入論議와 示唆點

1. 1962년 실업보험위원회
2. 1968년 실업보험연구위원회 보고서
3. 1970년 백서
4. 1977년 보고서
5. 1981년 보고서
6. 경험률제도의 선택방향
7. 결어

V. 經驗保險料率의 시뮬레이션과 最適 方法의 選擇

1. 우리나라의 고용보험료
2. 경험률의 현황과 시뮬레이션
3. 경험률 시뮬레이션 결과
4. 산업별 경험률제도로써 산재보험 경험료율산식의 경험
5. 결어

VI. 結論

參考文獻

表目次

<표 II-1> 주요 산업별 이직률 추이

<표 III-1> 주별 최고·최저 경험보험료율의 분산변화

<표 III-2> 미국의 주별 제도 비교

<표 V-1> 고용보험 현황(1996. 7~1997. 6)

<표 V-2> 네브래스카 주의 준비율에 따른 경험보험료율

<표 V-3> 미주리 주의 준비율에 따른 경험보험료율

<표 V-4> 뉴저지 주의 준비율에 따른 경험보험료율(1997. 1. 1~6.30)

<표 V-5a> 급여임금률의 예

<표 V-5b> 주 경험률의 예

- <표 V-5c> 경험보험료율 결정표(1983. 12. 31. 이후 적용)
- <표 V-6a> 평균급여비용 각출률의 결정
- <표 V-6b> 유동성조정기금각출률의 결정
- <표 V-7> 구직급여에 대한 경험률 시산 결과
- <표 V-8> 산업별 급여수급자 1인당 평균급여

I. 序論

1995년 고용보험의 실시에 따라 예상치 않은 제도내의 많은 문제가 노출되기 시작하고 있을 뿐 아니라 최근 경제위기에 따른 실업의 증가와 함께 이에 따른 고용보험 재정불안의 가능성도 있다. 이에 따라 노동시장의 변화에 따른 고용보험제도 전반에 걸친 노동시장에 대한 영향을 재점검하고 노동시장의 변화에 가장 효율적인 노동시장정책으로서 고용보험이 적극 대처할 필요가 있다. 특히 고용보험의 실시에 따른 우려로서 실업의 증가가 예상되는바 실업을 억제하는 수단의 효율적 운영이 필요하며, 최근 노동관계법의 개정 및 노동시장의 유연화에 따라 이에 대한 관심이 증대하고 있다.

경험률제도는 실업을 많이 발생시키는 고용주 혹은 피용자에게 높은 보험료를 부담시킴으로써 실업을 억제하는 제도이다¹⁾. 즉 실업의 위험이 높은 대상에 대하여 높은 보험료를 부과하는 제도이다. 본 연구는 우리나라에서 이러한 경험률제도의 도입 타당성을 검토하고 이를 통하여 실업의 발생 가능성을 줄이는 방안을 제시하고자 한다.

고용보험이 실업자를 보험급여로 보조함으로써 실업을 발생시킨다는 것은 알려져 있다. 따라서 거의 모든 고용보험 실시 국가들은 실업을 억제하기 위한 내부장치를 갖고 있다.

일본의 고용보험제도는 고용안정사업, 고용촉진사업, 능력개발사업, 피용자 복지사업 등으로 구성되어 있다. 그들의 고용보험은 실업을 감소시키는 노동정책의 역할뿐 아니라 복지정책으로서의 역할도 하고 있다.

미국의 실업보험은 고용정책들과 서로 보완적이면서도 별도로 운영되고 있다. 미국의 고용보험은 실업률을 낮추기 위하여 경험률제도를 채용하고 있다. 이것은 미국 제도의 전형적인 것이다. 이 제도는 고용주들로 하여금 근로자들을 가능하면 장기간 고용하도록 하는 유인이 된다.

우리나라 고용보험법 제58조는 고용보험관계가 성립하여 3년을 경과한 사업에 있어서는 당해연도 6월 30일부터 소급하여 이전 3년간 그 실업급여의 보험료 금액에 대한 실업급여 금액의 비율이 대통령령이 정하는 비율을 초과하거나 미달하는 경우에는 그 사업에 적용되는 실업급여보험료를 100분의 40의 범위 안에서 인상 또는 인하할 수 있도록 규정하고 있으나 아직 시행령은 마련되어 있지 않다. 본 연구는 고용주의 실업발생경험에 따라 고용주 혹은 근로자의 각출료를 조정하는 경험률제도의 도입방안을 검토하고자 한다.

이를 위하여 제Ⅱ장에서는 경험률제도의 도입 필요성과 제도면의 이점을 이론적으로 검토하고 분석한다. 그리고 제Ⅲ장에서는 미국의 경험률제도를 집중적으로 분석하며, 제Ⅳ장에서는 캐나다 경험률제도의 도입논의를 우리나라의 입장에서 분석한다. 제Ⅴ장에서는 경험률제도의 구체적 내용과 함께 우리나라의 고용보험 자료에 기초해 시뮬레이션하여 경험률제도의 도입방향을 검토한다. 그리고 제Ⅵ장에서는 결론을 맺는다.

주석 1) 우리나라는 고용보험법 제58조(고용보험료율 결정의 특례)에서 경험보험료율의 도입장치를 가지고 있다.

II. 經驗保險料率制度 導入의 必要性

본장에서는 고용보험에서 경험률제도를 도입해야 하는 경제·사회적 배경에 관하여 논한다. 고용보험료가 노사간에 부담되어지는 과정과 이에 따라 자원배분을 왜곡시킴으로써 사회적 비용을 발생시킴을 분석한다. 그리고 고용보험료를 고용경험에 따라 차등화시킴에 따른 실업억제 기능을 이론적으로 분석하며, 경험률제도가 경제·사회적으로 어떤 기능을 할 수 있는지를 논한다.

1. 비용부담의 원칙과 보험료의 귀착

일반적으로 고용보험의 재원조달원으로는 고용주, 피용자, 그리고 정부가 고려될 수 있다. 우리나라는 고용보험의 직접적 당사자로서 고용주와 피용자는 고용보험의 직접비용(보험료)을 부담하고, 정부는 고용보험의 운영자로서 간접비용이 될 제도의 확립 및 운영에 필요한 비용, 즉 관리운영비를 부담하는 것을 원칙으로 한다.

노사간의 보험료 부담 배분에 관하여는 많은 논쟁이 제기될 수 있다. 본 연구자는 이에 대한 논쟁은 근본적으로 실업의 원인이 누구에 의하여 제공되었는가에 따라 결정되어야 한다고 본다. 즉 사회적 분위기 자체가 실업의 원인이 사용자에 있다면 사용자가 부담하여야 할 것이며, 피용자에게 있다면 피용자가 부담하는 원칙에서 논의가 시작되어야 한다.

실업이라는 보험사고의 원인을 제공하는 면에서 보험료 부담의 원칙을 결정하는 일은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 보험급부를 어떻게 제공하느냐에 따라, 개인의 이익을 위하여 노사 양측에서 서로 원인을 제공하지 않기 위한 노력을 하기 때문이다. 예를 들면 자발적 실업에 대하여 보험금을 지급하지 않는다고 하면, 고용주는 어떻게 해서든지 피용자가 자발적으로 실업이 되도록 유도할 것이다. 이 경우 실업의 원인은 피용자에게서 발생된다. 따라서 고용주 각출 원칙은 무의미해진다. 다른 한편으로, 이러한 상황에서 피용자는 어떻게 해서든지 강제적 실업임을 입증받는 퇴직을 하려 노력할 것이다. 결국 이러한 원칙은 명확한 사유가 제시되지 않는 이상 노사간의 분쟁으로 이어지게 된다. 따라서 노사가 모두 실업의 원인을 제공한다는 측면에서 각각 반씩 부담하는 것이 일반적이다. 그러나 이와 같은 논의에도 불구하고 미국은 사용자가 전액 부담하며, 프랑스는 피용자가 전액 부담하고 있다.

레자(1984)는 고용보험이 전액 고용주의 부담이 되는 이유로 다음의 네가지를 들고 있다. 첫째, 피용자는 그들의 실업을 조절할 능력이 없으므로 각출금을 부담시켜서는 안된다. 둘째, 노동조합의 입장에서는 피용자 각출이 그들의 순소득을 줄일 뿐만 아니라, 이 인상분은 생산자에 의하여 더 높은 가격으로 소비자에게 전가된다는 점에서 반대한다. 셋째, 고용주의 입장에서는 피용자 각출의 경우 그들이 각출금보다 더 높은 임금을 요구할 것이므로 이를 반대한다. 넷째, 미국과 같이 고용주에 대한 경험률과 유사한 제도가 사용될 경우 피용자에게 보험료를 부담시킴은 논리의 모순을 낳는다.¹⁾

그러나 그의 이러한 논리는 많은 문제점이 있다. 첫째 이유에 대하여는 실업현상이 과연 고용주에게만 책임이 있는가라는 논리의 문제이다. 즉 실업의 문제는 현재와 같이 극심한 산업구조의 변화하에서 불가피한 것이며, 고의적인 실업의 경우를 제쳐두고서라도 기업의 경쟁력 상실에 의한 도산으로부터 야기되는 실업 등 실업의 원인이 현실적으로 고용주에게만 있다는 것은 재고되어야 한다는 것이다. 즉 실직을 발생시킬 수밖에 없었던 산업사회 전체의 책임일 수도 있으며, 이러한 점에서 사회의 구성원으로서 피용자 혹은 정부도 그 책임을 면할 수 없다는 것이다.

둘째와 셋째에 걸쳐서 나타나는 비용의 전가 문제는 노동시장 혹은 상품시장의 성격에 따라 전가될 수도 있고 전가가 되지 않을 수도 있다. 따라서 반드시 확일적으로 전가된다는 점을 감안하여 피용자 부담을 기피한다는 것은 오히려 제도의 신축성을 해칠 수 있다.

넷째에서 경험률과 같이 유사한 제도가 존재하기 때문에 전액 부담의 고용주 각출이 불가피하다 함은 미국적인 제도의 특성만을 반영한 것이다. 보험재정의 안정을 도모하면서 실업의 발생을

억제하는 제도로서 고용주에게 무조건적 실업발생의 책임을 묻는다는 것은 오히려 피용자의 입장만을 강화시킨다는 점도 고려되어야 한다. 따라서 설령 경험률제도가 존재한다고 하더라도, 노사가 보험료를 분담한다면, 노사의 공동노력이 오히려 급여지급을 쉽게 억제하면서 보험료 부담을 덜어줄 수 있다고 본다.

이와 같은 고용보험의 비용부담을 고용주가 부담하는 것이 실질적 제도의 운영에 큰 의미가 없는 것은 바로 각출의 부담을 전가시킬 수 있다는 데 있다. 즉 고용보험료를 後轉시킬 수 있다면 소비자가 그 부담을 지게 되며, 前轉시킬 수 있다면 생산요소의 공급자인 피용자가 그 부담을 지게 된다. 또한 전가가 불가능하다면 고용주가 직접 부담하지 않으면 안되나 이윤이 없는 완전 경쟁적 시장 행태에서 어떤 형태로든 전가는 불가피하다고 본다.

즉 보험료의 부담은 다음의 세 가지 가운데 하나의 형태로 나타나게 된다. 첫째, 피용자들은 낮은 임금의 형태로, 둘째, 고용주들은 낮은 이윤의 형태로, 마지막으로 피용자와 고용주로 구성되는 소비자들은 높은 가격으로 부담한다. 고용보험료의 부과가 차등화되었을 때 이와 같은 과세부담을 회피하기 위하여 근로자들은 직장을 옮길 수 있으며, 새로이 직장을 구하는 근로자는 가능하면 고용보험세의 부담이 적은 기업을 선택할 것이다. 또한 고용보험료의 부담이 자신의 이윤에 치명적인 기업주들은 그들의 생산형태를 변화시키든지, 극한 경우 폐업을 하려고 할 수도 있다. 그리고 경험률의 수준은 직장의 안정도에 대한 신호일 수 있다. 소비자들은 경험률에 기초한 보험료의 부과 이후, 상대적으로 제품의 가격이 적게 인상된 제품들을 구입하려 할 것이다. 그러나 보험료의 부과라는 제도적인 변화에 적응하는 데에 일정한 시간이 소요됨은 물론이다.

이와 같은 과세부담의 전가 문제는 시장형태에 의하여 가장 큰 영향을 받는다. 만일 과세전의 시장형태가 독점적이라면, 세금의 부담은 기업의 초과이윤을 축소시키는 형태로 지워질 것이다. 기업이 극히 정상적인 이윤만을 내고 있다면, 기업은 시장에서 이탈할 것이다. 우리나라의 경우는 대기업의 시장독점적 성격이 다른 어떤 나라보다 크다고 보여지므로 이들에 대한 과세의 부담은 상당부분 기업의 이윤을 상쇄하는 방향으로 될 가능성이 크다고 본다. 그러나 상대적으로 수익구조가 열악한 중소기업의 경우는 과세의 부담이 근로자나 소비자에게 전가될 가능성이 크다.

경제 전체적인 효과 분석에서 나타나는 보험세 부담은 노동공급의 경직성으로 인하여 상당부분 근로자에게 귀착되는 것으로 나타난다.²⁾ 지금까지 언급된 귀착의 결과 외에 과세의 부담이 근로자에게 귀착되는 경우와 소비자에게 귀착되는 경우의 차이에 수반되는 부담 외에 2차적 효과로서 다음과 같은 분석이 가능하다. 근로자에게 과세의 부담이 지워지게 되면 과세가 소득에 비례하게 될 것이므로 과세의 형평상 비교적 무리가 없게 된다. 그러나 소비자에게 부담될 경우, 소득이 다른 소비자들이 동일한 물건을 소비한다면, 보험세로 인한 제품가격의 인상은 저소득자가 세금부담이 더 커지는 역진적 소득재분배를 초래한다. 이와 같은 소득재분배적인 측면을 고려한다면 소비자에 대한 조세의 귀착은 바람직하지 못하다.

이상의 논의에서 조세의 귀착 문제는 어느 쪽으로도 결론을 내리기는 매우 힘들다. 고용주에 대한 과세가 피용자에 대한 전가로 나타나는 것은 위에서와 같이 쉽게 설명이 되나, 그 전제는 매우 경쟁적인 시장형태하에서만 가능하므로, 현실적으로 설명하기가 어렵다. 외국의 경우에 있어서 고용주에 대한 고용보험세의 인상이 항상 고용주에게 강력한 반발을 낳는다는 점을 고려할 때, 조세의 전가가 언젠은 용이하다면 왜 그들이 이러한 형태를 보이는가를 고려해 볼 만하다. 즉 조세의 전가가 쉽지 않음을 반증하는 것으로 생각할 수 있다. 결국 조세가 어떤 형태로 부과되든 최종 조세부담이 노사간에 같이 지워진다면 조세를 노사 양쪽에서 같이 부과하는 것이 더 경제적 흐름을 왜곡되지 않도록 하는 것으로 본다.

임금세가 완전 비탄력적인 노동공급하에서 피용자 부담이 됨은 이론적으로 검토되었다.³⁾ 따라서 경험률율로서 보험료를 낮출 수 있다는 것은 결국 고용주가 아닌 현재 근로중인 피용자의 세부담을 덜어 주는 것이 된다. 즉 경험률제도하에서 실직을 발생시킬 경우 고용주가 아닌 직장에 남아 있는 근로자가 보험료 부담을 더 하는 결과가 된다. 이러한 측면에서 경험률제도는 근로자들간의 실업억제 노력을 유발할 수 있는 부수적 효과가 있을 수 있다.

노사간의 비용부담 이외에 더 넓은 부담개념으로서 고용보험세의 부과를 산업별(건설, 공업, 서비스업 등), 지역별(도시 및 지방 등), 기업별(대기업, 중소기업, 소기업, 자영업)로 차등화할 것인가 혹은 아닌가에 대한 전제가 필요하다, 그 이유는 실업형태가 국가 전반적으로 동일하지

않고 산업별, 지역별 및 기업별로 큰 차이가 나기 때문이다. 따라서 실업률 등에 따라 차등세율을 적용하는 것은 고용보험의 효율적 운영을 위하여는 바람직하다. 이와 같은 기본원칙 하에서 보험료 전가 역시 기업이 속해 있는 그룹에 따라 달리 나타날 것이다.

<표 II-1> 주요 산업별 이직률 추이

(단위 : %)					
	광업	제조업	건설업	사회 및 개인서비스	전산업평균
1970	6.0	6.0	3.0	2.6	5.1
1975	2.6	4.4	3.2	2.1	3.7
1980	3.7	5.6	4.9	2.0	4.8
1985	3.1	4.5	4.7	1.7	3.9
1989	2.5	3.8	2.9	1.8	3.2
1994	3.1	3.1	3.4	1.4	2.9

자료 : 노동부, 『노동통계연감』.

이러한 원칙에 따르면 같은 그룹에 속해 있는 기업은 비슷한 보험세율을 부담할 것이며, 이들의 시장구조(예를 들면 독점, 과점, 혹은 경제적 시장 등)도 역시 비슷할 것이므로 세금의 전가 형태도 비슷하게 나타날 것이다. 물론 이러한 과세 대상의 구분에 있어서 대구분을 할 것인가 소구분을 할 것인가는 징세행정의 효율에 의하여 결정되어야 할 문제이나, 기업의 특성에 따른 차등세율의 적용은 도덕적 해이를 집단간에 스스로 최소화할 수 있는 여건을 마련하여 효율성을 제고할 수 있다는 점에서 원칙적으로 고수되어야 한다.

주석 1) 그의 논리는 고용주가 보험료를 전액 부담하므로 경험료율로서 부담을 경감시키는 효과를 부여하는 것으로 보인다.

주석 2) 김원식(1992. 2) 107~110쪽 참조. 그의 시산에 따르면, 1980년대의 우리나라 노동수요 공급탄력성이 그대로 유지된다고 가정할 때 고용주와 피용자의 고용보험료 부담비율은 1:9정도가 될 것으로 추정된다.

주석 3) 부분적인 고용보험의 도입은 노동의 공급곡선이 우상향으로 나타날 것이므로 이러한 논리는 적용된다고 볼 수 없다.

2. 경험률제도 도입의 이론적 근거

지금까지 본 연구는 사실상 단일보험료율에 관하여 분석하였다. 그러나 이것은 연구자의 분석을 위한 수단이었을 뿐이며 사회보험이든 민영보험이든 보험제도의 실시 여부에 있어서는 보험수리에 기초하여 피보험자의 위험정도에 따라 보험료율에 달리 적용되어야 함은 당연하다. 고용보험이 민영보험과 같은 방법으로 근로자의 위험도에 따라 보험료율이 적용되는 것이 사회보험의 목적에 위배된다고 할 수 있으나, 보험료율의 차등 적용이 실업을 억제하고 사회의 비효율을 제거할 수 있다면 충분히 사회보험으로서의 가치상실은 상쇄시킬 수 있다고 본다.

경험률제도의 긍정적 측면으로서 Topel(1990)에 의하면 경험료율은 현재의 실업을 30% 정도 감소시키는 효과가 있다고 본다.¹⁾

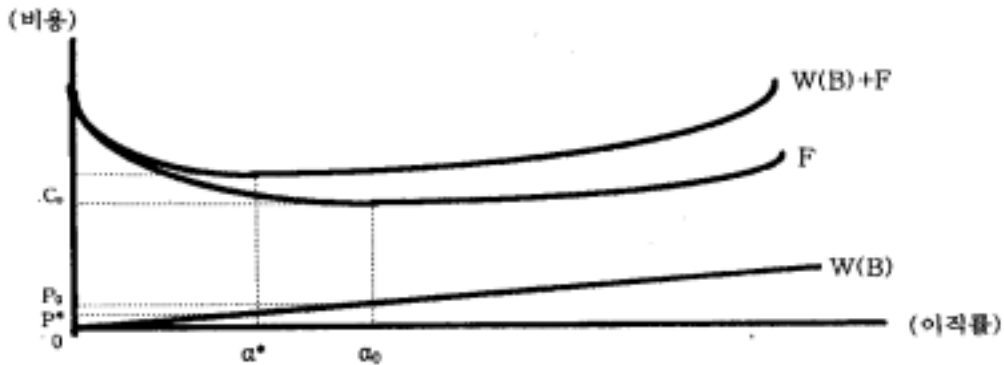
단일세율이 적용될 경우, 상대적으로 위험의 확률이 높은 저소득실업자는 사실상 경제적 보조를 받게 되므로 소득재분배에 바람직한 영향을 미친다고 볼 수 있다.

일반적으로 전체 실업급여 수준은 전반적 보험료에 의하여 보험수리적으로 결정된다. 그러나 이러한 논의는 실직자의 개인적 비용이 사회적 비용과 같다는 가정하에 이루어진 것이다. 이것은 경제적 효율성 측면에서 볼 때, 실업이 더 이상 사회적 비용을 낳지 않거나, 혹은 실업의 감소로 인하여 더 이상의 편익이 발생하지 않거나, 이에 따라 고용보험료율이 조정되지 않는다는 가정에 의한 것이다.

그러나 현실경제에 있어서는 당연히 고용보험의 외부효과가 존재하게 된다. 환경에 대하여 오염원을 생산하는 기업은 전체적인 사회적 환경을 개선시키기 위한 오염세를 지불해야 한다. 마찬가지로 도덕적 위해를 고려하지 않은 경우, 실업발생은 사회적 적정수준보다 과다할 수 있다. 이를 억제하기 위하여 경험보험료율을 도입한다면 기업의 고용구조 조정을 통한 실업을 억제할 수 있다.

경험보험료는 고용주의 이직률에 영향을 미친다. 이직률을 전체 산업의 이직률보다 낮게 함으로써 사용자의 보험료가 낮게 각출되도록 하고 사회적으로도 이익이 증가한다면, 고용주는 이 보험료의 일부를 지불하도록 하여야 한다. 더욱이 고용주가 낮은 보험료율로서 개인적 이익을 얻으면서도 사회적 비용을 발생시킨다면, 기업이 전체 보험료를 모두 지불하는 것이 더 낫다는 논의가 나올 수 있다. 결국 피용자는 그가 실업에 의한 손실에 대하여 완전 부보되거나, 그의 보험료 납입 후 임금에 변화가 없는 한, 누가 보험료를 지불하는가에 영향을 받지 않는다. 이와 같은 논의는 [그림 II-1]에서 관찰할 수 있다.

[그림 II-1] 경험률제도하의 사회 최적 보험료율



중축은 특정위험집단에 대한 기업의 비용과 근로자의 보험료 부담을 측정한다. 횡축은 이직률(a)을 나타낸다. 이직률이 0이면 기업은 그의 노동력을 모두 고용하는 것이 된다. 이는 마치 평생고용을 의미할 수도 있다. 그러나 기업이 근로자를 항상 모두 고용하기 위한 고용비용은 매우 높게 결정된다. 이직률이 증가함에 따라 기업은 좀더 융통성 있는 고용정책을 펴게 되므로 비용곡선(F)은 일정수준(C_0)까지 감소할 것이며, 이후에는 이직에 따른 재고용 및 재훈련 비용, 비효율 등으로 증가할 것이다. 즉 a_0 이상에서의 이직률에서는 단기적 휴직으로부터의 비용절감이 기업의 새로운 확장 필요에 의한 새로운 근로자를 재고용하고 확보할 필요성에 의한 비용보다 매우 커진다.

$W(B)$ 는 a 를 증대시킴으로써 나타나는 보험료 비용이다. a 가 0이면, 즉 실직될 확률이 없으면, 보험료(P)는 0이 된다. a 가 증가하게 되면 보험료도 단순 증가할 것이다. 기업과 피용자의 비용은 이 두 비용곡선의 합이 된다($=W(B)+F$). 이에 따라 사회적으로 최적의 이직률은 a_0 에서 a_1 로 감소하며, 최적보험료율도 P_0 에서 P^* 로 감소한다.

이때 기업은 두 가지의 선택을 할 수 있다. 첫째, 기업은 이직률이 a_0 에 머물도록 F 곡선을 따라 행태를 한다. 즉 현재 피용자가 주당 100원의 임금을 받는다고 가정할 때 a_0 에서 그의 보험료는 5원이다. 이때 그의 납세후 소득은 95원이 된다.

두 번째의 선택은 기업이 $F+W(B)$ 에 따라 행태를 하고, 사회적으로 최적의 이직률을 달성하는 것이다. a^* 가 4원이라고 가정하면, 기업은 피용자에게 95원을 지급하고 4원은 보험자에

지불하므로 1원의 비용절감을 할 수 있다. 즉 피용자는 그의 납세후 임금을 그대로 유지하면서, 아직도 그들의 실업을 완전히 부보하는 보험에 가입되어 있다.

개인에 의한 경험료율의 적용에 관한 논의는 단일 요율에 비하여 기업의 고용증대에까지 확대될 수 있다. 이와 같은 경험률의 적용은 미국에서 대표적으로 활용되고 있으며, 이에 대한 실증적인 분석이 많이 행하여 지고 있다.

경험료율은 사회정책 목표의 하나인 사회적 연대에 어긋나는 개인주의적이라는 것에 의문의 여지가 없다. 그러나 채택되는 경험률의 정도는 보험제도의 성격을 규정하며, 경험률의 정의, 경험률의 특성, 보험료율로의 변환 등의 세 가지 요소에 의하여 결정된다.

미국 전체 주의 3분의 2에서는 고용주의 실업경험을 지급된 급여액에 따라 결정한다. 기업은 실업급여준비금을 다른 사업비용을 위한 준비금만큼 적립해야 한다. 각 기업에 대한 준비금 자산은 당해기업에 속하는 것이 아니라 단지 회계 기술상의 장부에만 남는다. 주 정부가 관리하는 고용보험 기금은 완전히 공동 운영되며, 어떤 형태의 급부신청에 대하여도 준비금 잔액에 관계없이 지급될 수 있다.

경험률의 정도는 적용 가능한 보험세율의 상한과 하한으로 양자의 범위를 결정한다. 적용세율의 범위가 넓을수록 경험률의 정도는 세율의 범위에 더 많은 영향을 미칠 것이다. 완전경험률의 적용은 경험률이 0일 경우, 0%의 보험료율을 적용하는 것이다. 그러나 일반적으로 최저의 보험료율은 0보다 크도록 결정되며, 최고의 세율은 사회보험의 원리를 고려하여 부담 분담의 원칙을 적용하여 일정의 최고율에서 결정되는 것이 일반적이다.

주석 1) Robert H. Topel, "Financing Unemployment Insurance : History, Incentives, and Reform", in *Unemployment Insurance : The Second Half-Century*, W. Lee Hansen and J. F. Byers(eds), University of Wisconsin Press, 1990, pp.108~135, Table 4.5 참조.

3. 경험률제도의 기능

경험률제도의 기능에는 크게 고용경험에 따라 보험료율을 달리함으로써 실업을 억제하는 고용안정, 실업에 따른 사회적 비효율을 최소화하기 위하여 사회적 비용을 발생당사자에게 부담시키는 실업비용의 할당, 실업제도에 대한 고용주의 관심을 유도하여 관리운영의 부담을 덜 수 있도록 하는 고용주의 관심과 참여 증대를 유도하는 것을 들 수 있다.

가. 고용안정

경험률의 1차적 목적은 실업을 억제하도록 고용주가 고용을 조정할 유인을 주는 것이다. J. R. Commons는 경험률제도를 1920년에 위스콘신 주 실업보험법에 최초로 도입하였는데, 그는 실업급여의 비용을 고용주에게 부과하는 것은 고용주가 안정된 직장을 제공하도록 하는 유인을 제공하는 것으로 보았다. 고용주들은 일자리의 부족으로 해직을 시켜야 할 경우 일정기간을 피용자들에게 보조를 함으로써 안정된 고용의 책임이 있다고 보았다. 이러한 개념은 P. A. Raushenbush에 의하여 더욱 구체화되었는데, 고용주들은 사고에 대한 보상을 하는 것이 법적으로 요구되듯이 그들은 근로자를 해고시킨 경우 실업에 대한 보상을 해야 한다고 보았다. 피용자의 사고나 실업은 모두 보호되어야 할 사업 위험(hazard)이며 생산비용에 포함되어야 한다는 것이다. 경험률은 고용주들이 피용자를 지속적으로 고용하도록 함으로써 생산의 안정을 도모하고, 잉여 생산부문의 근로자들로 하여금 다른 기술을 취득하도록 함으로써 단기적 실업을 낳지 않도록 하기 위한 것이다.¹⁾ 그러나 고용의 안정에는 한계가 있다. 고용안정은 기업이나 경제 전반적으로 반드시 추구되어야 할 바람직한 목표이나 기업활동이 외부적인 요인에 직접적으로 영향을 받으므로 달성하기가 쉽지 않다. 고용주가 피용자를 계속 고용할 것인가 해고시킬 것인가에 영향을 미치는 변수에는 개인 노동의 생산가치, 미래의 불확실한 수요, 재고유지 비용들이 있다. 이러한 요소들이 고려된다고 가정할 때, 미래에 대하여 최적의 고용구조를 유지하는 것은 매우 어렵다. 최적의 고용수준을 유지하는 것은 현재 고용주가 대규모 조직을 유지하면서 효율성을 극대화시킴을 의미한다. 그들은 고용보험료공제나 낮은 재고수준을 통한 비용억제를 통하여

고용을 변화시키는 데 따른 한계수입과 지출을 균형있게 유지하고 있음을 가정해야 한다.²⁾ 고용주들이 고용을 조정할 수 있는 가능성은 계절적 변화나 개별근로자의 근로 불규칙성을 흡수하는 등에 제한된다. 경기적 실업 등은 고용안정에 있어서 고용주의 범주에서 벗어나는 요소이다. 근로자들을 작업장에 재배치하는 것이 그들이 할 수 있는 것이며, 이것은 실업 혹은 과소고용을 분산시키는 것에 불과하다고 본다. 오직 일부의 고용주만이 일정 범위내에서 고용을 안정시킬 수 있다. 그러나 이러한 효과는 오래 지속되기가 매우 힘들다. 대개 고용안정을 위한 경험률은 기업 특유의 이점 혹은 노력에 기초한 낮은 효율이 아니라 고용주가 감당할 수 없는 요인에 의하여 결정된 것이다. 경험률제도하에서는 결과적으로 상대적으로 안정된 시장에서 생산하는 고용주들에게는 낮은 보험료율이 적용되고, 경기에 민감한 생산에 참여하는 고용주들에게는 높은 보험료율이 적용되게 된다. 따라서 경험률의 혜택은 고용안정을 얻기 위하여 아무런 노력도 않은 고용자들에게 돌아가게 될 수도 있다. 자칫 시장에 적극적으로 대응하면서 고용구조를 피하여 자원배분에서 오히려 효율적일 수 있는 고용주들에게 높은 보험료율의 부담이 돌아갈 수 있다는 것이다. 따라서 경험률에 의하여 결정되는 보험료율은 실업억제 노력과 거의 관계를 갖지 않게 될 수 있다. 결국 이러한 결정은 훌륭한 고용관리보다 기업이 속한 산업의 특성 등의 행운에 의하여 결정된다는 견해가 있다.³⁾ 또한 급여지출을 최소화하기 위하여 고용주들은 고용의 안정과 무관한 고용형태를 보일 수 있다. 예를 들면 불법취업자의 고용, 저임근로자(학생 등 임금이 낮은 근로자) 및 일용근로자의 고용 확대, 최소한의 임금신용을 축적한 근로자의 해고 등을 들 수 있다. 반면 경험률이 고용안정에 영향을 미치지 않을 경우, 피용자를 위한 실업급여를 증대시켜도 고용주가 이에 대한 부담을 느끼지 않을 수 있다. 고용주의 경험률이 극대인 경우, 추가적 급여지급은 경험률에 영향을 미치지 않는다. 따라서 경험률의 적용에 따른 한계적인 고용증대가 없다. 예를 들면, 고용이 상당히 계절적인 산업에서 활동계절이 끝나갈 무렵 구직을 위한 실업급여를 신청할 가능성이 높다. 이러한 실업급여의 신청에 대하여 보험료율의 인상이 없다면, 이러한 형태가 더욱 나타날 것으로 본다. 더욱이 고용주와 근로자의 담합에 의하여 그들은 급여수급을 더욱 극대화할 것이다. 이상의 부정적 효과에도 불구하고, 경험률이 고용안정에 기여하는 유인이 있다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 고용주 경험률이 상당부분 그들 산업의 내재적 안정성에 의하여 결정되며 따라서 산업에 따라 경험률을 통한 고용의 안정 효과는 제한적이다.

나. 실업비용의 할당⁴⁾

고용보험의 또 다른 목적은 실업급여의 비용을 효율적으로 배분할 수 있다는 것이다. 조직사회에서의 주요 문제는 가격구조가 적절히 사회비용을 반영하고 사회적 기준을 유지한다는 경제적·법적 원칙을 만드는 것이다. 불규칙한 고용에 따른 사회적·인적 비용은 각 고용단위에 대하여 부과되고 보상되어야 한다. 이러한 방법을 통해서만이 소비자들은 낮은 가격이 반드시 사회적으로 바람직한 것이 아님을 인식하고, 이들에 대하여 가격에 사회적 비용을 부담시킴으로써 경쟁체제가 고용부문에서도 작동함을 확인하게 해야 한다고 본다.⁵⁾ Rector(1951)는 이러한 논리를 더욱 발전시켜서 자유경쟁적 기업시스템이 작동하기 위하여는 생산과 분배의 비용이 궁극적인 구입가격에 정확히 반영되어야 한다고 주장하였다. 소비자들은 화폐지급을 통한 투표시스템으로서 자본, 노동, 자원의 사용과정을 선택하는 것이다. 실업의 비용은 당연히 생산비용에 포함되어야 한다고 본다.⁶⁾ 고용주에 의한 세금이전에는 한계가 있다. 비용배분의 논의는 실업급여의 비용이 더 높은 가격으로 소비자에게 전가된다는 데 기초한다. 그러나 Lester(1962)에 의하면 경험률제도가 보험료의 전가를 막거나 지연시킬 수 있다고 보았다.⁷⁾ 그는 일정의 고용경험을 가진 기업은 다른 주에서 경영을 할 경우 주마다 다른 효율을 납부할 것이다. 같은 가격으로 제품을 판매하면서 또한 같은 주 내에서도 시점에 따라 보험료 부담이 다르게 된다. 따라서 경쟁적 기업환경에서 기업에 대한 보험료 부담은 생산지역이 다른 경쟁기업마다 서로 다르게 된다. 독점산업 가운데 경쟁산업보다 더 안정적이고 낮은 보험료율을 적용받는 기업이 많을 것이다 반면 경쟁적 산업은 더 높은 보험료율을 부과받을 가능성이 높고 따라서 다른 산업간의 보험료율의 격차가 크게 나타날 것이다. 이는 보험료의 전가가 어려운 산업일수록 더 높은

보험료율의 적용을 받을 가능성을 보인다. 이것은 경쟁산업에서 고용주의 세율분포가 분산되어 나타나기 어렵고, 기업간 보험료율의 분포가 주로 중앙에 집중되어 있을 수 있다는 것이 부분적 원인이 된다. 시장구조의 중앙집중도가 낮다는 것은 세금을 소비자에게 전가시키기가 힘들다는 것을 의미하며, 기업이 낮은 보험료율을 부담하는 더 안정적 산업에서는 나타나지 않을 것으로 보인다. 따라서 경우에 따라 세금의 일부만 전가될 가능성이 있다.

마지막으로, 경험률제도의 목적이 비용을 효율적으로 배분하는 것이라면, 이것은 소비자에 대하여 가격을 상승시켜서 이루어져야 한다. 완전한 비용 배분은 고용주에 의한 세금부담을 완전히 덜어 주는 결과를 낳을 것이다. 완전 경쟁적 시장환경에서 고용주는 세금을 추가적으로 부담할 수가 없다. 반면 보험료 부담이 고용의 안정화를 위한 것이라면 고용주가 보험료를 부담해야 한다. 만일 고용주가 보험료를 부담한다면 그는 보험료를 이전시킬 수 없는 것을 의미하며, 고용주가 보험료를 이전한다면 세금을 부담할 수 없음을 의미한다. 만일 보험료가 근로자에게 이전된다면 보험료가 고용안정에 기여한다는 논리는 없어지게 된다. 고용안정의 유인은 세금보다는 이윤 보장을 통하여 더욱 가능할 수 있다. 세금이 이전된다는 가정 하에서 높은 보험료율의 적용을 받는 고용주들은 오히려 더 많은 이윤을 낼 수도 있다.⁸⁾

새로운 고용주나 새로이 적용대상이 되는 고용주들은 경험 기록의 부족으로 인하여 고용보험의 비용을 역진적으로 부담하게 된다. 이것은 그들이 경험률을 얻게 되기 전에 실업에 의한 경험을 축적하기까지 필요한 대기기간 때문이다. 경험률의 적용을 받기 위한 대기기간은 주에 따라 1년에서 3년까지 다르다. 일부 주에서는 전체 세금의 상당한 부분이 고용주의 부담이 되었으며, 이러한 현상은 낮은 최저임금으로 많은 근로자를 고용하는 기업에서 나타날 가능성이 높다.

다. 고용주의 관심과 참여 증대

경험률의 세 번째 기능은 고용주로 하여금 고용보험에 관심을 갖고 참여할 수 있는 유인을 제공하는 것이다. 이러한 형태에는 세 가지가 있다. 첫째, 우선 경험률은 급여수준과 급여산식을 확립하는 데 있어서 적절한 균형을 이루게 하는 데 매우 필요하고, 둘째, 제도를 관리하는 데 있어서 고용주의 관심을 유도할 수 있으며, 셋째, 이 제도가 사회부조 프로그램 등으로 전환될 가능성을 줄이는 역할을 한다.⁹⁾¹⁰⁾

우선 다른 사회보험과 달리 보험의 대상인 실업이 경기적 요인 외에 기업의 구조조정 등 다양한 요소에 의하여 영향을 받으므로 고용보험은 각출과 급여의 균형이 깨지기 쉽다. 그리고 경기적 요인이나 이에 따른 기업의 실업 발생이 서로 상승작용을 할 경우 고용보험의 재정을 위협하게 된다. 이에 따라 급여 지출의 조정이 불가능하므로 고용주의 각출이 조정될 가능성이 높다. 따라서 경험률의 도입은 고용주가 실업의 발생을 억제하는 데 관심을 기울이도록 하는 유인이 된다.

둘째, 제조의 관리에 있어서 실업급여의 지급은 실업의 확인작업 등 절차가 비교적 까다로우며 또한 고용주의 적극적 협조가 필요하다. 그리고 실업자의 고용과정에서도 이들의 구직절차에 대한 협조로서 실업급여의 지출을 억제할 수 있다. 실업급여의 과대한 지급은 개별기업에서 경험료율의 인상을 의미하게 되므로 고용주의 협조가 그들의 부담이 될 수도 있을 불필요한 비용의 지출을 막을 수 있게 된다.

셋째, 실직자의 어려움을 덜어주기 위한 관대한 실업급여의 중심의 제도운영은 실업급여를 단순한 사회부조로 인식하게 할 가능성이 높다. 고용주의 무관심으로 나타날지 모를 관대한 급여의 지급은 결국 재정의 불안정을 야기하게 되고, 재정안정을 복구할 수 없게 되면 일반예산에 의한 정부의 보조가 이루어질 가능성이 높아져서 사회부조의 성격을 띤 제도로 전환되게 된다. 실업의 성격상 사회부조로의 성격변화는 도덕적 해이를 낳을 가능성이 높아서 재정불안정 요인은 더욱 커지게 된다.¹¹⁾ 따라서 고용보험은 고용주의 관심을 어느 제도보다 필요로 하며, 이를 유도하기 위하여 경험률제도의 도입을 통하여 제도의 안정을 기해야 한다고 본다.

주석 1) Haber and Murray(1966), pp.337~338.

주석 2) Harry M. Wagner, "A Reappraisal of Experience Rating", Southern Economic Journal, April, 1959, pp.459~469.

주석 3) P. L. Rainwater, "The Fallacy of Experience Rating : The Rebuttal." Labor Law Journal, Vol. 2, Oct. 1951, p.760.

주석 4) Harber and Murray(1966), pp.341 ~ 343.

주석 5) Paul A. Rauschenbush, "The Wisconsin Idea : Unemployment Reserves", Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 170. Nov. 1933, p.72.

주석 6) Stanley Rector, "The Frailty of the Fallacy of Experience Rating", Labor Law Journal, Vol. 2, May, 1951, p.346.

주석 7) Richard A. Lester, The Economics of Unemployment Compensation, Princeton : Industrial Relations Section, Princeton University, 1962, pp.60 ~ 67.

주석 8) Spivey, Clinton, "Experience Rating in Unemployment Compensations", Bureau of Economic and Business Research, Univ of Illionis, Bulletin No. 84, 1958, p.92.

주석 9) Emerson P. Schmidt. "Experience Rating and Unemployment Compensation", Yale Law Journal, Vo. 55, No.1, Dec. 1945, p.242.

주석 10) Harber and Murray(1996), pp.348.

주석 11) IMF 체제 이후 고용보험에 대한 정부의 대규모 출연이 계속되고 있기 때문에 대규모 실업이 계속되는 한 사회부조의 전환 가능성이 상대적으로 높다.

Ⅲ. 美國의 經驗保險料率制度

실업의 증가에 따른 실업급여의 증가는 실업보험기금의 고갈에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 실업보험료는 잘못 적용될 경우 노동시장에 매우 큰 문제를 야기할 수 있다. 부적절한 실업보험료로 인하여 실업의 증가뿐 아니라 기금의 고갈이 야기될 수 있다. 그러나 실업이 심각하지 않은 주는 급여의 지출도 최소화할 수 있다. 따라서 지역마다 다른 노동시장 환경에 대응할 수 있는 고용보험제를 설정하는 것은 노동시장의 효율성을 높일 수 있다고 본다. 이러한 상황에 대처하기 위한 기본적인 방법이 경험료율제도라고 본다.¹⁾

미국에서 경험률은 거의 모든 주에세 채택되고 있다. 이러한 채택은 여러 가지 요소에 의하여 영향을 받았다. 그 중의 하나가 실업의 경험에 기초하여 2.7% 이하의 주정부세에 대하여 연방세에 대한 세금공제(tax credit)를 허용한 연방법이다. 경험률은 고용보험의 재원조달 방법에 영향을 미친 가장 큰 요소이다. 이러한 점에서 미국 고용보험의 발전과정을 우선 간단히 검토하고 경험률의 변화를 살펴보는 것이 의의가 있다고 본다.

1. 미국 실업보험제도의 개요

가. 주실업보험의 성립

1935년 미국의 강제적 실업보험이 입법되기까지 미국의 실업보험은 노동조합, 고용주와 피용자의 계약, 혹은 기업내규에 의하여 부분적으로 운영되고 있었다. 그러나 이러한 제도는 모두 자생적인 것이었으며, 강제실업보험을 위한 입법의 시도는 1916년부터 시작되었다. 특히 1930년대의 불경기를 시작으로 실업보험의 도입 필요성이 정치적으로 인식되기 시작하여, 주정부 단위의 많은 실업보험법안이 상정되기 시작하였다. 그리고 1932년 위스콘신 주의 실업보험법이 통과되면서 본격적으로 연방정부의 실업보험 도입에 대한 논쟁이 더욱 가열되고, 1935년의 강제적 실업보험이 입법화되게 되었다.

실업보험의 입법에 관한 논의는 헨리 시거(Henry R. Seager)에 의하여 1907년 처음 시작되었다. 그는 美國勞動法學會(American Association for Labor Legislation)의 연례회의에서 'Ghent System'²⁾에 관한 논문을 발표하여 이 문제를 제기하였으며, 이 학회는 계속하여 이 문제에 관하여 논의해 왔다. 그리고 1914년부터 15년간의 경제적 불황기 동안 그들은 "失業防止를 위한 現實的 制度"(A Practical Program for the Prevention of Unemployment)라는 제목의 실업보험 초안을 마련하였다. 2년 후인 1916년 메사추세츠 주 의회는 영국의 제도를 거의 모방한 실업보험법안을 처음 상정하였다. 그리고 1921년에는 이와 유사한 제도가 뉴욕 주에서 상정되었고 같은 해에 상당히 상이한 제도가 위스콘신 주에서 상정되었다.

위스콘신 주의 상원의원이었던 헨리 허버(Henry A. Huber)에 의하여 상정된 법안은 고용주의 각출을 그들의 고용정도에 따라 차등을 둔다는 특징적인 점을 갖고 있었다. 이 법안의 저자는 존 코먼스(John R. Commons)로서 그는 실업을 방지하기 위한 장치로 고용주의 실업발생 정도에 따라 각출을 달리하는 失業給與法이 제정되어야 한다고 생각했다. 즉 실업급여의 지급에 필요한 모든 비용을 고용주가 부담하고, 이 부담의 책임을 주정부 급여보험위원회에 의하여 통제되는 상호보험회사에 부보하는 것이 그 법안의 골격이다. 그러나 이 법안은 위스콘신 주 勞動聯盟의 지지는 얻었으나 고용주측의 반대로 입법에 실패하였다. 이 법안은 다른 주에서 실업보험법안의 초안으로 많이 이용되었다. 비록 이 법안은 입법에 실패하였으나 미국의 실업보험제도의 특징인 경험률제도를 운용하는 하나의 아이디어를 제공하는 주요한 의의를 갖는다.

이와 같은 실업보험에 대한 관심은 1930년대의 대공황과 함께 매우 고조되었다. 1931년 위스콘신 주의회에는 허버법안과 매우 다른 두 개의 법안이 제기되었다. 하나는 미국노동법협회에 의하여 제시된 <실업예비군을 위한 미국 법안>(An American Plan for Unemployment Reserves)이며 다른 하나는 해롤드 그로브(Halrold M. Groves)에 의한 법안이었다. 전자의 특징은 고용주가 지불임금의 1.5%의 균일각출을 하여 하나의 주정부기금 계정을 마련하는 내용을 갖고 있다는 점에서, 후자는 고용주의 각출을 통하여 재원조달되는 개별적 고용주 계정 하에 주정부기금을 갖는다는 점에서

허버의 법안과 다르다. 따라서 후자에서 급여는 오직 당사자의 고용주 계정에서 지급되며 고용주의 잔고가 적절하지 않게 되면 급여의 지급이 감액되거나 거부된다. 이 두 법안은 동시에 청문회에 붙여져서 그로브 법안에 대한 지지가 굳어짐에 따라 1932년 1월 입법화되었다. 위스콘신 주의 실업보상법은 다음과 같이 요약될 수 있다.³⁾

1. 개별 고용주의 계정으로 구성된 주정부기금이 설치되며, 기금은 주정부투자위원회에 의하여 공채에 투자된다.
2. 각출은 첫 2년 이후 고용주의 계정이 피용자 1인당 평균 55달러가 될 때까지 지불임금의 2%이며, 계정이 1인당 평균 55달러 이상 75달러 이하이면 1%, 1인이 75달러 이상이면 각출하지 않는다. 관리운영비나 고용사무소의 운영을 위하여 모든 고용주에게 추가적으로 0.2%의 각출을 한다.
3. 적용대상은 1년에 4개월 이상 10명 이상을 고용하는 고용주로 하며, 농업근로자, 주와 주간에 운행되는 철도피용자, 별채근로자, 공무원, 그리고 연간 1,500달러 이상의 소득 근로자는 적용이 제외된다.
4. 급여는 2주의 대기기간 이후부터 주당임금의 50%가 지불되며, 최저 5달러, 최고 10달러이다. 급여는 고용주의 준비금계정이 피용자당 50달러 미만일 경우 5달러씩 부족할 때마다 주당급여에서 1달러씩 감액된다. 급여는 전년도 4주 고용에 대하여 1주씩 지급되며, 최고 10주까지 지급된다. 각 기업의 부채는 그들의 준비기금액을 한도로 한다. 다수의 기업에 의하여 고용된 근로자의 급여는 최종고용주에게 처음으로 부담하며, 다른 고용주에게는 역순으로 부담된다.
5. 과실에 의한 해고, 고용주에 의하지 않은 자발적 이직, 합당한 직장의 거부, 노사분쟁에 의한 이직, 천재에 의한 실업, 방학중의 근무로서 학생의 이직 등은 급여자격이 상실된다.
6. 급여수급 자격은 주에 2년 이상 거주하고 이 기간 동안 40주 이상 고용되어야 한다.

위스콘신 주에서의 실업보험법 입법에 따라, 다른 주들에서도 실업보험을 입법화하기 위한 많은 노력을 시도하였다. 1931년 뉴욕 주지사였던 프랭클린 루스벨트(Franklin d. Roosevelt)는 다른 6개 주의 주지사들과 <失業保險에 대한 全國委員會>(Interstate Commission on Unemployment Insurance)를 조직하고 위스콘신 주법과 매우 유사한 개인별 고용주 준비금 형태의 강제적 입법이 필요하다는 보고서를 1932년 2월에 합의하였다.

이와 같은 과정에서 실업보험의 입법을 위한 준비가 계속 진행되어 1931년에는 17개 주에서 52개의 법안이 제출되었다. 이 중 오하이오 주의 법안은 위스콘신 주의 법과 상당히 다른 특징을 갖고 있었기 때문에 많은 관심을 받았다. 즉 그들의 실업보험연구위원회는 비록 고용주의 각출은 고용경험에 따라 달리하나 주정부 통합기금을 운영하는 것을 권고하였다. 또한 피용자들은 고용주의 2% 각출 이외에 그들 소득의 1%를 더 각출하며, 어떤 급여 조건을 만족하는 모든 피용자에게 획일적으로 16주의 급여가 지급되도록 하였다. 따라서 위스콘신 주법과 함께 오하이오 주법 역시 다른 주정부의 많은 모델이 되었다. 즉 다른 많은 주정부는 이 두 주정부의 법을 선택적으로 취합함으로써 각 주의 실정에 맞는 주법을 입안하게 되었다.

나. 연방실업보험의 성립

1930년대의 대공황 이전까지 연방정부는 실업보험에 대하여 거의 관심을 갖지 않았다. 최초의 공식적 제안은 1916년 勞使關係에 關한 委員會(the United States Commission on Industrial Relation)의 보고에 의하여 이루어졌다. 그들은 여기에서 일부의 직종별 산업에 대한 실업보험을 연구·준비하는 것이 필요함을 주장하였다.⁴⁾

최초의 연방실업보험법안은 1928년 하원의원 빅토 버거(Victor Berger)에 의하여 제안되었으나 거의 주목을 받지 못하였다. 그러나 1928년 12월과 1929년 2월에 있는 교육·노동위원회의 청문회에서 위스콘신 주 실업보험법에 초안에 공헌한 코먼스(John R. Commons)의 실업급여가 어떻게 고용을 안정시킬 수 있는가에 대한 증언이 있었다. 그리고 이 위원회는 민간산업에 있어서 고용을 안정시키는 데 연방정부가 간여할 필요가 없으며 만일 공공정책이 고려된다면 이 문제는 주정부의 입법에 의해야 한다고 보았다.

여러 주정부에서 실업보험을 도입하기 위한 노력을 경주하였음에도 불구하고, 일부 주는 실업보험 혹은 준비금법을 도입하는 데 실패함에 따라 실업보험에 대한 연방정부의 입장이 더욱 확고해질 필요가 있게 되었다. 주정부의 실업보험 도입에 가장 큰 장애 요인은 실업보험을 도입한 주의 산업이 도입하지 않은 주의 산업보다 경쟁적인 면에서 상대적 불이익을 당한다는 것이었다. 그리고 선의에 의하여 실업보험제도를 도입한 주의 근로자를 실질적으로 보호할 수 없을지도 모른다는 우려가 발생하였다.

1934년초 연방의회에 제안된 와그너-루이스 법안(the Wegner-Lewis Bill)은 위스콘신 주법에서와 같이 고용주의 지불임금에 5%의 정률세를 부과하는 것이었다. 연방법에 적용받는 고용주들은 주법이 일정의 요건에 합당하게 되면 연방세에서 100%의 세금공제를 받을 수 있도록 하였다. 또한 연방법은 실업발생 경험에 의하여 주법에 의한 각출이 연방법에 의한 것보다 적은 경우에도 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 연방법안은 급여의 하한을 설정하고 고용주들이 연방세의 세금공제를 받기 위하여 주법은 주당 7달러 이상 혹은 주당 20시간의 평균임금을 지불하도록 하였다.

와그너-루이스 법안은 1934년 3월 하원의원에서 격심한 토론을 거쳤으나 당시 루스벨트 대통령의 견해는 이 법안의 도입을 다음 회기까지 연기하고 좀더 전반적인 제도를 준비하도록 하는 것이었다. 따라서 이 법안에 의한 실업보험 도입에 관한 구체적인 움직임은 없었다. 그러나 6월 대통령에 의하여 經濟安定委員會(the Committee on Economic Security)가 구성이 되면서 실업보험에 대한 심의가 다시 시작되었다. 이 위원회 내에서의 가장 큰 불협화음은 이 제도가 연방제도 혹은 연방-주정부 연계 제도에 의한 것이어야 하는가에 대한 것이었다. 이외에 그들은 보조금제도, 세금공제제도, 피용자 각출, 경험률, 고용주 부담 세율과 시행시기 등에 관하여 많은 논의를 계속하였다.

경제안정위원회는 그들의 보고서에서 주정부의 실업보험에 대한 문제점, 즉 그들이 고용주에 대한 세금을 부과하게 되면 다른 주에 비하여 경쟁적 불이익을 볼지도 모른다는 우려를 해소하기 위하여 실업보험에 대한 연방법을 제정할 필요가 있음을 강조하였다. 이 위원회는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 고용에 대한 책임을 지는 연방정부의 역할을 수행하는 데 필요한 재원을 조달할 정률세를 부과하고 실업보험법에 보험료 각출을 하는 고용주에 대하여 세금공제를 할 것을 제안하였다. 세금공제제도는 주정부의 입법에 있어서의 장애를 제거할 뿐 아니라 고용주가 세금공제를 받도록 주정부의 입법을 장려하는 기능을 하였다. 이 위원회의 두 번째 제안 내용은 연방정부가 그들의 실업보험법을 관장할 수 있도록 주정부에 충분한 기금을 교부하는 것이었다.⁵⁾

1935년 1월 루스벨트 대통령은 이 위원회의 권고를 받아들여서 실업보험을 입법할 것을 의회에 요청하였다. 1935년 사회보장법의 실업보험은 기본적인 경제안정위원회의 안을 거의 수용하였다. 경험률에 대한 요건이 약간 변화했으며 연방실업세는 1년에 적어도 20주 동안 8명 이상을 고용하는 고용주에게 적용될 수 있도록 했다. 농업노동자, 가사노동자, 비영리기관의 피용자, 정부근로자 등을 포함한 많은 근로자들이 적용대상에서 제외되었다. 주정부에 대한 관리비 지출에 있어서, 사회보장위원회는 인사에 관한 채용, 재직권, 보수에 관하여 간섭할 수 없도록 하였다. 여러 가지 면에서 연방입법의 한계에 의하여 문제는 많았으나, 결국 이 제도의 입법에 의하여 주정부의 실업보험제도 도입이 효율적으로 이루어진 것으로 본다.

1935년의 사회보장법이 미국 전역에서 주정부 실업보험 실시에 촉매가 됨에 따라 1935년 6월까지 거의 모든 주 및 자치구는 실업보험제도를 도입하였다. 그러나 실업보험제도의 도입에 관한 특별위원회를 두고 있었던 일부 주를 제외하고는 거의 모두 법안의 마련에 매우 어려움을 갖고 있었다. 이에 따라 경제안정위원회는 각 주마다 환경에 맞는 제도를 도입해야 하며, 합당한 보험료율의 산정 및 급여의 발생에 따른 준비금의 적립 등의 중요성에 관하여 강조하였고, 공동관리기금과 개별고용주 준비금계정하에 주의 환경에 맞는 제도를 선택할 수 있도록 하는 초안을 마련하였다. 결과적으로 초기의 거의 모든 주법은 일부 내용의 차이는 있을지 모르나 서로 유사한 것들이 되었다. 그리고 각 주의 실업보험 도입 이후 각 주의 환경에 맞는 제도의 개혁이 진행되어 왔다. 따라서 본 연구는 초기 주법의 공통된 성격과 그 이후 수년간의 개정내용들에 관하여 간단히 개괄하면서, 미국 실업보험의 성장 배경에 관한 논의를 하고자 한다.

우선 가입 범위에 있어서 각 주법은 연방실업세의 대상이 되는 기업, 즉 연간 20주 이상을 8인 이상 고용하는 기업을 가입대상으로 하였다. 그리고 보험료 각출의 경험이 증가함에 따라 그

이상의 소규모 기업을 가입대상으로 하기 시작하였다. 그리고 주법의 가입 범위에서 제외되는 고용의 형태는 예외없이 연방보험료의 예를 따랐다.⁶⁾

초기의 주법에 따르면 주당급부는 전일제(full-time) 근로자 주당소득의 약 50%였다. 그러나 각 주들이 가입근로자의 주당임금에 관한 기록을 관리하기 시작하자, 관리부담의 증가로 기업의 회계능력이 저하하기 시작하였다. 이에 따라 사회보장위원회는 각 주에 대하여 분기별 임금기록을 수집하도록 권고하고 이것이 공적 노령연금제도에서 사용되는 분기별 임금기록과 일치하도록 하였다. 이에 따라 실업급여의 주당임금은 분기별 임금의 일정률로 결정되도록 되었다. 전일제 근로자의 소득을 추정하기 위하여 위원회는 전체급여를 결정하는 데 사용되는 기간으로서 최근의 분기소득을 사용하도록 유도하였다. 이에 따라 주당실업급여는 분기별 소득의 26분의 1로 되어, 주당 전일제 임금의 50%에 상당하는 금액이 되도록 하였다. 그러나 시간이 흐름에 따라 주당급여의 기준을 연간소득을 기준하는 주가 생기기도 하였다.

거의 모든 주들은 또한 주당급여의 상한과 하한을 설정하였다. 초기에는 3개 주를 제외한 모든 주가 주당 15달러를 상한으로 채택하였다. 제2차세계대전후 소득이 급속히 상승함에 따라 최고급부액을 조정하는 데 있어서 상당한 시간적 격차가 발생하게 되었다. 결과적으로 최고급부를 수급하는 실업자의 수가 증가하였고, 평균 주당임금에 대한 주당급부의 비율도 계속 하락하였다. 이에 따라 1950년대 초부터 급부의 최고한도는 주의 사정에 따라 인상되기 시작하였다. 그리고 최고한도의 인상은 각 주마다 1년에 한 번씩 혹은 반년에 한 번씩 조정되도록 하였다. 거의 모든 주에서는 초기에 최저 급부의 한도를 5달러로 하였다. 이것 역시 임금의 상승에 따라 최고 급부한도와 함께 계속 인상되어 왔다.

사회보장위원회는 1920년대의 실업에 관한 자료를 근거로 하여 3%의 각출 하에서 급여의 지급기간은 2주의 대기기간 이후에 12주로 할 것을 권고하였다. 그러나 각 주들은 그들보다 더 실업보험의 재정을 낙관적으로 보아 더 긴 기간 동안 실업급여를 지급할 수 있다고 보았다. 즉 3개 주만을 제외하고 거의 모든 주정부는 12주보다 더 긴 급부기간을 마련하였다. 그러나 시간이 흐름에 따라 적립된 보험료의 범위 내에서 더 긴 기간 동안 급여를 지급할 수 있다는 것이 입증되고 근로자 측에서도 급여의 연장에 대한 압력을 강화함에 따라 26주의 지급기간이 표준화되게 되었다.

급여기간에 관한 주법의 차이는 크게 급여기간을 모든 실업자에게 획일적으로 적용할 것인가 아니면 과거의 소득 혹은 고용에 따라 차등 적용할 것인가에 따라 다르다. 초기에는 오하이오 주만이 획일적 급여기간을 적용하였으나, 1941년까지 15개 주가 이 제도를 도입하였다. 그러나 그후 이러한 주의 수는 감소하였다.

사회보장위원회는 13주 동안에 축적된 전체고용기간에 대하여 2주를 대기기간으로 하도록 권고하였으며, 52주 동안의 고용에 대하여는 4주의 대기기간을 제시하였다. 초기에는 30개의 주가 2주의 대기기간을, 19개 주가 3주, 2개의 주가 4주의 대기기간을 적용하였다. 그러나 본래는 급부신청절차를 받는 데 적어도 2주의 대기기간이 필요할 것으로 보았다. 이러한 절차기간은 점차 감소되었으므로 거의 모든 주는 대기기간을 감소시키는 추세를 보였으며 대기기간을 없애는 주도 나타나기 시작하였다.

거의 모든 주는 급부를 신청하기 전 일정의 기본기간 동안에 일정의 고용기간과 소득을 요구하고 있다. 여기에서 기본기간(base period)이라 함은 보통 달력상의 4개 분기를 말하며, 거의 모든 주에서는 첫 번째 급여의 신청전 달력상의 5개 분기 가운데 처음의 4개 분기로 본다. 이러한 요건을 설정하는 목적은 급여 신청자가 노동시장에 실질적으로 참여했는가를 확인하고, 일시적으로 노동에 참여하는 근로자를 억제하기 위한 것이다.

이와 같은 급여의 자격이 만족되면 실업자는 일할 능력(able to work)이 있어야 하고, 직장에서 일을 할 수 있는 상태(available for work)이어야 한다. 이 요건은 초기의 법에서 거의 모든 주가 채택하였다. 이에 덧붙여서 직장에서 일을 할 수 있음을 보이기 위해서 30개 주는 지방고용사무소에 의무적으로 등록해야 했으며 일부 주에서는 직장을 적극적으로 찾는다면 이를 위한 합리적인 노력을 할 것을 요구하였다.

급여자격의 상실, 혹은 급여의 제한에 있어서는 주마다 그 강도 및 범위가 다르다. 그러나 일반적인 자격상실 요건은 ① 합리적 이유가 없는 자발적 이직, ② 근무에 관련된 과실로 인한 해직, ③ 합리적인 직장추천의 거부, ④ 노동쟁의에의 참여, ⑤ 급여의 수급을 위한 사기 행위

등이다. 그리고 기타 부분적인 상해에 의하여 이에 대한 상해급여를 받는 경우, 그리고 사회보장법에 의하여 노령급여를 받는 경우 등 자격상실 소득이 있는 경우 급여는 감액된다. 또한 거의 모든 주는 임신에 의한 실업, 결혼생활을 위한 실업 학생의 부직으로부터의 실업 중 특정 집단에 대하여는 급여자격을 부여하지 않았다.

모든 주는 이 법의 적용을 받는 고용주들이 주정부기금에 각출하도록 하고 있다. 각출을 하지 않을 경우 그들은 연방보험료를 전액 납부하여야 한다. 원칙적으로 고용주가 각출을 하여야 한다는 것에는 모두 동의하고 있으나 피용자 각출에는 약간씩 견해가 다르다. 초기에는 10개 주가 1.0~1.5%의 피용자 각출을 하였다.

실업기금은 성격상 개인고용주 계정의 형태와 전체 공동기금의 형태로 나눌 수 있다. 개별고용주의 준비금계정제도는 고용안정에 큰 효과가 있다고 본다. 반면 공동기금을 주장하는 그룹은 개별계정은 쉽게 소진될 수도 있으므로 공동기금은 근로자에게 실업급부를 가장 잘 보장할 수 있다고 본다.

위스콘신 주법과 달리 7개의 주는 개별 고용주준비금제도를 도입하였다. 나머지 주들은 공동기금제도를 도입하였고, 이들 중 11개 주를 제외한 모든 주는 경험률제도를 채택하였다. 그러나 현재 모든 주는 공동기금제도를 채택하고 있으며, 이러한 기금에 대하여 고용주의 각출에 경험률을 적용하고 있다.

경험률을 측정하는 방법에는 각 주마다 특색이 있으며, 이들은 준비금률, 급부율, 급부임금률, 임금 변화율(Payroll-variation plan) 등 크게 네가지로 구분된다. 이에 관하여는 다음 절과 장에서 좀더 상세히 논하고자 한다. 과세표준임금은 초기에는 임금 전액이었다. 그러나 1939년 연방실업보험법에서 과세대상 피용자의 연간임금의 3,000달러까지가 과세대상이 되었다. 이후 임금의 상승에 따라 과세임금의 한도도 조정되어 왔다.

미국의 주 실업보험의 내용은 모두 복잡하고, 다양해서 이들을 한데 묶어서 요약하기는 매우 어렵다. 따라서 각 제도의 내용을 어떻게 분석해야 할 것인가에는 많은 문제가 있다. 이들의 제도를 분석하는 데는 각 주에서 나타나는 제도변화의 흐름과 연방정부의 이들에 대한 규제를 면밀히 분석해야 한다. 반면 이들의 제도가 다른 나라에 비하여 매우 다양하기 때문에 실업보험의 도입 필요성을 느끼는 우리에게 있어서 이들의 제도적 문제는 많은 도움이 될 수 있다고 본다.

주석 1) 미국은 고용보험에 고용촉진정책의 요소가 없는 순수 실업급여제도만을 운영하고 있다. 따라서 미국의 고용보험제도를 검토하는 본 절에서는 고용보험을 실업보험(Unemployment Insurance)라고 한다. 미국의 실업보험의 내용은 대개 주법의 고용안정법 속에 포함되어 있다.

주석 2) Ghent는 벨기에의 도시로서, 1901년 실업보험을 도입하는 노동조합에 대하여 보조금을 지불하였다.

주석 3) 이 법안은 후에 로버트 닉슨(Robert Nixon)에 의하여 수정 보완된 후 닉슨 법안이라고 하였다.

주석 4) Report of the President's Committee on Unemployment, Business Cycles and Unemployment, New York : McGraw-Hill Co, 1923.

주석 5) U.S. Report to President of the Committee on Economic Security, Washington, D.C : U.S. Government Offices, 1935.

주석 6) 본 소절 이후의 내용은 Harber and Murray(1965), pp.106~123의 내용에 준거한다.

2. 경험률제도의 발전

미국의 실업보험제도는 연방제도와 주정부제도로 나뉘어서 서로 연계성을 갖고 발전해 왔기 때문에 경험률제도도 연방제도와 주정부제도로 나뉘어져서 분석되어야 한다. 본 소절에서도 경험률제도를 연방입법과 주정부입법으로 나누어 분석한다.

가. 연방입법¹⁾

실업보험의 도입 초기에 루스벨트 대통령은 고용보험법은 고용의 안정을 촉진시켜야 한다고 강력히 주장하였다. 따라서 경제안정위원회(The Committee on Economic Security)는 이러한 고용안정정책 수단으로서 경험률제도를 제안하였다. 이에 따라 1935년에 위원회는 주 고용보험세뿐 아니라 고용주가 연방보험료에 대한 추가적인 세금공제로서 주에 고용보험세 부담액과 연방세의 90%와의 차이에 대하여도 추가적 공제가 가능하도록 하여 낮은 보험료가 부과되도록 하였다.

예를 들면, 고용주가 주정부세로서 임금의 1.5%를 보험료로 납부했다면, 그 고용주는 1.2%를 추가로 세금공제를 얻어서 연방보험료 3% 가운데 2.7%(3%의 90%)의 세금공제를 받을 수 있도록 하였다. 이러한 추가적 세금공제는 고용주 각출의 경험률에 대한 주정부 공동기금, 주정부 개별 고용주 준비계정, 주정부 고용보장계정의 세 가지 기금에서 상각되었다. 추가적인 공제는 주정부법이 발효되어 5년이 경과한 후 주 공동기금에서 허용되도록 하였다. 그리고 계정 잔고나 고용주 임금지출의 15% 이상이면 개별고용주 준비계정에서, 고용주 임금지출의 7.5% 미만인 경우에는 고용보장계정에서 지급이 이루어지도록 하였다.

연방세 부담의 차등화를 통하여 경험률이 주정부간 경쟁요소를 저해할 수 있다는 논의에 따라 제도의 도입이 문제가 되었으나, 공동기금제도(Pooled fund plan)하에 최종적으로 고용주에 대하여 경험률 적용전 3년간의 경험을 요구하도록 하였다. 개별고용주 적립계정에 대하여는 최저지불준비금은 임금지출의 15%에서 7.5%로 축소하였다. 그리고 대신 급여지출은 전년도 계정으로부터 지불되어왔어야 하며, 규모는 과거 3년간 지불된 연간 급여지출 가운데 가장 큰 금액의 5배보다 커야 한다는 조건을 추가하였다. 고용보장제도를 위한 필요준비금의 크기 변화는 없었으나, 기본 근로시간은 연간 주당 30시간씩 40주 이상이거나, 연간 총근로시간이 이와 같아야 한다는 것이었다. 공동기금에 대한 1%의 최저 각출요건은 삭제되었다.

1954년 경험률율 적용은 3년에서 1년으로 바꿀 수 있도록 허용되었다. 이것은 새로운 피용자들에 대하여 경험률을 적용할 수 있도록 하기 위한 것이었으며, 이를 통하여 시장진입 고용주들이 기존 고용주와 동등한 입장에서 경쟁할 수 있도록 하였다. 1996년 1월 현재 16개 주는 적어도 3년의 경험을, 21개 주만이 이러한 경험요건을 1년으로 하였다.

나. 주정부의 입법²⁾

최초에는 11개 주만 제외하고 모두 경험률제도를 도입하였다. 그리고 이 가운데 7개 주는 위스콘신 주 타입의 개별고용주준비금(Individual employer reserves)제도를 채택하였고, 이들의 3분의 2는 주공동기금 내에 개별고용주준비금제도를 설치하였다. 이들은 모두 고용주의 각출료가 그의 준비율의 규모에 따라 결정되도록 하는 준비율 형태였다. 이 비율은 일정기간 모든 각출액에서 고용주계정에 부과된 모든 급여를 빼고 나머지를 고용주의 연간 임금지출로 나누어 결정되었다.

거의 모든 주정부 가운데 하나의 경험률 구조를 가진 주는 거의 없고, 5개까지의 경험률 구조를 갖고 있었다. 또한 12개 주는 최저 경험보험료율로서 0%를 적용하였다. 즉 일정수준 이하의 실업을 발생시키지 않으면 각출이 없도록 하였다. 25개 주는 최저 0.9% 혹은 1.0%의 최저율을, 2개 주는 1.5%를 부과하였다.

고용주의 계정에 대하여 급여를 부과하는 방법에 따라 경험률이 다르게 나타난다. 23개 주는 일정기간 동안 고용의 시간적 순서의 역순으로 부과하였고, 13개 주는 최근과 바로 전에 피용자를 고용한 고용주의 계정에 급여를 부과하였다. 2개 주만 최종 고용주에게만 모든 급여를 부과하였다.

예를 들면 1년간 근무한 피용자의 실업급여를 최종 근무자의 고용주 계정에서 급여를 간주하는 경우와 1년 이전에 근무한 근무자의 고용주 계정에서 부담해야 하는 급여로 간주할 것인가에 따라 고용주의 경험률은 달리 결정된다. 이는 1년간 근무한 피용자의 실업급여를 최종 근무자의 고용주에게만 부담시키는 것은 합리적이지 않다고 보는 것이다.

시간이 흐름에 따라, 경험률제도는 계속 복잡해졌다. 따라서 경험률의 분석은 유형에 따를 수밖에 없다. 거의 모든 주가 주공동기금 내에서 경험률을 적용하고 있다. 개별고용주에 대하여 부분 준비금계정을 가진 주정부들은 완전한 공동기금을 가지며, 개별고용주 계정을 경험률을 결정하는데 있어서의 회계계정으로만 사용하게 되었다. 이러한 기금의 공동사용은 두 가지의 이점이 있다. 첫째, 잔고가 주기금에 전체적으로 남아 있는 한 항상 급여의 지불이 가능하다는 것이다. 둘째, 공동기금은 개별고용주의 준비금제도가 필요로 하는 요건을 만족하는 데 있어서 더 유연해진다는 것이다.

주석 1) William Haber and M. G. Murray(1966), pp.331 ~ 333.

주석 2) William Haber & M. G. Murray, Unemployment Insurance in the Americal Economy : An historical Review and Analysis, Richard D. Irwin, 1966, pp.333 ~ 337.

3. 경험률제도의 유형

1996년 현재 공동기금하에 고용률 방식은 네 가지 타입으로 구분된다. 준비율제도는 32개 주(32개 주), 급여율제도는 15개 주(8개 주), 급여임금률은 2개 주(6개 주), 임금지출변화제도 1개 주(5개 주) 등이다.¹⁾ 일부 주는 이들의 결합방식을 사용하고 있다.²⁾

가. 준비율제도(Reserve-Ratio Formular)

준비율제도는 현재 32개 주에서 사용되고 있다. 이것은 기본적으로 비용계산적인 제도이다.

준비율 산식

$$= \frac{\text{각출총액} - \text{지급총액}}{\text{과거 일정기간 평균 임금지급액}}$$

이 제도는 경험률 결정방식 가운데 가장 먼저 도입되었고 가장 많이 채택되는 제도이다. 각 고용주들은 자신의 계정을 만들고, 그의 각출이 적립되며, 그들의 퇴직피용자에게 지불되었던 실업급여는 그의 계정에서 인출된다. 고용주의 연간 임금지출에 대한 계정잔고의 비율을 준비율(Reserve ratio)이라고 한다. 이 준비금은 계정에서 매년 이전되며, 제도가 시작된 이후의 급여지출을 초과하는 각출을 의미한다. 준비율을 결정하는 데 사용되는 급여총액은 대체로 과거 3년간의 전체 급여지출의 연간 평균이다.

고용주의 준비금은 낮은 보험료율이 적용되기 이전에 연간 임금지출에 대한 최소한의 비율에 도달되도록 하여야 한다. 준비율이 상승함에 따라 보험료율이 낮아지는 보험료율 스케줄이 적용된다. 거의 모든 주정부는 다수의 보험료율 스케줄을 갖고 있으며, 이것은 주정부 기금의 규모에 따라 다르다. 예를 들면 만일 전체 기금이 일정수준까지 고갈되면 더 높은 보험료율 스케줄이 적용된다.

잔고를 측정하기 위한 임금지출은 일반적으로 과거 3년간의 평균이 사용되나, 매사추세츠 주, 사우스캐롤라이나 주, 위스콘신 주는 전년도의 임금지출만을 사용한다. 아이다호 주와 네브래스카 주는 4년간의 평균 임금지출을 사용한다.

고용주는 그의 각출률이 낮아지도록 자발적 각출을 통하여 일정의 잔고를 축적하거나 유지할 수

있다. 그리고 보험료율은 준비율의 일정범위 내에서 요율의 스케줄에 따라 배분된다. 즉 비율이 높으면 보험료율은 낮아진다. 공식은 일정기간 동안 근로자들이 실업급여를 인출한 것보다 더 각출을 하면 고용주에게 보험료율 인하 혜택을 부여하도록 구성된다. 또한 주기금 잔고가 변화할 때마다 주어진 계정에 납부하는 보험료율에 영향을 미치도록 하였다. 즉 주정부기금의 증가는 주어진 잔고에 전체적으로 낮은 요율을 적용하는 다른 요율 스케줄을 적용한다는 시그널이며, 반대로 주정부기금의 감소는 주어진 잔고에 높은 요율을 적용하는 다른 요율 스케줄을 적용함을 의미한다.

이 제도는 준비율 산출에 적용하는 기준기간이 짧아질수록 고용주로 하여금 고용조정을 빨리 하도록 하는 유인을 준다. 따라서 기준기간은 보험료율에 대한 경험률의 반영속도를 의미한다. 기준기간이 짧으면 고용경험이 준비율에 영향을 미치는 정도가 커지며 이는 바로 보험료율의 인상으로 기업이 고용조정을 하도록 유도하는 효과를 증대시키게 된다. 따라서 기준기간은 기업의 고용조정을 적극적으로 하게 하는 수단이 된다.

나. 급여율제도(Benefit-Ratio Formular)

급여율 산식

$$= \frac{\text{실업급여}}{\text{임금지출}}$$

이 방식에서는 급여지출을 기업이 각출규모에 관계없이 임금지출에 직접 연계시켜서 경험률을 산출한다. 즉 보험료는 임금지출에 대한 급여지출의 비율에 의하여 결정된다. 만일 각 고용주의 각출료율이 급여율과 비슷하다면 급여는 적절히 조달된 것으로 본다. 따라서 급여율이 각출료율보다 크다면 보험료율은 인상되어야 하며 그렇지 않다면 인하되어야 한다.

급여율은 주기금의 규모에 따라 다수의 스케줄에 의하여 결정된다. 이 스케줄은 금액으로 표시된 주기금의 수준, 임금지출비율 혹은 기금비율 등에 따라 달리 적용된다. 플로리다 주와 와이오밍 주에서 고용주의 보험료율은 그의 계정에 부과되지 않는 실업급여와 기금의 잔고를 반영하도록 조정된 후 급여율과 같도록 결정된다. 펜실베이니아 주는 준비율, 급여율, 주의 고용사정 등이 모두 고려되어 조정된다. 미시간 주는 고용주의 경험률, 비부과 급여나 비효과적으로 부과된 급여(ineffectively charged benefits)를 상환하기 위한 주정부 전체의 보험료율, 미상환 실업급여비용을 상환하기 위한 조정률의 합에 기초하여 결정된다. 유타 주에서는 준비금 규모, 사회세(Social tax), 고용경험이 모두 고려된다. 텍사스 주에서는 고용주의 급부율 외에 적자세율(deficit tax ratio), 주정부 재충전율(state replenishment ratio)에 기초하여 경험률이 결정된다.

급여율제도는 우선 보험료율을 결정하고 급여율과의 비교에 의하여 보험료의 조정이 이루어진다는 점에서 준비율제도보다 단기경험 중심의 경험률 제도라고 할 수 있다. 고용주의 급여율이 보험료율보다 높으면 보험료율이 인상되며 낮다면 보험료율의 인하된다. 일반적으로 최근 3년간 지급된 실업급부가 급여율의 결정에 사용된다. 단 유타 주, 워싱턴 주는 과거 4년간, 아이오와 주, 미시간 주는 과거 5년간의 실업급여가 사용된다.

다. 급여임금률제도(Benefit-Wage-Ratio Formular)

급여임금률 산식

$$\frac{\text{주 전체 급여임금지출}}{\text{주 전체 전체임금지출}} \times \frac{\text{퇴직자수} \times \text{퇴직근로자 임금지출} (= \text{급여임금})}{\text{기업의 전체근로자 임금지출}}$$

급여임금률 공식은 실업급여나 보험료 각출 실적에 의하여 경험률이 결정되지 않는다는 점에서

앞서 언급된 공식과 상당히 다르다. 이 방식은 급여를 인출한 근로자들의 퇴직한 수에 의하여 고용주들간의 상대적 경험을 측정하는 것이다. 실직자에게 지급된 급여의 지급기간은 결정변수가 아니다. 고용주로부터 이탈된 근로자수에 기업으로부터 기준기간 동안 이탈한 근로자에게 지급된 전체임금을 곱한 금액이 급여임금(Benefit wage)으로 기록된다. 일반적으로 기준기간으로서 과거 3년간 그의 전체 임금에 대한 급여임금의 합의 비율이 각 고용주에 대하여 연간 1회 결정된다. 이것이 고용주의 경험률 요소가 된다. 주 전체의 경험요소는 과거 3년간 해당 주정부에서 전체 급여임금에 대한 전체 급여지출의 비를 산출하여 결정된다. 이것은 주정부 전체의 경험요소가 된다.

이는 실업급여를 받은 고용주들이 그들에게 지급된 급여임금 1달러당 일정액의 급여를 받았음을 의미하며, 급여임금의 1달러당 같은 금액의 세금을 기금을 매우기 위하여 필요함을 뜻한다.

각출된 자금은 그들의 급여임금률에 따라 각 고용주에게 배분된다. 이 비율이 높으면 보험료율이 인상된다.

각 고용주의 세율은 그의 경험요소에 주 경험요소를 작성된 표에 따라 곱하여 결정된다. 그러나 보험료율의 상한과 하한을 설정하는 것이 일반적이다. 이 보험료 산출표에서의 보험료율은 모든 급여지출에 대하여 매년 기금을 채워 넣도록 구성된다. 실직자가 수급한 임금규모에 의하여 경험률이 결정되므로 각 퇴직자가 급여를 인출하는 기간은 경험률을 결정하는 데 고려되지 않는다. 주 경험요소의 적용을 통하여, 각 고용주들은 급여의 주 전체 실업기간의 비용을 나누게 된다. 각 피용자에 대한 이탈비용은 급여의 지급기간에 따라가 아니라 그들에게 지급된 임금에 따라 다르다.

급여 연도와 수혜자 이탈은 한 고용주에 대하여만 적용되며, 급여임금에 대한 계정 부과는 실업급여를 주정부에서 지급하는 시기까지 지연된다. 앨라배마 주는 급여지급이 실직신고 후 첫째주에 이루어지며, 오클라호마 주는 실직신고후 둘째주에, 일리노이 주는 실업급여가 주당 임금액의 3배가 될 때 지급된다.

이 방식은 보험료 각출액을 실업급여 지출액과 일치시키기 위한 다양한 요율체계를 갖도록 하고 있다 전체 주에 대하여 3년간 전체 실업급여지출과 전체 실업급여임금간의 비율이 결정된다.

라. 임금변동제도(Payroll Variations Plans)

일부 주에서는 세율을 급여의 변동에 기초하여 결정한다. 고용주의 전 근로자에게 지급되는 급여나 보험료와 관계가 없다. 이론적으로, 급여의 감소는 고용주의 실업경험의 지표가 된다는 것이다.

실업 경험은 분기별 혹은 연도별 고용주의 임금지출 감소에 의하여 측정된다. 이것은 개별근로자에 대한 실업급여지출과 독립적으로 결정된다. 실업급여나 실업급여 변화가 실업발생 경험의 측정에 사용되지 않는다. 임금지출의 감소 정도는 전년도에 대한 임금지출의 변화 비율로 나타난다. 일정기간 동안 임금지출이 감소하지 않거나 그 감소가 적으면 고용주의 각출료율이 인하조정된다.

이것은 연방고용법에 언급된 지표이다. 임금지출 감소는 분기별 혹은 연간 기준으로 결정된다. 분기별 기준은 계절적 실업의 지표이며 연간 기준은 일반 경기변동의 지표가 된다. 각 주는 일정기간 동안 고용주의 감소된 임금지출의 감소에 기초하여 다양한 경험률 결정방법을 사용한다.

알래스카 주는 분기별로 변화하는 임금지출의 안정을 3년간에 걸쳐서 측정한다. 이 변화는 기업활동의 변화를 나타내며, 또한 고용의 계절적·불규칙적 감소를 보일 것이다.

1988년 몬태나 주는 연간 임금지출 감소율, 고용주 연령, 실업급여의 각출에 대한 비율 등 세 가지 요소를 고려하여 임금변동방식을 적용하였다. 그리고 과거 3년간 급여지출이 각출을 초과하면 요율의 감소가 허용되지 않도록 하였다. 그러나 1996년 현재 몬태나 주는 준비율제도를 사용하고 있다.³⁾

임금지출 변형모델은 요율 감소에 대하여 다양한 방법을 사용한다. 알래스카는 고용주들을 평균분기별 지수에 따라 배열하고 누적 임금지출에 기초하여 각출료를 적용받는 10등급으로 나눈다. 몬태나 주는 고용주들을 14등급으로 나누고, 기금의 규모에 따라 임금지출의 일정 비율을 낼 수 있는 각출료율을 할당한다.

임금지출모델은 사실상 실업의 변동사실을 가장 잘 반영하는 지표이다. 다른 제도는 고용보험의 모델에 따라 경험률이 영향을 받아서 고용주의 저항 가능성이 높다. 따라서 제도에 대한 논의가 많은 경우 임금지출모델을 사용하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

주석 1) 괄호는 1966년 당시의 적용 주정부 수이다.

주석 2) 각 주의 경험률제도 적용방식에 관하여는 <표 III-2>를 참조.

주석 3) 미국의 경험률제도는 현재 준비율 방식으로 전환되는 추세를 보이고 있다.

4. 경험률제도의 내용

경험률제도의 운영에 고려되어야 하는 내용은 경험률의 산정 방식을 기본으로 하여 기업의 고용주가 바뀌었을 경우의 경험률 적용과 급여부과 방법, 고용주에게 부과하는 급여의 종류, 경험료율의 구조 등을 들 수 있다. 지금까지 언급된 경험료율 적용 방식만큼 이러한 내용은 실업 발생에 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

가. 고용주 경험의 이전¹⁾

연방정부의 요구에 의하여 1년 이상 고용경험이 없으면 경험률의 적용을 받지 못하도록 되어 있다. 이러한 기록이 없이는 보험료율 결정의 근거가 없다. 따라서 모든 주정부는 전체 고용주의 경험 기록이 전임자의 사업을 이어받은 고용주에게 이전되도록 하고 있다. 일부 주정부에서는 기록 이전의 권한이 전체 기업을 이전하는 경우로 제한하고 있다. 즉 한 명의 후임 고용주가 전임자의 조직, 거래, 사업, 실제적 자산을 얻을 경우만 기록이 이전될 수 있도록 한다. 또한 일부 주에서는 전체 이전은 물론 일부 이전까지도 인정하도록 하고 있다.

거의 모든 주정부에서는 사업의 모든 이전이 이루어질 때마다 기록의 이전도 자동적으로 따르도록 되어 있다. 그러나 나머지 주에서는 관련 고용주가 경험률에 관련된 기록을 요청하지 않으면 이전이 이루어지지 않도록 되어 있다. 이것은 전임 고용주의 경험기록이 불량할 경우 다음의 고용주에게 불이익이 되는 것을 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

일부 주정부에서는 전임자가 사업의 승계 이후 사업에 관련된 사항을 기록 이전의 조건으로 하고 있다. 예를 들면 획득된 기업이 연속성이 없으면 기록의 이전이 없다는 것으로 간주한다. 이 가운데 3개 주(캘리포니아 주, 콜롬비아 특별구, 위스콘신 주)는 후임자는 같은 근로자들을 상당수 고용해야 경험률의 적용을 받을 수 있도록 한다. 또한 22개 주에서는 후임 고용주는 전임자의 미지급 각출 부채를 책임져야 한다. 또 다른 주에서는 이 부채가 후임 고용주의 2차적 채무가 된다.

거의 모든 주에서 전임 고용주의 보험료는 이전이 이루어진 날부터 이전이 일어난 연도의 끝까지의 기간을 후임 고용주에게 적용한다. 새로운 보험료율의 적용은 전임자 사업의 획득에 앞서 후임 고용주의 상태에 따라 다르다. 반 이상의 주에서는 실업에 관련된 경험에 기초한 요율을 가진 고용주는 요율 연도의 나머지에 대하여 같은 요율의 적용을 받는다. 나머지 주에서는 고용주 자신과 얻어진 기록과 평균하여 새로운 요율이 결정된다.

보험료율의 결정이라는 실질적 문제 외에 경험률을 통하여 전임 고용주가 기록을 이전하지 않음으로써 발생될 문제(예컨대 인사, 기업경영 등의 내용 등)를 최소화시킬 수 있다. 즉 고용주가 기업의 연속성을 유지하도록 하여 안정적 기업환경을 형성하는 이점이 있다.

나. 급여 부과방법

근로자가 실직을 당한 후 급여를 인출할 때, 급여를 누구에게 부과할 것인가에 대하여 다양한 방법이 적용되고 있다. 매우 단기적 혹은 부분적 실업의 경우를 제외하고, 보상이 있는 실업은 고용관계가 해제된 후 발생한다. 기준기간 동안 하나 이상의 직장에서 근무하는 경우 기준기간에 대한 과거 고용주의 한 명 혹은 그 이상이 급여지출을 부담해야 하는지를 결정해야 한다. 어느 고용주 계정에 실업급여를 부과할 것인가는 고용관행에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 최종

고용주에게만 부과할 경우 그 이전 고용주는 해고를 하더라도 해고 후의 고용만 해결하면 책임을 면할 수 있다. 그러나 최종 고용주 이전에까지 실업급여를 부과하면 최종고용 이전의 고용주도 해고된 근로자의 새로운 취업 여부에 의하여 영향을 받는다.

준비율방식과 급여율방식의 주정부 제도에서는 수급자의 실업급여가 고용주의 계정에 부과된다. 그리고, 급여임금방식을 적용하는 주정부에서는 급여임금(benefit wage)이 고용주 계정에 부과된다. 임금지출 하향방식에서는 임금변화에 의하여 경험률이 결정되므로 급여지출이 부과되지 않는다.

거의 모든 주에서는 어느 급여 신청자에게도 수급 가능한 급여최고액이 고용주에게 부과되는 급여최고액과 같다. 아칸소 주, 콜로라도 주, 미시간 주 등에서는 계정에 대한 실업급여의 부과를 피하기 위하여 부과된 급여에 대한 잘못된 정보를 고의로 제출한 고용주에게는 벌금이 부과된다. 벌금의 내용으로는 아칸소 주에서는 고용주 계정에 급여 신청자의 최대 수급가능 급여액의 2배를 부과한다. 오레곤 주에서는 신청자의 주당급여액의 2~10배 등이다.

급여임금률공식을 사용하는 주에서는 고용주에게 부과되는 급여의 최대금액은 최대 연간급여에 필요한 임금액이 된다. 앨라배마 주와 델라웨어 주는 최대 과세대상임금이 된다.

고용주에 대한 부과 방식은 다음과 같이 요약된다.

1) 최근 고용주에 부과

준비율제도를 가지고 있는 메인 주, 뉴햄프셔 주, 사우스캐롤라이나 주와 급여임금률제도를 갖고 있는 버지니아 주에서는 최근에 고용한 고용주가 실업의 1차적 책임 원칙에 따라 모든 부담을 진다.

최종 고용주에 대하여 급여를 부과하는 모든 주에서는 단기고용의 경우에 한하여는 급여 부과를 면제하여 준다. 최종 고용주에 대한 급여부과는 자칫 근로자의 성향이 이직이 잦은 경우(예를 들면 건설업이나 경공업 분야 등) 상당한 부담이 될 수 있다. 따라서 이러한 조건을 완화함으로써 급여 부과 면제는 단기고용의 경우 고용주가 적어도 이 기간 동안은 고용을 유지하도록 하는 유인이 있다.

메인 주는 5주 이상 연속 고용한 고용주에게만 급여를 부과하도록 한다. 뉴햄프셔 주는 4주 이상, 버지니아 주는 30일 이상으로 하고 있다. 사우스캐롤라이나 주는 주당급여의 8배 이하를 지급한 고용주에게는 급여 부과를 면제한다.

2) 고용 역순에 따른 기준기간에 기초하여 고용주에 부과

일부 주에서는 기준기간에 대하여 최종 고용주에 대한 단순 부과를 제한하고 기준기간 동안의 과거 고용 순서에 따라 부과한다. 이 방법은 실업급여의 책임이 임금 지불에 있다는 이론과 실업에 대한 고용주 책임 이론을 결합한 것이다. 실업의 책임은 기간이 지남에 따라 감소하며 급여지급 실업기간으로부터 고용이 멀어질수록 고용주에게 부과될 가능성은 감소한다.

고용주들에 부과되는 급여 최고액의 한도는 한 고용주에게 부과될 금액과 같이 한다. 일정 금액에 도달하게 되면 실질 이전의 이전 고용주에게 부과된다. 예를 들면 피용자의 실직기간이 길어서 해당 실직자의 급여가 고용주의 급여 부과 한도를 초과할 수 있다. 이 경우 나머지 급여부과는 실직자의 전전(前前) 고용주 계정에 부과한다.

부과 한도는 고용주에 의하여 지급된 임금의 일정 비율 혹은 기준기간 혹은 분기별로 결정된 일정액으로 하며, 이 두 가지의 결합으로도 결정된다. 일반적으로 급여 부과 한도는 분기별 혹은 기준기간 임금으로 나타낸 실업급여의 기간으로 제한된다.

미시간 주, 뉴저지 주, 뉴욕 주, 오키오 주, 위스콘신 주에서 고용주에 대한 부과액은 해당 고용주에 대한 고용기간, 즉 고용주로부터 얻은 고용보험자격 기간(주간 수로 환산)으로 제한된다. 뉴욕 주에서는 급여 신청자의 실업급여 수급기간이 고용의 기간보다 길면, 고용한 주마다 각 고용주의 계정에 수급받은 주간 수를 부과하는 방식으로 실업급여의 모든 주수가 부과될 때까지 부과산식이 두 번까지 적용된다. 콜로라도 주에서는 고용주가 500달러 미만, 사우스다코타 주에서는 100달러 미만을 지급했을 경우 부과가 면제된다.

만일 실업급여 수급자의 실업이 짧거나 기준기간 동안 최종 고용주가 상당기간 고용하였다면, 역순으로 고용주에게 부과하는 이러한 방법은 기준기간 동안 최종 고용주에게 부과하는 것과 같은 결과를 낳는다. 그러나 수급자의 실업기간이 길다면, 고용 역순으로 부과하는 방법은

기준기간 동안의 모든 고용주에게 비례적으로 부과하는 것과 같은 결과를 낳는다.
2~3명의 고용주가 동시에 있는 경우 고용의 역순으로 부과하는 모든 주는 별도의 규정에 의하여 부과 순서를 결정하고 있다.

3) 기준임금에 비례하여 부과하는 방법

실업이 고용주로부터의 이탈에서보다 노동시장의 일반적 조건에 의하여 결정된다는 이론에 따라, 가장 많은 수의 주정부에서 모든 기준기간 동안 고용한 고용주에 대하여 각 고용주가 지불한 임금에 비례하여 고용경험이 부과된다. 이들의 부과 원리는 실업급여의 부채가 임금지급에 기인한다고 가정하는 것이다. 즉 임금의 일부로서 실업급여를 지급하는 것이므로 실업급여를 발생시킨 고용주에게 급여 지급의 책임을 부과해야 한다고 보는 것이다. 이 가정은 모든 실업급여를 주된 고용주에게 부과하는 주정부 제도에서 적용된다.

2개의 주에서는 기준기간 동안 소액의 임금지급 책임을 갖고 있는 고용주는 부과에서 면제된다. 플로리다 주에서는 기준기간 동안 지급된 임금이 100달러 미만, 코네티컷 주에서는 500달러 미만이면 실질자에 의하여 발생한 급여는 고용경험으로 부과되지 않는다.

다. 급여의 비부과

실업보험은 실직자의 실직상황에 따른 다양한 급여를 제공하고 있다. 일부는 고용주의 전적인 책임에 의하여 발생한 급여도 있으나 경우에 따라서는 실직의 원인이 피용자에게 있거나 판단이 어려운 급여도 있다. 따라서 이러한 급여를 고용주 계정에서 부담하는 것은 경험률의 목적에 상반되는 결과를 낳을 수 있다. 따라서 많은 주에서는 일정 형태의 급부비용은 개별 고용주에게 부과하지 않는다. 이것은 다양한 형태를 띠고 있다.

단기고용에 따른 실업급여의 비부과는 앞서 언급하였다. 일정한 금액의 실업급여가 지급되기까지 부과를 연기하는 것은 실직기간이 매우 짧은 수급자의 실업급여를 부과하지 않는 결과를 낳는다. 많은 주정부에서, 실업급여의 지급 결정이 재심되어 급여의 지급이 조기 결정된 경우와 결정이 궁극적으로 반복된 경우로 실업급여가 지급되면 고용주 계정에 부과되지 않는다. 2개 이상의 주에서 개인의 임금이 지급되어 실업급여가 지급된 경우에도 고용주의 계정에 부과되지 않는다. 앨라배마 주, 애리조나 주 등 29개 주에서는 기준기간에 시간제로 고용하고 지속적으로 시간제 고용을 한 급여 수급자의 고용주에게는 실업급여를 고용주의 계정에 고용경험으로 부과하지 않는다.

5개의 주정부에서는 계절 근로자에게 지급된 실업급여에 대하여는 계절에 대한 실업기간의 실업급여에 대하여만 고용주에게 부과하며, 비계절근로자에 대하여는 비계절 기간에 대한 실업급여에도 고용주의 계정에 부과한다. 이는 계절고용 고용주의 실업에 대한 부담을 감소시키는 효과를 낳는다.

14개 주정부에서는 직업훈련을 받고 개인에게 지불된 실업급여는 고용주의 계정에 부과되지 않는다. 미네소타 주와 버지니아 주에서는 재고용 제의가 인가된 훈련중의 실직자에 의하여 거부되었을 경우에 지급되는 실업급여는 비부과된다. 이는 실직자의 직업훈련을 사회적으로 고용정책촉진정책으로 추진할 수 있으며, 고용주의 부담을 줄임으로써 전직을 위한 직업훈련을 추진할 수 있도록 한다.

뉴욕 주는 허용된 훈련중의 급여 신청자가 추가적 급여를 받을 수 있도록 하고 있으며, 이에 따른 추가적 급여는 개인 계정이 아닌 일반 주정부계정에 부과된다. 그리고 이에 따른 비용은 전체 기업이 부담하도록 하여 개인별 경험률제도에서 부족한 기능인 기업간 상호 보조가 가능하도록 한다.

비부과의 다른 형태로 자발적 이직, 과실, 합당한 일의 거부 등에 따른 부적격 기간 동안 지급된 급여가 있다. 수급자격이 부여되지 않은 이후에 지급된 급여도 고용주 계정에서 부과되지 않는다. 즉 신청자가 자발적으로 이직할 이유가 있거나 정상적 비자격 기간을 통하여 지속된 직업이 있다가 일감의 부족으로 단기실업 상태에 있는 후에 실업급여가 지급된 경우이다. 이 규정의 목적은 자발적 이유에 의한 실직후 선의의 실직 이유를 고용주에게 돌릴 합법적 이유로 전가시키는 것을 제한하는 것이다. 고용주의 능력에 벗어난 환경으로 실업의 지속기간에 대한 비자격, 혹은 자격기간에 포함될 수 없는 실업에 대한 부담에서 고용주가 벗어날 수 있도록 하는

것이다. 이 제도는 해당 고용주의 성격마다, 특히 수급권의 취소 및 억제에 관련된 자격정지 요건에 따라 다르게 제공된다.

모든 주정부는 자발적 이직이나 과실에 의한 해고인 경우 급여를 고용주 계정에 부과하지 않으며, 일부 주에서는 합당한 일의 거부에도 부과하지 않는다. 이들 가운데 일부 주정부에서는 신청자가 합당한 일에 재고용되는 것을 거부할 경우에는 해당 급여를 고용주 계정에 부과한다.

플로리다 주와 사우스다코타 주에서는 개인이 연수기간 동안 불만족한 업무실적으로 해고된 경우, 명확히 충분한 실적이 부족할 경우에 지급된 급여 등은 고용주 계정에 부과되지 않는다.

앨라배마 주와 코네티컷 주에서는 일정기간 내에 고용주가 근로자를 재고용하면 부과된 급여의 일정비율을 취소한다.

미네소타 주 등 8개 주는 실업급여 신청자가 재해로 인하여 다른 제도로 재해급여 등을 수급받을 경우 실업에 대한 급여의 부과를 면제한다. 코네티컷 주에서는 심한 일기상태에서의 작업장에서 얻은 신체적 손상으로 인한 실업에 관련된 급여지급에 대하여 급여를 계정에 부과하지 않는다.

미네소타 주도 재난이 있을 경우 급여의 수급에 관계없이 일정조건하의 재난에 따른 급여지출은 부과하지 않는다.

라. 요율인하의 요건

경험률에 관련된 연방정부의 요건에 의하면, 요율인하는 실업보험법의 적용 첫 3년 기간 동안에는 적용하지 못하게 하고 있다. 요율인하는 경험률공식의 형태와 관계없이 매우 다양하게 적용되고 있다.

1) 요율인하의 전제

주정부법의 반수 이하는 요율인하가 허용되기 전에 최소한의 기금적립을 요구하고 있다.

유동성을 위한 준비액은 수백만 달러일 수 있으며, 임금지출의 수배, 과거 일정기간 급여지출의 일정비율, 일정액 혹은 급여, 임금지출의 수배 가운데 큰 것, 혹은 특정 기금의 유동성 요소 혹은 기금적립비율 등으로 표시된다. 어떤 형태이든 이러한 준비금제도의 목적은 급여의 지급에 충분한 준비기금을 유지하는 것이다.

반 이상의 주정부에서는 기금 잔고가 낮으면 보험료율을 반드시 인상시키게 된다. 설령 경기가 나빠져서 기금 잔고가 낮아도 보험료율은 자동적으로 조정되게 된다. 즉 이들의 거의 모든 주에서는 기금이 특정 수준 이하로 낮아지면 자동적으로 요율이 인상되게 된다. 이는 어떤 상황에서든지 연금재정의 악화를 막기 위한 조치가 된다.²⁾

2) 개별 고용주의 요율인하 조건

각 주법은 고용주의 보험료율 감소를 위한 연방정부의 최소한의 요건을 준수하고 있다. 일부 주에서는 피용자의 급여와 급여 부과에 대하여 3년 이상의 기준기간을 요구하고 있다. 많은 주에서는 해당 기업의 모든 각출 관련 자료가 만들어져야 하고, 모든 각출의무가 수행되어져야 요율의 인하가 가능하게 된다. 경험률제도로 급여를 고용주 계정에 부과할 경우 주어진 기간 동안의 각출은 급여 부과액을 초과해야 하도록 함으로써 계정 잔고를 증대시킬 수 있도록 한다.

마. 요율과 요율구조

모든 주에서 보험료율은 법에 정한 요율구조에 의하여 결정된다. 예를 들면 네브래스카 주에서는 법에서의 일반 조항에서 요구하는 법령하에서 요율구조가 결정된다. 보험료율은 경험료율의 공식으로서 사용되는 일정한 준비율, 급부율, 급부임금률 등으로 결정된다. 애리조나 주에서는 특정의 준비율마다 요율이 할당되어 특정의 평균 보험료율이 산출되도록 한다. 알래스카 주에서는 일정범위의 임금지출의 감소에 따라 보험료율이 결정된다. 코네티컷 주, 아이다호 주, 캔자스 주, 몬태나 주에서는 다른 고용주의 고용경험과 비교하여 배열된 고용주의 상대적 경험률에 따라 조정된다.

1) 기금 관리

거의 모든 주에서 주정부 실업기금의 잔고 수준으로 2개 이상의 요율구조 가운데 어떤 것이 다음 해에 적용될 것인가가 결정된다. 따라서 기금 수준의 증가는 주어진 요율에 대한 조건에 부합하는 낮은 요율구조를 적용하도록 한다. 일부 주에서는 더 유리한 요율구조가 아닌 방법으로 고용주의 요율이 기금 잔고의 증가에 따라 낮아질 수 있다. 즉 단일 요율구조하에서 일정액을 공제하거나, 각 요율구조에서 각 요율을 일정수치로 나누거나 혹은 요율구조에 새로운 낮은 요율을 적용한다. 급여임금률 방식을 적용하는 일부 주정부에서는 지불임금 기준이 경험률 적용의 기준이 되므로 모든 고용주의 요율을 높이거나 낮추는 수단으로서 기금의 잔고에 따라 지역의 경제사정을 기초로 요율을 조정한다. 이러한 방법들은 하나의 요율구조를 가지고 있을지라도 현재의 기금수준을 반영하는 지역 경제사정의 변화에 따라 주어진 요율에서 급여임금률 방식을 변화시킨다.

2) 자발적 각출을 통한 요율 감소

반 정도의 주정부에서 고용주는 자발적 각출로서 낮은 요율을 얻을 수 있다. 준비율제도를 적용하는 주정부에서의 자발적 각출의 목적은 고용주계저의 잔고를 높여서 낮은 요율을 적용하여 사후적으로 자발적 각출액보다 더 많은 액수를 절약하도록 하는 것이다. 급여율제도 하의 미네소타주에서는 고용주가 계정에 대한 실업급여의 부과를 취소시키는 효과를 갖도록 하여 급여율을 낮추도록 한다. 그리고 거의 모든 주정부에서는 자발적 각출 규모에 대하여 일정한 제약을 하고 있다.

3) 보험료율의 범위

가장 완화된 요율구조에서의 최저율은 임금지출액의 0%에서 1.2%로 하고 있는데 9개 주에서만 최저율을 0.5% 이상으로 하고 있다. 가장 일반적 최저율은 0.1%에서 0.4%로 설정하고 있다. 한편 네브래스카 주에서 최저율은 법에서 매년 설정되는 요율구조에 따라 다르다. 최고보험료율은 5.2%에서 10.5%이며, 반수 이상의 주에서 5.4% 이상이다.

<표 III-1> 주별 최고·최저 경험보험료율의 분산변화

세율등급	1948	1971	1983	1990
전체 주수 ¹⁾	51	51	50	52
최고세율				
2.70~2.99	38	12	2	
3.00~3.99	10	12	1	
4.00~4.99	3	24	17	
5.00 이상	0	3	30	
5.40~5.99				17
6.00~6.99				15
7.00~7.99				5
8.00 이상				15
최저세율				
0	11	16	11	17
0.01~0.19	3	17	19	20
0.20~0.49	8	8	12	9
0.50	17	4	3	2
0.51~0.99	8	3	2	2
1.00 이상	4	3	3	2

주: 1) 경험률 적용을 않는 주는 제외함.

자료: Saul J. Blaustein, *Unemployment Insurance in the United States*, W.E. Upjohn Institute, 1993, p.317.

4) 요율인상의 제한

위스콘신 주는 어느 해에서의 고용주 보험요율은 전년도 요율보다 2%이상 인상할 수 없도록 하고 있다. 뉴욕 주는 연간 보험료율의 증가가 전년도보다 0.3% 이상 되는 것을 금지하고 있다. 오클라호마 주에서는 3.4%이상 요율의 고용주의 요율인상 한도는 2%이다. 3.4% 이하의 고용주는 어떤 해에도 5.4% 이상 증가시킬 수 없다.

주석 1) U. S. Department of Labor, *Comparison of State Unemployment Insurance Laws*, 1996.

주석 2) 매사추세츠 주의 경우 기금 잔고가 임금지출의 7.3% 이상이면 보험료율이 1.2~5.4%의 범위에서 결정되나 0.8% 이하이면 3.0~7.2%의 범위에서 결정됨. 미네소타 주의 경우는 3억달러 이상이면 0.1~8.5%, 2억달러 이하면 0.7~8.5%에서 결정된다.

5. 결 어

경험률제도의 도입은 기본적으로 기금의 고갈 가능성을 최소화하는데 있다고 본다. 이로써 가입자의 도덕적 해이를 최소화하는 효과가 두드러진다. 1996년 1월 현재 거의 모든 주정부는 보험료율 인하 전에 최소한의 기금적립을 요구하고 있다. 단 델라웨어 주, 루이지애나 주, 미시간 주, 네바다 주 등은 최저 수준을 요구하지 않는다. 이들 21개 주정부는 과거 일정기간 동안의 임금지출의 일정률로서 유동성 준비를 의무화하고 있다. 9개 주는 수백만 달러의 최저 준비금을 설정하고 있다. 오클라호마 주, 버몬트 주, 웨스트버지니아 주 등 3개 주만 급여지출액의 일정비율로서 최저 기금을 요구한다. 이것은 가장 현실적인 접근이라고 할 수 있다.

또한 거의 모든 주정부는 주 기금의 규모에 따른 2개 이상의 세율구조를 갖고 있다. 기금이 증가하면 낮은 세율구조가 적용되며, 감소하면 높은 세율구조가 적용된다. 이러한 다양한 세율구조는 경험료율제도의 경제적효과 등의 분석에 있어서 주정부간의 비교를 어렵게 한다. 일반적으로 세율은 경험률의 정도에 따라 제한이 없는 것이 아니라 일정 범위 내에서 움직이게 된다. 이에 따라 각 주의 제도는 최고 세율과 최저 세율을 설정하게 된다.

한때 주정부에서는 실업경험이 높은 고용주에 대하여 최소한 2.7% 이상인 최고 세율을 없애는 경향이 있었다. 따라서 최고 세율은 5.4%(2.9%; 1966년)에서 10%(7.2%; 1966년)까지 다양하게 설정되어 있다. 그리고 최고세율은 주 기금이 고갈되었을 경우 적용된다.

또한 최저 세율은 전체적으로 제도 초기보다 낮아지는 경향이 있다. 가장 호혜적인 세금구조로 15개 주는 0%의 세율을 갖고 있다. 거의 모든 주정부는 0.1%~0.4% 사이의 최저 세율을 갖고 있다. 7개 주(4개 주; 1966년)만 0.5% 이상의 최저 세율을 유지하고 있다. 그리고 3개 주는 최저 세율을 정하지 않고 있다. 경험률제도의 적용에 있어서 최저·최고료율의 결정은 기업의 고용행태를 결정하는 데 매우 중요하다.

경험률제도로써 보험료가 인상되는 기업은 경우에 따라 일정한 기금을 개인보험계정에 유지하도록 하여 낮은 경험률을 적용하도록 한다. 이는 낮은 보험료율의 적용으로 전체 보험료 부담을 줄일 수 있도록 하는 제도이다. 전체 주정부 가운데 반수의 주정부는 고용주들이 다음기에 낮은 세율을 적용받을 수 있도록 자발적 고용주 각출을 허용하고 있다.

실업급여의 지출이 발생하면 실업급여를 기업의 실업급여계정에서 공제하게 된다. 37개 주(26개 주)는 급여를 기준기간 동안 실직자가 각 고용주로부터 얻은 임금에 비례하여 고용주의 계정에 부과한다. 8개 주(12개주)는 고용주에게 고용의 순서의 역순으로 부과한다. 10개 주(10개 주)는 가장 최근 혹은 기준기간 동안의 주된 고용주에게 부과한다. 이것은 고용주의 직접적 책임이 아니라고 인정될 경우 지급된 급여에 대하여 적용된다. 이는 자발적 실업과 같이 급여가 거부되는 경우 등에서 나타난 결과이다. 기타 경험률제도와 관련된 제도의 요약은 <표 III-2>와 같다.

제도의 적용에 어느 지표가 실업을 가장 잘 반영할 것인가가 선택의 기준이며, 이를 적용함으로써 어느 지표에 기업이 가장 잘 반응하는가도 충분히 고려되어야 한다.

<표 III-2> 미국의 주별 제도 비교

주 명	경험률의 유형 ¹⁾	요율산출 각출급여 기록 사용기간 ²⁾	요율산출 임금기록 사용기간 ³⁾	과세소득 ⁴⁾	과세소득 변동기준 (%) ⁵⁾	자발적 각출 ⁶⁾	경험료율 적용자격 기간(년)	기록이전 ⁷⁾
앨라배마	B	3	3	8,000			1	M
알래스카	P	-	3	24,400	75		1	M
애리조나	R	A	3, 5(L)	7,000		x	1	M
아칸소	R	A	3	9,000		x	3+	M
캘리포니아	R	A	3	7000		x	1	O
플로리다	R	A	3	10,000		x	3	M
코네티컷	B	3	3	11,000			1	M
델라웨어	W	3	3	8,500			2	M
워싱턴 D.C.	R	A	3	10,000			3+	M
플로리다	B	3	3	7,000			2	M
조지아	R	A	3	8,500		x	3+	M
하와이	R	A	3	25,800	100		1	O
아이다호	R	A	4	21,600	100		1	O
일리노이	B	3	3	9,000			3+	M
인디애나	R	A	3	7,000		x	3+	M
아이오와	B	5	5	14,700	66.7	x	3+	M
캔자스	R	A	3	8,000		x	2	M
캔터키	R	A	3	8,000		x	3+	M
루이지애나	R	A	3	8,500		x	3+	M
메인	R	A	3	7,000		x	2	M
메릴랜드	B	3	3	8,500			2	M
매사추세츠	R	A	1	10,800			1	M
미시간	B	5	5	9,500		x	2	M
미네소타	B	5	5	15,800	60	x	1	M
미시시피	B	3	3	7,000			1	M
미주리	R	A	3	8,500		x	1	M
몬태나	B	A	3	15,800	80		3+	M
네브라스카	R	A	4	7,000		x	1	O
네바다	R	A	3	16,600	66.7		2.5	O
뉴햄프셔	R	A	3	8,000			1	M
뉴저지	R	A	3, 5(H)	18,000	53.9	x	3+	M
뉴멕시코	R	A	3	13,900	65	x	3+	M
뉴욕	R	A	3	7,000		x	1	M
노스캐롤라이나	R	A	3	11,600	50	x	1.06+	M
노스다코타	R	A	3	13,900	70	x	3+	O
오하이오	R	A	3	9,000		x	1	M

주 명	정원률의 유형 ¹⁾	요율산출 각출급여 기록 사용기간 ²⁾	요율산출 임금기록 사용기간 ³⁾	과세소득 ⁴⁾	과세소득 변동기준 (%) ⁵⁾	자발적 각출 ⁶⁾	정원료를 적용자제 기간(년)	기록이전 ⁷⁾
오올라호마	W	3	3	10,900	50		1	M
오리건	B	3	3	20,000	80		1	M
펜실베이니아	B	3	3	8,000		x	1.5	O
프레드도리코	R	3	3	7,000			1	M
로드아일랜드	R	A	3	17,000	70		3+	O
사우스캐롤라이나	R	A	1	7,000			2	M
사우스다코타	R	A	3	7,000		x	2	O
테네시	R	A	3	7,000			3+	M
텍사스	B	3	3	9,000			1	M
유타	B	4	4	17,200	75		1	M
버몬트	B	3	3	8,000			1	M
버지니아	B	4	4	8,000			1	M
버진아일랜드	R	3	3	13,400	60		3+	M
워싱턴	B	4	4	20,300	115	x	2	M
웨스트버지니아	R	A	3	8,000		x	3+	M
위스콘신	R	A	1	10,500		x	1.5	M
와이오밍	B	3	3	12,100	55		3+	M

주 : 1) R : Reserve ratio(33개 주), B : Benefit ratio(17개 주), W : Benefit wage ratio(2개 주), P : Payroll declines(1개 주)임.

2) A : 전체 과거기간.

3) L : 수치 중 낮은 것, H : 수치 중 높은 것 적용.

4) 7,000달러 이상인 주는 41개 주임.

5) 주정부 연평균소득 기준(18개 주, 주 소득 기준 및 기타 포함)에 대한 비율임.

6) 자발적 각출을 허용하는 주는 26개 주임.

7) M : 강제제도(45개 주), O : 임의제도(10개국)임.

자료 : U.S. Department of Labor(1996)에서 작성.

IV. 캐나다의 經驗保險料率制度 導入論議와 示唆點

캐나다는 고용보험에 경험률을 도입하고 있지 않다. 그러나 그들은 실업보험의 초기 입법에 경험률의 도입을 명문화하였다. 따라서 이들의 경험률 도입의 포기 배경을 분석하여 우리의 제도과정에 반영하는 것은 매우 바람직하다고 본다.

캐나다의 실업보험은 1970년법 이전에는 노사가 같은 각출 부담을 하였다. 1971년법에 고용주 부담을 패용자 부담의 1.4배가 되도록 하였다. 1991년 이후 현재 패용자의 보험료율은 2.8%이며 주당 과세소득은 최고 주당 680달러이다.

앞서 언급된 바와 같이 캐나다 실업보험의 재정구조는 경험률을 통하여 고용의 구조에 따른 비용편익의 변화를 반영하도록 되어 있지 않다. 그러나 실업보험의 도입 후 1971년 실업보험법 제 64조 제2항에서 위원회가 개별고용주의 경험률을 조정하는 역할을 부여하였다. 그럼에도 불구하고 경험률은 도입되지 않은 채 1977년 8월 15일 폐기되었다. 이러한 결정과정에서 1960-70년대까지의 실업보험위원회는 경험률에 대하여 상당히 경제학적·정치적인 논의를 전개하였다. 본고는 이들의 논의를 요약하면서 우리의 고용상황에 대한 의의를 논의하고자 한다.¹⁾

1. 1962년 실업보험위원회

1962년 실업보험법 위원회(Gill committee)에서는 경험률제도의 도입을 검토하였다. 이들은 경험률을 고용주나 산업의 각출효율에 연계시키는 것을 거부하였다. 이위원회의 결론은 다음과 같이 요약되고 있다.

첫째, 고용행태의 다양성은 산업과 직종에 따라 다르며, 이는 거의 고용주의 통제 밖에 놓여 있다. 둘째, 경험률이 실업을 감소시킨다는 신빙성있는 근거가 없다. 셋째, 경험률은 고용주들이 그들의 고용을 안정시키고 소비자들이 실업의 비용을 부담하도록 하는 것을 동시에 가능하게 할 수 없다. 넷째, 경험률은 주요 수출산업에 있어서 보험료율을 상승시켜서 그들의 경쟁력을 떨어뜨린다. 다섯째, 고용주들이 실업보험 하에서 비용에 미치는 영향을 극소화하기 위해서 패용자의 고용과 해고를 자의적으로 하도록 하는 관행에 빠뜨릴 수 있다. 여섯째, 고용주들이 그들의 보험료를 낮추기 위하여 전임 근로자에 의한 급부 신청에 반대하도록 자극한다. 일곱째, 고용주들이 집단적으로 보험료율에 관련된 비용 때문에 실업급여의 인상 및 적용범위의 확대에 반대할 수 있다. 여덟째, 패용자도 각출을 하고 있는 캐나다의 제도에서 패용자 자산의 경험률 적용은 패용자 각출에 관련된 관리운영의 어려움을 낳는다.

위원회는 실업보험 재원 조달에 있어서 특정 형태의 위험에의 연계는 그들의 확실성 여부(validity)와 관련성 여부(relevance) 등에 관하여 반대에 부딪칠 수 있다고 보았다. 단기해고에 관련된 연구에 따르면 기업의 고용에 관한 다양한 형태는 그들의 통제 밖에 있음에도 불구하고 고용행태의 상당한 변화가 경험률의 변화에 따른 고용주나 패용자의 선택에 따른다고 결론짓는다. 미국에서 고용행태의 차이가 큰 것은 거의 모든 주에서 경험률을 불완전하게 적용한 결과로 본다. 캐나다에서는 경험률을 적용하지 않으므로, 실업보험이 더 많은 단기해고를 초래할 것으로 기대된다. 더욱이 경험률의 부족이나, 실업급여를 어떤 위험에도 연계시키지 않은 것은 경기적이고 주기적으로 더 안정된 산업의 비용을 불안정한 산업에 보조하는 것이 된다. 이것은 추가적인 기업과 자원을 불안정한 산업으로 끌고 들어가는 것이며, 불안정한 산업의 비율을 증대시키게 된다. 결과적으로 경제는 경기주기에 따라 전체적으로 실업에 의하여 더 큰 영향을 받게 되는 결과를 낳는다.

위원회는 세 번째 논의에서 경험률이 고용안정과 비용배분에 대한 유인을 동시에 가질 수 없다고 보았다. "높은 각출률에 따른 추가적 각출액이 소비자에게 전가된다면, 이것은 고용주에 영향을 미치는 요인이 될 수 없다. 만일 소비자에게 전가될 수 없다면, 실업의 경제적 비용을 다른 부문에 전가시킨 것이 아니다." 이 논의는 한편 타당한 듯하나 확실한 근거는 없다.

고용주가 위험 관련 보험료를 가격에 전가시킬 수 있다는 사실은 고용주가 고용안정을 제고해도 이익이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 고용주가 세금의 부과를 가격에 전가시켜서 그들의

이윤을 유지한다고 가정하자, 이에 따라 고용주들은 이 실업비용을 소비자에게 전가시킬 것이다. 이 경우에도 고용주들은 고용안정으로 비용을 낮추려할 것이다.

본 위원회의 네 번째 논의는 경험률이 수출산업에 피해를 줄 수 있다는 것이다. 이 논의는 경험률이 안정된 산업보다 불안정된 산업을 축소시킴을 의미한다. 각 기업이나 산업이 실업발생의 비용을 부담하도록 함으로써 위험에 관련된 재원이 불안정 부문에서 안정된 부문으로 재분배되도록 유도한다. 결국 불안정한 수출산업을 더 위축시키는 반면 안정된 수출산업은 확장되게 된다. 수출산업이 전반적으로 내수산업보다 더 불안정적이더라도, 위험에 연계된 실업보험은 경제적으로 더욱 효율적이다. 수출산업에서는 사회적 희소성에 기초한 가치 이하에서 결정된 가격으로 사회적 손실을 보게 된다. 이러한 재화의 사회적 가격은 비정상기나 불경기에 산업에서의 실업의 상대적 가격을 포함한다. 따라서 사회적 가격에 개별가격이 근접하도록 하는 것이 경제적으로 더 효율적이라고 할 수 있다.

위원회의 다른 관심은 경험률에 의하여 발생될 고용과 채용에 관련된 관행이다. 경험률제도는 기업에게 고용과 해고에 영향을 미쳐서 그들의 고용을 안정시키도록 하는 재정적 유인을 준다. 이에 대한 세 가지의 부정적 효과로서 첫째, 새로운 근로자가 단기간 근무 후에 해고 되었을 경우, 기업에 대한 부과를 최소화하기 위하여, 실업보험 자격 기간이 짧은 취업자를 더 선호하게 된다. 둘째, 같은 이유로 실업보험 자격 기간이 짧은 근로자를 먼저 해고시킨다. 셋째, 일시적 생산증대를 위하여 단기고용을 하기보다 기존 피용자를 중심으로 초과 근무를 선호하게 된다. 미국에서는 이러한 경험률의 문제를 최소화시키기 위하여 각 주마다 다양한 대책이 강구되었다. 첫째, 일정기간 이하의 임금이 지급된 근로자에 의하여 인출된 급여는 고용주 계정에 부과하지 않도록 하였다. 둘째, 각기업에 대하여 급부 신청자가 자격을 얻은 고용주 하에서 근무한 기간에 따라 급여를 부과하였다. 셋째, 해고된 근로자의 급여 신청 여부나 금액에 관계없이 해고율에 따라 보험료를 부과하였다. 또한 각 기업의 경험이 아닌 산업별 경험률도 이러한 부정적 효과를 감소시킬 수 있다고 본다.

본 위원회의 일곱 번째 문제는 경험률제도하에서 고용주들이 피용자에 의한 급여 신청에 더 반대하도록 한다는 것이다. 그러나 재심요구 등으로 급여 신청자에 대한 적절한 보호가 있는 상태에서는 이러한 우려는 적다. 실업보험은 자발적 이직이나 이유가 있는 해고에 대하여 급여자격을 박탈함으로써 고용주에게 협조하도록 하는 재정적 요인을 주어서 제도의 운영을 돕는다.

경우에 따라 고용주와 피용자가 급여를 극대화하기 위하여 담합하는 경우가 있다. 예를 들면 실업의 이유에 대하여 잘못된 정보를 제공하며, 급여를 납용하는 경우를 배제할 수 없다. 그러나 경험률에 대한 미국의 경험에 따르면, 경험률제도로 인한 재정적 유인은 고용주들이 실업의 이유를 정확히 기록에 남기도록 하며 급여 결정에 도움이 되도록 하고 있다.

산업별 경험률은 개인별 경험률과 비교해 볼 때 고용안정에 대한 직접적 유인은 적다. 그러나 산업간 재분배 요소의 제거와 최종재화간의 실험비용 배분을 제고함으로써 경제 전체적 고용을 안정시킬 수 있다고 본다. 미국에서 급여심사에 관련된 책임자나 직원들은 경험률을 통하여 고용주들의 참여가 방해되는 경우보다 더 협조적인 경우가 많다고 믿고 있다.²⁾ 이 조사에 따르면 경험률은 고용주의 참여를 증대시킨다는 것이 입증되었다.

다음의 관점으로 경험률제도는 고용주들이 실업급여를 증액이나 적용확대에 반대하도록 한다는 것이다. 이것은 일부에서 입증되고 있다. 단일 효율체계에서 경험료율체계로의 이동은 세금부담을 기업과 산업간에 서로 변화시킬 것이다. 현재와 같은 단일 효율체계하에서는 수혜자보다 피해자가 더 많으므로, 경험률제도는 급여의 확대에 반대하는 기업집단을 줄일 것이다. 단일 효율에서는 영세한 중소기업이나 사양산업에 혜택이 많이 돌아가나 경험률제도에서는 이러한 혜택이 줄어들다. 경험률제도하에서 높은 효율을 부담하는 산업들은 실업급여의 증액에 대하여 정치적 로비를 할 것이다.

미국의 제도가 급여수준이 다른 나라에 비하여 상대적으로 낮고 지급조건이 까다로운 것은 경험률에 대한 고용주 압력보다 의사결정이 주정부에서 이루어지고 또한 보수적 사회복지정책 때문이라고 본다. 더욱이 캐나다의 단일소득 대체율의 급여구조는 로비 압력에 상당한 저항이 가능하다.

위원회의 마지막 논의는 피용자도 각출하는 경험률제도의 관리 문제이다. 이 문제는 피용자의 각출료를 차별화하지 않음으로써 회피할 수 있다. 미국은 이 문제를 고용주 각출에 완전히

의지함으로써 회피하였다. 1970년 이후 3개 주(알래스카 주, 펜실베이니아 주, 뉴저지 주)만이 피용자에게 소액의 각출을 부과하고 있다. 피용자에 대하여 개인별 경험률을 부과하는 것보다는 경험률의 목적이 급여의 측면에서 근로의 자격기간, 자발적 이직에 대한 부자격, 초기의 대기기간, 재수급 조건 등을 통하여 더욱 합리적으로 달성될 수 있다.

만일 효율적 경험률 제도가 필요하다면, 고용주의 보험료율은 기업간에 더욱 차이가 있어야 한다. 최소한의 피용자 각출은 상호이해의 감정을 유지하고 제도의 효율성과 공평성에 대한 책임을 나누는 데 중요하다고 본다. 경험률제도 하에서 피용자에게 적절히 배분된 비용은 이유있는 해직 및 자발적 이직에 대하여 지급된 특별급여 혹은 정규급여의 몫을 부담시킨 것이라고 할 수 있을 것이다.

주석 1) Jonathan R. Kesselman, Financing Canadian Unemployment Insurance, Canadian Tax Foundation, 1993에 기초하여 논의를 전개하였다.

주석 2) Joseph M. Becker, Experience Rating in Unemployment Insurance : An Experiment in competitive socialism, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972. pp142~143.

2. 1968년 실업보험연구위원회 보고서

이 연구회는 1971년법의 도입 이전까지 위험에 연계되지 않는 재정제도로부터 발생하는 안정된 산업과 불안정한 사양산업간의 교차보조금의 비효율성을 중심으로 분석하였다. 그리고 불안정한 고용부문에서의 노동인구 비율이 상승하고 이것은 경제 전반적으로 실업을 증가시킨다고 보았다. 고용보험의 도입시 불안정한 수출산업에 대하여 그들의 높은 각출률을 상쇄하기 위한 정부보조의 가능성을 제기하였다. 이 보고서는 제도를 안정적 산업이나 고소득자를 대상으로 확대한다면 캐나다에서 경험률을 도입하도록 강력히 제기하였다.

보고서에서는 단일요율은 사실상 소득재분배적이므로 일반재정에서 조달하는 것이 낫다고 보았다. 다양한 산업에 대하여 경험률을 도입함으로써 산업의 모든 부문이 자체 내의 높은 실업률에 대하여 자동적으로 조정되는 재정평준화제도를 갖게 된다. 이로써 각 분야의 실업에 대한 사회적 비용을 내부화할 수 있다고 보았다. 이러한 방법은 기존의 보조금 지원방식을 유연하게 하고, 특히 계절적 산업 혹은 경기적 산업을 지원할 수 있게 한다. 어떤 산업의 불경기시의 보조금은 비용편익의 구조하에 명시적으로 할 필요가 있다. 그리고 이들의 연구는 미국 제도와 다른 제3자를 통한 재원조달 방식을 제안하였다. 즉 급여에 있어서 정부부문의 부담을 포함시켰다.

그들의 보고서 가운데 고용주나 피용주의 보험료와 산출 방식은 다음과 같다.

첫째, 산업별로 보험대상 표준소득(보험료 과세소득)을 산출한다.

둘째, 산업별로 지급된 형태의 급여 지출을 결정한다.

셋째, 각 급여 형태의 비용을 다음의 기준에 따라 분류한다.

- ① 고용주 부담 실업급여 형태
- ② 피용자부담 상병급여, 출산급여 및 기타 사유에 의하여 지급된 급여
- ③ 노사공동 부담의 퇴직급여 등
- ④ 연방정부 부담 관리운영비 및 인건비 등

넷째, 이상의 급여를 산업마다 산출하고, 고용주나 피용자의 각출률을 결정한다.

$$\text{고용주 요율} = \frac{1)\text{형태의 급여비용}}{\text{보험료과세소득}} + \frac{1/2 \times 3)\text{형태의 급여비용}}{\text{보험료과세소득}}$$

$$\text{피용자 요율} = \frac{2)\text{형태의 급여비용}}{\text{보험료과세소득}} + \frac{1/2 \times 3)\text{형태의 급여비용}}{\text{보험료과세소득}}$$

다섯째, 1)급여 형태를 낳는 단기실적에 대한 경험을 최근의 경험으로 적용한다(이것은 계절적 실업 등을 억제하기 위한 것임).

$$\frac{1)급여수급 실적자수}{기업의 피용자수} \div \frac{1)급여수급 산업의 피용자수}{산업의 피용자수}$$

이 수치를 넷째 관계의 고용주 효율의 첫 번째 함에 곱한다. 이것은 각 고용주에게 그 자신과 산업의 경험을 반영하도록 하기 위한 것이다. 그리고 피용자 효율은 산업별로만 결정되도록 한다. 여섯째, 각 효율을 보험소득에 적용하여 각출액을 결정한다.

이러한 방식은 실업비용을 상당히 잘 반영하는 경험률 결정방식이다. 고용주 효율은 산업뿐 아니라 기업에 따라 다르다. 그러나 피용자는 산업마다 다르게 정하였다. 피용자에 대하여 산업마다 다른 효율을 적용하는 것은 국민의 지지나 형평성, 관리의 복잡성 등으로 문제가 있을 수 있다. 산업은 불안정한 시기라도 피용자의 직업은 안정적일 수 있다. 또한 건설산업 근로자에게 금융산업 근로자보다 높은 보험료율을 적용하는 것이 공평한가의 문제가 있다. 이러한 문제를 회피하기 위하여는 피용자에 대하여는 단일효율을 적용하는 것이 합리적일 수 있다.

3. 1970년 백서

1970년의 실업보험에 대한 백서는 경험률에 대한 제안을 개선하였다. 경험률은 고용주들이 고용을 안정시킬 뿐 아니라 단기해고에 따른 비용을 적절히 배분할 것으로 보았다. 그러나 그들의 백서는 1968년 연구보고서와 상당히 차이가 있다. 우선 피용자 효율이 산업에 따라 차별되지 않도록 하였다. 그들은 높은 실직위험이 있는 피용자에게 더 높은 부담을 주는 것은 불공평하다고 보았다.

백서는 기업의 상대적 단기해고가 경험률의 기초로 사용되어야 한다고 보았다. 그리고 연간 보험임금으로 7만 8,000달러 이상인 기업이나 최고보험임금 소득자가 10인 이상인 기업만 경험률을 적용하도록 하였다. 그리고 고용주 효율을 최소 피용자 효율과 같도록 하고, 최고 효율은 이 효율의 2배로 하였다. 고용주에 대한 이러한 좁은 경험률 범위는 모든 기업이 최저 혹은 최고의 효율을 갖도록 하여 고용안정에 공헌하지 않을 수 있다는 문제가 있다. 즉 고용주의 고용안정을 위한 한계적 노력이 보험료율의 인하와 연계되지 않으면 더 이상 고용주는 실업억제의 노력을 않게 된다. 따라서 경험률은 적용범위가 넓어야 소기의 목적을 달성할 수 있다.

4. 1977년 보고서

캐나다에서는 1974년 실업보험에 대한 전반적 검토가 다시 시작되었다. 그리고 1977년 보고서에는 경험률의 가능성에 대한 검토가 포함되었다. 이 보고서는 경험률제도의 도입은 포기하여야 한다고 주장하였다. 그들의 경험률 포기에 관련된 논의는 다음과 같다.

만일 전체 급여비용이 낮게 경험률에 반영되면, 경험률에 관련된 목적을 달성하는 데 유인이 적어서 도입의 성과가 의문시될 수 있다. 실질적으로 경험률의 적용에 있어서 그 효율성을 제약하거나 이론적인 결과를 축소시키는 요소가 많다. 첫째, 캐나다에서와 같이 노사가 각출하는 제도에서 피용자에 대하여 경험료율을 적용하는 것은 비현실적이므로 고용주가 급여비용을 모두 조달하지 않으면 큰 급여비용은 실업의 결과와 직접적으로 연계되지 않는다. 둘째, 정부가 제도비용의 상당부분을 부담하는 한 경험률의 적용은 줄어든다. 셋째, 높은 실업률의 고용주들은 그들의 경험에 따른 모든 비용을 부담할 수 없다. 넷째, 소규모 고용주들이 경험률의 적용을 받지 않는다면, 경험률에 부과되지 않는 급여가 상당히 증가할 것이며, 이는 재정적자로 이어지게 된다. 다섯째, 급여비용은 고용주에게 직접적으로 부담시킬 수 없다. 과실이나 직무거부 등의

자발적 이직은 고용주에게 부과되어서는 안된다. 여섯째, 고용축진을 유도하기 위한 고용주 요율의 감소는 비부과 급여비용에 부과될 것이다. 이는 재정을 악화시키는 결과를 낳는다. 일반적으로 고용주에 대한 비용을 재분배하겠다는 원칙이 배제되어야 경험률제도를 도입하자는 논의가 비로소 성립하게 된다. 그리고 다른 부문으로의 보험료 부담 전가는 경험률제도의 효과를 상쇄시키게 된다고 본다. 비부과 급여의 비용은 피용자나 정부 각출로 할당되도록 한다. 경험률제도는 계량화시킬 수 없는 복잡하고 고비용의 관리를 필요로 한다고 본다. 이것은 급여비용의 일부만 경험료율에 반영될 경우 더욱 심각해진다. 복잡한 경험률 방식이 상당한 관리비용을 낳는다면 고용주의 비용 재배분이 없이 상징적 의미만을 가질 가능성이 높다. 미국에 있어서 경험률에 관련된 직접적 관리운영비는 전체의 4% 정도로 추정되었다.¹⁾ 그러나 측정에 관련되는 간접적 비용도 적지 않을 것임을 부인할 수 없다. 그러나 미국의 고용보험 관리자들은 경험률의 관리가 컴퓨터 등의 활용으로 점차 쉬어졌다고 말하고 있다. 단일제도 보험료율의 캐나다는 미국에 비하여 경험률의 관리비가 더욱 낮을 것으로 본다.

주석 1) Joseph M. Becker. S. J.(1972), p.323.

5. 1981년 보고서

1981년 고용보험 실무팀은 고용보험의 경험률 문제를 다시 검토하였다. 그들은 경험률이 고용안정, 자원배분의 효율성 증대, 급여관리에서의 고용주 참여 유인 등의 이점이 있다는 점을 인정하였다. 그러나 그들은 경험률제도를 다음의 이유로 포기하였다.

첫째, 피용자와 정부각출에 의한 높은 재원조달 비용은 경험률의 범위를 위축시킨다. 둘째, 질병과 산아를 위한 실업급여는 고용주의 고용관리 대상 밖에서 결정되며, 따라서 경험률에 기초한 재원조달 방식으로는 합당치 않다. 셋째, 당시 캐나다 경제의 대외개방 정도와 지역적 계절고용 하에서 고용주는 그들의 고용을 안정시킬 능력이 상대적으로 제한되어 있다. 넷째, 계절적·경기적 변화에 따른 고용주의 책임이 아닌 실업비용을 고용주에게 부담시키는 것은 형평성에 어긋난다. 다섯째, 경험률은 실업률이 높은 지역의 보험료를 높임으로써 소득의 합리적 지역간 이전 가능성을 줄인다. 여섯째, 경험률의 도입으로 고용규모의 성장에 부정적 영향이 나타날 수 있다. 일곱째, 경험률제도의 초기비용과 관리비용이 경험률에 따른 급여의 절감액보다 커질 수 있다.

첫 번째와 두 번째 관점은 캐나다 실업보험의 제도적인 관점에서 경험률의 한계를 지나치게 염려하는 것이다. 피용자와 정부의 각출이 경험률에 의하여 결정된 고용주 각출을 줄이나, 이것이 실질적인 제약이 되어서는 안된다. 1976년 고용주 각출 수준과 각출료의 점차적 인상은 경험률의 필요성을 만족시켜 왔다. 1976년에 정부 재원의 비중은 38.4%로서 고용주의 보험료 각출의 35.9%였으나, 1981년에는 18.5%로 감소하였다. 현재 정부가 15%의 재원부담을 한다고 볼 때, 고용주의 각출은 경험률의 도입에 합당하다고 본다. 특별급여로서 산아급여와 상병급여는 원칙적으로 경험률에 의하여 조달될 수 없다. 따라서 그들의 존재는 경험률의 산출 근거에 들어가서는 안된다. 그러나 상병급여는 질병보상에 대한 고용주의 차별적 제도를 반영하는 방법으로 경험률에 의하여 부분적으로 조달될 수 있다.

셋째의 관점에서 고용주는 경험료율 제도하에서 고용안정에 기여하도록 할 수 있다. 극단적인 계절적·경기적 요인에 의한 한계에도 불구하고, 많은 고용주들은 그들의 고용을 안정시킬 기회를 갖고 있다. 예를 들면 재고정책, 워크-셰어링, 다양한 생산라인, 직무전환 및 재배치 등을 들 수 있다. 경험률을 통하여 기업에서 이러한 제도를 적극적으로 활용토록 하는 유인을 제공하여 고용안정 효과를 얻을 가능성이 높다.

경험률의 효과를 분석하고 있는 미국의 경우, 기업의 재무담당자가 보험료 결정의 과정에 대하여 문의하는 경우가 많다. 기업의 지점이나 공장폐쇄에서 근로자를 시간대로 사용할 것인가 임시해고시킬 것인가 등의 결정에서, 실업보험의 비용은 주요 결정사항은 아니나, 주요 고려사항의 하나로서 산출하여 영향을 분석할 만한 근거가 된다. 이러한 직접적 재무비용과 함께, 경험률은 고용주의 관심을 실업비용에 집중시키는 심리적 효과를 증대시킨다고 본다.

넷째, 경험률은 계절적·경기적 요인으로 인하여 단기해고가 불가피한 환경에서 불공평하다고

본다. 경험률에 관련된 1930년대의 미국에서의 논쟁에서도 이 문제는 충분히 논의되었다. 그러나 경험률이 고용의 안정과 함께 합리적인 비용배분의 목적을 달성한다고 결론을 내렸다. 높은 실업위험을 피할 수 없는 기업과 산업은 경제적 효율의 제고를 위하여 관련된 실업비용을 부담하여야 한다. 높은 실업보험의 비용을 기업, 근로자, 소비자 등 누가 부담하든, 이것은 불안정한 경제활동에 사용되는 재화의 비율을 낮춘다. 경험률제도 하에서 보험료를 차등화함은 경제적 효율성에 관련된 문제이다. 경험률은 지역간 가격차이 등에 기초한 시장할당제도보다 형평성의 문제를 거의 제기하지 않는다.

다섯째, 경험률은 실업률이 높은 지역에서 보험료율을 인상시킨다. 그리고 지역간 소득이전을 저해한다. 이것은 단일 실업보험료율이 높은 지역에서조차 자원배분을 왜곡시킨다는 사실을 도외시하는 것이다. 단일 실업보험료율이 높은 지역은 계절적으로 불안정한 산업에 의존적이고, 높은 실업률이 유지되는 성향이 강하다. 이러한 지역은 경험률의 적용과 임금보조 등의 중점적 임금이전 정책을 통하여 더욱 고용이 개선될 수 있다. 이러한 대안들은 상대적으로 더욱 안정된 기업에게 높은 실업지역에 진출하도록 하는 유인을 준다. 실업이 높은 지역에 대한 낮은 효율의 적용 필요성은 지역간 소득재분배를 의미하므로 실업보험료보다는 일반재정으로 조달되어야 한다는 것이 형평성의 논리에서 제기될 수 있다.

보고서는 경험률에 의하여 고용성장과 채용이 억제될 수 있다고 보았다. 그러나 장기적 평균에 기초한 경험률은 수급자의 수급기간을 고려한 경험률로서 고용과 채용의 부정적 효과를 회피할 수 있다. 미국의 다양한 경험률제도의 경험에 따르면 이러한 부정적 효과는 나타나지 않는다.

마지막으로 경험률의 관리운영비가 관련비용 절약액보다 클 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 비용들은 급속히 전산화되며, 경험률의 기록과 효율 산출에 있어서 급속히 감소할 것이다.

추가비용 요인은 고용주와 실직자와의 분쟁비용, 급여결정에 대한 재심, 급여의 고용주 부과 등에 대한 것 등을 들 수 있다. 그러나 고용주 참여에 따른 급여의 절약 가능성이 매우 클 것으로 본다.

캐나다의 조사 결과에 따르면, 고용기록과 기타 관행에서 고용주의 관심과 실업급여 극대화 협력에 따른 급여의 초과지급이 매우 컸다고 보고하고 있다. 보고서에 따르면, 전체 실업급여 지출이 45억 달러였던 1978년에 초과지출은 2억 5,000만달러와 3억 4,000만달러 사이였다고 본다. 이러한 손실의 절약과 고용안정과 제도의 남용에 따른 급여의 억제를 합한 비용은 경험률의 관리비용의 수배 이상이 될 것으로 본다.

6. 경험률제도의 선택방향

캐나다의 경험률 분석에 관한 논의는 각 보고서마다 약간의 관점을 달리하고 있으나 전체적으로 경험률제도의 도입이 유리하다고 결론짓고 있다. 경험률제도는 상당한 수준의 형평성과 각출과 급여에 대한 균형을 회복할 수 있을 것으로 본다. 경험률제도는 고소득 수혜자에 대한 추가 보험세 부과나 연간 보험료의 산출 부담에 대한 사회적 갈등을 줄이면서 제도의 사회보험적 성격을 강화시킨다. 이것은 비용할당의 효율성을 제고하며, 고용을 안정시키고, 관리에 있어서 고용주의 참여를 증진시킨다. 이것은 모두 노동시장 조정을 활성화시키는 실업보험제도의 기능을 제고한다고 본다. 경험률이 위험관련 자원조달 방법으로 가장 합당한 제도임을 보이기 전에 산업별 효율과의 상대적 장점을 논의할 필요가 있다.

산업별 효율은 개인의 실적보다 산업의 실업과 급여경험에 기초하여 기업에 부과하는 제도이다. 이러한 제도는 제1차 세계대전 기간중 영국, 독일, 오스트리아에서 잠시 실시된 후 폐지되었다.

1930년대의 미국의 경험률 논쟁은 개별기업보다 산업에 대한 효율 차등화가 어려웠음을 반영했다. 세부적 산업구분은 상대적 비용의 차이를 반영하기 때문에 바람직하다고 본다. 따라서 세부산업분류가 가능할수록 그 결과는 개인 산업별 경험률과 유사하게 된다.

산업별 경험률요율이 제도의 비용할당을 달성할 수 있으나 경험률제도의 주요 이점을 고려할 때 상대적으로 비효율적이다. 이 제도 하에서는 각 고용주가 높은 실업률을 발생시켜도 보험료 인상을 당하지 않을 수 있다. 개별 고용주의 보험료율은 단순히 그가 속한 산업군에 의하여 결정된다. 따라서 고용주가 고용을 안정시키려는 직접적 요인은 사라진다.

비용할당을 통하여 전체적 고용을 안정시키는 간접적 효과는 매우 중요하다고 본다.

경험률제도의 다른 이점인 급여관리에서의 고용주 협력은 산업별 효율 적용으로 희석될 수 있다.

각 기업은 전 피용자의 급여신청에 독립적이므로 높은 보험료로 이어지지 않는다. 따라서 급여관리의 면에서 덜 적극적이 된다. 산업별 경험률제도는 단기고용에 대하여 기업을 불리하게 하지 않고, 고용이나 해고하려는 고용주의 선택에 의하여 영향을 받지 않는다. 그러나 이것은 산업별 경험률제도에 있어서 다소 이점이 될 수도 있다. 왜냐하면 경험률제도는 노동시장에 대한 부정적 효과를 최소화되도록 만들어지기 때문이다. 전체적으로 개별적 경험률제도는 산업별 경험률제도보다 우월하다고 본다. 단순한 산업별 경험률이 새로이 진입하는 기업이 경험기록을 가질 때까지 적용될 수 있도록 함으로써 사전적으로 고용구조 조정에 대한 필요성을 인식시킬 수 있다는 이점이 있다.

캐나다의 브리티시 컬럼비아 주는 산업률과 경험률을 혼용하고 있다. 산업별 경험률제도가 상대적으로 비효율적임에도 이 제도는 우리나라의 일부 산재보험에서 사용되고 있다. 이에 관하여는 다음 장에서 논의하도록 한다.

7. 결 어

어느 수준의 경험률을 적용하는 것이 합당한가가 경험률제도 도입의 주요 문제이다. 경험률율 범위는 기업의 실적을 보험료율에 연계시키는 공식에 의하여 결정되며 최대와 최저율이 설정되는 것이 일반적이다. 적은 보험료율 범위는 경험률율이 기업의 상대적 비용차이를 반영할 수 없도록 한다. 따라서 적은 요율 쪽은 제도의 비용할당 기능을 줄인다. 더욱이 기업이 법정 최고율의 적용을 받으면, 그들은 고용을 안정시킬 만한 요인이나 실업비용을 관리할 만한 요인을 상실하게 된다. 영이 아닌 최저 요율은 급여비용이 낮은 기업이 높은 보험료를 부담해야 한다면 실업관리에 무관심하도록 하는 요인을 증가시킨다. 최저 고용주 요율이 자칫 잘못 적용되어 급여비용이 상당한 기업에 적용되도록 된다면, 경험률 특성은 감소하기 시작한다. 따라서 적절히 선택된 최저율은 관리비용과 비부과 급여를 보상시키는 역할을 한다.

경험률제도의 1차적 목표는 고용주 요율에 대한 최고율 적용은 바람직하지 않다는 것이다. 그러나 요율 결정에 관한 산업계의 정치적 압력은 기업의 상대적 경험률이 아무리 높다고 해도 보험료율에 제한을 함으로써 비용분담을 최소화하려 할 것이다. 따라서 실업비용에 무제한 노출된 기업은 경험률하에서 고용을 못할 수도 있다. 최고 요율은 보험 풀(pool)을 제공함으로써 비용이 각출액보다 큰 기업의 고용보험계정 적자를 모든 기업이 부담하게 함으로써 고용주의 재정위기를 감소시킨다.

경험률이 소규모 기업을 포함하도록 할 경우 최고율의 이러한 보험성격은 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 본다. 확률적으로 소규모 기업은 실업비용이 평균보다 높다. 최고율을 적용하는 이유에도 불구하고 상대적으로 소수의 기업이 제약을 받는 높은 요율의 적용이 효과적이라고 본다. 만일 3~4% 미만의 기업이 최고율의 적용을 받는다면 경험률제도의 효과가 있다고 본다. 경험률제도는 가능하면 낮은 최고율을 적용하도록 하는 압력 집단에 의하여 그 목적이 희석될 수 있다. 이러한 압력은 계절적 산업, 수출산업, 실업지역에서 두드러지게 나타날 것이다.

상대적으로 낮은 최고 요율은 경험률의 기본적 목적인 비용할당, 고용안정, 급여관리에서의 고용주 참여를 모두 감소시킨다. 만일 특정 산업이나 지역이 특별관리를 필요로 한다면, 이것은 고의로 낮게 최고 요율을 적용시키기보다 직접적인 보조를 하는 것이 합리적이라고 본다. 직접보조는 낮은 최고율과 같이 경제의 자원배분을 왜곡시키는 것은 사실이다. 그러나 제한없는 경험률하에서 직접보조는 고용안정과 고용주 급여관리 참여에 대한 요인이 불변토록 한다. 이러한 접근법을 선호하는 또 다른 이유는 보조금은 파악이 가능하며, 주기적 예산 감사의 대상이며, 일반예산에서 동등하게 조달될 수 있다는 것이다.

지급된 급여가 모두 경험률 조달의 대상이어서는 안된다고 본다. 캐나다의 3자 재원부담은 경험률의 대상이 되는 급여 혹은 일반급여에 관계없이 피용자와 정부의 각출에 배분되게 된다.¹⁾ 고용주의 불안정을 반영하지 않는 급여는 피용자에게도 부과될 수 있다고 본다. 고용주에 대한 보험료 감축제도를 임금손실대체제도로 대체시키기 위하여 실업보험의 상병급여는 경험률제도에 포함될 수 있다는 점이다. 이러한 제도를 갖는 고용주는 상병급여의 1차적 지급자가 된다.

높은 지역적 실업을 위한 연장급부는 전액 정부에 의하여 조달될 수 있다. 그러나 순수 경험률은 이러한 급여가 지불되도록 한 고용의 불안정을 반영하기 위하여 지역적 연장급여의 일부를 고용주에게 부과한다. 급여구조의 단순화는 경험률 적용에 문제가 없다고 본다.

주석1) 사회적 혹은 재정적 외부효과는 이러한 정부비용의 일부를 정부에게 배분하는 것을 합리화시킬 수 있고 또 조달될 수 있다.

V. 經驗保險料率의 시뮬레이션과 最適 方法의 選擇

실업보험의 급여 측면의 문제는 높은 급여 신청률을 낳는 고용의 형태에 대한 비용지출을 억제할 만한 수단을 거의 갖지 못한다는 것이다. 따라서 경험률을 통하여 실업보험의 비용을 낳는 고용형태에 대하여 차별적인 부담을 배분하는 것이 실업보험의 주요 기능이라고 본다. 여기에서 관심의 대상은 주로 계절적으로 혹은 경기적으로 민감한 산업, 직종, 지역에 대한 차별화가 된다. 이들의 고용이 평균보다 높다면, 실업방지에 대한 비용을 낮추도록 하여야 한다는 것이다. 산업별, 직종별, 지역별 고용에 대한 상대적 급여 신청률은 보험료의 결정에 사용되는 경험률의 지표로 사용할 수 있다. 기본적으로 건설과 1차산업이 높은 급여 신청률을 보인다. 또한 상대적 비용비율을 평균에 대한 각 분야의 재무 위험을 분석하기 위하여 사용할 수 있다. 이 수치는 분야별 급여 수급액/보험가입액(소득)을 전체비용 비율로 나눈 것이다. 각출료는 소득액에 비례적이므로 분야별 비용부담의 합당한 측정도구라고 본다.

이상에서 본 바와 같이 경험률은 대개 기업별 경험률을 적용하는 것이 일반적이다. 그러나 산업별 경험률의 적용도 충분히 고려될 수 있음을 캐나다의 경험에서 유추할 수 있었다. 본 연구에서는 고용보험 관련자료를 통한 실험적 분석의 필요성으로서 산업별로 고용보험 경험률을 적용한다고 가정하고 이를 중심으로 분석한다. 이는 산업별 경험률 적용의 가능성은 비록 채택은 되지 않았으나 캐나다에서 심각히 고려된 방법이고 제도의 도입과정에서 분석의 수단으로서 본 연구에서 활용하도록 한다.

1. 우리나라의 고용보험료

현재 우리나라의 보험료율은 실업급여를 위하여 노사가 임금총액의 0.3%씩 부담하고 있다. 이외에 고용안정사업 보험료로서 0.2%, 직업능력개발사업보험료로서 상시 근로자를 기준으로 1~5%를 부담한다(상시 150인 미만 0.1%, 150인 이상의 근로자를 고용하는 사업주로 우선 지원대상의 범위에 해당하면 0.3%, 150인 이상으로 앞의 범주에 속하지 않으면 0.5%).¹⁾ 임금총액은 근로자기준법 제18조의 규정에 근거한 임금으로 “사용자가 근로의 보상으로 근로자에게 임금, 봉급, 기타 여하한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말하는 것으로서 현금 이외의 현물로 지급되는 것도 임금으로 포함된다.

보험료율의 결정은 보험수지의 추이와 경제상황 등을 고려하여 1.5%의 범위 내에서 고용안정사업의 보험료율, 직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정하도록 되어 있다.²⁾

그러나 고용보험법 제58조(보험료율 결정의 특례)에서는 대통령이 정하는 사업으로서 매년 6월 30일 현재 보험관계가 성립하여 3년을 경과한 사업으로서 매년 당해연도 6월 30일 현재부터 소급하여 이전 3년간 그 실업급여의 보험료의 금액에 대한 실업급여의 금액의 비율이 대통령이 정하는 비율을 초과하거나 미달하는 경우에는 그 사업에 적용되는 실업급여의 보험료율을 100분의 40의 범위 안에서 대통령령이 정하는 기준에 의하여 인상 또는 인하한 율을 당해사업에 더한 다음 보험년도의 실업급여의 보험료율로 할 수 있도록 되어 있다.

이것은 산업별 보험료율의 적용 가능성을 전제로 한 것으로서, 사실상으로 산업별 경험료율의 도입을 의미한다. 구체적 내용은 아직 시행령이 마련되어 있지 않아서 많은 논란이 될 가능성이 높으며, 한편 기업별 경험보험료율로 발전될 수 있는 가능성도 충분히 검토되어야 한다.

이상에서 언급된 우리의 제도하에 고용보험자료에서 1996년 7월부터 1997년 6월까지의 고용보험 수급자를 대상으로 한 자료를 활용하여 고용보험 대상 사업장수, 피보험자수의 산업별 현황 및 실업급여 수급자의 현황 및 특성은 다음과 같다.

<표 V-1> 고용보험 현황(1996. 7~1997. 6)

(단위 : 개소, 명, 원)

산 업	적 용 사업장수	적 용 피보험자수	구직급여 수급자수	평 균 ¹⁾ 근로자수	월평균임금 ²⁾	수급자당평균 구직급여 ²⁾
농업·수렵업 및 임업	103	5,939	188	175.99	505,187	1,551,760
어업	144	5,584	100	225.40	566,823	1,290,421
광업	199	17,274	501	1,158.31	601,689	1,945,474
제조업	18,354	2,117,615	19,232	755.23	607,724	1,442,676
전기·가스 및 수도사업	180	53,637	242	836.14	713,671	1,861,240
건설업	11,651	237,665	1,844	1,085.39	684,912	1,431,188
도소매 및 소비자업	2,529	274,667	933	432.12	669,856	1,648,719
숙박 및 음식점업	614	66,936	386	338.83	530,891	1,450,962
운수·창고·통신업	3,520	489,822	1,551	1,121.22	796,698	2,070,644
금융 및 보험업	1,732	396,214	1,584	6,607.29	860,090	2,347,709
부동산, 임대사업	4,405	416,900	2,336	481.76	559,864	1,271,765
교육서비스업	304	12,645	161	61.18	874,361	1,464,285
보건 및 사회복지사업	1,098	126,410	453	330.65	497,004	1,102,652
기타공공·사회· 개인서비스업	1,342	92,877	417	483.64	909,731	1,608,290

주 : 1) 수급자 발생기업 평균임.
 자료 : 노동부, 『고용보험동향』,
 한국노동연구원, 전산자료.

주석1) 고용보험법 제56조(보험료), 고용보험법 시행령 제69조(보험료율) 참조.
 주석2) 고용보험법 제57조(보험료의 결정) 참조.

2. 경험률의 현황과 시뮬레이션

이상의 자료에 기초하여 각 경험률제도의 내용을 사례별로 검토하고 각 방법으로 경험률을 추정하여 분석한다.

가. 준비율제도

1) 네브래스카 주의 경험률제도

고용주는 과거 2년간 임금지급 기록이 있어야 한다. 그리고 계정은 급여부과가 1년 이상 가능해야 한다. 잔고를 고용주의 평균 과세임금으로 나누어 고용주의 잔고율(reserve ratio)이 결정된다. 보험료는 규정에 따른 표에 의하여 계산된 잔고율에 따라 결정된다. 잔고율이 높으면 보험료율은 인하된다. 고용주의 잔고가 적자이면 3.5% 이상의 요율이 부과된다. 보험료율의 범위는 0.1~5.4%이다.

1977년의 보험료의 표는 다음과 같다.

<표 V-2> 네브래스카 주의 준비율에 따른 경험보험료율

(단위 : %)

준비율	보험료율	준비율	보험료율
9.5 이상	0.1	6.0~6.5 미만	2.5
9.0~9.5 미만	0.2	5.5~6.0 미만	3.0
8.5~9.0 미만	0.3	0.0~5.5 미만	3.5
8.0~8.5 미만	0.5	0.0 미만~-5.0	4.5
7.5~8.0 미만	1.0	-5.0 미만~-10.0	5.0
7.0~7.5 미만	1.5	-10.0 미만	5.4
6.5~7.0 미만	2.0		

2) 미주리 주의 경험률제도

실업세의 실적은 고용주의 계정에 적립된다. 수급자에게 지급된 실업급여는 기준기간 동안 고용한 고용주의 계정에 부과된다. 경험률의 적용은 실업보험 적용후 2년 이후에 가능하다. 경험률은 고용주의 잔고를 평균 연간 지급임금으로 결정한다. 경험률은 0~6%의 범위이며 워크-셰어링의 경우 0.05~9.0%까지의 범위가 적용된다. 고용주의 계정잔고는 전체 전직피용자에 대한 급여와 실업보험세의 차이에 과거의 잔고를 합한 것이다. 자발적 보험료 납입의 경우 요율을 스스로 산출할 수 있는 고용주는 그들의 세율을 낮추기 위하여 자발적 각출을 할 수 있다.

<표 V-3> 미주리 주의 준비율에 따른 경험보험료율

(단위 : %)

준비율	경험보험료율	준비율	경험보험료율	준비율	경험보험료율
15.00 이상	0.0	3.5~4.5	2.5	중 약	중 약
14.5~15.0	0.2	2.5~3.5	2.6	-7.0~-6.0	5.0
14.0~14.5	0.3	0~2.5	2.7	-8.0~-7.0	5.2
13.5~14.0	0.4	-1.0~0	3.6	-10.0~-9.0	5.4
13.0~13.5	0.6	-2.0~-1.0	3.8	-11.0~-10.0	5.6
12.5~13.0	0.8	-3.0~-2.0	4.0	-12.0~-11.0	5.8
중 약	중 약	-4.0~-3.0	4.2	-12.0 이하	6.0

주 : 준비율에서 뒤의 숫자는 포함되지 않음(비만입).

3) 뉴저지 주의 경험률제도

각출 기준으로서 실업보험 과세표준은 1997년 현재 1만 8,600달러로서 이것은 고용보험법에 따라 주평균 주당임금의 28배이다.

각출료율은 신규진입 고용주는 기본료율이 적용된다. 이것은 실업기금의 규모에 따라 달리 적용된다. 기본료율은 1997년 현재 2.4%이다. 이외에 능력개발각출기금(Workforce Development partnership Fund)으로 0.1%를 부담한다. 근로자들은 1997년 현재 각출을 하지 않으나, 1996년에는 0.6%를 각출하였다. 그리고 능력개발각출기금에는 0.025%를 각출한다.

경험률제도의 적용에 있어서 고용주의 실업률은 실업기금 준비율과 고용주의 준비율에 의하여 결정된다. 3월 31일 기준 실업기금의 잔고를 전년도 고용주가 보고한 과세임금 총액으로 나눈

것으로 정의된다. 실업기금준비율의 크기에 따라 경험보험료율 구조가 결정된다. 고용주의 준비율은 고용주의 각출액에서 급여부과액을 공제하여 결정된 준비금을 연간 평균과세임금(3~5년 평균 중 큰 금액)으로 나누어서 결정된다. 고용주의 준비율이 결정되면 고용주의 경험보험료율은 반비례적으로 결정된다. 준비율과 경험보험료율과의 관계는 대략 다음의 표와 같이 요약된다.

<표 V-4> 뉴저지 주의 준비율에 따른 경험보험료율(1997. 1. 1~6. 30)

(단위 : %)

준비율	경험보험료율	준비율	경험보험료율	준비율	경험보험료율
17.00 이상	0.4	10.00~12.99	1.1	0.00~0.99	3.1
16.00~16.99	0.4	9.00~12.99	1.3	9.00~11.99	4.7
15.00~15.99	0.5	8.00~12.99	1.6	12.00~14.99	4.8
14.00~14.99	0.5	7.00~12.99	1.9	15.00~19.99	4.9
13.00~13.99	0.6	6.00~12.99	2.2	20.00~29.99	4.9
12.00~12.99	0.7	5.00~12.99	2.4	30.00~34.99	5.0
11.00~11.99	0.8	중략	중략	35 이하	5.4

자료 : Employment Handbook, Chapter 1.

4) 추정 방법

준비율의 기본상식은 다음과 같다.

준비율 산식(Reserve-Ratio Formula)³⁶⁾

$$= \frac{\text{각출총액} - \text{지급총액}}{\text{과거 일정기간 평균 임금지급액}}$$

준비율을 추정하기 위하여 해당 사업장 산업별 임금총액을 자료를 통하여 산출하고 이에 기초하여 보험료 각출 총액을 추정한다. 이 자료에서 구한 실업급여 지급총액으로서 [(급여총액-각출총액)/임금]으로 준비율을 산출한다.

나. 급여율제도

1) 미네소타 주²⁾

미네소타 주의 최저 보험료율은 0.1~0.6%까지 전년도 6월 30일 현재의 주정부 실업보험기금에 따라 결정된다. 1993년도의 최저 보험료율은 0.5%, 1994년은 0.6%, 1995년은 0.3%였다. 그리고 근로자재배치기금(Dislocated Worker Fund)³⁾으로 0.1%가 부가된다. 최고 보험료율은 9%와 근로자재배치기금 0.1%의 합이다.

각 고용주에 대하여 해당 부처는 고용주의 기준기간 동안의 고용주 계정에 부과된 실업급여의 1.25배를 같은 기간 동안의 전체 과세기준임금으로 나눈 후 반올림하여 결정한다. 그리고 비율에 최저 보험료율을 합산한다.

예를 들면, 60개월의 경험기간 동안 고용주의 계정에 1,000달러의 실업급여가 부과되었고 같은 기간 동안 15만달러의 과세임금이 지급되었다고 가정하자, 이때 경험률은 1.250(=1.250×1,000)을 15만달러로 나눈 0.083이 되며 반올림하여 0.8이 된다. 그리고 1994년의 경우 최저 보험료율은 0.6%이므로 보험료율은 1.4%가 된다.

2) 추정 방법

급여율 방식의 기본식은 다음과 같다.

급여율 방식(Benefit-Ratio Formular)

$$= \frac{\text{실업급여}}{\text{임금지출}}$$

급여율을 추정하기 위하여 준비율에서 구한 임금총액과 실업급여 지급 총액에서 [실업급여/임금지출]로 급여율을 산출한다.

다. 급여임금률제도

1) 오클라호마 주

보험료를 적용 1월 1일 기준 15개월 이상의 고용보험 적용 고용주는 경험보험료율의 적용이 가능하다.

경험보험료율의 산출에 필요한 경험 요소는 고용주의 급여임금률과 주의 경험률이다. 고용주의 급여임금률은 과거 3년간 급여 수급자의 급여산출에 사용된 과세임금의 비율을 말한다. 고용주의 급여임금률의 예는 다음과 같다.

<표 V-5a> 급여임금률의 예

(단위 : 달러)

	급여임금	보험료 지급에 사용된 과세임금
1992	10,000	80,000
1993	6,000	100,000
1994	7,000	115,000
	23,000	295,000

위의 표에 따르면 급여임금률은 7.8%(23,000달러/295,000달러=0.07796)가 된다.

둘째, 주 경험률은 과거 3년간 지급된 급여총액을 같은 기간 동안 고용주가 지급한 급여임금으로 나눈 것으로 결정된다.

<표 V-5b> 주 경험률의 예

(단위 : 달러)

	급여지급총액	급여임금총액
1992	5,361,409	134,721,129
1993	30,944,527	120,363,242
1994	39,835,578	185,129,419
	124,309,514	440,213,790

앞의 표에 따르면 주 경험률은 28%(124,309,514달러/440,213,790달러=0.28258)가 된다.

고용주의 경험보험료율의 결정방법은 고용주의 경험료율과 주 경험료율에 따라 고용안정법의

경험보험료를 산출표로 결정된다.

<표 V-5c> 경험보험료를 결정표(1983. 12. 31. 이후 적용)

(단위 : %)

주경험률(%)	고용주의 급여임금률(이하)													
	10	20	30	40	중략	210	220	230	240	중략	510	520	530	540
1														
2	5	10	15	20		106	110	115	120		255	260	265	270
중략														
26	0.3	0.7	1.1	1.5		8	8.4	8.8	9.2		19.6	20	20.3	20.7
27	0.3	0.7	1.1	1.4		7.7	8.1	8.5	8.8		18.8	19.2	19.6	20.0
28	0.3	0.7	1	1.4		7.5	7.8	8.2	8.5		18.2	18.5	18.9	19.2
29	0.3	0.6	1	1.3		7.2	7.5	7.9	8.2		17.5	17.9	18.2	18.6
중략														
49	0.2	0.4	0.6	0.8		4.2	4.4	4.7	4.9		10.4	10.6	10.8	11.0
50	0.2	0.4	0.6	0.8		4.2	4.4	4.6	4.8		10.2	10.4	10.6	10.8
경험보험료율	0.1	0.2	0.3	0.4		2.1	2.2	2.3	2.4		5.1	5.2	5.3	5.4

이 표에 따르면 위의 예에서와 같이 주 경험률의 28%이고 개인 경험률의 7.8%인 경우이므로 경험보험료율은 2.1%가 된다. 그리고 주 경험률 가로줄에서 개인급여임금률 마지막 수치 이상인 경우 보험료율은 5.5%가 된다. 즉 5.5%는 최고 경험보험료율이 된다.

2) 추정방법

급여임금률 방식(Benefit-Wage-Ratio Formular) =

$$\frac{\text{주 전체 급여임금}}{\text{주 전체 전체임금}} \times \frac{\text{퇴직자수} \times \text{퇴직근로자 임금지출} (= \text{급여임금})}{\text{기업의 전체근로자 임금지출}}$$

급여임금은 수급자가 전 직장에서 받은 임금으로 자료의 한계상 실직자의 급여임금이 전 직장에서 근무하는 근로자의 임금과 같다고 가정한다. 이 경우 급여임금률은 직장의 재직자수를 급여 수급자수와 같게 한다. 따라서 급여임금률은 [급여 수급자수/피보험자수]에 의하여 결정된다.

라. 임금변동제도

1) 알래스카 주

알래스카 주의 실업보험료는 매년 계산되는 고용주 임금감소에 기초하여 결정된다.⁴⁾

‘A’, ‘B’ 와 ‘C’ 의 경험률이 있는데 A경험률은 6월 30일 기준 4개 이상 분기 동안 알래스카 주 고용안정법의 대상인 고용주가 적용대상이 된다.

고용주가 A경험률의 적용을 받으면 그의 보험료율은 매 분기 보고되는 전체임금(과세임금이

아님)의 분기별 감소에 기초하여 결정된다. 분기별 감소가 있을 경우 전체임금에 대한 임금지출의 감소율이 산출되며, 분기별 감소율의 평균이 평균 분기별 임금감소율로 산정된다.

B경험률(산업률)은 새로운 고용주에게 적용된다. 이것은 6월 30일 기준 4개 분기 이하의 고용경험을 가진 고용주에게 적용된다. 전임 고용주의 경험을 승계받은 고용주는 B경험률의 적용을 받을 수 없다.

C경험률은 A나 B경험률의 적용을 받을 수 없는 고용주에게 벌과금 형태로 적용된다. 이것은 경험률 보고를 태만히 하거나 보험료 납부를 않은 고용주 등에 적용된다.

경험보험률은 분기별 감소율을 포함하여 다음의 두 가지 요소로 결정된다.

첫째는 평균고용주세율로서 이것은 평균급여비용률(Average Benefit Cost Rate; ABCR)과 유동성조정신탁기금(Trust Fund Solvency Adjustment; TFSA)로 구성된다.

ABCR은 급여비용이 상승함에 따라 증가한다. 불황기가 되면 기업의 해고로 급여 지급이 상승하게 되며 이것은 평균급여비용률을 상승시킨다. 경기변동의 충격을 최소화하기 위하여 3년간의 급여비용에 기초한다.

TESA는 각 연도 9월말 신탁기금의 규모에 따라 결정된다. 만일 잔고가 각출고용주가 지급하는 전체임금의 3~3.3% 사이이면 조정은 없다. 그러나 이 범위의 밖에서는 보험료율이 조정된다. 이 조정은 연간 0.3%의 범위 내에서 이루어진다.

평균고용주세율이 결정되면 보험료율은 21개 보험료율 등급이 만들어진다. 각 고용주는 개인의 분기 감소율에 따라 이 보험료율의 적용을 받게 된다.

<표 V-6a> 평균급여비용 각출률의 결정

등 급	누적임금백분율(%) ¹⁾	경험률
1	5 미만	0.40
2	5~10	0.45
3	10~15	0.50
4	15~20	0.55
5	20~25	0.60
6	25~30	0.65
7	30~35	0.70
8	35~40	0.80
9	40~45	0.90
10	45~50	1.00
11	50~55	1.00
12	55~60	1.10
13	60~65	1.20
14	65~70	1.30
15	70~75	1.35
16	75~80	1.40
17	80~85	1.45
18	85~90	1.50
19	90~95	1.55
20	95~99.99	1.60
21	99.99 이상	1.65

주: 1) 앞의 숫자는 이상, 뒤의 숫자는 미만임.

경험보험료율을 결정하는 방법은 우선 분기별 급여감소율을 결정한다. 급여감소율을 각

고용주마다 적은 수치부터 순서대로 열거한 후 백분율에 따라 해당 고용주에게 누적치를 배정한다. 이를 누적임금지수(Cumulative Ratable Payroll)라고 한다. 이에 따라 고용주의 경험률 등급이 결정되며 경험지수가 할당된다. 경험지수 할당방법은 <표 V-6a>와 같다.

각출료율은 경험지수에 평균임금급여율(=(급여임금/전체임금)/(과세임금/비과세임금)을 곱한 수에 82%로 결정된다.

유동성조정신탁기금은 고용주 각출에 사용되는 임금지출에 대한 급여지급가능금액으로 결정되는 기금준비율에 할당된 기금유동성각출률에 따라 각출된다. 이 기금각출률은 1년에 0.3% 이상 인상될 수 없다.

<표 V-6b> 유동성조정기금각출률의 결정

(단위 : %)

준 비 율	유동성각출률	준 비 율	유동성각출률
36 이하	-0.4	26~27	0.4
35~36	-0.3	25~26	0.5
34~35	-0.2	24~25	0.6
33~34	-0.1	23~24	0.7
30~33	0.0	22~23	0.8
29~30	0.1	21~22	0.9
28~29	0.2	20~21	1.0
27~28	0.3	20 이하	1.1

2) 추정방법

임금변동률제도의 기본산식은 다음과 같다.

$$\text{임금변동률} = \frac{\text{금년도의 임금지출액}}{\text{전년도의 임금지출액}}$$

임금변동률은 고용주의 전년도 임금지출과 금년도 임금지출과의 비교로 결정된다. 본 연구의 자료는 1기간에 대한 자료에 국한되므로 이 방식에 대한 시뮬레이션은 현재로서는 불가능하다. 따라서 새로운 자료의 보완으로 경험을 추정에 필요한 임금변동률의 산출이 가능할 것으로 본다.

주석1) Haber & Murray(1966), p.334.

주석2) Minnesota Department of Economic Security, *Information for Employers about Unemployment Tax and Reemployment Insurance Benefits*, 1995.

주석3) 이 기금은 분기별로 결정되며, 이 기금의 수익은 재배치근로자를 지원하는 프로그램에 사용된다.

주석4) Alaska Statutes 23. 20. 280-310에 규정되었다.

3. 경험률 시뮬레이션 결과

자료의 한계에 따라 조정된 경험률 산출식을 적용한 경험률 시산 결과는 다음과 같다.

<표 V-7> 구직급여에 대한 경험률 시산 결과

(단위 : %)				
산 업	급여/각출	준비율 ¹⁾	급여율 ²⁾	급여임금률 ³⁾
농업·수렵업·임업	24,240	-0.455	0.145	3.166
어업	14,028	-0.516	0.084	1.791
광업	3,877	-0.577	0.023	2.900
제조업	4,366	-0.574	0.026	0.908
전기·가스 및 수도사업	4,332	-0.574	0.026	0.451
건설업	2,674	-0.584	0.016	0.776
도소매 및 소비자업	7,911	-0.553	0.047	0.340
숙박 및 음식점업	11,203	-0.533	0.067	0.577
운수·창고·통신업	3,220	-0.581	0.019	0.317
금융 및 보험업	0,574	-0.597	0.003	0.400
부동산, 임대사업	6,549	-0.561	0.039	0.560
교육서비스업	38,018	-0.372	0.228	1.273
보건 및 사회복지사업	9,319	-0.544	0.056	0.358
기타공공·사회, 개인서비스업	5,077	-0.570	0.030	0.449
평 균	9,671	-0.542	0.058	1.019
본산/평균 ⁴⁾	10.617	-0.0068	0.063	0.883

- 주 : 1) (급여-각출)/임금.
 2) 급여/임금
 3) 급여수급자수/피보험자수.
 4) %값에 대한 수치임.

준비율 방식은 자료에 기초할 경우 전체 산업의 평균이 0.542%로서 최고 준비율을 보이는 산업은 건설업이며 최저 준비율을 보이는 산업은 교육서비스산업으로 나타나고 있다. 건설업이 최고 준비율을 보이는 것은 건설업에서 일용근로자들이 적용제외되어 있기 때문이며, 일용근로자들이 아닌 정규직원은 오히려 다른 산업에 비하여 실업의 가능성이 적음을 보인다. 교육서비스 산업의 준비율이 높게 나타나는 것은 분모에서 쓰이는 수급자 발생기업의 평균근로자수가 적기 때문에 나타난 결과이며, 이 부문이 젊은 미혼 여성취업자가 상대적으로 많은 것을 감안할 때 나타날 수 있는 결과라고 본다. 이러한 산업의 특성은 상당 부분 다른 경험률 산출 방식에서도 보여진다. 급여율 방식은 경험률의 산정에서 보험료 각출은 고려하지 않고 급여지출 부분만 고려하는 방식이다. 따라서 이 수치가 보험료율과 같으면 재정이 균형을 이루고 있다고 판단할 수 있다. 이 방식에 의한 경험률 추정의 평균치는 0.058%로서 각출료율 0.6%보다 매우 낮다. 이는 아직 산업 전체적으로 실업급여제도에 대한 수급자수가 기대보다 적음을 의미하며, 이러한 결과는 실업급여에 대한 홍보의 부족 등이 원인이 될 수 있다. 급여임금률은 산업 평균 1.019%로서 실업급여 수급자와 전체 피보험자의 임금이 같다고 가정하여 산출한 것이다. 따라서 사실상 적용사업장을 대상으로 한 실업률에 가장 근접한

경험률이다. 그러나 일반적으로 같은 직장 내에서도 저임금 근로자들의 실적 가능성이 높다는 점에서 실제급여임금률보다 높게 평가될 가능성이 높다.

이러한 세 가지의 경험률 방식을 충분히 고려하여 다양하게 보험료율의 결정에 반영하여야 한다. 그러나 일반적으로 이러한 기준에 기준 보험료율을 더하는 방식이나 보험료율의 상하한을 설정하여 선형 함수화하는 형태로 보험료율이 결정되는 것이 일반적인 것으로 보인다. 전자에 속하는 전형의 하나가 미네소타 주의 제도이다. 미네소타 주는 기준 보험료율을 경기에 따라 차별화하고 여기에 급여율을 더하여 보험료율을 결정한다. 그리고 후자의 경우는 네브래스카 주 등 기타 다른 주에서 보편적으로 사용하고 있다.

이러한 형식의 제도가 도입될 때, 우리나라의 경우는 산업간에 준비율제도가 표준화된 분산도가 가장 적은 것으로 추정되고 있다. 그리고 급여율, 급여임금률의 순서로 경험률의 표준화 분산도가 크다. 따라서 형평성만을 고려할 때, 경험률의 도입시 준비율제도가 경험률의 차별화 목적을 가장 적게 반영할 가능성이 높다. 그리고 이러한 경험률을 보험료율에 반영할 때, 보험료율 체계가 재정을 균형으로 유지할 수 있는지에 대한 시산이 반드시 따라야 한다.

전체급여를 대상으로 경험률을 시산할 수 있으나, <표 V-8>에서 보이는 바와 같이 전체급여에 대한 구직급여의 비율이 높아서 시산 결과가 구직급여를 대상으로 한 것보다 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 제도 초기에 실업자에 대한 홍보의 부족에서 야기되는 필연적 결과라고 본다. 따라서 향후 제도에 대한 내용을 잘 파악할 경우 구직급여만을 대상으로 한 결과와 전체급여를 대상으로 한 결과와 상당한 차이를 보일 것이며, 어느 것을 기준으로 경험률을 결정할 것인가에 따라 기업도 민감히 반응할 것이다. 따라서 경험률의 기준을 어떤 급여로 할 것인가에 대하여 실증결과에 기초한 충분한 연구가 진행되어야 한다고 본다.

<표 V-8> 산업별 급여수급자 1인당 평균급여

(단위 : 원)

산 업	수급 자수	구직급여	직업훈련 구직급여	상병 급여	조 기 재 취직수당	직능 개발 수당	광역구직 할 동 비	이주비	전체급여	구직급여/ 전체급여
농업·수렵업 및 임업	188	1,551,760	0	27,996	152,995	0	79	0	1,732,830	90%
이 업	100	1,200,421	0	0	61,865	0	0	0	1,362,286	95%
광 업	501	1,945,474	0	8,777	66,036	0	72	0	2,020,359	96%
제조업	19,232	1,442,676	4,307	4,504	63,246	718	4	4	1,515,459	95%
전기·가스 및 수도사업	242	1,861,240	0	6,080	117,727	0	0	0	1,985,047	94%
건설업	1,844	1,431,188	11,073	3,579	96,422	1,231	0	0	1,543,493	93%
도소매 및 소비자업	933	1,648,719	0	4,773	76,986	0	0	0	1,730,478	95%
숙박 및 음식점업	386	1,450,982	6,690	5,646	28,190	1,334	0	0	1,492,843	97%
운수·창고·통신업	1,551	2,070,644	3,215	11,085	69,594	467	0	0	2,154,916	96%
금융 및 보험업	1,584	2,347,709	9,916	2,046	26,717	1,146	0	0	2,387,534	98%
부동산 임대사업	2,336	1,271,765	0	3,749	61,729	0	0	0	1,337,243	95%
교육서비스업	161	1,464,285	0	1,779	81,712	0	0	0	1,547,776	95%
보건 및 사회 복지사업	453	1,102,652	0	7,427	34,111	0	0	0	1,144,190	96%
기타공공·사회· 개인서비스업	417	1,608,290	9,384	4,344	52,121	3,034	0	0	1,677,173	96%

4. 산업별 경험률제도로써 산재보험 경험료율산식의 경험¹⁾

우리나라의 산재보험은 전액 기업주에 한하여 조달된다. 보험료가 부과되는 방법은 업종별 차등요율제를 기본으로 하여 개별실적 요율을 체계로 적용하고 있다. 산재보험의 부과기준은

해당 사업장 및 사업의 임금총액이며 여기에 각 사업장이나 사업에 해당하는 업종의 보험료율이 곱해져서 보험료액이 결정된다. 산재보험의 보험료율은 1997년 현재 전대상 업종이 67개 업종으로 구분되어 각 업종별로 과거 3년간 재해율에 기초하여 보험료율이 산정된다. 또한 각 업종내의 개별사업장은 산재발생 정도에 따라 부분적으로 개별실적 요율의 적용을 받고 있다. 현재 업종별 보험료율의 산정식과 개별실적 요율의 결정식은 다음과 같다.

업종별 보험료율(100%)=순보험료율(85%)+부가보험료율(15%)

단, 순보험료율=보험급여지급률+추가증가지출률
 보험급여지급률=과거 3년간의 보험급여액/과거 3년간의 임금총액
 추가증가지출률=당해 보험년도 추가지급될 금액을 고려 재조정
 부가보험료율+보험사업소 비용

개별실적 요율=업종일반, 요율+(업종일반 요율×수지율에 의한 증감비율)

단, 수지율=과거 3년간 보험급여총액/보험료총액

업종별 보험료율은 순보험료율과 부가 보험료율로 구성된다. 순보험료율은 보험급여 지출에 필요한 소요금액을 조달하는 것으로 매년 9월 30일 기준으로 과거 3년간의 재해율, 즉 총임금에 대한 보험급여 비율을 기초로 해서 사업년도에 추가 지급될 액을 곱한 조정액을 통하여 구성된다.

부가보험료율은 보험사업에 소요되는 비용으로 전사업에 균등하게 사용되는 비용과 재해발생 정도에 따라 사용되는 비용으로 구분되어 각각 사업종류별 임금총액의 구성비율의 보험급여지급률의 구성비율률에 따라 분할 가감하여 결정된다.

개별실적 요율제도는 사업주의 산재예방 노력을 제고하기 위하여 1969년부터 부분적으로 도입하여 실시하고 있다. 개별실적 요율이 적용되기 위해서는 보험관계가 성립한 후 3년이 경과하여야 하며 다음과 같은 사업체 내지 사업에 해당되어야 한다.

1. 상시 30인 이상 또는 연간 연인원 7,500인 이상의 근로자를 사용하는 광업, 제조업, 전기·가스 및 상수도사업, 운수·창고 및 통신업, 임업(벌목업 제외) 어업, 농업에 해당하는 사업
2. 건설업은 기간의 정함이 있으며 매년 당해보험년도 2년전 보험년도의 총공사실적이 100억원 이상인 사업

개별실적 요율이 적용되면 그 사업체의 과거 3년간의 보험료 총액에 대한 보험급여총액의 비율(즉, 수지율)이 85%를 넘거나 75% 이하일 때는 업종별 일반 요율의 40% 범위 내에서 보험료율의 인상 및 인하를 조정하게 된다. 그러나 현재 이 제도의 적용을 받는 사업장은 1995년 현재 전체 산재보험대상 사업장 18만 6,021개소의 5.6%(1만 1,276개소)에 불과하다. 1997년도 업종별 산재보험료율은 업종별로 최저 1,000분의 5(전자제품제도 등)에서 최고 1,000분의 299(벌목업)의 범위에서 분포되어 있으며, 67개 업종 평균보험료율은 1,000분의 16.8이다. 우리나라의 산재보험은 사실상 고용보험의 경험률제도에서 준비율제도와 같다. 따라서 산재보험에서 상당한 노하우가 있다고 볼 수 있다. 그러나 기업별 적용에 있어서 현재의 적용대상 사업장이 매우 제한적이므로 고용보험에서의 도입에서 참고가 되기는 힘들다. 그러나 이미 이러한 제도의 존재는 경험률제도의 도입에 큰 저항을 야기할 것 같지는 않다. 또한 현행 산재보험의 문제로서 산업별 경험률제도의 운영은 기업의 경험률에 관계없이 어느 산업에 속하느냐에 따라 보험료율의 적용이 달라지게 되어 기업의 산업분류에도 상당한 잡음이 나타나고 있고 이는 전형적인 도덕적 위해와 역선택의 결과를 낳고 있다. 이러한 측면에서 고용보험의 경험률율 운영은 산재보험의 경험이 교훈이 될 수 있다.

주석1) 윤조덕, 『산재보험제도의 개혁방안』, 『한국사회보험의 전환기적 정책방향의 모색』, 1997년(제5회) 정기학술대회 자료집, 1997.11.1. 77~81쪽.

5. 결 어

고용보험이 이해 당사자에 대하여 도덕적 해이를 낳는 한 고용보험의 재정은 매우 불안하게 될 것임은 명약관화하다. 고용주는 고용보험을 구실로 하여 근로자의 해고에 부담이 줄게 되어 근로자의 해고를 증가시킬 가능성이 높고, 피용자는 실직기피의 노력이나 구직 노력을 게을리 할 가능성이 높다. 경우에 따라서는 고용주와 피용자의 묵시적 합의에 의하여 실업급여 수급의 극대화를 꾀할 수 있다. 이에 따라 고용보험의 관리운영은 매우 어렵게 된다.

또 다른 문제는, 고용보험의 도입으로 증가된 실업이 사회적 안정에 전혀 도움이 안될 수 있으며, 실업급여의 인상요구 등 비효율적이고 무리한 노동정책만을 강요받을 수 있다는 것이다.

그러나 긍정적인 측면에서 경기변동에 대처하여 잉여인력 등을 쉽게 해고할 수 있는 장치를 제공할 수 있기 때문에 경제적 효율화를 위한 고용주의 구조조정에 기여할 수도 있다.

어떤 형태로든 고용보험은 노동시장에 많은 영향을 미칠 수 있으며, 이 과정에서 도덕적 해이의 문제를 해결하지 않고는 실직자의 생계보장과 실직자의 효율적 고용시장 적용이라는 긍정적 측면을 상쇄시킬 수 있는 부정적 효과를 억제할 수 없다. 따라서 경험률제도를 통하여 각출료율을 차별화함으로써 도덕적 해이를 최소화할 수 있다면 고용보험의 노동정책적 의의는 매우 크다고 본다.

문제는 경험률제도의 이러한 핵심적 기능에도 불구하고 경험률제도에 대한 정확한 이해가 없으면 누구에게도 환영받지 못할 것이라는 것이다. 경영주는 해고자의 증가에 따라 고용비용의 증가를 낳을 수 있기 때문에 자칫 경험료율의 인상 측면만을 강조할 수 있으며, 피용자는 실직시의 급여수급은 생각지 않은 채 경험률제도의 결과가 자신의 실질임금에 영향을 미칠 것으로 생각할 수 있다. 즉 자신의 임금에서 발생하는 실업보험료가 자신이 아닌 실직자에게 이전되는 것에 대하여 저항을 할 수 있다.

따라서 경험률제도의 도입은 매우 신중해야 하며, 이해 당사자의 합의가 전제되어야 한다고 본다.

미국의 경우도 경험률제도의 도입에 대하여 많은 집중적 논의가 있었으며, 경제·사회적 상황의 변화에 따라 매우 다양한 제도로 발전되었다. 따라서 우리나라에서 경험률제도가 도입되기 위하여는 기본적으로 경험률제도를 국민들이 완전히 이해할 수 있도록 단순화해야 하며 이의 도입에 따른 행정비용 등의 발생이 최소화되어야 한다고 본다. 아울러 실업의 책임이 실업발생기업에 명확히 부과되도록 하여야 한다. 이러한 점에서 앞서 시산된 경험률제도 가운데 가장 보험료율의 차별화가 가능한 방법을 중심으로 경험률제도를 도입하는 것이 합리적이라고 본다. 그리고 경험보험료율의 상한과 하한을 설정해야 한다고 본다.

경험률제도로써 고용보험제도의 재정이 모두 해결되는 것은 아니다. 조세저항이 발생되기 때문에 경험보험료율의 인상은 한계가 있다. 따라서 각국은 경험보험료가 아닌 추가적 일반보험료나 정부재정의 지원 등을 법제화하고 있다.

VI. 結論

IMF사태 등에 따른 경제혼란은 고용구조조정 필요성을 강력히 제기함에 따라 실업의 발생 가능성이 어느 때보다 급속히 증대되고 있다. 따라서 실직자의 생계를 보전하기 위한 수단으로서 실업급여제도의 중요성은 어느 때보다 커질 것으로 보인다.

이에 따라 다른 사회보험보다 고용보험의 중요성이 증대되어 갈 뿐 아니라 고조조정의 완충제도로써 고용보험은 고용정책에도 직접적으로 영향을 미치게 된다. 구조조정의 조정으로 실직자가 양산될 경우 실업급여의 지급 증대는 고용보험 전체의 재정구조에도 영향을 미쳐서 시작된 지 2년여에 불과한 고용보험의 기저를 뿌리째 흔들 수 있다.

고용보험의 재정 건전화는 위하여는 각출료 인상과 급여의 인하를 고려할 수 있으나 급여의 인하는 사실상 불가능하다. 따라서 각출료 인상이 고려될 수 있는데 제도의 성격상 도덕적 해이(moral hazard)의 가능성이 크다. 이는 가입자간 실업발생이 적은 기업이 실업발생이 높은 기업에 대하여 실질적으로 보조할 가능성이 높다. 이러한 현상은 경제에 적응도가 높은 기업의 부담을 늘려서 경쟁력을 낮추고 적응도가 낮은 기업의 구조조정을 지연시킴으로써 전반적 부작용이 큰 것으로 본다. 경험률제도를 일반적 소득재분배로 간주할 수도 있으나, 실질적으로 기업간의 소득재분배가 되어 가입자에 대한 소득재분배라고 볼 수 없다는 점에 다른 사회보험과 다르다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 경험률제도의 도입이 충분히 고려되어야 한다. 고용보험의 목적이 사회적 위험에 대비한 소득재분배적 성격보다는 구조조정을 용이하게 하여 효율성을 제고한다고 볼 때 경험률제도의 도입은 충분히 고려의 대상이 될 수 있으며, 기업들로 하여금 스스로 구조조정을 할 수 있도록 하여 실업을 억제할 수 있는 유인이 된다.

본 연구는 경제적 효율성을 위한 제도로서 경험률제도를 우리 고용보험제도의 실업관련 자료가 허용하는 범위 내에서 세 가지 방법으로 시뮬레이션하였다. 이 가운데 급여임금률의 방식이 산업간 차별화가 가장 클 것으로 보였으며, 준비율 방식이 산업간 차별화 정도가 낮을 것으로 보였다. 경험률의 범위는 사회적으로 받아들일 수 있는 수준에 따라 결정되므로 이에 대한 사회적 판단이 필요하다.

그리고 경험률의 적용에 있어서 산업별 혹은 개인 고용주별로 할 것인가의 논의가 필요하다. 미국의 경험률 논의에서는 산업별 경험률이 바람직하지 않다고 보았으나 캐나다의 경우는 산업별 경험률의 도입에 상당히 긍정적인 논의가 있었다. 그리고 우리나라의 산재보험 등 산업별 경험률에 근간을 둔 개인별 경험률제도가 도입되어 있다. 따라서 우리나라의 경우도 산업별로 경험률제도의 도입을 우선적으로 도입할 수 있다고 본다. 이로써 산업내의 구조조정을 촉진할 경우 상당한 실업억제 효과가 나타날 것으로 본다.

우리 경제의 구조적 문제는 현재 고용관행에 기초한다고 본다. 따라서 고용관행의 급속한 이행, 즉 해고의 자유화는 지나치게 기업의 책임 없는 해고로 이어지고 있다. 그러나 좀더 면밀히 검토하면 기업내 인력관리가 허술했기 때문에 발생한 문제이며 기업도 책임을 면할 수 없다. 따라서 실업을 많이 발생시킨 기업에 실업의 책임을 묻는 것은 당연하며, 향후 기업의 인력관리에 효율성을 제고하도록 하는 유인이 된다. 경험률을 통하여 우리의 경제 효율성 및 기업의 고용구조가 적극적인 형태로 제고되는 기회가 될 것으로 본다.

參考文獻

- 김원식, 『외국의 고용보험연구』, 한국노동연구원, 1990.
- _____, 『고용보험제도 도입과 관련한 실업급여의 방향』, 한국노동연구원, 1992.
- _____, 『고용보험관리운영기구에 관한 연구 : 정부 운영을 중심으로』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 세미나 발표논문, 1994. 2. 15.
- _____, 『고용보험제도의 개선방안에 관한 연구 : 관련제도와의 역할 분담과 노동시장의 효율성 제고를 중심으로』, 경제사회협의회, 1998(발간예정).
- 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1992.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1992.
- _____, 『고용보험제도 실시에 대비한 관련제도와의 관계연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993.
- 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안 연구』, 1993.
- Becker, Joseph M., S. J. *Experience Rating in Unemployment Insurance : An Experiment in Competitive Socialism*, Johns Hopkins University Press, 1972.
- _____, *Unemployment Insurance Financing : An Evaluation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Clinton, Spivey, "Experience Rating in Unemployment Compensations", Bureau of Economic and Business Research, Univ of Illionis, Bulletin No. 84, 1958.

- Harber, William and Merrill G. Murray, *Unemployment Insurance in the American Economy : An Historical Review and Analysis*, Richard D. Irwin, 1968.
- Kesselman, Jonathan R., *Financing Canadian Unemployment Insurance*, Canadian Tax Foundatin, 1983.
- Lester, Richard A., *The Economics of Unemployment Compensation*, Princeton : Industrial Relations Section, Princeton University, 1962.
- Minnesota Department of Economic Security, *Information for Employers about Unemployment Tax and Reemployment Insurance Benefits*, 1995.
- Rainwater, P. L., "The Fallacy of Experience Rating : The Rebuttal", *Labor Law Journal*, Vol.2, Oct 1951.
- Rauschenbush, Paul A., "The Wisconsin Idea: Unemployment Reserves", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 170, Nov, 1933.
- Rector, Stanley, "The Frailty of the Fallacy of Experience Rating", *Labor Law Journal*, Vol.2, May 1951.
- Schmidt, Emerson P., "Experience Rating and Unemployment Compensation", *Yale Law Journal*, Vol. 55, No.1, Dec 1945.
- Topel, Robert H., "Financing Unemployment Insurance : History, Incentives, and Reform", in *Unemployment Insurance : The Second Half-Century*, ed., W. Lee Hansen and J. F. Byers, University of Wisconsin Press, 1990.
- U.S. *Report to President of the Committee on Economic Security*, Washington, D.C : U.S. Government Printing Offices, 1935.
- Wagner, Harry M., "A Reappraisal of Experience Rating", *Southern Economic Journal*, April, 1959.