

I. 문제 제기 : 고용보험제도의 개요

노사정위원회는 올해부터 의제별 회의체 가운데 하나로 ‘고용보험제도발전위원회’를 발족하고 고용보험제도 전반에 걸친 제도개선 방안을 논의하고 있다. 고용보험제도발전위원회는 고용보험제도에 대한 노사의 실질적 참여 강화, 고용보험사업에 대한 평가체계 제도화, 고용보험기금을 활용한 노사공동사업 활성화, 고용보험전달체계 개선, 고용보험요율 결정체계 개선 등 8개 세부논의의제를 확정하고 의제별 논의를 진행 중이다. 이 가운데 고용보험제도 운영에 대한 노사의 실질적 참여강화 방안은 현재 논의중인 의제라서 선불리 결론을 내리기는 어려운 상황이다.

고용보험제도는 1995년 7월 도입 이후 많은 변화를 겪어 왔다. 가장 큰 변화는 고용보험제도의 사업구성이라 할 수 있다. 제도 도입 당시 근간을 이루었던 3사업 가운데 고용안정사업과 직업능력개발사업이 2006년부터 통합되면서 사실상 2사업으로 바뀌었고, 기존의 고용보험사업들과는 성격이 전혀 다른 육아휴직급여와 산전후휴가급여가 2001년 11월부터 도입되었다.

또한 고용보험제도의 적용대상은 외환위기 직후인 1998년 10월부터 1인 이상 전사업장으로 확대되었다. 2006년도 고용보험재정은 수입 4조 975억 원, 지출 3조 8,537억 원으로 당기수지는 2,438억 원의 흑자였으나 예년에 비해 흑자폭이 크게 감소하였고, 이 가운데 고용안정·직업능력개발사업은 131억 원의 적자였으며, 2006년 말 현재 누적적립금은 9조 3,635억 원으로 지출대비 2.4배를 기록하였다.

* 한국경영자총협회 경제조사본부장(hslee53@kef.or.kr).

II. 고용보험제도 관리운영체계의 현황과 문제점

우리나라 고용보험제도는 사회보험 방식에 의해 가입이 법적으로 의무화되는 강제적 제도로서 법이 정하는 일정요건의 사업장과 근로자는 모두 적용대상이 된다. 따라서 다른 강제적 사회보험과 마찬가지로 제도의 관리운영주체는 정부로 되어 있으며, 고용보험제도를 관장하는 것은 노동부장관이다. 고용보험제도에 관한 주요 사항의 결정은 노동부 본부에서 이루어지고 있으며, 집행업무는 지방노동관서에서 수행하고, 보험료징수 업무는 근로복지공단에서 위탁받아 시행하고 있다. 고용보험 피보험자들의 이의신청은 지방노동청의 고용보험심사관과 노동부 본부의 고용보험심사위원회를 통해 권리구제절차를 마련하고 있다.

고용에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 노동부에는 고용정책심의회가 설치되어 있으며, 특별시, 광역시 및 도에는 지방고용심의회를 두도록 되어 있다. 고용정책심의회 산하에는 분야별로 3개의 전문위원회를 두고 있는데, 그 가운데 하나가 고용보험전문위원회이다. 그러나 고용보험전문위원회를 제외한 다른 전문위원회는 구성조차 안되었거나 지금까지 회의를 개최한 적이 없어 거의 유명무실한 형편이다.

그 밖에 법적인 기구는 아니지만 2004년 3월 노사정위원회 합의에 따라 고용보험전문위원회 산하에 고용보험전문위원회 실무위원회가 구성되어 있다. 원래 실무위원회는 노사정위원회 논의 당시, 경영계의 노사참여 확대 및 고용보험기금운용위원회 설치 등 제도개편 요구에 대하여 노동부가 제시한 대안으로서 법개정 없이 경영계 요구를 내용적으로 수용해 보기 위한 한시적 기구의 성격을 갖고 있었다. 그러나 지금은 합의 당시의 실무위원회 취지가 실종된 채 단지 고용보험전문위원회 심의사항을 사전 논의하는 또 하나의 실무절차로 덧붙여진 느낌이다.

고용정책심의회는 노동부장관을 위원장으로 하고 모두 28명의 위원으로 구성되어 있는데, 가입자 대표인 노사는 각각 2명씩 모두 4명에 불과하고 그나마 사용자 대표에는 경총마저 배제되어 있는 형편이다. 고용보험전문위원회는 노동부 고용정책본부장을 위원장으로 17명의 위원으로 구성되지만, 여기서도 노사대표는 모두 4명에 불과하여 그야말로 형식적인 참여에 그치고 있는 실정이다. 고용보험전문위원회 실무위원회는 노사정 합의에 근거하여 설치된 때문인지 총 9명의 위원 중 노사대표가 4명으로 되어 있다.

이에 따라 실무위원회에서 노사는 실질적으로 거의 과반수를 점하고 있음에 비해, 고용정책심의회나 고용보험전문위원회에서는 거의 제목소리를 내기 어려운 정도로 가입자 대표인 노사의 비중이 작다는 것을 알 수 있다.

이에 비해 똑같이 강제적 사회보험인 국민연금이나 건강보험의 관리운영체계에는 가입자 대표들의 비중이 절반 이상을 차지하고 있다. 보건복지부 장관이 위원장인 국민연금기금운용위원회는 전체 위원 21명 중 노사를 포함한 가입자 대표가 12명이고, 차관이 위원장인 국민연금심의위원회는 전체 위원 20명 중 가입자 대표가 12명으로 절반 이상이다. 또한 보건복지부 차관이 위원장인 건강보험정책심의위원회는 전체 위원 25명 가운데 가입자 대표가 8명이지만, 건강보험의 특성상 의약계 대표로 구성된 공급자 대표가 8명이어서 가입자 대표들이 실질적인 기구운영의 주체 역할을 하고 있다.

국민연금이나 건강보험뿐 만이 아니라, 다른나라의 고용보험제도와 비교하더라도 가입자를 기반으로 하는 강제적 사회보험 가운데 유독 우리나라 고용보험에서만 가입자들의 참여가 제한되고 있음을 알 수 있다. 비록 독일처럼 국가가 아니라 노사정 대표가 차지적으로 고용보험을 운영하는 나라는 예외로 하더라도, 우리나라처럼 정부가 제도를 운영하는 캐나다나 일본에서도 가입자인 노사대표의 비중은 모두 절반 이상이다. 캐나다 고용보험위원회는 노사정 대표 4인 가운데 노사대표가 2인이고, 우리나라 고용보험제도의 원형이라 할 수 있는 일본에서는 고용보험사업의 주요 사항을 조사하고 심사하는 중앙직업안정심의회가 노사공익 동수로 구성되어 있을 뿐 정부대표는 아예 참여도 하지 않고 있다.

물론 고용보험제도 관리운영체계의 문제가 단지 노사대표의 참여 숫자에만 있는 것은 아니다. 고용보험제도만을 논의하는 최상위기구인 고용보험전문위원회에서는 법개정 사항이 아니라 시행령 이하의 사항만 논의하도록 되어있어서 처음부터 고용보험 관련논의는 제한적일 수밖에 없는 구조이다. 법개정 사항을 고용정책심의회에서 다룬다지만 고용정책 전반을 다루는 위원회 성격상 고용보험제도 개편에 대한 진지한 논의도 어렵거니와 이해당사자인 노사대표가 1/7에 불과하니 논의자체가 형식적일 수밖에 없다. 사정이 이렇다 보니 고용보험전문위원회의 심의내용은 고용보험기금 예·결산과 기금운용계획변경안이 거의 전부라고 해도 과언이 아니다.

산전후휴가급여를 고용보험사업으로 계속 유지해야 하는지, 현재의 적립금 규모와 재정상태는 적정한 것인지, 합리적인 보험요율체계는 무엇인지, 지출 예산대비 사업의 효율성은 확보되고 있는 것인지 등 노사가 관심을 갖고 있는 고용보험제도 전반의 합리적 운영이나 중장기 제도개편 등은 처음부터 논의대상이 아니었던 것이다. 이런 문제점을 보완하기 위해 마련된 실무위원회는 전문위원회 논의 안건에 대한 사전검토회의 정도로 다루어지고 있는 실정이다.

고용보험기금에 대한 관리문제도 이제는 공론화되어야 한다. 고용보험전문위원회가 기금운용계획을 심의한다고 하지만 정부 기금운용계획 확정절차의 일환일 뿐, 기금운용에 관한 기본방향이나 운용수익 목표 설정, 성과 평가 등 독립된 ‘기금운용위원회’였다

면 당연히 심도 있게 다루어졌을 내용들이 형식적으로 보고될 뿐이다. 기금운용을 위한 별도의 자문위원회가 있다고는 하지만 노동부 내부의 자문절차일 뿐 누가 위원이고 어떤 논의가 있었는지 알 수 없을 뿐 아니라 노사대표의 참여가 없는 것은 물론이다.

Ⅲ. 고용보험제도에 대한 노사참여 확대방안

고용보험제도는 강제적 사회보험으로서 관리운영의 주체는 정부일 수밖에 없다. 그렇지만 사회보험의 성격상 보험가입자들의 보험료로 운영되는 제도의 합리적·효율적 운영에 대하여 가입자들이 관심을 갖는 것은 당연한 것이다. 현 시점에서 가입자들의 이러한 관심을 반영하여 고용보험제도에 대한 노사참여를 확대시키는 방안은 크게 네 가지로 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 고용보험제도에 관한 독립적 논의기구를 마련하는 것이다. 현재 고용보험법 내에는 고용보험을 다룰 독립된 위원회나 논의기구가 없다. 다만 고용정책기본법에 근거한 고용정책심의회 산하의 고용보험전문위원회가 있을 뿐이다. 이를 고용보험법 내의 독립된 위원회로 재구성할 필요가 있으며, 이를 통해 노사참여를 자연스럽게 확대할 수 있을 것이다.

둘째, 고용보험기금운용위원회를 설치해야 한다. 고용보험기금은 이미 10조원에 달하는 규모의 기금으로 성장했으며, 기금규모가 커짐에 따라 기금운용 수익률이 기금재정수지에 미치는 영향도 커지고 있다. 당연히 기금운용의 투명성을 확보할 필요가 있으며, 특히 가입자 대표들의 참여가 긴요하다고 할 수 있다.

셋째, 고용보험사업 및 제도운영의 성과에 대한 평가기능을 제도화해야 한다. 정부는 이미 고용보험과 관련하여 기금 및 제도운영에 대한 다양한 평가절차를 거치고 있다. 그러나 그 평가들은 기획예산처와 국회 등 평가요구 기관의 관리·감독 수요에 우선적으로 대응할 뿐 정작 제도의 수요자인 노사에게는 정보도 의견개진 기회도 없는 실정이므로 노사가 참여하는 평가기능을 제도화할 필요가 있다.

넷째, 고용보험제도에 관한 기본적인 정보수집 및 조사분석·모니터링·연구기능을 수행할 독립된 조직이 필요하다. 한국노동연구원 노동보험연구센터가 있지만 산재보험 연구를 함께 수행할 뿐 아니라 고용보험에 대한 특화기능보다는 노동시장정책 일반에 대한 연구를 위주로 하고 있어 고용보험에 대한 노사의 수요를 채우기에는 크게 미흡한 실정이다. 고용보험제도의 내실 있는 운영과 제도의 발전적 논의를 위해 고용보험만을 대상으로 하는 독립적인 조사·연구센터가 필요하다.

현재 노사정위원회 논의에서는 노사간에 이러한 문제인식의 공감대가 상당히 이루어

진 상황이라고 생각된다. 다만 고용보험법 내에 신규 위원회를 어떤 방식으로 규정할 것인지, 또 전문지원기구의 성격을 어떻게 할 것인지에 대한 이견이 남아 있고, 정부의 입장이 어떻게 정리되느냐에 따라 논의 향방이 크게 달라질 수는 있을 것이다. 그러나 중요한 것은 1995년 이후 12년간의 고용보험제도 운영을 통해 노사 모두가 고용보험제도 개편의 필요성을 인식하고, 제도에 대한 노사참여 확대의 필요성을 공감하고 있다는 것이다. 따라서 이번 기회에 노사참여 확대를 위한 제도개선이 이루어진다면, 수요자 중심의 중장기 고용보험제도 발전을 도모하는 중요한 계기가 될 것이다. **KLI**