

고용보험기금의 노사 참여에 대한 민주노총의 입장

김 태 현*

I. 고용보험기금 운영의 현실

우리나라의 고용보험제도는 경제위기 직전 신설되어 고용불안의 시대에 사회안전망으로서 급속히 성장해 왔으며 제도의 발전을 이루어왔다. 이제 12년째를 맞이하는 고용보험은 양적 팽창 이후 제도의 내실화에 힘을 쏟아야 할 때이다. 그런데 고용보험 운영과 관련해서 특히 보험료를 납부하는 노·사의 의견을 배제한 채 정부가 일방적으로 기금을 운영하는 문제에 대해서 노·사의 참여를 확대하라는 요구는 제도 설립 초기부터 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고 개선되지 않고 있다.

고용보험은 노동자의 실업시 급여를 지급하고 직업능력개발, 고용안정을 위해 노·사가 낸 보험료로 운영된다. 그런데 정부는 관리운영비의 일부만 부담하고 있음에도 불구하고 다른 사회보험과 달리 고용보험에서만은 전적으로 제도 및 기금의 운영을 지배·독점하고 있는 실정이다. 연금, 의료보험, 산재보험은 각각 공단이 설립되어 있고, 공단 이사회에 노·사가 대표로 참여하고 있다. 특히 국민연금은 이사회와 기금운영위원회에 가입자대표가 과반수를 차지하는 등 관리운영의 민주화도 매우 진척되어 있는 실정이다. 그런데 유독 고용보험만 노동부가 직접 개입하고 전일적 지배권을 행사하고 있는 것이다.

1. 돈굴리기 위주의 기금 운영

노동부의 관리운영 지배의 결과로 충실한 제도운영이 되고 있는가 하면 그렇지 않은 것 또한 문제이다. 2007년 조성된 고용보험기금은 10조 5,478억 원(2007년 총예산)이다. 고용보험기금은 노·사의 보험료와 고용보험법에 따른 징수금·적립금·기금운용수익금과 기타수입으로 조성된다. 2007년 기준으로 한 해 노·사의 보험료 납부액은 3조

* 민주노총 정책실장(kimth@nodong.org).

6,654백만 원이라는 것을 감안할 때, 2007년 고용보험기금 중 약 7조 원은 1995년 7월 1일 고용보험 도입 이후 매년 보험료를 받으면서도 고용보험관련 사업으로 집행되지 않아 남은 여유자금이 축적된 결과물이다. 2007년 고용보험기금 10조 5,478억 원은 현재 노동부가 운용하고 있는 5개의 기금총액(18조 1,152억 원 - 노동부 총예산의 90% 이상) 대비 약 58%에 달하는 액수로서 노동부 예산에서 절대량을 차지하고 있다. 결과적으로 노동자가 월별로 납입하는 고용보험료에 의해 정부기관이 운영되고 있다고 해도 과언이 아닌 상황이다.

또한 <표 1>을 살펴보면 가장 먼저 눈에 띄는 것이 고용보험기금 지출총액 중 여유자금 운용비율이 2006년 63.5%(7조 5,085백만 원), 2007년 55.36%(5조 8,395백만 원)에 달하고 있고, 이 비율은 고용안정사업비, 실업급여비 등 고용보험기금의 나머지 예산액을 모두 합친 것보다 많은 상태이다. 이는 해마다 고용불안정성이 높아져온 상황에 비추어 상식적이라고 볼 수 없으며, 공적기금으로서의 고용보험기금이 사회적 역할을 다하고 있는가에 있어서 심각한 문제가 존재하고 있음을 보여준다.

<표 1> 2006~2007년 고용보험기금 지출예산안

(단위: 백만 원)

	2006	비율	2007	비율
전체	11,822,746	100	10,547,793	100
고용안정·직업능력개발사업	1,641,928	13.88	1,864,585	17.67
실업급여	2,191,174	18.53	2,286,235	21.67
여성근로자 모성보호	125,805	1.06	171,192	1.99
적용·징수 위탁	62,060	0.52	59,249	0.56
고용보험운영 등	43,265	0.36	30,454	1.29
반환금	50,060	0.42	46,587	0.44
공자기금예탁	200,000	1.69	250,000	2.37
여유자금운용	7,508,454	63.50	5,839,491	55.36

고용보험기금의 운영 역시 금융기관 및 주식과 증권에 투자하는 것 위주로 진행되고 있다. 민주노총의 정보공개청구소송을 통해 노동부가 제출한 자료에 따르면, 2007년 5월 25일 현재 고용보험기금 총액 10조 5,342억 원 중 제1금융권에 3조 2,880억 원, 주식, 채권, 해외투자 등 제2금융권에 6조 7,962억 원이 투자되어 규모를 늘려가고 있음이 확인된다. 결과적으로 고용보험을 노·사가 낸 돈으로 운영되고 있는 것을 감안하면 노·사가 낸 기금이 노동자의 고용안정과는 무관하게 투기자본화되어 정부자본 불리기용으로만 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

2. 정부의 씹짓돈마냥 운영되고 노동자에게는 너무 먼 고용보험기금

고용보험기금의 사용과 관련한 대표적인 부적격 사례는 누구의 눈에도 부당함이 명백하다.

노동부는 고용보험기금이 너무 쌓여 보험료를 낮추든지, 급여를 확대하라는 요구에 직면하자 덩어리 돈을 쓰겠다고 발표했다. 2008년까지 고용지원센터 청사 구입에 8천 억을 쓰겠다는 것이다. 8천 억이라 하면 2006년 고용보험기금 총지출액 38,537억 원 대비 21%, 고용보험지출 항목 중 고용안정·직업능력개발사업비 15,537억 원 대비 52%에 해당한다. 이뿐만 아니라 학생들의 직업탐색을 위한 종합직업체험관(Job World) 건립에 약 2,127억 원, 한국폴리텍대학 직업능력개발사업 지원에 1,187억 원(2008년 1,275억 원 지원), 한국과학기술대학 노후장비 보강에 305억 원(2008년 359억 원) 지원 등 그야말로 국가가 당연히 공공인프라로서 투자해야 할 사업을 고용보험기금에서 마치 자기 돈처럼 사용한 것이다. 고용안정인프라 구축이야말로 정부의 책무이며, 이를 노·사가 내는 보험료에서 쓰겠다는 것은 노·사가 낸 보험료를 관리운영권을 지녔다는 권한을 남용하여 대리인인 정부가 자신이 낼 돈을 유용한 것에 지나지 않는다 하겠다.

이에 비해 비정규직 대란의 시대를 맞아 850만 비정규직 노동자의 고용안정사업은 그야말로 생색내기에 지나지 않는다. 2007년 노동부가 발표한 고용보험기금 운용계획을 살살이 살펴봐도 10조 5천억 원의 총예산 중 3만 8천 비정규직노동자를 대상으로 하는 ‘근로자능력개발카드제’ 비용 188억 원(0.18%) 외에 비정규직 노동자의 고용안정을 위한 노동부의 고민과 대안모색의 흔적은 찾아볼 수 없다. 건설근로자 고용지원금 159억 원(2008년 217억 원)은 이름과 달리 해당 노동자에게 지급되는 것이 아니라 기업주에게 지원하는 제도에 지나지 않는다.

노·사의 취업알선사업에 대한 지원은 노·사 공동재취업센터 지원 30억 원(2008년 35억 원), 건설근로자취업센터 6.3억 원(2008년 15억 원) 등은 그야말로 언발의 오줌누기에 지나지 않는다. 주인과 대리인이 그야말로 뒤바뀐 대표적 사례라 할 수 있다. 그나마도 건설근로자취업센터의 경우, 운영과 관련한 노동부의 과도한 지배·개입으로 인해 건설노조들은 내년에는 이를 반납하겠다는 결의까지 한 상태이다.

또한 전체 실업자 중 실업급여를 받고 있는 수급자 비중은 22%대 수준으로 선진국의 30~40%대(미국 34%, 일본 39%)에 비해 훨씬 뒤떨어지고 있다. 지나치게 엄격한 수급요건, 짧은 수급기간, 낮은 소득대체율(28%대 수준으로 미국의 45%에 비해서도 현저히 낮음)로 인해 실업급여 역시 제대로 사회안전망으로서 기능하고 있지 못하다. 법상으로는 적용대상이지만 실제 고용보험 적용률은 20%대에 지나지 않는 비정규직 노동자들의 극심한 고용불안정 상태에 대해 노동부는 어떤 대책을 내놓을 것인가?

사업주가 서류를 조작해 지원금을 불법적으로 타가거나 가짜 실업자가 실업급여를 타가는 사례가 꾸준히 증가하고 있다. 공식 통계만으로도 부당실업급여 지급액이 2002년 29억 원에서 지난해에는 52억 원으로 79%나 증가했다. 심각한 것은 노동부가 고용보험 지원제도의 허점을 파고들어 거액을 불법적으로 타가는 실업급여 관련 부정행위들을 파악하고 개선할 수 있는 실질적 대책을 마련하고 있지 못하다는 점에 있다.

II. 기금 운영의 민주화와 노사 참여

우선, 기금운영과 관련해서 노·사의 참여가 확대되어야 한다. 같은 사회보험인 국민연금의 경우 기금운영위원회가 설립되어 가입자대표가 과반수를 차지하고 있는 것과 대비되고 있다. 외국의 고용보험은 대부분 노·사 또는 노·사·정이 동수로 운영하고 있다. 독일은 노·사·정이 연방고용청의 중앙 및 지방청 운영에서 동수로 운영하고 있다. 프랑스는 노·사가 동수로 운영하되 이사장은 노동조합에서 맡고 있다. 이에 비해 스웨덴, 덴마크 등은 실업급여의 경우 노동조합이 운영하고 있다. 이러한 외국의 사례를 참조하여 우리도 고용보험제도 운영을 노·사에게 전적으로 맡기거나, 최소한 노·사·정 동수로 운영할 필요가 있다. 아울러 노사대표의 상임감사제도를 통해 운영에의 개입이 이루어져야 할 것이다. 또한 국민연금기금운영위원회를 참조하여 현재와 같이 높은 고용보험기금의 운영과 관련해서 기금운영위원회를 별도로 둘 필요가 있다. 이 역시 노·사·정이 최소한 동수로 구성되어야 할 것이다.

아울러 노·사의 참여가 실질화되고 운영의 민주화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 최소한 분기별 1회 이상 개최 의무화, 서면회의 지양, 안건의 최소 1주일 이전 배포, 노사대표의 자료 열람권 등이 보장되어야 한다. 현재 정부의 각종 위원회처럼 형식적으로 운영되어서는 노·사의 진정한 참여는 요원할 것이다.

둘째, 고용보험기금은 철저히 노동자의 실업대책과 고용안정을 위해 사용되어야 한다. 무엇보다도 고용보험기금은 노동시장 변화상황에 능동적이고 적극적으로 작용함으로써 노동자의 고용안정과 차별철폐에 기여해야 한다. 이를 위해서는 기금이 850만 비정규직 노동자의 고용불안을 파악하고 그 개선을 위해 우선적으로 쓰여져야 한다. 특히 7월 1일 비정규법이 시행되면서 이미 비정규노동자의 무더기 해고가 이루어지고 있고 급속히 확산될 것으로 진단되고 있는 상황에서 고용보험기금이 노동자 고용안정에 적극적인 역할을 하는 것은 당연하고도 시급한 사회적 요구로 되고 있으며, 이 요구를 실현하기 위해 노조의 역할을 높일 것이 요구된다. 비정규노동자를 위한 취업알선, 직업훈련사

업에 있어서 주인인 노사단체의 적극적 역할과 사업이 필요하다. 이를 위해서는 사업주 위주의 지원사업을 벗어나 최소한 산별노조 이상의 노조의 취업알선, 직업능력개발사업에 대한 지원이 필요하다. 아울러 이에 대한 지원이 지배나 개입이 되어서는 안된다. 주인인 노·사를 대리인인 정부가 적반하장격으로 지배·감시하고 개입하는 작태는 사라져야 할 것이다. **KLI**