

효율적인 고용보험 거버넌스 체계의 구축

김 동 현*

I. 서론

일반적으로 고용보험 관리운영조직의 형태는 사업 내용, 그리고 임의적 고용보험제도인가 또는 사회보험 방식의 강제적 고용보험제도인가에 따라 달라질 수 있는데, 고용보험제도를 실시하고 있는 국가들의 관리운영조직은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.¹⁾

첫째, 정부의 일반행정조직에서 직접적으로 관리·운영하는 방식이다(한국, 일본, 미국, 영국, 캐나다 등). 둘째, 노사대표와 정부 또는 공익대표의 3자로 구성된 자치기구 또는 위원회를 설치하여 주요 의사결정을 하고, 구체적인 사업집행은 공무원과 민간인으로 구성된 특수행정조직에서 운영하는 방식이다(독일, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 등). 셋째, 고용정책은 일반 정부조직에서 담당하나 실업급여의 지급은 노동조합과 밀접한 관련을 가진 실업보험기금에서 담당하는 방식이다(겐트제도의 전통이 남아 있어 임의적 실업보험제도를 운영하고 있는 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등).

우리나라는 정부 주도로 1995년에 고용보험제도가 도입되었고, 노동부가 주무 부처로서 주도적으로 관리·운영하여 왔다. 그런데 최근 중앙 및 지역수준에서 고용보험사업에 관한 의사결정과정에서 사회적 협의의 중요성을 강조하는 사회적 공감대가 형성되고 있다. 이는 고용정책의 성공적인 수행을 위해서는 사회적 파트너와의 협력적 관계가 긴요하다는 인식과 함께, 그럼에도 불구하고 고용보험제도의 운영에 있어 노사의 실질적인 참여가 다른 사회보험에 비해서도 상대적으로 낮은 수준이라는 현실에 바탕을 두고 있다.

이런 배경하에서 본고에서는 우리 실정에 적합한 고용보험 거버넌스 체계를 모색하기 위해 우선 우리와 유사한 고용보험제도를 운영하고 있는 독일과 캐나다의 사례를 간략하게 살펴보고, 우리나라 고용보험에 대한 노사대표의 참여 현황을 검토한 후 보다 효율적인 거버넌스 체계 구축의 필요성과 방향을 제시하고자 한다.

* 동국대학교 경제학과 교수(dhkim@dongguk.ac.kr).

1) 유길상(1994), 『주요국의 고용보험 관리운영기구』, 한국노동연구원.

II. 고용보험 거버넌스 해외사례 : 독일과 캐나다

독일의 고용보험업무를 담당하고 있는 연방고용청(BA)은 노사정대표에 의한 자치운영을 하는 공법상의 법인체로서 연방정부의 행정기관이 아닌 간접적인 국가행정 분야에 속하는 기관이다. 2006년 현재 연방고용청은 중앙부서하에 지역사무국 10개와 지방사무소 178개의 3단계로 구성되어 있으며, 연방노동사회부의 업무감독을 받고 있다.

자치행정기구로는 행정평의회(Verwaltungsrat)와 이사회(Vorstand)가 있다.²⁾ 연방고용청에서 입법부의 기능을 하는 행정평의회는 법적인 권한 범위에서 연방고용청의 정책적 원칙을 결정하고 연방고용청에 주어진 과제와 임무가 성공적으로 달성되도록 감독하는 기능을 가지고 있다. 행정평의회는 2003년까지는 노사정대표 각 17명씩 총 51명으로 구성되어 있었으나 2004년부터 총 21명으로 축소되었다. 행정평의회의 위원장과 부위원장의 임기는 1년으로 근로자대표와 사용자대표 중에서만 선출되어야 하며, 원칙적으로 노사가 매년 돌아가면서 하도록 되어 있다. 행정부의 기능을 하는 이사회는 연방고용청 총재가 담당하는 행정업무가 아닌 범위 내에서 연방고용청의 업무를 지도한다. 이사회 역시 노사정대표 각 3명씩 총 9명으로 구성되어 있었으나 2004년부터 3명으로 축소되었다. 지역사무국과 지방사무소 차원에서도 자치행정기구로서 노사정 동수로 구성되어 있는 운영위원회가 설치되어 있다. 독일의 다른 사회보험의 경우 노사대표 또는 피보험자 대표만이 자치행정기구에 참가하지만 고용보험의 자치행정기구에는 노사의 대표뿐만 아니라 정부의 대표도 참가하고 있다.

캐나다 고용보험위원회는 캐나다의 고용보험을 담당하는 인적자원사회개발부의 산하 조직이며, 동 위원회의 주요 역할은 고용보험제도를 관리하는 데에 있어 인적자원사회개발부를 지원하는 것이다.³⁾ 캐나다 고용보험위원회는 노사대표 각 1명, 정부대표 2명 등 총 4명으로 구성되어 있다. 고용보험위원회의 위원장과 부위원장은 각각 인적자원사회개발부의 차관과 차관보가 담당한다. 노사대표 위원들은 근로자와 사용자의 이익을 대변하며 이들의 임기는 5년이다.

캐나다 고용보험위원회는 매년 인적자원사회개발부 장관과 재무부 장관의 권고에 대해 총독의 승인을 받아 고용보험료를 설정한다. 또한 고용보험의 시행령을 제정하고,

2) 정연택(2001), 「산업민주주의의 한 형태로서 독일 사회보험행정기관내 자치행정」, 『상황과복지』 8.

3) 조흥학·김우영·김순희·김기우·지원순(2006), 『사회보험운영의 노사참여에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원.

인적자원사회개발부가 제시한 고용보험의 주요 정책을 검토하며, 인적자원사회개발부 직원의 지원을 받아 개인과 지역사회 그리고 경제가 어떻게 고용보험제도의 변화에 의해 영향을 받는가를 평가하여 연간 모니터링과 평가보고서를 매년 3월 31일까지 발행한다.

Ⅲ. 효율적인 거버넌스 체계 구축의 방향

고용보험 관리운영조직은 그 나라 고용보험제도의 역사적 배경, 사회구조적 특징 등에 의해 고유의 관리운영체계를 갖추고 있으며, 국가별로 고용보험 운영에 대한 노사대표의 참여는 그 영역이나 위상에서 차이를 보이고 있다. 독일에서는 일반행정기관이 아닌 연방고용청이라는 노사정 3자기구가 고용보험제도를 관장하고 사업을 집행하고 있는데 반해, 중앙정부가 주도적으로 관리·운영하고 있는 캐나다, 일본 등에서는 노사대표의 참여 수준이 상대적으로 제한적이다.

현재 우리나라 고용보험 관리운영체계와 현황을 살펴보면, 최고 의사결정기구인 고용정책심의회와 고용보험 운영과 관련하여 고용정책심의회가 위임한 사항을 심의·의결하는 고용보험전문위원회가 있다. 또한 최근에는 고용보험전문위원회에서 심의할 사항에 대한 사전논의와 사전심사를 하는 고용보험전문위원회 실무위원회가 설치되어 있다.

고용정책심의회(위원장 노동부장관)는 노사대표 각 2명, 학계 및 전문가 10명, 관계부처 차관 13명 등 총 28명으로 구성되어 있다. 고용보험전문위원회(위원장 노동부 고용정책본부장)는 노사대표 각 2명, 학계 및 전문가 8명, 관계부처 국장 4명 등 총 17명으로 구성되어 있다. 한편 고용보험전문위원회 실무위원회의 위원은 노사대표 각 2명, 학계 및 전문가 4명, 그리고 노동부 고용보험정책팀장으로 구성되어 있다.

현행 고용보험 관리운영체계를 보면 법적으로는 노사대표의 참여가 보장되어 있다. 그러나 고용보험전문위원회 구성에서 노사대표가 차지하는 비중이 낮고, 위원들의 수도 너무 많아 효율적인 회의진행이 어려운 측면이 있다. 반면에 고용보험전문위원회 실무위원회는 위원들의 구성이 실무적인 기능을 반영하고 있는 것으로 보인다. 아울러 국민연금, 국민건강보험과 같은 다른 사회보험에 비해 고용보험의 경우 실질적 이해당사자인 노사대표의 참여가 상대적으로 미흡한 수준이라는 지적이 제기되고 있다.

이런 측면에서 효율적으로 작동하는 거버넌스 체계를 구축하기 위해 현행 고용보험전문위원회를 대체하는 노사정 3자 협의체 성격의 독립적인 최고 의사결정기구인 고용보험위원회의 신설을 제안한다. 이 위원회의 인원구성은 실질적인 논의가 가능할 수 있

도록 최소화할 필요가 있다. 캐나다의 고용보험위원회도 4명으로 구성되어 있고, 독일의 경우에는 최근 연방고용청의 개혁으로 인해 이사회는 9명에서 3명으로, 그리고 행정평의회는 51명에서 21명으로 축소되었다. 우리나라의 노사관계 구조와 현실을 감안할 때 고용보험위원회는 노사정대표 각 2명과 공익대표 2명으로 구성될 수 있다고 본다. 그리고 고용보험위원회를 실무적으로 뒷받침할 수 있도록 정부 및 민간전문가 위원들로 구성된 상설 지원기구를 설치하여, 고용보험위원회에서 다룰 안전에 대해 사전에 충분히 연구할 수 있도록 한다.

고용보험의 지속성과 재정적 건전성을 책임지고 있는 정부로서는 이해당사자인 노사가 직접 의사결정에 참여할 경우 객관적인 정책 집행에 문제가 발생할 수 있다고 우려한다. 그러나 노사대표의 참여에 대해 보다 큰 틀에서, 그리고 보다 장기적인 시각에서 바라볼 필요가 있다. 고용보험제도를 통해 사회적 양극화를 해소하고 고용정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 노사대표의 이해와 협력이 무엇보다도 중요하다. 선진국의 성공사례를 보면 적극적인 사회정책을 추진하기 위해서는 정책결정과정에서 사회적 파트너의 협력을 이끌어내는 정부의 역량이 전제조건이다. 아울러 정부가 우려하는 노사대표 전문성의 문제는 노사의 실질적인 참여가 진행됨에 따라 해결 가능하리라고 본다.

정부로서는 고용보험의 합리적인 재정운용을 도모하기 위해 노사대표를 실질적인 사회적 파트너로서 인정하고 협의과정을 통해 사회적 합의를 이끌어내려는 의지와 노력이 무엇보다도 요구된다. 노사대표 또한 전문성의 확보를 통해 준비된 파트너로서 적극적으로 정책대안을 제시할 때 고용보험제도의 지속적인 발전이 가능할 것이다.

최근 경제사회발전노사정위원회의 고용보험제도발전위원회에서 고용보험제도 운영에 대한 노사의 실질적 참여 강화가 주요한 의제의 하나로 논의되고 있다. 아무쪼록 노사정 간의 활발한 논의를 바탕으로 우리 실정에 적합한 새로운 고용보험 거버넌스 체계가 도출되기를 기대해 본다. **KL**