

고용보험 재정 · 관리운영 문제점과 대안

2011. 5. 2

 전국민주노동조합총연맹 정책연구원

-
- 작성자 : 김경란(민주노총 정책연구원), 메일 namu794@gmail.com, 2670-9222
 - 보고서는 정책연구원 및 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 볼 수 있습니다.

요 약

본 보고서의 목적은 고용보험 재정운용과 관리운영의 문제점을 분석하고, 이를 해결하기 위한 정책방안을 제시하는데 있다. 보고서의 구성은 다음과 같다.

- 고용보험기금 재정실태 문제점을 파악하기 위해 고용보험기금으로 조성되는 보험료와 국고부담을 살펴보았다. 이러한 결과 고용노동부의 한해 예산 지출은 90% 가까이 기금예산으로 충당되며, 특히 고용보험기금 의존도가 높은 것으로 드러났다. 고용노동부의 고용보험기금 의존적 예산운용은 고용보험기금의 재정안정을 해치고, 고용안전망의 기능을 제약하며, 국가가 책임져야 할 영역까지 보험 가입자의 기여에 의존하게 됨으로써 그 피해가 고스란히 노동자에게 전가되는 것으로 드러났다. 올해 4월 실업급여 요율 인상 또한 정부의 잘못된 예산운용을 노사에게 전가한 대표적 예로 제시했다. 해결방안으로 정부의 국가보조 기준 법적 명문화 및 전면적 재정구조의 개혁의 필요성을 강조하였다.

- 고용보험기금 재정실태와 관련한 두 번째 문제는 부적절한 고용보험기금의 사용이다. 고용노동부는 보험 가입자에게 돌아가야 할 기금의 일부를 쌈짓돈처럼 사용했으며 직업체험관 건립 등 고용보험기금을 유용한 사례를 제시했다. 해결 방안으로 제 80조 7항 개정, 국회 심의구조 마련, 노사의 역할 강화 필요성을 강조하였다.

- 고용보험기금 관리운영 실태와 문제점에서는 고용보험 관리 운영의 문제점으로 대표성의 문제와 형식적인 회의 운영의 문제점을 제기하였다. 해결방안으로 고용보험위원회에 대한 노사 가입자의 역할을 높이고 단계적으로 공익의 역할 축소 및 의결구조를 노사정 3자 동수로 바꾸어야 함을 강조하였다. 나아가 장기적으로 고용보험공단 설립의 필요성과 심의권만 갖고 있는 고용보험위원회에 결정권 부여 및 회의 운영의 내실화가 필요함을 제기하였다.

I. 들어가며

한국의 고용보험은 1995년 7월 도입된 이후 지난 15년 동안 적용범위, 피보험자 수, 지원 수준 등 지속적인 확대과정을 밟아왔다. 그러나 여전히 자영업자, 비정규직 등 고용보험 적용의 사각지대가 존재하고, 까다로운 수급조건 및 낮은 소득대체율로 인한 실업급여제도의 한계로 인해 사회안전망으로서 고용보험의 역할은 제한적이다.

따라서 민주노총을 비롯한 사회 제 단체는 고용보험의 문제점을 주로 고용보험 사각지대 해소, 비정규직 사회보험료 지원, 실업급여제도의 지원기간 및 지원수준에 초점을 맞추어 제기해 왔다. 이러한 이유는 고용보험제도의 개선을 통해 심화되고 있는 고용양극화를 해소하고, 일자리 질의 악화와 불안정으로 인해 가중되는 실직에 대비하여 실업급여제도를 강화할 필요성이 있기 때문이었다. 그러다보니 상대적으로 고용보험제도가 안고 있는 문제들 중 고용보험기금 재정운용의 구체적 문제와 정부 주도 관리운영의 비민주성은 잘 드러나지 않은 것이 사실이다. 최근 인상된 고용보험료(실업급여 요율) 인상의 경우, 대단히 중요한 사안임에도 불구하고 사회공론화 과정과 노사의 충분한 의견개진과 결정이 배제된 채 진행된 것은 대표적 예다.

따라서 이 글은 고용보험 재정운용과 관리운영에 초점을 맞추어 문제점을 분석하고 대안을 제시하는데 목적을 두고자 한다. 우선, 고용보험 재정운용에 있어 고용노동부의 예산과 연동하여 고용보험기금이 차지하는 비중과 이로 인해 발생하는 문제점을 알아볼 것이다. 둘째, 고용보험 관리운영의 실태와 의결구조의 문제점들이 무엇인지 구체적 비교를 통해 분석하고 그 대안이 무엇인지 알아보고자 한다.

Ⅱ. 고용보험기금 재정 실태와 문제점

1. 고용보험기금 재정 실태

1) 보험료

고용보험기금의 주 재원은 보험료이다. 고용보험기금은 보험가입자인 사업주와 피보험자인 노동자로부터 징수한 보험료와 이 밖에 징수금·적립·기금운용수익금과 그 밖의 수입을 합쳐 고용보험기금으로 조성한다. 고용보험기금의 주 재원인 보험료율은 고용안정사업의 경우 임금의 0.15%(사용자 전액부담), 직업능력개발사업은 기업 규모에 따라 0.1%~0.7%(사용자 전액부담), 실업급여는 1.1%(노동자 0.55%, 사용자 0.55%)이다.

<표 1> 고용보험 보험요율

구 분		'98 이전		'99.1.10이후		'03.1.10이후		'06.1.10이후	
		근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자	사업주
실업급여		0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.45%	0.45%	0.45%	0.45%
고용안정사업			0.2%		0.3%		0.15%	능력과 합함	
능력 개발 사업	150인 미만		0.1%		0.1%		0.1%		0.25%
	150인(우선지원)~		0.3%		0.3%		0.3%		0.45%
	150~1,000		0.5%		0.5%		0.5%		0.65%
	1,000인 이상		0.5%		0.7%		0.7%		0.85%

주 : '06.1 이후는 고용안정·능력개발사업 통합으로 규모별 요율을 합산

출처 : 고용노동부, 2011. 《2010년판 고용보험백서》

2011년 고용보험기금 운용계획에 따르면 고용보험기금 수입은 4조 9,185원이다. 지출은 6조 462억 원이며 적자는 1조 1,277억 원에 이를 것으로 전망하고 있다. 고용보험 재정수지는 2008년 금융위기 이후 실업급여 지출이 늘면서 악화

되었다. 따라서 누적 적립금 규모도 축소하여 2010년 5조 276억 원에서 2011년 3조 8,999억 원에 이른다.

<표 2> 고용보험기금 재정수지 추이(단위 : 억 원)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	10년	11년
수 입	30,697	28,661	33,949	36,034	40,975	41,594	45,059	47,655	47,706	49,185
지 출	16,003	18,508	23,741	29,323	38,537	47,358	50,757	67,245	60,011	60,462
재정수지	14,694	10,153	10,208	6,711	2,438	△5,764	△5,698	△19,590	-12,305	-11,277
누적적립금	64,125	74,278	84,486	91,197	93,635	87,871	82,173	62,583	50,276	38,999

주 : 2006~2010년은 결산, 2011년은 계획 기준

출처 : 국회예산처, 2011. 《2011년도 대한민국 재정》

고용보험 적립금의 축소는 올해 4월부터 실시되는 고용보험료 인상, 즉 실업급여요율 인상의 직접적 배경이다. 정부 주장에 의하면 「고용보험법 제 84조」에서 대량실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금은 여유자금을 적립하여야 하며, 실업급여 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배미만으로 적립해야 한다고 규정하고 있으나, 2011년도 실업급여계정의 적립금 규모는 2009년 0.8, 2010년 0.7, 2011년 0.4로 계속적인 범위만 상황에 놓이게 된다는 것이다(국회 환경노동위, 2010). 이에 따라 올해 3월 정부는 적립금의 법정 기준을 충족하기 위해 실업급여요율을 현행 0.9%에서 1.1%로 인상, 노동자들과 사용자들의 부담이 0.45%에서 0.55%로 증가했다.

2) 국고 부담

2011년 국가예산은 309.1조원이며 고용노동부의 총 지출 예산은 12조 6,180억 원이다. 보통 고용노동부의 예산은 일반예산과 5개 기금으로 구성되는데 기금 비중이 압도적으로 높다. 고용노동부 총 지출 12조 6,180억 원 중 일반회계가 차지하는 비중은 9.9%, 5개 기금에서 지출되는 예산은 89.6%이다.

<표 3> 고용노동부 재정운용 구조(단위 : 억 원, %)

구분	2010년 예산		2011년 예산	
	금액	비중	금액	비중
총지출	122,935	100.0	126,180	100.0
일반회계	10,964	8.9	12,500	9.9
특별회계	786	0.6	656	0.5
기금	111,185	90.4	113,024	89.6

주 : 총지출 기준 2010년의 경우 변경 이전 예산 및 기금운용계획 기준

자료 : 고용노동부, 2011.1. 「2011 회계연도 예산·기금운용계획 개요」

고용노동부가 관장하는 기금은 고용노동부 전체 예산의 89.6%인 11조 3,024억 원이다. 전체 기금에서 고용보험기금이 6조 462억 원, 산업재해보상보험예방기금이 4조 6,590억 원으로 90% 이상을 차지한다. 이에 반해 일반회계 예산은 1조 2,500억 원, 정부 일반예산에서 기금으로 충당하는 전출금은 458억에 불과하다.

<표 4> 고용노동부 기금 재정구조

(단위 : 억 원)

구분		2011년 예산	
		금액	세부 예산
총지출		126,180	
일반회계	세출	12,500	고유기능사업 및 기관운영
			12,958
특별회계		656	기금전출금
			458
			농어촌 구조개선
			9
			광역·지역발전
기금		113,024	69
			에너지 및 자원사업
			543
			혁신도시 건설
			35
			고용보험기금
			60,462
			산업재해보상보험 및 예방기금
			46,590
			임금채권 보장기금
			2,963
			장애인고용촉진 및 재활기금
			2,201
			근로자복지 진흥기금
			2,201

주 : 총지출 기준 2010년의 경우 변경 이전 예산 및 기금운용계획 기준

자료 : 고용노동부, 2011.1. 「2011 회계연도 예산·기금운용계획 개요」 재구성

2. 고용보험기금 제정의 문제점

1) 고용노동부 먹여 살리는 고용보험기금

앞에서 살펴보았듯이 한해 고용노동부의 예산 지출의 90% 가까이 기금예산으로 충당하며, 고용노동부가 추진하는 사업의 대부분은 기금으로 운영되고 있다. 정부의 고용정책 또한 마찬가지로 고용노동부 전체 예산의 50% 이상을 차지하는 고용보험기금의 재원에 전적으로 의존한다.

윤조덕(사회보험과 노조의 역할, 2008)은 “고용보험이 사회안전망으로서 국민들의 신뢰를 얻고 있지 못하는 이유를 정부가 고용지출의 재원을 전적으로 고용보험기금에 의존하고 있는 것에서 비롯된다”고 분석한다. 윤조덕의 주장처럼 고용노동부의 예산지출을 고용보험기금에 전적으로 의존하게 되면 나타나는 문제점들을 분석하면 다음과 같다. 우선, 정부 일반예산에서 지출되어야 할 고용정책 사업까지도 기금에 의존하게 돼 고용보험기금 재정 안정을 해친다. 둘째, 고용보험기금 의존적 예산 운용은 고용보험이 갖고 있는 고용안전망의 기능을 제약한다. 한국과 같이 고용보험 사각지대가 광범위한 조건에서 정부의 재정 지원이 높을수록 사각지대를 줄일 수 있는 기능을 고용보험이 담보하기 때문이다. 셋째, 고용보험기금 의존적 예산 운용은 기본적으로 국가가 책임져야 할 영역(고용)까지 보험 가입자의 기여에 의존하게 됨으로써 그 피해가 고스란히 노동자에게 전가된다. 이번 실업급여요율 인상도 정부의 잘못된 고용정책, 고용보험 예산운용을 노사에게 전가한 대표적 예다.

한국과 달리 다른 나라의 경우 국고지원을 법적으로 명문화하고 있는데 독일과 일본의 사례를 참고할 필요가 있다. 독일의 경우 고용보험 재정을 운용함에

있어서 재정적자 시에는 독일 연방정부가 적자금액을 국고로 보조하는 법적 의무 조항이 있다. 이에 따라 독일은 1980년대 말부터 고용보험이 적자를 보임에 따라 국고보조를 계속 하고 있으며, 2002년의 경우 독일 연방정부의 국고보조는 고용보험 전체 수입의 약 10.7%에 이르고 있다. 일본의 경우 한국과 동일하게 고용보험자의 운영책임자는 정부이며 보험운영도 노사의 보험료를 기본으로 한다 그러나 정부는 고용보험사업에 대해 실업급여의 4분의 1을 국고에서 부담한다.

결론적으로 기금 의존적 예산운용을 극복하기 위해서는 근본적인 재정구조의 개혁이 필요하다. 보험료 인상이라는 단기처방에 의존할 경우 정부 정책과 예산 운용의 실패를 노동자에게 전가하고, 더 중요한 것은 고용보험을 통한 고용안정망의 확대는 먼 미래의 일이 되어 버린다. 재정구조의 개혁을 위한 현실 가능한 방법으로 정부의 국고보조 기준을 법적으로 명문화하는 것이 필요하다. 물론 현행 「고용보험법 제 5조(국고의 부담)」에서도 “매년 보험사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담할 수 있다”고 규정하고 있지만 강제조항이 아니다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지난해 3월 민주노동당 광정숙의원의 대표발의로 「고용보험법 일부 개정 법률안¹⁾」이 국회에 제출되었지만 1년이 넘도록 진전이 없다. 고용보험 재정구조의 개혁(국고 부담 확대)을 통해 고용보험의 개혁(실업제도 개편과 실업부조 도입)으로 나아갈 수 있도록 해야 한다.

2) 부적절한 고용보험기금의 사용

「고용보험법 제 80조(기금의 용도)」는 기금을 다음 각 호의 용도에 사용하여

-
- 1) 2010.3월에 국회에 발의한 고용보험법 일부 개정 법률안은 실업부조로 연대급여를 신설하고, 저소득 취업자의 보험료를 감면하기 위해 당해 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 24에 상당하는 금액을 국고에서 부담하도록 규정하고 있다.

야 한다고 규정하고 있다. ▲고용안정·직업능력개발 사업에 필요한 경비 ▲실업급여의 지급 ▲육아휴직급여 및 산전후휴가 급여 등의 지급 ▲보험료의 반환 ▲일시 차입금의 상환금과 이자 ▲이 법과 보험료 징수법에 따른 업무를 대행하거나 위탁받은 자의 대한 출연금 ▲그 밖에 이 법의 시행을 위하여 필요한 경비로서 대통령령으로 정하는 경비와 제 1호 및 제 2호에 따른 사업의 수행에 딸린 경비, 제1항 제6호에 따른 출연금의 지급기준, 사용 및 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 80조는 구체적으로 기금의 용도를 명시하고 있지만, 이중 제 7항은 정책집행자의 의지에 따라 기금의 사용용도가 정해질 수 있다는 점에서 매우 불명확하다. 더구나 기금사용 용도의 결정이 시행령으로 규정되어 국회의 심의 절차 없이 해당부처의 발의와 국무회의 동의로 가능하다. 따라서 정부가 제 7항을 근거로 필요로 하는 사업을 추진할 때 결정권을 가질 수 있기 때문에 고용보험기금을 사용하는 것이 매우 손쉽다.

대표적으로 고용노동부가 편의적으로 고용보험기금을 유용한 사례는 직업체험관이다. 2005년 시작된 직업체험관 건립은 청소년들의 올바른 직업의식을 고취한다는 미명하에 추진되었는데 지난 6년 동안 총 2,007억 원이 고용보험기금에서 지출되었다(노동부, 2010년판 고용보험백서). 이뿐만이 아니다. 고용 인프라 구축을 위한 고용안정센터 건립을 위해 지난 2005년부터 2009년까지 약 1조 5천억원이 사용되었다. 그러나 정작 노동자들의 고용안정과 고용의 질 개선을 위해 꼭 필요한 비정규직 전환기금은 예산만 책정됐을 뿐(2009년 900억, 2010년 3,391억 원, 2011년 1,508억 원)은 집행조차 되지 못했다.

<표 5> 고용보험기금에서 지출된 시설확충 사용내역(최근 5년)

(단위: 백만원)

사업명	연도	구분	금액	집행내역
고용센터 자체청사	05	결산	39,590	자체청사 3개소 매입
	06	결산	134,449	자체청사 16개소 매입
	07	결산	254,992	자체청사 19개소 매입
	08	결산	95,732	자체청사 14개소 매입
	09	결산	9,241	08년말 건물매매계약 체결, 시설공사기간 부족으로 사고이월 집행

자료 : 국회의원 이미경의원실, 2011.3. 「고용보험기금 요율 인상 결정부당」 보도자료

정부의 부적절한 고용보험기금의 사용은 현상적으로 법의 허술함에 기인한다, 그러나 이것만으로 고용노동부의 행태를 규정짓기 어렵다. 오히려 고용노동부가 고용보험기금을 자신들의 쌈짓돈처럼 여기는 경향이 더 크다. 이러한 문제가 발생한다. 따라서 고용보험법 제 80조 7항에 대한 명확한 규정뿐만 아니라 고용노동부의 독단적 기금운영을 막기 위한 국회의 심의구조 마련, 기금운영을 관리, 감독할 수 있는 노사의 역할 강화가 함께 병행되어야 한다.

Ⅲ. 고용보험기금 관리운영 실태와 문제점

1. 고용보험기금 관리운영 실태

1) 고용보험기금 관리운영 특징과 체계

고용보험 관리운영 기구는 그 나라 고용보험제도의 역사적 배경, 사회구조적 특징 등에 의해 고유의 관리운영체계를 갖추고 있으며, 일반적으로 정부가 직접

관리, 노사정 자치기구, 노조가 운영하는 것으로 분류할 수 있다. 한국의 경우 고용보험 도입 초기부터 정부의 주도하에 이루어져 왔으며 그러한 구조가 현재 까지 지속되어 노사의 참여와 결정권은 제한적이다.

<표 6> 고용보험 관리운영 조직

분류	국가
정부의 일반 행정조직에서 직접 관리운영	한국, 일본, 미국, 영국, 캐나다, 오스트리아
노사정 또는 공익대표 3자로 구성된 자치기구	독일, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 등
고용정책은 정부 조직, 실업급여 지급은 노조	스웨덴, 덴마크, 핀란드

자료 : 김동헌, 2007. 《효율적인 고용보험 거버넌스 체계의 구축》, 한국노동연구원

우선, 고용보험 관리운영체계의 특징은 고용노동부가 거의 대부분의 업무를 직접 운영한다. 고용노동부 본부는 고용보험제도 및 운영에 관한 주요 사항의 결정이나 기획에 관한 업무를 담당하며, 지방고용지원센터는 실업급여 지급 등 사업수행 담당, 기금 여유자산 운용은 고용노동부 내 고용보험정책팀에서, 고용보험제도 연구 및 지원 업무는 한국노동연구원에서 담당한다. 반명 국민연금 및 건강보험은 보건복지부가 관장하되 사업수행, 기금여유자산 운용 등은 국민연금공단, 국민건강보험공단에 위탁해 운영한다(국회예산처, 2010년, 고용보험 재정기준선 전망과 과제).

둘째, 고용정책 수립 및 고용보험기금 운영과 관련해 노, 사의 참여는 고용정책심의위원회, 고용보험위원회를 통해 이루어진다. 고용정책심의회는 고용관련 국가 주요시책과 고용정책기본계획의 수립을 심의·조정하는 기구이며 위원장 포함 30명 이내로 구성한다. 2011년 3월 현재 고용정책심의회 위원은 총 26명이며 이중 노사대표는 6명이다. 고용보험법 제 7조에 근거한 고용보험위원회는 총 20명 이내로 구성되며 위원장은 고용노동부 차관이 맡도록 되어 있다. 고용보험

법의 시행에 관하여 주요사항은 고용보험위원회의 심의를 거쳐야 한다.

2. 고용보험 관리 운영의 문제점

1) 대표성의 문제

고용보험기금의 조성은 노사가 납부한 보험료에 거의 전적으로 의존하고 있다. 그러나 기금의 사용권은 고용노동부가 전적으로 좌우하며, 심의기구의 운영 또한 노동부 주도로 이루어진다. 전반적인 고용정책을 심의·의결하는 고용정책심의회는 전체 26명중 정부와 공익의 비율이 70%를 상회하며, 노사의 비율은 30% 미만이다. 고용보험위원회는 2010년 6월 고용보험법이 개정되면서 새로 설치되어 고용정책심의회가 다루던 고용보험 심의사항들이 모두 고용보험위원회로 이관되었으며, 이전보다 노사의 대표성이 일부 강화되었다. 그러나 법 개정 전과 비교해 형식적으로 노사정, 공익 동수로 구성되었지만, 공익위촉권을 정부가 독점하는 상황에서 정부와 공익의 비율이 절반을 차지한다.

이에 반해 산재보험과 건강보험, 국민연금보험 관련 위원회는 공익의 참여가 제한적이며 노사정 동수의 비율로 구성되어 있다. 산재보상보험 및 예방심의회는 정부나 전문가(공익) 비율에 비해 노사의 비중이 높고, 건강보험정책심의위원회는 가입자, 의약계, 정부 3자 동수로 구성된다. 국민연금기금운용위원회는 전체 위원 21명중 노사를 포함한 가입자 대표가 12명으로 절반을 차지한다. 이와 비슷한 예는 다른 나라 고용보험 운영에서도 찾아볼 수 있다. 독일의 고용보험업무를 담당하고 있는 연방고용청은 노사정 대표에 의한 자치운영 기구이다. 연방고용청의 자치행정기구인 행정평의회와 이사회가 있는데 노사정 대표 동수로 구성한다. 정부가 관할하는 캐나다는 노동자, 사용자, 정부를 대표하는 4인으

로 고용보험위원회를 구성한다.

<표 7> 한국 사회보험의 정책결정기구와 노동조합의 참여

	고용정책	고용보험	산재보험	건강보험	국민연금보험
보험관장 자	노동부장관	노동부차관	노동부차관	보건복지부장관	보건복지부장관
위원회	고용정책심의회	고용보험위원회	산업재해보상보험 및예방심의위원회	건강보험정책심 의위원회	국민연금기금운 영위원회
위원회 구성	전체 26명 가입자(노사) 6 정부 8 공익 11	전체 17명 가입자(노사) 8 정부 4 공익 4	전체 15명 노측 5 사측 5 전문가 3 정부 1	전체 25명 가입자 8 정부 8 의약계 8	전체 20명 가입자 (노사, 지역) 12 정부 5 전문가 2

주 : 전체 인원은 보험관장자 포함, 따라서 정부인원은 1인씩 추가
 자료 : 윤조덕 외, 2008. 《사회보험과 노동조합의 역할》 재구성

사회보험제도로 운영되는 각종 보험은 보험료를 기본으로 재정운영이 이루어진다. 따라서 당연히 가입자 대표의 역할이 중요하며, 이러한 기준에 의거해 의사결정 구조들이 결정된다. 따라서 고용보험위원회 또한 단계적으로 공익의 역할을 축소하고 노사정, 공익 4자 동수로 구성되어 있는 현재의 구조를 노사정 3자 동수로 바꾸어 나가야 한다. 이 과정에서 공익 선출권을 정부가 독점할 것이 아니라 가입자단체인 노사에게도 추천권을 부여해야 한다. 우리나라의 경우 각종 위원회에 공익의 비율이 상대적으로 높고, 공익의 경우 정부의 입장이 위원 구성에 많은 영향을 미치기 때문에 공정성과 신뢰성 차원에서 추천절차를 제도화할 필요가 있다.

그러나 고용보험위원회내 가입자 대표의 역할을 높이고 공익 선출의 공정성을 기하더라도 여전히 문제는 남는다. 보다 장기적으로 국민연금기금 운영위원회와 같이 정부 부처 산하 기구가 아니라 독립해서 사회적 기구의 역할로 발전

해야 한다. 이를 위해 고용보험기금 공단 설립을 고려할 필요가 있다. 정부로부터 독립된 기구가 되었을 때 노사의 참여가 실질화되고 운영주체로서의 책임감도 높일 수 있다.

2) 위원회의 권한과 내실화 문제

「고용보험법 제 7조」는 고용보험위원회를 보험제도 및 보험사업의 개선, 보험료징수법에 따른 보험료율의 결정, 보험사업의 평가, 기금운용 계획의 수립 및 기금 운용 결과에 관한 사항을 심의한다고 규정하고 있다. 따라서 현행 고용보험위원회는 심의권만 가지고 있을 뿐 실질적 결정권을 갖고 있지 못하다. 이로 인해 노사는 위원회에서 고용보험과 관련된 사항에 대해 의견을 제시할 순 있지만 최종 결정에서는 제외된다. 결국 결정권 없는 심의는 고용보험 정책 수립·집행의 형식적 자문역할로 노사의 역할을 하락시키고, 심지어는 노사가 정부의 절차적 명분을 정당화하는 의사결정의 들러리로 전락할 수 있다.

2010년 행안부가 작성한 정부위원회 현황에 따르면, 고용보험위원회는 2009년 단 한차례 열렸으며, 주요 안건은 법에 규정된 기금운용계획 심의 절차를 하기 위해서였다. 이는 한해 6조 이상의 예산의 사용과 집행을 관장하는 최고 심의기구인 고용보험위원회의 실상을 보여주는 대표적 예다. 더구나 고용보험위원회의 경우 다른 위원회와 달리 심의기능만 갖고 있다 보니 의사결정에 있어 노사의 참여도 제한적이다. 이에 반해 건강보험정책심의위원회나 국민연금기금운용위원회는 평균 격월로 열렸으며, 심의·의결 기능을 모두 갖고 있다.

고용보험위원회의 형식적 운영은 결정권 없는 회의 기능, 비상시적인 회의 개최에서 비롯된다. 따라서 고용보험위원회의 심의·의결권 보장, 최소한 분기별

1회 이상 개최를 의무화, 사전 안전 배포 및 노사 대표의 자료 열람권 등이 보장 등이 이루어져야 한다.

<표 8> 사회보험의 정책결정기구 기능 및 회의운영

위원회	회의 개최실적(2009년)	기능
고용정책심의회	출석 2회, 서면 3회	심의·의결
고용보험위원회	출석 1회, 서면 1회	심의
건강보험정책심의위원회	출석 9회, 서면 12회	심의·의결
국민연금기금운용위원회	출석 7회	심의·의결

자료 : 행정안전부, 2010. 《2010년 정부위원회 현황》

IV. 결론

고용보험이란 실직 노동자에게 실업급여를 지급하는 실업보험 사업 외에 적극적인 취업 알선을 통한 재취업의 촉진과 노동자의 고용안정을 위한 고용안정 사업, 직업능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도이다.

고용보험이 취지와 목적에 맞게 우리 사회에 뿌리를 내리기 위해서는 고용보험 사각지대를 해소하고, 실직위험에 대한 일차적 고용안전망의 역할을 강화하는 것이 무엇보다 필요하다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 이러한 과제를 실현하기 위한 기본적 전제들, 고용보험제도의 재정운용과 관리운영 주체의 개혁도 병행해서 이루어져야 한다. 이를 위해 아래와 같이 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 고용보험기금의 재정구조를 개혁해야 한다. 고용노동부는 전체 예산의 50% 이상을 차지하는 고용보험기금의 재원에 거의 전적으로 의존해 각종 고용

정책사업을 펼치고 있다. 기금에만 전적으로 의존하는 고용노동부의 예산 운용과 재정구조를 바꾸지 않으면 안된다. 고용보험기금에 대한 국고 지원 법적 의무화 조항을 비롯해 고용보험기금 재정운영에 대한 종합적 대책이 필요하다.

둘째, 고용노동부는 고용보험 가입자에게 돌아가야 할 기금의 일부를 싹짓돈처럼 사용하였다. 이를 규제할 수 있는 제도적 장치들이 필요하다. 고용보험법 제 80조 7항에 대한 명확한 규정, 고용노동부의 독단적 기금운영을 막기 위한 국회의 심의구조 마련, 기금운영을 관리, 감독할 수 있는 노사의 역할 강화가 필요하다.

셋째, 고용보험위원회에 대한 노사 가입자의 역할을 높이고 단계적으로 공익의 역할을 축소해 나가야 한다. 현재 노사정, 공익 4자 동수로 구성되어 있는 구조를 노사정 3자 동수로 바꾸어 나가야 한다. 공익 선출권도 정부가 독점할 것이 아니라 가입자단체인 노사에게도 추천권을 부여해야 한다. 더불어 장기적으로 고용보험기금 공단 설립을 고려할 필요가 있다. 정부로부터 독립된 기구가 되었을 때 노사의 참여가 실질화되고 운영주체로서의 책임감도 높일 수 있다.

넷째, 현행 고용보험위원회는 심의권만 가지고 있을 뿐 실질적 결정권이 없다. 결정권 없는 심의는 정부의 독단적 기금운영과 관리를 낳게 하는 요인이며, 나아가 노사를 정부 정책의 들러리로 만들 수 있다. 고용보험위원회에 심의권 뿐만 아니라 결정권을 부여하고 회의 운영의 내실화가 함께 이루어져야 한다.

다섯째, 고용보험에 대한 노조의 주체적 개입이 적극적으로 요구된다. 앞서 살펴봤듯이 고용노동부는 고용보험을 정부의 금고마냥 사용, 운용하고 있다. 이러

한 문제의 일차적 원인은 고용보험 재정운영의 비민주성과 독단적 관리운영에서 비롯된다. 그러나 역으로 그동안 노동조합에서 고용보험의 문제를 주인의 관점에서 접근했는지 되돌아 볼 필요가 있다. 고용보험기금은 정부가 노동자에게 베푸는 수혜가 아니라 노동자들의 호주머니에 지출되어 축적되는 고용안정, 실직에 대한 미래보험이다. 지금 당장 스웨덴이나 덴마크와 같이 노동조합이 직접 실업급여 운영을 하지는 못한다 하더라도 고용보험 기금이 비정규직 노동자들의 고용안정과 취업훈련, 차별철폐 등에 쓰일 수 있도록 노동조합의 적극적 대응이 필요하다.

참 고 문 헌

국회예산정책처. 2004. 《4대 사회보험 재정운영의 문제점과 개선방안》

고용노동부. 2010. 《2010년 판 고용보험 백서》

국회예산처. 2011. 《2011년도 대한민국 재정》

김동현. 2007. 《효율적인 고용보험 거버넌스 체계의 구축》. 한국노동연구원

민주노총. 2011. 《중소영세 노동권 보장을 위한 매뉴얼》

윤조덕, 김상호, 박정란. 2008. 《사회보험과 노동조합의 역할》. 한국노동연구원