

공공복지 개선방안

1997. 12.

한국노총 정책본부

선임연구위원 정길오

I. 들어가는말

지난 수십년간 우리나라는 경제와 사회의 균형있는 성장을 이룩하지 못하고 성장제일주의에 경도되어 분배문제에는 매우 소홀했다. 그 결과 빈부격차 확대에 따른 사회적 위화감, 국민최저생활의 미확보 등의 문제는 우리 사회를 위협하는 심각한 요소로 작용하게 되었다.

이같은 현상은 우리나라의 '복지'국가에 대한 개념이 서구제국과는 역사적으로 차이를 보이고 있는 데서 생겨난 것이라 할 수 있다. 한국을 포함한 동양사회는 시민혁명과 같은 역사적 계기가 결여되었기 때문에 시민의 권리는 국가에 의해 규정되어 왔다. 따라서 국가에 의해 주도되는 산업화 과정에서 국민의 복지는 부차적인 것으로 다루어질 수밖에 없었다. 이에 국가는 '선성장 후분배'라는 성장이데올로기를 통해 국민들에게 '복지'보다는 '일자리'를 제공하는 것을 최선의 정책으로 삼아 왔던 것이며, 이는 특히 '복지'와 불가분의 관계에 있는 '노동문제'에 더욱 심각하게 나타나고 있다.

물론 우리나라에서도 87년 6.29 이후 노동운동의 활성화에 따라 비교적 높은 수준의 임금상승과 노동조건 개선이 이루어진 것은 사실이다. 그러나 부동산가격 폭등과 높은 물가상승, 조세부담, 사교육비 등으로 노동자들의 생활수준은 기대한만큼 향상되지 못했을 뿐만 아니라 대부분의 문화적 혜택에서도 소외되어 왔다.

이에 우리나라 노동자들은 기본적인 노동조건 개선뿐만 아니라 주거안정, 재산형성, 소득보장, 노동복지, 보건위생, 레크레이션 등 각 분야에 걸쳐 노동자의 실질적인 생활안정을 기할 수 있는 종합적이고 체계적인 복지대책을 요구하게 되었다. 노동조합도 적정분배차원에서 각종 복리후생제도의 개선을 실질임금 향상을 위한 유효한 수단으로 보고 단계교섭의 대상으로 하려는 경향이 높아지고 있으며, 대정부 교섭을 통해 실질적이고 효과적인 노동복지정책을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 한국노총도 노동자의 이익을 실현함과 동시에 전체 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 주택, 의료, 산재, 연금, 고용, 교육

등 생활의 전 영역에서 ‘복지’ 향상 투쟁의 필요성을 강조하게 되었다.

정부와 사용자도 복지에 대한 인식을 새로이하고 복지향상을 위한 정책개발과 투자에 관심을 갖게 되었으며, 우리나라 노동복지의 실태와 문제점을 분석하여 노동복지의 개선 방향을 모색하기 위한 시도도 다방면에서 이루어졌다.

그 결과, 과거에 비해 노동복지의 수준이 상당히 향상된 것은 사실이나 아직도 우리나라는 객관적인 지표에 있어 선진외국에 비해 극히 낮은 수준에 머물고 있을 뿐만 아니라 노동복지의 실질적 수혜자인 노동자의 주관적 입장에서 볼 때도 그 만족도가 지극히 낮은 실정이다. 또한 노동복지의 상당부분이 기업에 편중된 상태에서 국가의 역할은 최소한의 수준에 머물러 있다.

일부에서는 기업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 기업복지를 축소하고 대신 이 부분을 정부가 맡아야 한다는 주장이 있으나 현재의 낙후된 노동복지를 증진시키기 위해서는 기업복지와 노동조합복지의 질적 개선을 도모하는 한편 공공복지의 획기적인 개선이 크게 요구된다고 할 수 있다. 더욱이 정부의 비민주적인 경제정책과 정경유착 그리고 재벌의 무분별한 차입경영과 문어발식 경영으로 인해 발생한 IMF 구제금융시대에 노동자들의 대량실업의 휴유증을 최소화하고 이들의 생존권 및 생활권을 보호하기 위해서는 사회보장 제도의 전면적인 확충이 크게 요구되고 있다고 할 수 있다.

이에 이 글에서는 노동운동의 관점에서 노동복지의 가장 중요한 자원이며 주체인 공공복지의 문제점을 분석하여 개선방향을 제시하는 한편, 복지향상을 위한 노동운동의 의미를 재조명해 보는데 초점을 맞추고자 한다. 그 중에서도 4대 사회보험의 문제점과 개선방향을 살피는데 초점을 맞추고자 한다. 다만, 공공복지의 중요성과 위치를 살펴보기 위해서는 전반적인 노동복지의 현황을 알아보는 것이 필요하다는 판단아래 노동복지의 정의와 종류 그리고 그 현황을 간략히 파악해보고자 한다.

II. 노동복지의 정의와 종류

노동복지란 시장에서 노동력을 매매하여 생활을 영위하는 임금생활자에게 제공되는 모든 종류의 제도적 복지혜택을 일컫는다.¹⁾ 한편, 노동복지라는 용어외에 ‘근로복지’라는 용어가 사용되기도 하는데, 근로복지란 근로자들의 물질적 정신적 행복이나 만족을 고양시

1) 송호근, 1997, ‘국가와 노동복지’, 크리스찬아카데미 사회교육원 제2차 사회복지세미나 자료집

키기 위해 근로조건이나 생활조건을 개선하기 위한 제반 정책이나 활동을 일컫는다. 그러나 보다 구체적인 의미에서의 근로복지는 임금이나 근로시간 등의 기본적인 근로조건 이외에 부가적인 근로조건을 개선해 노동자의 복지를 향상시키는 것을 목적으로 하는 활동을 의미한다.²⁾

이러한 노동복지는 실시 주체에 따라 정부 및 공공단체가 주체가 되어 시행하는 공공복지, 기업이 주체가 되어 시행하는 기업복지, 노동조합 등이 주체가 되어 자주적으로 행하는 노동조합복지로 구분된다.³⁾

첫째, 공공복지는 정부나 공공기관, 지방자치단체 등이 주체가 되어 노동자의 생활향상을 위해 시행하는 제반 활동을 의미하는 것으로, 크게 사회보험과 공공복지서비스로 분류될 수 있다.

국가의 사회정책 내지 노동정책의 일환으로 실시되고 있는 사회보험에는 의료보험제도 및 국민연금제도, 산재보상보험제도와 고용보험제도 등이 포함되며, 공공복지서비스에는 각종 공공복지 시설의 설치 및 운영, 근로자 재산형성제도, 근로자 주거안정 지원제도, 장학사업, 교육훈련지원제도 등이 포함된다.

둘째, 기업이 임금 및 근로조건 이외에 추가적으로 제공하는 ‘복리후생’을 뜻하는 기업복지는 노동비용의 측면에서 볼 때 ‘법정복지’와 ‘법정외복지’로 분류된다. 법정복지는 법령에 근거하여 기업이 공적인 제도상의 부담이 강제되고 있는 사회보험(산재보험, 의료보험, 국민연금, 고용보험)의 기업부담분과 퇴직금제도, 연월차휴가, 생리휴가, 산전산후휴가, 병가 등이 이에 속한다.

법정외 복지는 기업측의 독자적인 입장에서 필요성을 인식하여 임의로 또는 노조와의 교섭을 통해 실시하는 복리후생정책으로서 예컨대 사택제공이나 주택자금 대여 등 주거관계에서 급식이나 피복, 장학금, 교통비, 생활자금 대여, 경조사비, 그리고 건강 및 레크레이션 등 생활·문화관계 등에 이르기까지 그 범위가 매우 넓다.

셋째, 노동조합복지는 공공복지와 기업복지가 갖는 한계를 극복하기 위해 노동조합 스스로 노동자의 생활유지 및 향상을 도모하는 것이다. 이러한 유형의 복지는 국가와 기업을 상대로 복지항목에 관한 단체교섭을 추진하는 ‘교섭업무’와 국가와 기업이 제공하지 못하는 복지항목을 자체적으로 개발, 제공하는 ‘고유업무’ 즉, 조합원의 관혼, 출산, 장제 등

2) 유길상 외 6인, 근로복지제도의 실태와 정책과제, 한국노동연구원, 1996.10.

3) 공공복지를 ‘공공근로복지’ 또는 ‘국가복지’로, 노동조합복지를 ‘자주근로복지’로 칭하는 연구자도 있으나 이 명칭 역시 그 시행주체의 측면에서 볼 때 비슷한 의미로 사용된다고 할 수 있으므로 편의상 이 글에서는 ‘공공복지’와 ‘노동조합복지’라는 용어를 사용하기로 한다.

의 경우를 대비한 공제활동, 조합원 자녀에 대한 장학사업, 신협활동, 구관장 운영 등으로 나누어 볼 수 있다.

III. 노동복지 현황

1. 공공복지

현재 우리나라에서 시행되고 있는 공공복지 가운데 사회보험으로는 의료보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험을 들 수 있다. 우리나라는 지난 1995년 7월 고용보험의 시행을 계기로 4대 사회보험의 골격을 갖추었다.⁴⁾

먼저 우리나라의 의료보험제도는 제4차 경제개발 5개년계획의 일환으로 1977년 1월부터 생활보호대상자 등에 대한 의료보험사업을 실시하고 1977년 7월부터 5백인 이상 사업장의 노동자에 대해 이를 적용함으로써 출발했다. 1979년 1월에는 공무원 및 사립학교 교직원에 대해, 1979년 7월에는 3백인 이상 사업장, 1981년 1월에는 1백인 이상 사업장, 1982년 12월에는 16인 이상 사업장, 그리고 1987년 7월에는 5인 이상 사업장에까지 의료보험이 확대 실시됐다. 또한 1988년 1월에는 농어촌 지역에, 그리고 1989년 7월에는 도시 지역에 의료보험이 실시됨으로써 전국민 의료보장 체계가 이루어졌다.

한편 1997년 12월 ‘국민의료보험법’이 통과됨으로써 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험이 지역의료보험조합과의 흡수 통합을 눈앞에 두고 있으나, 아직까지 조합방식에 의한 의료보험이 유지되고 있으며 완전한 통합일원화는 이루어지지 않고 있다.⁵⁾

재원조달방식은 각 조합별로 달리 적용되는데 공무원의 경우 노사가 반반씩, 사립학교 교직원의 경우 노가 50%, 학교가 30%, 국고에서 20%를 부담한다. 지역의료보험조합의 경우 보험료는 전액 피보험자 부담이고 국고에서는 관리운영비 전액 및 보험료의 일부를 보조하고 있는데 총소요금액의 50%를 국고가 부담하고 있다.

4) 선진국의 경우 이미 1930년대에 4대 보험의 도입이 완료되었다는 점을 고려하면, 한국이 그동안 노동복지에 대해 얼마나 소홀히 해 왔는지 짐작할 수 있다.

5) 국민의료보험법이 제정되었으나 공'교 의료보험과 지역의료보험의 제정은 여전히 분리 운영하고 단지 관리운영기구만을 통합하는 제한적인 것에 불과하다.

우리나라의 공적연금제도는 1960년부터 실시된 공무원연금제도를 효시로 군인연금(1963) 및 사립학교 교직원연금제도(1975)가 도입되었다. 공무원이나 군인, 사립학교 교직원이 아닌 근로자 등 일반국민을 대상으로 한 국민연금제도는 1973년 법률이 제정되었으나 실시가 보류돼 오다가 1986년말 전면 개정해 1988년 1월부터 실시되고 있다. 가입대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로 하되, 특수직업연금 가입자인 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등은 제외되고 있다. 시행 당시엔 10인 이상 사업장을 대상으로 하였으나 1992년부터는 5인 이상 사업장에까지 확대적용되고 있다. 국민연금은 보건복지부에서 장단기적 정책을 계획, 수립하고 제도의 전반적 시행을 지도·감독하며, 국민연금관리공단에서 실질적 사무를 집행하고 있다.

한편 산재보험법에 의해 산재노동자를 대상으로 행해지는 사업은 산재보상사업, 산재보험시설 운영사업, 산재노동자 생활안정사업 등으로 나누어 볼 수 있다. 산재보상에는 요양급여(치료비 전액), 휴업급여(평균임금 70%), 장해급여(일시금:평균임금의 1,474일분-55일분, 연금 329일분-138일분), 유족급여(일시금 : 평균임금의 1,300일분, 연금:유족수에 따라 연소득의 52-67%), 장의비, 상병보상연금, 특별급여 등이 있다.

산재보험시설 운영사업은 크게 종합산재병원, 특수산재병원, 재활훈련원, 자립작업장으로 분류될 수 있다. 이 사업은 1995년 4월까지의 근로복지공사에서 담당하였지만 1995년 5월 1일을 기해 근로복지공사가 산재보험업무를 이관받아 근로복지공단으로 재편되면서 근로복지공단 산하의 재단법인 산재의료관리원에서 관리하고 있다. 산재노동자의 생활안정을 도모하기 위한 사업으로는 자녀에 대한 장학금 지원과 생활정착금 대부사업이 있다.

1995년 7월부터 실시된 고용보험은 크게 실업급여와 고용안정사업, 직업능력개발사업 등 3대 사업으로 구분된다. 실직노동자에게 정해진 기간동안 소정의 급여를 지급하는 실업급여는 현재 상시 30인 이상 사업장에 적용되며, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 상시 70인 이상 사업에 적용되고 있는데 98년 1월1일부터는 실업급여 10인 이상 사업장, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 상시 50인 이상 사업장에 확대 실시된다.

한편 공공복지서비스를 제공하는 시설은 노동복지회관, 근로청소년회관, 근로자종합복지관, 근로자체육문화센터, 보육시설, 대형구판장, 근로여성회관 등으로 나누어 볼 수 있다.

2. 기업복지

기업복지는 애초 경영권 강화현상에 저항하는 노동조합을 순치하려는 의도와 기술인력

을 효과적으로 관리하여 대체비용을 줄이려는 두 가지 목적을 갖고 시작되었다고 할 수 있다.⁶⁾ 우리나라의 경우에는 전통적으로 공공복지가 확대되지 않은 가운데 상대적으로 기업이 담당하는 복지제도가 발달하였다.

먼저, 법정복지의 경우 각 법령의 적용 사업장 범위에 따라 다소 차이를 보이고 있으며, 근로기준법에 규정된 각종 휴가제도 및 퇴직금제도 등이 주요 법정복지에 해당한다. 그러나 5인미만 영세사업장의 경우에 기업의 법정복지가 거의 전무한 실정이다.

법정외복지의 경우 각연구보고서의 실태조사를 볼 때 기업마다 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 대기업과 중소기업의 법정외복지는 큰 격차를 보여주고 있으며, 일반적으로 주택자금대여, 통근버스 제공, 피복비 지급, 학자금 지원, 기숙사 제공 등이 있다.

3. 노동조합복지

현재 우리나라에서 시행되고 있는 노동조합복지활동은 크게 3가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 정책활동으로 노동조합이 노동자의 일상생활과 관련을 갖는 사회보장제도의 개선 및 운영에 참가, 건의나 청원 등을 하며 기업내 법정복리비의 증대 등과 노동조합사업을 위한 제도 보충 및 자금지원 등을 요구하는 활동이다. 현재 한국노총은 4대 사회보험의 운영과 관련하여 약 20여개의 위원회에 참가하고 있으며, 이들 제도개선을 위해 정책건의 활동을 일상적으로 추진하고 있다.⁷⁾ 또한 근로복지 증진을 위한 각종 청원활동과 노조의 효율적인 자주복지사업을 위한 정책활동⁸⁾을 전개하고 있다.

둘째, 단체교섭을 통해 기업내 복지증진을 위한 기업의 직간접적 역할을 요구하는 활동이다.

셋째, 노동조합이 주체가 되어 행하는 복지사업활동이다. 한국노총은 지난 70년대 중반 이후 단위노동조합에서 발전시켜 온 협동조합 금융활동과 소비자 협동조합, 그리고 공제

6) 송호근, 1995, '한국의 노동복지', 한국노총 중앙연구원.

7) 한국노총은 각종 위원회의 참가 확대를 계속 요구하고 있으나, 권위주의적인 역대 정부는 노동자대표의 참여를 불허하였다. 참가가 보장된 위원회의 경우에도 실질적인 의견수렴이 이루어지지 않고 구색맞추기식의 형식적인 참가가 이루어지고 있는 위원회가 많은 실정이다.

8) 한 예로 한국노총은 1997 세계정책 건의를 통해 각 단위노조가 조합원의 복지증진을 위해 시행하고 있는 소비조합에 대한 일반 법인세의 부과를 경감해 줄 것을 요구하였으나 재정경제원은 현재까지 이를 회피하고 있다.

조합활동을 노동조합의 자주복지사업으로 체계적으로 발전시키고 제도적으로 육성함으로써 조합원의 생활안정과 적극적인 복지증진을 도모하고자 1981년 6월 21일 노총 내에 협동조합본부를 설치했다. 그 후 1985년 한국노총내 소비자협동조합연합회를 창립했으며, 1987년 한국노총 근로자혼수품센터 개장을 계기로 1989년 노총 노동복지사업본부를 발족, 활발한 활동을 전개하고 있다. 또한 1992년에는 노동자은행인 평화은행을 건립하기에 이르렀으며, 그 외에도 1977년 노총 장학재단을 설치, 운영하여 장학사업 등을 전개하고 있다.

1997년 현재 한국노총 본부의 복지사업은 크게 유통사업과 특수사업으로 이루어져 있다. 유통사업국에서는 근로자 혼수품 센터를 운영, 양질의 상품을 15-40% 저렴하게 판매함으로써 간접적인 임금인상 효과를 기하고 노동자의 생활안정에 기여하고 있다. 한편 한국노총은 “효과적인 보험사업을 통해 노동자의 생활안정과 소득 재분배, 노후생활 보장에 기여한다”는 목표하에 84년 전국대의원대회에서 금융, 공제, 소비사업을 3대 사업과제로 특별결의한 이후 특수사업국을 통해 1993년부터 보험사업을 활발하게 추진하고 있다.

전체적으로 우리나라의 노동복지는 다음과 같은 몇가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 정부와 기업 그리고 노동조합이 전체 노동복지 증진을 위한 프로그램이나 협의가 전혀 없다는 것이다. 정부는 전통적으로 노동과 복지의 분리속에서 최소한의 정책을 취하는데 그쳤으며, 이를 기업에 전가하는 양태를 보여 왔다. 기업 역시 노동조합과의 협의를 통한 복지증진 보다는 시장상황과 기업의 필요에 따라 움직여 왔다. 노동조합은 새로운 복지영역을 확충하려고 노력하고 있으나 기업별체제의 한계속에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 기업복지가 공공복지에 비해 대단히 다양하며 그 혜택도 상대적으로 크다고 할 수 있다. 4대 사회보험을 포함한 대부분의 비용을 기업이 부담하고 있다.

셋째, 기업별체제하에서 노동조합복지의 효율성이 크게 떨어지고 있다. 더욱이 상급단체나 단위노동조합을 막론하고 완전한 재정자립이 이루어지지 못하고 있는 가운데 노동조합복지의 범위가 매우 협소하게 나타나고 있다.

IV. 공공복지의 문제점과 개선방향

1. 산재보험의 문제점과 개선방향

산재보험은 산업재해로 발생한 인적피해에 대한 사후보상적 성격을 지니고 있어 산업재해는 산재보험 급여크기의 결정요인이 된다. 또한 산재발생의 특성과 문제점을 형성하는 주요 요인은 산업화 수준과 산업구조형태에 따라 다르게 형성됨으로 업종별, 산업별 산재현황을 파악해야 한다. 따라서 산재보험제도의 현황파악과 개선방안을 모색하기 위해서는 산재발생규모와 양태에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

90년대 들어 산업재해는 전반적으로 감소추세를 보이고 있으나, 재해의 질적성격을 보여주는 지표인 강도율(재해에 인한 근로손실일수의 연근로시간수에 대한 비율)이나 사망율은 1990년이후 증가추세에 있어 산업재해의 규모가 대형화되고 있다(표1 참조).

<표 1> 노동부 각년도 산업재해 분석자료

년 도	적용 노동자수	재 해 자 수			신 체 장 애 (재해자수에 포함)			
		총 계	사 망	부상자(생략)	계	1-3급	4-7급	8-14급
90	7,542,752	132,983	2,236	—	20.9	2.0	9.7	9.2
91	7,992,704	128,169	2,299	—	23.2	2.1	10.4	10.7
92	7,058,704	107,435	2,429	—	31.2	2.3	10.4	18.7
93	6,942,517	90,228	2,210	—	33.1	2.8	11.1	19.2
94	7,273,132	85,948	2,678	—	34.7	3.4	12.1	19.2
95	7,893,727	78,034	2,662	—	38.2	4.8	13.0	20.4

자료 : 노동부, 산업재해분석자료, 1996년도.

* 신체장애율(백분율)= 각등급별 신체장애자수/재해자총수

<표 2> 주요국의 중대재해율

(1992년 기준)

한국	일본	대만	싱가포르	프랑스	미국	영국
0.170	0.01	0.06	0.08	0,050	0,020	0,020

한 예로 우리나라의 주요 선진국들의 중대산업재해발생을 비교해보면 <표 2>에서 보듯이 일본, 미국, 영국, 독일 등 선진국에 비해서 15배이상 높은 수치를 보이고 있다.

<표 3> 급여지급증가율

단위: %, 백만원, 명

구분	89년	92년	93년	95년	년평균증가율
급여비율	2.6	3.9	5.0	6.0	38.4%
급여액	9,652	36,387	43,960	53,686	92.7%
수급자수	16,123	25,607	27,944	34,198	35.3%

또한 사망자와 장애가 남는 1~3급 신체장애자수가 계속적으로 증가하는 추세이고 이에 따라 사망 및 중대재해자에 대한 보험급여 지급이 늘어 보험재정이 악화될 우려가 높아지고 있는 현실이다(표 3 참조).

1) 국고지원

산재보험법은 산재보험 세입 중 일반회계전입금으로 분류되는 국고의 부담 및 지원에 대하여 국가가 산재보험에 대해 사무업무비를 부담하는 것은 기본이며, 그 외에 보험사업 관련 소요비용을 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현행 산재보험의 재정수입은 사용자의 보험료수입에 96.5%를 의존하고 있으며, 국가가 부담하는 일반회계전입금은 93년의 경우 약 125억원으로 총수입 1조4,447억원의 1%에도 못미치는 실정이다. 한편 국가가 책임지고 부담해야 한다고 생각되는 사무업무비 및 재해방지비, 보험시설비 등을 포함하는 관리운영비는 93년의 경우 1,639억원으로 전체 관리운영비의 7.62%에 불과한 수치이다. 그러나 사회보험의 최종책임은 국가이며, 따라서 정부가 관리운영비를 부담하는 것은 최소한의 재정책임이라 할 수 있다. 따라서 정부는 장기적인 사회보험 재정지원대책을 설

정하여 관리운영비만이라도 정부가 책임지고 부담하도록 해야 한다.

2) 적용범위

선진외국의 경우 산재보험의 보호범위는 전노동계층을 포함하는 것은 물론이고 나아가 전국민을 포괄하는 전국민재해보험의 성격으로 발전해 가고 있다.

64년 도입된 우리나라 산재보험은 현재 5인미만 사업장과 금융·보험업에 종사하는 노동자 등을 제외한 전사업장에 적용하고 있다. 94년 현재 산재보험의 적용노동자율은 36.7%로 낮게 나타나고 있다.⁹⁾ 여기서 5인미만 사업장 및 임의적용 대상인 농림어업 종사들이 당연적용에서 제외되고 있는 이유는 보험료 징수 등 적용관리상의 어려움과 재정악화의 초래 가능성 때문이다. 그러나 기업규모가 작은 영세기업일수록 산재발생율이 높다는 점을 감안할 때 이들에 대한 보호가능성은 두말할 나위가 없다. 노동부, 산업재해분석자료에 의하면 노동자 10인 미만의 사업장은 2.70의 높은 재해율을 보이고 있으며, 10인미만의 사업장에 근무하는 재해노동자가 전체 노동자수에서 차지하는 비율은 14.47%, 50인 미만 사업장에서 차지하는 비율은 45.6%에 해당한다. 특히 중소기업의 경우 산재발생이 심각한 형편이다. 따라서 사회보장의 취지에 맞게 5인미만 사업장에 종사하는 약 380만명의 노동자들에 대한 전면적용이 조속히 이루어져야 한다.

<표 4> 사업체 규모별 재해율

	계	10인 미만	10-15인	16-29인	30-49인	50-99인	100-199인	200-299인	300-499인	500-999인	1000인 이상
재해율 (%)	0.99	2.70	1.57	1.42	1.18	1.07	0.99	0.94	0.90	0.85	0.43
분포 (%)	100.00	14.47	8.86	12.32	10.03	11.82	10.67	10.67	7.16	7.16	

자료 : 노동부, 산업재해분석, 1995.

* 재해율 = 규모별 재해자수 / 규모별 산재적용근로자수 × 100

한편, 사무·금융보험업이 적용대상에서 제외되고 있는 이유는 산재율이 상대적으로 매우 낮아 산재보험가입으로 발생할 비용에 비해 혜택이 적을 것이라는 판단에서 이들이 산재보험에 가입을 기피하고 있기 때문이다. 그러나 산재보험이 산재라는 보편적인 사회적 위험에 대해 위험분산적 원리와 사회연대성에 입각하여 고안된 사회보험제도임을 감안할 때, 이들 금융보험서비스업의 미가입은 집단이기주의로 이해될 수 있다. 따라서 이

9) 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 1995, 한국사회복지의 이해, 동풍.

들을 대상으로 적용 확대를 하기 위해서는 급여범위에 통근재해를 포함하고, 사무직종사자들의 경건완장애나 과로사를 산재로 인정하는 등의 조치를 취해야 한다.

3) 보상수준

산재보험의 보상 재해범위는 산재보험이 선진적일수록 포괄적이다. 우리나라의 경우에도 산재보험의 업무상재해의 인정범위를 지속적으로 확대해 왔다. 그러나 주요 선진국과 비교할 때 출퇴근사고나 과로사의 인정범위 확대가 시급하게 이루어져야 한다. 특히 출퇴근재해의 경우 ILO의 권고사항이며, 자가용 출퇴근이 많은 상황에서 타보험과의 연계를 통한 자가용을 이용한 출퇴근재해의 인정이 필요하다. 현재 산재보험급여의 종류와 수급요건 및 급여수준을 살펴보면 다음과 같다.

<표 5> 산재보험급여종류별 수급요건 및 급여수준

급여내역	수급요건	급여수준
요양급여	산재로 인한 부상 또는 질병의 치료를 위하여 요양비를 지불(3일이내에 치유되는 부상, 질병의 경우는 산재보험급여를 지급하지 않고 근로기준법에 의하여 사용자가 재해보상함)	치료비 전액
휴업급여	산재로 인한 휴업기간중 지급(요양급여와 같이 '3일이내' 예외규정을 둠)	1일당 평균임금의 70/100
장해급여	산재로 인한 부상, 질병의 치유후 장애가 남아있는 경우, 장해등급이 1-3등급은 연금으로, 4-7급은 연금, 일시금중 선택, 8-14급은 일시금으로 지급	일시금: 평균임금의 1,474 일분(1급)~55일분 (14급) 연금: 329일분(1급)-138일 분 (7급)
유족급여	재해노동자 사망시 유가족에게 연금 또는 일시금으로 지급	평균임금의 1,300일분
장 의 비	재해노동자 사망시 지급	평균임금의 120일분
상병급여	2년이상 장기요양을 하는 재해노동자가 폐질환자로 판정된 경우, 요양급여와 함께 지급(휴업급여와 병급불가)	장해급여 1-3급과 동일
특별급여	보험가입자의 고의·과실로 인한 재해시 재해근로자는 산재보험법에 의한 보상에 더하여 민법상 손해배상청구를 할 수 있는데, 이 민사배상에 갈음하여 유족특별급여, 장해특별급여지급	평균임금의 1,000일분

현실적으로 산재환자에 대한 적절하고도 효과적인 치료를 위해 필요한 CT, MRI 등의 의료장비를 이용한 진료에 있어서 제한적으로만 산재로 처리되어 본인부담이 관행화되어 있다. 그러나 산재로 인한 치료는 산재보험으로 전액 지불되는 것이 원칙이라 할 수 있다. 따라서 산업재해시 요양급여의 본인부담금을 없애야 한다. 또한 산재환자는 특수 또는 새로운 요법에 의한 진료를 필요로 하는 경우가 많아 일반적 의료보험수가체계를 적용함이 적절하지 않은 경우가 많다.

장해급여의 등급기준은 평균인의 생활상 손실이라는 관점에서 구분하여 노동능력상실에 대한 정당한 장해급여의 등급기준이 되지 못하고 있다. 예를 들어 타자수가 손가락장애를 입은 경우, 다른 직종과 전혀 다르지 않게 취급되는 것은 적절치 못하다고 할 수 있다. 신체등급기준 역시 장해정도와 주업무관련성, 연령과 연계된 실질적인 손해보상이 미흡한 단순기준에 불과할 뿐이다. 따라서 장해급여를 현실화하여 노동능력 상실에 대한 평가에 업무의 특성 즉 직종이 반영되는 평가표를 적용하고 연령에 따른 급여산정이 이루어져야 한다.

한편, 저임금노동자 보호를 위한 최저한도 보상액을 매년 공시하고 있으나 장해급여, 유족급여, 장의비에만 적용되고 장기 치료에 따른 휴업급여 및 상병보상연급에 대해서는 적용되지 않는 미비점이 있다. 따라서 최저한도보상액을 휴업급여 및 상병보상연급에 대해서도 적용하여야 한다.

4) 사업장 위주의 관리와 산재노동자에 대한 서비스 수준

산재보험 업무를 관장하고 있는 근로복지공단은 사업장 중심의 관리를 하고 있는바, 보상과 요양의 대상인 노동자들에 대해서는 어떠한 정보도 파악하고 있지 않다. 타보험의 경우 본인이 필요하면 관련 공단에 직접 신청하여 혜택을 받을 수 있으나 산재 노동자들은 사용자에게 확인을 받은 후 신청을 하고 있는 실정이다. 따라서 산재보상신청을 산재를 당한 노동자가 직접할 수 있도록 해야 한다. 또한 산재처리시 산재노동자는 일일이 요양, 휴업, 장애급여를 개별 신청하여야 하는 비효율적인 청구절차를 밟아야 한다. 그러나 산재보험의 질적 서비스를 개선하기 위해서는 행정절차를 간소화시키는 한편 요양업무를 담당하는 직원을 확충하여 이들 직원이 산재병원에 파견되어 산재치료를 받고 있는 환자의 요양신청부터 각종 급여신청지원을 담당하도록 해야 할 것이다. 그리고 산재신고시 해당 제반급여에 대한 보험청구는 일괄적으로 할 수 있도록 개선해야 한다.

5) 보험료율 및 징수율

우리나라 산재보험의 보험료율 책정방식은 업종별 및 개별사업장별 산재발생률에 비례한 차등요율제를 채택하고 있다. 따라서 우리나라의 산재보험은 개별가입자의 시기에 따른 위험분산만을 고려하는 사보험적 성격이 강하고, 사회전체적으로 위험을 분산, 공동분담화하는 사회연대적 사회보험제도로서의 특징은 상대적으로 미약하다고 할 수 있다. 물론 외국의 경우에도 우리나라와 같이 차등요율제를 채택하고 있는 나라가 대부분이다. 이는 산재보험이 사용자의 산재보상책임을 담보해주는 사용자보험의 성격으로 출발하였고, 산재율 실적에 따른 차등요율제가 사용자의 산재예방 노력을 증대시키는 인센티브로 작용할 것이라는 기대 때문이다. 실제로 이에 대한 연구결과가 제시되기도 하였지만 이에 대한 상관관계가 입증되지는 않고 있다. 여기서 중요한 것은 차등효율제에 의한 산재발생 예방은 사업자의 노력으로는 한계가 있다는 것이다. 따라서 산재예방은 다른 제도적 장치를 강화하여 해결하고 보험료율의 산정방식은 사회연대적 차원에서 단일요율적인 요소를 강화하는 것이 필요하다.

한편, 산재보험료를 징수하는데 있어 노동자에 대한 임금명세서 확인의 어려움, 사업주가 신고하는 총액임금이 적절한지 파악 곤란, 이동이 잦은 영세사업장의 보험료 징수 곤란 등으로 인해 <표 6>에 보듯이 다른 사회보험에 비해 낮은 징수율을 보이고 있다. 따라서 이 부분은 다른 사회보험과의 징수체계를 일원화하여 보완해 나가는 것이 필요하다.

<표 6> 4대 사회보험 징수율

산재보험	직장의보	지역의보	국민연금
84.5%	91.5%	97.4%	95.1%

자료: 사회보험관리효율성에 관한 연구(1996), 한국보건사회연구원

6) 위원회의 노동자참여

현행 산재보험법상 보험의 가입자인 사용자와 급여의 수혜자인 노동자가 직접 보험사업에 관한 중요사항을 심의하며 의견을 개진할 수 있는 산업재해보상보험심의위원회를 비롯한 각종 위원회가 있다. 그러나 위원회의 소집 및 안건의 결정, 의결권 등에 있어서 노동자의 참여는 극히 형식화되어 있을 뿐이다. 안전하고 건강한 산업현장을 조성하기 위

해서는 노동자의 참여가 대폭 확대되어야 하며, 단순한 심의 수준이 아닌 결정권을 가진 수준으로 개선되어야 한다. 이를 위해서 위원회는 동등한 노사정 비율을 지켜야 하며, 공익위원의 추천에 있어서도 노사정이 동등한 비율로 추천할 수 있어야 한다. 또한 위원들의 정보제공 요구시 정보제공 의무화를 규정하여야 한다. 구체적으로

먼저, 산재보상보험심의위원회(시행령 제5조)는 '보험사업에 관한 중요사항을 심의'할 수 있도록 되어 있으나 의결 기능이 없으며, 시행령은 심의 대상을 '보험료율 결정, 기금운용 계획수립, 기타 노동부장관 부의사항 심의'로 제한하고 있다. 따라서 위원회 기능을 '산재보상보험에 관한 중요 사항 심의·의결'로 개정해야 하며, 시행령상 제한을 없애 산재보상보험과 관련된 모든 사항을 심의·의결할 수 있도록 해야 한다. 또한 전문위원회의 경우 사회보험에 관한 학식과 경험이 있는 자중에서 위원장이 위촉한 약간명의 비상임 전문위원으로 구성하게 되어 있다. 그러나 전문위원회가 제기능을 다하기 위해서는 노·사단체 실무자가 전문위원회에 참여하고, 전문위원 위촉시 노사단체에 추천권을 부여하며, 상임 전문위원을 두어 전문위원회를 상설적으로 운영하도록 해야 한다. 회의 소집에 있어서도 위원회는 노동부장관 또는 재적위원 과반수의 요구가 있을 때 소집할 수 있어 연중 단 한번도 회의를 소집하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 회의의 일반적 관례에 의해서 1년에 2회의 정기회의를 명시하고, 노동부차관 또는 재적위원 1/3 이상의 요구가 있을 경우 임시회의를 개최하도록 시행령을 개정해야 할 것이다.

둘째, 산업재해보상보험심사위원회(법 제90조, 91조)의 경우 구성인원 15인중 노·사의 위원은 각 1명에 불과하고 노동부 및 전문가가 13명으로 대부분을 차지하고 있다. 따라서 동 위원회의 노·사 당사자 참여를 최소한 각 2인 이상으로 확대하고, 전문가로 참여하는 위원에 대한 추천권을 노·사에게 부여해야 한다. 그리고 소위원회 위원에 노·사가 참여하도록 개정해야 할 것이다. 회의 소집 역시 산재보험심의위원회와 마찬가지로 회의개최를 구체화하여야 한다.

셋째, 요양급여심사위원회(시행령 제30조)는 '요양급여의 범위·비용등 요양급여의 산정 기준과 요양관리에 필요한 사항을 심의'로 되어 있어 의결 기능이 없는바, 동 위원회가 '의결기능'을 갖도록 시행령을 개정해야 한다. 구성면에서도 동 위원회는 구성인원 15인중 노·사의 위원은 각 1명에 불과하고 노동부 및 전문가가 13명으로 대부분을 차지하고 있다. 이 역시 위원회 구성인원을 늘려 노·사 당사자의 참여를 최소한 각 2인 이상으로 확대하고, 전문가로 참여하는 위원에 대한 추천권을 노·사에게 부여하도록 개정해야 한다. 회의소집에 있어서는 앞에서 언급한 내용과 같이 하여야 한다.

넷째, 진폐심의위원회(진폐의 예방과 진폐근로자의 보호등에 관한 법률 제5조, 시행령 제4조와 제5조)는 현행 법상 '진폐예방등에 관한 계획의 수립 및 진폐기금운용에 관한 사항등에 관하여 노동부 장관의 자문에 응하기 위한' 심의 기능만을 갖고 의결 기능이 없다. 따라서 위원회가 의결 기능을 가질 수 있도록 법과 시행령을 개정해야 한다. 마찬가지로 시행령에 따라 3인 이내로 두는 전문위원은 상임위원으로 하고, 노·사·정이 각 1인씩 추천하는 위원으로 구성하도록 개정해야 한다.

7) 예방과 재활사업

현행 산재보험기금의 운용에 있어 예방 및 재활사업의 지출수준, 예방사업의 지속성 문제 등에 대한 구체적이고 장기적인 계획이 없는바, 보험재정상의 문제가 발생할 때 예방사업의 재정규모를 축소할 가능성이 크다고 할 수 있다. 또한 예방사업의 일환으로 특수건강검진을 통해 밝혀진 직업병유소견자가 보험급여를 받기 위해서는 근로복지공단에 신청을 해야 하고 이때 특수건강검진에 의한 급여지급 여부 판단은 별도로 보험기관이 독립되어 있어 문제가 야기되고 있다. 따라서 예방사업의 효율성을 제고하기 위해서는 근로복지공단의 운영'보상관리업무와 산업안전관리공단의 안전'보건관리로부터 순차적으로 통합'연계되어야 한다. 건강검진, 작업환경 측정등의 대행업무도 사용자가 직접 부담하는 것을 지양하고 산재보험에서 일괄징수'운영해야 할 것이다. 재해예방을 효율적으로 도모하기 위해서는 수시로 모든 현장에서 기술지도와 자문을 수행하고, 작업중지 등 근로감독관과 같은 준사법권을 가진 기술감독관제를 도입하는 것이 필요하다.

한편 재활사업에 있어 치료의 종결이 보호의 끝으로 인식되고 있는 실정이며, 사후 재활교육과 재고용이 어려운 실정이다. 또한 중대재해에 대한 치료시설이 미흡하고 의료진의 급여수준도 낮아 의료수준의 저하가 우려된다. 일반병원의 경우에는 산재환자의 장기입원에 따른 수익성을 이유로 진료를 회피하고 있다. 따라서 산재병원이 응급의료 및 특수직업병과 중대재해의 치료에 탁월하도록 산재병원에 대한 과감한 투자가 선행되어야 한다. 산재장애인의 재활과 관련해서 고용보험법, 직업훈련기본법 등에 산재장애인에 대한 내용을 규정하여 산재장애인의 고용을 지원하여야 하며, 장애정도별로 세분화되고 차등화된 재활사업 프로그램이 개발되어야 한다. 또한 직업재활센터를 지역별로 설치하여 재활훈련서비스를 장애인고용촉진공단에서 운영하는 훈련기관과 통합해 운영하여야 한다.

8) 산재보험민영화

최근 국가 및 공기업이 운영하는 강제보험의 단일보험상품과 독점공급체계 문제를 극복하고 경쟁체계를 도입하자는 주장아래 산재보험민영화에 대한 주장이 제기되고 있다. 아들은 민영화를 통해 현재 산재보험의 장기적 재정수지 개선, 산재보험료율 인하, 공급자 위주의 현보험제도 극복, 산재예방효과를 극대화할 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장에 불구하고 산재보험민영화는 재해율이 낮은 대기업의 유치를 위한 경쟁이 치열해지고 재해율이 높은 중소기업이나 다수업종은 보험료의 상승 등으로 그 부담이 가중되어 기업에 대한 서비스를 높여주는 결과로 작용하지 않을 것이 분명하다. 또한 수익을 위해 노동자에 대한 보상을 더욱 까다롭게 할 우려가 있으며, 재해율이 높은 업종과 기업에는 높은 보험료를 부담하고 재해율이 낮은 업종과 기업에는 낮은 보험료를 부담하도록 하게 됨으로써 산업재해에 대한 위험분산과 소득재분배의 기능이 간과될 우려가 크다고 할 수 있다. 만일 재해율과 보험료율이 높고 지불능력이 없는 기업에서는 산재보험 가입을 기피할 수 있는 현상이 발생할 수도 있으며, 산재를 당한 노동자의 최저생계비를 보장해 주기 어려울 것으로 예상할 수 있다. 따라서 산재보험은 선진외국과 같이 사회보험으로서 위험분산을 통한 사회연대성을 중시한 전국민 재해보험으로 발전해야 한다.

2. 의료보험의 문제점과 개선방향

1977년 생활보호대상자에 대해 시작된 우리나라의 의료보험제도는 1988년에 농·어촌 지역 의료보험이 실시된 이후 조합방식 관리운영체계의 모순, 빈약한 급여수준, 불합리한 수가구조 등 많은 문제를 개혁하려는 움직임이 시도되었다. 이에 1981년 의료보험 통합이 결의되었고, 1989년 여야합의로 ‘국민의료보험법안’이 통과되었으나 노대통령의 거부권 행사로 결실을 맺지 못하였다.

1994년에 들어 의료보장개혁을 목적으로 의료개혁위원회가 결성되어 의료보험제도의 문제점을 해소해 줄 대안을 기대하였으나 현존하는 문제를 해결할 수 있는 실효성 있는 개혁안을 제시하는데 다소 한계를 노정하고 있다. 그러나 이를 계기로 의료보험관리체계의 통합론과 조합론의 논쟁이 다시 시작되고 의료보험제도의 문제점을 실감하고 있는 국민들의 개혁에 대한 공감대가 형성되고 있다.¹⁰⁾

10) 1997년에도 우여곡절을 겪은 끝에 비록 미흡하기는 하나 공'교의료관리공단과 지역의료보험을 통합하는 ‘국민의료보험법안’이 통과되었다. 그러나 아직까지 법률시행이 공표되지 않고 있는 상황이다.

1) 의료보험제도의 문제점

현행 의료보험제도의 문제점은 우리나라의 의료보험이 개별적인 법인체로 구성되고 재정적으로 분리운영(독립채산제)되는 총 373개의 조합을 중심으로 이루어지는 관리운영체제에서 비롯된다. 조합구성의 기본원칙은 피용자 직장조합과 자영업자를 분리하는 것이다. 이는 의료보험의 도입·확대과정에서 시행이 용이한 대기업 노동자에서 시작하여 점차 중소기업으로 확대하여 나갔으며 나중에 5인 미만의 사업장과 자영자는 지역의보의 대상으로 삼게 된 결과이다.

그 결과 재정적으로 안정된 집단(직장노동자)과 불안정한 집단(중소도시, 자영업자, 농촌주민)이 분리되어 조합간 재정격차가 벌어지게 되었고, 지역조합은 다시 시군구별로 조합이 결성되고 직장조합도 지부에 따라 세분화되어 소규모 조합이 다수 발생하게 된 것이 현행 의료보험제도의 근본적인 문제라 할 수 있다.

(1) 보험급여수준의 미흡

우리나라는 전국민이 의료보장의 적용을 받고 있으나 의료보험급여의 내용과 수준은 매우 빈약하여 피보험자(본인)의 의료비 부담률은 외래의 경우 70%, 입원하는 경우 50%에 이르고 있다. 또한 고가장비(CT, MRI, 초음파 등), 예방서비스(건강검진, 자궁암검진, 예방접종 등), 상병수당, 간호료, 이송료 등 선진국에서 필수적인 보험급여에 해당하는 의료서비스가 보험대상에서 제외되고 있다.

우리나라 의료보험의 전체적인 재정상태를 볼 때는 보험급여의 수준을 높일 수 있을 것이다. 하지만 조합방식하에서도 모든 조합이 일정한 범위에서 보험급여의 형평성을 유지하도록 해야 한다. 만일 조합재정에 따라 보험급여의 수준을 차등할 경우 낮은 보험급여를 받는 집단으로부터 불만을 야기하고 사회적 불평등을 조장하게 될 것이다. 따라서 상대적으로 재정상태가 좋은 직장조합은 보험급여의 확대가 가능하나 재정상태가 좋지 않은 농촌지역조합의 재정실정을 감안하여 보험급여 수준을 하향 평준화하게 된 것이 보험급여를 확대할 수 없는 주된 원인이 되고 있다.

(2) 조합간의 재정상태격차

직장조합이나 공교보험에서는 재정상태가 양호함에도 불구하고 보험급여를 늘리지 못하고 있으며 피보험자들이 비교적 건강상태가 양호한 경제활동인구라는 점에서 지출요인

이 낮아 적립금이 과다하게 축적되어 있다.(의보연대자료참조: 1995년 적립금 4조 1,181억원의 약 3조 1,000억원이 직장·공교보험에서 발생한 것)

반면에 농촌 지역의료보험조합의 재정이 극히 취약한 실정이다. 이러한 재정상태의 불균형이 심화되어 1995년 현재 농촌지역조합의 적립금은 1,394억원인데 비해 도시지역조합은 8,753억원, 직장조합은 2조 4,656억원(적립율 195.6%), 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험(이하 공교의보)조합은 7,327억원(적립율 164.1%)에 이르고 있다.

(3) 불공정한 보험료 부과

농촌지역의료보험 가입자의 보험료는 직장의료보험 가입자에 비해 소득대비 1.6배나 높은 상태이다. 또한 지역조합은 조합별로 보험료 부과방식과 기준이 달라 자영자 내부의 보험료 부담의 형평성도 결여되고 있다. 특히 농촌인구감소와 노령화로 농촌지역의 의료보험조합은 영세화되고 그 존립자체가 어려운 실정이다.

(4) 과도한 관리운영비와 소득재분배 및 위험분산의 제한

지역조합의 관리운영비는 총지출의 10.2%로 공무원 및 사립학교 교직원의료보험의 2배에 달하고 조합규모가 작을수록 관리운영비의 비중이 크게 차지하고 있다. 즉, 소득재분배와 위험분산의 기능이 조합내부로 한정됨으로써 사회보장의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다.

이처럼 과도한 관리운영비가 발생하는 이유는 각 조합이 자체 완결적인 관리운영조직을 유지하기 때문이다. 따라서 조합규모가 작을수록 상대적으로 관리운영비의 비중이 크게 나타나는 것이다.

2) 정부 정책의 실효성

(1) 지역조합의 국고 차등지원

92년부터 농촌지역조합에 대한 지원강화를 위해 국고지원액의 일부를 조합별 1인당 평균소득과표금액과 노인인구비율에 따라 차등지원하고 있다. 그러나 국고차등지원으로 인하여 도시조합의 국고지원율이 급격히 떨어지면서 도시지역조합 적자원인의 하나가 되고 있다. 실제 의보연대회의 자료에 의하면 국고지원율은 95년 성북구 26.2%, 영등포구 26.4% 등으로 정부가 약속한 50% 지원을 크게 밀두고 있다. 본래 지역조합의 재정은 정

부가 50%를 부담하기로 했으나 95년에 33.1%, 96년에 30.7% 그리고 97년에 29.5% 정도 까지 낮아질 전망이고 도시지역 조합의 경우 서울 관악구 14%, 강동구 13.7%, 노원구 14% 등으로 더욱 낮아졌다. 이는 서울의 경우 기본보험료가 43.3%나 인상되는 요인으로 작용하고 있다.

결국 국고의 차등지원은 농어촌조합의 재정적자를 호전시키기 보다는 도시조합의 적자를 확대시켜 적자에 따른 부담을 도시 서민에게 전가시키는 결과를 초래하고 있다.

(2) 재정공동사업의 확대

정부는 재정조정 각출금 산정기준을 소득수준, 급여비 수준, 부양율, 경제활동인구 구성비 등 다요소 방식으로 전환하고 조합간 재정격차를 완화하기 위해서 노인의료비 공동부담사업, 고액진료비 공동부담사업을 확대하였다. 그 결과 노인의료비 공동부담사업으로 1995년 농촌지역에 935억원이 추가 이전되는 효과가 발생하였다.

그러나 직장의보 및 지역의보 내부간에 재정력이 높게 평가된 조합이 오히려 적게 부담하고 재정력이 낮게 평가된 조합이 높은 부담을 하는 등 각출금 부담에 있어서 역진성이 부분적으로 나타났다. 이는 조합의 재정력과 무관한 부양율 및 급여비가 각출금 배정의 기준이 되었고, 소득과약이 되지 않은 상황에서 보험종별간 소득재분배의 노력이 실효를 거두지 않고 있음을 의미한다.

(3) 소규모 조합간 통합유도와 경쟁체제

의료개혁위원회는 의료보험의 관리운영의 효율과 재정안정을 도모하기 위한 정책대안으로 '소규모 조합의 통합유도', '조합의 자율적인 운영권한과 책임부여', '조합간 경쟁의 조장'을 골자로 하는 관리운영체계의 개편을 추진하고 있다. 그러나 다음과 같은 이유에서 그 현실성이 의문시된다.

첫째 조합간의 통합을 유도하려면 우선 직장조합간 또는 지역조합간의 재정격차가 어느 정도 해소되어야 한다는 점이다. 현재 재정상태가 양호한 대기업 직장조합에서 통합일원화를 반대하는 이유도 자신의 조합원들이 지불한 보험료가 아무런 혜택도 없이 재정상태가 부실한 지역조합으로 흘러가는 것을 우려하기 때문이다. 이렇게 볼때 어떠한 의료보험조합도 재정상태가 열악한 조합과 통합을 원치 않을 것이다.

둘째 현행 조합간 재정상태의 격차가 큰 문제로 야기되고 있는 가운데 조합의 자율성을 강화한다는 것은 오히려 조합이기주의를 초래하여 소득재분배와 위험분산을 통한 사

회통합이라는 사회보험의 의의를 상실하게 할 우려가 크다.

셋째 도시지역(시구), 농어촌지역(군) 단위로 구성된 지역조합간의 통합도 지역간의 경제적 불균형이 심한 우리나라의 현실에서 실효성이 의문시된다. 재정상태가 부실한 지역군에서 조합간의 통합이 관리운영비의 감소는 가져올지 몰라도 근본적인 재정부실을 해소하기는 어렵다. 따라서 직장조합과 지역조합, 지역과 지역조합간의 불균형과 비효율성을 효율적으로 극복하기 위한 방안으로 의료보장관리체계의 통합일원화를 고려해보아야 할 것이다.

3) 의료보험통합관리운영체계의 방안과 실효성

(1) 현실적 대안으로서 의료보험통합일원화

현단계 의료보험제도의 조합방식 관리체계에서 발생하는 모순을 해결하고 국민의 건강보장 수준을 높이는 방안으로 사회각계에서 주장되고 있는 의료보험관리체계의 통합일원화방안으로 부터 다음과 같은 효과를 가져올 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 보험종별 재정격차가 해소될 것으로 기대된다. 전국적 범위로 보험재정을 통합관리하게 되면 직장조합, 공교의보, 지역조합간 재정격차를 없애는 효과를 가져와 재정 상태가 나쁜 농촌지역조합을 기준으로 한 보험급여 수준의 하향평준화 현상을 해소할 수 있다.

물론 직장조합에서는 자신의 임금에서 원천징수된 보험료가 지역조합 지원재정으로 이용될 뿐만 아니라 보험료 인상이라는 불이익이 올 수 있다는 점을 우려하고 있다.

그러나 직장조합의 재정이 불필요한 흑자상태를 유지하면서도 그에 상응하는 의료급여의 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 점, 그리고 퇴직후에 재정상태가 불안정한 지역의료보험에 소속되어 더 높은 보험료를 지불해야 된다는 점을 감안한다면 단기적 이해관계에서 벗어날 수 있을 것이다. 따라서 의료보장의 통합일원화로 ①의료급여가 대폭 확대되고 ②퇴직후에도 보험료인상 없이 양질의 의료혜택을 받을 수 있는 이점을 생각할 때 통합으로 인한 긍정적인 효과가 더 클 것으로 생각된다.

둘째, 통합일원화로 관리운영비가 절감될 것이다. 의보연대회의 자료에 의하면 통합일원화로 인력이 약 21.8% 정도 줄어들고 관리운영비가 최소 20% 절감되는 것으로 나타나고 있다. 이는 의료급여확대와 보험료의 인상요인을 없애는 효과로 작용할 것이다.

셋째, 소득재분배와 위험분산으로 사회통합에 기여할 것이다. 의료보험관리체계의 통합

일원화에 있어서 중요한 요소는 자영업자의 소득을 정확히 파악하여 보험료의 형평성을 확보하는 것이다. 이때 소득재분배와 위험분산의 실효성이 확보된다.

(2) 직장 노동자들에 대한 상병수당지급

업무상 질병 발생시에는 산업재해보상보험법, 공무원연금법, 근로기준법에 의하여 소득 상실에 대한 휴업수당을 받을 수 있으나, 업무이외의 질병 발생시 휴업수당을 지급하는 기업은 근로조건이 양호한 사업장에 극히 한정되고 중소기업 등 보호를 받아야 할 계층은 결국 근로로 인한 소득상실의 위험에 놓이게 된다. 이를 방지하기 위해 의료보험 제도를 시행하는 나라의 대부분은 상병수당제도를 두어 일정기간 수당을 지급하고 있다.

상병수당은 업무상 이외의 부상이나 질병으로 요양을 위해 근무를 할 수 없는 경우, 근무하지 못하는 날 이후 3일이 경과한 날로부터 근무하지 못하는 일(日)단위로 일정기간의 수당을 지급하는 제도이다. ILO에서 1952년에 채택된 「사회보장의 최저기준에 관한 협약」에서는 상병급여를 “모든 질병에 대해서 그 원인을 묻지 않고 지급하도록” 하고 있다.

우리나라의 경우 업무상 이외의 질병이나 부상에 대해서는 공무원이나 일부 직장 근로자들만이 일정한 소득을 보장받고 있을 뿐이다. 소규모 사업장이나 자영업자의 경우, 질병 발생시 치료비용의 부담은 물론 질병으로 인한 소득상실을 감수해야 한다.

정부예산 가운데 사회보장비가 차지하는 비중이 경제협력개발기구(OECD) 국가중 최저이며, 보건예산이나 보건의료비 지출액도 OECD국가 평균치의 절반에도 미치지 못한다는 불명예를 씻기 위해서라도 의료보험제도를 시행하는 대부분의 국가에서 실시하고 있는 상병수당을 보험급여로 신설해야 할 것이다.

3. 국민연금제도의 문제점과 개선방향

1) 국민연금기금 운용 개요

(1) 연금기금운용의 기본방향

공적노후보장체제로서 국민연금의 재정안정성 확보 여부는 전체 국민의 노후생활 보장과 직결된다. 특히 퇴직금의 상당부분을 국민연금에 신탁하고 있는 노동자의 입장에서 보

면 국민연금은 퇴직후 노동자의 노후생활을 좌우하는 관건이라 할 수 있다. 또한 국민연금기금은 연차적으로 막대한 기금이 조성되는 바, 기금운용방식에 따라서는 자본축적, 생산성, 경제성장에 지대한 영향을 미치게 되며 이는 종국적으로 한국경제의 효율성을 결정하는 요인으로 작용하게 된다.

이러한 국민연금기금은 다음과 같은 방향에서 서로 부합될 수 있도록 적절하게 운용되어야 할 것이다. 첫째, 안정성과 수익성의 원칙이다. 국민연금제도는 가입자의 보험료로 조성되는 국민의 신탁재산인 만큼 기금의 안정성과 수익성을 제고하여 그 실질가치를 유지함으로써 연금이 국민의 노후생활 보장이라는 본래의 목적을 실현하는데 최선을 다해야 한다. 특히 급여와 보험료간의 관계에서 급여가 보험료에 비해서 상대적으로 큰 경우에는 효율적인 기금운용을 통한 기금의 실질가치의 유지와 재정증대가 더욱 중요하다.

둘째, 공공성의 원칙이다. 국민연금기금은 사보험과는 달리 사회보험으로서 전국민에 의하여 형성된 것이고 그 규모가 매우 커서 국가 전체에 미치는 영향이 막대하므로 국가 경제사회의 발전에 부응하도록 운영되어야 할 것이다.

(2) 연금기금 운용현황

국민연금기금은 유가증권 등을 매입함으로써 이식사업에 투자되는 금융부문과 공공자금관리기금을 통해 재정융자특별회계에 예탁되어 정부재정으로 사용되는 공공부문, 그리고 노인복지시설이나 탁아소 건립 용자, 생활안정자금 대여 등에 사용되는 복지부문 등 세가지 부문으로 운용되고 있다.

기금운용에 있어서 1993년도까지는 공공부문과 금융부문의 운용비율이 절반 정도였으나, 각종 연기금의 예탁을 의무화한 공공자금관리기금법이 시행되기 시작한 94년 4월 9일 이후부터는 국민연금기금 신규조성액의 60-80%에 이르는 금액이 공공부문으로 강제차용되는 등 기금의 전 자금이 재정경제원의 일방적인 의도대로 배분되고 있는 실정이다.

96년말 현재 국민연금의 운용기금총액 21조6천억원중 공공부문 차용액은 67.7%에 해당하는 14조6천억원에 해당하며 97년까지 약 20조원을 상회할 것이다. 참고로 공공부문 차용액 20조원은 97년 정부의 일반회계예산 약71조원의 28%에 해당하는 금액이다.

<표 7> 국민연금기금 부문별 운용 추이

(단위 : 억원, %)

연도	운용기금총액	공공부문	금융부문	복지부문
1988	5,279 (100.0)	2,880 (54.6)	2,399 (45.4)	0
1989	12,332 (100.0)	6,278 (50.9)	6,054 (49.1)	0
1990	21,987 (100.0)	10,178 (46.3)	11,809 (53.7)	0
1991	33,275 (100.0)	15,178 (45.6)	16,897 (50.8)	1,200 (3.6)
1992	47,503 (100.0)	21,278 (44.8)	23,825 (50.2)	2,400 (5.0)
1993	76,118 (100.0)	30,800 (40.5)	41,418 (54.4)	3,900 (5.1)
1994	113,557 (100.0)	65,520 (57.7)	43,209 (38.1)	4,828 (4.3)
1995	159,553 (100.0)	104,355 (65.4)	48,896 (30.6)	6,302 (4.0)
1996	216,709 (100.0)	146,752 (67.7)	63,012 (29.1)	6,945 (3.2)

자료 : 국민연금관리공단(1996)

2) 공공부문 기금운용

(1) 강제예탁

공공자금관리기본법 제5조 제1항은 국민연금기금 등 각종 연금기금의 여유자금을 공공자금으로 강제예탁하도록 규정하고 있으며, 제2항은 그 기금의 설치목적 달성을 위하여 직접 필요한 자금을 제외한 자금을 여유자금으로 규정하고 있다. 이에 따라 국민연금기금의 경우 연금급여, 자산취득비, 공단운영비를 제외한 대부분의 기금이 여유자금으로 분류되고, 이 여유자금 중 60-70%에 해당하는 자금이 공공자금으로 강제 예탁되고 있다. 96년말 현재 국민연금기금 전체 조성액 25조2백억원중 지출은 13.4%에 해당하는 3조3천억원이며, 나머지 운용기금 21조6천억원중 67.7%에 해당하는 14조6천억원이 공공자금으로 강제예탁되고 있다.

일반적으로 국민연금이 갖는 공적성격에 불구하고, 당세대가 보험료를 각출하고 이를 적립해 두었다가 노후에 본인이 저축해 두었던 보험료로부터 급여를 받는 이른바 적립방식인 우리나라의 국민연금기금은 사적 임금의 신탁이라는 성격을 강하게 가지고 있다. 특히 국가의 보험료 각출에 대한 보조 없이 순수하게 노사의 보험료 각출에 의하여 기금이 적립됨은 물론 후불적 성격의 임금인 퇴직금마저 보험료로 전입되고 있는 사실은 국민연금기금이 노동자 임금을 정부에 신탁해 놓은 신탁자산이라는 것을 입증하는 것이다. 따라서 이러한 사적임금의 성격을 가진 국민연금기금을 공공자금으로 강제예탁하는 것은 현

법에서 보장하고 있는 재산권 및 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것이다. 더욱이 강제예탁되는 연금기금의 수익율과 규모를 채권자인 가입자의 의사와 상관없이 채무자인 정부가 일방적으로 결정하는 것은 가입자의 실제 재산손실을 야기하는 행위인 것이다. 또한 국민연금기금은 장래의 연금급여를 위한 책임준비금으로서 장기적 성격으로 인해 발생한 부채의 성격을 갖는 것임에 불구하고 이를 여유자금으로 분류하는 것은 연금기금의 특수한 성격을 무시한 일방적이고 통제적인 조치라 할 수 있다.

따라서 연금기금의 무제한적인 정부차입을 강제하는 공공자금관리기금법 제5조를 삭제해야 한다. 정부가 일체의 재정부담 없이 순수하게 가입자인 국민의 보험료로 적립된 국민연금기금을 전액 공공자금을 강제예탁케 하는 것은 국민연금의 공공성을 지나치게 확대 해석한 결과이며, 공공성의 확대는 보험료의 성격을 조세성격으로 변질시켜 사회보험으로서 국민연금의 존립기반을 손상시키고 있다. 향후 연금기금에서 정부가 차용하는 재정자금의 규모 및 사용처는 연금가입자, 국회, 그리고 정부의 협의하에 중장기적 경제상황을 고려하여 결정하되, 특히 원금상환능력을 초과하지 않는 범위내에서 정부차용액의 규모가 결정되어야 한다.

(2) 수익률 저하

사회보장기금은 기금의 안정성을 해치지 않는 범위내에서 투자, 운영되는 것이 원칙이라 할 수 있다. 특히 연금기금의 재정방식을 적립방식으로 운용하고 있는 우리나라의 경우 초기의 기금증식은 재정안정에 중요한 영향을 미치게 된다. 또한 급여가 보험료에 비해서 상대적으로 큰 경우에는 효율적인 기금운용을 통한 기금의 실질가치의 유지와 재정증대가 더욱 중요하다. 그러나 96년도 공공부문의 수익율은 10.30%로 금융부문 수익율 11.86%는 물론 동 년도 정기예금 수익율 11.79%에도 미치지 못하고 있으며, <표8>에서 보듯이 공공부문과 금융부문의 수익율은 매년 약 2% 포인트 내외의 차이를 보이고 있다.

<표 8> 연금기금의 투자부문별 수익률 현황

(단위 : %)

구 분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총 계	11.98	12.79	12.55	12.76	12.68	11.99	12.10	12.11	10.75
공공부문	11.00	11.00	11.00	11.00	11.00	9.67	10.25	11.64	10.30
금융부문	12.95	14.35	13.83	14.04	14.07	13.87	13.91	13.11	11.86
복지부문	-	-	-	11.00	11.00	11.00	10.94	10.68	9.69

자료 : 보건복지부(1996)

그리고 연금기금 운용액의 약 70%에 해당하는 자금이 낮은 수익율을 보이고 있는 공공 부문에 강제예탁되고 있는 실정이다. 이러한 수익금의 손실은 연금재정의 적자시점을 앞당기고 있으며 국민재산권의 막대한 손실을 가져올 것이다.

한편 <표 9>에서 보듯이 88년 이후 공공부문과 금융부문과의 금리차이로 인해 95년까지 약 5천억원에 달하는 기금의 손실이 발생함으로써 기금부실을 부채질하고 있다.

<표 9> 공공부문 예탁에 따른 연금기금 손실액 추정

(단위 : 억원, %)

연도	투자	잔액	평잔(A)	수 익 률			손실액 (A×B)
				공공부문	금융부문	차이(B)	
1988	2,878	2,878	1,035	11.0	12.95	△ 1.95	20
1989	3,400	6,278	3,958	11.0	14.35	△ 3.35	133
1990	3,900	10,178	7,697	11.0	13.83	△ 2.83	218
1991	5,000	15,178	11,349	11.0	14.04	△ 3.04	345
1992	6,100	21,278	16,661	11.0	14.07	△ 3.07	511
1993	9,522	30,800	25,131	9.67	13.87	△ 4.20	1,056
1994	34,720	65,520	43,226	10.25	13.91	△ 3.66	1,582
1995	38,834	104,354	82,173	11.64	13.11	△ 1.47	1,208
계							5,073

자료 : 95년도 국정감사보고, 96년 국민연금통계연보에서 추정

미국, 캐나다 등 외국의 경우 연금기금의 이자율에 대해서는 금융시장에 투자할 때에 비해 낮지 않게 제도적으로 보장하고 있다.

한편 정부나 관계기관 일부에서는 국민연금 재정적자의 원인이 근본적으로 수급부담구조의 문제점에서 기인하고 있는 만큼 저금리의 기금운용 문제는 부차적인 문제라는 주장을 하고 있다. 그러나 이러한 주장으로 공공부문 강제예탁의 문제가 호도되어서는 안되며

재정적자 해결을 위해서는 먼저 공공부문 강제예탁과 낮은 수익률을 극복하고 그 이후에 수급 불균형의 문제를 논의해야 할 것이다.

따라서 국민연금기금의 공공부문 예탁 수익률을 시장평균수익률 수준으로 대폭 인상하여야 한다. 특히 공공부문 수익률을 결정함에 있어 가입자의 의사를 무시한채 정부가 일방적으로 결정하는 것은 용납될 수 없으며 기금의 안정성을 해치지 않는 범위내에서 결정되어야 한다.

(3) 정부의 상환능력의 한계

96년말 현재 공공부문의 예탁금 규모는 총 14조6천억원에 이르고 있으며, 연간 이자액만도 1조원이 넘고 있다(96년 공공부문 수익률 10.30%). 공공자금관리기금법에 의해 현재와 같은 증가비율 추세로 연금기금의 강제예탁을 계속할 경우 2,000년대 초반에 차용액이 정부의 1년 예산액을 초과할 것이며, 이자액만도 수십조원에 이르게되어 정부의 원금 상환은 물론 이자 지급조차 어려워질 것이다.

정부의 원금 상환 불능 사태에 대한 우려에 대해 정부는 기우에 불과하다는 주장을 하고 있다.¹¹⁾ 그러나 현재로서는 차용액의 규모가 정부의 1년 예산액을 초과했을때 그 원금은 물론 이자액을 상환할 아무런 방법이 없는 것이다. 정부의 원금 상환 불능사태를 예견할 수 있는 한 예가 바로 1995년에 폐지된 석유사업기금이다. 석유사업기금의 경우 정부는 유가안정을 위해 원유 도입시 일정한 세금을 공제한 금액으로 1994년까지 약 5조원의 기금을 적립하였다. 그러나 이 기금의 대부분이 정부의 재정자금으로 사용된 후 원금 손실의 책임 소재없이 행정부에 의해 독단적으로 폐지된바 있다. 현재와 같은 국민연금기금의 강제차용이 계속될 경우 석유사업기금과 유사한 경로를 밟지 않을 것이라고 그 누구도 보장할 수 없을 것이다.

일반적으로 연금기금의 공공부문 위탁은 기금운용의 안정성이라는 측면에서 강한 유인을 갖고 있다. 그러나 오히려 공공부문으로 강제예탁된 기금이 상환불능 사태에 빠짐으로써 연금제도가 파탄할 수도 있는 역설적인 현상이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

(4) 환금성

11) 실제 재경원 관계자는 공식회의에서 정부가 반드시 원금을 상환한다고 언급하고 있으나, 어떤 방법으로 상환할 것인지에 대해서는 아무런 대책을 갖고 있지 않고 있다.

현재 수조원에 달하는 국민연금기금의 예탁은 국회의 심의나 동의를 받는 채권이 아닌 5년 만기의 '예수금 증서'의 교부로 이루어 지고 있다. 그러나 예수금 증서는 시장에서의 환금성이 없을 뿐아니라 원금상환에 대한 책임 소재가 불분명하게 된다. 그리고 이미 발행된 예수금 증서의 상환을 위해 또다른 예수금 증서를 발행함으로써 영원히 예수금의 규모가 증대될 가능성이 있다. 예수금의 원금과 이자상환을 위해 예수금 증서를 발행하는 이러한 현상은 이미 현재의 기금운용 과정에서 나타나고 있는 실정이다.

예수금 규모가 무제한으로 증대할 가능성과 이로 인한 정부의 재정과탄 가능성에 대해서는 한국개발연구원, 보건복지부, 국민연금관리공단 및 관련 학계에서 이미 경고를 한 바가 있으나 정부는 일방적인 예수금 증서 교부를 계속하고 있는 실정이다.

연금기금을 재정자금으로 사용하고 있는 스웨덴, 캐나다, 미국 등 대부분의 국가는 자금 시장에서 환금성이 확실하게 보장되는 국공채 등 유가증권을 매입하는 형식으로 연금기금을 재정자금으로 전환함으로써 원금 상환의 책임소재를 분명히 하고 있다.

따라서 정부가 연금기금을 재정자금으로 차용할 경우 예수금 증서의 교부를 통한 방식이 아닌 국공채를 매입하도록 국민연금법, 기금관리기금법 등 관련 법에 명시적으로 규정하여야 한다. 국공채 발행은 국회의 동의가 있어야 하므로 기금운용에 대한 국회의 직접적 통제를 가능케 하고 금융시장에서의 환금성이 보장되므로 원금상환의 확실성이 담보될 수 있다.

(5) 기금의 관리

공공자금관리기금에서 정부의 재정투융자는 그동안의 기금관리기금법에서 처럼 각 범주별 재특을 하는 '구분계정'이 아니라 통합해서 운영하는 '통합계정'으로 이루어지고 있다. 이 경우 자금사용의 비효율이 초래될 가능성이 높다. 각 기금별 '구분계정'으로 이루어질 경우 특정 사업마다 특정기금과 지출항목이 명확하게 설정되고 지출에 대한 책임성이 강화되는데 비해 '통합계정'으로 이루어질 경우에는 특정기금과 지출항목간의 관계가 명확하게 설정되지 못하므로 지출에 대한 책임성이 약해져 비능률이 초래될 가능성이 많은 것이다. 따라서 일본의 경우처럼 연금기금을 별도의 계정으로 분류하여 사용함은 물론 사업 결과물에 국민연금기금으로 조성된 것임을 명기함으로써 연금기금 흐름의 투명성을 확보하는 것이 매우 중요하다.

3) 금융부문 기금운용

(1) 공공성에 치우친 투자

<표10>에서 보듯이 금융부문에 투자되는 연금기금 중 국공채 매입의 비중이 매년 증가하여 96년말 현재 36.1%에 달하고 있으며, 이러한 국공채의 매입은 발행시장을 통해 매수하고 있는바 수익성 목표보다는 국공채의 강제소화라는 공공적 목표가 더 강한 실정이다. 또한 주식투자 수익률이 95년 6.98%, 96년 4.89%로 공공부문은 물론 복지부문(95년 10.68%, 96년 9.69%) 보다도 현저히 낮아 졌음에도 불구하고, 투자비율은 오히려 증가하고 있다. 이는 국민연금기금의 수익성 보다는 연금기금을 자의적으로 동원하여 주식시장을 인위적으로 부추기기 위한 재경원의 근시안적인 정책에서 기인한 것이다. 결국 수익률의 제고가 가장 큰 목표라 할 수 있는 금융부문 운용에 있어서도 이러한 공공성을 지나치게 확대한 투자는 금융부문 투자기금 중 상당부분이 공공자금관리기금으로 예탁되는 것과 동일한 효과를 갖는 것이다.

<표 10> 금융부문의 부문별 투자액 및 투자수익률 현황

(단위 : 억원, %)

연도	총액 및 수익률	국공채	회사채	수익증권	금전신탁	주식	기타	
1988	총액	2,399 (100.0)	400 (16.7)	192 (8.0)	477 (19.9)	1,152 (48.0)	- (0.0)	178 (7.4)
	수익률	13.95	12.09	11.58	12.96	14.41		12.22
1989	총액	6,054 (99.9)	1,074 (17.7)	1,079 (17.8)	848 (14.0)	2,854 (47.1)	- (0.0)	199 (3.3)
	수익률	14.35	12.70	13.36	14.73	15.12		13.61
1990	총액	11,809 (100.0)	2,666 (22.6)	2,627 (22.2)	2,231 (18.9)	3,974 (33.7)	- (0.0)	311 (2.6)
	수익률	13.83	12.73	14.33	12.36	14.74		14.86
1991	총액	16,897 (100.1)	3,986 (23.6)	4,682 (27.7)	2,955 (17.5)	5,059 (30.0)	20 (0.1)	195 (1.2)
	수익률	14.04	13.10	15.21	10.38	15.80	-	14.31
1992	총액	23,826 (100.0)	4,702 (19.7)	5,686 (23.9)	4,192 (17.6)	9,125 (38.3)	121 (0.5)	-
	수익률	14.07	14.16	15.47	10.88	14.68	-	13.44
1993	총액	41,418 (100.0)	8,694 (21.0)	8,399 (20.3)	5,977 (14.4)	12,156 (29.3)	5,247 (12.7)	945 (2.3)
	수익률	13.87	13.13	14.86	14.55	13.87	11.37	11.32
1994	총액	43,209 (100.0)	11,336 (26.2)	7,057 (16.3)	3,430 (7.9)	11,430 (26.5)	6,683 (15.5)	3,273 (7.6)
	수익률	13.91	12.72	14.14	20.60	14.37	11.99	12.43
1995	총액	48,897 (100.0)	15,060 (30.8)	5,268 (10.8)	2,236 (4.6)	13,751 (28.1)	8,080 (16.5)	4,502 (9.2)
	수익률	13.11	13.89	13.42	11.37	13.95	6.98	13.68
1996	총액	63,011 (100.0)	22,744 (36.1)	3,824 (6.1)	6,809 (10.8)	18,148 (28.8)	10,617 (16.8)	869 (1.4)
	수익률	11.86	13.90	13.30	5.62	13.09	4.89	12.05

자료 : 보건복지부, 각년도 국민연금운용결과
비고 : 1) 회사채에는 리스채 포함, 금전신탁에는 정기예금 포함
2) 주식은 실현수익만 계상한 수익률임.

(2) 전문성 미흡 및 투자결과에 대한 평가

96년말 현재 금융부문의 총 운용은 6조3천억원에 달하는 방대한 규모임에도 불구하고 국민연금관리공단내에 투자전문가 내지 투자를 전문적으로 담당하는 기구가 없는 상태인 바, 투자의 전문성이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 외국과 같이 연금기금을 투자전문기관에 위탁 운영하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 국민연금이 노동자의 노후생활을 보장하는 것인 만큼 금융부문 운용에 있어 수익성이 최대한 확보되어야 함에 불구하고 국민연금기금의 운용결과에 대한 사후평가가 전문화된 기관에 의해 이루어지지

않기 때문에 방만한 투자가 계속되고 있다.

따라서 연금기금 운용 결과에 대한 통제와 적절한 평가제도가 도입되어야 한다. 공공부문 뿐아니라 금융부문 및 복지부문이 국민연금관리공단에 의해 비전문적으로 이루어지고 있으며, 가입자의 이익을 일상적으로 구현할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다. 또한 연금기금의 규모의 방대성과 공공성에 비추어 불매현재와 같이 1인 감사제도로는 기금운용에 대한 감사기능을 충분히 수행할 수 없다. 이를 위해 다음과 같은 제도적 장치를 해야 한다.

- 연금관리공단에 가입자대표로 노·사 각 1인씩의 상임이사를 둠
- 가입자 대표가 참가하는 3인으로 구성된 감사위원회 설치
- 투자결과에 대한 사후평가를 위한 제도적 장치 마련(가칭 ‘연금기금운용평가위원회’ 설치)

4) 복지부문 기금운용의 문제점

(1) 국가의 사회복지 책임 전가

복지부문의 기금운용에 있어 주요 사업은 보육시설 및 유료양로시설 설치자금, 생활안정자금 대여사업이다. 이러한 사업은 가입자의 복지증진을 위해 바람직한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 장기적으로 불매 보육시설 설치자금 및 생활안정자금 대여사업은 국가의 사회복지 차원에서 이루어져야 할 문제라 할 수 있다. 현재 우리나라의 복지예산은 전체 예산중 2%에도 미치지 못하며, OECD 국가 중 최하위 수준이다. 복지국가 지향을 위해서도 이들 사업을 사회복지로 흡수하고 국민연금은 보다 실질적인 가입자의 복지증진을 위한 사업을 전개해야 한다.

(2) 재정불안정과 복지운용의 한계

일본과 같은 경우 복지부문의 운용비율은 전체 운용규모의 16% 수준이며, 전체 국민의 복지증진을 위해 기여하는 바가 크다. 우리나라의 경우에도 공공부문의 과도한 강제예탁 비율을 축소하고 장기적으로 복지부문의 운용을 넓혀 나가야 할 것이다. 그러나 문제는 국민연금의 구조적 불안정성이 존재하고 있으며, 또한 공공부문의 과도한 예탁으로 인해 기금부실화가 초래되고 있다는 것이다. 즉 국민연금이 사회보장의 성격을 갖고 있다 하더라도 연금기금의 파행적인 운영과 구조적 불안정성으로 인해 재정적자가 우려되는 가운데

데 복지타운 건립 등의 사업을 계속 확대할 것인지 여부를 검토해야 할 것이다.

5) 국민연금기금의 관리 및 운용주체

(1) 정부의 독단적인 운영

국민연금법 제84조는 기금의 운용에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 국민연금기금운용위원회를 두고 있으며, 동 위원회는 위원장인 재정경제원장관을 포함하여 총 15인의 위원으로 구성되어 있다. 그러나 구성을 살펴보면 재정경제원장관 등 5명의 장관은 당연직 위원이며, 지역가입자 대표3인(농협회장, 수협회장, 대한변협회장), 수급권자 대표(국민연금관리공단 이사장), 관계전문가 2인(KDI 원장, 한국보건사회연구원장)으로 구성되어 있고, 5백만명에 달하는 사업장 가입자 대표는 노·사각 2명(한국노총위원장, 금융노련위원장, 경총회장, 중소기업협동조합중앙회장)에 불과한 실정이다(표11 참조).

구성외형면에서 가입자 대표인 노·사의 실질적인 참가가 보장되어 있지 못하며, 대부분의 위원이 정부의 입장에 동조하는 위치에 있기 때문에(한국개발연구원은 재경원 산하기관이며, 한국보건사회연구원과 국민연금관리공단은 보건복지부 산하 기관임) 가입자의 의견을 제대로 반영할 수 없는 구조이다. 또한 동 위원회는 공식회의를 거의 개최하지 않은채 위원장인 재경원장관의 의지 관철만이 요구되는 형식적인 서면결의로 대신하고 있는 실정이다.¹²⁾ 더욱이 국민연금기금운용위원회의 형식적인 운용에 대한 비판이 일차 중요사항에 대한 실질적인 토의와 내실있는 의견수렴으로 운용위원회의 효율적인 운영을 도모하기 위해 96년 4월에 설치된 ‘국민연금기금운용실무위원회’ 역시 원안 통과를 기정사실로 단 2차례의 회의만 열렸을 뿐이며, 나머지는 형식적인 서면결의로 대체하고 있는 실정이다. 그러나 근본적으로 국민연금기금운용위원회는 공공자금관리기금법의 의무 예탁조항으로 인해 사실상 그 기능을 상실하고 있으며, 공공자금관리기금법에 의하여 설치된 공공자금관리위원회가 공공자금의 운용 결정권을 갖고 있다. 동 위원회는 재경원 장관이 위원장을 맡고 있어 정부의 의도대로 공공자금의 운용이 이루어지고 있다. 결국 가입자들은 국민연금기금이 재정자금으로 예탁되는 과정에 실질적인 참여를 전혀할 수 없는 것이 현재의 기금운용 구조이다.

<표 11> 국민연금기금운용 관련 위원회의 인적 구성

12) 한국노총은 더이상 가입자를 우롱하는 형식적인 서면결의에 항의하여 97년부터 2차례의 서면결의 자체를 거부하고 있다.

<p>국민연금기금 운용위원회 (총 15인)</p>	<p>위원장 : 재정경제원 장관 부위원장 : 보건복지부 장관 위원(정부) : 농림수산부 장관, 통상산업부 장관, 노동부 장관(3인) 위원(노동계) : 한국노총위원장, 금융노련위원장(2인) 위원(사용자) : 경총회장, 중소기업중앙회 회장(2인) 위원(전문가) : 한국개발원 원장, 한국보건사회연구원 원장(2인) 위원(수급권자) : 국민연금관리공단 이사장(1인) 위원(농어민및 지역가입자) : 농협중앙회 회장, 수협중앙회회장, 대한변협 회장(3인)</p>
<p>공공자금관리 기금운용위원회 (총 10인)</p>	<p>위원장 : 부총리 (재정경제원 장관) 위원 : 통상산업부 · 총무처 · 교육부 · 노동부 · 보건복지부 · 정보통신부 · 농림수산부 · 문화체육부 장관, 한국은행 총재</p>

따라서 정부의 일방적인 기금운용을 중단하고 국민연금기금의 관리 및 운용을 정부와 가입자 대표가 공동으로 해야 한다. 먼저 국민연금법 제83조(기금의 관리·운영) 제1항을 ‘기금은 보건복지부 장관 및 가입자대표가 공동으로 관리·운용한다’라고 개정하고, 국민연금기금운용위원회 및 실무위원회 구성에서, 국민연금 가입자 약 750만명을 대표하는 노동자대표와 농어민 대표를 50%로 하고, 정부, 사용자대표, 관계전문가를 50%(각 3분의 1의 비율)로 해야 한다. 단, 관계전문가의 위촉은 정부와 노·사가 각각 반수의 인원을 추천하는 것으로 해야 한다. 이와함께 국민연금기금운용위원회의 위원장은 법 제83조에 의거 실제 기금을 관리·운용하는 주체인 보건복지부 장관이 맡도록 해야 한다.

(2) 국회의 통제권

국민연금 운용계획은 국민연금법과 기금관리기본법에 의해 국민연금기금운용위원회의 의결 및 재정경제원의 협의를 거쳐 국무회의 심의와 대통령의 승인을 받도록 규정되어 있는바 행정부의 의견이 일방적으로 반영되는 구조이다. 이는 정치적 목적에 따라 기금운용이 과행적으로 이루어질 가능성이 상존하는 구조이다. 물론 기금관리기본법에 의해 기금운용계획 및 결산에 대한 국회보고가 의무화 되어 있으나 국회의 심의 및 의결권한이 없는 상태에서 국회의 실질적인 통제가 불가능하다. 또한 국회에서 일반회계나 특별회계

에 대한 예산심의나 결산심의시 예산 항목 조정 등을 통해 공공자금관리기금 등의 규모, 배분처에 대한 간접적 통제를 할 수 있으나 여당의 힘의 논리와 예결산 심의과정의 부실로 간접적 통제효과도 기대하기 힘든 상태이다.

따라서 국민연금기금 운용 전반에 걸친 국회의 통제권을 확보해야 한다. 연금기금의 운용계획 수립 및 집행과정 그리고 결산 등 기금운용 전반에 걸쳐 국회가 실질적인 통제권을 행사할 수 있도록 관련 법의 개정이 필요하다. 구체적으로 세입세출예산에 의하지 않고 기금을 별도로 운영하도록 한 예산회계법 제7조의 개정과 기금운용계획 및 결산의 보고 의무만 규정한 기금관리기본법에 국회의 기금운용 심의·의결권이 명문화되도록 해야 한다.

한편, 헌법 제58조는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 정부가 국공채 등을 발행할 경우 반드시 국회의 의결절차를 거치고 있다. 문제는 정부가 예수금 증서를 교부함으로써 공공자금으로 차입해 가는 연금기금 역시 정부 채무가 되므로 국공채 발행과 동일한 사실상의 기채(起債)행위라는 것이다. 따라서 정부의 기채(起債)행위시 반드시 거쳐야 되는 국회의 사전 의결권이 연금기금의 예탁과정에서는 이루어지지 않고 있다. 또한 국민연금기금은 여타 기금 및 일반회계와 합쳐져 재정투융자특별회계로 이전되고 각종 공공사업에 투자되기 때문에 사실상 일반예산과 동일하게 사용되거나 기금운용계획의 수립과정에서 국회의 통제를 받지 않는 것은 국회의 예결산 심의·의결권에 위배되는 것이다.

6) 국민연금기금의 구조적 불안정성

(1) 장기재정 전망과 부과방식으로의 전환의 문제

국민연금재정의 장기 전망에 대한 기존의 보고를 종합하면 현재의 골격을 전제로 대략 2020년대 초에 최대적립금이 누적되고, 2020년대 중후반에 수지차 적자가 시작되어 2030년대에 완전한 적립금 고갈현상이 나타날 것으로 예상된다(표 12 참조).

<표 12> 연금재정 및 기금변화 추이

(1993년 불변가격, 단위 : 천억원)

연 도	적립기금	총수입	총지출	수지차	연금보험료	이자수입
1995	135	43	8	35	33	9
1998	262	91	17	74	76	15
2000	431	129	23	107	110	19
2005	1,017	225	48	177	173	52
2010	1,886	352	97	255	250	102
2015	2,853	462	183	279	313	149
2020	3,517	568	377	191	376	192
2025	3,289	611	644	-33	442	169
2030	1,696	624	1,025	-401	517	1,067
2033	-289	552	1,312	-759	552	0
2035	-2,029	572	1,502	-930	572	0
2040	-7,335	629	1,934	-1,305	629	0
2045	-13,589	681	2,285	-1,604	681	0
2050	-20,283	748	2,557	-1,808	748	0

자료 : 국민연금관리공단, 1995.

정부 일각에서는 국민연금은 처음부터 재정적자를 전제로 제도가 도입되었고, 기금적자 발생시 노인세대의 연금을 다음 세대의 젊은 인구층에게 부과하는 방식으로 재원조달방식을 전환하면 재정적자 문제는 해결될 수 있으며 선진제국도 이러한 과정을 밟아 왔다고 주장하고 있다. 그러나 향후 2천년대 이후의 한국사회는 임금인상율이 둔화되는 한편, 인구구성상 근로세대가 감소하고 노령인구가 증가하는 양태가 될 것인바, 부과방식하에서 근로세대의 부담은 증가할 것이며 근로세대의 부담능력의 한계는 막대한 재정부족으로 이어질 것이다. 결국 연금제도의 파탄을 막기 위해서 정부가 재정부족분을 부담할 경우는 정부의 만성적 재정적자를 야기시켜 장기적으로 경제성장에 심각한 장애요소로 등장할 것이다. 따라서 연금적자를 부과방식으로 해결하면 된다는 주장은 한국사회의 사회경제적 변화를 고려하지 못한 무책임한 발상이다.

(2) 기여, 급여수준의 구조적 불균형

현행 국민연금제도는 보험료 보다 급여가 상대적으로 큰 구조로 되어 있다. 평균 연금 불입 연령과 연금수급 연령을 전제로 국민연금제도의 급여/보험료 비율을 분석한 결과에 의하면 현행 국민연금제도는 불입금 총액보다 작게는 1.65배 많게는 3배정도 더 많은 급

여 총액을 받도록 설계되어 있다(문형표, 1995). 예를 들어 급여액이 기여액보다 평균적으로 2배정도 많다면 기여액의 1배에 해당하는 금액을 연금제도 외부에서 충당해야 한다는 의미이다. 따라서 국민연금의 재정적자는 현행 기여, 급여구조를 전제로 할 경우 피할 수 없는 근본적이고도 구조적인 현상이라 할 수 있다.

이처럼 국민연금이 근본적으로 재정적 불안정성을 갖고 있는 상태에서 공공부문 투자금 원금 및 이자가 제대로 지급되지 못하는 사태가 발생한다면 국민연금은 제도적으로 붕괴될 것이다. 현재 정부 일각에서는 과도한 공공부문 강제예탁으로 인한 기금의 부실화를 부차적인 것으로 치부한채, 보험료 수준의 연차적 인상, 연금수급연령의 상향 조정(60세에서 65세로), 그리고 연금급여액의 인하 등을 통해 국민연금의 재정적 불안정성을 해결하려는 논의가 일고 있다. 물론 국민연금의 구조적인 문제를 해결하기 위한 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 정부에서 거론하고 있는 세 가지 정책은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

① 보험료율 인상

98년부터 9%로 보험료율이 인상됨에 불구하고 더이상의 보험료율의 인상은 우리나라의 소득수준을 감안할때 과중한 부담으로 작용할 수 있다. 또한 보험료율의 인상은 임금의 추가인상이나 물가 등의 인상요인으로 작용할 수 있을 것이다. 그리고 보험료율 인상이 반드시 기금의 확대와 고갈의 예방으로 이어지리라는 확신을 갖기 어렵다. 현재의 기금운영에서 나타난 수익성과 책임성의 문제는 기금의 고갈이 단지 보험료율의 조정만으로 해결될 수 없음을 보여주고 있는 것이다.

② 수급연령 연장

국민연금의 기본목적은 퇴직후 노동자의 소득의 보장에 있다. 따라서 연금수급연령의 연장은 현행 퇴직시기를 무시한 편의주의적 발상이라 할 수 있다.

현재 대부분의 노동자는 55세에 정년을 맞고 있다. 그런데 연금수급연령을 현행 60세에서 65세로 연장할 경우 노동자들은 10여년간 소득의 단절속에서 노후생활을 전혀 보장받지 못하게 될 것이다. 더욱이 퇴직금 중 상당부분이 이미 국민연금으로 전환되고 있는 상태에서 퇴직후 10여년간을 노동자가 스스로 알아서 노후를 생활하고 그 이후에 연금을 지급하겠다는 것은 연금재정의 문제점을 그대로 노동자에게 전가하는 무책임한 발상이다.

한편 공무원연금의 경우 가입기간 20년만 지나면 다른 소득의 유무를 묻지 않고 연금

지급을 하고 있다. 그럼에도 국민연금의 경우 연금수급 최소가입기간 20년을 연장하는 것은 특수직역연금에 대한 정부의 재정지원과 함께 불형평성을 확대시키는 차별정책인 것이다.

③ 연금수급액 인하

20년간 국민연금에 가입한 퇴직 노동자의 경우 노령연금은 최종보수의 약40%에 해당하는 연금을 받게 되는데, 국민연금만으로는 만족할 만한 노후생활을 영위할 수 없는 구조이다. 따라서 현재 많은 노동자들이 국민연금과 별도로 개인연금을 들고 있는 실정이다. 그런데 연금재정의 문제를 해결하기 위해 연금수급액을 더 인하할 경우 퇴직 노동자의 노후생활 보장이라는 국민연금의 기본정신은 크게 훼손될 수밖에 없다. 따라서 정부는 국민의 부담만을 가중시키는 방향으로의 개정을 추진하기 보다는 선진외국과 같이 정부의 재정지원을 통한 노력을 선행하여야 한다. 즉, 국민연금기금의 조성함에 있어 노·사·정 3자 공동 부담원칙을 확립하고 노사와 같은 비율의 재정부담을 하여야 한다. 그리고 이러한 재정부담은 단기적으로는 세금인상 없이 정부 일반예산의 효율적인 정비, 정부기구 축소 등을 통해 절감된 예산으로 국민연금기금에 재정부담을 해야 한다. 이와같이 정부가 한국노총의 기금운용 개혁방안을 적극 수용하고, 정부 또한 일정정도의 재정지원을 할 경우 한국노총은 연금재정의 불균형 문제를 극복할 정책대안에 대해 논의를 할 수 있을 것이다.

4. 고용보험의 문제점과 개선방향

1993년 12월 정부는 노동자복지와 노동시장의 효율성 제고라는 목표로 고용보험법을 제정, 공포하였고, 1995년 7월 1일부터 고용보험법이 시행되었다. 그러나 우리나라 고용보험은 1993년 노동부가 발표한 '신인력정책'의 세부프로그램으로 위치하며, 신인력정책과 동일한 지향성을 갖고 있다. 즉 1980년대 말부터 우리나라는 대대적인 산업구조조정 국면에 직면했으며, 정부 각 부처의 모든 정책적 초점이 국가경쟁력 강화를 위한 구조조정 지원에 맞추어져 왔다. 이와같은 맥락에서 노동시장정책의 지원이 구체화된 것이 '신인력정책'이다. 다시말하면 우리나라의 고용보험은 실업구조조정에 대한 지원의 맥락에서 고안되었음을 알 수 있다. 따라서 우리나라 고용보험의 도입배경은 사회보장적 측면의 취약이

라는 특성을 이해할 수 있게 한다. 그러나 이제 IMF 구제금융하에서 대량실업의 문제가 정치사회적인 문제로 제기되는 있는 가운데 고용보험은 구조조정의 지원만이 아니라 ‘사회적 권리’의 확충이라는 측면에서 사회보장제도로서 기능할 수 있어야 한다.

1) 적용범위

고용보험제는 실직자의 생활보장을 비롯한 실업의 예방 등 고용안정을 목적으로 하고 있는 만큼 고용불안이 가장 심각한 영세사업장의 노동자들을 고용보험의 적용범위에 포함시켜야 한다. ILO는 고용보험의 적용범위가 모든 피용자의 85% 이상이 되도록 기준을 설정하고 있다(고용축진 및 실업보호 조약 11조). 또한 제도도입과 같은 예외적 상황의 경우에도 잠정적으로 최소한 모든 피용인의 50% 이상이 포괄되도록 규정하고 있다. 그러나 우리나라의 고용보험은 95년 제도시행 당시 실업급여의 경우 30인 이상 사업장, 고용안정 및 능력개발사업의 경우 70인 이상 사업장으로 국한되었으며, 98년 1월 1일부터 실업급여 10인 이상 사업장, 고용안정 및 능력개발사업의 경우 50인 이상 사업장으로 확대 되었다. 실업급여를 10인 이상 사업장에 적용한다 해도 적용대상자 비율은 47.5%에 불과하게 된다.

13) 국제기준의 문제 뿐만 아니라 실업발생위험이 기업의 규모가 작아질수록 커진다는 점을 감안한다면 고용보험의 적용범위를 최소한 5인 이상 사업장으로 확대해야만 사회보장적 취지에 부합할 수 있다.¹⁴⁾

한편 94년 현재 전체 노동자 1,230만명의 14%(약 176만명)를 차지하고 있는 일용노동자(계절, 임시직 및 시간제노동자 포함)의 경우 정규노동자 보다 취업이 불안하여 고용보험의 보호를 받을 필요성이 가장 시급함에도 불구하고 정부는 보험재정의 안정을 이유로 적용제외시키고 있는 실정이다. 따라서 이들 일용노동자도 고용보험 적용대상에 포함될 수 있도록 ‘보험료 납부방식’, ‘실업의 정의’등 관련 행정사항을 준비해야 한다.

2) 국가 재정지원

비용부담과 관련하여 현행 고용보험법은 국가 일반재정의 지원은 관리운영비에 한하여 규정하고 있으나 임의조항으로 되어 있는바 국가의 강제적인 재정지원 의무가 없다. 더욱이 1994년도에 국회에서 통과된 산재보험법에 의하면 고용보험업무를 담당하게 될 제일

13) 남세진, 1995, ‘한국사회 복지의 선택’, 나남출판.

14) IMF체제하에서 대량실업의 피해를 최소화하기 위해 정부가 고용안정기금 5조원을 특별출연하는 정책을 제시하고 있으나 근본적으로 적용범위 확대가 이루어져야 하며, 또한 정부 일반재정의 비용부담 의무가 이루어져야 한다.

선기관인 현재의 노동부 지방사무소의 관리운영비를 고용보험기금에서 사용하도록 규정하고 있다. 이는 다른 사회보험과 마찬가지로 정부가 고용보험에 소용되는 비용을 거의 부담하지 않겠다는 의지나 다름없다. 그러나 사회보험이 국가의 강제력으로 운영된다면에서 국가가 일반재정을 지원하는 것은 당연한 것이다. 더욱이 실업급여가 지급되는 경우는 비자발적인 실업에 한해서이다. 주지하다시피 비자발적 실업이란 자신의 의지와는 무관하게 국가에 의한 산업구조의 조정국면이나 경기변동 그리고 지금과 같은 IMF체제 등에 의해서 발생하는 경우가 대부분이다. 따라서 실업이란 국가의 의도적 경제정책 조정 과정에서 발생하는 경우가 많다. 대량실업인 경우에 특히 그렇다. 따라서 국가에서 고용보험재정에 대한 일정정도의 책임은 반드시 규정되어야 한다.

국민들의 일할 권리는 헌법에 보장되어 있는 권리이며 국가는 노동자의 일자리를 보장하여야 한다. 고용안정에 관한 1차적인 책임은 국가에 있는 것이다. 그러므로 첫째, 고용보험 관리운영비의 전액을 국가가 부담하고 둘째, 고용보험이 적극적 인력정책으로 기능하기 위해 고용안정사업 및 능력개발사업의 20%를 정부가 부담하여야 하며 셋째, 고용보험기금중 실업급여의 재원이 적자가 났을 경우 적자 전액을 정부가 보전하여야 한다.

3) 실업급여

사회보장제도로서 뿐만아니라 적극적 인력정책으로서의 고용보험제도가 효과적으로 실시되기 위해서는 실업자에 대한 적절한 생활보호가 무엇보다 중요하다. 실업자에 대한 실업급여의 지급은 실업자의 생활안정을 통해 노동력 재생산을 가능하게 하며 실업자의 직업능력개발을 촉진하는 기존 전제조건이라 할 수 있다. 일본과 독일의 경우 높은 수준의 실업급부를 통해 실업자의 생활보호와 실업기간중 효과적인 직업능력개발을 동시에 추구함으로써 노동자는 물론 궁극적으로 국가에도 이익이 되는 고용보험제도를 실시하고 있다. 따라서 현재 지나치게 엄격한 실업급부 요건을 완화하여 적극적 인력정책으로서 고용보험이 기능하도록 기능하도록 해야 한다.

(1) 기준기간 및 피보험단위기간

피보험기간이 짧을수록 급여가 관대하다는 것은 당연한 이치이다. 대부분의 선진복지국가에서 피보험기간은 <표 13>과 같이 6개월 안팎에서 설정되는 것이 보통이다. 또한 ILO의 조사결과에 따르면 6개월 정도의 피보험기간이 실업급여 수급자격에 가장 적합하다고 한다(고용보험기획단, 1993). 그러나 우리나라의 경우 피보험기간이 12개월로 지나치게 길

뿐만아니라 기준기간과 피보험기간의 차가 6개월에 불과하여 고용이 안정적이지 못한 노동자의 생활보호가 미흡한 실정이다. 따라서 기준기간을 24개월로 연장하고, 피보험기간을 6개월로 단축해야 한다.

<표 13> 주요국의 실업급여 신청자격

	캐나다	프랑스	벨기에	일본	스페인	스위스	이탈리아	독일
기준기간	1년	1년	19개월	1년	4년	2년	2년	3년
피보험기간	10주	2개월	75일	6개월	6개월	6개월	52주	1개월

자료 : 고용보험기획단(1993)

(2) 실업의 인정 및 기본급여 지급단위

우리나라의 임금지급 단위는 월급제가 대부분으로 시급제·월급제의 경우 월급의 형태로 지급되고 있으며, 이에따라 노동자들의 생활단위도 월단위로 이루어지고 있다. 더욱이 실업이후 실업자에게 가장 중요한 것은 구직활동임에 불구하고 실업을 인정받고 실업급여를 받기 위해 매2주마다 직업안정기관에 출석케 하는 것은 실업자에게 시간적, 경제적 부담을 가중시키는 것이 될 수 있다. 따라서 ‘실업인정’ 및 ‘실업급여 지급’의 단위기간을 ‘4주’ 또는 ‘월’ 단위로 하거나 시간적, 경제적 부담을 보상해야 할 것이다.

(3) 보험료 납부기준과 실업급여 산정기준

고용보험제도에서 사용하는 급여기초임금일액은 근로기준법상의 평균임금과 상이한 또 하나의 임금개념으로서 노사가 임금의 정의에 관하여 혼란을 초래하고 있다. 또한 보험료 산정의 기초는 임금총액으로 하는 반면, 급여기초임금일액에는 복리후생적 수당과 부정기적 수당을 제외하고 있어 고용보험료의 수납과 지출상의 불균형이 발생하고 있는 실정이다. 따라서 급여기초임금일액과 고용보험료 납부의 기준이 근로기준법상의 평균임금으로 통일되어야 한다. 급여기초임금일액의 계산 역시 실적 전 12개월간에 지급된 임금을 상정하는 것이 아니라 근로기준법상의 평균임금 계산에 준용해서 3개월로 함으로써 노사간의 혼란을 방지하여야 한다.

(4) 기본급여 수준

현행 실업급여의 급부수준인 기초임금일액의 50%는 실직자의 생활보장과 원활한 구직 활동에 크게 미흡한 수준이다. 이로 인해 실직한 노동자는 자신의 적성과 능력에 맞는 직업을 선택하지 못함으로써 노동의욕의 상실과 생산성의 하락이라는 눈에 보이지 않는 결과를 초래할 수 있다. 선진국의 경우 대부분 실업 발생전 임금의 60 - 70%를 지급하는 경우가 많다. 따라서 기본급여의 지급수준을 휴업수당과 같이 평균임금의 70%로 하여야 한다. 또한 최저임금에 해당하는 노동자의 경우 실직시 기본급여는 극도의 비인간적인 삶을 살아갈 수밖에 없는 수준이다. 따라서 실직전의 임금수준에 따라 최저임금노동자의 경우 최고 평균임금의 100%까지 차등 지급하여 소득재분배 효과를 거둘 수 있도록 하여야 한다.

(5) 소정급여일수

실업급여는 실업자의 생활안정은 물론 실직기간 동안 충분한 구직활동을 통하여 안정된 직장을 구하는데 기여해야 한다. 그러나 현행 실업급여의 지급일수(30 - 210일)는 새로운 직장을 탐색하고 취업을 위한 기능을 습득하는데 불충분하다. 또한 보험료의 장기납부에 따라 급여지급 일수를 연장함으로써 노동시장 정착을 유도할 수 있고 이는 보험재정의 안정에 기여할 것이다. 따라서 실업급여 지급일수를 최저 60일에서 최장 300일까지 연장하여야 한다.

<표 14> 소정급여일수 개선안

	피 보 험 기 간			
	1년-3년미만	3년-5년미만	5년-10년미만	10년이상
25세미만	60일	90일	120일	150일
25-30세미만	90일	135일	180일	210일
30-50세미만	135일	180일	225일	270일
50세이상	180일	225일	270일	300일

자료 : 한국노총 정책본부(1996)

(6) 대기기간

대기기간은 실업급여 수급자격 유무의 판단을 위하여 설정된 것으로 우리나라 고용보험법은 14일의 대기기간을 설정하고 있다. 그러나 노동시장 정보체계가 발달되어 수급권을 판정하는데 오랜 시간을 필요로 하지 않는 데다가 사회보장적 차원에서 실업급여 미지불기간이 길다는 것은 바람직하지 못하다는 인식이 확산되면서 대기기간이 짧아지는

것이 세계적인 추세이다. ILO 조약 168조에 따르면 대기기간은 1주일을 초과해서는 안되며 대부분의 국가들에 있어 대기기간은 1주일 이내다. 또한 대기기간 자체가 없는 나라도 상당수에 이르고 있다. 따라서 대기기간은 고용보험 전산화가 완료되는 즉시 1주일 이내로 단축해야 한다. 일부에서는 퇴직금제도가 있으므로 대기기간을 길게 설정해야 한다는 주장도 있으나 퇴직금제도와 실업급여는 별개의 제도로서 대기기간은 실업급여 수급자격의 판단유무에 필요한 기간일 뿐인 만큼 이를 연계해서는 안된다.

(7) 수급자격 제한

고용보험법은 실업급여 부자격요건을 설정하여 실직된 노동자가 여기에 해당할 경우 수급자격이 없는 것으로 간주한다. 그러나 실직자가 실업의 상태를 유지하고 있는 이상 실직의 이유여하를 막론하고 생활안정은 실직자의 생존권이 걸린 문제임에 분명하다. 그리고 이러한 규정들이 지나치게 모호하여 자의적인 판단의 소지가 있는 만큼 수급자격을 제한하는 사유가 발생하더라도 실업급여의 수급을 중단하지 말고 일정기간 정지시킴으로서 실직자의 생활안정과 실업급여의 남용을 동시에 방지하도록 해야 한다. 즉, 노동자의 귀책사유에 의한 이직이라 하더라도 보험료를 성실히 납부하고 수급요건에 해당하면 소정급여일수의 1/3에 해당하는 일수를 소정급여일수에서 공제한후 잔여일수에 대한 기본급여를 지급해야 한다. 자발적 실업이라 하더라도 정당한 사유의 인정범위를 폭넓게 하고 사업장 내에서 발생한 사유가 아닌 불가피한 사정이 있는 경우 자발적 실업이라 하더라도 수급자격을 인정하도록 해야한다(예 : 육아가 가능한 보육시설이 있는 회사로 이직하기 위하여 직장을 그만두는 경우 등). 그리고 자발적실업의 정당한 사유에 관하여 다툼이 있을 경우 입증책임을 회사가 지도록 해야 한다. 또한 수급자격자가 거부가능한 비적합한 일자리나 직업훈련 의뢰의 경우에는 현재의 부자격요건은 제한적일 수 있다. 먼저, 비적합한 일자리에 노사분규에 의한 결원이 생겼을 경우를 인정하지 않고 있다. 대부분의 국가나 ILO 조약(고용촉진 및 실업보호 조약 21조)에 따르면, 사회보장제도의 노사중립성을 인정하여 “현재의 노동쟁의로 인한 휴업의 직접적 결과로 생긴 일자리”에 대한 직업소개 거부는 정당한 것으로 인정하고 있다. 만약 이 조항이 상정되지 않는다면 고용보험의 직업알선 기능을 믿고 고용주가 의도적으로 노사분규를 조장하는 행위를 부추길 수 있다는 문제점을 발생시킨다. 다음으로 동일지역 동종업무의 임금차별성에 따라서만 비적합한 일 자리를 판정하도록 하고 있으나, 노동시간이나 작업환경과 같은 제반 노동조건을 모두 포함시키는 것이 합리적일 것이다. 따라서 취직 및 훈련거부에 따른 실업급여 지급정지의

경우 지급정지기간을 수급기간 연장사유로 인정하여 실업급여를 감액당하는 불이익이 없도록 해야 한다.

4) 고용안정사업

(1) 지정업종 폐지

고용안정사업은 실업의 사후처방이 아니라 예방에 초점을 두고 운영해야 함에 불구하고 현행 지정업종은 구조조정에 따른 사양산업에 집중되어 있다. 이는 고용조정이 거의 끝난 업종에 집중되어 고용조정 지원에 따른 실업의 예방에 실효성이 없다. 또한 최근의 경기침체, 구조조정 등에 따라 휴업 등이 전업종에 걸쳐 발생하는 경우 지정업종의 지정은 고용불안 해소에 미흡하다. 따라서 휴업수당 지원금에 대한 지정업종을 전면 폐지하고 고용조정의 필요가 있는 전업종에 동일하게 지원하여야 한다.

(2) 지원요건 완화 및 규모확대¹⁵⁾

실업급여가 실업에 대한 사후대책인 반면 고용안정사업은 실업예방과 고용촉진을 목적으로 하고 있다. 그러나 현행 고용보험은 고용안정사업의 지원요건이 까다롭고 지원수준이 낮아 실효성에 의문이 있으므로 이를 대폭 확대해야 한다.

① 휴업수당지원금

- 지급수준을 휴업수당액의 2/3(대기업은 1/2)로 확대(경제상의 이유로 인한 휴업은 150일 한도이므로 지원수준 확대 필요)

② 전직훈련지원금

- 지원수준을 임금의 2/3(대기업은 1/2)로 하고 훈련비용은 전액지원(훈련기간중 통상임금을 지급하므로 휴업수당 지원금과의 형평을 위해서는 지급수준을 상향조정)

③ 인력재배치지원금

- 지원수준을 지급된 임금의 2/3(대기업은 1/2)로 확대
- 재배치된 피보험자의 수가 전체 피보험자 수의 5할을 넘을 경우 인력재배치지원금 지

15) 한국노총 정책본부, 1996.

원토록 요건 완화

- 인력재배치를 완료하는 기간을 계획 제출일로부터 2년으로 연장하여 지원요건 완화
- 인력재배치된 노동자가 100명 초과시에는 초과인원에 대해 30%만 지원하기로 한 것을 200명 초과시 초과인원의 30%로 확대

④ 근로시간단축 지원금

- 지원수준을 지급된 임금의 2/3(대기업은 1/2)로 확대
- 시간단축의 기준을 휴업수당 지원금과 같이 소정근로시간의 1/15이상 단축시 지원

⑤ 고용유지훈련 지원금

- 지원수준을 지급된 임금의 2/3(대기업은 1/2)로 확대

⑥ 근로자사외파견 지원금

- 지원수준을 지급된 임금의 2/3(대기업은 1/2)로 확대

⑦ 육아휴직장려금

- 육아휴직자에 대한 장려금 지급수준을 1인당 월25만원으로 상향조정(94년 전산업 여성 노동자 월평균임금 728,695원의 34.3% 수준)

⑧ 직장보육시설에 대한 지원

- 보육교사 1인당 지원금을 월60만원으로 인상
- 보육아동 1인당 일정액의 지원금(월3만원)을 지급

5) 직업능력개발사업

직업능력개발사업과 관련하여 중소기업의 직업훈련에 대한 지원책은 직업훈련을 실시할 경우 보조금을 지급하는 정도이다. 그러나 현실적으로 중소기업의 경우 직업훈련실시 자체가 어렵기 때문에 적극적인 지원활동이 있어야 한다. 장기적으로 중소기업 노동자를 위한 공동직업훈련소를 마련해 보조금을 지급하는 사업으로 실시해야 하며, 당장에는 훈련비 전액을 지원해야 한다. 위탁교육시에는 교육훈련기관 지정을 확대하고, 지원수준은 최고한도 범위내에서 위탁수강료 전액(대기업은 현행)으로 하되, 교육훈련기관에 대한 정

보제공, 평가 등을 시행하여 양질의 훈련서비스를 제공하도록 해야 한다.

준·고령자 수강장려금의 경우에는 지원수준을 수강비용의 전액으로 증액하여 1인당 100만원으로 하고 훈련과정을 대폭 확대해야 한다. 또한 유급교육훈련휴가에 대한 지원을 확대하여 임금과 교육훈련경비의 전액(대기업은 현행)을 지원하도록 해야 한다.

6) 관리운영

다른 사회보험과 마찬가지로 고용보험 관리운영에서 가장 중요한 것은 가입자의 실질적인 참여를 보장하는 것이다. 즉, 형식적인 심의에 국한되는 것이 아니라 정책결정 및 감사의 기능까지 확장되어야 한다. 따라서 고용정책심의위원회, 고용보험전문위원회 및 고용보험심사위원회 등에 노사 동수의 참가와 확대가 이루어져야 한다.

V. 맺는 말

우리나라의 공공복지제도는 급속한 경제발전과 산업화 과정에서 동시다발적으로 이루어졌다는 특징을 갖는다. 사회보장에 대한 명확한 인식이나 원칙 없이 그때그때 필요에 따라 즉흥적으로 복지관련 제도를 도입해 왔기 때문에 통일성과 일관성을 갖추지 못하고 있다. 그 운영체계도 수요자 위주가 아닌 공급자 편의위주로 되어 있다. 노동자를 대상으로 하는 근로복지제도도 당연히 종합성과 통일성이 결여되고 다른 사회복지제도와의 연계성이 미흡한 것이 사실이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 고용보험과 산재보험은 노동부에서 관장하고 있는데, 이들 제도가 보건복지부에서 관장하는 의료보험 및 국민연금과 상호 관계없이 운영되어 보험료 및 보험급여 산정기준이 다르고 보험료 징수, 피보험자 관리 등에 있어서 상호 공유할 수 있는 정보도 교류되지 못하고 있다.

따라서 제일 먼저 사회보험 관장부처를 통일하여야 한다. 현재 4대 사회보험을 분리하여 관장하고 있는 현상은 복지정책과 노동문제는 별개라는 인식에 기초한 것이라 할 수 있다. 그러나 원칙적으로 복지는 사회적 권리(social right)이며 평등사회를 구현하는 가장 중요한 정책수단으로 발전하여야 한다는 당위성에 비추어 볼 때 복지와 노동문제와의 연결은 필수불가결한 것이며 이제 우리나라도 시혜적인 복지의 제공이라는 권위주의적이고 성장위주적인 정책관을 바꾸어야 한다. 따라서 노동부를 노동사회부로 개편하고 4대 사회

보험을 일괄적으로 관장해야 한다. 다만, 실무관리 부처의 경우 현재 4대 사회보험을 관리하고 있는 각 공단을 합칠 경우 또다른 ‘공룡조직’의 출생을 야기할 수 있는 바 관리공단의 경우는 현재와 같이 분리 운영하는 것이 타당할 것이다.

이와 관련하여 또 하나의 과제는 보험료 징수체계의 통일화를 기하는 것이다. 각 보험별로 상이한 납입일을 특정일로 정하여 통합고지서를 발부하고 노동사회부와 국세청이 협의하여 가장 효율적인 징수체계를 갖추어야 한다. 그리고 현행 고용보험과 산재보험의 자진신청, 보고, 납부방식을 폐지하고 당월 소득기준으로 산정한 보험료를 일별통합고지하여야 한다. 그럼으로써 중복투자 되고 있는 관리의 비효율성을 상당부분 제거할 수 있을 것이다. 그리고 부과기준의 단일화를 이루어야 한다. 현재 각 사회보험별로 상이한 소득과약기준이 적용되어 관리적인 측면에서 동일대상에 대한 보험료 부과업무가 중복되고 있으므로 보험료 부과기준이 단일화되어야 한다.

한편 우리나라의 사회복지 분야에 대한 투자가 매우 미흡하다는 것도 중요한 문제점으로 제기되고 있다(표 15 참조).

<표 15> 각국의 GDP 대비 사회보장비 지출비율(1991)

국 가	1인당 GNP(US 달러)	사회보장비/GDP(%)
이디오피아	116	1.5
한국	6,116	2.3
말레이시아	2,402	2.4
중국	357	4.3
싱가포르	12,434	6.7
칠레	2,084	10.1
우루구아이	2,759	13.9
영국	16,080	18.3
스웨덴	23,780	35.2

자료 : 유길상 외 6인, 1996, 근로복지제도의 실태와 정책과제에서 재구성

이처럼 사회복지 분야에 대한 투자가 미흡하다는 것은 사회보험제도의 운영에 있어 그만큼 노사의 부담이 크다는 것을 의미한다. 현재 4대 사회보험의 운영에 있어 정부는 관리운영비 이상은 부담하지 않고 노사의 부담에 의해서만 비용을 조달하고 있다. 우리나라의 사회보험을 진정한 사회보장제도로 보기 어려운 점이 바로 이것이다. 국민의 생존권과

생활권을 보장할 수 있는 민주복지국가 건설을 위해서는 정부의 일반재정 지원이 무엇보다 시급히 요청된다.

우리나라 사회보험의 또다른 특성은 사회보험의 적용이 절실히 필요한 계층을 외면하고 있다는 것이다. 주지하다시피 4대 사회보험이 모두 상대적으로 보험사고의 위험성이 낮은 대기업부터 단계적으로 적용을 확대하는 형태를 취해 왔다. 현재도 의료보험을 제외한 나머지 사회보험은 퇴직후 생존권 불안, 산재위험 과다, 그리고 고용불안이 심각한 중소기업영세사업장을 배제시키고 있다.

따라서 공적사회보장제도로서 사회보험의 적용범위를 전국민으로 확대하여야 한다. 보험재정의 안정성, 그리고 보험료 징수방법 및 관리의 어려움을 이유로 적용범위를 제한해 온 정책을 수정하여야 한다. 다만, 현실적인 문제점을 고려하여 산재보험 및 국민연금의 경우 98년에 전국민개보험화를 이룩하고 고용보험의 경우 도입초기의 과정을 고려하여 98년에 5인 이상 사업장 적용, 오는 2000년까지 전국민을 대상으로 하는 사회보장제도로서 기능하도록 개편해야 한다.

다음은 수요자의 참여문제이다. 우리나라 4대 사회보험의 운영에 있어서 가입자대표의 실질적인 참여는 전혀 이루어지지 못하고 있다. 특히 국민연금의 경우 모든 실질적인 권한은 공공자금관리기금법에 의해 정부가 갖고 있는 실정이다. 이러한 운영체계는 공급자 위주의 독단적이고 비민주적인 정책의 표본이다. 수요자가 직접 참여하고 결정할 수 있는 민주적인 사회보장제도로서 기능하기 위해서는 가입자의 실질적인 참여가 보장되어야 한다.

결론적으로 우리나라의 사회보험은 앞에서 지적한 바와 같이 사회보장제도로서 많은 문제점을 내포하고 있다. 특히 공공복지가 정부의 외면으로 실종된 상태에서 노동복지의 문제가 기업내 복지나 노조의 자주복지에만 맡겨질 경우 대기업과 중소기업간 차이나 지역간 차이를 발생시켜 노동자간에 불공평의 문제를 심화시킨다. 더욱이 IMF 구제금융하에서 대량실업이 예상되는 가운데 사회보장제도의 질적 개선이 무엇보다 요구되는 만큼 공공복지정책의 획기적인 개혁을 단행하여야 한다.

<참고문헌>

정무성, 1997, 「한국의 사회복지정책 무엇이 문제인가?」, 한국사회교육원 사회복지세미나 자료집

김연명, 1997, 「한국의 노동운동과 사회보장 전략」, 한국사회교육원 사회복지세미나 자료집

남세진 · 조홍식, 1995, 「한국사회복지론」, 나남출판

한국사회과학연구소 사회복지연구실, 1995, 「한국 사회복지의 이해」, 동풍

남세진, 1995, 「한국사회복지의 선택」, 나남출판

유길상 외 7인, 1996, 「고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선 방안」, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터

김진수 · 유길상, 1996, 「사회보험과 노동운동」, 한국노총 중앙연구원

송호근, 1995, 「한국의 노동복지」, 한국노총 중앙연구원

조홍식·김연명, 1996, 「국민연금의 문제점과 정책과제」, 국민회의·자민련 정책공동추진협의회 세미나 자료집

한국노총 정책본부, 1996, 「고용보험제 개선방안」

의보통합연대회의, 1995, 「의료보장제도 개혁방안」

유길상, 1991, 「근로복지증진을 위한 정책방향과 과제」, 한국노동연구원

한국경총, 1997, 「기업복지의 현황과 과제」

유길상 외 6인, 1996, 「근로복지제도의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원

한국노총, 1997, 「국민연금제도 어떻게 개혁할 것인가」, 한국노총·한국경총 공동세미나 자료집