

사회보험과 노동운동

김진수
유길상

한국노총 중앙연구원

● ● ● 발 간 사

사회보장, 보험제도는 한 국가가 복지국가로 전환하는데 기초가 되는 제도라 할 수 있다. 경쟁의 논리가 지배하는 자본주의 사회에서 사회, 경제적 약자는 자칫 인간답게 사는데 필요한 최소한의 서비스에서도 소외되기 쉽다. 모든 국민이 기본적인 삶을 영위하도록 하는 서비스 제공은 국가의 당연한 의무일 뿐 아니라 사회적·정치적 안정을 가능하게 하는 필수적인 조치이다.

현재 우리나라에서는 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험의 4대 사회보험제도가 시행되고 있으나 선진국에 비하여 적용대상이나 혜택이 매우 미흡한 실정이다. 또한, 제도의 운영 면에서도 많은 문제가 쌓여 있다. 국민연금의 경우 연금재정에 대한 장기적 계획 없이 정부가 자금을 남용하고 있을 뿐 아니라 시장이자보다 낮은 금리로 빌려쓰는 등 연금적립금을 제대로 활용하지 못하여 최근 신문지상에도 보도되었듯이 2030년대에 재정이 고갈될 것이라는 심각한 우려가 팽배하다.

의료보험의 경우, 선진국에 비하여 그 혜택의 범위가 너무 좁고 서비스의 질도 떨어진다는 원칙적인 문제가 있다. 여기에는 현재 직장, 지역, 공무원 및 사립교원 의료보험으로 분리되어 있는 의료보험 관리체계의 문제가 작용하고 있다. 또한, 이들 사이에 형평성 및 일관성 결여와 개별조합의 재정적 격차 문제도 향후 해결해야 할 과제이다.

고용보험은 우리나라가 경제적 어려움을 겪고 있는 현재 매우 중요한 사회보험으로 부상하고 있으나 아직까지 그 운영에 있어서 미흡한 점이 많다. 우선, 고용불안에 놓이기 쉬운 영세기업 노동자와 비정규노동자의 접근이 제한되는 등 적용범위가 지나치게 협소하여 실업자에 대한 생활보장 기능이 미약하다. 또, 훈련, 교육 및 취업정보 제공이나 직업알선 기능도 취약하여 적극적인 노동시장정책의 제도적 장치로서도 제 역할을 하지 못하고 있다.

산재보험 역시 이 책에서는 다루고 있지 않지만 재해율이 가장 높다

고 할 수 있는 5인미만 사업장을 적용대상에서 제외하고 있다. 보험운영에 있어서 노사의 참여를 제한한채 정부 주도로 운영되고 있어 비민주적일 뿐 아니라 효율성도 떨어지고 있다. 이 문제를 해결하기 위하여 최근 거론되고 있는 산재보험의 민영화는 오히려 초기 제도 도입의 목적과 복지국가건설의 방향과도 맞지 않는다.

한국노총에서는 4대 사회보험제도의 설치 단계부터 지금까지 여러 가지 정책을 제안하여 왔으며 앞으로도 제도개선을 위한 활동을 지속적으로 전개할 것이다. 현대사회는 규제완화, 세계화 등의 물결을 타고 숨가쁘게 움직이고 있으며 경제 주체인 노동자들은 이러한 추세에 떠밀려가고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 시대에 사회보험제도야말로 인간이 인간답게 살 수 있도록 하는 노동자의 가장 큰 안식처가 될 수 있을 것이라 생각한다. 사회보험제도는 소득 재분배를 통하여 불평등을 해소할 수 있고 이로 인해 사회적 갈등을 해소하는 순기능을 한다고 본다. 앞으로 우리나라 사회보험의 꾸준한 개선이 있어야 할 것이다.

이러한 시기에 한국노총 중앙연구원이 주관하고 유길상박사님과 김진수교수님이 연구해 주신 한국사회보험제도의 문제점과 개선방향에 대한 본 보고서는 우리나라 사회보험제도가 바람직하게 발전할 수 있는 계기를 마련한 것일 뿐 아니라 앞으로 한국노총의 대정부 제도개선 정책활동에도 많은 도움이 될 것이다.

고용보험을 담당하여 집필해 주신 한국노동연구원 고용보험센터 유길상소장님과 국민연금과 의료보험을 담당하여 집필해 주신 강남대 김진수교수님께 다시 한번 감사의 말씀을 드린다. 또한 이 연구는 진행과정에서 여러 번의 토론을 거쳐 이루어진 것이다. 토론에 참가하여 좋은 의견을 제시해 주신 여러 분들에게도 감사를 전한다.

끝으로 이 보고서에 실린 모든 내용은 전적으로 저자의 견해이며 한국노동조합총연맹의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀두는 바이다.

1996년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹
위 원 장 박 인 상

< 目 次 >

| | |
|----------------------------------|----|
| ·part 1 공적노후보장체제와 근로자 노후보장·김진수 | |
| 제1장 서론 | 1 |
| 제2장 공적노후보장체제 현황 | 3 |
| 제3장 국민연금체제에서의 근로자노후보장의 한계 | 6 |
| 1. 적용대상의 한계성 | 6 |
| 가. 사업장규모 및 근로상황 적용제외의 한계성 | |
| 나. 연령에 따른 적용제한과 한계성 | |
| 2. 급여 및 재정에 있어서 한계성 | 13 |
| 가. 급여 조건과 수준의 한계성 | |
| 나. 가입세대간 형평성 확보의 한계성 | |
| 제4장 특수직역과 근로자의 차별성 | 18 |
| 1. 특수직역연금과 국민연금제도간 차이점 | 19 |
| 2. 공무원과 근로자 보장부분의 차별성 | 25 |
| 제5장 농어민 및 자영업계층과 비형평성 | 30 |
| 제6장 근로자의 공적연금 정책 및 운영참여 미비 | 33 |
| 제7장 개선과제 및 방안 | 37 |
| 제8장 결론 및 종합적 접근의 모색 | 42 |
| < 참고문헌 > | 47 |

·part 2 의료보험의 근로자 현황과 과제·김진수

| | |
|--------------------------------|----|
| 제1장 의료보험체계 현황 | 49 |
| 제2장 저부담 저보장구조의 문제점 | 57 |
| 제3장 의료보험 가입자 분류의 한계성 | 61 |
| 제4장 관리운영체제의 한계성 | 63 |
| 제5장 의료보험의 정책결정 및 운영참여 미비 | 68 |
| 제6장 의료보험제도의 개선과제 | 71 |
| < 참고문헌 > | 74 |

·part 3 고용보험제도개선 및 근로자참여에 관한 연구·유길상

| | |
|------------------------|----|
| 제1장 서론 | 76 |
| 제2장 고용보험제도의 주요내용 | 78 |
| 1. 고용보험제도의 목적 | 78 |
| 2. 적용범위 | 79 |
| 가. 적용대상 사업 | |
| 나. 적용 제외 근로자 | |
| 다. 사업규모 변동에 따른 적용관계 | |
| 3. 고용안정사업 | 82 |
| 가. 고용조정지원 | |
| 나. 지역고용촉진지원금 | |
| 다. 고령자 등의 고용촉진 | |
| 라. 건설근로자 퇴직공제부금의 지원 | |
| 마. 고용촉진시설에 대한 지원 | |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 바. 고용정보제공 및 직업지도 | |
| 4. 직업능력개발사업 | 94 |
| 가. 직업훈련 지원 | |
| 나. 교육훈련 등의 비용지원 | |
| 다. 실업자재취직훈련 | |
| 라. 직업훈련시설에 대한 지원 | |
| 마. 직업능력개발의 촉진 | |
| 바. 건설근로자 등의 직업능력개발지원 | |
| 5. 실업급여 | 98 |
| 가. 구직급여 | |
| 나. 취직촉진수당 | |
| 6. 보험료율 | 111 |
| | |
| 제3장 고용보험제도의 문제점과 개선방안 | 112 |
| 1. 적용·징수부문 | 112 |
| 가. 적용범위의 확대 | |
| 나. 보험료 징수체계의 합리화 | |
| 다. 고용보험 피보험자 관리 및 데이터베이스의 운영 합리화 | |
| 라. 고용보험료율 결정 및 고용보험기금 관리방식의 개선 | |
| 2. 고용안정사업부문 | 119 |
| 가. 효율적인 고용정보의 제공 및 직업지도 등을 위한 하부구조 구축 | |
| 나. 고용조정지원의 활성화 | |
| 다. 직장보육시설 지원금제도의 개선 | |
| 라. 건설 근로자 등의 고용안정지원사업의 내실화 | |
| 3. 직업능력개발사업부문 | 126 |
| 가. 사업내직업훈련의무제도와 직업능력개발사업의 일원화 | |
| 나. '직업훈련지원'과 '교육훈련지원'의 통합 | |
| 4. 실업급여부문 | 136 |
| 가. 훈련거부 등에 따른 구직급여 제한기간의 법정화 | |
| 나. 구직급여와 다른 생계보장성금품과의 연계 | |
| 다. 일용근로자에 대한 실업급여 지급제도 도입 | |
| 라. 실직자 재취업촉진 프로그램의 개발 | |

| | |
|-------------------------------|-----|
| 제4장 고용보험운용에 대한 근로자 참여방안 | 144 |
| 1. 제도운용에의 참여 확대방안 | 144 |
| 가. 현 황 | |
| 나. 문제점 및 개선방안 | |
| 2. 직업능력개발사업에의 참여방안 | 150 |
| 가. 현황 및 문제점 | |
| 나. 개선방안 | |
| | |
| < 참고문헌 > | 154 |

〈 表 目 次 〉

·part 1 공적노후보장체제와 근로자 노후보장·김진수

| | |
|--------------------------------------|----|
| 〈표 1〉 우리나라 공적노후보장체제 현황 | 4 |
| 〈표 2〉 사업장 규모와 종사자 구성도 | 8 |
| 〈표 3〉 종사상 지위별 인구분포 | 9 |
| 〈표 4〉 연금재정 및 기금전화추이 전망 | 17 |
| 〈표 5〉 특수직역연금과 국민연금의 노령연금급여 비교 | 24 |
| 〈표 6〉 공무원퇴직일시금 지급산식(퇴직수당 포함) | 28 |
| 〈표 7〉 근로자의 국민연금 정책결정 및 운영 참여현황 | 35 |

·part 2 의료보험의 근로자 현황과 과제·김진수

| | |
|---|----|
| 〈표 1〉 우리나라 의료보험체제현황 | 50 |
| 〈표 2〉 의료보장 적용현황 | 51 |
| 〈표 3〉 가입형태별 재정부담 및 급여관계 | 53 |
| 〈표 4〉 의료보험 급여구성 | 55 |
| 〈표 5〉 진료비의 본인부담 | 55 |
| 〈표 6〉 요양급여기간 변화추이 | 56 |
| 〈표 7〉 직장의료보험의 평균보험료율 변동추이 | 58 |
| 〈표 8〉 직장의료보험재정현황 및 추이 | 58 |
| 〈표 9〉 지정진료현황(1993년) | 60 |
| 〈표 10〉 의료보험 적용 1인당 보험료·급여비 비교(1994) | 64 |
| 〈표 11〉 재정조정사업의 연도별 각출률 | 64 |
| 〈표 12〉 재정조정사업에 의한 재정이전액 | 65 |
| 〈표 13〉 보험급여비에 대한 국고차등 지원액 비율 | 65 |
| 〈표 14〉 농어촌 의료보험료 부과소득의 분포 | 67 |
| 〈표 15〉 근로자의 의료보험 정책결정 및 운영 참여현황 | 70 |

·part 3 고용보험제도개선 및 근로자참여에 관한 연구·유길상

<표 2-2> 직업훈련지원금의 지급수준 95
<표 2-3> 구직급여의 소정급여일수 101
<표 2-4> 고용보험사업별 보험료율 111
<표 3-1> 지방노동관서와 근로복지공단의 징수업무 분장 현황 115
<표 3-2> 훈련실시의무업체의 훈련의무제도 및 직업능력개발사업에
대한 의견 129
<표 3-3> 기업이 가장 필요로 하는 근로자 교육훈련과정 130
<표 3-4> 1995. 7. 1일부터 사업내직업훈련 실시의무제외업체가 된
이후 교육훈련인원 변화 131
<표 3-5> 현행 사업내직업훈련실시의무업체의 훈련의무제 폐지시
예상되는 교육훈련인원 변화 전망 131

< 그림 目次 >

[그림 2-1] 우리나라 고용보험사업 체계 8
[그림 3-1] 독일 고용보험제도 관리운영기구의 기본구조 10

사회보험과 노동운동

▷ Part 1

공적노후보장체제와 근로자 노후보장·김진수

▷ Part 2

의료보험 근로자 현황과 과제·김진수

▷ Part 3

고용보험제도 개선 및 근로자참여에 관한 연구

·유길상

Part 1

공적노후보장체제와 근로자 노후보장

김진수*

제1장 서론

공적노후보장체제가 보장하고자 하는 사회적 위험은 소득손실에 있는 것이 일반적이다. 노령화에 따른 육체적, 정신적 근로능력의 쇠퇴와 장애로 인한 능력상실로 경제활동으로 취득하였던 소득의 결손을 보장해 주어 가입자 자신뿐만 아니라 가입자에게 경제적으로 삶을 의존하고 있는 피부양가족에 대한 보장이 이루어지도록 하고, 가입자가 사망할 경우에는 유족에 대한 생활보장을 통하여 인간적 삶을 지속적으로 영위하도록 하는 것이다.

이렇게 공적노후보장체제가 보장하고자 하는 범위는 경제적 보장의 성격을 갖고 있으며 공적연금제도로써 경제적 손실에 대한 보장은 가장 우선적인 과제이며 해결해야 할 일차적인 목적임에는 의심의 여지가 없다 할 것이다.

그런데 공적노후보장체제는 국민 전체에 대한 보장을 추구하는

* 강남대학교 사회복지대학 조교수

2 part1 공적노후보장체제와 근로자 노후보장

만큼 적용가입된 계층 간에 형평성 및 공평성의 확보를 위한 접근이 이루어져야 한다. 이는 공적노후보장체제가 추구하고 있는 소득보장기능이나 소득재분배기능, 배분기능 그리고 생산성기능등 사회보장의 중요한 기능을 수행하도록 하기 위한 전제조건으로서 의의가 있기 때문이다.

우리나라의 공적연금체제는 직역별, 직종별로 분리되어 있고, 사업장 규모, 연령에 따라 차등적용을 하고 있어 다원화 형태로 발전하여 왔다고 볼 수 있다. 직역별로 볼 때 소위 특수직역으로 분류되는 공무원과 군인 그리고 사립교원에 대한 노후보장체제가 각각 독립적인 형태를 취하고 있으며, 이외의 경제활동계층 즉 일반 근로자와 농어민 계층에 대하여는 국민연금제도 내에 포함되도록 하여 폭넓은 체제를 형성하고 있으며, 향후 자영업자계층 및 기타 경제활동계층을 국민연금에 포함시키도록 함으로써 전체적인 체제의 일관성을 찾지 못하고 있다.

이러한 우리나라의 공적연금체제의 일관성 결여는 공적연금체제의 기능을 약화시키거나 왜곡시켜 공적연금체제가 갖추어야 할 근본적 역할을 수행치 못하게 하거나, 계층간의 마찰을 불러일으킬 소지를 안고 있다.

따라서 본 장에서는 공적연금체제에서 국민연금제도의 내부적 문제점을 지적하고, 국민연금제도에 적용을 받고 있는 근로자 계층과 별도의 제도에 의하여 노후를 보장받고 있는 특수직역과 비교를 통한 비합리성과 불공평성을 분석하고, 국민연금체제에 포괄적용을 받고 있는 농어민계층과의 형평성 및 공평성 문제 그리고 1998년 자영업자계층에 까지 확대될 경우의 문제점을 진단하고자 한다. 이러한 분석은 결론부분에서 이를 해결하기 위한 방안을 장기적이고 단계적인 관점에서 모색하되 종합적인 접근방안을 제시하고자 하였으며, 근로자의 정책결정 및 운영참여에 대한 논의도 함께 이루어질 것이다.

제2장 공적노후보장체계 현황

근로자의 노후보장과 관련된 국민연금제도는 공적노후보장체제로서 1988년에 도입되어 근로자연금 형태로 규모에 따라 제한된 근로계층에 시행되었다. 도입된 이후에는 가입대상에 대하여 1992년 10인 이상에서 5인 이상 사업장으로 적용이 확대되었고, 1995년 농어민 및 농어촌지역 자영자에 대하여 적용되는 등 국민연금 단일체제 형태로 확대되었으며, 1998년에는 도시자영자 계층을 비롯한 일용직 및 시간제근로자계층에 까지 확대 적용할 예정이다. 이는 국민연금 제도가 일반 국민에 대한 보편적 사회보험으로 정착되어 가고 있음을 보여준다고 할 수 있으며, 국민연금제도가 국민에 대한 보편적 노후보장체제로 정착하고 있다는 의미는 국민연금제도가 그 동안의 일부 계층에 대한 제도에서 벗어나 전체 국민에 대한 폭넓은 체제로서 변화하여야 함을 의미한다.

이러한 국민연금제도의 확대발전과는 별도로 소위 특수직역으로 분류되는 공무원 및 군인 그리고 사립교직원에 대한 공적노후보장체계는 훨씬 이전에 도입이 이루어졌는데, 공무원 연금이 도입된 것은 1960년으로 당시 군인도 포함하고 있었으나 1963년 군인연금이 공무원연금에서 분리되어 별도의 제도로 독립하였으며, 1973년 사립학교 교원 및 직원에 대한 공적연금제도의 도입으로 각각의 계층에 대한 별도의 제도가 정립되게 되었다. 이후 국민연금제도의 도입으

4 part1 공적노후보장체제와 근로자 노후보장

로 우리나라 공적연금체제가 일반 경제활동계층과 특수직역으로 크게 두 가지로 분리되고 있으며, 특수직역은 다시 세 개의 분리된 제도로 공적노후보장체제를 특징 지을 수 있다.

<표 1> 우리나라 공적노후보장체제 현황

| 제도명 | 도입시기 | 대상위험 | 보장 형태 | 가입대상수 | 관리운영기구 | 관할부처 | 제정관계 | |
|------|-------|----------------------|-------------------|-------|------------------------|-----------|-------|----------------------------|
| 공적연금 | 국민연금 | 1988 | 노령, 장애사망에 의한 소득손실 | 소득보장 | 5인 이상 사업장 농어민, 농어촌 자영자 | 국민연금관리공단 | 보건복지부 | 현재 적립단계 항후적자 및 기금고갈 예상 |
| | 공무원연금 | 1960 | " 산재포함 | " | 공무원 | 공무원연금관리공단 | 총무처 | 적자예상 기금고갈로 이어질 전망 |
| | 군인연금 | 1960 (1963공무원연금과 분리) | " | " | 장기하사관 이상 | 국방부연금국 | 국방부 | 적자누적에 의한 기금고갈, 국고보조에 의한 보존 |
| | 사립교원 | 1973 | " | " | 국공사립교직원 | 사학연금관리공단 | 교육부 | 적자예상 기금고갈로 이어질 전망 |

이러한 각각의 제도에 있어서 국민연금과 특수직역연금은 제도가 보장하는 대상위험에서부터 차이가 발생하고 있는데, 국민연금이 노령, 장애, 사망에 의한 소득손실에 대한 위험을 보장하는 반면에 특수직역연금의 경우는 장애위험중 소위 공상으로 분류되는 산재보험의 성격을 함께 포함하는 차이를 보이고 있다.

한편 관리운영주체 및 관할 부처는 각 제도에 따라 별도로 운영되고 있는데, 국민연금의 경우 관할부처는 보건복지부가, 관리운영주체는 국민연금관리공단이 운영하고 있으며, 공무원연금의 경우는 총무처, 공무원연금관리공단이, 군인연금은 국방부 그리고 국방부

연금국에서 관리운영하고 있으며, 사립교원연금은 교육부와 사학연금관리공단이 각각 관할 및 관리운영을 하고 있어 행정적 관할에 따른 분리운영이 이루어지고 있다. 또한 재정에 있어서는 각 제도에 따라 차이는 있으나 공통적으로 재정부담과 급여에 대한 수지상등 원칙을 무시하고 기여에 비하여 급여부분을 높게 책정하고 있으며, 각 제도의 도입시기와 급여와 기여의 차이에 의하여 적자의 누적으로 기금고갈에 따른 국고보조가 이미 이루어진 경우(군인연금)와 적자발생이 곧 이루어질 것이 예상되는 경우(공무원연금, 사립교원연금), 현재는 도입 초기로 인하여 급여발생이 본격적으로 이루어지지 않아 기금적립 현상을 보이고 있으나 장기적으로 적자 및 기금고갈이 예상되는 경우(국민연금)로 차이가 심하게 나타나고 있다.

이렇게 다원화된 분리체계는 국민에 대한 노후보장에 있어서 일관성이나 합리성이 결여된 체제로 정착되어가고 있는 것을 보여준다 할 수 있다.

제3장 국민연금체제에서의 근로자노후보장의 한계

1. 적용대상의 한계성

공적연금제도의 도입과 확대과정에서 가입대상 적용방식에 따라 분류하면 보편주의 (principle of universality)와 선별주의 (principle of selection)로 나눌 수 있다.

보편주의는 전 국민을 대상으로 하여 일괄 적용하고 급여수준은 기초보장에 준하도록 하는 형태로서, 제도의 정착과 더불어 급여를 단계적으로 상승하는 체제를 말한다. 한편 선별주의는 공적연금체제에 대한 적용을 업종 또는 직종, 연령 등에 따라 시기적으로 차등 적용하여 단계적으로 확대하고 결국에는 전체 경제활동계층에 적용하는 체제이다.

선별주의는 독일, 오스트리아 등을 중심으로 고전적 사회보험체제를 갖고 있는 국가들이 채택하고 있는 반면에 보편주의는 영국, 스위스 등의 1차 보장체제가 갖고 있는 특징으로 들 수 있다. 이러한 차별적 체제에도 불구하고 공적연금체제가 정착되고 성숙화된 이후에는 전 국민을 공적연금체제에 적용시키기 때문에 적용대상에 있어서 두 체제가 갖는 실질적 의미는 크다고 볼 수는 없다. 따라서 적용대상의 확대방식에 있어서 보편주의와 선별주의에 대한 장단점의 논의는 각 국가별 특성에 따라 차이가 있기 때문에 어느 형태가

더 우수성을 갖고 있는가에 있는 것보다는 채택된 경향의 한계성을 어떻게 최소화하고 성숙화하는가에 대한 실질적 제도발전에 더 중요성을 두는 것이 현명할 것이다.

우리나라의 공적연금제도는 고전적 사회보험체제가 채택하고 있는 선별주의에 근거를 두고 있다. 이에 따라 공적연금의 적용은 공무원, 군인, 사립교원을 중심으로 특수직역 연금이 도입되었고, 국민연금제도는 상당 기간이 지난 이후에 도입되었다. 도입된 국민연금제도에서도 근로자계층이 먼저 적용대상이 되었고, 이후에 농어민 및 일부 자영자에 대하여 확대적용함으로써 직역간에 적용차별화가 이루어졌으며, 근로자계층에 있어서도 사업장 규모와 상시근무여부에 따라 선별적인 적용이 이루어졌다.

가. 사업장규모 및 근로상황 적용제외의 한계성

현행 국민연금제도에서 근로자로서 적용에서 제외된 대상은 5인 미만 사업장의 상시근로자와 대통령령이 정한 자로서 임시직 및 일용직 근로자로 국민연금법시행령 제2조에 의하여 일용근로자 또는 3월이 내의 기한부로 사용되는 근로자, 소재지가 일정하지 않은 사업장에 종사하는 근로자, 3개월 이내의 계절적 또는 일시적 사업장의 근로자, 그리고 비상임이사 및 시간제 근로자로 규정하고 있다.

이렇게 영세사업장 근로자 및 비상시근로자를 제외한 이유는 실태 및 소득과약의 한계성으로 접근이 용이하지 않기 때문이고, 낮은 소득으로 인하여 국민연금재정에 악영향을 미치기 때문으로 풀이되고 있다.

영세사업장 상시근로자로서 적용대상에서 제외된 근로자계층의 규모를 살펴보면 <표 2>에서 보는바 와 같이 전체 업체 수는 1991년 현재 2,118,247 개소로 이중 5인 미만 사업장은 1,785,648 개소로

8 part1 공적노후보장체제와 근로자 노후보장

전체 사업장 수의 74.3%를 차지하고 있으며, 이 사업장에 종사하는 종사자수는 3,265,825명으로 전체 11,356,078명의 28.8%를 차지하고 있다. 이는 전체 사업장 종사자의 약 30%가 5인 미만 사업장에 종사하는 것으로 높은 비중의 종사자가 적용대상에서 제외되고 있음을 알 수 있다.¹⁾

<표 2> 사업장 규모와 종사자 구성도

(1991년, 단위 : 천명, 천개소, %)

| 규모 | 1인 | 2-4 | 5-9 | 10-49 | 50-99 | 100-299 | 300- | 계 |
|----|----------------|------------------|------------------|------------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|
| 인원 | 767 (6.8%) | 2,498 (22%) | 1,187 (10.5%) | 2,367 (20.8%) | 957 (8.4%) | 1,132 (9.9%) | 2,445 (21.5%) | 11,356 (100%) |
| 개소 | 767 (36.2%) | 1,018 (48.1%) | 189 (8.9%) | 120 (5.7%) | 14 (0.7%) | 7 (0.3%) | 2 (0.1%) | 2,118 (100%) |

자료 : 통계청, 총사업체통계조사보고서, 1992년; 보건사회연구원, 내부자료, 1994

한편 규모에 관계없이 국민연금 적용대상에서 제외되고 있는 임시직 및 일용근로자 그리고 시간제근로자에 있어서는 이에 대한 자료가 제대로 제공되지 못하고 있을 뿐 만 아니라, 제공된 자료에도 한계가 있을 수밖에 없어 이에 대한 분석의 정확성에 대한 제한이 따른다. <표3>에서 보는 바와 같이 사회통계조사에 의하면 18세 이상 60세미만의 우리나라 전체 인구 중에서 임시근로자와 일용근로자가 차지하는 비율은 각각 14.3%, 12.4%로 조사되었고, 고용구조조

1) 다만 1인 사업장의 경우 자영업자로 분류하여야 하는 점과 5인 미만 사업장에서도 1인은 사용자라는 점을 감안한다면 5인 미만 사업장의 근로자는 1,480,179명으로 전체 근로자 중 차지하는 비율은 약 13%에 이른다고 볼 수 있다. 그러나 현행 국민연금제도에서 볼 때 사업장 가입자는 종사하는 근로자뿐만 아니라 사용자를 포함하고 있어 동시에 적용하는 형태를 취하고 있다. 따라서 사업장 규모에 의한 제외대상은 30%로 보는 것이 설득력이 있다 할 것이다.

사에 따르면 각각이 차지하는 비율은 3.7%와 7.7%로 나타나 두 조사간에 상당한 격차를 보이고 있는 것이 사실이나, 대략 약 10% 수준을 차지하는 것으로 볼 수 있다.²⁾

<표 3> 종사상 지위별 인구분포

(1992년, 단위 : 명, %)

| 종사상 지위 | 사회통계조사 | 고용구조조사 |
|---------|----------------|-----------------|
| 고용주 | 2,356 (10.9) | 8,312 (4.3) |
| 자영자 | 4,546 (21.1) | 45,026 (23.5) |
| 무급가족종사자 | 1,690 (7.8) | 28,499 (14.8) |
| 상시근로자 | 7,203 (33.4) | 88,139 (45.9) |
| 임시근로자 | 3,084 (14.3) | 7,137 (3.7) |
| 일용근로자 | 2,663 (12.4) | 14,879 (7.7) |
| 계 | 21,542 (100.0) | 191,994 (100.0) |

자료 : 한국보건사회연구원, 내부자료, 1994

따라서 사업장 규모와 비상시근로로 인하여 제외되는 계층은 전체 사업장 종사자의 약 40%에 이른다고 할 것이다. 이러한 비적용 계층의 대부분은 저학력, 미숙련 등으로 인하여 직업자체가 불안정할 뿐만 아니라 단순노동에 종사하며, 특히 사고의 위험이 큰 작업장에서 일하고 있는 특징을 가지고 있다.

이렇게 위험에 노출이 심한 계층이 지속적으로 적용대상에서 제외될 경우, 현행 산재보험의 적용대상에 대한 제한성에 비추어 볼 때 다른 계층과 차별화가 심화되는 것은 물론 노령뿐만 아니라 사망, 사고 및 장해 등의 사회적 위험에 어떠한 사회보험적 보장도 받지 못하게 됨을 의미한다.

이러한 제외대상을 적용대상에 포함하지 않는 것은 국민연금제도의 기능에 있어서 가장 우선하여야 하는 소외계층을 노후보장에 대

2) 한국보건사회연구원, 국민연금제도의 도시지역확대방안(중간보고서), 내부자료, 1996.

한 아무런 방안을 마련하지 않고 오히려 상대적으로 안정된 계층을 보호하고 이들을 위협에 그대로 노출시킨 상태로 방치하는 것으로, 이는 제도 개선에 우선하여 해결하여야 할 선결과제로 볼 수 있다.

나. 연령에 따른 적용제한과 한계성

국민연금제도에 의하면 도입 시점부터 적용대상을 18세이상 60세 미만으로 규정하여 연령에 따른 제한을 두고 있다. 이때 18세미만에 대하여서는 국민연금에 가입한 사업장의 경우에는 사용자의 동의를 얻어 사업장가입자로 적용대상에 포함시킬 수 있도록 예외적인 규정을 두고 있다.

이러한 연령에 따른 제한규정을 둔 이유는 장기가입으로 발생할 수 있는 연금의 높은 소득대체율로 인하여 노동시장에서 노동인력이 자발적으로 탈퇴하는 데에 대한 우려로 볼 수 있으나, 국민연금 급여계산식을 분석할 경우 이들 계층은 대부분이 낮은 소득으로 장기간의 가입기간이 아니더라도 임금대체율은 높을 수밖에 없어 이에 대한 설득력은 낮을 수밖에 없다. 오히려 국민연금제도의 도입과정에서 대상과약의 어려움 때문에 발생할 수 있는 낮은 가입률로 인하여 국민연금제도의 안정적 도입여부에 대한 논란의 여지를 없애고자 하는 관료적 책임 회피를 위한 발상에 의한 것이 아닌가 의심하게 된다.

현재 공식 통계상으로 볼 때 15세이상 18세미만의 근로자는 1994년 현재 43만 여명에 달하고 있으며, 10인 이상 사업장에서 차지하는 비율이 2.4%에 이르고 있다.³⁾

그런데 국민연금에서 규정하고 있는 적용에 있어서 연령제한 규

3) 통계청, 한국의 주요 경제지표 1995.2.

정은 어떠한 근거를 찾아보기 어렵다. 특히 18세이상이라는 연령하한규정은 우리나라 근로기준법(제 50조 1항)의 「최저연령과 취직허가증」규정에 따르면 13세미만인 자를 근로자로서 사용하지 못하는 금지조항에도 적용될 수 없을 뿐만 아니라, ILO 협약 138호 「취업의 최저연령에 관한 협약」에도 15세 이하의 연령에 대하여 사용할 수 없도록 하고 있어 낮은 연령에 대한 적용을 배제할 근거가 될 수가 없기 때문이다. 따라서 적용대상에서 제외할 근거가 논리적으로 전혀 설득력이 없는 규정은 제외된 계층에 대한 사회위험에 대한 노출은 물론 사회적 위화감을 가중시키고 제도에 대한 불신을 높이는 악영향을 초래하게 된다.

한편 60세 이상의 근로자에 대한 적용제외 규정은 현재 우리 사회의 노동시장 여건 상 조기퇴직 경향이 강한 점을 감안할 때 소득보장으로 보완한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 소극적인 대처는 여전히 노후보장의 측면에서 한계성을 가질 수밖에 없다.

역사적으로 볼 때 공적연금체계는 19C말인 100여년 전의 상황에 적합한 제도로서 도입되었고, 이를 기본 골격으로 확대와 부분적인 개선을 통하여 발전되어 온 것이 사실이다. 따라서 경제적인 보장이 우선할 수밖에 없었으며 정신적 측면에 대한 보장을 사회보험 보다는 사회복지서비스 영역에서 해결하고자 노력을 기울인 경향을 보이고 있는 것이 사실이다.

또한 선진국에서의 공적연금급여는 사회구성원이 노령기에 도달했을 때 지속적인 소득확보를 위한 근로에 대한 압박과 노동시장 참여에 대한 주변의 저항에 대한 중간 위치에서 벗어날 수 있도록 소득보장을 통하여 자유롭게 하는 정신적 자유를 근거로 하고 있다. 이것은 근로자 자신이 노후생활에 필요한 소득확보를 위하여 계속적으로 근로를 하여야 한다는 사실에 매우 거부적인 자세를 갖고

있으며, 노동의지가 낮다는 것을 전제로 하여 공적연금체제가 행하여야 할 역할에 초점을 두고 있는 것이다.

그런데 우리 사회의 노동시장 상황에 비추어 볼 때 이러한 정신적 자유의 제공으로 판단되는 선진국의 노후보장 기능이 우리나라의 경제활동계층 특히 정년기에 도달한 근로자계층에게도 적용될 수 없다는 차이점이 있다. 우리나라의 노동시장에 있어서 상당 부분의 근로자는 선진국이 전제로 하고 있는 노동을 통한 소득활동으로 부터의 자유를 원하고 있는 것이 아니라, 오히려 본인의 의사와는 다르게 노동시장으로부터 탈퇴를 강요당하여 자신 스스로가 사회구성원으로부터 도태되어 버린 것으로 느끼고 있기 때문이다.

우리나라 노동시장 상황은 근로자 스스로 근로소득에서 벗어나고자 하는 자유에 대한 갈망보다는 정년제에 따른 제도적 강요에 의한 퇴직이고, 이는 경영적 입장에서 볼 때 근속연수에 따라 누적되는 높은 임금비용의 부담을 경감하는 효과를 가지고 있어 근로자의 의지와는 상반되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 정년제제도는 근로자 스스로가 노동시장에 머물기를 원함에도 불구하고 이루어지고 있는 점을 감안할 때 진정한 의미에서 근로자에 대한 복지에 중요한 걸림돌로 볼 수 있다. 오히려 정년기의 근로자는 사회에서의 도태에 대한 두려움을 보이고 있고, 가정에서 가장으로서의 지위 및 개인적 기대감의 상실에 대한 정신적 우려가 크다는 것이다.

따라서 국민연금의 60세 이상 연령에 대한 가입제한은 정신적인 측면에서 근로자의 생활안정을 향상시키기 위한 물질적인 보장을 위하여 가입자가 제도에 의하여 사회에서 도태되어야 함을 스스로 인정할 수밖에 없게 되는 역기능적 효과가 내재되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 우리나라의 특수한 상황을 고려하여 경영상 부담과 노동의지의 조화, 근로소득과 연금보장의 연계를 통한 종합적 노후보장으로서의 상쇄효과를 높이도록 하는 개선이 필요하다.

2. 급여 및 재정에 있어서 한계성

급여부문에 대한 분석은 두 가지 측면에서 이루어져야 할 것이다. 먼저 가입자 개인적 측면에서 볼 때 노령 등으로 인한 소득손실이 발생할 경우에 급여를 받을 수 있는 조건과 급여수준을 분석하여 가입자가 실질적으로 사회위험으로부터 보장받을 수 있는가를 판단하는 것이고, 다른 측면은 가입계층 전체를 한 단위로 하여 세대간의 형평성 여부를 분석하여 가입세대와 미래에 적용될 세대에 대한 안정적인 삶을 보장할 수 있는 가에 대하여 평가하는 것이다.

먼저 가입자 개인적 측면에서 볼 때 국민연금은 급여조건을 정형화하고 있어 각 개인의 개별적 급여수급조건은 고려되지 않고 있다. 이는 비단 우리나라의 경우만이 아니라 사회보험이 갖는 특성으로 볼 수 있는데, 이러한 정형화된 급여조건과 급여수준은 각 국가의 공적연금이 추구하고 있는 수급권자에 대한 보장수준에 따라 달라질 수 있다. 공적연금이 상대적으로 높은 급여수준을 보장하고자 하는 경우에는 각출부담이 높아져야 함과 동시에 급여수급권을 위한 가입기간도 장기간이 될 수밖에 없다. 이러한 형태의 공적연금체제에서는 급여수급권을 확보하지 못하는 경우가 상대적으로 높게 발생하게 되는데, 이때 가입자의 각출부담분에 대한 반환여부와 시기 등이 관심의 초점이 된다.

이와 함께 사회보험과 사회부조와의 관계도 고려되어야 하는데, 사회보험급여 수급대상에서 탈락한 계층에 대하여 사회부조가 2차 사회안정망으로서 보장역할을 하고 있는가에 대한 여부에 대한 판단이 동시에 이루어져야 하기 때문이다.

한편 가입 세대간의 형평성 확보는 사회보험제도가 갖고 있는 장기적인 성격에 따라 어느 한 세대에 대한 보장만으로 제도에 대한 평가가 이루어져서는 안되며 장기적이고 보장체제 유지를 통하여 지

속적인 보장이 이루어져 세대간에 보장에 대한 안정성이 확보되어야 하는 것을 의미하는 것이다. 따라서 재정안정에 있어서 현 체제의 문제점을 분석하여 이에 대한 개선방향이 마련되어야 할 것이다.

가. 급여 조건과 수준의 한계성

국민연금이 보장하는 사회적 위험에 따라 급여에 있어서도 노령연금, 장해연금, 유족연금으로 분류되고 있다. 노령연금급여 수급권은 20년 이상 가입기간과 60세를 수급개시연령을 기본으로 하고 있다. 이를 기준으로 한 개별 상황을 고려하여 수급개시연령의 조기화와 가입기간 조건의 단축이 이루어지고 있는데 이에 따라 연금수급을 위한 최소조건은 가입기간 15년 (감액노령연금 : 수급개시연령 60세)과 수급개시연령 55세 (조기노령연금 : 가입기간 20년) 으로 조건을 완화하고 있다.

연금급여 수급조건은 각국의 제도성격에 따라 다양화되어 있어 아직 국민연금제도를 평가하는 데 한계가 있으며, 국민연금제도에 있어서도 연금급여가 본격적으로 개시되는 2003년 이후의 변화상황 추이를 분석한 후에 결론을 내리는 것이 타당할 것이다. 그러나 급여수급권을 확보하지 못한 계층에 대한 반환일시금제도가 어떠한 의미를 갖는지에 대하여서는 논리적 평가가 가능할 것이다.

국민연금에 있어서 반환일시금제도는 가입기간이 15년 미만인 자로서 자격상실후 1년이상 경과, 60세 도달, 국적상실, 국외이주자가 된 경우나 가입기간 1년미만인 가입자 또는 가입기간 15년미만인 가입자이었던 자가 사망한 경우에 해당된다. 반환일시금 대상자는 납부한 연금보험료 원금과 부담분에 따는 각각의 이자를 돌려 받도록 하고 있다.

반환일시금은 가입자가 가입기간에 있어서 급여수급조건을 충족

하지 못하고 중간에 탈락하거나 이미 가입제한연령인 60세에 도달한 경우에 본인과 관련자가 납부한 금액을 반환하여 금전상의 손실은 보전하여 주되, 연금급여로서의 보장에서는 제외함을 의미한다고 볼 수 있다. 그런데 반환일시금 수령자는 지급받은 금액을 노후보장으로 연계할 제도적 장치가 없고, 생활여건 자체가 노후보장에 대한 준비로 전환하는 데에 여유가 없어 제한적 일 수밖에 없기 때문에 노후보장에는 도움이 되지 못하고 수급에 관련된 가입기간을 잃어버리게 되는 결과를 초래하게 된다.

한편 현재의 반환일시금제도는 원래 목적과는 달리 근로자계층이 실직을 하는 경우 실업급여적 소득보장의 역할을 한 것이 사실이다. 그러나 국민연금제도에 있어서 반환일시금제도의 운영방향은 연금수급으로 유도하는 데에 주력하여 그 기회를 확대하여야 한다. 특히 1995년 7월 고용보험의 도입은 실업에 대한 소득보장을 위한 제도로 도입된 만큼 반환일시금의 실업급여적 성격은 그 의미를 상실하게 되었다. 따라서 반환일시금제도의 실업급여적 성격에 대한 역할을 고용보험에 이전함을 계기로 근본 목적인 노후보장과의 연계가 될 수 있도록 전환하여야 할 것이다.

한편 국민연금은 가입자의 장해 및 사망에 대하여서도 본인이나 가족에 대한 소득보장기능을 갖고 있는데 장해연금의 경우 급여자격에 있어서 질병의 경우 초진일 현재 가입기간 1년이상인자에 한하여 지급하도록 한 제한 규정과 유족연금의 경우에 가입기간 1년이상인 자가 사망한 경우와 질병인 경우에 가입기간 1년이상인 경우로 제한규정을 두고 있다.

그런데 이러한 가입기간 1년에 대한 제한규정은 역선택(adverse selection)으로 나타나는 일반보험의 문제점을 개선하고 예방하기 위하여 보험금지급 유예기간을 두기 위한 것이며, 그로 인한 시장경제 원리의 한계성을 극복하는 의미에서 국가개입에 의한 사회보험의

강제성이 도입된 점을 감안하여 볼 때 진정한 의미에서 전 국민에 대한 보장으로서 급여지출의 축소적 측면 외에는 아무런 의미를 찾아 볼 수 없다. 특히 장애와 사망은 예기치 못한 위험에 의한 보장으로 가입자와 가족에게 가장 직접적인 경제적 손실을 주는 것은 물론이고 정신적 충격을 주는 것을 고려하여 볼 때 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 볼 수 있다.⁴⁾

나. 가입세대간 형평성 확보의 한계성

국민연금제도에 있어서 재정의 건전성 확보는 노후보장을 위한 공적체제를 지속적으로 유지할 수 있다는 측면에서 가입자 및 수급자에게 안정적인 삶을 제공하는 전제가 될 수 있다. 복지선진국의 경우 무리한 급여의 확대와 급여종류의 다양화로 인하여 발생한 재정적자의 누적은 세대간의 계약 (generations agreement)을 해치고 수급권 세대와 가입세대간의 재정부담격차에 따른 재정적 형평성을 유지하지 못 할 뿐만 아니라, 장래의 가입세대를 위한 재정책보의 불안정을 보이고 있는 실정이다.

우리나라 국민연금의 재정방식은 연금재정의 수지불균형을 전제로 출발한 재정방식으로 연금급여가 장기가입을 급여조건으로 하기 때문에 도입초기에는 기금누적이 발생하나 본격적인 연금급여의 발생과 더불어 적자누적과 기금고갈이 예상된다.

국민연금관리공단의 추계에 따르면 <표 4>에서 보는 바와 같이 국민연금재정의 급여는 조기노령연금이 개시되는 2003년경부터 증가하기 시작하여 완전노령연금과 감액노령연금이 지급되기 시작하

4) 가입자의 고의 또는 협조의무를 이행하지 않는 경우 이에 대한 급여제한규정이 따로 마련되어 있어 가입자의 불법적 행위에 의한 문제는 별도의 해결책이 마련되어 있다.

는 시점인 2008년을 계기로 급속한 증가추세로 전환하고 있다. 재정적자 발생시점은 2025년이고, 기금고갈시점은 2033년이 될 것이며, 이후의 재정적자는 다른조치가 취하여지지 않는 한 급격히 심화되어 제도의 유지가 어려울 것으로 예상되고 있다.

국민연금의 재정문제를 해결하기 위하여 지금까지 제시되고 있는 방안은 각출부담의 상향조정이나 급여지급시점의 연기, 급여수준의 인하 등이다. 그러나 이러한 방안들은 연금제도 가입시점 차이에 따른 세대간의 부담정도에 차등화를 가져올 것이며, 가입자 개인적으로 볼 때에도 노후생활에 대한 설계를 안정적으로 할 수 없다는 문제점을 가지고 있다.

<표 4> 연금재정 및 기금변화추이 전망

(1993년 불변가격, 단위 : 천억원)

| 연도 | 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, 내부자료, 1995.

따라서 국민연금재정의 건전성을 위한 제도적 개선은 적어도 조기노령연금 수급권이 개시되기 이전에 시급히 해결되어야 할 과제로 이에 대한 집중적인 노력이 요구된다 할 것이다.

제4장 특수직역과 근로자의 차별성

공적노후보장체제에 있어서 국가의 제도성격에 따라 차이는 있으나 특수직역 특히 공무원과 군인 등에 대한 노후보장적용이 일반경제활동 계층과 차별화하는 경향을 보이고 있다. 기초연금을 채택한 국가의 경우 모든 국민이 동일하게 적용받는 반면에 2층보장체제에서 차별화하고 있고, 선별주의에 입각한 소득비례연금체제를 채택한 국가의 경우에는 우리나라와 같이 별도의 제도를 두는 것이 일반적인 추세이다.

우리나라의 경우 공적연금은 언급한 바와 같이 크게 특수직역과 국민연금으로 분류될 수 있으며, 특수직역으로 분류되는 공무원, 군인, 사립교원과 국민연금의 적용을 받는 근로자간의 노후보장에 대한 제도내용의 차이로 형평성의 결여가 크게 부각되고 있다. 특수직역과 근로자계층간의 비형평성은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 제도간의 세부적인 보장내용에 대한 차이로 인한 형평성 결여를 들 수 있고, 둘째는 가입계층을 특수직역은 동종계층으로 한정하여 타 계층에 대한 소득재분배 역할이 전혀 없는 반면에 근로자계층은 국민연금의 적용대상에 타계층을 포함함으로써 타계층에 대한 소득이전 부담을 가져야 하는 점을 들 수 있다.

그런데 특수직역연금과 국민연금을 비교분석함에 있어 특수직역간 사이에도 차이가 나고있어 이를 비교하는 데에는 별도의 분석이

필요하다. 그러나 특수직역간의 차이는 국민연금제도와 비교하여 볼 때 부분적인 몇 가지 사항을 제외하면 상대적으로 큰 차이가 없다.⁵⁾ 따라서 본 연구에서는 공무원과 근로자계층에 대한 제도비교를 통하여 차별화 정도를 분석하고자 한다.

1. 특수직역연금과 국민연금제도간 차이점

국민연금과 공무원연금제도는 기본적 접근에 차이가 있다. 국민연금은 보장하고자 하는 위험대상이 노령에 따른 소득손실에 중심을 두고 이와 관련하여 장애 또는 사망에 따른 유족에 대한 소득보장을 목적으로 하는 반면에 공무원연금제도는 공무원이라는 특수직역을 대상으로 하는 포괄적 사회보장제도로서 일반적인 연금제도의 목적인 노후소득보장에 한정되지 않고 재해보상적 성격 및 근로보상적인 성격까지 포함하고 있어 연금급여 뿐만 아니라 재해보상, 직업복지성격의 근로보상급여까지 포괄하는 종합적 사회보장제도로 기능하고 있다.⁶⁾ 이에 따라 국민연금제도의 급여종류는 4가지이고

5) 군인연금과 사립교원연금의 경우 그 기준을 공무원연금에 두고 있는데, 군인연금의 경우 가입기간의 산정에 있어서 전투기간을 실체가입기간의 3배로 산정하는 점과 계급정년제에 의한 조기퇴직자의 발생이 공무원계층과 차이가 있어 상대적으로 높은 급여와 급여기간이 길어지는 차이점을 보이고 있으며, 사립교원의 경우 급여종류에 있어서 공무원연금과 비교하여 볼 때 다양한 급여가 제공되지 않는 점과 퇴직수당에 있어서 공무원의 경우 국가와 공무원이 공동으로 부담하는 것과는 달리 사립교원의 경우 본인부담에 의하여 재정이 유지된다는 차이점을 들 수 있다.

6) 공무원연금제도는 공무원의 퇴직 및 기타 사고시의 소득보장 등을 통하여 공무원이라는 직역에 대한 근로안정성을 제공함으로써 근로의욕을 제고시키고자 하는 일종의 직업 인센티브적 의미를 포함하고 있다. 이러한 공무원에 대한 차별적 접근의 이유는 국가에 따라 차이는 있으나,

산재보험의 6가지 급여종류를 포함하는 경우 총 10가지의 급여종류가 제공되는 반면에 공무원연금과 사립교원연금의 경우는 총 18가지가 제공되고 군인연금의 경우는 14가지의 급여종류가 제공되고 있다.

두 제도간의 일반적인 차이를 개괄적으로 보면, 먼저 재정부담은 공무원 및 군인연금의 경우 가입자의 원보수를 기준으로 13%(1995년까지 11%)를 국가와 본인이 1/2씩 부담하고, 사립학교 교직원 연금은 13%를 본인이 6.5%(1995년까지 11%), 학교재단이 4.0%(3.5%), 국가가 2.5%(2.0%)를 부담하고 국민연금의 경우 1992년까지는 3%(사용자, 가입자 각각 1/2), 1997년까지는 6%(사용자 1/3, 가입자 1/3, 퇴직금적립금 1/3), 1998년에는 9%로 상향조정하도록 하고 있다.

연금급여 조건은 특수직역연금의 경우 가입기간이 20년이상인 경우 연령에 관계없이 수급권이 발생하도록 하고 있으나, 국민연금의 경우 20년이상의 가입기간과 60세 이상(조기노령연금 : 55세)의 연령조건이 추가되어 있어서 급여수급개시연령에 차별화 경향이 뚜렷하게 나타날 것으로 예상되고 있으며, 특히 군인연금의 경우 전투기간을 3배의 가입기간으로 산정하고 있고, 군인신분의 특수성에 따라 시행되고 있는 계급정년제에 의하여 급여수급개시 연령에 커다란 차이를 보이고 있다.

한편 급여수준에 있어서 특수직역연금의 경우 최종보수월액을 기준으로 20년 가입의 경우 50%를 지급하도록 하며, 초과가입년에 따라 2%포인트를 가산하도록 하는 반면, 국민연금의 경우 전체 가입

공무원의 임금수준이 근로자보다 낮은 때문으로 분석하는 경향과 공무원의 노후보장을 상대적으로 높게 책정함으로써 노후에 대한 안정적 보장을 제공하여 재임기간동안에 청렴하게 공직에 봉사할 수 있도록하고 자하는 목적에 비중을 두는 경향이 있다.

자의 평균소득과 개인의 전가입기간동안의 평균보수월액을 기준으로 하고 있어 제도내에 소득재분배 효과를 높이고 있으며, 전체 가입자의 평균소득월액과 동일한 가입자의 경우 20년 가입기간에 따른 급여수준은 35%이며, 추가가입년도에 따라 1.75%포인트씩 가산토록 하고 있다.

또한 특수직역제도에 의한 공무원, 군인, 사립교원은 급여기준을 최종소득으로 하고 있는 점과, 급여산식으로 인하여 국민연금에 가입한 근로자에 비하여 훨씬 높은 혜택을 받게 되는 결과를 초래하게 되어 특수직역과 국민연금에 적용되는 근로자와의 급여수준 차이는 심화될 수밖에 없다.

특히 가장 쟁점이 될 수 있는 것은 전국민의 노후보장 측면에서 볼 때 특수직역계층은 타계층과 소득재분배 없이 소득비례에 의한 높은 노후보장을 받게 되는 반면에, 근로자 계층은 노후보장 수준이 낮을 뿐만 아니라, 상대적으로 소득신고가 낮은 농어민 및 자영자 계층에게 소득재분배에 의한 소득이전의 부담을 받아야 하는 특수직역과 근로자계층간에 공평하지 못한 문제점을 지적할 수 있다.

공무원연금제도의 급여는 이미 언급한 바와 같이 근로자에 대한 국민연금제도와 산재보험 그리고 퇴직금제도를 포괄하는 성격을 가지고 있으며, 이외에 추가적으로 부조적 성격의 급여를 모두 포괄하는 종합적인 제도체제를 갖추고 있다. 따라서 공무원연금제도의 급여종류도 매우 복잡하고 다양하게 제공되고 있는 특징을 가지고 있다.

급여종류는 크게 장기급여와 단기급여로 나뉘고 있는데, 공무원의 퇴직, 폐질 및 사망 등의 사고에 대한 생활보장 성격의 장기급여와 공무상질병 또는 사고에 대한 치료 및 일시보상 성격의 단기급여를 들 수 있다. 장기급여로는 퇴직급여, 장애급여, 유족급여 및 퇴직수당 등이 있으며, 단기급여로는 공무상요양비, 공무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금 등이 있다. 여기서 장기급여는 근로자에게

는 국민연금제도의 급여가 해당되고, 단기급여는 근로자의 산재보험에 해당된다고 볼 수 있다.

그런데 국민연금제도에서는 가입기간과 연령에 따라 연금급여의 종류가 결정되는 반면에 공무원연금의 경우는 연금수급을 위한 20년 이상의 가입기간 충족여부 또는 본인의 선택에 의하여 연금형태 및 일시금형태, 그리고 이를 혼합한 방식인 연금공제일시금 형태 등의 다양한 급여형태별로 다시 세분화되어 있다.

이외에 국민연금의 장해연금과 유족연금이 해당되는 장해연금과 유족연금이 공무원연금에서도 급여에 포함되어 있는데, 국민연금이 장해등급에 따라 급여수준에 차이를 두고 있는데 반하여 공무원연금에서는 장해연금과 장해일시금으로 구분하고 있으며, 유족급여에 있어서도 유족연금, 유족일시금, 유족연금일시금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족보상금등으로 다양한 형태로 세분화되어 있다.⁷⁾

먼저 퇴직에 따른 소득보장급여는 국민연금의 경우는 노령연금이 공무원연금에서는 퇴직급여가 있다. 두 제도간에는 수급조건 및 수준에 차이가 있는데, 수급조건의 가장 큰 차이는 수급조건에 있어서 연령제한유무를 들 수 있다. 국민연금의 경우 연금수급조건이 가입기간이 20년 이상이고 60세 이상(완전노령연금)으로 하고 있으나, 가입기간이 20년이상이고 55세에 퇴직하는 경우(조기노령연금)와 가입기간이 15년이상이고 60세 이상의 경우(감액노령연금)에도 급여수준을 적절하게 낮추어 연금지급이 이루어지도록 하고 있다. 가입기간이 15년이 되지 못하는 경우에는 반환일시금을 지급하도록 하고 있다.

7) 공무원연금의 장해급여와 유족급여는 근로자의 경우 산재보험의 급여와 중복적 성격을 가지고 있다.

한편 공무원연금의 경우 20년이상 재직한 공무원에 대해서는 연령에 상관없이 퇴직과 동시에 퇴직연금이 지급되며 20년이상 재직 한 공무원이 20년은 연금으로, 이를 초과한 기간은 일시금으로 지급 받고자 할 때에는 퇴직연금공제일시금을, 이를 일시에 지급 받고자 할 때에는 퇴직연금일시금을 지급한다. 또한 가입기간이 20년미만인 경우에는 퇴직일시금을 지급한다.

급여수준에 있어서 국민연금제도가 보수비례부분과 균등부분을 급여산식에 반영하고 있는 것에 비해, 공무원연금은 직급·호봉에 따른 보수비례방식에 의거하여 급여액을 결정한다.

국민연금의 경우 전체가입자의 평균을 급여산식에 포함하고 있어 저소득자의 경우 상대적으로 높은 급여를 받게 되나, 고소득자의 경우는 상대적으로 낮은 급여를 받게 된다. 평균소득자의 경우 20년을 가입한 경우 전체가입기간의 평균소득에 35%를 받게되며, 가입기간이 1년씩 추가될 때마다 급여는 1.75%가 증가하게 되어 있다.

한편 공무원연금의 경우 퇴직연금지급액은 공무원 퇴직 당시의 직급·호봉에 의거한 보수월액⁸⁾에 재직연수에 따른 지급비율을 곱한 금액으로, 그 지급비율은 20년에 50%를, 20년을 초과하는 때 1년마다 2%를 가산하여 최고 76%를 지급하고 있다.

유족연금은 국민연금의 경우 근로자의 가입기간에 따라 급여가 달라지게 되는데, 가입기간이 1년 미만인 경우는 유족급여지급에서 제외되며, 가입기간이 1년 이상일 경우 기간을 1년이상 10년 미만, 10년이상 20년 미만, 20년 이상으로 구분하여 각각 기본연금액의 40%, 50%, 60%를 지급하며 이에 가족수당 성격의 가급연금이 추가 된다.

8) 급여산정의 기초가 되는 보수월액은 봉급월액과 각종 수당의 연지급액을 열두달로 평균한 금액이며, 보수월액에 포함되는 수당으로는 기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 직무수당 등이 있다.

<표 5> 특수직역연금과 국민연금의 노령연금급여 비교

| 제도명 | 급여조건 | 급여산식(원/월) | 비고 |
|----------------|---|---|---|
| 국민연금 | 가입기간 20년 이상 연령 60세 (조기노령:55세, 감액노령:15년 가입) | $0.2(A+0.75B)(1+0.05n)$ (A:전체가입자 평균보수월액 B:가입자 평균보수월액 n: 20년이상 가입기간) | 전가입자 평균소득자의 경우 20년 가입시 전 가 입기간 평균 보수월액의 35%. 추가가입 1년마다 1.75% 포인트 증가 |
| 특수 직역 연금 | 공무원 사립교원 | 가입기간 20년이상 $0.5 \times B(1+0.04n)$ (B: 가입자 최종보수월액 n: 20년이상 가입기간) | 20년 가입의 경우 각 가 입자의 최종보수월액이 50%, 추가가입 1년 마 다 2%포인트 증가 |
| | 군인 | 가입기간 20년 이상 (전투기간 3배) 단 $n \leq 13$) | |

공무원연금의 경우 유족연금은 20년이상 재직한 공무원이 재직중 사망하거나 퇴직연금 또는 장애연금수급권자가 사망한 때에 그 유족에게 지급되며, 지급액은 퇴직 또는 장애연금액의 70/100이다. 또한 공무원이 재직중 사망한 경우에는 유족연금외에 퇴직연금일시금으로 받을 수 있는 금액의 1/4을 유족연금부가금으로 지급하고 있으며, 퇴직연금수급권자가 퇴직후 3년이내에 사망한 경우에는 유족연금외에 유족연금특별부가금을 별도로 지급한다. 한편 유족연금에 갈음하여 이를 일시에 지급받고자 할 때에는 유족연금일시금을 지급하며, 20년미만 재직자가 사망시에는 유족일시금을 지급한다.

장애연금의 경우 국민연금에서는 장애발생이 가입후 1년 이상인 경우에 한하여 장애급여를 지급하도록 하고 있는 데, 장애등급을 4등급으로 구분하여 1급인 경우는 기본연금액 100%를, 2급의 경우는 80%, 3급은 60%를 연금으로 지급하고, 4급의 경우는 기본연금액의 150%를 일시금으로 지급한다. 공무원연금의 경우 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직하거나 퇴직후 그 질병 또는 부상으로 폐질상태로 된 경우 장애연금(장해보상금)이 지급되며 퇴직급여와 병급된다. 이때 공무원은 가입기간은 급여지급

조건에 포함되지 않으며 장애의 원인이 공무원의 질병 또는 부상인 경우에 한하고 있다. 장애연금지급액은 보수월액에 폐질등급에 따라 제 1급 80%부터 제 14급 15%까지로 차등지급된다. 이를 일시에 지급 받고자 할 경우에는 장애연금액의 5년분에 상당하는 장애보상금이 지급된다.

또한 급여의 실질가치유지를 위하여 국민연금에서는 물가수준변동에 임금수준을 조정하는 물가슬라이드제도를 도입하고 있는 반면에 공무원연금에서는 연금급여의 실질가치보전을 위해 연금지급액을 매년 공무원의 보수인상률에 따라 조정하여 지급하는 임금변동슬라이드제를 도입 운영하고 있으며, 급여산정의 기초가 되는 보수월액에 포함되는 수당의 범위를 확대하는 등 국민연금과 비교하여 매우 유리한 규정을 적용하고 있다.

이외에 공무원연금에서는 국민연금에 포함되지 않은 사회부조적 급여가 추가적으로 지급되고 있는데, 재해부조금과 사망조위금은 부조적 성격의 급여로서, 재해부조금은 공무원이 화재, 수재, 기타 재해로 인하여 재산상의 손해를 입었을 때 지급하며, 사망조위금은 공무원 본인이나 배우자 직계존속 등의 사망시에 지급한다.

2. 공무원과 근로자 보장부분의 차별성

두 제도간의 급여부분에 있어서 근본적 차이는 급부수준과 급여조건에 있다고 볼 수 있다. 급부율을 보면 공무원연금이 20년 가입시 50%인데 반하여 국민연금은 가입자의 소득이 전체가입자의 평균소득과 일치할 경우 20년 가입시 35% 수준이다. 추가가입기간에 따른 급여수준의 변화에 있어서도 20년이상 가입시 공무원연금은 매 추가가입 1년당 2% 씩 증가되는데 비하여 국민연금은 1.75%씩 증가하도록 되어 있다.⁹⁾

한편 급여수급조건에 있어서도 노령연금(퇴직연금)의 수급조건이 국민연금의 경우는 가입기간과 동시에 수급개시연령에 한계를 두고 있으며, 조기에 연금을 수급하게 되는 경우에는 이에 상응하는 만큼 급여수준을 재조정하여 낮은 급여를 지급하도록 하고 있다. 반면에 공무원연금의 경우에는 가입기간 조건만 충족하면 퇴직과 동시에 연금수급이 가능해서 노령으로 인한 소득손실에 대한 보장보다는 퇴직 이후의 생활보장의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 연금수급개시연령의 국민연금과 공무원연금과의 차별은 가입기간의 형평성 문제가 제기되는 것은 당연하다. 그런데 노후보장을 위한 사회보험의 측면에서 볼 때 이러한 비형평성의 문제는 국민연금제도를 공무원연금 형태로 전환할 것이 아니라 공무원연금제도를 국민연금 형태로 개선하여 형평성을 제고해야 할 것이다.

한편 유족연금과 장해연금에 있어서 급여조건이 가입자의 사망 또는 질병 또는 부상에 의한 폐질을 조건으로 하고 있는 점에서는 큰 차이를 발견할 수 없으나, 공무원연금에서는 가입자의 가입기간을 급여조건에 포함하지 않고 있는 반면에 국민연금의 경우에는 가입자가 최소한 1년 이상의 가입기간을 충족하여야 한다는 추가적인 조건을 규정하고 있다. 이 규정은 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 급여지출에 대한 부분적인 절약효과보다는 사회보험 기능에 대한 커다란 축소를 의미하는 것이다.¹⁰⁾

따라서 국민연금의 장해연금과 유족연금에 대한 1년 이상 가입기

9) 이에 대하여 공무원연금의 재정부담은 13%에 달하고 있는 반면에 국민연금은 6% 수준에 불과하기 때문에 이의를 제기할 수 있으나, 공무원연금의 경우에도 도입초기에는 각출수준이 낮았으며, 기간이 경과함에 따라 각출부담을 단계적으로 상향조정 하였다. 따라서 이러한 각출부담 차이에 대한 급여수준의 차별화 당위성 주장은 설득력이 약하다고 볼 수 있다.

10) II절 2. 『급여 및 재정에 있어서 한계성』을 참조할 것.

간 조건은 공무원연금 형태로 개선되어야 할 것이다.

급여의 실질가치유지를 위하여 국민연금과 공무원연금과의 차이는 가입기간 중에는 급여계산에 국민연금의 경우는 전가입자 평균 보수월액의 변동율을 공무원연금의 경우는 가입자의 최종임금을 기준으로 하고 있으며, 급여수준이 결정된 이후에는 국민연금은 물가슬라이드제를 공무원연금은 임금슬라이드제를 실시하고 있는 차이를 보이고 있다. 그런데 물가인상율과 임금인상률의 변화추이를 살펴보면 1960~93년까지의 물가지수 변동률과 봉급 인상률의 변화는 임금인상률이 연평균 13.4%씩 상승한 반면에 소비자물가 상승률은 같은 기간동안 연평균 9.9%씩 상승하여 연평균 3.5% 포인트 정도 임금인상률이 높은 것을 알 수 있다. 따라서 이 경우 공무원연금에 의한 연금수급자가 국민연금에 의한 연금수급자에 비하여 급여산정에서부터 이후 조정에 이르기까지 유리한 입장에 있음을 알 수 있다.

연금급여조건을 충족치 못한 경우 두 제도 모두 일시금을 지급하도록 규정하고 있는데, 국민연금은 반환일시금으로 공무원연금은 퇴직일시금으로 지급되고 있다. 그런데 이 경우 두 제도사이에는 가입자가 탈퇴시 받는 급여의 성격이나 급여액 및 산출방법이 상이하다. 국민연금의 경우에는 가입자가 부담한 부분은 재형저축이자율을, 사용자가 부담한 부분은 정기예금이자율을 각각 계산하여 원금과 이자의 합계액을 반환일시금으로 지급하게 되어 있지만, 공무원연금의 경우는 퇴직일시금산식에 의하여 산정한다. 공무원연금제도의 지급산식에 의하면 퇴직일시금은 퇴직수당을 포함하여 지급하도록 하고 있는데, 이는 근로자의 경우 퇴직금과 반환일시금을 동시에 받게 되는 것을 의미한다. 이 퇴직일시금은 최종임금과 가입기간에 따라 금액수준에 차이가 나도록 하고 있다. 가입기간별 퇴직일시금 수준은 <표 6>과 같다.

<표 6> 공무원퇴직일시금 지급산식(퇴직수당 포함)

| 기간별 | 지급계산식 | 가입기간 | 지급수준 | 법정퇴직금 | 본인부담 | 차액 |
|--------|---|------|-------|-------|------|------|
| 5년미만 | $FW \cdot n (1 + 0.10)$ | 1년 | 1.1 | 1 | 0.7 | -0.6 |
| 5-9년 | $FW \cdot n (1.5 + 0.01 \times (n-5) + 0.35)$ | 5년 | 9.25 | 5 | 3.3 | 0.95 |
| 10-14년 | $FW \cdot n (1.5 + 0.01 \times (n-5) + 0.45)$ | 10년 | 20.0 | 10 | 6.6 | 4.40 |
| 15-19년 | $FW \cdot n (1.5 + 0.01 \times (n-5) + 0.50)$ | 19년 | 40.66 | 19 | 12.5 | 9.16 |

1) 최종임금 대비 비율임

FW : 최종임금, n : 가입년수

자료 : 공무원연금관리공단, 공무원연금업무실무요령, 1994에 의하여 자체계산.

<표 6>에 의하면 최종임금 대비 퇴직일시금의 수준은 4년까지는 1.1배씩 증가하다가, 가입기간이 5년이상인 경우부터 급격히 상승하여 5년간의 경우 퇴직일시금액은 최종임금의 9.25배가 되고, 10년간의 경우 20.0배, 19년간의 경우가 40.66배가 된다. 이미 언급한 바와 같이 공무원연금의 퇴직일시금은 근로자의 경우 국민연금의 반환일시금과 근로기준법상 퇴직금의 기능을 동시에 수행하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 근로자의 경우 법정퇴직금이 최종임금에 근로년수를 곱하여 산정되기 때문에 공무원의 퇴직일시금에서 근로자의 법정퇴직금액수만큼을 제외한 금액이 공무원연금의 반환일시금 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 가입기간이 1년인 경우 공무원의 경우는 최종임금의 1.1배를 받게 되는 반면에 근로자는 퇴직금과 반환일시금을 합하여 최종임금의 1.7배를 받게 되어 공무원에 대한 일시금액이 오히려 낮게 지급된다. 그러나 5년이상의 가입기간부터는 공무원연금의 퇴직일시금액이 누진적으로 증가하게 되어 5년 가입의 경우 근로자보다 0.95배를, 10년의 경우에는 4.40배를 그리고 19년의 경우에는 9.16배를 더 지급하도록 하고 있다.

이러한 결과로 공무원의 경우 연금수급조건에서 부터 연금수준

그리고 연금수급조건을 예 미달하여 일시금을 받는 경우까지, 모든 규정에 있어서 공무원이 유리하게 되어 있음을 알 수 있다.

분석한 바와 같이 공무원과 근로자간에 나타나고 있는 보장에 있어서의 차이점은 부분적으로는 근로자를 대상으로 하고 있는 국민연금제도를 개선하는 것이 타당하지만, 오히려 공무원연금제도를 개선함으로써 두 계층간에 나타나고 있는 보장수준의 격차를 줄이는 것이 타당할 것이다. 이는 이미 알려진 바와 같이 공무원연금의 재정상황이 각출과 급여구조에 있어서 심각한 재정불균형이 나타나고 있으며, 국민연금의 경우도 연금지급이 본격화되면 재정적자가 발생할 것이며, 기금고갈이 예상되고 있기 때문이다.

제5장 농어민 및 자영자계층과 비형평성

국민연금은 1995년 7월부터 농어민 및 농어촌 지역 자영자에 대하여 당연적용을 함으로써 근로자 중심의 공적연금형태에서 경제활동계층의 공적연금체도로 전환되었다. 또한 1998년에는 도시지역 자영자에도 적용범위를 확대할 계획이다. 이러한 확대계획은 단순히 농어민과 자영자에 대한 적용범위의 확대발전을 의미하는 것이 아니라, 전체 경제활동계층에 대하여 보편적 노후보장을 위한 공적연금체도로서의 성숙화를 위한 단계적 조치로 평가할 수 있다.

그런데 국민연금제도는 각출부담에 있어서 정율제를 채택하고 있으며 소득재분배적 성격을 상당부분 포함하고 있는 특징을 갖고 있다. 따라서 제도가 목적하고 있는 기능을 제대로 반영하기 위하여서는 관련 정보의 정확성이 중요한 관건이 될 수밖에 없다. 특히 농어민 및 자영자에 대한 공적연금체제를 근로자와 같은 체제로 운영할 경우에 소득과약은 제도기능의 목적 달성여부에 대한 성패를 좌우할 수 있는 매우 중요한 요소 중의 하나이다.

만일 이러한 기본 요건을 갖추어지지 않는 상태에서 제도확대가 이루어지고 운영될 경우에 각 개인의 소득과 기여 그리고 급여에 있어서 왜곡된 결과를 초래하기 때문에 제도의 근본 목적을 달성할 수 없으며, 실질적인 노후보장기능 역시 이루어질 수 없게 된다. 또한 장기적 측면에서 볼 때 제도의 올바른 성숙화를 기대할 수 없고,

전 국민의 제도에 대한 신뢰성을 약화시켜 결국에 가서는 국민연금 제도 자체의 존립여부를 위협할 수 있다.

농어민 및 농어촌 지역 자영자에 대한 적용은 초기 단계에 있어 이에 대한 평가는 아직 이른 것이 사실이다. 그러나 현재 진행 중인 운영실태에 비추어 볼 때, 농어민 및 농어촌지역 자영자에 대한 적용상황은 기존 근로자계층 적용상황과 몇 가지 다른 형태가 보여지고 있어 우려되는 바가 크다.

먼저 제도가입율을 위한 신고율이 96%에 이르고 있는 점은 매우 고무적으로 볼 수 있다.¹¹⁾ 그러나 신고된 소득분포내용을 살펴보면 확대에 따른 제도의 건전성 확보가 미흡함을 보여주고 있다.

확대적용된 농어민 및 농어촌 지역 자영자의 소득신고는 최하등급인 1등급 (표준소득월액 22만원)에 속하는 가입자가 31.2%이고 74%가 17등급 (표준소득월액 67만원)이하로 나타나고 있으며 월평균소득은 565,199원 (중위소득 340,000)으로 국민연금의 사업장 가입자의 월평균소득 1,059,941 (중위소득 920,000)과 비교하여 볼 때 현격한 차이를 보이고 있어서 소득신고에 대한 성실성을 의심케 하고 있다.¹²⁾

그런데 자영자에 대한 확대가 이루어지는 경우 이로 인한 문제는 더욱 심각해 질 수밖에 없다. 1995년 농어민 및 농어촌지역 자영자는 그 대상 규모가 약 200만명 수준이었고, 산업구조조정에 의하여 급속히 감소하는 추세에 있다. 그러나 자영자의 경우는 현재 사업장 가입자 보다 규모가 큰 750만명에 이를 것으로 추정되기 때문이다.¹³⁾

11) 신고율이 높은 것은 농어민에 대한 국고보조 및 연금확대의 강한 의지를 반영한 것으로 평가될 수 있으나, 신고대상자에 대한 범위확정에 있어서는 아직 논란의 여지가 남아 있다. 이는 도시자영자 확대와 함께 재검토되어야 할 사항으로 간주될 것이다.

12) 보건사회연구원, 내부자료

13) 국민연금관리공단, 내부자료.

한편 가입자가 지켜야 할 중요한 의무로서 농어민 및 농어촌지역 자영자 계층의 보험료 납부현황을 살펴 볼 때 징수율이 70%에 머물고 있어 향후 가입자에 대한 급여산정 및 지급에 있어서도 차질이 예상되고 있다. 이러한 현상은 비단 농어민이나 농어촌 지역 자영자에 국한된 사항이 아니라 도시지역 자영자에 까지 확대할 경우 이로 인한 심각성은 매우 크다고 볼 수 있다. 이러한 한계성을 극복하지 못할 경우 농어민 계층과 자영자 계층에 있어서는 각 개인의 수평적 소득재분배에 의한 노후보장기능이 제한될 수밖에 없을 뿐만 아니라, 수직적 소득재분배의 왜곡현상이 심화되어 전체 공적연금체제의 기능도 한계성을 갖게 되는 문제점이 야기되고, 이로 인하여 결국에는 국민에 대한 공적노후보장은 단순한 외형적 형태에 머물 수밖에 없게 될 것이다.

제6장 근로자의 공적연금 정책 및 운영참여 미비

국민연금체제에 있어서 관리운영주체에 대한 선택은 세 가지 가능성이 있다. 정부가 직접 관리운영하는 경우(government)와 위탁 관리운영(non-profit-organization) 그리고 민영단체의 관리운영(profit-organization)체제가 그것이다. 그런데 관리운영주체를 공단에 위탁하는 경우는 정부의 직접관리에서 발생될 수 있는 관료주의와 경직성에서 벗어날 수 있는 점과 민영사에 의한 관리에서 나타날 수 있는 정부정책과의 연계 및 과당경쟁 및 이익추구로 인한 가입자에 대한 피해를 사전에 차단할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

그러나 이러한 효과는 위탁관리운영체제의 관리운영에 있어서 자율성이 보장될 때에 가능하다. 이런 측면에서 볼 때 현행 국민연금제도의 관리운영은 위탁관리운영체제인 국민연금관리공단에 의하고 있으나, 국민연금제도의 가입자 대부분이 근로자임에도 불구하고 제도 관련 정책수립 및 운영에 대한 근로자의 의견을 전달하고 수렴될 수 있는 기회가 매우 저조하여 근로자의 입장을 대변하면서 다른 계층과의 조화를 추구할 수 있는 자율적 운영이 이루어지지 못하고 있다.

국민연금제도와 관련된 정책 및 운영에 관련된 기구는 국민연금관리공단의 임원임명, 국민연금심의 위원회, 국민연금기금운용 위원회, 국민연금등 심의위원회, 국민연금 심사위원회등을 들 수 있다. 그런데 <표 7>에서 보는 바와 같이 국민연금 관련 기구에 근로자의 참여는 전혀 불가능하거나 매우 미미한 수준에 불과한 실정이다.

먼저 국민연금관리공단의 이사장을 포함한 임원으로 상임이사 3인 및 감사 1인은 보건복지부 장관이 임명하도록 하고 있으며, 이중 당연직 이사 3급이상의 일반직 국가공무원중에서 공단의 정관이 정하는 자로 규정하고 있어 근로자의 참여는 전혀 이루어지지 못하고 있다.(국민연금법 제 28조, 동 시행령 제 22조).

국민연금 심의위원회의 위원에 관한 규정은 국민연금법에는 국민연금 심의위원회 구성에 관한 규정만을 명시하고 있으며, 동 시행령에서 근로자, 사용자 그리고 지역가입자를 대표하는 위원을 각 3명, 그리고 공익을 대표하는 위원 5인으로 총 14명으로 구성하도록 규정하고 있다. 근로자를 대표하는 위원은 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하도록 하고 있다. (국민연금법 시행령 제 13조) 따라서 전체위원 14명 중 근로자를 대표하는 자는 3인으로 적정 배분으로 판단되는 전체의 1/3에 미치지 못하고 있다.

국민연금기금 운용위원회는 현재 국민연금의 기금이 가입근로자의 각출부분이 대부분임에도 불구하고 구성위원 11-15인 중 2인만을 참여토록 하여 근로자의 의견이 반영이 불가능한 실정이다. 특히 위원장을 재정경제원장관으로하여 부위원장을 보건복지부장관 그리고 나머지 위원을 정부의 각 부처 장관이 당연직 위원으로 임명되도록 하고 있으며, 이외에 사용자 대표 2인, 근로자대표 2인, 농어민과 지역가입자 대표 3인, 국민연금관리공단 이사장, 관계전문가 2인으로 구성하도록 하고 있어, 국민연금기금을 마치 정부재정으로 판단하여 운용을 하는 폐단이 나타나고 있다.(동 법 제 84조, 동 시행령 제 54조)

한편 국민연금등 심의위원회에 법에서는 위원회 구성에 관한 규정만을 정하고 있고, 시행령에서 위원은 공단의 부장급이상의 임직원과 사용자단체와 근로자단체에 종사하는 자, 농어민 단체가 추천하는 자와 농어민 이외의 지역가입자를 대표하는 자, 변호사 그리고

전문가로 구성하도록 하고 있다. 이에 따라 전체 7인의 위원 중 근로자 대표는 1인으로 한정하고 있다.

<표 7> 근로자의 국민연금 정책결정 및 운영 참여현황

| 위원회명 | 법령 | 시행령 | 비고 |
|---------------------------|--|--|--|
| 국민연금 관리공단 입원 | 복지부장관이 임명 (이사장 1인, 상임이사 3인이내, 감사 1인)(법 제28조) | 당연직 이사는 3급이상의 일반직 국가 공무원중에서 공단의 정관이 정하는 자(령제22조) | 근로자의 참여 가 전무함 |
| 국민연금 심의위원 회 | 국민연금심의위원회 구성에 관한 규정만 있음(법제5조) | 근로자, 사용자, 지역가입자를 대표하는 위원 각3인, 공익을 대표하는 위원 5인 (근로자 대표위원은 노동조합을 대표하 는 연합단체가 추천한 자)(령제13조) | 총 위원 14인 중 근로자 3인 이 참여함 |
| 국민연금 기금 운용 위 원회 | 위원장 및 부위원장 각 1인 포함 하여 11인-15인 위원. 위원장은 경제기획원장관, 부위원장은 보건 복지부 장관, 위원은 재무부장관, 농수산부장관, 상공자원부장관 및 노동부장관과 위원장이 위촉하는 사용자를 대표하는 자, 사용자 외 의 가입자를 대표하는 자, 관계전 문가 각 1인이상 포함되어야 함. (법제84조) | ·사용자를 대표하는 자로서 사용자단 체의 장 2인 ·사용자 외의 가입자를 대표하는 자 로서 노동조합의 총연합단체의 장 및 산업별 연합단체의 장 1인 ·농어민과 농어민외의 지역가입자를 대표하는 자 3인 ·수급권자를 대표하는 자로서 공단 이사장 ·관계전문가로서 국민연금에 관한 학 식과 경험이 풍부한 자 2인. (령제 54조) | ·위원 11~15 인중 근로자 2명 참여 ·근로자 권익보호에 대한 영향 력이 미약 함 |
| 국민연금 급여 등 심의위원 회 | 위원회구성에 관한 규정만 있음. 제89조 | 위원회는 위원장1인을 포함해서 7인의 위원으로 구성됨. 위원은 공단의 부장 급이상의 임직원, 사용자 단체와 근로 자단체에 종사하고 있는 자,농어민단 체가 추천하는 자와 농어민 외의 지역 가입자를 대표할 수 있는 학식 또는 경험이 풍부한 자, 변호사, 사회보험및 의료에 관한 학식과 경험이 있는자로 서로 공단이사장 임명위촉함. 제 66조 | 7인의 위원중 근로자 단체에 종사하고 있는 자1인이 참여 함. |
| 국민연금 심사 위원회 | 위원회구성에 관한 규정만 있음. (법제91조) | | |

이러한 상황은 제도의 운영 및 정책결정에 있어서 가입자에 대한 배려나 의견수렴이 전혀 이루어지지 못하고 있음을 의미하며, 관리 운영에 대한 정부의 지나친 간섭으로 위탁관리운영체제를 통하여 기대할 수 있는 관료주의적 운영의 경직성에서 벗어날 수 없는 문제점을 갖고 있다. 이에 따라 가입자는 제도와 격리될 수 밖에 없으며, 제도와 관련된 정책결정과 운영방향에 설정에 대한 배제로 인하여, 이에 대한 오해소지의 발생과 불신으로 인한 반발 등이 나타나고 결과적으로 제도의 건전한 운영과 발전에 커다란 장애가 되는 문제점이 나타나는 한계성을 노정하고 있다.

제7장 개선과제 및 방안

현대 사회에서 사회보험체제는 국가와 국민관계에 가장 중요한 관계중의 하나로 자리잡고 있다. 특히 선진국의 경우 복지와 관련된 정책은 항상 다른 정책에 우선하여 고려되고 있는 것이 사실이다. 이와함께 과거 선진국의 복지정책에 대한 시행착오는 국가재정의 한계를 보여주고 있으며, 이를 해결하기 위한 노력을 나름대로 하고 있는 실정이다.

한편 제 3세계를 중심으로한 복지 후발국은 선진국의 경험에도 불구하고 시행착오적 경험을 답습하는 경향을 보이고 있는 것이 사실이다. 특히 후발국의 경우 사회보험의 도입 및 운영이 오히려 소득역재분배 현상을 가져오고 계층간에 위화감을 조성하는 결과를 초래하는 경우가 일반적이라는 지적이 제기되고 있는 실정이다.

이러한 사회보험의 왜곡된 결과는 우리나라의 사회보험이 당면하고 있는 중요한 발전과제로 사회보장 본연의 목적과 기능에 충실하도록 확대 발전이 이루어지도록 하여야 하며, 이를 통한 사회보험의 성숙화를 달성하여야 한다. 이를 위하여 어느 일정 계층에 대한 보장이나 보호를 위하여 다른계층에 대한 일방적인 희생이 강요되어서는 안될 것이다. 즉 계층간의 입장 및 상황에 대하여 상호존중하면서 건전한 발전을 이루기 위하여 각 계층간의 형평성 및 공정성을 확보하여 대상계층이 체제에 대해 납득할 수 있고 신뢰할 수 있

도록 제도를 체계화 하여야 한다. .

그런데 확대발전과정에서 체계화를 통한 안정과 개선을 통한 성숙화의 과제는 자칫 한쪽 논리에 우선을 부여함으로써 균형적인 발전을 저해할 위험이 있는 것이 사실이다. 따라서 앞에서 언급된 문제점에 대한 개선은 그 문제 자체의 해결을 위한 단순적 접근에서 벗어나 종합적인 상황을 고려하여 단기적인 보완과 개선 그리고 이와 관련된 장기적인 발전을 모색하는 데에 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 전제하에서 근로자계층에 대한 노후보장문제를 해결하기 위한 방안의 모색에 있어서 중요한 것은 근로자계층만에 대한 이익을 추구하는 개선방안은 바람직하지 않으며, 소외된 계층이나 근로자계층으로서 동등한 대우를 받지 못하고 있는 계층에 대한 사회복지의 실천적 측면에서 우선적인 배려가 이루어지도록 하여야 할 것이라는 점이다. 타 계층과의 형평성 문제로 지적된 부분에 대하여서는 절대적 동등성을 위한 노력에 치중하기보다는 장기적인 관점에서 상호조화를 이룰 수 있도록 단계적인 개선방안을 마련하여 계층간 마찰을 피하고 합의에 의한 계층간의 차등성을 축소하여야 한다.

개선 과제로서 우선적으로 해결하여야 할 것은 국민연금도입과정에서 발생한 체제내에서 형평성이 결여된 점을 확대과정에서 개선하는 노력을 통하여 공적연금제도의 안정적 정착과 노후보장체제의 성숙화에 있다 할 것이다. 즉 사업장규모에 따른 적용제외자와 연령에 의하여 제외된 계층에 대한 적용대상의 확대와 근로성격상 상시 근로자로서 권리를 인정받지 못하는 계층에 대한 국민연금 적용대상의 적절한 적용범위를 마련하여 확대적용이 이루어져야 한다.

분석한 바와 같이 근로자 형태에 따라 차등화된 적용은 도입단계에서 행정적 편이에 의해 이루어진 만큼, 조속한 확대적용이 이루어져야 한다. 국민연금이 도입된지 이미 8년이 경과하여 농어민 및 농

어촌 지역 자영자에 대한 확대가 이루어졌음에도 불구하고 근로자 계층의 확대가 이루어지지 못한 것은 정책당국의 국민연금 기능에 대한 인식이 부족하기 때문이다. 또한 소규모 영세사업장 근로자들에 대한 관리운영에 대한 문제점을 해결하기 위한 제도자체내의 적극적 노력이 경주되어야 할 것이며, 소득과약의 한계성에 대해서는 소득과약 관련부처 및 기관에 대한 강력한 촉구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

또한 사회보험체제중 노후보장을 위한 공적연금체제는 세대간에도 소득재분배가 발생하는 장기적인 정책임을 감안하여 경제정책이나 정치적 선거전략에 종속화 되지 않도록 하여, 장기적인 안정성과 국민연금 본연의 기능을 확보하기 위한 국민적인 공감대와 노력이 경주되어야 할 것이다.

특수직역과의 차별성 문제에 있어서는 특수직역(공무원, 사립교원, 군인계층)은 별도로 운영함으로써 특수직역에 대한 보장수준 및 급여조건 등의 규정이 유리하게 되어 있는 점과, 국민연금과 특수직역제도의 분리운영에 따라 전국민연대에 의한 소득재분배에 대한 부담에서 벗어나 있고, 근로자계층만이 놓여민 및 자영자에 대한 소득재분배 부담을 받도록 하고 있어 형평성에 대한 한계가 분명히 나타나고 있는 점을 들 수 있다. 특히 1998년 현재 국민연금체제로 도시지역 자영자계층에 그대로 확대될 경우에 형평성에 대한 문제점은 더욱 심각해질 것이다.

따라서 근로자 계층만이 받게 되는 불이익을 개선하고 비형평성에 대한 문제점 해결은 공적연금이 해결해야 할 중심과제로 대두되고 있다. 그런데 이러한 문제를 해결하는 방안 마련에 있어서 특수직역이 받게 되는 혜택을 국민연금에 그대로 적용할 경우 선진국의 경우와 같이 적자발생 및 기금고갈 그리고 재정조달의 한계성 발생 등이 발생하여 공적노후보장체제의 존립을 위협하게 될 것이며, 이

는 결과적으로 공적노후보장체제에 대한 국민의 신뢰성 상실로 이어져 향후 복지정책을 포함한 국가정책에 대한 치명적인 손상을 입히게 될 것이다.

따라서 단기적 방안으로 국민연금에 있어서 소득과약체제가 다른 이질적인 계층 즉, 근로자 계층과 농어민 그리고 자영자 계층의 재정을 분리하여 운영함으로써, 소득과약이 유사한 근로자 계층 내에서 연대에 의한 소득재분배를 이루어지도록 하여 불성실 신고에 의한 건전한 가입계층인 근로자를 보호하며, 재정에 있어서도 적립금을 각 계층별로 분리운영함으로써, 재정의 건전성과 안정성을 확보하는 방안을 마련하여 계층간의 마찰소지를 제거하여 안정성을 확보하도록 한다.¹⁴⁾

장기적인 방안으로는 모든 국민에 대한 기초생활을 보장하는 전체 국민에 대한 연대와 소득재분배가 이루어지는 체제로 전환되어야 하는 방안이 마련되어야 한다. 특수지역계층의 공적연금체제와 국민연금체제가 상이하고, 국민연금내에서 근로자 계층과, 농어민 그리고 자영자 계층을 별도로 분리하여 운영할 경우에 사회보험으로서 공적연금체제는 계층 내에서만 소득재분배 성격을 갖는 등 국민 전체적 연대에 의한 공동체체로서 한계를 가질 수밖에 없다.

또한 기존의 체제를 통합하여 일원화하는 방안을 기존가입자 및 연금 수급자 그리고 재정부담 및 급여수준 및 급여조건등이 상이하여 현실적으로 복잡할 뿐만 아니라 커다란 혼란이 야기될 수 있는 것도 사실이다.

한편 모든 계층의 소득비례부분까지 통합할 경우 이미 발생되고 있는 소득과약에 의한 비형평성 문제는 오히려 커질 위험이 있다.

14) 이는 연금급여 계산식 $0.2(A+0.75B)(1+0.05n)$ 의 A부분을 근로계층의 경우는 A, 농어민의 경우는 A', 자영자의 경우는 A" 형태로 분리하여 급여계산 및 재정의 독립적 운영을 의미하는 것이다.

따라서 전국민에 대한 기초생활을 보장하는 상대적으로 낮은 보장을 전체 경제활동계층이 공동으로 참여하는 기초연금을 도입하고 그 이상의 소득보장에 대하여서는 각 체제를 유지하여 보장받도록 하는 이원화된 보장체제로 전환하는 것이 바람직 할 것이다.

관리운영에 있어서 근로자의 공적연금정책 및 운영참여 확대에 있어서 공적연금제도의 체계가 각 계층의 부담에 의하여 이루어지는 만큼, 각 계층의 입장과 상황을 파악하고 상호간의 합의점을 도출하기 위하여서는 각 적용대상 계층의 적극적인 참여가 이루어져야 한다. 이미 문제점으로 지적된 바와 같이 위탁관리운영체제의 장점을 살리고 효율성을 확보하기 위하여서는 가입자가 정책 및 운영에 충분히 참여하도록 하여 관주도의 형태에서 벗어나도록 하여야 할 것이다. 이렇게 가입자의 참여가 이루어질 때 공적노후보장체제의 계층간에 그리고 제도 내의 문제점에 대한 해결이 자연스러운 합의에 의하여 도출될 것이며, 장기적인 발전에 대한 전 국민적인 지지가 이루어질 수 있을 것이다.

제8장 결론 및 종합적 접근의 모색

지금까지의 분석 및 방안은 공적연금체제에 있어서 근로자의 입장을 정리하고 이에 대한 형평성 및 공평성 확보 그리고 발전방안을 모색하는 데에 초점을 두었다. 그러나 공적연금체제는 하나의 제도로서 한정된 위험에 대한 접근을 의미하기 때문에 이와 관련이 있는 다른 제도와의 연계가 되지 않을 경우 비효율성이 나타나게 되고 종합적으로 한계성이 발생하게 된다.

이러한 측면에서 볼 때 우리나라의 경우 근로자의 노후보장과 관련을 갖고 있는 제도는 공적연금체제외에 퇴직금제도를 예로 들 수 있다. 이 두 제도는 도입 및 발전에 있어서 서로 상이한 점을 갖고 있으나, 근로자의 입장에서 볼 때 근로자의 노후생활 보장측면에서 근본적인 제도 목적은 동일한 공통점을 갖고 있다. 이러한 배경에 따라 두 제도의 특징을 근로자 입장에서 정확히 분석하고 이에 대한 종합적인 대안을 마련하여 실질적인 노후보장 효과를 증진시키는 것이 바람직 할 것이다.

국민연금제도와 퇴직금제도의 연계는 근로자가 근로관계를 종결하면서 나타나게 되는 소득손실을 충실히 보장하는 목적을 가져야 한다. 따라서 두 제도의 연계를 통한 근로자의 노후보장을 위한 종합적인 접근 방안을 모색은 근로자 노후보장에 있어서 매우 중요한 의미를 부여한다고 볼 수 있다.

분석과정에서 언급한 바와 같이 공적연금이나 퇴직금은 근로자의 퇴직을 전제로 하고 있다. 그런데 근로자의 입장에서 볼 때 근로자의 퇴직은 우리나라의 경우 선진국과는 달리 근로자는 정년제에 의하여 비자발적 실업에 처하게 되어 장기근속에 한계가 있게 되고, 사회로부터의 탈락이라는 정신적 갈등을 갖게 된다. 한편 퇴직과 함께 소득의 주원이 되는 국민연금의 급여는 기존의 소득수준과 비교하여 볼 때 매우 낮은 수준으로 물질적 보장에도 미흡하다.

사용자측 입장에서 볼 때 정년연령 근로자를 계속 유치하여 생산성 향상을 고려할 수 있으나, 높은 임금비용에 대한 부담 때문에 정년제도를 고수하여 일괄 퇴직하도록 하는 상황에 있다.¹⁵⁾ 그런데 이러한 문제점을 해소하는 이면에는 정년제도에 의하여 근로자를 퇴직 시킴으로써 발생하는 불이익도 감수해야 하는 양면성을 가지고 있다. 정년제도에 의한 일률적 퇴직제도는 의욕과 능력을 겸비한 근로자를 잃게 되고, 그동안 축적된 경험을 활용할 수 없게 되며, 노동력 부족에 대한 대처가 이루어지지 못하는 점이 있기 때문이다.¹⁶⁾

국민연금제도의 측면에서 볼 때 정년퇴직한 근로자에 대한 소득보장은 재정적자가 예상됨에도 불구하고 낮은 수준에 머물 수밖에 없

15) 경영적 입장에서 볼 때 기업이 정년제도를 시행하는 이유는 몇 가지로 요약해 볼 수 있는 데, 업무수행능력의 저하, 연공서열형의 임금체계, 퇴직금 누증, 신규채용 곤란, 인사정체, 통솔배치 등 인사관리상의 문제 등이다.

16) 임금비용 중 정액급여는 1994년 현재 1년미만 근로자와 12년 이상 장기 근속자의 차이가 남자의 경우 1.46배에서 1.72배에 이르는 것으로 나타나고 있는 반면, 여자의 경우 1.69배에서 2.2배에 이르는 것으로 조사되었다. 또한 직종에 있어서 전문가기술공 계통이 차이가 심한 반면 단순 생산직의 경우에 편차가 적었다. 임금비용에 부가비용과 부대비용을 감안한다면 이 편차는 더욱 커질 것으로 판단된다. 이는 기업입장에서 볼 때 장기근속에 대한 임금비용 압력이 적어도 2배이상 작용하는 것으로 볼 수 있다.

는 실정이고, 정년제도에 의한 조기퇴직으로 인하여 재정적자는 오히려 심화될 것으로 예상되고 있다.¹⁷⁾

이를 종합하면 정년제도를 개선하여 근로자측과 사용자측은 기본 시각 및 입장의 차이로 서로 만족할 만한 해결책을 도출하기는 어려울 것이다. 그러나 유의할 점은 근로자 계층은 노동시장에 지속적으로 머물기를 원하며, 이는 근로를 지속할 수 있는 여건을 제공하면 노동공급이 이루어질 수 있다는 점이 있고, 사용자측에서 볼 때 정년연령 근로자가 근속하는데 있어서 임금비용부담에 대한 적절한 경감이 이루어질 경우에는 지속적 근속을 받아들일 수 있다는 점이다.

이러한 세가지 측면을 종합하여 보면 국민연금은 급여지급을 근로자의 노동시장 탈락에 따른 결과로 소득손실에 대한 보장을 한다는 전제를 가지고 있어 사용자측과는 아무런 연계가 되지 못하고 있다. 그러한 경직성에서 벗어나 사용자의 임금비용부담을 경감시키는 의미에서 급여지급이 이루어진다면 근로자와 사용자간의 관계유지를 가능하도록 할 수 있다는 합의점에 도달할 수가 있다.

근로자는 사용자와 합의에 의하여 지속적 근로관계를 유지하되 사용자는 근로자의 개별적 생산성을 감안하여 기존 지불 임금보다 낮은 임금을 지불함으로써 임금비용부담에서 벗어나도록 하고, 국민연금은 지급되어야 할 연금급여의 일부를 근속 근로자에게 지급함으로써 근로자 소득이 일정수준에 도달하도록 하며, 근로자는 정년이후에도 지속적인 근로활동을 하되, 근로소득에서 감액된 부분의 일부를 국민연금에서 보전 받음으로써 일정수준의 소득을 유지하도록 한다는 것이다.¹⁸⁾

17) 이에 대한 자세한 내용은 『II. 국민연금체제에서의 근로자노후보장의 한계』를 참조할 것.

18) 이에 대한 구체적인 제도내용은 김진수, 고영선, 국민연금과 정년제의 소득연계방안에 관한 연구, 사회보장연구 제12권 제2호, 1996.을 참고할 것.

이러한 종합적인 접근을 통하여 근로자계층에 미치는 파급효과로서 기존 정년제도에 의하여 노동시장에서 일괄적 퇴직을 강요당했던 상황에서 벗어나 본인의 의지와 능력 여하에 따라 노동시장에서 지속적인 근로를 할 수 있고, 또한 자유의사에 따라 노동에서 벗어날 수 있다는 점이다.

이와 함께 이러한 자유의사에 따라 노동을 지속할 수 있는 가능성의 의미는 근로자의 소득을 높여 주어 생활재정 측면에 긍정적인 효과를 미칠 뿐 만 아니라, 정년연령을 경계로 하여 급격히 소득이 낮게 떨어지게 되는 소득변화를 단계적으로 변화토록 완화하여 충격을 극소화하는 효과가 예상된다.

사용자측면에서 볼 때 연계체제에 의해 기대될 수 있는 파급효과 는 능력과 의욕을 갖춘 근로자를 무리한 경제적 부담 없이 지속적으로 확보함으로써 기업업무의 지속성을 유지할 수 있고, 축적된 기술이 장기적이고 완벽하게 다음 근로세대로 연결되어 전수될 수 있게 된다. 특히 임금결정이 당사자간 자율에 의하여 이루어지는 만큼 임금결정에 각 개인의 생산성과 기업에 대한 공헌도 등이 참작될 수 있으며, 기업이 근로자에 대하여 노동력을 착취하고 일정 연령에 이르면 도태시킨다는 기존의 비인간적 이미지에서 벗어나, 노사간의 갈등해소에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

국민연금 측면에서 볼 때 재정 건전성 확보에 미치는 긍정적인 측면 이외에 국민연금제도가 가입자 부담에 의한 급여재원의 확보 또는 재정적자시 국고보조에 의존 한다는 기존의 폐쇄된 방식에서 벗어나 국민의 노령에 대한 중심적 제도로서 종합적인 접근이 이루어질 수 있도록 하는 계기가 될 것이다. 특히 가입자의 노후에 대한 단순한 경제적 보장에서 벗어나 다양한 급여 형태를 개발하는 계기를 마련할 수 있고, 이를 위한 전문성의 향상등 발전과제를 도출하며, 향후 국민연금의 역할에 대한 근본적 시각에서의 제도체제를 정비할

수 있을 것이다.

이러한 근로자와 기업 그리고 국민연금체제에 미치는 영향은 결국 국가 경제에 긍정적인 결과로 나타날 것이다. 특히 국가 경제적 입장에서 볼 때 노동력의 노동시장에서의 조기도태를 개선함으로써 유희인력의 활용, 국민개인의 소득향상에 따른 국가재정의 안정성 확보, 외국인력유입에 대한 근본적 여지의 축소. 그리고 나아가서는 사회적 안정에 따른 화합에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

이러한 종합적 접근으로서 새로운 연계체제의 모색이 연구되고 시도됨에 따라 우리나라의 노후보장체제의 발전이 과거 선진국의 시행착오적 답습에서 벗어나 우리 실정에 적합한 새로운 체계를 구축하도록 하여야 할 것이다.

< 參考文獻 >

- 고철기, 김진수 外, 『국민연금기금의 효율적 운용방안』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 공무원연금관리공단, 공무원연금업무실무요령, 1994
- 국민연금관리공단, 『국민연금제도해설』, 1996. 『국민연금 장기재정추계』, 1995.
- 김진수, 『3층보장체계를 위한 공적연금제도 확대방안』, 사회보장연구 제8권, 1992/12.
- 김진수, 고영선, 국민연금과 정년제의 소득연계방안에 관한 연구, 사회보장연구 제12권 제2호, 1996.
- 민재성 外, 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 한국개발연구원, 1986.
- 최병호, 김진수, 문형표, 김용하 外, 『국민연금제도의 도시지역확대방안』(중간보고서), 한국보건사회연구원, 1996.
- 통계청, 총사업체통계조사보고서, 1992년
한국의 주요경제지표, 각 년도
- ACKERMANN, Walter, Soziale Sicherung in der Industriegesellschaft - Tendenzen und Konsequenzen -, In Institut für Versicherungs wirtschaft an der Hochschule St. Gallen, I. VW-Schriftenreihe, Bd. 5, Bern; Frankfurt/M., 1980.
- BADEL C.(Hrsg.), Nonprofit Organisation, Stuttgart, 1997.
- FRANZ KOHLMAYER, Pension in Not, Wien, 1995.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung,

- Elemente eines Systems der Sozialen Sicherung unter den Bedingungen einer Sozialen Marktwirtschaft – Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland–, Köln. 1996.
- HOLZMÜLLER, H.H./ SCHWARZER, S., Krise und Krisenbewältigung, Wien, 1985.
- JAPP K.,P., Soziologische Risikotheorie, Weinheim, 1996.
- RUNGGALLDIER, U., Funktionen und Regelungsprobleme der betrieblichen Altersversorgung, am Beispiel Österreich, Heidelberg, 1988.
- SCHMÄHL, Winfried, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen,1977.
- SOMMER, J., H.(Hrsg), Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit, Bern, 1996.
- ZACKER, Hans F., Die Rolle des Beitrages in der sozialen Sicherung, In : Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 4, Berlin, 1980.

Part 2

의료보험의 근로자 현황과 과제

김진수*

제1장 의료보험체계 현황

사회위험에 있어서 질병 및 부상은 소득손실과 함께 비용발생이라는 경제적 손실과 함께 본인은 물론 배우자등 가족에게 정신적인 고통이 수반하게 하는 위험으로 특징 지을 수 있다. 이에 대한 사회보험의 형태로서 의료보험은 공적인 접근의 중심이 되고 있다. 우리나라의 의료보험은 다른 사회보험보다 늦은 도입에도 불구하고 빠른 속도로 확대하여 전국민 의료보험제도를 완성한 것으로 평가되고 있다. 의료보험은 1977년 7월 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 도입된 이후 적용범위의 확대에 주력하여 1988년 농어촌 지역으로 적용범위를 확대하였고, 1989년 7월 도시지역에까지 확대하여 전국민의 의료보장을 달성하였다. 한편 특수지역계층에 대한 의료보험은 1979년 공무원 및 사립교원 의료보험을 마련하여 별도로 운영하고 있다.

이에 따라 의료보험 적용인구는 1995년 말 현재 직장의료보험조

* 강남대학교 사회복지대학 조교수

합 가입자 1,675만 명으로 전체 의료보험 및 의료보호 적용인구의 36.3%를 차지하고 있으며, 공무원 및 사립교원 481만 명으로 전체의 10.5%, 지역의료보험 가입자 2,252만 명으로 전체의 19.1%를 차지하고 있어 전체 의료보험 적용인구는 4,408만 명이며, 이외에 의료보호 적용을 받는 인구수는 174만 명으로, 1종의 경우 61만 명, 그리고 2종의 경우 13만 명이다. 이로써 우리나라 전국민이 의료보험제도 또는 의료보호제도에 의하여 의료보장을 받고 있다.

<표 1> 우리나라 의료보험체제현황

| 제도명 | 의 료 보 험 | | |
|-----------|--|----------------------|---|
| | 직장 의료보험 | 지역 의료보험 | 공무원 및 사립교원 의료보험 |
| 도입시기 | 1977 (500인 이상의무적용) | 1988 | 1979 |
| 대상위험 보장형태 | 질병에 의한 비용손실 의료보장 | 질병에 의한 비용손실 의료보장 | 질병에 의한 비용손실 의료보장 |
| 가입 대상수 | 5인 이상 사업장 | 농어민, 자영자, 5인 미만 사업장 | 공무원사립교원 및 가족, 군인가족, 공무원, 사립교원, 군인, 연금수급자, 국회의원등 |
| 관리운영 기구 | 각직장의료보험조합 (의료보험 연합회) | 각지역의료보험조합 (의료보험 연합회) | 공무원 및 사립교원 의료보험관리공단 |
| 관할부처 | 복지부 | 보건복지부 | 총무처 |
| 재정관계 | 조합간 재정상태 상이함. 지역조합의 적자로 보험료 1/3은 국고부담 | | |

의료보험체제는 분산관리운영체계에 의하고 있으며, 구성은 크게 특수지역계층과 일반국민계층으로 분리되어 있고, 일반국민계층은 근로자 계층과 그 이외의 계층으로 나뉘어 있고, 다시 각 조합별로 독립채산제 원칙에 의하여 운영되고 있다. 의료보험의 관리운영은 분산관리운영체제로 의료보험조합에 의하고 있으며 5인 이상 사업장의 직장근로자는 사업장 및 지역별로 조합을 설립하도록 하고 있으

며, 공무원 및 사립학교교직원 등 특수지역근로자 에 대한 공단이 별도로 설립되어 있으며, 농·어민과 도시자영자는 각각 시·군·구별로 조합을 설립하도록 하고 있다. 이외에 보험자 전체를 위한 진료비 심사, 공동사업 등의 추진을 위하여 조합 및 공·교공단을 회원으로 한 의료보험연합회가 설치되어 운영되고 있다.

<표 2> 의료보장 적용현황 (‘95. 12말)

| 구 분 | | 적용인구(만명) | 구성비(%) |
|------|-----|----------|--------|
| 계 | | 4,582 | 100 |
| 의료보험 | 소계 | 4,408 | 96.2 |
| | 직장 | 1,675 | 36.6 |
| | 공·교 | 481 | 10.5 |
| | 지역 | 2,252 | 49.1 |
| | 농어촌 | 391 | 8.5 |
| | 도시 | 1,861 | 40.6 |
| 의료보호 | 소계 | 174 | 3.8 |
| | 1종 | 61 | 1.3 |
| | 2종 | 13 | 2.5 |

자료 : 보건의료백서, 1996.

의료보험조합은 1995년 7월 현재 직장의료보험조합 145개, 지역의료보험조합은 군별지역조합 97개 시·구별지역조합 130개로 전체 지역조합의 수는 227개, 그리고 공무원 및 사립교원 의료보험관리공단으로 전체 의료보험조합은 372개의 조합으로 구성되어 있다. 각 조합의 적용대상은 공무원 및 사립교원 의료보험관리공단은 공무원과 사립교원 그리고 가족, 군인가족, 군인연금수급자, 국회의원등이며, 직장의료보험조합은 5인이상 사업장을, 그리고 지역의료보험조합은 농어민, 자영자, 5인 미만 사업장, 그리고 지역주민 등 잔여계층을 대상으로 하고 있다.

보험료 부과체계에 있어 임금근로자를 대상으로 하는 공·교의료보험과 직장의료보험의 경우에는 소득비례정률제가 적용되고 있으

며, 농·어민과 도시자영자의 경우에는 대상범위가 광범위하고 소득의 형태가 다양하고 정확한 소득과약의 어려움이 있어 소득비례정률제 대신 등급별정액제를 실시하고 있다.

보험료부담에 있어서 직장의료보험의 경우에는 근로자 표준보수월액의 2~8% 범위 내에서 조합이 자율적으로 결정하도록 하고 피보험자와 사용자가 각각 50%씩 부담하도록 하고 있으며, 이에 따라 직장의료보험조합의 평균보험료율은 1995년 현재 3.03%이며, 공·교의료보험의 경우에는 표준월급여액의 3.8%로 하고, 공무원의 경우 본인과 정부가 각각 50%를 부담하도록 하고 있으며, 사립학교교직원의 경우는 본인이 50%를 부담하고 학교경영자가 30%, 정부가 20%를 각각 부담하고 있다. 농어민등 주민에 대하여는 보험료 부담을 원칙적으로 전액 본인이 부담하는 것이 원칙이나, 부담을 경감시켜 주기 위하여 보험료의 일부와 조합운영에 소요되는 관리운영비의 전액을 국고에서 부담하고 있다.

의료보험의 급여형태는 경제활동의 정지에 따른 소득손실과 의료에 대한 보전이 필요한 비용부담을 보장하는 두 가지 형태가 있을 수 있고, 비용부담을 보장하는 데에 있어서 의료비를 상환해 주는 현금급여와 의료 그 자체를 보장하는 현물급여 두 가지 형태가 있으며, 우리나라는 현물급여를 원칙으로 하고 있다.

보험급여체계에 있어서 보험급여의 수준은 피보험자의 보험료 부담능력, 보험재정 상태 등을 감안하여 보험료 부담수준과 균형을 이루는 수준에서 결정되고 있다.

보험급여의 종류는 법정급여와 부가급여가 있으며, 법정급여는 의료보험법에 의하여 피보험자 및 피부양자의 질병 부상 등의 보험사고에 대하여 의료보험에서 의무적으로 지급하여야 하는 급여이며, 부가급여는 법에 의하여 강제되는 급여가 아니고, 조합이나 공단의 정관이 정하는 바에 따라 임의로 지급하는 급여를 말한다.

<표 3> 가입형태별 재정부담 및 급여관계

| 구분 | 적용대상 | 직장근로자 | 공무원·교직원 | 농·어·민, 도시자영자 |
|------|------|---|--|--|
| 재원조달 | 보험료 | ◇표준보수월액의 2~8% 범위 내에서 조합이 자율결정 ◇사용자와 근로자가 각50%씩부담 ◇사용자가 원천징수하여 조합에납부 | ◇표준보수월액의 3.8%부담 -군인은 봉급의 3.0% ◇사용자인 정부와 공무원이 각 50%씩 부담 -교직원은 본인, 학교경영자, 정부가 각 50%, 30%, 20% 부담 ◇기관장이 원천징수하여공단에 납부 | ◇소득, 재산, 자동차, 세대당,가구원수등을 기준으로한 등급별정액 ◇세대주가 자진납부 또는 보험자가 방문 징수 |
| | 국고부담 | 없음 | 없음 | 전체지출의 약50% |

자료 : 보건의료백서, 1996.

이러한 법정급여와 부가급여는 공·교의료보험과 직장 및 지역의료보험간에 큰 차이는 없으나, 공·교의료보험의 경우 장제비를 법정급여로 규정하는 반면에 직장 및 지역의료보험의 경우는 부가급여로 분류하고 있는 점이 차이점으로 나타나고 있다. 법정급여에 있어서 피보험자 및 피부양자의 질병, 부상 등의 보험사고에 대하여 현물급여하는 요양급여, 요양비, 분만급여, 자격상실후 계속요양급여 및 분만급여, 건강진단등이 있으며, 현금급여는 요양비, 분만비 그리고 공·교의료보험에는 장제비가 포함된다.

부가급여는 분만수당과 본인부담금 보상금이 있으며, 이때 직장의료보험조합과 지역의료보험조합의 경우는 부가급여에 장제비가 포함되고 있다. 요양급여는 피보험자 및 피부양자의 질병 또는 부상에 대하여 진찰, 약제 또는 치료재료의 지급, 처치, 기타의 치료, 의료시설에의 수용, 간호, 이송 등의 급여를 의미하며, 분만급여는 피보험자나 피보험자의 배우자가 요양기관에서 분만하는 경우에 행하는 보험급여이다.

자격상실후 계속요양급여 및 계속분만급여는 1년이 상의 자격을 유지한 피보험자가 자격을 상실한 경우 요양급여를 받도록 한 것으

로 요양급여가 시작된 날로부터 요양급여기간 만료일이 될 때까지 계속하여 요양을 받도록 하는 급여이며, 자격상실후 계속분만급여는 자격상실후 자격상실후 3개월 이내에 분만시 분만급여를 가입기간과 동일하게 지급하는 제도이다.

요양비 및 분만비는 피보험자나 피부양자가 긴급 부득이한 사정으로 지정된 요양기관외에서 요양 또는 분만을 한 경우 요양급여에 상당하는 급여를 현금으로 지급하는 제도이다. 장제비는 피보험자나 피부양자가 사망한 경우 그 장제를 행한 자에게 공·교의료보험의 경우는 법에 따라, 직장 또는 지역의료보험의 경우는 정관에 따라 일정금액을 지급하는 급여이다. 이외에 법정급여로서 예방적 차원에서 의 건강진단이 있다.

한편 부가급여에 있어서 본인부담금보상금 제도는 같은 달에 동일한 요양기관에서 50만원을 초과하여 본인부담금을 지급한 경우나 같은 달에 50만원을 초과하지 않더라도 다음달의 본인부담금과 합하여 50만원을 초과한 경우 그 초과한 금액의 50%를 보상하는 제도로 향후 의료보험의 발전과정에서 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 제도로 평가할 수 있다.

피보험자 또는 피부양자가 요양급여나 분만급여를 받은 때에는 그 진료비용의 일부를 본인이 부담하도록하고 있는 데, 부담정도는 입원의 경우 진료비 총액의 100분의 20이고 외래의 경우 요양기관 종별에 따라 종합병원의 경우 진찰료 및 진료비의 55%를 본인이 부담하여야 하고, 병원의 경우는 본인부담이 40%, 의원은 30%로 진료기관에 따라 본인부담을 차등화하고 있다. 한편 총 진료비가 10,000원 이하일 경우에는 본인부담을 정액으로 부담하고 있다고 있는데, 본인부담액은 3,000원이다.

<표 4> 의료보험 급여구성

| 구 분 | | 공·교의료보험 | 직장 및 지역의료보험 |
|------|------|---------------------------------------|---------------------|
| 법정급여 | 현물급여 | 요양급여, 분만급여, 자격상실후 계속요양급여 및 분만급여, 건강진단 | 좌 동 |
| | 현금급여 | 요양비, 분만비, 장제비 | 요양비, 분만비 |
| 부가급여 | 현금급여 | 분만수당, 본인부담금보상금 | 분만수당, 본인부담금보상금, 장제비 |

<표 5> 진료비의 본인부담

| | |
|--|------------------------|
| 의료보험의 진료비중 본인부담 | - 입원 : 20% |
| | - 외래 |
| | ·종합병원 : 진찰료 + 진료비의 55% |
| | ·병 원 : 진찰료 + 진료비의 40% |
| | ·의 원 : 총진료비의 30% |
| (총진료비가 10,000원 이하 일 경우, 3,000원 정액) | |
| 이외에 의료보험에서 보장하지 않는 진료비, 의료보험진료기간을 초과한 기간의 진료비, 지정진료에 의한 청구비용은 본인이 전액부담함. | |

요양급여에 있어서 요양급여 기간에 제한을 두고 있는 데, 이는 도입초기에 과다한 지출에 의한 의료보험료 부담을 고려한 조치로 볼 수 있으나, 이로 인한 의료보험의 기능에 크게 제한이 발생한 점을 부인할 수 없다. 요양급여기간의 제한은 도입 초기 연간 180일로 제한하였으나, 1994년 7월 65세 이상의 노인에 한하여 연간 요양급여기간을 210일로 연장하였고, 1995년 8월에는 모든 피보험자의 요양급여기간을 210일로, 1996년 1월부터는 240일로 연장하였으며, 1997년부터는 매년 30일 씩 연장하여 2000년에는 완전히 철폐할 계획이다.¹⁹⁾ 이외에 일정계층에 대해서는 요양급여기간제한을 이미 철

19) 국민복지기획단, 한국적 복지모형의 정립과 정책방향, 한국보건사회연구원, 1995; 보건복지백서, 1996.

폐하였는데, 그 대상은 65세 이상 노인, 등록장애인, 국가유공자중상이자 및 폐결핵으로 요양급여를 받은 자 등이다.

<표 6> 요양급여기간 변화추이

| 년도 | 1994 | 1995 | 1996. | 1997 | 1998 | 1999 | 1999 |
|-------|------|------|-------|------|------|------|------|
| 요양급여일 | 180일 | 210일 | 240일 | 270일 | 310일 | 340일 | 완전철폐 |

각 의료보험조합은 비영리조직(non-profit-organization)으로 독립채산제에 의한 운영을 원칙으로 하고 있으나, 지역의료보험에 대하여는 1994년 현재 지역의료보험 수입의 약 1/3 수준의 국고부담이 이루어지고 있어 독립채산제의 정착은 아직 이루어지지 못하고 있음을 보여주고 있다.

제2장 저부담 저보장구조의 문제점

현재 우리나라 의료보험 구조는 『저부담저보장』구조로 보험료 부담은 상대적으로 낮으나 진료시 본인부담 비중이 높아 의료보험 기능의 한계성을 보이고 있다. 현재 의료보험체제는 급여에 대한 본인부담을 제도적으로 명시하고 있어, 각 조합의 재정상태에 따른 독자적인 결정을 할 수 없도록 하고 있으며, 또한 보험료 부담도 2%에서 8%로 범위를 규정하고 있어 각 조합의 재정상황과 급여지출에 따른 유연적 대처에도 한계가 발생하고 있다.

이에 따라 직장의료보험조합의 경우 보험료를 최저한계인 2%로 책정하더라도 급여지출이 적어 재정흑자가 지속적으로 발생하고 있으나, 가입자는 진료시 본인부담과 의료보험에서 제외되는 진료비의 전액 본인부담 그리고 의료체계의 왜곡현상인 『지정진료제도』에 의하여 실질적으로는 높은 의료비용을 부담하여야 하는 모순이 발생하고 있는 실정이다.

먼저 근로자계층이 가입되어 있는 직장의료보험의 재정상황을 보면 도입 초기인 1984년도에는 수지율이 84%로 재정적자가 발생하였고 1986년까지 지속적으로 상승하였으나, 1987년을 계기로 재정흑자가 발생하여 1989년 이후 보험료율의 지속적인 인하조정에도 불구하고 총 누적적립금이 지속적으로 증가하고 있어 일부 직장의료보험조합의 경우는 법정적립금을 이미 초과하여 계정상의 적립 문제가 발생하는 경우가 발생하고 있다.

<표 7> 직장의료보험의 평균보험료를 변동추이 (단위 : %)

| 년도 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균보험료율 | 3.13 | 3.29 | 3.40 | 3.57 | 3.43 | 3.51 | 3.29 | 3.19 | 3.13 | 3.09 | 3.06 | 3.04 | 3.03 |

자료 : 의료보험연합회, 의료보험통계연보, 각년도

또한 직장의료보험조합의 재정추이를 보면 재정흑자누적으로 인하여 적립률의 지속적인 증가가 이루어지고 있다. <표 8>에서 보는 바와 같이 1991년 전체 직장의료보험조합의 평균수지율은 75.2%로 흑자를 기록하여 적립률은 107.6%로 약 12.9개월 분의 진료비지급액을 축적하고 있었다. 이러한 적립현상은 지속적으로 유지되어 1995년의 경우 수지율 85.2%, 적립률 116.3%를 기록하여 약 14개월 분의 진료비 지급액을 축적하고 있다.

<표 8> 직장의료보험재정현황 및 추이

| 구 분 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | |
|----------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 수 입 (A) | 1,313,375 | 1,549,255 | 1,714,509 | 1,937,387 | 2,337,194 | |
| 지 출 (B) | 987,794 | 1,131,619 | 1,306,378 | 1,492,729 | 1,992,312 | |
| 수지차액 | 325,581 | 417,636 | 408,131 | 444,658 | 344,882 | |
| (수지율B/A) | (75.2) | (73.0) | (76.2) | (77.0) | (85.2) | |
| 적립금 | 누적액 | 874,556 | 1,087,741 | 1,274,301 | 1,557,697 | 1,736,313 |
| | (적립률%) | (107.6) | (117.8) | (119.4) | (128.7) | (116.3) |
| | 진료비지급 개월환산(월) | 12.9 | 14.1 | 14.3 | 15.4 | 14.0 |

자료 : 보건의료백서, 1996.

그럼에도 불구하고 의료보험에 있어서 높은 자기부담비율과 의료보험의 급여범위에 있어서 요양급여기간이 한계성 및 급여대상범위의 제한으로 인하여 진정한 의미에서의 의료보험에 의한 의료보장은 이루어진다고 볼 수 없는 문제점을 가지고 있다. 즉 급여의 한계로 인한 저보장과 이에 대한 재정확보를 위한 저부담이 이루어지고 있으며, 급여의 협소성은 저부담에도 불구하고 재정흑자를 나타내고 있는 모순을 나타내고 있다는 것이다.

한편 지정진료제도는 의료보험제도의 도입 이후 근본취지가 왜곡되어 의료보험제도 발전에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 지정진료제도는 환자의 편이 및 진료의 효율성을 도모하기 위하여 환자가 특정한 의사를 지정하여 진료를 받거나 그 지정진료 의사로부터 의뢰를 받은 진료지원과의 지정진료 의사가 행하는 의료행위에 대하여 따로 정한 수가를 지불하는 제도이다.²⁰⁾

이 제도의 근본 취지는 타 병원보다 보수가 낮은 국립병원의 의사 및 의료요원들의 보수를 보완하기 위하여 도입된 제도로 현재는 레지던트 수련병원으로서 허가병수가 400인 이상인 일반병원과 치과대학병원에 확대적용되어 1995년 현재 86개 병원이 지정진료를 하고 있다. 현재 대부분 지정진료 병원은 지정진료에 의한 진료수입을 지정진료 의사에게 추가적으로 지급하고 있는 것이 아니라 당해 진료지관소속의사 및 의료요원들의 보수와 임상병리 연구비로 보완하여 지급하고 있다.

그런데 지정진료제도에 의하여 진료를 받는 경우 환자 또는 보호자가 전액을 부담하여야 한다. 이는 의료보험 가입자가 진료를 받는 경우 의료보험의 본인부담 부분과, 의료보험에서 부담하지 않는 부분에 대한 비용을 전액 본인이 부담하여야 할뿐만 아니라, 이와는 별도로 지정진료에 의한 비용 전액을 추가로 부담하여야 한다. 또한 지정진료 지정을 받은 병원에서는 일반진료를 거의 찾아 볼 수 없고 지정진료제도가 일반화되어 있어 환자의 선택여지가 없으며, 지정진료병원에서 진료는 받는 의료보험가입자는 전체 진료액의 약 25%에 해당되는 금액을 추가로 지불하여야 하는 데, 이는 입원환자

20) 이에 대한 법적 근거는 보건복지부가 1991년 3월 기존에 대통령령에 의한 국립의료원 특진규정, 국립정신병원 특진규정 및 국립의과대학 및 치과대학 부속병원 특진규정을 통합하여 보건복지부령으로 지정진료에 관한 규칙(보건복지부령 687호)을 제정하여 점차 민간병원으로 확산되어 현재까지 운영중임.

의 경우 의료보험의 본인부담 부분만큼을 추가적으로 지불하는 것을 의미한다.²¹⁾

<표 9>는 1993년 현재 64개 지정진료병원에서 지정진료인원 및 진료수입에 대한 비교자료이다. 표에 따르면 지정진료병원의 연간 지정진료인원은 1,340만명으로 총진료인원 3,015만명의 44.5%에 해당되며²²⁾, 또한 지정진료 수입규모는 1,402억원으로 총진료 수입액 21,963억원의 6.4%에 해당되었다. 이는 1개 지정진료병원의 연간 지정진료수입액이 평균 22억원 규모임을 의미하며, 대규모 대학병원의 경우 지정진료수입액은 130억원 수준으로 총진료수입의 약 11%를 차지하고 있다.²³⁾

이러한 지정진료제도는 의료보험의 낮은 의료수가로 인하여 병원 재정에 대한 어려움을 완화하고자 하는 취지는 있다 하겠으나, 결과적으로 본인부담 비중을 높이게 되어 의료보험이 목적으로 하고 있는 질병에 의한 소득손실의 분산효과에는 역행하는 결과가 된다.

즉 이러한 저부담저보장의 구조에서 의료보험의 기능은 한계가 있을 수밖에 없으며, 이는 질병에 대한 사회보험기능의 한계를 노정하고 있다고 평가할 수 있다.

<표 9> 지정진료현황(1993년) (단위 : 천명, 백만원)

| 구 분 | | 총진료(A) | 지정진료(B) | 대비(B/A) |
|------|----------|------------|------------------------|---------|
| 진료인원 | 전체인원 | 30,154 | 13,404 | 44.5% |
| | 병원당 평균인원 | 471 | 209 | |
| 진료수입 | 전체수입 | 21,963,336 | 140,173 | 6.4% |
| | 병원당 평균수입 | 34,318 | 2,190(최고 13,440, 최저 9) | |

자료 : 행정쇄신위원회, 내부자료.

21) 행정쇄신위원회 내부자료

22) 서울대 및 연세대 부속병원의 경우 지정진료율은 외래환자의 경우 70%수준이며, 입원환자의 경우는 90%에 이르고 있다. 행정쇄신위원회, 내부자료.

23) 서울대 및 연세대 부속병원의 경우임. 행정쇄신위원회, 내부자료.

제3장 의료보험 가입자 분류의 한계성

의료보험의 적용대상 분류에 있어서 5인 미만의 사업장 근로자 및 비상시 근로자는 근로자임에도 불구하고 지역의료보험에 가입토록 하고 있어, 형평성 확보에 한계를 보이고 있다.

현행 의료보험제도에서 근로자로서 직장의료보험조합에서 제외된 대상은 5인 미만 사업장의 상시근로자와 대통령령이 정한 자로서 임시직 및 일용직 근로자, 그리고 비상임이사 및 시간제 근로자등이다.

이렇게 영세사업장 근로자 및 비상시근로자를 제외한 이유는 실태 및 소득과약의 한계성으로 접근이 용이하지 않기 때문으로 지역의료보험조합에 의한 지역별 관리에 의하도록 하고 있다.

영세사업장 상시근로자로서 적용대상에서 제외된 근로자계층의 규모를 살펴보면 이미 국민연금제도에 관한 분석에서 분석한 바와 같이 5인 미만 사업장에 종사하는 종사자수는 3,265,825명으로 전체 근로자의 약 30%가 5인 미만 사업장에 종사하는 것으로 직장의료보험조합에서 제외되어 지역의료보험조합에 의하여 의료보험에 가입되어 있음을 알 수 있다.

이들 계층은 현재 지역의료보험조합에 가입대상으로 분류됨으로써 의료보험의 보험료 부담을 근로자가 전액 부담하도록 하고 있다. 이 경우 근로자임에도 불구하고 본인이 보험료를 전액 부담한다는

문제점은 물론, 사용자의 경우 근로자에 대한 사회보장비용 절감을 위하여 비상시 근로자를 선호할 우려가 있으며, 사업장 규모가 5인 수준인 사업장은 그 규모를 5인 이하로 하향조정하여 의료보험료 부담을 회피하고자 하는 경향이 발생하여 근로자에 대한 근본적인 권리가 침해될 수 있는 점이 지적될 수 있다.

이러한 비상시근로자 및 소규모 사업장근로자 적용에 있어서 차별화는 근로기준법에서 5인 미만의 사어방 근로자를 제외한 근본적인 한계가 있기 때문이지만, 정책결정에 있어서 근로자에 대한 개념을 소홀히 하였기 때문으로 볼 수 있다. 이로인하여 근로자 계층에 대한 형평성 및 공평성확보에 한계가 나타나게 되며, 소속감과 연대감의 형성에 차질이 발생하는 문제점이 나타나게 된다. 특히 근로자를 대표하는 기구 또는 단체의 입장에서 볼 때 전체 근로자의 대표로서의 상징적인 의미를 상실할 우려가 있으며, 이러한 대표 단체가 5인 이상의 사업장의 상시근로자의 이익만을 대변하고 근로자 일부 계층을 대표하는 한계를 갖게 되어 그 운신의 폭이 줄어들 수 밖에 없게 된다.

제4장 관리운영체제의 한계성

의료보험의 조합에 의한 분산관리운영체제는 조합별, 계층간에 상당한 재정격차를 보이고 있는데, 전체 보험가입자의 평균 보험료는 86.462원이고 급여비는 74.901원으로 보험료 대비 급여비 비율은 0.867이며, 각 조합종류별 적용인구 1인당 보험료와 급여비는 직장 의료보험조합은 보험료 96.122원, 급여비 74.291원으로 보험료 대비 급여비 비율은 0.772로 나타나고 있으며, 공무원 및 사립교원 관리공단의 경우는 보험료 93.482원, 급여비 88.834원으로 비율은 0.951, 군 지역은 보험료 73.934원, 급여비 96.016원으로 비율은 1.082 그리고 시 지역은 보험료 79.011원, 급여비 71.075원으로 비율이 0.900등으로 나타나고 있다. 의료보험조합에 있어서 군 지역의 경우가 적자를 나타내고 있으나, 실제에 있어서 지역의료보험의 보험료는 국고 부담 보험료를 포함한 것으로, 이를 제외할 경우 군지역의 경우는 재정적자가 심각한 상황이며 시지역의 경우에도 적자가 크게 발생하고 있는 것을 의미한다. 이는 근로자계층과 공무원 및 사립교원을 직장의료보험조합과 공무원 및 사립교원 관리공단과 농어민 및 자영자 등을 대상으로 하고 있는 지역의료보험간에 격차가 심하게 나타나고 있음을 의미한다.

그런데 재정조정사업은 조합방식의 단점을 보완하기 위하여 국고 지원 이외에 도입된 제도로 조합간 재정 이전이 이루어지도록 하는 제도로 현재 지속적으로 확대되고 있다. 재정조정사업은 개별의료보

협조합의 재정에 크게 영향을 미치는 고액 진료비에 대하여 공동으로 대처하기 위하여 각 조합이 각출하는 제도이며, 재정조정사업은 1991년 고액진료비 공동사업을 시작으로 하여 1995년부터는 노인의료비 공동사업을 실시하고 있다.

재정조정사업은 1991년 5% 각출로 시작되었고, 점차로 확대되어 1996년 현재 17.5%이며 1997년 20%로 비중을 늘려 갈 계획이다.

<표 10> 의료보험 적용 1인당 보험료·급여비 비교(1994)

(단위 : 원)

| | 평균 | 직장 | 공·교 | 군지역* | 시지역* |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 보험료(A) | 86,462 | 96,122 | 93,482 | 73,934 | 79,011 |
| 급여비(B) | 74,901 | 74,291 | 88,834 | 76,016 | 71,075 |
| B/A | 0.867 | 0.772 | 0.950 | 1.028 | 0.900 |

* 지역의료보험의 보험료는 국고부담 보험료를 포함한 것임.

자료 : 의료보험연합회, 의료보험통계연보, 1995

<표 11> 재정조정사업의 연도별 각출률

(단위 : %)

| 1991년 | 1992년 | 1993년 | 1994년 | 1995년 | 1996년 | 1997년 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 5 | 6 | 7 | 8 | 14.5 | 17.5 | 20 |

자료 : 보건복지부, 보건복지백서, 각년도.

이러한 재정조정사업에 따라 직장의료보험과 공무원 및 사립교원 의료보험조합은 재정지원자의 입장이 되는 반면에 지역조합 특히 농어촌 조합에 대한 재정이전 효과가 크게 나타나고 있다.

의료보험조합간의 재정조정사업에 의한 재정이전 추이를 살펴보면 1991년 제도 도입 이후 직장의료보험조합은 지속적으로 부담이 늘어나, 95년도에는 961억원에 이르렀으며, 공무원 및 사립교원의료보험관리공단의 경우도 부담액에서 차이는 있으나, 지속적으로 증가하고 있다. 반면에 농어촌 지역 의료보험조합은 지속적으로 지원을 받고 있는데, 1995년 한해에 받은 지원액이 656억원에 이르고 있다.

며, 도시지역의 경우도 지원액이 급속히 증가하고 있으며, 그 규모는 2487억원에 이르고 있다.

<표 12> 재정조정사업에 의한 재정이전액

(단위 : 백만원)

| | 직장 | 공·교 | 농어촌 지역 | 도시지역 |
|------|---------|---------|--------|--------|
| 1991 | -14,553 | -4,102 | 8,099 | 10,634 |
| 1992 | -17,565 | -3,835 | 10,403 | 13,733 |
| 1993 | -28,151 | -5,138 | 13,554 | 18,876 |
| 1994 | -34,550 | -2,264 | 17,064 | 24,863 |
| 1995 | -96,100 | -16,100 | 65,600 | 48,700 |

자료 : 의료보험연합회, 의료보험통계연보, 각년도

한편 국고지원에 있어서 차등지원방식을 채택 연차적으로 확대 적용하고 있는데, 차등지원 방식의 국고지원의 기존 피보험자 당 정액지원방식에서 소득 및 노인 비중을 감안하여 재정력 격차를 완화하기 위한 제도이다. 이 제도에 의하여 국고차등지원액은 지속적으로 확대되어 국고급여비에 대한 국고차등액 비율은 1994년 3.3%, 1995년은 10%, 1996년은 15%를 차지하고 있으며, 1997년에는 20%로 확대할 예정에 있다.

<표 13> 보험급여비에 대한 국고차등 지원액 비율

(단위 : %)

| 연도 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----|------|------|------|------|
| 비율 | 3.3 | 10 | 15 | 20 |

자료 : 보건복지부, 보건복지백서, 각년도; 한국보건사회연구원, 내부자료.

그런데 이러한 공동 및 재정이전사업의 공평성을 확보하기 위하여서는 가입자에 대한 부담이 공평하게 이루어져야 하는 형평성이 전제되어야 한다. 그러나 현 체제하에서의 각 개별조합의 재정수입에는 비합리적인 요소가 포함되어 있어 재정조정사업의 취지가 왜

곡될 소지가 있는 것이 사실이다. 먼저 지역의료보험의 경우 보험료 부담은 세대별로 능력비례보험과 기본보험료로 구분하고 있으며, 능력비례보험료는 소득(30등급), 재산(30등급), 자동차(5등급)에 따라 차등 부과하고 있다. 한편 기본보험료의 구성은 세대와 피보험자수에 따라 1 : 3의 비중으로 부과하고 있다. 이러한 부담에 있어서 지역의료보험조합의 전체보험료 수입중 능력비례보험료가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하여 현재 약 60% 수준을 차지하고 있다.

능력비례보험료의 부과대상이 되는 소득 및 재산자료는 과세자료에 의하여 파악하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 과세자료가 없는 경우에는 자진신고를 받아 이를 파악하도록 하고 있는 데, 신고소득의 경우 일정한 평가율은 적용하고 있으나, 신고소득 자체의 정확도를 검증할 제도적 장치가 없어 소득파악에 의한 형평성 결여 문제가 발생하고 있는 실정이다.

1996년 한국보건사회연구원이 일정 지역에 대한 조사를 통하여 의료보험 가입자에 대한 조사결과에 따르면, 전체 5,322가구중 종합소득 자료를 가지고 있는 가구는 964가구로서 전체조사가구의 18%에 불과하고, 농지소득을 갖고 있는 가구는 전체의 57%, 신고소득을 추정한 가구는 전체의 30.7%이다. 의료보험조합은 조세행정에 의한 소득자료외에 소득자료가 없는 가구에 대해서는 추정한 소득을 자료로 활용하고 있는 데, 현재 사용하는 신고소득등으로 소득을 파악하고 있다. 그런데 이러한 신고소득은 다년간의 경험에도 불구하고 정확한 소득의 파악에는 한계를 갖고 있다.

그런데 의료보험과 부과소득은 분석대상이 세대주로 한정되어 있음에도 불구하고 우리나라의 빈곤선이라 할 수 있는 생활보호대상자 선정기준인 1인당 월 20만원에도 못 미치는 낮은 수준으로서, 월 소득 20만원 미만인 가구주의 수가 전체 5,042명 중 86.7%인 4,366명인 것으로 나타나고 있다. 즉 의료보험과 부과소득은 절대 금액

면에서는 전혀 현실성이 없고, 가입자간의 상대적 우선 순위에 치중되어 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 근로자의 경우 직장의료보험 조합에 속하여 실질소득에 의한 정율부과로 재정운영을 하고 있는 차이점이 있어, 직장의료보험조합과 지역의료보험조합간 간의 재정 이전은 공평성이 결여된 왜곡현상을 초래하는 문제점을 나타내고 있다. 이는 조합간의 재정조정 및 공동사업의 기본취지를 살리지 못하고 오히려 왜곡시키며, 나아가서는 제도에 대한 신뢰성을 상실하는 결과를 초래하는 결과를 초래할 위험이 있음을 의미하는 것이다.

<표 14> 농어촌 의료보험료 부과소득의 분포

(단위 : 원)

| 구분 | 평균소득 | 중위소득 | 최빈소득 | 편차 | 사례수 |
|---------|--------|-------|-------|--------|-------|
| 종합소득(A) | 21.914 | 7.583 | 4.250 | 42.590 | 964 |
| 농지소득(B) | 10.365 | 7.958 | 2.500 | 11.308 | 3,034 |
| 신고소득(C) | 6.491 | 6.583 | 6.583 | 3.955 | 1,632 |
| 종합+ 신고 | 12.769 | 6.583 | 6.583 | 27.723 | 2,484 |
| 종합+ 농지 | 14.563 | 8.833 | 4.250 | 25.271 | 3,610 |
| 농지+ 신고 | 9.189 | 7.250 | 6.583 | 9.658 | 4,575 |
| A+ B+ C | 12.528 | 7.667 | 6.583 | 21.764 | 5,042 |

자료 : 한국보건사회연구원, 내부자료.

제5장 의료보험의 정책결정 및 운영참여 미비

사회보험의 정책결정과 운영은 공공의 복지를 위한 공공적 성격이 있으나, 가입자에 대한 의견이 충분히 반영되고 수렴되어야 하는 것이 당연할 것이다. 특히 조합형태에 의한 독립채산제를 채택하고 있는 경우에는 각 조합별 가입자의 의견 수렴을 통한 전체 가입자간의 입장을 이해하고 정책에 반영하는 일은 제도발전을 위하여 전제되어야 할 사항이다.

그런데 현재 의료보험과 관련하여 구성된 각종 위원회에는 가입자로서 근로자의 의견 수렴을 위한 참여가 전혀 고려되어 있지 않고 있거나, 참여에 대한 비중이 극히 미약하여 근로자의 의견이 반영될 수 없는 수준에 머물고 있는 것이 사실이다. 의료보험관련 위원회 및 기구는 의료보험연합회 임원결정과 의료보험 심의위원회, 의료보험심사 위원회, 의료보험재심사 위원회 등을 들 수 있다.

먼저 의료보험 심의위원회의 위원에 대하여 의료보험법에서는 보험자, 피보험자 및 사용자를 대표하는 자, 의약계를 대표하는 자 그리고 공익을 대표하는 위원으로 구성하도록 규정하고 있으며, 시행령(제6조)에 따라 보험자를 대표하는 위원 2인, 피보험자를 대표하는 위원 4인, 사용자를 대표하는 위원 2인, 의약계를 대표하는 위원 8인, 공익을 대표하는 위원 5인등 총 위원 21명중 근로자를 포함한 피보험자 대표가 4인 참여하도록 하고 있다.

의료보험심사 위원회는 의료보험법(제21조)에 의하여 대표이사, 이사, 감사 등을 두도록 하고 있으며 시행령(제28,29조)에 의하여 운영위원회를 구성하도록 하고 있는데 직장의료보험조합의 경우 대표이사를 제외한 운영위원의 1/2은 사용자가 조합원 중에서 선정하고 나머지 1/2은 근로자인 조합원 중에서 호선하도록 규정하고 있다.

한편 의료보험연합회 구성은 의료보험법(제27조)에서는 연합회 설립에 관한 규정만 하고 있으며 시행령(제58조)에서 연합회의 임원으로 회장, 부회장, 이사, 감사를 두되 그 인원에 대해서는 연합회의 정관에 의하도록 하고 있다. 의료보험연합회의 임원구성은 보건복지부 장관이 임명하도록 하고 있어 근로자 대표의 참여가 전혀 이루어지지 못하고 있으며, 이에 따라 근로자의 참여는 법적으로 전혀 보장되어 있지 못하고 있다.

의료보험 심사위원회는 피보험자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원, 의약계를 대표하는 위원 각각 3명과 보험자를 대표하는 위원 4인으로 구성되어 있다(의료보험법 제63조). 이에 따라 심사위원회 위원 13인중 피보험자를 대표하는 위원은 3인이고 그 중에 근로자를 대표하는 위원이 포함되도록 하고 있는 실정이다.

의료보험재심사위원회는 피보험자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원, 의약계를 대표하는 위원, 보험자를 대표하는 위원 각 3인과 공익을 대표하는 위원 4인으로 구성되어 있다(의료보험법 제63조). 총 위원 13인 중 피보험자 대표가 3인, 그리고 의료보험재심사 위원회는 총위원 16인 중 피보험자 대표가 4인으로 그 비중이 낮고 이중 근로자 대표에 대한 비중도 규정되어 있지 않고 있어, 임의적인 조정에 의한 배제가 용이한 실정이다.

이러한 현상은 정부의 일방적 정책결정과 독단적 운영에 대한 조정 및 제어장치의 부재를 뜻하는 것이며, 더구나 근로자의 입장을 대변할 수 없는 심각한 상황을 보여주고 있다 할 것이다.

<표 15> 근로자의 의료보험 정책결정 및 운영 참여현황

| 위원 회명 | 법 령 | 시 행 령 | 비 고 |
|----------------------------|---|--|--|
| 의료 보험 심의 위원 회 | ·보험자, 피보험자 및 ·사용자 대표하는위원 ·의약계 대표하는위원 ·공익을 대표하는위원 (제5조) | ·보험자를 대표하는 위원 2인 ·피보험자를 대표하는 위원 4인 ·사용자를 대표하는 위원 2인 ·의약계를 대표하는 위원 8인 ·공익을 대표하는 위원 5인 (시행령 제6조) | 총위원 21명중 피보험자 4인 이 참여함 |
| 의료 보험 조합 임원 | 대표이사, 이사,감사 (제21조) | 운영위원회 구성 직장조합인 경우, 대표이사를 제 외한 운영위원의1/2은 사용자가 조합원 중에서 선정, 나머지 1/2 은 근로자인 조합원 중에서 호선 (시행령 제28, 29조) | 근로자의 참여 가 이루어짐. (운영위원의 1/2이 근로자 임) |
| 의료 보험 연합 회 | 연합회 설립에 관한 규 정만 있음. (제 27조) | 연합회의 임원으로 회장, 부회 장, 이사, 감사를 두되 그 수는 연합회의 정관으로 정함. ·회장, 상임이사, 상임감사는 보 건복지부 장관의 승인을 얻어 야 함.(시행령 제58조) | 근로자의 참여 가 전혀 이루 어지지 않음 |
| 의료 보험 심사 위원 회 | 심사위원회는 피보험자 를 대표하는 위원, 사용 자를 대표하는 위원, 의 약계를 대표하는 위원 각 3인과 보험자를 대 표하는 위원 4인으로 구성됨.(제 63조) | | 심사위원회 위 원 13인 중 피 보험자 3인이 참여함 |
| 의료 보험 재심 사위 원회 | 재심사위원회는 피보험 자를 대표하는 위원, 사 용자를 대표하는 위원, 의약계를 대표하는 위 원, 보험자를 대표하는 위원 각 3인과 공익을 대표하는 위원 4인으로 구성됨.(제63조) | | 재심사위원회 위원 16인중 피보험자 3인 이 참여함 |

제6장 의료보험제도의 개선과제

현재 관리운영체제는 분산관리방식에 의한 조합방식을 채택하고 있는바, 각 개별조합의 운영에 따라 재정적 차이가 크게 발생하며, 특히 관리운영비의 비중에 차이가 크게 나타나고 있는 실정에 대한 개선책 마련이 시급한 실정이다. 지역의료보험조합의 경우 그 규모에 따라 전체지출에 의한 관리운영비가 차지하는 비중은 평균 약 10%를 차지하고 있으며, 이는 직장의료보험의 평균 6.5%, 공·교의 보공단 4.2%에 비하여 높은 수준을 차지하고 있다.

또한 지역의료보험의 경우 각 개별조합간에 차이가 심하여 일부 조합의 경우 관리운영비가 전체 지출에 차지하는 비중이 40%에 이르는 경우도 발생하고 있어, 재정조정사업에 의하여 이러한 지역의료보험조합에 재정지원이 직장의료보험조합과 공·교의보조합에서 이루어지고 있어 의료보험체계의 관리운영에서 발생하는 비용낭비를 직장의료보험조합에 가입하고 있는 근로자가 부담하게 되는 왜곡된 결과가 발생하고 있다.

한편 조합간의 재정조정사업은 현재 분산관리운영체계에 의한 지역의료보험조합의 관리운영비 비중을 낮출 수 있는 관리운영체계의 개선이 이루어져야 할 것이다. 그런데 일부에서 주장하는 바와 같이 현재 관리운영체제를 완전 통합할 경우는 지역의료보험가입자의 소득과약체제가 미약하여 보험료 부담의 형평성이 왜곡될 소지가 현

재의 체제와 똑같이 내재하고 있어 근로자와 타 계층과의 형평성 및 공평한 부담효과는 기대할 수 없다.

따라서 현재 분산관라운영체계를 아무런 여과장치를 거치지 않고 완전통합에 의한 중앙집중관리 방식으로 전환 할 것이 아니라, 지역 가입자에 대한 소득과약체계의 확립과 병행하여 관리운영체계의 효율화를 추구하여야 할 것이다. 이에 따라 단계적인 조치방안으로 먼저 지역의료보험조합의 광역화를 통하여 조합운영의 효율성과 합리성을 확보하고 소득과약체계를 정비한 이후에 다음 단계로서 통합 체제를 고려하는 것이 타당할 것이다.

한편 가입자 분류의 개선에 있어서 5인 미만의 사업장 근로자 및 비상시 근로자에 대한 적용조합을 직장의료보험조합으로 변경함으로써 영세사업장 및 비상임근로자의 권익을 보호하고 노동시장에서의 왜곡될 수 있는 문제점을 사전에 제거하여야 한다.

개선책으로는 먼저 영세사업장의 근로자를 직장의료보험조합에 가입토록 함으로써 보험료 부담을 사용자와 근로자가 공동 부담하도록 하여 근로자로서의 기본적인 권리를 인정하여 사업장 규모로 인한 일부근로자가 받아야 하는 불이익과 불공평성을 제거하여야 할 것이다.

한편 비상시 근로자에 대한 적용에 있어서는 비상시 근로자의 근로형태의 다양성으로 인하여 비상시 근로상황에 있어서 근로자로서의 개념과 범위를 정립하는 것이 우선적으로 해결하여야할 과제이다. 이러한 분류에 따라 비상시근로자를 구분하여 소속될 조합을 결정하여 가입조합의 구분이 명확하도록 기준을 새로이 마련하도록 하여야 할 것이다. 이러한 조치는 비단 비상시 근로자에 대한 권리구제적 차원의 접근을 통하여 피해 근로자가 발생하지 않도록 할뿐만 아니라, 사용자 입장에서도 근로자에 대한 명확한 의무기준을 제시받음으로써 임의적 판단이 아닌 규정에 의한 입장정리가 있을

수 있어 노사간의 분쟁소지도 해결될 수 있을 것이다.

마지막으로 정책결정 및 운영참여 확대에 있어서는 국민연금제도에서 지적된 바와 마찬가지로 근로자의 의료보험정책 및 운영참여 확대에 있어서 의료보험제도의 체계가 각 계층의 부담에 의하여 이루어지는 만큼, 각 계층의 입장과 상황을 파악하고 상호간의 합의점을 도출하기 위하여서는 각 적용대상 계층의 적극적인 참여가 이루어져야 한다는 근본적 시각의 전환이 요구된다. 이미 문제점에서 밝힌 바와 같이 조합에 의한 분산관리운영체제의 장점을 살리고 효율성을 확보하기 위하여서는 가입자가 정책 및 운영에 충분히 참여하도록 하여 관주도의 형태에서 벗어나도록 하여야 할 것이다. 이렇게 가입자의 참여가 이루어질 때 사회보험으로서 의료보험체제의 계층간에 그리고 제도 내의 문제점에 대한 해결과 함께 국민건강의 목적이 달성될 수 있을 것이다.

< 參考文獻 >

- 국민복지기획단, 한국적 복지모형의 정립과 정책방향(I, II), 한국보건사회연구원, 1995
- 권순원, 양봉민, 의료보험제도의 개선을 위한 정책방안, 한국개발연구원, 1990.
- 권순원, 의료보험재원조달방식의 개선방안, 1993.
- 김기옥, 노인철외, 지역의료보험의 보험료 부과체계 개선방안연구 - 시·군 통합지역을 중심으로-, 한국보건사회연구원, 1994.
- 김진수, 한국의 사회보험 현황과 발전방향, 여의도 연구소, 1995
- 노인철, 지역의료보험의 국고지원방식에 관한 재검토, 한국보건사회연구원, 1991
- 문옥륜, 의료보험재정안정화 기금의 조성 및 운용에 관한 연구, 의료보험연합회, 1988.
- 보건복지부, 보건복지백서, 각 연도.
보건사회통계연보, 각 연도
- 의료보험연합회, 지역의료보험 결산현황 각 연도.
의료보험통계연보, 각 연도.
- 이충섭, 의료보험조합의 경영평가 현황과 발전방향 - 지역의료보험을 중심으로 -, 한국보건사회연구원, 1995
- 최병호, 지역의료보험의 국고보조금 지원방식 개선방안, 사회보장연구 제10권 제2호, 한국사회보장학회, 1994
- 최병호, 지역의료보험 국고지원방식의 평가와 개선방안, 한국보건사회연구원, 1995

- ACKERMANN, Walter, Soziale Sicherung in der Industriegesellschaft
- Tendenzen und Konsequenzen -, In Institut für
Versicherungswirtschaft an der Hochschule St. Gallen, I.
VW-Schriftenreihe, Bd. 5, Bern; Frankfurt/M., 1980.
- BADEL C.(Hrsg.), Nonprofit Organisation, Stuttgart, 1997.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung,
Elemente eines Systems der Sozialen Sicherung unter den
Bedingungen einer Sozialen Marktwirtschaft - Das
Beispiel der Bundesrepublik Deutschland-, Köln. 1996.
- HOLZMÜLLER, H.H./ SCHWARZER, S., Krise und Krisenbewältigung,
Wien, 1985.
- JAPP K.,P., Soziologische Risikotheorie, Weinheim, 1996.
- SOMMER, J., H.(Hrsg), Wandel der Lebensformen und soziale
Sicherheit, Bern, 1996.
- ZACKER, Hans F., Die Rolle des Beitrages in der sozialen
Sicherheit, In : Schriftenreihe für Internationales und
Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 4, Berlin, 1980.

Part 3

고용보험제도 개선 및 근로자참여에 관한 연구

유길상*

제1장 서론

1995년 7월 1일부터 고용보험제도가 시행됨으로써 우리나라에서도 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험이 4대 사회보험제도가 적어도 외형적으로는 완비되게 되었다.

가장 나중에 도입된 고용보험제도는 고용보험연구기획단의 1년여의 연구를 바탕으로 하여 제도가 설계되긴 했으나 관계부처간의 협의과정에서 당초 취지에 비해 상당부분 변질되기도 하였으며, 고용보험법 제정 이후 제도시행을 위한 예산의 뒷받침이 이루어지지 않아 제도시행을 위한 준비를 제대로 갖추지 못한 상태에서 시행되었기 때문에 아직도 상당부분 개선되어야 할 여지가 많다. 물론 정부도 고용보험제도의 성공적인 정착을 위해 1996년 3월 9일의 고용보험법 시행령 및 시행규칙 개정, 1996년 12월 30일의 고용보험법 개정, 그

* 한국노동연구원 고용보험연구센터 소장

리고 1997년 5월 고용보험법 시행령 개정 등을 통해 제도운영과정에서 나타난 문제점들을 꾸준히 개선해 나가고 있다. 그러나 우리나라의 고용보험제도가 정착하는 데에는 앞으로도 상당기간이 소요될 것이며, 제도가 정착된 이후에도 경제·사회여건의 변화에 탄력적으로 적응해가기 위해서는 제도의 개선을 위한 노력은 영원히 지속되어야 할 것이다.

본 연구는 제도시행 초기에 있는 고용보험제도가 수요자인 근로자와 고용주에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 사랑받는 사회보험제도이자 적극적 노동시장정책수단으로 발전해 가기 위해 개선되어야 할 사항들에 대한 의견을 제시하고자 한다. 특히 본 연구는 근로자의 참여와 협조속에 고용보험제도가 발전해 갈 수 있도록 하기 위해 고용보험제도의 운영과정에 있어서의 근로자 참여에 유의하면서 개선방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 제2장에서는 현행 고용보험제도의 주요내용을 설명하여 고용보험에 대한 이해를 돕고자 하였으며, 제3장에서는 고용보험제도의 시행과정에서 제기되고 있는 문제점과 개선방안을 논하였으며 제4장에서는 고용보험 운용에 대한 근로자 참여 확대방안을 제시하였다.

제2장 고용보험제도의 주요내용

1. 고용보험제도의 목적

고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고 국가의 직업지도·직업소개 기능을 강화하며 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 한다(고용보험법 제1조).

전통적인 실업보험(Unemployment Insurance)은 실직근로자에게 실업급여를 지급하여 실업자의 생계를 지원하는 사후적·소극적인 사회보장제도인 반면 우리나라의 고용보험(Employment Insurance)은 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 전통적 의미의 실업보험사업과 더불어 적극적인 취업알선을 통한 재취직의 촉진과 근로자의 실업예방 및 고용촉진을 위한 고용안정사업, 근로자의 생애에 걸친 직업능력개발을 위한 직업능력개발사업을 상호연계하여 실시하는 사회보장제도임과 동시에 적극적 고용정책을 구현하기 위한 노동시장정책이다.

2. 적용범위

가. 적용대상 사업

고용보험의 적용대상사업은 당연적용사업과 임의적용사업으로 대별된다.

(1) 당연적용사업

당연적용사업이란 사업이 개시되거나 사업이 적용요건을 충족하게 되었을 때 사업주 또는 근로자의 의사와 관계없이 자동적으로 고용보험관계가 성립되는 사업을 말한다.

고용보험사업중 실업급여는 상시근로자 30인 이상 사업장에 적용되고, 고용안정사업·직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상 사업장에 적용된다. 그러나 1998년 1월 1일부터는 실업급여는 상시근로자 10인 이상 사업장으로, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 상시근로자 50인 이상 사업장으로 적용이 확대된다.

(2) 임의적용사업

임의적용사업이란 고용보험법 제7조(적용범위) 및 동시행령 제2조(법의 적용을 받지 아니하는 사업)의 규정에 의거 고용보험법의 적용을 받지 아니하는 사업(1997. 12. 31일까지는 상시근로자 30인 미만을 사용하는 사업, 1998. 1. 1일부터는 상시근로자 10인 미만을 사용하는 사업)으로서 고용보험에의 가입 여부가 사업주의 자유의사에 일임되어 있는 사업을 말한다. 이 경우 사업주는 근로자 과반수 이상의 동의를 얻어 고용보험가입신청서를 관할 직업안정기관에 제출하여 승인을 받아야 가입할 수 있으며 사업주의 선택에 따라 고용보험사업 전체에 가입하거나 또는 실업급여에만 가입할 수 있다(고용보험법 제9조제2항, 시행령 제6조).고용보험에 임의가입한 사업주가

고용보험계약을 해지하고자 하는 경우에는 보험에 가입한 날로부터 1년이 경과한 뒤에 근로자 2/3 이상의 동의를 받아 관할 직업안정기관의 장의 승인을 얻어야 한다(고용보험법 제9조 제3항).

(3) 건설공사에의 적용

건설공사의 경우에는 상시근로자의 수로 사업규모를 판단하기 어려우므로 총공사금액으로 사업규모를 판단하되 매년 노동부장관이 고시하는 금액(1997년 : 44억원) 이상의 건설공사에 고용보험을 적용한다. 여기에서 총공사금액이라 함은 도급계약금액외에 발주자가 건설업자에게 지급하는 자재대(시가환산액)까지를 포함한 금액을 말하며 하나의 건설공사를 2이상으로 분할하여 도급을 주는 경우에는 분리적용기준에 해당하지 않는 한 하나의 사업으로 보아 각 도급금액을 합산하여 총공사금액을 판단한다.

하나의 건설공사를 2이상으로 분리하여 분할도급 또는 별도의 도급으로 행하여지는 경우에 도급단위별 공사가 시간적 또는 장소적으로 분리되어 독립적으로 행하여지는 때에는 이를 총공사에서 분리하여 별도의 사업으로 본다. 이 경우 분리된 사업이 적용규모를 초과하는 경우에 한하여 당연적용사업이 된다.

나. 적용 제외 근로자

다음 각호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 고용보험을 적용하지 아니한다(고용보험법 제8조).

- ① 60세 이후에 새로이 고용된 자
- ② 65세 이상인 자²⁴⁾

24) 1996. 12. 30. 고용보험법 개정에 의해 65세 이상인 자는 고용보험적용 대상에서 제외하되(법 제8조 제1호의 2) 65세 이전에 실업신고를 한 자

- ③ 단시간근로자(1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자보다 3할 이상 짧은 자를 말함)
- ④ 일용근로자(일일 고용되는 자 또는 3월 이내의 기간을 정하여 고용되는 자를 말하되, 3월을 초과하여 계속 사용되는 자를 제외함)로서 대통령이 정하는 기준에 해당하는 자
- ⑤ 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자. 다만 대통령이 정하는 기간(3월)을 초과하여 계속 사용되는 자를 제외한다.
- ⑥ 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원
- ⑦ 사립학교법에 의한 사립학교 교직원
- ⑧ 선원법에 의한 선원(노동부령으로 정하는 선원은 고용보험을 적용함).
- ⑨ 국가·지방자치단체에서 직접 행하는 사업에 종사하는 자
- ⑩ 외국인의 경우에는 원칙적으로 고용보험을 적용하지 않되, 국내 거주자격이 있는 외국인은 취업활동에 아무런 제한이 없으므로 당연적용대상으로 하고 기타 국내취업활동이 가능한 체류자격을 가진 외국인의 경우에는 가입을 희망하는 경우에 적용한다.

다. 사업규모 변동에 따른 적용관계

고용보험 당연적용사업(1997. 12. 31일까지는 30인 이상 사업, 1998. 1. 1일부터는 10인 이상 사업)이 사업규모의 변동 등으로 당연적용규모 미만으로 축소되는 경우에는 임의가입한 사업으로 의제되며(고용

가 65세에 달한 경우에는 실업급여 수급권을 인정하고(법 제30조의 2) 기존의 65세 이상 피보험자는 1997. 12. 31까지는 실업급여를 받을 수 있도록 하였으며(부칙 제2항) 64세에 달한 달부터는 고용보험료 징수도 면제하였다(법 제56조의 2).

보험법 제10조) 임의가입한 것으로 의제된 날로부터 1년이 경과한 뒤에 근로자 2/3 이상의 동의를 얻어 탈퇴할 수 있다.

고용보험사업 전체가 당연적용되는 사업(1997. 12. 31일까지는 70인 이상 사업, 1998. 1. 1일부터는 50인 이상 사업)이 사업규모가 축소되는 경우에는 고용안정사업·직업능력개발사업에 임의가입한 것으로 의제된다(고용보험법시행령 제8조). 이 경우에는 임의가입한 것으로 의제된 날로부터 1년이 경과한 뒤에 탈퇴할 수 있으며, 근로자의 동의는 필요 없다.

3. 고용안정사업

우리나라의 고용보험사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여의 세가지 사업으로 구성되어 있는 바, 우리나라 고용보험사업의 체계를 보면 [그림 2-1]과 같다.

고용안정사업은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용상태가 불안하게 되는 경우에 피보험자 등의 실업의 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위해 실시하는 사업이다.

고용안정사업과 직업능력개발사업을 실시함에 있어서는 근로자수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업(이하 “우선지원대상기업”이라 한다)을 우선적으로 고려하여 지원한다. 고용안정사업과 직업능력개발사업의 실시에 있어서 우선적으로 고려하여야 하는 기업의 범위는 <표 2-1>과 같다.²⁵⁾

25) 종전에는 중소기업기본법에서 정하는 중소기업을 우선적으로 지원하도록 하였으나 중소기업기본법상의 중소기업 판단기준이 너무 복잡하여 기업과 행정관서간에 불필요한 마찰이 잦은 점을 고려하여 1996. 3. 9 고용보험법시행령 개정을 통하여 중소기업기본법시행령의 상시근로자

<표 2-1> 우선적으로 고려하여야 하는 기업의 범위

| 광업 | 제조업 | 건설업 | 운수·창고 및 통신업 | 기타산업 |
|---------|---------|---------|-------------|---------|
| 300인 이하 | 500인 이하 | 300인 이하 | 300인 이하 | 100인 이하 |

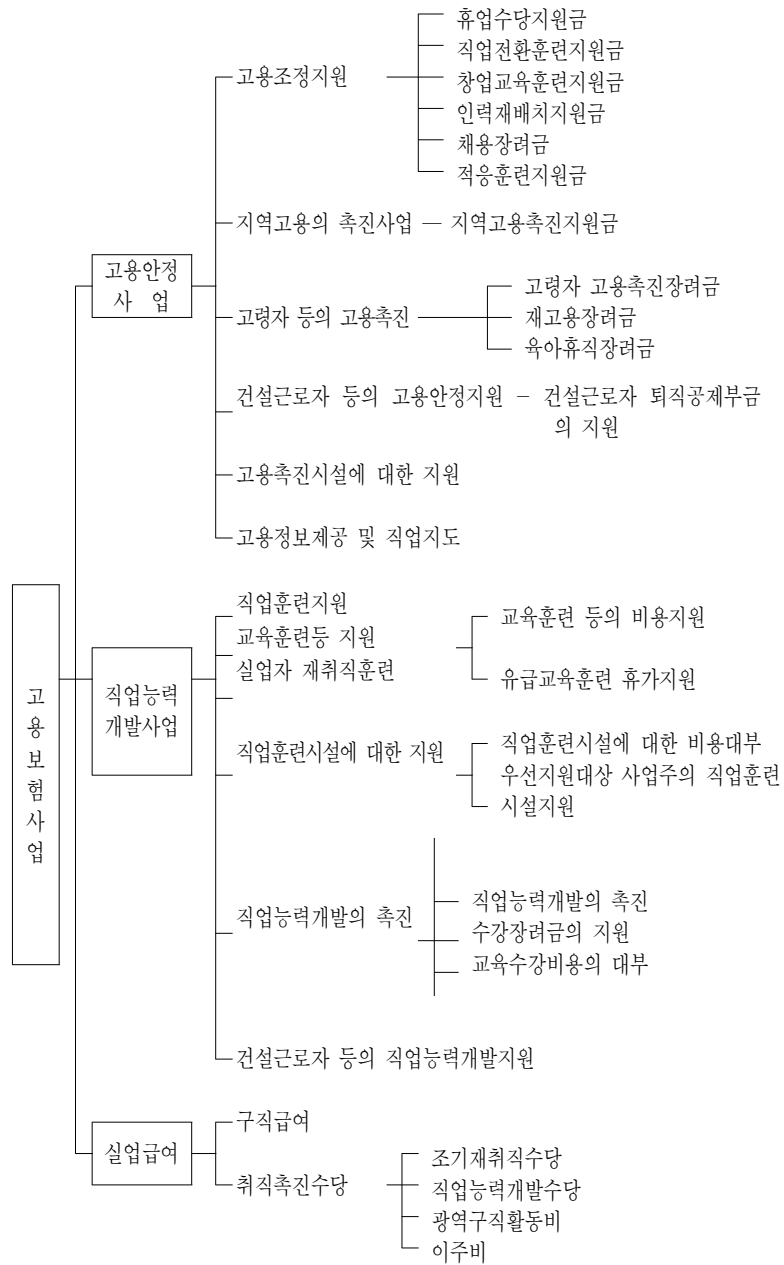
고용안정사업에는 [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 고용조정지원, 지역고용촉진사업, 고령자 등의 고용촉진, 건설근로자 등의 고용안정지원, 고용촉진시설에 대한 지원, 고용정보제공 및 직업지도 등이 있다.

가. 고용조정지원

고용조정지원대상 사업주는 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 사업주 모두가 해당되지만 노동부장관이 기간을 지정하는 다음 업종 및 지역의 사업주에 대해서는 지정되지 아니한 업종이나 지역의 사업주보다 우선하여 지원하고 지원금액도 차등화 하고 있다.

- ① 경기의 변동 등으로 인해 고용사정이 악화되고 있거나 악화될 우려가 있다고 노동부장관이 지정하는 업종(현재의 지정업종 : 석탄광업, 신발제조업, 라이터·연소물 및 흡연용품제조업, 가정용유리제품 제조업, 이화학 및 기타 산업용 유리제품제조업 등 5개 업종)의 사업주
- ② 지정업종의 사업주로부터 도급을 받아 매출액의 1/2 이상이 지정업종과 관련이 있는 사업주

수 만은 기준으로 중소기업 유무를 판단하게 한 바 있다. 그러나 상시 근로자수를 기준으로 하는 중소기업의 기준이 고용정책상의 우선 고려 기업과 부합하지 않는다는 판단하에 “우선지원대상기업”의 범위를 1997. 5월의 고용보험법시행령 개정에서는 <표 Ⅱ-1>과 같이 정했다(고용보험법 시행령 제15조).



[그림 2-1] 우리나라 고용보험사업 체계

- ③ 특정업종의 밀집으로 고용사정이 악화되고 있거나 고용기회 자체가 현저히 부족하여 고용상황의 개선이 필요하다고 노동부장관이 지정하는 지역안에 소재하는 사업의 사업주

(1) 휴업수당지원금

휴업수당지원금제도는 산업구조의 변화, 경기의 변동, 기타 경제상의 이유로 휴업이 불가피하게 된 사업주에게 휴업수당의 일부를 지원함으로써 사업주의 경영부담 완화 및 근로자의 실직 예방을 위한 것이다.

휴업수당지원금의 수급요건은 다음과 같다.

- ① 휴업의 원인이 경제상의 이유로서 지정기간내에 행해질 것²⁶⁾
- ② 월간 휴업규모율²⁷⁾이 1/15 이상인 휴업을 행하고 휴업수당을 지불했을 것
- ③ 휴업에 대하여 근로자의 과반수로 조직된 노동조합등과의 협의를 거쳐 작성한 휴업계획서에 기초하여 휴업이 행해질 것

휴업수당지원금의 금액은 사업주가 지급한 휴업수당액의 2분의 1(대규모기업의 경우에는 3분의 1)을 최고 150일까지 지원된다. 여기서 '대규모기업'이란 앞에서 언급한 '우선지원대상기업'에 해당하지 아니하는 기업을 말한다.

26) 경제상의 이유에 기인하지 않은 노사분규·파업·화재 등에 의한 휴업은 지원대상이 될 수 없으며 지정기간을 벗어난 기간에 행해진 휴업은 지원대상이 되지 않는다.

27) 휴업규모율=(피보험자의 월간휴업연일수)÷(피보험자의 월간소정근로연일수)
휴업규모율 계산에 있어서의 피보험자수에는 일용근로자수는 제외하며 휴업을 했더라도 1일 4시간 미만의 휴업은 휴업연일수에 포함되지 않으며 소정근로시간 전체에 대한 휴업이 아닌 경우는 휴업연일수 계산에 있어서 0.5일로 산정한다. 토요일의 경우 소정근로시간인 4시간에 대한 휴업은 휴업연일수 계산에 있어서 1일로 산정한다.

(2) 직업전환훈련지원금²⁸⁾

직업전환훈련지원금은 이직이 불가피하게 된 근로자에 대하여 직업전환훈련의 기회를 제공함으로써 근로자의 고용안정과 실업을 예방하기 위한 것이다.

직업전환훈련지원금을 받기 위한 수급요건은 다음과 같다.

- ① 이직예정인피보험자에 대하여 실시된 직업전환훈련일 것.
- ② 직업전환훈련의 실시에 대하여 당해 사업의 노동조합 등과의 협의를 거쳐 수립한 직업전환훈련계획에 따라 실시된 직업전환훈련일 것.
- ③ 직업전환훈련을 수강하는 날에 대하여 통상임금액 이상의 임금을 지불할 것.
- ④ 직업전환훈련의 실시상황 및 임금의 지급상황이 기재된 서류를 갖추고 실시될 것
- ⑤ 근로자가 이직 후 신속히 재취직할 수 있도록 하기 위하여 실시되는 등 노동부령이 정하는 기준에 적합한 직업전환훈련을 실시할 것

직업전환훈련 지원금의 금액은 지정업종 및 지역의 사업주인가에 따라 차등적으로 지원되는데 지정업종 및 지역의 사업주가 훈련기간 중 피보험자에게 지급한 임금액의 1/2(대규모 기업의 경우에는 3분의 1), 그외의 사업주가 직업전환훈련을 실시하는 경우에는 훈련기간중에 피보험자에게 지급한 임금액의 1/4(대규모 기업은 1/5)와 훈련비용의 합계액으로 한다.

직업전환훈련지원금은 최고 1년까지 지급한다.

28) 종전에는 '전직훈련지원금'이라고 하였으나 1997년 5월 개정된 고용보험법 시행령 제18조에 의해 '직업전환훈련지원금'으로 명칭이 변경되었다.

(3) 창업교육훈련지원금

창업교육훈련지원금은 당해 사업장에서 이직예정인 피보험자 또는 피보험자였던 자로서 이직한 자를 대상으로 창업에 필요한 교육훈련을 직접 실시하거나 교육훈련기관에 위탁하여 교육훈련을 실시하는 경우 당해 훈련비용(노동부 장관이 정하는 기준에 해당하는 비용에 한함)에 노동부 장관이 정하는 비율을 곱하여 산정한 금액을 하나의 창업교육훈련에 대하여 6월을 한도로 지급한다. 창업교육훈련지원금은 1996년 5월 개정된 고용보험법시행령 제18조의 2에 의해 신설되었다.

(4) 인력재배치지원금

인력재배치지원금은 새로운 업종으로 사업을 전환하여 인력을 재배치함으로써 근로자에게 계속 고용을 보장하는 경우 사업주에게 그 임금의 일부를 지원함으로써 실업을 예방하고 산업구조조정을 촉진하기 위한 것이다.

인력재배치지원금의 지급요건은 다음과 같다.

- ① 시설 또는 설비를 설치하거나 정비하고 새로운 업종²⁹⁾으로 사업을 전환하여 피보험자를 재배치할 것
- ② 당해 사업내에 인력재배치된 피보험자의 수와 잔여피보험자의 수의 합계가 인력재배치계획 제출일 현재의 피보험자수의 8할 이상일 것.
- ③ 당해 사업의 잔여피보험자의 수가 인력재배치계획 제출일로부터 인력재배치 완료일 까지 사이에 증가되지 아니할 것.
- ④ 인력재배치계획을 제출한 날부터 1년 6월 이내에 인력재배치

29) 새로운 업종으로의 사업전환이란 ‘한국표준산업분류’ 상의 산업세세분류간의 업종이동을 의미한다(예 : 18127 모자제조업→ 18128 장갑제조업, 21012 한지제조업→ 21023 위생용 종이용기 제조업)

를 완료하고 이를 지방노동관서장에게 신고할 것.

- ⑤ 사업주가 당해 사업의 노동조합 등과의 협의를 거쳐 수립한 인력재배치계획에 따라 실시될 것.

인력재배치지원금의 금액은 지정업종 또는 지역의 사업주가 실시한 경우에는 인력재배치된 피보험자에 대하여 지급된 임금액의 1/2 (대규모 기업의 경우에는 1/3), 그외의 사업주가 실시하는 경우에는 임금액의 1/4(대규모 기업의 경우에는 1/5)을 인력재배치가 완료된 날부터 지정기간내 1년간 지급한다. 인력재배치된 근로자수가 100명 초과시에는 초과인원에 대하여는 30%에 대해서만 지급한다.

(5) 채용장려금

채용장려금은 노동부장관이 실업자수의 증가, 고용전망 등을 고려하여 실직자에 대한 특별한 고용안정대책이 필요하다고 인정하는 경우에 고용정책심의회 심의를 거쳐 지정한 기간 동안 다음 각호의 1에 해당하는 사업주에 대하여 지급함으로써 고용조정으로 실직한 자의 조기재취직을 촉진하기 위한 것이다.

- ① 고용조정으로 실직한 자로서 소정급여일수 동안의 구직급여를 모두 지급받은 자(구직급여 수급자격이 없는 자는 실직한 지 3월 이상인 자)를 하나의 분기동안 10인 이상 또는 당해사업의 상시근로자수의 5% 이상을 피보험자로 채용하는 사업주
- ② 고용조정이 불가피하게된 사업주가 그 사유와 재취업알선 대상자 등을 기재한 재취업 알선계획을 노동부 장관에게 신고하고 그 계획에 따라 알선된 근로자를 이직된 날부터 14일 이내에 채용하는 사업주

채용장려금의 금액은 위의 규정에 의하여 채용된 근로자에게 지급한 임금액의 1/4(대규모 기업의 경우에는 1/5)을 채용한 날부터 6개월간 지급한다. 채용장려금은 위의 규정에 의하여 채용된 근로자의 수가 1년간 100인을 초과하는 경우에는 그 초과하는 인원의 30%에 대해서만 지급한다.

채용장려금은 1996년 5월 개정된 고용보험법시행령 제19조의 2에 의해 신설되었다.

(6) 적응훈련지원금

적응훈련지원금은 위의 채용장려금의 수급요건을 충족하는 고용조정으로 실직된 근로자를 채용한 사업주가 당해 근로자를 대상으로 새로운 직장적응에 필요한 적응훈련을 실시하는 경우 사업주가 훈련기간중에 피보험자에게 지급한 임금액의 1/2(대규모기업의 경우에는 1/3)에 해당하는 금액과 훈련비용(노동부 장관이 정하는 기준에 해당하는 비용에 한함)에 노동부 장관이 정하는 비율을 곱하여 산정한 금액의 합계액을 6개월 한도로 지급한다.

적응훈련지원금은 1996년 5월 개정된 고용보험법시행령 제19조의 3에 의해 신설되었다.

나. 지역고용촉진지원금

지역고용촉진지원금은 고용기회가 현저히 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역으로 사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설 또는 증설함으로써 당해 지역의 실업의 예방, 재취직의 촉진에 기여한 사업주, 기타 당해 지역의 고용기회의 확대에 필요한 조치를 취한 사업주에 대하여 지원을 행함으로써 고용불안지역에서의 고용기회 확대를 촉진하기 위한

것이다.

지역고용촉진지원금은 다음의 요건 전부에 해당하는 사업주에 대하여 지급한다.

- ① 지정지역(고용기회가 현저히 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역)으로의 사업이 전이나 지정지역에서의 사업의 신설 또는 증설을 한 사업주일 것. 단 휴업수당지원금 또는 직업전환훈련지원금의 지급대상 사업주가 아닐 것
- ② 다음의 요건을 갖춘 사업의 이전이나 사업의 신설 또는 증설을 행하는 사업주일 것

- 지정기간 내에 사업이 이전되거나 신설 또는 증설될 것
- 사업의 이전·신설 또는 증설 및 그에 따른 근로자의 고용에 관한 지역 고용계획을 수립하여 노동부장관에게 신고하고, 그 계획에 따라 시행될 것
- 지역고용계획을 제출한 날로부터 1년 6개월 이내에 이전·신설 또는 증설된 사업의 조업이 개시될 것
- 이전·신설 또는 증설된 사업의 조업이 개시된 날(이하 '조업 개시일' 이라 함) 현재 당해 지정지역 또는 다른 지정지역에 3개월 이상 거주한 구직자를 당해 이전·신설 또는 증설된 사업에 고용할 것
- 당해 지정지역의 지역경제의 건전한 발전에 기여할 수 있는 사업일 것
- 지역고용계획의 실시상황 및 고용된 근로자의 임금지급상황이 기재된 서류를 갖추고 시행할 것

지역고용촉진지원금은 새로이 고용된 근로자(단시간 근로자 제외)

에게 지급된 임금액의 1/2(대규모 기업의 경우에는 1/3)을 조업개시 일로부터 1년간(단 지정기간이 종료되는 날까지만) 지급한다. 다만 하나의 지정기간 동안에 고용된 피보험자의 수가 200인을 초과하는 경우에는 그 초과하는 인원에 대하여는 초과인원의 30%에 대해서만 지급한다.

다. 고령자 등의 고용촉진

고령자 등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 특히 곤란한 자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대하여는 필요한 지원을 할수 있는바 이러한 지원제도로서는 고령자고용촉진장려금, 육아휴직장려금, 재고용장려금 등이 있다.

(1) 고령자고용촉진장려금

고령자고용촉진장려금은 다음 각호의 1의 요건을 갖춘 사업의 사업주에 대하여 지급한다.

- ① 매분기 당해 사업의 전체 상시 근로자에 대한 고령자고용촉진법 제2조의 규정에 의한 월평균 고령자(55세 이상의 자)인 근로자의 비율이 노동부령이 정하는 비율(5/100) 이상일 것
- ② 하나의 분기동안 고령자를 10인 이상 또는 당해 사업에 상시 사용한 근로자수의 5% 이상을 새로이 고용할 것

위의 수급요건 ①의 요건을 충족하는 사업주에게 지급하는 고령자고용촉진장려금의 금액은 55세 이상 고령자의 비율이 5% 초과시 초과고령자 1인당 매분기 9만원씩 지급하되 근로자수의 15%(대규모 기업은 10%)에 해당하는 고령자수를 한도로 한다.

위의 수급요건 ②의 요건을 충족하는 사업주에게 지급하는 고령자고용촉진장려금의 금액은 분기동안 새로이 고용된 고령자에 대하여 사업주가 지급한 임금액의 1/4(대규모 기업은 1/5)에 해당하는 금액으로 하며 6월간 지급하되 새로이 고용된 고령자의 수가 1년간 100인을 초과하는 경우에는 그 초과하는 인원의 30/100에 대해서만 지급한다.

(2) 재고용장려금

재고용장려금은 다음 각호의 1에 해당하는 사업주에 대하여 지급한다.

- ① 당해 사업에서 퇴직한 자로서 노동부령이 정하는 연령 이상인 자를 재고용할 수 있도록 단체협약 또는 취업규칙에 명시하고 당해 사업에서 퇴직 후 2년 이내에 재고용할 것
- ② 당해 사업에서 근무하다가 임신, 출산, 육아를 이유로 퇴직한 여성근로자를 재고용할 수 있도록 단체협약 또는 취업규칙에 명시하고, 당해 사업에서 퇴직후 5년 이내에 피보험자로 재고용할 것.

재고용장려금의 금액은 노동부장관이 매년 사업규모별로 고시하는 금액에 재고용된 근로자의 수를 곱한 금액으로 한다. 다만 제조업에 속하는 사업에서 위의 요건 ②에 의하여 여성을 재고용하는 경우에 대하여는 지원수준을 우대할 수 있다.

재고용장려금은 1996년 5월 개정된 고용보험법시행령 제22조의 2에 의해 신설되었다.

(3) 육아휴직장려금

30일 이상 육아휴직을 부여하고 육아휴직 종료 후 30일 이상 근

로자로 계속 고용한 사업주에게 1개월에 근로자 1인당 월 13만 5천 원(대규모 기업은 9만원)을 지급한다.

라. 건설근로자 퇴직공제부금의 지원

1996년 12월 30일 개정된 고용보험법 제18조의 2의 규정에 의하여 노동부장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 고용상태의 개선을 위한 사업, 계속고용기회의 부여 등 고용안정을 위한 사업, 기타 대통령령이 정하는 고용안정사업을 실시하는 사업주에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

1997년 5월 개정된 고용보험법 시행령 제23조의 2에 의하면 노동부장관은 고용보험법 제18조의 2 제1항의 규정에 의하여 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률에 의한 건설근로자 퇴직공제계약을 체결한 사업주가 동법 제13조의 규정에 의하여 당해 사업주가 부담하여야 할 공제부금의 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

건설근로자 퇴직공제부금의 지원금액은 건설근로자 퇴직공제계약을 체결한 사업주가 피공제자에 대하여 피공제자가 된 날부터 부담하여야 할 공제부금의 30일분으로 한다.

마. 고용촉진시설에 대한 지원

노동부장관은 근로자의 고용을 촉진하기 위하여 대통령령이 정한 바에 따라 이동근로자를 위한 숙소, 여성근로자의 고용촉진을 위한 시설, 근로자의 취직·고용문제 등에 대한 상담을 위한 시설, 기타 대통령령이 정하는 고용촉진시설의 설치·운영 등에 대한 지원을 할 수 있다.

이에 따라 직장보육시설을 설치·운영하고 보육교사를 고용한 사업주에게 보육교사 1인당 월 50만원씩 지원하고 시설설치비용을 연 3% 내외의 장기저리로 융자하고 있다.

직장보육시설의 설치·운영비용 지원에 있어서 1996년까지는 사업주가 단독으로 직장보육시설을 설치·운영할 경우에 한정하였으나 1997년 5월 개정된 시행령에 의해 사업주가 단독 또는 공동으로 설치·운영하는 보육시설의 운영비용 지원 및 사업주가 사업주 단체의 보육시설 설치에 대하여 융자할 수 있도록 지원대상을 확대하였다.

바. 고용정보제공 및 직업지도

노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력의 배치 등의 사업을 할 수 있다.

4. 직업능력개발사업

노동부장관은 피보험자 등에게 직업생활의 전기간을 통하여 자신의 직업능력을 개발·향상시킬 수 있는 기회를 제공하고 직업능력의 개발·향상을 지원하기 위하여 고용보험사업으로서 직업능력개발사업을 실시할 수 있다(고용보험법 제21조 제1항).

고용보험법상의 직업능력개발사업에는 직업훈련지원, 교육훈련지원, 실업자재취직훈련, 직업훈련시설에 대한 지원, 직업능력개발의 촉진, 건설근로자 등의 직업능력개발지원 등이 있다.

가. 직업훈련 지원

노동부장관은 피보험자 등의 직업능력을 개발·향상시키기 위하여 직업훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용을 지원할 수 있다. 1996년까지는 직업훈련기본법에 의한 사업내직업훈련을 실시하는 사업주에 대해 훈련비용을 지원하였으나 직업훈련기본법에 의한 사업내직업훈련만을 지원 대상으로 하고 있어 지원대상이 제한적이었으므로 1996년 12월 30일에 개정된 고용보험법에서는 지원대상을 확대하여 직업훈련을 활성화하기 위해 종전의 ‘사업내직업훈련지원’을 ‘직업훈련비용의 지원’으로 변경하였다.

직업훈련지원금의 지급수준은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 직업훈련지원금의 지급수준

| | 자체훈련 | 위탁훈련 | 전직훈련 |
|--------|------|------|------|
| 대규모기업 | 80% | 70% | 전 액 |
| 우선지원대상 | 전액 | 80% | 전 액 |

나. 교육훈련 등의 비용지원

(1) 교육훈련비용지원

교육훈련비용지원의 대상이 되는 교육훈련과정은 다음과 같다.

- ① 교육법에 의한 학교에 개설된 교육과정 중 노동부장관이 지정하는 과정
- ② 노동부장관이 지정하는 교육훈련기관에서 근로자를 위하여 개설한 과정
 - 생산성 및 품질향상과 관련있는 과정으로 직무수행능력을 향상시킬수 있는 과정(최고경영자, 외국어, 세미나, 심포지엄,

해외연수, 신입사원, 통신교육 등은 제외)

- 고령자 등 고용안정 및 재취업촉진이 용이한 과정
- 교육훈련시간 및 기간: 1일 4시간 이상 연속적으로 교육훈련을 실시하여 총 20시간 이상인 과정
- 인쇄를 통하여 책자로 편찬된 교재가 확보된 과정으로서 교육훈련과정명과 교재명이 상호 일치할 것
- 1학급 1회 정원은 과정별 60명 이하일 것

- ③ 사업주가 당해 사업주의 근로자를 대상으로 실시하는 교육훈련(노동부 장관이 정하는 기준을 충족하는 것에 한함)
- ④ 구직자 및 이직예정자를 상대로 하는 교육훈련·강습은 다음에 한함
 - 직업안정기관에 구직등록된 자를 대상으로 실시하는 교육훈련
 - 1년 이상 재직하고 있는 피보험자로서 이직예정자를 대상으로 실시하는 교육훈련

교육훈련비용의 지원금액은 교육훈련소요비용의 90%(대규모 기업은 70%)를 근로자 1인당 150만원(대규모 기업은 100만원) 한도로 한다.

(2) 유급교육훈련휴가지원

유급교육훈련휴가지원의 지원요건은 다음과 같다.

- ① 1년 이상 재직하고 있는 피보험자를 대상으로 계속하여 30일 이상 유급교육훈련휴가를 부여했을 것
- ② 휴가기간 중 통상임금의 금액 이상의 임금을 지급했을 것
- ③ 「교육훈련비용지원」의 지원대상이 되는 교육훈련과정 및 직업

훈련기본법에 의한 직업훈련시설에서 실시하는 교육훈련 또는 직업훈련의 수장을 위해 부여되었을 것

유급교육훈련휴가에 대한 비용지원수준은 유급교육훈련휴가기간 중 지급된 임금 및 교육훈련비용의 합계액의 90%(대규모 기업은 70%)를 근로자 1인당 연간 600만원(대규모 기업은 400만원)을 한도로 지급한다.

다. 실업자재취직훈련

고용보험적용사업장에서 이직한 근로자가 재취직훈련을 받을 경우 훈련비용 전액을 지원하며 구직급여를 받지 못하는 근로자에게는 최저임금액의 50% 및 가족수당(4인 한도, 1인당 3만원)을 지급한다.

라. 직업훈련시설에 대한 지원

피보험자 등의 직업능력의 개발·향상을 위하여 직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 필요한 비용을 사업주단체에 대해서는 25억원, 사업주에 대해서는 10억원 이내로 소요자금의 90%를 연리 1%(대기업은 2.5%), 5년 거치 5년 상환조건으로 융자해 주고 있다.

마. 직업능력개발의 촉진

(1) 고령자 등 수강장려금 지원

50세 이상인 근로자가 직업·교육훈련을 받을 경우 수강비용의 90%를 지원(100만원 한도)한다.

(2) 교육수강비용 대부

전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학중인 근로자에게 교육수강비용(입학금, 수업료, 기성회비 등) 전액을 용자(연리 1%)해주고 있다.

바. 건설근로자 등의 직업능력개발지원

노동부장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 직업능력의 개발·향상을 위한 사업으로서 건설업의 사업주 또는 사업주 단체가 일정한 사업장에 고용되지 아니한 건설근로자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 직업훈련 또는 교육훈련을 실시하는 경우에는 그 비용의 일부를 지원하고 건설근로자에 대하여는 훈련기간 중 훈련수당을 지급할 수 있다(고용보험법 제26조의 2 및 동시행령 제35조의 2).

건설근로자의 직업훈련개발 지원금액은 고용보험법 시행령 제27조 제3항의 규정에 의한 직업훈련비용의 지원 및 제29조 제2항의 규정에 의한 교육훈련 등의 비용지원 기준에 의하여 산정한 금액으로 한다.

5. 실업급여

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간동안 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하기 위한 것으로써 구직급여와 취직촉진수당으로 구분된다. 또한 취직촉진수당에는 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있다.

가. 구직급여³⁰⁾

(1) 수급요건

구직급여를 지급받기 위해서는 다음과 같은 요건을 모두 충족하여야 한다.

- ① 이직전 18월간(이하 “기준기간”이라 한다) 피보험단위기간이 통산하여 12월 이상일 것
- ② 근로의 의사와 능력을 가지고 구직활동을 할 것
- ③ 이직사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니할 것

여기서 근로의 의사와 능력을 가지고 구직활동을 함으로써 수급자격이 있는 자가 실업하고 있다는 실업의 인정을 받아야 구직급여를 받을 수 있는데(고용보험법 제34조) 수급자격자가 근로의 의사 또는 능력이 없다고 보아 실업을 인정하지 아니하는 기준은 다음과 같다.

- ① 실업인정대상기간중 지방노동관서의 직업소개·직업지도에 응한 적이 없고 스스로도 구인에 응모한 적이 없는 자. 다만, 조만간 취업이 확정되어 있음을 증명하는 경우는 제외함.
- ② 임신·출산·육아·노약자의 간호·가사 등을 이유로 이직한 자 중 그 이직원인이 아직 소멸되지 아니하여 근로의 의사 및 능력이 있다고 보기 어려운 자
- ③ 상용근로자로서의 취직은 원하지 아니하고 고용보험 실업급여의 피보험자가 될 수 없는 시간제·일용·임시근로·자영업·가내부업·자유직업등만을 고집하는 자. 다만, 피보험자의 과거의 직업경력 또는 지식·기능·기술·희망직종등으로 보아

30) 종전에는 ‘기본급여’라고 하였으나 수급자의 적극적인 구직활동을 심리적으로나마 촉진한다는 뜻에서 1996년 12월 30일 개정된 고용보험법에 의하여 ‘구직급여’로 명칭을 변경하였다.

시간제·임시근로 등에 취업하는 것이 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우는 제외함.

- ④ 지방노동관서의 장이 수급자격자의 경력·연령등으로 보아 적당하다고 인정한 직업 또는 근로조건(이직전 임금보다 낮은 경우도 포함한다)을 거부하고 특정의 직종·고용형태 또는 근로조건만을 고집하는 자
- ⑤ 근무를 희망하는 지역의 노동시장 상황으로 보아 취직이 거의 불가능한 직종 또는 근로조건만을 고집하는 자
- ⑥ 노쇠·질병·부상 또는 산전 산후등 정신적·육체적 조건으로 인해 통상적으로는 취업할 수 없다고 인정되는 자. 다만, 직업훈련기관 등에의 입소가 가능하고 퇴소 후 취업이 가능하다고 인정되는 경우는 제외함.
- ⑦ 산업재해보상보험법 제41조의 규정에 의한 휴업급여를 지급받는 자
- ⑧ 가업 또는 학업 등의 사정으로 인하여 다른 직업에 취업할 수 없는 상태에 있는 자
- ⑨ 지방노동관서에서 미리 지정해 준 직업소개·직업지도를 위한 출석일에 정당한 사유없이 출석하지 아니한 자(출석하지 아니하는 기간에 한함)
- ⑩ 임신·출산·육아·질병·부상등으로 수급기간이 연장된 자(수급기간 연장사유가 종료될 때까지의 기간에 한함)
- ⑪ 직업훈련(국가 또는 지방자치단체에서 지시하거나 실시하는 훈련등을 제외한다) 등을 받는다는 이유로 지방노동관서의 직업소개에 응하지 아니하거나 스스로 적극적인 구직활동을 하고 있지 아니한 자
- ⑫ 기타 위에 준하는 자로서 사회통념상 근로의 의사 및 능력이 없다고 인정되는 자

(2) 구직급여의 소정급여일수

구직급여는 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 피보험단위기간 및 연령에 따라 30일~210일간 지급된다.

<표 2-3> 구직급여의 소정급여일수

| 구 분 | | 피 보 험 기 간 | | | |
|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| | | 1년 이상 3년 미만 | 3년 이상 5년 미만 | 5년 이상 10년미만 | 10년 이상 |
| 이직일 현재 연령 | 25세 미만 | 30일 | 60일 | 90일 | 120일 |
| | 25세 이상 | 60일 | 90일 | 120일 | 150일 |
| | 30세 미만 | 90일 | 120일 | 150일 | 180일 |
| | 30세 이상 | 120일 | 150일 | 180일 | 210일 |
| | 50세 미만 및 장애인 | 120일 | 150일 | 180일 | 210일 |

취직이 특히 곤란한 자에 대하여는 연령에 따라 30일(30세 미만의 자) 또는 60일(30세 이상인 자 및 장애인)을 한도로 구직급여를 연장하여 지급할 수 있다. 그러나 이직일로부터 10월이 경과하면 소정급여일수 여부에 관계 없이 그 이후에는 구직급여는 지급되지 않는다. 다만 이직 후 10월의 수급기간 중 임신, 출산, 육아, 또는 질병·부상 등으로 계속하여 30일 이상 취직할 수 없는 자가 그 사실을 직업안정기관에 신고한 경우에는 10월의 기간에 그 취직할 수 없는 기간을 가산한 기간내에 소정급여 일수목 한도로 기본급여를 지급한다.

실업급여의 수급자격자가 직업안정기관의 장의 지시에 따라 직업훈련을 수강하는 경우에는 직업훈련기간(최대 2년) 동안 구직급여는 계속 지급된다.

(3) 대기기간

구직급여의 수급자격이 인정되더라도 실업의 신고일로부터 기산하여 실업의 인정을 받은 14일간은 실업상태에 있더라도 구직급여를 지급하지 아니한다.

(4) 수급자격의 제한

피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고 되거나 정당한 사유가 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 본다. 또한 수급자격자가 직업안정기관 장의 직업지도·직업소개를 거부하는 경우에는 2주간, 훈련을 거부하는 경우에는 거부한 날로부터 4주간 구직급여의 지급을 정지한다.

(가) 『자기의 중대한 귀책사유로 해고』된 경우로 보아 수급자격을 제한하는 기준

1) 형법 또는 직무와 관련된 법률을 위반하거나 노동관계법 등을 위반한 불법징의행위로 인하여 『금고이상의 형을 받음으로써 해고』된 경우

○ 직무관련법령 여부는 직무수행과 관련하여 통상적인 관련성을 기준으로 판단하되 필요한 경우 구체적 사안별로 직무관련성 여부를 판단함.

— 직무관련 법령위반이라 함은 예컨대 자동차운전기사가 도로교통법을 위반한 경우, 은행원이 금융실명제법을 위반한 경우, 안전관리자가 산업안전보건법·전기사업법·도시가스사업법·액화석유가스의안전및사업관리법 및 고압가스안전관리법 등을 위반한 경우 등이 이에 해당됨.

○ 금고이상의 형을 받고, 형을 받았다는 이유로 해고된 경우를

말하므로

— 단순히 벌금형을 받고 해고된 경우나 형을 받기전에 이미 해고가 이루어진 경우에는 이 기준에 해당하지 않음.

2) 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼침으로서 해고된 경우로서 다음의 1에 해당하는 경우

- ① 회사기물을 고의로 파손하여 생산에 막대한 지장을 초래함으로써 해고된 경우
- ② 직책을 이용하여 회사공금을 유용·착복·횡령하거나 배임함으로써 해고된 경우
- ③ 인사·경리·회계담당직원이 허위서류 작성 등으로 재산상 손해를 끼침으로써 해고된 경우
- ④ 회사의 기밀을 경쟁관계의 타회사 등 외부에 제공하여 사업에 상당한 지장을 초래함으로써 해고된 경우
- ⑤ 납품업체로부터 금품 또는 향응을 제공받고 불량품을 납품받아 생산에 차질을 초래함으로써 해고된 경우
- ⑥ 회사제품·원료 등을 절도 또는 불법반출함으로써 해고된 경우
- ⑦ 영업용 차량을 임의로 타인에게 대리운행케 하여 교통사고를 초래하거나 운송수입금을 부당하게 착복함으로써 해고된 경우

3) 기타 위에 준하는 경우로서 피보험자의 중대한 귀책사유로 인하여 해고되었다고 객관적으로 인정되는 경우

(나) 『정당한 사유있는 자기사정』으로 이직한 것으로 보아 수급자격을 제한하지 아니하는 기준

- 1) 채용시 사업주가 제시한 임금·근로시간과 실제 임금·근로시

간이 2할 이상 차이가 있거나 기타 근로조건이 현저하게 낮아지게 되어 이직하는 경우(임금을 비교하는 경우에는 초과근로의 대가로 지급받는 임금은 제외한다). 다만, 사업주가 채용시에 단체협약 또는 취업규칙 등에 정해져 있던 근로조건을 정당한 절차를 거쳐 변경함으로써 채용조건보다 실제의 근로조건이 낮아지게 된 경우에는 이에 해당하지 않음.

- 이 기준에는 취직후 일정기간 경과후에 사업주가 근로조건을 변경한 것으로 인하여 채용조건과 실제근로조건이 다르게 된 경우도 포함됨.

2) 월 임금액의 3할 이상을 지급받지 못한 달이 2월 이상 계속되어 이직하는 경우

- 매월 정해진 임금지급일을 1월 단위로 늦어져서 지급하였다는 사실이 2회 이상 연속되어 이직하는 경우도 포함됨.

3) 사업장의 전일 휴업이 월중 5일 이상이거나 부분휴업이 월중 통산하여 40시간 이상인 달이 3월 이상 계속되어 이직하는 경우

- 경제정세의 변동 기타 사유로 인하여 정상적인 사업활동을 계속하는 것이 곤란하게 된 경우에는 일시적으로 휴업하여 근로기준법의 규정에 의해 휴업수당을 지불할 수 있는 바, 이같은 상태가 장기간 계속된 경우에는 이것을 이유로 하는 이직은 정당한 사유로 취급함.
- 월임금지급대상기간중 5일 이상의 전일휴업이 3월 이상 계속되는 경우 또는 부분휴업일 경우 월임금지급대상기간중 법정

근로시간의 5일분에 해당하는 40시간 이상 휴업하는 달이 3월 이상 계속되는 경우가 이 기준에 해당함.

4) 사업장의 도산·폐업이 확실하거나 대량의 감원이 예정되어 있어 이직하는 경우로서 다음의 하나에 해당하는 경우

- ① 사업장이 파산·청산절차 개시의 신청이 이루어짐으로써 이직하는 경우
- 법정관리의 신청만으로는 이 기준에 해당하지 않음.
- ② 부도어음이 발생하여 금융기관과의 거래가 정지되는 등 사업장의 도산이 거의 확실시 되어 이직하는 경우
- ③ 사실상 당해 사업장과 관련된 사업활동이 정지되어 재개될 전망이 없어 이직하는 경우
- ④ 사업장이 생산설비의 자동화·신설 또는 증설, 사업규모의 축소·조정 등으로 인하여 고용정책기본법 시행령 제20조의 규정에 의한 대량고용변동신고요건에 해당되어 이직하는 경우
- ⑤ 감원 등 사업장의 고용조정계획이 확정·발표됨으로써 이직하는 경우

5) 사업장이 다른 곳으로 이전되고, 사업주가 통근편의 제공 등의 보완조치를 하였음에도 불구하고 여전히 통근이 곤란하게 되어 이직하는 경우³¹⁾

6) 통근이 불가능 또는 곤란한 사업장으로 전근되어 배우자 또는

31) 『통근이 곤란』하다고 함은 통근시 이용할 수 있는 통상의 교통수단으로는 사업장으로서의 왕복소요시간이 4시간 이상인 경우를 말함(이하 같음).

부양해야 할 동거친족(배우자, 3촌 이내에 혈족 또는 인척을 말함. 이하 같음)과 부득이하게 별거하게 되었기 때문에 이직하는 경우

7) 정리해고의 전단계·인원감축·경여합리화·일시적 인사적체 해소 등에 따라 사업주로부터 퇴직을 권고받거나 퇴직희망자의 모집에 응하여 이직하는 경우. 다만, 이직원인이 사업주의 권고보다는 피보험자의 자발적 의사에 기인하는 바가 보다 크다고 인정되는 경우에는 이에 해당하지 아니함

8) 신기술 또는 신기계가 도입되어 본인의 지식·기능으로는 적응이 불가능하여 이직하는 경우로서 다음 요건을 모두 갖춘 경우

- ① 신기술 또는 신기계가 도입되어 피보험자가 당해 기술 또는 기계를 활용·취급하게 됨으로써 피보험자가 가지고 있던 전문지식 또는 기능을 충분히 발휘할 기회를 잃게 되었을 것
- ② 피보험자가 당해 기술 또는 기계를 활용·취급하는 업무 또는 이러한 업무와 관련된 지식·기술에 관한 교육훈련 등의 적응이 곤란할 것

9) 체력의 부족, 심신장애, 질병, 부상, 시력·청력·촉각의 감퇴 등으로 인하여 피보험자에게 부여된 업무를 수행하는 것이 불가능 또는 곤란하게 되어 이직하는 경우

10) 동거를 위한 주소이전, 육아, 노약자의 간호 등 가정사정의 변화를 이유로 이직하는 경우로서 다음의 하나에 해당하는 경우

- ① 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다) 또는 부양해

야 할 친족과의 동거를 위하여 주소를 이전하게 됨으로써 통근이 곤란하게 되어 이직하는 경우

- ② 자녀의 양육(초등학교 입학이전의 연령에 해당하는 영유아 보육을 말한다)을 위하여 보육시설을 이용하거나 친족 등에게 자녀의 양육을 맡김으로써 사업장으로서의 통근이 불가능 또는 곤란하게 되어 이직하는 경우
- ③ 부·모의 사망 또는 30일 이상 본인의 간호를 필요로 하는 부·모 또는 동거친족의 질병·부상 등으로 인하여 부득이하게 이직하는 경우

11) 사업주의 사업내용이 법령에 위반하여 이직하는 경우로서 다음의 하나에 해당하는 경우

- ① 취직당시와는 달리 현재의 사업내용이 법령에서 금지하는 재화 또는 용역을 제조하거나 판매하는 등의 이유로 이직하는 경우
- ② 법령의 제·개정으로 종래의 사업내용이 위법하게 되어 이직하는 경우

12) 기타 위에 준하는 사유로서 피보험자 및 사업장 등의 사정에 비추어 그러한 여건에서는 통상의 다른 근로자도 이직했을 것이라고 객관적으로 인정되는 경우

(다) 직업소개를 거부하여도 구직급여의 지급을 정지하지 아니하는 기준

- 1) 소개된 직업이 수급자격자의 능력에 부적당한 경우(법 제46조

제1항 제1호 관련)에 대한 인정기준

- ① 수급자격자의 정신적·신체적 능력으로 보아 그 업무를 수행하는 것이 객관적으로 부적당하다고 인정되는 직업에 소개된 경우
- ② 수급자격자의 지식·기능·기술수준으로 보아 그 업무를 수행하는 것이 객관적으로 부적당하다고 인정되는 직업에 소개된 경우

2) 취직을 위한 주거의 이전이 곤란한 경우(법 제46조 제1항 제2호 관련)에 대한 인정기준

- ① 소개된 사업장에 기숙사·사택 등이 없고 통근가능 지역 내에 주택을 얻는 것이 곤란하다고 인정되는 경우
- ② 부양해야 할 동거가족과 별거하게 되어 주거를 이전하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우
- ③ 현재의 주거지에서 특별한 수입이 있는 경우로서 주거를 이전하면 그 수입이 단절 또는 감소하여 새로운 사업장에서 임금을 받아도 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우

3) 소개된 직업의 임금수준이 부당하게 낮은 경우(법 제46조 제1항 제3호 관련)에 대한 인정기준

- ① 소개된 직업의 임금수준이 동일지역·동종업무·동일기능에 대한 통상의 임금수준에 비하여 2할 이상 낮은 경우
- ② 소개된 직업의 임금수준이 수급자격자가 받을 수 있는 실업급여 기본급여액보다 낮은 경우. 다만, 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건하에서는 취직이 곤란한 자의 경우에는는 정당한 사유로 인정하지 아니할 수 있다.

4) 기타 정당한 사유(법 제46조 제1항 제4호 관련)에 대한 인정기준

- ① 근로조건이 근로기준법 등 노동관계 법령에 위반한 것이 명백한 사업장에 소개된 경우
- ② 임금 체불이 2월 이상 계속되고 있는 사업장에 소개된 경우
- ③ 사업내용이 법령에 위반되거나 법령에 위반되지는 아니하나 사회공공의 이익에 반할 우려가 있다고 인정되는 사업장에 소개된 경우
- ④ 수급자격자가 조만간 취직이 예정되어 있음을 증명하는 경우
- ⑤ 취직 후 조만간 근무지의 변경이 있을 것이 명백하고 이에 따른 수급자격자의 주거이전이 2)의 규정과 같은 이유로 곤란하다고 인정되는 경우
- ⑥ 기타 사회 통념상 직업소개를 거부할 만한 상당한 이유가 있다고 객관적으로 인정되는 경우

(라) 직업훈련 등을 거부하여도 구직급여의 지급을 정지하지 아니하는 기준

1) 지시 받은 훈련직종 등이 수급자격자의 능력에 부적당한 경우(법 제46조 제1항 제1호 관련)에 대한 인정기준

- ① 수급자격자의 자질·능력 등으로 보아 지시 받은 직업훈련 등의 직종이 부적당하여 훈련 등의 효과를 거둘 수 없다고 인정되는 경우

2) 훈련 등을 받기 위한 주거이전이 곤란한 경우(법 제46조 제1항 제2호 관련)에 대한 인정기준

- ① 직업훈련기관 등에 기숙사·사택 등이 없고 통근가능 지역 내에 주택을 얻는 것이 곤란하다고 인정되는 경우
- ② 부양해야 할 동거가족과 별거하게 되어 주거를 이전하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우
- ③ 현재의 주거지에서 특별한 수입이 있는 경우로서 주거를 이전하면 그 수입이 단절 또는 감소하여 기본급여의 연장지급 및 직업능력개발수당을 받아도 생계유지가 곤란하다고 인정되는 경우

3) 기타 정당한 사유(법 제46조 제1항 제4호 관련)에 대한 인정 기준

- ① 다른 직업훈련 등을 받기로 예정되어 있음을 증명하면서 추후 지방노동관서의 장의 직업소개·직업지도 등에 응할 것을 약속하는 경우
- ② 기타 사회통념상 직업훈련 등을 거부할 만한 상당한 이유가 있다고 객관적으로 인정되는 경우

나. 취직촉진수당

(1) 조기재취직수당

구직급여 수급자격자가 기본급여를 받을 수 있는 기간의 1/2 이상을 남기고 재취직한 경우 구직급여 미지급분의 1/3을 지급한다.

(2) 직업능력개발수당

구직급여 수급자격자가 직업훈련을 받는 경우 훈련수당을 위한 교통비·식대 등을 지급한다.

(3) 광역구직활동비

거주지로부터 50km 이상 떨어진 곳에서 재취업을 위한 구직활동을 하는 경우 교통비·숙박료 등을 지급한다.

(4) 이주비

재취업이나 직업훈련을 받기 위해 거주지를 이전하는 경우 일정액의 이주비를 지급한다.

6. 보험료율

고용보험료 사업에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 사업주와 피보험자인 근로자가 보험료를 부담한다. 고용보험사업중 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 사업주가 전액부담하고 실업급여의 보험료율은 사업주와 근로자가 1/2씩 부담한다. 고용보험사업별 보험료율은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 고용보험사업별 보험료율

| 사 업 별 | 보 험 료 율 |
|--------------------------|----------------|
| 고 용 안 정 사 업 | 0.2% (사업주) |
| 직업능력개발사업 ┌ 150인 미만 기업 | 0.1% (사업주) |
| └ 150인 이상 우선지원대상기업 | 0.3% (사업주) |
| └ 150인 이상 대기업* | 0.5% (사업주) |
| 실 업 급 여 | 0.6% (노·사 1/2) |

주 : 직업훈련의무적용사업주에 대하여는 원칙적으로 직업능력개발사업의 적용이 유보되나 실업자 재취직훈련 비용으로 0.05%의 요율 적용

제3장 고용보험제도의 문제점과 개선방안

고용보험제도의 시행과정에서 나타난 주요 문제점과 개선방안은 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터의 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』(1996. 10)에서 광범위하게 분석하고 있으며 본 연구결과의 상당부분은 1996. 12. 30. 개정된 고용보험법, 1997. 5. 개정된 고용보험법 시행령 등에 반영되었다. 따라서 이하에서는 개정된 고용보험법령에서 제외된 부분을 중심으로 논의하고자 한다.

1. 적용·징수부문

가. 적용범위의 확대

(1) 현황 및 문제점

고용보험제도는 현재 실업급여부문은 30인 이상 사업장에, 고용안정사업 및 직업능력개발사업부문은 70인 이상 사업장에 적용되고 있고 1998년 1월 1일부터는 각각 10인 이상 사업장 및 50인 이상 사업장에 확대 적용되도록 되어 있다. 소규모 기업의 근로자 일수록 고용불안이 높기 때문에 사회형평성의 측면에서 보면 고용이 불안정한 소규모사업부터 고용보험의 적용이 이루어져야 한다. 그러나 고용보험제도의 관리 운영측면에서 우리나라는 30인 이상 사업장부터 우선 적용하고 단계적으로 적용대상을 확대할 계획으로 있다. 이와 같이 고용보험적용대상이 30인 이상 사업장으로 한정됨으로써

30인 미만의 영세사업장 근로자들은 현재로서는 고용보험의 혜택을 받을 수 없고 1998년 이후에도 10인 미만 사업장의 근로자들은 고용보험의 혜택을 받을 수 없어 사회보장제도로서의 고용보험제도의 역할이 매우 한정되어 있다.

1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자의 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간에 비하여 3할 이상 짧은 단시간 근로자에 대해서는 고용보험의 적용이 배제되어 있다. 따라서 법정근로시간을 기준으로 할 때에는 1주간의 소정근로일이 4일 이하이거나 또는 1주간의 소정근로일이 5일 이상이라고 하더라도 30.8시간 이하인 근로자는 단시간 근로자로서 고용보험의 적용을 받을 수 없다. 단시간 근로자는 행정관리능력 및 보험재정의 안정을 고려하여 고용보험의 적용에서 제외하는 것이 일반적인데 독일은 1주간의 근로시간이 18시간 미만인 자를, 캐나다는 1주간의 근로시간이 15시간 미만인 자를, 스웨덴은 1주간 근로시간이 17시간 미만인 자를, 일본은 1주간 근로시간이 22시간 미만인 자를 고용보험의 적용대상에서 제외하고 있다. 고용보험적용대상에서 제외하고 있는 단시간 근로자의 범위가 우리나라의 경우 너무 넓게 해석하고 있어 고용형태의 다양화로 인하여 증가하고 있는 많은 단시간 근로자들이 고용보험적용대상에서 제외되는 문제점을 안고 있다.

(2) 개선방안

최근 들어 우리경제의 경쟁력이 급격히 약화되면서 사회전반적으로 고실업에 대한 우려가 대두되고 있으며 고용보험제도 등 사회보장제도의 확충에 대한 요구가 증가하고 있다. 이러한 사회적 요구를 수용하고 영세기업에 종사하고 있는 근로자들의 실업에 대한 불안을 최소화하기 위해서는 적어도 고용보험법상의 실업급여부문에서

는 2000년까지 5인 이상 사업장으로 확대하고 곧 이어 사업장규모에 관계없이 전면적용을 하여야 할 것이다.

노동시장의 유연화 추세와 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 인하여 단시간 근로를 선호하는 근로자들이 증가하고 있기 때문에 고용형태의 다양화 추세에 부응하여 단시간 근로자들에 대한 고용보험제도의 적용도 보다 탄력적으로 전환되어야 한다. 즉, 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간이 당해 사업장의 동종업무에 종사하는 통상근로자의 1주간의 소정근로일 또는 소정근로시간에 비하여 5할 이상 짧은 자만을 단시간 근로자로 해석하여 1주간의 소정근로시간이 22시간 이상인 자는 고용보험의 적용대상에 포함하는 것을 적극 검토하여야 할 것이다. 우리나라 고용보험법에서도 고령자 고용촉진 장려금의 지급요건인 고령자 고용비율의 계산에 있어서는 통상근로자의 소정근로일 또는 근로시간보다 5할 이상 짧은 자만을 제외하고 있으므로 이러한 고용안정사업에서의 단시간 근로자 기준과 일치시키는 것이 합리적이다. 다만 단시간 근로자의 경우 실업의 위험이 통상근로자에 비하여 상대적으로 높을 수 있으므로 일본과 같이 1주간의 소정근로시간이 22시간 이상 33시간 미만인 자는 ‘단시간 노동피보험자’라 하여 일반 피보험자에 비하여 구직급여의 지급기간을 단축하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

나. 보험료 징수체계의 합리화³²⁾

(1) 현황 및 문제점

고용보험료 징수체계가 지방노동관서와 근로복지공단에 이원화되어 있어 고용보험적용사업장에서 큰 혼란이 발생하고 있고 지방노

32) 유길상 외, 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1996. 10. 81~82쪽.

제3장 고용보험제도의 문제점과 개선방안 115

동관서와 근로복지공단 지사간에도 업무처리에 혼선이 발생하는 등 고용보험의 조기정착에 장애가 되고 있다. 즉 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 근로복지공단이 고용보험료 납부안내문 및 납부서를 발송하고 고용보험료 보고서를 접수받아 고용보험전산망에 전산입력하면 관할 지방노동관서에서 고용보험료의 징수결정, 체납처분 등 그 이후의 고용보험료 징수업무를 처리하고 있으나 실제에 있어서는 근로복지공단과 노동부의 업무가 어디서 어디까지인지 불분명한 경우가 많아 징수업무의 효율성이 저하되고 있다.

<표 3-1> 지방노동관서와 근로복지공단의 징수업무 분장 현황

| | |
|--------------|--|
| 지방노동관서의 징수업무 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료의 징수 ○ 개산보험료의 조사징수·추가징수 및 감액조정 ○ 확정보험료의 조사징수 및 정산에 따른 반환 및 징수에 관한 업무 ○ 사업내 직업훈련계획의 승인, 변경승인, 훈련비용 정산보고의 접수 및 직업능력개발사업의 개산보험료 조사징수 ○ 고용보험사무조합의 인가·인가내용변경신고, 폐지신고의 수리, 고용보험사무조합에 대한 사무처리 ○ 과납보험료의 충당·반환, 가산금·연체금의 징수, 징수금의 독촉, 체납처분, 결손처분 ○ 고용보험법의 시행에 관하여 필요한 보고, 관계서류의 제출 또는 관계인의 출석요구 ○ 고용보험업무관련 사무소의 출입, 관계인의 질문, 서류조사 |
| 근로복지공단의 징수업무 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료보고·납부안내문 및 납부서 발송업무 ○ 보험료보고서(개산, 개산추가, 개산증가, 확정 등) 수리 및 전산입력 ○ 개산보험료 분할납부신청서 수리 및 전산입력 ○ 고용보험과 납보험료 충당신청서 수리 및 전산입력 ○ 고용보험 감액조정신청서 수리 및 전산입력 ○ 고용보험료, 기본급여반환금, 지급된 지원금·장려금·반환금 등의 수납후 영수필통지서에 의한 수납상황정리 및 전산입력 ○ 산재보험 확정보험료 정산을 위한 기초자료수집 ○ 보험료 납부 영수필통지서 접수 및 항목별(납부액 5% 공제액, 충당 등) 전산 입력 |

고용보험료와 산재보험료는 매 보험년도 개시일부터 70일 이내에

개산보험료를 보고·납부하고(분기별 분할납부도 가능) 개산보험료의 변경 등이 있는 경우에는 다시 개산추가보험료와 개산증가보험료를 보고·납부하여야 하며 최종적으로 확정된 확정보험료를 다음 보험년도의 개시일로부터 70일 이내에 보고·납부해야 하는 번거로운 절차를 거치고 있다.

(2) 개선방안

고용보험료 징수체계는 가능한 한 조기에 일원화하여야 한다. 징수업무의 효율성을 위해서는 고용보험업무를 집행하는 지방노동관서에 일원화하는 것이 바람직하겠으나 한편으로 이는 지방노동관서의 인원이 추가로 확보되어야 하는 문제점이 있다.

고용보험료 징수업무를 근로복지공단으로 일원화하는 것은 장기적으로 고용보험료와 산재보험료의 징수체계의 통합을 전제로 하고 있는데 이를 위해서는 적용단위의 통일을 통한 사업장 관리번호의 통일, 보험료산정기초가 되는 임금범위의 통일, 징수방식의 통일, 관련서식의 통일, 전산프로그램의 통일 등 선결과제부터 해결하여야 할 것이다.

그러나 산재보험은 피보험자관리가 아닌 사업장 중심의 관리이고 고용보험은 사업장과 피보험자를 동시에 관리한다는 점에서 볼 때 사회보험료의 통합징수차원에서 장기적으로는 의료보험 또는 국민연금 각출금의 징수방법에 통일시켜 나가는 것을 적극 검토하여야 할 것이다.

현행 보험료의 복잡한 납부방식은 업무의 간소화 및 장기적인 사회보험료의 통합징수차원에서 월별후납제도로 변경할 필요가 있다. 이때 고용보험의 적용·징수 및 급여의 기준은 의료보험 또는 국민연금에 맞추는 것이 합리적이다.

고용보험료 징수체계의 합리화 방안은 이번 고용보험법령의 개정

과정에서도 논의가 되었으나 관계부처간의 의견조정에 실패하여 뜻을 이루지 못했다. 고용보험료 징수체계는 뒤에 언급할 직업안정기관의 구축방안과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 향후 우리나라에 적합할 직업안정기관의 구축방안 및 사회보험제도간의 합리적 연계방안과 연계하여 중장기적인 관점에서 재검토되어야 할 것이다.

다. 고용보험 피보험자 관리 및 데이터베이스의 운영 합리화

(1) 현황 및 문제점

고용보험제도의 합리적 운영과 발전을 위해서는 우리나라 고용보험 피보험자들의 이·전직, 실업 등 고용변동사항을 포함하는 노동시장 이동과정, 그리고 임금구조 및 변동에 관한 정보를 파악할 수 있어야 한다.

그러나 현행 고용보험운영과정에서는 최초 고용보험관계 성립시 보고되는 양식을 통해 피보험관계 성립시정의 사업장 및 피보험자의 임금, 근속기간, 성, 연령 등의 정보를 제외하고는 피보험자가 이직을 하여 이직표등이 제출되기 전까지는 피보험자들의 고용조건, 직업(교육)훈련, 임금의 변화 등에 관한 필수적인 정보들이 전혀 취합되고 있지 않다.

이는 고용보험료의 징수가 고용주를 통해 이루어지고 고용주는 개별 근로자의 임금이 아닌 근로자에게 지급된 임금의 총액에 보험요율을 적용한 액수를 고용보험료로 납부하므로 고용보험관계의 성립 이후에는 개별 피보험자에 관한 관리가 이루어지지 않기 때문에 나타나는 현상이다.

(2) 개선방안

고용보험의 적용, 징수, 급여, 피보험자관리 등 제도운영의 전 과정에 걸쳐 개별 피보험자에 관한 고용정보를 정확히 파악할 수 있는 제도적 장치를 갖추어 나가야 한다. 이를 위해 현 고용보험의 각종 보고양식 및 고용보험 전산망에 사업장 및 개별 피보험자들에 대한 보다 많은 정보를 입력하고 이를 편리하게 출력할 수 있도록 관련서식을 개정하고 전산시스템을 재구축 함은 물론 고용보험료 징수시에도 개별피보험자 단위로 관리가 이루어져야 한다.

라. 고용보험료를 결정 및 고용보험기금 관리방식의 개선³³⁾

(1) 현황 및 문제점

고용보험료율은 1,000분의 15의 범위내에서 고용안정사업의 보험료율, 직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 정하며(법 제57조 ①), 한국은행에 설치된 고용보험기금계정은 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여로 구분하여 관리하도록 되어 있다(법 제70조). 따라서 각 사업별 보험료 수입액은 당해 사업의 지출에만 사용하여야 한다. 그러나 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료는 사업주만 부담하기 때문에 굳이 보험료율의 결정과 기금관리를 구분하여 해야 할 필요가 없는 것으로 보인다.

(2) 개선방안

보험료율의 결정은 사업별로 하지만 기금관리는 사업주가 부담하는 사업에 대해 통합하여 하나의 계정으로 관리하고 있는 일본의 사례처럼 업무의 효율성과 사업추진의 유연성을 고려할 때 사업주만이 부담하는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 보험료율을 통

33) 전계서, 80~81쪽.

합하여 1,000분의 5로 하고 기금계정도 통합하여 경제상황에 유연하게 대처하면서 탄력적으로 집행하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 실업급여의 보험료는 노사가 2분의 1씩 부담하므로 실업급여의 보험료율과 기금은 현행처럼 별도로 결정하고 관리하는 것이 합리적일 것이다.

2. 고용안정사업부문

가. 효율적인 고용정보의 제공 및 직업지도 등을 위한 하부구조 구축

(1) 현황 및 문제점

최근 들어 실업률이 빠른 속도로 증가하고 있다. 이러한 실업률의 증가는 우리경제의 순환국면에 따른 경기하강측면도 있으나 보다 중요한 요인은 고비용·저효율구조에 따른 우리경제의 총체적인 경쟁력 약화에 있는 것으로 지적되고 있다. 그러나 고용안정의 문제는 시장의 원리에 의하여 해결하여야 하는 바, 이를 위해서는 노동시장의 유연성을 증가시키면서 노동시장정보의 효율적인 유통이 이루어질 수 있는 직업안정기능을 제고시켜 나가야 한다.

직업안정기능을 제고시켜 직업안정기관을 중심으로 구인·구직정보가 원활하게 유통되고 필요한 상담과 취업알선이 이루어지게 하기 위해서는 직업안정기관을 재구축하는 것이 시급하다. 직업안정기관을 합리적으로 구축하여 실업급여를 받는 실직자들에게 충분한 고용정보를 제공하고, 적절한 직장을 알선하여 주는 것은 실업급여 지출의 감소와 함께 고용안정 및 고용촉진에 크게 기여할 수 있다.

또한 고용보험료의 수입과 지출에 대한 정확한 예측, 노동시장의 수급 및 고용상황의 변화에 대한 분석, 근로자들의 직장생활 및 직

장이동 행태, 근로자에게 필요한 직업교육의 종류와 미래의 직업예측 등과 같은 노동시장 전반에 걸친 조사·연구활동은 고용보험 운영상의 오류를 최소화하고, 고용보험기금이라는 제한된 자원의 효율적 배분에 크게 기여할 수 있다. 특히 고용보험에 관련된 조사·연구의 결과는 고용안정뿐만 아니라 직업능력개발사업 및 실업급여부문의 합리적 운영에도 매우 밀접하게 연계되어 있다.

이와 관련하여 고용보험법 제20조 제1항에서는 “노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개 및 그에 필요한 전문인력의 배치 등의 사업을 할 수 있다”고 규정하여 고용정보의 제공 및 직업지도에 대한 법률적 근거를 마련하고 있으며, 고용보험법 제8조의 2 제1항에서는 “노동부 장관은 노동시장 및 직업에 관한 연구와 고용보험 관련 업무를 지원하기 위한 조사·연구사업 등을 할 수 있다” 규정하여 노동시장 및 고용보험에 관한 체계적인 조사·연구를 할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

그러나 현행 고용보험법 체제하에서는 고용보험관련 조사·연구사업 및 직업지도를 제1장 총칙부분과 제3장 고용안정사업 내에 분산하여 규정하고 있어 다른 사업부문과의 관계가 모호하고 고용정보의 제공 및 직업지도를 위한 세부사업추진이 용이하지 않는 문제점을 안고 있다. 왜냐하면 직업안정기능의 확충을 위한 고용정보제공 및 직업지도사업이 고용안정사업의 일부로 흡수되어 있기 때문에 고용보험기금예산의 편성에 있어서도 소홀하게 되고 고용정보제공의 업무는 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여와 상호 유기적으로 연계되어 있어 고용안정사업내에 규정하거나 총칙부분에 규정하는 것은 고용정보의 제공 및 직업지도의 중요성에 비추어 볼 때 다소 미흡한 느낌이 든다.

(2) 개선방안

우리나라도 선진국에서와 같이 제8조의 2 및 제20조의 내용을 보완하여 독립된 장으로 격상시킴으로써 직업지도 및 고용정보의 제공, 그리고 고용보험관련 조사·연구활동의 중요성을 부각시킬 필요성이 있다.

이에 따라 현재 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 크게 3가지 사업으로 구분되어 있는 고용보험체계는 ‘직업소개 및 상담사업’의 1개 부문이 더 추가되어 4가지로 구분될 수 있을 것이다. 그리고 이 새로운 사업부문에는 노동시장 정보, 제공, 직업지도 및 직업소개 그리고 고용보험관련 조사연구 등이 포함될 수 있다.

독일에서는 고용보험사업을 크게 ① 직장알선·취업 및 직업상담, ② 실업전 보장(적극적 노동시장정책: 직업교육촉진, 취업·자영업 촉진, 고용안정 등), ③ 실업후 보장(소극적 노동시장정책: 실업수당, 실업부조, 정착수당 등), ④ 학문적인 노동시장 연구 및 직업연구의 네 부문으로 나누어 직업지도 및 조사·연구활동의 중요성을 강조하고 있다.

스웨덴도 고용보험사업을 ① 직업소개 및 상담사업, ② 노동공급과 관련된 사업(직업훈련촉진 등), ③ 노동수요와 관련된 사업(직장 창출제도, 실업자 채용보조금 등 각종 고용촉진책), ④ 실업자에 대한 현금급여 등으로 나누어 직업소개 및 상담사업의 중요성을 강조하고 있다.

더불어 고용정보의 충실한 제공과 직업지도의 효율화 및 활성화를 위한 입장에서 적성검사기법의 개발, 직업알선에 관련된 시설 및 설비의 개선, 상담원의 교육 등과 같이 직업안정기관의 활성화에 필요한 비용을 고용보험에서 부담할 수 있도록 근거를 규정하는 것이 장기적으로는 고용보험의 재정안정 및 정착에 기여할 수 있다.

또한 현재의 지방노동관서 중심의 직업안정기관은 장소의 협소, 전문성 부족, 인원의 부족 등으로 그 기능을 제대로 수행하지 못하

고 있으므로 이를 대폭 확충하거나 새로운 형태의 직업안정기관의 구축이 시급하다.

그리고 직업안정기관에 양질의 구인정보가 쌓여 직업안정기관을 중심으로 노동시장정보의 유통과 구인·구직활동이 이루어 질 수 있는 여건을 마련하기 위하여 공공직업안정기관을 통하여 채용된 피보험자에 대해서는 1년간 고용보험료를 면제해 주는 유인책을 검토할 필요가 있다.³⁴⁾

나. 고용조정지원의 활성화

(1) 현황 및 문제점

경기침체와 산업구조 조정에 따라 1996년 하반기부터 고용조정이 가속화되고 있고 고용불안이 심화되고 있다. 이러한 새로운 여건에 효율적으로 대처하기 위하여 종전의 휴업수당지원금, 직업전환훈련지원금, 인력재배치지원금 외에 1997년 5월에 개정된 고용보험법시행령에서는 창업교육훈련지원금, 채용장려금, 적응훈련지원금의 3가지 지원·장려제도를 추가로 도입하였다.

고용조정지원제도가 기업의 고용조정에 어느 정도의 실질적인 도움을 줄 수 있을지는 좀 더 지켜봐야 하겠으나 현행 고용조정지원제도 중 휴업수당지원금은 지정업종 또는 지역의 사업주에 한해 지원이 되고 있어 혜택을 받을 수 있는 기업이 너무 제한되고 있다는 문제가 있다. 또한 인력재배치지원금, 채용장려금의 경우 100명을

34) 선진국에서 직업안정기관이 제기능을 발휘할 수 있었던 것은 상당기간 동안 사업주는 구인정보를 직업안정기관에 통보할 의무가 있어 모든 구인정보가 직업안정기관에 축적될 수 있는 제도적 장치가 있었던 점도 무시할 수 없다. 이러한 구인정보 통보의무제도를 규제완화와 역행되어 도입할 수 없다면 보험료를 통한 유인제도를 검토할 필요가 있다.

초과하는 인력재배치 또는 채용이 이루어진 경우 초과인원에 대해서는 30%에 대해서만 지급하도록 하고 있는 바, 이러한 제한은 사업의 효과를 떨어뜨릴 수 있는 가능성을 안고 있다.

(2) 개선방안

휴업수당지원금의 경우에도 지정업종 또는 지정지역의 사업주 뿐만 아니라 비지정업종 또는 비지정사업주에게도 지원이 가능하도록 하되 지정업종 또는 지정지역의 사업주를 우대하도록 하여야 한다.

인력재배치지원금 및 채용장려금의 경우 해당 근로자가 100명을 초과하더라도 지원금액을 제한하지 않도록하여 인력재배치와 장기 실업자의 재취업을 더욱 촉진하도록 하고 고용조정지원금제도에 포함된 각종 지원금·장려금의 수준도 상향조정하는 것을 검토하여야 한다.

다. 직장보육시설 지원금제도의 개선

(1) 현황 및 문제점

현행 직장보육시설지원금제도는 사업주가 단독 또는 공동으로 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 보육시설의 운영을 위하여 보육교사 1인당 월 50만원씩의 지원금을 지급하고 사업주 또는 사업주단체가 보육시설을 설치하는 경우 설치비용을 융자하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

그러나 직장보육시설을 설치·운영하고 있는 사업장은 극히 일부에 지나지 않기 때문에 현행 직장보육시설 지원금제도가 잠재여성 인력의 경제활동참여를 유도하는데는 거의 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 개선방안

현재의 직장보육시설 지원금제도는 사업주가 단독 또는 공동으로 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 보육시설에 대해 그 설치·운영에 소요되는 비용을 지원한다는 개념에서 벗어나 여성근로자의 보육을 지원하여 여성의 경제활동을 촉진한다는 직장보육시설 지원금제도의 본래의 취지에 맞추어 지원대상을 확대하는 발상의 전환이 필요하다.

영유아를 사업장 인근에 있는 직장보육시설에 맡기는 경우 영유아를 사업장에까지 데리고 와야 하는 번거로움이 수반되므로 거주지 인근의 보육시설에 영유아를 맡기면 보육비용을 사업주가 보조해 주는 경우 사업주가 보조해 주는 보육비용의 상당부분을 고용보험기금에서 지원해 주는 제도를 도입할 필요가 있다.

나아가 사업주 또는 사업주단체가 직접 설치·운영하는 보육시설 뿐만 아니라 민간보육시설을 근로자가 이용하더라도 근로자 개인에게 보육비용의 일부를 보조하는 제도의 도입도 적극 검토할 필요가 있다. 사업주가 부담하는 고용안정사업 보험료 수입을 가지고 근로자에게 직접 지원하는 것이 논리적으로 문제가 전혀 없는 것은 아니라 보육비용의 보조를 받은 여성근로자들의 경제활동이 활성화될 수 있다면 결국 사업주에게도 도움이 되므로 고용보험법에 지원 근거만 명시한다면 근로자에 대한 직접지원도 가능할 것이다.

라. 건설 근로자 등의 고용안정지원사업의 내실화

(1) 현황 및 문제점

1996년 12월 30일 개정 공포된 고용보험법에서는 제18조의 2에서 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 ① 고용상태의 개선을 위한 사업, ② 계속 고용기회의 부여 등 고용안정을 위한 사업, ③ 기타 대통령령이 정하는 고용안정사업을 실시하는 사업주

에 대하여 대통령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 1997년 5월 개정 공포된 고용보험법 시행령 제23조의 2에서는 건설근로자 퇴직공제계약을 체결한 사업주에 대하여 당해 사업주가 피공제자에 대하여 피공제자가 된 날부터 부담하여야 할 공제부금의 30일분을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 건설근로자 고용개선 등에 관한 법률 제7조 제2항에 규정에 의한 건설근로자 퇴직공제제도는 건설근로자 등의 고용안정을 뒷받침하기에는 매우 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 건설근로자 등의 고용안정을 위한 보다 근원적인 사업의 개발이 필요하다.

(2) 개선방안

건설업의 생산활동은 옥외에서 이루어지므로 기후에의 의존이 매우 강한데, 우천시 또는 사업주의 작업준비 미비로 휴업이 발생하는 경우 근로자는 임금의 지불을 받지 못하는 경우가 발생한다. 그런데 사용자의 귀책사유로 인하여 휴업하는 경우에는 사용자는 휴업기간 중 당해 근로자에 대하여 평균임금의 70% 이상의 수당을 지급해야 할 의무가 있다(근로기준법 제45조 제1항).

그러나 사업주의 입장에서 보면 이러한 임금비용을 사업주에게만 부담하게 함은 지나친 비용압박이 될 수 있다. 또한 근로자의 입장에서 볼 때, 우천 등으로 인한 휴업 발생시 근로자는 근로를 제공할 의사와 능력을 가지고 공사현장에 있었으며, 여타 근로의 기회를 포기하고 당해 현장에 나온 것이므로 응분의 보상이 주어져야 한다. 따라서 기상 악화 또는 사업주의 작업준비 미비로 작업을 하지 못하고 휴업이 발생한 경우로서 당해 사업주가 휴업으로 인한 작업중단 기간에 대하여 근로자에게 임금의 일부 또는 전부를 지급한 경우 고용보험에서 그 비용의 일부를 지원할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

건설업의 생산활동은 주로 옥외에서 이루어지므로 우천시 또는 동절기에는 작업의 수행이 어려워지는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 건설일용근로자의 안정적 취업을 위해서는 우천시 및 동절기에 특수설비를 설치하여 건설일용근로자의 고용안정을 위해 노력한 사업주에 대해서는 특수설비 등을 설치한 비용을 고용보험에서 지원 또는 용자하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

또한 건설업 생산물의 특성상 장기간의 野外·他地작업이 이루어지는 경우가 많은데 그에 필요한 야외숙식시설이나 장비설치시 그 비용의 용자 또는 지원도 검토할 필요가 있다.

3. 직업능력개발사업부문

가. 사업내직업훈련의무제도와 직업능력개발사업의 일원화³⁵⁾

(1) 현황 및 문제점

직업훈련기본법은 1976년 12월 31일에 제정된 법률로서 정부가 중화 학공업을 육성하면서 비진학청소년을 기능인력으로 양성하는데 초점을 맞추고 있다. 따라서 직업훈련기본법은 기업내에서 실시하는 사업내직업 훈련에 있어서도 기업의 훈련참여를 강제하기 위하여 일정규모 이상의 사업장에 대해 사업내직업훈련 실시의무를 부과하고 훈련의무비용을 직업훈련에 사용하지 않았을 경우 훈련의무비용과 직업훈련에 사용한 비용의 차액을 노동부장관에게 직업훈련분담금으로 납부하게 하고 있으며, 훈련내용에 있어서도 정부가 정책적으로 필요하다고 판단되는 양성훈련에 주안점을 두고 있기 때문에 정부가 정한 직업훈련기준에 따르도록

35) 전게서, 60~71쪽, 유길상·강순희·홍성호, 『고용보험법상의 직업능력개발 사업 활성화방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1997(출판 예정), 유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1995.

하여 기업특수적 훈련보다는 일반적 훈련을 기업에 강요하고 있으며 훈련분야도 제조업 생산직에 초점을 맞추고 있다. 직업훈련 실시의무사업주는 매년 사업내직업훈련계획을 수립하여 노동부장관의 승인을 받아야 하고 이를 변경하고자 하는 경우에도 변경승인을 받아야 하며, 노동부장관은 사업내직업훈련계획이 직업훈련기준에 적합하지 아니한 경우에는 승인을 하지 않을 수 있고 이미 승인을 얻은 사업내직업훈련계획 등을 취소할 수도 있어 사업내직업훈련은 기업이 필요한 분야를 기업의 실정에 맞게 실시할 수가 없고 정부의 정책적 판단에 따라 필요한 훈련을 기업에 강요하면서 훈련내용, 기간, 대상, 교재, 시설, 방법 등을 철저히 규제해 왔다. 90년대 들어 직업훈련기준은 크게 완화되어 왔으나 직업훈련기본법 자체가 민간의 직업훈련을 지원·촉진한다기 보다 각종 규제를 통하여 정부가 필요한 훈련을 강요해 왔기 때문에 훈련의무대상사업체 중 약 4/5는 훈련실시를 기피하고 직업훈련분담금을 납부해 오면서 직업훈련의무제도에 대한 불만을 토로해 왔다.

반면에 고용보험법상의 직업능력개발사업은 기업이 실시하는 직업훈련에 대한 규제를 폐지하는 대신 기업이 필요로 하는 교육훈련을 자율적으로 실시하도록 하고 교육훈련을 실시하는 기업에 대해서는 각종 지원금과 장려금을 지급함으로써 민간주도의 자율적인 직업훈련을 촉진하는 것을 지향하고 있다. 다시 말하면 직업능력개발사업은 사업내직업훈련의무제도를 폐지하고 직업훈련분담금을 직업능력개발사업을 위한 고용보험료로 흡수·통합하여 직업능력개발사업을 통한 기업내에서의 근로자에 대한 평생교육훈련의 활성화하는 것을 지향하고 있으며, 교육훈련분야도 제조업 생산직종 위주가 아니라 모든 직종분야에서 근로자의 직업능력의 개발·향상을 통한 근로자복지증진과 기업의 경쟁력 강화를 추구하고 있다.

이와 같이 고용보험법상의 직업능력개발사업과 직업훈련기본법은 기본적인 입법정신과 훈련방법·대상·내용 등에 있어서 근본적으로 차이

가 있기 때문에 고용보험법을 제정하면서 직업훈련의무제도를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 통합하고자 하였으나 관계 부처간의 의견 조정이 이루어 지지 않아 직업훈련기본법에 의한 사업내직업훈련 실시 의무업체에 대해서는 고용보험법상의 직업능력개발사업을 적용하지 않도록 하였다. 그러나 고용보험제도의 시행을 앞두고 직업능력개발사업을 활성화하기 위해서는 사업내직업훈련의무제도를 직업능력개발사업으로 일원화해야 한다는 다시 강하게 제기됨에 따라 사업내직업훈련의무대상을 축소하여 상시근로자 150인 이상 999인 사업장에 대해서는 사업내직업훈련의무제도 적용대상에서 제외하고 고용보험법상의 직업능력개발사업을 적용하도록 직업훈련기본법 시행령을 개정하였다.

그러나 이러한 조정에도 불구하고 1000인 이상 사업내직업훈련 의무사업장에 대한 직업훈련의무제도의 폐지 주장이 계속 제기되고 있다. 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터의 조사에 의하면 훈련 의무업체의 67%가 사업내직업훈련의무제도를 직업능력개발사업으로 흡수해 줄 것을 희망하고 있다(<표 3-2> 참조). 사업내직업훈련 실시의무제도는 기업의 실정에 맞는 생산성 향상에 직결되는 직업교육훈련의 실시보다는 일반적훈련의 성격이 강한 직업교육훈련을 정부가 정한 직업훈련기준에 따라 실시할 것을 강요하는 제도이기 때문에 갈수록 치열해지는 경제환경에 효율적으로 대처해 가는 데에는 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 근로자가 언제 어디서나 필요한 교육훈련을 받을 수 있게 하고 기업은 생산성 향상에 직결되는 직업교육훈련을 활성화 하기 위해서는 직업훈련을 기업 스스로 자율적으로 실시하게 허용하되 시장실패가 작용하는 부문에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하는 방향으로 훈련정책을 전환할 필요가 있다.

<표 3-2> 훈련실시의무업체의 훈련의무제도 및 직업능력개발사업에

대한 의견

(단위 : 업체, %)

| | 전 체 | 업 중 | | |
|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| | | 제조업 | 건설업 | 비제조업 |
| 직업능력개발사업으로 흡수 | 97(66.9) | 56(66.7) | 28(73.7) | 13(56.5) |
| 직업훈련의무제도로 흡수 | 28(19.3) | 16(19.0) | 9(23.7) | 3(13.0) |
| 양제도를 별도로 운영 | 20(13.8) | 12(14.3) | 1(2.6) | 7(30.4) |
| 합 계 | 145(100.0) | 84(100.0) | 38(100.0) | 23(100.0) |

자료 : 유길상·강순희·홍성호, 『고용보험법상의 직업능력개발사업 활성화 방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1997(출판 예정).

(2) 개선방안

우리나라 직업훈련기본법은 사업내직업훈련에 대한 강제와 규제가 너무 많아 기업의 생산성 향상에 직결된 다양한 교육훈련의 활성화를 촉진하는 데에는 많은 문제점을 드러내고 있다. 따라서 이제 70년대의 여건에 맞추어 제정된 직업훈련기본법을 전면 개정하여 직업훈련기본법상의 사업내 직업훈련의무제도를 전면 폐지하고 사업내직업훈련의무비용 및 직업훈련분담금제도를 고용보험법상의 직업능력개발사업 및 직업능력개발보험료로 통합하여 지금까지의 정부주도적이고 훈련공급자 위주의 직업교육훈련을 민간주도적이고 훈련수요자 위주의 직업교육훈련을 지원·촉진하는 법으로 전환하여야 한다.

오늘날처럼 기술혁신의 속도가 빠르고 다품종 소량생산이 이루어짐으로써 종업원의 직종구성이 매우 다양해지고 지속적으로 변화하는 여건하에서는 이제 더 이상 정부주도적이며 획일적인 직업훈련체제가 효율성을 발휘할 수 없게 되어가고 있다. 따라서 이제는 기업이 주체가 되어 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킬 수 있는 민간주도의 직업훈련체제로 전환하여야 한다.

지금까지 정부의 직업훈련은 비진학청소년에 대한 양성훈련에 치중하여 사업내직업훈련에 있어서도 양성훈련을 강조해 왔으나 <표

3-3>에서 나타난 바와 같이 기업이 가장 필요로 하는 근로자에 대한 교육훈련은 재직근로자의 직무수행능력향상을 위한 다양한 교육훈련이지 직업훈련생 모집에 의한 신규양성훈련은 아니다. 따라서 앞으로의 근로자교육훈련은 재직근로자의 직무수행능력의 지속적인 개발·향상에 초점을 맞추어 나가야 할 것이며 고용보험법상의 직업능력개발사업이 이를 뒷받침할 수 있어야 할 것이다.

그런데 사업내직업훈련의무제도를 폐지할 경우에는 반드시 양성훈련의 감소 가능성에 대한 대비책을 세워야 한다. 1995년 7월 이전까지는 사업내직업훈련 실시의무업체였으나 1995년 7월 1일부터 사업내직업훈련 실시의무대상에서 제외된 6개 업종의 150인 이상 1,000인 미만 사업장에 대한 실태조사결과에 따르면 훈련의무가 해제된 이후에 향상훈련인원은 변화가 없었다는 응답이 70.9%이고 감소했다는 기업의 비율과 확대되었다는 기업의 비율이 거의 비슷하다. 그러나 양성훈련과 전직훈련의 경우에는 대부분은 변화가 없었다고 응답하고 있으나 감소했다는 응답이 확대하였다고 응답한 기업보다 다소 높게 나타나고 있다(표 3-4 참조).

<표 3-3> 기업이 가장 필요로 하는 근로자 교육훈련과정

(단위 : 개소, %)

| 구 분 | 빈도 | 비율 |
|--------------------------|-----|-------|
| 직업훈련생 모집에 의한 신규양성훈련 | 11 | 2.8 |
| 신입사원에 대한 교육훈련 | 79 | 19.8 |
| 사무직원의 업무수행능력 향상을 위한 교육훈련 | 100 | 25.0 |
| 고용조정대상자에 대한 직무전환교육훈련 | 9 | 2.3 |
| 생산직 사원에 대한 기능향상훈련 | 58 | 14.5 |
| 관리·감독자훈련 | 24 | 6.0 |
| 전문인력·기술인력에 대한 교육훈련 | 113 | 28.3 |
| 기 타 | 6 | 1.6 |
| 계 | 400 | 100.0 |

자료 : 유길상 외 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996.

제3장 고용보험제도의 문제점과 개선방안 131

<표 3-4> 1995. 7. 1일부터 사업내직업훈련 실시의무제외업체가 된 이후 교육훈련인원 변화 (단위 : 업체, %)

| | | 감소했다 | 변화없다 | 확대했다 |
|-----------|------|----------|----------|----------|
| 교육훈련인원 전체 | | 18(20.9) | 58(67.4) | 10(11.6) |
| 과정별 인원 | 양성훈련 | 15(17.5) | 63(73.3) | 8(9.3) |
| | 향상훈련 | 12(14.0) | 61(70.9) | 13(15.1) |
| | 전직훈련 | 17(19.8) | 63(73.3) | 6(7.0) |

N = 86

자료 : 유길상 외 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996.

<표 3-5> 현행 사업내직업훈련실시의무업체의 훈련의무제 폐지시 예상되는 교육훈련인원 변화 전망 (단위 : 업체, %)

| | | 감소할 것이다 | 변화없을 것이다 | 확대할 것이다 |
|-----------|------|---------|----------|----------|
| 교육훈련인원 전체 | | 5(15.2) | 19(57.6) | 9(27.3) |
| 과정별 인원 | 양성훈련 | 4(12.1) | 19(57.6) | 10(30.3) |
| | 향상훈련 | 5(15.2) | 16(48.5) | 12(36.4) |
| | 전직훈련 | 6(18.2) | 21(63.6) | 6(18.2) |

N = 33

자료 : 유길상 외 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996.

현재 1,000인 이상의 훈련의무업체의 경우에는 사업내직업훈련실시의무제도를 폐지하더라도 교육훈련인원이 증가할 것이라고 응답한 기업이 다소 높게 나타나고 있으나(표 3-5 참조) 1990년대에 사업내직업훈련실시의무제도를 폐지한 영국과 호주에 있어서도 한때 양성훈련인원이 감소한 적이 있었던 점을 감안하면 우리나라에서도 사업내직업훈련실시의무제도를 완전히 폐지할 경우 양성훈련이 다소 위축될 수 있는 우려가 있다고 보아야 할 것이며 이에 대한 대비로서 다음과 같은 제도개선이 필요하다.

첫째, 비진학 미취업 청소년을 대상으로 장기양성훈련을 실시하는 사업주 및 사업주단체에 대하여 양성훈련비용을 전액 고용보험에서 지원하도록 한다. 일반적 훈련의 성격이 강한 양성훈련은 이론적으

로 볼 때 훈련생 본인의 부담을 원칙으로 하되 학교 졸업 후 노동 시장으로의 진입이 용이하지 않은 비진학 미취업청소년에 대해서는 시장실패적인 부분을 교정하고 무기능자를 산업인력화 한다는 차원에서 이들의 직업교육훈련을 촉진하기 위해 공공부문에서 지원해야 할 필요성이 있다. 따라서 정부기관에서 운영하는 직업훈련기관의 운영비는 일반재정에서 보조하고 사업주 또는 사업주단체가 공동훈련적 성격이 강한 장기양성훈련을 실시하는 경우에는 소요비용을 고용보험기금의 직업능력개발사업 계정에서 지원하는 것이 합리적이라고 판단된다.

둘째, 향상훈련 및 재훈련은 기업특수적 훈련의 성격이 강하기 때문에 기본적으로 사업주가 그 비용을 부담하는 것이 합리적이므로 향상훈련을 실시할 수 있는 의사와 능력이 충분한 대기업의 경우 스스로 자율적으로 실시할 수 있도록 사업내 직업훈련 의무제도를 폐지하고 이를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 일원화하며 직업능력개발사업 고용보험요율을 단일요율로 일원화하고 사업주에 대한 지원도 시장실패적인 훈련대상자(중·고령자 등)에 대해 한정하며, 훈련실시가 곤란한 중소기업 근로자에 대한 교육훈련촉진에 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 양성훈련의 경우 훈련생으로부터 일정한 훈련비용을 받도록 한다. 이미 기능대학의 경우 훈련생이 훈련비용의 일부를 부담하기 시작하였으며 훈련생의 부담비율을 단계적으로 확대할 계획으로 있다. 교육훈련비용의 일부를 훈련생이 부담하도록 하고 이러한 훈련생의 교육훈련비는 교사들의 처우개선 등에 활용함으로써 훈련수요자의 욕구에 맞는 직업교육훈련과정의 개발을 유인하는데 활용할 수 있어야 할 것이다.

현행 법에서는 위탁훈련시 훈련비용을 위탁사업주가 부담하도록 되어 있고 훈련생에게 부담케 할 수 없도록 규정하고 있으나 이를

개정하여 일정비용은 훈련생이 부담할 수 있도록 해야 한다. 이에 따라 빠른 시일내에 일정비용을 훈련생으로부터 징수하여 훈련과정 개발 등 교사의 연구개발활동 장려금과 외부 시간강사의 초빙비용 등으로 활용함으로써 훈련의 질적 수준을 제고하고 재정안정을 도모하여야 할 것이다.

나. '직업훈련지원'과 '교육훈련지원'의 통합³⁶⁾

(1) 현황 및 문제점

고용보험법 제22조는 '직업훈련 지원'에 대해 규정하고 있고 고용보험법 제23조는 '교육훈련 비용지원'에 대해 규정하고 있다. '직업훈련 지원'은 피보험자 등을 대상으로 노동부장관의 승인을 얻어 직업훈련기본법에 의한 사업내직업훈련을 실시하는 사업주에 대하여 훈련비용을 지원하는 것으로서 직업훈련기본법상의 사업내직업훈련에 관한 규정에 따라 실시되는데 반하여, '교육훈련 비용지원'은 피보험자 등의 취직에 필요한 지식·기능의 습득 또는 직업환경에의 적응을 위한 교육훈련·강습을 실시하거나 기타 피보험자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 대통령령이 정하는 교육훈련·강습을 실시 또는 지원하는 사업주에 대하여 소요비용의 90%(대기업은 70%)를 지원하는 것으로서 前者가 직업훈련기본법의 직접적인 적용을 받는데 비하여 後者は 직업훈련기본법과 직접적인 관계가 없다는 것 이외에는 근본적인 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 현재는 2가지 사업이 구분되어 있고 지방노동관서의 업무분장에 있어서도 사업내직업훈련 지원사업은 관리과가 담당하고 교육훈련 등의 지원은 고용보험과가 담당하도록 하고 있어 직업능력개발사업을 활용하는

36) 유길상 외, 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996. 10. 71~72쪽.

사업장의 불편함은 말할 것도 없고 지방노동관서 내에서도 업무소관이 불분명하여 혼선이 발생하고 있다.

(2) 개선방향

사업내직업훈련의무제도를 폐지하고 이를 고용보험법상의 직업능력개발사업으로 통합하게 되면 ‘직업훈련지원’과 ‘교육훈련 비용지원’을 구분할 실익이 없어진다. 따라서 이를 통합하여 직업교육훈련에 대한 새로운 지원제도를 발전시켜 나가야 한다.

그런데 새로운 직업교육훈련 지원제도를 발전시켜 가는데 있어서 고용보험에서 어떠한 직업교육훈련을 지원·촉진하는 것이 바람직한 것인가가 문제된다.

고용보험법상의 직업능력개발사업의 목적은 기본적으로 기업의 실정에 맞는 근로자에 대한 교육훈련이 자율적으로 활성화되도록 하는 것이다. 따라서 지원대상도 이러한 직업능력개발사업의 취지에 맞도록 이루어져야 한다.

일정규모 이상의 대기업의 경우에는 스스로의 판단하에 기업의 경쟁력 향상을 위해 근로자에 대한 다양한 교육훈련을 시행하고 있다. 신입사원에 대한 교육은 물론 승진단계별 필요한 교육훈련을 시행하고 있고 외국어교육과 사내대학과정을 운영하는 곳도 많다. 기업의 필요에 따라 스스로 잘 할 수 있고 또 하려고 하는 재직근로자에 대한 향상·재교육훈련과정은 정부가 간섭만 하지 않으면 근로자에 대한 교육훈련이 활성화될 수 있다. 따라서 일정 규모 이상의 대기업에 대해서는 향상훈련과 재훈련에 대한 지원은 하지 않는 것을 원칙으로 하되 기업의 자율에 맡겨두면 교육훈련이 이루어지기 어렵거나 부족하게 될 분야에 대해서만 지원하여야 할 것이다.

대기업의 경우 시장기능에만 맡겨둘 경우 직업훈련이 충분히 이루어지기 어려운 분야로는 ① 중고령자 및 장애인에 대한 교육훈련,

② 채용을 전제로 하지 않는 비진학 미취업 청소년에 대한 양성훈련 및 ③ 전직예정자에 대한 교육훈련(전직훈련)을 들 수 있다.

중고령자 및 장애인은 젊은 근로자에 비해 교육훈련의 효과가 낮아 시장기능에만 맡기면 충분한 훈련이 이루어지기 어렵기 때문에 이들에 대한 교육훈련을 기업이 실시할 경우에는 소요비용의 일부를 고용보험에서 지원해야 한다. 그러나 대기업에서의 젊은 근로자에 대한 향상·재교육훈련에 대해서는 완전히 기업의 자출에 맡기는 것이 바람직하고 고용보험에 의한 지원도 불필요하다고 본다.

일본의 경우에도 대기업에서의 40세 미만의 근로자에 대한 향상·재교육훈련에 대해서는 고용보험에서 교육훈련비용을 지원하지 않고 40세 이상 근로자에 대한 직업교육훈련만 지원하고 있다³⁷⁾. 따라서 현재와 같이 대기업의 경우에도 향상훈련이나 재훈련을 고용보험에서 지원하고 높은 직업능력개발사업 보험료율(0.5%)을 부과할 것이 아니라 직업능력개발사업 보험료율을 단일요율로 하향조정하고 꼭 필요한 교육훈련비용만 지원하는 것이 합리적일 것이다.

양성훈련 및 전직훈련은 일반적 성격의 훈련이므로 대기업의 경우에도 고용보험에서 지원하는 것이 합리적이다. 따라서 공공직업훈련기관에서 실시하는 양성 및 전직훈련은 일반재정과 훈련생의 공동부담으로 운영하고 사업주 단체 또는 사업주가 운영하는 양성 및 전직훈련은 고용보험기금과 사업주가 공동부담하는 것이 바람직하다.

중소기업의 경우에는 교육훈련에 대한 필요성을 느끼는 경우에도 스스로 교육훈련을 실시하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 심한 인력난으로 인하여 외부에 위탁훈련을 실시하는 것도 용이하지 않는 경우가 많다. 즉 중소기업근로자에 대한 교육훈련에 있어서는 시장실패가 작용한다고 볼 수 있으며 이러한 이유 때문에 중소기업에

37) 유길상, 『고용보험제도 실시에 대비한 관련제도와외의 관계연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993, 70쪽

서의 교육훈련은 양성훈련이나 전직훈련 뿐만 아니라 향상·재훈련에 대해서도 현재와 같이 고용보험에서 과감한 지원이 필요하다.

4. 실업급여부문

가. 훈련거부 등에 따른 구직급여 제한기간의 법정화³⁸⁾

(1) 현황 및 문제점

고용보험법 제46조는 구직급여 수급자격자가 직업안정기관의 장이 소개하는 직업에 취직하는 것을 거부하거나 재취직촉진을 위한 직업지도를 거부한 경우 또는 직업안정기관의 장이 지시한 직업훈련 등을 거부하는 경우에 거부한 날로부터 구직급여의 지급을 정지하도록 명시하고 있다. 그런데 실업인정 예규 제306호의 제11조에는 직업지도 및 직업소개 거부시에는 2주간, 직업훈련 거부시에는 4주간 구직급여의 지급을 정지할 수 있다고 규정하고 있어 위법의 소지가 있다. 왜냐하면 구직급여의 제한기간을 법률이 아닌 예규에서 규정하고 있기 때문이다.

(2) 개선방안

전술한 문제를 피하기 위해서는 우리나라도 독일, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 대부분의 국가가 고용보험법에서 급여제한기간을 명시하고 있는 바와 같이 실업인정 예규 제306호의 제11조에서 규정하고 있는 기본급여의 제한기간을 고용보험법에 명시하여야 할 필요가 있다.

38) 유길상 외, 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996. 10. 78쪽.

나. 구직급여와 다른 생계보장성금품과의 연계

(1) 현황 및 문제점

고용보험법 제38조 제2항은 수급자격자가 국민연금법 제56조의 규정에 의한 노령연금 또는 법률 제3902호 국민연금법 개정법률 부칙 제5조의 규정에 의한 특례노령연금을 지급받거나 기타 다른 법률에 의하여 이직후의 생활안정을 위하여 실업급여에 상당한 급여를 지급받은 경우 그 상당부분만큼 구직급여에서 공제할 수 있도록 하고 있다.

그러나 국민연금 이외의 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금 등 다른 공적연금제도에 의한 공적연금을 지급받은 경우에는 실업급여와 중복수급이 가능하여 연금제도간에 형평성 문제가 발생하고 있다.

또한 퇴직금, 전별금, 명예퇴직수당, 해고예고수당 등을 지급받은 경우에 구직급여를 감액하는 규정이 없어 퇴직시 많은 금액의 명예퇴직수당 등을 지급받은 실직자에게 구직급여를 지급하는 것이 사회적 형평성 측면에서 과연 타당한 것인가에 대한 논쟁이 있어 이에 대한 조정문제가 대두되고 있다.

(2) 개선방안

대부분의 선진국에서는 사회보험으로서의 실업급여와 타소득보장, 즉 산재보험, 국민연금, 퇴직금(기업연금)은 연계되어 지급되며 중복시 1차적인 사회보장의 급여를 먼저 지급하고 그 급여만큼 실업급여는 공제되어 지급되고 있다.

일본의 경우 실업급여와 후생연금이 중복지급되게 되는 피보험자에 대해서는 실업급여를 우선 지급하고 지급액이 연금지급액에 미달할 경우 그 미달한 액수만큼 연금이 지급된다. 그러나 일본의 퇴직금이나 기업연금제도가 우리나라와는 달리 법정복지가 아니라(후

생연금부분을 제외하고는) 기업의 자율적인 제도이기 때문에 퇴직금이나 기업연금과는 연계가 되고 있지 않다. 즉 일본의 경우에는 우리나라와 같이 퇴직시 퇴직금, 기업연금, 명예퇴직수당, 해고예고수당, 전별금 등 다른 생계보장성 금품을 지급받고 이직한 경우에도 실업급여를 지급하고 있다.

독일의 경우는 연금수급시 실업급여의 지급이 중지되며, 퇴직시 받은 해고예고수당이나 퇴직금(전별금)이 있으면 그 액수에 해당하는 기간만큼 계속 고용되어 있는 것으로 간주하여 실업급여의 지급이 유예되고 있다. 구체적으로 이직시 해고예고수당, 전별금 등을 받은 경우 그 금액의 70%를 임금으로 지급받은 것으로 인정하여 이에 상당한 기간만큼 실업급여의 지급을 유예하되 전체 수급기간에는 영향을 미치지 않게 규정하고 있다.

영국의 경우 근로자가 근로계약관계의 종료에 따른 보상을 받은 경우에는 당해 보상을 임금의 지급으로 간주하여 임금지급으로 간주된 기간 동안에는 실업급여의 지급을 유예하되 유예기간은 고용관계가 종료된 날로부터 52주를 초과할 수 없도록 하고 있다. 따라서 이직시 퇴직금, 명예퇴직수당 등을 지급받은 경우에는 당해 금액이 임금의 지급으로 간주되는 기간동안에는 최고 52까지 실업급여를 지급하지 않고 그 이후에 소정의 실업급여 지급기간만큼 실업급여를 지급하고 있다. 또한 영국의 사회보장제도는 국민보험체계에 통합되어 있기 때문에 노령연금 등 다른 사회보험급여를 지급받는 동안에는 실업급여를 받을 수 없도록 하고 있다.

우리나라의 경우 사회보험제도의 관장이 노동부와 보건복지부로 이원화 되어 있고 일선집행기관도 상호연계 없이 독립되어 있기 때문에 사회보장급여간의 상호연계가 이루어지지 않은 상태에 있다. 따라서 구직급여를 지급받는 기간동안에 다른 사회보장급여를 받는 경우에 국민연금법에 의한 노령연금 또는 특례노령연금을 지급받는

경우 이외에는 구직급여와 다른 사회보장급여를 중복해서 받을 수 있는 모순이 발생하고 있다. 원래 사회보장제도간에는 상호 연계가 이루어져 중복수급을 받지 않도록 제도적인 장치가 마련되어야 하나 우리나라의 경우 아직 이러한 사회보장급여간의 연계가 미흡한 실정에 있다. 따라서 국민연금법에 의한 노령연금 또는 특례노령연금 이외에도 실업에 따른 보상을 받는 경우에는 당해 보상금액만큼 구직급여의 금액에서 공제하는 것이 합리적일 것이다.

또한 법정퇴직금 이외의 고액의 명예퇴직수당 또는 전별금 등을 지급받아 사실상 실업에 대한 생계보장성 금품을 사용자로부터 지급받은 경우에도 영국과 같이 당해 생계보장성 금품을 임금으로 환산하여 일정기간동안 구직급여의 지급을 유예하되 유예기간을 영국과 같이 6개월 등 일정기간으로 한정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 당초 구직급여는 실직근로자들이 아무런 대책없이 실업을 당하였을 경우 실직근로자의 생활안정을 보장하고 마음의 여유를 갖고 본인의 적성과 능력에 맞는 일자리에 재취업하는 것을 촉진하기 위한 것이기 때문에 실직으로 인하여 생계에 전혀 지장을 받지않는 사람들까지 보호하기 위한 것은 아니다. 따라서 구직급여와 다른 생계보장성 금품과의 연계는 이루어지는 것이 합리적이며 사회적 형평성에도 부합하다고 판단된다. 다만 구직급여와 다른 생계보장성 금품과의 연계에 있어서는 노사의 의견을 충분히 수렴하여 구직급여의 당초 취지를 살리면서 실직자들의 구직급여 청구권을 제한하지 않는 최대공약수를 모색하여야 할 것이다.

다. 일용근로자에 대한 실업급여 지급제도 도입

(1) 현황 및 문제점

실업발생 전 18개월 중 12개월 동안 피보험자로 있어야 실업급여

를 받을 수 있는데 대부분의 일용근로자는 이를 충족시키기 어렵다. 왜냐하면 현행법상 일용근로자는 3개월 이상을 동일한 고용보험 적용사업장에 고용되어야 고용보험 피보험자 자격이 생기며(법 제8조), 그 시점으로부터 고용보험료를 납부하기 시작하기 때문이다. 예컨대 4개의 공사현장에 5개월씩 쉬지않고 18개월을 계속해서 근로한다고 하더라도 이 중 6개월만 고용보험 피보험자로서의 자격을 갖추기 때문에 현행 체제하에서의 실업급여 수급은 불가능하다. 따라서 일용근로자의 실직기간 중 생활안정을 보장하기 위한 별도의 대책이 필요하다.

일용근로자는 취업과 실업이 빈번하게 반복되고 작업장이 수시로 바뀌게 되므로 이들의 근로일수와 임금 등의 정보를 상용근로자 같은 체계하에서는 관리가 불가능하다.

(2) 개선방안

현행 고용보험법에서도 일용근로자에 대한 실업급여 및 실업급여의 보험료에 관해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있는바(고용보험법 제30조), 일용근로자에 대해서는 일용근로자수첩(가칭)을 활용하여 상용근로자와는 별도의 관리체계를 구축할 필요가 있다. 즉 일용근로자의 경우 근로자 자신의 근로일수와 임금 등의 정보를 직업안정기관에서 발부한 자신의 일용근로자 수첩(가칭)에 기록하고 이에 기반하여 실업급여의 적용을 받도록 한다.

이 경우 고용보험 적용사업장에 취업하게 되는 일용근로자는 취업 첫날부터 자신의 수첩에 실업급여 증지를 부착해 나감으로써 적용사업장에서 제공한 자신의 총근로일수를 모두 실업급여 보험료 납부기간으로 인정받을 수 있으므로 일용성을 극복할 수 있게 된다. 또한 현장을 옮겨 다니더라도 각 사업장에서 부착시키는 증지를 자신의 수첩에 계속 모아나가면 되므로 이로써 이동성에서 발생하는

문제도 극복할 수 있게 된다.

이러한 방식은 3개월 이상 동일한 적용사업장에 근무하더라도 일반피보험자로 편입되지 않으며 따라서 사업주는 실업급여 증지대장에 누구에게 언제 얼마짜리의 증지를 부착시켰는가만을 실업증지대장에 기록할 뿐 피보험자 자격 得喪에 관한 번거로운 피보험자관리를 행하지 않아도 된다. 그 대신에 피보험자가 된 근로자 스스로가 자신의 증지부착 상황을 직업안정기관에 주기적으로 보고하여 전국적인 전산망에 이를 입력시키도록 한다. 이러한 기록은 실업급여의 적용기초와 수첩분실시 재발급의 기초자료로 활용될 뿐만 아니라 건설노동시장에 존재하는 근로자의 존재양태 파악자료로 노동정책의 기초가 된다.

한편 이러한 일용근로자의 실업급여 보험료는 임금지급시 납부되는 실업증지 보험료로 이들에 대한 보험료 징수를 대신하도록 한다.

라. 실직자 재취업촉진 프로그램의 개발

(1) 현황 및 문제점

실업급여는 실직자의 생활안정 뿐만 아니라 실직자의 재취업을 촉진하는 것을 목적으로 한다. 따라서 직업안정기관은 단순히 실업급여를 지급하는 것으로 만족해서는 안되며 실직자에 대한 체계적인 구직지도와 취업알선을 통하여 조기재취직을 촉진하여야 한다.

그러나 우리나라의 직업안정기관인 지방노동관서는 조직과 인력의 취약, 전문성의 부족, 재취업촉진프로그램의 미흡 등을 인하여 실직자에 대한 재취업촉진활동을 제대로 수행하지 못하고 있다.

(2) 개선방안

실직자가 직업안정기관에 구직등록을 하면 직업안정기관의 직원

은 우선 실직자와의 면담을 통하여 그동안 어느 직장에서 어떤 종류의 일을 했었는지 임금·근로시간 등 근로조건은 어떠했는지, 왜 이직을 하게 되었는지, 이직시 사업주로부터 받은 퇴직금·명예퇴직수당·전별금 등은 얼마나 받았는지, 다른 사회보장급여를 받고 있는지는 않은지, 이직후 구직활동은 어떻게 해 왔으며 어떤 종류의 일, 어느 정도의 임금을 기대하며 구직활동을 하고 있는지, 구직활동을 하는데 있어 애로사항은 무엇인지, 다른 수입원은 있는지, 구직자의 학력, 연령, 건강, 성격 등은 어떠한지 등을 구체적으로 살펴서 개별 구직자의 특성에 가장 부합하는 직업상담과 취업알선을 행하여야 한다. 실업기간이 길어질수록 재취업이 어려워지므로 실업기간의 長短에 따라 직업지도 방법도 달라져야 함은 물론이다.

1차 면접을 통하여 개별실직자의 특성을 파악하고 나면 실업급여 수급자격자에게는 실업급여 수급과 관련한 권리와 의무를 설명하고 이를 다시 홍보비디오와 소책자 등을 활용한 교육을 통하여 숙지시켜야 한다. 모든 구직자에게 구직활동기법과 자기소개 및 면접기법 등을 집중지도하는 (가칭) 구직세미나(Job Search Seminar)를 구직등록 즉시 실시하고 개별면접을 통해 파악한 정보를 통해 장기실업의 가능성이 높을 것으로 판단되는 실직자에 대해서는 따로 분류하여 집중적인 취업지도를 실시하고 필요한 경우 고용촉진훈련을 받도록 권유하여 새로운 직업에 필요한 교육훈련을 수강하게 하여야 한다.

1개월 이상의 구직활동에도 불구하고 재취업을 못한 실직자들에 대해서는 지금까지의 구직활동방법을 재검토하고 앞으로 어떻게 구직활동을 할 것인가를 심층적으로 토론하고 지도하는 (가칭) 구직재검토워크숍(Job Search Review Workshop)을 통하여 새로운 각오와 자세로 구직활동을 하도록 지도하여야 한다.

이와 같은 집중적이고 체계적인 재취업촉진활동이 이루어지기 위

해서는 직업안정기관 종사자들의 전문성 확보를 위한 제도적 장치와 아울러 직업안정기관의 확충과 관련 프로그램의 개발이 지속적으로 이루어져야 한다.

제4장 고용보험운용에 대한 근로자 참여방안

1. 제도운용에의 참여 확대방안

가. 현 황

(1) 중앙행정기관

고용보험은 노동부장관이 이를 관장한다(법 제3조). 즉 노동부장관은 고용보험사업의 경영주체로서 고용보험의 적용·징수, 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 실시, 실업급여의 지급 및 그에 수반한 제반업무를 관장한다.

노동부에는 고용보험의 관장을 위해 고용정책실을 두고 고용정책실내에 고용총괄심의관, 고용보험심의관 및 직업능력개발심의관과 10개 課를 두고 있다.

고용보험심의관은 고용보험의 시행을 총괄하며 고용보험기획과, 고용보험운영과 및 실업급여과를 관장하는데 고용보험기획과는 고용보험정책, 고용보험기금의 조성·운용 및 관리, 고용안정사업 등을 담당하고 고용보험운영과는 고용보험의 적용·징수 및 이의심사 등에 관한 업무를 담당하고 실업급여과는 실업급여에 관한 업무를 담당하고 있다.

고용총괄심의관은 고용정책과, 고용관리과 및 장애인고용과를 관장하는데, 고용보험의 시행과 관련하여 직업안정기관의 설치·운영

은 고용정책과에서, 취업알선·직업지도·직업정보제공 등의 업무는 고용관리과에서, 그리고 고령자·여성 등의 고용촉진업무는 장애인 고용과에서 담당하고 있다.

직업능력개발심의관은 훈련정책과, 능력개발과, 훈련지도과 및 자격진흥과를 관장하는데 고용보험의 시행과 관련하여 능력개발과는 직업능력개발사업의 시행을 총괄하며 훈련정책과는 직업훈련에 관한 기본정책의 수립·조정업무를, 훈련지도과는 민간직업훈련에 관한 업무를 자격진흥과는 국가기술자격제도 및 기능장려사업에 관한 업무를 담당하고 있다.

고용정책실의 계선조직과는 별도로 노동부에 중앙고용정보관리소를 두어 노동시장에 관한 정보의 수집·분석·제공, 고용보험적용사업장 및 피보험자의 관리, 고용보험사업의 추진실적에 관한 자료의 전산처리 및 통계의 작성, 구인·구직정보 및 취업알선정보, 교육훈련에 관한 정보의 수집·분석·제공을 관장하고 있는데, 중앙고용정보관리소의 주전산기는 각 지방노동관서의 컴퓨터 단말기와 온라인(On-Line)으로 연결되어 고용보험전산망 및 종합적 고용정보전산망을 형성하고 있다.

(2) 지방행정기관

지방행정기관은 직업안정기관으로서 고용보험사업을 시행하는 일선기관이다. 직업안정기관의 장은 노동부 장관의 권한의 대부분을 위임받아 그의 권한으로 고용보험업무를 처리한다(법 제84조, 영 제123조 제1항).

현실적으로 고용보험사업을 지탱하는 직업안정기관의 지방노동관서이다. 각 지방노동관서에는 고용보험과, 직업안정과 및 관리과를 두어 고용보험의 집행업무를 수행하고 있으므로 우리나라의 직업안정기관의 장은 지방노동관서의 장(지방노동청장 또는 지방노동사무

소장)이 된다. 따라서 고용보험과 관련된 행정서비스를 받고자 하는 자는 지방노동관서의 관련과에서 도움을 받을 수 있다.

우리나라의 직업안정기관에는 근로자의 참여가 보장되어 있지 않다.

(3) 정책심의기관

고용보험법 시행에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 노동부에 고용정책심의회를 두고 있다. 고용정책심의회는 고용안정과 직업능력개발 및 고용보험에 관련된 주요시책의 수립·조정 기타 관련 주요정책의 조정에 관한 사항을 심의할 수 있고(고용정책기본법 제6조 제2항 제2호) 고용보험요율의 변경에 관한 사항도 고용정책심의회 심의를 거쳐야 한다(고용보험법 제57조 제2항).

고용정책심의회는 노동부장관을 위원장으로 하고 노동부장관이 위촉하는 노·사·공익위원 및 관계부처 차관을 위원으로 하고 있는바 노동계 대표도 고용정책심의회 위원으로서 고용보험의 시행에 관한 주요사항의 심의에 참여할 수 있다. 그러나 고용정책심의회에 참여하는 노동계 대표는 상급노동단체의 고위간부가 당연직으로 맡고 있기 때문에 고용보험에 관한 전문지식이 미흡할 수밖에 없어 따라서 고용보험사업의 시행에 관한 전문적인 사항에 대하여 얼마나 효율적으로 노동계를 대표할 수 있을지는 의문이다.

고용정책심의회를 효율적으로 운영하고 심의회의 심의사항을 보다 전문적으로 심의하게 하기 위하여 고용정책전문위원회, 직업안정전문위원회 및 고용보험전문위원회의 3개 전문위원회를 두고 있으며, 각 전문위원회에는 노·사·공익 및 관계부처의 공무원이 위원으로 위촉되어 있다. 따라서 고용정책심의회 3개 전문위원회에 노동계 대표가 참여하여 근로자의 입장을 반영할 수 있는 제도적 장치는 되어 있다.

(4) 이의심사기관

피보험자 또는 사업주가 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인 또는 실업급여에 관한 행정처분에 이의가 있는 경우에는 당해 행정처분을 행한 지방노동관서의 고용보험심사관의 1차 심사를 거쳐 노동부에 설치된 고용보험심사위원회에 2차 심사를 요구할 수 있고 이러한 심사기관의 심사에도 불복하는 경우에는 행정소송을 제기할 수 있다. 고용보험심사위원회는 노·사·공익대표가 포함되므로 고용보험의 이의심사과정에도 노동계의 대표가 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다.

나. 문제점 및 개선방안

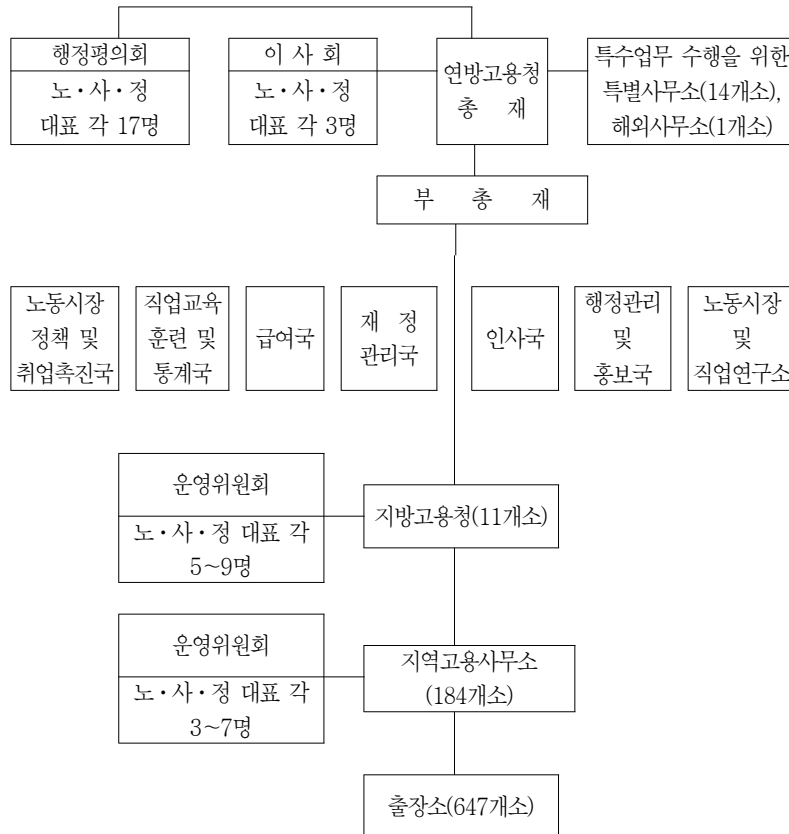
위에서 살펴본 바와 같이 우리나라 고용보험제도 운영과정에 근로자 대표가 참여할 수 있는 길은 고용보험에 관한 정책심의기관인 고용정책심의회와 심의회 산하 고용정책전문위원회, 직업안정전문위원회 및 고용보험전문위원회에 노동계 대표가 참여하는 것과 고용보험에 관한 행정처분에 이의가 있는 경우 고용보험심사위원회에 노동계 대표가 참여하는 두가지 방법이 있다. 그 외에도 고용보험운영과정에서 노동계의 의견을 노동부에 제출함으로써 고용보험운영과정에 대한 노동계의 의견을 개진할 수 있는 길은 열려 있다.

그러나 우리나라에서 고용보험운영에 근로자 대표가 참여하는 정도는 유럽의 대부분 국가에 비해서는 상대적으로 미흡한 편이다. 유럽의 대부분의 국가에서는 고용보험을 노·사·정 3자의 공동참여에 의해서 운영하고 있는데 독일의 경우를 설명하면 다음과 같다.

독일은 연방고용청에서 고용보험업무를 관장하는데 연방고용청은 노·사·정 대표에 의한 자치운영을 그 특징으로 한다. 독일 연방고용청은 노·사·정 대표 각 3분의 1씩으로 구성되어 있는 자치운영

기구가 본부와 지방고용청 및 지역고용사무소의 3단계 모두에 설치되어 있다.

독일 연방고용청 본부에는 노·사·정 대표 각 17명씩으로 구성된 행정평의회와 노·사·정 대표 각 3명씩으로 구성된 이사회가 있는데 행정평의회는 연방고용청 정책의 기본원칙을 정하고 연방고용청의 법령을 의결하며 연방고용청 예산을 승인하는 입법기관의 역할을 수행하고 이사회는 연방고용청 총재가 담당하는 고용보험에 관한 일상적인 행정업무 이외의 집행업무를 담당하는 집행기구이다. 행정평의회와 이사회의 위원장과 부위원장은 노사 대표만이 될 수 있고 위원장과 부위원장은 각각 다른 이해집단에 속해있어야 한다. 우리나라의 고용정책심의회 및 산하 3개 전문위원회는 고용보험과 관련된 주요사항을 심의하는 심의기구에 지나지 않지만 독일의 연방고용청 행정평의회는 고용보험과 관련된 주요사항을 의결하는 의결기관이고 이사회는 집행기관이라는 점에서 근로자 대표는 고용보험제도의 운영에 직접적으로 참여하고 있다. 뿐만 아니라 각 지방고용청에는 노·사·정 대표 각 5~9명씩으로 구성된 운영위원회가 있어 고용보험의 운영과정에서 관할 지역의 실정에 맞도록 부분적인 조정을 할 수 있도록 하고 있으며 지역고용사무소에도 노·사·정 대표 각 3~7명씩으로 구성된 운영위원회가 있어 당해 지역고용사업소가 관할하는 지역의 실정에 맞도록 고용보험사업을 실시할 수 있게 하고 있다. 연방고용청 총재가 지휘하는 계선조직은 행정평의회 및 이사회에서 결정된 내용을 집행하고 지역단위에서도 운영위원회의 의결을 거쳐 시행하도록 하고 있어 독일에서는 고용보험제도의 운영과정에 대한 근로자의 참여가 직접적으로 이루어지고 있다.



자료 : Die Bundesanstalt für Arbeit(1993), p.15.

[그림 3-1] 독일 고용보험제도 관리운영기구의 기본구조(1993년 7월)

우리나라의 경우 현행 법령체계 내에서는 독일 등 대부분의 유럽 국가에서와 같이 고용보험운영과정에 노동계의 대표가 직접적으로 참여할 수 있는 길은 없으며 고용정책심의회 및 3개 전문위원회에 노동계의 대표가 참여함으로써 간접적으로 노동계의 의견을 개진할 수 있다. 그러나 고용보험제도 운영과정에 근로자 대표가 간접적으로 참여하고는 있으나 근로자 대표는 상급노동단체의 간부가 당연

직으로 참여하기 때문에 고용보험에 관한 전문적인 지식이 부족한 노동계대표가 관련 심의회에서 얼마나 심도있게 심의안건을 심의할 수 있을 지는 의문이다. 특히 선진국에서와 같이 상급노동단체에서의 조사연구기능이 상대적으로 취약한 우리나라의 현실에 비추어 볼 때 상급노동단체의 간부가 당연직으로 고용보험관련 심의회에 참여하는 것 보다는 노동계 내부의 고용보험관련 전문가가 참여하거나 노동계에서 추천하는 노동계 외부의 고용보험관련 전문가가 노동계를 대표하여 관련심의회에 참여하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 고용보험운영과정에 노동계 대표가 참여하여 근로자의 입장을 적극적으로 대변하기 위해서는 상급노동단체의 정책연구기능이 강화되어야 한다.

2. 직업능력개발사업에의 참여방안

가. 현황 및 문제점

우리나라 노동조합은 기업별 조직체계를 갖추고 있기 때문에 노동조합이 근로자의 직업능력을 개발·향상시키는데 직접적인 참여는 극히 저조한 실정이다. 개별사업장 단위에서의 근로자에 대한 교육훈련은 사업주의 필요에 의해서 실시되었을 뿐 교육훈련과정에 근로자대표의 의견이 충분히 반영되지 못하고 있으며 상급노동단체 차원에서도 근로자에 대한 교육훈련에 직접 참여하지 못하고 있다.

독일과 같이 산별 노동조합체계를 갖추고 있는 경우 산별 노동조합이 근로자를 위한 교육훈련시설을 직접 운영하면서 교육훈련사업에 활발히 참여하고 있고 단위사업장에서도 직장평의회를 통하여 근로자의 교육훈련에 대해서는 노사협의를 통하여 노사가 공동으로 노력하고 있다. 그러나 우리나라의 노동조합은 지금까지 임금 및 근

로조건의 개선에 노동운동의 중점을 둔 나머지 근로자의 교육훈련 사업에는 상대적으로 소홀히 하여 왔다.

그러나 갈수록 치열해 지고 있는 국제경쟁에서 고용안정을 유지하고 기업의 경쟁력을 향상시켜가기 위해서는 근로자의 직업능력을 지속적으로 향상 시키지 않으면 안되며 이를 위한 노동조합의 역할이 더욱 중요해 지고 있다.

나. 개선방안

'96년 하반기부터 고용불안이 심화됨에 따라 경제환경의 변화과정 속에서도 근로자의 고용안정을 보장받는 길은 개발근로자들이 본인의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시켜 본인의 취업능력(employability)을 증진시키는 것이라는 인식이 새로워지면서 교육훈련에 대한 노사의 관심이 증대되고 있다. 기업의 입장에서도 근로자에 대한 교육훈련은 노동생산성을 향상시켜 경쟁력을 높일 수 있는 가장 확실한 투자일 뿐만 아니라 근로자의 입장에서도 교육훈련을 통한 직업능력의 개발·향상은 본인의 임금인상 및 고용안정을 보장받는 길이므로 교육훈련에 대한 투자야말로 노사가 함께 협력하여 나갈수 있는 분야이다.

이와 같은 취지에서 1997년 3월 13일 제정· 공포된 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률 제20조는 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립에 관한 사항에 대하여는 노사협의회의 의결을 거치도록 규정하고 있다. 따라서 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률의 제정취지에 맞도록 개별사업장에서는 노사협의회를 통하여 근로자의 교육훈련 및 능력개발을 위한 노사의 공동협력방안을 모색하여야 한다. 지금까지의 근로자에 대한 교육훈련이 주로 사업주가 단독으로 계획하여 추진되었던데 반하여 앞으로의 근로자에 대한

교육훈련은 교육훈련의 방향, 대상자 선발, 교육훈련방법, 교육훈련 내용, 교육훈련기간, 교사 및 교재 등에 관하여 노사가 머리를 맞대고 함께 협의하여 결정하여야 한다. 특히 고용보험법상의 직업훈련 지원 및 고용훈련지원은 근로자의 생애직업능력 개발을 지원·촉진하는 제도이므로 이와 같은 제도를 활용하는데 노사가 함께 노력하여야 한다.

상급노동단체의 경우에는 자체 교육시설을 활용하여 고용보험법상의 직업능력개발사업에 직접 참여하여 근로자에 대한 교육훈련을 실시할 필요가 있다. 다행히 한국노동조합총연맹은 한국노총 중앙교육원을 개원하여 1997년부터 근로자를 위한 교육훈련을 실시하고자 계획하고 있으며 이미 한국노총 중앙교육원은 교육훈련시설로서 노동부장관의 지정을 받은 바 있다. 따라서 한국노총 중앙교육원을 이용한 한국노총의 직업능력개발사업에의 참여의 길이 열리게 되었다.

한국노총 중앙교육원에서 근로자를 위한 교육훈련과정을 개설할 경우 한국노총의 재정능력을 고려할 때 교육훈련비용이 많이 소요되는 중화학공업직종보다는 교육훈련비용이 상대적으로 저렴한 사무·서비스직 계통의 직종이 바람직 할 것이며 1회적인 양성과정보다는 재직근로자의 다양한 교육훈련수요를 충족할 수 있는 향상·재교육훈련에 중점을 두어야 할 것이다. 예컨대 마케팅, 무역실무, 물류관리, 영업관리실무, 채권관리실무, 판매기법, 판매능력향상, 마케팅 전략, 기획관리, 세무회계, 원가계산실무, 법인세실무, 사업성 검토기법, 자금관리실무, 경리실무, 재무관리, 노사관계, 인적자원관리, 문서관리, 총무관리, 리더쉽, 노동법, 생산관리, 자재관리, 작업관리, 설비효율관리, 생산관리전산화, 생산방식혁신, 공정개선기법, 재고관리, 품질혁신, 품질검사기법, ISO 품질보증과 같은 재직근로자의 단기직무능력 향상과정 등을 개설하여 중소기업 근로자들을 대상으로 단기향상교육을 실시하되 고용보험법상의 직업훈련지원 및

교육훈련지원의 위탁훈련혜택을 받을 수 있도록 훈련기간은 3일 이상, 20시간 이상인 과정으로 편성할 필요가 있다. 이러한 교육훈련을 실시할 경우 한국노총 중앙교육원은 교육훈련비용을 사업주에게 청구하고 사업주는 고용보험법 시행령에서 규정하는 ‘우선적으로 고려하여야 하는 기업’의 경우 위탁훈련비용의 80~90%(직업훈련지원의 경우 80%, 교육훈련 지원의 경우 90%)를 고용보험기금에서 지원받을 수 있고 대규모 기업의 경우 70%를 고용보험기금에서 지원받을 수 있다.

한국노총 중앙교육원이 직업교육훈련을 시행함에 있어서는 교육훈련교사의 대부분은 인력pool을 형성하여 시간제로 활용하는 것이 다양한 교육훈련수요의 변화에 대응하는데 효율적일 것이다.

뿐만 아니라 한국노총의 지역본부에는 교육문화센터가 있어 여러 가지 교육훈련프로그램을 시행하고 있으므로 이러한 지역교육문화센터를 노동부 장관이 지정한 교육훈련시설로 지정을 받아 한국노총 중앙교육원과의 연계하에 지역주민 및 근로자를 위한 지역교육훈련시설로서의 기능을 강화해 나갈 필요가 있다.

또한 상급노동단체를 중심으로 기능대학, 직업전문학교, 상공회의소 직업훈련원 등의 공공직업훈련기관과 연계하여 이들 공공직업훈련기관의 교육훈련과정이 근로자의 평생직업능력개발을 뒷받침 할 수 있는 교육훈련프로그램이 개발·시행될 수 있도록 긴밀한 협의를 경영계와 함께 추진해 나가는 것도 상급노동단체가 직접 교육훈련을 시행하는 것 못지 않게 중요한 일이다.

< 參考文獻 >

- 유길상, 『고용보험제도 실시에 대비한 관련제도와의 관계연구』, 한국노동연구원 고용보험연구기획단, 1993.
- 유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1995.
- 유길상·강순희·홍성호, 『고용보험법상의 직업능력개발사업 활성화 방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1997(출판 예정).
- 유길상, 금재호, 방하남, 강순희, 정연택, 이정식, 홍성호, 심규범, 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996. 10.
- Die Bundesanstalt fur Arbeit, Die Bundesanstalt fur Arbeit Stellt sich vor., 1993.

[저자 약력]

• 김 진 수

- 오스트리아 빈 국립대학교 사회경제학 학석·박사
- (현) 한국보건사회연구원 책임연구원
- (현) 강남대학교 사회복지대학 조교수
- 주요저서 및 논문
 - 산재보험 재정운영방식 개발에 관한 연구(공저) '94
 - 남북한 사회보장 및 의료정책통합 방안(공저) '94
 - 근로복지 전개방향정립 연구(공저) '96

• 유 길 상

- 고려대학교 경제학과
- University of Hawaii 대학원 경제학 박사
- (현) 한국노동연구원 고용보험연구센터 소장
- 주요저서 및 논문
 - 직업능력개발사업의 활성화 방안(공저) '97
 - 실업급여 수급요건의 국제비교 '97.4
 - 고용보험해설(공저) '96

사회보험과 노동운동

1996년 12월 27일 인쇄
1997년 1월 1일 발행

발행인 朴 仁 相

발행처 **한국노동조합총연맹**
주 소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
 (代) 02-782 -3884

등 록 81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄 (주)우정미디어
 (代) 02-324 -9762

가격 : 7,000원