■ 연구총서 ■ 2003-6

사회보험 운영에의 가입자단체 참여방안 연구

한국노총 중앙연구원

발 간 사

우리나라의 사회보험은 정부가 주도하여 도입·발전·정착되어 왔습니다. 정부주도적 성향은 초기의 사회보험 정착에 크게 기여하였지만, 21세기의 경제·사회적 여건 변화에 대응하는데 한계를 보이고 있습니다. 사회보험비용이 올라감에 따라 우리나라의 사회보험에 대한 반감이 계속 높아지고 있습니다. 이는 최근의 국민연금법 개정안에 대한 국민들의 불신에서도 잘 나타났습니다.

그럼에도 불구하고 정부는 개혁적인 정책의 수립보다는 수수방관적인 자세를 일관하고 있습니다. 따라서 사회보험 비용의 부담자인 동시에 급여의 수급자인 국민 스스로가 사회보험 정책결정과 운영 전반에 책임자로서, 현재의 수동적 위치에서 능동적 위치로의 위상을 재정립할 필요가 있습니다. 따라서 본 연구는 현행 사회보험 운영에의 가입자 참여 현황과 문제점을 분석하고 선진국의 가입자단체의 사회보험 운영참여 사례를 검토한 후, 정책 결정 및 운영체계의 문제 해결을 위한 대안으로서 사회보험 운영에의 노사 참여방안을 제시하고 있습니다. 아무쪼록 이 연구가 사회보험 운영에 노동조합이 가입자단체의 대표로서 적극적인 역할을 할 수 있는 기틀마련에 도움이 되기를 간절히 바랍니다.

이 연구를 맡아주신 김용하 교수에게 감사의 말씀을 드리며, 본 연구의 내용은 연구자의 견해일 뿐 한국노총의 공식적인 입장과는 무관함을 밝혀 드립니다.

2003. 12

한국노동조합총연맹

이 남 순 위 원 장

사회보험 운영에의 가입자단체 참여방안 연구

김 용 하
순천향대학교

/ 목 / 차 /

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 및 방법 ····· 3

Ⅱ. 사회보험 운영에의 가입자참여 현황 분석 ····· 4
1. 국민연금 ····· 4
2. 건강보험 ····· 11
3. 고용보험 ····· 17
4. 산재보험 ····· 21

Ⅲ. 사회보험 운영체계의 문제점 분석 ····· 26
1. 민주성 측면 ····· 26
2. 효율성 측면 ····· 26
3. 전문성 측면 ····· 27
4. 책임성 측면 ····· 28

Ⅳ. 선진국 가입자단체의 사회보험 운영참여 ····· 29
1. 영국 ····· 31
2. 독일 ····· 32
3. 스웨덴 ····· 37
4. 네덜란드 ····· 43
5. 프랑스 ····· 45
6. 기금운영 형태별 분석 ····· 47

Ⅴ. 공공부문 운영과 관련한 이론적 검토 53
1. 정부부문 versus 민간부문 53
2. 공영보험 versus 사보험 54
3. 계약자 versus 주인 55
4. 재원조달적 측면에서의 사회보험에서의 정부의 존재 56
5. 민영보험에서의 정부의 역할 59
6. 노동자 단체 및 사용자 단체의 대표성 63
7. 주인(principal)과 대리인(agent) 문제의 관점에서 접근 64

Ⅵ. 가입자단체의 사회보험 운영 참여방안 67
1. 기본방향 67
2. 적극적 참여방안 69
3. 직접적 참여방안 72

참고문헌 76

/ 표 / 목 / 차 /

<표 1-1> 사회보험의 개요 ····· 2

<표 2-1> 국민연금기금운영위원회 구성원 ····· 8

<표 2-2> 국민연금기금운용실무평가위원회 구성원 ····· 9

<표 2-3> 연도별 의료사안 접수현황(1991-99년) 16

<표 2-4> 산재보험급여에 대한 이의심사제도 25

<표 4-1> 세계화와 코포라티즘 주요 변수 30

<표 4-2> 실업보험 제도의 도입시기와 관리운영 조직의 형태 51

<표 4-3> 관리운영 방법별 성과 비교 52

<표 5-1> 상호회사와 주식회사의 비교 56

<표 5-2> 사회보험예산의 변동추이 : 2000 ~ 2004년 58

<표 5-3> 정부 및 사회보험 국고지원 예산 증가율(일반회계) 59

/ 그 / 림 / 목 / 차 /

<그림 4-1> 연방노동청 행정조직과 자치운영기구 37

<그림 4-2> 노동시장정책 담당 조직 39

<그림 4-3> 스웨덴의 노동시장 정책 및 실업보험의 재정구조, 예산결정 흐름도 41

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 필요성

사회보험제도는 국민들이 질병·실업·사도·은퇴·배우자 사망 등으로 소득이 중단되거나 건강상 위험에 처할 경우에 대비하여, 정부는 1차 사회안전망(social safety net)으로서 사회보장의 한 축인 사회보험제도를 운영하고 있다. 일반국민에게 보편적으로 적용 가능한 사회보험제도로서는 1964년「산업재해보상보험」(이하 산재보험, 노동부 소관)이 최초로 도입된 이래, 1977년「국민건강보험」(보건복지부 소관), 1988년「국민연금보험」(보건복지부 소관), 1995년「고용보험」(노동부 소관)이 차례로 도입되고 전국민 내지 해당수급권자에게 학대됨으로써, 4대 사회보험 적용의 기본 틀을 갖추게 되었다. 이외에도 특수직역 종사자를 대상으로 하는 3가지 연금제도가 운영되고 있다. 1960년 도입된「공무원연금」(행정자치부 소관), 군인연금(1963년, 국방부 소관), 그리고 사학연금(1975년, 교육인적자원부 소관)이 그것이다.

그러나 우리나라의 사회보험은 정부주도적으로 도입·발전·정착되어 왔다. 이러한 과정에서 사회보험과 관련된 정책결정과 운영 전반에서 정부 중심적으로 이루어지고 있다. 이러한 정부주도적 성향은 초기의 사회보험 정착에 크게 기여하였지만, 정부예산의 적자 및 작은 정부의 지향, 수요자 욕구의 다양화 및 Consumerism 의 대두 등 21세기의 경제·사회적 여건 변화에 대응하는데 한계를 보이고 있다. 사회보험

비용이 올라감에 따라 자발적 노력이 반영된 서구의 사회보험제도에 대한 국민들의 반감에 비하여 우리나라의 사회보험에 대한 반감이 더욱이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 최근의 국민연금법 개정안에 대한 국민들의 불신에서도 잘 나타나고 있다. 국민연금이 매우 유리한 제도임을 인정하면서도 비용부담의 증가에 반발하고 있는 것이다.

<표 1-1> 사회보험의 개요

	도입	법률	기능	관장부처 및 집행기관	재정관리	국고지원 내역
국민건강보험	1977년	국민건강보험법, 국민건강보험재정건전화특별법	질병발생시 보험급여 제공	보건복지부, 국민건강보험공단	국민건강보험공단	지역건강보험급여비 40% 및 관리운영비 지원
국민연금보험	1988년	국민연금법	소득 상실시 노령·장애·유족연금제공	보건복지부, 국민연금관리공단	국민연금기금	관리운영비 40% 지원
고용보험	1995년	고용보험법	실업급여, 고용안정사업, 직업능력개발 사업	노동부, 근로복지공단	고용보험기금	공단내 동업무종사자 기본급의 30%, 고용정보사업비
산재보험	1964년	산업재해보상보험법	산업재해보섬 급여 제공 등	노동부, 근로복지공단	산업재해보상보험 및 예방기금	공단내 동업무 종사자 기본급의 30%, 산재예방사업비

현행 사회보험제도는 크게 다음의 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있으며, 이의 개선을 위한 노력이 필요한 시점이다.

○ 책임경영의 부재

○ 낮은 생산성과 비효율적인 운영

○ 통제위주의 규제

○ 비합리적인 인사

○ 사회보험 제도 상호간의 협력 체계의 미비

○ 범 정부차원의 관리체계 구축의 미비

더욱이 사회보험 제도는 상기의 운영상의 문제점이외에도 관련업계로 부터의 민영화 요구, 장·단기적 재정수지의 적자, 보험료의 상승에 따른 부정적 시각의 증가 등으로 그 존립기반 마저 흔들리고 있어 원점상태(zero base)에서의 위기대응방안의 수립이 필요하다.

그럼에도 불구하고 정부는 개혁적인 정책의 수립보다는 수수방관적인 자세를 일관하고 있으며, 이는 현행 사회보험 운영체계 전반의 개혁필요성을 제기하고 있다. 즉, 사회보험 비용의 부담자인 동시에 급여의 수급자인 국민 스스로가 사회보험 정책결정과 운영 전반에 책임자로서, 현재의 수동적 위치에서 능동적 위치로의 위상 재정립의 필요성을 제기하고 있다.

2. 연구의 목적 및 방법

본 보고서는 현행 사회보험 정책 결정 및 운영체계의 문제 해결을 위한 대안으로서 사회보험 운영에의 노사 참여방안을 제시함으로써 21세기 사회보험제도의 정착 및 발전의 초석을 마련하는 데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 다음의 연구방법론을 적용하고 있다.

○ 기존의 연구에 대한 문헌조사

○ 외국의 사회보험 관리운영체계 연구

○ 공공부문 관리운영에 대한 이론적 연구

○ 효율성 및 민주성 평가분석 연구

○ 관련 전문가 및 이해관계자와의 의견수렴

II. 사회보험 운영에의 가입자참여 현황 분석

1998년 국민연금법 개정으로 국민연금기금운영위원회에는 노동자, 사용자, 자영자, 시민단체 등 가입자를 대표하는 단체의 참여가 대폭적으로 늘어났고, 국민연금관리공단 이사회에도 노사대표가 참여하게 되었다. 또한 예전처럼 자문하는 정도가 아니라 정책을 결정할 수 있는 부분적인 권한도 주어졌다. 즉 참여의 강도가 강화되어 제도 운영과정에 부분적으로 영향력을 행사하는 단계에 이르렀다. 건강보험의 경우 국민건강보험법이 제정되면서 제정 위원회나 기타 위원회에 가입자대표의 참여가 대폭 강화되어 보험료 및 수가를 결정하도록 되었으며, 고용보험도 최근 가입자 대표의 참여가 활성화되고 있다.

사회보험운영과 제도의 정책결정과정에서 가입자 참여의 강화는 사회보험에 대한 국민적 신뢰구축, 보험재정의 투명한 운용, 가입자 친화적 행정서비스 강화 등 여러 가지 측면에서 한국 사회보험발전에 새로운 접근이 되어가고 있다. 여기서는 4대 사회보험에 가입자 단체 참여 현황을 정책참여, 경영참여, 제도운영 참여로 구분하여 법령을 중심으로 살펴보았다.

1. 국민연금

1) 정책 참여

(1) 국민연금심의위원회(국민연금법제5조)

국민연금심의위원회는 국민연금제도 운영에 관한 주요 사항을 심의

할 수 있는 성격의 위원회로서 가입자의 실질적인 참여를 보장하는 여러 위원회 중의 하나로 기능하고 있다. 국민연금액수준이나 재평가율 등을 결정하는 매우 중요한 위원회이다. 위원회는 위원장·부위원장 및 가입자를 대표하는 위원과 공익을 대표하는 위원으로 구성된다. 위원장은 위원회를 대표하여 그 회무를 통리한다. 이 위원회는 모두 19인으로 구성되어 있으며 가입자 및 사용자단체의 대표가 14인으로 구성되어 있다. 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자단체가 추천하는 자 4인, 근로자를 대표하는 위원으로서 근로자단체가 추천하는 자 4인, 지역가입자를 대표하는 위원으로서 농어업인단체가 추천하는 자 2인, 농어업인단체이외의 자영자관련 단체가 추천하는 자 2인, 소비자 및 시민단체가 추천하는 자 2인, 그리고 공익을 대표하는 위원으로서 국민연금에 관한 전문가 5인으로 구성된다.

국민연금심의위원회는 운영의 투명성과 민주성을 높이기 위하여 법개정(1998.12.31)을 통해 위원의 수를 15명에서 20명으로 증원하고 가입자 대표를 9명에서 14명으로 증원함으로써 가입자가 실질적으로 참여할 수 있도록 보장하였다. 국민연금가입자가 제도운영에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 마련하여 국민연금 운영에 대한 사회적인 감시를 통해 국민연금의 공공성을 확보하도록 하고 있다.

2) 경영 참여

(1) 국민연금관리공단 비상임이사(국민연금법제28조)

국민연금관리공단의 이사회는 국민연금사업의 기본운용계획이나 예산편성 그리고 중요재산의 취득 등과 같이 공단에 관한 주요사항을 심

의·의결하는 최고의사결정기관이다. 이사회는 이사장 1인, 상임이사 3인 이내 그리고 이사 7인 도합 11인 이내로 구성하도록 규정하고 그 중 상임이사는 직제규정이 정하는 바에 의하여 기획이사, 업무이사, 기금이사로 구분하며, 비상임이사는 당연직이사인 보건복지부 연금보험국장과 사용자대표, 근로자대표, 지역가입자대표 각 1인 이상이 참여한다.

종전의 이사회는 7인으로 구성되었으나 1998년 법개정으로 이사회 구성은 11인으로 확대되었으며, 관리·운영자 입장을 대표하는 5인(이사장, 상임이사, 연금보험국장 등)과 가입자 입장을 대표하는 6인(사용자, 근로자, 지역가입자대표 등)으로 이사회를 구성케 함으로써 국민연금 사업의 민주적 운영을 기하였다. 특히 기금이사를 경영·경제 및 기금운용에 관한 지식과 경험이 풍부한 자를 임용토록 제도화함으로써 기금운영의 전문성을 기하도록 하였다.

3) 제도운영참여

국민연금기금운용위원회 및 국민연금기금운용실무평가위원회의 구성에서 가입자대표 및 가입자단체에서 추천한 전문인의 비중을 늘림으로써 견제장치를 강화하였다. 그러나 여전히 신문기사의 보도는 국민들의 불신 내지 불안감과 맥을 같이 하고 있다.

(1) 국민연금기금운영위원회(국민연금법제84조)

국민연금기금운영위원회는 방대하게 조성되는 연금기금 운용의 최종결정기구이다. 기금운용지침, 예탁이자율의 협의, 연도별 운용계획,

운용결과 평가 및 기금동향 등에 관한 중요사항을 심의·의결함으로써 국민연금사업을 효율적으로 관리하려는 목적으로 구성된 기구이다. 기금운영위원회는 위원장과 당연직 위원 6명, 가입자를 대표하는 위원 12명, 관계전문위원 2명 등 총 21명으로 구성되어 있다. 위원장은 보건복지부 장관이 되고, 당연직 위원은 정부 관련부처의 차관과 국민연금관리공단 이사장이며, 가입자를 대표하는 위원은 각 단체가 추천하는 사용자 대표·근로자대표·지역가입자대표로 구성되어 있다. 이들 위원회 구성원의 과반수이상이 민간 단체의 대표나 관련전문가이다. 그러나 국민연금기금운용에 대한 가입자들의 의사가 충분히 반영되는지에 대한 의문과 가입자 대표로 구성된 위원회가 금융자산의 운용에 대한 전문적 지식이 부족하여 보건복지부와 국민연금관리공단에서 작성하여 상정하는 안건들을 주마간산 식으로 심의하게 되는 비전문성의 문제에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다.

위원장은 기금운용위원회 회의의 투명성을 보장하기 위하여 회의일시·장소·토의내용 및 의결사항이 기록된 회의록을 작성·비치하고 이를 공개하여야 하며, 국민연금 이해관계인은 언제든지 연람할 수 있다. 또한 연 4회 이상의 회의개최를 의무화하고 있고, 시행령에서는 연 4회 회의외에 제적 위원 1/3이상의 요구가 있을 때 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 회의를 소집할 수 있도록 함으로써 기금의 관리·운용에 대한 중요사항을 필요시 언제든지 심의·의결할 수 있도록 하고 있다.

<표 2-1> 국민연금기금운영위원회 구성원[1)]

당연직위원(7인)	보건복지부장관(위원장), 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관, 기획예산처차관, 국민연금관리공단이사장
위촉위원(14인)	
사용자대표(3인)	한국경영자총협회부회장, 중소기업중앙회부회장, 전경련부회장
근로자대표(3인)	한국노총부위원장, 민주노총사무총장, 전국금융노련위원장
지역가입자 대표(6인)	농협중앙회대표이사, 수협중앙회부회장, 공인회계사회부회장, 음식업중앙회회장,소비자보호단체협의회회장, 참여연대공동대표
관계전문가(2인)	보건사회연구원장, 한국개발연구원장

(2) 국민연금기금운영실무평가위원회(국민연금법제84조의 2)

국민연금기금운영실무평가위원회는 기금관리·운용에 관하여 기술적이고 전문적인 의견을 제공함으로써 기금운용위원회의 심의·의결기능을 활성화하도록 보좌하는 심의·평가기구로 설치되었다. 기금운용실무평가위원회는 위원장 및 위원 중에 호선하는 부위원장, 기금운용위원회 위원장 및 당연직위원(공단 이사장 제외)이 각각 지명한 소속부처 2급 또는 3급 국가공무원 6명, 가입자를 대표하는 위원 12명, 학식과 경험이 풍부한 위원 2명 등 총 21명으로 구성되어 있다. 위원장은 보건복지부 차관이 되고, 가입자를 대표하는 위원은 각 단체가 추천하는 사용자대표·근로자대표·지역가입자대표로 구성되어 있다.

본조 제3항에는 각 단체가 추천하는 가입자대표 위원의 자격요건을 엄격하게 규정하고 있는데, 이는 기금운용실무평가위원회 성격이 전문

1) 자료: 국민연금관리공단 www.npc.or.kr

기구임을 단적으로 보여주고 있는 것이다. 또한 기금운용자산의 구성 및 회계처리, 기금운용성과의 측정, 기금관리 및 운용의 개선 요망사항 등을 심의함으로서 국민연금기금 운용과정에 대한 관련기관 및 단체의 민주적 참여와 투명성 제고를 꾀하고 있다. 그러나 방대한 기금운용 과정을 체계적으로 관리·감독하는 기능을 수행하기에는 전문성, 조직구조 등 모든 분야에서 근본적 한계점을 가진다는 것을 알 수 있다. 전문성에 대한 근본적 한계는 가입자들의 지속적 신뢰 확보를 획득하지 못하는 결과를 초래한다.

<표 2-2> 국민연금기금운용실무평가위원회 구성원[2)]

당연직위원(7인)	보건복지부차관(위원장), 재정경제부 국민생활국장, 기획예산처 예산관리국장, 농림부 농업정책국장, 산업자원부 산업정책국장, 노동부 근로기준국장, 보건복지부 연금보험국장
위촉위원(14인)	
사용자대표(3인)	한국경영자총협회, 중소기업중앙회, 전경련 추천 각1인.
근로자대표(3인)	한국노총, 민주노총, 한국노총산하연맹 추천 각1인.
지역가입자 대표(6인)	농협중앙회, 수협중앙회, 공인회계사회, 음식업중앙회, 소비자보호단체협의회, 참여연대 추천 각1인.
관계전문가(2인)	보건사회연구원 연금보험팀장, 국민연금연구센타소장

(3) 국민연금심사위원회(국민연금법제89조, 시행령 제66조)와 국민연금재심사위원회(국민연금법제90조, 시행령제80조)

국민연금심사위원회는 심사청구사항[3)]을 심사하는 것을 목적으로 하며, 위원장 1인을 포함하여 공단의 실장급 이상의 임직원 1인, 사용자

2) 자료: 국민연금관리공단 www.npc.or.kr

3) 국민연금법 제88조에 심사청구사항

단체가 추천하는 자 2인, 근로자단체가 추천하는 자 2인, 지역가입자를 대표하는 단체가 추천하는 자 2인, 변호사, 사회보험 및 의료에 관한 학식과 경험이 있는 자 2인으로 구성되어 있다.

제도시행 출발 자체도 늦고 본격적으로 국민연금 수급이 이루어지지 않아 현재까지는 이의신청에 따른 심사건수가 많지 않지만, 본격적인 수급이 진행되면 점차 증가할 것이다. 국민연금재심사위원회는 국민연금에 대한 가입자의 심사요청사항을 재심의하는 기구로서 보건복지부 내에 설치되어 있다. 그리고 전문가위주의 구성으로 되어 있어 특별히 단체의 추천을 받아 구성하도록 법률상에 규정되어 있지는 않다.

4) 문제점

현재의 국민연금제도는 일단 형식적인 민주적 요건은 갖추었다고 볼 수 있으나, 실질적으로 그러하지 못하고 있다. 대부분의 위원회가 구성되고 운영되는 실제 모습을 보면 정부는 각 위원회에 참여한 대표들을 동참자로 인식하지 못하고 의제를 선정하고 심의를 거쳐 결론을 내는 과정에서 복지부가 독단적으로 행하고 있기 때문이다. 언론을 통해 국민연금기금의 주식투자를 확대하기로 결정했다거나 외부투자를 행하기로 했다는 등의 발표는 기금운영위원회나 실무평가위원회의 결정을 거치지 않은 가운데 이루어짐을 판단할 수 있다.

법 조항상 '근로자대표', '사용자대표' 및 '지역가입자대표' 등으로 세분되어 보험료 갹출 집단을 고르게 대표하게 되어 있으나 실제 그 집단 내에서 어느 단체를 선정할 것인지 전적으로 위원장의 권한사항

이다. 따라서 가입자단체의 실질적인 감시와 감독기능이 미약하다는 것을 알 수 있다.

2. 건강보험

1) 정책 참여

건강보험심의조정위원회, 재정운영위원회 그리고 최근 건강보험 재정적자 문제에 대처하기 위해 국민건강보험재정건전화특별법(2002. 1.19)에 의해 설치된 건강보험정책심의위원회는 건강보험정책과 관련된 위원회이다. 건강보험정책심의위원회는 국민건강보험법에 규정된 건강보험심의조정위원회와 재정운영위원회에 우선하여 기능하며, 2006년 12월까지 한시적으로 운영될 예정이다.

(1) 재정운영위원회(건강보험법제32조, 시행령제17조)

재정운영위원회는 보험료의 조정 기타 보험재정과 관련된 주요사항을 심의, 의결하기 위한 목적을 지니고 있다. 재정운영위원회의 의원은 직장가입자를 대표하는 위원 10인, 지역가입자를 대표하는 위원 10인, 그리고 공익을 대표하는 위원 10인으로 구성되어 있다. 직장가입자 10인은 노동조합 및 사용자단체가 각각 5인씩 추천하는 자이고, 지역가입자를 대표하는 위원 10인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 농어업인단체, 도시자영업자단체 및 시민단체가 각각 추천(농어업인단체 및 도시자영업자단체가 추천하는 자 각 3인과 시민단체가 추천하는 자 4인)하는 자이다. 그리고 공익을 대표하는 위원 10인은 대통령령이 정하는

관계공무원 및 건강보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 자이다. 재정운영위원회는 위원구성만 보아도 운영의 민주성을 엿볼 수 있다.

(2) 건강보험 심의조정의원회(건강보험법 제4조)

건강보험 심의조정위원회는 심사청구의 심의결정기구인 중요한 의결기구이다. 건강보험 심의조정위원회는 건강보험법 제39조 제2항의 요양급여의 기준과 제42조 제3항의 규정에 의한 요양급여비용 기타 건강보험에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 보건복지부장관 소속하에 둔 의결기구를 말한다. 보험자·가입자 및 사용자를 대표하는 위원 8인, 의약계를 대표하는 위원 6인, 공익을 대표하는 위원 6인으로 구성되어 있다. 심의조정위원회는 년 2회 이상 개최한다.

건강보험과 관련하여 심사 및 평가, 즉 건강보험사업과 관련한 정책은 국민전체의 건강과 직접 관련이 될 뿐만 아니라, 국민경제에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 건강보험사업을 관장하는 보건복지부가 관련된 정책을 결정하는 데 국민의 의견을 최대한 반영하도록 각계각층을 대표하는 자로 구성되는 건강보험심의조정위원회를 보건복지부에 두도록 건강보험법은 규정하고 있다. 이러한 건강보험심의조정위원회는 건강보험사업에 대한 정책결정에 있어서 보건복지장관의 최고 정책자문기구라 할 수 있다. 특히 특정사안에 대한 정책결정에 대하여는 법령에 의하여 반드시 건강보험심의조정위원회의 심의를 거치도록 규정하므로써 그 중요성을 법규정에서 나타내고 있다.

(3) 건강보험정책심의위원회(국민건강보험재정건전화특별법 제3조)

건강보험정책심의위원회는 건강재정파탄의 대응책의 일환으로 2001

년 1월에 발효된「건강보험정책심의위원회」에 의거해 발족하였다. 그 구성은 의약계 8인[4], 가입자단체 8인[5], 그리고 공익위원 8인[6] 등 24인이다. 구성이 정부 및 복지부 산하 또는 출연기구 인사들에 의해 다수로 구성되었고 1/3이 의약계이기 때문에 가입자입장이 상당히 불리할 가능성이 높다.

2) 경영 참여

(1) 국민건강보험공단 비상임이사(건강보험법 제19조)

공단에 임원으로 이사장 1인, 이사 16인 및 감사 2인을 두는데 이사장은 보건복지부장관의 제청에 의해 대통령이 임명한다. 이사 중 8인은 노동조합, 사용자단체, 농어업인단체, 소비자단체가 각각 2인씩 추천한 자, 4인은 공단의 이사장이 추천하 자, 대통령령이 정하는 관계공무원을 4인을 보건복지부장관이 임명한다. 이사장, 이사 중 3인 및 감사 중 1인은 상임이다. 이 중 가입자단체는 국민건강보험공단의 비상임이사이다.

(2) 건강보험심사평가원 비상임이사(건강보험법제58조, 시행령 제29조)

건강보험심사평가원의 설립은 국민건강보험법 제55조의 규정에 의

4) 대한의사협회2인, 대한병원협회1인, 대한치과협회1인, 대한의사협회1인, 대한간호협회1인, 대한약사회1인, 한국제약협회1인

5) 노동자 대표하여 민주노총, 한국노총, 농민을 대표하여 농민단체협의회, 지역가입자를 대표하여 경실련, 한국음식업중앙협의회, 소비자를 대표하여 한국소비자단체협의회, 기업을 대표하여 한국경영총협회와 중소기업협동조합중앙회 등 각1인씩 모두 8명

6) 보건복지부 연금보험국장, 재경부 국민생활국장, 건강보험공단 이사, 심사평가원 이사, 한국보건사회연구원 연구위원, 한국보건산업진흥연구위원, 전문가로 대학교수2인

거하여 설립되며, 독립된 법인격을 가지는 공법인으로 심사 및 평가에 관한 의사를 독자적으로 결정하고, 그 결정된 의사를 외부에 표시할 수 있는 권한을 가진다. 심사와 평가에 관한 전문성을 가진 기관으로 국민건강보험법상의 보험자인 국민건강보험공단과 공급자인 요양기관 중 특정 당사자의 이해로부터 벗어난 중립적인 기관이다. 결국 심사기구의 독립은 심사의 공정성과 객관성 및 전문성을 확보하여 심사결정에 대하여 공급자(요양기관)와 수요자(보험자 및 가입자)로부터 국민적 신뢰를 형성하고자 함에 있다.

건강보험심사평가원 이사회는 사업계획, 예산 및 결산에 관한사항, 정관변경, 규정의 개폐에 관한사항, 준비금 기타 중요재산의 취득ㆍ관리 및 처분에 관한사항, 기타 심사평가원 운영에 관한 중요사항을 심의의결한다. 의약단체 추천 5인, 국민건강보험공단 추천 3인, 심사평가원장 추천 3인, 노동조합, 사용자단체ㆍ농어업인단체 및 소비자단체 각 1인 추천 (4인)으로 총 16명으로 구성되어 있다.

3) 제도운영참여

(1) 이의신청위원회(시행령 제48조)

건강보험 심사평가원에서는 이의신청위원회와 진료심사평가위원회를 설치하여 위원회의 전문성을 제고하도록 하고 있다. 특히 이의신청위원회에 진료분야별로 전문위원회를 구성·운영하고 전문위원회의 자문을 받거나 전문인의 의견진술을 받도록 하는 등 전문성이 보인다. 공단에 설치하는 이의신청위원회의 위원장은 공단의 이사장이 되고, 위원은 다음에 해당하는 자 중에서 공단의 이사장이 임명 또는 위촉한

다. 공단의 임직원 1인, 사용자단체가 추천하는 자 2인, 근로자단체가 추천하는 자 2인, 지역가입자를 대표하는 단체(시민단체를 포함한다)가 추천하는 자 2인, 변호사 및 사회보험에 관한 학식과 경험이 있는 자 각 1인이다.

법 제76조제1항 및 제2항의 규정에 의한 이의신청[7]에 대한 처분업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공단 및 심사평가원에 각각 이의신청위원회를 설치한다.

(2) 건강보험 분쟁조정위원회(국민건강보험법제77조, 시행령 제54조)

건강보험 분쟁조정위원회는 건강보험에 관한 법학 또는 의학 분야의 학식과 경험이 풍부한 자 중 보건복지부장관이 임명 또는 위촉하는 20인 이내의 위원으로 구성한다. 즉 가입자 단체에서 전문가들을 선임할 수 있도록 법에서 보장하고 있지는 않다.

분쟁조정위원회는 의료분쟁에 관한 전문성, 공정성 및 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 분쟁조정위원회를 행정부 내에 설치하지 말고 독립적인 기구로 운영함으로써 공익성과 중립성을 보장할 시스템을 갖출 필요가 있다.

7) 이의신청이란 공단 및 심사평가원의 위법·부당한 처분 등으로 인하여 권익을 침해당한 자가 공단·심사평가원 등 처분청 자신에 대하여 그 재심사를 구하는 쟁송절차를 말한다(국민건강보험법 제76조).

<표 2-3> 연도별 의료사안 접수현황(1991-99년)[8]

건수/연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
건수	184	246	409	503	646	760	969	1310	1311
증가율(%)	-	33.7	66.3	23.0	28.5	17.7	27.5	35.2	0.1

4) 문제점

위원 구성에 있어서 대부분의 위원회가 공직자, 전문가, 협회 및 단체 임직원들 중심으로 구성되어 위원회 운영에 있어 시민의 의사가 충분히 반영되기 어렵다. 그리고 국민의 대표나 실질적인 공익을 대표하는 위원이 아닌 복지부의 의견관철에 도움이 되는 의원들로 구성될 가능성이 있어 정부입장을 관철시키게 될 우려가 있다. 또한 위원회 및 위원들의 활동 내용이 공개되지 않아 위원회의 민주적 구성과 운영에 문제점이 제기된다. 위원회의 활동과 관련된 조사 및 공식적인 정책 보고서의 발간 등을 통해 정책과정과 내용을 공개하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

8) 자료: 대한의사협회

출처: 문옥륜・최만규(2001), 『의료분쟁조정법 제정방향』, 보건학논집

3. 고용보험

1) 정책 참여

고용보험에 관한 주요정책의 결정은 고용정책심의회의 심의를 거쳐 노동부 장관에 의해 이루어지게 된다. 이를 위해서 고용정책심의회 밑에 고용보험에 관한 전문적 심의를 위해 고용보험전문위원회를 두었다.

(1) 고용정책심의회(고용정책기본법 제6조)

고용정책심의회는 고용정책 기본계획의 수립과 고용안정, 직업능력개발 및 고용보험에 관한 주요시책을 수립·조정하기 위하여 노동부에 설치되어 있다. 고용정책심의회는 위원장 1인을 포함해 30인 이내로 구성되며 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자와 대통령령이 정하는 관계중앙기관의 차관[9]이 위원이 된다. 고용보험법 제6조에서는 고용보험법의 시행에 관하여 주요사항은 고용정책심의회의 심의를 거쳐야 하며, 보험률의 변경에 관해서는 반드시 고용정책심의회의 심의를 거치도록 하고 있다(제57조 제2항). 하지만 현실적으로 고용보험기금과 관련해서 고용정책심의회의 노사의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다. 보험료율 인하 방침은 노동부와 기획예산처에서 결정하고 형식적인 심의회를 거치는 경우가 많다.

---

10) 재정경제부·교육인적자원부·외교통상부·행정자치부·과학기술부·농림부·산업자원부·정보통신부·보건복지부·환경부·노동부·건설교통부·해양수산부·기획예산처의 차관 및 국가보훈처차장을 말한다(고용정책기본법시행령 제3조).

구 분	주 요 내 용
설 치	노동부
구 성	1.위원:위원장(노동부장관)1인을 포함한 30인 이내 위원의 구성:근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자와 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관으로 구성되고 임기는 2년이다.
심 의 조 정 사 항	2.고용안정과 직업능력개발 및 고용보험에 관련된 주요시책의 수립,조정 기타 관련 주요정책의 조정에 관한 사항 3.인력의 공급구조와 산업구조의 변화 등에 따른 고용 및 실업대책에 관한 사항 4.고용보험료율의 변경에 관한 사항 5.고용정책추진실적의 평가에 관한 사항 기타 노동부장관이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항
의 결	제적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성
전문 위원회	6.고용정책전문위원회:고용정책기본법 및 직업안정법의 시행에 관련되는 사항의 심의.의결 7.고용보험전문위원회:고용보험법의 시행에 관련되는 사항의 심의, 의결 8.직업능력개발전문위원회:근로자직업훈련촉진법의 시행에 관련되는 사항의 심의.의결 - 각 전문위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성
조사.연구 위원	고용정책에 관한 사항을 조사.연구하게 하기 위하여 9인 이내의 조사 연구위원을 둘 수 있음.

(2) 고용보험전문위원회(고용정책기본법 제6조, 시행령 제7조)

전문위원회는 정책심의회가 대통령령이 정하는 바에 따라 위임한 사항에 관하여 심의·의결하는데 고용보험법의 시행에 관련되는 사항의 심의·의결을 위하여 고용보험전문위원회를 설치·운영하고 있다. 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되는데, 위원은 노사단체에서 추천한 자, 고용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 관계중앙행정기관의 2급 내지 3급 공무원 중에서 정책심의회 위원장이 위촉 또는

임명하고, 위원장은 정책심의회 위원 중에서 정책심의회의 위원장이 지명한다. 법을 통해 볼 때 가입자 단체가 가능한 추천자 수를 알 수가 없기 때문에 정부의 임의대로 추천할 우려가 있다.

2) 경영 참여

(1) 산업인력공단 비상근이사(한국산업인력공단법 제7조, 시행령 제9조)

한국산업인력공단은 직업교육훈련의 실시, 기술자격검정, 기능장려사업 및 취업알선 등 고용촉진에 관한 사업을 수행함으로써 산업인력의 양성 및 수급의 효율화를 도모하고 국민경제의 건전한 발전과 국민복지증진에 이바지함을 목적으로 가진다. 한국산업인력공단에는 임원으로서 이사장 1인과 상근이사 3인을 포함한 19인 이내의 이사와 감사 1인을 둔다. 이사장과 상근이상 및 감사를 제외하고 모두 비상근으로 하며, 비상근이사는 사용자대표, 근로자대표의 가입자단체가 임명이 되고 직업훈련과 기술자격검정에 관한 전문적 지식이 있는 자중에서 임명이 된다.

(2) 기능대학 비상근이사(기능대학 정관 제20조)

기능대학은 산업인력공단의 산하기관으로 학교법인이다. 기능대학의 이사는 이사회에서 선임하여 노동부장관의 승인을 받아 취임하는데, 교육인적자원부, 산업자원부, 노동부, 기획예산처 소속 인사 각 1인 및 한국산업인력공단 소속 2인의 인사로서 세칙이 정하는 자는 당연직 이사로 취임한다. 감사는 이사회에서 선임하여 노동부 장관의 승인을 받아 취임한다. 현 2003년 임원 현황을 살펴보면, 비상근이사에 전문가집단과 가입자단체가 배치되어 있음을 확인할 수 있다[10].

3) 제도운영참여

고용보험 피보험자의 권리구제를 위하여 고용보험심사관(지방노동청)과 고용보험심사위원회(노동부 본부)를 두고 이의신청에 대한 권리구제제도를 운영하고 있다.

◦ 고용보험심사위원회(고용보험법 제76조, 시행령 제108)

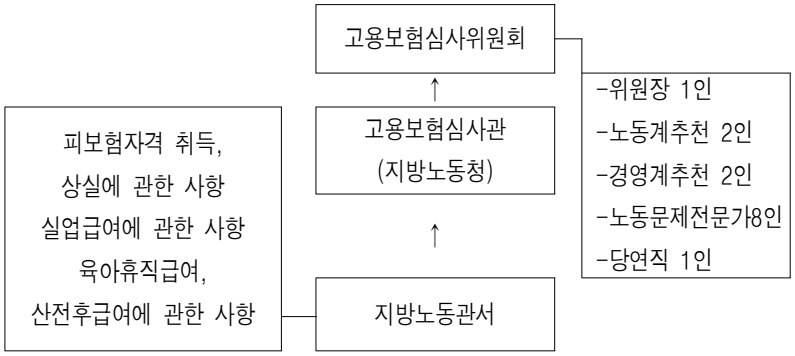
고용보험심사위원회는 고용보험 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인 또는 실업급여에 대한 처분에 있어서 직업안정기관의 장의 위법·부당한 행정처분으로 피보험자의 권리와 이익을 침해당한 경우 권리구제를 청구할 수 있도록 하기 위한 목적으로 운영하고 있다. 고용보험심사위원회는 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1인 이상을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성된다. 그 외에 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 고등교육법에 의한 대학에서 부교수이상으로 재직하고 있거나 있었던 자, 3급 이상의 공무원으로 재직하고 있거나 있었던 자, 노동관계업무에 15년 이상 종사한 자로서 노동부장관이 자격이 있다고 인정하는 자, 사회보험 또는 고용문제에 관한 학식과 경험이 있는 자중에서 노동부장관이 자격이 있다고 인정하는 자를 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉한다. 02년 6월 30일 고용보험심사위원회 위원명단을 보면 근로자 대표위원 2명, 사용자대표위원 2명, 법조계위원 2명, 학계위원 2명, 노동문제 전문가위원 4명, 당연직위원 1명으로 구성되어 있다[11]. 총 14명으로 인원 수는 비교적 타협적으로 조정되고 있음을 알 수 있다.

---

10) 한국노동조합총연맹 사무총장, 전국금속노조연맹기획실장, 충남대학교 교수, 한국노동연구원 연구위원 등

11) 현재는 14인으로 위원장, 한국노총 정책본부장, 민주노총 부위원장, 한국경영자총협회 이사, 대한상공회의소 고문, 회명합동법률사무소 변호사, 법무법인명인 변호사, 연세대 교수, 숙명여대 교수, 평택대 교수, 건양대교수, 대한산업안전협회 회장, 현대노무법인 공인노무사, 노동부 노동보험심의관 당연직 위원임.

출처: 고용보험심사위원회 홈페이지



4. 산재보험

1) 정책 참여

(1) 산재보험심의위원회(산재법제6조, 시행령 제4조)

산재보상보험심의위원회는 보험사업에 관한 주요사항, 즉 보험료율, 보험 기금 운영계획 등을 심의하는 것을 목적으로 하며, 근로자 대표5인, 사용자대표5인, 그리고 공익을 대표하는 자 5인(노동부차관, 담당2급 또는 3급공무원, 기타 노동부장관이 사회보험에 관한 학식과 경험이 풍부하다고 인정하는 자 3인)으로 구성되어 있다.

산재보상보험심의위원회는 노동부장관의 요구 또는 재적인원 과반수이상의 요구로 소집되며 법률상으로는 위원회의 심의 없이도 노동부장관 독자적으로 결정이 가능토록 되어 있으며 보험금의 구체적인 사용처에 대한 세부내용에 대해서는 심의사항으로 볼 수 없어 노사의 실질적인 참여, 감시기구라 볼 수 없다. 또한 보험료율 결정

시 소집하고 있으나 노사측 위원들이 참석치 않는 경우가 종종 있고 전문성이 미약한 실정이다. 2000년 요양급여심의위원회를 폐지하고 동업무를 산재보험심의위원회에서 시행 중이다. 이 위원회는 보험료율 결정에 관한 사항을 심의하기 때문에 형식적으로는 노사자치 운영적 요소를 부분적으로 구비하고 있다. 그러나 노사를 대표하는 위원으로서 산재보험 전문가 대신 해당 이익단체의 고위직 간부가 참여하고 있기 때문에 위원회의 회의에서 전문적이고 깊이 있는 심의가 이루어지기 어려운 점이 있다. 산재보험법 시행령 제9조에서는 산업재해보상보험심의위원회의 심의사항을 검토・조정하고 위원회의 심의를 보조하게 하고 있지만, 현실에서는 전문위원회가 구성・운영되지 않고 있어서 전문적인 논의가 이루어 질 수 없기 때문에 심의위원회가 본연의 역할을 충실히 하기 힘들다는 것을 알 수 있다.

2) 경영 참여

(1) 근로복지공단 비상임이사 (산재보험법시행령제17조)

근로복지공단(이하 “공단”이라 한다)의 당연직이사는 기획예산처의 공단예산을 담당하는 2급 또는 3급공무원, 노동부의 산업재해보상보험사업을 담당하는 2급 또는 3급공무원이며 공단의 당연직이사를 제외한 비상임이사가 될 수 있는 자는 총연합단체인 노동조합이 추천하는 자, 전국을 대표하는 사용자단체가 추천하는 자, 사회보험 또는 근로복지사업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자이다. 산재보험 시행기관인 근로복지공단의 임원은 1인의 이사장, 3인의 상임이사를 포함한 15명 이내

의 이사 및 1인의 감사로 구성되어 있다. 비상임이사로는 당연히 이사(공무원), 노사단체가 추천하는 동수의 대표, 그리고 사회보험 또는 근로복지 사업전문가가 임명되고 있다.

근로복지공단 운영은 노사의 운영참가가 매우 제한되어 있고 공단 운영에 실질적인 권한을 행사하는 이사장, 상임이사 및 감사의 선정에 노사가 행사할 수 있는 영향력이 매우 제한되어 있고 정부가 주도적인 역할을 하고 있는 실정이다. 또한 노사가 추천하는 비상임의 경우 공단 운영에서 거의 영향력을 행사하지 못하기 때문에 형식적으로만 참여 요소가 포함되어 있고 실제로는 정부 주도로 운영이 이루어지고 있다.

3) 제도운영참여

(1) 산재보험심사위원회(산재보험법91조)

제90조의 규정[12]에 의한 재심사청구를 심리, 재결하게 하기 위하여 노동부에 산업재해보상보험심사위원회를 둔다. 심사위원회는 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 2인은 상임위원으로, 1인은 당연직위원으로 한다.

심사위원회의 위원 중 3분의1에 해당하는 위원은 제4항 제6호[13]에

12) 제90조【재심사청구의 제기】①제89조제1항의 규정에 의한 심사청구에 대한 결정에 불복이 있는 자는 제91조의 규정에 의한 산업재해보상보험심사위원회에 재심사청구를 할 수 있다.

13) 1. 3급이상의 공무원으로 재직하고 있거나 있었던 자
2. 판사.검사.변호사 또는 공인노무사로서 10년 이상의 경력이 있는 자의 자격이 있는 자 <개정 99.12.31>
3. 고등교육법에 의한 대학에서 부교수이상으로 재직하고 있거나 있었던 자 <개

규정된 자로 구성한다. 이 경우 근로자단체 및 사용자단체가 추천한자는 동수로 하여야 한다. 심사위원회의 위원은 노동부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 당연직위원은 노동부장관이 소속 2급 또는 3급의 일반직공무원 중에서 지명하는 자로 한다. 심사위원회 위원은 3급 이상의 공무원으로 재직하고 있거나 있었던 자, 판사・검사・변호사 또는 공인노무사로서 10년 이상의 경력이 있는 자의 자격이 있는 자, 고등교육법에 의한 대학에서 부교수이상으로 재직하고 있거나 있었던 자, 노동관계업무에 15년 이상 종사한 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자, 사회보험 또는 산업의학에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자, 제2호 내지 제5호[14]에 해당하는 자중에서 근로자단체 및 사용자단체가 각각 추천하는 자이다.

재심사의 경우 산재심사위원회의 의결로 결정되지만 사안별 핵심문제의 발굴과 실무적인 준비 등은 기초자료 확인과정에서 사무국 직원들이 담당한다. 사무국 직원들은 종전과 달리 산재보험업무의 경험이 적거나 없게 되며, 개정된 각종 규정의 기본취지에 대한 적응이 어려워 전문성에 문제가 있다고 할 것이다.

정 99.12.31>

4. 노동관계업무에 15년이상 종사한 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자 <개정 99.12.31>
5. 사회보험 또는 산업의학에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자 <개정 99.12.31>
6. 제2호 내지 제5호에 해당하는 자중에서 근로자단체 및 사용자단체가 각각 추천하는 자 <개정 99.12.31>

14) 자료: 국민연금관리공단 www.npc.or.kr

<표 2-4> 산재보험급여에 대한 이의심사제도[15)]

청구방법	청 구 기 간	심사기관	처 분
심사청구	보험급여에 관한 결정이 있음을 안 날부터 90일이내	근로복지공단	결정 (취소,기각,각하)
재심사청구	심사청구에 대한 결정이 있음을 안날부터 90일이내	산재심사위원회	재결 (취소,기각,각하)

4) 문제점

고용보험과 산재보험의 계획수립·시행·평가과정에 노·사의 참여기회가 제도적으로 보장되며 참여의 범위 또한 확대되어야 한다. 아울러 각종 위원회의 활성화를 위한 전문가의 참여가 확대되어야 한다. 직접적 관련 당사자라고 할 수 있는 노사의 참여가 형식적인데 머물러 있다는 점은 문제이다. 노사단체의 인식부족과 노사관계가 핵심주체로 자리매김하지 못하는 데 그 원인을 찾아볼 수 있겠다.

III. 사회보험 운영체계의 문제점 분석

15) 자료: 산재보험사업연보 2002년

1. 민주성 측면

우리나라의 사회보험은 그동안 꾸준히 가입자의 민주화를 추구하여 왔다. 각종위원회에 가입자의 참여를 확대시키고 있으며, 상당한 투명경영을 추구하고 있다. 사회보험제도가 정부주도로 도입되어 초창기 정부 중심으로 운영되던 시기와 비교하여 보면 괄목할 만한 변화를 보인 것이다. 그러나 가입자 중심 운영의 측면에서 보면 아직은 정부중심의 운영구도를 가지고 있음을 부인할 수 없다. 이러한 구조 하에서는 가입자는 역시 종속적인 입장에 있을 수밖에 없다.

가입자 중심운영이라는 근본적인 발상의 변화없이는 현상태의 민주화의 한계를 벗어나기 어려울 것으로 판단된다. 실제의 비용부담의 주체가 책임지고 사회보험을 운영할 때 사회보험이 직면하고 있는 재정안정화 문제도 보다 원만히 해결될 수 있을 것이다. 형식적인 통과 위원회를 통한 심의 과정만으로는 가입자의 책임성도 촉구할 수 없을 것이다.

2. 효율성 측면

우리나라 공단의 비효율은 독과점적 시장구조 유지와 이에 따른 경쟁압력의 부재를 들 수 있다. 사기업의 경우에도 독점적 시장지위를 누리고 있는 기업이 없지 않으나, 일반적으로 기술혁신, 브랜드 이미지 구축 등 나름대로의 경쟁우위(competitive advantage)를 통해 '눈에 보이지 않는' 진입장벽(entry barrier) 혹은 이동장벽(mobility barrier)을 구축한 것이기 때문에 독점에 의한 비효율의 폐해는 매우 적을 것이다. 반면에 공단이 독점적 시장지위를 장기간 유지하는 대부분의 경우에는

정부의 진입규제, 즉 제도적으로(인위적으로) 보호된 진입장벽 안에서 공단 경영이 이루어지므로, 독점에 의한 경영비효율성은 심각할 수 있다. 실제로 공단의 비효율은 조직 및 인력관리, 보수관리, 자산운용 등 다양한 부문에 걸쳐 나타난다.

그러나, 공단 경영에 대한 정부개입은 첫째 '사정을 잘 알지 못하면서 간섭한다'는 문제로 인해 경영효율성을 저해하고 있다. 정부개입은 '잘 해보려는 의도(인센티브)는 좋으나, 충분한 정보를 갖고 있지 못해 바람직하지 못한 의사결정을 강제 혹은 유도'하는 경우가 있다. 정부개입이 오랜 기간 체질화되면서 정부의 지시와 통제없이는 움직일 수 없는 경직된 관료주의가 공단에 뿌리내리게 되어 정부간섭에 의한 경영효율성의 저하문제는 더욱 심각해지게 된다.

3. 전문성 측면

공단의 운영은 점차적으로 전문성을 높이고 있다. 정부가 직접 운영하던 시기에 비해서는 보다 많은 전문가가 운영에 참여 하고 있어서 전문성 측면에서는 높은 변화를 보이고 있다. 그러나 공단의 경영진의 낙하산 식 인사, 부처 공무원의 잦은 공단으로의 이동 등 과거의 구태가 완전히 없어진 것은 아니다.

또한 공단의 직원의 채용과정에서도 보여 주듯이 부문별 전문가 중심의 채용이 아닌 일반직의 고용을 계속하고 있다. 특히, 최근에는 공단이 운영하는 기금이 규모면에서나 내용면에서나 복잡하여지고 있으나 전문적인 운영이 잘 이루어지지 않고 있으며, 있다하더라도 매우 제한적인 인원만이 투입되고 있는 실정이다. 특히, 기금의 운용은 여전히 관계부처의 공무원

이 사실상 전권을 행사하고 있어서 문제점으로 지적되고 있다.

4. 책임성 측면

공단경영에서 가장 큰 문제로 지적되는 것은 경영진의 잦은 교체이다. 경영진의 잦은 교체는 첫째, 내부인사 보다는 외부인사 중심으로 사장을 선임할 경우에 더 큰 문제로 부각된다. 물론 공단 경영에 있어서 오랜 근무경험을 통해 기업내부사정을 잘 알고 있는 사람보다 (firm - specific knowledge) 일반적인 경영능력(general knowledge)을 갖고 있는 사람이 더 적합할 가능성도 있다. 그러나, 이사장이 경영전반에 대한 충분한 정보를 파악할 시간을 갖고 경영혁신 프로그램을 단계적으로 추진할 충분한 시간을 임기로 보장받지 못할 경우, 이사장은 능력과 의욕이 있어도 실천에 옮길 수 있을 정도의 지식과 의지를 갖기 힘들게 된다.

또한, 공단 이사장의 짧은 재임기간은 단기적인 지표관리 중심의 공기업 경영평가시스템과 맞물려 경영목표가 단기적인 시각에만 머물게 되는 문제점을 낳고 있다. 장기적으로는 바람직한 경영전략과 경영혁신 프로그램을 알고 있다 하더라도 그 功(과실)은 차기 이사장이 거둘 것이고 자신은 단기적인 수익악화나 노사갈등의 책임만 지게될 것이기 때문에 적극적으로 이를 추진하려 하지 않을 것이다. 예컨대 공단 이사장은 기업경쟁력 제고를 위해 반드시 필요한 투자라고 할지라도 수익성 등 단기적인 계량지표의 악화를 우려하여 적극적인 제도개혁을 기피하는 경향이 나타난다.

IV. 선진국 가입자단체의 사회보험 운영참여

고용보험[16] 관리운영기구의 형태를 결정하는 주요 요소로는 고용보험의 사업내용과 행정조직구조의 특성과 일반행정조직이 어느 정도 자치적으로 운영되고 있는지, 그 나라의 민주화와 지방분권화가 어느 정도 이루어져 있는지 그리고 고용보험사업의 내용의 결정에 이해당사인 노사가 어느 정도 참여하고 있는가에 따라 영향을 받는다(유길상외, 1995). 여기서는 고용보험 관리운영기구의 형태를 결정하는 요소로 노사참여를 중심으로 살펴볼 것이다.

고용보험 관리・운영 조직의 형태는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 정부의 일반행정조직에서 직접적으로 관리운영하는 방식으로 고용보험사업이 일반고용정책사업과 직접적으로 연관되면서 고용정책과 고용보험사업과의 연계를 강화할 수 있으나 담당직원이 일반공무원이기 때문에 담당자의 전문성 확보를 위한 제도적 장치가 필요하게 된다. 우리가 살펴볼 영국은 이 경우에 해당되고 실업급여에 대한 행정은 여타 사회보험에 대한 업무와 함께 사회보장부에서 담당하나 적극적 노동시장정책은 고용부에서 담당하고 있다. 둘째 형태는 근로자대표 및 사용자대표와 정부 또는 일반공익대표의 3자로 구성된 자치기구 또는 위원회(tripartite boards or commissions)를 설치하여 이곳에서 주요 의사 결정을 하고 구체적인 사업집행은 공무원과 민간인으로 구성된 특수행정조직에서 운영하는 방식이다. 독일과 네덜란드가 여기에 속하며 노・사・정 어느 한편의 이해관계에 치우침 없이 고용보험사업을 공정

16) 여기서는 고용보험과 실업보험을 혼용해서 사용하고 있다.

하게 추진할 수 있다. 셋째, 고용정책과 관련된 직업소개, 직업상담, 직업훈련안내, 고용안정사업 등은 일반정부조직에서 담당하나 실업급여의 지급은 노동조합과 밀접한 관련을 가진 실업보험기금에서 담당하는 국가가 있다. 스웨덴에서는 노동조합중심의 임의적 실업보험제도를 운영하고 있기에 노동조합의 실업보험기금에서 실업급여를 지급한다. 프랑스에서는 노사협정에 의해 설립된 노사대표의 자치기구(UNEDIC)에 의해 운영되며 지방조직은 각 지역별・산업별・업종별 노사 자치기구에 의해 운영되고 있다.[17]

<표 4-1> 세계화와 코포라티즘 주요 변수[18]

	세계화	적극적 노동시장 정책	노동조합 집중도	실업률	코포라티즘 강도	사회보장 수준
독 일	61	0.54	35	3.4	중간	40
스 웨 덴	64	1.16	81	1.9	강함	49
영 국	53	0.43	48	4.2	약함	29
네덜란드	110	0.22	32	4.9	강함	53
프 랑 스	45	0.17	15	4.6	노동 제외 사회협력	44

<표 4-1>은 각 국가의 고용보험 노사참여 지표가 될 수 있는 코포라티즘 주요 변수들을 보여주고 있다.

17) 고용보험제도의 관리운영기구가 위의 두 번째와 세 번째 유형과 같이 어느 정도의 자치기구의 형태로 되어 있는 국가에 있어서는 사회보험제도의 관리운영조직은 일반적으로 의사결정기구로서의 심의회와 소규모의 집행위원회가 있는 것이 보통인데 이들 조직은 모두 고용보험제도의 합리적인 운영에 이해관계를 가지고 있는 비용부담 주체(보통 노・사・정)의 대표들로 구성되어 있다. 이 경우 노・사・정 대표는 비용부담 비율에 관계 없이 동수로 구성되며, 노사대표는 선거를 통해 선출하거나 노사 단체에 의해 지명된다.

18) 세계화=수출+ 수입/GDP(%), 적극적 노동시장 정책=정책 지출/GNP(%), 노동조합집중도=노조원 수/총 임노동자(%), 사회보장수준=(사회보장지출+ 이전지급)/GDP(%)
출처: 안재홍, 세계화와 노・사・정 대응의 정치경제, 2002

1. 영국

1) 영국 노사참여 연혁 및 현황

1911년 영국은 세계 최초로 실업보험법을 제정하여 현재까지 수많은 실업자들에게 실업급여를 지급해 오고 있다. 베버리지 보고서에 근거하여 1946년에는 국민보험법을 제정하여 공적연금, 의료보험, 산재보험, 실업보험을 국민보험제도로 통합하여 사회보장부에 의해 통일적으로 운영하도록 하였는데 이는 현재까지도 영국사회보험제도의 기본골격을 이루고 있다.[19] 그러나 고용보험제도는 고용정책과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 노동시장과 관련된 사항은 고용부에서 담당하고 있다.

금융, 보험업 등 실업발생률이 낮은 산업에 대해서는 산업별로 사용자가 부담하는 별도의 독립된 실업보험제도를 운영할 수 있도록 허용하였으나 경기침체에 따라 전체 실업률이 23퍼센트까지 상승하자 1927년에는 이와 같은 제도를 폐지하였다. 영국의 경우 기존에 삼자로 구성된 노동시장기구가 존재했으나 1980년대 말 폐지되었다.

영국의 운영 주체는 분산적 체계로 주요한 적극적 조치들이 두 개 이상의 기관에 분산되어 있어[20] 노동조합의 참여가 위축될 가능성을 높인다. 더구나 영국은 전통적인 노사정 합의구조를 깨고, 노동의 배제

19) 영국에서는 공적부조를 포함하여 사회보장의 현금급여에 대한 사항을 하나의 기구로 통합한 것이 특징이다.

20) 이런 분산성은 자유주의의 영향 속에서 노동시장의 수급상황에 대한 국가의 책임을 최소화(잔여적 복지국가)하거나 복지 및 노동시장 관련기구를 민영화한데 따른 것이기 때문이다.

를 통하여 구조개혁에 성공하였다. 따라서 영국의 노사참여는 전반적으로 약화되어 가고 있다고 보여진다.

2) 과거의 영국 노사참여의 교훈

영국도 여타 유럽 국가와 마찬가지로 삼자기구의 실패를 피해갈 수 없었다. 자체예산과 인사권 및 산하 지방조직을 갖는 삼자노동시장기관으로 자리 잡고 있던 인력관리위원회(1973~1988)는 88년이후 "직업훈련 및 기업위원회"(TECs)에 위임한다. TECs 의 운영에 있어서 사용자가 2/3의 다수를 차지하는 관리기구가 법적 위상을 갖게 됨에 따라 영국에서 노동시장정책의 관리기능이 사실상 민영화되었다. 이후 노동시장정책에 대한 노동조합의 참여는 매우 위축되었다.

이런 영국 노사참여의 위축을 통해서 명백하게 알 수 있는 점은 삼자기구의 자율성은 그 자체의 제도적 위상에서 뿐 아니라 정치적 맥락에 의해서 크게 좌우될 수 있다는 것이다.

2. 독일

1) 독일의 노사참여 연혁 및 현황

독일의 사회보험은 이미 100년 남짓한 역사를 자랑하고 있으며 그 형성과정에서부터 사용자와 노동자가 재원을 절반씩 부담한다는 사실에 기초하여 각 집단의 대표들에 의해 자치적으로 운영되는 관리운영방식이 정착되었다. 1918년 노·사·정 대표는 노·사·정 대표가 자치적으로 운영하는 취업알선기관을 설치하기로 합의하고 1920년에 취

업알선을 위한 중앙조직을 설립한 다음 1922년 22개의 주사무소와 869개의 지방자치단체 단위의 취업알선사무소를 설치하여 무료 및 중립성 원칙에 입각한 취업알선업무를 개시하였다.

고용보험은 노동시장정책 및 경제구조정책과의 연관성이 큰 분야이기 때문에 노·사·정 동수의 대표자로 구성된 자치행정기구에 의해 운영되며, 사회보험선거가 아니라 관련단체의 추천에 의해 대표자가 선정된다.

독일에 있어서 고용보험업무는 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)에서 관장한다. 연방고용청은 정부의 일반행정조직과 달리 노·사·정 대표에 의한 자치운영을 특징으로 하는 연방정부 직속의 공법상의 단체이다. 노사정 삼자가 공동으로 결정·운영하는 독일 연방고용청은 원칙적으로 노조가 결정이나 운영과정에 정부 및 사용자와 동등한 지분과 자격으로 참여하는 공동결정·운영방식이다. 연방고용청은 뉘른베르크에 소재하고 있는 본부와 11개 지방고용청 및 184개 지역고용사무소의 3단계로 구성되어 있으며 연방노동사회의 업무감독을 받고 있다. 연방고용청 총재는 고용촉진법에서 정한 고용보험사업의 집행에 관한 일상적인 업무를 담당하며 연방고용청의 직원은 공무원이 약 30%, 민간인이 약 70% 로 구성되어 있어 전문성과 효율성을 조화시키고 있다는 점이 특징이다. 노동조합은 연방고용청의 자치행정기구를 통해 실업보험의 관리운영뿐만 아니라 적극적 노동시장정책의 결정 및 운영에 관한 영향력을 확보하게 된다.

이와 같이 연방고용청은 자치운영을 특징으로 하는 바, 자치운영은 두 가지 측면에서 이루어지고 있다. 첫째는 독자적으로 예산을 편성하고 시행규칙을 제정할 수 있다는 것이며, 둘째는 연방고용청 본부는 물

론 지방고용청 및 지역고용사무소까지 고용보험사업에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 노・사・정 대표로 구성된 자치운영조직을 두고 있어 고용보험제도의 이해당사자인 노・사・정의 의견이 합리적으로 수렴될 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있다는 것이다. 연방고용청의 업무를 자치적으로 결정・집행한다는 이념은 연방고용청의 각급 조직형태에 일관성 있게 나타나 있는바, 본부의 행정평의회와 이사회, 지방고용청(지방노동청)과 지역고용사무소(지방노동관서)의 운영위원회(행정위원회)의 위원이 노・사・정 대표 각 3분의 1씩으로 구성되어 있다는 데에 잘 나타나 있다. 또한 연방고용청 본부에는 10개의 행정학교를 포함한 14개의 특별사무소가 있어 고용보험사업에 필요한 전문요원을 양성하고 직업소개업무를 담당하고 있다.

간단히 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 우선 자치운영기관인 연방고용청(연방노동청)은 「직업소개 및 실업보험에 관한 법률」로 규정하였다가 1969년 7월 1일부터 「고용촉진법」으로 대체[21]되었고 1998년 1월 1일부로 사회법전 3권이 발효되며 사회법전 3권에 의해 규정되고 있다. 고용촉진법에서 사회법전 제3편으로 통합되면서 새로운 것은 실업자 및 고용주의 자기책임이 더욱 강화되었다는 것과 노동시장정책을 위한 재원이 분권화되었다는 것이다.

연방고용청은 자치행정기구로서의 위상에도 불구하고 자율적 운영에 상당한 제한을 받고 있다. 평의회에서 인준된 관리규칙이나 예산이 연방 노동・사회부 장관의 승인을 거쳐야 효력을 가질 수 있다. 더구나 노동・사회부 장관은 연방고용청이 그의 지시를 따르지 않을 때, 특별

21) 전통적 실업보험제도와 적극적 인력정책을 연계한 고용보험제도로 전환된 것이다. 독일은 고용보험을 적극적 고용정책의 일환으로 운영하고 있다.

한 상황이라고 판단할 경우에는 관리규칙이나 예산을 직접적으로 변경시킬 수 있는 권한을 갖기도 한다. 최근의 개정법은 예산과 정책 사안에 대하여 연방고용청의 행정평의회가 정부에 종속적 위치를 갖는다는 점을 명시함으로써 노동시장정책에 대한 점증하는 정부의 영향력을 예증하고 있다. 연방고용청에 대한 정부개입의 증대는 연방고용청의 만성적 재정 적자와도 긴밀한 관련이 있다.

그럼에도 불구하고 독일의 고용정책서비스 기구는 상당한 정책적 영향력을 가지고 있으며, 정책집행에 있어서 상대적으로 높은 자율성을 갖는다는 점에서 삼자관리기구의 한 전형이 되고 있다. 그것은 1927년 제정된 「직업소개 및 실업보험에 관한 법률」로 제국고용청의 재정자립을 원칙으로 천명하고 적자발생시에도 정부의 보조가 아닌 융자만 받을 수 있도록 하고 있었기 때문에 보험재정의 안정에 특별한 관심을 두지 않을 수 없었다는 예에서도 살펴볼 수 있다. 실업보험의 재정은 고용주와 피용자가 절반씩 부담하는 3%의 보험료에 의해 충당하고 실업보험은 노・사・정 대표에 의한 자치기구인 제국고용청이 관장하여 운영하도록 하는 한편 적자발생시에는 정부로부터 융자를 받을 수 있도록 하여 제국고용청이 스스로 재정의 안정을 위해 노력하도록 하였다.

2) 연방노동청 자치운영기구

앞서 소개하였듯이 연방노동청은 자치운영을 하는 공법상의 법인체로서 노동자, 사용자, 정부의 삼자 대표들이 동등한 자격으로 운영하고 있다.[22] 자치운영기구의 회원은 노동자 대표는 노동조합에서, 사용자

대표는 사용자 단체에서, 정부 대표는 정부에서 추천한 사람들로 구성된다.

노・사・정 대표 각 17명씩으로 구성된 행정평의회는 입법기관의 역할을 담당하며 연방고용청 정책의 기본원칙과 법령을 의결하며 연방고용청 예산을 승인한다. 또한 행정평의회는 연방고용청의 정관과 시행령을 제정할 수 있는 권한을 가짐으로써 자율적으로 법적 규범의 세부 사항을 규정할 수 있는 권한이 있다.

집행위원회는 연방노동청의 행정집행기관으로 연방노동청장이 수행해야 할 행정업무가 아닌 범위 내에서 연방노동청의 업무를 지도한다. 집행위원회는 총 9명의 회원으로 구성되어 있으며 연방노동청의 회계예산안을 마련, 연방노동청장이 담당하는 행정업무지도를 위한 방침제안, 지방노동청과 지역노동사무소 운영위원회가 수행할 과제 추천 등을 할 권리가 있다. 노동조합 및 사용자단체는 그들의 대표를 연방노동사회성 장관에게 추천하고 연방정부와 연방상원 그리고 지방자치단체의 대표자회의에서 각 1명씩 정부대표를 연방노동사회성 장관에게 추천하면 이들을 연방노동사회성 장관이 이사회의 위원으로 임명하도록 되어 있다. 위원의 임기는 6년이며 위원장과 부위원장은 노사의 대표 중에서 선출하도록 하되 위원장과 부위원장은 각각 다른 이해집단에 속해 있어야 한다.

---

22) 자치운영토록한 배경은 다음 세가지이다. 첫째는 정부가 직접 자기권한을 행사할 필요가 없는 분야에 대해서 해당분야의 당사자들이 스스로 책임지고 직접적으로 관여해서 그 틀과 내용을 형성하게 한다. 둘째는 고용보험제도가 원칙적으로 노사가 절반씩 부담하는 보험료로부터 재원이 이루어지기 때문에 운영에 참여할 권리를 부여한다. 세 번째 배경으로 빠듯한 재정 내에서 분배에 관한 갈등이 노・사・정의 자치운영체제에서 조정되게 함으로써 정치적으로 갖을 수 있는 부담을 줄이고자 한 것이다.

운영위원회는 지방노동청과 지역노동사무소 차원에서 자치운영기구로서 각각에 운영위원회가 구성되어 있다. 사회법전 제3권에서는 지방노동청의 운영위원회의 주요 임무를 '지역노동사무소의 지역적 경계를 정하는 것'이라고 정하고 있다.[23] 지방노동청의 운영위원회는 최고 27명(노・사・정 대표가 각각 9명)으로 구성되고 지역노동사무소의 운영위원회는 최고 21명(각각 동수)으로 구성된다.

<그림 4-1> 연방노동청 행정조직과 자치운영기구[24]

3. 스웨덴

1) 스웨덴 노사참여 연혁 및 현황

스웨덴은 유럽대륙의 어느 국가에 비해서도 노조의 정책개입이 오랜 기간 강력하게 유지되어온 국가이다. 스웨덴에서는 1934년 실업보험법을 재정하여 1935년 1월 1일부터 자발적인 실업보험제도를 실시하였다.

---

23) 그 원칙을 정하는 임무는 행정평의회에 있다.

24) 주: ☼ 자치운영기구

출처: 장은숙, '90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도, 2002.

이전부터 노동조합이 자주적으로 운영해 오던 실업기금은 정부가 부담하고[25] 실업기금의 운영과 실업급여의 지급업무는 실업기금에서 계속 맡도록 하였다.

스웨덴에서의 노동시장정책은 중앙노동시장위원회에서 관장하고 있다. 1914년 설치된 국가실업위원회에서 1940년 국가노동시장위원회로 대체되고 1948년 이를 다시 노동시장정책을 촉진하는 중앙행정기구인 중앙노동시장위원회로 대체된 것이다.

중앙노동시장위원회(AMS)는 노・사・정 대표 동수로 구성된 위원회에서 주요 정책을 결정하며 중앙노동시장위원회 내에는 노동시장 및 직업에 관한 전문연구소가 설치되어 있다.

주노동시장위원회(지방노동시장위원회)는 중앙노동시장위원회가 결정한 노동시장정책을 각 주의 실정에 맞도록 보완하여 실시하며 관할 고용사무소를 감독한다. 주노동시장위원회에도 노・사・정 대표로 구성된 집행위원회가 구성되어 주요 사항을 심의하며 집행위원회의 위장은 관할 주지사가 맡는다.

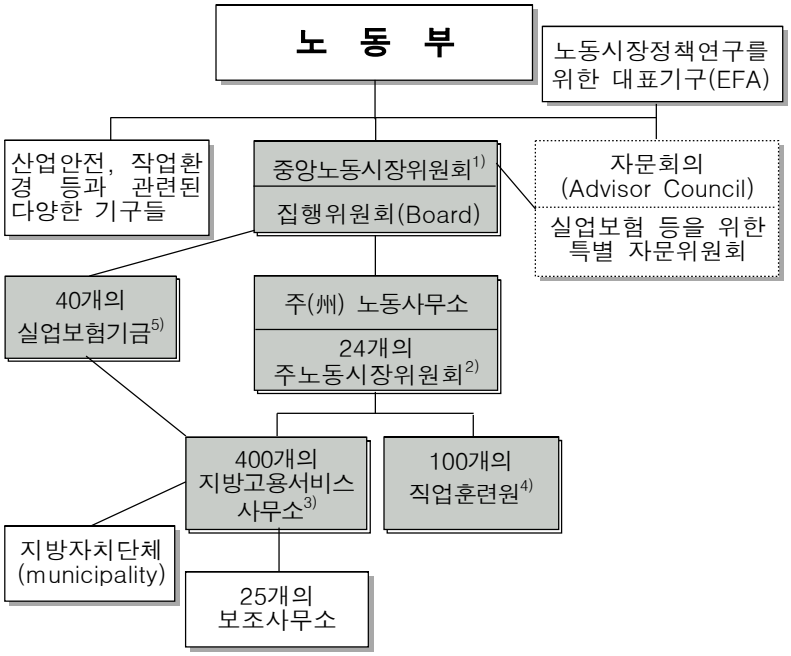
각 실업보험기금은 중앙노동시장위원회에 등록을 하여야 하고 기금 가입자가 1만명이상이어야 정부로부터 실업급여에 필요한 재원의 보조를 받을 수 있다. 각 실업보험기금은 법적으로 독립되어 있고 중앙노동시장위원회로부터 중앙노동시장위원회가 정한 기준에 따라 실업보험기금을 관리・운영하는지에 대해 감독을 받는다. 정부가 정한 기준의 범위 내에서 각 실업보험기금은 관련 노동조합에 의해 자율적으로 운영되고 있다.

---

25) 실업기금의 지출액 중 정부의 부담은 점점 늘어나고 있다. 1935~39년은 39%, 1940~44년은 46%, 1974년에는 75%, 1980년에는 87%, 1988년에는 90%였다.

스웨덴은 노조가 일부 제도의 운영을 직접 관장하는 방식으로 참여하고 있으며 노조가 실업급여의 관리·지급을 직접 관장하는 체제(겐트 제도)[26]를 갖추고 있어 노조 조직률은 매우 높은 수준에서 유지되고 있다.[27] 스웨덴이 채택한 겐트제도 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

<그림 4-2> 노동시장정책 담당 조직



26) 겐트제도(Ghent System): 노동시장에 대한 노동조합의 통제권 및 노동조합의 조직력 확대·유지에 기여해 왔다. 공적 성격을 지니는 제도에 대한 노동조합의 직접적 자주관리를 보장하고 있다.

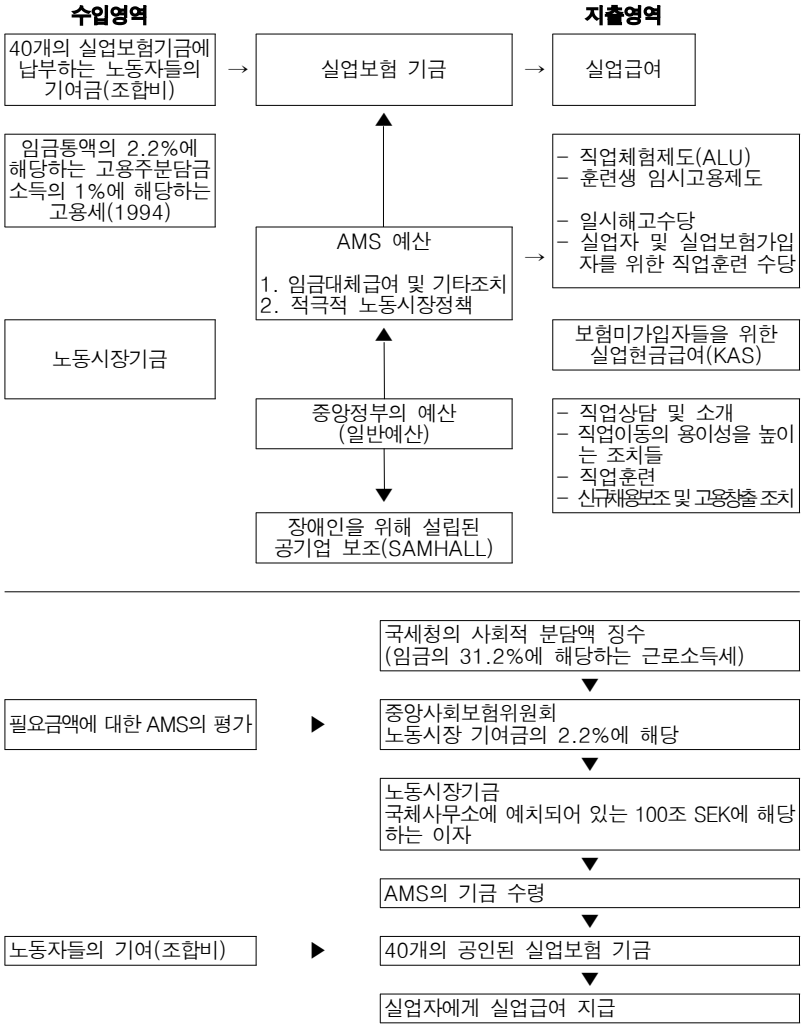
27) 스웨덴에서는 자영업자도 정부가 정한 기준에 맞는 실업보험기금을 자주적으로 설치·운영하여 고용보험의 혜택을 받고 있다.

출처: Swedish natonal labour market board, 1999, sweden's public employment service
#: 어둡게 표시된 부분은 노동시장기구

(Arbetsmarknadsverket(Labour Market Administration): AMV)의 조직도

1) 중앙노동시장위원회, AMS 약 400명이 일하고 있음.
2) 주노동시장위원회, LAN 주정부 수준의 노동시장위원회, 약 1500명이 일하고 있음
3) 고용사무소(local Employment Service Offices : AF), 지방자치지구 담당 사무소로 약 6,600명이 알하고 있음 400개 중 50개는 특별한 산업이나 직업 부문; 문화, 컴퓨터, 기술직, 상선(merchant marine) 종사자등 특화된 영역에 대한 직업알선업무를 수행함.
4) 직업훈련원, AMI 약 2,300명이 고용되어 있음. 장애인, 청년, 이주노동자와 같은 불리한 처지에 있는 구직자들을 위해 직업재활훈련과 심층적인 상담서비스 등을 제공
5) 실업보험기금(Unemployment Insurance Fund), 기금조합 가입자의 수는 1970년의 약 2백만명으로부터 현재 3백80만으로 증가하였으며 이는 자영업자를 포함한 전체 노동력의 약 90%를 대표하는 수치, 대개의 기금조합이 피고용자는 물론 모든 경제활동참여자들에게 개방되어 있지만, 4개의 기금은 주로 자영업자들과 고용주들을 위해 운영됨. 가장 큰 규모의 기금은 지방자치시, 주지방의회, 국가공무원, 금속 노동자 그리고 전문직을 위한 기금.

<그림 4-3> 스웨덴의 노동시장 정책 및 실업보험의 재정구조, 예산결정 흐름도



3) 겐트제도

스웨덴은 1935년 1월 1일부터 고용보험제도를 시행하고 있으나 그 이전부터 노동조합이 실업기금을 운영하여 실직조합원에 대한 실업급여를 지급하였으며 현재에도 그 전통이 강하게 남아 있어 노동조합 조합원에게는 가입이 강제되지만 비조합원은 고용보험에의 가입여부를 스스로 선택할 수 있는 임의적 고용보험제도를 시행하고 있고 실업보험기금의 운영을 노동조합 조직에서 담당하고 있다. 즉, 스웨덴은 국가의 재정적 보조를 받는 노동조합의 실업보험 기금 관리로 요약되는 겐트제도(Ghent system)를 채택하고 있다. 그러나 스웨덴은 강제적 고용보험제도를 시행하고 있는 국가보다도 더 광범위한 적극적 노동시장정책을 실시해 오고 있으며 고용보험제도의 내용에 있어서도 이러한 성격은 그대로 반영되어 있다.

겐트제도를 유지하고 있는 국가들의 노동조합 조직률은 그렇지 않은 국가들에 비해 예외적으로 높다. 겐트제도는 노동조합에게 실업노동자들간의 시장 경쟁에 대한 통제권을 부여하고 실업기간동안 노동자들과 노동조합간의 소통을 유지할 뿐 아니라 노동자들로 하여금 노동조합에 대한 수용도를 높이므로 노동조합 조직화를 촉진하는 측면도 있다. 다시 말해 노동조합은 실업보험의 관장을 직접 담당함으로써 노동시장에 대한 통제의 유효성을 지속시키고 있는 것이다. 겐트제도를 채택하고 있지 않은 나라들에서 실업은 노동자들로 하여금 노동시장과 노동운동으로부터 벗어나게 하는 요인으로 작용하는 반면, 겐트제도를 채택하고 있는 경우에는 해당노동자가 노동시장에서 한계적인 위치에 있다고 하더라도 노동조합이 노동자들의 복지에 능동적인 역할을 수행하도록 하는 효과가 있다.

현재 스웨덴에는 40개의 실업보험기금조합이 운영되고 있는데 예산 결정과정이나 운영전반이 AMS의 관할하에 놓여 있다. 따라서 실업기금조합이 자체적으로 정책판단을 할 수 있는 공간은 매우 제한적이다. 40개의 실업보험기금조합은 독립적인 기구이지만 앞서 실업보험기금조합의 형성과정에서 살펴보았듯이 노동조합의 전통속에서 노동조합과 긴밀한 연계하에 운영되고 있다.

4. 네덜란드

1) 네덜란드 노사참여 연혁 및 현황

91년 노동행정 개혁에서 핵심적인 내용은 노동행정의 탈중앙화이다(황기돈, 1998). 노동행정을 기능적, 지역적으로 탈중앙화하는 것이다. 네덜란드의 경우 적극적 조치는 삼자로 구성된 공공고용사업기관으로, 소극적 조치의 관리를 위한 책임은 노사 양자로 구성된 지역별 실업보험기금으로 노동시장정책의 관할을 양분하고 있어 노동조합은 적극적, 소극적 조치를 위한 의사결정과정에 모두 개입하고 있다.

1990년까지 네덜란드의 공공고용정책기구(PES)는 중앙정부의 산하기관이었으나 1991년 삼자주의와 분권화된 의사결정구조의 특성을 지니는 준공공기관으로 탈바꿈하였다. 공공고용정책기구는 현재 사회-노동부로부터 완전히 독립된 조직이다. 이 조직은 노사정 3자가 조직적으로 참여하여 운영하고 있다. 즉 현재 노동부에 대해서 독립적 지위를 갖는 삼자주의적 노동시장정책기구가 중앙과 지방에서 모두 작동하고 있다. 네덜란드의 실업보험제도의 운영은 노동시장정책과는 별도로 산

업보험위원회와 지방사회부에서 분리운영되고 있다.

PES 의 하나인 중앙고용위원회(CBA)는 노사정이 모여 직업소개, 직업훈련 및 (장기)실업자, 청년, 사회경제적으로 불리한 조건을 가진 제 집단들에 대한 특별한 노동시장프로그램 등 노동시장관련 분야에 대한 정책을 만들어내는 네덜란드의 대표적인 삼자기구이다. 사용자 및 노동자 중앙조직에서 파견된 각 3인의 대표와 중앙 정부대표(노동사회부, 교육문화과학부, 경제부)각각 1명씩 파견하여 3인이 위원회를 구성하고 있다. 의사결정은 조건부 다수결 원칙에 따른다. 즉 연간(혹은 장기) 계획 등과 같은 중요한 사안은 반드시 다수의 동의를 얻어야 한다. 정책결정이 이루어지기 위해서는 적어도 각 그룹 3인의 대표 중 2/3의 동의를 요구하는 것이기도 하다. 또 어느 그룹이든 그들 2인을 통해 의사결정에 거부권을 행사할 수 있다. 이는 다른 의미로는 정부 혹은 노동부의 독주가 제도적으로 불가능하다는 의미이기도 했다. 이들 9인의 의사결정권자 외에도 CBA의 의장은 중립적인 인사 중에서 선출되며, 투표권은 없다. 이 위원장과 네덜란드 지방자치단체 연합 대표 등 의사결정에 참여하지 않는 두 명의 위원을 두었다.

한편, 28개의 지방고용위원회(RBA)역시 중앙과 같은 원칙으로 구성되어 있다. RBA는 CBA에 종속된 지방기구는 아니다.

예산편성에 있어서 구체적인 사업이나 예산결정권은 중앙고용위원회의 노사정이 가진다. 이것이 노동행정에 있어 고용위원회의 자율성을 보장하는 조직적인 기초인 것이다. 고용위원회가 장기예산을 확보한다는 것이 법에 정해져 있는 등 고용위원회의 예산은 원칙적으로 정부의 간섭을 일체 받지 않아 고용위원회가 정부로부터의 물질적인 자율성을 보장받고 있다고 볼 수 있다.

2) 네덜란드의 기적

조합주의적 정치문화의 전통을 유지해 온 네덜란드는 최근 삼자주의의 강화를 통한 노동시장 활성화의 성공사례로서 많은 주목을 받고 있다. 네덜란드는 3자 합의에 기반한 노사관계가 다시 고개를 들고 있다. 사회적 합의는 네덜란드 병을 치유하고 네덜란드의 기적을 가져온 전제조건 중의 하나였다. 개혁에 대한 정치적 의지와 노사정의 참여는 개혁으로 손해를 입게 되는 사회집단의 저항을 극복할 수 있었던 것이다.

네덜란드 사회적 파트너쉽은 세 가지 형태의 사회적 타협의 결합이다. 첫째, 사회경제정책에 대한 협의, 둘째, 사회보장 및 지역고용기관에 대한 노사 공동관리, 셋째, 단체교섭의 공동감시 등을 말한다.

5. 프랑스

1) 프랑스 노사참여 연혁 및 현황

프랑스는 전국사회보장금고에 노동조합에 의해 실업공제제도로 운영되는 실업보험을 제외한 의료보험, 연금보험, 산재보험과 가족수당이 통합되어 있다. 실업보험은 노동자가 관리하는 2차관리조직인 실업보험기구에 의해 운영되고 있다.

프랑스는 상대적으로 합의주의 전통에 따른 참여가 취약한 국가임은 사실이지만, 주요 노동시장정책 담당기관에 삼자기구가 구성되어 있을 뿐 아니라 실업급여관리를 노동조합이 사용자 조합과 함께 직접적으로 관리하고 있어 노동조합 참여의 제도화 정도가 높은 편이다. 즉, 소극적인 실업급여관리는 노사양자로 구성된 민간고용조합(UNEDIC) 이 담

당하고 있으며, 적극적 조치의 실행에 대한 권한은 노동부와 산하기구인 ANPE(공공고용서비스기구) 와 AFPA(중앙직업훈련국) 등에 분산되어 있고, ANPE 와 AFPA는 모두 최고 의사결정기구가 삼자원칙에 의거해 구성되어 있다. 프랑스의 경우는 자치운영의 전통을 갖는 비스마르크 복지모델의 영향과 프랑스의 독특한 생디칼리즘[28]의 전통이 중첩되어 기구의 분산성이 드러나는 예라고 할 수 있다.

1967년 설립된 ANPE는 고용안정 사업과 공공 직업소개 사업을 담당한다. 1980년(지방은 86년) 삼자관리위원회가 도입되는데, 이 위원회는 법에 따라 ANPE의 일반 전략과 발전계획, UNEDIC 등 중앙조합조직과의 협정 등을 심의한다. 형식적 측면에서 자율기구로서의 위상을 갖지만, 앞서 살펴본 독일이나 네덜란드에 비해 국가에 대해 갖는 독립성의 범위는 매우 협소하다.

2) UNEDIC (실업보험급여 전달기구)

프랑스에서 독특하게 살펴볼 수 있는 것은 별도의 징수기구인 UNEDIC이다. 실업보험급여 전달기구인 UNEDIC은 1958년 노사간의 협정에 의해 설립된 비영리 조합이다. 애초에 실업보험제도가 노사간의 협의에 의해 정착되었기 때문에 의사결정기구 또한 양자구조를 취하고 있다. UNEDIC은 격년을 주기로 위원이 선임되는 양자평의회(bipartite council)을 통해서 운영되고 있다. 이 기구의 의장 역시 노사대표가 번갈아가며 맡게 된다.

---

28) 생디칼리즘(syndicalisme)이라는 용어의 프랑스어 사전적 의미는 노동자들의 조합활동, 즉 노동조합주의를 지칭하는 말이다.

그러나 UNEDIC에 대한 정부의 개입이 지속적으로 증가하기 때문에 노사의 영향력은 차츰 모호해 지고 있는 형편이다. 국가는 노사양자간의 협상에 대한 개입을 높이고 있으며, 이 제도의 재정적 건전성을 도모한다는 취지에서 노사정 삼자감독협의회(COS)를 설립하여 UNEDIC의 회계관리에 대한 감사를 시행하기에 이르렀다.

6. 기금운영 형태별 분석

유럽의 실업보험의 운영기구 형태를 분석한 것을 토대로 실업급여기금 형태를 노사공동운영, Ghent System, 국가 관할하의 삼자기구의 세 가지로 분류해서 운영기구에의 노사참여 대안을 모색하고자 한다. 고용보험제도의 발전과정을 보면, 고용보험제도는 최초의 노동조합의 자발적인 실업공제기금에서 출발하여 실업공제기금에 대한 정부의 보조, 사회보험방식의 실업보험제도를 거쳐 실업보험제도와 고용정책의 통합으로 형성된 것이다.

1) Ghent System

겐트시스템은 벨기에의 겐트자치구가 1901년 공공기금으로 노동조합의 실업보험제도를 보조하기 시작하면서 대중화되었다. 이후 노동조합의 실업보험은 19세기 유럽 전역으로 확산되었으나, 20세기 초반이후 실업의 급증과 국가의 위기관리 정책에 따라 국가별로 다양한 변화의 길을 걷는다. 현재 노르웨이를 제외한 스칸디나비아의 스웨덴이나 벨기에, 덴마크, 핀란드가 겐트 시스템을 도입해 실업보험을 운영하고

있다. 이 시스템에서는 노조가 단독으로 실업급여에 대한 권한과 책임을 지니고 있다.

겐트제도는 노동조합에게 실업노동자들간의 시장경쟁에 대한 통제권을 부여하고, 실업기간동안 노동자들과 노동조합간의 소통을 유지할 뿐 아니라 노동자들로 하여금 노동조합에 대한 수용도를 높이므로 노동조합 조직화를 촉진하는 측면이 있다. 즉 겐트제도는 실업의 위험이 특히 높은 노동자들을 조직하는 데 영향력을 발휘하고 있다.

1990년대에 덴마크와 스웨덴의 노조조직률이 어떻게 증가했는지를 검토하여 겐트제도의 노동자 조직화를 살펴본 결과, 실업 증가와 교섭의 분권화는 노조의 힘을 약화시켰지만, 양국의 실업보험체계는 실업기금회원이 되어야 실업급여 혜택을 받을 수 있는 '겐트(Ghent) 시스템'이기 때문에 조직률을 높였다. 덴마크와 스웨덴의 실업보험기금은 노조와 긴밀하게 연결되어 있기 때문에, 경제위기와 고실업기간에도 노조조직률이 높아지는 경향을 보였던 것이다[29]. 이 점은 매우 중요한데, 증가하는 실업률이 노조의 권력을 약화시키는 경향이 있음에도 불구하고 노조조직률이 증가할 수 있는 힘으로 작용한다는 점에서 생각해 볼 만한 가치가 있다. 핀란드도 이러한 흐름과 유사하게 1972년 이후 실업률의 증가에도 불구하고 급속한 노동조합의 성장이 안정적으로 지속되었다. 이처럼 노조 조합원과 실업보험 성원이 동일시되는 겐트 시스템은 덴마크, 핀란드와 스웨덴뿐만 아니라, 벨기에에도 동일한 체제가 존재하고 있다.

---

29) 덴마크의 경우 실업율이 1973년 2%이하에서 오일쇼크 후인 1982년 10%가까이 높아졌는데, 같은 기간 노동조합의 성장도 가속화되어 노동조합 조직률이 65%이하에서부터 80%까지 올라갔다.

특히 실업보험사무소 운영에 국가와 노동조합이 모두 참여하고 있는 벨기에의 경우, 노사관계 전문가들은 노동조합이 정부기관에 비해 실업급여지급에 관련된 업무를 훨씬 더 효율적으로 수행하고 있으며, 따라서 노동조합의 기금이 국가가 운영하는 경우에 비해 훨씬 높은 등록자 수를 기록하고 있다고 보고하고 있다.

겐트제도가 갖는 매력에도 불구하고 겐트제도가 노동시장정책에 대해 노조참여를 증진시키기 위한 현실적인 대안이 될 수 있는가는 별개의 문제이다. 겐트제도가 확산되지 못했다는 사실에서 드러나듯이, 노조조직률 및 조직력의 유지·강화와 노동시장에 대한 통제 및 교섭력 증진이라는 양날의 칼을 갖는 겐트제도를 노동시장정책에 대한 노조참여의 일반적 대안으로 적용하기에는 너무 많은 전제조건이 요구된다[30]. 하지만 겐트제도는 노조가 부분적으로라도 실업보험 업무에 직접적으로 관여할 수 있다면 실업보험의 효과적이고도 평등한 운영에 도움이 될 뿐 아니라 노동조합운동의 조직적 성장에 미칠 수 있는 영향력이 매우 클 것이라는 점을 시사한다.

노조의 실업기금운영은 노조가 실업기금을 직접 운영함으로써 노조가 실업된 노동자와 지속적으로 소통을 꾀할 수 있으므로 실업자가 계속 노조에 남게 하는 유인이 될 뿐 아니라, 노조의 실업 및 고용정책수립에도 구체적 현실을 반영할 수 있으며, 조합원들의 작업 여건에 대한 감시가 가능하다는 이점을 갖는다. 또 일괄징수되는 조합비에 보험료가 포함되므로 보험료 징수가 간편할 뿐 아니라, 각 실업보험조합의 가입자들에게 비슷한 정도의 위험률을 적용할 수 있는 등 보험업무 운영상의 부가적인 장점도 있다.

30) 덴마크는 전체적인 노동시장정책에서 실패하였다고 평가되는데, 스웨덴에 비해서 관대한 실업급여체계와 함께 스웨덴에서는 잘 발전되어 있는 적극적 노동시장정책이 덴마크에서는 상대적으로 저발전되어 있다.

2) 국가 관할하의 삼자기구

실업급여의 관리는 대개의 경우 국가가 노동시장정책과 함께 시행하거나 적극적 노동시장정책과 함께 삼자기구에서 다루는 경우가 대부분이다. 이와 같은 삼자로 구성된 자치기구에서 주요 의사결정과 사업집행을 하게 되면 노사정 어느 한편의 이해관계에 치우침이 없이 공정하게 사업을 추진할 수 있다. 하지만 3자간의 의견조정이 원활하지 못할 경우 고용보험제도 운영에 차질을 빚을 수 있다. 독일이 대표적인 국가로 연방노동청 하의 자치기구인 이사회가 예산을 편성하여 행정평의회에 예산 확정을 하도록 넘겨주게 되어 있다.

3) 노사공동운영

프랑스와 네덜란드의 실업급여 관리는 노사공동운영으로 이루어지고 있다. 특히 프랑스의 경우 실업보험급여전달기구(UNEDIC) 프랑스 사회보장 시스템 가운데 노사합동 조정위원회 격인 실업보험공사(Unedic)는 민-공영 업체의 노조원들로부터 실업보험금을 갹출, 실직수당을 지급하는 기관이다. Unedic의 이사회 정원 50명은 노사가 각각 25명씩 동수로 구성돼 있다. 위원장도 노사 양측이 2년씩 번갈아 맡고 있으며, Unedic는 프랑스 국경영자협회(CNPF)와 전국 노조들 사이에 중개역할도 하는 등 각급 노조와 봉급자에게 막대한 영향을 끼쳐왔다.

<표 4-2> 실업보험 제도의 도입시기와 관리운영 조직의 형태

겐트제도 채택 국가	
벨기에	의무보험(1945)
	실업급여 지급은 국가가 인정하는 노동조합에서 담당함
덴마크	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 1978년이래 조기퇴직하는 노조원들에게 특별급여
	노동조합 (Management by trade unions)
핀란드	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 실업보험이 노동조합가입여부와 연계됨
	노동조합
스웨덴	노동조합이 실업기금을 자발적으로 운영; 지방직업소개소가 노동조합과 공동으로 운영됨
	노동조합에 의한 민간관리기구
공적보험 채택 국가	
오스트레일리아	공적인 실업부조 시스템(1944)
오스트리아	사적부문에서의 의무보험제도(1920)
	국가관할하의 삼자기구
캐나다	의무보험제도(1941)
독 일	의무보험제도(1927)
	국가관할하의 삼자기구
프랑스	의무보험제도와 공적 부조(1958-1967)
	노사 공동운영 기구
아일랜드	의무보험제도(1923)
	관, 국가의 직접 관리운영
이태리	비농업 부문 노동자들을 위한 의무보험제도(1919); 노동조합이 때때로 실업급여 증액을 위해 협상
	국가관할하의 삼자위원회
일 본	소규모 농업 부문을 제외한 모든 노동자들을 위한 의무보험제도
	관, 국가의 직접관리운영
네덜란드	사적부분에서의 의무보험제도(1952); 건설산업에서는 노동조합이 실업급여 관장을 유지하고 있음.
	민간 공동 운영 기구(Private joint management)
뉴질랜드	공적 실업부조 제도(1938)
노르웨이	의무보험제도(1938)
	관, 국가의 직접관리운영
스위스	공공 의무보험제도(1976); 그이전에는 의무보험제도가 캔톤, 양자시스템, 노동조합 등에 의해 운영되었음.
영국	의무보험제도(1911)
	관, 국가의 직접관리운영. 의료보험 및 연금운영조직과 통합 운영
미국	의무보험제도(1935), 주마다 차이가 있음.

<표 4-3> 관리운영 방법별 성과 비교 (단위=%)

	노동조합조직률	실업율	경제성장율
벨 기 에	57.0	8.6(1999)	4.0
덴 마 크	67.0	5.3(2000)	3.0
핀 란 드	67.0	9.8(2000)	5.7
스 웨 덴	81.0	4.7(2000)	3.6
오스트리아	53.0	5.8(2000)	3.2
독 일	35.3(1996)	8.8(1999)	3.1
이탈리아	38.0	11.4(1999)	2.9
네덜란드	32.0	2.6(2000)	3.9
프 랑 스	15.0	11.9(1999)	3.3
캐 나 다	29.0	6.8(2000)	4.7
뉴질랜드		6.0(2000)	4.6(1999)
노르웨이	54.0	3.5(2000)	2.2
스 위 스		2.0(2000)	3.4
아일랜드		5.7(1999)	9.8(1999)
영 국	29.5	6.0(1999)	3.0
미 국	13.5	4.0(2000)	5.0
일 본	21.5	4.7(2000)	1.5
한 국	11.6	4.1(2000)	8.8

( )는 기준년도

V. 공공부문 운영과 관련한 이론적 검토

1. 정부부문 versus 민간부문

첫째, 전후 정부기능이 확대되고 다양화됨에 따라 소위 계약국가(contract state) 속에서 정부의 재정지원을 받는 각종의 비영리조직이 증가하였지만 정부재정사정이 악화되고 감축관리가 이루어지는 과정에서 정비대상이 된 정부산하단체를 일컫는 용어로서 준 정부기관(quasi-government agencies), 준 자율적 비정부기관(quasi-nongovernmental organization)과 같은 용어가 등장한다.

둘째, 소위 공공부문과 민간부문이 불투명한 제 3지대로서 일컬어지는 혼합조직(hybrid organization), 한계조직(margin territory), 황혼지대(twilight zone) 등의 용어가 있다.

셋째, 정부와 민간부문의 단점을 극복하고 상호협력방식을 강조하는 과정에서 등장한 제 3부문(third sector of society), 사회적 협조체(social partnership)와 같은 용어가 있다.

넷째, 정부와 비영리조직 사이의 관계가 그 동안의 상호협조체제에서 정부의 각종 재정기관과 규제 등으로 비영리조직들이 자율성을 상실하는 과정을 설명하기 위해 등장한 의사국가기구(para-state apparatus), 그림자 국가(shadow state)와 같은 용어가 있다. 그렇지만 이상의 분류는 서로 중복되는 부분이 있기 때문에 정확히 구분되지 않고 혼용되고 있다.

법적으로 사회보험은 국무총리 훈령인 정부산하단체의 설립 및 조직

관리의 효율화를 위한 규정에서 정하고 있는 ① 법률에 의하여 직접 설치되는 법인 ② 민법 또는 상법에 의하여 설립된 법인으로서 별도의 육성법 지원법 또는 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 법인 ③ 기타 공익성이 강하여 심사의 필요성이 있다고 인정되는 법인 중에서 ① 항에 해당하는 특별법에 의하여 설치된 정부부문으로 볼 수 있다.

2. 공영보험 versus 사보험

사회보험은 민영보험의 시장실패 문제의 해결을 위하여 도입되었다. 사회보험 제도별로 공·사 보험 성격은 다소 상이하다. 사회보험과 민영보험의 차이를 보면, 첫째, 사회보험은 강제보험으로서 자신의 선택과 관련없이 가입해야 하는 보험인 반면에 민영보험은 원칙적으로 임의 보험이다. 둘째, 사회보험은 원칙적으로 정부가 책임을 지고 운영하는 반면에 민영보험은 정부가 감독은 하지만 책임을 지지는 않는다. 정부의 감독은 약자인 보험계약자의 보호와 보험사간의 건전한 경쟁 유도에 있다. 셋째, 사회보험은 소득재분배 기능이 있으나 민영보험은 소득재분배 기능이 없다. 따라서 사회보험은 사회적 적절성이 중요시되는 반면에 민영보험은 가입자간의 형평성이 중요시된다. 넷째, 사회보험은 개인별 수지균형의 원칙이 관철되지 않지만 민영보험은 개인별 수지균형의 원칙이 엄격히 관철된다. 다섯째, 사회보험은 최저소득보장의 원칙이 주요 기준이 되지만 민영보험은 급여수준의 적절성이 기준이 된다. 여섯째, 사회보험은 주로 정부 혹은 공적기구가 운영을 하지만 민영보험은 사적 기관이 경쟁적으로 운영한다.

이러한 성격을 기준으로 할 때, 사회보험제도간에도 민영보험적 성격

이 강한보험이 있고 상대적으로 약한 보험이 있다. 산재보험 〉 고용보험 〉 국민연금 〉 건강보험 순으로 민영보험적 성격이 강하다고 할 수 있다. 공영보험의 성격이 강할수록 정부의 책임이 강조되고 민영보험의 성격이 강할수록 가입자의 책임이 강조된다고 할 수 있다. 이는 정부의 일반예산 투입의 정도에 따라서 차이를 보인다. 산재보험과 고용보험 보다는 건강보험과 국민연금에 대한 정부예산 투입액이 훨씬 높다.

3. 계약자 versus 주인

사회보험의 가입자는 사회보험의 제도 운영의 주인인가 아니면 단순한 보험계약자인가에 대한 검토가 필요하다. 계약자라면 소비자 권리의 보장이 논점이 된다. 주인이라면 주인으로서의 권한과 책임의 관철이 논점이 된다. 사회보험제도는 법에 의한 강제가입의 성격을 지니므로, 가입자의 선택권이 없다고 볼 수 있으며, 이는 가입자가 단순한 보험계약자의 위치에 있지 않고 제도의 설정, 운영에의 실질적인 주인이라고 판단되어진다.

이는 민영보험에서 주식회사와 상호회사의 차이와 비슷한 원리를 적용할 수 있다. 주식회사에서는 가입자는 계약자이지만 상호회사에서는 가입자는 주인이 된다는 측면에서 비교가 가능하다. 사원간의 상호보험을 목적으로 하여 보험업법의 규정에 따라서 설립된 특수 사단법인으로 보험관계를 전제로 하여 사원관계가 성립되는 비영리법인으로서, 상호회사의 기금은 자본금이 아니라 사원들이 공탁(供託)한 담보자금이다.

상호회사의 설립에는 100명 이상의 사원이 있어야 하며, 보험사업에

서 발생하는 손익은 상호회사에 귀속되며, 그 이익은 사원에게 분배한다. 상호회사도 규모가 커지면, 운영·조직에서 상법상의 주식회사와 크게 다르지 않으므로 정관의 변경이나 회사의 해산 등은 모두 상법의 규정을 준용한다. 우리나라 보험업법에는 상호회사에 대하여 관련 조항을 두고 있으나 현재까지 상호회사 형태의 보험회사는 설립되지 않고 있다. 상호회사는 그 구성원이 상호간에 보험을 영위할 목적으로 설립되는 사단법인으로서의 특색을 갖는다.

<표 5-1> 상호회사와 주식회사의 비교

구분	주식회사	상호회사
설립근거법	상법	보험업법
법적 성질	영리목적의 사단법인	영리와 공익목적의 중간적 사단법인
구성원	주주	사원(보험계약자)
자본관계	자본금(주주 납입)	기금(회사채권자인 기금각출자)
의사결정기관	주주총회	사원총회
손익 귀속	주주	사원

4. 재원조달적 측면에서의 사회보험에서의 정부의 존재

국민건강보험은 지역건강보험 급여비의 40% 및 관리운영비 지원, 공무원 및 사립학교교직원의 법정 건강보험료 부담금을 지원하고 있다. 국민연금보험 은 관리운영비의 40%를 지원하고 있으며, 고용보험은 「근로복지공단」내 고용보험업무 종사자 기본급의 30% 및 고용정보사업비를 지원하고 있다. 산재보험은「근로복지공단」내 산재보험업무 종사자 기본급의 30% 및 산재예방사업비를 지원하고 있다. 군인연금은 법정부담금(연금부담금, 퇴직수당부담금) 및 급여비 부족분을 보전하여 주고 있다. 공무원연금은 법정부담금, 책임준비금 관련 정부보

전금 정산, 국고대여학자금 및 재해보상부담금을 부하고 있으며, 사학연금은 법정부담금, 책임준비금 관련 정부보전금 정산 및 국고대여학자금을 지원하고 있다.

1999년 이래 사회보험제도별로 이루어진 국고지원예산 규모는 <표 5-2>와 같다. 본고에서 정의하는 「사회보험 국고지원예산」이란 일반회계를 통하여 이루어지는 앞의 7종 사회보험제도에 대한 재정지원을 말한다. 이외, 국민연금에 대한 농특회계 지원[31](관리운영비 및 농어촌 지역 가입자 급여비 보조)과 건강보험에 대한 「건강증진부담금」 지원[32]이 있다. 그러나 정부전체 재정규모 대비시 통계치의 편의(bias)를 배제하기 위하여 이를 제외한다. 이러한 기준에 의한 사회보험 국고지원예산안은 2004년 5조 4,671억원으로, 전년대비 4,589억원이 증가하여 9.2%의 증가율을 나타낸다. 정부 전체 예산안이 전년대비 2.1% 증가에 그치고 있음에 비하여, 4배 이상의 증가율을 나타내는 것이다. 1999년에는 동 예산이 3조 2,367억원으로 정부전체 예산의 3.9%를 차지하였지만, 이후 5년의 기간이 경고하면서 정부예산안의 4.7%에 이르는 규모로 성장함. 이는 1999년 대비 1.69배에 이르는 지원액이다.

현재 산재보험은 관리비의 일부를 지원하고 있으며, 고용보험은 정부가 직접 관리하고는 있으나 관리비용의 일부만 정부가 지원하고 있을 뿐이다. 국민연금은 원칙적으로 관리비의 1/2을 지원하고 있으며, 농어민 보험료 지원을 별도로 하고 있다(보험료의 1/2). 건강보험은 지역건보에서 급여비의 1/2를 지원하고 관리비를 전액 지원하고 있다.

31) 2004년 예산안에서는 797억 900만원이 편성됨.

32) 2004년 국민건강증진기금 운용계획안에서는 6,263억원 1,300만원이 편성됨.

<표 5-2> 사회보험예산의 변동추이 : 2000~2004년 (단위: 백만원)

사회보험 국고지원예산		1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년(안)
사회보험	보건	1,325,584	1,830,855	2,908,475	2,828,775	3,155,151	3,375,894
- 건강보험	복지	1,252,714	1,753,710	2,820,475	2,736,501	3,039,496	3,257,939
- 국민연금	부	72,870	77,145	2,820,712	92,274	115,655	117,955
				87,763			
사회보험·	노	16,762	21,696	35,830	29,932	16,675	18,455
직업안정	동	1,500	5,998	20,998	17,218	2,217	4,217
- 고용보험	부	15,262	15,698	14,832	12,714	14,458	14,238
- 산재보험							
(사회보험: 관341)		(16,997)	(17,609)	(16,923)	(15,048)	(15,346)	(15,203)

2004년 예산안에서 사회보험제도별 국고지원규모는 다음과 같다. 지원규모가 가장 상위에 속하는 부문은 국민건강보험 국고지원예산안 3조 3,759억원으로 사회보험지원총액의 59.6%를 차지하며, 다음은 군인연금 1조 1,104억원으로 20.3%를 차지한다. 이 두 부문에 전체 국고지원액의 4/5에 해당하는 4조 4,863억원이 투입된다. 다음으로 많은 국고지원이 이루어지는 분야는 특수직역연금제도인 공무원연금이 6,626억원으로 12.1%, 사학연금이 2,998억원으로 5.5%를 차지한다. 국고지원이 하위에 속하는 부문은 운영비의 일부만을 지원하는 제도로서 국민연금 1,180억원으로 2.2%, 산재보험 142억원으로 0.2%, 그리고 고용보험 42억원으로 0.1% 미만이다.

소관부처별로 본 2004년 사회보험 예산안 내역은 보건복지부 3조 3,759억원(건강보험 3조 2,579억원, 국민연금 1,180억원), 행정자치부

6,626억원, 노동부 185억원(고용보험 42억원, 산재보험 142억원), 국방부 1조 1,104억원 규모이다.

사회보험제도에 따라 각각 상이하게 통상적인 관리운영비 뿐 아니라, 2000년이후 법률 개정에 의하여 급여비를 국고 지원하는 제도가 늘어나게 됨으로써, 1999~2004년간 사회보험 국고지원예산(안)의 연평균 증가율은 12.5%에 이르게 된다. 같은 기간중 정부전체 예산(안) 증가율이 7.6%이므로, 사회보험 국고지원은 국가재정의 평균 증가율보다 4.9%p앞서고 있다. 즉, 사회보험 국고지원예산 증가율은 정부예산 증가율보다 1.6배의 속도로 늘어나고 있다.

<표 5-3> 정부 및 사회보험 국고지원 예산 증가율(일반회계)(단위: 억원, %)

연 도	정부전체예산	전년대비 증가율(%)	사회보험 국고지원예산	전년대비 증가율(%)
2000년	887,363	6.0	35,864	10.8
2001년	991,801	11.8	53,026	47.9
2002년	1,096,298	10.5	48,876	△7.8
2003년(제1회추경)	1,151,323	5.0	50,082	2.5
2004년(안)	1,175,429	2.1	54,671	9.2
2000~2004년간 연평균 증가율(%)	-	7.6	-	12.5

5. 민영보험에서의 정부의 역할

민영보험에서는 정부가 별도의 예산을 지원하지는 않지만 계약자 보호차원에서의 정부가 규제감독권을 가진다. 명령권, 조사권, 조정권 등을 가지고 있다.

1) 재무건정성

보험회사는 보험금 지급능력과 경영의 건정성을 확보하기 위하여 자본의 적정성에 관한 사항, 자산의 건전성에 관한 사항, 그 밖의 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령이 정하는 재무건전성기준을 준수하여야 한다.

2) 공시의무

보험회사는 보험계약자의 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항을 금융감독위원회가 정하는 바에 따라 즉시 공시하여야 한다. 공시사항으로는 ㈀ 재무 및 손익에 관한 사항, ㈁ 자금의 조달 및 운용에 관한 사항, ㈂ 보험업법 및 금융산업의구조개선에관한법률의 규정에 의한 조치를 받은 경우 그 내용, ㈃ 보험약관 및 사업방법서, 보험료 및 해약환급금, 예정기초율 등 보험상품에 관한 사항, ㈄ 그 밖에 보험계약자의 보호를 위하여 공시가 필요하다고 이정되는 사항으로서 금융감독위원회가 정하는 사항 등이 있다.

3) 상호협정

상호협정이란 보험사업의 경영에 관하여 이해를 같이 하는 2개 이상의 보험사업자가 특정사업을 목적으로 그 행위를 공동으로 하기 위한 협정을 말한다. 보험회사는 그 업무에 관한 공동행위를 하기 위하여 다른 보험회사와 상호협정을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독위원회의 인가를 받아야 하며 이를 변경 또는 폐지

하고자 하는 경우에도 인가를 받아야 한다. 금융감독위원회는 공익 또는 보험업의 건전한 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보험회사에 대하여 상호협정의 변경·폐지 또는 새로운 협정의 체결을 명하거나 그 협정의 전부 또는 일부에 따를 것을 명할 수 있다. 금융감독위원회는 상호협정의 체결·변경 또는 폐지의 인가를 하거나 명령을 하고자 하는 경우에는 미리 공정거래위원회와 협의를 해야 한다.

4) 정관변경신고

보험회사는 정관을 변경하고자 하는 경우에는 미리 금융감독위원회에 신고하여 한다. 다만 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다. 금융감독위원회는 신고 받은 내용이 이 법 또는 관계법령에 위반되거나 보험계약자 및 피보험자 등의 권익을 침해하는 내용이 있는 경우에는 당해 보험회사에 대하여 이를 보완하도록 요구할 수 있다. 보험회사는 경미한 사항으로 정관을 변경하고자 하는 경우에는 정관을 변경한 날부터 7일 이내에 금융감독위원회에 보고하여야 한다.

5) 기초서류의 변경

보험회사는 기초서류를 변경하고자 하는 경우에는 미리 금융감독위원회에 신고하여야 한다. 기초서류의 변경내용이 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독위원회가 정하는 기준에 부합하는 경우에는 그 변경내용을 매분기별로 금융감독위원회에 제출함으로써 신고에 갈음할

수 있다. 보험회사는 다음 각호에 해당하는 사유 발생시 지체 없이 금융감독위원회에 보고하여야 한다. 보고내용으로 보면, 상호 또는 명칭을 변경한 때, 임원을 선임 또는 해임한 때, 본점의 영업을 중지 또는 재개한 때, 대통령령이 정하는 최대주주의 변경이 있는 때(최대주주의 지분율에 100분의 1 이상의 변동이 있을 때), 그 밖에 당해 보험회사의 업무수행에 중대한 영향을 미치는 경우로서 대통령령이 정한 때 이다.

6) 금융감독위원회의 명령권

금융감독위원회는 보험회사의 업무운영이 적정하지 아니하거나 자산상황이 불량하여 보험계약자 및 피보험자 등의 권익을 해할 우려가 있다고 인정하는 경우 다음에 해당하는 조치를 명할 수 있다. ① 업무집행방법의 변경, ② 금융감독위원회가 지정하는 기관에의 자신의 예탁, ③ 자산의 장부가격의 변경, ④ 불건전한 자산에 대한 적립금의 보유, ⑤ 가치가 없다고 인정되는 자산의 손실처리, ⑥ 그 밖에 대통령령이 정하는 필요한 조치 : 보험계약자 보호에 필요한 사항의 공시를 명하는 것 등이 있다.

7) 자료제출 및 검사 등

금융감독위원회는 공익 또는 보험계약자 등의 보호를 위하여 보험회사에게 이 법이 정하는 감독업무의 수행과 관련한 주주의 현황 그 밖에 사업에 관한 보고 또는 자료제출을 명할 수 있다. 보험회사는 그 업무 및 자산상황에 관하여 금융감독원의 검사를 받아야 한다. 금융감독원

장은 검사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 보험회사에 대하여 업무 또는 자산에 관한 보고, 자료의 제출, 관계인의 출석 및 의견의 진술을 요구할 수 있다. 검사를 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. 금융감독원장은 규정에 의하여 검사를 한 경우에는 그 결과에 따라 필요한 조치를 하고 그 내용을 금융감독위원회에 보고하여야 한다. 금융감독원장은 주식회사의외부감사에관한법률에 의하여 보험회사가 선임한 외부감사인에게 당해 보험회사를 감사한 결과 알게 된 정보 그 밖에 경영의 건전성에 관련되는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

6. 노동자 단체 및 사용자 단체의 대표성

산재보험의 경우 사용자가 가입자이며, 고용보험의 경우 근로자만이 가입함으로 노·사단체의 대표성은 명확하다. 즉, 노동자 단체로는 한국노총과 민주노총, 사용자단체로는 경영자총연맹 등으로 명확하게 나타난다. 이들 단체는 역사성을 가지고 있고, 국가적으로 그 단체의 공신성이 인정되고 있다. 그러나 국민연금 및 건강보험의 경우, 지역가입자로서 자영자 집단이 존재하므로 노·사단체만으로는 이들 가입자에 대한 대표성을 인정하는데 곤란한 측면이 있다. 그러나 시민단체가 활성화되고 있는 만큼 이러한 문제도 장기적으로 해결될 수 있을 것으로 판단된다. 문제는 이러한 자영자 집단이 우리나라의 경우 선진국에 비하여 너무 많다는 것이다. 선진국의 경우 자영자의 비율이 일본을 제외하면 10% 내외인 경우가 대부분이다. 이에 비하여 우리나라의 경우는 40%이상을 차지하고 있다. 더욱이 노동시장의 유연화가 진행되고 있

어서 비정규직이 늘어나고 있으며, 자유직업군도 증가하고 있다. 따라서 자영자의 집단 자체가 매우 다양한 성격을 띠고 있어서 사회보험제도에의 적용자체가 문제점으로 제기되고 있다. 즉, 사회보험의 사각지대가 증가되는 추세인 것이다. 따라서 이들의 대표성을 확인하는 문제는 더욱 더 어려워 질 것으로 예상된다.

7. 주인(principal)과 대리인(agent) 문제의 관점에서 접근

1) 대리인 문제의 개념

주인인 위임자는 피고용인의 행위를 세밀하게 관찰하지 못하기 때문에 대리인이 위임자의 이익극대화를 위하여 노력하지 않고 그들만의 이익을 위하여 노력하는 문제이다. 대리인은 속성상 주인들의 눈을 속여 자신들의 이익만을 추구하는 경향을 갖기 쉽다. 주인이 설령 이러한 대리인의 비양심적인 행위를 알고 있더라도 이들을 지속적으로 감시하기란 결코 쉽지 않으며 이때에 상당한 감시비용(monitoring cost)이 수반된다.

감시비용이 높다면 대리인이 주인을 속일려는 강한 유인효과를 갖게 된다. 이는 일종의 도덕적 위험(moral hazard)을 초래하게 된다. 이러한 대리인 문제가 발생하는 경우는 외부주주의 수가 많기 때문에 경영자를 감독하기 쉽지 않다든지, 경영에 직접참여하지 않으나 이사자격을 가진 사외이사가 없다든지 하는 경우, 경영의 도덕적 문제가 강화될 수 있다.

이러한 주인-대리인 문제는 정부-공단, 가입자-공단, 가입자-정부·공단 등의 관계에 적용될 수 있다.

2) 사회보험에서의 대리인 문제의 심각성

사회보험 공단에 대한 정부의 지배권 행사가 최고경영자의 선임에 집중되어 나타난다고 가정할 때, 공단의 최고경영자가 대리인(agent)으로서 주인(principal)인 국민의 이익에 따라 경영할 유인이 얼마나 있는가 하는 소위 '주인-대리인 문제(principal-agent problem)'가 심각할 수 있다.

이는 소위 '재산권이론(theory of property rights)'에 의해 이론적으로 뒷받침되고 있다. 민영보험의 소유자는 그 보험회사의 자산에 대한 '잔여수익청구권(residual claims)'을 갖게 되고, 그 가치는 보험회사 경영성과에 따라 결정된다. 따라서 보험회사의 소유자는 보험회사가 효율적으로 경영되도록 경영자와 종업원을 감시할 충분한 인센티브를 가지며, 이러한 사적재산권의 인센티브는 기업경영의 효율성을 제고하게 된다.

반면 공단의 경우, 명목적 소유자는 납세자인 국민이 되고, 이들은 공단 자산의 처분권과 잔여청구권을 갖고 있지 못하기 때문에 사적재산권의 인센티브(즉 경영자와 종업원을 감시할 유인)가 매우 약할 수밖에 없다. 때문에 공단의 경영자와 직원이 효율적인 경영을 위해 노력할 유인을 갖기 힘들다는 주장이 가능하다.

물론 민간보험에서도 주인인 민간주주와 경영자간의 목표불일치, 정보비대칭성에 의한 '대리인 비용(agency cost)'으로 인하여 동일한 문제가 발생하지만 공단의 경우 다음의 두가지 이유로 주인-대리인 문제가 더 심각해질 수 있다.

첫째, 공단의 주인인 국민은 주인으로서 행동하기 어렵다. 우선 '불특

정 다수'가 주인이라는 사실은 곧 '주인이 없다'는 의미일 수 있다. 또한 민간주주에게 보험회사가 창출된 가치가 배당금이나 자본소득 형태로 이전되는 민영보험과는 달리, 사회보험공단의 경우 경영효율성에 기초한 기업이익을 소유주인 모든 국민에게 배당하는 것이 가능하지 않다(즉 잔여청구권의 부재). 공단의 주인으로서의 국민을 '소유권이 없는 소유주(shareholders without shares)', 공단은 '주인 없는 대리인(an agent without a principal)'이라고 묘사될 수 있다.

둘째, 주인-대리인의 관계가 다단계이어서 주인-대리인 문제는 더욱 복잡해지고 문제해결을 위한 인센티브 계약의 도입이 용이하지 않다. 국민 - 정치인 - 고급관료 - 하부집행조직 등 '다단계의 주인 - 대리인 관계' 혹은 '복대리인문제(multiple/hierarchial principal-agent problem)'는 공단에 지배권을 행사하는 정부도 하나의 대리인에 불구하고, 정부 내 책임관료의 이해관계가 주인인 국민의 이해관계와 반드시 일치하리라는 보장이 없다. 공단의 경영자가 임기도 보장 못 받고 낙하산 인사로 교체되는 경우가 좋은 예일 것이다.

결론적으로 민간보험사는 '주인에 의한 경영' 혹은 '주인이 있는 대리인의 경영'으로 요약될 수 있으며, 반면 사회보험 공단은은 '주인없는 대리인에 의한 경영'이라는 점에서 민영보험사와 구분된다.

VI. 가입자단체의 사회보험 운영 참여방안

1. 기본방향

1) 현행 운영체계 개편의 필요성

현재 가입자는 “보험료는 낮게 - 급여는 높게” 의 논리적으로 상반된 입장을 보이고 있다. 이는 가입자가 단순히 보험계약자의 입장에서 사회보험을 인식한다는 반증이라고 할 수 있다.

이러한 가입자의 입장을 반영하기 위해서는 사회보험 재정에의 정부의 책임강화가 필요하지만, 장기적으로, 정부는 사회보험 재정의 최종 책임자로서 역할을 수행하는데 한계가 있다.

따라서 가입자가 사회보험제도의 주인이라는 입장에서 운영체계를 “정부중심”에서 “가입자 중심”으로 전환하여야 하며 이를 위한 시스템의 개편이 필요하다.

2) 사회보험의 운영체계의 개편.

가입자가 사회보험의 주인이고, 정부와 공단은 사회보험 제도 운영의 대리인으로 설정할 수 있다. 따라서 가입자의 이해관계를 정확하게 제도운영에 반영될 수 있는 시스템의 구축이 핵심이다. 이러한 관점에서 사회보험제도의 운영형태의 설정에서 상호회사의 운영체계를 밀도있게 검토하는 것이 필요하다.

3) 상호회사 운영체계의 검토

상호회사는 그 구성원인 사원 상호간에 보험제도를 이용하기 위하여 설립된 법인 조직의 보험 사업자를 말한다. 보험을 이용하고자 하는 보험가입자들이 스스로 구성원(사원)이 되는 단체 곧 상호회사를 형성하여 그 단체가 보험자가 되어 구성원을 위하여 행하는 보험을 말하며 보험사업은 구성원 전체의 계산과 책임으로 운영하게 된다.

상호회사는 비영리 보험으로서 주식회사에 의하여 영위되는 영리보험에 대립한다. 상호회사의 조직은 보험계약자가 사원이 되는 형태로 회사에 잉여금이 생기면 보험계약자에게 배당의 형식으로 환급되고 손해가 발생하면 손실을 계약자가 공동부담한다는 측면에서 사회보험과 유사하다.

보험가입자는 보험에 가입함과 동시에 그 사단에 사원이 되고 보험관계와 사원관계의 두 가지 지위를 가지게 된다. 상호회사는 사원총회가 최고의 의사결정 기구. 사원총회는 주식회사의 주주총회에 대응하는 기관이다. 사원의 의결권 1인마다 1개의 의결권을 가짐. 사원총회는 대의원회를 구성하여 총회의 의결사항을 대신 할 수 있게 한다.

상호회사의 경영은 전문경영인에게 일임하게 된다. 전문경영인은 자기의 책임 하에 상호회사를 경영하게 된다. 전문경영인은 대의원에서 선임하게된다. 사회보험 가입자는 보험계약자인 동시에 주인이라는 점에서 상호회사의 개념 원용 가능할 것이다.

2) 개선 대안: 적극적 참여 vs 직접 운영

사회보험의 각 공단은 가입자의 이해를 최대한 반영하는 방향으로

전문성·자율성·책임성을 가지고 독립적으로 운영되어야 할 것이다. 이를 위한 현행 사회보험 운영시스템의 개선방안은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 제 1안은 적극적 참여방안으로서, 독일 등 서구 유럽에서 채택하고 있는 3자 운영방안이다. 이는 노동, 자본, 정부 3자가 사회보험의 운영주체로서 주요한 의사결정을 하는 구조이다. 제 2안은 직접적 운영방안으로서 스웨덴 등의 켄트 시스템이나, 프랑스의 노사 2자의 운영방안이다.

2. 적극적 참여방안

1) 기본 구조

독일 등 서유럽 국가의 사회보험 운영에서 이루어지고 있는 방식으로 노·사·정이 사회보험의 주요 사안을 결정하는 방안이다. 현재는 정부중심의 운영방식이라면 이 방안은 노사가 정부와 동일한 권한으로 사회보험 운영에 참여하는 방식이 될 것이다. 이를 위해서는 사회보험 제도 전반의 전면적인 개편이 불가피하다.

2) 사회보험 제도의 재정비

국회에서의 결정사항, 주무 정부부처의 결정사항, 가입자 자치원리에 의한 결정사항, 위임 전문경영인의 결정사항으로 구분하여 법령을 정비하는 것이 필요하다. 이러한 사회보험 운영의 기본원칙을 구획하는 사회보험기본법의 제정을 신중히 검토한다.

개별 사회보험 법에서는 각 사회보험의 기본형태와 책임과 권한만을

명확히 하고 가입자 자치에 의할 수 있는 사항은 과감히 이양 검토해야 할 것이다. 특히 재정과 관련된 사항을 대폭적으로 이양하고 자치권을 향상시킬 것으로 판단된다.

3) 국가사회보험위원회 신설

법적인 사안이외의 제도운영과 관련된 최고의사결정기구로 국가사회보험위원회를 상설 운영한다. 본 사회보험위원회는 노·사·정 각 4인씩 12인으로 구성하되 위원장은 노·사·정이 매년 환선하는 것이 바람직 할 것이다. 주요 의사결정은 원칙적으로 재적 위원 2/3의 합의로 의결. 위원회는 단순한 심의권이 아닌 주요사안에 대한 의결권을 가진다. 사회보험위원회 산하에 사무국을 둔다. 사무국에서는 사회보험운영에 대한 조사권을 가지고 사회보험의 운영상황을 상시적으로 monitoring 하게 한다. 사회보험위원회와 사무국의 비용은 바로 지원한다.

4대 사회보험제도를 아우르는 위원회의 구성은 각 사회보험제도 별 특성의 차이로 어려울 수 있다. 이 경우에는 4대 사회보험제도별로 운영위원회를 구성하는 방안도 검토될 수 있다. 그러나 이 경우 4대 사회보험 제도간의 협의기구의 구성이 필요하다.

4) 전문경영인 선임권의 환원

공단의 대표는 전문경영인을 대상으로 공채하여 선임하되, 임명권은 기존과 같이 대통령이 수행하게 한다. 대표와 이사의 선정은 국가사회보험위원회에서 수행하는 것이 바람직 할 것이다. 전문경영인은 임기

3년으로 하되 임기 중 선량한 관리자로서 공단의 관리운영 사항을 책임경영하되, 임기중이라도 결정적인 문제가 있을 경우 사회보험운영위원회가 탄핵이 가능하도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 유명무실한 비상임 이사제는 폐지하는 것이 바람직 할 것이다.

5) 각 사회보험제도내 정책 의결기구는 대폭 조정함

전문적 심의기구 등은 제 3자 적 입장의 전문가 위주로 재편하는 것이 바람직 할 것이다. 국민연금기금운영위원회 등도 전문가 위주로 재편하는 것을 검토한다. 그러나 각 사회보험 전문가 위원회의 선임권은 사회보험운영위원회가 가지는 것이 바람직 할 것이다.

6) 국회, 각 부처, 기획예산처, 감사원 등의 역할도 재조정 필요

전시적, 중복적, 형식적 감사의 대폭적인 축소가 필요하다. 국회는 법안 사항에 대하여만 의결권과 감사권을 행사하는 것이 바람직 할 것이다. 물론 각 부처는 각 공단의 운영에 감독·규제권을 행사할 수 있을 것이다. 기획예산처의 기금관련 평가업무에 대한 검토가 필요하다. 현재 기금운용과 관련해서는 상당히 복잡한 운영시스템을 가지고 있다. 전문성도 문제이지만 책임성 문제도 불명확한 측면이 있다. 이 과정에 제도운영의 효율성이 한계에 봉착하고 있다.

3. 직접적 참여방안

1) 기본 구조

스웨덴 등 북유럽 국가에서 주로 고용보험에 대하여 적용되고 있는 노동조합 중심의 사회보험 운영방안이다. 본 방안은 스웨덴과 같이 노동조합 중심의 겐트 시스템으로 운영하는 방안과 프랑스와 같이 노사가 공동으로 운영하는 방안이 있다.

본 연구에서는 노사가 함께 참여하는 운영방식을 제안하고 있다. 이는 현재 고용보험의 재원이 노사가 절반씩 부담하고 있는 데 따른 것이다. 또한 고용책임을 노동조합과 사용자가 함께 부담한다는 것도 임금협상 등 관련 노사합의에 기여할 것으로 판단되기 때문이다.

2) 직접적 참여 방안의 범주

직접적 참여방안은 4대 사회보험에 모두 적용하는 것은 한계가 있다. 첫째, 국민연금과 건강보험의 경우는 근로자와 자영자가 통합관리 되고 있으므로 근로자와 자영자도 동일한 범주에 포함되어 있다. 따라서 노사가 이들 자영자 집단까지 함께 대표한다고 할 수 없기 때문에 적용에는 현재로는 한계가 있다. 그러나 자영자에 대한 대표성도 시민단체의 활성화 경향을 고려할 때 점차적으로 가능하여질 것으로 판단된다. 궁극적으로는 노사단체 외에도 자영자 단체도 일방으로 참여 가능한 것이다.

한편, 산재보험의 경우 사업주가 비용의 전부를 부담하고 있고, 산업재해는 원칙적으로 사용자의 전적인 책임이라고 할 수 있으므로 이를 노사가 공동 운영하는 것도 현재로는 한계가 있다. 그러나 산재보험의

수혜자는 궁극적으로 근로자라는 측면을 생각하여 본다면 노사가 공동으로 운영할 수 있는 측면도 있다.

이렇게 볼 때, 현시점에서 노사가 함께 공동 운영하는데 적합한 사회보험은 고용보험이라고 할 수 있다. 고용보험에서도 적극적인 고용정책에 해당하는 부분은 현재와 같이 정부가 책임을 지고 주도하는 것이 바람직 할 것이다. 구직자 수당의 지급을 중심으로 하는 실업보상에 한정하여 노사가 함께 운영하는 것이 바람직 할 것이다. 이는 서구 및 북구의 경험에서도 나타나고 있는 현상이다. 장기적으로는 산재보험에 다음으로는 국민연금과 건강보험에 확대 가능할 것으로 판단된다. 사실 필요성의 입장에서 본다면 건강보험의 경우 공급자 단체와의 협상의 문제가 있기 때문에 가입자 단체의 중심의 운영구조가 더 필요할 수도 있을 것이다. 그러나 이는 장기적인 과제가 될 것이다.

3) 고용보험의 노사 공동 운영

현재 노동부가 운영하고 있는 고용보험 기능을 노사가 직접 운영하도록 전환한다. 이 경우, 직업훈련 및 직업안정은 여전히 노동부가 중심이 되어 운영하여야 할 것이다. 현재 보험료 징수 기능은 산재보험을 운영하고 있는 근로복지공단에 위탁되어 있는 만큼 이를 그대로 유지하는 것이 바람직 할 것이다. 고용보험의 급여지급 업무를 수행하고 있는 노동부의 지방사무소와 고용안정센터 중 고용안정센터를 노사가 직접 관장 할 것인지에 대한 결정이 필요하다. 고용안정센터에서는 실업급부 이외에도 고용안정업무와 직업훈련업무도 함께 수행하고 있지만 일선업무를 전면적으로 수용하는 방안도 검토한다.

4) 고용보험운영위원회 신설

고용보험의사결정기구를 노동부장관에서 고용보험운영위원회로 이관하는 것을 검토한다. 고용보험운영위원회의 구성을 노·사 대표 10인과 정부대표 5인으로 재구성하여 노사중심운영구조로 만든다. 위원회의 위원장은 노사 대표 중에서 윤번하여 맡도록 하고, 대통령이 임명하도록 하여야 할 것이다. 위원회 대표 중 6인으로 집행위원회를 구성하고 집행위원회를 중심으로 상설조직을 구성해야 할 것이다.

집행위원회의 업무를 보좌하기 위하여 사무본부을 개설하는 것이 필요할 것이다. 위원회는 그동안 심의기구이었으나 의결기구로 승격한다. 위원회는 노동부 산하가 아닌 독립기구화 하는 것이 필요하다. 고용보험의 운영 및 기금운영과 관련된 주요 정책결정 및 운영을 책임지게 된다.

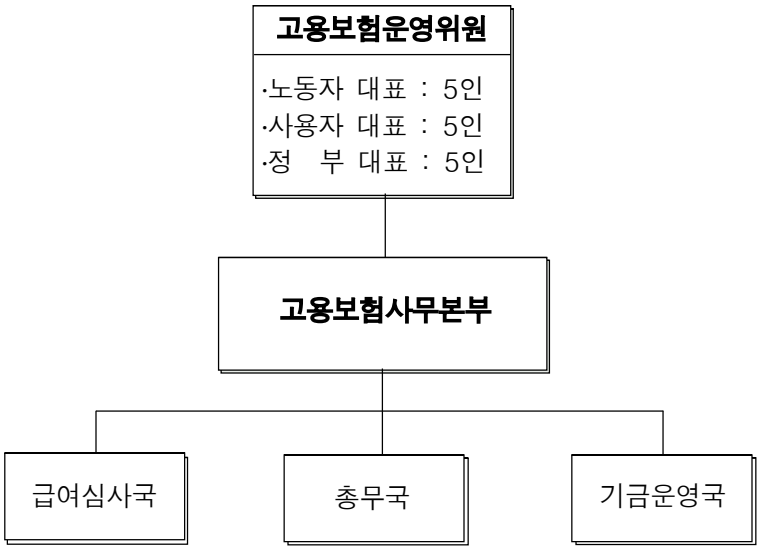
5) 고용보험 사무본부의 구성

고용보험업무의 통괄을 위하여 고용보험사무본부을 신설한다. 고용안정센터는 고용보험사무본부장의 통제를 받게된다. 사무본부 산하로 흡수하는 방안도 검토한다. 고용보험사무본부장의 임기는 3년으로 하고 고용보험운영위원회에서 임명하도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 고용보험사무본부 산하에는 급여심사국, 기금운영국, 총무국을 두는 방안을 검토한다.

6) 사회보험 운영조직의 개편의 전제

노사 중심의 사회보험 운영조직의 구축에 가장 중요한 장애요소는 노사간의 합의 문화의 부족이라는 지적이 많다. 특히, 노사정위원회의

파행적인 운영에서 볼 수 있듯이 노사가 어떻게 자율적으로 합의를 하면서 운영할 수 있겠는가에 있어서 의문이 제기될 수 있는 것이다. 서구는 오랫동안 합의문화를 발전 정착시켜왔지만 우리나라는 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 노사중심의 사회보험 운영 조직의 구축에 핵심은 효율적인 합의구조의 도출에 있다고 할 수 있는 것이다. 조직을 어떻게 구성하는가 보다도 합의문화를 어떻게 구축할 것이냐가 중요하다. 그러나 노사가 책임의 주체로 설 때 합의 문제는 보다 원만하게 이루어지지 않을까 생각하여 본다. 지금은 방관자의 입장에 있기 때문에 합의가 오히려 어려웠던 점이 있다고 본다. 사회보험에 있어서는 일반적인 노사관계보다는 훨씬 많은 공통분모를 가지고 있다고 생각된다.



〔도 1〕 고용보험 운영위원회 조직도(안)

참고문헌

권현지・엄규숙・이호창(1999),『고용정책・고용보험제도와 노조의 참여』, 한국노동연구원.

노사관계개혁위원회(1997),『사회보험관리, 운영제도 개선방안』.

방하남(1999/2000),『우리나라 4대 사회보험의 현황과 과제』, 한국노동연구원.

안재홍(2002),『세계화와 노・사・정 대응의 정치경제』, 한국정치학회보 36집 3호.

유길상・이철수 공저(1995),『고용보험해설』, 박영사.

유길상(1994), 주요국의 고용보험 관리운영기구, 한국노동연구원.

유길상・홍성호(1999),『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원.

이달곤・정창화(2002),『독일 노동시장개혁을 위한 '하르쯔 위원회'개혁안』, 고용보험동향.

인수범(2003),『덴마크와 스웨덴의 노동시장정책 비교』, 노동사회.

장은숙(2002),『'90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도』, 한국노동연구원.

장은숙(2001),『독일의 고용보험제도』, 고용보험동향.

황기돈(1998),『사회적 합의를 통한 "고용기적"-네덜란드(2)』, 노동교육 제 22호.

<부표 1> 상설위원회 비교표

비교항목 \ 위원회		방송위원회	부패방지위원회
법적 위상		방송법에 의한 독립행정위원회	부패방지법에 의한 독립행정위원회
정부기관 여부		특수법인	정부기관(대통령 직속)
핵심기능		방송공공성·공익성 확보/내용의 질적향상,공정경쟁 도모/관련사무 일체 관장	부패예방·규제 및 방지
위원장	임명	위원들간 호선	대통령
	상임여부	상 임	상 임
	위상	장관급	장관급
	기타		
위원	총인원	9인(위원장,부위원장포함)	9인
	구성	대통령 3인 임명	국회추천3 대법원장 추천3 대통령3 모두 대통령이 임명 상임 :위원장, 사무처장(상임위원1인 겸직-사무처 총괄), 상임위원1인(안건 상시 검토)
	기타		위원장,상임위원-대통령임명
사무국	직제	사무총장(차관급별정공무원) 산하 민간 조직으로 구성[총장 이상은 공무원, 그 이하는 민간으로 구성]	사무처장(상임위원1인이겸임) 산하 4개국
	총원	200명 상당	139명
	구성	정무직(위원),별정직(사무총장) 이하는 모두 민간으로 구성	정무직 1인 별정직 0인 대부분 일반직이고 기사등 기능직 소수 구성
예산		방송발전자금(방송위원회관장)	국가 예산

[저자 약력]

• 김 용 하

【주요경력】

- 성균관대학교 대학원 경제학과 박사
- 현 순천향대학교 경제금융보험학부 교수
- 현 한국사회보험연구소 소장
- 현 대통령자문 정부혁시지방분권위원회 재정·세정전문위원회 위원

【주요연구논문】

-『과학기술인 공제회 설립 전략 계획 수립 연구』, 한국기계연구원, 2003. 5.
-『선원 사회보험관련 제요율 산정』, 한국선원복지고용센터, 2003. 6.
-『산업재해보상보험과 선원재해보상제동의 통합운영방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2002.11.
-『임금채권보장기금 중장기 재정안정화 방안 연구』, 노동부, 2002.10.
-『국민연금의 소득보장 효과에 대한 Simulation 분석』,『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 2002. 6.
-『사학연금 재정안정화 방안 연구』, 한국보험학회, 2001.11.
-『생산직 근로복지 전개방안에 관한 연구』, 근로복지공단, 2000. 6.
-『노후소득 보장체계의 확립과 과제』, 보건복지부, 2000. 6.

연구총서 2003-6

사회보험 운영에의 가입자단체 참여방안 연구

인　　쇄·2003년 12월 26일
발　　행·2003년 12월 30일
발 행 인·이 남 순
발 행 처·한국노동조합총연맹
140-050 서울시 용산구 청암동 168-24
(代) 02-715-0898
등　　록·81. 8. 21 (13-31호)
인　　쇄·유일커뮤니케이션즈
100-032 서울시 중구 저동2가 4번지 고당기념관 5층
T.2268-0260　F.2279-0260

가격 : 7,000원