

정책연구자료 96-10, 150부, 76페이지

社會保險制度의 適用擴大에 관한 研究

李正雨

李必道

尹炳植

韓國保健社會研究院

目 次

I. 序 論	5
II. 社會保險制度的 理論的 背景	7
1. 社會保障制度的 定意	7
2. 社會保障制度的 基本原則	8
III. 社會保險制度的 構成要素	25
1. 社會的 危險과 社會保險制度	25
2. 適用對象	27
3. 管理運營體系	30
4. 給與	35
5. 財源의 調達 및 管理	37
IV. 社會保險制度的 現況과 問題點	41
1. 社會保險制度的 運營 現況	41
2. 社會保險制度的 問題點	49
V. 社會保險制度的 擴大와 관련한 政策課題	56
1. 社會保險政策의 基本方向	56
2. 社會保險制度 適用擴大와 관련한 政策課題	58
VI. 結 論	72
參考文獻	74

I. 序 論

우리나라는 1960년대 초반 이후 成長優先의 경제정책을 통하여 貧困의 惡循環에서 탈출하려는 전략을 채택하였고 그 결과 絶對貧困계층이 현저히 감소되는 등 경제부문의 괄목할 만한 발전을 이룩하였다. 그러나 성장우선 발전전략의 추진은 社會部門의 상대적 낙후를 초래하였고 이는 지속적 경제성장의 저해요인으로 작용할 수도 있다는 인식하에 1980년대 초반부터 社會開發에 보다 많은 비중을 두기 시작했다. 특히 질병·장애·노령·실업·산업재해 등 제반 社會的 危險으로부터 국민을 보호하기 위하여 근대적인 형태의 社會保險제도도 구축되었다. 사회보험제도는 국가의 책임하에 국민의 사회적 위험에 대처하는 예방적·보편적 保障制度로써 제1차 社會安全網의 기능을 수행하고 있다.

향후 우리나라는 산업의 급속한 고도화에 따른 신체적·정신적 産業災害의 증가가 예상되고 核家族化가 초래하는 老人扶養機能의 약화와 평균수명의 연장에 따른 老後 所得 및 醫療保障 需要가 증대될 것으로 예상된다. 또한 산업구조도 勞動集約的 형태에서 技術·資本集約的 구조로 전환되는 과정에서 非自發的 失業이 발생할 것이며 公害와 교통사고를 포함한 안전사고의 증대 등 생활위험으로 부터 보호받기 위한 생활안정육구도 증대될 것이다. 이와 같은 국민의 육구증대에 효율적으로 대처함으로써 사회적 위험에 의한 사회적·경제적 不平等의 발생을 최소화하고 衡平과 安定을 증대하는 것이 사회보험제도가 당면하고 있는 과제라고 할 수 있다.

우리나라의 사회보험제도 적용현황을 살펴보면 特殊職域年金인 공무원연금은 1960년에 도입되었고 군인연금은 1963년부터 시행되고 있다. 1964년에는 産業災害保險制度가 도입되었고 1977년에는 醫療保險, 1988년부터는 國民年金制度, 1995년 7월에는 雇傭保險과 農漁民年金制度가 실시되어 4대 사

회보험제도의 기본적인 틀을 마련하였다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라 사회보험제도는 경제적 부담능력과 행정관리의 용이성 등을 중시하여 사업장 賃金勤勞者를 중심으로 도입·확대·적용되고 있다. 국민연금은 현재 5인 미만 영세사업장 근로자·일용직 근로자·도시자영자에게는 적용되지 않고 있으며, 산재보험은 5인 미만 사업장 근로자·금융사무직종, 고용보험은 30인 미만 사업장 근로자 및 일용직 근로자에게 적용되지 않고 있다. 1995년 현재 사회보험의 대상인구 대비 가입자수인 適用率을 보면 의료보험만이 100%를 달성했을 뿐 국민연금은 57%, 산재보험은 62%, 고용보험은 33%에 불과한 실정이다.

이와 같이 사회보험제도의 未成熟에 의한 未適用계층의 상존은 국민적 連帶性을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 특히 우리가 추진해 온 적용 사업장규모에 따른 사회보험제도의 단계적 확충은 영세사업장 및 일용직 근로자 등 사회보험에 의한 사회안전망의 보호를 가장 필요로 하는 계층이 제도의 보호에서 누락되는 결과를 초래하였다.

본 연구는 사회보험제도의 未適用階層에 대한 확대적용과정에서 제기될 수 있는 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 본 보고서의 구성은 제2장에서 사회보장제도의 기본원칙으로서 먼저 保險의 原則, 公的扶養의 原則 그리고 公共扶助의 原則을, 다음으로 原因主義原則과 結果主義原則에 대하여 각각의 장·단점을 살펴보았다. 제3장에서는 適用對象, 管理運營體系, 給與, 財源 등 사회보험제도의 구성요소를 고찰하고 사회보험제도의 전국민확대에 대비한 시사점을 모색하였다. 제4장에서는 우리나라 4대 사회보험제도의 운영현황과 문제점을 살펴보았다. 그리고 제5장에서는 사회보험제도의 적용확대와 관련한 정책과제 및 개선방안을 제시하였다.

II. 社會保險制度的 理論的 背景

1. 社會保障制度的 定意

社會保障制度란 社會政策的 目標을 달성하기 위해 마련된 일련의 制度的 裝置 또는 措置로 정의할 수 있다. 社會保障制度的 目標은 사회구성원 개개인의 經濟·社會的 危險에 대해 集團的인 次元에서 대처를 함으로써 社會全體의 福祉水準을 향상시키고 궁극적으로 經濟 및 政治體制的 安定에 기여하고자 하는 데 있다(Farny, 1977). 資本主義 經濟體制 하에서 社會保障制度는 市場메카니즘을 통하여 개별 경제주체에게 分配된 所得을 事後的·補完的 차원에서 再分配하는 機能을 하게 된다.

社會保障政策的 目標은 具體的으로 국민 개개인을 貧困으로 부터 保護하고 또한 사회적 위험의 발생에 따른 당사자 所得의 急激한 下落을 방지하여 안정적인 生活水準의 유지를 가능하게 해 주는 데 있다. 나아가 사회보장정책은 資本主義社會의 構造的인 矛盾으로 지적되고 있는 分配的 不平等問題를 緩和하고 생존수단의 확보를 위한 機會를 均等하게 해 줌으로써 社會的 正義를 실현하고자 하는데 그 目標을 두고 있다. 이러한 제반 社會保障政策的 目標을 달성하기 위해서는 이를 직접적으로 수행할 수 있는 機構, 즉 社會保障制度的 도입을 필요로 하게 된다.

일반적으로 사회적 위험에 대처를 하고 社會政策的 目標을 달성하기 위한 방법은 다양하게 존재하게 되며, 따라서 制度的 構成方法 또한 다양하게 존재하게 된다. 그러나 사회보장제도를 어떻게 구성하는가에 따라 目標達成에 있어서 政策的 效果성과 經濟的 效率성은 큰 차이가 발생하게 된다. 이러한 의미에서 合理的인 制度選擇의 問題가 제기되고 있다.

최근 우리사회의 일각에서는 ‘삶의 質’의 世界化 등 福祉水準의 先進化와

관련한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 서구 선진국과 비교하여 복지수준이 미흡한 우리나라의 경우 관련 논의는 주로 제도적용의 확대, 급여수준의 현실화, 福祉財政의 擴充 등으로 요약해 볼 수 있으며, 이러한 사항은 福祉傳達體系와도 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 韓國型 福祉모델의 발전 방향을 설정하기에 앞서 선행적으로 제도설계의 기본이 되는 構成原則, 社會價値의 問題 등에 대한 원론적이고 이론적인 차원에서의 고찰이 요구되고 있다.

2. 社會保障制度의 基本原則

가. 保險의 原則, 公的扶養의 原則, 公共扶助의 原則

제반 社會的 危險에 대처하고 社會政策的 目標를 달성하기 위한 방안으로서 다양한 사회보장제도가 도입되어 國家의 책임하에 運營되고 있다. 이러한 제도들은 각각 保險, 公的扶養 또는 公共扶助의 原則에 따라 운영되고 있는데 이는 적용대상, 급여의 성격 및 수준, 재원의 조달 그리고 관리운영 방식 등에 있어서 차이가 나타나게 된다. 따라서 특정한 社會保障制度의 도입에 앞서 構成原則의 選擇問題는 分配的 機能은 물론 問題解決의 效率性 즉 經濟性에도 상당한 영향을 미치게 된다¹⁾.

1) 社會保險의 原則

保險이란 특정한 위험에 대해 集團的으로 대응하기 위한 수단으로서 相

1) 사회보장제도의 설계에 있어서 經濟性的의 原則이란 최소한의 費用으로 최대한의 福祉效果를 실현할 수 있는 代案을 추구하는 데 있다. 따라서 經濟的 目標와 社會政策的 目標間 적절한 조화가 필요하며, 이는 제도에 대한 국민의 信賴度 提高와 政策的 實現可能性의 확보에도 상당한 영향을 미치게 된다. 社會保障制度의 效果性(effectivity)과 效率性(efficiency)과 관련한 논문으로 Kirsch(1983) 그리고 Baltensperger(1976) 참조하기 바람.

扶相助의 精神에 따라 운영되는 制度를 의미한다²⁾. 보험제도의 대표적인 特徵으로 먼저 危險分散의 原則(principle of risk pooling)이 있는 데, 이는 위험의 발생으로 인한 피해 당사자의 經濟的 費用을 전체 가입자에게 분산함으로써 共同體의 危險克服의 機能을 가지고 있다. 다음으로 經濟學的인 側面에서 살펴볼 때 保險이란 일종의 經濟財로서 이의 消費에 따른 效用(즉 危險으로 부터의 保護)을 얻기 위해서는 사전에 적절한 價格(즉 保險料)을 지불하여야만 한다. 이러한 의미에서 保險에는 排他的인 성격의 自救性의 原則이 적용되고 있다. 종합하면 保險이란 加入者間 相扶相助의 原則과 自救性의 原則이 혼합된 재화를 의미한다.

保險制度는 모든 종류의 危險에 대하여 成立되어질 수는 없다. 保險이 상품으로서 시장에서 공급되기 위해서는 개개의 위험은 다음과 같은 要件을 충족하여야만 한다(Brück, 1976).

첫째, 同一한(homogeneous) 種類의 危險이 대량적으로 존재하여야만 한다. 이는 商品으로서 保險이 시장에서 유통될 수 있기 위한 조건으로서 교통사고, 도난, 화재 등과 같이 해당 위험이 다른 제반 위험들과 差別性을 유지하고 동시에 위험발생의 因果關係가 명확하게 檢證되어질 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 동일한 위험의 대량적 존재는 規模의 經濟를 통한 위험의 個人間 分散을 용이하게 하여 제도가입에 따른 개개인의 經濟的 負擔을 경감할 수 있다.

둘째, 위험은 偶然性의 原則에 따라 발생하여야 한다. 이는 특정 가입자가 危險發生을 사전에 豫見하여 보험에 가입하거나 보험의 수혜를 위하여 故意的으로 사고를 유발할 수 있는 가능성 즉 道德的 危害의 問題가 발생하지 않아야 한다는 것을 의미한다.

2) 고대 로마에서는 保險制度의 相扶相助 精神을 ‘내가 유사시 보호를 받기 위하여 지금 다른 사람을 도와주는 것’으로 定意를 하였다. 그리고 現代에 와서 Nell-Breuning(1957)은 보험의 원리를 ‘개인은 전체를 위하여 그리고 전체는 개인을 위한 共同體的 行爲’로 規定하고 있다. 이러한 의미에서 보험제도는 集團的 互惠主義의 原則을 바탕으로 하고 있다.

셋째, 保險制度의 運營을 위한 전체 所要財源의 規模가 측정 가능하여야 한다. 일반적으로 公供給자가 特定상품의 生産與否를 결정하고 販賣價格을 책정하기 위해서는 事前的으로 제품의 生産에 따른 費用의 예측을 필요로 하게 된다. 保險制度和 관련하여 特定危險의 發生頻도와 被害의 規模는 個別 加入者의 경우 예측이 不可能하지만, 전체가입자의 경우 예측이 可能하게 된다. 왜냐하면 위험발생의 경우 개별적인 차원에서는 偶然의 法則이 작용하지만, 集團인 차원에서는 確率의 法則이 적용되기 때문이다(Lampert, 1985).

보험은 그 성격에 따라 商業保險과 社會保險으로 구분된다. 먼저 商業保險은 商品의 供給者와 需要者間의 自律的인 契約에 의해 성립된다. 보험업 務의 수행을 위한 財源은 전적으로 保險料 收入에 의해 충당이 되며, 보험료는 개별 가입자의 危險發生等級에 따라 차등적으로 부과하게 된다. 달리 표현하면 상해보험에는 收支相等의 原則(equivalence principle)이 적용되고 있으며, 이는 개별가입자의 保險契約 時點을 기준으로 향후 납부하게 될 保險料 總額의 기대값과 위험의 발생시 수급하게 될 總受惠額의 기대값이 상호 일치하도록 하는 것을 의미한다.

商業保險制度의 分配的인 성격은 時點의 選擇에 따라 큰 차이가 발생하게 된다. 保險契約 時點을 기준으로 살펴 볼 경우 보험제도에는 앞에서 살펴본 바와 같이 收支相等의 原則이 적용되며 따라서 소득의 個人間 再分配 效果는 발생하지 않게 된다. 여기서는 단지 보험제도 가입자 個人을 中心으로 所得의 時期的 再分配(intertemporal redistribution of income)效果가 발생하게 되며, 이러한 의미에서 保險料의 納付는 貯蓄的 性格을 가지게 된다. 반면에 危險發生 時點을 기준으로 살펴볼 경우 보험제도에는 위험이 발생한 集團과 그렇지 않은 集團間 소득재분배 效果가 나타나게 되며, 이는 보험제도의 가입자간 危險 再分散機能에 근거를 두고 있다.

社會保險은 제반 사회적 위험을 해결하기 위한 수단으로서 상해보험의 運營원리를 부분적으로 수정하여 적용하고 있으며, 대표적인 제도로는 醫療保險, 年金保險, 産災保險 그리고 雇傭保險이 있다. 사회보험제도는 가입자

의 保險料 수입으로 운영되며 危險의 再分散과 收支相等의 原則이 적용된다는 점에서 商業保險과 유사하다. 그리고 社會보험제도 加入者의 경우 특정한 危險의 발생시 보험급여의 法的 請求權이 인정된다. 달리 표현하면 개개인이 납부한 保險料는 財產權으로서 보호를 받게 된다(Ruland, 1986). 반면에 社會보험은 상업보험과는 달리 社會的 均衡을 목적으로 所得再分配的 機能을 수행하고 있으며³⁾, 여기에는 收支相等의 原則이 상당부분 완화되어 적용되고 있다. 社會保險이 商業保險과 다른 점으로는 다음과 같은 것이 있다(Winterstein, 1976).

첫째, 제도의 適用과 보험료의 納付에 있어서 強制性的 原則이 적용된다는 점이다. 일반적으로 개별 경제주체는 現在消費를 선호하고 미래에 대한 對備를 소홀히 하는 성향을 가지고 있다. 社會保險制度에 있어서 강제성의 원칙은 이러한 개개인의 歪曲된 선호성향을 교정하여 合理的인 消費行爲를 유도한다는 점에서 그 當爲性이 지적되고 있다. 나아가 社會보험제도는 加入者間 所得의 再分配를 통하여 社會 및 政治的 安定을 추구하게 되는데, 이는 강제성이 수반될 경우에만 效果的으로 달성되어질 수 있다.

둘째, 제도 가입자 보험료의 일정부분을 제3자가 부담을 하게 된다는 점이다. 社會보험제도의 財源은 가입자의 保險料 뿐만 아니라 追加적으로 근로자에 대한 使用主의 保險料 負擔 및 政府의 財政補助를 통하여 충당되고 있다⁴⁾.

2) 公的扶養의 原則

公的扶養의 原則은 特定集團에 대한 특별보상의 취지로 설립된 社會보장

3) 이와 관련한 대표적인 예로서 醫療保險의 경우 질병의 발생시 전체 가입자에게 同一한 수준의 醫療惠澤을 부여하는 반면, 보험료는 가입자의 소득에 따라 差等的으로 징수하고 있다. 나아가 의료보험은 制度 加入者 本人 뿐만 아니라 扶養 家族에 대해서도 동일한 의료급여를 제공하고 있다. 이러한 제반 所得再分配的 機能은 社會보험제도의 特徵인 連帶性的 原則에 기반을 두고 있다.

4) 정부의 社會보험제도에 대한 財政負擔의 當爲성에 대한 논의는 다음의 제3장의 제5절을 참조하기 바람.

제도에서 주로 적용되고 있다. 이 경우 급여는 公共의 利益을 위한 봉사에 대한 報償 또는 戰爭 등 大量災難으로 인한 被害補償의 차원에서 지급되며, 관련제도로는 우리나라의 경우 國家有功者 報勳制度, 義死傷者 保護制度, 災難救護制度, 北韓歸順同胞 保護制度 등이 있다⁵⁾.

公的扶養의 原則에서는 互惠性的 原則(principle of reciprocity)이 결여되어 있다는 점에서 保險의 原則과 차이가 있다. 즉 여기서는 당사자의 事前的 費用負擔(즉 保險料의 納付)의 여부에 상관없이 공공에 대한 기여 또는 피해의 정도에 따라 급여가 제공되도록 하고 있다. 公的扶養의 原則에 따라 운영되는 社會保障制度의 특징으로는 다음과 것이 있다. 첫째, 관련제도의 운영에 따른 所要財源은 전액 정부의 一般財政에서 충당된다는 점이다. 둘째, 給與는 당사자의 所得에 대한 調査(Means Test) 없이 지급된다는 점이다. 셋째, 給與에 대한 당연한 法的 請求權이 인정된다는 점이다.

공적부양의 원칙은 앞서 언급한 特定集團을 대상으로 한 特別制度에서 뿐만 아니라 全體國民을 대상으로 한 無釀出年金制度에도 적용될 수 있다⁶⁾. 이러한 제도도입의 궁극적인 목적은 경제·사회적 신분에 상관없이 모든 사회구성원에게 최소한의 기초생계를 영위할 수 있는 수준의 소득을 보장하는데 있다. 종합하면 공적부양의 원칙에 의거한 사회보장제도에는 특별한 행위 또는 피해에 대한 특별보상, 즉 因果性的 原則(Causal Principle)이 적용되는 제도와 위험발생의 原因에 상관없이 노령, 장애 등으로 인한 근로능력의 상실에 대해 事後的 原則(Final Principle)에 입각하여 普遍的인 급여를 제공하는 제도로 구분해 볼 수 있다.

5) 참고로 독일의 경우 公務員年金制度는 公的扶養의 原則에 따라 운영되고 있다. 공무원은 직업의 특성상 公共의 利益을 위해 종사하게 된다. 따라서 國家는 전적으로 租稅財源을 통하여 이들의 노후소득을 보장할 의무를 가지게 된다.

6) 一般 租稅財源으로 전체국민에게 기초적인 의료급여를 제공하고 있는 영국의 國民健康 서비스제도(National Health Service System)도 公的扶養의 原則이 적용되고 있는 대표적인 사례로 지적될 수 있다.

3) 公共扶助의 原則

公共扶助의 原則은 極貧階層의 生計保護 및 自活支援을 위한 社會보장제도에서 주로 적용되고 있으며, 우리나라의 경우 生活保護事業이 여기에 해당된다. 공공부조는 다음과 같은 特徵을 가지고 있다.

첫째, 공공부조의 給與는 개개인의 경제·사회적 상황을 감안하여 差別的으로 지급된다. 즉 공공부조제도는 社會구성원 개개인에 대한 最低生計의 保障을 목적으로 하고 있으며, 특정 個人의 所得이 社會的 貧困線 이하로 떨어져 生계에 애로가 발생하게 될 경우 그 不足分에 대해 給與의 형태로 지급된다. 이에 따라 給與의 內容과 水準은 개인별로 差異가 발생하게 된다.

둘째, 공공부조의 신청자와 그 가족에 대한 資産調査가 이루어지게 된다. 공공부조는 自救를 위한 援助의 정신에 기초를 하고 있다. 따라서 위험의 극복에 필요한 당사자 소득의 不足分을 산출하여 이에 상응하는 給與를 지급하기 위해서는 事前的으로 所得調査가 필요로 하게 된다.

셋째, 給與의 種類는 크게 빈곤계층에 대한 生計保護와 長期患者 또는 障礙者 등에 대한 特別生計保護가 있으며, 給與의 형태로는 現金 또는 現物給與가 있다. 特別生計保護는 貧困線 이상의 소득계층에게도 受給資格이 주어질 수 있다. 왜냐하면 암, 치매, 중풍 등 高價의 治療비가 요구되는 질병의 경우 정상적인 소득자도 그 비용을 부담할 能力이 없게 될 경우가 발생하기 때문이다.

넷째, 給與는 일반적으로 短期的으로 지급된다. 老齡年金이나 報勳年金 등 長期性 給與와는 달리 공공부조는 貧困이나 특별한 支出要因이 발생할 경우 그 기간에 한해서 지급되기 때문이다.

다섯째, 대상자는 一般的으로 給與에 대한 法的 請求權을 가지게 되나, 具體的으로 給與의 內容과 수준은 대상자의 경제·사회적 여건에 대한 管轄官廳의 判斷에 의해 결정되어진다.

여섯째, 공공부조의 財源은 전액 정부의 一般財政에서 充당된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공공부조는 사회보험이나 공적부양과 상당한 差異點을 가지게 된다. 일례로 공적연금이나 보훈연금의 경우 급여의 수준이 당사자가 실제로 필요로 하는 금액보다 높거나 낮아 급여의 過多 또는 過少支給의 問題가 발생하게 된다. 반면에 공공부조제도의 給與는 補充性的의 原則에 따라 問題의 解決에 있어서 당사자의 自救力이 부족한 부분만을 補完해 주게 되므로 가장 적절한 수준의 지원이 이루어 질 수 있다는 長點을 가지게 된다. 그러나 공공부조제도는 烙印效果와 자산조사에 따른 본인 및 가족의 私生活에 대한 侵害 등으로 인하여 受給申請의 忌避問題를 초래하여 社會全體의 貧困問題를 隱蔽 또는 縮小시킬 우려가 있다(Kortmann, 1978).

현대 資本主義社會의 特徵으로서 급속한 産業化의 進展은 국민소득의 量的 膨脹을 가져왔으며 동시에 社會保險制度의 성숙은 分配的 不平等 問題의 緩和에 상당한 기여를 해오고 있다. 그리고 근대화 초기와는 달리 大量 貧困의 問題는 상당부분 해소되어 오고 있으며, 이에 따라 全體 社會保障財政에 있어서 公共扶助가 차지하고 있는 比重도 점차적으로 낮아져 가고 있는 추세에 있다. 따라서 현대사회에 있어서 공공부조제도의 役割 再定立 問題가 제기되고 있다. 즉 공공부조제도는 다른 사회보장제도의 保護網에서 탈락하거나 급여수준이 미미한 계층의 최저생계를 보장해 줄 수 있는 最後의 安全網으로서 기능을 해야 할 것이다(Achinger, 1971). 나아가 給與의 種類와 관련하여 공공부조제도는 종래의 빈곤계층에 대한 생계보호 차원의 現金給與를 축소하고 점진적으로 社會福祉 서비스 부분의 現物給與로 전환해 나아가야 할 것이다(Brück, 1976). 이러한 방안은 개별 社會保障制度間 役割分擔을 의미하는 것으로서 공공부조제도는 전체국민을 대상으로 貧困의 豫防 또는 克服 등 자활과 관련한 사업을 실시하도록 하고, 이를 바탕으로 사회보험제도는 適用階層을 擴大하고 給與水準을 現實化 하도록 하여 貧困問題에 대해 自立的으로 대처할 수 있는 與件을 조성해야 할 것이다.

4) 세 가지 原則에 대한 比較 및 評價

現代 産業社會의 대표적인 社會的 危險으로서 노령, 질병, 산업재해, 실업, 빈곤 등이 있다. 이에 대한 制度的 對處方案과 관련하여 社會保險의 原則, 公的扶養의 原則 그리고 公共扶助의 原則이 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 사회적 위험문제 해결책의 모색과 관련하여 기본적인 原則의 選擇問題가 대두된다. 여기서는 老齡階層 所得保障問題의 해결방안을 중심으로 세 가지 원칙의 長短點을 比較·評價해 보고 이를 토대로 하여 합리적인 대안을 모색하고자 한다.

산업사회에서 老後所得保障은 退職에 따른 勤勞所得의 喪失에 대한 對替的인 所得源의 確保問題로 요약되어질 수 있다. 이러한 문제의 해결방안으로서 먼저 公共扶助의 原則은 自由市場 經濟體制를 바탕으로 하고 있다. 즉 老後所得保障問題는 原則적으로 개별 경제주체의 合理的인 消費行爲를 전제로 자신의 平生所得을 時期的으로 再分配하여 독자적으로 해결하도록 하고 있다. 다만 국가는 競爭社會의 낙오자인 低所得階層에 대해서만 예외적으로 최저생계의 유지에 필요한 소득을 一般財政에서 補充해 주는 정책을 실시하게 된다. 이러한 정책은 근대적인 公的年金制度가 도입되기 이전 초기자본주의적 성격의 夜警國家에서 실시되었다. 그러나 오늘날에도 대다수 선진국에서는 연금수급권이 없는 극빈노인가구를 대상으로 한 노령부조제도를 실시하고 있다.

다음으로 社會保險의 原則에 의한 노후소득보장제도로서 公的年金保險制度가 있다. 여기서는 강제가입의 원칙이 적용되고 있는데 이는 개별 경제주체의 非合理的인 消費行爲, 즉 未來消費의 중요성에 대한 過小評價로 인한 빈곤의 대량화에 대한 對應方案으로 이해되어 질 수 있다. 따라서 보험료의 납부는 ‘強制된 自救策’의 일환으로서 安定的인 老後所得源의 確保를 위한 전제조건이 된다. 公的年金保險制度의 사회정책적 효과는 무엇보다도 제도의 適用範圍, 保險料 및 給與의 水準, 時期的 그리고 個人間 所得再分配의

水準 등에 따라 상당한 차이가 발생하게 된다. 오늘날 대다수 국가에서는 노후소득보장문제를 사회보험방식을 통하여 해결하고 있다. 이 제도는 ‘기여에 따른 수혜의 원칙’으로 가입자의 보험료 납부저항을 최소화 할 수 있고 나아가 자본주의 경제원칙에도 부합될 수 있다는 장점을 가지고 있다.

마지막으로 公的扶養의 原則에 의한 노후소득보장제도에는 대표적으로 無齟出年金制度가 있으며, 所要財源은 전액 정부의 일반재정에서 충당된다. 여기서는 전체 經濟活動階層이 전체 老齡人口를 부양하게 되는 기능을 하게 된다. 공적부양의 원칙에 따라 노후소득보장제도를 실시하고 있는 대표적인 國家로는 오스트렐리아와 뉴질랜드 등이 있다.

이상에서는 공적부양, 사회보험 그리고 공공부조의 원칙에 의한 노후소득보장 문제의 解決方案에 대해서 살펴보았다. 이러한 세가지 원칙의 長短點을 각각 比較·評價해 보기 위해서는 比較의 基準이 필요로 하게 되는데, 여기서는 社會政策的 效果性和 經濟的 效率性으로 구분하여 살펴보고자 한다. 각 원칙의 사회정책적 효과성은 다시 適用範圍와 所得再分配 效果로 나누어 비교해 볼 수 있으며, 경제적 효율성은 각 원칙의 經濟的 波及效果에 대한 상호비교를 통하여 살펴볼 수가 있다.

첫째, 制度適用에 대해서 살펴보면 公的扶養의 原則에 의한 無齟出年金制度의 경우 전체국민을 대상으로 실시되기 때문에 適用範圍가 가장 높게 나타나게 되며, 다음으로 社會保險의 原則 그리고 公共扶助의 原則 順으로 된다. 이러한 의미에서 무각출연금제도는 老後貧困問題의 보편적 解決을 위한 가장 效果的인 제도로 판단된다. 우리나라의 경우 노령계층에 대한 소득보장문제는 公的年金保險制度를 통하여 해결하려는 노력을 해오고 있다. 이에 따른 문제로서 제도도입 당시 이미 노령에 도달한 現世代 老人은 물론 中高齡 勤勞者의 경우도 보험료 納付期間이 짧게 되어 老後所得保障의 중대한 缺陷問題가 발생하고 있다. 나아가 제도의 성숙 이후에도 근로조건이 불안정한 상당수 周邊部 勤勞者의 경우 제도의 中途脫落에 따른 노후빈곤문제는 여전히 해결과제로 남게 될 것으로 예상된다⁷⁾. 따라서 완벽한 老後所

得保障體系를 구축하기 위해서는 공적연금보험제도 이외에도 보완적으로 국민노령계층을 대상으로 한 公共扶助制度的 역할을 필요로 하게 된다.

둘째, 所得再分配 效果도 公的扶養의 原則이 세가지 원칙 가운데 가장 높게 나타나게 된다. 왜냐하면 여기서는 모든 노령계층에 대하여 同一한 수준의 所得을 보장해 주고, 所要財源은 租稅를 통하여 개개인의 負擔能力에 따라 조달되기 때문이다. 그러나 公的扶養의 原則에 의한 年金制度는 별도의 소득지원을 필요로 하지 않는 高所得 노령계층에게도 연금을 지급하게 되어 給與의 適切性 問題가 제기될 수 있다. 公共扶助의 原則에 의한 연금제도의 경우 저소득 노령계층에 대한 最低生計保障을 목적으로 실시되기 때문에 가장 적절한 수준의 급여를 제공할 수 있다는 長點을 가지고 있으나, 適用範圍의 狹小와 所得調査의 실시에 따른 申請忌避 등으로 인해 所得再分配的 效果가 제한적으로 나타나게 되는 단점이 있다. 이와는 달리 公的年金保險制度的 경우 給與는 가입자의 종전소득과 보험료의 납부기간에 비례하여 지급되기 때문에 개인간 상당한 差異가 발생하게 된다. 所要財源은 가입자의 保險料로 충당되며, 이 경우 保險料는 租稅와는 달리 所得上限線 이 내의 부분에 대해서만 賦課된다. 공적연금보험제도의 경우 지나친 社會性的 強調는 分配的 逆機能을 초래할 우려가 있다(Schäfer, 1983). 왜냐하면 低所

-
- 7) 공적연금제도의 歷史가 100년이 지난 독일의 경우에도 老後貧困의 問題는 상당한 규모로 존재하고 있다. 이와 관련하여 Bäcker(1988)는 獨逸을 2/3사회로 규정하고 있다. 즉 전체 국민 가운데 불과 2/3 정도가 완전한 노후소득보장에 따른 經濟的 安定을 향유하고 있는 반면, 그 이외 계층의 경우 貧困線 주변의 소득으로 어려운 생활을 해오고 있다. 이러한 문제는 상당부분 社會保障制度, 특히 公的年金保險制度的 逆機能에 연유하는 것으로서, 보험제도는 개별 가입자들이 勞動市場에서 차지하고 있던 相對的 地位를 퇴직 이후 연금수급시에도 水平的으로 移轉하는 기능을 하게 된다. 다시 말하면 사회보장제도로써 공적연금제도의 逆機能은 제도의 적용과 연금수혜수준의 결정에 있어서 勞動市場 關聯性이 크다는 데에서 기인하고 있다. 따라서 공적연금보험제도의 社會政策的 機能을 擴充하기 위해서는 실업자, 시간제 근로자, 계절적 근로자 등 非正規的인 部門에서 종사하고 있는 경제활동인구의 制度適用方案과 所得再分配的 機能을 강화하는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다(Landenberg, 1987).

得 加入者의 소득보조에 따른 費用負擔은 소득상한 이상의 高所得階層의 경우 소득이 증가할 수록 감소하게 되는 반면, 소득상한선의 주변에 있는 中産層의 경우 부담률이 가장 높게 나타나게 되기 때문이다.

셋째, 經濟的 效率성과 관련하여 공적부양제도의 경우 經濟에 대한 否定的 波及效果가 가장 크게 나타나게 될 것으로 예상된다. 왜냐하면 無釀出年金制度는 소득수준에 상관없이 전체국민에게 基礎生計水準의 所得을 보장해 주게 되므로 무엇보다도 低賃金 勤勞階層의 勤勞動機低下의 問題가 발생할 우려가 있기 때문이다. 이러한 문제는 公共扶助制度에서도 나타날 가능성이 있다. 그러나 여기서는 수급신청에 따른 烙印效果가 발생하게 되므로 무각출연금제도와 비교해 볼 때 勤勞動機低下의 問題가 상대적으로 작게 나타나게 될 것으로 예상된다. 반면에 公的年金保險制度에서 老後餘暇의 延長을 위하여 早期退職을 하게 될 경우 연금 액의 감액 등 상당한 불이익을 초래하게 되므로 勤勞動機低下의 問題가 가장 미약하게 나타나게 된다. 이러한 의미에서 社會保險의 原則에 따른 공적연금제도는 個個人의 經濟行爲에 따른 利益 또는 不利益이 당사자에게 歸着, 즉 內部化(internalisation) 되기 때문에 資本主義 經濟原理에 가장 부합하게 된다.

이상에서 우리는 老後所得保障問題의 解決과 관련하여 공적부양, 사회보험 그리고 공공부조의 원칙의 長短點에 대해서 살펴보았다. 그러나 現實的으로 순수하게 한가지 원칙에 입각하여 운영되는 社會保障制度는 드물며 세가지 원칙을 혼용한 混合制度가 일반적이다⁸⁾. 왜냐하면 제반 사회적 목표는 어느 한 가지의 원칙만으로 달성할 수 없는 과제이기 때문이다.

8) 일례로 先進國 公的年金制度의 경우 실업자, 육아휴직중인 여성근로자, 군인, 저소득 근로자 등의 제도가입을 유도하기 위하여 保險料의 輕減 또는 免除制度를 도입하고 있다. 이러한 제도는 순수한 保險의 原則에 배치되는 개념으로서 公共扶助 또는 公的扶養의 성격을 내포하고 있다.

나. 原因主義의 原則과 結果主義의 原則

유사한 성격의 제반 피해현상에 대하여 그 發生原因이 각각 다를 경우가 있다. 이 경우 피해 당사자에 대한 補償이 어떠한 원칙에 입각하여 이루어져야 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 즉 위험발생의 원인에 따라 差別的인 보상이 이루어져야 할 것인지 또는 위험발생의 원인과는 상관없이 동일한 피해현상에 대하여 同一한 수준의 보상이 이루어져야 할 것인가 하는 문제이다. 다음에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 사회보장제도의 運營原則인 原因主義의 原則과 結果主義의 原則에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 原因主義의 原則

原因主義는 오늘날 대부분의 사회보장제도에서 적용되어 오고 있는 原則으로서, 危險發生 原因別로 별개의 制度 및 全擔機構가 운영되는 것을 特徵으로 지적할 수 있다. 이에 따라 급여와 징수체계는 제도별로 상이하게 나타나게 된다. 原因主義 原則의 주된 問題點으로는 제도의 다양성으로 인해 유사한 피해현상에 대해 差別的인 被害補償이 발생할 수 있다는 점이다. 이에 대한 예로서 한쪽 다리가 절단된 3명의 동일한 환자가 발생하게 되었다고 가정을 한다. 그러나 그 피해가 각각 戰爭, 産業災害 그리고 交通事故로 인하여 발생하였을 경우 3개의 管理運營主體(우리나라의 경우 보훈처, 산재보험 그리고 민간상업보험)가 각각의 사안을 담당하게 되며, 給與의 內容 및 水準은 제도간 상당한 차이가 나타나게 된다.

이처럼 동일한 被害現象에 대한 차별적인 補償은 制度的 要因으로 인하여 발생하게 된다. 왜냐하면 피해의 발생원인에 따라 이를 전담하게 되는 個別 管理運營主體는 각자 별도의 법 또는 규정에 따라 운영되기 때문이다. 원인주의의 원칙은 주로 社會保險制度에서 적용되고 있다. 社會保險制度의 경우 배타성의 원칙이 적용되고 있는데 제도의 保護對象은 특정한 피해를 입은 사람으로서 해당 제도의 가입자로 限定하고 있다.

원인주의의 원칙에 의거한 社會保障制度의 長點으로서 다음과 같은 것이 있다(Frerich, 1990). 첫째, 社會保險의 原則에서 살펴본 바와 같이 ‘寄與에 대한 보상의 원칙’이 적용되어 資本主義 市場經濟 原理에 부합하게 된다. 둘째, 피해의 발생원인에 따라 責任主體 및 責任의 限界를 명확히 함으로써 제도의 誤用 또는 濫用問題를 방지할 수 있다.

반면에 원인주의의 원칙에 입각한 사회보장제도는 다음과 같은 問題點을 가지고 있다(Strasser, 1979). 첫째, 이미 앞에서 지적한 바와 같이 동일한 피해에 대해 그 발생원인에 따라 差別的인 대우가 이루어지게 되어 衡平性의 問題가 제기될 수 있다. 둘째, 重複受惠의 問題 또는 保障의 缺陷問題가 발생할 수 있다. 예를 들어 동일한 장애의 발생시 어떤 사람은 年金保險制度和 産災保險制度로 부터 동시에 장애연금을 받게 되는 반면, 다른 사람은 양 제도의 未加入으로 인해 아무런 보상을 받지 못하게 되는 문제가 나타나게 된다⁹⁾. 셋째, 유사한 위험에 대한 중복적인 제도운영으로 인하여 과도한 管理運營費 支出과 社會的 非效率性의 問題가 발생하게 된다. 넷째, 피해의 발생원인이 불명확 할 경우 相關기관간 行政的 摩擦과 이에 따른 수혜자의 不便을 초래하게 된다. 이러한 문제는 질병의 경우 대표적으로 나타나게 되는데 그 원인이 一般的 疾病인지 또는 職業수행과 相關한 産業災害인지를 명확하게 규명하기 어려울 경우가 있다.

2) 結果主義의 原則

사회보장정책으로서 結果主義는 동일한 피해현상에 대해 그 발생원인에 상관없이 同一한 給與를 제공하는 것을 基本原則으로 하고 있다. 원인주의

9) 重複受惠의 問題는 公的年金制度 내에서도 발생하게 된다. 이는 특정 가입자가 老齡年金과 遺族年金을 동시에 받게 되는 것을 의미한다. 연금의 중복수혜의 문제는 공적연금제도가 미성숙한 우리나라의 경우 아직 본격적으로 발생하지 않고 있으나, 獨逸의 경우 전체 연금수급자의 절반 정도가 2가지 이상의 연금을 중복수급하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 우리나라에서는 年金의 병급제한규정을 두고 있다.

원칙에서와는 달리 여기서는 1개의 제도가 유사한 성격의 위험에 대한 보호업무를 總括하도록 하고 있다¹⁰⁾. 결과주의의 원칙은 개개인의 피해 그 자체를 대상으로 적절한 급여를 제공하게 되어 危險克服의 효율적인 방안으로 評價되고 있다. 여기서 급여액의 개인간 차이는 被害發生 정도에 따라 나타나게 된다. 종합하면 原因主義의 原則은 피해의 發生原因을 중요시하는 過去指向的인 자세를 취하고 있는 반면, 結果主義 原則은 피해 그 자체의 극복 즉 未來指向的이고 能動的인 자세를 강조하고 있다(Molitor, 1991).

결과주의 원칙에 의한 사회보장정책은 다음과 같은 長點을 가지고 있다. 첫째, 동일한 피해에 대해 동일한 급여를 제공하게 되므로 원인주의 원칙의 문제점으로 지적된 衡平性의 問題를 해결할 수 있다. 둘째, 피해 당사자의 피해정도에 따라 적절한 급여를 제공함으로써 給與의 過多支給 또는 保障의 缺陷問題를 해결할 수 있다. 셋째, 유사한 사회보장제도를 一元化함으로써 管理運營費를 절감하고 나아가 業務處理節次의 簡素化를 통하여 受惠者의 便益을 제고할 수 있다.

반면 결과주의 원칙에 의한 사회보장제도의 운영은 다음과 같은 사항이 短點으로 지적되고 있다. 첫째, 피해발생의 원인에 상관없이 단순히 그 결과를 바탕으로 급여를 제공하게 되므로 피해에 대한 責任限界가 명확하게 규명되지 않을 가능성이 높다. 이에 따라 制度의 誤用 또는 道德的 危害의 問題가 나타나게 되어 개인적인 책임이 사회에 轉嫁되는 문제를 초래할 우려가 있다. 둘째, 동일한 피해에 대해 동일한 급여가 제공되게 되므로 개별 피해자의 실제적인 피해에 대한 補償이 적절하게 이루어지지 못할 가능성이 있다. 왜냐하면 동일한 신체부위(예를 들어 손가락 절단)에 장해가 발생

10) 結果主義의 原則에 의한 사회보장제도로는 대표적으로 스위스의 災害保險制度를 지적할 수 있다. 스위스의 재해보험제도는 競爭의 原則에 입각하여 다양한 기관이 保險業務에 참여할 수 있도록 허용하고 있으나, 개별 기관은 산재보험 업무 이외에도 交通事故 또는 餘暇活動中の 사고에 대한 保險業務를 동시에 수행하도록 하고 있다. 이에 따라 유사한 피해현상에 대하여 동일한 급여를 제공하게 되어 피해보상의 衡平性이 유지되고 있다.

하였을 경우에도 職業의 種類(피아니스트와 단순기능공)에 따라 그 被害規模가 개인간 상당한 차이가 발생하게 되기 때문이다. 사회보장제도에 있어서 補償의 不適切性 問題는 現物給與에서 보다 現金給與에서 주로 발생하고 있다.

3) 우리나라 社會保障制度의 發展을 위한 示唆點

오늘날 상당수 서구 선진국가의 경우 放漫한 社會保障 行政體系의 維持·運營으로 인하여 많은 비판을 받아 오고 있다. 이러한 현상은 사회보장제도의 歷史的 發展過程과 밀접한 관련이 있다. 개별 국가의 경우 産業化 過程에서 발생하게 된 제반 社會的 問題를 사안에 따라 별도의 制度設立을 통하여 해결해 왔으며, 이 경우 유사한 성격을 가진 기존 제도와의 役割調整 問題를 등한시 하였다. 그리고 일단 성립된 제도는 사회의 발전에 따라 業務領域을 지속적으로 확대해 오게 되었다. 그 결과로서 관련 국가에서는 유사한 社會的 危險에 대해 重複的인 制度를 운영하게 되어 行政管理費用의 浪費는 물론 業務領域의 重疊에 따른 잦은 行政的 摩擦과 함께 수혜자의 不滿을 초래하고 있는 실정이다. 나아가 사회보장제도를 관리하는 集團의 官僚化와 肥大化는 이들 자신이 스스로 利益 또는 勢力集團으로 등장하게 하는 문제를 초래하였다. 따라서 일부 학자들은 오늘날 서구의 사회보장제도를 官僚集團의 自己目的을 위해 존재하고 있다고 까지 비판을 하고 있다 (Frerich, 1990).

‘사회적 위험별 獨立的 制度의 運營’은 원인주의 원칙의 적용에 따라 발생하게 되는 대표적인 問題點으로 지적되고 있다. 일례로 獨逸에서 실시되고 있는 障害者 再活制度의 경우 장애발생의 원인에 따라 각각 災害保險, 醫療保險, 年金保險, 雇傭保險, 生活保護制度 등 다양한 기관에서 담당하고 있다(Aulmann, 1996). 재할담당기관의 중복에 따른 행정적 낭비요인을 제거하기 위한 노력의 일환으로서 독일은 1974년부터 再活事業調整法 (Rehabilitations-Angleichungsgesetz)을 실시해 오고 있다. 관련법은 동일

한 사안에 대한 동일한 급여의 원칙, 즉 結果主義 原則의 적용을 시도한 좋은 사례로서 再活機關間의 재정참여를 통한 共同事業을 실시하고 상호 긴밀한 業務協助體系를 유지하도록 의무화 하고 있다. 이러한 제반 조치는 재할관련사업의 浪費的 要因을 억제하고 나아가 위험의 발생원인에 상관없이 모든 장애자에게 기본적인 수준 이상의 再活惠澤이 보장될 수 있도록 하고 있다.

結果主義의 原則은 制度適用의 側面에서 원인주의의 원칙보다 廣範圍하게 된다. 왜냐하면 원인주의의 원칙은 피해발생 시점을 기준으로 事前的으로 제도에 가입한 계층만을 보호의 대상으로 하게 되는 반면, 결과주의의 원칙은 제도가입 여부와 상관없이 事後的인 結果에 따라 보호를 해 줄 수 있기 때문이다. 따라서 결과주의의 원칙은 制度適用의 普遍性 그리고 受惠의 衡平性의 측면에서 肯定的인 효과를 가져다 줄 수 있다고 판단된다.

이상에서는 社會政策的 效果性 그리고 經濟的 效率性의 측면에서 원인주의 원칙에 대비한 결과주의 원칙의 優越點에 대해 살펴보았다. 그러나 역사적 배경을 바탕으로 별개의 제도로 유지·발전해 온 한 나라의 사회보장체계를 결과주의의 원칙에 입각하여 統合을 시도한다는 것은 현실적으로 상당한 문제를 수반하게 된다. 이 경우 개별 제도의 이해집단(예를 들어 加入階層, 社會保障 官僚集團 등)의 심각한 反撥을 초래할 우려가 있다. 왜냐하면 개별 제도의 統廢合은 부담 및 수혜의 變動은 물론 機構의 縮小를 필연적으로 수반하게 되기 때문이다. 그리고 제도의 통합은 그 과정에서 財源의 調達方式과 支出方式間 논리적 摩擦을 초래할 가능성이 높다. 일례로 社會的 危險에 대처하여 특정제도 가입자들이 조성한 財源을 전체 국민에 대한 普遍的 保障을 위해 사용하게 될 경우 徵收와 給與에 있어서 無原則性의 問題가 제기될 수 있다.

社會保障體系의 合理化 次元에서 유사한 제도를 통합하는 과정에서 발생하게 되는 諸般 問題點을 해소하기 위하여 Alber(1976)는 원인주의에 따른 財源調達과 결과주의에 따른 給與支給을 제안하고 있다. 이러한 제안은 현

실적 여건을 감안하여 既存의 社會保障體系를 유지하는 대신 중복적인 사업의 경우 共同財政을 통한 사업을 실시하도록 하는 중도적인 입장을 취하고 있다. 이는 개별제도의 무분별한 機構擴大를 억제하고 동일한 피해에 대해 가급적 유사한 수준의 급여를 지급함으로써 社會的 衡平性을 유지할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그리고 공동사업에 필요한 財源은 개별제도 가입계층의 위험발생 특성에 따라 制度別로 차등적으로 조달하도록 하고 있다¹¹⁾. 따라서 앞서 언급한 제도의 통합과정에서 발생하게 되는 財源의 調達方式과 支出方式間 논리적 모순의 문제가 극복될 수도 있다.

社會保障制度의 歷史가 일천한 우리나라에서는 현재 다양한 관련 제도를 속속 도입하여 운영해 오고 있다. 이러한 과정에서 우리는 西歐 福祉國家의 경험을 바탕으로 합리적인 사회보장체계를 구축하기 위하여 노력해야 할 것이다.

11) 이러한 방안은 보험제도의 기본적 원리인 收支相等의 原則을 기초로 하고 있어 제도통합에 따른 論理的 矛盾의 問題를 극복할 수 있다. 그리고 개별제도의 徵收體系를 바탕으로 制度間 補完的 統合이 이루어지게 되어 制度統合에 따른 마찰을 최소화 할 수 있다는 장점이 있다.

Ⅲ. 社會保險制度的 構成要素

社會保險制度는 근대 資本主義 産業社會의 발달과정에서 필요불가결한 제도로 定着·發展해 오고 있다. 사회보험제도의 중요성에 대한 共通的인 인식과는 달리 制度의 構成과 運營方式은 국가간 상당한 差異를 보여주고 있다. 이에 따라 制度의 分配的 機能 그리고 經濟的 效率性 또한 국가별로 현격한 差異가 발생하고 있다. 여기서는 개별 社會保險制度를 구성하고 있는 要素로서 社會的 危險, 適用對象, 管理運營, 給與 그리고 財源調達 및 管理方式에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 구성요소에 대한 분석은 社會保險制度의 特性 把握과 국가간 比較를 용이하게 하고, 나아가 우리나라 사회보장 정책의 발전방향을 수립하는 데 基礎的인 情報를 제공할 수 있다는 점에서 그 重要性이 강조되고 있다.

1. 社會的 危險과 社會保險制度

인간은 人生을 살아가는 동안 사고, 질병, 노령, 장애, 빈곤 등 무수한 危險에 직면하게 된다. 이러한 제반 위험은 특성별로 크게 個人的 危險과 社會的 危險으로 구분하여 개별적 또는 집단적 차원에서 대처방안이 마련되고 있다.

먼저 個人的 危險이란 그 발생원인이 주로 피해 당사자 個人的 귀책사유(예를 들어 과실 또는 부주의)에 기인하는 것으로서 發生頻도와 被害規模의 측면에서 경미한 위험이 이에 해당된다. 그리고 위험의 발생에 따른 피해는 당사자 자신에 限定해서 나타나야 한다¹²⁾. 이러한 의미에서 개인적 위험은

12) 經濟學的인 측면에서 설명하면 個人的 危險은 위험의 발생으로 인한 否定的인 外部效果가 발생하지 않는 것을 의미한다. 따라서 위험의 발생으로 인한 被害

個別的 次元에서 해결하는 것을 原則으로 하고 있다.

다음으로 社會的 危險은 개인적 위험과는 달리 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 위험의 發生頻도가 매우 높아 사회구성원 누구나 피해를 당할 가능성이 높다. 둘째, 일단 위험이 발생하게 될 경우 그 피해의 정도가 심각하여 개별적인 차원에서의 극복이 극히 制限的인 範圍 내에서만 가능하게 된다. 셋째, 위험발생의 원인이 개인적인 귀책사유 뿐만 아니라 社會構造的 矛盾에 기인하는 것으로 하고 있다(Bäcker, et al., 1989). 넷째, 위험의 극복을 위한 能力과 手段이 개인별로 相異하여 심각한 社會葛藤을 초래하게 되고 사회 및 정치적 안정을 威脅할 우려가 있다(Lampert, 1985)¹³⁾. 이러한 의미에서 社會的 危險은 국민적인 차원에서 危險分散의 原則에 따라 해결되어야 하며, 따라서 國家의 合理的인 介入을 요구하고 있다.

앞에서 우리는 사회적 위험을 사회 또는 국가에 의한 集團的 次元에서의 해결을 요구하는 위험으로 定義한 바 있다. 그러나 인간의 생존을 위협하는 제반 위험들 가운데 어떠한 것을 社會的 危險으로 간주할 것인가는 價値判斷의 問題로서 時代的으로 상당한 차이가 발생하고 있다. 일례로 中世封建 社會에서 農村部門의 노후소득보장은 大家族制度를 기반으로 한 가족구성원간 소득재분배 그리고 都市部門의 경우 장인제도 또는 동일직종 내부 구성원들 간 소득재분배를 통하여 이루어져 왔다¹⁴⁾. 따라서 이 시기에는 노령으로 인한 근로소득의 상실에 대하여 國家的 次元의 政策이 요구되지 않았다. 이러한 가족 또는 소규모 직역단위의 노후소득보장제도는 오늘날에도 산업화의 속도가 미진한 일부 開發途上國에서 유지되고 있다.

가 당사자 본인에게 歸着 또는 內部化되는 것을 의미한다.

13) 社會的 危險에 대한 國家的 次元의 해결은 대다수 국민이 이를 社會問題로 인식하게 되고 나아가 苦痛分擔에 관한 合意가 이루어질 경우에만 가능하게 된다. 우재현(1994)은 社會問題를 ‘社會構造的 缺陷이나 矛盾을 원인으로 하여 정상적 社會組織이나 社會秩序를 유지하는 데 逆機能으로 작용하는 諸般 社會 현상이 社會적으로 확산되어 의식된 문제’로 정의하고 있다.

14) 傳統的인 農業社會에 있어서 社會保障制度의 類型 및 特徵과 관련한 論文으로 Parsch(1983)를 참조하기 바람.

일반적으로 産業化는 인구의 都市集中現象과 賃金勞働者階層의 양적 팽창을 가져오게 되었다. 동시에 核家族化 趨勢에 따른 대가족제도의 해체는 전통적 노후보장제도의 붕괴를 초래하여 老後貧困의 問題가 본격적으로 대두되게 되었다. 그리고 醫療技術의 발전에 따른 평균수명의 연장에도 불구하고 기업별 停年退職制度는 단순히 개개인의 非所得活動期間을 연장하게 되어 대량적인 노후빈곤문제가 발생하게 되었다. 이로 인한 社會的 그리고 政治的 不安定 問題에 대처하여 대다수의 국가에서는 公的年金制度를 도입하여 실시해 오고 있다.

제반 위험 가운데 실제로 어떠한 것을 社會的 危險으로 간주할 것인가 하는 문제는 國家別로 차이가 있다. 國際勞動聯盟(ILO)은 1944년 총회에서 산업사회의 대표적인 사회적 위험에 대한 目錄을 작성하여 개별 회원국에게 이에 대한 社會連帶的 次元의 대처를 권고하고 있다. 해당 위험으로는 구체적으로 老齡, 疾病, 障害, 産業災害, 부양자의 死亡, 失業, 出産 및 育兒 그리고 비정상적인 애로가 언급되어 있다. 이러한 사회적 위험은 1948년 UN의 一般人權宣言 그리고 1961년 유럽社會憲章에도 재차 수록되었다¹⁵⁾. 오늘날 대부분의 국가에서는 노령, 질병, 장애, 산업재해 그리고 부양자의 사망과 관련한 사회적 위험의 경우 社會保險制度를 통하여 해결해 오고 있다.

2. 適用對象

사회보험제도는 制度加入의 強制性을 바탕으로 운영되고 있다. 이와 관련하여 실제로 어떠한 계층을 適用對象으로 할 것인가 하는 문제는 國家別 또는 制度別로 상당한 차이를 보여주고 있다. 일반적으로 적용대상의 설정 문제는 保護의 緊急性, 保險料의 負擔能力, 行政的 管理能力 등을 고려하여 결정되고 있다. 구체적인 適用基準으로는 就業活動參加 與否 그리고 從事上

15) Schäfer(1983)의 논문 *Soziale Sicherung: Konstruktionselemente und Gestaltungsalternativen*에서 재인용한 것임.

의 地位가 활용되고 있다(Schäfer, 1983).

가. 就業活動參加

就業活動이란 所得源의 확보를 목적으로 한 행위로서 크게 賃金勤勞 그리고 自營業이 있다. 사회보험제도의 適用基準으로 취업활동참가는 개개인의 보험료 負擔能力을 고려한 조치로 판단된다. 이러한 기준의 適合性 問題는 개별제도의 給與形態, 즉 현금급여 또는 현물급여에 따라 다르게 나타난다.

現金給與는 노령, 실업 등으로 인해 근로능력 또는 기회를 상실하게 될 경우 賃金代替의 次元에서 지급되고 있다. 따라서 취업활동참가자만을 대상으로 한 제도적용은 상당한 說得力을 가지게 된다. 그러나 이러한 적용기준은 다음과 같은 점에서 保障의 缺陷問題를 초래할 가능성이 있다.

첫째, 가구주가 死亡하게 될 경우 피부양자(예를 들어 가정주부, 아동 등)의 소득보장문제가 발생하게 된다. 연금보험제도의 경우 遺族年金 지급규정을 마련하여 이러한 문제에 대처하고 있으나, 給與水準의 적절성문제는 여전히 논란의 대상으로 남아 있다.

둘째, 勞動市場으로 부터 조기에 탈퇴할 경우 해당 당사자에 대한 社會安全網에 중대한 결함이 발생하게 된다. 이러한 문제는 대표적으로 年金保險制度에서 발생하게 되는데 육아, 실업, 조기퇴직 등으로 인한 制度加入期間의 감소는 당사자의 老後貧困問題를 초래하게 될 가능성이 높다.

셋째, 雇傭條件의 不安定은 사회보장 급여에 있어서 個人間 不平等 問題를 심화시킬 우려가 있다. 이는 사회보험제도의 勞動市場 關聯性으로 인해 발생하게 되는 문제이다¹⁶⁾. 일례로 근로조건이 안정된 소수의 中心部 勤勞者의 경우 雇傭安定을 통한 장기간 동안의 制度加入과 상대적으로 높은 임금으로

16) 年金保險制度는 개인별로 勞動市場에서 相對的 地位를 연금수급시 水平的으로 이전시키는 기능을 하고 있다. 왜냐하면 개별 가입자의 年金額은 당사자의 취업행태, 즉 生涯勞動供給量(제도가입기간), 勤勞所得의 크기(標準所得等級) 등에 따라 결정되기 때문이다.

인하여 높은 年金受給權을 확보하게 된다. 반면에 대다수 周邊部 勤勞者의 경우 낮은 실업과 낮은 임금으로 인해 最低生計水準 이하의 연금을 받게 되거나 最少加入期間을 충족하지 못하여 아무런 연금을 받지 못하게 되는 경우가 발생하게 된다¹⁷⁾. 이러한 연금소득의 個人間 不平等 問題는 사회보험 제도의 설립취지와 배치되어 제도에 대한 信賴性을 상실할 우려가 있다.

現物給與는 대표적으로 醫療保險制度에서 실시되고 있다. 의료보험제도는 환자를 대상으로 적절한 醫療惠澤의 제공을 목적으로 하고 있다. 질병은 發病時期 또는 그 정도에 있어서 개인별로 차이가 있으나 누구에게나 共通的으로 발생할 가능성이 있다. 따라서 醫療保險制度의 適用基準으로서 취업활동참여 여부는 부적합하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 의료보험 제도는 가입자의 扶養家族에게도 의료급여가 제공될 수 있도록 하고 있다. 그러나 가구주가 失業 등으로 인하여 보험료를 납부할 능력이 없게 될 경우 保險適用의 問題는 여전히 解決課題로 남게 된다.

나. 從事上의 地位

制度適用基準으로서 從事上의 地位는 사회보험제도의 도입초기 특정집단에 대한 배려의 차원에서 활용되었다. 실제로 독일, 프랑스 등 상당수 국가의 경우 産業化 初期 근로조건이 열악하고 빈곤에 대해 무방비 상태로 있었던 工場職 勤勞者를 대상으로 한 勞働者保險이 최초로 도입되었다. 그 이후 사회의 발전과 사회적 위험에 대한 認識의 變化에 따라 적용대상이 점차적으로 확대되어 사무직 근로자, 농어민 등 자영업자, 自由職業 從事者 그리고 非經濟活動階層도 제도에 가입할 수 있게 되었다.

우리나라의 경우 1964년 産災保險制度가 최초로 실시된 이래 연금보험제도, 의료보험제도 그리고 고용보험제도가 속속 도입되어 近代의 社會保障體系를 구축하게 되었다. 또한 개별제도는 全國民 保護의 목적으로 적용범위

17) 우리나라 국민연금에서 연금수급권 확보를 위한 최소가입기간은 정규노령연금의 경우 15년 그리고 조기감액노령연금의 경우 20년으로 하고 있다.

를 지속적으로 확대해 오고 있다. 그러나 우리나라 사회보험제도의 적용 확대과정은 서구 선진국과 비교해 볼 때 중대한 差異點이 있다. 우리나라의 제도는 經濟的 負擔能力이 있고 行政的 管理가 용이한 大企業의 賃金勤勞者들에게 우선적으로 적용해 왔다. 이에 따라 사회보험제도의 실제적인 適用對象이 되어야 할 零細事業場 勤勞者, 非正規 就業者, 自營者 등이 제도의 보호로부터 제외되는 문제를 초래하였다.

3. 管理運營體系

社會保險制度는 적용, 징수, 급여 등과 관련한 업무를 수행하기 위하여 管理運營機構를 필요로 하게 된다. 관리운영기구를 어떠한 방식으로 구축할 것인가 하는 문제에 대해서는 다양한 代案이 제시되고 있다. 여기서는 다음의 3가지 選擇事項으로 구분하여 각 방안의 長短點을 比較·評價해 보고자 한다. 구체적으로 첫째, 제도의 管理體系를 統合 또는 分散運營할 것인가 하는 문제 둘째, 개별제도를 獨占 또는 競爭原則에 따라 운영할 것인가 하는 문제 셋째, 管理運營機構의 法的 性格의 選擇問題가 제기될 수 있다.

가. 統合 또는 分散 管理運營體系

오늘날 대부분의 사회보험제도는 社會的 危險別(노령, 질병, 산업재해, 질병 등)로 구분하여 個別的으로 운영되어 오고 있다. 나아가 特定 사회보험제도의 경우 職域別(공무원, 사립학교 교직원, 군인, 일반 근로자 등)로 세분화 되어 독자적인 管理運營體系를 유지하고 있다.

사회보험제도의 分散運營體系는 다음과 같은 長點을 가지고 있다. 첫째, 제도에 대한 政府의 介入을 최소화 하여 獨立的인 制度運營이 용이하게 된다(Lampert, 1985)¹⁸. 둘째, 상대적으로 유사한 危險集團이 제도에 가입하게

18) 일반적으로 사회보험제도의 適用範圍가 확대될수록 제도의 公共的 性格이 강화되게 된다. 적용범위의 확대시 제도가입 계층간 이해의 對立問題가 빈발하게

되어 해당집단의 特殊需要에 대해 적절하게 대처할 수 있다. 셋째, 부담과 수혜의 관련성을 의미하는 收支相等의 原則이 용이하게 적용되어 보험료의 납부에 따른 加入者의 抵抗을 최소화 할 수 있다.

반면에 사회보험제도의 分散運營體系는 다음과 같은 것이 短點으로 지적되고 있다. 첫째, 과도한 管理運營費 支出의 問題가 발생하게 된다. 둘째, 衡平性의 問題와 受惠者의 不便을 초래할 가능성이 있다. 먼저 위험별로 제도를 분산운영하게 될 경우 앞서 原因主義의 原則에서 지적한 바와 같이 동일한 피해현상에 대한 差別的 保護(중복급여 또는 보장의 결함)의 문제가 제기될 수 있다. 다음으로 직역별로 관련제도를 分散運營하게 될 경우 기존 가입자의 직종 전환시 制度間 連繫의 問題가 나타나게 된다. 셋째, 개별 제도간 심각한 收支 不均衡의 問題가 야기될 수 있다. 이러한 문제는 주로 產業構造의 變化에 따른 직역별 從事人力의 차이로 인해 발생하게 된다. 즉 成長産業을 대상으로 한 제도의 경우 가입자의 증가에 따른 收支黑字를 누리게 되는 반면, 斜陽産業을 대상으로 한 제도는 만성적인 財政赤字問題에 직면하게 된다. 넷째, 가입자의 규모가 작아서 제도의 危險再分散的 機能과 所得再分配的 機能이 협소하게 된다.

우리나라 전체 사회보험 가운데 年金保險制度和 醫療保險制度는 직역별로 분산관리되고 있다. 특히 醫療保險制度의 경우 직역 또는 지역별로 구분하여 현재 373개의 組合이 운영되고 있는 실정이다. 사회보험제도 관리운영체계의 合理化 次元에서 制度의 統合과 관련한 논의가 활발하게 진행중에 있다. 제도의 統合方案은 현행 분산관리체계의 問題點을 최소화 하는 동시에 분산관리의 長點을 흡수할 수 있는 방향으로 강구되어야 할 것이다.

되는데, 이때 仲裁者로서 國家의 役割과 監督이 필요로 하게 된다. 반면 국가개입의 문제점으로는 관련제도를 정치적 利益追求의 수단으로 악용하여 제도의 분배적 기능이 歪曲될 가능성이 있다는 점이다. 무엇보다도 選舉時期를 임박한 善心的 次元에서의 제도개선은 후세대의 費用轉嫁問題를 초래하여 제도 자체의 존립기반을 위협할 가능성도 있다. 이는 오늘날 서구 선진국에서 제기되고 있는 福祉國家의 危機論에서 대표적인 문제점으로 지적되고 있다.

나. 獨占的 또는 競爭的 管理運營

社會保險制度의 運營方式과 관련하여 제기될 수 있는 또다른 질문으로는 行政管理機構를 獨占的 또는 競爭的으로 운영할 것인가 하는 것이다. 이러한 문제는 保險市場 進入制限의 설정여부와 관련한 사항으로서 保險供給者의 數에 직접적인 영향을 미치게 된다.

사회보험제도의 獨占的 運營體制란 소수의 보험공급자가 地域 또는 職域別로 관할지역 보험관련 업무를 排他的으로 수행하는 방식을 의미한다. 오늘날 대부분의 社會保險制度는 이러한 獨占的 運營方式을 채택하고 있는데, 이는 다음과 같은 측면에서 당위성이 있다. 첫째, 제도의 독점적 운영은 所得再分配와 관련한 업무를 용이하게 수행할 수 있다(Farny, 1977). 둘째, 소수의 공급자에 의한 시장독점은 '規模의 經濟'에 따라 상품의 生産單價(保險料)를 절감해 주는 효과를 가져다 줄 수 있다.

반면 사회보험제도의 獨占的 運營體系는 다음과 같은 問題點을 가지고 있다(Lampert, 1985). 첫째, 독점운영에 따른 競爭原理의 缺如는 經營合理化나 技術革新을 위한 동기부여를 억제할 가능성이 있다. 둘째, 제도운영이 지나치게 硬直的이고 官僚化 될 우려가 있다. 셋째, 단일한 제도운영에 따라 수혜자의 慾求把握과 對民便宜가 제대로 이루어지지 못하여 가입자의 不滿을 초래하게 될 위험이 있다.

이러한 독점적 운영체계의 문제점으로 인하여 우리나라에서는 일부 사회보험제도에 競爭原理를 도입하기 위한 論議가 활발히 이루어지고 있다¹⁹⁾. 이와 관련한 선진국의 사례로서 먼저 獨逸의 경우 醫療保險制度는 부분적으로 競爭原理를 도입하고 있다. 여기서는 일정소득 이상의 고소득자에 한해서 公的 또는 商業醫療保險을 임의로 선택할 수 있는 자격을 부여하고 있다. 다음으로 스위스 災害保險事業의 경우 상대적으로 철저한 경쟁원리가

19) 최근 우리나라 產災保險의 民營化方案에 대한 논의가 진행중에 있다. 이러한 방안은 一般商業保險會社에게도 산재보험업무에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 競爭을 통한 制度運營의 效率성 提高에 근본적인 목표를 두고 있다.

적용되고 있다. 산재보험사업 참여기관으로는 공적 기관인 災害保險管理公團(SUVA), 商業保險會社, 醫療保險組合 등 총 137개가 있으며, 일부 생산 직종을 제외한 대다수 근로자의 경우 보험기관을 임의로 選擇할 수 있는 자격이 부여되고 있다.

사회보험제도의 競爭的 管理體系는 제도운영의 效率性과 수혜자의 便益을 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 반면 지나친 경쟁논리는 다음과 같은 問題點을 초래할 우려가 있다. 첫째, 영리를 바탕으로 한 제도운영은 社會福祉政策的 機能을 위축하게 될 가능성이 있다. 둘째, 다수의 관리운영 주체가 보험사업에 참여하게 되어 제도의 독점적 운영체계에서 보다 保險料가 높게 책정될 우려가 있다. 이는 저소득 근로계층의 제도가입을 抑制하는 효과를 초래할 수 있다. 셋째, 재정상태의 차이로 인하여 개별 관리운영 주체간 保險料率이 달리 책정될 가능성이 있다. 이에 따라 동일한 사회적 위험에도 불구하고 비용부담의 차이가 발생하는 衡平性의 問題가 제기될 수 있다. 넷째, 逆選擇의 問題가 발생하게 될 위험이 있다. 일례로 財政狀態가 불건전한 保險機關의 경우 良質의 위험집단은 탈퇴하게 되고, 상대적으로 위험발생의 가능성이 높은 집단만이 남게 됨으로써 보험재정의 惡循環을 가속화 할 가능성이 있다. 이러한 逆選擇의 문제는 스위스 災害保險에서 대표적으로 나타나고 있다. 즉 광업 및 제조업 등 재해발생의 위험이 높은 事業場은 SUVA에서 관리하고 사무직, 자영업 등은 民間商業保險에서 관리하게 되어, SUVA의 競爭力이 급속히 약화되는 문제를 야기하고 있다.

다. 管理運營機構의 法的 形態

사회보험제도의 管理方式으로는 國家가 직접 운영하는 방식과 民間會社가 운영하는 방식이 있다. 그리고 그 중간의 형태로서 公共機關에 의한 관리방식이 있다. 먼저 사회보험제도를 국가에서 直接運營하는 방식은 오늘날 社會主義圈 국가에서 주로 실시하고 있다. 다음으로 民間會社가 사회보험업무를 수행하는 방식은 대개의 경우 市場經濟의 原則이 지배적인 국가에서

채택하고 있다. 대표적으로 미국과 스위스의 경우 災害保險과 醫療保險은 상당부분 일반 商業保險會社에서 담당하도록 하고 있다. 마지막으로 公共機關에 의한 사회보험 운영방식은 대다수의 국가에서 채택하고 있는 형태로서, 여기서는 公法에 의해 별도로 설립된 機關(우리나라의 경우 公團 또는 公社)에서 국가의 업무를 代理遂行하게 된다.

사회보험 관련 공공기관은 自治主義의 原則에 따라 국가로 부터 독립적으로 해당사업을 수행하게 된다. 여기서 제도운영의 獨立性を 확보하기 위해서는 기관운영에 필요한 人的資源의 民主的 選出을 필요로 하게 된다. 무엇보다도 기관을 대표하는 高位 經營陣의 경우 보험가입자의 選舉에 의해 公益機關(노동조합, 경영자협회, 사회복지단체 등)의 대표자로 구성하는 것이 先進國의 일반적인 사례이다. 이에 따라 개별 사회보험제도의 운영은 해당기관의 判斷과 責任下에 운영할 수 있도록 최대한의 自律權을 보장하고, 국가는 법률에 의거하여 총괄적인 監督權을 행사하게 된다. 獨立인 制度運營은 개별제도 보험집단의 이해를 최대한 제도에 반영함으로써 共同體의 連帶意識을 강화하고 나아가 제도운영의 創意性과 專門性을 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다(Lampert, 1985).

우리나라 개별 사회보험제도는 관련 法律에 의거하여 별도로 설립된 公團에서 관리운영하고 있어²⁰⁾, 기관운영의 독립성을 유지하기 위한 形式的 基盤은 마련하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 선진국의 경우와는 달리 개별 기관의 高位 經營陣은 국가에서 직접 任免하도록 하고 있다²¹⁾. 이에 따라

20) 사회보험제도별로 年金制度의 경우 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교연금관리공단이 있다. 產災保險은 근로복지공단 그리고 醫療保險은 지역구분에 따라 공·교의료보험관리공단과 의료보험연합회에서 담당하고 있다. 雇傭保險은 勞動部에서 직접관리하고 있다.

21) 個別機關의 理事長은 관련 법률에 의거하여 관련부처 長官의 제청에 따라 대통령이 任免하고, 常任理事와 監事는 이사장의 제청에 따라 장관이 직접 任免하도록 하고 있다. 나아가 국민연금관리공단, 산재보험관리공단 등 대다수 기관의 경우 당연직 이사는 2 또는 3급의 고위직 공무원에서 선출하도록 법률에 명시하고 있다.

제도운영의 獨立性이 상당부분 제한을 받고 있는 실정이다. 사회보험제도에 대한 국가의 지나친 개입은 제도운영의 非民主性은 물론 국가책임의 보험 공동체 轉嫁問題(Casey, 1989)와 선거기간중 善心用 手段으로 활용되어 궁극적으로 國家의 失敗를 초래할 우려가 있다는 점에서 問題點으로 지적되고 있다²²⁾. 따라서 사회보험제도 管理運營의 독립성을 제고하기 위한 制度的 裝置의 마련이 시급히 요구되고 있다.

4. 給與

개별 社會保險制度는 가입자로서 사회적 위험의 피해자에게 적절한 給與를 제공하게 된다. 여기서 급여수준의 결정과 관련한 基準의 問題가 제기될 수 있다. 이러한 基準으로는 必要에 상응하는 급여지급, 동일한 수준의 一括的인 급여지급, 從前所得에 비례하는 급여지급 그리고 납입한 保險料 總額에 비례하는 급여지급이 있다.

첫째, 개개인의 必要에 상응하는 수준의 급여를 지급하는 방법이다. 여기서 급여는 위험의 발생으로 인한 被害의 정도와 이에 대처한 個人의 能力(소득 및 자산수준, 건강상태, 연령 등)을 파악하여 그 不足分을 補充的으로 지급하게 된다. 이러한 급여의 지급방법은 公共扶助制度에서 주로 적용되고 있으며, 社會保險制度의 경우 극히 例外的으로 실시되고 있다. 대표적으로 우리나라 國民年金의 加給年金制度가 이에 해당된다. 加給年金이란 가족규모의 차이에 따른 경제적 부담의 衡平化 차원의 급여로서 연금수급권자 被扶養家族의 數에 비례하여 지급되고 있다²³⁾.

22) 개별 經濟主體의 경제행위에 대한 國家介入의 당위성은 市場의 失敗에 근거를 두고 있다. 반면 國家의 失敗는 특정 政治集團이 자신의 이익추구(예를 들어 選舉의 勝利)를 목적으로 시장에 관여하게 됨으로써 經濟的 그리고 分配的 非效率性(pareto sub-optimality)을 초래하게 되는 결과를 의미한다. 社會保險制度에 있어서 國家의 失敗에 대한 논문으로 Berthold, and Külp(1984) 그리고 Luckenbach(1991)을 參照하기 바람.

23) 우리나라 국민연금의 加給年金은 所得水準에 상관없이 단순히 被扶養家族의

둘째, 제도가입자인 被害當事者 모두에게 동일한 수준의 급여를 제공하는 방법이다. 사회보험제도에 있어서 이러한 지급방식은 現金給與와 現物給與로 구분하여, 먼저 현금급여의 경우 스웨덴의 基礎年金制度를 대표적인 사례로 지적할 수 있다. 기초연금은 소득수준 또는 제도가입기간에 상관없이 正規老齡年金 受給年齡인 65세에 도달한 모든 국민에게 동일한 금액을 年金으로 지급하고 있다. 다음으로 現物給與의 경우 醫療保險制度가 있다. 왜냐하면 여기서는 개별가입자의 所得水準에 상관없이 동일한 질병에 대하여 동일한 수준의 의료급여를 제공하는 것을 原則으로 하고 있기 때문이다.

셋째, 개별가입자 從前所得에 비례하여 급여를 差等的으로 지급하는 방식이다. 이러한 방식은 사회보험제도의 경우 現金給與에서 적용되고 있다. 여기서는 다시 현금급여의 算定基準이 되는 個人所得의 範圍를 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 발생하게 된다. 먼저 위험발생 직전 당사자의 소득을 기준으로 급여를 산정하는 방법이다. 이는 주로 短期的 性格의 危險에서 적용되며, 우리나라의 경우 雇傭保險의 失業給與와 産災保險의 休業給與가 있다. 다음으로 개별가입자 平生所得을 기준으로 급여를 산정하는 방법이다. 이는 長期的 性格의 危險에 적용되는 방식으로서, 우리나라의 경우 公積年金제도의 각종 연금이 해당된다. 마지막으로 개별가입자 未來所得을 바탕으로 급여를 산정하는 방법이다. 이러한 방법은 대개의 경우 勤勞所得이 없는 非經濟活動階層에 대한 保險給與의 산정시 사용되는 방법으로서, 독일의 경우 유치원 원아, 학생 등을 대상으로 한 災害補償年金과 戰爭被害者 補償年金이 해당된다.

넷째, 從前 납부한 保險料 總額에 비례하여 급여를 지급하는 방식이다. 이러한 급여지급방식은 公的年金制度에서 사용하고 있다. 여기서 保險料 總額은 제도가입기간중 勤勞所得의 平均, 保險料 納付期間 그리고 保險料率에

數에 비례하여 지급되고 있어 엄밀한 의미에서 補充的 性格의 급여와는 차이가 있다. 그러나 영국과 스웨덴 公的年金制度의 경우 配偶者 手當制度는 가족의 所得水準과 配偶者の 年齡에 따라 차등적으로 지급하도록 하고 있어 必要에 상응한 급여의 성격과 부합된다고 할 수 있다.

의해 결정된다. 그러나 우리나라 국민연금제도의 경우 개별가입자의 연금액은 다음과 같은 사실로 인하여 종전 자신이 납부한 保險料 總額과 상당한 차이가 발생하게 된다. 먼저 연금액은 保險料率의 變化에 完全 非彈力的이라는 점이다. 다음으로 연금급여는 最低生計保障的 성격의 基礎部分과 所得比例部分으로 구성되어 있다는 점이다. 마지막으로 年金價値의 實質的 保障을 위하여 연금액의 산정시 개별가입자 制度가입기간중 매년도 標準所得月額에 적용하는 再評價率과 연금수급 이후 연금액의 調整率이 利子率과 무관하게 결정된다는 점이다²⁴⁾. 이상의 제반 사항은 사회보험제도로써 우리나라 국민연금제도의 所得再分配의 機能과 밀접한 관련을 가지고 있다.

5. 財源의 調達 및 管理

社會保險制度的 運營을 위해서는 財源을 필요로 하게 된다. 이와 관련하여 財源을 어떻게 마련할 것인가 하는 問題와 조성된 資源을 어떠한 방법으로 管理할 것인가 하는 問題가 제기될 수 있다.

가. 財源의 調達方案

사회보험제도의 運營財源은 개별 가입자가 납부하게 되는 保險料 收入과 국가가 일반재정에서 지원하는 租稅 收入으로 충당된다. 이와 관련하여 사회보험제도의 재정에서 個別 收入源이 차지하는 比率을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 다시 제기된다.

일반적으로 사회보험제도는 순수한 의미의 保險事業은 물론 國家責任의 事業을 代理者的 次元에서 동시에 수행하고 있다. 여기서 보험 이외의 사업

24) 再評價率이란 개별가입자 종전소득을 現在價値로 환산하기 위해 도입한 개념으로서, 國民年金法 시행령 제34조 1항의 규정에 따라 年金受給 開始 당시 전체 年金加入者 平均所得의 變動率(wage index)을 기준으로 결정하고 있다. 이와는 달리 調整率은 연금수급 이후 연금액의 가치보전을 위한 것으로서 전년도 全國消費者物價指數의 變動率(price index)을 기준으로 하고 있다.

이란 개별 사회보험제도가 所得再分配的 次元에서 수행하고 있는 각종 기능을 의미한다²⁵⁾. 이와 관련한 대표적인 사례로서 상당수 先進國 公的年金制度는 군인, 육아휴직자, 학생 등에 대하여 해당기간 동안 보험료를 免除해 주고 이를 가입기간으로 인정해 주는 제도를 가지고 있다. 사회보험제도의 운영에 필요한 재원은 ‘使用目的에 상응하는 財源調達의 原則’에 입각하여 조달하여야 한다(Schmähl, 1988). 즉, 保險的 性格의 사업은 制度 加入者의 負擔으로 그리고 보험 이외의 사업은 국가적 차원에서 全國民의 負擔으로 이루어져야 한다는 것이다²⁶⁾. 이러한 合目的的인 財源調達方案은 국가 책임을 보험공동체가 수행함으로써 발생하게 되는 費用轉嫁의 問題를 방지하여 社會保險財政의 長期的 安定과 제도에 대한 信賴度를 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

현재 우리나라의 경우 公務員年金, 地域醫療保險 등 일부를 제외한 대부분의 사회보험제도에서 國家는 제도의 管理運營費의 일부만을 부담하고 있다. 반면 개별 제도는 危險分散的 機能의 保險事業 이외에도 상당한 수준의 分配政策的 性格의 사업을 수행하고 있다. 국가책임의 지나친 사회보험 轉嫁는 보험료의 인상요인으로 작용하여 인건비의 상승에 따른 기업의 勞動需要 減少問題(국내실업률의 증가문제)와 對外競爭力 弱化問題를 초래할 수

25) 社會保險制度 본연의 사업은 保險의 原則에 입각한 가입자간 危險의 再分散에 있다. 사회보험제도는 이러한 保險事業 이외에도 社會的 均衡의 차원에서 다양한 所得再分配的 業務를 수행하게 된다. 소득재분배 사업은 財源調達의 側面에서 비용부담의 公平性 問題(특히 무임승차자의 문제)와 給與의 側面에서 肯定的 外部效果의 問題(특히 사회안정적 효과) 등으로 인해 公共財的 性格을 가지고 있다. 이러한 의미에서 볼 때 소득재분배적 사업의 수행에 필요한 재원은 당연히 국가의 일반재정에서 조달되어야 할 것이다. 소득재분배의 공공재적 성격에 관한 논문으로는 Feldmann and Kirman(1974) 참조하기 바람.

26) 개별 사회보험제도가 수행하는 각종 사업을 保險的 事業과 非保險的 事業으로 구분하는 문제는 상당한 어려움이 있다. 따라서 독일 공적연금제도의 경우 1958년 年金改革 당시 전체 年金支出額의 30%를 政府補助金으로 설정하고 이를 매년도 전체 연금가입자 平均賃金의 上昇率에 따라 上向調整하는 방법을 채택하고 있다. 1989년의 경우 전체 연금지출액에서 국가보조가 차지하는 比率은 17.1%를 기록하였다.

려가 있다. 이러한 의미에서 사회보험재정에서 國家와 保險共同體間 責任限界와 관련한 심도있는 논의가 필요로 하다.

나. 財源의 管理方案

여기서는 사회보험제도의 운영을 위하여 조성된 財源을 어떻게 管理할 것인가 하는 문제를 다루고자 한다. 재원의 관리방안으로는 積立方式과 賦課方式이 있다. 積立方式은 개별가입자의 보험료를 基金의 形態로 조성하여 위험의 발생시 피해 당사자에게 給與를 제공하는 방법으로서 個人 貯蓄의 性格을 가지고 있다. 이러한 財源管理方式은 부담과 수혜의 形평, 즉 保險數理의 原則을 바탕으로 하고 있어 分配的 機能을 排除하도록 하고 있다. 반면 賦課方式(pay-as-you-go system)은 별도의 기금을 조성하지 않고 매년도 전체 가입자로 부터 징수한 보험료를 當該年度에 발생한 危險의 被害者에게 지출하는 방법이다. 이러한 연도별 수지균형의 원칙에 따라 부과방식은 상당한 수준의 分配的 機能을 수행할 수 있게 된다. 특히 공적연금제도에서 이러한 財政運營方式을 채택할 경우 제도도입 당시 기존 노령계층에게도 年金受給權을 보장할 수 있다는 長點이 있다.

사회보험제도의 재원운영방식은 社會的 危險의 性格에 따라 결정되고 있다. 일반적으로 실업, 질병, 산업재해 등 비교적 短期性的의 危險은 賦課方式을 그리고 노령, 장애 등 長期性的의 危險은 積立方式을 적용하고 있다.

우리나라의 경우 대부분 公的年金制度는 積立方式에 입각하여 운영하고 있다. 이에 따라 國民年金制度는 1995년 말 현재 대략 18조원 가량의 자금을 적립기금의 형식으로 조성하고 있다. 그러나 관련제도는 소득재분배적 성격의 다양한 收支不均衡的 要因으로 인하여 2040년 경 적립기금을 완전히 消盡할 것으로 추정되고 있다(김용하 외, 1996). 이러한 사실은 우리나라 국민연금제도가 積立方式에서 賦課方式으로 점진적으로 轉換하고 있음을 의미하며 현재의 경우 그 중간형태인 混合方式이 적용되고 있다고 평가할 수 있다(민재성, 1991).

재원관리형태로서 混合方式은 기금운영에 있어서 非合理的인 政治介入의 여지가 너무 크다는 점에서 문제가 있다. 구체적으로 다음과 같은 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 첫째, 基金規模의 設定이 恣意的으로 결정될 우려가 있다는 점이다. 둘째, 保險料 水準이 政治的 考慮에 의해 책정될 가능성이 높다는 점이다. 保險料는 먼저 積立方式의 경우 個人別로 부담과 수혜의 기대값이 相互均衡을 유지할 수 있는 수준에서, 다음으로 賦課方式의 경우 매년도 保險財政이 收支均衡을 유지할 수 있는 수준에서 결정이 된다. 반면에 混合方式의 경우 보험료는 일정한 기준이 없이 政治·經濟的 與件에 따라 恣意的으로 결정될 우려가 있다. 셋째, 積立方式에서 賦課方式으로 전환하는 과정에서 조성된 財源이 政治的 手段(일례로 선거기간중 선심성 공약)으로 활용될 여지가 높다는 점이다. 이에 따른 費用의 未來世代 轉嫁問題는 소득보장의 기반이 되는 世代間 契約에 악영향을 초래하여 궁극적으로 制度의 安定的 發展을 위협할 가능성이 있다.

IV. 社會保險制度的 現況과 問題點

1. 社會保險制度的 運營 現況

社會保險制度는 국민의 生存權 保障을 목표로 老齡, 災害, 疾病, 失業 등 제반 사회적 위험과 사고에 의한 소득중단에 대비하여 給與를 실시하는 제도이다. 이는 국가가 강제성을 바탕으로 마련한 제도로 국민의 生活安定과 福祉增進에 기여함을 목적으로 하고 있다. 社會保險制度가 우리나라에 처음 도입된 것은 1960년 공무원연금법이 제정되면서 부터였다. 사회보험은 基本法이 없는 상태에서 개별적으로 立法化되고, 사회적 위험에 대해 사안별로 별도의 制度成立 과정을 밟게 되었다²⁷⁾. 여기서는 適用對象者와 保險料賦課 및 給與, 管理運營體系를 달리하고 있는 사회보험의 각 제도별 운영현황을 간략히 살펴보기로 한다.

가. 公的年金制度

公的年金制度는 1960년 國家公務員을 대상으로 처음 도입된 후, 軍人(1963), 사립학교교직원(1975) 등 特殊職 從事者를 가입대상으로 하는 特殊職 役年金이 실시되었다²⁸⁾. 일반 국민을 대상으로 하는 國民年金制度는 산업화의 진전에 따른 각종 災害의 發生과 가족기능의 약화로 인한 老後生活을 보

27) 사회보험의 개별법은 연금보험분야에서 공무원 연금법, 사립학교 연금법, 군인 연금법, 국민연금법이, 의료보험분야에서는 의료보험법과 공무원 및 사립학교 교직원의료보험법이, 산업재해분야는 산업재해보상보험법, 그리고 실업 및 고용보험분야는 고용보험법이 제정되어 있다.

28) 공적연금제도가 특수직역연금을 중심으로 발전하게 된 것은 가입대상간의 이해관계가 복잡하지 않고 제도도입에 따른 재원조달, 전달체계 등이 단순하여 제도가 쉽게 도입될 수 있었기 때문이다.

장해 주고 所得再分配의 기능을 수행할 수 있는 제도적 장치이다. 10인 이상 사업장근로자를 대상으로 1988년부터 시행된 국민연금제도는 그 이후 당연적용 대상범위를 단계적으로 확대하였다. 1998년부터는 都市地域 自營者에게도 확대실시할 예정이므로 이른바 국민전체의 연금시대가 열리게 될 것이다.

年金制度의 적용대상자는 특수직역가입자, 사업장가입자, 지역가입자, 임의계속가입자로 구분된다. 공적연금제도의 가입자는 1995년말 현재 854만명으로 18세 이상 총취업자의 42.7%정도 가입되어 있다. 특수직역가입자는 129만명 정도이며, 사업장가입자가 554만명, 지역가입자는 165만명이며, 임의계속가입자는 노령연금 수급요건을 갖추기 위해 가입기간을 65세까지 연장하여 가입한자로 4만8710명에 불과하다. 국민연금의 보험재정방식은 기본적으로는 積立方式(Capital Funding System)을 택하되, 초기에는 낮은 釀出料率로 시작하여 점차釀出料率을 높여가는 修正積立方式을 채택하고 있다. 연금가입자들의 부담능력을 감안하여 각출료율은 段階的으로 上向調整하고, 釀出料中 일부를 퇴직금준비금에서 전환토록 年金財政을 설계하였다.

연금각출료 부담에 있어서 공무원 및 군인은 가입자의 표준보수월액을 기준으로 13%를 國家와 本人이 1/2씩 부담하고, 私立學校教職員은 본인이 6.5%, 學校財團이 4.0%, 국가가 2.5%를 보조하고 있다. 國民年金의 당연적용 대상인 사업장가입자는 勞·使가 共同負擔하는 것을 원칙으로 하고 있다. 1988년부터 1992년까지는 3%(본인 1.5%, 사용자 1.5%), 1993~1997년에는 6%(본인 2%, 사용자 2%, 퇴직금전환금 2%)를, 1998년 이후부터는 9%를 부담하도록 되어 있다. 지역가입자의 경우 월소득액의 3% 전액을 가입자 본인이 부담하고 있다²⁹⁾. 국가는 管理運營費 일부만 부담하고 있다.

국민연금 급여재원은 加入者 및 使用者가 부담하는 年金釀出料, 年金基金運用收益, 기타 雜收益 등이 추가되어 운용되고 있다. 연금의 급여종류는 老齡年金, 障害年金, 遺族年金이 있으며, 年金保險料는 拂入하였으나 그 기

29) 농어민가입자는 농업구조조정자금에서 한시적으로 가입자 1인당 2,200원씩 보조하고 있으며, 각출료율을 단계적으로 인상하도록 계획되어 있다.

간이 짧아 연금혜택을 받을 수 없을 경우 이자와 함께 되돌려 주는 返還一時金制度가 있다(보건복지부, 1996).

國民年金制度의 管理運營 主體는 國家이며, 國民年金管理公團은 그 업무를 위탁받아 실질적인 집행을 담당하게 된다. 國民年金의 管理運營은 公的統制가 가능하면서도 管理의 專門性을 살릴 수 있도록 各種 委員會가 운영되고 있다. 運營체계는 크게 資格管理, 徵收管理, 給與管理, 基金管理로 나눌 수 있으며, 資格管理 업무에는 加入者의 자격취득 및 상실, 年金保險料의 표준소득월액의 결정 등이 있다. 年金급여는 年金수급권의 해당여부의 확인, 급여액 조정사항의 확인, 급여액의 산정 등의 支給節次를 거쳐 金融機關을 통하여 年金수급권자에게 지급된다.

나. 公的醫療保險制度

醫療保險은 국민이 예상하지 못한 질병이나 부상 등 醫療事故에 對應하여 過重한 醫療費支出이라는 危險을 分散함으로써 國民생활의 안정을 도모하고, 健康한 삶을 보장하기 위한 制度이다. 公的醫療保障制度는 1963년 醫療保險法이 制定·公布됨으로 시작되었다. 실시 초기에는 임의보험기간이었으며, 1977년 이후 低所得層을 대상으로 公的扶助方式의 醫療保護와 사업장 근로자를 대상으로 社會保險方式의 본격적인 의료보험제도가 실시되었다.

醫療保險制度의 구성은 크게 사업장의 근로자를 組合員으로 설립하여 운영하는 職場醫療保險, 일정지역에 거주하는 세대주를 조합원으로 하는 地域醫療保險, 그리고 공무원과 사립학교교직원 및 군인을 대상으로 하는 公務員 及 私立學校教職員 醫療保險으로 나눌 수 있다. 適用對象의 擴大는 1977년 500인 이상 사업장부터 強制適用하여 300인 이상(1979), 100인 이상(1981), 16인 이상(1983년), 1988년 7월부터는 5인 이상 고용하는 사업장과 농어촌 지역주민에게 까지 段階的으로 확대하였다. 1989년에는 도시지역 주민에게도 의료보험을 적용하여 全國民 醫療保障을 실현하게 되었다³⁰⁾.

醫療保險의 財源은 피보험자와 사용자가 소득의 일정비율을 각출하여 조

성하는 것이 세계적인 추세이다. 직장의료보험의 경우 피보험자의 표준보수 월액에 보험요율을 곱하여 산정하며, 그 부담은 사용자와 피보험자가 각각 1/2씩 부담하게 된다. 지역의료보험의 경우 보험료 부과기준은 직장과 공교 의료보험과는 달리 보험료 산정기준이 되는 피보험자의 소득과약이 어려워 다소 복잡한 구조를 가지고 있다. 즉 지역의보의 보험료는 가족수나 세대에 대하여 균등하게 부과되는 기본보험료와 소득수준과 재산정도에 비례하여 부과되는 능력비례보험료가 있다.

醫療保險給與는 被保險者 및 被扶養者의 질병·부상·분만 또는 사망 등에 대해 보험자가 現物 또는 現金給與를 제공하는 것으로 法定給與와 附加給與가 있다. 법정급여에는 요양급여와 분만급여, 요양비, 분만비 등이 있으며, 附加給與에는 장제비, 분만수당, 본인부담 보상금 등을 들 수 있다.

醫療保險의 管理運營體系는 보험료 부과 기초가 되는 所得形態나 所得把握率 등이 상이한 집단별로 분류하여 각각의 의료보험조합이 保險者가 되어 운영하는 분리운영방식을 택하고 있다. 즉 賃金所得者와 非賃金所得者를 구분하고, 다시 임금소득자내에서 직장근로자와 공무원, 사립학교교직원 및 군인을 구분하여 각각의 조합을 설립하고 獨立的으로 被保險者에 대한 자격관리, 보험료 산정 및 징수, 급여관리업무 등을 실시하는 組合主義方式을 채택하고 있다.

의료보험조합은 特殊法人의 성격을 지니며, 組合內에는 조합의 重要事項을 審議 議決하는 運營委員會와 業務執行事項을 審議하는 理事會를 운영하고 있다. 한편, 각 개별조합과 공교의료보험공단간의 재정공동사업, 보험진료비 심사 등 보험자간 공통되는 사업을 효과적으로 수행하기 위해 의료보험연합회를 설립하여 운영하고 있다(의료보장개혁위원회, 1994).

30) 1995년말 현재 총인구의 95.6%인 4286만명이 의료보험에 적용을 받고 있는 것으로 나타났다.

다. 産業災害補償保險制度

산업재해보상보험제도는 근로자들의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하고 재해예방 및 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 수행하고 있다. 나아가 사회적 위험인 산업재해에 대한 사업주의 共同連帶責任을 강조함으로써 사업주의 경제적 부담을 분산하여 안정적인 사업의 수행을 돕는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 산재보험은 사회보험으로 분류되기는 하나, 고용주들의 상호보험적인 성격이 강하며, 근로자와 고용주의 관계가 대등한 관계보다는 고용주의 책임원칙에 기초하고 있다.

산재보험의 발단은 1915년 朝鮮鑛業令에 의하여 鑛業者에게 업무상의 재해에 대한 扶助義務制度가 도입되고, 근로기준법(1953)의 制定·公布와 함께 산업재해의 개별사용주 책임제도가 확립되면서 부터로볼 수 있다. 1964년 본격적으로 실시된 産業災害補償保險制度는 개별사용주 책임제도를 社會保險化 한 것으로서, 勞使 兩者負擔의 일반 勞働者保險과는 성격을 달리 한다고 볼 수 있다.

제도도입 당시 500인 이상 규모의 광업 및 제조업 부문 사업장에 한해서 실시하였으나 200인 이상 사업장(1965)과 가스업과 운수보관업이 신규로 적용대상업종으로 되었다. 그 이후 적용범위를 지속적으로 확대하여 1988년부터는 특정업종을 제외한 5인이상의 사업장근로자에게 적용하고 있다. 1964년 총취업자의 1.05%에 불과하던 적용비율이 점차로 확대되어, 1995년 말 현재 적용사업장수는 186,021개소에 종사하는 근로자는 7,893,727명(총취업자의 36.7%)으로 나타나고 있다. 산재보험의 적용대상자의 지속적인 확대에도 불구하고 아직도 산업재해가 발생해도 보상능력이 없는 영세기업의 근로자 상당수가 산재보험의 적용대상에서 제외되고 있어 이들의 제도적용이 시급한 실정이다.

산재보험은 근로자의 업무상 재해에 대한 급여로서 비용은 원칙적으로 사용자가 전액 부담하게 되어 있다. 제도도입 당시 전체적용사업장 평균보

보험료는 2.3%로서, 개별기업의 보험요율은 해당업종별 재해발생의 위험정도에 따라 최저 0.4%에서 최고 6.5%로 책정되었다. 보험요율은 업종별 재해 위험도에 따른 차등부담원칙을 적용하여 재해예방에 노력하고 있다. 업종간 최저 및 최고 보험료간의 격차는 점차 심화되어 '1994년 현재 최저 0.4%에서 최고 35.5%에 이르고 있는 반면, 전체적용사업장의 평균보험료는 1.94%를 나타내고 있다.

산재보험사고는 업무상 사유에 의한 근로자의 부상, 질병, 신체장해, 또는 사망이 되며, 급여의 종류로는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 장제비 등 6종류가 있다. 산재급여는 요양급여와 휴업급여가 주종을 이루고, 휴업급여는 평균임금의 70%를 지급하고 있다. 현행 산재보험제도가 인정하는 근로재해의 범위는 제정당시의 산업구조를 전제한 것으로, 그동안의 산업구조변화에 따른 확대가 이루어지지 못하고 있다.

산재보험은 사회보험의 성격상 보험정책업무는 노동부가 관장하고 있으며, 보험집행업무와 재해근로자의 복지증진업무는 근로복지공단이 담당하고 있다. 또한 산재보험은 적용대상 사업장의 확대에 따른 보험료징수 및 행정상의 부담을 경감하기 위해 保險事務組合을 운영하고 있다. 보험사무조합의 운영은 전국을 지역별로 구분하여 각 조합들이 해당지역 입주 사업체를 獨占管理해 오고 있다. 보험사무조합은 보험료의 대리징수 등 금전사무를 주로 처리하기 때문에, 설립인가시 책임능력 그리고 사무처리능력을 고려하여 對外公信力이 있는 단체에 한정하고 있다.

라. 雇傭保險制度

1990년대 들어와서는 勞動力 需給의 不均衡 深化, 企業의 자율적인 勤勞者 能力開發의 未定着, 失職勤勞者에 대한 체계적인 保護裝置의 未洽 등이 경제사회 발전의 제약요인으로 작용함에 따라 1995년 7월 마침내 雇傭保險制度를 시행하게 되었다. 雇傭保險制度는 전통적인 의미의 失業保險 뿐만

아니라 적극적인 취업알선을 위한 재취업의 촉진, 실업예방 및 고용촉진을 위한 직업능력개발 등의 사업을 수행하고 있다. 나아가 産業構造 調整過程에서 발생하는 企業內部的 고용조정이 원활히 이루어질 수 있도록 하며, 직업훈련과 企業의 競爭力을 強化를 측면에서 지원해 주고 있다(고용보험연구기획단, 1993).

이러한 배경하에 실시된 雇傭保險事業은 雇傭安定事業, 職業能力開發事業, 失業給與 등의 3대 사업으로 구성되어 있다. 이는 실업급여적 성격을 최소화하고 고용안정 및 능력개발사업 등 적극적 雇傭政策과 연계를 강화하고 있는 것이 특징이다. 失業의 長期化와 같은 부작용을 最小化하기 위하여 실업급여의 요건을 매우 엄격히 하는 대신 직업훈련을 支援·促進하는데 과감한 배려를 하고 있다.

雇傭保險制度는 事業場規模와 勤勞者의 種類에 따라 적용을 달리하고 있다. 고용보험은 雇傭保險法에³¹⁾ 의거하여 모든 사업장에 적용하되 우선적으로 1995년 7월부터 실업급여는 常時勤勞者 30인 사업장에 고용안정 및 직업능력개발사업은 상시 70인 이상의 사업장에 각각 적용한다. 1998년 1월부터는 실업급여는 10인이상, 고용안정 및 직업능력개발사업은 50인 이상 사업장으로 확대적용할 예정이다³²⁾.

1996년 6월말 현재 雇傭保險이 적용되는 사업장 수는 41,764개소이며, 피보험자수는 4,300,725명으로 總勤勞者(1309만명)의 약 32.8%가 고용보험의 피보험자 자격을 가지고 있다. 고용보험사업별 적용현황을 보면, 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 3개 사업 모두의 적용을 받는 사업

31) 고용보험법 제7조상의 '적용범위'는 모든 사업 또는 사업장으로 규정하고 있으나, 시행령 2조에서 상시 10인 미만 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 적용을 하지 아니하고, 상시 10인 이상 50인 미만의 근로자를 사용하는 사업은 실업급여사업만을 당연가입대상으로 하고 있음을 명시하고 있다.

32) 雇傭保險法 제8조 규정에 의해 60세 이후 새로이 고용된자, 시간제 및 일용근로자, 3월 이내의 季節的 또는 一時的 事業에 고용된 근로자, 공무원, 사립학교 교원 및 기타 대통령령이 정하는 자는 適用對象에서 제외된다.

장은 24,006(57.7%)개소로 피보험자수는 3,634,938명이다. 실업급여만 적용 받는 피보험자수는 665,787명(15.5%)이며, 사업장당 평균피보험자수는 102명인 것으로 나타났다(유길상 외, 1996).

雇傭保險料는 고용보험사업에 필요한 費用을 충당하기 위해 보험가입자인 事業主와 勤勞者에게 징수하는 것이다. 保險料率은 保險收支의 推移와 經濟狀況 등을 고려하여 15/1000의 범위내에서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여 보험료율로 구분되어 결정된다. 고용보험료 수입중 실업급여에 소요되는 재원은 근로자와 사업주가 50%씩 부담하고, 고용안정 및 직업능력개발사업비는 사업주가 전액 부담한다. 고용보험료율은 賃金總額을 기준으로 15/1000 범위내에서 결정되며, 각 사업별 보험료율은 실업급여가 6/1000, 고용안정사업이 2/1000이다. 직업능력개발사업은 中小企業 여부와 상시근로자수에 따라 1/1000~5/1000의 요율을 적용하고, 직업훈련의무업체의 경우 0.5/1000 를 적용함으로 중소기업의 부담이 상대적으로 낮도록 하였다.

雇傭保險基金은 고용보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위해 고용보험기금계정을 한국은행에 설치하여 管理·運用하고 있다. 이는 노사가 부담하는 고용보험료와 징수금(가산금, 연체료 등), 적립금, 基金運營 收益金 및 其他 收入金으로 조성된다. 정부는 보험사업의 관리운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 일반회계에서 부담한다(노동부, 1996).

雇傭保險制度는 사업별로 운영됨에 따라 사업별 傳達體系가 다르다. 각 사업은 사업장별로 적용되므로 적용사업 所在地를 관할하는 職業安定機關인 지방노동관서에서 사업을 관장하게 되어 있고, 고용보험업무중 일부를 勤勞福祉公團에 위탁하고 있다. 地方勞動官署에서는 고용보험의 적용, 징수 업무를 담당하고, 피보험자자격관리, 실업급여, 고용안정사업, 직업능력개발 사업을 담당하게 된다.

2. 社會保險制度的 問題點

현행 社會保險制度는 적용대상에 있어 사업장 규모와 종사상지위를 限定함으로 실제 소득활동을 하고 있는 상당수 근로자의 가입이 制限되고 있다. 특히 所得保障이 우선적으로 필요한 계층인 零細事業場의 근로자와 임시·일용직근로자는 임금근로자임에도 불구하고 이들 대다수는 社會保險 혜택에서 제외되고 있는 실정이다. 社會保險制度의 적용확대는 소득과악이 어려운 계층의 보험료 산출문제, 재정부담, 사회보험업무의 관리운영 문제, 그리고 각 社會保險制度間의 연계성 등이 정책 쟁점으로 부각되면서 많은 難關에 봉착하게 된다.

초보적인 단계에 있는 우리나라 사회보험제도에 대해 Ⅱ章 및 Ⅲ章에서 살펴본 사회보장의 기본원칙과 사회보험제도의 구성요소를 중심으로 문제점을 간략히 검토해 보기로 하겠다.

가. 適用對象 範圍

우리나라 社會保險 適用對象의 확대과정은 서구 선진국과는 달리 經濟的負擔能力이 있고 行政的 管理가 용이한 대기업의 임금근로자를 우선적으로 적용해 왔다. 이에 따라 사회보험제도의 실질적인 적용대상이 되어야 할 零細事業場 勤勞者, 非正規就業者, 自營者 등이 제도 적용으로 부터 제외되는 문제를 초래하고 있다.

의료보험 및 국민연금제도는 일반 국민을 대상으로 하는 사회보험제도임에도 불구하고 全體 就業階層을 포함하기에는 미흡하다. 5인 미만 사업장근로자와 비정규근로자는 임금근로자이면서도 사업장가입자에 속하지 못하고 지역가입자에 편입되어 있다³³⁾. 이들이 직장 또는 사업장가입자에 편입되지

33) 이들이 직장 또는 사업장가입자에 편입되지 못하는 경우 보험료는 사용자 부담이 없이 가입자가 전액 부담해야 함으로 동일한 소득하에서 보험료 부담이 가중되는 결과를 초래한다.

못하는 경우 보험료는 사용자 부담이 없이 가입자가 전액 부담해야 함으로 동일한 소득하에서 보험료 부담이 가중되는 결과를 초래한다. 국민연금의 지역가입자의 경우 保險料의 納付例外 및 適用除外가 廣範圍하게 인정되어 노후의 연금수급권 확보면에서 취약한 경우가 많다. 소득활동에 종사하고 있는 부부협업 자영자의 配偶者는 적용대상자에서 제외되며, 18세 이하 근로자의 가입도 제한하고 있다. 향후 국민연금제도가 都市地域의 자영자에게 확대될 경우 適用除外 및 納付例外者의 제도가입을 유도하기 위한 보완장치가 마련되어야 할 것이다.

산재보험은 당연적용에서 제외되고 있는 영세사업장 근로자와 함께 종사상의 지위로 인하여 영세사업장 事業主의 제도적용문제가 발생한다. 영세사업장에 있어서 사용주는 작업수행에 있어서 피용근로자와 공동으로 작업을 하는 경우가 많아 재해의 위험에 노출되어 있는 반면 재해발생시 제도 미적용으로 保障裝置가 결여되어 있다. 보험 및 금융사무직 등 서비스업종 사업체는 재해발생의 가능성이 상대적으로 낮아 제도가입에 따른 보험료 부담액보다 실제 혜택이 미미할 것이라는 판단에서 당연적용에서 제외하고 있는 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

雇傭保險制度는 事業別로 적용범위를 달리하고 있어 論難이 되고 있다³⁴⁾. 이미 타 사회보험제도의 당연적용 사업장규모가 5인 이상인 점을 감안해 볼 때, 30인 미만 사업장근로자와 임시일용직 근로자, 60세 이후 새로이 고용된 자 등 적용제외 대상자가 광범위하게 존재하는 것은 고용보험제도의 의미를 퇴색시키는 결과를 초래할 수 있다.

물론 사업장 규모에 따른 社會保險의 適用基準은 종사자의 잦은 入·轉職으로 인한 종사자수의 변동이 심한 한계선상에 있는 영세사업장의 적용대상 여부의 파악과 자격관리상의 어려움을 주고 있다³⁵⁾. 그러나 사회보험에

34) 사업의 규모에 따른 雇傭保險의 당연적용은 繼續事業의 경우 상시근로자 30인 이상 70인 미만 사업장은 실업급여사업만을 당연가입한다. 그리고 건설업에 있어서는 單位別 工事金額이 40억원 이상되는 공사에 대해서만 당연적용되고 있다.

있어서 사업장 규모와 종사상지위에 따라 당연적용에서 제외시키는 것은 社會保險의 기본원칙과도 상반되며, 형평성 문제를 야기할 우려가 있다. 특히 영세사업장 근로자와 비정규취업자는 장시간의 근로과 상대적으로 열악한 작업환경으로 인해 이직 및 실업발생의 위험이 높은 점을 감안해 볼 때, 이들의 사회보험의 제도가입과 적용범위 확대는 시급히 개선되어야 할 사항이다.

나. 財源調達 및 給與

사회보험료의 부과기준소득은 각 제도마다 다르기 때문에 피보험자들이 자신의 보험료와 급여수준을 파악하는데 어려움이 있으며, 사회보험 납부업무도 加重시키게 된다³⁵⁾. 근로자의 임금체계는 사업장마다 다르고 매우 복잡하기 때문에 사회보험료 산정기준이 되는 임금기준이 쟁점이 되고 있다.

의료보험과 국민연금의 지역가입자는 각출료부담을 全額 본인이 부담하고 있어, 사업장가입자와 지역가입자간의 부담의 형평성문제가 발생한다. 특히 지역가입자 가운데 생계유지가 어려운 농어민이나 零細自營者가 상당수 존재함을 고려할 때, 이들이 사업장가입자보다 더 많은 부담을 해야한다는 것은 현실적으로 매우 불합리하다. 자영자의 경우는 소득을 판단할 수 있는 객관적인 자료가 없는 경우가 많고, 보험료의 납부시 비용부담을 축소하기 위하여 소득을 의도적으로 낮게 신고하고 경우가 흔히 발생하고 있다.

산재보험의 경우는 영세사업장 근로자에 대한 적용상의 문제 뿐만 아니라 산업재해에 따른 保險給與의 支給에서도 문제가 발생하고 있다. 산재보험은

35) 영세사업장의 경우 제도적용을 위한 객관적 판단자료로서 임금대장 또는 소득관련자료가 없는 경우가 많아 적용 및 징수업무 수행의 정확성에도 한계를 가지고 있다.

36) 의료보험은 표준보수월액을 기준으로 53등급으로 구분하며, 국민연금은 전년도 소득월액을 기준으로 45등급으로 구분하여 賦課基準所得으로 적용하고 있다. 産災保險 및 고용보험은 보험료 징수시 개별사업장으로 부터 당해년도 總額賃金を 신고받아 이를 기준으로 總額保險料를 부과하고 있다.

가입요건이 충족될 경우 재해발생시 사업주의 보험료 실제납부 여부와는 상관없이 피재근로자에게 산재보험급여의 지급이 보장되고 있다. 이러한 산재보험규정으로 인해 제도의 악용과 보험급여지급의 衡平性 문제가 제기되고 있다. 산재보험이 전체 근로자에게 까지 확대적용하게 될 경우 보험료 미납부 또는 미가입 사업장의 산업재해에 대해서도 보험급여가 지급되어야 할 것이다. 이는 보험재정의 상당한 負擔要因으로 작용하게 될 우려가 있다.

산업보험은 재해범위를 업무상 사유에 의한 재해라는 엄격한 기준을 적용하고 있기 때문에 災害 판정시 민원과 행정적 마찰을 초래할 가능성이 있다. 최근의 교통사고의 빈도나 이에 따른 피해자의 경제적·정신적 부담능력을 고려해 볼 때, 재해인정기준을 완화하여 通勤災害로 인한 근로자의 經濟的 不利益에 대해서도 안정된 근로활동을 보장해 주는 장치가 필요하다³⁷⁾.

고용보험의 概算保險料 부과기준이 推定賃金이기 때문에, 신고·납부의 반복적인 절차가 보험년도 기간중 지속적으로 발생된다. 불성실 신고의 경우에는 加算金과 연체금을 추가 부담해야 하는 번거로운 절차를 거치고 있다. 실업급여의 수급자격 및 수급요건과 관련하여 제도의 남용사례가 많았던 선진국의 경험으로 비추어 볼 때, 피보험기간, 이직사유, 실업신고 및 적극적인 구직활동 등 수급자격을 확인하는 데 많은 행정적인 부담을 야기할 것으로 보인다. 실업급여 수준은 실직자와 그 가족의 소득보장 욕구수준에 미흡할 뿐만 아니라 급여기간이 너무 짧은 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

雇傭保險法에 의하면 사회보험제도간의 연계와 중복수급을 방지하기 위하여 수급자가 다른 제도에 의해 급여를 지급받을 경우 그 상당부분만큼 기본급여에서 공제하게 되어 있다. 그러나 국민연금이외의 특수직역연금에 의한 공적연금을 지급받는 경우는 실업급여와 중복수급이 가능하여 제도간의 형평성 문제가 발생하고 있다(유길상 외, 1996).

37) 현재 통근재해로 인한 근로자의 장해 또는 사망시 국민연금에서 연금급여를 지급하고 있으나, 급부수준은 피재자나 그 가족의 실제생계를 보장하는 데 있어서 미약한 실정이다.

財源調達과 給與의 궁극적인 問題點은 社會保險財政의 長期的 不安定性에 있다. 의료보험은 지역조합의 상당수가 재정자립력이 하락 추세와 더불어 재정악화가 심화되고 있다. 特殊職役年金은 머지않은 장래에 재정적자로 반전할 것으로 전망되어 이를 지원하기 위한 재정부담은 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 그리고 국민연금은 制度實施 초기단계이므로 당분간은 기금이 계속 축적되지만 급여지출이 본격적으로 실시되는 시기에는 基金枯竭 및 財政赤字의 문제가 대두될 것이라고 예견되고 있는 것이다(문형표·유일호, 1994).

社會保險制度的 赤字發生의 근본적 원인은 각 사회보험제도 구조상의 需給不均衡에서 찾을 수 있다. 財政赤字 요인은 制度間的 保險料負擔과 給與惠澤의 形평성 문제와도 직결된다고 볼 수 있다. 특히 사회보험가입자가 기대할 수 있는 급여혜택의 수준이 상대적으로 낮아 制度間的 수평적 形평성 뿐만 아니라 소득계층간의 수직적 形평성에도 상당한 문제가 발생하게 된다. 국민연금의 경우 소득수준이 높아질수록 각출금의 가치에 대한 상대적 연금혜택은 감소하여 報酬比例의 特殊職役年金 가입자와의 급여혜택상의 격차는 임금수준이 높을수록 늘어나게 된다(문형표, 유일호, 1994). 그리고 사회보험제도에서 國家는 管理運營費의 일부만을 부담하고 있어 국가책임이 미약한 편이다. 사회보험제도는 보험료 부담능력이나 가입의사와 관계없이 강제가입토록 되어 있는 점을 고려할 때, 政府의 保險財政介入이 直·間接적으로 요구된다. 이러한 의미에서 볼 때 사회보험재정에서 國家와 保險共同體間 責任限界에 대한 심도있는 論議가 필요하다.

다. 管理運營體系

우리나라의 사회보험제도는 각 제도별 임의분립되어 관리운영이 복잡한 형태를 가지고 있다. 이러한 분산관리체계는 국민연대의식과 사회연대성의 원칙을 약화시키고 있다. 사회보험의 관리운영은 동일한 대상자가 각 제도

별로 중복관리되어 관리운영비의 낭비를 초래하며 비용편익측면에서도 비효율성이 나타나고 있다. 사회보험제도는 제도간의 조정 및 유사한 기능의 연계가 미흡하며, 행정관리가 체계화되지 못하고 있다(민재성 외, 1994).

개별 사회보험제도는 관련 法律에 의거하여 별도로 설립된 管理公團에서 운영하고 있다³⁸⁾. 기관운영의 독립성을 유지하기 위한 形式的 基盤은 마련하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 선진국의 경우와는 달리 개별 管理公團의 經營陣은 정부에서 직접 任免하도록 하고 있어 제도운영의 獨立性이 상당부분 제한을 받고 있는 실정이다³⁹⁾. 사회보험제도에 대한 국가의 지나친 개입은 제도운영의 非民主性은 물론 국가책임의 보험공동체 轉嫁問題를 초래할 우려가 있다는 점에서 問題點으로 지적되고 있다. 따라서 사회보험제도 管理運營機構의 독립성을 제고하기 위한 制度的 裝置의 마련이 시급히 요구되고 있다.

醫療保險의 관리운영체계는 광범위한 보험자의 관리운영비 지출로 財政壓迫의 한 요인으로 작용하고 있다. 조합주의 방식의 관리운영은 保險料賦課, 保險料率, 給與 등의 差異로 조합간 財政隔差가 발생한다. 이는 보험재정상 흑자가 누적되어 적립금을 보유하는 조합이 있는 반면 보험재정이 취약한 조합이 발생하여 조합간 財政不均衡 상태를 노출하게 된다.

공적연금제도에서 公務員, 軍人 및 私立學校敎職員 등 特殊職役年金에 가입된 사람이 轉職하여 企業體 또는 自營業에 종사할 경우, 즉 신분상의 변동이 있을 경우 기존 制度에서 탈퇴하여 다시 타 연금제도에 가입해야 하는 문제가 제기된다. 이러한 경우 特殊職役年金制度間, 그리고 特殊職役年金과 國民年金制度間의 相互連繫性 未備로 많은 혼란을 야기시킬 것으로

38) 사회보험제도별로 보면, 醫療保險은 직역구분에 따라 공·교의료보험관리공단과 의료보험연합회가 있고, 年金制度는 국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교연금관리공단이 있다. 產災保險과 雇傭保險은 근로복지공단이 보험업무 중 일부를 위탁받아 운영하고 있다.

39) 의료보험조합의 경우 대표이사는 운영위원회에서, 의료보험연합회 회장은 대의원회의에서, 각각 선출하여 보건복지부 장관의 승인을 받도록 하고 있다.

예상된다. 國民年金의 가입대상자가 주로 사업장근로자일 경우 현행 관리운영 체계상으로 큰 문제가 없지만 도시자영자에게 확대적용될 경우 가입대상자의 資格管理, 徵收管理 그리고 所得의 誠實申告 유도 등 실제 制度의 細部運營을 원활히 수행하는 데에 많은 어려움에 직면하게 될 것이다.

산재보험제도는 근로복지공단이 관리운영을 담당함으로써 사업의 효율적 운영과 양질의 보험서비스를 제공할 수 있으나 보험료징수업무를 수행하는 데는 애로점도 있다. 산재보험관련 사무처리능력이 부족한 영세사업장의 보험료 징수율을 높이기 위해 도입한 보험사무조합의 경우는 지역 또는 직역별 독점체제로 인하여 개별조합간 경쟁관계가 배제되어 업무수행의 비효율성을 노출하는 측면이 있다.

고용보험의 관리운영체계는 지방노동관서와 근로복지공단에 이원화 되어 업무처리가 복잡하며 조기 정착에도 장애가 되고 있다. 雇傭保險制度는 管理運營面에서 기존 社會保險制度의 틀을 사용하고 있으면서도 保險料 徵收 및 管理運營을 별도로 분리운영하여 비효율성 등 문제점이 야기되고 있다.

이와 같이 사회보험제도는 각기 다른 사회보험법 체계하에서 공통의 목적이나 상호연계성에 대한 고려가 부족하다는 측면을 발견할 수 있다. 사회보험제도간의 연계성 미비는 費用負擔轉嫁의 문제와 국민연금과 산재보험, 특수직역연금과 국민연금간의 중복급여 등의 문제점을 발생시킬 수 있다. 예를 들면 산재보험 미가입자의 재해발생시 의료보험과 연금보험에서 제도의 목적과 상이한 사회적 위험에 대한 비용을 전적으로 부담하게 되어 재해로 인한 제도간 費用負擔轉嫁의 문제가 발생할 위험이 있다. 따라서 질병, 노령, 산업재해 등 각각의 사회적 위험에 대비한 개별 사회보험제도의 공정한 적용과 社會保險間 費用轉嫁의 문제를 해소하기 위하여 사회보험제도 상호간의 연계성과 합리적 관리운영체계 확립이 요구되는 것이다.

V. 社會保險制度的 擴大와 관련한 政策課題

1. 社會保險政策의 基本方向

앞서 제II장에서 노령, 질병, 산업재해, 실업 등 제반 社會的 危險에 대한 대처방안과 관련하여 公的扶養, 社會保險 그리고 公共扶助의 原則의 長短點을 살펴보았다. 전국민에 대한 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 세가지 원칙의 적절한 조화가 필요하다. 개별제도 內部的으로는 세가지 제도구성 원칙의 장점을 수용하도록 하고, 外部的으로는 특정한 사회적 위험의 해결을 위해 타 사회보장제도와의 긴밀한 업무협조체계를 마련할 필요가 있다. 이에 따라 사회보험제도의 보편적인 확대적용이 요구되고 있는 우리나라의 경우 다음과 같은 기본정책방향이 제시되어 질 수 있다.

첫째, 社會保險은 사회보험 原則에 입각하여 제도를 구축하도록 한다. 이는 受益者 負擔의 原則에 입각하고 있으며, 資本主義의 基本理念과도 附合하게 된다.

둘째, 公的扶養의 原則에 입각하여 全國民이 제도에 가입될 수 있도록 한다. 여기서 국가는 제반 사회적 위험에 대한 궁극적인 책임을 지게 된다. 그리고 현재 지역 또는 직역별로 細分化되어 있는 의료보험체계는 상호 연계성을 강화하고, 보험공동체의 범위가 너무 협소하여 재정압박을 받고 있는 영세 의료보험조합의 경우 광역단위로 통합하여 관리하는 방안을 모색하도록 한다. 이러한 방안은 전체 국민에게 공통적으로 基礎醫療需要 이상의 급여를 보장해 줄 수 있는 制度的 基盤을 조성하게 되어 公的扶養 原則의 취지와 부합하게 된다.

셋째, 公共扶助의 原則에 따라 저소득 노인계층의 최저생계를 보장해 줄 수 있는 방안을 강구하도록 한다. 보험료의 負擔能力이 없는 失業者 또는

저소득 근로계층에 대해서는 保險料의 免除 또는 輕減을 통해 제도가입을 유도하여 最小限의 年金受給權을 확보할 수 있도록 한다. 그리고 여기에 필요로 한 財源은 公共扶助의 原則에 입각하여 政府財政에서 부담하도록 한다. 이러한 개별 經濟主體의 經濟的 能力을 감안한 차등적 소득지원은 公共扶助 原則의 기본이념에 근거를 하고 있다.

이상을 종합해 보면 특정한 사회적 위험에 대해 합리적으로 대처하기 위해서는 세가지 原則의 적절한 調和가 필수적으로 요구되고 있다. 이에 따라 근로조건이 안정되고 보험료의 납부능력을 갖춘 근로집단에 대해서는 종전대로 社會保險의 原則에 따라 제반 사회보험제도에 당연가입하도록 한다. 그리고 실업자, 비정규취업자, 전업주부 등 보험료의 납부능력이 없는 계층에 대해서는 公共扶助 또는 公的扶養의 原則을 혼합하여 정부의 재정에서 보험료 지원방안을 마련함으로써 制度의 擴大適用에 따른 저소득계층의 경제적 부담을 경감해 주도록 하여야 할 것이다.

그리고 사회보험제도의 統合 및 連繫 그리고 상호간 합리적인 役割分擔을 위한 정책과제를 수립함에 있어서는 다음과 같은 기본방향을 제안하고자 한다.

첫째, 새로운 사회보험제도를 도입하고자 할 경우 유사한 성격으로 운영되고 있는 기존 제도의 관리운영기구를 활용하도록 하여 신규 기구의 설치를 가급적 억제하여야 할 것이다. 일례로 독일은 1995년 다섯 번째의 사회보험제도로서 長期看護保險制度를 도입하게 되었다. 이때 관련업무를 수행하기 위한 행정관리업무는 별도의 기구를 설립하지 않고 의료보험을 통하여 수행하고 있다는 점에서 상당한 시사점이 있다.

둘째, 별개의 기관에서 상호 유사한 성격의 사업을 수행하고 있을 경우 이를 통합하는 방안을 적극적으로 모색하도록 한다. 일례로 현재 우리나라의 4대 社會保險制度에서는 각각 별개의 징수관련 행정관리체계를 유지하고 있어 상당한 행정적 낭비요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개별제도의 보험료를 통합징수하는 방안을 강구하여야 할 것

이다. 사회보험료의 통합징수를 위해서는 현재 제도별로 상이한 징수기준의 상호 통일이 선행되어야 할 것이다.

셋째, 유사한 성격의 위험에 대한 보상은 개별 제도간 차이가 지나치게 높지 않도록 하여야 할 것이다. 이는 무엇보다도 사회보장제도의 형평성 유지의 차원에서 요구되는 사안이다. 이에 따라 먼저 현물급여의 경우 급여의 내용 및 수준을 제도간 상호 일치시키도록 하여야 할 것이다. 다음으로 현금급여는 피해 당사자 개개인의 경제적 피해에 따라 보상을 차등화 하되, 제도별로 最低 및 最高補償의 限度를 설정하고 급여의 支給을 제한함으로써 과소 또는 과다보상의 문제를 해결하여야 할 것이다.

2. 社會保險制度 適用擴大와 관련된 政策課題

우리나라 사회보험제도는 개별법 형태로 입법화되고 시행되어 온 관계로 지금까지 全 就業階層의 포괄적인 사회보장제도로의 개혁이 논의되거나 변화를 모색한 적이 없다(나병균, 1994). 社會保險制度는 普遍性和 衡平性의 原則에 입각하여 모든 국민에게 동등한 제도접근의 기회가 제공되어야 한다. 사회보험제도의 全國民 擴大는 단순히 적용상 문제 뿐만 아니라 징수, 급여, 그리고 관리운영체계 등 다양한 측면에서 개선을 요구하게 된다. 따라서 여기서는 노후소득보장제도인 공적연금제도, 산업재해보상보험제도, 그리고 고용보험제도에 초점을 맞추어⁴⁰⁾ 사회보험제도 적용확대와 관련하여 개별제도의 세부정책과제에 대해서 살펴보고자 한다.

가. 適用範圍의 擴大

산업화 초기에는 임금근로자의 보호문제가 최우선적인 해결과제로 대두

40) 공적의료보험제도와 관련된 정책과제는 이미 의료보장의 전국민 확대과정에서 언급되었거나 의료보장개혁위원회(1994)에서 다루어졌으므로 여기서는 생략하기로 한다.

되게 되었다. 따라서 이 시기 사회문제의 인식은 주로 勤勞者問題를 중심으로 이루어지고 있었다. 그러나 산업의 지속적인 발전과 생활수준의 향상에 따라 사회복지에 대한 국민적 욕구가 증대되어 다양한 제도의 개발과 함께 적용범위의 확대가 이루어지게 되었다. 이에 부응하여 사회보장정책은 종래의 勤勞者政策에서 전국민을 대상으로 한 社會政策으로 그 영역을 확대하게 되었다. 오늘날 대다수 자본주의 국가에서는 노령, 질병, 산업재해, 실업 등의 사회적 위험을 社會保險制度를 통하여 해결해 오고 있다.

우리나라 사회보험의 적용과정을 살펴보면, 고용조건이 안정되고 사업장의 규모가 상대적으로 큰 기업의 임금근로자를 우선적으로 가입하여 점차적으로 적용범위를 확대해 오고 있다. 그러나 전체취업자의 상당부분을 차지하고 있는 영세사업장 근로자, 비정규취업자, 자영업자 등은 여전히 제도 적용에서 제외되어 '社會保險의 死角地帶'에 위치하고 있다.

사회적 위험에 대한 보호의 긴급성 측면에서 볼 때, 이들 취업계층도 사회보험제도에 가입되어야만 한다. 사회보험의 보편적 적용의 당위성에도 불구하고 영세사업장 근로자, 臨時·日用織勤勞者, 自營業者의 제도가입은 현실적으로 상당한 애로점이 있다. 첫째, 잦은 入·轉職으로 인해 자격관리상의 어려움이 발생하게 된다. 둘째, 소득과약을 위한 객관적 판단자료가 부족하여 徵收 關聯業務의 수행에 한계가 있다. 셋째, 사업장근로자와는 달리 자격 및 징수관리가 개인별로 이루어지게 되어 行政管理費 負擔의 增加問題가 발생하게 된다. 넷째, 노동시장의 현실을 감안할 때 해당 취업계층의 경우 저소득집단으로 편중되어 있을 가능성이 높아 保險財政의 악화와 보험료부담 증가로 인한 기존 가입자의 반발이 예상된다.

개별 사회보험제도의 적용대상은 서로 상이하게 나타나고 있으므로 保護의 緊急性, 保險料 負擔能力, 行政的 修行能力, 保險財政의 부담요인 등 이에 수반되는 제반 과급효과를 감안하여 단계적으로 확대방안을 마련해야 할 것이다. 특히 勤勞者, 自營者, 企業人 등 이익집단간의 利害關係가 대립되는 문제는 社會的 葛藤을 불러 일으킬 소지가 있으므로 충분한 의견수렴

과정이 필요하다. 여기서는 社會保險制度別 適用擴大와 관련한 구체적인 政策課題에 대해서 살펴보고자 한다.

1) 國民年金制度

국민연금제도의 개선방향은 직역 또는 종사상의 지위에 상관없이 소득을 가진 모든 취업계층이 적용될 수 있도록 普遍的 社會保險制度로의 발전을 모색하여야 할 것이다. 따라서 현재 제도의 적용을 받지 않고 있는 零細事業場 常用勤勞者, 臨時 및 日用勤勞者, 自營者에 대해서는 개별 집단의 특성과 적용상의 애로점을 파악하여 이를 극복할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

첫째, 사업장의 규모에 관계없이 法人으로 등록된 기업의 모든 근로자는 事業場加入者로 제도에 당연가입하도록 한다. 所得資料가 구축되어 있는 영세사업장 근로자가 당연가입될 경우는 적용, 징수 및 자격관리에 별다른 문제가 발생하지 않을 것으로 판단된다. 둘째, 비등록 법인의 영세사업장근로자와 임시일용직근로자는 이들에 대한 보다 정확하고 객관적인 소득 추정 방법의 개발을 전제로 사업장가입자로 적용하도록 한다. 이들의 연금각출료는 사업주와 근로자가 공동으로 부담하도록 하는 것이 바람직할 것이다⁴¹⁾.

셋째, 국민연금에서는 적용제외 및 납부예외대상이 광범위하게 인정되고 있는데, 적용제외 및 납부예외 대상을 하나로 통일하되 除外對象 範圍도 縮小하여야 한다. 在學期間과 兵役義務 수행기간에 따른 납부예외 처리는 制度加入期間을 축소할 가능성이 있다. 따라서 학생 및 병역의무자를 納付例外者로 처리하여 졸업후 또는 군복무기간이 끝난후 가입자의 희망에 따라

41) 5인 미만 영세사업장수는 약 230만개소(1995년) 이상이고, 종사자수도 320만명이 넘는 것으로 추정되고 있다. 물론 5인 미만 영세사업장은 僱傭關係의 不安定, 실태 파악의 미비 등 현실적인 측면에서 볼 때 사업장가입자로 관리하기란 현재의 行政管理 능력으로는 어려움이 많을 것으로 판단된다. 그러나 이들 영세사업장의 종사자들이 자주 이동하는 유사업종을 단위로 일명 '비정규취업자 임금카드제'를 실시하여 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

미납부 보험료를 分割納付할 수 있도록 하는 것이 妥當하리라 본다. 현재 국민연금법에서는 반환일시금 수급자가 재취업을 하게 될 경우 수급액의 분할납부를 허용하고 있다. 따라서 재학 및 군복무기간에 대한 追後納付制度도 별다른 行政的 어려움 없이 적용가능할 것으로 판단된다. 현재 독일⁴²⁾, 일본 등 선진국에 있어서는 교육기간을 연금제도 가입기간으로 인정해 주고 있다. 이러한 조치는 사회보장적 차원에서 뿐만 아니라 教育에 대한 誘引을 부여하여 高級人力을 양성하기 위하여 마련된 것으로 파악되고 있다. 다만, 학생과 병역의무자는 所得等級과 保險料 負擔方法에 대한 보다 적극적인 검토가 있어야 할 것이다⁴³⁾. 나아가 최근 실업을 및 조기퇴직의 증가추세에 따른 사회적 문제점을 흡수하기 위하여 추후납부제도가 실업자 또는 조기퇴직자에게도 적용될 수 있도록 하는 방안도 적극적으로 모색해 볼 필요가 있다.

넷째, 夫婦協業 자영업자의 配偶者를 제도에 가입시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 자영업자의 배우자가 제도의 적용에서 제외되고 있는 주된 이유로는 공동가입으로 인한 보험료의 이중부담, 夫婦間 所得寄與度 측정문제 등의 어려움 때문인 것으로 판단된다. 나아가 지역가입자에 대해서는 世帶中心의 가입원칙이 적용되고 있어 제도의 강제적 적용에 한계가 있다. 현재 夫婦協業 자영업자의 배우자에게 임의가입의 기회를 제공하고 있으나, 해당 당사자는 남편이 납부하게 되는 보험료의 두배를 부담하여야만 한다. 이 경우 소득등급 또한 전체 가입자의 中位數 所得을 보험료의 산정기준으로 하고 있어 실질적으로 협업가구 배우자의 제도가입을 억제하는 결

42) 獨逸의 경우 학생에 대해서는 최고 13년 까지 보험료납부를 면제해 주고 있었으나 1992년 연금개혁을 통해 제도가입 인정기간을 매년 1개월씩 단계적으로 축소하여 2004년 부터는 7년으로 제한하려고 하고 있다. 그리고 7년을 超過하게 되는 教育期間에 대해서는 保險料 追後納付制度를 실시하여 고학력자 노후 생활안정에 대한 별도의 규정을 마련해 두고 있다.

43) 具體的 方案의 하나로 在學期間 및 軍服務期間中の 標準所得等級을 最低等級으로 적용하는 방안과 재학 및 병역의무자의 平均年齡에 해당하는 加入者의 平均所得等級을 적용하는 방안을 생각할 수 있다.

과를 초래하고 있다. 따라서 이들의 제도가입을 활성화 하기 위하여 보험요율은 지역가입자와 일치시키도록 하고, 소득등급은 5등급 정도로 차등화하여 임의로 선택하는 방안이 검토되어야 한다. 그러나 소득등급의 임의선택을 허용하게 될 경우 신규 적용대상계층의 상당부분이 최저등급으로 편중가입하게 되어 국민연금의 소득재분배적 기능이 왜곡될 위험이 있다. 따라서 부부협업 자영자의 배우자에 대한 최저 소득등급은 현행 사업장 가입자에 대한 최저 소득등급보다 일정부분 높게 책정할 필요가 있다. 이로 인하여 보험료 부담의 증가가 예상되나, 동시에 높은 소득등급을 기준으로 한 보험료 납부는 안정된 노후생활의 보장에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

끝으로 국민연금의 당연가입 개시연령도 현행 18세 이상에서 하향조정하여 所得이 있는 勤勞靑少年도 국민연금의 가입대상자가 될 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 産業災害補償保險制度

산재보험제도는 현재 5인 미만 영세사업장 근로자 및 사업주 그리고 금융보험직 종사자가 제외되고 있어, 이들의 제도적용을 위한 구체적인 방안이 마련되도록 하여야 할 것이다.

첫째, 5인 미만 영세사업장 근로자의 제도가입방안과 이와 관련된 사항의 개선책이 마련되도록 해야 한다. 영세사업장 근로자와 건설업의 종사자의 경우는 자격관리와 소득과약에 상당한 애로가 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 먼저, 보험료의 부과와 보험급여의 지급기준이 되는 임금을 업종별 정액제(고시임금제)의 형태로 실시하여 징수관련업무의 편의를 도모할 필요가 있다. 다음으로, 영세사업장의 경우 잦은 휴·폐업으로 인하여 자격관리에 상당한 어려움이 있으므로 가입 및 탈퇴에 필요한 서식을 간소화 하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 마지막으로 보험료 징수와 자격관리 업무를 대행하기 위해 도입된 産災保險事務組合制度를 활성화할 필요가 있다.

둘째, 사업주의 산재보험 적용과 관련한 사항이다. 이는 특히 영세사업장

사업주에게 있어서 필수적으로 요구되고 있다. 왜냐하면 해당 사업주의 경우 기업규모의 영세성으로 인해 작업의 수행에 있어서 피용근로자와 공동으로 작업을 하는 경우가 많아 재해의 위험에 노출되어 있는 반면, 실제 재해발생시 제도 미적용으로 인해서 保障裝置가 결여되기 때문이다. 영세사업장의 사업주와 근로자를 산재보험에 당연가입시키게 될 경우 제도가입의 전제조건으로서 보험료의 부과대상으로서 소득을 어떻게 책정하여야 할 것인가 하는 문제가 선행적으로 해결되어야 할 것이다. 이와 관련된 문제를 해결하기 위하여 일본의 노재보험의 사례를 원용해 볼 필요가 있다. 즉, 基礎日額을 기준으로 보험료를 등급별(일본의 경우 16등급)로 책정하여 임의로 선택하도록 하고 재해의 발생시 이를 기준으로 재해연금 등 소득보장을 해 주는 방안이다.

셋째로는 사무금융직의 제도적용과 관련한 사항이다. 이들 업종은 현재 제도가입을 거부하고 있다. 그 주된 사유로는 업종의 특성상 재해발생의 위험이 낮고 임금수준이 높아 보험료 납부액에 비해 기대수혜액이 작을 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 제도미가입 상태에서 산업재해가 발생할 경우 社會保險間 費用轉嫁의 문제를 해소하기 위하여 産災保險 適用業種의 擴大가 반드시 요구된다. 금융 및 보험사무직 등 미적용업종의 자발적인 제도가입을 유도하기 위하여 산재보험의 급여범위를 확대하는 것이 필요하다. 대표적으로 업무상 재해 인정기준을 완화하여 통근재해도 산재로 인정해 주는 방안이 고려될 수 있다.

넷째는 산재보험제도 事業領域의 확충과 관련한 사항이다. 산재보험은 선진국 관련제도의 역사적 발전과정에서 나타난 바와 같이 산업재해 뿐만 아니라 일반재해도 사업영역에 포함시킬 필요가 있다. 장기적으로는 비소득 활동계층인 학생, 견습공 등도 가입시켜 전국민을 대상으로 한 一般災害保險으로 자리매김을 하도록 하여야 할 것이다. 이는 結果主義의 原則에 기초한 해결방안으로서 현재 '동일한 피해현상에도 불구하고 그 發生原因에 따라 차별적 보상'을 하게 되는 형평성의 문제를 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 雇傭保險制度

고용보험은 현재 그 사업영역별로 실업급여의 경우 상시 30인 이상 사업장 그리고 고용안정 및 직업능력개발사업의 경우 상시 70인 이상 사업장에 한해서 각각 적용되고 있다.

첫째, 기존의 타 사회보험제도와 같이 당연적용 事業場의 規模를 緩和하여 5인 이상 사업장근로자는 모든 고용보험사업 영역의 보호대상이 되도록 한다. 둘째, 고용보험의 適用에서 除外가 되는 老齡勤勞者의 범위를 설정함에 있어서 잠재인력의 노동시장 참여를 유도하려는 勞動市場政策의 근본취지가 반영되어야 한다. 이는 중소기업의 人力難 解消, 고용보험의 적용·징수의 一貫性 維持, 연금수급 開始年齡에 맞추어 생각할 수 있다. 이러한 판단에 따르면 현행 '60세 이후 새로이 고용된 자'⁴⁴⁾를 一律적으로 排除하기 보다는 노령연금 수급개시연령 이상인 자는 실업급여의 지급대상에서 제외하되 고용안정사업과 직업능력개발 사업의 혜택은 가능하도록 하는 方案을 고려할 수 있다.

셋째, 임시·일용직근로자의 고용안정을 측면지원하는 방향에서 고용보험 제도를 활용할 필요가 있다. 임시직과 시간제근로자는 고용안정 및 직업능력개발사업을 적용하여 생산성 향상과 정규직으로서의 취업능력을 제고할 필요가 있다. 건설업 등 일용직 근로자의 경우 계절적 요인으로 인하여 고용불안정 현상이 만성적으로 발생하고 있다. 따라서 이들에 대해서는 악천후 수당 등과 같은 제도를 도입하여 기후의 변동에 따른 고용 및 소득의 불안정 문제를 해결하도록 하여야 할 것이다.

44) '60세 이후에 새로이 고용된 고령자'에 대해 고용보험 적용대상에서 제외하고 있으면서 高齡者雇傭促進獎勵金의 수급요건에서는 이를 제한하지 않고 있어 法適用의 모순이 나타나고 있다.

나. 財源調達 및 給與構造의 改善

社會保險制度的 適用範圍를 확대하는 과정에서 해결해야 할 과제로는 저소득 가입자의 보험료부담 경감의 문제, 保險財政의 長期的 安定性 확보의 문제를 지적할 수 있다. 이를 위해 각 社會保險制度的 保險료 부담과 급여 구조에 대한 지속적이며 면밀한 검토가 필요하다.

公的年金의 재원조달은 사용자와 피용자의 각출료를 적립·이식하여 老齡, 障 碍 및 死 亡 등 사회적 위험이 발생시 연금급부를 제공하고 있다. 국민연 금제도는 가입자의 기초소득을 보장하기 위하여 급여산정공식에 기초부분 을 내포하고 있어, 저소득 계층이 가입하게 될 경우 年金財政이 악화될 우 려가 있다. 따라서 연금제도의 확대적용에 대비하여 보험재정의 장기적 건 실화를 확보하기 위한 대책이 강구되어야만 한다.

첫째, 보험료 부과를 위한 소득등급은 최저등급의 표준보수월액을 일정부 분 상향조정하여 저소득계층의 제도가입으로 인한 연금재정의 적자요인을 최소화 하도록 한다. 둘째, 소득등급의 인상에 따른 저소득계층의 보험료부 담을 경감하기 위하여 국가가 일정율을 지원하는 방안을 모색한다. 셋째, 보 험료 부담의 형평성을 유지하기 위하여 소득과약이 어려운 취업계층에 대한 합리적인 所得推定方法을 개발하도록 한다. 넷째, 연금급여 개시연령은 노동 시장의 여건변화를 고려하여 점진적으로 상향조정하도록 한다. 특히 特殊職 役年金의 경우 연금지급개시연령이 낮아 보험료 납부기간에 비해 연금수급 기간이 길게 되어 연금재정에 상당한 압박요인으로 작용하고 있다. 따라서 정규노령연금 수급연령에 도달하기 이전에 연금을 수급하게 될 경우 保險數 理의 원칙에 따라 감액율을 적용하도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

산재보험제도의 확대적용에 따른 징수관련 업무의 애로를 해소하고 보험 재정의 안정을 위해 다음과 같은 방안을 검토하도록 한다.

첫째, 임시·일용직근로자의 제도적용시 업종별 告示賃金制를 도입할 필요 가 있다. 이 경우 피재근로자에게 지급되는 보험급여의 현실화를 위하여 기

술수준이나 연령에 따라 차등화하는 補完的 對策이 필요하다. 둘째, 영세사업장의 보험료부담의 완화와 적용 및 징수업무의 간소화를 위해 현행 差等 保險料 賦課體系를 單純化해야 한다. 영세사업장의 경우 재해발생의 위험이 높아 적용될 보험요율이 사업주의 부담능력을 초과할 우려가 있다. 이는 특히 業種分類의 細分化로 재해율이 높은 영세사업장들을 위주로 해당업종이 구성되게 될 경우 업종별 保險財政 收支均衡의 原則에 따라 이들이 부담해야 할 보험료가 지나치게 높아질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 영세사업장의 산재보험가입에 따른 보험료부담을 경감해 주기 위하여 업종분류의 단순화와 동시에 最低 및 最高 보험요율간의 격차를 縮小調整하여야 할 것이다. 또한 社會的 費用에 대한 국가의 책임과 所得再分配 측면을 고려하여 이들이 부담하게 될 보험료의 일부를 국가가 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 기업별 재해발생 실적에 따라 보험료를 차등적용하는 個別實績料率의 적용범위와 保險料率의 폭을 확대함으로써 기업의 산재예방에 대한 동기부여를 제공하고 보험재정의 장기적 안정화를 도모하여야 할 것이다. 넷째, 장해정도에 따른 재활 및 직업훈련 서비스가 적극적으로 제공되어야 하며, 재해의 발생을 예방하는 산업안전시설 투자와 개발이 병행되어야 한다.

고용보험은 근로자의 추정임금을 바탕으로 概算保險料 부과하고, 연도말에 가서 실질임금에 따라 산정된 確定保險料의 差額을 정산하고 있다. 이러한 보험료의 부과방식에 따라 신고·납부의 반복적인 절차가 요구되고 있으며, 불성실 신고의 경우에는 加算金과 연체금을 추가 부담해야 하는 번거로운 절차를 거치고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 다음과 같은 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 고용보험료의 복잡한 결정과정을 단순화하기 위하여 月別賃金에 대해 보험료를 부과할 필요가 있다. 이는 국민연금 등 타 사회보험제도의 보험료 부과방식과도 일치하며, 전체 사회보험제도간 보험료의 통합징수를 위해서도 필요한 조치로 판단된다.

둘째, 영세사업장의 고용안정을 도모하기 위해 고용보험의 비용을 勞, 社, 政이 공동으로 재원조달에 참여하는 방안을 검토하도록 한다. 고용보험정책은 국가의 책임하에 수행되고 있는 노동시장정책과 상호 중첩되는 부분이 상당수 존재하게 되며, 따라서 고용보험에 대한 국가의 재정지원은 그 당위성이 있는 것으로 판단된다. 셋째, 부양가족의 존재유무에 따라 기본급여의 수준을 차등화하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 끝으로 社會福祉의 욕구가 보다 多變化되어 감에 따라 사회보험제도에 있어서 被保險者들의 賃金, 납입보험료 및 급여수준을 알 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 일례로 사회보험 종합전산망체계의 구축은 社會保險에 관련된 정보를 音聲情報시스템(ARS)을 통해 조회해 볼 수 있어 사회보험제도의 조기 정착에도 도움을 줄 것으로 기대된다.

다. 管理運營體系의 改善方案

개별 社會保險制度的 효율성과 수요자 중심의 전문적인 서비스를 제공하기 위해서는 합리적인 관리운영제도의 선택이 중요하다. 사회보험제도의 관리운영제도는 피보험자의 접근성을 높여 국민연대의식을 높이고 위험분산 기능을 강화할 수 있어야 한다. 또한 개별 사회보험제도간 중복적인 업무를 최소화하고 운영비용의 절감을 위하여 전산망의 공동구축과 제도간 연계가 강화되어야 한다.

먼저, 관리운영체계의 통합은 우선적으로 社會福祉의 성격인 國民年金 및 醫療保險制度和 勞動政策的 성격이 강한 產災保險 및 僱傭保險제도를 각각 광역단위로 통일하는 것이 바람직하다. 이와 관련한 개선방안은 구체적으로 다음과 같은 방향에서 모색될 수 있다.

첫째, 사회보험제도의 전체 업무를 종합적으로 조정하기 위해 중앙기구를 설립하는 방안을 적극 검토하도록 한다. 중앙관리기구는 거시적인 차원에서 社會保險政策을 수립하고 개별제도간 連繫性을 제고하기 위한 정책을 수행

하도록 한다. 여기서는 개별 사회보험제도의 徵收體系를 일원화하여 行政管理費의 節減은 물론 企業 및 制度加入者의 便宜을 제고하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 일선 사회보험관리기구로 尙칭 社會保險管理公團과 勞動保險管理公團을 운영하며, 하부조직으로는 사업장관리기구와 지역관리기구를 분리 운영한다. 이러한 관리운영 조직은 기존 관리운영조직과 연계하여 업무수행이 가능하며 급격한 사회보험 관리운영기구의 통폐합으로 부처간의 마찰을 최소화할 수 있다.

셋째, 개별 사회보험제도의 統合方案은 현행 분산관리체계의 問題點을 최소화 하는 동시에 분산관리의 長點을 흡수할 수 있는 방향으로 강구되어야 할 것이다. 특히 사회보험제도의 조합별 분산관리는 개별 가입집단의 특수성을 고려한 전문적 서비스체계의 구축, 자치원칙에 의한 독립적 제도운영 등에서 장점으로 지적되고 있다. 따라서 제도의 통합시에도 이러한 분리운영의 비교우위성이 최대한 반영될 수 있는 방향에서 설계되어야 할 것이다.

사회보험제도는 궁극적으로 국가의 책임하에 운영되고 있다. 그러나 제도 운영에 대한 지나친 국가개입은 자칫 관료적 또는 행정편의적으로 운영되어 가입자의 소외와 제도에 대한 신뢰를 저하시킬 우려가 있다. 사회보험의 재정을 비롯한 관리운영은 가입자의 자치원칙과 국가책임의 원칙이 조화를 이루어야 한다. 사회보험제도 운영의 民主性和 自律性を 확보하기 위하여 제도에 대한 國家介入을 최소화 할 수 있는 장치를 마련하도록 한다. 나아가 서구 선진국의 경험에서 살펴보는 바와 같이 사회보험제도가 정치적 지지의 수단으로 악용될 우려가 있다. 이러한 의미에서 사회보험제도의 통합시 다음과 같은 사항을 고려하여 수행되어야 한다. 첫째, 社會保險制度 統合管理의 일환으로서 財政運營 등 保險關聯 사업은 제도별로 자율권을 최대한 보장함으로써 民主的이고 責任있는 제도운영을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 둘째, 사회보험제도에 대한 恣意的 國家介入을 억제하고 制度運營의 自律性を 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하도록 한다. 일례로

사회보험기관의 最高經營陣은 가입자의 선거를 통하여 정기적으로 選出할 수 있도록 한다. 사회보험제도운영의 民主性和 獨立性を 유지하기 위하여 社會保險廳의 任員을 公益團體의 代表者로 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다⁴⁵⁾. 셋째, 特定集團의 特別需要를 충족해 줄 수 있는 제도적 기반을 조성하도록 한다. 사회보험수혜의 形평성과 보험재정의 安定성을 고려하여 이러한 방안은 商業保險制度를 활용하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 동시에 이 경우 상업보험기관의 파산에 대비하여 가입자의 수급권이 保護를 받을 수 있도록 별도의 制度的 裝置가 마련되어야 할 것이다.

사회보험제도가 국민의 최저생활을 보장하고 소득재분배의 기능을 다하기 위해서는 다양한 형태의 加入者들에 대한 보다 체계적인 管理業務의 정착이 필요하다. 본격적인 사회보험제도 가입대상자의 확대적용은 사회보험 업무의 증대를 가져오게 됨으로 가입자들의 便益提供을 위한 管理機構의 편성이 필요하다. 아울러 保險料 納付便宜를 제고할 수 있는 制度開發과 효율적인 運營의 뒷받침되어야 한다. 사회보험제도에 대한 弘報는 물론 徵收提高을 위한 체계적 노력과 동시에 사회보험제도의 전반적인 認識提高를 위해 끊임없는 노력을 경주하여야 할 것이다.

라. 社會保險制度間 連繫方案

사회보장정책의 역사가 일천한 우리나라에서는 현재 다양한 社會保險制度가 지속적으로 확대 운영되어 왔다. 이러한 과정에서 우리는 서구 복지국가의 경험을 바탕으로 노령, 의료, 산업재해, 실업 등 사회적 위험에 대해 합리적인 사회보험체계를 구축하기 위해 효율적인 제도간의 연계방안이 시급히 마련되어야 한다⁴⁶⁾.

45) 獨逸의 경우 개별 사회보험제도의 임원은 정기적인 社會的 選舉(Sozialwahl)를 통하여 노동조합, 사용자단체, 민간복지단체 등에서 選出을 하도록 하고 있다.

46) 사회보험제도의 연계 방안에 대한 상세한 논의는 민재성 외 『한국 사회보험제도의 연계방안』, 한국개발연구원, 1994를 참조하기 바람.

첫째, 특정 사회보험제도에 소속된 개별제도간 연계방안을 생각할 수 있다. 공적연금제도의 경우 國民年金과 特殊職域年金간 連繫通算 方案을 마련하여 직종의 전환으로 인한 연금수급권 상실문제를 최소화 하여야 한다. 이러한 연계방안은 현실적 여건을 감안하여 단계적으로 수행할 필요가 있다. 현재 개별 特殊職域年金制度는 보험료 및 급여수준에 있어서 유사한 체계를 가지고 있으므로 상호간 連繫體系를 먼저 추진하고, 長期的으로 국민연금제도와 연계방안을 모색하여야 할 것이다. 公的年金制度間 상호연계를 위해서는 보험료 부담비율, 연금재정상태, 年金과 退職金과의 관계에 대한 보다 심층적인 研究檢討가 필요하다. 의료보험제도의 경우 특정 가입자가 직종 또는 지역의 이동으로 기존 의보조합을 탈퇴하게 될 경우 타 조합과의 정보교류가 필요로 하게 된다. 따라서 개별 조합간 전산망을 구축하여 유기적인 업무공조체계가 구축되어야 할 것이다.

둘째, 개별 사회보험제도간 상호연계를 위한 정보의 공유체계의 구축에 관한 사항을 들 수 있다. 개별 제도간 정보공유체계의 구축에 대한 필요성은 적용, 징수, 급여 및 자격관리업무에서 발생하게 된다. 현행 사회보험제도는 소득산정기준을 서로 상이하게 설정하여 가입자의 불편을 초래하고 있다. 뿐만 아니라 동일한 적용기준(일례로 5인 이상 사업장근로자)하에서 일부 근로자는 어떤 제도에는 가입하고 있는 반면, 다른 제도에는 미가입 상태에 있는 사례가 발생하고 있다⁴⁷⁾. 나아가 특정 사안에 대해서는 2개 이상의 사회보험 급여를 중복수급하고 있는 경우도 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개별제도를 연결하는 전산망을 설치하여 상호 빈번한 정보의 교류가 이루어져야 한다.

끝으로 이미 살펴본 바와 같이 우리나라는 외형적으로 4대 社會保險制度의 체계를 갖추기는 하였지만 아직도 실질적인 사회보장제도로서의 기능이

47) 일례로 5~9인 이상 사업장근로자와 비정규취업자는 의료보험은 가입되어 있으나, 국민연금과 산재보험에는 가입되어 있지 않는 경우를 볼 수 있다.

미약하다. 선진경제로의 진입과 국가경쟁력 강화를 위해 앞으로의 사회보장 정책에 있어서는 선언적인 복지제도 구상에서 벗어나 내실있는 사회보험체계를 정착시키는 일이다. 어떤 특정한 모델의 사회보험제도만이 소득보장의 유일한 수단이 아니라 개별 사회보험제도가 보다 적극적 의미의 복지정책, 사회정책, 노동정책으로서 기능을 수행할 수 있어야 한다. 사회보험제도의 적용확대는 무엇보다도 '생산적 복지'로 승화시키는 통합적 사회경제정책의 도구로 활용될 수 있도록 하는 것이 중요한 정책과제라 할 수 있다.

VI. 結 論

社會保險制度는 經濟活動階層을 중심으로 사회 구성원 개개인이 질병·장애·노령·실업·산업재해 등 제반 社會的 危險에 봉착했을 때 취약계층으로 전락하는 것을 예방하는 事前的 保障機能을 담당하고 있다. 이와 같이 제1차 社會安全網의 기능을 수행하는 사회보험은 1995년 7월부터 고용보험을 실시함으로써 연금보험, 의료보험, 산업재해보험과 함께 기본 틀을 갖추게 되었다. 그러나 우리나라 사회보험제도는 財源調達側面이 강조되어 비용부담의 당사자가 확실하게 있는 제도부터 확대되는 과정에서 일부계층에 대한 사회보험의 적용이 지연되어 왔다. 즉, 적용대상자의 소득과약과 행정관리의 용이성을 중시하여 事業場 賃金勤勞者를 대상으로 사회보험이 도입·적용됨으로써 의료보험을 제외하고는 零細事業場 또는 日傭職 근로자와 같이 사회적 위험으로 부터 보호를 가장 필요로 하는 계층이 사회안전망의 보호로 부터 누락되고 있다. 따라서 국민적 연대성을 강화하기 위하여 사회보험을 전국민에게 확대적용하는 것이 필요하다.

사회보험제도의 확대적용은 보험각출료 부담능력이 있는 계층에 대해서는 사회보험의 원칙에 입각하여 受益者負擔의 사회보험체계를 확충하고 경제적 부담능력이 없기 때문에 사회보험의 보호망에서 누락되는 계층에 대해서는 公的扶養과 公共扶助의 원칙에 따라 이들을 사회보험제도내로 흡수할 수 있는 방안을 장기적으로 마련하는 방향으로 추진되어야 한다. 이 경우 사회보험과 公共扶助간의 명확한 역할분담과 보험료 부담능력이 취약한 계층의 사회보험료 부담을 경감하는 방안을 마련하는 것이 선결과제이다. 이에 따른 비용부담은 保險財政의 장기적 안정성과 정부의 재정부담능력, 사회보험의 보험료부담·급여구조상의 형평성과 所得再分配機能 등이 종합적으로 고려되어야 한다.

사회보험의 전국민확대는 단순히 적용범위를 전국민으로 확대하는 것 뿐만 아니라 保險料徵收와 給與 및 管理運營體系의 효율성이 제고되는 방향으로 추진되어야 하며 수급자 위주의 서비스 확충이 동시에 추구되어야 한다. 우리의 사회보험은 각 제도별로 개별적으로 발전하여 왔기 때문에 보험별로 적용대상과 관련 法令 및 운영관리체계 등이 多元化되어 있다. 사회보험제도의 분립으로 인해 발생할 수 있는 급여의 重複이나 漏落을 방지할 수 있도록 제도간의 적극적 조정과 連繫方案의 모색이 필요하다. 또한 현행 제도하에서는 동일한 사회적 위험에 대한 개별 사회보험제도의 급여수준이 相異하기 때문에 형평성 차원에서 급여수준의 적정화가 필요하다. 이를 위하여 사회보험제도간의 형평성과 일관성이 유지될 수 있도록 급여지급기준이 마련되어야 한다. 보험제도별로 상이한 보험료 徵收基準을 一元化하고 의료보험과 국민연금간 그리고 산재보험과 고용보험간의 보험료를 統合徵收하는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것이다. 개별 보험의 운영 효율성과 보험간의 유기적 연계를 위한 情報共有體系를 구축하는 것이 바람직 하다. 사회보험제도의 확대적용과 관련하여 반드시 고려되어야 할 사항은 보험의 長期財政 健實化方案이다. 보험재정의 장기적 안정성을 유지하기 위해서는 보험료 부담과 급여구조에 대한 재검토가 이루어 져야 할 것이다.

參考文獻

- 고용보험연구기획단, 『고용보험제도 실시방안 연구(종합편)』, 한국노동연구원, 1993.
- 김용하 외, 『산재보험 서비스 전달체계의 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- _____, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 나병균, 『우리나라 사회보험 개별법들의 특성과 과제』, 『사회복지법제의 문제점과 개선방향』, 1994 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 1994.
- 노동부, 『노동백서』, 1996.
- 문형표·유일호, 『우리나라 노후소득보장제도의 과제: 공적연금제도를 中心으로』, 『사회보장연구』, 제10권 제1호, 1994.
- 민재성, 『국민연금제도의 문제와 발전방향』, 『사회정책논총』, 제3집, 1991, pp.149~163,
- 민재성 외, 『한국 사회보험제도의 연계방안』, 한국개발연구원, 1994.
- 보건복지부, 『보건사회백서』, 1996.
- 우재현, 『산업복지개론』, 1994.
- 유길상 외, 『고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선 방안』, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996.
- 의료보장개혁위원회, 『의료보장개혁과제와 정책방향』, 1994, p.141.
- Achinger, H., "Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik - Von der Arbeitsfrage zum Wohlfahrtsstaat", *Schriften des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge*, Schrift 249, Frankfurt a.M., 1971.
- Alber, W., *Möglichkeiten einer stärker finalorientierten Sozialpolitik*, Göttingen, 1976.

- Aulmann, H., "Über die Rehabilitation im deutschen System der sozialen Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten", 근로복지공단 주최 통일전후 산재보험과 재활체계에 관한 한독 세미나 발표자료, 1996.
- Bäcker, G., "Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherung: Sozialversicherung und/oder Grundsicherung? -Sozialpolitische Handlungsmöglichkeit und -alternativen bei Dauerarbeitslosigkeit und Ausbreitung ungeschützter Arbeitsverhältnisse", *Sozialer Fortschritt*, 37. Jg. Hf. 2/3, 1988, pp.595~629.
- Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K, und Naegele G., *Sozial Politik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989.
- Baltensperger, E., "Effizienz und Verteilungsaspekte der sozialen Sicherung", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 112. Jg., 1976, pp.427~455.
- Berthold, N. und Külp, B., "Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zur langfristigen Sanierung der Gesetzlichen Rentenversicherung", *Sozialpolitische Schriften*, Hf. 44, Berlin, 1984.
- Brück, G.-W., *Allgemeine Sozialpolitik*, Köln, 1974.
- Casey, B., "Early Retirement: the Problems of Instrument Substitution and Cost Shifting and their Implication for Restructuring the Process of Retirement", Schmähl, W.(ed.), *Redifining the Process of Retirement - An Internaional Perspective*, pp.133~149, Heidelberg/Berlin, 1989.
- Farny, D., "Sozialversicherung", *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, 7. Band, 1977, pp.160~169.
- Feldmann, A. and Kirmann, A. "Fairness and Envy", *American Economic Review*, 64, 1974, pp.995~1005.
- Frerich, J., *Sozialpolitik: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Oldenburg, 1990.
- Kirsch, G., "Effizienz und Effektivität: Zielbestimmung in der Sozialpolitik", Pfaff, M.(ed.) *Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise*, Berlin, 1983, pp.10~26.

- Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin-Heidelberg, New York, Tokyo, 1985.
- Landenberg, M., "Das Alterssicherungssystem: Barriere für eine Arbeitsmarktflexibilisierung?" *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 33, 1987.
- Luckenbach, H., "Markt- und Staatsversagen: Ursachen und wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen", *WiSt*, 20. Jg., Hf. 5. 1991, pp.225~230.
- Molitor, B., "Staatsversagen", *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36. Jahr, 1991, pp.55~69.
- Nell-Breuning, O. v., "Solidarität und Subsidiarität im Rahmen der Sozialpolitik und Sozialreform", Boettcher, E.(ed.) *Sozialpolitik und Soziale Reform*, Tübingen, 1957, pp.213~226.
- Parsch, M., "Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften", *Sozialpolitische Schriften*, Berlin, 1983.
- Ruland, F., "Notwendigkeit und verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform der Finanzierung der Sozialversicherung", Bieback, K.-J.(ed.) *Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Frankfurt/New York, 1986, pp.141~181.
- Schäfer, D., "Soziale Sicherung: Konstruktionselemente und Gestaltungsalternativen", *WISU*, Hf. 2/3, 1983, pp.75~79, 119~128.
- Schmähl, W., "Die Finanzierungsstruktur in der Sozialversicherung - Lohnbezogene Versicherungsbeiträge, Wertschöpfungsabgaben und Steuern aus wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischer Sicht", Rolf, G. et. al.(ed.) *Sozialvertrag und Sicherung*, Frankfurt/New York, 1988, pp.465~489.
- Strasser, J., *Grenzen des Sozialstaats - Soziale Sicherung in der Wirtschaftskrise*, 1979.
- Winterstein, H., "Prinzipien der sozialen Sicherung", *WiSt*, Hf. 9, 1976, pp.433~437.