

국민연금 및 사회보장제도
개선에 관한
국회의원-노동·시민사회단체
간담회

-
- ◇ 일시 : 1998년 5월 15일(금)
오전 8시
 - ◇ 장소 : 국회 귀빈식당
 - ◇ 주최 : 민주노총
한국노총
참여연대

국민연금 및 사회보장제도 개선에 관한 국회의원-노동·시민사회단체 간담회 순서

▶ 사회 : 백종만(참여연대 사회복지특별위원회 위원장)

○ 참석자 소개

○ 국회의원간담회의 취지 및 배경 설명 · 3p

▶ 국민연금제도개혁의 쟁점과 과제

○ 국민연금기금운용의 쟁점 : 정길오(한국노총 정책연구위원) · 4p

○ 도시지역연금 확대의 쟁점 : 허영구(민주노총 부위원장) · 7p

○ 기여율 및 급여수준 조정의 쟁점

· 양노총의 입장 : 허영구(민주노총 부위원장) · 9p

· 참여연대 입장 : 김연명(참여연대 사회복지특별위원회 부위원장) · 10p

▶ 국회내 사회보장 개혁 특별위원회 구성 제안 :

김연명(참여연대 사회복지특별위원회 부위원장) · 16p

▶ 질의 및 응답

▶ 논의 정리 및 마무리

국민연금 및 사회보장제도개선에 관한 국회의원-노동·시민사회단체 간담회

1. 간담회의 취지

□ 국민연금제도는 전국민의 노후생활을 책임지는 막중한 기능을 갖고 있는 제도인 동시에, 막대한 기금규모로 인해 기금운용이 잘못될 경우, 전국민의 노후보장이 위협되는 것은 물론이며 경제에 미치는 악영향은 IMF의 충격 이상으로 심대할 것임.

□ 그러나 정부안으로 제출된 국민연금법개정(안)에는 학계 및 노동, 시민사회단체가 제기해 온 기금운용의 민주성, 투명성 확보의 획기적 조치가 제시되지 않았고 있음. 오히려 보건복지부에서 제안한 전향적인 법안 내용조차 국무회의와 차관회를 거치는 과정에서 재정경제부에 의해 손상되었으며, 또한 노사정 합의사항 중의 하나인 공공자금관리기금법 제 5조 1항의 폐지문제도 전혀 거론되지 않는 등 가장 기본적인 국민적 신뢰회복 조치를 취하지 않고 있음.

□ 또한 정부의 개정안에는 98년 10월부터 연금의 전국민확대가 포함되어 있음. 그러나 도시자영자 확대의 전제조건인 소득과약, 4대 사회보험간의 연계 및 전달체계의 개편, 행정체계 및 행정력의 강화 등에 관한 구체적 계획이 제시되지 못하고 있음.

□ 따라서 정부의 개정안의 문제점을 짚어보고, 국민연금제도개선에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 정책적 과제들을 논의해보고자 함. 국민연금제도의 개선을 위해 공자법, 재정융자 특별회계법 등의 개정에 대한 재정경제부의 입장과 대책이 동시에 논의되어야 함.

□ 이외에도 IMF체제하의 대량실업에 대비하기 위해서는 국가사회보장제도가 전면적으로 재정비되고 강화될 필요가 있음. 기존의 사회보장제도는 '저성장·고실업'사회에 맞게 개선되어야 함. 국민연금제도를 포함한 4대 사회보험제도와 공공부조제도 등 소득보장체계가 체계적이고 포괄적으로 구축되어야 함.

□ '저성장-고실업'구조하에서 국민연금 및 사회보장제도의 개선은 전국가적 사안이며, 특히 전반적인 사회보장제도의 개선은 소득과약능력의 강화 및 사회복지예산의 확대 등이 수반되어야 함을 고려해 볼 때 국민연금 및 사회보장제도 개선에 관한 여·야 보건복지위, 재정위 소속 국회의원과 노동, 시민사회단체간의 폭넓은 논의가 필요함.

국민연금제도 개혁의 쟁점과 과제

1. 국민연금기금운용의 쟁점

- 국민연금기금은 97년 11월 말 현재 약 27조원의 기금이 조성되었고, 이중 68.9%에 해당되는 18조 8,763억원이 공공부문에, 28.0%인 7조 6,787억원이 금융부문에 투자되어 있으며 나머지 3.1%가 복지부문에 투자되어 있음. 공공부문 투자액은 98에 약 9조원이 추가되어 98년말에는 약 28조원 규모로 늘어날 것임.

〈표 1〉 국민연금기금조성액 및 투자배분(1997년 11월말 현재)

총계	공공부문	금융부문	복지부문
27조 3,871억원 (100%)	18조 8,763억원 (68.9%)	7조 6,787억원 (28.0%)	8,321억원 (3.1%)

- 국민연금의 재정불안정은 기여과 급여수준이 차이가 있음에도 불구하고, 기금운용의 민주성과 투명성이 확보되지 않음으로써 국민연금에 대한 국민적 불신이 가중되고 있음.
- 보건복지부안은 기금운용위 및 국민연금관리공단에의 가입자 참여, 공공부문의 이자율 결정 등에 있어서 매우 전향적인 정책안을 제시한 것으로 평가됨. 그러나 공공부문의 예탁 및 운용에 있어서는 근본적인 대안이 없으며, 금융부문 투자를 위한 전문투자위탁기관의 설립이나 기금운용 결과에 대한 사후 평가에 대해서는 기존의 틀을 벗어나지 못하고 있음

1) 공공부문 투자의 쟁점

- 복지부안에는 공자법 제5조 폐지 및 '국민연금계정' 신설은 관계부처(재경부)와 협의중이라고 설명하고 있음. 그러나 이 문제가 해결되지 않는 한 복지부의 연금법 개정안은 국민적 동의를 얻지 못하고 실패로 끝날 가능성이 높음(공자법 5조 1항 폐지는 노사정위원회 합의 사항이기도 함)
- 국민연금기금의 공공부문의 운용 개선과 관련해서는 학계, 노동계와 시민단체에서 다음과 같은 대안을 제시하였으며, 이 원칙에 따라 공공자금관리기금법 및 기금관리기본법을 개정되어야 함
 - 공공자금관리기금법 5조 1항을 폐지하며 기금관리기본법에 따라 여유자금공공부문의 차입규모를 재경부와 국민연금기금운용위원회간에 합의하에 결정함
 - 공공부문의 차입은 국공채를 인수하는 형식으로 정부재정으로 이전되어야 하며, 환가성이 없는 예수금 증서는 교부는 폐지되어야 함

- 재정용지특별회계법에 '국민연금계정을 신설하여 연금기금이 다른 자원과 혼합되어 사용하지 않도록 함
- 공공기금의 운용은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 승인하는 방식에서 국회의 의결을 거친 후 결정 되도록 기금관리기본법이 개정되어야 함

□ 공공부문의 운용의 문제점 중 검토되지 않은 것이 차입규모가 정부 재정규모의 일정 비율을 초과할 경우 국민연금기금을 차입하여 국민연금기금의 이자와 원리금을 상환하는 모순이 발생하여 재특회계의 존재 의미 상실과 더 나아가 정부의 기금상환불능 문제가 현실화될 가능성이 있다는 것임.

- 98년의 경우 국민연금기금의 공공자금관리기금 여탁 규모는 97년의 5조원보다 80%가 증가한 9조원임
- 9조원의 국민연금기금 여탁금은 97년보다 4조 4,900억원이 늘어난 공공자금관리기금의 수입 예산 11조 5,800억원의 77.7%를 차지하는 금액임 공공자금관리기금 중 8조 6,402억원이 재특회계로 재여탁 되었으므로 국민연금기금의 대부분이 사실상 재특회계로 재여탁된 것임
- 한편, 재특회계의 98년 세출예산(안) 13조 5,149억원 중 44.5%에 해당되는 6조 1,499억원의 기금(등예수금원리금 및 이자상환)에 충당되고 있으며, 0종 국민연금 및 공공자금의 이자상환액이 2조 3천억원(17.3%)에 달하며, 국민연금의 원금상환액이 1조 2천억원(9.2%)에 달함

□ 위와 같은 관행이 계속되면 국민연금기금의 신규조성액 대부분이 재특회계의 국민연금 원리금 및 이자지급에만 충당되는 상황이 발생하게 됨. 따라서 그때 그때의 재정적 필요성에 따라 연금기금을 무차별적으로 차입하는 방식이 아니라 적어도 5년 단위로 국민연금의 공공부문에 대한 장기적 재정운용계획을 정부가 마련하고 이에 대한 사회적 합의를 획득하는 방식으로 공공부문의 재정운용이 이루어져야 할 것임.

- 이를 위해 정부가 국민연금법에 5년 단위의 공공부분 투자계획을 마련하고 이를 공표하도록 하는 가칭 '연금 공공부분 투자계획 조항을 국민연금법 혹은 기금관리기본법에 명문화하는 것을 적극적으로 검토할 필요성이 있음
- 급이율 55%를 전제로 할 경우 2년후인 2000년의 총 적립금 규모는 67조원(95년 불변가액)으로 일반회계 규모와 동일한 규모로 기금이 누적되므로 장기투자계획의 마련은 국가경제 전반의 운영과 관련해서도 매우 중요한 사안임

2) 국민연금기금운용위원회 및 국민연금관리공단에의 가입자 참여

□ 복지부는 국민연금기금운용위원회(이하 '기금운용위') 위원수를 현행 11인-15인에서 15-20인 이내로 확대하고, 시행령 개정시 사용자대표를 2인→3인, 사업장 가입자 대표를 2인 →3인, 지역가입자대표를 3인→5인으로 확대 하는 안을 제시하였는데 이는 가입자의 참여를 제도적으로 보장하는 획기적인 개선안으로 평가할 수 있음.

□ 또한 복지부안은 위원장을 재경부장관에서 보건복지부장관으로 정부 당연직위원을 관련부처 장관에서 차관으로 조정, 공단이사장을 당연직위원으로 포함시켰으며, 공공부문 예탁금의 이자율을 기금은

용위원회에서 결정하도록 하는 안을 제시하였음.

- 국민연금기금운용위 위원장을 국무총리로 하며, 부위원장은 복지부장관으로 하며 정부위원 4인과 9인 이상 12인 이하의 위원으로 구성하자는 안이 의원입법으로 4월 8일 제안되었음
- 4월말 차관회의에서 복지부안을 수정하여 기금운용위 위원장을 국무총리로 하고 재경부장관 및 보건 복지부장관 등 관계부처장관을 위원으로 구성하도록 하였음

□ 기금운용위 위원 구성방식에 대한 복지부의 안은 그동안 경영계, 노동계 및 시민단체의 요구를 수용한 것이며 상당히 전향적인 측면을 갖고 있으나 가입자 참여의 공고화라는 점에서 다음과 같은 사항이 보완될 필요성이 있음.

- 기금운용위의 운영방법을 시행령이 아닌 모법에 명시하되 구체적으로 위원회의 회의 개최 시기(최소한 분기별 정기회의), 소집방법(위원장 및 위원 1/3 이상의 발의), 회의록 공개, 서면회의 금지 조항 등이 명시되어야 함
- 직접적 이해관계자가 아니며 정부와 이해당사자로부터 상대적 독립성을 견지할 수 있는 시민단체 등의 공익위원의 수가 강화되어야 함

□ 국민연금관리공단 운영의 가입자 참여를 위해 복지부에서는 공단의 비상임이사수를 3인에서 6인으로 확대하겠다는 안을 제시하였고 비상임이사의 임면권은 이사장의 제청에 의해 복지부장관이 임면하는 것으로 되어 있음.

- 그러나 일반적인 준공공기관에서 상임이사의 역할이 매우 제한적이며 형식적인 위치에 있게 됨을 감안할 때 가입자대표에게는 상임이사의 지위가 부여되어야 하며, 임면권이 복지부장관에게 있다 하더라도 이사의 추천권은 관련 가입자 단체에 부여하는 방안이 검토되어야 함

3) 기금운용 내역 및 결과에 대한 정보공개

□ 기금운용 결과에 대한 정보공개에 있어서 복지부안은 공공부문 예탁의 운용 내역을 기금운용위원회에 보고한 후 '공시'하도록 하는 안을 제시하였음. 이 안은 공공부문의 기금운용이 다른 재원과 혼합되어 사용됨으로써 사용내역이 분명치 않고, 책임소재가 불분명해진다는 그동안의 비판을 수용한 것으로 생각됨.

□ 그러나 단지 공공부문의 운용을 공시한다는 좁은 차원이 아니라 국민연금제도의 국민적 신뢰 회복 및 기금의 공공성을 제고한다는 차원에서 기금운용과 관련된 전반적인 정보를 공개한다는 좀더 넓은 시각으로 이 문제를 접근할 필요성이 있으며 다음과 같은 사항이 보완되어야 함.

- 공공부문 뿐만 아니라 금융부문 및 복지부문의 투자내역과 결과에 대한 내역도 공개되어야 하며, '공시된 정보를 어떻게 국민에게 제공할 것인가'에 대해서도(정보공개 정도 및 방법) 법률에 구체적으로 명시되어야 함.

- 특히 금융부문 운용의 시후평가는 획기적으로 강화될 필요성이 있으며 전문투자기관에 투자 위탁을 하는 방식을 진지하게 검토해야 함(기후단 건의사항)
- 복지부안에서 제시된 '재정재계산'의 담당기구가 단순히 재정재계산만을 수행하는 소극적인 기구로 역할을 규정하기보다는 금융운용 전반에 대한 시후평가를 동시에 수행할 수 있도록 함

2. 도시지역연금 확대의 쟁점

- 국민연금의 도시지역자 확대는 도시지역자의 근로활동의 특수성(높은 이동을 등), 현재의 소득과 약 능력과 행정체계 및 행정인력 부족 등을 고려할 때 상당한 어려움을 겪게 될 것으로 예상되며, 이러한 문제점을 극소화하기 위한 범정부적 차원의 대응이 필요한 것만은 분명함.

1) 모의적용 사업의 결과

- 도시지역 연금확대를 위한 모의적용사업 결과에 대해 복지부는 우려했던 소득하향신고 경향은 나타나지 않았고, '신고소득'이 아닌 '신고권장소득'을 통한 보험료 산정방식이 가능하며, 모의적용 사업에 적용된 '신고권장소득'을 내무부의 공시지가나 의료보험료의 부과체계 등의 자료를 보완하여 소득비례 보험료부과가 가능할 것으로 전망하고 있음(모의적용사업 결과 납부예외 신청자가 38.8%(당연적용자 15,180명중 6,066명)에 달했으며, 소득신고자 8,166명중 31.0%인 2,537명이 중위수로 신고하였음).
- 모의적용사업 결과에 대해 다른 시각에서 납부예외자의 대량 발생 문제, 신고권장소득의 신뢰도, 모의사업의 표본 타당성 등에 문제를 제기하고 있으나, 별다른 대안이 없는 상태에서 논란이 가중되고 있음. 복지부에서 구상하고 있는 연금보험료부과체계가 개발, 보완 중이기 때문에 확정안이 제시될 때까지 논란이 계속될 것임.
- 전체적으로 보면 복지부의 모의적용사업의 결과에도 불구하고 도시지역자 연금이 순탄하게 확대될 것이라는 기대는 어려울 것이며, 상당한 진통과 제도적 보완이 필요할 것임. 또한 반대와 찬성의 입장 차이를 좁힐 수 있는 계기가 단시간내에 마련되기도 어려울 것임.

2) 지역자 연금 확대의 전제 조건

- 연금이 지역자로 순조롭게 확대되기 위해서는 우선적으로 국민연금에 대한 국민적 신뢰가 제고되어야 하며, 이를 위해서는 앞에서 언급한 국민연금기금운용의 제반 절차의 민주성 확보와 기금운용에 대한 법적 규정(공자법 폐지 등)이 획기적으로 개선되어야 함.
- 도시지역 지역자에 대한 국민연금 시행을 원활하게 하기 위해 현행 전달체계를 대폭적으로 정비 강화하여 관리가능한 전달체계의 구축이 이루어져야 함.

- 현재 농어촌지역연금의 경우 1개의 지부 또는 출장소가 4-5개군을 관할하고 직원 1인당 지부가 약 3,000명에 달함으로써 지력 및 징수업무가 실효성을 거두고 있지 못함(일부에서는 관리 불가능한 상태에 있는 것으로 진단됨)
- 그 결과 미가입자가 대량으로 발생한 상태에 있으며 가입자의 경우에도 약 20%가 납부에오지이며 납부에오지를 제외한 가입자중 약 50%에 해당하는 가입자가 보험료를 미납하고 있는 실정에 있음

- 이러한 현상은 국민연금의 도시지역 확대시에는 보다 심화될 것으로 전망됨. 왜냐하면 직원 1인당 관리대상가입자수가 약 5,000명으로 농어촌지역연금에 비해 보다 많고, 주민이동률이 농어촌에 비해 거의 5배에 달하기 때문임.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보험료 징수 업무에 대한 의료보험, 국민연금기구 및 국세청 및 복지부의 공동 대응, 4대 사회보험의 관리운영체계 통합 등 그야말로 장기적이며, 거시적인 정책적 구상이 전제되어야 하며, 이는 범정부적 차원에서 대응해야 될 문제임.
- 연금확대에 따른 국민적 불만과 행정적 손실을 최소화시켜야 하며 전국민연금의 원활한 확대와 제도 관리를 위해 범정부적 차원에서 선행조치에 대한 계획과 구상을 현재보다 훨씬 강도 높게 마련하여야 함. 자영자의 소득과약 문제나, 4대보험 행정체계의 정비에 대한 정부의 구상과 실천 계획이 구체화된다면 도시지역의 연금 확대에 대한 정부의 계획은 국민적 공감을 얻을 수 있을 것임.
- 지역가입자에 대한 정확한 소득과약은 사업장가입자로부터 지역가입자로의 소득재분배 왜곡현상 방지, 납부예외자 축소를 통한 연금수급권 보장 및 확충, 소득하향신고에 따른 균등 및 소득비례부담 급여의 하락으로 인한 생활보장약화 방지, 근로소득과 연계된 각종 노령연금급여의 관리가능 등에 있어 필수 전제조건임. 그럼에도 불구하고 신정부에서는 이 문제에 대해 어떠한 장기적 전망과 정책적 입장도 나오지 않고 있음.
- 소득과약 문제를 해결하기 위해서는 각종 소득활동 관련자료들을 확보하고 있고, 소득과약에 대한 지식과 기술을 가진 국세청과 단순한 업무협조의 차원을 넘어서는 공동사업을 발전시켜야 함. 소득과약은 국민연금 뿐만 아니라 의료보험, 조만간 5인 미만 사업장으로 확대될 고용보험과 산재보험 등 사회보험제도 전반의 운영의 성패와 관련된 것이기 때문에 범정부적 차원에서 접근해야 함.
- 장기적으로 국민연금뿐만 아니라, 의료보험 등 사회보험의 보험료 징수 기능을 원천적으로 국세청으로 이전하는 방안이 적극적으로 검토되어야 함(이 문제는 노사정위원회의 2차 과제와 직접적으로 연결되기 때문에 충분한 검토 사항이 될 수 있음). 국세청의 보험료 징수 업무가 당분간 불가능하다면 적어도 국세청의 자료를 충분히 활용할 수 있는 범정부적 차원의 조치가 취해져야 하며, 복지부의 개선안에서 이와 관련된 조항이 더욱 강화되어야 함.

3. 기여율 및 급여수준 조정의 쟁점

1) 민주노총 / 한국노총 입장

0 연금액 - 급여수준의 축소에 대하여

- 40년동안 계속 소득활동에 종사하기는 현실적으로 불가능함. 따라서 일반적으로 실질적인 국민연금 가입기간이 약 20년 정도에 불과하며, 이 경우 현행법 기준으로도 연금액은 평균소득금액의 35%에 불과함. 이 경우 연금액은 54만원 수준임(1997년 3/4분기 10인이상 상용근로자 월평균임금 154만3천 원)
- 따라서 노동자와 국민의 퇴직후 노후생활을 보장하기 위해서는 최소한 현재 수준이 유지되어야 함 (40년 가입기준 70%)

0 보험료 인상에 대하여

- 장기적 연금재정안정을 위한 보험료인상의 전제조건으로 외국에서와 같이 정부 일반재정에서 국민연금 재정지원이 있어야 함. 적어도 노동자와 사용자의 보험료 납부액의 1/3 수준의 재정지원이 있어야 하며, 그 재원은 국방예산 감축 및 효율적 운영, 경직성 경비 절감등을 통해 확보해야 할 것임
- 현행법상 노동자가 6%(소득 3%, 퇴직전환금 3%), 사용자가 3%의 보험료를 부담하고 있어 “노사 균등부담 원칙”이 이행되지 않고 있는 바, 보험료 조정시 “노사 균등부담의 원칙”이 확립되어야 함
- 선진외국의 경우 정부의 일반재정지원은 물론 사용자가 노동자에 비해 보험료를 더 납부함으로써 노동자의 퇴직후 생활을 보장하고 있음
- 국민연금 기금운용의 투명성, 민주성, 효율성이 먼저 확보되고, 정부와 사용자의 보험료 부담을 전제한 상태에서, 현재의 연금 급여수준을 유지하고 후세대에 대한 부담전가를 최소화하는 범위에서 보험료를 단계적으로 조정하는 것에 대해서는 충분히 검토할 수 있음

0 수급개시 연령조정에 대하여

- 현재 대부분 사업장의 정년은 50세에서 55세이므로, 현재의 국민연금수급연령 60세의 경우에도 퇴직 노동자들은 5~10년간 소득공백 상태를 맞게 되며, 이 기간중 특별한 소득보장대책이 없는 상태임
- 만일 정년연장에 대한 제도개선책 없이 수급연령을 65세로 연장할 경우 대부분의 노동자와 국민들은 55세부터 65세까지 최소한 10년간 소득공백상태를 맞게 되어 현행 법보다 소득불안기간을 연장시키게 됨으로 국민의 생존권을 위면하는 발상으로 수용할 수 없음

3) 참여연대입장

- 국민연금의 기여율과 급여수준은 '저부담·고급여'라는 용어로 특징지을 수 있으며, 이것이 연금기금의 장기적 재정불안정의 원인임. 따라서 재정불안정을 근본적으로 해소하기 위해서는 고급여 수준에 맞춰 기여율을 상향조정하거나 아니면 급여수준을 하향조정하는 것 외에는 별다른 대안이 없음.
- 정부안에서 평균소득자의 소득대체율을 55%로 설정한 것은 ILO의 '사회보장최저기준에 관한 조약'(102호 조약)을 근거로 한 것으로 설명하고 있으며(102호 조약에는 30년 가입기준 40% 라는 기준이 있으나 55% 기준은 없음. 55% 수치는 40년을 기준으로 ILO의 40% 기준을 기간에 비례시킨 수치로 생각됨) 이 안을 기준으로 할 경우 보험료율은 표 1에서 보는 것처럼 2010년부터 단계적으로 높아져 2025년에는 16.25%까지 높아지게 됨.
 - 정부안대로 55%의 소득대체율을 전제로 재정추계를 할 경우 적립금고갈은 발생하지 않으며, 2060년에 도 적립금(적립금총액/총연금지출액)은 6.2배에 달해 장기적인 재정안정이 달성됨
- 소득대체율의 하향 조정은 정부의 약속위반(혹은 '개약')이라는 문제제기가 있으나 ① 재정적자시 세대간 부담의 불공평성 발생, ② 부과방식으로의 전환이 파생시킬 경제적 문제 등을 고려한다면 불가피한 측면이 존재함(정부 개선안에는 기존 가입자에게는 70%의 소득대체율을 보장한다는 기득권 보호 조치가 들어가 있음). 정부안의 수용을 전제로 할 경우 두 가지 점이 보완될 필요성이 있음.
- 첫째는 55%의 소득대체율을 보장할 경우 후세대의 경제적 부담이 높아지며, 2010년에서 2025년 사이 15년 기간동안 보험료율을 6.25%까지 상승시켜야 하는 문제가 발생함. 정부안에서는 55%의 임금대체율 보장에 있어서 독신연금수급자와 부부연금수급자간의 연금액 조정에 대한 언급이 없음. 두 유형은 생활비의 정도에 따라 급여수준의 차이가 있어야 하며 독신연금수급자의 급여율을 하향 조정할 경우 후세대의 부담을 다소 완화시킬 여지가 존재함. 이를 위해 배우자의 가급연금액 비율을 높이는 쪽으로 현행 연금급여산식을 재조정해야 함(ILO의 40% 임금대체율 기준은 '연금수급연령의 부인을 둔 남자'이며 독신에 대한 기준은 없음). 따라서 기본연금액과 가급연금액을 각각 50%와 5%로 분리하여 독신연금수급자의 임금대체율을 50%가 되도록 함. 단, 부부연금수급자는 정부안대로 55%로 함.
- 두 번째 문제는 유족연금과 장애연금의 재조정 문제임. 현행 급여산식을 전제로 할 경우 장애연금의 소득대체율은 장애등급에 따라 24%-38%, 장애연금은 21%(평균소득자 기준)로 ILO 최저기준 40%에 훨씬 미달하는 수준일 뿐만 아니라 생계대책으로도 매우 미흡한 수준임. 연금제도의 노령급여 임금대체율을 ILO 기준으로 조정한다면 장애와 사망시 지급되는 급여도 ILO 기준으로 조정할 필요성이 있음. 그러므로 장애연금의 급여수준을 장애 1등급을 기준으로 평균소득자일 경우 47.5%(기본연금 37.5%, 배우자 가급연금 3.75%, 자녀 2명 4.5%)로 조정해야 함.
- 국민연금은 수정적립방식을 취하고 있으므로 장기적인 재정안정을 위한 기여율 및 급여율 조정 등의 문제가 부각될 수 밖에 없음. 따라서 개정안에서 보험료율 조정의 근거와 일정한 기간(예, 5년)을 정해 '재정재계산'을 시행하도록 법률에 규정한 것은 타당한 것으로 생각됨. 다만 재정재계산의 주

체(기구), 참여 위원의 구성방식, 보고서의 법적 성격 및 정보공개 등에 시행령수준이 아닌 법률에 명시하는 것이 연금제도의 국민적 신뢰를 확보하는데 중요함.

- 미국의 경우는 사회보장법의 규정에 의해 4년에 한번 '보건 및 인안서비스성'(Dept. of Health and Human Services) 장관이 지명하는 12인으로 구성된 사회보장지문위원회(Advisory Council on Social Security)를 구성하여, OASDI를 비롯한 각종 사회보장제도의 재정전망 및 보험료 조정과 기타 장점에 대하여 공식 보고서를 작성하여 국회 및 기금관리 주체에 보고하도록 명문화하고 있으며, 지문위원회의 기능, 위원구성(노사동등 참여 및 지역차, 공익대표의 위원참여를 명문화함), 회의소집 절차, 그리고 심지어는 위원의 보수비용까지 법률로 규정하고 있음
- 따라서 보험료를 조정 및 재정재계산을 행하는 주체 및 위원구성 및 재정재계산 시행시기를 법률에 명시할 필요성이 있음 구체적으로 국민연금법에 존재하는 '국민연금심의위원회' 및 '국민연금기금운용 실무위원회'의 기능을 가칭 '국민연금재정 지문위원회'로 통합하여 이 기구에서 재정재계산, 기금운용 전반의 사후평가, 구체적 대안 마련 등의 업무를 수행하도록 하는 것을 검토해 볼 필요가 있음

국회 사회보장 개혁 특별 위원회 구성 제안서

1. 위원회 구성의 필요성

▣ 국가사회보장제도의 전면적 확충과 재정비

‘고성장·저실업’의 구조에서 짜여진 사회보장제도는 IMF체제의 ‘저성장·고실업구조’에서 소득보장체계가 될 수 없음. 또한 경제사정의 악화로 인해 시장소득과 기업에 의한 복지공급체계가 약화·붕괴되고 있음. 따라서 새로운 복지공급체계로서 국가사회보장제도가 전면적으로 확충되고 재정비되어야 함.

▣ 포괄적이고 체계적인 사회보장제도의 수립 :

사회보험의 전국민 확대와 소득보장제도의 정비로 포괄적 위험분산망 구축

우리나라의 사회보험은 대량실업으로 인한 사회적 위험 발생율이 높은 다수의 영세사업장 근로자(10인미만 사업장) 및 불완전취업층(임시직, 일용직 등) 및 저소득근로자가 배제되고 있음. 따라서 이들은 실업으로 인해 생계파탄의 위협에 완전히 노출되어 있으므로 소득보장제도의 정비 및 확대를 시급히 추진하여야 함.

기존의 국민연금제도개선기획단이나, 의료개혁위원회처럼 개별 제도의 개선이 아닌 대량실업사태에 따른 대비책으로 사회적 안전망의 구축이라는 총체적 틀에서 4대 사회보험, 공공부조제도 등 각종 사회보장제도를 근본적으로 재검토해야 함.

따라서 국민연금을 포함한 4대 사회보험의 전국민 확대와 공공부조확대를 포함한 국민복지기본선보장 등의 포괄적이고 체계적인 사회보장제도를 수립하기 위해 국회내 사회보장 개혁 특별위원회를 설치하여 사회보장제도의 개혁에 대한 범정부적이고 범국민적인 차원에서 논의 및 합의가 이루어져야 함.

▣ 부처 이기주의의 극복

한국 사회보장제도의 핵심인 4대 사회보험의 주관 부처가 복지부(국민연금, 의료보험), 노동부(산재보험, 고용보험), 교육부(공무원연금, 사학연금) 등으로 나뉘어져 있고 각 부처마다 조직 키우기에 치중함으로써 관리운영비가 낭비되는 등(최소 연간 3-4천억원 낭비)의 문제점이 나타나고 있음.

또한 각 부처마다 독자적인 사회보험 발전체계를 수립함으로써 제도간의 연계가 이루어지지 않고, 비체계적인 사회보장제도가 고착화되고 있으며, 이러한 경향에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않고 있음

이러한 문제점에 대해 학계, 언론 등에서 수많은 문제제기를 했고, 각 부처도 문제의 심각성을 인정하면서 고질적인 부처 이기주의로 인해 개선의 기미가 보이지 않고 있음. 따라서 각 부처의 이해관계에서 독립된 상설 기구의 설립이 필요하며, 국회는 가장 좋은 여건을 갖고 있음.

2. 위원회에서 다루어야 할 주요 과제

▣ 소득보장제도의 개혁과제

<1> 소득보장제도 확대를 위한 소득파악능력의 제고방안

정확한 소득파악이 되지 않으면 4대 사회보험의 확대와 공공부조의 확대를 통한 실업부조제도가 연계되기 어려움. 대량실업사태를 맞아 고용보험을 확대한다고 해도 실업급여 최장기간이 210일이고 미적용자에게까지의 실업급여 지급시기는 2년 이후이므로, 장기실직자에 대한 소득보장제도로써 실업부조제도가 실시되어야 함. 공공부조 확대를 통한 실업부조제도를 도입하기 위해서 정확한 소득자산조사가 절실히 필요함.

또한 4대 사회보험을 전국민으로 확대하는데 있어 소득파악이 정확하게 되어야 적정부담-적정급여와 제도간의 연계가 가능하며, 국민연금확대에 따라 파생되는 가입자간의 소득재분배 왜곡현상의 문제, 소득하향신고로 인한 소득보장약화의 문제, 납부예외자 관리의 문제 등을 해결할 수 있음. 따라서 소득파악은 국민연금 뿐만 아니라 의료보험, 5인미만 사업장으로 확대될 고용보험과 산재보험 등 사회보험제도 전반의 운영의 성과와 관련되어 있음.

<2> 4대 사회보험의 관리운영기구의 통합화 및 효율화방안

4대 사회보험을 확대하게 되면 특히 국민연금과 고용보험의 경우 소득파악업무, 5인미만 사업장 관리 등을 포함한 행정업무가 증폭될 것임. 그러나 현재의 행정체계와 행정인력으로는 이를 감당할 수 없음. 현행의 전달체계와 행정력을 대폭적으로 개선, 강화하지 않으면 소득보장제도의 확대에 따른 관리업무가 마비될 것이고 이에 따른 국민적 저항감은 클 것임.

4대 사회보험이 분산관리 운영됨에 따라 제도간의 연계 및 조정이 이루어지지 않아 부과소득기준과 급여기준의 상이함, 급여의 중복지급, 행정적 중복 등의 문제를 노정시킴. 그리고 별도의 징수가 이루어지고 상호 정보공유체계가 구축되어 있지 않아 자격변동이 발생하면 개별가입자는 4개의 제도에 각각 신고해야 하는 번거로움이 있음. 사회보험 관리운영의 비효율성은 곧 항상적인 보험료의 증가요인이 되어 보험료부담으로 인한 국민적 반발을 불러일으키며 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 됨.

또한 4개 제도의 관리운영의 분산화로 인해 관리운영비(급여지출대비 9.1%의 관리운영비를 지출하여 OECD 국가의 평균보다 3배의 비효율성이 나타남)와 관리인력이 비효율적으로 운영되고 있음. 관리운영을 일원화할 때 현행보다 관리인원을 약 1/4수준으로, 관리운영비를 약 1/3으로 줄일 수 있음.

4대 사회보험제도의 확대의 조치로 행정체계의 정비와 행정력을 확대하기 위해서 4대 사회보험제도의 관리운영기구를 통합하여 효율성을 높여야 함. 즉 긴축재정, 작은 정부지향으로 단시일내에 복지예산을 확대하기 어려운 상황에서는 낭비예산과 잉여인력을 절감함으로써 확대에 필요한 업무로 전환하여야 함.

98년 10월부터 전국민확대를 예고하고 있는 국민연금은 근로자, 자영자 등 전국민을 통합관리하고, 소득비례보험료를 적용하기 때문에 소득과약기제의 마련 및 4대 사회보험의 관리운영의 통합화·효율화의 주축이 될 수 있음.

<3> 4대 사회보험 개별제도의 개혁방안

□ 국민연금

■ 적용대상에서 제외된 경우에 대한 방안

- 현세대 노인에 대한 배려가 없음
- 저소득계층은 연금에 가입 못함(생활보호대상자)
- 여성의 독립수급권이 없음

■ 적정부담·적정급여의 방안

- 특히 대량실업사태로 인한 보험료부담능력 상실의 대책마련

■ 기금운용의 안정화방안

- 공공부문의 무원칙한 전용과 손실
- 정부의 상환불능 가능성
- 민간부분 투자의 전문성 부족

- 가입자 실질적 참여구조의 부족
 - 전국민 확대방안
- 자영자의 소득파악이 안되어 가입자간의 소득재분배 왜곡현상이 나타나며, 낮은 소득하향신고경향으로 인해 급여수준이 낮아짐. 이는 노후 생활보장 약화를 가져올 것임.
- 현행 전달체계 및 행정력으로는 관리 불가능 : 납부예외자 관리가 어렵고, 보험료체납에 따른 강제집행이 힘들 뿐 아니라, 강제집행을 할 경우 집단적 반발이 예상됨.

□ 의료보험

- 의료보험조합간의 재정불균형
- 의료보험조합간의 보험료부담의 상이성
- 보험급여적용범위가 제한적이고 비급여의 규모가 커서 저소득층의 의료이용을 제한(고가장비, 고가진단검사, 고가치료방법 등은 보험급여에서 제외)
- 높은 본인부담의 문제(전체 진료비의 약 50%를 본인부담 / 장기입원환자의 경우 본인부담이 높아 가계파탄의 상황으로 갈 수도 있음)
- 낭비형 의료공급체계
- 의료제공체계의 불균형:일차의료의 취약, 과도한 전문화, 지역간 불균형 등
- 공공의료의 취약
- 의료보호제도의 확충과 개선

□ 고용보험

- 고용보험제도 미적용자의 문제
- 현재 전직 실직자 중 24%만이 실업급여적용대상
- 99년 7월부터 임시, 일용직 근로자까지 확대해도 최초 수급시점은 2000년 1월 1일이므로 약 2년동안 실업시 공적인 생계대책이 전무
- 실업급여 기간의 제한성
- 실업급여 기간을 연장하였으나 저성장·고실업 상황에서는 6개월이상 장기 실직자가 늘어날 전망이다. 이에 대한 대책마련이 시급
- 고용보험 행정서비스의 문제
- 고용보험을 담당하는 지방노동관서의 업무가 분리되어 구직자 중심의 서비스가 이루어질 수 없음.
- 형식적인 직업훈련의 문제

□ 산재보험

■ 산재보험제도 적용의 제한

- 5인미만 사업장 근로자는 미적용대상이며 직업훈련생, 영세자영업자, 가족종사자 등 준근로자는 적용대상에서 제외됨. 따라서 전체 근로자의 30-40%만이 산재보험 적용대상에 불과함.

- 미가입된 근로자의 경우 산재발생시 타 사회보험(예: 의료보험, 연금보험)이 그 비용을 부담하여 사회보험제도간 비용부담 전가의 문제 발생.

■ 산재시 요양급여의 질이 낮고, 산재급여가 낮아 가족들의 생계가 어려움.

- 산재보험에서 인정하는 수가가 타 보험에 적용되는 일반수가 수준보다 낮아 의료기관이 산재환자를 기피하거나 서비스의 질이 떨어짐.

- 가정에서 요양할 때 요양비 지급이 안됨.

- 직업 및 사회재활 서비스가 미흡함.

- 산재보험의 생활보장적 성격이 약함.

■ 운영체계의 비효율성의 문제

- 요양급여의 의료보험과의 연계가 안이루어 짐.

- 산재인정 요건이 까다롭고 보상절차가 복잡함.

- 의료재활과 직업재활간의 일관성 결여.

<4> 공공부조제도의 확대를 통한 실업부조제도의 도입방안

‘저성장·고실업’의 현 경제상황에서는 장기적인 실업상태가 구조화될 것임. 따라서 ‘빈곤’의 문제는 더 이상 극히 일부에 국한된 특정계층의 문제가 아니라 중간소득층을 포함한 대규모 사업장의 장기실직자, 영세사업장의 실직자, 일용노동자, 기타 영세 도시민민을 망라하는 사회문제가 심각하게 발생될 것임.

현재 우리나라의 실업으로 인한 소득상실에 대한 대책을 보면 고용보험의 경우 실업급여기간이 최장 210일을 넘지 못하고, 실업급여 적용대상자도 24%에 불과하며, 생활보호제도는 18세미만 65세이상의 노동능력을 상실한 사람에게만 생계지원이 되고 있음.

그러나 대량실업으로 인해 6-7개월이상의 장기실직자가 대다수 발생할 것이며, 청장년층의 경우 근로능력이 있고, 일할 의욕은 있지만 단시일내에 재취업이 현실적으로 불가능하므로 장기적인 실업상태가 되면 최저생활을 유지하기 어려울 것임. 따라서 현행의 소득보장체계에서 청장년층의 장기실직자들 중 76%의 고용보험의 실업급여 미적용자들, 실업급여기간이 만기되는 대다수의 실직자들은 생활보호제도로 편입되지 못하므로 생계대책이 전무한 실정임.

그러므로 가장 시급히 선결되어야 할 과제는 저소득계층의 실업자에 대한 생계대책을 마련하는 것임. 이를 위해 공공부조제도인 생활보호제도의 확대, 개편을 통해 실업부조제도를 도입하여 최저생활수준이하의 사람들에게는 생계지원이 있어야 함.

<5> 국민복지기본선보장방안

우리나라처럼 공적 사회보장제도가 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 거의 모든 사람이 개인의 시장임금에 의존하여 복지욕구를 해결해왔음. 그러나 '저성장·고실업' 구조하에서는 더 이상 개인의 시장임금에 의존하여 생계유지, 본인부담이 높은 의료비, 과중한 사교육비, 주거비 부담 등을 감당하기 어려우며, 결국 한 가정을 완전히 생계파탄으로 몰고 갈 것임.

국민복지기본선은 단지 최저생계만을 보장하는 것이 아니라 소득, 보건, 의료, 교육, 주거, 고용, 복지서비스 등 인간다운 삶을 보장하는 것을 말함. 그러나 현재 우리나라는 국가가 정하는 국민복지기본선이 없음. 따라서 우리의 경제여건과 국제적 기준에 부합하는 국민복지 기본선을 확정하고 이를 달성하기 위한 장단기 계획을 수립해야 함.

<6> 사회복지행정체계 및 전달체계 개선 방안

□ 사회복지관련 부처의 통합

보건복지부, 노동부, 내무부, 보훈처 등 사회복지기능을 담당하는 부처가 각기 흩어져 있어 예산과 인력의 낭비 등 관리운영의 비효율성을 노정시키고 있음. 또한 부처이기주의로 인해 부처간의 업무협조 및 조정이 이루어지지 않아 각 제도간의 연계가 이루어지지 않고, 업무의 체계적 집행이 불가능.

□ 사회복지행정체계의 일원화 방안

대량실업으로 인한 국민들의 복지욕구가 급증하는 등 지역단위에서 보건·의료·복지를 통합적으로 제공하는 포괄적 서비스망이 구축의 필요성은 증가되고 있으나, 이에 대응하는 행정체계의 개편이 거의 이루어지지 않아 실질적이고 효율적인 복지서비스제공이 안됨.

지역단위에서는 보건복지부업무의 일선기능을 담당할 수 있는 행정기구가 없고, 지역단위에서 복지업무는 내무부(보건소), 노동부(지방노동청 및 지방노동사무소), 보훈처(지방보훈청) 등으로 나뉘어져 있기 때문에 포괄적이고 체계적인 복지업무의 집행이 어려움. 그리고 보건복지부의 지침전달이 복잡한 절차와 과정을 거쳐야 하

므로 서비스전달의 신속성이 문제됨.

따라서 지역단위에서도 보건복지업무의 일선기능을 담당할 수 있도록 보건복지행정 체계의 직렬화방안과 비효율적인 사회복지행정체계를 일원화하는 방안에 대한 대안을 빠른 시일안에 마련해야 함.

□ 수요자중심의 일선행정체계 재편방안

사회복지행정체계가 다원화되어 사회복지서비스를 받기 위해서는 상당히 복잡한 절차를 거쳐야 하고, 다양한 욕구에 따른 종합적인 사회복지 서비스를 제공하는데 한계가 있음. 즉 사회복지서비스의 수요자중심에서 행정체계 및 전달체계가 짜여져 있지 않음으로 인해 효과성과 효율성이 현저히 떨어짐.

따라서 복지욕구가 발생했을 때 여러 행정단위를 통해 복지욕구를 해결하지 않고 한 행정단위에서 욕구를 조사하고, 욕구에 따른 적절하고 종합적인 서비스를 제공할 수 있는 one-stop service의 구축방안이 있어야 함.

3. 위원회의 구성

▣ 국가 사회복지 확대를 위해서는 사회복지예산 확대가 절대적임. 따라서 예산담당부처가 참여하지 않으면 사회복지 확대는 유명무실해질 수 있으므로 국회사회보장특별위원회에 보건복지위 뿐 아니라 재경위, 노동환경위 소속 국회의원 등이 참여하여야 함. 또한 국가 사회복지확대에 대한 국민적 합의를 얻어내기 위해서는 학계, 경영계, 노동계, 시민단체 등의 민간이 참여할 수 있는 위원회가 구성되어야 함.

▣ 위원회 산하에 실무위원회를 두어 사업계획, 일정, 주요 사안 등을 연도별 분기별로 검토하여 위원회에 보고하도록 함.

- 실무위원회에서 정부측의 사업계획을 수시로 점검

▣ 정부측은 위원회에서 배제하되, 필요할 경우 관련 사항에 대하여 보고하도록 함.