

# 참여연대

참여민주사회시민연대 공동대표: 김중배김충국박상중 110-734 서울시 종로구 인국동 175-87 인국빌딩 5층 전화: 723-5300 / 팩스: 723-5065  
전모안 하p 텔 PSPD, 나우누리유 텔: 참여연대 / 전자우편: pspd@soback.kornet.nm.kr / 인터넷 홈페이지 : <http://www.koreanet.org/~pspd/>

수 신 각 언론사 사회부  
발 신 참여연대(정책실장 김민영 : 723-5052)  
제 목 사회보장제도 개혁에 관한 토론회  
날 짜 1998. 2. 2. (총 5 쪽)

## 보도자료

### 사회보장제도 개혁을 위한 6대과제 제시 참여연대 신정부초기 개혁과제 세 번째 토론회

일시 및 장소 : 1998. 2. 2 오후2시 / 프레스센터 19층 기자회견장

1. 참여연대(공동대표 金重培 · 金昌國 · 朴相增)는 2일 오후2시 프레스센터에서 '국가개혁 어떻게 할 것인가' 연속토론의 세 번째 주제로 '사회보장제도의 개혁'에 관한 토론회를 개최했다.
2. 이번 토론회는 대량실업, 고용축소, 임금삭감, 기업복지 축소 등 IMF체제가 불러일으킬 경제, 사회적 위기와 그 후유증을 극복하기 위해서는 사회보장제도의 포괄적 확충과 재정비가 매우 중요하며 이는 정권 초창기부터 강하게 추진되어야 할 과제라는 인식아래 김대중차기정부가 추진해야 할 구체적인 정책과제를 제시하기 위해 마련되었다.
3. 이번 토론회에서 주제발표를 한 김연명교수(상지대 사회복지학과)는 ▲사회보험의 전국민 확대와 소득보장제도의 정비▲국민복지기본선의 정립▲국방비 규모의 재조정을 통한 사회복지예산의 확대▲4대 사회보험 통합관리와 통합적 서비스행정체계의 구축▲사회보장제도 및 기금 운영의 민주성·투명성 제고▲'범부처·범국민적 사회보장개혁위원회'의 구성 등 사회보장제도 개혁을 위한 6대과제를 제시했다.
4. 이번 토론회의 사회는 백종만교수(전북대사회복지학과)가 맡았으며 이성재의원(국민회의) 황성균의원(한나라당) 김영대사무총장(민주노총) 조남홍부회장(경총) 등이 참석해 열띤 토론이 진행되었다.

■ 별첨 : 발제문 요약

## <발표문 요약>

### IMF 시대, 김대중정부의 사회보장제도 개혁의 6가지 과제

#### 1. IMF 체제와 복지여건의 변화 : '저성장·고실업' 사회의 도래

##### 민간부문 복지공급체계의 약화, 기업복지부문의 붕괴

□ 기업규모에 상관없이 진행되는 대대적인 임금삭감, 그리고 환율급등으로 인한 고물가 현상은 시장소득에 의한 복지공급 능력을 대폭적으로 축소시키고 있음. 대기업의 각종 복지비(교육, 주거비 보조)가 완전 삭감됨으로써 기업복지부문은 거의 붕괴되는 과정에 있음. 기업현장에서는 기업복지가 거의 없던 80년대 초반 상황으로 회귀되고 있음.

##### 대량실업의 충격

□ 대량실업으로 노동시장에서 이탈된 층은 사회보장제도가 국히 미비한 상황에서 시장소득과, 기업의 보조마저 완전히 박탈당함으로써 사회적 위험에 대처할 능력을 완전히 상실하게 될 것임.

□ 단기실업자의 경우 고용보험으로 최저생계 유지가 가능하나 중장년층 실업자 중 장기실업자의 경우는 고용보험의 웬만큼 확대된다 하더라도 실업급여 종료 이후의 소득보장프로그램이 없고 재취업·직업훈련 프로그램이 '미비한 상황에서 사실상 생계대책이 없음. 여기에 주거비와 사교육비 부담이 큰 우리의 상황을 고려한다면 중장년층 장기실업자는 거의 가계가 파탄되는 상황으로 내몰릴 것임.'

□ 특히 '퇴직금우선변제조항'의 약화, 퇴직금중간정산제의 확대, 그리고 퇴직금적립금의 국민연금 기여금으로의 전환 등으로 실업기간 중의 생계보호기능이 현저히 약화되고 있음. 더욱이 약 50%의 기업이 퇴직금을 사내적립하고 기업운전자금으로 사용하는 상황에서 기업도산에 의한 실업이 발생할 경우 퇴직금은 아무런 생계대책이 되지 못함

#### 2. 저성장·고실업구조를 대비한 사회보장제도의 개혁 과제

##### ● 개혁의 기본 시각 : '효율적 사회 안전망'(safety-net)의 구축

국가사회보장제도의 전면적 확충과 재정비, 기존 사회복지행정체계의 효율적 재편, 즉 '효율적 사회 안전망'(safety-net)의 구축에 있음.

##### ● 사회보장제도 개혁을 위한 6대 과제

▲ 포괄적 위험분산망의 구축 : 사회보험의 전국민 확대와 소득보장제도의 정비

▲ 국민복지기본선의 정립 : 사회복지 급여의 적정성 확립

▲ 사회복지예산의 확대 : 국방비 규모의 재조정

▲ 효율적 행정체계의 구축 : 4대 사회보험 통합관리와 서비스행정체계의 구축

▲ 사회복지에서의 민주주의 확립 : 사회보장제도 및 기금 운영의 민주성·투명성 제고

▲ '범부처·범국민적 사회보장개혁위원회'의 구성과 개혁 추진

#### 1. 포괄적 위험분산망의 구축 : 사회보험의 전국민 확대와 소득보장제도의 재정비

##### 1) 불완전취업층과 저소득임금층의 사회보험 편입

□ 김대중정권 초기에 10인 미만 영세사업장 근로자를 최단시간내에 고용보험 및 산재보험의 틀로 편입시켜 안전망을 구축해야 함. 동시에 최근에 전체 피용자의 30%(96년의 경우 약 386만명 추정)에 육박하고 있는 임시직(계약직)근로자들의 사회보험 적용을 위한 법적, 제도적 정비도 시급히 추진해야 할 과제임.

## 2) 대량실업을 억제하기 위한 정책마련

- 대량실업을 억제하기 위해 독일 등 유럽에서 시도한 업무분할제도(job sharing)가 유력한 방안이 될 수 있으나 신규실업자를 양산하는 문제를 발생시킴. 일단 발생된 실업에 대해서는 전직훈련, 직업재배치, 직업훈련 등 적극적 노동시장정책(ALMP)이 중요함. 고용보험의 적극적 노동시장 정책 중 대부분 기업에 맡겨져 있는 전직훈련, 직업훈련사업을 국가적 차원에서 적극적으로 수행하는 것이 필요함(국공립직업훈련기관 및 직업소개소의 대폭 확충).

## 3) 실업자에 대한 소득보장 안전망 구축

- 고용보험은 급여수급 피보험기간을 단축(1년에서 → 6개월 혹은 3개월), 실업급여 최저기간을 연장하는 '특단'의 조치가 필요함(현행 30일에서 ILO 하위기준인 최저 26주(182일)로 연장).
- 제한된 고용보험기금을 대량실업 시대에 효율적으로 사용하기 위해서는 '실업발생 원인'과 '실업집단의 속성'에 따라 급여지급의 우선 순위를 정하여 재원을 집중시키는 조치가 필요함. 기업도산으로 퇴직금을 수령하지 못한 실업자 > 교육비 부담이 있는 중장년 실업자 중 저소득층 > 부양가족이 있는 저소득 실업자 등으로 실업집단을 구분하고 가계파탄의 위험성이 높은 실업자 집단에게 실업급여 지급기간을 최대한 연장하는 조치를 취해야 함.
- 10인미만 사업장근로자 및 임시직, 일고 근로자(약 7백만명으로 추정)에 대해서는 고용보험 가입 여부에 상관없이 혹은 실업급여 종료 이후에도 공공부조 방식의 '실업부조제도'를 도입하여 최소한의 생계를 유지시켜야 함. 재원은 고용보험기금의 이용이나 일반회계 전입 외에는 별다른 방법이 없음.
- 또한 저소득 장기실업자를 위해 우선적으로 생활보호의 수급요건인 인구학적 범주(65세이상 혹은 18세 미만의 노동불능자)를 철폐하여 일정 소득 이하로 떨어진 계층에게는 즉각 공공부조를 받을 수 있도록 해야 함. 이 외에도 취로사업의 한시적 부활이나, 노동부에서 시행하는 저소득층 직업훈련 프로그램의 강화(월 16만원 지급), 생계비나 교육비를 대여해 주고 취업 후 상환 받는 '대여급여제도'의 도입 등 공공부조프로그램을 추가·재정비하여야 함.

## 3) 의료문제에 대한 안전망 구축 : 의료보험 통합과 고액진료비 경감 조치

- 372개의 조합으로 분리되어 독립채산제로 운영되는 조합방식의 보는 집권초기에 공교+직장+지역의보를 완전 통합하여 적립금을 공유하는 조치가 취해져야 함.
- 가계파탄을 초래할 수 있을 정도의 고액진료비에 대해서는 진료비 본인부담액이 일정액을 넘는 경우(예, 200만원 이상) 초과분을 보험재정에서 부담하거나 혹은 납부 유예와 장기분할 납부제도를 도입

## 3. 국민복지기본선의 정립 : 사회복지 급여의 적정성 확립

### 1) 사회보험급여의 국민복지기본선 : 적정부담·적정급여의 원칙

- ILO 하위기준으로 급여수준을 재조정. 이때 의료보험, 연금 등에서는 어느 정도의 보험료 인상이 불가피함. 보험료 인상은 단기적으로 가계부담을 늘리는 측면이 있으나 위험분산의 크기가 확대됨으로써 장기적으로 가계부담을 경감시켜 주는 효과가 있으므로 긍정적인 시각이 필요함.

### 2) 공공부조 및 사회복지서비스의 국민복지기본선

- 공적 사회보장제도가 제공해 줄 수 있는 현금 및 현물서비스의 기본선(국민복지기본선)을 먼저 정하고, 노인, 장애인, 아동 및 가족 등 각 분야별로 그리고 국빈층 → 저소득층 → 중산층의 순서로 구체화.
- 국민복지기본선은 주거, 의료, 생계보호, 보육, 복지시설서비스 등 복지욕구 전반에 걸쳐 공적 사회보장제도가 제공할 수 있는 기준을 설정하는 것을 의미함(예, 스웨덴의 생활기준선 Standard Living of Life). 이를 위해서는 국가가 공인하는 '기초생활수준'이 반드시 제정되어야 하며 이 수준에 미달하는 노인, 장애인, 아동 및 가족 등에 대해서는 포괄적 국가복지서비스가 제공되는 사회복지서비스의 안전망이 구축되어야 함.

## 4. 사회복지예산의 확대 : 국방비 규모의 재조정

- 우리 나라의 정부예산 중 사회복지예산 지출은 선진국의 1/4 수준에도 못 미치며, 우리와 경제력이

비슷한 6개 중진국의 1/3 수준임(93년 기준). 반대로 정부재정 중 국방비의 규모는 선진 8개국과 6개 중진국 평균의 약 3배에 이른다.

< 표 4 > 선진국 및 중진국의 정부예산 대비 사회복지예산 비율(1993) (단위 : %)

	일인당 실질GDP(\$)	방위비	교육비	사회복지예산			
				보건의료비	사회보장 및 복지	주택·지역 사회시설	합계
선진8개국 평균	19,671	7.85	5.08	12.75	36.72	3.37	52.84
6개중진국 평균	8,333	7.72	13.90	7.94	25.38	2.88	36.20
한국	9,710	20.08	21.44	0.96	9.99	1.24	12.19

비고 : 선진 8개국은 캐나다, 미국, 일본, 네덜란드, 프랑스, 호주, 영국, 독일. 6개 중진국은 그리스, 아르헨티나, 칠레, 체코, 멕시코, 말레이시아임.

- IBRD, IMF 등 국제사회는 물론 국내에서도 사회복지예산 확보를 위해 국방비(경직성 경비)의 축소를 강하게 권고하고 있다는 점 감안. 냉전체제하에서 경제능력 이상으로 부담해 온 국방비 규모의 축소는 사회복지 확대의 확실한 물적 토대를 제공해 줄 수 있음. 신중한 접근이 필요하나 가장 이상적인 시나리오는 남북한의 군비축소가 이루어지고 거기서 나오는 잉여분을 삶의 질을 높이는 부분에 투자하는 것임.

## 5. 효율적 행정체계의 구축 : 4대 사회보험 통합관리와 서비스행정체계의 구축

### 1) 4대 사회보험기구의 통합운영

< 표 5 > 4대 사회보험의 행정체계 및 직원 1인당 피보험자수 비교 (97)

	관장기관	집행기구	실무기관	1인당 피보험자수
국민연금	복지부	국민연금관리공단	22지부 32출장소	6,532 <sup>11)</sup>
의료보험	복지부	직장의보조합	의료보험 연합회	145개 조합 4,034
		지역의보조합		227개조합 5,031
		공교의보관리공단		1개공단
고용보험	노동부	46개 지방노동사무소		16,487
산재보험	노동부	근로복지공단, 보험사무조합	6개 지역본부, 40개지사	14,537

비고 1) 지역가입자를 포함한 수치임

- 4대 사회보험의 관리운영체계를 일원화하고 전산체계를 보강할 경우 피용자에 대한 관리인원과 관리운영비를 대폭적 줄일 수 있으며(4대 사회보험을 통합관리할 경우 관리인원 1만 8,958명을 5천명선인 약 1/4 수준으로, 1조 3천억원이 지출되는 관리운영비를 4천억원-5천억원 수준인 1/3수준으로 줄일 수 있다는 분석이 있음)
- 중앙조직으로 (가칭) '사회보험관리공단'을 설립하고, 지방에는 각 보험제도의 실무집행기구를 일원화하여 사회보험사무소를 설치운영

### 2) 포괄적 보건복지서비스행정체계의 구축

- 노동부(지방노동청 및 지방노동사무소), 내무부(보건소), 보훈처(지방보훈청) 등 각 부처의 사회복지관련 지방조직을 (가칭) '지방복지청'으로 일원화시켜 포괄적 복지행정체계의 틀로 재구성함.
- 내무행정체계에 편입되어 있는 보건소 업무 및 공적부조, 아동·노인·여성복지 업무 등을 분리시켜 사회복지행정체계로 편입시킴.
- 시군구 등 기초자치단체에는 보건복지사무소를 설치하여 보건의료 및 복지에 대한 종합적 서비스를 제공할 수 있는 행정체계를 구성함. 읍면동사무소는 내무업무를 축소하고 장기적으로 보건복지사무소의 일선기능을 담당할 수 있는 체계로 개편함.

## 6. 사회복지에서의 민주주의 확립 : 사회보장제도 및 기금 운영의 민주성·투명성 제고

### 1) 사회보장제도 운영에서의 민주주의의 확립

□ 국민연금기금운용위원회, 의료보험심의위원회, 산재보험심의위원회 등 20여개의 위원회가 있으며, 사회복지서비스분야는 보육위원회, 장애인고용촉진위원회 등 10여개의 위원회가 있음.

□ (가칭) '사회복지의 민주적 운영에 관한 법률'을 별도로 제정하여 사회복지제도 및 각종 복지시설 운영에 가입자 및 공익대표, 지역주민이 실질적으로 참여할 수 있는 틀을 제도화할 필요가 있음.

## 2) 사회복지 관련 기금 운용의 민주성·투명성 확보

□ 의료보험 적립금과 사학·공무원연금기금은 민간관리기금으로 분류되어 '기금관리기본법'에 의한 기금 운용계획 및 사후결산에 있어 국회통제가 이루어지지 않는 등 기금운용의 일관성이 없으며 국민연금기금 예탁금의 경우 수조원의 부실채권을 인수하려는 등의 조치가 가시화되고 있어 연금기금 상환 불능에 대한 우려를 더욱 증폭시키고 있음.

□ 사회보장기금 운영의 투명성 확보를 위해 기금운영 결과에 대한 사후 평가를 제도화하고 기금 사용처 등에 대하여 대국민 정보공개를 강화하여야 함. 기금운용의 사후평가에 대한 국회통제가 미흡한 상태에서 전문적인 민간기구에 기금운용을 평가하여 그 결과를 국회에 보고하는 방안, 그리고 각종 법령을 개정하여 기금운용과 관련된 정보공개의 범위와 절차 등을 의무화하는 방안 등이 구체화되어야 함.

## 3. 결 론 : 어떻게 개혁을 할 것인가

□ 김영삼정권은 각종 '기획단'(국민복지기획단)과 위원회를 만들어 요란한 청사진을 내놓았으나 결국은 효지부지되었음. 실패의 주 원인으로는 사회복지에 대한 집권층의 인식 부족, 경제성장 우선 및 냉전체제(국방비 부담)에 입각한 예산편성 방식의 고수, 복지담당 부처의 다원화를 들 수 있음. 여기에 고성장·임금상승·저실업구조가 지속됨으로써 국민들은 국가복지의 필요성을 절실히 느끼지 못했음.

□ 사회보장제도의 개혁 추진과정에서 기존 정권과의 차별성이 필요함. 즉, 보건복지부에서 마련한 사회복지대책이 재경원에 의해 폐기되는 전철을 막지 말아야 할 것임. 사회복지의 확충과 개혁을 위해서는 대통령 당선자의 의지가 실리고, 각종 복지관련 부처와 예산담당 부처 및 경영, 노동, 시민단체가 모두 참여하는 '범부처·범국민적 개혁위원회'가 구성되어야 할 것임.

□ '범부처별 개혁위원회'에서는 개별 제도의 개선이라는 협소한 틀에서 탈피하여, 최근에 구성된 '노사정협의회'에서 합의된 사회보장제도 개혁 방안 등을 종합하여 소득보장, 의료보장, 주거보장 등 IMF 시대에 필요한 총체적인 사회 안전망의 구축이라는 차원에서 사회복지의 확대와 개혁 문제를 접근해야 할 것임.