

GOVP1200615949

고용의 불안정화와 사회보장법제 개선방안 연구

A Study on Employment Instability and
Improvement for Social Security Legislations

연구자 : 노 상 헌 (부연구위원)

Roh, Sang-Heon

2005. 11.

Tool 4069

국문 요약

우리 노동시장의 커다란 변용을 초래한 것은 IMF와 중국이다. 인건비를 경쟁력으로 중화학과 제조업을 주력으로 하는 우리나라 경제는 1997년 외환위기로 인한 IMF관리체제와 '세계의 공장'이라고 불리는 중국의 등장과 더불어 새로운 상황으로 전개되었다. 새로운 경제상황이라 함은 다름 아닌 '신자유주의' 경제를 지향하는 것이다.

신자유주의는 다의적이라 정의하는 사람마다 다르지만 대체로 '시장에서의 자유로운 경쟁이야말로 최선의 결과를 낳는다'는 논리에 바탕을 둔 이념과 정책을 말한다. 따라서 현재의 노동시장 및 고용문제는 경제의 신자유주의에 따른 기업의 지속적인 구조조정과 감량경영(고용축소형 경영전략), 중도채용의 활용(필요한 인력만을 일시적으로 채용) 등 고용시장의 복합적인 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 경제·노동환경에서는 노동력이동을 제고하는 고용정책이 강화되고, 이에 따라 노동시장도 변화할 것이 예상된다. 이러한 노동시장의 변화는 '고용의 불안정화'로 이어진다는 점에 문제가 있다. 고용의 불안정화라는 개념은 다의적이지만, 이 보고서에서는 신자유주의적 노동시장에 있어 '고용의 안정'보다는 '노동시장의 효율성'을 지향하여 생기는 부(負)의 효과를 의미한다. 우리는 1997년 경제위기 이후 전면화 된 공공기관의 민영화, 비핵심부문의 외주화·비정규직화 전략, 인력감축과 임금·조직체계의 개편은 전산업에서 고용불안정화와 함께 새로운 불안정근로자층을 양산하는 구조적 요인으로 되었다.

이 보고서는 신자유주의에서 급변하는 경제상황에 따라 발생하는 실업자, 실업과 불안정고용을 반복하는 근로자, 저임금의 비정규직 종사자를 위한 사회보장법제의 과제를 검토하였다. 구체적으로 고용보험제도, 국민기초생활보장제도 및 국민연금보험제도 등에 관한 실태와 법적 문제를 검토하고, 이를 개선하기 위한 입법과제 제시하는 것을 목적으로 하였다.

※ 키워드 : 고용의 불안정화, 사회보장, 고용보험, 국민기초생활보장, 국민연금, 통합서비스체계

Abstract

Globalization of economies and the progress in innovations on information technology have forced important changes to corporate behavior and have encouraged modifications in production systems, which have brought about major changes in the arena of employment and labor. An employment situation changes abruptly in Korea. The situation of employment instability, defining the increase of employment instability as a 'greater possibility of unemployment' and 'a declining possibility of employment (re-employment)' in the labor market. Social security policy should be structured against the rapid changes heading toward a Korean society with a declining birth rate and an aging population.

Unemployment not only deprives workers of means of their living and opportunities to accomplish their self-fulfillment, but also generates various social costs such as adverse effects on social cost. Unemployed persons should be protected by both systems of the unemployment insurance and the public assistance. Now the range of the unemployment insurance is narrow, and besides unemployed persons receive unemployment benefits for very short period. But afterwards they could not access easily to the public assistance which would not pay to the unemployed persons with even a little ability.

This paper reviews the following issue : First, We need to extend the range of the insurance. Employment Insurance Law should be changed the regulation so that the

part-time workers and temporary workers maybe included in insurance. Second, we need to extend the range of the public assistance. And National Basic Living Security Law should be changed public assistance so that government may provide jobs for the unemployed. Third, public pension system should be developed with view of the present time as well as of the future, it will scheme to the national pension at the first tier and the second tier with employee's pension.

※ Key Words : employment instability, social security, employment insurance, national pension, integrate service scheme

목 차

제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구배경과 목적	11
1. 노동시장의 변화와 사회보장제도	11
2. 연구목적	13
제 2 절 용어의 개념 및 연구범위, 구성	14
1. 용어의 개념	14
2. 연구범위, 구성	16
제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제	19
제 1 절 외국의 사회보장법제의 전개와 위기	19
1. 최저생활보장의 단계	20
2. 사회연대에 의한 상당생활수준의 보장단계	21
3. 복지국가의 위기	22
제 2 절 우리나라의 사회보장법제의 전개와 과제	24
1. 사회보장법제의 생성단계	24
2. 사회보장법제의 성립단계	25
3. 사회보장법제의 정착단계	26
4. 사회보장법제의 과제	28
제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안	29
제 1 절 고용보험법의 제정과 개정경과	29
1. 고용보험법의 제정	29
2. 고용보험법 개정경과	30
제 2 절 고용보험법의 규범적 구조	31
1. 실업 중 생활을 보장받을 권리	32

2. 생활보장급여의 원칙	33
3. 보험재정과 국가의 재정부담	33
4. 고용보험제도와 산업민주주의	34
제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제	35
1. 실업급여에 관한 법규정	35
2. 실업급여제한제도의 문제점	42
3. 고용보험법제의 문제점	45
제 4 절 개선방안	48
1. 비정규직 근로자를 포함하는 적용범위의 확대	48
2. 고령자고용을 위한 개선방안	50
3. 고용안정·직업능력개발사업의 강화	51
4. 실업급여제한의 개선방안	54
제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안	55
제 1 절 국민기초생활보장법의 규모구조	55
1. 국민기초생활보장법의 제정	55
2. 국민기초생활보장법의 주요내용	56
3. 급여의 기본원칙	57
제 2 절 국민기초생활보장법의 문제점	58
1. 수급자 선정기준의 문제점	59
2. 근로능력이 있는 자에 대한 지원과 문제점	61
제 3 절 개선방안	62
1. 소득인정액의 조정	62
2. 부양의무자의 부양의무의 상대화	63
3. 적극적인 노동시장 진입을 위한 근로연계의 체계 구축	64
4. 근로소득보전제도 도입의 검토	65

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안	71
제 1 절 국민연금법의 주요쟁점	71
1. 급여와 비용부담의 조정	72
2. 급여 및 비용부담의 형평성제고	72
3. 국민연금기금운영의 전문성 및 책임강화	74
4. 개정안의 의의와 문제점	75
제 2 절 재정불안과 보험료미납 문제	77
1. 재정의 불안정 문제	77
2. 실업의 장기화와 영세자영자의 문제	78
제 3 절 개선방안	79
1. 재정안정화 방안	79
2. 기초연금의 도입	81
제 6 장 결 론	83
참 고 문 헌	87

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경과 목적

1. 노동시장의 변화와 사회보장제도

구조조정¹⁾, 청년실업, IT강세, 비정규직, 고령화, 산업공동화, 중소기업(특히 이른바 3D업종)의 인력부족, 여성근로자의 취업확대, 조기퇴출(이른바 '사오정'문제), 외국인노동력의 증가 그리고 노동시장의 양극화 등이 현재 우리나라의 노동시장을 둘러싼 화두이다. 우리 노동시장의 커다란 변용을 초래한 것은 IMF와 중국이다. 인건비를 경쟁력으로 중화학공업과 제조업을 주력으로 하는 종래의 우리나라 경제는 1997년 외환위기로 인한 IMF관리체제와 '세계의 공장'이라고 불리는 중국의 등장과 더불어 새로운 국면으로 전개되었다. 새로운 국면의 경제상황이라 함은 다름 아닌 정보화와 세계화를 바탕으로 '신자유주의' 경제를 지향하는 것이다. 신자유주의는 다의적이라 정의하는 사람마다 다르지만 대체로 '시장에서의 자유로운 경쟁이야말로 최선의 결과를 낳는다'는 논리에 바탕을 둔 이념과 정책을 말한다. 따라서 현재의 노동시장 및 고용문제는 경제의 신자유주의에 따른 기업의 지속적인 구조조정과 감량경영(고용축소형 경영전략), 중도채용의 활용(필요한 인력만을 일시적으로 채용) 등 노동시장의 복합적인 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 경제·노동환경에서는 노동력이동을 제고하는 고용정책이 강화되고, 이에 따라 노동시장도 변화할 것이 예상되고 있다.

1) 2005.10. 31 취업·인사포털 인크루트(www.incruit.com)가 직장인 1천627명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 외환위기(IMF) 이후 회사에서 인력 구조조정을 실시했다고 답한 직장인 1천24명 중 89.5%가 구조조정 이후 업무량이 늘었다고 답했다. 업무 영역이 넓어졌다는 직장인도 85.6%나 됐으며 특히 54.4%의 응답자는 '2명이 하던 일을 혼자서 도맡아 하고 있다'고 답했고 3명이 하던 일을 2명이 나눠서 하는 직장인도 30.6%나 됐다. '구조조정 이후 스트레스가 늘었다'는 응답도 94.7%에 달했는데 그 원인에 대해 55.3%가 '주어지는 업무량이 소화할 수 있는 양을 초과했기 때문'이라고 답했다. 이처럼 업무량이 늘어남에 따라 근무시간도 대체로 2시간(37.1%)에서 3시간(30.6%) 가량 늘어난 것으로 조사됐으며 퇴근 시간이 늦어지거나 휴식시간이나 휴식횟수가 줄어들었다는 직장인도 각각 89.4%, 75.6%를 차지했다. 하루 업무시간은 12시간이 24.0%로 가장 많았고 10시간 23.0%, 11시간 15.0% 등으로 10시간 이상 일한다는 직장인이 60% 이상이었다.

제1장 서론

노동시장의 변화는 복지생산의 주체의 양적·질적 변화를 초래하고, 고용관계의 변화를 의미한다.²⁾ 특히 사회보험을 중심으로 복지생산이 이루어지는 국가에서는 복지생산의 중요한 계기는 고용관계에서 이루어진다는 점에서 고용과 노동시장의 변화는 복지생산의 변화를 가져온다. 또한 고용관계의 변화는 복지생산이 고용관계를 중심으로 이루어질수록 고용관계에서 유리된 계층에 대한 복지생산과 혜택이 미흡해진다는 문제점이 대두된다. 예컨대 비정규직 근로자의 경우에는 기업내 후생복지혜택과 기업의 4대 사회보험의 적용에서 전부 또는 일부가 배제되어 그만큼 사회보장에 있어 열악한 조건에 있다는 것이다.³⁾

현안문제로 구조조정 등으로 기업으로부터 퇴출당하게 되면 근로자의 대다수는 갑작스런 퇴직으로 이에 대한 준비가 없는 상태에서 실직이 된다. 이러한 상태를 방지하기 위하여 근로기준법 제31조에서는 사용자의 구조조정을 다음과 같이 제한하고 있다. 즉 ①사용자는 경영상 이유에

- 2) 2005.10.19. 통계청 '경제활동인구 부가조사'에 따르면 근로계약을 체결할 때 계약기간을 설정한 계약직 근로자(기간제 근로자)는 올 8월 현재 2백73만명으로 전체 임금근로자(1천4백97만명)의 18.2%를 차지했다. 계약직 근로자가 전체 임금근로자에서 차지하는 비중은 2002년 11.1%(1백50만명), 2003년 17.0%(17%), 2004년 17.1%(2백49만명) 등 해마다 확대되는 추세다. 기업이 1~3년 정도 시험기간을 거쳐 채용하는 방식이 두드러지면서 비정규직과 정규직의 중간단계인 '상용계약직' 근로자가 늘고 있다는 것이다. 이에 따라 전체 계약직 가운데 1년 이상 상용계약직은 2002년 27.3%, 2003년 31.5%, 2004년 39.9%에 이어 올해는 43.3%까지 늘어났다. 반면 1년 미만 임시·일용직 비중은 2002년 72.7%에서 2003년 68.5%, 2004년 60.1%에 이어 올해 56.7%로 지속적으로 줄고 있다.

- 3) <사회보험적용률(단위 : %) > (노동부, 비정규직 입법관련 Q&A, 2004.9.10)

전체	전체	정식 사원	비정규근로									
			시간제	계약직	일용 근로	일시 대체	용역 근로	파견 근로	재택 가내	독립 도급	도급 소속	소계
국민 연금	67.4	79.4	11.1	69.0	14.5	19.5	67.3	84.7	16.5	4.4	83.4	29.7
건강 보험	72.2	85.2	11.7	72.2	15.4	15.4	78.0	85.0	18.0	5.2	84.8	31.6
고용 보험	74.2	86.6	19.1	74.2	22.9	24.4	73.1	84.9	17.9	4.6	83.2	35.3
산재 보험	76.3	86.9	28.3	76.4	36.8	34.5	84.3	85.3	16.9	6.5	89.1	43.1

제 1 절 연구배경과 목적

의하여 근로자를 해고하고자 하는 경우에는 긴박한 경영상의 필요가 있어야 하며, ②사용자는 해고를 피하기 위한 노력을 다하여야 하며 합리적이고 공정한 해고의 기준을 정하고 이에 따라 그 대상자를 선정하여야 하고, ③사용자는 해고를 피하기 위한 방법 및 해고의 기준 등에 관하여 노동조합 등에 해고를 하고자 하는 날의 60일전까지 통보하고 성실하게 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 경영상의 해고제한 규정은 근로자를 해고로부터 일정정도 보호하지만, 해고 이후 근로자는 고용관계가 절단된 실직자로서 고용관계로 보호할 수 있는 법적 장치가 없다. 물론 동법 제31조의2에서는 ①구조조정으로 근로자를 해고한 사용자는 근로자를 해고한 날부터 2년 이내에 근로자를 채용하고자 할 때에는 당해 근로자가 원하는 경우 해고전의 직책 등을 감안하여 그 근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 하며, ②정부는 구조조정으로 해고된 근로자에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치를 우선적으로 취하여야 한다고 규정하고 있다. 전자의 사용자의 우선재고용노력은 권고적 규정으로 엄격한 의미의 법적 의무를 수반하지 않는다고 해석하고 있다.⁴⁾ 후자의 정부의 조치가 바로 사회보장제도의 역할이다.

2. 연구목적

실직자는 실직상태에서 고용보험제도의 적용으로 실업급여를 수령하면서 구직활동을 하게 되며, 또한 직업훈련을 받을 수 있다. 그러나 고용보험에 의한 급여는 일시적인 것으로 그 한계가 있다. 충분한 전직준비가 되어있지 못한 실직자는 저임금의 비정규직으로 전전하거나 또는 영세자영업으로 생계를 유지하게 된다. 그런데 사회보험법의 적용을 받지 못하는 비정규직으로 전전하는 경우 연금보험, 건강보험 등의 사회보험이 사업장가입자에서 지역가입자로 전환하게 된다. 지역가입자는 사용자와 함께 사회보험료를 분담하는 직장가입자와 달리 소득에 따라 전액부담하게 된다. 따라서 실직근로자는 실직으로 소득이 전부 또는 일부가 감소할 것이 예상되지만, 연금 등 사회보험료는 가입자격의 전환으로 오히려 증

4) 김형배, 「노동법 (신판·보정판)」, 박영사, 2005, 594면.

제1장 서론

가하는 현상마저 없지 않다. 또한 소득의 감소로 인한 사회보험료의 미납은 사회보험의 혜택으로부터 배제되는 제2차적인 문제를 야기한다.⁵⁾

실업의 증가와 저임금의 비정규직의 확산은 국민생활의 질의 급격히 저하시키고 있다. 더욱이 생활고로 인한 희생자도 급증하고 있는 현실을 심각하게 우려하지 않을 수 없다. 현대복지국가를 지향하는 우리 헌법은 국민의 생존권을 기본권으로써 보장하고 있다. 구체적으로 실업자의 생계보장을 목적으로 고용보험제도가, 생활곤궁자에게는 공공부조제도로써 국민기초생활보장제도가 준비되어져 있다. 그런데 현실에서는 이러한 사회보장제도가 적정하게 기능하지 못하고 있는 것은 아닌가라는 문제가 제기된다. 즉 실업자를 위한 고용보험이 IMF관리체제 이후 상시적으로 진행되는 구조조정이라는 고용정세에 적정하게 대응하여 왔는가의 문제이다. 또한 IMF관리체제 이후 근로소득만으로 생활할 수 없는 저소득 비정규직의 확대에 대응하여 사회안전망이 제대로 작동하였는가의 문제이다(이른바 차상위계층에 대한 사회안전망의 미비).

이 보고서는 이러한 문제의식에서 급변하는 경제상황에 따라 발생하는 실업자, 실업과 불안정고용을 반복하는 근로자, 저임금의 비정규직 종사자를 위한 사회보장법제의 입법과제를 검토한다. 구체적으로 고용보험제도, 국민기초생활보장제도 및 국민연금보험제도 등에 관한 실태와 법적 문제를 검토하고, 이를 개선하기 위한 방안을 제시하는 것으로 목적으로 한다.

제 2 절 용어의 개념 및 연구범위, 구성

1. 용어의 개념

‘고용불안정화’라는 개념은 다의적이지만, 이 보고서에서는 앞서 언급한 바와 같이 신자유주의적 노동시장이 ‘고용의 안정’보다는 ‘노동시장의 효율성’을 지향하여 생기는 부(負)의 효과를 의미한다.⁶⁾ 우리는 1997년

5) 물론 전적으로 소득이 증가하는 경우도 있지만, 구조조정 등으로 직장에서 퇴출당한 실직자는 6개월 이내에 빈곤층으로 전락할 위험이 크다는 조사는 우리에게 시사하는 바가 크다.

6) 다른 연구에서는 ‘고용불안의 증대’를 ‘실직 가능성의 증대’와 ‘재취업 가능성의 하락’

제 2 절 용어의 개념 및 연구범위, 구성

경제위기 이후 전면화 된 공공기관의 민영화, 비핵심부문의 외주화(out-sourcing) 및 비정규직화 전략, 인력감축과 임금·조직체계의 개편은 전산업에서 고용불안정화와 함께 새로운 불안정근로자계층을 양산하는 구조적 요인으로 되었다. 즉 구조조정으로 인한 인력감축, 조직개편을 통한 비핵심업무의 외주화·비정규직화, 각종 복지제도의 축소와 성과주의 임금체계 도입 등 이른바 '상시적 구조조정시스템'의 추구로 고용과 생활이 불안정해진 것이다. 구체적으로 조직개편을 통하여 이른바 '핵심부문'과 '비핵심부문'을 구분하고, 핵심부문을 담당하는 근로자들에게는 다기능화와 성과주의적 임금체계를 강화하고, 비핵심부문은 외주·비정규직화한다. 이러한 외주·비정규직화는 수익성이 높은 부분을 중심으로 구조개편을 하는 작업이라고 할 수 있다. 그리고 상시적 구조조정시스템은 근로자 내부분할을 촉진시키고, 근로자의 신분을 정규직과 비정규직(임시·일용직)으로 고착시키는 특징을 보이고 있다. 또한 상시적 구조조정시스템에서는 노동력의 이동을 촉진시켜 이 과정에서 실업이 발생한다(이를 노동의 '유동화' 또는 '유연화'라고도 한다). 고용이동과 실업의 증가는 고용의 질이 낮은 비정규직의 확산으로 이어져 고용이 불안정한 취업구조로 급격히 변모하여 간다.⁷⁾ 이러한 경향은 확대 지속될 것이라는 전망이 우세하고,⁸⁾ 이러한 현상을 통틀어서 '고용의 불안정화'라 한다.

으로 정의하고, 실업에서 취업으로 이행할 경우 상용직으로 옮겨갈 확률은 크게 하락하여 일용직으로 이행할 가능성이 크게 높아졌다는 점에서 재취업의 질을 떨어뜨려 고용불안을 높이는 중요한 역할을 한다고 한다. 남재량·류근관·최효미, 「고용불안계층의 실태 및 고용정책과제」, 한국노동연구원, 2005, 83면.

7) 남재량·류근관·최효미, 앞의 보고서, 85면.

8) 2005.2.22일 통계청이 발표한 '1월 고용동향'에 따르면 실업자는 90만4천명으로 전월보다 5만명이 늘어났고 실업률도 3.9%로 전달보다 0.2% 높아졌다. 이는 작년 같은 달에 비하여 실업자는 5만명, 실업률은 0.2% 각각 증가한 수치로 1월 실업률로는 2001년의 4.7% 이후 4년만에 최고치를 나타내고 있다. 연령별로는 청년층(15~29세) 실업자가 43만1천명으로 전월보다 1만명이 늘어나면서, 청년실업률이 전달보다 0.2% 높아진 8.7%를 기록하였다. 청년층실업률은 작년 9월 6.7%로 떨어진 이후 10월 7.2%, 11월 7.3%, 12월 8.5% 등으로 작년 3월의 8.8%에 근접하고 있다. 30대와 40대 실업률도 작년 동월에 비해서 0.5%와 0.4%가 높아져 실업이 전 연령층으로 확산되고 있음을 보여주고 있다. 또한 실업자 통계에는 들어가지 않는 구직단념자도 13만6천명으로 전월과 전년 동월보다 각각 3만1천명과 1만2천명 많아져 3개월 연속 증가하였다.

제1장 서론

2. 연구범위, 구성

구조조정과 비정규직에 관해서는 고용관계유지와 근로조건확보에 중점을 두는 노동법적 대응은 중요한 과제라는 점은 변화가 없다. 노동보호라는 노동법적 보호를 전제하면서 노동법적 대응이 미흡하거나 고용관계에서 벗어나 노동법적 대응을 할 수 없는 저임금의 비정규직 및 실업과 불안정고용을 반복하는 절대빈곤층과 잠재적 빈곤층(차상위계층) 및 근로자의 사회보장법제도의 정립 또한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 이 보고서는 고용의 불안정화로 인한 실업, 비정규직, 그리고 직장에서 영세자영자로 전환하는 계층의 사회안전망 즉 근로소득의 상실, 임금소득의 저액으로 기초생활이 곤란한 빈곤계층에 대한 생활보장(소득보장)에 관한 현행법제의 체계를 검토하고, 개선방안을 제시하는 것을 과제로 한다. 이를 위하여 우선 제2장에서는 사회보장법제의 전개과정 및 체계를 분석하여 사회보장법제의 과제를 명확히 한 다음 구체적인 개별 법률을 검토하고자 한다.

제3장에서는 고용불안정화에 따른 고용보험법의 재검토를 하고자 한다. 예컨대 노동시장의 유연화정책에서 비자발적으로 생겨나는 비정규직 근로자는 근로조건뿐만 아니라 고용보험 영역에서도 정규직에 비해 커다란 차별을 받고 있다는 점이다. 고용보험의 적용범위가 법률상으로는 거의 모든 근로자에게 확대되었음에도 불구하고 비정규직의 고용보험의 적용비율은 35.3%에 불과하여 정규직의 86.6%와 큰 차이를 보이고 있다.⁹⁾ 그 이유는 주로 사업주의 인식부족과 가입기피, 보험료 납부기피, 근로자들의 인식부족 등으로 인한 것이다. 관점을 달리하면 고용보험을 비롯한 사회보험의 최우선 적용대상이 되어야 할 비정규직 근로자들의 대부분이 오히려 사회보험의 적용대상에서 배제되거나 혹은 가입자격이 있다 하더라도 사실상 적용이 배제되고 있다는 사실이다. 이에 따라 영세사업장의 고용보험 사각지대의 개선방안과 함께 고용보험의 실제 가입률을 높이는 등 고용보험의 보호범위를 확대하여야 과제가 대두하는 것이다. 이를 위해서는 보험료 부

9) 노동부, 앞의 자료 참조.

제 2 절 용어의 개념 및 연구범위, 구성

담과 실업급여의 재검토 그리고 재취업강화를 위한 현행법제의 문제점을 분석하고 개선방안을 강구하고자 한다.

제4장에서는 국민기초생활보장법을 검토한다. 1997년말 발생한 경제·외환위기로 대량실업이 발생하였고, 이로 인하여 소득을 상실한 실직자와 저임금의 비정규직 근로자층이 급증하였다. 기존의 생활보호법에 의한 생활보호제도가 사회안전망으로서의 역할을 다하지 못하게 되자 빈곤계층의 최저생활을 보장하기 위하여 '국민기초생활보장법'을 제정하게 되었다. 이 법에 의한 생활보호제도는 크게 '최저생계보장'과 '자활지원'으로 구성되어져 있다. 따라서 모든 국민을 대상으로 소득 등이 보호기준선을 넘고 있으나, 실제로 보호가 필요한 사람에게는 특례조항을 적용하여 의료급여, 교육급여 등으로 개별적 보호를 규정하고 있어 구법보다 진일보하였다는 평가이다. 그러나 법 시행 5년이 지난 현재 경기가 계속적으로 하강하는 국면에서 수급권자가 초기의 150만명에서 2003년에는 135만명으로 줄어들었다. 이는 수급자 선정에 관한 법령에 문제가 있는 것은 아닌가라는 비판이 제기되고 있다. 이는 고용보험에 의하여 보호되지 못하는 실직근로자와 실업이 장기화로 이어질 때 최후의 사회안전망인 생활보호제도가 작동하여야 하는데 그렇지 못한 것은 아닌가라는 점이다. 구체적으로는 최저생계비와 선정기준 및 근로능력이 있는 자의 생활보호청구 문제 등을 검토하고, 고용보험과 연계방안을 검토하고자 한다.

제5장에서는 노동시장의 유연화와 고용의 불안정화는 국민연금의 납부예외 및 보험료미납의 증가로 이어지고 있다. 국민연금제도는 노령이라는 사회적 위험을 대비하는 것으로 이대로 방치할 경우, 무연금자 또는 저액의 연금밖에 받지 못하는 빈곤고령자가 증가할 것이 예상되고(국민연금의 사각지대), 이러한 빈곤 고령자는 결국 생활보호제도에 의해 소득을 보장받을 경우 전국민연금의 실현을 목표로 하는 국민연금제도의 의의를 잃고 국민연금이 공동화되어 버리는 결과가 되어 버린다. 저소득층 근로자(특히 5인 미만 사업장 근로자) 및 비정규직 근로자의 직장가입자로의 전환문제를 검토하고자 한다.

제6장에서는 이러한 개별 법률의 쟁점과 과제를 요약하고, 사회보장법제가 지향하여야 할 고용과 생활보장의 연계를 위한 방안을 언급하고자 한다.

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

국가는 모든 국민에게 최저생활수준 이상을 보장하기 위한 정책적 의무를 갖는다. 또한 국가는 사회보장제도를 통하여 질병·산재·노령 등 사회적 위험으로부터 개인을 보호하고 기본적인 서비스수요를 보장하여야 하며, 사회적 평등을 실현하도록 노력하여야 한다. 나아가서 국가는 개인간의 복지격차를 해소하고, 소득활동기간 중 이룩한 생활수준을 소득활동 이후의 노후에도 보장되도록 사회보장정책을 수립하여야 한다. 이러한 사회보장에 관한 과제는 국가가 책임주체가 되어 이행하여야 한다는 것이 현대복지국가의 이념이다.¹⁰⁾ 그러나 사회보장에 대한 내용과 국가의 책임은, 즉 한 나라에서 사회보장과 관련된 급여의 내용, 수준, 급여를 통해서 이루어지는 보호의 범위, 그리고 급여의 종류에 대한 선택은 경제상황과 국가가 지향하는 목표에 따라 달리하여 왔다. 본장에서는 외국은 어떠한 이념으로 사회보장법제의 체계를 정비하였고, 고령사회에 진입해서는 어떠한 법정정책적 변화를 보여 왔는가를 검토한다. 이러한 검토를 통하여 우리나라는 현재 사회보장법제의 어디에 위치하고 있는가를 살펴보고자 한다.

제 1 절 외국의 사회보장법제의 전개와 위기

두 번의 세계전쟁을 겪은 인류는 '인간의 존엄성(human dignity)'을 최고의 이념에 두었다. 인간의 존엄성은 근대자연법사상에서 연원하며 개인의 본원적 자유로서 인류가 지향하여야 할 보편적 가치로 승인되었다. 인간의 존엄성은 자연법사상에서 연원하지만, UN헌장, 세계인권선언,

10) 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력이 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다(헌재결 1997.5.2. 94헌마33).

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

ILO헌장 등 국제헌장에서 상정하고 있는 인간의 존엄성은 자연법사상의 개인의 자유가 아니라 현실의 사회에 존재하는 구체적인 인간 즉 근로자, 실업자, 장애인 등등이고, 세계평화와 인권의 기초로써 '공포 및 결핍으로부터의 자유'를 의미하는 것이었다. '공포 및 결핍으로부터의 자유'라는 것은 '모든 사람이 시민적, 정치적 자유와 함께 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유하는 것이 가능하도록 조건이 충족될 때 비로소 달성되는 것'이다.¹¹⁾ 다만 인간의 존엄성을 유지하는 사회적 권리(사회보장의 권리)란 무엇을 의미하는가에 관해서는 '개인의 본원적 자유'와 서로 충돌하면서 그 내용이 구체화되어 왔다.¹²⁾

1. 최저생활보장의 단계

제2차 세계대전 후 세계는 무엇보다도 '빈곤해결'이 최우선 과제였다. 따라서 사회보장법은 최저생활보장으로부터 출발하였다. 이러한 예는 영국의 사회보장법에서 찾아 볼 수 있다. 즉 비버리지 보고서(Social Insurance and Allied Service, 1942)에 따라 제정된 1946년 국민보험법(National Insurance Act 1946)은 빈곤의 해결을 목적으로 균일각출·균일급여방식에 의한 최저생활(national minimum)을 보장하는 것으로 포괄적인 전 국민가입의 사회보험방식으로¹³⁾ 최저생활보장을 실현하고자 하였다(Beveridge 모델). 동시에 생활자치에의 국가개입은 최소한도에 머물고, 자조원칙을 도모하였다. 여기에는 전통적인 자유의 이념에서 사회보장의 이념이 법제화 되는 단계라고 할 수 있다. 영국과 달리 프랑스와 독일(서독)은 소득비례제의 사회보험방식을 택하여 각출과 급여수준의 확대를 제도적으로 확보하였으나, 전후 사회보장의 성립기에는 최저생활보장의 수준을 넘지는 못하였다.¹⁴⁾

11) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 전문(1990. 6. 13 비준).

12) 河野正輝, "社會保障法の目的理念と法体系", 日本社會保障法學會編, 『21世紀の社會保障法』(講座 社會保障法 第1卷), 法律文化社, 2001, 5頁 이하를 참조.

13) 동법은 급여생활자(employed earners)와 그 외의 자(others)로 기여자(contributor)를 크게 두 가지로 분류하고 있다(제1조 (2)항).

14) 전광석, 「독일 사회보장법론」, 법문사, 1994, 58면.

제 1 절 외국의 사회보장법제의 전개와 위기

이 시기에는 무엇보다도 선진외국에서는 공공부조제도가 확립되어 보호청구권이 법인되었다는 점이다. 영국은 1948년 국민부조법, 프랑스는 1953년에 공공부조제도가 창설되고 1956년에 가족·공공부조법전이 제정되었다. 독일은 1924년부터 시작된 부조의무령(Verordnung für die Fürsorgepflicht)이 최종적으로 1962년 연방공공부조법(Bundessozialhilfegesetz)으로 대체되었다. 일본은 1950년 생활보호법에 의해 국가책임, 보호청구권의 평등보장 및 건강하고 문화적인 최저생활의 원리가 명문화되기에 이르렀다. 그리고 일본에서는 헌법과 생활보호법에서 규정한 '건강하고 문화적인 최저생활보장'의 수준과 현실의 보호수준의 차이를 극복하는 것이 과제로 등장한 시기였다.

2. 사회연대에 의한 상당생활수준의 보장단계

서유럽과 일본은 고도경제성장을 바탕으로 최저생활보장단계를 거쳐 사회보장제도가 충실해지는 상당생활수준(adequate standard of living)의 보장과 확충기에 진입한다. 예컨대 독일에서는 1957년 연금제도를 충실히 하는 개정에서 임금수준에 따라 연금액을 조정하는 임금연동제(sliding scale method)를 도입하여 실질적 연금가치의 보장을 실현하였다. 여기에 소요되는 비용은 '세대간계약(世代間契約)'이라고 불리어 다음 세대가 부담하는 것으로 설계되었다. 영국에서는 경제성장과 더불어 소득수준의 격차가 벌어짐에 따라 비버리지 모델의 균일삭출·균일급여제도의 유지가 불가능하게 되어 1959년 기초연금에 등급제연금(graded pension)이 부가되었다. 균일삭출제의 포기는 비버리지 모델이 의도한 일원적인 국민보험방식에 의한 최저생활보장은 더 이상 적합하지 않고, 소득비례에 의한 삭출로 급여수준의 충실과 향상을 의미하는 것이다. 또한 직업상의 소득상실 또는 감소를 초래하는 생활사고에 추가하여 특별한 지출(비용지출)에 의하여 생활수준의 저하를 초래하는 사유(특히 아동양육이나 요양보호 등의 가족부담)에 대하여 무삭출급여의 수준도 개선되었다.

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

일본에서도 고도경제성장에 힘을 얻어 사회보장법제의 정비를 진행하였다. 즉 1958년 국민건강보험의 개정(강제설립·강제가입방식)과 1959년 국민공동연대의 의거하는 국민연금법의 제정으로 이른바 '전국민건강보험·국민연금제'가 달성되었다. 또한 아동수당법(1971년)의 제정 등으로 일본은 ①사회보험에 의한 소득보장 및 의료보장, ②사회수당에 의한 소득보장(가족부담의 경감), ③공공부조에 의한 최저생활보장, ④사회복지요구에 대한 사회복지사업이라는 사회보장법제의 체계를 완성하였다.

이 시기의 특징은 최저생활보장에서 상당수준보장으로 질적 변화가 있었다. 상당수준보장의 원리는 어떠한 생활장애가 발생한 경우, 해당 생활장애가 발생하기 이전의 생활수준을 유지하도록 원조하는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 사회보험의 형태는 균일급여에서 소득비례로 이동하였고, 이념에 대해서는 생존권이념이라기보다는 '사회연대의 이념'에 중점을 두었다.¹⁶⁾

3. 복지국가의 위기

1973년 석유위기를 겪으면서 선진국경제는 고도성장에서 저성장과 정체로 전환되었다. 동시에 계속적으로 확대해온 사회보장재정이 부담으로 작용하기에 이르렀다. 사회보장제도의 확충기를 거치면서 사회보장비는 급격히 증대하여 GNP의 20% 내외를 차지하게 되었다. 사회보장의 재정적 부담은 국가의 부담이 되었다는 것뿐만 아니라 그 부담이 기업 및 상류계층에게 커다란 불만을 야기하였다. 이에 각국은 사회보장비 지출에 대한 전면적 재검토를 행하였고, 당시 1981년 OECD 보고서는 복지국가의 위기(crisis of the welfare state)라고 하였다. 정치적으로는 복지축소지향의 보수정권이 속속 등장하게 되어, 대표적으로 영국의 대처 수상, 미국의 레이건 대통령이 이끄는 신자유주의(Neoliberalism)

15) 어떠한 사고가 있더라도 종전의 생활수준을 떨어뜨리고 싶지 않다는 사람의 강한 원망(願望)에 대응하는 것으로 그 목표는 종전 생활수준의 100%의 보장이다. ILO 협약 제102호가 이미 "Principle of maintaining the previous standard of living"을 선언하고 있다.

16) 그러나 소득비례라도 최저보장연금의 형태로 균일급여(비버리지 모델)는 존속하고, 생존권이념은 공공부조의 기초이념뿐만 아니라 사회보험의 기초적인 부분에서 작용되고 있다.

제 1 절 외국의 사회보장법제의 전개와 위기

가 등장하였다. 예컨대 영국은 경제침체의 원인을 복지국가(사회보장체제)에서 유래하는 것으로 보고, 전통적인 동기부여와 자조원칙을 강화하는 체제로 전환하였다. 즉 작은 정부를 지향하는 정책을 수립하였다. 경영자에 대해서는 과세를 낮추어 활발한 투자를 기대하고, 국민에 대해서는 사회보장의 축소로 자조노력을 기대하는 정책기조를 채택하였다. 이론적 근거로는 자유로운 시장경제로의 전환이라 할 수 있다. 다시 말하면 1970년 중반 이래 계속된 세계경제 위기는 선진국들을 만성적인 재정적자의 늪으로 빠뜨렸다. 이런 상황에서 '복지국가위기론'이 대두되었다. 여러 갈래의 주장이 제기되었지만, 사회복지정책에 들어가는 '과도한' 재정 부담이 일차적인 원인이라는 주장이 우세하게 되었다. 이러한 문제의식에서 복지국가정책의 기초를 전면 수정해야 한다는 신자유주의자들의 처방은 자연스런 것이다. 여기에 더하여 '관료주의 타파'를 개혁의 핵심 의제로 제시하였다. 신자유주의자들은 특히 거대한 관료제가 하나의 분파적인 이익집단으로서 정부의 재정지출을 가중시킨다는 비판을 내놓지 않았다. 국가 관료제의 병폐는 당시 정파를 막론하고 심각하게 인식하고 있던 문제였기 때문이다. '국가'대 '시장'의 대립구도를 설정하는 한편, '국가의 실패'에 대하여 '시장의 부활'을 외치는 계기가 되었다. 이들이 내세우는 '작은 정부'란 복지정책에 지출되는 비용을 줄이라는 기업과 부유층의 요구에 부응하는 것이었다. 과도한 세금 부담과 규제에 짓눌려 경쟁력을 잃은 기업을 살려야 한다는 것이다. '시장의 활력'을 위한 규제 완화가 그 첫걸음이라면 공공부문의 민영화는 신자유주의 개혁의 핵심전략이었다.¹⁷⁾

일본은 1981년에 설치된 임시행정조사회(臨時行政調査會)에 의해 재정·행정개혁의 추진과 함께 일본식복지사회의 구상을 수립하였다. 여기에는 사회보장제도를 대신하여 '가(家)'제도의 전통적 배경으로 가족의 역할에 대한 역할을 강조하면서, 동시에 노인보건법(1982년)의 제정으로 확충기의 상징이라고 할 수 있는 노인의료무료화를 폐지하였다. 1985년에는 국민연금법·후생연금보험법 등을 전면 개정하여 2단구조로

17) 이에 관한 자세한 내용은 宇都宮深志編, 「サッチャー改革の理念と實踐」, 三嶺書房, 1990 참조.

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

개혁하여 연금수준·국고부담의 적정화를 도모하였다.¹⁸⁾

그러나 각국의 사회보장에 대한 재정지출은 감소되지 못하고 오히려 증가하는 추세를 보였다. 이와 함께 이들 국가는 인구의 고령화와 높은 실업률로 사회보장제도의 위기를 맞이하게 되었다. 이에 각국은 인간의 존엄성을 바탕으로 확대하는 사회보장의 요구와 복지선택을 어떻게 정립하고 재원을 마련할 것인가에 몰두하고 있다.

제 2 절 우리나라의 사회보장법제의 전개와 과제

1. 사회보장법제의 생성단계

주지하는 바와 같이 건국초기 우리나라는 일제강점기와 6·25전쟁을 겪으면서 사회보장에 대한 법제도 및 국가행정체제는 전무하다시피 하였다. 1948년 제정된 대한민국헌법은 1919년 바이마르헌법을 상당 부분 수용한 것으로서 국가의 사회적 책무가 규정되었지만,¹⁹⁾ 공공부조에 관한 소극적 내용을 담고 있을 뿐이었다. 더욱이 실제적 규범력을 갖추기 까지 많은 난관이 기다리고 있었다.²⁰⁾

1962년 헌법 제30조는 '①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다. ②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다. ③생활능력이 없는

18) 일본연금제도에 관해서는 노상현, 「일본의 공적연금법제의 개혁과 과제」, 한국법제연구원, 2004 참조.

19) 1948년 헌법 제19조에서는 '노령, 질병 기타 노동능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하였다.

20) 사회보장법의 발전단계에 대해서는, ①명분적 생성단계(1960년대), ②시험적 정비단계(1970~1980년대 중반), ③기초적 정비단계(1980년대말~현재)로 나누거나(김유성, 「한국사회보장법론(제5판)」, 법문사, 2002, 117면 이하), ①응급적 무상구호시기(정부수립~1960년대초), ②사회적 취약계층에 대한 장기·유상구호 시기(1960년대초~1960년대말), ③사회보장제도의 활성화 추진시기(1970년대), ④복지사회지향의 사회개발시기(1980년대 이후)로 나누거나(박송규, 「사회복지법론」(전정판), 한국법제연구원, 1998, 132면 이하), 중요입법의 제정으로 ①1961년 이전 시기, ②1961년에서 1976년까지의 시기 ③1977년에서 1986년까지의 시기, ④1987년에서 1997년까지의 시기, ⑤1997년에서 현재까지의 시기(전광석, 「한국사회보장법론(제6판)」, 법문사, 2005, 171면 이하)로 나누고 있다. 이러한 시기구분을 바탕으로 사회보장법의 발전단계를 재구성하였다.

제 2 절 우리나라의 사회보장법제의 전개와 과제

국민은 법률이 정한 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하였다. 이는 헌법에서 사회보장의 과제를 선언하고, 사회보장의 목표와 내용, 그리고 최소한의 내용을 규정한 것으로 평가할 수 있다. 동 헌법의 사회보장의 과제를 실현하고자 1963년에는 '사회보장에 관한 법률' 및 '의료보험법'이 제정되었으나, 그 내용은 매우 빈약하였다. 사회보장의 기본원칙 등을 상세히 담으려고 하였던 '사회보장에 관한 법률'은 처음 의도와 달리 실제적인 내용은 모두 빠지고 기껏 사회보장심의회를 구성하는 조직법적 내용을 규정하는 것으로 그치고 말았다. 의료보험법은 사회보험법으로써 소득활동을 하는 국민을 의무적으로 가입대상으로 하여, 피보험자를 질병으로부터 의료보장을 하여야 한다는 원리를 담는다. 그런데 1963년 제정된 의료보험법은 이러한 사회보험으로서의 특성을 전혀 반영하지 못하고 임의적인 보험으로 머물렀고, 진정한 의미의 의료보험이 시행된 것은 14년이 지난 1977년이다. 1963년에 제정된 의료보험법이 1976년 전면 개정되어 최초로 의무가입을 내용으로 하는 의료보험법이 1977년 시행되면서 비로소 질병의 위험을 사회화하였다.

이 시기에 생활보호법(1961년), 아동복지법(1961년), 선원보험법(1962년), 군인연금법(1963년), 산업재해보상보험법(1963), 사회복지사업법(1970년), 국민복지연금법(1973년) 등 대량의 사회보장입법을 제정하였지만, 우리나라의 사회·경제적인 여건의 미성숙으로 입법적 생성단계에 머물렀다.

2. 사회보장법제의 성립단계

1987년 민주화항쟁은 노동·고용사회를 크게 변모시켰고, 더불어 사회의 민주화는 불가역적인 것이 되었다. 또한 지속적인 경제성장으로 근로자계층의 성장과 사회구성원의 적극적인 정치참여는 사회정책의 새로운 환경을 조성하였다. 이 단계에서 우리나라는 이른바 '전국민건강보험·전국민연금제'의 모습을 갖추었고, 고용보험법의 제정(1993년)과 모든 사업장으로 산업재해보상보험법이 확대되는 단계로 이른바 4대 사회보험을 모두 갖추게 되었다.

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

이 시기에 산업사회 성립이후 고전적인 사회적 위험이면서도 공적 제도를 통해서 보호받지 못했던 실업문제에 대한 사회정책이 이루어졌다는 데 큰 의미를 부여할 수 있다. 또한 의료보험과 국민연금과 같은 전통적인 고용관계에 기초하는 사회보험이 전 국민을 대상으로 하는 사회보험으로 형성·발전되었다. 특히 국민연금법의 제정(1995년)으로 이제 국민은 근로가능시기에는 자신의 임금수입으로, 그리고 노후에는 공적 급여체계에 의존하는 것이 가능하다는 논의의 틀이 마련되었다는 사실이다.

한편 우리나라 사회보장관련법제들의 졸속성·무체계성으로 인한 사회보장제도의 각종 문제점들을 해결하기 위하여 새로운 체계의 사회보장기본법을 제정하여야 한다는 학계 및 전문가들의 요구가 꾸준히 제기되어 왔다. 그 결과 1995년 사회보장기본법의 제정을 보게 되었다. 동법에서는 최저생계비 공표의무가 제도화되어(제10조 ②), 헌법상 최저생활을 보장받을 권리의 내용이 구체화될 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 1997년에는 생활보호법이 개정되어 최저생계비에 대한 결정절차가 입법화되었다(제6조).²¹⁾ 1990년대 중반에 비로소 우리나라는 사회보장법제의 틀을 갖추었고, 입법적 불비 및 운영상의 개선점을 보완하고 정비하는 단계에 들어섰다.

3. 사회보장법제의 정착단계

1997년 외환위기로 IMF관리체제에 편입된 이후 우리나라 사회보장법은 구조조정에 따른 고용안정과 사회안전망 구축이라는 시대적 요청에 즉각 대응하여야 했다. 대량실업에 따른 실업대책의 일환으로 시행된 지 얼마 되지 않은 고용보험법의 적용범위와 급여범위가 확대되어 고용보험제도는 원칙적으로 모든 사업장에 적용하는 개정이 이루어졌다. 또한 오랜 기간 동안 논쟁을 거듭해오던 의료보험관리체계가 국민건강보험(1999년)으로 통합되었다.²²⁾ 국민건강보험법은 급여의 종류와 관련하여 진보적인

21) 최저생계비는 국민의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로 보건복지부장관은 매년 12월1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음연도의 최저생계비를 공표하며, 5년마다 계측조사 실시한다.

22) 통합과정에서 급여생활자(직장근로자)와 자영업의 재정적 불균형에 커다란 의문점

제 2 절 우리나라의 사회보장법제의 전개와 과제

개선이 이루어졌다. 즉 사후치료를 중심으로 하는 급여내용에 예방과 재활동여를 보충하여 건강보험법의 보호범위를 질적으로 향상시켰다. 또한 건강보험수가가 더 이상의 정부의 일방적인 처분에 의해서가 아니라 의료기관과 계약에 의해서 결정될 수 있도록 하였다(제42조). 이로써 정부는 의료계에 대한 일방적인 처분이 아니라 보다 효율적이고 경제적인 급여와 비용통제를 위한 정책적 노력이 필요하게 되었다.

국민연금법에 있어서는 전 국민에의 확대와 더불어 사회안전망의 강화가 역설되는 시기로 이혼배우자의 연금분할청구권이 도입되었고, 장기적인 재정안정이 강조되었다. 따라서 생애평균임금의 약 60%의 연금지급계획을 약 50%로 하향조정하였고, 연금수급연령도 단계적으로 65세가 되도록 조정하였다. 또한 국민연금기금의 운영에 관해서도 변화가 있었다. 즉 공공부문에 투자하는 근거법인 공공자금관리기금법 제5조가 폐지되어 국민연금기금의 강제예탁은 2001년부터 폐지되었고, 개정 국민연금법은 국민연금기금의 운영에 있어서 가입자의 이익을 대표할 수 있도록 구성을 변화시켰다(제84조).

이 시기에 있어 사회보장법제의 획기적인 변화는 '국민기초생활보장법'의 제정이라 할 수 있다. 국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 공공부조제도로 1999년 9월에 그 법이 제정되었다. 그리고 우여곡절 끝에 2000년 10월 1일 드디어 시행되었다. 기존의 생활보호법은 연령, 장애와 같은 인구학적 기준에 의하여 근로능력을 판단하고 그에 따라 대상자를 거택보호자와 자활보호자로 구분하여 급여를 달리하고 있고, 선정기준에 있어서도 소득과 재산의 이원화된 기준을 적용함으로써 보호를 필요로 하는 많은 대상자를 사각지대에 남겨두고 있었다. 그러나 기초생활보장제도는 연령이나 근로능력과 상관없이 소득과 재산의 이원적 기준을 통합한 소득인정액이 최저생계비에

이 제기되었다. 즉 자영인의 소득파악률이 지극히 낮은 상태에서 제정이 통합관리될 경우 필연적으로 직장근로자에게 불이익한 재정부담구조가 될 수밖에 없다고 헌법소원을 제기하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 합헌결정을 하였다(헌재결2000.6.29. 99헌마289)

제 2 장 사회보장법제의 전개와 과제

미달하면 대상자가 될 수 있도록 하였다.²³⁾

이 시기에는 국민의 복지요구 수렴, 사회정의의 실현라는 측면에서 관계법들의 수정, 보완, 상호연계체계를 강화하였다는 평가가 가능하다.

4. 사회보장법제의 과제

2000년 이후 4대 사회보험의 적용범위의 확대 및 급여수준의 내실화와 더불어 사회복지 전담 공무원의 확대배치, 복지서비스 시설의 확충 등의 개선이 있어, 원칙적으로 모든 국민을 포괄하는 보편적인 제도로서 정착되었다. 다만 보장수준의 충실성, 구성원간의 형평성 및 관리운영체계의 통합성·효율성 등 아직도 헌법상의 생존권보장의 실현을 위한 사회보장법의 내실화라는 측면에서 많은 과제를 안고 있다는 점이다.²⁴⁾ 국민의 복지요구 수렴, 사회정의의 실현, 분배의 공정화라는 측면에서 선진국의 사회보장입법 체계와 관련해 볼 때, 관계법들의 수정, 보완, 상호연계체계를 통하여 적용범위가 더욱 확대되어야 한다는 것이다. 국민연금과 금년 12월부터 새로이 시행되는 근로자퇴직연금의 연계조치 등이 강구되어야 할 것이다. 이와 함께 연금보험, 의료보험, 산재보험 및 고용보험 등 이른바 4대 사회보험 전체를 통합하여 통일적이고 체계적인 사회보험제도의 운영과 급여수준의 적정성을 보장하여야 한다는 주장이 계속되어 왔다.²⁵⁾

또한 국가의 사회보장에 대한 책임성을 강화하여야 한다. 국가의 책임성은 바로 국가의 사회보장 재정지출의 확대를 의미하는 것으로 경쟁의 논리가 지배하여서는 아니 될 것이다. 그리고 사회보장제도 운영의 민주성과 효율성이 보장되고, 사회보장수급권이 확충되어야 하며, 국민의 니즈(needs)에 적극 부응하여야 한다. 특히 노동시장의 변용에 따른 개별 사회보장법제의 대응과제에 대하여는 다음 장에서 구체적으로 검토하고자 한다.

23) 단, 2002년까지는 기존의 생활보호법과 같이 소득과 재산의 이원적 기준은 그대로 유지됨.

24) 김유성, 『한국사회보장법론(제5판)』, 법문사, 2002, 124면.

25) 민재식·김용하, 「한국 사회보험제도의 연계방안」, 한국개발연구원, 1994를 참조.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

제 1 절 고용보험법의 제정과 개정경과

1. 고용보험법의 제정

근로자가 직장을 가지고 적정한 조건하에서 계속 취업을 하면서 안정된 생활을 유지하는 것이 노동관계에 관한 법이 추구하는 가장 이상적인 이념이라 볼 수 있다. 서장에서 언급한 바와 같이 신자유주의적 시장논리에 의하여 노동력의 수급관계가 크게 변모하면서 모든 근로자가 하나의 직장에서 장기간 고용관계를 유지한다는 것이 사실상 가능하지 않게 되었다. 변화하는 노동시장에서 노동력수급의 불균형으로 또는 구조조정과 고용조정으로 대량실업이 발생하게 된다. 게다가 실업이 장기화 되어 근로자의 생존을 위협하게 되었다. 이러한 사회적 위험을 예방하고 보호하기 위하여 고용보험제도를 정비하였다.

1980년대 후반부터 심화된 노동력수급의 불균형을 해소하고, 고용안정을 도모하기 위한 공적 고용보험의 필요성이 구체적으로 제기되었다. 즉 구조조정의 필요성 증가, 근로자의 지속적인 능력개발을 지원하는 제도적인 수단으로 고용보험을 도입해야한다는 것이 그 논거였다. 1990년 제7차 경제사회발전 5개년계획에서 고용보험도입을 반영하였고, 1991년 8월 경제장관회의에서 제7차 경제사회발전 5개년계획 후반기에 고용보험제도의 도입을 최종결정하였다. 1992년 5월 한국노동연구원에 '고용보험연구기획단'을 설치하여, 고용보험제도 도입의 기본방향과 유형, 적용범위, 고용보험사업 등 고용보험제도의 실시방안을 마련하였다. 이에 따라 정부는 노·사 및 학계의 의견을 수렴하여 고용보험법안을 마련하여 1993.7.30 입법예고하였다. 이어 1993.12.1 국회 본회의에서 만장일치로 법안이 통과되었고, 1년 반의 준비기간을 거쳐 1995.7.1일부터 고용보험법이 시행되었다.²⁶⁾

26) 고용보험법의 제정경과에 대해서는 유길상·이철수, 「고용보험해설」, 박영사, 1996. 4면 이하 참조.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

2. 고용보험법 개정경과

고용보험법은 1995년에 30인 이상 근로자를 사용하는 사업장을 대상으로 실시된 이래 1997년 외환위기에 따른 대규모 실업사태를 겪으면서 그 적용대상의 범위를 꾸준히 확대하고 그 사업내용을 다양화하는 등 고용보험제도의 정착과 내실을 다져왔다.²⁷⁾ 1998년 10월부터는 1인 이상 전 사업장으로 그 적용범위를 넓히고 2004년에는 일용근로자 및 주당 15시간 이상 근무하는 시간제근로자에게도 고용보험이 확대 적용되었다.²⁸⁾

고용보험법의 주요 변천을 보면 다음과 같다. 1996년 12월 고용보험법이 2차 개정이 있었다. 여기서는 고용보험의 재취업기능을 강화하기 위하여 적용대상연령을 제한해 65세 이상을 적용에서 제외하였다. 또한 실업의 예방, 고용촉진을 위하여 고용안정 및 직업능력개발사업 실시 사업주에 대한 지원범위를 확대하여 고용조정 이직근로자를 고용한 사업주도 지원하게 되었다. 실직자에게 지급하는 실업급여 중 기본급여가 생계안정 외에 재취업 촉진을 위해 지급되는 취지로 이해될 수 있도록 명칭을 구직급여로 변경하였다.

1997년 8월 제3차 개정에서는 근로기준법상 임금을 받지 않는 노동조합 전임자, 육아휴직, 질병·부상으로 인한 휴직근로자 등이 실직한 경우에도 실업급여를 받을 수 있도록 '임금' 외의 기타 금품에 대해서도 고용보험법상 임금의 개념에 포함시켰다. 경기침체, IMF 사태로 인한 대량

27) 고용보험제도는 1995년 7월부터 시행되어 충분한 적립금을 확보하고 있었기 때문에 외환위기 이후의 고실업 사태를 맞아 고실업의 어려움을 극복하는데 큰 기여를 하였다. 98년과 99년 2년간의 고실업 시기에 월 평균 13만명이 실업급여를 받아 생활을 유지하였고, 157만명이 고용보험의 지원을 받아 각종 교육훈련을 수강하였으며, 145만명이 고용보험의 도움을 받아 고용을 유지하거나 재취업을 하였다(유길상, 고용보험제도의 평가와 발전방향, 한국노동연구원, 2000. 34면).

28) 1995년 7월 실업급여 30인 이상, 고용안정·직업능력개발사업 70인 이상 사업장, 건설업 총공사금액 기준 40억원을 적용범위로 시작된 고용보험은 1998년 10월부터 1인 이상 사업장 및 1월 초과 일용근로자, 월간 소정근로시간이 80시간(주당 18시간) 이상이 시간제근로자로 적용범위가 확대되었다. 또한 2004년 1월부터 1월 미만 일용근로자와 60세 이후 새로 고용되는 자, 국가 또는 지방자치단체에서 직접 행하는 사업참여자로 확대되었다. 2004년 8월부터는 외국인고용허가제에 의한 비전문취업외 국인도 고용보험이 적용된다.

제 2 절 고용보험법의 규범적 구조

실직 등으로 고용불안이 심화되자 1998년 2월 실직자의 생활안정을 도모하기 위해 실업급여의 1일 최저구직급여액을 최저임금의 50%에서 70%로 상향조정하고, 최저지급기간도 30일에서 60일로 연장하였다. 1998년 9월에는 사업의 폐업·도산 등으로 임금을 산정하기 곤란한 경우를 위해 기준임금제도를 신설하였다. 이직시 퇴직금 등 고액의 금품을 받은 자는 3개월간 구직급여의 지급을 유예하고, 고용보험 최소 가입기간을 12월에서 6월로 완화하여 한시적으로 적용하도록 하였다. 2001년 8월에는 육아휴직급여 및 산전후휴가급여를 고용보험에서 지급하는 제도가 신설되었다. 2002년 12월에는 고용보험 적용대상을 일용근로자, 60세 이후 새로 고용되는 자, 시간제 근로자로 확대하는 고용보험법 개정이 이루어졌다. 또한 피보험자 신고제도가 개선되고, 일용근로자 적용에 따른 수급요건 보완, 급여기초임금일액 산정방식 개선, 대기기간을 14일에서 7일로 단축하는 한편 조기재취업수당 지급요건을 자영업을 창업하는 경우에도 지급토록 하는 등의 실업급여제도도 개선되었다.

이와 같은 지속적인 개선노력에도 불구하고 고용보험제도는 여전히 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 많은 과제 중에서 여기서는 재취업에 관한 내용을 집중적으로 정리하고, 특히 재취업부분에서 가장 중요한 실업급여에 관한 개선방향을 검토하고자 한다.

제 2 절 고용보험법의 규범적 구조

고용보험이란 실직근로자에게 실업급여를 실시하는 전통적 의미의 실업보험사업 이외에 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 근로자의 고용안정을 위한 고용안정사업, 근로자의 직업능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도이다. 많은 국가에서 실업보험 또는 고용보험제도를 실시하여 정부, 사용자 및 근로자가 연대하여 실업자의 생활안정을 도모한다. 그러나 실업이 발생한 이후 실업급여를 지급하는 소극적인 사후구제적 수단만으로는 실직근로자의 생활을 근본적으로 보장하지 못한다. 뿐만 아니라 변화하는 노동시장에 능동적으로 대처하기에는 부족한 점이 많다. 따라서 우리나라 고용보험제도는 적극적으로 고용

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

촉진과 고용조정을 지원하는 고용안정사업과 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시키는 직업능력개발사업을 포함하고 있다. 고용보험법 제1조에서는 '실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다'고 밝히고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 고용보험법은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여·육아휴직급여 및 산전후휴가급여를 고용보험사업으로서 실시하고 있다. 우리의 고용보험제도는 단순히 실직자의 생계를 지원하는 사후적·소극적인 사회보장의 소극적인 목적에 그치지 아니하고 보다 적극적인 실업의 해방과 재취직의 촉진을 통한 실업상태의 해소라는 노동시장정책의 하나로 시행되고 있는 것이다. 이하에서는 고용보험법의 규범적 구조를 검토하여 고용보험제도가 지향하여야 할 바를 명확히 하고자 한다.

1. 실업 중 생활을 보장받을 권리

실업중의 생활을 보장받을 권리는 근로권의 실현에 바탕을 둔 고용보장법의 한 영역으로서 사회보장적 관점에서 요구되는 생존권의 보장과는 차원을 달리하는 권리이다.²⁹⁾ 사회보장적 차원에서는 인간의 존엄성을 해하지 않는 최저한의 생계보장이 문제가 되겠지만, 고용보장법적 관점에서 실업자의 생활보장은 완전한 근로권을 실현하기 위한 대체적 권리로서의 성격을 갖는다. 이들은 실업이라는 동일한 생활위험을 보호의 대상으로 하고 있다는 점에서는 일정정도 상호 접근하는 측면도 있지만, 그 규범적 기초가 다르다는 점에서 고용보장법적 접근은 보다 적극적인 의미를 갖는다.

29) 여기서 사용하고 있는 '실업중의 생활을 보장받을 권리'라는 용어는 고용보험법에서 말하는 '실업급여를 받을 권리'(고용보험법 제29조)보다 넓은 개념이다. 실업급여를 받을 권리는 고용보험법상의 수급요건을 갖춘 근로자에게 부여되는 고용보험법상의 권리인데 반하여 실업중의 생활을 보장받을 권리는 고용보험법상의 수급권자를 포함하여 노동의 능력과 의사가 있는 자로서 적절한 취업의 기회를 부여받지 못한 모든 근로자가 헌법의 근로권규정에 근거하여 국가에 대하여 생활보장을 요구할 수 있는 권리를 가리킨다(조경배, "고용보험법제의 현황과 과제", 법제연구 제27호, 2004, 79면).

제 2 절 고용보험법의 규범적 구조

즉 구직자가 고용보험 등 공적제도를 이용하여 자발적으로 자신에게 맞는 일자리를 선택하고 나아가서는 보다 나은 근로조건이 보장되는 일자리를 얻을 기회를 보장받을 수 있는 권리라고 보아야 한다. 이러한 의미에서 실업중의 생활을 보장받을 권리는 근로권의 중요한 내용이 된다.³⁰⁾

2. 생활보장급여의 원칙

현행 고용보험제도는 실업급여를 중심으로 하는 전통적인 실업보험제도와는 성격을 달리하고 있다. 고용보험법 제정당시부터 고용정보의 원활한 제공 및 기업의 고용조정의 적극적 지원을 위한 고용안정사업과 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시킬 수 있는 직업능력개발사업에 보다 많은 비중을 둔 적극적 노동시장정책의 일환으로 설계되었다. 이와 같은 기본방향과 급여수준의 하향설정은 규범적인 측면에서 보면 실업중의 생활을 보장받을 권리의 본질적인 성격과는 상당히 괴리될 수 있다. 고용보장법상의 실업자의 생활보장은 사회보장법상의 그것과 원리적 측면에서 성격을 달리하기 때문에 비록 재정적인 측면이나 권리남용에 의한 취업기피의 우려 등의 현실을 감안한다고 하더라도 그러한 고려에는 일정한 한계가 있어야 하는 것이다. 아무리 실업보험제도가 단기간의 실업에 대한 임시적인 생활보장적 성격을 가지고 있다고 하더라도 조기재취직을 강요하는 수단으로서 이용되어서는 안 된다. 이러한 측면에서 현행 고용보험제도는 고용선택의 자유를 침해할 소지가 높고 이를 개선하기 위해서는 규범적으로 먼저 근로자의 생활수준이 실적으로 인하여 갑자기 떨어지지 않도록 실직전의 생활을 보장할 수 있는 생활보장원칙이 중시되어야 하고, 이와 더불어 장기실업에 의한 기초생활보장과의 연계를 강구하여야 한다.³¹⁾

3. 보험재정과 국가의 재정부담

실업자의 생활보장책임은 근로권의 침해에 대한 보상으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 그 법적 책임의 일차적 주체는 국가이다. 따라서 고

30) 조경배, 앞의 논문, 79면.

31) 조경배, 앞의 논문, 80면.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

용보험의 재원부담은 국가의 법적 의무라고 보아야 한다. 현행 고용보험법은 제정당시에는 보험사업의 관리·운영비의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다고만 규정하고 사업비에 대하여는 국고지원의 근거를 두지 않았었다. 다만 2001년 법개정으로 보험사업에 소요되는 비용의 일부를 일반회계에서 부담할 수 있도록 하였다. 하지만 이러한 법적 근거의 마련에도 불구하고 실제 국가가 부담하는 비율은 매우 낮다. 국가의 일반회계전입금은 2002년 172억원, 2003년 22억원으로 노사가 부담하는 고용보험료의 0.63%, 0.08%에 지나지 않는다.³²⁾ 고용보험의 운영에 있어서 국가의 재정부담이 법적으로 뒷받침되어 있지 않다는 것은 결국 노사당사자에게 그 만큼 부담이 가중되는 결과를 가져온다. 더욱이 사업주는 실업급여와 고용안정사업 그리고 직업능력개발사업을 위해서도 보험료를 부담해야 하는 만큼 사업주의 부담을 가중시켜서 기업활동을 제약하는 동시에 실업급여에 있어 사업주의 부담비율을 높이는데 장애가 될 소지도 크다.³³⁾

4. 고용보험제도와 산업민주주의

고용보험사업에 있어서 직업능력개발훈련, 직업소개, 기금운영, 실업급여의 적용대상, 자격요건, 급여수준, 지급기간 등과 관련된 제반 정책의 결정은 근로자에게 중대한 영향을 미치는 것이기 때문에 근로자의 참가가 보장되어야 한다. 이것은 산업민주주의(industrial democracy)의 요청으로서 고용문제의 해결에 있어서 근로자의 자기결정의 원리를 구현한다는 것을 의미할 뿐만이 아니라 사회적 공동책임을 노사정이 나누어 부담한다는 것을 의미한다.

현재 고용보험법과 고용정책기본법에 따르면 근로자가 고용정책의 결정에 참여할 수 있는 경우는 고용정책심의회와 고용보험심사위원회의 참가이다. 그 중 고용정책심의회는 고용에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 노동부 산하에 30인 이내의 노·사·공·정을 각각 대표하는

32) 2003년도 고용보험기금 조달 및 운용실절에 관하여 상세한 것은 국회예산정책처가 발간한 「2003년 기금결산분석」, 2004, 461면 참조.

33) 조정배, 앞의 논문, 81면.

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

위원으로 구성하도록 되어 있다(고용정책기본법 제6조).³⁴⁾ 이 기구는 고용보험과 관련하여 보험료율의 변경, 고용보험기금운용계획의 수립, 적립금 규모의 결정에 관하여 심의한다(고용보험법 제57조, 제69조, 제72조). 그리고 고용보험심사위원회는 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인과 실업급여에 관한 처분에 대한 구제절차의 재심기관으로서 근로자를 대표하는 자와 사용자를 대표하는 자의 각각 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성한다(고용보험법 제76조제2항). 이와 같이 양 기구의 구성비율에서도 나타나듯이 근로자의 참여는 극히 소수에 한정되어 있고 또한 기구의 성격이 심의기구에 지나지 않아 실질적으로 영향력을 행사할 수 없다는 한계가 있다. 적어도 노사정 각 당사자의 입장이 균등하게 대표될 수 있도록 조정되어야 하고 실질적인 참여권이 보장되어야 한다.

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

우리나라의 고용보험 사업은 네 가지로 분류 할 수 있다. i) 고용안정사업(실업의 예방, 재취직촉진 및 노동시장 취약계층의 고용촉진), ii) 직업능력개발사업(근로자의 생애 직업능력개발체제 지원), iii) 실업급여(실직자의 생계지원 및 재취업촉진), iv) 육아휴직급여(모성보호의 사회분담)등으로 구별 할 수 있다. 여기서는 실업급여를 중심으로 살펴본다.

1. 실업급여에 관한 법규정

실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간동안 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하기 위하여 지급하는 것으로 구직급여와 취직촉진수당으로 구분된다. 또한 이것은 형행고용보험법에서 규정하고 있는 내용으로 취직촉진수당에는 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있다.

34) 고용정책심의회는 위원장인 노동부장관을 포함하여 위원의 과반수가 중앙행정기관의 차관으로 구성되어 있다(고용정책기본법 제6조, 시행령 제3조).

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

(1) 구직급여

구직급여는 고용보험에 가입한 근로자가 실직하였을 때 새로운 직업을 구하기 위한 기간동안에 고용보험에서 지급하는 급여로서 수급요건이 충족 되어야 지급할 수 있으므로 고용보험법에서의 구직급여의 수급요건부터 살펴보기로 하겠다.

1) 수급요건

① 피보험단위기간

구직급여는 피보험자가 이직한 경우로서 ① 이직일 이전 18월간(이하 "기준기간"이라 한다) 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고, ② 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업³⁵⁾하지 못한 상태에 있고, ③ 이직사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니하여, ④ 재취업을 위한 노력을 적극적으로 하여야 수급조건이 인정된다. 고용보험법제31조제1항 제5호, 6호는 이직 당시 일용근로자를 대상으로 하여 수급자격인정신청일 이전 1월간의 근로일수가 10일 미만이거나 최종 이직일 이전 기준기간내의 피보험단위기간 180일중 다른 사업에서 수급자격의 제한사유³⁶⁾에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는

35) 영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다(고용보험법 제31조제1항 제2호).

36) 수급제한에 관한 규정으로는 고용보험법제45조에 실업인정의 특례자로 지정된 법 제34조제3항 제3호에서 말하는 "대통령령이 정하는 수급자격자"를 말한다. 즉 1. 취업 또는 구인자와의 면접 기타 부득이한 사유로 인하여 실업인정일에 직업안정기관에 출석할 수 없는 자로서 실업인정일의 전일까지 거주지관할 직업안정기관에 출석하여 실업인정일의 변경을 신청한 자, 2. 취업 또는 구인자와의 면접 기타 부득이한 사유로 인하여 실업인정일 및 그 전일까지 출석할 수 없었던 자로서 당해 사유의 종료 후 지체없이 거주지관할 직업안정기관에 출석(다음번의 실업인정일의 전일까지 출석한 경우에 한한다)하여 실업인정일의 변경을 신청한 자, 2의2. 7일 이상 계속적으로 취업하여 실업인정일 및 그 전일까지 출석할 수 없었던 자로서 취업일자를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 노동부령이 정하는 방법으로 다음 번 실업인정일의 전일까지 실업인정일의 변경을 신청한 자, 2의3. 수급자격자의 착오로 인하여 실업인정일에 직업안정기관에 출석할 수 없었던 자로서 다음 번 실업인정일까지 출석하여 실업인정일의 변경을 신청한 자(당해 수급자격자의 법 제39조의 규정에 의한 수급기간 내 1회에 한한다), 3. 법 제39조의 규정에 의한 수급기간의 종료, 관공서의 공휴일에 관한 규정에 의한 관공서의 공휴일 기타 부득이한 사정으로 인하여 직업안정기관의 장이

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

경우에는 당해 피보험단위기간 중 90일 이상을 일용근로자로 근로하였을 경우에 구직급여의 대상이 된다. 또한 이직일 이전 18월간에 질병·부상 기타 대통령령이 정하는 사유로 인하여 계속하여 30일 이상 임금의 지급을 받을 수 없었던 피보험자의 경우에는 18월에 당해 사유에 의하여 임금의 지급을 받을 수 없었던 일수를 가산한 기간을 기준기간³⁷⁾으로 한다. 피보험단위기간은 피보험기간 중 임금지급의 기초가 된 날을 합하여 계산한다.³⁸⁾

② 실업신고 및 적극적인 구직활동

구직급여를 지급받고자 하는 자는 이직 후 지체 없이 직업안정기관에 출석하여 실업을 신고하여야 하며, 직업안정기관의 장으로부터 구직급여의 수급요건을 갖추었다는 사실에 대하여 적극적으로 인정을 받아야 한다(고용보험법 제34조).

실업의 인정을 받고자 하는 수급자격자는 제33조의 규정에 의하여 실업의 신고를 한 날부터 기산하여 2주간에 1회씩(이 규정은 향후 탄력적으로 운영될 것이 예정됨) 직업안정기관의 장이 지정한 날에 출석하여 재취업을 위한 노력을 하였음을 신고하여야 하며, 직업안정기관의 장은 직전 14일간의 각각의 날에 대하여 실업의 인정을 한다.³⁹⁾

실업인정일을 변경하는 것이 적당하다고 인정한 자, 4. 법 제74조제1항의 규정에 의한 심사·재심사 또는 소송에 의하거나 직업안정기관의 장의 직권에 의하여 실업급여에 관한 처분이 취소·변경된 자, 5. 당해 실업인정일로부터 30일 이내에 취업하기로 확정된 자, 6. 노동부장관이 정하여 고시하는 도서지역에 거주하는 자로서 실업인정의 특례를 신청한 자, 7. 55세 이상인 자 또는 '장애인고용촉진 및 직업재활법' 제2조제1호의 규정에 의한 장애인으로서 실업인정의 특례를 신청한 자이다.

37) 3년을 초과할 때에는 3년으로 한다.

38) 피보험단위기간을 계산함에 있어서 최후로 피보험자격을 취득한 날 이전에 수급자격의 인정을 받은 사실이 있는 경우에는 그 수급자격의 인정과 관련된 이직일 이전의 임금지급의 기초가 된 날은 피보험단위기간에 산입하지 아니한다. 또한 피보험 단위기간은 이직일 이전 18개월간에 180일 이상 고용보험에 가입되었어야 하고 수급자격을 인정받은 후 취업했다가 다시 실업하게 되는 경우에는 새로이 피보험단위기간이 충족되어야 한다. 단, 이직시 퇴직금·퇴직위로금 등 1억원 이상을 지급받거나 지급받을 것이 확실시되는 자는 실업신고일로부터 3개월간 실업급여 지급이 유예된다(고용보험법 제45조의2).

39) 기대기간은 실업신고일로부터 기산하여 7일간은 구직급여를 지급하지 아니한다(고

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

③ 자격제한

이직사유에 의한 수급자격 제한규정으로 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 본다(이에 대한 문제점은 후술함).⁴⁰⁾

전직·자영업 등을 위해 직장을 스스로 그만 두었거나 중대한 자신의 귀책사유로 해고된 경우에는 보험사고를 스스로 유발한 것이므로 실업급여를 받을 수 없으나, 그러나 계속된 임금체불·휴업 등과 같은 정당한 사유가 있는 때에는 받을 수 있다. 또한 수급기간 수급기간은 이직 후 12개월 내에서만 지급하게 되고 실업급여는 이직일로부터 12개월을 초과하면 소정급여일수가 남아 있는 경우에도 더 이상 지급하지 않는다.⁴¹⁾

2) 지급기간

하나의 수급자격에 의하여 구직급여를 지급받을 수 있는 소정급여일수는 대기기간이 만료된 다음날부터 기산하여 피보험기간 및 연령에 따라 <표 1>에 정한 일수가 되는 날까지로 하며 수급자격자가 소정급여일에 임신·출산·육아 그 밖에 대통령령이 정하는 사유로 수급기간을 연장한 경우에는 당해 기간만큼 구직급여를 유예하여 지급한다.

또한 당해 수급자격과 관련된 이직당시의 적용사업에서의 고용보험법 제8조에 규정에 따라 고용기간⁴²⁾으로 한다. 다만, 당해 사업에 고용되기 전에 다른 적용사업에서 이직한 사실이 있고 그 이직일로부터 3년 이내에 피보험자격을 재취득한 경우에는 그 이직전의 적용사업에서의 고용기간

용보험법 제40조).

40) 중대한 귀책사유 및 정당한 사유없는 자기사정의 유무의 인정은 노동부령이 정하는 기준에 따라 직업안정기관의 장이 행한다.

41) 구직급여는 이 법에 따로 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 구직급여의 수급자격과 관련된 이직일의 다음 날부터 기산하여 12월내에 소정급여일수를 한도로 하여 지급한다. 따라서 실직한 근로자는 실업 즉시 직업안전센터에 출석하여 구직신청을 하고 수급자격 인정신청을 하는 것이 유리하다.

42) 「65세이상인 자, 소정근로시간이 대통령령이 정하는 시간 미만인 자, 국가공무원 및 지방공무원법에 의한 공무원, 사립학교연금법의 적용을 받는 자, 기타대통령령이 정하는 자.」(고용보험법 제8조, 적용제외 자)

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

을 산입하여 피보험기간을 계산한다.

실업급여는 피보험기간 및 이직시의 연령에 따라 90일~240일간 지급한다.⁴³⁾ 다만 수급자격자가 직업안정기관의 소개에 의하여 2년 이내의 직업훈련을 받은 경우에는 훈련기간 내에서 최장 2년까지 연장하여 구직급여를 수급할 수 있으며 또한 취업이 특히 곤란한 수급자격자에 한해서는 구직급여를 60일 범위 내에서 연장하여 수급할 수 있다.

〈표 1〉 구직급여의 소정급여일수(고용보험법 제41조제1항의 별표)

	6년이상 1년미만	1년이상 3년미만	3년이상 5년미만	5년이상 10년미만	10년이상
30세미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세이상~50미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

3) 구직급여의 수준과 지급절차

구직급여일액은 당해 수급자격자의 기초일액의 50%로 하되 최저임금 1일분의 90%를 하한선으로 하며, 기초일액이 최저임금 1일분에 미달하는 경우에는 기초일액의 90%로 한다(고용보험법 제36조). 지급절차로는 실업의 인정을 받고자 하는 수급자격자는 동법 제33조의 규정에 의하여 실업의 신고를 한 날부터 기산하여 2주간에 1회씩 직업안정기관의 장이 지정한 날에 출석하여 재취업을 위한 노력을 하였음을 신고하여야 하

43) 피보험기간은 당해 수급자격과 관련된 이직 당시의 적용사업장에서의 고용기간(적용제외근로자로 고용된 기간을 제외. 이하에서는 같다)으로 한다. 다만 당해 사업장에 고용되기 전에 다른 적용사업장에서 이직한 사실이 있고 그 이직일로부터 3년 이내에 피보험자자격을 재취득한 경우에는 그 이직 전의 적용사업장에서의 고용기간을 산입하여 피보험기간을 계산하며, 이 때 이직시의 적용사업장에서 피보험자격을 재취득하기 전에 구직급여를 지급받은 사실이 있는 경우에는 그 구직급여와 관련된 이직일 이전의 고용기간은 피보험기간에 산입하지 않는다. 그리고 하나의 피보험기간에 있어서 피보험자로 된 날이, 직업안정기관의 장에 의하여 피보험자격의 취득의 확인이 있는 날로부터 소급하여 3년 전인 경우에는, 이 확인이 있는 날부터 소급하여 3년이 되는 날에 당해 피보험자격을 취득한 것으로 보아 피보험기간을 계산한다.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

며, 직업안정기관의 장은 직전 14일간의 각각의 날에 대하여 실업의 인정을 한다(고용보험법 제34조).

(2) 구직급여의 연장

1) 훈련연장급여

직업안정기관의 장은 수급자격자의 연령·경력 등을 고려할 때 재취업을 위하여 직업능력개발훈련 등이 필요한 경우에는 해당 수급자격자에 대하여 직업능력개발훈련 등을 받도록 지시할 수 있다(고용보험법 제42조).

2) 개별연장급여

직업안정기관의 장은 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자로서 대통령령이 정하는 자에 대하여는 그가 실업의 인정을 받은 날에 대하여 소정급여일수를 초과하여 구직급여를 연장 지급할 수 있다. 연장 지급하는 구직급여는 60일의 범위 내에서 대통령령이 정하는 기간동안 지급한다(고용보험법 제42조의2).

3) 특별연장급여

경기불황, 실업급증 등 실업상황이 극히 악화된 경우 60일의 범위 내에서 실업인정을 받는 날에 대하여 구직급여일액의 70%를 연장하여 지급하는 급여를 말한다.⁴⁴⁾

(3) 취직촉진수당

취업촉진수당은 수급자격자의 조기재취직을 유인하기 위하여 지급되는 부가적 급여로서 조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비로 구분한다. 이러한 취직촉진수당은 근로의욕을 높이는 계기로 작용하므로 이를 확대하는 방향으로 나아가야 한다.

44) 「특별연장급여는 매월 구직급여를 지급 받는 자의 수를 당해 월말일의 피보험자수로 나누어 산출한 비율이 연속하여 3월동안 3%를 초과하거나, 매월 수급자격 신청률이 연속하여 3월 동안 1%를 초과하는 경우, 또는 매월 실업률이 연속하여 3월 동안 6%를 초과하는 경우의 상황이 계속될 것이 예상되는 때에 지급한다.」(시행령 제52조의 3).

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

1) 조기재취직수당

수급자격자가 인정된 직업에 재취직하거나 스스로 영리를 목적으로 하는 사업을 영위하는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우에 지급한다. 조기재취업수당의 금액은 구직급여의 소정급여일수중 미지급 일수의 비율에 따라 대통령령이 정하는 기준에 따라 산정한 금액으로 한다(고용보험법 제50조).

2) 직업능력개발수당

수급자격자가 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발훈련 등을 받는 경우 그 훈련 등의 수당을 용이하게 하기 위하여 구직급여 외에 지급하는 수당으로서, 수급자격자가 직업능력개발훈련 등을 받는 날에 대하여 지급되던 구직급여의 지급대상이 되는 날에 대하여 지급한다(고용보험법 제52조).⁴⁵⁾

3) 광역구직활동비

수급자격자가 직업안정기관의 소개에 따라 광범위한 지역에 걸쳐 구직활동을 하는 경우 그에 따른 이동거리 및 숙박 수에 따라 지급하는 교통비 및 숙박료를 말한다. 광역구직활동비는 구직급여의 대기기간이 경과한 이후의 광역구직활동이어야 하고, 구직활동에 소요되는 비용이 방문사업장의 사업주로부터 지급되지 아니하거나 지급되더라도 그 지급액이 광역구직활동비의 금액에 미달하여야 하며⁴⁶⁾ 수급자격자의 거주지로부터 구직활동을 위하여 방문하는 사업장까지의 거리는 노동부령이 정하는 거리 이상이어야 한다(고용보험법 제52조).⁴⁷⁾

45) 따라서 직업훈련기간이라고 하더라도 직업지도, 직업소개 등의 거부로 구직급여의 지급이 정지된 동안에는 직업능력개발수당 역시 지급되지 않는다.

46) 수급자격자가 광역구직활동에 소요되는 비용을 방문사업장의 사업주로부터 지급받은 경우에는 그 금액을 신고하여야 하며, 이 경우 수급자격자가 신고한 그 액을 공제한 금액을 광역구직활동비로 지급한다.

47) 노동부령이 정하는 거리라 함은 50km를 말한다(고용보험법시행령 제65조).

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

4) 이주비

이주비는 수급자격자가 취업하거나 직업안정기관의 장이 지시한 직업 능력개발훈련 등을 받기 위하여 그 주거를 이전하는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 직업안정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우에 지급할 수 있다. 이주비의 금액은 수급자격자 및 그 자에 의하여 생계가 유지되는 동거친족의 이주에 통상 소요되는 비용으로 하되, 그 금액의 산정은 노동부령이 정하는 바에 의한다(고용보험법 제53조).⁴⁸⁾

2. 실업급여제한제도의 문제점

고용보험법은 실업급여와 관련하여 광범위한 급여제한규정을 두고 있다. 이 가운데는 수급자격자의 부정행위에 대한 제재 차원에서 제한(제47조)이나 고액금품의 수령에 따른 지급유예(제45조의2)와 같이 그 합리성이 인정되는 것도 있지만 그렇지 못한 것도 있다. 즉 이직사유에 따른 제한, 실업인정제도에 따른 제한 그리고 직업소개 거부에 대한 제한과 같은 급여제한제도는 재취업을 강요하거나 근로자를 보다 낮은 근로조건으로 하향 이동을 강제함으로써 근로권이 과도하게 제한되는 결과가 발생할 수 있다.⁴⁹⁾

즉 우리나라 실업자 대비 실업급여 수급자 비율(수혜율)은 2002년말 현재 18.5%에 불과하여 선진국에 비해 낮은 수준에 머무르고 있다.⁵⁰⁾ 그 이유는 취업자중 자영업자(27.9%, 2003.9 현재)의 비중이 높으며, 취약계층에 대한 고용보험 사각지대가 존재하고 자발적으로 이직(자51)에 대하여 실업급여를 지급하지 않고 있기 때문으로 분석되고 있다. 따라서 실업인정 범위를 확대하여야 한다.

48) 1년 미만의 근로계약기간을 정하여 취업하는 경우는 지급하지 않는다(고용보험법 시행령 제66조).

49) 조경배, 앞의 논문, 82면 이하.

50) 예컨대 미국(2000년) 37%, 독일(2000년) 43.6% 일본(1998년) 38%의 실업급여 수혜율을 보이고 있다.

51) 2003.9 현재 이직자중 전직자 등 자발적 이직비율이 70.6%를 차지하고 있다.

(1) 이직사유에 따른 수급제한의 합리성

고용보험법은 근로자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격 자체가 없는 것으로 본다(제45조). 우선 중대한 귀책사유로 해고된 경우의 금부제한에 관하여 살펴보면, 근로기준법 제30조에서는 정당한 이유없이 근로자를 해고할 수 없도록 규정하고 있고 또한 판례는 통상 정당한 이유의 의미에 관하여 근로관계를 지속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임있는 사유로 해석하고 있다. 그런데 여기서 중대한 귀책사유를 얼마나 엄격하게 해석하느냐에 달려 있는 문제이기는 하지만 자신의 귀책사유로 해고된 근로자는 대부분 실업급여의 수급자격을 인정받기 어려울 것이고 다만 자신의 귀책사유가 아닌 경영상의 사유로 해고된 경우에만 실업급여를 받을 수 있게 된다. 결국 해고제한에 관한 구체적인 입법이 없고, 예컨대 사용자의 행위에 의한 준해고⁵²⁾의 개념이 없는 우리의 고용환경 속에서 이러한 형태의 수급자격제한은 근로자의 수급권을 과도하게 제한할 우려가 있다. 또한 노동3권의 행사에 대한 법적 제한이 과도하기 때문에 조합활동이나 쟁의행위 등과 관련하여 해고될 경우 실업급여를 받을 수 없을지도 모른다는 우려가 단결활동을 위축시킬 가능성 또한 없다고 할 수 없다. 따라서 실업급여를 받을 수 없는 해고사유에 대하여 타당성 있는 구체적인 기준이 마련되어야 한다.⁵³⁾

52) 영국 고용권법(Employment Rights Act 1996) 제95조제1항(c)에서는 사용자가 근로자의 지위나 직무내용 등 중요한 근로계약의 내용을 일방적으로 변경하고 이행을 강제할 경우, 이에 대한 부당함을 주장하고 근로자가 퇴직하는 것을 해고로 규정하고 있다. 이를 준해고 또는 의제해고(constructive dismissal)라 한다.

53) 이 점에 대하여 고용보험법 시행규칙 제57조의2 제1항은 ① 형법 또는 직무와 관련된 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우, ② 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 노동부장관이 정하여 고시한 기준에 해당하는 경우, ③ 정당한 사유없이 장기간 무단결근한 경우라고 규정하고 있다. 이 가운데 직무와 관련 없는 일반적인 형법위반의 경우나 근로기준법의 해고예고 적용제외 사유가 왜 구직급여의 제한과 직접 연결될 수 있는지 그 근거가 분명하지 않다(조경배, 앞의 논문, 83면).

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

(2) 실업인정에 의한 지급제한

고용보험법상 피보험자는 수급자격을 갖추고 있더라도 구직급여를 받기 위해서는 실업을 신고하고(제33조) 수급자격의 인정(제33조의2)과 함께 실업의 인정(제34조)을 받아야 한다. 또한 실업의 인정을 받으려면 재취업을 위한 노력을 하였음을 신고하고, 이에 대한 직업안정기관의 인정을 받아야 한다. 이때 고용보험법은 일정한 경우에는 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적인 재취업활동을 하지 않은 것으로 보아 실업을 인정하지 않는다.⁵⁴⁾ 이는 실직근로자의 적극적인 구직활동을 요구하여 재취업을 강화하기 위한 규정이지만, 구직급여가 실업중의 생활을 보장받을 권리의 내용이라는 측면에서 보면 이 역시 고용보험법의 기본이념과 상충하는 것이라고 보지 않을 수 없다.⁵⁵⁾

(3) 직업소개 및 직업능력개발훈련 거부를 이유로 하는 지급정지

직업소개 및 직업능력개발훈련의 거부를 구직급여의 정지사유로 한 경우에도 역시 위와 같은 문제점이 발생할 수 있다. 물론 고용보험법 제46조 단서에서 소개받은 직업이나 직업능력개발훈련이 수급자격자의 능력에 부적당한 경우, 취직하거나 직업능력개발훈련 등을 받기 위하여 주거의 이전이 필요한 경우로서 그 이전이 곤란한 경우, 소개된 직업의 임금의 수준이 동일지역의 동종의 업무 또는 동일정도의 기능에 대한 통상의 임금의 수준에 비하여 부당하게 낮은 경우 등 거부의 정당한 사유가 있는 경우를 예시하고 있지만 이 역시 판단기준의 불명확성의 문제점이나 이로 인한 제한의 위험성은 여전히 남아있다.⁵⁶⁾

54) 재취업활동의 인정기준에 대하여는 고용보험법 시행규칙 제47조의4에서 상세하게 규정하고 있다.

55) 조정배, 앞의 논문, 85면.

56) 그 밖에 고용보험법 제46조제1항 제4호의 기타 정당한 사유에 대한 인정기준에 관하여는 '실업인정규정' 제11조제5항 제4호에서 상세하게 규정하고 있다.

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

3. 고용보험법제의 문제점

(1) 고용보험 사각지대의 문제

고용보험제도는 1995년 시행이후 적용대상자를 꾸준히 확대하여 왔다. 1998년에는 거의 모든 사업으로 적용대상이 확대되었고 2004년부터는 일용근로자 및 월 60시간 이상(또는 주당 15시간 이상) 근무하는 시간제근로자도 적용대상이 되었다. 또한 2006년 1월부터 고용보험 지원대상 및 범위가 확대될 예정이다.⁵⁷⁾ 따라서 적어도 법적으로는 일부 특수직역 종사자와 일부사업장을 제외하고는 거의 모든 근로자가 그 적용대상으로 되었다. 하지만 실질적으로는 상당수의 사각지대가 존재하고 있다. 고용보험의 사각지대는 법적으로는 적용대상이지만 관리운영 체계의 비효율성이나 고용보험료의 부담 때문에 사업주나 근로자가 고용보험에 가입하지 않아 발생하는 집단으로서 5인 미만 영세사업장의 근로자가 대표적이다. 2003년 12월말을 기준으로 적용대상 사업장 약 300만개 가운데 28.1%인 84만여 사업장만이 가입하고 있고 근로자수로는 고용보험 대상자 약 1천 245만명 가운데 57.8%에 불과한 723만 여명이 실제 고용보험의 적용을 받고 있다.⁵⁸⁾ 따라서 대규모의 사각지대가 나타나는데 그 원인은 5인 미만 영세사업장 및 근로자들이 고용보험에서 사실상 제외된 것이 가장 큰 이유이다. 즉 5인 미만 사업장의 20.6%, 5인

57) 즉 노동시장 양극화와 일자리 부족, 비정규직의 증가 등 노동시장의 수요에 충실히 대응하기 위해 고용보험법 개정안이 2005.11.16 국회를 통과하였다. 법 개정예 따라 노동부는 구체적인 시행방안을 규정하는 고용보험법 시행령 개정안을 2005.11.22 입법예고하였다. 시행령 개정안에서는 비정규직 및 고령자 등에 대한 지원이 강화된다. 개정된 고용보험법에 따라 지원대상이 취업할 의사를 가진 졸업예정자까지 포함되며, 65세 이상자, 영세 자영업자도 고용보험에 가입하여 직업훈련 등 혜택을 받을 수 있게 된다. 그동안 고용보험은 피보험자(재직자)를 주된 대상으로 운영하여 왔으나 앞으로는 대학취업지원실 지원 등 대학 졸업예정자를 비롯한 신규 구직자의 취업을 지원하기 위한 사업도 시행할 수 있게 된다. 또한 종래 고용보험 지원에서 제외되던 65세 이상자의 계속 취업을 지원하고, 영세 자영업자가 임금근로자로 전직하기 위해 직업훈련을 받을 경우 이에 소요된 비용을 지원받을 수 있게 된다.

58) 이하 통계자료는 김연명 외, 「경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획수립을 위한 사회보장(4대 사회보험) 기초 현황조사」(국가인권위원회, 2004년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 2004)를 참고.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

미만 사업장 근로자의 21.8%만이 고용보험의 적용을 받고 있다는 것이다. 그리고 가입했다하더라도 보험료 납부율이 매우 낮다. 2003년 10월 말 기준으로 5인 미만 사업장의 보험료 수납율은 59.4%(전체 89.6%)에 불과하다고 한다.⁵⁹⁾

(2) 비정규직 근로자의 고용보험 배제

비정규직 근로자는 근로조건뿐만 아니라 고용보험 영역에서도 정규직에 비해 커다란 차별을 받고 있다. 고용보험의 적용범위가 법률상으로는 거의 모든 근로자에게 확대되었음에도 불구하고 비정규직의 고용보험의 적용비율은 35.3%에 불과하여 정규직의 86.6%와 큰 차이를 보이고 있다. 특히 비정규직 가운데서도 시간제 근로자(19.1%)와 일시대체근로(24.4%), 가내노동(17.9%) 등은 고용보험의 적용률이 낮다. 그 이유는 주로 사업주의 인식부족과 가입 기피, 보험료 납부 기피, 근로자들의 인식부족 등으로 인한 것이다. 어떻게 보면 고용보험을 비롯한 사회보험의 최우선 적용대상이 되어야 할 비정규직 근로자들의 대부분이 오히려 사회보험의 적용대상에서 배제되거나 혹은 가입자격이 있다 하더라도 사실상 적용이 배제되고 있다는 사실이 문제이다. 따라서 고용보험의 실제 가입률을 높이는 방안이 필요하다.

(3) 고령자 고용안정에 대한 문제

고용보험법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다. 다만 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대해서는 적용되지 않는다(제7조). 적용이 제외되는 사업은 3분야이다(시행령 제2조 ①). 즉 ①농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가

59) 고용보험적용사업장수는 1995년 말 3만8953개소에서 1인 이상으로 확대된 1998년 말에는 40만개소, 일용근로자까지 적용이 확대된 2004년 말에는 100만2638개소로 증가되었고, 2005년 4월말 현재 103만2000개소에 적용이 되고 있다. 피보험자수는 1995년 말 420만4000명에서 1998년 526만8000명, 2004년 말 757만7000명으로 크게 증가하였으며, 2005년 4월말 현재 776만명에 이르고 있다. 2005년 5월 현재 일용근로자는 55만6천명이 고용보험에 가입해 전체 적용대상 183만9천명 대비 30.2%의 가입률이다.

제 3 절 고용보험법의 재취업 지원내용과 과제

상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업, ②총공사금액(발주자가 재료를 제공하는 경우에는 그 재료의 시가 환산액을 포함한다)이 매년 노동부장관이 고시하는 금액 미만인 건설공사, ③가사서비스업에는 고용보험법이 적용되지 않는다. 문제는 적용배제사업에 종사하는 자 대부분은 고령자에 해당한다는 것이다. 통계청(2003년 고령자통계, 2003.10)에 의하면, 2002년 65세 이상 고령자의 경제활동참가율은 30.7%로 10년 전에 비해 3.5% 상승하였다. 성별로는 남자 42.7%의 참가율이 여자 23%보다 크게 높고, 고령취업자의 절반이상(55.9%)이 농림어업에 종사하는 것으로 나타나고 있어 이에 대한 검토가 필요하다. 또한 적용대상에서 제외되는 자 가운데 65세 이상의 자를 규정하고 있으나, 이러한 규정은 고용이 불안정하고 고령사회로 진입하는 현 단계에서는 재고를 요한다. 즉 현행규정과 같이 계속 고용여부와 관계없이 65세 이상의 자를 제외하는 것은 문제가 있다. 현실적으로 지금의 고령세대는 국민연금법이 일부 적용되거나 아니면 전부 배제되는 가운데 경제활동참여에 강한 의욕을 보이고 있다.⁶⁰⁾ 이들에 대한 고용보험법의 적용배제는 사회보장법의 사각에 방치하는 결과로 된다는 것이다.

현행법에서 구직급여는 피보험기간 및 연령에 따라 90일 내지 240일로 소정급여일수를 한도로 지급한다. 구직급여일액은 기초일액의 50%로 낮고, 독신자와 세대주의 구별이 없으며, 최장 240일로 제한되어 있다는 점이 재취업이 곤란한 고령자에게 불리하게 작용한다. 다만 연장급여(훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여)의 제도가 존재하지만 예외적인 것으로 다수의 경우는 기간만료와 함께 급여가 종료한다. 고령자의 실직

60) 바람직한 직업은퇴연령의 국제비교(%)

	한 국	일 본	미 국	독 일	스웨덴
55세 정도	1.8	0.3	5.0	4.0	2.3
60세 정도	12.8	11.1	16.2	47.0	45.8
65세 정도	29.6	40.3	45.3	42.2	42.3
70세 정도	32.1	31.3	15.5	2.2	3.4
75세 정도	8.7	7.7	2.5	1.5	0.4

여기서는 최신조사에서 남성의 경우만을 인용한다(日本 内閣府 2001년 조사, 출처 : http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h12_kiso/2-5.pdf).

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

은 장기화된다는 점과 부양가족이 있다는 점을 고려하면 고령자에 대한 특별한 배려를 강구하여야 한다.

제 4 절 개선방안

1. 비정규직 근로자를 포함하는 적용범위의 확대

현행 고용보험의 실업급여 지급에 있어서 수급기간과 대상을 살펴보면 구직급여는 피보험자가 이직한 경우로서 ① 이직일 이전 18월간(이하 '기준기간'이라 한다) 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고, ② 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있고, ③ 이직사유가 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니하여, ④ 재취업을 위한 노력을 적극적으로 하여야 수급조건이 인정되는 것으로 되어있다. 또한 고용보험법 제31조제1항 제5호, 6호에서는 일용노동자에 관한 내용으로 '이직당시 일용노동자를 대상으로 하여 수급자격 인정신청일 이전 1월간의 근로일수가 10일 미만이거나 최종 이직일 이전 기준기간내의 피보험단위기간 180일중 다른 사업에서 수급자격의 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 당해 피보험단위기간 중 90일 이상을 일용노동자로 근로하였을 경우에 구직급여의 대상이 된다'고 규정하고 있다. 이에 따라 비정규직 근로자도 1월간의 근로일수가 적은 피보험자인 경우에도 고용보험의 실업급여 대상이 될 수 있다. 그러나 이것은 건설노동자나 비정규직 노동자를 보호하기에는 미흡한 수준이다.⁶¹⁾ 따라서 90일 이상의 근로일을 60일 이상으로 하향조정

61) 수급제한에 관한 규정으로는 고용보험법제45조에 실업인정의 특례자로 지정된 법 제 34조 제3항 제3호에서 말하는 '대통령령이 정하는 수급자격자'를 말한다. (개정 2004. 10.1) 1. 취업 또는 구인자와의 면접 기타 부득이한 사유로 인하여 실업인정일에 직업안정기관에 출석할 수 없는 자로서 실업인정일의 전일까지 거주지관할 직업안정기관에 출석하여 실업인정일의 변경을 신청한 자. 2. 취업 또는 구인자와의 면접 기타 부득이한 사유로 인하여 실업인정일 및 그 전일까지 출석할 수 없었던 자로서 당해 사유의 종료 후 지체없이 거주지관할 직업안정기관에 출석(다음번의 실업인정일의 전일까지 출석한 경우에 한한다)하여 실업인정일의 변경을 신청한 자. 2의2. 7일 이상 계속적으로 취업하여 실업인정일 및 그 전일까지 출석할 수 없었던 자로서 취업일자를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 노동부령이 정하는 방법으로 다음 번 실업인정일

제 4 절 개선방안

하여 수급대상을 확대하여야 한다.

또한 고용보험의 가입을 기피하기 위하여 사업주가 1~2개월의 단기 기간만으로 근로계약을 체결하였을 경우, 근로자가 고용보험법상의 실업급여 대상인 근로의사가 있는 근로자 임에도 불구하고 실업급여대상이 되지 못한다. 따라서 실업급여는 고용보험에 비정규직 기간제 근로자의 노동일수와 상관없이 근로계약을 체결한 근로자는 노동일수의 비율로 실업급여를 받아야 한다. 고용보험이 사회보험의 성격을 띠고 있으므로 의무가입과 함께 실업급여의 지급범위와 금액을 비율로서 조정하여 기간제 근로자도 실업급여 대상이 되도록 하여야 한다. 즉 상용직근로자와 기간제 근로자를 구분할 필요가 있고, 기간제 근로자는 일용직근로자와 함께 규율하는 것이 타당하다.

〈 개선방안 〉

제31조 (구직급여의 수급요건) ①구직급여는 피보험자가 이직한 경우로서 다음 각호의 요건을 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호 및 제6호의 규정은 최종 이직 당시 기간제 근로자 및 일용근로자이었던 자에 한한다.

1. 이직일 이전 18월간(이하 '기준기간'이라 한다) 제32조의 규정에 의한 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것

의 전일까지 실업인정일의 변경을 신청한 자, 2의3. 수급자격자의 착오로 인하여 실업인정일에 직업안정기관에 출석할 수 없었던 자로서 다음 번 실업인정일까지 출석하여 실업인정일의 변경을 신청한 자(당해 수급자격자의 법 제39조의 규정에 의한 수급기간내 1회에 한한다), 3. 법 제39조의 규정에 의한 수급기간의 종료, 관공서의공휴일에관한규정에 의한 관공서의 공휴일 기타 부득이한 사정으로 인하여 직업안정기관의 장이 실업인정일을 변경하는 것이 적당하다고 인정한 자, 4. 법 제74조제1항의 규정에 의한 심사·재심사 또는 소송에 의하거나 직업안정기관의 장의 직권에 의하여 실업급여에 관한 처분이 취소·변경된 자, 5. 당해 실업인정일부터 30일 이내에 취업하기로 확정된 자, 6. 노동부장관이 정하여 고시하는 도서지역에 거주하는 자로서 실업인정의 특례를 신청한 자, 7. 55세 이상인 자 또는 장애인고용촉진및직업재활법 제2조제1호의 규정에 의한 장애인으로서 실업인정의 특례를 신청한 자.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것
3. 이직사유가 제45조의 규정에 의한 수급자격의 제한사유에 해당하지 아니할 것
4. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것
5. 제33조의2의 규정에 의한 수급자격인정신청일 이전 1월간의 근로일수가 10일 미만일 것
6. 최종 이직일 이전 기준기간내의 피보험단위기간 180일중 다른 사업에서 제45조의 규정에 의한 수급자격의 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 당해 피보험단위기간 중 60일 이상을 일용근로자로 근로하였을 것

2. 고령자고용을 위한 개선방안

고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자 등을 새로이 고용하거나 기타 이들의 고용안정에 필요한 조치를 취하는 사업주에 대해서는 일정한 고령자고용촉진장려금을 지급하고 있다(제18조).⁶²⁾ 보험사업의 일환으로 실시하는 고령자 고용촉진 및 직업능력개발사업은 1991년에 제정된 '고령자고용촉진법(법률 제4487호)'과 밀접하게 관련하고 있다. 그런데 고령자고용촉진장려금제도는 활용도는 높지만 고령자 고용효과는 크지 않다. 그 밖의 고령자고용촉진제도 즉 기준고용율이나 정년연장지도, 고

62) 동법 시행령 제22조에서 규정한 일정한 요건은, ①매분기 당해사업의 월평균 근로자수에 대한 월평균 고령자(고령자고용촉진법에 의한 고령자)수의 비율이 노동부령이 정하는 비율이상일 것, ②직업안정기관 그 밖의 노동부령이 정하는 기관에 구직을 신청한 후 3월을 초과하여 실업상태에 있는 고령자를 피보험자로 새로이 고용하고 고용전 3월, 고용후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니할 것, ③당해 사업에서 노동부령이 정하는 사유로 퇴직한 자로서 45세 이상 60세 미만인 자를 당해 사업에서 퇴직한 후 3월 이후 2년 이내에 피보험자(재고용시점을 기준으로 최근 2년 이내에 재고용되었던 자 그 밖의 노동부령이 정하는 자를 제외)로 재고용하고 재고용전 3월, 재고용후 6월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니할 것으로 정하고 있다.

제 4 절 개선방안

령자 적합직종 선정 등과 같은 정책들은 선언적인 의미만 있을 뿐 법적 실효성이 별로 없다는 것이다.⁶³⁾

따라서 고용보험법의 적용범위를 현행 65세에서 65세 이상까지 확대하는 것이 장기적으로 고령사회로 진입하는 우리나라의 노동시장변화에 효과적이라 생각된다.⁶⁴⁾ 또한 고용보험법에서는 보험급여사업의 일환으로 고령자에게 직업능력개발훈련을 강화와 소득보장을 위한 방안으로, 훈련연장급여의 지급한도기간을 일정한 고령자에 대해서는 그 기간을 연장하는 방법을 강구한다.⁶⁵⁾

〈 개선방안 〉

제 8 조 (적용제외 근로자) 다음 각호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 65세 이상인 자로서 새로 고용된 자

3. 고용안정·직업능력개발사업의 강화

현재 별도로 운영되고 있는 고용안정사업과 직업능력개발사업을 통합·운영할 필요가 있다. 이에 2005년 개정법에서는 고용안정사업과 직업능력개발사업을 통합·운영할 것을 규정하여 훈련과 고용이 연계되어 사업의 시너지 효과가 높아질 것으로 예상된다.

예컨대 영국은 '복지에서 일자리'이라는 기본방향을 설정하고, 교육·직업훈련을 강화하여 근로자의 자립을 지원하는 정책을 추진하고 있다. 특

63) 이원덕·장지연, "고령화 시대의 노동시장 정책", 한국노동연구원, 2003, 73면.

64) 예컨대 초고령사회로 진입하고 있는 일본은 65세에 도달한 이후 새로 고용된 자는 원칙적으로 고용보험법의 적용을 제외하지만, 계속하여 고용되고 있는 경우에는 특별히 연령으로 고용보험법의 적용을 배제하고 있지 않다(일본 고용보험법 제6조).

65) 정부는 고령자의 임금을 삭감하는 대신 고용을 연장하는 기업의 해당 근로자에게 임금피크제보전수당을 지급(54세 이상자에게 최대 6년간 지급)하는 제도를 3년간 한시적으로 시행하고, 연공급 임금체계나 직무체계의 개편이 필요한 기업이 기존 고용관행의 문제점을 개선하기 위해 전문가의 컨설팅을 받는 경우 이에 소요되는 비용을 지원한다. 고령자고용을 활성화시키기 위해서는 이러한 방향이 바람직하다.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

히 청년과 장기실업자 등에 대한 취업지원정책 강화하고 있으며, 이를 New Deal 정책이라 한다. New Deal은 교육훈련을 중시하는 자립지원사업으로 '국민과 정부의 새로운 계약'을 의미한다.⁶⁶⁾ 정책의 특징은 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 중앙정부의 주도가 아닌 민간과 지역사회 즉 민간기업, 노동조합, 지역별직업훈련협의회, 대학, 지방자치단체, 자원단체(volunteer) 등에 의한 취업지원협력체제(New Deal Partnership)를 중앙정부가 조직·지원하며 폭넓은 협력을 얻어 실시하는 것이다. 둘째, 교육훈련을 국가자격과 연계시켜, 자격취득을 목적으로 훈련을 실시한다. 셋째, 개별상담원(Personal Adviser) 제도로 각 개인의 사정에 맞는 교육훈련을 실시하는 것이다.⁶⁷⁾

영국은 정부에 의하여 일원적으로 관리되어 지는 것(公共管理)과, 정부 등이 설치한 시설을 민간이 포괄적으로 관리·운영하는 것(公設民營)으로 구분할 수 있는데, 공설민영의 장점으로는 보다 지역특성에 적합한 서비스를 제공할 수 있고, 경쟁을 통한 적자생존(survival of the fittest)의 원리로 가장 적합한 서비스를 기대할 수 있다는 것이다. 영국은 1988년부터 행정서비스의 효율화를 제고하기 위하여 중앙부처의 사업실시부문을 정책입안부문에서 분리하여 독립기관(agency)화 하는 정책을 추진하였다. 이에 따라 공공직업안정기관을 관리·운영하는 고용서비스청(Employment Service)도 1990년에 에이전시화 되었다. 2002년 4월에 각종 복지급여를 제공하는 급여청과 통합되어 잡센터·플러스청(Jobcentre Plus)으로 개편되었으며 직업소개업무를 민간위탁으로 전환하였다. 이러한 정부와 민간의 협력과 경쟁을 바탕으로 하는 직업소개, 실업급여, 그리고 적극적인 노동시장정책으로 이어지는 영국의 공공직업서비스에 대하여 OECD는 높게 평가하고 있다.⁶⁸⁾

66) '개인의 책임은 자기발전을 위해 기회를 제공하는 정부의 책임과 항상 균형을 이루어야 한다'는 점이다. Department of Social Security, *Green Paper on New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, Cm.3805, 1998, ch. 3 para 38.

67) 영국의 New Deal에 관하여는 노상헌, 「고용시장에 관한 법제개선방안 연구」한국법제연구원, 2004, 79면 이하 참조.

68) *OECD Employment Outlook 2005* 참조.

제 4 절 개선방안

우리의 고용보험제도 취업알선·훈련·고용안정지원금의 상호연계, 고용안정·훈련의 원스톱서비스 제공, 지역 고용창출 및 인적자원개발 지원을 강화하는 방향으로 구축하여야 한다. 따라서 다양화된 노동시장의 수요에 부응하도록 고용환경개선, 근무형태 변경 등을 통하여 고용기회를 확대하는 사업주에 대한 지원뿐만 아니라, 직업능력개발을 위하여 근로자에게 직접 지원하는 방안도 강구하여야 한다. 고용보험법의 목적에 따라 단순한 실업급여 지급 위주의 제도운동을 실업급여 수급자의 신속한 재취업 지원중심으로 강화하여야 한다. 이를 위해서는 실업자의 특성 및 실업기간을 고려한 개인별 재취업계획의 수립하고, 이를 지원하는 고용서비스를 체계적으로 제공하는 시스템(민간고용서비스기관의 이용 포함)을 구축하여야 한다. 다만 이러한 예방적인 사업들은 현재 모두 재량 규정의 형태로 규율되고 있어 법집행력과 안정성을 결여하고 있다. 따라서 고용보험법의 목적에 따라 노동부장관에게 의무를 부과하는 규정으로 전환하여야 할 필요가 있다. 이에 노동부장관은 직업안정사업(직업안정법)과 고용안정사업(고용보험법)을 유기적이고 효율적으로 집행하여야 한다.

〈 개선방안 〉

제20조 (고용정보의 제공 및 직업지도 등) ①노동부장관은 사업주 및 피보험자 기타 구직자 등에 대한 구인·구직정보 기타 고용정보의 제공, 직업지도와 직업소개, 고용안정에 관한 기반의 구축 및 그에 필요한 전문인력의 배치 등의 사업을 실시하여야 한다.

②노동부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 업무의 일부를 직업안정법 제4조의4의 규정에 의한 민간직업상담원으로 하여금 수행하게 할 수 있다.

③노동부장관은 직업안정법 제3조의 규정에 의한 업무를 이 법에 의한 고용안정사업과 연계되도록 강구하여야 한다.

제 3 장 고용보험법의 쟁점 및 개선방안

4. 실업급여제한의 개선방안

노동시장의 변화와 고용불안정으로 이직이 증가할 것이 예상되고 있는 상황에서 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 보는(간주하는) 것은(고용보험법 제45조), 실업인정 범위의 축소를 초래할 수밖에 없다. 따라서 동 제45조를 간주규정에서 추정규정으로 개정하여야 한다. 또한 단서규정을 추가하여 점점 그 중요성이 강조되고 있는 직업교육과 훈련 등을 이수하기 위하여 자발적으로 사직하고 이를 사용자가 수용하는 경우 이를 실업으로 인정하는 방향으로 개선하여야 한다.

〈 개선방안 〉

제45조 (이직사유에 따른 수급자격의 제한) ①제31조의 규정에 불구하고 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유 없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 추정한다. 다만, 사용자의 협의하여 근로계약을 해지할 때에는 수급자격이 있다.

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

제 1 절 국민기초생활보장법의 규모구조

1. 국민기초생활보장법의 제정

1961년 제정된 생활보호법은 연령, 장애와 같은 인구학적 기준(18세 이상, 65세 미만)에 의하여 근로능력을 판단하고, 이에 따라 대상자를 거택보호자와 자활보호자로 구분하여 급여를 실시하였다. 이러한 기본원리에 의하여 장기실업 상태가 계속되어 생활능력이 없더라도 근로능력이 있는 사람들은 생활보호대상자가 되지 못한다. 즉 종래의 생활보호법은 실업에 의한 빈곤문제가 심각한 사회문제로 되더라도 인구학적인 조건으로 하는 공공부조를 기본구조로 하고 있기 때문에 빈곤과 실업문제에 효율적으로 대처할 수 없다는 문제점이 제기되어 왔다. 특히 1997년 IMF 경제위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 위하여 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금 융자사업 등 사회안전망사업 실시하였다. 그러나 저소득층이 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재하여 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 저소득 국민, 영세도시빈민, 실업자 등을 지원하여 빈곤문제에 대한 사회안전망의 기초를 튼튼히 하는 한편, 빈곤가구별로 자활지원계획을 수립하고 이에 맞는 자활급여를 실시함으로써 빈곤의 장기화를 방지하기 위한 종합적 빈곤대책이 필요하였던 것이다. 그리고 빈곤대책은 단순한 생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하고, 최저생계를 국가로부터 보장받을 수 있는 권리체계를 구축할 필요성이 제기되었다. 이에 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법이 1999.9.7 제정되었고 1년여 준비기간을 거쳐 2000.10.1부터 시행되었다.⁶⁹⁾

69) 국민기초생활보장법의 제정과정에 대해서는, 허선, "국민기초생활보장법이 제정되기까지", 참여연대사회복지위원회, 「복지동향」, 제15호, 1999.12 참조.

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

2. 국민기초생활보장법의 주요내용

국민기초생활보장법이 지향하는 사회보장체계는 시혜적 차원의 생활보호를 탈피하여 국민이면 누구나 최저생활을 보장받을 권리가 있고, 국가는 최저생계보장에서 한걸음 더 나아가 저소득층의 자립·자활까지 책임지는 구조를 갖추고 있다. 이는 헌법상의 기본권인 인간답게 살 권리를 구체적으로 실현하기 위한 법체계를 갖추었다 할 수 있다. 구 생활보장법과 비교하여 국민기초생활보장법의 주요내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교

생활보호제도	비교 기준	국민기초생활보장제도
- 시혜성 보호	법적 성격	- 국가의 의무와 국민의 권리
- 시혜적 용어 · 피보호자, 보호기관, 보호대상자	법정용어	- 권리적 용어 · 수급자, 수급권자, 보장기관
- 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 · 거택보호자 : 18세 미만 아동, 65세 이상 등 · 자활보호자 : 경제활동 가능자	대상자 구분	- 대상자 구분 폐지 · 취업여부·연령 불문, 보호가 필요한 자 · 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가 구여건 감안 가능
- 부양의무자의 재산 + 소득 + 재산 - 소득과 재산기준의 이원적 기준 · 1999년 : 월소득 1인당 23만원 재산 가구당 2,900만원	대상자 선정기준	- 부양의무자의 재산 + 소득인정액 - 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민 (소득인정액 단일기준) · 소득인정액 : 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 금액(2003년부터 실시)

제 1 절 국민기초생활보장법의 규모구조

생활보호제도	비교기준	국민기초생활보장제도
<ul style="list-style-type: none"> - 생계보호(거택보호자에게만 지급) - 의료보호 - 교육보호 - 해산보호 - 장애보호 - 자활보호 	급여종류 및 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 생계급여 확대 · 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업에 참여 조건부로 지급 - 주거급여 신설 · 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 - 긴급급여신설(긴급필요시에 우선 급여실시) - 기타 종전보호(5종) 유지
(신설)	자활지원 계획	<ul style="list-style-type: none"> - 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 자활지원 - 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 수립 - 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진

3. 급여의 기본원칙

(1) 자립자활조장의 원칙

국민기초생활보장법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다(제3조제1항).

(2) 보충성의 원칙

부양의무자의 부양과 다른 법령에 의한 보호는 국민기초생활보장법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만 다른 법령에 의한

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

보호의 수준이 국민기초생활보장법에서 정하는 수준에 이르지 아니한 경우에는 나머지 부분에 관하여 동법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다(제3조제2항).

(3) 최저생활유지의 원칙

국민기초생활보장법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다(제4조제1항). 이것은 최저한의 인간다운 생활을 보장하여야 한다는 것을 의미하는 것으로 급여의 수준은 국민기초생활보장법에 의한 급여(해산급여와 장제급여는 제외)와 수급자의 소득 인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다(제7조제2항).

최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 보건복지부장관이 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하여야 한다(제6조).

제 2 절 국민기초생활보장법의 문제점

기초생활보장법의 적용규모나 급여수준을 볼 때 법제정 취지와 비교해 볼 때 적용범위가 매우 협소하다는 비판이 제기되고 있다. 특히 새롭게 설정된 선정기준이 수급권을 제한할 정도로 매우 엄격하여 생활곤궁자가 여전히 수급자로 선정되기가 어렵다는 점이다. 국민기초생활법이 시행된 이후 수급자가 오히려 감소하여 동법을 '부정수급자방지법', '요보호자방치법', '가족해체축진법'이라 하는 비판에 직면하고 있다.⁷⁰⁾ 즉 선정된 수급자 규모는 2000.9. 154만명이던 수급자의 수는 경기침체에도 불구하고 그 수는 지속적으로 줄어 들어 최근에는 139만명이다. 최저생계 수준 이하의 빈민 수는 최소 300만명~800만명으로 추계되고 가운데 수급자의 감소는 기초생활보장법이 제대로 작동되지 못하고 있다는 비판은 상당한 근거를 가진다. 소득불평등이 계속 확대되고 있음을 상기할 때 더

70) 허선, "국민기초생활보장수급자 선정기준의 문제점", 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」제21호, 2000.6. 참조.

제 2 절 국민기초생활보장법의 문제점

욱 그러하다. 이러한 수급자의 축소원인은 재산기준이 과학적 근거가 없이 기준을 너무 낮게 설정한 점과 부양의무자기준에 문제가 있다고 보고 있다.

1. 수급자 선정기준의 문제점

(1) 수급자의 재산인정의 문제점

국민기초생활보장법은 2003년부터 수급자선정기준 중 재산기준을 소득환산제도로 하였다. 이는 소득뿐만 아니라 재산에 따른 급여의 차등화를 도모하는 것으로 제도의 합리화로 볼 수 있다. 즉 일정부분의 재산은 생존을 위해 필요한 필수재(기본재산)으로 간주하고 초과분은 조금씩 처분하여 매달 생계비로 쓸 수 있다는 전제로부터 총재산에서 기본재산을 뺀 나머지 재산에 대해 일정한 이자율을 적용하여 소득으로 간주한다(제2조제9호). 기본재산에는 최소 주거기준을 충족시킬 수 있을 정도의 주거용 재산, 결혼비, 장례비, 의료비 혹은 예상되는 전세비용 인상에 대비한 저축 등이 포함될 수 있다. 그러나 실제 제도의 시행과정에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 특히 재산의 소득환산율(일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%)이 지나치게 높아 수급자의 선정과 급여액 감소에 결정적인 영향을 미치고 있다. 즉 기본재산 면제액은 일반재산이 대도시의 경우 3800만원, 중소도시는 3100만원, 농어촌의 경우 2900만원이다. 그리고 금융재산 면제액은 300만원이다. 따라서 수급권자 선정과 급여의 기준이 되는 재산의 월소득환산액 적용률은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{재산의 소득환산액} &= (\text{주택, 토지 등 일반재산} - 3100\text{만원} - \text{부채}) \times 4.17\% \\ &+ (\text{금융재산} - 300\text{만원}) \times 6.26\% \\ &+ (10\text{년 미만의 승용차 가격}) \times 100\% \end{aligned}$$

또한 가족수가 많으면 최소주거면적 또한 확대하여야 하고, 소득인정액의 산정에 있어서 기본재산 면제액이 가구원수가 늘어남에 따라 높아

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

야 한다. 그럼에도 불구하고 기본재산 면제액에서 가구원 수 및 장애인 가족 등은 전혀 고려되지 않고 동일한 기본재산 공제액으로 규정되어 있다는 점이다. 확대가족이나 자녀수가 많은 가구는 수급자로 선정되기가 더 불리해졌고 수급자가 되더라도 급여가 다른 가구에 비하여 현저히 낮도록 제도가 설계되었다는 점이 비판의 대상이다. 따라서 국민기초생활보장법이 국민의 기초생활을 보장하기 위해서는 재산의 기초공제액의 범위를 넓히고 소득환산율을 대폭 인하하여야 한다는 과제를 안고 있다.⁷¹⁾

(2) 부양의무자의 재산기준의 문제

부양의무자의 범위가 2004.3.5 개정되었다(2005.7.1부터 시행). 개정법에 의하면 부양의무자란 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을 말한다. 종전에는 직계혈족에 촌수의 제한이 없었는데 이를 현실화하였다. 부양의무자의 범위는 현실화되었지만, 부양의무자기준에는 여전히 문제가 있다는 점이다.

기초생활보장제도의 수급신청을 하였다가 심사에서 탈락한 가구의 45.3%가 부양의무자기준으로 인한 것이다.⁷²⁾ 즉 부양의무자로부터 실제 부양을 받지 못하더라도 수급자가 될 수 없고, 부양비를 지원받지 못함에도 부양비를 수급자가구의 소득으로 간주하는 현행법에 문제가 있다는 점이다. 또한 부양의무자의 부양능력의 판단기준도 문제가 있다. 실제 소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 120%를 초과할 때에는 부양능력이 있는 것으로 본다(시행령 제4조). 여기서 문제가 되는 것은 부양의무자의 부양유무의 판정없이 부양의무자기준을 근거로 생계급여를 결정하는 데 있다.

71) 예컨대 중소도시에서 노부모를 모시고 사는 5인 가구(A)의 소득이 전혀 없는데 5천만원 전세에 살면서 전세보증 상승에 대비하여 1천만원의 금융재산을 가지고 있다면 이 가구의 월 재산의 소득환산액은 1,334,900원으로 최저생계비 1,302,918원보다 많아 급여대상이 되지 못한다. 장애자용 승용차를 별도로 하지만, 용도와 관계없이 승용차를 소유할 때에는 거의 기초생활수급자가 되지 못한다.

72) 김미곤, "부양의무자 기준과 재산의 소득환산율 재조정해야", 「나라경제」2005년 12호, 42면.

2. 근로능력이 있는 자에 대한 지원과 문제점

생활보호법에서는 근로능력이 있는 자가 최저생계비 수준이하의 생활을 영위하더라도 의료보호와 자녀학비 그리고 동절기 6개월의 생계비 일부를 지원하였다. 이에 대하여 국민기초생활보장법에서는 근로능력이 있는 자에게도 의료보호와 자녀학비는 물론 최저생활을 보장하는 수준의 생계비를 지급한다는 획기적인 전환이 있었다. 그러나 근로능력이 있는 자가 스스로 근로를 포기하거나 노동시장에서 배제되는 것을 방지하기 위하여 제도적 장치를 마련하였다. 근로능력자에게는 자활공동체사업, 직업훈련 등에 참여하는 것을 조건으로 하는 '조건부급여'를 지급하고 이 조건을 거부하거나 이행하지 않을 경우 생계비 지원을 중지한다(제9조제5항, 제30조제2항). 그리고 근로능력자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 근로능력과 자활욕구, 가구여건을 토대로 가구별 자활지원계획을 수립하고 이에 따라 직업훈련, 취업알선, 자활후견 등 자활에 필요한 서비스를 제공한다. 또한 근로여건의 조성을 위하여 부양가족에 대한 사회복지서비스를 함께 제공한다(제28조).

자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자에 대하여 고용서비스 제공을 통하여 노동시장의 진입을 촉진한다는 복합적인 목적을 가진 제도로서, 전달체계의 면에서 볼 때 종전의 복지사업에서는 볼 수 없었던 새로운 시도이다. 노동부가 주관하는 고용서비스를 복지부가 주관하는 국민기초생활보장제도 수급자에게 지급하기 때문에 사업관리 및 서비스의 제공이 복지부와 노동부에서 공동으로 이루어지고 있다. 자활후견기관을 선정하여 이들이 구체적인 대상자와 대면하여 구체적인 서비스를 제공하도록 함으로써 공공재원으로 민간에서 서비스를 제공함으로써 새로운 모형의 전달체계가 모색되고 있다. 그러나 현재의 자활전달체계를 보면, 공적 영역에서 사업관리주체와 서비스 제공주체 양 측면에서 모두 이원화되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 형식적으로 자활사업은 보건복지부가 총괄적으로 담당하지만, 조건부수급자가 취업대상자와 비취업대상자로 분류됨으로써 실제로는 노동부와 복지부로 이원화되어 있다. 이로 인해 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 않고, 추진절차가 복잡하다. 그리고

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

서비스 제공주체도 이원화되어 있어 대상자가 복지부와 노동부 서비스를 다 필요로 할 경우 서비스의 이용이 어려워질 수 있다. 광역 및 기초 자치단체의 경우도 자활사업을 지원하는 자활사업 인프라가 미약한 수준이다. 또한 민간영역에서도 공사간의 역할조정이 명확하지 않은 채 진행되고 있으며, 이로 인해서 자활후견기관의 운영 지원체계가 불명확하다.

제 3 절 개선방안

1. 소득인정액의 조정

소득인정액제도는 일정부분의 재산은 생존을 위한 필요한 필수재(기본재산)로 보고, 보충성의 원칙으로 초과분은 조금씩 처분하여 매달 생계비로 쓸 수 있다는 전제에서 총재산에서 기본재산을 뺀 나머지 재산에 대해 일정한 이자율을 적용하여 소득으로 간주하는 제도이다. 검토한 바와 같이 국민의 기초생활을 보장하기 위해서는 재산의 기초공제액의 범위를 넓히고 소득환산율의 하향조정하여야 한다는 개선안이다.

첫째, 재산의 소득환산율을 일반재산 1.0%, 금융재산 2.0%로 낮추어야 한다.

둘째, 승용차의 용도가 다양하므로 이를 일률적으로 승용차의 100% 소득환산율 적용조항은 삭제하고, 승용차 보유자에 한해서는 특별관리 대상으로 정한 후에 차적 조회와 정밀 재산과 소득조사를 하는 것으로 한다.

셋째, 일반재산의 기본재산 면제기준을 가구원수별로 차등 적용하여야 할 것이다.

넷째, 지역별 기본재산 면제기준은 최저주거 면적의 전세가격으로 재조정 한다.

다섯째, 적금 등의 저축은 환산대상에서 제외시키고, 임대아파트와 월세임자들의 소액저축은 특별히 낮은 환산율을 적용하여 빈민의 재산형성을 통한 빈곤탈출을 도와줄 수 있는 인센티브제도가 도입되어야 한다. 또한 노인의 장례비, 수술비, 학비 등의 특수목적을 위해 적립한 재산은 광범위하기 면제하는 방안을 강구한다.

2. 부양의무자의 부양의무의 상대화

현행 부양의무자 기준은 부양의무자와 수급자 간의 촌수·혈연관계 등에 따라 부양의무 정도의 차이가 있다는 점을 전혀 고려하고 있지 않다. 예컨대, 아들이나 딸이 사망한 후 며느리와 시부모간, 사위와 처부모간의 부양의무는 아들과 부모간, 딸과 부모간의 부양의무보다 약한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 부양능력 판정기준을 동일하게 적용하는 것은 합리적이라 할 수 없을 뿐만 아니라 수급자의 범위를 축소시키는 결과를 초래한다. 따라서 부양의무자 범위를 절대적 부양자로 한정하거나, 부양능력 판별기준을 달리 적용하는 것이 바람직하다. 따라서 부부간 및 1촌 중 혈연관계는 현행과 같이 절대적 부양의무자로 규정하더라도, 2촌 이상(형제·손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위·며느리·계모·계부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 상대적 부양의무자로 규정하여 부양능력 인정기준을 완화한다.

〈 개선방안 〉

시행령

제 4 조 (부양능력이 없는 경우) ①법 제5조제3항에서 “부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우”라 함은 부양의무자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다. 이 경우 제2호에 해당하는 부양의무자는 개별가구에 속하지 아니하는 다른 직계혈족에 한하여 부양능력이 없는 것으로 본다.

1. 수급자인 경우
2. 직계존속 또는 장애인복지법에 의한 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우(보건복지부장관이 정하여 고시하는 경우에 한한다)
3. 다음 각목의 1에 해당하는 자로서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만인 경우

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

가. 제36조의 규정에 의한 차상위계층

나. 일용근로 등에 종사하는 자. 이 경우 일용근로는 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하는 근로로서 고용계약기간이 1월 미만인 근로로 한다.

4. 제1호 내지 제3호외의 자로서 다음 각목의 요건을 충족하는 경우

가. 제3조의 규정에 의한 실제소득(이하 "실제소득"이라 한다)이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만일 것

나. 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만일 것

다. 부양의무자의 실제소득에서 부양의무자 최저생계비의 100분의 120에 해당하는 금액을 차감한 금액의 범위안에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것

5. 기타 질병·교육·가구특성 등으로 인하여 부양능력이 없다고 보건복지부장관이 정하는 경우

② 보건복지부장관은 제1항의 규정에 불구하고 부양의무자인 출가한 딸, 2촌 이상(형제·손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위·며느리·계모·계부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우의 부양능력에 대하여는 그 인정기준을 완화하여 정할 수 있다.

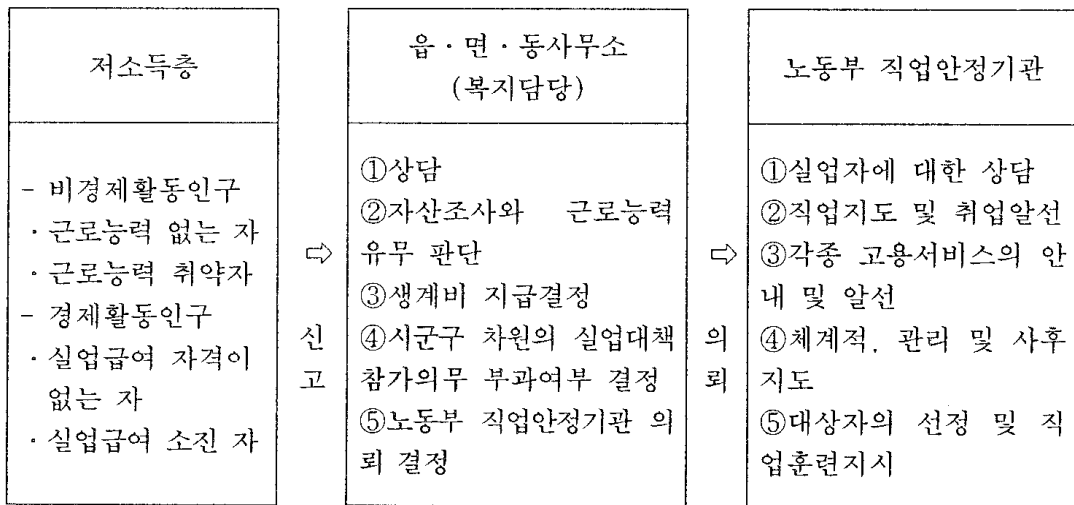
3. 적극적인 노동시장 진입을 위한 근로연계의 체계 구축

생활보호사업을 담당하고 있는 읍면동사무소와 고용관련 업무를 담당하고 있는 노동부 지방노동사무소의 고용안정센터의 연계를 강화하여야 한다. 근로능력이 있는 생활보호대상자의 자활, 자립지원에 있어 이 각 기관의 연계성이 문제가 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 개선하기 위해서는 기존 생활보호 업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동 지원업무를 연계하고 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시하도록 법령체계를 정비하여야 한다. '사회보장+고용'의 통합적 서비스 제공은 근로능력 있는 빈곤계층이 자활할 수 있게 하는 데 매우 중요한 정책방안이다. 국민

제 3 절 개선방안

기초생활보장제도를 기반으로 저소득층의 절대빈곤을 방지하기 위해서는 장·단기적인 종합대책을 체계적으로 수립, 시행해야 한다. 또한 국민기초생활보장제도와 빈곤퇴치대책의 실효성 확보를 위한 각종 사회보장정책은 노동부의 자활지원기능과 밀접한 연계 속에서 이루어져야 한다. 따라서 '사회보장+고용'의 통합적 서비스 제공을 위한 전달체계를 구축하기 위해 보건복지부 자활관련부서와 노동부 고용관련부서의 연계 및 통합체계 마련의 필요성이 제기되는 것이다. 사회보장과 고용의 통합적 서비스 제공 체계는 광역, 기초 자치단체 단위에서도 적용되어야 한다. 이를 위하여 국민기초생활보장법에서 산재하는 자활과 생계급여에 관한 규정을 하나의 장으로 신설하여 <그림 1>의 근로연계의 체계를 명확히 한다.

〈그림 1〉 근로연계의 체계



4. 근로소득보전제도 도입의 검토

국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 국민들의 기초생활을 국가가 보장해주는 것이다. 이는 과거 생활보호법이 국가의 재량에 의하여 자선적 생활보호급여에서 법적 보장을 담보하는 급여로 전환되었음을 의미한다. 이러한 권리부여는 서구의 복지국가가 경험하였듯이 필연적으로 수급자의 근로의욕의 감퇴를 가져오

제 4 장 국민기초생활보장법제의 쟁점 및 개선방안

는 문제점을 수반한다는 점이다. 최근 이러한 문제점을 고려하면서 빈곤 탈출을 위한 지원책으로 정부에서는 미국의 근로소득보전제도(Earned Income Tax Credit : EITC)제도의 도입이 논의되고 있다.⁷³⁾

(1) 도입 찬성론

EITC제도는 Milton Friedman의 부(負)의 소득세(Negative Income Tax)의 개념을 적용하여 미국이 근로빈곤층(Working Poor)을 대상으로 1975년 도입한 환급가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)제도이다. EITC는 저소득근로자의 낮은 소득을 보충하기 위해 고안된 환급가능한 세액공제제도로 원래는 저소득근로자의 사회보장세 부담을 경감시켜주기 위한 수단으로 도입되었으나 현재는 빈곤구제 노력의 중요한 수단이 되었다. 도입초기에는 부양자녀가 있는 경우에만 적용이 되었으나, 1994년 이후 부양자녀가 없는 가정에까지 적용을 확대하였다. EITC제도의 특징은 저소득층에게 현금으로 보조해주는 정부이전지출 프로그램이 복지제도를 통하여 이루어지지 않고 조세제도를 통하여 이루어지며 일하는 가정만이 EITC를 받을 자격이 주어진다. EITC제도는 세부담의 감소를 가져오는 세액공제의 형태로 보조금이 지급된다. 따라서 EITC제도는 저소득계층뿐만 아니라 공공부조 수급자에게도 근로동기를 제공하여 근로의욕을 증진시키는 효과를 갖는다. 공공부조 수급자가 근로활동으로 인한 소득증가로 공공부조의 혜택이 감소하게 되더라도, 그들이 겪게 되는 경제적 부담을 일정수준까지 경감시켜주어 공공부조 수급자에게 근로동기를 제공하는 효과를 가진다는 것이다. 또한 EITC제도는 근로빈곤층을 위한 소득재분배의 역할을 한다는 것이다. 기존의 공공부조가 근로활동에 참여하고 있지 않은 저소득 계층을 위한 소득재분배가 목적인 것을 감안하면, 공공부조의 혜택에서 제외되었던 저소득근로자 계층에도 소득재분배효과를 제고시킬 수 있다는 것이다.⁷⁴⁾

73) 자세한 내용은 정책토론포럼, 「「한국형EITC」제도로입타당성 검토」 「재정포럼」 2005년 7월호 55면 이하 참조.

74) 김재진, "EITC 도입 필요성과 기대효과", 한일공공부조제도비교국제포럼 발제자료, 2004.

(2) 시기상조론

이러한 EITC제도 도입에는 다음과 같은 비판이 존재한다. EITC는 신자유주의 기조의 세계화 과정에서 발생하는 고용구조의 변화와 빈곤층 증가 속에서 제기된 근로의욕고취(Make work pay : MWP) 정책의 일환이다. 이 정책은 사회적으로 용인할 수 있는 임금율과 소득분배를 유지하면서 노동시장 주변부의 저소득 근로자의 고용기회를 증대시키기 위한 소득지원정책이다. 그러나 OECD가 권고하는 MWP정책을 우리나라에 적용하기 어렵다는 것이다. 우선, 우리나라는 유럽과 다른 복지국가와 같은 사회적 안전망이 완비되어 있지 않고, 국민기초생활보장법이 존재하기는 하지만 빈곤층의 일부만을 포괄하고 있다는 것이다. 또한 4대 사회보험도 비정규직 근로자의 20% 정도만이 가입되어 있는 상황에서 EITC를 도입하자면 빈곤층을 불안정하고 고된 노동으로 몰아넣는 것이라는 점이다. 요컨대 우리나라는 EITC를 현실화할 수 있는 조건이 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 근로유인 강화하기 위한 EITC의 도입은 실효성이 적다는 것이다. 이보다는 기초생활보장이라는 관점에서 국민기초생활보장법의 내실화가 선결과제라고 주장한다.⁷⁵⁾

(3) 검토

다음과 같은 이유로 EITC제도의 도입을 검토할 필요가 있다고 생각한다. EITC제도의 도입으로 인해 가장 효과를 볼 수 있는 빈곤층은 수급자에서 탈락한 차상위계층(Working Poor)이다. 이들은 저소득층에 속하지만 사회보장제도로부터 배제되어 있다. 이것은 국민기초생활보장제도가 하나의 프로그램 내에서 각종 급여가 제공되고, 또한 각 급여에 대한 수급자격도 각각의 급여에 대한 개별 기준에 의해서 결정되는 것이 아니라 공공부조 수급자격 기준에 의해 일괄적으로 결정되기 때문이다. EITC제도를 도입할 경우, 빈곤층에 속하면서도 사회보장제도의 혜택을

75) 성은미, "EITC 도입 필요성과 기대효과 토론자료", 한일공공부조제도비교국제포럼, 2004. 앞의 "「한국형EITC」제도도입타당성 검토" 토론자료 참조.

제 4 장 국민기초생활보장법제의 생점 및 개선방안

받을 수 없는 이러한 차상위계층에 대한 새로운 사회보장정책이 마련될 수 있다는 점이다. 또한, 이에 따라 사회보장제도를 연상할 때 생길 수 있는 심리적 수치심(stigma)을 완화시킬 수 있게 된다는 점에서 EITC 제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 즉 <표 3>에 나타난 바와 같이 차상위계층을 포함한 빈곤층은 전국민의 10.4%에 해당하는 4,945,335명이고, 소득이 최저생계비에 못 미치는 빈곤층은 3,845,770명으로서 빈곤율은 8.07%로 나타났다. 그러나 기초생활보장 수급자는 2.85%에 불과하기 때문에 실제 소득이 최저생계비에 미치지 못하지만 사각지대에 방치된 빈곤층은 5.22%인 것으로 나타났다. 이를 해결하기 위해서는 EITC제도의 도입이 필요하다.

<표 3> 빈곤층 및 차상위 계층 실태 현황⁷⁶⁾

(단위 : 명, %)

	가 구	전국민대비
기초생활보장수급자수 ¹⁾	135만8,962명	2.85%
비수급 빈곤층 ²⁾	248만6,808명	5.22%
잠재 빈곤층 ³⁾	109만9,565명	2.29%
최저생계비 미만	384만 5,700명	8.07%
최저생계비 미달가구 및 차상위계층 (4인가구 106만원)	494만5,335명	10.4%
1) 기초생활보장수급자 : 소득도 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없어 정부의 보조금을 받는 계층 2) 비수급 빈곤층 : 소득은 최저생계비 이하이지만 일정규모의 고정재산을 가져 정부의 보조금을 지급받지 못하는 계층 3) 잠재빈곤층 : 소득이 최저생계비(4인가족 기준 106만원)의 100~120%에 해당하는 계층		

76) 한국보건사회연구원, 「빈곤층, 차상위계층 실태조사 실시현황 및 결과보고서」, 2004.

제 3 절 개선방안

그러나 EITC제도는 근로소득계층만을 적용대상으로 하기 때문에 기존의 국민기초생활보장제도 등의 공공부조제도를 완전히 대체할 수 있는 제도는 아니다. 그러므로 EITC와 국민기초생활보장제도 사이에 그 적용대상과 급여수준을 적절하게 설정하는 것이 EITC제도의 도입시 중요한 고려사항이 될 것이다.

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

국민연금은 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시하여 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있다(국민연금법 제1조). 국민연금은 퇴직금 및 기타 사회보험 등 미흡한 공·사적 보장체계를 보완하고 사회적 위험에 대비하여 기본적인 생활보장과 세대내·세대간 소득재분배의 기능 등을 수행하여 복지국가의 정착을 목적으로 한다. 이러한 역할을 담당하는 국민연금제도는 연금급여가 본격적으로 실시되는 2030년부터 재정이 악화되기 시작하여 2047년에는 적립기금 완전히 고갈될 것이 예상되고 있다.⁷⁷⁾ 또한 고용의 불안정으로 보험료의 미납문제가 해마다 증가하고 있다.

이에 정부(보건복지부)는 국민연금개정안을 마련하여 2003년 8월에 발표하였다. 정부는 ①부담확대와 급여축소에 의한 재정안정도모⁷⁸⁾, ②급여 및 비용부담의 형평성제고, ③기금운영의 전문성강화라는 개정의 기본방향을 설정하였다. 즉 인구구조의 급속한 고령화에 따른 대비와 세대간 형평성을 제고할 수 있도록 연금 급여수준과 보험료율을 조정하는 등 장기 재정안정화 방안을 마련하고, 기금규모의 급증과 금융환경 변화에 적극적인 대응의 필요성이 높아짐에 따라 국민연금 기금운용위원회를 상설화하여 책임성·전문성을 강화하는 등 현행 제도에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하여 국민연금제도를 내실있게 발전시킨다는 것이다.

제 1 절 국민연금법의 주요쟁점

정부가 제출한 개정안을 중심으로 주요쟁점을 살펴보면 다음과 같다. 즉 ①부담확대와 급여축소에 의한 재정안정, ②급여 및 비용부담의 형평

77) 그러나 현재의 저금리기조가 계속될 경우 국민연금기금의 투자수익율은 저하되어 기금은 오는 2037년경에 고갈될 것으로 전망하고 있다.

78) 현행 국민연금의 내부수익율이 상대적으로 높다는 지적이 있다. 내부수익율이란 가입자가 전가입기간 동안 납입한 보험료의 현재가치와 은퇴 후 받게 되는 기대연금급여의 현재가치를 일치시키는 일정한 평균이자율을 말하며, 내부수익율이 높으며 높을수록 급여액은 상대적으로 높아진다. 문형표, 「국민연금제도의 재정건실화를 위한 구조개선방안」, 한국개발연구원, 1995년, 51면.

제 5 장 국민연금법계의 쟁점 및 개선방안

성제고, ③기금운용의 전문성강화로 볼 수 있다.

1. 급여와 비용부담의 조정

국민연금의 장기적 재정안정을 도모하고, 후세대의 부담을 완화하기 위하여 가입기간이 40년인 평균소득자를 기준으로 현행 60%의 소득대체율(급여율)을 단계적으로 하향조정하여 2007년까지는 55%를 적용하고 2008년부터는 50%로 하며,⁷⁹⁾ 기존 가입기간에 대해서는 종전의 규정을 적용하여 기득권을 보장한다는 것이다(개정안 제47조 제1항, 제75조 제2항·제3항, 부칙 제3조·제4조·제9조). 또한 연금보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 조정하여 2030년에 15.90%까지 단계적으로 인상하는 계획을 수립하였다(〈표 4〉 참조).⁸⁰⁾

〈표 4〉 연금급여율(소득대체율)·보험료율 개정안

(단위 %)

	현행	2004	2008	2010	2015	2020	2025	2030
급여율	60	55	50	50	50	50	50	50
보험료율	9	9	9	10.38	11.76	13.14	14.42	15.90

2. 급여 및 비용부담의 형평성제고

급여의 형평성을 제고하기 위하여 미지급급여 수급요건 중 수급권자와의 생계유지 인정요건을 삭제하여 수혜범위를 확대하고(개정안 제51조제1항), 감액노령연금의 2.5% 포인트 추가 감액 부분을 폐지하여 가입기간 10년 이상인 특례노령연금 수급자와의 형평성을 제고하고, 가입기간

79) 원래 국민연금의 소득대체율은 70%이었으나, 1998년 12월 국민연금법개정으로 60%로 하향조정되었다. 소득대체율의 10% 인하는 2031년 예상되는 연금기금 고갈 시점을 2040년대 후반으로 연장시키는 효과를 가진다.

80) 그러나 현재 급여율 축소와 보험료율의 단계적 인상안에 대한 국민의 반대여론이 강하여 성립여부가 불투명하다.

제 1 절 국민연금법의 주요쟁점

이 비교적 짧은 노령연금 수급자의 연금급여액을 상향조정하였다(개정안 제57조제2항). 또한 현행 조기노령연금의 조기 수급 1년당 감액률 5%를 6%로 상향하여 급여액을 감액하여 노령연금의 조기수급을 억제하되, 60세 이상 65세 미만인 조기노령연금수급자가 소득활동에 종사하는 경우 연금지급을 정지하는 대신 재직노령연금을 적용하여 급여 일부를 지급하고, 60세 미만인 자가 소득활동종사로 연금지급 정지기간이 있는 경우 정지기간에 해당하는 만큼 지급률을 상향조정함으로써 고령근로를 유도하고 다른 노령연금 수급자와의 형평성을 제고하였다(개정안 제57조제3항·제4항, 제57조의4).

여성의 수급권을 강화하여 재혼 시 분할연금 지급정지 조항을 삭제하고, 분할연금과 자신의 노령연금 수급권간에는 병급(併給)을 허용하였다(일부조항삭제 및 개정안 제57조의3제5항 신설). 그리고 미완치 상병의 경우 의학과 기술의 발달에 따라 초진일로부터 2년 경과한 날을 기준으로 장애정도를 결정하던 것을 1년 6월로 6개월 단축하여 장애연금 수급요건을 완화하고 있다(개정안 제58조제2항). 사망일시금 수급대상 중 배우자, 자녀, 부모의 경우에는 생계유지 여부와 관계없이 수급권을 인정하여 사망일시금 수급권자의 범위를 확대하고, 18세 도래가 임박한 자녀 또는 손자녀인 유족에게 지급한 유족연금액이 사망일시금액에 미치지 못하는 경우 그 차액을 지급함으로써 18세 미만인 자의 유족연금과 사망일시금 수급과의 형평성을 확보하였다(개정안 제69조의2제1항, 제69조의3 신설). 장애연금 및 유족연금 수급을 위한 최소가입기간을 1년으로 설정하여 1년 이상 보험료를 납부한 기여자에게만 연금급여 혜택을 부여하고(개정안 제58조제1항, 제62조), 장애연금 수급권자의 장애악화로 장애연금액의 변경을 청구할 수 있는 시기를 60세 도달 전으로 한정하여 자연노화로 인한 장애연금액 변경을 제한하였다(개정안 제61조). 제3자에 의해 장애 또는 유족연금 지급사유가 발생하고, 제3자로부터 손해배상금을 받은 경우 연금지급 정지기간을 최대 5년으로 제한하여 장애 및 유족연금 수급권자를 보호하였다(개정안 제94조).

비용부담 등의 형평성을 제고하기 위하여 반환일시금을 산정할 때 적용하는 이자율을 가입기간과 가입기간이 아닌 기간에 대해 동일하게 적

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

용하고(개정안 제67조제2항), 반납금의 납부 및 추후납부의 신청은 그 사유발생일로부터 5년 이내로 한정하여 권리관계를 조속히 확정하도록 하고 있다(개정안 제68조제1항, 제77조의3제2항 신설). 장애연금 및 유족연금의 연금보험료 미납에 따른 지급제한 판단시기를 현행 지급사유 발생당시에서 장애연금은 당해 질병 또는 부상의 초진일 당시로, 유족연금은 사망일 당시로 변경하여 급여의 역선택을 방지하고, 보험료 성실납부를 유도하는 규정을 두었다(개정안 제72조의2). 또한 교도소 및 보호·치료감호시설에 수용중이거나 행방불명으로 납부예외자로 관리할 실익이 없는 자를 당연적용 지역가입자에서 제외하여 납부예외자를 축소하였고(개정안 제10조, 제77조의2), 사용자가 기여금을 공제한 후 연금보험료를 납부하지 않은 경우 2분의 1에 해당하는 기간을 가입기간으로 인정하는 혜택을 사업장가입자에서 사용자를 제외한 근로자에게만 부여하는 것으로 변경하여 귀책사유가 있는 사용자에게 대한 혜택을 제한하였다(개정안 제17조 제2항).

3. 국민연금기금운영의 전문성 및 책임강화

국민연금심의위원회의 기금 및 재정추계에 관한 심의기능을 강화하기 위하여 공익을 대표하는 위원으로 국민연금에 관한 전문가를 5인에서 8인으로 확대하고, 가입자단체 추천위원의 수를 각각 1인씩 축소하였다(개정안 제5조). 또한 국민연금관리공단의 업무범위에 다른 법령에 의하여 위탁받은 업무를 포함하여 국민연금 업무 외의 업무를 수행할 수 있는 근거를 마련하였다(개정안 제23조).

현재 관심이 집중하고 있는 국민연금기금운용의 전문성·책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회(이하 기금운용위원회)를 상설하고, 여유자금운용에 관한 계획 수립, 중장기 투자계획의 수립, 운용현황 및 성과에 대한 평가 및 감시업무를 수행하는 개정안이 제시되었다(개정안 제84조, 제84조의 2). 기금운용위원회 위원을 21인⁸¹⁾에서 9인으로

81) 현재 기금운용위원회는 국민연금법 제84조 제2항에 의하여 당연직위원 7인(보건복지부장관(위원장), 재정경제부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 노동부차관, 기획예산처차관, 연금관리공단이사장), 사용자단체 추천 3인(경총, 전경련, 중소기업협동조

제 1 절 국민연금법의 주요쟁점

변경하고, 위원장 및 상임위원은 보건복지부장관을 위원장으로 하고, 관련부처 차관, 가입자단체가 추천하는 인사 등으로 구성되는 추천위원회의 추천에 의하여 대통령이 임명하고, 비상임위원은 가입자단체의 추천을 받아 추천위원회의 심의를 거쳐 대통령이 위촉하도록 하였다(개정안 제84조의 3·제84조의 4 신설, 부칙 제2조). 기금운용위원회의 당연직위원을 제외한 위원 임기는 3년으로 하며 1회에 한하여 연임할 수 있고(개정안 제84조의 6 신설), 기금운용위원회의 위원장 및 상임위원은 정치활동을 금지하며 공무원의 직·기타 보수를 받는 직에 겸직할 수 없게 하여 직무상 독립과 전문성을 제고하고, 위원은 임기 중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니하도록 하여 직무상 독립을 보장하였다(개정안 제84조의 8 내지 제84조의 10 신설). 또한 기금운용실무평가위원회를 폐지하고, 자산배분, 성과보상업무 등을 수행하기 위한 전문위원회와 행정업무지원을 위한 사무국을 설치하여 실질적 업무수행을 부여하고(개정안 제84조의 11·제84조의 12 신설), 보건복지부장관으로 하여금 중장기 국민연금기금재정전망, 여유자금 및 급여준비금 관리계획 등을 포함한 기금관리계획을 마련하도록 하였다(개정안 제85조 제1항). 기금운용계획 중 여유자금부문은 기금관리기본법 제5조제2항 및 제7조의 규정에 의한 기획예산처장관과의 협의·조정 및 국회의 심의 대상이 되지 않는다는 것을 명시하였다(개정안 제87조).

4. 개정안의 의의와 문제점

정부가 제시한 보험료율의 인상과 급여율 하향조정에 의한 재정안정, 급여 및 비용부담의 형평성제고, 기금운영의 전문성강화라는 국민연금법 개정안의 기본방향은 타당하나, 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다.

합중양회 각1인), 노동자단체 추천 3인(한국노총, 민주노총, 공공서비스연맹 각1인), 농어민단체 추천 2인(농협중앙회, 수협중앙회), 자영자관련단체 추천 2인(음식업중앙회, 공인회계사회), 소비자 및 시민단체 추천 2인(소비자단체협의회, 참여연대), 관련전문가 2인(한국보건사회연구원장, 한국개발연구원장)으로 구성되어 있으며, 비상설기구이다.

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

현재 개정안이 최종적으로 제시하고 있는 보험료율 15.90% 및 소득 대체율 50%의 유지방안은 후세대에게 부담을 적게 하면서 재정을 확보하여 연금의 안정적 운영을 목적으로 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 개정안이 제시한 보험료율 및 급여율의 수치는 대하여는 이론적 근거나 민주적인 논의에 의하여 결정된 수치(수준)가 아니라 연금기금 고갈을 연장하기 위하여 정부가 일방적으로 제시하였다는 점에서 재고할 필요가 있다는 점이다. 외국에서도 사회보장의 급여수준은 과학적으로 정하여지는 것은 아니며 오히려 경제사정을 고려하여 정치적으로 결정되는 것이지만, 최저한의 보장(national minimum) 등을 고려하지 않는 급여수준의 축소는 국민연금의 실질적 역할을 포기하는 결과를 초래한다는 점이다. 국민연금에 대한 사회적 신뢰가 높지 않은 우리나라에서는 국민연금의 존재의의가 달린 문제로 이에 대한 사회적 합의가 관건이다.

또한 급여와 비용부담의 형평성을 제고하기 위하여 개정안은 조기노령 연금의 1년당 감액율을 현행 5%에서 6%로 상향조정하는 것을 제시하고 있다. 이러한 개정안은 노동시장의 불안정성과 장차 하향조정되는 연금급여의 수준을 고려하면 실직한 연금급여개시 전의 준고령자에게는 가혹한 결과를 초래한다. 감액율은 조기퇴직연령에 따른 보험료와 급여의 현가가치를 비교하여 결정되어야 하지만, 현가가치 기준으로 볼 때 현재의 감액율 5%도 결코 작다고 할 수 없으며, 오히려 고용보험(실업급여)과의 연계를 강구할 필요가 있다. 또한 장애연금 및 유족연금 수급을 위한 최소가입기간을 1년으로 설정하여 1년 이상 보험료를 납부한 가입자에게만 연금급여 혜택을 부여하는 개정안은 재고를 요한다. 장애발생이라는 보험사고에 최저가입기간의 조건을 붙이는 것은 합리적이라 할 수 없다.

그리고 적립방식을 취하는 우리나라의 국민연금은 아직 초기 단계로서 대규모의 기금형성이 예상되고 있다.⁸²⁾ 따라서 기금을 어떻게 안정적이며 효율적으로 운영하느냐에 따라 연금재정은 물론 국가경제 전반에 커다란 영향을 미치므로, 기금운용위원회를 전문가로 구성하여 상설화하는 것은 기금운용위원회의 독립성과 책임을 강화한다는 점에서 긍정적이다.

82) 즉 국민연금기금은 2003년 112조원 (GDP의 17.7%)에서 2008년 254조원, 2014년 516조원으로 증가할 것이 예상된다.

제 2 절 재정불안과 보험료미납 문제

그런데 개정안은 전문성을 높이기 위해 가입자대표를 축소하여 기금운용 계획 수립과 관련한 기금운용위원회의 심의·의결 권한을 보건복지부 장관에게 귀속시키고, 기금운용위원회는 단지 여유자금운용계획을 중심으로 한 업무만을 관장하도록 하는 것은 오히려 기금운용위원회의 권한을 축소시킨다는 점이다. 또한 보건복지부 장관의 기금운용계획의 일부가 되는 기금운용위원회의 여유자금운용계획과 보건복지부 장관의 기금운용 계획이 충돌할 경우 이의협의절차 등이 개정안에는 명시되지 않아 기금운용위원회를 상설화하고, 이를 통해 기금운용의 독립성과 전문성을 획득하고자 하는 연금개혁의 방향에는 미흡하다. 그리고 개정안에 따르면 기금운용계획은 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 복지부 장관이 연간, 중장기(5년)계획을 수립·시행하게 되는데, 이는 국민연금기금을 기금관리기본법체계에서 분리, 국회의 통제를 받지 않게 되는 것을 의미한다. 기금운용의 독립성을 확보하는 것은 필요하나, 기금운영에서 국민의 대의기관인 국회의 관여를 약화시키는 것은 문제가 없지 않다는 점이다.⁸³⁾ 따라서 기금운용위원회는 각 분야의 균형있는 전문가의 배치와 아울러 독립적인 위원회로 개편하여 기금운용 전반에 대한 독립적이며 최종적인 결정권한을 강화하는 방향으로 재검토할 필요가 있다.

제 2 절 재정불안과 보험료미납 문제

1. 재정의 불안정 문제

국민연금의 건실한 발전을 저해하는 부정적 신호가 국민연금의 재정에 대한 불신이다. 과연 국민연금이 지속가능한 제도로써 유지 발전하여 고령자의 노후를 안전하게 보장해 줄 수 있을 것인가에 대한 불안이다. 국민연금의 재정불안정은 '저부담-고급여'의 제도설계상에 내재된 구조적 문제라 할 수 있다. 현세대에게 돌아간 혜택이 결국 미래세대가 수용할 수 없는 과도한 연금보험료 부담을 전제로 하는 것이라면 국민연금은 파탄할 수밖에 없는 것이 사실이다. 더욱이 주지하는 바와 같이 우리의 고

83) 참여연대 사회복지위원회, "정부의 『국민연금법개정안』 의 문제점"(2003.11.21).

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

령화속도가 빨라 재정의 불안정은 현안문제가 되고 있다. 다시 말하면 연금제도의 구조적 문제와 고령화의 심각성이 더해져서 연금재정의 위기는 불가피하다는 것이다. 재정추계에 따르면 본격적으로 완전노령연금의 지급(20년 가입)이 개시되는 2008년까지는 연금기금이 지속적으로 누적될 것이나, 2008년 이후에는 연금급여 지출이 급격히 증가하여 2020년에는 당해년도 재정수지 적자가 시작되고 2031년에는 적립기금이 완전 소진될 것으로 전망되고 있다.

2. 실업의 장기화와 영세자영자의 문제

현재 국민연금은 보험료 납부예외자⁸⁴⁾ 및 미납자가 증가하여 전국민연금제도라는 취지를 무색하게 만들고 있다는 비판이 제기되고 있다. 특히 서론에서 언급한 저소득 자영자, 5인 미만의 사업장, 특수고용직 종사자⁸⁵⁾, 비정규직 근로자 등으로 구성되는 지역가입자의 납부예외와 미납율이 증가하고 있다는 문제이다. 2000년 3월 기준으로 도시지역연금 가입자 877만 7천명 중 51.5%인 452명만이 소득을 신고했으며 나머지 48.5%인 425만명은 납부예외자로 분류되었다. 농어촌지역 가입자의 경우는 209만명 중 소득신고율은 68.3%(142만 4천명)이고, 납부예외율은 31.7%(66만 1천명)이다. 그리고 이러한 수치는 경기침체와 실업의 증가 및 장기화로 증가일로에 있다는 점이다. 2004년 7월 국민연금관리공단의 '연금가입자 현황' 자료에 따르면 실직 등으로 인한 납부예외자와 보험료 미납자가 각각 482만명, 378만명 등 총 869만명인 것으로 나타났다. 이는 전체 국민연금 지역가입 대상자 973만명 가운데 약 90%에 이르며, 2004년 1월 85.5%보다 증가한 수치이다. 납부예외자들이 일

84) 납부예외자는 납부불능자 및 납부유예자로 구분한다. 납부불능자는 재학, 주소불명, 병역의무, 교도소 및 보호시설 수감 중에 있는 자를 말하며, 납부유예자는 미취업, 실직, 사업중단, 기초생활곤란, 휴직, 3세미만 보육, 3월 이상 입원, 자연재해를 당한 자 등을 말한다. 실직여부에 있어 1995년 이후 사업장가입 이력이 있는 자는 실직, 이력이 없는 자는 미취업자로 분류하고 있다.

85) 법원에 의하여 근로기준법상의 근로자개념에 포함되지 아니하는 보험설계사, 학습지교사, 골프장 캐디 등을 말한다.

제 3 절 개선방안

시적인 보험료 미납의 경우는 추가납부 등으로 보완이 가능하나 지속적으로 보험료를 납부하지 않아 연금수급 최소가입기간(10년)을 채우지 못하거나 혹은 가입기간이 짧아질 경우 후세대와 연대하는 소득재분배의 효과를 전혀 못 받거나 혹은 적게 받는 불공평의 문제가 발생된다. 특히 납부예외자의 상당수가 5인 미만 사업장 근로자, 비정규직 근로자, 실업자, 영세자영자 등 저소득층이 무연금 또는 저액연금의 불안한 노후를 맞이한다는 결과가 초래된다는 점이다.

제 3 절 개선방안

1. 재정안정화 방안

국민연금은 표준소득월액을 45등급으로 분류하고 표준소득원액의 9%를 보험료로 책정하고 있다(법 제75조). 사업장가입자는 사용자와 4.5%씩 반분하여 부담하고 있으나, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 경우에는 그 금액을 가입자 본인이 부담한다. 정부의 재정지원이 거의 없는 현재의 노후소득보장체계에서 보험료 인상계획안은 연금가입자의 절반 이상을 차지하는 지역가입자의 부담이 상대적으로 가중되며, 노동시장의 유연화 정책으로 고용관계에서 이탈한 국민의 부담은 증가될 것이 예상된다. 국고부담은 국민연금사업의 관리·운영에 필요한 국민연금관리공단의 관리·운영비의 전부 또는 일부를 부담하고(법 제74조), 농어업인으로서 지역가입자 또는 고령자특별가입자로 된 자와 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 자에 대하여는 한시적으로 2004년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 표준소득월액의 최저등급 연금보험료의 3분의 1에 해당하는 금액을 농어촌특별세관리특별회계에서 균등지원하는 것으로 매우 미흡하다(1995.1.5 개정법률 부칙 제5조). 더욱이 도시지역가입자의 저소득층에게는 일절 국고지원이 없는 실정이다.⁸⁶⁾

86) 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 그 금액을 가입자 본인이 부담하되 그 금액은 표준소득월액의 1000분의 90으로 한다(국민연금법 제75조 제3항). 그렇지만 구체적인 시행에 있어서는 시행초기의 부담을 고려하여 다음과 같이 단계적으로 확대시키고 있다(1998.12.31. 개정법률 부칙 제4조 제1항).

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

국민연금의 납부예외 및 보험료 미납문제를 이대로 방치할 경우, 무연금자 및 저액의 연금밖에 받지 못하는 고령자가 증가할 것이 예상되고, 이러한 자는 결국 생활보호제도에 의해 소득을 보장받을 경우 전국민연금의 실현을 목표로 하는 국민연금제도를 창설한 의의를 잃고 국민연금이 공동화되어 버리는 결과로 된다.⁸⁷⁾ 따라서 단기적인 대책으로는 납부예외자 및 저소득으로 인한 보험료 미납자를 국민연금으로 편입시키기 위해서는 국민연금에 대한 국민적 신뢰의 구축, 저소득층 근로자(특히 5인 미만 사업장 근로자)의 직장가입자로의 전환, 비정규 근로자의 국민연금 편입, 그리고 저소득 자영자에 대한 보험료 국고보조 등의 보완조치를 강구하여야 한다. 특히 현재 자영자로 분류되어 있는 5인 미만 사업장근로자와 일용직근로자들은 고용주의 연금 보험료 50% 보조를 받지 못하고 있으므로 이들을 직장근로자로 편입시켜 보험료부담을 덜어줄 필요가 있다. 장기적으로는 영세사업장 근로자 및 일용직 근로자, 혹은 저소득 자영자를 국민연금의 틀로 안정적으로 편입시키기 위해서는 고용보험, 의료보험, 국민연금, 산재보험 등 4대 사회보험의 피보험자 자격관리를 통합하여 관리하여야 한다(사회보험법제의 정비 및 사회보험청의 설립). 즉 4대 사회보험에서 제외되어 있는 상당수의 사람들이 바로 이러한 불완전취업계층이기 때문에 이를 통합 관리하여 사회안전망을 확충하여야 한다. 그리고 연금제도에 대한 근본적인 대책으로는 다음의 기초 연금제도를 고려하여 볼 수 있다.

1999. 4 ~ 2000. 6	표준소득월액의	1000분의 30
2000. 7 ~ 2001. 6	표준소득월액의	1000분의 40
2001. 7 ~ 2002. 6	표준소득월액의	1000분의 50
2002. 7 ~ 2003. 6	표준소득월액의	1000분의 60
2003. 7 ~ 2004. 6	표준소득월액의	1000분의 70
2004. 7 ~ 2005. 6	표준소득월액의	1000분의 80

87) 일본에서도 약 40%에 이르는 국민연금 보험료 미납문제를 매우 심각하게 받아들이고 있으며, 이에 대한 대책으로 국민연금의 재정을 조세방식으로 전환할 것을 진지하게 검토하고 있다. 小塩隆士, “年金と税制—基礎年金の税方式化をめぐる課題を中心に”, 『法律時報』76卷11号(2004.10), 49頁 이하.

2. 기초연금의 도입

고용불안정과 고령사회에 대응하기 위하여 현재 정부가 계획하고 있는 보험료 인상과 연금급여액의 축소 및 수급연령의 상향조정하는 국민연금법 개정안은 연금으로서의 적정한 소득보장기능이 더욱 축소되어 버리는 결과를 초래한다. 역으로 말하면 공적 연금부분에서 국민이 의존할 수 있는 부분은 일부분에 지나지 않으므로 개인연금, 저축, 개인경제활동 등에 의한 생활자조의 원칙이 강조되는 결과 고령자의 경제활동을 지원하는 정책이 시급한 과제이다. 그러나 급속한 산업구조변화와 구조조정으로 근로자의 사실상의 정년연령은 빨라지고, 고령자고용정책은 청년실업의 증가 더불어 그 성과를 보이지 못하고 있는 실정이다.⁸⁸⁾

앞서 검토한 우리나라의 연금제도의 실정에 고려하여 보면 현재 정부가 계획하고 있는 국민연금제도의 개혁을 보험료의 상향조정과 급여의 하향조정만으로는 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 결론에 이른다. 이에 대하여 국민연금 개정시 급격한 변화보다는 일정한 기간을 두고 보험료율을 고정하면서 단계적인 급여액 인하를 검토하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 즉 급여율을 하향조정하는 경우 실질금액이 크게 감소하지 않게 물가연동 등으로 조정하는 것이 필요하고, 정밀한 재정추계를 바탕으로 장래의 보험료의 상한과 급여수준의 하한을 명확하게 하는 것이 필요하다는 견해이다. 그러나 고령사회에 대비하기 위한 노후소득보장에 대하여 근본적으로 다시 생각할 필요가 있다. 그것은 기초연금(국민연금)과 소득비례연금(직역연금)의 2중 구조로 재구축하는 것을 고려하여 볼 수 있다. 즉 제1단계의 기초연금제도는 모든 국민을 대상으로 하는 기초연금은 헌법 제34조에서 규정하고 있는 생존권이념을 실현하기 위한 제도로 일정 연령 이상의 모든 국민을 대상으로 하며, 보험료는 소득에 따른 3단계 정도의 정액보험료를 징수하고,⁸⁹⁾ 물가연동제를 채용

88) 이원덕·장지연, "고령화 시대의 노동시장 정책", 한국노동연구원, 2003, 74면.

89) 기초연금의 재원을 조세방식으로 전액 조달하는 경우, 본래라면 급여지급 시에 자산조사(means test)를 실시하여 필요한 부분을 보충하여야 한다는 문제가 발생한다 (means test 없이 최저한의 연금을 지급하는 나라는 뉴질랜드 정도이다). 이러한

제 5 장 국민연금법제의 쟁점 및 개선방안

한 정액(定額)을 지급하는 노령연금으로 하며(1인 1연금)⁹⁰⁾, 제2단계의 직역에 따른 즉 직장가입자와 지역가입자를 구분하여, 피보험자의 소득에 비례하여 보험료를 징수하고, 납입한 보험료에 비례하여 지급하는 소득비례연금으로 하는 2단계구조이다. 후자의 소득비례부분은 '사회연대에 의한 사회위험의 분산'이라는 사회보험의 목적을 실현한다고 할 수 있다. 그리고 최저생활부분을 담당하는 기초연금은 국고보조(公費)가 최대한 투입되어 소득재분배의 효과를 도모하여야 한다. 현재의 국민연금법의 적립방식 연금제도로는 소득재분배의 효과가 극히 미미할 뿐만 아니라 실질적인 노후소득보장의 기능을 수행한다고 할 수 없다. 소득재분배와 실질적인 노후소득보장을 위해서는 기초연금(최저생활부분)과 소득비례부분(근로보상 부분)을 구분할 필요가 있고 구분하여야 한다. 이러한 공적 연금제도의 2중 구조는 우리의 헌법체제와 조화를 이루며, 실질적인 노후소득보장을 담보할 수 있어 현대복지국가의 이념을 실현할 수 있는 제도이다.

문제를 극복하기 위해서는 모든 국민이 참여하여 일정한 기여금액을 마련하는 방법이 강구되는 것이 바람직한 것은 아닌가 생각된다.

90) 기초연금의 재정조달방식으로 '보험방식'과 '조세방식'이 있으나, 양자를 적절히 활용하여 국민부담과 국가재정과의 균형을 이루고, 소득재분배의 효과를 극대화하는 방안이 바람직하다고 생각된다.

제 6 장 결 론

1. 요약

이 보고서는 급변하는 경제상황에 따라 발생하는 실업자, 실업과 불안정고용을 반복하는 근로자, 저임금의 비정규직 종사자를 위한 사회보장법제의 과제를 검토하였다. 구체적으로 고용보험제도, 국민기초생활보장제도 및 국민연금보험제도 등에 관한 실태와 법적 문제를 검토하고, 이를 개선하기 위한 입법과제 제시하는 것으로 목적으로 하였다.

검토결과 고용보험법의 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 고용보험법의 비정규직에 대한 적용을 확대하여 사각지대를 해소하고자 상용직근로자와 기간제근로자를 구분하였고, 기간제근로자 및 일용직근로자에 대한 피보험자 요건을 하향조정하는 개선안을 제시하였다.

둘째, 고령자고용을 위한 개선방안 으로는 고용보험법의 적용범위를 현행 65세에서 65세 이상까지 확대하는 것이 장기적으로 고령사회로 진입하는 우리나라의 노동시장변화에 효과적이라 제안하였다.

셋째, 고용안정·직업능력개발사업의 강화하는 개선방안으로 취업알선·훈련·고용안정지원금의 상호연계, 고용안정·훈련의 원스톱서비스 제공, 지역 고용창출 및 인적자원개발 지원을 제안하였다.

넷째, 자발적 실업에 대한 실업급여제한을 완화하는 방안을 제시하였다. 즉 노동시장의 변화와 고용불안정으로 이직이 증가할 것이 예상되고 있는 상황에서, 피보험자가 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 사유없는 자기사정으로 이직한 경우에는 수급자격이 없는 것으로 간주하는 것은 실업인정 범위의 축소를 초래할 수밖에 없다는 문제의식이다. 자발적 실업이라도 실업급여를 실시할 범위를 확대하는 방안을 제시하였다.

제6장 결론

국민기초생활보장법에 대한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 소득인정액의 하향조정을 제안하였다. 사각지대를 해소하고 국민의 기초생활을 보장하기 위해서는 재산의 기초공제액의 범위를 넓히고 소득환산율의 하향조정하는 개선안이다.

둘째, 수급권자의 수급자격과 수급액에 큰 비중을 차지하는 부양의무자의 부양의무를 상대화하여 2촌 이상(형제·손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위·며느리·계모·계부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 부양능력 인정기준을 차등화 하여 완화하는 방안을 제시하였다.

셋째, 고용과 사회보장의 연계체계를 구축하기 위하여 생활보호사업을 담당하고 있는 읍면동사무소와 고용관련 업무를 담당하고 있는 노동부 지방노동사무소의 고용안정센터의 연계를 강화하는 방안을 제시하였다.

넷째, 빈곤층에 속하면서도 사회보장제도의 혜택을 받을 수 없는 이러한 차상위계층에 대한 새로운 사회보장정책이 마련될 수 있다는 점에서 근로소득보전제도(EITC) 도입의 필요성을 검토하였다.

마지막으로 국민연금법의 개선방안에 관해서는 기초연금제도의 도입을 제안하였다. 고용불안정화가 지속되고 고령사회에 대응하기 위하여 현재 정부가 계획하고 있는 국민연금법 개정안 즉 보험료 인상과 연금급여액의 축소 그리고 수급연령을 상향조정하는 안은 연금으로서 적정한 소득을 보장하는 기능을 더욱 축소하는 결과를 초래한다는 결론에 도달하였다. 이를 극복하기 위해서는 기초연금(국민연금)과 소득비례연금(직역연금)의 2중구조로 재구축할 것을 제안하였다.

2. 향후과제

고용보험법은 1995년에 30인 이상 근로자를 사용하는 사업장을 대상으로 실시된 이래 1997년 외환위기에 따른 대규모 실업사태를 겪으면서 그 적용대상의 범위를 꾸준히 확대하였고, 사업내용을 다양화하는 등 고용보험제도의 정착과 내실을 다져왔다. 그렇지만 장기실업에는 한계를

보이고 있다. 즉 1997년 이후 급증한 실업의 특성은 이전과 달리 구조적이며 장기적인 양상을 보일뿐만 아니라 비정규직(근로빈곤층)이 확산되었고, 이에 고용보험은 효율적으로 대응하지 못하고 있다는 지적이다.

장기실업과 빈곤층의 확산에 대응하여 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장법을 시행하여 국민기초생활보장제도를 실시하였다. 동법의 중요한 전환은 자활보호대상자에 대해서도 생계급여를 실시하였고, 그 중에서 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 수급자들은 '조건부수급자'로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하도록 하였다. 자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자에 대하여 고용서비스제공을 통하여 노동시장에의 진입을 촉진한다는 복합적인 목적을 가진 제도로 고용보험제도와 중첩된다. 고용과 사회보장이 연계되어 국민의 니즈(needs)에 대하여 통합서비스 체계를 갖추는 것이 사회양극화를 극복하고 절대적 빈곤층을 사회에 복귀시키기 위한 사회보장법제의 중요한 과제이다.⁹¹⁾

사회보장법제의 통합서비스 체계구축의 핵심과제는 기초단위에서 원스톱서비스 체계를 구축하는 것이다. 지방자치단체 사회복지조직(사회복지사무소 혹은 사회복지과), 노동부 소속 고용안정센터, 중소기업청 소속 소상공인지원센터 등 공공의 자활관련기관은 물론이고, 민간의 자활후견기관, 사회복지관, 자활직업훈련기관 등 자활사업을 지원하는 실질적인 지역자활네트워크를 구축하여 지역자활네트워크 조직내 단일창구를 두어 원스톱서비스가 가능하도록 해야 한다. 예를 들어 수급자의 경우, 사회복지

91) 즉 국민기초생활보장법의 제정과 더불어 시작한 자활지원사업은 정부에서 행하는 탈빈곤 사업으로서, 전달체계 개선의 주요 핵심은 공공전달체계의 개선에 있다고 할 수 있다. 공공전달체계의 개선을 통해서 자활사업 서비스 전달의 효율성과 실효성을 높이기 위해서는 자활지원센터를 신설하고 자활정보화체계를 구축하는 등 취약한 자활지원 체계를 보완하는 것과 새로이 보완된 자활지원체계 및 기존의 전달체계를 아우르는 행정관리체계를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다. 중장기적으로는 '자활기업(혹은 사회적 협동조합이나 사회적 기업) 지원에 관한 특별법'을 제정하거나, 혹은 '자활공사 설치에 관한 특별법'을 제정하는 방안이다. 이는 모든 형태의 자활기업을 등록케 하고 자활공사로부터 인증된 자활기업에 대해 자활공사는 기업활동과 관련된 법적·행정적 책임을 지며, 각종 보호된 시장으로부터 적극적인 지원을 받을 수 있도록 제도화하는 방안이다(이혜경, "자활지원사업의 현황과 문제점", 「정책포럼」 통권 31호, 2002).

제 6 장 결 론

지전담공무원과의 초기상담과 지역자활네트워크 내의 사례회의를 거쳐, 사례관리자를 통해 필요한 지원기관(복지사무소, 고용안정센터, 자활후견기관)을 소개받게 되며, 해당 지원기관으로부터 지속적인 사례관리를 받게 된다.⁹²⁾ 사례관리자의 역할은 사회복지전담공무원, 고용안정센터 담당자, 자활후견기관 실무자 등이 가능하나, 통합서비스체계에서 효과적인 자활사업을 위해서는 자활전담공무원제도를 도입하는 방안을 적극적으로 고려할 수 있다(〈표 5〉 참조). 이에 관한 연구는 향후과제로 하고자 한다.

〈표 5〉 기초단위 지역자활 네트워크(지역자활협의체) 구성단체

공공기관	민간단체
사회복지조직(사회복지사무소) 고용안정센터 소상공인지원센터 보건소	자활후견기관 사회복지관 정신보건센터 직업(적응)훈련기관

92) 예컨대 의료기관의 환자관리시스템과 같이 빈곤계층을 개별적으로 그리고 지속적으로 급여의 내용과 직업관련 사항 등을 관리하는 것이다.

참고문헌

- 김유성, 「한국사회보장법론(제5판)」, 법문사, 2002.
- 전광석, 「한국사회보장법론(제6판)」, 법문사, 2005.
- 곽노현·김엘림, 「사회보장법」, 한국방송통신대학교출판부, 2004.
- 박능후 외, 「탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구 - 소득보장정책을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2003.
- 유길상·김정우·안기정, 「일본의 고용보험제도 연구(Ⅱ)」, 한국노동연구원, 2002.
- 유길상·이철수, 「고용보험해설」, 박영사, 1996
- 윤진호, 「비정규직차별시정 국가정책계획 수립을 위한 기초현황조사」, 국가인원위원회, 2003.
- 이태진 외, 「2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2003.
- 장지연 외, 「고령화시대의 노동시장과 고용정책(Ⅱ)」, 한국노동연구원, 2004.
- 고준기, “고용보장법의 새로운 이념과 체계정립 및 사회안전망과의 상호연계 확충”, 「노동법학」 제8호, 1998.
- 강순희·정운형, “실업의 낙인효과와 고용보험제도의 역할”, 「사회법연구」, 2004.
- 조경배, “고용보험법제의 현황과 과제”, 「법제연구」 제27호, 2004.

참고문헌

- 김인재, 사회법제의 변천, 「법제연구」 제15호, 1998.
- 신수식, 「노동시장의 유연성 제고와 고용보험제도 개선방안」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1998.
- 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 한국사회복지학회, 1999.
- 노상현, 「고용시장에 관한 법제개선방안 연구」한국법제연구원, 2004.
- 정영순·이은정, “국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구 : 영국이 주는 시사점”, 「사회보장연구」제18권 제2호, 2002.
- 정책토론포트, “「한국형EITC」제도도입타당성 검토”, 「재정포럼」 2005년 7월호.
- 氏原正治郎, 「日本經濟と雇用政策」, 東京大學出版部, 1989.
- 清正寛·良水彌太郎編著, 「論点社會保障法」, 中央經濟社, 1996.
- 梶井常喜編, 「社會保障法」, エイデル研究所, 1991.
- 布川日佐史編著, 「雇用政策と公的扶助の交錯」, 御茶の水書房, 2002.
- 布川日佐史, “雇用保障政策と生活保障政策の交錯”, 「社會保障法」第15号, 2000, 206면.
- 厚生労働省職業安定局, 「労働市場政策と公共職業サービスの課題」, 日本労働研究機構, 2002.
- 日本社會保障法學會, 「講座 社會保障法 第1卷～第6卷」, 法律文化社, 2001.
- 脇田滋, “雇用崩壊・不安定化と社會保障法の課題”, 「社會保障法」第15号, 2000, 218면.

참고문헌

Barnard/Deakin/Morris, *The Future of Labour Law*, Hart, 2004.

Esping-Andersen/Regini(伍賀一道 의 譯), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, 2000.

Lucy A. Williams, *Welfare Law*, Ashgate, 2001.

연구보고 2005-20
**고용의 불안정화와 사회보장법제
개선방안 연구**

2005년 11월 25일 印刷

2005년 11월 30일 發行

發行人 朴世鎭

發行處 **한국법제연구원**

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화 : (02)579-0090

등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

<http://www.klri.re.kr>

값 5,500 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-309-5 94360
89-8323-182-3 (세트)