4대 사회보험 통합과 노동운동의 대응

김연명
상지대 교수 사회복지학

1. 통합론의 두 시각

국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험의 관리운영기구를 하나의 기구로 통합해서 운영하자는 4대 사회보험 통합관리론이 구체화되면서[1] 노동계의 비상한 관심을 끌고 있다. 현재로서는 통합의 명분이 워낙 설득력이 있기 때문에 '공공연히' 통합을 반대하는 목소리는 크지 않다. 통합을 선도하고 있는 정치·사회 세력은 정치권, 시민단체, 학계 등인데[2] 이들은 4대보험의 통합이라는 측면에서는 견해가 일치하지만 통합을 통해 무엇을 얻을까라는 점에서는 '동상이몽'의 형국을 이루고 있다. 특히 통합 논의가 구체화되면서 후자의 측면, 즉 통합의 기대효과라는 측면에서 입장의 충돌가능성이 매우 높은 상반되는 두 개의 흐름이 나타나고 있음을 주목할 필요가 있다.

첫번째 흐름은 통합을 통해 사회보험 관리운용의 비용·효과의 효율성을 제고할 수 있다는 '미시적 효율성'을 강조하는 논리인데 주로 정치권과 언론에 의해 전파되고 있다. 예를 들어 이들의 논리는 우리 나라 4대 보험의 관리운영비가 선진국에 비해 3배 이상 높으며 따라서 '4대 보험 통합 → 중복·잉여 인력 감축 → 관리운영비 축소'를 통해 적은 예산으로

1) 4대 사회보험 통합관리론은 의료보험 통합을 주장하던 그룹에서 80년대에 선언적인 주장을 했지만 본격적인 연구와 논의가 이루어진 것은 90년대 중반이다. 1997년 김영삼정부에서 구성된 '노사관계개혁위원회'에서 4대 사회보험 개편 문제가 논의되었으며, 이후 4대보험 통합을 대선 공약으로 제시한 김대중후보가 집권하면서 4대 사회보험 통합은 실제적인 힘을 얻게 되었다. 1998년 10월에 국민회의는 '4대 사회보험 통합 추진 기획단'을 설치하여 공청회를 개최하였으며, 1999년초에 청리실 산하에 기획단을 설치하여 기획단을 중심으로 현재 통합의 구체적 모형이 논의되고 있다.

2) 뒤에서 보겠지만 노동계와 언론 등은 통합에 대한 입장이 양분되어 있으며 주무부처인 복지부와 노동부는 공식적 입장 표명을 하지 않고 있다. 현재까지는 노동부가 통합에 소극적이라는 것이 대체적인 평이다.

4대보험을 효율적으로 운영할 수 있다는 것이다. 즉 4대보험 통합의 주목적을 예산 절감과 효율성이라는 잣대로 평가하는 흐름이다. 이런 이유로 통합이 사회보험 종사자들의 고용조정(인력 감축)을 공론화 시킨다는 원망의 목소리가 나오고 있다.

두번째 흐름은 4대보험 통합을 단순히 사회보험 관리운영의 '미시적 효율성'을 제고시키는 차원이 아니라 통합을 통해 사회보장제도의 확대와 정비 등 한국 사회보장제도 전반을 재편하는 차원으로 발전시켜야 한다는 입장을 갖고 있다. 학계와 '참여연대' 등 시민단체에서 주장하는 이 논리는 4대보험 통합을 오로지 인력감축과 관리운영비 절감이라는 '미시적 효율성'의 관점에 바라보는 입장을 비판하면서 4대보험 통합을 한국 사회보장제도를 총체적으로 정비할 수 있는 계기로 삼아 사회적 위험에 대한 보호장치로서의 사회보장제도의 기능을 강화하고, 이를 통해 '전체 사회시스템의 효율'을 증진시켜야 한다는 보다 본질적인 문제의식에 뿌리박고 있다.

4대 사회보험의 통합을 미시적 효율성이라는 관점에서만 보게되면, '작은 정부', '고용조정'이라는 신자유주의적 이데올로기와 맥락을 같이 하게된다. 물론 분립적으로 운영되는 한국의 4대보험 관리운영체계가 매우 비효율적이며, 따라서 보험료 부과·징수, 자격관리 등의 행정업무를 일원화함으로써 미시적 효율성을 크게 증진시킬 수 있고, 이것이 4대보험 통합이 가져 올 기대효과 중의 하나임은 너무나 명백하다. 그러나 4대보험 통합은 사회보험의 미시적 효율성을 높이는 데만 국한되서는 안 된다. 4대보험 통합은 사회보장제도를 확대, 재정비함으로써 사회안전망을 강화하는 수단적 측면으로 인식할 필요가 있다. 다음 에서는 왜 4대보험 통합이 사회보장 확대를 위한 '수단'이 되어야 하고, 또 수단이 될 수밖에 없는지를 논의해 보기로 한다.

2. 4대보험 통합의 목적 : 사회보장의 확대와 체계화

1) 전국민 사회보험화의 조기 달성

우리 나라 사회보장제도의 가장 큰 문제점 중의 하나는 보험을 통해 보호를 받아야 할 계층이 보험적용에서 제외됨으로써 사회안전망에 큰 허점이 있다는 점이다. 1995년 기준으로 국민연금은 경제활동인구 중에 59.7%가 배제되어 있고, 고용보험과 산재보험은 전체 피용자 중에 57%, 31.2%가 각각 배제되어 있으며, 전국민의료보험이 시행된다는 의료보험도 전체 인구의 4.5% 정도가 보험적용에서 누락된 것으로 추정되고 있

다.[3] 4대보험에서 제외된 사람은 대부분 5인미만 영세사업장 근로자나 영세 자영자, 일용직근로자 등으로 실업이나, 산재나 일시적 소득상실 등의 위험에 노출될 가능성이 가장 높은 집단이고 일단 위험에 노출되면 소득상실과 가계파탄의 위험성이 높은 계층들이다. 특히 이들 중 상당수가 퇴직금 혜택에서도 제외되어 있다는데 문제의 심각성이 있다.

그렇다면 이들은 왜 보험적용에서 제외되어 있는가? 해답은 비교적 간단하다. 적어도 450만명 정도로 추산되는 이들 집단은 잦은 사업장 이동이나 부정기적 소득으로 자격관리나 보험료부과 징수가 어려워, 개별 사회보험이 독자적 관리체계를 구축하기에는 너무나 많은 인력과 예산, 행정체계가 필요하기 때문이다. 결국 보험제도마다 독자적 관리체계를 구축하려는 의도가 그 의도와는 상관없이 결과적으로 보호를 받아야 할 다수의 저소득·불완전취업계층을 사회안전망의 사각지대로 몰아 넣고 있는 것이다. 4대 보험의 행정관리체계가 일원화되어 불완전 취업계층들의 4대 보험 적용을 통합적으로 관리한다면 독자적인 행정체계를 구축하는 것보다 훨씬 적은 비용으로, 그리고 가장 빠른 시간 안에 우리 사회의 취약계층들을 사회보장제도의 틀로 편입시킬 수 있을 것이다.

4대 사회보험은 보험급여의 연계 구상이 없이 독자적으로 발전하는 과정에서 각종 급여의 중복, 과다 지급 현상이 발생하고 있어 보험적용을 받는 층은 과도한 혜택을, 보험에서 제외된 층은 전혀 사회보장 급여를 받지 못하는 문제점이 발생하고 있다.

2) 사회보장 급여의 체계화

4대 사회보험은 보험급여의 연계 구상이 없이 독자적으로 발전하는 과정에서 각종 급여의 중복, 과다 지급 현상이 발생하고 있어 보험적용을 받는 층은 과도한 혜택을, 보험에서 제외된 층은 전혀 사회보장 급여를 받지 못하는 문제점이 발생하고 있다. 극단적인 경우 대기업을 그만 둔 실업자는 명예퇴직보상금, 근로기준법의 퇴직금, 고용보험의 실업급여, 국민연금의 반환일시금 등 수천만원에서 억대에 이르는 현금보상을 받을 수 있는 반면 영세사업장 근로자는 돈 한푼 받지 못하고 해고당하는 사태가 벌어지고 있다. 또한 산재보험에서 연금을 받으면서 국민연금에서도 연금액의 50%

3) 최근에 고용보험이 5인이상 사업장으로 확대되고, 국민연금도 도시지역까지 확대되고 있으나 영세 영세사업장 근로자, 도시건설 일용직 근로자, 영세자영자 등을 4대 보험의 틀로 완전히 편입시키는데는 한계가 드러나고 있다.

를 동시에 받을 수도 있다. 그리고 4대 보험의 급여액이 제도마다 너무 편차가 커 산재보험은 비교적 관대한 수준의 급여가 지급되는 반면, 국민연금의 장애연금과 유족연금은 최저생활 유지에도 버거울 정도의 낮은 수준에 있다. 즉, 4대 보험의 독자적 발전은 사회보험 급여의 중복, 과다급여, 혹은 급여의 사각지대, 그리고 급여 수준의 편차문제를 발생시키고 있다.

물론 4대 사회보험의 전국민 확대가 이루어지고, 보험간의 급여 연계를 강화하면 이 문제가 어느 정도 해결될 것이 아니냐고 생각할 수도 있다. 그러나 고질적인 정부부처간의 비협조나 무관심, 그리고 사회보장을 총체적으로 조정하는 강력한 조정기구가 부재하기 때문에 단순한 '연계' 만으로는 문제가 해결되지 않는다. 따라서 통합적 관리운영체계의 구축은 보험급여를 총체적으로 인식 조정하고 부처간의 정책 갈등을 제어할 수 있는 틀을 만들어 주기 때문에 중복 급여의 조정, 급여 수준의 편차 조정, 그리고 출산수당(근기법의 유급출산휴가)의 사회보험화나 의료보험에서 상병수당을 신설하는 문제 등 사회보장 급여의 재정비에 현행 체계보다 훨씬 강력한 수단을 제공할 것이다.

98년 12월 9일 한나라당 앞 의보통합촉구 범국민결의대회

3) 관리가능한 사회보험 행정체계 구축

우리 나라 사회보험에서 농어민을 포함한 자영자, 영세사업장 근로자 및 일용직근로자에 대해서 관리가능한 행정체계를 구축하는 것은 4대 보험의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 농어민연금의 경우 보험료 납부율이 50% 수준에 맴돌고 있으며, 최근 확대된 도시자영자 연금도 비슷한 현상이 나타나 사실상 관리 불가능한 상태로 빠질 가능성이 농후하다. 5인이상 10인미만 사업장으로 확대된 고용보험도 실제 보험료 납부율이 50% 이하로 추정되고 있고, 5인미만 영세사업장 근로자도 고용보험 적용이 가능할 것인지에 대해서도 근본적 의문이 제기되고 있다. 일용직근로자는 관리불가능을 솔직히 인정하여 아예 고용보험 확대적용에서 제외시켜 버렸다. 산재보험도 일용직이나 자영자업자까지 확대할 엄두를 내지 못하고 있다. 한마디로 4대 보험 전부가 자영자나 영세사업장 근로자에 대한 관리가능한 행정체계 구축 문제에 심각하게 노출되어 있다.

문제는 한국 사회보험의 성패가 달린 이 사안에 대해 4대 보험이 아무런 연계체계 없이 독자적인 행정체계 구축을 위해 인력확충과 시설확보에 몰두해 왔다는 것이다. 더 큰 문제는 각 보험마다 3천~4천명의 인력을 충원한다해도 자영자와 불완전취업층에 대한 관리가능한 행정체계가 구축된다는 보장이 없다는 것이다. 4대 사회보험을 통합관리할 경우 임금근로자를 관리하는 중복인력을 자영자관리에 더 많이 투입할 수 있을 것이다. 따라서 적어도 연간 수천억원의 예산을 절약할수 있을 것이고, 사회보험의 성패가 달린 자영자와 불완전 취업층의 관리가능한 행정체계 구축에 심름 다가설 것이다.

4) 4대보험 재정의 종합적 관리

의료보험제도에서 지출되는 급여비는 1998년에 10조원에 달할 것으로 예상되며, 약 40조원 가량의 기금이 모인 국민연금은 2조 4천억원, 산재보험은 1조 6천억원, 고용보험은 2조 4천억원으로 4대 보험을 합치면 15조원에 이르고 있다. 이 규모는 웬만한 중견재벌의 매출액규모로서 4대 사회보험 전체의 재정운용 방식과 수입·지출비용의 경제적 파급효과에 대해 관심을 기울일 시기가 왔다는 것을 의미한다. 그러나 4대보험이 독자적으로 운영되기 때문에 기금운용이나 재정전망에 있어서 종합적 관점이 결여되어 있고, 개인이나 기업의 보험료 부담수준 등의 적절성 여부를 논의하기 어려운 구조이다.[4] 4대보험의 보험료 부담은 개인의 입장에서 보면 가처분 소득에 상당한 영향을 미치게 되며, 기업의 입장에서는

노동비용에 해당된다. 우리나라 4대보험의 총기여율은 95년 기준으로 10.14%에 해당되는데(퇴직금 부담까지 합하면 16.44%), 동년도에 독일은 34.54%, 프랑스는 52.58%, 일본은 26.42%를 유지하고 있다. 따라서 보험료 부담수준이 점차 높아지는 현재의 시점에서 적정 보험료 수준을 어느 정도로 설정하고, 보험료 부담 수준이 노동시장이나 고용창출 등에 미치는 효과에 대해 관심을 기울여야 한다. 4대보험 통합은 사회보험의 총부담 수준의 적절한 기준 설정이나, 경제 효과 등을 전체 시각에서 논의할 수 있는 틀을 마련해 주는 동시에 4대 보험의 재정전망 및 보험료 및 급여 수준 조정에 대한 종합적인 검토와 대안 마련에 있어서 독자적 보험운영체제보다 훨씬 강력한 수단이 될 것이다.

3. 통합의 내용과 유형

1) 통합의 의미와 내용

4대 사회보험 통합이란 용어의 의미를 정확히 할 필요가 있다. 현재 4대 사회보험을 관리하는 기구는 〈표 1〉에서 보는 것처럼 국민연금관리공단, 국민의료보험관리공단, 근로복지공단, 그리고 노동부로 다원화되어 있으며, 여기에 종사하는 직원은 약 2만 2천명에 이르고 있다. 현재 논의되는 4대 사회보험 통합을 정확히 표현하면 4대 사회보험을 관리하는데 있어서 행정적인 중복업무를 일원화시키자는 '행정기구의 통합'을 의미한다. 즉, 의료보험을 관리하는 국민의료보험관리공단, 의료보험연합회, 직장조합, 그리고 국민연금관리공단, 산재보험과 고용보험을 관리운영하는 근로복지공단 등 관리운영기구를 하나의 기구로 통합하여 사회보험을 운영하자는 것이다.

4대 사회보험 통합을 기존 사회보험구조의 완전한 재편으로 이해하는 시각도 있다. 예를 들어 산재보험의 현금급여를 국민연금으로 흡수하고 산재진료 등 의료급여를 의료보험으로 흡수하여 산재보험을 해체, 재구성하자는 발안이다. 그러나 현재 논의되는 통합방안은 기존의 4대 사회보험 구조, 특히 급여구조를 완전히 뜯어고치자는 '해체·재편론'은 아니며, 관리운영기구의 통합이라는 수준에서 논의되고 있다. 물론 통합논의 과정에서 4대 사회보험 보험료부과기준의 일원화, 기금관리의 일원화 등 기존 보험구조에 어느 정도 영향을 줄만 한 내용이 포함되어 있으나 완전한 '해체·재편론'은 논의

4. IBRD에서는 구조조정차관(SAL) 협상과정에서 이러한 문제점을 지적하고 보험재정을 동태적으로 조정할 조직의 설치를 강력히 권고한 바가 있다. 김창엽 외(1998)

〔 표 1 〕 4대 사회보험 관리운영체계 및 직원수 현황

제 도	조 직	직원수(명)
국민연금	국민연금관리공단 (70개 지사)	3,966 ('99)
의료보험	국민의료보험관리공단 (161개 지사) 직장조합 (140개)	15,090 ('98.10)
산재보험	근로복지공단(본부, 6개 지역본부, 40개지사) 산재의료관리원, 산업안전관리공단	4,322 ('97)
고용보험	노동부 (6개 지방청, 40개 지방사무소)	755 ('97)
합 계		22,333

비고) 고용보험의 징수업무는 근로복지공단에 위탁되어 있음.

에서 제외되어 있다. 따라서 현재 통합논의에서 제기되는 쟁점과 주요 사안은 다음과 같다.

- 4대 사회보험의 중복업무 등 관리운영 업무를 일원화하는 방안.
- 4대 사회보험 보험료 부과기준을 일원화하는 방안.
- 동일한 대상자에게 서로 다른 4개의 기관이 보험료를 징수하고 피보험자 자격을 관리하는 것을 하나의 관리기구에서 통합관리하는 방안.
- 의료보험, 고용보험 등의 여유자금을 통합관리공단에서 종합적으로 운용하는 방안 등 4대 사회보험 기금 운용 절차 및 여유자금의 통합관리.
- 4대 사회보험간 중복되는 급여의 연계를 강화하고, 급여의 사각지대를 제거하는 문제.[5]

이러한 사안들 중에서 첫 번째와 세 번째 쟁점이 사회보험 행정기구의 개편과 직원들의 고용조정 문제와 직접적으로 연결되어 있으므로 이 문제에 관해 논의를 집중시키기로 한다.[6]

2) 통합 조직의 형태 : '2:2통합'과 '완전통합' 방안

(1) **2:2 통합방안** : '2:2통합'은 〈그림 1〉에서 보는 것처럼 4대 사회보험을 관장부처별로 나누어 복지부는 의료보험과 국민연금을 통합하고 (가칭 '국민보험

5) 급여의 중복은 산재보험의 산재보상금과 국민연금의 장애연금을 동시에 받는 경우, 산재보험의 유족연금과 국민연금의 유족연금 동시에 받는 경우, 그리고 실업급여와 국민연금의 특례노령연금을 동시에 받는 경우 등이 있다.

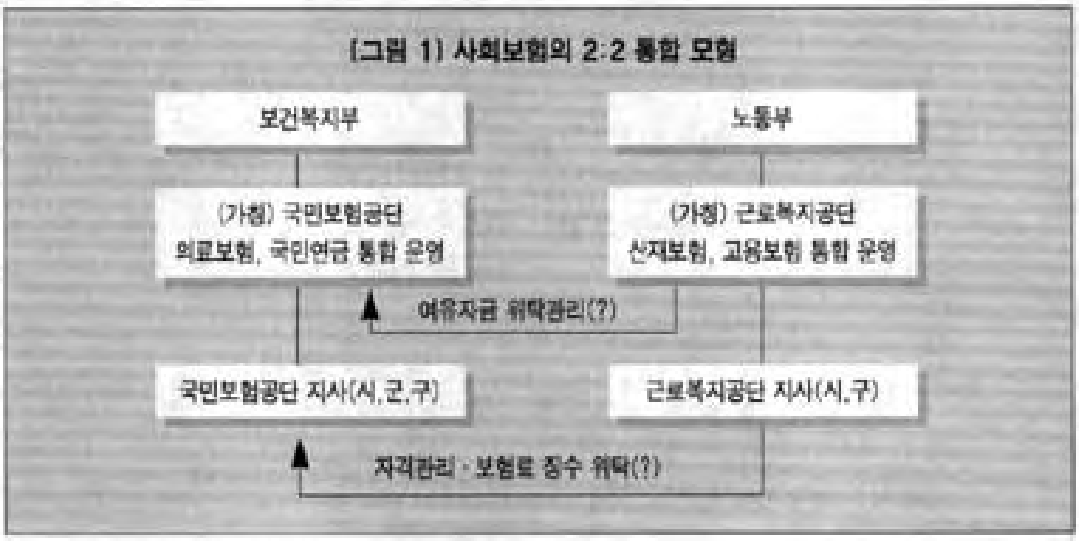
6) 다섯 가지 쟁점 중 보험료 부과 기준의 통일, 여유자금의 통합관리, 중복급여 연계 문제는 이 글에서 다룰 수 없으므로 4대 사회보험 통합추진기획단에서 논의되는 자료를 참고하기 바람. 그리고 현재 논의되는 4대 사회보험 통합의 유형은 여러 가지가 있으나 가장 유력하게 검토되는 방안은 〈그림1〉과 〈그림 2〉에서 제시된 '2:2통합'과 '완전통합' 방안이다. 〈그림 2〉의 완전통합방안에서 변형된 안으로 일선조직은 통합하되, 본부 공단조직과 기금관리는 현행처럼 보험별 관리운영조직을 유지하자는 방안도 있다.

공단' 설립), 노동부는 고용보험과 산재보험 업무를 통합(가칭 '근로복지공단' 설립) 하는 방안이다.

2:2통합 모형의 기본 원리는 신설될 국민보험공단에서 4대보험 전체의 피보험자 자격관리, 보험료 부과·징수 업무를 담당하고, 국민보험공단은 의보와 연금의 급여관리, 그리고 근로복지공단은 산재와 고용보험의 급여를 관리하는 방안이다. 4대 보험의 개별 기금은 계정상 분리 회계하되, 각 보험의 여유자금은 국민연금기금을 관리하는 국민보험관리공단에 위탁운영할 수 있다. 이 방안은 고용보험과 산재보험의 보험료 징수, 자격관리 업무와 고용·산재보험의 여유자금 운용업무를 국민보험공단 위탁할 것인가를 놓고 쟁점이 형성될 수 있으나 부처별 관장원칙을 지킨다는 점에서 행정적으로 수용성이 높은 안이다. 그러나 앞에서 서술한 4대 사회보험 통합의 목적이라는 시각에서 보면 통합의 효과를 충분히 기대하기 어려운 방안이다.

(2) **완전통합방안** : 완전 통합방안은 (그림 2)에서 보는 것처럼 4대 사회보험 관리운영기구 전체를 하나의 조직으로 통합하여 (가칭) '사회보험관리공단'을 설립하고 4대 사회보험의 관리운영 업무를 하나의 조직에서 종합관리하는 방안이다. 이 방안은 4대보험의 자격관리, 부과·징수, 급여관리, 기금운용 그리고 의료보험과 산재보험의 진료비 심사업무 등을 하나의 조직에서 관리하므로 앞에서 서술한 사회보험 통합의 목적을 가장 충실히 실현시킬 수 있는 방안이다. 그러나 통합공단의 주무 부서를 복지부로 할 것인지 아니면 노동부로 할 것인지에 대한 해결책이 제시되지 않으면 행정적으

(그림 1) 사회보험의 2:2 통합 모형



로 수용하기 힘든 방안이 될 수 있다.

4. 노동운동에 주는 의미와 대응

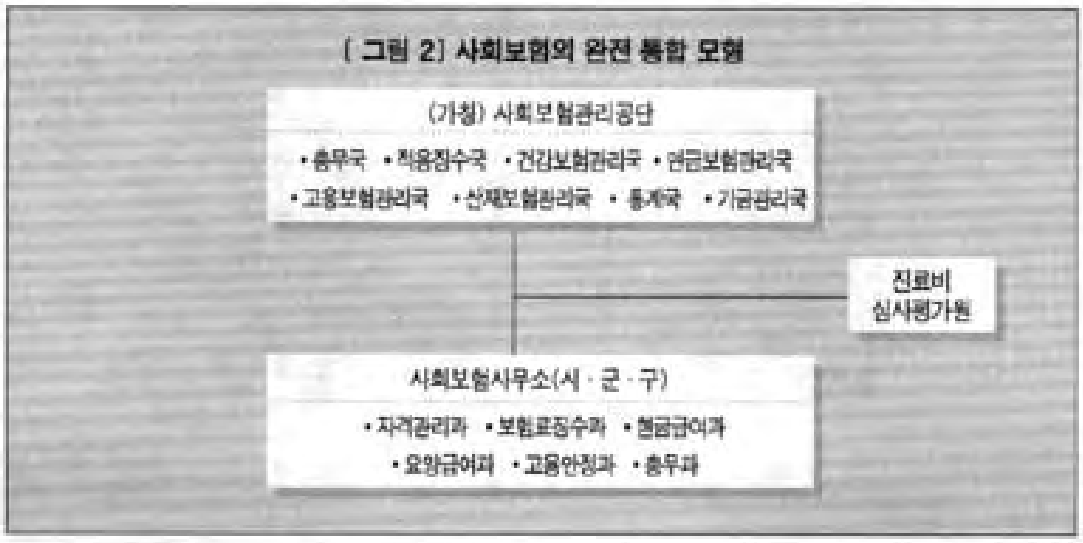
1) 계급 · 계층의 '연대'와 사회보험 통합

서유럽 노동운동사에서도 사회보험을 분립방식으로 운영하는 것과 통합방식으로 운영하는 것 사이에 상당한 논란이 있었으나, 통합방식의 사회보험 운영이 노동운동의 정치세력화에 유리하다는 점은 이미 결론이 난 문제이다. 사회보험 통합이 노동자의 연대 및 여타 계급계층과의 정치적 연대 형성에 매우 유리한 환경을 제공해 준다는 점은 다음과 같은 두 가지 근거가 있다.

① 조직노동자와 비조직 노동자의 경제적, 정치적 연대

통합은 수백만에 달하는 영세사업장 근로자와 도시일용직 근로자들을 고용보험, 국민연금의 틀로 쉽게 그리고 빠르게 묶어 낸다는 것을 의미하며, 이는 조직노동자(대기업과 중소기업)와 비조직노동자(영세사업장근로자와 일용직근로자)가 사회보험에서 단일한 경제적 이해관계를 형성한다는 의미를 갖게 된다. 따라서 현재 대기업과 조직노동자의 이해관계를 주로 대변하는 양대 노총에게 사회보험 통합은 비조직 노동자의 경제적 이해관계를 대변하는 틀을 만들어 줌으로써 정치적 연대의 기반을 확보해 주게 된다. 다시 말하면 사회보험 통합은 조직노동자가 비조직 노동자의 의료문제, 실업문제, 노후생활, 장애 등의 사회적 위험에 대처하는 복지제도에 대해 적극적으로 발언할 수 있는 틀을 마련해 주기 때문에 비조직 노동자의 경제적 이해관계를 적극적으로 대변할 수 있으며 더 나아가 조

[그림 2] 사회보험의 완전 통합 모형



직화가 어려운 수백만에 달하는 영세사업장 근로자 및 일용직 근로자를 사회보장제도를 통해 조직화할 수 있는 정치적 연대의 발판으로 작용할 수 있다.

② 노동자와 자영자의 정치적 연대

사회보험 통합은 도시자영자, 특히 영세자영자를 사회보험의 틀 속으로 빠르게 편입시켜 줄 수 있다. 따라서 연금이나 의료보험의 보험료 납부, 연금액 산정 등의 문제를 놓고 노동자와 자영자 및 농민 사이에 단일한 경제적 이해관계가 형성되므로 정치적 연대의 발판을 마련해 주게 된다. 즉 도시자영자와 농민 그리고 노동자가 하나의 사회보험기금으로 통합되기 때문에[7] 국민연금이나 의료보험 등의 문제에 있어서 다양한 계급, 계층과 연대할 조건을 마련해 준다는 의미를 갖고 있다.

최근에 의료보험이나 국민연금이 부실한 자영자 소득파악 문제와 연결되면서 한국노총 등 노동계 일각에서 양 집단의 기금분리론을 주장하고 있다. 즉, 기금이 통합운용되는 국민연금이나 의료보험에서 노동자 기금과 자영자 기금을 주장하며, 이 논리는 자영자의 소득파악이 부실하기 때문에 보험료 납부나 연금액 산정시 소득이 투명하게 파악되는 임금근로자가 손해를 보게된다는 점에 근거를 두고 있다. 현재와 같이 자영자의 소득파악이 부실한 상태에서 이러한 주장은 '논리적'으로 타당한 주장이며, 실제 연금과 의료보험에서 이러한 현상이 발생될 소지가 다분하다.

그러나 기금분리론은 노동자의 경제적 이득과 노동자의 정치적 연대에 장기적으로는 부정적으로 작용할 수 있다는 점을 주목해야 한다. 정치적 연대의 측면에서 기금분리론은 노동자와 도시자영자, 농민의 이해관계를 분리시킴으로서 정치적 연대 형성의 조건을 차단시키는 결과를 낳는다. 경제적인 측면에서도 기금분리론은 장기적으로 결코 유리하지 않다. 노동자와 자영자의 기금이 분리될 경우 자영자의 소득파악 문제는 사회적 쟁점에서 사라질 것이다. 그렇게 되면 노동자는 과거 수십 년간 그랬던 것처럼 앞으로도 계속 자영자에 비해 상대적으로 많은 조세부담을 지속적으로 할 수밖에 없다. 따라서 사회보험료 외에 조세부담이란 문제를 동시에 사고하게 되면 부실한 자영자의 소득파악이 장기적으로 노동자에게 결코 유리하지 않다. 오히려 국민연금 확대나 의료보험의 통합을 계기로 자영

7) 하나의 기금으로 통합된다는 것은 4대 사회보험 기금이 하나의 기금으로 통합된다는 의미가 아니라 개별 사회보험기금에 노동자, 자영자가 같이 포함된다는 것을 의미한다.

자소득 파악 문제가 현재처럼 사회적 쟁점으로 불거졌을 때 이것을 정면으로 문제제기하고 개선을 촉구하는 것이 올바른 대응방식[8] 인 동시에 노동자의 경제적 이득을 장기적으로 확보하는 대안이 된다. 자영자 소득파악 문제를 우회하여 기금분리론을 주장하게 되면 사회보험을 통한 정치적 연대의 조건도 사라지고, 우리 사회의 고질적인 병폐인 노동자의 조세부담의 불공평성을 개선할 수 있는 계기도 상실된다. 자영자 소득파악문제는 노동운동이 정면으로 돌파할 사항이지 회피할 문제가 아니다.

노동자와 자영자의 기금이 분리될 경우 자영자의 소득파악 문제는 사회적 쟁점에서 사라질 것이다. 그렇게 되면 노동자는 과거 수십 년간 그랬던 것처럼 앞으로도 계속 자영자에 비해 상대적으로 많은 조세부담을 지속적으로 할 수밖에 없다.

2) 통합과 고용조정 문제

서론에서 서술한 것처럼 4대보험 통합을 추진하는 세력 중에는 공단 직원의 상당수를 감축시킬 수 있고, 관리운영비를 절감시킬 수 있다는 시각을 갖고 있는 집단도 있다. 그러나 이 시각은 잘못된 전제를 갖고 있다. 기존의 4대보험 관리인력 2만 2천여명이 전국민 사회보험을 관리하기에 충분하다면 통합으로 인한 인원감축 효과와 관리운영비 절감을 기대할 수 있다. 그러나 문제는 4대보험 종사자 2만여명이 자영자와 불완전취업층을 적정한 수준에서 관리하기에는 충분치 않은 인력 규모라는 점이다.

예를 들어 우리나라와 인구수가 비슷한 영국의 경우 국민보험(National Insurance)제도에서 우리나라의 국민연금, 산재보험, 고용보험 일부, 상병수당, 출산수당, 가족수당 등을 통합관리하고 있는데, 여기에 종사하는 인력이 98년 기준으로 6만 9천명에 해당된다. 영국은 의료보장(NHS)을 보건성에서 별도로 관리하고 있기 때문에 6만 9천명 중에는 의료보험 관리인력이 제외되어 있다. 그리고 영국은 자영자 보험료를 국세청에서 징수하기 때문에 보험료 징수, 부과업무에 대한 하중도 없다. 따라서 간단하게 비교해도 의료보험이 포함된 우리 나라 4대보험 관리인력의 3배에 해당되는 인력이 보험 업무를 담당하고 있다.

8) 예를 들어 의료보험 통합과 국민연금 도시지역 확대 문제를 계기로 시민·노동단체는 자영자소득파악 문제를 정면으로 제기하였고, 최근에 총리실 산하에 자영자소득파악위원회가 설치되었다. 물론 이 기구가 얼마나 실효성 있는 방안을 만들어 낼지는 모르지만 위원회가 설치되었다는 것만 해도 상당한 진전을 이룩한 것이다. 이 위원회가 올바른 정책을 제시하도록 강제하고, 그것을 정책으로 집행하도록 하는 것은 노동계 및 시민단체의 몫이 된다.

또한 최근의 국민연금의 도시지역 확대, 그리고 고용보험의 5인미만 사업장 확대과정에서 보여주듯이 지금의 관리인력으로는 자영자 및 5인미만 사업장 및 일용직 노동자들의 보험업무를 효과적으로 관리하기에는 부족하다는 것이 여실히 드러나고 있다. 그리고 국민들의 불만사항이 수요자들에 대한 행정서비스를 강화하기 위해서는 현재의 인력만으로 충분치 않다는 점도 확인되었다. 이런 점을 고려한다면 4대 보험의 통합으로 인한 고용조정은 기존 인력의 감축이 아니라 최소한 보험관리 인력을 효율적으로 재배치한다는 개념으로 접근해야 한다. 4대 보험 관리인력을 효율적으로 재배치한다면 독자적으로 4대보험이 발전되면서 신규로 채용할 인력 수천 명에 대한 관리운영비를 줄일 수 있다. 이것은 4대보험 통합이 현재와 같은 경제위기 속에서 사회보험 종사자의 고용안정을 보장함으로써 실업자를 줄이는 동시에 4대보험의 효율적 관리와 전국민 확대를 가능케 하는 강력한 수단이 된다는 것이다.

사회보험 통합, 특히 고용조정 문제와 관련하여 노동계에서는 다양한 입장이 존재하고 있다.[9]

조정문제를 노동조합에서 소극적으로 대처하는 전략, 즉 통합의 문제점을 지적하며 통합 반대론을 펼치는 것은 사회적 명분에서 주도권을 잡기 어렵고 또한 정치권, 시민단체, 언론 등 소위 여론 주도세력의 호응을 받지 못하며 '집단이기주의'라는 비판에서 벗어나기 힘들다.

오히려 반대의 전술이 필요하다. 즉, 4대 사회보험 통합으로 인한 고용조정 문제에 대한 노동운동의 대응전략은 통합의 장점을 적극적으로 인정하고 통합을 미시적 효율성의 측면으로 인식하는 시각을 비판하는 적극적이고 능동적인 자세가 필요하다. 사회보험 통합의 핵심은 고용조정이 아닌 사회보장의 확대와 재계획, 그리고 대국민서비스 강화에 있다는 점을 적극적으로 부각시키는 동시에 이러한 통합의 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 고용조정이 아닌 고용인력의 효율적 재배치 내지 고용인력의 확대가 필요하다는 논리의 개발과 전파가 필요한 것이다. 고용보험 확대 그리고 국민연금의 확대과정에서 여론화되었듯이 현재의 4대보험 관리인력으로는 사회보험을 효율적으로 관리하기 힘들다는 점이 분명히 확인되었기 때문에 4대 사회보험

9) 한국노총 소속의 근로복지공단노조 직장의료보험 노조 등이 통합 반대의 입장이 대두 강하며, 그리고 민주노총 소속의 국민연금관리공단노조 역시 전체적으로 통합 반대 분위기가 강한 반면에 지역의료보험노조는 찬성의 입장을 보이고 있다. 상급단체에서는 아직 공식적인 입장을 표명하고 있지는 않으나 한국노총은 산하 노조의 특성상 통합에 부정적인 분위기가 강하고 민주노총은 직역주의와 분립주의를 반대하는 노선을 천명하고 있기 때문에 통합에 부정적으로 보이지 않는다.

1997년 7월 1일 의보통합을 촉구하는 노동자, 농민 공동기자회견

고용인력의 재배치 내지 확대는 노동조합에게 '명분'과 '실리' 양자를 모두 얻을 수 있는 전술이 되며, 시기적으로도 매우 유효하다.

5. 결론

노동운동은 4대 사회보험 통합문제를 미시적이고 단기적인 이해관계보다는 장기적이고 거시적인 이해관계의 차원에서 접근해야 하며, 특히 계급 계층간의 연대의 발판 마련이라는 정치적 차원이 강조되어야 한다. 따라서 의료보험 통합이건, 4대 사회보험 관리운영기구의 통합이건 통합 자체를 반대하는 것은 노동운동에게 경제적으로나 정치적으로 결코 이로울 것이 없는 근시안적인 시각이다. 4대 사회보험 통합은 명분에 있어서나 노동자의 장기적인 정치 경제적 이득 확보에 있어서 결코 손해보는 방안이 아니다. 노동운동은 4대 사회보험 통합의 사회보장적 의의, 노동운동 발전에서의 의의를 적극적으로 인정하고, 통합체계 내에서 어떻게 노동운동의 정치적 입장을 관철시켜 나갈 것인가를 고민해야 한다. ❖