

# 사회보험 국민부담 현황과 새정부 정책 혁신과제

2022. 4.

## ◀ 목 차 ▶

I. 사회보험제도 개관 .....	9
I. 사회보험 국민부담 현황 .....	13
① 사회보험료 규모 .....	13
② 우리나라 사회보험 부담 수준 .....	17
③ 시사점 .....	20
II. 제도별 새정부 정책 혁신과제 .....	22
① 국민건강보험 .....	22
② 국민연금 .....	35
③ 고용보험 .....	50
④ 산재보험 .....	67
④ 장기요양보험 .....	77



한국경영자총협회  
KOREA ENTERPRISES FEDERATION

## 요 약

- 2020년 한해 국민이 부담한 사회보험료 규모는 총 138조 1,702억원
  - 문재인정부 출범 전인 2016년 104조 3,370억원과 비교하면, 불과 4년간 33조 8,332억원, 32.4% 증가
  - 경기하강 국면과 코로나19 충격에 따른 마이너스 경제성장률에도 사회보험료 규모는 2019년 8.7%에 이어 2020년 7.0% 증가
  - 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중은 7.8%로, OECD 전체 회원국 중 중위권(24위), 비유럽권 회원국 중 최상위권(3위)
- 문제는 우리나라의 사회보험 부담 증가 속도가 너무 빠르다는 것
  - 최근 10년(2010~2020)간 GDP 대비 사회보험 기여금 비중의 증가율은 우리나라가 50.1%로, OECD 전체 회원국 중 최고
    - 이 같은 증가 속도는 OECD 평균(7.2%)보다 7배, 세계 최고령 국가인 일본(19.5%)에 비해서도 2.6배 빠른 것으로 집계
  - 지금의 추세가 계속될 경우 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중은 2026년 10.0%로 OECD 평균(9.7%)을 넘고, 대표적 복지국가로 손꼽히는 북유럽 3국 스웨덴, 핀란드, 노르웨이도 각각 2023년, 2029년, 2036년 추월할 것으로 전망
    - G20 국가와 비교해도 우리나라 동 비중은 2034년 13.8%로 프랑스(13.3%)를 넘어, 2042년 19.1%로 현재 1위 독일(18.8%)까지 추월
- 저출산·고령화로 인한 인구절벽 앞에 양적 보장성 확대에 대응할 경우 필연적으로 국민의 보험료 부담 증가와 급격한 재정 악화를 유발하여 사회보험제도의 지속가능성을 저해할 뿐만 아니라, 국민 경제 선순환의 장애요인으로 작용

- 이에 지속가능한 사회보험 확립과 국민부담 경감을 위해 각 제도별 지출 효율화 등 전면적 정책 혁신 필요

## ① 국민건강보험

- 총진료비 증가 및 보험료 추가 상승에 따른 국민부담 심화 초래
  - 과다 의료이용 방지를 위한 제도개선이 미흡한 상황에서 강도 높은 보장성 강화대책 시행으로 건강보험 재정부담 가속화
  - 건강보험 부과체계 개편 영향으로 2017년 279배였던 직장가입자 보험료 상·하한 격차가 2021년 368.2배로 더욱 확대
    - 건강보험 부담자와 이용자 간 불일치 심화로 '저부담자 과다 의료 이용→건강보험료 인상→특정계층(고소득자) 부담 심화' 악순환 초래
- 인구절벽에 대비한 지속가능한 제도 확립과 국민부담 경감을 위한 건강보험 정책 전환 필요
  - ① 시장원리를 무시한 '보장률' 중심 건강보험 정책목표 지양
    - 무분별한 급여화는 다른 비급여 행위를 늘리는 풍선효과 유발
    - 이에 막대한 재정 투입에도 불구하고, 실제 건강보험 보장률 개선은 미미하고, 민영보험의 손해율마저 높이는 '시장 왜곡' 초래
  - ② 중증·희귀질환 중심 질적 보장체계 전환을 통한 지출 효율화 강구
  - ③ 직장가입자 보험료 상·하한 격차\* 완화 등 부과체계 형평성 제고
    - \* 우리나라 368.2배, 일본 24.0배, 대만 12.4배, 독일 4.4배(미디잡 소득 하한 기준)
  - ④ 건강보험 국고지원 상시화 및 법정수준 준수 의무화 법 개정 추진
  - ⑤ 전국민 대상 건강보험 상병수당 실시에 대한 신중한 검토 필요

- 「감염병예방법」에 따른 유급휴가비 및 생활비 지원 확대·보완, 또는 취약근로계층 대상 공공부조를 통한 맞춤형 지원 모색

## ② 국민연금

### □ 기금운용 거버넌스의 정치적 독립성 및 전문성 부족

- 세계 주요 공적 연기금 중 국민연금은 유일하게 정부가 직접 기금 운용 거버넌스 운영
- 「국민연금법」이 규정한 ‘수익성 원칙’ 외에 다른 사회경제적 목표가 개입됨으로써 운용수익에 부정적 영향을 초래하고, 기금이 사회적·정치적으로 전용될 위험성 내포

### □ 기금고갈에 대한 국민적 우려가 큰 상황에서 유력 대안으로 보험료율·소득대체율 중심의 단편적 개혁 방안만 제시되는 경향

- 경사노위 연금특위(19.8)가 다수안으로 발표한 ‘더 내고, 더 많이 받는 안’은 실제 국민 다수가 원하는 안이 아닌 것으로 판명
  - ※ 「국민연금 부담 대국민 인식조사」(20.5, 경총)
    - ▶ 소득대체율 요구수준 : ‘40% 유지 또는 인하’ 54.8%, ‘인상’ 29.2%
    - ▶ 소득대체율 상향 조정을 전제로 한 보험료율 인상 : ‘반대’ 61.7%, ‘찬성’ 22.6%
- 수지 불균형의 핵심 원인이 ‘저부담-고급여’ 체계로 설계된 데에 있는 바, 소득대체율 상향은 현실적 연금개혁 방안으로 부적절

### □ 재정안정성 확보를 위한 종합적 개혁 추진 필요

#### ① ‘국민연금을 국민 품으로’ 기금운용 거버넌스 개편

- 정부와 가입자대표 등 이해관계자 중심으로 구성된 현행 기금운용 위원회를 전원 민간 투자·금융 전문가 중심으로 개편하여, 장기적·안정적 수익률 제고를 위한 정치적 독립성 및 전문성 확보

## ② '균형 있는 양보'를 전제로 한 패키지형 연금개혁 로드맵 마련

- 장기 재정안정성 확보를 위한 다양한 제도적 옵션\* 종합
  - \* 기금운용 거버넌스 개편, 연금보험료 부조 확대, 보험료율 인상, 퇴직금전환제 부활, 소득대체율 축소·유지, 보험료 납부 및 수급연령 조정, 임의계속가입제도 확대 등
- 보험료율 인상에 앞서 정부의 '기업하기 좋은 환경' 조성을 통해 '경제성장→임금상승→적립금 증대'의 선순환 유지 필요

## ③ 위법한 「국민연금 수탁자책임 활동 지침」 전면 개정

- 현행 지침은 「국민연금법」상 검토·심의기구에 불과한 수탁자책임 전문위원회에 의결권 행사, 주주제안, 대표소송 등 결정 권한 부여
- '권한과 책임 일치' 차원에서, 수탁자책임 활동 세부 사항에 관한 결정 권한은 공단 기금운용본부로 회수(일원화)하고, 수탁위는 기금운용위원회의 정책 수립을 보좌하는 순수 자문기구로만 활용

## ④ 자본시장과 기업 경영권 교란하는 '일반투자' 공시 폐지

- 「자본시장법 시행령」 개정('20.1)\*으로 기존 '경영참여'와 '단순투자' 외에, 전 세계 어느 자본시장에도 없는 '일반투자' 공시유형 신설
  - \* '일반투자'로 공시할 경우 '경영참여'에 비해 보고·공시 기한 및 내용이 대폭 완화되면서도 기존 '경영참여'에 해당하는 주주권 행사가 가능하도록 규정
- 사실상 국내 주요기업 지분을 5% 이상 대량보유할 수 있는 국민연금의 스튜어드십 코드 활동 강화를 위해 특혜\*를 제공한 것으로, 투명하고 신속한 보고·공시가 생명인 자본시장을 교란하고, 보고·공시에 의존한 기업 경영권 방어 준비마저 무력화하는 결과 초래
  - \* 시행령 개정 이후 국민연금의 '경영참여' 공시는 모두 '일반투자' 공시로 전환

## ③ 고용보험

□ 빛으로 연명하는 고용보험기금

- 최저임금의 급격한 상승과 연동된 구직급여 인상, 취업촉하금에 불과한 조기재취업수당, 모성보호급여·청년내일채움공제·국가고용인프라 구축 등 고용보험 목적 외 사업, 일자리 특성을 감안하지 않은 무리한 가입대상 확대 등으로 고용보험 재정 악화
- 역대 어느 정부에서도 유례가 없는 두 차례의 보험료율 인상과 공공자금관리기금 차입으로 보험재정 연명
  - 2019년 10월 1.3%에서 1.6%로 보험료율을 한 차례 인상한 데 이어, 2022년 7월 또다시 1.8%로 인상 예정
  - 2020~2021년 7조 8,997억원의 공공자금관리기금 차입이 없었다면, 고용보험기금은 완전 고갈

□ 전면적 제도 혁신과 고용보험 취지를 고려한 사업 구조조정 필요

- ① 구직급여 하한액 개편, 반복·부정수급 방지를 위한 수급요건 강화, 조기재취업수당 축소·폐지 등 실업급여 제도개선 추진
  - 구직급여 하한액의 최저임금 연동방식을 폐지하거나, 최저임금 연동비율 인하(80%→60%) 필요
- ② 기금 목적에 맞지 않는 사업에 대해서는 단기적으로 국고지원 확대, 장기적으로 일반회계 이관 필요
  - 모성보호급여 등 저출산 문제 해결을 위한 사업 비용을 실업급여 계정에서 지출하는 것은 부적절
  - 청년 근로자의 '자산 형성'을 돕는 청년내일채움공제 사업에 고용보험 재정을 투입하는 것은 기금 목적에 미부합
- ③ 직업훈련사업을 신기술분야 중심으로 재편하고, 직업훈련과정의 설계부터 실시까지 수요자인 기업·산업 맞춤형으로 개편

#### ④ 재정기여도에 따른 사용자대표 확대 등 고용보험 거버넌스 개편

##### ④ 산업재해보상보험

□ 사회보험 중 상대적으로 양호한 재정전망 속에 적용대상 확대 및 업무상재해 인정기준 완화 등에 따른 지출 증가

○ 2017년 4조 4,360억원이었던 산재보험 급여 지출액\*은 2020년 5조 9,046억원으로, 불과 3년 만에 33.1%증가

\* 2014~2017년은 연평균 3.98% 증가한 반면, 2018~2020년은 연평균 10.04%씩 증가

□ 장기성 급여 비중 증가를 이유로 보험료 과잉징수 논란 야기

○ 정부는 장기성 급여인 연금 비중이 증가해 재정안정성 확보가 필요하다는 이유로 부과체계 개편 및 보험료율 인상방안 검토 중

□ 기업의 산재예방 투자 유인을 위한 합리적 정책 대안 필요

##### ① 비효율적이며 과도한 기금적립 지양

- 보험료 부과체계 변경을 통한 과도한 기금적립은 기업의 자유로운 자금 운용과 투자를 위축시키고 방만한 기금지출 야기

##### ② 산재예방 투자 연계를 통한 재정안정성 확보 필요

- '합리적 보험료 부담 축소→기업 투자 활성화 제고→사업장별 시설 안전 개선→실효적 산재예방' 선순환 유인

- 개별실적요율제\* 적용에 따른 산재예방 효과가 입증되어 있는 만큼, 제도적용 확대를 통해 산재보험 재정안정성 강화 필요

\* 재해율과 사망만인을 감소, 보험수지를 하락에 긍정적 영향(백석대 산학협력단, 개별 실적요율제의 산업재해 예방에 대한 효과분석 및 개선방안 연구, 2016)

##### ③ 산재보험 연금급여 지급기준의 합리적 개선 추진

- 장래 연금지출에 대비한 적립금 확충 필요성과 이에 따른 산재 보험료 인상이 불가피하다는 고용노동부 주장은 설득력 저하\*
  - \* 법정준비금을 넘어 적립금이 매년 1~2조원씩 증가하고 있으므로, 현행 보험료 부과 체계를 유지하더라도 산재보험 운영에 무리가 없다고 판단하는 것이 합리적
- 해외 선진국 대비 높은 연금지급 수준의 합리적 조정도 산재보험 기금의 재정안정성 제고에 기여 가능

## 5 장기요양보험

### □ 최근 4년간 보험료를 2배 이상 인상하고도 재정고갈 위기 직면

- 직장가입자 1인당 월평균 장기요양보험료\*는 2017년 13,958원에서 2021년 29,022원으로 2배 이상(107.9%) 증가

\* 장기요양보험료 = 소득(보수월액) × 건강보험료율 × 장기요양보험료율

- 장기요양보험료율 자체도 2017년 6.55%에서 2021년 11.52%로, 75.9%에 달하는 유례없는 인상률\* 기록

\* 지난 2011~2017년 장기요양보험료율 동결 사례 대비

- 그럼에도 장기요양보험 적립배율은 2017년 0.37배(4.4개월치)에서 2020년 0.08배(0.98개월치)까지 급락, 적립금으로는 채 한 달도 버틸 수 없을 정도의 재정 고갈 위기에 직면

### □ 고령화 속도보다 빠른 장기요양보험 지출 증가

- 최저임금 인상에 따른 요양서비스가격 상승 외에도 2018년 ‘인지 지원등급’ 신설에 따른 수혜대상 증가, 본인부담금 경감 대상자 및 경감률 확대 등으로 재정 압박 심화

### □ 안정적 보험료율 및 재정 관리를 위한 지출 효율화 대책 시급

- ① 제도 운영의 도덕적 해이 유발하는 보험료율 인상 제한



## ② '인지지원등급' 즉각 폐지 및 본인부담 경감제도 축소·복원

- 일상생활을 스스로 할 수 있어 '요양필요상태'에 있지 않은 경증 치매 환자에까지 시설·재가급여를 제공해 과도한 '재정 낭비'를 초래하고 있는 '인지지원등급'을 즉각 폐지
- 기존과 같이, 본인부담금 경감 대상을 중산층(보험료 분위 50% 이하)에서 저소득층(보험료 분위 25% 이하)으로 축소하고, 본인 부담 최대 경감률도 60%에서 50%로 복원

## ③ 요양서비스 질과 이용량에 따른 급여제도 및 본인부담률 차등화 도입

## ④ 부정수급 등 재정누수 차단 강화

- 현지조사 대상기관의 대폭적 확대와 부정수급 제보 활성화, 행정 제재 강화 등 장기요양기관에 대한 엄격한 관리·감독 필요  
※ 현지조사 대상기관 중 부당청구 적발율은 2016년 71% → 2019년 91.8%

## ⑤ 국고지원 확대

- 최근 장기요양보험 재정위기는 과도한 보장성 강화, 최저임금 인상 등 정책적 요인에 기인하였으므로, 정부의 재정관리 책임 차원에서 국고지원을 상한을 현행 20%에서 30%로 상향 조정 필요

## I 사회보험제도 개관

□ 우리나라 사회안전망의 근간인 사회보험은 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험, 장기요양보험 등 5개\*로 구성

\* 직역연금(사학연금, 공무원연금, 군인연금) 제외

○ 사회보험은 질병, 상해, 장애, 실업, 노령, 사망 등 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도(사회보장기본법 제3조)

<표 1> 우리나라 사회보험제도 개요

도입연도	제도	목적	가입대상
1964	산재보험	업무상 재해와 직업병 등으로 인한 소득 상실 보전 및 성공적 직업 복귀	· 1인 이상 사업장 근로자 · 특수형태근로종사자
1977	건강보험	상해·질병에 대한 예방, 진단, 치료를 통한 국민건강 증진	· 전국민 (의료급여 대상 제외)
1988	국민연금	노령·장애·사망 등으로 소득활동을 할 수 없는 국민의 기본적 노후생활 보장	· 18~60세 국민 (직역연금 가입자 제외)
1995	고용보험	실직자 생활안정, 구직자에 대한 직업능력 개발 및 취업 알선 등	· 1인 이상 사업장 근로자 · 특수형태근로종사자
2008	장기요양보험	고령이나 질병 등으로 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 및 가사활동 지원	· 건강보험 가입자

□ 선진국에 비해 단기간 내 사회보험 체계 구축

○ 1964년 산재보험에서 시작해 1995년 고용보험 도입에 이르기까지 불과 31년 만에 사회보험 체계 구축 완료\*

\* 2008년 도입된 장기요양보험은 건강보험의 일부 기능과 재원을 분리한 제도로 간주

- 일본(25년)보다는 길었으나, 독일(105년)\*, 프랑스(63년), 미국(60년) 등에 비해 상당히 짧은 기간에 사회보험 체계를 압축적으로 확립  
\* 1883년 건강보험 도입 등 세계 최초로 사회보험제도를 실시한 국가

**<표 2> 주요국 사회보험 체계 확립 소요기간**

구분	독일	프랑스	미국	한국	일본
소요기간	105년	63년	60년	31년	25년

주 : 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험 중심  
자료 : 사회보장위원회

**□ 외환위기를 기점으로 사회보험 적용 대상 및 범위 확대 지속**

- 1997년 외환위기에 따른 사회적 충격 해소를 위해 고용보험(1998년) 및 국민연금(1999년) 적용 사업장 확대, 건강보험(2000~2003년) 조직 및 재정통합 추진
- 건강보험 보장성 강화대책(2005년~) 수립, 국민연금 전사업장 적용(2006년), 장기요양보험 신설(2008년)

**<표 3> 사회보험제도 확대(1998~2015)**

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험	장기요양보험
1998	1차 조직통합 (227개 지역조합 및 공교 통합)	최소가입기간 단축 (15년→10년), 급여율 인하 (70%→60%)	1인 이상 사업장 적용		
1999		도시지역 적용 (전국민 연금 실현)			
2000	의료보험조직 완전 통합 (139개 직장조합 통합, 국민건강보험공단 출범)	농어촌지역 특례노령연금 지급		1인 이상 사업장 확대 적용	
2001			모성보호급여 지급 (육아·산전후휴가)		

2002			일용근로자 적용		
2003	직장·지역 재정통합	1인 이상 사업장 단계별 적용 ('03~'06년)			
2005	1차 보장성 확대계획 추진('05~'08년)				
2007		출산·군복무 크레딧제도 도입			
2008		급여율 인하 (60%→50%)		법정 재할급여 도입, 특수형태근로종사자 (4개 직종) 적용	제도 도입
2009	2차 보장성 확대계획 추진('09~'13년)				
2010	시간제 근로자 직장가입자 가입기준 완화 (80→60시간 이상)	시간제 근로자 사업장가입자 가입기준 완화 (80→60시간 이상)	보험료 산정기준 변경 (임금→보수)	보험료 산정기준 변경 (임금→보수)	
2011			육아기 근로시간 단축 급여제도 시행		
2012		두루누리 보험료 지원사업 시행	두루누리 보험료 지원사업 시행, 자영업자 실업급여 적용	택배, 퀵서비스 기사 적용	장기요양 기본계획 (보험대상 확대 등)
2013	중증질환 재난적 의료비 지원사업 실시	수급연령 단계적 상향('13~'33년)	65세 이상자 실업급여 적용		
2014	건강보험 중기보장성 강화계획 추진 ('14~'18년)	기초연금 지급 개시			장기요양등급체계 개편 (3등급→5등급)
2015	간호·간병통합서비스 보험급여 적용		근로시간단축 지원금 신설		
2016		실업크레딧 시행	실업크레딧 시행		치매전담형 장기요양 실시
2017	건강보험 보장성 강화대책 추진 ('17~'22년)		중소기업청년추가 고용장려금 신설		
2018				통상의 출퇴근재해 보상범위 확대	인지지원등급 신설, 본인부담금 감경대상 확대
2019				특수형태근로종사자 (건설기계 27종) 적용	
2020			예술인 적용, 고용안정지원금 지급	특수형태근로종사자 (총 13개 직종) 적용	

자료 : 보건복지부, 고용노동부, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 근로복지공단

□ 사회보험 재원은 각 제도별 부과기준에 따라 기업(사용자), 근로자, 지역가입자, 자발적 가입자 등이 부담

- 기업과 근로자는 모든 사회보험에 강제가입되며, 보험료는 정해진 비율에 따라 분담
  - 건강보험, 국민연금, 장기요양보험은 기업과 근로자가 절반씩 부담하며, 고용보험 및 산재보험은 주로 기업이 부담
- 자영업자 등 지역가입자는 각 제도에 따라 강제가입 또는 임의가입되며, 보험료는 가입자가 전액 부담

**<표 4> 보험료 부담주체 및 보험료율 현황(2022년 1월 기준)**

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험	장기요양보험	
보험료 부담주체	직장가입자(사용자·근로자), 지역가입자, 국고부담	사업장가입자(사용자·근로자), 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자	직장가입자(사용자·근로자), 자영업자(임의), 국고부담	사용자, 특수형태종사자	직장가입자(사용자·근로자), 지역가입자, 국고부담	
비율	직장	6.99% (사용자·근로자 절반씩 부담)	9% (사용자·근로자 절반씩 부담)	1.6%~3.45% (사용자는 기업규모에 따라 1.05~1.65%, 근로자는 0.8% 부담)	평균 1.7% (사용자만 부담)	건보료의 12.27% (사용자·근로자 절반씩 부담)
	지역 등	부과점수(소득 재산 자동차)× 점수당금액 (가입자 전액 부담)	9% (가입자 전액 부담)	-	-	건보료의 12.27% (가입자 전액 부담)

주 1) 건강보험은 보수월액, 국민연금은 기준소득월액, 고용보험 및 산재보험은 보수총액 기준  
 2) 고용보험료율은 실업급여의 경우 1.6%(사업주와 근로자 각각 0.8% 부담), 고용안정·직업능력개발 사업(사업주만 부담)의 경우 150인 미만 기업 0.25%, 150인 이상 우선지원 대상기업 0.45%, 150인 이상~1,000인 미만 기업 0.65%, 1,000인 이상 기업과 국가·지방자치단체 0.85%  
 3) 장기요양보험료율은 건강보험료의 12.27%(보수월액 대비 0.86% 수준)  
 자료 : 보건복지부, 고용노동부, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 근로복지공단

## II 사회보험 국민부담 현황

### 1 사회보험료 규모

□ 2020년 한해 우리 국민이 부담한 사회보험료는 총 138조 1,702억원

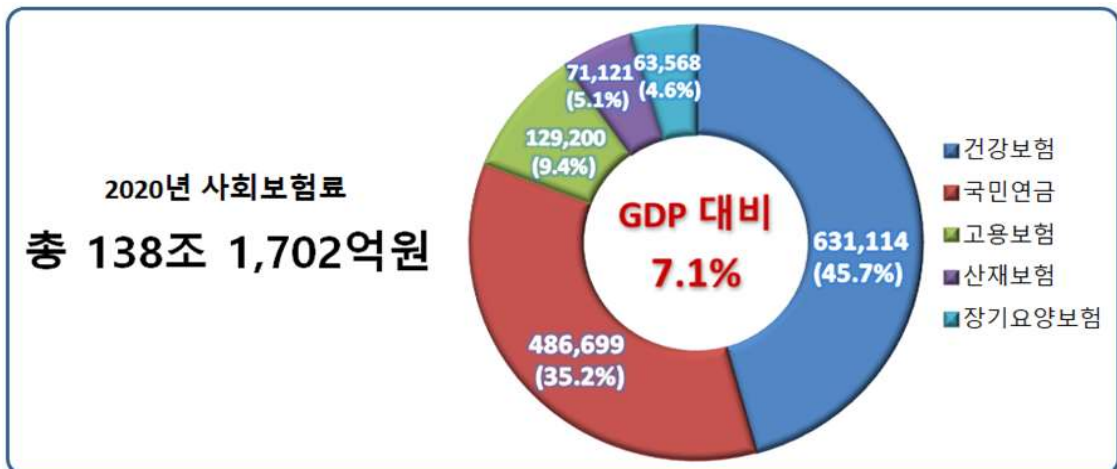
○ 2020년 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험, 장기요양보험 등 5대 사회보험을 위해 우리 국민이 부담한 보험료는 전년 129조 895억원 보다 9조 807억원(7.0%) 오른 총 138조 1,702억원으로 집계

- 문재인정부 출범 전인 2016년 104조 3,370억원과 비교하면, 불과 4년만에 33조 8,332억원(32.4%) 증가

○ 코로나19 확산과 내수 침체 등에 따른 낮은 경제성장률\*에도 불구하고, 국민부담은 2019년 8.7%에 이어 2020년 7.0% 증가

\* 한국은행 발표 실질성장률 2019년 2.2%, 2020년 -0.9%

[그림 1] 2020년 사회보험 국민부담 현황



주 : 통계항목 미일치로 인해 건강보험·장기요양보험은 일반사업장 부과액 기준, 국민연금·고용보험·산재보험은 수납액 기준(국민연금 : 2019년까지 당해 1.11 ~ 12.31 수납액, 2020년 1.11 ~ 다음해 1.10 수납액 기준)

자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련보험 통계연보, 한국은행 경제통계시스템

- 2020년 한해 기업(사용자)은 전체 사회보험료의 45.3%(노사부담액의 54.4%)인 62조 6,261억원 부담

**<표 5> 2020년 부담주체별 사회보험료 부담 현황**

(단위 : 억원)

구분	전체	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험	장기요양보험
국민부담	1,381,702	631,114	463,689	129,200	71,121	63,568
노사부담	1,150,599	469,246	400,172	110,764	75,458	47,114
	82.5%	74.4%	89.2%	100.0%	100.0%	74.2%
사용자 부담	626,261	234,623	216,959	80,245	70,877	23,557
	45.3%(54.4%)	37.2%	44.6%	62.1%	99.7%	37.1%
근로자 부담	524,338	234,623	216,959	48,955	244	23,557
	37.9%(45.6%)	37.2%	44.6%	37.9%	0.3%	37.1%

주 1. 각 항목별 비중(%)은 각 사회보험료 총액 대비 비중, 괄호 안은 노사부담액에서 차지하는 비중  
 2. 노사부담 외 부담액은 지역가입자 및 공무원·교직원, 임의 또는 임의계속가입자 보험료로 구성  
 자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련보험 통계연보

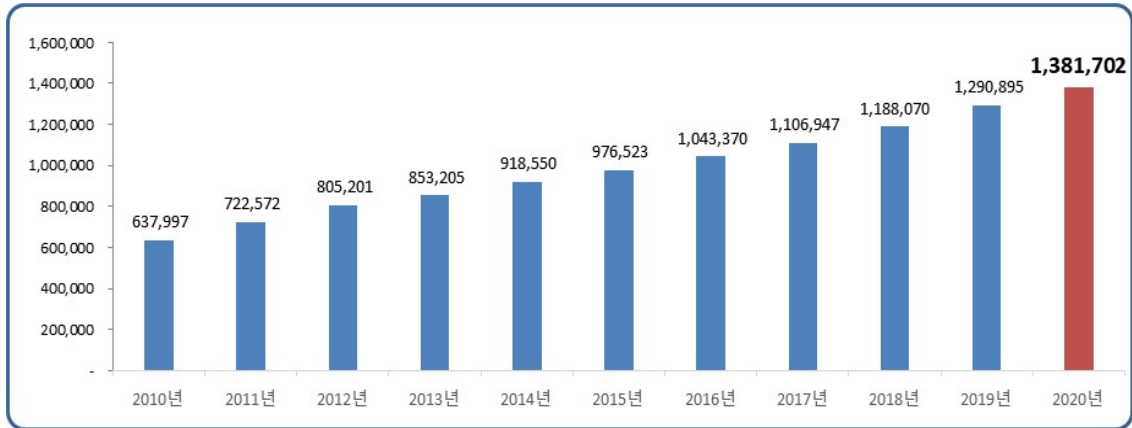
- 기업부담은 전년 58조 5,633억원보다 4조 628억원(6.9%) 증가
- 제도별로는 산재보험만 4,510억원(6.0%) 감소, 그 외 건강보험 1조 3,728억원(6.4%), 국민연금 1조 6,873억원(8.4%), 고용보험 1조 3,728억원(13.8%), 장기요양보험 2,789억원(25.5%) 증가

□ 최근 10년간 사회보험료 규모는 두 배 넘게 증가

- 2010년 63조 7,997억원이었던 사회보험료 규모는 2020년 138조 1,702억원으로 10년만에 2.17배 증가

## [그림 2] 사회보험 국민부담 추이

(단위 : 억원)



자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련보험 통계연보

## <표 6> 사회보험 제도별 국민부담 추이

(단위 : 억원, %)

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험	장기요양	계	전년대비 증가율
2010	284,577	246,567	42,184	46,353	18,316	637,997	-
2011	329,221	273,395	50,447	48,086	21,423	722,572	13.3
2012	363,900	299,450	63,030	55,124	23,697	805,201	11.4
2013	390,319	313,432	69,635	54,398	25,421	853,205	6.0
2014	415,938	337,393	80,166	58,007	27,047	918,551	7.7
2015	443,298	357,980	85,754	60,658	28,833	976,523	6.3
2016	475,931	383,241	90,401	62,881	30,916	1,043,370	6.8
2017	504,168	410,656	95,009	64,342	32,772	1,106,947	6.1
2018	538,965	434,491	101,841	73,528	39,245	1,188,070	7.3
2019	591,328	463,689	110,764	75,458	49,526	1,290,765	8.7
2020	631,114	486,699	129,200	71,121	63,568	1,381,702	7.0
연평균 증가율	8.3	7.0	11.8	4.4	13.3	8.0	

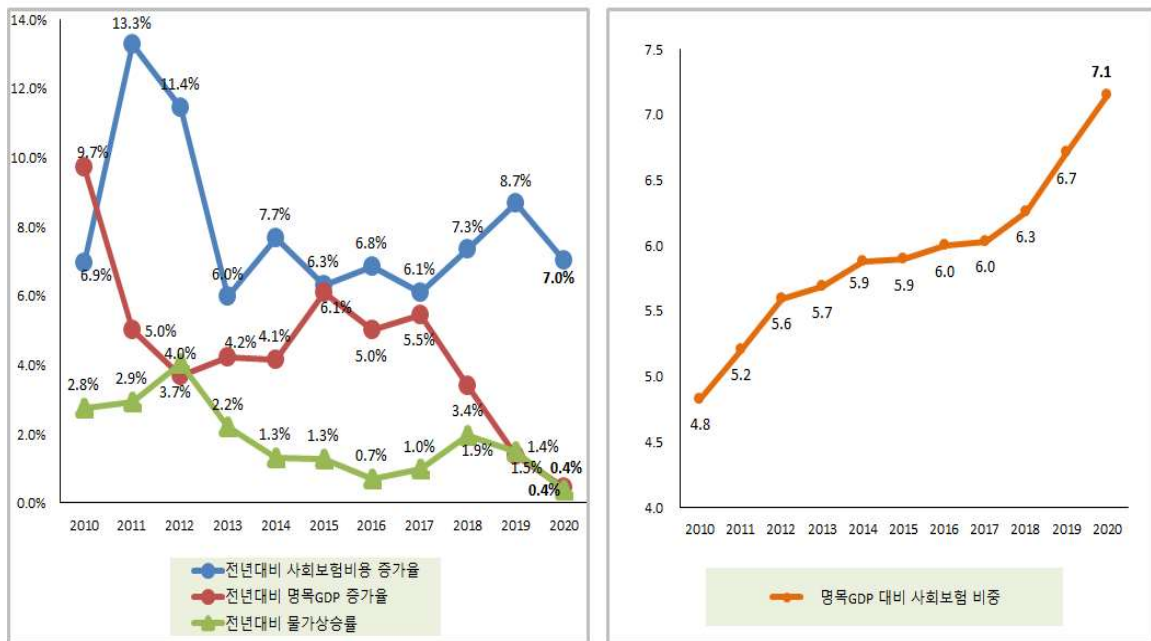
주 : 통계기준 미일치로 인해 건강보험·장기요양보험은 일반사업장 부과액 기준, 국민연금·고용보험·산재보험은 수납액 기준(국민연금의 경우 2019년까지는 당해 1.11~12.31 수납액 기준, 2020년부터 1.11~ 다음해 1.10 수납액 기준)

자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련 통계연보



- 동 기간 연평균 사회보험료 규모 증가율은 8.0%로, 물가상승률(연 1.5%)의 5.3배에 달하며, 명목 GDP 성장률(연 3.9%)을 크게 상회
- 이로 인해 명목 GDP 대비 사회보험료 비중도 2010년 4.8%에서 2020년 7.1%까지 상승

[그림 3] 지표별 증가율 비교 및 GDP 대비 사회보험료 비중 추이



자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련보험 통계연보, 한국은행 경제통계시스템

- 최근 10년 동안 2010년, 2017년을 제외하면 매년 기업이 부담하는 사회보험료 증가율이 전산업 매출액 증가율을 상회함에 따라 사회보험료가 기업 지불능력 범위를 넘어서 과도한 부담으로 작용
- 특히 2020년은 코로나19 팬데믹의 영향으로 전산업 매출액이 감소했음에도 불구하고, 기업부담 사회보험료는 6.9%나 증가

**<표 7> 사회보험 기업부담 증가율 및 전산업 매출액 증가율 추이**

(단위 : 전년대비 %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사회보험 기업부담 증가율	5.7	13.2	12.8	6.7	8.5	6.9	6.8	5.6	8.6	7.9	6.9
전산업 매출액 증가율	15.3	12.2	5.1	2.1	1.3	0.3	2.6	9.2	4.0	0.4	△1.0

자료 : 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단 결산서 및 관련보험 통계연보, 한국은행 기업경영분석

## ② 우리나라 사회보험 부담 수준

□ 2020년 GDP 대비 사회보험 기여금 비중은 우리나라가 OECD 전체 회원국 중 중위권, 비유럽 회원국 중 최상위권 수준

○ OECD 통계에 따른 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금(보험료와 정부출연금 합계) 비중은 2020년 7.8%까지 증가

- 우리나라 동 비중은 아직 OECD 평균치(9.3%)에는 미치지 못하고 있으나, OECD 가입 직후인 1997년 2.7%에서 2007년 4.9%, 2017년 6.5%, 2019년 7.3%로 처음 7%대 진입, 이후에도 꾸준한 증가세 유지

**<표 8> G7 국가와 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중(2020년 기준)**

(단위 : %)

구분	독일	프랑스	이탈리아	일본	한국	영국	미국	캐나다
GDP 대비 사회보험 기여금	15.2	14.9	13.5	12.9	7.8	6.9	6.3	4.9

주 1. 사회보험 기여금은 국민이 부담한 사회보험료와 정부출연금(조세)의 합계액

2. 일본은 가장 최신 데이터인 2019년 기준

자료 : OECD, Social Security Contributions, Total, % of GDP, 2020

- OECD 국가순위로는 우리나라가 전체 38개 회원국 중 24위, 일찍 부터 사회보장시스템을 발전시켜 온 유럽 국가를 제외한 비유럽권 회원국 중에서는 일본과 코스타리카에 이어 3위
- 유럽 27개국(11.1%)과 비유럽 11개국(4.7%)의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중이 평균 6.4%p 차이임을 고려하여 우리나라 수준을 평가할 필요
- 실제 산업선진국 G7 국가와 비교해도 우리나라의 GDP 대비 사회 보험 기여금 비중은 중위권에 해당할 만큼 비약적으로 성장

**<표 9> OECD 회원국 GDP 대비 사회보험 기여금 비중(2020년 기준)**

(단위 : %)

유럽 평균					11.1	비유럽 평균	4.7
슬로베니아	16.8	네덜란드	13.6	포르투갈	10.3	일본	12.9
체코	15.8	이탈리아	13.5	라트비아	10.1	코스타리카	8.3
오스트리아	15.6	에스토니아	12.9	스웨덴	9.1	<b>한국</b>	<b>7.8</b>
슬로바키아	15.5	그리스	12.9	터키	7.1	미국	6.3
독일	15.2	핀란드	11.5	스위스	6.9	이스라엘	5.1
프랑스	14.9	룩셈부르크	11.2	영국	6.9	캐나다	4.9
폴란드	13.8	노르웨이	11.2	아일랜드	3.4	멕시코	2.5
스페인	13.7	헝가리	11.1	아이슬란드	3.2	콜롬비아	1.9
벨기에	13.7	리투아니아	10.4	덴마크	0.1	칠레	1.5
						호주, 뉴질랜드	0.0

주 1. 사회보험 기여금은 국민이 부담한 사회보험료와 정부출연금(조세)의 합계액을 의미

2. 일본은 가장 최신 데이터인 2019년 기준

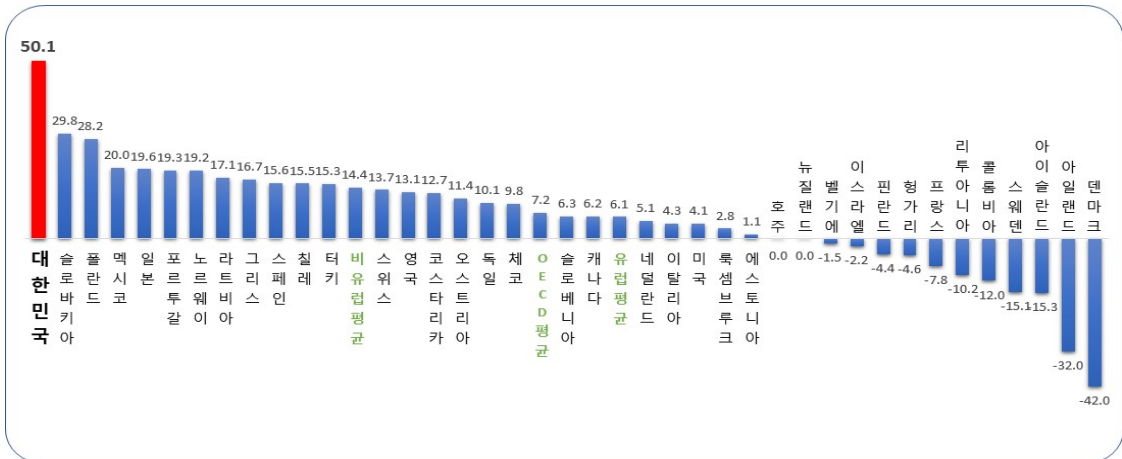
자료 : OECD, Social Security Contributions, Total, % of GDP, 2020

□ 문제는 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중의 증가 속도가 너무 빠르다는 것

○ 지난 10년(2010~2020)간 GDP 대비 사회보험 기여금 비중의 증가율은 우리나라가 50.1%로, OECD 전체 회원국 중 가장 높음.

- 이와 같은 증가 속도는 OECD 평균(7.2%)보다 7배, 세계 최고령 국가인 일본(19.5%)에 비해서도 2.6배 빠른 것으로 집계

[그림 4] OECD 회원국의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중 증가율 (2010~2020년)



자료 : OECD, Social Security Contributions, Total, % of GDP, 2010-2020

○ 지금의 증가 속도가 계속될 경우 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중은 2026년 OECD 평균을 넘어, 2030년대 중 북유럽 3국 (스웨덴, 핀란드, 노르웨이), 2042년에는 현재 G20 1위 독일마저 추월할 것으로 전망

- 우리나라의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중은 2026년 10.0%로 OECD 평균(9.7%)을 넘고, 대표적 복지국가로 꼽히는 북유럽 3국 스웨덴, 핀란드, 노르웨이도 각각 2023년, 2029년, 2036년 추월

- 현재의 G20 국가와 비교할 때 우리나라 동 비중은 2034년 13.8%로 프랑스(13.3%)를 넘고, 2042년 19.1%로 1위인 독일(18.8%)까지 추월

**<표 10> 주요국의 GDP 대비 사회보험 기여금 비중 전망**

국가	2023	2026	2029	2034	2036	2042
대한민국	8.9	10.0	11.3	13.8	15.0	19.1
스웨덴	8.7	8.3	7.9	7.3	7.0	6.4
핀란드	11.4	11.2	11.0	10.8	10.7	10.4
노르웨이	11.8	12.4	13.1	14.3	14.8	16.4
프랑스	14.5	14.1	13.8	13.3	13.0	12.4
독일	15.7	16.1	16.6	17.4	17.7	18.8
OECD 평균	9.5	9.7	10.0	10.5	10.7	11.4

주 : 2010~2020년 GDP 대비 사회보험 기여금 비중 증가율이 계속 유지될 경우 가정

자료 : OECD, Social Security Contributions, Total, % of GDP, 2010-2020 재가공

### ③ 시사점

#### □ 인구절벽 앞에 양적 보장성 확대에 대응하는 것은 부적절

- 국민의 실제 부담능력과 별개로, 사회보험료 규모가 더욱 급격하게 증가하는 최근 현상은 사회보험 가입대상 및 급여혜택의 대폭적인 확대와 그에 따른 보험료율 인상 등 정책적 요인이 직접적 원인
- 인구구조 변화가 심화되는 가운데 사회보험 급여혜택의 양적 확대는 필연적으로 국민의 보험료 부담 증가와 급격한 재정 악화를 유발하는 바, 제도 자체가 지속가능하지 않을 뿐만 아니라, 국민경제 선순환의 장애요인으로 작용

- 지난 10년(2010~2020)간 연평균 사회보험료 증가율(8.0%)이 전산업 매출액 증가율(4.7%)을 초과했던 추세가 계속될 경우 투자·고용 부진 등 기업의 성장잠재력 저하와 가처분소득 감소에 따른 만성적 내수 침체 우려

## □ 국민경제 성장과 선순환되는 사회보험제도 확립 필요

- 사회보험 급여 확대는 후세대에 부담이 전가되지 않도록 경제성장 범위 내에서 국민부담 능력을 종합적으로 감안하여 결정할 필요
  - 사회보험 급여 범위 및 수준은 수혜자 입장 외에도 산업현장\* 및 일자리에 미치는 영향을 균형 있게 고려
    - \* 구직급여 수준이 재취업 시 잠재 임금수준에 비해 상대적으로 유리하거나, 구직급여를 반복 수령할 수 있는 구조는 개인의 구직동기를 약화시키고 심각한 재정부담 초래
- 이를 위해 국민경제 지표와 연계한 사회보장정책 목표 수립
  - 사회보험 운영과 밀접한 관련이 있는 사회보장기본계획\*의 경우 사회지표 외에 경제지표까지 종합적으로 고려해 정책목표를 설정하고, 목표 달성에 수반되는 국민부담 계획 수립 필요
    - \* 사회보장위원회(위원장 국무총리)가 5년마다 수립하는 사회보장기본계획은 방대한 정책목표를 제시하면서 재원규모 및 조달방안은 각 부처의 국가예산 반영 노력과 사회적 합의 원칙만 밝힐 뿐, 국민부담에 관한 장기 계획은 부재
- 인구 고령화가 심화될수록 지출 효율화 및 재정건전성 확보를 위한 정책 개선을 통해 지속가능한 사회보험제도 확립 필요
  - 사회보험 급여를 '공짜' 또는 '무상'으로 조장하는 선심성 복지 포퓰리즘을 지양하고, 제도별 지출 효율화로 인구절벽에 대비

### Ⅲ 제도별 새정부 정책 혁신과제

#### ① 국민건강보험

##### 가. 현황 및 문제점

##### □ 과도한 의료이용량 증가

- 우리나라 국민의 의료이용량은 고령화사회에 진입한 2000년 이후 해마다 빠르게 증가하는 상황
- 1인당 연간 의료기관 방문 횟수(약국 제외)는 1990년 7.91일, 2000년 11.63일, 2010년 18.57일, 2019년 21.19일로 지속 증가
- 다만, 2020년은 코로나19 팬데믹의 영향으로 18.71일로 감소

**<표 11> 우리나라 건강보험 적용인구 1인당 연간 의료기관 방문 횟수**

(단위 : 일)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
입원	0.63	0.76	0.88	1.19	2.13	2.65	2.89	2.91	2.74
외래	7.29	8.74	10.76	14.13	16.44	16.95	17.72	18.28	15.97
전체	7.91	9.50	11.63	15.32	18.57	19.61	20.61	21.19	18.71

주 1. 1인당 연간 의료기관 방문 횟수 = 연간 입내원일수 ÷ 연평균 건강보험 적용인구

2. 약국의 처방조제 입내원일수는 총계에서 제외

자료 : 국민건강보험공단, 건강보험 주요통계, 각 연도

- 외래방문을 기준으로 국민 1인당 연간 의료이용 횟수를 측정하는 OECD 통계(2019년 기준)에서도 우리나라는 단연 1위

- 우리나라 국민 1인당 평균 의료이용량은 17.2회로, OECD 회원국 평균치인 6.7회보다 2.57배 높은 수준

**<표 12> OECD 주요국의 1인당 의료이용 횟수(2020)**

(단위 : 일)

구분	한국	일본*	독일	캐나다	프랑스*	영국*	스위스*	미국*	스웨덴	평균
횟수	17.2	12.5	9.8	6.6	5.9	5.0	4.3	4.0	2.6	6.7

주 1. OECD Doctors consultations (in all settings)

2. 2019년 OECD 평균치는 OECD 통계에서 2019년 데이터가 활용가능한 29개국의 산술평균

3. 일본, 프랑스, 영국, 스위스, 미국은 2019년 데이터 부재로 활용가능 최신수치인 2018년(일본, 프랑스), 2017년(스위스), 2011년(미국), 2009년(영국) 데이터 활용

자료 : OECD, Health Care Utilisation, 2020

- 우리나라의 의료이용량은 특히 65세 이상 노령인구 층에서 두드러지게 증가

**<표 13> 건강보험 총진료비 및 65세 이상 진료비 증가 현황**

(단위 : 억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총진료비 (전년대비 증가율)	509,541 (6.5)	543,170 (6.6)	579,546 (6.7)	645,768 (11.4)	693,352 (7.4)	776,583 (12.0)	864,775 (11.4)	869,545 (0.6)
65세 이상 진료비 (전년대비 증가율)	180,565 (10.5)	197,417 (9.3)	218,023 (10.4)	250,187 (14.8)	276,533 (10.5)	316,527 (14.5)	358,247 (13.2)	374,737 (4.6)

주 : 건강보험 총진료비 = 보험급여비 + 법정본인부담금

자료 : 국민건강보험공단, 건강보험 주요통계, 각 연도

- 최근 5년(2016~2020)간 건강보험 총진료비는 연평균 8.56%씩 증가하는 동안 65세 이상 노령인구 진료비는 연평균 11.5%씩 증가\*

\* 코로나19 팬데믹의 영향이 컸던 2020년을 제외한 직전 5년(2015~2019)간의 건강보험 총진료비, 65세 이상 노령인구 진료비의 연평균 증가율은 각각 9.8%, 12.7%



□ 강도 높은 양적 보장성 확대로 국민부담 심화 초래

○ 의료이용량이 과도한 상황에서 정부의 대폭적인 보장성 강화대책 시행으로 보험급여비 지출은 더욱 급증

- 2017년 8월 문재인정부는 ‘병원비 걱정 없는 든든한 나라’를 표방하며 역대 어느 정부보다 월등히 많은 30.6조원을 투입, 전면적인 비급여의 급여화를 통해 건강보험 보장률\*을 기존 63.4%에서 70%까지 올리는 ‘건강보험 보장성 강화대책’ 발표

\* 총진료비 중 건강보험에서 부담하는 비율

<표 14> 역대 보장성 강화정책의 목표보장률과 실적

구분		1차 (2005~2008)	2차 (2009~2013)	3차 (2014~2016)	4차 (2017~2022)
재정소요		3.5조원	3.1조원	7.4조원	30.6조원
보장률	목표	80%	80%	68%	70%
	실적	64.0%	63.2%	63.1%	64.4% (2018~2020)

주 : 보장률 실적은 정책추진 기간 동안의 산술평균 보장률(1차, 2차 보장률은 원보고서 수치 인용)  
 자료 : 한국조세재정연구원 자료(2018.12)를 기반으로 경총 재구성

- 그러나 과다 의료이용 방지를 위한 제도개선이 미흡한 상황에서 강도 높은 보장성 확대는 환자의 의료비 부담을 완화해 결과적으로 의료이용량과 건강보험 총진료비 증가\* 초래

\* 현행 보장성 강화대책이 추진되기 이전 5년(2013~2017)간 연평균 7.7%였던 건강보험 총진료비 증가율은 이후 2년(2018~2019)간 11.7% 수준으로 급등

- 당초 정부는 현행 보장성 강화대책이 종료되는 2023년까지 누적적립금을 10조원 이상 유지할 것이라 밝혔으나, 국회예산정책처는 2024년(재정절감대책 반영 시 2028년) 누적적립금 고갈 예측

**<표 15> 국회예산정책처 건강보험 재정수지 추계 결과(기본모형)**

(단위 : 조원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	연평균 증가율
총수입	67.8	74.3	81.3	87.7	94.1	102.4	111.1	119.0	124.9	131.0	7.6
총지출	71.9	78.1	84.6	91.8	98.7	106.1	114.1	122.6	131.8	141.7	7.8
당기수지	△4.1	△3.7	△3.3	△4.2	△4.6	△3.8	△3.0	△3.7	△6.9	△10.7	
누적수지	16.5	12.8	9.5	5.3	0.7	△3.1	-	-	-	-	

- 주 1. 건강보험 수입은 건강보험료 수입(건강보험 납부자 수×1인당 보수월액×해당연도 보험료율)에 정부지원금과 기타 수입 등을 합하여 추계. 이때 건강보험료율은 기 결정된 2019년 6.46%, 2020년 6.67%를 적용하고, 이후 기간은 정부의 재원조달 계획을 준용해 2021~2022년은 3.49%, 2023~2028년은 매년 3.2%씩 인상하는 것으로 가정하되, 보험료율 법정상한(8%) 규정을 고려. 정부지원금의 경우 2019년은 예산액을 반영하고 2020년부터는 최근 3년(2016~2018)간 실제 건강보험료 수입액 대비 평균 지원비율 13.9%를 적용
2. 건강보험 지출은 먼저 의료비를 추계한 후 여기에 건강보험 보장률을 곱하여 건강보험 급여비를 추계. 이때 의료비는 최근 4년(2014~2018)간 1인당 의료비 증가율에 연도별 인구 전망 등을 적용. 급여비에는 2022년 보장률 70%를 달성하기 위한 추가 재정소요액을 합산

자료 : 국회예산정책처, 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망, 2019.11

○ 건강보험 재정부담 가속화로 보험료 추가 상승에 따른 국민부담 심화

- 실제로 2017년 6.12%였던 건강보험료율은 현행 보장성 강화대책 추진 이후 연평균 2.70%\*씩 인상되어 2022년 6.99%까지 상승
- \* 그나마 코로나19 팬데믹에 따른 국민부담을 고려해 2022년 인상률이 1.9% 상승에 그친 영향이 큼.
- 보장성 강화대책 이후 5년간 연평균 증가율(2.70%)은 이전 5년간 수치인 1.08%보다 2.5배 높은 것으로, 현 추세가 계속될 경우 2028년에는 건강보험료율이 법정상한(8%)을 넘어 8.20%에 달할 전망

<표 16> **현행 건강보험 보장성 강화대책 전후 건강보험료율 및 인상을 추이**

(단위 : %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	5년간 연평균	2018	2019	2020	2021	2022	5년간 연평균
보험료율	5.89	5.99	6.07	6.12	6.12	-	6.24	6.46	6.67	6.86	6.99	-
인상률	1.55	1.70	1.34	0.82	0.0	1.08	1.96	3.53	3.25	2.85	1.90	2.70

자료 : 국민건강보험공단, 경총

- 2018년 7월 ‘건강보험 부과체계 개편’ 이후 직장가입자 건강보험료 부담이 크게 증가
  - ‘28만원’으로 고정되어 있던 보수월액 하한액을 ‘전전년도 평균 보수월액 보험료의 0.08~0.085% 범위’로, ‘7,810만원’\*으로 고정되어 있던 보수월액 상한액을 ‘전전년도 평균보험료의 30배’로 조정하여 보수월액 보험료 상·하한액을 임금 인상과 연동되도록 변경
    - \* 2010년도 기준 전년도 평균보험료의 30배에 상응하는 수준
  - 보수외소득(소득월액)에 대해서도 7,200만원 초과 소득자에서 3,400만원 초과 소득자로 보험료 부과대상을 확대\*하고, 보험료율도 보수월액 보험료율의 50%에서 100%로 인상하였으며, 소득월액 상한액도 ‘7,810만원’에서 ‘전전년도 평균보험료의 15배’로 조정
    - \* 2022년 7월 이후 2,000만원 초과 소득자로 부과대상 확대 예정
- 부과체계 개편 영향으로 2017년 17.136원이었던 보수월액 보험료 하한액은 2021년 19,140원으로 11.7% 상승에 그친 반면, 2017년 478만원이었던 보험료 상한액은 2021년 705만원으로 47.5%나 상승
  - 이로써 우리나라의 보수월액 보험료 상·하한 격차는 2017년 279배에서 2021년 368.2배로, 4년 만에 100배 가까이 증가

- 이는 일본 24.0배, 대만 12.4배, 독일\* 4.4배인 점에 비추어 볼 때 형평성 측면에서 적정 부담을 위해 설정한 보험료 상·하한이 본연의 기능을 완전히 상실한 것으로 볼 수 있음.

\* 미니잡은 건강보험료가 면제되므로, 미니잡 소득 하한인 450.01유로를 기준으로 계산

- 과도한 건강보험료 상·하한 격차는 건강보험 부담자와 이용자 간 불일치 문제를 심화시켜 '저부담자 과다 의료이용 → 건강보험료 인상 → 특정계층(고소득자) 부담 심화'라는 악순환 및 사회갈등 초래

## 나. 정책 혁신과제

### □ 국민부담 가중시키는 '보장률' 중심 건강보험 정책 목표 지양

- 보장률 제고를 건강보험 정책목표로 삼을 경우 급여화를 위한 막대한 재정 투입에도 불구하고, 다른 비급여 행위가 늘어나는 풍선효과로 말미암아 실제 보장률 개선 효과는 미미한 수준에 불과
- 2017년 69.3조원이었던 건강보험 총진료비는 현행 보장성 강화대책 시행 후 2018년 77.7조원, 2019년 86.5조원으로 연평균 11.7% 증가
  - ※ 코로나19 확산 영향으로 의료이용량이 급감한 2020년은 예외로 간주
- 동 기간 1차 의료기관을 중심으로 비급여 행위가 대폭 증가하면서, 2017년 62.7%였던 건강보험 보장률은 2018년 63.8%, 2019년 64.2%로 전년 대비 각각 1.1%p, 0.4%p 상승에 그침.
  - ※ 코로나19 확산 영향으로 의료이용량 자체가 급감한 2020년 보장률은 전년 대비 1.1%p 상승한 65.3% 기록

- 이는 보장성 강화대책 발표('17.8월) 당시 정부가 보장률 70% 달성을 목표로 제시하면서 재정이 집중 투입되는 2018년까지 보장률 상승 효과의 대부분을 실현할 것이라 밝힌 데 비해 매우 미흡한 수준
  - ※ 문재인정부는 건강보험 보장률 목표(62.7%→70%) 달성을 위해 역대 정부에 비해 4~6배 많은 30.6조원(2017~2022년)을 투입할 예정이나, 2020년 보장률이 65.3%에 불과해 사실상 목표 달성은 불가능할 전망

○ 통제 자체가 원천적으로 불가능한 '보장률' 목표에 치중하면서, 결과적으로 국민의 보험료 부담만 늘고, 비급여 행위가 확대되는 풍선효과로 인해 실제 진료비 본인부담은 줄지 않는 부작용 초래

- 보장성 강화대책의 성공을 예정하고 보험료율을 지속 인상했음에도 부진한 결과가 나오에 따라 “정부가 보험료율만 너무 쉽게 올렸다”는 비판 제기(「건강보험, 지속가능한가?」 토론회, '19.12)

- 2021년 6월 경총이 실시한 「국민건강보험 현안 대국민 인식조사」에서 국민의 62.6%가 현재 소득 대비 건강보험료 수준이 '부담'되며, 73.7%는 최근 4년(2018~2021)간 건강보험료율 인상이 '높다'고 평가

**※ 국민건강보험 현안 대국민 인식조사(경총, '21.6)**

- (보험료 수준) 현재 소득 대비 건강보험료 수준에 대해 '부담된다'고 밝힌 응답자는 62.6%인 반면, '부담되지 않는다'는 응답은 6.0%에 불과
- (보험료율 인상률) 최근 4년(2018~2021)간 건강보험료율 누적인상률(12.1%)에 대해 응답자의 73.7%가 '높다'고 평가한 반면, '낮다'는 응답은 2.0%에 불과

○ 무분별한 양적 보장성 확대에 치중함으로써 환자들의 대형병원 쏠림 현상 및 과다 의료이용 발생 등 의료전달체계 왜곡을 심화시켰고, 이를 바로 잡기 위해 보상수가를 추가 신설하는 등 재정 투입을 계속하는 악순환 초래

**<표 17> 건강보험료율 및 누적적립금 추이**

(단위 : %, 조원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
건강보험료율 (인상률)	5.99 (1.70)	5.07 (1.34)	6.12 (0.82)	6.12 (동결)	6.24 (1.96)	6.46 (3.53)	6.67 (3.25)	6.86 (2.85)
누적적립금	12.8	17.0	20.1	20.8	20.6	17.8	17.4	20.2

□ **중증·희귀질환 중심의 질적 보장체계 전환을 통한 지출 효율화 강구**

- 국민 다수가 재정 지출이 급증하고 있는 건강보험의 지속가능성에 대해 우려가 큰 상황

※ 「국민건강보험 현안 대국민 인식조사」(21.6) 결과, 건강보험 지속가능성과 관련하여 다음 세대도 현재와 같은 건강보험 혜택을 누릴 가능성에 대해 응답자의 55.7%가 부정적인 견해를 드러낸 반면, 긍정적으로 평가한 응답자는 17.4%에 불과

- 특히 코로나19 영향으로 국민경제의 어려움이 누적된 상황에서 건강보험 재정 지출 증가에 따른 보험료 부담을 국민들이 계속해서 수용할 수 있을지 미지수

- 인구절벽에 대비해 과도한 의료이용량과 국민부담을 가중시키는 재정 지출 증가를 획기적으로 완화하기 위해서는 건강보험 정책 대전환 불가피

- 현재 제1차 국민건강보험 종합계획(2019~2023)에도 요양병원의 부적절한 장기입원 억제와 불법 사무장병원 근절, 건강보험증 대여·도용 및 외국인 무자격자 불법 이용 등 재정누수 요인에 대한 관리 강화, 노인외래정액제 개선, 보험급여 재평가, 본인부담 및 수가 조정 등 구체적 재정관리 방안 제시

- 그러나 이러한 노력은 기존에 해 오던 재정관리 방안이어서 지금의 지출 증가세를 획기적으로 바꾸기는 어려울 것으로 예상

- 소액·경증질환에 대한 무분별한 양적 급여 확대보다는 국민의료비 부담이 큰 중증·희귀질환과 재난적 의료비 지원 중심의 질적 보장 체계 전환 필요

※ 국민건강보험 현안 대국민 인식조사(경총, '21.6)

- (차기정부 건강보험 정책) '현 수준 혜택 유지'(39.8%)와 '중증질환 위주로 혜택 대'(30.5%)를 선호한 반면, 지금과 같은 '전면적 양적 혜택 확대'는 12.3%에 불과
- (차기정부 건강보험료) '현 수준 유지'(39.8%) 또는 '인하'(37.5%)를 선호한 반면, '인상'을 택한 응답자는 19.5%에 불과

- 현행 보장성 강화대책 일환으로 급여화한 CT, MRI, 초음파검사 등 건강보험 재정지출이 급격히 증가할 것으로 예상되는 대표적인 항목들에 대해서는 모니터링 강화와 선제적 재정관리 병행 필요

□ 직장가입자 건강보험료 상·하한 격차 완화 등 부과체계 형평성 제고

- 과중한 보험료 부담을 호소하는 사람과 의료서비스를 과도하게 남용하는 사람이 혼재된 상황을 개선하기 위해서는 현재 368.2배에 달하는 보수월액 보험료 상·하한 격차\*를 반드시 완화할 필요

\* 일본 24.0배, 대만 12.4배, 독일 4.4배(미디잡 소득 하한 기준)

- 우리나라 보수월액 건강보험료 상한액 705만원('21.6 기준)은 일본(141만원)의 5.0배, 독일(95만원)의 7.4배, 대만(86만원)의 8.2배에 달해 과도하게 높은 수준

- 사회보험 특성을 감안하더라도 현행 건강보험료 상한액(705만원)은 '소득에 따른 차등 부과' 수준을 넘어, 일부 고소득 직장가입자에 '징벌적 부담'을 전가하는 것이므로, 2단계 부과체계 개편('22.7) 시 선진국 사례를 참고하여 건강보험료 상한액을 하향 조정할 필요
- 또한 복수 법인에 가입된 직장인에 대해 사업장별로 건보료를 따로 부과(소득발생지별 상한선 적용)하는 방식은 우리나라가 유일한 바, 개인별 합산소득에 보험료를 부과하도록 개선할 필요

□ 건강보험에 대한 정부지원 상시화를 위한 법 개정 추진

- 2022년 12월 31일까지 한시적으로 적용되는 건강보험 재정에 대한 정부지원을 상시화할 수 있도록 관련 법 개정 추진 필요

**<표 18> 건강보험 정부 지원금 관련 법규정**

구 분	세 부 내 용
국민건강보험법	<p>제108조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.</p> <p>② 공단은 「국민건강증진법」에서 정하는 바에 따라 같은 법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다.</p> <p>부칙 제2조(유효기간) 제108조는 <u>2022년 12월 31일까지</u> 효력을 가진다.</p>
국민건강증진법	<p>부칙&lt;제6619호, 2002.1.19.&gt; ② (기금사용의 한시적 특례) 보건복지부장관은 <u>2022년 12월 31일까지</u> 매년 기금에서 「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제108조제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다. 다만, 그 지원금액은 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없다.</p>



- 보험료 예상수입액을 기준으로, 국고에서 14%까지 지원하도록 한 「국민건강보험법」, 건강증진기금에서 6%까지 지원하도록 한 「국민건강증진법」 등의 부칙 개정 필요
- 건강보험 재정에 대한 정부지원 규모가 법정 기준(보험료 예상수입액의 20%)을 충족하도록 추가적인 법·제도 보완 필요
  - 재정당국이 '보험료 예상수입액'을 과소추계해 정부지원을 줄이는 경우가 없도록 정부지원 산정기준을 '보험료 예상수입액'에서 '전년도 보험료 수입액'으로 변경
  - 현행 보장성 강화대책 시행 후 3년(2018~2020)간 실제 보험료 수입 대비 13.6%에 머물고 있는 정부지원 비율을 더욱 높여 국민건강에 대한 국가의 책무와 국민부담 경감 노력을 강화할 필요
    - ※ 건강보험 정부지원 규모 : 일본 27.4%(17), 프랑스 52.3%(18), 대만 23.1%(16)

**<표 19> 최근 10년(2011~2020)간 보험료 수입 대비 정부 지원비율**

(단위 : 억원, %)

연도	보험료 (A)	정부지원금 (B)	지원비율 (B/A)
2011	329,221	50,362	15.3
2012	363,900	53,507	14.7
2013	390,319	58,072	14.9
2014	415,938	63,221	15.2
2015	443,298	70,974	16.0
2016	475,931	70,974	14.9
2017	504,168	67,839	13.5
2018	538,965	70,802	13.1
2019	591,328	77,803	13.2
2020	631,114	92,283	14.6

주 : 보험료(A)는 당해연도 부과액 기준

자료 : 국민건강보험공단, 건강보험 주요통계, 2020

## □ 상병수당 실시에 대한 신중한 검토 필요

- 코로나19 확산으로 촉발된 상병수당 도입 논란과 관련, 현재 보건복지부는 국회 예산 편성(110억원)을 받아 2022년 7월부터 '한국형 상병수당 시범사업'\* 1단계 시행 검토 중
  - \* 6개 시·군·구 취업자 대상, 상병 범위·요건 따라 3개 모형 적용(일지급액 43,960원, 2022년 최저임금의 60%)
  
- 향후 건강보험으로 전국민 대상 상병수당을 실시하는 문제는 보험료 부담에 대한 국민적 우려가 큰 만큼, 신중한 검토 필요
  - \* 「국민건강보험 현안 대국민 인식조사」(21.6, 경총) 결과, 보험료 인상을 수반하는 상병수당 실시에 대해 '반대' 54.8%, '찬성' 21.9%로 나타남.
  
- 연간 최소 8,055억원, 최대 2.8조원으로 추정\*되는 상병수당 소요비용을 건강보험에서 충당한다면, 2022년 현재 6.99%인 보험료율은 곧바로 법정상한(8%)에 도달해 과중한 국민부담 유발
  - \* 건강보험연구원 8,055억원~1조 7,718억원, 손성민 등(2019) 2조 3,281억원, 임준(2017) 2조 8,225억원 전망
  
- 상병수당을 실시 중인 OECD 국가들은 우리나라처럼 고령화로 재정지출이 급증하는 시기에 제도를 도입한 게 아님을 고려할 필요
  - ※ 2020년 기준 우리나라 65세 이상 인구비중은 15.8%(UN)인 반면, OECD 32개국의 상병수당 도입 당시 65세 이상 인구비중은 평균 8.2%에 불과(1950년 이전 상병수당을 도입한 30개국은 통계 부재로 인해 1950년 수치를, 1950년 이후 상병수당을 도입한 국가는 근접연도 수치 반영)
  
- 건강보험에서 상병수당을 실시할 경우 국내 사업체 절반(49.5%)\*이 자체 시행하고 있는 유급병가와 중첩되어 근로자 중복혜택에 따른 양극화 및 사업주 이중부담 초래

\* 고용노동부 「2016년 일·가정 양립 실태조사」 결과, 전체 사업장의 70.4%가 병가제도 운영, 전체 사업장의 49.5% 유급병가 시행

- 건강 문제에 예민한 우리 국민 특유의 의료소비 풍토를 감안할 때 상병수당 과다·부정 신청은 물론, 자격심사가 간소하거나 허술할 경우 잠재적 산재신청자의 건보 쏠림현상 등 심각한 부작용 예상
- 산업현장의 도덕적 해이와 결합되어 잦은 인력 공백에 따른 생산 차질과 대체인력 채용에 따른 추가비용 발생이 우려되는 바, 국민 경제적 관점에서 균형 있게 고려할 필요
- 다양한 부작용과 재정부담을 야기하는 상병수당을 건강보험에서 전 국민 대상으로 실시하기보다는 심각한 경제·사회적 불편을 초래하는 감염병 유행에 한정하여 「감염병예방법」에 따른 유급휴가비 및 생활비 지원을 확대·보완하는 방안이 보다 현실적
- 일반적인 상병에 대해서는 필요한 경우 기업복지 사각지대에 있는 일용직, 플랫폼종사자 등 취약계층을 대상으로 공공부조를 통한 맞춤형 지원 모색 필요

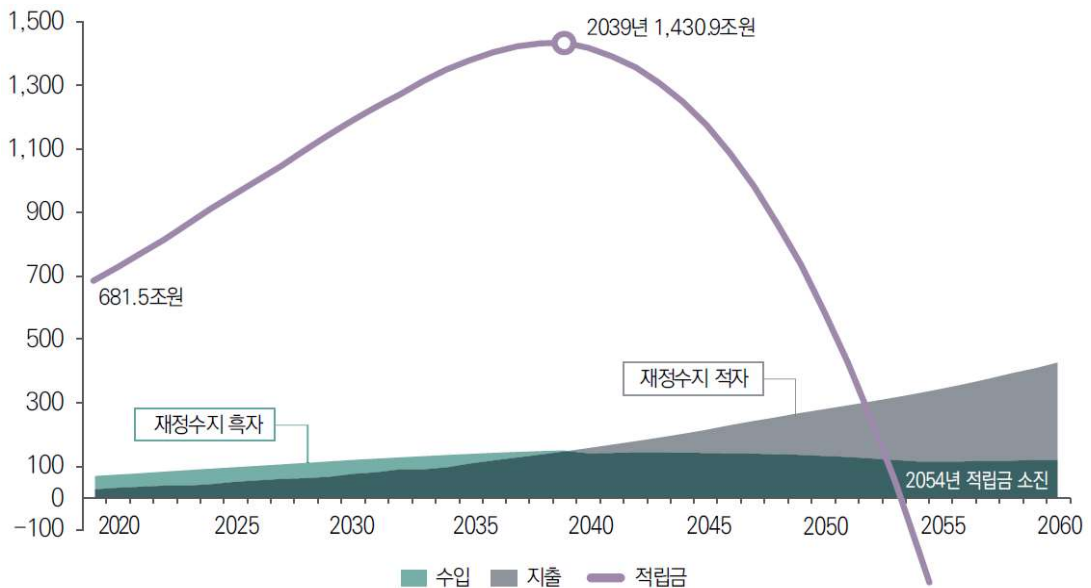
## 2 국민연금

### 가. 현황 및 문제점

#### □ 기금고갈에 대한 국민적 우려 확산

- 국회예산정책처 「2019~2060년 국민연금 재정전망」(19.8)에 따르면, 국민연금 적립금은 2039년 1,431조원으로 정점에 도달한 이후 점차 그 규모가 감소하면서 이르면 2054년 소진될 것으로 예측

[그림 5] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망 : 2019~2060년



자료 : 국회예산정책처, 2019~2060년 국민연금 재정전망, 2019.8

- 본격적으로 수급자가 발생한 2000년 이후 수급자 수는 지속적으로 증가하는 반면, 가입자 수는 인구 수 및 경제활동인구 수에 연동되어 점점 감소함에 따라 2048년 수급자 수(1,566만명)가 가입자 수(1,545만명)를 추월할 것으로 전망

- 기금고갈에 대한 국민적 우려가 큰 상황에서 유력 대안으로 보험료율 및 소득대체율 조정 중심의 단편적 연금개혁 방안만 제시되는 경향
  - 2019년 8월 경제사회노동위원회 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(연금특위)’에서도 소위 ‘더 내고, 더 많이 받는 안’\*을 다수안으로 발표
    - \* 현재 9%인 보험료율을 12%로 점진적으로 올리고, 40%까지 단계적으로 축소 중인 소득대체율도 45%로 인상
  - 그러나 이는 수혜자로서 입장이 같은 시민단체가 다수를 점유해 논의한 결과로, 재정안정성 확보를 위한 본질적 연금개혁 방안이 될 수 없고, 국민 다수가 원하는 안도 아닌 것\*으로 판명
    - \* 「국민연금 부담 대국민 인식조사」(20.5, 경총) 결과, ‘소득대체율 상향 조정 및 보험료율 인상’에 대해 ‘반대’(61.7%)가 ‘찬성’(22.6%)보다 2.7배 높게 나타남.
  - 현재 40%까지 단계적으로 축소되고 있는 소득대체율도 감당하기 힘든 상황에서 소득대체율을 오히려 인상하는 것은 현 재직근로자 노후소득에는 도움될 수 있으나, 그로 인한 재정 부담은 후세대에 고스란히 전가하는 무책임한 처사
- 경영환경 악화로 인해 기업부담이 동시다발적으로 가중된 상황에서 유동성이 부족한 기업, 특히 중소·영세사업장과 소상공인들은 국민연금 보험료율 인상까지 추가로 감내하기 힘든 실정
  - 문재인정부 출범 후 법인세 인상, 최저임금 고율 인상, 경직적인 주 52시간제 시행, 비정규직의 정규직화, 보장성 확대를 위한 건강보험료율 및 장기요양보험료율 인상, 구직급여 확대 등에 따른 고용보험료율 인상 등 단기간 기업부담 집중



- 해외 주요 공적 연기금들은 투자·금융 전문가 중심으로 최고정책결정기구를 구성, 정치적 독립성과 전문성 확보를 통해 수익률을 극대화함으로써 기금고갈에 대한 국민적 우려에 유연하게 대처
  - 반면, 국민연금은 세계 주요 공적 연기금 중 유일하게 정부의 직접적 영향력 아래에 있어 「국민연금법」에 유일하게 규정된 ‘수익성 원칙’ 외에 다른 사회경제적 목표\*가 개입됨으로써 운용수익에 부정적 영향을 초래하고, 기금이 사회적·정치적으로 전용될 위험성 내포
- \* 예) 낙후지역 발전, 소부장 기업 육성, 지역사회 고용 창출 등

※ 「국민연금법」상 기금운용 원칙

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다.

- 국민연금 기금운용위원회 위원 20명 중 위원장인 보건복지부 장관, 당연직 정부위원 5명, 관계전문가 자격의 국책연구기관장 2명 등 총 8명(40%)이 정부 측 이해관계를 직·간접으로 대변
  - 정부 외에 가입자대표 등도 이해관계자를 대표할 뿐, 투자·금융 등 기금운용에 관한 지식과 경험은 부족한 바, 정부 지침이나 여론에 따라 안전화가 이루어지는 실정
  - 가입자대표의 경우도 직장가입자와 지역가입자의 보험료 재정기여도가 약 9:1임에도, 위원을 6명씩 동수로 위촉함으로써 전체 가입자의 의사가 왜곡 반영되는 구조적 한계 내포
- ※ 일부 지역가입자 대표로 특정 정치 성향의 시민단체가 참여함으로써, 해당 위원이 전체 지역가입자의 이해관계를 중립적으로 대변하지 못하는 문제 발생

**<표 20> 세계 주요 공적 연기금의 최고정책결정기구 구성 현황**

국가	의사결정기구	구성
일본 (GPIF)	GPIF 경영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2017년 10월 GPIF 경영위원회 신설</li> <li>▪ 9명의 경영위원과 GPIF 이사장 등 총 10명으로 구성</li> <li>▪ 9명의 경영위원 중 7명은 민간 투자·금융 전문가 중에서 공모를 통해 후생노동성 장관이 임명하고, 2명은 노사단체로부터 각각 1명씩 추천받아 후생노동성 장관이 위촉</li> <li>▪ 경영위원 임기는 원칙적으로 5년 보장</li> <li>▪ 위원장으로 에이지 히라노(平野英治) 메트라이프 재팬 부회장에 이어 2021년 4월부터 일본은행 부총재를 역임한 야마구치 히로히데(山口廣秀) 現 닛코리서치센터(주) 이사장 취임</li> </ul>
노르웨이 (GPF)	노르웨이은행 이사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총재 1명, 부총재 2명, 민간 전문가 6명 등 총 9명으로 구성</li> <li>▪ 총재와 부총재를 제외한 나머지 이사는 의회에서 합의 추천해 국왕이 임명</li> <li>▪ 총재 및 부총재 임기는 6년, 그 외 이사 임기는 4년</li> <li>▪ 現 의장은 Øystein Olsen 노르웨이은행 총재</li> </ul>
한국 (국민연금)	보건복지부 기금운용위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보건복지부 장관(위원장), 당연직 정부위원 5명, 관계전문가 2명, 직장가입자(노사) 대표 6명, 지역가입자 대표 6명 등 총 20명</li> <li>▪ 일부 지역가입자 대표의 경우 친정부 성향 시민단체에 위원 추천 권한 부여</li> <li>▪ 임기 2년의 비상설 위원회로, 전문성 있는 의사결정 곤란</li> <li>▪ 적립방식을 채택한 세계 주요 공적 연기금 중 유일하게 정부가 주도하는 이해관계자 중심의 최고의사결정기구 구성</li> </ul>
네덜란드 (ABP)	ABP 이사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 상임이사 3명, 비상임이사 12명 등 총 15명으로 구성</li> <li>▪ 비상임이사는 투표권 없는 의장 1명, 노사단체 추천 전문가 8명, 수급자 대표 3명으로 구성</li> <li>▪ 임기 4년 보장</li> <li>▪ 現 의장은 Corien Wortmann-Kool 前 메르세데스 벤츠 이사</li> </ul>
캐나다 (CPP)	CPPIB 이사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융기관 최고경영자 6명, 일반기업 최고경영자 5명, 투자전문가 1명 등 총 12명으로 구성</li> <li>▪ 공모를 통해 후보자 풀 구성 후 연방정부 및 주정부 추천인으로 구성된 인사추천위원회의 제청을 거쳐 연방 재무장관이 임명</li> <li>▪ 임기 3년</li> <li>▪ 現 의장은 Heather Munroe-Blum 맥길대 부총장 출신의 캐나다 최대은행 Royal Bank of Canada 이사</li> </ul>



미국 (CalPERS)	CalPERS 이사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 캘리포니아주 공무원·교사 직역연금으로, 선출직 대표 6명, 주지사 임명 2명, 주의회 임명 1명, 당연직 이사 4명 등 총 13명으로 구성</li> <li>▪ 임기 4년</li> <li>▪ 의장과 부의장은 13명의 이사 중 1년마다 호선</li> <li>▪ 現 의장은 Theresa Taylor 선출직(공무원) 대표</li> </ul>
-----------------	----------------	--

- 정부가 직접 주도하는 현행 기금운용위원회 하에서는 안전 수립 및 의사결정 과정에서 정치권과 시민단체의 압력에서 벗어나기 어렵고, 이로 인해 '연금 사회주의' 우려를 불식시키기 힘든 구조
- 해외 공적 연기금처럼 기금운용 거버넌스가 정치적 독립성과 전문성을 갖출 경우 기본적으로 의사결정에 대한 국민적 신뢰도가 향상되고, 이해관계자 간 첨예한 갈등은 완화될 것으로 전망

#### □ 위법한 「수탁자책임 활동 지침」 운영

- 국민연금은 2018년 7월 스투어드십 코드 및 「수탁자책임 활동 지침」 도입을 시작으로 사기업에 대한 초법적 경영개입 확대
- 2019년 12월 국민연금의 「적극적 주주활동 가이드라인」 도입으로 기업과의 비공개대화부터 주주제안에 이르는 절차 근거 마련
- 금융위원회는 2020년 1월 「자본시장법 시행령」을 개정, 5% 이상 대량지분 보유목적 공시 유형으로 기존 '경영참여'와 '일반투자' 사이에 전 세계 어느 자본시장에도 없는 '일반투자'를 신설함으로써 국민연금이 대폭 완화된 보고·공시 의무 하에서 기존 '경영참여'에 해당하는 주주권 행사를 용이하게 추진할 수 있도록 특혜 허용
  - ※ 시행령 개정 이후 국민연금의 '경영참여' 공시는 모두 '일반투자' 공시로 전환

- 이는 국가 또는 공공단체가 국민의 신탁재산으로 취득한 주식을 바탕으로 국내 기업의 경영권에 개입하는 것이어서, 곧바로 국가가 헌법 제126조를 위반해 사기업 경영에 개입·지배하는 결과 초래

※ 「헌법」 제9장 경제

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

- 특히 국민연금 내부지침인 「수탁자책임 활동 지침」은 「국민연금법」상 검토·심의기구에 불과한 수탁자책임전문위원회(이하 '수책위')에 의결권 행사 방향 결정, 투자대상 기업에 대한 주주제안 결정, 나아가 국민연금과 기업 모두에 막대한 영향을 미칠 대표소송 결정 등의 결 권한을 부여하고 있어 그 자체로 심각한 위법성 내포

※ 「국민연금법」상 수탁자책임전문위원회의 기능

제103조의3(전문위원회 설치 및 구성) ① 기금운용위원회의 심의·의결 사항을 사전에 전문적으로 검토·심의하기 위하여 기금운용위원회에 다음 각 호의 분야별 전문위원회를 둔다.

1. 투자정책전문위원회
2. 수탁자책임전문위원회
3. 위험관리·성과보상전문위원회

- 노동·시민단체 추천 인사로 편중된 비상설 위원회로서 기금운용에 대해 아무 책임도 지지 못할 수책위\*에 공단 기금운용본부의 수행 사항을 대신 의결할 수 있도록 초법적 권한\*\* 부여

\* 수책위(9명) : 경영계 추천 3명, 노동계 추천 3명, 지역가입자(시민단체 포함) 추천 3명

\*\* 공단 기금운용본부가 결정하기 곤란한 사안, 수책위 위원장 또는 위원 1/3이 이첩을 요청한 사안 등 예외적 사안에 대해 수책위가 직접 의결 수행

- 지금까지 수책위는 전체 주주 의사에 반해 '거꾸로 가는' 의결권 행사 방향을 결정하는 경우가 적지 않아 오히려 국민연금 스스로 주주가치를 훼손한다는 비판 초래
- 2018년 동 지침 도입 후 국민연금의 반대의결권 행사 건수 급증
- 최근 5년간 기업 주주총회에서 국민연금이 반대의결권을 행사하였음에도 실제 부결된 안건 비율은 연평균 2.4%에 불과

**<표 21> 최근 5년간 국민연금 반대의결권 행사 및 부결 현황**

(단위 : 건, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	합계
반대의결권 행사 건수(A)	373	539	625	535	549	2,621
부결 건수(B)	7	6	21	19	10	63
부결률(B/A)	1.9	1.1	3.4	3.6	1.8	2.4

- 이러한 수책위에 동 지침은 대표소송 결정 권한까지 부여함으로써 여론에 편승한 무분별한 소송 남발에 따른 기업가치 하락 및 기금 손실 가능성 우려
- 국민연금이 장기간 소송유지 비용을 투입해 대표소송에서 승소하더라도 승소배상금은 회사에 귀속될 뿐, 국민연금이 직접 배상받는 금전적 이익은 전무
- 대표소송의 경우 회사에 손해를 입힌 이사를 상대로 회사를 대신하여 손해를 회복하겠다는 취지에도 불구하고, 결과적으로 기업의 진취적 내지 적극적 경영활동의 위축을 초래하여 기업가치 하락과 그에 따른 해당 회사 주주들의 피해 유발

- 보건복지부 보도자료 등에는 국민연금의 대표소송 추진으로 해당 회사의 기업 신뢰도와 가치가 제고되고, 이것이 장기적 주주 가치에 반영되어 가입자 모두에게 이익이 된다는 점을 근거로 제시하고 있으나, 대표소송 제기로 해당 회사의 기업가치가 제고된다는 주장은 실증적으로 검증된 바 없고, 학계에 일치된 견해가 정립된 바도 없으며, 설령 그렇다고 하더라도 기업가치 제고로 인한 이익이 구체적으로 국민연금 수익으로 귀속된다고 볼 근거도 없음.

## 나. 정책 혁신과제

### □ '균형 있는 양보'를 전제로 한 패키지형 연금개혁 로드맵 추진

- 보험료율 인상 위주의 단편적 연금개혁 논의보다는 각 사회적 주체 간 '균형 있는 양보'를 전제로, 재정안정성 제고를 위한 다양한 옵션을 종합한 '패키지형 연금개혁 로드맵' 마련 필요

- 장기적·안정적 수익률 제고\* 기반이 될 기금운용 거버넌스 개편을 비롯해 연금보험료 부조 확대, 보험료율 인상, 퇴직금전환제\*\* 부활, 소득대체율 축소·유지, 보험료 납부 및 수급연령 조정\*\*\*, 임의계속 가입제도\*\*\*\* 확대 등 재정안정성 확보를 위한 다양한 옵션 존재

\* 제4차 국민연금 재정계산('18.8) 결과, 수익률 1% 증대 시 보험료율 2.5% 인상과 동일 효과 발생

\*\* 퇴직금 일부를 연금보험료로 전환하는 제도('93.1 도입 후 '99.4 폐지)

\*\*\* 의무가입 연령을 60세에서 65세로 상향하면, 소득대체율 5.1%p 인상 효과 발생 (2021 OECD 연금보고서, "1년 가입 시 국민연금 지급률 1.02%" 근거)

\*\*\*\* 법정 의무가입 연령인 60세 이후에도 연금보험료를 계속 납입하는 제도로, 보험료 납부 및 수급연령 조정과 마찬가지로 소득대체율 인상 효과도 발생

- 가령, 정부는 기금운용 거버넌스 개편과 취약계층 보험료 지원 확대를, 순수 부담주체인 기업은 일정 수준의 보험료율 인상을, 근로자는 퇴직금전환제 부활을, 수급자는 소득대체율 축소를, 후세대는 보험료 납부 및 수급연령 조정을 수용해 '균형 있는 양보' 달성
- 무엇보다 정부가 '기업하기 좋은 환경'을 조성해 순수 부담주체인 기업이 보험료율 인상에 합의할 수 있는 유인을 제공함과 동시에 '경제성장 → 임금상승 → 적립금 증대'의 선순환 유도 필요
- 제4차(2018) 재정계산 시 최대적립금 규모(1,778조원)가 제3차(2013) 때(2,561조원)보다 상당 수준 낮아진 것은 경제성장률 자체가 낮게 전망된 데 기인
- 국민연금 수지 불균형의 핵심 원인이 '저부담-고급여' 체계로 설계된 데에 있는 바, 추가 보험료율 인상이 수반되는 명목 소득대체율 인상은 현실적 연금개혁 방안으로 부적절
- 2020년 기준 국민연금 보험료율은 9%로 OECD 회원국 공적연금 평균 18.2%의 절반에 불과한 반면, 국민연금 소득대체율은 38%\*로 OECD 회원국 공적연금 평균 42.2%의 90% 수준
  - \* 상시고용 근로자 평균소득(우리나라의 경우 383만원)을 기준으로 소득대체율을 계산한 OECD 연금보고서(Pensions at a Glance 2021)에는 31.2%로 제시되어 있으나, 이는 균등급여 절반, 비례급여 절반으로 구성되어 있는 국민연금 특유의 재분배 구조 때문으로, 이러한 특수성을 감안해 한국 개별 보고서는 가입자 평균소득(244만원) 기준 38.0%의 소득대체율을 별도 제시
- 국민연금은 보험료율과 소득대체율이 정해져 있는 만큼, 강제가입한 국민 입장에서는 노후소득 보장수준의 인상보다는 오히려 기금 고갈에 따른 지속가능성에 대한 우려가 더 큰 상황

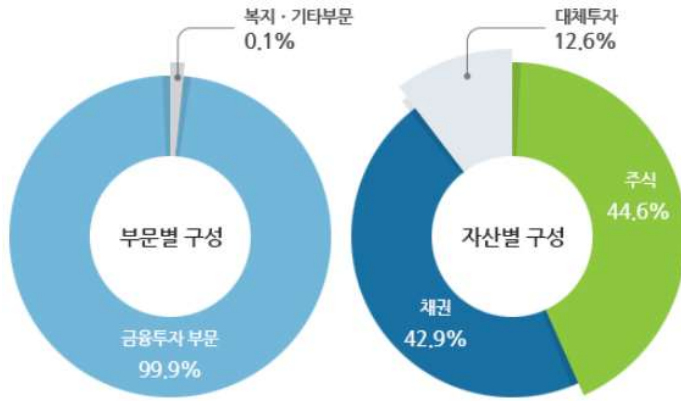
※ 「국민연금 부담 대국민 인식조사」(20.5, 경총)에서 소득대체율 관련, 응답자의 54.8%가 '현행 40% 유지 또는 인하' 요구, '40%보다 인상은 29.2%에 불과

- 소득대체율 인상 시 높은 소득을 장기간 안정적으로 확보할 수 있는 계층이 가장 큰 수혜를 입게 되어 노후소득의 양극화(역진성)를 심화시키는 바, 사회보험으로서 '연대' 취지에도 역행
- 개인마다 상이할 수밖에 없는 '적정' 노후소득을 소득대체율 상향을 통해 국민연금 하나로만 달성하려 하기보다는, 퇴직·개인연금에 대한 세제지원 등 사적연금 활성화를 통해 중층적 노후소득보장체계를 강화하는 것이 합리적

#### □ 기금운용 거버넌스 개편을 통해 '국민연금을 국민 품으로'

- 국회예산정책처 전망('19.8)으로 볼 때 국민연금 적립금이 정점에 도달하는 2039년까지 불과 17년 정도 남은 시점에서 국민연금의 가장 큰 과제는 '국민 노후 보장'이라는 본연의 역할에 충실하도록 재무적 투자자로서 수익률 제고를 극대화하는 것
- 이를 위해서는 기금운용 최고정책결정기구의 정치적 독립성과 전문성 확보가 전제되어야 하므로, 정부가 주도하는 이해관계자 중심의 현행 기금운용위원회를 전원 민간 투자·금융 전문가 중심으로 개편하고, 정부 등 외부의 의사결정 개입을 막는 법적 장치 마련 필요
  - ※ 이해관계자 대표는 현행처럼 공단 비상임이사로 공단 사무를 관리·감독하는 역할 수행
- 기금규모가 948.7조원('21년 말 기준)에 이르고, 자산운용 전략에서 투자 다변화 등 고도의 전문성과 신속한 의사결정이 요구되는 상황에서 최고정책결정기구를 정부가 직접 주관하는 것은 부적절

[그림 7] 국민연금기금 포트폴리오 현황(2021년 말 기준)



구분	금액(조원)	비중(%)
전체자산	948.7	100.0
금융투자부문	948.1	99.9
- 국내주식	165.8	17.5
- 국내채권	340.0	35.8
- 해외주식	256.6	27.0
- 해외채권	63.9	5.7
- 대체투자	119.3	12.6
- 단기자금	2.5	0.3
복지·기타부문	0.6	0.1

- 해외 공적 연기금의 경우 베이비붐 세대 은퇴와 고령화에 따른 수급자 증가로 일찍부터 재정고갈에 대한 우려가 제기되면서 수익률 제고를 통한 기금자산 증식의 중요성 인식
- 이에 일본 GPIF, 노르웨이 GPF, 네덜란드 ABP, 캐나다 CPP 등은 모두 투자·금융 전문가 중심의 최고정책결정기구를 구성하여 장기적으로 안정된 수익을 추구할 수 있는 기반 조성
- 기금운용위원회를 상설기구로 전환하고, 위원 자격요건과 처우 강화를 통해 의사결정의 전문성 및 효율성 제고 필요
- 국민연금의 기금운용 경쟁자가 J.P. Morgan, UBS, Blackstone, Carlyle 등 세계 자본시장을 무대로 하루 24시간, 365일을 뛰며 기금운용에 전력을 쏟는 세계 최고 투자은행과 자산운용사인 점을 감안할 때 국민연금 기금운용위원회와 산하 전문위원회의 소집도 상시화 또는 정례화 필요

- 위원 자격요건도 포괄적 학문분야(법률·경제·경영·금융)나 전문직업군(변호사·회계사) 등 추상적으로만 정하기보다는 기금운용 관련 구체적 경험과 전문적 식견 수준을 명확히 규정하고, 최소 경력도 현행 5년에서 10년 이상으로 상향 조정
  - ※ 캐나다 CPPIB는 업무 내용과 스킬, 경험, 태도 등 이사로서 갖추어야 할 필요 역량을 직무기술서(Job Description)로 만들어, 자격요건 및 선정기준으로 활용
- 정책 및 전략 결정에 보다 많은 노력과 시간을 투입할 수 있도록 위원 전원을 상근직으로 임명하고, 특별한 결격사유가 없는 한 그 임기를 보장하며, 기금운용 성과에 따른 인센티브를 제공하는 등 처우 현실화
- 의사 진행의 독립성 확보를 위해 위원장은 투표권 행사를 제한하고, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 1년마다 호선
- 전문가 추천을 민간에 의뢰할 경우 직장가입자와 지역가입자 간 재정기여도에 따라 대표성 있는 단체에 추천 권한 배분 필요

#### □ 「수탁자책임 활동 지침」 적용 보류 및 전면 개정 추진

- 현행 「수탁자책임 활동 지침」은 「국민연금법」상 검토·심의기구에 불과한 수탁위에 의결권 행사 방향 결정, 비공개대화에서 주주제안에 이르는 주주활동 절차 개시 결정, 대표소송 결정 등 ‘의결’ 권한을 부여함으로써 명백하게 실정법을 위반
- 이에 현행 지침 적용을 중지하고, ‘권한과 책임의 일치’ 차원에서, 기금운용에 수반되는 수탁자책임 활동의 결정을 상설조직인 공단 기금운용본부가 수행하도록 지침 개정 필요



- 법무, 리스크관리, 기금운용 등 전문 인력과 상설조직을 갖춘 공단 기금운용본부가 운용수익에 미치는 영향 등을 종합적으로 감안해 수탁자책임 활동을 책임 있게 결정하고 집행하도록 제도화
- 최고정책결정기구인 기금운용위원회는 수탁자책임 활동에 관한 원칙과 기준, 절차 등을 수립·보완하고, 이 과정에서 수책위는 「국민연금법」에 따라 기금운용위원회의 순수 자문기구로만 활용
- 수책위에 위법하게 부여된 의결 권한을 공단 기금운용본부로 회수 하더라도, 장기간 소송유지 비용 투입 등 기금손실이 예상되는 대표소송의 경우 남소 방지를 위해 대상사건을 엄격히 제한할 필요
  - ① 이사의 고의에 의한 불법행위로 인해, ② 이사 개인에게 경제적 이익이 귀속됐으며, ③ 해당 사실이 판결 또는 당사자의 자백 등에 의해 확정된 경우로 대상사건을 한정하고, 이외 비용 대비 효과 등 소송실익을 충분히 검토하도록 내부 지침 마련
  - 기업의 혁신적 경영활동이 위축되지 않도록 이사의 '과실'\*에 의한 불법행위는 대표소송 대상에서 배제
    - \* 과실은 손해 원인을 검증하는 과정에서 사후적으로 밝혀지는 경우가 많아, 과실까지 문제로 삼을 경우 진취적 내지 과감한 경영 의사결정 저해

## □ 자본시장과 기업 경영권 교란하는 '일반투자' 공시 폐지

- 금융위원회는 경영계의 거듭된 우려와 반대에도 불구하고, 2020년 1월 「자본시장법 시행령」을 개정하여 기존 '경영참여'와 '단순투자' 외에 전 세계 어느 자본시장에도 없는 '일반투자' 공시 유형 신설

- '일반투자'로 공시할 경우 '경영참여'에 비해 보고·공시 기한 및 내용이 대폭 완화되는 반면, 기존 '경영참여'에 해당하는 주주권 행사가 가능하도록 규정

**<표 22> 지분 보유목적에 따른 보고 기한 및 방식 개정**

보유목적	경영권 영향 목적 (공적연기금은 약식)		경영권 영향 목적 없음			
			일반투자 (신설)		단순투자 (현행과 동일)	
보고기간 및 방식	(일반)	5일 상세	(일반)	10일 약식(신규 5일)	(일반)	월별 약식(신규 5일)
	(연기금)	5일 약식	(연기금)	월별 약식	(연기금)	분기별 약식

- 동 시행령 개정은 임원의 해임, 정관의 변경 등을 경영참여로 규정 한 상위모범(「자본시장법」)의 위임한계를 명백히 초과
  - 「자본시장법」 제147조 제1항은 '경영권에 영향을 주기 위한 것'을 "임원의 선임·해임 또는 직무의 정지, 이사회 등 회사의 기관과 관련된 정관의 변경 등 대통령령으로 정하는 것"이라고 명확히 규정
    - 본 규정의 의미는 '경영권에 영향을 주기 위한 것'의 범위를 일반적·포괄적으로 규제하자는 취지로, 법에서 관련 내용을 전부 규정할 수 없기 때문에 가장 중요한 '경영권 영향 목적'의 일부 행위만 기재하면서 나머지를 시행령이 정하도록 위임한 것임.
  - 이는 정부가 시행령을 통해 임의·재량적으로 그 범위를 제한하거나 특정화해 운영하라는 의미는 아니므로, 시행령에서는 경영권에 직·간접적으로 영향을 주는 사항들을 포괄적으로 규정함이 합당

- 특히, '임원의 선임·해임 또는 직무의 정지'와 '정관 변경' 등은 명시적으로 법에 규정된 사안임에도, 이마저도 시행령이 단서를 추가해 배제하거나 제한적으로 규정하는 것은 상위법에 정면 배치

**<표 23> 경영참여 인정범위 관련 시행령 개정 내용**

구분	기존	추가 또는 삭제된 내용
임원	임원의 선임·해임, 직무정지 요구	(단서 추가) 상법상 회사나 임원의 위법행위에 대응하기 위한 권한 행사* 제외 * 위법행위 유지청구권 및 해임청구권
자본금	회사의 자본금 변경 요구	(단서 추가) 상법상 회사 자본금 변경 요구* 제외 * 신주발행 유지청구권
정관 변경	이사회 등 회사의 기관 관련 정관 변경 요구	(단서 추가) 공적연기금 등이 사전에 공개한 원칙에 따라 기업지배구조 개선을 위해 정관 변경을 추진하는 경우 제외
배당	배당정책 변경 요구	(삭제)
의사표시	사실상 영향력 행사	(단서 추가) 단순 의견전달 또는 대외적 의사표시* 제외 *의결권 사전공시, 공개서한 발송 등

- 동 시행령 개정은 사실상 국내 주요기업 지분을 5% 이상 대량보유할 수 있는 국민연금의 스튜어드십 코드 활동을 강화할 수 있도록 특혜를 제공하기 위한 것으로, 투명하고 신속한 보고·공시가 생명인 자본시장을 교란하고, 기업의 보고·공시에 의존한 경영권 방어 준비마저 무력화시키는 결과 초래
- 이에 2020년 1월 개정된 「자본시장법 시행령」을 재개정하여 '일반 투자' 공시를 폐지함으로써 자본시장 질서를 바로잡을 필요

### 3 고용보험

#### 가. 현황 및 문제점

##### □ 빛으로 연명하는 고용보험기금

- 고용보험기금은 2018년 이후 취약계층에 대한 사회안전망 강화와 적극적 노동시장 정책추진을 뒷받침하면서 관련 지출 확대로 3년 연속 당기수지 적자 기록
- 2020년 코로나19 영향에 따른 구직급여, 고용유지지원금 등 지출 증가로 적립금 대폭 감소(2017년 10.3조원 → 2020년 6.7조원)
  - ※ 적립금만으로는 추가수요 발생 시 대응에 한계가 있어 정부 재정지원 병행
    - ▶ 일반회계 전입금: 2020년 1조 1,502억원, 2021년 8,002억원
    - ▶ 공공자금관리기금 예수금: 2020년 4조 6,997억원, 2021년 3조 2,000억원

**<표 24> 최근 5년간 고용보험 재정 현황**

(단위 : 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021(예산)
총수입	101,362	107,696	118,683	198,171	187,975
총지출	94,607	115,778	139,515	204,653	207,875
당기수지	6,755	△8,082	△20,877	△6,295	△19,900
연말적립금	102,544	94,452	73,532	66,996	46,566

자료 : 고용보험위원회, 2020년 고용보험기금 결산 자료 재구성

- 2020년 고용보험기금에 대한 공공자금관리기금 차입이 없었다면, 당기수지는 -5.3조원에 달하고, 기금 적립금은 2.0조원 수준으로 감소했을 것

- 당기수지 적자를 유발한 원인으로 실업급여 계정에서는 구직급여, 모성보호급여 지출이 급증했고, 고용안정·직업능력개발 계정에서는 청년추가고용장려금, 고용유지지원금 지출 급증

- (실업급여 계정) 실업급여 보장성 강화\*와 코로나19 영향으로 구직급여 지출은 3년(2018~2020)간 135.9% 증가하였고, 육아휴직·육아기근로시간 단축 급여 지원수준 상향 등으로 모성보호급여 지출은 3년간 66.9% 증가

\* 구직급여 상·하한액 인상, 지급수준 상향(50→60%), 지급일수 연장(90~240일 → 120~270일) 등('19.10)

**<표 25> 구직급여 및 모성보호급여 지출액 추이**

(단위 : 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
구직급여 (증가율)	46,862 (6.9%)	50,248 (7.2%)	64,549 (28.5%)	80,917 (25.4%)	118,556 (46.5%)
모성보호급여 (증가율)	8,840 (-0.2%)	8,356 (-5.5%)	11,041 (32.1%)	13,500 (22.3%)	15,614 (15.7%)

자료 : 고용노동부

- (고용안정·직업능력개발 계정) 청년일자리대책('18.3)\*과 코로나19 대응을 위한 고용안정특별대책('20.4)\*\*으로 고용안정·직업능력개발 지출은 3년(2018~2020)간 107.3% 증가

\* 청년추가고용장려금 : 3,321억원('18) → 8,906억원('19) → 1조 4,350억원('20)

\*\* 고용유지지원금 : 692억원('18) → 669억원('19) → 2조 2,881억원('20)

**<표 26> 고용안정·직업능력개발 지출액 추이**

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
지출액 (증가율)	30,064 (14.7%)	31,700 (5.4%)	36,566 (15.4%)	40,894 (11.8%)	65,706 (60.7%)

자료: 고용노동부

## □ 무원칙적 실업급여제도 운영

### ① 높은 구직급여 하한액 → 구직활동 저해 및 기금재정 압박

- 구직급여 하한액이 최저임금에 연동되어 있어, 최저임금이 급격히 인상된 2018~2019년 구직급여 지급액이 급증해 재정건전성 훼손
  - 구직급여 지출액은 2017년 5.0조원에서 2018년 6.5조원, 2019년 8.1조원, 2020년 11.9조원으로 급증
    - ※ 최저임금이 2018년 16.4%, 2019년 10.9% 인상됨에 따라 이와 연동된 구직급여 하한액도 동일한 증가율로 인상되었고, 급격한 최저임금 상승으로 해당연도 구직급여 하한액이 상한액을 초과하게 되면서 구직급여 상한액까지 인상
  - 실업급여 계정 지출의 80% 이상을 차지하는 구직급여 증가로 인해 실업급여 계정은 2018년 이후 3년 연속 적자 기록
    - ※ 실업급여 계정 중 구직급여 지출 비중 : 81.5%(’18) → 82.1%(’19) → 85.4%(’20)
    - ※ 실업급여 계정 재정수지 : -2,750억원(’18) → -1조 3,802억원(’19) → -2,573억원(’20)
- 지나치게 높은 구직급여 하한액\*은 저임금 근로자의 근로의욕을 저하시키고, 구직급여 의존도를 높여 오히려 구직활동을 저해
  - \* 2021년 구직급여 하한액 : 60,120원(1일 8시간 기준)
- 2019년에 구직급여 하한액을 최저임금의 90%에서 80%로 하향 조정하였으나, 경과규정을 두어 최저임금의 80%가 2019년 최저임금의 90%(일급 60,120원, 8시간 기준)보다 낮은 경우에는 한시적으로 2019년 최저임금의 90%를 지급

- 지나치게 높은 구직급여 하한액은 짧게 일하고 잦은 이직을 하면서 반복적인 구직급여 수급을 조장해 실업자의 구직활동을 저해

## ② 과도하게 폭넓은 수급자격과 형식적인 수급자격 심사

- 2019년 구직급여 수급자격 인정률이 99.6%에 육박할 정도로, 구직급여를 신청하기만 하면 사실상 제한 없이 수급자격 인정
  - ※ 수급자격 인정률(인정자/신청자) : 99.5%(’17) → 99.5%(’18) → 99.6%(’19)
- 구직급여는 갑작스러운 실직에 따른 소득감소 위험에 대비코자 도입되었음에도, 이와 무관하게 고액 퇴직금을 비롯해 공사 연금까지 동시에 받는 정년 퇴직자에 대해서도 구직급여 지급
  - 구직급여는 퇴직 전 평균임금을 기준으로 계산되고 있어 연공급 임금체계가 지배적인 우리 노동시장의 정년 퇴직자들은 상대적으로 더 많은 실업급여를 더 오랜 기간 수급
    - 구직급여는 1일 ‘평균임금의 60%’를 기준으로 하여 최소 120일(피보험기간이 1년 미만)에서 최대 270일(10년 이상 가입, 이직일 당시 50세 이상)까지 수급
    - 정년을 이유로 고용보험 자격을 상실한 인원(2019년 기준)은 총 50,402명, 이 중 300인 이상 기업 상실자는 22,291명(44.2%) 수준
  - 60세 이상 정년 퇴직자들은 고액의 실업급여 외에 국민연금, 퇴직연금 등 공사 연금을 중복하여 수급
    - ※ 연금수급연령: 국민연금(60~65세), 퇴직연금(55세), 주택연금(55세), 기초연금(65세)

- 지금과 같은 포괄적인 자격인정 기준과 허술한 자격관리 인정체계 하에서 고용보험 가입대상 확대\*는 필연적으로 수급자들의 도덕적 해이를 확산시키는 한편 한정된 보험재정의 누수 가능성 확대
  - \* 정부의 전국민 고용보험 로드맵(20.12)에 따르면 고용보험 가입자는 현재 1,400만명 수준에서 2025년 2,100만명 수준으로 급증할 전망

### ㉓ 취업축하금에 불과한 조기재취업수당

- 현행 「고용보험법」은 구직급여 수급자가 새로운 일자리로 조속히 재취업할 수 있도록 유도하기 위해 ‘조기재취업수당’ 지급
  - 구직급여 수급자가 소정급여일수(120~270일)의 1/2 이상을 남기고 재취업해 12개월 이상 계속하여 고용된 경우 잔여 소정급여일수의 1/2에 해당하는 금액을 일시금 형태로 지급
    - \* 「고용보험법」 제37조(실업급여 종류), 제64조(조기재취업수당), 동법 시행령 제84조(조기재취업수당의 지급기준), 제85조(조기재취업수당의 금액) 등
  - 2021년 조기재취업수당 예산은 총 3,474억원으로, 꾸준히 증가

**<표 27> 고용보험 조기재취업수당 지급액 추이**

(단위 : 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
지급액	2,057	2,143	2,295	2,900	2,594	3,474

주 : 2016~2020년은 고용부 자료, 2021년은 예산 및 기금운용계획 설명자료 참조

- 조기재취업수당은 구직자가 재취업에 성공한 이후에 지급하는 취업 축하금(보너스) 성격의 제도로 조기 재취업이라는 목적은 달성하지 못하고 재정만 낭비되는 ‘사중손실’ 야기



- 안정된 직장으로 조기에 재취업할 가능성이 높은 계층은 상대적으로 고액의 수당을 지급받을 수 있으나, 취업이 어려운 계층은 실직기간이 길어 수당이 감소하거나 받을 수 없는 구조적 한계 존재

**※ 조기재취업수당에 대한 평가 연구 결과**

- 능력있는 사람은 제도적 유인이 없어도 재고용이 용이하기에 조기재취업수당의 효과는 사중손실이 됨. 남성, 고연령, 전문대 졸업자일수록, 소정급여일수가 길수록, 전직장의 임금소득이 높을수록 조기재취업수당 수급자가 될 가능성이 높다고 분석(고용보험 평가센터 지정운영사업 2차년도 최종보고서, 2012)
- 실업기간 단축 효과가 통계적 유의성을 확보하지 못한 것으로 나타났으며, 그 결과 조기재취업수당사업의 경우 사중손실이 존재할 가능성(2008년도 재정사업 심층평가 보고서 : 조기재취업수당사업, 2009)

- 조기재취업수당제도를 도입한 국가는 일본 정도에 불과하여, 미국, 유럽 등 복지 선진국에서는 실효성이 없다는 이유로 미도입

- 일본은 소정급여일수의 1/3 이상 남기고 재취업한 경우 기본수당 지급잔여일수의 60%에 해당하는 금액을, 소정급여일수의 2/3 이상 남기고 재취업한 경우 지급잔여일수의 70%에 해당하는 금액을 재취업수당으로 지급(한국노동연구원, '18.12)

- 미국은 1980년대 일부 州에서 제도의 효과성에 대한 현장실험\*을 진행한 결과 정책 부작용이 확인됨에 따라 미도입

- \* 재취업 보너스 프로그램 도입 이전에는 실업급여를 신청하지 않았을 수급자격자가 보너스를 받기 위해 실업급여를 신청하도록 유인할 가능성(프로그램 진입효과)이 있고, 보너스 프로그램 제도화 시 보너스 신청률이 증가할 것으로 예상되며, 보너스 제의를 받은 수급자의 재취업은 보너스 수급자격이 없는 다른 구직자의 고용기회를 침해할 가능성이 큼(Meyer, 1995)

## □ 고용보험 목적 외 사용

### ① 고용보험료가 출산정책 예산으로 활용

- 2000년대 초 육아휴직급여가 도입된 후 현재까지 모성보호급여에 대한 국고지원 확대 필요성에 대한 사회적 공감대에도 불구하고, 정부 일반회계 지원은 10%대 수준에 불과
  - 그간 국회와 경제사회노동위원회는 모성보호 비용부담에 대해 국고 지원 확대를 위한 사회적 합의를 여러 차례 도출
    - ※ 고용보험 內 모성보호사업의 일반회계 지원 관련 주요 결정
      - ▶ 국회 환노위('01.6) : 모성보호비용의 사회부담 적용 확대 촉구 결의안 채택
      - ▶ 경사노위('15.9, '19.3) : 모성보호급여사업에 대한 일반회계 지원 확대 촉구
  - 그러나 2021년 일반회계 전입금은 2,200억원으로, 전체 모성보호급여 지출액(1조 5,915억원)의 13.8%에 불과하고, 나머지 86.2%는 노사가 부담하는 고용보험 실업급여 계정에서 지급

**<표 28> 모성보호급여에 대한 일반회계 전입금 추이**

(단위 : 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
전입금	900	900	1,400	1,800	2,200
모성보호급여 대비 전입금 비중	9.6	8.2	10.4	11.4	13.8

자료 : 고용노동부

- 우리나라와 달리 해외 선진국들은 모성보호제도가 고용보험에 직접적인 영향을 미치지 않도록 조세 또는 별도의 기금을 마련해 운영

- 우리나라 육아휴직급여는 외국에 비해 급여수준 자체는 낮지만, 지급 대상 및 기간은 OECD 회원국 중 최상위권
  - 육아휴직급여 소득대체율(월 기준, 보건사회연구원)은 덴마크 100%, 노르웨이 100% or 80%, 핀란드 70%, 독일 65%, 일본 최초 6개월 67% 나머지 50%, 한국 최초 3개월 80% 나머지 50%
  - OECD 회원국 중 육아휴직 대상자녀 연령이 한국(8세)보다 높은 국가는 영국(18세), 이탈리아·스웨덴·벨기에(12세), 덴마크(9세) 등 유럽 복지국가 5개국 정도이며, 휴직기간 역시 한국(52.0주)이 OECD 회원국 평균(35.8주)을 크게 상회
- 독일, 프랑스를 비롯한 다수 선진국들은 육아휴직급여를 주로 조세 또는 별도 기금을 마련해 지급하고 있는 반면, 고용보험에서 지급하고 있는 나라는 일본, 캐나다 정도에 불과
  - ※ 주요국의 육아휴직급여 재원조달 방식(보건사회연구원)
    - ▶ 조세 : 독일, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이
    - ▶ 별도기금 : 오스트리아(가족부담균등펀드), 프랑스(가족수당기금), 스웨덴(부모보험)
    - ▶ 고용보험 : 한국, 일본, 캐나다
- 향후 저출산 해소, 일·가정 양립 등 정책이 확대되고 출산·양육에 대한 사회적 관심이 높아질수록, 모성보호급여를 지급하는 고용보험 실업급여 계정의 재정부담은 장기적으로 더욱 확대될 것으로 예상

## ② 청년의 자산형성을 고용보험에서 지원

- 고용보험(고용안정·직업능력개발 계정)은 중견·중소기업에 취업한 청년에게 목돈을 제공하는 ‘청년내일채움공제’ 사업비용 일부를 지원

- 청년 근로자의 '자산 형성'을 목적으로 고용보험을 투입하는 것은 경영 위기에 처한 기업의 고용안정과 근로자의 직업훈련비 지원을 위해 조성된 고용보험 취지에 미부합
- 또한 고용안정·직업능력개발 보험료를 전혀 부담하지 않는 청년 근로자에게 고용보험 재정을 직접 지원하는 구조로 운영되고 있어 사회보험의 기본원리인 '수익자부담 원칙'에 위배
  - \* 청년내일채움공제 적립액 중 중소·중견기업 부담액은 기업이 전액 부담(기업규모별 최소 0.25% ~ 최대 0.85%)하는 고용보험 고용안정·직업능력개발 계정에서 지원
- 청년내일채움공제는 중견·중소기업에 신규 취업한 15~34세 이하 청년 근로자\*를 지원하기 때문에 재직 중인 청년 근로자와 소득역전 현상을 초래하는 등 형평성 문제 제기
  - \* 동일 기업의 동일 근로조건 하에서 오래 전부터 근무해 온 재직 청년 근로자는 수혜 대상에서 제외(2021년 청년내일채움공제 지침)
- 신규 취업한 청년 근로자에 비해 더 높은 경력과 전문성을 갖추고 재직 중인 청년 근로자는 소득수준이 상대적으로 낮아져 사기 저하 및 생산성 저하 초래
- 중소·영세기업의 근로조건이 단기간에 개선되기 어려운 현실에서 공제사업이 종료된 근로자는 체감임금 하락과 이에 따른 이직 문제가 발생할 수밖에 없어, 기업 인력난 해소에 크게 기여한다고 보기도 어려움.

### ③ 국가 일자리 정책 및 인프라 구축 비용까지 기업에 전가

- 기업의 고용안정과 근로자 직업능력개발을 위해 조성된 기금이 고용보험 가입자가 아닌 미취업자의 일자리 창출 지원, 국가 고용인프라 구축사업 등에 투입되면서 기금재정 압박
  - 2021년 편성된 8개 사업\*은 주로 국가 전체 고용인프라 확보, 전산망 구축, 실직자 연금보험료 지원 등을 목적으로 시행되는 사업으로 고용안정·직업능력개발 보험료를 납부한 기업이 아닌 전체 노동시장을 대상으로 함.
    - \* 고용서비스 모니터링, 고용전산망 관리, 중소·중견기업 현장훈련지원, 기능인력 양성 및 장비 확충, 실업크레딧 지원, 경력단절여성 취업지원, 고용센터 자체청사 관리비, 기업고용정책협의회 운영 지원
  - 동 기금을 가입자가 아닌 다른 대상이나 목적을 위해 지출하는 것은 사회보험의 기본원리인 ‘수익자부담 원칙’에 위배
    - ※ 고용보험 미가입자(제3자) 실업은 사회적 문제이며, 고용인프라는 국가가 구축해야 하므로, 사업주가 납부한 고용안정·직업능력개발 계정 보험료를 고용보험 미가입자와 고용인프라 구축을 위해 사용하는 것은 수익자부담 원칙에 맞지 않음(국회 환경노동위원회 예비심사보고서, '19.11).
- 일반 구직자 지원, 고용인프라 구축 등 전체 노동시장을 관리하고 고용정책을 운용하기 위한 비용이 고용보험기금에서 충당되면서 국가의 재정적 책임이 기업에 전가
  - 정부가 고용보험 가입자가 아닌 일반 구직자나 미취업 청년, 경력 단절여성 등 전국민 대상 일자리 사업이나 고용인프라 구축비용을 고용보험에서 지급하는 사례\*도 발생
    - \* 아동·청소년에 대한 직업체험 및 직업탐색 기회 제공 등을 목적으로 2012년부터 운영 중인 ‘잡월드’는 2009년 착공 당시 건축비용 약 2,000억원을 고용보험기금에서 지급해 논란이 된 바 있음

- 향후 경기가 회복되고 기금 여건이 개선될 경우 또다시 고용보험 기금을 투입해 실시하는 정부 일자리 사업들이 확대될 가능성이 높아 기금재정에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없음.

## □ 훈련기관 중심의 시장형성으로 산업현장 수요와 괴리된 직업훈련

- 직업훈련기관의 98.8%가 민간기관이나 대부분 정부지원사업에 의존하고, 자체 경쟁력 강화를 위한 투자 확대보다는 영업활동에 치중
  - 연간 훈련인원이 100명 미만인 직업훈련기관이 59.2%로 여전히 영세하고, 훈련 전달자인 교·강사의 역량 수준 및 처우도 미흡
    - ※ 직업훈련 교·강사 월평균 임금 : 200만원 내외('17)
  - 일부 훈련 과정\*은 현장 근로자를 강사로 사용하기 어려운 구조, 훈련 내용을 훈련기관이 설계하다보니 현장 수요와 괴리 발생
    - \* 국가기간전략산업직종훈련, 국가인적자원개발컨소시엄지원
- 산업구조의 변화, 고용형태의 다양화, 그에 따른 직무역량 변화에 따라 직업훈련도 혁신성장·미래인재 양성으로 나아가야 하지만, 8개 핵심 선도사업\*을 비롯한 신기술분야 훈련은 4%대\*\*에 불과
  - \* 초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지산업, 스마트 시티, 드론, 자율차
  - \*\* 지역맞춤형 훈련 중 신기술 분야 훈련은 4.5%('18~'19.9 기준)
- 실업자 훈련 중 사무회계, 간병, 미용, 제빵 등 7대 직종 훈련이 71.1% 차지

## □ 정부 주도로 구성·운영되는 고용보험 거버넌스

- 현행 「고용보험법」상 고용보험위원회는 고용보험 관련 주요사항에 대한 ‘심의’ 기능만 부여되어 있고, ‘의결’ 권한이 명시적으로 부여되어 있지 않아 보험료 부담주체인 노사의 의견보다 정부 주도로 운영될 수밖에 없는 구조
- 고용보험재정에 가장 큰 기여를 하고 있는 주체가 기업임에도, 고용보험위원회 위원은 재정기여도와 무관하게 동수로 구성되어 있는 바, 심의과정에서 기업 의견이 제대로 반영되지 못하고 있는 상황
  - 2020년 각 주체별 재정기여도는 使 40.5%, 勞 24.7%, 政 5.8% 순 (공공자금관리기금 차입금 포함 시 使 32.8%, 勞 20.0%, 政 23.9%)
  - 그러나 고용보험위원회 위원(총 17명)은 고용노동부 차관(위원장)을 비롯한 정부대표(5명), 사용자대표 4명, 근로자대표 4명, 공익대표 4명으로 구성
    - \* 공익대표 4명은 정부가 최종 위촉권을 가지고 있어 정부 영향력은 더욱 크게 작용
- 정부 주도형 거버넌스로는 향후 민간 고용시장의 다변화, 고용보험에 대한 노사 및 산업현장의 다양한 니즈에 탄력적으로 대응하기 어려워, 한정된 고용보험재정과 보험료 부담을 둘러싼 갈등만 확산

## 나. 정책 혁신과제

### □ 고용보험 보험료율 인상속도 조절

- 고용보험기금의 재정건전화 필요성에 공감하나, 코로나19로 인한 어려움이 누적된 상황에서 보험료율을 다시 인상하는 것은 국민과 기업의 부담을 더욱 가중시키는 조치

- 고용보험 재정 악화로 보험료율을 2019년 10월 1.3%에서 1.6%로 한 차례 인상한 데 이어, 2022년 7월 또다시 1.8%로 인상 예정
- 코로나19 위기 외에도 이미 지속적인 제도 확대와 비효율적 사업 운영, 정부 재정지원 미흡 등으로 재정 악화 심화
- 이런 점을 감안하면 보험료율 인상이 아닌, 수급요건 조정, 사업 구조조정 등 지출 효율화 조치와 일반회계 전입금 확대 등 정부 재정 책임 강화를 통한 수입확충 조치 필요

## □ 실업급여 지급수준 및 요건 등 재설계

### ① 구직급여 하한액 개편

- 구직급여 하한액의 최저임금 연동방식을 폐지하거나, 최저임금 연동 비율 인하(80%→60%) 필요
- 구직급여 하한액에 대한 별도 지급방식\* 마련
  - \* ① [정액형+물가연동제] 구직급여 상·하한액을 정액형으로 설정하고, 일정 기간(예. 3년) 물가상승률을 반영하는 방식
  - ② [정률형] 별도의 기준보수(예. 평균임금 등)의 일정 비율로 상·하한액 설정
- 현행처럼 구직급여 하한액을 최저임금과 연동할 경우 연동비율을 하향 조정(80%→60%)해 실직자들의 원활한 구직활동 촉진 도모
- 구직급여는 실직기간 동안 임금을 대체하는 성격이 있으므로, 현행 구직급여 지급 시 무급휴일을 제외하는 것이 바람직



- 구직급여 기간을 현행 일단위(120~270일)에서 월단위(4~9개월)로 변경하고, 무급휴일(예. 토요일)에 대해서는 구직급여도 무급 적용

## ② 수급요건 조정과 엄격한 수급자격 관리

- 최근 실업급여 보장성이 크게 강화된 만큼 실업기간과 실업급여 의존성이 높아지는 부작용을 최소화하고, 열악한 기금재정의 건전성을 확보하는 차원에서 실업급여 수급 직전의 기준기간 및 기여기간을 연장할 필요
  - 실업급여를 수급하기 위해서는 직전 18개월(기준기간) 내에 180일(기여기간) 동안 고용보험료를 납부해야 하는 바, 동 기준기간과 기여기간이 주요 선진국에 비해 짧은 상황
    - ※ OECD 33개국 중 약 70% 가량이 우리보다 기준기간 및 기여기간이 긴 것으로 나타남.
      - ▶ 우리보다 기준기간이 짧은 국가는 미국, 네덜란드, 스웨덴 등 7개국, 기여기간이 짧은 국가는 프랑스, 캐나다, 이탈리아 등 6개국
- 수급자격 관리와 부정수급 제재를 강화하여 기금 누수를 방지하고, 실제 혜택이 필요한 사람에게 적절히 지원될 수 있는 기반 조성
  - 형식적인 자격인정 및 구직노력 확인 시스템을 개선하고, 관련 제재를 강화함으로써 도덕적 해이 방지

## ③ 조기재취업수당 축소·폐지

- 실질적인 재취업 촉진 효과 없이, 취업이 용이한 구직자들만 취업 축하금으로 혜택을 받는 조기재취업수당제도를 축소·폐지

- 동 제도의 즉각적 축소·폐지가 어렵다면, 코로나19 장기화로 실업급여 재정이 급격히 악화되고 있는 만큼 한시적으로 조기재취업수당 지급을 중단하는 방안 검토 필요

## □ 고용보험 취지에 맞지 않는 사업 '구조조정' 추진

### ① 모성보호사업에 대한 국고지원 확대

- 모성보호사업은 저출산 문제 해결을 위해 정부가 중심이 되어 일정 수준 책임져야 할 성격의 사업인 바, 실업 위기에 대비하기 위해 조성한 실업급여 계정에서 계속 해당 비용을 지출하는 것은 부적절
  - ※ 20대 국회에서 정부의 재정 책임을 강화하는 법안이 심사됐으나, 기획재정부의 강한 반대로 보류되는 등 여전히 해당 사업에 대한 일반회계 지원 노력은 미흡
- 단기적으로는 고용보험 재정에 대한 대폭적인 국고지원 확대로 정부의 재정책임을 명확히 하고, 장기적으로는 모성보호사업의 성격을 고려하여 일반회계로 이관하는 사회적 논의 필요

### ② 기금 목적에 맞지 않는 고용안정·직업능력개발 사업은 일반회계로 이관

- 청년내일채움공제, 국가고용인프라 구축비용 등 고용보험 목적에 맞지 않고, 고용보험 재정 여건상 중요도나 시급성도 낮은 사업은 즉각 일반회계로 전환
  - 현재의 노동시장 상황이나 정부의 재정 여건상 즉각 일반회계로 전환하는 것이 어렵다면, 중장기 재정계획을 수립해 고용보험 재정에서 동 사업에 지원하는 수준을 단계적으로 낮추는 방안 검토 가능

## □ 직업훈련 과정 설계부터 실시까지 수요자인 기업·산업 맞춤형으로 개편

- 직업훈련 과정 설계단계부터 기업·산업별 협회 및 단체가 참여(FGI, 업무협약 등)하여 현장 훈련수요를 반영한 과정 개설 유도
- 재직자를 대상으로 하는 다양한 직업훈련사업을 신기술분야 중심으로 재편하고, 근로자의 ICT 지식·정보 습득기회 확대
- 직업훈련의 각종 정책수단을 활용하여 스마트공장으로 전환 또는 계획 중인 기업 현장에서 요구하는 인력 양성

## □ 고용보험사업 평가시스템 구축

- 고용보험은 사회안전망 구축 효과 외에 보험료 부담에 따른 가입 근로자의 실질소득 감소, 기업의 인건비나 경영부담 가중에 따른 고용감소 유인 등 다양한 파급력을 갖는 바, 반드시 '사전고용영향 평가' 등 고용보험 사업의 효과성을 검토해 추진할 필요

## □ 고용보험 재정기여도를 반영한 거버넌스 개편

- 재정기여도를 고려해 기업의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 고용보험위원회의 사용자대표 인원 확대 등 거버넌스 개편 필요(「고용보험법」 제7조 개정)
- 노사가 참여하는 현행 고용보험위원회에 보험료율, 급여수준 등 주요 사항에 대한 '의결' 권한을 부여하도록 법률에 명시

#### 4] 산업재해보상보험

##### 가. 현황 및 문제점

##### □ 타 사회보험에 비해 양호한 재정전망 유지

- 고용노동부가 2013년 추계\*할 당시 2028년 적립금 고갈이 예상되었으나, 2020년 근로복지연구원의 장기 재정전망(2020~2065년) 결과 2065년까지 흑자 발생으로 기금고갈이 없을 것으로 전망

\* 산재기금 연금부채규모 계산 및 합리적인 적립방안에 대한 연구(2013년, 백석대 산학협력단)

- 2013년 추계는 보험료율을 1.70%로 고정하고, 2034년 연금급여액이 9조 3,000억원, 연금수급자 수는 12만 4,000명에 이른다고 가정
  - ※ 2000년대 중반 이후 연금급여액 비중과 연금수급자 수의 비교적 빠른 증가세 반영
- 2020년 장기 재정전망은 보험료율을 1.65%로 고정하여 주요 시나리오별 경우의 수를 산정해보았는데 모든 시나리오별 재정추계에 2065년까지 기금고갈이 발생하지 않는 것으로 추산

**<표 29> 산재보험 장기 재정전망(2020~2065) 결과**

(단위 : 억원, %)

연도	수입			지출			수지균형 보험료율
	총수입	보험료수입	기타수입	총지출	급여비지출	기타지출	
2020	68,343	66,263	2,081	68,343	57,840	10,504	1.36
2021	71,646	69,465	2,181	71,646	60,635	11,011	1.35
2022	75,105	72,819	2,287	75,105	63,562	11,543	1.34
2023	78,656	76,261	2,395	78,656	66,567	12,089	1.33
2024	82,151	79,650	2,501	82,151	69,525	12,626	1.32

2025	85,701	83,091	2,609	85,701	72,529	13,171	1.31
2026	89,325	86,606	2,719	89,325	75,597	13,728	1.31
2027	93,030	90,198	2,832	93,030	78,732	14,298	1.30
2028	96,797	93,851	2,947	96,797	81,921	14,877	1.29
2029	100,610	97,547	3,063	100,610	85,147	15,463	1.28
2030	104,474	101,294	3,181	104,474	88,418	16,057	1.28

- 중략 -

2060	206,288	200,007	6,280	206,288	174,583	31,704	1.00
2061	209,371	202,997	6,374	209,371	177,193	32,178	0.99
2062	212,471	206,002	6,468	212,471	179,816	32,655	0.98
2063	215,556	208,994	6,562	215,556	182,427	33,129	0.97
2064	218,638	211,982	6,656	218,638	185,036	33,602	0.96
2065	221,672	214,924	6,749	221,672	187,604	34,069	0.95

주 : 보험료율을 1.65%로 고정할 경우 수지균형 보험료율이 현행보다 낮아 적립금 고갈 미발생  
 자료 : 근로복지연구원

## □ 보험료 과잉징수 논란

- 산재보험기금은 2006년 이후 매년 흑자재정을 기록하면서 2020년 기준 누적적립금은 법정준비금의 3.69배인 20조 7,196억원 조성

**<표 30> 연도별 산재보험기금 수지 및 적립금 현황**

(단위 : 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수입	63,601	66,350	71,135	72,895	79,951	80,673	82,878
지출	47,030	49,727	51,473	53,078	59,509	64,496	70,771
수지	16,571	16,623	19,662	19,817	20,442	16,177	12,107
법정준비금	38,101	39,332	40,721	42,745	44,585	50,643	56,078
누적적립금	102,738	118,991	138,653	158,470	178,912	195,089	207,196
적립률	269.6	302.5	340.5	370.7	401.3	385.2	369.4

자료 : 고용노동부, 산재보험 사업연보

- 특히 보험급여 지급액이 급증한 2018년조차 2조원의 흑자가 발생한 것은 보험료 경감 여지가 충분하다는 문제제기 가능
- 고용노동부는 2013년 이후 업종별 평균 보험료율을 1.7%로 유지하였고, 2018년 업종별 요율 인하(1.65%)에도 불구하고 통상적 출퇴근재해 요율(0.15%)을 별도 신설해 총 보험료율 인상(1.8%)
- 총 보험료율은 2019년(1.65%), 2020년(1.56%) 인하되었으나, 2019년 개별실적요율제\* 축소 개편으로 사업장 부담 감소효과 미미
- \* 개별 사업장의 납부 보험료 대비 보험급여액의 비율에 따라 산재보험료를 최대 ±50% 인상·인하하는 제도로, 고용노동부는 대기업 할인액 편중 해소를 이유로 개별 실적요율 적용기업 범위(10인→30인 이상) 및 할인·할증률(±50%→±20%) 축소

**<표 31> 최근 산재보험료율 추이**

(단위 : %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
업종별 요율 평균	1.70	1.70	1.70	1.70	1.65	1.50	1.43
출퇴근재해 요율	-	-	-	-	0.15	0.15	1.13
합계	1.70	1.70	1.70	1.70	1.80	1.65	1.56

자료 : 고용노동부

**□ 적용대상 확대 및 업무상재해 인정기준 완화 등에 따른 지출 증가**

- 2020년 산재보험 급여 지급액은 약 5조 9,046억원을 기록하였는데, 2017년 지출액(4조 4,360억원)에 비해 불과 3년 만에 33.1% 증가
- 2014~2017년은 보험급여 지급액이 연평균 3.98% 증가하였으나, 2018~2020년은 연평균 10.04%씩 증가

### <표 32> 최근 산재보험 급여 지급액 추이

(단위 : 억원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
급여지급액	39,266	40,791	42,801	44,360	50,339	55,293	59,968
증액분	1,312	1,525	2,010	1,559	5,979	4,954	4,675
증가율	3.46	3.88	4.93	3.64	13.48	9.84	8.45

자료 : 고용노동부 통계

- 보험급여 지급액이 급증한 원인으로 산재요양신청서 사업주 확인제 폐지, 산재보험 적용범위 확대, 업무상질병 인정기준 완화 등 제기
  - 근로복지공단은 보도자료(2019.2.25)를 통해 산재요양신청서 사업주 확인제 폐지 및 통상적 출퇴근재해 적용(2018.1.1), 상시근로자 1인 미만 사업장 산재보험 적용(2018.7.1), 추정의 원칙\* 적용 등 인정기준 개선이 산재신청 및 인정률 상승으로 이어졌다고 설명
  - \* 노출기간, 노출량 등에 대한 인정기준 충족 시 반증이 없는 한 업무상 질병 인정

#### □ 장기성 급여 비중 증가를 이유로 '더 많이 징수하는 방안' 검토

- 정부는 장기성 급여인 연금 비중의 증가를 이유로 재정안정성 확보를 위한 부과체계 개편 및 보험료율 인상방안을 적극 검토 중
- 장해급여 일부와 유족급여, 상병보상연금 등은 연금으로 지급되고 있으며, 연금지급자 수와 지급액 규모가 지속적으로 증가
  - 업무상 재해로 인한 장해등급 1~7급 판정자 또는 사망 근로자의 유족, 산재요양기간이 2년이 경과하였음에도 중증요양상태(1~3급)인 근로자는 해당 보험급여의 연금수령 가능

- 연금수급자 수는 신규 연금대상자 발생과 평균연령의 증가 등으로 2020년 연금수급자는 99,647명, 연금지급액은 2조 3,725억원까지 증가

**<표 33> 산재보험 연금수급자 수 및 연금지급액 추이**

(단위 : 명, 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
연금수급자수 (증감률)	80,690 (5.8)	84,173 (4.3)	85,606 (1.7)	87,688 (2.4)	89,495 (2.1)	91,307 (2.0)	93,200 (2.1)	95,489 (2.5)	97,532 (2.1)	99,647 (2.2)
연금지급액 (증감률)	14,144 (11.3)	16,579 (17.2)	16,096 (△2.9)	17,111 (6.3)	17,973 (5.0)	18,797 (4.6)	19,712 (4.9)	21,283 (8.0)	22,565 (6.0)	23,725 (5.1)

자료 : 근로복지공단 통계연보

- 정부는 연금수급자 수와 지급액의 누증현상을 고려할 때 미래의 연금지급예상액(연금부채) 마련을 위해서는 보험료율 인상을 포함한 요율체계 개편이 불가피하다는 입장
  - 고용노동부는 2019년 기준 연금부채 규모를 약 56조 2,455억원으로 추산하고, 법정준비금을 제외한 적립금 14조 4,445억원 대비 41조 8,010억원의 미적립부채가 존재한다고 주장
  - 이에 산업재해보상보험및예방심의위원회\* 기금결산 시 ‘산재기금의 재정안정성 확보를 위해 요율체계 개편, 장기재정추계 등 대책을 강구하고, 이에 대한 사회적 공감대 조성 필요성’을 강조
    - \* 「산재보험법」 제8조에 따라 산재보험 및 예방에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 기구
  - 구체적으로는 보험료 부과체계를 현행 수정부과방식에서 총족부과방식 등으로의 전환을 검토할 필요성이 있다는 입장



**<표 34> 산재보험료 주요 재정운영방식(부과체계)별 비교**

구분	개념	장단점
적립방식	장차 발생하게 될 연금지급비용 모두를 사전에 축적	(장점) 미래세대 부담전가 없이 연금부채 해소 (단점) 보험료 급등, 적립금 과다에 대한 적정성 논란
충족 부과방식	당해연도 발생한 미래 연금부채는 모두 적립하고, 과거 연금부채는 일정기간 균등상각	(장점) 미래세대 부담전가 없이 재정 불안요인 최소화 (단점) 단기간 보험료 급증, 적립금 과다에 대한 적정성 논란
수정 부과방식	당해연도 필요한 보험급여비용을 당해연도 사업주가 부담하고, 일정액을 법정책임준비금으로 적립	(장점) 단기적으로 보험료 부담이 작음 (단점) 장기적 요율 인상 가능성 존재

## 나. 정책 혁신과제

### □ 과도한 기금적립 지양

- 보험료 부과체계 변경을 통한 과도한 기금 적립은 기업의 자유로운 자금 운용과 투자를 위축시키고 방만한 기금지출을 야기
  - 산재보험기금의 과도한 적립은 기업의 산재보험료 부담을 증가시키며, 사업투자를 위하여 사용되어야 할 자금을 불요불급한 곳에 소진하게 되어 기업 경영에 부담요소로 작용
    - ※ 민영보험 및 금융기관은 지급준비율을 완전히 충족시키지 않고 있는데, 그 이유는 적립율을 100% 충족하는 것보다 자금을 효율성 있게 활용하는 것이 장기적으로 더욱 합리적이기 때문
  - 또한 과도한 기금 적립은 향후 방만한 지출을 야기할 우려가 크며, 기금운용상 문제 발생 시 사업주 보험료 인상으로 해결하려는 도덕적 해이 발생 가능성도 배제할 수 없어 신중한 접근 필요

## □ 산재예방 투자 연계를 통한 재정안정성 확보

- 우리나라의 경우 독일, 오스트리아보다 법정준비금 기준이 높고, 기금 적립금도 약 20조원 규모에 달하므로, 산재보험료를 대폭 인하하면서 산재예방 투자와 연결되도록 과감한 정책 전환 필요
  - 독일은 2008년 산재보험법 개혁을 통해 단기급여는 1년, 장기급여(연금)는 최대 4개월 지급액 규모를 적립하도록 법정 기준을 하향 조정하였음에도 안정적 보험재정 유지
  - 오스트리아는 불과 1개월 지급액만을 적립하도록 규정하였음에도 안정적으로 운영
  - 산재보험료 인하로 기업의 투자 활성화 가능성을 높이고 사업장별 시설안전 개선 등이 이루어져 산재예방으로 이어지도록 유인
- 또한 개별실적요율제 적용을 통한 산재예방 효과가 확인된 만큼, 제도 적용 확대를 통한 산재보험기금의 재정안정성 강화 필요
  - 백석대 산학협력단(2016년)\* 연구 결과, 개별실적요율제 적용이 기업의 재해율과 사망만인율 감소, 보험수지율 하락에 영향을 주는 것으로 확인된 바, 산재보험기금의 재정안정성 기여 예상
    - \* 개별실적요율제의 산업재해 예방에 대한 효과분석 및 개선방안 연구
  - 산재보험 선진국일수록 개별실적요율제를 소규모 사업장까지 적용하고, 최대 ±50%(독일), ±40%(일본) 등 할인·할증 폭도 확대하는 점을 고려하여 우리나라 개별실적요율제의 적용 확대 추진 필요

## □ 산재보험 연금급여 지급기준의 합리적 개선 추진

- 장래 연금지출에 대비한 적립금 수준 확충 필요성과 이에 따른 산재보험료 인상이 불가피하다는 고용노동부 주장은 설득력 저하
  - 2012년 이후 연금지급액 규모는 총 보험급여액 대비 40% 내외 수준을 유지하고 있어, 향후 급격한 증가로 인한 재정부담은 크지 않을 것으로 예상
  - 재해근로자 및 유가족의 평균연령 상승 등 연금지급 증가요인 외에도 재해율 하락, 요양 및 재활 의료기술 발달 등 연금 감소요인도 상존하여 연금지급액 비중은 현 수준 유지 가능

**<표 35> 산재보험 급여의 연금 비중 추이**

(단위 : 억원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
산재보험급여 (증감률)	38,513 (6.2%)	37,954 (△1.5%)	39,266 (3.5%)	40,791 (3.9%)	42,081 (3.2%)	44,360 (5.4%)	50,339 (13.5%)	55,293 (9.8%)	59,968 (8.5%)
연금지급액 (증감률)	16,579 (17.2%)	16,096 (△2.9%)	17,111 (6.3%)	17,973 (5.0%)	18,797 (4.6%)	19,712 (4.9%)	21,283 (8.0%)	22,565 (6.0%)	23,725 (5.1%)
연금 비중	43.0%	42.4%	43.6%	44.1%	43.9%	44.4%	42.3%	40.8%	39.6%

자료 : 고용노동부, 근로복지연구원

- 해외 선진국 대비 높은 연금지급 수준의 합리적 조정도 산재보험기금의 재정안정성 제고에 기여 가능
  - 우리나라의 현행 장해급여(연금), 상병보상연금 지급수준은 과거 사회보장 기반이 취약할 당시 산재근로자와 가족의 생계를 위해 높은 수준으로 보장한 데에서 유래

- 「산재보험법」상 장애 1급 판정자에 대한 연금지급 기준(평균임금의 90%)이 일본(평균임금의 80%), 독일(연근소득액의 66.7%) 등 선진국보다 높은 수준으로 책정되어 하향 조정 필요성 검토 시급
- 연금지급 기준 개선만으로도 산재보험 재정안정성 제고에 긍정적 영향을 미칠 수 있으므로, 적극적인 대안 모색 필요

#### □ 합리적 보험료 부과체계에 대한 사회적 합의점 마련 필요

- 산재보험의 연금부채 해결 및 세대 간 보험료 부담 형평성 제고를 위해 보험료 부과체계 변경이 불가피하다는 주장과 현행 부과체계 하에 보험료율 추가 인하가 가능하다는 의견이 공존하고 있어 향후 정책 방향에 대한 사회적 공감대 형성 필요
- 현행 수정부과방식은 미래 연금부채와 보험료 부담의 세대 간 형평성\* 문제를 발생시키므로 제도 개편이 필요하다는 주장
  - \* 연금수급자 발생 시 사업주가 해당 연금액을 전액부담하는 것이 아니라 당해연도 필요금액만 부담하므로, 이론적으로 산재발생 사업주와 보험급여 부담 사업주가 상이해지고 미래세대가 이전세대에 발생한 보험급여까지 부담하는 문제 발생
- 법정준비금을 제외한 적립금이 매년 1~2조원씩 증가하고 있으므로 합리적 수준의 보험료율 인하로 기업의 보험료 부담을 경감시켜줄 필요가 있다는 주장
- 현행 보험료 부과체계를 유지하더라도 산재보험 제도운영에 무리가 없을 만큼 재정건전성이 확보되었다고 판단하는 것이 합리적

- 재정추계에 따르면 현행 보험료율 유지 시 적립금이 더욱 증가하는 구조이므로 안정적 제도운영이 가능할 것으로 전망
- 산재보험 적용대상 및 보상기준 확대, 인정기준 완화 등 재정지출 확대 요인을 고려하더라도 큰 폭의 보험급여 지급액 상승 등 재정 운영에 문제를 일으킬만한 수준은 되지 않아 보험료율 조정으로 관리 가능

## 5 장기요양보험

### 가. 현황 및 문제점

□ 최근 4년간 보험료를 2배 이상 인상하고도 재정은 고갈 위기에 직면

○ 직장가입자의 1인당 월평균 장기요양보험료는 2017년 13,958원에서 2021년 29,022원(6월 기준)으로 107.9% 증가

- 장기요양보험료가 4년 만에 2배 이상 급증한 주요 원인은 임금 인상에 따른 소득 증가와 동 기간 12.1% 인상된 건강보험료율 외에 장기요양보험료율 자체가 2017년 6.55%에서 2021년 11.52%로 올라, 75.9%\*에 달하는 유례없는 누적인상률을 기록한 데에 기인

\* 이는 이전 4년(2014~2017)간 장기요양보험료율이 변화 없이 유지되어 온 것에 비해 급격한 인상일 뿐만 아니라, 2008년 제도 도입 이후 2017년까지 9년간 누적 인상률 61.7%에 비해서도 매우 높은 수준

<표 36> 2008년 제도 도입 이후 장기요양보험료율 및 전년대비 인상률 추이

(단위 : %)

구 분	2008	2009	2010	2011~2017	2018	2019	2020	2021
보험료율	4.05	4.78	6.55	6.55	7.38	8.51	10.25	11.52
인상률	-	18.02	37.03	동결	12.67	15.31	20.45	12.39

자료 : 건강보험공단, 경총 재구성

○ 높은 보험료율 인상에도 불구하고, 누적적립금은 2017년 1조 9,799 억원에서 2020년 7,662억원으로 61.3%나 감소

- 2016년 432억원에 불과했던 당기수지 적자는 급격한 지출 증가로 인해 2017년 3,293억원, 2018년 6,101억원, 2019년 6,602억원 기록

- 다만, 2020년은 코로나19 팬데믹으로 지출 증가가 대폭 둔화되면서 565억원의 당기수지 흑자 전환

○ 이로 인해 누적적립금이 당해연도 지출을 감당할 수 있는 수준을 의미하는 적립배율은 2017년 0.37배에서 2020년 0.08배까지 급락

**<표 37> 장기요양보험 수입, 지출, 당기수지, 누적수지 추이**

(단위 : 억원, 배)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수입	37,472	40,439	43,253	46,635	50,846	60,657	74,977	94,001
지출(A)	32,915	37,399	42,344	47,067	54,139	66,758	81,579	93,436
당기수지	4,557	3,040	909	△432	△3,293	△6,101	△6,602	565
누적수지(B)	19,575	22,615	23,524	23,092	19,799	13,698	7,097	7,662
적립배율(B/A)	0.59	0.60	0.56	0.49	0.37	0.21	0.09	0.08

자료 : 보건복지부 장기요양보험위원회, 경총 재구성

**[그림 8] 2017년 이후 장기요양보험 재정 현황 변화**

	2017년	2020년	2017년 대비 증감률
총수입	5 조 846 억원	9 조 4,001 억원	84.9% ↑
총지출 (A)	5 조 4,139 억원	9 조 3,436 억원	72.6% ↑
누적 적립금 (B)	1 조 9,799 억원	7,662 억원	61.3% ↓
적립배율 (B/A)	0.37 배	0.08 배	77.6% ↓
누적적립금 지출 감당 개월수	4.4 개월	0.98 개월	

- 적립배율을 개월 수로 환산하면 2017년 4.4개월치에서 2020년 0.98개월치로 급감, 현재의 누적적립금으로는 채 한 달도 유지할 수 없을 정도의 재정 고갈 위기에 직면

□ 고령화 속도보다 빠른 장기요양보험 지출 증가

- 최근 장기요양보험 지출이 고령화 속도보다 더 빠르게 증가한 것은 인위적 수혜대상 확대와 본인부담 경감 등 보장성 강화, 최저임금 인상에 따른 요양서비스가격 상승 등 정책적 요인\*에 기인

\* 장기요양보험 급여 지출이 인정자수 증가보다 급증한 것은 본인부담 완화, 급여 확충, 수가 등 제도적 요인 때문(2021년 국정감사 이슈분석IX, '21.8월, 국회입법조사처)

- 65세 이상 인구수는 2014년 629.7만명, 2017년 706.6만명, 2020년 813.5만명으로, 최근 3년(2018~2020) 동안 연평균 4.8% 늘어나 이전 3년(2015~2017, 3.9%)에 비해 1.23배 빠르게 증가
- 반면, 장기요양보험 지출은 2014년 3.7조원, 2017년 5.4조원, 2020년 9.3조원으로, 최근 3년(2018~2020) 동안 연평균 20.0% 늘어나 이전 3년(2015~2017, 13.1%)에 비해 1.52배 빠르게 증가

<표 38> 2015년 이후 65세 이상 인구수 및 장기요양보험 지출 추이

(단위 : 천명, 억원, %)

구분	2015	2016	2017	3년간 연평균 증가율	2018	2019	2020	3년간 연평균 증가율
65세 이상 인구수 (증가율)	6,553 (4.1)	6,781 (3.5)	7,066 (4.2)	- (3.9)	7,389 (4.6)	7,719 (4.5)	8,135 (5.4)	- (4.8)
지출 (증가율)	42,344 (13.2)	47,067 (11.2)	54,139 (15.0)	- (13.1)	66,758 (23.3)	81,579 (22.2)	93,436 (14.5)	- (20.0)

자료 : 건강보험공단 장기요양보험 통계연보, 통계청 인구동향조사(연령대별 주민등록인구), 연도별



## 나. 정책 혁신과제

### □ 장기요양보험료율의 안정적 관리

#### ① 보험료율 인상 제한

- 장기요양보험은 임금 인상 등 소득 증가에 따라 자연 증가하는 보험료 수입 범위 내에서 재정을 안정적으로 운용하고, 보험료율 인상은 재정 고갈 등 불가피한 상황에서만 제한적으로 검토되어야 함.
  - 장기요양보험은 보험료 결정요소인 소득, 건강보험료율, 장기요양보험료율이 매년 각각 인상될 경우 상호 상승효과를 일으켜 가입자의 장기요양보험료 부담을 중층적으로 가중시키는 구조
    - ※ 장기요양보험료 = 소득(보수월액) × 건강보험료율 × 장기요양보험료율
  - 매년 장기요양보험료율 인상을 허용할 경우 지출 효율화를 위한 동인을 감쇄시켜 제도 운영의 도덕적 해이 유발
    - ※ 지난 2011~2017년 장기요양보험료율 동결 사례 감안

#### ② 재정 운용 방식을 '양출제입'에서 '양입제출'로 변경\*

- \* 양출제입은 지출을 미리 정하고 여기에 수입을 맞추는 원칙이고, 양입제출은 수입을 미리 계산한 다음 여기에 지출계획을 맞추는 원칙
- 향후 급속한 고령화에 따른 장기요양보험 지출 증가를 기준으로 전망한 소득 대비 보험료율은 2024년 1.0%, 2036년 2.0% 2042년 3.0% 2048년, 2055년 5.0%에 달할 것으로 전망\*
  - \* 보험연구원, 노인장기요양보험 수요예측과 재정전망에 기초한 공사간 역할 분담 방안, 2020.12

※ (경총) 건강보험료율이 8%(법정상한)로 유지된다고 가정하면, 2021년 건강보험료의 11.52%였던 장기요양보험료율은 2036년 25%, 2042년 37.5%, 2048년 50%, 2055년 62.5%에 달할 것으로 예상

- 지출에 따라 수입을 결정하는 구조에서는 가입자의 지불능력과는 별개로 보험료율 고율 인상이 지속될 수밖에 없으므로 수입예상액 범위 내에서 지출을 결정하는 '양입제출' 형태로 전환 시급

## □ 지출 효율화

### ① '인지지원등급' 폐지 및 본인부담 경감제도 환원

- 2018년부터 신체 기능이 양호한 경증 치매 노인에 대해서까지 '인지지원등급'을 신설해 수혜대상이 대폭 늘어난 가운데, 본인부담금 경감 대상자 및 경감률 확대 등이 중첩되어 재정 압박 심화

**<표 39> 문재인정부 장기요양 보장성 강화대책 주요 내용**

구 분	세부내용
수혜대상 확대	신체 기능을 중심으로 1~5등급 판정을 받아야 보험 혜택을 받았으나, 2018년부터 신체 기능이 양호한 경증 치매 노인에게 '인지지원등급'을 부여하고 보험 혜택 부여
본인부담 경감	본인부담금 경감 대상을 기존 저소득층(보험료 분위 25% 이하)에서 중산층 이하(보험료 분위 50% 이하)로 확대하고, 저소득층 본인부담률 최대 경감률도 50%에서 60%로 확대

자료 : 보건복지부 2018~2022 제2차 장기요양기본계획 재구성

- 장기요양보험 수급자 수는 2020년 80.7만명으로 보장성 강화대책 시행 전인 2017년 57.9만명 대비 22.8만명(39.4%) 증가
  - ※ 장기요양보험 수급자 수의 연평균 증가율은 최근 3년(2018~2020년) 간 11.7%로, 이전 3년(2015~2017년)간 연평균 증가율 10.1%에 비해 16.1% 증가

- 본인부담금 경감자 수는 2020년 28.6만명으로 보장성 강화대책 시행 전인 2017년 10.9만명 대비 17.7만명(161.8%) 증가

※ 본인부담금 경감자 수의 연평균 증가율은 최근 3년(2018~2020년) 간 44.6%로, 이전 3년(2015~2017년)간 연평균 증가율 13.8%에 비해 222.9% 증가

**<표 40> 2015년 이후 장기요양보험 급여이용 수급자와 본인부담 경감자 추이**

(단위 : 명, %)

구 분	2015	2016	2017	3년간 연평균 증가율	2018	2019	2020	3년간 연평균 증가율
급여이용 수급자수 (증가율)	475,382 (9.6)	520,043 (9.4)	578,867 (11.3)	- (10.1)	648,792 (12.1)	732,181 (12.9)	807,062 (10.2)	- (11.7)
본인부담 경감자수 (증가율)	84,446 (13.8)	94,630 (12.1)	109,385 (15.6)	- (13.8)	230,664 (110.9)	265,244 (15.0)	286,369 (8.0)	- (44.6)

자료 : 건강보험공단, 경총 재구성

- 따라서 '인지지원등급'을 즉각 폐지하고, 본인부담금 경감제도를 강화하여 보험료율의 추가 인상 요인을 억제할 필요

**<표 41> 장기요양보험 등급판정 기준**

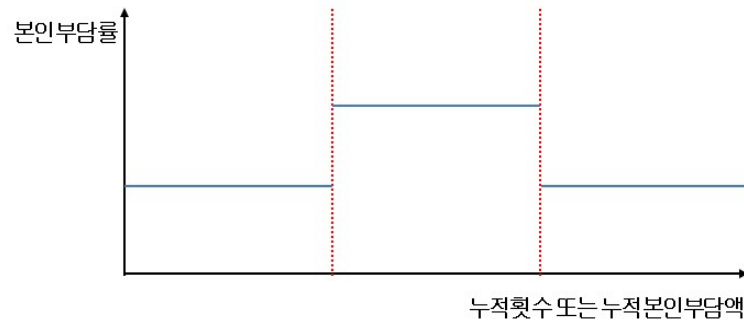
등급	심신의 기능 상태
1등급	일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서, 장기요양인정 점수가 95점 이상인 자
2등급	일상생활에서 상당 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서, 장기요양인정 점수가 75점 이상 95점 미만인 자
3등급	일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서, 장기요양인정 점수가 60점 이상 75점 미만인 자
4등급	일상생활에서 일정 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서, 장기요양인정 점수가 51점 이상 60점 미만인 자
5등급	치매환자(노인성 질병)로서, 장기요양인정점수가 45점 이상 51점 미만인 자
인지지원등급	치매환자(노인성 질병)로서, 장기요양인정점수가 45점 미만인 자

- 2014년 7월 이미 장기요양등급을 3등급에서 5등급(치매환자)으로 확대한 상황에 일상생활을 스스로 할 수 있어 '요양필요상태'에 있지 않은 경증 치매 환자까지 '인지지원등급'을 부여해 시설급여와 재가급여를 제공하는 것은 과도한 '재정 낭비'에 해당
- 중산층(보험료 분위 50% 이하)으로 확대한 본인부담금 경감 대상을 종전과 같이 저소득층(보험료 분위 25% 이하)으로 축소하고, 본인부담 최대 경감률도 60%에서 50%로 환원할 필요

## ② 차등급여제도 및 본인부담률 차등화 도입

- 장기요양보험 수요를 적정 범위 내에서 관리하기 위해서는 요양서비스의 질과 이용량 등에 따른 가격 차등화 필요
  - 요양기관 서비스 질에 따른 급여비용 차등화 또는 서비스 이용량에 따른 본인부담률 차등화로 모두 0.2~13.2%까지 지출 절감 가능\*
    - \* 한국조세재정연구원, 노인장기요양보험제도 지출효율화 방안에 관한 연구, 2018
  - 장기요양기관이 제공하는 서비스의 질적 수준에 따라 급여비용(공단부담금)을 차등화하는 '차등급여제도'\* 도입 필요
    - \* 차등급여제도는 요양서비스의 질적 개선, 재정절감 효과와 함께 상대적으로 경쟁력이 낮은 요양기관의 시장 퇴출 및 진입방지 역할 가능
  - 건강상태가 상대적으로 양호한 수급자를 대상으로 일정 횟수를 초과할 경우 높은 본인부담률을 적용하되, 이용량 수준이 더욱 증가하여 특정 수준을 넘어서면 다시 본인부담률을 낮추는 방안 검토

[그림 9] 서비스 이용량에 따른 본인부담률 차등화 방안



□ 부정수급 등 재정누수 차단

- 장기요양 보장성 강화대책으로 보험재정 지출이 급격히 늘어나면서 부당청구에 대한 현지조사를 강화해야 함에도 오히려 조사비율은 지속적으로 감소해 부당청구 증가를 방치

<표 42> 2015~2019년 장기요양기관 현지조사 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	총청구기관	조사기관	조사실시율	부당적발기관	부당적발률	부당적발금액
2015	16,935	1,028	6.1	774	75.3	23,501
2016	18,363	1,071	5.8	760	71.0	23,064
2017	19,355	895	4.6	731	81.7	14,942
2018	20,141	838	4.2	742	88.5	15,037
2019	22,102	854	3.9	784	91.8	21,235
계	96,896	4,686	4.8	3,791	80.9	97,779

자료 : 남인순 의원실 보도자료, 장기요양기관 현지조사 대상 중 91.8% 부당청구해!, 2020.10.20.

- 총 청구기관 대비 현지조사 비율은 2015년 6.1%였으나, 이후 매년 감소해 2019년 3.9%에 불과

※ 현지조사 대상기관 수는 연도별 증감이 있으나, 2015년 1,028개소에서 2019년 854개소로 174개소(20.4%) 감소

- 현지조사 대상기관 중 부당청구가 적발된 비율은 2015년 75.3%에서 2016년 71%로 감소했으나, 이후 지속 상승해 2019년 91.8% 기록  
 ※ 연간 부당적발금액은 2015년 235억원에서 매년 감소해 2018년 150억원까지 줄어 들었으나, 2019년 212억원으로 급증
- 재정누수 방지를 위해 현지조사 대상기관의 대폭적인 확대와 부정수급 제보 활성화, 행정제재 강화 등 장기요양기관에 대한 엄격한 관리·감독 필요

□ 국고지원 확대

- 최근 4년(2018~2021)간 최저임금이 연평균 7.9% 인상되면서, 요양보호사 등 장기요양 종사자의 인건비를 최저임금 수준에 맞추기 위해 요양서비스가격(수가)을 동 기간 연평균 5.2% 인상
- 최근 4년(2018~2021)간 연평균 요양서비스사격 인상률 5.2%는 이전 4년(2014~2017)간 연평균 인상률 2.0%보다 2.6배 상회

**<표 43> 장기요양보험 요양서비스가격, 최저임금의 연도별 인상률 추이**

(단위 : %)

구분	2014	2015	2016	2017	4년간 연평균	2018	2019	2020	2021	4년간 연평균
요양서비스가격 인상률	4.3	동결	0.97	2.89	2.0	11.34	5.36	2.74	1.37	5.2
최저임금 인상률	7.2	7.1	8.1	7.3	7.4	16.4	10.9	2.9	1.5	7.9

주 : 요양서비스가격 인상률은 장기요양 수가 인상률을 의미, 연평균 인상률은 단순 평균 산출  
 자료 : 보건복지부 보도자료, 최저임금위원회, 통계청

- 최근의 장기요양보험 재정위기는 보장성 강화, 최저임금 인상 등 정책적 요인에 의해 초래된 바, 정부의 재정관리 책임 차원에서 국고지원을 상한을 현행 20%에서 30%로 상향 조정할 필요
- 2021년 장기요양보험 국고지원은 1조 5,186억원으로, 이미 보험료 예상수입액의 20%를 채웠으므로, 재정안정화에 기여하기 위해서는 법을 개정해 국고지원을 상한을 높여야 하는 실정
  - ※ 제도 시행 초기인 2008년 국고지원으로 보험료 예상수입액(4,900억원)의 24.6% 지원
- 장기적으로도 노인인구 증가에 따라 급속히 늘어날 재정 지출을 보험료만으로 감당하기는 어려운 현실이므로, 관련 비용을 사회 모두 분담하는 차원에서 국고지원 규모를 단계적으로 확대할 필요

**<표 44> 장기요양보험료 수입 및 국고지원금 추이**

(단위 : 억원, %)

연도	장기요양보험료 수입		국고지원금	국고지원을	
	예산	결산		예상수입 대비	실제수입 대비
2008	4,900	4,770	1,207	24.6	25.3
2009	12,055	11,996	2,044	17.0	17.0
2010	17,432	18,316	3,323	19.1	18.1
2011	20,204	21,423	3,883	19.2	18.1
2012	22,771	23,697	4,152	18.2	17.5
2013	25,170	25,421	4,591	18.2	18.1
2014	26,858	27,047	5,033	18.7	18.6
2015	28,695	28,833	5,166	18.0	17.9
2016	30,193	30,916	5,525	18.3	17.9
2017	32,368	32,772	5,822	18.0	17.8
2018	38,525	39,245	7,107	18.4	18.1
2019	48,273	49,526	8,912	18.5	18.0
2020	63,229	63,568	12,414	19.6	19.5

자료 : 국회예산정책처, 노인건강분야 사업 분석, 2019.8월; 장기요양보험 통계연보, 각 연도