근로복지증진을 위한
정책방향과 과제

1991

한국노동연구원

目次

Ⅰ. 序

Ⅱ. 勤勞福祉의 意義와 目的

1. 勤勞福祉의 意義
2. 勤勞福祉의 目的과 特性
3. 勤勞福祉의 發展過程

Ⅲ. 日本의 勤勞福祉制度

1. 公共勤勞福祉
2. 企業勤勞福祉
3. 自主勤勞福祉

Ⅳ. 우리나라의 勤勞福祉制度

1. 公共勤勞福祉
2. 企業勤勞福祉
3. 自主勤勞福祉
4. 우리나라의 勤勞福祉制度에 대한 評價

Ⅴ. 勤勞福祉증진을 위한 政策方向과 課題

1. 勤勞福祉政策의 基本方向
2. 勤勞福祉向上을 위한 政策課題

參考文獻 및 資料

表目次

<표 Ⅲ-1> 고용촉진사업단의 예산개요(1988)
<표 Ⅲ-2> 일본의 공공근로복지시설 현황
<표 Ⅲ-3> 일본의 근로자 재산형성저축제도 실시 현황
<표 Ⅲ-4> 재형급부금제도 실시 현황
<표 Ⅲ-5> 재형기금제도 실시 현황
<표 Ⅲ-6> 일본의 근로자 재산형성촉진을 위한 융자 실적
<표 Ⅲ-7> 경제사회여건 변화에 따른 일본근로복지제도의 변천
<표 Ⅲ-8> 일본기업의 월평균 노동비용 추이
<표 Ⅲ-9> 일본기업의 근로자 1인당 월평균 노동비용의 구성 내용(1988)
<표 Ⅲ-10> 일본기업의 직장급식 실시 현황
<표 Ⅲ-11> 일본기업의 사무복・작업복의 지급 현황
<표 Ⅲ-12> 일본기업의 육아휴직제도 실시 현황
<표 Ⅲ-13> 일본기업의 Home Help 제도 실시 현황
<표 Ⅲ-14> 일본기업의 공제・융자・재형지원제도 실시 현황
<표 Ⅲ-15> 일본기업의 주택융자제도 실시 현황
<표 Ⅲ-16> 일본기업의 인간도크 비용 보조 현황
<표 Ⅲ-17> 인간토크 실시 기업의 보조 대상
<표 Ⅲ-18> 일본기업의 성인병 검진 보조 현황
<표 Ⅲ-19> 일본기업의 看病料 보조제도의 유무 현황
<표 Ⅲ-20> 일본 노동조합의 주요 자주적 공제활동 현황(1985)
<표 Ⅳ-1> 연도별 의료보험 적용률
<표 Ⅳ-2> 노동복지회관 운영 현황
<표 Ⅳ-3> 근로자주택의 연도별 건설 목표
<표 Ⅳ-4> 연도별 근로청소년 임대아파트 건립현황 및 계획
<표 Ⅳ-5> 연도별 재형저축의 추이
<표 Ⅳ-6> 우리사주조합의 발전 추이
<표 Ⅳ-7> 산업체 부설학교 및 야간특별학급 추이
<표 Ⅳ-8> 우리나라 기업의 근로자1인당 월평균 노동비용 추이
<표 Ⅳ-9> 우리나라의 기업 규모별 근로자1인당 월평균 법정복지비(1988)
<표 Ⅳ-10> 우리나라의 기업 규모별 근로자1인당 월평균 법정외복지비(1988)
<표 Ⅳ-11> 우리나라 기업의 생활지원 관련 근로복지제도 실시 현황
<표 Ⅳ-12> 우리나라 기업의 공제・금융・재형지원제도 실시 현황
<표 Ⅳ-13> 우리나라 기업의 주택지원제도 실시 현황
<표 Ⅴ-1> 근로자 1인당 월평균 기업근로복지비용의 韓日比較(1988)
<표 Ⅴ-2> 경제발전단계별 근로복지대책의 변화
<표 Ⅴ-3> 실직자의 생계유지방법
<표 Ⅴ-4> 산재보험 적용률 추이
<표 Ⅴ-5> 도시근로자가구의 소득5분위별 주거생활현황(1989)

Ⅰ. 序

우리나라는 20세기 들어 식민통치와 분단, 그리고 同族간의 전쟁이라는 他律的 苦難의 사슬을 끊고 60년대 이후의 각고의 노력으로 세계에서 유례를 찾아보기 어려운 고도성장을 이룩하여 開途國 經濟發展의 모델국가로 인정받게 되었다. 30여년의 짧은 기간 동안에 세계에서 가장 가난한 나라 중의 하나에서 1인당 국민소득이 5천달러에 이르는 개도국의 선두주자로 부상할 수 있었던 것은 풍부하고 저렴한 우수 노동력과 근로자들의 잘 살아보겠다는 왕성한 근로의욕, 기업가들의 높은 성취동기와 투자의욕, 그리고 이와 같은 근로자와 기업가의 의욕에 點火를 시킨 정부의 과감한 정책적 지원이 국민적 공감대를 이루어 경제성장에 국가의 모든 에너지를 투입할 수 있었기 때문이다.

그러나 成長優先의 발전전략은 빈곤으로부터의 해방은 앞당겨 실현하였으나 成長果實을 지역간・계층간에 고르게 나누어 社會的 衡平을 진작시키는 福祉政策에는 상대적으로 소홀할 수 밖에 없었으며, 그 결과 계층간・지역간 不衡平이 심화되어 분배구조의 개선을 통한 富에 대한 정당성 확보와 근로복지의 개선 없이는 경제의 지속적 발전이 어려운 상황에 직면하고 있다.

경제의 고도성장은 그 자체가 사회 각 부문에 많은 변화를 초래하여 과거와 다른 방식으로 대응하지 않으면 안 될 새로운 과제들이 대두하게 되었으며, 지금까지 고도성장을 가능하게 하였던 각종 요인이 크게 퇴색함으로써 경제의 효율성이 급격히 떨어지고 있다. 과거에는 풍부하고 저렴한 노동력을 바탕으로 資本不足만 해소되면 고도성장이 가능하였으나 이제는 인구증가율이 크게 둔화되고 노동력의 고학력화가 진행되어 제조업 취업자수가 감소하고 생산직근로자의 求人難을 겪을 정도로 노동력의 공급이 부분적으로 한계에 도달하고 있으며, 권리의식과 참여의식이 높은 고학력의 젊은 근로자들의 대량유입으로 권위주의적 가치관을 가진 기성세대와의 대립과 갈등이 첨예화되고 있다. 따라서 이제는 자본의 조달보다는 노사관계의 안정과 인력개발의 효율화가 경제발전의 관건이 되고 있으며, 이러한 의미에서 근로자의 근로의욕 진작과 분배구조의 개선을 위한 근로복지정책의 강화가 크게 요청되고 있다.

1987년의 6・29 선언 이후 폭발적으로 분출하였던 각계각층의 '자기몫 찾기' 분위기가 어느 정도 진정되어 가고 있고 勞動運動의 활성화로 임금 및 근로조건도 크게 개선되었으나 부동산 및 전・월세가격의 급등과 높은 물가상승은 근로자계층의 상대적 박탈감과 좌절감을 가중시켜 고율의 임금인상에도 불구하고 근로의욕은 오히려 저하되고 있으며, 불로소득 및 과소비풍조에 대한 보상심리, 주택가격 및 물가상승에 따른 생계비 보상요구, 근로자의 복지향상욕구 등 정부나 특정사용자가 단기간에 해결할 수 없는 모든 사회적・경제적 애로가 임금협상과정에서 임금인상압박 요인으로 작용하고 있어, 임금인상수준의 적정성을 확보하기 어렵게 할 뿐만 아니라 기업가와 근로자라는 부가가치 생산의 主體들이 서로 대립하면서 단기적인 임금인상에만 집착하여 장기적으로 노사가 함께 피폐해질지도 모른다는 우려를 낳게 하고 있다.

따라서 경직적인 賃金攻防으로 인한 노사간의 대립과 갈등을 해소하고 퇴색해 가는 근로의욕을 회복시켜 사회적 안정과 경제의 건전한 발전을 지속시켜 모든 국민이 풍요롭고 여유있는 삶을 누릴 수 있는 先進福祉國家로 진입하기 위해서는 획기적인 근로복지향상을 통해 경제발전과정에서 상대적으로 소외되어 왔던 생산직근로자도 성실히 노력하면 중장기적으로 중산층으로 발돋움하여 직업인으로서의 자긍심을 가지고 사회적으로 우대 받을 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다. 근로복지를 위한 투자는 소비적 지출이 아니라 장기적으로는 근로자의 생활안정을 보장함으로써 활력이 넘치는 일터, 안정되고 살맛 나는 사회분위기를 조성하는 원동력이 되고 노사가 고통과 보람을 함께 나누어 산업평화와 경제안정을 이루기 위해 국민적 역량을 결집하여야겠다는 社會的 合意 형성을 가능하게 함으로써 경제의 지속적인 발전을 보장하게 될 것이다.

이와 같은 문제의식에 입각하여 본 연구에서는 제Ⅱ장에서 근로복지의 의의와 성격을 분석하고 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 각각 일본과 우리나라의 근로복지제도의 현황을 살펴보았으며, 제Ⅴ장에서는 근로복지증진을 위한 정책방향을 모색해 보았다.

Ⅱ. 勤勞福祉의 意義와 目的

1. 勤勞福祉의 意義

가. 근로복지의 개념
1987년 하반기 이후의 노동운동의 활성화는 임금 및 근로조건 개선의 계기가 되었다. 그러나 1987년 이후의 높은 임금인상에도 불구하고 부동산가격의 폭등과 높은 물가상승 등으로 인하여 근로자들의 생활수준 향상은 기대한 만큼 크게 이루어지지 못하였으며, 이에 따라 근로자들도 임금뿐만 아니라 종합적인 근로복지 개선을 통한 실질생활수준의 향상을 요구하고 있으며 정부와 사용자도 근로복지에 대한 관심이 커지고 있다. 그러나 근로복지의 개념에서부터 많은 혼선이 있는 바, 우선 근로복지의 개념부터 살펴보기로 한다.
근로복지의 개념에 대한 기존의 연구를 살펴보면 먼저, 朴世逸 敎授는 廣義와 狹義로 나누어 개념정립을 하고 있는데 廣義로는 "근로자들의 물질적・정신적 행복 혹은 만족을 높이기 위해 근로조건이나 생활조건을 개선하는 諸活動"으로 정의하고, 狹義로는 "임금이나 근로시간 등과 같은 기본적 근로조건 이외의 부가적 내지 부차적 근로조건의 개선을 통하여 근로자의 복지를 향상시키는 것을 목적으로 하는 諸政策이나 活動"이라고 정의하고 있다.[1)]
朴來榮 敎授는 朴世逸과 마찬가지로 狹義와 廣義 두 가지로 개념정립을 하고 있는데 廣義의 근로복지는 "근로자와 그 가족의 생활을 안정시키고 향상시키는 모든 것"을 포함하는 개념으로서 "실업, 산재, 질병, 노후생활 및 소외 등 생활불안을 예방하거나 완화하는 것은 말할 것도 없고 임금과 근로복지, 소득과 재산형성, 생활설비와 사회서비스, 여가와 문화생활, 자유와 참여 등 생활향상을 위한 정치・경제・사회・문화의 거의 모든 분야에서 직・간접으로 이루어지는 물질적・정신적・객관적・주관적인 便益"을 말하며, 狹義의 근로복지는 "法的으로 확립된 기본 근로조건 아래서 사회적으로 결정되는 임금 이외에 추가적으로 근로자의 생활안정과 생활향상에 도움이 되는 직접적이고 객관적인 便益"을 의미한다고 정의하고 있다.[2)]
禹在賢 敎授는 근로복지 대신에 産業福祉라는 용어를 사용하고 있는데 산업복지는 근로복지와 유사한 개념으로 이해될 수 있다고 본다. 그에 의하면 산업복지란 "국가 또는 지방공공단체, 기업, 노동조합, 협동조합 등이 주체가 되어 근로자와 그의 가족의 생활안정, 생활수준향상 등 생활증진을 목적으로 실시하는 제시책, 시설, 서비스 활동의 종합적・통일적 체계"를 말한다고 정의하고 있어[3)] 朴世逸 및 朴來榮의 廣義의 근로복지와 유사하다.
한편 일본에서는 근로복지를 勞動福祉라고 부르고 있는데 平石長久는 노동복지를 "임금 및 근로시간 등 근로자의 기본적인 근로조건 이외의 부가적인 근로조건개선 및 근로자의 상호부조활동에 의하여 근로자 생활의 안정 및 향상을 목적으로 하여 실시하는 각종 시책 및 활동"이라고 정의하고 있다.[4)]
우리나라 勞動部일반적으로 근로복지라 하면 임금이나 근로시간 등과 같은 기본적 근로조건 이외의 부가적 내지 부차적 근로조건의 개선을 통하여 근로자의 복지를 향상시키는 것을 목적으로 하는 정책이나 활동을 의미"한다고 밝히고 있어[5)] 朴世逸의 협의의 근로복지 및 平石長久의 정의를 따르고 있다.
이상 살펴본 근로복지의 개념들을 종합해 보면 근로복지는 넓은 의미에서는 근로자와 그 가족의 물질적・정신적 만족과 삶의 질을 향상시키기 위한 각종 시책 및 활동으로 정의할 수 있고, 좁은 의미에서는 임금 및 근로시간과 같은 기본적인 근로조건 이외에 附加的으로 근로자와 그 가족의 생활안정 및 향상을 목적으로 실시하는 시책 및 활동으로 정의할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 일반적으로 근로복지는 狹義의 개념으로 사용되는 것이 보통이다. 왜냐하면 근로복지를 넓은 의미로 해석하면 국가의 거의 대부분의 정책이나 제도가 근로자뿐만 아니라 국민전체의 복지와 무관하지 않기 때문에 근로복지 문제를 구체적으로 논하는 것이 곤란해지기 때문이다. 이와 같은 취지에서 본 연구도 근로복지를 좁은 의미로 한정하여 사용하기로 한다.
그런데 근로복지의 개념을 이와 같이 좁은 의미에서 파악할 경우에는 임금, 근로시간과 같은 기본적인 근로조건이 이미 상당 수준 충족되어 있다는 것을 전제로 하고 있다는 점에 유의해야 한다(朴世逸, 1988). 왜냐하면 임금수준 자체가 너무 낮거나 근로시간 자체가 너무 길거나 작업장의 安全施設이 극히 취약하거나 고용상태가 매우 불안정하여 기본적인 근로조건마저 극히 열악한 상황에서 좁은 의미의 근로복지를 논한다는 것은 空虛한 것이 되기 때문이다. 그러므로

고용이 안정되고, 임금이 적정수준까지 향상되고, 근로시간도 적정화되는 등 기본적인 근로조건들이 어느 정도 충족되고 물가 및 부동산가격 등이 안정되어 있을 때 비로소 근로복지 문제를 논하는 것이 의미가 있게 된다.
우리나라에 있어서도 과거 60～70년대에는 임금수준 자체가 매우 낮았고 근로시간도 주당 평균근로시간이 50시간을 상회하는 등 기본적인 근로조건마저 미흡한 실정이었기 때문에 초과근무를 해서라도 더 높은 임금을 받기를 원하는 근로자가 많았으며 근로복지 문제는 사회적 관심의 대상이 되지 못하였다. 그러나 1987년의 6・29선언 이후 노동운동의 활성화 영향으로 임금 및 근로시간과 같은 기본적인 근로조건이 크게 향상되면서 초과근무를 기피하는 근로자가 많아지게 되었고 근로자들은 임금, 근로시간의 개선뿐만 아니라 부가적인 근로복지 향상을 통하여 보다 여유있고 풍요로운 삶을 영위하기 위해 복지욕구가 크게 높아짐에 따라 복지 문제가 사회적 관심을 모으게 되었다고 생각된다.
그러나 근로복지에 대한 욕구가 증대하였다고 하여 임금, 근로시간 등의 기본적인 근로조건을 결코 소홀히 취급해서는 안 되며 기본적인 근로조건을 더욱 충실히 하면서 부가적인 근로복지의 개선을 병행해 나가야 할 것이다.

나. 근로복지의 실시주체
근로복지는 실시주체에 따라 정부 및 공공단체가 主體가 되어 시행하는 公共勤勞福祉, 기업이 주체가 되어 시행하는 企業勤勞福祉, 그리고 노동조합 또는 근로자단체가 주체가 되어 근로자들이 자주적으로 행하는 自主勤勞福祉로 구분할 수 있다.
그러나 오늘날 공공근로복지는 일반국민에 대한 복지제도가 근로자에게도 적용되는 경우가 많아 근로복지와 비근로복지의 한계가 뚜렷하지 않고, 사회보험의 보험료 부담을 정부・기업 및 근로자가 분담하는 경우가 많을 뿐만 아니라 기업근로복지가 정부의 지원을 받기도 하며 자주근로복지도 정부와 기업의 지원을 받는 경우가 있어 시행주체별 근로복지의 엄격한 구분이 곤란한 경우가 많아지고 있다. 이하 실시주체별 근로복지에 대해 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 公共勤勞福祉
공공근로복지는 정부, 공공기관, 지방자치단체 등이 단독으로, 또는 이들이 협력하여 실시하는 근로자복지증진을 위한 제활동을 의미한다. 공공근로복지는 국가의 사회복지정책 내지 노동정책의 일환으로서 시행되며 국가가 실시의 최종적 책임을 지게 되는데 그 중에는 기업을 통하여 실시되는 것도 있다. 공공근로복지 가운데는 일반국민을 대상으로 하는 사회보장정책이 근로자에게 적용되는 경우도 있고 근로자만을 대상으로 하는 것도 있다. 의료보험, 국민연금 등은 일반국민에 대한 국가의 사회보장정책이 근로자에게 적용되는 경우이며 産災保險은 근로자만을 대상으로 하는 근로복지제도이다.
공공근로복지는 社會保險과 公共勤勞福祉서비스로 大別할 수 있다. 국가의 사회정책 내지 노동정책의 일환으로 실시되고 있는 사회보험은 근로자뿐만 아니라 자영업자 등에게도 그 실시범위를 넓혀 나가는 것이 세계적인 추세이다.
가장 보편적으로 실시되고 있는 근로자를 위한 사회보험제도로는 ①근로자와 그 가족의 부상・질병의 경우에 보험급부를 지급하는 의료보험제도, ②근로자의 업무상 사유에 의한 부상・질병・사망 등의 경우에 보험급부를 지급하는 산업재해보상보험제도(産災保險), ③근로자들의 노령・사망시에 연금을 지급함으로써 근로자와 그 가족의 생활안정을 도모하는 국민연금제도, ④근로자가 失職한 경우에 실업급부를 지급하고 직업훈련과 직업알선을 통하여 재취업을 촉진하는 고용보험(실업보험)제도 등이 있는데, 그 중에서 고용보험제도는 아직 우리나라에서 실시되지 못하고 있다.
공공근로복지서비스로서는 ①근로청소년회관, 노동복지회관, 구판장 등 각종 공공근로복지시설의 운용 및 관리사업, ②목돈마련, 내집마련 등을 위한 근로자재산형성제도, ③근로자주택건설 등 근로자 주거안정지원 등을 들 수 있다.

2) 企業勤勞福祉
기업근로복지는 때때로 기업내 福利厚生制度라고 부르기도 하는데 임금 및 근로조건 이외에

기업이 추가적으로 제공하는 각종 便益을 의미하며, 歐美에서는 附加給與(fringe benefits)로 표현하는 경향이 있다. 근로복지시설의 효율성과 경제성의 관점에서 보면 개별기업이 단독으로 근로복지시설을 운영하는 것보다는 여러 기업들이 협력하여 공동으로 실시하는 방법이 더 효율적인 경우도 있으나 아직까지는 개별기업이 단독으로 실시하는 방법이 주류를 이루고 있다. 기업근로복지는 법률에 의해서 기업이 그 실시를 의무로 하고 있느냐의 여부에 따라 法定勤勞福祉와 法定外勤勞福祉로 구분할 수 있다. 의료보험, 산재보험, 국민연금, 퇴직금제도 등 관련법에 의해 기업이 비용의 전부 또는 일부를 부담하고 있는 사회보장제도는 法定勤勞福祉의 例에 속하며, 법률에 의해 강제되지는 않았지만 기업이 자발적으로 또는 단체협약에 의해 종업원에게 제공하는 주택자금의 일부 지원, 문화・체육시설의 제공, 목욕시설・의무실 등의 운영, 출퇴근 버스 운영, 경조비 지급 등은 法定外勤勞福祉에 속한다. 기업근로복지를 좁은 의미로 사용할 때는 일반적으로 法定外勤勞福祉를 의미한다.

3) 自主勤勞福祉
자주근로복지는 노동조합 또는 근로자단체가 주체가 되어 시행하는 근로자복지활동으로서 조합원의 관혼상제・출산・葬祭 등의 경우를 대비한 共濟活動, 조합원에 대한 생활자금의 대출 등을 목적으로 한 信協活動, 구판장 운영 등의 生協活動, 기타 노조 소유의 각종 복지시설의 운영 등을 들 수 있다.

다. 근로복지의 대상
일반적으로 근로복지의 對象 또는 客體는 근로자와 그 가족이다. 여기에서 근로자는 사용자의 지휘명령을 받으며 임금을 목적을 근로를 제공하는 자로서 산업・직업・성별을 불문한다. 공공근로복지는 특수한 예외적인 경우를 제외하고는 전체근로자를 대상으로 하는데 반하여 기업근로복지는 기업내 근로자로 그 이용이 한정되는 것이 일반적이다. 자주복지는 개별기업노조가 중심이 되어 실시될 때는 그 대상은 개별기업의 근로자로 한정되는 것이 일반적이지만 기업단위를 초월하여 타기업의 노조와 협력하여 또는 소비자단체 등 다른 유관단체와 협력하여 실시할 경우 또는 상급노동조합에서 실시하는 자주근로복지활동의 경우에는 그 대상이 개별기업의 근로자를 초월하게 된다. 그리고 최근에는 재직중인 근로자와 그 가족뿐만 아니라 퇴직근로자를 위한 복지제도도 활발히 개발되어가고 있다.

주석 1) 朴世逸(1988), p.7.

주석 2) 朴來榮(1982), p.17.
주석 3) 禹在賢(1985), p.29.
주석 4) 平石長久(1989). p.1.
주석 5) 노동부 임금복지과, 「근로복지현황과 시책」, 『勞動』, 1990.10. pp.12～17.

2. 勤勞福祉의 目的과 特性

가. 근로복지의 목적과 기능
근로복지는 근로자의 생활안정 및 향상을 통하여 근로자들이 여유있고 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 기본목적으로 하지만 그 실시 주체에 따라 구체적인 목적은 다소 달라질 수 있다.

1) 公共勤勞福祉
공공근로복지는 국가의 사회복지정책 내지 노동정책의 일환으로 실시되는 것으로서 근로복지의 가장 기본적인 역할을 담당하고 있다. 공공근로복지 중에서도 상당부분은 기업을 통하여 실시되고 있을 뿐만 아니라 법정근로기준의 설정은 기업근로복지의 최저수준을 정해 주기 때문에 공공근로복지는 기업근로복지와 자주근로복지를 先導하는 기능을 담당한다.
공공근로복지는 근로자들이 일정수준 이상의 생활안정을 확보할 수 있도록 경제적 부담능력을 감안한 기본적인 사회보장제도의 실시와 법정근로기준의 설정, 각종 사회복지서비스의 제공 등을

통해 기본적 복지욕구를 충족시켜 줌으로써 노동력의 건전한 보전과 개발, 근로의욕의 증진과 생산성 향상, 근로자의 고용 및 소득의 안정을 도모함과 동시에 이를 통한 경제사회체제의 유지와 발전을 목표로 한다.
기업근로복지는 기업의 노무관리차원에서 이루어지므로 산업간・기업규모간 근로복지의 격차가 발생하여 중소기업근로자등은 충분한 복지혜택을 받기 어렵게 된다. 따라서 중소기업근로자와 같이 특별한 배려를 필요로 하는 근로자계층의 보호문제가 근로복지의 衡平化 차원에서 중요 과제로 대두되고 있다.

2) 기업근로복지
기업근로복지는 국가의 공공근로복지정책의 불충분한 부분을 보완하면서 기업의 노무관리의 중요부분으로 자리잡고 있다. 기업근로복지는 ①근로자의 실질소득 증대와 고용 및 소득의 안정, ②노사관계의 안정, ③기업의 사회적 이미지 개선, ④근로의욕 증대 및 노동생산성 향상, ⑤노동력의 확보 및 유지, ⑥근로자모집비용의 절감 등을 주요 목적으로 하고 있다. 그러나 이와 같은 목적의 배경에는 근로자의 기업에 대한 忠誠 및 從屬도 기대되고 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 과도한 기업근로복지는 근로자를 기업에 종속시켜 근로복지증진을 명목으로 근로자의 속박을 가져올 수 있는 위험성도 내포하고 있음에 유의하여야 한다.[1)]

3) 自主勤勞福祉
근로자 스스로의 단결과 협력에 의해 실시하는 자주근로복지는 공공근로복지와 기업근로복지가 안고 있는 한계점을 극복하고 부족한 부분을 보완할 수 있다. 즉 공공근로복지는 모든 근로자를 대상으로 하기 때문에 근로자의 욕구와 어느 정도 乖離가 발생할 수 있고 근로자의 기본적인 복지수준의 보장에 그치고 있으며, 기업근로복지는 근로자를 기업에 종속시킬 위험성을 내포하고 있으나 자주근로복지는 이러한 한계와 문제점을 극복하여 근로자들이 스스로의 힘에 의해 스스로의 복지증진을 도모하는 것이다.
자주근로복지는 노동조합이 중심이 되어 자주적으로 조합원을 대상으로 근로자의 생활향상 및 복지증진을 도모하는 동시에 근로복지활동을 통한 노동조합 조직의 강화를 목적으로 하고 있다. 그러나 개별노동조합은 근로복지활동을 하는 데 필요한 전문인력의 부족, 자금의 부족, 경영기술의 취약, 노조원의 무관심 등의 제약조건을 어떻게 극복하느냐가 주요 관건이 된다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 개별노조를 초월하여 지역별・업종별로 연대하거나 상급노동단체를 중심으로 한 자주근로복지활동도 전개하게 된다.

나. 근로복지의 실시주체별 특성
1) 公共勤勞福祉
공공근로복지는 모든 근로자를 대상으로 하기 때문에 開放性을 그 특징으로 한다.
공공근로복지는 국가, 지방자치단체, 기타 공공단체가 실시주체이기 때문에 어느 특정기업 및 특정지역의 근로자를 대상으로 하지 않고 원칙적으로 모든 근로자를 그 대상으로 한다.

그러나 공공근로복지의 재원은 정부예산에 의존하고 있기 때문에 국민경제의 부담능력을 고려하여 경제발전에 부응한 기본적인 복지욕구 충족에 머무를 수 밖에 없는 내재적 한계성을 가지고 있다. 모든 복지욕구를 국가차원에서 하게 되면 결국 국민의 조세부담 증가로 이어지기 때문에 공공근로복지는 각국이 처한 정치・경제・사회적 여건하에서 사회적으로 공감된 최저수준을 상회하여 이루어지기가 어렵다.

2) 企業勤勞福祉
국가의 공공근로복지는 앞서 언급한 限界와 制約으로 인하여 불완전한 부분이 많게 된다. 따라서 기업근로복지는 바로 공공근로복지의 부족부분을 보완하여 주는 補完性을 그 첫번째 특징으로 한다. 또한 개별근로자 입장에서는 임금수준이 크게 향상되지 않으면 이용할 수 없는 복지시설을 기업이 高賃金의 지불 대신 집단적인 기업복지시설을 구비함으로써 임금을 보완하고 기업의 노무관리를 효율화 할 수 있다.
기업내 복지후생시설은 기업내 근로자만을 대상으로 하는 것이 원칙이기 때문에 폐쇄성을 주요

특징으로 한다. 일부기업에서는 기업내 복지시설을 타기업 근로자 및 지역주민에게 개방하기도 하나 기본적으로는 폐쇄적인 것이 보통이다.
기업근로복지는 기업의 노무관리의 일환으로 이루어진다. 따라서 기업복지는 법률이나 외부의 강제에 의하지 않고 원칙적으로 기업의 사정에 따라 자주적・임의적으로 실시되는 것이 원칙이다. 이와 같은 기업근로복지의 자주성과 임의성은 기업이 자유재량에 따라 근로복지제도를 실시할 수 있도록 해주지만 복지수준이 기업의 지불능력에 따라 격차가 크게 발생하는 요인이 되고 있다.

3) 自主勤勞福祉
공공근로복지 및 기업근로복지는 근로자의 要求(needs)에 충분히 부응하지 못하는 한계가 있기 때문에 자주근로복지는 이를 보완하여 근로복지를 보강・충실화하는 보완성을 그 특징으로 한다.
기업근로복지는 경제적 强者인 기업이 노무관리 및 생산성 향상의 차원에서 경제적 弱子인 근로자에게 제공하는 형태로 실시되는 데 반하여 자주근로복지는 노동조합이 중심이 되어 근로자 스스로의 판단과 요구에 의해 자주적으로 실시한다는 自主性을 그 두번째 특징으로 한다.
기업근로복지는 개별기업내 근로자를 그 대상으로 하는 폐쇄성이 강한 데 반하여 자주근로복지는 개별노조단위로 이루어질 경우에는 폐쇄성이 강하지만 개별노조를 초월하여 타기업의 노조와 협력하여 또는 상급단체가 중심이 되어 사업활동을 전개하는 경우가 많고 협동조합, 소비자단체 등 노조 이외의 외부단체와 협력하여 복지활동을 실시할 때도 많다. 이와 같은 경우의 자주근로복지는 개방성을 갖게 된다.

주석 1) 平石長久(1989), pp. 66～70.

3. 勤勞福祉의 發展過程

가. 근로자 욕구의 변천
근로자의 욕구는 매우 다양할 뿐만 아니라 경제사회의 발전단계와 각 개인의 경제적・사회문화적 수준 및 生涯週期(life cycle)에 따라 다르게 나타난다.
「매슬로우」(A.H.Maslow)의 慾求5段階理論[1]에 따르면 인간의 욕구는 생리적 욕구, 안전 및 안정욕구, 사회적 욕구, 自尊의 욕구, 자아실현의 욕구 등 5가지로 나눌 수 있는데 가장 기본적인 생리적 욕구가 어느 정도 충족되어야 안전 및 안정의 욕구가 지배적인 욕구로 나타나며, 안전 및 안정의 욕구가 어느 정도 충족되면 사회적 욕구가 지배적인 욕구로 나타나는 등 인간의 욕구는 기본적 욕구로부터 高次元의 욕구로 추구하는 우선순위가 변화하게 된다고 한다. 이러한 욕구의 5단계설은 근로복지에도 그대로 적용될 수 있다고 본다.
生理的 慾求(physiological needs)는 생명의 유지 및 삶 그 자체를 유지하기 위한 가장 기본적인 욕구로서 모든 욕구 가운데 가장 우선적으로 추구되게 된다. 근로자의 생리적 욕구로서는 衣・食・住 문제를 해결할 수 있는 고용의 확보와 임금보장 등을 들 수 있다. 정부의 고용기회 창출 및 체불임금해소 노력은 근로자의 생리적 욕구를 충족시키기 위한 것으로 볼 수 있다.
생리적 욕구가 충족되기 시작하면 다음 단계의 욕구가 지배적 욕구로 나타나며 동기부여의 誘引으로 작용하게 된다.
安全 및 安定의 慾求(safety, security needs)는 인간이 물질적 측면과 직장・직위 등의 신분적인 측면에 대해서도 보장을 받고 싶어하는 自己保全에 대한 욕구로서 생리적 욕구가 어느 정도 충족되면서 지배적인 욕구로 나타나게 된다.
산재보험, 의료보험, 국민연금, 고용보험제도 등의 사회보장제도, 근로자재산형성지원제도, 적정임금보장 및 최저임금제도의 실시, 고용안정 및 주거안정지원제도, 산업안전법 및 근로기준법의 시행, 근로시간 단축, 근로환경개선, 근로자의 공제활동 등을 모두 근로자의 안전 및 안정에 대한 욕구를 충족시켜 주기 위한 제도라고 볼 수 있다.
社會的 慾求(social needs)는 인간이 어디에 소속하거나 다른 집단에 의해 받아들여지고 다른 사람과 다정한 관계를 갖고 싶어하는 욕구이다. 제1차적인 생리적 욕구와 안전 및 안정의 욕구가 어느 정도 충족되면 동기부여의 실질적 根源으로서 사회적 욕구가 강하게 나타난다. 근로자를 위한 문화・체육・레크리에이션시설의 확충, 기업내 각종 취미활동의 지원, 노사협의제도의 운영

및 노사간의 대화채널의 확대 등은 노사간은 물론 동료 근로자간의 신뢰감과 歸屬感을 높여 서로 믿고 협동하는 분위기를 조성하는 사회적 욕구를 충족시키기 위한 노력으로 볼 수 있다.
생리적 욕구, 안전 및 안정의 욕구, 사회적 욕구가 어느 정도 충족되면 自尊實現의 慾求(self-respect needs)가 지배적 욕구로 나타나게 된다. 자존의 욕구는 자신과 타인의 관계에서 다른 사람으로부터 존경을 받고 싶어하는 욕구이다. 근로자의 자존의 욕구를 충족시키기 위해서는 개성・적성・능력 등 개인을 존중한 인사노무관리제도를 확립하여 능력에 따라 공정한 대우를 받도록 하여야 한다.
자존의 욕구까지 어느 정도 충족되면 自我實現의 慾求(self-actualization needs)가 나타나게 된다. 업무를 통한 자기성취, 잠재능력의 계발을 위한 교육훈련, 근로자의 경영참여 등에 대한 욕구는 모두 자아실현욕구라고 볼 수 있다. 따라서 근로자의 자아실현욕구를 충족시키기 위해서는 교육훈련기회의 확대, 제안제도・QC・ZD 등을 통한 근로자의 참여기회 확대, 경영참가의 확대 등이 이루어져야 한다.
「매슬로우」의 욕구 5단계이론을 근로자의 일에 대한 태도와 연결시켜 보면 근로자는 각 단계의 욕구를 잘 충족시켜 줄 수 있는 작업조건이 형성되었을 때 근로의욕과 동기부여가 제대로 실현된다고 볼 수 있다. 따라서 근로복지의 개선을 고려하는 정부・기업・노동조합은 근로자들이 우선적으로 갈망하는 욕구가 무엇인지를 파악하여야 근로의욕을 고취하고 동기를 부여할 수 있는 최대의 복지투자효과를 얻을 수 있다.
한편 「허즈버그」(F.Herzberg)의 動機・衛生理論(Motivation/Hygiene Theory)에 의하면 근로자의 욕구는 본질적 요소와 비본질적 요소로 구분되는데 임금, 작업환경, 직부의 안전성, 대인관계 등 비본질적 요소는 근로자의 불만을 억제하는 소득적인 衛生要因의 역할밖에 하지 못하며, 근로자의 근로의욕을 높이고 사기를 진작시키는 동기부여요인은 직무의 성취, 성취에 대한 인정, 승진 및 발전 등의 본질적 요소라고 보고 있다.[2] 즉 「허즈버그」의 이론에 의하면 「매슬로우」의 1～3단계의 욕구는 비본질적인 기본적 욕구로서 근로자의 동기부여에 크게 영향을 미치지 못하고 4～5단계의 욕구가 본질적 요소로서 동기부여에 직접 작용한다고 볼 수 있다.

나. 경제사회의 발전과 근로복지제도의 발전
근로복지라는 개념은 産業化의 産物이다. 그러나 산업화의 초기에는 정부나 사용자가 溫情主義에 바탕을 둔 救貧的 차원에서 저소득자에게 식량이나 급식을 일부 제공하는 경우가 있었으나 근로자의 생활에는 별로 관심을 보이지 않았다. 산업화 초기의 잉여노동력이 풍부한 상태에서 근로자들은 低賃金과 長時間 勞動, 가혹한 규율과 열악한 근무환경 속에서 빈곤, 질병, 無知, 실업 등의 두려움에 직면하여 어려움을 겪어야 했다. 일부 근로자들은 공제조합이나 협동조합을 조직하여 자기들 스스로 집단적인 생활안정대책을 수립하기도 하였지만 이러한 自助的인 활동도 기금의 부족으로 근로자에게 별 도움을 주지는 못했다.
이러한 산업화 초기의 상황은 근로자들의 육체적 磨滅과 정신적 疲弊를 가져와 생산성이 저하되고 노동력 재생산의 기반을 위태롭게 하여 자본주의 경제의 순조로운 발전을 저해하였다. 이에 E라 19세기에 들어서는 노동력의 보전을 도모하기 위한 일정한 근로기준을 규정하는 工場法(Factory Act)이 제정되었는데, 영국이 1802년, 프랑스가 1841년, 오스트리아가 1859년, 그리고 일본을 1911년의 일이었다.
그러나 공장법의 내용이 근로자를 보호하기에는 너무 미흡하였을 뿐만 아니라 초기에는 死文과 같이 거의 준수되지 않았다. 영국의 경우에도 1833년에 가서야 섬유공장에서 9세 이하의 고용을 금지하였고 13세 이하 아동의 1일 근로시간을 9시간 이내로 정하였으며, 공장감독제도를 확립하고 세계 최초로 근로시간을 1일 12시간으로 한정하였다.
이러한 시기에 영국의 「오웬」(Rober Owen: 1971～1858)이 溫情主義에 입각한 기업경영을 함으로써 기업근로복지의 선구자가 되었다. 공장소유자인 그는 종업원의 인간적 욕구를 강조하며 근로시간을 단축하고 작업환경을 개선함은 물론 근로자에 대한 직업훈련을 실시하고 실업기간 동안 실업수당을 지급하였다. 「오웬」의 영향을 받은 상당수의 기업에서 탁아소 설치, 질병급부지급, 식사시간의 음악제공, 기술교육실시, 구내매점설치 등 기업근로복지의 초보적인 형태가 싹트기 시작하였다. 당시의 기업근로복지는 사용자의 溫情主義에 입각하여 과거의 '회초리와 굶주림'에 의한 근로자 관리방식에서 '회초리와 당근'에 의한 근로자 관리방식으로의

전환으로서 주로 근로자의 기업에 대한 충성심을 유도하는 것을 목표로 실시되었다.
산업화가 초기단계를 넘어서면 노동조합을 중심으로 한 노동운동이 활성화되기 시작하고 빈곤, 질병, 부상 , 실업 등으로 인한 근로자들의 생활불안의 원인이 근로자 자신보다는 자본주의사회의 구조적 모순에 더 크게 기인하고 있다는 인식을 갖게 됨에 따라 노동조합은 임금인상과 근로조건 개선, 근로자의 생활보호 등을 요구하게 되었고 이를 둘러싼 노사간의 대립은 노사분규를 야기시켰다. 거듭되는 노사분규를 겪으면서 정부와 사용자는 근로자 생활안정에 보다 많은 관심을 갖게 되었으며, 이에 따라 정부의 사회보장제도의 도입, 기업의 기업내 근로복지제도의 확충 등이 이루어지게 되었다.
세계 최초의 사회보험을 실시한 나라는 독일이었다. 독일은 1883년에 疾病保險法, 1884년에 産災保險法, 1889년에 老齡年金保險法 등 일련의 사회보험법을 제정하였으며, 이와 같은 독일의 사회보험제도는 서구제국에 파급되어 20세기 중반까지 의료보험, 산재보험, 국민연금, 고용보험의 4대 사회보험제도가 선진각국에 계속 도입되었다.
기업근로복지에 있어서도 20세기 들어 기업의 지불능력 증가와 부분적인 노동력 부족현상의 발생, 그리고 30년대 이후의 인간관계론의 보급 등으로 기업근로복지제도도 꾸준히 발전하게 되었다. 특히 제2차세계대전 이후 서구의 노동조합이 기업근로복지를 사용자의 溫情的 恩惠가 아닌 근로자의 당연한 권리로 요구하면서 근로복지를 노사간의 단체교섭의 대상으로 삼으려는 적극적인 자세를 취하게 됨으로써 급속한 발전을 이룩하게 되었다. 물론 기업근로복지를 단체교섭의 대상으로 삼으려는 노동조합의 노력은 처음에는 사용자의 강한 저항을 받았지만 결국은 기업근로복지가 단체교섭의 대상으로 법적인 보장을 받게 되면서 근로복지제도의 다양화와 적용범위의 확대, 복지내용의 충실화 등이 이루어졌다. 특히 산업화의 진전에 따라 전체 사회구성원 중에서 피용자가 차지하는 비중이 증가하게 되면서 근로자의 생활안정 문제는 국가적으로도 그 중요성이 더욱 커지게 되고 사회보장제도의 충실화는 물론 각종 공공복지시설의 확충에도 국가적 차원의 노력이 뒤따르게 되었다.
서구제국의 복지제도는 50년대와 60년대의 높은 경제성장을 바탕으로 하여 복지프로그램의 다양화와 내용의 충실화가 이루어져 60년대에는 福祉國家(welfare state)의 황금기를 맞았으나 70년대에 들어서면서 사회보장제도에 대한 과도한 재정부담은 기업과 국민경제의 효율성을 저하시키는 '福祉病'의 징후가 나타나기 시작하면서 일부 국가에서는 사회보장제도에 대한 재조정의 움직임까지 보였다. 이에 따라 공공근로복지를 보완하는 기업근로복지와 자주근로복지의 중요성이 점점 높아지고 있다.

주석 1) A.H.Maslow, Motivation and Personaliry, N. Y.: Marper & Row, 1954.

주석 2) F.Herzberg, et al., The Motivation to Work, John Wiley & Sons, Inc., 1959: Work and the Nature of Man, World Publishing Co., 1966.

Ⅲ. 日本의 勤勞福祉制度

1. 公共勤勞福祉

가. 사회보험
일반 피용자를 대상으로 한 의료보험제도는 1922년의 健康保險法 제정에 의해 1927년 1월 1일부터 시행되었으나 일본의 사회보험제도의 확립은 50년대말에 와서야 이루어졌다.
제2차세계대전 직후인 1947년에는 勞動省를 신설하였고 勞動者災害補償保險法과 失業保險法을 제정・시행함으로써 산재보험 및 실업보험제도를 도입하였다.
1954년에는 일반피용자를 대상으로 한 厚生年金保險法을, 1959년에는 일반국민을 대상으로 한 國民年金法을 각각 제정・시행함으로써 국민연금제도를 확립하였다. 1958년에는 일반국민의 의료보장을 위한 國民健康保險法을 제정하여 1959년 1월 1일부터 시행함으로써 1927년부터 일반피용자를 대상으로 시행해 오던 건강보험과 더불어 의료보험제도를 확립하였다. 이에 따라 산재보험, 의료보험, 국민연금, 실업보험(고용보험) 등 4가지 사회보험체계가 마련되었다.
실업보험제도는 1974년에 고용보험법을 제정하여 1975년 4월 1일부터 시행함으로써 적극적

고용정책차원의 고용보험제도로 전환하게 되었다.

1) 年金保險
일본의 연금보험은 地域을 기반으로 하는 국민연금(지역보험)과 職域을 기반으로 하여 일반근로자를 대상으로 하는 후생연금보혐(직역보험)을 결합한 복합적인 이중구조의 형태를 취하고 있으며, 後者의 피보험자는 前者의 제도에 2중 가입되어 있다. 연금보험의 관리・운영은 정부(厚生省)가 맡고 있다.

가) 국민연금제도
1959년에 제정된 국민연금법에 의해 11월 1일부터 시행된 국민연금제도는 일본에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 사람을 강제적용의 대상으로 하고 있다. 국민연금의 피보험자는 농업과 기타 자영업 등에 종사하는 제1호 피보험자, 후생연금보험의 피보험자와 공제조합 가입자(피용자 그룹)인 제2호 피보험자, 제2호 피보험자의 無收入 被扶養配偶者인 제3호 피보험자의 세 가지 유형으로 분류되고 있다.
국민연금의 給付에는 老齡給付, 障害保險, 遺族給付의 3종류가 있으며, 연금수급자는 이 중에서 하나의 급부만을 지급할 수 있다.
財源은 제1호 피보험자의 보험료, 제2호 및 제3호의 피보험자에 대한 후생연금보험과 각종 공제조합으로부터의 醵出金 및 國庫負擔으로 조달되고 있다.

나) 후생연금보험제도
1954년에 제정된 후생연금보험법에 의해 1954년 5월 1일부터 시행된 후생연금보험제도는 상시근로자 5인 이상 사업장의 65세 미만의 일반피용자 및 선원을 대상으로 하며, 급부의 종류에는 노령급부, 장해급부 및 유족급부의 3가지가 있다.
財源은 피용자와 사용자가 1/2씩 부담하는 보험료에 의해 조달되는데 남자근로자, 여자근로자, 갱내근로자 및 선원의 3그룹에 따라 보험료율이 다르다는 점이 특색이다.

2) 健康保險(醫療保險)制度
일본의 의료보험은 상시근로자 5인 이상 사업장의 피용자를 대상으로 하는 건강보험과 일반국민을 대상으로 하는 국민건강보험으로 구분된다. 前者는 건강보험법에 의거 1927년부터 시행되고 있으며, 後者는 1959년부터 시행되고 있다.
건강보험은 질병, 부상, 출산 및 사망의 보험사고에 대해 피보험자와 부양가족에게 의료급부 및 현금급부(상병수당금, 출산수당금, 육아수당금, 장의비 등)를 지급하며, 보험재원은 노사가 1/2씩 부담하는 보험료와 일부 국고보조로 조달된다.

3) 雇傭保險制度
1947년에 실업보험제도를 도입한 일본은 1974년 12월 28일 실업보험법을 고용보험법으로 대체하여 1975년 4월 1일부터 적극적 고용정책 차원의 고용보험제도를 실시하고 있다.
고용보험은 업종과 기업규모에 관계없이 모든 피용자에 대해 강제 적용된다. 다만 농림수산업의 5인미만 사업장의 근로자는 임의적용대상이며, 65세 이후 새로 고용된 자, 4개월 이내의 계절적 사업에 고용된 자, 선원보험의 피보험자 및 재취업에 필요한 지원을 하는 것으로서 求職者給付와 就職促進給付가 있다. 구직자급부는 실업기간 중 실직 전 임금의 6～8할을 지급하는 기본수당과 실직자의 직업훈련의 원활화를 위한 기능습득수당, 기숙수당 및 상병수당이 있다.
실직자의 신속한 재취업을 유인하기 위한 취직촉진급부에는 재취직수당, 상용취직준비금, 이전비 및 廣域求職活動費가 있다.
일본고용보험제도의 특징을 이루고 있는 雇傭保險 3事業은 雇傭安定事業, 能力開發事業 및 雇傭福祉事業이 있다.
고용보험의 재원은 노사가 부담하는 보험료와 국고부담으로 조달된다.

4) 勞動者災害補償保險制度
근로자의 업무상 부상, 질병 및 사망에 대하여 보상해 주기 위한 노동자재해보상보험(勞災保險)은

1947년부터 시행되고 있다.
勞災保險의 대상은 법률에 의해 보험가입이 의무화된 强制適用事業과 사업주가 임의로 가입하는 任意適用事業으로 구분되는데, 농림수산업의 5인 미만 사업장을 제외하고는 기업규모를 불문하고 모두 강제적용의 대상이 된다.
勞災保險의 財源은 사용자가 부담하는 보험료에 의해 조달된다. 보험급부는 업무상 재해에 대한 급부와 통근재해에 대한 급부로 나누어지며, 급부의 종류에는 요양급부, 휴업급부, 장해급부, 유족급부, 상병보상연금, 장례비 등이 있다.

5) 各種 共濟組合
공공부문의 국가공무원과 지방공무원, 민간부문의 사립학교 교직원과 농림어업단체 직원 등 특수직역의 근로자를 대상으로 국가공무원등 공제조합, 지방공무원등 공제조합, 사립학교 교직원 공제조합, 농림어업단체직원 공제조합 등 다양한 공제조합이 운영되고 있으며, 이들 공제조합은 후생연금보험의 기능과 건강(의료)보험의 기능을 통합한 기능을 담당하고 있다.

나. 공공근로복지서비스
1) 사회보험을 제외한 일반공공근로복지시책은 1988년까지는 勞動省의 勞政局 및 勞動基準局에서 분산하여 추진해 왔으나 근로자복지시책을 보다 체계적이고 충실하게 추진하기 위해 1988년 10월부터 勞政局에 勞動者福祉部를 설치하여 企劃課 및 근로청소년실을 두고 있다. 또한 1988년 3월부터는 풍요로운 근로자생활의 구현을 위한 적극적인 근로복지정책의 전개에 관한 전문가 및 이해당사자들의 의견을 수렴하기 위해 「근로자복지간담회」를 운영하고 있다. 근로자복지간담회는 학계를 중심으로 사용자, 근로자 및 언론계 인사 15명으로 구성되며, 전문적인 사항을 연구・검토하는 학계전문가 5명으로 구성된 專門部會를 두고 있다. 간담회의 의장은 학식경험자 중 互選하도록 되어 있다. 근로자복지간담회는 ①풍요로운 근로자 생활의 실현을 위한 정책과제, ②근로자에 대한 기업의 지원 방향, ③근로자에 대한 국가 등의 지원 및 기타 풍요로운 근로자 생활의 실현을 위한 국가 등의 역할에 대해 조사・검토하여 勞動大臣에게 보고서를 제출하고 있다.[1] 1990년 4월에는 勞動省에 노・사・정이 공동으로 참여하는 「중소기업 근로복지간담회」를 설치하여 근로복지격차 해소방안을 강구 중에 있다.
근로자 복지정책은 중앙정부와 지방자치단체간에 체계적이고 유기적으로 추진되어야 한다. 이를 위해 1972년부터 知事를 長으로 하는 「노동자복지대책연락협의회」를 모든 지방자치단체에 설치하여 근로복지대책의 효율적 추진을 위한 중앙정부와 지방자치단체간의 협의기구로 활용하고 있다.[2]
또한 국가의 주요 근로복지사업은 고용촉진사업을 통하여 실시되고 있는 바, <표 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이 고용촉진사업단은 일본에 있어서의 공공근로복지사업의 중추적 역할을 맡고 있다.

2) 公共勤勞福祉施設의 設置・運營
가) 연금보험에 의한 근로복지사업
연금보험의 적립금은 大藏省의 자금운용부에서 총괄적으로 관리・운용하고 있는데, 적립금의 상당부분이 年金福祉事業團을 통하여 피보험자를 위한 주택자금대부와 요양시설, 레크리에이션 및 체육시설, 휴양시설, 교양문화시설, 급식시설 등의 후생복지시설의 건설에 사용되고 있다.

나) 雇傭保險에 의한 근로복지사업
일본의 고용보험은 失業給付와 함께 3事業(고용안정사업, 능력개발사업, 고용복지사업)을 실시하고 있는 점이 특징인데, 그 중 고용복지사업은 雇傭促進事業團에서 고용보험의 재원을 활용하여 공공직업안정소의 소개로 주거를 이전하여 취직하는 근로자를 위한 고용촉진주택(약13만호)의 건설 및 관리운영, 근로자의 종합복지시설인 전국근로청소년회관, 근로자직업복지센터, 중소기업레크레이센터, 근로자종합복지센터, 각종 근로자체육시설 및 야외활동시설 등을 건립・운영하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.
일본의 공공근로복지시설은 <표 Ⅲ-2>에서 보는 바와 같이 중소기업근로자를 위한 시설과 휴양 및 스포츠 시설이 많은 것이 특징이다.

<표 Ⅲ-1> 고용촉진사업단의 예산개요(1988)

(단위: 억엔, %)

수 입		지 출	
노동보험특별회계(출자금)	847(17.2)	직업훈련관계	627(12.8)
교부금·보조금 등	752(15.3)	고용촉진주택건설비	320 (6.5)
시설 등 수입	2,141(43.5)	고용촉진주택관리운영비	280 (5.7)
재정투융자등	1,183(24.0)	복지시설등 건설비	208 (4.2)
		고용촉진융자사업	317 (6.4)
		근로자재산형성촉진사업비	2,390(48.6)
		기 타	781(15.8)
계	4,923(100.0)	계	4,923(100.0)

주: ( )내의 숫자는 구성비임.
자료: 고용촉진사업단, 『新たな前進』, 1989.

<표 Ⅲ-2> 일본의 공공근로복지시설 현황

시 설 명	목 적	시설수	설 치 자	운영자
중소기업레크리에이션센터	중소기업근로자의 福祉, 연수, 스포츠 등을 위한 시설	6	노동성, 고용촉진사업단	일본근로복지센터
전국근로청소년회관	근로청소년을 위한 종합복지시설	1	노동성, 고용촉진사업단	근로자복지진흥재단
근로종합복지센터	개발거점지역의 근로자 종합복지시설	24	노동성, 고용촉진사업단	공익법인등
근로자직업복지센터	대도시 근로자를 위한 종합복지시설	6	〃	〃
근로자체육시설 (A 型)	중소기업근로자 및 농촌지역근로자의 체육시설의 충실 및 근로자의 고용안정을 위한 시설	905	〃	市町村 등
근로자체육시설 (B 型)	중소기업근로자를 대상으로 한 옥외체육시설	90	〃	〃

<표 Ⅲ-2>의 계속

근로자종합복지센터(A 型)	중소기업근로자의 각종 상담, 직업강습 및 직업정보제공, 교양·문화, 연수 및 스포츠 활동 등을 위한 복합시설	40	"	공익법인 등
근로자종합복지센터(B 型)	도시근로자의 각종상담, 직업강습 및 직업정보제공, 교양·문화, 연수 및 스포츠 활동 등을 위한 복합적·종합적 시설	5	"	"
공동복지시설	중소기업근로자의 복지증진을 위한 공동시설	338	"	중소기업재단 등
항만노동자복지센터	항만근로자의 복지증진을 위한 종합시설	80	"	항만복지후생협회등
出稼勤労者福祉센터	출가근로자의 복지증진을 위한 시설	4	"	공익법인
근로자야외활동시설(A 型)	근로자가 가족과 함께 자연속에서 휴양 및 건강증진을 도모할 수 있는 당일 코스 휴양시설	120	"	市町村 등

<표 Ⅲ-2>의 계속

근로자야외활동시설 (B 型)	근로자가 가족과 함께 자연속에서 휴양 및 건강증진을 도모할 수 있는 宿泊型 시설	32	〃	공익법인
근로청소년 우정 (friendship)센터	근로청소년이 자연속에서 숙박하면서 우정을 교류하고 심신을 단련할 수 있는 시설	4	고용촉진 사업단	市町 등
근로여성의 집	여성근로자의 각종복지 증진에 관한 사업을 행하기 위한 시설	221	市町 등	市町 등
근로청소년의 집(Home)	근로청소년의 복지에 관한 사업을 행하기 위한 시설	538	〃	〃
중고연령근로자 복지센터	대도시지역의 중고연령 근로자의 고용촉진과 복지증진을 위한 종합적 시설	78	노동성, 고용촉진사업단	〃
건설근로자연수복지 센터	건설근로자의 연수 및 복지증진을 위한 시설	22	〃	〃

자료: 勞動省, 『日本の勞動政策』, 平成2年版.

3) 勤勞者 財産形成促進制度

근로자가 풍요롭고 안정된 생활을 하기 위해서는 사회보장제도의 확충, 근로조건의 개선뿐만 아니라 근로자 자신이 저축과 내집마련을 위해 적극 노력하도록 촉진하는 것이 중요하다. 이를 위해 1971년에 「근로자재산형성촉진법」을 재정한 이래 근로자의 재산형성촉진제도를 발전시켜 오고 있다. 일본의 근로자 재산형성촉진제도에는 貯蓄制度, 財形給付金制度, 財形基金制度, 財形融資制度의 4가지가 있다.

가) 저축제도

근로자의 재산형성을 위한 저축제도에는 근로자재산형성저축제도(財形貯蓄制度), 근로자재산형성연금저축제도(財形年金貯蓄制度), 근로자재산형성주택저축제도(財形住宅貯蓄制度)가 있다.

財形貯蓄制度는 근로자의 자주적인 노력에 의해 계획적인 장기저축을 장려하기 위한 저축제도로서 55세 미만의 근로자가 금융기관, 생명보험회사, 손해보험회사 등과 계약을 체결하여 3년 이상의 기간 동안 정기적으로 임금으로부터 사업주를 통하여 예입되며, 1972년 1월부터 시행되어 왔다.

財形年金貯蓄制度는 노후 생활의 안정을 위해 60세 이후에 연금으로서 수급받기 위한 저축제도로서 55세 미만의 근로자가 금융기관, 생명보험회사, 손해보험회사 등과 계약을 체결하고 사업주를 통해 5년 이상 정기적으로 임금에서 예입하면 60세 이후 所定의 계약일로부터

5년 이상의 기간 동안 연금을 받을 수 있으며, 저축원금 500만엔까지는 이자에 대한 非課稅의 특전이 주어지고 있다.
財形住宅貯蓄制度는 근로자의 내집마련을 촉진하기 위해 55세 미만의 근로자가 금융기관, 생명보험회사, 손해보험회사 등과 계약을 체결하고 5년 이상 정기적으로 임금에서 사업주를 통해 예입하면 주택의 구입 또는 중개축에 필요한 자금을 마련하고 융자도 받을 수 있는 저축제도로서 저축원금 500만엔까지는 이자소득에 대해 非課稅하고 있다. 일본의 근로자 재산형성저축제도의 계약지수, 저축잔고, 사업소수를 보면 <표 Ⅲ-3>과 같다.

<표 Ⅲ-3> 일본의 근로자 재산형성저축제도 실시 현황

(단위: 천명, 백만엔, 천개소)

	재형저축			재형연금저축			재형주택저축		
	계약자수	저축잔고	사업소수	계약자수	저축잔고	사업소수	계약자수	저축잔고	사업소수
1972.3	118	1,279	13	-	-	-	-	-	-
1973.3	1,466	51,182	95	-	-	-	-	-	-
1974.3	3,078	190,511	181	-	-	-	-	-	-
1975.3	4,402	460,217	259	-	-	-	-	-	-
1976.3	5,519	800,900	348	-	-	-	-	-	-
1977.3	6,626	1,290,431	525	-	-	-	-	-	-
1978.3	7,775	1,921,286	676	-	-	-	-	-	-
1979.3	9,422	2,905,826	949	-	-	-	-	-	-
1980.3	10,502	3,566,921	1,018	-	-	-	-	-	-
1981.3	11,709	4,415,475	1,188	-	-	-	-	-	-
1982.3	13,050	5,460,890	1,377	-	-	-	-	-	-
1983.3	14,432	6,523,347	1,547	528	55,385	127	-	-	-
1984.3	14,930	7,393,747	1,671	1,438	250,197	294	-	-	-
1985.3	15,873	8,326,036	1,772	1,986	485,356	373	-	-	-
1986.3	16,267	9,489,738	1,899	2,610	686,389	384	-	-	-
1987.3	17,131	10,742,295	2,106	1,960	855,331	378	-	-	-
1988.3	16,639	10,750,097	2,154	2,174	1,041,675	439	-	-	-
1989.3	12,268	6,983,302	1,953	3,935	2,614,417	704	2,974	3,004,530	440
1990.3	12,569	7,153,799	2,042	3,834	2,972,566	689	2,999	3,392,847	442

자료: 일본 노동성 근로자복지부.

나) 재형급부금제도와 재형기금제도
근로자재산형성급부금제도(財形給付金制度)는 노사 합의에 따라 사업주가 매년 근로자 1인에 대하여 연간 최고 10만엔까지 거출하여 7년 경과 후에 거출금의 원리금을 일시금으로 근로자에게 지급하는 근로자 재산형성촉진제도이다. 거출시점의 거출금에 대해서는 근로자에게 과세하지 않고 사업주에게는 거출금을 손금 또는 필요경비로 인정해 주며 1975년 10월부터 실시해 오고 있다.
근로자 재산형성기금제도(재형기금제도)는 사업주가 「근로자재산형성기금」(법인)을 설립하고 근로자 1인에 대하여 연간 최고 10만엔까지 거출하여 7년 경과후에 거출금의 원리금을 일시금으로 근로자에게 지급하는 근로자 재산형성촉진제도로서 1978년 10월부터 시행해 오고 있다. 재형기금을 설립하기 위해서는 근로자 100인이상이 필요하여 財形基金이 설립되면 고용촉진사업단에서 30만엔(중소기업사업주의 공동설립의 경우에는 100만엔)의 기금설립장려금을 지급하고 있다.
또한 중소기업에 대하여 財形給付金制度와 財形基金制度의 도입을 촉진하기 위하여 중소기업 사업주가 재형급부기금 또는 재형기금을 설립하여 거출을 행하는 경우에는 고용촉진사업단에서 기업규모에 따라 연간 거출금액의 5~20%(영세기업 20%, 소기업 10%, 중기업5%)를 財形助成金으로 지원하고 있다.
연도별 재형급부금 및 재형기금제도의 실시 현황을 보면 <표 Ⅲ-4> 및 <표 Ⅲ-5>와 같다.

<표 Ⅲ-4> 재형급부금제도 실시 현황

	실시기업수 (개소)	자격자수 (명)	총자산고 (백만엔)
1976. 3	2,795	54,634	519
1977. 3	4,614	122,466	2,084
1978. 3	5,131	201,966	5,315
1979. 3	5,195	256,431	10,459
1980. 3	5,186	292,485	17,159
1981. 3	5,223	308,298	24,677
1982. 3	5,228	340,326	33,038
1983. 3	5,108	364,194	39,033
1984. 3	4,811	380,545	45,500
1985. 3	4,693	393,023	40,395
1986. 3	5,545	403,797	39,935
1987. 3	4,401	462,386	43,911
1988. 3	4,278	469,937	54,249
1989. 3	4,020	481,034	58,271
1990. 3	3,876	496,295	65,696

자료: 일본 노동성 근로자복지부.

<표 Ⅲ-5> 재형기금제도 실시 현황

	기금수	자격자수 (명)	총자산고 (천엔)
1979. 3	3	608	-
1980. 3	52	8,274	72,289
1981. 3	86	16,138	304,817
1982. 3	94	22,654	697,126
1983. 3	106	26,092	1,266,192
1984. 3	109	27,040	1,899,813
1985. 3	112	28,507	2,607,918
1986. 3	110	30,086	3,265,729
1987. 3	109	28,465	3,494,841
1988. 3	104	26,511	3,482,024
1989. 3	103	27,038	2,160,744
1990. 3	100	27,249	2,292,457

자료: 일본 노동성 근로자복지부.

다) 財形融資制度

고용촉진사업단에서는 근로자의 재산형성을 촉진하기 위해 내집마련分讓融資, 내집마련個人融資, 및 財形進學融資를 실시하고 있다.

1973년 9월부터 시행하고 있는 내집마련分讓融資制度(財形持家分讓融資制度)는 주택을 건설 또는 구입하여 근로자에게 분양한는 사업주 등에 대하여 장기저리로 자금을 융자해 주는 제도이다. 1990년 10월 현재 일반사업주에 대한 대출금리는 연 6.49%이고 상환기간은 35년이다.

1977년 4월부터 시행하고 있는 내집마련分讓融資制度(財形持家個人融資制度)는 근로자 개인이 주택을 건설・구입 또는 개량하는 데 소요되는 비용을 재형주택저축의 잔고에 따라 최고 3,000만엔까지 장기저리로 융자해 주는 제도이다. 1990년 10월 현재 대출금리는 6.49%(중소기업 근로자는 최초 5년간 5.50%)이며 상황기간은 35년간이다.

財形進學融資制度는 1978년 10월부터 시행되고 있는데 근로자 본인 또는 가족이 대학에 진학하는 데 필요한 자금을 재형저축잔고의 5배(최고 300만엔)까지 융자해 주는 제도로서, 1990년 10월 현재 연 7.92%, 5년 이내 상환조건으로 융자해 주고 있다.

일본의 근로자재산형성촉진을 위한 융자 실적을 보면 <표 Ⅲ-6>과 같은데 내집마련個人融資를 제외하고는 융자실적이 저조한 편이다.

<표 Ⅲ-6> 일본의 근로자 재산형성촉진을 위한 융자 실적

	내집마련분양융자			내집마련개인융자		재형진학융자	
	건수 (건)	호수 (호)	금 액 (백만엔	호수 (호)	금 액 (백만엔)	건수 (건)	금 액 (백만엔)
1973	10	12	590	-	-	-	-
1974	119	575	3,009	-	-	-	-
1975	254	1,312	9,476	-	-	-	-
1976	317	1,013	8,278	-	-	-	-
1977	174	1,326	10,971	427	1,269	-	-
1978	198	972	7,876	3,126	12,731	190	114
1979	230	446	4,015	4,318	18,613	163	112
1980	262	718	7,968	2,018	8,806	119	79
1981	278	657	8,919	1,317	6,265	134	99
1982	153	487	6,301	2,352	12,977	122	88
1983	65	212	2,745	4,919	26,764	167	138
1984	72	112	1,255	5,862	32,932	197	154
1985	120	157	1,745	9,738	61,701	270	240
1986	96	102	1,108	14,834	115,384	233	232
1987	46	59	907	13,141	96,697	428	475
1988	7	7	126	16,420	151,453	369	404
1989	8	8	125	27,484	264,686	628	821
1990.7	0	0	0	13,688	136,696	112	142
누 계	2,409	8,175	75,411	119,644	946,974	3,132	3,098

자료: 일본 노동성 근로자복지부.

4) 중소기업근자복지대책

가) 중소기업근로자종합복지추진사업
대기업과 중소기업간의 근로자복지격차를 완화하고 고령화의 진전, 근로자의 복지요구의 다양화 등에 대응하며 근로자의 종합적인 생애복지의 충실화를 위해 1988년부터 중소기업근로자 종합복지추진사업을 실시하고 있다.
본 사업은 중소기업근로자 및 사업주가 공동으로 市區町村 단위에서 「중소기업근로자 복지서비스센터」를 설립하여 ①재직중의 생활안정, ②건강의 유지 및 증진, ③노후생활의 안정, ④자기계발 및 여가활동, ⑤재산형성 등 종합적인 복지사업을 행하는 경우 市區町村을 통하여 운영비 등을 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 중소기업복지서비스센터에는 市區町村 공무원이 파견근무하고 있다.

나) 중소기업퇴직금공제제도
중소기업 퇴직금공제제도는 단독으로 퇴직금을 적립・운용해 나가는 것이 곤란한 상용근로자 300인 이하, 자본금 1억엔 이하의 중소기업을 대상으로 하여 중소기업 근로자에 대한 퇴직금 지급을 보장하고 정부의 보조금과 퇴직적립금을 활용하여 중소기업에 대한 共濟融資制度를 실시함으로써 중소기업의 근로복지시설 확충을 지원하기 위한 제도이다. 중소기업 퇴직금공제제도에 의한 공제융자제도는 중소기업 퇴직금공제제도에 가입한 사용자가 근로자의 주택, 보건시설, 급식시설, 교육・문화・체육시설 등 근로복지시설의 설립, 증・개축 또는 시설에 필요한 토지의 취득, 필요 설비 및 비품 구입의 경우에 중소기업 사용자에게 소요자금의 70%까지 長期 低利(15년 분할상환, 이자율 7.1%)로 융자해 줌으로써 대기업에 비하여 상대적으로 낙후된 중소기업의 근로복지시설의 확충을 지원해 주고 있다.

5) 근로자의 refresh 대책

근로자는 산업구조의 변화, 기술혁신의 진전 등 경제사회 여건의 변화 속에서 치열한 경쟁을 하며 긴장의 연속 속에서 직업생활을 해야 하므로 직무수행과정에서 쌓인 피로와 스트레스를 해소하여 건강한 삶을 누리고 생산성을 향상시키기 위해서는 직업생애의 중간 중간에 일정기간 동안 직무를 떠나 心身의 피로를 씻어내어 원기를 회복(refresh)해야 할 필요가 있다. 이와 같은 취지에서 1989년부터 근로자가 일정기간 동안 직무를 떠나 축적된 피로를 풀어 건강을 증진시키고 직업에 필요한 지식을 보충할 기회를 갖게 하는 장기휴가제도, 즉 refresh 휴가제도의 보급촉진을 중심으로 한 근로자 refresh 대책을 추진하고 있다.

주석 1) 근로자복지간담회, 『ゆとり社會とマイライフの創造』, 1990. 7.

주석 2) 勞動省, 『日本の勞動政策』, 平成2年版, p. 322.

2. 企業勤勞福祉

가. 일본의 기업근로복지 발전과정

일본의 기업근로복지제도가 본격적으로 발전하기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후의 일이다. 제2차 세계대전 이전까지는 사용자에 의한 노무관리의 일환으로 노동강화, 저임금의 유지・보완, 노동운동 억압의 차원에서 이루어졌다. 즉 기숙사의 건립, 구내매점의 운영, 현물급여, 사내교육실시, 퇴직금제도, 의료지원과 같은 초보적인 기업근로복지제도가 실시되었으나 어디까지나 사용자의 溫情主義에 입각하고 있었으며, 그형태만 복지제도였지 실제로는 노동강화와 저임금 유지를 위한 착취수단으로 이용되고 있었다.
제2차 세계대전 이후 노동운동이 활성화되고 노동조합이 사회보장제도의 法制化와 함께 임금 및 근로조건의 개선, 기업근로복지의 團體交涉事項化를 요구하면서부터 기업근로복지도 빠른 발전을 보게 되었다. 일본 경제의 지속적인 고도성장과 노동조합의 春鬪를 통하여 임금 및

근로조건이 크게 개선되고 소득수준향상과 더불어 근로자의 복지욕구도 다양화되고 60년대 후반부터 노동력 부족현상이 나타나면서 기업의 근로복지제도는 충실화되고 다양화되기 시작하였다. 특히 70년대 중반 이후 일본 경제가 低成長時代로 진입함에 따라 정부의 정책도 성장위주에서 복지중심으로 전환하게 되었고 기업근로복지의 도입과 운영에 노동조합의 참여가 확대되면서 기업근로복지는 사회보장제도의 부족부분을 보완하고 노사관계의 안정과 근로의욕 제고를 위해서도 필수불가결한 제도라는 인식이 확산되었다.
80년대에 들어서는 경제의 低成長과 함께 고령화 사회의 진전에 따라 재직근로자뿐만 아니라 퇴직후의 복지에 대한 기업의 책임이 강조되기 시작하면서 「근로자의 생애를 통한 종합적인 복지의 충실」에 기업근로복지의 목표를 두었다. 이러한 근로복지의 충실화를 위해 정부, 기업, 노동조합의 역할과 효율적인 비용의 분담에 관한 논의가 활발히 제기되면서 기업근로복지에 대한 노동조합의 적극적인 참여와 자주복지활동이 활발히 전개되었다. 이러한 과정에서 노사간의 참여적 협조분위기가 성숙되었고 기업은 근로자의 다양한 욕구를 수렴하여 기업근로 복지가 급속히 발전하고 있다.
<표 Ⅲ-7>에는 일본의 경제사회 여건변화에 따른 근로복지제도의 변천이 요약되어 있다. 표에서 알 수 있듯이 경제사회의 발전은 근로자의 욕구를 고도화시키고 정부와 기업의 부담능력을 제고시켜 다양한 근로복지 시책의 실시를 가능하게 함을 알 수 있다. 특히 1인당 국민소득 5천달러 수준에 이르러 임금 및 생활수준이 향상되고 핵가족화가 진전되면서 복지국가에의 관심 및 복지욕구가 크게 증대하며 다양한 근로자의 복지욕구충족을 위해 내집마련지원제도, 재산형성지원제도, 레크리에이션 활동의 지원, Home Help 제도의 확충 등 근로복지제도의 개선이 크게 이루어졌음을 알 수 있다. 1인당 국민소득이 1만달러 수준에 이르게 되면 週休 2日制의 보급으로 인한 여가 간의 증대, 레크리에이션 활동의 다양화・개성화를 지원하기 위한 여가시설의 확충, 생애주기(life cycle)에 대응한 복지시책의 개발, 근로자 및 그 가족의 건강관리의 강화, 중고령자 복지대책의 추진 등이 주요 정책과제로 대두되고, 1인당 국민소득이 2만달러에 육박하게 되면 양적성장보다는 생활의 질 향상에 더 많은 관심이 집중되고, 이러한 근로자의 욕구충족을 위해 자기계발 및 생애학습지원제도가 발전되어야 함을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-7> 경제사회여건 변화에 따른 일본근로복지제도의 변천

	경제 · 사회 여건	근로복지 이념	근로복지 시책
제 1기 (자본주의 확립기: 明治維新~ 1912)	- 明治維新 이후 서구기술의 도입과 기업의 발전에 의해 자본주의 확립 - 기업의 성장에 따라 노동력의 인적적 투보 필요성 증대 - 노동운동의 대두	慈恵的 理念	- 鉱夫 근로자의 보상제도 도입 (공장법의 제정: 1911) - 主従的 노사관계를 기반으로 광산지역의 기숙사, 식당 등의 기업복지제도가 도입되기 시작 - 퇴직금제도의 부분적 도입 - 공제조합을 중심으로 한 근로복지활동 전개
제 2기 (독점자본 형성기: 1912~1937)	- 재벌독점기업의 성장과 重工業의 발전 - 제1차 세계대전 발발에 따른 수출산업의 급성장	温情主義 理念	- 건강보험법의 시행(1927), 퇴직적립금 및 퇴직수당법의 제정(1936) 등 근로복지제도의 법제화 진전 - 주거 식당, 저축,구매, 의료, 제도 등 기업근로복지의 보급 확산(노동력 확보수단으로서의 복리후생제도)
제 3기 (戦時体制期: 1937 ~1945	- 戦時体制下에서 기업의 자주성 상실 - 노동운동의 정체 - 징용 등에 의한 값다란 노동력 구성	국가목적달성을 위한 복리후생	- 戦力 증강을 목적으로 근로자의 정신교육을 위한 교양시설, 보건시설 확충 - 기업별 복리후생의 획일화

제 4기 (경제부흥기: 1945~1958)	- 민주주의의 도입과 재벌의 해체 - 물자부족과 인플레에 의한 生活苦 - 한국전쟁에 의한 경제부흥 - 노동운동의 활성화와 대립적 노사관계	温情主義와 민주주의 이념의 고착	- 産災保險法(1947), 실업보험법(1947)실시등 사회보장제도의 충실 - 엄가구매시설의 확충을 통한 생활 원조 - 기숙사, 급식시설의 충실
제 5기 (高度成長期: 1958~1973)	- 기술혁신에 의한 경제의 고도성장 - 사회보장의 충실과 복지국가에의 관심 증대 - 임금 및 생활수준의 향상과 복지욕구의 고도화 - 핵가족화의 진전과 지연령 인구의 증가 - 70년대초에 1인당 국민소득 3천달러시대 진입	- 경영복지주의 - 인간관계적 시책의 중시 - 복리후생의 합리화·효율화	- 생활복지기능의 쇠퇴와 주택·통근대책 및 Home Help제도의 도입 - 노동력 확보대책으로서의 기업복지시설의 충실(기숙사, 급식시설, 체육·교양시설의 확충) - 레크리에이션시설의 확충(小集團 활동, 가족여행 지원을 위한 휴양시설의 확대) - 재산형성제도 및 내집마련지원제도 강화, 각종 사보험·연금에의 가입 증가 - 복지비의 임금화, 시설의 共同化·醵負化 경향

제 6기 (低成長期: 1974~1981)	- 「오일쇼크」(oil shock) 이후의 경제성장 둔화로 자원 및 인건비 절약운동과 경영합리화운동 전개 - 고연령·고학력사회로의 진입 - 취업구조의 다양화와 여가의 증대 - 70년대 중반 1인당 국민소득 5천달러시대 진입	生涯週期(life-cycle) 에 대응한 생활복지이념(자기책임 원칙에 의한 선택의 확대)	- 사회보험제도의 확충으로 법정복지비의 증가 - 내집마련제도의 보급(공적제도, 외부기관의 활용 증대) - 재산형성제도, 인적개발 지원제도 확충 - 레크리에이션 활동 지원 강화(다양화, 선택화) - 老後對策의 추진(연금·보험제도 등)
제 7기 (円高進行期: 1981~1986)	- 무역마찰의 격화와 내수확대 노력의 강화 - 경영합리화와 기술개발 노력의 강화 - 소재산업의 쇠퇴와 경영의 다각화 - 정보화·소프트化의 진행 - 80년대 중반 1인당 국민소득 1만달러시대의 진입	- 감량경영과 경영혁신에의 대응 - 生涯週期(life-cycle)에 대응한 복지시책의 합리화와 조정	- 내집마련지원제도의 강화 - life cycle에 대응한 다양한 복지시책의 추진 - 복지시책의 정리·통합과 부담의 적정화 - 레크리에이션 활동의 다양화·개성화(해외여행 붐) - 週休 2日制 보급 - 건강관리·보건대책의 강화 - 중고연령자 대책의 추진

제 8기 (內需型 경제호황기: 1987년 이후)	- 내수주도형 경제로의 진입 - 대도시의 地價 급등 - 산업 및 사회의 소프트化 - 생활가치관의 변화 (생산 우선→생활 우선) - 노동력부족과 여성노동력의 급증 - 80년대 후반 1인당 국민소득 2만달러시대 진입	- 경영다양화에의 대응 - 풍요로운 사회의 건설(생활의 질 향상) - 인재의 확보와 개발	- 내집마련지원제도의 재검토 (新幹線 통근, 근무지의 내집 마련) - 근로자 refresh 대책의 추진 - 인재확보를 위한 기업복지의 충실 - 근로자의 자기계발, 생애학습 지원 강화 - 주휴 2일제의 보급 확산 - 중고연령자의 대책 강화 - 생활가치관 변화 및 노동력 다양화에 대처(여가대책의 중요성 증대)

자료: 岡田義晴 「ゆとり時代の福利厚生」, 勞務研究所, 1990. 9. pp.97~112의 내용을 중심으로 작성.

나. 기업의 복리후생비용

기업이 부담하는 복리후생비용을 살펴보기 위해서는 우선 노동비용총액, 즉 總勞務費의 구성을 알아볼 필요가 있다.
노동비용총액은 근로자의 고용에서 퇴직시까지 근로자에게 소요되는 일체의 비용으로서 정액급여, 초과급여, 상여금 등의 현금급여와 현금급여 이외에 지불되는 일체의 비용을 말한다. 일본 노동성의 분류기준에 의한 노동비용총액의 구성비를 보면 <표 Ⅲ-8>에서 보는 바와 같이 현금급여의 비율이 약 84%이고 현금급여 이외의 노동비용의 비율이 약 16%이다. 기업복지비의 절대금액은 꾸준히 증가하고 있으며 그 구성에 있어서는 法定福祉費의 구성비는 증가하고 法定外福祉費의 구성비는 감소하고 있다.
한편 1988년의 일본기업의 근로자 1인당 월평균 노동비용의 구성을 보다 구체적으로 보면 <표 Ⅲ-9>와 같다. 법정복리비 중에서는 후생연금보험과 건강보험의 보험료 부담이 크고 고용보험과 산재보험의 보험료의 비중은 상대적으로 낮다. 법정외복리비의 약 43%가 주거에 관한 비용으로서 일본에서의 법정외복리후생은 주거안정지원에 주안점을 두고 있음을 알 수 있다. 또한 문화・오락과 의료보건지원의 비중도 비교적 크다.
노동성이 조사한 근로자 1인당 월평균 법정외복지비는 1988년 현재 11,048엔이나 같은 해 日經連이 조사한 근로자 1인당 월평균 법정외복지는 21,733엔으로 노동성 조사결과보다 2배 이상 높게 나타났다. 그러나 법정외복지비의 구성비에 있어서는 주택 48.3%, 보건의료 8.5%, 생활원조 17.2%, 경조・공제보험 7.4%, 문화・체육・레크리에이션 10.0%, 기타 8.6%로서 노동성 조사와 비슷한 것으로 나타났다.[1)]

<표 Ⅲ-8> 일본기업의 월평균 노동비용 추이

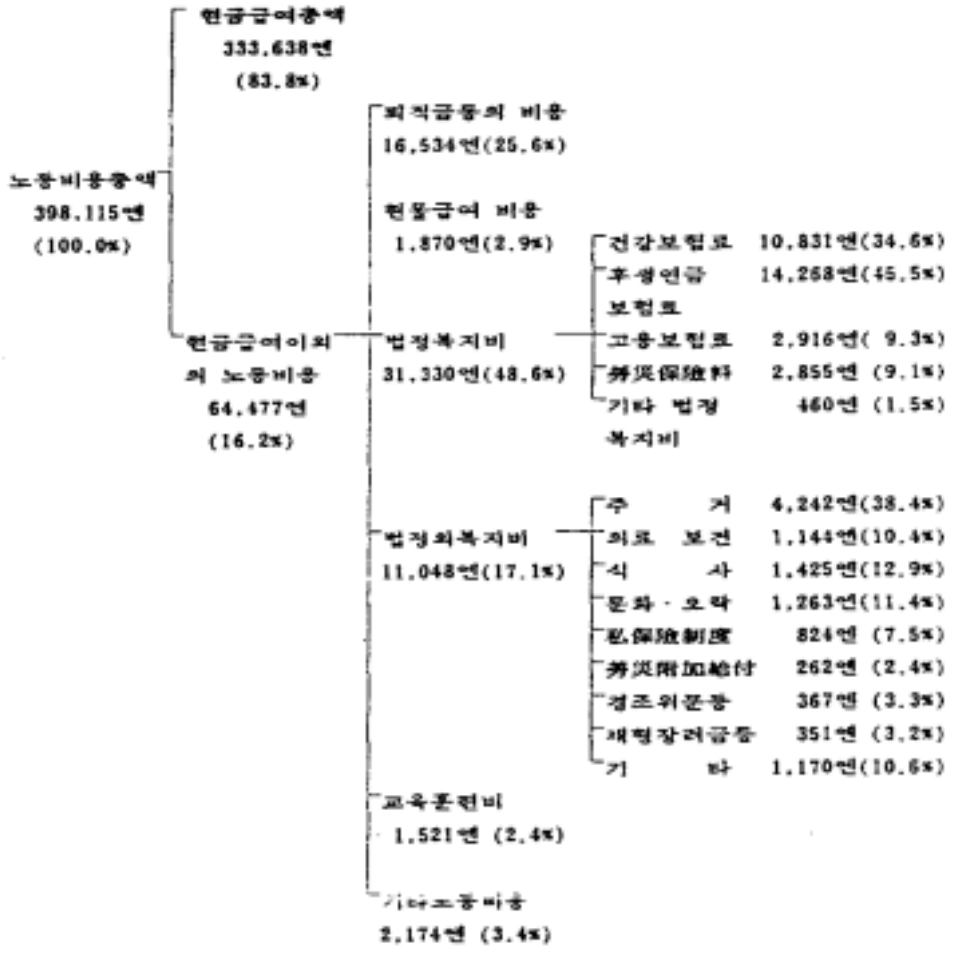
(단위: 엔, %)

	1979	1983	1985	1988
노동비용총액	278,968 (100.0)	338,942 (100.0)	361,901 (100.0)	398,115 (100.0)
현금급여총액	236,584 (84.8)	286,986 (84.7)	306,080 (84.6)	333,638 (83.8)
현금급여이외의 노동비용	42,384 (15.2)	51,956 (15.3)	55,821 (15.4)	64,477 (16.2)
· 퇴직금등의 비용	10,882 (3.9)	12,333 (3.6)	14,119 (3.9)	16,534 (4.2)
· 현물급여 비용	1,786 (0.6)	1,895 (0.6)	- (0.0)	1,870 (0.5)
· 법정복지비 (A)	19,264 (6.9)	25,793 (7.6)	27,740 (7.7)	31,330 (7.9)
· 법정외복지비(B)	8,124 (2.9)	9,350 (2.8)	10,022 (2.8)	11,048 (2.8)
· 모 집 비	510 (0.2)	692 (0.2)	641 (0.2)	1,170 (0.3)
· 교 육 훈 련 비	775 (0.3)	1,058 (0.3)	1,236 (0.3)	1,521 (0.4)
· 기타 노동비용	1,043 (0.4)	835 (0.2)	2,063 (0.6)	2,174 (0.5)
복지비 합계 (C = A + B)	27,388 (9.8)	35,134 (10.4)	37,762 (10.5)	42,378 (10.7)
법정외복지비 비율 (B/C)	29.7	26.6	26.5	26.1

주: ( )내는 노동비용총액에 대한 구성비임.

자료: 노동성, 「노동자복지시설제도등조사」, 각년도.

<표 Ⅲ-9> 일본기업의 근로자 1인당 월평균 노동비용의 구성 내용(1988)



자료: 労働省, 「昭和63年 賃金労働時間制度等 総合調査」, 1989.

다. 기업근로복지 현황

1) 住居支援制度

근로자의 주거생활안정을 위한 기업의 지원시책에는 기숙사, 社宅과 같이 주거시설을 제공하는 형태와 근로자의 주거관련비용에 대한 지원과 같이 자금을 제공하는 형태가 있다. 후자의 경우에는 근로자용 주택을 기업이 건설하여 분양하는 방법, 근로자의 주택구입 또는 대지구입의 비용을 장기저리로 대부해 주는 방법, 근로자의 주택임대료 또는 주택관련융자금의 이자의 일부를 보조해 주는 방법 등이 있다.
<표 Ⅲ-9>에서 본 바와 같이 일본기업의 法定外福利厚生費의 약 40%가 주택관련비용으로서 기업복지의 가장 중요한 부분을 차지하고 있다.

2) 生活支援制度

가) 급식지원

직장급식은 급식시설의 설치와 운영, 식사의 제공, 식권지급 또는 식사수당의 지급 등의 여러

가지 방법이 이용되고 있다. 1989년 10월을 기준으로 勞務行政硏究所가 조사한 바에 의하면 <표 Ⅲ-10>에서 보는 바와 같이 일본 기업의 76.9%가 급식을 실시하고 있으며, 특히 제조업의 경우에는 90.7%가 직장급식을 실시하고 있는 것으로 나타났다.

나) 구매지원
구내매점과 이・미용실의 운영, 自社製品의 염가판매, 특약점 할인판매제도, 생활협동조합을 통한 물품의 염가구입・알선 등을 통해 근로자들의 생필품 구입을 지원해 주고 있다.

<표 Ⅲ-10> 일본기업의 직장급식 실시 현황

(단위: %)

	전산업	제조업	비제조업
실 시	76.9	90.7	53.7
미 실 시	23.1	9.3	46.3

자료: 勞務行政硏究所, 「福利厚生事情」, 1990. 6. p.483.

다) 피복지원
작업(사무)복, 작업모, 작업화 등의 피복을 지급하거나 대여해 주고 있다. 일본 기업의 피복지급 현황은 <표 Ⅲ-11>에서 보는 바와 같이 사무영업직보다는 현업분야가 더 높은 것으로 나타나 있다.

라) 통근지원
통근 정기승차권과 회수권의 교부, 출퇴근버스의 운행, 자가운전자에 대한 차량유지수당 및 주차장 등의 편의 제공, 기타 통근수당의 지급 등이 행해지고 있다.

마) 託兒・育兒 支援
幼兒를 가진 여자근로자를 위해 탁아소, 유아소, 보육원, 유치원 등의 시설을 설치하고 있으며, 1년 내외의 육아휴직제도를 실시하고 있는 기업도 있다. 그러나 육아휴직제도를 실시하는 기업은 약 15%에 지나지 않고 있다(표 Ⅲ-12).

<표 Ⅲ-11> 일본기업의 사무복・작업복의 지급 현황

(단위: %)

		사무・영업직			현 업 직		
		전산업	제조업	비제조업	전산업	제조업	비제조업
남 자	유	56.1	65.0	40.7	95.8	98.5	89.2
	무	43.9	35.0	59.3	4.2	1.5	10.8
여 자	유	89.5	93.1	83.6	87.8	91.8	73.6
	무	10.5	6.9	16.4	12.2	8.2	26.4

자료: 勞務行政硏究所, 「福利厚生事情」, 1990. 6. p.464.

<표 Ⅲ-12> 일본기업의 육아휴직제도 실시 현황

(단위: %)

	전산업	제조업	非제조업
실 시	14.9	14.6	15.4
미 실 시	85.1	85.4	84.6

자료: 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. p.550.

바) Home Help제도

Home Help제도는 가족의 질병, 출산 등의 경우에 일정기간 동안 가정부 등을 근로자의 집에 파견하여 가사를 도와주는 서비스제도로서, 핵가족화 추세에 맞추어 70년대초부터 도입되기 시작하여 80년대에 크게 증가하고 있는 근로복지제도이다. Home Help제도의 이용조건 및 원조기간은 다양하며, 비용은 노사가 분담하는 것이 보통이고 근로자의 부담이 회사부담보다 적은 것이 일반적이다. 일본기업의 Home Help제도의 실시현황은 <표 Ⅲ-13>과 같다.

<표 Ⅲ-13> 일본기업의 Home Help 제도 실시 현황

(단위: %)

	전 산 업				제조업	비제조업
	평균	3,000인 이상	1,000~2,999인	1,000인 미만		
실 시	18.5	39.8	15.1	3.6	20.0	16.1
미 실 시	81.5	60.2	84.9	96.4	80.0	83.9

자료: 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. p.361.

3) 共濟・融資・財形支援制度

공제・융자・재산형성지원제도로는 공제회를 중심으로 한 社內預金制度와 從業員 持株制度, 주택융자제도, 생활자금 및 자녀학자금 융자제도, 기업이 보험료의 전부 또는 일부를 부담하는 단체생명보험가입, 경조금 지급 등이 대부분의 기업에서 실시되고 있다(표 Ⅲ-14). 특히 <표 Ⅲ-15>에서 보는 바와 같이 주택융자에 있어서도 회사자금에서 융자해 주는 비율도 44%에 이르고 있어 주거생활안정이 일본 근로자의 당면과제임을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-14> 日本企業의 共濟・融資・財形支援制度 實施 現況

(단위: %)

	실 시	미 실 시
사내예금제도	43.5	56.5
종업원지주제도	79.4	20.6
주택융자제도	92.3	7.7
생활자금대부	77.0	23.0
자녀학자금융자	81.8	18.2
共濟會制度	62.4	37.6
단체생명보험	91.8	8.2
경 조 금	99.4	0.6

자료: 勞務行政硏究所, 「福利厚生事情」, 1990. 6. pp.54~154 및 pp.266~321 에서 재작성.

<표 Ⅲ-15> 일본기업의 주택융자제도 실시 현황

(단위: %)

	평균	3,000인이상	1,000~2,999인	1,000인미만
실 시	92.3	97.9	92.2	83.6
· 自社融資	43.9	29.5	47.8	44.3
· 財形轉貸融資	19.5	21.1	18.9	18.0
· 年金轉貸融資	32.5	49.5	28.9	11.5
· 은행제휴융자	65.0	78.9	63.3	45.9
미실시	7.7	2.1	7.8	16.4

자료: 勞務行政硏究所, 「福利厚生事情」, 1990. 6. p.89.

4) 醫療・保健 및 社會保障 支援制度

가) 사회보험의 부가급부

정부에서 시행하는 각종 사회보험 이외에 별도의 부가적인 급부가 근로자의 복지차원에서 기업부담으로 이루어지는 경우가 많다. 1989년의 勞務行政硏究所의 조사에 의하면 제조업의 경우 업무상의 재해에 대해서는 82.0%, 그리고 통근재해에 대해서는 69.3%의 기업이 勞災保險에 의한 보험금 이외에 추가적인 급부를 하고 있으며, 비제조업의 경우 업무상의 재해에 대해서는 59.8%, 통근재해에 대해서는 54.3%의 기업이 추가급부를 시행하고 있는 것으로 나타났으며, 업무상

재해에 대한 법정외 보상액 수준도 1989년 현재 사망의 경우 평균 2,357만엔, 장해 1급의 경우 평균 2,216만엔이며 계속 증가추세에 있다.[2)]
또한 업무와 관련이 없는 私傷病에 대해서도 건강보험(의료보험)과는 별도로 私傷病의 결근・휴직제도를 두어 치료기간 동안 傷病手當으로 임금의 50～100%를 지급함으로써 치료기간 동안의 임금 및 고용을 보장해 주고 있다. 私傷病의 결근제도는 83.7%의 기업에서, 그리고 私傷病의 휴직제도는 95.8%의 기업에서 실시되고 있다.[3)]

나) 건강진단지원제도
일본에 있어서 근로자 건강관리의 가장 핵심을 이루고 있는 제도는 「인간도크」(dock)이다. 이 제도는 단기입원종합정밀검진이라는 뜻으로서 선박이 오랜 항해를 한 후에는 「도크」(dock:부두)에 들어와서 고장을 점검하고 수리해서 다음 항해의 안전을 기하는 것이 절대적으로 요구되는 것과 같이 인간도 길고 긴 인생의 항로를 가는 과정에서 정기적으로 단기간 입원하여 자신의 신체에 대한 정밀검진을 받고 휴양 및 치료를 받아야만 더욱 활기찬 활동을 할 수 있다는 의미에서 「인간도크」라고 부르고 있다. 인간도크는 건강상태에 관한 각종 정보의 파악과 인식, 질병의 조기발견과 치료, 건강생활지도를 위한 기초자료의 수집, 성인병관리 등에 있어 중요한 제도로서 1954년에 일본의 聖路加病院이 처음 개발한 이래 계속 확대되고 있다. 인간도크는 半日코스, 1일코스, 1박2일 코스, 1주일 코스, 주부들을 위한 주부보건지도 및 姙婦保健指導 등 다양한 종류가 있는데 가장 보편적으로 이용되는 것은 1박2일 코스의 단기인간도크이다.
인간도크에 대한 기업의 보조는 50년대 후반부터 일부 기업에서 이루어졌으나 보편화된 것은 일본이 고령화 사회로 진입하기 시작한 70년부터이다. <표 Ⅲ-16>에서 보는 바와 같이 기업의 인간도크비용의 전부 또는 일부를 보조해 주는 기업의 1989년 현재 80.9%에 이르고 있으며, <표 Ⅲ-17>에서 보는 바와 같이 근로자 본인은 물론 배우자, 부모, 자녀 등 가족에게까지 폭 넓게 실시하고 있다.

인간도크와는 별도로 암, 심장병, 고혈압, 당뇨병 등 성인병에 대비하여 성인병 검진제도를 실시하고 있는 기업도 1989년 현재 78.2%에 이르고 있는데(표 Ⅲ-18) 이 경우 근로자 본인과 배우자는 물론 부모에게도 혜택을 부여하는 기업이 증가하고 있다.

<표 Ⅲ-16> 일본기업의 인간도크 비용 보조 현황

(단위: %)

	기업규모별				제조업	비제조업
	계	3,000인 이상	1,000~2,999인	1,000인 미만		
有	80.9	88.9	81.5	73.2	77.2	87.1
無	19.1	11.1	18.5	26.8	22.8	12.9

자료: 勞務行政硏究所, 「福利厚生事情」, 1990. 6. p. 376.

<표 Ⅲ-17> 인간토크 실시 기업의 보조 대상

(단위: %)

본 인		가 족	
일정연령이상	75.4	배 우 자	100.0
관리직이상	2.3	부 모	44.8
전 직 원	22.3	자 녀	29.1

자료: 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. p.378.

<표 Ⅲ-18> 일반기업의 성인병 검진 보조 현황

(단위: %)

제도유무		보 조 대 상			
		본 인		가 족	
有	78.2	일정연령 이상	86.0	배 우 자	100.0
無	21.8	전 직 원	14.0	부 모	35.3

자료: 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. pp.387~389.

<표 Ⅲ-19> 일본기업의 看病料 보조제도의 유무 현황

(단위: %)

	전 산 업				제조업	비제조업
	계	3,000인이상	1,000~2,999인	1,000인미만		
有	16.4	27.3	16.0	7.1	17.0	15.3
無	83.6	72.7	84.0	92.9	83.0	84.7

자료: 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. p. 397.

핵가족화 경향과 여성의 취업증가로 인하여 본인이나 가족이 입원한 경우에는 환자를 간호할 看病人을 두어야 할 경우가 많아지고 있다. 그러나 간병인을 두게 되면 家計에 상당한 부담이 되는 것이 사실이므로 근로자의 생활안정을 위해 70년대부터 간병료의 일부를 기업이 부담해 주는 경우가 증가하고 있다. <표 Ⅲ-19>에서 보듯이 간병료를 보조해 주는 기업은 아직 16.4%에 지나지 않으나 앞으로 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 간병료 보조제도가 있는 기업 중 간병료 보조기간은 1개월이하가 33.9%, 2～3개월이 26.5%, 4～6개월이 20.7%, 7～12개월이 5.7%, 필요한 기간만큼 보조해 주는 기업이 13.2%이며, 간병료 보조액은 정액제로 하는 경우 1일 평균 4,149(최고 1,500엔이며 최고 12,000엔: 1989년의 1일 간병료는 지역과 간병인의 수준에 따라 6,290～9,060엔) 定率制로 하는 경우 평균적으로 간병료의 61.9%(최저 15.0%에서 최고 100.0)인 것으로 조사되었다.[4] 그밖에 복잡한 경쟁사회와 사무자동화기기의 도입 등으로 인하여 해치기 쉬운 근로자의 정신건강을 보호하기 위해 정신건강에 대한 대책(精神科 專門醫와의 정기정신건강 검진, 스트레스해소책 등)을 실시하고 있는 업체도 45.5%에 이르고 있고 근로자의 체력을 정기적으로 측정해 주는 기업도 29.4%에 이르고 있다.[5]

5) 文化・體育・레크리에이션 支援制度
대부분의 기업에서 근로자의 각종 취미활동, 체육활동, 문화활동을 지원하기 위해 각종 小集團에 대하여 활동비를 보조해 주고 있으며, 활동에 필요한 사무실 및 체육시설, 휴양시설 등을 제공해 주고 있다.

주석 1) 岡田義晴(1990), p.252.

주석 2) 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, 1990. 6. pp. 213～216.

주석 3) 勞務行政硏究所, 『福利厚生車情』, pp.237～263.

주석 4) 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, pp.396～399.
주석 5) 勞務行政硏究所, 『福利厚生事情』, pp.405～418.

3. 自主勞動福祉

가. 개별적인 노동조합의 근로복지 활동
개별적인 노동조합이 단독으로 실시하는 근로복지 활동에는 결혼・출산・입학・졸업 등의 근로자의 경사에 대한 축의금, 질병위문금, 사망시의 조의금, 재해위문금 등의 慶弔慰問金 지급, 생활자금의 대부, 생필품의 염가구매 알선, 구내매점의 운영, 생활상담 등의 활동, 기타 각종 문화・체육・레크리에이션 활동 등이 중요한 부분을 차지하고 있다. 일부 대기업 노동조합은 조합원에게 제공하기 위한 주택의 건설 및 택지조성사업을 실시하는 곳도 있다.
개별적인 노동조합의 근로복지사업비는 조합원으로부터 징수하는 조합비를 주요 재원으로 하는 공동재산으로부터 지출되는 것이 통례이나 共濟方式을 이용하는 경우도 있다.
개별적인 노동조합의 자주적인 근로복지 활동에는 근로자의 일상생활과 관련한 광범한 내용이 포함될 수 있지만 소수의 대기업을 제외하고는 재정 및 경영기술등의 제약으로 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 난점을 극복하기 위해 개별노조를 초월하여 연합체를 중심으로 한 근로자의 자주적 복지활동이 필요하게 된다.

나. 노동조합연합체를 중심으로 한 근로복지활동
근로자의 복지활동의 연합체의 가장 전형적인 조직은 勞動者福祉中央協議會이다. 이 협의회는 노동운동과 생활협동조합운동이 일체가 되어 조직된 勞務者物貨對策協議會와 勞動金庫의 두 가지 운동을 결합한 초기의 勞動組合福祉對策協議會가 母體가 되었다. 현재의 노동자복지중앙협의회는 日本勞動組合總連合會를 중심으로 전국노동금고협회, 일본생활협동조합연합회, 전국노동자공제생활협동조합, 일본노동자주택협회, 전국소비자단체연합회가 협의기구로서 가맹단체의 복지활동의 연락・조정업무의 원활화를

목적으로 하고 있다.
연합체를 중심으로 한 근로자의 자주복지활동은 노동자복지중앙협의회가 근로자복지문제에 대한 관련단체간의 연락과 조정을 담당하고 각 사업주체가 여러 가지 활동을 실시하고 있는 바, 이러한 활동에는 공제, 주택, 금융, 구매, 생활원호 등의 분야가 있다. 노동자복지중앙협의회와 각 단체간의 연계하에 각 단체에서 행하고 있는 주요 근로복지활동을 예시하면 다음과 같다.

1) 全國勞動者共濟生活協同組合聯合會
전국노동자공제생활협동조합연구회는 근로자의 연대와 협력에 의하여 각종 공제활동을 실시하고 있다. 근로자 본인 및 가족의 교통사고 등 불의의 사고, 질병, 사망, 장해, 입원, 요양 등의 경우에 각종 급부를 지급하는 個人定期生命共濟, 公的年金을 보완해 주는 연금공제, 가입자의 주택 및 주택내의 家財가 화재, 파열, 폭발, 항공기의 추락, 차량의 돌진, 기타 불의의 인위적 재해와 落雷에 의한 피해, 風水害, 기타 사연재해에 의한 손해를 입었을 경우 보상해 주는 風水害등 給付金火災共濟(火災共濟라고도 함), 가입자의 사망과 중요장해에 대해 滿期에 滿期共濟金도 지급하는 個人長期生命共濟(希望共濟라고도 함), 교통기관에 의한 사망, 장해, 부상 등의 재해에 대해 급부금을 지급하는 交通災害共濟, 가입자가 자동차 운전중에 타인에게 손해를 끼쳤을 경우 손해배상을 부담해 주는 自動車共濟(마이카공제라고도 함), 근로자들이 단체로 가입하는 團體定期生命共濟, 노동조합 조합원이 조합활동 및 행사 도중 불의의 사고로 인한 사망・부상・장해 등을 당하였을 경우 보상해 주는 勞動給付事故補償共濟, 그리고 가입자 및 가족의 慶弔事에 경조금을 지급하고 중요 장해에 대해 보상금을 지급하는 總合(慶弔)共濟 등이 대표적인 예에 속한다.
노동조합을 중심으로 한 근로자의 연대와 협력에 의한 주요 공제활동의 가입현황은 <표 Ⅲ-20>과 같다.

2) 日本勞動者住宅協會
일본노동자주택협회는 住宅金融公庫, 고용촉진사업단, 勞動金庫 등으로부터의 借入金과 개인부담을 주요 사업자금으로 하여 公庫分讓住宅, 財形分讓住宅, 택지취득 및 택지조성 등의 사업을 행하고 있다.

3) 全國住宅生活協同組合聯合會
전국주택생활협동조합연합회는 주택생활협동조합의 전국적인 조직이며, 주택생활협동조합은 자주적으로 주택건설활동을 실시하고 일본근로자주택협회의 수탁단체로서 상호 밀접한 관계를 유지하고 있다. 주택생활협동조합은 住宅金融公庫 厚生年金의 還元融資, 雇傭促進事業團, 勞動金庫 등의 자금을 이용하여 일본근로자주택협회의 위탁업무뿐만 아니라 독자적인 사업활동에 의하여 분양 및 임대에 의한 근로자 주택공급활동을 실시하고 있다.

<표 Ⅲ-20> 일본 노동조합의 주요 자주적 공제활동 현황(1985)

(단위: 천명, 조엔)

	가 입 자	계 약 고
개인정기생명공제	830	8.0
연금공제	5	0.18
풍수해등 급부금화재공제	7,040	40.0
개인장기생명공제	230	1.4
교통재해공제	5,000	9.8
단체정기생명공제	6,390	32.5
종합(경조)공제	5,310	2.1

자료: 平石長久, 『勞動福祉』, 제3판, 日本勞動協會, 1989. pp.103~110.

4) 全國勞動金庫協會
전국노동금고협회는 전국의 노동금고의 지도・조정・연락・섭외활동기관으로서 기능하며 전국노동금고 자금의 수급조절・운용 등 직접적인 사업경영은 노동금고연합회가 담당하고 있다. 노동금고는 노동조합, 소비생활협동조합, 기타 근로자단체가 협력 조직하여 이를 단체에 의한 복지공제활동의 재원조달의 원활화를 도모하고 활동의 건전한 발전을 촉진하여 근로자의 경제적 지위를 향상시키기 위하여 1950년 설립된 이래 전국노동금고협회와 노동금고연합회를 그 중앙기관으로 하여 착실히 발전하고 있다. 노동금고는 근로자를 주체로 하여 근로자단체가 자주적으로 운영하는 금융기관이다. 노동금고의 회원은 원칙적으로 노동조합 및 소비생활협동조합 등의 단체(단체회원)와 그 구성원(조합원) 및 근로자 개인을 회원으로 한다. 개별근로자는 소속근로자단체를 통하여 노동금고로부터 생활자금, 주택자금 등을 대부 받을 수 있고 재형저축을 포함한 회원의 예금을 취급하고 있다.
1990년 3월 현재 노동금고는 지방의 47개 縣에 1개소씩 47개 金庫와 646개 店鋪에 회원수가 938만명으로서 노동조합원의 약 80%가 노동금고에 가입되어 있다. 出資金은 613억엔, 예금은 60,895억엔, 대출금은 28,352억엔에 이르고 있으며, 대출금의 용도별 구성비는 생활자금 45.2%, 주택자금 44.1%, 生協 운영자금 4.9%, 임금자금 1.5%, 복리공제활동자금 4.3%이다.

5) 全國勞動者信用基金協會聯合會
전국노동자신용기금협회연합회는 근로자의 융자에 대한 신용보증활동을 주요사업으로 하는 조직이다. 노동조합의 구성원은 조직의 신용보증을 통하여 노동금고등의 융자를 이용할 수 있으나 중소기업근로자와 노동조합이 조직되어 있지 않은 사업장의 근로자는 신용보증을 얻기가 곤란하여 노동금고를 이용하여 융자를 받는 것이 용이하지 않게 된다. 이러한 문제점을 해소하여 중소기업의 노조 미조직 사업장 근로자에게 신용보증을 대행해 줌으로써 이들이 노동금고의 융자를 편리하게 이용하게 할 수 있도록 하기 위해 노동자신용보증기금협회가 설립되게 되었다.

6) 全國勞動者福祉會館協議會
전국노동자복지회관협의회는 근로자의 복지증진을 위하여 전국 각지에 설치된 노동자복지센터, 保養센터 등 근로복지시설의 중앙연락 및 조정을 위한 조직으로서 상호교류와 연구를 통하여 근로복지시설의 활동을 발전시키는 것을 그 목적으로 하고 있다.

7) 全國勤勞者旅行會
전국근로자여행회는 여가시간의 증대와 소비패턴의 변화를 배경으로 하여 근로자의 여행에 대한 수요에 대응하기 위하여 설립된 조직으로서 숙박시설 및 레저시설 등과 협정을 맺어 일반 여행자보다 유리한 조건으로 근로자에게 여행의 기회를 제공하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

8) 購買・生活援護
구매 및 생활원호부문에서는 일본생활협동조합연합회와 전국소비자단체연합회와 협조하여 생필품의 염가판매와 소비자의 권익옹호를 위한 활동을 전개하고 있다.

Ⅳ. 우리나라의 勤勞福祉制度

1. 公共勤勞福祉

가. 사회보험
우리나라의 현행 사회보험제도에는 의료보험, 연금보험, 産災保險 등이 있다. 그 중에서 공무원 및 군인연금제도는 1960년에 실시되어 가장 오랜 역사를 가지고 있으며, 산재보험이 1964년에 실시되었고 의료보험제도와 사립학교교직원연금제도가 70년대에 도입・실시되었으며, 80년대에는 국민연금제도와 농어촌 및 도시지역의 의료보험 확대실시 등으로 사회보험제도가 크게 확충되었다. 그러나 아직 적용대상이 한정되어 있고 고용보험제도가 실시되지 못하고 있는 등 진정한 의미의 사회보험으로 성숙하기 위한 정책과제가 산적해 있다. 특히 우리나라의

사회보험제도는 제도운영 및 보험재정의 안정을 위해 소득과 고용이 상대적으로 안정된 중산층 근로자를 중심으로 출발하여 적용을 확대해 가는 과정에 있기 때문에 사회보장제도의 수혜는 고소득계층일수록 높게 나타나는 것으로 지적되고 있어 저소득근로자계층을 위한 사회보장제도의 개선이 시급한 실정에 있다.[1)]

1) 醫療保險制度
가) 연혁
우리나라의 의료보험제도는 제4차 경제개발5개년계획의 일환으로 1977년 1월부터 생활보호대상자 등에 대한 의료보호사업을 실시하고 1977년 7월부터 500인 이상 사업장의 근로자에 대한 의료보험사업을 실시함으로써 출발하였다. 실시 초기에는 의료시설의 부족과 국민부담능력을 고려하여 시행가능한 임금소득계층에서부터 출발하여 점진적으로 의료보험적용을 확대하였다. 즉 1979년 1월에는 공무원 및 사립학교교직원에 대한 의료보험이 실시되었고 1979년 7월에는 300인 이상 사업장, 1981년 1월에는 100인 이상 사업장, 1982년 12월에는 16인 이상 사업장, 그리고 1987년 7월에는 5인 이상 사업장에까지 의료보험이 확대실시되었다. 또한 1988년 1월에는 농어촌지역에, 그리고 1989년 7월에는 도시지역에 의료보험이 실시됨으로써 1989년부터는 전국민 의료보장체계가 달성되게 되었는 바, 연도별 의료보험 적용률의 추이를 보면 <표 Ⅳ-1>과 같다.

<표 Ⅳ-1> 연도별 의료보험 적용률

(단위: %)

		1986	1987	1988	1989	1990	1991
의료보장	보 장 률	57.1	59.3	79.5	100.0	100.0	100.0
	보장인구	23,747	24,967	33,848	42,380	42,793	43,207
의료보험	적 용 률	46.6	48.9	69.4	90.1	90.8	92.2
	적용인구	19,361	20,581	29,558	38,134	38,963	39,844
의료보호	보 호 율	10.5	10.4	10.1	9.9	9.2	7.8
	보호인구	4,386	4,386	4,290	4,246	3,930	3,363

자료: 보건사회부.

나) 적용체계 및 재원조달
부담과 급여의 형평을 기하기 위하여 소득원, 소득파악률, 의료이용률 등이 유사한 집단별로 보험자(조합, 공단)을 구성하여 독립채산방식에 의하여 자치적으로 운영하고 있다. 즉 직장근로자(5인이상 사업장)는 사업장별・지역별로 조합을 설립하고, 공무원・사립학교교직원 등 특수직역 근로자는 公團을 설립하며, 농어민과 도시자영자는 각각 시・군・구별로 조합을 설립하여 운영하고 있다.
현행 재원조달방식은 보험료에 의하고 있으며 보험료는 각 조합별로 달리 적용하고 있다. 재원분담은 직장과 공무원의 경우 노사가 반반씩이며 사립학교교직원의 경우 勞 50%, 學校 30%, 國庫 20%이고 지역의료보험조합의 경우, 보험료는 전액 피보험자 부담이고 國庫에서는 관리운영비 전액 및 보험료의 일부를 보조하고 있는데, 총소요금액의 50%를 국가가 부담하고 있다. 보험료는

사업장 근로자를 대상으로 한 직장의료보험조합의 경우 근로자의 표준보수월액의 3～8% 범위 내에서 조합별로 자율적으로 결정하도록 하고 있는데 1991년 1월 현재 3.4%이고, 공무원 및 사립학교교직원의 경우 標準報酬月額의 4.6%로 하도록 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법시행령에서 규정하고 있다. 또한 농어민과 도시자영자를 대상으로 한 지역의료보험조합은 소득, 재산 및 가구원수 등에 따른 15등급의 정액제로 하고 있다.

다) 보험급여
보험급여는 주로 요양급여, 분만급여 등의 현물급여이며 급여범위가 포괄적이다. 공무원 및 사립학교교직원의 경우에는 건강진단까지 포함하고 있다. 이 중 현금급여는 요양지급기관 이외의 장소에서 진료 혹은 분만한 경우 본인이 진료비를 지불한 후 상환해 주는 것과 사망시의 장제비 보조 등으로 되어 있다.

2) 公的年金制度
가) 연혁
우리나라의 公的年金制度는 1960년부터 실시된 공무원연금제도를 효시로 하여 군인연금(1963) 및 사립학교교직원연금제도(1975)가 도입되었으며, 국민 전체를 대상으로 한 국민연금제도는 1973년에 법률이 제정되었으나 실시가 보류되어 오다가 1986년말에 전면 개정하여 1988년 1월부터 실시되어 오고 있다. 선원보험제도는 1962년에 법률이 제정되었으나 아직 실시되지 않고 있다.

나) 적용대상
국민연금제도는 공무원, 군인, 사립학교교직원을 제외한 18세 이상 60세 미만의 10인 이상 사업장을 근로자를 당연적용대상으로 하고 10인 미만 사업장의 근로자와 농어민, 도시자영자 등을 임의적용대상으로 하고 있는 바, 1990년말 현재 470만명이 가입되어 있다.
공무원연금은 국가 및 지방공무원, 교육공무원, 경찰・소방공무원, 군속, 법관, 검사 등과 정부기관에 봉직하는 상용잡급직 및 임시직 공무원이 포함되고, 선거에 의한 공무원(예: 국회의원)은 제외된다. 군인연금은 장기복무하사관과 준사관 및 장교를 대상으로 제도가 운영되고 있다. 사립학교교직원연금은 1975년제도 시행시는 사립학교교원에게만 적용하였으나 1978년부터는 일반사무직까지 포함시켜 적용하고 있다.

다) 재원조달
연금의 급여비는 勞使가 반반씩 부담하는 갹출료로 충당하고 관리운영비는 國庫로 충당하고 있다. 사용자가 없을 경우는 가입자가 갹출료를 전액 부담하게 된다. 즉, 국민연금의 경우 사업장근로자의 경우는 노사가 標準報酬月額의 1.5%씩 갹출료를 부담하고 있고, 농어민과 도시자영자는 본인이 標準報酬月額의 3%를 부담하고 있는데, 1993년부터는 단계적으로 갹출료를 인상할 계획으로 있다. 공무원과 군인의 경우 국가가 사용자로서 갹출료의 절반을 부담하게 되며, 사립학교교직원의 경우 사용자로서 학교법인이 약 32%를 부담하고, 사용자는 아니지만 사학재정의 어려움을 도와주기 위한 국가정책적 차원에서 국가가 약 18% 정도를 부담하고 있다.

라) 급여의 종류
국민연금의 급여종류에는 노령연금, 장해연금, 유족연금 및 반환일시금이 있다.
노령연금은 20년 이상 가입하고 60세에 달한 때로부터 평생동안 기본연금액의 100%를 지급하는 가장 기본적인 급여이다. 장해연금은 가입자가 질병이나 부상으로 장해가 발생하였을 경우 장해의 정도(4등급)에 따라 기본연금액의 60～100%를 지급하며, 유족연금은 1년 이상 가입자 또는 연금수급권자의 사망시 가입기간에 따라 기본연금액의 40～60%를 유족에게 지급한다. 그리고 반환일시금은 15년 미만의 국민연금가입자가 자격을 상실하였을 경우 불입금액에 일정이자를 가산한 금액을 일시금으로 지급한다.

3) 産業災害補償保險制度

가) 적용대상
산업재해보상보험제도(産災保險)는 근로자의 업무상 재해에 대한 보상제도이다. 우리나라의 産災保險制度는 1964년 7월 시행당시에는 상용근로자 500인 이상의 광업 및 제조업에 대해서만 적용되었으나 1965년에는 전기・가스업과 운수 보관업을 추가하고 상용근로자 200인 이상 사업장에까지 확대하는 등 수차례의 관계법령의 개정을 통하여 적용대상업종과 사업장 규모의 확대, 그리고 보상내용과 그 수준을 개선하여 1990년 현재 산재보험 적용근로자는 7,543천명으로서 전체근로자 10,865천명의 69.4%에 이르고 있다.
1991년 5월 현재는 농림어업, 금융・보험업, 서비스업등 일부업종을 제외하고는 상시 5인이상의 근로자를 고용하는 사업장을 당연적용대상으로 하고 있으나 1991년 4월 11일에는 産災保險法施行令을 개정하여 농업, 임업, 도・소매업, 부동산업 등 그동안 적용대상에서 제외되어 왔던 업종에 대해서도 상시 10인 이상 근로자를 사용하는 사업에 대해서는 1992년 7월 1일부터 산재보험의 당연적용대상이 되도록 적용대상을 확대하였다.

나) 재원조달
산재보험의 보험료는 전액 사용자가 부담하는데 구체적인 보험료율은 재해율에 따라 사업종류별로 상이한 요율을 적용하고 있다.

다) 보험급여
보험급여는 産災保險法의 적용을 받는 사업 또는 사업장에 근무하다가 업무상재해를 입은 근로자 또는 그 가족에게 지급되는 일체의 급여로서 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금 및 장의비가 있다.
요양급여란 근로자의 업무상 부상 또는 질병에 대하여 필요한 요양을 행하거나 요양에 소요되는 비용을 지급하는 것을 말한다. 요양급여의 대상이 되는 재해는 4일 이상의 요양을 요하는 근로자의 업무상 부상 또는 질병이며, 충분하고 적절한 요양을 받게 함으로써 재해로 인해 상실된 노동력의 원상회복을 목적으로 하고 있다.
휴업급여는 근로자가 업무사의 부상 또는 질병에 걸려 요양급여를 받고 있는 기간 중 근로하지 못하여 임금을 받지 못한 경우에 임금 대신 지급하는 소정의 보험급여로서 평균임금의 70/100에 상당하는 금액을 지급하고 있다.
장해급여라 함은 업무상의 부상 또는 질병에 걸린 근로자가 요양 후 완치되었으나 당해 부상 또는 질병과 相當因果關係가 있는 장해가 남게 되는 경우에 그 장해의 정도에 따라 지급하는 보험급여를 말한다.
유족급여는 근로자가 업무상의 사유로 인하여 사망한 경우에 그 유족을 보호하기 위하여 유족에게 지급하는 보험급여로서 유족보상일시금과 유족보상연금의 두가지 제도가 있어 수급권자의 선택에 따라 지급한다. 유족보상일시금은 평균임금의 1,300일분에 상당하는 금액을 지급한다.
상병보상연금은 업무상 재해를 입은 근로자가 요양개시 후 2년이 경과되어도 당해 부상 또는 질병이 치유되지 아니한 상태에 있고 당해 부상 또는 질병에 의한 폐질의 정도가 폐질등급표상의 폐질등급기준에 해당되는 경우(1～3급의 폐질), 즉 노동력을 완전히 상실한 상태에 있을 경우에 지급되는 연금형태의 보험급여를 말한다.
장의비는 근로자가 업무상 사유로 사망한 경우에 장제에 소요되는 비용을 지급하는 보험급여로서 사망근로자의 평균임금의 120일분에 상당하는 금액을 지급하고 있다.

나. 공공근로복지서비스
1) 근로복지행정체계
우리나라의 근로복지행정은 노동부 근로기준국의 임금복지과와 부녀소년과, 勞政局 등에서 부분적으로 담당하고 있을 뿐 체계적이고 통일적인 근로복지행정체계는 정비되어 있지 않다. 勞動福祉公社도 산재환자의 요양과 재활을 위한 산재병원 운영에 주안을 두고 있으며 일반근로자를 대상으로 한 복지사업은 수행하지 못하고 있다. 따라서 점증하는 근로자의 복지욕구를 효율적으로 수렴하여 효과적인 근로복지정책을 추진하기 위해서는 근로복지행정체계의 정비가 시급한 실정에 있다.

2) 公共勞動福祉施設의 設置・運營

우리나라의 공공근로복지시설로는 노동복지회관, 근로청소년회관, 대형구판장, 시범탁아소 등이 있으나 노동복지회관과 근로청소년회관은 실질적으로 근로자들에 대한 혜택이 미흡하고 두 시설의 유사점이 많아 통합 추진할 필요가 있으며 대형구판장은 그 성격상 국가가 추진하는 것보다는 노동단체가 중심이 된 자주근로복지사업의 영역으로 전환하는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 또한 공단조성시 근로복지시설 설치가 미흡하여 사후에 설치할 경우 부지확보의 어려움이 발생하고 있다.

가) 노동복지회관

노동복지회관은 저소득근로자들에게 생활편익시설과 여가선용시설을 염가로 제공함으로써 근로자의 실질소득증가와 휴식공간을 제공하기 위하여 工團 및 근로자 밀집지역에 건립・운영해 오고 있다.

노동복지회관은 60년대부터 지방자치단체등에서 건립・운영하여 왔으나 대부분의 시설이 노후되고 운영이 부실하여 1983년부터 회관건립비의 일부를 國庫에서 보조하는 한편 노후시설의 增・改築費도 보조해 주고 있다.

노동복지회관내에는 구판장, 예식장, 이・미용실, 도서실, 체육시설, 노동상담실, 직업안내실, 지역 및 산업별 노동조합단체의 사무실 등이 있어서 저소득근로자들의 생활편익 및 여가활동에 도움을 주고 있으나 근로복지시설로서의 기능은 극히 미약한 편이다. 1990년말 현재 국고지원에 의해 건립된 노동복지회관은 24개소가 있으며 1991년에도 5개소를 건립할 계획으로 있다.

나) 근로청소년회관

근로청소년회관은 근로청소년의 사회교육시설로서 1981년부터 공단지역 및 근로자 밀집지역에 건립하여 1991년 1월 현재 18개소가 운용중에 있고 2개소가 건립중에 있으며 1991년과 1992년에 각각 1개소씩 추가로 건립하여 총 22개소를 건립・운영할 계획으로 있다.

근로청소년회관의 건립에 있어서 垈地는 지방자치단체에서 제공하고 건축비는 국고에서 보조하며 회관의 관리운영은 지방자치단체에서 맡고 있다.

주요시설로는 강당, 강의실, 도서실, 생활관 등 교육시설과 미술・공예실, 요리실, 예법실 등 취미・교양시설과 상담실 및 예식장, 이・미용실, 디스코장 등 복지후생시설 등이 있다.

근로청소년회관의 사업으로는 취미교육, 단기전문교육과정, 문예활동사업, 상담 및 복지후생사업 등이 있다.

취미교육은 3～6개월 과정으로 주1～2회 이상 꽃꽂이, 공예, 서예, 禮法 등 10여 개의 과목을 실습위주로 운영함으로써 근로청소년의 자기소질 계발 및 욕구충족의 기회를 제공하고 있다.

短期專門敎育課程은 교양대학, 독서대학, 가정복지대학이 있으며 6개월～1년 동안 교육을 시키고 있다.

문예활동사업은 미술반, 서예반, 기타(guitar)반, 연극반, 탈춤반 등 그룹활동지도를 통해 근로청소년들이 여가를 건전하게 활용하고 자신들의 잠재능력을 최대한 계발하도록 하고 있다.

상담사업은 근로청소년들의 취업이나 신상문제, 결혼 및 異性問題 등의 고충처리를 위하여 회관내에 상담실을 설치하고 전문상담원을 고정 배치하여 근로청소년들의 고충해결에 기여하고 있다.

복지후생사업은 구판장, 이・미용실, 디스코장, 실내체육시설, 음악감상실, 휴게실 등 복지・문화시설을 개방하여 근로청소년들의 생활편익과 정서순화에 도움을 주고 있다.

다) 대형구판장

근로자에게 생활필수품을 염가로 판매하여 저소득근로자의 생활안정을 도모하기 위하여 1985년부터 공단지역 또는 근로자 밀집지역에 대형구판장을 건립・운영해 오고 있다. 垈地는 지방자치단체에서 부담하고 건축비의 50% 범위 내에서 국고가 보조하고 있는데 1991년 1월 현재 서울 구로공단, 속초, 안양, 천안, 구미, 광주 등 6개소가 운영중에 있다. 그러나 구판장 사업은 그 성격상 노동조합이 중심이 된 자주근로복지사업으로 정착시키는 것이 더욱 효율적이므로 정부에서 담당할 필요는 없다고 본다.

라) 保育施設
기혼여성근로자의 경제활동참가를 원활하게 하기 위하여 공단 등 여성근로자 밀집지역에 공공탁아소를 건립・운영하고 있으나 수요에는 크게 못 미치고 있는 실정이다. 정부는 1991년 현재 705개소인 공공탁아소를 1992년 535개소, 1993년 370개소, 1994년 300개소, 1995년 100개소식을 연차적으로 증설하여 1996년까지 2,010개소로 확대할 계획으로 있다.

2) 勤勞者 住居安定 支援
가) 근로자주택 건설
정부는 부동산가격의 폭등과 전・월세가격 상승에 직면하여 저소득근로자의 주거안정을 지원하기 위해 1990～92년의 기간 중 25만호의 근로자주택(전용면적 7～15평)을 공단밀집지역과 대도시지역에 건설할 계획으로 있다. 주택의 유형별로 보면 분양형태인 근로복지주택이 15만호로서 전체물량의 60%를 차지하고 있고 나머지는 소속근로자를 대상으로 한 사원용 임대주택이다. 供給主體別로 보면 주택공사가 6만호, 지방자치단체가 9만호로서 공공부문이 15만호를, 주택건설업체 및 기업이 10만호를 공급할 계획으로 있다(표 Ⅳ-2).
입주 및 기업의 부담을 덜어주기 위해 사원용 임대주택에 대해서는 호당 1,500만원(1990년에는 1,200만원)을, 근로복지주택에 대해서는 호당 1,400만원(1990년에는 1,200만원)을 5년 거치 20년 상환조건으로 低利(3～10%)로 융자해 주고 있으며, 기업이 보유한 부동산을 매각하여 근로자용 주택을 건설・취득하는 경우에는 양도소득세, 취득세 및 등록세를 면제하고 근로자 주택건설을 원하는 기업에 대한 택지의 우선분양 등 근로자 주택건설에 대한 기업의 참여를 유도하기 위한 여러 가지 지원책도 병행하고 있다.
기업이 인사노무관리 측면과 근로자의 부담능력을 고려하면 사원용 임대주택 건설비율을 높여야 할 것이나 주택에 대한 강한 소유욕과 기업의 과중한 자금부담 때문에 사원용 임대주택의 건설을 회피하는 경향이 있으며, 택지확보에 많은 어려움을 겪고 있다.

<표 Ⅳ-2> 근로자주택의 연도별 건설 목표

(단위: 만호)

		계	1990	1991	1992
	계	25	6	8	11
형태	근로복지주택	15	4	5	6
	사원용 임대주택	10	2	3	5
공급주체	주택공사	6	1.5	2	2.5
	지방자치단체	9	2.5	3	3.5
	주택업체, 기업	10	2	3	5

나) 근로청소년 임대아파트 건립
주요 공단지역 및 여성근로자 밀집지역에 미혼 여성근로자를 위한 임대아파트를 건립하여 저소득 미혼여성근로자의 주거환경 개선과 주거비 절약을 통한 실질소득증가를 도모하고 있다.
垈地는 지방자치단체, 사업주 조합, 공공단체 등 건립 및 관리・운영주체가 부담하고 건축비는 국고에서 보조하고 있으며 국민주택기금에서도 건립주체에 대하여 세대당 700만원씩 자금을 연리 3～5%에 5년 거치 15년 분할상환조건으로 융자해 주고 있다.

아파트 규모는 13평형으로서 세대당 5명 입주를 기준으로 하고 있으며, 입주자 1인당 부담은 1990년 현재 임대보증금 8,400원과 월 임대료 4,200원에 불과하여 미혼여성근로자로부터 좋은 호응을 얻고 있다. 1981년부터 추진해 오고 있는 근로청소년 임대아파트 건립사업은 1990년말 현재까지 7,025세대에 35,125명이 입주해 있으며, 1990년에 1,000세대를 건립하였고 1991년과 1992년에도 각각 1,000세대를 추가로 건립할 계획으로 있다(표 Ⅳ-3).

다) 근로자 주거안정을 위한 기타 제도
근로자를 위한 기숙사 건립을 활성화하기 위해 제조업 및 중소기업체의 사업주가 기숙사를 건립할 경우 기숙사 건축자금의 80% 이내에서 5년 거치 7년 분할상환조건으로 주택은행에서 융자해 주고 있다. 또한 기숙사 건립에 대해서는 기숙사 건립용 토지에 대한 양도소득세 면제(조세감면규제법 제72조의 4), 기숙사 투자액의 10%의 법인세(또는 소득세) 공제(조세감면규제법 제72조의 5) 등 稅制上의 지원도 해주고 있다.
주택건설촉진법 제44조에 근거를 둔 住宅組合制度도 중산층근로자의 내집마련에 상당한 도움을 주고 있는 것은 사실이나 투기의 대상이 되는 등 운영상의 문제점이 속출하고 있다.
또한 주택의 신축, 구입, 임차, 개량자금을 대출받을 수 있는 근로자주택마련저축제도가 있다.

<표 Ⅳ-3> 연도별 근로청소년 임대아파트 건립현황 및 계획

	세대수	입주인원(명)
1981	200	1,000
1982	-	-
1983	100	500
1984	300	1,500
1985	1,200	6,000
1986	1,000	5,000
1987	1,000	5,000
1988	1,420	7,100
1989	1,805	9,025
1990	1,000	5,000
1991	1,000	5,000
1992	1,000	5,000
계	10,025	50,125

자료: 노동부 부녀소년과.

3) 勤勞者 財産形成 支援
정부는 근로자에게 flow로서 소득뿐만 아니라 stock으로서의 재산소유의 衡平을 기하기 위해 勤勞者財形貯蓄制度, 勤勞者證券投資貯蓄制度, 從業員持株制度, 근로자장기저축제도 등 근로자의 재산형성을 지원하기 위한 금융저축제도를 시행하고 있다.

가)근로자재형저축제도

근로자재형저축제도는 저소득근로자의 목돈마련을 지원하기 위한 저축제도로서 월급여액 60만원(일당 24,000원) 이하의 근로자를 대상으로 하고 있다. 재형저축가입자에 대해서는 법정 및 임의장려금을 포함하여 최고 16.5%의 높은 수익률을 보장하며, 종합소득산출세액에서 저축금액의 15/100에 상당하는 금액을 세액공제하고 이자소득 및 저축장려금에 대한 조세가 면제되는 등 세제상의 금액을 세액공제하고 이자소득 및 저축장려금에 대한 조세가 면제되는 등 세제상의 혜택을 부여할 뿐만 아니라 각종 융자혜택, 택지분양 우선권 등의 혜택을 주고 있다. 또한 월급 20만원(일당 14,100원) 이하의 근로자에 대해서는 특별장려금을 추가로 지급하고 있다. 재형저축제도는 근로자의 저축의욕 및 근로의욕 고취에 크게 기여하여 왔으나 1987년 이후의 높은 임금인상에도 불구하고 가입대상이 월 60만원(일당 24,000원) 이하로 한정되어 있어 1988년 이후 신규가입이 감소추세를 보이고 있다(표 Ⅳ-4).

<표 Ⅳ-4> 연도별 재형저축의 추이

(단위: 천구좌, 10億원)

	1980	1985	1987	1988	1989	1990. 3
구좌수	2,231	3,176	3,987	3,870	3,696	3,657
계약고	1,481	6,244	9,319	9,881	10,138	10,252

자료: 財務部, 「財政金融統計」, 1990. 5.

나) 근로자증권투자저축제도

근로자의 재산형성을 지원하고 증권시장의 안정적 성장을 도모하기 위한 근로자증권투자저축제도는 월급여 60만원(일당 24,000원) 이하 근로자를 가입대상으로 하며, 저축자에 대해서는 공모주 우선배정과 연간불입액의 15/100 상당액을 종합소득산출세액에서 공제하고, 이자 및 배당소득에 대한 비과세의 혜택을 주고 있다.

다) 종업원지주제도

회사가 경영방침으로 특별한 편의를 제공하여 종업원으로 하여금 自社株式을 취득・보유하게 하여 기업경영의 이익분배에 참여케 함으로써 근로소득과 더불어 자본소득도 제공하는 종업원지주제는 주식회사이면 상장 여부에 관계없이 실시할 수 있다.
종업원지주제도의 구체적인 실현은 기업의 종업원이 자사주식의 취득・관리를 목적으로 우리社株組合을 결성하고 기업공개 또는 上場法人의 有償增資의 경우 공모금액 또는 유상증자금액의 20%까지 우리사주조합원에게 우선 배정함으로써 이루어진다.
우선 배정받은 주식은 원칙적으로 퇴직시까지 매각이 금지되나 3년 경과후 주택구입, 치료비, 장례비, 결혼, 학자금 등 일상생활에 긴요한 자금조달을 위하여 불가피한 경우에는 예외적으로 매각이 허용된다.
우리사주조합원이 自社株式을 우리사주조합을 통하여 취득하는 경우에는 주식취득금액 또는 주식취득을 위한 저축금액의 15/100를 종합소득산출세액에서 공제하고 배당소득세를 경감하는 등의 혜택을 부여하고 있다.
종업원지주제도는 기업에 대해서는 근로자의 愛社心을 고취하고 安定株主를 확보하며 근로자의 이직을 방지하는 이점이 있으며, 근로자에 대해서는 주주로서 투자수익을 얻으며 저축을 증대시킬 수 있고 산업민주주의의 실현에 기여할 수 있는 이점이 있다. 그러나 주식시장이 침체일 경우에는 근로자복지제도로서는 한계가 있어 이에 대한 제도적 보완이 시급하다.

<표 Ⅳ-5> 우리사주조합의 발전 추이

	1980	1985	1987	1989	1990
조 합 수(개소)	385	409	484	751	784
조합원수(천명)	200	383	559	914	946

자료: 노동부 임금복지과.

라) 근로자장기저축제도
근로자장기저축 및 근로자장기증권저축제도는 1991년 1월 1일부터 시행된 저축제도로서 모든 근로자를 가입대상으로 하여 월30만원 한도로 3년이상 계약기간을 정하여 가입할 수 있다. 근로자장기저축의 경우 이자소득에 대해서, 그리고 근로자장기증권저축의 경우 이자 및 배당소득에 대해 각각 비과세하는 혜택이 주어진다.

4) 근로자교육기회의 확대
미취학 청소년 근로자의 교육기회확대를 위하여 중・고교 과정인 산업체 부설학교 및 야간특별학급을 설치・운영하고 있다. 산업체 부설학교 및 야간특별학급의 학생에 대해서는 석식제공 및 교통편의제공, 조기퇴근, 휴일 및 야간근로금지 등 편의를 제공하고 부설학교의 각종 교육용 제경비에 대해서는 세액공제 등의 지원을 하고 있다.
산업체 부설학교 및 야간특별학급은 그동안 미취학청소년 근로자의 교육기회확대에 크게 기여해 왔으나 학력수준의 향상과 제조업 취업인구의 감소영향으로 1989년부터는 학급수 및 학생수가 급격히 감소하고 있다(표 Ⅳ-6).
저소득근로자 본인 및 자녀의 교육기회를 확대하여 근로자 중산층 육성의 기반을 조성하기 위해 한국노총 장학재단에 1987년부터 국고를 지원하여 1990년까지 64억원의 장학기금을 조성하여 1977년부터 1990년까지 22,109명에 대해 44억원의 장학금을 지급하였으며, 1991년에도 국고에서 10억원을 지원하여 장학기금을 74억원으로 증액하고 1,960명에 대해 946백만원의 장학금을 지급할 계획으로 있다. 또한 방송통신대학, 개방대학, 학사시험제도 등을 통하여 근로자들의 교육욕구를 충족시키려고 노력하고 있다.

<표 Ⅳ-6> 산업체 부설학교 및 야간특별학급 추이

(단위: 個, 명)

	1980	1985	1988	1989
산업체 부설학교				
· 학교수	42	43	43	43
	(23)	(38)	(40)	(40)
· 학급수	521	724	871	786
	(396)	(709)	(864)	(781)
· 학생수	29,070	40,732	47,860	42,093
	(22,847)	(40,001)	(47,585)	(41,933)
야간특별학급				
· 학교수	99	116	131	124
	(62)	(91)	(115)	(110)
· 학급수	488	1,039	1,404	1,326
	(380)	(950)	(1,354)	(1,288)
· 학생수	26,642	56,749	77,237	70,680
	(21,.633)	(52,609)	(75,224)	(69,230)

주: 산업체 부설학교 및 야간특별학급은 중학교 과정과 고등학교 과정이 있는 바, ( )안의 숫자는 고등학교 과정을 나타냄.

자료: 경제기획원 조사통계국, 『한국통계연감』, 1990.

주석 1) 柳吉相(1991), pp. 36～37.

2. 企業勤勞福祉

가. 우리나라의 기업근로복지 발전과정

노동력의 공급이 수요를 크게 초과하였던 60년대 초반까지는 고용 그 자체가 은혜였다. 따라서 극소수의 대기업에서 사용자의 家父長的 溫情主義에 의해 급식 또는 작업복의 제공이나 기숙사, 사택, 양호실 운영 등 최소한의 편의제공이 있었을 뿐 대부분의 기업에 있어서의 복지후생시설은 거의 존재하지 않았다.

우리 경제가 60년대 중반 이후 고도성장을 지속함에 따라 노동수요가 급속하게 증가하기 시작하면서 60년대말에는 저임금 여성노동력의 확보가 다소 힘들어지기 시작하였다. 이에 따라 기업은 점차 노무관리에 관심을 갖기 시작하였으며 식당이나 여성근로자를 위한 기숙사 건립에 관심을 갖기 시작하였다.

70년대에 들어서면서 우리나라의 기업근로복지도 조금씩 자리를 잡아가기 시작하였다. 정부는 1971년 「국가보위에 관한 특별조치법」을 제정하여 노동운동을 규제하는 대신에 근로자의 복지증진을 위한 시책을 강화하였다. 산재보험의 적용대상을 1972년에는 30인이상 사업장까지, 그리고 1973년에는 16인이상 사업장까지 확대하고 1976년에는 의료보험법을 제정하여

1977년부터 시행하였으며, 행정지도와 공장새마을운동을 통하여 기업의 기초적인 근로복지제도와 시설을 확충하도록 적극 권장하였다. 이에 따라 70년대에는 기업근로복지가 확산되기 시작하였으나 그 내용에 있어서는 급식, 작업복 지급, 목욕시설, 탁구대, 휴게실 설치 등의 초보적인 것에 불과하였다. 그러나 1977년에는 1인당 국민소득이 1천달러를 넘어서면서 근로자들의 생활수준도 많은 향상을 보였다.
1979년의 제2차 석유파동으로 인한 경제불황과 1980년의 사북탄광과 동국제강등의 격렬한 노사분규를 배경으로 정부는 1980년말에 노동관계법을 대폭 개정하여 지반적 노동운동은 규제하고 산재보험법의 적용대상 확대, 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률의 제정(1984), 최저임금법 제정(1986) 등 개별적 노동관계법을 발전시키면서 협조적 노사관계를 강조하였다. 정부는 기업에 대해서도 기업규모별 근로복지시설 기준을 설정하여 지도하는 등 기업내 복지후생시설 및 제도의 개선을 적극 권장하였다.
그러나 기업근로복지 발전의 계기가 된 것은 1987년의 「6·29선언」이었다. 그 이전까지는 집단적 노동운동에 대한 규제로 인하여 기업근로복지는 사용자의 溫情主義에 입각하여 施惠的인 차원에서 이루어지고 있었기 때문에 그 내용에 있어서도 초보적이었을 뿐만 아니라 근로자의 다양한 욕구를 수렴하지 못하고 사용자 주도로 이루어지고 있었다.
1987년에는 1인당 국민소득이 3천달러를 넘어서면서 근로자들의 복지욕구도 크게 증대하고 다양화되기 시작하였다. 이러한 여건하에서 국민들의 민주화 열망을 수렴한 6·29선언은 노동운동을 활성화시켰고 이는 그때까지 억눌려 왔던 근로자들의 불만이 한꺼번에 분출되면서 격심한 노사분규로 이어졌다. 뿐만 아니라 근로자들은 임금인상과 더불어 각종 근로복지제도의 도입을 요구하고 근로복지문제를 근로자의 당연한 권리로서 단체교섭의 대상으로 삼으려고 함에 따라 기업내 근로복지제도가 크게 발전하기 시작하였다. 우리나라에서는 아직 기업근로복지제도가 본격적인 단체교섭의 단계에까지 이르고 있지는 못하나 과거와 같은 사용자의 온정주의는 크게 후퇴하여 기업복지제도 운영에 있어서도 근로자와 협의하여 운영하는 경우가 많아지고 있다. 더구나 1990년에는 1인당 국민소득이 5천달러를 넘어섰으며 경제사회발전단계로 볼 때 이제는 외형적인 성장뿐만 아니라 근로자들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 복지와 분배에 대한 관심이 증대하고 있으므로 근로복지의 향상은 경제의 지속적 발전을 위해 필요불가결한 것이 되고 있다.

나. 기업의 복리후생비용
<표 Ⅳ-7>에 의하면 노동비용총액 중 현금급여 이외의 노동비용이 차지하는 비율이 1989년 현재 15.9%로서 1988년 일본의 16.2%와 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 <표 Ⅳ-7>을 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8>과 비교해 보면 1989년 현재 우리나라의 법정복지비는 노동비용총액의 3.0%로서 1988년 일본의 7.9%보다 크게 낮은 반면에 법정외복지비의 비율은 5.4%로서 일본의 2.8%보다 크게 높은 것이 특징이다. 총복지비 중에서 차지하는 법정외복지비의 비율에 있어서도 일본은 26.1%이나 우리나라는 64.5%로서 우리나라의 근로복지는 정부의 사회보장제도보다는 기업의 근로복지제도에 크게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 우리나라의 법정근로복지비 비중이 낮은 것은 고용보험제도의 미실시, 산재보험의 부분적용 등 사회보험제도의 미흡에 크게 기인하고 있는 것으로 보인다.
우리나라 기업의 근로자 1인당 월평균 법정외 복지비는 1988년의 26천원에서 1989년에는 36천원으로 전년에 비해 40%나 증가하여 1989년부터 기업의 복지비 비용이 크게 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 현상은 1987년 하반기부터 노동운동이 활성화되면서 1988년에는 주로 임금인상에 노동운동의 역량을 집중하였으나 1989년부터는 임금뿐만 아니라 기업내 복리후생에 대해서도 노동조합이 관심을 크게 가지기 시작한 것과 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다.
한편 우리나라의 근로자 1인당 월평균 법정복지비를 보면 <표 Ⅳ-8>에 나타나 있는 바와 같이 산재보험료의 비중이 가장 높고 그 다음이 의료보험 및 국민연금이다. 일본의 경우 법정복지비 중 산재보험료의 비중이 9.1%인 데 반해 우리나라는 37.3%나 되는 것은 고용보험제도의 미실시에도 영향이 있으나 우리나라의 높은 산재율과도 밀접한 관련이 있을 것으로 판단된다.
또한 근로자 1인당 월평균 법정외복지비는 <표 Ⅳ-9>에서 보는 바와 같이 식사에 관한 비용이 45.8%로서 가장 높으며 대기업보다는 중소기업이 더 높게 나타나 있다. 일본은 식사에 관한

비용은 이미 賃金化되어 <표 Ⅳ-9>에 나타나 있는 바와 같이 법정외복지비용의 12.9%에 불과하나 우리나라는 아직 기업근로복지 발전의 초보단계에 있어 식사에 관한 비용이 일본보다 월등히 높다. 또한 일본에서는 주거에 관한 비용이 법정외근로복지의 38.4%인 데 반해 우리나라는 7.8%에 불과하다. 의료보건 지원비용의 비율도 우리나라는 법정외복지비의 2.9%이나 일본은 10.4%이고, 문화・체육・오락에 관한 비용의 비율도 우리나라는 7.6%이나 일본은 11.4%로서 일본의 기업복지 수준이 우리나라보다 앞서 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-7> 우리나라 기업의 근로자1인당 월평균 노동비용 추이

(단위: 원, %)

구 분	1985	1987	1988	1989
노 동 비 용 총 액	392,490(100.0)	468,590(100.0)	546,260(100.0)	659,701(100.0)
현 금 급 여 총 액	326,650 (83.2)	393,190 (83.9)	458,120 (83.9)	554,664 (84.1)
정 액 급 여	237,050 (60.4)	275,770 (58.9)	317,750 (58.2)	375,999 (57.1)
초 과 급 여	41,460 (10.6)	52,100 (11.1)	57,800 (10.6)	64,435 (9.8)
상여 및 기말수당	48,140 (12.3)	65,450 (14.1)	82,560 (15.1)	114,228 (17.3)
현금급여 이외의 노동비용	65,830 (16.8)	75,400 (16.1)	88,140 (16.1)	105,036 (45.9)
퇴직금등의 비용	24,720 (6.3)	27,420 (5.9)	31,180 (5.7)	34,667 (5.3)
현물급여의 비용	2,110 (0.5)	2,690 (0.6)	3,110 (0.6)	3,276 (0.5)
법정복지비 (A)	8,230 (2.1)	10,770 (2.3)	18,750 (3.4)	19,679 (3.0)
법정외복지비(B)	23,900 (6.0)	27,110 (5.8)	26,280 (4.8)	35,726 (5.4)
모 집 비	460 (0.1)	770 (0.2)	620 (0.1)	1,152 (0.2)
교 육 훈 련 비	3,980 (0.1)	4,400 (0.9)	5,730 (0.1)	7,101 (1.1)
기타 노동비용	2,410 (0.6)	2,210 (0.5)	2,440 (0.4)	3,433 (0.5)
복지비 합계(C=A+B)	32,130 (8.1)	37,880 (8.1)	45,030 (8.2)	55,405 (8.4)
법정외복지비 비율(B/C)	74.4	71.6	58.4	64.5

주: ( )내는 노동비용총액에 대한 구성비임.

자료: 노동부, 『기업체 노동비용조사보고서』, 1990, p.14.

<표 Ⅳ-8> 우리나라의 기업 규모별 근로자1인당 월평균 법정복지비(1988)

(단위: 원, %)

	전 체	대 기 업 (300인 이상)	중 소 기 업 (30~299인)
계	19,679 (100.0)	19,458 (100.0)	22,121 (100.0)
의료보험료	5,845 (29.7)	5,873 (30.1)	5,535 (25.0)
산재보험료	7,357 (37.3)	7,004 (36.0)	11,274 (50.9)
퇴 직 기 금	129 (0.6)	130 (0.6)	118 (0.5)
국 민 연 금	6,346 (32.2)	6,450 (33.1)	5,194 (23.4)

주: ( )내는 법정복지비 총액에 대한 구성비임.

자료: 노동부, 『기업체 노동비용조사보고서』, 1990, pp. 38~39.

<표 Ⅳ-9> 우리나라의 기업 규모별 근로자1인당 월평균 법정외복지비(1988)

(단위: 원, %)

	전 체	대 기 업 (300인 이상)	중 소 기 업 (30~299인)
계	35,726	36,549	26,606
	(100.0)	(100.0)	(100.0)
주거에 관한 비용	2,774	2,910	1,273
	(7.8)	(8.0)	(4.8)
의료보건에 관한 비용	1,035	1,050	873
	(2.9)	(2.9)	(3.3)
식사에 관한 비용	16,365	16,573	14,053
	(45.8)	(45.3)	(52.8)
문화 · 체육 · 오락에	2,718	2,770	2,109
관한 비용	(7.6)	(7.6)	(7.9)
보험료 지원금	864	992	654
	(2.7)	(2.7)	(2.5)
경조등의 지원금	1,697	1,718	1,456
	(4.8)	(4.7)	(5.5)
재형저축등의 지원금	800	864	289
	(2.2)	(2.3)	(1.1)
학비보조비용	4,240	4,424	2,207
	(11.9)	(12.1)	(8.3)
기타 법정외복지비	5,132	5,262	3,689
	(14.4)	(14.4)	(13.9)

주: ( )내는 법정외복지비 총액에 대한 구성비임.

자료: 노동부, 『기업체 노동비용조사보고서』, 1990, p.41.

다. 기업근로복지 현황

1) 生活支援制度

근로자의 생활안정을 지원하기 위한 복지후생제도로는 ①자녀학자금의 전부 또는 일부를 지원하는 자녀학자금지원제도, ②구내식당운영・식당위탁 등의 방법에 의한 급식보조제도, ③근로자에 대한 작업복 및 제복지원제도, ④통근버스운행 또는 교통비 지원 등의 통근지원제도, ⑤부양가족에 대한 가족수당지급제도, ⑥근로자의 慶弔事에 대한 경조비 지급 및 경조휴가제도, ⑦회사창립기념일, 근로자의 날, 성년의 날, 본인의 생일 또는 결혼기념일 등의 각종 기념일, 추석과 설날 등의 명절 또는 연말의 선물 및 기념품 증정, ⑧체력단련비 및 월동보조비 지급, ⑨기혼여성근로자를 위한 탁아시설의 운영제도, ⑩구내매점 및 이・미용실의 운영, ⑪생필품의 할인구매 알선 등 구매지원제도 등 여러 가지 제도가 운영되고 있다. 그러나 이미 <표 Ⅳ-9>에서 본 바와 같이 식사에 관한 비용의 비중이 압도적으로 높다.

급식・작업복・통근지원제도는 이제 널리 실시되고 있지만 탁아시설을 운영하고 있는 기업은 극히 일부에 지나지 않으며(표 Ⅳ-10), 金大模(1990) 敎授의 조사에 의하면 노동조합의 有無 및 기업규모에 따라 기업복지의 격차가 큰 것으로 지적되고 있다.[1)]

<표 Ⅳ-10> 우리나라 기업의 생활지원 관련 근로복지제도 실시 현황

구 분	실 시 비 율(%)	
	金 大 模	經 總
자녀학자금	57.5	69.7
· 고교이하	25.3	30.1
· 대학포함	32.2	39.6
급 식	81.7	98.1
작 업 복	93.3	-
통 근	-	86.3
경 조 비	92.8	-
탁 아 시 설	1.4	-

자료: 金大模, 『企業福祉制度의 實態와 課題』, 한국노동연구원, 1990. 10.
韓國經營者總協會, 『6·29以後 企業福祉厚生動向과 運營實態』, 1989.10.

2) 共濟・金融・財形支援制度

근로자의 상부상조정신을 바탕으로 공제회 또는 신용협동조합을 운영하여 생활자금을 대출하고 종업원지주제 및 사내근로복지기금제도를 실시하는 곳도 증가하고 있다. 그러나 <표 Ⅳ-11>에서 보는 바와 같이 아직까지 공제・금융・재형지원제도는 기업근로복지제도로서 보편화되지는 못하고 있는 실정인 것 같다.

사내근로복지기금제도는 1984년 노동부가 「사내근로복지기금운영준칙」을 만들고 「사내근로복지기금설치운영지도규정」(1984. 3. 2 노동부훈령 제154조)을 제정함으로써 그 출발을 보게 되었다.

이 제도는 기업의 당기순이익의 5% 범위내에서 노사협의로 정한 금액을 근로복지기금으로 출연하게 하여 기금의 이익금으로 기업내 근로자에게 항구적으로 일정수준 이상의 복지혜택을 주려는 제도로서 노사협의회가 설치되어 있는 50인 이상 사업장에 대하여 근로복지기금의 설치를 권장하여 왔다. 1990년말 현재 532개업체에서 2,492억원을 사내근로복지기금으로 조성・운영하고 있으나 법적근거가 없고 기금출연에 대한 稅制惠澤이 미흡하여 기금확대조성이 부진한 실정에 있다. 이에 따라 정부는 사내근로복지기금제도를 法制化하여 기금운영에 대한 세제혜택을 부여할 계획으로 있다. 그러나 사내근로복지지금제도는 개별기업단위의 복지기금제도로서 기업의 지불능력에 따라 기업근로복지의 격차를 더욱 확대시키는 결함을 가지고 있으므로 기업근로복지의 기업규모별・산업별 형평화를 기할 수 있는 제도적 장치를 강구하면서 法制化를 추진하여야 할 것이다.

<표 Ⅳ-11> 우리나라 기업의 공제・금융・재형지원제도 실시 현황

	실 시 비 율	
	金 大 模	經 總
공제・금융지원	18.3	47.1
사내근로복지기금	16.4	27.7
중업원지주제	24.2	26.1

자료: <표Ⅳ-10>과 동일.

3) 주거지원제도

근로자의 주거지원제도로서 기숙사나 사택・임대주택을 운영하는 기업은 상당수 되지만 근로자주택을 건설하여 분양하거나 주택 및 택지구입에 대한 자금융자, 주택수당의 지급 및 주택조합을 운영하는 경우는 매우 적은 것으로 나타나났다(표 Ⅳ-12). 또한 이미 <표 Ⅳ-9>에서 본 바와 같이 주거지원비용은 법정외복지비의 10%에 불과한 실정이다. 그러나 최근의 주택가격 및 전・월세가격의 폭등으로 앞으로 주거지원제도에 대한 근로자들의 욕구가 강해질 것으로 보인다. 주거지원제도는 기업의 지불능력에 따른 복지격차가 가장 큰 부문 중의 하나이다.

주택자금융자제도는 아직 대부분의 기업에서 도입되지 못하고 일부 대기업에서만 실시되고 있다. 대기업의 경우 2～3년 이상 근속한 無住宅 旣婚社員에 대해서 전세자금 250만원 내외, 주택구입 및 신축자금은 근속년수에 따라 300만원～1,000만원을 연 3% 또는 무이자로 1년 거치 4～7년 분할상환조건으로 융자해 주고 있다. 일부 정부투자기관의 경우 임차보증금으로 1천만원 내지 2천만원, 주택구입 및 신축자금으로 1～3천만원, 주택조합지원금으로 퇴직금 범위내에서 1천만원까지 융자해 주고 있다. 임차보증금의 융자는 무이자이고 주택구입 및 신축자금과 주택조합지원금은 年利 2～10%에 2～5년 거치 5～20년 분할상환조건으로 융자해 주고 있다.

바로 이와 같은 기업근로복지의 심한 격차는 기업근로복지의 기본성격에서 나온 것이기는 하지만 앞으로 기업근로복지의 형평화 문제는 중소기업의 건전한 발전화 노사관계의 안정차원에서 주요 정책과제로 대두될 것이다.

<표 Ⅳ-12> 우리나라 기업의 주택지원제도 실시 현황 (단위: %)

	실 시 비 율	
	김 대 로	경 총
기 숙 사	41.4	56.7
사택・임대주택	20.8	30.0
주 택 분 양	-	5.6
주택・택지구입 자금보조	-	14.0
주 택 수 당	4.7	9.4
주 택 조 합	6.9	6.4

자료: <표 Ⅳ-10>과 동일.

4) 醫療・保健支援制度
의료지원제도로서는 지정 병・의원제도의 채택, 구내 의무실의 운영, 건강진단 등이 있으며, 보건위생시설로서 목욕탕・샤워장 등의 운영을 들 수 있다. 그러나 근로자의 건강에 대한 투자는 일본에 비하여 현저히 낮아 보건의료에 대한 지원비용은 법정외복지비용의 3%에 불과하여(표 Ⅳ-9) 앞으로 이 부문에 대한 근로자들의 요구가 크게 늘어날 것으로 보인다.

5) 文化・體育・레크리에이션 支援制度
근로자의 문화적 욕구를 충족시키고 건전한 체육 및 레크리에이션 활동을 지원하기 위해 도서실, 음악감상실, 휴게실 등의 설치・운영과 각종 체육시설 등을 설치 또는 임대・운영하며 취미활동 그룹별로 보조금을 지급하고, 하계휴양소를 임대・제공하는 기업이 증가하고 있다.

주석 1) 金大模, 『企業福祉制度의 實態와 課題』, 한국노동연구원, 1990.10. pp.76～88.

3. 自主勤勞福祉

우리나라에서 노동조합 또는 근로자단체가 중심이 되어 자주적인 근로복지활동을 전개하는 것은 그리 많지 않다. 이는 우리나라의 노동운동이 1987년의 6・29선언 이전까지는 활성화되지 못했었다는 사실과도 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 보인다. 6・29선언 이후 종전에 사용자가 단독으로 제공하던 여러 가지 기자들의 自主福祉活動도 차츰 활기를 띠기 시작하고 있으나 개별기업단위에서의 자주근로복지는 아직 미미한 실정이다.
또한 노동조합의 연합체의 자주근로복지활동은 더욱 미약하여 한국노동조합총연맹에서 운영하는 혼수품센터의 운영, 조합원 자녀와 조합원인 근로청소년에 대한 장학금지급 등에 한정되어 있다.

4. 우리나라의 근로복지제도에 대한 평가

우리나라의 근로복지제도는 1987년 6・29선언 이후 크게 발전된 것은 사실이나 아직도 근로자들의 다양한 복지욕구를 충족시키기에는 크게 미흡한 것으로 보인다.
먼저 공공근로복지에 있어서는 의료보험제도만 전면적으로 실시되고 있을 뿐 産災保險制度는 아직 전면적으로 실시되지 못하고 있고 고용보험제도는 도입도 되지 않고 있는 등 사회보험제도가 미흡한 실정에 있어 앞으로 사회보험제도의 확충에 대한 요구가 높아질 것으로 보인다. 또한 <표 Ⅳ-13>에서 보듯이 국민연금기금 규모가 1990년말 현재 2조원을 넘어섰으나 국민연금기금의 46.3%인 1조 178억원이 수익률이 낮은 공공부문의 財特에 예탁되어 있고 가입자를 위한 근로복지사업에는 직접적으로는 사용되지 않고 있다. 일본에서는 연금보험에 의한 근로복지사업이 활발히 전개되고 있고 우리나라 국민연금법 제42조와 同施行令 제

<표 Ⅳ-13> 국민연금기금의 운용 현황

(단위: 백만원, %)

	1988	1989	1990	누 계
조 성	528,221	712,013	1,019,279	2,259,513
지 출	301	6,675	53,845	60,821
운 용	527,920	705,338	965,434	2,198,692
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
·공공부분	288,017	339,783	390,000	1,017,800
	(54.6)	(48.2)	(40.4)	(46.3)
·금융부분	239,903	365,555	575,434	1,180,892
	(45.4)	(51.8)	(59.6)	(53.7)

주 : ( )내의 숫자는 구성비

자료: 보건사회부

28조에서도 국민연금기금의 일부를 가입자를 위한 복지사업에 투자할 수 있도록 규정하고 있으나 아직까지 우리나라에서는 국민연금기금을 활용한 근로복지사업은 전개되지 않고 있어 장기적으로 근로복지를 향상시키기 위해서는 국민연금기금의 일부를 가입자의 복지사업에 활용하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

공공근로복지시설로서 노동복지회관, 근로청소년회관 등이 있으나 이들 공공근로복지시설은 노동운동을 규제하면서 근로자들을 순화하기 위해 주로 80년대에 건립된 것으로서 경제사회여건이 크게 변화한 90년대에는 참다운 근로복지시설로서의 기능 전환이 필요하다고 생각된다.

근로복지행정체계에 있어서도 노동부내에 근로복지정책을 종합 조정·기획하는 전담부서가 없고, 대형구판장 건립 등 정부에서 관여할 필요가 없는 사업까지 공공부문에서 투자함으로써 사업의 효율성이 저하되고 있을 뿐만 아니라 근로복지사업의 추진에 있어 勞·使·政의 효율적인 역할분담에도 역행하는 면을 보이고 있다.

재형저축제도, 종업원지주제도 등의 근로자 재산형성지원제도도 높은 물가상승과 증권시장의 침체로 큰 효과를 거두지 못하고 있으며, 근로자의 생애능력개발지원체계도 아직 미흡한 실정이다.

기업근로복지에 있어서는 구내식당운영, 통근지원, 경조비 지원 등 생활원조적 복지제도에 우선하고 있고 노동력의 건전한 보전 및 질적향상을 유도하고 자존의 욕구 및 자아실현의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 여가활용지원, 교육훈련지원, 건강관리지원 등에 대한 복지투자는 아직 미흡한 실정에 있다. 또한 기업내 복지후생시설이 양호한 기업의 경우에도 근로자의 참요를 배제하고 사용자의 溫情主義에 입각하여 사용자의 시각에서 시설을 설치·운영함으로써 근로자의 반응이 예상보다 저조한 경우가 많으므로 기업내 근로복지사업의 추진에도 근로자의 참여를 확대해야 할 것으로 보인다.

기업근로복지는 공공근로복지를 보완하여 기업실정에 맞는 근로복지제도를 기업의 부담으로 확충하는 것이기 때문에 기업의 재정능력에 따라 기업별 근로복지의 격차가 발생하게 마련이다. 그러나 공공근로복지와 기업근로복지의 조화가 이루어지지 못하게 되면 기업근로복지 격차의 확대가 심화되어 중소기업 근로자의 근로의욕 저하와 중소기업의 노사관계 불안요인으로 작용할 수 있다. 우리나라는 최근 기업규모에 따라 그리고 노동조합 有無에 따라 기업근로복지의 격차가 확대되고 있으므로 재정능력이 취약한 중소기업의 기업근로복지투자를 지원할 수 있는 제도적

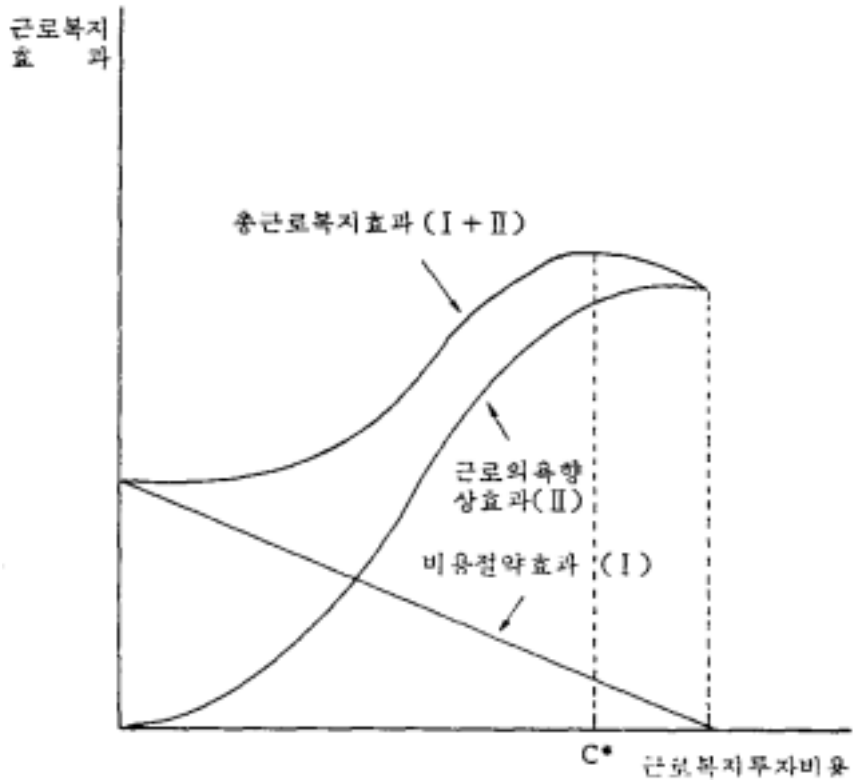
방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.
정부와 기업에 의한 근로복지의 향상뿐만 아니라 근로자 스스로의 협동과 상부상조정신에 입각한 自主勤勞福祉도 근로복지향상을 위해 빼놓을 수 없는 중요분야이다. 우리나라는 아직까지 노동운동의 역사가 일천하기 때문에 노동조합이 자주복지활동에까지 노력을 기울일 만한 여유와 경험이 없었다. 그 결과 정부와 기업에 대해서만 근로복지개선을 요구했을 뿐 노동조합 스스로 조합원의 복지개선을 위한 활동을 적극적으로 전개하는 것에는 소홀하고 있는 것 같다. 그러나 노동조합의 3大機能으로서 경제적 기능, 정치적 기능, 共濟・福祉的 기능을 들고 있는 바와 같이 노동조합의 자주적인 복지활동이 크게 강화되어 공공근로복지, 기업근로복지와 조화를 이루게 될 때 우리나라 근로자의 근로복지도 크게 개선될 수 있을 것이다.

Ⅴ. 勤勞福祉증진을 위한 政策方向과 課題

1. 勤勞福祉政策의 基本方向

가. 福祉投資의 效率性과 衡平聖의 調和
근로복지투자의 효율성이란 최소의 비용을 투입하여 최대의 근로복지효과를 얻는 것을 말하여, 구체적으로는 일정한 효과를 얻는 데 최소비용을 사용하는 費用極小化(cost minimization)와 일정비용으로 최대효과를 얻는 效果極大化(effect maximization)의 두 측면을 의미한다.
비용극소화 측면을 근로복지의 費用節約效果라고 부른다면 효과극대화 측면은 근로복지에 의한 勤勞意慾向上效果[1)]라고 부를 수 있을 것이다.
비용절약효과를 중요시하게 되면 근로복지투자에 소극적인 성향을 보이게 되고 근로의욕향상효과를 중요시하게 되면 근로복지투자에 적극적인 성향을 보이게 될 것이다.
비용절약효과는 근로복지에 대한 투자비용이 적을수록 높게 나타나고 可用投資財源을 모두 사용하게 되면 零이 되므로 [그림 Ⅴ-1]에서와 같이 근로복지비용의 增減에 反比例하는 직선으로 표시할 수 있다.
근로복지의 근로의욕향상효과는 근로복지비용의 增減과 비례한다고 볼 수 있다. 그러나 근로의욕향상효과는 근로자의 심리적 효과를 매개로 하므로 단순한 직선이 아니라 매우 다양하게 표시될 수 있다. 일반적으로 근로복지에 대한 투자가 매우 적은 경우에는 근로복지제도의 내용이 극히 빈약하고 일부 근로자만을 대상으로 하는 경우가 많아 전체 근로자의 근로의욕향상효과는 근로복지투자비용에 비하여 낮게 나타나는 것이 보통이다. 근로복지에 대한 투자를 증가시켜 전체 근로자를 대상으로 한 다양한 근로복지제도를 실시하게 되면 근로의욕향상효과는 근로복지투자비용보다 훨씬 높게 나타나게 되지만 일정수준을 넘어 계속 근로복지투자를 증가시키면 근로의욕향상효과는 遞減할 가능성이 높다.
이와 같은 근로복지의 비용절약효과와 근로의욕향상효과를 그림으로 나타내면 [그림 Ⅴ-1]과 같다. 總勤勞福祉效果는 비용절약효과와 근로의욕향상효과를 수직으로 합하여 구할 수 있으며, 총근로복지효과가 最大가 되는 C^*만큼 근로복지에 투자할 때 근로복지의 효율화가 달성된다.

[그림 Ⅴ-1] 근로복지투자의 효과



그런데 근로복지의 효과를 논함에 있어서 유념해야 할 사항은 근로의욕향상효과는 근로자의 심리적 효과를 매개로 하기 때문에 근로복지의 효과는 단순히 비용의 寡多를 중심으로 판단할 것이 아니라 근로자의 반응이 중요하다는 점이다. 근로복지시책에 대한 근로자의 반응은 동일 내용의 시책에 있어서도 실시되는 시기와 방법, 경제사회환경 등에 따라 차이가 나게 마련이다. 예컨대 물가상승률이 높고 주택가격이 폭등하고 있는 경우에는 이로 인한 근로의욕 감소효과가 너무 커서 근로복지향상효과곡선이 아래쪽으로 이동하게 되므로 근로복지투자의 효과가 半減되게 되며, 반대로 경제사회가 안정된 경우에는 근로의욕향상효과곡선이 위쪽으로 이동하게 되므로 근로복지투자의 효과가 크게 나타나게 된다. 또한 「매슬로우」의 욕구5단계이론이 제시한 바와 같이 경제·사회여건에 따라 우선적으로 추구하는 욕구가 변화하게 되므로 근로복지투자의 효율성을 높이기 위해서는 근로자가 가장 필요로 하는 복지제도가 무엇인지를 정확히 파악하여 근로자의 요구에 부응하는 복지투자가 이루어져야 한다.

근로복지투자의 효율성 측면에서 본다면 폐쇄성이 강한 기업근로복지와 개별노조 중심의 자주근로복지가 유리하게 된다. 그러나 근로복지에 대한 투자를 개별기업에게만 맡기게 되면 기업의 재원조달능력에 따른 복지수준의 격차가 심화될 수 밖에 없다. 우리나라에 있어서도 6·29선언 이후의 노동운동의 활성화는 기업의 法定外 근로복지투자의 증대를 가져왔으나 기업규모 및 노동조합의 有無에 따라서 기업근로복지의 격차가 심화되고 있어[2] 재정능력이 취약한 중소기업의 인력난 및 노사관계 불안의 요인이 되고 있다. 따라서 成長果實의 분배에 대한 公平性을 확보하고 중소기업의 건전한 발전과 경제의 균형있는 성장을 도모하기 위해서는 근로복지의 효율성과 형평성의 조화를 이루어 복지격차의 지나친 불균형을 해소하여야 한다. 노동조합이 있는 대기업의 근로자들이 기업이 제공하는 다양한 근로복지프로그램에 의해 上位段階의 욕구도 충족시키지 못한 체 열악한 작업환경과 저임금·저복지 수준에 처해 있게 되면 이들이 느끼는 상대적 박탈감과 위화감은 경제성장 자체에까지 회의를 갖게 하고 근로의욕의 급격한 저하를 초래하게 된다.

근로복지의 형평성을 제고하기 위해서는 개방성을 특성으로 하는 공공근로복지가 확충되어야 하며 공공근로복지는 바로 개별기업에만 맡기기에 곤란한 중소기업 근로자의 복지확충에

주안점을 둠으로써 기업규모간 임금 및 근로복지의 격차해소와 이를 통한 중소기업 및 저소득근로자의 근로의욕을 진작시킬 수 있어야한다.
<표 V-1>을 보면 우리나라의 1인당 GNP와 기업이 부담하는 근로자 1인당 월평균 근로복지비용은 일본의 약 1/4 수준으로서 우리나라 기업의 근로복지투자가 소득수준에 비해서는 결코 낮은 수준은 아니라는 것을 알 수 있다. 그런데 法定福祉費는 일본의 약 11%, 法定外福祉費는 일본의 약 59% 수준으로서 사회보험제도 등에 의한 법정복지비의 비중은 소득수준에 비하여 낮은 반면 기업 스스로의 결정에 의한 법정외복지비의 비중은 소득수준에 비하여 높은 편으로서 기업의 지불능력에 따른 근로복지격차의 확대 가능성은 우리나라가 일본보다 더 높은 것으로 보인다. 기업의 법정외근로복지비의 비중이 높다는 것은 복지투자의 효율성 측면에서는 바람직하지만 형평성을 저해하여 결국은 효율성까지 저해할 수 있다는 점에서 사회보험제도의 확충을 통한 기본적 복지욕구의 충족과 중소기업 근로자의 복지개선 등 근로복지의 형평성을 위한 제도적 장치가 시급한 것으로 보인다.

<표 V-1> 근로자 1인당 월평균 기업근로자복지비용의 韓日比較

(단위: 원)

구 분	한국(1989) (Ⅰ)	일본(1988) (Ⅱ)	Ⅰ/Ⅱ(%)
1인당 GNP	4,994달러	18,268달러	27.3
법정복지비(A)	19,679	171,601	11.5
법정외복지비(B)	35,726	60,512	59.0
복지비 합계 (C = A + B)	55,405	232,113	23.9
법정외복지비 비율(B/C)(%)	64.5	26.1	-

주 : 円貨換率은 1988년 평균 매매기준율인 「1엔 = 5.4772원」을 적용하였음.
자료: 經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1990. 6.
經濟企劃廳, 『平成2年版 國民經濟計算年報』, 1990.
노동부, 『기업체노동비용조사보고서』, 1989.
노동성, 『노동자복지시설제도등 조사』, 1989.

나. 경제사회환경의 변화에 부응한 근로복지정책의 추진
앞서 살펴본 [그림 V-1]에서 근로복지투자에 의한 근로의욕향상효과는 근로자의 반응이 중요하므로 같은 내용의 근로복지사업이라도 그 시기와 방법, 경제사회여건 등에 따라 효과가 달라진다는 것을 알았다. 따라서 근로복지투자의 효율성을 높이기 위해서는 경제사회환경의 변화에 부응한 근로복지정책이 추진되어야 한다.
경제사회여건의 변화를 나타내는 대표적인 지표의 하나로서 1인당 국민소득을 들 수 있다. 1인당 국민소득수준과 각국의 경제·사회여건이 1對 1로 대응되는 것은 아니지만 근로자의 욕구의 변화는 1인당 국민소득수준과 상당히 강한 상관관계를 가지고 있는 바, 1인당 국민소득수준에 따른 근로복지정책의 대응을 요약하면 <표 V-2>와 같다.

1인당 국민소득이 1천달러 미만의 경우에는 노동력의 과잉공급과 취업기회의 부족으로 인하여 생리적 욕구가 지배적 욕구로 나타나고 고용 자체를 은혜로 여기는 상황이므로 취업기회의 확보와 저임금의 해소가 당면 노동정책의 최우선 과제가 되어 정부차원의 체계적인 근로복지정책은 거의 이루어지지 못하고 산재보험제도의 부분적 실시 등에 그치게 된다. 사용자도 온정주의에 입각하여 근로자에게 급식 지원, 피복지급, 기숙사 건립 등을 일부기업에서 실시할 뿐 이렇다 할 기업근로복지도 발전하지 못하는 근로복지의 萌芽期로서 우리나라의 경우 1976년 이전의 시기가 이에 해당한다.
경제가 발전하여 1인당 국민소득이 1천~3천달러 시대에 진입하게 되면 일단절대빈곤에서는 해방되게 되며 근로자의 욕구도 생리적 욕구보다는 안전 및 안정의 욕구가 지배적인 욕구로 나타나게 된다. 이러한 상황에서는 정부는 의료보험제도의 도입, 산재보험제도의 적용확대 등 사회보험제도의 확충을 통해 근로자의 안전 및 안정의 욕구를 충족시켜 주기 위해 노력하게 되고 기업도 노동력의 원활한 확보를 위해 기업내 근로복지시설의 확충에도 조금씩 노력하게 된다. 그러나 이 시기에는 성장우선정책이 지배하게 되어 근로복지정책은 기본적으로 성장의 걸림돌이 되는 노동운동을 규제하고 부분적인 노동력 부족현상을 탈피하기 위한

<표 V-2> 경제발전단계별 근로복지대책의 변화

	1 인당 국민소득	경제 · 사회여건	근로복지정책
근로복지 맹아기 (1976년 이전)	1,000달러 미만	- 노동력의 과잉공급, 취업기회의 부족으로 인해 근로자는 저임금 · 장시간 노동도 수용 - 1차산업 및 경공업 중심의 산업구조 - 생리적 욕구가 지배적 - 고용자체가 施惠인 상황이므로 복지욕구가 표출되지 못하고 근로자의 권리의식도 미약	- 産災保險制度의 도입 등 사회보험제도의 부분적 실시 - 사용자의 溫情主義에 입각한 생활원조 중심의 제한적인 기업복지제도 실시(급식지원, 피복지급, 기숙사건립 등) - 근로자의 共濟制度 실시
복지욕구 잠재기 (1977~ 1986)	1,000~ 5,000달러	- 노동력의 고학력화의 진전과 부분적인 인력부족현상 발생 - 중화학공업의 비중 증대 - 안전 및 안정의 욕구가 지배적 - 근로자의 권리의식이 고조되나 성장우선정책과 노동운동의 규제로 복지욕구는 잠재된 상태	- 의료보험제도의 도입, 산재보험제도의 적용확대 등 사회보험의 확충 - 사용자의 온정주의에 입각한 생활지원제도의 확충(통근지원, 기숙사 및 급식시설 확충, 재산형성 지원 등)

복지욕구 분출기 (1987~ 1990)	3,000~ 5,000달러	- 내수시장의 확대와 서비스 부문의 증대 - 노동력의 고학력화로 민주의식·참여의식·권리의식이 높아지면서 민주화, 분배의 공정성 등에 대한 요구 증대 - 노동운동의 활성화로 잠재되었던 복지욕구가 폭발하면서 경제·사회불안 야기 - 저임금의 해소, 근로시간 단축, 잔업기피현상 발생 - 사회적 욕구가 우세하나 각종 욕구가 混在	- 의료보험 및 산재보험의 충실화, 국민연금제도의 도입 등 사회보장제도의 확충 - 노사관계의 안정을 위한 기업근로복지의 충실화 (재산형성지원, 체육·교양시설의 확충 등)
복지욕구 수렴기 (1991~ 1996)	5,000~ 10,000달러	- 경제정책기조의 변화 (성장우선→성장과 복지의 조화) - 고도성장기에서 低成長期로 전환 - 노동력의 부족과 여성노동력의 증가 - 경제의 省力化·高附加價値化 강력 추진	- 고용보험제도의 도입 등 사회보험제도의 충실화 - 근로복지의 형평화를 위한 중소기업 근로복지 확충 지원노력 강화 - 내집마련지원, 기업연금제도의 도입, 근로시간 단축, 여가활용지원, 재산형성지원 등 기업근로복지의 충실화

		- 경제민주화 및 분배 정의 요구의 증대와 제도개선을 위한 노조의 활동 강화 - 여가 및 생활의 質 중시 - 자존의 욕구와 자아실현욕구의 우세 - 노후대책에 대한 관심 증대	- 생애주기(life cycle)에 대응한 복지대책의 합리화 - 노조의 자주복지활동의 강화
근로복지 성숙기 (1997년 이후)	10,000달러 이 상	- 정보산업 및 첨단기술산업의 발전 - 노동력 부족과 여성노동력의 증가 - 풍요롭고 여유있는 삶을 추구하기 위한 총체적인 생활복지 요구 증대 - 여가 및 생활의 質 중시 - 자아실현욕구의 증대 - 건강 및 노후대책에 대한 관심 고조	- 사회보장제도의 완비 - 근로복지의 형평화 대책 강화 - 레크리에이션 활동에 대한 지원 강화 - 재산형성지원제도의 충실 - 근로자의 건강관리 대책의 충실 - 생애주기에 대응한 복지대책의 충실화 - 생애능력개발을 위한 평생교육훈련체계의 확립 - 노조의 자주복지활동의 활성화

유인책에 불과하며, 근로자의 욕구도 노동운동에 대한 억압적 분위기로 인하여 제대로 표출되지 못하는 福地欲求潛在期로서 우리나라는 1977년부터 1986년까지가 이에 해당한다.
1인당 국민소득이 3천～5천달러시대로 진입하면 학력수준이 높고 민주의식, 참여의식, 권리의식이 높은 젊은 노동력이 대량 유입되면서 노동운동이 활성화되고 그동안 잠재되었던 각종 복지욕구가 한꺼번에 폭발하면서 노사관계도 불안하게되는 복지욕구분출기를 맞게 된다.
소득수준의 향상에 따라 복지욕구도 고도화되지만 지배적인 욕구가 뚜렷이 구분되지 않고 각종 욕구가 混在하여 한꺼번에 분출되는 욕구의 혼돈현상이 나타나 정부나 기업의 대응이 어려워지고 근로자의 불만이 증폭되는 것이 이시기의 특징이다. 정부와 기업은 노사관계의 안정을 위해 각종 사회보험제도의 충실화와 기업근로자의 확충에 노력하게 되지만 각계 각층의 자기몫 찾기 분위기에서 근로복지투자의 효과가 크게 나타나지 않게 되는바, 우리나라는 1987년부터 1990년까지의 기간이 이에 해당한다.
1인당 국민소득이 5천～1만달러 수준이 되면 고도성장기에서 低成長期로 전환하게 되는 것이 일반적이며, 국민의 복지욕구를 수렴하기 위해 경제정책의 기조도 성장우선에서 성장과 복지의 조화를 통한 생활의 質 향상에 주안점을 두지 않을 수 없게 된다. 경제민주화와 分配 正義 실현에 대한 노동조합의 요구가 강해지게 되고 노동력 부족 현상이 지속되어 임금 및 근로조건이 크게 개선되면서 근로자들은 여가 및 생활의 질을 중시하게 되고 노후생활에 대한 관심도 커지게 된다.
이러한 여건하에서는 민주화 및 참여요구를 수용하고 노동력 부족시대에 대응하기 위해 기존인력의 능력개발과 유휴인력의 활용을 유도하는 근로복지정책이 추진되어야 한다. 즉 정부는 중소기업에 대한 근로복지의 확충 지원 등 근로복지의 형평화, 사회보험제도의 충실화, 근로자의

교육훈련기회의 확대, 내집마련지원제도 등 근로자 재산형성지원제도의 합리화와 경제민주화 등에 노력하여야 한다. 또한 기업은 근로시간의 단축과 여가활용 지원, 근로자의 自尊의 욕구를 충족시키기 위한 인간존중의 인사노무관리의 정착, 生涯週期(life cycle)에 대응한 복지대책의 합리화 등에 노력하여야 한다. 1인당 국민소득이 3천～5천달러 수준에서 폭발적으로 분출하던 복지욕구도 1인당 국민소득이 5천～1만달러 수준이 되면 크게 수렴이 되어 근로자의 생활의 質도 크게 향상되게 되는 바, 우리나라의 경우 1991～1996년의 기간이 여기에 해당될 것으로 보인다. 경제가 선진권에 진입하는 1인당 국민소득 1만달러 이상의 시대에 진입하게 되면 소득수준에 상응하는 풍요롭고 여유있는 삶을 추구하기 위한 총체적인 생활복지욕구와 자아실현의 욕구가 증대하게 되는 바, 우리나라는 1997년 이후가 이에 해당할 것으로 보인다. 이 시기에는 정부는 사회보장제도의 충실과 복지의 형평화 정책을 통해 기본적 복지욕구의 충족 및 저소득근로자를 위한 복지정책에 주안점을 두어 成長果實의 공정한 분배를 통한 社會統合에 힘써야 하며, 자아실현의 욕구를 충족시켜 주기 위한 재직근로자의 교육훈련기회의 확대에 노력하여야 한다. 기업근로복지에 있어서는 근로자의 문화・체육・레크리에이션 활동에 대한 지원 강화, 근로자의 건강관리 대책의 충실, 근로자의 능력개발의 지원강화, 기업연금제도의 도입 등을 통한 노후생활대책의 강화와 생애주기에 대응한 복지대책의 충실화에 중점을 두어야 한다. 또한 노동조합도 자주복지활동을 강화하여 정부와 기업에 의한 근로복지사업의 한계를 보완하도록 하여야 한다.

다. 勞・使・政의 효율적 역할정립을 통한 生産的 福祉의 실현

우리나라는 90년대에도 매년 40～45만명의 경제활동인구의 증가가 예상되므로 이를 흡수할 고용기회의 창출을 위해서는 매년 약 7% 수준의 지속적인 경제성장이 필요할 뿐만 아니라 최근 급격히 저하되고 있는 우리 제품의 국제경쟁력을 강화하기 위해서는 기업의 기술개발을 위한 투자가 더욱 증대되어야 한다. 따라서 근로복지를 위한 투자가 국민경제의 성장과 기업의 경쟁력 강화에 부담이 되어서는 결코 안 되며 성장과 분배의 조화를 통해 모든 근로자들이 각자 노력한만큼 잘 살게 됨으로써 富의 축적에 대한 정당성과 도덕성을 확립하고 國民力量을 결집시켜 국민경제의 성장잠재력을 극대화할 수 있는 生産的 福祉가 되어야한다. 이와 같은 차원에서 근로복지의 공급에 있어서도 경제적 효율성을 감안한 합리적인 분업체계가 이루어져야 한다.

먼저 정부는 개별기업이나 노동조합이 실시하는 것보다는 정부가 직접 관장하여 전국적으로 실시하는 것이 훨씬 비용을 절약할 수 있는 규모의 경제가 적용되는 근로복지사업의 추진, 즉 ①사회보험제도를 정착시켜 모든 근로자에게 최저복지수준(national minimum welfare)을 보장하고, ②시장경제원리에만 맡겼을 때 발생하는 기업간 근로복지격차의 완화를 위한 근로복지의 형평화를 추진하며, ③근로자의 능력개발기회의 확대, 근로자 주거안정지원, 근로자 재산형성지원제도 등 근로복지정책에 대한 종합적인 기획 및 조정업무에 전념하여야 할 것이다. 일찍이 「베버리지」(W. Beveridge)는 정부는 사회보장의 최저수준만을 보장하여 각 개인이 스스로의 복지향상을 위해 노력할 수 있는 여자를 남겨 놓아야 하고 이러한 노력을 유도할 수 있어야 한다고 하였다.[3] 지나친 공공근로복지의 확대는 결국 국민 모두의 조세부담의 증대를 가져올 뿐만 아니라 근로복지의 효율성을 저해하고 근로의욕을 오히려 감퇴시킬 수 있기 때문에 정부는 모든 근로자에게 기본적인 복지수준은 보장하되 그 이상의 것은 근로자 스스로의 노력과 기업복지에 의해 보완될 수 있는 복지의 기본원칙을 확립해 나가야 한다.

둘째, 기업은 공공근로복지의 부족부분을 보완하여 근로의욕을 향상시킨다는 측면에서 근로자의 생활안정과 근로조건개선을 위한 사업에 집중해야 한다. 예컨대 급식지원, 통근지원, 탁아지원과 같은 근로자의 생활원조사업, 근로조건적인 근로복지사업(작업환경의 개선, 법정근로기준의 준수, 산업재해의 예방 등), 원만한 노사관계의 유지를 위해 노무관리상 필요한 전통적 복리후생사업(상담실,, 여가 및 체육시설, 기숙사, 휴게실, 샤워장 등) 등은 물론 노동력 부족시대에 대비하고 근로자의 자아실현욕구를 충족시키기 위해 재직근로자를 위한 교육훈련기회의 확대, 근로자의 여가선용 및 취미활동・자기계발 노력의 지원, 재산형성 지원, 건강 및 노후생활안정 등에도 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

근로자의 주거안정문제는 개별기업의 노력보다는 정부가 주도적으로 추진하고 기업은 이에 협조하는 방식이 효율적일 것이다. 그리고 기업은 노동조합과 협의하여 私保險制度를 이용하여

사회보험의 부족을 보충할 수도 있을 것이다. 그러나 지나친 기업근로복지는 근로자를 기업에 예속시키는 결과를 초래하므로 공공근로복지와의 조화와 균형을 이루어야 한다.

기업근로복지에 있어서 가장 중요한 것은 근로복지제도의 도입 및 그 운영에 근로자를 참여시키는 參與型 企業福祉를 확립하는 일이다. 같은 내용의 근로복지사업도 사용자가 일방적으로 실시할 때와 근로자의 의견을 충분히 수렴하여 계획단계부터 실시단계까지 근로자와 사용자가 함께 협의하여 시행할 때의 근로의욕향상효과는 크게 다르게 나타난다. 따라서 다양한 근로자의 욕구를 수렴하고 근로복지투자의 효율성을 높이기 위해서는 참여형 기업근로복지가 정착되어야 한다.
셋째, 노동조합은 재정의 취약과 전문인력의 확보 곤란 등으로 인하여 직접 다양한 근로복지활동을 하는 데는 많은 한계가 있다. 그러므로 단기적으로는 근로자들의 다양한 복지수요를 기업과 정부에 전달하여 근로복지제도가 근로자들의 욕구에 부응하여 발전할 수 있도록 함과 동시에 단체교섭을 통해 근로복지확충을 사용자에게 요구하고 기업실정에 맞는 근로복지제도의 발전에 사용자와 함께 노력하여야 한다. 그리고 특히 강조되어야 할 것은 근로자 스스로의 협력을 통해 자주근로복지활동을 적극 모색하여야 하며 정부와 기업은 노동조합의 이러한 노력을 적극 지원함으로써 근로복지의 확대가 국가재정과 기업의 발전에 부담을 주지 않도록 하여야 할 것이다.

라. 勞動福祉에 대한 長期的・巨視的 接近
근로복지증진은 아무리 근로자의 요구가 강하더라도 하루 아침에 이루어질 수는 없다. 정부의 공공근로복지사업의 확충은 조세부담을 증진시키며 기업의 기업근로복지사업의 확충도 노동비용의 증가를 가져오기 때문에 근로복지정책도 정부, 기업, 근로자의 부담능력을 論外로 하고서는 논의될 수가 없다.
근로복지를 증진시키는 가장 확실한 방법은 지속적인 경제발전과 물가안정이다. 경제의 발전을 통한 소득의 향상과 물가안정은 근로자 스스로 장기적인 안목에서 저축을 하고 인생설계를 할 수 있도록 함으로써 생활의 안정과 여유있는 삶을 추구할 수 있게 할 뿐만 아니라 정부와 기업도 근로복지향상을 위한 투자재원 확보를 용이하게 해준다. 그러나 단기적인 복지욕구의 추구를 위해 부담능력을 초과한 과다한 복지사업을 전개하게 되면 결국 기업의 노무비용의 증가를 통한 경제력 약화와 물가상승을 가져와 장기적으로는 근로자의 생활향상이 기대만큼 이루어지지 못하게 되고 국민경제와 기업에 큰 부담을 주게 된다. 따라서 근로복지를 논함에 있어서는 정부, 기업, 근로자 모두 모든 복지문제를 일시에 해결하겠다는 자세를 버리고 국민경제 및 기업의 부담능력을 감안하여 장기적・거시적으로 접근함으로써 5년 또는 10년 후의 임금 및 근로복지 미래상에 합의하고 이를 위해 매년 단계적으로 어떻게 노・사・정이 노력해 갈 것인가를 모색해 가는 인내와 지혜가 필요하다.
그러나 임금 및 근로복지에 대한 장기적・거시적 접근은 부동산 및 물가의 안정 없이는 불가능하다. 부동산투기가 성행하고 물가 및 부동산 가격이 폭등하는 상황에서는 근로자는 장기적인 근로복지비전보다는 당장의 생계비 및 주거비 상승에 대한 보상을 요구하게 된다. 성실한 근로자들이 내집마련의 꿈에 부풀어 열심히 일하고 저축하여도 주택가격이 폭등하여 그동안의 노력이 물거품이 될 때 이들이 느끼는 좌절감과 분노는 정부와 기업의 어떠한 근로복지개선책도 實效를 거둘 수 없게 만든다. 따라서 정부는 경제의 지속적 성장과 안정을 통하여 기업과 근로자가 장기적・거시적 안목에서 근로복지를 증진시켜 나갈 수 있도록 유도하여야 한다.

주석 1) 근로복지투자는 근로의욕향상뿐만 아니라 근로자의 생활안정, 노사관계의 안정, 노동력의 확보・유지 등 여러 가지 효과가 있으나 분석의 편의상 이러한 효과를 종합하여 근로의욕향상효과라고 부르기도 한다.

주석 2) 金大模(1990), pp. 76～88.
주석 3) Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services, London, Nov.1942, pp. 6～7.

2. 勤勞福祉向上을 위한 政策課題

가. 노동보험의 충실화
사회보험 중 産災保險과 雇傭保險을 勞動保險이라고 한다. 우리나라에서는 산재보험은 1964년부터 시행되어 많은 발전을 이루었으나 아직도 전업종・전사업장에까지 확대・적용되지 못하고 있으며, 고용보험은 아직 도입 여부도 결정되지 않고 있는 실정에 있다. 따라서 산재보험의 적용 확대와 고용보험제도의 도입 검토가 노동보험 발전을 위한 당면과제가 되고 있다.

1)雇傭保險制度의 導入 檢討
가)고용보험제도의 의의
고용보험제도란 실업을 보험사고의 일종으로 취급하고 보험원리에 의하여 근로자가 실직하였을 경우에 근로자의 생활안정을 위하여 일정기간 동안 일정수준의 실업급부를 지급하는 전통적 의미의 실업보험사업 외에 적극적인 취업알선을 통하여 재취직을 촉진하고 근로자의 직업안정을 위하여 실업의 예방, 고용의 불균형 시정, 근로자의 능력개발 및 향상, 기타 근로자의 복지증진을 목적으로 하는 일종의 社會保險制度이다.
자본주의 경제체제하에서는 사용자가 근로자의 분리가 이루어져 근로자는 노동력을 사용자에게 제공하고 그 대가인 임금으로 생활을 영위하게 된다. 그러나 실업이 발생하게 되면 근로자는 노동력을 제공할 수 있는 기회마저 잃게 되므로 근로자의 생활의 궁핍은 물론 실업으로 인한 근로자의 구매력 감퇴는 재화 및 용역에 대한 수요의 감퇴를 가져오게 되어 생산 및 고용은 더욱 위축되므로 실업의 발생은 근로자의 생활안정을 저해할 뿐만 아니라 국민경제 전체에도 큰 영향을 미치게 된다. 이와 같은 차원에서 각 나라마다 고용의 안정을 위해 많은 노력을 기울이고 있으나 자본주의 경제체제에서 어느 정도의 실업은 불가피한 것이기 때문에 사회보험 방식에 의해 실업자에 대한 일정수준의 보호를 하여야 한다는 사회적 공감대가 형성되게 되었으며 이러한 분위기가 실업보험제도를 싹트게 만들었다.
초기의 실업보험은 실업자에게 실업급부를 지급함으로써 실직된 근로자와 그 가족의 생활안정에 기여한다는 소극적인 실업급부 차원의 것이었으나 산업구조가 고도화되어 감에 따라 실직자에 대한 실업급부와 동시에 사양산업 근로자에 대한 재훈련・전직훈련을 통하여 산업구조조정을 원활하게 지원하고 실업발생을 최소화하며 근로자의 능력개발을 동시에 추구하는 적극적 고용정책 차원의 「고용보험」으로 전환하는 추세를 보이기 시작하였다. 독일이 1929년의 「직업소개 및 실업보험에 관한 법률」을 1969년에는 「고용촉진법」으로 대체할 것이나 일본이 1947년의 「실업보험법」을 1975년에 「고용보험법」으로 대체한 것은 실업급부 차원의 「실업보험」에서 적극적 고용정책 차원의 「고용보험」으로 전환한 대표적인 예에 속한다. 이와 같은 추세를 반영하여 오늘날 고용보험제도는 失業事故에 대한 事後的인 생활보장을 위한 급부의 개념으로만 해석되지 않고 노동시장에 있어서의 노동력 수급조절, 직업훈련, 노동시장 정보제공, 직업안정사업, 고용개선사업, 근로복지사업 등 고용정책과 연계된 개념으로 이해되고 있다.
우리나라는 60년대 이래의 지속적인 경제발전으로 총취업자 중 피용자의 비중이 60년대초의 30% 수준에서 1991년 현재는 60% 수준으로 증대하였으며 실업의 유형도 계절적・경기적인 것보다는 마찰적・구조적 실업의 비중이 증대하고 있다. 따라서 단기적으로는 고용기회의 창출 확대가 고용정책의 우선 과제가 되어야 할 것이나 장기적으로는 고용보험제도의 도입으로 산업사회에서 실업이라는 사회적 위험으로부터 발생하는 근로자의 경제적 불안정을 흡수함과 동시에 산업구조조정을 원활히 지원하고 고용구조개선을 도모하며 근로자의 생애직업능력개발을 지원할 수 있는 제도적 장치를 함께 갖추어 나아가야 할 것으로 보인다.

나) 고용보험제도의 도입 필요성
80년대 후반에 전국민의료보험 실시, 국민연금제도의 도입, 최저임금제도의 실시 등 기본적인 사회보장제도가 크게 확충됨에 따라 국가의 4대 사회보험제도 중 아직까지 도입되지 않고 있는 고용보험제도의 도입에 대한 요구가 노동계를 중심으로 제기되고 있다.
산업화 이후 대량실업을 경험한 바 없는 우리나라의 경우 아직 실업을 사회문제로 보는 시각이 일반화되어 있지는 않으나 우리 경제의 국제화・개방화의 진전에 따른 고용구조의 조정이

가속화되고 총취업자 중 임금근로자의 비중이 현재의 60%선에서 2000년에는 70%선까지 증가할 것으로 전망되고 있어 고용보험제도 도입에 대한 노동계의 요구는 계속 증대될 것으로 예상되는 바 이와 같은 고용보험제도에 대한 근로자의 욕구를 수렴하는 측면에서 고용보험제도의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.
근로기준법(제28조)에 근거한 퇴직금제도가 있으나 취업후 1년 이내에 퇴직하는 근로자가 퇴직자의 약 1/2에 달하여 퇴직금 지급대상에서 제외되고 있고 퇴직금의 대부분이 社內積立되고 있어 기업이 도산할 경우 지급불능사태가 발생하는 등 현행퇴직금제도는 장기근속자를 제외한 대부분의 실직자에게는 실직기간 중의 생활안정을 제도적으로 보장하지 못하고 있다. 실직자의 생계유지방법을 보면 벌어 놓은 소득의 비중이 15.9%에 불과하여 실직자에 대한 제도적인 생활보장대책이 시급한 실정이다(표 V-3). 따라서 실직근로자의 생활안정을 제도적으로 보장할 수 있는 고용보험제도의 도입 필요성이 증대하고 있다.
고용보험제도의 도입은 고용구조의 변화와 인력수급의 원활화 필요성 측면에서도 적극적으로 검토되어야 한다. 90년대에는 산업구조 고도화에 따라 노동력 수요패턴이 크게 변화할 것으로 전망되고 있어 自動化・省力化・情報化의 진행에 따라 노동력의 원활한 이동을 유도하고 고용안정을 위한 向上訓練, 轉職訓練 등 산업구조 변화에 따른 적응능력개발이 크게 요청되고 있다. 그러나 노동력의 건전한 흐름을 유도하지 못하고 해고억제 등 근로감독적 차원에서 접근할 경우 自動化・省力化 投資에 대한 노동조합의 반발, 잉여인력의 조정지연 등 산업구조 조정을 지연・왜곡시켜 국민경제의 효율성과 활력을 저해하게 된다. 따라서 근로자에게 향상훈련 등 능력개발사업을 통하여 산업사회의 수요에 부응하는 인재를 양성하고 적극적인 재취업알선과 求人・求職情報의 제공으로 適材를 適所에 배치하

<표 V-3> 실직자의 생계유지방법

(단위: 천명, %)

총 계	가족 및 친지보호	벌어놓은 소 득	빚을 얻어서	영세민 보 호	재산 소득	연 금	기 타
474 (100.0)	378 (79.9)	75 (15.9)	3 (0.6)	2 (0.4)	10 (2.1)	1 (0.2)	4 (0.9)

자료. 경제기획원 조사통계국, 「1989 고용구조통계조사보고서」

여 원활한 산업구조조정을 촉진하는 등 탄력적인 노동력 수급조정이 이루어질 수 있는 제도적 장치로서의 고용보험제도의 도입 필요성이 증대하고 있다.

다)고용보험제도 효과
고용보험제도는 근로자의 실업발생시 실업급부를 지급함으로써 근로자의 생활안정을 도모할 수 있다. 임금소득에 의해 생활하는 근로자가 실업을 당하였을 경우에 상실된 근로소득의 상당부분을 실업급부로 대체해 줌으로써 근로자의 생활안정을 기할 수 있을 뿐만 아니라 실업자에 대한 실업급부의 지급은 근로자의 구매력의 급격한 감소를 방지함으로써 유효수요의 부족으로 인한 경기침체를 완화시켜 실업발생을 최소화하는 경기안정적 효과도 갖게 된다.
고용보험제도는 실업자를 공공직업안정소에 등록하게 하여 求人 및 求職活動이 공공직업안정소를 중심으로 이루어지게 되기 때문에 노동시장의 정보파악이 가능하여 適期에 효과적인 고용정책을 수립할 수 있으며, 직업안정소의 취업알선과 직업훈련을 통한 노동력의 효율적 활용으로 경제의 효율성을 증진시키고 잉여노동력에 대한 직업전환을 촉진하여 산업구조조정에 따른 불가피한 고용조정을 가능하게 함으로써 잉여인력의 고용에 따른 기업의 부담을 완화하고 산업구조조정을 원활하게 할 수 있다. 고용보험제도는 실업급부의 지급에

치중하는 실업보험제도와는 달리 적극적 고용정책차원에서 고용안정과 고용구조의 개선, 근로자의 능력개발 및 근로복지사업을 추진하기 때문에 노동력의 질적 향상과 실업의 예방도 도모할 수 있다.
고용보험은 실업급부의 신청자격으로 일정기간 이상의 고용을 조건으로 하므로 미숙련근로자의 잦은 이직을 줄일 수 있고 미국에서와 같이 사용자가 부담하는 보험료율을 당해 사업장의 고용안정성과 연계시키는 경험률제도(experience rating system)를 채택할 경우 사용자의 고용안정노력을 유도할 수 있다.
실업급부의 제공은 실업자에게 좀더 적합한 직장을 구할 수 있는 여유를 제공하여 적성 및 환경과의 부조화로 인한 또 다른 이직의 가능성을 감소시켜 줄뿐만 아니라 실업급부의 대부분이 저소득 가계에 지급될 확률이 높다는 점에서 소득재분배 효과가 발생된다.
그러나 이상과 같은 긍정적 효과와는 달리 부정적 효과도 있다. 고용보험제도는 실직한 근로자에게 실업급부를 지급하기 때문에 개별 실직자 입장에서 보면 새로운 직장을 구하기 위해 필사적인 노력을 해야 할 필요성을 덜 느끼게 될 것이다. 즉 실직자의 근로의욕이 고용보험제도가 실시되기 이전보다 감퇴될 가능성이 높아지며 이에 따라 실직자의 실업기간이 보다 장기화되어 전반적인 실업률이 증가될 가능성이 커진다. 이는 고용보험 재정을 악화시키고 국민경제 전체의 노동력 공급의 감소를 초래하여 생산활동을 위축케 할 우려가 있으며 바로 이 점이 고용보험제도의 도입을 어렵게 하고 있다. 고용보험의 근로의욕 감소효과는 급부 수준이 높을수록 커지며 고임금근로자보다는 저임금근로자계층에 더 큰 영향을 주게 된다. 이와 같은 이유로 각국은 실업급부의 지급에 대하여 엄격한 제약조건을 가하여 고용보험을 악용하여 취업을 기피하려는 것을 최대한 억제하고 있다.
고용보험제도는 이와 같이 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 가지고 있으므로 각국 고용보험제도를 비교 분석하여 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 최소화하는 방안을 강구하여 도입이 추진되어야 할 것이다.

2) 産災保險의 發展
우리나라의 산재보험은 그동안 많은 발전을 거듭해 왔으나 아직도 금융・보험업, 사회 및 개인서비스업 등에는 적용되지 않고 있으며, 적용사업의 경우에도 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 경우에만 당연적용사업으로 하고 있다. <표 V-4>에서 보는 바와 같이 산재보험의 적용률은 지속적으로 증가하고 있으나 아직도 근로자의 69%만이 산재보험의 적용을 받고 있을 뿐이다.
산재보험의 당연적용대상에서 제외되어 있는 업종은 산재발생 위험이 상대적으로 적은 편이고 일부 대규모 금융・보험회사의 경우 자체 보상제도가 있는 곳도 많다. 그러나 사무자동화에 따라 사무직근로자의 경우에도 워드프로세서・컴퓨터단말기 조작자 등의 손가락 경련, 시력감퇴 등이 발생하고 있고 충분한 자체 보상제도가 있는 곳도 대규모 은행・보험회사 등에 한정되어 있으며 많은 소규모 비적용산업의 사업장에서의 자체 보상수준은 대단히 미흡한 실정이다. 따라서 우선 아직까지 산재보험적용대상에서 제외되고 있는 업종에 대해서도 적용을 확대하여 향후 5인미만 사업장은 물론 자영업자에게까지 적용을 확대할 수 있는 근거를 마련하여야 할 것이다.
또한 산재보험 적용대상이 모든 산업, 모든 사업장까지 확대되면 근로자의 통근중의 재해에 대해서도 산재보험 보상대상에 포함하여 근로자 및 그 가족의 생활안정을 더욱 충실화하여야 할 것이다.
우리나라에서는 공무원의 경우에는 출퇴근중에 발생한 통근재해에 대해서도 공무상재해로 인정(공무상재해 인정기준 제2조 제6호)하여 공무원연금법에 의해 보상하고 있으나 일반근로자의 경우에는 “사업주가 제공한 교통수단이나 이에 준한 교통수단을 사업주가 이용토록 하여 통근도중 발생한 재해는 업무상 재해로 간주” (업무상재해 인정기준 제7조 제2항)하고 있기 때문에 통근버스 이용중의 통근중 재해는 업무상 재해로 인정을 받아 산재보험에 의한 보상을 받고 있지만 대중교통수단을 이용한 통근자와 자가운전통근자, 자전차통근자, 도보통근자 등이 통근 도중 입은 재해는 업무상 재해로 인정되지 않아 보호를 받지 못하고 있다. 다만 일부 대기업에서 단순한 私傷病과는 달리 기업부담으로 약간의 보상을 하고 있을 뿐이다.

<표 Ⅴ-4> 산재보험 적용률 추이

(단위: 천명, %)

	총근로자수	적용근로자수	적 용 률
1982	6,839	3,465	50.7
1985	8,104	4,495	55.5
1987	9,191	5,356	58.3
1989	10,354	6,688	64.6
1990	10,865	7,543	69.4

자료: 노동부.

통근과 업무와의 불가분성, 급증하는 교통사고로부터의 근로자의 생활보장의 필요성, 이미 통근재해에 대해 보상하고 있는 공무원등과의 형평성의 문제 등을 고려하면 일반근로자에 대한 통근재해보호제도 도입의 필요성이 인정되는 반면에 통근재해는 성격상 사용자에게 법적보상책임이 있는 재해는 아니며, 산재보험이 아직 모든 근로자에게 적용되지 못하고 있어 산재보험적용사업장의 근로자에게만 적용할 경우 산재보험적용사업 근로자와 비적용사업 근로자간의 불균형이 확대된다는 점, 통근재해의 대부분을 차지하고 있는 교통사고에 대해서는 자동차보험에 의해 상당부분 보상이 이루어지나 자동차보험체계가 강제보험인 책임보험과 임의보험인 종합보험으로 2원화되어 있어 자칫하면 산재보험이 자동차종합보험의 역할을 대행하여 산재보험과 자동차보험의 건전한 발전을 저해할 가능성이 많다는 점 등 문제점이 많은 것은 사실이다. 그러나 '통근 없으면 근무 없다'는 말과 같이 통근과 노무제공과는 상호 밀접한 관련을 갖고 있다. 통근재해가 사용자의 지배관리하에서 업무수행중에 발생한 재해는 아닐지라도 노무제공과 관련하여 출퇴근중에 발생한 재해이므로 장기적으로는 일반 私傷病보다는 후한 보상제도가 이루어져야 할 것이며 통근재해보호제도의 도입을 위한 여건조성에 노력해야 할 것이다.[1)]

나. 근로복지의 형평화

1) 地域別·業企業群別 綜合福祉體系 確立

가) 필요성

우리나라의 공공복지시설은 복지분야에 대한 전문지식이 없는 공무원에 의해 운영되고 있어 근로청소년회관등의 프로그램이 근로자들의 복지욕구를 충분히 수렴하지 못하고 있을 뿐만 아니라 노동복지회관, 근로청소년회관 등의 공공근로복지시설과 다른 사회복지시설과의 연계가 없어 「지역사회복지센터」 (community welfare center)로서의 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 또한 기업의 근로복지시설은 개별기업단위로 폐쇄적으로 건립·운영되고 있어 대기업과 중소기업간의 근로복지 격차는 물론 피용자와 비피용자간의 복지 격차도 확대되고 있다. 따라서 공공근로복지시설을 지역내 다른 사회복지시설 및 체육시설과 연계하여 전문요원과 지역주민의 참여하에 운영함으로써 공공복지에 대한 투자의 효율성을 제고하고 대기업의 사내복지시설을 하청·협력업체의 근로자에게까지 이용을 개방하여 母企業이 하청업체의 근로복지를 지원하도록 유도함으로써 노사관계의 안정과 근로복지의 형평화를 기하여야 할 것이다.

나) 추진방안

먼저 지역내 공공복지시설간의 연계를 강화하기 위한 勞·使·政 및 관계전문가로 구성된 「지역(근로)복지간담회」(가칭)를 설치하여 지역내 복지시설의 효율적인 운영방안과 필요한 시설의 건립 등을 논의하고 재정지원이 필요할 경우 정부에 건의하도록 하여야 한다. 지역(근로)복지간담회는 지역내의 근로복지시설, 사회체육 및 복지시설의 효율적인 연계운영방안의 논의와 지역내 공공복지정책에 대한 자문역할을 하도록 한다. 이와 같은

지역(근로)복지간담회는 地方化시대를 맞이하여 지역주민의 수요에 부응하는 지역복지시설의 확충과 효율적 운영에 크게 기여하게 될 것이다.
둘째, 공공복지시설의 운영을 복지전문가에게 맡겨 자율적으로 프로그램을 개발하여 운영하게 함으로써 비전문가인 공무원이 운영함으로써 빚어질 수 있는 관리운영의 경직화와 행정편의주의적인 운영을 시정하여야 할 것이다. 공공복지시설의 건립과 운영비는 정부와 지방자치단체에서 지원하고 실질적인 운영은 복지 전문가 또는 단체에게 위탁하게 하면 공공복지시설을 이용하는 사람의 요구를 최대한 반영함으로써 공공복지시설이 지역사회주민의 활력의 장소, 화합의 장소, 지역공동체의식(community spirit) 함양의 장소로서의 기능까지 수행할 수 있을 것이다.
셋째, 기업의 지불능력에 따른 복지의 2중구조를 해소하기 위해 母企業을 중심으로 하청·협력업체 근로자를 포괄하는 企業群別 근로복지 풀(pool) 이용체계를 유도할 수 있는 금융·세제상의 지원방안이 강구되어야 한다.
2) 공공근로복지시설의 확충
아직도 우리나라의 공공근로복지시설은 극히 미약한 상태에 있다. 따라서 기업내 복지시설이 미흡한 중소기업 밀접지역등에 「근로자종합복지센터」(가칭)의 건립을 추진하여야 한다. 복지시설로서의 기능이 미흡한 노동복지회관의 추가 건립을 중단하고 기존의 근로청소년회관의 건립계획을 수정하여 종합체육시설, 도서실, 각종 취미교실, 예법실, 음악감상실, 상담실, 영화관, 디스코장, 직업안내실, 이미용실, 기타 문화 및 생활편의시설 등을 고루 갖춘 근로자자종합복지센터를 건립하여 전문가에게 위탁·운영케 함으로써 지역주민과 근로자를 위한 종합복지센터로서의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 중소기업은 개별기업단위로 복지시설을 건립하는데에는 한계가 있으므로 공공복지시설의 확충이 중소기업 밀집지역을 중심으로 이루어져야 한다.
또한 여성근로자의 경제활동의 원활화와 유휴여성인력의 취업촉진을 통한 생산적 단순근로자의 인력난 해소를 위해 工團등 여성근로자 밀집지역에 공공탁아소를 대폭 확충하여야 한다.
다. 근로자 주거생활의 안정
1) 도시근로자가구의 주거생활 현황
1989년 현재 우리나라 도시근로자가구의 자가주거가구비율은 40.0%로서 1985년 「인구 및 주택센서스」 결과의 우리나라 市部 전체가구의 자가주거가구비율 41.3%보다 다소 낮은 수준이며, 전세 및 월세의 무주택근로자가구가 57.3%에 달하고 있다(표 Ⅴ-5). 특히 自力으로는 주택구입능력이 없는 하위 40% 소득계층에 속하는 전·월세가구가 도시근로자가구의 30.5%이며, 전세가구의 48.7% 및 월세가구의 61.8%가 하위 40% 소득계층에 속하고 있어 단순한 주택공급의 확대가 저소득근로자가구에는 실질적 도움을 줄 수 없는 형편이다. 따라서 근로자가구의 소득계층에 따른 주거안정대책이 절실하다 하겠다.
2) 低所得 勤勞者家口에 대한 住居安定對策의 內實化
주택구입능력이 거의 없는 하위 40% 소득계층을 위해서는 1990～92년의 근로자 주택건설 계획을 차질없이 시행하고 1993년 이후에도 1992년까지의 사업성과를 분석, 건설물량·재원조달 및 자금지원방법 등을 개선하여 지속적으로 추진하여야 할 것이다.
저소득근로자계층의 낮은 부담능력을 고려하면 장기임대주택의 비중을 높여야 할 것이나 임대주택에 대한 근로자의 거부경향을 해소하며 기업의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 사원용 임대주택의 소유형태를 노사협의에 의해 持分共有制(joint equity ownership) 또는 共同所有制(co-ownership)로 하는 것을 허용함으로써 기업과 근로자가 공동으로 투자하여 건설한 사원용 임대주택은 비용부담 비율에 따라 공동으로 持分을 소유하게 하여 주택가격 상승에 따른 자본이득을 노사가 共有하게 하고 기업의 부담분을 근로자가 연차적으로 상환을 완료하면 근로자 소유로 전환될 수 있도록 추진하는 것이 사업추진의 효율성면에서나 근로자의 내집소유욕구 충족면에서 도움이 될 것이다.
특정지역내 중소기업들이 공동출자하여 공동으로 근로자주택을 건설하는 경우에는 택지공급, 주택건설 자금융자 등을 우선적으로 지원하며, 택지의 원활한 공급을 위해 공단 및 근로자 밀접지역 주변의 山地 및 유휴농경지를 근로자 주택건설을 위한 택지로 활용할 수 있도록 조치하고, 신규공단조성시에는 근로자 주택건설을 위한 택지의 사전확보 의무화를 추진하는 것도 적극 검토하여야 한다.

한편 전월세 근로자가구에 대해서는 퇴직금의 범위내에서 長期低利로 전월세자금의 일부를 융자해 주도록 하고 융자에 필요한 보증을 회사에서 해주는 것도 검토해 봄직하다.

<표 Ⅴ-5> 도시근로자가구의 소득5분위별 주거생활현황(1989)

(단위: %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	계
자 가	4.4	5.7	7.2	9.3	12.9	40.0
	10.9	14.2	18.1	24.5	32.3	
	20.5	27.9	36.6	50.5	67.0	
전 세	9.0	8.9	7.9	6.6	4.4	36.9
	24.5	24.2	21.5	17.8	12.0	
	42.4	43.9	40.2	33.9	23.0	
월 세	7.4	5.2	3.9	2.5	1.3	20.4
	36.4	25.4	19.2	12.4	6.6	
	34.9	25.4	19.9	13.0	6.9	
기 타	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	2.7
	17.8	19.7	23.0	18.0	21.6	
	2.3	2.8	3.2	2.6	3.1	
계	21.3	20.3	19.7	19.4	19.3	100.0
월평균소득(천원)	328	524	681	900	1,592	

주: 각 난의 첫번째 숫자는 조사가구에 대한 구성비, 두번째 숫자는 각 行(row)別 구성비, 그리고 세번째 숫자는 각 列(column)別 구성비를 나타냄.

자료: 경제기획원 조사통계국, 『1989年 都市家計年報』의 原資料.

3) 中産層 勤勞者階層의 住居安定 支援

상위 60% 소득계층의 근로자가구에 대해서는 부담능력이 어느 정도 있기 때문에 주택공급의 확대와 함께 주택분양제도 및 주택금융제도의 개선을 통해 自力으로 내집마련을 할 수 있도록 지원하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 민영주택분양제도를 개선하여 무주택자에 대한 우선공급대상 물량을 확대함은 물론 주택은행 및 일반은행이 무주택 가구주를 위한 다양한 근로자 내집마련제도와 주택구입 자금 장기융자상품을 개발하도록 권장하여 근로자 스스로 주거생활을 안정시킬 수 있도록 유도하여야 한다.

4) 未婚勤勞者의 住居安定을 위한 勤勞者 賃貸아파트 및 寄宿舍 建立의 持續的 推進

여성근로자 밀접지역에 근로자 임대아파트를 매년 1,000～1,500세대씩 계속 건립하여 미혼여성근로자의 주거생활을 안정시키도록 하고 민간기업의 기숙사 건립지원을 지속적으로 추진하여야 한다. 300인 이상 사업체는 기숙사를 건립하도록 행정지도를 강화하고 중소제조업체에 대해 지원하고 있는 기숙사 건설자금 융자제도를 적극 홍보함은 물론 신규설립업체의 기숙사 설치도 적극 권장하여야 할 것이다. 그리고 현재는 기숙사 건설자금지원이 중소제조업체에 한정되어 있으나 제조업체 중소기업자가 아니라도 일정요건을 갖춘 경우 기숙사건설자금융자를 해주도록 개선해야 할 것이다.

라. 재직근로자의 평생교육 및 능력개발기회 확대

기술진보의 가속화로 기술촵정보촵지식의 활용가능기간이 급속히 단축되면서 지속적인 교육 및 직업능력개발의 필요성이 증대하고 있을 뿐만 아니라 근로자의 자아실현욕구의 충족을 위해서도 평생교육 및 능력개발기회의 확대가 절실한 실정이다. 따라서 현재 중고등학교 과정만으로만 한정되어 있는 야간특별학급제도를 전문대학까지 확대하는 방안을 강구하고 야간대학의 입학정원을 확대하여 재직근로자에 대한 입학문호를 대폭 확대하며 야간 및 공휴일 등을 활용한 다양한 교육훈련 프로그램을 개발하여 短期專門課程, 5～10년의 長期學位課程 등을 개설하는 방안이 검토되어야 한다.

또한 社內技術大學촵교양대학 졸업생에 대해서는 임금 및 승진 등에 있어서 일반대학과 동등한 대우를 받을 수 있도록 이들에 대한 확위인정방안도 긍정적으로 검토되어야 한다. 社內大學의 운영경비중 기술교육에 대한 경비에 대해서는 기술촵인력개발비로 인정하여 稅額控除의 혜택을 부여하고 그 대신 하청촵계열기업의 근로자는 물론 지역내 다른 기업의 근로자에게도 입학 기회를 부여하도록 권장하여야 할 것이다. 공공직업훈련기관에 근로자의 직업능력을 개발할 수 있는 다양한 훈련과정을 개설하여 야간 및 주말을 이용한 재직자 훈련기회를 대폭 확대하고 재직근로자들이 수강하는 데 지장이 없도록 기업에서도 편의를 제공하여야 할 것이다.

근로자의 적극적인 인력개발을 유도하기 위해 기능자격 소지자에 대한 생활안정자금 및 주택자금의 우선대출, 창업자금지원 등의 기능인에 대한 우대조치를 강화하여야 한다.

마. 근로자 재산형성지원제도의 발전

근로자 재산형성지원제도로서 주요 역할을 담당해 왔던 재형저축제도는 근로자의 저축의욕 및 근로의욕 고취에 크게 기여하여 왔으나 1987년 이후의 높은 임금 인상에도 불구하고 가입대상이 월 60만원(일당 24,000원) 이하로 한정되어 있어 1987년 이후 재형저축 구좌수가 감소추세를 보이고 있으며 근로자 증권투자저축제도의 가입대상도 월 60만원(일당 24,000원) 이하의 근로자로 한정되어 있다. 따라서 최근 수년간의 임금인상을 반영하고 저축의욕을 고취하기 위해 재형저축 및 근로자 증권투자저축의 가입한도를 상향조정하여야 할 것이다.

또한 從業員持株制度도 정상가격으로 매입하여 퇴직시까지 보유토록 함으로써 증권시장이 침체일 때는 失權率을 높이는 결과를 초래하고 있으므로 원칙적으로 퇴직시까지 보유의무를 존속시키되 할인가격으로 매입할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 현재도 國民株의 경우 3년 이상 보유자는 30% 할인가격으로 청약하도록 하고 있다.

바. 기업근로복지의 내실화

최근 노사협상과정에서 근로자측의 요구사항들이 임금관련 중심에서 근로복지에 대한 요구까지 포함하는 양상으로 바뀌어가고 있다. 이에 따라 우리나라의 기업근로복지는 6촵29선언 이후 노동운동의 활성화와 더불어 크게 신장된 것이 사실이나 일부 대기업과 정부투자기관을 제외하면 기업내 복지제도가 아직도 매우 미흡한 실정에 있다. 따라서 근로자들이 보다 쾌적한 근로환경에서 일에 전념할 수 있는 작업환경의 개선은 물론 직원들의 다양한 취미활동을 활성화시키고 생활안정을 지원할 수 있는 다양한 사내근로복지제도를 개발하여야 할 것이다. 특히 우리나라 40대 근로자의 높은 사망률을 감안하여 일정연령 이상의 근로자에 대한 정밀건강진단의 지원, 핵가족화시대에 부응하는 Home-Help제도의 실시 및 탁아시설의 확충, 근로자의 주거안정지원, 근로자의 재산형성지원, 사내기술대학촵교양대학과 같은 전문교육과정의 개설을 통한 근로자의 능력개발기회의 확대, 여가활용지원 등은 향후 기업근로복지의 주요과제가 되어야 할 것이다.

기업근로복지제도를 확충함에 있어서 사용자가 유념해야 할 사항은 근로복지를 시혜적인 입장에서 사용자가 일방적으로 결정할 것이 아니라 반드시 근로자의 의견을 수렴하여 노조와 상호 협조하면서 추진하는 근로자 참여적 복지제도를 발전시켜야 같은 복지투자로부터 최대의 효과를 얻을 수 있다는 점이다.

지금까지 정부의 기업근로복지에 대한 정책은 기업규모별로 권장기준을 마련하여 지도하는 것이었다. 그러나 대기업의 경우 정부의 지도가 없더라도 노동원동의 활성화에 의해 정부의 권장기준 이상으로 실시되고 있으므로 앞으로는 대기업은 자율에 맡기고 노조가 없는 기업과 중소기업의 근로복지향상에 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

사. 자주근로복지의 활성화

재정부담에 의한 공공근로복지의 확충은 국민의 조세부담을 가져오며 기업근로복지의 지나친 확대는 기업의 노무비 부담을 가중시켜 경쟁력을 저하시키고 임금상승을 지연시킬 뿐만 아니라

기업에 대한 근로자의 예속을 가져오게 된다. 따라서 노동조합이 중심이 된 자주근로복지야말로 노동조합의 활성화는 물론 근로자 입장에서도 가장 떳떳한 입장에서 설 수 있다. 그러므로 노동조합은 근로자들의 다양한 복지수요를 기업에 전달함으로써 기업내 복지후생제도가 근로자들의 복지욕구에 부응할 수 있도록 유도함과 동시에 상호부조의 정신에 입각하여 자주복지활동을 적극 모색하여야 하며 사용자도 근로자들의 자주복지활동을 측면 지원하는 데 인색하지 말아야 할 것이다.

개별적인 단위노동조합이 중심이 되어 실시할 수 있는 근로복지활동으로서는 각종 慶弔慰問金의 지급, 생활필수품의 염가구매 알선 및 구판장의 운영, 근로자들이 근무시간중 개별적으로 처리하기 어려운 민원사항의 처리(예컨대 열차표 또는 고속버스표 예매, 은행입출금, 공과금납부, 생활법률원조 등), 근로자의 고충상담, 각종 문화·체육·레크리에이션 활동 등을 들 수 있을 것이다.

그리고 노동조합연합체를 중심으로 한 근로복지활동은 주로 근로자의 복지향상을 위한 정책을 정부와 사용자단체에 건의하고 관련 민간단체 등과 연계하여 근로자의 권익옹호를 위한 활동을 전개하는 데 중점을 두어야 할 것인 바, 이를 위해서는 상급노동단체의 위상 및 정책연구기능이 크게 강화되어야 할 것이다.

그런데 자주근로복지활동 활성화에 가장 큰 장애가 되고 있는 것은 노동조합의 자금부족에 있다. 따라서 노동조합의 상급단체가 자주복지활동을 효율적으로 수행해 가기 위해서는 勞動金庫 또는 근로자복지은행과 같은 勤勞者金融共濟機構의 설립도 적극 검토되어야 할 것으로 보인다. 근로자금융공제기구의 설립은 그 수익금을 노동조합의 자주복지사업에 활용하여 복지지향적인 노동조합운동을 전개할 수 있는 기반을 조성함은 물론 노동조합의 위상을 높여 노동운동의 합리화에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

아. 근로복지행정체계의 합리화

일본은 노동성에 근로자복지부를 두어 근로복지정책을 종합 조정하며 고용촉진 사업단을 통해 여러 가지 공공근로복지사업을 체계적으로 추진하고 있으나 우리나라는 노동부에 근로복지를 전담하는 부서가 없이 임금복지과, 부녀소년과 등에서 부분적으로 추진하고 있기 때문에 근로복지정책에 대한 합리적인 기획 및 조정이 미흡할 뿐만 아니라 근로복지에 대한 정확한 실태파악도 미흡한 실정에 있다. 또한 산재보험특별회계에서 출자한 「근로복지공사」의 주된 기능이 산재환자의 요양 및 재활로서 일반근로복지사업은 지방자치단체, 노동단체, 사회단체 등에 위탁하여 분산 집행되고 있어 사업의 효율성이 저하되고 있다. 따라서 다양한 근로복지욕구를 효율적으로 수렴하고 체계적·종합적인 근로복지정책을 추진해 가기위해서는 근로복지행정체계의 합리화가 시급한 실정이다.

근로복지정책을 체계적이고 일관성 있게 추진해 가기 위해 노동부내에 근로복지정책을 전담하는 課 단위의 부서를 근로기준국내에 설치하여 각종 근로복지정책을 입안하고 종합 조정함은 물론 근로복지실태에 대한 체계적이고 정기적인 조사·분석이 이루어져야 한다.

또한 임금과 근로복지의 패키지(package)교섭 경향이 증가하고 있는 점을 감안하여 실무적 전문가로 구성된 「임금복지연구회」(가칭)를 노동부 장관 자문기관으로 두어 임금 및 근로복지정책에 관한 전문적인 연구와 자문을 하도록 하고, 임금복지연구회의 건의를 중앙노사간담회와 국민경제사회협의회 등의 토론을 거쳐 확정하는 것이 관계전문가뿐만 아니라 勞·使·公益代表의 의견을 수렴한 합리적인 근로복지정책 추진에 도움을 줄 수 있을 것이다. 공공근로복지사업의 집행기관으로서는 현재의 근로복지공사의 기능을 확대하여 활용하는 방안도 검토될 수 있다고 본다.

주석1) 보다 구체적인 논의는 柳吉相(1989)을 참고 할 것.

參考文獻 및 資料

經濟企劃院 調査統計局, 『韓國統計月報』, 각호.

——, 『1989 雇傭構造統計調査報告書』.

金大模, 『企業福祉制度의 實態와 課題』, 韓國勞動研究院, 1990. 10.

勞動部, 「勤勞福祉現況과 施策」, 『勞動』, 1990, 10. pp.12~17.

——, 『1989年度 産災保險事業年報』, 1990. 10.

——, 『社內勤勞福祉基金制度의 法制化 方向』, 1988. 12.

——, 『企業體勞動費用調査報告書』, 1990.

朴來榮, 「勤勞者生活安定을 위한 福祉施策方向」, 『勤勞福祉세미나 結果報告書』, 勞動部, 1982. pp.15~37.

朴世逸, 「公共勤勞福祉의 展開方向」, 『韓國의 勤勞福祉未來像』, 勤勞福祉公社, 1988. pp. 5~20.

禹在賢, 『産業福祉概論』, 經進社, 1985.

——, 『産業福祉의 歷史』, 經進社, 1984.

鄭吉相, 『通勤災害保護制度研究』, 勞動部, 1989. 12.

——, 『都市勤勞者家口의 家計經濟分析』, 韓國勞動研究院, 1991. 2.

財務部, 『財政金融統計』, 1990. 5.

韓國經營者總協會, 『6·29 以後 企業福祉厚生動向과 運營實態』, 1989. 10.

岡田義晴, 『ゆとり 時代の 福利厚生』, 勞務研究所, 1990. 8.

勞務行政研究所, 『平成2年版 福利厚生事情』, 1990. 6.

勤勞者福祉懇談會, 『ゆとり社會とマイライフの創造』, 1990. 7.

勞動省, 『日本の勞動政策』, 平成2年版.

——, 『昭和63年 賃金勞動時間制度等 總合調査』, 1989.

平石長久, 『勞動福祉』(제3판), 日本勞動協會, 1989.

Maslow, A.H., *Motivation and Personality*, N.Y.: Marper & Row, 1954.

Herzberg, F., et al., *The Motivation to Work*, John Wiley & Sons, Inc., 1959: *Work and the Nature of Man*, World Publishing Co., 1966.

Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, London, Nov. 1942.