

# 우리 나라 사회보험 개별법들의 특성과 과제

나 병 균\*

## I. 서 론: 연구목적, 방법 및 의의

1980년대 말의 의료보험의 일반화와 국민연금제도의 도입 그리고 산업노동자들을 위한 산업재해 보상 보험제도의 정착과 내년 7월부터 실시될 고용보험의 입법화... 이제 우리 사회는 질병, 노령, 실업, 산업재해라는 사회보장의 주요 사회적 위험들에 대한 제도를 가지게 되었다. 실로 우리는 지금 사회보장의 시대를 살아가고 있음을 실감한다. 풍요로운 사회에서는 빈곤집단의 문제들이 구석으로 숨어 버린다. 따라서 사회복지학은 빈곤과 빈곤집단의 비복지 문제를 고발하고 해결하는 전통적 임무를 게을리 할 수 없다. 그러나 사회보장의 시대의 사회복지학은 빈곤의 사회복지학에서 사회보장의 사회복지학으로 지평을 넓혀야 한다. 사회보장은 빈곤층의 권리일 뿐 아니라 나와 가족과 우리들의 권리이다. 그것은 장애인의 권리이고 중산층 노인의 권리이고 산업노동자와 여성과 아동의 권리이다. 사회보장의 사회복지학은 이처럼 보통사람과 그의 가족의 경제 사회적 권리 영역으로 확대되는 것이다.

사회보장의 사회복지학은 사회생활의 '안정( security )'을 중심 테마로 하는 사회복지학이다. 사회보험의 연구는 이러한 사회복지학의 중심부를 점유하고 있는 것이다.

발표자가 받은 정확한 제목은, "사회보험 관계법들의 문제점과 개선방안"이었다. 주지하는 바와 같이 이것을 약간 변경하였다. 둘 다 대동소이한 것들이다. 다만 주제에 입문하는 수준에 불과한 처지에서 구체적인 개선방안을 제시하는 작업이 과분한 듯하여 우리 나라 사회보험의 과제를 제시하는 수준으로 낮추었음을 밝힌다.

사회복지학은 사회과학인 동시에 사회복지사들의 개입 그 자체이기도하다. 따라서 사회보험법의 연구는 관계법들의 분석도 중요하지만 사회복지사의 개입에 대한 모색도 함께 하여야 한다. 본 연구에서도 이러한 점이 먼저 고려되었음을 밝힌다.

서구 복지국가들의 동향을 살펴보면 금세기 중엽부터 일반화되기 시작한 사회보험의 급여와 서비스들은 사회보장의 권리를 대표하는 개념이 되었고 이에 따라 사회부조의 권리는 사회보험이 미처 커버하지 못하는 제한된 범위의 대상자나 사회적 위험 부문에 보완적, 보충적으로 개입하는 지극히 부수적인 사회보장제도로 변하였다. 사회보험의 개념은 사회적 위험들에 대한 사후적 보상제도로써 뿐만 아니라 대상자 집단인 소득계층 전반의 복지 육구 충족을 목표로 하는 포괄적인 사회복지 제도의 일 형태로서, 그리고 사회보험법은 이들에 관한 사항을 규정해 놓은 법으로 이해할 필요가 있다. 우리 나라의 관련법들도 사회적 위

\* 한림대학교 사회복지학과 교수

험들에 대한 사후 보상의 수준을 넘어, 비록 지엽적인 것들이지만 산업재해와 질병의 예방, 연금수급자, 보  
험환자, 장애인들을 위한 보호(care), 상담, 훈련 등의 복합적인 서비스의 제공을 규정하고 있다.(이에 대해  
서는 본론에서 재론할 것임) 이처럼 사회보험은 포괄적인 사회복지제도의 일 형태이다.

우리 나라의 사회보장은 기본법이 마련되지 않은 상태에서 개별법 형태로 발전하여 왔다. 그 결과 관  
련법들간에 체계성이 희박하다. 그러나 사회보장의 개념은 하나의 체계로서 접근할 필요가 있다. 우리 나  
라의 사회보험 개별법들이 지닌 특성과 문제점들도 사회보장법 체계 속의 사회보험법 체계가 지니는 문제  
들로 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 이들 개별법들은 동일한 대상자(가입자)가 지니고 있는 복합적인 기본  
욕구를 충족시키는 데 있어서 상호 연관되어 있기 때문이다.

본 연구의 일차적 목적은 우리 나라 사회보험법들이 지니고 있는 특성과 문제점을 규명하는 일이다.  
이어서 사회보험 제도 속에서 사회복지서비스의 위치정립을 시도하는 것이 이 글의 두번째 목적이라 할  
수 있다.

우리 나라 사회보장과 사회보험은 개념적 모호성, 부문별 개별법들이 지니는 독자성과 상이성에도 불  
구하고 하나의 목표와 기본원리에 기초한 체계로서 이해해야만 한다.

본론에서는 사회보장의 목표와 기본원리에 관한 내용을 정리하고 이에 기초하여 우리 나라 사회보험  
개별법들의 분석과 문제점의 제시작업이 시도될 것이다. 내용의 발표에 앞서, 본 연구는 관계법들과 시행  
령들을 분석하는 수준에 머물고 있음을 밝힌다. 기타의 세부규칙들이나 판례들은 발표자에게 주어진 시간  
과 능력의 한계로 인하여 다루지 못하였다.

사회보험법들의 특성과 문제점들을 지적하는데 두가지 방법이 시도되었다. 첫째는 사회보장의 일반원  
칙을 기준으로 이들의 특성과 문제점들을 규명해 내는 방법이다. 둘째는 개별법들이 보이는 일관성 또는  
원칙을 찾아내고 이에 위배되는 부분들을 가려내는 방법이다. 이 두가지 방법 중에서 본고는 주로 첫번째  
방법에 의존하고 있음을 밝힌다.

결론 부분에서는 우리 나라 사회보험 개별법들의 체계화 논의와 관련하여 사회보장법 체계화에 관련된  
몇몇 교수들의 논의를 나름대로 정리하고 이에 대한 발표자의 의견을 덧붙였다. 이러한 논의가

오늘의 토론에 작은 도움이나마 될 수 있기를 기대한다.

## II. 본 론

### 1. 사회보장의 목표와 기본원리

#### 1) 사회보장의 목표

사회보장법학의 입장에서 보면 사회보장이란 개인과 가족의 경제생활의 안전보장을 목적으로 하는 권  
리이다. 인간의 기본적 권리로서 사회보장권은 세계인권선언(1948) 22조에 규정되었고, 이것은 1944년 국제  
노동기구가 채택한 필라델피아 선언의 사회보장권리의 일반화에 관한 권고와 함께 서방 자유진영 국가들  
의 헌법과 (우리 나라와 같은) 신생국들의 헌법에 중요한 영향을 미쳤다.(Saint-Jours Y. *Traité de Séc.  
Soc.* T.1, p.5)

사회보장권리를 실현시키기 위한 주된 수단은 사회보장 제도이다.

각국의 사회보장 제도들은 나름대로 사회보장권을 구체화 하기위한 급여를 실시하고 있는데 그 수준은 나라마다 차이를 보이고 있다.

서구 복지 국가들의 사회보장의 목표는 사회보장법의 전통이 구빈법과 공적부조에 기초하고 있으나 아니면 노동법에서 갈려져 나온 것이나에 따라서 가입대상자의 범위나 보장의 수준에서 차이를 보이고 있다. 사회보장의 목표는 베버리지 보고서와 국제노동기구의 협약에서 제시하고 있는 내용을 기준으로 제시할 수 있다.

베버리지 보고서(1942)에 나타난 사회보장의 목표는 전국민에 대한 사회적 미니멈의 보장이었다. 이것은 의식주 및 기본욕구들의 충족에 필요한 최저수준의 급여이며, 베버리지는 사회적 미니멈의 급여를 모든 국민에게 평등한 수준으로 제공하는 것을 사회보장제도의 목표로 제시하고 있다.

반면에 국제노동기구 협약 67조와 69조는 노동자와 가족에 대한 소득의 보장과 의료적 기본욕구의 충족을 사회보장의 목표로 제시하고 있다. 다시 말해서 소득의 단절 또는 감소를 초래할 소지가 있는 9가지 사회적 위험들(국제노동기구 협약 102호)들에 대한 적절한 보상을 통해서 소득의 안정성을 보장하여 주는 것을 사회보장의 목표로 제시하고 있는 것이다.

오늘날 서구 복지국가의 사회보장은 이 두가지 기준을 가입대상자 범위의 확대와 급여수준의 향상을 통하여 동시에 실현시키고 있다.(나병균,논문,<<한국사회보장학회지>> 제2집) 우리 나라와 같이 사회보장이 체계화되어 있지 않거나 아니면 사회보장제도가 초기단계인 나라들에서는 이 두가지 목표 중 어느 쪽에 우선적인 목표를 두어야 하는지를 결정하고 사회보장 체계를 개발해야한다. 첫번째 목표를 택하는 경우에는 국가가 사회보장 재정과 행정의 운영자가 되어 모든 국민의 사회적 미니멈을 보장하는 형태로 전개될 것이고 두번째 목표를 택하는 경우에는 주로 피고용 노동자 집단의 소득의 보장을 가입자 자치의 원칙에 따라 해결토록 맡기고 국가는 여타의 국민계층의 최저생활 보장에 주력하는 형태로 발전할 것이다.

현대 사회보장은 이상에서 언급한 사회보장의 두가지 목표 즉 전국민에 대한 사회적 미니멈의 보장과 소득계층에 대한 그들 소득의 안정성 보장과 의료적 기본욕구의 충족을 기본목표로 하는 제도라 할 수 있다.

그러나 1950년대 이후 사회보장은 사회보장에 대한 시민사회의 기대수준의 향상, 경제적 풍요 등에 힘입어 급여의 내용이나 수준에 있어서 괄목할 만한 진전을 보여왔다. 물적 욕구의 보장 뿐만 아니라 가정보호(care), 장애인집단과 사회주변계층에 대한 직업 및 사회재활을 위한 각종 서비스와 급여의 신설, 훈련, 교육, 상담, 문화활동에 대한 지원 등 실로 그 영역은 사회정책 전반에 미치지 만큼 광범위하고 다양하여졌다.

결국 사회보장을 실시하는 궁극적 목적은 각종 급여와 서비스의 제공을 통하여 현대를 사는 모든 사회구성원들의 '人間性의 滿開 (épanouissement de la personne humaine)'를 도모하고 창의적이고 생산적이며 인간중심적인 사회를 실현하는 것이다.

## 2) 사회보장의 기본원칙

국제 사회보장 협회(ISSA)의 1953년 회의에서 결의된 사회보장의 원칙은 다음과 같이 요약된다.

- 사회보장의 권리성과 적용에 있어서의 평등성
- 대상으로 하는 사회적 위험의 포괄성
- 적용대상자 범위의 보편성
- 전국민을 위한 무료의료의 제공
- 국가와 고용주에 의한 비용전액부담의 원칙
- 피보험자의 관리,운영 참여의 원칙
- 급여수준의 적절성과 충분성의 원칙
- 이민노동자와 가족의 수급권의 지속성 보장 등이다.

이상의 사회보장의 목표와 원칙을 기초로 우리 사회보장 논의의 기준을 세워 본다

첫째, 사회보장은 대상으로 하는 사회적 위험과 가입대상자 범위에 있어서 포괄적이고 보편적이어야 한다.(보편성의 원칙)

둘째, 사회보장 급여의 수준은 전국민의 사회적 미니멈의 보장과 노동자와 가족의 소득의 보장에 충분할 정도로 조정되어야 한다.(사회적 미니멈의 보장과 급여의 충분성의 원칙)

세째, 국가는 사회적 미니멈의 보장과 의료보장을 위한 비용을 보장해야한다.(국가 책임의 원칙)

네째, 사회보장의 행정에 있어서 민주원칙과 가입자들의 참여가 존중되어야한다.(행정의 민주원칙)

### 3)사회보험의 개념과 구성원리

19세기 말의 유럽의 사회보험은 주로 노동자 계급의 노동능력의 유지와 노동력의 재생산을 목적으로 국가에 의해서 조직된 강제보험제도였다. 그러나 노동자 계급의 끈질긴 요구에 의해서 관리와 운영에 있어서 가입자 자치와 국가감독이 조화된 제도로 발전하게 되었다. 산업화의 진전에 따른 노동자 계급의 성장과 2차 세계 대전을 전후하여 형성되기 시작한 사회보장의 원칙과 복지국가 이념은 산업노동자 이외의 모든 소득계층이 사회보험의 가입대상으로 포함되는 전기가 되었다.

오늘날 사회보험은 사회보장의 중심적 제도로 자리잡게 되었다.

사회보험의 특성과 구성원리를 정리해 보면 다음과 같다.(최근 외, <<한국 사회보험의 현황과 정책과제>>,전국노동자대표자회의의 9-10면)

- 가입과 보험료 납부의 강제성
- 적용대상에 있어서의 보편성
- 보험료 납부에 따른 반대급부로서의 사회보험 수급권
- 급여수준의 최저선으로서의 최저생활보장의 원리
- 기여와 급여수준의 상관성과 기초보장의 원리
- 국가에 의한 집행 또는 감독

## 2.우리 나라 사회보험 개별법들의 특성과 문제점

### 1) 입법화의 시기와 개별법들의 입법화 순서

사회보험 개별법들은

- 의료보험분야에 의료보험법, 공무원 및 사립학교 의료보험법,
- 연금보험분야에 국민연금법, 공무원 연금법, 사립학교 교직원 연금법, 군인 연금법,
- 산업재해 보상보험 분야에 산업재해 보상보험법,
- 실업 및 고용보험분야에 고용보험법이 있다.

이들은 사회보험 기본법이 없는 상태에서 개별적으로 입법화되어온 관계로 공통의 목적이나 상호연계성에 대한 고려가 부족한 실정이다. 우리 나라의 사회보장 개별법들은 산업화의 초기 단계라 할 수 있는 1960년대 초반부터 입법화되기 시작하였다. 사회보장 관계법들의 입법화 시기와 내용을 정리하면 <표1>과 같다.

국가에 의한 무상급여를 원칙으로 하는 사회부조 부문과는 달리 사회보험은 가입과 기여를 전제로 한 보상을 실시하기 때문에 가입대상자 범위는 자연히 소득계층으로 제한될 수 밖에 없다. <표1>을 기초로 우리나라 사회보험 입법화의 추이를 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 최초의 사회보험 형태가 나타나기 시작한 시기는 1960년대 초로서 이는 국민층을 대상으로 하는 생활보호법이 입법화한 시기와 비슷한 시기이다. 이러한 현상은 의무가입 원칙에 기초한 의료보험이 나타나는 1970년대 중반에 국민층의 보호를 위한 의료보호법이 제정된 것과 같은 성격의 입법으로서 이해할 수 있다. 즉 국가는 소득계층에 대한 사회보장 대책을 마련하면서 동시에 국민층의 생활보호 및 의료보장 대책을 따로 마련하였다. 소득계층에 대한 대책과 빈곤층에 대한 대책이 각각 다른 사회보장법체계속에서 구체화 되었음을 알 수 있다.

둘째, 사회보험 개별법들은 특수지역에 해당하는 의료보험법들과 연금법들을 제외하고는 1960년대 초기부터 산업체 종사인력들을 위한 것들이 주종을 이루고 있다. 산업재해보상보험법(1963)과 의료보험법이 좋은 예가 된다. 의료보험법과 국민연금법(1986)은 산업재해보상보험법과 고용보험법(1993)의 경우와는 달리 국민보험적 성격을 띠는 것이지만 가입대상자 범위의 확대전략에 있어서 대기업 종사 노동자집단으로부터 중소기업 노동자집단으로, 이어서 농업종사자 및 자영업 종사자 집단으로 점차 확대하는 데 초점을 맞추었다.

셋째, 산업재해보상보험법과 고용보험법이 목표로 삼는 가입대상자들은 산업체 근무 노동자들로 국한되어 있는 것이 특징적이다.

<표1> 우리 나라 사회보장 입법 및 제도

구분	법률	제도 및 급여	입법 시기	비고	
공적 부조	생활보호법	저소득빈곤층에 대한 생활보호사업	1961		
	군사원호보상법	군사원호대상자에 대한 원호사업	1961		
	재해구호법	재해이재민에 대한 구호사업	1962		
	의료보호법	저소득빈곤층에 대한 의료보호사업	1976		
사회 보험	공무원 연금법	공무원대상 연금제도	1960	미 실시	
	군인연금법	군인대상 연금제도	1961		
	선원보험법	선원대상 사회보험제도	1962		
	산업재해보상 보험법	산재근로자에 대한 보상치료, 연금제도	1963		
	의료보험법	일반국민에 대한 의료보험제도	1963		1986년 전면개정
	국민복지연금법	일반국민에 대한 연금제도	1973		1986년 국민연금법으로 개정
	사립학교교원 연금법	사립학교교직원대상 연금제도	1973		
	공무원 및 사립 학교교직원 의료보험법	공무원 등에 대한 의료보험제도	1977		
	국민연금법	일반국민대상연금제도	1986		종래국민연금법 개정
	고용보험법	고용구조 개선 및 고용촉진, 사업장 근로자들에 대한 실업급여	1993		1995년 7월 실시예정

(출처:차홍봉, 나병균, 한국사회보장제도의 정립방향, 22면)

## 2) 개별법들의 목표와 가입대상자의 범위

우리 나라의 사회보험 관련법들은 개별법 단위로 입법화된 결과, 하나의 체계로서 지녀야 공통의 목표와 기본원리가 쉽사리 발견되지 않는다. 그러나 이들은 동시에 적지 않은 공통점들을 내포하고 있는 것도 사실인 듯하다.

예컨대 의료보험법과 국민연금법을 비교해 보면 다음의 두가지 공통점이 발견된다.

첫째, 급여수준에 있어서 가입자 소득의 실질적 보장보다는 사회적 및 의료의 기본욕구 충족에 정향되어 있으며,

둘째, 가입대상에 있어서 소득계층 전부를 대상으로 하는 국민보험적 특성을 띠고 있다.

그러나 산업재해 보상보험법과 고용보험법의 경우는 앞에서 언급한 두가지 보험들과 다소간의 차이를 보이고 있다.

첫째, 산업재해보상보험법은 산업체 근로자의 산업재해와 직업병에 대한 보상을 목적으로 하는 제도이다. 대상으로서 산업체 노동자 집단, 급여수준으로서 가입자의 실질적 소득수준의 보장 등으로 미루어 볼 때, 이 법이 의도하는 바는 기초보장 수준의 국민보험적 성격보다는 산업체 노동자 집단의 산업재해와 직

업병에 따른 손실에 대한 보상과 실질소득의 보장을 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 우리 나라 고용보험의 사회보험적 성격은 대단히 모호하다. 고용보험은 무엇보다도 실업이라는 사회적 위험에 대비한 실업보험적 성격을 지닌다고 볼 때, 급여수준은 원칙적으로 실업 상태의 수혜 대상자와 가족에게 실질적인 생활을 보장하여 주어야 한다. 그러나 우리 나라 고용보험법이 규정하는 실업급여는 기초일액의 절반수준에 불과한 것으로서 원래 목표의 달성이 가능할 지 의문시된다. 고용구조 개선 등 사회보험의 목적을 능가하는 사회정책적 목적을 이 보험의 목적으로 한 것도 다른 사회보험들과 구별되는 점이다.

사회보장의 기본원리상 사회보험은 관련법이 소득계층 전체를 의무가입 대상으로 포섭하고 사회적 위험들에 대한 포괄적인 급여와 서비스를 실시해야한다.

가입대상자의 범위를 보면, 첫째 의료보험법은 지역조합의 조직을 통하여 소득계층 전부를 포섭하는 제도적 장치를 마련해 놓고 있다. 둘째, 국민연금법의 가입대상자 관련 규정들을 살펴보면 5인 이상 사업장 근로자 이외에 일용근로자,임시근로자, 계절적 근로자 등의 근로자들은 당연적용 대상에서 제외시키고 있다.(시행령 19조와 국민연금법 2조) 또한 사업장 근로자 이외의 농업종사자, 자영업자 등에게는 임의가입으로 연금에 가입할 수 있다고 규정함으로써 결과적으로 이를 필요로 하는 많은 사람들을 가입대상에서 배제하고 있다. 셋째, 산업재해 보상보험과 고용보험은 사업장 근로자 집단만을 대상으로 하는 제도들이고 보험자도 노동부로 되어있다. 산업재해보상보험법의 보험가입자는 '사업의 사업자'(법 6조)가 되고, 모든 사업장을 당연적용대상에 포함시키고 있다.(법 4조 적용범위) 고용보험의 경우 사업장 근로자만을 당연적용대상으로 규정하고 있으며 시간제 근로자, 일용근로자, 계절적, 일시적 사업장 근로자, 공무원과 사립학교 교직원 등은 적용대상에서 제외시키고 있다.(법 8조)

### 3) 급여

급여와 서비스는 사회보장 권리의 구체적 표현이다. 본 절에서는 급여의 내용과 특성, 문제점 등을 의료보험, 연금보험, 산업재해보상보험, 고용보험으로 나누어 정리해보자.

#### (1) 의료보험

우리 나라 의료보험법은 급여의 종류로서 질병과 출산(분만)에 따른 의료비 보상을 목적으로 하는 급여 이외에 상병기간 동안 소득의 보장을 목적으로 하는 상병수당류의 급여가 규정되어 있지 않은 것이 특징적이다.

현대 사회보장의 특징적 측면 중의 하나는 의료비 보상 등 사회적 위험들에 대한 사후 보상은 물론이고 적극적 예방조치들이 사회보장법에 규정되어 있다. 의료보험에 있어서 건강진단에 대한 보상은 질병의 예방조치로서 중요한 의미를 지니고 있다. 우리나라의 의료보험 중에서 공무원 및 사립학교 교직원 등 특수직역 종사자들의 경우에는 관련법이 2년마다 한차례의 건강진단을 의무화하고 이에 대한 급여를 실시하고 있다.(관련법 29조와 시행령 25조) 반면에 직장, 직종 및 지역 가입자들을 대상으로 하는 의료보험법에는 건강진단의 실시와 이에 대한 급여가 규정되어 있지 않다.

우리 나라 국민연금법이 규정하고 있는 급여의 종류는 노령연금, 유족연금, 반환일시금 등이 있으며 공무원, 사립학교 교직원 등의 특수직역 종사자들의 연금의 경우에는 위에서 언급한 장기 급여적 성격의 급여 이외에 단기급여로서 요양과 재해부조금, 사망위로금 등이 규정되어있다.

급여종류의 다양성이 설명하듯이 우리나라 연금제도의 특성은 노령이라는 사회적 위험 이외에 장해에 대한 소득의 보장 즉 장해보험으로서의 기능을 동시에 지니고 있다. 이는 후에 설명할 산업재해보상보험의 경우도 마찬가지여서 관계법은 산업재해와 직업병에 대한 급여 이외에 장해연금 급여까지 규정하고 있다.

군인연금 등 특수직역 연금의 경우 가입자와 가족의 권리로서 연금급여가 지니는 사회보험적 성격은 퇴직 또는 장해에 대한 소득보장의 기능(대체소득적 기능)보다는 기여금 납부에 따른 반대급부적 성격과 재산권적인 법적 성격을 동시에 띠고 있는 급여라 할 수 있다.(군인연금법 21조 5항 위헌제청에 대한 헌법재판소 결정 92헌가 9, 법륜신문, 1994.8.4. 헌법판례 결정례)

급여수준과 관련하여 우리 나라의 국민연금법이 규정하고 있는 내용은 기본급여와 부가급여로 구성된 기초보장적 급여의 성격이 강한데 반하여 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등 특수직역 연금의 급여는 소득수준에 따른 차등적 기여와 이에 기초하여 급여수준이 결정되는 것으로 미루어 볼 때 실질적 소득의 보장을 목적으로 하는 대체소득적 급여의 성격이 강하게 부각되고 있다. 연금급여는 노후 소득보장의 가장 기초적 수단임을 감안하면, 급여의 수준은 퇴직후 대상자와 가족의 기본욕구 충족이 가능한 수준으로 유지되어야 할 것이다. 그러나 우리 나라처럼 정년에 이르기까지 안정된 직장이 보장되어 있지 않고 직종간의 이동이 심한 사회에서 여러 가지 이유로 만기불입 조건을 충족시키지 못한 수급대상자들의 노후 생활 안정이 국민연금 급여로 가능할 지 의심스럽다.

### (3) 산업재해 보상보험

산업재해보상보험법 9조는 보험급여의 종류로서 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상급여, 장의비를 규정하고 있다.

의료보험과 비교할 때, 산업재해보상보험법이 규정하고 있는 급여의 종류는 다양하며, 급여수준은 높은 것이 특징적이다. 산업재해와 직업병으로 인하여 취업하지 못하는 기간동안 대체소득적 성격의 급여가 휴업급여 또는 상병보상급여의 형태로 지급된다. 이 점은 의료보험법이 규정하고 있는 급여의 종류와 구별되는 두번째 특성이 된다.

위의 법에 규정된 장해급여와 유족급여는 국민연금법에 규정된 급여종류들과 중복되는데 급여의 수준에 있어서는 후자의 경우보다 월등하다.

산업재해보상보험법은 물적 급여 이외에 부수적 서비스로서 피해근로자들의 사회복귀 노력 등 적극적인 근로복지적 노력과 근로복지 시설의 건립과 운영 등을 규정하고 있다.(법 28조 2항)

우리 나라의 산업재해보상보험은 산업체 종사인력의 업무와 관련된 재해와 직업병에 대한 보상을 목적으로 하는 제도이다. 이들이 전체 인구에서 차지하고 있는 비율은 50% 정도에 머문다. 여타의 소득계층을 이루는 자영업자와 농업종사자들이 전체 인구에서 차지하고 있는 비율은 약 40% 정도가 된다. 이들에 대해서는 위의 법이 가입대상에서 제외하고 있는 실정이어서 이들의 업무 수행과 관련하여 일어나는 재해에 대한 보상은 제도적으로 보장되어 있지 않은 것이 첫번째 문제점으로 지적된다.



둘째는 보상 가능 재해범위의 문제이다. 업무수행과 관련하여 일어나는 재해의 범위에 출퇴근 시의 재해, 출장 중에 일어나는 재해들이 급여대상에서 제외되고 있다.

세번째 문제점은 근로복지 사업 관련 규정이 지니고 있는 임의성이다. 다시 말해서 이들 사업은 기껏해야 보험자의 재량에 맡겨진 급여 또는 서비스 일 뿐 피해근로자의 주관적 권리로서 인정되지 않고 있다.

#### (4) 고용보험

우리 나라의 고용보험제도는 종래의 외국 실업보험 제도들이 목표로 하고 있던 실업자들의 생활 안정 사업 보다는 능력개발이나 직업안정 사업에 더욱 큰 비중을 두고 있는 것이 특징적이다. (유동철, 우리나라 고용보험제도의 합리적 모형, 한국사회복지학연구회 편, << 고용보험제도연구 >>, 265면 )

급여의 종류로서는 기본급여와 취업촉진 수당의 두가지로 구성되어 있다. 기본급여의 日額은 수급대상자의 기초일액(최근 일년간의 임금총액을 365로 나눈 액수)의 절반에 해당하는 금액이다. (법 35조 )

급여일수는 대상자 연령과 피보험 기간을 고려하여 결정되며, 급여는 30일부터 210일 기간동안 지급된다. (법 41조 )

취직촉진수당은 기본급여 수급자에게 부가적으로 지급되는 조기취직수당, 직업능력개발수당, 팽역구직활동비, 이주비를 의미한다. (법 51 - 55조 )

우리 나라의 고용보험제도는 실업상태에 처한 노동자와 가족의 생활보장이라는 소극적 급여제도의 성격을 탈피하여 보다 적극적으로 고용구조의 개선과 공용능력의 개발 노력을 통하여 실업의 예방 노력을 목표로 하고 있다는 점이 긍정적으로 평가된다. 그러나 고용보험법이 규정하고 있는 급여 수준은 실업자와 가족의 소득보장의 수준은 고사하고 기본육구의 충족에도 미흡한 정도이다. 독일, 일본 등 우리와 비슷한 목적의 고용보험 제도들을 가지고 있는 나라들과 비교할 때, 급여기간이 지나치게 짧은 것도 문제점으로 지적될 수 있겠다.

#### 4) 행정

우리 나라 사회보험의 행정은 크게 두가지 방식으로 규정된다. 첫째는 의료보험의 경우와 같이 국가가 직접 수행하지 않고 조합, 연합회 등등 정부대행적 성격을 띤 기관들이 맡는다. 둘째는 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험의 경우와 같이 국가가 직접 운영하거나 국민연금 공단, 근로복지 공사 등 정부 산하 단체에 위임하는 방법이다.

의료보험의 행정은 가입자 자격관리, 보험료 징수, 급여의 실시 등의 업무를 수행하는 복수의 조합들과 의료보험 공단 그리고 이들 단위 조합들과 공단의 협의체로서 보험재정의 안정과 의료시설 또는 복지시설의 설립과 운영을 통하여 가입자와 가족의 복지증진을 목적으로 하는 의료보험 연합회로 구성되어 있다.

의료보험 조합에는 의결기관과 집행기관을 둔다.

의결기관은 직장조합의 경우 노사 동수로 구성되며( 시행령 19조 ), 지역조합의 경우 시장,군수, 구청장이 위촉하며, 직종조합의 경우 조합원들의 호선에 의하여 선출된다.

국민연금은 보사부장관( 즉 국가 )이 관리 운영의 책임을 맡으며, 사업의 효율적 추진을 위하여 국민연금 관리공단을 설립한다. ( 법 22조 ) 특수지역 연금으로서 공무원 연금제도와 사립학교 교원 연금의 운

영주체는 각각 총무처장관과 교육부장관으로서 이들은 각각 공무원 연금관리 공단과 사립학교 교직원 연금관리공단을 산하에 두고 있다.

산업재해보상보험은 노동부 장관이 보험자가 되며 중앙행정부서로서 노동부 노동보험국이 있으며 일선 기관으로는 시,도단위에 지방사무소가 설치되어 일선행정업무를 담당한다.

고용보험의 경우, 노동부 장관이 관장하고 직업안정기관에서 보험사무를 관장하도록 규정하고 있다.(법 3조 )

이상에서 알 수 있듯이 사회보험의 행정은 사회적 위험 부문별로, 가입대상자 집단별로 각각 다양한 정부부처들이 보험(관장)자가 되며 상이한 일선행정조직에 의해서 운영되고 있다. 이러한 현상은 우리나라 사회보험이 사회보장 기본법 또는 종합적인 개발계획이 선행되지 않은 채 개별법 형태로 입법화되고 그에 따라 제도화 되었기 때문에 나타난 결과일 것이다.

행정에 있어서의 통합성의 결여는 우리 나라 사회보험 행정의 문제점으로 지적될 수 있겠는데, 분립적인 사회보험 행정체제는 관리 운영 비용의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 소득계층이라는 동일한 피보험자 집단을 대상으로 한 사회보험의 관리운영이 여러 보험자들에 의해서 시행됨에 따라 급여와 기타의 행정업무 상에 비능률과 중복, 혼란 등의 문제가 초래될 위험이 있다. 또한 가입자 자격관리상의 어려움, 급여의 공백과 중복의 문제의 원인이 되기도 한다.

문제 진단은 의료보험 조합들간의 통합,연합회 산하 복수조합들과 의료보험관리공단의 통합화 논의에도 그대로 적용 가능한 것이다.

현재 정부와 야당이 마련 중인 사회보장 기본법안은 이러한 문제를 조정, 해결하기 위한 기구로서 국무총리 산하에 사회보장 협의회를 신설하고 이 기구를 중심으로 정기적인 사회보장 종합계획의 마련을 의무화 하고 있다.앞으로 이러한 법안이 원안대로 입법화한다면 분립적 행정이 지니는 문제를 해결하는데 적지 않은 도움이 될 것이다. 그러나 보다 근원적인 해결책은 사회보장을 관장하는 정부부처를 일원화하고 이 부처가 중심이 되어 사회보험의 부문별,대상자 별 일선행정 조직들을 통합조정하는 방법이다.

## 5) 재정

일반적으로 사회보험의 재원조달의 주된 방법이라 할 수 있는 보험료의 부담은 노동자와 사용자 그리고 국가의 3자가 부담함을 원칙으로 한다.그러나 우리나라의 사회보험 재정의 전반적 특성은 가입자 부담 원칙에 기초하고 있다는 점이다.국가는 개개인의 보험료 명목으로 개입하지 않음을 원칙으로 하고 있는 듯하다. 국가는 단위조합 보험재정의 일부를 부담한다든가( 예컨대 지역의료보험의 경우) 또는 관리운영비의 전부 또는 일부를 보조하는데 머물고 있다.

의료보험의 경우 재정수입은 노사부담의 보험료로서 대부분 충당하며 국가는 농어촌 의료보험의 보험급여 비용의 일부와 관리 운영비를 보조하고 있다.

국민연금의 경우에 있어서도 국가는 국민연금 관리공단의 관리운영비를 보조하는데 머물며, 재정수입은 전적으로 노사 공동부담의 보험료로 충당되고 있다.

산업재해보상보험의 경우에는 개별기업 단위가 보험가입자가 되며 보험료도 기업주(사용자)가 전액 부담한다. 국가는 관리운영비를 부담한다.

고용보험의 경우 실업급여 보험료와 고용안정 및 직업능력 개발사업 보험료를 구분하여 부과하도록 되어 있는데 (법 56조 1항,2항) 근로자는 실업급여 비용의 1/2을 부담하며, 사용자는 실업급여 비용의 1/2과 고용안정, 능력개발 사업 비용을 부담하며, 국가는 매년 관리,운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록 규정하고 있다.(법 5조)

이상에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 사회보험의 주된 재원 조달자는 노동자와 사용자이다. 이는 곧 우리 나라 사회보험 재정의 많은 부분이 보험료 형태로 기업에 전가되고 있음을 말해준다. 국가의 재정참여는 관리,운영비의 전부 또는 일부를 부담하는 수준에 머문다.

우리 나라의 사회보험제도에 있어서 국가의 재정참여는 개별법들이 규정하는 사회보험의 책임자로서 국가의 역할에 조화되지 않는 소극성을 보여주고 있다. “행정에 있어서의 국가책임주의와 재정에 있어서의 국가 무개입주의”는 사회보험개별법들에 일관되어 나타나는 원칙의 하나이다. 여기서 추론할 수 있는 우리 나라의 사회보험에 있어서의 국가상은 권위주의적 관리자, 관용스럽지 못한 관리자이다.

의료보험법 34조는 요양급여와 분만급여를 받는 사람은 그 비용의 일부를 본인이 부담하도록 규정하고 있다.(비용의 일부 본인부담제) 비용의 일부 본인부담 원칙에 찬성하는 사람들은 이것이 의료소비의 억제와 의료보험 재정의 수입과 지출부문 간의 균형을 가능케 함으로써 결과적으로 의료보험 재정을 건실화하는 결과를 가져다 준다고 주장한다. 그러나 서구 복지국가들이 실시한 여러 조사결과들은 본인일부부담제와 의료소비의 억제 간에는 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 의료보험의 재정건실화는 앞으로 예상되는 재정수지 불균형 문제의 해결을 위해서 중요한 수단이 된다고 생각되고 따라서 보험료 수준의 무절제한 인상이나 보험료 수준의 무절제한 억제정책보다는 비용 일부를 소비자 집단에 부과시키는 이 제도가 합리적 해결방법이라고 생각된다. 다만 지출총액의 일정비율을 모든 환자들에게 일률적으로 부담 지우는 것은 같은 액수의 부담금이라 할 지라도 소득수준에 따라 가계에 주는 경제적 압박의 정도가 달리 나타나게 된다. 따라서 현재 관계법이 규정하고 있는 일률적 본인 일부부담제의 적용은 ‘소득수준에 따른 부담의 형평성’이라는 사회보험의 재정원칙에 위배되는 것이므로 소득에 따른 차등부담원칙으로 전환하는 것이 바람직하다.

## 6) 사회보험과 사회복지 서비스

사회보장법 체계는 사회보험과 사회부조와 사회복지 서비스의 3개 영역으로 구성되어 있다.( 김유성, 한국 사회보장법론, 101면 ) 이와 같이 사회복지 서비스는 독자적인 법 영역을 구성하면서 사회보장 권리의 일부를 구성하는 것으로 보는 견해도 있는 반면에 사회복지 서비스는 사회보험 또는 사회부조의 급여와 함께 대상자에게 제공되는 부가적 권리라는 주장도 있다.

인간의 기본욕구의 충족은 사회보장의 기본목표라 할 수 있다. 의,식,주의 기본욕구와 의료의 기본욕구는 일차적으로는 적절한 수준의 현금 또는 현물급여를 통하여 충족된다.

그러나 좀더 깊이 생각하면 사회보장의 목표는 가입자 대상 별로 다양하게 표출되는 욕구 충족에까지 확대되어야 함을 알 수 있다. 예컨대 무의무탁한 아동, 장애인, 거동이 불편한 노인들의 가정보호는 사회보장의 목표라 할 수 있으며 이들 욕구의 충족은 가정보호의 급여의 방법이나 전문 혹은 준전문가들의 직접 서비스를 통하여 해소될 수 있는 것이다.

사회복지사들은 사회복지 활동의 기본목표는 욕구의 충족이라는 소극적 개입의 수준을 넘어서 클라이언트의 자활을 가능케 하는 교육, 훈련, 상담 등의 적극적 개입을 통하여 달성될 수 있다고 주장한다. 역사적으로 영국의 19세기 산업사회에 있어서 도시빈민 문제의 원인과 대책과 관련하여 사회사업가들과 사회정책론자들 사이에서 의견이 갈렸던 것을 우리는 기억하고 있다. 고전적 사회복지의 개념에서 보면 빈민의 문제는 사회사업가의 개입을 통하여 해결될 수 있다는 신념이 지배한 적이 한 때 있었다. 그러나 오늘날 우리 사회복지사들 중에서 사회보장의 법정급여가 배제된 상태에서 전개되는 전문적 개입이 도시빈민의 문제를 해결하는 데 적절한 방법이라고 주장하는 사람은 아마도 없을 것이다. 사회보장의 법정급여가 제공되는 과정에서 클라이언트에 대한 사회복지 전문적 개입은 후자의 복지증진이나 사회보장의 목표달성에 적절한 방법이 된다고 할 수 있다.

사회복지학에서는 인간의 욕구충족을 겨냥한 물질 급여 이외에 사회 심리적 욕구충족을 위한 사회복지사의 전문서비스도 인간의 복지증진에 필요불가결한 것으로 간주하고 있다.

우리 나라 사회보험 개별법들은 아동, 장애인, 거동이 불편한 노인들에 대한 케어 또는 가정보호의 급여 또는 직접서비스 중 어느 것도 규정해 놓지 않고 있다. 그러나 이와 간접적으로 관련된 사항들을 '복지사업의 실시, 등의 조항으로 규정해 놓고 있는 실정이다. 요컨대 우리 나라 사회보험 관계법에서 사회복지 서비스는 주로 사회복지 시설의 건립과 운영을 의미하고 있다. 예컨대 의료보험법 27조 2항은 의료보험 연합회의 의무사항으로서 보험안정기금의 설치의무와 함께 의료시설, 복지시설의 설립, 운영을 규정하고 있다. 법이 규정하고 있는 기금의 용도는 보험재정 안정사업과 의료시설, 복지시설의 설치, 운영에 국한시키고 있다. 선진 복지국가의 예를 살펴보면 의료보험 기금의 용도는 매우 보건 및 질병예방 사업, 사회복지적 성격의 비법정 급여의 실시, 기타 복지관련사업의 비용지원 등 매우 다양하게 규정되어 있다. 우리 나라 의료보험법의 기금용도의 범위도 확대할 필요가 있다. 그리하여 질병과 관련된 복합적인 복지노력이 증대되도록 하여야한다.

국민연금 연금관리공단은 가입자 및 연금수급권자의 복지증진을 위하여 필요한 시설의 설치, 기타 복지사업을 할 수 있다.(국민연금법 42조)

복지사업의 종류로서,

- 노인복지,장애인 재활을 위한 시설의 설치운영,
- 병원, 휴양시설, 또는 요양시설의 설치,운영'
- 생활안정사업을 위한 자금의 대여,
- 학자금의 대여,
- 중,소 기업 사업장 내 복지시설의 설치를 위한 자금의 대여 등( 앞의 법 시행령 28조 )이 있다.

국민연금기금은 가입자수와 적립금의 누적을 감안할 때 점차 천문학적인 규모로 늘어나게 될 것이다. 우리 나라의 기금운용현황을 수익성 보장을 위한 투자에만 경도 되어 있다. 가입자들이 저렴한 가격으로 이용할 수 있는 요양시설, 복지시설 등의 건립은 이들 시설을 이용하게 될 연금수급 노인들의 부담을 경감하는 결과를 가져오게 되기 때문에 기금의 수익성 투자 만큼이나 복지부문에의 투자도 중요한 것이다. 따라서 기금에 대한 시민사회 수준의 감시와 가입자 복지를 위한 운용방안의 논의가 공개적으로 이루어져야

한다. 이를 위해서 연금기금 운영의 민주화가 이루어져야 할 것이다. (연금기금운용위원회에 대해서는 후술할 “관리,운영 체계의 민주화” 참고하기 바람) 사회복지 연구자들과 전문가들의 국민연금에 대한 연구와 개입이 필요한 것도 바로 이것이 지니고 있는 복지성 때문이다.

산업재해보상보험법은 보험급여 후의 사후조치로서 근로복지사업의 실시를 규정해 놓고 있다.( 법 28 조 2항 ) 요컨대 복지시설의 설치운영을 통하여 피해근로자의 사회복지 등의 적극적인 근로복지사업의 실시를 의무화하고있다. 이를 위하여 노동부장관은 요양 또는 외과후 조치에 관한 시설, 의료재활 또는 직업재활에 관한 시설, 재해예방에 관한 시설 등을 설치,운영하거나 근로복지공사로 하여금 이를 설치 운영하게 할 수 있다.

산재보상보험에 있어서 예방노력은 대상자인 노동자 복지를 위한 최선의 방법임은 재론의 여지가 없다. 우리 나라 산재보험법은 예방노력의 일환으로 메리트 시스템을 보험료율 결정의 특례로 적용하고 있다.( 법 21조, 22조, 시행령 50조) 예방효과를 드높히는 방법의 하나로 법21조 1항이 규정하고 있는 기업별 보험료 산정 기준 상에 재해율에 따른 차등적 보험료 체계를 더욱 강화시킬 필요가 있다.

피해근로자의 직업재활과 사회재활은 사회복지 분야의 관심분야라 하지 않을 수 없다.

고용보험법 68조에는 보험안정 기금의 설치, 운영을 규정하고 있다. 이 기금의 재원은 보험료, 기금운용 수익금, 적립금으로 구성된다. 기금의 용도는 고용안정과 능력개발 사업, 실업급여의 지급, 보험료의 반환, 일시차입금의 상환이자, 기타 등으로 규정되어 있다. 사회복지 서비스의 실시를 위한 기금운용이 허용되지 않고 있는 것은 문제점으로 지적되어 마땅하며 이를 위한 규정의 수정, 보완작업이 필요하다고 생각된다.

### 3. 우리 나라 사회보험의 과제

#### 1) 사회보험과 연대주의

산업사회 초기의 사회보험은 산업노동자들의 자구적 대책으로 시작되었기 때문에 재원조달과 급여에 있어서 협의의 연대성 즉 직업 또는 직장연대성에 기초한 것에 불과하였다. 그러나 사회보험이 국가 사회 보장 계획의 중심부에 위치하면서 사회보험은 모든 소득계층 인구 집단에 안정된 생활을 보장하여 주는 제도로 변화하여 가고 있다. 우리 나라의 사회보험은 개별법 형태로 입법화되고 시행되어 온 관계로 지금 까지 한번도 소득계층 전체의 포괄적인 생활보장 제도로의 개혁이 논의되거나 변화가 모색된 적이 없다.

재원조달의 과제나 사회적 취약계층을 위한 사회보험 급여는 편협한 직장 또는 직종연대성의 원칙에서 탈피하여 국민연대 또는 사회연대성의 원칙에 기초하여 해결책이 모색되어야 할 것이다. 의료보험의 재원 조달은 위험의 분산이라는 보험 기술적 접근만 가지고는 소득계층 전체의 의료 기본욕구를 포괄적으로 해결할 수 없다. 국민연금의 적립식 재정방식은 개인 별 노후 보장을 위한 확실한 방법이지만 이것만으로는 저소득 노동자 계층이나 경제적 취약계층의 노후생활이 보장될 수 없다. 사회연대성 원칙에 기초한 제정의 공동부담과 무거울 연금급여의 실시와 확대를 통해서만 이들 계층의 노후생활 보장이 가능하여 지는 것이다. 이러한 문제점 등이 사회보장 기본법 논의와 함께 여론화될 필요가 있다.

#### 2) 급여의 공백과 중복성의 문제

사회보험의 급여는 원칙적으로 생활안정 목표 실행에 정향된 소득계층 전체의 권리로서 인식된다. 사

회보험은 포괄적인 사회적 위험들에 대한 급여를 통하여 이들의 생활 안전을 실현시키는 제도이다. 따라서 사회보험법은 소득계층의 경제생활에 위험을 주는 제반 사회적 위험들에 대한 급여를 규정함으로써 이들의 생활안전의 권리를 구체화하게 되는 것이다. 우리 나라의 사회보험은 개별법 체계로 입법화되었기 때문에 급여의 포괄성과 중복성의 문제가 고려되지 않고 있으며 사회보장 정책의 수준에서도 이 문제가 심도 있게 다루어 지지 않고 있다.

사회보험 가입대상자 집단을 사업장 근로자, 농업종사자, 자영업자 집단으로 대별 해 볼 때, 사업장 근로자들의 경우에는 의료, 노령 및 퇴직, 산업재해, 실업 등 사회적 위험들에 대한 포괄적인 급여가 관련법들에 의해서 규정되어 있지만 농업종사자와 자영업자 집단은 의료보험의 급여 이외에 노령 및 퇴직, 산업재해에 대한 급여가 규정되어 있지 않다.

급여의 포괄성과 함께 중복성의 문제도 사회보험 입법의 과제라 할 수 있다. 예를 들면, 국민연금법과 산업재해보상보험법은 공통적으로 장해급여와 유족급여를 급여의 종류에 포함시키고 있다. 급여의 공백과 중복의 조정문제는 크게는 현재 정부와 야당에서 논의중인 사회보장 기본법의 수준에서 기준을 마련해 주어야하며 작게는 사회보험 개별법들 간의 조정을 통해서 해결해 나가야 할 과제이다.

### 3) 사회보험과 가족유대

사회보장의 실시는 가족유대를 약화시킨다는 주장도 있고 또 반대로 사회보장의 급여가 가족 성원간의 유대를 강화시킨다는 주장도 있다. 사회보장의 권리는 기본적으로는 개인의 권리사항이다. 사회보장의 권리가 가족유대를 강화하기 위해서는 보험료 선정 기준과 급여 기준상에 세심한 배려가 있어야 한다. 이러한 방법을 통하여 위에 지적한 부작용을 최소화 할 수 있다.

우리 나라 사회보험 개별법들은 공통적으로 가족에 대한 고려를 기초로 하고 있다. 예컨대 의료보험에 있어서 직계 존속과 비속 등 부양가족에 대한 급여를 허용하고 있는 것이라든지, 국민연금, 산업재해 보상보험의 급여 상에 있어서 가족성원들에 대한 부가적 급여 등이 그것이다.

그러나 일부개별법들에는 가족유대에 대한 고려가 눈에 띄지 않는다. 예컨대 지역의료보험의 보험료 산정기준은, 부양가족수의 과다에 관계없이 책정되는 직장의료보험의 경우와는 달리 세대당 정액제와 부양가족 일인당 정액제를 병용하고 있다.( 의료보험법 시행령 36조 2 )

1960년대부터 우리 정부는 산아제한과 인구억제정책 목표에 조율된 가족계획정책을 일관되게 추진하여 왔다. 그 성과는 이미 현격하게 낮아진 인구 증가율에서 나타나고 있다. 이대로 가면 조만간 인구규모의 정체 또는 감소를 경험하게 될 것이다. 현재 우리 나라의 의료보험법은 세번째 자녀부터 출산급여를 금지하고 있다. 이 조항은 인구억제정책의 일환으로 정부가 강력히 추진해 온 가족계획사업의 영향인 듯하다. 이것은 우리의 가족개념에 위배되므로 폐지되어야 할 조항이다.

앞으로의 인구동향을 전망해 보면 정부는 지금부터 적극적인 가족정책을 준비할 필요가 있다. 국가는 장기적 안목을 가지고 인구정책을 계획하고 이를 적극적인 가족정책으로 발전시켜야 할 시점에 이르렀다. 현재 국민연금과 산업재해보상제도는 가족수당적 급여들을 실시하고 있다. 이러한 급여들을 통합 발전시킨 보편적 가족수당제도에 대한 검토가 필요하다. 가족수당제도는 사회보장 프로그램의 하나로서 선진 산업국가들에서는 국가의 인구정책의 하나로 활용되고 있다. 예컨대 최근 일본이 도입한 아동수당 제도나 유럽의 가

족수당 제도등이 좋은 선례가 된다.

#### 4) 관리 운영체제의 민주화

사회보장권리의 보장은 국가의 책임이라는 인식이 사회보장의 관리 운영에 있어서까지 국가 독주를 허용하는 요인이 되고 있다. 그러나 좀더 깊이 생각해 보면 사회보험의 재정의 대부분은 가입자들로부터 나온다. 이것이 관계법에 기초하여 합목적적으로 쓰이는가를 감독하는 것은 국가의 책임이지만 사회보장의 재정과 행정에 있어서는 가입자 자치원칙이 국가책임 원칙과 조화되어야한다. 의료보험 지역조합의 운영위원은 의약관계단체 등 조합정관이 정하는 단체가 추천하고 시장, 군수, 구청장이 위촉하도록 규정하고 있다.(의료보험법 시행령 19조 2항) 이는 조합원 간의 호선에 의한 선출방식을 택하고 있는 직장조합의 경우와 비교할 때 덜 민주적이다.

국민연금 기금은 노후보장을 목적으로 국민으로부터 거둔 것이기 때문에 그 운용방식은 민주적이고, 공개적이며 복지지향적이어야 한다. 국민연금법은 기금의 운용에 관한 주요사항을 심의,의결하기 위하여 국민연금기금위원회의 설치를 규정하고, 그 위원장은 경제기획원 장관이, 부위원장은 보건사회부장관이 각각 맡고, 재무부장관, 농수산부장관, 상공부장관, 노동부장관과 위원장이 위촉하는 사용자 대표, 가입자대표, 수급자 대표, 관계전문가 등이 위원이 되도록 하고 있다.(법 84조) 그리고 위원회의 조직과 운영에 관한 기타의 사항은 대통령령으로 정한다( 동법 84조 4항)고 규정하고 있어서 결과적으로 대통령과 정부부처의 결정권이 거의 절대적으로 보장되어 있는 반면 가입자들의 의사는 거의 반영될 수 없게 되어 있다. 물론 자금계획서의 국회제출,소관 상임위원회에서의 질의, 응답을 기금관리법에서 규정하고 있으나 실질적인 심의의 결권이 국회에 없기 때문에(김근조, 오근식, 연금제도,<<한국사회보장제도의 재조명>>,56면) 행정부의 의도하는 바대로 사용될 가능성은 얼마든지 존재하고 있다.실제적으로 이같은 우려는 공공부문의 과도한 예탁과(상계서 55면) 복지성 투자의 부재현상으로 나타나고 있다. 앞으로 기금은 천문학적인 숫자로 불어날 것이고 정부부처간 확보쟁탈전은 한층더 가열될 것으로 전망된다. 기금운용의 민주성이 보장되기 위해서는 위원회 구성에 관한 관련법규들의 개정이 검토되어야한다.

#### 5) 예방적 노력의 강화

특히 의료보험과 산업재해보상보험에 있어서 예방은 치료 이상으로 강조될 필요가 있다. 질병과 재해 발생의 감소는 그 자체가 가입자와 가족의 복지 증진을 의미하는 것이기 때문이다. 예방사업은 물론이고 사고와 산업재해에 의한 장애자들을 위한 사회적, 직업적 재활노력도 강조되어야 한다. 또한 서구 복지국가들의 경험을 통하여 알 수 있듯이 질병과 재해의 예방노력은 사회보험 재정에 커다란 기여를 하고 있다. 우리 나라의 의료보험과 산업재해분야에서의 예방노력은 이들 국가에 비해서 미약한 수준이다. 이미 앞에서 언급한 정기 건강진단의 실시와 그 비용의 보상, 재해율에 따른 보험료액 조정장치의 강화 이외에도 의료와 산재보험의 기금을 기초로한 적극적인 질병 및 재해 예방대책이 마련되어야 한다. 이를 밑받침할 법적 근거를 마련하기 위하여 관계법들의 수정,보완이 요구된다.

우리 나라 산업재해보상법은 우선 산재피해자에 대한 근본적 치유라고 할 수 있는 사회 및 직업재활을 위한 조치가 시설 중심으로 이루어져 있고(법 28조 2), 따라서 이러한 급여는 기껏해야 재량급여로서의 성

격을 가질 뿐 피해근로자에게 주관적 권리로 인정될 수 없도록 입법화되어 있다.(전광석, 사회보장법학, 216면) 재활을 목적으로 한 급여 항목의 신설과 사회복지사들의 개입이 복지서비스 강화의 차원에서 검토될 필요가 있다.

#### 6) 법리와 현실간의 거리

사회보장법은 사회보장의 기본원리와 관련법 내부의 일관된 목표와 논리에 기초하여 입법화 되어야 함은 물론이다. 우리는 위에서 바로 이러한 문제의식을 가지고 우리 나라 사회보험 개별법들의 여러 문제점들을 논의하였다. 그러나 또 한편으로 생각해 보면 우리 사회보장의 문제는 법의 不備와 잘못됨에서 기인하는 경우도 있지만, 법은 있으나 제대로 시행되지 않는 데서 파생되는 경우도 있다. 예컨대 의료보험의 경우 관계법들은 연합회 산하의 지역조합, 직종조합 또는 의료보험 공단을 기초로 의료보호를 받는 극빈층 일부를 제외한 모든 국민이 의무가입하도록 관계법은 규정하고 있지만 현실은 이와 부합되지 않는 것으로 나타나고 있다. 전국 단위의 본격적인 조사가 없어서 그 정확한 규모는 분간할 수 없으나 상당수의 국민들이 보험가입을 하고 있지 않거나 보험료 납부를 거부하고 있는 것으로 알려지고 있다. 관계법들이 제대로 시행되고 있는지를 감시하고 문제를 제기하는 것은 사회복지사들을 비롯한 전문가들과 사회전체에 부과된 과제라고 할 수 있다.

### III. 결론

#### : 사회보장법 또는 사회복지법 체계화의 논의

사회보장은 사회부조, 사회보험, 사회복지서비스의 세 영역으로 구성된다. 이에 따라 사회보장 법체계를 사회부조법, 사회보험법, 사회복지법의 세 영역으로 나누는 것이 가장 일반적인 방법이라 할 수 있다. 이러한 분류방식에 대하여 김유성 교수는 다음과 같은 문제점을 제기한다. 즉 이러한 기준을 가지고는 사회보장제도의 법적 독자성이나 법리적 체계성을 명백히 할 수 없기 때문이다.(김유성, 한국사회보장법론, 101-102면) 김 교수에 의하면 위에서 언급한 세가지 법들은 그 의미가 충분히 법적으로 검토된 것이 아닐 뿐 아니라 그것이 어떠한 관련 속에서 사회보장법의 체계를 구성하고 있는가에 대해서는 전혀 이론 체계가 성립되어 있지 않다.(상게서, 102면) 요컨대 사회보장제도의 분류기준이 곧바로 사회보장법의 체계화를 위한 기준으로 통용될 수 없다는 것이 그의 주장의 요지이다. 왜냐하면 제도적 구성은 정책목적 내지 이념에 기초한 것이고 법적 체계는 법이론 또는 법개념으로서의 일체성 인식에 기초한 것이기 때문이다. 따라서 김 교수에게는 사회보험과 공적부조를 거출제나 아니냐, 즉 보험기술을 택할 것인가의 여부에 따라 구별하는 것은 제도적으로도 절대적인 기준이 될 수 없을 뿐만 아니라 더욱이 법적으로 보면 그런 것들은 전혀 중요한 것이 아니다. 오히려 사회보장의 요보호성의 구조나 정도가 문제시되는 것이다.(상게서, 102-103면) 사회보장의 요보호성이라는 개념을 중심으로 김교수는 상병, 폐질, 등의 생활위험(사회적 위험) 또는 생활불능에 대하여 상실된 소득의 보장을 목적으로 하는 금전급여의 부문과, 둘째로 금전급여에 의한 소득보장을 목적으로 하지 않고 노동능력(소득능력)의 상실 또는 훼손에 대하여 그 회복을 기도하고



정상적인 생활능력을 유지시킬 것을 목적으로 하는 급여부문, 즉 장애보장급여로 나눌 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 공법적 성격을 지니는 사회보장법의 목표에 지나치게 집착한 나머지 사회보장의 주체로서 국가나 공공단체에 의해서 일방적으로 보장되는 제반 급여와 서비스를 사회보장 가입자들의 사회보장의 권리와 동일시하는 데서 비롯된 논리적 비약이다. 그러나 김 교수의 분류는 지금까지 의견이 분분한 사회복지 서비스 부문을 두가지 종류의 사회보장 급여들 중에서 두번째 즉 장애보장급여의 범위에 포함시킴으로써 사회복지서비스를 사회보장의 기본권에 포함시키려는 사회복지 전문가들의 환영을 받아 마땅하다.

전광석 교수는 우리 나라 헌법 34조의 사회보장 기본권을 구체화 시키는 법체제를 사회행정법 체계와 동일한 개념으로 보고 있다.(전광석, 사회보장법학, 27면) 전교수는 사회행정법을 급여의 원인관계를 중심으로 사회보험체계, 사회보상체계, 사회부조 및 촉진체제로 분류할 것을 제안하고 있다.(상게서, 27면)

사회보험체계는 보험원칙에 사회조정의 요소가 가미된 사회보장제도를 총괄하는 개념으로서 보험료 각출이 '법적 원인관계'를 성립시킨다.

사회보상체계는 국가보훈보상제도와 범죄 피해자에 대한 국가보상제도 등 국가연대성 원칙에 기초하여 국가유공자 또는 범죄피해자들에 시행되는 보상제도를 의미한다.

사회부조 및 촉진체계는 '법적 원인관계'를 전제로 하지 않은 순수한 사회정책적 목적에서 지급되는 급여로서 개인의 구체적인 보호를 필요로 하는 체계(상게서 30면)로서 공적부조 제도와 복지서비스제도(각종 수당과 서비스를 포함)가 이에 해당된다.

전교수의 분류는 사회보험과 사회부조 이외에 세번째 부문으로서 사회보상체계를 추가한 것이 특이하다. 이와 같은 그의 시도는 현재 사회부조체계에 분류되어 있으나 애매모호한 법적 지위를 지니고 있는 국가보훈법을 하나의 독립된 체계로 위치정립하였다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 그러나 통일 후를 전망하여 보건대, 전 교수의 주장대로 사회보장을 독립된 법 체계로 분리시키고 여기에 현재의 국가보훈제도 처럼 부조성 급여보다 월등한 급여를 계속하게 된다면 분단 이후 발생한 양측의 전몰군경과 유가족 기타의 보훈대상자들에 대한 사회보장권을 둘러싸고 적지 않은 사회적 논란이 예상된다. 전교수의 분류에서 발견되는 또 하나의 새로운 시도는 사회부조와 촉진체계의 부문에다가 소위 복지 5법들이 규정하고 있는 각종 수당과 사회복지서비스를 공적부조와 함께 하나의 법체계내에 위치시키고 있다는 점이다. 그러나 우리나라의 복지 5법에 규정된 대부분의 수당들은 노령수당(노인복지법 13조) 등 극히 일부를 제외하고는 주는 자의 임의성과 자선적 성격에 기초한 급여들이기 때문에 생활보호법과 의료보호법 상의 급여들과 동일한 법적 성격을 띠는 급여들로 보기는 어렵다. 또한 각종 사회복지서비스 또는 복지서비스들을 사회부조 체계에 포함시키게 되면 이들이 마치 빈곤층에게만 국한된 서비스개념으로 제한됨으로, 전 교수의 입장은 이를 보편적 권리로 하자는 사회복지학계의 일부 주장과 대립되는 것이다.

위의 두 법학자들이 분류기준에서 발견되는 공통점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉 사회복지 관련입법들은 -예컨대 한국사회복지협의회 편, 사회복지 법전 (1991)에 수록된 모든 법과 시행령 등- 사회보장법 테두리 내에서 두가지 또는 세가지 영역들 중 어느 한곳에 포함되는 것들이다. 따라서 법이론상 사회복지법 체계라는 별도의 법체계는 존재할 수 없다.

이러한 법학자들의 입장은 사회복지의 개념을 사회보장의 상위개념으로 보거나 또는 사회복지서비스법

체계를 사회보장법체계와 별개의 것으로 보는 일부 사회복지학계의 입장과 대조를 이룬다.

윤찬영 교수는 사회복지법의 개념을 앞서 언급한 두 교수의 사회보장법, 사회행정법 개념의 상부개념이라고 주장하고 있다. 윤교수는 사회복지법을 사회보장법, 사회복지서비스법, 사회정책에 관한 모든 법(예를 들어 주택정책에 관한 입법, 조세정책과 관련된 입법) 등의 세 영역으로 구분하고 있다.

시론적인 두 편의 논문만으로는 윤교수의 논지를 정확히 이해하기 어렵지만 대충, 국민연금법, 의료보험법, 산업재해보상보험법 등의 사회보험 관련법들은 주로 노동자들의 복지증진에 목적을 두고 있는 것들이며, 이들은 생활보호법과 함께 사회보장법 체계를 이루는 것으로 이해할 수 있다.(윤찬영, 논문, 한국사회복지학회지, 23호, 1994, 178면) 윤교수의 시도에서 부각되는 두번째의 쟁점은 대상자의 (기본적) 욕구충족에 목적을 두는 사회복지사업법에 대한 중요성의 강조와 이 법의 獨自性和 正體性を 강조하는 부분에서 찾을 수 있다. 윤교수는 이 법의 독자성과 정체성의 논리적 근거를 사회복지학의 목표라는 규범적 '타당성'과 아동, 노인, 장애인, 모자, 영육아 관련 법들의 사실적 '실효성'에서 찾고 있다.

사회보장법체계이든 사회복지법 체계이든 명칭의 선택은 그다지 커다란 의미를 지니는 것 같지 않다. 오히려 중요한 것은 이들 법이 지향하는 인간기본 욕구의 충족이라는 개념과 목표를 어떻게 설정하는냐는 것이다. 다시 말해서 우리 나라 헌법 34조의 사회복지 또는 사회보장 권리의 개념규정 문제로 구체화된다.

사회복지학에서는 인간의 기본욕구의 충족을 겨냥한 물질 급여 이외에 사회심리적 욕구충족을 위한 사회복지사의 전문 서비스도 인간의 복지증진에 필수적인 것으로 간주한다. 여기서 사회복지사들은 '돕는 전문직(helping profession)'으로서 그들 활동의 정당성을 확보하려는 것이다.( T. Burton, The nature of social work, London, Macmillan, 1982 ) 사회복지서비스 영역의 법들이 하나의 독자적인 법체제로 성립하기 위해서는 윤찬영 교수가 지적하는 바와 같이 복지 5법이 규정하고 있는 모든 복지서비스가 그것을 제공하는 주체(특히 민간기관, 시설들)의 입장에서만 정의되는 것이 아니라, 대상자들의 권리로서 규정되어야만 하는 것이다.(상계서, 182면, 주6)

과연 사회복지서비스는 사회권적 기본권 또는 사회보장의 권리의 필수적인 요소로 포함될 수 있는 것인가? 만약 그렇다면, 최고 규범적 윤곽을 제공하는 법인 우리 헌법 34조 1항과 2항은 복지 5법이 다루고 있는 제반 사회복지 서비스들을 대상자들의 온전한 권리 개념으로 격상시키는데 구속력을 지닌다고 볼 수 있는 것인가? 이에 대하여 윤찬영 교수는 사회복지서비스를 우리 헌법 34조가 규정하고 있는 인간의 기본권리(복지권)로 보고, 우리 나라의 복지 5법에 의해서 '요보호 대상자'들에게만 선별적으로 제공되는 제반 사회복지 서비스들을 모든 인구층에 하나의 보편적 권리로서 할당할 것을 주장하고 있다.(상계서 184면) 또한 윤교수는 복지 5법이 하나의 독립적인 체계 즉 사회복지서비스 법체제로 성립될 수 있다는 주장을 펴고 있다. 그러나 실제적으로 사회복지서비스는 특정 보호를 필요로 하는 대상자들에게만 조사를 통하여 선별적으로 주어지는 것이기 때문에 이와 비슷한 법적 성격을 지닌 사회부조 또는 공적부조제도(법)와 함께 하나의 체계에다 포함시켜야 한다는 전 교수 주장도 설득력이 있어 보인다.

우리 나라의 복지 5법의 내용들은 자선적 성격의 급여와 서비스가 대부분을 차지하고 있어서 그 법적 성격이 애매모호하고 이들을 과연 사회복지(사회보장)법 체계의 어느 부분에 위치 시켜야 막연하다. 이에 대한 진지한 토론이 이어지기를 바라면서 발표를 마친다.