

한국 사회보장의 특성과 과제*

나 병 균*

I. 문제제기

1960년대에 도입된 우리나라 사회보장 제도는 지난 40년 동안 빠른 속도로 변화하여 왔다. 그 결과 4대 사회보험들의 기본골격과 국민기초생활보장 체계가 자리잡게 되었다. 또한 사회복지지사들을 중심으로 한 사회복지 서비스 제공의 장으로서 사회복지 기관, 종합 사회복지관, 사회복지 시설들의 수와 규모가 급격하게 증대되었다. 그러나 이들 각각의 분야들은 전체 사회보장 제도들의 통합되거나 조정된 목표 아래 발전해 온 것이 아니라 사회보장 개별법들의 형태로 발전하였기 때문에 상호간의 유기적 관계와 교류가 부족한 실정이다. 다시 말해서 현재의 사회보장은 전 국민 생활 안정의 보장이라는 목표를 실현하는 데 많은 문제점들을 지니고 있다. 전 국민의 생활안정의 목표를 실현하고 국민 개개인의 사회보장 권리를 구현하는데 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 실천적 측면에서의 문제도 물론 중요하지만 사회보장 이론의 부재는 더욱 큰 문제이다. 산발적으로 뿔어 나아가고 있는 개별법과 제도들을 하나로 묶어 설명할 수 있는 이론의 개발이 필요하다. 근간 사회문제화 되고 있는 실업자집단의 사회보호의 문제는 금융위기의 여파라는 일시적 현상이기보다는 산업사회의 노동의 변화와 연관되어 있는 구조적인 문제이다. 그러므로 실업자 생활 안정 대책과 사회보장 급여체계에 관한 개혁 논의는 보다 체계적이고 장기적 관점에서 접근해야한다.

현대 사회보장은 20세기 산업사회의 산물이다. 우리 사회는 산업화로 의 이행과 동시에 정보

* 이 글은 2000 한국학술진흥재단 연구비 지원 프로젝트, 《사회복지와 배분적 정의 III》의 일환으로 작성됨.
* 한림대 사회과학대학 교수

화 사회를 향하여 나아가고 있는 중이다. 이러한 사회 변화에 따른 사회보장의 적용은 현재의 문제를 해결해 나아가는 데 있어서 반드시 고려되어야 할 요소라고 생각한다.

이 글의 첫 번째 목적은 사회보장 목표와 기본원리에 기초하여 우리나라 사회보장의 구조적 특성과 문제점을 법 기술적 차원에서 비판적으로 고찰하는 것이다.

둘째 목적은 우리사회의 최대의 사회문제라 할 수 있는 실업자 집단과 빈곤자 집단의 사회보장 권리의 실현을 위하여 현재 가지고 있는 사회보장의 기초보장 급여들의 구조를 점검하고 대안을 제시하는 일이다.

셋째 목적은 법기술적인 차원이 아니라 일반적이고 정책적 차원의 논의로서 우리나라 사회보장이 처한 대표적인 환경적 요인들을 1)통일, 2)노동의 변화, 3) 페미니즘의 세 가지 관점에서 정리하고 이들과 관련된 사회보장의 미래전망을 시도하는 것이다.

이 글의 본문은 4개의 부분들로 구성될 것이다. 첫째는 현대 사회보장의 목표와 기본원리를 체계화하고 이어서 사회보험의 급여, 공공부조의 급여 그리고 사회복지서비스 이 세 가지의 관계를 설명하게 될 것이다. 둘째 장에서는 우리나라 사회보장의 특성과 문제점들을 분석할 것이다. 셋째와 넷째 장에서는 우리나라 사회보장의 과제를 제도 내부 문제들의 개선이라는 차원과 환경의 변화와 관련된 외부 요인들에 대한 사회보장의 적용이라는 차원으로 나누어서 논의할 것이다. 마지막으로 결론에서는 우리나라 사회보장이 추구해야할 방향을 제시하게 될 것이다.

II. 본론

1. 사회보장의 목표

사회보장이란 개인과 가족의 경제 생활 안전보장을 목적으로 하는 권리이다. 인권으로서 사회보장의 권리는 세계인권 선언(1948) 22조에 명시되어 있고, 이것은 국제노동기구가 채택한 필라델피아 선언의 사회보장 일반화에 관한 권고와 함께 2차 대전 이후, 서구 복지국가들과 신생 독립국-우리나라를 포함한-들의 헌법에 중요한 영향을 미쳤다.¹⁾ 사회보장 권리를 실현하기 위한 주된 수단은 사회보장 제도이다.

각 국의 사회보장 제도들은 나름대로 사회보장의 권리를 구체화하기 위한 급여를 실시하고 있는데 그 수준은 나라마다 다르다. 사회보장의 목표는 베버리지 보고서와 국제노동기구의 협

1) Saint-Jours(Y.), 1983. 《Traité de Sécurité Sociale》 T.1, p.5.

약에서 제시하고 있는 내용을 기준으로 제시할 수 있다.

베버리지 보고서(1942)에 나타난 사회보장의 목표는 전 국민을 대상으로 사회적 미니멈을 보장하는 것이었다. 이것은 의식주 및 기본 욕구들의 충족에 필요한 최저수준의 급여이며, 베버리지는 사회적 미니멈 급여를 모든 사람들에게 평등한 수준으로 제시하는 것을 사회보장 급여의 목표로 제시하고 있다.

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

현대 사회보장은 앞에서 언급한 두 가지 목표들 다시 말해서 전 국민에 대한 사회적 미니멈의 보장과 직업활동을 수행하는 인구집단 전체를 대상으로 소득의 안정과 의료의 기본욕구의 충족을 목표로 하는 제도라 할 수 있다.

그러나 1950년대부터 사회보장에 대한 시민들의 기대수준이 향상되고 이를 밑받침할만한 물질적 풍요에 힘입어 급여 내용과 수준에 있어서 괄목할만한 향상이 있었다. 그리하여 사회보장이 커버하는 영역은 물질적 욕구의 충족 수준을 뛰어넘어 케어, 장애인과 사회주변 계층의 직업재활 및 사회적 재할에 대한 지원 등 실로 그 영역은 사회정책 전반에 미치리 만큼 광범위하고 다양해졌다. 이러한 적극적인 노력을 통하여 사회보장 제도가 달성하려고 하는 궁극의 목적은 현대를 사는 사회구성원들 모두의 인간성의 만개(épanouissement de la personne humaine)를 돕고 창의적이고 생산적이며 인간 중심적인 사회를 실현하는 것이다.

1) 사회보장의 기본원리

국제 사회보장 협회(ISSA)의 1953년 회의에서 결의된 사회보장 원칙은,

- 사회보장권리성과 적용에 있어서의 평등성,
- 적용대상자 범위의 보편성,
- 전 국민을 대상으로 한 무료 의료의 제공,
- 국가와 고용주에 의한 비용 전액부담의 원칙,
- 피보험자의 관리, 운영 참여의 원칙
- 급여수준의 적절성과 충분성의 원칙,
- 이민노동자와 가족의 수급권의 지속성 보장 등이다.

이상의 사회보장 목표와 원칙을 기초로 우리나라 사회보장에 대한 논의의 기준을 제시한다면,

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

둘째, 사회보장의 급여수준은 전 국민의 사회적 미니멈의 보장과 노동자와 가족의 소득의 보장에 충분할 정도로 조정되어야 한다(사회적 미니멈의 보장과 급여의 충분성 원칙).

셋째, 국가는 사회적 미니멈의 보장과 의료보장을 위한 비용을 보장해야 한다(국가책임의 원칙).

넷째, 사회보장 행정에 있어서 민주 원칙과 가입자 참여가 존중되어야 한다(행정의 민주 원칙).

2) 사회보장의 권리로서 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 각각의 개념과 이들간의 관계

현대 사회 구성원의 사회보장 권리는 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 이 세 가지 방법에 의해서 실현된다.

첫째, 사회보험은 사회적 위험들에 대한 보상을 통하여 대상자의 소득을 보장하여 주는 것이다. 사회보험은 직업활동 상에 개입될 수 있는 제반 사회적 위험들에 대한 급여를 실시함으로써 직업소득의 안정을 보장하여주고 결과적으로 대상자와 가족의 경제생활 안정을 실현하는데 목적이 있다.

둘째, 공공부조는 극빈층에 대한 최저생활을 국가가 책임지는 것으로서 전통적인 사회보호의 방법이다. 그러나 산업사회에서 사회보험이 도입되고 보편화됨에 따라, 그리고 사회보장제도가 시작되면서부터 공공부조는 사회보장 권리 실현에 있어서 보완적 보충적²⁾ 역할을 수행하는 것으로 축소되어 버렸다.

셋째, 사회복지 서비스의 권리적 성격은 앞서 언급한 두 가지 종류의 권리와 다소간의 차이를 지닌다. 즉 두 가지의 경우에는 급여의 종류가 현금 또는 현물로 되어 있는데 반하여 사회복지서비스의 경우에는 케어, 직업재활 및 사회적 재활 서비스, 전문가의 상담이나 예방 노력 등 서비스 위주로 구성되어 있는 것이 특징적이다. 또한 앞서 언급한 두 개의 급여가 법정 급여의 성격과 수급자 개인의 권리적 성격을 띠고 있는데 반하여, 사회복지 서비스의 경우에는 임의성이 강하며 개별화된 권리의 성격보다는 프로그램 운영을 통한 혜택 또는 서비스의 제공으로서의 의미가 크다고 본다. 사회복지 서비스는 비물질적 서비스 이외에 자선적 성격의 급여도 포

2) 여기서 보완적이라 함은 사회보험의 보편화에도 불구하고 사회보장 권리에서 궁극적으로 소외된 사람들의 생활안정을 위하여 개입하는 공공부조의 기초생활 보호를 목적으로 한 급여의 사회보장적 성격을 의미하며, 보충적이라 함은 사회보험 법정급여가 커버하지 못하는 영역의 사고들에 대하여 공공부조에서 제공되는 긴급 구호적이고 임기응변적인 급여의 사회보장적 성격을 말하는 것이다. 사실 복지국가의 사회보장은 사회보험 권리의 일반화와 보편화를 의미하며 공공부조는 사회보험을 보완, 보충하는 역할을 수행하는 것이 일반적 경향이다.

합하는데 이 두 경우 모두 사회보험의 권리와 사회부조의 권리에 보충적, 보완적으로 가입한다고 볼 수 있다.

전체적으로 볼 때, 현대 사회의 사회보장 권리 실현의 구조는 사회보험 급여의 확대 노력을 통하여 전체 경제활동인구의 기초생활 및 소득안정을 기하고, 이러한 사회보험 권리로부터 결과적으로 배제되는 사람들에 대한 기초생활을 국가가 공공부조 급여를 통하여 해결하며 금전적 물질적 급여 외에 기초생활의 영위에 요구되는 제반 사회복지서비스를 법적 권리의 차원이 아니라 지역사회 복지의 원리와 참여민주주의의 원칙에 의하여 해결하는 것으로 되어 있다. 그러나 최근 서구 복지국가의 실업과 빈곤의 해결을 위한 무각출 급여들이 증가하고 있다. 이들은 공공부조의 전통적 급여들과는 권리의 성격, 재원조달의 원칙이 되는 사회연대의 성격에 있어서 차이를 보이고 있다.

2 우리나라 사회보장 권리의 특성과 문제점

1) 3차원화된 권리 체계

우리나라 사회보장 기본법 3조는 헌법이 정한 국민의 사회보장 권리를 구체화하는 작업의 하나로 동 법 제2조에 사회보장의 기본 이념에 대하여 설명하고 있다.³⁾ 이어서 사회보장 법 제 3조에는 사회보장의 용어정의를 통하여 사회보장 권리 보장의 방법들을 열거함으로써 사회보장 권리의 범위를 제시하고 있다. 이에 따르면 우리나라 사회보장의 권리의 종류들은 사회보험의 권리, 공공부조의 권리, 사회복지 서비스의 권리 및 기타의 권리들로 정리될 수 있겠다. 이에 따라 우리나라 사회보장의 권리들은 급여들은 사회보험 급여들, 공공부조의 급여들 그리고 사회복지 서비스, 기타 복지제도에 관련된 급여들로서 구체화된다고 본다. 이들 세 종류의 급여들은 각각 사회보험 개별법들, 국민기초생활 보장법 그리고 사회복지사업법 등 사회복지 서비스 관련법들⁴⁾에 의해서 구체화된다.

3) 사회보장 기본법 제 2조는 사회보장의 기본 이념으로서 모든 국민의 최저생활의 보장 및 개개인의 생활 수준의 향상을 목적으로 제도와 여건을 조성함을 내용으로 제시하고 있다.

4) 사회복지사업법 제 2조(정의)에는 사회복지사업을 다음의 법률에 의한 보호, 선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지 상담, 부랑인 보호, 직업보도, 무료숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 나완치자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사 활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다라고 정의하고, 관련법들로서 1. 생활보호법, 2. 아동복지법, 3. 노인복지법, 4. 장애인복지법, 5. 모자복지법, 6. 영유아보육법, 7. 윤락행위 등 방지법, 8. 정신보건법, 9. 성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 10. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 11. 일제하 일본군 위안부에 대한 생활 안정 지원법, 12. 사회복지공동모금법, 13. 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률, 14. 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 등을 열거하고 있다.

2) 사회보장 입법화의 시기와 입법화 순서에서 찾아볼 수 있는 특성

사회보험 개별법들로서는

- 의료보험 분야의 국민건강보험법
- 노령연금 분야의 국민연금법, 공무원 연금법, 사립학교 교직원 연금법, 군인연금법,
- 산업재해보상보험 분야의 산업재해 보상보험법,
- 실업 및 고용보험 분야에 고용보험법이 있다.

공공부조 관련법들로는 국민기초생활 보장법과 의료보호법이 있다.

사회복지 서비스 분야에는

- 사회복지사업법이 있다.

이들 중에서 사회보험 개별법들은 중심적 위치를 차지한다. 그러나 이들은 사회보장 기본법이 없는 상태에서 개별법의 형태로 발전해 온 관계로 공통적인 목적이나 상호 연계성에 대한 고려가 부족한 실정이다. 우리나라 사회보장 개별법들은 산업화의 초기단계라 할 수 있는 1960년대 초반부터 입법화되기 시작하였다. 입법화의 내용과 시기를 정리하면 <표1>과 같다.

<표 1> 우리나라 사회보장 입법 및 제도

구분	법 명	제 도 및 급 액	입법시기	비 고
공공부조	생활보호법	저소득빈곤층에 대한 생활보호사업	1961	2000년 국민기초생활보장법으로 전면 개정
	군사원호보상법	군사원호대상자에 대한 원호사업	1961	
	재해구호법	재해이재민에 대한 구호사업	1962	
	의료보호법	저소득빈곤층에 대한 의료보호사업	1976	
사회보험	공무원연금법	공무원대상 연금제도	1960	2000. 1 국민건강보험법으로 개정 1986년 국민연금법으로 개정, 1998년 개정
	군인연금법	군인대상 연금제도	1961	
	산업재해보상보험법	산재근로자에 대한 보상치료	1963	
	의료보험법	일반국민에 대한 의료보험제도	1963	
	국민복지연금법	일반국민에 대한 연금제도	1973	
	사립학교 교직원연금법	사립학교교직원대상 연금제도	1973	
	국민연금법	일반국민 대상 연금제도	1986	
고용보험법	고용구조 개선 및 고용촉진, 사업장 근로자들에 대한 실업급여	1995	2000. 1 개정	
사회복지서비스	사회복지사업법	사회복지법인·시설, 사회복지협의회 규정	1970	1992. 전문개정
	노인복지법	노인복지시설, 경로연금 등	1981	1997. 전문개정
	아동복지법	아동시설 등에 관한 사항	1961	1981. 전문개정
	장애인복지법	장애인 복지시설, 장애인 수당 등에 관한 사항	1981	1989. 전문개정

국가에 의한 무상급여와 서비스를 원칙으로 하는 공공부조 부문과는 달리 사회보험은 가입과 기여에 기초한 보상을 실시하기 때문에 가입대상자 범위는 당연히 소득계층으로 제한된다. <표 1>을 기초로 우리나라 사회보험의 입법화 순서를 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 최초의 사회보험 형태가 나타나기 시작한 것은 1960년대 초로서 이는 국민층을 대상으로 한 공공부조와 사회복지서비스가 입법화된 시기와 비슷한 시기이다. 이러한 현상은 의무가입 원칙에 기초한 의료보험 제도가 시작되는 1970년대 중반에 국민층의 보호를 목적으로 한 의료보호법이 제정되는 것과 같은 입법화 조치로서 이해할 수 있다. 즉 국가는 소득 계층에 대한 사회보장 대책을 마련하면서 동시에 국민층의 생활 및 의료보호 대책을 따로 마련하였다. 소득 계층에 대한 대책과 빈곤층에 대한 사회보장 대책이 각각 다른 입법체계 속에서 구체화 된 것을 알 수 있다.

둘째, 4대 보험들은 공통적으로 대규모 사업장 노동자들로부터 중소기업 노동자들로 의무적용 범위를 확대시켜왔다. 그러나 오늘날에 와서 의료보험과 국민연금은 산업재해보상보험과 고용보험의 경우와는 달리 국민보험적 성격을 띠는 것들이어서 가입대상자 범위가 사업장 근로자 범위를 넘어 농업종사자와 자영업종사자 집단으로 점차 확대되었다.

셋째, 산업재해보상보험법과 고용보험법의 가입대상자 집단들은 사업장 노동자 집단으로 국한되어 있는 것이 특징적이다.

3) 사회보험 개별법이 지향하는 목표와 가입대상자 범위의 다양성

우리나라 사회보험 개별법들은 하나의 체계로서 지녀야 할 공통적인 목표와 기본원리를 지니고 있지 않은 실정이다. 그러나 동시에 이들은 적지 않은 공통점들을 내포하고 있는 것도 사실이다. 예컨대 국민건강보험법과 국민연금법을 비교해보면 두 가지 공통점을 발견하게 된다. 첫째, 급여수준에 있어서 가입자 소득의 실질적인 보장보다는 사회적 및 의료의 기본욕구 충족에 정향되어 있는 점과, 둘째 가입대상자 범위에 있어서 소득계층 전부로 확대함을 목표로 하고 있다는 점이다.

그러나 산업재해보상법과 고용보험법의 경우에는 앞에서 언급한 두 사회보험들과 다소간의 차이를 보이고 있다. 첫째, 산업재해보상보험은 가입범위가 사업장 노동자 집단으로 제한되어 있고 급여 내용과 수준에 있어서도 우수하여 앞의 두 보험이 지니고 있는 국민보험적 성격보다

는 사업장 노동자 집단의 산재와 직업병에 따른 보상과 실질적인 소득의 보장을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라 고용보험법은 실업이라는 위험에 대한 보상 이외에 고용촉진을 위한 적극적인 노동시장 정책과 관련된 서비스의 실시를 목표로 하고 있다.⁵⁾ 즉 실업급여를 통한 소득의 보장 이외에 실업의 예방과 고용촉진을 위한 서비스의 제공을 목표로 하고 있는 것이 다른 사회보험들과 구별되는 점이다.

사회보장의 기본 원리상 사회보험은 관련법에 의해서 소득계층 전체를 의무가입 대상에 포함시키고 생활 안전을 위협하는 제반 사회적 위험들에 대한 포괄적인 급여와 서비스를 실시해야 한다.

가입대상자의 범위를 살펴보면 경제활동 인구 전체를 의무가입 대상으로 하는 편입시킨 것은 의료보험이 유일하며, 여타의 3개 사회보험은 임시직 근로자와 일용직 근로자 집단을 의무가입 대상에서 제외시키고 있다. 또한 산재보험과 고용보험의 경우에는 사업장 근로자 이외의 자영업자 집단과 농업종사자 집단을 당연 적용 대상에 포함시키고 있지 않고 있다.

4) 급여 종류와 수준에 있어서의 다양성

급여와 서비스는 사회보장 권리의 구체적 표현이다. 본 절에서는 급여의 내용과 특성, 문제점을 의료보험, 연금보험, 산재보험, 고용보험, 공공부조 순으로 정리해 보자.

- 의료보험: 우리나라 국민건강보험법이 규정하고 있는 급여에는 요양급여 이외에 상병기간 동안 소득의 보장을 목적으로 하는 급여(상병수당)가 포함되어 있지 않다.

- 노령보험: 우리나라 국민연금법이 규정하고 있는 급여의 종류로서는 노령연금, 유족연금, 반환일시금 등이 있으며 공무원, 사립학교 교직원 등 특수직역 종사자들의 경우에는 위에서 언급한 장기 급여적 성격의 급여 이외에 단기급여로서 요양과 재해부조금, 사망 위로금 등이 규정되어 있다. 우리나라 공적 연금의 특성은 노령이라는 사회적 위험 이외에 장애와 사망의 경우에 대한 급여까지 규정하고 있는 것이 특징적이다. 이러한 특성은 후술할 산업재해 보상 보험의 경우에도 마찬가지이다. 급여의 수준과 관련하여 국민연금법이 규정하고 있는 내용은 기본급여와 부가급여로 구성된 기초보장적 급여의 성격이 강한데 반하여 공무원, 교직원, 군인 등 특수직역 연금들의 경우에는 소득수준에 따른 차등적 기여와 차등적 급여를 특징으로 하고 있고 이는 이들 특수직역 연금의 급여들이 대체소득적 급여의 성격을 강하게 띠고 있음을 의미한

5) 고용보험법 제1조는 목적으로서 실업의 예방, 고용촉진 및 근로자 직업능력의 개발, 향상 등을 실업 급여의 제공과 함께 제시하고 있다. 또한 동법 제 4조에는 고용보험사업으로서 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여를 실시한다고 규정되어 있다.

다. 연금급여는 노후 소득보장의 가장 기초적인 수단임을 감안하면 급여의 수준은 퇴직후 대상자와 가족의 기본욕구의 충족이 가능한 수준으로 유지되어야 할 것이다. 그러나 우리나라처럼 기업정년이 55세로 한정되어 있는 데다 정년까지 직장이 보장되지 않는 경우가 허다한 점을 감안한다면 만기 불입 조건을 충족시키지 못한 노동자의 경우나 연금 수급액수가 기초생활 보장의 수준에 미치지 못하는 퇴직 노동자들을 위한 대책이 요구된다. 이에 대해서는 본 논문의 국민기초생활보장법과 기초생활 보장의 문제에 대한 부분에서 재론하게 될 것이다.

- 산재보험: 산재보험법 제38조에는 보험급여의 종류로서 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비 등을 규정하고 있다. 의료보험 급여와는 달리 산재보험의 급여는 그 종류와 급여수준에 있어서 다양하고 높으며 특히 소득의 감소와 단절에 대비한 대체소득 성격의 급여로서 휴업급여와 상병보상 급여 등이 규정되어 있는 점이 특징적이다. 산재보험의 장해급여와 유족 급여는 국민연금법에 규정된 급여의 종류들과 중복되는데 급여의 수준에 있어서는 후자의 경우에 비하여 월등히 높은 것이 특징이다.

- 고용보험: 우리나라의 고용보험 제도는 종래의 실업보험 제도들이 목표로 하고 있던 실업자 집단을 위한 생활 안정 사업 이외에 직업능력 개발이나 직업안정 사업을 포함하고 있는 것이 특징적이다. 급여의 종류는 구직급여와 취직촉진 수당의 두 가지로 구성되어있으며 후자에는 조기재취직수당, 직업능력 개발 수당, 광역 구직활동비, 이주비 등이 포함되어있다.⁶⁾ 구직급여의 日額은 일반적으로 수급 대상자의 기초일액(최근 일년간의 임금총액을 365로 나눈 액수)의 절반에 해당하는 금액이다.⁷⁾

우리나라의 고용보험은 실업급여 이외에 실업문제 해결을 위한 보다 적극적인 대책으로서 고용구조 개선과 고용능력 개발 등에 관한 내용을 포함하고 있다는 점이 긍정적인 면으로 평가된다. 그러나 실업급여의 수준은 실질적 소득수준의 보장은 고사하고 실업자와 가족의 기본욕구의 충족에도 못 미칠 정도로 열악한 것이 문제점으로 지적된다. 또한 독일, 일본 등의 경우와 비교할 때 급여기간이 지나치게 짧은 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

-공공부조의 급여는 국민기초생활보장법이 규정하고 있는 급여와 의료보호법이 규정하고 있는 다양한 보호의 내용들로 구성된다.⁸⁾ 국민기초생활법의 급여들로서는 생계급여 등 7가지 가

6) 고용보험법 제 28조(실업급여의 종류).

7) 고용보험법 제 35조, 제 36조.

8) 의료보호법 제 8조(보호의 내용): 진료, 처치, 수술, 기타의 치료, 약제 또는 치료재료의 지급, 의료시설에의 수용, 간호, 이송 및 의료목적의 달성을 위한 조치, 분만.

의료보호법에 의한 보호의 내용은 보호에 소요되는 비용을 대상자에게 급여형태로 지급하는 것이 아니라 해당 기관이 의료기관에 비용을 지불하는 형식을 취하기 때문에 사회보험 또는 국민기초생활 보장법의 급여와는 차이가 난다. 참고로, 의료보호 보호의 비용은 시, 도에 설치된 의료보호 기금에 부담한다.(의료보

규정되어 있다.)⁹⁾ 생계급여는 일상생활에 필요한 금품제공을 통하여 기본생계를 유지토록 하는데 그 목적을 두며 여기에 부수적으로 소요된다고 판단되는 기본욕구들의 충족을 위한 비용을 여타의 급여를 통하여 충족토록 하였다.

5) 행정

공공부조의 행정은 전적으로 국가와 지방자치단체의 소관 사항이다. 국민기초생활보장법은 중앙과 지방 단위에 각각 중앙 생활보호 위원회와 시·도 및 시·군·구 생활보호 위원회의 설치를 규정하고 있다.¹⁰⁾

사회보험은 국가가 직접 운영하거나(노동부의 고용보험 행정) 공단형태의 조직에 국가 업무를 위탁 운영하는 형식을 취하고 있다.(국민연금, 의료보험, 산재보험)

국민연금 관리공단의 업무는 자격관리, 보험료의 징수, 급여의 결정 및 지급, 자금 대여 및 복지시설의 운영 등이다.¹¹⁾ 국민연금 기금운용을 목적으로 국민연금 운용위원회가 있다.¹²⁾ 기금 운용위원회 구성은 보건복지부 장관이 위원장이 되고, 위원으로서 재정부 차관, 농림부 차관, 노동부 차관, 예산기획처 차관, 공단 이사장, 그리고 위원장이 임명하는 도합 12명의 가입자와 사용자 대표(사용자 대표 3인, 근로자 대표 3인, 지역가입자 대표들로서 농어민 대표 2인, 자영업자 대표 2인, 소비자 단체 대표 2인)들로 구성되어 있다.

노동부는 산업재해보상보험 업무를 근로복지 공단에 위탁 운영하고 있다. 이 공단의 사업은 자격관리, 보험료 징수, 보험급여의 결정 및 지급, 보험급여의 심리 청구의 결정, 고용보험료의 징수와 관련하여 노동부 장관이 위탁하는 업무 등이다.¹³⁾

건강보험 공단의 업무는 가입자 자격관리, 보험료 부과 및 징수, 보험급여의 관리, 질병 예방 사업, 보험 급여 비용의 지급, 자산관리 사업의 운영 및 증식사업, 의료시설의 운영 교육 훈련 및 홍보 등이다.¹⁴⁾ 공단과는 별도의 조직으로서 건강보험 심의 조정위원회는 요양급여의 기준과 요양급여의 비용 등에 관한 사항을 심의하는 기관으로 보건복지부장관이 위원장이 되고 위

호법 11조)

- 9) 7가지급여들은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여이다. 국민기초생활 보장법 제 7조 1항.
- 10) 중앙 생활보장 위원회의 업무는 생활보장 사업의 기본방향 및 대책 수립, 소득 인정액 산정방식의 결정, 급여 기준의 결정, 최저생계비 결정, 보장기금, 적립, 관리 및 지출수립 등이다.(제 20조 2항)
- 11) 국민연금법 제 23조.
- 12) 기금운용위원회의 기능과 구성(법 제 84조).
- 13) 산재보험법 제 14조.
- 14) 국민건강보험법 제 13조.

원으로서 보험자, 가입자 및 사용자를 대표하는 8인(노동조합, 사용자 단체, 지역가입자 대표 각각 2인씩, 보험자 및 건강보험 심사 평가위원회 원장이 추천하는 각각 1인)으로 구성된다. 이 밖에 공단과는 별도 조직으로서 요양급여 비용의 평가와 적정성 평가를 위한 건강보험심사평가원이 있다.¹⁵⁾ 심사평가위원회의 구성은 보건복지부 장관이 임명하는 원장 및 감사, 위원 중 5인은 의약관계단체가 추천하는 자를, 3인은 공단이 추천하는 자를, 3인은 원장이 추천하는 자를, 5인은 노동조합, 사용자 단체, 농어민 단체, 소비자 단체가 각각 1인씩 추천한 자 및 대통령령이 정하는 관계 공무원 중 보건복지부 장관이 임명하는 자로 되어 있다.

우리나라 사회보험 행정의 전반적인 특성은 법인 형태의 사회복지 기관 및 시설들을 중심으로 서비스와 급여가 제공되는 사회복지 서비스를 제외하고 국가 공공서비스 행정적 성격이 강하다.

6) 재정

우리나라 사회보장의 재원조달 방식은 크게 보험료 방식(4대 사회보험)과 조세방식(공공 부조와 사회복지 서비스 분야 중에서 복지조치와 관련된 지출)의 두 가지로 구분된다.

일반적으로 사회보험의 보험료 방식은 그 부담에 있어서 노동자와 고용주 그리고 국가, 이 3자가 부담함을 원칙으로 한다. 그러나 사회보험 재정에 있어서 국가의 부담 부분은 지극히 미미하며, 대부분의 재정은 노사부담의 보험료로써 충당된다. 국가는 개개인의 보험료 명목으로 개입하지 않는 것이 특징적이다.¹⁶⁾ 국가의 사회보험 재정 참여는 의료보험의 경우 지역의료보험 재정의 일부를 부담한다든가 또는 관리운영비의 일부 또는 전부를 보조하는 데 머물고 있다.

의료보험의 재정은 노사부담의 보험료로서 충당된다. 국가는 지역 의료보험의 재정의 일부와 관리운영비의 일부를 부담하고 있다. 국민연금에 있어서도 국가는 국민연금 관리공단의 관리 운영비 일부를 보조하는데 머물며, 재정은 거의 전적으로 노사가 부담하는 보험료로 충당된다. 산재보상보험의 경우에는 개별 사업장이 보험가입자가 되며 보험료는 전적으로 고용주가 부담한다. 고용보험의 경우에는 실업급여 보험료와 고용안정 및 직업능력 개발사업 보험료를 구분하여 부과하도록 되어 있다. 실업급여에 소요되는 재정은 노사가 반반씩 부담하는 보험료로써 충당되며, 고용안정 및 직업능력 개발사업에 소요되는 재원은 전적으로 고용주가 부담한다. 국가는 매년 고용보험의 관리, 운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록

15) 국민건강보험법 제5장 건강보험 심사 평가원. 제 56조(업무 등).

16) 공무원과 사립학교 교직원의 의료보험과 공적 연금의 경우에는 국가가 보험료의 일부를 부담하지만 이 경우 국가의 재정부담은 국가로서라기 보다는 고용주 자격으로 부담하는 것으로 보아야 할 것이다.

규정하고 있다.¹⁷⁾

국민기초생활보장법에 의한 급여 비용과 사회복지 서비스 분야에서 복지조치에 소요되는 비용은, 노사에 의한 재원조달 방식으로 운영되는 사회보험들의 경우와는 달리, 전적으로 조세(국세와 지방세)에 의한 재원조달 방식에 의존하고 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체가 재원을 분담 조달하게 되는데 그 비율은 서울특별시, 광역시, 일반 도들간에 재정분담 비율에 있어서 차이가 난다.¹⁸⁾

앞에서 논의한 전 국민을 대상으로 한 기초생활 보장의 대안으로서 실업부조, 고령노동자들의 노후 생활 보장을 위한 무각출 급여의 확대는 불가피하게 조세에 의한 공공재원의 확대를 가져오게 될 것이다. 따라서 정부의 사회보장 재정정책의 방향이 저 부담 또는 수익자 부담의 원칙에서 적정부담의 원칙으로 전환될 필요가 있다. 무각출 급여의 확대, 사회보장 재원의 조세화 경향은 프랑스¹⁹⁾ 등 서구 복지국가들의 최근 변화에 있어서도 나타나는 현상이다. 그러나 조세의 의한 재정의 확대는 국가 일반예산의 할애방식이나 담배, 주류 등에 부과되는 소비세나 부가가치세 등 간접세에 의존하는 것보다는 소득세 등 직접세의 방법이 바람직하다. 직접세 방법에 의한 재정의 확대가 소득의 수직적 불평등의 완화라는 사회정책적 목표를 효과적으로 실천하는 길이기 때문이다.

7) 사회보장의 권리로서 사회복지 서비스 개념의 불투명성

앞에서 언급한 바 있는 사회복지사업법 제 2조의 정의에도 불구하고 실제로 우리나라 사회복지 서비스의 주된 대상은 생활보호 대상자 집단과 저소득층 인구집단으로 편중되어 있는 실정이다. 서비스 제공의 주체는 사회복지사업법에 의한 사회복지 법인과 사회복지 시설

17) 고용보험법 제80조 2항(고용보험 사무조합에 대한 지원).

18) 사회복지 서비스의 재정은 국가, 지방자치단체, 사회복지 법인의 3자간 부담구조로 되어있다. 사회복지관 계법(아동복지법, 장애인복지법, 노인복지법)들의 비용 부담체계는 기본적으로 국민기초생활보장법의 제 43조 규정에 의한 비용원칙을 준용하고 있다. 국가와 지방자치단체들간의 사회복지서비스 재정부담: 국가와 도(특별시, 광역시) 및 시, 군, 구의 3자간의 사회복지 서비스 비용분담원칙은 대충 다음과 같다. 특별시가 관할하는 자치구의 경우에는 그 총액의 50/100 이하를 국가가 부담하고 나머지 50/100 중 특별시가 50/100 이상을, 관할 구가 50/100을 각각 부담한다. 광역시 및 도가 관할하는 시, 군, 구의 경우에는 국가가 80/100을 부담하고, 나머지의 50/100 이상을 당해 광역시 및 도가, 50/100 이하를 당해 시, 군, 구가 부담한다.(국민기초생활법 제 43조 1의 4항) 현행 사회복지 사업법에 규정된 비용부담 체계는 두 가지 유형으로 정리할 수 있겠는데 첫째, 각 복지법에 규정된 '복지조치'에 따른 비용부담이고, 둘째, 각 복지법에 규정된 보호업무에 소요되는 인건비와 사무비에 소요되는 비용부담이다.

19) CSG(Contribution Sociale Généralisée) 세제의 신설이 하나의 예이다. 이것은 일종의 소득세 납부액의 일정비율이 모든 납세자들에게 적용 부과된다.

그리고 전문 사회복지사 집단이라고 볼 수 있다. 사회복지 서비스에는 정부가 제공하는 비법정 급여방식의 서비스들과 사회복지사들에 의해서 수행되는 전문서비스들로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우, 이들은 원래 국가와 지방자치단체의 공적 책임의 영역이라 할 수 있는 빈곤계층 국민들을 위한 각종 서비스들을 사회복지 법인이나 시설들이 위탁받아 운영하는 방식에 의존하고 있다. 국가와 사회복지 주체들 간의 이러한 관계는 “위탁조치” 또는 “복지조치” 등으로 개념화된다.²⁰⁾

사회복지서비스의 재정은 국가, 지방자치단체, 사회복지법인 간의 3자 분담구조로 되어있다. 사회복지법인의 재원은 법인이 벌이는 수익사업으로부터 오는 수입과 후원금 및 기타로 되어 있다. 여기에 ‘이용자 부담원칙’이 소극적인 수준에서나마 적용되고 있어서 그로부터 오는 수입은 법인의 사회복지서비스 재원의 일부를 구성한다고 볼 수 있다. 이 밖에 국가와 지방자치단체의 위탁조치에 속하는 영역의 재원 조달은 위탁비 항목으로 제공되고 있다. 위탁비의 구성은 다소 복잡한데, “복지조치”에 따른 비용, 인건비와 사무비, 사회복지 시설의 설치와 운영에 따른 비용 등으로 구성된다. 이들 비용은 국가와 지방자치단체가 분담토록 되어있다. 앞에서 언급한 조치 관계(위탁조치, 복지조치 등)는 주된 재원조달 기관인 정부의 예산감축 조치에 따라 수급대상자의 규모가 조절되거나 서비스의 수준의 하락을 가져오므로써 결과적으로 수급자의 기본욕구 충족에 차질을 빚게될 위험성이 크다. 따라서 대안으로서 생각할 수 있는 것은 우선 금전적 물질적 급여와 관련되는 기본욕구 충족에 관해서는 국민기초생활보장법의 대상자범위의 확대와 포괄성의 원칙을 적용하는 방식으로 해결하고 가타 사회복지 서비스 중에서 필수적인 것은 국민기초생활보장법 또는 사회복지 서비스 분야의 노인복지법, 장애인복지법, 아동복지법 등에 수급자의 권리로서 급여 또는 서비스의 조항을 명시하고 이에 대한 재원은 공공재원으로 서 담당하는 것이 합리적이라고 생각된다.

앞부분의 논의를 통하여 알 수 있는 것은 우리나라 사회복지 서비스의 권리적 성격의 불투명성이다. 이는 우리나라 사회복지 서비스 법제의 특색인 동시에 문제점으로 지적할 수 있겠다. 우리나라의 사회복지 서비스는 사회보험과 공공부조의 개별화된 권리, 법정 급여 개념과는 달리 임의성이 강한 급여와 서비스로 구성되어있다. 또한 인간의 기본욕구 충족에 필수적인 것들 이라고는 하지만 실제로 사회복지 서비스의 내용을 살펴보면 의식주 기본욕구의 충족을 위한 비법정 급여와 상담, 케어 등 비물질적이고 전문적 성격의 서비스가 사회복지 서비스의 개념 안에 혼합되어 있음을 알 수 있다. 전자의 경우는 개별화된 권리로서 기초보장 급여 또는 사회

20) 김만두, 1997, 《사회복지법제론》, 홍익재.

적 미니멈 급여로 전환되어야 할 것이고 후자는 전문성이 보장되어야 할 것이다. 전자의 경우는 사회보장 법정급여의 영역에 포함되어야 할 것이고 후자는 민간복지기관과 시설 그리고 전문사회복지사의 역할 범위에 포함된다. 이 두 가지의 연결은 사회복지사무소의 설치 혹은 사, 도 단위 사회복지 협의회를 채널을 통하여 원활화될 수 있을 것이다. 사회보장의 현금급여와 전문사회복지서비스가 결합된 개념의 사회보장의 권리를 확대하는 것이 필요하다.

3. 우리나라 사회보장의 과제

1) 통일된 목표와 원리의 구축

우리나라사회보장 제도가 해결해야 할 선결과제는 4대 사회보험 개별법들, 사회보험체제와 공공부조, 사회복지서비스 체계간에 통용될 수 있는 공통적 목표와 기본원리의 정립 문제라고 생각된다. 지난 40년 기간동안 개별 법들의 한계 내에서만 적용대상자 범위의 확대와 급여의 내실화에서 발전이 있었던 것은 부정할 수 없다. 그렇지만 지금은 총괄적 목표와 원칙에 대한 정책적 차원의 논의가 필요한 시기에 처해있다.

우리나라의 국민기초생활보장법은 빈곤문제와 실업문제의 해결이라는 2중적인 동기에서 입법화되었고 이것이 혼란의 원인이 된다고 생각한다. 이 법은 생활보호법 즉 공공부조의 급여조건과 수준의 개선의 차원에서 1990년대 말 경제불황과 IMF 금융위기로 인한 실업자 생활 안전의 문제가 사회적 현안으로 부각된 시점에서 시민사회 수준에서 입법 요구가 구체화되었고, 결과는 기존의 생활보호법 다시 말해서 공공부조 체계를 개혁하는 방법을 통하여 성립되었다. 이 법은 현재 사회보장이 목표로 하는 국민기초생활 보장 또는 사회적 미니멈의 보장을 위한 가장 기본적인 법으로 인식되어 가고 있다. 여기서 우리가 생각해야 할 점은 사회보험과 공공부조의 2원적 급여체계를 유지하고 있는 우리나라의 사회보장 체계에서 공공부조의 급여 확대가 사회보장의 장기적 관점에서 바람직한 것인가 숙고할 필요가 있다. 그리고 공공부조가 국민기초생활 보장을 책임진다면 사회보험의 목표는 어떤 방향으로 정립해야 되는지 판단해야한다. 앞으로 실업자와 빈곤노인들의 사회적 보호의 문제가 우리사회의 과제로 더욱 부각될 것이고 이는 사회보장 정책을 통해서 접근할 과제임에 틀림이 없다. 이들은 보호받아야 할 국민집단인 동시에 개개인이 노동공동체의 일원이다. 이들의 기초생활 보장의 권리가 이들이 처한 빈곤상태에서 기인하는 것인지 아니면 노동공동체에 기여한 기여에 기초하여 주어지는 것인지에 따라 그 성격이 크게 달라진다. 또한 이들 중에서 어느 입장을 택하느냐에 따라서 우리 사회보장 제도

의 진로와 사회보장 권리의 성격이 결정된다고 본다.

또한 4대 사회보험들 간에도 급여의 성격과 내용에 있어서 통일성이 부족한 실정이다.²¹⁾ 의료보험과 국민연금은 기초보장적 급여의 성격이 지배적인 반면 산재보험의 급여는 피해노동자와 가족의 실질적 소득수준에 접근하는 수준까지 보상하는데 목표를 두고 있다. 또한 의료보험과 국민연금은 국민보험적 성격을 강조하고 있으므로 자영업자들과 농업종사자 집단을 포함한 모든 직업집단을 당연 적용대상으로 확대하고 있는 반면 산재보험과 고용보험은 사업장 근로자 또는 산업체 종사자 집단을 위한 사회보험적 성격이 강하다.

2) 적용 대상자 범위의 확대

산업사회의 대중은 노동자 집단이고, 역사적 관점에서 볼 때 사회보험은 이들의 생활안정을 위하여 도입되고 확대된 것이다. 따라서 우리의 사회보장 정책 목표로서 강조되어야 할 점은 비정규 노동자 집단을 포함한 노동자 집단 전체를 사회보험 당연 적용 대상으로 포함시키는 과업이다. 자료에 따르면 2000년 3월 기준으로 우리나라 비정규 노동자 수는 685만 명으로 전체 임금노동자 1300여만 명의 50%를 넘는 규모이다.²²⁾ 이들 중 고용보험과 국민연금에서 배제된 비율은 각각 85.4%, 85.7%로 절대 다수의 비정규근로자들이 사회보험 권리에서 배제되고 있는 실정이다. 5인 미만 사업장 노동자 집단과 비정규직 노동자 집단의 사회보험 가입은 두 가지 차원에서 접근이 가능하다. 첫째는 가입조건을 완화한 적용범위 확대 방법이고 다른 하나는 사회보험 관리 운영체계의 강화를 통한 방법이다. 첫째의 경우 관계법들의 개정에 의하여 상당수준의 성과를 보고 있다.²³⁾ 그러나 아직도 많은 비정규 노동자들이 사회보험에서 배제되고 있는 실정인데 이는 보험료부담을 줄여보려는 이유에서 기업들이 가입과 보험료 납부를 회피하고 있는 데서 기인한다. 이러한 문제는 관리 운영체계의 강화를 통하여 문제를 해결해야 한다. 이를 위해서는 4대 보험의 관리 운영체계의 통합을 통한 여유인력의 활용이 문제 해결에 많은 도움이 될 것이다. 이러한 논리는 후술할 4대 보험 통합의 필요성을 정당화시키는 것이기도 하다.

21) 사회보험 급여의 성격과 수준에 대해서는 후술할 4대 보험 통합에 관한 논의에서 재론할 예정이다.

22) 통계청, 2000, 《경제활동 인구 연보》.

23) 고용보험(1998.10), 산재보험(2000.7), 의료보험의 경우(2000.7), 관계 법령들의 개정에 의하여 5인 미만 사업장 근로자를 위한 강제적용이 시행되고 있다. 국민연금은 전 국민으로 가입범위가 확대되었다(1998.3). 이러한 법령 개정에 힘입어 4대 보험 적용 근로자 수가 상당부분 증가하였다. 보다 자세한 내용은 원종욱 외, 2000. 《5인 미만 사업장 근로자 및 임시직 일용직 근로자의 사업장 가입자 편입방안》, 보건사회연구원, 참고.

우리나라의 산재보험과 고용보험은 사업장 근로자 집단을 적용대상으로 하고 있을 뿐 자영업자와 농업종사자 집단은 당연 적용대상자 범위에서 제외되고 있으므로 이들에 대한 산재보험과 고용보험의 가입대상자 범위 확대가 요구된다. 이리하여 소득계층 전체가 사회보험의 적용을 받게되면 빈곤의 예방효과가 그만큼 커지게 되고 또 한편으로는 빈곤자 수의 감소로 공공부조 예산을 절약하는 효과도 가져오게 될 것이다.

최근 기업들은 구조조정의 방법을 통하여 상근직 종사자들의 수를 줄이고 노동의 수요의 대부분을 임시직, 계약직 형태의 노동으로 충당하고 있으며, 이러한 고용 구조의 변화는 계속될 것으로 전망된다. 따라서 이와 같은 변화에 대한 사회보장의 신속한 적용이 요망된다. 현재의 사회보험 권리는 상근직 노동자 집단 위주로 구성되어 있어서 비 상근직 노동자들을 위한 사회보험 권리의 확대가 절실히 요망된다. 이 권리의 확대 방향은 비 상근직 노동자들에 대한 4대 사회보험 적용범위를 확대하는 것과 동시에 사회보험 권리에서 배제된 실업자 집단과 고령노동자 집단을 위하여 무각출 급여 성격의 기초생활 보장 급여들을 설치, 운영하는 일이다. 이들을 기존 가입규정의 완화를 통하여 당연 적용 대상에 포함시키는가 아니면 국민연금이나 의료보험의 경우와 같이 지역가입자 자격을 부여하여 적용범위에 포함시키는가는 정책적 선택의 문제이다. 다만 4대 보험들 모두에 적용되는 하나의 기준 마련이 이들의 통합 과정으로서 요구된다. 기준의 통일이야말로 4대 보험 통합으로 가는 첫 단계이기 때문이다.

3) 4대 사회보험 통합과 관련하여

통일된 사회보장의 목표와 원리가 가장 효율적으로 실현되려면 궁극적으로는 사회보험 제도의 통합과 사회보장 업무를 전담하는 독립된 기관으로서 사회보장청의 신설이 필요하다. 통합이 가져다 줄 수 있는 이점은 여러 가지를 생각할 수 있겠으나 무엇보다도 국민이 사회보장 권리를 실현하는데 도움이 되기 때문일 것이다.²⁴⁾ 현재 4대 사회보험 통합 추진 기획위원회가 구성되어 통합 방안에 대한 논의를 계속하고 있으나 기득권 문제와 부처간 이기주의 등이 통합논의의 걸림돌로 작용하고 있다. 그러나 점진적인 접근방식을 취한다면 통합에 따른 부작용을 최소화할 수 있으리라 생각된다.

현재의 4대 보험 개별법 체제는 적용 대상자 범위, 급여체계, 관리 운영기구, 보험료 부과 기준으로서 공제대상소득의 범위 등 기본적인 요소들간에 위험부문별로 차이를 나타내고 있다.

24) 사회보험 통합에 따른 편익은 관리의 효율성제고, 수요자의 편의 증진, 제도의 질적인 개선이 가능해져서 보호기능이 개선될 수 있는 점, 부담에 있어서 소득계층간 형평성을 높일 수 있는 점이 있다.

첫째 적용 대상자 범위에 있어서, 국민연금과 의료보험은 일반국민을 대상으로 하는데(국민보험적 성격) 반해서 산재보험과 고용보험의 경우에는 적용대상자 범위를 임금 노동자 집단으로 하고 있다(고전적 사회보험의 성격). 이와 같은 문제는 우리나라 사회보험의 목표와 발전방향의 불명확한데서 기인하는 현상이다.²⁵⁾ 둘째, 급여체계에 있어서는 국민연금 가입자의 경우 40년 만기 가입시 평균 소득의 60% 수준의 급여가 보장되는 반면 산재보험의 휴업급여는 70%, 고용보험 구직급여는 50% 등 다양하다. 이도 역시 우리나라 사회보험의 원칙부재에서 오는 것으로서 급여가 대상자의 실질적인 소득의 보장을 목표로 하고 따라서 부담에 있어서도 고 부담의 원칙으로 밀고 나아가는 것인지 또는 대상자의 기초생활 수준의 보장을 목표로 하고 현재의 저 부담 원칙을 고수할 것인지 양자 택일의 선택이 필요하다. 셋째, 관리운영기구도 위험부문별로 상이하며, 관장 정부 부처도 노동부와 보건복지부로 나뉘어 있어서 통합논의에 있어서 부처 이기주의가 개입하지 않을 수 없고 이것은 통합논의의 결림돌이 되고 있다. 넷째, 보험료율이 위험부문별로 차이가 나는 문제는 급여수준의 격차와 위험 발생률의 차이에서 기인하는 것이라고 생각된다. 그러나 보험료 부과기준에 있어서 개별 사회보험 제도들 간에 공제대상 소득의 개념과 소득의 범위가 차이가 나는 것은 조정되어야 할 문제이다.²⁶⁾

통합의 방법과 수준은 사회적 합의 원칙에 따라야 하겠지만 방법에 있어서는 1)개별 사회보험법 테두리 내에서의 개선 및 개별법들 간의 조정과 조화, 2)부과기준의 일원화, 3)관리운영기구의 통합 등의 순서로 점진적인 접근을 모색하는 것이 가장 현실적인 방법이라고 생각된다.

사회보장청의 신설은 실업부조, 공적 연금 급여에 있어서의 무각출 급여 등 사회보험 가입자들을 대상으로 하는 기초생활보장 급여와 공공부조 급여와의 협조적 관계, 그리고 급여체계와 민간 조직 중심의 사회복지 서비스 부문간의 결합을 가능케 하여 결과적으로 국민의 사회보장 권리 구현에 도움을 줄 것이다.

4) 전 국민을 위한 사회적 미니멈의 보장과 급여의 불충분선

사회보장 제도의 기초생활 보장 급여의 법적인 성격과 내용에 대한 고려는 사회보장 제도 발

25) 목표와 원칙상의 혼란은 법 적용과 관련된 기술적인 문제를 일으키기도 한다. 예를 들면 국민연금과 의료보험의 경우에는 5인 미만 사업장 근로자를 자영업자로 분류하여 지역가입자로 편입시키는 반면 산재보험과 고용보험의 경우에는 임금노동자로 분류하고 있다. 이러한 문제는 목표와 원칙상의 합의 없이는 해결되기 어렵다.

26) 방하남, 안학순, 1999, "사회보험 제도의 문제점 및 통합의 기본방향", 《사회보험 통합연구》, 한국노동연구원, 7면.

전에 있어서 매우 중요한 논의라고 생각된다. 사회보장의 급여체계가 사회보험과 공공부조의 2원적 체계로 구성되어 있는 프랑스와 일본, 이 두 나라의 예를 들어보자. 첫째 프랑스는 사회보험과 가족 수당 급여를 중심으로 기초생활 보장망이 형성되어 있고 사회부조(공공부조)의 개입은 극도로 제한되어있다. 반면 일본의 기초생활 보장망이라 할 수 있는 시빌 미니멈(Civil Minimum) 개념은 일본 생활보호법에 의한 급여와 기초적 사회복지서비스들로 구성되어있다. 프랑스의 기초생활급여는 노인 미니멈, 가족미니멈, 실업부조 등으로 나뉘어져 있지만 이들의 급여 수준은 사회부조의 해당급여에 비하여 높고 내용에 있어서도 충실하다. 또한 자산조사에 의한 자격기준이 따르지 않기 때문에 보편적 사회보장의 급여로서의 성격을 띠고있다. 이와는 대조적으로 일본의 미니멈 급여는 선별적 급여인데다가 현금과 서비스가 혼합되어 있기 때문에 급여의 권리적 성격에 있어서 앞의 예와는 차이가 있다.

한국의 국민복지 기본선 설정에 관한 최근의 한 연구 보고서에서는 국민복지 기본선을 국민복지 최저선과 국민 복지 적정선의 두 가지로 개념화, 유형화하고 있다.²⁷⁾ 소득 보장의 차원에서만 본다면 전자는 공공부조 급여로서 후자는 사회보험 중심의 급여들로서 구성되어 있으며, 국가가 반드시 보장해주어야 할 부분은 전자로서 이것이 우리나라 사회보장의 기초보장선(또는 내셔널 미니멈)이 되어야한다는 논리를 펴고 있다. 이와 같은 내용은 우리의 현실에 기초한 매우 설득력 있는 논리임에 틀림이 없다. 그리고 사실, 현재의 국민기초생활법의 목적과도 잘 부합되고 있다. 우리의 현실은 한계계층과 저소득 노동자 계층이 소득계층별 분포도에서 매우 두텁게 자리하고 있다. 이들에게 공공부조에 의한 기초생활보장은 빈곤의 완화에 도움이 되는 방법임에 틀림없다. 그러나 공공부조 급여 중심의 기초생활 보장은 사회보험 위주의 현대 사회보장의 원리²⁸⁾에도 부합되지 않을 뿐 아니라 우리 사회보장 발전의 장기적 안목에서도 결코 바람직한 대안이라고 볼 수 없다. 공공부조는 절대적 빈곤의 해소나 완화에 목적이 있는 것이기 때문에 급여 수준의 개선 또는 대상자 범위의 확대에 한계가 있다. 또한 사회보험 급여에 비해서 권리의 확실성 보장이 어렵다.

이것 외에도 우리나라 국민기초생활보장법에 의한 급여는 사회보장 권리로서 여러 가지 문제점을 가지고 있다.²⁹⁾ 실업자는 공공부조의 급여대상자인 전통적 빈곤층과는 차이가 있다. 이

27) 변재관 외, 1998, 《한국의 사회보장과 국민복지 기본선》, 보건사회연구원.

28) 베버리지의 내셔널 미니멈 개념은 공적 연금 위주의 사회보험 급여의 보편화였다. 이러한 착상의 배경이 되는 것은 공공부조의 자산조사 과정을 거치지 않고 전 국민에게 기초생활 보장이 가능한 사회보장 제도를 만들자는 것이었다.

29) 나병균, 2000, “사회보장 기본원리 측면에서 살펴 본 국민기초생활 보장법의 문제점”, 《남북한 교류와 사회복지계의 과제》, 2000 한국 사회복지학회 추계학술대회 자료집, 393-399면.

들에게 절실한 것은 노동자 권리로서 제공되는 기초생활 보장 급여이다. 사회보험의 급여는 노동자로서의 권리가기 때문에 실업자의 빈곤문제도 공공부조 급여보다는 고용보험 급여 등 사회보험 급여의 확대를 통하여 해결해 나아가는 것이 바람직하다. 이들을 위하여 고용보험제도 내 또는 별도의 무각출 급여체계로서 실업부조의 신설을 제안하고자 한다.³⁰⁾ 고령노동자의 노후 기초생활 보장도 공적 연금의 기초생활 보장 기능의 강화를 통하여 해결하는 것이 바람직하다. 이와 같은 방법으로 점차 사회보험 급여들의 기초생활 보장 기능을 발전시켜 나아가야 할 것으로 본다. 그리고 공공부조는 일반 대중에게는 사회보험의 기초생활 보장을 보완하는 일시적이고 위기 상황 대처의 기능을 가진 급여로서 발전시켜 나아가는 방향이 사회보장의 발전의 장기적 안목에서 바람직하다. 그리하여 사회보장의 1차 국민복지 기본선을 사회보험 급여들의 기초보장 기능의 강화를 통하여 해결하고(사회보험 급여 중심의 기본선의 설정) 이를 보완하는 급여들로서 공공부조를 존속시키는 것이 바람직한 방향이라고 생각된다.

의료보험의 상병급여는 질병의 치료와 요양기간동안 대상자와 가족의 소득 유지를 위하여 반드시 필요하므로 신설되어야 한다. 아동수당의 신설과 가족 미니멈 보장 개입도 정책과제로서 신중히 검토할 때가 되었다고 판단된다.³¹⁾ 국민연금의 급여와 고용보험의 급여들은 전반적으로 그 수준이 낮아 현재의 고령노동자 집단의 노후 생활과 실업기간 동안의 대체 소득적 기능을 충실히 수행할 수 있을지 의문이다. 공적연금의 경우 소득 대체율을 높이는 방법은 현재의 제도 내에서 급여수준을 조정하는 방법과 보충급여 체계의 신설 등 여러 가지 방법이 있겠으나 전반적으로 우리나라 사회보험 급여가 대체소득적 기능을 강화하기 위해서는 현재의 '저 부담 저 급여' 원칙에서 점진적으로 '고 부담 고 급여' 정책으로의 방향전환이 불가피하다.

5) 재정에 있어서 국가책임의 강화

한국의 국가는 사회보장 행정에 있어서 개입주의적 성향이 강하지만 재정에 있어서는 반대 현상을 보이고 있다. 국가는 공공부조와 사회복지서비스 분야의 재정만 책임질 뿐 사회보험 재정에 있어서는 거의 보조하지 않는 것이 특색이다. 이는 한마디로 우리나라의 국가 사회보장 정책이 잔여적 복지모델 지향적임을 입증하는 하나의 예이다. 현대 사회보장은 절대빈곤자의

30) 예를 들면 독일은 실업자 기초생활 급여로서 사회보험과 사회부조의 결합을 통한 방법(Bedarfsorientierte Mindestsicherung)의 도입을 논의 중에 있으며, 프랑스의 경우 실업부조와 RMI 급여를 병행 실시하고 있다. 독일에 대해서는 정재훈, 2000 "경제적 관계의 세계화와 복지국가 발전에 대한 논의: 독일 페미니즘의 전략을 중심으로", 《한국사회복지학》, 제 40호, 194면.

31) 이러한 주장의 근거로서 우리나라 가족정책으로서 산아제한 정책은 초과 달성되었다는 것이 지배적이기 때문이다.

기초생활 보장 수준에서 발전하여 일반 대중의 경제생활 안전의 보장을 목표로 하고 있다. 이는 곧 국가가 사회보장 재정을 확대해야 한다는 논리와도 일맥상통한다. 우리의 사회보장 예산이 국제적 비교를 통해서도 지극히 취약한 상태에 처해있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 사회보장 예산은 국민 총생산 대비 4.21%로서, 이는 OECD 국가들 평균인 22.42%에 크게 못 미치고 있으며, 이 기구 회원국들 중 멕시코와 함께 최하위에 머물러 있다.³²⁾

산업사회의 사회보장제도는 재정은 주로 임금과 봉급에 부과되는 보험료로써 재정을 충당하고 있다. 그러나 현재 우리 사회는 산업화와 동시에 정보화라는 변화가 같이 추진되고 있다. 정보화에 따른 고용구조의 변화는 고용의 불안정으로 이어지고 있다. 이런 보험료 방식의 재정방식으로는 실업자와 빈곤자 그리고 고령노동자 집단의 기초생활 보장 기능을 수행하기가 점점 어려워지게 될 것이다. 그러므로 재정방식으로서 조세에 의한 재원조달 방식이 중요시되며, 결과적으로 현행 보험료 방식 위주의 재정체계가 조세방식과 보험료 방식의 절충체계로 발전하게 될 것이다. 이렇게 되려면 국가의 사회보장 예산 확대는 불가피할 것이다.

6) 행정의 민주화

국제노동기구가 제시하고 있는 사회보장의 재정과 행정의 원칙은 공공서비스로서의 원칙과 참여민주주의 원칙의 결합에 있다.³³⁾ 이는 사회보장 행정에 있어서 직업집단들과 노동조합 등 가입자 대표들의 행정참여를 의미하는 것이다. 우리나라 4대 사회보험의 운영에 있어서 민주화의 정도는 이미 앞에서 살펴 본 바와 있거니와 가입자들의 참여가 여러 분야에서 보장되어야 할 것으로 보인다. 예를 들어 국민연금 기금은 물론 공공자금적 성격이 큰 것은 사실이지만 동시에 가입자들의 강제 저축적 성격도 크기 때문에 기금 운용에 있어서 가입자 집단의 적극적인 참여가 매우 중요한 의미를 지닌다. 최근 국민연금 법의 개정에서 기금 운용위원회에 가입자 대표들의 수가 대폭 보장된 것은 기금 운용의 민주화라는 점에서 긍정적 변화로 판단된다. 이러한 방법이 국가에 의한 사회보장 행정의 관료화를 예방할 수 있음은 물론이다.

4. 환경의 변화와 사회보장 제도의 적응

일찍이 기 베랭은 현대 사회보장의 위기에 대하여 언급하면서 위기의 원인을 제도 또는 체제

32) 김연명, 1998, "사회보장 제도의 현 위치", 《사회보장 발전 목표 설정과 정책과제》. 한국 보건사회연구원, 46면.

33) 나병균, 2000, "국제적 관점에서 본 사회보장 개념의 형성". 《상황과 복지》 제 7호, 인간과 복지.

내적인 데서 오는 위기와 체제 외적인 요인에서 비롯되는 위기로 나누어 설명하면서 사회보장 제도의 합리화와 인간화라는 내부 개혁의 방법 그리고 사회보장이 처한 외부 환경의 변화에의 적응에 의하여 위기를 극복할 수 있다고 보았다.³⁴⁾ 여기서는 한국 사회보장이 처한 상황을 통일과 사회보장, 노동의 변화와 사회보장, 페미니즘의 세 가지 관점에서 각각에 관하여 간략히 서술하고 사회보장의 미래를 전망하여 보고자 한다.

1) 통일과 사회보장

현재 진행 중인 북한의 점진적 개방화 정책과 남북 간의 관계개선은 화해와 평화의 분위기를 고조시키고 있다. 사회보장 제도의 개혁은 미래 어느 시점에 실현될 통일국가의 국민들의 사회보장 권리의 보장이라는 목표에 접근하도록 방향 지워져야 마땅하다. 현재 양 진영의 사회보장 제도는 각각의 사회의 기본질서에 따라 매우 대조적인 특성을 보이고 있다. 북한의 사회보장 제도는 기초보장 중심의 제도를 특성으로 하고 있으며, 의료보장체계에 있어서도 1차 진료기관의 기능이 발달되어 있는 반면 남한의 제도는 기초보장 기능이 취약하고 의료보장에 있어서 1차 진료기관의 기능이 미발달되어 있는 실정이다. 우리나라의 사회보장 제도의 개혁의 방향은 북한의 사회보장 제도가 가진 장점을 우리 제도에 반영시킴으로써 양 제도간의 점진적인 접근이 가능토록 함이 중요하다.³⁵⁾

2) 노동의 변화와 사회보장

자동화와 정보화의 물결은 노동자들을 노동의 현장에서 몰아내고 그 자리에 기계들의 노동이 들어서고 있다. 전 세계의 모든 부문과 산업에 있어서 기계가 급속한 속도로 인간을 대체하고 있는 기술혁명의 희생물로 말미암아 이(실업자) 수치는 급격하게 증가할 것으로 예상된다.³⁶⁾

34) 나병균, “기 궤행의 사회보장 이론 연구”, 한국 사회복지연구원, 《사회복지연구》 제 16호, 2000년 겨울.

35) 오정수 교수는 “시장경제에 기초한 복지사회의 사회보장, 본인 부담과 국가의 재정부담이 결합되는 형태”로의 개혁을 제안하였다(오정수, 2000. “시장경제에 기초한 복지사회의 사회보장, 본인부담과 국가의 재정부담이 결합되는 형태”, 《남북통일과 사회복지》, 2000년 한국사회복지학회 추계대회 자료집). 이 밖에 추가하고 싶은 개혁의 방향들로서는 제도의 내실화, 합리화 그리고 “점진적 통일 방안에 기초한 두 사회보장 제도들간의 단계적 접근전략”(정경배 외, 《남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안》, 한국보건사회연구원, 1993)과 탈북자, 이주자들에 대한 대책으로써 국민기초생활보장법의 적용기준 체계화와 정비확대를 통한 해결방법 등을 생각할 수 있을 것이다. 북한지역주민의 생활보호 정책 과제에 관해서는 노용환·연하청, 1997, “통일 후 북한 지역주민의 생활보호 정책과제”, 《보건복지포럼》, 통권 13호 참고.

36) 이영호 역(제레미 리프킨 지), 2000, 《노동의 종말》, 민음사, 9면.

노동에 기초한 산업사회의 분배와 재분배의 구조는 이러한 새로운 변화 앞에서 위협을 받고 있는 것이다. 사회보장 위기도 부분적으로는 이러한 과도기적 변화 앞에서 겪는 과도기적인 난관으로 해석될 수 있을 것이다. 따라서 앞으로 노동과 연관되어 지급되고 있는 산업사회의 분배 및 재분배의 체계는 상당부분 수정이 불가피할 것으로 보인다. 임금과 사회보장의 급여는 노동에 대한 반대급부이기에 앞서 노동자와 가족의 생활을 유지하는 데 필요 불가결한 것이다. 일부 선진 산업국가에서 시행되고 있는 시민임금의 개념은 기본생활에 필요한 수준의 급여가 노동과의 관계에 기초하지 않고 권리로서 주어지는 것이다.³⁷⁾ 재원이 거의 전적으로 노동자와 고용주가 부담하는 보험료에 의존하고 있는 현재의 사회보험 위주의 사회보장의 재원조달 방식은 이러한 노동의 변화에 맞추어 적용이 불가피 할 것으로 보인다. 이에 대한 대안으로서 기뻐랭은 기초보장적 성격의 사회보장 급여의 재원조달방식을 보험료 방식에서 조세방식으로 전환할 것을 제안하고 있다.³⁸⁾ 우리나라 사회보장의 기초생활 보장의 구조는, 앞에서 살펴본 바와 같이 거의 전적으로 국민기초생활보장법에 의한 급여에 의존하고 있는 실정이다. 공공부조의 급여는 공공재원으로 조달되기 때문에 노동의 변화에는 별 문제없이 적용한다고 볼 수 있으나, 이러한 방식은 현대 사회보장의 이념과도 어긋날 뿐만 아니라 미래의 기초생활보장 급여로서도 부적합한 것이다. 따라서 필자는 실업부조, 노인을 위한 보편적인 사회적 미니멈 급여 등 국가의 재원조달에 의한 무각출 급여가 발전적인 차원에서 논의되어야 한다고 생각한다.

3) 정보화와 여성 노동자 그리고 사회보장의 권리

21세기 사회는 정보화 사회가 될 것이라는 전망이 지배적이다. 노동에 있어서의 성불평등문제는 사회의 정보화와 함께 점차적으로 해결될 것이다. 왜냐하면 정보화 사회는 고 기술 사회이고 이러한 사회에서는 노동에 있어서 전문성의 정도가 성별 차이보다 중요시되는 사회이기 때문이다. 산업사회의 사회보장 권리는 주로 남성 노동자, 정규직 노동자 위주로 구성되어 있다. 가장인 남성은 밖에서 일하고 사회보장 급여는 그의 임금에 기초하여 규정된 권리였다. 이러한 형태의 사회보장권리는 정보화 사회에는 잘 적용되지 않는 면이 있다. 우리 사회가 겪고 있는 대량실업과 고용불안정의 문제는 남성에 비해 여성 노동자 집단에 더욱 심각하다. 여성 노동의 특성은 임시직, 시간제 노동, 잦은 작업의 중단 등의 특성을 나타내고 있다. 기업 구조조

37) 이혜순 역(존마일즈 저), 199, 《복지국가와 노년》.

38) Perrin(Guy), 1993. 《Sécurité Sociale》, réalités sociales, Lausanne, pp. 193-213.

같은 저자, 1985. "L'Avenir de la protection sociale dans les pays industriels, Crise, défis, mutation des valeurs". 《Futuribles》, oct.-nov.

정 과정에 있어서 최대의 피해자는 여성과 고령노동자 집단이라고 생각된다. 그러나 이들에 대한 고용보험의 실업급여는 보편화되어 있지 않은 실정이다.

결론적으로 우리나라의 사회보장이 안고 있는 과제는 산업사회 구조에 맞추어 구성된 사회보험 위주의 사회보장 권리를 여성노동자 등 주변부 노동 계층에 확대시키는 일과 정보화 사회가 요구하는 노동의 형태에 맞는 사회보장의 권리 체계를 새로이 구축하여 가는 일이라고 생각한다. 다시 말해서 현재의 사회보장 권리에서 배제된 여성노동자 집단을 가능한 한 많은 수를 사회보험 당연 적용 대상에 포함시키는 일과 적용대상에서 제외된 여성 노동자들을 포함한 시간제, 부분제 노동자 집단, 고령노동자 집단을 위한 새로운 기초생활 보장 체계를 구축하는 일이다. 이 새로운 기초생활 보장 체계는 네덜란드 시민임금 체계와 같이 현행 사회보장 체계와는 무관한 형태로 구축하여 나아갈 수도 있고 아니면 기존의 사회보장 제도 내에 실업부조, 노인미니멈 급여, 가족 미니멈 급여 등의 새로운 급여 항목들을 마련하는 방법으로 해결할 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 결론

전반적으로 볼 때, 우리나라 사회보장 정책은 공공부조와 사회복지 서비스로써 국민 기초생활 보장을 목표로 하는 잔여적 모델을 특징으로 하고 있다. 우리의 미래 사회보장 정책은 현재의 잔여적 모델에서 사회보험 위주의 제도적 모델로의 전진적인 방향전환이 요구된다. 사회보장의 목표로서 빈곤에 대한 관심과 동시에 생활 안정이 강조되어야 한다. 이르기 위해서는 사회보장 급여체계가 현재의 사회보험, 공공부조 이원화 체계에서 점차 사회보험 위주의 급여체계로 전환되어 가야한다. 다시 말하자면 사회보험의 권리 위주의 기초생활보장 급여체계와 소득보장 급여체계로 전환시켜 가야한다는 의미이다.

우리나라의 사회보장 기본법은 1995년에 제정되었다. 이 법은 제 2조에 사회보장의 기본이념으로서 전 국민에 대한 최저생활의 보장이라는 최저선을 강조하고 있는 외에 사회보장 권리의 보편적 목표라 할 수 있는 경제생활 안전의 보장에 관하여는 침묵하고 있다. 또한 동법 3조는 사회보장 및 관련 용어들의 개념정의 및 범위설정을 시도하고 있는 이외에 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 이 세 권리들 간의 상호관계에 대해서는 어떤 언급도 하지 않고 있다. 또한 사회보장 권리의 실현은 일반적으로 국민연대의 원리에 기초하여 실현되는 것이므로 “사회보장의 조직에 있어서 국민연대의 원리에 기초함”을 이 법 내용의 초두에 명기함으로써 우리나라

사회보장 제도의 파라다임 전환의 전기를 마련할 수 있을 것으로 본다, 이 법에 기초하여 구성된 사회보장 심의위원회의는 국민 연대의 원리에 기초하여 미래 사회 지향적인 사회보장 장기 발전 계획을 수립할 수 있게 될 것이다.³⁹⁾

최근의 빈곤과 대량실업은 사회보장의 안전망 기능이 허술한 우리 사회에 커다란 당혹과 위협을 안겨주었다. 분명 현재의 신자유주의적 질서의 세계화는 사회보장의 발전에 어려움을 안겨주고 있지만 사회적 연대 노력에 대한 사회적 요구는 더욱 커진다고 보아야 할 것이다. 이는 우리의 노력 여하에 따라서 이 난국을 사회보장 도약의 기회로 삼을 수 있다는 것을 의미한다. 그런데 지금까지의 우리의 대응은 공공부조에 의한 절대빈곤의 해결이라는 지극히 잔여적이고 소극적인 대안 제시의 수준에서 머물고 있다. 미래의 사회보장은 노동의 변화, 여성의 사회진출 증가와 여권의 신장, 통일 등 상황의 변화에 대한 대책이 마련되어야 한다. 이제 사회보험 급여 위주의 총괄적 사회보장 제도 발전의 미래 청사진이 나와야 할 때라고 생각된다. 사회보험과 가족 수당 급여 위주로 경제활동 인구 전체를 위한 기초생활 보장 체계와 소득 보장 체계가 구성되어야 하며 사회복지 서비스는 빈민을 위한 무료서비스의 성격에서 탈피하여 전 국민을 위한 보편화되고 전문화된 서비스 체계로의 전환이 모색되어야 한다.

참고문헌

- 국민연금 관리공단 연구센터. 《사회보험 통합방안연구》
김동춘 외, 2000, 《IMF 이후 한국의 빈곤》, 나남출판.
김만두, 1997, 《사회복지법제론》, 홍익제.
김무열 역, 오리오 기아리니·파트릭 리트케 저, 1999, 《노동의 미래》, 로마클럽 보고서, 동녘.
김연명. 2000, “4대 사회보험 통합의 의의·쟁점·과제”, 《상황과 복지》 제7호, 사회복지학 연구회 편, 인간과 복지.
김유선, 1999, 《단시간 근로자 보호와 조직화를 위한 정책과제》, 한국노동사회연구소.
나병균, 2000, “기 빼팅의 사회보장 이론 연구”, 《사회복지연구》 2000년 겨울호, 사회복지

39) 사회보장 기본법 제 16조, 17조, 18조(위원회의 직무), 19조, 20조(사회보장 장기발전방향의 수립).사회보장 기본법 제정의 가장 큰 의의라 할 수 있는 것은 사회보장 심의위원회의 활성화를 통하여 사회보장 장기발전계획을 수립하고 사회보장 발전을 위하여 노력하도록 한 점이다. 동법 시행령 4조(실무위원회의 설치 등)와 7조(전문위원) 그리고 이하의 조항들은 이와 같은 법의 정신을 확실히 보여주고 있다.

지 연구회.

- 나병균. 2000. "사회보장 권리의 측면에서 살펴본 국민기초생활보장법의 문제점". <<남북한 교류와 사회복지의 과제>> 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집.
- 변재관 외, 1998, 《한국의 사회보장과 국민복지기본선》, 보건사회연구원.
- 심창학·강봉화, 2000, <<복지국가>>, 한길사.
- 4대 사회보험 통합추진기획단, 1999, 사회보험 관리운영개선방안.
- 이영호 역, 제레미 레프킨 저, 2000, 《노동의 종말》, 민음사.
- 정재훈, 2000, "경제적 관계의 세계화와 복지국가 발전에 대한 논의 : 독일 페미니즘 전략을 중심으로", 한국사회복지학회, 《한국 사회복지학》 통권 40호, 한국사회복지학회.
- 한국노동연구원 고용보험 연구센터, 1999, 《사회보험 통합방안 연구》.
- 한국보건사회연구원, 1998, 《사회보험 통합관리체제 연구》.
- 한국 여성정책 연구회, 테레사 쿨라빅 외 지음, 2000, 《복지국가와 여성정책》, 새물결 출판사.
- 허재준·심규범, 1999, 《건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안》, 한국노동연구원.
- Bernard Gazier & Remy Herra, 2000, "Escaping from Crisis: Structural Adjustment and Social Security in Korea", 《사회보장과 노동시장의 유연성》 한국사회보장학회 2000년 추계 국제학술회의 자료집, 2000.11.30-12.1.