

社會保障 概念의 史的 研究

鄭 明 采

責任研究員, Ph. D. (農業經濟學), 土地經濟室

- I. 緒 論
- II. 社會保障에 대한 지금까지의 理解
- III. 社會保障의 語源
- IV. 社會保障의 歷史
- V. 우리 나라 社會保障機能의 發達
- VI. 社會保障 概念 再定立을 위한 提言

I. 緒 論

본연구는 社會保障 研究의 基礎作業이라 할 수 있는 概念研究의 하나로써 주로 社會保障機能을 중심으로 한 포괄적 개념의 역사적 고찰을 論證의 대상으로 하였다. 물론 社會保障의 필요성에 대한 立證의 哲學的 論議도 매우 중요하다. 그러나 다음에 제기될 概念定立上의 異見을 정리하는 것도 社會保障制度 전체를 이해하는 礎石이 되므로 우선 이 문제를 구체적으로 논의하고자 한다.

오늘날 일반적으로 통용되고 있는 社會保障의 범위는 社會奉仕(보건·교육·주택·교통통신·환경·문화서비스 등), 社會保險(醫療·年金·産業災害·失業保險 등), 社會扶助(生活·노령·아동·부녀자·장애자 부조 등)로 대별할 수

있는데, 이들을 운영하고 제도화시켜 나가는 과정에서 나라에 따라서는 많은 근본적인 문제점이 나타나고 있다. 원래 社會保障制度는 나라마다 처해 있는 여건에 따라서 “인간의 生存權을 보장하여 自我를 실현시키며 사회의 不利益의 要因에 공동 대처함으로써 社會安定과 社會正義를 실현시키려는 本質”을 명백하게 할 수도 있고, 매우 어렵게 만들 수도 있다. 그러므로 社會保障概念의 올바른 定立은, 이 제도가 목적하는 방향과 그 목적을 이루기 위한 견제역할—제도 운영권자에 의해 악용될 수도 있는 요소를 배제 또는 견제하는 역할—을 위해서도 근본적으로 중요성을 지닌다. 물론, 이 제도를 운영해 나가는 과정에서 여러 가지 기술적 요인도 이 문제를 해결하는 데 중요한 요인이기는 하지만, 이것은 일단 運營技術 또는 政治技術의 범위에 속하는 것이다.

社會保障이라는 용어는 원래 論爭의인 요소를 많이 내포하고 있어 그 定義가 견해에 따라 다를 수 있고, 따라서 그 概念定立도 각각의 처해 있는 정치·사회·경제 또는 문화적 조건에 따라 상이하게 규정되고 있다. 이것은 社會保障이라는 용어가 非學問的 動機에서 발생하여 學問

의 概念으로 성립된 역사가 짧고 또한 어느 사회에서나 이와 같은 기능을 가지는 社會制度가 각각 다르게 존재하여 왔기 때문이다. 그리고 이 제도의 특성과 性格構成은 그 나라의 자연발생적인 社會保障機能의 역사와 전통에 크게 영향을 받고 있으므로 概念의 定義에 앞서 그 성격 구성의 과정을 살펴볼 필요가 있다. 本稿에서는 社會保障의 여러 가지 형태와 그 機能이 공통적으로 의미하고 있는 것들을 역사적으로 살펴보면서 社會保障에 대한 普遍的 理解를 넓히고 우리 나라의 社會保障에 대한 지금까지의 概念을 再定立해 보고자 하였다.

II. 社會保障에 대한 지금까지의 理解

몇몇 主要國의 社會保障에 대한 概念이나 制度的 形態를 비교해 보면, 英·美에서는 주로 사회생활 중 생존권과 관련된 經濟的 機能(최저생계비)에 집착하고, 독일을 비롯한 유럽 내륙국가들은 經濟와 社會政策의 機能(사회조화)에 비중을 두는 경향이다. 이와 같은 경향은 각국이 상이한 社會的 構造와 哲學的 價値觀 아래 이루어진 傳統이나 慣習을 토대로 이와 같은 제도를 만들어 왔기 때문이다. 그러나 여기서 가장 중요한 것은 어느 사회에나 이같은 社會保障的인 形態와 機能이 반드시 존재해 왔다는 것이다. 그 여러 가지 形態와 機能에는 서로 공통되는 것이 있으며 이 중 사회의 자연발생적인 것으로는 가족과 이웃 그리고 각종 사회단체와 協同集團들이 있다. 또한 국가나 지방행정상의 제도발생적인 것으로는 각종 貧民救濟·國民保健·災害와

失業對策 등이 있다.

윌러(Mölle 1960, 26)는 인간생활에서의 각종 불안과 사회적 불이익 발생에 대한 保護機能을 근본적으로 가족의 기능에서 시작하여 血緣 共同體, 이웃과 부락, 職業共同體(Gilden)와 結社組合(Zunft), 協同組合 그리고 교회와 博愛主義者協會 등에까지 확대시키면서, 이것이 社會保障의 基礎라고 하였다.

이와 같은 견해는 社會保障을 아주 포괄적으로 보는 정확한 이해라고 할 수 있다. 독일의 경우 社會保障이라는 용어는 Soziale Sicherheit(社會安全保障) 또는 Soziale Sicherung(社會保障)으로 번역하며, 미국보다도 뒤늦게 활용하게 된다. 그러나 이보다 더 포괄적인 기능을 가지며 거의 동일한 의미로 쓰여 온 社會政策(Sozial Politik)은 이미 1800년대초에 전문분야 학자들 논문에서도 쓰여지고 있었으며 社會改革(Sozialreform)을 그 중요한 課題로 보아 왔다. 독일에서 社會安全保障(Soziale Sicherheit)을 “防禦를 통한 保護”의 의미로 받아들임으로써 많은 경우, 저항감을 가지고 있었으며 法技術的 解釋으로도 당시의 人權保障이나 公的保護에는 큰 의미가 없었다. 그러나 최근에는 이것을 社會保障 개념으로 보는, 즉 “人間의 生活 중에 그의 가치를 추구하며 또한 사회적 조건 속에서 현실적으로 그 영향력을 받아들이는 것을 기본으로 하는 社會政策의 한 부분”(Brück 1978, 21)이라는 발전된 견해를 보이게 되었다. 社會保障은, 그 구체적인 내용 형식을 고려할 때, 社會政策의 복합수단으로 볼 수 있다. 그 내용이 실제적으로 규정하는 것 가운데에는 社會保障의 業務遂行의 強制뿐 아니라 社會政策的 施設의 運用과 참여를 촉구하는 것도 포함된다. 이들 규정이 公權的 強制를 통한 제도의 운용과 참여기회의

제공 및 참여의 促求 등 社會政策의 手段을 동원하고 있는 까닭은 社會保障이 國家的 強制機能 뿐 아니라 社會政策의 制度의 供給과 需要까지도 의미하기 때문이다. 독일의 학자들 중에서도 그 개념을 구체적으로 정의하고 있는 사이델(Seidel 1977, 532)은 社會保障을 하나의 現象(또는 情勢)으로 보고, 人生經路의 變化 중에 어느 일정한 生存水準을 유지할 수 있게 보증하는 것이라 하였다. 따라서 人間생활에 基本적 위험이 되는 疾病·心身障礙·能力喪失·失業·老齡·寡婦·妊娠 등의 각종 위험에 대한 보호라고 정의하고 있다.

英國의 社會保障(social security)은 오늘날 국제적으로 사용되는 社會政策의 用語로서 制度적인 의미를 가지며, 이는 社會福祉(social welfare)의 下位概念으로 간주된다. 英國의 社會保障制度는 救貧制度의 역사적 발전에서 그 근원을 찾을 수 있는데, 1010년 에델레드(Ethelred) 王政時代에 처음 만들어진 이 법은 貧民救濟의 뜻만을 내포하는 것은 아니었으며 상황에 따라서는 오히려 社會不安 요인을 제거하느라 強制收容·強制勞務役으로 쓰이기도 했다. 이 당시, 貧困의 원인은 개인의 잘못에 있다고 사회적으로 이해되고 있었기 때문이다. 1601년, 엘리자베드(Elizabeth) 여왕 시대에 와서 가난의 책임이 사회에 있음을 인식하는 새로운 救貧法이 나오면서 그 의미나 制度의 내용이 수정되었는데, 이 제도가 社會保障的 機能을 수행하기까지는 경제와 사회 및 정치적 조건의 변화와 많은 產業勞動者集團의 압력 그리고 社會主義政治勢力의 영향을 받았다. 따라서 오늘날 영국의 사회보장(social security)은 노동자의 生活保障을 중심으로 하는 制度로 발전하고 있다.

베버리지(Beveridge 1942)에 의하면 “社會保

障이란 실업·질병·재해·노령에 의한 퇴직이나 扶養能力 상실에 따른 收入 중단에 대비하고 출생·사망·결혼 등과 같은 특별한 지출을 감당할 수 있게끔 소득을 보장하는 것을 의미한다”고 구체화함으로써 좁은 의미로 해석하고 있다.

美國에도 법이 만들어지기 이전부터 각 주마다 영국과 비슷한 형태의 救貧法과 이를 비롯한 任意保險方式의 여러 가지 보험이 있었다. 그리고 대부분 民營保險이 이러한 기능의 일부를 수행해 왔었다. 그러다가 1935년에 社會保障法을 제정함으로써 制度상으로 體系化시켰으며 “窮乏으로부터의 自由”(freedom from want)를 그 基本目標로 삼았다.

최근의 미국 社會保障法은 “聯邦政府가 養老手當制를 창설하고, 또 각 주의 老人·盲人·被扶養兒童·母子福祉, 公衆保健, 失業補償法 등의 관리에 적절한 조치를 취할 수 있게 함으로써 일반 국민의 복지를 도모하려는 法律”이라고 명시하고 있다. 따라서 이 법은 국민의 최저생활(national minimum)을 確保하는 것과 生活不安의 解消를 그 중요한 기능으로 간주하고 있다.

日本에서의 社會保障은 “社會政策의 일부분으로서 국민의 생존권을 확인함으로써 그 생활을 보장하기 위한 國家政策”이라고 보았다. 또 이것은 “一般的 危機의 段階에 대하여 資本制社會가 자체의 붕괴를 방지하기 위하여 貨金의 재분배를 통하여 사회적으로 국민의 최저생활을 보장하는 제도”(崔千松 1977)라고 설명하고 있다.

Ⅲ. 社會保障의 語源

社會保障이라는 말은 social security 를 번역한 것이다. 이 말은 미국의 루즈벨트 대통령이 최

초로 사용한 것이라고 알려져 있으나 독일의 대백과사전(Große Brockhaus: 1957년 발행)에는 그 개념이 1920년경부터 국제적으로 쓰인 것이라고 하였으며, 프랑스語의 사회보장(securite sociale), 또는 영어의 (social security), 그리고 독일어의 사회보험(Sozialversicherung)과 같은 뜻이라고 한다(Borgh 1904). 여기서 社會保險(Sozialversicherung: assurance sociale 또는 social insurance)의 개념이 社會保障이란 용어보다 훨씬 이전에 프랑스와 독일에서는 法的 用語로 사용되었다고 한다. 保障(security)은 독일어의 安全(Sicherheit) 또는 프랑스어의 安定(securitas)으로서 정치·사회·경제·군사·기술적 그리고 법률적 安全을 의미하며 이와 같은 견해는 카우프만(Kaufmann 1973, 63)이나 아칭거(Achinger 1953, 10-13)에 의하여 더욱 분명해졌다.

그들은, 保障(security)의 어원이 라틴어인 securitas(걱정으로부터의 자유)로서 로마의 네로(Nero) 황제 때부터 政治的 安定을 의미하는 용어로 쓰여 왔다고 했다. securitas의 한 語源인 安定(securus)은 방어의 성격을 띠는 보호(Protection), 警護(guard), 防衛(defence)를 의미하는 것이 아니고 근심 걱정이나 공포가 없는 편안하고 즐거운 상태를 의미하며, 다른 하나의 語源인 安全(secura)은 주로 군사적으로 안전하다는 (without+care)의 뜻이라고 하였다.

securitas는 부사적 용어로서 “太平 아우구스트 황제”(Securitas Augusti)와 같이 정치적 바탕에서 생겨난 것이다. 이와 비슷한 표현으로 “不朽의 황제”(aeternitas imperii), “행복”(felicitas) 등이 있으며, 이와 같은 표현이 후대에 이르러서는 정치적 안정의 업적이 황제의 인물됨과 같다는 뜻으로 쓰이는 상징적 용어가 되었다고 한다.

社會保障을 독일어로 번역하면 社會保障(Soziale Sicherheit 또는 Soziale Sicherung)이며, 安全(Sicher)은 오래된 독일의 高級用語인 Sihhuri에 起原한다. Sihhuri는 책임이나 의무와 같은 짐을 벗었다는 의미에서의 자유 또는 죄와 벌로부터의 자유를 뜻하는 法技術的 用語로서 抵當이나 公證 등 負債法에서 주로 쓰였다고 한다. 이것이 점차 여러 가지 요인에 의한 被害나 損害 및 危險으로부터 보호되는 安全 또는 保障이라는 뜻으로 일반용어화되는 과정에서 라틴어인 tutus(防禦)의 의미도 포함하게 되었다. 이와 같이 Sicherheit란 단어가 복합적인 의미로 발전되기는 했으나 최초의 語源的 發祥은 社會保障의 관념이나 착상에서 나온 것은 아니다. 그리고 이 단어가 社會保障의 복합적 의미를 가지기까지는 역사적으로 많은 사회·경제·정책적 영향을 받아 이루어진 것이다. 이 安全(Sicherheit)이라는 단어가 지닌 뜻은 본디 평범한 것이었으나 이제 와서는 복합적인 社會制度和 연결됨으로써 社會保障의 概念定立에서 하나의 해답을 만족시키는 결정적인 核처럼 작용하게 되었다. 社會保障(Soziale Sicherheit)의 概念과 定義에서, 많은 독일의 저술가와 학자들이 이것을 오늘날의 社會保障의 의미로 만들어 받아들이고 일반화되기까지는 장기간에 걸쳐 독일 역사의 영향을 받았으며, 따라서 이것은 이제 현실적이며 政策的인 概念이 되었다. 그러나 엄밀하게 따져 보면 이와 같은 政策的 概念에는 本質은 없으며 다만 하나의 역사가 있을 따름이다.

IV. 社會保障의 歷史

社會保障의 機能에 관한 역사를 거슬러 올라

가면 東西洋을 막론하고 거의 비슷한 형태의 制度와 機能들이 존재해 왔었으며, 이들의 發展을 역사적으로 비교 연구하는 것이 현재의 各國別 社會保障制度의 特性을 이해하는 窺景이 된다.

정치적 성격을 띠는 社會保障의 制度의 發상을 보면 기원전 5세기경 고대 그리스의 “국가가 법을 통해 農産物課稅를 하고 征服地에 失業者를 이주시키며 雇傭增大를 위한 公共建設을 행하고 移住村을 만들었던 것” 등을 들 수 있다. 국가의 扶助制度가 있었으나 이것은 굶주린 계층을 해방시키려는 진정한 慈悲心에서가 아니라 수월하게 服從 내지 順從시키고 위험한 革命的 勢力을 미리 누그러뜨림으로써 영구히 지배하겠다는 것이 목적이었으므로 종종 일부 재벌들에게 이 사업이 위임되기도 했다.

로마에서도 비슷한 형태의 扶助制度나 社會政策이 있었으며, 대표적인 것으로는 서기 161년에서 180년 사이에 부흥했던 相助聯盟(Collegia funeraticia)이 있다. 이것은 일정한 가입금과 구성원의 사망시 부담되는 相助費가 있었으며 사망자에게 葬祭費, 遺家族扶助 및 孤兒支援金을 주는 제도였다. 또 Collegia fenuiorum 이란 疾病聯盟이 있었는데 가입금과 定期拂入金의 부담이 있고 질병과 사고의 경우 돈과 식량 및 醫療保護를 받을 수 있도록 하는 형식상 오늘날의 醫療保險과 같은 제도가 있었다.

독일에서는 일찍이 血統이나 血族 또는 親族 共同體가 발달했으며 점차 土地共同體, 職業 또는 市場共同體 등의 社會의 共同體로 확대 발전하면서 772년 이후 발생하기 시작한 각종 保護組織, 結社組合(Schutzgilden 등)과의 融合으로 복합적 社會保障機能을 가지게 된다.

한편, 宗教의 博愛主義에 기초를 둔 “慈善”(caritas)은 306년부터 가톨릭 성당의 神父를 중

심으로 한 貧民保護와 교육, 어린이 보육, 醫療奉仕와 修女院을 중심으로 한 병자의 간호, 병원과 고아원의 운영 등이 있었다. 이것은 1096년경에 유럽 전체로 확산되었으며 救貧院과 兄弟組合의 社會扶助와 病院의 醫療奉仕나 看護 등은 남녀(神父와 修女) 구분 없는 의무제도로 발전되었다. 13~14세기에 와서는 대도시를 중심으로 큰 병원과 보호소 등이 생기면서 市醫師制度가 만들어졌고 봉급에 의존하는 醫療人의 官僚的 성격이 만연되어 종교적 博愛精神을 변모 시킴으로써 15세기초에 와서는 이와 같은 組織과 機能들이 쇠퇴하게 된다. 15세기 중엽에는 교회가 경제적·정치적 영향을 받아 기본적인 博愛精神이 변질 또는 부실해지자 교회 내부에서 改革의 움직임이 일기 시작하였다.

사회에서는 자연발생적인 많은 協同組合들이 1600년대초에 職種別로 결성되기 시작했으며, 이들은 모두 社會扶助와 保障의 기능을 가지는 것들이었다. 특히, 鑛夫組合(Knappschaft)의 사회 보장적 기능을 대표적인 예로 들 수 있다. 이 조합은 조합원의 질병·사고·재해 등의 위험으로 인한 불의의 재난에 대한 相互扶助와 일반 세공민에 대한 扶助 및 慈善事業을 목적으로 하였다. 또한 鑛夫疾病金庫를 附設하여 각종 사고와 질병·사망의 경우 즉각 도움을 주는 醫療保險과 같은 것이었다. 이것 외에도 工業者協同組合(Handwerkerschaft)이 1100년경부터, 市民 또는 商人同業組合(Zünfte), 商工人組合(Innungen), 組社組合(Gilden) 등이 1150년경부터 번성하여 큰일을 당했을 때 금전 대출을, 질병이 생겼을 때에는 入院加療를, 사망시에는 葬祭費 지급과 유가족의 생활부조를, 廢疾·老齡에 대해서는 居宅保護를 하는 등의 사업을 수행해 왔다. 1300년경부터 크게 발전했던 匠人同友會(Gesellenbruderschaft)도

위와 같은 기능을 완전히 갖춘 것으로서 거의 오늘날과 같은 수준의 社會保險과 社會扶助의 역할을 수행할 수 있게 발전되었다.

국가의 사회정책적 貧民保護는 1794년 일반 지방자치법에서 이것이 法으로 제정되기에 이르는 데 1789년에 일어난 프랑스 혁명에서 크게 영향을 받은 것이라고 분석하고 있다. 이 法은 각 도시와 군 지역의 각종 同業組合과 協同組合 등 자연발생적인 社會團體들로 하여금 부녀자·과부·부랑아 등 세구민을 보호하면서 자체내의 組合員 社會保障도 의무적으로 수행토록 규정하였다. 이것이 1869년대까지 지속되었으며 그 이후 각종 사회단체나 산업노동자를 위한 醫療保護·相互扶助에 관한 책무가 국가로 귀속되면서 법제화 되었다. 이것이 계속 論難과 修正을 거쳐서 1881년 비스마르크(Bismark) 때에는 종합적인 社會保險制度로 法制化되기에 이른다. 그러나 당시의 독일 社會保障制度 성립은 수많은 非民主的 要素의 도전을 받았으며 지역에 따라서는 정치적으로 악용되기도 한다고 보고되었다. 立法 당시, 독일의 사회적 배경은 社會保障制度를 통한 비스마르크의 정치적 이용 의도를 실현시키기에는 民主的 意識이 너무나 성숙되어 있었을 뿐만 아니라 각종 노동자 단체와 社會民主主義 政治勢力의 압력이 상당한 견제작용을 해왔었다. 이같은 사실은 비스마르크가 뒤늦게 소박한 심증을 털어놓은 “만일 社會民主黨이 없었고, 그 세력이 걱정할 바 아니었다면 지금까지 이루어진 社會改革은 존재할 수도 없었을 것이다”(Henschel 1983, 9)라는 한 마디로 잘 증명되고 있다.

이와 같이 社會保障制度가 사회 자생적 조력을 주축으로 만들어진 후 立法 초기에는 각종 사회단체의 保險과 扶助機能이 계속 존속하면서 세

법에 따라 흡수되거나 개선 강화되었다. 이 과정에서 그들의 역사적이고 전통적인 기능과 특성이 그대로 살아 남게 되었다. 따라서, 독일의 社會保障制度는 自生的 또는 非自生的 사회단체가 지닌 전통적인 기능을 새로운 형태의 社會保障體系에 융합시켜 민주적으로 발전시킴으로써 하나의 이상적인 제도를 만들어 내게 되었다.

독일의 사회보장 중 農林業者를 위한 사회보험의 경우 비스마르크 社會保障法 이후 1886년에는 의료보험과 농작업 사고의 災害保險이, 1887년에는 퇴직과 노령에 대한 年金保險이 각각 법제화되어 모든 農林業者의 社會保障이 강화되었다.

V. 우리 나라 社會保障機能의 發達

1. 自生的 社會集團의 社會保障機能

우리 나라의 역사를 보면, 사회의 구성이 독일이나 西區 여러 나라와 크게 다를 바 없어, 혈통이나 혈족 등 혈연집단을 통한 土地의 共有 및 共同經營이 많았으며 가족과 이웃, 부락과 자생적 사회단체들의 共同體的 防禦와 保障機能이 社會安定 機能의 주축을 이루어 왔다. 특히 농업의 主種作物인 水稻作이 물을 이용한 농업이며, 물이용이 集團의 行動이나 協同的 勞力 없이는 불가능한 것이어서 더욱 共同連帶意識이 강해진 것이라고 볼 수 있다. 농촌지역에 아직까지 그 기능이 남아 있는 대가족 제도도 농업이 가지는 특성의 하나인데, 家族的 連帶意識이나 共同體意識이 없이는 農事를 잘 지을 수 없었던 데에서 원인을 찾을 수 있다. 따라서, 우리 나라의 전통적인 대가족 제도가 지니고 있는 사회보장적

기능을 숙고해 보면 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

- (1) 經濟的 保障機能 : 가족원내의 생산과 분배
- (2) 保護와 安全機能 : 가족원에 대한 외부로부터의 보호와 방어
- (3) 社會와 敎育의 機能 : 後繼者 社會生活指導와 가정敎育 등.

이와 같은 대가족의 기능은 산업사회의 발달과 상공업 발전에 따라 逆行的으로 강화되었는데, 특히 産業勞動者 階層이 증가할수록 늘어나는 核家族化의 영향은 결국 좀더 포괄적이고 강력한 社會保障機能을 요구하게 된다. 이와 같은 경향은 사회단체나 국가의 公權的 介入의 필요성을 부각시키게 된다.

血緣이나 地緣을 중심으로 뭉쳐진 協同的 機能으로는 이웃과 마을 단위의 각종 단체, 血緣 團體 등이 있으며, 이들이 가지는 상호부조와 상호협동 기능, 그리고 연대의식에 따른 共同努力·共同經營 등 그 自主的 保障機能은 또 하나의 중요한 사회 보장 형태이다. 이와 같은 성격을 지니는 것으로 위의 것 외에도 三國時代부터 내려오는 湊, 품앗이, 洞祭, 洞會 등이 있는데 이 모두가 그 기초를 이웃에 두고 있다. 이보다 더 구체적으로, 흥미 또는 상호간의 利害關係를 중심으로 구성되고 여러 가지 사회적·경제적 또는 정치적 목적 등을 가지는 自生的 및 非自生的 社會團體로서는 寶, 鄉約, 契, 두레 등과 같은 것이 있다. 이와 같은 것들은 앞에서 설명한 혈연, 지연 그리고 이웃을 기초로 하는 각종 공동체와 함께 우리 나라의 향토적 社會保障機能의 주축을 이루는 것들이었다. 그중에서도 특히 契는 오늘날까지도 그 일부의 기능이 크게 인정되고 있는 대표적인 社會保障的 團體이다. 契가 가

지는 목적과 구성방법이나 형태에 따라 구분해 보면 독일의 商人同業組合이나 商工人同業組合 또는 結社組合 등과 비슷한 目的과 형태를 갖춘 것도 있다.

■ 機能에 따른 契의 分類

(1) 共同利用 또는 公益的인 契

- 地域 중심 : 洞契, 里洞契, 統契, 마을계, 自治契 등
- 血緣 중심 : 宗中契, 門中契, 宗契, 大宗契 등
- 目的物 중심 : 山林契, 水利契, 負役契, 防川契 등

(2) 相互夫助的인 契

- 弔事 중심 : 喪契, 喪布契
- 慶事 중심 : 回甲契, 婚姻, 婚事契, 結婚契, 出產契 등
- 大事協同 중심 : 協同契, 喪助, 相助契
- 大事分擔 중심 : 쌀계, 술계, 국수계, 相助契

(3) 親睦的인 契

- 나이 중심 : 同甲契, 同樂契, 七十契
- 學緣 중심 : 同窓契, 同期契, 同門會(契)
- 地緣 중심 : 五同契, 槐院契, ○○마을契, ○○同契
- 親友 중심 : 親睦契, 同友會, 友人契

(4) 生産 및 産業的인 契

- 農事 중심 : 農事契, 大農契, 두레, 農具契, 소(牛)契, 蒙利契 등
- 工業 중심 : 匠人契, 賁人契, 甕器匠契, 生豬契 등
- 商業 중심 : 商契, 布木契, 客主會, 六矣塵契 등

(5) 營利, 融資, 共濟的인 契

- 쌀 또는 현물 중심 : 쌀계, 長利쌀계, 長利契 등
- 현금 중심 : 積立契, 共濟契, 利子契, 利殖契 등

오늘날 우리 사회에 가장 많이 남아서 기능을 수행하고 있는 契는 주로 (2), (3), (4), (5)번에 해당하는 것들이며, (1)에 해당하는 契는 부분적으로 완전히 소멸된 상태이다. 따라서 契의 機能 중에서 協同的 勞力이나 共同利用의인 부분이 소멸되어가는 것으로 볼 수 있다. 契가 지니는 기능인 互惠의 相互利用이나 상호부조·친목·협동·經濟的 信用保證 등의 기능은 국민의 사회생활에 기본적으로 필요한 요소들이다. 따라서 社會保障은 이와 같은 사회조직적 구성에서 누락되거나 소외된 국민을 위해 公權의 차원에서 위와 같은 기능의 대행이 이루어져야 하는 것이다. 그리고 이와 같은 사회조직의 구성과 발전을 獎勵하는 것도 또한 社會保障政策의 한 과제이다.

2. 社會政策的 社會保障機能

社會保障機能 중에서도 公的扶助나 사회정책적 제도의 발달을 보면 細窮民對策의 대표적인 예로 194년 고구려 故國川王 時代に 이미 쓰여진 賑貸法과 897년의 義倉이 있었다. 시기별 穀物價格 변동과 수급조절을 위한 常平倉(993년), 유사시를 대비한 곡물 비축제도인 社倉(1439년)은 우리 나라 社會政策史上 중요한 업적이었다. 위의 제도에서 유래되어 그 목적이나 형태가 동일하게 발전된 오늘날의 糧穀備蓄, 秋穀收買, 糧穀貸與制度和 같은 것들은 사회안정을 위한 공권적 보장정책의 하나로 간주할 수 있다.

한편 국민건강과 질병 치료를 위한 공권적 조치로는 일찍이 新羅 景德王政 時代(757년경)에

醫博士를 技術官으로 설치한 사실이 있으나(李炳燾 1981, 630), 이 당시에는 醫療人力이 절대적으로 모자랐으므로 결국 일반 국민 건강을 돌보지는 못했다. 이것은 뒤늦게 1050년경(靖宗)의 東西大悲院이 생기면서 일반의료와 무의무탁자까지도 수용하는——말하자면 病院, 孤兒院 내지 養老院을 겸한 救濟機關으로 발전하게 되었다(李炳燾 1981, 168). 高麗時代에는 이밖에도 睿宗 때 설치된 惠民局이 있어 당시의 의료기관으로서 중대한 기능을 수행했으며, 이후의 惠民典藥局(또는 惠民署 : 1354년)이나 濟生院(太祖 6년)과 함께 국민 건강을 위한 醫療制度의 발전에 기여한 대표적인 公權의 醫療保障機構였다.

한편, 高麗 光宗 때에는 빈민구제를 위한 濟危寶가 설치되었으며, 睿宗 4년에는 救濟都監이 설치되어 주로 災異救濟 機構의 기능을 하였으며 때에 따라서는 의료기구와 합류하여 醫療救濟도 행하였다. 朝鮮王朝에 들어와서는 일반 貧窮民을 위한 福祉制度로서 備荒 또는 還穀制度를 도입, 흉작이나 재해로 인한 饑民保護에 역점을 두었다. 또한 世宗 때에는 위와 동일한 목적으로 救荒廳을 설치했었으나 후에 軍事施設인 備邊司에 흡수됨으로써 그 기능이 끊기게 되었다. 뿐만 아니라 朝鮮王朝 末期의 정치적 부패는 이때까지 이어온 모든 사회정책적 제도가 약용되고 문란해짐으로써 그 중요한 의미가 흐려지고 말았다.

3. 한국 社會保障機能의 斷折

조선왕조 말기의 사회정책 부재와 日帝侵略은 우리 역사뿐 아니라 전통적인 사회보장제도와 그 기능까지도 완전히 단절시켜 버렸다. 日帝의 植民政策으로 말미암아 우리 傳統이 단절되고 많은 자생·비자생적 사회집단이 逼迫·暴壓당하여 해

체되었다. 특히, 자주성 박탈은 우리의 협동정신과 民族意識에 바탕을 둔 民主的 社會集團의 맥을 끊어 놓고 말았다.

解放이 되고, 새로운 각도에서 서구문화를 받아들이기 시작하면서부터 여러 분야에서 전통적인 요소를 효과적으로 살리지 못한 채 급급한 정책에 이끌리고 말았다. 특히 社會政策 分野에서는 정책적 필요성의 우선순위에서 밀려 단지 生存權 保障의 수준으로만 유지되어 왔다. 우리의 역사에서 나타났던 각종 自主的 社會保障 機能은 公權的 뒷받침을 받지 않고서는 제기할 수 없을 정도의 상태이다. 뿐만 아니라 우리 社會의 自生的 또는 非自生的 集團들이 가지고 있던 전통적이고 우리 사회에 걸맞는 自救的 保障機能이 새로운 서구적 사회보장의 가치기준에 밀려, 보완의 기회를 잃고 제도화 과정에서 배제되고 있다.

독일은 이와 같은 사회집단들의 자주적인 사회보장 기능을 두 차례 世界大戰의 고비와 占領地政策의 격류 속에서도 계속 지키고 발전시켜 현대적인 제도로 보완·개혁하면서 자주적 전통을 가지는 합리적인 제도를 만들어 왔다. 때문에 獨逸이 가지고 있는 社會保障의 概念이나 構造는 美國이나 新興國家의 그것과는 근본적으로 다른 것이라고 볼 수 있다.

Ⅶ. 社會保障 概念 再定立을 위한 提言

위에서 살펴본 바와 같이 社會保障의 기능이나 개념의 역사적 해석은, 이 용어가 學文的 概念을 통해서 나온 착상이나 단어가 아니며 非學文的 동기에서 제도와 기능이 이미 존재해 왔었

고 그 이후에 학문적으로 개념을 정립해 가는 과정에서 여러 가지 정치·경제·사회 또는 文化的 與件에 따라 각국마다 이해하는 방향이 다르고 범위와 형태가 각각 다른 歷史性을 가지며 그 개념도 따라서 다를 수 있다는 것이다. 일찍이 모든 인간은 社會生活을 통한 여러 가지 不利益의 요인에 대한 自救 또는 防禦策을 그들의 실정에 맞게 강구해 왔으며, 이와 같은 전통적 保障機能이 사회의 변화에 적응하면서 새로운 문물이나 가치개념과 동화되고 절충되면서 발전될 때 그 本質을 계속 유지할 수 있을 것이다. 그러므로, 일반적인 社會保障의 概念은 결코 좁은 의미로 해석될 수는 없다. 語源이나 用語의 뜻 자체에만 집착해서는 안되며 역사적으로 보아야 한다.

英·美나 우리 나라의 사회보장은 分配의 機能이나 생계비 보장의 경제적 기능이 강조되고 協同과 自主的 機能은 상대적으로 경시되는 양상을 띠고 있다. 社會保障의 중요한 목적이 빈곤 문제의 해결, 빈민층의 보호, 소득의 재분배 등에 있다고 보는 시각에서는 경제적 기능이 강조될 수밖에 없다. 경제적 기능을 강조하는 시각에서 가장 중요한 문제인 貧困의 원인을 보면, 機能主義的 구분에서는 노령·불구·쇠약 등이, 個性主義的 구분에서는 부적응·해태 등이 葛藤主義的 구분으로는 자원이나 소득의 不均等 配分 등이 있다. 이 세 가지 중에서, 경제적 社會保障 機能만으로는 기능상의 원인이나 개성에 따른 원인을 근본적으로 해결할 수는 없고 다만 葛藤主義的 요인인 경우에는 효과적일 수가 있다. 이와 같은 방법으로 社會保障 目的의 대상이 되는 것들을 분석해 보면 질병·실업·재해·노약·빈곤을 비롯하여 교육·주택·문화적 조건 및 근로 조건 등 모든 사회적인 요소가 상호관련되어

있는 複合的 對象이므로, 社會保障은 複合적인 기능을 가지는 것이어야 한다.

결론적으로, 말해 社會保障은 Social Security라는 語源的 또는 學問的 개념보다 중요한, 그 뒤에 숨겨져 있는 역사적 本質을 찾아야 한다. 예를 들어 우리 法에서 규정하고 있는 “사회보장은 社會保險에 의한 諸給與와 무상으로 행하는 公的扶助이다”라는 개념은 극히 좁은 의미에서의 경제적 기능만을 강조한, 즉 갈등주의적 요인만을 강조한 것이다. 美國과 英國의 社會保障(social security)은 우리가 논하고자 하는 社會保障의 한 부분을 정의하는 정도의 것이고, 독일에서 近世에 주장된 社會政策(Sozialpolitik 또는 social Polic)의 넓은 의미가 더욱 적합한 것으로 보인다. 이것이 社會政策(Sozial Politik)으로 정의될 때 일부의 비판적 사회경제학자들의 “사회보장은 資本制的 政權者들이 社會的 不利益集團을 착취하기 위해서 生産性을 자극하고 生産 능력을 유지시켜 항구적으로 그 계층에만 머물게 하려는 수단”이라고 하는 비난을 멀리할 수 있다.

社會保障을 社會政策과 동일한 의미로 볼 때 그리고 역사적 본질을 감안할 때 사회통합·社會效率性·社會正義 그리고 個人의 自我 실현을 위해 평등을 추구하고, 불안 제거 및 빈곤 타파 등 사회 불이익적 요인의 방어 및 그 결과에 공동 대처하기 위해 국가공권적 기능을 효율적으로 활용하는 것이 社會保障이어야 한다. 이와 같은 개념은 “자본주의 폐해를 제거하며 社會主義를 회피하려는 것”이라는 說 또는 “자본주의 사회에서 계급간의 대립과 모순을 완화시키고 현대 자본주의의 體制的 危機를 극복하기 위한 국가개입에 의한 修正資本主義(國家資本主義)의 한 형태”라는 說에 대한 완전한 부정은 아니나, 이 說

들이 정확한 이해가 아니라는 결론을 얻게 된다. 왜냐하면, 결국 社會保障이란 모든 社會的 不利益集團의 계급적 中立化만을 목적으로 하는 것이 아니고 그들 스스로의 自救的 防禦, 自助的 協同, 自立的 運營이 큰 의미를 지니기 때문이다. 이것은 또한 “민주주의 세력을 鼓舞하면서 경제력의 집중을 억제하기 위하여 간섭과 조정을 행하는 국가관에서 나온 것”이라는 理論에 대하여도 많은 異論을 낳게 한다. 社會保障은, 기초적으로는 家族이 가지는 기능이며, 따라서 이것은 자본주의이든 사회주의이든 막론하고 超階級的이며, 經濟的이거나 意識的이거나 사회·정치·문화 등 모든 부분에 걸친 公權的 조정과 간섭을 의미하기 때문이다.

先行 外國의 社會保障 구분은 ① 社會奉仕(保健·教育·住宅·교통·통신·환경·문화 서비스 등), ② 社會保險(의료·年金·産業災害·失業保險 등), ③ 社會扶助(生活扶助, 노령·아동·부녀자·장애자 부조 등)를 根幹으로 하고 있다 그런데 이 구분에는 중요한 ④ 社會統合(生産과 消費·産學協同·노동조합·민간단체 및 사회단체의 지도육성 등)과 ⑤ 社會化(가정교육·사회교육·현장교육·참여의식과 意識化 등)가 누락되었다고 본다. 여기서, ④와 ⑤ 부문을 포함시키지 않고 ①②③ 세 가지 부문만을 가지고는 事業主體者 또는 실행 주무부서의 의도에 따라 社會正義를 실현할 수도 또는 전혀 반대로 악용될 수도 있다는 염려를 낳게 한다. 社會統合을 통한 連帶意識과 相扶相助의 전통을 기르고 社會化를 통하여 社會秩序에 순응하고 참여하면서 正義를 추구할 때 社會保障은 진정한 의미에서의 “배풀어 주는 것이 아니라 만들어 가는 것” 또는 “함께 이루어 가는 것”으로 이해될 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 李丙燾, 「韓國史」, 古代篇, 中世篇, 乙酉文化社, 1981.
崔千松, 「韓國社會保障論」, 한국노사문제연구협회,
1977.
Achinger, Hans, *Soziale Sicherheit: Eine historisch
soziologische Untersuchung*, Stuttgart, 1953.
Borgh, *Grundzüge der Sozialpolitik*, 1904.

- Brück, G. W., *Allgemeine Sozialpolitik*, Köln, 1978.
Hanschel, Volker, *Geschichte der deutschen Sozial-
politik*, Frankfurt, 1983.
Kaufmann, F. X., *Sicherheit als Soziologische und
Sozialpolitisches Problem*, Stuttgart, 1973.
Möller, Hans, *Sicherheit und eigenverantwortliche
Vorsorge*, Stuttgart, 1960.
Seidel, B., *Sozialpolitik(I)*, Geschichte, HdSW,
Göttingen, 1977.