

사회보장기능에 기초한 사회보장그물체계 구상

정 명 채*

Key words: 국가사회보장제도(National Social Security System), 국민복지(Public Welfare), 사회보험그물(Social Insurance-net), 사회부조그물(Social Assistance-net), 사회봉사그물(Social Service-net), 사회협동그물(Social Union-net)

Abstract

Social Security policies prevent various danger caused in daily life, and improve social welfare by supporting dignity of human. Most of these policies originate in social system of social or national convention. And social security system refers to systemize these policies through assembling them functionally. In this study, I aimed to design an ideal Net System, which consists of Social Insurance Net, Social Assistant Net, Social Service Net, and Social Union Net, through distinguishing each nations' conventional social security policies by function and systemizing them using net method.

Using this Social Security Nets-system, it may be possible to compare each nations' social security policies by function, and through which it is also able to compare the level of each nations' social security. From these, some results can be drawn, which make developing countries induce some ideas to complement the defects of their social security policies.

1. 문제의 제기
2. 사회보장제도의 어원과 개념
3. 국가 사회보장제도의 성립
4. 이상적인 국가사회보장 그물체계
5. 사회보장그물체계의 활용

1. 문제의 제기

사람들은 모두 어떤 형태이든 나라가 만들어 놓은 사회보장제도를 통해 인권을 보장 받고 있다. 인간의 복지는 기본적으로

* 선임연구위원

이러한 사회보장제도를 통해 실현된다. 그러나 국민의 인권과 생활을 완전하게 보장하고 복지의 수준을 증진시킬 수 있는 이상적인 사회보장체계에 대해서는 아직도 논란이 많은 상태이다. 그것은 사회보장제도가 각각의 지역 또는 국가의 생활 풍습과 경제·사회·문화의 발전에 따라 다른 형태의 체계를 가질 수 있기 때문이다. 그러나 국가가 국민의 복지를 증진시키기 위해 필요한 사회보장제도를 만들어 나아가는 데는 분명히 이상적인 모델이 필요하다. 그리고 이러한 모델은 각국의 전통적인 사회보장기능과 사회제도를 포괄 수용할 수 있어야 한다.

본 연구에서 이러한 점을 감안하여 세계 주요국들의 전통적 사회보장기능과 제도발전과정을 검토하고 이를 통해 구성된 사회보장체계를 이상적인 사회 안전망이라는 구도로 엮어보았다. 각각의 제도들이 가지는 기능과 성격을 분류하여 국민의 복지를 증진시킬 수 있는 방향으로의 상호보완성, 독립성 등을 최대화시키도록 구상한 것이다.

이러한 연구는 앞으로 각국이 추구해야 할 이상적인 사회보장체계의 모델로서 이 체계 속에서 기능상 갖추어야 할 부족한 제도들을 검토하고 발전시켜 나갈 수 있는 모티브를 제공한다는 차원에서도 중요한 역할을 하게 될 것으로 보인다. 국민복지수준의 절대치는 있을 수 없으며 계속 발전하고 있고 또 계속 증진되어야 한다. 그리고 이렇게 발전하고 증진되는 복지의 수준은 상호비교가 가능한 사회보장체계를 가

질 때 더욱 이해하기 쉽게 된다. 따라서 이상적인 국가사회보장체계의 구상은 국가간, 지역사회간 또는 민족간 비교가 가능하도록 그리고, 분류와 체크가 가능하도록 만들어져야 하며 그것은 기능의 공통성과 수준의 형평성을 맞출 수 있도록 설계할 때에 가능하다고 본다. 본 연구가 기능의 공통성을 추구하는 데는 역점이 주어졌으나 수준의 형평성을 추구함에는 미흡함이 있어 완성된 체계라고 생각하지는 않는다. 그러나 이 연구를 기초로 보다 발전된 체계가 관심을 가지는 학자와 연구자들로부터 구상될 수 있기를 바라는 마음에서 지금까지의 구상을 정리해 보았다.

2. 사회보장제도의 어원과 개념

2.1. 사회복지와 사회보장제도의 성격과 개념

복잡한 인간사회 속에서 모든 사람의 욕구를 만족시켜 모두를 행복하게 해준다는 것은 어려운 일이다. 따라서 국민의 복지를 추구하는 국가적 복지정책의 목표도 인간의 무한한 욕구충족을 통한 복지증진보다는 복지의 장애요인을 제거하거나 막아줌으로써 불만족을 해결해 주는 것에 중심을 두게 된다. 즉 일상생활 중에 발생될 수 있는 각종 위험과 그로 인한 자유권의 침해를 막아줌으로써 인간의 기본권을 다같이 누리게 하는 사회보장적 성격을 중시하게 된다. 이와 같은 차원에서 사회복지를 정의한다면 이는 “사회보장제도를 중심으로 하

는 포괄적인 사회정책”을 의미한다. 따라서 사회복지의 의미를 정확하게 이해하기 위해서는 우선 사회보장제도의 개념을 확실하게 할 필요가 있다.

사회보장이라는 용어는 원래 논쟁적인 요소를 내포하고 있어 그 정의가 견해에 따라 다를 수 있고, 정치, 사회, 경제 또는 문화적 조건에 따라 상이하게 규정되고 있다. 이것은 “사회보장”이라는 용어가 비학문적 동기에서 발생하여 학문적 개념으로 성립된 역사가 짧고 또한 어느 사회에서나 이와 같은 기능을 가지는 사회제도가 각각 다르게 존재하여 왔었기 때문이다. 그리고 이 제도의 특성상 성격 구성도 그 나라의 자연발생적인 사회보장기능의 역사와 전통 및 정책수립의 과정에서 크게 영향을 받고 있으므로 개념정의에 앞서 그 성격구성의 과정을 살펴보아야 한다.

세계 주요국의 사회보장에 대한 개념이나 제도적 형태를 비교해 보면, 영국과 미국에서는 주로 사회생활 중 생존권과 관련된 경제적 기능(최저생계비)에 집착하고 독일을 비롯한 유럽국가들은 경제적 기능 외에도 사회정책적 기능(사회조화)에 비중을 두는 경향이다. 일본의 경우는 독일의 영향을 많이 받아 사회정책적 기능에 비중을 두고 있지만 산업화와 함께 도입된 미국식 경제체계와의 갈등으로 전통적인 사회보장기능들의 성격이 쇠퇴한 또다른 모양을 보이고 있다. 한국의 사회보장제도는 뒤늦게 1960년대에 와서 완성되었으며 일본의 영향을 크게 받았고 그 성격은 유럽형에 가까운 것이었다. 그러나 최근 미국에

서 교육을 받은 개인주의적 자유경쟁방식을 주장하는 정책주도세력들의 영향으로 갈등을 겪고 있는 상태이다. 이와 같은 경향은 각국들이 상이한 사회적 구조와 가치관 아래 이루어진 전통이나 관습을 토대로 제도들을 만들어 왔고 그 과정에서 정치적이고 사회적인 시대적 영향이 제도 속에 스며들고 있기 때문이다.

독일의 경우 사회보장이라는 용어는 Soziale Sicherheit(사회안전보장) 또는 Soziale Sicherung(사회보장)으로 쓰며 미국보다도 뒤늦게 활용하게 된다. 그러나 이보다 더 포괄적인 기능을 가지며 거의 동일한 의미로 쓰여 온 사회정책(Sozialpolitik)은 이미 1800년대 초에 전문분야의 논문에서 쓰여져 왔으며, 사회개혁(Sozialreform)을 그 중요한 과제로 다루고 있다. 독일에서는 사회보장(Soziale Sicherheit)을 “방어를 통한 보호”의 의미로 받아들임으로써 많은 경우 저항감을 가지고 있었으며, 법해석으로도 당시의 인권보장이나 공적보호에는 큰 의미를 가지지 못했었다. 그러나 최근에는 이 사회보장개념을 “인간의 생활 중에 그의 가치를 추구하며 또한 사회적 조건 속에서 인간의 가치보장과 신장에 영향력을 가지는 것을 기본으로 하는 사회정책의 한 부문(Brueck)”¹이라고 발전된 견해로 정의하고 있다. 독일의 현행 사회보장제도는 그 구체적인 내용과 형식을 고려할 때 사회정책의 복합수단으로 볼 수 있다. 그것은 이 제도 내용 중 정부의 국민에

¹ Brueck, G.W., Allgemeine Sozialpolitik, Koeln 1978

대한 사회보장적 업무수행의 강제뿐만 아니라 사회정책적 시설의 운용과 국민의 참여를 촉구하는 것 까지도 포함되고 있기 때문이다. 이들 규정에서 공권적 강제를 통한 제도의 운용과 참여기회의 제공 및 참여의 촉구 등 사회정책적 수단을 동원하고 있는 까닭은 국가사회보장제도가 국민참여에 대한 강제기능 뿐만 아니라 국가에 대한 사회정책적 제도의 공급의무까지도 의미하기 때문이다.

사회보장이란 단어는 영국에서 세계최초의 공식적인 제도적 용어로 사용되었으며 오늘날 국제적으로 통용되는 사회정책적 용어가 되었다. 영국의 사회보장제도는 역사적으로 구빈제도의 발전에서부터 그 근원을 찾을 수 있는데, 1010년 에델레드(Ethelred) 왕정시대에 처음 만들어진 이 법은 빈민구제의 목적만은 아니었으며, 상황에 따라서는 오히려 사회의 불안요인을 제거하기 위한 강제수용, 강제노역의 비중이 컸었다. 이 당시, 빈곤의 원인은 개인의 잘못에 있다고 사회적으로 이해되고 있었기 때문이다. 1601년 엘리자베스(Elizabeth) 여왕시대에 와서 가난의 책임이 사회에 있음을 인식하는 새로운 구빈법이 나오면서 바뀌기 시작한 이 법이 사회보장적 기능을 수행하기까지는 많은 산업노동자 집단과 사회주의정치세력의 압력 등 사회, 문화, 정치적 조건의 변화에 영향을 받았다. 베버리지(Beveridge 1942)에 의하면 “사회보장이란 실업, 질병, 재해, 노령 등에 의한 퇴직이나 부양능력 상실에 따른 수입중단에 대비하고 출생, 사망, 결혼 등과 같은 특별

한 지출을 감당할 수 있게끔 소득을 보장하는 것을 의미한다”고 구체적으로 설명하고 있다. 이와 같은 성격이 바탕이 된 영국의 사회보장제도는 노동자들의 생활보장을 중심으로 하는 좁은 의미의 제도로 발전하여 왔다.

미국에도 사회보장법이 만들어지기 이전부터 각 주마다 영국과 비슷한 형태의 구빈법과 이를 비롯한 임의보험방식의 여러 가지 보험이 있었다. 보다 이전의 식민지 시대에는 가족과 이웃들의 도움으로 부족한 부분을 마을이나 지역사회가 도와주는 Almshouses or Workhouses도 있었다. 사회가 발전하면서 영세민지원 외에도 “Mothers, pension law,” “Old-age assistance,” “Aid to the blind” 등 국민복지를 위한 사회보장, 보험제도들이 발전되어 있었다. 미국의 산업지역에서는 대부분 노동보상제도를 우선 사회보험으로 채택했다. 정부의 민간고용에 대한 연방법의 적용은 위험직업에 대해서만 1908년에 시작되었고 이것이 노동자보상 제도로 정착된 것은 1911년이다. Retirement programs는 19세기 이전부터 만들어져 있었으며, 1896년에는 “Pension plan of New Jersey”가 만들어진 기록이 있다. 사회보장제도의 발전은 매우 실용적이고 확산적이었다. 사회보험 외에 민영보험도 일찍이 발전해 왔는데, 미국의 민영보험은 전통적인 사회보장기능의 일부를 담당해 왔으며 1935년에 사회보장법이 제정됨으로써 제도상 민영보험과 공영보험의 체계화가 이루어졌다. 사회보장법에서는 “궁핍으로부터의 자유(Freedom of Want)”를 그 기본 목

표로 하고 있으며, 이 법은 “연방정부가 양 노수당제를 창설하고, 또 각 주의 노인, 맹인, 피부양아동, 모자복지, 공중보건, 실업수당제 등의 관리에 적절한 조치를 취할 수 있게 함으로써 국민의 복지를 도모하려는 법률”이라고 명시하고 있다. 결국 미국의 사회보장법은 국민의 최저생활(National Minimum)을 보장하는 것과 생활불안의 해소를 그 중요한 기능으로 간주하고 있다.

일본의 사회보장은 “사회정책의 일 부분으로서 국민의 생존권을 확인함으로써 그 생활을 보장하기 위한 국가정책”이라고 보고 있다. 또 이것은 “일반적 위기의 단계에 대하여 자본제사회가 자체의 붕괴를 방지하기 위하여 임금의 재분배를 통하여 사회적으로 국민의 최저생활을 보장하는 제도(최천송)²라고 설명하고 있다. 일본의 사회보험을 비롯한 사회보장법은 1900년대에 독일과 프랑스의 사회보장법을 참조하여 만듦으로써 그 영향을 크게 받아 사회정책의 하나로 보고 있는 것이다.

이와 같은 각국의 사회보장제도에 대한 성격과 법제의 규정, 정의 등을 종합해보면 사회보장제도는 궁극적으로 인간의 기본권을 보장하고, 신장시키려는 것이며, 각 개인 간 사회적 균형과 경제적 균형을 유지함으로써 국민적 화합을 추구하려는 것이다. 좀더 구체적으로 표현한다면 사회보장제도는 인간의 존엄성을 위협하고 있는 질병과 사고, 실업, 빈곤, 노령, 사망 등 일상생활중의 각종 위험에 대한 사전방지와

사후복구대책 및 생활보장과 생활수준의 향상을 추구하는 사회적 서비스의 모든 것들을 제도로써 체계화한 것이다. 따라서 각종의 사회보험제도와 사회부조제도, 사회서비스제도 그리고 사회통합을 추구하기 위한 사회협동제도들을 국민의 복지를 증진시키기 위한 국가 사회보장체계의 주요 구성요소들이라고 볼 수 있다.

2.2. 사회보장의 어원

사회보장이라는 말은 미국의 루즈벨트 대통령이 최초로 사용한 것이라고 알려져 있으나 독일의 대백과사전(GrosseBrockhaus: 1957)에는 그 개념이 1920년경부터 국제적으로 쓰인 것이라고 기술하고 있으며 프랑스어의 사회보장(Securite sociale), 또는 영어의 Social security, 독일어의 사회보장(Soziale Sicherung)과 같은 뜻(Borght)³이라고 한다.

여기에서 사회보험(Sozialversicherung; Assurance sociale; Social insurance)의 개념이 사회보장이란 용어보다 훨씬 이전에 프랑스와 독일에서 법적 용어로 사용되었다고 한다. Security는 독일어의 Sicherheit 또는 프랑스어의 Securitas로서 정치, 사회, 경제, 군사, 기술적 그리고 법률적 안전을 의미하며 이와 같은 견해는 Kaufmann(1978)이나 Achinger(1953)⁴에 의하여 더욱 분명하게 되었다.

² 최천송, 한국사회보장론, 한국노사문제연구협회, 1977

³ Borght, Grundzuge der Sozialpolitik, 1904

⁴ Achinger, Hans, Soziale Sicherheit: Eine historisch soziallogische Untersuchung, Stuttgart, 1953

그들의 설명에 따르면, Security의 어원이 라틴어인 Securitas(걱정으로부터의 자유)로서 로마의 네로(Nero)황제 때부터 정치적 안정을 의미하는 용어로 쓰여 왔다고 한다. Securitas의 한 어원인 Securus(안정)는 방어의 성격을 띠는 보호(Protection; Guard; Defence)를 의미하는 것이 아니고 근심 걱정이나 공포가 없는 편안하고 즐거운 상태를 의미하며, 다른 하나의 어원인 Secura는 주로 군사적으로 안전하다는 without + care 의 뜻이라고 하였다.

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

사회보장을 독일어로는 Soziale Sicerheit 또는 Soziale Sicherung이라 표현하며 안전(Sicher)은 오래된 독일의 고급용어인 Sihhuri에 기원한다. Sihhuri는 책임이나 의무와 같은 짐을 벗었다는 의미에서의 자유 또는 죄와 벌로부터의 자유를 뜻하는 법 기술적 용어로서 저당이나 공증 등 부채법에서 주로 쓰였다고 한다. 이것이 점차 여러 가지 요인에 의한 피해나 손해 및 위험으로부터 보호되는 안전 또는 보장이라는 뜻으로 일반용어화되는 과정에서 라틴어인 Tutus(방어)의 의미도 포함하게 되었다.

이와 같이 Sicherheit란 단어가 복합적인 의미로 발전되기는 했으나 최초의 어원적

발상은 사회보장의 관념이나 착상에서 나온 것은 아니다. 그리고 이 단어가 사회보장의 복합적 의미를 가지게 되기까지에는 역사적으로 많은 사회, 경제, 정책적 영향을 받았던 것이다. Sicherheit라는 단어가 지닌 뜻은 본래 평범한 것이었으나 이제 와서는 복합적인 사회제도와 연결됨으로써 사회보장의 개념정립에서 하나의 해답을 만족시키는 결정적인 핵처럼 작용하게 되었다. Soziale Sicherheit의 개념과 정의에서 많은 독일의 저술가와 학자들이 이것을 오늘날의 사회보장의 의미로 만들어 받아들이고 일반화되기까지에는 장기간에 걸쳐 독일 역사의 영향을 받았으며, 따라서 이것은 이제 현실적이며 정책적인 개념이 되었다. 그 결과 엄밀하게 따져보면 이와 같은 정책적 개념에는 본질이 없으며 다만 하나의 역사가 있을 따름이다.

3. 국가 사회보장제도의 성립

3.1. 사회보장제도의 성립이론

민주국가에 있어서 사회복지정책이란 일반적으로 자본주의 사회에서 자유시장경제 메카니즘만으로는 해결할 수 없는 불균형과 빈부의 격차 발생을 개선하기 위해 정부의 시장개입과 정책적 조치를 통하여 해결하려는 한 수단으로 보고 있다. 그리고 이 복지정책의 중심이 되는 사회보장제도의 체계화 과정에서 국가의 개입과 국민의 참여형태에 따라 다양한 성격과 모습의 제

도들이 만들어진다고 한다.

사회보장제도 수립을 통한 복지정책의 성립과정을 이론적으로 살펴보면 대체적으로 “합리론” “불평등과 사회정의론” “음모론” 등 세가지의 이론으로 정리하고 있다. 합리론에서는 역사적으로 사회보장기능의 기초는 가족이며, 씨족 및 마을(이웃)공동체라고 볼 수 있는데 이것들이 산업화과정에서 와해되거나 약화됨으로써 국가사회가 이 기능을 떠맡게 된다는 이론이다. 국가사회보장제도는 산업화로 인한 분산, 핵가족의 증가, 이웃공동체의식의 와해 등 전통적인 사회보장기능이 약화되어 국가개입의 요구가 증가됨으로써 이에 부응하여 나타나게 되는 합리적 결정(T.H.Marshall)⁵ 이라는 것이며 학문적으로 가장 넓게 통용되고 있다.

“불평등과 사회정의론”에서는 사회보장제도의 수립을 빈부격차 발생에 대한 상호관계에서의 사회도덕적 가치판단의 결과라는 논리의 틀(Robert Pinker)⁶로서 해석하고 있다. 산업사회의 발전은 빈부의 격차가 수반되며 이때 빈곤의 발생이 사회적 책임이라고 보아 이를 사회공동의 노력으로 시정해 주기 위해서는 국가의 개입이 필요하고, 그 필요에 따라 제도적 장치가 만들어지게 된다는 것이다.

음모론에서는 이와는 반대로 이것은 인도주의나 인정의 실현이 아니라 사회 안정

및 질서와 통제를 위하여 정권자가 전략적으로 사용하는 제도적 조치(Victor George와 Paul Wilding)⁷라는 것이다. 산업사회의 발전과 함께 나타나는 빈부격차와 가족기능의 와해 등 생활불안요인들은 정권유지를 방해하는 요인이며, 이를 해소시키지 않고서는 계속적인 정치가 어려워진다. 따라서 정권자들은 이를 해결하고 빈곤층을 달래줄 수 있는 사회보장제도를 수립하게 된다는 것이다.

이와 같이 사회보장제도는 그 근거가 이 제도를 만들고자 하는 사람의 입장에 따라, 그 사회의 배경과 분위기에 따라 그리고 시대와 경제발전 단계에 따라 다르게 해석될 수 있고 그 성격도 달라질 수 있다는 것이다. 국가사회보장제도의 다양한 성격은 곧 복지정책의 목표가 각각 달라질 수 있다는 의미이며, 따라서 각종의 사회보장제도를 모두 갖춘 복지국가는 되기 쉽지만 그 제도의 중심이 국민이 되는 복지사회는 이루기 어렵다는 것이다. 그것은 국가사회보장제도를 시행하고 주관하는 것은 정부이며, 정권자의 정치전략은 때때로 국민을 중심에 두지 못하기 때문이며, 그 제도를 통해 추구하는 목표도 달라질 수 있기 때문이다.

독일 사회보장법의 창시자이었던 비스마르크(Bismarck)가 그의 회고록에서 기술한 내용 중에 “만일 사회민주당이 없었고 그 세력이 걱정할 바 아니었다라면 지금까지

⁵ Marshall, T.H., Social Policy, Hutchinson. London 1975

⁶ Robert Pinker, Social Policy and Social Justice, Journal of Social Policy, Vol 3, 1974

⁷ George, V. / Wilding, P., Ideology and Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, London 1976

이루어진 사회개혁은 존재할 수도 없었을 것이다”(Henschel)⁸이라고 한 표현을 숙고해 본다면 위의 세 가지 이론 중 어느 것이 적용될 수 있는가를 알 수 있게 된다. 그러나 이와 같은 성립과정이 전통적 사회보장 기능의 약화나 국가개입의 필요성이 인정되지 않고서는 이루어지기 어려운 것이며, 또한 기득권층이나 부유층(중산층)의 동의 없이는 이루어지기 어려운 것이므로 모두 복합적으로 작용되고 있다고 보아야 할 것이다.

3.2. 각국의 사회보장제도 성립

국민복지를 위한 사회보장제도의 개념과 성립이론을 살펴본 결과 사회보장제도는 역사적으로 형성되는 제도의 틀이라고 이해하게 된다. 그런데 이 역사적으로 형성된 제도의 틀은 이미 사회보장이라는 새로운 용어로 명명되기 이전부터 그와 같은 기능을 가진 각종의 사회적 관습이나 전통 또는 제도들을 발전시켜서 형성되기도 하고, 전혀 새롭게 구상하기도 하지만 결국은 이들 기능을 대체하는 제도적 장치가 필요에 의해 만들어지는 것이라고 볼 수 있다.

최초의 정치적 성격을 띠는 사회보장적 제도의 발상을 보면, 기원전 5세기경 고대 그리스의 “국가가 법을 통해 정복지에 실업자를 이주시켜 농사를 하게 하고 그 농산물에 과세를 하며, 고용증대를 위한 공공 건설을 행하고 이주촌을 만들었던 것” 등을 들 수 있다. 국가의 부조제도가 있었으

나 그것은 굶주린 계층을 해방시키려는 것이 아니라 수월하게 복종 내지 순종시키고 위험한 혁명적 세력을 누그러뜨림으로써 영구히 지배하겠다는 것이 목적이었으므로 종종 일부 재벌들에게 이 사업이 위임되기도 했다.

로마에서도 비슷한 형태의 부조제도나 사회정책이 있었으며, 대표적인 것으로는 서기 161년에서 180년 사이에 부흥했던 “상조연맹(Collegia funeraticia)”이 있다. 이것은 일정한 가입금과 구성원 사망시 부담되는 상조비가 있었으며 사망자에게 장제비, 유족부조 및 고아지원금을 주는 제도였다. 또 Collegia fenuioruin이라는 질병연맹이 있었는데 가입금과 정기불입금의 부담이 있고 질병과 사고의 경우에는 돈과 식량 및 의료보호를 받을 수 있도록 하는 형태의 오늘날의 의료보험과 같은 제도가 있었다.

독일에서는 일찍이 혈통이나 혈족 또는 친족공동체가 발달했으며 점차 지역공동체, 직업 또는 시장공동체 등 사회적 공동체로 확대, 발전하면서 772년 이후 발생하기 시작한 각종 보호조직, 결사조합(Schutzgilden)과의 융합으로 복합적 사회보장기능을 가지게 된다. 독일사회에서의 자연발생적인 협동조합과 결사조직들은 대부분 1600년대 초에 직종별로 결성되기 시작했으며 이들은 모두 사회보장기능을 가지는 것들이었다. 특히 Knappschaft(광부조합), Handwerkerschaft(공업자협동조합), Zuenfte(상인동업조합) Innungen(상공인조합), Gilden(결사조합), Gesellenbruderschaft(장인동우회) 등은 이

⁸ Henschel, V., Geschichte der Deutschen Sozialpolitik, Frankfurt 1983

미 1100년경에 시작되어 1600년경에는 그 규모나 기능이 크게 발전되어 거의 오늘날의 사회보험과 사회복지의 역할을 수행할 수 있을 만큼 발전되어 있었다. 국가의 빈민보호는 1794년 일반 지방자치법으로 제정되는데 이는 1789년의 프랑스 혁명에서 크게 영향을 받은 것으로 분석하고 있다. 그 이후 각종 사회단체들이 수행해 온 사회보장기능과 산업노동자를 위한 협동조합 또는 기업들의 의료보호, 상호부조에 관한 책무가 국가로 귀속되면서 법제화되었다. 이것이 계속 논란과 수정을 거쳐 1881년 Bismark때에 와서는 종합적인 사회보장제도로 만들어지게 되었다.

한국의 경우도 자생적인 사회집단들이 사회보장기능을 수행하던 형태는 유럽국들과 다름이 없었다. 혈연이나 지역집단들이 공동체적 생활을 영위해 온 것이 바로 그것이다. 특히 대가족제도와 가족 내의 봉건제적 경영은 혈연집단을 통한 사회보장기능의 수행형태였으며 마을과 이웃사이에 구성된 “계”, “향약”, “보”, “두레” 등은 지역집단을 통한 사회보장의 한 형태였다. 한국농업의 주축을 이루고 있는 수도작(쌀)은 물을 관리하는 것이 중요하며, 물관리는 수계에 따라 공동관리가 필요하다. 따라서 물관리 구역에 따라 농사협동조직인 계, 두레, 보, 향약 등이 만들어지게 되었고 이들 조직은 상호부조는 물론 대외방어 및 협동의 규약을 가지는 것들이었다. 이와 같은 전통적 사회보장기능의 자연발생적 사회조직들 외에 정부의 사회보장적 제도인 진대법(194년 고구려 고국천왕시대), 의창(897

년), 상평창(993년), 사창(1439년) 등 비상곡물 비축제도인 삼창제도, 사환곡제도(양곡대여제도) 등이 있었다. 국민의 건강과 질병치료를 위한 의박사를 기술관으로 설치(767년)했으며, 1050년에는 동서대비원을 설치하여 국민의 건강과 고아, 양노, 구빈기능을 가지도록 하였다. 그 이후 해민국이나 해민전약국(1354년), 제생원 등이 의료기능으로 발전되어 왔다. 빈민구제제도로는 고려 광종때의 제위보, 숙종4년의 구제도감, 조선조때의 비황과 사환곡제도 등이 있었다. 그러나 이러한 전통과 역사가 일제의 식민정책(1900-1945)으로 단절되었을 뿐만 아니라 1945년 독립이후 1950년의 남북내전으로 전통적인 사회보장기능마저도 소멸되었다. 종전이후 도시산업의 발전과 사회변화에 따른 국가사회보장제도의 필요성은 증대되었으며 국민으로부터 지지기반을 확보하기 위한 군사혁명정부는 신정부의 새로운 사회정책으로 1960년대부터 국민의료보험법(1963년 법제정, 1977년 시행)과 국민복지연금법 (1973년 법제정, 1988년 시행) 등 사회보험제도를 보완 강화한 사회보장제도를 도입하게 된다. 그러나 이 과정에서 대부분의 주요 제도들이 생색내기 형태로 법제정이 된 이후 10여년간 명목만 유지해오다가 어렵게 시행되는데 몇 개의 주요 제도들은 아직도 행정편이적 조합형과 국민실익주의의 통합형에 갈등이 봉합되지 못한 상태이다.

각국 사회보장제도의 성립과정을 살펴본 결과 국가가 국민의 복지를 위해 만드는 사회보장기능의 제도들은 역사를 거슬러

올라 갈수록 빈곤구제와 위급한 상황에서의 대처, 정권의 유지 등에 중심이 주어져 있고 현대사회로 올수록 산업화에 대처하기 위한 소위 “전통적인 사회보장기능의 대체 수단”에 중점을 두고 있다. 과거에는 사회보장기능 중 사회부조기능과 사회서비스의 일부 기능이 국가사회보장제도의 중심이었고 근대에 이르러서는 사회보험이나 사회협동기능에 해당하는 사회, 경제활동조직에 관심과 노력을 기울이고 있는 것이다.

결국 국가의 사회보장제도는 이제 구빈기능이 중심을 이루어 왔던 사회부조제도 뿐만 아니라 사회의 각종 생활위험으로부터 방어하기 위한 사회보험기능과 가난에서 스스로 헤어나도록 경제활동을 촉진하는 사회협동기능 및 사회서비스기능까지도 포괄적으로 다루지 않을 수 없게 된 것이다. 그것은 과거처럼 가족이나 혈족, 이웃이나 마을 더 나아가서는 부족이나 지역적 공동체의식이 강하게 작용하고 있었을 때와는 다르게 그러한 기능들이 거의 와해되어 국가라는 울타리에 강하게 의지하고 있고 그 울타리 내에서의 모든 규정이나 조건이 법이라는 통제수단을 통해 강력하게 수행되고 있기 때문이다.

그렇다면 국가가 국민의 복지를 증진시키고 사회를 안정적으로 유지해 나아갈 수 있는 가장 합리적이고 이상적인 사회보장의 틀은 어떠한 모양이 되어야 할 것인가를 신중하게 모색해 볼 필요가 있다. 특히 정권자가 이 제도를 정략적으로 악용하거나 변질시키는 음모론적 성격을 내포하지 않고 진실로 국민의 복지를 증진시키며 인

권을 보장 내지 신장시킬 수 있는 제도로 만들 수 있도록 하기 위해서는 일정한 성격과 기능을 가지는 제도의 틀을 만들어 공유할 필요가 있다. 이것이 많은 시행착오와 국민들 간의 갈등도 방지하며 소위 국력의 소모를 막을 수 있는 좋은 방법이 될 것이기 때문이다.

4. 이상적인 국가사회보장 그물체계

4.1. 네가지 기능의 그물체계(Nets-system)

국가의 사회보장체계를 각종 사회보험제도와 사회부조제도, 사회서비스제도 그리고 사회통합을 추구하기 위한 모든 사회협동제도들이라고 보고, 이들의 발전 양태가 거의 비슷하게 전통적 사회보장기능에서 발상하여 현대적 법제화의 방식을 밟아온 것을 보면 그 법적 내용이 다르다고 할지라도 그 목적과 발전방향은 같은 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면 이 제도가 가장 합리적이고 효율적으로 인권을 보장하고 신장시켜 나아갈 수 있도록 기능을 엮는 실용적인 체계는 어떠한 것인지를 생각해 볼 필요가 있다.

우선 합리적인 제도는 전통적 기능과 사회변화를 발전시키거나 무리 없이 수용할 수 있어야 한다. 그리고 사회의 새로운 수요를 감안해야 한다. 그다음, 이 제도가 효율적이고 효과적이기 위해서는 사회적용이 손쉽고 비용부담이 감안되어야 하며 개인의 참여의식이 고취될 수 있도록 짜여져야

한다. 아무리 국민을 위한 제도라고 하더라도, 즉 국민에게 혜택을 주는 제도라고 하더라도, 국민이 참여하지 않으면 의미가 없으며, 개개인이 혜택을 느끼지 못하면 운영이 어렵게 되기 때문이다. 마지막으로 이 제도가 실용성을 가지기 위해서는 이 사회보장 체계를 통해 국민의 복지를 증진시키는 것이어야 하며, 특히 정치권력자가 이 제도를 정치전략적으로 이용할 수 없도록 만들어져야 한다. 즉 이 제도를 전략적으로 이용할 경우, 그것이 확연하게 나타나 이를 쉽게 식별할 수 있게 만들어져야 할 것이다.

사회보장체계가 합리적으로 만들어지기 위해서는 전통적인 사회보장기능이나 사회단체들이 새로운 틀 속에 수용될 수 있는 것들과 수용하는 것 보다는 병존 또는 더욱 발전시켜 나아가는 것이 유리한 것을 연구검토해야 한다. 그것은 사회가 점점 더 복잡해지고 있어 어느 하나의 기능으로 국민의 복지를 증진시키기는 어렵기 때문이다. 따라서 사회보장제도는 여러가지의 기능을 가지는 제도들이 상호 보완적으로 기능하거나 연계되는 그물(nets)체계가 필요하다. 또한 이 그물은 효율적인 목적달성을 위하여 그리고 예외적인 경우를 감안하여 단계적으로 만들어 나갈 필요가 있다. 특히 비용부담과 참여의식의 고취를 위하여 국가의 부담뿐만 아니라 개인의 부담이 적정 수준에서 이루어져야 하며 경우에 따라서는 개인과 정부가 함께 부담하는 방법도 병행할 필요가 있다.

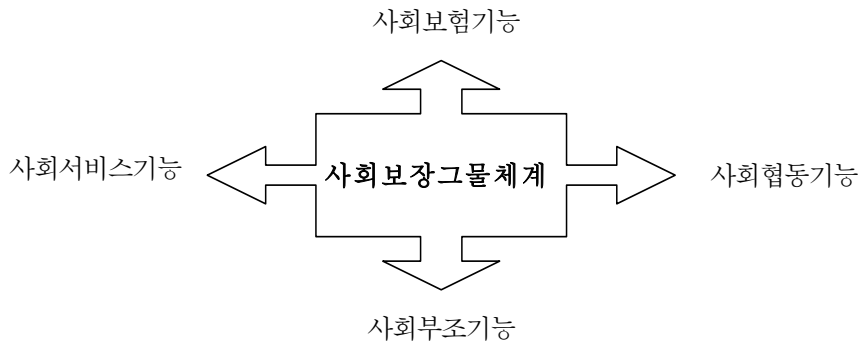
이와 같은 주안점들을 감안하면서 현실

적으로 복지정책이 추구할 수 있는 사회보장의 방법을 구상해 보면 대체적으로 (1)국민을 사회의 각종 위험으로부터 보호하고, (2)빈곤으로부터 구제하며, (3)생활향상과 생산활동의 기반을 갖추어주고, 나아가 (4)경제활동을 적극적으로 촉진하기 위한 4가지의 사회보장그물방식(Social-security nets-system)으로 설명할 수가 있다.

사회보장의 첫번째 그물은 국민을 사회의 각종 위험으로부터 보호하는 기능의 그물이다. 이 기능의 핵심이 되는 사회보험제도는 국민 개개인의 질병위험이나 각종 노동사고, 노약화와 사망, 실업 등에 대비해 다수경제의 결합에 따른 위험분산과 보험의 원리를 적용한 제도적 생활안정 장치로서 국민의료보험이나 국민연금, 산업재해보험, 실업보험, 고령수발보험제도 등이 있다. 이들 사회보험제도들은 모든 국민의 참여와 혜택부여를 위해 가입과 각출부담에 공권적 강제성의 성격을 띠며 공평한 참여기회와 급여를 기초로 하고 있다.

두번째 빈곤구제 기능의 그물은 사회부조제도로써 사회보험의 참여기회가 주어지지 못했거나 이미 빈곤에 처해 있어 사회보험의 참여마저도 불가능한 빈곤층에 대하여 생계를 보장해 주는 기능이다. 이것은 국민 상호부조의 원리를 이용한 비용부담의 공공성을 특징으로 하는 것으로서 생활보호제도와 재난구호, 의료구호, 식량배급 등의 제도적 장치를 말한다. 이와 같은 사회부조제도는 특수계층에 대한 지원으로 인간박애주의에 기초한 전통적 기능들을 포함하고 있다.

그림 1 국가사회보장체계가 갖추어야 할 네가지 기능



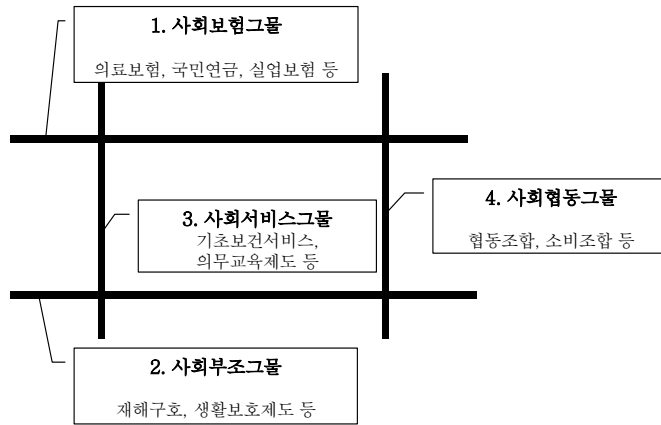
세번째, 국민의 생활 향상과 생산활동의 기반을 갖추어 주는 그물은 사회서비스로서 기본적으로 국민들이 사회활동에 필요한 기초서비스를 봉사의 원리에 입각하여 베풀도록 제도화한 것이다. 여기에는 국민 기초보건서비스나 국민의무교육제도, 각종 복지서비스와 공공서비스 등이 속한다. 이와 같은 사회서비스제도들은 공공의 이용과 공익추구에 기초된 것이다. 네번째, 국민의 경제활동을 적극적으로 촉진하는 기능의 그물은 협동의 원리에 기초한 사회협동의 제도적 장치로서 국민들이 스스로의 경제적 이익을 추구하기 위한 각종 조직활동이나 공동노력을 자조자립정신에 기초하여 지원, 육성함으로써 경제적 성장과 생활향상을 기하고 나아가 모든 국민들이 사회의 조직원으로서 참여의식을 가지게 하는데 목적을 둔 것이다.

그림의 네가지 그물 중 가로로 쳐진 그물은 국민의 생활안정과 인권보장의 기능에 중점이 주어지는 제도적 장치로서 첫번째 그물은 사회보험료를 가입자가 부담하는 개인부담방식이고 두 번째의 그물은

국가의 일반재정 또는 여유계층의 회사금으로 베풀어지는, 그래서 혜택을 받는 사람들에게는 비용부담이 없는 제도적 장치이다. 첫 번째의 사회보험그물이 모든 국민에게 가입의 의무와 이용의 공평한 기회를 주고 있지만 너무 가난하여 보험료도 못내는 계층이나 직업이동 또는 신분상의 변동과정에서 불행하게도 사고를 맞아, 아니면 게으름이나 실수로 인해 가난으로 전락하게 되는 사람들을 죽음이나 인권포기의 기로에서 구하기 위해 두 번째의 그물이 필요한 것이다. 그러나 세월이 갈수록 가난으로 전락하게 되는 인구가 늘어나고 한번 가난에 빠진 국민들의 생활이 영영 좋아질 수 없게 된다면 두 번째 그물의 부담, 즉 일반국민들의 세금부담이 늘어나게 되어 국가의 경영이 어렵게 될 것이다. 따라서 가난에 처해진 국민들이 스스로 경제활동을 통해 생활향상을 기할 수 있는 제도적 장치가 필요한 것이다. 이러한 필요에 합당하게 짜여진 그물이 세 번째와 네 번째 그물이다.

세로로 쳐진 세 번째와 네 번째의 그물

그림 2 국민복지증진을 위한 사회보장그물



은 국민의 생활향상과 인권신장의 기능에 중점이 주어지는 제도적 장치로서 세 번째 그물은 국가의 일반재정에서 부담하는 일방적인 서비스혜택이고 네 번째의 그물은 가입자가 스스로 부담하게 되는 각종의 사회단체 및 경제단체 활동 등의 지원제도이다. 이 생활향상과 인권신장의 기능을 가지는 세 번째 그물은 예를 들면 모든 국민이 기본적으로 경제활동에 필요한 글쓰기, 읽기, 셈하기 등은 충분히 할 수 있도록 기초교육을 의무화한 의무교육제도가 있고 의료보험과는 상관없이 예방접종이나 보건관리 등 국민이 건강하게 생활하는데 필요한 기초보건의료를 서비스해 주는 제도, 고령자와 어린이를 보호하기 위한 서비스, 기타 복지서비스와 행정서비스 등이 이에 해당된다. 이러한 각종의 사회서비스는 국민들이 건강하게 그리고 경제활동을 잘 함으로써 생활을 향상시킬 수 있도록 하는 기능을 가진다. 그런데 이러한 소극적인 경제활동의 지원만으로는 경제나 생활향상의 속도가 느리게 되므로 경제활동을 적극적으

로 지원하기 위한 네 번째의 그물이 필요하다. 네 번째의 사회협동그물은 협동조합이나 신용조합, 각종 협회와 경제 사회적인 단체활동 등을 적극 장려함으로써 국민 하나하나의 경제와 생활수준이 빠르게 향상될 수 있도록 하는 기능을 가진다.

네 번째의 그물은 국민들의 조직적인 사회경제활동을 적극적으로 지원하기 위한 협동조합법이나 협회법, 사단법인이나 재단법인, 각종 회사법의 마련 및 이를 지원하기 위한 제도적 장치들을 말한다. 따라서 경제활동을 적극 지원하는 복지정책은 결국 경제정책의 하나이며 경제정책과 복지정책은 함께 가게 되는 것이다.

4.2. 생활(인권)보장 기능의 그물(Nets)

국민의 생활과 인권을 보장하기 위한 국가사회보장 제도들은 사회보험(제1그물)과 사회부조(제2그물)제도로 대별할 수 있지만 직접적으로 정부가 주관하거나 개입하고 있는 것 외에 간접적으로 지원하거나 감독하고 있는 것들까지 이를 포괄적으로

보면 더 많은 각종의 보험제도와 생활안정을 보장하기 위한 제도들이 만들어지고 있다. 뿐만 아니라 전통적인 사회보장기능 중에서도 생활의 안정을 보장하기 위한 기능들이 있었으며 이들 중 일부의 기능들은 새로운 사회보장제도와 병행되어 발전하고 있는 것이다.

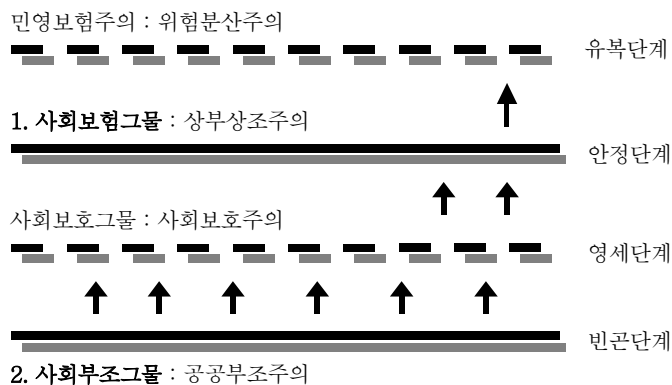
여기에서 사회보험이나 사회부조제도를 생활안정이나 인권보장의 기능으로 보는 이유는 이들 제도는 직접적으로 경제활동을 도와서 돈을 벌게 하거나 재산을 늘리게 하는 기능보다는 이미 주어진 또는 이루어진 재산이나 생활수준을 유지시켜 주는 기능이 강하기 때문이다.

제1그룹인 사회보험제도는 나라에 따라서 다르기는 하나 대부분 국민의 건강과 질병치료를 위한 의료보험(질병보험, 건강보험 등), 노후의 생활안정을 위한 연금보험(노령보험, 퇴직보험 등), 경제활동 중의 노동사고나 각종사고에 대비한 산업재해보험(노동재해보험, 사고보험 등), 실직이나 실업에 대비한 실업보험(실직보험, 고용보험 등) 그리고 최근에 유럽국들을 중심으

로 만들어지고 있는 고령과 거동불편에 대비한 수발보험(고령보험, 간병보험 등)이 개발되어 있다.

사회보험은 국민 중 누구하나라도 가입하지 않을 경우, 그래서 사고를 입고 가난으로 전락하거나 인권을 포기하게 될 경우, 그것이 결국은 사회의 짐이 되고 사회불안의 원인이 될 것이므로 국민의 가입을 강제화 또는 의무화시키고 있는 것이 보통이다. 그러나 국민의 가입이 강제화 될 경우 저소득층에게는 보험료의 납부가 부담이 되므로 정부가 저소득층 보험료의 일부를 지원하는 경우가 많다. 사회보험도 보험의 하나이므로 보험의 원칙을 철저히 적용하는 나라도 있는데, 이 경우는 국민들의 보험료부담이 커서 효과를 거두기가 어렵고 민영보험과의 구분이 없어져 국민들의 가입이나 참여의욕이 낮아지게 된다. 또한 사회보험이 아닌 사회보장방식(영국식)의 제도를 도입하고 있는 나라들도 있는데 이 경우는 모든 의료비나 노후생활비 등을 정부가 부담해야 하므로 정부의 부담이 커지고 그것은 곧 조세저항으로 연결되며, 사회

그림 3 생활(인권)보장 기능의 그물



보장체계 전체가 정부기구로 비대해져 경직성 및 서비스 관료화의 문제점을 내포하게 된다. 따라서 사회보험제도는 보험의 원리를 어느 정도는 적용하되 가입 또는 시행의 강제성을 신축적으로 적용하여 국민의 참여율을 최대화시켜야 한다.

제2 그물인 사회부조는 특히 전통적으로 이루어져 오던 박애주의적 기능들(예를 들면 종교계의 구빈제도, 친족간 또는 이웃간의 구빈제도, 부락내 또는 직장내의 상부상조제도 등)이 함께 기능할 수 있도록 제도와 과정에 감안해야 한다. 정부의 사회부조는 가난에 처한 국민 개개인이 정부의 지원에 안주하지 않고 생활향상을 위해 부단히 노력할 수 있도록 유인적 장치를 개발하여야 한다. 역사적으로도 빈민구제는 경제활동을 촉진시킬 수 있도록 어떻게 지원하는 것이 좋은 방법인지를 연구하는데 힘써 왔지만 아직도 효과적인 방법이 제시되지 못하고 있는 상태이다. 따라서 이것을 제3, 제4그물기능과 결합시킨다면 기능의 상승효과를 기대할 수 있을 것으로 본다.

한편 나라에 따라서는 군인이나 경찰, 소방서 등을 비롯하여 넓게는 공무원까지도 특별히 지원하며 공무수행 중 다치거나 사망하는 경우 그 유가족들의 생활을 보장하는, 은급주의에 기초한, 사회보호제도를 가지고 있다. 그러나 이것은 특수한 소수의 계층에 대해 지원하는 제도이므로 사회부조그물의 큰 틀 속에 함께 넣어도 무리가 없을 것으로 보인다.

국민의 생활과 인권을 보장하고 유지시켜 나아가기 위한 그 외의 제도들로서는

사회의 각종 보험제도들이 있으며 이들 민영의 보험제도가 잘 발달되어 국민들이 더욱 높은 수준의 생활을 보장받고 인간의 가치를 유지할 수 있도록 하는 것도 매우 중요하다. 사회보험으로 기본적인 보장이 이루어지고, 민영보험으로는 좀더 여유있는 생활이 보장될 수 있기 때문이다.

4.3. 생활(인권)향상 기능의 그물(Nets)

국민의 생활과 인권을 향상시키는 기능을 가지는 제3 및 제4 그물은 경제활동을 도와 돈을 벌거나 지위를 향상시키는 기능이 강한 제도들을 포함하고 있다. 사회서비스나 사회협동은 그 단어 자체가 가지는 의미로서도 이미 경제활동을 지원하는 의미를 내포하고 있다.

제3그물인 사회서비스는 그 범위가 매우 광범하여 사람들이 살아가는데 필요한 모든 분야를 포함하고 있고 각 분야별 깊이도 있어 학자에 따라서는 사회서비스의 수준이 곧 그 나라의 복지수준이라고 보아도 될 수 있다고 보고 “복지수준 비교의 지표”로도 사용하고 있다. 국민보건과 의료, 교육과 직업, 노동, 여가활용, 각종 복지서비스와 행정서비스 등 사회, 경제활동을 지원하는 모든 제도와 기능들이 이에 포함된다.

분야별 깊이에서도 예를 들면 국민의 기본적인 영양건강관리 서비스에서부터 새로운 질병의 치료기술연구개발과 보급, 해외로부터의 질병원 수입방지 등 보건의료 부문만해도 상당한 분야를 서비스하고 있는 것이다.

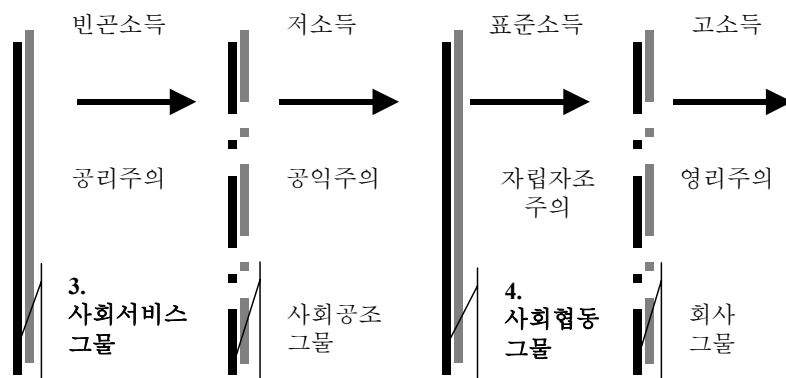
그런데 사회서비스는 나라마다 수준의 차이가 크게 나고 곳에 따라서는 분류 자

체를 다르게 하여 비교하기 어려운 경우도 있다. 분류를 다르게 하는 경우는 사회복지 서비스와 행정서비스를 별도 분리하는 곳이 많다. 서비스의 수준이나 방법의 격차는 예를 들어 교육부문의 경우, 초등교육마저도 국가가 보장해 주지 못하는 곳이 있는가 하면, 어느나라에서는 대학과 그 이상의 박사학위 과정까지도 정부가 지원해 주는 등 상당한 격차를 보이고 있다. 직업복지서비스의 예를 보면 독일은 직업학교나 대학을 졸업한 후 직업을 원하는 사람이 직업을 얻을 수 없을 경우 그가 직업을 얻을 수 있도록 새로운 직업교육을 시켜 주고, 그가 직업을 얻을 때까지 생계비를 지원해 준다. 국가가 만들어 놓은 교육기관을 통해서 교육을 받은 사람이 졸업 이후 그 분야에서 직업을 얻지 못한다면 그것은 교육을 잘못된 국가에게 책임이 있다고 해석하기 때문이다. 또한 직장을 가지고 있던 사람이 실직되는 실업의 경우도 국가의 책임을 들어 실직한 사람들에게 실업보험제도를 통해 생활비(실업보험금)를 지원하고 있다. 따라서 국가는 실업자가 발생하지 않도록 기업

관리도 철저하게 해야 하고, 각 분야의 생산과 경제활동이 잘 돌아가도록 직장관리도 하게 된다. 국민 모두에게 원하는 일자리를 주어야 한다는 자세로 직업교육에서부터 취업알선 대책, 실업대책, 추수교육 등 직업복지 부문 전체를 국가가 책임지고 있는 것이다. 그러나 대부분의 다른 나라에서는 직업교육이나 취업이 개인의 능력으로, 그리고 개인의 책임으로 간주되고 있는 상태이다.

그다음 생활(인권)향상 기능의 제4그룹인 사회협동 부문을 살펴보면 국민 개인의 생활향상이나 인권신장을 위해 국가가 직접적으로 경제활동을 촉진하는 기능의 제도적 장치들은 다양하다. 그리고 이것은 대부분 사회의 자연발생적인 조직활동이 기초가 되어 만들어지는 과정을 보인다. 예를 들면 농민들의 생산품목별 협동조합활동은 협동조합이 만들어지기 이전의 단계에서 자연발생적으로 여러가지의 형태를 거치게 되는데, 농업노동을 서로 교환하고 갚아주는 “품앗이” 형태, 노동을 서로 도와서 함께하는 “협동” 형태, 돌아가면서 노동을 모아 해주는 “돌림노동”형태, 생산과 수확 그

그림 4 생활(인권)향상 기능의 그물



리고 수확 후의 저장과 유통을 각각의 전담 방식으로 전문화시켜 효율을 높이는 “부분협업”형태, 농산물의 생산과정과 유통 등 전체경영을 함께하는 “완전협업”형태, 농산물의 가격이나 생산량 등을 서로 협의하고 그 결정을 준수해가는 “협의회”형태 등 다양하다. 이러한 조직적 활동들을 제도의 틀 속에 포함시켜 활동상에 어려움이 없도록 행·재정적 뒷받침을 해주는 것이 곧 사회협동기능이다.

또한 협업이나 협회 등 협동조합 이전의 단계에서 합자회사나 합명회사, 주식회사 등 상사, 회사형태로 발전하는 조직들도 있으며 이것도 자연발생적인 조직적 경제활동의 한 형태라고 할 수 있다. 경제활동이 활성화되는 것도 중요하지만 어느 경제조직이 횡포를 부리거나 독과점하는 것, 대자본이 중소자본을 빼앗거나 자본이 집중되는 것, 재벌기업들의 기업계열화와 기업집중 등을 방지하고 적절한 균형상태에서 경제활동이 형평성 있게 이루어지도록 제도적 장치를 만드는 것도 사회협동그물의 중요한 기능이다. 그리고 이러한 기능은 곧 경제정책의 하나인 것이다.

사회협동그물의 중요한 기능 중 또 하나는 모든 국민들이 각자의 경제활동조직에 소속되어 그 소속원으로서의 한 역할을 하고, 스스로 자기의 역할과 능력을 인정할 수 있도록 하여 만족감을 가지게 하는 것이다. 이것이야말로 국민 각자가 자기의 인격됨을 스스로 인정하고 사회에 대한 적극적인 참여의식을 가지게 만드는 중요한 기능이다. 그래서 이 사회협동기능을 한편에

서는 사회통합기능이라고도 한다. 삶의 가치를 스스로 인정할 수 있게 되면 사회를 긍정적으로, 생활을 의욕적으로, 경제활동은 더욱 적극적으로 할 수 있게 되며, 그래서 생활수준이 빠르게 향상될 수 있기 때문이다.

5. 사회보장그물체계의 활용

위에서 구상해 본 국민복지 증진을 위한 국가사회보장그물 체계는 세계 각국의 현행 사회보장제도들을 성격과 기능별로 분류하여 그 기능이 상호보완적으로 작용하도록 체계화시킨 것이다. 또한 국가사회보장제도의 목표를 “국민 개개인의 생활뿐만 아니라 인간의 존엄성(인권)을 보장하고 향상시켜 나아가는 것”으로 보고 이를 추구할 수 있는 체계를 구상한 것이다.

국민복지증진을 위한 사회보장제도 정비의 비교지표로서 이 사회보장의 4대 그물체계를 활용하기 위해서는 우선 네 가지의 그물에 해당하는 제도의 존립여부가 비교되어야 하고, 그 다음은 사회보험그물의 경우 사회보험에 가입된 인구비율, 사회보험의 보험범위(연금의 경우 국민 평균소득에 대한 연금액의 비율), 보험료의 부담률(가구당 평균소득에 대한 비율) 등을 모아 총합지표를 만들고 이를 좌표 상에 표기함으로써 비교할 수 있다. 사회부조의 그물에서는 사회부조 대상국민의 비율이 복지의 열악지표로 이용되고 정부의 생계지원수준(국민평균소득에 대한 비율)은 포지티브지

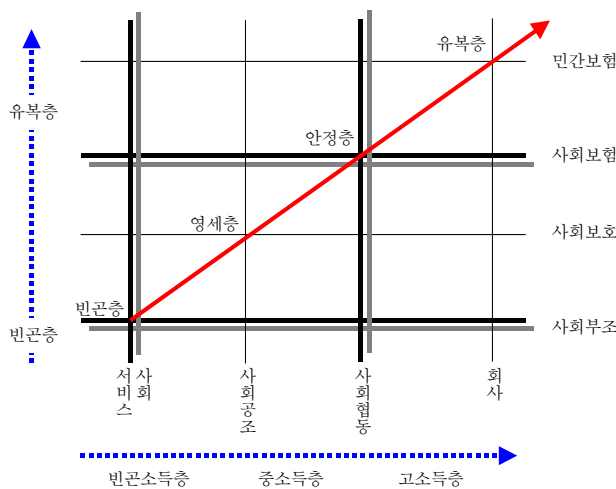
표로 활용된다. 사회서비스그물의 경우 각종 사회서비스 제도의 존립여부, 서비스의 공급량과 질, 국민들의 서비스 이용률 등을 모아 종합지표를 만들고 이를 비교지표로 활용할 수 있으며, 사회협동그물에서는 국민들의 경제, 사회단체 가입률이나 경제활동인구와 취업률, 정부의 사회단체지원 수준 등이 모아지면 종합지표를 만들어 활용할 수 있게 된다.

이 사회보장그물을 이용한 또 다른 방법의 국가간 비교는 그 나라의 국민을 소득계층별로 일정한 수의 표본을 선정하여 설문조사하고 그 결과를 계량화한 값을 비교하는 것이다. 우선 제1그물인 사회보험의 가입 종류 수, 소득에 대한 보험료부담률, 보험이용에 대한 만족도와 불만 정도, 정부의 지원수준 등을 종합지표로 만들어 사용할 수 있다. 그다음 제2그물인 사회부조제도는 사회부조제도의 종류와 혜택을 받아본 경험, 사회부조의 질적 수준, 사회부조에 대한 인식수준 등을 조사하여 이를 총

합지표로 만들 수 있다. 사회서비스그물(제3그물)에서는 사회서비스의 종류, 서비스의 수준, 서비스이용경험과 만족도, 사회서비스에 대한 인식도 등이 조사되면 이를 이용하여 종합지표를 만들 수 있으며, 사회협동그물(제4그물)에 관련된 평가나 비교도 같은 방법으로 표본에 대해 가입하고 있는 단체의 종류와 현존협동체의 수, 소득에 대한 가입비 또는 회비의 부담률, 협동체 활동에 대한 만족도, 정부의 지원수준 등이 조사의 대상이 될 수 있다.

이와 같은 방법으로 얻어진 결과를 종합시킨 후 이들 국민의 대다수가 이 사회보장그물의 어느 부분에 주로 정착하고 있는지를 표기해 보면 그 위치에 따라 사회보장수준을 알 수 있게 된다. 그 위치가 그물의 좌측 하단이면 빈곤하고 영세한 수준으로 복지의 수준도 낮은 것으로 볼 수 있고, 우측 상단으로 갈수록 안정층과 유복층으로 분류되어 높은 복지수준임을 인정할 수 있게 된다. 이 연구는 이상적인 국가사회보

그림 5 사회보장그물체계의 활용



장체계를 구상하는 것뿐만 아니라 실질적으로 각국의 현지조사나 현행자료수집 결과를 적용했을 때 국가간 복지수준의 비교가 가능하고 제도가 합리적인가를 검토할 수 있다. 지금까지의 연구는 각국의 현행 사회보장제도들을 내용별로 검토하여 그것이 사회보장기능 중 어느 그물에 해당하는 것인가를 분류하고 이들을 중심으로 사회보장그물의 부족한 부분을 보완하여 완전한 그물을 구상하는 것까지만을 중점적으로 다루었다. 그러나 앞으로 이 새로운 사회보장그물이 합리적이고 효율적인 그물 이론으로 성립되기 위해서는 이를 활용한 각국의 실제자료 대입시 그 결과가 계량화된 척도로 도출될 수 있도록 발전시켜 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 나병균. 1986. “사회보장의 기본원리: 자선에서 경제적·사회적 권리로.” 『사회보장연구』 2권. 한국사회보장학회.
- 원석조. 2002. 『사회보장론』. 양서원.
- 유광호. 1985. “사회보장의 개념에 관한 연구: 개념성립과 변천을 중심으로.” 『사회보장연구』 1권. 한국사회보장학회.
- 이정우. 2002. 『사회복지정책』. 학지사.
- 인경석. 2004. “선진국 복지정책 변화의 교훈과 시사점.” 『사회보장연구』 20(1). 한국사회보장학회.
- 전광석. 1988. “서독사회보장법의 체계적 이해를 위한 시론.” 『사회보장연구』 4권. 한국사회보장학회.
- 정명채. 1995. “사회보험체계의 개선방향.” 한국사회복지정책학회 발표논문집.
- 정명채. 1997. 『농어촌 복지제도의 개발』. 도서출판 문음사.
- 정명채. 2000. “21세기 농어촌의 생산적 복지대책.” 한국농촌사회학회 학술발표자료.
- George, V. and Wilding, P., 1976. Ideology and Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, London.
- Marshall, T.H., 1975. Social Policy, Hutchinson, London.
- Robert Pinker. 1974. Social Policy and Social Justice, Journal of Social Policy. Vol 3.
- Social Welfare Institute. 1983. 『The Basic Problems of Social Welfare』 Social Welfare Institute, Research Series. Tokyo Japan.
- Thomas M. Meenaghan / Robert O. Washington. 1980. Social Policy and Social Welfare, A division of Macmillan Publishing Co. Inc.
- Volker Henschel. 1983. Geschichte der Deutschen Sozialpolitik, Frankfurt.

■ 원고접수일 : 2004년 8월 30일
원고심사일 : 2004년 9월 1일
심사완료일 : 2004년 9월 13일