

우리나라 社會保障法の 法的體系 및 主要内容

李 相 潤*

차 례

I. 序 論

1. 社會保障法の 개념 및 類型
2. 연구의 범위

II. 社會保障法の 法的體系 및 기본원리

1. 憲法과 社會保障法
2. 公·私法 分類體系와 社會保障法
3. 社會法과 社會保障法
4. 社會保障法の 法的體系

III. 우리나라 社會保障法の 기본구조 및 주요내용

1. 우리나라 社會保障法の 기본구조
2. 社會保障에 관한 一般法
3. 社會保障에 관한 個別法

IV. 結 論

* 法制處 書記官, 法學博士

I. 序 論

1. 社會保障法の 개념 및 類型

社會保障法の 개념은 상당히 광범위하고 다양하게 정의되어질 수 있다.¹⁾ 社會保障法은 형식적으로는 사회보장제도에 관련된 법의 총체로 파악할 수 있고, 실질적으로는 국민의 사회보장의 권리 및 이를 실현해야 할 국가의 의무관계를 규정한 法體系로 정의할 수 있을 것이다.²⁾

그러나 이러한 社會保障法の의 개념 구성은 쉬운 것이 아니다. 그 이유는 社會保障法이 전제로 하고 있는 사회보장의 구체적인 내용 및 정책이 국가와 시대별로 다양한 양상을 보이고 있기 때문이다. 따라서, 社會保障法の의 개념을 명확히 하기 위하여는 과연 사회보장의 구체적인 내용이 무엇인지에 대하여 알아볼 필요가 있다.

사회보장은 그 기능에 따라 구조기능주의·갈등주의·종합주의로, 국가 형태에 따라 자유자본주의·수정자본주의·사회자본주의·공산주의로, 또는 제도적 모델에 따라 자유방임형·자유주의형·사회주의형으로 구분하여 볼 수 있으나³⁾ 이하에서는 사회보장의 내용에 따라 積極國家(The Positive State)·社會保障國家(The Social Security State)·社會福祉國家(The Social Welfare State)로 구분하여 설명하기로 한다.⁴⁾

첫째, 積極國家의 이념은 자유주의·개인주의·자본주의시장의 가치를 중시하며, 성장과 효율을 중시하는 社會保障政策을 사용한다. 사회보장은

1) 사회보장의 개념에 관하여는 兪光浩, “社會保障의 概念에 관한 研究: 概念成立과 變遷을 中心으로”, 社會保障研究 제1권, 韓國社會保障學會, 1985. 10, 3-5면 참조.

2) Harry Calvert, *Social Security Law* (London, Sweet & Maxwell, 1978), pp. 1-4 참조.

3) 金泳謨, 現代社會政策論, 韓國福祉政策研究所, 1982, 88-123면 참조.

4) 朴松圭, 社會福祉法解説, 法令編纂普及會, 1988, 37-38면 및 鄭弘翼, “社會福祉政策의 理念과 體制”, 發展政策研究 제10호, 서울대학교 행정대학원, 1982, 45-55면 참조.

경제적 효율성을 저해하지 아니하는 범위안에서 사회보장정책을 경제성장의 보완적인 수단으로 사용한다. 적극국가에서 사회보장을 통한 복지국가의 달성이라는 것은 균형된 경제성장과 기업이익의 보호라는 측면으로 나타나게 된다.

둘째, 社會保障國家의 기본이념은 모든 국민의 최저생활수준의 보장이 다. 사회보장정책은 완전고용 및 전 국민에 대한 사회보험 실시를 목표로 하며 그 지배원리는 절대적 평등이 아닌 기회의 평등이다. 사회보장국가에서는 사회보장정책으로서 사회보험제도를 근간으로 하고 公的扶助 및 사회 복지서비스제도를 보완적으로 채택하고 있다.

셋째, 社會福祉國家의 이념은 절대적 평등 및 자유이다. 사회정책의 목표는 단순한 최저생활의 보장이 아니라 사회계층간의 불평등을 최소화하는 것으로 기회의 평등보다는 실질적·결과적 평등에 중점을 두고 있다. 그 수단으로서 사회보험제도보다는 公的扶助 및 사회복지서비스제도에 중점을 두는 정책을 택한다.

우리나라의 경우는 사회보장국가에 해당되는 바, 구체적으로 사회보장이란 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 社會保險·公的扶助 및 社會福祉서비스를 말한다고 할 것이다.

2. 연구의 범위

위와 같은 배경하에서 본고에서는 社會保障法の 法的體系 및 주요내용에 대하여 다음과 같이 분석하여 보고자 한다.

첫째, 社會保障法の 기본적인 法體系에 관하여 고찰하여 보고자 한다.

사회보장이 현대의 복지국가에서 차지하는 중요성 및 국민에 미치는 지대한 영향에 비추어 볼 때 사회보장법은 아직도 정교한 법체계가 확립되어 있지 아니하다. 따라서 사회보장법과 헌법상의 기본권과의 관계, 전통적인 公法·私法의 분류체계하에서 사회보장법이 차지하는 위치, 勞動法·經濟法 등 다른 사회법과 사회보장법과의 관계 등을 고찰하여 새로이 대두되는 법분야로서의 사회보장법의 기본 법체계를 정립하여 보고자 한다.

둘째, 우리나라 사회보장법의 전반적인 내용을 분석하여 보고자 한다.

앞에서 분석한 사회보장법의 기본 法體系를 기초로 하여 우리나라 사회 보장법의 구성원리 및 주요내용 등을 분석하고, 그 보완점을 제시하고자 한다. 이 과정에서 기존의 사회보장법령뿐 아니라 현재 공포·발효되고 있지 아니하나, 국회에 계류중인 「社會保障基本法(案)」(이하 “社會保障基本法”이라 한다)도 그 분석의 대상에 포함시키기로 한다. 그 이유는 「社會保障基本法」은 우리나라 사회보장법령에 관한 새로운 母法으로서 우리나라 사회 보장제도·정책 및 법령의 기본방향을 제시하여 주고 있기 때문이다.

Ⅱ. 社會保障法の 法的體系 및 기본원리

1. 憲法과 社會保障法

가. 生存權과 社會保障法

사회보장법의 기본이념이 국민의 기본권의 하나인 생존권의 보장이라고 하는 것은 오늘날에 있어서의 일반적인 견해이다.⁵⁾

自由權을 기초로 한 근대 시민법질서는 私的所有權의 확립과 함께 개인주의 사상을 바탕으로 전제되었다. 따라서 개인의 생활은 전적으로 개인의 책임이라는 원칙 아래 타인에 대한 구제는 恣意的 意思에 의한 자선·은혜적인 것으로 파악하였다. 근로자가 실직하거나 또는 傷病으로 인하여 노동을 할 수 없거나, 개인의 생활능력이 부족한 경우에도 근로자 또는 개인의 책임하에 자신이 해결하지 아니하면 안된다. 따라서 경제활동의 자유가 모든 사람에게 보장되고 있는 한, 국가의 책임으로 개인생활을 구제할 아무런 이유가 없다는 것이 市民法原理의 논리적 성격이다.⁶⁾ 그러나, 사회구성단위를 자유·평등·독립의 추상적 인격이나 개인으로만 파악하는 市民法原

5) 생존권 사상과 사회보장법의 관계에 관한 이론적 고찰은 林迪廣·古賀昭典 編, 社會保障法講義, 法律文化社, 1980, 17-19頁 참고.

6) 근대 시민법의 의의 및 성격에 관하여서는, 橋本文雄, 社會法と市民法, 有斐閣, 1971, 90-118頁 참조.

리의 모순이 확대되면서 인간의 실질적인 자유와 평등을 보다 구체적이고 현실적으로 보장하기 위하여 생존권이 대두되었다.

生存權의 법원리는 시민사회의 법원리인 자유권 사상을 수정함으로써 본질적으로 국민의 생존권 확보를 국가의 법적 의무로 인식하고, 이에 대한 국가의 책임을 직접적으로 규정한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 생존권적 기본권으로서의 사회보장을 받을 권리의 본질이 추상적 권리인지 또는 구체적 권리인지는 명확하지 아니하다.

생존권적 기본권의 법적 성격에 대하여서는 추상적 권리설을 취하는 것이 헌법학자들의 통설적 견해이다.⁷⁾ 그러나 추상적 권리설은 구체적인 입법이 없는 한 생존권을 현실적인 권리로서 재판상 청구할 수 없다는 점에서 프로그램規定說과 별다른 차이가 없다. 그러므로 추상적 권리설에 따르는 경우 사회보장을 받을 권리는 실질적으로 권리성을 확보하지 못하는 결과가 된다. 이에 대하여 생존권적 기본권을 “인간다운 생활을 할 권리”와 “인간다운 생활을 할 권리”를 구체적으로 실현하기 위한 “派生的 基本權으로서의 社會保障을 받을 권리”로 구분하고, 전자에 대하여는 추상적 권리설, 후자에 대하여는 구체적 권리설을 주장하는 견해가 있다.⁸⁾

즉, 사회보장을 받을 권리는 입법권에 대하여 作爲義務를 부과하고 있는 구체적 權利規範으로 파악하여야 한다는 것이다. 따라서 사회보장에 관한 입법이 없거나, 있더라도 그 내용이 불충분한 경우에는 법률의 제정이나 개정을 요구할 수 있으며, 이에 대한 국가의 不作爲는 사회보장을 받을 권리의 현실적·구체적 침해가 되기 때문에 “不作爲違憲確認訴訟”을 제기할 수 있다고 할 것이다.

기본권에 대한 구체적·현실적 침해에 대해서는 법적 구제조치가 강구되어야 하기 때문에, “不作爲違憲確認訴訟”은 특수한 “無名抗告訴訟”의 형식으로 제기할 수 있을 것이다.⁹⁾

7) 다만, 현대사회에서는 생존권적 기본권이 자유권적 기본권에 못지 아니하게 중요한 의미를 지니므로, 앞으로 사회적 기본권을 구체적 권리로 파악하는 적극적인 이론구성이 바람직하다는 점을 강조하는 견해가 있다. 權寧星, 憲法學原論(新訂版), 법문사, 1992, 525면 참조.

8) 金裕盛, 韓國社會保障法論, 法文社, 1992, 92-93면 참조.

9) 權寧盛, 전거서, 548면 참조.

나. 社會保障을 받을 권리의 規範的 構造

헌법상 生存權의 基本權으로서의 社會保障을 받을 권리는 구체적으로 社會保障의 급여를 요구할 수 있는 실체적 권리와, 社會保障의 형성·수급 과정에 參與할 수 있는 절차적 권리로 大分할 수 있다.¹⁰⁾

a) 實體的 權利

헌법상의 社會保障을 받을 권리를 구체화하는 법령이 제정되었을 때, 국민이 동 社會保障 법령에 의하여 실제로 社會保障給與를 청구할 수 있는 구체적 권리를 社會保障청구권이라고 한다. 社會保障청구권은 社會保障法의 체계와 관련하여 ① 社會保障關聯法에 의하여 生活危險給與를 청구할 수 있는 社會保險請求權, ② 公的扶助法에 의하여 生活不能給與를 청구할 수 있는 公的扶助請求權 및 ③ 社會福祉서비스法에 의하여 非金錢的인 社會서비스를 청구할 수 있는 社會福祉措置請求權의 세 가지 청구권으로 구성된다.

b) 節次的 權利

헌법상의 社會保障에 관한 절차적 권리는 社會保障爭訟權, 社會保障行政參與權 및 社會保障立法請求權의 세 가지 형태로 크게 분류하여 볼 수 있다.

첫째, 社會保障爭訟權은 실체적 권리인 社會保障청구권이 위법 또는 부당한 행정기관의 조치에 의해서 침해되었을 때 이의 구제를 신청하는 절차적 권리이다. 이에 는 행정심판의 청구를 통한 행정적 구제와 행정소송을 통한 사법적 구제가 있다. 社會保障을 받을 권리를 구체적 권리로 파악하는 경우 행정기관의 社會保障급여 不作為에 대하여는 不作為違法確認訴訟을 제기할 수 있다.

둘째, 社會保障行政參與權은 社會保障의 수급요건, 수급권자, 급여수준 및 급여절차 등의 결정과정에 이해관계자들이 參與할 수 있는 권리이다. 社會保障행정은 전문적·기술적이기 때문에 행정기관의 재량의 여지가 있으

10) 社會保障을 받을 권리의 規範적 구조에 관하여는, 金裕盛, 전거서, 93-95면 참조.

므로 사회보장 행정절차에 지역주민 등이 사전에 참여할 수 있는 절차적 권리가 확보되어야 한다.

셋째, 社會保障立法請求權은 사회보장을 실현할 구체적 법률이 제정되지 아니하였거나 제정된 법률이 사회보장을 실현하기에 불충분한 경우 사회보장의 입법 혹은 그 개정을 청구할 수 있는 권리이다.

2. 公·私法 分類體系와 社會保障法

현재의 실정법 체계는 기본적으로 公法과 私法의 구별을 전제로 하고 있다.¹¹⁾

公法과 私法의 구별기준은 크게 이론적 구별과 제도적 구별로 분류하여 볼 수 있다. 이론적 구별은 法現象 중에 서로 다른 법적 규율의 유형이 나타남에 따라 그 하나의 유형을 公法으로 보고, 다른 하나의 유형을 私法으로 보면서 공법과 사법이 지닌 특색을 각각 고찰하려는 것을 말한다. 이러한 이론적 구별에는 구체설, 종속설, 이익설, 생활설 및 귀속설 등이 있는 바, 구체적 내용은 생략하기로 한다.

제도적 구별은 어느 특정국가의 實定法秩序가 公法 및 私法의 이원적 체계로 실제로 나누어져 있는 경우 그 구별을 행하는 이유 및 구별기준을 제시하는 것을 목적으로 하는 구별방법을 말한다.

公法과 私法의 구별에 대한 여러 기준은 그 어느 것도 완벽한 기준을 제시하지 못하고 있으며 따라서 모든 기준을 종합하는 것이 일반적인 공법과 사법의 구별기준이 되고 있다. 예컨대, 公法은 ①국가와 개인간의 권리적 지배복종관계를 규율하는 법이나 국가의 非權力的인 공공복리 실현관계에 관한 특수한 법, ②법률관계의 당사자의 한 쪽에 공권력의 행사와 그에 따르는 특수한 효력을 인정하거나 공익추구를 위하여 특수한 규율을 하는 법,

11) 외국의 학설 중에는 公法과 私法의 구별을 부인하는 견해가 대두되고 있다. 즉, 公法과 私法의 구별을 부정하는 일원론은 국가와 국민의 대등성을 인정하여 공법을 一般私法에 대한 特別法으로 취급하거나 공법관계 및 사법관계에 대하여 서로 다른 법적 취급을 할 것인지의 여부는 입법정책의 문제로 보고 있다. 石綜顯, 一般行政法(상), 三英社, 1993, 113면 참조.

③국가적·공익적·논리적·권력적 규율의 성질을 가진 법, ④국가적·정치적·지배적·타율적·공익적 법률의 성질을 가진 법 등에 관한 법이고, 私法은 ①私人 상호간의 이익조절을 목적으로 하는 법, ②私人的·私益的·경제적·평등적 규율의 성질을 가진 법 등에 관한 법이라는 것이 일반적 견해이다.¹²⁾

전통적으로 이러한 公法과 私法을 구별하는 이유중 가장 중요한 것중의 하나는 시민사회의 생활을 국가의 간섭으로부터 분리·배제시킬 수 있는 범영역, 즉 私法의 영역을 확고히 하고자 하는데 있다. 즉, 私法은 자유방임주의 및 자본주의에 바탕을 둔 근대시민사회의 私的自治原理에 대한 국가의 간섭·통제를 배제하는 역할을 수행하여 왔다. 그러나, 지나친 자유방임주의 및 자본주의 시장경제는 독점자본가에의 자본의 집중화 경향을 조장시키고, 貧益貧·富益富 현상을 가져왔으며 無産勤勞者들을 양산시키게 되어 私的自治原理에 대한 법적 제한의 필요성이 대두되었다. 이러한 법적 제한은 시민사회의 私法領域에 대한 국가의 간섭을 의미하며, 동시에 기존의 私法領域에 대한 공법의 적용을 의미하는 바, 이를 “私法의 公法化 傾向”이라고 한다.

“私法의 公法化 傾向”이 진행됨에 따라 기본적인 규율대상은 私法的 영역에 해당되나 공법의 적용을 받는 영역, 즉 私法의 전담영역도 될 수 없고 동시에 公法의 독점영역도 될 수 없는 사법과 공법이 함께 혼합하여 규율하는 생활영역이 대두되게 되었다.

이렇게 “私法의 公法化 傾向”이 진행됨에 따라 새로이 발생되는 신법의 분야를 일반적으로 “社會法”이라 하며, 社會保障法은 후술하듯이 노동법 및 경제법과 함께 “社會法”을 구성하는 주요한 법영역이 된다. 결론적으로 볼 때, 社會保障法은 공법과 사법의 중간영역으로서의 사회법의 일부분을 구성하고 있는 것이다.

3. 社會法과 社會保障法

사회보장법은 私法과 公法의 교차영역에 속한다는 점에서 노동법·경제

12) 石綜顯, 전게서, 116-117면 참조.

등과 함께 사회법의 영역에 속하고 있다.¹³⁾ 사회보장법이 사회법에 속한다고 할 때에는 첫째, 사회보장법이 사회법으로서 갖는 특색과 둘째, 다른 영역의 사회법, 특히 노동법과의 관계를 고찰하여 볼 필요가 있다.

가. 社會保障法の 社會法的 性格

社會保障法の 社會法的 性格은 우선 사회보장법의 적용대상이 현실 사회생활의 주체로서의 사회구성원이라는 점에서 나타난다. 즉, 시민법체계 하에서의 추상적 인격이 아니라 현실사회에서 생활하고 있는 인간이 法主體로서 등장하고 있다. 생활위험, 생활불능 및 生活危害 등에 대한 사회의 지원이라는 사회보장법상의 개념은 시민법상의 私的自治라는 법적 개념으로서 설명될 수 없는 것이다. 사회보장법은 생활위험, 생활불능 및 생활위해 등을 사회에서 발생할 수 밖에 없는 필연적 해악으로 파악하여 이에 대한 사회 자체의 책임을 법적으로 인정하고, 이와 관련된 생존권적 요구를 체계적으로 보장하는 법이다.

사회보장법을 사회법의 한 부문으로 파악하여 볼 때에 문제시되는 부분이 사회보장법의 보장범위이다. 원래 사회법은 초기자본주의에 대한 반발로서 초기자본주의의 문제점을 극복·수정하고자 하는 수정자본주의하에서 발전된 법분야로서, 초기자본주의를 순수하게 유지하려 하거나, 사회주의·공산주의를 실시하는 국가에서는 그 개념상 존재하지 아니하는 법분야이다. 따라서 사회보장의 대상 및 방법을 사회구성원 전체에 대한 평등한 생활보장이라고 규정하는 경우, 이는 현실의 자본주의 사회가 내포하는 능력에 따른 기회의 평등이라는 현실을 무시하는 비현실적인 결과를 초래하게 된다. 수정자본주의하에서의 사회보장제도의 범위는 私的自治原則의 부정이 아니라, 사적자치원칙에 대한 보완·수정을 기본 원칙으로 하고 있다. 다만, 수정자본주의 사회에서도 사회보장의 방법이 사회보험으로부터 公的扶助로, 사회보장의 대상이 노동자로부터 노인, 아동, 불구자를 거쳐 사회구성원 전체로 확대되는 추세에 있다는 점을 간과하여서는 아니될 것이다.

13) 金裕盛, 전거서, 95-100면 참조.

나. 勞働法과 社會保障法

社會保障法과 勞働法은 사회법의 개별분야로서 상호 밀접한 연관성을 갖고 있다. 양법의 한계영역에 있는 것이 근로자를 대상으로 하는 사회보장법이고 노동법과 사회보장법은 이 분야에서는 실질적으로 중복된다. 그러나 법원리와 법체계의 관점에서 사회보장법과 노동법간의 상호 다른점과 공통점을 구체적으로 밝힐 필요가 있다.¹⁴⁾

우선 양법의 기본적 상이점을 살펴보면, 勞働法이 근로자와 사용자간의 근로관계를 주된 대상으로 하는 반면, 社會保障法은 사회구성원과 사회간의 생활보장관계를 주된 대상으로 하고 있다. 노동법에 있어서는 계약내용으로서의 근로조건이 법적 규율의 중심이고 단결권의 보장과 노동보호입법도 근로조건을 제외하고서는 의미를 가질 수 없다. 이에 반하여 사회보장의 법관계는 노동관계의 당사자인 사용자와 근로자와의 관계가 아니라 사회구성원인 지위에 있어서의 근로자와 사회 자체와의 사이에 형성되는 법관계이다. 따라서 사회보장법에 있어서는 생활주체 혹은 생활을 영위하는 사회구성원전체가 사회보장법의 법주체가 된다.

다음으로, 勞働法과 社會保障法의 공통점으로는 다음과 같은 점이 제시되고 있다.

첫째, 사회보장법에 있어서 사회보장의 대상이 되는 사고중 산업재해 및 실업은 동관계의 특유한 위험이고 따라서, 산업재해 및 실업은 사회보장법과 노동법의 동시적 적용을 받게 된다. 다만, 산업재해 및 실업의 법적 개념·구조는 노동법에 의해서 결정되며 사회보장법에서는 要保障事故로서 채택되게 된다.

둘째, 傷病·廢疾 등의 일반적 생활위험도 근로의 결과로 인하여 발생하는 경우가 존재하기 때문에, 노동관계의 일방 당사자인 사용자는 근로자의 생활위험에 대하여 생활보장책임을 분담하여야 한다. 생활보장책임은 근로계약에 부수하여 발생하는 사회적 책임이므로, 노동법보다는 사회보장법의 주된 규율대상이 된다. 다만, 이 책임이 근로계약관계에 부수하여 생긴다는 점에서 사회보장법과 노동법의 상호연관성이 발생하게 되는 것이다.

14) 金裕盛, 전게서, 98-101면 참조.

셋째, 근로조건의 내용은 근로자의 생활위험수준을 결정하게 되므로 근로조건과 사회보장의 要保障事故의 현실화는 밀접한 관련을 맺고 있다. 그러한 의미에서 노동법에 의한 근로조건의 규제와 근로자의 자주적 노동운동에 의한 근로조건의 개선은 사회보장급여와 관련된 노동관계에 있어서 사회보장법과 노동법의 상호보완 관계를 형성하게 되는 것이다.

넷째, 노동자의 生活危險給與는 그 노동임금을 기초로 하여 정해지는 것이 일반적이다. 따라서 사회보장급여의 수준과 임금의 수준은 밀접불가분의 관계를 갖고 있다.

4. 社會保障法の 法的體系

社會保障法の 체계는 사회보장법의 존재형태의 구분에 따른 형식적 체계와 사회보장법의 시행방법의 차이에 따른 실질적 체계로 크게 나누어 볼 수 있다.

가. 社會保障法の 形式的 體系

사회보장법의 형식적 체계는 사회보장법의 존재형태를 말하는 바, 이는 個別法體系와 總括法體系로 나눌 수 있다.¹⁵⁾

個別法體系란 사회보장에 관한 법률이 각기 개별법의 형태로 존재하는 체계로서, 사회보장의 기본원리나 개별법간의 공통된 사항을 규정하고자 하는 경우에만 사회보장기본법을 별도로 제정하여 사회보장 관련법의 母法으로 삼는 법체계를 말한다. 영국의 사회보장법과 미국의 사회보장법은 개별법체계에 속하나, 사회보장에 관한 기본법에 해당되는 개별법은 없고 각 개별법 내에서 일반조항으로 필요한 기본원칙을 규정하고 있다. 또한, 일본도 개별법체제로 사회보장기본법에 해당되는 법률이 없으며, 사회복지사업법에서 일부 공통사항을 규정하고 있다.

總括法體系란 사회보장에 관한 법 전체를 하나의 法典으로 묶어, 사회보

15) 社會保障法の 형식적 체계에 관하여는, 정경배·이성기, 社會保障基本法の 政策構想, 韓國保健社會研究院, 1994. 9, 3면 참조.

장 기본원리나 제도간 공통사항 등을 總則에서 규정하고 개별적인 사회보장 사항은 各則에서 따로이 규정하는 법체계를 말한다. 독일의 社會法典과 프랑스의 社會法典은 총괄법체계를 채택하고 있다.

나. 社會保障法の 實質的 體系

사회보장법의 실질적 체계는 사회보장법의 구체적인 내용을 그 시행방법에 따라 구분하는 체계를 말한다.

a) 傳統的 體系

사회보장법의 실질적 체계를 정립하는 방안으로서 전통적으로 사용되어 온 방법론은 사회보장법을 크게 사회보험에 관한 법과 公的扶助에 관한 법으로 대분하는 것이었다. 그러나 사회보장의 내용을 사회보장과 공적부조의 두 가지 형태만으로 구분하는 것은 사회보험과 공적부조의 개념에 포함시키지 못하는 사회보장 부분이 발생하게 되어 사회보장의 실질적인 내용을 모두 포괄하지 못하게 되므로 社會福祉서비스를 이에 추가하는 것이 각국 입법의 일반적인 추세이다.¹⁶⁾

社會保險, 公的扶助 및 社會福祉서비스의 개념을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회보험은 국가의 일반 예산에서 재원을 마련하지 아니하고, 고용자 및 피용자 등 사회보험 가입자의 기여금에 의하여 재원의 전부 또는 일부를 마련하는 사회보장제도이다.

둘째, 공적부조는 현실적으로 생활불능상태에 있거나 최저생활의 유지가 곤란한 상태에 있는 자에게 국가 또는 지방자치단체가 수혜자로부터 아무런 기여금을 받지 아니하고 지급하는 현금 및 서비스 등의 각종 지원을 말한다.¹⁷⁾ 공적부조는 수혜자에 대하여 생활보장급여를 행한다는 점에서 사회보험과 동일한 목적을 가지고 있다. 그러나 사회보험이 질병·노령 등의

16) 金裕盛, 전거서, 101면.

17) 公的扶助의 일반적 성격에 관하여는, 金裕盛, "公的扶助制度의 意義와 問題點", 勞動法과 勞動政策, 金振雄教授華甲記念論文集, 日新社, 1985, 416-460면 참조.

사고의 발생으로 인한 장애의 생활불능이나 생활 곤궁 상태를 방지하려는 사전 구체적 성격을 가지고 있음에 대하여, 公的扶助는 현재의 생활불능이나 생활곤궁에 대한 사후 구체적 성격을 가지고 있다. 또한 사회보험이 보험료 등의 사전 齎出을 필요로 하며 定型的인 보험급여형태를 취함에 대하여, 공적부조는 사전 齎出을 필요로 하지 아니하고 최저생활비 한도내에서의 수요급여라는 형태를 취한다.¹⁸⁾

셋째, 사회복지서비스는 개인이 신체적, 정신적 또는 사회적으로 불리한 조건때문에 야기되는 인간으로서의 개인적 욕구를 해결하기 위하여 제공되는 상담, 치료, 직업알선 및 시설보호 등의 非金錢的 서비스를 말한다.¹⁹⁾ 사회복지서비스의 개념을 광의로 사용할 때에는 사회보장제도가 추구하고자 하는 목적을 달성하기 위한 모든 수단을 지칭하나, 협의로 해석할 때에는 위에서 정의한 바와 같이 사회보험 및 공적부조 등과 함께 사회보장의 한 구성부문을 이루고 있는 것이라고도 볼 수 있다.²⁰⁾

b) 새로운 社會保障法 體系의 成立

위에서 설명한 사회보장의 전통적 분류체계는 각국에서 실정법 및 학문상 가장 보편적으로 채택되어온 분류체계임에도 불구하고, 이에 대하여는 많은 비판이 가해지고 있다.²¹⁾ 그 논거로서는 사회보장법의 체계를 社會保險法, 公的扶助法 및 社會福祉法 등으로 파악하는 것은 이들 법의 의미가 법적으로 충분히 검토되어 있지 아니할 뿐 아니라, 이들 법이 상호 어떠한 관련 속에서 사회보장법의 체계를 구성하고 있는가에 대하여 전혀 이론체계가 확립되어 있지 아니하다는 점을 제시하고 있다. 즉, 사회보장법의 전통적인 체계는 사회보장의 제도적 분류를 전제로 하고 있는 것인 바, 사회보장의 제도적 체계가 당연히 사회보장법의 체계라고는 볼 수 없다는 것이다.

18) 金裕盛, 전계서, 102면 참조.

19) 사회복지서비스의 특징에 관하여는 김상균, 現代社會와 社會政策, 서울대학교출판부, 1987, 12면 참조.

20) 사회복지와 사회보장의 관계에 대하여는 김만두, 社會福祉와 法, 홍익재, 1985, 181-189면 참조.

21) 金裕盛, 전계서, 102-114면 참조.

예컨대, 사회보장법과 공적부조의 기본적인 구별기준은 사회보험이 醜出制 또는 無醜出制의 여부는 제도적·정책적 문제에 불과하여 법적 구별은 아니라는 것이다.

이에 따라 현대의 사회보장제도가 갖는 生活保障給與로서의 기본적 성격을 중심으로한 법적 기준에 따라 法理論的 觀點에서 사회보장의 체계에 대한 새로운 체계론이 대두되고 있다. 이 중 대표적인 것이 사회보장급여의 체계를 “所得給與”와 “障害給與”의 두 부문으로 정립하는 법체계론이다.²²⁾ 사회보장급여의 체계를 법이론적으로 구성해 본다면, 첫째로 상병, 노령 및 질병 등의 생활위험 또는 생활불능에 대하여 상실된 소득의 보상을 목적으로 하는 所得保障給與의 부문과, 둘째로 소득급여에 의한 생활보장을 목적으로 하지 아니하고 소득능력의 상실 또는 훼손에 대하여 정상적인 생활능력을 유지시킬 것을 목적으로 하는 障害保障給與로 분류하여 볼 수 있다. 이러한 분류체계는 사회보장급여의 성격과 내용에 착안하여 정립한 것이므로 현행의 실정법 체계와는 반드시 일치하지 아니한다.

Ⅲ. 우리나라 社會保障法の 기본구조 및 주요내용

1. 우리나라 社會保障法の 기본구조

우리나라 社會保障法の 기본구조는 헌법 제10조 및 제34조에서 사회보장에 관한 국민의 기본권을 규정하고 있으며, 이에 근거하여 사회보장에 관한 기본법으로서의 「社會保障에 관한法律」과 다수의 개별법을 제정·운용하고 있다.

가. 憲法上的 社會保障規定

우리나라 헌법은 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를

22) 社會保障法の 체계화에 대한 새로운 시론은 荒木誠之, 社會保障法, 日本, 1977, 50-63頁 참조.

가지며 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 이러한 인간의 존엄성과 행복추구를 위한 생존권 규정은 주된 생존권인 인간다운 생활을 할 권리와 파생적 생존권인 교육권, 근로권 및 환경권 등으로 구성되어 있는 바, 사회보장에 관한 기본권은 인간다운 생활을 할 권리인 주된 생존권으로서 헌법 제34조에 다음과 같이 규정되어 있다.

①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 환자, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

나. 法律上的 社會保障規定

헌법 제10조 및 제34조의 규정에 근거하여 「사회보장에관한법률」이 사회보장에 관한 기본법으로서 제정되어 있으며, 이를 모법으로 하여 사회보장에 관한 다수의 개별법이 제정되어 있다. 이러한 체계는 사회보장법의 형식적 체계론에 의하면 개별법체계를 채택하고 있는 것이 된다.

한편, 현행의 「사회보장에관한법률」을 폐지하고, 이를 대체할 「사회보장기본법」이 1994년 정기국회에 계류중에 있다. 동 「사회보장기본법」은 사회보장의 종류를 사회보험, 공적부조 및 사회복지서비스의 세 가지 형태로 분류하고 있는 바, 사회보장법의 실질적 체계론중 전통적 체계를 따르고 있는 것이 된다. 이러한 「社會保障基本法」의 실질적 체계론에 따라 우리나라의 사회보장에 관한 개별법을 분류하여 보면 다음과 같다.

첫째, 社會保障法으로서의 공무원연금법, 군인연금법, 국민연금법, 사립학교교원연금법, 산업재해보상보험법, 군인보험법, 의료보험법, 공무원및사립학교교직원의료보험법, 선원보험법 및 고용보험법 등이 있다.

둘째, 公的扶助法으로서의 생활보호법 및 의료보호법 등이 있다.

셋째, 사회복지서비스법으로서의 아동복지법, 모자복지법, 노인복지법 및 장애인복지법 등이 있다.

2. 社會保障에 관한 一般法

우리나라의 사회보장제도에 관한 일반법은 「사회보장에관한법률」이다. 동법은 1963년 11월 5일 전문 제7조로 제정되었으나, 사회보장심의위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 이외에는, 사회보장에 관한 기본법으로서 갖추어야 할 내용이 결여되어 있다. 따라서, 사회보장에 관한 기본이념을 재정립하고 사회보장제도의 공통사항 등을 규정함으로써 사회보장제도의 실질적이고 효율적인 운영에 법적근거를 제시할 수 있도록 현행 「사회보장에 관한법률」을 폐지하는 새로운 「社會保障基本法」을 제정중에 있다. 「사회보장기본법」은 총 4장 23개조로 구성되어 있는 바, 이하에서는 「사회보장에 관한법률」과 「사회보장기본법」을 비교·검토하여 우리나라 사회보장법의 기본원리를 제시하고자 한다.

가. 社會保障法の 憲法的 性格

「사회보장에관한법률」은 정부가 사회보장사업을 행함에 있어 국민의 자립정신을 저해하지 아니하는 범위내에서(제3조제2항), 국가의 경제적 실정을 참작하여 순차적으로 행한다고(제3조제3항) 규정하고 있다.

이는 헌법에서 생존권을 규정하고 있을지라도 현실적으로 국가의 예산능력이 부족하여 생존권을 구체화 할 수 있는 사회보장제도를 시행하지 아니하는 경우, 이는 국가정책의 기본정책이나 방침을 선언한 것에 불과하다는 生存權의 프로그램規定說에 입각한 규정이라고 할 수 있을 것이다.

이와 반면에, 「사회보장기본법」은 국가 및 지방자치단체가 사회보장제도를 확립하고 재원을 조달하도록 의무화 하고 있으며(제5조제1항), 보건사회부장관이 사회보장 증진을 위한 사회보장 장기발전방향을 설정하고(제9조), 보건사회부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 사회보장 장기발전방향을 기초로 하여 주요 시책을 수립·시행하도록(제11조) 의무화하고 있다. 이는 헌법상의 국민의 사회보장에 관한 권리를 국가가 구체화하도록 하는 법적 의무를 규정한 것으로서, 생존권의 구체적 권리설에까지는 미치지 못할지라도 최소한 생존권의 추상적 권리설에 입각한 입법으로서 현행의 「사회보장에관한법률」에 비하여 볼 때 입법정책상 한층 진일보한 법

를이라고 할 것이다.

나. 社會保障法の 法的體系

a) 社會保障法の 形式的 體系

「사회보장에관한법률」은 헌법상의 사회보장에 관한 기본권 규정에 따라 각종의 사회보장 관련법령에 대한 일반법이자 모법으로서의 지위를 보유하고 있다. 즉, 「사회보장에관한법률」은 우리나라가 사회보장법의 형식적 체계론의 개별법체계 및 총괄법체계중 개별법체계를 채택하고 있는 것을 보여주고 있다. 개별법체계하에서 「사회보장에관한법률」은 각 개별법에 대한 一般法, 母法으로서 사회보장제도 전반에 관한 기본원리나 공통사항을 제시하여야 하나, 현행 규정은 그러하지 못하고 있다.

이와 반면에 「사회보장기본법」은 사회보장에 관한 개별법을 제정·개정하는 경우에는 동법에 부합되도록 하여야 한다고 규정하여(제4조) 개별법에 대한 일반법·모법으로서의 지위를 형식적으로 명시하고 있다. 또한 사회보장에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임(제5조), 국민의 권리와 책임(제6조), 외국인에 대한 사회보장(제7조), 사회보장 계획의 수립 및 시행(제9조 내지 제12조), 사회보장제도의 운영원칙(제13조), 사회보장급여의 수준(제14조), 민간의 참여(제16조), 비용의 부담(제17조) 및 사회보장수급권의 보호(제21조 내지 제23조) 등 개별법에 대하여 사회보장제도에 관한 일반원리 및 공통사항을 실질적으로 제시하고 있다.

b) 社會保障法の 實質的 體系

「사회보장에관한법률」은 사회보장과 공적부조의 두 가지 형태만을 사회보장제도의 주요내용으로서 규정하고 있다(제2조).

이와 반면에 「사회보장기본법」은 사회보험 및 공적부조에 사회복지서비스를 추가하여, 사회보장제도의 내용을 확대하고 있으며, 또한 이에 「관련복지제도」의 개념을 도입하여 “보건·주거·교육·고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도”를 사회보장제도의 내용에 포함시키고 있다(제3조).

다. 社會保障法の 운영원리

「사회보장에관한법률」은 사회보장법의 운영원리에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 아니하나, 「사회보장기본법」은 민주성, 형평성 및 효율성을 사회보장법의 운영원리로서 제시하고 있다(사회보장기본법 제13조).

첫째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도의 정책결정 및 시행과정에 공익의 대표자 및 이해관계인을 참여시켜 민주성을 확보하여야 한다. 이의 일환으로서 국가 및 지방자치단체는 국민의 사회보장제도에 관하여 필요로 하는 정보를 공개·홍보하여야 한다(동법 제19조제1항).

둘째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도의 급여수준 및 비용부담 등에 있어서 형평성을 유지하여야 한다.

셋째, 국가 및 지방자치단체는 사회보장제도를 운영함에 있어서 국민의 다양한 복지욕구를 효율적으로 충족시켜야 하며, 이를 위하여 연계성 및 전문성을 높여야 한다.

그러나, 「사회보장기본법」은 형평성과 효율성을 사회보장법의 추상적인 운영원리로서 제시하고 있으나, 구체적인 개념 및 적용방법 등에 관하여는 아무런 규정도 두고 있지 아니하다.²³⁾

3. 社會保障에 관한 個別法

사회보장에 관한 헌법규정 및 「사회보장에관한법률」에 근거하여 다수의 사회보장에 관한 개별법이 제정·운용되고 있다. 이하에서는 이러한 개별법을 사회보장의 전통적인 체계에 따라 사회보험법, 공적부조법 및 사회복지서비스법으로 분류하여 설명하고자 하며, 분류의 기준은 「사회보장기본법」에 따르기로 한다.

23) 형평성과 효율성의 달성 및 상호관계는 「법과 경제」(Law and Economics)에 있어서의 가장 중요하고 기본적인 개념이다. 이에 관하여는 李相潤, “외국의 법과 경제이론”, 법제연구 제3호, 한국법제연구원, 1992. 12, 137~156면 참조.

가. 社會保險法

a) 社會保險法의 개념

사회보험법이라 함은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 사회보장법을 말한다. 사회보험은 국가의 책임으로 행함을 원칙으로 하며(사회보장기본법 제15조 제2항), 사회보장에 소요되는 비용은 사용자·피용자 및 자영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 국가가 비용의 일부를 부담할 수 있다(동법 제17조 제2항).

b) 社會保險法의 종류

사회보험법은 크게 公的年金에 관한 법과 公的保險에 관한 법으로 분류하여 볼 수 있다. 이는 국가가 책임을 지고 운영한다는 점에서 개인이 책임을 지고 운영하는 사적연금제도 및 사적보험제도와 구별된다.

공적연금제도는 가입후 일정기간이 경과하는 경우 연금을 수령한다는 점에서 각종 재해 및 질병 등의 사고로 인하여 보험금을 수령하는 공적보험제도와 구별되나 공적연금제도 중에는 각종 재해 및 질병 등의 사고의 발생시 연금을 수령하는 경우도 있어 양자의 구별이 반드시 명확한 것은 아니다. 공적연금제도에 관한 사회보험법에는 공무원연금법, 군인연금법 및 사립학교교원연금법 등이 있으며, 공적보험제도에 관한 사회보험법에는 산업재해보상보험법, 군인보험법, 의료보험법, 공무원및사립학교교직원의료보험법 및 선원보험법 등이 있다.

일반적으로 공적연금제도 및 기업연금·개인연금의 사적연금제도를 三柱年金體系(Three Pillar System)이라 지칭한다.²⁴⁾ 공적연금제도는 국가가 관장하는 연금제도로써 가입자의 전부 또는 일부는 그 가입이 강제되는 연금제도이다. 이와 반면, 사적연금제도는 개인이 관장하는 연금제도이다. 기업연금제도는 기업의 사업자가 관장하는 연금제도로써 우리나라의

24) 李相潤, 國民年金法解説, 中央經濟社, 1994. 8, 81~84면 참조.

경우 근로기준법에 의하여 근로자 5인이상의 사업장의 고용주가 퇴직금을 지급하도록 되어 있다. 개인연금제도는 각종 민간금융기관에 의하여 연금제도를 하나의 금융상품으로서 관장되는 연금제도이다.

공적연금제도와 사적연금제도의 구분은 관장기관이 국가인지의 여부에 따라 결정되어지나, 퇴직금제도는 근로기준법에 의하여 그 지급이 강제되고 개인연금제도는 조세감면규제법 및 체신예금법에 의하여 조세혜택이 부여된다는 점에서 순수한 사적연금제도라 볼 수는 없다고 할 것이다.

개인이 공적연금제도에서 보장되는 수준 이상의 보장을 수요로 하는 경우에는 사적연금제도에 의존할 수 있으므로 양자는 서로 보완적인 제도라고 할 수 있을 것이다.²⁵⁾ 최근에는 공적연금제도에 비하여 사적연금제도의 비중이 점차 커지고 있는 것이 세계각국의 일반적 추세이다.

나. 公的扶助法

a) 公的扶助法の 개념

공적부조법이라 함은 국가 및 지방자치단체의 책임으로 생활유지능력이 없거나 생활이 곤궁한 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 사회복지법을 말한다. 공적부조에 소요되는 비용의 전부 또는 일부는 국가 및 지방자치단체가 이를 부담한다(사회보장기본법 제17조제2항).

b) 公的扶助法の 기본원리

공적부조법은 국가책임의 원리, 평등의 원리, 최저생활보호의 원리 및 보충성의 원리를 기본원리로 하고 있다.²⁶⁾

첫째, 국가책임의 원리라 함은 생활이 곤궁한 모든 국민에 대하여 공적부조를 통하여 그의 생존권의 실현을 기하는 것을 국가의 의무로 하는 원리이며, 공적부조제도의 실시에 대한 궁극적인 책임은 국가가 지는 것을 말한다(사회보장기본법 제17조제2항).

25) 公的年金과 私的年金의 상호관계에 대하여는, 신수식, “國民年金制度의 역할과 한계”, 社會保障研究, 社會保障學會, 1987. 11, 134면 참조.

26) 박송규, 전거서, 1988, 196~198면 참조.

둘째, 평등의 원리라 함은 모든 국민에 대하여 공적부조의 법률적 요건을 충족하는 한, 요보호상태에 빠지게 된 근로원인의 여하나 인종·신앙·성별 및 사회적 신분의 여하를 불문하고, 생활보호법의 적용상 차별적인 취급을 받음이 없이 무차별·평등하게 보호를 받을 권리가 있다는 것을 말한다(생활보호법 제26조제3항).

셋째, 보충성의 원리라 함은, 생활이 곤궁한 요보호자가 이용할 수 있는 그의 자산·능력 및 그 밖의 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위하여 우선적으로 활용하는 것을 요건으로 하여 행하여지는 것을 말한다(생활보호법 제4조).

넷째, 최저생활보호의 원리라 함은 공적부조제도에 의하여 보호를 받는 자에게 최저한의 생활, 즉 최저한도의 수요가 충족되는 정도의 생활이 모든 국민에게 똑같이 보장되도록 하는 원리이다(생활보호법 제5조). 여기서 말하는 최저한도의 생활은 단순한 최저생활이 아니라 건강하고 문화적인 생활 수준을 유지하기에 충분한 것을 말한다.

c) 公的扶助法의 종류

공적부조에 관한 현행 법제로서는 생활보호법·의료보험법·재해구호법·재해구제로인한 의사상자구호법이 있으나, 그 중에서 공적부조의 근간을 이루는 것은 생활보호법이다. 우리나라에 있어서의 공적부조는 생활보호법을 일반법으로 하고 있다. 이 법은 헌법 제34조의 이념에 입각하여 노령·질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 하고 있다. 그 외에 입법 그 자체로서는 공적부조를 목적으로 한 것은 아니지만, 입법 목적달성을 위하여 부조에 관한 규정을 둔 입법례가 다수 있는 바, 이러한 입법은 그 범위안에서 부조에 관한 특별법으로서의 성격을 가지고 있다.

다. 社會福祉서비스法

a) 社會福祉서비스法의 개념

사회복지서비스라 함은 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요

로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 하는 사회보장법을 말한다.

사회복지서비스는 국가 및 지방자치단체의 책임으로 행함을 원칙으로 하되(사회보장기본법 제15조제2항), 소요비용은 일정 소득수준이하의 국민에 대하여는 국가 및 지방자치단체가 이를 부담하고(동법 제17조제3항) 부담능력이 있는 국민에 대하여는 그 수익자가 부담하는 것을 원칙으로 한다(동법 제17조제4항).

b) 社會福祉서비스法の 종류

현행법상 사회복지서비스법으로서는 아동복지법, 모자복지법, 갱생보호법, 노인복지법 및 장애인복지법 등이 있다.²⁷⁾ 「사회보장기본법」이 사회복지서비스의 종류로서 재활을 규정하고 있는 바, 재활에 관한 일반법이 아직 제정되고 있지 아니하다.

IV. 結 論

이상에서 사회보장법의 法的體系 및 기본구조에 대하여 개괄적으로 고찰하였다. 우리나라의 사회보장제도는 그 운영상 많은 문제점을 내포하고 있으므로 이러한 문제점을 제기하고 이에 대한 개선방향을 제시하는 것도 현행 우리나라 사회보장법의 연구에 상당히 필요한 과제라고 판단된다. 또한, 아직 사회보장법의 이론적 체계가 확립되어 있지 아니하고, 사회보장제도 상호간의 연계성이 부족한 현재의 시점에서 사회보장법의 전반적인 法的體系 및 기본구조에 대하여 고찰하여 보는 것도 상당히 의미있는 일이라고 여겨진다.

우리나라의 社會保障制度는 1960년대초부터 빈민자의 생계보조를 위한 생활보호사업을 실시한 이후 사회보험제도와 공적부조제도를 도입하고 최

27) 사회복지서비스법에 관한 상세한 내용은, 박송규, 전거서, 293~543면 참조.

근에는 사회복지서비스를 사회보장제도에 포함시키고 있다. 이러한 사회보장제도의 확대는 헌법상 생존권의 구체적 법적 성격과 관련하여 구체적 권리설과 추상적 권리설간의 선택, 수정자본주의하에서의 사회보장제도의 범위 및 한계, 사회보장, 공적부조 및 사회복지서비스간의 배분 및 조화, 헌법상의 생존권을 구체화하기 위한 사회보장관련 법령간의 상호관계 정립 등 사회보장법에 관한 기본적인 법체계의 정립을 필요로 한다. 이러한 사회보장법의 기본적인 법체계의 정립은 순수한 법이론적 측면뿐 아니라, 새로이 제정되는 「사회보장기본법」에서 제시하고 있는 민주성, 효율성 및 형평성을 실질적으로 조화·충족시킬 수 있도록 다각적인 측면에서 고려되어야 할 것이다.