

# 社會保險法の 現況과 課題

全 光 錫\*

## 차 례

- I. 국가의 사회보장의 과제, 사회보장법과 사회보험법
  - 1. 국가의 사회보장의 과제
  - 2. 사회보장과 법학의 과제
  - 3. 사회보장법과 사회보험법
- II. 사회보험법의 형성과 발전
  - 1. 1990년대 중반까지의 발전
  - 2. 1990년대 중반 이후의 발전
- III. 사회보험법의 과제
  - 1. 체계내적 문제와 과제
  - 2. 체계외재적인 문제와 과제
- IV. 맺는 말

\* 延世大 法學科 教授, 法學博士

## I. 국가의 사회보장의 과제, 사회보장법과 사회보험법

### 1. 국가의 사회보장의 과제

우리 헌법은 기본적으로 자본주의 시장경제질서를 선택하면서 동시에 개인의 필수적인 수요가 이러한 경제질서에서 국가의 개입이 없이 충족될 수 없다는 사실을 인식하고 있다. 이에 헌법은 한편으로는 개인의 주관적 법적 지위를 사회적 기본권을 통하여 보호하고(제31조 이하), 다른 한편으로는 경제에 대한 국가의 책임을 인식하고 개인의 사회적 상황을 보호하기 위하여 필요한 경우 경제질서에 대한 규제와 조정을 하는 권한을 부여하였다(제119조 제2항).<sup>1)</sup> 이로써 시장의 기제속에서 충족될 수 없는 개인의 수요를 보호할 과제를 국가에게 부과하고 있다. 이러한 과제는 헌법 제34조 인간다운 생활을 할 권리에 명시적으로 선언되어 있다.

### 2. 사회보장과 법학의 과제

위와 같은 국가의 사회보장의 과제는 국가가 개인의 사회적 상황을 고려하여 시장에서의 분배과정에 개입하는 방법을 통하여 실현될 수 있다. 또 국가가 부분적으로 개인생활에 필수적인 공공재를 직접 제공하는 방법을 통하여 실현될 수 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 방법은 입법목적적·기본권적, 그리고 사회정책적 한계가 있다.<sup>3)</sup> 이를 보여주는 좋은 예가 노동법과 세법이다. 임금 등 근로조건은 기본적으로는 사용자와 근로자의 자유로운 합의에 의하여 결정된다. 이때 노동법은 근로자의 사회적 상황을 어느 정도 배려하는 조치를 취하여 근로자의 사회보장에 기여할 수 있다. 그러나 노동법이 이러한 배려를 최우선의 입법목적으로 하고 있지는 않다. 또 이에 대한 과도한 배려는 사용자의 영업의 자유를 침해할 가능성이 있다. 마지막으로 근로자의 지위에 있지 않은 국민에게 노동법은 아무런 사회적 의미가 없다. 세법은 개인소득 중 생

1) 국가의 경제에 대한 책임에 대해서는 전광석, “사회변화와 헌법과제로서의 복지국가의 실현”, 『공법연구』 제31집 제1호, 2002, 76면 이하 등 참조.

2) 부분적으로 공공재에 대한 국가의 직접적인 생산과 분배의 필요성과 그 내용에 대해서는 전광석, 앞 각주 1의 논문, 75면 이하 등 참조.

3) 이 점에 대해서 자세히는 전광석, 『한국사회보장법론』, 법문사, 2003, 11면 이하 등 참조.

활수요를 충족하기 위하여 필요한 비용을 과세의 대상에서 제외하여 사회보장의 기능을 수행할 수 있다.<sup>4)</sup> 그러나 세법은 기본적으로는 국가재정의 확보를 목적으로 하며, 개인의 수요에 대한 배려는 부수적인 목적이다. 소득재분배를 위한 중과세 및 누진세에는 한계가 있다. 또 소득이 없는 자에게는 세법이 아무런 사회보장의 기능을 수행할 수 없다.

위와 같이 사회보장의 과제를 실현하기 위하여 국가의 시장 개입이 중요한 수단이지만, 여기에는 한계가 있다. 따라서 개인의 사회적 보호를 제1차적인 목적으로 하는 법적 수단인 사회보장법의 존재의의가 있다.<sup>5)</sup>

### 3. 사회보장법과 사회보험법

사회보장의 국가과제를 실현하는 (입법)기술은 매우 다양하다. 사회보장의 과제를 갖는 복지국가는 헌법이 지향하는 목표이며, 따라서 복지국가원리는 민주주의원리·법치국가원리와 함께 헌법의 구조적 원리로서 확고히 자리잡고 있다. 그러나 다른 헌법의 원리에 비해서 복지국가원리는 이념을 제시하고 있을 뿐 그것의 구체적인 목표·실현의 방법과 제도 및 제도의 내용에 대해서는 개방적이다.<sup>6)</sup> 국민민주권주의를 이념으로 하고, 정치적 평등과 소수보호의 가치를 실현하며, 대의제원리로 기능하는 민주주의원리와 비교된다.<sup>7)</sup> 그만큼 사회보장의 과제는 다양한 방법에 의하여 실현된다.<sup>8)</sup> 이 점은 다음과 같은 사실을 인식하는 계기가 된다. 첫째, 사회보험은 사회보장의 중요한 수단이지만 유일한 수단은 아니다. 둘째, 사회보험은 형성된 역사적 배경과 사회변화에 따라서 목표와 내용·수준에 있어서 정형화되어 있지는 않으며, 또 지속적으로 새로운 선택이 요구된다.<sup>9)</sup>

4) 세법의 사회보장기능의 다양한 법적 구조에 대해서는 전광석, “사회보장법과 세법의 기능적인 상관관계”, 『공법연구』 제32집 제1호, 2003, 207면 이하 등 참조.

5) 이러한 한계가 있기 때문에 분배정책과 재분배정책의 기능분담이 필요하다. 이 점에 대해서는 전광석, “사회보장의 소득재분배구조에 대한 헌법적 접근”, 전광석, 『사회보장법학』, 한림대 출판부, 1993, 53면 이하 참조.

6) 복지국가원리의 이와 같은 개방적 특성에 대해서는 전광석, 앞 각주 1의 논문, 74면 이하 참조.

7) 이에 대해서는 전광석, 『한국헌법론』, 법문사, 2004, 49면 이하 참조.

8) 사회보장의 다양한 유형에 대해서는 전광석, 앞 각주 3의 책, 30면 이하 참조.

9) 예컨대 1952년 국제노동기구(ILO)가 채택한 사회보장의 최저기준에 관한 협약 제102호는 실체법적 기준을 제시할 뿐 제도와 재정 및 관리운영방식에 대해서는 이에 관한 각

위와 같이 주제가 갖는 한계와 과제를 인식하면서 아래에서는 우리 사회보험법의 형성과 발전·현황, 그리고 사회변화에 따른 제도내재적, 그리고 외부적 도전에 따른 과제를 살펴본다.

## II. 사회보험법의 형성과 발전

우리나라에서 사회보장법에 대한 논의는 1960년대 이후 본격적으로 시작되었다.<sup>10)</sup> 그리고 처음부터 사회보험이 사회보장의 가장 중요한 수단으로 인식되었다. 그러나 이러한 논의가 사회보험입법으로 결실을 맺지는 못했다. 1970년대 후반에 와서 비로소 사회보험입법이 이루어졌다. 1988년 국민연금이 도입되었으며, 이후 간헐적인 변화를 거쳐 1990년대 후반, 특히 외환위기시기를 거치면서 사회보험은 근본적인 변화를 겪는다. 또 사회보험의 발전방향에 관한 논의가 다양성을 띠게 되었다. 아래에서는 이 두 시기를 나누어 살펴본다.

### 1. 1990년대 중반까지의 발전

1977년 처음으로 근로자를 대상으로 한 의료보험법이 도입되었다. 의료보험법은 이후 가입대상을 확대하여 왔다. 특히 1988년 농어촌주민이, 그리고 1989년에는 도시 자영인이 가입대상에 포섭되었다. 이로써 현재 거의 전국민이 사회보험방식을 통하여 질병으로부터 보호되고 있다.

가장 일찍 제정된 사회보험법은 산재보험법이다. 산재보험법은 산재근로자에 대한 사용자의 책임을 분산시키는 특징이 있으며, 따라서 다른 사회보험에 비해서 사용자를 동시에 보호의 대상으로 한다는 점에 구조적인 특징이 있다. 이러한 기원상의 특징 때문에 산재보험은 가장 먼저 입법이 이루어지고, 또 비교적 동질성을 유지하면서 발전하는 것은 보편적인 현상이다.<sup>11)</sup> 산재보험법 역시 꾸준히 가입대상을 확대하여 현재 거의 전체 사업장의 사업주가 가입대상이다.

국민연금법은 1988년 근로자를 가입대상으로 시행되었다. 이후 1995년 농어

---

국의 상황을 존중하여 개방적으로 규율하고 있다. 이에 대해서는 전광석, 『국제사회보장법론』, 법문사, 2002, 150면 이하 참조.

10) 한국사회보장법의 역사 일반에 대해서는 전광석, 앞 각주 3의 책, 171면 이하 등 참조.

11) 이에 대해서는 전광석, “산재보험제도의 법적 성격과 역할”, 『산재보험 시행 40주년 기념 논문집』, 근로복지공단, 2004, 11면 이하 참조.

촌주민이, 그리고 1999년에는 도시 자영인이 가입대상이 되면서, 거의 전국민이 국민연금법에 의해서 보호되고 있다. 공무원과 군인 및 사립학교교직원에 대해서는 별개의 독립된 법률에 의하여 연금제도가 시행되고 있다.

고용보험법은 가장 늦게 도입되었다.<sup>12)</sup> 우리나라에서 고용보험법 도입이 논의된 계기는 노동시장의 유연화로 인하여 나타나는 고용불안정에 대한 정책적 대응이 필요하다는 인식이었다. 이에 오랜 논의를 거쳐 1993년 고용보험법이 제정되고, 1996년 시행되었다. 고용보험법은 처음에는 가입대상이 제한되었다. 1997년말 이후 외환위기가 닥치고, 기업의 구조조정이 본격화되면서 실업률은 급격히 상승하였다. 따라서 실업에 대한 사회적 안전망을 확충할 필요성이 절실히 요청되었다.<sup>13)</sup> 이에 고용보험법의 가입대상이 급격히 확대되어 1998년 전체 사업장의 근로자를 가입대상에 포섭하였다.

## 2. 1990년대 중반 이후의 발전

### (1) 사회보장논의에서 정치역학의 변화

1990년 중반 이후 사회보험법의 제도적인 변화를 살펴보기 전에 사회보험 정책형성과정에 나타난 중요한 변화를 살펴볼 필요가 있다. 지금까지 우리 사회보장은 주로 정치적인 관점에서, 그리고 정부관료에 의하여 주도되었다. 다음과 같은 사실이 상징적인 예이다. 건강보험은 단기적인 위험으로서 위험에 대한 인식이 예민하며, 그만큼 정책의 효과가 극대화될 수 있다. 또 건강보험에서 급여는 국가가 아니라 제3자인 민간의료기관을 통해서 제공된다. 따라서 의료기관의 수익성에 대한 이해관계를 제압할 수 있는 강력한 국가라면 건강보험은 재정부담이 거의 없이 시행될 수 있다. 1977년이라는 헌정의 암흑기에 의료보험이 도입된 것은 자유의 희생을 보상하기 위한 조치로서 건강보험이 단기적인 정책효과가 있고, 또 의료기관의 저항을 억제하여 비용을 전가할 수 있다는 점이 작용했다고 생각한다.<sup>14)</sup>

12) 고용보험법의 제정논의에 대해서는 예컨대 최영기·전광석·이철수·유범상, 『한국의 노동법 개정과 노동운동』, 한국노동연구원, 2000, 250면 이하 등 참조.

13) 고용보험입법의 형성 및 발전에 있어서는 다른 사회보험입법에 비해서 노동자와 사용자 등 이익집단의 이해관계가 중요한 역할을 하였다. 이 점에 대해서는 예컨대 최영기·전광석·이철수·유범상, 앞 각주 12의 책, 250면 이하 등 참조.

14) 이 점에 대해서는 전광석, “헌법 50년과 사회보장법의 발전”, 『한림법학 FORUM』 제8

1990년대 중반 이후 경제위기 극복을 위한 정책의 집행을 위하여 노사간의 합의가 필요했고, 이를 위하여 노사정위원회가 설치·기능하게 되었다. 결과적으로 보면 노사정위원회는 적어도 경제위기 초기에는 노동의 희생을 통한 자본의 희생에 활동의 중점이 있었다.<sup>15)</sup> 그런데 노동의 희생을 현실성있게 하기 위하여 사회보장의 논의가 필요했고, 그 결과 본격적으로 노사가 사회보장정책의 형성에 구조적으로 개입할 수 있게 되었다.<sup>16)</sup> 이에 상응하여 사회보험의 운영에 노사 등 당사자가 참여하는 방안이 논의되고, 또 법제화되었다. 이 시기에는 또한 사회보장의 형성에 시민단체의 활동이 중요한 영향을 미쳤다. 시민단체는 중립적인 조정자로서 사회보장을 둘러싼 이해관계당사자간의 조정역할을 하는가 하면, 정치적 부담없이 객관적으로 타당한 정책의 방향을 제시하고 관철시켰다. 2000년 의약분업의 타결이 전자에 해당하는 예이다.<sup>17)</sup> 1997년 국민기초생활보장법 제정에서의 역할이 후자의 예에 해당한다.<sup>18)</sup>

위와 같이 사회보장논의의 장(forum)이 변화하면서 이제 사회보장은 정치과정속에 편입되어 다른 체계와 충돌·조정되면서 형성되고, 또 개인 및 각 집단의 이익이 충돌·조정되어야 하는 영역으로 발전해 가고 있다. 1990년 중반 이후 사회보장법은 제도적으로 다음과 같이 변화하였다.

## (2) 사회안전망의 정비

외환위기 이후 우리 사회는 고실업의 상황을 맞게 되었다. 이는 경제구조조정의 필연적인 결과였다. 그러나 이러한 결과가 국민 일반에 수용되기 위해서는 실업의 결과 나타나는 상황을 재분배정책을 통하여 보호하는 기제가 갖추어져야 했다. 이는 두 가지 제도적 대응으로 나타났다. 첫째, 실업에 대한 직접적인 보호로서 고용보험이 도입되었다. 사실 고용보험의 법제화가 외환위기와 이에 이어지는 경제구조조정의 필요성을 계기로 비로소 논의된 것은 아니다. 이미 1990년대 초 이른바 노동시장의 유연화에 대한 요청은 거스를 수 없

---

권, 1999, 160면 이하 참조.

15) 노사정위원회의 활동 일반에 대해서는 최영기·전광석·이철수·유범상, 앞 각주 12의 책, 351면 이하 참조.

16) 이 점에 대해서는 최영기·전광석·이철수·유범상, 앞 각주 12의 책, 432면 이하 참조.

17) 의약분업에서의 시민단체의 역할에 대해서는 예컨대 송호근, 『의사들도 할 말 있었다』, 삼성경제연구소, 2001 참조.

18) 이 점에 대해서는 예컨대 안병영, “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 『행정논총』 제38권 제1호, 서울대 행정대학원, 2000, 1면 이하 등 참조.

는 세계적 경향이었고, 이에 노동조합은 전통적인 임금투쟁에서 고용의 안정화를 위한 투쟁으로 노선의 변화를 암시하였다. 이러한 맥락에서 실업에 대한 사회보장법적 대응으로 고용보험의 도입이 제시되었다.<sup>19)</sup> 고용보험법은 1993년 제정되고, 1996년 이미 시행되었다. 그런데 1997년 이후 나타난 고실업과 실업의 향상화 현상은 고용보험의 적용범위를 단기간에 대폭 확대하는 계기가 되었다. 둘째, 실업에 대한 간접적인 보호를 위하여 기존에 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법이 제정되었다.<sup>20)</sup>

국민연금이 사회안전망으로 기능하기 위해서 1999년 도시 주민에게로 국민연금의 가입대상이 확대되었다. 이밖에 이혼배우자의 연금분할청구권이 도입되어 민법상 이혼시 재산분할청구권의 이념이 국민연금에 확대적용되었다.<sup>21)</sup> 가입자가 조기에 실업에 처하는 경우 연금급여를 통해서 생활의 기초를 마련할 수 있도록 조기노령연금의 수급요건을 완화한 점도 실업과 관련된 사회적 안정망을 강화하기 위한 조치였다.<sup>22)</sup>

### (3) 조직 및 재정의 효율성, 그리고 안정성 보장

사회보장법의 조직법적 효율성과 재정적 안정성에 대한 근본적인 재검토가 필요하였다. 조직법적 효율성의 문제는 건강보험의 조직 및 재정통합을 중심으로 논의되었다. 건강보험의 조직형태는 1977년 의료보험이 시행되는 과정에서 이미 이른바 조합주의와 통합주의의 대립의 형태로 정치적 그리고 정책적 논의의 대상이었다. 이 문제는 이후에도 여러 차례 제도적 전환이 모색되었다.<sup>23)</sup> 그런데 1998년 출범한 정부는 이 문제를 대통령의 선거공약사항으로 제시하였고, 정부 출범 후 본격적으로 제도전환을 추진하였다. 이에 2000년 7월

19) 이 점에 대해서는 최영기·전광석·이철수·유범상, 앞 각주 12의 책, 117면 이하 참조.

20) 기존 생활보호법의 문제에 대해서는 전광석, “생활보호법의 개선방향”, 『한국사회정책』 제3집, 1996, 121면 이하 참조.

21) 헌법재판소는 이혼시 재산분할청구권은 재산의 분할이 공유물의 분할이며, 따라서 증여세의 부과대상이 될 수 없다고 하여, 이혼시 재산분할청구권은 세법적 보충을 받으면서 헌법적 정당성을 갖게 되었다. 헌재결 1997.10.30, 96헌바14, 판례집 9-2, 454면 이하 참조. 국민연금법상의 연금분할제도에 대해서는 예컨대 이정우, “이혼여성을 위한 연금분할제도의 개선방안”, 『사회보장연구』 제19권 제2호, 2003, 63면 이하 참조.

22) 기존에는 조기노령연금을 수령하기 위해서 15년의 보험가입기간이 요구되었다. 1998년 국민연금법은 보험가입기간을 10년으로 하향조정하였다.

23) 이에 대해서는 최영기·전광석·이철수·유범상, 앞 각주 12의 책, 95면 이하 참조. 이 밖에 김종대, 『의료보장 제3의 길』, 한누리미디어, 2001 참조.

1일 건강보험을 통합관리하는 국민건강보험공단을 설치하고 그 근거법으로 국민건강보험법을 제정하였다.<sup>24)</sup> 다만 통합건강보험은 의약분업과 시기적으로 함께 시행되면서 의약분업에 따른 재정적 부담을 건강보험의 적립금을 소진하고도 감당할 수 없는 재정위기를 맞게 되었다.<sup>25)</sup>

재정적 안전성에 대한 재검토는 국민연금의 영역에서 주로 이루어졌다. 연금재정의 위기는 처음부터 예정되어 있었다. 1988년 출범한 국민연금에서 보험료수입에 비해서 수익률이 지나치게 높았기 때문이다. 이에 1998년 급여수준을 기존의 생애평균소득의 40%에서 30%로 낮추는 개정을 하였다. 또 장기적으로 연금수급연령을 기존의 60세에서 2013년부터 점차적으로 상향조정하여 2033년부터는 65세에 연금을 수급하도록 하였다.<sup>26)</sup>

국민연금기금의 안정적인 운용을 위한 실체적법인, 그리고 절차법적 및 조직법적인 개선이 필요했다.<sup>27)</sup> 이와 관련하여 기존의 국민연금기금을 공공부문에 투자하는 근거법인 공공자금관리기본법 제5조가 1999년 개정되었다. 사회보험의 운영에 노사 등 가입자 대표의 참여가 보장되었다. 기금운용위원회의 위원장이 기존의 재정경제부장관에서 보건복지부장관으로 교체되었다. 당면직으로 참여하는 정부위원의 직급은 장관에서 차관으로 조정되었다. 이로써 수직 구성에 있어서 뿐 아니라 실질적인 권한관계에 있어서 국민연금정책적인 관점이 우위를 보일 수 있는 가능성이 제고되었다. 이밖에 국민연금에 대한 전문적인 지식을 갖는 위원으로 구성되는 국민연금기금운용 실무평가위원회를 새로이 설치하였다. 국민연금기금의 운용에 대한 전문적인 시각에서의 통제 가능성이 마련된 셈이다. 국민연금 기금운용에 대한 외부통제의 가능성을 보충하였다. 이제 보건복지부장관에게 기금의 운용계획을 수립하여 전년도 국회

24) 이 문제는 헌법재판소에서 위헌 여부가 다투어지기도 하였다. 헌재결 2000.6.29, 99헌마 289, 판례집 12-1, 913면 이하 참조.

25) 재정위기의 원인이 건강보험통합과 의약분업 중 어디에 있는가 혹은 중첩적인가에 대해서 활발한 논의가 이루어졌으며, 위기의 원인이 의약분업에 있다는 견해가 보다 일반적이었다. 다만 그렇다고 의약분업정책이 정책적인 타당성이 없는가는 별개의 문제이다. 이 점에 대해서는 예컨대 이혜훈, “국민건강보험 재정위기의 원인과 안정화 방안”, 『한국사회정책학회 2001년 춘계토론회 자료집』; 최병호, “국민건강보험의 재정위기 원인분석과 평가”, 『사회보장연구』 제18권 제1호, 2002, 37면 이하 등 참조.

26) 이와 같은 조치를 통해서 연금재정은 현재와 같은 보험료를 유지하는 경우 2040년대 중반까지 유지될 수 있으리라 예상되고 있다. 이 점에 대해서는 최병호, “인구추계의 변화가 사회보험재정에 미치는 영향 분석”, 『사회보장연구』 제19권 제2호, 2003, 101면 이하 참조.

27) 이 점에 대해서 자세히는 예컨대 전광석, “국민연금기금의 운용 및 통제”, 『헌법판례연구 I』, 박영사, 1999, 95면 이하 참조.



에 보고하고, 사후적으로는 운용내역과 사용내역을 국회에 제출·공시하도록 하였다. 이로써 여전히 국회가 직접 통제의 가능성을 갖지는 않지만, 그만큼 공론화의 가능성이 제고되었다.

#### (4) 건강보험 법률관계의 정비

민주화와 이에 수반하여 국민의 권리의식이 예민해지면서 사회보험이 더 이상 관련 당사자에게 일방적으로 의무를 부담하는 형태로 실현될 수 없다는 점은 건강보험에서 상징적으로 나타났다. 건강보험은 질병을 더 이상 개인의 위험이 아닌 사회적 위험으로 인식한다는 정책적 표현이다. 그리고 질병의 사회화에는 어느 정도 질병의 치료를 담당하는 의료기관의 사회화가 수반되는 것은 피할 수 없다.<sup>28)</sup> 이제 의료기관은 건강보험이라는 공법체계에 편입되어 안정적인 서비스를 제공하고 국민의 건강을 보장하는 위임을 부여받게 된다. 그러나 여기에도 한계가 있다. 즉 의료기관은 여전히 기본권 주체로서 진료의 방법과 내용, 그리고 비용보상의 결정에 있어서 일방적인 객체가 아니다. 의료기관의 직업행사의 자유를 보장하기 위해서는 이에 대한 결정에 있어서 자신의 의사와 이익을 반영할 수 있는 조직 및 절차법적 환경이 갖추어져야 한다. 우리 의료보험법은 처음부터 진료비용의 보상기준인 요양급여의 상대가치점수의 점수당 단가를 보건복지부장관이 일방적으로 결정하도록 하였다.<sup>29)</sup> 1999년 건강보험법 개정으로 이러한 문제가 개선되었다. 즉 이제 비용보상의 기준이 보험자와 의약계대표간의 계약에 의하여 체결되도록 하였다. 다만 이러한 전환이 체계적으로 법제화되지는 않았다. 당사자간에 계약이 체결되지 못하는 경우 보건복지부장관이 보상의 기준을 정하도록 하였기 때문이다.<sup>30)</sup>

### Ⅲ. 사회보험법의 과제

1970년대 후반 이후 사회보험법은 보호 위험과 인적 범위에 있어서 획기적으로 확대되어 왔다. 1996년 고용보험이 시행되면서 복지국가의 상징인 4대 사회보험이 갖추어졌다. 이제 대부분의 국민이 사회보험에 가입하여 해당 사

28) 이 점에 대해서는 전광석. “국민건강보험의 법률관계-헌법적 접근의 가능성”, 『의료법학』 제2권 제1호, 2001, 298면 이하 참조.

29) 이에 대한 의료보험법적 특성 및 정치적 배경에 대해서는 앞 각주 14 참조.

30) 이러한 개정입법의 문제점과 개선방안에 대해서는 아래 III.1.(4) 참조.

회적 위험으로부터 보호받고 있다. 그러나 다른 한편 현행 우리 사회보험법이 국민의 사회적 위험을 충실히 보호하고 있는가에 대해서는 검토가 필요하다. 보다 근본적으로는 사회보험을 통하여 국가가 주도하여 개인의 생활위험을 보호하는 것이 바람직한가, 아니면 이 문제를 개인의 자율적인 판단에 맡길 것인가 하는 문제가 제기된다. 후자의 문제는 국가기능 및 재정의 팽창이 갖는 부작용, 그리고 국가능력의 문제로서, 또 개인의 자율적인 판단을 존중해야 한다는 문제로서 논의된다. 국민 대부분이 공적 사회보험에 포섭되었다는 사실은 역설적으로 보면 제도의 성공과 실패에 따라 개인의 운명이 종속된다는 점에서 사회보장의 과제가 불안정해지는 문제를 갖기도 한다. 이 점에 대한 인식과 대응이 필요하다.<sup>31)</sup> 같은 맥락에서 사회보장의 민영화의 문제가 제기되었다. 논리적으로 보면 이 문제에 대한 대답이 우선하여야 한다. 복지국가의 당위성이 전제되었을 때 복지국가의 형성 가능성(전략)이 논의될 수 있기 때문이다. 이 글에서는 복지국가 정당성의 문제를 긍정하는 전제하에 사회보험법의 과제를 살펴보기로 한다.<sup>32)</sup>

사회보험법의 과제를 다음과 같이 유형화할 수 있다. 첫째, 현행 사회보험법이 갖는 제도적인 문제를 제시하고 개선하는 과제이다. 여기에는 사회보험 법률관계 당사자의 법적 지위가 헌법적 요청에 충실히 균형있게 형성되어야 한다는 요청이 포함된다. 둘째, 사회보험의 기능에 영향을 미치는 새로운 정치·경제·사회 및 국제적인 상황을 사회보험법에 대한 도전적인 요소로서 인식하고, 이러한 새로운 도전에 대한 사회보험법의 대응방안을 살펴본다.

## 1. 체계내적 문제와 과제

### (1) 보호되는 위험

건강보험에서는 예방급여가 충실히 보충되어야 한다. 특히 치아, 중요한 암 등 국민 일반에 중요한 영향을 미치고, 또 한번 손상되면 회복불가능한 신체부위나 질병에 대해서는 주기적으로, 그리고 충실하게 건강진단을 받을 수 있어야 한다.

고용창출을 위하여 고령근로자가 조기에 퇴직하는 경우 이를 연금제도가 적

31) 공적 사회보장의 안정성과 불안정성에 대해서는 전광석, “인간다운 생활을 할 권리의 사회정책적 실현구조”, 전광석, 『사회보장법학』, 한림대 출판부, 1993, 101면 이하 참조.

32) 복지국가의 정당성 문제에 대한 자세한 논의로는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Suhrkamp, 1997, 34면 이하 참조.

극적으로 수용하는 경향이 있기도 하였으나, 일반적으로 연금수급연령을 상향 조정하는 것이 국제적인 경향이다. 우리의 경우 현재 관행적으로 시행되는 기업에서의 정년연령인 55세 내지 60세가 유지된다면 퇴직에서 연금수급까지의 기간, 즉 보장의 공백상태는 보다 길어지는 문제가 생긴다. 이 문제는 현재의 제도에서는 조기노령연금을 통해서 해결되고 있다.<sup>33)</sup> 그러나 보다 근본적으로는 원칙적인 연금수급연령이 적용될 수 있도록 정년제도를 완화하거나 혹은 기존의 직장이 아니더라도 노인취업을 촉진하는 조치가 취해져야 한다. 또 보다 구조적으로는 보장의 공백을 보충하기 위하여 기업연금 혹은 자신의 결정에 의하여 노령에 대한 배려를 할 수 있는 방법이 적극적으로 형성되어야 한다. 이밖에 연금분할청구권이 도입되었지만 국민연금에 한정되어 있고, 또 이 혼배우자의 상황을 충실히 반영하지 못하고 있어 개선의 여지가 많다.<sup>34)</sup>

산재보험과 관련해서는 출퇴근상의 재해가 보호되어야 한다. 다만 출퇴근이 업무 그 자체는 아니므로 이를 반드시 산재보험법이 보호하여야 하는 것은 아니다. 그러나 출퇴근행위가 업무와 밀접한 관련이 있는 행위이므로 산재보험법이 이를 보호할 때 체계적이고, 또 효율적인 보호가 이루어질 수 있다.<sup>35)</sup>

기존의 사회보험법은 사회의 변화에 따른 새로운 사회적 대응이 필요한가에 대해서 지속적으로 자기점검을 하여야 한다. 이 점에서 보면 단기적으로 노령 혹은 장애로 인하여 스스로 거동능력 조차 갖지 못하는 상황에 대한 대응이 필요하다. 이 문제는 가족구조가 변화하고, 고령화 사회에 진입하면서 보다 보편적인 사회적 위험이 될 것이다.<sup>36)</sup> 이러한 위험은 그 자체 전형적인 사회적 위험의 성격을 띠기 때문에 독자적인 보호가 필요할 뿐 아니라 이때 비로소 건강보험이 일반적인 건강보장의 과제에 충실할 수 있다. 노인요양문제가 건강보험의 과제로 남는 경우 건강보험은 노인진료비용을 감당하기 어렵고, 일반 국민의 건강보장이 소홀히 될 염려가 있다. 다만 새로운 해결방안으로 제시된 사회보장법이 또 다른 사회적 문제를 야기해서는 안된다. 따라서 새로운 처방이 갖는 효과를 면밀하게 분석하여야 한다. 예컨대 요양문제에 대한 사회적 책임을 긍정하는 정책적 전환이 기존의 사회의 최소단위로서의 가족의 연

33) 국민연금법 제57조 제4항 참조. 앞 각주 22 참조.

34) 이 점에 대해서 자세히는 이정우, 앞 각주 21의 논문 참조.

35) 이 문제에 대한 다양한 논의에 대해서는 예컨대 박종희, “통근도상의 재해”, 앞 각주 11의 책, 35면 이하 참조.

36) 이에 대해서는 『노인요양법제의 현황과 과제』, 한국법제연구원, 2003 등 참조.

대를 해체하는 결과가 되어서는 안된다. 보다 보편적으로 보면 사회보험은 가족구성원 중 주소득원인 남성의 소득활동을 중심으로 형성되었다. 따라서 사회보험은 필연적으로 다른 구성원의 가족내 혹은 사회적 기능에 대해서는 주목할 수 없었다. 오늘날 특히 가족구조의 변화 및 여성의 역할과 기능에 대한 재인식은 사회보험에 중대한 도전으로 다가오고 있다.<sup>37)</sup>

사회적 약자의 상황을 사회보험이 어느 정도 반영할 것인가의 문제에 대한 논의가 필요하다. 장애인이 대표적인 예이다. 장애인을 보호하는 특유한 제도와 일반적인 사회보험은 장애인보호에 있어서 선택의 문제가 아니다. 전자는 장애인에 대한 평등한 보호를 이념으로 하며, 따라서 수평적 평등을 보호한다. 이에 비해서 후자는 장애인 각자의 능력에 상응하는 평등, 즉 수직적 평등을 보장하는 것을 이념으로 한다. 따라서 일반 사회보험이 장애인문제에 대해서 보다 적극적인 역할을 할 수 있어야 한다.<sup>38)</sup>

## (2) 급여의 종류와 내용

건강보험에서는 현재 비급여대상이 광범하고, 또 일부분인부담제도가 실시되고 있기 때문에 평균 약 50%에서 70%의 의료비를 본인이 부담하고 있다.<sup>39)</sup> 결국 현행 건강보험은 의료비보조제도로써 기능하고 있다. 그러나 이러한 저급여를 극복하기 위해서는 가입자의 고부담이 따라야 하기 때문에 이 문제는 제도개선의 문제가 아니라 체계선택의 문제이다. 건강보험이 급여를 확대하는 것은 필연적으로 건강보험재정에 영향을 미친다. 그런데 건강보험의 재정은 결국 가입자의 부담을 증가시키며, 구체적으로 보험료율의 인상을 필요로 한다. 이것이 가능한지는 의문이다. 그렇다면 현재의 공적건강보험을 기초보장의 수단으로 정비하고, 그 이상의 건강보장의 과제를 민간보험에 부과하는 방법이 현실적이다.<sup>40)</sup> 건강보험은 초기와는 달리 가입자의 소득 전체가 아닌 소득의 일부를 보험료산정의 대상으로 하고 있다.<sup>41)</sup> 이로써 보험료산정의 대상에

37) 아래 III.2.(3) 참조.

38) 이 점에 대해서는 전광석, 『장애인차별금지법 제정연구』(미출판 보고서), 16면 이하 및 28면 이하 참조.

39) 이 점에 대해서는 예컨대 양봉민, “전환기에서 본 의료보험의 개혁방안”, 『한국사회정책』 제4집 제2호, 1997, 44면 이하; 이준영, “의료보험 민영화에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장연구』 제19권 제2호, 2003, 139면 등 참조.

40) 의료보험에서 민영화의 유형에 대해서는 이준영, 앞 각주 39의 논문, 137면 이하 등 참조.

41) 국민건강보험법 시행령 별표 4 참조.

서 제외되는 소득을 민간보험의 보험료재원으로 자율적으로 결정할 여지를 부여한 것으로 보아야 한다.

우리 건강보험과 같이 일부본인부담제도를 선택하는 경우 나타나는 우려, 즉 저소득자가 본인부담 때문에 의료기관에 접근이 저해되는 상황에 대한 보호가 필요하다.<sup>42)</sup> 현행법은 이를 본인부담금보상제도를 통하여 규율하고 있다.<sup>43)</sup> 그러나 본인부담금보상제도가 입법의도를 실현하기 위해서는 일률적으로 보상을 하기보다는 소득에 비례하여 차등화가 이루어져야 한다.

현재의 연금수준은 평균 소득자의 경우 20년 보험가입기간을 기준으로 자신의 생애평균 소득수준의 약 30%이다. 이러한 수준이 국민연금이 목표로 하는 국민의 생활안정과 복지증진에 충실한가는 의문이다. 그러나 재정안정적 이유에서 하향조정된 연금수준을 다시 상향조정하는 것은 불가능하다. 또 평균적인 보험가입기간이 20년을 넘기 때문에 소득대체율은 실체는 60%에 가까울 것이다. 그렇다고 해도 급여수준을 하향조정하는 법률개정을 통하여 국민연금은 기초보장에 목표를 두고 있다는 것을 명확히 하였다. 그만큼 개인의 생활보장을 위한 제도적 보충이 필요하다. 기업연금을 통하여, 그리고 자기결정에 의한 노령배려를 할 수 있는 조치가 취해져야 한다. 이와 같은 제도의 규범적 윤곽을 입법화하고, 또 자기배려를 위한 보험료납부에 대해 세제혜택을 주는 방안이 적극적으로 고려되어야 한다. 다만 이와 같이 복지생산을 다원화하기 위한 전제조건으로서 복지생산을 담당하는 민간시장이 안정성이 있어야 한다.<sup>44)</sup>

연금급여와 일반소득과의 관계가 합리적으로 조정되어야 한다. 현재 국민연금은 일정 수준 이상의 소득이 있는 경우 연금을 감액 혹은 정지하도록 하고 있다. 이는 엄격히 법적으로 보면 보험료를 납부하고 연금청구권을 취득한 자가 직업을 수행한다는, 그리고 소득이 있다는 이유로 연금청구권이 제한되는 결과가 되며, 재산권 및 직업의 자유, 그리고 평등의 원칙에 비추어 의심스러운 규정이다.<sup>45)</sup> 이에 비해 사회보장급여로서 연금과 동일한 기능을 수행하는

42) 앞 각주 9에서 언급한 ILO의 협약 제102호도 본인부담제도를 부인하지는 않지만 이 경우 의료보장이 저해되는 상황에 대한 배려를 하도록 요청하고 있다. 협약 제10조 제2항 참조.

43) 법 제45조 및 시행령 제25조 제3항 참조.

44) 복지생산을 3원구조화하는 세계은행의 제안은 위와 같은 이유에서 국제노동기구(ILO)의 저항에 부딪힌 바 있다. 이 점에 대해서는 예컨대 Monika Quesser, “Der Einfluss Internationaler Organisationen auf den Transformationsprozess”, Bernd von Maydell · Angelika Nussberger(편), *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*, Duncker & Humblot, 2000, 245면 이하 등 참조.

45) 다만 우리 헌법재판소는 이에 관한 군인연금법의 규정에 대해서 합헌의 입장을 표명한

급여를 연금과 조정하는 것은 충분히 가능하며, 또 필요하기도 하다. 다만 아직 이에 대한 검토가 이루어진 바 없으며, 앞으로 중요한 입법적 및 학문적 과제이다.<sup>46)</sup>

### (3) 재정 및 관리·운영

사회보험의 가입대상자를 근로자에서 자영인으로 확대하면서 자영인의 소득과약의 문제가 중요한 정책 과제로 나타났다. 현재 자영인은 일반적으로 소득을 과소보고하는 경향이 있다.<sup>47)</sup> 그리고 자영인의 소득과약이 단기간에 해결될 문제는 아니다. 그러나 그 파급효과는 적지 않다. 국민연금은 기본적으로 소득재분배의 연금산정방식을 채택하고 있다. 그런데 특히 고소득 자영인의 경우 과소신고된 저소득에 기초하여 산정되는 연금의 소득대체율이 높아 실질적으로는 소득역진적 불합리가 발생한다. 또 건강보험의 경우에도 지역가입자의 보험료결손은 국고보조에 의하여 충당될 수밖에 없고, 그만큼 보험재정의 독립성은 약화된다. 연금보험의 경우 다음과 같은 해결방법이 모색될 수 있다. 즉 자영인에 대해서는 본인의 선택에 의하여 정액의 보험료를 납부하고 이에 상응하는 연금을 산정·지급하는 방법이다. 이 경우 자영인은 국민연금을 기초보장의 수단으로도, 또는 생활보장의 수단으로도 선택할 수 있다. 다만 위에서 언급한 바와 같은 소득재분배의 산정방식을 그대로 여기에 적용할 수는 없다는 한계가 있다. 건강보험의 경우에는 급여의 차등화가 있을 수 없다는 문제가 있다. 그만큼 건강보험은 기초보장에 충실하고 그 이상은 민간보험을 활성화시키는 방안이 강구되어야 한다.<sup>48)</sup>

국민연금법의 핵심적인 과제 중의 하나가 재정운영의 문제이다. 이는 다시 두 가지로 쟁점화된다. 첫째, 적정 보험료수준에 대한 문제이다. 현재 법정 보험료율은 9%이다. 그리고 현재 적립기금은 약 130조원에 달한다. 그러나 장기

---

바 있다. 현재결 1994.6.30, 92헌가9, 판례집 6-1, 543면 이하. 그러나 헌법재판소의 논리는 전반적으로 설득력을 결여하고 있다. 이 결정에 대한 비판적 검토로는 예컨대 전광석, “군인연금법 제21조 제5항에 대한 한정위헌결정”, 전광석, 『헌법판례연구』, 법문사, 2000, 79면 이하 등 참조. 같은 취지의 결정으로는 현재결 2003.9.25, 2001헌가22, 판례집 15-2, 231면 이하; 2003.9.25, 2000헌바94등(병합), 판례집 15-2, 254면 이하 참조.

46) 이에 대한 시론으로는 예컨대 김진수·박수경, “사회보험의 중복급여체제 개선방안에 관한 연구”, 『사회보장연구』 제19권 제2호, 2003, 35면 이하 등 참조.

47) 자영인의 소득과약률은 도시자영인 및 농어민의 경우 각각 23%와 55%, 전체 평균으로 약 28%에 그치고 있다고 한다. 현재결 2000.6.29, 99헌마289, 판례집 12-1, 913(952) 참조.

48) 앞 각주 40 참조.

추계에 의하면 2040년대 중반에 기금은 고갈될 것으로 전망된다.<sup>49)</sup> 따라서 연금정책결정권자는 일반 정치적 관점에서 독립하여 국민연금의 지속적이고 안정적인 운영을 위하여 필요한 범위 내에서 점차 보험료율을 현실화하여야 한다. 이로써 두 가지 효과가 있다. 우선, 기금이 고갈하는 시기에 압박하여 보험료율을 인상하여 국민연금에 대한 전반적인 신뢰를 떨어뜨리는 것을 방지할 수 있다. 다음, 미래세대에게 보험료부담을 지나치게 지우지 않음으로써 세대 간 형평을 도모할 수 있다. 둘째, 기금운용과 관련된 문제이다. 기금운용과 관련된 두 가지 기준은 외부적 독립과 내부적 효율성이다. 외부적 독립성의 문제는 1998년 국민연금법의 개정을 통하여 어느 정도 실현되었다. 내부적인 효율성의 문제와 관련해서는 무엇보다도 기금의 안정성을 도모하면서 어느 정도 가입자의 복지에 기여하는 방법이 모색되어야 한다.

#### (4) 사회보험 법률관계의 정비

건강보험에서 보험자와 요양기관간의 법률관계가 재정비되어야 한다. 특히 다음과 같은 두 가지 법률관계에 대한 정비가 필요하다.

비용보상의 기준을 계약을 통하여 확정하는 진정한 의미가 실현되기 위해서는 계약당사자간에 협의와 합의를 통하여 이익관계가 조정되어야 한다. 현행 법상 보험자, 즉 건강보험공단의 계약상대방은 의약계대표이다. 그러나 의약계 대표는 의사대표와 약사대표 등 결코 이익관계에 있어서 동질성을 갖는 집단으로 구성되어 있지 않으며, 따라서 의약계대표의 의견 자체가 합의되기 어렵다. 이러한 포괄적인 단체계약은 실제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 보험자의 계약상대방을 다원화하여 개별단체계약으로 전환할 필요가 있다. 계약제에서는 계약이 성립되지 못하는 경우 계약제도의 취지에 충실하게 계약의 공백상태가 극복될 수 있어야 한다. 그런데 현행법은 이 경우 보상의 기준을 보건복지부장관이 건강보험심의조정위원회의 심의를 거쳐 정하도록 하고 있다. 이러한 해결방법은 계약제의 체계와 조화될 수 없다. 이 경우 제3자, 예컨대 공익위원의 적극적인 중재를 통하여 문제를 해결하는 방안이 강구되어야 한다. 현재 이러한 문제점을 인식하고 한시적으로, 즉 2006년까지는 계약이 성립되지 않은 경우 건강보험정책심의위원회가 요양급여비용을 심의·의결하도록 하고 있다.<sup>50)</sup> 그러나 문제는 여전히 있다. 건강보험정책심의위원회는 의료공급자에

49) 앞 각주 26 참조.

50) 국민건강보험재정건전화특별법 제3조 제2호 및 부칙 제4조 참조.

비해서 수요자라고 할 수 있는 보험자 및 가입자의 비중이 좀더 강하게 반영되어 있다. 가입자는 직접 계약의 당사자는 아니기 때문에 보험자의 의사를 결정하는 데 참여하는 것은 타당하지만 심의위원회에 대표되는 것은 문제가 있다. 보건복지부차관이 위원장이 되는 것도 공급자보다는 수요자에게 편향된 조정이 이루어질 가능성을 높이는 원인이다. 또 의료공급자와 수요자가 아닌 제3자의 비중이 지나치게 높다. 이와 같이 공익대표가 의료공급자 및 수요자와 비슷한 비중을 차지함으로써 공익대표간의 협의와 합의를 통하여 조정할 수 있는 조직구조를 갖고 있지 못하다. 현행법상 계약의 대상 역시 협소하다. 즉 요양행위의 상대가치점수당 단가만이 계약의 대상이며, 요양급여범위의 결정, 요양급여의 종류와 내용, 분류당 상대가치점수 등 의료서비스제공에 있어서 중요한 문제들이 모두 보건복지장관의 일방적인 고시에 의하여 규율되고 있다. 이들 중요한 문제들은 계약의 내용에 포섭하든가, 아니면 이들 중요한 사항을 국가가 개입하지 않고 보험자와 요양기관대표간의 자율적인 합의에 위임하는 방법이 강구되어야 한다.

진료의 종류와 내용이 경직되지 않도록 법률관계가 재구성되어야 한다. 현행법상 진료는 요양급여와 비급여, 그리고 임의비급여로 분류된다. 이 중 임의비급여란 급여의 대상이 되는 질병 자체는 보호의 대상이지만 이를 진료하기 위해서 사용되는 진료의 방법과 내용이 인정되지 않는 급여를 말한다. 그리고 현재 이는 불법이다. 여기에 속하는 것은 대체로 고가 혹은 특이치료방법을 사용하는 진료이다. 건강보험을 시행하면서 민간경제주체인 의사가 공법체계에 편입될 수밖에 없고, 또 공법인 건강보험법이 기능하기 위해서 의사의 진료의 자유가 어느 정도 제한되는 것은 필연적이다.<sup>51)</sup> 이 점에서 의료법상 개설된 의료기관을 당연 요양기관으로 하는 것은 위헌이 아니다.<sup>52)</sup> 그러나 의사가 건강보험에 편입된다고 해서 의사가 직업의 자유라는 기본권을 포기한 것은 아니다. 그렇다면 의사가 자신의 전문지식에 기초하여 가장 효율적인 진료를 할 가능성, 그리고 환자가 이에 상응하여 자신의 경제적 능력에 상응하는 진료를 받을 가능성, 그리고 이로써 의사가 자신의 행위에 대한 정당한 보상을 받을 수 있는 가능성이 보장되어야 한다.<sup>53)</sup>

산재보험의 법률관계도 조정이 필요하다. 다음과 같은 두 가지 점에 대한

51) 앞 각주 28 참조.

52) 현재결 2002.10.31, 99헌바76등(병합), 판례집 14-2, 410면 이하 참조.

53) 구체적인 제안에 대해서는 전광석, 앞 각주 28의 논문, 309면 이하 참조.



검토가 필요하다.<sup>54)</sup> 첫째, 현행법상 가입자는 사업장의 사업주이다. 이는 산재보험이 근로자에게 발생한 재해에 대한 사용자책임을 대체하는 수단으로 탄생했다는 기원상의 특징을 반영한 것이다. 그러나 산재보험은 이러한 성격 외에 근로자보호를 위한 사회보장법의 성격이 있으며, 이 후자의 관점이 좀더 중점적으로 반영되어야 한다. 그리고 이러한 이념에 기초하여 산재로 인한 소득상실에 대한 보상 뿐 아니라 산재의 예방 및 재활 등 근로자보호를 위한 조치를 적극적으로 형성하여야 한다. 이를 위해서는 산재보험법의 법률관계가 가입자를 중심으로 형성되어야 하며, 따라서 가입자는 사업주가 아니라 근로자이어야 한다. 둘째, 산재보험은 산재피해에 대한 책임관계를 둘러싼 사용자와 근로자간의 분쟁을 입법적으로 해결하여 노사간의 평화를 도모하는 기능을 수행하여야 한다.<sup>55)</sup> 그런데 현행법은 산재가 발생하여 산재보험급여가 지급되는 경우에도 사용자의 민법상의 책임을 면제시키고 있지 않다. 산재보험이 근로자에게 과실에 대한 입증책임을 면제시키는 데에 상응하여 원칙적으로 사용자의 민법상의 책임을 면제시키는 것이 체계적이다.

## 2. 체계외재적인 문제와 과제

### (1) 세계화의 문제

사회보험법에 영향을 미치는, 따라서 대응을 필요로 하는 가장 중요한 변화 중의 하나가 세계화(Globalization)이다. 세계화는 노동력과 자본의 자유로운 이동을 가능하게 하였다.<sup>56)</sup> 그리고 이는 사회보험과 관련해서는 다음과 같은 세부적인 문제로 제기된다.

첫째, 세계화는 노동환경의 변화에 결정적인 영향을 미치고 있다. 이는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 세계화는 근로자간 소득수준의 차이를 심화시킨다. 세계화에 수반되는 정보·통신 및 운송기술의 발전은 첨단기술에 대한 수요를 증가시켰으며, 이에 비해 비숙련노동에 대한 수요를 감소시켰기 때문이다. 둘째, 새로운 세계적인 단위에서의 경쟁은 필연적으로 상환변화에 대한

54) 이점에 대해서 자세히는 전광석, 앞 각주 11의 논문, 14면, 17면 이하 참조.

55) 이 점에 대해서는 전광석, “산재보험의 법적 문제”, 전광석, 『사회보장법학』, 한림대출판부, 1993, 201면 이하 참조.

56) 이외에 세계화의 개념이 함유하고 있는 다양한 의미에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, 앞 각주 32의 책, 118면 이하 등 참조.

기업의 신속한 적응을 요구한다. 이에 노동시장에서는 신기술로 무장된 근로자만이 생존할 수 있는 상황이 되었다. 교육기간이 연장되고, 또 교육훈련을 위한 고용의 중단이 일반화될 것이다. 이로써 전일고용과 종신고용은 전형적인 고용형태로서의 위치를 상당 부분 상실할 것이다. 셋째, 비숙련노동력에 대한 수요가 점차 감소하게 되며, 이들은 주로 서비스산업에 투입된다. 그리고 이때 사용자는 노동력의 유연성을 유지하기 위하여 주로 시간제고용을 선호하게 된다. 또 국가는 고용기회의 균등한 배분을 위하여 시간제고용을 장려하는 정책을 취하게 될 것이다. 결국 이로써 저임금과 고용관계의 불안정화가 결과될 것이다.

위와 같은 노동환경의 변화에 대한 사회보험의 대응이 필요하다. 사회보험이 더 이상 전일고용과 종신고용을 전제로 할 수는 없다. 사회보험은 이들 노동시간 및 임금, 그리고 고용관계에 있어서 비전형적인 형태를 적극적으로 수용하고, 또 이들에 대한 최저보장의 조치를 스스로 취하는 정책을 선택할 수도 있다. 이들에 대한 국가의 책임을 공공부조에 부담시키는 정책선택을 할 수도 있다. 가족구조의 변화로 인하여 전통적인 가족구성원간의 부양의무가 적어도 사회보험법의 기초가 되기는 힘들다는 점을 고려하여 공공부조의 기능을 수행하는 최저보장연금을 도입하는 방법도 대안으로 논의될 수 있다. 그러나 이에 대한 재정적 부담을 감당할 수 있을지는 의문이다.

둘째, 자본의 자유로운 이동은 보다 근본적인 문제를 제기한다. 다음과 같은 두 가지 점에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 기존에 자본의 이동은 항상 생산에 투입되는 노동력의 이동을 수반했었다. 그리고 자본의 이동에 대한 국내정책적 통제가 상당한 정도로 가능했었다. 그런데 이제 자본의 이동이 자유로워지면서 투자결정과 이에 따르는 노동력에 대한 수요는 노동력의 생산성을 고려한 자본의 독자적인 판단에 맡겨지게 되었다. 그만큼 이 문제에 대한 국내정책적 입지가 약화된다. 생산성의 중요한 요소들에는 임금수준과 사회보장비용이 포함된다. 결국 사회보장비용이 높은 경우 자본의 유입을 저해하고 생산기지로서의 매력을 상실하게 된다. 그리고 이로써 노동력의 수요를 감소시킬 염려가 있다. 이는 국가에 대해서 사용자가 사회보장비용을 축소하라는 압력의 원인이 될 수 있으며, 국가는 노동자와 사용자의 보험료에 의존하는 사회보험의 재정을 재검토하여야 한다. 노동자 역시 고용의 안정화를 위해서는 자본의 유입을 유도할 수밖에 없다. 그만큼 노동자는 한편으로는 자본과의, 그리고 다

른 한편으로는 노동자 상호간의 이중적인 경쟁을 겪어야 한다. 사회보험은 이러한 과정에 대한 정확한 분석을 통하여 새로운 재원조달방법의 개발이 필요 한지를 검토하여야 한다. 둘째, 이미 언급했듯이 자본은 지금까지 노동과 수반 하여 생산을 통한 부가가치를 창출해왔다. 그런데 이제 자본의 이동성이 커지면서 자본 자체가 이윤을 창출하는 현상이 일반화되고 있다. 고용관계를 매개로 복지를 생산하는 기초 위에서 발전해 왔던 복지국가는 새로운 도전에 직면해 있는 셈이다. 따라서 자본 자체가 복지생산에 기여하는 방법이 적극적으로 고려되어야 한다.

세계화는 이미 국경의 장벽이 없는 자유로운 재화 및 서비스, 그리고 노동과 자본의 자유로운 이동을 배경으로 등장하였으며(국제화), 세계화의 진전으로 국제화는 보다 촉진되었다. 따라서 국제화의 도전은 세계적으로 보면 새로운 것은 아니다. 그러나 우리 사회보험법은 이에 대한 대응이 체계적으로 이루어지지 못했으며, 따라서 이에 대한 체계적인 이해와 평가, 그리고 법적 정비가 필요하다. 외국에 거주하는 국민에 대한 사회보험법적 보호와 국내에 거주하는 외국인에 대한 보호문제가 대응을 필요로 하는 과제이다. 이는 구체적으로는 다음과 같이 두 가지로 정리될 수 있다.<sup>57)</sup> 첫째, 외국과 관련된 사회보험사안에 있어서 적용되는 법률의 적극적인 혹은 소극적인 충돌로 인하여 이 중보장 혹은 보장의 공백이 발생하지 않도록 준거법을 정비하여야 한다. 이때 사회보험 각 영역별 특성을 충실히 반영하여야 한다. 둘째, 사회보험청구권을 국제적으로 보장하여야 한다. 거주지를 불문하고 사회보험청구권을 실현할 수 있어야 한다. 국제사회보험법의 과제이다.

## (2) 인구구조의 변화

사회보험의 발전에 중요한 영향을 미치는 또 하나의 요소는 인구구조의 변화이다. 선진국의 경우 오래 전부터 평균수명의 연장과 출산율의 저하로 인하여 인구구조의 극심한 불균형이 나타났으며, 이는 연금재정의 안정화에 결정적인 저해요소가 되었다. 우리나라 역시 2000년 현재 65세 이상 노인의 비율이 7.2%이며, 이러한 비율은 급격히 증가하여 2030년에는 23.1%에 달할 전망이다.<sup>58)</sup> 그런데 국민연금이 재정방식으로 향후 부과방식을 채택하는 경우에는

57) 이에 대해서는 예컨대 전광석, 『국제사회보장법론』, 법문사, 2002 참조.

58) 인구변화의 일반적인 문제에 대해서는 예컨대 김승권, “한국 사회, 변화하는 인구지형”,

물론이고, 적립방식을 유지하는 경우에도 안정적인 연금재정은 미래 세대의 지속적인 경제력의 창출에 의존해 있다. 따라서 국민연금이 미래 세대의 안정적인 인구구조의 문제에 전혀 무관심할 수는 없다. 특히 아동양육에 대한 연금법적 배려가 더욱 적극적으로 모색되어야 한다.<sup>59)</sup> 다만 이는 국민연금 자체만의 과제는 아니며, 오히려 국가의 일반정책적 차원에서 아동양육에 우호적인 정책이 추진되어야 한다. 그렇더라도 이러한 정책적인 유인만으로 인구구조의 불균형이 예방되지는 않을 것이며, 인구구조의 불균형이 가져올 재정적인 문제에 대한 대비가 필요하다. 보험료율의 인상과 급여의 삭감 혹은 보장주체의 다원화로 인한 국가부담의 감소가 논의의 방향이다. 이러한 조치가 점진적으로 취해지지 않을 경우 국민연금은 필연적으로 미래세대에 대한 부담으로 전가될 것이다. 또 이에 상응하여 국민연금에 대한 신뢰는 점진적으로 상실될 수밖에 없다. 다만 급여의 삭감 혹은 보장주체의 다원화는 적어도 우리 국민연금에는 적용되지 않는다. 이미 국민연금은 기초보장으로 전환되어 있기 때문이다.<sup>60)</sup>

### (3) 가족구조의 변화, 여성의 의식 및 역할변화

국민연금은 가입자가 소득활동기간에는 소득을 기초로, 그리고 노령에는 연금을 기초로 가족을 부양할 것을 전제로 하고 있다. 그런데 가족구조의 변화로 인하여 단독세대가 점점 높은 비중을 차지해가고 있다. 이는 가족구성원간의 역할부담이 실현될 수 없고, 결국 연금만으로는 노령에 대한 보장이 될 수 없는 결과를 낳는다. 따라서 한편으로는 점차 노인단독세대가 갖는 서비스수요를 보충하는 제도가 개발되어야 한다. 다른 한편으로는 노령에 지급되는 연금을 보충하는 수단이 적극적으로 개발되어야 한다. 가족에서 이루어지는 복지생산을 재조명하여 가족의 기능을 유지 혹은 회복시키기 위한 다원적인 접근 역시 필요하다.

---

『황해문화』, 2004 여름, 16면 이하; 이현승·김현진, 『늘어가는 대한민국』, 삼성경제연구소, 2003 등 참조. 고령사회에서 법학의 과제 일반에 대해서는 예컨대 전광석, “고령사회의 법학의 과제 - 연구의 제안”, 한국법제연구원, 『고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황(II)』, 2003, 85면 이하 참조.

59) 이 점에 대해서는 이정우, 앞 각주 21의 논문, 89면 이하; 전광석, “가족의 사회보장기능과 사회보장법의 가족보호기능”, 『사회보장연구』 제12권 제1호, 1996, 177면 이하 등 참조.

60) 앞 각주 44 참조.

가족구조의 변화와 관련하여 또 하나의 새로운 요소는 여성의 역할 및 의식 변화이다. 점차 여성의 취업률이 높아지면서 여성으로 하여금 취업활동과 가사활동을 조화할 수 있도록 국민연금이 배려하여야 할 필요성이 커졌다. 이는 물론 국민연금만의 과제는 아니며 여성의 아동양육과 소득활동이 조화롭게 실현될 수 있도록 배려되어야 한다. 근로기준법상의 산전산후휴가제도의 확대와 고용보험법상의 여성근로자보호를 위한 각종 제도를 창출하는 계기가 되었던 이념이 사회보장 전반에 확대되어야 한다. 또 여성의 가사활동이 넓은 의미에서는 가족의 기능유지에, 그리고 좁은 의미에서는 복지생산의 중요한 요소로 평가되면서 여성에게 독자적인 연금청구권을 인정할 것인가 여부가 향후 중요한 정책적 쟁점으로 부각될 것이다.

#### IV. 맺는 말

위와 같은 사회보장체계 외부에서 사회보장에 가해지는 새로운 도전에도 불구하고 현재 형성단계에 있는 사회보험법이 조직 및 재정방식 등에 있어서 급격한 체계의 변화를 겪지는 않을 것이다. 우리는 건강보험 개혁과정에서 이미 정립된 체계에서 검증되지 않은 장점을 가지는 것으로 추정되는 체계로의 전환이 어떠한 비용을 요구하는가를 경험한 바 있다. 지금까지의 논의를 염두에 두고 사회보험법이 기존의 체계를 유지하면서 개선되는 데에 있어서 적용되어야 할 원리적인 지침을 제시하면 다음과 같다.

사회보험은 무엇보다도 기초보장에 충실하여야 한다. 이러한 전제위에서 민간보험 등을 통하여 개인의 수요를 충족시킬 수 있는 기제를 마련하여야 한다. 또 사회보험이 위험발생을 방지하는 예방급여와 다시 정상적인 생활에 진입할 수 있도록 직업·사회 및 신체적 재활문제를 배려하여 사회적 위험이 갖는 파급효과를 사전, 그리고 사후에 최소화하여야 한다(재사회화, 복지생산의 다원화). 사회보험제도가 수용력을 갖기 위해서는 가입자가 이에 대한 신뢰를 갖도록 장기적인 지표가 제시되어 운용되어야 한다. 이때 비로소 법치국가적 안정성이 보장된다(정책결정 및 제도운영의 투명화). 사회보험은 국민생활에 장기적이고 중요한 영향을 미치기 때문에 정치권력의 정당성을 좌우하는 파급력을 갖는다. 이때 국가가 복지생산의 독점을 통하여 정치적 지지를 획득하려는 의도를 가지고 있다면 필연적으로 국가의 부담을 가중시키고, 지킬 수 없

는 정책공약이 된다. 이는 개인의 행태를 변화시킬 위험을 갖기도 한다. 이제 개인은 자신의 현실적인 사회적 수요와 이에 대한 보호의 필요성이 아니라, 자신 혹은 자신이 속해있는 집단의 정치적 영향력의 정도에 따라 연금정책을 요구하고, 평가할 가능성이 있고, 이로써 사회보장의 사회성과 효율성이 약화될 위험이 있기 때문이다.<sup>61)</sup> 또 반대로 국가가 다른 정책목표에 우선순위를 두고 사회보장재정을 잠식하는 정치적 불균형 역시 견제되어야 한다. 그만큼 사회보장정책의 탈정치화를 위한 제도적 장치가 개발되어야 한다(형평의 증진, 탈정치화). 복지생산의 기초였던 전일고용과 종신고용은 점점 비중을 감소해갈 것이다. 이와 같은 새로운 노동환경의 변화는 사회보험이 이들 환경에 적응하여 세부적으로 급여의 조건 및 내용을 형성하여 노동환경의 새로운 변화에 유연하게 적응할 것을 요구한다. 사회보험의 재원에 대해서도 근본적인 재검토가 요구된다. 점점 고용사회의 신화가 사라지게 된다면 종속고용사회로의 전환기에 형성된 사회보험의 정책목표와 기능원리 역시 재검토되어야 한다. 예컨대 임금 뿐 아니라 가입자의 자산 전반을 사회보험의 재원의 기초로 삼는 것이 더 이상 헌법적으로 불가능하다고 생각되지는 않는다(탈표준화).

---

61) 이와 같은 이른바 복지국가의 독자화는 정치화와는 또 다른 측면에서 복지국가의 위기의 한 요소이기도 하다. 이 점에 대해서는 예컨대 Jürgen Habermas, “Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien”, *Jürgen Habermas, Die Neue Unübersichtlichkeit*, Suhrkamp, 1985, 141면 이하 등 참조.

## The Present and Future of the Korean Social Security Law

Cheon, Kwang-Seok\*

Social Security Law is the major legal measure to achieve a nation's goals in social security. This study takes a look on the forming and development of social security and inquires into the basic system of our Social Security Law. The Social Security Law has problems in two viewpoints.

The first is the Social Security Law's system-internal problem. Consideration whether the current Social Security Law is furnished with the right contents required to conduct it's given tasks has to be made at this point. Consolidations and improvement plans on the risks the Social Security Law is countermeasuring, classes and contents of payments, problems concerning finance and management, and social security related legal relations have been suggested in this study.

The second is the problem of coping with the factors emerging as a result of the variation of social circumstances challenging social security. These factors include globalization, change in population structure and in family structure, as well as change in women's consciousness and roles.

Finally this study covers the basic principles that have to be held in the course of the improvement of social security.

---

\* Professor, College of Law, Yonsei Univ., Ph.D in law