

주제: 사회보장의 역사

개념의 변천:

전 산업사회의 자선 또는 부조의 개념

초기 산업사회(19세기-20세기 전반): 사회보험

20세기 후반 이후: 사회보장

1. 전 산업사회의 사회보장의 이념: 자선과 공공부조

1) 자선(charity, charite, caritas)

부조(assistance): 남을 돕는 행위

종교적 동기에서 남을 돕는 것-기독교 자선/ 불교 慈悲와 普施

자선의 논리-“남을 돕는 행위는 그를 천당으로 이르게 하는 방법”

자선의 확대-중세시대/교회와 수도원은 빈곤자, 순례자들로 문전성시

2) 공공부조

기원: 치안, 공공질서 유지를 위한 국가 및 공공기관의 빈민구호 정책

전개: 중세 이후 강화된 왕권, 부르주아지에 의한 빈민구호

빈민에 대한 감시와 처벌 위주의 빈민대책-공공질서의 유지에 목적

시설: 구빈원, 노동원 등; 빈민에 대한 인권유린이 자행됨(감옥과 흡사)

빈민의 존재: 중세 시대의 순례자(pilgrim)에서 사회의 세속화에 따라 점차 나쁜 이미지(부랑자, vagabond) 또는 중성적 이미지(노숙자, homeless) 등으로 바뀌어 감.

2. 사회의 민주화와 산업화

1) 시민혁명과 공공부조의 성격변화

프랑스 혁명(1789) 이후 국민국가의 출현---공공부조 이미지 변화: 억압, 처벌과 같은 것에서 빈민에 대한 국가의 의무(생존권, 노동권의 보호)로.

2) 영국의 산업화(18세기 후반-19세기)와 시민사회의 탄생

시민적 도덕성(moral civic)에 기초한 빈곤 이웃에 대한 봉사-우애 방문원, 인보관 운동, 자선조직(COS) 활동
---> 후에 민간 사회사업(social work)로 발전(미국에서 발전)

3. 산업화와 노동자 계급의 출현

1) 산업화에 따른 계급의 분화와 새로운 사회보호 이념의 출현

초기 산업사회의 프랑스 사회정책학자 유젠 부레(Eugene Buret)가 발견한 것-가속 화되는 계급의 분화현상; 소수의 자본가 계급과 다수의 노동자 계급; 왈 “ 자본과 노동 사이의 더욱 절대시되는 분리현상과 양자 간 영원히 상반되는 두 개의 이해관계의 대립이 영속화 된다는 점”(p. 46)이라고 함.

예) 전 산업 사회의 도제와 장인-노동공동체, 경제공동체 vs 산업사회에서의 노동자와 자본가

질문: 산업 사회에서 노동자 계급은 누구?

현대 사회에서 봉급생활자

독일의 사회학자 울리히 베크; 21세기 사회(탈산업사회)에서의 서민 근로자 집단-실업의 문제, 고용 불안의 심화(임시직, 시간제 자유노동의 증가), 환경문제 등 생활 불안 요소들의 증대 등의 현상에 주목--- “위협사회”

이들의 운명은? 질병, 사고, 실업, 노령, 장애 등 갖가지 사회적 위험들 앞에서 자신들 외에 기업주나 국가는 무관심(으로 일관)

산업화에 대한 19세기 서구 노동자들의 대응의 두 가지 길 : 1) 노동운동-자본가와와의 타협 또는 협상 등을 거부한 채 노동자 계급의 단결과 대 자본 투쟁을 통하여 자본주의 사회의 붕괴, 공산주의 사회 건설을 목표로 전개함. 2) 공제조합운동(mutual society/ friendly societies)- 자본주의 생산방식을 받아드리면서 노동자들이 자신에게 주어진 현실은 개선하기 위한 목적으로 전개한 노동자 연대 운동-19세기 초기에는 제빵공 조합, 모자제 공공 조합 등 대 자본에 맞서 자신들의 직업적 이해관계를 수호하려던 목적으로 결성된 것들이 많았으나 19세기 중반부터 프랑스 같은 나라에서는 산업화가 대세가 되자 산업체 노동자들이 자신들의 생활의 안전을 보장하기 위한 목적으로 회비를 모으고 그것으로 자금으로 실업, 사고, 질병 등에 대처하는 자구책으로서 공제조합이 번성함. 또한 프랑스에서는 국가의 보조로 움직이는 공제조합도 상당수 있었는데, 이는 노동자 움직임을 통제하기 위한 국가의 의도가 숨어있던 것이어서, 보조금은 국가에 등록된 단체들에 국한하여 제공되었음.

2) 사회보험의 출현(19세기 후반)

1871년과 1883년 프러시아(독일) 비스마르크 시대--->재해보험(산재보험 1871) 질병보험(1883)의 출현

임금 노동자 집단을 대상으로 한 국가보험의 실시

빈곤층 노동자 집단을 대상으로(초기) 시작--->점차 전체 노동자 집단으로 확대시킴.

사회보험의 재정부담; 빈곤노동자 집단은 국가가 재정을 부담하던 것으로부터 점차 노동자 자신과 기업주 부담으로 확대됨.

비스마르크 사회보험은 국가가 노동자 생활의 안전 보장 문제에 국가가 개입한 최초 형태의 사회보험이었다는 점에서 의미가 있으나 비스마르크 의도는 노동자 집단 통제를 위한 정치적 목적이 컸음.

사회에 대한 국가개입의 확대, 확대된 형태의 국가(세금 증가, 관료조직의 확대, 합리화/효율화) 등등 새로운 형태의 국가의 출현은 19세기 자유주의 사회의 국가와는 현격히 구분되는 국가 형태이며 이는 역사적 사실로서 20세기 서구 복지국가의 기원이 된다.

3) 사회보장의 성립

(1) 사회보험 개념의 확대(대상자와 대상으로 하는 위험들)

산업화의 지속-->노동자와 봉급생활자 집단의 확대

확대된 형태의 사회보험+ 노동무능력자와 사회주변 계층을 위한 국가의 생계보호 제도

(2) 시민권 개념의 새로운 사회보호(장) 이념의 성립

2차 대전 중 대서양 헌장(공평과 해방으로부터의 자유); 영국에서 사회보장의 내셔널 미니멈으로 구체화 됨 (1941년 베버리지 보고서:영국 사회보장의 청사진): 전쟁으로 높아진 국민 연대감과 전후 경제호황 국면의 지속에 따라 실현 가능했음.

시민의 권리로서 "(국가로부터) 기초생활을 보장받을 수 있는 권리"

미국에서 세계 최초의 사회보장 제도가 출현하게 된 배경: "경제 대공황(1929-35)"의 치유방법으로서 뉴딜(루스벨트): 실업자 및 빈곤 노인집단 등을 대상으로 사회보장 급여(실업급여 및 공공부조의 급여) 제공(1935년 미국 사회보장법의 성립): 이론적 배경: 영국의 경제학자 케인즈의 경제이론(유효수요 창출을 목적으로 한 국가의 시장 개입)

(3) 가족수당의 기원과 발전

가족수당은 가톨릭교회와 관련이 깊다. 19세기 후반 교황 레오 13세는 헛장(Encyclique)을 통하여 가톨릭교회가 제조업 종사자 집단을 대상으로 "정당한 봉급(juste salaire)" 개념을 정립하면서 기업주들로 하여금 이를 실현할 것을 권장하였다. 정당한 봉급이란 개념은 같은 일에 종사하는 경우라도 결혼하였거나 자녀를 포함한 부양가족의 수가 많은 경우에는 독신 노동자들보다 많은 액수의 봉급을 받는 것이 정당하다는 생각 즉 생활급으로서의 임금 또는 봉급의 개념으로서 가족수당이 대표적인 것이다. 이 수당은 부양가족으로 인한 추가적 생활비 지출을 보상하는 목적으로 제공되는 추가적 봉급 또는 추가적 임금의 성격이 짙다. 프랑스 등 가톨릭 국가들에서 기업체 별로 자발적으로 시행되던 가족수당 제도는 1930년 대들어 국가 개입에 의한 보편적 급여로 발전하게 된다. 이러한 변화는 프랑스 사회의 저 출산 현상에 대한 대안으로 제기된 국가의 출산장려 정책이 강화로 나타났다. 이후부터 가족수당은 아동이 있는 모든 가정을 대상으로 제공되었고, 1945년 사회보장 제도로 통합되어 실현되기 시작하였다.

1930년대 가족정책과 국가 인구정책의 결합에 의해서 출발되어 현재에는 선진 산업국가들 다수에서 실시됨(세계 70여 개국) -프랑스와 벨기에 등 유럽의 가톨릭 국가들 : 오랫동안 아동이 있는 모든 가정을 대상으로 보편주의적 가족 수당 급여가 제공되었음.

4. 사회보장의 두 가지 기본 개념

1)노동자 계급의 정규소득의 보장

노동자가 질병, 노령, 실업 등으로 인하여 임금(봉급)이 단절 또는 감소되었을 때 사회보험과 가족수당 급여를 통하여 이를 보상해 줌으로써 이 노동자와 가족의 안전한 삶을 보장함. (ILO, 국제노동기구의 사회보장 개념)

2)일반시민들 모두의 사회적 미니멈(내셔널 미니멈)의 보장

국가가 일반시민 전체를 대상으로 이들의 사회적 위험 실현 시 국가가 이들에게 평등한 수준의 기본 욕구 충족 수준의 보편적 평등급여를 제공함(베버리지의 사회보장의 개념)
우리나라의 사회보장-두 가지 중 어느 것인지 불분명(목표의 불명확성)

5. 서구 복지국가와 사회보장의 발전

1940년대부터 영국, 프랑스, 스웨덴 등 서구 및 북구 복지국가들에서 사회보장 제도를 도입하여 급여를 제공하기 시작함: 가입대상자 범위, 대상으로 하는 사회적 위험의 종류를 확대---> 전 국민을 위한 모든 사회적 위험에 대한 급여의 실시---> 생활 안전을 보장하는 제도로서 사회보장 제도의 확립(1940년대 후반부터 1970년대 중반까지 서구 및 북구 국가들의 경기호황에 따라 사회보장과 복지국가의 발전이 가속화되었음.

6. 복지국가 위기와 노동의 변화 그리고 사회보장의 변화

1) 케인즈 이론의 한계: 사회보장의 급여에도 불구하고 경기불황이 지속되고 고실업 상태가 해결되지 않음

2) 사회보장의 어려움:(1)완전고용 상태를 전제로 실시되었던 사회보장 제도가 고실업 상태의 지속으로 재정적 난관에 봉착, (2) 노후 기대수명의 연장과 인구 노령화, 의료소비의 폭발적 증대 등으로 사회보장 재정의 수입과 지출에 불균형 현상 가중됨.

3) 여성노동의 증가, 시간제 노동, 비정규직 등의 증가와 같은 노동 형태의 변화에 따른 산업사회 사회보장 방식의 부적응 문제

7. 과제와 전망

빙산과 같이 커다란 어려움에 대하여 명확한 해법은 나타나지 않은 상태---> 그러나 국가들 마다 새로운 시도들이 나타나고 있음; 예를 들면 실업, 고용불안, 근로빈곤층의 증가에 따른 대책으로서 네덜란드의 시민임금 제도, 스웨덴의 기계에 대한 세금 부과(사회 보장과 실업보험 재정 적자보존을 위한 자구책)
상용직 근로자 집단을 위한 사회보장 급여의 지속과 기타 노동자들을 위한 기초 보장 급여 제도의 확대 병행(프랑스의 경우)

8. 한국의 사회보장 제도의 기원과 발전

아래 제시한 표는 해방 이후 노무현 정부까지 시기를 3단계 구분하여 각 시기마다 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 분야에서 있었던 변화를 정리해 놓은 것이다.¹⁾

1) 남찬섭(박병현 외, <<동아시아 사회복지연구>> 60면)에 의해 작성된 것을 재구성한 것임, 원저자인 남찬섭은 구호행정기(해방후-1950년대), 60년대 체제기(60년대 초반부터 1997년), 생산적 복지기(1997년 이후)로 시대구분을 하였다. 발표자는 시간 간격은 그대로 둔채 세 단계마다의 명칭을 발표자의 의도에 따라 변화시켰음. 제 2기인 제도도입기를 둘로 나누어 제도도입기(1960년대 초반-1986)와 제도확대기(1987년-1997년)로 분류해도 무방할 듯함. 사회복지서비스/기타 부분의 내용은 발표자가 수행한 연구결과에 따라 민간복지 부분을 보충하였음.

時代區分	社會保險	公共扶助	社會福祉서비스/其他
救護行政期(解放後-1950年代)			-民間外援機關에 의한 救護活動(主로 孤兒, 寡婦 等에 對한 福祉서비스)
制度導入期(1960年代初盤-1997年)	1960年代	-公務員年金('60/改正'63) -産災保險('63)	-生活保護法('61) -兒童福利法('61), 孤兒入養特例法('61), 淪落行爲等 防止法('61) -民間機關에 의한 活動繼續됨.
	1970年代	-醫療保險('76) -國民福祉年金法('73-實施延期)	-醫療保護('77) -民間外援機關 撤收에 따른 對策으로 社會福祉法('70), 社會福祉法人制度 創設('70)
	1980년대 초반		-心身障礙者福祉法('81), 老人福祉法('81) -生活保護法 改正('83) -兒童福祉法 全面 改正('81) -社會福祉事業基金法('81)
	1980年代 中盤以後	-國民年金實施(1988) -全國民醫療保險(1989)	-障礙者福祉法('89), 老人福祉法('89) 全面改正 -母子福祉法('89), 嬰幼兒保育法('89)
生産的福祉期(1998年以後)	金大衆政府	-全國民年金으로 擴大('99) -雇傭, 産災保險 全 事業場으로 擴大('98/'00) -醫療保險 統合一元化('01)	-國民基礎生活保障法('99)/生活保護法廢止 -共同募金法 全部改正('99)
	盧武鉉政府	老人長期療養保險('07)	國民基礎生活保障法改正(基礎生計費計測期間, 扶養義務者 基準 調整) -社會福祉事業法 改正('03)-地域福祉中心으로/地域社會福祉協議體導入 -健康家庭基本法('04) -社會福祉地方移讓('05) -住民生活支援서비스體系構築('07)

발전 단계:

1) 구호 행정기, 2) 제도도입기, (제도 확대기), 3) 생산적 복지기

1) 구호 행정기: 현대적 사회보장제도 도입 이전단계, 해외의 민간외원단체와 원조가 빈민구호를 실시한 단계

2) 제도도입기: 1960년대와 1970년대 기간. 산재보험과 의료보험 등 사회보험 제도들과 생활보호제도가 시작

됨. 1963년의 산재보험과 1976년의 의료보험 제도 도입은 현대적 사회보장제도의 시작이라는 점에서 중요함.

(제도 확대기) 1986년부터 1996년까지의 기간임. 국민연금제도의 시작(1988), 고용보험의 도입(1995). 4대 사회 보험의 기본구조가 확립됨.

3) 생산적 복지기: 1998년 이후 현재까지의 기간.. 국민기초생활 보장법(1999)의 입법화. 노인장기요양보험(2007)의 도입.

#서구 복지국가와 비교:

보편주의적 제도: 국민 건강보험, 국민연금의 확립

여타의 사회보험--> 산업체 노동자 집단에 제한 적용(산재, 고용보험)

급여수준: 기초급여 수준을 능가하지 못함/ 국민연금의 경우 만기 불입자가 연금을 수급할 경우 노후 기초소득 보장 기능이 가능한 지 의문. 국민건강보험은 질병급여 이외에 상병수당을 제공하지 않고 있는 상태. 산재보험은 예외(4대 사회보험 중 급여수준이 가장 높으며 소득과 연계된 상병수당이 지급됨) 가족수당은 제도도입을 하고 있지 않은 상태

전망과 과제: 4대 사회보험의 기초생활보장 급여 체계를 확립하여 국민 기초생활 보장 급여 사업에 걸린 과부하 상태 해소가 중요함.