

일본의 ‘사회보장’ 개념분석을 통한 우리나라 사회보장체계 재구축 방안 연구(1)*

전 호 성**

(e-mail : hosungjun@naver.com)

< 목 차 >

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. 문제제기 | 3. 우리나라 복지관련법에 나타난 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 혼용사례 |
| 2. 일본의 ‘사회보장’에 대한 개념의 현황 및 분석 | 3.1. 대한민국헌법에서 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 등장 |
| 2.1. ‘사회보장’의 용어고착화 과정 | 3.2. 전부개정 前 사회보장기본법 vs 현행 사회보장기본법 |
| 2.2. ‘사회보장’에 대한 이론적 연구논의 | 3.3. 사회보장급여법 vs 사회복지사업법 |
| 2.3. ‘사회보장’과 ‘사회복지’와의 교과서적 위치 관계 | 4. 맺음말 |

키워드 : 사회보장(social security), 사회복지(social selfare), 일본의 복지(welfare of Japan), 한국의 복지 (welfare of Korea), 사회보장체계(social welfare system)

1. 문제제기

대한민국 헌법 제34조 제2항에는 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 동 규정은 동조 제1항의 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 이른바 ‘생존권’ 규정에 묻혀서 크게 부각되지 못하고 있는 측면이 있다. 여기서 헌법에 명시되어있는 ‘사회보장’이라는 용어와 ‘사회복지’라는 용어는 그 개념의 차이가 있는 것일까? 결론부터 말

* 본 연구는 강남대학교 2015년도 교내연구비 지원에 의하여 수행되었음.

** 강남대학교, 조교수, 사회복지학.

하자면 ‘사회보장’과 ‘사회복지’는 다른 개념이며, 분류되어 사용되어야 한다. 우리나라에서는 ‘사회보장’과 ‘사회복지’라는 용어의 역사적 배경과 의미가 다름에도 불구하고 때때로 혼용되어 사용하고 있다. 이는 일반분야에서 뿐만 아니라 사회복지전문분야에서조차도 그러하며, 하물며 법제도 내에서는 더더욱 그러하다.

2012년 1월26일 「사회보장기본법」¹⁾이 전부개정 되었고, 그로부터 1년이 경과한 후 전면시행 되었다. 사회보장기본법의 전부개정과 맞물려 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」²⁾(이하, 사회보장급여법)이 “「사회보장기본법」에 따른 사회보장급여의 이용 및 제공에 관한 기준과 절차 등 기본적 사항을 규정하고 지원을 받지 못하는 지원대상자를 발굴하여 지원함으로써 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 최대한 보장하고, 사회보장급여가 공정하고 효과적으로 제공되도록 하며, 사회보장제도가 지역사회에서 통합적으로 시행될 수 있도록 그 기반을 구축하는 것을 목적”으로 제정되었다.

즉, 사회보장급여법은 제정목적에서도 알 수 있듯이 사회보장기본법을 실행하기 위한 실천법³⁾으로 이는 또 하나의 실천법인 「사회복지사업법」과도 일부 중복된다. 그 실증적인 예는 본문에서 상세히 언급하겠지만 각 지자체가 사회복지사업법에 근거하여 계획·수립하고 시행하던 ‘지역사회복지계획’이 사회보장급여법이 제정·시행되면서 사회복지사업법에서는 그 조항이 삭제되고 사회보장급여법에서 ‘지역사회보장계획’으로 명칭변경과 함께 단순히 이동한 것이다. 그러나 문제는 사회복지사업법에서 사회보장급여법으로의 단순이동이 아니라 그 명칭이 다름에도 불구하고 그 주요내용이 동일하다는 것이다.

이에 본 연구는 ‘사회보장(社會保障)’과 ‘사회복지(社會福祉)’ 용어의 시작⁴⁾이며, 우리나라에 사회복지 관련분야에 많은 영향을 준 일본의 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 개념분석을 통하여 현재 우리나라 사회보장체계 재구축의 문제제기와 함께 그 시사점을 찾고자 한다.

1) 1995년 12월30일 제정, 1996년 7월1일 시행.

2) 2014년 12월30일 제정, 2015년 7월1일 시행.

3) 그 근거로 “사회보장급여란, ‘사회보장기본법’ 제3조제1호에 따라 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권을 말한다.”(사회보장급여법 제2조제1항제1호)를 들 수 있다.

4) 본 논문에서는 social security, social welfare가 아닌 社會保障, 社會福祉와 같은 한자용어로 번역되고 우리나라에 소개된 기원을 말한다.

2. 일본의 '사회보장'에 대한 개념의 현황 및 분석

2.1. '사회보장'의 용어고착화 과정

일본국 헌법 제25조 제2항에 따르면 “국가는 모든 생활부면에 대하여 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진에 노력하여야 한다.”(원문:国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。)고 규정하고 있다. 일본에서는 일반적으로 ‘사회보장’은 한자로 ‘社会保障’로 표현되는데 이는 영문인 ‘social security’를 번역 대체한 것이다. 또한 ‘사회복지’는 ‘社会福祉’로 표현되며, 이 또한 영문인 ‘social welfare’를 번역 대체한 것이다. 그렇다면 ‘社会保障’이라는 용어는 언제부터 어떠한 경위로 자리매김하게 되었을까? 이 과정에 대한 연구로는 기타바(北場)의 연구가 유일무이한 것이며, 또한 그 과정을 상세히 분석하였으므로 이에 따르도록 하겠다.

기타바의 연구⁵⁾를 요약정리하면 다음과 같다. 먼저 1935년 3월부터 5월호까지의 ‘건강보험시보’(健康保険時報)는 ‘합중국의 사회보험의 움직임(1), (2), (3)’에서 security를 ‘보장’(保障)이 아닌 ‘안정’(安定)으로 번역하였다. 1935년 6월21일 도쿄아사히(東京朝日)신문은 미국의 사회보장법안의 가결을 알리며, ‘사회보장법’이 아닌 ‘사회정책법안’(社会政策法案)이라고 표현하였다. 또 같은 신문은 사회보장법이 성립⁶⁾된 직후인 1935년 8월28일에는 그 전의 ‘사회정책법안’이 아닌 ‘사회적보장법안’(社会的保障法案)이라고 표현하였다. 그리고 social security가 사회보장이 되는 것은 1935년 12월 ILO도쿄지국이 발행한 ‘세계의 노동’(1935년 12월호)에 게재된 ‘미국합중국의 사회보장법(상)’이 처음이었다. 한편, 일본국헌법 제25조제2항에 ‘사회보장’으로 자리매김하기까지 맥아더헌법 초안부터 social security는 ‘사회적 안녕’(社会的安寧)에서 ‘생활의 보장’(生活の保障)으로 그리고 ‘사회보장’(社会保障)으로의 과정을 거치게 된다.

그러면서 일본정부는 ‘사회보장제도심의회’(社会保障制度審議会)에서 1950년 10월16일 ‘사회보장제도에 관한 건’(社会保障制度に関する件)으로 ‘사회보장제

5) 北場勉(2002) 「日本国憲法における「社会保障」の誕生」 『日本社会事業大学研究紀要』第49集, pp.69-109.

6) 1935년 8월14일.

도에 관한 권고(일명, 50년 권고)'(原文, 社会保障制度に関する勧告)에서 다음과 같이 정의하였다.

사회보장제도란 질병, 부상, 분만, 폐질, 사망, 노령, 실업, 다자녀 기타 곤궁의 원인에 대하여 보험적 방법 또는 직접 공의 부담으로 경제보장의 방법을 강구하여 생활 곤궁에 빠진 사람에 대해서는 국가부조로 최저한도의 생활을 보장함과 동시에 공중위생 및 사회복지의 향상을 도모하고 이로써 모든 국민이 문화적 사회성원다운 생활을 영위할 수 있도록 하는 것

(원문)

社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廢疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保險的方法又は直接公の負担において經濟保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう

한편, 동 권고에서 사회복지는 다음과 같이 정의하고 있다.

국가부조의 적용을 받고 있는 사람, 신체장애자, 아동, 기타 구호육성을 필요로 사람이 자립하여 그 능력을 발휘할 수 있도록 필요한 생활지도, 갱생보도, 기타 구호육성을 행하는 것을 말한다.

(원문)

国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他救護育成を要する者が、自立してその能力を發揮できるよう、必要な生活指導、その他の救護育成を行うことをいう

동시에 사회보장제도심의위원회에서는 '사회보장제도안'의 목차를 표1과 같이 구성하였는데 여기서 '사회보장'을 '사회복지'의 상위개념으로 위치 매김한 것을 알 수 있다.

〈표1〉 사회보장제도안 목차

총설	제3편 공중위생 및 의료
제1편 사회보험	제1절 공중위생
제1장 의료, 출산 및 장제에 관한 보험	제2절 의료
제1절 피고용자의 보험	제3절 결핵
제2절 일반국민의 보험	제4절 비용의 부담
제3절 의료의 범위, 의료기관 및 의료 보수	제4편 사회복지
제2장 노령, 유족 및 폐질에 관한 보험	제1절 사회복지기관
제1절 피고용자의 보험	제2절 복지의 조직
제2절 일반국민의 보험	제3절 비용의 부담
제3장 실업에 관한 보험	제5편 운영기구 및 재정
제4장 업무재해에 관한 보험	제1장 운영기구
제2편 국가부조	제1절 중앙 및 지방행정기관
제1절 부조의 적용범위 및 원칙	제2절 권리보호의 기과
제2절 부조의 종류 및 방법	제3절 부속기관
제3절 부조의 기관 및 비용의 부담	제2장 재정
	보칙

2.2. '사회보장'에 대한 이론적 연구 논의

이후 여러 학자⁷⁾들에 의하여 사회보장에 대한 다양한 논의가 이루어지며, 또한 다양한 사회보장에 대한 정의가 이루어진다. 대표적인 연구자로서는 히라타(平田富太郎, 1950), 스에다까(末高信, 1951), 곤도오(近藤文二, 1952), 오가와(小川政亮, 1964), 오오코우찌(大河内一男, 1979), 오오우찌(大内力, 1980), 스미야(隅田三喜男, 1980), 사구찌(佐口卓, 1984), 타다(田多英範, 1994, 2007) 등을 들 수 있다.

위와 같은 일본의 여러 학자들에 의한 사회보장(제도)에 대한 많은 연구를

7) 末高信, 園乾治, 近藤文二, 大河内一男, 平田富太郎, 佐口卓 등 사회정책연구가에 의해 「사회보장 연구회(社会保障研究会)」가 만들어져 오늘날에 이르렀다.

종합정리하면서 새롭게 규정한 것이 타다의 연구이다. 이에 타다 연구를 중심으로 일본에서 일어났던 사회보장 정의에 대한 논쟁을 정리분석하면 다음과 같다. 타다는 그전까지의 사회보장을 크게 세 가지, 통합론적인 사회보장과 생존권론적 사회보장 및 체제유지론적 사회보장으로 분류하였다.

먼저 통합론적 사회보장은 가장 일반적으로 설명되고 있는 것으로 공공부조제도와 사회보험제도가 통합 혹은 종합된 것이라는 이해이다. 그 대표적인 연구로 “사회보장은 일반적으로는 사회보험과 공공부조를 종합화한 생활보장을 위한 통일적인 제도”(오오코우찌)와 “대체로 긴 역사를 가진 사회보험과 공적(공공)부조의 두 제도를 축으로 그 외에 관련제도가 위치하면서 이것들을 종합적으로 조직할 때에 사회보장이라고 부른다”(사구찌) 및 “사회보장이라는 것은 사회보험과 사회사업(=부조)·복지 등을 합하여 체계화 한 것”(오오우찌) 등을 들 수 있다.⁸⁾ 또한 앞서 언급한 1950년 일본정부 관련위원회인 사회보장제도심의위원회의 ‘50년 권고’의 정의 역시 같은 맥락으로 보고 있다. 그러나 통합론적 사회보장론은 제도의 설명으로는 유효성을 가지고 있겠지만 그 이상은 없으며, 자본주의 사회에 있어서의 의미, 통합된 사회보장제도의 새로움 등에 대해서는 거의 설명하지 않은 문제를 가지고 있다고 비판하였다.⁹⁾

두 번째로 생존권론적 사회보장은 통합론을 전제로 그것이 어떤 내용과 의미를 가진 제도인가에 대하여 논하고, 사회보장제도는 생존권의 국가적 보장이라는 이해다. 그 대표적인 연구로 “사회보장제도는 국민의 생존권의 실현을 의도하여 소득재분배를 통하여 국가가 모든 국민의 최저생활을 전체적으로 확보하는 조치(措置)의 총체”(히라타)와 “사회보장이란 사회정책의 일부분으로 국민의 생존권을 확보함으로써 그 생활을 보장하기 위한 국가의 정책”(스에다까)의 예를 들었다. 그러나 생존권론적 사회보장에는 첫째, 생존권의 역사성 인식이 희박하거나 없다는 것과 둘째, 사회보장제도를 자본주의와 연관 지어 파악하고자 하는 시각이 약하다는 이유를 문제점으로 지적한다. 즉, 생존권론적 사회보장은 자본주의의 일정 시기에 제도화되어 있다는 사실을 경시하고 또 그것을 자본주의와 관련지어 역사적으로 파악하는 시점이 결여된 중대한 약점을 지니고 있다는 것이다.¹⁰⁾

8) 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館, p.2.

9) 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館, pp.2-4.

10) 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館, pp.5-7.

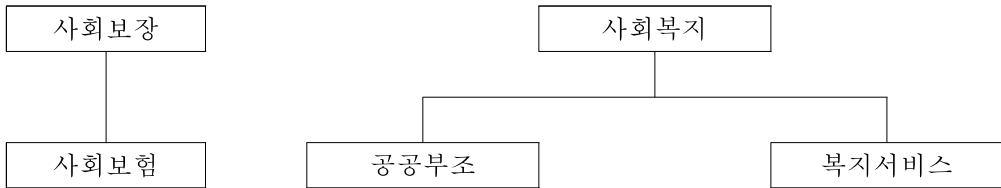
마지막으로 체제유지론적 사회보장은 자본주의 체제를 유지하기 위한 방책이라는 이해이다. 대표적인 연구로는 “사회보장은 일반적 위기 단계에 이르러 자본주의 사회가 스스로 붕괴를 방지하기 위하여 임금의 재분배를 통하여 사회적으로 국민의 최저생활을 보장하는 제도”라는 곤도오의 주장을 예로 들었다. 여기서 중요한 점은 사회보장제도는 자본주의의 일정 시기, 즉 자본주의의 일반적 위기단계에서 등장한다는 시점과 자본주의의 붕괴를 방지하기 위한 제도를 하는 것이다. 그러나 사회보장제도의 가장 중요한 생존권을 간과하여 사회보장으로 중요한 결함을 가지고 있다고 지적한다.¹¹⁾

타다는 앞서 언급한 바와 같은 통합론적 접근, 생존권론적 접근, 체제유지론적 접근을 통하여 사회보장제도는 제1차 세계대전 후(後)라는 자본주의의 일정 시기에 등장한다는 것과 공공부조제도와 사회보험제도의 양대(兩大)제도에 의해 구성(통합)된다는 것, 그리고 국민의 생존권을 국가가 보장한다는 것과 이를 통하여 사회의 안정을 확보하고자 하는 것이라고 정리하였다. 그러면서 이는 각각 같은 것을 다른 측면에서 본 것으로 역사적인 논술을 통하여 통일적인 설명을 하고자 하였으며, 그 결과로 “사회보장제도는 제1차 세계대전 후에 국가가 승인한 국민의 생존권에 근거하여 국민의 최저한도의 생활을 국가가 보장하고 이로써 자본주의 사회의 안정을 도모하기 위한 제도이며, 구빈(救貧)제도와 방빈(防貧)제도를 통하여 제도의 체계”라고 규정하였다. 그러면서 그 구체적인 예로 앞서 언급한 사회보장제도심의회의 ‘50년 권고’를 언급하였다.¹²⁾

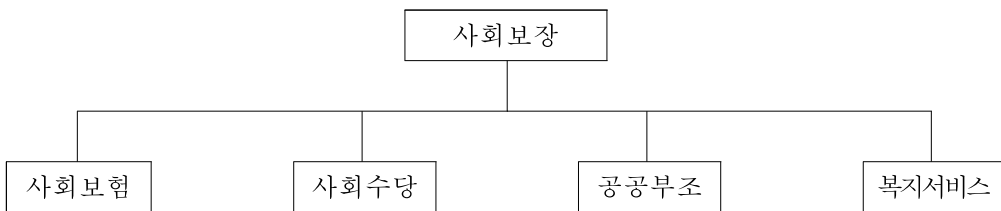
11) 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館 pp.7-9.

12) 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館 p.14.

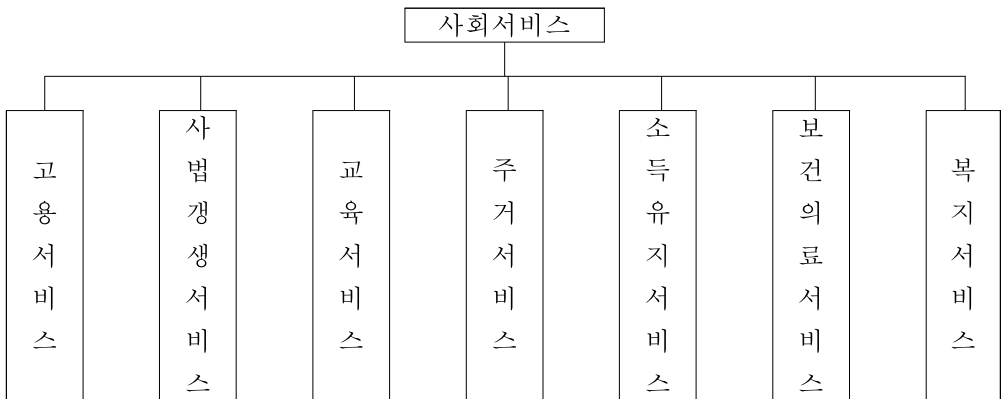
2.3. ‘사회보장’과 ‘사회복지’와의 교과서적 위치관계



<그림1> 병렬형



<그림2> 사회보장 상위형



<그림3> 사회서비스형

이와 같은 사회보장에 대한 이론적 연구와는 별개로 일본에서 일반적으로 이해되고 있는 ‘사회보장’과 ‘사회복지’와의 위치관계¹³⁾는 그림1, 그림2, 그림3과 같다.

그림1의 병렬형은 사회보장과 사회복지를 같은 수준으로 간주하여 사회보장은 사회보험으로 사회복지의 공공부조와 복지서비스로 구성된다고 것이다. 그림2의 사회보장 상위형은 사회보장은 사회보험, 사회수당, 공공부조, 복지서비스로 구성된다는 것이며, 그림3의 사회서비스형은 사회보장과 사회복지의 따로 구분하지 않고 사회복지서비스는 고용서비스, 사법更生보호서비스, 교육서비스, 주거서비스, 소득유지서비스, 보건의료서비스, 복지서비스로 구성된다는 것이다.

이상과 같은 '사회보장'과 '사회복지'의 교과서적 분류에도 불구하고 일본 정부는 사회보장제도심의회의 '50년 권고'를 유지하고 있으며 사회보장이나 사회복지와 관련된 모든 근거는 이를 바탕으로 하고 있다. 따라서 '사회보장', '사회복지'와 관련된 공식문서에는 최고위법인 일본국헌법 제25조(생존권 규정)에 기초하고 있으며, 그 아래에 사회보장제도심의회의 '50년 권고'를 위치시키고 있다.

일본의 사회보장(복지)관련 법체계는 기본법인 사회복지법을 기반으로 복지6법(생활보호법, 모자 및 과부복지법, 노인복지법, 아동복지법, 신체장애인복지법, 지적장애인복지법), 기타 관련법(정신보건 및 정신장애인복지에 관한 법률, 개호복지법, 장애인종합지원법 등)으로 이루어져 있다. 이 법체계내에는 우리나라의 사회보장기본법에 해당하는 법은 존재하지 않는다. 그러나 사회보장기본법에 준하는 역할을 하는 것이 앞서 언급한 사회보장제도심의회의 '50년 권고'인 것이다.

다시 말해서 일본은 사회보장심의위원회의 사회보장제도안(표1 참조)의 목차에서도 알 수 있듯이 사회보장을 사회복지의 상위개념으로 위치시키고 있음을 알 수 있다.

3. 우리나라 복지 관련법에 나타난 '사회보장'과 '사회복지'의 혼용사례¹⁴⁾

3.1. 대한민국헌법에서 '사회보장'과 '사회복지'의 등장

앞서 언급한 헌법 제34조제2항의 '사회보장', '사회복지'란 용어는 언제부터

13) 『新版·社会福祉学習双書』 編集委員会編(2008) 『社会福祉概論』 全国社会福祉協議会, p. 9.
(전호성(2015) 「구로지역의 변천과 사회복지」 『디지털 시대의 구로지역』 한국학술정보, p.219에서 재인용.)

14) 전호성 외 5명(2015) 「사회서비스 제공 시설 분류체계 개편 연구」 pp.10-31을 일부수정 편집함.

헌법상에 등장한 것일까? 1948년에 제정된 제헌헌법에서는 없었던 ‘사회보장’이나 ‘사회복지’라는 용어는 1963년 12월26일 전부 개정된 헌법 제6호¹⁵⁾에서 “국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다”(제30조제2항)는 규정으로 헌법 조문 상에 ‘사회보장’이 처음으로 등장한다.

이를 계기로 1963년 11월5일 「사회보장에관한법률」이 제정되면서 법률상 처음으로 ‘사회보장’에 관한 정의가 규정된다. 즉, “국민의 인간다운 생활을 도모하기 위한 사회보장제도의 확립과 그 효율적인 발전을 기함”¹⁶⁾을 목적으로 “사회보장이란¹⁷⁾ 사회보험에 의한 제공여와 무상으로 제공하는 공적부조를 말한다”고 정의하였다. 이는 현대적인 의미의 사회보장에 비하면 다소 미흡한 정의이지만 1963년 전부 개정된 헌법 제6호의 “국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다”와 脈을 같이 하고 있다.

한편, ‘사회복지’라는 용어는 1980년 전부 개정된 헌법 제9호¹⁸⁾ “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”로 그전까지의 ‘사회보장’에 이어 ‘사회복지’가 추가됨으로써 헌법 조문에 처음 등장하게 된다. 그러나 그 후 ‘사회보장’과는 달리 ‘사회복지’와 관련된 법률상의 용어정의는 지금까지 이루어지지 않고 있다. 다만 ‘사회복지’라는 용어 자체의 정의는 아니지만 사회복지사업법에서는 “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원으로 목적으로 하는 사업’(사회복지사업법 제2조)으로 정의하고 있다.

즉, 정부는 우리나라 최고위법인 헌법에서 ‘사회보장’과 ‘사회복지’에 대한 용어가 약20여년의 차이를 두고 각각 등장하였음에도 불구하고 각각의 용어에 대한 명확한 (상하위)개념정리를 하지 않음으로 인하여 최근에 이르기까지 혼란을 야기하는 빌미를 제공하게 된 것으로 사료된다.¹⁹⁾

15) 1963년 12월17일 시행.

16) 사회보장에 관한 법률 제1조(목적).

17) 사회보장에 관한 법률 제2조(사회보장의 정의).

18) 1980년 10월27일 전부개정, 시행.

19) 물론 ‘사회보장’이나 ‘사회복지’의 상하위 개념 정리가 반드시 이루어질 필요가 있느냐 라는 의문을 생길 수 있으나, 본 연구가 중점을 두고 있는 취지가 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 개념정리에 따른 우리나라 사회보장제도의 재구축이라는 점이나 개념정리가 되지 않음으로 인한 법제도의 혼동

3.2. 전부개정 前 사회보장기본법 vs 현행 사회보장기본법

2013년 전부 개정된 사회보장기본법의 주요내용 중에서 본 연구의 중점 대상조항은 제3조(정의)와 제16조부터 제19조까지의 '사회보장기본계획'과 '연도별 시행계획의 수립·시행 등' 및 '사회보장에 관한 지역계획 수립·시행 등'이다.

전부개정 前 사회보장기본법에서는 사회보장(제3조 제1호), 사회보험(동조 제2호), 공공부조(동조 제3호), 사회복지서비스(동조 제4호), 관련복지제도(동조 제5호)에 대하여 규정하였다. 또 보건복지부장관은 사회보장에 관한 기본 목표 및 추진방향, 주요 추진과제 및 추진방법, 자원조달방안, 사회보장의 전달체계, 사회보장 관련 기금 운용방안, 그 밖에 사회보장을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항을 포함하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 위원회의 심의를 거쳐 사회보장 증진을 위한 사회보장장기발전방향을 5년마다 수립하여야 한다고 규정하고 있었다.

〈표2〉 사회보장기본법 전부개정 前後 비교

개정 前	개정 後
<p>제 3 조(정의)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<u>사회보장</u>”이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, <u>사회복지서비스</u> 및 <u>관련복지제도</u>를 말한다.</p> <p>2. 생략</p> <p>3. 생략</p> <p>4. “<u>사회복지서비스</u>”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모</p>	<p>제 3 조(정의)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<u>사회보장</u>”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, <u>사회서비스</u>를 말한다.</p> <p>2. 생략</p> <p>3. 생략</p> <p>4. “<u>사회서비스</u>”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주</p>

이 현실적으로 문제되고 있기 때문이다.

<p>든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다.</p> <p>5. “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다.</p>	<p>거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.</p> <p>5. “평생사회안전망”란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.</p>
<p>제 20 조(사회보장 장기발전방향의 수립) 제 22 조(주요시책 추진방안의 수립 및 평가)</p>	<p>제 16 조(사회보장 기본계획의 수립) 제 18 조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) 제 19 조(사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행 등)</p>

주: 진한글씨와 밑줄은 편의상 필자가 그음.

전부 개정된 사회보장기본법은 ‘사회보장’의 정의가 사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성한다는 큰 틀에서는 형식을 유지하였으나, 세부적인 면에서는 차이를 보였다. 그 주요내용은 표2에서는 알 수 있듯이 사회적 위험요소의 예시를 기존의 질병, 장애, 노령, 실업, 사망에 더하여 출산, 양육, 빈곤을 추가시켰으며, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 사회서비스로 통합 확대하였다.

전부개정前 사회보장의 정의에서 “(전략) 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며……”가 전부개정 後에는 ‘빈곤을 해소하며’가 삭제되고 ‘빈곤’이 사회적 위험 요소 중의 하나로 자리매김하게 되었다. 이것, 즉 사회보장은 시대적 상황에 따라 다양하게 출현되는 사회적 위험요소로 인하여 ‘빈곤’에 이르러 생활이 어려워진 모든 국민을 국가가 보호²⁰⁾하여 빈곤을 해소하여야 한다는 취지에서 벗어난 것으로 풀이된다. 다시 말해서 사회적 위험

20) 정확하게는 ‘보호’가 아닌 ‘보장’이라 하겠다.

인 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사유로 빈곤에 처해서 일상생활이 어려운 국민의 생활을 보장하는 것이 사회보장이라고 해석한다면 '빈곤'은 인과관계의 원인이 아닌 결과에 해당하는 것 '빈곤'을 사회적 위험 원인의 하나로 간주하는 것은 쉽게 이해하기 힘든 부분이다.²¹⁾

이는 곧 '사회보장'과 '사회복지'의 관계에서 어느 쪽이 상위개념이며 어느 쪽이 하위개념이나 라는 논란과도 일맥상통한다고 하겠다. 이 또한 법률상 혹은 정부차원에서 '사회보장'과 '사회복지'의 개념정리를 하지 않은 탓으로 볼 수 있다. 필자가 이와 같이 주장하는 이유는 3.3에서 살펴보는 바와 같이 '사회보장'과 '사회복지'의 개념 혼동으로 인하여 법률, 제도상에 커다란 혼란을 야기 시키고 있기 때문이다.

3.3. 사회보장급여법 vs 사회복지사업법

서론에서 언급하였듯이 사회보장기본법에 근거한 실천법으로 사회보장급여법이 제정되면서 사회복지(보장)제도적 측면에서 커다란 혼란이 야기되었다. 기존의 사회복지사업법에 근거하여 수립·시행되던 지역사회복지계획에 변화와 제도시행에 차질이 발생했다.

<표3> 사회보장급여법과 사회복지사업법의 비교

사회보장급여법	사회복지사업법
제15조(지원계획의 수립 및 시행)	제7조의2(지역사회복지협의체)
제4장 사회보장에 관한 지역계획 및 운영체계 등	제1장의2 지역사회복지계획의 수립·시행
제1절 지역사회보장에 관한 계획	제15조의3(지역사회복지계획의 수립)
제36조(지역사회보장계획의 내용)	제15조의4(지역복지계획의 내용)
제37조(지역사회보장계획의 시행)	제15조의5(지역복지계획의 시행)
제38조(지역사회보장계획의 변경)	제15조의6(지역복지계획의 시행결과 평가)
제2절 지역사회보장 운영체계	사회복지사업법 시행령
제40조(시·도사회보장위원회)	제7조의2(지역사회복지계획의 수립방법 및 제출시기)
제41조(지역사회보장협의체)	제7조의3(지역복지계획의 수립시기 및 변경)
제42조(사회보장사무전담기구)	

21) 이 부분에 대한 상세한 논의는 차후의 과제로 남겨둔다.

제43조(사회복지전담공무원) 제44조(복지위원)	제7조의4(지역복지계획 시행결과의 평가)
-------------------------------	------------------------

주: 사회복지사업법 및 사회복지사업법 시행령에 기술된 내용은 사회보장급여법 시행과 관련되어 현행법에서는 삭제된 항목임.

먼저, 사회보장기본법의 전부개정으로 인하여 급히 제정된 사회보장급여법에서는 중앙정부가 수립하는 ‘사회보장 기본계획’에 맞추어 ‘지역사회보장에 관한 계획’을 수립하고 시행하는 조항을 설치한다. 이 조항의 설치로 인하여 표2에서 알 수 있듯이 사회복지 사업법에서 수립·시행하던 지역사회복지계획의 수립, 내용, 시행, 시행결과의 평가 조항이 삭제되었고, 이와 관련된 사회복지사업법 시행령 조항 또한 함께 삭제되었으며, 이 계획을 수립하는 주체인 지역사회복지협의체 조항 역시 삭제되었다.

그런데 문제는 사회복지사업법에서 규정한 지역사회복지계획, 지역사회복지협의체 등과 사회보장급여법에서 규정한 지역사회보장에 관한 계획, 지역사회보장협의체 등의 내용이 대동소이(大同小異)한 것은 물론이거니와 계획수립과 시행에 있어서도 시기상의 문제가 상당하였다. 이는 정부에서도 그 문제를 파악하고 있었던 것으로 판단되며, 이를 증명하는 것이 다음과 같이 경과조치라 하겠다.

제3조(지역사회보장계획의 수립에 관한 경과조치) 「사회복지사업법」 제15조의3에 따라 수립·시행 중인 지역사회복지계획은 이 법 시행 후 최초로 지역사회보장계획을 수립하기 전까지는 지역사회보장계획으로 본다.

제4조(지역사회보장협의체에 관한 경과조치) 「사회복지사업법」 제7조의2에 따른 지역사회복지협의체는 지역사회보장협의체로 본다.

제6조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 「사회복지사업법」의 규정을 인용하고 있는 경우 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있을 때에는 종전의 규정을 갈음하여 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

이 경과조치는 바꾸어 말하자면 우리나라의 법체계가 주먹구구식이라는 것은 여실히 보여주는 예라 하겠다. 동시에 정부조차도 ‘사회보장’과 ‘사회복지’를 혼동하고 있거나 혼용사용하고 있다는 것을 알 수 있다.

4. 맺음말

우리나라의 법체계에서 '사회보장', '사회복지'와 관련하여 최고위법은 대한민헌법이며, 앞서 기술한 바와 같이 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”(대한민국헌법 제35조제2항)가 그것이다. 헌법 다음으로는 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지 하는 것”(사회보장기본법 제1조)을 목적으로 하는 사회보장기본법이 위치한다.

사회보장기본법 다음으로는 사회보장급여법과 복지사업법이 위치하는데 두 법률은 상하위 개념이 아니고 병렬개념이다. 그 이유는 사회보장급여법의 목적과 사회복지사업법의 목적에서 알 수 있다. 먼저 사회보장급여법은 “이 법은 「사회보장기본법」에 따른 사회보장급여의 이용 및 제공에 관한 기준과 절차 등 기본적 사항을 규정하고 지원을 받지 못하는 지원대상자를 발굴하여 지원함으로써 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 최대한 보장하고, 사회보장급여가 공정하고 효과적으로 제공되도록 하며, 사회보장제도가 지역사회에서 통합적으로 시행될 수 있도록 그 기반을 구축하는 것”(사회보장급여법 제1조)으로 목적하고 있어 사회보장기본법의 하위법률인 것이다.

한편 사회복지사업법은 “이 법은 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 도모하고, 지역사회의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지함”(사회복지사업법 제1조)을 목적으로 하고 있으며, 동시에 사회복지사업법에 따른 사회복지사업과 관련된 법률을 나열하고 있기 때문이다.

바꾸어 말하자면 우리나라의 법체계는 사회보장을 정의하고 있는 사회보장기본법 아래에 사회보장급여법과 사회복지사업법이 병렬적으로 나열되기 있는데, 이는 아직까지 정부차원에서 '사회보장'과 '사회복지'의 개념정리가 명확히 이루어지고 있지 않기 때문이다.

반면 일본은 경우, 학계의 이론적 논의나 교과서적 개념이 아닌 적어도 정

부차원에서는 일본국헌법 제25조와 사회보장제도심의위원회의 ‘50년 권고’를 바탕으로 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 개념정리가 명확하기에 법제도 내에서도 우리나라와 같은 혼동과 혼란은 최소화할 수 있었다고 결론내릴 수 있겠다.

이에 본 연구는 일본의 사례분석을 통하여 우리나라에서도 정부차원에서 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 개념정리가 명확히 이루어질 필요가 있다는 문제제기와 함께 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 용어자체의 의미를 재고(再考)할 필요성이 있다는 것을 주장하고자 한다.

먼저, ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 개념정리에 대해서는 기존의 「사회보장기본법」을 기준으로 그 상위법으로 헌법 제34조제2항과 하위 법으로 「사회복지사업법」과 「사회보장급여법」 존재하는데, 하위법이 병렬적이라는 문제점을 해결하기 위해서는 두 법률을 통폐합하여 새로운 법률제정이 필요하다는 것이다. 다음으로 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 용어자체의 의미를 재고할 필요성에 대해서는 ‘사회보장’과 ‘사회복지’라는 용어가 일본에서 만들어진 번역어로 원어(原語)인 social security나 social welfare가 실제로 미국에서는 우리나라나 일본에서와는 다른 의미로 사용되고 있다는 점과 사회주의 국가에서는 또 다른 의미로 사용되고 있다는 점을 들 수 있다. 이에 두 번째 ‘사회보장’과 ‘사회복지’의 용어자체의 의미 재고(再考)는 다음 연구과제로 넘기고자 한다.

【참고문헌】

- 이인재·류진석·권문일·김진구(1999) 『사회보장론』 나남출판.
 장인협·이혜경·오정수(2006) 『사회복지학』 서울대학교출판부.
 전호성(2015) 「구로지역의 변천과 사회복지」 『디지털 시대의 구로지역』 한국학술정보, p.219.
 쿠도오 쓰네오, 전호성역(2011) 『왜 사회보장인가?』 도서출판 치우.
- 北場勉(2002) 「日本国憲法における「社会保障」の誕生」 『日本社会事業大学研究紀要』 第49集, pp.69-109.
 工藤恒夫(2003) 『資本制社会保障の一般理論』 新日本出版社.
 古賀昭典(1997) 『社会保障論 第2版』 ミネルヴァ書房.
 佐口卓·土田武史(2003) 『社会保障概説 第四版』 光生館.
 『新版·社会福祉学習双書』 編集委員会編(2008) 『社会福祉概論』 全国社会福祉協議会, p. 9.

- 田多英範(2007) 『現代日本社会保障論 第2版』 光生館.
_____ (2009) 『日本社会保障制度成立史論』 光生館.
福武直(1983) 『社会保障論断章』 東京大学出版会.
山上賢一(1979) 『日本の社会保障制度』 中央經濟社.

【자료】

- 대한민국헌법
사회보장기본법
사회보장에 관한 법률
사회복지사업법
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률
日本国憲法
社会保障制度審議會(1950) 「社会保障制度に関する件」

논문 투고 일자 : 2016.03.03.

논문 심사 일자 : 2016.04.18.

게재 확정 일자 : 2016.04.28.

 <要旨>

 日本の「社会保障」の概念分析を通じた
 我が国の社会保障体系の再構築のための方案研究その一

田端成

本研究は、我が国において「社会保障」と「社会福祉」が混同して使用されていることが法制度にまで影響を及ぼしていることに注目した。その解決のための方法論として「社会保障」と「社会福祉」という用語の原点である日本の社会保障に注目した。日本において「社会保障」の用語が位置づけられた経緯と学界における「社会保障」の理論的論争、そして主な教科書における「社会保障」と「社会福祉」の位置関係を分析した。

その結果、我が国においても政府レベルで「社会保障」と「社会福祉」の概念整理が明確に行われる必要があるという問題定義と、「社会保障」と「社会福祉」の用語自体の意味を再考する必要性を提示した。まず、「社会保障」と「社会福祉」の概念整理については、既存の「社会保障基本法」を基準にすると上位の法律には憲法第34条第2項があり、下位の法律には「社会福祉事業法」と「社会保障給付法」があるものの、その二つの法律が並列的であるという問題点があり、解決するためにはそれらを統廃合して新たな法律を整備する必要がある。次に、「社会保障」と「社会福祉」の用語自体の意味を再考する必要性については、「社会保障」と「社会福祉」という用語は日本で翻訳されたものであり、その原語である social security と social welfare は米国においては韓国や日本とは異なる意味で使用されている点と、社会主義国家では更に異なる意味で使用されている点を考える必要がある。

 Rebuilding a Plan of Study of the Korean Social Security system through the
 Concept Analys of Japanese 'Social Security' (1)

Jun, Ho-Sung

This study is aimed at clarifying the definitions of 'social security' and 'social welfare' that affect diverse social policies in Korea. This study reviewed the transitional definition and theoretical discussions of social security in Japan, which affected the definitions of two terms in Korea: social security and social welfare. It also tried to explore how major Japanese textbooks presented the relationship between these two terms. Results of this study showed that the definitions of social security and social welfare in the U. S. were translated and conceptualized in different ways in both Japan and Korea, additionally, it suggested redefining the two terms to reform social policies such as the Act on Social Service and the Act on Provision of Social Security in Korea.