

우리나라 社會保障制度의 長期計劃과 現行制度의 改善方案

方 甲 漸

| <目 次> | |
|---------------|----------------------|
| I. 序 論 | VI. 우리나라 社會保障制度 |
| II. 美國社會保障制度 | VII. 우리나라 社會保障制度의 長 |
| III. 英國社會保障制度 | 期計劃 |
| IV. 日本社會保障制度 | VIII. 우리나라 勞災保險制度의 問 |
| V. 曼萊지어社會保障制度 | 題點과 그 改善方向 |

I. 序 論

第2次 世界大戰 終了후부터 本格的으로 各國에서 實施하게 된 社會保障制度는 4半世紀가 지난 오늘날에 이르러 1969年 現在로 全世界 132個國 가운데서 123個國에서 한 制度 以上을 實施하고 있는 實情이다. 여기에서 現在 實施하고 있지 않는 나라를 들어보면 Equatorial Guinea, Kuwait, Lesotho, Maldives Islands, Mauritius, Nanru, 北傀, Nepal, Southern Yemen등이다.

여기에 1940年 以後 社會保障實施國數의 趨移를 보면 다음과 같다.

<表 1> 社會保障制度實施國家數의 趨移

| 制 度 | 1 9 4 0 | 1 9 4 9 | 1 9 5 8 | 1 9 6 9 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| 老齡, 瘦疾, 遺家族 | 33 | 44 | 58 | 97 |
| 健 康 | 24 | 36 | 59 | 68 |
| 勞 災 | 57 | 57 | 77 | 120 |
| 失 業 | 21 | 22 | 26 | 34 |
| 家族手當 | 7 | 27 | 38 | 62 |
| 計 | 57 | 58 | 80 | 123 |

資料 : U.S. Department of H.E.W., Social Security Programs Throughout the World, 1969
(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969)

이期間中 社會保障制度實施國家數가 急激히 增加하게 된 主要原因是 첫째로, 全然 實施치 않고 있던 나라가 새로이 實시하거나 既히 實施하고 있던 나라에서 새로운 制度를 追加하였기 때문이고 둘째로, 新生獨立國數가 顯著히 增加하였기 때문이며 例를 들어 1949~69年の 20年間에 55個國에 달하는 新生國家가 생겼다.

123個國의 各種 社會保障制度를 檢討해 볼 때 모든 나라에서 共通的으로 實施할 수 있는 最適制度는 찾아 볼 수 없다는 點을 指摘할 수 있다. 大體로 各國에서는 社會保障制度를 自國의 貧困에 관한 特殊事情과 그 問題의 重要性에 따라서 實施하였고 發展시켰다. 換言해서 各國은 그나라의 特別한 社會·政治·經濟의 與件이나 邊境——社會保障制度가 國民에게 미치는 心理的인 影響, 私保險 등을 通한 個人保障의 比重과 그 程度, 經濟狀態, 그 밖의 制度의 要素 등——에 따라서 社會保障制度를 實施하고 發展시켰다.

오늘날 우리나라의 社會保障制度에 관한 研究는 매우 重大한 意義를 지니고 있다고 생각하는 바, 그 重要한 要素를 들어 보면 우리나라는 第2次 世界大戰이 끝난 뒤 오늘날에 이르기 까지 經濟開發計劃에 의한 產業化過程의 進展, 人口의 都市集中化現象, 急速히 增加하는 人口, 貧困者의 增加現象, 完全失業이나 潛在失業問題, 人口階層別이나 地域別所得分配의 不均衡, 傳統的인 家族制度의 崩壞 등을 들 수 있다.

過去 1, 2次에 亘한 經濟開發計劃의 實施와 繼續的인 第3次計劃의 實施로 우리나라의 經濟는 刮目할 만한 成長을 이룩하였으나 急激한 經濟의 成長은 經濟, 政治, 社會 등 各分野에 걸쳐서 크나큰 構造的인 變動을 가져 왔으며 이러한 變動은 相互作用으로 갖가지 問題를 派生시키고 있다. 1人當 國民所得은 200弗台에 到達하기는 하였으나 貧困問題는 그 様相을 달리해 가며 그 質과 量에相當한 變化를 가져오고 있다. 그러므로 이러한 貧困問題에 대해서 積極的으로 對策을 講究해서 이에 對處해 나아가야 하겠는 바, 이에는 무엇보다 家計를 통한 私的인 對策의 樹立이 要望되며 아울러 政府의 이에 관한 갖가지 行政的인 支援이 必要하나 이와 아울러 繼續的인 經濟發展을 調和있게 이룩하기 위해서 社會保障과 같은 政府의 貧困對策이 必要하다고 하겠다.

1. 研究目的

이 研究의 目的是 經濟社會不安이나 貧困의 程度를 緩和시킴으로써 우리나라 經濟의 發展을 促進시키기 위한 社會保障制度에 관한 長期方向의 設定과 現在 實施하고 있는 労災保險制度에 관한 改善方向을 提示하는데 있다.

2. 研究範圍

이 研究는 위의 研究目的을 達成하기 위해서 選定된 몇 나라의 社會保障制度의 發達過程

을 簡單히 살펴보고, 現在 우리나라에서 實施하고 있는 實質的으로 唯一한 制度인 勞災保險制度에 관하여 研究한 다음, 이를 土台로 우리나라 社會保障制度를 위한 長期方向을 設定함과 아울러 實施中에 있는 勞災保險 또는 產災保險制度의 問題點과 이의 改善方向을 提示코자 한다. 이 研究에 包含되는 나라는 英國, 日本, 美國, 말레지어의 4個國이며 이들 나라는 各己 特徵있는 制度를 實施中에 있는 바, 英國의 경우에는 大體로 全國民을 對象으로 均一據出에 均一給與를 支給하는 原則을 採擇하고 있음에 比하여 美國의 경우에는 主로 被用人物을 주축으로 하여 一部 國民을 對象으로一般的으로 賃金比例據出에 立脚한 賃金相關給與原則을 通用하고 있다. 이에 比하여 日本은 한 制度에 이 두가지 原則을 모두 實施하고 있다.

3. 研究方法

이 研究를 效果的으로 進行시키기 위해서 選定된 國家인 英國, 日本, 말레지어, 美國의 4個國政府와 直接 接觸하여 資料를 蒐集하고 國際勞動機構·國際社會保障協會와 같은 國際機關과 接觸하여 資料를 蒐集하며 該當國의 이 分野의 專門學者와 接觸하고 끝으로 既刊行物을 選定하여 必要한 資料를 蒐集한다.

그러나 社會保障과 같은 分野의 研究를 함에 있어서 資料入手에 크나큰 困難에 當面하였으며 長久한 時間이 所要되었음을 添言하여 둔다.

II. 美國의 社會保障制度

1. 發展過程

美國의 社會保障制度가 처음으로 마련된 것은 1908年的 일로서 이는 勞災保險을 통하여 이루어진 것이다. 그 후 1935年に 通過한 본 社會保障法(Social Security Act)를 통하여 社會扶助 또는 公的扶助, 老令, 遺家族, 不具, 失業 등의 여러 社會保險制度가 實施되었으며, 1940年代에 이르러 California, New Jersey, New York, Rhode Island 등 4개주에서 非職業的 不具保險制度가 마련 되었는 바, 그 후 1969年に Hawaii가 追加되어 5개 州로 증가 되었고 1965년에는 老令年金制度에 健康保險이 追加되었다. 이처럼 1900年代에서 1960年代에 이르기 까지 여러 制度가 實施되고 追加되었는데 그 根幹은 勞災制度와 社會保障法으로 마련된 老令·遺家族·永久不具年金制度, 失業保險制度, 社會扶助制度에 의하여 이루어져 있다. 여기에 1900年代 以前에 實施하였던 政府의 公的 貧困對策에 관하여 간단히 살펴 보기로 한다.

1900年代 以前에 있어서는 大體로 公的 貧困對策으로서는 두 制度가 있었으며 그 하나는

救貧使役場制度이었고 다른 하나는 救護對象者에 대한 直接救護制度이었다. 各級政府機關에서는 이 두 制度를 모두 英國系의 定着民이 英國의 것을 그대로 모방하여 實施하였다.

救貧使役場은 地方政府에서 管理運營되었으며 이들 使役場은 英國의 경우와 같이 市民들로부터 猛烈한 非難의 對象이 되었다. 그 첫째 理由는 이러한 機關을 運營한 經驗이 없는 地方官吏들이 使役場勞務者들을 苛酷하게 非人間的으로 取扱하였으므로 이 機關은 恐怖雰圍氣에 휩싸여 있었기 때문이다. 둘째로 이들 使役場維持費는 過度한 運營費支出로浪費가 많았으며 대부분의 경우 所要豫算의 결반 이상이 이事業과 關聯이 없는 直接的으로 事務費로支出되었기 때문이다.

直接救護制度에 있어서는一般的으로 労役場이나 그 밖의 指定使役場에 入所할 수 없는階層이나 扶養子女를 가진 主婦나 一時적으로 救護를 必要로하는 階層을 대상으로 하였으며 이들 階層에서 救護를 받기 위해서는 매우 嚴格한 賚力調查를 거쳐야 했으며 紹與는 現物形態이었다. 이 制度도相當한 非難을 받았는데 그 主要한 理由는 非能率의行政, 時間·金錢·勞力 등의 浪費, 各種給與의 不充分性등과 아울러 政府當局者の 社會福祉에 관한 참다운 認識의 不足때문이었다. 이 制度는 地方稅에 의해서 運營되었다.

美國制度에서 特異性을 發見할 수 있는데 이는 健康保險制度의 實施가 遲延되고 있다는事實이며 現在 겨우 老齡者를 위한 制限된 制度가 實施되고 있을 뿐이라는 事實이다. 그 主要理由는 私保險의 發達과 組織的인 社會團體 (美國醫師會包含)에 의한 反對라고 하겠다. 그러나 이 制度의 追加는 時間問題라고 하겠다.

2. 勞災保險制度

美國에서 最初로 實施한 社會保障制度인 勞災制度는前述한바와 같이 1910年代에 州政府別로 管掌하여 取扱되었다. 美國에서 勞災制度가 實施되게 된 動機는 여럿이 있으나 그中 몇 가지를 들어보면 첫째로 英國보다 뒤늦게 시작된 產業革命의 結果로 產業災害問題는 그 深刻性을 더 해 갔다는 事實을 들 수 있다. 比較的 急速히 成長한 產業發展과 새롭고 強力한 動力機械類의 操作으로 因하여 높은 事故率을 나타냈다. 둘째로 過去처럼 產業災害로 말미암아 起起되는 雇傭主 責任을 雇傭主責任法만으로 다루기가 매우 어렵게 되었고 不適合하게 되었다는 點을 들 수 있다. 在來法의 경우에는 職場에서 被用人이 公務遂行中 負傷을 當할 경우 그 被用人이 雇傭主로부터 補償을 받기 위해서는 먼저 그의 負傷이 그의 雇傭主 過失로 因한 것이라는 點을 立證해야 했다. 이와 아울러 被用人의 權利는 共同雇傭(common employment), 主從(fellow-servant), 共同過失(contributory negligence)

등의 諸原則에 의해서 制限 받았다. 이런 原則들은 主로 英國에서 適用하였던 것으로서 產業革命이 일어나기 以前에 마련되고 普遍化되었다. 따라서 工場의 規模가 적고 機械가 單純하며 被用人의 數가 적어서 서로 알고 지냈는 時代에 適用하기에는 別 問題가 없었다고 하겠으나 이 制度로서는 現實問題를 取扱할 수 없게 되었다. 即 近代產業에 있어서는 大規模生產이 主幹을 이루게 되고 複雜하고 精密한 機械를 使用하게 되며 多數의 被用人이 單一雇傭主에 의해서 雇傭되었으므로 產業災害에 대한 一般認識이 急激히 變化되었다. 즉 產業災害는 大體로 被用人 個人的 過失에 의해서 發生한다고 보기 보다는 複雜性, 機械化, 非人間關係 등으로 特徵지울 수 있는 近代產業 發達過程에서 發生하는 것이며 이로 因한 災害에 대해서는 近代產業이 의당히 支拂해야 하는 代價라고 생각하기에 이르렀다.

이러한 새로운 原則에 立脚해서 過去와 같이 產業災害가 個人過失에 基因된 것이라는 法의 精神이 바탕이 된 制度는 자취를 감추게 되고 無過失責任主義에 기초를 둔 새로운 勞災法이 美國에서 制定되게 되었으며 이 法이 마련 된 것은 1902年의 일이며 이런 制度가 Maryland州政府에서 처음으로 實施되었다. 이 法은 指定된 危險한 產業에 限해서 適用되었으며 致命的인 負傷인 경우의 補償金限度를 \$1,000로 限定하였고 이 制度는 雇傭主와 被用人의 共同據出에 의해서 運營되었다. 그러나 不幸히도 이 制度는 聯邦憲法에 背친다는 理由로 1904년에 廢棄되지 않을 수 없게 되었는바 그 根據는 賠審員에 의해서 公正히 裁判받을 수 있는 雇傭主와 被用人의 權利를 剝奪한다는 데 있었다.

이런 일이 일어난 뒤에 있어서도 勞災制度를 위한 社會運動은 계속되었으며 時代의 으로 보아 이때야말로 美國에서는 進步의인 自由主義運動이 頂點에 到達하였을 때였다. 그러다가 드디어 1908年에 이르러 聯邦政府에서 勞災制度를 마련하였는데 이것은 聯邦政府官吏를 위한 것이 있으며 이렇게 해서 勞災運動에 있어 聯邦政府에서 主導權을 掌握하기에 이르렀다. 1910年에는 8個州에서 勞災法을 制定하였는데 얼마뒤에 모두 違憲이라고 宣言되었다. 그러나 1911年에 10個州에서 亦是 勞災法을 制定하였는 바 이 制度는 違憲이란 낙인이 찍힐이 없이 오늘날에 이르고 있으며 그후 여타 州에서도 뒤를 따라 勞災法을 實施하였다.

여기에서 簡單히 勞災運動을 反對한 理由를 살펴 보면, 첫째로 雇傭主의 自發의인 對策講究가 不能하므로 구태어 이 方面의 政府介入이 不必要하다는 主張을 들 수 있다. 事實當時 U.S. Steel 會社 같은 大企業에서는 企業自體內에 被用人의 災害에 대한 對策이 自發의으로 마련되고 있었다. 둘째로 州內의 不公平을 그 理由로 내세웠다. 即 이 勞災制度가 州別로 制定될 경우 이 制度를 갖지 않는 州의 企業은 不利한 立場에 서게 된다는 點을 들 수 있다. 세째로 이 制度가 마련될 경우 被用人의 精神狀態를 이완시킬 可能性

이 크다는 點을 들었으며, 그 까닭은 이 制度에서 마련된 給與를 받기 위해서 故意의 으로 負傷을 當할 可能성이 多分히 있기 마련이라는 데 있었다.

이와 같은 理由로 反對하는 사람이 많았으므로 이 制度의 制定이 自然히 遲延되었다. 여기에서 美國勞災制度의 特徵을 들어 보면 州政府에서 이 制度를 管掌하고 있고, 州間의 差異가 많으며 따라서 多樣性을 지니고 있다는 點이다. 그러나 그 原則에는 共通性이 있으며 이것이 곧 產業災害로 因한 被用人の 經濟的 損失에 대한 補償이 雇傭主의 責任이라는 點이다.

1) 擔保危險

勞災制度에서 擔保하는 危險은 職業의인 負傷, 疾病, 死亡 등이다.

이 制度에서 가장 問題가 되어온 것은 職業病의 擔保問題이다. 初期의 勞災制度에서는 오로지 突發의이며 偶然의인 負傷에 局限해서 擔保하였으며 따라서 職業病에 대해서는 擔保하지 아니하였던 것이다. 그 理由를 몇 가지 들어보면 첫째로 職業病을 擔保할 경우에 所要되는 費用問題를 憂慮하였으며, 이 경우 몇몇 產業에 대해서는 莫大한 經濟的 負擔을 주게 되는 結果를 考慮하여 擔保範圍에서 除外되었다. 그러다가 1930年代에 이르러 職業病患者가 急激히 增加하게 됨에 따라 이 問題를 두 가지 方法으로 解決을 試圖하였다. 하나는 擔保되는 職業病名을 法에 規定하는 方法이고, 다른 하나는 職業과 聯關係를 지닌 疾病은 모두 擔保하는 方法을 말한다. 첫째 方法의 長點은, 첫째로 이 制度를 통한 擔保危險의 範圍와 雇傭主責任을 明確히 事前에 알 수 있다는 點을 들 수 있고, 둘째로 雇傭主責任을 產業過程을 통해서 發生되는 疾病에 局限시킬 수 있다는 點을 들 수 있으며, 세째로 効率의인 損害豫防이 可能하다는 點이며, 이는 特定職業病이 어떤 產業過程에서 發生하는가를 究明할 수 있기 때문에 可能하고, 네째로 이 方法의 短點이라고 할 수 있는 새로운 職業病 發生에 대한 問題는 이런 疾病을 擔保「리스트」에 새로이 追加하므로서 可能하다는 點을 들 수 있다. 둘째 方法의 長點으로서는 새로운 形態의 職業病의 發生에 대해서는 自動的으로 擔保하여 被用人을 保護할 수 있다는 點을 들 수 있다.

이 制度에서 擔保되는 負傷은 職業과 負傷과의 因果關係 有無를 통해서 判別된다. 大部分의 州法에서 規定하는 바는 負傷이 職業을 통해서 일어나고 職業을 遂行하는 過程에서 發生해야 한다고 되어 있다. 이 條文의 表現은 比較的 簡單하나 實際適用이나 解釋에 있어서는 그의 容易하지 않으며 勞使間에 紛爭이 생기는 重要한 根源이기도 하다.

擔保危險을 規定함에 있어서 거의 모든 州에서 「不實한 行動」으로 因한 負傷을 除外하고 있다. 또한 大部分의 州에서는 故意의인 負傷을 除外하고 있으며, 그 例로 飲酒로 因하

거나 安全裝具를 使用할 것을 拒否하거나, 必要한 治療를 拒絕하므로서 일어나는 負傷 등을 들 수 있다.

2) 保障技法

勞災危險을 擔保하는 技法은 社會保險技法이며 그 適用에 있어서는 州間에 差異를 나타내고 있다. 그 技法의 形態에 있어서는 自家保險, 民營保險, 政府管掌保險 등의 셋이 있는 바, 自家保險의 경우에 있어서는 雇用主가 危險을 直接 管理運營하며, 民營保險의 경우에는 勞災危險을 民營保險會社를 通해서 管理運營된다. 州政府管掌의 경우에 있어서는 이 危險管理를 州政府에서 맡는 바 이를 다시 分類해서 州政府獨占形態와 自由競爭形態로 區分할 수 있으며, 前者の 경우에는 모든 雇用主를 州政府管掌制度만을 活用토록 強制規定을 두는 경우를 말하는 것이고, 後者の 경우란 自家保險, 民營保險會社, 州政府基金 등의 3者가 相互競爭하며 이 危險을 取扱하는 경우를 말하는 것이므로 雇用主로서는 그 方法의 選擇權이 最大限으로 保障되어 있는 셈이다.

3) 對象階層

i) 勞災制度에서 對象으로 하는 階層은 대체로 세가지 方法으로 規定하고 있는데 (1) 危險職業에 局限하는 方法 (2) 除外階層을 法規定으로 明示하는 方法 (3) 企業의 從業員數로 除外企業을 明示하는 方法이 바로 그것이다.

첫째方法은 이 制度發足初期에 使用된 것으로 이 制度의 對象階層을 特히 危險한 產業에 限定시켰으며 그 후 漸次로 그 階層을 擴大시켰고 아직까지 몇몇 州에서는 그 對象階層을 危險產業이나 매우 危險度가 높은 產業에 限定시키고 있다.

둘째方法에 있어서 最初부터 가장 흔히 볼 수 있는 除外對象은 農業從事者 (全州中 3/5의 여려 州), 家計勞動者 (5/6의 여려 州), 日雇勞動者 (3/5의 여려 州), 危險性이 없거나 極히 적다고 規定한 職業에 從事하는 者 (1/4의 여려 州) 등이다.

세째方法에서는 一定數 以下の 被用人을 雇用하는 雇用主를 除外한다. 여기에서 規定하는 最少規模란 州에 따라 다르나 1人에서 14人에 公한다. 이렇게 被用人數로 限定하는 主要理由는 첫째로 事務의 困難을 克服하기 위함이고, 둘째로 小規模企業의 引受를 꺼려한 民營保險會社側의 態度 때문이다.

勞災法의 類型은 또한 (1) 強制適用의 경우와 (2) 任意適用의 경우로 區分할 수 있는 바, 強制適用의 경우에는 法에서 規定하는 產業이나 企業은 雇傭主나 被用人의 意思에 拘碍됨이 없이 強制的으로 이 制度에 加入해야 하고, 任意適用의 경우란 法에 規定된 產業이나 企業에 있어서 雇傭主와 被用人이 自意的으로 加入하게 됨을 말한다. 美國의 경우를

보면 1910年代에 있어서는 強制適用을 避하였다는데 그 理由는 主로 違憲與否에 관한 是非를 回避하기 위함이었다. 그러나 1917年에 이르러 違憲問題의 解決을 보았으나 아직까지 強制適用을 위한 움직임이 그리 強力하지 않다고 하겠다. 오늘날에는 全州 가운데 約 3/5의 여타 州에서 強制適用法을 갖고 있는 實情이다.

任意適用의 경우에는 이 法의 適用範圍를 擴大시키기 위해서 대체로 두가지 方法을 使用하였다. 即 첫째로 이 法의 適用을 拒絕하는 경우 不文法을 통한 辯論의 權利를 亨有치 못하도록 規定하였다. 둘째로 產災로 因한 負傷이 일어나기 以前에 이 制度加入을 拒絕하지 않은 限 이 制度에 加入한 것으로 看做하였다.

4) 給與受領資格要件

美國의 勞災制度는 州政府에 의해서 主管되는 경우가 一般的으로 州에 따라서 相當한 差異를 찾을 수 있으나 이를 要約하면 다음의 셋으로 分類할 수 있는데, 이것이 곧 (1) 法으로 給與受領이 可能한 產業과 企業에 從事하는 被用人을 規定하는 方法 (2) 勞災給與를 受領하기 위해서는 職業과 負傷과의 因果關係를 成立시켜야 한다고 規定하는 方法 (3) 待期期間을 設定하는 方法 등을 말한다.

다시 말해서 被用人이 勞災法에서 規定하는 各種給與를 受領하기 위해서는 이 法의 適用을 規定한 產業이나 企業에 從事하고 있어야 하고 因果關係를 確定시키기 위해서 負傷이 職業을 遂行하면서 생겼거나 遂行하는 過程에서 생겼어야 한다고 規定하였으며 些少한 負傷을 除外하고 費用을 節減시키며 피병을 最低로 줄이기 위해서 待期期間을 設定하였다.

5) 労災給與

① 給與의 種類

給與의 種類는 一般的으로 (1) 不具給與 (2) 死亡給與 (3) 醫療給與 (4) 再活給與의 넷으로 區分할 수 있다. 이들 給與는 醫療給與를 除外하고서는 大體로 被用人의 災害 以前給料에 比例한다. 不具給料에는 몇 가지 種類가 있다.

完全不具給與는 現金形態로 週給으로 支給하며 一般的으로 災害當時의 平均週給料의 線이 通例이며 이에 最高金額限度, 最長支給期間限度, 最高給與總金額限度를 設定하게 된다. 臨時一部不具給與는 대체로 不具期間中의 所得과 不具以前平均所得과의 差額의 2/3線으로 簡定한다.

大部分의 경우 永久一部不具의 경우에는 給與支給基準表를 作成하여 이를 適用시키며 支給期間은 不具의 等級에 따라 다르다. 死亡給與는 遺家族에 支給된다.

勞災制度의 初期에 있어서는 醫療給與를 極히 制限된 範圍에서 支給하였으며 어떤 州에

서는 全然 醫療給與를 支給하지 않았다. 그러나 世界第1次大戰 以後 醫療給與는 大幅의 으로 緩和되거나 그 内容이 충실해 졌다. 一般的으로 醫療給與에는 治療, 外科手術, 入院 등 諸給與를 包含하였으며 支給始期는 負傷日이나 不具日의 當日이었다. 1930年까지 勞災 制度를 갖고 있는 모든 州에서는 紿與種類에 醫療給與를 追加하였으나 大部分의 경우 그 支給額에 있어서 最高限度를 設定하였는데 이는 1人當 限度와 1疾病當 限度를 基準으로 하였다. 1950年代부터 醫療給與에 關한 限 無制限 支給原則이 實施되기에 이르렀으며 美國 全州中 4/5의 州에서 이 原則을 採擇하고 있고 1/5 州에서는 아직도 그 總額을 制限하고 있다.

再活給與는 一般的으로 身體的으로 다시 機能을 恢復하는 데 그치고 있다. 1920年代에 이르기까지는 대체로 再活給與를 支給하지 않았고 極히 少數의 州에서만 支給하였는 바 그 主要理由는 現金給與나 現物形態의 醫療給與의 경우처럼 紿與支給效果가 뛰어하지 못하기 때문이고 그 費用이 比較的 커기 때문이었다. 그러나 그후 労災로 인한 負傷으로 永久不具한 現象이 일어났을 경우 그 狀態에서 再就業할 수 있을 程度로 再活시키는 方向으로 再活給與의 内容을 충실히 하기에 이르렀다.

② 紿與水準

勞災制度에서 規定한 各種現金給與는 元來 災害를 當한 被用人이 災害以前에 受領한 紿與額의 一定한 比率을 支給하도록 그 基準을 設定하였으며 그 紿與額의 最高限度와 最低限度는 대체로 物價와 賃金水準의 變動에 미치지 못하였다. 例를 들어 이 制度의 初期에는 勞災로 負傷을 입은 被用者は 勞災法에서 規定한 平均週賃의 50%를 實質的으로 받을 수 있었으나 오늘날에는 實質的으로 이 水準의 紿與를 받기는 매우 어렵다. 實例를 들어 보면 1950年에 平均週賃의 60%水準의 紿與를 받은 州는 50個 州 中에서 2個州에 不過하였다. 그러나 多幸히도 오늘날의 形便은 훨씬 나아졌다고 하겠다. 即 大部分의 州에서 60~66 2/3%의 紿與水準을 維持하고 있다. 여기에서 看過할 수 없는 事實은 紿與水準을 決定함에 있어 被用人의 紿與額을 極大化시키는 問題의 重要性은 鈍化되기 마련이라는 點이며 그 理由는 最高限度額을 設定하기 때문이다. 最低限度額設定의 趣旨로 漸次 鈍化되어 간다고 볼 수 있는 바 그 重要理由는 賃金水準이 上昇傾向을 나타내기 때문이다.

앞서 指摘한 바와 같이 一般的으로 醫療給與에 있어서 必要한 醫療需要를 어떤 限度를 設定함이 없이 無制限으로 支給하는 傾向이 濃厚하다. 이런 制度가 가지는 長點으로서는 몇 가지를 들 수 있는 바, 첫째로 永久不具의 可能性을 最大限으로 排除할 수 있으며, 둘째로 不具의 程度를 最低로 줄일 수 있고, 세째로 勞災로 因한 負傷에 대한 治療를 初期에

充分히 治療함으로써 治療期間을 短縮시킬 수 있다는 點들이 바로 그것이다.

③ 財 源

美國의 大部分의 州에서는 雇傭主만의 捷出에 의해서 이 制度가 運營되고 있는데 그 根本理由는 產業災害에 대한 法的賠償責任이 雇傭主에게 있다고 생각하기 때문이다. 이 경 우 州에 따라 다르기는하나 一般的으로 雇傭主는 그의 法的賠償責任에 對備하기 위해 民營保險會社와 接觸해서 保險措置를 하거나 企業內部에 自家保險基金을 設定할 수 있 는데, 前者の 경우 雇傭主는 保險料를 保險會社에 支拂하게 되며 後者の 경우에는 科學的 인 保險料算出을 통해서 自家保險基金에 拂入하게 된다. 또한 州에 따라서는 州政府안에 마련한 勞災保險機構에 加入할 수 있으며 이 경우 保險料는 이 州政府保險機構에 支拂하게 된다. 保險處理에 所要되는 雇傭主負擔은 平均 被用人에 대한 債給總額의 1%에서 1.5%에 達한다. 이밖에 雇傭主는 直接的으로나 間接的으로 州監督當局에서 所要되는 費用을 負擔하게 된다.

몇몇 州에서는 被用人도 所要費用의 一部를 負擔토록 規定하고 있다.

④ 監 督 行 政

大體로 勞災制度에 관한 監督은 두가지 形態로 이루어지고 있는데 그 하나는 勞災監督 官을 통해서 監督하는 것이고 다른 하나는 法廷을 통해서 間接的으로 監督하게 되는 경우 를 말한다.

大部分의 州에서는 勞災制度를 特別產業委員會나 專擔監督廳을 통해서 監督한다. 法廷 을 통해서 監督하는 경우란 勞災給與支給에 대한 監督을 直接的으로 하는 것은 아니며 負傷을 입은 被用人, 雇傭主나 保險會社가 서로 協議해서 給與額을 決定한다는 것을前提로 한 것이다. 따라서 法廷이 이 制度의 監督機能을 한다는 것은 이들 關聯人들이 合意에 到達하지 못한 경우에 限하며 이들의 異議를 調整하기 위해서 法廷이 介入하여 解決을 試圖하게 된다. 元來 이 方法은 傳統的인 在來式 方法에 屬하며 옛날부터 實施해 오는 雇傭主 賠償責任法의 殘滓라고 하겠다. 그러므로 세로운 理論에 立脚한 勞災制度가 實施됨에 따라 이 制度는 漸次로 자취를 감추게 될 것이다.

勞災制度의 圓滑한 効率的인 運營을 위해서 罷災가 發生할 경우 各種給與를 支給하는 方法에 있어서는 (1) 合意制度(agreement method) (2) 直接給與制度(direct payment method) (3) 公聽制度(hearing method) (4) 3位形態制度(triple-form method) 등이 있는 바 여기에서는 評論을 省略하기로 한다.

III. 英國社會保障制度

1. 發達過程

英國의 勞災保險制度를 살펴 보기전에 앞서서 社會保障制度의 發達過程을 簡單히 考察하여 보기로 한다.

英國社會保障制度로서 最初에 實施된 것은 救貧法(Poor Law)으로 이는 1601年에 制定되었는 바 그 動機는 enclosure 運動과 戰爭 등에 있었다고 하겠다. 大體로 餓饉이 일어나지 않는 限 16世紀에 이르기 까지는 社會保障의 必要性이 없었다고 하겠는데 그 主要理由는 國民이 制限된 農村地域에서 安定된 生活을 營爲하였으며 都市에서 職工들은 「길드」에 屬해 있었기 때문이라고 하겠다. 이 當時 危險이 發生하여 貧困이란 現象이 일어나면 都市의 경우 職工「길드」組織에서 救護의 손을 내밀었고 農村의 경우 農夫는 그들의 用役代價로 領主나 教會에서 마련한 對策에 의해서 救濟되었다.

그리던 것이 16世紀에 이르러 中世紀의 封建社會로부터 近代의 產業社會로 變遷됨에 따라 經濟·社會的 變化를 이르켜 農村社會에 바탕을 둔 社會秩序는 무너지고 말았다. 이 當時 英國은 世界에서 一大羊毛生產國家로 發展하였으며 이 羊毛市場이 世界規模로 發展함에 따라 이 產業에 從事하는 職人이 被用人으로 轉落되었으며 이런 現象은 都市에만 局限된 現象이 아니고 農村에까지 波及되었는데, 이것은 늘어나는 羊毛需要를 充足시키기 위해서 農土를 養羊場으로 轉換시킴에 따라 일어난 現象이다. 이런 事態는 脊은 農民을 失職化시켰다. 農村에서 일터를 잃은 農民이 大量으로 求乞群化하였다.

위와 같은 變化 以外에도 몇 가지 事態가 發生하여 이런 社會現象을 더욱 惡化시켰다. 첫째로 16世紀의 宗教改革을 들 수 있으며 이로 말미암아 英國教會는 로마教會로부터 獨立되었으며 이 結果로 龐大한 로마教會所有地를 英國王室의 것으로 만들었는 바 이런 現象은 教會라고 하는 一種의 救護源泉의 하나를 끊어 버리는 結果를 초래하였다. 둘째로 장미戰爭을 비롯한 數 많은 戰爭을 들 수 있는데 이들 戰爭이 끝난뒤 除隊軍人們이 폐를 지어 거리를 徘徊하게 되었다. 따라서 社會의 救貧을 必要로 하는 貧困者의 數가 늘어났다.

只今까지 說明한 바와 같은 社會的, 經濟的 諸般現象으로 英國은 歷史上 처음으로 救貧法을 制定하기에 이르렀다.

두번째로 制定한 社會保障制度는 勞災法으로서 이것이 곧 1875年的 일이다. 세번째로

制定한 制度는 無據出老今年金制度이며 이것은 1908年の 일이다. 그러나 1911年に 이르러 國民保險法을 通過시켜 이 法을 통하여 健康保險制度와 失業保險制度를 實施하기에 이르렀으며 1925年에는 據出老今年金制度를 마련하여 大體로 社會保障制度의 태두리를 갖추게 된 셈이다.

散發의으로 制定된 各種社會保障制度는 갖가지 問題點을 낳아 이를 訂正시키기 위해서 이 制度의 一大整理와 改革을 斷行하지 않으면 안되게 되어 1941年부터 研究를 거듭해 오다가 1944年부터 새로운 制度를 마련하게 되었다. 即 1944年에는 政府에 國民保險部法을 통해서 國民保險部를 新設하여 健康保險과 失業保險, 勞災保險, 失業扶助, 無據出老今年金 등을 管掌하게 되었으며 1944年에는 家族手當制度를, 1945年에는 國民保險(產業災害)法을 비롯하여 國民保險法, 國民健康서비스法, 그리고 國民扶助法 등을 각各 通過시켜 世界에서 가장 包括的인 社會保障制度를 마련하게 되었다.

2. 勞 災 制 度

勞災制度를 說明하기에 앞서서 이 制度의 制定을 必要로 하게 된 社會的・經濟的情勢變動을 살펴 보기로 한다.

1850-75의 25年 동안은 主로 外國貿易과 技術革新으로 好景氣가 繼續되었다. 그러나 1875年 以후에는 國內外 市場에서 激甚한 競爭이 계속되었는데 이는 工產品 뿐만 아니라 農產物까지도 包含한 것이다. 이런 狀況下에서 勞動運動은 더욱 過激하게 되었으며 이와 아울러 勞動組合은 그들 組合員의 生活水準을 向上시키기 위해서 團體交涉權을 發動하였다. 勞動運動이 過激해지자 雇用主側에서도 反勞動運動을 展開하여 勞動爭議는 그 極에 達하였다고 하여도 過言이 아니었다. 이러한 與件下에서 1897年에 保守政權에 의해서 勞災法이 制定되었다.

이 法이 마련되기까지 被用人은 그의 雇用主를 위해서 公務遂行中 負傷을 當하였을 경우 補償받기 위해서는 不文法에 의해서 그의 雇用主를 相對로 訴訟을 提起할 수 밖에 없었다. 이런 法的 節次를 밟기 위해서 被用人은 그의 被害가 雇用主의 過失로 因한 것이라는 것을 立證하지 않으면 안되었다. 이와 같은 方法으로 災害를 當한 被用人이 그의 雇用主로부터 補償을 받기 위해서는 적지 않은 어려움이 뒤따랐다. 即 被用人的 被害가 그가 就業當時 甘受하기로 한 危險의 發生으로 因한 것이라는 것이 立證되거나 共同過失로 因한 것이라는 것이 立證될 경우에는 補償을 받지 못하게 되거나 그 額數를 制限받게 되었다. 또한 제아무리 公務遂行中에 일어난 負傷이라 할지라도 그 負傷이 被用人的 同僚의

所行으로 말미암아 생겼을 경우에는 그의 雇用主로부터 補償을 받지 못하게 되어 있었다.

그러나 1897年의 勞災法에서는 完全히 새로운 原則이 認定되었으며 이것이 곧 雇用主의 無過失責任主義인 것이며 이 原則에 따르면 被用人이 雇用主를 위해서 業務遂行中에 일어난 負傷이나 死亡에 대해서는 雇用主가 絶對的인 責任을 질여지게 되어 있다.

여기에서 1897年法의 內容을 簡單히 살펴 보기로 한다.

1) 擔 保 危 險

1897年法에서 對象으로 하여 擔保하는 危險은 職業의 災害로 因한 被用人の 死亡과 負傷이었다. 即 이 法을 통하여 雇用主는 그를 위해서 職務를 遂行하는 過程에서 突發의 災害가 發生하여 死亡, 完全 또는 部分職務遂行不能이란 現象이 被用人에게 생겼을 때 이렇게 해서 입은 經濟的 損害를 補償할 責任을 規定하였다. 그러나 이 法에서는 雇用主가 이런 危險의 發生에 對備해서 保險處理를 해야한다고 強制規定을 두지는 않았다.

2) 保 障 技 法

이 法에서 採擇한 保障技法은 社會保險이며 이를 三으로 區分할 수 있다. 첫째로 民營保險을 通한 處理方法을 들 수 있고, 둘째로 雇用主에 의한 自家保險方法을 들 수 있으며, 세째로 雇用主相互組織을 通한 方法을 들 수 있다.

여기에 1919年에 있은 政府의 勞災制度調査에 관해서 살펴 보기로 한다. 이 政府調査의 根本目的是 勞災制度를 政府管掌下에서 運營하느냐의 與否를 檢討하고 또한 이 制度의 缺陷이 무엇인가를 究明하는데 있었다. 이 調査委員會의 調査結果 다음과 같은 몇 가지 缺陷이 指摘되었다. 첫째로 自家保險인 경우 雇用主의 支拂能力의 衰失로 補償金을 支給하지 못할 危險性이 存在하고 있다는 點이 指摘되었다. 둘째로 雇用主들의 相互組織인 경우 每年 發生하는 債務를 갚기에 充分한 準備金이 積立될 수 있다는 保障이 없다는 點이 指摘되었다. 세째로 民營保險會社를 通하여 保險處理를 할 경우 保險料率이 過度히 높다는 點이 指摘되었다. 이같이 調査委員會는 勞災保險에 있어서 經費 및 利潤要素가 制限되어야 한다고 強調하였다. 또한 이 調査委員會는 完全한 政府管掌制度의 必要性을 主張하여 이런 制度의 制定을 提案하지는 않았으나 이 制度의 效率의 連營을 위해서 政府監督이 必要하다는 點은 力說하였다.

1923年에 이르러 政府는 保險會社들로부터相當한 部分의 保險料를 各種給與의 形態로 支給하겠다는 自發의 同意를 얻었다. 이렇게 해서 1940年代에 이르기까지 勞災危險을 保險會社를 通하여 保險處理하거나 雇用主相互組織을 通하여 對備하였다. 그러나 여기에 參考로 指摘할 것은 1934年에 炭礦產業에서는 民營保險會社를 通해서만 保險處理할 것을

決定하였다는事實이다.

3) 對象階層

1897年法에서 對象으로 하는 階層은 鐵道, 製造業, 鑄業, 採石業, 技術系建築業에 從事하는 被用人们이었다. 이처럼 對象產業이 指定된 것은 이들 產業이 가장 危險하다고 認定하였기 때문이다. 1900년에 이르러 그 對象範圍를 擴大하여 農業勞動者를 包含하였고 1906年에는 事務職勞動者까지도 包含하였는데 여기에는 年收 £250 以下의 階層만에 局限되었으며 1942年에는 이 年收限度를 £420으로 引上하였다. 그 理由는 失業保險과 健康保險制度와 均衡을 이룩하기 위해서였다.

4) 紙與受領資格要件

勞災制度에서 支給하는 各種給與를 받을 수 있는 要件이란 比較的 簡單하며 雇用主를 위해서 職務를 遂行中이거나 그 過程에서 災害를 當해야 한다는 것이다. 여기에서 「職務를 遂行中이거나 그 過程에서」란 表現에 대해서는 數 많은 訴訟을 誘發하였는 바 그후 大體로 그 內容이 確實해졌다. 「職務를 遂行中」이기 위해서는 災害가 被用人们的 職業으로 因하여 생겨야 하고 「職務를 遂行하는 過程」에서 發生한 災害란 勤務時間中の 것이라고 解釋하기에 이르렀다. 產業疾病은 1918年에 그 補償이 決定되어 紙與種類에 追加되었는바이는 職業病을 말한다.

5) 勞災給與

① 紙與의 種類

1897年 以後 使用하고 있는 勞災給與는 災害發生 以前의 勞賃에 比例한 것이었는데 그 理由는 이런 災害로 因한 經濟的 損失은 現金給與인 限 劳賃과 有關하기 때문이다. 이 原則은 1940年代까지 계속되었다.

② 紙與水準

1897年法에서 支給한 紙與水準은 災害發生前 賃金의 50%이었으며 最高 20 S.로 制限하였다. 死亡인 경우에는 一時金으로 3年間 賃金에 該當하는 金額이거나 £150 이거나 이 두 金額中 많은 金額을 遺家族에게 支給하여 最高補償金을 £300로 規定하였다. 1923年法을 통하여 最高補償金을 £300에서 £600로 引上시켰으며 最低金額을 £150에서 £200로 引上措置하였다. 1931年에 完全不具補償額을 平均勞賃의 50%로 決定하였던 原則을 補完하여 紙與水準을 平均 週賃의 一定한 金額으로 策定하여 달리하였다. 即 平均 週賃이 25 S. 以上인 경우에는 紙與水準을 75%로 策定하였고 50 S. 以上인 경우에 50%로 策定하였다. 部分不具인 경우에는 紙與水準을 平均 週給 50 S.을 基準으로 그 以上인 때에는 災害

前 平均週給과 災害후 所得과의 差額의 50%로 하였고, 平均週給이 25 S. 未滿인 때에는 그 差額의 50%에서 75% 範圍로 하였다. 即 平均週給이 25 S. 未滿인 때에는 紙與水準을 그 差額의 75%로 策定하였다.

1943年에는 完全不具 紙與의 最高週給與額을 最初 13週 期間中 30 S.로부터 35 S.로 引上 시켰고 그 후에는 40 S.로 하였다. 그러나 部分不具紙與의 水準은 그대로 두었다. 또한 最高死亡一時金을 £600에서 £700로 引上시켰고 最低限度를 £200에서 £300로 引上 策定 시켰다. 이같이 紙與水準을 物價와 賃金水準이 올라 갈에 따라 때때로 引上措置를 取하였다.

③ 財 源

앞서도 말한 바와 같이 이 勞災法에서는 鎌業을 除外하고는 이 制度의 運營을 위해서 所要되는 財源에 대해서 規定한 바 없고 다만 災害補償責任을 雇傭主에게 賦課하였을 뿐이다. 이처럼 비록 法을 통해서는 保險處理할 것을 規定한 바 없으나 大部分의 雇傭主는 民營保險會社나 雇傭主들의 相互組織을 通해서 保險處理를 하였다.

④ 監 督 行 政

勞災制度의 運營은 大體로 雇傭主나 民營保險會社가 맡았으며 時間이 經過함에 따라 非效率性이 나타났다. 그 中 몇 가지를 들어 보면, 첫째로 雇用主와 被用人間에 訴訟事件이增加하였으며, 둘째로 保險會社 間에 支給給與額에 있어 많은 差異를 볼 수 있었고, 세째로 治療후에 考慮해야하는 再活을 위한 努力이 缺如되었으며, 네째로 產業災害豫防을 위한 努力이 不足하였다는 點 등을 들 수 있다.

3. 勞災保險制度

오늘날 英國에서 實施하고 있는 勞災保險制度는 앞서 說明한 勞災制度를 보다 發展시킨 것으로써 新로운 包括的인 社會保障制度를 마련할 때 그 制度의 하나로서 制定한 것이며 이것이 1948年的 일이다. 그 후 1965年の 改正을 거쳐서 오늘에 이르고 있다.

이 制度를 통하여 法에서 規定하는 모든 雇傭主는 社會保險處理를 하도록 一元化시켰다. 여기에서는 職務遂行中 負傷을 當하거나 死亡한 被用人이나 그들의 遺家族에게 各種 紙與를 支給하며 法에서 規定하는 48 種에 達하는 職業病에 대해서 各種給與를 支給하며 治療를 배운다.

1) 搶 保 危 險

勞災制度의 경우와 같이 被用人이 雇傭主를 위해서 公務遂行中에 입는 災害로 因하여

負傷이나 死亡 그리고 疾病으로 입는 經濟的 損失이다.

2) 保 障 技 法

앞서도 言及한 바와 같이 1948年과 1965年の 勞災保險方法 [The National Insurance (Industrial Injuries) Act]에 의거하여 모든 雇傭主는 勞災危險을 社會保險을 통하여 處理토록 規定하고 있다.

3) 對 象 階 層

雇傭主를 위하여 일하고 있는 被用人은 모두 包含한다. 鐵業에 從事하는 被用人들을 위해서는 追加支給토록 하는 特別措置를 取하고 있다.

4) 紿與受領資格要件

勞災制度의 경우와 같이 雇傭主를 위해서 勤務中이나 그 過程에서 發生한 負傷, 死亡, 疾病 등과 같은 現象이 일어 났을 경우 紿與를 받을 수 있는 要件이 갖추어지게 되며 여기에는 大體로 待期期間이 없다.

5) 勞 災 紿 與

① 紿與의 種類

給與의 種類에는 臨時不具給與, 永久不具給與, 死亡給與로서의 年金, 醫療給與 등이 있다.

② 紿 與 水 準

臨時不具給與는 最高 賃金의 85%까지 支給하며 1969年 現在로 모든 被用人에 대해서 均一給與를 支給하였으며 그 額數는 被用人, 妻, 子女 등에 따라 差等을 두고 있다. 即 被用人에게는 週當 £7 15 S.를, 妻에게는 週當 £1 11 S.를, 첫 子女에게는 £1 11 S.를, 둘째 子女에게는 13 S.를, 세째부터는 각각 週當 11 S.를 支給하고 既婚婦女子나 少年被用人에 대해서는 낮은 均一給與를 支給한다. 이 紿與를 받기 위해서는 3日의 待期期間이 必要하며 最高 26週間 支給한다.

永久不具給與는 年金形態로, 完全不具인 경우 週當 最高 £8 8 S.을 支給하며, 이밖에 就業不能手當으로서 週當 £5를, 그리고 週當 扶養家族手當이나 繼續的인 看護나 保護가 必要한 경우를 위해서 追加給與를 最長 13週間 支給한다.

醫療給與는 國民健康 서비스制度에서 받도록 規定하고 있다.

死亡給與로서 遺家族에게 未亡人年金과 孤兒年金을 週給으로 支給하며 첫 26週間과 그 후를 區分하여 첫 期間에는 그 후 보다 많은 紿與를 支給한다. 即 未亡人年金으로서 첫 26週동안 週當 均一給與 £7와 扶養子女給與로서 첫 子女에게는 週當 £2 9 S.를, 둘째 子

女에게는 £1 11 S.를, 그 다음부터는 매 子女에게 週當 £1 9 S.를 追加支給하고 그 후부터는 遺家族에게 定額週給을 支給하는 바 그 金額은 形便에 따라 다르다.

孤兒年金은 첫 子女에게 £2 9 S.를, 둘째 子女에게 £1 11 S.를, 세째부터는 각각 £1 9 S.를 支給한다.

③ 財 源

英國勞災保險制度의 財源은 特異하게 被用人, 雇傭主, 政府의 3者가 모두 據出토록 되어 있다. 即 1969年 現在로 被用人은 男子인 경우 週當 11d.을, 그리고 女子인 경우 8 d.를 據出하며 雇傭主는 男子被用人을 위해서 週當 1 S.을, 女子被用人을 위해서 9 d.를 據出하는 바 이같이 男女를 區別하여 그 金額을 달리하고 있다. 政府는 被用人과 雇傭주의 據出總額을 基準으로 그 金額의 20%를 據出한다. 여기에 注意할 것은 醫療給與나 追加年金에 대한 據出은 包含되지 않고 있다는 事實이다.

④ 監 督 行 政

據出과 現金給與支給은 健康社會保險部(Department of Health and Social Security)에서 管掌하며 醴療給與支給이나 據出은 國民健康서비스(National Health Service)에서 主管하고 있다.

IV. 日本社會保障制度

1. 發達過程

日本에서 最初로 마련한 社會保障制度는 健康保險法의 制定을 통한 것으로서 이것은 1922年의 일이며 이의 實施는 1927年까지 延遲되었다. 이 制度發足當時는 所謂 筋肉勞動者만을 對象으로 하였으며 그 후 漸次로 適用對象이 擴大되었고 오늘날에 이르러서는 日本醫療保險制度의 核心이 되어 있다.

이 健康保險制度를 마련하게 된 社會的, 經濟的 背景을 簡單히 살펴 보면 1次大戰勃發 후 누렸던 好景氣는 歷史上 드물게 보는 國民經濟의 繁榮을 가져 왔다. 그러나 終戰後 멀어 탁친 不景氣는 激甚한 不景氣를 隨伴하였으며 物價高를 가져 왔고 國民의 動搖를 가져 왔다. 이를 要約하면 첫째로 「쌀暴動」과 같은 農民騷動을 들 수 있으며 地主와 小作人間의 紛爭이 그치지 않았다. 둘째로 物價高로 因한 生活苦로 勞動者의 處地가 어려워지자 勞使紛爭이 繢出하였으며 勞動運動이 激化되었다.

그러나 多幸히도 日本이 1922年頃에는 經濟不況에서 벗어나려고 할 즈음 不幸히도 關東

大震災가 1923年에 일어나 經濟好轉의 꿈이 송두리채 무너지고 말았다.

이런 社會的 與件下에 最初의 社會保險法이 日本議會에 上程되어 通過를 보았으며 이法은 歐洲諸國 特히 獨逸制度를 研究하여 만들었다. 이때 政府는 이 法의 必要性에 대해서 세가지 理由를 들었는데 이를 들어 보면, 첫째는 勞動者의 窮乏問題를 緩和하기 위함이고, 둘째는 勞動者의 健康을 維持케 함으로써 勞動生產性을 向上시키기 위함이며, 세째로 勞使協調를 圓滑히 이룩하기 위함이라고 하였다.

이 法의 施行은 大地震으로 因하여 1927年까지 遲延되었다.

1938年에는 健康保險制度에서 除外된 階層을 對象으로 한 國民健康保險制度가 마련되었는데 그 主要한 制定動機는 이 當時 팽배하고 있던 軍國主義思想과 執權者들이 그들의 目的을 達成하기 위하여 國民健康 特히 青少年들의 健康을 增進시킬 必要性을 痛感한 데 있었다고 하겠다.

日本이 敗戰한 後 처음으로 制定한 社會保障制度는 社會扶助 또는 公的扶助制度로서 그動機는 第2次大戰終了 후 나타난 深刻한 國民의 生活苦, 失業, 物價高, 生產施設의 破壞, 軍解體, 海外地로부터의 歸還人の 增加 등등의 諸般現象으로 國民經濟가 破壞에 빠지자 이를 解決하기 위한 한 方法으로 美軍政當局에 의해서 이 制度가 1946年에 마련된 것이다.

그 후 美軍政當局은 1947年 日本社會保障制度에 대한 全般的인 再檢討를 加하여 그 所產의 하나로서 1941年에 勞災保險制度를 만들었다. 또한 同年에 失業保險制度를 만들어 終戰후 漫延된 失業問題를 緩和시키고 失業으로 因한 生活難을 減少시키기 위해서 努力하였다.

老齡問題에 대 한 對策은 1941年에 制定된 厚生年金保險에서 그 始發點을 찾을 수 있으며 이 當時は 軍閥이 侵略戰爭을 本格的으로 準備하고 있던 때이어서 이 法制定의 根本目的은 戰爭準備를 위한 資金調達에 있었다. 이 制度에서는 被用人만을 對象으로 하였다. 그 후 數次에 걸친 社會保障制度에 관한 真摯한 研究로 이 制度의 本然의 目的을 達成하기 위해서 「老齡」이란 社會危險에 대한 對策을 講究치 않을 수 없게 되어 1959年에 이르러 全國民을 對象으로 하는 國民年金制度를 만들게 되었다.

이렇게 하여 日本社會保障制度는 「健康不良」과 「老齡」이란 危險에 대해서 職場을 中心으로 한 被用人을 對象으로 하는 制度와 여기에서 除外되는 全國民을 對象으로 하는 制度의 둘로 區分하고 있다. 即 健康不良問題를 위해서는 健康保險과 國民健康保險의 두 制度를 두고 있으며 老齡問題를 위해서는 厚生年金保險과 國民年金의 두 制度를 두고 있다.

2. 勞災保險制度(勞動者災害補償保險)

앞서 說明한 바와 같이 日本勞災保險制度는 第2次大戰終了 후 美軍政當局인 SCAP에서 主動이 되어 마련한 것이며 이는 最初의 社會保障制度인 健康保險制度의 缺陷을 是正하기 위함이다.

1) 擔 保 危 險

勞災保險에서 擔保하는 危險은 職業과 關聯을 가진 健康不良과 死亡이다.

2) 保 障 技 法

이 制度는 政府管掌의 強制的인 社會保險制度이다.

3) 對 象 階 層

이 制度에서 對象으로 하는 階層은 常時 5人 以上的 勞動者를 雇傭하는 事業體에서 勤務하는 被用人이며 最初에는 製造業, 鐵業, 運送業, 建設·林業 등 危險한 業種에 從事하는 被用人에 局限하였으나 1955年에는 이를 漁業에 擴大시켰다. 여기에서 除外되는 階層은 自營者와 家用勞動者이다. 그러나 이들은 願할 경우 任意適用으로서 對象에 包含시킬 수 있다. 船員과 公務員에 대해서는 別途制度에서 對象으로 하고 있다.

4) 給與受領資格要件

被用人이 雇傭主를 위해서 勤務中이나 그 過程에서 發生한 突發의인 原因에 의한 負傷이나 死亡이며 職業疾病까지도 包含한다.

5) 勞 災 給 與

① 給與의 種類

이 制度에서 마련한 給與의 種類에는 療養補償給與, 休業補償給與, 長期傷病補償給與, 障害補償給與, 遺族補償給與, 葬祭費 등등이 있다.

② 給與의 水準

療養補償給與에는 現物形態의 療養給與와 現金形態의 療養給與가 있다. 現物形態의 療養給與는 勞災病院이나 指定病院에서 直接 治療의 形態로서 支給되나 이것이 困難한 경우에 限하여 現金으로 支給한다. 休業補償給與로서 療養으로 일 할 수 없으므로서 賃金을 받지 못하는 경우 4日째부터 日當 給與基礎日額의 60%를 支給한다. 勞動者の 傷病이 療養開始 후 3年을 經過하는 경우에도 完快되지 않는 때에는 療養給與와 休業補償給與에 代해서 療養의 直接給與와 平均賃金의 60%의 年金으로 代替된다.

傷病후 永久不具가 될 경우에는 그 障害等級에 따라 年金이 支給되며 그 金額은 그 障害가 있는 동안 1級에서 7級인 경우에 給與基準日額의 280日分에서 117日分의 年金이 支給되며 障害等級이 8級에서 14級까지의 障害인 경우에는 一時金으로서 給與基礎日額의 45日分

내지 50日分이 支給된다. 死亡인 경우에는 遺族補償年金으로서 紿與基礎年額의 30%에서 60%에 達하는 年金이 支給되며, 萬一 이 年金을 受領할 遺族이 없을 경우에는 一定範圍의 遺族에 對해서 紿與基礎日額의 1000日分에 該當하는 一時金이 支給된다. 死亡勞動者の 葬祭費로서 60,000圓의 定額과 紿與基礎日額의 30日分을 追加해서 支給한다.

③ 財 源

勞災保險制度에서 所要되는 費用은 雇用主만의 據出에 의해서 마련되나 一部國庫補助가 있다. 保險料率은 業種에 따라 過去 3年間의 災害率 등을 考慮해서 決定한다. 所謂 經驗料率算定方法에 의한 保險料策定制度는 1951年에 마련되었으며 最初에는 1000人以上의 被用人을 雇用하는 雇用主에 局限하였으나 1955年에는 100人以上으로 擴大하였다.

④ 監 督 行 政

勞災保險制度는 勞動省에서 主管하고 있다.

V. 말레이시아社會保險制度

1. 發 達 過 程

開發途上國家의 하나로서 말레이시아의 경우를 살펴 보기로 한다. 말레이시아의 社會保障制度는 大體로 亂으로 區分할 수 있으며, 첫째로 被用人退職基金制度(Employees Provident Fund)를 들 수 있고, 둘째로 勞災保險制度를 들 수 있으며, 세째로 分娩給與制度를 들 수 있고, 네째로 公的扶助 또는 社會扶助制度를 들 수 있다.

被用人退職基金制度는 1951年에 制定되었는바 이는 老齡에 對備하기 위함이며 被用人을 對象으로 하고 있다. 勞災制度는 1952年에 마련되었으며 雇用法에 立脚한 分娩給與制度는 1955년에 시작되었고, 이 制度에서는 婦女子 被用人의 分娩에 대한 紿與를 支給하며 이 制度를 위한 據出은 雇用主專擔이 되어 있다. 社會扶助制度를 통해서는 生活困窮者에게 食糧이나 現金給與를 支給하고 있으며 그 紿與內容이나 金額은 地方에 따라 다르다. 이 制度가 시작된 年度는 分明치 않다.

2. 勞 災 制 度

1) 擔 保 危 險

擔保危險은 職業과 關係되는 負傷이나 死亡이며 酒中이나 麻藥의 影響으로 發生되는 災害로 因한 負傷은 除外되고 故意로 이르킨 自傷이나 既히 發生된 負傷을 惡化시키는 경우도 例外되고 있다. 職業病은 擔保하고 있으며 擔保되는 職業病을 法에 規定하고 있

다.

2) 保 障 技 法

保障技法은 社會保險이며 勞災保險의 附保與否에 대한 決定은 雇用主에 一任되어 있으며 強制保險加入規定이 없다.

3) 對 象 階 層

이 制度에서 對象으로 하는 階層은 月收 M\$400 以上의 被用者로서 非筋肉勞動者, 臨時勞動者, 家內勞動者, 軍人, 公務員 등을 除外한 모든 被用者이다.

4) 紙與受領資格要件

擔保危險이 勤務中이나 그 過程에서 發生할 경우에는 紙與를 受領할 수 있는 要件을 갖추게 된다.

5) 勞 災 紙 與

① 紙與의 種類

勞災制度를 通過해서 支給하는 紙與에는 臨時不具給與, 永久不具給與, 遺家族年金, 葬祭費, 醫療給與 등이 있다.

② 紙與의 水準

醫療給與와 葬祭費를 除外한 各種給與의 水準은 原則的으로 勞災發生以前 所得의 60%線으로 策定하고 있다. 即 臨時不具給與는 4日의 待期期間을 設定하여 그 以후부터 支給하며 被用人 月收의 60%나 M\$100 中 적은 金額을 支給한다. 永久完全不具給與는 45個月分의 月收이거나 M\$9,600 中 적은 金額을 支給하며, 永久一部不具인 경우에는 그 等級에 따라 差等을 두어 支給하고 萬一 看護人이나 保護人이 계속 必要할 경우에는 追加給與가 支給된다. 遺家族年金으로서는 一時金으로 36個月分의 月收나 M\$7,200 中 적은 金額을 支給한다.

여기에서 말하는 月收는 災害發生以前 6個月間의 平均額을 말하며 이 月額을 決定하기 困難할 경우에는 成人은 月收 M\$80로, 未成年者는 M\$45로 각각 認定하여 紙與額을 決定한다.

葬祭費로서 一時金으로 M\$100까지 支給한다. 醫療給與는 現物形態로 必要한 治療를 받게 한다.

③ 財 源

이 労災制度에 必要한 資金은 雇用主가 全擔하도록 되어 있으며 雇用主로서는 이 危險을 自己引受하든지 또는 民營保險會社를 通하여 移轉하든지 하는 選擇權을 갖고 있다. 政

府保險과 같은 強制保險制度가 없다.

④ 監督行政

勞動社會福祉部(Department of Labor and Social Welfare)에서 監督하며 勞災補償을
둘러 外고 紛爭이 發生할 경우에는 이 政府官吏가 調停에 臨하고 萬一 이렇게 해서도 結
末이 나지 않을 때에는 仲裁人을 選定하여 委嘱하는 바 이의 決定이 最終的인 것이 된다.

雇用主는 3日 以上을 必要로 하는 災害에 대해서는 이 關係政府機關에 報告도록 되어 있
으며 이 報告를 받은 政府는 勞災法의 遵守與否에 관해서 調査에 臨하게 되어 있다.

VII. 우리나라 社會保障 制度

1. 發達過程

우리나라에서 實際로 實施하고 있는 社會保障制度라고 하면 產災保險程度라고 할 수 있
으며 이 法은 1963年에 公布되었으나 그 施行은 그 이듬해까지 遲延되었다. 그밖에 1963
年에 公布된 醫療保險法을 들 수 있으나 法의 施行에는 여러가지 問題點이 많아 그 實效
를 거두지 못하고 있는 實情이어서 1970年에 法의 改正을 기에 이르렀다 그러나 亦是 充
分한 研究와 準備를 거치지 못한 理由도 있고 해서 아직까지 그 施行을 보지 못하고 있
는 形便이다. 그리고 極히 消極的이며 小規模로 實施하고 있는 社會扶助制度를 들 수 있
으며 이 制度는 그 起源을 1948년까지 떠들어 올라갈 수 있겠다. 그러나 名實相符한 制度
로의 發展까지에는 前途遙遠한 바 있다고 하겠다. 이처럼 우리나라에는 社會保障으로서
의 制度로서는 產災保險制度를 들 수 있을 뿐이다. 그러나 앞으로 經濟開發이 進步되고
實質世界와의 接觸이 活潑하여짐에 따라 社會保障에 대한 國民의 關心이 加一層 높아질
것임에 비추어 政府나 學界에서 長期의이며 綜合의 社會保障에 관한 積極의 研究가
있어야 하겠다. 이에는 무엇보다 깊이 있는 研究가 必要하다.

2. 勞災保險制度

우리나라의 勞災保險制度를 둘로 區分할 수 있는 바, 그 하나는 政府에서 直接 管掌하
고 있는 產災保險과 다른 하나는 이에서 除外된 階層을 對象으로 하는 民營勞災保險이라
고 하겠다.

政府管掌 產災保險

1) 搞保危險

產災保險에서 擔保하는 危險은 世界的인 類型에 따라 職業과 關聯해서 發生하는 負傷, 死亡, 그리고 疾病이다. 그러나 被用人의 重大한 過失로 因하여 發生하는 負傷이나 死亡에 대해서는 除外하고 있다.

3) 保 障 技 法

產災保險에서 使用하는 保障技法은 法에서 規定하는 產業에 대해서 實施하는 強制的인 社會保險이다. 여기에 適用하고 있는 原則은 雇傭主의 無過失責任主義이며 雇傭主를 위하여 職務를 遂行하는 途中이나 그 過程에서 發生하는 災害로 因하여 被用人의 經濟的 損失을 입을 경우에 이를 補償하는 데 社會保險技法을 使用한다.

3) 對 象 階 層

產災保險에서 對象으로 하는 階層은 產業災害補償保險法에서 規定한 產業으로 1964年에는 500人 以上의 被用人을 雇傭하는 製造業이나 鑄業에 從事하는 企業主와 이들이 雇傭하는 被用人을 對象으로 하였으며 이들이 受患者가 되었었다. 1965年에는 電氣, 가스, 運輸, 倉庫 등의 產業으로 그 對象을 擴大하여 그 範圍를 넓혔으며 企業의 規模도 500人 以上으로 부터 300人以上으로 擴大하였다. 이는 계속 擴大되어 1966年에는 150人 以雇傭하는 企業, 1967年에는 100人 以上으로, 1968年에는 50人 以上으로 每年 適用範圍를 上의 被用人을 擴大하였다. 1971年부터 그 對象을 더욱 擴大하여 法에서 除外되는 產業을 例擧하는 편이 簡單하게 되었는 바 이에는 農業, 林業, 狩獵業, 漁業, 都賣業, 小賣業, 不動產業, 警備·勞務用役, 洗濯, 映畫製作, 라디오放送, 衛生서비스, 修繕業 등 分野를 除外한 서비스業 등이 包含된다.

4) 紙與受領資格要件

產災保險에서 支給하는 各種紙與를 受領하기 위한 要件이란 (1) 對象職種에 雇傭되어 있어야 하고 (2) 職業과 負傷, 死亡, 疾病 등 사이에 因果關係가 成立되어야 하며 (3) 7日의 待期期間이 必要하고 이 期間을 超過하는 경우에는 初日부터 遷及하여 紙與를 支給한다.

5) 產 災 紙 與

① 紙與의 種類

現金紙與는 災害發生以前의 所得에 比例하며 그 種類에는 (1) 完全臨時不具와 (2) 完全永久不具가 있고, 永久不具는 1970年 法改正이 있기 前까지는 10等級으로 區分하였으나 1971年부터는 14等級으로 늘렸다. 法에서는 完全一時不具를 日本의 경우처럼 休業紙與라고 부르고 永久不具를 障害紙與라고 부른다. 이밖에 遺家族紙與로서 遺族紙與가 있고 葬祭費가

있다.

現物給與로서 療養給與가 있다.

② 給 與 水 準

完全臨時給與의 水準은 災害發生 以前 3個月 間의 平均日收를 算出하여 이日收의 60%로策定하고 이를 月額으로 換算하여 月別로 支給한다. 그 最高 支給期間은 勤務基準法에 立脚하여 1000日 이었으며 1971年부터는 1340日로 늘어 났다. 遺族給與는 1000日分으로하고 있으며 이는 年金形態로나 一時金으로 支給할 수 있다. 一時給與인 경우에는 1340日分을 支給하되 이 경우 이 制度에서 支給하는 다른 給與를 一切 받지 못하도록 規定하고 있다.

障害等級의 給與水準은 日本의 경우처럼 1級인 경우의 1340日에서 14級의 경우의 50日分에 걸치고 있다. 이 給與는 災害를 當한 被用人に 職業을 다시 갖거나 갖지 않거나를不問하고 支給한다. 葬儀費로서는 平均賃金의 90日分을 支給한다.

療養給與는 金額과 期間의 制限 없이 必要한 治療를 現物形態로 받을 수 있으며 1年 以上에 걸치는 경우 雇傭主가 願하면 1000日分의 一時給與를 支給함으로써 雇傭主의 責任을免除할 수 있었으나 1971年부터는 2年 以上으로 改正되었다.

③ 財 源

產災保險制度는 雇傭主가 專擔하는 损出로 그 財源을 삼고 있다. 法에는 政府에서 事務費의 一部나 全部를 負擔할 수 있도록 規定하고 있다.

④ 監 督 行 政

產災保險은 勞動廳에서 主管하며 運營하고 있고 主要地方에 事務所와 出張所를 두고 있다.

民營勞災保險

앞서 言及한 바와 같이 政府管掌의 產災保險에서 除外되는 階層을 對象으로 10個 民營損害保險會社에서 勞災保險을 取扱하고 있다. 이 劳災保險을 통하여서는 勤務基準法에서 規定하고 있는 各種 災害給與와 그밖의 雇傭主賠償責任까지 擔保한다. 여기에서 말하는 雇傭主賠償責任이란 例를 들어 用人이나 그의 遺族이 勤務基準法에서 마련한 給與額數를超過하는 補償金支給을 訴訟 등을 通해서 要求해 오고 그 結果 그 以上的 金額을 支給하지 않으면 안될 경우 그 超過額 支給責任을 包含하고 있다. 이밖에 雇傭主의 訴訟費까지도 補償하거나 그를 代身해서 裁判을 도맡기도 할 수 있도록 되어있다.

VII. 우리나라 社會保障制度의 長期計劃

우리나라 社會保障制度는 長期計劃을 樹立하여 綜合的인 테두리를 마련해야 할 것이다. 이 綜合的인 長期計劃에서 對象으로 할 社會危險으로서는 世界的인 趨勢에 따라 老齡, 失業, 健康不良, 死亡, 大家族規模, 發生原因 등을 묻지 않는 貧困을 모두 들 수 있다.

原則的으로 長期計劃은 20年에 걸쳐 5段階로 區分할 수 있다. 이 20年長期計劃은 只今 까지 살펴 본 美國, 英國, 日本 등 나라는 勿論 그밖의 여러나라의 경우도 考察하여 그 結果에 의지한 것이다. 이 計劃은 두前提에 立脚한 것인 바, 첫째는 社會開發 및 經濟開發 計劃의 効率的인 樹立 및 執行이고 둘째는 民營保險의 發達이다.

1) 第1段階

第1段階 計劃에는 社會扶助制度와 勞災保險制度를 實施해야 한다. 勞災保險制度에 있어서는 뒤에 論述하기로 하고 이 制度는 古今東西를 莫論하고 大體로 最初로 마련하는 社會保險制度이다. 社會扶助制度도一般的으로 最初로 實施하는 社會保障制度인데 이 制度를 통하여 緊迫한 狀態에 있는 社會的인 貧困現象을 다루는데 效果가 있다고 하겠다. 이것도 世界的인 類型인 바 英國이 그러했고 美國이 그러했으며 第2次 大戰이 끝난 뒤의 日本이 그러했고 말레이시아가 그러했다. 우리나라에도 이 社會扶助制度라고 할 수 있는 制度가 있기는 하나 名實兼全하게 社會保障制度의 하나로서의 機能을 다하지 못하고 있음에 비추어 이 制度에 대한 根本的인 整備가 있어야 되겠다. 原則的으로 社會保險으로 社會保障의 主軸을 이루게 하고 이 技法이 남기는 空白을 社會扶助로 補完해야 한다.

2) 第2段階

第2段階 計劃에는 長期社會危險인 老齡, 世帶主死亡, 永久不具 등을 對象으로 하는 社會保險制度를 包含시켜야 한다. 이와 같은 長期危險에 대해서는 早期對策이 所望스럽다는 것이 世界主要國의 경우를 살펴 볼 경우에 나타났으며 그 例를 英國, 美國, 日本, 말레이시아에서 찾아 볼 수 있다. 一次的으로 老齡年金制度로부터 시작하여 漸次로 死亡으로 因한 遺家族年金, 永久不具年金 등을 追加할 수 있다. 美國의 경우가 바로 이 類型에 屬한다.

3) 第3段階

第3段階 計劃에는 醫療保險을 包含한 健康保險制度의 實施를 들 수 있다. 原則的으로 이 制度는 社會保險技法을 使用하여 雇傭主나 受惠者의 捷出을前提로 해야 한다. 外國의 例를 보면 健康保險制度는 比較的 社會保障制度의 初期에 實施함을 알 수 있는 바, 1911年に 實施한 英國이나 1922年に 實施한 日本의 경우가 그렇다. 우리나라의 경우에는 現在 有名

無實한 醫療保險制度가 있으나 이 制度의 實施를 第3段階까지 미룬 것은 이 制度의 特殊性을 考慮한 때문이며, 그 特殊性이란 醫療서비스供給問題와 醫療制度의 確立, 國民啓蒙의 必要性, 醫療서비스需要의 激增可能性 등을 말한다. 돈이 많이 所要되는 制度란 點에 그 어려움이 있으며 이 制度의 濫用可能性도 크나큰 問題라고 하겠다.

4) 第4段階

第4段階 計劃에는 短期的인 社會危險인 短期失業과 短期不具를 對象으로 하는 社會保險制度의 實施를 包含한다. 產業化過程이 進陟됨에 따라 被用人이 입기 쉬운 經濟的 損失은 失業과 臨時不具이다. 이 制度의 實施는 外國의 經驗에 비추어 產業化가相當한 程度까지 이루어질 때까지 기다려야 한다. 여기에서 注意해야 할 것은 長期失業을 對象에서 除外하고 있다는 點이며 그 主要理由는 根本的인 解決方策은 雇傭機會를 增大시키는 데 있기 때문이고 또한 長期臨時不具를 除外한 것은 被用人의 精神狀態를 이완케 하고 그들의 技術을 鈍化시키기 때문이다. 이런 事實은 1911年에 마련된 英國 失業保險制度가 걸어온 險峻한 길을 더듬어 보아도 쉽게 알 수 있다.

5) 第5段階

마지막 段階인 第5段階에서는 家族手當制度의 實施를 包含시켜야 한다. 이 制度의 實施를 最初制度實施以 후 20년까지 미룬 것은 이 期間동안 產兒制限이 徹底히 國民에게 普及될 때까지 기다리기 위함이다. 本論考에서 살펴 본 나라 가운데 家族手當制度를 實施하고 있는 나라는 英國뿐임을 알 수 있으며 이 나라에서도 이 制度의 實施를 1946年까지 기다렸다는 點도 아울러 考慮해야 할 것이다.

이 最終段階에서는 그동안 20年間에 걸쳐서 實施한 社會保障制度에 대해서 全般的으로 再檢討할 時期이기도 하다.

VII. 우리나라 勞災保險制度의 問題點과 그 改善方向

우리나라에서 實質的으로 唯一한 社會保險制度이며 社會保障制度인 勞災保險制度를 實施한지도 8個 星霜에 가까워오고 있다. 實施初期에 間接的으로 關與하였던 筆者로서 感懷가 깊다. 그러나 初期부터 있었던 問題點과 그 동안 施行過程에서 發生한 새로운 問題點이 적지 않게 누적되어 있음이 遺憾이며 어떻게 보면 이는 不可避하다고도 할 수 있겠으나 앞으로 所期의 目的을 達成하기 위해서는 보다 大局的인 見地와 長期的인 眼目으로 이 制度의 基本方向을 設定해야 되리라고 믿는다. 여기에 根本的인 問題點과 그 改善方向을 살펴 보기로 한다.

첫째로 政府管掌 產災保險制度의 基本運營方向을 再調整할 必要가 있다고 하겠다. 그 理由는 國家에 의한 國民最低生活確保란 社會保障의 本質과 產業災害發生으로 因한 被用人的 生活窮乏防止와 救濟를 통한 國民生存權實現이라는 社會保障의 目的을 多少 忘却한 느낌이 없지 않다. 具體的으로 保險料策定이나 徵收方法의 非彈力性 乃至 不合理性이 이 制度 發足當時부터 問題化되었으며 各種給與의 支給方法의 缺陷이나 遲延 등 保險金支給過程의 不合理性과 官僚性 등 서비스精神의 缺如를 指摘하지 않을 수 없다. 더욱이 勞動力保全에 의한 生產力提高나 이를 통한 國民經濟의 健全한 發展을 이룩하고 나아가서 社會不安의 除去, 緩和 乃至 豫防이라고 하는 社會保障制度로서의 產災保險의 效果를 감안할 때 그 基本方向의 再認識이 무엇보다 要求된다. 이 制度는 어디까지나 雇用主의 勤勞基準法上의 災害補償責任을 代身 받는다는 點과 被用人的 困窮과 苦痛을 緩和시킨다는 點에 그 制度存立의 意義가 存在하는 만큼 이 根本問題에 대한 깊은 研究가 있어야 되겠다.

둘째로 이런 基本問題와 方向을 再調整한 다음 制度自體의 改善方向이 模索되어야 하겠다. 例를 들어 紙與水準策定에 있어 最低生活確保를 위한 下限線이 마련되어 있지 않으며 社會保險의 本質에 立脚한 上限線이 그어져 있지 않다. 그러므로 現實에 適合한 最低給與額과 最高給與額이 策定되어야 하겠다. 紙與種類에 있어서도 永久不具나 障害로 因한 就業機會의 喪失이나 減少를 解消시키기 위해서 再活給與나 訓練에 대한 對策이 마련되어야 하겠다.

세째로 이 制度의 圓滑한 運營을 위해서 保險料率算定方法의 改善과 先進技法의 導入이 시급하다. 雜多한 各種產業을 對象으로 하고 30人 以上의 企業을 對象으로 하는 만큼 同質性을 缺如하기 쉽고, 過度한 保險料率을 賦課하기 마련이며 不充分한 保險料率을 適用하기 마련이고, 지나치게 差別的인 料率을 算定하기 쉬우며 事故防止에 대해서 等閑視하기 마련이고 保險料率이 硬直化되기 쉽기 마련이다. 現行 保險料率算定方法이 派生시키는 바람직스럽지 못한 效果나 影響을 깊이 考察하여 이에 대한 對策이 講究되어야 되겠다.

네째로 資金運營에 대한 根本的인 再檢討가 이루어져야 한다. 政府管掌保險制度가 지니기 쉬운 不合理性를 그대로 지니고 있는 것이 產災保險制度라고 하겠다. 效率的인 資金運營은 곧 雇用主의 保險料負擔을 輕減시키고 나아가서 生產費의 節減을 가져올 수 있는 즉 現在와 같은 官製的인 不合理한 方法을 止揚해야 되겠다.

다섯째로 醫療給與를 現物形態로 支給하는데 있어 醫療機關, 保險者인 政府關係機關, 그리고 保險契約者인 雇用主나 被保險者인 患者的 4者사이에 派生되는 갖가지 不協和音과 不美스러운 醜聞들을 들 수 있겠다. 元來 醫療서비스는 產業災害로 입은 負傷을 可能한 限早

速한 時日內에 恢復시키는 데 必要한 것을 거의 無制限에 가깝도록 供與하는 것이 原則인 바, 그 執行過程에서 醫療서비스 供給者인 醫療專門家와 門外漢으로서의 保險者인 政府, 保險契約者인 雇用主 그리고 被保險者인 被用人사이에 적지 않은 利害關係의 對立을 가져오고 있다. 例를 들어 指定病院制度 따위는 所期의 目的을 效率的으로 達成하고 있다고 보기 어렵다. 原則的으로 醫療機關의 選擇은 醫療需要者의 自由에 一任토록 해야 할 것이다. 非良心的이며 非道德的인 醫療機關에 대해서는 나타나는 대로 이들을 對象에서 除外하는 方法이 보다 妥當하리라고 믿는다. 勞災給與의 核心을 이루고 勞災保險制度自體의 成敗를 左右한다고 볼 수 있는 醫療給與支給의 效率性이 하루 速히 提高되어야 할 것이며 合理化되어야 할 것이다.

여섯째로 勞災保險의 根本趣旨는 不可避하게 產業災害가 發生할 경우에 對備 해서 必要한 各種給與를 支給하는 데 있다고 하겠으나 이에 못지 않게 重要한 이 制度의 機能이란 產業災害發生을 豫防하는 것이다. 이런 機能이야말로 勞災保險이 베푸는 重要한 保險契約者나 被保險者에 대한 서비스이기도 하다. 오늘날 우리나라 產災保險은 이런 分野에 대한 研究와 努力이 極히 不足하다고 하겠다. 이는 保險料率算定方法의 不合理性에서 오는 것 이기도 하다.

일곱째로 產災保險制度의 運營形態에 대한 再考를 들 수 있다. 오늘날 產災保險制度는 政府機關인 勞動廳에서 直接 運營하고 있는 바 이처럼 政府에서 直接運營함으로써 얻는 利點도 적지 않으나 그 缺點도 또한 적지 않다. 只今까지 指摘한 모든 點이 이런 運營形態의 不合理性에서 나타난다고도 할 수 있는 바 이 制度의 運營合理化나 그 效率性의 提高가 무엇보다 重要하다고 하겠다. 그 方法의 하나로서 政府管掌制度의 生產性을 높이기 위해서 當分間 民營保險會社와 競爭케 하는 方案도 考慮될 수 있다. 美國 一部州의 경우처럼 政府管掌機關과 民營保險會社를 競爭토록 할 경우에는 이 制度의 發展의 속度가 빨라질 수 있지 않을가 생각한다.

여덟째로 制度上の 缺陷을 적지 않게 指摘할 수 있는데 그 中 몇 가지를 들어보면 社會保險制度임에도 不拘하고 第3者에 대한 求償權을 規定하고 있다는 點이라든지, 10%의 保險料控除나 加算制度라든지, 勤勞基準法과 產災保險法에서 마련한 紿與의 種類나 水準間に 괴리가 생기도록 한 點이라든지 10日間이나 7日間의 待期期間을 設定한 點 등을 들 수 있다. 이런 現象은 勞災制度에 대한 깊은 研究와 理解가 不足하기 때문에 일어난다고 하겠다.

이 產災保險制度의 보다 合理的인 發展을 위해서는 學界와의 紐帶를 強化시켜 理論的인 基礎를 굳건히 구축해야 할 것이며, 이 方面에 대한 研究用役이나 公聽會나 發表會나 討論會 따위의 諸般努力活動과 積極的인 政府의 國民에 대한 啓蒙이 必要하다고 믿는다.

<Summary>

There has been a phenomenal growth of social security programs throughout the world. Social security programs have been widely used as measurers for alleviating the problems of economic insecurity and poverty. At present more than one hundred and ten countries have adopted one or more social security programs. Each country has tried to implement, develop, and expand its programs on the basis of its own particular social, political and economic environment.

Korea has shown a noteworthy economic progress ever since 1962 when the First Five-Year Economic Development Plan was first implemented. Since there has been the acute prevalence of poverty in Korea in the process of industrialization which threatens the security of the society, a careful attempt was made to propose long-run social security programs planning based on an analysis of programs in selected countries such as Great Britain, The United States, Japan, and Malaysia.

A careful attempt was made to focus this study on the analysis of workmen's compensation programs, simply because the present program of Korea is actually limited to the workmen's compensation insurance scheme.

The long-run social security programs planning for Korea is divided into five stages. First stage includes the introduction of well-devised social assistance program and the reform of workmen's compensation program, whereas the second stage starts with the introduction of a long term program for such social risks as old-age, the premature death of a breadwinner, and permanent disability. In the third stage a health insurance program is proposed in order to alleviate the problem of poor health. In the fourth stage a social insurance program for short-term risks such as short-term unemployment and short-term temporary disability is suggested. In the final fifth stage, proposed is the introduction of family allowance program.

In order to improve the workmen's compensation program, the only social

security program per se in this country, the areas of the reform are broadly suggested. First, it is proposed that the basic attitude of the officials of the program be changed to assure the improvement of service in terms of speedy settlement of claims, and auditing of payroll.

Second, it is suggested that the level of the minimum benefits be increased on the basis of the subsistence standard of living. It is also proposed that the maximum level of benefits be limited to a certain amount in order to attain social objectives. Third, it is proposed that advanced insurance rate-making techniques be introduced to justify equity and reasonableness among the insureds.

Fourth, it is suggested that the insurance trust fund be effectively managed and invested in order to reduce the cost of the insureds. Fifth, the cooperation among the medical profession, the government, the insureds and the employees is emphasized in order to assure the efficiency of the program. Sixth, the function of industrial accident prevention is emphasized. Seventh, it is proposed as one way of improving the administration that competition may be allowed to the private insurance carriers in addition to the present government carrier. Eighth, it is suggested that inconsistency in the present law be eliminated. For instances, it is proposed that subrogation clause, 10% surcharge or premium on the insurance premium payment clause be abolished, and that the gap between the benefits specified under the labor standards act and the benefits provided under the workmen's compensation insurance act be filled.