

〈논문〉

사회보장법 형성의 풍토적 특징* - ‘전문집단 헌신’ 주도 속의 ‘국민저항과 집권층대응’의 ‘정치적 산물’ -

李 興 在**

동방은 하늘도 다 끝나고
비 한 방울 나리잖는 그 때에도
오히려 꽃은 빨강게 피지 않는가
내 목숨을 꾸며 쉬임없는 날이여

북쪽 툰드라에도 찬 새벽은
눈 속 깊이 꽃 맹아리가 움자거려
제비 떼 까맣게 날라 오길 기다리나니
마침내 저버리지 못할 약속이여

한 바다 북판 용솨음치는 곳
바람결 따라 타오르는 꽃 성에는
나비처럼 취하는 회상의 무리들아
오늘 내 여기서 너를 불러 보노라

- 李陸史, “꽃”

요 약

정권의 속성에 의한 사회보장법 형성의 특징은, 민간정권의 기초적 생성단계, 군사정권의 명목적 제정단계, 민주정권의 규범적 정비단계 등 3단계로 구분되어 드러난다고 할 수 있다. 사회보장법 형성구조의 풍토적 특징은 i) 국민저항과 집권세력

* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2011학년도 학술연구비 지원을 받았음.

** 서울대학교 법과대학/법학대학원 교수.

대응의 정치적 산물인 사회보장입법이 ii) 사회보장지향 전문집단의 연속적인 헌신적 노력으로 제정되지만 iii) 경제우선주의와 비용부담 및 전달체계 취약구조로 인해 명목적 편의규정에 머물다가 iv) 1987년 헌법(민주정치와 경제성장의 동반결실) 이후 시민혁명의 요구에 대응하여 단계적으로 규범적 실효성을 확보하게 된 것이라고 보는 것이 타당하다고 본다. 이러한 특징을 압축하여 사회보장입법은 ‘전문 집단 헌신 주도 속의 국민저항과 집권층 대응의 정치적 산물’이라는 그 형성의 추론원리를 제시할 수 있을 것이다. 또한 법사상적 관점에서 본다면 사회보장법 형성과정을, 제헌헌법의 정신 즉 사회민주주의를 기초로 한 ‘국민이익균점’사상의 부활과정으로 파악할 수 있는 특징이 있다. 이 같은 범형성의 추론원리를 밑바탕으로 하고 사회보장입법의 실질적 규범성 여부를 판단기준으로 삼아 범형성의 특징을 검토하면 다음과 같은 결론에 이르게 된다. 첫째, 5·16 군사정권은 실제로 사회보장법을 실현할 정책적 의지가 없었다는 점이다. 둘째, 경제성장보다는 오히려 정치민주화가 규범적 사회보장법형성의 관건으로 작용했다는 것을 지적 할 수 있다. 셋째, 법제정의 명목적 편의성의 원인은 사회경제적 기초여건의 결여 못지않게 정책결정자의 인식부족에서 비롯된 것이 많음을 알 수 있다. 넷째, 사회보장운동세력(사회보장심의위원 등을 중심으로 한 전문 집단)의 헌신적 노력이 사회보장법형성의 기틀이 된 점을 높이 평가하여야 한다. 근본적으로 사회보장법의 형성은 정치민주화를 향한 기층세력의 저항과 경제성장을 위한 노동계층의 희생 그리고 사회보장추진 전문집단의 헌신이 기초가 된 ‘통합관계의 연속적 개혁 흐름’의 결정체로 보아야 할 것이다.

주제어: 사회보장법 형성, 풍토적 특징, 사회보장심의위원, 국민저항과 집권세력 대응, 군사정권, 민주정권, 전문집단의 헌신, 4.19혁명, 1987년 헌법

I. 주제의 의미와 그 논의의 이유 : ‘풍토와 형성’

인간다운 삶을 지향하는 사회보장법의 이념은 세계적으로 통일적 경향을 갖지만 그 형성과 실효성 정도는 각 국가의 풍토에 따라 다양한 특수성을 반영할 수밖에 없다. 왜냐하면 인간다운 삶을 실현하기 위한 정치경제적 기초는 다른 법 영역과는 달리 특히 각 국가의 고유한 성격 즉 ‘지정학적 역사문화의 풍토’에 따라 천차만별로 다르기 때문이다. 그러므로 사회보장법의 형성은 이러한 풍토의 결정체(crystallization)로서 남다른 특징을 간직하기 마련이다. 이러한 의미의 ‘풍토’는 각 국가의 역사 및 정치적 성격, 사회경제적 여건, 사상적 경향과 지도층의 양식 그리고 언론과 사법제도의 역할 등을 포괄지칭하기 위하여 사용한 개념이다. 한편 사

회보장법의 ‘형성’이란 개념은 그 제정이란 개념보다 넓은 의미로 사용하기 위하여 설정한 것이다. 그 설정이유는, 형성이란 의미는 법안의 ‘인태와 준비, 제정과 시행, 규범성 확보’를 포괄하는 동태적 실질적 광의개념임에 비하여 제정이란 뜻은 정태적 형식적인 협의개념임으로 양자를 구별하기 위해서이다. 사회보장법형성과 그 입법풍토는 상호의존적 관계이므로 우리나라 사회보장법 형성이 우리의 특수한 풍토에서 어떠한 배경과 요인으로 이루어졌는지를 살펴봄으로써 그 특징을 추출하여 앞으로의 입법방향에 기여하려는 것이 이 주제를 연구하는 기본목적이다.

이를 위해 먼저 우리 풍토의 현대사적 수난(2차 대전 후 지금까지 통일되지 않은 유일의 분단국)과 역동구조에서 비롯된 독특한 한국적 현상에 주목할 필요가 있다. 1945년에서 1950년 사이 해방과 분단 및 한국전쟁으로 인한 해외동포의 귀국과 월남피난민의 대이동, 대량의 군경유가족과 고아 및 상이군경의 발생으로 인한 극도의 빈곤상황은 최대의 사회보장을 요구하는 비참한 현실이었다. 그 후 이승만 12년 장기독재에 저항한 4.19혁명(1960)과 그 반동인 5.16군사쿠데타(1961), 그리고 25년(1961~1987)간의 연속된 군사독재정권(18년간의 박정희 정권과 7년간의 전두환 정권)을 무너뜨린 실질적 시민혁명인 1987. 6~8월의 ‘시민항쟁 및 노동자 대투쟁’이 역사의 분수령을 이루었다. 사회보장입법은 민주혁명을 찬탈한 박정희 정권 초기(1961, 1963)에 5개 제정되고 20년 뒤 민주화운동을 억압하여 정권을 획득한 전두환 정권초기(1981)에 2개 제정되었다. 1987년 헌법의 민주정권에서 비로소 규범적 입법을 정비(1988)하면서 고용보험법(1993)과 사회보장기본법(1995)이 제정되었다. 이러한 역사적 혁명과 그 반동 또는 계승의 결과 사회보장법이 제정된 사실에 초점을 맞추어, 필자는 ‘국민저항과 집권층대응의 정치적 산물’인 사회보장법이 사회보장운동 ‘전문집단의 헌신’적 주도 속에서 형성된 것이라는 사회보장법형성의 추론원리를 포착하였다. 이 추론원리를 탐조등으로 하여, i) 상당한 수량의 사회보장법을 제정한 5.16 군사정권은 과연 사회보장법 실현의 정책적 의지가 실질적으로 있었던 것인가 ii) 경제성장이 민주정치의 확립보다 더욱 우선하는 사회보장법형성의 관건인가, iii) 사회보장법제정의 명목적 편의성의 원인은 사회경제기초의 결여에서만 비롯된 것인가, iv) 사회보장법의 제정은 오로지 행정 관료들에 의해 주도 되었는가 등의 문제 사항을 조명해 보려고 한다.

위에서 제시한 사회보장법형성의 추론원리는 크게 2가지 접근방법에 의해 검증될 것이다. 먼저 독재와 저항의 정치변동에 의한 정권의 속성에 따른 헌정사적 고찰(II. 법형성의 정권적 특징), 다음으로 법형성의 전체과정을 일관하는 풍토적 특

정을 추출하는 법사회학적 검토(III. 범형성의 실질적 특징)이다. 끝으로 법사상사적 관점에서 사회보장법형성과정이 제헌헌법정신인 ‘국민이익균점’사상 부활의 수난과 그 결실의 과정이란 점을 간략히 검증해 보기로 한다.

이 주제가 다루는 사회보장법형성시기는 법제정차원에서는 공무원연금법(1960)에서 고용보험법(1993) 및 사회보장기본법(1995)에까지 이르는 약 35년간이지만 그 형성의 잉태 및 준비를 포함한 1948년 제헌헌법 시기까지 소급하여 검토하기로 한다. 또한 주제의 대상이 되는 사회보장법의 범위는 이른바 4대 사회보험법(공무원연금법 포함)을 중심으로, 생활보호법, 사회복지법(아동, 노인, 장애인) 그리고 사회보장에 관한 법률(뒤의 사회보장기본법)과 사회복지사업법에 한정하기로 한다.

II. 범형성의 정권적 특징 : 정치변동에 조용한 특수성

헌정사에 등장한 정권의 특징을 독재와 저항의 순환적 정치변동에 조용하여, 이승만 독재정권에 항거한 4.19혁명과 25년간의 군사독재정권을 종식시킨 1987년 시민혁명의 두 가지 역사적 분수령을 기준으로 각각 민간정권, 군사정권, 민주정권 등 세 가지 정권¹⁾으로 분류하기로 한다. 구체적으로 1948년 제헌헌법 - 4.19혁명 - 5.16군사쿠데타 전까지를 민간정권, 5.16군사쿠데타 - 1980.민주화운동 탄압 - 1987년 시민혁명 전까지를 군사정권, 1987년 헌법이후를 민주정권으로 파악한 것이다.

사회보장현실과 사회보장규범의 관계를 기준으로 정권의 속성에 따른 사회보장법형성의 수준정도를 살펴보면 민간정권은 기초적 생성단계, 군사정권은 명목적 제정단계, 민주정권은 규범적 정비단계로 나눌 수 있을 것이다.²⁾ 이를 차례로 검

1) 5.16군사쿠데타 이전의 정권을 ‘민간정권’이라고 말한 것은 민간인 출신의 정권이라는 점에서 군인출신의 박정희 및 전두환 군사독재정권과 차별화하고 또한 이승만의 독재정권을 1987년 헌법이후 민주정권과 구별하기 위해서이다. 노태우가 군인출신이고 전두환 정권의 협력자라 할지라도, 노태우정권은 1987.6.29. ‘민주화선언’을 계기로 한 실질적 시민혁명의 결실인 1987년 헌법을 기초로 하여 성립되었고 또한 민주화 정책을 전개하였으므로 전두환 정권과 차별화하기 위하여 ‘민주정권’으로 포섭하였다.

2) 전광석 교수는 사회보장법발전의 시대구분을 하기 위한 기준으로 ‘사회보장과 정치체제, 사회보장의 확대와 생활유형의 변화, 보호되는 사회적 위험’을 제시하면서 이를 기초로 ‘1961년 이전시기, 1961년에서 1976년까지의 시기, 1977년에서 1986년까지의 시기, 1987년에서 1997년의 시기, 1997년에서 현재까지의 시기’로 구분하여 각각 그 시기의 특징을 제시하고 있다. 전광석, **한국사회보장법론**, 제8판 (법문사, 2010).

필자는 ‘사회보험수급권의 실질적인 보장정도’를 기준으로 사회보험법의 생성단계를

토해 보기로 한다.

1. 기초적 생성단계 : 민간정권

이승만 정권 말기에 공식적으로 출범한 보건사회부의 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’의 활동과, 장면 정권시절 ‘전국종합경제회의’에서 ‘사회보장제도심의위원회설치’를 정부에 건의한 것이 향후 사회보장법형성의 모태가 된 점이 특기할만한 사실이다.

1) 이승만 정권

일련의 법(초)안을 준비하고 사회보장연구 활동을 시작한 것이 주목할 만하다.

(1) 법제정 및 법(초)안 성립

최초로 공무원연금법이 제정되었고 국민생활보호법초안, 실업보험법안, 아동복지법안 등이 마련되었지만 그 입법은 이루어지지 않았다.

가) 공무원연금법(1960.1.1. 법률 제533호)

1954.6.29. ‘국가공무원퇴직연금법제정에 관한 건’이 총무처 인사국에서 입안되었지만 어떤 이유에서인지 국무회의에 상정되지 않았다.³⁾ 1958. 국무원 사무국 인사과에서 준비한 공무원연금법안이 1959.11.12. 국회에 제안되었다. 공무원연금법안의 제안 설명을 한 송인상 재무장관은 공무원연금제도를 통해 형성되는 기금으로 주식시장과 자본시장을 육성하는 한편 공무원연금제도의 경험을 토대로 실업보험까지 발전할 수 있도록 하는 것이 그 입법목적이라고 밝혔다.⁴⁾ 공무원연금법의

명분적 생성단계(1960년대), 시험적 정비단계(1970년대~1980년대 중반), 기초적 진입단계(1980년대 말~현재) 등 3단계로 구분하였고[이흥재, “사회보험수급권의 범위에 관한 소고”, **서울대학교 법학**, 제31권 제3-4호 (서울대학교 법학연구소, 1990. 12.)] 또한 사회보장입법의 발전에 대하여 ‘사회보장입법의 실효성 보장여부’를 기준으로 1987년 헌법을 분수령으로 삼아 그 이전은 ‘독재정권하의 사회보장입법의 명분성 내지 전시성’이고 그 이후는 ‘민주헌정 진행과 사회보장입법의 명목성 및 실효성의 혼재’로 양분하였으나[이흥재, “노동기본권과 사회보장수급권의 실효성”, **서울대학교 법학**, 제39권 제4호 (서울대학교 법학연구소, 1999. 2.)], 위에서 제시한 것처럼 3단계의 시대구분으로 재구성하고자 한다.

3) 총무처 인사국 복지과, “국가공무원 퇴직연금제도에 관한 건”, 1955.

4) **국회속기록** 제33회 제27호, 45면 하단. 이에 대해 정준 의원은 전물군경 유가족에 대

적용범위는 국가공무원 및 지방공무원(동 직원 임시공무원 및 조건부공무원 제외)이고 급여의 종류는 퇴직연금, 장해연금, 유족부조금, 퇴직일시금, 유족일시금 등 5종이며 급여내용은 20년 이상 재직하고 60세 이상 퇴직하는 자에게 퇴직부터 사망할 때까지 봉급연액의 100분의 30에 상당하는 금액을 지급하는 것이었다.

나) 국민생활보호법초안

한국전쟁의 휴전 이후 사회부가 ‘국민생활보호법’ 초안을 작성한 객관적 사실을 신문기사를 통하여 확인할 수 있다. 구체적으로는 1953.10. 이후 사회부가 국민생활보호법초안을 기초한 것으로 보인다. 석간으로 발행되던 동아일보(1953.10.24. 2면)는 “국민생활보호법 가칭, 기초, 최저생활을 보장, 노쇠·불구·병자·유아 등”이라고 보도하고, 조간으로 발행되던 조선일보(1953.10.25. 2면)도 “극빈자 생활을 부조, 당국 생활보호법안을 작성”이라는 제목으로 보도하였다. 다음해 1954. 조선일보(1954.3.18. 2면)는 “생활능력 없는 자를 보호, 법안은 되어가나 예산 없어 난관”이라는 제목으로 보도하면서 “생활보호법안을 정부가 공포실시하려면 그에 앞서 적절한 예산조치를 수립하지 않으면 안 된다는 것”이라고 지적하였다. 1955. 조선일보(1955.3.10. 3면)는 “구호에 적극책, 당국 국민생활보호법 기초”라는 제목으로, “전문 9장 57조 되어있는 국민생활보호법초안을 머지않아 법제실에 제출”하여 “구호대책을 더욱 강화하고 극빈자들에 대한 적극적이고 합리적인 구호방책을 법률화하기 위하여 국민생활보호법초안을 작성하게 된 것”이라고 밝히면서 생활보호위원회, 생활보호시설, 구호대상자 등 그 내용에 대하여 자세히 보도하였다. 그러나 이 법안성립은 무산되었다.

다) 실업보험법안

보건사회부가 1957. 국회에 제출한 국정감사 답변 자료에는 실업보험법안을 정부안으로 국회에 제출하였다고 기록되어 있다. ‘보건사회행정연보(1959)’에 따르면

한 연금체불액이 96억 환에 이르는 상황에서 공무원연금제도 창설은 시기상조이고 오히려 실업자보험제도가 먼저 성립되어야 한다고 주장하였다. **국회속기록** 제33회 제27호, 48면 상단 및 49면 하단.

또한 양일동 의원도 내국세 전체의 90%를 공무원인건비로 소비하는 상황에서 전체국민을 대상으로 하는 사회보장제도를 창설하지 않고 공무원연금제도를 먼저 실시하는 것은 그 사례를 찾기 어렵고 서민층 특히 빈곤층을 구호하는 방향으로 나아가야 한다고 지적하였다. **국회속기록** 제33회 제27호, 50면 하단 및 52면 중단-하단.

그간 실업보험법의 성립이 예산문제로 이루어지지 않아 이의 도입을 당분간 유보하고 실업보험법의 실시를 위한 기본 자료의 조사연구비로 1천 5백만환을 계상하였다고 한다.⁵⁾ 그러나 이 법안성립도 이루어지지 않았다.

라) 아동복지법안

1952. 구성된 한국아동복지위원회⁶⁾의 아동복지법 기초분과위원회가 작성한 아동복지법안 이 1957.1.17. 법제실 심의에 회부된 이후 관계부처의 속의 검토 끝에 1959. 국무회의에 상정, 자구수정을 위해 법제실에 반송된 뒤 4.19혁명으로 다시 보건사회부로 반송되어 그 성립이 무산되었다.⁷⁾

(2) 사회보장연구 및 그 실천운동

가) 보건사회부의 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회(속칭 목요일)’

보건사회부 의정국에 1959년 10월부터 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’가 조직되어 매주 목요일 오후 1회씩 보사부 회의실에서 연구회 모임을 가졌다.⁸⁾ 이 연구회가 관민합동 사회보장연구 활동의 선구적 역할을 하였으며 향후 사회보장법 형성에 전문가 집단으로서 공헌하는 구심체 기능의 시발점이 된다. 이들의 체계적 연구결과는 다음과 같이 발표되었다.⁹⁾ ‘의료보험제도도 도입에 관련된 제 문제에 관한

5) 남찬섭, “1950년대의 사회복지-3”, **복지동향** (참여연대 사회복지위원회, 2005. 8). 실업보험 실시를 위한 조사연구비로 1천 5백만환을 계상한데 대하여, 1959.12.30. 공무원연금법안 제안 설명을 하면서 송인상 재무부장관은 “공무원연금법을 통해서... 우리가 경험을 얻고 또한 그것을 통해서 실업자보험에까지도 갈 수 있지 않겠느냐 해서 금년도 예산에 실업자보험을 조사연구하기 위해서 1천 5백만환을 계상하는 동시에 공무원연금법을 저희가 제안하게 된 것”이라고 밝히고 있다. **국회속기록** 제33회 제27호, 45면 하단.

6) 한국아동복지위원회는 아동 및 가족의 복지에 관련된 모든 심의활동을 할 목적으로 보건사회부장관을 명예회장으로 하고 국내 아동복지관계 각급행정기관의 대표자 및 각종 아동복지사업단체의 대표자와 재한 외국 공사립 아동복지관계 사업기관의 대표자들을 위원으로 하여 보건사회부 아동과에 그 사무실을 두고 활동을 하는 과도적인 반민반관의 심의기관이다. 구자현, **아동복지** (남산소년교호상담소, 1961), 301-302면.

7) 구자현, 위의 책, 351-352면.

8) 이 연구회 회원은 8명이다. 윤유선(尹裕善, 의정국장), 손창달(孫昌達, 의무과 촉탁), 엄장현(嚴章鉉, 자문위원), 양재모(梁在謨, 자문위원), 윤석우(尹錫宇, 의정국 시설과장), 김용성(金容聖, 의정국 의무과장), 김택일(金澤一, 의무과 기과), 정경균(鄭慶均, 의정국 촉탁). 1960년 7월 연구를 보다 활성화하기 위해 엄장현, 양재모를 각각 의정국 연구원으로 위촉하였다. 의료보험연합회, **의료보험의 발자취 : 1996년까지** (1997), 19면.

9) 손준규, **사회보장·사회개발론** (집문당, 1983), 63면.

견해 및 예비권고(엄장현, 1960)’, ‘사회보장제도의 창시에 관한 건의(양재모, 1961)’, ‘현대사회보장적인 제법규의 고찰’ 및 ‘국제노동기구의 사회보장의 최저기준에 관한 국제조약’과 ‘건강보험제도 5개년계획시안(손창달, 1961)’.

나) ‘사단법인 부산노동병원’의 건강보험조합 운영

‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’ 회원인 손창달(孫昌達)은 일찍이 1955년 부산에서 일정액의 회비를 받고 회원증을 교부하여 일반근로자의 질병을 치료하는 건강보험조합의 운영방식을 원용한 ‘사단법인 부산노동병원’을 설립 운영하였다. 우리나라에서 처음 등장한 민간의료보험조합인 이 병원의 이용회원은 부두노조,¹⁰⁾ 기아산업노조, 대한조선공사노조, 이용사 및 영양사 노조 등의 노동조합 가입자와 그들의 직계존비속으로 약 3만 8천명에 이르렀다.¹¹⁾ 손창달은 또한 환자들의 질병발생빈도, 진료횟수 및 이환율 등을 조사 연구하여 ‘의료보장을 중심으로 한 한국의 사회보장도입을 권고함(1959.8)’이란 제목의 건의서를 정부에 제출하였다.¹²⁾

다) 해외사회보장 연구

‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’는 영국 William Beveridge의 사회보장연구보고서인 Social Insurance and Allied Service (1943), 1952년 제35회 국제노동기구(ILO) 총회에서 채택된 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약(제102호)’, 세계노동조합연맹(WFGU) 주최의 사회보장회의에서 채택된 ‘사회보장계획’ 등 당시 해외의 사회보장과 관련된 자료를 수집하여 연구활동에 참고하였다.¹³⁾

10) 경향신문(1955.10.28. 3면)은 “부산부두노조에서는 노동법에 보장되어 있는 노무자들의 복리증진을 위한 후생사업의 하나로서 「노동병원」의 설치를 구상 중에 있던바 지난 25일의 동 노조 연차 대의원대회의 결의를 얻어 드디어 이를 실천에 옮기게 되었다. 동 대회의 결의에 의거하여 매년 10월내로 실현을 보게 될 이 노동자를 위한 종합병원은 현재 하루 수명씩 하역작업 중 업무상 부상을 입는 노무자들의 치료와 기타 질병에 신음하는 노무자들 및 그의 가족들을 실비로 요양하게 될 것이며 또한 근로기준법에 규정된 바 재해보상의 책임을 감당하는 사용자측의 치료비 부담을 경감하는데도 혜택이 많은 것이라는 바 이의 조속한 실현이 기대되고 있는데 노조측에서는 대지만 물색되면 곧 건립에 착수할 준비를 갖추고 있다고 말하고 있다.”라고 보도하였다.

11) 손준규는 “이와같은 사실은 당시 노동병원 설립자였고 현재 보사부사회보장심의위원회의 연구위원으로 있는 손창달씨와의 면담에서 확인된 것임(1978년 12월 18일, 보사부가족계획연구원 3층 식당에서 면담 녹음함)”이라고 밝히고 있다. 손준규, 위의 책, 61면 각주 16.

12) 의료보험연합회, 위의 책, 18면.

13) 한몽연, “사회보장의 국제적 동향”, 국회보 제24호 (1959), 101면.

심계원(審計院)의 유병덕(兪炳德, 심계 제2국 제3과 검사관)은 심계원 발행의 월간 ‘심우(審友)’에 1958.12.~1960.3. 동안 ‘각국의 사회보장제도’를 10회에 걸쳐 연재하였다. “유병덕의 특별기고는 사회보장의 연구 불모지에서 큰 힘이 되었고 국내에서 사회보장제도 도입을 촉구한 우리나라 사회보장연구사의 선각적 개인의 의지와 착상이 있었던 것”¹⁴⁾이라고 평가되기도 한다.

2) 장면 정권

4.19혁명에서 폭발된 국민의 생존권보장 욕구에 대하여 이를 충족시킬 일련의 사회경제정책회의를 개최한 점이 평가할만한 업적이지만 단명의 정권으로 사회보장입법은 하나도 제정하지 못하였다.

(1) ‘전국종합경제회의’에서 ‘사회보장제도심의위원회설치’를 정부에 건의

민주당정권은 빈곤의 악순환 방지와 자립경제의 결정적 계기를 마련하기 위한 장기발전계획의 청사진을 준비하기 위하여 ‘전국종합경제회의’를 1960.12.15.~19. 서울대학교 동승동 캠퍼스 대강당에서 5일간 개최하였다. 이 회의는 전국의 각 분야 대표 300여 명이 참석한 대규모 경제학술회의였는데 대회 첫날에 윤보선 대통령 및 장면 총리가 참석하여 치사를 하고 대회주제는 변희용(성균관대학교 총장)이 맡아서 7개 분과로 나누어 진행되었다. ‘고용 및 생활수준 분과위’에 속하였던 최천송(崔千松)이 제의한 ‘사회보장제도도입을 위한 연구심의의 사회보장제도심의위원회설치’안이 최종 전체종합회의에서 만장일치로 채택되어 정부에 건의되었다.¹⁵⁾

(2) 준비된 사회보장제도심의위원회규정의 5.16 군사쿠데타로 인한 좌절

민주당정권의 보건사회부 김판술(金判述) 장관과 김학묵(金學默) 차관은 1961년 봄 사회보장관련 연구자들의 간청에 주목하여 ‘전국종합경제회의’에서 채택, 건의한 ‘사회보장제도심의위원회’설치 작업을 손창달에게 위임하였다.¹⁶⁾ 그가 주도하

14) 최천송, **한국사회보장연구사** (한국사회보장문제연구소, 1991), 23면.

15) ‘사회보장제도심의위원회 설치건의안’에서, 최천송은 “제반 사회정책적 시설·사회보장제도의 확대강화가 요망되나 분단과 전재(戰災)로 인한 요구호대상자가 많은 우리나라에서 여러 가지 어려운 점이 있으므로 우선 제도도입준비를 위한 사회보장심의회를 설치하여 적절한 대책을 연구하여 그 결과에 따라서 실시하도록 하는 것이 좋을 것”이라고 밝히고 있다. 최천송, 위의 책, 13-14면.

여 작성한 사회보장심의위원회규정이 3월 법제처 심의를 거쳐 국무회의에 회부되었으나 국무회의 의결예정일 새벽에 5.16군사쿠데타가 발생하여 동규정의 법제화 작업은 중단되고 말았다.¹⁷⁾

2. 명목적 제정단계 : 군사정권

박정희 정권은 국가재건최고회의시절 ‘사회보장제도심의위원회’를 설치하고 5개의 사회보장입법을 하여 형식적 측면에서 보면 사회보장법형성에 집중한 것 같지만, 그 제정은 실제로는 임의가입의 의료보험법 등 대부분 명목적 내지 장식적 입법에 지나지 않았을 따름이다. 전두환 정권 역시 명목적 사회복지법 2개만 제정했을 뿐이다. 이러한 사실로 미루어 보면 군사정권에서는 산재보험법을 제외하고는 진정한 사회보장법이 제정되지 않은 것을 그 특징으로 보아야 할 것이다.

1) 박정희 정권

국가재건최고회의와 공화당정권 및 유신정권의 두 시기로 나누어 살펴보기로 한다.

(1) 국가재건최고회의

가) 사회보장제도심의위원회 설치

사회보장제도심의위원회규정(1962.3.20. 각령 제469호) 제정으로 보건사회부 자문기구로서 사회보장제도심의위원회가 설치되었다.¹⁸⁾ 실제로 이보다 앞서 1962.2.20. 이미 실무사업 착수를 위하여 전문위원이 임명되고 심의위원도 위촉되었다.¹⁹⁾ 사회

16) 최천송, 위의 책, 19면.

17) 의료보험연합회, 위의 책, 28면.

18) 경향신문 (1962.3.30. 사실)은 “정부에서 사회보장제도의 실시를 위하여 심의위원회를 구성하고 질병. 실업에 관한 기초조사에 착수하였다는 것은 매우 중요한 사실”이라고 지적하면서 “혁명정부가 이 어려운 사업의 실천에 착수하였다는 것은 의의 깊은 일”이라고 평가하였다.

19) 가) 전문위원: 조만제(趙萬濟), 심강섭(沈崗燮), 한상무(韓相武), 최천송(崔千松)
전문위원보좌: 남상복(南相福), 민부기(閔富基), 박필재(朴必載), 강남희(姜南熙)
나) 심의위원: 한국진(韓國鎭, 보사부차관, 위원장), 강봉수(姜鳳秀, 보사부기획조정관, 부위원장), 백창석(白昌錫, 중앙대 교수), 손정준(孫正準, 최고회의자문위원), 하상락(河相洛, 서울대 교수), 양재모(梁在謨, 연세대 교수), 육지수(陸芝修, 국회의원), 김치선(金致善, 서울대 교수), 김인달(金仁達), 우기도(禹基度, 최고회의자문위원), 당연직 위원: 김문영(金文永, 보사부 노동국장), 김원규(金圓圭, 보사부 사회국장), 이용승(李溶昇, 보사부 의정국장). 최천송, 위의 책, 10면.

보장연구의 실제업무를 담당하게 될 8명의 전문위원들은 종합반(조만제, 남상복), 노동반(이후 노동보험반²⁰)으로 개칭 : 심강섭, 민부기), 의료보험반(최천송, 장남희), 공적부조반(한상무, 박필재) 등 4개 반으로 나누어 삼청동 사회사업지도자 훈련원에 전문위원연구실을 차렸다.²¹⁾ 향후 제정될 사회보장에 관한 법률, 산업재해보상보험법, 의료보험법, 국민복지연금법, 사회복지사업법의 초안 기초 작업이 이곳에서 실질적으로 이루어졌다.²²⁾

나) 법제정

(가) 1961년

생활보호법 및 아동복지법이 사회보장의 목적보다는 국가재건최고회의의 이른바 ‘구법의 정리’²³⁾차원에서 제정되었다.²⁴⁾

ㄱ) 생활보호법(1961.12.30. 법률 제913호)

생활보호법안 제안이유는 조선구호령(단기 4277년 3월 제령 제21호)을 법령정리사업의 하나로써 정리대치하는 것이고, 그 입법목적은 노령 질병 기타 노동능력의 상실로 생활유지의 능력이 없는 자를 보호하려는 것이었다. 보호대상자는 부양의 무자가 없는 65세 이상의 노령자나 18세미만의 아동으로서 노동능력이 없는 자이고 보호의 종류는 생계보호, 질병보호, 해산보호 및 상제조치이며 보호비용부담 및 보호책임 주체는 국가와 지방자치단체이다.²⁵⁾

20) 노동반의 개칭된 명칭에 대하여, **산재보험 40년사** (노동부, 2004), 18면에서는 ‘노동보험반’이라 하고, **한국사회보장연구사** (최천송, 1991), 22면에서는 ‘산재보험반’이라 하고 있으나 그 팀이 실업보험문제까지 다루었으므로 ‘노동보험반’이라 칭하기로 한다.

21) 의료보험연합회, 위의 책, 29면.

22) 사회보장제도심의위원회는 1966년 가을에 국제사회보장협회(ISSA)에 준회원으로 가입하였으며, 또한 허찬중(許讚宗) 수석연구위원 주도로 W. Beveridge의 *Social Insurance and Allied Services*를 번역한 ‘사회보험과 관련사업(1966)’이 단행본으로 출간되었다. 최천송, 위의 책, 32-33면.

23) ‘구법의 정리’는 국가재건최고회의가 1961.7.15. 구법령정리에관한특별조치법을 제정하여 정부수립 전인 1948.7.16. 이전에 시행된 일체의 법령, 미군정시의 법령을 1961.12.31. 까지 모두 정리하고 정리되지 않은 법령은 실효토록 하는 법령정비사업이었다.

24) 이 밖에 제정된 직업안정법(1961.12.6. 법률 제807호) 제2조 5호에서 ‘실업보험사업과 이에 관련된 사항’을 정부가 행할 업무의 범위에 포함시킴으로써 국가재건최고회의는 실업보험제도 도입의지를 표명하였다.

25) 국가기록원(www.archives.go.kr), “생활보호법 공포의 건”, 88-89면.

ㄴ) 아동복지법(1961.12.30. 법률 제912호)

아동복지법의 제정이유는 “구법령 정비의 일환으로 쓸모없고 불합리한 구법령에 대체할 아동복지법을 새로 제정 공포함으로써 전체 아동의 복지증진을 위한 기틀을 마련”하는 데 있었다.²⁶⁾ 이 법은 요보호아동이 건전하고 행복하게 육성되도록 그 복리를 보장하려는 것을 그 목적으로 하여 아동복지위원회, 아동복지시설, 아동에 대한 금지행위와 위반 시의 처벌 등을 주요내용으로 하고 있다.

(나) 1963년

박정희 국가재건최고회의의장은 1962.7.28. ‘사회보장제도 확립’이라는 지시각서²⁷⁾ (국가재건최고회의 문사 제683호)를 내각수반에게 시달하였고, 이후부터 산업재해보상보험법안, 의료보험법안, 사회보장에 관한 법률안의 입법화 작업이 본격적으로 진행되기 시작하였다.

ㄱ) 산업재해보상보험법(1963.11.5. 법률 제1438호)

산업재해보상보험법(이하 산재보험법이라 한다)의 제정목적은 근로자의 업무상 재해에 관한 재해보상의 불이행이 사용자의 재력부족에 기인할 경우 근로기준법의 재해보상제도만으로는 즉시대응이 어렵기 때문에 보험제도 방식을 도입하는 데에 있었다. 산재보험법은 상시 500인 이상 근로자를 사용하는 업체에 강제 적용되고 보험업무관장기관은 보건사회부이며 업무상 재해(2요건주의)에 대하여 요양, 휴업, 장해, 유족, 장제비 및 일시보상 등 6종류의 보험급여를 지급하는 한편 보험료는 재해비율 실적주의(merit system)를 채택하였다.²⁸⁾

26) 행정백서발간위원회 편, **행정백서** (1962), 392면.

27) “국민소득을 증가시키고 실업, 질병, 노령 등의 생활위험으로부터 국민을 보호하여 복지국가를 조속히 이룩함은 우리의 궁극적 목표... 이미 생활보호법을 공포하여 요구호자에 대한 부조를 실시하고 있지만 국민, 기업주, 정부가 함께 참여하여 연대적으로 국민생활을 보장하는 항구적인 사회보장제도가 경제개발과 병행하여 추진되어야 할 것이며 사회보장제도의 중요한 부분인 사회보험 중에서 그 실시가 비교적 용이한 보험을 선택하여 착수하고 이 시범사업을 통하여 우리나라에 적합한 제도를 연구 발전시켜 종합적인 사회보장제도를 확립토록 지도할 것...” 의료보험연합회, 위의 책, 30면. 사회보장입법의 방향을 제시한 박정희 의장의 지시각서를 작성하는 데에 사회보장제도심의위원회 손창달 위원이 직접 참여하였다고 한다. 조영재, “한국복지정책과정의 특성에 관한 연구”, **한국정치학회보** 제42집 제1호 (한국정치학회, 2008), 78면.

28) 노동부, 위의 책, 21-22면.

ㄴ) 의료보험법(1963.12.16. 법률 제1623호)

정부원안의 핵심내용은 500인 이상 사업장을 당연적용대상으로 하고 그 시행시기를 5년간 유예하는 것을 골자로 하는 것이었다. 의료보험의 강제적용 여부가 문교사회위원회 및 최고회의상임위원회 심의의 최대쟁점이었다. 그러나 결국 300인 이상 사업장의 사업주는 당해 근로자 2분의 1의 동의를 얻어 보건사회부장관의 승인을 얻도록 하는 임의포괄적용으로 변경되어 정부원안을 수정통과 시켰다.²⁹⁾

ㄷ) 사회보장에 관한 법률(1963.11.5. 법률 제1437호)

사회보장에 관한 법률안은 헌법정신에 의거한 사회보장제도 확립의 기본원칙 및 기준설정의 필요성과 각 부처에 분산되고 있던 사회보장업무의 일원화 내지 통합화 요청 그리고 각령으로 설치된 사회보장제도심의위원회의 법률상기관으로의 위상강화 등을 목적으로 하여 입안되었다. 그러나 제정과정에서 원안이 제시한 사회보장심의위원회의 기능이 사회보장제도에 대한 조사·심의기구에서 자문기구로 약화되었고, 그 직무사항으로 열거한 노령급여 등 11개 사항이 모두 삭제되었다. 이렇게 제정된 사회보장에 관한 법률은 사회보장심의위원회 규정 외에는 실질적 내용이 결여된 전문 7개조로 구성된 형식적인 명분의 입법이었다. 더욱이 사회보장사업의 관장을 정부가 행한다(제3조 1항)고 하여 특정 부처를 지정하지 않았기 때문에 이후 사회보장의 일원화·통합화 작업이 어렵게 되었다.³⁰⁾

(2) 공화당정권 및 유신정권

사회복지사업법이 제정되고 의료보험법이 강제가입방식으로 개정되었으며 국민복지연금법이 제정되었으나 그 시행이 유보되었다.

29) 의료보험연합회, 위의 책, 37-38면.

30) 최천송은 사회보장에 관한 법률의 원안이 “사회보장제도도입과 발전을 약속하는 기본적 법률안”이었는데 “실제로 제정된 법률은 여러 사람의 손을 거치고 최고회의 의결을 얻는 가운데 그 기본적 요구의 필요골격과 필수사항은 거의 삭제되고 겨우 위원회 설치근거만을 확보하는 정도의 선언적 형식적 규정의 간명한 법률”이 되었다고 지적하면서 “결과적으로 사회보장의 통합적 경영에 의한 종합적 균형발전과 그리고 효율적 재분배기능의 수행을 가로막는 기준적 악법(基準的 惡法)이 되었고 오늘날의 사회보장의 제멋대로의 분장이 그 결정적 표상”이라고 비판하는 한편 “사회보장에 관한 법률이 사회보장에 관한 헌법상 선언적 명시규정의 범위를 벗어나지 못했고 두고두고 후회 막심한 일”이라고 자탄하고 있다. 최천송, 위의 책, 26면 및 29면.

가) 사회복지사업법(1970.1.1. 법률 제2191호)

사회복지사업법안은 외국 민간원조단체의 철수로 부족해진 사회복지사업의 재원을 사회복지공동모금회의 조직에 의한 공동모금의 활성화로 확보하려는 데에 그 입법배경이 있었다. 또한 이 법안은 의원입법의 형식으로 제안된 점이 주요한 특징이다. 이 법안의 목적은 사회복지사업의 수행주체인 법인과 사회복지법인이 운영하는 시설의 통일적 규율, 즉 사회복지관련 제도 하에서 사회복지서비스를 위한 조직체계화 서비스조직의 운영에 대한 기본법의 마련에 있었다.³¹⁾ 그 주요내용으로 사회복지법인이라는 비영리특수법인제도, 사회복지시설의 허가제, 사회복지 공동모금회에 의한 공동모금, 사회복지종사자자격증 제도 등을 규정함으로써 사회복지사업법은 체계적 통일성을 갖추게 되었다.

나) 국민복지연금법(1973.12.24. 법률 제2655호)

국민복지연금법 입안은 보건사회부의 사회보장심의위원회가 아니라 경제기획원의 한국개발연구원이 주도하였다. 이는 국민복지연금법의 진정한 제정목적이 국민의 노후 사회보장에 있는 것이 아니라 사실은 중화학공업 육성을 위한 내자동원에 있었음을 반증한다.³²⁾ 그러나 국민복지연금법의 실시는 제1차 오일쇼크 이후 저소득근로자의 조세부담경감과 자금조달효과 축소 등의 이유를 내세워 긴급조치(3호 제18조)로써 무기한 연기된다.

다) 의료보험법개정(1976.12.22. 법률 제2942호)

의료보험법은 1976년에 강제가입방식으로 전면 개정되어 1977년부터 500인 이상 사업장에는 직장의료보험이 당연 적용되었다.

31) 오정근, “사회복지사업법(안)의 중요골자와 문제점”, **사회복지** 제26호 (한국사회복지연합회, 1969.9).

32) 언론은 국민복지법안에 대하여 그 제정이 시기상조이며 오히려 내자동원의 필요성에 기인한 것이라고 비판하였다. 조선일보 (1973.9.14. 사설)는 “...이 연금제도의 요강이 경제기획원에서 작성되는 것은 석연치 않는 의문점을 남기게 된다. 사회복지 문제를 다루는 부처가 다루어야만 사회복지적인 안목에서 다룰 수 있을 것이고 불필요한 억측을 사지 않을 것이다. ...노후를 보장하는 문제 이상으로 몇 년 후에 당면할지 모르는 실업에 대하여 실효성 있는 보장이 있어야 한다. ...사용주와 근로자 외에 정부도 일정한 각출금을 부담하여야 소득 재분배 효과를 얻을 수 있다...”고 주장하였다. 중앙일보 (1973.11.24. 1면)는 “아예 입법동기가 중화학공업을 위한 내자동원이라고 명문화해서 참여의식을 높이는 것이 차라리 더 나을 것이다”라고 꼬집었다.

2) 전두환 정권

1970년대의 경제성장을 기반으로 1980년대의 사회보장에 관한 국민의 요구에 대응하면서 동시에 이를 통하여 정권의 신뢰를 획득하려고 2개의 사회복지법을 제정하고 일련의 사회보장입법을 전면개정형식으로 새로이 제정하였다.

(1) 사회복지법제정

1981.6.5. 노인복지법과 심신장애자복지법이 국회에서 동시에 심의, 제정되었다.

가) 노인복지법(1981.6.5. 법률 제3453호)

민주공화당 윤인식 의원은 1970.11.26. 국회 보건사회위원회에 노인복지법안을 제안³³⁾하였지만 법제사법심사위원회에서 심사 중 국회회기가 만료되어 그 법안은 폐기되었다. 1981년 노인복지법 제정이유에 대하여 나도현 보건사회부차관은 “노인인구의 절대 수 증가, 산업화, 도시화, 핵가족화의 진전에 따른 노인문제가 점차 사회문제로 대두되고 있음에 대응하여 ... 노인을 위한 건강보호와 시설의 제공 등 노인의 안락한 생활을 도모하고 나아가 사회복지의 증진에 기여”하는 데 있는 것이라고 밝혔다.³⁴⁾ 법의 주요내용은 노인복지 상담원, 시설수용조치 등의 소극적 복지조치, 경로우대조치 및 노인직종개발 등의 적극적 복지조치, 노인복지시설 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

나) 심신장애자복지법(1981.6.5. 법률 제3452호)

한국신체장애자재활협회는 1972.4.20. 제1회 ‘재활의 날’을 기념하면서 ‘장애인 복지기본법’ 제정을 정부에 건의³⁵⁾했지만 법제정으로는 연결되지 않았다. 심신장애자복지법은 1981년 UN의 ‘세계 장애인의 해’를 계기로 심신장애 발생의 예방과 심신장애인의 재활 및 보호조치를 통하여 심신장애인의 복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다. 그 주요내용은 장애상황조사 등 예방조치 및 의료재활 등 재활조치와 보장구의 교부 등 부양조치 그리고 장애인복지시설에 관한 규정을 포함하고 있다.

33) 윤인식 의원은 노인복지법안 제안이유를 노인인구의 증가 및 핵가족화 그리고 산업구조 변경으로 인한 노인의 사회적 지위저하에서 노인을 보호하려는 것이라고 밝혔다.

제75회 국회 제14차 보건사회위원회회의록 제14호 (1970.11.26.), 2-3면.

34) 제11대 국회 제107회 보건사회위원회회의록 제1호 (1981.5.13.), 41면.

35) 경향신문 (1972.4.21.) 6면 머리 7단기사.

(2) 전면개정형식을 통한 법제정

아동복지법의 전면개정형식을 통하여 아동복지법(1981.4.13. 법률 제3438호)이 제정되었다. 또한 국민복지연금법의 전면개정형식을 통하여 새로이 국민연금법(1986.12.31. 법률 제3902호)이 제정되었지만 그 시행은 2년 뒤(1988.1.1.)에 이루어졌다.

3. 규범적 정비단계 : 민주정권

이른바 1987년 6월 ‘시민항쟁’과 7·8월의 ‘노동자 대투쟁’은 노동계층 및 일반 민중세력의 성장과 중산층 시민의식의 고양에 그 하나의 중요한 계기가 되었지만 그 결과가 사회보장수급권의 실질적 전면적 확보와는 직접 연결되지는 못하였다. 그러나 1987년 헌법 이후 사회보장법이 규범적으로 정비되기 시작하였다.

1) 노태우 정권

1988년 세계 올림픽 서울개최를 계기로 한 전시행정적인 정치적 동기가 1988년 이후 ‘전 국민의료보험 및 연금보험체제 확립’이라는 정부의 정책에 더욱 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

(1) 의료보험법

가) 전 국민의료보험체제 확립

1988.1. 농어촌 지역의료보험이 전면 실시되는 한편 같은 해 7월부터 직장의료보험의 당연적용 사업장이 5인 이상으로 확대되었다. 또한 1989.7. 도시지역 의료보험이 전면적으로 강제 적용됨으로써 이때부터 이른바 전 국민의료보험체제가 법규정상으 확립되었다.

나) ‘국민의료법안’의 좌절

보험료 산정의 누진제 적용과 관리기구의 통합화를 중요 골자로 한 ‘국민의료법안’이 1989. 3. 임시국회에서 여야합의에 따라 만장일치로 통과되었으나 대통령의 법률안거부권 행사로 인하여 발효되지 못하였다.

(2) 국민연금법

1988. 이후 정부는 전 국민연금보험체제를 확립했다고 표방하고 있지만 실질적

으로는 10인 이상 사업장의 근로자들만이 사업장가입자로서 당연적용의 대상으로 되고 있을 뿐이었다. 따라서 임의적용 대상자인 영세기업 근로자와 지역주민은 사실상 연금수급권의 범위에서 제외되고 있는 실정이었다.

2) 김영삼 정권

김영삼 정권은 문민정부임을 내세워 세계화를 표방하면서 ‘사회적 합의’로 노동 및 사회보장문제를 풀어나가게 됨으로써 민주노조 진영의 경쟁적 비판적 정책개발을 촉진하게 되어 사회보장이 노사정의 중요한 과제로 부상하게 되었다.

(1) 고용보험법(1993.12.27. 법률 제4644호)

1980. 이후 경제의 국제화, 개방화, 정보화로 인한 산업구조조정의 필요에 따라서 고용보험법이 제정되어 1995.7.1.부터 시행되었다. 고용보험법은 실업예방과 고용촉진을 위한 적극적 성격과 실직근로자의 생활보장을 위한 실업급여 지급의 소극적 성격을 아울러 갖고 있다. 이승만 정권 때부터 논의되었던 실업보험법안이 적극적 고용정책을 포함하는 고용보험법으로 제정되었지만 이 법은 사회보장차원 보다는 노동시장조정기능을 우선하였다.

(2) 사회보장기본법(1995.12.30. 법률 제5134호)

명목적 성격 때문에 제대로 기능하지 못하여 사실상 사문화되었던 사회보장에 관한 법률(1963.제정)이 폐지되고 사회보장기본법이 제정되어 1996.7.1. 시행되었다. 사회보장기본법은 사회보장의 기본원칙 및 체계와 사회보장수급권 등 사회보장법의 공통원리를 규정함으로써 개별 사회보장법의 해석과 입법방향을 제시하는 기본법으로서 제정된 것이다. 사회보장기본법은 사회보장의 보편적 보장원리, 최저생활 보장원리, 국가책임주의, 민주적 운영원리, 전달체계의 지역적 형평성과 접근의 용이성 보장 등을 규정하고 있다.

III. 법형성의 실질적 특징 : 형성구조의 풍토적 특수성

사회보장법 형성배경의 총체적 경향은 거시적으로 보아 국민저항과 이에 대한 집권세력 대응의 정치적 산물인 것으로 그 전체적인 흐름을 파악할 수 있으리라고

본다. 그러나 경제성장우선주의와 정책결정자의 인식부족, 그리고 열악한 사회경제조건으로 인한 비용부담 및 전달체계의 취약구조 등으로 인하여 법형성의 졸속성과 그 명목적 편의성을 면하지 못한 것도 사실이다. 사회보장법형성의 주도적 핵심요인은 사회보장심의위원을 중심으로 한 사회보장운동세력 즉, 사회보장법 실현지향의 이념적 전문가 집단이란 점이 주목할 만한 특징이다.

1. 국민저항과 집권세력 대응의 정치적 산물 : 형성배경의 총체적 경향

사회보장법형성은 독재정권에 대한 국민저항과 집권세력 대응의 순환에서 민주정권의 규범적 입법으로까지 진전하였으나 군사정권은 그 위선적 대응으로 사회보장법 실현의지가 결여되었으므로 그 입법목적도 복잡구조를 띠었다.

1) 저항과 대응의 순환에서 민주정권의 규범적 입법으로까지 진전

4.19혁명을 이승만 정권에 대한 국민의 ‘못 살겠다. 갈아보자’라는 생존권 사수를 위한 저항으로 불진대, 1년 남짓하여 이를 찬탈한 5.16군사쿠데타의 국가재건최고회의는 이 생존권 보장을 위한 4.19혁명과제에 대응하는 정치적 방책으로서 1960년대 초기에 4개의 사회보장입법을 조속히 제정하게 된 것이다. 그 후 공화당 및 유신체제의 박정희 정권은 개발독재를 위한 탄압의 정보정치를 단행하면서 ‘우리도 한번 잘 살아보세’라는 경제성장우선주의 정책을 실현하기 위해 노동억압 및 인권제한에 관한 입법은 많이 하였지만 사회보장입법의 제(개)정은 거의 하지 않았다. 박정희의 18년간 장기독제가 자신의 죽음으로 끝난 1979.10.26. 이후 전개된 국민의 ‘민주화 운동’을 무참하게 말살한 공포의 전두환 정권은 국민요구를 찬탈한 것에 관한 대응책의 일환으로 복지국가 건설을 표방하면서 2개의 사회복지법을 제정하고 그 후 약간의 사회보장입법의 정비를 하였다. 전두환의 억압공포의 독재정권에 저항하여 직선제 실현의 민주정치를 요구한 1987. ‘6월의 시민항쟁’과 생존권 및 노동기본권 보장을 위한 ‘7·8월의 노동자 대투쟁’의 결실로 민주헌정의 실질적 초석을 이루게 되는 1987년 헌법이 제정되었다. 1987. ‘6.29 민주선언’이 계기가 되어 성립한 노태우 정권은 시민항쟁과 노동자 대투쟁의 역사적 흐름 속에 1988년 ‘전국민 의료보험 및 연금보험체제’를 표방하면서 관련 사회보장입법을 규범적으로 정비하기 시작하였다. 그 후 문민정부를 자처하며 등장한 김영삼 정권이 고용보험법(1993) 및 사회보장기본법(1995)을 제정함으로써 비로소 ‘전 국민 4대 보험체제’가 확립되고 사회보장입법의 이념 및 기본방향을 제시하는 기본법이 성

립된 것이다. 이처럼 사회보장법의 형성배경을 헌정사의 역동적 맥락 속에서 거시적으로 포착해 보면 그 입법이 어떠한 정권의 자발적인 일방적 창설로 비롯된 것이 아니라, 국민의 생존과 민주화를 위한 독재정권에 대한 저항과 이를 수습하기 위한 집권세력의 정치적 사후 대응방책에서 이루어진 ‘저항과 대응의 정치적 산물’인 것으로 추론할 수 있다.

2) 군사정권의 ‘위선적 대응’과 사회보장법 실현의지의 결여

이 사회보장법 형성의 추론원리를 헌정사에 보다 구체적으로 적용해 보면 박정희 정권과 전두환 정권의 군사독재정권이라는 일관성 쌍생아의 사회보장입법에서의 공통점이 객관적 사실 그대로 드러난다. 4.19혁명을 찬탈한 박정희 정권은 그 국민의 저항요구에 대응하여 5.16군사쿠데타 이후 7개월 뒤인 1961.12.30. 생활보호법과 아동복지법을 같은 날 동시에 심의제정 하였다. 마찬가지로 1979.10.26. 이후의 민주화운동을 찬탈한 전두환 정권은 그 민주화운동에 대응하여 1980.5.17. 조치 이후 1년여 뒤인 1981.6.5. 노인복지법과 심신장애자복지법을 같은 날 동시에 심의제정 하였다. 20여년의 격차가 있는데도 어떻게 이렇듯 군사정권의 사회보장입법은 똑같은 수순원리를 되풀이하여 제정된단 말인가. 박정희 정권에서 1963년(산재보험법, 의료보험법, 사회보장에 관한 법률의 제정) 이후 10년 만에 겨우 국민복지연금법이 제정되었을 뿐이고 그동안 이미 제정된 임의가입의 의료보험법 등의 결함을 개정하려는 입법 활동이 없었던 이유는 무엇일까. 이 시기에 제정된 사회보장입법이 제정 이후 시행유보 내지 사실상 사문화된 상황을 어떻게 설명해야 할까. 의료보험법은 1963년 임의가입에서 1976년 강제가입으로 개정되기까지 14년간 사실상 사문화되었다. 국민복지연금법은 1974년 시행을 유보하여 국민연금법으로 개정(1986)되어 특정근로자계층만이 강제가입 되는 1988년까지 15년간 실질적으로 사문화되었고 사회보장에 관한 법률 역시 1996.7.1 폐지될 때까지 사실상 기능하지 못한 명목적 규정이었던 것이다. 이러한 사실로 미루어 보면 박정희 정권은 사회보장제도를 진정으로 실현할 의지가 없었고 명분을 앞세워 국민의 요구에 위선적으로 대응하여 단순히 명목적 입법만 한 것임을 알 수 있다. 이 같은 위선적 대응의 성격은 전두환 정권의 경우도 마찬가지인 것으로 드러난다. 1981년 제정된 노인복지법과 심신장애자복지법은 대부분 노력의무 내지 임의규정이고 국가의 재정부담도 규정하지 않아 그야말로 명목적 입법에 지나지 않았다. 이렇듯 군사독재정권에서는 형식적 명목적으로 사회보장입법이 제정되었을 따름이고, 산재보험법을 제외

하면 그 실질적 규범적 입법은 사실상 형성되지 않은 것으로 보아야 마땅할 것이다.

3) 군사정권의 위선적 이중성격으로 인한 입법목적의 복잡구조

특히 박정희 정권의 경우 제정된 6개의 사회보장입법 중 국민복지연금법 하나만을 제외한 나머지 5개가 ‘위헌적 입법기관’인 국가재건최고회의에서 군사쿠데타 직후 초기(1961년 2개, 1963년 3개)에 집중입법 된 것은 무엇을 의미하는 것일까. 이러한 입법현상은 한편으로는 4.19혁명에서 분출한 국민의 생존권보장에 대한 대응책으로서, 또 다른 한편으로는 민정이양형식으로 정권획득을 노린 군사정부가 1963년 후반부의 대통령 선거 및 총선거에서 승리할 선거 전략의 하나로 복지국가 지향의 그랜드 디자인을 홍보한 정치선전의 ‘분식(粉飾)적 상징물’ 전시로 보아야 할 것이다. 이러한 태생의 위선적 이중성격 구조로 인하여 개별 사회보장법의 제정목적은 복잡성을 가질 수밖에 없었던 것이 그 특징이다. 그 중에서 1961년 생활보호법 및 아동복지법은 절대빈곤계층과 전쟁고아의 처절한 삶을 보호하기 위한 목적보다는 이른바 ‘구법정리’의 필요성으로 인해 제정되었기 때문에 그 내용에 전혀 알맹이가 없는 것도 이러한 성격을 말해 준다고 할 것이다. 강제적 사회보험 제도가 아닌 임의가입의 사적보험 형식을 취한 의료보험법의 제정이 그 입법목적의 위선적 복잡성을 가진 전형적 경우이고, 그 후 유신체제에서 제정된 국민복지연금법은 중화학공업을 위한 내자동원 목적과 유신체제의 보랏빛 환상의 상징조작 등 복합적 목적에서 제정된 것으로 볼 수 있다.

4) 민주정권의 규범적 사회보장 입법

위에서 전체적으로 살펴본 것처럼 사회보장입법은 1987년 헌법 이후에야 단계적으로 비로소 규범적 성격을 갖추게 된 것으로 정리할 수 있다. 1988년 노태우 정권이 표방한 ‘전 국민의료보험 및 연금보험체제 확립’은 그해 개최된 서울올림픽을 의식한 전시행정의 측면도 없지 않았지만 실질적으로 상당부분은 규범적 실효성을 확보하였다고 볼 수 있다. 즉, 의료보험법(농어촌지역의료보험의 전면 실시와 직장의료보험의 당연적용 사업장을 5인 이상으로 확대)은 명실상부한 규범성을 갖추게 되었지만, 국민연금법은 10인 이상의 사업장가입자에게만 강제적용 됨으로써 ‘근로자연금법’으로서의 부분적 규범성만을 확보했을 따름이다. 이후 사회보장입법은 규범적 정비를 진행하여 김영삼 정권에서 고용보험법(1993년 제정, 1995년 시행)과 사회보장기본법(1995년 제정, 1996년 시행)이 제정 시행됨으로써 실제로

1995년을 규범적 사회보장법의 체계적 형성의 원년으로 자리매김하는 것이 현실에 부합되는 해석이 아닐까. 이처럼 1987년 실질적 시민의 명예혁명 정신을 수용한 민주정권이 사회보장법을 규범적으로 정비 내지 보완 입법한 것은 경제성장바탕의 정치민주화가 그 실질적 기초를 이루었기 때문인 것으로 풀이된다. 따라서 민주정권은 군사정권과는 달리 국민저항의 요구에 비교적 성실히 대응하여 사회보장입법을 정비한 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 요약할 때 사회보장법형성의 추론원리 중, 국민저항에 대한 ‘집권세력 대응’ 부분을 정권의 속성에 따라 더욱 구체화해 보면 군사독재정권의 경우는 국민저항에 대한 ‘위선적 대응’이고 1987년 헌법 이후의 민주정권의 경우는 국민요구에 대한 ‘수용적 대응’으로 분류하는 것이 타당하리라고 본다. 따라서 정치의 민주화가 규범적 사회보장입법의 필요조건이고 경제성장은 그 충분조건에 지나지 않는다는 것이 분명하다.

2. 법제정의 졸속성과 명목적 행정편의성 : 형성내용의 실효성 문제

사회보장법형성에 있어서 군사정권의 위선적 대응으로 인하여 입법의 졸속처리가 행하여지고 한편으로는 정책결정자 및 행정 관료의 인식부족과 기초여건의 결여, 다른 한편으로는 경제우선주의로 인한 경제기획원의 실질적인 영향력 행사가 원인이 되어 그 입법은 명목적 행정편의성을 갖게 되어 실효성을 담보할 수 없었다.

1) 입법의 졸속처리로 인한 의료보험의 ‘민간보험’식 변질

법제정 졸속성의 대표적인 경우로는 1963년 의료보험법의 제정과정을 들 수 있다. 1963.12.11. 최고회의에서 의료보험의 강제적용 여부가 최대쟁점이 되었는데 의사봉을 잡은 이주일 부의장은 “이 법은 이대로 통과된 것으로 하고 저기의 법률고문이 수정한 내용으로 한다.”는 단서를 붙여 통과하였다.³⁶⁾ 위임을 받은 법률고문은 의료보험을 임의적용으로 최종 수정하였다. 이에 대해 강제적용 의료보험법안의 기초를 주도한 최천송은 “의료보험법 통과가 이부의장의 손에서 김 고문의 손으로 넘어가고 통과된 법률이 다시 법률고문의 자의에 의하여 마음대로 되었다.... 제아무리 군사정부에 의한 강제입법의 무리한 처리라 해도 이렇게 상식 외의 방법으로 이루어졌다는 것을 밖에서는 상상조차 할 수 없는 일”이라고 밝히면서,

36) 최천송, 위의 책, 10면.

“사회보험에서 강제성이 제거된 채 최초의 입법이 출현되었다는 것은... 법률학전문인의 손에 의하여 사회정의실현을 목표로하는 기초입법이 이렇게 기형아로 출생되게 되었다는 것은 크게 부끄러워해야 할 일”이라고 자탄의 비판을 한다.³⁷⁾

입법 졸속처리의 중요한 정치적 요인의 하나로는 최고회의의 입법기능 자체의 시한문제였다. 대통령선거와 총선을 마치고 1963.12.17. 새로운 정권이 출범해야하기 때문에 최고회의는 그 시한에 쫓겨 의료보험법안 뿐만 아니라 함께 상정된 많은 법안들을 제대로 심의하지 못한 채 무더기로 통과시킬 수밖에 없던 상황이었다.³⁸⁾

2) 정책결정자 및 행정 관료의 인식부족과 기초여건 결여로 인한 행정편의성

정희섭 보사부장관이 산재보험업무관장자를 보험자인 보사부장관이 아니라 민간보험공사로 변경하라는 지시를 내리자 사보심 노동보험반이 산재보험의 주관은 정부가 해야 한다는 구체적 논거를 설명하는 등 1개월간 장관을 설득하여 1963.7. 무렵 최종결재를 받았다.³⁹⁾ 그러나 또한 1963.9.9. 제70회 차관회의는 산재보험은 체신부 등의 보험부서가 담당하거나 민간보험에 위탁함이 타당하다는 이유로 심의가 보류되기도 하였지만 결국 관계기관 회의를 통해 원안대로 통과되었다.⁴⁰⁾ 정부의 산재보험법안은 강제적용 대상을 상시 100인 이상 근로자 사용업체로 하였으나 최고회의는 500인 이상 근로자 사용업체로 수정하여 제정하였다. 산재보험법의 경우 산재보험료산정의 수리계산이나 요양내용 및 질병에 대한 전문지식을 갖춘 공무원이 없었으므로 사보심위원이 그들의 사적인 인맥을 통하여 민간전문가의 협조를 구할 수밖에 없는 처지였다.⁴¹⁾ 이렇듯 극도의 경제곤궁과 외국원조경제 의존상황에서 비롯된 사회보장 비용부담 및 전달체계의 취약구조로 인하여 사회보장입법은 명목적 성격을 가진 채 전시행정 측면에서 그 실시가 용이한 것부터 시행하는 행정편의의 주의를 취하였다.

37) 최천송, 위의 책, 113면.

38) 이 때 최고회의의 마지막 보름동안 제정 내지 개정된 법률안이 무려 166개에 이른다. 의료보험연합회, 위의 책, 36면.

39) 노동부, 위의 책, 23-24면.

40) 노동부, 위의 책, 28면.

41) 미군정기에 자격을 취득한 당시 우리나라 유일한 보험계리사인 이경재(동방생명보험회사 부사장)가 보험수리 문제에 대하여 자문하였고, 직업병과 요양내용 등 의학전문 분야에 관하여는 이승한(카톨릭의과대학 부설 산업의학연구소 박사)이 협조하였다. 노동부, 위의 책, 26면.

3) 경제우선주의로 인한 경제기획원 등의 실질적 영향력 행사

더욱이 경제성장우선정책을 지상과제로 삼아 밖으로는 사회보장의 명분을 내세우며 안으로는 경제개발의 자금조성을 위한 사회보장입법을 하게 됨으로써 오히려 담당부서인 보건사회부 보다는 경제기획원 등 경제부처가 영향력을 발휘하여 입법의 주도권을 행사하게 되는 역설현상이 또 다른 특징을 이루게 되었다. 그 전형적인 경우가 유신체제 확립 후 경제기획원 주도로 제정된 국민복지연금법이고, 이승만 정권 때에 재무부장관이 국회에서 공무원연금법 제안 설명을 하면서 그 목적이 경제개발기초의 자금조성에 있다고 밝힌 것도 이를 대변하는 예증이다. 이러한 경제부처의 영향력이 사회보장입법과정에서 얼마나 중요한지를 가늠하려면 산재보험법 경우를 살펴보면 알 수 있다.⁴²⁾ 경제부처의 영향력과 행정의 실시편의성은 정부안 입안단계에서부터, 제정된 후 시행유보 연한을 미리 정하는 특이한 현상을 연출하게 하였다. 정부의 의료보험법안은 500인 이상 사업장의 강제적용을 골자로 하면서도 경과규정으로 5년간 시행유보를 정하였다. 국민연금법의 경우도 제정이후 2년간 시행유보를 규정하였다. 이러한 고질적인 병폐는 민주정권에서도 개선되지 않았는데 김영삼 정권의 고용보험법은 제정이후 2년간의 시행유보규정을 두었고 또한 고용보험기금의 운용주체를 경제기획원장관(노태우 정권의 국민연금법상 국민연금기금운용주체도 경제기획원장관)으로 규정하였던 것이다.

3. ‘사회보장법 형성’ 전문집단의 계속된 고독한 숨은 역할 : 형성주도의 핵심요인

사회보장법 형성주도의 핵심요인은 제헌헌법의 이익균점 및 사회보장 사상을 실현하려는 전진한, 조봉암 노선 경향을 잇는 사회보장운동세력, 특히 사회보장심의위원을 중심으로 한 전문집단의 일관된 고군분투의 노력으로 볼 수 있다.

1) 전진한, 조봉암 노선 경향의 면면한 사회보장운동세력

제헌헌법의 이익균점권 및 사회보장규정 확보를 주도했던 전진한 초대 사회부장

42) 사보심 노동보험반은 경제부처와의 협의 등 업무처리를 위하여 당시 서울대학교 법과대학 석사과정(헌법전공)의 남윤호를 특별히 채용하였다. 남윤호가 개인적 인맥을 통하여 경제부처와의 협의에 주도적 역할을 함으로써 협의에 응하지 않던 경제기획원 및 재무부 관계자를 설득하여 산재보험을 위한 예산확보의 결재를 받아내었다. 노동부, 위의 책, 25면. 손준규, 위의 책, 100-102면.

관은 제1회 국회 83차 본회의에서 발표한 ‘이재동포 구제에 거족적 열성을 경주’라는 시정보고에서 “질병 의료행정에 있어서는 국민이익균점의 헌법정신에 부합케 하여 전 국민은 빈부의 차별과 지방의 구별 없이 균등으로 의료를 향수하도록 현 의료행정을 개선하겠으며 그 목적달성을 위하여 당면정책으로 사회보험제도를 계획하여 점차적 이익을 향수”하도록 할 것이라면서 ‘사회보험제도를 창정(創定) 실시케 할 것’을 천명하였다.⁴³⁾ 조봉암은 제헌헌법 제17조의 정신에 대하여 제헌 당시 최초로 ‘사회보장법’이란 용어를 정확하게 사용하여 전진한과 함께 그 이념의 실현을 강조하였다.

1959년 보건사회부 의정국의 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’ 창립과 그 활동은 전진한의 ‘사회보험제도 창정실시’ 정신의 계승으로 볼 수 있고 이들 행정 관료 및 전문연구원은 전진한과 그 뜻을 같이 한 것으로 추정할 수 있으리라고 본다. 1962년 최고회의 기본정책방향(제7장 문교사회 제2항 보건사회)⁴⁴⁾에서 표명된 ‘의료균점(醫療均霑)을 수립하고 부조와 보험을 기간으로 하는 사회보장제도의 기틀을 마련하여 국민생활향상과 복지사회를 건설한다.’ 중에서, ‘의료균점’이라는 단어에 특히 주목할 필요가 있다. 의료균점의 뜻을 위의 전진한 시정보고의 발언에 따라 풀이해 보면 ‘국민이익균점의 헌법정신에 부합한 빈부, 지방의 차별 없는 의료의 향수’라고 정의할 수 있을 것이다. 또한 박정희 최고회의의장의 1962년 ‘사회보장제도 확립’이라는 지시각서의 내용은 국민·기업주·정부의 연대적 참여, 사회보장과 경제개발의 병행추진, 우리나라에 적합한 사회보장제도 연구발전의 3대 원칙으로 요약할 수 있다. 의료균점의 용어사용 및 지시각서의 사회보장 3대원칙 제시는 사회보장의 타건과 실천의지를 간직한 전문 사회개혁가의 작품임에 틀림없다. 앞에서 밝힌 것처럼 손창달이 박의장의 지시각서 작성에 참여⁴⁵⁾한 것으로 미

43) “...三. 사회보험제도를 창정(創定) 실시케 할 것. 근로자가 불려(不慮)의 재해·질병·폐질·노년 급(及) 실업 등의 불행한 경우에 처했을지라도 능히 그 생활난에 소호(小毫)라도 지장이 없이 그들의 생활향상과 그 사회적 처우를 적극적으로 개선하기 위하여 일반 노동정책과 병행하여 차(此)에 대한 대책을 시급히 강구 수립코자 (一) 노동재해보험 (二) 노동질병보험 (三) 양로 급(及) 폐질보험 (四) 실업보험에 분(分)해서 국가제도로서 차(此)를 강행 실행하고자 합니다.” **시정월보** 창간호 (1949.1.5.), 29-42면.

44) 한국군사혁명사편찬위원회, **한국군사혁명사 제1집 상권** (1963), 402면.

45) 손준규는 “의장의 지시각서가 나타난 배경 중에는 당시 최고회의의 K문사위원장과 동 소속의 홍종철 위원이 사회보장제도의 실시에 크게 동조하여 전문위원들과 대화를 자주 가졌으며 이 뜻이 최고회의의장에게 전달된 것”이라고 하면서 “의장의 지시각서의 초안은 우기도(최고회의문교사회위원회 전문위원), 오정근(최고회의문교사회위원회 전문위원) 및 S씨 등에 의해 작성”된 것이라고 기술하여 손창달을 S씨로 표현하고 있

루어보면 ‘의료균점’이란 용어도 손창달의 표현⁴⁶⁾이라는 추정이 가능하고 그렇다면 손창달은 전진한의 ‘국민이익균점의 사회보험제도 창정’ 노선을 계승한 숨은 추종세력이라는 추론 역시 합당하리라고 본다. 또한 4.19혁명 후 장면정권 시절 ‘전국종합경제회의’에서 ‘사회보장제도심의위원회설치’를 정부에 건의한 중심인물인 최천송은 박정희 정권의 사회보장심의위원회 전문위원으로 참여하여 줄곧 30년 가까이 사회보장 발전에 공헌한 인물이다. 한국독립당 입당, 삼균주의(三均主義)이념 공명, 파리 솔본느대학 유학 경력의 최천송은 “남북의 이질적 사회생활 하에서 공산주의적 강제적 배분이나 자본주의적 안이한 배분고려가 아니고 제도적으로 사회적 공동의식하의 연대적 책임으로 해결”⁴⁷⁾을 모색하려는 정신을 가졌으므로, 이러한 사상은 전진한의 자유협동사상과 그 맥락을 같이 하는 것으로 추정할 수 있을 것이다.

2) ‘사회보장심의위원회’ 전문집단의 일관된 고군분투의 ‘대승보살도’ 실천

경제개발우선주의, 권력층 의사결정자의 인식부족, 경제행정 관료의 몰이해와 같은 사면초가의 황량한 풍토에서 사보심 전문연구위원들은 오로지 사회보장법 형성을 위한 일념으로 갖가지 고난을 인욕하며 이타적 대승보살도 정신을 거의 20년~30년간 일관되게 실천하였다. 그 중 가장 주목되는 인물 중의 한명이 손창달 위원이다. 손위원은 ‘부산노동병원’⁴⁸⁾의 민간의료보험조합⁴⁹⁾ 운영(1955) - 이승만정

다, 손준규의 기술 중에는 손창달을 S로 지칭하고 있는데 그 이유는 확실하지 않다 (그 관련된 부분이 저자가 직접 손창달 및 최천송과의 녹음면담을 한 것이므로 손창달의 부탁에 의해 본명을 밝히지 않은 것으로 추측할 뿐이다). 손준규, 위의 책, 81면.

46) 손창달은 “당시의 예산국장(이한빈)을 면담하여 사회보장제도의 수립에 필요한 재원확보를 요청한바 좋은 반응을 얻었다. 아울러 당시의 무의면(無醫面)해소대책을 위한 획기적인 예산조치도 가능했으며... 의료보장사업의 기반사업으로 무의면(無醫面)해소대책을 담당하면서 의료균점(醫療均霑)체계 확립방안을 강구하여 그 실시를 권고했다”고 한다. 손준규, 위의 책, 67면.

47) 최천송, 위의 책, 15면.

48) “이 병원의 성격을 전국규모로 확대시킨다는 취지 아래 병원의 명칭도 ‘사단법인 한국노동병원’으로 개칭하고 이사장은 신영식, 총무는 설립자인 손창달이 담당했다.” 의료보험연합회, 위의 책, 18면.

49) “1968.5.13. 일생을 국민보건향상과 후생사업에 몸 바친 장기려(張基畝) 복음병원원장과 사회사업가 김영환(金榮煥)에 의하여 부산 청십자(靑十字) 의료보험조합이 설립 (실제 인가는 1969.7.29.)”되었는데(최천송, 위의 책, 126면), 청십자 의료보험조합 운동은 ‘부산노동병원’ 의료보험조합의 정신을 계승, 발전시킨 것이라고 추측할 수 있을 것이다.

권의 보건사회부 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’ 회원(1959) - 장면정권에서 ‘사회보장제도심의위원회’ 규정작성(1961) - 박정희 정권에서 박의장의 ‘사회보장제도 확립’이라는 지시각서 작성참여(1962) - 사보심 행정지원반에서 사보심 연구위원으로 옮겨 활동(1968) - 한국사회보장문제연구소 이사(1978) - ‘국민복지연금제도의 실시방향에 관한 연구’에 최천송 등과 함께 사보심 연구위원자격으로 공동참가(1984) - 58세로 별세(1986)하기까지 사회보장법 형성의 외길만 걸었다.⁵⁰⁾ 손창달의 ‘사회보장 외길’의 삶에 대하여 최천송은 “그의 일생의 집념인 사회보장에 관한 도입착상과 연구업적은 그의 독학적 노력과 함께 사회보장연구사에 길이 남을 것”⁵¹⁾이라고 회고한다.⁵²⁾ 일찍이 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’ 회원인 양재모는 세계보건기구의 후원으로 1960.1.2.~1960.4.28. 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO), 서독, 영국, 스칸디나비아 제국, 일본 등을 방문하여 각국의 사회보장제도를 관찰한 결과를 토대로 ‘사회보장제도의 창시에 관한 건의’를 제출하였다.⁵³⁾ 이 연구보고서에서 “사회보장제도의 도입 초기단계에서는 기구조직편성 및 담당간부의 훈련이 무엇보다도 중요”하다고 생각한 양재모는 “제네바의 국제기구 방문당시 간부직원의 훈련을 위하여 전문가 파견 및 지원에 관하여 질의하였더니 우리 정부에서 기술지원을 요청하면 각계 전문가로 구성된 팀을 보낼 수 있다는 답변을 들었다.”고 술회하고 있다.⁵⁴⁾ 또한 최천송⁵⁵⁾은 의료보험법안 요강작성 당

50) 최천송, 위의 책, 17-18면 및 137면.

51) 최천송, 위의 책, 18면.

52) 의료보험법안의 요강을 설계할 때의 어려운 상황에 대하여 최천송은, “지금은 고인이 된 손창달이 자기가 관계한 부산노동병원이며 8인 연구회의 건강보험자료 등에 의하여 당시 복개가 되지 않은 삼청동 국무총리공관 옆의 청계천 개울 길의 좁은 돌담 위를 걸어내려 오면서 나의 손목을 꼭 쥐어 잡으면서 뒤따라오는 강남희를 던지지 바라보며 ‘우리들이 해 낼 수 있고 자기도 함께 하겠다’며 힘을 부추겨주던 일은 영원히 잊을 수 없다.”고 회고한다. 최천송, 위의 책, 24면.

53) 양재모, “사회보장제도의 창시에 관한 건의” (보건사회부, 1961).

54) 뿐만 아니라 양재모는 이 연구보고서에서 사회보장제도의 입법방향 및 운영, 급부, 조직구성 등에 관한 세부적 사항에 대하여 구체적인 내용을 고찰하여 사회보장제도의 도입을 건의하고 있다. 양재모, 위의 논문, 85-87면.

55) 최천송은 자신이 사회보장연구를 평생사업으로 한 것에 대하여 “우리사회의 고질적 빈곤생활과 남북이 처한 이념적 중화의 길 모색 그리고 민족 평화적통일의 숙명적 과제를 안고 필자 자신의 자생성장의 장도에 오르게 된다. 실제로 도불(渡佛) 이후 파리대학(솔본느 대) 철학부 사회학과에 적을 두고서도 그동안 조국에 송고한 1955년의 ‘구라과인의 생계’와 ‘사회안전보장’ 등은 조국사회의 빈곤문제를 외국의 생활과 그들의 시정방향에서 절규한 외침들이다... 이로써 삼균주의(三均主義)와 구라과생활이 필자로 하여금 사회보장연구에 몰입시켰고 평생사업으로 묶여져” 버렸다고 술회한다.

시의 심경을 이렇게 토로하고 있다.⁵⁶⁾

요강시작의 기본방향이 전 국민을 대상으로 명분상만이라도 전체국민이 포괄되어야 하는데 기실, 일부피용자 그것도 규모가 크고 임금수준도 높은 사업장이 대상이 되어 처음부터 최저생활에 허덕이는 많은 사회보장대상자를 외면하여야 하는 가슴 아픔을 겪어야 했다. 의료보험의 기초를 비요급대상에 설정하여, 많은 빈곤층을 안고 있는 나라에서 그것도 한주먹도 안 되는 상대적으로 고수준의 근로자를 대상으로 요강을 작성하여야 하니, 하늘을 쳐다보고 내가 어찌 사회보장을 해야 한다고 주장한 사람의 할 짓이라. 그러나 이렇게라도 기초를 설정해 놓지 않으면 우리나라 의료보험은 영원히 도입할 수 없는 일이 아닌가... 약자를 돕기 위한 강자보장의 의료보험... 거꾸로 추진하는 제도적 도입, 목적과는 반대되는 수단의 원용, 여기에 의료보험사업의 어려움이 시작되게 된 것이다.

이렇게 최천송은 현실적 어려움 속에서 의료보험제도 본래의 취지와 사뭇 어긋나는 요강을 향후 의료보험의 ‘기초 설정을 위하여 모순적으로 설계’하지 않으면 안 되었다. 또한 국민연금에 대하여는 사보심 신임연구위원 민재성을 중심으로 한 연구반이 2년여에 걸친 자료수집과 조사결과에 의해 국민복지연금 모형을 구축하여 그 법안의 초안을 마련하였지만, 보사부 장관이 아니라 경제기획원장관 주도로 법제정이 이루어지게 되었다. 민재성은 그 후에도 국민연금제도 연구를 계속하였는데, 이에 관하여 “우리나라 연금제도의 뿌리는 사보심 연구위원과 K.D.I 연구위원으로 재직할 민재성에 의하여 20여 년의 긴 잉태 속에 탄생되었다는 것을 부인하지 못한다.”고 평가되기도 한다.⁵⁷⁾

이러한 처지에서 사보심 전문위원들은 신분적 직업적 안정을 얻지 못하고 때로는 보건사회부 일부 행정 관료들의 전횡을 감수하면서도 “국회상임위에 출석, 장관의 요청에 의하여 대신 약식이나마 답변 설명하는 등 그 의욕만은 충천하는 기세였고 어느 누구도 이를 따르지 못하는 전문가적 위세를 갖고”⁵⁸⁾ 인내하였다. 사보심 위원들을 시종일관 격려하고 사회보장입법의 지원활동을 아끼지 않은 국가재건최고회의 홍종철 최고위원의 사회보장실현에 대한 확고한 신념도 이들의 고군분

최천송, 위의 책, 15면.

56) 최천송, 위의 책, 49면.

57) 최천송, 위의 책, 138면.

58) 최천송, 위의 책, 23면.

투를 뒷받침한 든든한 바람막이가 되었을 것이다.⁵⁹⁾

IV. 총 결

‘전문집단 헌신’ 주도 속의 ‘국민저항과 집권층대응’의 정치적 산물 - ‘국민이익균점’ 사상 부활의 수난과 결실 -

정권의 속성에 의한 사회보장법형성의 특징은, 민간정권의 기초적 생성단계, 군사정권의 명목적 제정단계, 민주정권의 규범적 정비단계 등 3단계로 구분되어 드러난다고 할 수 있다. 사회보장법 형성구조의 풍토적 특징은 i) 국민저항과 집권세력 대응의 정치적 산물인 사회보장입법이 ii) 사회보장지향 전문집단의 연속적인 헌신적 노력으로 제정되지만 iii) 경제우선주의와 비용부담 및 전달체계 취약구조로 인해 명목적 편의규정에 머물다가 iv) 1987년 헌법(민주정치와 경제성장의 동반결실) 이후 시민혁명의 요구에 대응하여 단계적으로 규범적 실효성을 확보하게 된 것이라고 보는 것이 타당하리라 생각한다. 이러한 특징을 압축하여 사회보장입법은 ‘전문집단의 헌신적 주도 속의 국민저항과 집권층대응의 정치적 산물’이라는 그 형성의 추론원리를 제시할 수 있을 것이다. 그러나 그 추론원리의 의미를 정권의 성격과 사회보장운동의 맥락에서 더욱 자세히 천착할 필요가 있다. 집권층 대응의 의미도, 국민의 절실한 저항정신을 찬탈한 집권층의 위선적 대응을 한 군사정권과 시민혁명 정신을 수용하여 그 요구에 비교적 성실한 대응을 한 민주정권과는 분명히 엄청난 차이가 있음을 알아야 한다. 또한 전문집단의 헌신 즉 그들의 연속적인 숨은 희생적 노력도 이중적 의미를 함축하고 있는 것으로 보아야 한다. 그 좁은 의미는 사보심연구위원조직의 일관된 사회보장입법 활동 즉 밖으로 드러나는 현재(顯在)적 열의와 성과를 뜻한다. 그 넓은 의미는 사회보장운동의 이념세력이 국민저항의 구심역할을 하는 한편, 또 한편으로는 그 저항정신의 찬탈세력이 저항에 대한 대응으로 사회보장입법을 하도록 유도하는 양면의 드러나지 않는 잠재(潛在)적 추진력을 뜻하는 것이다.

59) 홍종철 위원은 “사회보장제도심의위원회의 탄생, 최고회의의장의 사회보장제도 확립에 관한 지시각서, 또한 의장의 연두시정방침의 내용... 등 사회보장의 창설 작업에 적극 참여하여 전문위원들을 격려하며 사기를 높여준 사람”이며 “서울상대 대학시절부터 노동, 사회문제에 대해서 깊은 관심을 가지고 있었으며 보좌관들에게도 항상 사회보장제도가 잘 되어야 한다고 역설했다”고 한다. 손준규, 위의 책, 104면 및 123면.

이 같은 법형성의 추론원리를 밑바탕으로 하고 사회보장입법의 실질적 규범성 여부를 판단기준으로 삼아 법형성의 특징을 검토하면 다음과 같은 결론에 이르게 된다. 첫째, 5.16군사정권은 실제로 사회보장법을 실현할 정책적 의지가 없었다는 점이다. 강제적용이 원칙인 4대 사회보험법은 박정희 정권의 산재보험법(1963년 제정; 국가재건최고회의)과 의료보험법(1977년 강제가입으로 시행; 유신체제), 노태우 정권의 국민연금법(1988년 10인 이상 사업장 당연적용 실시), 김영삼 정권의 고용보험법(1995년 실시)으로 그 체계를 확립하게 되었는데 1960년대 초기에 제정된 규범적 입법은 근로자대상의 산재보험법 1개뿐이다. 1961년 생활보호법과 아동복지법은 ‘구법정리’의 차원에서 제정된 것에 지나지 않았다. 따라서 이 시기에 5.16군사정권이 대량의 사회보장입법을 제정하였다고 분석하는 견해는 법제정의 형식적 접근에서 비롯된 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 둘째, 경제성장보다는 오히려 정치민주화가 규범적 사회보장법형성의 관건으로 작용했다는 것을 지적할 수 있다. 1987년 헌법 이후 민주정권에서 전 국민 의료보험 및 연금체제가 비로소 규범적 입법에 의하여 확립되기 시작한 사실이 이를 뒷받침하고 있다. 전두환 정권에서는 1970년대 수출경제기반의 경제발전을 바탕으로 3저 호황의 괄목할 경제성장이 이루어졌음에도 불구하고 명목적인 사회복지법 2개의 제정과 형식적인 법 개정만 있었을 뿐 규범적 사회보장입법은 하지 않았다. 이로 미루어보면 경제성장이 되어도 진정한 민주정치가 실현되지 않으면 사회보장법의 규범성은 담보되지 않을 수 있다. 경제성장은 규범적 사회보장입법의 충분조건이지만 반드시 그 필요조건이 아니란 점이 밝혀진 것이다. 셋째, 법제정의 명목적 편의성의 원인은 사회경제적 기초여건의 결여 못지않게 정책결정자의 인식부족에서 비롯된 것이 많음을 알 수 있다. 사회보험의 경우 장기적 보험료부담능력의 필요 때문에 고용유지 등 일정수준의 경제기초가 없으면 그 실시전제요건이 결여됨으로써 입법을 하더라도 명목적 규정만 될 뿐임은 물론이다. 그러나 이러한 원인 외에도 임의가입방식의 의료보험법제정에서 볼 수 있듯이 계약자유원칙을 내세워 강제가입을 반대한 당시 국가재건최고회의 법률고문과 같은 사회보장법 인식부족의 정책결정자 그리고 실시의 편의성만을 좇아 우선 대기업부터 적용하려는 일부 행정 관료의 안이한 자세가 명목적 규정을 입법한 다른 요인이 되었다. 넷째, 사회보장운동세력(사회보장심의위원 등을 중심으로 한 전문집단)의 헌신적 노력이 사회보장법형성의 기틀이 된 점을 높이 평가하여야 한다. 공식적으로는 이승만 정권말기(1959) ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’로부터 시작된 사회보장운동세력의 활동은 군사정권과 민주정

권에서도 사회보장심의위원회를 중심으로 20~30년간 일관되게 계속되었다. 특히 국가재건최고회의시절 사회보장심의연구위원들은 각 분야별 사회보장의 연구 뿐만 아니라 법안초안 작성, 주무장관의 설득과 경제 및 관계부처의 협조요청, 각료 회의에서부터 최고회의까지 법안통과를 위한 사적인택을 통한 로비활동 등 그야말로 전천후의 작업을 하였다. 또한 이들 연구위원이 신분보장이 없는 처지에서 때로는 정책결정자의 인식부족으로 인한 당초 구상한 법안내용의 좌절과 직업공무원의 관료적 독선으로 인한 굴욕을 묵묵히 참고 견딘 것은 오로지 사회보장의 꽃을 피우기 위한 일념 때문이었다. 군사독재정권을 거부하지 않고 오히려 그 심장부에 참여함으로써 군사정권이 사회보장입법을 하도록 적극적으로 설득하여 유도한 이들의 대승적 실천자세는 자신이 때 묻지 않은 당당함에서 비롯된 ‘처염상정(處染常淨)’의 정신적 표현일 것이다.

법사상적 관점에서 본다면 사회보장법 형성과정을, 제헌헌법의 정신 즉 사회민주주의를 기초로 한 ‘국민이익균점’사상의 부활과정으로 파악할 수 있는 특징이 팔목할만 하다. 남북통일 지향의 이념적 초석으로 보장된 이익균점권으로 대표되는 사회민주주의 경향의 제헌헌법정신은 한국전쟁과 이승만 정권의 헌법유린사태인 ‘발취개헌’으로 인해 이른바 ‘중간파’와 함께 그 입지를 상실한다. 특히 한국전쟁을 계기로 김일성은 박헌영 등 남로당세력을 숙청하여 독재체제를 더욱 강화하고 이승만도 전진한 탄압과 조봉암 사형 등으로 한층 독재체제를 굳힘으로써 사회민주주의자 등 진보세력은 설 땅을 잃었다. 5.16군사정권에 의한 1963년 헌법에서 이익균점권 조항이 삭제된 것은 향후 북한의 김일성 적색독재와 이에 대립하는 남한의 박정희 백색독재가 장기화되는 분단의 고착상태를 예고하는 상징적 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 1963년 헌법에서 삭제된 이익균점권의 사상은 사회보장운동세력들이 주도한 사회보장입법 형성의 수난과정을 통하여 오히려 소생, 계승되는 끈질긴 저력의 ‘불사조의 녀’을 감추고 있었던 것이다. 드디어 1987년 헌법의 민주정권에서 규범적 사회보장입법이 정비됨으로써 40년 만에 제헌헌법의 ‘국민이익균점’사상이 부활된 것이다.

이렇듯 근본적으로 사회보장법의 형성은 정치민주화를 향한 기층세력의 저항과 경제성장을 위한 노동계층의 희생 그리고 사회보장추진 전문집단의 헌신이 기초가 된 ‘통합관계의 연속적 개혁 흐름’의 결정체로 보아야 할 것이다. 이들이 간직한 인간다운 삶을 위한 생활균점(生活均霑)사상의 시퍼런 혼불(魂火)이 사회보장법의 꽃을 피우기 위해 험난한 역사의 강물 밑을 그 강심(江心)이 되어 흘러 왔듯이, 앞

으로도 이상적 통일복지국가의 저 꽃 바다(花海)를 향하여 계속 그렇게 도도히 흘러가지 않겠는가. 더욱이 경제성장의 견인역할을 한 섬유수출의 뒤편길에 우리 자매들의 여공애사(女工哀史)가 피땀으로 얼룩져 있듯이 사회보장법 형성의 기층에는 그 숨은 고독한 전위대 역할을 한 민주열사 및 사회보장운동가의 의인비사(義人悲史)가 인고(忍苦)의 통한(痛恨)으로 아로새겨져 있으리라.

투고일 2011. 8. 12	심사완료일 2011. 9. 7	게재확정일 2011. 9. 8
-----------------	------------------	------------------

참고문헌

- 경향신문 사설, 1962. 3. 30.
- 경향신문 6면 머리 7단기사, 1972. 4. 21.
- 구자현, **아동복지**, 남산소년교호상담소, 1961.
- 국가기록원, “생활보호법 공포의 건”, 1961.
- 국회속기록** 제33회 제27호.
- 남찬섭, “1950년대의 사회복지-3”, **복지동향**, 참여연대 사회복지위원회, 2005. 8.
- 노동부, **산재보험 40년사**, 2004.
- 보건사회위원회회의록**, 제75회 국회 제14차 제14호, 1970. 11. 26.
- 보건사회위원회회의록**, 제11대 국회 제107회 제1호, 1981. 5. 13.
- 손준규, **사회보장·사회개발론**, 집문당, 1983.
- 시정월보 창간호, 1949. 1. 5.
- 양재모, **사회보장제도의 창시에 관한 건의**, 보건사회부, 1961.
- 오정근, “사회복지사업법(안)의 중요골자와 문제점”, **사회복지**, 제26호, 한국사회복지연합회, 1969. 9.
- 의료보험연합회, **의료보험의 발자취 : 1996년까지**, 1997.
- 이흥재, “노동기본권과 사회보장수급권의 실효성”, **서울대학교 법학**, 제39권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 1999. 2.
- _____, “사회보장수급권의 범위에 관한 소고”, **서울대학교 법학**, 제31권 제3-4호, 서울대학교 법학연구소, 1990. 12.
- 전광석, **한국사회보장법론**, 제8판, 법문사, 2010.
- 조선일보 사설, 1973. 9. 14.
- 조영재, “한국복지정책과정의 특성에 관한 연구”, **한국정치학회보**, 제42집 제1호, 한국정치학회, 2008.
- 중앙일보 사설, 1973. 11. 24.
- 총무처 인사국 복지과, “국가공무원 퇴직연금제도에 관한 건”, 1955.
- 최천송, **한국사회보장연구사**, 한국사회보장문제연구소, 1991.
- 한국군사혁명사편찬위원회, **한국군사혁명사 제1집 상권**, 1963.
- 한몽연, “사회보장의 국제적 동향”, **국회보**, 제24호, 1959.
- 행정백서발간위원회 편, **행정백서**, 1962.

<Abstract>

The Cultural and Historical Characteristics of Social Security Law Formation in South Korea

- A Political Result of the Struggles Between People's Resistance and Governmental Response, led by Devoted Expert Group -

Lee, Heung Jae*

Looking back at the history of social security law formation in South Korea, the process was largely dependent on the vicissitudes of the ruling party. Each stage of its development could be labeled in three consecutive periods, respectively : (1) the basic formation period (conceived in a period of ordeals), (2) the nominal legislative period during the military regime (the deformative birth period), and (3) the substantive implementation period (normalization of social security law with the establishment of democratic government).

The cultural and historical characteristics of the formation process of social security law in South Korea could be summarized as : “i) The body of social security law, which is the political result of the dynamics between people's resistance and governmental response, ii) was legislated based on the continuous effort of expert groups who recognized the importance of social security system, but iii) the laws remained only as a formality because of the unbalanced focus on economic growth, lack of budget and adequate communication. iv) The laws finally came into life after the 1987 Constitutional amendment (which was the fruit of development of democracy and economic growth), which reflected the demands from the civil revolution.

From these characteristics, a principle of social security law is derived; that is, “Korean social security law is a political result of the struggles between people's resistance and governmental response, led by devoted expert group.” In addition, when viewed from legal philosophy perspective, the process of social security law for-

* Professor, College of Law/School of Law, Seoul National University.

mation could be understood as a revival of the spirit of the Founding Constitution of Korea - which is 'equality of profit sharing' based on social democracy.

Based on this legal formation principle, and analyzing the actual effectiveness of social security legislation, the following four propositions are derived. First, the May 16 military regime had no genuine intent to actually implement social security law into reality. Second, it was the democratization of politics, rather than economic growth, which truly contributed to the substantive formation of social security law. Third, the nominal legislation during the military regime was due to not only the lack of basic social and economic infra-structure, but also due to the lack of a correct understanding of social security law of the policy makers. Last but not least, a continuous effort by a small number of expert groups who were devoted to establishing social security system was the true bedrock of social security law formation; their effort deserves a special tribute.

In conclusion, the formation of social security law in South Korea was a crystallization of a 'integrated, continuous movement toward reform' which was born and grown within the dynamics of People's resistance for democracy and the governmental response to it, that was given life by the devoted expert group who led the social security movement.

Keywords: formation of social security law, cultural and historical characteristics, people's resistance and the ruling party's response, military regime, democracy regime, April 19 revolution, 1987 Constitutional amendment