

사회보장기본법 개정의 의의와 과제

*The Significance the Recent Amendments on the
Framework Act on Social Security*



강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

작년 말 사회보장 기본법 전면 개정안이 국회를 통과했다. 개정된 법은 국가가 국민들의 생애 주기적 특성에 맞게 소득과 사회서비스를 보장할 것을 천명하는 한편, 복지정책을 일관성 있고 효과적으로 수립 및 집행하기 위해 제도적 장치들을 마련하고자 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 법 개정의 취지가 충분히 구현되기 위해서는 다른 관련 법과의 정합성을 높이고 제도간 조정의 대상 및 방식을 분명히 하는 등 해결해야 할 몇 가지 쟁점을 남겨두고 있다. 이러한 문제들은 향후 시행령 제정과정에서 보완책이나 구체적인 실행 방안이 마련되어야 할 것이다.

1. 머리말

지난 2011년 말 사회보장기본법의 개정안이 국회를 통과하였고, 개정된 법은 금년 1월 26일에 공포되었다. 지난 이 법의 개정을 둘러싸고 진행되어 오던 사회적 논의가 전면 개정의 수준으로 귀결되었다. 1996년 이 법이 제정된 이후 무려 15년만의 전면 개정인 셈이다.

그 동안의 법 개정은 정부 조직의 개편이나 기타 주변적 여건 변화에 따른 부분적 개정이어서 사회보장제도의 본질적 내용을 반영하는 것이 아니었다. 반면, 이번 개정 법안에는 향후 우리 나라 사회보장제도 시행 상에서 매우 중요한 변화를 가져올 수 있는 크고 작은 내용이 포함되어 있다. 이하에서는 개정된 법안의 주요 내

용과 특징을 살펴보고, 향후 이 법의 시행과정에서 제기될 주요 쟁점들을 검토할 것이다.

2. 법 개정의 주요 내용

개정 법안이 제출될 때 제시된 개정 이유에는 사회보장 기본법의 개정 사유를 다음과 같이 크게 세가지로 나누어 제시하고 있다. 첫째는 여러 부처가 사회보장정책을 관장하게 됨에 따라 일관성 있고 효과적인 정책 수립과 집행에 한계가 있다는 점이다. 둘째는 국민들이 직면하는 다양한 사회적 위험에 대하여 국민의 보편적, 생애주기적 특성에 맞게 소득과 서비스를 함께 보장해야 한다는 점이다. 셋째는 우리 나라의

상황에 맞는 새로운 중장기 사회보장정책의 비전과 미래 지향적 발전방향을 제시할 필요가 있다는 점이다.

법안 구성의 외형 면에서도 적지 않은 변화가 있다. 우선 개정 이전의 법은 전체 4개장 35개 조로 이루어져 있었으나 개정법은 7개장 41개 조로 확대되었다. 신설된 조항은 주로 사회보장위원회의 기능과 역할을 강화하고 사회보장정책의 기본 방향을 제시하며 사회보장제도의 운영 과정에서 효율성을 높이기 위한 장치들에 관한 내용들이다. 주요 개정 내용들을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

먼저 개정된 법은 총칙에서 국민들이 사회적 위협으로부터 벗어나 자립할 수 있도록 지원하고 사회참여와 자아실현에 필요한 제도적 여건을 조성하는 것을 기본 이념으로 하고 있음을 밝히고 있다. 이는 선언적 내용에 불과하다고 볼 수도 있으나 사회보장이란 개념을 최저생활이란 틀에 국한시키지 않고 좀 더 확장적으로 인식하고 있다는 특징이 있다. 사회보장제도의 적극적 기능이 강조됨에 따라 사회보장제도의 외연도 확장되는데, 이전 법에서 사회복지서비스로 지칭되었던 것이 개정 법에서는 사회서비스로 지칭되고 그 범위도 보건, 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 다양한 영역을 포괄하는 것으로 해석되고 있다. 총칙에서는 또한 평생사회안전망이라는 개념을 명시적으로 제시하고 있다. 평생안전망은 ‘생애주기에 걸쳐 충족되어야 하는 기본욕구와 특수욕구를 고려하여 소득 및 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도’라고 규정되고 있다. 이 가운데 특히 서비스를 보장해야 한다는 점이 주목할만한 내용이다.

아울러 국가와 지방자치단체의 책임과 관련된 조항을 총칙에 신설하는 한편, 국민들도 비용의 부담과 정보의 제공 등 면에서 국가에 협력해야 할 의무가 있다고 명시하고 있다.

사회보장에 관한 국민의 권리 측면에서는 국가가 최저임금을 매년 공표해야 한다는 조항이 추가된 것이 눈에 띈다. 국가가 최저생계비를 매년 공표해야 한다는 것은 이미 법제화되어 있었으나 개정된 법에는 최저임금까지 포함시켰다. 최저생계비가 주로 정부의 예산으로 집행되는 복지정책에 직접적 영향을 미친다면 최저임금은 시장에서의 근로계약에 영향을 미친다는 점에서 사회보장기본법이 미치는 영향의 범위는 더욱 커지게 되었다.

개정된 법 내용 가운데에서 가장 구체적인 변화를 예견하도록 하는 내용이 사회보장기본계획과 사회보장위원회에 관한 부분이다. 기존의 ‘사회보장 장기발전방향’이 ‘사회보장기본계획’으로 이름이 바뀌었을 뿐만 아니라 이 기본계획이 다른 법령에 따른 사회보장 관련 계획에 우선하고 지역에서도 기본계획에 상응하는 지역계획을 수립해야 한다는 조항이 신설되는 등 그 위상도 강화되었다. 한편 이전의 사회보장심의위원회 역시 사회보장위원회로 그 명칭과 위상이 변화하였다. 사회보장위원회의 기능 가운데에는 주요 시책에 대한(심의 뿐만 아니라) 조정기능이 추가되었고 위원회의 조정사항을 반영해야 할 의무가 새롭게 규정되었다. 또한 위원회의 강화된 기능을 실행에 옮기는 데 필요한 조직(실무위원회, 전문위원회, 사무국 등) 구성이 강화되었다.

그밖에도 사회보장제도를 효율적으로 운영

하고 제도의 효과를 높이기 위한 다양한 조항들이 신설, 보완되었다. 개정된 법에 따르면 중앙부처나 지자체가 제도를 신설하거나 변경할 때에는 복지부장관과 의무적으로 협의해야 하고, 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직과 인력, 예산을 갖추어야 한다. 또한 사회보장과 관련된 통계를 작성하고 제출해야 한다. 사회보장과 관련된 정보, 특히 수급자의 선정과 급여관리에 관한 정보를 통합하고 연계하여 관리한다는 내용 등이 새롭게 법에 추가되었다.

3. 개정 법안의 의의

새롭게 만들어지거나 개정된 법안의 내용을 통해 볼 때 개정의 주요 방향은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 사회보장제도의 목적과 수단, 방향 등을 새롭게 규정함으로써 제도의 외연을 넓히기 위한 내용들이다. 사회보장제도의 목적을 더 폭넓게 규정한다던가 새로운 사회적 위험을 인식하는 것, 생애주기별 보장을 언급하고 있는 것, 소득보장 이외에 사회서비스 보장을 추가한 것 등이 이에 해당된다. 둘째는 제도의 실효성을 높이기 위해 구체적인 장치를 보완하기 위한 내용이다. 사회보장위원회의 조정기능을 강화하고 정보제공의 의무를 강화하는 한편 정보의 통합적 관리를 명문화하고 있는 것이 그 예에 해당된다. 또한 각 사업부처의 통계작성을 의무화하는 것도 그 예이다.

이와 같은 법 개정의 배경에는 정책의 수요 측면에서 진행되고 있는 변화를 포착하고 그에 대응하려는 인식을 엿볼 수 있다. 소득분배

구조가 지속적으로 악화되고 있고 노동시장의 구조가 변화함에 따라 전통적 소득보장제도는 한계를 드러내고 있다. 즉 완전고용에 가까운 상태를 전제로 하거나 정규직, 전일제 근로자를 전제로 한 사회보험제도는 좀처럼 사회보장의 사각지대를 해소하지 못하고 있다. 저소득층의 소득이 정체됨에 따라 재분배정책의 확대가 필요함과 동시에 현금급여 중심의 공공부조제도가 확대되는 데에는 여러 가지 제약이 따를 수밖에 없는 현실이다. 다른 한편으로는 보호해야 할 욕구와 대상이 다양해짐에 따라 사회서비스의 역할이 증시될 수밖에 없다. 특히 저출산, 고령화 문제가 대두되면서 돌봄이나 양육 기능이 강조되고 있고, 복지 정책의 내용과 대상 면에서 모두 그 외연이 확장되고 있다. 이러한 객관적 변화를 제도가 반영해야 하고, 그 제도적 반영에 방향을 설정하는 것이 기본법의 역할인 것이다.

수요측 변화에 대한 인식과 동시에 공급측면에서 각 제도가 직면한 한계를 인식하고 그 극복 방안을 마련하고자 하는 것이 이번 법 개정의 취지이기도 하다. 우리나라의 주요 사회보장제도가 형성되고 발전된 과정을 보면 특정한 계기에 직면하여 급속히 대상과 규모를 확대하여 온 모습을 확인할 수 있다. 대표적으로 1997년 외환위기 이후에 급증한 실업자와 빈곤층을 보호하기 위해 국민기초생활보장제도를 시행한 것이 그 예이다. 이와 같이 제도가 계기적으로 발전되어 오는 과정에서 공급주체는 다변화하는 반면 그들간 조정기제는 미흡하여 사각지대와 복지급여의 집중이 동시에 존재하는 문제를 발생시키고 있다. 이에 대응하여 정책의 조정기

제를 확보하되, 정보인프라와 통계 등 근거자료를 통해 공급의 효율화 방안을 모색하고자 하는 것이 개정 법안에서 발견되는 기본 방향이라고 할 수 있다.

4. 쟁점과 향후 과제

사회보장의 내용 면에서 볼 때 이번 법 개정에서 가장 특징적인 것은 사회서비스의 보장을 천명하고 있다는 점이다. 서비스 제공은 현금지원에 비해 대상이나 욕구에 대한 표적화 기능이 뛰어나다는 점에서 향후 소득보장 못지 않게 중시될 수밖에 없다. 그런데 소득과 달리 서비스의 수준과 정도는 양화되기 어려운 특징을 지니고 있다. 따라서 서비스의 '보장'을 구체화할 수 있는 개념이나 기준선을 제시하는 것이 쉬운 일은 아니다. 향후 사회서비스의 보장이 좀 더 구체적이고 실질적인 원리로 작동하기 위해서는 사회서비스 제공의 준거 기준이 마련되어야 하고, 서비스 제공의 양적, 질적 수준을 관리할 수 있는 제도적 보완책이 필요할 것이다.

개정된 법은 다른 관련법에 대한 사회보장기본법의 우선성을 강조하고 있고 중앙 및 지자체가 시행하는 각종 사회보장제도에 대한 정보의 집중과 조정을 강조하고 있다. 이를 위해서 기

존에 시행되고 있던 다른 관련법들의 정비가 필요하다. 한편 제도간 조정의 과정에서 각 부처나 지자체의 자율성이 훼손되지 않도록 해야 할 것이다. 사회보장급여 가운데 다수가 중앙과 지방의 재정분담 하에서 이루어지고 있지만, 실제로 제도의 설계 과정에서 권한은 중앙에 집중되었던 것이 현실이다. 지자체에서는 중앙이 설계한 제도에 대해 재정 부담만 과중하게 떠맡고 있다는 불만과, 지자체 특성을 반영한 사업을 시행하고자 하는 발굴하고자 하는 욕구가 공존할 수 있다. 따라서 제도 조정 과정에서 지자체 사업의 자율성과 특수성이 훼손되지 않도록 유의하여야 할 것이다.

언뜻 보면 개정된 사회보장기본법은 사회보장의 외연을 넓히고 있는가 하면 재정추계 및 재원조달 노력을 의무화하고 개인의 부담 의무를 명시하고 있기도 하다. 복지제도의 지속가능성을 높이기 위해서는 양 측면 모두에 대해 세심하고 균형 잡힌 접근이 필요한 것은 두말할 나위 없다. 하지만 주어진 예산제약 하에서 복지제도의 효율성을 높이려는 접근과 동시에, 주어진 사회적 위험하에서 최적의 사회적 보호 수준에 도달하려는 장기적 비전과 노력이 필요하다. 이 정신을 구현하는 데 개정된 사회보장기본법이 실질적 역할을 하길 기대한다. 본
문
지