

한국헌법에서 본 사회복지

I. 서

선거 때마다 한국의 복지정책에 대한 논란이 뜨겁다. 지난번에는 초·중 학생에 대한 무상급식이 주민투표의 대상이 되었으며 10·26보선에서도 복지정책의 향방에 대하여 큰 논쟁이 될 것 같다. 정치권에서는 선거를 의식하여 복지증진에 대한 공약이 만발하고 있다. 이 논쟁은 이번 보선에 그칠 것이 아니고 내년 총선과 대선에서도 극심한 대결이 예상되고 있다.

정치권의 주장을 보면 ① 보편적 복지나, 선택적 복지나, ② 이상적 최대한의 복지나, 실현가능한 복지나, ③ 급진적 복지나, 점진적 복지나의 대립으로 나뉘볼 수 있다. 보편적 복지론자는 시민의 소득과는 관계없이 모든 사람에게 평등하게 복지혜택을 주자는 것이고, 선택적 복지론자는 부자에게는 복지혜택을 주지 않고 가난한 사람, 병자, 노인, 아동, 장애인 등에게만 복지혜택을 주자는 것이다. 이상적 최대한의 복지를 주장하는 측은 모든 국민에게 최대한의 인간다운 생활을 보장하자고 하고, 현실주의자들은 필요한 사람에게 최소한의 생존을 보장하자고 한다. 급진적 복지론자는 당장에 모든 국민에게 평등하게 최대의 복지서비스를 하자는 입장이고, 점진적 복지론자는 재정형편에 따라 생활무능력자부터 최소한의 복지서비스를 제공하자는 입장이다.

II. 한국헌법이 요청하는 복지정책

1. 사회보장수급권

우리 헌법은 전문에서 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을

김 철 수

- 대한민국학술원 회원
- 서울대학교 명예교수
- 명지대학교 석좌교수
- 국제헌법학회 한국학회 명예회장
- 한국헌법연구소 이사장



영원히 확보할 것을 다짐하고 있다. 또 헌법 제10조는 「모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다」고 하고 헌법 제34조는 「모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다」고 규정하여 모든 국민에게 「행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리」를 규정하고 있다.

이 생존권· 행복추구권의 권리적 성격에 관해서는 입법방침규정설과 추상적 권리설, 구체적 권리설의 대립이 있다. 우리 헌법은 이 생존권 실현의 의무에 대하여, 「국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다」(제10조 후문), 「국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다」(제34조 제2항)고만 규정하고 있어 이것이 입법방침규정인지, 추상적 권리규정인지, 구체적 권리규정인지 확실하지 않다. 이러한 사회복지·사회보장권이 구체적 권리라고 보는 경우에도 법률로 제한할 수 있으며(제37조 2항), 추상적 권리로 보거나 입법방침규정이라고 보는 경우에도 사회보장기본법이 「사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다」(기본법 제2조)고 규정하고 있으므로 국가에 의무가 있다고 보겠다.

뿐만 아니라 「모든 국민은 사회보장에 관한 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다」고 규정하고(기본법 제9조) 있다. 사회보장기본법에 따라 여러 사회보장법률이 제정되어 있다.

2. 사회보장수급권의 내용

우리 헌법은 사회보장권의 내용으로서 ① 여자의 복지와 권익의 향상(제34조 제3항), ② 노인과 청소년의 복지(제34조 제4항), ③ 신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민의 보호(제34조 제5항), ④ 재해예방(제34조 제6항), ⑤ 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조 제1항), ⑥ 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 권리(제35조 제3항), ⑦ 혼인과 가족생활의 보장(제36조 제1항), ⑧ 모성보호를 받을 권리(제36조 제2항), ⑨ 보건에 관한 권리(제36조 제3항) 등을 규정하고 있다.

사회보장기본법은 「사회보장」이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고, 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다(기본법 제3조 제1호)고 하여 이를 예시하고 있다. 사회보험은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다(기본법 제3조 제3호). “공공부조”란 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다(기본법 제3조 제3항). “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다(기본법 제3조 제5호). “사회복지서비스”란 지방자치단체 및 민간부분의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다(기본법 제3조 제4호).

이 헌법과 사회보장기본법의 위임에 따라 많은 사회복지법이 제정되어 있다. 헌법에 따르면 사회보장권이 모든 국민의 권리임을 알 수 있으나 법률에 따르면 그 수급권자가 한정되어 있음을 알 수 있다. 특히 공공부조의 경우에는 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하는 점에서 일반적 복지가 아니라 선택적 복지임을 알 수 있다.

3. 사회보장수급권의 수준

그런데 문제는 사회보장수급권이 최대한의 보장을 하고 있는가이다. 기본법은 「국가는 최저생계비와 최저임금법에 따른 최저임금을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다」(기본법 제10조)고 규정하고 있다. 또 공공부조는 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하도록 하고 있다.

이에서 보는 바와 같이 우리나라의 사회보장은 이상적인 완전보장이 아니고 현실적인 최저생활의 보장을 기하고 있는 것을 알 수 있다. 공공부조는 보편적 복지제도가 아니고 선택적 복지제도임을 알 수 있다. 이 최저보장의 기준에 대해서는 많은 논쟁이 있으나 최저생계비와 최저임금을 고려하여 결정하여야 한다. 노동능력이 없거나 노동하지 않는 사람에게 최저임금보다 많은 사회보장수당을 주는 것은 정의에 반한다고 하겠다.

4. 사회보장의무의 주체

헌법은 사회보장의 의무를 주로 국가에게 부과하고 있다. 헌법은 국가의 기본법이기 때문에 국가가 복지향상을 위한 책임을 지도록 규정하고 있다(제34조). 그러나 사회보장은 국가만이 담당할 수 없다. 공산주의국가에서는 일하지 않는 자는 먹지 말라고 하며, 모든 인민은 국가의 지시에 따라 직장이 강제배정되며 최저한의 생계비를 받게 되어 빈곤의 순환이 행해지고 있다. 이에 대하여 자유민주주의국가에서는 개인의 직업선택의 자유가 보장되며 강제노역이 금지되고 노동의 대가인 적정임금을 받아 생활하게 된다.

자유민주주의국가에서는 개인의 자유와 창의를 존중되고 개인의 능력에 따라 최고수준의 생활도 누릴 수 있다. 사회보험제도는 강제보험과 자율보험이 있어 강제보험은 전국민이 가입하고 그 이상의 서비스를 받고자 하는 사람은 사보험에 가입하거나 저축생활을 통하여 자체해결할 수 있다. 사회보장은 국가뿐만 아니라 지방자치단체, 사회, 가족, 국민이 협력하여 완성하여야 한다.

사회보장기본법은 사회보장의 의무를 국가에만 지우지 않고 지방자치단체와 가정·국민에게도 지우고 있다. 「국가와 지방자치단체는 국가발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 확보하여야 한다」(기본법 제5조). 「국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 시행할 때에 가정과 지역공동체의 자발적인 복지활동을 촉진하여야 한다」(기본법 제6조). 또 「모든 국민은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활할 수 있도록 노력하고 국가의 사회보장정책에 협력하여야 한다」(기본법 제7조)고 하여 지방자치단체와 국민에게도 의무를 부과하고 있다.

전통적 복지제도는 사회공동체, 가정에 의하여 수행되어 왔다. 그런데 서구문명의 개인주의가 도입됨으로써 사회공동체와 가정은 해체되고 모든 것을 국가나 지방자치단체의 공적 복지에 의존하게 되었다. 우리 헌법은 가족제도의 보호를 통하여 전통적 복지에 기여하도록 하고 있다. 그러나 대가족의 해체로 인해 공적복지에만 의존하는 경향이 늘어나고 있다. 여기에서의 국민은 기업가, 노동자, 자영업자, 인텔리 등을 전부 포함하기 때문에 기업, 노동단체, 사회공동체의 사회복지향상을 위한 노력을 요구하지 않을 수 없다.

III. 한국에 있어서의 정부의 복지정책

1. 보편적 복지와 선택적 복지의 융합

한국정치계에서는 보편적 복지나 선택적 복지냐가 논쟁거리다. 보편적 복지론자는 평등한 복지혜택을 강조한다. 부자나 빈자나 모두가 똑같은 혜택을 받아야 한다고 주장한다. 심지어 부자들은 세금을 많이 내기 때문에 혜택을 똑같이 받아야 한다고 주장한다.

사실 고령화·소자화시대에 있어 노인이나 유아에게는 보편적 복지가 요구되기도 한다. 우리나라에서도 여·야당이 출산율을 높이기 위하여 아동의 보육을 국가나 지방자치단체가 책임져야 한다고 하고 있다. 노인의 경우 전철의 무임이용은 보편적 복지에 의존하고 있지만 기초노령연금은

선택적 복지주의에 입각하고 있다. 국가재정에 한계가 있기 때문에 저소득층에게는 최대의 연금액을 지급하되 소득수준에 따라 연금액을 감액하고 고소득층은 제외하고 있다. 학교급식의 보편적 무상급식이 의무교육의 내용인 것처럼 주장되고 있으나 현재 대다수 지방자치단체는 저소득층 자녀에게만 선택적으로 무상급식을 하고 있다.

보편적 복지의 이상은 좋으나 이는 부유세를 도입하고 증세를 해야 가능하기 때문에 아직은 시기상조이다. 우리나라의 재정형편을 생각하면 보편적 복지와 선택적 복지를 병행할 수밖에 없다.

2. 이상적 최대한의 복지나 현실적 최저한의 복지나

헌법은 모든 국민에게 행복한 인간다운 생활을 보장하고 있다. 이론적으로는 이상적 최대한의 복지가 요구된다. 그러나 최대한의 사회복지는 우리나라 현실로는 불가능하다. 우리나라의 법률은 최대한의 보장이 아니라 공적부조에서 최소한의 보장을 규정하고 있다. 이상적으로는 최대한의 보장이 바람직하나 이것은 이상에 불과하고 현실은 재정의 부족으로 인하여 최저한의 보장을 해줄 수밖에 없다.

물론, 국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준향상을 위하여 노력하여야 한다(기본법 제10조). 여기서의 최저한의 보장은 생물학적인 최저한의 생활보장이어서는 안 되며 문화적 최저한도의 생활보장이어야 한다.

3. 급진적 복지나, 점진적 복지나

야당에서는 질병, 빈곤, 보육, 교육, 주거에 대한 급진적 복지를 주장하고 있다. 무상의료, 무상교육, 기초생활보장, 무상보육을 즉시 시행해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 이것은 이상적일 수는 있으나 현실적으로는 일거에 실시할 수는 없다.

급진적 복지구현을 위하여서는 국가재정을 대폭 확대해야 하며 조세와 준조세, 사회보험비용을 일시에 증가시켜야 한다. 국가의 SOC사업이나

국방, 교육, 인건비 등 고정비용을 제외한 뒤 배정할 수 있는 복지예산은 한정되어 있다. 지금도 중산층은 과중한 세금과 사회보험비용 때문에 허리가 휘고 있다. 중산층이나 자영업자, 중소기업들은 이들 부담가중으로 영세민으로 몰리고 있다. 기업이나 자영업자들이 정규직고용을 늘리지 않고 비정규직을 고용하는 것은 사회보험(4대 보험)에 대한 부담 때문이기도 하다.

우리나라는 수출위주의 경제구조로 국제적 위기에 취약하다. 국내자원이 없어 대부분을 수입에 의존하는 우리나라에서 급진적 복지정책의 실현은 위기를 초래할지 모른다. 국민소득 2만달러의 한국이 4만달러 이상의 부국에 따라갈 수는 없다. 뱀새가 황새처럼 날으려다가는 나래가 찢어질 수밖에 없다. 우리의 경제형편과 국가재정을 생각할 때 선진국 제도만을 모방할 수는 없다. 유럽의 북구 4개국의 인구는 적고 자원이 풍부하여 재정이 넉넉하다.

이들 나라에서도 청년들은 세금과 사회보험료가 많다고 하여 사회보험료가 거의 없는 미국으로 이민가고 있어 고령화에 시달리고 있다. 국가재정의 파탄이나 국가채무의 과다는 현재주민의 복지를 위하여 미래세대에게 큰 부담을 주는 것이기에 재정건전성을 지켜야 할 것이다. 독일통일후 서독민이 많은 세금을 낸 것은 동독주민의 사회복지수준을 서독주민과 같이 했기 때문이다. 우리는 통일비용의 과다를 걱정해야 한다.

IV. 한국에 있어서의 민간복지정책

1. 대기업과 부자들의 복지참여

우리나라의 대기업이나 부자들은 외국에서는 성공적인 발전유형으로 인정되고 있으나 한국에서는 공공의 적으로 낙인되고 있다는 외국신문보도가 있다. 이것은 대기업이나 부자들이 법을 지키지 않고 탈세하거나 문어발식기업확장으로 중소기업의 영역까지 침범하고 있기 때문이다. 최근에 정부는 대기업과 중소기업의 공생을 강조하고 있고 대기업들이 사회복지재단 등을 만들어 적극적으로 활동하고 있어 다행이다.

대기업과 부자들은 노블리스·오브리주의 기업가정신을 살려 일반인의 모범이 되어야 할 것이다. 요사이 대기업은 고용창출에 소홀하다고 하여 많은 비판을 받고 있다. 대기업들은 사내복지제도는 잘 운영하고 있으나 이는 조직노동자에 한정되어 있고 비정규직에는 해당되지 않고 있다. 대기업은 정규직의 노동시간을 법정인 8시간 주 40시간 노동으로 줄이고 그 이상의 초과근무수당을 비정규직의 정규직 고용비용으로 사용해야 한다.

부자들은 그들이 미치는 국민교육적 영향력을 생각하여 근검 절소한 생활을 하여야 할 것이다. 세계의 명품이 한국에서 제일 많이 팔리고 있다는 현실은 이들 부자들의 과시욕 때문이 아닌가 생각된다. 사촌이 눈을 사면 배아파하는 한국인의 정서를 생각하여 청교도적 윤리를 유지해야 하겠다.

2. 조직근로자들의 사회복지참여

우리나라 대기업의 조직노동자들은 대기업에 대한 임금투쟁으로 세계의 다른 나라 노동자보다도 많은 임금과 혜택을 받고 있다. 이들은 조직노동자들의 이익을 위하여 근무시간을 연장하면서 고수익을 노리고 있다. 조직근로자들은 기득권을 포기하고 법정근무시간을 준수하고, 초과임금분은 비정규직근로자의 고용촉진에 사용해야 할 것이다. 몇 대기업의 경우 평균연봉이 5천만원을 넘고 있으며 여기에 자녀대학등록금지원까지 받아 세계유수의 복지혜택을 누리고 있다.

조직노동자는 비조직노동자와의 차별을 없애는 데 앞장을 서야 한다. 고도복지를 구가하는 북구에서는 Job Share, Work Share가 유행하고 있으며 34시간의 노동시간을 준수하고 그에 따른 나머지 시간은 다른 근로자에게 양보하고 있다. 격일제근무가 대세를 이루는 나라도 있다.

고액연봉근로자들도 자기들은 임금노동자이기 때문에 중산층이 아니고 생각하는 경향이 있다. 5000만원 이상의 연봉을 받는 사람이 하층계급일 수는 없다. 이들도 다른 노동자들과 같이 사회복지혜택을 나누어 가져야 한다. 또 근검한 생활을 하여 생계비의 낭비를 줄여야 하며 자식을 위하여 희생하여 서민층으로 하락하는 일은 말아야 한다.

대기업들을 적대시하는 경우, 대기업들이 해외에 공장을 이전하거나, 조세피난처로 도피하는 경우 한국경제는 몰락할 것이요, 근로자의 직장보장도 불가능할 것이다.

3. 국민의 사회복지참여

국민도 사회복지혜택을 공짜로 생각해서는 안 된다. 정치인과 정당들이 선거때만 되면 앞다투어 실현불가능한 복지혜택을 공약하는데 이러한 포퓰리즘에 속지 말아야 한다. 국가재정능력을 초과하는 복지정책을 펴 국가부도의 위기에 몰려 있는 그리스와 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 과거의 아르헨티나 등의 전철을 밟지 않기 위하여 국민은 정당의 선심정책을 비판적으로 수용하여야 하겠다.

우리나라는 1인당 국민소득이 일본의 반 밖에 되지 않으나 소비수준은 일본보다 훨씬 높다. 일본은 장·차관들도 15평·20평짜리 아파트에 살고 있고 수상조차 1만원짜리 이발소를 찾는 등 근검절약하고 있는데 우리는 과소비를 하고 있다. 이러한 과소비, 과교육 등이 빈곤층을 양산하고 있는 것이 아닌지 반성해야 하겠다.

모든 국민은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활할 수 있도록 노력하여야 하고, 근면과 절약정신으로 사회보장급여 대상자로 하락하지 말아야 되겠다. 그래야만 노동능력없는 사회적 약자에게 최대한의 사회복지 제공할 수 있을 것이다.