
經濟成長과 社會保障의 當面課題

朴 宗 洪

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 社會保障制度의 背景
- III. 社會保障費支出의 國際比較分析
- IV. 우리나라 社會保障制度의 現況과 問題點
- V. 社會保障制度改善을 위한 當面課題

I. 序 論

오늘날 社會保障은 國家發展에 있어서 하나의 必須的인 要素가 되고 있으며 大部分의 國家에서 社會保障政策은 福祉增進을 위한 開發戰略의 核心으로 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 韓國의 社會保障制度가 新生工業國을 자랑하는 現在의 우리나라 經濟發展段階에 相應하는 水準에 훨씬 未達하고 있는 데에는 몇가지 事由가 있는 것으로 보여진다.

筆者：韓國開發研究院 研究委員

1) 徐相穆, 「貧困人口의 推計와 屬性分析」, 『韓國開發研究』, 第1卷 第2號, 1979. 6, pp. 13~30.

즉, 우리나라는 그동안 自主國防力 強化를 위한 安保的 側面에 最優先的으로 注力해야만 했고, 開發戰略은 輸出主導에 의한 高度成長과 雇傭增大에 力點을 두어 왔으며 社會的으로는 儒敎思想에 바탕을 둔 敬老의 美風과 家族間의 相扶相助하는 傳統이 오랫동안 維持되어 왔기 때문이라고 풀이되고 있다.

그러나 80年代의 福祉社會를 指向하는 現時點에서 우리나라가 安保的 次元에서 北韓共產體制를 壓倒해 나가기 위해서는 모든 國民의 最低生活도 보다 철저히 保障되어야 한다는 認識이 높아 가고 있으며, 또한 開發戰略으로 追求해 온 高度成長도 所得增大와 生活水準向上을 위한 必要條件은 될 수 있어도 결코 充分條件은 될 수 없다는 反省이 최근 일고 있다. 이는 그동안의 高度成長過程에서도 우리나라의 相對的 所得隔差가 별로 解消되지 못했으며 絕對貧困人口數가 계속 減少되고 있음에도 불구하고 相對貧困人口의 比率은 오히려 1970年以後 增加되고 있다는 事實로도 立證되고 있다¹⁾. 經濟成長에 따른 雇傭의 創出과 所

得의 誘發이 貧困問題를 어느 정도까지는 解消할 수 있으나 勞働能力이 없는 老齡者, 年少者, 障礙者 等の 人口階層에 대한 生計保障은 될 수 없는 것이다. 그들에게는 最低生活을 保障받을 수 있는 所得保障(income maintenance)이 必要하게 되는 것이다.

또한 急速한 都市化로 우리나라의 都市人口比率이 激增됨에 따라 家族社會에 대한 價値觀이 변하여 傳統的인 大家族制度가 점차 崩壞되고 核家族化의 現象이 두드러지게 나타나고 있어 家族間의 連帶感이나 責任感 또는 相互扶助精神이 相對的으로 弱화되고 있다. 이와 함께 生活水準의 向上과 醫學技術의 發達은 人口의 老齡化를 加速시키고 있다. 都市化에 따른 密集된 住居環境과 복잡한 生活樣式은 精神系疾患, 公害, 突發事故 등 社會的 危險을 增大시키고 있으며 이로 인한 廢疾者, 心身障礙者, 死亡者 및 遺族者數가 急激하게 增加되고 있다. 이와 같은 社會的 變化들로 말미암아 社會保障의 必要性이 더욱 高調되고 있다.

우리나라의 產業構造는 世界史上 그 類例를 찾아보기 힘들 정도의 빠른 속도로 工業化를 이루어 나가고 있는데 이것 역시 社會保障欲求를 增大시키는 또 하나의 큰 要因이 되고 있다. 農業部門 從事者比率의 減少와 함께 製造業部門에 從事하는 被傭者가 급속도로 增加하고 있는데 이들에게는 社會的 危險(social risk)의 發生可能性이 相對的으로 높으므로 社會保障의 制度的 保護를 더욱 必要로 하게 되는 것이다. 產業이 工業化되고 機械化됨에 따

라 產業災害度數率이 높아지고 있을 뿐만 아니라 海外依存도가 높은 우리나라 經濟는 外國의 景氣變動에 민감하여 이로 인한 失業發生 可能性이 점점 커지고 있다.

위에서 論議된 經濟的, 社會的 諸問題들의 深刻性이 날로 倍加됨에 따라서 바야흐로 우리나라 社會保障制度의 綜合的인 體系確立과 이미 部分的으로 實施中인 制度의 整備·改善이 그 어느때보다도 切實하게 要請되고 있다. 問題의 核心은 우리나라가 現在의 經濟開發段階에서 社會保障制度를 더욱 擴充·發展시켜 나갈 수 있겠느냐에 있는 것이 아니라 어떠한 方向으로 또한 어떤 部門을 優先的으로 發展시켜 나가야 할 것인가에 있는 것이다. 특히 '搖籃에서 무덤까지'를 자랑하는 理想的인 「모델」로서 羨望의 대상이 되어 왔던 西歐先進國의 社會保障制度가 1970年代에 들어와서 적지 않은 問題와 副作用을 惹起시키고 있다는 事實을 감안할 때 緻密한 計劃과 徹底한 運營이 얼마나 重要的 것인가를 알 수 있다. 先進諸國의 經驗이 우리에게 많은 教訓을 남겨 주고 있듯이 앞으로 우리나라의 社會保障制度가 우리의 與件에 符合하며 國民各者의 自主的 責任을 바탕으로 하는 制度로 發展되어 나가기 위해서는 그들이 經驗한 過誤를 踏襲하지 않도록 政策立案過程에서 특별히 留意해야 할 것이며 미리부터 長期的 基本方向을 設定하여 이에 따라 段階的으로 計劃·實施해 나가야 할 것이다.

本研究의 目的은 우리나라 社會保障²⁾의 現況과 問題點을 外國, 특히 先進國의 經驗을 教訓삼아 玆密히 分析하고, 社會的 欲求에 副應하는 80年代의 當面課題를 檢討하여 社會保障體系의 長期的 發展을 위한 改善方案을 提

2) 여기서 社會保障이라 함은 狹義의 社會保障制度를 뜻하는 것으로서 社會保險(醫療保險, 產災保險, 年金保險, 失業保險 등), 公的扶助, 社會福祉서비스 등을 포함한다.

示하는 데 있다. 특히 社會保障은 經濟開發과 有機的으로 連結되어 相互補完의인 關係에 있음을 감안하여 이를 經濟社會發展施策의 一環으로 다루고 있으며 衡平, 能率, 國家財源의 活用 등의 問題에 重點을 두고 있다.

이 論文은 먼저 外國 社會保障制度의 特徵과 최근 西歐先進國들이 共通的으로 當面하고 있는 問題點들의 背景, 改善策 등을 살펴보고, 둘째로, 經濟發展과 社會保障費支出과의 關係를 檢證하기 위하여 國際社會保障財政統計의 「크로스 섹션」(cross-section)資料를 利用한 國際比較分析을 試圖하고 있다. 끝으로 우리나라 社會保障의 現況과 問題點을 概觀한 다음 社會保障制度의 改善과 長期的 體系發展을 위한 基本方向과 當面課題를 具體的으로 檢討하고 있다.

II. 社會保障制度의 背景

1. 社會保障의 性格과 類型

獨逸이 Bismarck 宰相의 領導下에 1883年 처음으로 社會保障制度를 導入한 지 一世紀에 가까운 세월이 흘렀으며 그동안 各國의 社會保障制度는 많은 試練과 改革을 통해서 꾸준

히 發展되어 왔다. 특히 社會保障制度는 第2次世界大戰 以後 急激하게 擴張되어 왔으며 西歐先進諸國의 社會保障制度는 ‘搖籃에서 무덤까지’를 자랑하는 「모델」로서 많은 羨望의 對象이 되어 왔다. 美國의 社會保障廳이 최근 調査한 바에 의하면 社會保障制度를 實施하고 있는 國家數가 1949年에 불과 58個國뿐이던 것이 1979년에는 134個國으로 늘어났으며 특히 최근에는 많은 開發途上國들이 새로운 制度를 導入·實施하고 있다³⁾.

그런데 오늘날 社會保障이란 用語의 意味에 대해서 解析이 구구하기 때문에 많은 混亂이 일고 있음을 보게 된다. 社會保障制度는 이를 廣義로 또는 狹義로 解析하느냐에 따라서 그 範圍와 內容도 달라질 수 있기 때문이다. 廣義로서 社會保障이라는 用語는 1941年에 制定된 大西洋憲章에 나타나고 있는 ‘社會保障’ 또는 ‘貧困으로부터의 解放’이라는 表現으로부터 시작되어 ‘누구든지 社會의 一員으로서 社會保障의 權利를 갖는다’라고 規定한 1948年의 世界人權宣言에 의해서 表面化되기에 이르렀다⁴⁾. 이것은 다시 第2次大戰中 英國의 William Beveridge卿이 마련한 社會保障計劃에 있어서 모든 사람을 貧困으로부터 保護함을 目的으로 하는 制度를 包括하는 폭넓은 體系라는 一般的인 意味로서 사용되었다. 따라서 廣義의 社會保障은 社會保險, 公的扶助, 勞動災害補償, 家族手當 등을 위시해서 公衆保健, 社會福祉서비스, 環境衛生, 住宅, 教育까지도 포함하는 그야말로 廣範圍한 뜻으로 理解되고 있다. 오늘날 西獨이나 英國에서 社會保障을 이와 같은 福祉國家論의 一面으로 理解하려는 傾向이 많다.

이에 반해 狹義의 社會保障은 社會保險, 公

3) U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: 1979*, Washington, D.C., 1980.

4) 美國이 1935年에 社會保障法(Social Security Act)을 制定하면서 ‘社會保障’이라는 用語를 사용했으나 이는 여기서 論議되고 있는 廣義의 社會保障에 속하는 것이라기보다는 一種의 社會保險(老齡年金)을 代表하는 狹義의 社會保障을 뜻하는 것으로 理解함이 妥當할 것이다.

的扶助, 家族手當, 社會福祉서비스 및 公費負擔醫療 등을 포함하는 것으로 理解되고 있다. 1952년에 國際勞動機構(ILO)에 의해서 制定된 「社會保障의 最低基準에 關한」條約(102號)이 狹義의 社會保障의 內容을 具體的으로 提示하고 있는데, 이는 理念的인 福祉國家 側面에서의 社會保障이 아니라 法的 制度로서의 社會保障의 領域을 示唆해 주고 있다. 즉 國際勞動機構는 社會保障을 社會保險(醗出式), 無醗出式 年金, 社會扶助로 區分하고 있다⁵⁾. 이 중에서도 大部分의 國家에서 社會保障의 主軸을 이루고 있는 社會保險에는 長期危險(long-term risk)에 對處하기 위한 年金保險制度, 그리고 短期危險(short-term risk)保險으로 代表되는 醫療保險, 產災保險, 失業保險 등이 포함된다. 그런데 <表 1>에서 보는 바와 같이 1979年 現在 產災保險을 實施中인 國家數는 134個國으로 가장 많고 年金保險制度를 導入한 나라는 123個國에 달하고 있다. 이에 반해 失業保險制度를 施行中인 國家는 38個國에 不過하며 67個 國家가 家族手當制度를 實施하고

있다. 1949~79年間 年金保險制度를 처음으로 導入한 나라는 무려 79個國에 이르고 있으며 같은 期間에 77個國이 追加로 產災保險制度를 採擇하였다.

社會保障의 發祥地라고 할 수 있는 西歐의 여러 先進國에서 實施되고 있는 社會保障制度는 크게 「비스마르크」(Bismarck)型和 「베버리지」(Beveridge)型으로 區分된다. 獨逸, 오스트리아, 벨기에, 日本 등 「비스마르크」型 國家에서의 社會保障은 多樣한 職種別 社會保障制度를 통해 發展되어 왔으며 여기에서의 保險給與水準은 被保險者의 所得水準과 直接的인 關係가 있으며 醗出金納付實績에 크게 左右되고 있다. 그러나 英國, 네덜란드, 스웨덴 등의 「베버리지」型 國家에서는 社會保障이 特定職業이나 被僱勤勞者만을 위해서가 아니라 國民全體를 위해 存在하며 「비스마르크」型에 비해 醗出金納付實績에 依存하는 정도가 훨씬 낮으며 一般的으로 一定率의 醗出金을 適用하여 모든 사람에게 最低生活水準을 保障해 주고자 하는 데 目的이 있다. 部分的으로 無醗出所得補填方式도 並行되고 있다.

그러나 이와 같은 두 類型의 性格上的 差異는 「베버리지」型 國家에서의 所得比例年金制度의 導入과 「비스마르크」型 國家에서의 保險給與對象人口擴大 등에 의해 점차 희미해지고 있다. 近年에 와서는 「비스마르크」型 國家에서도 社會的 衡平을 強調하여 社會保險에 대한 政府의 補助가 增加되고 있으며 適用對象도 特定職種外的 다른 全國民에게까지 擴大시켜 나가는 傾向이 있어 「베버리지」型에 接近해 가고 있음을 알 수 있다⁶⁾. 그러나 분명한 것은 아직까지도 英國과 같은 「베버리지」型 國家들은 最低生計의 保障을 根本目的으로 하

<表 1> 社會保障制度의 部門別 實施國家數

	1949	1979
社會 保險		
年金 保險	44	123
醫療 保險	36	75
產災 保險	57	134
失業 保險	22	38
家族 手當	27	67

資料: U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: 1979*, Washington, D.C., 1980.

5) International Labour Office, *Introduction to Social Security*, Geneva, 1970, pp.15~18.

6) "Social Policies in Europe," *The Economist*, April 8, 1978.

는 特定한 形態에서 벗어나지 않고 있는 반면 西獨과 같은 「비스마르크」型 國家들은 原則的으로 受給資格要件을 제대로 갖춘 사람에 限해서만 所得水準에 따라서 高所得者일수록 높은 水準의 年金을 支給하고 있다는 事實이다.

2. 社會保障制度的 最近動向과 問題點

福祉國家를 자랑하는 西歐 여러 先進國들의 社會保障制度가 지난 30年동안 例外없이 急成長할 수 있었던 것은 1950年代와 1960年代를 통해서 대부분의 國家들이 매우 有利한 經濟·社會的 與件에 놓여 있었으며 또한 社會保障에 대한 肯定的인 見解가 世界의 支配的인 흐름이었기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

그러나 1970年代에 들어와서 새로이 露出되

〈表 2〉 社會保障費支出의 對GNP比率(1973~74)
(단위 : %)

	總社會保障支出 ¹⁾	年金給與費支出
벨 기 에	20.6	5.9
캐 나 다	13.2	3.1
프 랑 스	21.7	4.1
西 獨	22.3	7.9
日 本	6.3	0.6
네 덜 란 드	25.2	6.3
스 웨 덴	24.5	7.2
英 國	14.2	4.5
美 國	11.9	4.0

註 : 1) 公共保健醫療을 포함하는 廣義의 社會保障支出을 말함.

資料 : International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, D.C., 1978.
International Labour Office, *The Cost of Social Security: Ninth International Inquiry, 1973~74*, Geneva, 1979.

7) "Woes of the Welfare State," *Time*, December 1, 1980 參照.

기 시작한 諸般 經濟·社會的 要因들은 오랜 기간 계속되어 온 社會保障制度的 擴張에 급격한 變化를 가져오게 하였다. 즉 1950~60年代의 記錄的인 高度成長과 經濟的 繁榮은 西歐諸國들로 하여금 큰 어려움 없이 社會保障制度를 擴大實施할 수 있도록 했으나 1973年の 石油波動 以後 극심한 經濟不況, 國際收支의 惡化, 인플레이의 蔓延, 失業率의 增加 등은 社會保障費支出을 急増시켰으며 이와 아울러 財源確保를 더욱 어렵게 하고 있다. 西歐先進國들 중에서도 가장 크게 困難을 겪고 있는 나라는 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등이다. 〈表 2〉에서 보는 바와 같이 스웨덴과 네덜란드에서는 社會保障費支出의 國民總生産에 대한 比率이 이미 25% 水準에 달하고 있어 國家經濟에 큰 負擔을 주고 있음을 알 수 있다. 특히 스웨덴의 경우 최근 數年間의 年平均 經濟成長率은 고작 2%인 데 반해 社會保障費支出은 每年 7%씩 增加되고 있어 問題의 深刻性을 단적으로 說明하고 있다. 急増하는 社會保障費用과 賃金費用의 上昇은 이들 國家의 國際競爭力을 弱화시켜 輸出의 伸張을 鈍化시키고 있는 것으로 指摘되고 있다⁷⁾.

그러나 西歐 先進諸國이 共通的으로 直面하고 있는 社會保障의 問題들은 위에서 指摘된 經濟的 要因 外에도 財源調達의 限界, 不安定한 人口趨勢, 社會的 行態의 變化, 社會保障制度 自體가 안고 있는 脆弱點 등에 起因하고 있는 것으로 分析되고 있다.

大部分의 國家에서는 財源調達手段으로서 當期の 收入으로 當期の 社會保障費 支出을 充當하는 賦課方式(pay-as-you-go system)을 採擇하고 있는데 그 主收入源은 勞使가 共同으로 負擔하는 寄與金이나 경우에 따라서 政

府의 一般租稅收入으로 充當되기도 한다. 國家에 따라 社會保障寄與金の 水準이 다르기는 하지만 大部分의 경우 許容될 수 있는 最高水準을 넘고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴 등 3個國의 年金保險寄與率은 이미 20%線을 넘어서고 있다(表 3 參照). 따라서 이들 國家에서는 現水準以上으로 社會保障年金 寄與金を 徵收할 경우 經濟·政治·社會的으로 큰 副作用을 불러일으킬 것이라는 見解를 보이고 있다. 이들 先進國에 있어서 政治人들은 選舉가 있을 때마다 厚한 社會保障惠澤을 公約해 왔으며 이에 따라 受惠對象人口의 繼續的인 擴大, 給與水準과 給與內容의 向上, 給與額의 物價連動制適用 등, 社會保障制度를 구분별하게 擴充해 왔던 것이다. 이와 같은 措置들은 社會保障의 豫算規模와 基金의 膨脹을 불가피하게 하였으며 結果

的으로 勞使間의 寄與金負擔과 政府의 財政負擔을 加重시키게 되었다.

賦課方式은 積立方式(capitalization)과는 달리 그 圓滑한 運用을 위해서는 安定的이고 有利한 人口趨勢와 構造를 重要한 前提條件으로 하게 된다. 즉 現在의 經濟活動人口는 自身이 停年退職後에 받게 될 年金惠澤을 위해서가 아니라 現在의 受惠人口를 위해서 寄與金を 納付하게 되므로 受惠者에 대한 寄與金負擔者의 比率은 적어도 一定하거나 아니면 增加되야만 賦課方式에 의한 財政安定이 維持될 수 있는 것이다. 만일 이 比率이 下落되면 社會保障收入과 支出이 不均衡을 이루어 財政이 不安定하게 된다. 그런데 問題는 지금 大部分의 西歐 先進國들이 人口의 急激한 老齡化로 인하여 이러한 不安定한 人口構造의 變化에 直面하고 있다는 事實이다. 美國의 경우 寄與金負擔者 對 受惠者 比率이 現在 3:1이나 西歐諸國의 경우는 大部分 이보다 낮으며 몇몇 國家에서는 이 比率이 이미 2:1에 달하고 있다⁸⁾. 뿐만 아니라 繼續되는 出生率의 減少로 이 比率은 앞으로 더욱 惡化되리라는 것이 支配的인 展望이다.

또한 大部分의 國家에서는 1960年代와 70年代 初盤에 걸쳐 退職年齡(年金受給年齡)을 65歲未滿으로 낮추려는 傾向이 길어졌으며 이와 아울러 早期退職할 수 있는 機會를 保障해 주려는 一連의 措置들이 취해졌다. 그 結果로 더욱 많은 就業者들이 早期退職을 選好하게 되었으며 比較的 少數만이 正常退職年齡인 65歲以後에도 生業機會를 가지려는 것으로 나타났다. 따라서 이와 같은 早期退職措置는 自然히 受惠者數를 增大시켜 社會保障費支出의 激增을 초래하게 한 또 하나의 大要因이 되었다.

〈表 3〉 年金保險寄與率의 國際比較(1979)

(단위 : %)

國 家	使用者	被傭者	合 計
오스트리아	10.25	9.25	19.50
캐나다	1.80	1.80	3.60
프랑스	8.20	4.70	12.90
西獨	9.00	9.00	18.00
이탈리아	16.61	7.15	23.76
日本	4.55	4.55	9.10
네덜란드	10.35	17.70	28.05
스웨덴	20.30	—	20.30
스위스	4.70	4.70	9.40
美 國	5.08	5.08	10.16

資料 : U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: 1979*, Washington, D C., 1980.

8) U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, *Social Security in a Changing World*, Washington, D C., 1979, p.10.

先進諸國의 社會保障制度에 問題點을 안겨 다 준 또 하나의 社會的 行態變化는 勤勞女性數의 增加問題이다. 第2次世界大戰 以後로 家長으로서의 ‘男性就業’, 內助로서의 ‘女性家事’라는 家族形態가 점차 崩壞되어 왔으며, 보다 根本的으로는 家庭에서의 女性役割에 대한 認識이 急變하고 있다. 女性은 이제 給料을 받는 就業과 그렇지 않은 家事, 子女養育의 岐路에서 스스로의 길을 選擇할 수 있는 存在로 認識되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 變化들은 社會的 反射效果로서 離婚率의 增加와 出生率의 減少를 誘發시키고 있으며 結果적으로 社會保障制度運營上の 問題點을 惹起시키게 되었다.

그런데 社會保障制度의 根本的인 問題點은 費用上昇에 따른 追加財源確保問題, 人口構造 및 社會行態의 變化에 隨伴되는 諸問題點들보다도 制度自體가 안고 있는 矛盾과 脆弱點 때문이라고 주장하는 사람들이 점점 늘어나고 있다. 이와 같은 脆弱點을 積極적으로 또 最大限으로 濫用하려는 수많은 사람들과 이를 防止할 수 있는 制度的 裝置의 未洽 때문에 西歐의 社會保障制度는 現在 危機에 逢着해 있다는 것이다.

失業者로 申告하여 失業保險手當을 받는 동시에 몰래 暗勞動(black labor)을 하여 收入을 올리는 경우라든가 또는 疾病手當을 노려 計劃的 缺勤을 恣行하는 일들은 西歐式 社會保障制度 自體가 內包하고 있는 脆弱點과 解弛한 制度運營에서 派生되는 副作用의 좋은 예라고 하겠다. 또한 大部分의 醫療保險制度는 지금까지 주로 高級醫療와 入院治療에 依存해 왔으며 診療費 支給方法도 醫師에게 有利한 酬價點數制(fee-for-service)를 主軸으로 運營

해 왔기 때문에 過剩診療(over-doctoring)를 誘發하여 醫療費用의 急激한 上昇을 促進하는 結果를 가져오게 된 것이다.

現在 西歐先進國들이 共通的으로 當面하고 있는 社會保障의 背景과 問題點을 要約하면 그동안 社會保障制度의 폭넓은 發展과 거기에 所要되는 經費의 支出을 충분히 뒷받침할 수 있을 정도로 世界經濟가 安定的 成長을 持續하리라는 것을 樂觀視하면서 社會保障事業을 여러 部門에서 無分別하게 擴張하여 왔다는 것과 社會保障給與의 水準과 惠澤을 向上시켜야 한다는 社會的 壓力이 과거에 거의 例外없이 優勢하였다는 것이 우선 指摘될 수 있다. 그러나 이제 經濟與件의 惡化, 財源調達의 制限, 不利한 人口構造, 社會行態의 變化, 社會保障制度 自體가 안고 있는 矛盾과 脆弱點, 또 이의 濫用을 防止할 수 있는 制度的 裝置의 未洽 등 豫期치 못했던 여러가지 問題點에 直面함으로써 이들 先進國은 耐乏과 節制時代에 접어들어 社會保障 豫算을 調整하여 安定 財政을 維持하고 社會保障制度의 効率的인 運營을 기해야 하는 一大 改革作業에 着手하게 되었다.

Ⅲ. 社會保障費支出의 國際比較分析

社會保障制度의 發展過程과 그 趨勢를 통해서 볼 때 가장 特記할 만한 것은 第2次世界大戰 以後 多様な 制度의 導入과 함께 適用對象 範圍와 給與惠澤이 漸進的으로 擴充되었다는 事實인데, 이것은 결국 社會保障費支出의 增

加를 招來하는 結果를 가져오게 하였다. 최근 全世界적으로 社會保障制度에 대해서 깊은 關心이 기울어지고 있는 主要한 理由 중의 하나가 바로 이 社會保障費支出의 急激한 增加라 하겠다. 왜냐하면 社會保障費의 過重한 負擔은 國家經濟와 財政에 지대한 影響을 미칠 수 있기 때문이다. 一例로 社會保障制度 중 所得保障의 경우만 보더라도 急激한 增加趨勢를 確認할 수 있을 것이다. 즉 西歐의 여러 先進國에 있어서 所得保障費⁹⁾의 增加率은 과거 10 年間 GNP增加率보다 平均 40%나 더 빨리

增加해 왔으며, 특히 스칸디나비아 3國과 네덜란드 등을 포함한 數個國에서는 社會保障費가 例外的으로 急速하게 增加되고 있어 GNP에 대한 所得保障費의 彈力値는 2.0의 높은 水準에 이르고 있다¹⁰⁾. 이에 따라 1962~73年間 國民總生産에 대한 所得保障費의 比率은 네덜란드의 경우 무려 5.5%「포인트」(8.6%에서 14.1%)나 增加했으며, 스칸디나비아 3國은 平均 3.8%「포인트」(5.9%에서 9.7%)가 增加되었다.

이와 같이 社會保障費의 規模는 西歐先進國

〈表 4〉 社會保障費의 對GDP比率과 1人當 GNP(1974年 基準)

國 名	E_s/y (%)	GNP _p (美弗)	國 名	E_s/y (%)	GNP _p (美弗)
버 마(버마)	1.7	100	싱가포르(싱가)	2.6	2,240
인 도(인)	2.0	140	이탈리아(이태)	21.4	2,820
볼리비아(볼)	3.7	280	이스라엘(이스)	9.2	3,460
엘살바도르(엘)	9.0	410	영 국(영)	14.6	3,590
에쿠아도르(에콰)	3.0	480	일 본(일)	6.5	4,070
가 나(가나)	2.3	500	뉴질랜드(뉴)	12.5	4,310
니카라과아(니카)	2.6	670	오스트리아(오스)	18.2	4,410
말레이시아(말)	3.4	680	핀 란 드(핀)	15.4	4,700
칠 레(칠)	9.0	830	네덜란드(화)	24.8	5,250
코스타리카(코스)	4.6	840	오스트레일리아(호)	11.0	5,330
브 라 질(브라)	5.3	920	프 랑 스(불)	21.6	5,440
파 나 마(파나)	6.9	1,000	벨 기 에(벨)	20.9	5,670
멕시코(멕시)	3.4	1,090	노르웨이(늘)	17.8	5,860
이 략 크(이략)	3.6	1,110	룩셈부르크(룩)	17.2	6,050
자메이카(자메)	3.3	1,190	캐 나 다(캐나)	13.9	6,190
바르바도즈(바)	3.9	1,200	독 일(독)	20.3	6,260
포르투갈(폴)	9.2	1,630	덴 마 크(덴)	21.0	6,430
트리니다드·토바고(트·토)	2.5	1,700	미 국(미)	12.5	6,670
베네수엘라(베네)	2.9	1,960	스 웨 덴(스덴)	24.4	7,240
그 리 스(희)	10.0	2,090	스 위 스(스스)	13.9	7,870

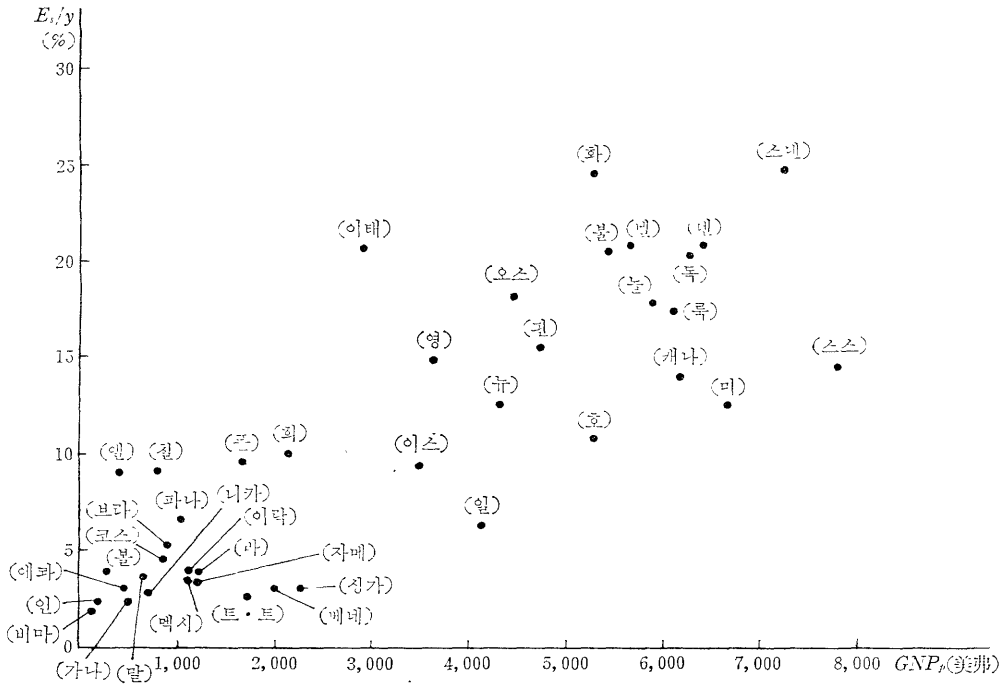
資料 : International Labour Office, *The Cost of Social Security: Ninth International Inquiry, 1972~74*, Geneva, 1979.

The World Bank, *The World Bank Atlas*, Washington, D.C., 1976.

9) 여기서 所得保障(income maintenance)이란 年金保險, 失業保險, 疾病現金手當, 兒童手當, 公的扶助 등을 포함하는 現金給付制度를 말한다.

10) Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, Studies in Resource Allocation, Paris, July 1976, p.36.

[圖 1] 國家別 社會保障費의 對GDP比率과 1人當GNP



뿐만 아니라 社會保障制度를 實施하고 있는 거의 모든 國家에서 經濟成長에 따라 絶對적으로, 또 相對적으로 增大되어 가는 傾向을 보이고 있다. 그런데 注目할 만한 것은 社會保障制度가 그 形態에 있어서 國家間에 많은 差異를 보이고 있으나 社會保障費支出水準은 各制度의 個別的 特性에 상관없이 거의 비슷한 要因들에 의해서 影響을 받고 있다는 事實이다¹¹⁾. 즉 1人當 支出額으로 보나 國民所得에 대한 社會保障費의 比率(E_s/y)로 보나 社會保障費의 規模는 주로 1人當 國民所得, 經濟成長率, 家計貯蓄, 制度의 實施期間, 財源調達

方法, 人口 등 여러 複合的 要因에 의해서 決定된다고 指摘되고 있다. 그 중에서도 1人當 所得水準은 社會保障費支出水準에 影響을 미치는 가장 중요한 要因으로 나타나고 있는데, 이는 高所得國家들의 1人當 社會保障費가 低所得國家들의 1人當 國民所得과 거의 비슷하다는 것을 보더라도 능히 알 수 있는 것이다.

본 論文에서는 주로 經濟發展에 따라 社會保障費/國民所得의 比率(E_s/y)이 어떻게 變化하는가를 檢證하고 있는데 經濟成長의 主要指標라고 볼 수 있는 1人當 GNP를 唯一한 說明變數로 사용하고 있다. 分析에는 總 40個國의 1974年 國際勞動機構(ILO) 社會保障費用統計의 「크로스 섹션」(cross-section)資料¹²⁾를 使用하였는데 아프리카洲를 제외한 世界主要國의 社會保障費 比率과 1人當 GNP水準은 <表 4>에 提示되고 있다. 또한 [圖 1]은 이리

11) Henry Aaron, "Social Security: International Comparison," Otto Eckstein (ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967.

12) International Labour Office, *The Cost of Social Security: Ninth International Inquiry, 1972-74*, Geneva, 1979.

한 兩變數間의 關係를 圖解로 보여주고 있다. 먼저 標本으로 抽出된 40個國의 資料를 토대로 回歸分析方法(regression analysis)에 의하여 社會保障費의 GDP에 대한 比率(E_s/y)과 1人當 GNP(GNP_p)間에 어떤 函數關係가 있는지를 分析하고 다음에 低所得國家와 高所得國家로 對象을 分離하여 같은 變數間의 函數關係를 檢證하였다.

〈表 5〉는 社會保障費/GDP 比率과 國民 1人當 GNP의 回歸分析結果를 보여 주고 있는데 式(1)은 〈表 4〉의 總標本數 40個國에서 얻어진 이 두 變數間의 函數關係를 나타내는 線型 回歸方程式(linear regression equation)이다. 그런데 [圖 1]을 살펴보면 獨立變數인 1人當 GNP水準은 100弗에서 7,870弗에 이르기까지 아주 폭넓은 分布를 나타내고 있는데 全體標本國家의 半數가 2,500弗水準以下에 속해 있음을 알 수 있다. 특히 1,000弗以下の 區間에는 그 密度가 상당히 높으며 각 觀測值들이 약한 相關關係를 보이는 반면, 1人當 GNP가

1,000弗以上の 國家들은 比較的 높은 相關關係를 보이는 것으로 推測되고 있다. 또 高所得 國家들 중에서도 유럽地域國家들이 동일한 1人當 GNP水準에서 非유럽地域國家들보다 GDP에서 차지하는 社會保障費의 占有率이 대체로 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 事實을 勘案하여 全體 標本國家들을 1人當 GNP 1,000弗以下の 國家群과 1,000弗以上の 國家群으로 分類한 후 後者は 다시 유럽地域의 國家群과 餘他 非유럽地域國家群으로 區分하여 檢證하였다.

먼저 1人當GNP 1,000弗以下の 國家群에 속하는 나라들은 주로 中南美와 아시아地域國家들로서 이들 12個國을 對象으로 한 回歸分析結果는 〈表 5〉의 式(2)로서 나타나고 있다. 式(2)의 \log 方程式에서 보는 바와 같이 決定係數(R^2)는 比較的 낮으나 正의 回歸係數를 따라 社會保障費의 對GDP比率도 높아지고 있음을 示唆하고 있다.

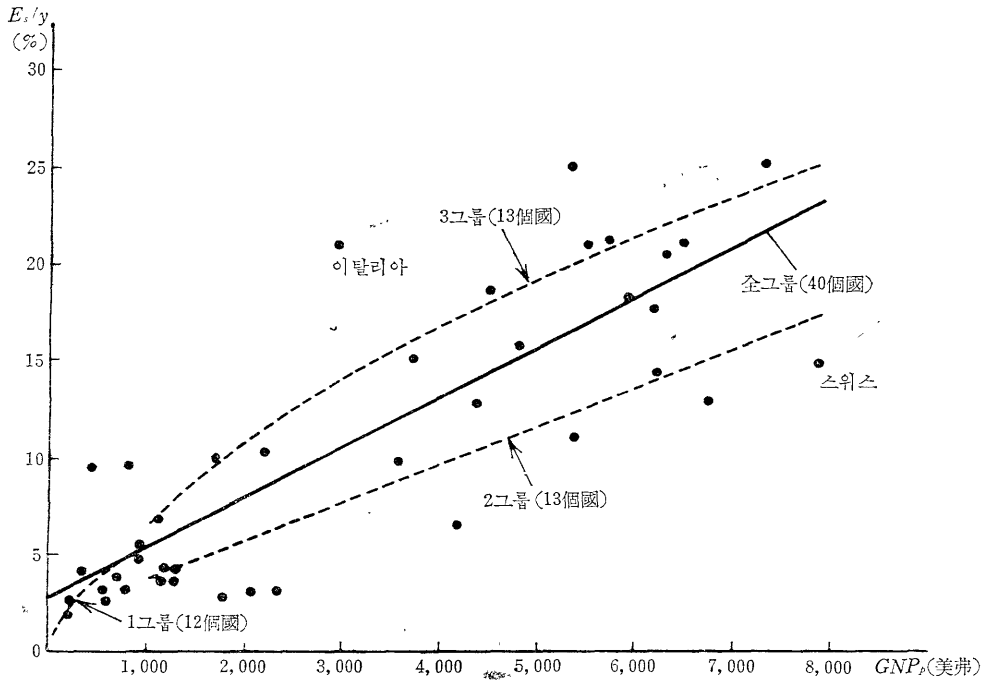
한편 式(3)은 1人當GNP 1,000弗以上の 28個國만을 對象으로 回歸分析한 結果인데 低所得國家群과는 달리 比較的 높은 決定係數와 t -統計值를 나타내고 있으며 特記할 만한 것은 彈力值가 0.982로서 거의 1에 가깝다는 점이다. 이는 低所得國家 12個國을 對象으로 한 경우(式(2))에 비해서 約 2倍에 달하고 있다. 그런데 式(4), (5), (6), (7)은 所得水準 1,000弗以上の 國家들을 다시 非유럽 13個國과 유럽地域의 15個國으로 分類하여 各各 別途의 函數關係를 設定한 것으로서, 式(4), (5)는 非유럽國家들에 대한 回歸分析結果를 보여 주고 있다. 유럽地域의 15個國을 대상으로 한 回歸分析結果는 式(6)인데, 이것의 決定係數가 매우 낮은 理由는 이탈리아와 스위스가 매우

〈表 5〉 社會保障比率(E_s/y)과 1人當 GNP의 回歸結果

式	常數項	回 歸 係 數		決定係數 (R^2)
		GNP_p	$\ln GNP_p$	
1	2.682 (2.463)	0.00248 (8.869)		0.67
2	-1.661 (-1.462)		0.489 (2.665)	0.44
3	-5.693 (-5.248)		0.982 (7.409)	0.68
4	-4.923 (-4.304)		0.846 (5.815)	0.76
5	0.488 (0.526)	0.00201 (7.958)		0.85
6	11.025 (3.426)	0.00140 (2.312)		0.29
7	-2.507 (-3.683)		0.636 (7.889)	0.85

註：式(2), (3), (4), (7)의 從屬變數는 $\ln(E_s/y)$ 인.

[圖 2] 國家「그룹」別 社會保障費의 對GDP比率과 1人當GNP



外的이어서 이 두 나라의 경우 [圖 2]에서 볼 수 있듯이 回歸線上으로부터 먼 位置에 자리 하고 있기 때문이다. 式(7)은 이 두 나라를 제외한 西歐13個國을 對象으로 回歸分析한 結果인데 決定係數에 있어서 상당한 改善을 보이고 있다.

지금까지의 「크로스 섉손」資料를 利用한 回歸分析結果를 다시 한번 要約해 보면, 우리는 이 檢證을 통해서 經濟가 發展하여 所得水準이 向上됨에 따라 社會保障費의 對GDP比率 (E_s/y)도 계속해서 增加한다는 結論을 再確認하였다. 그러나 이 比率은 나라마다 그 주어진 所得水準과 이에 隨伴되는 經濟·社會·政治的 特性에 따라 각기 다른 樣相을 보이고 있음을 알게 되었다. 즉 [圖 1]에서 보는 바와 같이 1人當GNP 1,000弗以下의 低所得「그룹」의 좁은 區間에는 많은 國家들이 密集되어

있는데, 1人當 所得이 增加하기 시작하는 初期段階에 있는 이들 國家의 경우에 있어서도 물론 1人當GNP가 높을수록 社會保障費比率 (E_s/y)이 높아지는 傾向이 있으나 兩變數間의 相關關係는 아주 낮은 것으로 나타나고 있다.

이에 반해 1人當GNP 1,000弗以上の 國家에서는 比較的 높은 相關關係를 찾아볼 수 있는데 이는 高所得國家로 移行해 갈수록 社會保障費의 支出樣相이 거의 비슷한 「패턴」으로 收斂하고 있음을 말해 주고 있다. 특히 이들 高所得國家에 있어서는 社會保障費의 所得彈力值가 0.98로 低所得國家들의 平均值(0.59)에 비하여 거의 2배나 된다는 것도 特記할 만한 分析結果이다. 그러나 이들 高所得國家群 중에서도 또 다른 하나의 特異한 點을 찾아볼 수 있는데 그것은 비슷한 所得水準의 國家間에도 유럽地域의 國家가 餘他地域의 國家보다

높은 社會保障費 比率(E_s/y)을 보이고 있다는 事實이다. 즉 國內總生産에 대한 社會保障費 占有率의 差異는 단순히 經濟成長率이나 所得水準과 같은 主要經濟統計指數만으로 충분히 說明될 수 없다는 것이 立證되고 있다. 예를 들어 네덜란드(24.8%), 덴마크(21.0%), 스웨덴(24.4%) 등 유럽國家들의 E_s/y 比率이 오스트레일리아(11.0%), 캐나다(13.9%), 美國(12.5%) 등 非유럽國家들에 비해서 約 2배나 되고 있는데 그 隔差를 所得水準(1人當GNP)의 變數만으로 說明하기에는 問題가 있음을 알 수 있다.

이와 같은 社會保障費 規模의 國家間의 差異는 計量化할 수 없는 다른 복잡한 要因들을 반영하고 있는 것으로 解析되어야 할 것이다. 社會的, 文化的, 歷史的 背景 그리고 社會保障制度的 實施期間 등 수없이 많은 國家間의 差異點들이 있기 때문에 여러 나라들을 社會保障制度的 構造的 特性에 따라 一定한 「그룹」別로 確然하게 區分하기는 매우 困難한 것이다. 그러나 여기서는 本論文의 分析結果에 따라 標本으로 抽出된 40個國을 [圖 2]에서 보는 바와 같이 低所得國型(1그룹), 高所得非유럽國型(2그룹), 高所得유럽國型(3그룹) 등

3個 그룹으로 分類하였다. [圖 2]에서 點線으로 된 1「그룹」(12個國)曲線은 <表 5>에서의 式(2)를, 2「그룹」(13個國)曲線은 式(5)를, 그리고 3「그룹」(이탈리아와 스위스를 除外한 13個國)은 式(7)을 각각 그림으로 나타낸 것이다.

Ⅳ. 우리나라 社會保障制度的 現況과 問題點

西歐先進國에 있어서 100년에 가까운 歷史的 背景을 가진 社會保障制度는 우리나라의 경우 그간 4次에 걸친 經濟開發5個年計劃의 成功的인 遂行과 그로 인한 新生工業國으로서의 面貌를 갖추게 되었음에도 불구하고 아직 그 基本體系가 完備되어 있지 못하고 있다.

앞서 社會保障의 範圍를 論議하면서 指摘한 바와 같이 社會保障制度는 크게 社會保險, 公的扶助, 社會福祉서비스 등으로 區分되는데 우리나라의 既存 社會保險制度로는 1960년에 制定된 公務員年金法과 1963년에 公布된 軍人年金法, 産業災害補償保險法 등이 있다. 그리고 1970年代에 들어와서는 私立學校教職員年金法(1973), 醫療保險法(1976), 公務員 및 私立學校教職員醫療保險法(1978) 등이 追加로 制定된 바 있다.

現在 가장 많은 人口層을 適用對象으로 하고 있는 社會保險은 醫療保險으로서 1980年 現在 約 875萬名에게 醫療保險惠澤이 提供되고 있는데 이는 總人口의 23%에 該當된다(表 6 參照). 産業災害補償保險의 適用을 받고 있는 勤勞者數는 380萬名으로서 民間部門總就業

<表 6> 社會保險適用 對象人口

(단위 : 萬名)

	適用對象	對象人口	所管部處
年金保險	公務員	57	總務處
	軍人	15	國防部
	私學教職員	8	文教部
産災保險	16人以上事業場 ¹⁾	380	勞動廳
醫療保險	1·2種保險 ²⁾	504	保社部
	公務員, 私學教職員 ²⁾	371	保社部

註 : 1) 鎔業, 石油化學工業 등 特殊業種에 있어서는 5人 以上事業場에 適用.

2) 被扶養者 포함.

資料 : 各 關聯部處의 內部資料.

자의 30%에 달하고 있다. 또한 老齡, 廢疾, 死亡 등 長期危險을 對象으로 하는 年金保險 制度는 現在 軍人, 公務員, 學校敎職員 등 特殊職種에 한해서 適用되고 있는데 그 規模는 約 80萬名으로 全體人口의 2%에 불과하다. 그런데 民間部門의 一般勤勞者를 對象으로 할 目的으로 1973년에 制定된 國民福祉年金法은 滿 7년이 經過한 오늘 現在도 아직 그 施行이 保留된 채 死文化되고 있는 實情이다. 한편 勤勞基準法(第28條)에 의해서 職場으로부터 離職 또는 退職하는 勤勞者에게 一時金으로 支給되는 退職金制度가 長·短期 所得保障의 部分的인 機能은 하고 있으나 社會保險과는 性格上 判異하며 그 運營面에서도 큰 問題點이 있는 것으로 指摘되고 있다.

둘째로, 公的扶助制度가 우리나라에서 體系化되기 시작한 것은 1961년에 生活保護法이 制定·公布된 때부터이다. 그 후로 軍事援護 補償法(1961), 災害救護法 및 國家有功者 등 特別保護法(1962), 自活指導事業特別措置法(1965) 등의 制定을 거쳐 1977년부터는 極貧者와 低所得層의 健康增進을 위해 醫療保護事業

이 實施됨으로써, 公的扶助事業의 基本體制가 마련되기에 이르렀다. 現在 實施되고 있는 公的扶助事業은 크게 生活保護事業, 零細民 就勞事業, 罹災民 救護事業, 軍警援護事業 등으로 分類할 수 있다. 그 중에서도 生活保護事業이 公的扶助制度의 核心을 이루고 있는데 이는 老齡, 疾病, 기타 生活能力이 없는 者에 대해 居宅保護, 收容保護 또는 委託保護를 통하여 最低生活를 維持할 수 있도록 保障하여 주는 制度이다. <表 7>에서 보는 바와 같이 1980年 現在 生活保護法에 의하여 生計補助를 받고 있는 受惠人口가 150萬名이나 되고 있는데 이는 全體人口의 約 4%에 該當하는 數值이다. 이들의 大部分은 또한 醫療惠澤도 받고 있는데 援護對象者까지 포함해서 醫療保護對象人口는 214萬名에 이르고 있다.

셋째로, 우리나라의 社會福祉서비스는 1961년에 制定된 兒童福利法과 倫落行爲防止法, 그리고 1970년에 制定·公布된 社會福祉事業法을 法的 根據로 하고 있다. 그런데 우리나라의 社會福祉서비스는 現在 施設中心의 救濟事業에 置重하고 있어 要保護 人口階層(要保護 兒童 및 老人, 心身障礙者 등)에 대한 補足的 機能으로서의 서비스傳達에는 별 도움을 주지 못하고 있다. 1979年 現在 全國的으로 散在해

<表 7> 公的扶助 受惠人口(1980)

(단위 : 千名)

	適用對象	受惠人口
生活保護	生保 1~4號	282
	施設收容者	47
	生保 5號	1,500
零細民就勞	生活保護對象者 災害罹災民等其地	8,340 ¹⁾
	軍警援護	126 ²⁾
國家援護	特別援護	7 ²⁾
	醫療保護	生保 1~5號, 施設收容者, 援護對象者

註 : 1) 延人員 推定值인.
2) 家口數에 該當.
3) 援護對象者 포함.

資料 : 保健社會部

<表 8> 社會福祉서비스의 現況(1979)

施 設	施設數	收容人員(名)
養老施設	46	2,920
成人不具施設	30	5,259
兒童福祉施設	380	33,464
婦女職業輔導施設	26	2,710
母子保護施設	35	3,388
託兒施設	611	41,632
合 計	1,128	89,373

資料 : 保健社會部

있는 총 1,128개의 施設에 89,373명의 受惠者
가 收容되고 있는데 大部分이 兒童을 對象으
로 하고 있다(表 8 參照).

우리나라의 社會保障制度를 財政面에서 볼
때 1979년에 約 3,300億원이 각종 社會保險,
公的扶助事業, 社會福祉施設 등을 위해서 支
출된 것으로 推計되고 있다(表 9 參照). 이는
같은 해 國民總生産의 1.1%에 該當하는 金額
으로서 1974년의 0.7%에 비하면 增加趨勢에
있다고 하겠으나 이를 外國에 견주어 볼 때
先進國에 비해서는 물론이고 같은 所得水準에
있는 中進國에 비해서도 우리나라의 社會保障
費支出水準이 相對적으로 매우 낮다는 것을
알 수 있다. 즉 社會保障支出總額은 인도의 경

우 GDP의 1.9%, 싱가포르는 2.6%, 멕시코
는 2.9%, 말레이지아는 3.1%, 日本에서는
5.5%로 나타나고 있으나 大部分의 先進工業
國에서는 10~20%水準에 달하고 있다¹³⁾.

또한 우리나라 社會保障費支出을 部門別로
分析해 볼 때 <表 9>에서 보는 바와 같이 19
79년의 總支出額 3,300億원의 大部分이 特殊
職種(公務員, 軍人, 敎員 등)을 위한 社會保
險에, 그리고 公的扶助事業으로서는 주로 軍
警援護에 集中的으로 支給되고 있다는 것이
特徵이라 하겠다. 즉 社會保障支出總額의 2/3
以上이 齟出主義(勞使의 寄與金負擔)를 原則
으로 하는 社會保險形態로 支給되고 있으며
나머지 1/3만이 政府의 一般財政으로 運用되
는 無齟出式 社會扶助事業에 充當되고 있다.

이와 같이 우리나라 社會保障의 範圍는 아
직도 매우 制限된 상태에 있다. 우리나라에서
그동안 社會保障制度의 發展이 低調하였으며
이와 아울러 社會保障에 대한 財政支出이 微
微하였던 것은 어디까지나 그동안 우리가 追
求해 온 開發戰略의 結果라 할 수 있겠다. 19
60~70年代를 통한 우리나라 開發戰略의 要訣
은 輸出主導에 의한 經濟의 高度成長에 있었
으며 이를 통해서 雇傭機會를 增大시키고 더
 나아가서는 全般的인 所得水準을 向上시키고
자 하는 것이었다. 그러나 最近 우리나라의
開發政策을 살펴볼 때 高度의 經濟成長이 모
든 國民의 所得增大와 生活水準向上에 必要한
條件은 될 수 있어도 결코 充分한 條件은 될
수 없다는 事實이 차츰 認識되어 가고 있음을
알 수 있다. 즉 經濟成長에 따른 雇傭의 創出
과 이로 인한 所得의 誘發은 貧困을 어느 정
도까지는 解消할 수 있으나 勞働能力이 없는
人口階層(老齡者, 廢疾者 등) 및 失業者에 대

<表 9> 社會保障費 支出現況(1979)

(단위 : 億원)

社會保障部門	支出額	%
社會保險 ¹⁾	2,234	67.9
公務員年金	529	16.1
軍人年金	396	12.0
私立學校年金	32	1.0
醫療保險 ²⁾	739	22.5
產災保險	538	16.3
公的扶助	997	30.3
住宅保護	169	5.1
施設保護	64	2.0
醫療保護	102	3.1
零細民扶助 ³⁾	91	2.8
災害救護 및 其他	50	1.5
援護事業	521	15.8
社會福祉施設	58	1.8
合 計	3,289	100.0
(對GNP比率)	(1.13%)	

註: 1) 管理運營費를 제외한 純粹한 給與費만 포함되고
있음.

2) 1·2種保險과 公務員 및 私立學校敎職員 醫療保險.

3) 燃料費 및 授業料 補助費.

資料: 各 關聯部處 未發表 內部資料.

13) International Labour Office, *The Cost of Social Security, 1972~1974*, Geneva, 1979, pp 56~59.

한 生計保障은 될 수 없는 것이다. 그들에게는 國民生活의 基本需要充足등 最低生活을 保障받을 수 있는 所得保障制度(income maintenance program)가 必要하게 되는 것이다.

그런데 우리나라 社會保障制度가 이러한 社會的 欲求를 效果的으로 充足시키기에는 아직도 많은 問題點을 안고 있는 것으로 指摘되고 있다. 우리나라 社會保障制度는 1960年을 始發로 해서 過去 20年동안 그때그때의 必要에 따라 部門別로 또 斷片的으로 導入·實施되어 왔으며 部分的으로 實施 중에 있는 制度들도 그 受惠對象者가 一部階層에 限定되고 있어 制度自體로서의 效率性을 기하지 못하고 있으며 衡平의 側面에서도 많은 問題點이 있다. 社會保障體系의 長期發展에 관한 基本構想의 設定이 없이 部分的으로 導入되었기 때문에 各制度間의 連繫性이 缺如되어 一貫性 있는 社會保障의 綜合計劃을 樹立해 나가기가 매우 어려운 實情에 있다. 社會保障에 관한 各種事業도 여러 擔當所管部處別로 分散되어 있기 때문에 制度間의 均衡維持, 執行上의 調整 등이 困難하여 管理運營의 重複과 非能率을 招來하고 있다. 뿐만 아니라 財政面에 있어서도 各部處別로 別途의 方法과 機構를 통해서 財源이 調達되고 있기 때문에 社會保障財政의 綜合的인 長期計劃이 樹立되지 못하고 있는데 이는 國家財政의 效率的 活用이라는 側面에서 많은 問題點을 提起하고 있다. 이와 더불어 社會保障部門에 從事하고 있는 要員의 資質問題, 專門人力의 不足 등도 우리나라 社會保障制度를 바람직한 方向으로 發展시켜 나가는 過程에 있어서 하나의 隘路事項으로 指摘될 수 있겠다.

V. 社會保障制度改善을 위한 當面課題

經濟가 發展하여 所得水準이 向上됨에 따라 憲法 第32條에 明示되어 있는 ‘人間다운 生活’에 대한 國民들의 認識과 社會的 欲求가 增大되고 있으며 이와 아울러 生活水準의 相對的 隔差에 대한 社會的 輿論이 높아지고 있다. 뿐만 아니라 高度成長過程에서도 相對的 所得隔差가 크게 改善되지 못했다는 점을 勘案할 때 絕對貧困層을 포함하는 社會的 脆弱人口階層에 대한 最低生活의 保障은 가장 시급한 政策課題 중의 하나로 받아들여야 할 것이다. 80年代의 福祉社會具現을 위하여 앞으로 더욱 增大될 것으로 豫想되는 社會保障欲求를 經濟發展과 調和를 이루어 나가면서 充足시키기 위해서는 그동안 經濟發展過程에서 疎外되어 온 心身障礙者, 老齡者 및 其他 生活無能力者에 대한 生活安定과 保護가 國家的인 次元에서 優先的으로 다루어져야 할 것이다.

그런데 현재 이들 保護對象者에 대한 保護水準은 아직도 生活保護法에 規定된 ‘健康하

〈表 10〉 最低生計費와 生活保護水準(1965~80)

(단위: 원)

	生活保護額		最低生計費	
	居宅保護	施設保護	都 市	農 村
1965	244	519	1,720	1,441
1970	259	1,065	3,233	2,714
1975	1,010	4,424	8,030	6,738
1980	6,292	14,390	19,400	16,300

資料: 朴宗淇·徐相穆·延河清·金東炫·閔載成, 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院, 1981. 1, p.34.

고 文化的인 最低生活'을 維持할 수 있는 水準에 훨씬 未達하고 있어 이를 改善하기 위한 對策이 하루 속히 講究되어야 하겠다(表10 參照). 또한 生活保護對象者의 選定基準인 所得 上限線이 일정한 原則下에 科學的으로 計測되지 못한 채 每年 任意的으로 決定되고 있어 이의 合理的인 設定을 위한 最低生計費의 科學的인 推計方法이 切實히 要請되고 있다. 한편 이들 社會的 脆弱者에게 제공되는 社會福祉서비스도 현재와 같은 施設중심의 事後的인 救護事業形態에서 벗어나 家庭 및 地域社會를 중심으로 問題發生의 豫防에 置重하는 서비스 傳達體系의 確立에 努力을 倍加해야 할 것이다. 福祉서비스의 效果的인 傳達를 기하고 公的扶助事業의 効率的인 運營을 뒷받침하기 위해서는 綜合的인 專擔機構로서 各區·郡에 最少限 1個의 「福祉事務所」를 設置함이 必要하다고 본다¹⁴⁾.

庶民層의 醫療利用 增大와 財源調達의 圓滑化를 目的으로 1977年 7月 1日부터 實施를 보게 된 醫療保險制度는 그동안 많은 業績과 成

〈表 11〉 保險診療費 增加의 要因別 寄與度
(1977年 下半年~1980年 上半期)

增加要因	外來診療	入院診療
診療費 增加率	751%	671%
寄與度		
適用對象者의 增加	20.7	21.5
件當診療費의 增加	22.8	22.7
受診率의 增加	56.5	55.8
計	100.0	100.0

14) 朴宗洪·徐相穆·延河清·金東炫·閔載成, 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院, 1981. 1, 參照.

15) 酬價二元體制的 한 예로 虫垂切除術(맹장염)의 경우 保險酬價는 54,000원인 데 반해서 一般慣行酬價는 80,000원(醫院), 100,000원(綜合病院) 水準에 이르고 있어 相互間에 큰 隔差를 보이고 있음을 알 수 있다.

果를 거두었으며 해를 달리할수록 定着化되어 가고 있음을 알 수 있다. 그러나 醫療保險이 앞으로 長期的인 眼目에서 社會保障의 一環으로 우리나라 國民保健向上에 보다 效果的으로 또는 能率的으로 寄與할 수 있기 위해서는 制度와 運營 兩面에서 改善과 調整이 있어야 할 것으로 본다.

우리나라 醫療保險制度가 안고 있는 가장 深刻한 問題點은 地域間 또는 社會階層間 受診機會의 不均衡 問題이다. 保險의 適用을 받지 못하고 있는 人口階層, 특히 農漁村住民과 都市自營業者의 醫療施惠를 위한 根本的인 對策이 早速히 講究되어야 하겠다. 그러나 保險適用對象範圍의 擴大는 必然的으로 醫療利用率의 增大를 招來하게 될 것이므로 醫療供給의 圓滑化를 위한 醫療機關의 機能別 分業化와 醫療傳達體系의 確立이 先行되어야 할 것이다.

또한 保險酬價와 一般慣行酬價의 심한 隔差는 醫療酬價의 二元化¹⁵⁾와 醫療서비스의 二元化를 招來하여 保險患者와 非保險患者間의 衡平問題를 惹起시키고 있다. 比較的 所得水準이 낮은 非保險患者가 비싼 一般慣行酬價를 支拂함으로써 所得水準이 相對的으로 높은 保險患者들을 間接的으로 補助하게 되는 結果가 나타나고 있다. 酬價二元體制로 인해서 惹起되는 또 하나의 問題는 保險患者들이 받는 醫療의 質이 劣等化될 可能性이 있으며 一般的으로 差別待遇를 받게 된다는 점이다. 따라서 醫療酬價構造의 正常化를 위한 調査가 切實히 要請되고 있는데 窮極的으로는 醫療酬價의 一元化를 통해서 問題解決의 실마리를 찾아야 할 것이다.

지난 3年間 保險診療費가 約 8倍 增加했는

데 그 중 受診率要因이 이 增加率의 約 57%를 說明할 수 있는 가장 중요한 寄與를 한 것으로 나타나고 있다(表 11 參照). 따라서 醫療費의 繼續的인 上昇을 抑制하기 위해서는 무엇보다도 受診率의 增加를 制度面에서 統制해야 하는데 그 方案으로 醫療費支給方法을 醫療供給者에게 有利한 現行的 酬價點數制(fee-for-service)에서 費用節約型인 人頭制(capitation)로 轉換될 必要가 있을 것이다¹⁶⁾. 이를 통해서 過剩診療의 規制를 誘導해 나가야 할 것이다.

單位組合別로 運營되는 現行 醫療保險制度는 公的 性格의 社會保險이라기보다는 母企業體에 隸屬되어 있는 私的 保險性格이 강하여 企業이 保險財源을 轉用할 可能性이 많은 것으로 指摘되고 있다. 또한 이들 單獨組合의 規模가 적기 때문에 危險分散에 制限이 있으며 運營面에서도 ‘規模의 經濟’를 잃게 되어 單位當 費用을 높게 하고 있다(表 12 參照). 따라서 現在 進行되고 있는 地區共同組合으로의 統合作業을 全國規模로 擴大하여 一元化된 運營體制를 갖추으로써 危險分散과 財源調達上

〈表 12〉 醫療保險管理運營費의 比較(1979)

	1種保險	公務員 保險
管理費／總支出比率 ¹⁾	11.0%	5.2%
管理費／保險給與比率	12.6%	5.5%
對象者 1人當 管理費	1,050원	635원
對象者 10,000名當管理職員數	5.3명	1.8명

註：西獨 5%，日本 2.9%(組合管掌 健康保險).

資料：朴宗洪 外, 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院, 1981. 1, p.95.

16) 酬價點數制과 人頭制의 長·短點 比較에 關해서는 朴宗洪, 『韓國의 保健財政과 醫療保險』, 韓國開發研究院, 1979, pp.120~121 參照.

17) 具體的인 內容에 關해서는 延河清, 「雇傭保險制度의 導入檢討」, 『韓國開發研究』, 1981. 3, 第3卷 第1號 參照.

의 利點을 살리고 동시에 醫療費의 上昇을 效果의으로 統制할 수 있으며 더 나아가서는 醫療傳達體系의 發展에도 크게 寄與할 수 있을 것이다.

經濟가 發展하여 產業構造가 工業化됨에 따라 產業災害發生率이 높아지고 있으며 또한 海外依存도가 높은 우리나라 經濟는 外國의 景氣變動에 민감하여 이로 인한 失業發生可能性이 점점 커지고 있다. 이에 對備하기 위해서는 產災保險制度의 適用範圍를 勤勞基準法 適用基準과 一致되도록 年次의으로 擴大해 나가야 할 것이며 保險給與內容도 現在의 單純한 事後的인 保障에서 벗어나 事前的인 綜合災害豫防對策과 產業安全事業을 위한 方向으로 投資를 增大해 나가야 할 것이다. 現在의 우리나라 失業對策과 職業安定事業은 不況期의 緊急失業對策으로는 效果가 있다고 하겠으나 根本的인 長期對策은 될 수 없으므로 雇傭安定對策의 一環으로 雇傭(失業)保險制度를 導入해야 할 것이다. 그러기 위해서는 國公立 職業安定所를 全國의으로 擴充해 나가는 同時에 職業安定要員의 確保와 業務의 專門化도 기해 나가야 할 것이다¹⁷⁾.

그리고 現在 全國民의 2.1%에 該當되는 公務員, 軍人, 私立學校教職員 등 特殊職 從事者에게만 適用되고 있는 公的年金의 惠澤이 一般勤勞者에게까지 賦與될 수 있도록 早速한 時日內에 이를 擴大·實施해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 1973년에 制定된 國民福祉年金制度의 早速한 實施와 함께 그동안의 經濟·社會的 與件變化를 勘案하여 關係法을 實施以前에 改正·補完해야 할 必要가 있다 하겠다. 그리고 補完되어야 할 事項으로는 특히 年金制度의 加入對象年齡, 젊은 未婚女性

勤勞者의 適用問題 및 早期退職時의 給付支給方法, 所得稅 課稅未達者의 適用問題, 年金額의 實質價值維持方案, 年金基金의 管理運營問題 등이 指摘될 수 있겠다. 그러나 年金制度의 實施는 使用者와 勤勞者의 負擔能力, 政府의 財政負擔, 社會階層間의 衡平問題, 그리고 勞動市場과 國民經濟에 미치는 영향 등을 勘案하여 漸進的으로 또 조심스럽게 推進해 나가야 할 것이다. 이와 아울러 國民福祉年金法이 改正될 경우 1962년에 制定된 國民貯蓄組合法에 의한 團體保險, 그리고 勤勞基準法 第28條에 의한 退職金制度와의 補完, 調整問題도 같이 擧論되어야 할 것으로 본다. 왜냐하면 生命保險, 企業年金 등 私의所得保障制度와 公的年金制度는 相互 密接한 關係에 있으며 어떤 面에서는 補完的인 關係에 있기 때문이다.

앞에서 論議된 年金保險制度(長期給與)와 雇傭保險制度(短期給與)의 實施時期는 前者의 경우 韓國經濟가 安定을 되찾게 될 1982~83年頃부터, 그리고 後者는 1980年代 後半에 段

階的으로 產業別 혹은 企業規模別로 導入·實施해 나가야 할 것이며 兩保險制度가 實施될 경우 앞에서 指摘한 바와 같이 現行 退職金制度의 調整은 不可避할 것으로 생각된다. 즉 兩保險制度가 實施되면 經過措置로서 이들 制度의 適用事業場에 대해서는 現 退職金制度의 法定下限「30日分」(報酬의 8.3%)을 예를 들어 「15日分」(4.15%)으로 下向調整토록 하나 兩保險制度의 段階的 實施에 따라 이 經過措置의 適用을 받지 않는 事業者에 대해서는 現 退職金制度를 繼續해서 適用토록 해야 할 것이다. 이와 같은 하나의 試案을 前提로 勞·使間의 費用分擔을 假想해 본다면 앞의 <表 13>과 같은 경우를 그 예로서 提示할 수 있겠다.

現在 우리나라에서는 社會保障에 관한 業務를 保健社會部, 文敎部, 國防部, 總務處, 勞動廳, 援護處 등 여러 部處에서 分散管掌하고 있어 制度運營上 그 一貫性이 결여되고 있는 것으로 보아 앞으로 社會保障制度의 體系的인 發展과 圓滑한 運營을 위해서는 行政體系와 組織機構面에서의 再檢討가 있어야 할 것으로 보여지고 있다. 또한 社會保障制度의 發展을 長期 經濟·社會發展의 綜合的인 테두리 안에서 實効性 있게 推進해 나가기 위하여 社會保障에 관한 全般的인 政策課題를 審議할 수 있는 高位政策調整常設機構로서 社會保障制度審議會의 設置를 建議하는 바이다.

<表 13> 社會保險寄與金 負擔의 例示

(단위: 月報酬에 대한 比率)

	現 在		調 整 後	
	使用者	被傭者	使用者	被傭者
醫 療 保 險	1.55 ¹⁾	1.55	1.55	1.55
產 業 災 害 保 險	1.08 ¹⁾	—	1.08	—
退 職 金	8.3 ²⁾	—	4.15 ³⁾	—
年 金 保 險	—	—	2.2	1.0
雇 傭 保 險	—	—	2.5	—
合 計	10.93	1.55	11.78	2.55
(追加負擔金)			(0.85)	(1.0)

註: 1) 平均値임.

2) 法定下限線인 「1年勤續에 30日分」에 該當하는 金額을 月報酬에 대한 比率로 換算한 것임.

3) 年金保險制度和 雇傭保險이 段階的으로 導入되게 될에 따라 經過措置로 이들의 適用을 받지 않는 事業場에 대해서는 8.3%를 그대로 維持함.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 朴宗淇, 『韓國의 保健財政과 醫療保險』, 韓國開發研究院 研究叢書 32, 1979.
- 朴宗淇·徐相穆·延河清·金東炫·閔載成, 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院 研究調查報告 第81~01卷, 1981.
- 徐相穆, 「貧困人口의 推計와 屬性分析」, 『韓國開發研究』, 第1卷 第2號, 1979. 6, pp.13~30.
- 延河清, 「雇傭保險制度의 導入檢討」, 『韓國開發研究』, 第3卷 第1號, 1981. 3.
- Aaron, Henry, "Social Security: International Comparison," Otto Eckstein(ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.
- Economist*, "Social Policies in Europe," April 8, 1978.
- International Labour Office, *The Cost of Social Security: Ninth International Inquiry, 1972~74*, Geneva, 1979.
- _____, *Introduction to Social Security*, Geneva, 1970.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, D.C., 1978.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, Studies in Resource Allocation, Paris, July 1976.
- Park, Chong Kee, *Social Security in Korea: An Approach to Socio-Economic Development*, Seoul: Korea Development Institute, 1975.
- Time*, "Woes of the Welfare State", December 1, 1980.
- The World Bank, *The World Bank Atlas*, Washington, D.C., 1976.
- U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, *Social Security in a Changing World*, Washington, D.C., 1979.
- U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World: 1979*, Washington, D.C., 1980.