

李 光 燦 \*

## 人口變動에 따른 社會保障

## I. 序 言

## II. 社會政策과 社會·政治的 年齡階層 構成

## III. 우리나라의 人口學的 變動과 社會保障

## IV. 結 語

## I. 序 言

우리나라는 정의로운 民主福祉國家 건설을 國家的 課題로 내걸고 이의 달성을 앞당기므로써 民族統一의 확고한 基盤을 조속히 구축하여야 하는 것이 2000 年을 향한 至上의 課業이라고 하겠다. 그런데 국민의 社會的 福祉 向上을 도모하는 福祉國家(Welfare State)란 국가적 조치에 의하여 모든 국민이 保健, 經濟的 保障 및 文明生活의 최저수준에 도달할 수 있고, 자기들의 능력에 따라서 그 나라의 社會的, 文化的 遺産을 함께 享有할 수 있는 그러한 手段을 마련해 주는 責任을 社會全體가 떠맡는 制度的 所産인 것이다.<sup>1)</sup>

이러한 福祉國家를 이룩하는데 있어서 社會保障은 가장 根幹이 되는 制度的 裝置가 되고 있다. 狹義로 보면 社會保障은 基本的으로 社會가 일련의 公的 措置를 통해서 그것이 없으면 疾病, 出産, 雇傭傷害, 失業, 廢疾, 老齡 및 死亡으로 인한 所得(earnings)의 停止나 實質的 減縮에 의해서 야기될 經濟·社會的 苦難에 대처해서 그 成員들에게 마련해 주는 保護; 醫療提供 및 兒童들이 있는 家族에 대한 補助金を 마련해 주는 것을 의미하는 것<sup>2)</sup>이라고 할 수 있다. 그래서 社會保障

\* 保健社會部 社會保障審議委員會 研究委員

1) Anthony Forder, Concepts in Social Administration, Routledge & Kegan Paul, 1974, p.22) ILO, Introduction to Social Security, Geneva, 1984, p.3

은 勞働者階級의 賃金에 대한 實質的인 補助擴充에 그치지 않고, 나아가 全 國民의 個人所得을 再分配에 의해서 일정한도 이상으로 保障하고, 最低限度의 生活을 確保케 하기 위한 制度上의 모든 體系를 말하는 것이다. 이것은 오늘날 個人福祉에 불가결할 뿐만 아니라, 元활한 經濟發展과 社會全體의 安定에 대한 불가결한 前提條件이 되고 있다.

社會保障制度는 ①諸般 社會의 危險의 豫防, ②諸 社會의 事故로 인한 所得의 中斷이나 喪失에 대한 補償, ③社會의 事故의 犧牲者들을 社會의 정상적인 생활로 再統合하는 것의 세 가지 主要機能을 수행하는데, 이러한 機能을 수행함에 있어서는 무엇보다도 全 國民的인 連帶責任原則에 의한 財政負擔의 社會的 公正化가 중요하다. 社會保障制度의 운영은 本質的으로 所得移轉이며 따라서 所得再分配(수직적 및 수평적)를 결과한다.<sup>3)</sup> 그러므로 社會保障制度의 바람직한 設計는 社會保障問題 그 자체뿐만 아니라 公平한 所得分配과 社會經濟政策의 전반적 테두리내에서의 社會保障機能의 判斷에 근거하여야 한다. 이러한 社會保障制度에 대한 올바른 理解를 돕기 위해 T. Lynes의 定義를 볼 必要가 있는데, 그에 의하면 “社會保障制度는 특정 사건들이나 상황들에 대처하여 移轉되는 所得源보다 훨씬 더 이상가는 것이다. 그것은 社會의 이데올로기와 熱望을 反映하고 또 修正해 주며, 所得과 富의 分配類型을 상당히 변화시킬 수 있고, 그리고 특히 한 社會의 凝集力(cohesion) 또는 한 社會內 諸 階層의 凝集力을 상징화할 수 있는 社會制度이다.”<sup>4)</sup> 라고 한다.

이 近代의 社會保障制度의 生成, 發展은 近代社會의 産業化, 都市化와 더불어 이루어져 온 것은 周知의 事實이며, 우리나라도 1960年代 이후로 高度成長에 따른 급속한 産業化, 都市化에 따라 이에 상응하는 社會保障制度의 導入·擴充이 있었어야 했으나, 그렇지 못하였던데서 오늘날 심각한 문제가 露呈되고 있다. 따라서 우리나라가 2000年을 향하여 諸 部門의 持續적이고 均衡的인 發展을 이루어가고 上記한 國家的 課業을 成就하기 위해서는 이 社會障保에 대한 社會的 需要(Social

3) 李光榮, 韓國社會保障·醫療保險制度의 改善策, 社保審, 1982, pp.70-71

4) Noel and Rita Timms, Dictionary of Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, 1982, p.182

demand)를 充足시키지 않으면 안되는 상황에 있음은 明若觀火하다. 그런데 우리나라의 全體人口는 이러한 社會保障 擴充의 主體이면서 동시에 客體인 것이며, 따라서 諸般 人口學的 變化는 우리의 社會保障制度 發展과 相互間에 直·間接的인 影響들을 주고 받게 마련이다. 여기서는 年齡階層構成의 관련 의미를 概觀한 후에 우리나라에서 앞으로 展開될 이 兩者間的 關係와 相互間的 影響들을 검토해 보고 2000 年을 향한 主要 政策的 示唆點들을 導出해 보고자 한다.

## II. 社會政策과 社會·政治的 年齡階層 構成

제반 人口學的 變化는 社會保障制度의 財政的 均衡에 影響을 미치는데 이것은 年齡과 就業可能性間에 체계적인 關係가 있기 때문이다. 近代 福祉國家의 出現과 더불어 年代順의 年齡(chronological age)이 점점 더 社會構造化(social structuration)의 한 評價基準이 되어 왔다.

이러한 過程은 年少者 勞動의 制限과 禁止로 시작되었고, 그후 義務教育年限의 導入으로 더욱 중요한 意味를 갖게 되었다. 그래서 오늘날 世界의 대부분의 國家들에서 年少者 勞動禁止와 義務教育이 14 - 15 歲로 延長되었으며, 또 最近에 高等教育이 크게 보급되어 대부분의 國家에서 20 歲가 넘어가도록 教育을 받고 있는 젊은이들이 同一年齡層 全體의 約 1/4 에 달하고 있다.<sup>5)</sup>

그리고 오늘날 老齡保障制度和 關聯하여 各國은 隱退年齡(公式的인 不能年齡)을 規定해 놓고 있는데 가장 보편적인 것이 男子 65 歲, 女子 60 歲이며,<sup>6)</sup> 多數國家에서 오늘날 이 年金受領年齡을 低下시키는 趨勢를 보이고 있다. 우리 나라에서는 이 隱退年齡이 職種에 따라 일반적으로 55 ~ 65 歲로 되어 있는데, 문제는 여러 가지 이유로 인하여 이러한 規定된 隱退年齡 以前에 早期退職事例가 많다는 점이다.

5) Franz - Xaver Kaufmann, "Demographic Changes as a Problem for Social Security Systems," International Social Security Review, 4/84 (Geneva : ISSA, 1984), pp.388 - 9.

6) U.S. Dept. of Health and Human Services (Office of Policy, S.S. Administration), Social Security Programs Throught The World 1979, (U.S.Gov't Printing Office, 1980) 참조

先進工業國들에서는 오늘날 20 ~ 60 歲 사이에 대부분 有所得就業을 하고 있고, 15 歲 이하 또는 68 歲 이상의 者로서 正規就業을 하고 있는 사람은 거의 없다. 이것은 社會政策的 立法과 그 保護範圍를 모든 人口階層으로 확장한데서 온 結果인 것이다.

社會保障制度가 導入되기 이전의 産業化 以前 時期에는 그 時期에 固有한 형태의 世代間 連帶責任方式이 있었다. 압도적인 農耕社會로 대부분이 家口單位로 自給自足하고, 生産者와 消費者의 明白한 區分이 없었고, 兒童과 老人을 가릴 것 없이 누구나 能力에 따라 生産過程에 寄與하고 그 당시의 關係에 따라 生活保障을 받았다. 그런데 産業化와 거의 동시에 諸般 市場關係가 日常生活에 점점 더 영향을 미치기 시작했고 獨立的인 賃金勞動者市場이 發展되었다. 이 過程에서 生産과 消費의 연결이 弱化됨과 동시에 직접적 이웃과 직접적 去來를 넘어서 發展된 諸般 經濟的 關聯이 멀리 떨어져 사는 사람들의 相互接觸을 可能케 하였다. 그래서 사람들간에 일종의 匿名的인 相互依存關係가 처음에는 市場에 의하여, 그 다음에는 이와 더불어 社會福祉制度에 의해서 생겨났던 것이다.

親族關係, 同業組合( guild ), 教區( parish ) 및 封建的 形態의 連帶責任關係가 붕괴됨에 따라서 새롭고 보다 포괄적인 連帶責任制度들이 보다 광범한 經濟的 環境에 副應하여 창출되지 않으면 안되었다. 19세기 동안에 이러한 連帶責任制度들을 組織하는 水準이 된 것은 民族國家( nation - state )이었고, 그래서 이 때까지는 하나의 自然的인 人口學的 條件이었던 것이 政治的 關聯意味(하나의 명백히 規定된 統計的 實體라는 意味에서의 “人口”를 말하는)를 갖기 시작하였다.

近代的 社會保障制度들은 民族國家의 背景에서 생겨났고, 自己들의 國民的 統合을 支援하고 일반적으로 인정된 人間生活上의 主要事故( contingencies )들에 대처한 保護策을 마련해 줌으로써 그들의 安定에 寄與토록 하고자 設計되었다. 동시에 政府가 확립한 社會保障制度들이 非生産人口階層이라는 特定年齡階層으로 새로운 社會的 區別을 만들어 냈다. 이와 關係해서 成人段階와 분명히 구별할 수 있는 人生週期에 있어서의 自制的 段階로서 幼年期와 老齡期가 부각되었다. 法에 의하여 諸般 勤勞條件을 規制함으로써, 勞動力에 있어서의 規律強化를 가져오고 非生産의 人口階層을 勞動市場에서 배제시킬 수 있게 되었는데 이것이 福祉國家의 가장 큰

業績의 하나이다. 이러한 명확한 分割線은 가장 生産的인 可用勞動力의 확보에 관심을 갖고 있는 雇傭主들과 勞動力 供給을 상당히 엄격한 諸 限界內에 유지할 수 있는 被傭者들의 양편에 다 利益이 된다. 그러므로 生産的 人口階層과 非生産的 人口階層들간의 명확한 구분은 오늘날 近代社會의 하나의 자명한 특징으로 간주된다.<sup>7)</sup>

오늘날에는 個人의 일생동안의 福祉와 質的生活的 享有라는 側面에서 뿐만 아니라 철예화한 國際競爭에서 뒤집이 없이 國家社會的 發展을 지속하기 위해서도 低年齡世代에 대한 社會保障과 기타 제반 社會的 서비스의 포괄적 제공이 매우 중요하다. 새로운 世代의 모든 사람을 보다 高度의 身體的, 知的, 技術的 및 道德的 能力을 갖춘 人力으로 길러 냄으로써 個別的 福祉向上은 물론, 社會保障制度和 기타 제반 經濟·社會·政治的 發展에 有利한 영향을 미칠 수 있는 것이다. 그런데 經濟成長에도 불구하고 人口成長率이 높다면 그만큼 成長成果를 잠식하여 社會保障과 기타 서비스의 擴充이 곤란해 지고, 특히 低所得家庭에서 多數의 아이들이 태어난다면 그 家族의 1人當 所得은 매우 낮아지고 따라서 貧困의 惡循環과 社會保障制度 發展沮害를 결과하게 된다.

家族手當制度는 人口成長에 가장 직접적인 영향을 미치기 때문에 人口가 줄어가는 先進國에서는 이 手當은 매우 관대한데 비해서, 人口過剩國인 우리나라에서는 人口成長을 抑制하기 위해서 이를 회피해야 하는 葛藤的 困難을 겪고 있다.

이상 검토해 본 상황으로 인해서 社會保障制度의 導入, 擴充과 그 機能遂行 能力은 제반 人口學的 變化에 의해 영향을 받는다. 또한 제반 社會保障制度가 실제로 全體人口의 어느 정도를 受容하고 있는가, 그리고 어떤 特定年齡에 관련된 資格權(eligibility)이 어떠한가에 따라서 상이하지만, 諸 年齡階層의 상대적 크기와 기타 성격의 人口構造에 영향을 미치는 제반 人口學的 變化는 불가피하게 각종 社會保障制度의 導入, 擴充과 그 豫算에 영향을 미친다. 이러한 관계는 구체적인 法定制度 內容에 따라 직접적일 뿐만 아니라 간접적일 수도 있는데, 이러한 관계에 있어서의 基本的 要素들을 밝혀보는 것은 매우 중요한 일이다.

7) Franz - Xaver Kaufmann, op. cit., p.390

### Ⅲ. 우리나라의 人口學的 變動과 社會保障

#### 1. 社會保障에 重要한 人口學的 變動

人口와 관련되는 社會保障問題는 앞으로의 技術的인 變化와 經濟發展과 상호 영향을 주고 받을 것이나 주로 人口의 年齡構造上의 變動과 기타 人口構造上의 變動이라는 側面이 重要하다. 또한 이와 관련하여 勤勞者數에 대한 被扶養人口의 比率에 영향을 미칠 수 있는 諸般 社會·經濟的 政策措置도 被扶養人口의 問題에 상당한 영향을 미친다. 물론 우리나라는 모든 面에서 보아 人口過剩國家이기 때문에 人口의 絶對數 增加도 우리의 生活과 發展을 阻害할 뿐만 아니라 社會保障制度의 導入·發展을 어렵게 하는 점도 간과할 수 없다.

人口의 絶對數 增加는 그 만큼 經濟成長成果를 잠식하고, 雇傭創出을 위해 무리한 成長을 추구하게 되면 어려운 國際環境속에서 經濟構造의 歪曲과 인플레이 및 각종 不均衡을 낳아서 社會保障의 도입·발전을 곤란하게 한다. 만약 人口增加에 상응하는 雇傭創出을 하지 못하게 되면 많은 失業者와 不完全 就業者 및 潛在的 失業者가 늘어나 活動人口中の 依存率을 증대시킴으로써 社會的 不安과 社會保障基盤의 弱화를 초래케 된다. 그리고 上記한 바와 같이 앞으로 國家社會的 발전을 위해서 가장 주요한 關鍵이 되는 보다 有能하고 生産的인 人力形成을 성취하려면 새로 오는 兒童世代들에 대한 制限 資源投入이 증대되어야 한다고 볼 때 그만큼 經濟的 負擔을 加重시키고 또한 社會保障(특히 醫療保險, 兒童手當, 失業保險)의 要求度를 증대시키면서도 이 要求충족을 위한 制度導入, 發展은 더욱 어려워지는 상황에 부딪친다.

그런데 社會保障과 相關하여 가장 重要한 의미를 갖는 人口構造上의 變動을 보자. 우리나라의 人口變動率의 推移를 보면 出生率의 低下(組出生率이 1960年: 43.0, 1970年: 31.1, 1980年: 23.4, 1990年: 19.4, 2000年: 15.8, 2030年: 11.3, 2050年: 11.1)와 死亡率의 低下와 2000年 이후의 上昇(組死亡率이 1960年: 13.0, 1970年: 9.3, 1980年: 6.7, 1990年: 6.1, 2000年: 9.4, 2030年: 11.3, 2050年: 15.2)에 따라서 人口의 自然增加率이 점차 低下되어(自然增加率이 1960年: 30.0, 1970年: 21.8, 1980年: 16.7, 1990年: 13.3, 2000年: 6.4,

2030年: 0, 2050年: -4.1) 가는데,<sup>8)</sup> 그 低下率은 점차 완만하여 가서 小産小死型으로 安定되어 가다가 2000年 무렵부터 死亡率만 다시 상승해 가서 人口增加率이 급격히 下落할 것으로 전망된다. 이에 따라 우리나라의 年齡別 人口構造는 1960年 「피라밋型」으로 人口의 급격한 증가형태를 보였으나, 그후 年少人口가 점차 감소되어 1980년대에는 「鐘型」을 이루고 2000년경에는 점차 中間年齡層이 늘어나는 「항아리型」을 거쳐 그후로는 年齡別 人口가 서로 비슷비슷해지는 「맥주잔型」으로 변하게 될 것으로 예상된다. 이와 더불어 平均壽命도 점차 증대되어서 '66년의 62.2歲에서 '70년에는 63.25歲, '80년에는 65.9歲로 높아지고, 그리고 '85년에는 68.1歲, 1990年 70.35歲, 2000年 72.75歲, 2010年 73.65歲, 2030년에는 74.35歲로 늘어날 것으로 추산되는데(경제기획원 분석), 이것은 老齡人口指數가 증대(老齡化現象 增大)함을 말한다.

社會保障과 관련하여 가장 중요한 意味를 갖는 65歲 이상의 老齡人口比率은 '60년의 3.3%에서 1980년에 3.8%에 불과했으나 앞으로는 1985年 4.2%, 1990年 4.7%, 1995年 5.2%로 증대되고, 2000年 이후는 老齡化 速度가 持速化되어 가서 2000年 6.2%, 2010年 8.3%, 2020年 10.5%, 2030年 15.1%, 2040年 18.2%, 2050年 19.0%로 증대되어 본격적인 高齡化 社會가 되며, 2055년에 19.5%, 그리고 2060년에는 20.0%로 超高齡化 社會가 될 것으로 예측된다(한국인구보건연구원 추계)

이에 비해 勞動力人口(경제 활동인구 15~64歲)는 1960년의 53.8%에서 1980年 62.2%, 1985年 64.9%로 늘어나고, 1990年 67.0%, 1995年 67.7%, 2000年 68.8%, 2010年 70.5%, 그리고 2015년에 최고로 70.9%까지 상승하다가 그 후에는 2020年 70.4%, 2030年 67.0%, 2040年 64.9%, 2050年 64.0%, 2060年 63.0%로 다시 低下될 것으로 예상되는데, 이것은 1990년경까지는 被扶養老齡人口에 대한 全體社會(活動人口에 의한)의 負擔이 감소되어 갈 것이라는 것을 말해 준다. 그러나 그 이후에는 다시 그러한 負擔이 증대되어 가고

8) 韓國人口保健研究院, 2000年을 向한 國家長期發展構想(人口部門), 1983.12, p.18 및 p.245(이하에 引用되는 人口統計値는 거의 모두 이 冊에서 도출하였다)

2010年 이후는 그것이 加速될 것으로 예상된다. 이것은 다시 말하면 1990년에는 生産人口 14.2名이 老齡人口 1名을 扶養하여야 하나, 그후로는 점차 그 負擔이 加重되어서 2000년에는 生産人口 11.2名, 2010년에는 8.5名, 2020年 6.7名 2030年 4.4名, 2040年 3.6名, 2050年 3.4名 2060年 3.1名이 各各 老齡人口 1名을 扶養하여야 한다는 것을 意味한다.

그러나 이것은 하나의 단순한 概略的 어림일 뿐이며, 實際的으로는 기타의 人口 構造的 動態, 특히 經濟活動參加率(현재 就業者와 求職을 希望하는 사람의 比率)을 고려하면 이러한 負擔率은 크게 증대된다. 失業率이 증가하지 않는다 하여도 經濟活動人口(15~64歲)중에는 教育對象人口, 軍服務 및 海外留學人口, 家事從事人口 등이 상당한 比重을 차지하고 있어서 이들은 실제로 經濟活動人口에서 제외된다고 할 수 있다. 특히 앞으로 大學進學率 增大와 女子의 經濟活動參加率 上昇은 生産人口의 老齡人口 扶養比率에 영향을 미칠 것이다.

그런데 經濟活動人口의 構造的 變化를 보면 經濟活動 參加率이 낮은 年齡層인 15~24歲의 人口는 1985년에 總人口의 21.6%에서 1990年 20%, 1995年 17.7%, 2000年 16.5%, 2010年 16%, 2020年 14.8%, 2030年 14.2%, 2040年 12.8%, 2050年 12.9%, 2060年 12.8%로 점차 감소하는 반면에, 25~64歲의 人口는 1985년에 總人口의 43.3%에서 1990年 47.0%, 1995年 50.0%, 2000年 52.3%, 2010年 54.5%, 2020年 55.6%로 점차 擴大되다가 그후로는 2030年 52.8%, 2040年 52.1%, 2050年 51.1%, 2060年 50.2%로 점차 完만하게 減少될 것이 예상된다. 이것은 2020年代까지는 실제적인 經濟活動 參加比率이 현재보다 상당히 增大될 것으로 보인다는 것을 意味하며, 雇傭對策의 重要性和 社會保障發展 與件向上 그리고 經濟的 狀況이 좋지 못할 경우 失業保障 方案의 重要性 增大를 示唆하기도 한다.

年少人口 構成比(0~14歲 人口比)는 1985년에 全體人口의 30.9%에서 1990年 28.4%, 1995年 27.0%, 2000年 25.1%, 2010年 21.2%, 2020年 19.2%, 2030年 17.9%로 점차 下降하여, 2036年頃에 약 17% 線에서 增大하는 老齡人口比(65歲 이상)와 만나 교차되면서 老齡人口比는 계속 增大해 가나, 이 年少人口比는 이 線(17%)에서 2060年까지 安定되어 있는 추세를 보여 준다. 이



것은 장차 年少依存人口比率이 老齡依存人口比率과 비교하여 相對的으로 減少되어 감을 意味하며 또한 社會保障 兒童手當制度가 갖는 重要性이 기타 社會保障方案과 相異함을 示唆해 주는데 이 문제는 아래에서 다시 살펴 보고져 한다.

經濟活動人口(15~64歲 人口)에 대한 依存人口(0~14歲 人口+65歲 이상 人口)의 比率(被扶養人口指數)도 1985年의 54.9%에서 1990年 49.4%, 1995年 47.6%, 2000年 45.5%, 2010年 41.8%로 漸減하여 2015年에 최저 41.0% 까지 내려왔다가 다시 上昇하기 시작하여 2020年 42.2%, 2030年 49.3%, 2040年 54.1%, 2050年 56.3%, 2060年 58.7%로 점차 上昇해 간다. 이러한 被扶養人口의 動態도 社會保障制度의 早期擴充 등 중요한 示唆點을 던져주고 있다.

또한 앞으로 급격한 都市化에 따라서 都市人口의 比率이 1970年 41.1%, 1980年 57.2%, 1985年 64%로 上昇해 왔는데 이것이 계속 上昇하여 1990年 69.6%, 1995年 73.9%, 2000年 77.1%로 變動하여 대부분 都市化될 것이 예상된다.

한편 점차 核家族化(父母 혹은 偏父(母)와 直系 未婚子女로 구성되는 一代 혹은 二代 家族으로 변모되어 감) 경향을 보이고 있어서, 核家族數가 1975年에 全體家族數의 67.7%에서 1980年 68.3%로 增大(경제기획원 센서스 보고서)되고 있는데, 이것은 앞으로의 계속적인 都市化, 産業化와 人口抑制政策과 人口老齡化 및 價値觀 變化에 따라서 더욱 加速化되어 갈 것으로 推想된다. 이것은 外形의인 核家族化 以上으로 그에 關連한 문제의 심각도가 더해질 것이다.

또한 産業構造가 高度化되어 가서 1次産業從事者比率이 크게 減少되고, 2·3次 産業部門從事者比率이 급격히 增大되어 갈 것으로 보인다. 1970年엔 全就業者數의 50.5%가 農林·水産業, 14.3%가 鑛業 및 製造業, 그리고 35.2%가 社會間接資本 및 기타 서비스業에 從事했으나, 1983年에는 이것이 各各 35%, 21.4% 43.6%로 産業別 就業構造가 2·3次 産業으로 高度化되었으며(경제기획원 「경제활동인구조사」'84), 이러한 추세는 계속되어 갈 것으로 예상된다.

非農家 就業者의 就業構造를 보면 1963年에는 非農家 全就業者의 29.5%가 自營業主이었고, 被傭者가 62.7%(常傭勤勞者 28.7%, 臨時雇 12.5%, 日雇傭 21.5%), 그리고 家族從事者가 7.8%이었는데, 1983年에는 自營業主가 26.2%로 줄고, 被傭者는 65.9%(常傭雇 43.1%, 日傭雇 11.3%, 臨時雇 11.5%)로 증대

되었다. 이를 비교할 때 전형적인 근로자라고 할 수 있는 常備勤勞者의 比率은 28.7%에서 43.1%로 14.4% 포인트나 大幅 증가한 반면, 臨時 및 日傭勤勞者는 감소하여 安定雇傭率(被雇傭者分의 常備勤勞者×100)이 높아가고(노동부, 사업체노동실태조사), 따라서 우리나라 就業構造가 近代化되어 가며 雇傭形態面에서 점차 安定되어 가고 있음을 보여준다.

그리고 國民所得中 被傭者의 報酬는 1961年의 34.1%에서 1975年 39.1%, 1978년에는 46.1%로 증가하였고, 이것은 지금까지와 앞으로는 보다 급속히 상승하는 것으로 예측할 수 있으며 따라서 이것은 社會保障制度, 特히 年金保險制度의 發展에 긍정적인 영향을 미치는 중요한 의미를 갖는다.

## 2. 社會保障과의 關聯意味

이상 살펴 본 바와 같이 우리나라는 2000年을 향한 國家發展을 도모해 감에 있어서 社會保障에 대한 需要가 그 充足을 위한 조치를 더 이상 지체시킬 수 없을 정도로 크고, 또 앞으로 더욱 증대되어 갈 것이 예상된다. 급속한 産業化, 都市化와 더불어 産業 및 就業構造變化와 核家族化 傾向은 生活不安定성과 依存人口問題를 增大시켰고 이것은 앞으로 더욱 심각해져 갈 것이다. 그러나 지금까지는 이러한 社會保障 需要에 대한 對策이 급속한 成長政策에 비해서 너무도 不均衡的으로 지체된 데 문제가 있다. 따라서 우리의 現在 實態와 將來 展望을 고려하여 優先順位에 따라 주요한 社會保障需要들을 充足시키기 위한 民族國家單位의 連帶責任制度를 合理的 効率的으로 擴充, 發展시켜 가지 않으면 안되며 그럼으로써 보다 生産的인 人力形成과 保存위에 國民的 統合과 國家的 効率성을 어느 정도 達成하여야 앞으로의 國家發展을 기대할 수 있을 것이다.

어느 나라나 近代化·産業化되어 감에 따라 大衆所得(mass income)에 依存하는 人口가 增大되어 全國民의 大部分을 차지하게 되는데,<sup>9)</sup> 이것은 오늘날 발전된 사회에서 人口大多數의 生計維持를 위한 가장 중요한 所得源으로 被傭者들의 賃金 및 俸給과 또한 社會保障制度를 통하여 행해지는 國家移轉支給(state transfer payments)을 말한다. 그런데 우리나라는 社會變動에 따라 그와같은 大衆所

9) 李光榮, 韓國社會保障體制의 改善發展方案, 社保審, 1980, p.75

得에의 依存要求는 增大되었으나, 社會保障制度 未擴充으로 兩者中 한가지에만 依存하는 절름바리 신세로 언제나 넘어져 生活破壞에 直面하게 될 위험을 안은 채 대부분의 人口가 살아가고 있다.

더욱이 그동안 高度成長政策에 따라서 所得 및 生活水準上의 격차가 심화되어 가는 상황에서 이 社會保障制度 未擴充으로 그에 의한 再分配 機能이 없을 뿐만 아니라, 극소수의 상대적으로 나은 계층에 대한 一部の 職域別 分立的 社會保障制度는 오히려 逆進的 分配效果를 가져와 대부분의 상대적으로 곤란한 人口層의 곤란을 더욱 惡化시키고 있다. 또한 앞으로 達成하고자 하는 人口政策에 따라 “1子女以下 갖기” 目標을 達成하기 위해서는 그에 相應한 社會保障制度 특히 老後保障制度를 마련하지 않으면 不可能할 것이다.

우리나라의 諸般 社會·經濟的 變動과 人口構造의 變動趨勢는 이와같이 社會保障需要를 增大시키는 반면에 또 한편으로는 2000年代 초엽까지는 社會保障制度의 導入·擴充을 위해서 “人口學的으로 유리한”(demographically favourable) 전망을 보여주고 있다. 즉 社會保障制度의 適用과 管理上 곤란한 1次産業 從事者, 自營者比率이 급격히 줄어들고 2, 3次 産業部門 從事者와 正規被傭者가 급속히 증대해 가고 있다. 그리고 被扶養 年少人口는 漸減해 가고 2000年頃까지는 老齡依存人口는 아직 큰 증가를 보이지 않는 반면에 勞動力人口는 상대적으로 크게 증대되어 가므로 社會保障制度 導入·發展에 유리한 與件이 된다. 이것은 勞動力人口에 대한 負擔이 되는 被扶養人口의 比率이 점차 감소되어 가서 成長해 가는 全體經濟가 社會保障制度에 의한 이들 被扶養人口의 制限 給與를 감당하는데 곤란성이 적어진다는 것을 의미하는 것이다. 그런데 이와같이 全體社會가 被扶養人口에 대하여 지게되는 負擔은 勞動力人口에 대한 그들 人口의 相對的 比率의 크기에 의하여 달라질 뿐만 아니라 또한 그들 被扶養人口의 生活水準을 經濟成長과 관련하여 어느 정도로 유지시켜 주느냐에 따라서 달라진다. 따라서 우리는 先進國의 經驗을 고려한 長期展望的 視覺에서 조속히 組合別 分立體制를 全國民的인 統合的 社會保障體制로 기반정비를 단행하고 給與水準은 社會的 適切性 原則을 중시하면서 온건한 수준을 유지하도록 하는 것이 매우 중요하다.<sup>10)</sup>

10) 李光燾 外, 國民福祉年金制度施行을 위한 研究, 社保審, 1984, p.22

家口内の 被扶養者들은 대체로 家口所得의 向上을 통하여 經濟成長의 惠澤을 함께 받을 것이나, 國家社會全體의 連帶責任에 依存해야만 하는 被扶養人口의 경우에는 이러한 惠澤을 自動的으로 받을 수 없고 따라서 社會政策의 考慮에 依存하게 된다. 그러므로 우리나라는 依存人口集團中 年少人口에 대한 社會保障的 要求는 相對的으로 낮고 또 人口抑制政策과 기타 財政的 理由로 2000 年代 까지는 家族手當(family allowance)制度는 考慮될 수 없을 것으로 생각된다.

全體人口를 有所得就業階層, 未就業年少者階層(25歲 이하), 未就業老齡者階層(65歲 이상), 未就業中間年齡階層(non-employed middle age group)의 4階層으로 나누어 先進國事例의 經驗的 研究를 한 것을 보면 社會保障制度에 의해서 活動人口로 부터 非活動人口로 國民所得이 再分配된다는 理論的 假說의 實狀을 파악할 수 있다. 즉 1979 年の 獨逸 경우를 보면 總社會保障豫算의 약 2/3가 非活動人口에 割當되고 있다(노인들에 38.8%, 年少자들에 24.8%, 中間 年령계층에 5.4%), 그리고 非活動人口階層에서는 老人 한사람이 財政的 및 準財政的 歲入에 대한 最高의 부담을 주고 있어서 年少者 한사람에 대한 負擔額의 약 3배에 달하고 있다. 이것은 年少者階層과는 달리 老齡者들은 家族, 이웃 및 기타 社會的 援助網에 의해서도 무시할 수 없는 扶助를 받고 있지만 압도적으로 社會保障制度에 依存하고 있으므로 충분히 예상할 수 있는 것이다. 1982 年에 獨逸에 있어서 65歲 이상 老人人口의 13.2%만이 주로 家族에 의해 扶養되었고, 2.1%만이 자기들 자신의 勤勞所得을 통해서 自活한데 비하여 84.7%는 거의 전체가 年金과 기타 公的 扶助源들에 依存하였으며 극히 일부만이 私的 慈善扶助에 依存하였다.<sup>11)</sup>

우리사회도 이와같이 앞으로 老人들의 社會保障給與에 대한 依存增大가 불가피한 실정이며, 이런 상황에서 2000 年 이후의 급속한 老齡化와 高齡化는 社會保障制度에 대한 가장 큰 문제를 던져 주고 있다. 앞으로 依存人口中에서도 1人當 社會的 費用이 年少人口에비해서 훨씬 많이 드는 老人人口比率의 增大는 특히 어려운 문제가 되며, 줄어드는 年少人口를 위한 社會的 可用資源의 減少分이 老人對策費로 自動的으로 再割當될 수도 없는 것이다. 年少人口는 相異한 社會保障制度 및 기타

11) Franz-Xaver Kaufmann, op.cit., p.393

公的制度에 의해 保護되며 年少人口層과 老人人口層에 적용되는 政治的 考慮가 相異하기 때문이다.

社會保障支出費用을 決定하는 原因을 이루는 構成要素는 3 가지로 分類할 수 있는데, 이것은 目標人口集團과 有所得就業者數間의 關係를 가리키는 人口學的 比率 (demographic ratio), 그 프로그램의 目標集團에서 차지하는 有資格者들의 比率을 나타내는 有資格率(eligibility ratio), 그리고 給與受領者 1人當 실제적인 給與額數를 가리키는 移轉率(transfer ratio)이다. 그런데 대체로 人口學的 比率은 外的(external)인 人口學的 變動의 영향(이의 설명에는 高수준의 변화도 하나의 역할을 하지만)을 측정하고, 그외의 두가지 比率은 法定對象範圍의 擴張과 給與增大에 의해서 야기되는 內的(internal)變化的 影響을 측정하는 것이다.<sup>12)</sup>

우리나라는 아직 주요한 社會保障制度를 導入, 施行치 못하고 있으므로 앞으로 制度樹立에 있어 長期的 觀點에서 이 3 가지 要素의 周到한 考慮가 요구된다. 장기적으로 全國民保險體制를 이루었을 때 가장 중요한 費用增大의 原因的 要素가 될 人口學的 變動은 統制가 어려우므로 그에 대처한 고려로서 기타 두가지 構成要素에 특히 주의 하여야 할 것이다.

年金費用增大를 가져오는 移轉率(급여액수)을 결정하는 要素도 3 가지를 들 수 있는데, 賃金 또는 物價上昇에 結付되는 自動調整規定같은 것을 나타내는 “年金公式”(pensions formula) (급여인상의 상한설정으로 조정), 前所得에 기초한 年金額評價(assessment) 制度(흔히 상대적으로 高賃金部分만을 많이 고려하게 됨으로 平均經濟成長을 증가하는 年金支出費用增大를 야기한다), 그리고 制度의 年輪이 높아감에 따라 비교적 장기간의 保險加入記錄을 가지는 年金受領者의 比率增大가 있다. 우리나라는 年金導入 初期에는 積立方式(capitalization method)에 치중하여 賦課方式(pay-as-you-go method)을 절충한다 하여도 시간이 감에 따라 점차 賦課方式으로 전환해 가야 할 것이므로 被扶養老齡人口 增大는 年金保險制度에 점점 더 직접적인 영향을 미칠 것이다.<sup>13)</sup>

12) *Ibid.*, p.395

13) 李光燾外, 前揭書, pp.127~138 (財政調達政策과 方法)을 참고하면 더 상세한 이해에 도움이 될 것임,

앞으로 여러가지 사고로 인한 永久不能者 및 심한 不能者들의 數는 급증하고 있고 그들의 大多數는 급성장 해 가는 都市 및 産業環境에서의 產災事故, 交通事故 및 公害의 犠牲者들이다. 이러한 廢疾은 所得의 喪失 또는 實質的인 減縮을 가져 오므로 이에 대한 補償은 유일한 生計手段이 될 것이고, 또한 이들은 生計保障 이 외의 기타 附加的인 서비스를 필요로 할 것이므로 經濟·社會的 觀點에서 특히 중요하다. 또한 家口主(主生計所得者)의 死亡은 2重의 문제를 야기한다. 즉 그의 扶養家族이 生計를 위한 所得이 없게 되어 經濟的 問題가 되며 그 子女들의 教育과 職業訓練을 계속 할 수단을 잃게 되므로 社會적인 문제가 된다. 특히 後者는 非熟鍊勞動力을 算出하여 不完全雇傭의 對象이 되거나 社會的 費用을 높이는 問題兒가 될 가능성을 크게 해 준다.

醫療保障問題는 전체 국민에 가장 절박한 단기적인 社會的 危險(social risks)에 대한 對策問題로서 가장 보편적인 國民的 要求의 대상이 되며, 生産的 人力의 形成 및 保全과 所得維持에 큰 영향력을 미칠 것이다.<sup>14)</sup> 그런데 앞으로의 人口學的 變動에 따라 가까운 장래까지는 醫療保險制度의 확장, 발전에 유리한 영향을 미칠 것이고, 그후의 장기적 전망에서 보아 老齡化가 급속히 진전될 때는 그 영향이 매우 불리한 것으로 나타날 것이다. 즉 앞으로 점차 核家族化의 진전과 出產抑制政策에 따라 家口主(피보험자)當 被扶養者數가 적어지고 또 조직적 被傭者人口階層의 數的增大와 전반적인 被扶養率의 減少에 따라 매우 유리한 영향을 미칠 것이다. 그러나 이것은 현재의 組合方式 保險體制를 조속히 전국민적, 통합적 연대책임체제로 전환시켜서 모든 勤勞所得에 대한 負擔의 社會的 公正化를 기하고 均등한 給與를 제공하는 合理的制度의 基盤을 마련하여야 이러한 유리한 人口學的 變動은 최선의 영향을 발휘할 수 있을 것이다.

반면에 장기적으로 본 人口老齡化는 醫療保障費 負擔의 급격한 증대를 결과할 것이다. 老人들의 疾病은 보다 빈번하고 특별히 重症이며, 長期的, 慢性的이고 더

14) Brian Abel-Smith, "Health Policies and Investments, and Economic Development", in Everett M. Kassalow(ed.), "The Role of Social Security in Economic Development"(U.S. Dept. of H.E.W., S.S.A. 1968), pp.224~5

욱 빈번한 醫療保護를 필요로 한다. 또한 高齡일 수록 疾病에 더 걸리기 쉽다. 이러한 사실은 피부병 사고로 인한 疾病, 호흡기병 등 몇 가지를 제외하고는 거의 모든 疾病에 대해 다 그러하다. 심장혈관질환과 같이 老衰化로 인해 가장 많이 걸리는 慢性退行性 疾患 등으로 인한 급속한 醫療保障費 增大를 醫療保險制度같은 적절한 방안으로 충족시키지 못한다면 큰 사회적 문제가 발생할 것이다. 따라서 결국 老人들의 特別한 養護 및 看護施設保護와 기타 醫療保護를 위한 국가의 社會扶助費가 막대하게 증대되어 매우 곤란한 상황에 직면하게 될 것이다.

日本에서도 최근 급속한 老齡化, 高齡化로 인한 醫療保障財政의 팽창으로 '85年 2月 老人保健制度('82年 8月 17日 법률 제 80호 노인보건법)가 실시되기 시작하면서 老人福祉施策을 근본적으로 재검토해 오고 있다. 현재 「老人病院」(입원 환자는 입원후 2개월간은 1일 3백엔, 그후는 무료)은 醫療保險으로, 그리고「特別養護老人홈」(월비용 18만엔 정도)은 國家 地方自治團體가 94%를 부담하고 나머지는 本人이 부담한다. 그런데 현재 이 兩 施設을 종합, 새로운看護施設을 制度化하고자 하는 改革案을 마련하고 있는 중이다. 이것은 급속한 老齡化時代에 대한 對備策으로 이 混合型 中間施設에서는 醫療와 看護는 단일의 統合的 國民醫療保險體制로 改革중인 醫療保險財政에서 부담하고, 食費·生活費는 원칙적으로 本人과 家族이 부담하자는 쪽으로 의견조정이 진행중이다.<sup>15)</sup>

保健醫療分野의 費用增大가 야기되는 상황은 老齡年金의 경우보다도 훨씬 더 복잡하여 그러한 費用增大의 原因的 要素로서는 人口學的 要素들 外에 相對的인 醫療給與費用 增大, 醫術의 科學的 技術的 進步, 醫療保障制度的 基礎를 이루고 있는 最適診療(optimum medical treatment)의 概念과 같은 非人口學的 要素(non-demographic factors)들이 점차 증대한 영향을 미친다. 人口老齡化에 의한 費用增大要因은 이러한 기타 요인들과 더불어 그러한 負擔增大의 한 增幅要因으로 작용할 뿐이지만 그 比重을 무시할 수 없다.<sup>16)</sup>

國民年金制가 실시되더라도 年金資格權을 갖지 못하거나 年金이 不充分한 老人들이 많을 것이고 無依託 獨身老人들과 所得保障이외에도 각종 특수한 보살핌을 요

15) 醫協新報, 1985.3.18 日字 참조

16) Franz-Xaver Kaufmann, op. cit., pp.398~9.

하는 老人들이 증대될 것이므로 이들에 대한 각종 公的扶助 및 제반 社會福祉 서비스를 위한 國家負擔이 막대할 것이다. 또한 앞으로 人口增加가 低所得脆弱階層에서 많이 이루어진다면 기타의 社會經濟的 問題點과 더불어 社會保障問題에도 더욱 큰 악영향을 미칠 것이다. 앞으로 예상되는 老齡化에 대비하여 長期保險을 조속히 도입, 실시하여야 할 것인 바, 적절한 財政調達方法 등 合理的인 制度로 驅逐함으로써 所得分配上的 隔差를 緩和하고, 또 하나의 國內資本蓄積手段으로 利用하여 生活水準平等화와 일부 開發資本으로 活用할 수도 있을 것이다.<sup>17)</sup> 國民年金이 1989년에 施行된다면 完全年金(full pension)이 나가게 될 첫해는 2009년이 될 것인 바, 이 때는 老齡化和 老人問題가 상당히 重大해질 전망이므로 그 施行을 될 수 있는대로 앞당겨야 할 것이다. 또 하나는 지금까지 論議에서 老齡人口를 65歲 이상으로 보았지만, 사실상 현재 55~60歲에 대다수가 隱退당하고 있어서 이것이 改善되지 않는 한 社會保障과 관련된 實質的 老齡人口는 그만큼 增大되어 더욱 큰 問題가 될 것이다.

#### IV. 結 語

이상 고찰해 본 바와 같이 우리나라는 2000年代를 향해 發展해 감에 있어서 급속한 産業化, 都市化에 따른 제반 構造的, 文化的, 環境的 및 狀況的 變動으로 인해서 불가결하게 된 主要 社會保障에 대한 社會的 需要를 조속히 충족시키지 않으면 안되게 되었다. 이러한 상황에서 제반 人口學的 變動은 우리나라의 社會保障制度 導入·發展에 여러가지 課題들을 示唆해 준다. 우선 여러가지 國內外 與件으로 순조로운 經濟成長이 불투명한 속에서 人口成長은 社會保障制度 導入 發展에 악영향을 미칠 것이며, 그래서 이러한 人口成長抑制를 實効性있게 뒷받침하고 將來 豫見되는 人口老齡化에 對備하기 위해서도 社會保障制度의 早速한 導入·擴充이 不可缺하다. 그런데 대부분의 先進國 經驗을 보면 老齡世代에 대한 支出은 아직 크게 增大되지 않고 後續世代(兒童世代)가 줄어가는 時點에서 社會保障制度를 導入하

17) U.N.Dept. of Economic and Social Affairs, International Social Development Review, No.3, (E.71, IV.9), 1971, p.55.



여 費用支出負擔에 有利하였고, 순조로운 經濟發展과 더불어 制度의 擴充·發展을 기할 수 있었으나, 長期的 觀點에서의 人口學的 變動要因과 기타의 制度 內·外的 要因들을 고려치 못한 결과 오늘날 根本的 改革을 해야만 하게 되었던 것이다. 우리나라도 아직까지는 이러한 制度 導入·發展을 위해 人口學的으로 유리한 立場에 있으므로 특히 年金保險制度를 조속히 導入하여야 할 것이다. 이것은 우리나라가 西歐보다 老齡化 速度가 빠르고 또 老齡問題가 급속한 社會變動과 더불어 더 속히, 더 큰 문제로 닥쳐 올 것이 예상되기 때문이다. 그리고 이 制度의 設計에는 長期的인 人口學的 要因과 기타 要因들을 西歐經驗에 비추어 고려하여야 하겠다.

우리나라의 人口가 아직 젊기 때문에 長期的 展望에서 早速히 穩健한 給與水準의 年金制度를 실시함으로써 老齡保障策을 마련하면서, 한편 現在消費를 줄이고 貯蓄을 增大시켜 實質的 投資財源으로 寄與할 수도 있을 것이다.

醫療保障制度의 全國民保險化는 가장 절실한 과제가 되고 있으며, 人口抑制政策에 따른 出產과 幼兒期의 母子保護로 健康한 人力育成과 福利增進을 위해 이 부분의 豫防的·治療的 醫療給與를 擴充하고 將來 人口老齡化에 대비한 體制基盤의 整備가 요구된다.

社會保障의 支出費用과 財政歲入에 상당한 영향을 미치는 人口學的 變動의 영향은 매우 漸進的이고 따라서 性格上 長期的임으로 이것을 看過하고, 그때 그때의 當面問題에 대해 非體系的인 事例別 對策으로 對處하고자 하면 이미 때 늦은 것이 되고 一貫性을 잃게 되어 問題를 惡化시킨다. 이와 관련하여 가장 중요한 점은 全民族國家單位의 連帶責任制度를 이루도록 現在の 斷偏的인 職域別, 階層別 分立體制(醫療保險의 組合體制, 特殊 職域別 年金制度)를 早速히 統合的인 國民保險體制로 轉換, 合理的인 體制基盤을 마련하는 일이다.<sup>18)</sup> 그래야만 2000年代를 향한 長期的 考慮下에 人口의 構造的 變動과 기타의 社會保障制度의 內·外的 要因들의 診斷, 確認, 測定下에 合理的이고 效率的인 制度發展을 기할 수 있을 것이다.

18) ILO, Into the Twenty-first Century ; The Development of Social

Security, 1984, Paragraph 251 등 몇 곳에서 선진각국의 경험에 비추어 사 회보장통합화를 권고하고 있다.

한 나라의 全體人口가 現行 國民所得 產出로부터 적어도 최저수준의 所得 및 醫療保障을 얻지 않으면 안되며, 각종 所得隔差가 심한 우리나라 실정에서 바람직한 所得再分配, 특히 수직적인 所得再分配를 가져오는 社會保障制度가 되어야 하기 때문이다. 현행 醫療保險制度와 같이 組合別 體制로 비교적 안정된 人口의 41%에 대해서 그 對象人口內에서도 連帶責任이 分立·歪曲되고, 나머지 人口를 包含해서 逆進的 再分配를 結果하는 非理와 不正義는 시급히 是正하고 長期的 發展基盤을 驅逐해야 하겠다.

이미 老齡社會가 된 일부 先進國에서는 소위 “世代間 契約”(intergeneration contract)의 論理에 따라서 老齡保障制度에 하나의 人口學的 修正要因을 具體化하는 試圖들이 이루어지고 있는데, 우리도 이런 것을 包含하여 長期的이고 包括的인 視覺에서의 研究가 要求된다.

人口學的 變動에 따르는 제반 公的 扶助와 社會的 서비스들의 要求增大에 대해 豫防 및 再活에 치중하여 効率的으로 對處할 수 있는 對策들도 깊은 研究下에 講究되어야 할 것이다. 그러므로써 生活의 質的 向上에 유의하면서 社會保障의 擴充에 의하여 2000年 까지는 效果的인 最低所得保障制度가 確立되도록 하여야 할 것이다.<sup>19)</sup>

19) Ibid., Paragraph 226에서 전세계적인 목표로 권고하고 있다.

## ◀ 參考文獻 ▶

- 韓國人口保健研究院, 2000 年을 向한 國家長期發展構想(人口部門), 1983
- 李光榮, 韓國社會保障體制的 改善發展方向, 社會保障審議委員會, 1980
- \_\_\_\_\_, 韓國社會保障·醫療保險制度的 改善策, 社會保障審議委員會, 1982
- 李光榮外, 國民福祉年金制度 施行을 위한 研究, 社會保障審議委員會, 1984
- ILO, Introduction to Social Security, Geneva, 1984
- \_\_\_\_\_, Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security, 1984
- U.N. Department of Economic and Social Affairs, International Social Development Review, No. 3, 1971
- U.S. Department of Health and Human Services (Office of Policy, S.S. Administration), Social Security Programs Throughout The World 1979, U.S. Government Printing Office, 1980
- Anthony Forder, Concepts in Social Administration, Routledge & Kegan Paul, 1974
- Brian Abel-Smith, "Health Policies and Investments and Economic Development", in Everett M.Kassalow(ed.), "The Role of Social Security in Economic Development", U.S. Department of H.E.W., S.S.A., 1968
- Franz-Xaver Kaufmann, "Demographic Changes as a Problem for Social Security Systems", International Social Security Review, 4/84, Geneva: ISSA, 1984
- Noel and Rita Timms, Dictionary of Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, 1982