

社會保障制度的 資源配分 및 所得再分配效果

延 河 清

本稿에서는 社會保障制度擴充과 관련된 資源配分과 所得再分配效果를 國際比較와 經驗的 結果를 중심으로 논하였다. 90년대를 향한 韓國社會가 처한 중요한 과제는 넓은 의미에서 衡平의 提高 및 國民福祉水準의 向上이다. 따라서 장기적 측면에서 볼 때 우리의 社會保障政策의 基本方向은 소극적 성격의 단순한 所得移轉의 福祉政策이 아니라 그 원인을 제거하고 발생을 예방하는 적극적 福祉政策이어야 한다. 이를 위하여 社會保障部門에 대한 政府의 책임이 보다 강조되어야 하며 구체적으로 財政支出의 優先順位를 높여야 한다. 그러나 우리는 衡平의 追求를 段階的으로 추진하면서도 동시에 經濟成長의 效率를 상당한 수준에서 유지하는 슬기를 가져야 할 것이다.

I. 序

급속한 産業化過程에서 파생된 都市 - 農村間, 階層間, 地域間의 不均衡과 隔差의 심화로 말미암은 疎外階層의 불만은 社會葛藤의 주요 요인으로 작용해 앞으로 韓國經濟의 발전과정에서 持續的 成長에 못지 않게 모든 부문의 不均衡과 隔差를 해소하는 균형된 先進和合經濟의 추구가 요구되고 있다. 90年代로 향한 韓國社會가 처한 중요과제는 넓은

의미에서 福祉의 向上이며 이는 社會的 意思決定過程에서의 國民參與 擴大와 生活的 質的 向上이라는 두 차원에서 동시에 시도되어야 한다. 앞으로 우리에게 있어서 安定된 國民生活이라는 것은 더불어 「고르게 잘 산다」는 의미로서 새로운 經濟·社會政策에 뚜렷하게 反映되어야 할 것이다.

이러한 일련의 어려운 問題의 해결을 위하여 정부는 적극적으로 정책을 개발해야 할 일차적 의무를 지니고 있다. 즉, 住宅, 醫療, 教育 등 國民基本需要問題를 해결하고 農漁村住民, 都市勤勞者를 포함한 都市庶民層의 生活向上과 改善을 위한 政府의 과감한 福祉政策이 요구된다.

앞으로 國民의 合意下의 成長과 福祉의 均

衡의 發展은 成長, 福祉, 參與의 調和로운 發展이라는 基本理念의 구현으로 가능하고 이것은 21세기를 향한 經濟·社會의 成熟化를 가능케 하는 길이 될 것이다. 그러나 우리는 衡平의 追求를 段階의으로 추진하면서도 동시에 經濟成長의 效率을 상당한 수준에서 維持하는 슬기를 가져야 할 것이다.

韓國의 경우, 지난 20여년간 적극적인 產業化政策에 의해 前例없는 經濟成長을 이룩했으나 社會福祉分野는 아직까지 적극적인 政策을 실시하지 못하고 있다. 社會·經濟的 構造의 급격한 改編과 社會秩序의 變化, 새롭게 形成된 다수의 勞動者階級, 그리고 계층간의 갈등이 심화됨으로써 國民連帶意識의 強化가 절실히 필요하게 되어 이제는 좀더 社會的 公正과 經濟的 效率이 調和를 이룰 수 있는 새로운 經濟·社會發展모델을 마련해야 할 轉換期的 時點에 와 있다고 할 수 있다. 持續的인 經濟成長과 國際收支의 黑字로 社會福祉向上이 어느 정도 가능해졌으므로 社會福祉政策의 과제는 첫째, 部門間, 階層間 및 都農間의 不均衡과 왜곡을 시정하고, 둘째, 소외된 階層의 열등의식을 해소하여 참여의식을 제고하며, 셋째, 持續的으로 經濟成長을 추구하면서 동시에 社會的 衡平도 촉진시켜야 한다. 1988년부터 실시된 國民年金制度和 最低賃金制度 및 醫療保險制度의 擴大는 바로 이러한 問題意識에 기반을 둔 結果라고 볼 수 있다.

國際的 經驗으로 볼 때 2000년대의 韓國의 社會保障費負擔은 經濟總量規模의 增加速度보다 클 것으로 예상되며 이는 다음과 같은 展望에 기인된다. 첫째, 人口構造의 變化를 볼 경우 老年階層이 지속적으로 증가할 것이

고, 둘째, 1988년부터 실시된 國民年金制度가 成熟段階에 들어갈 것이며, 셋째, 노년계층의 醫療需要가 증가하여 이들 계층에 대한 社會保障의 給與水準이 上向調整되고, 넷째, 醫療技術水準의 발달로 인한 醫療費上昇要因에 대한 抑制方案이 需給 兩側面에서 강구되지 않는 한 國民醫療費負擔은 급격히 상승할 것이기 때문이다.

本稿는 社會保障制度擴充을 위한 政策決定에 있어서 效率的인 資源配分과 社會保障制度를 통한 所得再分配效果를 國際比較와 經驗的 結果를 中心으로 논하고자 한다. 本稿에서는 우선 社會保障制度의 資源配分과 所得再分配間의 問題를 國際比較를 통해 다시 한번 검토해 보고, 둘째로 당면한 社會保障制度擴充의 필요성과 豫見되는 제도적 變化를 검토하고자 한다. 그리고 특별히 시사적이고 비평이 필요한 部門을 재검토하고 지속적인 연구가 더 필요한 問題점들을 언급하면서 結論을 내리고자 한다. 또한 本稿는 社會保障 諸制度의 구체적이고 자세한 問題보다는 效率과 衡平에 관한 全般的인 考察에 중점을 두고자 했다. 紙面의 制限으로 韓國의 각종 社會保障制度의 구체적이고 지엽적인 問題점들은 자세히 논하지 않고자 한다.

II. 社會保障과 資源配分

社會保障은 個人에게 닥친 生活上의 不安을 輕減 내지 解消하기 위한 公共的 裝置라고 할 수 있다. 따라서 社會保障은 1次的으로 個人이 현실에서 그러한 不安의 事態에

처하는 경우, 困窮에 빠지는 일이 없도록 社會保障制度에 의해 구체해 주는 保障, 즉 福祉機能을 기본으로 한다. 社會保障의 充實이라는 것은 결국 社會經濟的 위험의 發生에 대하여 社會保障裝置가 包括的이고 體系적으로 정비되어 개인이 필요로 하는 수준만큼 社會保障制度가 실제로 제공하도록 充足도를 높여가는 것으로 이해할 수 있다.

巨視經濟學的으로, 특히 資源配분에 관련하여 볼 때, 社會保障의 充足도에 대한 評價에는 몇가지 문제점이 있으며 그 해답을 찾기도 용이하지 않다.

첫째, 社會保障은 個人的 生活保障을 어느 정도까지 보장해야 되는가? 市場經濟를 基調로 하는 社會에 있어서 社會保障과 私的保障과의 적절한 分擔比率는 相互補完성과 적정 社會保障水準 및 社會保障의 充實도의 고려에 있어서 직접적인 관계를 갖기 때문에 매우 중요하다.

둘째, 社會保障擴充과 效率的인 資源配分間의 相衝關係를 어떻게 해결해야 할 것인가? 또한 國民經濟資源에 대한 社會保障費用의 適正比率를 어떻게 설정하면 좋은가? 社會保障水準이 높아지는 것은 保障을 받는 個人에게는 바람직한 것이지만 필요한 社會로의 接近을 전제로 하여 保障에 있어서의 適正水準이 점차 높은 수준으로 설정되어 가는 경우, 그것이 社會保障을 넘어서 資源을 과도하게 흡수하여 다른 분야의 발전에 阻害要因이 될 수 있을 뿐 아니라 所得階層間 혹은 世代間 社會保障費負擔의 歸着問題를 야기시킬 것이다.

셋째, 社會保障은 集團的 次元에서 財源調達과 給與 사이에 所得再分配의 機能을 갖고

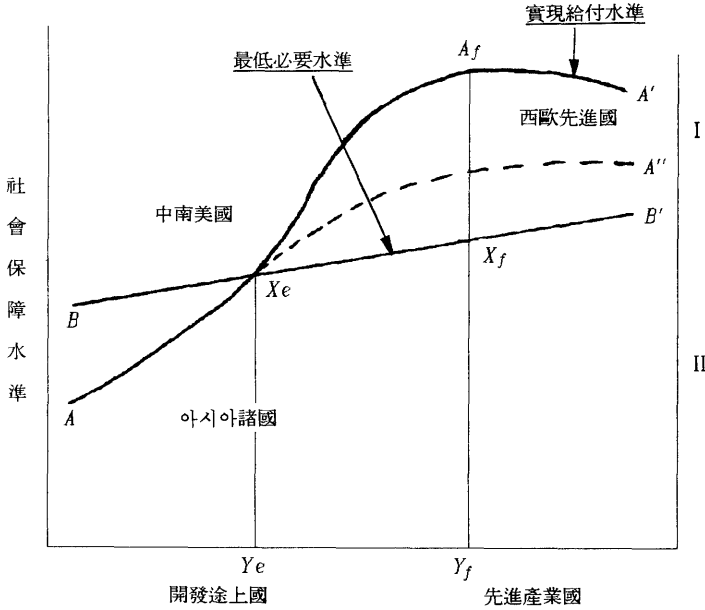
있다. 이러한 문제들은 서로 관련되어 있기 때문에 결국 社會保障의 本來的 福祉機能은 그것에 부수하는 經濟的 波及效果로서의 所得再分配와 資源配分機能과의 관계에서 이해되지 않으면 안되는 것이다.

1. 社會的 要求水準과 實現水準

社會保障體系擴充에 대한 要求는 基本的으로 資本主義經濟의 發展·變動에 수반하는 雇傭 및 生活의 不安定化, 급속한 工業化가 가져온 勞動·生活環境에 있어서 危險(risk)의 多發化 등이 원인이지만, 다른 한편 그러한 擴充을 가능케 한 基盤은 經濟의 持續的 成長 바로 그것이다. 문제는 필요한 社會로 接近해 감에 따라 社會保障이 그 基本的 機能에 수반하는 經濟效果 - 즉 所得再分配效果와 資源配分效果 -를 어떻게 變容시키는가 하는 것이다.

우선 資源配分效果에 注目해 보자. 지금 貧困한 社會에서 필요한 社會로 성장함에 따라 社會保障의 實際水準과 最低必要水準이 어떠한 관계로 변화하는가를 抽象的으로 圖示해 보기로 한다. [圖 1]의 橫軸은 經濟發展의 時間的 經過로 보아도 좋고, 「크로스섹션」(cross section)으로 생각하여 빈곤한 社會(開發途上國)에서 필요한 社會(先進產業國)로의 접근으로 보아도 좋다. 어쨌든 건강하고 문화적인 最低必要限도의 生活水準이 설정되어 BB' 線으로 나타내면, 그것은 各國別로 보았을 때 最低必要水準(national minimum) 즉 最低限의 社會的要求水準(social needs)을 나타낸다고 볼 수 있으며, BB' 線이 완만하기는 하지만 右上向의 기울기를 갖

[圖 1] 經濟發展과 社會保障水準



는 것은 生活의 最低必要水準 自體가 時間의 經過와 함께 상승하는 것이라고 생각할 수 있다. 이에 대해 現實의 給付水準은 右上向의 AA' 線으로 所得水準의 函數를 나타내고 있다.

AA' 線과 BB' 線과의 交點을 X_e 라고 하면 國民所得이 Y_e 水準에 달할 때까지 社會保障의 實際水準은 最低必要水準을 下廻하고 따라서 前者를 後者の 水準으로 끌어올리는 것이 政策課題이다. 그리고 이것은 所得水準을 주어진 것으로 하면 分配側面의 機能이 그만큼 강하게 작용될 것이 要請되는 것이다. 이 要請은 그 背景에 開發途上國社會에서는 所得分布의 不均等도가 크고 풍요한 社會로 접근함에 따라 不均等도가 相對적으로 감소한다는 假說을 세우면 보다 잘 이해될 수 있다.

이러한 理解에 입각해서 [圖 1]의 X_e 點보다 左側領域에서는 實現되는 需要($D-AA'$ 上의 任意的 點)가 아직 그 社會가 바라는 最低必要水準($N-BB'$ 上의 任意的 點)에 도달하지 못하기 때문에 所得再分配機能에 의해 最低必要水準(N 水準)에 접근시키는 것이 필요하다. 이에 대해 X_e 點에서는 $D=N$ 이고, AA' 曲線이 X_e 點을 지나 BB' 線의 上方에 위치하면 實現된 需要는 最低必要水準을 넘는 그 이상의 部分이 첨가되어 $D>N$ 의 狀態로 된다. 이 段階에서는 資源制約을 주어진 것으로 하면 超過需要에 대한 選別·抑制의 必要가 점차 증대할 것이다. 따라서 X_e 點의 右側領域, 즉 I의 범위에 있어서는 所得再分配機能에 대신하여 資源配分의 觀點에서 社會保障의 적정한 供給水準을 설정할 필요가 발생한다.

그러나 $A'XeYe$ 의 右側의 領域에서 所得再分配機能이 소멸하여 그것이 전부 資源配分機能으로 移行하는 것은 아니고, II 범위에 있어서는 작기는 하지만 所得再分配機能의 有效性이 여전히 존재한다. 따라서 $A'XeYe$ 의 右側領域에서는 I 과 II의 混合程度에 따라 所得再分配機能에서 資源配分機能으로 점차 그 比重이 이행하는 것이다. [圖 1]의 XeA'' 의 點線은 實際水準의 經路가 Xe 點을 지난 다음에는 XeA' 을 XeA'' 의 水準으로 내리누르는 힘이 작용하는 것을 나타낸다. 일단 이러한 超過需要에 대한 調整이 이루어진 것으로 가정하고 國民所得 Y_f 水準에서 社會保障의 實際水準이 A_fY_f 로서 설정된다면 A_fY_f 는 X_fY_f 와 A_fX_f 의 2個部分으로 나누어서 $X_fY_f =$ 國民共通의 最低必要水準, $A_fX_f =$ 個別的要求 내지 選擇에 기초한 附加的 部分으로 이해할 수 있다. 물론 附加的 部分은 社會保障水準의 高度化에 수반하는 BB' 線自體의 上方移動(upward shift)에 의해 最低必要水準 중에 포함되는 것도 있을 것이다.

요약하면 Xe 點의 左側領域은 效率보다 衡平이 강조되는 부분으로 社會的 觀點에서 社會保障이 추진되어야 하고 所得再分配機能의 강화가 요구되는 領域이다. 이에 대해 Xe 點의 右側領域은 社會保障의 既存體制를 기반으로 하면서도 그 위에 自律的 要素가 첨가되어 社會保障水準이 增大될 때 資源配分上의 制約條件이 점차 강해져 社會保障에 대한 과다한 資源配분이 다른 분야의 沮害要因

이 되는가의 여부에 대한 판단이 문제가 되는 곳으로 資源配分の 效率의 觀點이 증시되는 영역이라고 할 수 있다.

問題는 韓國의 實際水準이 現在 [圖 1]의 어디에 위치하고 있는가 하는 것으로, 이것을 알 수 있는 방법의 하나는 한 나라의 社會保障費支出이 GNP 혹은 國民所得에서 차지하는 比率의 長期時系列을 考察하는 것과 現在水準에서 國際比較를 시도해 보는 것일 것이다.

2. 經驗的 結果

1983년도 資料를 사용하여 1人當 GNP 500 달러 이상의 59個國을 對象으로 하여, 政府의 總財政支出 중 社會保障 및 福祉部門에 대한 財政支出比重을 從屬變數로, 1人當 GNP를 獨立變數로 보고, 低所得 開發國(1人當 GNP 520달러: 볼리비아)에서 高所得 先進產業國(1人當 GNP 16,300달러: 스위스)에 이르기까지 兩變數의 關係를 살펴보면 社會保障에 대한 財政의 役割을 보여주는 다음과 같은 趨勢線을 구할 수 있다.

$$\ln SWE_i = -4.1246 + 0.8232 \ln PGNP_i$$

(-3.82) (6.15)

..... (1)

$$R^2 = 0.40, \quad F(1, 57) = 37.81,$$

()안은 t -統計值

여기서 SWE_i : i 國의 中央政府財政支出중 社會保障 및 福祉部門이 차지하는 比重

$PGNP_i$: i 國의 國民 1人當 GNP

1) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1984, 1985.

IMF의 財政支出分類基準¹⁾에 의하면 우리

〈表 1〉 主要國의 中央政府 財政支出中 社會保障 및 福祉部門이 차지하는 比率(1983)

(단위: %)

	實績值	推定值 ¹⁾	1人當 GNP (달러)
美 國	33.99	42.13	14,110
西 獨	49.97	35.42	11,430
스 웨 덴	46.13	32.05	10,120
日 本	17.30	32.05	10,120
오 스트 리 아	45.55	29.76	9,250
아 르 헨 티 나	33.37	8.68	2,070
韓 國	5.15	8.47	2,010
브 라 질	34.91	8.02	1,880
말 레 이 지 아	3.95	7.95	1,860

註: 1) 여기서 推定值은 (數式 1)을 이용하여 구한 것임.
 資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1984, 1985.
 IMF, *International Financial Statistics*, Vol. 39, 1986.
 The World Bank, *World Development Report*, 1985.

나라의 경우 中央政府의 總財政支出에서 차지하는 社會保障 및 福祉部門 財政支出比重的 1983년도 實績值는 5.15%인데 비해 數式(1)의 世界趨勢線에 우리의 經濟水準(國民 1人當 GNP)을 代入한 값은 8.47%로서 우리나라의 社會保障 및 福祉水準은 經濟開發水準에 따른 이 部門에 대한 社會的 要求(social needs)의 世界的 趨勢에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 主要圈域別 社會保障 및 福祉部門에 대한 財政의 役割을 보면 대체적으로 西歐産業國 및 中·南美諸國이 다른 圈域의 同一 經濟發展水準國들과 비교하여 볼 때 社會保障에 대한 財政의 役割이 상대적으로 높은 반면 日本을 비롯한 아시아圈域國家들은 이 部門에 대한 財政의 役割이 낮은 것으로 분석된다(圖 1, 表 1 참조).

즉, [圖 1]에서 브라질, 아르헨티나 등 南美國들은 그 나라의 財政能力을 넘어선 과도한 社會保障費支出이 經濟的 效率을 저하시켜 경제의 成長潛在力을 위축시킨 경우로 볼

수 있고, 스위스, 西獨, 英國 등 西歐先進諸國의 경우도 政府財政支出의 50% 내외를 차지하는 社會保障費支出은 高福祉와 高負擔 그리고 지속적인 財政赤字를 초래하여 經濟的 效率을 저하시키고 國際競爭力을 약화시킴으로써 1970년대 이후 대부분 福祉國家의 經濟停滯와 國際收支惡化를 가져온 主要原因이 되었다고 할 수 있다. 더욱이 이들 國家들은 1970년대 이후 低成長期로 이행되었을 뿐 아니라 租稅·社會保障費負擔이 이미 거의 限界에 도달해, 社會保障費膨脹의 抑制政策이 요청됨에도 人口의 高齡化 및 核家族化 趨勢 등의 社會變動으로 社會保障需要는 계속 증대할 전망이어서 社會保障에 수반하는 經濟的 波及效果로서 所得再分配機能도 중요하지만 效率的인 資源配分方法을 모색하는데 보다 重點을 두어야 할 단계에 와 있다고 할 수 있다.

반면 우리나라의 경우는 빠른 經濟成長을 위해 成長主導部門과 다른 部門間의 어느 정

도 차별적인 競争條件(rule of game)을 용인하는 短期的 眼目の '先成長·後福祉政策'을 추구해 온 결과 社會保障水準은 世界的 趨勢線에 미달하는 수준에 있다. 즉, [圖 1]의 Xe點 左側에 위치하고 있는 우리나라의 社會保障水準은 社會가 바라는 最低必要水準에 못미치고 있으므로 效率보다는 衡平의 側面을 강조하여 社會保障의 확대를 통한 所得再分配로 우리나라 社會保障水準을 BB'線에 도달하게 하는 것이 당면과제라 할 수 있겠다.

따라서 앞으로 우리의 社會保障政策은 우선 社會保障의 所得再分配機能에 역점을 두고, 社會保障制度의 進展에 따른 先進福祉國家들의 經驗을 교훈삼아 社會保障政策이 經濟的 效率에 미치는 副作用과 試行錯誤를 최소화하고 福祉와 效率의 調和를 기하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

3. 韓國의 社會保障費支出

앞에서 지적한 바와 같이 지난 20여년간 우리나라의 國家開發戰略의 性格은 社會的

衡平(equity)보다는 經濟的 效率(efficiency)을 중시하였고 社會福祉政策도 經濟成長過程에서 누적된 所得不均衡, 失業問題 등을 事後的으로 무마하기 위한 소극적인 방법에 지나지 않았다고 볼 수 있다. 이는 經濟成長이 계속됨에 따라 高所得層으로부터 低所得層으로의 所得擴散效果(trickling-down effect)가 자연적으로 발생할 것이라는 인식에 기초한 것이었다. 그러나 量的成長에도 불구하고 低所得層의 相對的 貧困感이 증대하고 있고 社會的 衡平에 대한 要求가 다각도로 표출되고 있는 것을 볼 때 經濟成長은 國民福祉向上을 위한 必要條件에 불과할 뿐 充分條件이 되지 못한다는 것을 알 수 있다.

1970년대 이후의 社會福祉政策을 살펴보면 社會保障에 대한 政策의 考慮가 저조했음을 쉽게 알 수 있다. <表 2>에서 보듯이 政府의 社會福祉에 대한 支出은 지난 20여년간 증가하여 中央政府의 社會開發費의 比重은 1970년의 25.8%에서 1987년의 29.1%로 증가되었음에도 불구하고 社會保障費의 比率은 매우 낮은 상태를 유지하고 있다. 社會保障費支出

<表 2> 韓國의 社會開發費에 대한 政府支出推移¹⁾

(단위 : %)

	1970	1975	1980	1987
政府支出對比率	25.8	22.2	26.6	29.1
教 育	17.7	14.0	17.1	18.2
健 康	1.4	0.1	1.2	2.6
社 會 保 障 ²⁾	5.1	5.2	6.4	6.5
住 宅	0.1	1.1	1.1	0.8
기 타 ³⁾	1.5	0.8	0.8	1.0

註 : 1) 中央政府

2) 社會保障 및 福祉

3) 기타 社會서비스

資料 : IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 各年度.

의 政府支出에 대한 比率이 약 50%를 차지하는 西歐福祉國家에 비추어 볼 때 韓國의 社會保障은 매우 낮은 순위에 있는 것이다. 따라서 韓國으로서는 社會福祉의 촉진을 위해 社會保障擴大가 매우 필요하며 과도한 社會保障費支出로 야기되는 非效率的인 資源配分에 관해서 우려할 단계는 아니라고 판단된다.

또 다른 중요한 점은 國防費負擔이다. 韓國은 北韓과 對峙하고 있는 까닭에 國防費支出이 많아 이것이 社會保障擴充에 또한 制約이 되고 있다. 그러나 <表 1>과 <表 3>에서 보듯이 西獨, 美國 및 이스라엘은 모두 높은 國防費負擔을 안고 있으면서도 社會保障費支出比率은 韓國보다 높게 나타나 있다. 韓國은 可用資源의 相當部分을 經濟開發에 사용하지 않으면 안되었던 반면에 先進產業國들은 이에 대한 負擔이 적었다. 따라서 韓國經濟가 規模面에서나 構造面에서 先進化되고 國防費負擔이 크게 增加되지 않게 되면 社會保障에 대한 支出도 크게 향상될 수 있을 것으로 보인다.

이제 우리나라 社會保障豫算의 政府豫算에 대한 比率 및 政府豫算의 GNP에 대한 比率의 推移分析을 통하여 우리나라 社會保障政

策의 現況을 資源配分의 측면에서 고찰해 보기로 한다. 우리나라 中央政府의 社會保障豫算으로 사용한 資料는 IMF의 財政統計便覽(A Manual on Government Finance)의 기준에 따르는 中央政府의 社會保障 및 福祉에 대한 歲出資料로서²⁾ 一般會計 및 特別會計, 그리고 基金으로부터의 社會保障費支出을 포함하고 있다.

社會保障費支出은 社會保障部門에 어느 정도의 政策優先順位를 두느냐에 의해 좌우된다고 할 수 있다. <表 4>는 1971~86년간 우리나라 社會保障主要指標의 규모 및 段階別配分率의 추이를 나타낸 것인데 GNP에서 차지하는 中央政府豫算의 配分比率과 政府豫算에서 차지하는 社會保障豫算의 配分比率 모두 일정한 增加趨勢를 나타내지 않고 해마다의 變動幅이 심하다.

그러나 1971~86년의 全體期間을 고려할 경우 中央政府豫算의 對 GNP比率 및 社會保障豫算의 對政府豫算配分比率 모두 증가추세에 있는 것이 사실이므로 우리나라 社會保障豫算이 「베이스업型」³⁾을 따른다는 假定下에 다음의 分析을 행하기로 한다.

t 年度の 中央政府支出(GVE_t) 중 社會保障費支出(SSE_t)은 다음과 같이 세 要素의 函數로 표시될 수 있다.

$$SSE_t = f(SSE_{t-1}, SSEP, SSEB)$$

여기서

SSE_{t-1} : 前年度($t-1$)의 社會保障費支出

$SSEP$: 前年度の 配分率(SSE_{t-1}/GVE_{t-1})

이 t 年度에서도 보장되는 경우 t 年度 政府豫算增加에 따른 社會保障費增加分

2) 財務部, 「韓國의 財政統計」, 各年度 및 IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 各年度 참조.

3) '파이'가 增加할 때 이를 나누는 方法은 「파이의 論理型」과 「베이스업(base-up)型」으로 大別될 수 있다. 「파이의 論理型」은 各部門間的 配分比率이 일정하게 지속되지만 「베이스업型」은 '파이'增加와 동시에 특정부분의 配分率이 增加되는 것으로 配分率의 增加를 어느 정도로 할 것인가 하는 점에 政策優先順位가 고려된다. 「베이스업型」의 假定을 취한 것은 政府의 豫算配分이 部門別 優先順位에 의해 政策的으로 決定되어 온 傾向이 있어 왔으므로 社會保障部門의 政策的 優先順位를 파악해 보고자 한 때문이다.

〈表 3〉 國防費支出負擔

(단위 : %)

	政府支出에 대한 比率	
	1980	1983
스웨덴	8.0	7.4
西獨	22.5	23.2
美國	24.0	29.6
日本	5.1	5.4
스페인	15.9	13.4
이스라엘	32.6	24.9
브라질	7.5	0.8
韓國 ¹⁾	30.5	33.8

註 : 1) 韓國資料는 1978년과 1982년도 것임.
 資料 : The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance : 1985~86, 1987~88*, London.

〈表 4〉 社會保障關聯主要指標의 推移 및 配分構造

(단위 : 10億원, 經常價格)

	GNP	政府豫算 ¹⁾	社會保障豫算 ²⁾	政府豫算 / GNP (%)	社會保障豫算 / 政府豫算 (%)
1971	3,406.9	541.9	26.1	15.91	4.82
1972	4,177.5	751.3	37.4	17.98	4.98
1973	5,355.5	707.2	41.7	13.21	5.90
1974	7,564.5	1,065.4	60.4	14.08	5.67
1975	10,064.6	1,600.7	83.5	15.90	5.22
1976	13,818.2	2,293.7	105.4	16.60	4.60
1977	17,728.6	2,804.3	140.8	15.82	5.02
1978	23,936.8	3,781.9	186.2	15.80	4.92
1979	30,741.1	5,224.0	282.4	16.99	5.41
1980	36,672.3	6,562.0	416.5	17.89	6.35
1981	45,126.2	8,044.8	479.5	17.83	5.96
1982	50,724.6	10,115.0	974.9	19.94	9.64
1983	58,985.8	10,681.3	550.3	18.11	5.15
1984	66,408.2	11,874.6	652.0	17.88	5.49
1985	72,849.8	13,336.9	753.7	18.31	5.65
1986	83,833.0	15,314.8	1,005.2	18.27	6.56

註 : 1) IMF의 中央政府 統合豫算基準임.
 2) 一般會計, 特別會計 및 基金을 포함한 것으로 IMF의 기준에 따름.
 資料 : IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 各年度.
 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1979~86.
 經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 各年度.

SSEB : 社會保障制度를 새로이 시행하거나 制度를 擴充함으로써 발생하는 社會保障費增加分

이를 回歸모델로 바꾸면

$$SSE_t = \beta_1 + \beta_2 SSE_{t-1} + \beta_3 \frac{SSE_{t-1}}{GVE_{t-1}} (GVE_t - GVE_{t-1}) + \beta_4 D(GVE_t - GVE_{t-1}) + \epsilon_t \dots \dots \dots (2)$$

여기서 D는 「더미」(Dummy)變數로서 특정 계기에 의해 社會保障豫算의 政府豫算에 대한 配分率이 전년도보다 크게 증가한 경우에 1, 그렇지 않은 경우 0으로 주었다⁴⁾. <表 4>의 資料를 이용하여 1971~86년간을 대상으로 한 數式(2)의 推定結果는 다음과 같다.

$$SSE_t = 15.451 + 1.131 SSE_{t-1} + 0.066 \frac{SSE_{t-1}}{GVE_{t-1}} (GVE_t - GVE_{t-1}) + 0.063 D(GVE_t - GVE_{t-1}) \dots \dots \dots (3)$$

(1.71) (30.43)
(0.33) (6.26)

여기서 $R^2 = 0.997$, $D.W. = 1.80$,
()안은 t -統計值

우리나라 社會保障豫算이 增分主義理論(파이의 論理型)⁵⁾을 따른다면 數式(2)의 推定結果는 β_2 와 β_3 가 1에 근사한 값을 가져야 한

다. 그런데 數式 (3)에서 알 수 있는 사실은 우리나라 中央政府의 社會保障豫算은 前年度의 社會保障豫算(SSE_{t-1})보다는 증가하지만 특별한 계기에 의해 社會保障政策이 확대된 경우($D=1$)를 제외하면 政府豫算의 增加率만큼 증가하지 않아 增分主義理論이 우리나라 社會保障豫算의 경우에는 적용되지 않음을 알 수 있다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 우리나라의 開發戰略이 分配보다는 成長에 역점을 두어 經濟開發에 우선순위를 두고 社會開發, 특히 그 중에서도 핵심이라고 할 수 있는 社會保障政策은 장기적인 안목에서 체계적으로 시행되지 않았다는 데서 그 이유를 찾을 수 있다.

지금까지 社會保障豫算의 段階別 配分構造를 살펴보았는데 다음은 段階別 配分構造가 일정할 경우 社會保障豫算의 궁극적 決定要因이라 할 수 있는 GNP와의 關係를 분석하기로 한다. GNP의 증가에 따라 社會保障豫算은 얼마나 증가하는가를 알기 위해 우리나라와 主要福祉國家의 社會保障豫算의 GNP에 대한 彈力性을 구한 값이 <表 5>이다. GNP의 成長率과 社會保障豫算의 增加率이 같다면(파이의 論理型) 彈力性은 1에 近似한 값을 갖겠지만 우리나라의 경우 社會保障豫算의 對GNP 彈力值은 1을 넘는 경우와 1에 미달하는 경우가 반복적으로 나타나고 있고 최근 1984~1986년만에만 계속해서 彈力值가 1을 상회하고 있다.

한편 우리나라와의 比較를 위해 스웨덴, 西獨 및 日本과 같은 대표적인 福祉國家의 경우를 보면, 彈力值가 1보다 큰 경우가 韓國보다 훨씬 많으며, 특히 스웨덴과 日本의 경우는 彈力值가 持續적으로 1을 상회하고

4) 本 分析에서는 1980년과 1986년의 경우 「더미」(Dummy)를 1로 주고 나머지 기간에 대해서는 0을 주었는데 1980년의 경우는 公務員 및 軍人に 대한 年金支給 및 보훈사업의 확대로, 1986년의 경우는 產災保險行政費 및 軍人年金支給, 그리고 기타 社會福祉事業費의 增大로 政府의 社會保障費支出이 다른 연도에 비해 크게 증가한 해이다.

5) 配分率은 일정하고 '파이' 자체가 增加하는 것으로 단순히 實物量이 增加된다. 이러한 「파이의 論理」는 優先順位가 검토되지 않는 傾向을 가지므로 '파이'의 成長이 멈추는 段階에서는 部門間的 갈등이 야기되기 쉽다.

〈表 5〉 中央政府 社會保障費支出의 對GNP彈力性¹⁾

	韓 國	스웨덴	西 獨	日 本
1971	-	-	1.29	-
1972	1.91	2.70	1.26	1.42
1973	0.41	1.08	0.76	1.52
1974	1.09	1.56	2.61	2.23
1975	1.16	1.01	5.37	2.90
1976	0.70	1.98	0.86	1.62
1977	1.19	2.75	1.50	1.68
1978	0.92	1.99	0.69	1.98
1979	1.82	1.20	0.69	1.67
1980	2.46	1.14	1.90	1.00
1981	0.66	1.53	2.06	1.33
1982	8.33 ²⁾	1.43	1.58	-
1983	-2.67	1.32	0.66	-
1984	1.47	0.84	0.74	-
1985	1.61	1.16	-	-
1986	2.21	-	-	-

註 : 1) 彈力性 = $\frac{(SSE_t - SSE_{t-1}) / SSE_{t-1}}{(GNP_t - GNP_{t-1}) / GNP_{t-1}}$

2) 1971~86년중에서 1982년의 경우는 特別會計 중 公務員 및 軍人에 대한 年金支給의 急增으로 中央政府의 社會保障費支出이 예외적으로 높아 分析對象에서 제외하였음.

資料 : IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 各年度.

財務部, 『韓國의 財政統計』, 1979~86.

日本 社會保障研究所(編), 『社會福祉改革論 I』, 東京大學出版會, 1986.

있음을 알 수 있다. 또한 대부분의 西歐 福祉國家에 있어서 政府支出에 대한 社會保障費支出比重이 거의 50%에 가깝기 때문에 財政赤字의 主要原因이 社會保障制度의 팽창이었음도 알 수 있다. 日本의 경우는 政府豫算에서 차지하는 社會保障費支出의 比率이 아직 福祉國家水準에는 미치지 못하지만 그 比率은 점차 增加趨勢에 있고 社會保障費支出의

對GNP彈力性도 지속적으로 1을 상회하고 있다.

우리나라의 경우도 社會保障關聯 諸制度가 도입되고 성숙하여 감에 따라 현재 西歐福祉國家들이 당면하고 있듯이, 社會保障費支出의 增大가 궁극적인 ‘파이’의 크기라고 할 수 있는 GNP成長에 마이너스요인이 되는 경우도 발생하겠지만, 社會保障費支出의 對GNP比率(혹은 對政府豫算比率)의 절대적 低位性 및 낮은 增加速度⁶⁾, 그리고 최근 社會福祉에 대한 社會的 要求의 沸騰을 고려할 때 現段階에서는 여러가지 社會保障制度의 擴大가 시급하다고 하겠다.

6) 물론 1971~86년의 全期間을 통해서는 社會保障費支出의 增加速度가 GNP의 成長速度를 상회하지만 社會保障費支出의 對GNP彈力性이 1보다 작아 社會保障費支出의 增加率이 GNP 成長率을 하회하는 경우도 여러 번 나타나고 있다.

[圖 2] 社會保障의 所得再分配흐름

Ⅲ. 財源調達方法과 所得再分配效果

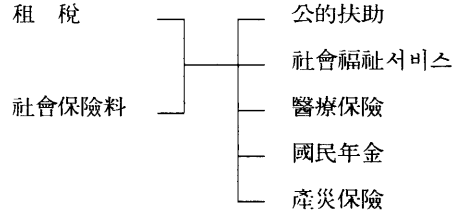
社會保障이 갖는 所得再分配效果는 이미 지적인 바와 같이 社會保障의 基本的 機能에 수반하는 것으로 그것 自體가 目的은 아니다. 그러나 미리 再分配效果를 예측할 수 있다면 生活上의 危險分散이라고 하는 本來的 機能 또한 보다 효율적으로 행해질 수 있을 것이다.

社會保障의 所得再分配效果를 分析하는 경우 社會保障費의 齮出項目과 受給項目을 대응시키는 데에는 다양한 조합을 생각할 수 있는데 이를 개괄적으로 나타내면 [圖 2]와 같다.

[圖 2]에서 公的扶助와 社會福祉서비스는 租稅를 財源으로 하고 있고 醫療 및 年金給付는 각 구성원이 지불하는 保險料를 基本財源으로 하고 있다는 면에서 所得再分配에 미치는 效果가 근본적으로 다른데 이를 차례로 살펴보기로 한다⁷⁾.

보통 社會保障의 所得再分配效果는 租稅를 財源으로 하는 公的扶助制度에서 典型的으로 나타난다. 이는 財政收支機構를 통해 歲入面에 있어서 個人所得稅의 累進制度和 歲出面에 있어서 低所得層에의 生活扶助費와의 연

寄 與 給 與



결을 추구하여 高所得層에서 低所得層으로 所得再分配가 행해지는 관계로서 高所得層에서 低所得層에로의 再分配라는 측면에서 垂直的 再分配라고 부를 수 있다. 여기서 公的扶助와 관련하여 Milton Friedman등에 의해 제기된 負의 所得稅(negative income tax)의 개념을 고려할 필요가 있다. 이는 最低所得層에 대해 所得保障을 一律적으로 적용하는 것을 피하고 受給者自身の 勤勞에 기초한 追加的 所得이 受給額의 減少에 의해 相殺되지 않는 범위내에서 所得保障을 행하여 勞働의 인센티브를 보존하려는 것이다. 이것은 公的扶助에 있어서 社會的 公正을 個人的 能率과도 결부시키려는 것이므로 現행 公的扶助制度和 비교하여 社會保障의 公平性側面에서 그 效果를 검토해 볼 필요가 있다.

公的扶助 이외에 租稅를 財源으로 하여 政府의 行政서비스로서 행해지는 社會保障으로는 社會福祉서비스를 들 수 있다. 社會福祉서비스의 對象은 身體障礙者, 정신박약자, 老人, 婦女, 兒童 등을 포함한 광범위한 것이다. 따라서 被保障者는 心身の 治療를 필요로 하는 사람과 生의 週期(life cycle)上

7) 社會保險料가 公的扶助와 社會福祉서비스의 財源으로 사용되지는 않지만 一般租稅中의 一部는 社會保障의 國庫負擔으로 쓰여진다. 따라서 [圖 2]에서 租稅와 公的扶助, 社會福祉서비스를 연결시키고 社會保險料와 醫療保險, 國民年金, 產災保險을 연결시키는 二分的 圖式은 필요치 않다.

特定の被扶養段階에 있어 援護를 필요로 하는 사람들로써 社會保障 本來의 福祉機能을 중심으로 생각할 수 있다. 그런데 公的扶助가 最低限度の 所得維持를 위한 現金給付인데 대해 社會福祉는 現物로서의 福祉서비스의 供與가 중심이고 福祉施設과 運營費가 차지하는 비중도 커서 再分配效果는 公的扶助에 비해 약화된다고 볼 수 있다.

이에 대해 社會保險料를 그 財源으로 하는 社會保險⁸⁾의 再分配效果는 釀出→給付의 關係가 高所得層→低所得層이라는 垂直의 所得移轉이 아니고 失業保險의 경우 勤勞階層에서 失業者로, 産業災害補償保險의 경우 無災害者에서 被災者로, 醫療保險의 경우 健康者에서 傷病者로, 年金의 경우 釀出年齡層(젊은층)에서 受給年齡層(老年層)으로의 再分配를 의미하며 同一 所得階層內에서도 所得再分配가 행해진다. 이러한 의미에서 社會保險의 所得再分配效果를 水平的 再分配라고 할 수 있는데 이를 特定 個個人에 대하여 볼 때 特定 個人은 一生동안 때로는 純寄與者로, 때로는 純受惠者로서의 立場에도 처할 수 있다. 그러나 일반적으로 한 個人의 全生涯로 볼 때 그의 寄與金全體와 그의 給與受領額全體가 均衡을 이룰 것이라는 保障은 기대할 수 없고 단지 各種 事故를 당하여 經濟的, 社會的으로 불리한 立場에 자주 처하게 되는

사람이 惠澤을 좀더 많이 입게 된다.

물론 社會保險의 경우도 保險制度의 運營에 國庫負擔이 포함되어 있어 垂直的 再分配要素를 지니고 있는데 國庫負擔比率은 租稅負擔比率이므로 社會保險收入合計에서 본 國庫負擔比率이 社會保險財政에 있어서 垂直的 再分配의 程度를 나타낸다.

〈表 6〉은 1986년도의 우리나라 社會保險의 國庫負擔比率을 나타낸다. 이 중에서 公·敎醫療保險과 公務員 및 軍人年金의 國庫負擔比率이 각각 41.9%, 49.1% 및 85.1%로 높은데 이는 이들 制度에 대해 政府가 使用者로서 保險料를 負擔했기 때문이다.

또한 醫療保險 및 年金의 경우는 각 個人의 賃金を 標準報酬月額의 相當등급에 위치시키고 해당 標準報酬月額에 保險料率을 곱하여 保險料釀出額을 정한다는 점에서도 垂直的 所得再分配의 要素를 지니고 있다. 이러한 醫療保險 및 年金의 垂直的 所得再分配機能은 最上位의 標準報酬等級이 上限으로 고정되어 있다는 점과 보너스부분은 等級設定에 포함되지 않았다는 점에서 그 效果가 약화될 수 있는데 標準報酬 最上位의 등급이 實際 所得分布의 어디에 위치하는가에 따라 보너스부분이 그것을 포함한 總所得에서 차지하는 비율에 따라 각각 再分配效果가 감소되는 정도를 알 수 있다. 그러나 이러한 요소들은 醫療保險의 경우 醫療費膨脹의 抑制作用을 하는 등 效率의 側面 또한 내포하고 있어 兩效果의 均衡여부가 문제이다.

社會保障의 所得再分配效果를 강화하기 위해서는 公的扶助의 擴大가 필요하며 이를 위해서 高所得階層에서 低所得階層으로의 所得移轉政策이 가장 바람직하다. 그러나 韓國

8) 社會保險은 크게 醫療, 年金, 失業(雇傭), 産災(産業災害補償保險)의 4분야로 나누어지는데 이들은 民間의 私保險의 原理를 社會保障活動의 收支計算에 적용시킨 것으로 한편으로는 被保險者 個人에 있어서 미리 事故發生에 수반하는 危險(risk)을 분산하는 機能을 가진과 동시에 다른 한편으로는 결과로서 保險集團內에서의 所得再分配效果를 기대할 수 있다. 이들 두가지 機能이 相互補完關係에 있다는 점에서 社會保險은 私保險과는 다른 長點을 갖고 있다고 할 수 있다.

〈表 6〉 社會保險에 있어서 國庫負擔比率(1986)

(단위 : 百萬원)

	總收入	國庫負擔 ¹⁾	國庫負擔 / 總收入 (%)
醫療保險			
公·教	201,426	84,444	41.9
職 場	544,876	0	0
示範, 任意地域 및 職種	53,499	2,121	4.0
小 計	799,801	86,565	10.8
年 金			
公務員 ²⁾	406,711	199,842	49.1
軍 人 ³⁾	225,914	192,192	85.1
私立學校教員 ⁴⁾	78,250	9,625	12.3
小 計	710,875	401,659	56.6
產 災 ⁵⁾	256,060	1,000	0.4
總計 및 平均	1,766,736	489,224	27.7

- 註 : 1) 醫療 및 年金的 경우 政府의 使用者로서의 保險料負擔을 포함.
 2) 總收入에서 基本利殖收入, 合算返納金, 雜收入 및 國庫貸與獎學金 등은 제외.
 3) 總收入에서 國庫貸與獎學金과 其他收入 등은 제외.
 4) 總收入에서 基金利殖收入, 合算返納金, 其他收入 등은 제외.
 5) 總收入에서 其他收入 제외.

資料 : 經濟企劃院, 『豫算概要』 및 『豫算概要 參考資料』, 1986, 1987 ; 大韓民國政府, 『歲入歲出決算報告書』, 1986 ; 公務員年金管理工團 및 私立學校教職員年金管理工團 內部資料 ; 勞動部, 『產災保險事業年報』, 1986 ; 保健社會部, 『保健社會』, 1986 및 『醫療保險事業現況』, 保社部 內部資料, 1987. 2 ; 醫療保險組合聯合會, 『1986 醫療保險統計年報』, 第9號, 1987 ; 醫療保險管理工團, 『1986 醫療保險統計年報』, 第8號, 1987.

〈表 7〉 政府의 社會保障費支出의 推移

(단위 : 億원, %)

	1975		1987	
	支出額	比 率	支出額	比 率
社會保險	362	41.6	17,407	76.5
公的扶助	488	56.1	4,586	20.2
社會福祉서비스	20	2.3	761	3.3
計	870	100.0	22,754	100.0

資料 : 大韓民國政府, 『歲入歲出決算報告書』, 各年度.
 醫療保險組合聯合會, 『醫療保險統計年報』, 各年度.
 勞動部, 『產災保險事業年報』, 各年度.
 保社部, 國防部, 私立學校教職員年金管理工團 內部資料.

에서의 公的扶助制度는 社會保險에 비해 相對的으로 저조하다. 〈表 7〉에서 보듯이 社會保險이 보험료에 의해 대부분 財政充當이 되

지만, 政府의 社會保障費支出中 社會保險이 차지하는 比率은 1975~87년간 41.6%에서 76.5%로 增加된 반면 公的扶助 比率은 公的扶

助制度가 政府補助金으로 財政充當이 되고 社會保險보다도 더 所得再分配의임에도 同 期間中 56.1%에서 20.2%로 감소하였다. 더욱이 生活保護對象者가 全人口의 5.4%에 불과하며 受惠所得도 適正水準에 미달하고 있다.

그러므로 公的扶助制度에 보다 많은 比重이 주어져야 하며, 특히 低所得階層을 위한 公的扶助 및 福祉프로그램이 強化되어야 할 것이다. 또한 租稅를 통해 財源調達이 이루어지는 福祉制度를 擴大함에 있어서 社會保險制度和 調和를 이루어야 한다. 즉, 社會保障制度는 貧困階層의 最低生活을 保障할 뿐만 아니라 貧困의 世습화를 방지하도록 改善되어야 할 것이다.

韓國의 社會保障制度가 아직 導入段階에 있고 그동안 각 관련부서의 경쟁적 입법으로 인해 制度가 分散되어, 給與가 部分的으로 重複되고 制度間 優先順位가 一貫性을 상실하여 資源의 非效率의 配分을 야기할 수 있다. 따라서 社會保障制度를 全般的으로 計劃

하고 調整할 行政機構의 新設이 필요하다.

社會保險은 危險分散機能을 極大化해야 하며 受惠者에 의해 財源이 調達되어야 하는 반면 公的扶助는 一般財政收入에 의해 이루어진다. 그리고 貧困階層의 經濟的 自立能力을 높이기 위해서 職業훈련과 노동관련 프로그램을 擴充해야 한다.

IV. 社會保障의 類型과 所得再分配效果

지금까지 租稅를 財源으로 하는 社會保障制度和 社會保險料를 財源으로 하는 社會保障制度間에는 所得再分配效果에 차이가 있음을 살펴 보았는데 다음에서는 租稅를 社會保障의 主要財源으로 하는 스웨덴과 英國, 그리고 社會保險料를 主要財源으로 하는 西獨과 프랑스를 예로 들어 社會保障의 所得再分配效果를 比較·分析해 보기로 한다.

〈表 8〉 社會保障의 所得再分配效果

	課稅前 ¹⁾ 지니係數	課稅後 ²⁾ 지니係數	지니係數 改善率	社會保障에 의한 지니係數改善率 ³⁾	社會保障制度의 特徵
스웨덴(1972)	0.346	0.302	12.72%	5.43%(42.71%) ⁴⁾	福祉國家型
英國(1973)	0.344	0.318	7.56%	2.85%(37.69%) ⁴⁾	비버리지型
西獨(1973)	0.396	0.383	3.28%	1.41%(43.13%) ⁴⁾	비스마르크型
프랑스(1970)	0.416	0.414	0.48%	0.20%(41.51%) ⁴⁾	비스마르크型

註: 1) 課稅前所得 = 當初所得 + 社會保障給付
 2) 課稅後所得 = 課稅前所得 - 租稅 - 社會保障齮出
 3) 社會保障에 의한 지니係數改善率 = 지니係數改善率 × (社會保障財源 / 總課稅)
 4) ()안의 數値는 各國의 해당연도의 總課稅 중 社會保障財源의 比率(%)임.
 資料: 社會保障研究所, 「OECD諸國における所得分配」, 『海外社會保障情報』, No. 55-59, 1982.
 ILO, *The Cost of Social Security: 1972~1974*, 1979.
 OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries: 1967~1981*, 1982.

〈表 8〉에서 社會保障에 의한 「지니」(Gini) 係數改善率⁹⁾은 總課稅(租稅+社會保障齶出)에 의한 「지니」係數改善率에 단순히 總課稅對比 社會保障財源의 比率를 곱하여 구했지만 이들 國家들의 比較는 흥미로운 결과를 보여주고 있다.

4個國 중에서 스웨덴과 英國의 경우가 社會保障의 所得再分配效果가 크고 西獨과 프랑스의 경우는 所得不平等度의 改善에 미치는 效果가 미미한 것으로 나타나고 있는데 이러한 差異는 社會保障制度의 形態에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 스웨덴 및 英國의 社會保障制度가 租稅를 主要財源으로 하는 制度인데 반해 비스마르크型인 西獨과 프랑스의 社會保障制度는 社會保險을 근간으로 하는 組合主義의 性格의 制度로서 組合員間의 所得不平等度를 완화할 수 있다. 즉, 社會保險을 위주로 하는 비스마르크型도 어느 정도 所得 不平等을 완화시켜주는 機能을 수행하지만 全般의 所得再分配效果面에서는 租稅를 社會保障의 主要財源으로 하는 福祉 國家型이나 비버리지型이 더 큰 것을 알 수 있다.

여기서 韓國社會保險의 所得再分配效果로서 國民年金制度 導入實施가 향후 所得階層別 所得再分配에 미칠 영향과 아울러 現行 醫療保險制度가 所得再分配에 미치는 영향을 垂直的 再分配의 側面에서 분석해 보기로 한다.

有效保險料率(effective contribution rate)이라 함은 法定保險料負擔의 價値를 一定時

點에서 勤勞所得階層別 當該勤勞者의 保險給與額과 比較하여 실제로 當該勤勞者의 保險料負擔分을 산정한 것으로 各 所得階層別 有效保險料率은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$EPR_i = SP + SP(1 - \frac{RB_i}{RP_i})$$

EPR_i : i 所得階層의 有效保險料率

SP : 法定保險料率 (國民年金의 경우 5% 假定)

RB_i : 全所得階層에 대한 i 所得階層의 保險給與占有率

RP_i : 全所得階層에 대한 i 所得階層의 保險料占有率

法定保險料率은 各 所得階層 勤勞者의 平均賃金에 대해서 一定 保險料率을 適用하지만, 有效保險料率은 實際의인 保險給與를 加重한 것으로 所得階層別로 다르다. 이러한 有效保險料率概念의 導入은 社會保險制度의 所得再分配에 대한 檢證을 매우 간편하게 한다. 즉, 基本假定으로 現行 社會保險制度가 垂直的 所得再分配效果를 지닌다고 가정하면 低所得階層의 保險料占有率은 保險給與占有率보다 작으므로 $SP[1 - (RB_i/RP_i)]$ 項이 負의 값을 갖게 되어 低所得層에 대한 有效保險料率이 法定保險料率보다 작게 되며($EPR_i < SP$), 高所得階層에게는 保險料占有率이 保險給與占有率보다 크므로 결국 $SP[1 - (RB_i/RP_i)]$ 項이 正의 값을 갖게 되어 高所得階層에 대한 有效保險料率은 法定保險料率보다 크게 된다($EPR_i > SP$).

〈表 9〉는 1981년과 1985년 現제 醫療保險의 所得階層別 有效保險料率과 國民年金制度를 실시했을 때 1981년을 기준으로 향후 20

9) 社會保障寄與金은 社會保障稅 및 社會保險料를 의미한다.

〈表 9〉 우리나라 社會保險制度의 所得再分配效果

所得分位 ¹⁾	醫療保險 ²⁾		國民年金 ³⁾	
	給與占有率 / 保險料占有率 ⁴⁾	有效保險料率(%) ⁵⁾	給與占有率 / 保險料占有率	有效保險料率(%) ⁵⁾
I	1.13(0.89)	2.73(3.43)	1.33	3.35
II	1.19(1.02)	2.54(3.03)	1.11	4.45
III	1.29(1.14)	2.23(2.66)	0.99	5.05
IV	1.24(0.74)	2.39(3.89)	0.92	5.40
V	0.70(0.74)	4.08(3.89)	0.88	5.60
法定保險料率		3.14(3.09)		5.00

註 : 1) 所得分位方法은 標準報酬月額 10萬원 미만을 I 分位, 10萬~20萬원을 II 分位, 20萬~30萬원을 III 分位, 30萬~50萬원을 IV 分位, 50萬원 以上을 V 分位로 任意區分한 것이다. 단 1981년 醫療保險의 경우는 IV 分位와 V 分位를 통합하여 계산한 것임.
 2) 1985년 144개 職場醫療保險組合資料를 分析對象으로 하였고 ()안의 數値는 1981년을 對象으로 한 分析임.
 3) 1981년을 基準으로 向後 20년후의 保險給與現價 및 保險料終價를 基準으로 한 推計임.
 4) 給與占有率 및 保險料占有率은 各 所得分位別 勤勞者數(혹은 被保險者數)를 加重하지 않고 各 所得分位에는 各 所得分位를 代表하는 勤勞者(혹은 被保險者)가 1명씩 존재한다는 前提하에 各 所得分位別 占有率을 산출한 것임.
 5) 有效保險料率이란 所得階層別 保險料占有率 對比 保險給與占有率의 比率를 加重한 所得階層別 實質의 保險料負擔率이다. 그 算出方式은 有效保險料率 = 法定保險料率 + 法定保險料率(1-所得階層別 給與占有率/所得階層別 保險料占有率)

資料 : 延河清 外, 「國民經濟와 福祉年金制度」, 研究叢書 50, 韓國開發研究院, 1982.
 延河清 外, 「醫療保險擴大改善方案」, 政策討議資料 8612, 韓國開發研究院, 1986.

년 時點에서 본 勤勞所得階層別 有效保險料率의 推計值를 각각 나타내고 있다.

醫療保險의 경우 所得階層別 有效保險料率은 1981년과 1985년을 比較할 때 1981년은 所得再分配의 逆機能을 보여주고 있으나 1985년에는 所得再分配의 긍정적인 面을 보여주고 있다. 즉, 1981년에는 第 I 分位에 속하는 所得階層은 保險料占有率보다 保險給與占有率 이 낮아 有效保險料率이 法定保險料率을 상회했으나 1985년에는 所得 第 I 分位의 有效保險料率이 法定保險料率보다 낮게 나타나고 있는데 이는 1977년부터 實施되어온 醫療保險制度가 定着段階에 이르렀고 本人負擔率을 적정수준으로 調整한 때문일 것으로 판단된다. 그러나 1985년의 경우도 부분적으로는 (所得階層 第 I 分位에서 第 III 分位까지) 낮은

所得階層일수록 有效保險料率이 높아 낮은 所得階層의 實質保險料負擔率이 상대적으로 높은 양상이 나타나므로 아직까지 우리나라의 醫療保險은 所得階層全般에 걸친 所得再分配效果를 갖는다고는 볼 수 없어 이에 대한 개선이 시급하다고 할 수 있다.

한편 〈表 9〉에서 國民年金制度實施에 따른 所得再分配效果의 推計는 所得階層別 保險料에 대한 給與比率이 所得이 증가할수록 감소하여 國民年金制度導入이 所得再分配의 肯定的인 效果를 지니고 있는 것으로 分析되었다. 다시 말해서 實質負擔保險料率인 有效保險料率은 所得 第 I 分位의 경우 3.35%로 가장 낮고 단계별로 증가하여 所得 第 V 分位階層의 경우는 法定保險料率을 상회하는 5.6%로 나타났다.

지금까지 우리는 資料制約 등의 이유로 우리나라 醫療保險과 國民年金의 所得再分配效果를 개별적으로밖에 살펴볼 수 없었는데, 社會保障의 所得再分配 및 資源配分效果의 豫測이 社會保障의 本來的 機能을 효율적으로 수행하는 데 전제가 된다는 측면에서 今後는 社會保險뿐만 아니라 公的扶助 및 社會福祉서비스 등 社會保障制度全體를 포괄하는 社會保障의 經濟效果分析이 필요하며 특히 稅制와 社會保障制度를 연계시키는 總合的 分析이 요구된다고 하겠다.

V. 結 言

韓國經濟가 해결해야 될 가장 중요한 政策의 課題란 그동안의 급속한 經濟成長過程에서 심화된 階層間 不均衡의 完화이며, 동시에 이를 가능케 하는 持續的 成長으로 集約될 수 있다.

따라서 국민의 基本的 欲求에 부응하고 持續的인 成長潛在力을 擴充한다는 차원에서, 전반적인 國民福祉水準을 향상시키고 最低所得層의 基本生活을 보장함으로써 階層間의 갈등을 해소하는 방향으로 政策을 전환하는 것이 바람직한바 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 경제성장에 따른 고용창출과 소득증대로 빈곤문제를 해소할 수 있으나, 사회보장의 관점에서 볼 때 돌봐 주는 사람도 없고 勞動能力도 없는 노령자, 연소자, 장애자 등의 생활유지를 위한 所得保障이 필요하며 사회안정적 차원에서도 경제적 취약인구계층에 대한 생활의 보장이 필요하다. 둘째, 都市化

및 核家族化 現象에 따라 家族間 連帶感 및 責任感이 약화되고 있고 빠른 속도로 公營化가 진전됨에 따라 產業災害등 社會的 危險發生可能性이 높아져 사회보장을 통한 제도적 보호가 보다 절실하다. 셋째, 경제가 발전하여 산업화가 진전되고 소득수준이 향상됨에 따라 '인간다운 삶'에 대한 국민의 인식과 사회적 욕구가 증대되고 있는 가운데 相對的 所得隔差와 生活與件의 質的水準에 대한 불만이 고조되고 있어 사회보장제도의 확충이 필요하다.

資源配分의 效率性 側面에서 볼 때 과다한 社會保障費支出은 다른 부문과의 상충을 야기하여 궁극적으로 非效率을 초래할 수 있다. 先進產業諸國의 경우 社會保障費支出이 政府財政支出의 절반에 육박한 결과 만성적인 政府財政赤字, 勤勞意慾의 감퇴, 地下經濟의 팽창 및 對外競爭力의 약화를 초래하였다. 또한 開發途上國에 있어서도 국민소득수준에 비추어 볼 때 분수에 넘치는 과다한 社會保障費支出은 資源配分의 비효율을 초래하였다. 지나친 사회보장비지출로 결국은 經濟破綻에 이른 대표적인 예로서 「페론」시대의 아르헨티나 및 스리랑카 등을 들 수 있다.

우리나라 사회보장제도는 社會福祉, 公的扶助事業과 함께 醫療保險과 國民年金 등의 社會保險體制를 중심으로 선진국형 社會保障體制로 급속히 이행되고 있는데, 이에 따라 필연적으로 수반되는 사회보장의 전반적인 體系問題와 제도상호간의 整合性 및 連繫性 問題를 적절히 조정하여 資源의 浪費를 막고 效率性 提高를 극대화하여야 할 것이다.

의료보장으로서 의료보험제도의 발전방향은 장기적으로 危險分散效果를 극대화하고

衡平負擔을 기할 수 있는 醫療保障體制로 발전되어야 한다. 이와 아울러 醫療供給施設의 확충, 醫療傳達體系, 醫藥分業 등 관련의료 제도의 합리적 개편, 全國民 醫療保險化에 따르는 國民醫療增加의 적절한 관리방안의 강구 및 醫療費支出方法의 개선 등이 요구되고 있다.

韓國의 인구구조는 현단계로서는 老齡人口比率이 높지 않으나 앞으로 빠른 속도로 先進國型에 접근할 것으로 예상된다. 따라서 사회보장제도는 人口老齡化에 대비하여 老人福祉에도 큰 비중을 두어야 할 것이다. 所得保障으로서의 연금제도의 발전방향은 앞으로 농·어민, 도시자영자 등을 포함한 全國民年金制度로 확대되어야 하며 保險給與 및 釀出料負擔의 적정화와 年金財政의 안정적 관리를 도모함으로써 빈곤을 예방하고 國民基本生活를 보장한다는 公的年金制度의 취지에 충실하도록 운영되어야 할 것이다. 財政의健全성과 受惠의 公平性을 모두 고려한 國民年金制度를 정착시키기 위해서는 단기적으로는 재정문제를 고려하여 積立方式으로 하되 장기적으로는 賦課方式으로의 전환이 필연적이며 이때 世代間費用負擔轉嫁에 대한 문제는 사전에 國民의 合意를 이루도록 하여야 할 것이다.

장기적 측면에서 볼 때 우리나라 사회보장정책의 기본방향은 소극적 성격의 단순한 所得移轉的 福祉政策이 아니라 그 원인을 제거하고 발생을 예방하는 積極的 福祉政策이어야 한다. 이를 위하여 사회복지부문에 대한 정부의 책임을 보다 강조하여 이 부문에 대한 財政支出의 優先順位를 높여야 할 것이다. 또한 각종 사회보장제도의 정착에 있어서 중

교단체 및 각종 사회단체 등의 적극적인 참여를 유도하여 福祉欲求를 全社會的 努力으로 수렴할 수 있는 제도를 마련하고 아울러 지방의 自律權을 강화하여 중앙정부에 의해 주도되는 강제적 방식에서 탈피해야 할 것이다.

국제비교상 한국의 社會保障費支出水準은 社會的 適正水準에 미치지 못하고 있다. 따라서 所得再分配를 강화하도록 사회보장제도를 확충하는 것이 우선적인 정책과제라 할 수 있다. 즉, 사회보장부문의 財政支出比重을 높이고 특히 저소득층을 위한 公的扶助 및 社會福祉事業을 강화해야 할 것이며 정부 재정지원 중심의 公的扶助事業과 受益者負擔原則의 社會保險制度擴充이 조화를 이루도록 하고, 각종 사회보장제도를 전반적으로 조정, 기획할 수 있는 行政機構의 신설이 필요하다.

또한 국민의 기본적 욕구를 보다 광범위하게 수용하는 한편 사회복지에 대한 국민의 과도한 期待心理를 관리하기 위하여는 사회보장제도의 확충뿐만 아니라 社會開發政策의 內實化와 社會意識 提高를 통해 貧困感을 해소시키는 것이 중요하다. 앞에서 지적한 바와 같이 선진국의 경험에 비추어 보면 과도한 복지제도가 무기력하고 정체된 사회를 만들 수 있고 福祉의 政府依存이 과도해지면 가족의 유대관계가 약화되고 세대간의 무관심 내지 갈등이 심화될 수 있다.

결론적으로 均衡있는 社會保障政策은 국민복지증진이라는 측면뿐만 아니라 성장전략의 능률성, 효율성 제고의 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 즉, 社會保障의 擴充은 경제적 효율에 역효과를 미치는 社會的 緊張을 완화시킴으로써 生産性을 향상시키는 효과가

있다. 그러나 이러한 사회보장제도의 확대 및 도입·실시에 대한 강한 국민적 욕구는 비용부담의 공평성과 소득계층 및 세대간 負擔의 歸着問題를 야기할 것이다. 복지재정의 확대는 추가적인 재원을 필요로 하기 때문에

전반적인 財政構造의 變化를 수반해야 할 것이나 단기적으로 복지재정의 우선순위를 재조정함으로써 稅收增大를 초과하는 總財政規模의 팽창없이 복지재정지출을 확대할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1971~86.
財務部, 『韓國의 財政統計』, 1979~86.
延河清 外, 『國民經濟와 福祉年金制度』, 韓國開發研究院, 1982.
延河清 外, 『社會保障制度의 政策課題와 發展方向』, 韓國開發研究院, 1988.
IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1977~86.
The International Institute for Strategic Studies(ISS), *The Military Bal-*

ance: 1985~86, 1987~88, London.
Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.
Rosa, Jean J. (ed.), *The World Crisis in Social Security*, San Francisco: The Institute for Contemporary Studies, 1982.
The World Bank, *World Development Report*, 1985.