

社會保障政策의 所得再分配 效果分析

— 低所得層의 所得再分配 效果 —

1991

정 경 배 · 유 종 구
나 성 린 · 김 남 진
지 은 구 · 김 수 봉

韓國保健社會研究院



序 言

우리나라 社會保障政策의 所得再分配效果를 분석하는 것은 앞으로 전개 될 복지정책 결정을 위하여 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 점증하는 社會福祉 需要에 부응하기 위해서는 현행 제도의 철저한 분석과 低所得層에게 미치는 所得移轉 效果를 파악하여, 보다 체계적이고 합리적인 사회보장정책을 수립할 수 있도록 노력하여야 한다.

이러한 목적으로 본 연구에서는 제약된 소득자료를 근거로 1차적인 基礎研究를 실시하였으며, 본 연구의 수행에 지원하여 주신 한양대의 유종구 교수, 한림대의 나성린 교수에게 감사드린다.

끝으로, 본 보고서에 수록된 내용은 이를 담당한 연구자들의 견해이며 본연구원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

1991. 12.

韓國保健社會研究院
院 長 池 達 顯

目 次

요약 및 정책건의의

제 1 장 : 서 론

- 1. 사회개발예산의 추이 1
- 2. 소득불평등의 현황과 추이 4
- 3. 소득재분배효과 분석방법 21

제 2 장 : 소득불균형의 요인분석

- 1. 근로소득과 재산소득 26
- 2. 농가소득의 분포 43
- 3. 소득불균형요인의 연결고리 44

제 3 장 : 현행 사회보장제도의 평가

- 1. 사회보장제도 개관 49
- 2. 소득보장제도의 평가 66
- 3. 의료보장제도의 평가 72

제 4 장 : 소득보장제도의 소득재분배 효과

- 1. 사회보험과 소득분배 76
- 2. 연금제도 78
- 3. 사회부조정책과 소득분배 97
- 4. 산업재해보험의 소득분배효과 118

제 5 장 : 의료보장제도의 소득재분배 효과

- 1. 의료보험제도의 소득재분배 효과 133
- 2. 의료보호제도의 소득재분배 효과 144

제 6 장 : 소득재분배를 위한 정책방향

- 1. 소득재분배 효과의 개관 152
- 2. 소득재분배 정책의 한계 154
- 3. 기초보장의 소득재분배효과 157
- 4. 소득재분배 정책 방향 159

〈 표 목 차 〉

〈표 1. 1〉	사회개발비의 지출구조(연평균 기준).....	4
〈표 1. 2〉	보완·추정되어져야 할 가구규모	9
〈표 1. 3〉	우리나라의 불평등도	15
〈표 1. 4〉	도시 근로자가구의 소득불평등도.....	20
〈표 2. 1〉	전도시 근로자가구의 월평균소득 구성비	29
〈표 2. 2〉	학력간·직종간 임금격차.....	29
〈표 2. 3〉	지가변동추이.....	36
〈표 2. 4〉	1985년 도시가계조사 근로자가구소득 10분위 소비지출 구성비	41
〈표 2. 5〉	농외소득비율 및 미곡가격지수.....	44
〈표 3. 1〉	생활보호대상자 구분 및 보호내용	50
〈표 3. 2〉	생활보호대상자 및 의료부조자의 행정적 선정기준(1991년)	51
〈표 3. 3〉	지역별 생활보호대상자 선정기준 및 추이.....	52
〈표 3. 4〉	의료보호 적용현황	56
〈표 3. 5〉	생활곤란의 원인	58
〈표 3. 6〉	국민연금기금 운영현황	61
〈표 3. 7〉	국민연금 장기재정추계 재정수지표.....	62
〈표 3. 8〉	의료보험 적용현황	64
〈표 3. 9〉	의료보험의 재원조달	64
〈표 3.10〉	지역의료보험 보험료 부과액분포.....	66
〈표 3.11〉	정부예산과 보건사회부예산 비교.....	67
〈표 3.12〉	사회개발비 세출예산	67
〈표 3.13〉	사회보장사업비.....	68
〈표 3.14〉	'91년 생활보호예산	68

<표 3.15>	선정기준, 소득 및 지출비교(1990년)	69
<표 3.16>	국민1인당 사회복지비 수혜율비교.....	70
<표 3.17>	의료보호계산	72
<표 3.18>	정부의 의료보험예산.....	72
<표 3.19>	의료보험의 본인부담금.....	73
<표 3.20>	연간1인당 본인부담액	74
<표 3.21>	소득계층별 본인부담수준(재 1 지구 조합사례)	75
<표 4. 1>	국민연금제도의 소득재배분 효과	86
<표 4. 2>	국민연금 급여산출 예시	87
<표 4. 3>	1991년 연금가입자 분포	89
<표 4. 4>	1991년 연금가입자의 등급별 소득분포	90
<표 4. 5>	완전노령연금 및 계층별소득비중	91
<표 4. 6>	완전노령연금(35년)	93
<표 4. 7>	완전노령연금(20년)	95
<표 4. 8>	대도시 가구규모별 빈곤선	101
<표 4. 9>	도시지역 빈곤지수(서베이소득기준).....	104
<표 4.10>	도시지역 빈곤지수(추정소득기준).....	107
<표 4.11>	조세/사회부조제도의 소득분배효과(서베이소득기준) ...	108
<표 4.12>	조세/사회부조제도의 소득분배효과(추정소득기준)	110
<표 4.13>	사회부조비용 인상의 빈곤구제효과	113
<표 4.14>	사회보장정책의 행정비용.....	115
<표 4.15>	1987년 사회보장예산중 행정비 비중	115
<표 4.16>	산업재해현황	121
<표 4.17>	경제적 손실.....	122
<표 4.18>	재해정도별 분포.....	122
<표 4.19>	산업별 재해현황 및 산재보상금지금액(1990)	123
<표 4.20>	제조업 주당 평균근로시간(1989)	123
<표 4.21>	입사 및 동종업무 근속기간별 산업재해	124

<표 4.22>	학력별 재해자분포.....	124
<표 4.23>	산재보험 적용근로자 비율	125
<표 4.24>	사업장규모별 산업재해.....	126
<표 4.25>	급여종류별 지급현황.....	129
<표 4.26>	평균임금 개정적용.....	131
<표 4.27>	연도별 최저보상기준.....	131
<표 5. 1>	공교의료보험조합 가입자의 분포 및 급여	137
<표 5. 2>	직장의료보험조합 가입자의 분포 및 급여	140
<표 5. 3>	직장의료보험조합의 규모별 조합수	144
<표 5. 4>	규모별 관리운영비 비율(1987)	144
<표 5. 5>	의료보험대상자 추이.....	146
<표 5. 6>	연도별 의료보험기금 예산현황	147
<표 5. 7>	연도별 의료보험대상자 진료실적(Ⅰ)	148
<표 5. 8>	연도별 의료보험대상자 진료실적(Ⅱ)	149
<표 5. 9>	의료보험제도의 소득재분배효과.....	150
<표 5.10>	조세부담율 및 직·간접세 비율	151
<표 6. 1>	기초종합대책의 소득재분배효과.....	158

〈그림 목 차〉

〈그림 1.1〉	재정규모 및 재정부담을 변동추이	2
〈그림 1.2〉	중앙정부 재정지출의 기능별분류에 의한 구성비변화 ...	3
〈그림 1.3〉	우리나라 불평등도의 추이.....	16
〈그림 1.4〉	도시근로자 가구의 소득불평등도 추이	21
〈그림 2.1〉	소득불균형의 악순환	47
〈그림 4.1〉	연금제도와 소득분배(Ⅰ)	79
〈그림 4.2〉	연금제도와 소득분배(Ⅱ)	80
〈그림 4.3〉	연금제도와 소득분배(Ⅲ)	81
〈그림 4.4〉	빈곤의 척도	102
〈그림 5.1〉	의료보험제도와 소득분배(Ⅰ)	134
〈그림 5.2〉	의료보험제도와 소득분배(Ⅱ)	134
〈그림 5.3〉	의료보험제도와 소득분배(Ⅲ)	135
〈그림 6.1〉	부족의 영역과 근로동기유발.....	157

第1章 序 論

1. 사회개발예산의 추이

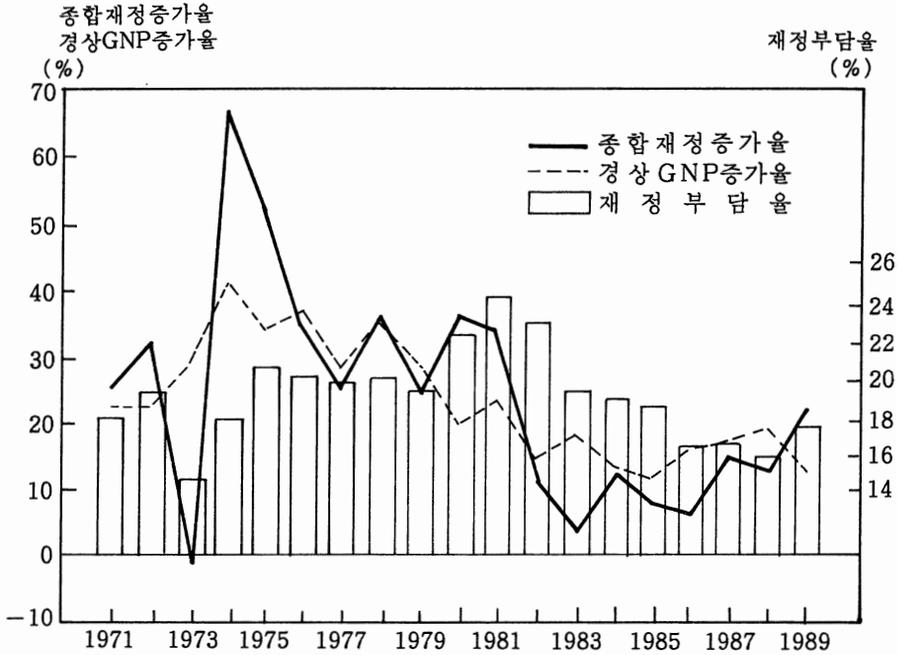
(1) 재정규모

우리나라의 재정지출규모는 1960년대의 정부주도에 의한 경제개발계획의 추진과 1970년대의 중화학공업지원에 따른 투용자증대로 크게 확대되었다<그림 1.1 참조>. 그러나 1980년대에 들어 1982년부터 강력한 재정긴축이 실시됨에 따라 재정규모의 증가세가 크게 둔화되어 1982~1988년 중 연평균재정지출증가율은 동 기간중의 경상GNP증가율 25.3%를 크게 하회하는 9.6%에 그쳤다. 이러한 財政緊縮과 통화의 적정공급에 힘입어 이 기간중 물가상승율이 4% 내외에 그치는 등 우리경제는 전반적으로 크게 안정되었다. 한편 전체경제활동에 있어 재정이 점하는 비중을 나타내는 재정부담율¹⁾은 1970년대에 18~20% 수준으로 안정되었던 반면 1980년대에 들어서서는 경기의 급격한 침체로 1981년 24.9%로 급등하였다가 1983년 이후부터는 하락세를 보여 1988년에는 17%로 낮아졌다. 그러나 1980년대 후반부터는 정치·사회적 여건의 변화에 따른 국민복지수요와 그 동안의 재정긴축으로 미루어졌던 사회간접자본의 확충 등 재정수요가 크게 늘어났으며 이러한 재정수요의 충족을 위해 정부는 1989년부터 재정규모를 크게 늘리기 시작하였다. 앞으로도 경제의 국제화 민주화 지방화가 더욱 가속되면서 재정수요는 계속 증대될 것으로 보인다.²⁾

1) $\text{재정부담율}(\%) = \frac{\text{재정규모}}{\text{경상GNP}} \times 100$

2) 이광준·강지광, “재정의 운영추이와 경제적 효과분석”, 「조사통계월보」, 한국은행, 1991. 6. pp. 7-8.

<그림 1.1> 재정규모 및 재정부담률 변동 추이



자료 : 재무부, 한국의 재정통계, 각호
한국은행, 경제통계연보, 각호

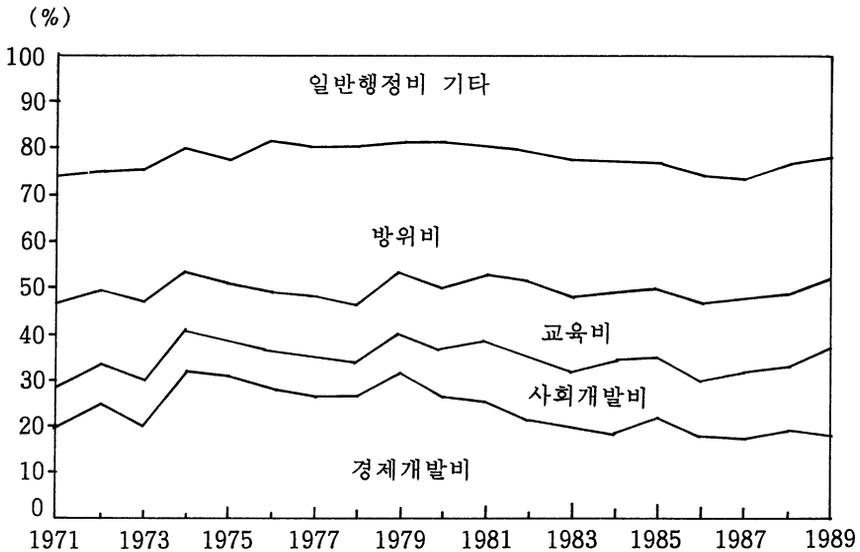
(2) 재정지출구조

중앙정부의 재정지출³⁾은 그 기능에 따라 일반행정비 방위비 교육비 사회개발비 등으로 구분할 수 있다. 1970년 이후의 우리나라 재정지출구조의 변화추이를 살펴보면(<그림 1.2>참조) 1970년대에는 정부주도형 개발정책의 적극적인 추진과 안보상의 특수여건으로 경제개발비와 방위비가 재정지출의 주종을 이루어 왔으나 1980년대에 들어서는 경제운용이 민간주도로 전환되면서 경제개발비의 비중은 낮아지고 사회개발비 교육비의 비중이 상대적으로 높아지고 있다.

3) IMF기준에 의한 중앙정부재정에는 일반회계 기타특별회계 정부관리기금 세입세출외계정 등이 포함된다. 그러나 여기서는 정부관리기금과 세입세출외계정이 빠져있다.

즉 경제개발비는 1970년대에는 재정지출의 27%내외를 차지하여 왔으나 1980년대 초반부터 그 비중이 급격히 하락하여 1989년에는 18.9%로 낮아졌으며 방위비는 1975년 방위세의 신설로 재원이 확충되면서 그 비중이 크게 높아지기 시작하여 1978년에는 자주국방의 강화로 중앙정부 재정지출의 32.6%에 달하였으나 이후 점차 낮아져 1989년에는 23.1%에 머물렀다. 한편 사회개발비는 1980년대에 들어 주택 및 지역개발을 중심으로 사회개발사업이 크게 확대됨에 따라 전체 세출증에서 차지하는 비중도 점차 늘어나 1970년대의 14% 내외에 머물던 교육비의 비중도 교육세가 신설된 1982년 이후 늘기 시작하여 1989년에는 17% 수준에 달하였다.

<그림 1.2> 중앙정부 재정지출의 기능별 분류에 의한 구성비의 변화



자료 : 이광준 강지광 前掲書 p.11

(3) 사회개발예산추이

사회개발비를 보면(<표 1.1> 참조) 1970년대에는 영세민구호사업 등을 중심으로 한 사회보장 및 복지부분에 대한 지출이 전체의 60%수준에 달

하였으나 1980년대에는 사회개발비 예산이 크게 늘면서 공공주택건설을 중심으로 한 주택 및 지역사회개발부분에 대한 지원비중이 크게 높아졌다. 또한 1980년대에 들어 상대적으로 지원비중이 낮아졌던 보건 및 생활환경 개선을 위한 지출은 1980년대 후반부터 농어촌의료보험 확대(1988) 등으로 지출규모가 크게 늘어남에 따라 그 비중도 20%수준으로 다시 높아졌다.

<표 1.1> 사회개발비의 지출구조(연평균 기준) (단위 : 10억원, %)

	1970년대			1980년대		
	전반	후반	전체	전반	후반	전체
보건 및 생활 환경개선	18.1 (27.9)	70.2 (24.9)	44.2 (25.4)	215.7 (14.9)	551.0 (19.5)	383.3 (18.0)
사회보장 및 복지	38.4 (59.1)	161.9 (57.3)	100.1 (57.6)	633.0 (43.8)	1,286.1 (45.6)	959.5 (44.9)
주택 및 지역 사회개발	8.5 (13.0)	50.3 (17.8)	29.4 (16.9)	597.8 (41.3)	985.8 (34.9)	791.8 (37.1)
합 계	64.9 (100.0)	282.4 (100.0)	173.7 (100.0)	1,146.4 (100.0)	2,822.9 (100.0)	2,134.7 (100.0)

2. 소득불평등의 현황과 그 추이

韓國의 家口所得不平等의 현황과 그 추이를 정확히 파악하기 위해서는 먼저 다음 두 가지 점에 대한 검토가 선행되어야 한다. 첫째는 기존의 이용가능한 가구소득 統計調査資料의 현황과 그 문제점에 대한 검토이고, 둘째는 家口所得不平等의 추이에 대한 정확한 계측이다. 따라서, 불평등의 원인분석에 들어가기 전에 이 두 문제를 보다 정확히 살펴보는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2.1 우리나라 가구소득분배통계자료의 현황과 문제점

한 나라의 개인 및 가구소득의 정확한 파악은 그 나라의 微視經濟分析

뿐만 아니라 巨視經濟分析을 위해서도 필요하다. 그러나, 개인 및 가구소득의 조사란 선·후진국을 막론하고 그 正確性을 기하기가 매우 어려워, 항상 어느 나라에서나 소득조사 자료의 신뢰성은 논란의 대상이 되어왔다.⁴⁾ 일반적으로 논란의 초점은 (1) 소득의 정의와 그 내용, (2) 조사대상의 포괄 범위, 그리고 (3) 응답내용의 신뢰성으로 집약되어지고 있다. 우리나라의 경우에도 여타국들과 똑같이 이러한 문제에 직면하고 있으므로 순서에 따라 그 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 所得의 定義와 그 內容

일반적으로 세계 각국은 소득조사에서의 소득의 定義로 UN이 권고하고 있는 국민소득계정상의 소득의 정의를 따르고 있다. 국민소득계정에서의 “國民所得”이란 정상적인 경제활동에 의하여 창출된 최종소비재의 순생산액으로 규정되어 있다. 좀 더 부연하여 Simon Kuznets(1951)의 정의에 따르면 국민소득이란 “한 경제를 구성하는 국민들이 생산한 경제적 재화와 서비스의 총계, 또는 그러한 생산과정에 개인이 참여함으로써 받은 대가의 총계, 또는 대가로 받은 수입으로 행하는 개인의 소비지출의 총계, 또는 개인이 생산자로나 소비자로서 향유한 욕구충족적인 행위의 총가액”으로 정의되어 진다. 그러나, 이러한 이론적인 개념의 국민소득을 계량화하는 데는 추계의 범위와, 대상, 그리고 그 평가 등에 있어서 많은 절차상의 문제가 수반되고 있으므로, UN은 이에 대한 指針書를 제시해 주고 있다.⁵⁾

이와 같은 UN의 지침서에 따라 세계의 거의 모든 나라들은 國民所得統計를 작성하고 있다. 그러나 이러한 UN의 지침서는 선진제국의 경제적 현실과 통계적 체제를 전제로 하여 체계화된 것이기 때문에, 이를 開發途上國에 직접 적용하기에는 많은 비현실적인 면이 내재되어 있다. 특히, 앞에서 정의된 바와 같이 국민소득계정상의 國民所得은 ‘정상적인 경제활동’에

4) Bentzel(1970)을 參照할 것.

5) UN指針書에 대해서는 United Nations(1968)과 韓國銀行의 「韓國의 國民所得」(1978)을 參照하기 바람.

서 창출된 최종소비재의 순생산액으로 규정되어 있기 때문에 ‘非正常的인 經濟活動’으로부터 파생된 소득은 처음부터 정의상 그 집계대상에서 제외되고 있다. 이 점이 각국의 특히 개발도상국의 실제적인 계층별 소득분배 구조를 정확히 파악할 수 없게 만들고 있다.

여기서 ‘비정상적인 경제활동에 의한 소득’이란 부동산, 주식, 귀금속, 예술품, 골동품 등의 매매에 따른 資本利得(capital gain)과, 사채시장의 고리, 그리고 어느 경제사회에나 존재하는 증여 또는 뇌물에 의한 不勞所得을 말한다. 이들 중 가장 큰 부분을 차지하고 있고 그리고 가장 일반적인 것은 不動產과 株式의 매매로부터 발생하는 자본이득이다. 선진국에서는 이 부동산이나 주식으로부터의 자본이득에 대하여 개인소득세를 부과하고 있으나 過小評價와 漏落이 많은 것으로 알려지고 있으며, 개발도상국에서는 일반적으로 목적세의 과세대상으로 되어 있으나 과소평가와 누락의 정도가 선진제국에서 보다는 더욱 심한 실정이다. 개발도상국에서는 또한 선진국에서 보다는 자본이득의 기회가 많으며, 개발도상국의 이중적인 금융 시장구조로 고리채가 성행하고 있으며, 이권을 위한 증여와 뇌물의 수수가 일반화되어 있기 때문에, 所得分配構造上 이와 같은 ‘비정상적인 경제활동’에 의한 소득이 차지하는 중요성은 매우 크다.

이러한 현실하에서는 이론적인 개념의 소득만을 가지고 소득분배구조를 파악한다는 것은 매우 불합리하다. 다시 말하면, 상술한 비정상적인 경제활동에 의해서 발생한 소득도 정상적인 경제활동에 의해서 창출된 소득과 똑같이 購買力을 가지고 있는데, 所得分配研究에서 전자의 소득을 除外시킨다는 것은 매우 불합리하게 보인다. 이 결과, 이론적인 소득의 개념 즉 정상적인 소득에만 의거한 소득분배구조의 파악은 비정상적인 경제활동으로부터 나오고 있는 소득을 포함시키지 못하고 있기 때문에, 국민들이 피부로 느끼는 소득분배와 괴리를 발생시켜 일반국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 있다. 국민들의 신뢰를 얻기 위해서는 계층별 소득을 추계할 때 비정상적인 경제활동으로부터 발생하고 있는 소득 중, 어느 정도 그 파악이 가능한 소득(예를들어, 우리나라의 경우에는 不動產이나 株式의 賣却으로

부터 발생하는 所得)은 포함시켜야 할 것으로 보인다.

이와 같은 부동산 등으로부터 나오는 資本利得과 더불어 우리나라 소득 분배 구조를 정확히 파악하는데 또 하나의 문제점으로 등장하고 있는 것은 住宅의 所有로부터 발생하고 있는 소득 즉 주택으로부터의 歸屬所得(imputed income from housing)이다.

이 귀속소득이 정상적인 경제활동으로부터 발생하고 있는 소득이나 하는 데는 많은 논란이 있으나, 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 것은 소득조사기관에 따른 이중구조이다. 다시말하면, 韓國銀行의 GNP統計計定에 의하면 이 귀속소득은 '주택서비스'로 파악되어져 국민총생산에 포함되고 있다. 이에 반하여, 가구의 소득 및 소비지출 통계를 담당하고 있는 經濟企劃院 統計廳의 都市家計調查에서는 이 귀속소득을 自家評價額으로 조사하고 있으나 가구소득에는 포함시키지 않고 있다. 이처럼 두 통계조사기관에서 정의하고 있는 소득의 개념이 일관되지 않아 우리나라 소득분배구조의 정확한 파악에 어려움을 주고 있다.

이것을 일본 및 대만의 가계조사와 비교하여 보면, 일본의 경우에는 귀속소득을 가구소득에 포함시키지 않고 있으나, 이와는 반대로 대만은 자가평가액을 조사하여 가구소득에 포함시키고 있다.⁶⁾ 이처럼 각국마다 그 개념이 다르게 나타나고 있어, 귀속소득이 과연 가구소득이나 하는 논란은 상존할 것으로 보여진다. 그러나, 우리나라와 같이 住宅普及率이 낮고(1985년 현재 우리나라 도시지역의 주택보급률은 57.8%임), 주택가격이 급격히 상승하고 있는 상황하에서는, 주택의 '所有者'와 '非所有者'간의 정확한 소득분배구조를 파악하기 위해서 그리고 GNP통계계정과 일관성을 유지하기 위해서도 대만의 경우처럼 귀속소득이 가구소득에 포함되어야 할 것으로 사료된다.

지금까지의 소득의 정의와 그 내용에서의 논의를 종합하여 보면, 첫째는 우리나라에서는 正常的인 經濟活動으로부터 발생하는 所得만이 家口所得

6) 이것에 대한 보다 자세한 論議는 劉鍾九(1989)를 參照하기 바람.

으로 파악·조사되고 있으며 不勞所得 등과 같은 非正常的인 경제활동으로부터 나오고 있는 소득은 파악·집계되지 않고 있어서 우리나라의 실제적인 소득분배구조의 파악에 어려움을 주고 있다는 점이고, 둘째는 주택으로부터의 歸屬所得 또한 가구소득에 포함되지 않고 있어 지수상의 소득분배구조와 국민들이 피부로 느끼고 있는 소득분배구조와의 사이에 괴리를 발생시켜 국민들로부터 신뢰를 얻지 못하고 있다는 점이다.

不勞所得이란 대부분이 그 파악이 거의 불가능하다. 그러나 국민들로부터 소득통계에 대한 신뢰를 얻기 위해서는, 파악이 가능한 불로소득 즉 부동산 및 주식의 매각 등으로부터 발생하는 불로소득은 파악·집계하여 가구소득에 포함시키는 방안을 강구해야 할 것으로 보여지며, 귀속소득 또한 가구소득에 포함시키는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다.

(2) 調査對象의 包括範圍

현재 우리나라의 가구소득 및 소비지출에 대한 일관성있는 시계열자료는 경제기획원의 「都市家計年報」와 농림수산부의 「農家經濟調査報告書」에 발표되고 있다. 이 두 가구소득조사는 '정상적인 소득'을 조사하는 데는 큰 문제가 없다.⁷⁾

그러나, 우리나라의 가구소득조사가 이와같이 큰 문제가 없는 데도 불구하고 국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 있는 이유는 비정상적인 불로소득이 반영되어 있지 않다는 점을 제외하고도 다음 두 가지의 큰 문제점을 지니고 있기 때문이다. 그 첫째는 표본의 代表性 즉 표본의 포괄범위 문제이고, 둘째는 도시 및 농촌의 자영업자 및 경영자가구들의 소득이 漏落되어 있다는 점이다.

표본에서 커버되지 않고 있는 가구들을 1980年 「인구 및 주택센서스」를 기준으로 한 주학중·윤주현(1984)의 연구를 근거로 알아보면 <표 1.2>와 같다.

7) 이것에 대한 論議는 劉鍾九(1899)를 參照하기 바람.

<표 1.2> 보완·추정되어져야 할 가구규모

(1980년 센서스기준)

지역별, 직종별 가구	가구수(천가구)	전가구에 대한 비율(%)
도시 자영업자 및 경영자가구	1,628	20.4
읍 면 비 농 가 (근로자가구)	1,307 (835)	16.4 (10.5)
(자영업자 및 경영자가구)	(472)	(5.9)
어 가	157	2.0
0.1단보 미만 경작농가 및 농업근로자가구	42	0.5

자료 : 朱鶴中·尹珠賢(1984).

<표 1.2>에서 보는 바와 같이 먼저 도시가계조사에서는 도시지역 이외의 가구들 즉 읍·면에 거주하고 있는 가구들은 제외되고 있다. 또한, 도시지역에 거주하고 있는 가구라 하더라도 농림어업에 종사하고 있는 가구와 소득과 소비지출의 파악이 거의 불가능한 가구도 제외되고 있다. 그리고, 1977년 이전까지는 저소득층인 生活保護對象者家口와 도시가계조사의 조사기준으로 책정한 소득상한선 이상의 고소득층 가구도 제외되었다.⁸⁾

農家經濟調査에서는 농촌지역의 비농가와 도시지역의 농업가구가 제외되고 있다. 도시지역의 비농가는 도시가계조사에서 커버되고 있으나, 농촌지역의 비농가는 상기의 두 조사 모두에서 커버되지 않고 있다.

특히, 상기의 이 두 조사에서는 ‘自營業者 및 經營者家口’들의 소득은 전혀 보고되지 않고 있다. 농촌지역의 이 자영업자 및 경영자가구들은 농가 경제조사대상에서 제외되어 있으며, 도시지역의 이들에 대해서는 도시가계조사에서 커버하고 있으나 조사결과표에는 소득자료는 보고되지 않고 있으며 다만 消費支出資料만 보고되고 있다. 이 자영업자 및 경영자가구그룹은 그 성격상 영세상인으로부터 재벌기업의 경영자에 이르기까지 다양한

8) 그러나, 1977년 이후부터는 이 소득 상·하한선이 모두 철폐되어 도시가계조사의 포괄범위는 크게 확충되었다.

직종과 업종의 종사자들로 구성되어 있으므로, 유종구(1988) 및 주학중·윤주현(1984)의 연구에서 잘 나타난 바와 같이, 계층내의 소득의 격차가 농가나 도시 근로자가구그룹 내의 그것보다도 매우 크게 나타나고 있다. 따라서, 자영업자 및 경영자가구들의 소득을 포함시키지 않은 所得不平等의 추계결과는 우리나라 소득분배구조를 平等 쪽으로 편기시키고 있다.

지금까지의 논의를 종합하여 보면, <표 1.2>에서 보는 바와 같이, 우리나라 전체의 가구소득분포를 정확히 파악하기 위해서는 상기의 두 조사에 1980년 현재 도시지역의 자영업자 및 경영자가구(20.4%), 농촌의 비농가(16.4%), 어가(2.0%), 그리고 0.1단보 미만을 경작하고 있는 소농가구와 농업근로자가구(0.5%)들의 표본이 추가되어야 한다. 다시 말하면, 상기의 두 조사의 표본에는 우리나라 총가구의 대략 40%의 표본이 漏落되어 있다. 이 누락된 가구들의 비중이 매우 크다는 사실과 또한 이 누락된 부문에는 소득분포에 매우 민감한 고소득층 가구(의사나 변호사 및 기업경영자가구)와 저소득층 가구(영세상인이나 소농가구 등)들의 소득이 포함되어 있다는 사실은, 보고서 자체만의 자료에 의존하여 추정된 우리나라의 소득불평등지수가 비록 그것이 정상소득의 분포를 어느 정도 대변한다고 하더라도, 그 信賴性이 매우 미약함을 의미해 주고 있다고 할 수 있다.

(3) 소득자료의 신뢰성

앞에서 논의한 조사대상범위의 문제를 해결하기 위해 그동안 많은 노력이 경주되어 왔다. 그 대표적인 노력으로는 주학중·윤주현(1984)과 김대모·안국신(1987)의 추정작업들과 경제기획원의 사회통계조사를 들 수 있다.

주학중·윤주현과 김대모·안국신은 기존의 두 소득조사에서 누락된 가구들의 소득을 추정하여 삽입하는 데 많은 노력을 경주하여 왔다. 두 연구사이에 약간의 차이가 있기는 하지만, 그들은 먼저 도시자영업자와 경영자가구들의 소비패턴이 도시 근로자가구들의 소비패턴과 동일하다고 가정하

고 「도시가계연보」에 보고되고 있는 자영업자와 경영자가구들의 소비지출액을 근거로 하여 이 그룹들의 소득을 추정하였다. 둘째로, 그들은 농촌지역의 비농가구들의 소득은 이에 대응하는 도시지역의 각 직업계층별 소득보다는 비례적으로 낮다고 가정하였으며, 그들은 또한 어가의 소득도 농가의 소득보다는 비례적으로 낮다는 가정하에 각각의 소득을 추정하였다.

이와 같이 그들은 많은 노력을 경주하여 왔으며 그리고 현실적으로 그들의 가정보다도 더 적합한 가정을 찾을 수가 없다. 그러나 그들의 가정들은 아직까지 실증적으로 입증되지 못하고 있다는 문제점을 안고 있으며, 또한 의사나 변호사 등과 같은 고소득계층의 소득은 일반적으로 적게 보고되고 있는 경향이 있기 때문에, 일정급여에만 의존하고 있는 도시 근로자가구들의 소비지출행태를 근거로 추정한 고소득계층의 推定所得은 그 신뢰성이 문제가 되고 있다. 마지막으로 그들의 연구는 개별 가구들의 所得 및 消費支出資料에 근거한 것이 아니고 보고서에 보고된 階層別 平均所得과 平均消費支出資料를 이용하였다는 문제점을 안고 있다. 즉, 계층별 평균소득이나 평균소비지출자료는 계층내의 불평등도를 반영해 주지 못하기 때문에, 이들 자료에 근거한 소득불평등도의 추정치는 평등 쪽으로 편기(biased)될 충분한 가능성을 지니고 있다.

이상과 같은 세 가지 문제점 중에서, 첫번째 문제점인 假定の 現實性은 비록 실증적으로 입증되지는 못하였지만 이것보다도 더 좋은 가정을 쉽게 발견할 수 없으며, 두번째 문제점인 고소득계층의 推定所得의 信賴性은 소득조사 자체가 안고 있는 근본적인 문제점이므로 그 해결방안 또한 쉽게 도출되어 질 수 있을 것으로는 보이지 않는다. 이에 따라 최근에 Yoo-Na (1991)는 세번째 문제점인 平均所得 및 消費支出資料의 사용문제를 해결하기 위하여, 1984년과 1989년 두 해에 걸친 개별 가구들의 소득 및 소비지출자료를 사용하여 그리고 간단한 計量模型을 설정하여 도시자영업자 및 경영자가구들의 소득을 추정·발표하였다. 이와같은 Yoo-Na의 연구는 계량모형을 통한 소득추정이라는 점과 개별 가구들의 자료를 이용하였다는 점에서 그 의의를 찾아 볼 수 있을 것으로 생각된다.

표본범위의 불완전성과 계층별 평균소득 등의 문제점을 극복하기 위하여 경제기획원 또한 사회통계조사를 통하여 표본의 범위를 대폭적으로 확충·보완하였으며 또한 所得不平等指數도 개별 가구들의 소득자료에 근거하여 추정·발표하고 있다.

그러나, 이 사회통계조사에서도 도시가계조사에서와 마찬가지로 도시 자영업자 및 경영자가구들의 소득조사가 정확하게 이루어지고 있지는 않다는 문제점을 안고 있다. 이 사회통계조사의 또 다른 문제점 중의 하나는 消費支出統計資料가 발표되지 않고 있다는 점이다. 일반적으로 소득은 부정확하게 그리고 적게 보고되는 경향이 있는데 반하여 소비지출은 상대적으로 정확히 보고되는 경향이 있으므로 이 부정확한 소득자료의 補充資料로써 소비지출통계자료를 발표하는 것이 보다 바람직 할 것으로 생각된다.

사회통계조사는 또한 주학중·윤주현 및 김대모·안국신의 연구에서와 마찬가지로 도시지역에서의 주택의 소유로부터 나오고 있는 歸屬所得을 가구소득에 포함시키고 있지 않다는 점이 또다른 문제점으로 제기되고 있다. 물론, 이 귀속소득이 앞서서도 이미 논의한 바와 같이 正常所得이나 하는 데는 많은 논란이 있을 것으로 보이나, 유종구(1988)의 연구에서 보여 준 바와 같이, 이 귀속소득은 우리나라 도시가구들의 재산소득 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 이것을 가구소득에 포함시켜 階層別 所得不平等을 추계하여 보면, 우리나라의 소득불평등은 근로소득의 분포보다는 재산소득의 불평등한 분포, 특히 주택의 소유 유무에 의하여 크게 좌우되고 있음을 쉽게 알 수 있다.

이상에서 논의한 우리나라의 기존 가구소득통계조사자료의 현황과 그 문제점을 종합하여 보면, 우리나라의 기존 가구소득통계조사자료는 그 包括範圍가 완전하지 못하며, 특히 계층내의 소득의 격차가 매우 큰 자영업자 및 경영자가구들의 소득조사가 불충분하기 때문에, 기존의 소득통계조사자료에 근거한 소득불평등지수는 비록 그것이 정상소득의 불평등 정도를 나타내주는 것이라 할지라도 그 신뢰성이 매우 미약하다고 할 수 있다. 특히, 소득을 그 원천별로 나누어 보면 勤勞所得과 財産所得으로 대별되어

질 수 있는데, 많은 연구문헌들에 의해 잘 입증되어진 바와 같이 소득의 불평등이 재산소득의 불평등한 분포에 의해서 좌우되고 있다는 점을 감안하여 보면, 우리나라의 기존 소득통계조사에서 파악이 가능한 주택이라는 재산의 소유로부터 발생하고 있는 歸屬所得이 소득불평등의 추계에서 제외되고 있다는 사실은, 지금까지 기존의 가구소득통계조사자료에 근거하여 발표되고 있는 우리나라의 소득불평등도가 卞等 쪽으로 편기되어 있음을 보여준다고 하여도 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

2.2 우리나라 所得不平等度의 推移

(1) 전가구, 농가, 비농가

서두에서 이미 언급한 바와 같이, 한 사회의 정확한 所得不平等의 요인들을 분석하기 위해서는, 그 사회에 대한 정확한 불평등도의 계측이 먼저 선행되어야 한다. 경제개발계획의 시작 이후 그동안 우리나라의 所得分配에 관한 연구는 국내외적으로 많이 이루어졌다.

국외적으로는 세계은행(IBRD)을 중심으로 그 연구가 매우 활발히 진행되었으며,⁹⁾ 국내적으로 우리나라의 소득불평등에 관한 대표적인 연구결과들은 <표 1.3> 및 <그림 1.3>과 같다. <표 1.3>에서의 주학중·윤주현(1984)과 김대모·안국신(1987)의 추정결과들은 지니계수(Gini coefficient)이고, 이에 반하여 Yoo-Kwon(1987)의 추정결과는 Jorgenson-Slesnick(1984)의 모형에 근거한 트랜스로그합수를 통한 상대적 厚生不平等度(translog indexes of relative welfare inequality)이다.¹⁰⁾ 국내학자들에 의한 이 세 실증분석결과들은 지금까지 여러국제기관이나 외국의 학자들에 의해 발표된 어떤 연구결과보다도 포괄기간이 장기(21년간)일 뿐만 아니라 분석자료 또한 가장 신뢰성 있는 가구소득 또는 소비지출자료를 사용하였

9) 國際機關이나 外國學者들의 研究에 대해서는 Oshima(1970), Mizoguchi, et al., (1976), Adelman and Robinson(1978), 그리고 Rao(1978) 등을 參照하기 바람.

10) Jorgenson-Slesnick(1984)의 模型에 대한 보다 자세한 論議에 대해서는 Yoo-Kwon(1987)과 劉鍾九(1988)를 參照하기 바람.

기 때문에, 이들이 우리나라의 소득 및 후생불평등도에 대한 가장 신빙성 있는 시계열 상의 추이를 제공해 줄 것으로 보인다.

Yoo-Kwon(1987)의 추정결과는 Jorgenson-Slesnick의 모형에서와 마찬가지로 두 가지의 선택적인 ρ 값 즉 $\rho = -1$ 과 $\rho = -2$ 를 부여하여 추정되어졌다. 여기서, $\rho = -1$ 이 의미하는 것은 지니社會厚生函數(Gini Social Welfare Function)에서와 마찬가지로, 어떤 한 개인후생의 사회에 대한 한 계기여도는 타인의 후생수준과는 무관함을 의미하고, $\rho = -2$ 는 타인의 후생수준과 매우 밀접히 관련되어 있음을 의미한다. 우리는 일반적으로 사회생활을 함에 있어서 어떤 한 사람의 후생수준은 주위 사람들의 후생수준과 매우 밀접히 관련되어 있다고 인정하고 있으므로, $\rho = -1$ 보다는 $\rho < -1$ 인 ρ 값을 선택하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

지니係數(Gini coefficient)는 相對的 平均偏差(relative mean deviation)의 1/2이라는 것은 이미 잘 알려져 있으며, 이 지니계수(G) 또한 다음과 같이 표현되어 질 수 있음도 잘 알려져 있다.¹¹⁾

$$G = 1 + \frac{1}{K} - \frac{2}{K^2\mu} \left[\sum_{k=1}^K (K+1-k)y_k \right]$$

여기서 μ = 평균소득, $k(k=1,2,\dots,K)$ 는 가구수이고, y_k 는 소득이 적은 순서로부터 표시된 k 가구의 소득을 나타낸다. 이 지니계수식의 의미하는 바는 지니계수는 단지 각 가구의 소득을 가중평균한 것이며, 加重值($K + 1 - k$)는 소득서열에 의해서 결정됨을 보여주고 있다.

<표 1.3> 및 <그림 1.3>의 실증분석결과들은 다음과 같은 시사점을 우리들에게 제시해 주고 있다.

첫째, 우리나라에서는 농가의 소득이 비농가의 소득보다는 더욱 형평하게 배분되어 있다. 다시 말하면, 농가소득의 분포는 우리나라 전체가구소득분배의 개선에 긍정적인 역할을 하고 있으며, 이에 반하여 비농가의 소

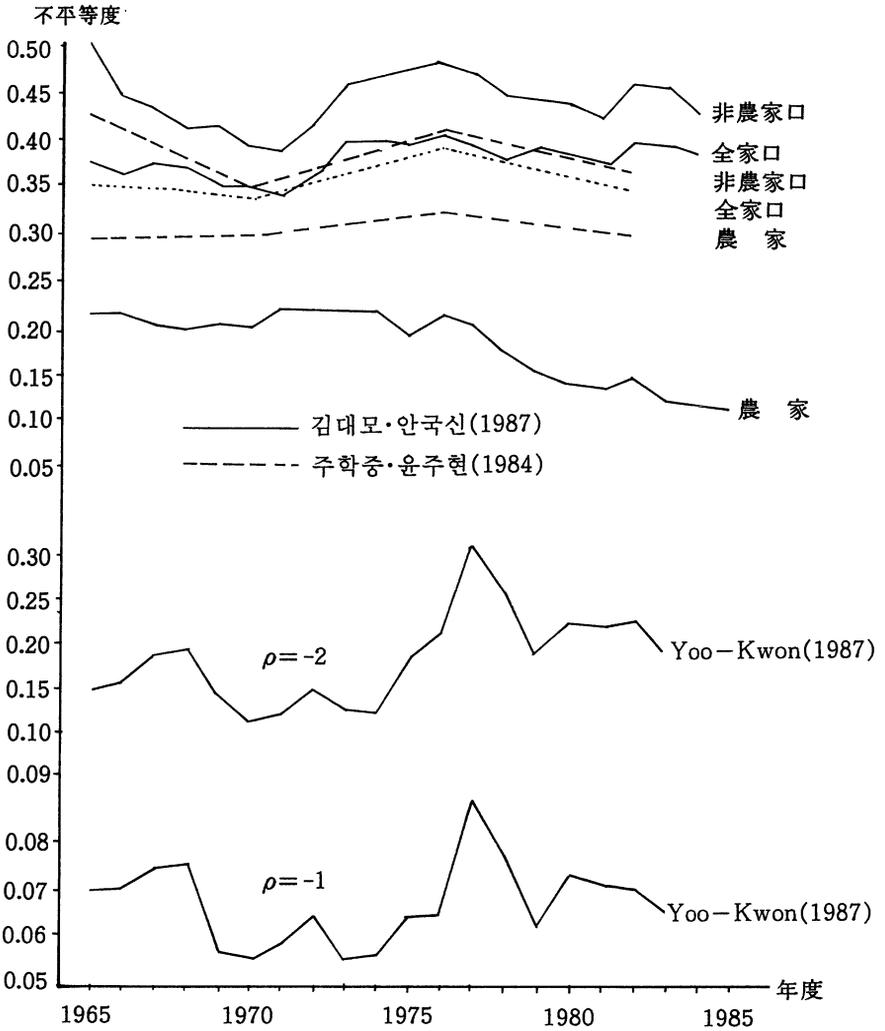
11) 지니係數式의 導出過程과 그 意味에 대한 자세한 論議는 Yoo(1985)을 參照할 것.

<표 1.3> 우리나라의 불평등도

年度	全 家 口		非 農 家		農 家		相對的厚生 不 平 等 度 (Yoo-Kwon)	
	주학중	김대모	주학중	김대모	주학중	김대모	$\rho = -1$	$\rho = -2$
	윤주현	안국신	윤주현	안국신	윤주현	안국신		
1965	0.3439	0.3652	0.4167	0.4935	0.2825	0.2062	0.06806	0.17590
1966		0.3542		0.4386		0.2079	0.06956	0.17660
1967		0.3687		0.4255		0.1935	0.07339	0.19784
1968		0.3608		0.4044		0.1924	0.07445	0.20358
1969		0.3457		0.4075		0.1957	0.05485	0.15395
1970	0.3322	0.3457	0.3455	0.3861	0.2945	0.1941	0.05455	0.12509
1971		0.3377		0.3835		0.2141	0.05802	0.13624
1972		0.3570		0.4130		0.2195	0.06454	0.16507
1973		0.3920		0.4563		0.2145	0.05571	0.14288
1974		0.3944		0.4675		0.2170	0.05615	0.14281
1975		0.3905		0.4708		0.1940	0.06540	0.19917
1976	0.3908	0.4048	0.4118	0.4813	0.3273	0.2171	0.06589	0.22878
1977		0.3964		0.4713		0.2079	0.09028	0.32612
1978		0.3828		0.4490		0.1783	0.07819	0.27618
1979		0.3919		0.4460		0.1586	0.06222	0.20315
1980		0.3860		0.4437		0.1455	0.07503	0.24150
1981		0.3734		0.4293		0.1438	0.07329	0.24074
1982	0.3574	0.4056	0.3705	0.4688	0.3061	0.1522	0.07213	0.24431
1983		0.4005		0.4613		0.1300	0.06778	0.21290
1984		0.3937		0.4348		0.1275		
1985		0.4105		0.4676		0.1211		

자료 : Yoo(1990) 재인용

<그림 1.3> 우리나라 불평등도의 추이



득분포는 우리나라 전체 가구의 소득불평등을 주도하고 있다.

둘째, 김대모·안국신의 연구결과에 의하면, 농가소득분배는 1965~76년 기간동안 1971~76년 기간에 악화되었으며, 그 이후 최근에는 급속히 개선되고 있는 경향을 보여주고 있다. 즉, 이들의 연구결과에 의하면, 우리나라의 농가소득의 분배는 점차적으로 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 이와는 반대로, 주학중·윤주현의 연구결과는 농가소득의 불평등도가 김대모·안국신의 결과에 비해 그 정도에 있어서도 클 뿐만 아니라 또한 시계열상으로도 농가소득의 불평등도가 개선되고 있다는 뚜렷한 증거도 보여주지 않고 있다.

이와 같은 연구결과의 차이는 김대모·안국신이 주장한 바와 같이 표본 설계의 차이에 의해서 설명되어 질 수 있을 것 같다. 즉, 주학중·윤주현은 표본가구를 설정하였다. 일반적으로, 농지구모의 대소가 農家所得의 차이를 정확히 반영한다고는 볼 수 없으므로, 주학중·윤주현의 연구결과가 보다 신뢰성이 있을 것으로 보여진다. 따라서, 우리는 우리나라 農家所得의 分配가 비록 최근에 들어오면서 개선되고는 있지만, 1960년대에 비해서는 악화되었다고 결론을 내리는 데는 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

세째, 주학중·윤주현(1984)이나 김대모·안국신(1987)의 연구결과 모두 우리나라 非農家의 所得分配는 1965~71년 기간동안에는 개선되었으나, 1972~78년 기간동안에는 급격히 악화되었으며, 그 이후 1979년부터 1980년대 초반까지는 약간 개선되고 있는 추이를 보여주고는 있지만 불평등의 정도는 아직도 1960년대 후반보다는 높음을 말해주고 있다.

네째, 우리나라 전체의 所得分配構造는 비농가의 소득분배구조에 의해서 좌우되고 있음을 연구결과들은 보여주고 있다. 즉, 김대모·안국신(1987)의 연구결과를 토대로 매우 간단한 상관계수를 구하여 보면, 비농가의 소득불평등도와 전체 가구의 소득불평등도와는 0.77885라는 매우 높은 相關關係를 보여주고 있다. 이것이 의미하는 바와 같이 우리나라 전체의 소득분배구조는 비농가의 소득분배구조에 의해서 주도되고 있음을 알 수 있다. 특히, 우리나라에서는 산업화에 따른 급속한 도시화의 추세는 앞으로도 계속

되어 질 것으로 전망되므로, 이와 같은 도시지역의 주도적인 역할은 앞으로 더욱 더 커질 것으로 보인다.

마지막으로, 도시가구들에 대한 Yoo-Kwon(1987)의 연구결과($\rho = -2$ 하에서)도 주학중·윤주현(1984)과 김대모·안국신(1987)의 연구에서의 비농가에 대한 두 연구결과와 거의 동일한 불평등도의 추이를 보여주고 있다. 일반적으로, 소득은 적게 보고되는 경향이 있으며 또한 재산소득이 근로소득보다는 불평등하게 배분되어 있다는 점을 감안하여 보면, 우리나라 도시가구들의 재산소득 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 주택으로부터의 歸屬所得을 가구소득 및 소비지출에 포함시키고 또한 소득자료보다는 보다 더 신뢰성이 있는 消費支出資料를 근거로 추정한 이 Yoo-Kwon(1987)의 연구결과가 보다 신빙성이 있는 불평등도의 추이를 제공해 줄 것으로 보인다.

지금까지 분석한 우리나라의 기존의 연구결과들을 종합하여 보면, 우리나라 소득 또는 후생불평등의 정도는 국제기관들이나 여러 외국학자들이 지금까지 주장한 것보다도 더욱 不平等하게 配分되어 있을 뿐만 아니라 일반적으로 이야기하고 있는 Kuznets의 역 U-Curve현상도 아직까지는 보여주고 있지는 않다고 결론을 내리는 데는 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

물론, 지금까지 논의하고 분석한 국내학자들의 세 연구결과들은 우리나라 소득 및 후생불평등도의 추이에 관한 완벽한 정보를 제공해 주고 있지는 않다. 다시 말하면, 이들 세 연구결과들은 모두 개별 가구들의 소득 또는 소비지출자료에 근거한 것이 아니고 통계조사보고서에 보고된 階層別 平均所得이나 平均消費支出資料를 사용하고 있다는 문제점을 안고 있다. 앞서서도 이미 언급한 바와 같이, 이 계층별 평균소득이나 평균소비지출자료는 계층내의 불평등을 반영해 주지 못하기 때문에, 계층별 평균자료에 근거한 상기의 세 연구결과들의 소득이나 후생불평등도의 추정치는 평등쪽으로 편기(biased)되었을 충분한 가능성을 지니고 있다.

(2) 도시 근로자가구

이제까지는 우리나라 전체가구들의 총소득 및 총소비지출을 가지고 불평등도의 추이를 알아 보았는데, 앞에서 이미 누차에 걸쳐서 강조한 바와 같이 소득분포에 있어서는 근로소득의 분포보다는 財産所得의 分布가 전체 소득분포를 좌우하고 있음으로, 이와 같은 재산소득의 중요성을 보다 자세히 알아보기 위해서 도시 근로자가구를 중심으로 所得源泉別 不平等度를 추정하여 보았다. 추정결과는 <표 1.4> 및 <그림 1.4>와 같다.

앞에서 이미 논의한 바와 같이, 경제기획원의 「都市家計年報」는 표본의 포괄범위나 결과표의 집계·발표 상에 있어서 많은 문제점을 내포하고 있으며, 특히 이 「도시가계년보」에는 도시지역의 자영업자 및 경영자가구들의 소득은 보고되지 않고 있으며 다만 근로자가구(봉급자가구 + 일용근로자가구)들의 소득만 집계·발표되고 있다. 이 점이 우리나라 도시가구들의 정확한 소득분배구조를 파악하는 데 있어서 가장 큰 문제점으로 제기되고 있다.

그러나, 현재로서는 제외된 도시지역의 자영업자 및 경영자가구들의 과거의 소득을 손쉽게 추정하여 보완할 수 있는 뚜렷한 대안이 없으며 또한 여기서의 주된 목적이 소득분포 상에서의 財産所得의 중요성을 파악하는 데 있음으로, 「도시가계년보」에 수록되어 있는 勤勞者家口들의 所得만 가지고 所得不平等度의 推移를 추정·분석하였다.

이 「도시가계년보」에는 자영업자 및 경영자가구를 포함한 ‘전가구’와 ‘근로자가구’, 그리고 ‘봉급자가구’로 구분하여 소득 또한 소비지출자료가 발표되고 있음으로, 보다 정확한 근로자가구들의 소득불평등도의 추이를 추정하기 위해서, 먼저 근로자가구는 (봉급자가구 + 일용근로자가구)로 구성되어 있으므로, 이것을 이용하여 일용근로자가구들의 소득을 계산하였다.

<표 1.4>에서의 財産所得은 국민소득계정 상의 정의에 따라 ‘利子와 配當金’ 그리고 ‘收入賃貸料’로 한정하였다. 총소득의 불평등도를 추정함에 있어서는 주택으로부터의 歸屬所得 즉 자가평가액을 총소득에 포함시켰다.

<표 1.4> 도시 근로자가구의 소득불평등도

年 度	總 所 得	勤 勞 所 得	財 產 所 得
1965	0.2391	0.2135	0.4186
1966	0.2350	0.2166	0.5174
1967	0.1955	0.1776	0.3038
1968	0.2035	0.1756	0.3695
1969	0.2222	0.1974	0.3148
1970	0.2279	0.1854	0.4698
1971	0.1797	0.1432	0.4048
1972	0.2019	0.1625	0.4258
1973	0.2078	0.1640	0.4930
1974	0.1800	0.1469	0.4293
1975	0.1801	0.1584	0.4021
1976	0.1807	0.1695	0.4536
1977	0.1951	0.1913	0.2616
1978	0.1732	0.1676	0.3064
1979	0.1605	0.1489	0.2525
1980	0.1716	0.1588	0.2621
1981	0.1770	0.1637	0.3107
1982	0.1966	0.1750	0.3235
1983	0.1972	0.1804	0.3609
1984	0.1980	0.1784	0.3901
1985	0.2005	0.1761	0.3506
1986	0.1970	0.1683	0.3848
1987	0.1931	0.1679	0.3700
1988	0.1839	0.1609	0.3816
1965~88平均	0.1957	0.1728	0.3732

자료 : 유종구(1989) 재인용

<그림 1.4> 도시 근로자가구의 소득불평등도 추이



자료 : 유중구(1989) 재인용

<표 1.4>과 <그림 1.4>에서 보는 바와 같이, 勤勞所得이 財産所得에 비해 보다 형평하게 배분되어 있고, 우리나라 도시 근로자가구들의 소득의 대부분은 근로소득으로 구성되어 있기 때문에, 우리는 <표 1.4>과 <그림 1.4>를 통하여 총소득의 분포에 근로소득의 분포가 보다 더 많은 영향을 미치고 있음을 쉽게 알 수 있다.

여기서의 추정결과에 대한 분석을 요약하면, 많은 연구문헌들에 의해서 이미 잘 입증되어진 바와 같이 본연구의 결과도 재산소득이 보다 不平等하게 분포되어 있음을 잘 나타내주고 있다고 할 수 있다.

3. 소득재분배효과 분석방법

본 논문은 우리나라 사회보장제도의 소득재분배정책의 효과분석을 통한 평가를 시도하고 소득재분배정책의 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

소득재분배정책의 목적은 소득의 불평등을 시정하는데 그 목적이 있으나 평등성의 달성이 효율성에 미치는 두 가지 방향의 각각 다른 영향이 문제가 되고 있는 것이다. 평등성의 달성을 위한 소득재분배 정책에 의해서 최저생활수준의 기초보장이 이루어 진다면 노동력의 재생산이 가능하기 때문에 근로동기가 유발되고 생산성이 증가하는 등 효율성이 높아진다. 그러나 다른 한편으로 보장수준이 커져서 일하지 않고도 여가를 선택하는 것이 효용을 높인다고 생각할 경우에는 오히려 근로동기가 저해되고 생산성은 감소하여서 효율성은 낮아지게 된다. 그러므로 소득재분배 정책을 통한 소득재분배의 적정수준을 찾는 것은 정책결정자가 해결해야 할 가장 중요한 과제중의 하나라고 말할 수가 있다.

소득재분배정책의 구체적인 목표는 빈곤의 해결에 주안점을 두고 있는 것이다. 빈곤문제에 대한 투쟁은 오랜 인류의 역사와 더불어 이 문제를 해결하기 위한 노력을 기울여 왔으나 오늘날까지 특별한 성공을 거둔 기록은 볼 수가 없다. ‘빈곤하기 때문에 빈곤 할 수밖에 없다’는 악순환의 고리는 국가에 의한 기초보장의 수준이 아직도 미흡한 상태로 머물러 있으며, 더구나 기초소득보장이나 기초의료보장에 치중한 나머지 기초주거나 기초기능을 통한 자립자활의 통합된 노력에는 아직도 미흡한 실정에 있다.

그러므로 기초보장의 규모와 수준은 어느정도가 적당할 것인가. 그리고 효율성과의 관계는 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이 소득재분배정책의 기본적인 과제로 되어있다. 다시 말하면 소득재분배정책의 규모에 관하여 기초보장이 기초소득보장, 기초의료보장, 기초주거보장, 기초교육보장 등이 동시에 시행되어야 하는 것인지, 혹은 예산의 제약 때문에 어느 부분부터 먼저 보장되어야 하는 것인지 등의 문제인 것이다. 만약에 기초소득보장이 이루어지면서 기초의료보장이나 기초주거 보장이 이루어지지 못한다면 빈곤의 악순환으로부터 탈출(casting off)이 불가능할지도 모르기 때문이다.

또한 소득재분배정책이 효율성을 높이느냐 혹은 저해하느냐 하는 문제가 오랜 논쟁거리가 되어왔다. 따라서 효율성과 관련하여 자원의 배분이

근로동기를 자극하고 생산성을 유지시키려면 어느수준까지 보장되어야 하는 것인지? 최저생계비 수준, 사회평균소비수준, 사회평균소득수준 등 적정수준은 얼마인지가 과제로 등장하고 있으며 이에 대한 해답이 없이는 적절한 소득재분배 정책방향을 수립하기 곤란한 것이다.

여기서 소득재분배의 평가와 효과분석의 대상은 사회보장제도이며 구체적으로는 소득보장정책으로서 공적부조, 국민연금제도이며, 의료보장정책으로서 의료보험과 의료보호의 소득재분배 효과를 분석하기로 한다.

소득재분배 효과의 측정은 지니계수(Gini Coefficient)를 이용하였는데 다음과 같은 두가지 방식을 사용하였다. 하나는 통계자료가 계층별로 분류되었을 때이고, 다른 하나는 구성원 전체의 소득자료가 이용 가능할때 사용하는 방식이다.

3.1 계층별자료 방식

소득재분배와 관련하여 가장 잘 알려진 로렌즈곡선은 횡축에 소득액 크기에 따른 누적소득인원비율을 잡고, 종축에 이들의 누적소득액비율을 표시함으로써 구해진다. 또한 지니계수는 완전균등선(45° 선)과 로렌즈곡선 사이의 면적이 45° 선 이하의 삼각형면적의 비로서 측정된다. 이 면적은 로렌즈곡선 이하의 면적을 삼각형에서 빼줌으로써 구해진다. 로렌즈곡선 이하의 면적을 구하는데 있어서 어느 한 계층의 누적인원비율을 $n_i (i=0, 1, 2, \dots, N)$, 그 다음 계층의 누적인원비율을 n_{i+1} , 그들의 누적소득비율을 각각 y_i, y_{i+1} 이라 할 때 N 이 무한히 증가하면 로렌즈곡선의 해당 구간이 직선에 접근하므로 어느 한 계층의 로렌즈곡선 이하의 면적은 사다리꼴 면적으로 나타낼 수 있다. 즉 삼각형에서 사다리꼴 면적을 빼줌으로써 지니계수를 계산해 낼 수 있다.¹²⁾

$$GI = 1 - \sum_{i=1}^N (y_i + y_{i+1}) (n_{i+1} - n_i)$$

12) 주학중, 「한국의 소득분배와 결정요인(하)」, 1982, pp.347-349.

3.2 개별자료 방식

지니계수를 상대적인 평균소득편차(relative mean deviation)로도 정의할 수 있다. 어떤 한 사회를 구성하는 K명의 소득이 $(y_1, y_2, \dots, y_k, \dots, y_k)$ 으로 분포되어 있을 때 지니계수는 다음과 같다. 여기서 μ 는 평균소득이다.

$$GI = \Delta / 2\mu$$

$$\Delta = \frac{1}{K(K-1)} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k |y_i - y_j|$$

이 식은 K명의 사람들을 둘씩 짝지운다고 할 때 모두 $K(K-1)$ 개의 짝이 생긴다. 또한 위식에서 $|y_i - y_j|$ 는 임의의 두 사람 사이에 존재하는 소득격차를 의미하므로 이를 모두 더해 $K(K-1)$ 로 나누면 평균적 소득격차(Δ)를 얻게 된다. 만일 K가 매우 큰 숫자일 경우 $1/K(K-1)$ 은 $1/K^2$ 로 놓아도 별 차이가 없다. 따라서

$$GI = \frac{1}{K^2\mu} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k |y_i - y_j|$$

또한

$$y_i + y_j = 2\text{Min}(y_i, y_j) + |y_i - y_j|$$

$$K^2\mu = K^2 \frac{\sum_{j=1}^k y_j}{K} = K \sum_{j=1}^k y_j = KY$$

여기서 $Y = \sum_{j=1}^k y_j$, 다시 정리하면

$$\begin{aligned} GI &= \frac{1}{2K^2\mu} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k |(y_i + y_j) - 2\text{Min}(y_i, y_j)| \\ &= \frac{1}{2K^2\mu} \sum_{i=1}^k Ky_i + \frac{1}{2K^2\mu} \sum_{j=1}^k Ky_j - \frac{1}{KY} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k \text{Min}(y_i, y_j) \\ &= 1 - \frac{1}{K} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k \text{Min}\left(\frac{y_i}{Y}, \frac{y_j}{Y}\right) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
&= 1 - \frac{1}{K} \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^k \text{Min}(x_i, x_j) \\
&= 1 - 1/K - (2/K) \{x_1 + 2x_2 + \dots + (K-1)x_{K-1} + Kx_K\}
\end{aligned}$$

혹은

$$GI = 1 - \frac{1}{K} - \frac{2}{K^2\mu} \sum_{k=1}^K (K+1-k)y_k$$

$x_i = y_i/Y$ 는 i 번째 가계의 소득비율이다. 따라서 자세하게 분류된 가계소득 자료가 있다면 정확한 지니계수를 도출해 낼 수 있다.¹³⁾

본 보고서의 구성은 제1장에서 서론과 연구방법을 제시하고, 제2장에서 소득불균형의 요인분석, 제3장에서 우리나라의 현행 사회보장제도의 개관과 평가, 제4장에서 소득보장제도의 소득재분배효과를 분석하고 제5장에서 의료보장제도의 소득재분배효과를 분석하였으며, 제6장에서 기초보장의 소득재분배효과분석을 비롯하여 소득재분배를 위한 정책방향을 제시하였으며, 마지막으로 요약 및 정책건의로 마무리하였다.

13) Yoo, J. G., "An Empirical Investigation of the Individual Welfare Inequality in Korea : 1965-1983", 1985, pp.130-131.

第 2 章 所得不平等의 要因分析

앞 장에서 살펴 본 바와 같이, 所得은 크게 보아 정상적인 경제활동에 의해서 창출된 소득(편의상 여기서는 이것을 正常所得이라 한다)과 不勞所得 등과 같이 비정상적인 경제활동으로부터 발생하는 소득으로 나누어 볼 수 있다. 불로소득은 그 파악이 거의 불가능하기 때문에 일반적으로 소득조사에서 제외되고 있고, 각국의 가구소득조사는 정상적인 경제활동에 의하여 창출되어지는 正常所得의 把握·集計에만 집중하고 있다. 이 정상소득을 그 원천별로 나누어 보면 財產所得과 勤勞所得으로 대별할 수 있다.

따라서, 본장의 우리나라 소득불평등의 요인분석에서도 우선 가구를 농가와 비농가로 구분하고 앞에서 설명한 소득의 정의에 따라 먼저 비농가의 소득분포를 정상소득을 중심으로 근로소득과 재산소득의 분포를 좌우하는 요인들을 찾아보고, 그 연후에 비정상적인 경제활동으로부터 발생하고 있는 소득인 불로소득이 우리나라 가구들의 실질적인 소득분포에 미치는 영향들을 알아 보고자 한다. 농가소득의 분포를 좌우하는 요인은 농산물 가격의 변동과 농외소득의 비중이 가장 중요한 요인으로 잘 알려져 있으므로, 농가소득의 불평등도와 이들 요인들과의 관계를 살펴보고자 한다.

1. 勤勞所得과 財產所得

일반적으로 자본가들의 소득은 크나 이에 반하여 근로자들의 소득이 적은 이유는 자본가는 수익재산을 가지고 있으나 근로자들 대부분은 그것을 가지고 있지 못하기 때문이라는 것은 우리 모두가 인정하고 있는 사실이다.

자본가는 그가 소유하고 있는 재산으로부터 利子和 利潤 그리고 地代를 얻는다. 이들 소득을 저축하면 복리의 작용에 의해서 재산은 점점 더 큰 소득을 가져다 준다. 이와같은 사실이 바로 한 사회의 財產所得의 비중이 크면 클 수록 그 사회의 소득은 不平等하게 配分되어지는 경향이 있고, 이와 반대로 근로소득의 비중이 큰 사회일수록 소득이 고르게 배분되어지는

경향이 있음을 의미해 주고 있다. 다시 말하면, 어떤 한 사회의 所得不平等을 좌우하는 첫번째 요인은 재산소득의 불평등한 분포라고 할 수 있다.

소득불평등을 좌우하는 또 다른 요인 중의 하나로는 근로소득의 분포를 결정하는 근로자들의 ‘能力的 差’를 들 수 있다. 높은 능력을 소유하고 있는 사람에게는 그 능력에 대한 수요와 공급과의 관계에 따라 보다 높은 보수가 주어진다. 우리나라 근로소득에서의 이 개인능력의 차는 일반적으로 學歷間·職種間 賃金隔差로 대표되고 있다. 높은 학력의 소지자는 일반적으로 보다 높은 보수를 받고 있으며, 생산직 근로자들 보다는 사무 및 행정직 근로자들이 보다 더 많은 임금을 받고 있다.

이와 같은 근로소득에 미치는 요인들과 재산소득에 미치는 요인들을 각각의 소득분포와의 관계에서 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 근로소득의 분포와 학력간·직종간 임금격차

경제기획원의 「도시가계년보」에는 근로소득의 불평등을 파악해 볼 수 있는 학력별·가구별 소득은 발표되지 않고 있으며, 또한 직종별·가구별 소득도 그리고 각 직종내의 세분된 직업별 소득자료도 발표되지 않고 있어서, 학력간·직종간 임금격차의 영향을 이 「도시가계년보」를 가지고 정확히 분석하는 데는 한계가 있다. 이 자료를 가지고는 학력간·직종간 임금격차가 소득분배에 미치는 영향은 근로자가구를 봉급자가구그룹과 일용근로자가구그룹으로 구분하여 각 그룹내의 계층별 소득불평등도를 추계하여 비교·분석함으로써 그 영향력을 간접적으로 유추할 수 밖에 없다. 다시 말하면, 일용근로자가구그룹은 그 그룹의 성격상 학력간·직종간 임금격차가 매우 크지 않으나 이에 반하여 봉급자가구 그룹내에서는 일용근로자가구 그룹내에서 보다는 상대적으로 학력간·직종간 임금격차가 극심하므로, 봉급자가구 계층내의 소득불평등도가 일용근로자가구 계층내의 그것보다도 더 높을 것으로 판단된다.

<표 2.1>에서 보는 바와 같이, 봉급자가구그룹과 일용근로자가구그룹들의 가구소득의 원천은 勤勞所得이며, 이들 양그룹에서의 재산소득의 비

중은 매우 낮다. 따라서 우리는 이것이 의미하는 바와 같이, 우리나라 봉급자가구와 일용근로자가구 사이의 소득불평등의 격차는 주로 근로소득의 隔差에 의해서 발생하고 있음을 쉽게 알 수 있다.

근로자가구들의 소득의 분배가 주로 근로소득의 분포에 의해서 좌우되고 있다고 한다면, 근로소득의 분포와 이것에 영향을 미치는 학력간·직종간 임금격차와의 관계를 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이와 같은 관계를 알아보기 위해서 우선 봉급자가구와 일용근로자가구 양계층내의 소득 불평등도를 살펴보면, 劉鍾九(1988)의 연구에 의해 잘 나타난 바와 같이 소득이나 소비지출 모든 면에서 봉급자가구의 계층내 불평등도가 일용근로자가구 계층내의 그것보다 높게 나타나고 있어, 학력간·직종간 임금격차가 봉급자가구 계층내에서 상대적으로 더 높을 것이라는 우리들의 가정은 어느정도 뒷받침해 주고 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

다음으로 이러한 관계를 좀 더 명확히 알아보기 위해, 우리나라 근로자가구들의 所得不平等度의 推移인 <표 1.4> 및 <그림 1.4>와 <표 2.2>의 직종간·학력간 임금격차의 추이를 대비시켜 보면, 중화학공업의 중점적인 육성 등과 같은 급속한 고도산업화로 학력간·직종간 임금격차가 가장 심화되었던 1970년대 후반에 근로소득의 불평등도가 가장 심하게 나타나고 있으며 이와 반대로 학력간·직종간 임금격차가 비교적 낮았던 1970년대 초반이나 최근의 1980년대에 들어오면서 근로소득의 불평등도가 낮게 나타나고 있음을 쉽게 알 수 있다. 따라서 이러한 사실들로 미루어 볼 때 우리나라 勤勞所得의 不平等은 개인의 '능력의 차'를 대변해 주고 있는 학력간·직종간 임금격차에 의해 주도되고 있다고 결론을 내리는 데는 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

(2) 財産所得의 分布와 物價 및 利率率

앞에서 이미 논의한 바와 같이 「도시가계년보」에서 조사되고 있는 財産

14) 이것에 대한 보다 자세한 論議는 劉鍾九(1988)의 階層別 不平等指數를 參照하기 바람.

所得의 정의는 국민소득계정상의 정의에 입각하고 있으며, 이자와 배당금 그리고 수입임대료로 구성되어 있다. 이들 재산소득의 항목 중 이자와 배당금은 금융자산과 관련된 금융자산소득이며 그리고 수입임대료는 실물자산과 관련된 실물자산소득이나, 이들 모두 이자율과 밀접히 관련되어 있다. 즉, 이자율의 상승은 수입이자와 배당금을 증대시킬 뿐만 아니라 일반적으로 대출이자율로 평가되어지고 있는 수입임대료도 증대시킬 것이다.

금융자산시장이 아직 잘 발달되어 있지 않고 또한 金融實名制가 아직 정착되어 있지 않은 우리나라에서는 총소득 중 이 금융자산소득이 차지하

<표 2.1> 전도시 근로자가구의 월평균 소득구성비 (단위 : %)

	1985		1990	
	봉급자가구	일용근로자가구	봉급자가구	일용근로자가구
總 所 得	100.0	100.0	100.0	100.0
근 로 소 득	87.3	88.4	85.5	86.1
사업및부업소득	1.9	2.8	2.5	2.7
기 타 소 득	10.9	8.8	12.1	11.2
재 산 소 득	3.1	2.0	3.4	2.1
기 타	7.8	6.8	8.7	9.1

자료 : 경제기획원, 「도시가계년보」, 1985,1990.

<표 2.2> 학력간·직종간 임금격차 (단위 : %)

	1970	1976	1980	1985
학 력 간 임 금 격 차 (대학졸업자/중학졸업자)	302.1	388.6	333.2	303.4
직 종 간 임 금 격 차 (행정관리직/평균)	270.9	343.6	298.3	256.0

자료 : 경제기획원, 「한국의 주요 경제지표」, 각년도.

는 비중이 매우 적을뿐만 아니라 소득조사에서 파악된 금융자산소득의 신뢰성도 문제시되고 있다.

그러나, 財產所得 중에서 이들 이자와 관련된 소득의 비중은 비록 매우 적은 것은 하지만 그 분배는 상당한 중요성을 지니고 있다.

<표 1.4>에서 보는 바와같이 이 이자와 관련된 재산소득의 不平等度는 근로소득의 불평등도에 비해 1965-88년간 평균 2.16배나 높은 불평등도를 보이고 있다. 비록 이들 이자와 관련된 재산소득이 총소득에서 차지하는 비중이 매우 낮다고는 하지만, 이와 같은 높은 불평등도는 재산소득의 분배가 우리나라 가구소득의 분배에 매우 지대한 영향을 미치고 있음을 의미해 주고 있다고 할 수 있다.¹⁵⁾

국민소득계정상의 재산소득의 대소가 앞에서 논의한 바와 같이 명목이자율의 크기와 밀접히 관련되어 있다고 한다면, 명목이자율의 대소는 인플레이션율과 밀접한 정(正)의 관계를 가지고 있음으로, 인플레이션이 이 이자와 관련된 재산소득의 분배를 좌우할 것이라고 추론할 수 있다. 즉, 높은 인플레이션율은 높은 명목이자율을 낳을 것이며, 이 높은 명목이자율은 자산의 소유자에게 보다 많은 재산소득을 가져다 주어 자산의 소유자와 비소유자 간의 所得隔差를 심화시킬 것이다.

그러나, 자산을 金融資產(financial assets)과 實物資產(real assets)으로 구분해 보면, 이와같은 '인플레이션率의 상승 → 명목이자율의 상승 → 소득분배의 악화'라는 관계는 일의적으로 정의되어 질 수 만은 없다.

다시 말하면, 높은 인플레이션율은 한편으로는 명목이자율의 상승을 유발시킴으로 이자율로 표시된 재산소득 즉 '이자 및 배당금'과 '수입입대료'를 증대시켜 자산의 소유자와 비소유자 간의 소득격차를 증폭시키나, 다른 한편으로는 자산가치의 증대라는 면에서 보면 인플레이션은 실물자산의 명목가치를 증대시켜 실물자산으로부터는 正의 資本利得을 가져다 주어 소득분배를 악화시키나 이와는 반대로 금융자산의 경우에는 인플레이션이

15) 이것에 대한 자세한 논의는 劉鍾九(1989)를 참조하기 바람.

금융자산의 가치를 저하시켜 負의 자본이득을 가져다 주기 때문에, 이자율로 표시된 재산소득의 측면에서 보면 인플레이션은 언제나 소득분배의 악화를 가져다 주나 자본이득까지 포함한 재산소득 측면에서 보면 인플레이션이 곧바로 언제나 소득분배의 악화를 가져다 준다고는 할 수 없다. 이 관계는 금융자산과 실물자산의 크기에 의해서 좌우된다. 실물자산의 비중이 큰 사회에서는 인플레이션이 소득분배를 악화시킬 것이나, 금융자산의 비중이 큰 사회에서는 인플레이션이 오히려 소득분배를 개선시키는 방향으로 작용할 것이다.

우리나라의 경우에는 「도시가계년보」의 전도시 근로자가구의 소득구성에 나와 있는 ‘이자 및 배당금’과 ‘수입임대료’ 항목을 비교하여 보면, 실물자산으로부터 나오는 收入賃貸料가 금융자산으로부터 나오고 있는 利子 및 配當金보다 거의 두 배나 가까이 높게 나타나고 있어¹⁶⁾, 우리나라의 도시가구에서는 금융자산보다는 실물자산의 비중이 더욱 크다고 할 수 있다. 따라서, 우리나라에서는 인플레이션이 한편으로는 이자율로 표시된 임대료 수입을 증대시켜 줄 뿐만 아니라 또다른 한편으로는 실물자산으로부터 자본이득을 가져다 주어 실질적인 소득분배구조를 악화시킨다고 할 수 있다.

(3) 인플레이션과 住宅으로부터의 歸屬所得

앞에서 논의한 바와 같이 인플레이션과 재산소득 그리고 소득분배와의 관계는, 국민소득계정상의 정의에 따른 재산소득에 입각하면 인플레이션은 이자율로 평가되어지고 있는 財産所得을 증대시켜 소득분배를 언제나 악화시킨다고 할 수 있으나, 재산소득에 資本利得을 포함시키면 인플레이션과 소득분배와의 관계는 금융자산과 실물자산의 비중 여하에 달려 있다. 우리나라의 도시가구들처럼 가구자산 중 실물자산의 비중이 매우 큰 경우에는 인플레이션은 실질적인 소득분배 구조를 악화시키는 작용을 하고 있다고 할 수 있다.

이 관계를 매우 잘 보여주는 것은 주택의 소유로부터 발생하고 있는 歸

16) 1985년에는 1.7배, 그리고 1990년에는 2.2배로 나타나고 있음.

屬所得(imputed income from housing)이다. 앞 장에서 이미 논의한 바와같이 이 귀속소득이 정상적인 소득이나 하는데는 많은 논란이 있으나, GNP계정상의 정의에 따라 귀속소득을 정상소득이라고 한다면, 우리나라에서 '인플레이션 → 재산소득 → 소득분배'의 관계를 보다 명확히 찾아 볼 수 있다.

<표 1.4> 및 <그림 1.4>에서 보는 바와같이 우리나라 도시가구들의 소득불평등도의 추이는 인플레이션의 추이 및 산업정책과 매우 밀접한 관련이 있다. 즉, 경제개발계획의 시작이래 수입대체산업의 육성에 주력하였던 1970년대 초반까지는 개발인플레이션이 만성화되지 않아 財産所得 및 資本利得의 크기가 상대적으로 미약했던 반면에 그대신 勞動集約的인 수입대체산업의 증점적인 육성으로 노동소득의 분배가 향상되어 소득분배는 개선되는 추이를 보여주고 있다.

이와는 대조적으로 중화학공업의 증점육성과 이에 따른 개발인플레이션 그리고 그때까지 잠재되어 왔던 개발인플레이션이 한꺼번에 폭발되었던 1970년대 후반에는 不平等度가 최고조에 달하였다. 중화학공업의 증점육성에 따른 부의 재분배가 발생하였으며 이에 따른 개발인플레이션은 資本利得을 발생시켰다. 이 자본이득이 부의 再分配 다시말하면 부의 편재로 인해 상위계층에만 치중됨에 따라 우리나라 소득불평등은 극도로 악화되는 추세를 보여주었다.

석유과동기간을 제외한 1980년대 즉 1983년부터는 우리나라는 고율의 인플레이션에서 벗어나 매우 낮은 그리고 안정된 인플레이션율을 기록하였으며, 이에 따라 자본이득은 격감되었고 그 결과 소득불평등은 개선되는 추세를 보여주고 있다. 또한 1980년대에 들어오면서부터 추진하기 시작한 중화학공업과 경공업의 조화정책도 소득분배 개선에 기여하였다.

이처럼 우리나라에서 인플레이션은 실물자산으로부터 資本利得을 발생시킴으로 실질적인 소득분배구조에 매우 중대한 영향을 주고 있다.

우리나라 가구소득분배에 있어서 이 관계 즉 인플레이션과 소득분배와의 관계를 보다 더 명확히 알아보기 위해서는 우선 우리나라 가구들의 자

산 중 실물자산의 구성을 살펴볼 필요가 있다. 앞서서도 논의한 바와같이 우리나라 가구자산은 금융자산보다는 실물자산의 비중이 더 크며, 특히 도시가구들의 실물자산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 주택이다.

먼저 주택의 供給側面에서 보면, 우리나라 주택의 공급은 경제개발계획을 추진한 이래 약간의 기복은 있었지만 대체적으로 일정한 수준을 유지하면서 주택공급을 증대시켜 왔다. 그러나, 需要側面에서 보면, 급속한 산업화에 따른 급속한 도시화로 인한 도시지역에서의 주택수요의 급증과 더불어 핵가족화의 확산으로 인한 주택수요의 확대가 결합되어 도시지역에서의 주택에 대한 초과수요는 항상 상존하여 왔다.

이와같은 도시지역에서의 주택에 대한 초과수요는 주택가격의 앙등을 초래시켰으며, 주택가격의 앙등은 전·월세가격의 인상을 유발시켜 주택의 소유자와 비소유자 간의 실질적인 소득격차를 증폭시켰다. 다시말하면, 주택의 소유자는 인플레이로 인해 주택의 소유로부터 발생하는 資本利得을 얻었을 뿐만아니라 집에 대한 임대료 즉 전세값이나 월세값을 지불할 필요가 없기 때문에 소득의 실질적인 증대를 가져왔지만, 이에 반하여 주택의 비소유자는 자본이득도 얻지 못하였을 뿐만 아니라 인플레이에 따른 주택임대료의 인상으로 주거비 지출이 가중되어 그들의 실질적인 소득은 감소되었다. 이 결과 양자사이의 실질적인 所得의 隔差는 더욱 심화되었다.

이러한 문제 즉 주택과 인플레이션과의 관계는 <표 2.3>을 통해서도 찾아볼 수 있다. 1970년대 후반에는 중화학공업의 중점 육성정책과 더불어 개발인플레이션이 팽배하였고(물론 이때는 석유파동에 따른 비용인상 인플레이션 요인도 있었다) 산업화로 인한 급속한 도시화가 이루어져 도시지역에서의 주택에 대한 수요가 팽배됨에 따라 소득불평등이 급속히 심화되는 현상을 찾아 볼 수 있다. 또한 1988년부터 시작된 집값 및 땅값의 급격한 상승은 임금상승률을 앞지르게 되어 최근의 실질적 소득불평등의 악화를 우리는 현재 경험하고 있다.

지금까지의 논의를 정리하면 다음과 같이 요약되어 질 수 있다. 우리나라는 그동안 산업화와 더불어 급격히 도시화가 진척됨에 따라 농촌인구가

격감되었고 도시지역의 인구는 격증되었다. 이 결과 우리나라의 소득불평등은 도시가구들의 所得不平等에 의해 주도되고 있다. 도시가구들의 실질적인 재산소득 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 주택으로부터 나오고 있는 歸屬所得이며, 이 귀속소득의 분포가 劉鍾九(1988) 및 Yoo(1990)의 연구에 의해 잘 밝혀진 바와같이 우리나라 도시가구들의 실질적인 소득불평등구조를 좌우하고 있다.

이 귀속소득은 이자율로 평가되어지고 있어서 인플레이션율과 매우 밀접한 관련을 가지고 있다. 즉, 높은 인플레이션율은 시중의 명목이자율을 인상시키므로 이 이자율로 평가되어지고 있는 귀속소득을 앙등시키고 있다. 따라서, 인플레이션이 우리나라 도시가구들의 所得不平等의 주요요인이라고 할 수 있다.

인플레이션과 소득불평등과의 관계는 재산소득에 資本利得을 포함시키면 더욱 뚜렷이 나타난다. 즉, 인플레이션은 한편으로는 주택가격을 인상시킴으로써 주택의 소유자에게는 보다 큰 귀속소득 뿐만 아니라 주택으로부터의 자본이득도 가져다 주게 되어 실물자산의 소유자와 비소유자 간의 실질적인 소득격차를 증폭시키고 있다. 따라서, 우리나라의 所得不平等의 改善을 위해서는 무엇보다도 먼저 물가의 안정이 최우선 과제이다.

(4) 인플레이션과 不勞所得

앞에서 이미 언급한 바와 같이, 不勞所得이란 부동산, 주식, 귀금속, 예술품, 골동품 등의 매각에 따른 資本利得과 사채시장의 고리, 그리고 어느 경제사회에나 존재하는 贈與 또는 賂物 등을 말하나, 이 불로소득은 대부분 그 파악이 거의 불가능하다.

그러나, 이와같은 비정상적인 불로소득도 정상적인 경제활동에 의해 창출된 소득과 마찬가지로 購買力을 가지고 있는데, 소득분배 연구에서 불로소득을 제외시킨다는 것은 매우 불합리하다. 즉, 이론적인 소득의 개념에만 의거한 소득분배상태의 계측은 이 불로소득을 포함시키지 못하고 있으므로, 국민들이 피부로 느끼는 소득분배상태와 괴리를 발생시켜 일반국민

들로부터 신뢰를 받지 못하고 있는 한 요인으로 작용하고 있다. 따라서, 국민들의 신뢰를 얻기 위해서는 계층별 소득을 추계할 때 不勞所得 중 어느정도 그 파악이 가능한 소득은 포함시켜야 할 것으로 생각된다.

우리나라 「도시가계년보」의 조사항목을 보면, 주식 등과 같은 유가증권의 매각이나 부동산 등과 같은 실물자산의 매각으로부터 발생하는 소득도 조사되고 있다. 그러나, 이것들이 보고서에는 소득으로 집계되지 않고 있으며 또한 수입항목에도 별도로 집계·발표되지 않고 있어서, 우리나라의 기존 가구소득분배 통계조사자료를 가지고는 불로소득의 영향을 파악하는 것이 불가능하다.

<표 2.3>에 나타난 地價上昇率 특히 최근 1988년의 급격한 지가상승율(1987년 보다 무려 229.03포인트나 상승하였음)이 의미하는 바와 같이 실현되었는지(다른 말로 하면, 매각되었는지) 또는 실현되지 않았든지 간에, 지가상승에 따른 잠재적인 不勞所得의 증가분은 그 규모가 매우 클 뿐만 아니라 또한 그것이 소수의 토지소유계층에만 편중되어질 불로소득이라는 점에서, 토지로부터의 불로소득이 우리나라의 실제적인 소득분배구조에 매우 중대한 영향을 미치고 있다.¹⁷⁾

이와같은 사실은 한편으로는 국민들이 피부로 느끼고 있는 현실적인 소득불평등도와 이론적인 소득의 개념에만 의거한 지수상의 소득불평등도와 사이에는 매우 큰 괴리가 존재하고 있음을 시사해 주고 있으며, 또 다른 한편으로는 부동산가격의 상승은 직접적으로는 부동산으로부터 발생하는 엄청난 불로소득을 토지소유계층에게만 가져다 주어 실제적인 소득불평등을 심화시킬 뿐만 아니라, 간접적으로는 일반물가를 자극시켜 이자율로 평가되어지고 있는 실물자산으로부터의 財産所得을 증대시켜 자산의 소유자와 비소유자 간의 실제적인 所得隔差를 더욱 가중시킴을 의미해 주고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라 도시가구들의 소득분배는 근로소

17) 地價上昇에 따른 不勞所得에 대한 보다 자세한 논의는 孫在英(1990)을 참조.

<표 2.3> 지가변동추이

(全國基準임)

		1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
地 價	指 數	100	126.99	160.77	214.77	319.87	373.07	416.64	447.93
	前 年 對 比 增 加		26.99	33.78	54.00	105.10	53.2	43.57	31.29
집 세 (專· 月賃)	指 數		26.5	30.2	34.7	40.4	50.2	63.8	70.9
	前 年 對 比 增 加			3.7	4.5	5.7	9.8	13.6	7.1
住 宅 價 格	指 數								
	前 年 對 比 增 加								
		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
地 價	指 數	472.12	559.46	633.31	677.64	727.11	833.77	1,062.8	
	前 年 對 比 增 加	24.19	87.34	73.85	44.33	49.47	106.66	229.03	
집 세 (專· 月賃)	指 數	77.0	88.7	95.7	100.0	104.0	107.3	113.1	
	前 年 對 比 增 加	6.1	11.7	7.0	4.3	4.0	3.3	5.8	
住 宅 價 格	指 數				100.0	97.3	104.3	118.0	
	前 年 對 比 增 加					△2.7	7.0	13.7	

자료: 지 가: 건설부, 「지가동향」 1989. 8.

집 세: 경제기획원, 「물가년보」, 1988.

주택가격: 한국주택은행, 「도시주택가격동향조사」, 1989.9.

득의 분배보다는 財産所得의 分配 특히 不動産으로부터 나오고 있는 귀속 소득의 분배에 가장 크게 영향을 받고 있으며, 이 귀속소득의 분배는 부동산가격의 상승에 의해 좌우되고 있으므로 부동산가격의 안정이 우리나라 소득분배의 개선을 위한 제일의 선결과제라고 할 수 있다. 약간의 시차가 있기는 하지만 부동산가격의 상승은 일반물가의 상승과 언제나 동행하고 있으므로, 결국 일반물가의 안정이 우리나라의 소득분배개선을 위한 가장 시급한 선결과제라 할 수 있다.

(5) 소득계층별 소비자물가지수

앞에서 살펴 본 바와 같이 인플레이션이 우리나라 소득분배구조를 주도했다고 한다면, 우리의 관심은 이제 인플레이션 즉 물가의 상승이 어느 소득계층에 즉 저소득계층 혹은 고소득계층에 더 많은 영향을 주었느냐에 있다. 이것을 劉鍾九·金學正(1989)의 연구를 통해 살펴보자.

우리나라 消費者物價指數는 1945년 8월부터 작성되기 시작하여 현재에 이르고 있으며, 1966년 이전까지는 한국은행이 작성·발표하였으나 1966년을 기점으로 하여 그 이후부터는 경제기획원 조사통계국의 주관하여 작성·발표하고 있다.

정확한 소비자물가지수를 작성하기 위해서는 신뢰성과 대표성이 있는 개별품목들의 가격지수의 계열과 그에 합당한 가중치가 필요하다. 우리나라 전도시 소비자물가 작성에서는 개별품목의 가격 즉 소매가격은 지정통계 제8호에 의거하여 전국 11개 주요도시의 대표적인 일반시장 및 대형 슈퍼마켓 42개 시장에서 대략 3,000개의 소매점을 통하여 조사되어지고 있으며, 집세는 약 3,500개의 임대가구를 대상으로 조사되고 있다. 조사대상 품목의 수는 도시가계조사에 근거하여 전도시 가구들이 소비하고 있는 것 중 주요한 411개 품목이 선정·조사되고 있다.

이상의 여러가지 점들을 고려하여 볼 때, 우리나라 전도시 消費者物價指數의 작성에서는 품목의 수와 같은 양적인 문제는 없는 것으로 보여지나, 소득계층별 물가지수의 작성이라는 측면에서는 다음과 같은 몇가지 문제점들이 제기될 수 있다.

첫째는 저소득층과 고소득층이 모두 함께 소비하는 동일한 종류의 상품이라고 하더라도 일반적으로 저소득층은 저급품을 이와는 대조적으로 고소득층은 고급품을 구입하여 소비할 것으로 보여지는 데, 이 경우에 우리나라 물가조사에서 선정하고 있는 대표품목의 가격이 양측 모두의 物價變動推移를 정확히 반영해 줄 수 있느냐 하는 문제이다.

둘째는 소득계층에 따라 구입처가 상이할 수도 있는데 다시 말하면 고소득층은 값이 비싼 고급백화점에서 구입할 가능성이 있고 이와는 대조적

으로 저소득층은 비교적 값이 싼 주변의 번두리 시장에서 구입하는 경향이 있는 데, 이 경우 양측의 가격의 차가 존재하고 그리고 양측의 가격의 변동형태가 동일하다고 볼 수는 없다고 하는 문제점이 제기될 수 있다.

세제는 소득계층에 따라 消費支出形態가 상이한데 즉 예를들어 저소득층 가구들은 일반적으로 무주택 가구들이므로 그들의 소비지출에서 집세에 대한 비중이 매우 높게 나타나고 있는 데 반하여 고소득층 가구들은 대부분이 유주택 가구들이므로 집세의 비중이 매우 낮게 나타나고 있어, 이와 같은 점들을 어떻게 합리적으로 반영할 수 있느냐 하는 문제가 제기될 수 있다.

이 이외에도 여러가지 문제점들이 제기될 수 있을 것으로 보이나, 우선 이 세가지 문제점들에 대해 좀더 깊이 생각해 보면 첫번째의 문제점 즉 소비품목의 質的인 문제점은 동일한 상품이라고 하더라도 품질에 있어서는 수많은 종류가 있기 때문에 이 모든 종류의 상품 하나 하나의 소비와 그에 따른 가격을 모두 파악하여 반영한다는 것은 현실적으로 불가능할 것으로 보인다. 두번째 문제인 구입처의 상이에 따른 가격차의 존재는 타당성이 있으며 현실적으로도 그 반영이 가능할 것으로 보여지나, 고소득층만이 꼭 고급백화점에 가서 물건을 구입한다고 가정하는 것은 비현실적이며, 그리고 가격의 변동이라는 측면에서 보면 고급백화점의 가격변동이 주변시장의 가격변동의 폭보다 클 것이라고 가정하는 것도 또한 비현실적이고 비합리적이므로 두번째 문제도 결과면에서 보면 큰 차이를 제시해 줄 것으로는 보여지지 않는다.

劉鍾九·金學正(1989)의 연구는 세번째 문제 즉 所得階層別 消費支出形態의 차이에 따른 물가지수의 차이만을 중점적으로 분석하였다. 앞에서 살펴 본 문제점들에 따라 소득계층별 가격차이를 가정하는 것은 비현실적이므로 다시 말하면 소득계층 모두에게 가격은 동일하다고 한다면, 소득계층별 물가지수는 결국 가중치의 차이에 의해서 나타난다.

우리나라 도시 근로자가구들의 소득계층별 소비지출구성에 따른 가중치는 <표 2.4>와 같다. 이 표가 의미하는 바를 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 식료품비의 경우에는 앵겔계수가 의미하는 바와 같이 저소득층의 식료품비 비중이 크고 고소득층으로 갈수록 그 비중이 낮아지고 있다.

둘째, 주거비의 경우에는 월세의 비중이 저소득층에 크게 작용하고 있어 식료품비의 경우와 마찬가지로 저소득층의 주거비 비중은 크고 고소득층의 그것은 낮게 나타나고 있다.

셋째, 광열 및 수도료의 비중도 저소득층이 크고 고소득층이 낮게 나타나고 있다.

넷째, 가구집기 및 가사용품의 경우에는 이 부문에 포함되어 있는 ‘가사서비스’의 비중과 일반가구 구입비의 비중이 고소득층에 크게 작용하고 있어, 고소득층의 가구집기 및 가사용품에 대한 지출비중이 저소득층의 그것보다도 높게 나타나고 있다.

다섯째, 피복 및 신발의 경우에는 타품목에 비해 소득계층 간의 격차가 그렇게 크지 않는 것으로 나타나고 있다.

여섯째, 보건의료비의 경우에는, 의약품과 보건의료용품에 대한 지출에서는 소득계층 간에 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 保健醫療서비스에 대한 지출에 있어서는 고소득층이 저소득층보다는 매우 많이 지출하고 있어, 이 결과 보건의료비는 전체적으로 고소득층의 지출비중이 저소득층의 그것에 비해서 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

일곱째, 교육 및 교양오락비의 경우에는 소득이 증가할수록 교육비와 교양오락비에 대한 지출이 증가하고 있기 때문에, 교육 및 교양오락비는 전체적으로 고소득층에서 그 비중이 크게 나타나고 있다.

여덟째, 교통 및 통신비의 경우에는 소득계층간에 그 지출의 격차가 크지 않는 것으로 나타나고 있으나, 공공교통수단의 이용은 저소득층이 많이 하고 있기 때문에 교통 및 통신비는 전체적으로 저소득층이 약간 많이 지출하고 있는 것으로 나타나고 있다.

마지막으로, 기타소비지출을 보면, 담배와 이미용비에 대한 지출비중은 저소득층이 높게 나타나고 있으나, 장신구나 잡비에 대한 지출비중은 고소득층이 저소득층보다 매우 높은 것으로 나타나고 있어, 전체적으로는 고소

득층의 이 부문에 대한 지출비중이 저소득층의 그것보다도 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

지금까지의 소득계층별 消費支出構造에 대한 분석을 종합하여 보면, 고소득층은 ‘가사서비스’나 ‘보건의료서비스’ 등과 같은 서비스부문에 대한 지출비중이 매우 크나, 이와는 대조적으로 저소득층은 식료품비나 주거비 등과 같은 생활필수품에 대한 지출이 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서, 생필품가격의 영향은 저소득층에 상대적으로 크게 나타날 것으로 보여지며, 서비스부문의 가격상승은 고소득층에게 보다 많은 영향을 줄 것으로 보인다. 다시 말하면, 소득분배 측면에서 보면, 쌀값이나 주거비 등과 같은 생필품가격의 상승은 저소득층의 실질적인 소득을 감소시킴으로써 저소득층의 분배구조를 악화시킬 것이고, 이와는 대조적으로 노동집약적인 서비스제품가격의 상승은 고소득층의 실질적인 소득을 감소시킴으로써 이들의 분배구조를 악화시킬 것이다.

따라서, 일견하여 보면, 우리나라 소득분배의 개선을 위해서는 한편으로는 생필품가격을 하락시키고 또 다른 한편으로는 임금인상을 통해서 서비스제품의 가격을 인상시키는 수단을 강구하면 될 것으로 보인다.

그러나 개별품목의 가격상승은 여타품목의 가격상승에 영향을 주기 때문에 분리된 가격정책은 그 가능성이 없다. 즉, 임금의 인상과 따른 서비스제품가격의 상승은 일반물가에 영향을 줄 것이며, 이 일반물가는 앞에서 이미 살펴 본 바와 같이 부동산가격과 正의 관계를 가지고 있으므로 저소득층의 주거비를 인상시키게 되어, 결국에는 양계층에 모두 불리하게 작용할 것으로 보인다.

따라서, 상기의 사실들이 의미하는 바와 같이, 인플레이션 전반에 대한 억제책이 없이는 우리나라 所得分配의 改善은 기대할 수 없다. 특히 부동산가격의 안정에 최대의 정책적인 역점이 두어져야 할 것으로 보인다.

<表 2.4> 1985년 도시가계조사 근로자가구소득 10분위 소비지출 구성비
(單位:%)

	I	I+II	I+II+III	I+II+III+IV	V+X	X
소비지출	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0
식료품비	427.0	424.2	422.6	421.4	312.4	290.0
곡 류	159.6	152.1	146.1	140.0	73.1	62.8
육 류	36.6	38.5	39.8	41.4	44.2	43.2
유 란	18.1	18.5	19.3	20.1	17.2	15.8
어패류	30.7	31.6	32.3	32.9	28.3	26.5
채소·해초	60.3	59.9	58.6	58.0	35.3	31.8
과 실	21.2	22.0	22.8	23.5	21.1	20.2
유지 및 조미료	39.2	38.7	38.7	38.1	26.6	24.7
빵 및 과자류	24.0	23.5	23.4	23.6	17.8	16.6
음 료	9.4	10.0	10.2	10.5	10.0	9.3
주 류	9.2	8.9	8.5	8.3	4.0	3.6
외 식	17.8	19.6	22.0	23.5	34.1	34.9
식료품서비스	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
주거비	77.5	80.3	74.6	71.0	32.8	32.9
월 세	73.1	73.0	66.7	61.6	6.3	4.8
주택설비수리	3.3	5.9	6.4	7.7	18.7	30.2
기타주거	1.1	1.4	1.5	1.7	7.9	7.9
광열·수도	87.4	85.3	84.2	83.5	63.4	58.1
수도료	8.7	8.6	8.3	8.3	5.4	4.9
전기료	20.6	20.3	20.3	20.3	16.7	15.5
연료	58.1	56.5	55.6	51.9	41.4	37.8
가구가사용품	41.5	40.5	40.5	41.4	53.3	57.5
일반가구	5.7	5.0	5.0	5.8	9.8	12.7
가정용기구	11.1	10.5	10.4	10.2	11.2	10.2
식기주방용품	5.5	6.1	5.9	6.0	6.4	5.9
가사잡화소모품	10.6	10.6	10.5	10.4	7.5	7.0
침구 및 직물제품	4.7	4.4	4.8	4.7	6.8	7.3
가사서비스	3.9	3.9	3.9	4.2	11.6	14.3

	I	I + II	I + II + III	I + II + III + IV	IX + X	X
피복 및 신발	64.7	66.3	68.8	69.3	79.4	79.0
외 의	30.0	30.8	33.1	33.5	44.1	44.5
스웨타, 셔츠	7.8	7.9	8.0	8.0	9.0	9.0
내 의	5.2	5.5	5.5	5.6	4.5	4.3
직물, 실	1.2	1.5	1.6	1.8	3.5	3.3
기타피복	4.8	4.9	4.9	4.9	3.8	3.5
신 발	13.9	13.9	13.8	13.4	11.1	10.6
피복신발서비스	1.8	1.8	1.9	2.0	3.5	3.6
보건의료	58.1	53.3	50.5	58.1	96.5	113.1
의약품	24.9	25.1	25.6	26.0	23.2	22.6
보건의료용품	1.7	1.6	1.7	1.9	2.8	3.1
보건의료서비스	31.5	26.7	29.3	30.1	70.5	87.5
교육교양오락	80.6	76.8	76.0	76.0	123.0	124.3
교 육	50.0	46.7	44.0	44.8	79.9	82.8
문방구	5.2	4.7	4.4	4.4	3.8	3.4
교양오락	25.3	25.4	27.6	26.8	39.3	38.2
교통통신	66.9	70.7	69.4	68.3	59.5	56.4
공공교통	55.0	53.8	53.3	52.4	34.5	31.7
개인교통	1.1	5.8	4.4	3.4	7.8	8.4
통 신	10.8	11.2	11.7	12.5	17.1	16.3
기타소비지출	96.4	102.6	107.3	111.1	179.5	188.8
담 배	17.1	16.2	15.7	15.0	5.1	4.3
이미용	19.1	19.6	20.1	20.3	14.8	13.5
장신구	5.5	6.4	5.8	5.8	11.5	15.1
잡 비	54.8	60.4	65.7	70.2	148.2	155.8

주: I = 하위 10%, I + II = 하위 20%, I + II + III = 하위 30%, I + II + III + IV = 하위 40%, IX + X = 상위 20%, X = 상위 10%.

자료: 劉鍾九·金學正(1989) 재인용

2. 農家所得의 分布

1960년 이후 지속적으로 진행된 경제개발계획에 따른 산업화와 도시화 현상은 농촌지역의 인구를 점차 도시로 이동시키게 되었으며, 그 결과 소득분포상에서 농가들의 위치는 점점 약화되어 왔다. 즉, 우리나라 전체 가구 중에서 농가가구들의 비중이 점차 낮아짐에 따라 가구소득의 분포에서 농가소득의 분포는 상대적으로 미약해졌다고 할 수 있다. 그러나, 산업별 취업자수 측면에서 보면 농림어업에 종사하고 있는 인구가 전체 취업자의 약 20%를 차지하고 있어, 이에 대한 면밀한 연구가 있어야 할 것으로 사료된다.

특히 농림어업에 종사하고 있는 자 중 농림업에 종사하고 있는 사람의 수가 1985년 센서스기준 95.2%를 점유하고 있어 우리나라 농림어업부분의 所得分布는 농가가구의 소득분포에 의해서 주도되고 있음을 알 수 있다.

우리나라 농가들의 주요 소득원은 주곡인 쌀의 판매에서 얻은 수입과 농업이외의 소득인 農外所得으로 나타나고 있다. 따라서, 농가소득의 크기 및 소득분포의 안정성은 주곡 판매수입과 농외소득에 의존하고 있다.

주곡의 판매수입을 결정하는 생산량은 경지면적 및 기후조건과 매우 밀접한 관련이 있는데, 최근 1980년대에 들어 오면서부터 기후조건이 계속적으로 유리하게 작용하였을 뿐만 아니라, 지속적인 영농의 기계화로 주곡의 생산은 계속적으로 증가하여 왔다. 價格條件 또한 <표 2.5>에서 보는 바와 같이 안정적인 상승곡선을 유지하여, 전반적으로 主穀의 판매수입원은 절대적인 면에서 농가의 소득분배에 기여하는 역할을 해 왔다고 할 수 있다.

농외소득 역시 <표 2.5>에서 보는 바와 같이 1976년 이후 최근에 들어 오면서 그 비중이 증가하는 추세를 보이고 있어, 이것 역시 농가의 소득분배에 기여하는 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

<표 2.5> 농의소득 비율(%) 및 미곡가격지수

	1970	1976	1980	1985
0.5헥터 미만 경작농가의 농의소득 비율	49.2	43.5	65.7	67.6
미곡가격지수	9.2	34.1	73.5	100.0

자료: 경제기획원, 「주요경제지표」 해당년도.

그러나, 농업내적인 측면에서 보면, 自作農은 감소하고 賃借農이 증가하는 추세에 놓여 있으며, 농가경영주들의 高齡化로 농업생산성이 크게 저하되어, 절대적인 측면에서 단위당 농업소득은 증대되지 못하고 있는 실정이다. 이 결과 도시지역의 소득증가 보다 농촌지역의 소득이 상대적으로 뒤떨어지게 되어, 우리나라 전체의 가구소득분배에는 크게 기여하지 못하고 있다고 할 수 있다.

최근 자료에 의하면 농가가구들의 평균소득이 도시 근로자가구들의 평균소득을 상회하거나 적어도 거의 그것에 접근하는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 여기서 말하고 있는 소득은 통상적인 소득만을 의미하고 歸屬所得이나 資本利得이 모두 제외되어 있어 도시가구들의 소득이 상대적으로 저평가되어 있을 뿐만 아니라 또한 도시 근로자가구들의 소득이 도시가구 전체의 소득을 대표하고 있지 못하기 때문에, 기존의 통계자료를 통하여 농가소득과 도시가구의 소득을 직접적으로 비교하는 데는 한계가 있다.

3. 소득불균형 요인들의 연결고리

지금까지 우리들이 논의한 요인분석을 요약·정리하면 다음과 같다. 산업화가 진전됨에 따라 우리나라 가구소득의 분배구조는 도시가구들의 소득 분포에 의해 주도되고 있으며, 이러한 경향은 앞으로도 계속되어 질 것으로 보인다. 도시가구들의 이론적 개념의 소득은 勤勞所得과 財産所得으로 나누어 질 수 있는데, 많은 연구문헌들에 의해 잘 입증되어진 바와 같이

우리나라 도시가구들의 소득분포도 근로소득의 분포보다는 재산소득의 분포에 의해서 좌우되고 있다.

이들 재산소득은 국민소득계정상의 소득의 정의에 입각하여 조사되고 있으며, 소득통계조사에서는 금융자산으로부터의 '이자 및 배당금'과 실물자산으로부터 발생하고 있는 '수입임대료'로 구성되어 있다. 이들 모두는 시중이자율로 평가되어지고 있으므로 재산소득의 크기는 명목이자율의 대소와 밀접히 관련되어 있다. 이 명목이자율은 또한 인플레이션율과 밀접한 正의 관계를 가지고 있어, 결국 인플레이션이 우리나라 도시가구들의 소득분포를 좌우한다고 할 수 있다. 즉, 인플레이션은 명목이자율을 인상시키므로 결국 이 명목이자율로 평가되어지고 있는 재산소득들을 증대시키게 되어 재산의 소유자와 비소유자 간의 실질적인 所得隔差를 확대시키고 있다.

이 재산소득의 개념을 좀 더 확대하여 재산소득에 資本利得도 포함시킨다면 인플레이션과 소득분배와의 관계는 더욱 더 명확해 진다. 우리나라 가구 특히 도시가구들의 자산구성을 보면 금융자산보다는 실물자산의 비중이 더 크고, 실물자산 중에서는 주택이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

따라서, 인플레이션은 한편으로는 주택의 임대료를 인상시키므로 주택의 소유자에게는 보다 큰 주택으로부터의 歸屬所得을 가져다 줄 뿐만아니라, 다른 한편으로는 주택의 가격을 인상시킴으로써 이에 따른 資本利得을 주택의 소유자에게만 가져다 준다. 이 결과, 주택이라는 실물자산의 소유자에게는 보다 큰 재산소득을 가져다 주지만, 비소유자에게는 임대료 부담을 가중시켜, 양자 간의 실질적인 所得隔差를 증폭시키고 있다.

이와 같은 논의가 사실이라고 한다면, 우리는 산업화에 따른 所得不平等의 악화를 쉽게 설명할 수 있다. 1960년대부터 시작된 우리나라의 경제개발 즉 산업화는 급속한 도시화를 수반하였다. 산업화에 따른 이와 같은 급속한 도시화는 우리나라의 인구를 소득이 비교적 형평하게 배분되어 있는 농촌으로부터 소득이 상대적으로 불평등하게 배분되어 있는 도시지역으로 이동시켰으며, 또한 산업화에 따른 도시지역의 빠른 소득의 증가는 도시인

구의 급증과 더불어 도시지역에서의 주택에 대한 수요를 증폭시켰다. 「인구 및 주택센서스」에 의하면 도시지역의 주택보급률은 1960년의 84.8%에서, 1966년에는 63.1%, 1970년에는 58.2%, 1975년에는 56.3%, 1980년에는 59.2%, 그리고 1985년에는 57.7%로 격감되었다. 이 결과, 住宅普及率이 가장 낮았던 1970년대 후반에 소득불평등이 매우 악화되었으며, 또한 최근 1980년대 후반들어 시작된 부동산가격의 급등으로 국민들이 피부로 느끼는 소득불평등은 악화되었다. 이러한 사실들이 의미하는 바와 같이, 우리나라는 지난 25여년동안 주택에 대한 수요가 폭발적으로 증대되어 왔으며 그 결과로서의 住宅價格의 양등은 주택의 소유자와 비소유자 간의 실질적인 소득의 격차를 더욱 심화시켰다.

이와 같이 산업화에 수반된 도시화가 주택가격을 양등시켜 우리나라 소득불평등을 악화시켰다고 한다면, 산업화와 함께 진행된 핵가족화도 주택수요를 자극시킴으로써 우리나라 所得不平等에 영향을 주었다고 할 수 있다.

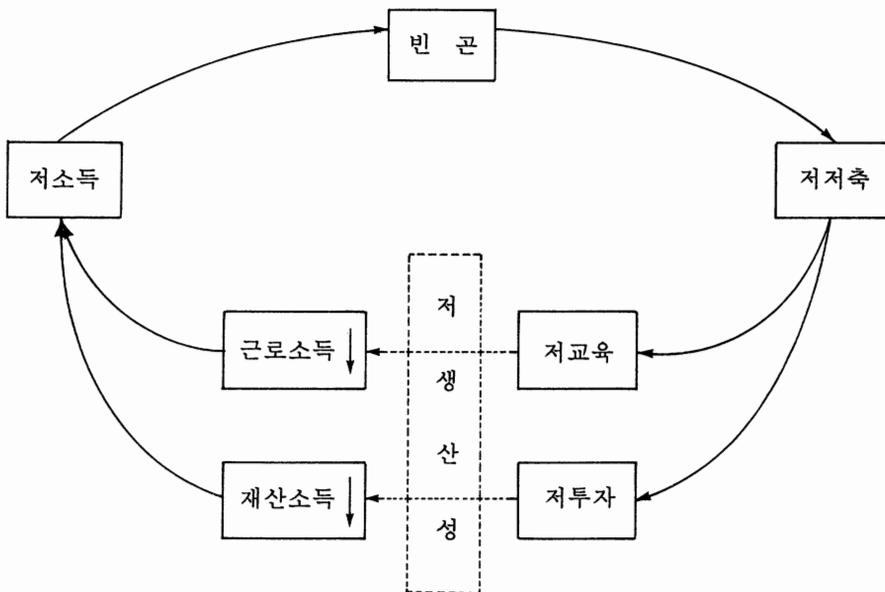
소득계층별 物價指數를 살펴보면, 저소득층의 물가는 생필품의 가격변동에, 그리고 고소득층의 물가는 노동집약적인 서비스제품의 가격변동에 매우 민감하게 반응하고 있다. 이것이 의미하는 바를 소득분배의 측면에서 고려해 보면, 쌀값이나 집세 등과 같은 생필품의 가격인상은 저소득층의 실질소득을 감소시켜 그들의 소득분배구조를 악화시킬 것이며, 이와는 대조적으로 임금인상 등을 통한 노동집약적인 서비스제품의 가격인상은 고소득층의 실질소득을 감소시킴으로써 이들의 소득분배구조를 악화시킬 것으로 보인다.

이것이 사실이라 한다면, 우리나라의 所得分配의 改善은 생필품가격의 안정과 임금인상 억제로 이룩될 수 있을 것으로 생각되어 질 수도 있다. 그러나 개별물가의 상호 연관성을 고려해 보면, 서비스제품의 가격인상은 일반물가를 자극시킬 것이며, 일반물가의 상승은 비록 시차는 존재하겠지만 부동산가격을 양등시켜 저소득계층의 실질소득을 저하시킬 것이다.

따라서, 우리나라 所得分配의 改善을 위해서는 인플레이션 전반에 대한 억제제가 최우선적인 정책과제가 되어야 한다. 특히, 不動產價格의 安定없이 는 소득분배의 개선은 기대할 수 없을 것으로 보인다. 즉, 우리나라의 소득분포도 Kravis(1960, 1973)가 주장한 바와 같이 재산소득의 분포에 의해서 좌우되고 있는 전형적인 패턴을 보이고 있기 때문이다.

지금까지 소득불평등의 요인들을 근로소득과 재산소득으로 나누어서 분석해 보았다. 그러면 근로소득은 왜 자본가의 재산소득보다 낮은가 하는 근원적인 문제에 부딪치게 되고, 상호인과관계의 연결고리를 분석하여야 할 필요성을 느끼게 된다. 왜냐하면 소득불평등 요인의 본질적인 의존관계에 의해서 저소득층 빈곤문제의 해결에 대한 대답이 도출될 수가 있기 때문이다.

<그림 2.1> 소득불균등의 악순환



근로자의 근로소득이 자본가의 재산소득보다 낮은데, 그 이유는 자본투자의 차이에서 발생한다. 근로소득의 격차는 근로자가 생산에 기여한 정도의 차이에서 발생하며, 노동의 생산성은 교육을 통한 인간자본화(human capital)에 따른 기능의 차이에서 발생한다.

근로소득의 격차나 재산소득은 다같이 자본투자에서 발생한다. 즉, 전자는 교육을 통한 인간자본의 투자이고, 후자는 자산형태로의 실물자본투자인데 이 두가지 모두 저축여력으로부터 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 근로소득으로부터의 저축여력이 없어 교육을 받지 못하거나 실물투자할 자본이 형성되지 못한다면, 그 결과는 생산성을 저하시키게 되고 저성장·저소득으로 이어지게 된다.

소득불평등 요인중에서 근로자가 저축의 여력을 형성하여 교육에 투자하게 되면 고도의 기능을 보유하게 되고 노동생산성이 높아져서 높은 임금을 받게 된다. 만약에 저축여력으로 부터 실물자본투자가 이루어진다면 이자소득이나 배당금, 금융자산소득, 혹은 자본이득을 얻을 수가 있어서 저축여력이 없는 근로자보다는 더욱 더 큰 소득격차가 발생하게 된다.

소득재분배정책의 목표가 평등성의 달성에 있으므로 저소득계층으로 하여금 빈곤상태로 부터 탈출(casting off)할 수 있도록 지원하여 교육투자와 실물투자가 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러나 국가로부터의 지원은 예산의 제약을 받기 때문에 가장 기본적인 기초소득보장과 기초의료보장, 기초교육보장, 기초주거보장으로 부터 출발하여야 하며, 이와 같은 기초보장들이 소득재분배에 미치는 효과는 후장에서 분석하기로 한다.

第3章 現行 社會保障制度의 評價

1. 社會保障제도의 개관

1.1 생활보호제도

우리나라의 생활보호법은 그 법이 제정되기까지 일제시대의 조선구호령에 의해 극빈자에 대한 구호사업과 생활무능력자에 대한 수용보호사업이 실시되어 오다가 1961년 12월 30일 법률 제931호로 생활보호법이 제정되면서 부터 우리나라에도 빈곤계층에 대한 국가적 지원제도가 비로소 마련되었다.

제1차 세계대전이 끝나고 서방세계에서는 빈곤이 반드시 개인의 책임과는 관계없이 발생되고 빈곤이 사회적·국가적 책임이라는 사상이 지배적이 되었고, 이런 사상이 일본에 영향을 미쳐서 일본에서는 1929년에 구호법이 제정·공포되었다.¹⁸⁾ 그 이후 1944년 조선구호령이 공포·실시되면서부터 우리나라에서도 근대적 구빈정책이 국가의 책임이라는 차원에서 시행되었다.

즉, 당시 일본의 통치하에 있었던 우리나라에서 국가책임하의 구호정책이 이루어진 것은 일본보다 훨씬 늦은 해방 1년전의 일이었다. 조선구호령이 공포되고 1년후에 해방이 되어 미군정시대와 정부수립 및 6.25를 거치는 동안 별다른 입법조치가 없어 종전의 조선구호령이 형식적으로 그대로 시행되었으나 급증하는 사회적 요구와 시대적 변천에 따라 국가재원으로서는 감당하지 못하고 대부분 외국원조와 민간시설에 의존한 상태였다. 그러다가 5.16군사정권이 들어선 후 민심수습과 정권안보의 차원에서 생활보호법이 제정되기에 이르른 것이다.

그러나 이 법은 정부재정형편상 전면적으로 실시되지 못하고, 부분적인 생계보호에 그쳤으며, 1968년 7월 23일 자활지도에 관한 임시조치법이 제정되면서 부터 노동능력이 있는 영세민에 대한 근로구호(취로사업)을 실

18) 朴錫敦, 「社會福祉法規」, 두업, 1989. p.18.

시하기 시작하였다.

공적부조 관계법률의 체계상 문제에 있어서는 70년대 지속적인 경제성장정책으로 인한 부의 증대와 재벌의 독점화가 가시화되어 나타나고 부의 불균등한 배분에 대한 시정의 목소리가 점차 고개를 들기 시작한 1978년부터 의료보험이 제정되어 생활보호대상자에 대한 의료보호가 실시되었다. 또한 1979년부터는 생활보호대상자 자녀의 중학생수업료 지원규정이 제정되었으며, 1981년부터는 기술이 없어 취업을 하지 못하는 생활보호대상자에게 직업훈련사업이 실시되었다.

제5공화국에 들어서서는 80년 대초의 혼란을 수습하고, 날로 집중해 가는 국민의 복지수요에 부응하기 위하여 복지사회건설을 국가정책의 지표로 내세우게 되었으며, 그 일환으로 1982년 2월 영세민종합대책을 수립 실시하였다. 주요내용을 보면 ①근로능력이 없는 자에게 최저생계를 보장하고 ②직업훈련대상자의 가족생계비를 지원하며 ③대도시 저소득층의 지방이주를 지원하며 ④생업자금을 융자해 주는 등이다.

<표 3.1> 생활보호대상자 구분 및 보호내용

구 분	요 건	보호내용
거 택 보 호	생활보호대상자로서 ①65세이상 노쇠자 ②18세미만 아동 ③임산부 ④질병 또는 심신장애로 인하여 노동능력이 없는자로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상 부녀자로만 구성된 세대	생 계 보 호 자 활 보 호 교 육 보 호 해 산 보 호 장 재 보 호 의 료 보 호
시 설 보 호	생활보호대상자에 해당하는 자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 보호를 행할 수 없어 보호시설에 수용된 자	상 동
자 활 보 호	생활보호대상자 세대로서 거택및 시설 보호대상 세대가 아닌 세대의 세대원 (노동능력자를 가진 생활보호대상 세대)	의 료 보 호 자 활 보 호 교 육 보 호

자료: 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.188.

이와 같은 제도의 확대실시와 함께 1982년 12월 31일에는 생활보호법을 전면 개정하여 현재에 이르고 있다. 현재 생활보호사업의 기본적 추진방향은 첫째, 생활력이 없는 자에 대해 생계보호수준을 향상시켜 이들의 최저생활을 국가가 보장하고, 둘째, 노동능력이 있는 자에 대해서는 자립지원시책을 더욱 확대하여 조속히 자립기반을 조성하도록 하며, 셋째, 생활보호사업의 지원행정체계를 개선하는 일이다.¹⁹⁾

생활보호제도의 그 구체적 내용을 살펴보자. 먼저 생활보호대상자의 선정은 법적으로 근로능력의 유무를 기준으로 하여 거택보호, 시설보호, 자활보호 그리고 의료부조자로 구분한다. 그 구체적인 기준은 <표 3.1>의 내용처럼 근로능력이 없거나 있어도 생활을 유지할 수 없는 상태에 있는 자를 말하며, 또한 행정적으로는 소득 및 재산상태가 기준액 미만으로 정부의 지원없이 살아갈 수 없는 상태에 있는 자를 기준으로 하고 있다. 생활보호법이 제정된 1978년의 생활보호대상자의 선정기준은 월소득 8천원(농촌 7천원)으로 그후 꾸준히 개선되어 1991년에는 5만5천원(자활보호는 6만5천원)에 이르렀다. 그러나 이는 최저생계비에도 못미치는 매우 적은 액수로 한국보건사회연구원(1990)에서 추정한 최저생계비의 약 35% 밖에 되지 않는 실정이며, 생활보호대상자 선정기준(1991)과 그 추이를 보면 <표 3.2>와 <표 3.3>과 같다.

<표 3.2> 생활보호자 및 의료부조자의 행정적 선정기준(1991년)

구 분	소 득 액	재산액 ¹⁾
생활보호대상자	시설보호:55천원 미만	600만원 미만
	거택보호:55천원 미만	600만원 미만
	자활보호:65천원 미만	600만원 미만
의료부조대상자	85천원 미만	800만원 미만

주1): 단 재산평가시 전세보증금의 경우 거택 및 자활보호는 800만원미만, 의료부조는 1,000만원미만까지 인정

자료: 보건사회부, 「'91주요업무자료」, 1991, p.29.

19) 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.186.

<표 3.3> 지역별 생활보호대상자 선정기준 및 추이

(단위: 만원)

		1970	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991
1인당 월소득	대 도시	0.08	0.8	2.0	2.6	3.6	4.2	4.4	4.8	5.5
	중소도시	0.08	0.8	1.8	2.3	3.2	3.8	4.4	4.8	5.5
	농 촌	0.07	0.7	1.6	2.0	2.8	3.4	4.4	4.8	5.5
재산액	대 도시				200	230	320	320	340	600
	중소도시				175	200	290	320	340	600
	농 촌				150	180	260	320	340	600

자료: 안창수, 「사회복지증진을 위한 최저생계비 계측조사 중간보고서」, 한국인구보건연구원, 1987, p.39.

보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.187.

다음으로 생활보호내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. ①생계보호: 노령, 불구, 폐질 등으로 근로능력이 없는 거택보호, 시설보호대상자에게 생계비를 지원하고, 거택보호자에게는 교육비 의료비를 포함해서 월지원수준이 39-43천원. 시설보호자는 월지원수준이 의료비, 교육비, 난방비, 수용비를 포함해서 48-52천원(91년기준). 단 자활보호대상자는 제외. ②의료보호: 1종-거택·시설보호자, 국가유공자, 인간문화재. 2종-자활보호자. 의료부조-자활보호유사자 등에게 의료보호를 행한다. 단 2종과 의료부조자는 본인부담이 있다. ③교육보호: 생활보호대상자와 의료부조자의 중학교, 실업계고등학교 자녀들에게 학비를 지원한다.(총지원대상자 353천명) ④직업훈련: 생활보호자중 근로능력이 있는 자를 대상(15-20천명, 92년에는 25천명으로 늘릴 예정)으로 하며 91년도 예산은 152억원이고 훈련기간중 다음과 같이 생계비를 지원한다. 훈련준비금(인)-20,000원, 훈련수당(인/월)-20,000원, 식비(인/월)-30,000원, 가족생계비(인/월)-30,000원, 취업준비금(인)-50,000²⁰⁾, ⑤생업자금융자: 400만원을 한도로 연

20) 89년도 직업훈련 실적: 훈련목표 12,000명, 수료 12,672명, 자격취득 7,776명, 취업 9,730명(76.8%)

리 6%의 자금을 용자해 준다. 자금규모는 총 280억원으로 8,000세대분에 해당한다. ⑥취로사업: 노임단가를 1만원으로 계산하여 대상세대 476천세대에 1인씩 근로보수를 지급한다. 그러나 자금규모가 100억원으로 가구당 평균 3회꼴을 넘지 못하고 있다. 또한 의료부조자(월소득 85천원, 재산 800만원이하인 자활보호유사자)에게 의료보호를 실시한다. 그러나 이들은 매월 보험료를 내지 않는 것외에는 의료보험가입자보다 더 높은 본인부담비를 부담하므로 의료보호의 본래 뜻을 무색하게 하고 있다.

그리고 생활보호를 포함한 저소득층의 지원사업을 효율적으로 수행하고 국민복지 증진대책의 일환으로 1987년 7월부터 대도시 저소득층 거주지역의 동사무소에 사회복지전문요원을 배치하였다.²¹⁾

이제 현행 생활보호법의 이론과 시행령과 시행규칙에서 나타나는 실천과의 문제점들을 살펴보기로 하자. 먼저 현행 생활보호제도에서 나타나는 이론과 실천에 있어서의 여러가지 문제점을 살펴보기로 하고 두번째로 생활보호제도의 소득재분배적 측면에서 나타나는 문제점을 살펴보기로 한다.

(1) 최저생활보장의 원리와 급여기준 그리고 정도의 원칙에 있어서의 문제점

첫째, 생활보호대상자 선정기준의 비현실성을 들 수 있다. 한국보건사회연구원에서 마켈바스켈방식(이론생계비 방식)으로 구한 1991년의 1인당 최저생계비 132천원을 생각할때 그리고 최저임금액의 공익위원 중재 금액인 166천원²²⁾에 비할때 대상자 선정기준인 현재의 55천원은 너무 낮다(1인당 최저생계비의 36%, 최저임금액의 30.1%).

둘째, 최저생계보장수준의 미흡함을 지적할 수 있다. 현재 생계보호수준은 1인당 거택보호자는 월 39천원에서 43천원선이며(교육, 의료비포함), 시설보호자는 월 48천원에서 52천원선(교육, 의료, 난방비, 수용비 포함)²³⁾

21) 1990년 324명 배치, 1991년 1,676명 추가 배치 계획.

22) 경제기획원, 「경제백서」, 1990.

23) 보건사회부, 「주요업무자료」, 1991.4.

으로 대상자의 최저생활을 보장할 수 없는 비현실적인 액수이며, 더군다나 이것조차도 전체 생활보호대상자의 80% 이상을 점하고 있는 자활보호대상자에게는 지급되지 않고 있다.

(2) 자립조장의 원리에서 나타는 문제점

현행 생활보호사업에는 자립조장을 위한 많은 사업이 시행되고 있는데 이에 대한 문제점을 살펴보자. ①교육보호: 현행법은 중학교와 실업계고교의 학비전액을 지원해 주고 있는데, 저학력이 빈곤세습의 한 원인이 되고 있기 때문에 이 악순환의 고리를 끊기 위해서는 고등교육진학의 기회를 넓힌다는 의미에서 생활보호자의 자녀들이 다니고 있는 인문계고교나 대학 교육까지도 국가가 책임을 짐으로써 저소득층의 자녀가 안심하고 공부할 수 있도록 해야한다.

②직업훈련: 현행 생활보호법 시행규칙 제9조와 10조를 보면 직업훈련 대상인원이 예산의 범위안에서 연초에 배정되게 되어 있기 때문에 대상인원이 제한되어 있으며 또 직업훈련의 수준과 직종이 제한되어 있고, 훈련기간 동안의 생계보호가 훈련준비금 2만원, 훈련수당 월2만원, 식비 월3만원, 가족생계비 월3만원, 취업준비금 5만원으로 다른 수입이 없는 생활보호자가 생활해 나가기에는 미흡한 실정이다.

③생업자금융자: 91년도 생업자금융자의 자금규모가 280억원(8천세대)로 정해져 있는데 이 수준은 전체 생활보호자가구의 약 2% 내외의 수준으로 그 규모가 제한적이며, 융자액도 400만원에 연리 6%로 융자액이 현실적으로 너무 낮으며 이자율도 생활보호자에게는 너무 높은 수준이다.

④ 취로사업: 91년도 취로사업 자금규모는 100억으로 취로대상세대는 약 476,000세대로서 노임단가가 1만원인 점을 고려하면 가구당 2회플 밖에 되지 않아 생활보호가구에 큰 도움이 되지 못하며, 현재의 물가사정을 고려할때 비현실적인 단가임을 알 수 있다.

(3) 개별적 욕구충족의 원칙에서 나타나는 문제점

현행 생활보호는 개별적 욕구충족의 원칙이 적용되지 못하고 대상자에

게 획일적으로 보호를 행함으로써 대상자들의 다양한 욕구에 대처할 수 없으므로 보호의 효과성이 저하되고 있다.

(4) 현금급여원칙의 문제

현행 생활보호의 주식비는 현금이 아닌 현물로 지급되고 있어 현물지급으로 따르는 행정비 등 부대비용이 첨가되어 보호의 효과를 감소시키고 있으며, 대상자들의 선택 자유권이 박탈되고 있으며 요보호자로서의 명예가 신분노출로 인해 손상되고 있다.

(5) 직권보호와 신청보호의 원칙문제

행정기관의 조사인력의 부족으로 인하여 철저하고, 전문적인 자산조사가 이루어 지지 못하고 있어, 행정기관의 조사·보고에 의한 직권조사 결과 대상자 선정기준을 뛰어 넘는 소득을 지닌 대상자가 존재하고 있으며, 반대로 대상자 선정에서 누락된 가구가 존재하고 있다.²⁴⁾

1.2 의료보호제도

의료보호제도는 공적부조인 생활보호제도의 발달과 그 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 즉 의료보호제도는 생활보호법에 의한 의료보호의 실시에 있어 법령상의 미비로 인하여 1977년 1월 1일 의료보호에 관한 규칙이 그리고 1977년 12월 31일 의료보호법이 별도로 제정되어 생활보호대상자에게 의료보호사업을 실시함으로써 시작되었다.

의료보호는 생활보호법의 원리에 의하여 그 비용을 원칙적으로 국가가 전담한다는데 있어서 사회보험의 방식에 의하여 본인이 그 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 의료보험제도와는 상이하게 구별된다. 즉 의료보호는 생활능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 의료보호를 행함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 기여함을 그 목적으로 하는 것이다.(의료보호법 제1조)

24) 정복란외(1989)의 조사에 의한 대상자선정경로를 보면 통반장의 권유에 의한 경우가 76.6%로 가장 높고 동직원의 권유가 10.3%이며, 사회복지전문가에 의한 경우는 0.2%를 차지하는데 그치고 있다.

생활보호대상자를 포함한 일정소득이하의 절대빈곤층에게 국가의 책임 하에 의료보호를 행한다는 것은 생계보호만큼이나 중요한 의미를 가진다고 얘기할 수 있으며, 국가는 의료보호를 통해 노동력재생산을 보장받으며 그들을 생산적 노동현장으로 유도해낼 수 있을 뿐만 아니라 복지국가로서의 확고한 전환을 보장받을 수 있는 것이다. 위와 같은 중요한 의미를 가지고 있는 사회보장제도의 핵심적 요소인 의료보호제도를 체계와 문제점들을 중심으로 간단히 살펴 보기로 한다.

먼저 의료보호의 적용현황을 보면 80년대에 10%선을 유지하던 대상자 수가 1988년의 농어촌지역 의료보험과 1989년 도시지역의료보험의 실시로 급격히 줄어들어 1991년 6.7%로 급격히 줄어들고 있다.

<표 3.4> 의료보호 적용현황(1991년)

구	분	대	상	인	원	내	용
1종		거택, 시설보호자	국가유공자등	692천명		외래, 입원	무료
2종		자활보호자		1,827천명		외래:무료 입원:대도시; 30% 본인부담 기 타; 20% 본인부담 10만원 초과액은 代拂	
의료부조		자활보호유사자		360천명 (전인구의 0.8%)		외래:의료보험과 같음 입원:대도시; 40% 본인부담 기 타; 30% 본인부담	
합	계			2,879천명 (전인구의 6.7%)			

* 국가유공자 등을 제외한 생활보호대상자는 전인구의 5.2%임(2,246천명)

자료: 보건사회부, 「91주요업무자료」, 1991, p.15-18.

또한 보호내용면에서 보면 2종의 경우는 입원시, 의료부조자에게는 외래·입원시 모두 의료비를 부담시키고 있다. 특히 의료부조자의 경우 매월 의료보험비를 내지 않는 것외에는 의료보험가입자보다 더 높은 본인부담의 의료비를 지불하게 되어 의료보호라는 말을 무색하게 하고 있다.

다음은 우리나라 의료보호제도의 문제점을 두 가지로 나누어 분석해 본 것이다. 첫째, 대상자선정에 있어서의 문제점으로 현재 국가의 의료보호 혜택을 받고 있는 1종, 2종, 의료부조자의 수는 91년 현재 총인구의 6.7% (2,879천명)이며 이중 국가유공자²⁵⁾등 0.7%를 빼고나면 실질적으로 5.2% (2,246천명)의 생활보호대상자와 0.8%의 의료부조자로 구별되어 진다. 이를 대상자 선정기준인 소득과 재산으로 분류해 보면 생활보호자를 제외한 월소득 85천원이하, 재산 800만원이하의 의료부조자는 총인구중 36만명으로 되어 있는데 이는 생활보호선정과 같은 방법으로 예산등을 고려하여 시도에 배정된 인원이며 실제 의료빈곤층은 이보다 훨씬 많은 것으로 추정된다.

둘째, 국가책임원리에서 나타나는 문제점으로 현행 의료보호제도는 의료부조자 즉 자활보호유사자와 자활보호자에게는 공적부조의 개념인 국가책임의 원리가 전혀 적용되지 못하고 있다고 얘기할 수 있다. 즉 국민의 의료권이 국민의 생존권에 바탕을 둔다고 할때 공적부조로서의 의료보호제도는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 기본권리이자 국가의 의무인 것이다.

따라서 국민의 권리이자 국가의 의무인 의료권의 보장으로서의 의료보호제도가 일부 본인부담금을 허용하는 사회보험으로서의 의료보험제도와 중첩되고 있다는 것은 그나마 대상자선정의 임의성과 행정편의주의로 대상이 국한된 절대적 빈곤층에게는 건강권을 포기하라는 의미와 같다고 얘기할 수 있는 것이다.

앞장에서도 밝혔듯이 우리나라의 생활보호대상자와 의료부조자 선정기준은 절대적 빈곤수준이하의 사람들로 구성되어 있는 것이 특징이라고 볼 수 있는데 이들에게 일정액의 본인부담금을 지운다는 것은 공적부조로서의 의료보호제도의 의미가 사라진다는 것을 의미한다.

25) 국가유공자는 빈곤계층이 아니며 국가를 위해 헌신한 사람들이므로 이들을 생활보호자와 묶어 취급하는 것은 온당치 못하며 이들에 대한 처우는 다른 법률로써 지원하는 것이 타당하다고 보겠다.

현재 우리나라 빈곤가구가 빈곤하게 되는 원인중 질병에 의해 빈곤하게 되었다고 응답한 대상자가 상당히 많음을 생각할때²⁶⁾ 질병에 대한 국가의 보호는 빈곤을 예방하는 하나의 방책이라고 생각된다.

한편 한국보건사회연구원의 연구에 의하면 저소득층이 원하는 생활비 항목에 대한 국가지원의 우선순위중 보건의료비가 가장 높게 나타나고 있으며, 의사의 치료를 받지 못하였거나 중도에 치료를 포기한 이유로 경제적 어려움이 가장 높게 나타나고 있다.²⁷⁾ 이는 의료보장이 국민생활에 있어서 얼마나 중요한 위치를 점하고 있는가를 간접적으로 시사하는 것으로서, 국가의 의료정책이 빈곤의 세습화나 빈곤으로 부터의 탈피를 어느정도 완화시킬 수 있다는 것을 간접적으로 시사한다고 할 수 있겠다.

<표 3.5> 생활곤란의 원인

	거택 보호	자활 보호	의료 부조	기타 저소득층	전체
고정수입이 없어서	69.0	56.1	55.5	44.4	51.7
병, 사고당해	17.2	17.4	15.9	6.6	12.2
적당 댓가 못받음	2.5	4.4	8.9	17.3	10.8
학비부담	3.4	8.0	8.3	9.2	8.2
부양가족이 많아	0.5	5.1	3.6	4.5	4.3
사업실패	1.0	2.4	2.1	5.9	3.8
정부정책 잘못	0.5	2.4	2.9	5.0	3.5
기 타	5.9	4.3	2.9	7.1	5.5

자료: 전병제외, 「서울시 저소득층 실태파악과 대책수립연구」, 1989, p.123.

1.3 국민연금제도

국민연금은 앞서서도 언급했듯이 소득보장정책으로서 그 목적과 원리에 타당한 내용과 민주적 운영과정을 통해 분배의 불균형을 완화 제거시키는

26) 한국사회복지연구소, 「서울시 저소득시민의 생활실태조사」, 서울시, 1979.(이 조사에서는 17.4%로 가장 높은 원인임).

27) 박순일, 「저소득층의 사회복지요구분석」, 한국보건사회연구원, 1991, p.123, p.265 참조.

사회보장제도의 하나이다. 즉 사회보험제도인 국민연금은 갑작스런 세대주의 사망이나 질병 등으로 생계가 어렵게 되었을 때 그리고 은퇴후의 노후 생활을 보장해줌으로써 국민생활의 안정과 국민복지향상에 기여할 수 있는 사회보장제도로서의 기능을 가지고 있다. 우리나라에서 국민복지연금법이 제정된 것은 1973년 이었는데 세계적인 석유파동 등의 사회경제적 상황과 행정관료들의 복지정책수립을 위한 정책의지의 부족, 경제성장 우선주위와 소극적이고 자유방임적인 복지관 등이 이 법의 시행에 불리하게 작용함으로써 1974년 1월부터 실시될 예정이었던 동법은 국민생활안정에 관한 대통령 긴급조치 제3호에 의하여 그 시행이 1년간 보류되었으며 1975년 12월 31일 2차개정에서 그 실시가 무기한 연기되었다. 그후 1980년대 중반이후 근로자들의 체계적인 소득보장제도에 대한 욕구와 복지국가건설이라는 정부의 노력과 맞물려 1986년 12월 국민연금법으로 개정되어 1987년 8월 동법시행령이 마련되고 1988년 1월 1일부터 그 시행에 들어 갔다.

현재 시행되고 있는 국민연금법을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 적용범위: 가입자의 유형은 사업장가입자, 지역가입자, 임의계속 가입자로 구분되며 사업장 가입자는 10인 이상 사업장의 근로자를 당연적용가입자로²⁸⁾ 그 이하는 임의가입자로 하고, 지역가입자는 농어민과 자영자를, 임의계속가입자는 60세에 달한 후 노령 연금수급요건 20년을 채우기 위하여 계속 가입하고 있는자를 말한다.

(나) 적용방법: 10인 이상 사업장의 근로자는 강제적용하고 10인미만의 사업장 근로자와 농·어민 및 자영자 등은 희망에 의하여 가입하는 임의적용방식에 의하고 있다.

(다) 기본연금액 산정공식

$$2.4(A+B)(1+0.05n)$$

2.4: 가입기간이 240개월일 때의 급여수준을 결정하는 비례상수

28) 1992년부터 5인 이상 사업장으로 확대 실시한다.

A(균등부분): 연금 지급 전년도에 사업장가입자 전원의 평균보수월액

B(소득비례부분): 가입자 개인의 가입기간중의 표준보수월액의 평균액

n: 20년 초과 가입년수

(라) 국민연금가입자현황: 1991년 현재 10이상 사업장가입자를 포함한 가입자 현황은 465만명으로 72,511개의 사업장이 가입되어 있으며, 임의가입이나 지역가입은 극히 저조한 실정이다. 현재 임의가입자는 44천명, 이중 지역가입자는 8천명, 임의계속가입자는 3천명 수준이다.²⁹⁾

(마) 재원조달: 국민연금의 재원은 각출과 국고부담(관리운영비의 전부 또는 일부)에 의해 충당되며, 각출료부담은 현재 3.0%이나, '93년부터는 6.0%, 98년 이후는 9.0%가 되도록 예정되어 있다. 또한 국민연금으로 조성된 기금은 운용계획에 따라 공공부문, 금융부문 및 사회복지부문에 투자되고 있다.³⁰⁾

(1) 보편성 원칙에서 나타나는 문제점

현행 국민연금은 비교적 안정적인 소득을 보장받고 있는 10인 이상 사업장의 상시근로자를 대상으로 하고 있어, 1992년 부터 5인 이상 사업장으로 확대된다하더라도 상대적으로 소득보장제도가 긴요할 것으로 예상되는 농어민이나 도시 자영업자에게도 점차 확대되어야 한다. 한편 현행제도가 소득비례연금제도로 구성되어 있기 때문에 적용에서 제외된 현세대 노인, 무직자, 저소득층은 참가할 수가 없다. 이런 측면에서 보면 보편성을 결여하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 적절성원칙의 부족

현행 국민연금제도하에서 표준보수월액이 낮은 저소득층의 경우에는 연금수급액이 최저생활을 유지할 수 있는 기본적 생계비 수준에도 못미칠 가능성이 있다. 따라서 대부분의 선진복지국가의 연금제도처럼 최저생활

29) 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 1991.

30) 보건과 사회연구회, 「1980년대 한국사회보장정책의 성격」, 풀빛, 1989, p.145.

수준의 급여가 보장될 것으로 사료된다.³¹⁾ 한편 현행 국민연금은 산정공식상의 균등부분(A)으로 인해 소득재분배효과가 있으나 중하위부분의 소득에 집중되어 있으며 저소득층의 소득보장은 낮게 이루어지고 있음을 알 수 있다.³²⁾

(3) 연금기금의 재정안정문제

현행 국민연금제도의 장기재정추계에 위하면 2028년부터 당기순이익이 적자로 돌아서 2039년경에는 적립기금이 고갈되게 된다. 현재와 같이 적립기금의 투자배분을 금융 대 재특부분을 50 : 50으로 지속해 나간다면 국민연금재정은 머지 않아 큰 부담을 안게될 것이다.

<표 3.6> 국민연금 기금운영 현황

(단위: 백만원)

구분	조성	지출	운용		
			계	공공부문	금융부문
88	528,221	301	527,920	288,017	239,903
89	712,013	6,675	705,338	339,783	365,555
90	1,019,279	53,845	965,434	390,000	575,434
계	2,259,513	60,821	2,198,692	1,017,800	1,180,892

자료: 보건사회부, 「주요업무자료」, 1991. 4.

31) 한국보건사회연구원, 「국민연금 확대와 재정전망」, 1990.

32) 4장 1절 국민연금의 소득재분배 효과분석 참조

<표 3.7> 국민연금 장기재정추계 재정수지표

(단위: 억원, 1988년 불변가격)

연도	적립기금	총수입	총지출	수지차	각출수입	이자수입
1988	5,279	5,282	3	5,279	5,069	213
1989	11,525	6,654	57	6,597	5,868	786
1990	21,987	10,193	535	8,530	8,340	1,849
1991	33,275	12,795	1,507	11,288	9,848	2,943
1995	109,163	34,243	4,789	29,454	22,983	9,574
2005	309,720	80,767	18,780	61,987	52,122	28,645
2005	606,248	120,822	27,998	92,824	66,700	54,122
2010	1,041,983	177,532	44,746	132,787	82,101	95,122
2015	1,550,191	234,343	82,717	151,627	101,293	133,051
2020	1,982,248	297,460	164,868	132,592	121,103	176,357
2024	2,078,745	311,152	249,183	51,969	135,311	175,841
2025	2,065,980	315,261	267,480	47,781	138,742	176,518
2028	1,938,188	320,290	322,474	-2,183	148,161	172,129
2030	1,757,121	314,983	362,459	-47,476	154,692	160,291
2035	925,488	261,631	439,847	-178,216	175,648	85,983
2039	-72,314	212,271	479,581	-267,310	193,365	18,906
2040	-352,788	205,726	487,964	-282,238	198,001	7,724
2045	-1,709,509	224,722	517,741	-293,019	224,722	0
2050	-2,857,584	253,624	529,936	-276,312	253,624	0

(4) 표준보수월액의 문제점

현행 국민연금제도상의 표준보수월액은 53등급으로 구분되어 있는데, 91년 최저임금 수준인³³⁾ 16만원(10등급)이하인 가입자는 전체 가입자 약 460만명의 1.28%를 차지하고 있으며, 최고 등급인 200만원(53등급)이상은 1.06%를 차지하고 있다.³⁴⁾ 이와같이 저소득 등급의 세분화는 저소득층의 사회보장지출부담을 상대적으로 무겁게 하고 있다. 따라서 소득재분배 차원에서 최고 등급을 상향 조정함으로써—고소득자의 표준보수월액의 세분화—각출료 납입시점부터 가입자간의 형평성을 유지할 수 있는 방법을 고려해야 할 것이다.

1.4 의료보험제도

우리나라의 의료보험법은 1962년 3월 20일 사회보장제도심의위원회 의료보험법이 국민건강조사를 실시하고 외국제도를 검토하여 만든 의료보험법초안을 들 수 있다. 이 안은 1963년 12월 16일 의료보험법으로 제정되었다. 이어서 1977년 1월 생활보호자를 대상으로 의료보호사업을 실시하였으며, 그해 7월 500인 이상 사업장의 노동자에게 의료보험을 실시하고 1979년 1월 공무원 및 사립학교 교직원의료보험을 실시하였으며 1979년 3월 300인 이상의 사업장으로 확대하게 되었다.

1981년에는 당연적용 대상자가 16인 이상 사업장까지 확대되었으며, 80년대 후반에는 경제적 호황과 의료복지수요의 증가로 1988년 1월 농어촌 지역, 1988년 7월 5인 이상 사업장, 1989년 7월 도시지역 의료보험이 실시됨으로써 역사적인 「전국민 의료보험」시대를 맞이하게 되었다.

우리나라의 의료보장은 91년 현재 93.3%가 의료보험의 혜택을 받고 있으며 나머지 6.7%는 의료보호의 혜택을 받고 있다. 현행 의료보험의 관리체계는 소득형태, 소득과약률, 의료이용률 등이 유사한 집단별로 보험자를 구성하여 자치운영하도록하는 다보험자방식을 채택하고 있으며, 의료보험

33) 공익위원회가 산출한 최저임금액의 증재액은 166천원이다.

34) 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 1990.

의 적용현황은 다음 <표 3.8>과 같다.

<표 3.8> 의료보험 적용현황

(단위: 천명)

구 분	91년	비 고
총적용대상 (인구대비)	43,207 (100%)	
*의료보험	40,328 (93.3%)	
직 장	15,834	154개 조합
지 역	19,601	266개 조합(도시 129, 농어촌 137)
공무원등	4,893	공·교의료보험관리공단

자료: 보건사회부, 「주요업무자료」, 1991. 4.

의료보험의 재원조달을 보면 공교의료보험의 경우 가입자가 2.3%의 보험료를, 정부와 학교가 사용자가 되어 나머지 2.3%의 사용자 부담분을 내고 있다. 직장의료보험의 경우 사용자와 근로자가 3-8%의 범위내에서 각각 50%의 보험료를 부담하고, 지역의료보험의 경우에는 정부가 보험재정(보험급여 및 행정비용)의 50%를 보조해 주고 있는 실정이다.

<표 3.9> 의료보험의 재원조달

구 분	직장근로자	공무원·교직원	농어민·도시지역자
보 험 료	· 봉급의 3-8%범위내 에서 조합이 자율결정 · 사용자와 근로자가 각 50%씩 부담	· 봉급의 4.6% · 정부와 공무 원, 교직원이 50%씩 부담	· 소득, 재산, 가 구원수 등을 기준으로한 등 급별 정액
국고부담	없 음	없 음	보험재정의 50%

자료: 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.203.

다음으로 의료보험의 문제점을 살펴보자.

(가) 재정운영: 현재 의료보험은 지역의보, 직장의보, 공교의보 등

각조합별로 유지되고 있는 재정의 독립채산제 형식을 띠고 있다. 지역의료보험의 경우, 본인부담금이 계속 상승하고 있는데, 이와같은 이유는 비교적 소득수준이 안정적인 젊은 시절에는 의료보험료를 직장 또는 공교의보에 납입하다가 노년기에 이르면 지역의료로 이동하여 급여를 받게되는 기현상을 초래하고 있기 때문인 것으로 보인다. 다시말하면, 지역의료보험은 노년층을 중심으로한 도시영세민, 농어촌 주민, 영세자영업자 등으로 의료보장수혜가 절실히 필요로하는 사람들이 모여있는 조합으로 그 지출이 수입보다 많아 재정적자를 나타내고 있는 경향을 보이고 있다.

(나) 기여제도: 공교와 직장의료보험이 월소득에 대하여 보험료를 내고 있는데 반하여 지역의료보험의 기여제도는 능력비례보험료와 기본보험료로 구성되어 있다. 그러나 소득과 재산에 부과되는 능력비례보험료 보다는 가족수와 세대에 부과되는 기본보험료의 비율이 더높게 나타나고 있다.

<표 3.10>에서 보면 약 6:4의 비율로 기본보험료의 비중이 더 높게 나타나고 있는데 이는 직장 혹은 공교의료보험과 비교해 볼때 형평에 어긋난다. 즉 직장과 공교는 보험료가 월소득에만 부과되는데 반해 지역의료보험은 단지 소득과이익이 곤란하다는 이유만으로 세대와 가족수에 보험료를 부과하고 있는 것이다. 따라서 지역의료보험의 기여제도에 있어서 기본보험료의 비중을 줄이고 소득과 재산에 더 많은 보험료를 부과하는 것이 올바른 것이라 할 수 있겠다. 따라서 지역의료보험의 기여제도에 있어서 기본보험료의 비중을 줄이고 소득과 재산에 더 많은 보험료를 부과하는 것이 올바른 것이다.

(다) 급여제도: 현재 급여에서 제외되고 있는 CT촬영, 초음파, 식대, 특진료 등 비급여부분을 급여항목에 포함시켜야한다. 또한 진료일수 180일 제한이 만성질환자의 경우 의료비의 상승을 초래하므로 만성질환자에게는 진료제한을 적용하지 말아야 하겠다. 이러한 제한적인 급여가 실질적인 본인부담금을 늘여 저소득층에 불리한 의료비부담이 되고 있다.

(라) 본인부담금: 현행 의료보험의 실질적인 본인부담금은 약 40-

60%에 이르고 있어 의료이용에 장벽이 되고 있다.³⁵⁾

<표 3.10> 지역의료보험 보험료 부과액 분포

(단위: 백만원, %)

구 분		능력비례보험료				기본보험료		
		소계	소득	재산	기타자산	소계	세대당	피보험자당
도 시	부과액	13,850	8,281	5,100	469	16,611	4,898	11,713
	구성비	45.5	27.2	16.7	1.7	54.5	16.1	28.4
농 어 촌	부과액	4,006	1,887	1,792	327	5,749	1,609	4,140
	구성비	41.1	19.3	18.4	3.4	58.9	16.5	42.4

자료: 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990.

2. 소득보장제도의 평가

2.1 사회보장예산의 평가

1991년도 정부의 일반회계예산은 약 27조원으로 그중 사회개발비는 11.01%인 2조 9,697억원이다.³⁶⁾ <표 3.11>과 <표 3.12>를 보면 사회개발비중 사회보장예산은 1조 8,833억원으로 정부예산의 6.98%를 차지하며 GNP대비 0.98%수준이다. 또한 사회복지의 90년도 일반회계예산은 약 1조 1,518억원(추경예산 포함)이었으며, 91년도 일반회계예산은 약 18.6%인상된 1조 3,659억원으로 전년도 소비자물가상승률 8.6%³⁷⁾을 감안하면 실질적으로 10%가 증가한 수준이다.

35) 3장 3절 및 5장을 참조

36) 1991년부터 교육비(5조 1,619억원, 정부예산의 19.1%)가 사회개발비에서 제외되었다.

37) 한국은행, 「물가통계」 1991, p.158.

<표 3.11> 정부예산과 보건사회부 예산비교

(단위: 백만원)

구 분	1990 ¹⁾	1991
정 부(A)	27,455,733	26,979,748
사회개발비(B)	7,345,261	2,969,683 ²⁾
B/A	(26.75%)	(11.01%)
사회보장비(C)	1,498,834	1,883,298
C/A	(5.46%)	(6.98%)
보건사회부(D)	1,151,823	1,365,881
D/B	(15.68%)	(45.99%)
D/A	(4.20%)	(5.06%)

주1) 1990년도 예산은 추경예산 포함

주2) 1991년부터 교육비가 사회개발예산에서 제외됨.

자료: 보건사회부, 「주요업무자료」, 1991.

위에서 나타난 바와같이 '91년 보건사회부예산은 정부예산의 5.06%, 사회개발비의 46.0%에 그치고 있는 실정이며, 사회보장사업비의 각 부분별 예산항목은 <표 3.13>과 같다.

<표 3.12> 사회개발비 세출예산

(단위: 백만원)

구 분	91	정부예산대비 비율(%)
사회개발	2,969,683	11.0
체육및문화	156,042	0.57
인력개발 및 인구대책	98,443	0.36
보건 및 생활환경개선	424,748	1.57
사회보장	1,883,298	6.98
① 의료보험 및 보호	757,657	2.80
② 보 호	529,552	1.96
③ 근로자복지	48,680	0.18
④ 기타 사회복지	525,241	0.94
⑤ 국민연금	22,168	0.08
주택 및 지역사회개발	407,152	1.50

자료: 경제기획원, 「예산관계참고자료」, 1991.

<표 3.13> 사회보장 사업비

(단위: 백만원)

구 분	90	91	증감(%)	실질증감(%) ¹⁾
의 료 보 험	445,758	575,215	29.0	20.4
의 료 보 호	151,285	172,980	14.3	5.7
생 활 보 호	235,103	250,643	6.6	-2
국 민 연 금	20,250	21,677	7.1	-1.5
사회복지서비스	119,640	146,049	22.1	13.5
계	972,036	1,166,564	20.0	11.4

주1) 실질증감은 90년도 소비자 물가상승률 8.6%을 고려한 수치임.

자료: 경제기획원, 「예산개요」, 1991, pp.140-156.

한편 1991년 생활보호예산은 총 3,464억원으로 국고 2,782억원과 지방비 682억원으로 구성되어 있으며, 그중 거택·시설보호예산이 1,843억원으로 53.2%를 차지하고 있다.

<표 3.14> 91년 생활보호예산

(단위: 백만원)

구 분	계	국 고	지방비
생활보호 소계	346,386	278,201	68,185
거택보호	146,660	114,810	31,850
시설보호	37,694	28,758	8,936
학비지원	100,042	74,865	25,177
직업훈련	15,260	15,260	-
취로사업	10,002	10,002	-
생업자금 ¹⁾	28,000	28,000	-
복지전문요원	8,728	6,506	2,222

주1) 생업자금은 보건사회부 예산이 아닌 재정투융자 특별회계에서 지출되기 때문에 예산에서 약간의 차이가 있음.

자료: 보건사회부, 「'91 주요업무자료」, 1991. 4

2.2 최저생계비와의 비교

사회보장제도 중 공적부조는 국민의 최저한의 생활 즉 최저한의 요구가 충족되는 정도여야 하며(최저생활보장의 원리), 여기서 최저한의 요구란 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 수준이라는 것(생활보호법 제5조)은 이미 앞장에서 살펴보았다.

현행 생활보호제도는 생활보호법의 범규정(제5조)상에 명시되어 있는바와 같이 절대적 빈곤층에게 건강하고 문화적인 생활을 보장하고 있지 못하고 있다.

현재 정부가 공인하는 공식적인 빈곤선은 법정생활보호대상자 선정기준을 들 수 있는데 이 선정기준은 절대빈곤개념에 의한 “생존에 필요한 최저소득의 보장”에 못미치는 소득으로 책정되어 있다. 이는 정부가 선정기준으로 책정한 생활보호대상자 선정기준이 너무 낮게 책정되어 있기 때문이다.

최저생계비 선정에 있어 현재 정부가 공인하고 있는 공식적인 책정기준인 생활보호대상자 선정기준과 한국보건사회연구원에서 계측한 최저생계비, 그리고 도시근로자 1인당 월평균 소비지출, 그리고 최저임금액을 비교해 보면 <표 3.15>과 같다.

<표 3.15> 선정기준, 소득 및 지출비교('90)

구	분	금	액
생활보호대상자 선정기준		48천원	
보사연의 최저생계비		대도시 1인가구: 132천원	
최저임금액			166천원
도시근로자 월평균 소비지출			165천원

자료: 경제기획원, 「경제백서」, 1990. 「도시가계연보」, 1991.

한국보건사회연구원, 「최저생계비 계측조사연구」, 1990.

위에서 보는바와 같이 현재의 생활보호대상자 선정기준이 현실적으로 너무 낮게 책정되어 있음을 알 수 있다. 이는 정부가 생활보호법의 규정에

의거 매년 9월에 전국적으로 저소득층에 대한 일제조사를 실시하여 그해의 경제성장을, 일반물가수준, 가계비지출상승률 그리고 관계 연구기관의 연구조사등을 고려하여 생활보호대상자 선정기준을 결정하고 이 기준에 미달하는 자를 생활보호대상자로 책정하여 지원을 하고 있다고 하지만³⁸⁾ 정부가 미리 예산의 범위내에서 선정기준을 결정하고 그 이하인 자를 생활보호대상자로 책정하고 있기 때문에 선정기준 자체가 낮게 책정되어 월소득 48천원이상 ('90)이면서 최저생활을 영위할 수 없는 절대빈곤층이 줄어들지 않고 빈곤의 확대, 심화를 재생산해 내고 있는 것이다.

2.3 수혜비 비율

사회개발비에서 차지하는 사회보장금액인 1조 8,834억원을 국민 1인당 사회보장수혜액으로 계산해 보면 우리나라 국민의 1인당 사회복지 수혜액

<표 3.16> 국민 1인당 사회복지비 수혜율 비교

(단위: \$)

국 가*	1인당 복지비	국 가**	1인당 복지비
오스트리아	2,226	브라질	536.98
덴마크	3,192	우루과이	180.05
프랑스	2,853	아르헨티나	73.08
서독	2,587	가봉	85.54
스위스	2,488	포르투갈	172.38
스웨덴	3,949	그리스	586.68
영국	1,574	파나마	215.8
미국	2,205	한국***	60

자료: * 1987년 기준, ILO, 「The Cost of Social Security」, 1988.

IMF, 「International Finance Statistics」, 1989.

** 1986년 기준, *** 1991년 기준.

은 43,588원이다.(91년도 기준) 이것을 \$로 계산해 보면 \$60(730원 기준)로서 다른 나라들과 비교해 보면 우리나라 사회복지 수혜액이 턱없이

38) 보건사회부, 「보건사회백서」 1990, p.186.

적다는 것을 알 수 있다.

공적부조제도는 복지사회와 복지국가의 건설에 가장 기초가 되는 시민적 권리로서의 복지제도이며, 빈곤에 대한 국가의 법적 대책이라는 측면에서 국민화합과 연대성을 확보하기 위한 제도적 대책이라 할 수 있다.

현행 생활보호제도는 오랜 기간을 두고 발전해 왔으며 매년 제도적 개선을 해나가고 있지만 위에서 나타나고 있는 바와 같은 여러가지 문제점을 내포하고 있다. 이는 현행 생활보호제도가 아직 확고하게 정착되어 있지 못함을 의미한다.

91년도 생활보호제도의 예산은 지방비, 특별회계예산을 포함해서 346,386백만원인데 이금액을 91년도 생활보호대상자 2,256천명으로 나누어 보면 1인당 생활보호대상자는 연간 153,540원정도의 금액을 정부로부터 지원받으며, 월별로는 12,796원을 지원받는다. 이 수혜액에 생보자의 선정소득을 합쳐보면 거택, 시설, 자활보호자 모두 월 소득이 100,000만원을 넘지 않음을 알 수 있는데 이는 생보자가 국가로부터 지원을 받아도 그 지원이 너무 낮아서 최저생활을 영위할 수 없을 뿐아니라 계속적인 빈곤의 악순환에서 벗어나지 못하게 되는 것이다.

또 자활가능한 자활보호자에게 지원하는 자활보호중 생업자금융자는 89년에 총 자활보호대상세대 461,000세대중에 9,322세대에게만 지원을 함으로써 지원율이 2.02%에 머물고 있으며 생업자금이 시행된 82년부터 누적계산해보면 총혜택을 받는 세대가 9,322세대로서 총 자활보호대상자의 8.32%에 지나지 않음을 알 수 있다. 지원금액이 너무 낮다는 현실적인 고령을 접어 두고라도 지원대상이 이처럼 극히 일부에게만 지원된다는 것은 자활보호로서의 기능을 이미 상실했다고 보아도 무방할 것이다.

한편 자활보호중에서 생보자가 절대빈곤을 탈피할 수 있는 가장 현실적인 역할을 할수있는 직업훈련제도는 자활보호대상자중 직업훈련가능한 인원이 한세대에 1명이라고 보았을때 89년에 16,628명으로써 총자활보호세대의 3.61%에 지나지 않는다. 이를 직업훈련이 실시된 81년서부터 누적계산해 보아도 51,000명으로써 11.06%에 지나지 않는다.

3. 의료보장제도의 평가

3.1 예산의 평가

의료보호제도의 정부예산을 살펴보면 <표 3.18>과 같이 1991년도 예산이 전년도에 비해 14.3%가 증가하였다. 의료보험예산도 지역의료보험의 재정악화로 전년대비 29%가 올랐다.

그러나 <표 3.19>에서 볼 수 있는 바와 같이 정부는 지역의료보험급여비로서 4,120억정도를 지출하고 있는데 이 액수는 지역의보대상자(19,601천명) 1인당 연 21,029원, 그리고 월별 1,752원의 재정적 지원을 담보해주는 것으로써 지역의보대상자 월 보험료기여금인 7,518원(89년 12월 기준, 농어촌 도시 평균액수임)의 약 23% 수준이다.

<표 3.17> 의료보호예산

(단위: 백만원)

구 분	90	91	증 감
계	151,285	172,980	21,695(14.3%)
진료비	151,274	172,955	
행정비용	11	25	

자료: 보건사회부, 「91주요업무자료」, 1991.

<표 3.18> 정부의 의료보험예산

(단위: 백만원)

구 분	90	91
계	446,223	575,756
지역의료보험	364,742	485,890
- 보험급여비	304,910	412,191
- 관리운영비	59,832	73,699
공공의료보험 정부부담	70,797	89,112
직종외보조합대불진료비	10,000	
행정비	684	754

자료: 보건사회부, 「91주요업무자료」, 1991.

3.2 본인부담비

의료보험에서 본인부담금의 비율이 높은 이유는 본인부담금이 병원이나 의원의 남용을 막는다는 취지에서 만들어 졌으나 우리나라에서는 조합의 재정적자를 막기위한 수단으로 이용되는 경우도 있다.

질병에 대한 국가의 보장은 노동력재생산의 측면에서 또는 빈곤의 확대, 심화를 완화시키고 국민생활의 안정을 가져다준다는 측면에서 복지국가의 가장 중요한 제도임은 두 말할 필요도 없다. 따라서 병원이나 의원의 이용 회수 때문에 과도한 본인부담을 지운다는 것은 오히려 저소득층에게 의료에서의 소외를 가져다 줌은 물론이요, 국민생활의 안정에도 바람직하지 못하다.

여기서는 현행 제도중 본인부담금이 문제가 되고 있는 의료보험의 본인부담금과 제도의 원리상 본인부담금이 없이 국가가 질병에 대한 치료를 보장해야 하는 공적부조제도중 의료보호제도의 본인부담금을 살펴보기로 한다.

<표 3.19>에 요약된 것처럼 의료보험가입자의 본인부담금은 입원의 경우 총 진료비의 20%(진료권을 무시할 경우 55%까지 부담)를 본인이 부담하며 외래의 경우는 진료비가 1만원을 넘지 않을 경우 2,300원이고 넘을 경우는 진료비의 30%를 부담하고 있다. 그 실질적인 부담은 명목부담(<표 3.19> <표 3.20>참조)보다 높아서 의료보험혜택을 받지 못하는 부분을 합한 의료비는 50%를 넘고 있다.

<표 3.19> 의료보험의 본인부담금

		의 원	병 원	종합병원
외래	만원이하	2,300원	진찰료+진료비 의 40%	진찰비+진료비 의 55%
	만원이상	진료비의 30%		
입원		진료비의 20% 동일		

자료: 보건사회부, 「'91주요업무자료」, 1991.

<표 3.20> 연간 1인당 본인부담액

(89년, 단위: 억원)

	진료비	부담금	부담비율
계	49,826	17,432	35%
입원	17,593	3,518	20%
외래	32,233	13,914	43%

자료: 의료보험 연합회, 의료보험통계자료집, 1990. pp.112-116.

위 표에서 볼 수 있는 바와 같이 현행 의료보험제도의 본인부담금은 외래의 경우 40%를 상회하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 소득계층별 본인부담금을 살펴 보면 다음과 같다. <표 3.21>의 A/C는 피보험자 1인당 월평균 본인부담금을 평균보수월액으로 나누어 본 것인데 IV계층에 속하는 즉 높은 소득을 받는 사람들은 자기소득의 0.82%를 본인부담금으로 내고있지만, I 계층에 속하는 저소득층은 자기소득의 2.79%를 본인부담금으로 지출하고 있다. 즉 저소득층의 부담이 상대적으로 과중함을 볼 수 있는 것이다. 또 B/C는 진료행위가 발생한 이후 개인이 직접 지불한 건당 본인부담금을 평균보수월액으로 나눠본 것으로서 I 계층은 5.7%나 차지하나 IV계층은 0.57%에 불과하다. 더욱 심각한 것은 입원의 경우로 건당 본인일부 부담액의 소득에 대한 비율이 IV계층의 경우 4.77%에 불과하나 I 계층은 56.26%에 달하고 있어 저소득 근로자소득의 50%이상을 지불하게 되어 저소득층의 가계에 심각한 영향을 미치고 있다.

<표 3.21> 소득계층별 본인부담수준(제1지구 조합 사례) (단위: 원, %)

소득계층	피보험자 1인당* 월평균본인부담액(A)	건당 본인 부담액(B)*	평균표준** 보수월액(C)	A/C(%)	B/C(%)
	합계 3,756	7,671	134,700	2.79	5.70
I	입원 562	75,777		0.42	56.26
	외래 3,194	6,624		2.37	4.92
	합계 4,209	8,641	228,000	1.85	3.79
II	입원 997	107,167		0.44	47.00
	외래 3,212	6,723		1.41	2.95
	합계 8,849	7,620	534,000	1.66	1.43
III	입원 1,625	72,532		0.30	13.58
	외래 7,224	6,343		1.35	1.19
	합계 11,718	8,093	1,430,000	0.82	0.57
IV	입원 1,889	68,150		0.13	5.77
	외래 9,828	6,920		0.69	0.48

1) *1988년도 수치임, ** 1989. 6월말 수치임

2) 소득계층 I은 1-10등급, II는 11-20등급, III은 21-45등급, IV는 46-53등급을 의미함. 등급이 낮을수록 저소득층임.

자료: 인구보건연구원, 「의료보험본인부담제에 관한 연구」, 1989, p. 143.

第 4 章 所得保障制度의 所得再分配效果

1. 社會保險과 所得分配

사회보장정책으로서의 사회보험은 대개 年金, 醫療保險, 失業保險을 포함한다. 이 사회보험의 효과에 대해 논하기 전에 우리는 먼저 이러한 보험을 民間부문에 맡기지 않고 구태여 國家가 개입하여 제공할 필요가 있는가에 대해 물을 필요가 있다. 국가가 개입하는 사회보험의 필요성은 대체로 效率性和 衡平性의 두가지 이유에서 논의된다. 그러나 효율성의 측면에서의 사회보험의 필요성은 논란의 여지가 없이 받아들여지는 반면에 형평성 측면에서의 사회보험의 필요성은 다소 논란의 여지가 있다.

우선 社會保險이 效率的이라는 주장은 다음과 같이 전개된다. 사람들이 危險回避의인 한 장애에 대한 소득의 불확실성이 있을 경우 保險料(premium)를 지불하고 확실하고 안정적인 소득을 보장받는 것이 더 높은 효용을 누리게 된다. 그래서 노년, 질병, 실업 등에 의한 소득의 불확실성을 방지하기 위해 사람들은 이러한 사건들에 대비해 보험에 가입하려고 한다. 그러나 이러한 사건에 대해 私的 保險市場이 존재하고 효율적이기 위해서는 完全하고 對稱的인 情報, 完全競爭 및 市場失敗의 不在 등 전제조건이 충족되어야 하는데, 이러한 사건들에 대해 보험시장에서는 逆選擇(adverse selection)³⁹⁾, 道德的 危害(moral hazard)⁴⁰⁾ 등으로 인한 불완전하고 비대칭적인 정보로 인해 효율적인 사적 보험시장이 존재하는 것이 불가능하다. 이 경우 위험의 pooling이 가능함으로써 그러한 비효율성을 제거할 수 있는 強制的 社會보험이 필요하게 되는 것이다.

이와 달리 사회보험이 衡平性을 위해, 즉 부자로 부터 가난한 사람에게

39) 보험가입자가 보험회사로부터 그가 높은 위험도를 가지고 있다는 사실을 숨길 수 있을 때 발생한다.

40) 보험가입자가 보험회사 몰래 피보험된 사건의 확률을 조작하는 것이 가능할 때 발생한다.

로의 소득의 재분배를 위해 필요하다는 이유는 論難의 여지가 있다. 이에 대한 전형적인 주장은 “가난한 자들은 사적보험에 들 여유가 없기에 국가가 보험을 제공하여야 한다”거나 “사적 보험은 부자로부터 가난한 자에게로 소득을 재분배할 수 없고 단지 ‘행운이 있는 자’로부터 ‘불운한 자’에게로 소득을 재분배할 뿐이므로 소득의 재분배를 위해서는 국가가 개입하여 보험을 제공하여야 한다”는 것이다. 그러나 이러한 재분배를 위해서는 사회보험보다는 직접적인 現金移轉을 통하는 것이 더 바람직스럽고 그렇게 재분배된 현금으로 사적보험을 구입하게하는 것이 보험의 원래 목적을 달성하게 할 수 있을 것이기에 소득재분배를 위한 사회보험의 필요성에 대한 전통적인 주장은 적절하지 않다는 주장도 강하다.⁴¹⁾ 실제로 사회보험의 소득재분배효과는, 사회보험이 보험금의 지급으로 그 보험에 기여한 사람이 그 기여사실에 準據하여 급여를 받기 때문에 저소득층이 일방적으로 급여를 받기만 하는 앞의 사회부조의 경우와 다르기에, 단정적으로 판단하기가 힘들다. 이 경우 사회보험이 소득재분배의 효과가 있느냐의 여부는 보험급여수급자의 보험에 대한 기여도(한계세율)의 누진 정도와 보험수혜의 누진 정도를 종합적으로 고려하여 판단할 수 있는 것이다. 흔히 이 제도는 그 소득 수준 이상에서는 보험료의 한계세율이 0이 되는 高所得限界(upper earning limit)의 존재와 소득과 연계된 급여로 인해 역진적일 수도 있는 것으로 주장되고 있기도 하다. 더우기 현재 우리나라의 연금제도와 같이 저소득층의 경우에 그 보험의 혜택이 전혀 주어지지 않는 경우 그 역진성의 가능성은 더욱 높은 것이다.⁴²⁾

다음에는 우리나라의 사회보험제도의 소득재분배효과에 대해 살펴보도록 하자. 현재 우리나라에서 활용되고 있는 사회보험제도는 국민의 일부 계층에 적용되고 있는 年金制度和 국민층을 제외하고 거의 모든 국민에게 적용되는 의료보험제도가 있는 반면에 실업보험제도는 아직 도입되지 않

41) Barr(1987) 8장 2절 참조.

42) 기초연금제도의 도입이 필요하다.

고 있다. 연금제도와 의료보험제도는 그 데이터의 결핍으로 인해 그 소득재분배효과를 實證적으로 분석한다는 것은 현재로서는 극히 어렵다. 예를 들어 의료보험의 경우 그 기여율과 수혜율에 대한 데이터의 획득이 어렵고, 연금제도의 경우 그 제도가 만기에 이르러 수혜자들이 본격적으로 그 혜택을 받으려면 아직 시일이 걸리기 때문에 실증적 분석에는 아직 여려가지로 어려움이 있다. 이러한 이유 때문에 다음에서는 사회보험의 소득재분배효과에 대해 다양한 가정을 전제로 그 이론적 분석을 전개해 보고자 한다.

2. 年金制度

2.1 理論的 分析

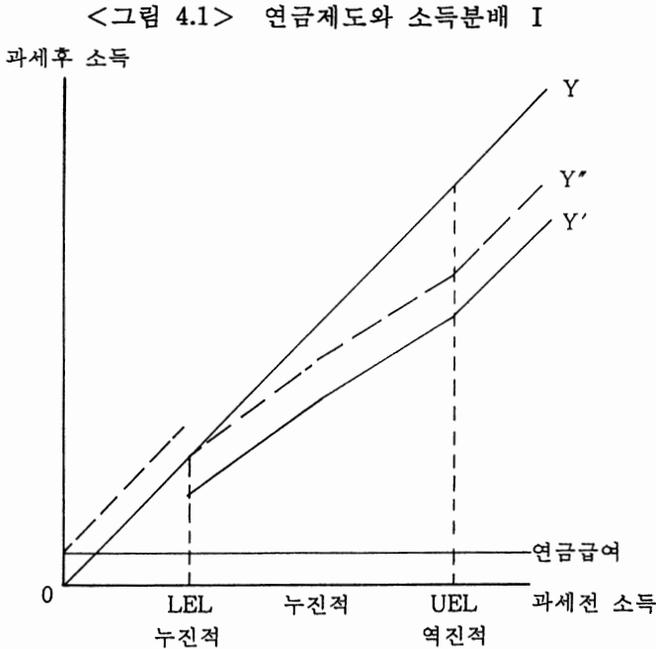
국민연금제도는 세가지 경로를 통해서 소득을 재분배할 수 있다. 하나는 젊은 세대로부터 늙은 세대로, 두번째는 남자로부터 여자로, 그리고 마지막으로 부유한자로부터 가난한 자이다. 여기서 우리가 관심을 가지는 것은 부유한자로부터 가난한 자에로의 소득재분배인데, 이것은 연금의 수혜가 기여보다 더 누진적일 때 가능하다. 예를 들어 모든 사람들이 그의 소득에 비례적으로 기여를 하고 누진적으로 연금을 지급받는 경우가 그것이다. 그러나 이 소득재분배의 정도 및 방향은 연금제도의 구체적 내용에 따라 얼마든지 변할 수 있음을 알 필요가 있다. 특히 수혜와 기여의 상대적 누진성에 따라, 그리고 그 소득수준 이하에서는 연금에 대한 기여가 면제되는 면세점 또는 低所得限界(lower earning limit)와 그 소득수준 이상에서는 연금에 대한 한계기여율이 0이 되는 고소득한계(upper earning limit)의 존재 여부에 따라 소득재분배 효과는 전혀 달라질 수 있는 것이다.⁴³⁾

이를 구체적으로 살펴보기 위해 다음에서 우리는 연금의 기여에 관해서

43) 표준보수월액으로 연금가입자의 소득등급을 매기는데, 75,000원 이하 소득자는 모두 70,000원 소득의 1등급으로 190만원 이상 소득자는 200만원 소득의 53등급으로 간주한다.

저소득한계와 고소득한계가 존재하고 그 둘 사이에서는 기여가 어느 정도 누진적으로 이루어지고 있다고 가정하자. 그리고 연금의 급여에 관해서는 다음의 세가지 경우를 상정해 보자: (1) 모든 국민에게 기여의 여부에 관계없이 기본연금을 지급하는 경우, (2) 기여자에게는 소득과 연계된 급여를 그리고 비기여자에게는 기본연금만을 지급하는 경우, 그리고 (3) 기여자에게는 소득과 연계된 급여를 지불하나 비기여자에게는 연금을 전혀 지불하지 않는 경우.

(1) 모든 국민에게 기본연금을 지급하는 경우.



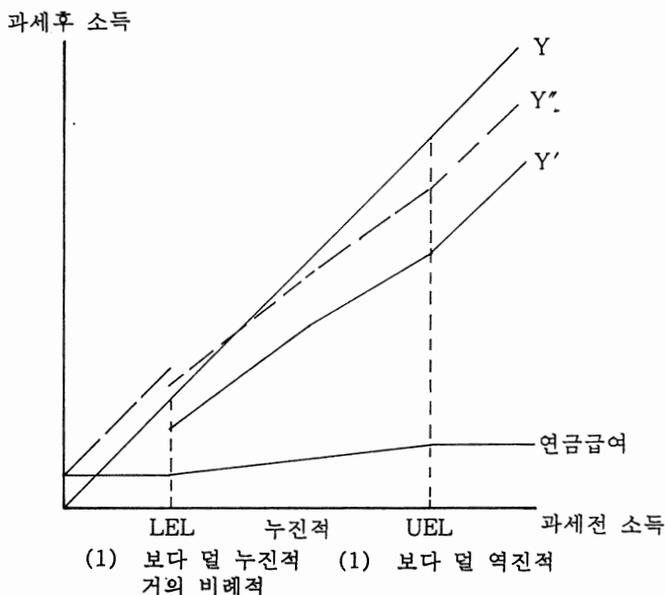
연금제도가 소득분배에 미치는 영향은 다음 그림에서 잘 나타나 있다. <그림 4.1>에서 수평축은 과세전 소득을 그리고 수직축은 과세후 소득을 나타내고 OY는 연금제도가 존재하지 않을 경우에 과세전 소득과 과세후 소득이 같은 경우를 나타내고, OY'와 OY''는 연금보험료기여후의 소득과 연금급여수혜후의 소득을 각각 나타낸다. LEL와 UEL는 각각 저소득한

계의 고소득한계를 표시한다.

이 경우는 저소득층에서 중산층으로 넘어오는 과정에서는 누진적인 효과가 있고 중산층 내에서는 누진적 효과가 있으나 중산층에서 고소득층으로 넘어오면서 역진적으로 작용한다. 대체적으로 중산층에 불리한 경우이고 전체적인 소득재분배 효과는 앞의 누진적 효과와 역진적 효과의 상대적 정도에 달려 있다.

(2) 기여자에게는 소득연계된 급여, 비기여자에게는 기본연금만을 지급하는 경우

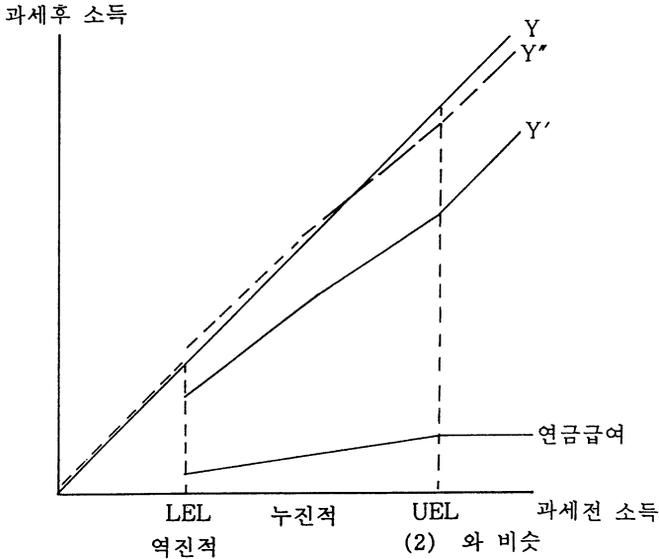
<그림 4.2> 연금제도와 소득분배 II



이 경우는 (1)의 경우에 비해서 저소득층으로부터 중산층으로 넘어오는 과정에서 덜 누진적이고, 중산층에서 고소득층으로 넘어오는 과정에선 더 역진적이다. 그리고 중산층 내에서는 누진적이다. 그래서 (1)의 경우보다 전반적으로 덜 누진적으로 나타난다.

(3) 기여자에게는 소득연계된 급여지불, 비기여자에게는 연금을 지불하지 않는 경우

<그림 4.3> 연금제도와 소득분배 III



이 경우는 저소득층에서 중산층으로 넘어 오는 과정은 분명히 역진적이고 중산층에서 고소득층으로 넘어오는 과정은 (2)의 경우와 비슷함으로써 세가지 경우 중에서 가장 역진적으로 나타난다. 이 경우도 중산층 내에서는 누진적이다.

우리나라의 현행 연금제도는 위의 세가지 경우 중 마지막의 경우에 해당되지만 연금의 급여가 상당히 누진적으로, 즉 소득이 증가할수록 한계급여율이 감소하도록 책정됨으로써 그 전체적인 효과를 단정하기가 어렵다.

2.2 實證的 分析

앞절에서 보았듯이 사회보험제도가 소득재분배에 미치는 효과를 분석하기 위해선 연금가입자들의 행태에 대한 정확한 서베이 및 분석, 그리고 개

별적 특성에 따른 기여율과 수혜율에 대한 자세한 데이터 등이 필수요건이다. 그러나 현재 한국에는 연금제도가 도입된 기간이 극히 짧고 또한 필요한 데이터가 개방되어 있지 않기에 분석에 많은 어려움이 따르고 그 분석이 여러가지 가정에 의존한 자의적인 것이 될 수 밖에 없는 문제점이 있다. 여기서는 국민연금제도에 대해서 그 소득재분배에 미치는 효과를 근사적인 방법으로 분석해 보기로 한다.

2.2.a 年金制度의 所得再分配效果

이 절에서는 한국의 현행 국민연금제도가 일용직 근로자와 실업자를 제외한 모든 국민에게 적용된다는 가정 하에 그 제도의 소득재분배효과를 나성린(1991)의 「조세/사회부조모형」을 이용하여 실증적으로 분석해 보고자 한다. 연금제도의 소득재분배 효과는 개별 연금가입자의 연금각출료액과 연금급여액의 차이에 의해 결정된다. 연금제도의 혜택을 받는 자와 못 받는 자의 상대적 소득격차도 이러한 효과에 영향을 미친다.

연금제도가 소득분배에 미치는 영향을 계산한다는 것은 매우 어려운 작업이다. 왜냐하면 개개인의 근무연수 및 수명 등에 의해 연금기여와 연금수혜의 정도가 개인마다 다를 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 연금제도의 소득재분배효과를 위한 바람직한 분석방법은 개인의 평생소득(life-cycle income)을 사용하는 것일 것이다. 그러나 이러한 접근방법은 복잡한 계산을 요하며 또한 개개인의 근무연수 및 수명등에 대한 여러가지 비현실적인 가정을 요하고 또한 시간적 제약을 가진다. 본 연구는 몇가지 단순한 가정을 함으로써 현재 한국의 국민연금제도의 소득재분배에 대한 대략적 효과를 분석해 보고자 한다. 이 분석의 결과는 물론 정확한 것은 아니지만 근사적인 것으로서 국민연금제도의 소득재분배효과에 대한 이론적 분석의 예측을 간단한 실증적인 방법을 통해 비교분석해 본다는 의미가 있을 것이다.

2.2.a.1 도시가계 데이터에 의한 분석

본 실증분석에서 사용하는 모형은 「조세/사회부조모형」이고 데이터는 도시가계의 마이크로 데이터이다. 이 모형의 소득분배분석은 1987년의 연간소득을 기준으로 하고 있기에 여기서도 연금제도로 인한 개인의 소득의 변화를 연간가치로 환산하는 것이 분석의 초점이 된다. 먼저 연금제도로 인한 개인의 순이익은 연금급여액과 연금각출액의 차이로 나타난다. 어떤 개인의 연금급여액이 각출액보다 크면 그는 연금제도로부터 이익을 받고 있으며, 그 반대의 경우는 소득의 손실을 보게 된다. 먼저 우리는 개인의 총평생연금각출액의 현재가치와 총평생연금급여액의 현재가치를 계산할 필요가 있다. 그 다음에 그 두 가치의 차액을 구하면, 그것이 바로 그 연금납부자가 연금제도로부터 평생동안 받는 순혜택의 현재가치가 된다. 그 다음에 이것으로부터 개인의 연간순혜택액을 계산하면 된다. 이를 위해 우리는 다음과 같은 단순화 가정을 한다 :

- 1) 일용직 근로자와 무직자를 제외한 모든 국민은 현행 국민연금제도의 가입자이다.
- 2) 인플레이션 부재 : 연간소득은 1987년도 수준에서 불변이다. 연간 연금각출액과 연간 연금급여액은 나이에 관계없이 불변이고 오직 1987년의 연간 소득수준에만 기초한다.
- 3) 이자율은 10%에서 불변이다.
- 4) 인구증가율과 인구구성 또한 불변이다.
- 5) 모든 사람의 수명은 같고 31세에 시작하여 65세때까지 35년간 연금각출료를 납부하고 65세에 은퇴하여 80세까지 15년 동안 연금혜택을 받는다.
- 6) 한 가구에서는 가장 한 사람만이 연금각출료를 납부하고, 성별에 따른 연금각출 및 수혜에 차별이 없다.

위의 가정이 의미하는 바는 모든 경제변수가 불변이기에 경제가 일종의 정상상태(steady state)에 놓여 있다는 것이다. 그리고 국민연금제도가 소득을 분배하는 경로 중에서 세대간의 소득분배, 남녀 간의 소득분배는 무

시하고 오직 고소득자로부터 저소득자어로의 소득분배만을 고려한다. 또한 모든 변수, 특히 연금기여액과 수혜액이 시간에 따라 불변이고 모든 사람의 수명이 같기에 소득분배의 기준을 평생소득으로 하든지 또는 연간소득으로 하든지 상관이 없게 된다.

이러한 가정 하에서 연금제도의 총평생각출액과 총평생급여액을 연금을 최초로 기여하기 시작하는 순간(31세)에서의 현재가치(present value)로 계산하면 다음과 같다. 여기서 Y 는 현재의 연간소득, r_c 는 연금각출료율이다. c 와 Yr_c 는 연간각출액, b 는 연간급여액이며, r 은 이자율이다.

$$\text{총평생각출액의 현재가치} : C = c \sum_{t=31}^{65} (1/(1+r)^{t-31}) \quad (1)$$

$$\text{총평생급여액의 현재가치} : B = b \sum_{t=1}^{15} (1/(1+r)^{65+t-31}) \quad (2)$$

따라서,

$$\text{평생순이익의 현재가치} : G = B - C. \quad (3)$$

이제 우리는 이 평생순이익으로부터 연간가치를 구할 필요가 있다. 이러한 순이익은 연금보험료를 납부하는 기간 동안(즉 31세에서 65세까지) 발생하고 또한 그 값이 그 기간동안 불변이라고 가정하면, 평생순이익(G)과 연간순이익(g) 사이에는 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$G = g \sum_{t=1}^{35} (1/(1+r)^{t-1}). \quad (4)$$

식(4)로부터의 g 의 값은 연금제도로 부터 연금납부자가 받는 연간(불변)순급여라고 볼 수 있다. 그래서 현재의 연간소득에 g 를 더하면 연금제도로 인한 매해 연금납부자의 소득변화를 알 수 있다.

마지막으로 데이터에 관해 언급하면, 이 분석에서 사용하는 연금의 각출액과 급여액은 현행(1991)제도의 것을 사용한다. 따라서 연금급여액은 모든 국민연금 가입자가 총소득의 1.5%를 지불하고 또한 고용자가 1.5%를

부담한다. 그리고 월 1,900,000원 이상의 소득자 경우는 2,000,000원을 초과하는 액수에 관계없이 2,000,000원 소득자와 같은 수준의 기여만 하게 된다. 즉 한계세율이 0이 되는 것이다. 연금급여액은 소득수준에 따라 매우 느린적으로 변하는데 이것은 <표 4.2>에 나타나 있다. 여기서 한가지 문제가 되는 것은 현재 사용되는 가계데이터는 1987년의 것인데 비해, 우리가 그 데이터에 적용하는 연금보험료는 1991년에 책정된 가치를 사용하고 있다는 것이다. 바람직한 분석을 위해선 1991년의 도시가계조사 데이터가 필요하겠지만, 그 데이터는 현재로서 구할 수가 없기에 우리는 1987년의 도시가계데이터를 쓰고 있는 것이다. 이 경우도 물론 1987년의 소득을 인플레이션을 등을 사용하여 1991년의 데이터로 갱신한 다음에 국민연금보험제도를 적용할 수 있겠지만, 이러한 작업이 분석의 질적 결과에 큰 영향을 미치지 않기에 이 연구에서는 그 과정을 생략하기로 한다. 그러나 보다 정확한 분석을 위해서는 그러한 작업이 선행되어야 할 것이다.

다음은 국민연금제도 부재시 소득(서베이스드)과 연금각출료납부후의 소득 그리고 연금급여후의 소득 각각에 대해 10분위와 gini계수를 사용하여 소득분배의 정도를 분석한 결과이다. <표 4.1>에 나타난 수치들은 각 소득계층의 총소득과 점유율들이다.

위의 결과가 의미하는 바는 다음과 같다. 연금각출료 납부후 소득은 연금제가 도입되지 않았을 경우보다 소득점유율로 보아선 거의 차이가 없으나 Gini계수상으로는 미미하나마 역진적이 되었다. 여기에 나타난 역진성은 이론적 분석의 예측보다는 훨씬 낮다. 그 이유는 우리가 1987년의 소득 데이터에 1991년 기준 연금기여액을 적용하였기에, 다시말해서 1987년의 소득수준에 비해 상대적으로 높은 최고소득한계(upper earning limit)를 사용하였기 때문이다. 1991년의 최고소득한계가 월 2,000,000원이었는데 상위 10% 계층에서 그 한도액을 넘는 소득자가 별로 없었다. 그러나 보다 낮은 최고소득한도액을 사용하였을 경우 연금납부후 상위 10%의 소득점유율은 연금납부전보다 훨씬 더 올라 갈 것이기에 그 역진성은 더 크

<표 4.1> 국민연금제도의 소득재분배효과

(단위 : 원(%))

	연금제도부재시 소득	연금각출료납부후 소득	연금급여후 소득
상위			
10%	2983403827 (23.12)	2939395408 (23.12)	2954010620 (23.08)
20%	1969928409 (15.27)	1940379483 (15.27)	1951077165 (15.24)
30%	1641341040 (12.72)	1616720924 (12.72)	1627395011 (12.71)
40%	1389458838 (10.77)	1368616955 (10.77)	1378509640 (10.76)
50%	1213666973 (9.40)	1195461968 (9.40)	1204819178 (9.41)
60%	1059557349 (8.21)	1043663989 (8.21)	1052526640 (8.22)
70%	910133457 (7.05)	896481455 (7.05)	904955448 (7.07)
80%	783141068 (6.06)	771393952 (6.06)	779411846 (6.08)
90%	625344381 (4.85)	615964215 (4.85)	623192889 (4.87)
100%	328895183 (2.55)	323961755 (2.55)	328796724 (2.56)
총계	12870637066 (100.00)	12678166646 (100.0)	12771719536 (100.00)
Gini	0.31007	0.31010	0.30893

자료 : 도시가계 데이터, 1987

게 나타날 것이다. 다음에 연금급여후의 소득은 연금도입전의 소득보다 더 공평하게 나타나 전체적으로 보아 국민연금제도는 소득재분배의 효과가 있을 것으로 나타났다. 연금급여후의 소득이 이렇게 누진적으로 나타난 것은 <표 4.2>에서 보듯이 현행 국민연금의 수혜율이 상당히 누진적으로 구성되어 있기에, 즉 고소득층으로 갈수록 원래 소득에 대한 수혜율이 상당히 누진적으로 낮아지기에 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

결론적으로 위의 실증분석결과가 의미하는 바는 현행 한국의 국민연금 제도가 전국민에게 일률적으로 적용된다면 그것은 어느정도의 소득재분배 효과가 있을 것으로 예상된다. 이러한 재분배효과는 주로 연금기여에 있어서의 역진성을 충분히 상쇄하고도 남는 연금급여의 누진성에 있다고 할 수 있다. 단 위의 실증분석에 나타난 수치는 채택된 제가정에 따라 변할 수 있고 특히 1987년의 소득수준에 맞는 좀더 현실적인, 즉 좀더 낮은, 최

<표 4.2> 국민연금급여산출 예시

(단위 : 월소득(원))

소 득 계 급	35년 완전노령연금	소 득 계 급	35년 완전노령연금
75,000 - 85,000	80,000	440,000 - 465,000	312,830
75,000 이하	70,000	420,000 - 440,000	307,580
85,000 - 95,000	90,000	465,000 - 495,000	320,710
95,000 - 105,000	100,000	495,000 - 525,000	328,580
105,000 - 115,000	110,000	525,000 - 555,000	336,460
115,000 - 125,000	120,000	555,000 - 585,000	344,330
125,000 - 135,000	130,000	585,000 - 615,000	352,210
135,000 - 145,000	140,000	615,000 - 645,000	360,080
145,000 - 155,000	150,000	645,000 - 675,000	367,960
155,000 - 165,000	160,000	675,000 - 705,000	375,830
165,000 - 175,000	170,000	705,000 - 745,000	383,710
175,000 - 185,000	180,000	745,000 - 795,000	396,830
185,000 - 195,000	190,000	795,000 - 845,000	409,960
195,000 - 205,000	200,000	845,000 - 895,000	423,080
205,000 - 215,000	210,000	895,000 - 945,000	436,210
215,000 - 225,000	220,000	945,000 - 995,000	449,330
225,000 - 235,000	230,000	995,000 - 1,055,000	462,460
235,000 - 245,000	240,000	1,055,000 - 1,125,000	480,830
245,000 - 260,000	250,000	1,125,000 - 1,195,000	499,210
260,000 - 280,000	265,580	1,195,000 - 1,265,000	517,580
280,000 - 300,000	270,830	1,265,000 - 1,350,000	535,960
300,000 - 320,000	276,080	1,350,000 - 1,450,000	562,210
320,000 - 340,000	281,330	1,450,000 - 1,550,000	588,460
340,000 - 360,000	286,580	1,550,000 - 1,700,000	614,710
360,000 - 380,000	291,830	1,700,000 - 1,900,000	667,210
380,000 - 400,000	297,080	1,900,000 이상	719,710
400,000 - 420,000	302,330		

자료 : 국민연금관리공단, 1991(내부자료)

고소득한계를 적용하면 위의 결과에서 나타난 소득재분배의 효과는 상대적으로 감소되리라는 것을 지적할 필요가 있다.

2.2.a.2 실제 연금가입자(1991)에 의한 정태적 분석

앞의 분석은 도시가계데이터속의 국민이 연금에 가입한 것으로 가정한 것이었다. 그러나 실제로 연금가입은 10인이상 사업장의 근로자만이 당연 적용가입자이며 그 외는 임의가입자이다.⁴⁴⁾ 1991년 현재 연금의 총가입자는 4,651,678명으로 그중 4,607,301명이 당연적용사업장가입자로 전체의 99.05%를 차지하고 있다. 이들 연금가입자의 소득계층별분포는 <표 4.3>에 나타나 있다.

국민연금의 각출료는 3%으로 고용주와 근로자가 반분하고 있다. 1991년 현재 국민연금가입자의 소득 10분위 및 지니계수는 각각 21.36/58.95와 0.31726으로 한국은행이 발표한 1989년도 지니계수 0.33보다 낮다. 이는 일용직 등이 많은 저소득계층이 국민연금 대상에 포함되어 있지 못하기 때문이다.

이제 이들 가입자의 소득계층별 대표자가 있다고 가정하자. 이들 대표자들은 모두 연령이 35세로 동일하고 64세까지 각출료를 부담하며 65세부터 국민연금을 배우자의 가급연금과 함께 15년간 수령한 후 10년간 유족연금을 받는다.⁴⁵⁾ 이들은 연금외에는 다른 소득이 없는 것으로 간주한다. 여기서 모든 소득과 각출료를 실질가치로 계산하기 위해 임금상승율과 물가상승율이 같다고 가정하였다. 즉 물가상승율로 임금을 할인하면 실질가치는 현재임금과 미래임금이 동일하다.⁴⁶⁾ 이제 모든 소득이 저축되지 않고 소비된다면 65세에서 연금수급자의 소득10분위 및 지니계수⁴⁷⁾는 0.32/0.29와 0.13218로 상당한 소득재분배가 이루어진다.

44) 5-9인 사업장의 근로자는 1992년부터 연금가입이 의무화된다.

45) 1990년의 남녀 평균수명은 70세와 78세로 앞으로 평균수명이 계속 늘어날 것으로 예상한 것이다.

46) 할인율외에 물가상승율을 포함하여 할인하는 번거로움을 피하기 위해 물가상승율과 임금상승율을 0으로 놓았다.

47) 지니계수 = $1 - \sum_{i=1}^{53} (y_{i+1} + y_i)(n_{i+1} - n_i)$

y_i : 계층별 소득의 누적비율, n_i : 계층별 인구의 누적비율

<표 4.3> 1991년 연금가입자분포

등 급	표준보수 월 액	가입자 수	가입자 비 중 ¹⁾	가 입 자 비중누계 ²⁾	등 급	표준보수 월 액	가입자 수	가입자 비 중 ¹⁾	가 입 자 비중누계 ²⁾
1	7000	1219	0.000262	0.000262	28	430000	139811	0.030056	0.494876
2	80000	424	0.000091	0.000353	29	450000	186392	0.040070	0.534946
3	90000	474	0.000102	0.000455	30	480000	182284	0.039187	0.574133
4	100000	1453	0.000312	0.000767	31	510000	179980	0.038691	0.612824
5	110000	1588	0.000341	0.001109	32	540000	156736	0.033695	0.646519
6	120000	3241	0.000697	0.001806	33	570000	135865	0.029208	0.675726
7	130000	5068	0.001089	0.002895	34	600000	137551	0.029570	0.705296
8	140000	8915	0.001917	0.004812	35	630000	117970	0.025361	0.730657
9	150000	17318	0.003723	0.008535	36	660000	114911	0.024703	0.755360
10	160000	19973	0.004294	0.012828	37	690000	108960	0.023424	0.778784
11	170000	37498	0.008061	0.020889	38	720000	117375	0.02523	0.804017
12	180000	48391	0.010403	0.031292	39	770000	125110	0.026896	0.830913
13	190000	48787	0.010488	0.041780	40	820000	110061	0.023660	0.854573
14	200000	79915	0.017180	0.058960	41	870000	88844	0.019099	0.873672
15	210000	66493	0.014294	0.073255	42	920000	76859	0.016523	0.890195
16	220000	78950	0.016970	0.090227	43	990000	66393	0.014273	0.904468
17	230000	85697	0.018423	0.108650	44	1020000	81813	0.017588	0.922056
18	240000	87467	0.018803	0.127453	45	1090000	62810	0.013503	0.935559
19	250000	150113	0.032271	0.159724	46	1160000	48834	0.010498	0.946057
20	270000	186124	0.040012	0.199736	47	1230000	41470	0.008915	0.954972
21	290000	183061	0.039354	0.239090	48	1300000	39079	0.008401	0.963373
22	330000	199419	0.042870	0.281960	49	1400000	36108	0.007762	0.971135
23	330000	173461	0.037290	0.319250	50	1500000	29497	0.006341	0.977477
24	350000	182358	0.039203	0.358453	51	1600000	31082	0.006682	0.984158
25	370000	171067	0.036775	0.395228	52	1800000	24122	0.005186	0.989344
26	390000	154597	0.033235	0.428463	53	2000000	49568	0.010656	1
27	410000	169122	0.036357	0.464820					
합계						4651678	1.0		

자료 : 국민연금관리공단, 1991(내부자료)

주 1) 가입자 비중 = $\frac{\text{등급별 가입자수}}{\text{전체연금가입자수}}$

주 2) 가입자 비중누계 = $\sum_{i=1}^{53} (\text{등급별 가입자비중}), i=1, 2, \dots, 53$

<표 4.4> 1991년 연금가입자의 등급별 소득분포

등급	등급별 소득액 ¹⁾	등급별 소득비중 ²⁾	등급별 비중누계 ³⁾	등급	등급별 소득액	등급별 소득비중	등급별 비중누계
1	85330000	0.000034	0.000034	28	60118730000	0.023922	0.277639
2	33920000	0.000013	0.000047	29	83876400000	0.033375	0.311014
3	42660000	0.000017	0.000064	30	87496320000	0.034815	0.345829
4	145300000	0.000058	0.000122	32	84637440000	0.033678	0.416031
5	174680000	0.000070	0.000192	32	84637440000	0.033678	0.416031
6	388920000	0.000155	0.000347	33	77443050000	0.030815	0.446846
7	658840000	0.000262	0.000609	34	82530600000	0.032840	0.479685
8	1248100000	0.000497	0.001105	35	74321100000	0.029573	0.509258
9	2597700000	0.001034	0.002139	36	75841260000	0.030178	0.539436
10	3195680000	0.001272	0.0013411	37	75182400000	0.029916	0.569352
11	6374660000	0.002537	0.005947	38	84510000000	0.033627	0.602979
12	9269530000	0.003466	0.009413	39	96334700000	0.038332	0.641311
13	9269530000	0.003688	0.013101	40	90250020000	0.035911	0.677222
14	15983000000	0.006360	0.019461	41	77294280000	0.030756	0.707978
15	13963530000	0.005556	0.025017	42	70710280000	0.028136	0.736115
16	17369000000	0.006911	0.031929	43	65729070000	0.026154	0.762269
17	19710310000	0.007843	0.039771	44	83449260000	0.033205	0.795474
18	20992080000	0.008353	0.48124	45	68462900000	0.027242	0.822716
19	37528250000	0.014933	0.063057	46	51008100000	0.020297	0.865553
20	50253480000	0.019996	0.083053	47	51008100000	0.020297	0.865553
21	53087690000	0.021124	0.104177	48	50802700000	0.020215	0.885767
22	6181980000	0.024599	0.128776	49	5055120000	0.020115	0.905882
23	57242130000	0.022777	0.151553	50	4245500000	0.017606	0.923488
24	63825300000	0.025397	0.176950	51	49731200000	0.019788	0.943276
25	63294790000	0.025185	0.202135	52	43419600000	0.017277	0.960553
26	60292830000	0.023991	0.226126	53	99136000000	0.039447	1
27	69340020000	0.027591	0.253717				
				합계	2.5131E+12	1.	18.943660

자료: 국민연금관리공단, 1991(내부자료)

주1) 등급별소득액=(표준보수월액)×(등급별 가입자수)

주2) 등급별 소득비중=(등급별소득액)/(등급별소득액의 합)

주3) 등급별 소득비중누계 = $\sum_{i=1}^{53}$ (등급별 소득비중), $i=1, 2, \dots, 53$

<표 4.5> 완전노령연금 및 계층별 소득비중

등급	완전노령 소득계층별 연금소득 소득비중				등급	완전노령 소득계층별 연금소득 소득비중			
	연금액 ¹⁾	연금소득액	비	중누 계		연금액 ¹⁾	연금소득액	비	중누 계
1	70000	85330000	0.000094	0.000094	28	178180	24911523980	0.027516	0.404402
2	80000	33920000	0.000037	0.000132	29	181180	33770502560	0.037301	0.441703
3	90000	42660000	0.000047	0.000179	30	185680	33846493120	0.037385	0.479088
4	100000	145300000	0.000160	0.000339	31	190180	34228596400	0.037807	0.516895
5	110000	174680000	0.000193	0.000532	32	194680	30513364480	0.033704	0.550599
6	120000	388920000	0.000430	0.000962	33	199180	27061590700	0.029891	0.580490
7	130000	658840000	0.000728	0.001690	34	203680	28016387680	0.030946	0.611435
8	134680	1200672200	0.001326	0.003016	35	208180	24558994600	0.027127	0.638562
9	136180	2358365240	0.002605	0.005621	36	212680	24439271480	0.026994	0.665557
10	137680	2749882640	0.003037	0.008658	37	217180	23663932800	0.026138	0.691695
11	139180	5218971640	0.005765	0.014423	38	221680	26019690000	0.028740	0.720435
12	140680	6807645880	0.007519	0.02194	39	229180	28672709800	0.031670	0.752105
13	142180	6936535660	0.007662	0.029604	40	236680	26049237480	0.028773	0.780878
14	143680	11482187200	0.012683	0.042287	41	244180	21693927920	0.023962	0.804840
15	145180	9653453740	0.010663	0.052949	42	251680	19343873120	0.021366	0.826206
16	146680	11580386000	0.012791	0.065740	43	259180	17207737740	0.019007	0.845213
17	148180	12698581460	0.014026	0.079767	44	266680	21817890840	0.024099	0.869312
18	149680	13092060560	0.014461	0.094228	45	277180	17409675800	0.019230	0.888542
19	151180	22694083340	0.025067	0.119294	46	287680	14048565120	0.015517	0.904059
20	154180	28696598320	0.031697	0.150991	47	298180	12365524600	0.013658	0.917718
21	157180	28773527980	0.031782	0.182773	48	308680	12062905720	0.013324	0.931042
22	160180	31942935420	0.035283	0.218056	49	323680	11687437440	0.012909	0.943951
23	163180	28305365980	0.031265	0.249320	50	338680	9990043960	0.011035	0.954986
24	166180	30304252440	0.033473	0.282793	51	353680	10993081760	0.012142	0.967128
25	169180	28941115000	0.031967	0.314760	52	383680	9255128960	0.010223	0.977351
26	172180	26618511460	0.029402	0.344161	53	413680	20505290240	0.022649	1
27	175180	29626791960	0.032724	0.376886					
합계								9.0534E + 11	

주 1) 국민연금관리공단, 「국민연금 산출예시」, 1991(내부자료)

연금산정공식 : $2.4(A+B)(1+0.05n)$

A : 연금수급 전년도 전가입자의 평균연금

B : 연금수급자의 가입기간중 표준보수월액의 평균

n : 20년 초과 가입기간

2.2.a.3 실제연금가입자에 의한 동태적 분석

앞절의 분석은 1991년 현재와 미래의 2011년만을 분석한 것이다. 그러나 연금의 각출과 급여가 연금가입자 및 가입자의 유족에까지 오랜기간동안 지속됨으로 단편적인 정태적 분석을 확대할 필요가 있다.

앞의 정태적 분석에 좀더 현실적인 제약을 가하여 분석해 보자. 1991년 연금가입자의 소득분포는 앞의 <표 4.4>과 같다. 그리고 근로자 부담의 현재 각출료율은 1.5%이다. 그러나 1993년부터 각출료율은 2%로 인상되며 1997년부터는 3%로 확대된다. 물론 임금상승율과 물가상승율을 앞의 분석에서와 같이 0으로 놓았다. 즉 현재의 소득이 미래에서도 실질가치에서는 변동이 없다. 그리고 실질이자율을 5%로 가정하여 이 5%를 할인율로 사용하였다.⁴⁸⁾ 또한 노령연금과 함께 배우자의 가급연금(년 67,920원)을 수령하며, 평균적으로 여자의 수명이 남자보다 길므로 10년간 유족연금을 받는 것으로 가정하였다. 따라서 총평생순소득의 현재가는 총평생소득의 현재가에 총급여의 현재가를 더하고 총각출금의 현재가를 빼준 것이 된다.

먼저 연금가입기간이 35년인 경우를 보자. 30세(1991)에 연금에 가입하여 퇴직후 바로 연금을 수령한다. 소득은 표준보수월액 이외에는 없으며, 저축함이 없이 모든 수입을 지출하는 것으로 가정한다. 연금수령기간은 앞에서와 마찬가지로 15년간 수령한 후 유족연금을 10년간 더 수령한다.

48) 물가상승율과 임금상승율이 7%씩이고 명목이자율이 12%라면 실질이자율은 5%가 된다.

< 표 4.6 > 완전노령연금(35년)

(단위 : 원, 현재가)

등급	표준보수	총평생 소득 ¹⁾	연금 및 가급연금 ²⁾	유족 연금 ³⁾	총급여 ⁴⁾	총 각출금 ⁵⁾	총평생 순소득 ⁶⁾
1	70000	14442036	1793884	29695	1823579	374025	15891590
2	80000	16505184	2030982	33938	2064919	427458	18142645
3	90000	18568332	2268080	38180	2306260	480890	20393701
4	100000	20631480	2505178	42422	2547600	534322	22644757
5	110000	22694628	2742276	46664	2788940	587754	24895813
6	120000	24757776	2979374	50906	3030280	641186	27146870
7	130000	26820924	3216472	55148	3271621	694618	29397926
8	140000	28884072	3453570	59391	3512961	748051	31648982
9	150000	30947220	3690668	63633	3754301	801483	33900038
10	160000	33010368	3927766	67875	3995641	854915	36151094
11	170000	35073516	4164864	72117	4236981	908347	38402150
12	180000	37136664	4401962	76359	4478322	961779	40653206
13	190000	39199812	4639060	80602	4719662	1015212	42904262
14	200000	41262960	4876158	84844	4961002	1068644	45155318
15	210000	43326108	5113256	89086	5202342	1122076	47406374
16	220000	45389256	5350354	93328	5443683	1175508	49657430
17	230000	47452404	5587452	97570	5685023	1228940	51908486
18	240000	49515552	5824550	101813	5926363	1282373	54159542
19	250000	51578700	6061648	106055	6167703	1335805	56410598
20	270000	55704996	6431047	112664	6543711	1442669	60806038
21	290000	59831292	6555524	114891	6670415	1549533	64952173
22	310000	63957588	6680000	117118	6797119	1656398	69098308
23	330000	68083884	6804477	119346	6923822	1763262	73244444
24	350000	72210180	6928953	121573	7050526	1870127	77390579
25	370000	76336476	7053430	123800	7177229	1976991	81536714
26	390000	80462772	7177906	126027	7303933	2083855	85682849
27	410000	84589068	7302383	128254	7430637	2190720	89828985
28	430000	88715364	7426859	130481	7557340	2297584	93975120
29	450000	92841660	7551335	132708	7684044	2404448	98121255
30	480000	99031104	7738169	136051	7874220	2564745	104340579
31	510000	105220548	7924765	139390	8064155	2725042	110559661
32	540000	111409992	8111598	142733	8254331	2885338	116778984
33	570000	117599436	8298194	146071	8444266	3045635	122998066
34	600000	123788880	8485028	149414	8634442	3205931	129217390
35	630000	129978324	8671624	152753	8824377	3366228	135436472
36	660000	136167768	8858457	156096	9014553	3526524	141655796

등 급	표준보수	총평생 소득 ¹⁾	연금 및 가급연금 ²⁾	유 족 연금 ³⁾	총급여 ⁴⁾	총 각출금 ⁵⁾	총평생 순소득 ⁶⁾
37	690000	142357212	9045053	159434	9204487	3686821	147874878
38	720000	148546656	9231886	162777	9394664	3847118	154094201
39	770000	158862396	9542959	168343	9711302	4114278	164459419
40	820000	169178136	9854269	173913	10028182	4381439	174824878
41	870000	179493876	10165341	179479	10344820	4648600	185190095
42	920000	189809616	10476651	185049	10661700	4915761	195555554
43	990000	200125356	10787724	190614	10978338	5182922	205920771
44	1020000	210441096	11099033	196184	11295218	5450083	216286230
45	1090000	224883132	11534583	203977	11738560	5824109	230797583
46	1160000	239325168	11970369	211774	12182143	6198134	245309177
47	1230000	253767204	12405918	219567	12625485	6572159	259820530
48	1300000	268209240	12841704	227365	13069069	6946184	274332124
49	1400000	288840720	13464086	238500	13702587	7480506	295062800
50	1500000	309472200	14086469	249636	14336105	8014828	315793476
51	1600000	330103680	14708851	260772	14969623	8549150	336524152
52	1800000	371366640	15953616	283043	16236659	9617794	377985505
53	2000000	412629600	17198381	305315	17503695	10686438	419446857

주 1) 총평생소득의 현재가 = $\sum_{j=1}^{35} (y_i \times 12)(1+r_c)^{1-j}$

주 2) 연금 및 가급연금의 현재가 = $\sum_{j=1}^{50} (p_i \times 12 + 67,920)(1+r_c)^{1-j}$

주 3) 유족연금의 현재가 = $\sum_{j=1}^{60} (p_i \times 12 \times 0.6)(1+r_c)^{1-j}$

주 4) 총급여의 현재가 = 연금 및 가급연금의 현재가

주 5) 총각출금의 현재가 = $\sum_{j=1}^2 0.015(1+r_c)^{1-j} + \sum_{j=3}^7 0.02(1+r_c)^{1-j} + \sum_{j=8}^{35} 0.03(1+r_c)^{1-j}$

주 6) 총평생순소득의 현재가 = 총보수의 현재가 + 총급여의 현재가 - 총각출금의 현재가

y_i : i소득계층의 표준보수월액,

p_i : i소득계층의 완전노령연금액,

r_c : 할인율(5%)

다음으로 각출료 납부기간이 20년이고 퇴직후 10년간 기다린 다음 연금을 수령하는 경우로 조기노령연금수급자가 아니라 완전노령연금수급자가 되는 경우를 보자. 나머지 가정은 앞의 35년인 경우와 같다.

<표 4.7> 완전노령연금(20년)

(단위 : 원, 현재가)

등급	표준보수	총평생 소득 ¹⁾	연금 및 가급연금 ²⁾	유족 연금 ³⁾	총급여 ⁴⁾	총 각출금 ⁵⁾	총평생 순소득 ⁶⁾
1	70000	10991669	2289501	37900	2327401	270514	13048555
2	80000	12561907	2592105	43314	2635419	309159	14888166
3	90000	14132146	2894709	48728	2943437	347804	16727778
4	100000	15702384	3197313	54142	3251455	386449	18567389
5	110000	17272622	3499916	59557	3559473	425094	20407001
6	120000	18842861	3802520	64971	3867491	463739	22246613
7	130000	20413099	4105124	70385	4175509	502384	24086224
8	140000	21983338	4246743	72919	4319662	541029	25761970
9	150000	23553576	4292133	73731	4365864	579673	27339767
10	160000	25123814	4337524	74543	4412067	618318	28917563
11	170000	26694053	4382915	75355	4458270	656963	30495359
12	180000	28264291	4428305	76167	4504473	695608	32073155
13	190000	29834530	4473696	76980	4550675	734253	33650951
14	200000	31404768	4519086	77792	4596878	772898	35228748
15	210000	32975006	4564477	78604	4643081	811543	36806544
16	220000	34545245	4609868	79416	4689283	850188	38384340
17	230000	36115483	4655258	80228	4735486	888833	39962136
18	240000	37685722	4700649	81040	4781689	927477	41539933
19	250000	39255960	4746039	81852	4827892	966122	43117729
20	270000	42396437	4836820	83477	4920297	1043412	46273321
21	290000	45536914	4927602	85101	5012702	1120702	49428914
22	310000	48677390	5018383	86725	5105108	1197992	52584506
23	330000	51817867	5109164	88349	5197513	1275281	55740099
24	350000	54958344	5199945	89974	5289919	1352571	58895691
25	370000	58098821	5290726	91598	5382324	1429861	62051283
26	390000	61239298	5381507	93222	5474730	1507151	65206876
27	410000	64379774	5472289	94847	5567135	1584441	68362468
28	430000	67520251	5563070	96471	5659541	1661730	71518061
29	450000	70660728	5653851	98095	5751946	1739020	74673653
30	480000	75371443	5790023	100531	5890554	1854955	79407042

등 급	표준보수	총평생 소득 ¹⁾	연금 및 가급연금 ²⁾	유족 연금 ³⁾	총급여 ⁴⁾	총 각출금 ⁵⁾	총평생 순소득 ⁶⁾
31	510000	80082158	5926194	102968	6029162	1970890	84140431
32	540000	84792874	6062366	105404	6167770	2086824	88873819
33	570000	89503589	6198538	107841	6306379	2202759	93607208
34	600000	94214304	6334710	110277	6444987	2318694	98340597
35	630000	98925019	6470881	112713	6583595	2434628	103073985
36	660000	103635734	6607053	115150	6722203	2550563	107807374
37	690000	108346450	6743225	117586	6860811	2666498	112540763
38	720000	113057165	6879397	120023	6999419	2782432	117274151
39	770000	120908357	7106350	124083	7230433	2975657	125163132
40	820000	128759549	7333302	128144	7461446	3168881	133052114
41	870000	136610741	7560255	132205	7692460	3362106	140941095
42	920000	144461933	7787208	136265	7923474	3555330	148830076
43	990000	152313125	8014161	140326	8154487	3748555	156719057
44	1020000	160164317	8241114	144387	8385501	3941779	164608038
45	1090000	171155986	8558848	150072	8708920	4212293	175652612
46	1160000	182147654	8876582	155757	9032339	4482808	186697185
47	1230000	193139323	9194316	161442	9355758	4753322	197741759
48	1300000	204130992	9512050	167127	9679177	5023836	208786332
49	1400000	219833376	9965956	175248	10141204	5410285	224564295
50	1500000	235535760	10419862	183369	10603231	5796734	240342257
51	1600000	251238144	10873768	191491	11065258	6183183	256120219
52	1800000	282642912	11781579	207733	11989313	6956081	287676143
53	2000000	314047680	12689391	223976	12913367	7728979	319232068

주 1) 총평생소득의 현재가 = $\sum_{j=1}^{20} (y_i \times 12)(1+r_c)^{1-j}$

주 2) 연금 및 가급연금의 현재가 = $\sum_{j=1}^{45} (p_i \times 12 + 67,920)(1+r_c)^{1-j}$

주 3) 유족연금의 현재가 = $\sum_{j=1}^{55} (p_i \times 12 \times 0.6)(1+r_c)^{1-j}$

주 4) 총급여의 현재가 = 연금 및 가급연금의 현재가

주 5) 총각출금의 현재가 = $\sum_{j=1}^2 0.015(1+r_c)^{1-j} + \sum_{j=3}^7 0.02(1+r_c)^{1-j} + \sum_{j=8}^{20} 0.03(1+r_c)^{1-j}$

주 6) 총평생순소득의 현재가 = 총보수의 현재가 + 총급여의 현재가 - 총각출금의 현재가
 y_i : i소득계층의 표준보수월액, p_i : i소득계층의 완전노령연금액, r_c : 할인율(5%)

연금가입기간이 35년과 20년의 경우 각각의 총평생순소득은 위의 <표 4.6>, <표 4.7>과 같다. 이 총평생순소득은 각 소득계층별 대표자의 소득이므로 각 소득계층에 1991년의 연금가입자수를 곱하여 그 소득계층별 각각의 총소득을 구하여 소득점유누적비중을 계산하고 인구누적비중으로 지니계수를 계산하였다. 지니계수는 0.30538와 0.30393으로 1991년 연금가입자의 지니계수 0.31726보다 작아 소득 재분배효과가 있음을 보여주고 있다. 또한 35년간 연금에 가입한 경우보다 20년간 가입한 경우가 저소득층에게 유리한 것으로 나타났다.

물론 위의 가정들중 소득분포 지출 그리고 연령에 대한 가정이 작위적(ad hoc)이다. 현실적으로 젊은층은 소득이 낮으며 고소득층은 연령이 높아 얼마 안 있어 일시불이나 특례노령연금을 받게 될 것이기 때문이다.⁴⁹⁾

3. 社會扶助政策과 所得分配

이 절에서는 한국에서의 사회부조정책의 所得再分配 및 貧困救濟效果를 實證的으로 분석해 보고자 한다. 이러한 실증적 분석에 앞서 우리는 이러한 분석이 共通的으로 직면하는 문제점에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다. 정부의 분배정책이나 빈곤대책이 성공적으로 수행되었는지의 여부를 파악하기 위해서는 분배의 불평등도와 빈곤의 정도를 정확하게 測定하는 방법이 필요하다. 그러나 불평등이나 빈곤은 그 개념 자체가 확실적인 定義를 거부하고 있고 실령 우리가 어떠한 개념에 합의를 보았다 하더라도 측정에는 그 측정에 따른 또 여러가지 概念的 問題들이 따르게 된다. 먼저 불평등과 빈곤의 개념적 정의의 문제를 살펴보면 불평등의 경우엔 富와 所得으로 대표되는 物質的 福祉의 불평등과 機會의 불평등의 두가지 개념이 존재할 수 있고, 빈곤의 경우엔 絶對的 貧困과 相對的 貧困의 두가지 상이한 개념이 존재할 수 있는 것이다. 이러한 상이한 개념들 중에서 우리

49) 5년 이내에 퇴직하여 일시불을 받는 경우 재형저축 수준의 높은 이자율을 적용한다.

가 어느 하나에 초점을 맞출 경우, 이제 우리는 그러한 불평등이나 빈곤을 어떻게 측정하느냐 하는 문제에 봉착하게 된다. 예를 들면, 첫째, 무엇을 基準으로 우리는 분배가 불평등하고 또한 어떤 사람이 빈곤하다고 말할 수 있는가 하는 것이다. 이러한 기준으로는 所得, 富, 支出 등이 있을 수 있다. 둘째, 불평등 및 빈곤의 單位로서 경제주체의 단위를 무엇으로 할 것인가 하는 것이다. 이러한 단위의 예로는 個人, 家族, 家口 등이 있을 수 있다. 셋째, 측정의 期間을 얼마나 길게 잡을 것인가 하는 것이다. 그러한 기간의 예로는 주간, 월간, 연간, 平生 등이 있는 것이다. 이러한 측정의 개념적 문제들과 관련해 중요한 것은 다양한 개념들 중 어떤 것을 사용하는가에 따라 分析의 結果가 달라질 수 있고, 또한 우리가 분석하고자 하는 이슈에 따라 그에 적절한 개념을 선택할 필요가 있다는 것이다. 예를 들면, 우리가 貧困의 정도에 대해 논의하고자 할 때에, 평생소득의 합계를 기준으로 할 때는 빈곤하지 않더라도 그이 삶의 어느 기간에 걸쳐 기아선상에서 허덕인다면 그는 분명히 그 기간동안 다른 사람의 도움을 절실하게 요하게 되는 것이다. 그리고 마지막으로 이러한 개념적 정의와 측정에 따른 개념적 쟁점에 우리가 의견일치를 보았다 하더라도, 불평등이나 빈곤의 정도를 나타내는 統計的 測定值 또한 여러가지가 존재할 수 있으며 이 다양한 측정치 중에서 어떠한 것을 선택하느냐에 따라 그 분석의 결과가 달라질 수도 있는 것이다. 예를 들어 不平等의 측정치로는 範圍, 相對平均 偏差, 分散, 變移係數, 代數의 分散, Gini계수, Theil의 엔트로피 指數, Atkinson指數 등이 있고, 貧困의 척도로는 貧困率, 貧困갭, 소득갭비율, Sen指數 등이 있는 것이다.⁵⁰⁾

이 책에서 우리는 不平等의 개념으로는 所得의 불평등을, 貧困의 개념으로는 絶對的 빈곤의 개념을 사용하였다. 그리고 이들의 측정을 위한 기준으로는 소득을, 기간으로는 연간을, 측정단위로는 家口를 각각 사용하기로

50) 이 문제들에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 이두호, 최일섭, 김태성, 나성린 (1991)을 참조 바람.

하며 이러한 개념들을 바탕으로 이 한국의 사회복지정책이 소득의 불평등과 빈곤의 정도에 미치는 효과를 분석하였다. 이 분석을 위해 사용한 모형은 나성린(1991)의 한국의 「租稅/社會扶助模型」에 근거를 둔 것으로 이 모형은 대규모 표본가구들에 대한 재정정책의 변화와 효과를 마이크로 컴퓨터를 이용하여 빠른 시간내에 계산하는 分配政策 模型이다. 이것은 조세와 사회복지제도 변화의 총체적 효과와 특정한 그룹에 대한 효과를 推論하는 것을 가능하게 한다. 이 모형이 사용하는 데이터는 都市家計調査와 農村家口調査의 마이크로 서베이데이터이다. 그러나 농촌가계 데이터는 아직 그 이용이 불가능함으로 인해서 이 글에서는 도시가계조사 데이터만을 사용하고 있다. 현재의 모형이 사용하고 있는 데이터는 1984년과 1987년 도시가계조사 서베이데이터이다. 이 서베이데이터의 문제점에 대해선 앞의 II.1절에서 상세히 설명하였기 때문에, 단지 여기서는 이 서베이데이터가 본 모형을 위해 고안된 것이 아니므로 다음과 같이 몇가지 調整을 거쳐 사용되고 있음을 지적하고자 한다.⁵¹⁾ 첫째, 위의 서베이데이터는 매년 經濟企劃院 統計廳에 의해 수집되는데, 1988년까지는 조사대상가구가 매달 약 1/3씩 바뀌기 때문에 1년 동안 계속해서 조사대상이 되는 가구는 전체가구의 약 1/3정도 밖에 되지 않았다(1989년 부터는 모든 가구를 대상으로 12달 동안 계속적으로 조사하기 시작하였음). 그러나 租稅計算과 社會扶助計算은 각 가구의 연간 소득 및 지출을 기준으로 하므로 이러한 데이터의 연간치를 계산할 필요가 있기 때문에 본 모형에서 택한 방법은 해당연도의 1/4분기 데이터를 기초로 하여 그 기간동안 매월 계속해서 조사된 가구만을 추출한 다음 각 가구의 분기별 소득 및 지출을 계산한다. 그 다음에 해당연도를 중심으로 5년간의 데이터를 이용하여 각 항목별 分期別 季節指數(seasonal index)를 계산하고 이를 각 항목에 곱하여 연간 데이터를 계산해 내었다.⁵²⁾ 이 추정방법의 문제점은 이렇게 해서 작성된 표본가

51) 이 조정의 내용과 이 모형의 자세한 성격에 대해선 나성린(1991)를 참조바람.

52) 자세한 계산방법 및 항목별 계절지수는 나성린(1991)의 부록 2 참조.

구가 저소득계층을 실제보다 적게 대표(underrepresent)하게 될지도 모른다는 것이다. 왜냐하면 가난할수록 자주 이사를 할 가능성이 높아 매분기의 3달동안 계속적으로 조사되는 가구만을 추출하는 우리의 데이터베이스에서 탈락할 가능성이 상대적으로 높다는 것이다. 둘째, 특정 유형의 소득과 지출은 과소보고되는 경향이 있는데, 그 전형적인 예가 自營業者(생활보호대상자 포함)의 所得, 資本所得, 酒類와 담배에 대한 지출 등이다. 이러한 과소보고된 데이터는 그 實際值를 추정할 필요가 있는데 본 논문에서는 자영업자의 소득을 Yoo & Na(1991)의 연구에 근거하여 추정한다. 이에 의하면, 먼저 도시근로자들의 소비지출패턴을 추정한 다음, 자영업자의 소비지출패턴이 그 도시근로자들의 소비지출패턴과 같다는 가정하에 자영업자의 지출액을 근거로 소득을 추정하는 것이다. 이렇게 추정된 소득을 「推定所得」이라고 부른다. 본 모형의 特記할 만한 점은 기존의 연구들과는 달리 소득데이터를 도시가계조사연보에 발표된 소득, 즉 「서베이소득」과 위의 「推定所得」 두 가지로 구분하여 사용하고 그 분석결과도 각각 독립적으로 보고한다는 것이다. 셋째, 각 가구의 租稅支出과 社會扶助受惠에 관한 한 서베이데이터에 보고된 값을 이용하지 않고 각 가구의 소득과 지출의 데이터를 바탕으로 하여 계산한 값을 이용한다. 그 이유는 조사된 조세지출 및 사회부조수혜의 항목이 총체적으로 나타나 있어 개별 조세 및 사회부조의 항목을 가려내기 힘들 뿐 아니라 그 報告值가 거의 實際值와 거리가 멀기 때문이다. 물론 사회부조수혜의 경우 사회부조수혜에 대한 當爲值와 실제수혜치와는 반드시 일치하지 않을 것이란 문제가 있다. 그러나 「조세/사회부조 모형」은 다양한 정부정책들의 효과를 서로 비교분석하는 것이 목표이기에 주어진 소득과 지출 수준에서 모든 가구가 정확하게 조세의무를 다하고 사회부조수혜를 받는다는 가정하에 조세의무와 사회부조수혜를 우리 스스로 계산하는 것이 바람직스럽다.

다음에서 우리는 우리나라의 사회부조정책이 빈곤의 구제와 소득재분배에 미치는 효과를 1984년과 1987년도에 대해 분석해 보기로 한다.

3.1 社會扶助政策과 貧困

우리나라의 社會扶助政策이 貧困의 救濟에 얼마나 기여하였는가에 대해 위의 모형을 이용하여 실증적으로 분석하고자 한다. 먼저 빈곤의 개념은 絶對的 貧困을 사용하고 韓國人口保健研究院(1989)에서 추정된 最著生計費指數를 貧困線으로 사용하였다.⁵³⁾ 이 최저생계비지수는 원래 1988년도를 대상으로 측정되었고, 이를 기준으로 1985년도부터 다시 연도별로 추정되었다.⁵⁴⁾ 그리하여 1987년도의 빈곤선은 이 지수를 직접 이용하였다. 그러나 1984년도의 빈곤선은 위의 보고서에서 추정되어 있지 않으므로 추정될 필요가 있는데 이 경우 소비자물가상승률(2.5%)을 이용하는 것은 최저생계비지수의 상승률을 너무 과소평가하는 경향이 있으므로 여기서는 GNP 디플레이터(4.2%)를 이용하였다. 본 논문에서 사용된 연간 대도시 가구규모별 빈곤선의 수준은 다음과 같다.

<표 4.8> 대도시 가구규모별 빈곤선

(단위 : 원)

연 도	1984년	1987년
가구원수		
1 인	938,580	1,206,000
2 인	1,547,793	1,922,400
3 인	2,044,146	2,653,600
4 인	2,317,083	3,103,200
5 인	2,866,411	3,594,000
6 인	3,412,284	4,192,800
7 인 이상	3,648,369	4,612,800

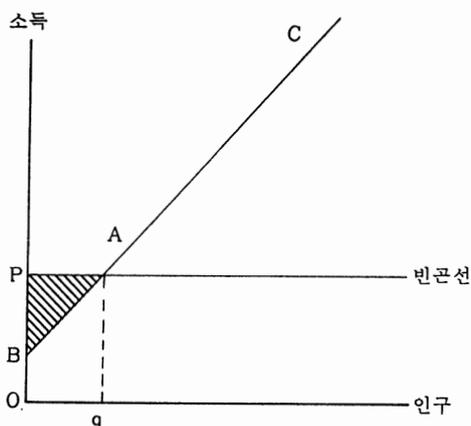
자료 : 한국보건사회연구원(1990. 12) p. 203

53) 우리나라에는 아직 공식적으로 통용되는 貧困線이 없으며 政府에서는 生活保護對象의 선정기준을 빈곤선으로 가정하고 있다. 또한 最低賃金審議委員會는 1990년도 1인당 저생계비를 173,360원으로 결정한 바 있다.

54) 정복란外, 「생활보호제도 개선방안에 관한 연구」, 1990, pp. 196-207 참조

그리고 빈곤의 측정기준은 연간소득을 사용하고, 측정의 단위는 가구, 그리고 빈곤의 측정치는 빈곤율(head count, incidence of poverty)과 빈곤갭(poverty gap) 및 소득갭비율(income-gap ratio)을 사용한다. 貧困率이란 가장 보편적인 빈곤지수로서 全體人口에 대한 貧困線 以下の 가구수의 비율로 정의된다. 이 지수의 문제점은 빈곤선 이하의 빈자들의 숫자만 고려할 뿐이지 그들의 소득이 빈곤선에서 얼마만큼 부족한가에 대해선 간과한다는 것이다. 그리고 빈자들 간의 소득분배에 의해 전혀 영향을 받지 않는다는 것이다. 이에 반해 貧困갭은 모든 빈자들을 빈곤선의 수준으로 끌어올리기 위해 필요한 總所得으로 정의된다. 이것은 그림상으로 보면 그 의미가 더 확실해지는데, 다음 <그림 4.4>에서 水平軸은 人口를 소득의 크기순으로 나타내고 垂直軸은 소득수준을 나타낸다. 따라서 BC는 전체인구를 소득의 크기에 따라 배열했을 경우 개개인의 소득수준을 나타내게 된다. 그리고 p는 빈곤선의 수준을 나타낸다. 여기서 빈곤갭은 다름 아닌 빗금친 부분인 ΔpAB 인 것이다. 빈곤갭은 앞의 빈곤율이 간과하는 빈자들의 소득과 빈곤선과의 부족분을 명시적으로 나타내주는 반면에 실제적으로 빈곤상태에 있는 자들의 숫자를 무시한다는 단점이 있다. 또한 빈곤율에서와 같이 빈자들 간의 소득의 분배에 대해 무감각하다는 단점이 있다. 소득갭비율은 빈곤갭을 標準化(normalize)한 척도로서 빈자들의 실제소득의 빈곤선으로 부터의 총차액을 빈곤선 이하의 면적으로 나눈 것이다.

<그림 4.4> 貧困의 尺度



위의 그림상으로는 $\Delta pAB / \square pAq0$ 가 소득갭비율을 나타낸다. 이 소득갭비율은 표준화되었으므로 그 크기가 0에서 1사이이다. 위의 3가지 빈곤지수를 비교하여 살펴보는 것이 한국사회부조의 빈곤구제효과를 분석하는데 도움이 될 것이다. 마지막으로 분석모형은 사회부조정책의 一般均衡의 효과를 무시하고 그 1차적인 소득효과만을 분석한 部分均衡模型이다.

다음에서 사회부조의 빈곤구제효과를 「서베이소득」과 「추정소득」에 대해 각각 따로 보고한다. 이 결과들에서 볼 수 있듯이 추정소득의 사용은 기존의 서베이소득에서와는 다른 여러가지 흥미로운 사실을 보여준다.

3.1.a 서베이소득

<표 4.8>은 「서베이소득」을 사용했을 경우 우리나라 사회부조정책의 빈곤구제효과를 요약하여 보여준다. 사회부조는 生計保護, 自活保護, 醫療保護의 세가지로 나뉘는데 각각의 보호대상자 自格基準이 다르다. 자활보호는 다시 教育扶助, 職業訓練, 就業救護, 生業資金融資로 구분되는데 본 모형에서는 생업자금융자는 그 혜택액수가 극히 낮으므로 생략하고 직업훈련과 취업구호부조는 서베이데이터상에 그 수혜가구가 명시되지 않으므로 모든 해당가구가 平均受惠額을 받는다고 가정한다. 중학교의 수업료 및 입학금과 실업고등학교의 학비를 면제해 주는 교육부조의 경우도 데이터상에 각 가구당 중학교 및 실업고등학생의 수가 명시되어 있지 않으므로, 수혜가구대상자 중에서 가구주의 나이가 40세 이상이고 자녀수가 하나일 경우는 중학생으로, 둘 이상일 때는 한명은 중학생 다른 한명은 실업고등학생으로 가정하여 계산한다. 의료보호도 마찬가지로 그 수혜가구가 데이터상에 명시되어 있지 않으므로 모든 수혜대상가구가 평균수혜액을 받는다고 가정한다. 마지막으로 우리는 모든 사회부조 수혜대상가구는, 즉 사회부조 보호대상자 자격기준을 만족시키는 가구는 100% 수혜를 받는다고 假定한다. 이 가정은 사회보장정책의 소득분배연구에서 매우 一般的으로 행해지는 가정으로서 두가지 이유로 필요시 된다. 첫째로, 이미 앞서서도 언급했듯이 서베이데이터상에 나타난 각 가구의 사회부조수혜액이 흔히 항목별로 분리되지 않고 총체적으로 나와 있을 뿐 아니라 그 데이터 자체

도 신빙성이 없기 때문에 실제수혜치를 이용한다는 것은 불가능하거나 바람직스럽지 않기 때문이다. 그리고 둘째로, 사회보장정책의 소득분배 효과를 분석할 때 정책입안자가 관심을 가지는 것은 모든 수혜자격자가 정해진 규정에 따라 100% 수혜를 받았을 경우의 효과이지, 실제로 파악할 도리가 없는 수혜당사자들의 실제수혜치를 기준으로 한 효과는 아닌 것이다. 물론 개개의 수혜자격자가 실제로 얼마나 받았는지도 중요한 문제이지만 그것은 政策運營上의 문제로서 별도의 문제인 것이다.

<표 4.9> 도시지역 빈곤지수(서베이소득 기준)

연도	빈곤지수 소득기준	빈곤선이하 가구수(명)	빈곤율 (%)	빈곤갭 (원)	소득갭비율 (%)
'84	소득세전	862,572	21.31	851,217,180,000	33.82
	소득세후	887,281	21.92	860,952,260,000	32.97
	소득세/ 사회부조후	885,035	21.86	800,750,340,000	30.74
'87	소득세전	844,393	14.68	889,006,300,000	32.82
	소득세후	858,656	14.93	900,419,200,000	32.55
	소득세/ 사회부조후	855,804	14.88	834,582,230,000	30.27

주 : 1987년의 빈곤선 이하 가구수 및 빈곤율은 나성린(1991), 「한국의 조세/사회부조모형」, 표 6.4 인용. 그 이외의 추정치는 이 모형을 바탕으로 위에서 설명한 빈곤지수의 정의를 이용하여 계산하였음.

먼저 소득세와 사회부조 전의 빈곤율을 보면 1984년에 21.31%이고, 1987년에 14.68%로 나타남으로 해서 80년대의 중반기 동안 빈곤이 상당히 완화된 것으로 나타난다. 반면에 소득갭비율을 사용할 경우 1987년의 경우 1984년에 비해 빈곤의 정도가 줄어들기는 하였지만 그 차이는 미미하다. 흥미로운 것은 貧困率을 기준으로 할 경우 양년도 모두에 걸쳐 소득

세의 부과가 빈곤의 정도를 더 악화시켰다는 것이다.⁵⁵⁾ 이러한 현상은 가구원수가 많아지면서 빈곤선의 수준이 증가하게 되는데, 이때 이러한 가구 중에서 일부의 소득이 免稅點이상이 되어 소득세를 부과당함으로 발생하는 것이다. 이러한 현상은 1988세제개혁으로 면세점이 인상됨에 따라 해소되었다(나성린(1991) 참조). 문제는 사회부조가 이러한 빈곤의 정도를 어느 정도 완화시켰느냐 하는 것인데, 빈곤율을 빈곤척도의 기준으로 할 때 사회부조는 빈곤의 완화에 매우 미미하게 기여한 것으로 나타난다. 다시 말해서 사회부조는 소득세후 빈곤선이하의 가구 중에서 1984년의 경우는 2,246가구를 그리고 1987년의 경우는 2,852가구를 빈곤선 이상으로 끌어 올림으로써 각각 빈곤율을 0.06%포인트와 0.05%포인트 낮춘 것으로 나타날 뿐이다. 이러한 현상은 빈곤선 이하의 가구의 소득들이 빈곤선으로부터의 거리가 상당히 있는 반면에 사회부조의 크기는 극히 미미하기에 발생하는 것이다. 소득갭비율(빈곤갭)을 빈곤척도로 사용할 경우 사회부조는 빈곤의 구제에 빈곤율의 경우 보다는 상대적으로 좀더 기여한 것으로 나타난다. 예를 들면 1984년의 경우 사회부조는 소득갭비율을 소득세 과세전 보다 3.08%포인트, 소득세 과세후 보다 2.23%포인트 줄였고, 1987년의 경우엔 각각 2.55%포인트와 2.28%포인트 줄인 것으로 나타난다. 그 줄어든 비율을 1984년과 1987년도 사이에 비교해 보면 그 양년도의 사회부조정책이 빈곤을 구제하는데 기여한 정도에는 별 차이가 없는 것으로 나타난다.

결론적으로, 한국의 빈곤정도는 1980년대 중반을 통해 상당히 改善되었으나, 사회부조가 이 빈곤의 구제에 기여한 정도는 매우 미미하다. 貧困率을 기준으로 할 때 사회부조는 빈곤의 구제에 기여한 바가 극히 미미하고, 소득갭비율을 기준으로 할 때 사회부조는 빈곤율의 사용 경우 보다는 상

55) 소득갭비율을 적용할 경우 소득세후가 소득세전 보다, 빈곤갭이 증가했음에도 불구하고, 빈곤의 정도가 낮아지는데 그 이유는 소득세로 인해 빈곤선 이하의 가구 수가 따라서 증가함으로써 빈곤선이하의 면적 즉, 앞의 그림 2.1에서 사각형 PAQO의 면적이 증가하기 때문이다.

대적으로 좀더 기여한 것으로 나타나나 여전히 미미한 것으로 나타난다. 그리고 1984년과 1987년 사이에 그 기여의 정도에 있어서 별 차이가 없는 것으로 나타난다. 이러한 결과를 기준으로 할 때, 한국의 사회부조정책은 그 가장 기본적인 목표인 貧困의 救濟에 있어서 조차 실패해 온 것으로 보여 진다. 이러한 현상은 무엇보다도 사회부조의 액수가 극히 적은 데 기인한다.

위의 분석에서는 한국인구보건연구원(1989)의 최저생계비지수를 빈곤선으로 간주하였지만, 경제기획원, 한국노총, 최저임금심의위원회의 최저생계비 지수는 전자 보다 더 높게 책정되었다.⁵⁶⁾ 이 後者들을 빈곤선으로 가정할 경우에 한국의 빈곤지수는 더 높아 질 것이고, 위의 결론도 수정될 가능성이 있음을 지적해 둘 필요가 있다.

3.1.b 推定所得

다음의 <표 4.10>은 한국의 사회부조정책이 1984년과 1987년도의 추정된 소득을 기준으로 했을 경우 빈곤의 정도에 얼마나 영향을 미쳤는가를 요약한다.

<표 4.10>의 결과를 앞의 「서베이소득」을 기준으로 한 결과와 비교할 때, 제일 特記할 만한 사항은 어떤 빈곤지수를 사용하든 간에 빈곤의 정도가 훨씬 줄어든다는 사실이다. 이것은 「추정소득」이 과소보고된 「서베이소득」보다 그 수준이 상대적으로 높기 때문에 충분히 예상되는 현상이다. 이것은 왜냐하면, 부유층의 상당한 부분이 자영업자로서 그들의 「서베이소득」이 과소보고되어 있고, 또한 자영업자 중에서도 고소득층의 「서베이소득」이 저소득층의 「서베이소득」보다 더 과소보고되는 경향이 있기 때문이다. 사회부조의 빈곤의 완화에 미치는 효과에 관한 한 앞의 「서베이소득」

56) 한국인구보건연구원의 1988년도 최저생계비는 4인가구 기준으로 월최저생계비가 315,076원이다. 이는 기획원 한국노총 최저임금심의위원회의 생계비 525,291원(전가구평균, 실태조사결과), 671, 828(표준생계비), 427,239(표준생계비)의 60.0%, 42.9%, 73.7%로 낮게 평가된 것이다.

의 경우의 결과가 그대로 적용되고 있다. 전반적으로 사회부조가 빈곤의 완화에 기여하는 바와 앞의 「서베이소득」의 경우와 마찬가지로 극히 미미하다고 할 수 있다.

<표 4.10> 도시지역 빈곤지수(추정소득 기준)

연도	빈곤지수 소득기준	빈곤선 이하 가구수 (명)	빈곤율 (%)	빈곤액 (원)	소득갭비율 (%)
'84	소득세 전	467,227	11.54	382,533,850,000	27.06
	소득세 후	469,473	11.60	383,543,820,000	26.95
	소득세/ 사회부조 후	464,980	11.49	360,872,890,000	25.53
'87	소득세 전	493,513	8.58	442,327,870,000	27.10
	소득세 후	496,366	8.63	443,915,110,000	27.00
	소득세/ 사회부조 후	493,513	8.58	409,227,780,000	25.03

주: 1987년의 빈곤선 이하 가구수 및 빈곤율은 나성린(1991), 「한국의 조세/사회부조 모형」, 표 6.2인용. 그 이외의 추정치는 이 모형을 바탕으로 위에서 설명한 빈곤지수의 정의를 이용하여 계산하였음.

3.2 社會扶助와 所得分配

앞절에서 우리는 사회부조가 빈곤의 정도를 줄이는데 미미하나마 어느 정도 기여했음을 보았다. 이는 다시 말해서 사회부조가 빈곤층의 소득을 어느 정도 상승시켰음을 의미하고, 이것이 소득분배를 어느 정도 개선시킬 것으로 우리는 충분히 예상할 수 있다. 다음에서 우리는 앞에서와 마찬가지로 「서베이소득」과 「추정소득」을 기준으로 사회부조가 얼마나 소득의 재분배에 기여했는가에 대해 위의 「조세/사회부조 모형」을 이용하여 분석한 결과를 보고한다.

3.2.a. 서베이소득

다음 <표 4.11>은 도시가계를 대상으로한 1984년도와 1987년도의 소

소득분배 상황을 「서베이소득」을 기준으로 과세전 소득, 소득세후 소득, 소득세/사회부조후 소득으로 구분해 보여 준다. 소득분배의 척도로는 10분위 소득분포와 Gini계수를 사용하였으며 여기서 Gini계수(G)는 앞의 II장에서와 같이 다음 식을 이용하여 계산된다.

$$G=1+\frac{1}{K}-\frac{2}{K^2\mu}\left[\sum_{k=1}^K(K+1-k)y_k\right] \quad (2.1)$$

<표 4.11>는 과세전 소득의 분포에 있어 Gini계수를 기준으로 해서 볼 때 1987년도 (Gini 0.3101)가 1984년도(Gini 0.3183)보다 약간 개선되었

<표 4.11> 조세/사회부조제도의 소득분배효과(서베이소득 기준)
(단위: 점유율(%))

	1984년			1987년		
	과세전 소득	소득세후 소득	소득세/사회 부조후소득	과세전 소득	소득세후 소득	소득세/사회 부조후소득
상위						
10%	23.14	22.09	22.01	23.18	21.72	21.68
20%	15.36	15.27	15.22	15.31	15.12	15.10
30%	12.52	12.68	12.64	12.75	12.77	12.75
40%	10.93	11.10	11.06	10.80	10.96	10.94
50%	9.48	9.64	9.61	9.43	9.67	9.65
60%	8.04	8.22	8.19	8.23	8.48	8.47
70%	6.85	7.06	7.05	7.07	7.33	7.32
80%	5.84	6.03	6.02	6.08	6.35	6.34
90%	4.64	4.79	4.87	4.86	5.11	5.14
100%	2.51	2.60	2.82	2.56	2.69	2.83
Gini	0.3183	0.3044	0.3006	0.3101	0.2911	0.2889

자료: 나성린, 「한국의 조세/사회부조 모형」, <표 6.3>, 1991.

음을 보여준다. 10분위 별로 보아도 1987년도의 하위 50% 계층의 소득점유율이 1984년도 보다 높아졌음을 알 수 있다. 양년도에 걸쳐 소득세는 과세전소득의 소득분배상태를 향상시켰다. 즉 Gini계수 기준으로 1984년은 0.0139, 1987년은 0.0190로 사회부조는 이러한 소득분배를 소득세에 비해서는 극히 미미하나마 개선시키는데 이바지 했다. 한편 1984년엔 0.0038, 1987년엔 0.0022로써 이러한 개선은 주로 하위 20%의 소득점유율 향상에 있음에 기인함을 알 수 있다.

결론적으로 사회부조정책은 극빈층의 소득수준을 향상시킴으로써 소득의 재분배에 기여한 바가 없지 않으나 그 정도는 Gini계수를 0.0038(1984년), 0.0022(1987년) 감소시키는 극히 미미한 것으로 나타났다.

3.2.b. 推定所得

다음 <표 4.12> 도시가계를 대상으로한 1984년도와 1987년도의 소득분배상황을 「추정소득」을 기준으로 과세전 소득, 소득세후 소득, 소득세/사회부조후 소득으로 구분해 보여 준다.

<표 4.12>의 결과에서 특기할 사항은, 우선 「추정소득」을 기준으로 했을 경우의 소득분배는 「서베이 소득을 기준으로 했을 경우 보다 훨씬 악화된 것으로 나타난다는 사실이다: 과세전 소득을 기준으로 할 때 Gini계수는 앞의 <표 4.11>과 비교하여 1.34배(1984년)에서 1.46배(1987년)까지 증가하였다. 또 다른 특기할 만한 사항은 앞의 「서베이소득」경우와 달리, 「추정소득」을 기준으로 했을 경우 1987년의 소득분배가 1984년의 소득분배 보다 더 악화된 것으로 나타난다는 사실이다.

사회부조의 소득재분배효과는 앞의 서베이소득의 경우와 마찬가지로 소득세 보다는 훨씬 적지만 미미하게나마 극빈층(특히 하위 10%)의 소득을 향상시키는데, 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 그 재분배의 정도는 극히 미미한 것으로 Gini계수를 기준으로 볼 때 0.012(1984년), 0.0008(1987년)정도 밖에 개선시키지 못하고 있다.

<표 4.12> 조세/사회부조제도의 소득분배효과(추정소득기준)
(단위: 점유율(%))

	1984년			1987년		
	과세전	소득세후	소득세/사회	과세전	소득세후	소득세/사회
	소득	소득	부조후소득	소득	소득	부조후소득
상위						
10%	30.99	30.91	30.86	35.62	35.74	35.71
20%	16.93	16.83	16.81	16.76	16.76	16.75
30%	11.97	11.87	11.86	11.80	11.62	11.62
40%	9.25	9.21	9.21	9.07	8.94	8.94
50%	7.56	7.57	7.58	7.26	7.20	7.20
60%	6.39	6.43	6.43	5.92	5.92	5.92
70%	5.29	5.34	5.35	5.00	5.04	5.04
80%	4.21	4.28	4.28	4.08	4.14	4.14
90%	3.49	3.56	3.56	3.29	3.37	3.37
100%	2.39	2.44	2.50	2.10	2.17	2.22
Gini	0.4260	0.4226	0.4214	0.4534	0.4515	0.4507

자료: 나성린, 「한국의 조세/사회부조 모형」, <표 6.1>, 1991.

3.3 社會福祉政策의 方向

지금까지 우리는 한국의 社會福祉政策의 貧困救濟와 所得再分配效果에 대해 실증적으로 분석해 보았다. 그 결과를 다시 한번 요약해 보면, 먼저 우리나라의 사회복지정책은 그 최저목표인 빈곤구제에 있어서조차 그 기능을 제대로 발휘하지 못하여 왔다. 社會保險政策은 기여자수혜원칙에 의해 極貧層의 빈곤구제에는 전혀 도움이 되지 못하였고, 社會扶助政策은 소득갭비율은 미미하나마 줄이는데 기여했으나 빈곤율에는 거의 영향을 주지 못함으로써 貧困線이하의 貧困層을 줄이는데는 완전히 실패한 것으로

나타났다. 사회복지정책의 소득재분배효과와 사회보험정책의 소득재분배효과에 대해서는 데이터의 결핍으로 결론을 내리기가 힘들지만 현행 한국의 국민연금제도는 미미하나마 소득재분배의 효과가 있을 것으로 나타났고, 사회부조정책은 극빈층의 소득을 향상시킴으로써 소득분배를 어느정도 향상시킨 것으로 나타났으나 그 정도는 극히 미미하였다.

3.3.1 所得再分配를 위한 社會福祉政策의 活用

3.3.1.a. 社會扶助政策의 活用

소득분배의 향상을 위해서 사회부조정책을 활용하는 것은 이론적으로 가능하고 그 효과 또한 즉시적일 수 있다. 그 방법은 사회부조의 수혜자격을 완화하고 그 수혜수준과 수혜율을 인상시키는 것이다. 이것은 극빈층의 소득을 증가시킬 것이고, 따라서 전반적인 소득의 분배를 향상시키는 효과를 가져올 것이다. 문제는 이를 위해서는 社會福祉費用을 증가시키는 것이 필요한데 이러한 비용증가를 한 나라의 경제가 어느 정도까지 지지할 여유가 있으나 하는 것이다. 그리고 그것이 가능할 때에라도, 사회부조정책이 빈곤의 제거에만 초점을 맞추어야 할지, 아니면 빈곤의 제거를 넘어서서 적극적인 소득재분배의 기능까지 수행해야 할지의 문제가 남는다.

3.3.1.b 社會保險政策의 活用

사회보험정책을 소득재분배를 위해 활용하는 것 또한 이론적으로 가능하다. 이를 위해서는 고소득한계(upper earning limit)를 없애고, 기여하지 않는 자에게도 기본적 급여를 지불하고, 기여율과 수혜율 모두를 누진적으로 하되 수혜율을 기여율 보다 상대적으로 더 누진적으로 하면 되는 것이다. 문제는 이러한 제도가 보험의 원칙에 어긋날 뿐아니라, 사회보험이 강제성을 지님으로 말미암아 사적 보험을 통해 더 낮은 비용으로 충분히 보험에 들 수 있는 고소득층에게는 이 제도가 극히 불공평한 제도가 될 수 있다는 것이다. 여타 조세제도와 사회부조를 통해 소득재분배의 효과를 달성할 수 있는데, 구태여 보험의 원칙을 위배해 가면서까지 사회보험제도에 조차 누진제도를 도입해야 하는가에 대해선 반론의 여지가 있는 것

이다.

3.3.2. 한국에 있어서의 바람직한 社會保障政策의 方向

사회보장정책의 기본 목표가 빈곤의 구제에 있음에도 불구하고 앞절에서 우리는 한국의 사회보장정책이 이 기본적 목표마저 제대로 달성하지 못했음을 보았다. 이러한 상황에서 사회보장정책의 목표를 빈곤구제를 통한 소득재분배의 차원을 넘어서서 소득재분배 그 자체를 위해 활용하여야 하는가에 대해선 여러가지 의문이 제기될 수 밖에 없다.

따라서 현재의 한국적 상황에서 사회보장정책의 방향은 그 최우선 목표를 빈곤의 완화 및 제거에 두는 것이 바람직할 것이다. 이러한 빈곤의 구제는 자동적으로 극빈층의 소득을 향상시킴으로써 소득재분배 효과를 가져오게 된다. 이러한 차원의 소득재분배를 넘어서서 소득재분배 그 자체를 위한 사회보장정책의 활용이란 차후의 문제이며, 또한 전 소득계층을 망라한 소득의 재분배를 위해서는 사회보장정책보다는 기존의 조세제도를 활용하는 것이 더욱 효과적일 수 있는 것이다. 물론 사회보험정책을 통하여 소득재분배를 꾀할 수도 있겠지만 앞의 3절에서 지적했듯이 그 사회보험정책의 소득재분배효과는 보험의 원칙을 지키는 한 자칫 역진적일 수도 있고, 누진성에 역점을 두는 것은 보험의 원칙을 위배할 뿐아니라 자칫 다른 측면에서 형평성을 위배하게 될 가능성이 있는 것이다.

다음에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 한국에서의 바람직한 사회보장정책의 목표를 단기적 목표와 장기적 목표로 나누어서 언급해 보고자한다.

3.3.2.a. 短期的 目標

(1) 사회보험의 적극 활용

우리나라와 같이 경제, 사회개발비 및 국방비 등의 과도한 지출을 요구하는 나라에서는 사회복지정책을 기본적으로 사회보험제도에 의존하는 것이 바람직스럽다. 단 그러한 사회보험제도의 혜택을 받을 수 없는 극빈층에 대해서는 엄격한 자산조사를 통한 사회부조를 활용하는 것이 바람직스럽다.

(2) 수혜수준의 인상

현재 한국의 사회보장정책이 빈곤의 구제 기능을 제대로 발휘하고 있지 못한 중요한 이유는 무엇보다도 그 수혜수준이 저조함에 있다. 이를 해결하기 위해서는 사회부조의 수혜액을 증가시켜 빈곤율과 소득갭비율을 감소시켜야 한다(완전한 빈곤제거는 차치하더라도). 다음 <표 4.13>은 사회부조 지급액수의 인상이 빈곤의 정도를 얼마나 완화하는가에 대해 앞의 조세/사회부조 모형을 이용하여 분석한 결과를 보여 준다. 여기서 우리는 편의상 사회부조액수의 증가액수는 모든 유형의 사회부조(거택보호, 자활보호, 의료보호 등)의 액수를 일률적으로 같은 율로 증가시킨다고 가정한다.

<표 4.13> 사회부조비용 인상의 빈곤구제 효과

	인상전	사회부조 평균 인상율			
		25%	50%	100%	200%
빈곤율 :					
87년 서베이소득	14.88	14.83	14.83	14.78	14.78
87년 추정소득	8.58	8.58	8.58	8.58	8.56
소득갭비율 :					
87년 서베이소득	30.27	29.84	29.28	28.28	26.01
87년 추정소득	25.03	24.50	23.97	22.91	20.80

<표 4.13>은 87년의 경우 소득의 유형에 관계없이 빈곤율은 극히 미미하게 줄어들게 됨을 보여준다. 서베이소득의 경우 빈곤율은 사회부조지출액의 인상율이 25%와 100%오를때 각각 조금 줄어들고, 추정소득의 경우는 인상율이 100%가 될 때까지 전혀 변화가 없다가 인상율이 200%가 되어야 극미하게 줄어듬을 볼 수 있다. 소득갭비율을 기준으로 보면, 사

회부조지출의 인상은 빈곤율을 기준으로 할 때 보다는 좀 더 효과가 있음을 알 수 있다. 그러나 그 줄어드는 정도가 그렇게 크지는 않음을 볼 수 있다. 사회부조지출을 200% 증가시킬 때, 소득갭비율은 서베이스소득의 경우 30.27에서 26.01로 줄고, 추정소득의 경우 25.03에서 20.80으로 줄어드는 것이다.

이 결과가 의미하는 바는 현재의 사회부조지출이 극히 낮다는 것이다. 그리하여 그 지출액수를 무려 200%까지 증가시키더라도 그것이 빈곤의 정도를 완화하는데 그렇게 크게 기여하지 못함을 볼 수가 있다.

(3) 보다 간단한 제도로의 발전

현재 한국의 사회부조는 주택보호, 자활보호, 의료보호 등으로 나뉘어져 낮은 수준에서 다양하고 복잡한 제도로 이루어져 있다. 사회부조의 최종 목표가 빈곤의 구제에 있다면, 수혜자의 특성에 따른 복잡한 제도보다는 단일 보충급여(supplementary benefit)의 형태로 통일되는 것이 바람직할 것이다.

(4) 행정적 효율성의 제고

행정적 비효율성이란 사회보장을 실시하는데 드는 높은 행정적 비용을 의미하는데 이것은 기본적으로 정부부처간의 비슷한 업무의 중복이나, 필요이상의 복잡한 제도, 그리고 과도한 행정요원 등에 기인한다. 다음 <표 4.14>는 총사회부조지불에 대한 행정비용의 비율을 영국과 비교한 것이다. 또한 <표 4.15>에 그 구체적인 항목을 나열하였다.

<표 4.14> 사회보장정책의 행정비용

	한 국 ¹⁾ (1987)	영 국 ²⁾ (1981/2)
행정비용 비율	8.5%	4.2%

자료 : 1) 경제기획원 예산개요, 1987.

2) Dilnot, A., J. Kay and C. Morris, "The Reform of Social Security", Institute of Fiscal Studies, Table 2.1, 1984.

주 : 1) 이 비율은 (인건비+물건비+경상이전증행정비용)/(총사회보장비지출)이다. 구체적인 항목이 <표 4.15>에 있다.

2) 이 비율은 (총사회보장 행정비용)/(총 사회보장지출)이다. 사회복지항목에 따라 이 비율은 차이가 있다. 예를 들면, 보충급여의 경우엔 10.5%에 이르고 퇴직연금의 경우엔 1.5%로 매우 낮다.

<표 4.15> 1987년 사회보장예산중 행정비 비중(*표시는 행정비)

사회보장비		1,487,450백만원		
인건비	29,593*			
물건비	13,606*			
경상이전	1,399,956	}	연금공단운영비	20,200*
자본지출	32,857		의료보험	445,758
보전재원	1,537	}	지역의보	364,742
정부내부지출	7,214		{	급여비
기타	2,687*		운영비	59,832*
			공고의보	79,797
			직종의보	10,000
			기타행정비	684*

자료 : 경제기획원, 「예산개요」, 1987.

행정비용 = 인건비 + 물건비 + 기타 + 경상이전증(연금공단운영비 + 지역의보운영비 + 기타 행정비) = 126602백만원

행정비용비율 = 행정비용(126602)/사회보장비(1487450) = 0.085

(5) 운영의 효율성의 제고 : 수혜율

우리나라의 사회보장정책 중의 큰 문제점의 하나는 수혜자격이 있는 사람이 실제 수혜를 받는 정도인 수혜율이 극히 저조하다는 것이다. 이것은 사회보장수혜를 절실히 필요로 하고 있는 많은 빈곤층이 수혜의 혜택을 전혀 받지 못하고 있는 현상으로 시급히 해결해야할 과제이다. 또한 그 수혜대상자 선정도 말단 공무원에 의해 자의적으로 수행됨으로 인해 운영상의 비효율성이 극히 높은 것으로 나타났다. 이와 관련해 우선 시급한 것은 수혜대상자 중에서 과연 몇 %나 실제로 수혜를 받고 있는지를 파악할 필요가 있다. 복지 선진국인 영국의 경우에도 대부분의 사회보장급여에 대한 수혜율이 70%를 넘지 않고 가족소득보충금(family income supplement)의 경우엔 50%에 불과하고 심지어 비화폐급여인 무료복지음식 같은 경우는 수혜율이 4%정도에 지나지 않는다.

이 수혜율과 더불어 수혜자격이 없는 자들이 그들의 소득과 고용상태를 속이거나 또는 사회복지담당자와 담합으로 사회부조의 혜택을 받는 암경제도 방지되어야 할 것이다.

(6) 민간부문의 활용

선진국에서는 빈곤의 구제를 위해 민간부문이 정부부문 못지 않게 중요한 역할을 차지 하고 있다. 종교단체를 비롯한 많은 민간 자선단체의 활동이 그것이다. 우리나라에서는 대부분의 종교단체들이 세제의 혜택을 받는 반면에 자선활동은 외국의 그것들에 비해 극히 미미하다. 세제의 혜택과 연관을 지어 종교단체들이 빈곤구제활동에 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그리고 개인이나 법인들의 자선기금(Charity) 기여에 대한 세액공제의 혜택 등을 도입할 필요가 있다.

(7) 비용을 수반하지 않는 정책의 긴급활동

흔히 사회보장정책은 높은 비용을 수반하기에 우리와 같이 과중한 국방비와 경제, 사회개발비용을 우선적으로 지출해야하는 나라에서는 그러한 정책을 수행하기가 힘들다는 견해가 있다. 그러나 우리는 정부 차원에서의 비용을 수반치 않고 의지만 있으면 행할 수 있는 사회보장제도들이 있음

을 주지할 필요가 있다. 공공기간이나 민간부문에서 활용가능한 불구자의 채용 의무화, 불구자들을 위한 제반 시설의 고려(휠체어를 위한 보도블럭과 건물입구의 조정), 입학시험등에 있어서의 불구자에 대한 차별 철폐 등 그러한 제도들은 무수히 많다.

3.3.2.b. 長期的 目標

단기적 목표가 빈곤의 완화에 있었다면, 장기적 목표는 (절대적)빈곤의 완전제거에 있어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책들이 필요하다.

(1) 充足한 社會부조

극빈층의 소득을 빈곤선의 수준으로 끌어 올리기 위해서는 사회부조급여액을 그에 상응하는 충분한 수준으로 끌어 올리는 것이 필요하다.

(2) 社會부조의 확대

사회보장이 선진국처럼 국민들의 기본적 욕구(basic needs)뿐 아니라 특수한 욕구(specific needs)도 충족시키도록 노력해야한다. 특수한 욕구를 충족시키는 사회부조급여의 예는 자녀급여, 불구수당, 병자간호수당, 주택보조 등이다.

(3) 社會보험의 확대

사회보험을 현재의 국민연금, 의료보험, 산재보험에 추가하여 실업보험에로까지 확대할 필요가 있다. 그리고 저소득한도(lower earning limit)하의 소득수준에 있는 비보험기여자에게도 기본급여가 지불될 수 있도록 제도를 개선하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

(4) 社會보장정책의 부작용 예방

선진국에서 볼 수 있듯이 사회보장정책이 너무 관대할 경우엔 근로의욕에 부정적인 효과를 끼침으로써 빈곤함정(poverty trap), 실업함정(unemployment)의 부작용이 나타날 수 있다. 빈곤함정은 어떤 가구의 소득이 증가함에 따라 그 가구주의 순소득이 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 그 가구주가 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회보장제도의 문제점을 가르키고, 실업함정은 저소득층이 고용상태에 있을 때 보다 실업상태에서 실업수당을 받을 때 그의 순소득이 더 높음으로 인해 더 행복을 느

김으로써 실업자가 계속해서 실업의 상태에 머무려고할 때 발생하는 문제점이다. 이러한 부작용들은 모두 사회보장의 급여가 너무 관대할 때 발생하는 문제점들로서 사회보장제도의 입안시에 고려하여야 할 문제점들이다. 일단 관대하게 책정된 사회보장급여를 다시 인하시킨다는 것은 매우 힘들 일이고 흔히 정치적으로 불가능한 작업인 것이다.

그러나, 우리나라의 사회보장의 현수준은 이러한 문제점들과는 아직 거리가 먼 상태에 있으므로 아직 전혀 걱정할 단계가 아니다. 가끔 우리의 현상황과 전혀 관계가 없는 복지선진국에서의 이러한 문제점을 핑계로 현재의 사회보장의 수준을 증가하는데 대해 이의를 제기하는 견해들이 있는데 그것들은 전혀 근거가 없는 것이다.

4. 산업재해보상보험의 소득재분배효과

앞에서 분석한 연금제도나 뒤에서 분석할 의료보험제도는 기여와 급여가 명확하여 그들의 소득재분배효과를 기여와 급여수준으로 일부나마 분석해 낼 수가 있다. 그러나 보험료를 사용자가 전액 부담하는 산재보험은 기여자와 급여자가 다른 복잡한 구조를 가지고 있어 소득재분배의 측면에서 고찰하기에는 많은 한계를 갖고 있다. 특히 산재보험적용대상자의 소득분포나 재해근로자계층의 소득별 급여내용, 지출내역 등에 관한 실질자료가 전혀 없어 구체적인 분석이 어렵다.

이러한 제약하에서 산재보험의 적용범위, 재원조달 방법, 급여체계를 중심으로 살펴봄으로써 산재보험을 통해서 불평등구조를 조금이나마 이해할 수 있을 것이다.⁵⁷⁾ 첫째, 적용범위가 특수계층, 계급에 한정되면 전체적으로 볼 때 계급 계층간에 소득분배가 악화된다. 우리나라는 산재보험의 적용범위를 단계적으로 확대시켜 왔다. 따라서 적용대상자들 사이에서는 어

57) 김연명, “한국의 산업재해보상보험이 불평등구조에 미치는 영향”, 「사회복지연구」, 1987, pp.25—28.; 김근조, “산업재해보상보험에 관한 연구”, 「사회복지연구논문집」, 1988, pp.240—241 참조

느정도 위험분산의 효과가 있으며 수평적소득재분배가 이루어진다. 둘째, 재정조달의 경우에 사용주가 전액부담하기 때문에 계층간 소득재분배효과가 기대된다. 즉 보험료를 사용주가 부담함으로써 근로자에게 소득이전효과가 발생하여 계층간 소득분배가 개선된다. 그러나 여기에는 사용주가 보험료 부담을 임금이나 상품에 전가하지 않는다는 전제하에서만 가능하다. 세째, 급여체계의 문제를 보면 급여가 재해근로자의 소득과 무관하게 지급된다면 저소득 근로자의 경우에는 유리한 분배관계에 서게 된다. 그러나 소득에 비례해서 급여가 이루어진다면 소득불평등구조는 더욱 악화될 것이다.

(1) 산업재해와 산재보상제도

산업재해란 취업중에 발생한 예기치 못한 사고로 인하여 재해를 당하게 되는 것을 의미한다. 우리나라는 산재보험법 제3조에서 업무상재해를 ‘업무수행중 그 업무에 기인하여 발생한 재해’라고 규정하고 있으며, ILO의 구규정에 의하면 ‘산업재해란 근로자가 물체·물질, 타인과 접촉 또는 각종 물체나 작업조건하에서 작업동작으로 인하여 사람에게 장해를 일으키는 것을 말한다’라고 되어 있다. 그리고 1964년에 개정된 조약(제121호 조약, 근무상해 경우의 급부에 관한 조약)에 의하면 정기통근사고를 종래의 업무상 질병, 부상, 사망 등에 포함시켜 그 개념을 확대하고 있다.⁵⁸⁾

산업혁명에 의한 기계제산업의 발전은 산업재해발생의 위험성을 증대시켜왔는데, 이것은 자본주의 생산양식에서 피할 수 없는 일이었다. 즉 최대이윤을 목적으로 하는 자본가는 장시간의 노동, 노동강화, 정원감축 등에 의하여 근로자를 피로하게 하고 고정자본지출을 줄이기 위하여 근로자를 위한 안전·위생시설의 비용을 줄여 열악한 근로환경을 조성하게 되므로 근로자는 끊임없이 산업재해의 위험에 직면하게 된다. 그러나 이러한 사회적 사고에 대한 보상은 인도적 윤리적 측면에서는 물론 법률적으로도 용인되지 않았다. 즉, 근대 시민법은 산업재해를 개인주의적인 관점에서 다

58) 우리나라는 통근버스를 이용한 출근재해만을 업무상 재해로 인정하고 있다.

루어 '과실주의 책임원칙'하에 사용자의 불법행위를 입증할 수 있을 때에만 손해배상을 청구케 한 결과 근로자는 산업재해에 대한 구제에 있어서 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 되고 그로인해 노동불능 상태가 되면 빈곤계층으로 전락할 수 밖에 없는 처지에 놓이게 되었다.⁵⁹⁾

그 후 산업재해가 비약적으로 증가되고⁶⁰⁾ 산업재해에 대한 정당한 배상을 요구하는 노동운동의 발전에 따라 각국에서 노동자보호, 안전입법이 제정되었다. 특히 過失責任主義의 不法行爲法으로부터 無過失責任主義의 使用者責任法으로 이행한 産業災害補償法은 이전의 과실책임주의의 결합에 대한 보충, 한계에 대한 반성 혹은 이를 극복하기 위한 진일보라하겠다.⁶¹⁾

이러한 정신을 반영한 산재보상보험은 근로자가 사업장에서 업무상 재해를 당한 경우 근로기준법상 사업주의 재해보상책임을 국가가 대행하여 이들에게 신속하고 공정한 보상을 함으로써 재해를 당한 재해근로자 및 그 가족의 생활을 보호하고 사업주에게는 공동위험부담의 원리를 적용하여 일시에 소요되는 과중한 보상비용을 분산시켜 정상적인 기업활동을 보장하는 등 근로복지증진과 기업안정에 기여하는 사회보장제도이다. 즉 산재보상보험은 공적보험이며, 사회보장의 성격을 띤 강제보험제도이다.

각국의 현행 산재보상보험의 공통적인 특징은, 첫째 재해의 보상이 근로자가 입은 재해의 보상에만 그치지 않고 생활보장적 성격을 갖고 있으며, 둘째 보상의 정형화 내지 정율화, 셋째 행정감독과 형벌에 의한 이행의 강제와 그것에 의한 보상의 신속화, 넷째 보험제도와 결합에 의한 보상의 확보와 신속화 등이다. 우리나라의 산업재해보상은 근로기준법(1953)과 산업재해보상보험법(1963)에 의해 법적근거가 마련되었으며, 이 법에 의해

59) 고려대학교 기업경영연구소, 「산재보험제도 발전방향 연구」, 1988, pp.19—20

60) 영국의 경우 제1차 세계대전시 전상자수가 160만명인데 비하여 동기간중의 산업재해 사상자수는 230만명에 이르렀으며, 제2차 세계대전중에는 산업재해 사상자수가 전상자수의 3배에 이르고 있다.

61) 그러나 George & Wilding(1984), Midgley(1986), Titmuss(1976) 등은 사회보장제도가 불평등구조를 더욱 왜곡 확대시켜 왔다고 주장

근로기준법의 적용을 받는 사업장(5인 이상)의 사용자가 가입자가 되고 정부가 보험자가 된다.

(2) 우리나라의 산업재해 발생현황

한국의 산업재해율이 세계에서 가장 높다는 것은 주지의 사실이다. 1990년도 산업재해보상보험법의 적용사업장은 129,793개소로 대상근로자는 7,542,752명이다. 이중에서 4일 이상의 요양을 요하는 산업재해자수는 132,893명(사망 2,236명, 부상 129,019명(신체장해 27,813명), 직업병 1,638명)으로 1989년도의 재해율보다 0.25%가 줄어든 1.76%로 1983년(3.98%) 이후 꾸준히 감소하고 있다. 그러나 이로 인한 경제적 손실은 전년 대비 46%가 증가한 2조7억원으로 90년 GNP(168조4천억원)의 1.6%에 이르며, 근로손실일수도 43,587,829일에 달한다.

<표 4.16> 산업재해현황

(단위 : 명, %)

연도	적용사업장 수	대상근로자 수	재해자 수					재해율 ¹⁾
			계	사망	부상 ²⁾	신체장해	직업병	
'70	5,583	779,000	37,752	639	37,113	—	—	4.85
'75	21,369	1,836,000	80,570	1,006	79,564	6,490	—	4.39
'80	63,100	3,752,976	113,375	1,273	112,102	14,873	—	3.02
'83	60,213	3,941,152	156,972	1,452	155,520	16,868	—	3.98
'85	66,803	4,495,185	141,809	1,718	138,533	19,824	1,558	3.15
'89	118,894	6,687,821	134,127	1,724	130,842	25,536	1,561	2.01
'90	129,793	7,542,752	132,893	2,236	129,019	27,813	1,638	1.76

주1) 재해율 = $\frac{\text{재해자수}}{\text{근로자수}} \times 100$

주2) 부상자수(129,019명)에는 신체장해자수(27,813명)가 포함되었음

자료 : 노동부, 「'90산업재해분석」, 1991, p.7

<표 4.17> 경제적 손실

연 도	경제적 손실액(백만원)			1인당손실액 (천 원)	1건당손실액 (천 원)
	계	산재보상금	간접손실액 ¹⁾		
1980	312,523	62,505	250,018	2,756	2,788
1985	929,995	185,999	743,996	6,558	6,632
1987	1,206,027	241,206	964,823	8,457	8,523
1989	1,846,527	369,305	1,477,221	13,767	14,410
1990	2,696,757	539,351	2,157,406	20,293	21,240

주1) 간접손실액 추정은 미국의 H.W.Heinrich이론을 적용하여 산재보상금(직접손실액)에 4배하여 추정하였다.

자료 : 노동부, 「산업재해분석」, 각년호

산업별로 보면 제조업이 전체 재해의 51.8%를 점하지만 도수율, 강도율, 천인율로 보면 광업이 각각 54.18, 55.79, 115.53으로 그 다음으로 높은 운수·창고·통신업의 7.57, 2.71, 19.76에 비해 월등히 열악한 환경에 놓여 있음을 알 수 있다. 또한 광업을 제외한 전업종이 도수율, 강도율, 천인율 모두 80년대 초반을 고비로 하락하고 있음에도 불구하고 광업의 경우에는 별 변화가 보이지 않으며 강도율의 경우는 오히려 80년대초보다 2배로 심화되고 있다.

<표 4.18> 재해정도별 분포

(단위 : 명, %)

	총 계	광 업	제조업	건설업	전기가스	운수창고	기 타
총계	132,893 (100.0)	7,684 (5.8)	68,869 (51.8)	37,102 (27.9)	236 (0.2)	12,170 (9.2)	6,832 (5.1)
사망 ¹⁾	1,734 (1.3)	170	526	595	7	273	163
3개월 이상	65,336 (49.2)	2,133	37,509	17,821	118	5,213	2,542
3개월 -14일	62,332 (46.9)	4,484	29,550	17,906	105	6,387	3,900
13일 -8일	1,362 (1.0)	35	626	430	3	129	139
7일 -4일	2,129 (1.6)	862	658	350	3	168	88

주1) 사망자(1,734명)수는 재해당시 사망자로서 요양중 사망자는 포함되지 않음.

자료 : 노동부, 전계서, p.22

<표 4.19> 산업별 재해현황 및 산재보상금 지급액(1990)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	전산업	광업	제조업	건설업	전기가스	운수창고	기타
사업장수	129,687	1,264	67,544	41,841	364	7,285	11,389
근로자수	7,542,752	66,513	3,687,844	2,412,340	48,354	615,821	711,880
재해자수	132,893	7,684	68,869	37,102	236	12,170	6,832
재해건수	126,966	6,811	66,112	35,349	219	11,843	6,632
도수율 ¹⁾	6.70	54.18	6.91	6.16	1.82	7.57	3.96
강도율 ²⁾	2.30	55.79	2.00	1.85	1.18	2.71	1.46
천인율 ³⁾	17.62	115.53	18.67	15.38	4.88	19.76	9.60
보상금	539,351	98,653	217,153	160,535	1,660	40,821	20,529

주1) 도수율 = $\frac{\text{재해건수}}{\text{연근로시간수}} \times 1,000,000$

주2) 강도율 = $\frac{\text{총근로손실일수}}{\text{연근로시간수}} \times 1,000$

주3) 천인율 = $\frac{\text{재해건수}}{\text{근로자수}} \times 1,000$

자료 : 노동부, 전계서, pp.74-75

이상의 산업재해를 분석해 보면 미숙련에 의한 단순저임근로자에게 산업재해가 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 아래의 주당근무시간, 근속기간, 학력별 분포는 이를 간접적으로 증명한다고 볼 수 있다.

<표 4.20> 제조업 주당 평균근로시간(1989)

국	가	시	간	국	가	시	간	국	가	시	간	국	가	시	간
한	국	50.7	일	본	41.4	홍	콩	44.8	캐	나	다	38.6			
대	만	47.6	미	국	41.0	태	국 ¹⁾	45.6	스	위	스	41.7			

주1) 태국의 근로시간은 1986년도 수치임.

자료 : 한국은행, 「세계속의 한국경제」, 1991, pp.186-187

<표 4.21> 입사 및 동종업무 근속기간별 산업재해

(단위 : 명, %)

기간	0-6개월	6-12개월	1-2년	2-3년	3-4년	4-5년	5-10년	10년이상
입사	71,440	13,003	13,882	8,863	6,217	3,939	9,974	5,635
근속	(53.7) ¹⁾	(9.8)	(10.4)	(6.7)	(4.7)	(3.0)	(7.5)	(4.2)
동종	62,591	6,247	14,306	12,898	7,908	5,518	15,902	7,523
업무	(47.1)	(4.7)	(10.8)	(9.7)	(5.9)	(4.1)	(12.0)	(5.7)

주1) ()는 백분율

자료 : 노동부, 전계서, p.21

<표 4.22> 학력별 재해자분포

(단위 : 명, %)

학력	국민학교	중학교	고등학교	전문대학	대학교	합계
재해자	30,432	42,220	57,244	1,478	1,499	132,893
비율	22.9	31.8	43.1	1.1	1.1	100.0

자료 : 노동부, 전계서, p.22

(3) 산업보험의 적용범위

산재보험의 적용대상은 근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장중 농업, 어업, 도·소매업, 금융·보험업 등 일부 업종을 제외하고는 모두 당연 적용업종이다. 90년도말 현재 적용사업장수는 129,793개소로 1989년에 비해 9.1%가 증가했으며, 적용근로자수도 754만명으로 전년대비 12.8%가 증가하였다.⁶²⁾

62) 보험감독원, 「보험통계연감」, 1991, p.496

<표 4.23> 산재보험적용근로자 비율

(단위 : 천명, %, 개소)

연 도	근로자수 ¹⁾	산재보험적용 근로자수	적용근로자 비율	적용사업체수
1965	1,872	161	8.6	289
1970	2,933	779	26.6	5,583
1975	4,025	1,836	45.6	21,369
1980	5,660	3,753	66.3	63,100
1982	6,113	3,465	56.7	54,159
1985	7,577	4,495	59.3	66,803
1987	8,628	5,357	62.1	83,536
1989	9,812	6,688	68.2	118,894

주1) 근로자수는 비농가경제활동인구중 피용자수

자료 : 경제기획원, 「경제활동인구연보」, 각년호
보험감독원, 「노동통계연감」, 각년호

그러나 아직도 상당수의 근로자들 특히 5인 미만의 영세사업장근로자나 영세자영업자 등 이른바 ‘도시비공식부문’이라 불리는 집단들에 대해서는 전혀 도움을 주지 못하고 있다. 특히 영세기업근로자들은 작업조건이 열악한 상황에서 일을 하기 때문에 재해율이 높을 것이다. 통계치를 보더라도 1985년 100인미만 사업장의 재해자가 총재해자의 38%를 점하였으며 1990년에 44.9%로 오히려 증가하고 있다. 이는 대기업에 비해 영세기업의 작업환경이 개선되지 않고 있음을 보여주는 것이다. 결국 상대적으로 안정된 직업을 가진 사람들에게서 수평적 소득재분배가 이루어지고 있는 반면 산재보험이 절실히 요구되는 영세기업근로자들은 적용대상에서 제외되고 산재보험의 혜택을 받지 못함으로써 영세기업근로자들에게는 불평등을 심화시키고 있다고 볼 수 있다.

< 표 4.24 > 사업장규모별 산업재해

(단위 : 명, %)

규모	50인미만	50-99	100-199	200-299	300-499	500-999	1000인이상	합계
재해자	43,836	15,853	14,993	7,489	7,742	9,220	33,760	132,893
비율	33.0	11.9	11.3	5.6	5.8	7.0	25.4	100.0

자료 : 노동부, 전계서, p.19

(4) 산재보험의 재원조달

일반적으로 산재보험의 재원조달은 사용자의 보험료와 국고부담에 의해 이루어지고 있다. 우리나라는 국고부담이 미미하여 재정조달은 전적으로 사용자에게 의해 이루어지고 있으며, 사업주의 책임 크기에 따라 보험료가 결정된다.

먼저 보험료율을 보자. 보험료율은 산업별 재해위험도에 따라 차등부담 원칙에 의거 매년 9월 30일을 기준으로 과거 3년간의 재해요율에 연금등 보험급여액을 감안하여 결정고시하고 있다. 1990년도의 고시 사업종류는 59개로 보험료율은 최저 2/1,000(전자제품제조업, 수도업 등)에서 최고 244/1,000(별목업)까지이고 전산업평균요율은 16.4/1,000이다.

$$\text{보험료율} = \text{재해율} \left(\frac{\text{보험급여총액}}{\text{임금총액}} \right) + \text{부가보험료} (\text{보험급여증가요인} + \text{사무관리비})$$

$$\text{보험료} = \text{임금총액} \times \text{보험료율}$$

한편 사업주의 재해예방의식을 제고시키고 보험료의 공평부담을 기하기 위하여 個別實績料率을 실시하고 있는데(적용사업장수는 11,026개소), 1990년도의 개별실적요율이 1989년도에 비해 인하된 사업장은 63.0%이고 인상된 사업장은 32.5%로 나타나 개별실적요율제도가 산업재해예방을 위한 사업주의 관심을 높이고 있는 것으로 나타났다.

$$\text{개별실적요율} = \text{해당사업종류의 일반요율} \pm (\text{해당사업종류의 일반요율} \times \text{수지율 증감비})$$

보험료는 사업장의 1년간 임금총액에 보험료율을 곱하여 산정하며, 납부 방법은 사업주가 스스로 당해년도의 보험료를 계산하여 납부하고 있다. 1990년도 징수결정액은 6,988억원으로 수납율은 86.0%였다.(전기가스수도업이 99.9%, 광업은 59.2%로 저조) 이는 1989년도 수납액보다 41.7%가 증가한 것이다.⁶³⁾

이러한 재정조달 방법이 소득재분배에 미치는 영향을 분석할 때 단지 재정조달 방법만 보고 기업주가 보험료를 부담하고 근로자가 그 혜택을 받기 때문에 계층간에 수직적 소득재분배가 일어난다고 말할 수는 없다. 만일 기업주가 보험료부담을 임금비용으로 전가하면 소득의 수직적재분배 효과는 사라진다.⁶⁴⁾ 또한 보험료를 소비자에 전가한다면 수혜계층내에서 약간의 수평적 소득재분배효과는 있을지 몰라도 전체적인 소득재분배효과는 약화된다고 보겠다.

(5) 산재보험의 급여

우리나라에서 근로자에 대한 산재보상제도는 현재 勤勞基準法上的의 災害補償과 産災保險法에 의한 給與 이 두 제도에 근거를 두고 운영되고 있다. 근로기준법은 업무상재해에 대하여 遡養補償, 休業補償, 障害補償, 遺族補償, 葬死費의 5가지 보상을 규정하고 있으며, 산업재해보상보험법은 산업상 재해 및 通勤災害에 대하여 遡養給與, 休業給與, 障害給與, 遺族給與, 傷病補償年金, 葬儀費의 6가지 보험급여를 규정하고 있다.

(가) 요양급여 : 요양급여는 업무상의 상병을 치료하여 직장에 복귀시키는 이른바 원상회복을 목적으로 하는 보상이므로 현물급여를 원칙으로 한다.

63) 보험감독원, 전게서, pp.497-498

64) 보험료를 산재보험대상자에게 동일한 비율로 전가하면 수혜대상간에는 수평적 재분배가 이루어 질 수 있다.

이러한 요양급여는 요양비 전액으로 하되 노동부장관이 지정하는 요양기관에서 요양을 받게 되어 있으며(현물급여), 다만 불가피한 경우 요양비를 지급한다(현금급여). 그러나 상병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있을 때에는 지급하지 아니한다. 요양의 범위는 診察, 藥劑 또는 診察材料와 義肢 기타 補綴具의 지급, 處置·手術 기타의 治療, 의료시설에는 收容, 介護, 移送, 기타 勞動部長官이 정하는 사항등이다.

(나) 휴업급여 : 휴업급여는 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간에 대하여 1일 평균임금의 60%에 상당하는 금액을 지급한다. 그러나 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 경우에는 지급하지 아니한다.

(다) 장애급여 : 장애급여는 근로자의 업무상 상병이 치유된 후 신체에 장애가 남아 있는 경우에 그 장애정도에 따라 지급되는 급여이다. 장애급여는 장애등급(14등급)에 따라 장애보상연금 또는 장애보상일시금으로 지급한다. 그 보상수준은 연금의 경우 131일분(제7급)에서 313일분(제1급)이며, 일시금은 50일분(제14급)에서 1340일분(제1급)이다. 연금 또는 일시금의 선택은 수급권자가 갖는다. 수급권자가 사망한 경우 이미 지급한 연금 합계액이 장애보상일시금에 미달할 때에는 그 차액을 유족에게 일시금으로 지급한다. 한편 보험가입자(사용자)의 고의 또는 과실로 업무상 장애가 발생하여 근로자가 장애를 입은 경우에 수급권자가 민법에 의한 손해보상 청구에 갈음하여 장애특별급여를 청구할 때에는 장애급여외에 장애특별급여를 지급할 수 있다. 장애특별급여를 지급한 때에는 노동부장관은 그 급여액 전부를 사용자인 보험가입자로부터 징수한다.

(라) 유족급여·장의비 : 근로자가 사망하였을 경우 지급되는 것이 유족급여이다. 수급권자의 선택에 따라 일시금 또는 연금으로 지급한다. 일시금은 1,000일분에 상당하는 금액으로 하며, 연금은 기본금액과 가산금액을 합산한 금액으로 한다. 기본금액은 급여기초년액(평균임금×365)의 47%이며, 가산금액은 유족보상연금 수급권자 및 그에 의하여 부양되고 있는 유족보상연금 수급자격자 1인당 급여기초년액의 5%에 상당하는 금액의 합산액으로 한다. 그리고 보험가입자의 고의 또는 과실로 업무상 장애가

발생하는 근로자가 사망한 경우에 수급권자가 민법에 의한 손해배상청구에 갈음하여 유족특별급여(평균임금의 1,000일분)를 청구한 때에 지급한다. 장의비는 평균임금의 90일분에 상당하는 금액을 지급한다.

(마) 상병보상연금: 업무상 부상 또는 질병에 걸린 근로자가 그 상병을 위한 요양이 장기화되어 요양개시 후 2년이 경과된 날 또는 그 날 이후에 상병이 치유되지 않은 상태에 있고 그 상병에 의한 폐질의 정도가 일정 등급에 해당되는 경우에 그 다음달 부터 지급되는 급여를 상병보상연금이라 한다. 이 연금은 장기요양을 하고 있는 피재해근로자의 생활보호를 위하여 휴업급여 대신에 지급하는 연금(86%—67%)으로서의 보험급여이다.⁶⁵⁾

<표 4.25> 급여종류별 지급현황

(단위: 억원, 건수)

연도	계	요양급여	휴업급여	장해급여	유족급여	장의비	상병보상연금 ¹⁾
1970	18.4	9.0	3.4	1.4	4.2	0.4	—
건수	86805	47890	36445	1198	639	633	—
1975	103.8	52.0	14.8	19.6	15.9	1.4	0.03
건수	163343	97545	57291	6497	1006	1001	3
1980	625.0	239.8	110.4	186.3	81.1	7.3	0.24
건수	271490	156357	97754	14873	1260	1244	2
1985	1860.0	823.6	344.3	458.7	207.4	18.7	7.24
건수	483336	277906	179088	19824	1801	1774	2943
1987	2412.6	1052.4	471.2	614.9	236.9	21.4	15.69
건수	576945	329542	212650	25244	1927	1830	5752
1989	3693.1	1353.7	980.4	893.9	377.0	35.4	52.66
건수	677484	359694	272910	26394	2049	1918	14519

주1) 상병보상연금에는 재해유족특별급여가 포함되어 있으며, 대부분의 경우 일시금형태로 지급되었다. 연금에 의한 수령은 1985년 1건, 1986년 3건이 있을 뿐이다.

자료: 보험감독원, 「노동통계연감」, 1991, pp.384—386

65) 고려대학교 기업경영연구소, 전계서, pp.38—42

우리나라의 보험급여 지급현황을 보면 1980년 626억원에서 1990년 5,394 억원으로 지난 10년간 8.6배의 증가를 보였다. 이는 경제사회발전에 따른 중대재해의 증가와 함께 임금인상, 보상대상 및 보상수준 등이 꾸준히 향상되었기 때문이다. 급여종류(1990)별로 보면 요양급여가 전체의 32.2%를 차지하며, 휴업급여 28.9%, 장해급여 23.4%, 유족급여 12.9%, 상병보상연금 1.4%, 장의비 1.2%순으로 지급되었다.

이상과 같은 산재급여의 지급내용을 소득재분배관점에서 분석해 보면, 지급된 급여중 요양급여만이 소득과 무관하게 지급되고 있어서 수혜계층 내에서 수평적 소득재분배가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 요양급여를 제외한 모든 급여(총급여의 67.8%)가 평균임금을 기준으로 지급되고 있으므로 산업재해자의 소득은 감소한다고 볼 수 있다. 따라서 사실상의 소득재분배는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

또한 부수적으로 동업종의 평균임금에 미달하여 보험급여에서 불이익을 당하는 상대적인 저임근로계층의 임금수준을 보장하기 위하여 보험급여의 지급수준을 보장하는 제도를 마련하였다.⁶⁶⁾

(가) 임금변동 순응제도 : 보험급여 산정에 있어서 재해근로자와 동종근로자의 평균임금이 5%이상 변동될 때에는 산재근로자의 평균임금을 개정하여 이를 보험급여 산정의 기초로 하는 제도이다. 1990년도 평균임금 개정은 42,212건으로 1989년에 비하여 1.7배 증가하고 이를 적용한 보험급여액도 전년대비 2.2배가 증가하였다. 그러나 전체적으로는 미미한 수준에 머무르고 있다.

66) 임금수준이 급여수준을 결정하기 때문에 소득비례급여제도는 수혜계층간에 수평적 소득재분배를 저해하게 된다.

<표 4.26> 평균임금 개정적용

(단위 : 건수, 백만원, %)

	1989			1990		
	총급여	적용급여	적용비율	총급여	적용급여	적용비율
건수	677,484	25,569	3.8	802,872	42,212	5.3
금액	369,305	5,971	1.6	539.351	12,855	2.4

자료 : 보험감독원, 「보험통계연감」, 1991, p.500

(나) 최저보상 기준 : 보험급여 산정시 當該勤勞者의 임금이 낮아 그 평균 임금을 적용하는 것이 부적당하다고 인정되는 경우에는 노동부장관이 따로 정하는 금액을 재해근로자의 평균임금으로 하여 보험급여를 지급하는 제도이다(단 휴업급여는 제외). 1990년에는 10,611원으로 고시되었으며, 저임금근로자 3,112명이 혜택을 받았다.

<표 4.27> 연도별 최저보상기준

(단위 : 원, 명)

	1986	1987	1988	1989	1990
기준액	6,600	6,790	7,536	9,227	10,611
수혜인원	5,504	4,828	6,024	4,631	3,112

자료 : 보험감독원, 「보험통계연감」, 1991, p.501

지금까지 우리나라의 산재보험을 살펴보면 이 제도가 소득재분배에 미치는 효과를 적용범위, 재정조달 및 급여체계를 통하여 분석해 보았다. 먼저 적용범위를 보면 대상이 5인 이상 사업장으로 한정되어 있어 전체근로자(비농가경제활동인구중 피용자)의 68.2%만이 산재보험의 적용을 받고 있고 산재보험이 절실한 영세사업장 근로자들에게는 혜택이 돌아가지 못하고 있다. 따라서 수혜계층 내에서는 수평적 소득재분배가 이루어지고 있음에도 전체적으로는 수혜계층과 비수혜계층간에 소득분배구조가 악화되고 있다. 다음으로 재원조달에 있어서 사용주가 보험료를 전액 부담하고

있어 계층간 수직적인 소득재분배가 일어난다고 말할 수 있다. 그러나 여기에서도 사용주가 보험료를 근로자의 임금이나 상품에 전가할 경우 소득재분배는 악화될 수 있다. 급여체계의 문제는 요양급여를 제외한 모든 급여가 평균임금에 비례하여 지급되고 있어 소득재분배의 관점에서 보면 효과가 없다.

산재보험의 존재의의가 재해근로자와 그 가족의 생활안정에 있다고 본다면, 산재보험의 적용범위를 더욱 확대해야 할뿐만 아니라 재원조달에서 보험료가 전가되지 못하게 제도적으로 보완하여야 하며 급여수준도 산재근로자의 생활 현실에 맞게 개선하여야 한다.

第 5 章 醫療保障制度의 所得再分配效果

1. 醫療保險제도의 所得再分配效果

1.1 理論的 分析

의료보험의 소득재분배효과는 그 기여의 누진 정도 뿐 아니라 소득수준에 따른 의료보험수혜의 빈도에 따라 매우 달라질 수 있다. 의료보험의 기여에 관해서 우리는 그 소득수준 이하에서는 연금에 대한 기여가 면제되는 저소득한계(lower earning limit)와 그 소득수준 이상에서는 연금에 대한 한계기여율이 0이 되는 고소득한계(upper earning limit)가 존재하고 그들 사이에서는 기여가 어느정도 누진적으로 이루어지고 있다고 가정하자. 그리고 의료보험의 수혜에 관해서는 다음의 세가지 경우를 상정해 보자:

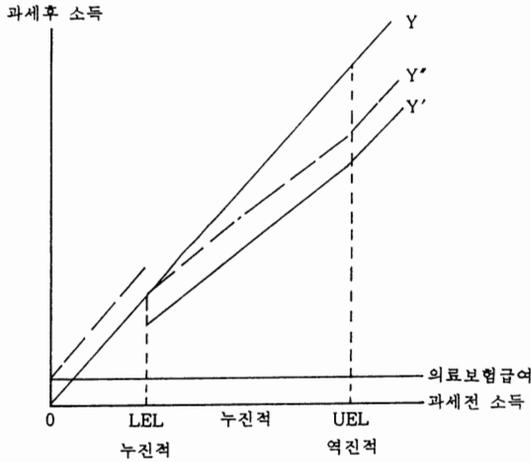
- (1) 모든 국민이 소득수준에 관계없이 같은 정도로 수혜를 받는 경우,
- (2) 소득수준에 반비례하여 수혜를 받는 경우, 그리고 (3) 소득수준에 비례하여 수혜를 받는 경우.

(1) 소득수준에 관계없이 같은 정도로 수혜를 받는 경우

<그림 5.1>에서 OY는 의료보험제도 부재시에 과세전 소득과 과세후 소득이 같은 경우이고, OY'와 OY''는 각각 의료보험기여후의 소득과 의료보험수혜후의 소득을 나타낸다.

이 경우는 저소득층에서 중산층으로 넘어오는 과정에서는 누진적인 효과가 있고 중산층 내에서는 누진적 효과가 있으나 중산층에서 고소득층으로 넘어오면서 역진적으로 작용한다. 대체적으로 중산층에 불리한 경우이고 전체적인 소득재분배 효과는 누진적 효과와 역진적 효과의 상대적 정도에 달려 있다.

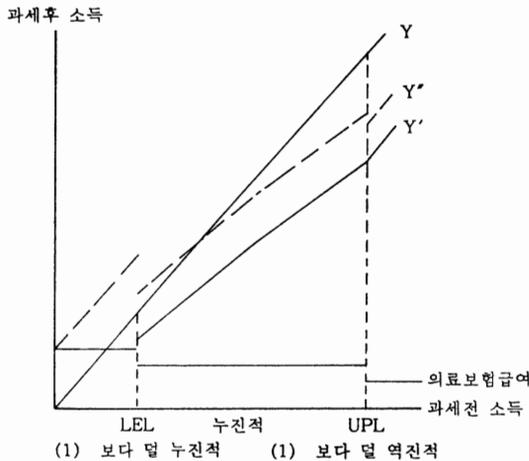
<그림 5.1> 의료보험제도와 소득분배 I



(2) 소득수준에 반비례하여 수혜를 받는 경우

이 경우는 가난할수록 건강상태가 좋지 않아 자주 질병을 앓게 되고 따라서 의료보험혜택을 받을 확률이 더 높을 것이라는 가정에 근거한다. 그러나 의료보험전문가들도 이 가정에 대해서는 상반되는 견해를 주장하는 바, 소득이 높을수록 병원에 접근하는 용이도가 더 높기 때문에 의료보험의 수혜정도가 더 높으리라는 주장이 그 반대되는 견해이다. 이 후자의 경우에 대해서는 다음에서 살펴 보기로 한다.

<그림 5.2> 의료보험제도와 소득분배 II



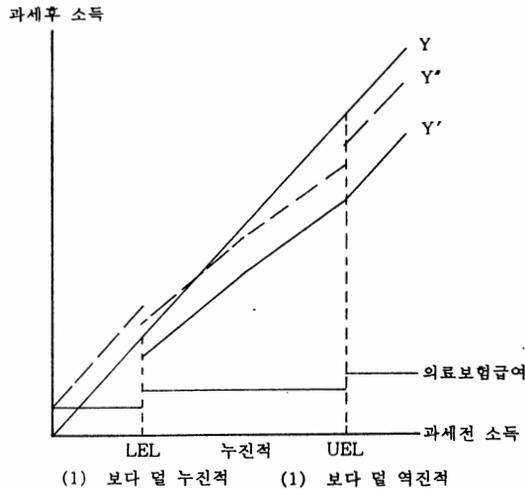
(1) 보다 덜 누진적 (1) 보다 덜 역진적

이 경우엔, 저소득층에서 중산층으로 넘어 오면서 (1)의 경우 보다 더 누진적이 되고, 중산층에서 고소득층으로 넘어오면서 역진적이기는 하지만 (1)보다 덜 역진적이게 된다. 따라서 이 경우는 (1)의 경우보다 더 큰 소득재분배 효과가 있다. 그렇지만 전체적인 소득재분배의 효과는 역시 앞의 누진적 효과와 역진적 효과의 상대적 정도에 달려있다고 하겠다.

(3) 소득수준에 비례하여 수혜를 받는 경우

이 경우는 저소득층에서 중산층으로 넘어오면서 (1)보다 덜 누진적이고, 중산층에서 고소득층으로 넘어오면서는 그 역진성이 (1)보다 더 심해서, 전반적으로 (1)보다 더 역진적이다. 이 경우도 중산층 내에서는 누진적이다. 그러나 전체적인 소득재분배 효과는 앞의 누진적 효과와 역진적 효과의 상대적 정도에 달려있다고 하겠다.

<그림 5.3> 의료보험제도와 소득분배 III



우리나라의 경우는 극빈층의 경우 의료보험에 기여도 하지 않을 뿐더러 의료보험의 혜택도 전혀 받지않고, 별도로 사회부조제도에 의해 의료보호를 받기 때문에 저소득층에서 의료보험 자체의 소득재분배 효과는 위의 경우들에 있어서 각각 좀 더 역진적으로 나타난다고 보아야 하겠다.

1.2 醫療保險의 所得再分配效果

우리나라의 의료보험은 1977년 7월 500인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 처음 실시되어 1988년 농어촌지역의료보험 1989년 도시지역의료보험으로 확대되어 전국민의료보험으로 발전하였다.⁶⁷⁾ 1991년 현재 전국민의 93.3%가 의료보험 가입자이며 나머지 6.7%는 의료보호 혜택을 받고 있다. 자료접근의 한계로 1987년의 公務員 및 私立學校教職員 醫療保險(이하 공교의료보험)과 1987년도 상반기의 職場醫療保險(서울 1, 2, 3, 5, 8, 10, 11, 13, 22, 23, 24지구조합 및 수출공단조합)자료로 의료보험의 소득재분배효과를 분석해 보겠다.

1.2.1 公教醫療保險의 소득재분배효과

1987년 공교의료보험의 적용인구는 4,364,093명(피보험자 1,158,438명)으로 전체인구의 10.74%를 차지하며 그 소득분포는 <표 5.1>과 같다.⁶⁸⁾ 이들은 보수의 4.6%를 보험료로 지출하는데 그 중 50%는 정부 혹은 학교재단에서 부담한다. 표본의 부양을 3.14명으로 평균부양을 2.94명보다 크다.

67) 의료보험의 정책결정과정에서 독일, 영국 및 미국의 경우처럼 격렬한 노동운동이나 심각한 경제불황 등을 배경으로 하여 노조와 국민의 격렬한 요구와 보수·진보간의 대립과 투쟁에 의하여 성취된 것이 아니고, 대통령이나 정부관료의 정책창안에 의해 이룩된 것이기 때문에 정부주도적 성격이 강하고 제도의 내용속에 정부의 입장과 편의가 많이 담겨져 있으며 소득재분배의 왜곡이 존재할 수 있다. 손학규(1983), p.148 및 방정환(1988), p.136-138참조

68) 소득계층의 측정은 표준보수월액 즉 표준보수등급을 기준으로 하였기 때문에 소득재분배효과를 측정함에 있어서 1가구당 또는 1인당 실제소득으로 보기는 곤란하다. 여기서는 표준보수월액만을 소득으로 간주하였다.

<표 5.1> 공공의료보험조합 가입자의 분포 및 급여

(단위 : 원, 인, %)

등급	표준 보수(a)	가입자 (b)	부양자 (e)	부양율 (e/b)	보험료 월액(c)	월급여 액(d)	급여후계층별 월소득(a-c+d)b
1	70,000	443	544	1.23	1,507	4,407	32,294,552
2	80,000	343	456	1.33	1,758	4,125	28,251,795
3	90,000	723	1,480	2.05	2,056	7,339	68,889,910
4	100,000	2,222	3,110	1.40	2,266	5,905	230,284,932
5	110,000	1,161	2,280	1.96	2,554	6,550	132,349,840
6	120,000	3,867	5,353	1.38	2,742	5,517	474,772,214
7	130,000	2,982	4,704	1.58	2,964	6,352	397,764,010
8	140,000	14,615	55,423	3.79	3,141	9,890	2,144,734,199
9	150,000	3,472	12,709	3.66	3,455	8,468	538,206,004
10	160,000	2,024	3,087	1.53	3,570	6,261	329,286,415
11	170,000	5,865	9,882	1.68	3,760	6,591	1,013,655,770
12	180,000	11,677	30,039	2.57	4,021	8,143	2,149,993,567
13	190,000	12,392	19,259	1.55	4,216	6,731	2,385,640,717
14	200,000	18,446	43,736	2.37	4,424	8,437	3,763,222,261
15	210,000	21,355	39,073	1.83	4,731	8,072	4,555,898,835
16	220,000	21,721	54,360	2.50	4,956	9,591	4,879,300,455
17	230,000	23,688	62,052	2.62	5,200	10,270	5,568,336,186
18	240,000	23,200	59,711	2.57	5,459	10,769	5,691,201,667
19	250,000	37,858	100,960	2.67	5,700	11,131	9,670,087,869
20	270,000	45,118	124,449	2.76	6,093	11,613	12,430,888,801
21	290,000	77,412	170,549	2.20	6,554	10,578	22,760,966,535
22	310,000	23,841	87,248	3.66	7,011	14,101	7,559,734,743
23	330,000	38,595	111,040	2.88	7,439	12,474	12,930,669,393
24	350,000	43,596	139,749	3.21	7,980	12,974	15,476,332,956
25	370,000	17,983	74,326	4.13	8,448	14,264	6,758,306,621
26	390,000	37,330	137,896	3.69	8,770	13,985	14,753,382,172
27	410,000	32,966	121,333	3.68	9,260	13,725	13,663,264,179
28	430,000	19,635	87,190	4.44	9,639	15,233	8,552,888,190
29	450,000	38,279	152,701	3.99	10,087	14,253	17,385,023,504
30	480,000	27,564	106,201	3.85	10,709	14,130	13,325,007,256
31	510,000	19,652	77,240	3.93	11,450	14,488	10,082,229,327
32	540,000	26,401	106,482	4.03	12,132	14,794	14,326,812,862
33	570,000	2,928	11,194	3.82	12,799	17,595	1,683,001,712

등급	표준 보수(a)	가입자 (b)	부양자 (e)	부양율 (e/b)	보험료 월액(c)	월급여 액(d)	급여후계총별 월소득(a-c+d)b
34	600,000	18,572	78,516	4.23	13,010	15,051	11,181,113,190
35	630,000	16,508	70,307	4.26	13,622	14,712	10,418,026,842
36	660,000	13,027	52,277	4.01	14,318	15,553	8,613,911,602
37	690,000	14,941	48,155	3.22	15,261	16,552	10,328,580,076
38	720,000	1,876	7,393	3.94	16,527	18,240	1,353,933,432
39	770,000	1,153	4,261	3.70	17,563	15,708	885,671,665
40	820,000	3,958	12,969	3.28	18,491	17,953	3,243,429,936
41	870,000	249	869	3.49	18,957	16,393	215,991,626
42	920,000	34	140	4.12	20,356	21,898	31,332,428
43	990,000	5	22	4.40	22,340	9,785	4,787,223
44	1,020,000	67	185	2.76	23,338	16,535	67,884,182
45	1,090,000	1	2	2.00	25,250	2,242	1,066,992
46	1,160,000	1	2	2.00	26,430	12,611	1,146,181
47	1,230,000	0	0	0.00	0	0	0
.....							
53	2,000,000	0	0	0.00	0	0	0
합계		729,746	2,290,914	3.14			2.6209E+11

자료 : 의료보험관리공단, 1987(내부자료)

위의 자료를 이용하여 1987년 공교의료보험 가입자 표본의 의료보험 부재시 지니계수⁶⁹⁾를 구한 결과는 0.221971이었다. 이들 가입자의 소득에서 보험료를 제하고 급여⁷⁰⁾를 더하여 급여후의 실질소득을 구하였다. 지니계수는 0.218276으로서 미미하나마 소득재분배효과가 있는 것으로 나타났다.

69) 위의 표본은 계층별로 소득 보험료 그리고 급여가 나타나 있어 Yoo(1985)의 방법 보다는 사다리꼴면적에 의한 지니계수추정방법이 용이하므로 인구의 누적비율과 소득의 누적비율을 구하여 지니계수를 구하였다. 두 방법의 계산결과는 거의 동일하다.

$$GI = [1 - \sum_{i=0}^K (y_{i+1} + y_i) (n_{i+1} - n_i)] / 2$$

여기서 y는 소득의 누적비율이며, n는 인구의 누적비율이다.

70) 여기서 급여는 청구된 진료비만을 포함한 것으로 본인부담액 식대 병실료차액 등의 비급여부분에 대한 금액과 교통 및 대기시간 등의 시간비용이 간과되어 있다.

이는 기존의 연구결과들과 일치하는 것이다. 그러나 소득재분배효과가 적은 것은 공교의료보험을 포함한 의료보험제도가 정부지출에 의존하는 복지국가형이 아니라 비스마르크형의 조합주의를 택하고 있기 때문이다.⁷¹⁾

1.2.2 직장의료보험의 소득재분배효과

직장의료보험은 1987년 전체인구의 38.76% 약 1,497만명을 대상으로 하며 피보험자수는 487만명이다. 아래 표본 자료는 1987년 상반기 자료로 서울 1, 2, 3, 5, 8, 10, 11, 13, 22, 23, 24지구조합 및 수출공단조합의 의료보험 적용인구로서 전체 직장의료보험 적용인구의 11.01%를 다루었다. 표본의 직장의료보험 가입자의 부양율은 3.31명으로 전체가입자의 부양율 2.08명보다 높다. 피보험자수는 소득계층별 부양율을 알 수 없어 적용인구를 표본의 전체부양율 3.31로 나누어 구하였다. 또한 보험료는 평균보험료를 3.51%를 적용하여 가입자부담분 1.755%로 계산하였다. 가장 중요한 항목인 가구당 소득을 알아야 정확한 소득재분배효과를 측정할 수 있다. 그러나 자료가 표준보수월액에 의한 소득계층별 피보험자수(이것도 적용인구를 통해 구한 것임)만 있으므로 개략적인 통계치를 구하였다.

71) 사회보장의 소득재분배효과

	조 세 전 지니계수	과 세 후 지니계수	지니계수 개 선 율	사회보장에 의한 지니계수개선율	사회복지 제도유형
스웨덴(1972)	0.346	0.302	17.72%	5.43% (42.71%)	복지국가형
영 국(1973)	0.344	0.318	7.56%	2.85% (37.69%)	비버리지형
서 독(1973)	0.396	0.383	3.28%	1.41% (43.13%)	비스마르크형
프랑스(1970)	0.416	0.414	0.48%	0.20% (41.51%)	비스마르크형

출처 : 연하청(1989), p. 65 재인용

< 표 5.2 > 직장의료보험 가입자의 분포 및 급여

(단위 : 원, %)

등급	표준 보수	적용 인구	등급별연 보 험 료	등급별연 급 여 액	등 급 별 급 여 후 소 득 ¹⁾	유효보험 요율 ²⁾	부양율 ³⁾
1	70,000	1,185	8,601,000	5,745,000	297,869,076	2.14	1.18
2	80,000	1,988	16,764,000	16,864,000	576,680,060	1.44	1.82
3	90,000	4,930	54,213,000	39,574,000	1,593,941,060	2.01	1.10
4	100,000	19,178	185,592,000	136,963,000	6,904,120,245	1.99	1.34
5	110,000	23,449	276,460,000	139,390,000	9,214,192,840	2.47	1.31
6	120,000	31,566	423,121,000	243,442,000	13,552,961,483	2.33	1.06
7	130,000	34,826	516,762,000	271,050,000	16,167,750,236	2.43	0.99
8	140,000	39,179	638,868,000	286,096,000	19,532,641,897	2.59	0.79
9	150,000	53,740	858,215,000	528,943,000	28,894,897,184	2.24	0.90
10	160,000	40,391	672,364,000	427,724,000	23,184,580,544	2.20	0.76
11	170,000	45,480	773,736,000	524,596,000	27,780,829,789	2.12	0.84
12	180,000	46,872	794,869,000	631,531,000	30,423,828,163	1.88	0.95
13	190,000	36,772	655,342,000	462,218,000	25,136,229,474	2.06	0.89
14	200,000	52,820	867,977,000	867,706,000	38,298,218,426	1.46	1.05
15	210,000	35,152	615,734,000	519,208,000	26,665,721,734	1.78	0.96
16	220,000	36,461	657,431,000	543,941,000	28,967,186,737	1.81	1.02
17	230,000	35,722	627,893,000	545,762,000	29,704,189,242	1.73	1.12
18	240,000	32,584	588,342,000	549,713,000	28,312,404,233	1.59	1.16
19	250,000	58,340	1,027,044,000	947,403,000	52,796,491,931	1.62	1.36
20	270,000	69,738	1,252,056,000	1,175,855,000	68,186,977,248	1.58	1.42
21	290,000	64,006	1,177,959,000	1,034,973,000	67,150,331,221	1.71	1.65
22	310,000	84,113	1,550,875,000	1,386,804,000	94,367,759,816	1.67	1.88
23	330,000	64,939	1,243,082,000	1,151,260,000	77,599,549,601	1.61	1.93
24	350,000	80,504	1,533,298,000	1,263,166,000	101,879,958,634	1.82	2.17
25	370,000	83,707	1,620,625,000	1,464,166,000	112,127,250,970	1.65	2.33
26	390,000	54,719	1,083,265,000	1,613,504,000	77,897,284,317	0.45	2.59
27	410,000	61,212	1,227,142,000	1,156,277,000	90,914,947,689	1.58	2.54
28	430,000	44,233	903,152,000	898,385,000	68,950,604,601	1.47	2.73
29	450,000	64,171	1,354,361,000	1,210,847,000	104,546,334,943	1.67	2.84

등급	표준 보수	적용 인구	등급별연 보험료	등급별연 급여액	등급별급 여후소득	유효보험 요율	부양율
30	480,000	38,084	852,358,000	1,228,518,000	66,649,223,444	0.55	3.02
31	510,000	42,106	983,707,000	945,395,000	77,813,265,039	1.54	3.06
32	540,000	31,570	763,714,000	733,399,000	61,774,397,991	1.54	3.16
33	570,000	21,900	615,640,000	618,881,000	45,258,830,124	1.45	3.19
34	600,000	24,985	660,509,000	657,694,000	54,345,221,254	1.47	3.30
35	630,000	19,157	515,088,000	468,573,000	43,707,841,495	1.64	3.41
36	660,000	18,583	535,346,000	471,714,000	44,400,827,215	1.70	3.33
37	690,000	15,883	471,224,000	449,862,000	39,710,130,447	1.55	3.41
38	720,000	14,060	428,484,000	425,791,000	36,697,729,961	1.47	3.45
39	770,000	16,272	529,029,000	431,262,000	45,326,184,662	1.84	3.51
40	820,000	15,256	532,359,000	411,633,000	45,232,458,290	1.92	3.56
41	870,000	11,159	405,879,000	280,066,000	35,070,549,538	2.09	3.61
42	920,000	9,420	360,857,000	248,475,000	31,306,590,810	2.10	3.62
43	990,000	16,684	678,988,000	428,409,000	58,420,647,586	2.21	3.61
44	1,020,000	24,477	1,068,881,000	735,090,000	90,179,344,952	2.10	3.57
45	1,090,000	6,417	289,939,000	203,376,000	25,271,249,689	2.07	3.60
46	1,160,000	4,955	235,569,000	129,743,000	20,732,119,619	2.38	3.77
47	1,230,000	5,922	311,507,000	149,635,000	26,245,596,278	2.52	3.62
48	1,300,000	4,688	252,787,000	160,344,000	22,002,058,511	2.21	3.66
49	1,400,000	3,751	214,603,000	123,205,000	18,946,910,157	2.33	3.59
50	1,500,000	3,951	255,512,000	149,003,000	21,379,291,604	2.31	3.62
51	1,600,000	2,668	182,534,000	111,501,000	15,404,979,085	2.26	3.70
52	1,800,000	2,778	213,466,000	101,570,000	18,016,442,369	2.53	3.66
53	2,000,000	5,548	455,492,000	222,867,000	39,994,565,332	2.51	3.48
합계		1,662,251		29,929,112,000	225,551,218,843	1.76	1.89

주1) 등급별 급여후소득 = $(12 \times (\text{표준보수월액}) \times (\text{적용인구}/3.31) - (\text{등급별연보험료}) + (\text{등급별연급여액}))$

주2) 유효보험료율 = $\frac{\text{법정보험료율} + \text{법정보험료율}(1 - \frac{\text{等級別保險給與占有率}}{\text{等級別保險料占有率}})}$

주3) 부양율은 1987년 직장의료보험 가입자 전체의 부양율(의료보험연합회, 「'87의료보험통계연보」, pp.62-63)

자료 : 의료보험조합연합회, 1987(내부자료)

1987년 서울 일부사업장 직장의료보험가입자의 의료보험 부재시 지니계수가 0.333705로 급여후의 지니계수 0.334437보다 좋아 직장의료보험의 경우 소득재분배를 악화시키는 결과를 보여주고 있다. 이는 다수의 연구들⁷²⁾과 일치하는 것으로 첫째 부양율과 이용율의 차이에 의한 결과이다.⁷³⁾ 위의 <표 5.2>에서도 알 수 있듯이 고소득층일수록 부양율이 높으며 중하위소득층일수록 부양율이 낮아서 의료이용도와 결합하여 소득재분배를 악화시키는 결과는 낡는다. 일반적으로 직장의료보험의 경우 표준보수등급이 낮은 계층은 미혼일 비율이 높을 뿐만 아니라 여성이 차지하는 비율이 높다.⁷⁴⁾ 文·梁·裊(1985)에 의하면 가구당 의료이용율에서 최하계층과 최고계층 사이에 12배의 차이를 보이고 있다.⁷⁵⁾ 소득수준별 의료이용의 이러한 차이는 의료보험의 실시에도 불구하고 저소득계층의 의료접근에 장애가 있음을 보이는 것이다. 이런 결과로 보험급여에서도 현격한 차이를 보이고 있다.⁷⁶⁾ 위의 표에서 볼 수 있듯이 저소득층의 가구당 급여액이 고소득층 급여의 20%에 불과하다. 이는 현행의료보험제도가 저소득층에게 불리함을 의미하며 所得逆進性이 매우 강함을 보여주는 것이다. 이와 같은 현상은 소득계층별로 수혜대상자의 실질적인 유효보험료율을 살펴보아도 같은 결과를 얻을 수 있다. 중간계층의 유효보험료율은 평균요율 1.76%보다 낮

72) 文玉綸, 梁奉玟, 裊祥秀, “職場醫療保險의 所得再分配 效果分析”, 「醫保公論」, 제3권 2호, 1985, p.68-73

柳寅旺, “우리나라 醫療保險의 所得再分配 機能(上),(下)”, 「醫保公論」, 제1권 1호, 1983, pp.59-61, 제1권 3호, 1983, pp.45-50

白鎔桓, “職場醫療保險의 所得再分配效果에 관한 研究”, 「社會政策研究」, 제8집, 1986.8, pp.151-185

73) 의료보험연합회 「'89의료보험통계연보」, pp.56-57

74) 白(1986)의 진로그룹 예에 따르면 여성의 소득등급이 중간이하에 몰려있으며(전체 41등급중 11-15등급이 75.2%를 차지), 미혼인 경우가 67.8%이다.

75) 全·文(1981)의 연구에 의하여 표준보수등급이 올라갈수록 피부양자의 비율이 증가하며 의료이용률 또한 소득에 비례하여 증가한다. 裊(1985) 또한 미성년자의 경우 가구당소득이 의료이용에 직접적인 영향을 미치는 것을 보였다.

76) 권(1989)에 따르면 부양자수의 변동이 급여청구에 유의한 正의 영향을 미치고 있다.

지만 저소득층과 고소득층의 경우 2%이상으로 평균요율보다 높다. 이러한 결과는 현행 의료보험제도하에서 일부 고소득층으로부터 약간의 소득재분배현상이 나타나고 있으나 저소득계층으로부터 중간소득계층으로 소득역진현상이 동시에 발생하고 있음을 보여주는 것이다.

둘째는 본인일부부담금 및 요양급여기간의 제한이다. 본인일부부담금이 소득수준에 관계없이 일률적으로 입원은 20%, 외래의 경우 만원 이하인 경우 2,300원에서부터 진료비의 55%로 고정되어 있는 점이다. 이러한 일정율의 일부부담방식은 의료재정의 안정과 의료이용에 있어 남용을 방지⁷⁷⁾ 하는데 있다고 한다. 그러나 여기에는 의료수요의 가격탄력성이 정상재화의 탄력성과는 다르다는 것이 무시되고 있다. 즉 의료서비스에 대한 수요는 가격에 대한 민감성이 약하여 가격이 변하더라도 수요에 큰 변화가 없다. 의료수요는 필수품에 가깝기 때문이다.⁷⁸⁾ 따라서 이러한 경제적 제약은 저소득층의 부담을 가중시켜 저소득층에게 의료접근을 불리하게 하는 것이다. 다시 말해서 치료비 본인부담액이 고소득층의 소득에 대하여는 무시할 수 있는 비율인데 비하여, 저소득층에게는 큰 부담이 될 수 밖에 없다.⁷⁹⁾ 이와 같은 역진현상은 의료비가 상승할수록 현저해지므로 저소득층의 의료보험이용을 저해하는 요인이 될 수 있다.⁸⁰⁾

또한 요양급여기간을 연 180일로 한정함으로써 만성질환자에게 과중한 의료비부담을 주고 있다. 1989년도 전체 만성질환자 진료건수는 입원 516,162, 외래 14,412,863건으로 총진료건수의 5.2%, 16.0%를 차지하고 있다.

세째 제도적 문제로 의료보험조합의 독립재정에 의한 규모의 영세성과

77) Roemer, M. I., Comparative National Policies on Health Care, Medical Dekker, 1977, p.37

78) Griffin(1987. pp.122-123)에 의하면 의료수요에 영향을 미치는 요인들은 가격이나 소득보다는 수진에 소요되는 시간과 의료기관까지의 거리, 의료의 질, 질병의 상태 등이다.

79) 박오영(1989)의 실증연구에 의하면 1988년도에 입원시 실무담이 의료비의 41.6%로 본인부담을 20%의 두 배를 넘고 있다.

80) 文玉綸, “우리나라 의료보험사업의 정책문제와 전개방향(I)”, 「보건학논집」, 제31호, 1981, p.169

관리운영비의 과다를 들 수 있다. 현행 의료보험 관리체계가 사업장 또는 지역별로 소규모 의료보험조합을 구성하고 조합별로 재정을 운영하기 때문에 위험분산기능이 크게 떨어지며 독립체산제에서 조직의 규모가 작을 수록 그만큼 인원수요가 증대하여 관리운영비가 증가하기 때문이다.

<표 5.3> 직장의료보험조합의 규모별 조합수

규모	5천명 이 하	1만명 이 하	2만명 이 하	3만명 이 하	4만명 이 하	5만명 이 하	6만명 이 하	7만명 이 하	8만명 이 하	8만명 이 상
조합수	12	21	30	14	10	17	27	11	6	6

자료 : 의료보험연합회, 「'89의료보험통계연보」, 1990, pp.74-75

<표 5.4> 규모별 관리운영비 비율(1987)

규모	계	5천명 이 하	1만명 이 하	2만명 이 하	3만명 이 하	4만명 이 하	5만명 이 하	5만명 이 상
비율	10.0	15.8	9.0	11.9	12.41	10.2	10.9	10.3
조합수	153	10	23	34	11	11	24	34

자료 : 「'87년도 의료보험조합 결산현황」, 1988.5

2. 의료보호제도

의료보호제도는 공적부조인 생활보호제도의 한 방편으로 생활능력이 없거나 소득이 일정수준 이하에 있는 저소득층을 대상으로 그들의 의료문제를 해결해 주는 제도로서 의료보험과 더불어 국민의료보장의 2대지주이다. 우리나라의 의료보호제도는 의료보험제도가 본격적으로 도입되기 이전에 생활보호법에 의거하여 저소득자, 무능력자, 무의무탁자들에게 무료진료형태의 의료사업을 해왔다. 본격적인 의료보호사업은 1977년 1월 1일 의료보호에 관한 규칙이 그리고 1977년 12월 31일 의료보호법이 별도로 제정되어 생활보호대상자에게 의료보호사업을 실시함으로써 시작되었다.⁸¹⁾

81) 이규식외, 「전국민의료보험실시를 위한 제도연구」, 1985, pp.13-14

의료보호는 생활보호법의 원리에 의하여 그 비용을 원칙적으로 국가가 전담한다는데 있어서 사회보험 방식에 의하여 본인이 그 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 의료보험제도와는 상이하게 구별된다. 즉 의료보호는 생활능력이 없거나 생활이 어려운자에게 의료보호를 행함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 기여함을 그 목적으로 하는 것이다.

생활보호대상자를 포함한 일정소득이하의 절대빈곤층(생활보호유사자)에게 국가의 책임하에 의료보호를 행한다는 것은 생계보호만큼이나 중요한 의미를 가진다. 따라서 국가는 의료보호를 통해 노동력재생산을 보장받으며 그들을 생산적 노동현장으로 유도해낼 수 있을 뿐만 아니라 복지국가 실현의 기초를 다지는 것이다.

(1) 의료보호 적용현황

의료보호대상자의 책정기준은 보사부 장관이 매년 결정하며, 시·군·구의 장이 매년 세대별로 소득, 재산 등의 생활실태를 조사하여 기준에 부합되는자를 의료보호대상자로 책정하고 있다. 의료보호의 적용인구는 1980년까지 총인구의 약 5.7% 정도를 점하다가 81년 영세민종합대책에 의거하여 제3종 의료부조자를 추가함으로써 총인구의 9%를 상회⁸²⁾하게 되었다. 1986년부터는 생활보호유사자를 의료부조대상자로 하여 의료보호대상자에 포함시켜 그 범위를 확대하였다.⁸³⁾ 1988년부터는 농어촌지역의료보험과 1989년 도시지역의료보험이 실시되어 전국민에게 의료보험이 확대되면서 의료보호대상자중 의료부조자 일부가 지역의료보험에 편입되어 1991년에는 전국민의 6.7%가 의료보호를 받고 있다.⁸⁴⁾

82) 1980년 이후 거택·시설보호자를 64만명이상으로 유지하고 있는 것은 최저빈곤층에 대한 국가의 보호의지로 받아 들일 수 있다.

83) 1981년부터 시범적으로 실시한 지역의료보험제도의 결과 의료보장의 사각지대가 발견되었다. 즉 의료보호대상자에서 제외되었으나 저소득으로 인해 정기적인 의료보험료를 납부할 능력이 되지 못하여 의료보험에 가입할 수 없는 계층이 나타난 것이다. 따라서 이들을 의료부조자로 선정한 것이다. 자세한 내용은 정복란외, 「의료보호사업의 내실화 방안연구」, 1989, pp.15-16참조

84) 현재 의료보호의 대상자중 국가유공자 등(0.7%)을 빼고나면 실질적으로 5.2%(2,246천명)의 생활보호대상자와 0.8%의 의료부조자로 구별되어 진다.

<표 5.5> 의료보호대상자 추이

(단위 : 천명, %)

구분	1977	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1종 ¹⁾	369	642	643	643	650	648	677	681	692
2종 ²⁾	1,726	1,500	2,612	1,819	1,924	1,917	1,844	1,835	1,827
의료부조 ³⁾	—	—	—	1,924	1,752	1,725	1,725	1,059	360
합 계	2,095	2,142	3,259	4,386	4,326	4,290	4,276	3,575	2,879
인구비율	5.7	5.6	8.0	10.7	10.5	10.2	10.0	8.4	6.7

주1) 1종 의료보호대상자는 거택·시설보호자, 인간문화재, 월남귀순자, 국가유공자, 이재민 및 성병감염자 등이며 거택·시설보호자 선정기준은 소득 월 55천원, 재산 6백만원 이하이다.

주2) 2종인 자활보호자 책정기준은 소득 월 65천원, 재산 6백만원 이하이다.

주3) 의료부조자 책정기준은 소득 월 85천원이하, 재산 8백만원이하이다.

자료 : 보건사회부, 「91주요업무자료」, 1991, p15.

_____, 「보건사회(백서)」, 각년호

_____, 「보건사회통계연보」, 각년호

(2) 의료보호사업의 범위

의료보호대상자는 원칙적으로 모든 질병이나 부상에 대하여 진찰, 처치, 수술, 기타의 치료, 약제 또는 치료재료의 급부, 의료시설에의 수용, 간호, 이송, 기타 의료목적달성을 위한 조치 등의 의료보호를 받도록 하고 있다. 그러나 다음의 경우는 제외한다. 첫째, 다른 법령에 의하여 보호를 받고 있는 경우(예, 결핵예방법, 전염병예방법, 산업재해보상보호법, 모자보건법 등), 둘째, 특진, 보조기, 의수족, 의치, 의안, 보청기, 각종진단서 및 제증명서 발급, 기타 의료보험법 제29조 제3항의 규정에 의한 요양급여기준의 비급여대상에 해당하는 진료, 셋째, 자동차손해배상보상법, 민법 등에 의하여 가해자가 있어 진료보상이 가능한 경우 등은 제외한다.

(3) 의료보호진료비의 부담방법

진료비의 부담은 1종보호대상자와 2종보호대상자, 의료부조대상자 사이에 부담의 차등을 두고 있다. 거택·시설보호자가 모두 무료인데 반하여 자활보호자는 입원시 대도시는 30% 기타지역은 20%를 본인부담으로 지불하며, 의료부조자는 매월 보험료를 내지 않는다는 것외에는 의료보험가입자보다 더 무거운 본인부담비를 지불하도록 하고 있다.⁸⁵⁾ 그러나 우리나라의 생활보호대상자와 의료부조자 선정기준은 절대적 빈곤수준이하의 사람들로 구성되어 있는게 특징이라고 볼 수 있는데 이들에게 일정액의 본인부담금을 지운다는 것은 공적부조로서의 의료보호제도의 의미가 사라진다는 약점이 있다.

(4) 의료보호기금 운용

의료보호사업에 소요되는 재원을 충당하기 위하여 각 시·도에 의료보호기금을 설치 운용하고 있으며 이 기금은 국고보조금(서울 50%, 기타 80%) 지방비출연금, 기금수익금 등으로 조성하고 있다.

<표 5.6> 연도별 의료보호기금 예산현황

(단위 : 백만원)

구분	1977	1981	1987	1988	1989	1990
계	4,384	22,210	106,906	171,012	205,939	194,754
국고	4,189	16,952	80,652	129,168	155,325	151,274
지방비	695	5,258	26,254	41,844	50,614	43,480

자료 : 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.243

85) 1990년까지 의료보호수가는 의료보험수가 보다 낮게 책정되어 수가차이로 인한 차별진료, 과잉진료, 진료기피 등이 있어 왔다. 다행히 1991년부터는 의료수가가 같도록 조치하였다.

(5) 의료보호 추진실적

<표 5.7>에서 보는바와 같이 1989년 진료실인원은 1977년에 비해 8.4배 정도, 진료연인원은 11배정도 증가했음을 보여주고 있다.

<표 5.7> 연도별 의료보호대상자 진료실적(I)

(단위 : 천명)

구 분	'77	'85	'86	'87	'88	'89
보호대상자	2,095	3,258	4,386	4,386	4,246	3,930
진료실인원	1,168	4,559	6,199	7,796	9,105	9,795
- 외래	1,135	4,205	5,674	6,962	7,915	8,382
- 입원	33	354	525	834	1,190	1,413
진료연인원	4,632	23,701	30,437	38,875	46,296	50,976
- 외래	4,350	20,114	25,324	30,959	36,103	38,428
- 입원	282	3,587	5,113	7,916	10,193	12,548

자료 : 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.244

(6) 의료이용 실적

의료보호대상자들이 의료보호에 대한 인식과 건강관리에 대한 관심이 높아짐에 따라 의료보호실적이 계속 상승추이를 보이고 있다. 수진율이 1977년 외래 0.542, 입원 0.106이던 것이 1989년에는 외래 1.974, 입원 0.333으로 증가하였으며, 진료일수도 외래 3.8일, 입원 8.5일에서 외래 4.6일, 입원 8.9일로 증가하였다.

<표 5.8> 연도별 의료보호대상자 진료실적(Ⅱ)

구 분	1977	1985	1986	1987	1988	1989
수진율*						
- 외래	0.542	1.291	1.294	1.587	1.845	1.974
- 입원	0.106	0.109	0.12	0.19	0.277	0.333
진료일수						
- 외래	3.8	4.8	4.5	4.45	4.6	4.6
- 입원	8.5	10.1	9.7	9.5	8.7	8.9

*수진율=진료건수(실인원)/대상자수

자료 : 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990, p.245

(7) 의료보호제도의 소득재분배효과

1988년도 의료보호에 대한 지원액은 1710억원(국고 1292억원, 지방비 418억원 : 행정비 포함)으로 1988년 GNP 123조 5,790억원의 0.1384%를 차지하고 있다. 이 지원액 전부가 의료보호대상자에게 돌아간 것은 아니지만 1988년 의료보호대상자수가 10.2%를 점하고 있어 소득 1분위만 혜택을 본 것으로 가정을 하여도 큰 차이가 없으므로 1분위 소득계층이 끌고 루 혜택을 받았다는 전제하에 급여에 의한 소득재분배효과를 분석하였다.

1988년의 소득 10분위별 소득분포가 위의 <표 5.9>과 같을 때 지니계수는 0.3355이었다. 의료보호예산이 전부가 1분위 소득계층(의료보호대상자)에 사용되어 그들의 실질소득을 향상시켜 소득분포가 개선되었다면 이러한 가정하의 지니계수는 0.3338으로 지니계수개선율이 0.5%이다. 이러한 보험료 부담과 급여수준에 의한 분석은 의료보호가 수직적인 소득재분배효과가 있음을 보여주고 있다.

<표 5.9> 의료보호제도의 소득재분배효과

(단위 : %)

소 득 분 위	소 득 분 포	소득누적 분 포	의료보호후 소득 분 포	소득누적 분 포
1	2.81	2.81	2.94	2.94
2	4.58	7.39	4.57	7.52
3	5.65	13.04	5.64	13.16
4	6.64	19.68	6.63	19.79
5	7.60	27.28	7.59	27.38
6	8.67	35.95	8.66	36.04
7	10.01	45.96	10.00	46.03
8	11.80	57.76	11.78	57.82
9	14.62	72.38	14.60	72.42
10	27.62	100.00	27.58	100.00
합 계	100.00		100.00	
GINI		0.3355		0.3338

자료 : 한국은행, 「세계속이 한국경제」, 1991, pp.66-67

그러나 정부지출인 보험료의 租稅歸差問題와 관련하여 분석해 보면 우리나라의 조세가 간접세위주로 짜여있다는 것을 간과하여서는 안된다. 간접세는 저소득층뿐만아니라 중간층에게도 소득재분배에 불리한 영향을 미치기 때문이다. <표 5.10>에서 보듯이 우리나라의 조세부담율은 지속적으로 증가해 왔다. 특징적인 것은 경제개발 초기에는 직접세의 비중이 간접세비중에 비해 매우 크다가 1977년을 고비로 간접세비중이 직접세비중을 능가하고 있다. 이는 1977년부터 부가가치세와 특별소비세가 새로 실시되었기 때문이다. 거기다가 간접세항목에 들어가지 않는 전매익금, 방위세(1975), 교육세(1982)가 지금에 이르러서는 간접세의 1/2에 달하고 있다. 이는 의료보호제도의 수직적 소득재분배효과를 약화시키고 있는 것이다.

<표 5.10> 조세부담을 및 직·간접세비율

(단위 : 10억원, %)

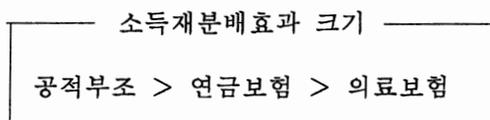
구 분	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1990
내 국 세	284	1,012	3,676	7,497	10,012	15,208	15,820
조세부담율	14.3	15.3	17.9	17.3	17.5	18.6	18.8
직접세비율	59.8	57.2	32.1	35.6	39.2	45.4	43.1
간접세비율	38.9	36.6	65.4	60.8	57.3	53.0	55.3

자료 : 국세청, 「국세통계연감」, 각년호

第 6 章 所得再分配를 위한 政策方向

1. 소득재분배효과 개관

사회보장제도의 소득재분배효과는 지금까지 분석한대로 조세를 통한 소득이전 방식인 공적부조가 가장 크고, 다음으로 연금보험이 크며, 의료보험의 소득재분배효과는 가장 작은 것으로 나타나고 있다.



사회보험제도인 연금보험이나 의료보험은 가입자의 기여금에 비례하여 급여가 결정되기 때문에 소득재분배 효과가 적은 것은 당연하다고 하겠다. 일반적으로 기여금을 각출할 소득능력이 있는 계층은 보험방식으로 소득보장을 하며, 기여금을 낼 수 없는 저소득계층은 국가로부터 공적부조의 형태로 소득을 이전하게 되어 있다.

각국의 사회보장예산에 대한 공적부조예산의 비율을 보면 15%내외인 것을 알 수가 있으며 대체로 기여금 각출에 의한 사회보험제도가 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수가 있다. 그러면 지니계수의 분석에서 나타난 대로 공적부조의 소득재분배 효과가 크에도 불구하고 사회보험방식을 더 많이 채택하고 있는 것에 주의할 필요가 있다. 사회주의사회와는 달리 시장경제체제를 갖추고 있는 국가들에 있어서 사회보험방식은 가입자의 기여를 중심으로 고용자나 국가의 기여금을 일정비율로 지원받기 때문에 훨씬 더 근로동기를 유발하고, 효율성을 높이게 되기 때문이다.

우리나라의 경우에도 사회부조와 사회보험의 비율을 얼마로 할 것인가 하는 것은 지금까지의 큰 정책 이슈로 대두되어 왔다. 그러나 지금까지는 확실적이고 불충분한 자산조사 자료를 근거로 하여 공적부조를 지급하여 왔으나 지금부터는 좀더 합리적인 선정기준을 마련하여야 할 것이다. 저소

특층, 노인, 장애인 등 모든 취약계층에 대하여 노동능력을 기준으로 하여 대상을 선정하며, 근로능력이 있는 계층에 대해서는 기초기능을 훈련함으로써 자활능력을 길러주는 방향으로 하여야 할 것이다.

현행 우리나라 소득보장정책은 사회보험으로서 연금보험·산재보험과 공적부조·사회복지서비스로 나누어 진다. 공적부조에 나타난 당면과제로는 소득보장수준이 지극히 저위상태에 있다는 것과, 수혜대상의 선정문제, 본인의 신청에 의하지 않는 획일성 문제, 자활능력이 있는 사람의 근로동기 유발의 문제, 자산조사의 문제점 등을 들고 있다.

소득보장에서 소득능력이 없는 사람들에 대해 급여되는 수준이 최저생계비 수준의 53%밖에 되지 않는 것과, 수혜대상의 선정문제에 있어서 소득자료에 근거하지 않고, 신청주의에 입각하지 않는 등 문제점이 있다. 한편 소득능력이 있는 저소득층에 대해서는 소득파악과 자산조사가 불충분하며, 근로동기를 유발할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다는 것이다.

다음으로, 연금보험에서 나타나는 문제점들로서는 첫째, 국민연금제도 가입대상자의 30%미만만이 가입하고 있으며, 농어민과 도시자영자는 미가입상태로 있다. 둘째, 국민연금재정이 2028년경에 적자를 시현하게 되는데 이에 대한 대책이 마련되어 있지않다. 셋째, 공적연금의 한 종류로 부터 수급권자가 국민연금으로 편입되었을 경우에 자격관리의 문제 병산문제와 공적연금 상호간의 연계문제는 형편성을 고려하여 개선되어야 한다.

노인 및 장애인 등 사회적 취약계층에 대한 사회복지서비스는 소득보장문제, 의료 및 편의시설, 직업훈련 등이 미비한 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 우리나라의 사회복지에 관련된 문제점들은 평등성을 높이기 위한 소득재분배 정책과 관련해서 보면 소득보장이 최저생계비 수준에 미달하기 때문에 발생하는 적절성의 문제가 가장 큰 이슈가 되고 있다. 다음으로 자산조사와 대상자 선정에 관련하여 부담능력에 상응한 공평성의 문제가 제기되고 있으며, 자활능력 배양을 기초로 하여 근로동기의 유지문제를 통한 효율성의 문제 등으로 대별하여 나누어 볼 수가 있다.

소득재분배정책에서 달성하고자 하는 목표는 이상과 같은 평등성·적절

성·공평성·효율성의 특징을 적절하게 조화시키는데 있을 것이다.

2. 소득재분배의 정책수단

소득재분배정책은 저소득층에게 소득을 이전함으로써 사회적 형평성을 높이고자 하는데 그 목적이 있다. 그러나 소득재분배에 의해서 근로동기가 저해되고 생산성이 낮아져서 사회전체의 소득수준이 몰락한다면 결과적으로 '평등한 빈곤'만 초래하게 될 것이다. 그러므로 이와같은 문제점을 해결하고 소득재분배정책이 성공하기 위해서는 다음과 같은 여러 제약조건들이 동시에 충족되어야 할 것이다.

즉 소득재분배정책은 모든사람에게 기본적인 욕구수준을 충족시킬 수 있어야 하고, 아무리 하향조정 되더라도 인간이 생존할 수 있는 최소한의 최저생계비 수준이 유지되어야 한다. 이와같은 최저수준은 기초보장의 수단으로서 기초소득보장과 기초의료보장, 기초교육을 통한 기능의 양성과 기초주거를 제공함으로써 모든사람에게 생존을 위한 기초공간을 보장하는 등 네가지 기초보장이 동시에 보장됨으로써 상호연관효과를 극대화하여야 한다. 사회전체적인 자원은 형평성과 효율성의 조화를 달성하여 사회적 생산성을 유지시켜 주는 적정수준 이어야 한다. 그러기 위해서는 모든 사회구성원이 열심히 일하도록 근로동기를 유발시켜주는 보장수준을 유지하여야 한다.

첫째, 소득재분배정책의 목표는 최저생계수준의 달성이다. 최저생계수준은 나라마다 다르겠지만 모든 인간에게 기본적인 욕구를 충족할 수 있는 수준으로서 인간이 생존하기 위해서 필요한 최소한도의 음식비, 피복비, 광열비 등이 포함되어야 한다. 인간이 아무리 자유가 보장된다 하여도 이와같은 기본적인 보장이 되어있지 않다면, 인간의 존엄성도 유지될 수가 없으며, 삶을 자유만 보장된 사회가 될 것이다.

둘째로, 소득재분배 정책은 기초보장을 통한 빈곤문제 해결에 그 목적이 있다. 빈곤의 악순환을 해결하고자 하는 소득재분배정책은 이와같은 기초보장이 동시에 보장되어야 상호의존효과에 의해서 빈곤의 악순환으로 부

터 탈출이 가능한 것이다. 빈곤의 악순환이 빈곤→저저축→저교육→저생산성→저임금→저소득→빈곤 이라는 연결고리가 형성되어 있을때, 이고리를 분쇄할 수 있는 유일한 길은 생존기금으로 부터 저축이 가능케하여 이를 바탕으로 새로운 기능을 습득할 수 있어야 생산성에 기여하게 되고 높은 임금을 받을 수 있어서 빈곤으로부터 탈출이 가능하게 된다.

이같은 네가지 기초보장은 동시에 보장되어서 상호의존 효과를 발생시켜야 한다. 기초소득이 보장되었는데 기초의료보장이 없으면 건강을 유지할 수가 없게 되어 생산성 향상에 기여 할 수가 없게 된다. 만약에 기초교육을 통한 기능의 습득이 이루어지지 않는다면 저소득을 면하기 어려울 것이다. 뿐만아니라 기초주거의 보장을 기초주거가 보장되지 않으면, 소득중에서 가장 큰 비중을 기초공간 획득에 할애하여야 하고 그 결과 빈곤의 굴레는 벗어날 수가 없을 것이다. 그러므로 네가지 기초보장을 동시에 보장함으로써 상호의존에 의한 연관효과가 나타나게 하여야 할 것이다.

셋째로, 소득재분배에 의한 형평성은 사회적 생산성을 유지시키는 효율성과 조화가 유지되어야만 정책효과가 발생한다. 형평성은 모든 사회적 구성원에게 주어진 자원을 균등하게 할당하는 평등성(equality)과 기여를 많이한 사람이 더많은 자원을 갖는 공평성(equity)의 두가지 개념을 포괄하는 것으로 정의하고, 효율성(eficiency)이란 사회구성원중에 어느 한 사람의 이익을 감소함이 없이 다른 사람의 이익을 증가시킬수 없는 자원배분 상태를 말하는데, 여기서는 '최소의 비용'으로써 최대의 생산성을 낳는 상태로 정의하기로 한다.

소득재분배에 있어서 평등성을 달성하는것이 일차적인 목표라고 한다면, 우리나라의 모든자원을 각자가 똑같이 분배받아서 소유하는 상태일 것이고, 이 경우에 나타나는 효율성은 자원의 최적배분에 의한 최대의 능률과는 거리가 먼 상태로 향하게 될 것이다. 그 결과 사회의 생산성은 떨어지고 국민소득이 감소하게 되면 한사람에게 분배되는 소득도 적어지게 되어서 다같이 빈곤의 상태로 전락하게 될 것이다.

이와 반대로 경제적 효율성에 치중한 나머지 평등성을 지나치게 해치게

되면, 적게 분배받은 취약계층은 근로의욕을 상실하게 되고, 생산성은 떨어지게 되어서 사회적 효율성이 떨어지게 된다. 그러므로 이 양자의 적절한 조화는 정책 결정자가 바라는 가장 이상적인 상태이겠지만, 그 적정배분점이 어느 수준인가는 매우 풀기 어려운 과제인 것이다. 그래서 소득재분배 정책에 있어서는 총량자원을 거시적 개념으로 할당하고 그 규모가 사회적 생산성을 가장 높이는 적정점(optimal point : 정경배 “사회복지지출의 자동재정통제”참조)을 찾아서 양자의 조화를 모색해야 한다.

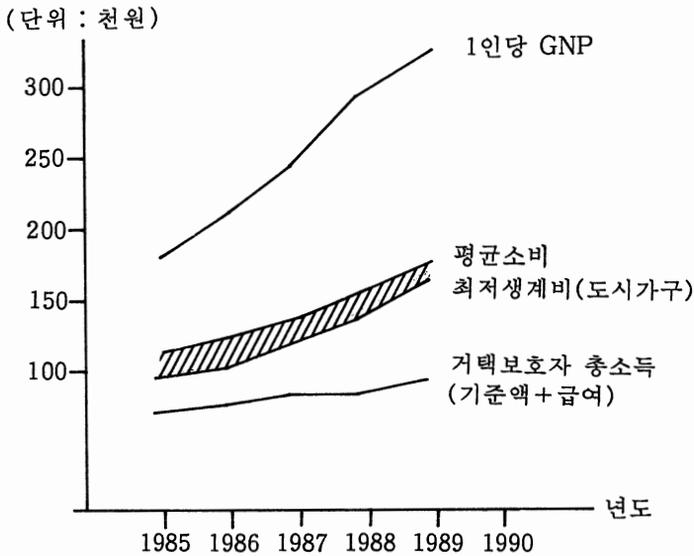
네째로, 소득재분배에 정책은 자발적인 근로의욕(work incentive)을 저해하지 않는 상태라야 한다. 근로동기는 최저생계비 이상이 보장되고 사회 평균소비 이내에서 동기자극이 발생한다. 만약 소득재분배가 자기의 시간에 대한 효용과 주어진 자원에 대한 효용에 견주어서 자기시간을 더 중시하여 여가를 선택하게 되는 ‘근로의욕’저하의 수준이 된다면, 오늘날 많은 선진복지국가들에서 나타나는 근로동기 저하에 의한 저생산성의 문제가 발생하게 될 것이다. 그러므로 소득재분배 정책은 최저생계수준이상 사회 평균소비수준사이의 범위에서 조절되어야 한다. 실질구매력이 사회의 평균 소비에 미달하게 되면 사회의 일원으로서 동질화 욕구를 자극하기 때문에 근로를 선택하지 않을 수 없게된다. 이 범위를 不足의 영역(BL : band of lack)이라고 정의하고, 소득재분배정책에 있어서 가장 난제인 근로동기 유발문제를 설명하는 용어로 쓰기로 한다.

$$\text{不足의 영역(BL)} = \text{사회평균소비(AC)} - \text{최저생계비(ML)}$$

$$\text{근로동기} = f(\text{不足의 영역})$$

다음 그림에서 보는바와 같이 근로동기를 자극할 수 있는 부족의 영역을 빗금부분으로 표시하면 1987년 이래로 매년 상승하고 있는 현상이며, 더욱이 생활보호수준과는 큰 격차를 벌이고 있는 현상이다. 이것은 우리나라의 생활보호정책이 저소득층의 빈곤문제를 해결하는데 도움을 주지 못하고 있음을 나타낸다.

<그림 6.1> 부족의 영역과 근로동기 유발



3. 기초보장의 소득재분배효과

소득재분배 정책이 '빈곤의 악순환'에서 탈출이 가능하도록 도와주는 방식으로써 4가지 기초보장을 동시에 지원할 때 지니계수를 산출하여 기초보장의 소득재분배 효과를 분석하였다.

가용한 소득자료의 한계 때문에 1988년 통계를 기준으로 하여 분석하였다. 기초소득보장으로 생활보호자(231만명)와 의료부조자(173만명)들이 1988년 선정기준의 소득을 가진 것으로 가정하고 최저생계비(한국보건사회연구원, 1990)와의 차를 보조해주며, 기초의료보장으로 의료보호를 무료로 보장하고, 영구임대주택에 거주할 때 주거보조비 월 5만원을 지급하는 것으로 기초주거를 보장해 주며, 자녀들에게 고등학교까지 학비를 지원하고 기능교육을 실시하는 것으로 기초교육보장의 내용을 가정하여 소득재분배를 계산하였다. 지니계수가 1988년 소득분포에서 0.3355로 기초보장후 0.3082로 약 9.2%의 개선이 이루어진 것을 볼 수가 있다.

<표 6.1> 기초종합대책의 소득재분배효과

(단위 : %)

소득 10분위	1988년의 소득분포	소득누적 분포(y_i)	y_i+y_{i+1}	(y_i+y_{i+1}) $\times(0.1)$	기초보장후 소득분포 ¹⁾	소득누계(y_i)	y_i+y_{i+1}	(y_i+y_{i+1}) $\times(0.1)$
1	2.81	2.81	2.81	0.281	4.96	4.96	4.96	0.496
2	4.58	7.39	10.20	1.020	4.48	9.44	14.40	1.440
3	5.65	13.04	20.43	2.043	5.53	14.96	24.40	2.440
4	6.64	19.68	32.72	3.272	6.49	21.45	36.41	3.641
5	7.60	27.28	46.96	4.696	7.43	28.88	50.33	5.033
6	8.67	35.95	63.23	6.323	8.48	37.36	66.24	6.624
7	10.01	45.96	81.91	8.191	9.79	47.15	84.51	8.451
8	11.80	57.76	103.72	10.372	11.54	58.69	105.84	10.584
9	14.62	72.38	130.14	13.014	14.30	72.99	131.68	13.168
10	27.62	100.00	172.38	17.238	27.01	100.00	127.99	17.299
합계	100.00			66.45	100.00			69.176
지니				0.3355				0.3082

주1) 기초보장액 : 2,852,871백만원 산출내역

- (1) 기초소득보장 : 생활보호자(2310천명) 및 의료부조자(1,725천명)들의 소득을 선정기준액으로하고 기준액과 최저생계비와의 차를 보충해준다. 기초소득보장액-1,537,896백만원 (예, 시설보호자 : 75천 \times (116.4천-44천) \times 12월=5,430백만원)
- (2) 기초교육보장 : 보호대상자(4,035천명)들의 자녀가 무료로 교육을 받고 직업훈련을 받는다 (1991년부터 의료부조자의 자녀까지 확대). 기초교육보장액-137,466백만원(115302 \times (4035/2606) \times 0.77=137,466백만원)
- (3) 기초의료보장 : 보호대상자(4,035천명)에게 무료로 의료보호를 보장한다. 본인부담율이 41.9%(박, 1988)에 이르므로 1988년도 1인당 보험금지급액 68,075원에 본인부담금을 합하고 보호대상자수를 곱하여 기초의료보장액을 구한다. 기초의료보장액-472,776백만원 (4035천 \times 68,075원 \times (100/58.1)=472,776백만원)
- (4) 기초주거보장 : 시설보호자(75천명, 예산 : 20,710백만원)를 제외한 보호대상자(3960천명) 가구당(1038천가구) 5만원의 월세보조(영구임대주택기준) 643,510백만원(1038천 \times 5만원 \times 12월=622,800백만원, 시설 20,710백만)
- (5) 기존보조금-60,245백만원(생업자금 : 19,315백만원, 취로사업 : 40,000백만원, 지방이주 : 930백만원)

자료 : 경제기획원, 「한국의 사회지표」, 1990, p.82.

보건사회부, 「보건사회」, 각년도.

4. 소득재분배 정책방향

지금까지 소득재분배 정책의 목표인 평등성 달성정도를 지니계수라는 수단을 통하여 측정하여 왔으며, 소득재분배 정책도 최저생계보장원칙을 비롯한 기초보장, 형평성과 효율성의 조화, 근로의욕의 유지의 원칙 등 기본원칙과 제약점을 검토하였다.

이를 기초로 하여 현재 우리나라의 소득재분배정책은 소득보장 뿐만 아니라 관련된 사회개발분야인 의료보장과 교육 및 주거까지 관련하여 통합된 정책으로서 기초종합대책을 강구하여야 사회복지정책이 성공을 거둘 수 있으며, 그렇지 않고 부분적인 계획만으로는 빈곤의 악순환으로부터 탈출(casting off)을 이룩할 수가 없을 것이다.

기초종합대책은 기초보장을 기초소득보장과 기초기능양성을 통한 기초교육보장, 기초의료보장, 기초주거보장을 동시에 통합적으로 추진하여 그 연관효과(linkage effect)와 상호의존효과를 통한 복지기초효과(Welfare Threshold Effect)를 달성하고자 하는 것이다. 빈곤 때문에 저축여력이 없고, 저저축 때문에 기능훈련을 받지 못하거나 높은 교육을 받을 수 없어서 자기의 노동력으로 높은 생산성을 낼 수 없고, 그 결과 임금수준은 낮을 수밖에 없어 결국은 빈곤으로 회귀할 수밖에 없다는 굴레를 4개 기초보장을 통하여 밀어 줌으로써 이 굴레로부터 탈출이 가능하게 하여야 한다.

만약에 기초소득, 기초의료, 기초기능이 보장되고 기초주거가 보장되지 않으면 앞의 3가지 보장의 여력이 기초공간획득에 소진되어버리고 따라서 탈출의 여력을 잃게 될 것이다. 한편 기초의료가 보장되지 않는다면 건강유지가 되지않아서 생산성 향상이 어렵게 될 것이며, 만일 기초교육을 통한 기능향상이 없다면 노동의 질적 향상이 없기 때문에 빈곤에서 벗어 날 수가 없을 것이다.

기초소득보장은 최저생계수준을 기준으로 하여야 한다함은 전술한 바와 같으며, 빈곤상태에 있는 취약계층, 즉 무직, 저소득자, 장애인, 노인, 결혼가정 등 노동능력이 없는 계층에 대해서는 사회부조를 통한 소득재분배 수단을 제공하고, 노동능력이 있거나 잠재력이 있는 계층에 대해서는 기초

교육을 통한 기능배양에 노력할 수 있도록 보충급여방식을 사용하되 앞에서 제시된 부족의 영역(BL)내에서 제공됨으로써 근로동기를 유발하고 기초기능배양을 수용할 수 있게 하여야 할 것이다.

우리나라의 사회복지정책으로서 이와같은 복지기초효과를 발생시킬 수 있는 기초종합대책은 저소득층의 생계를 유지시키면서 기초주거 단위를 영구임대 및 생산형주거 공간을 병합해서 건설하고, 아울러서 기초기능교육을 실시 할 수 있는 설비를 갖추으로써 이와같은 4가지 기초보장을 도모하도록 하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

<國 內 文 獻>

- 건설부, 「지가동향」, 1989. 8, 1991. 2.
- 경제기획원, 「경제백서」, 1990.
- _____, 「도시가계년보」, 각년도.
- _____, 「물가년보」, 각년호
- _____, 「예산개요」, 1987.
- _____, 「주요경제지표」, 각년도.
- _____, 「한국의 사회지표」, 1980, 1985, 1990.
- _____, 「한국통계연감」, 각년도.
- 고려대학교 기업경영연구소, 「산재보험제도 발전방향 연구」, 1988.
- 고은아외, “공적 산업복지 측면에서 본 근로자의 생활보장”, 「사회복지」, 제3권, 제4호, 한국사회복지협의회, 1987, 가을, pp. 125-160.
- 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 각년도.
- _____, 「서독의 사회보험제도」, 1989.
- _____, 「영국의 국민보험제도」, 1989.
- 국세청, 「국세통계연감」, 각년호
- 권문일, “한국사회보험 입법의 형성에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 1989.
- 권순원, “의료보험제도의 소득재분배효과”, 「한국개발연구」, 제11권, 제3호, 1989, 가을, pp. 61-81.
- _____, “국민생활수준의 국제비교분석”, 「한국개발연구」, 제13권 제3호, 1991, 가을, pp.113-133.
- _____. 양봉민, 「의료보험제도의 개선을 위한 정책방안」, 한국개발연구원, 1990.
- 김근조, “산업재해보상보험에 관한 연구”, 「사회복지연구논문집」, 제11집, 보건사회부 국립사회복지연수원, 1988, pp. 235-272.

- 김대모·안국신, 「한국의 소득분배 및 그 결정요인과 분배문제에 대한 국민의 의식구조」, 중앙대학교, 1987.
- 김연명, “한국의 산업재해보상보험이 불평등구조에 미치는 영향”, 「사회복지연구」, 21집, 중앙대학교 사회복지학과, 1987, pp.23-40.
- 김영모, 「한국빈곤연구」, 한국복지정책연구소, 1990.
- _____·김연명, “한국의료보험 기여제도의 문제점과 개선방향”, 「사회정책연구」, 제12집, 사회복지정책연구소, 1990, pp. 1-50.
- _____·원석조, “의료보험 본인부담제도의 개선방향”, 「사회정책연구」, 제12집, 사회복지정책연구소, 1990, pp. 51-103.
- 김주호, “의료보호대상자의 의료이용 양상”, 「예방의학회지」, 제17권, 1호, 1984, pp.37-45.
- 나성린, 「한국의 조세/사회부조 모형」, 한국개발연구원, 1991.
- 노동부, 「산업재해분석」, 각년호
- 노인철外, 「의료보험 본인부담제에 관한 연구」, 한국인구보건연구원, 1989.
- 농수산부, 「농가경제조사결과보고서」, 각년호.
- 대한상공회의소, 「한국경제 20년의 회고와 반성」, 1982.
- 문옥륜, “우리나라 의료보험사업의 정책문제와 전개방향(I)”, 「보건학논문집」, 제 31호, 1981, pp.163-173
- v _____·양봉민·배상수, “직장의료보험의 소득재분배 효과분석”, 「의보공론」, 제 3권, 2호, 1985, 여름, pp.68-73
- 박석돈, 「사회복지법규」, 두업, 1989.
- 박순일, 「저소득층의 사회복지요구분석」, 한국보건사회연구원, 1991.
- √박오영, “한국의료보험의 형평성문제에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1989.
- 박은희, “의료보험과 소득재분배”, 「의보공론」, 제2권, 2호, 1984, pp.13-16.
- 방정항, “재분배정책의 결정과정에 관한 사례연구”, 「사회과학논집」, 제6집, 1988. 12, pp.119-142.

- 배상수, “의료이용에 영향을 미치는 요인에 관한 분석”, 「예방의학회지」, 제18권, 1호, 1985, pp. 13-24.
- 백용환, “직장의료보험의 소득재분배효과에 관한 연구”, 「사회정책연구」, 제8집, 사회복지정책연구소, 1986. 8, pp. 151-185.
- 보건과 사회연구회, 「1980년대 한국사회보장정책의 성격」, 풀빛, 1989.
- 보건사회부, 「보건사회(백서)」, 각년호.
- _____, 「'91주요업무자료」, 1991.4.
- _____, 「보건사회통계연보」, 각년호.
- 복지연구회譯, 「제3세계, 사회복지장과 불평등(Midgley, J., *Social Security, Inequality, and the Third World*)」, 한국사회복지정책연구소, 1986.
- 서승우, “지역공동조합의 특성”, 「의료보험」, 제4권, 2호(통권 31호), 1981. 2, pp. 41-47.
- 손재영, “자본이득환수기능 제고를 위한 토지정책방향”, 「KDI 분기별 경제전망」, 1990, 봄, pp. 51-70.
- _____, “지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석”, 제13권 제3호, 1991, 가을, 55-74.
- 연하청, “사회보장제도의 자원배분 및 소득재분배효과”, 「한국개발연구」, 제11권 제1호, 1989, 봄, pp. 51-70.
- 유인왕, “우리나라 의료보험의 소득재분배 기능 (상), (하)”, 「의보공론」, 제1권, 1호, 1983. 5, pp. 59-61, 제1권, 3호, 1983. 7, pp. 45-50.
- 유종구, “우리나라 도시가구의 계층별 소득 및 후생불평등도의 추계와 분석”, 「한국개발연구」, 제10권, 2호, 1988, pp. 117-137.
- _____, 「우리나라 가구소득불평등의 현황과 요인분석」, 한국경제연구원, 1989.
- _____, 김학정, “계층별 물가지수에 대한 일고”, 「한국국제경제학회 학술논문발표집」, 1989, 겨울.
- 의료보험관리공단, 「의료보험통계연보」, 각년호.
- _____, 「일본의 사회보험제도」, 1983.

- _____ , 「사회보장입문(ILO, Introduction to Social Security)」, 1986.
- 의료보험연합회, 「'87년도 의료보험조합 결산현황」, 1988. 5(내부자료).
- _____ , 「의료보험통계연보」, 각년호.
- 이계식, 「가계저축과 조세정책」, 한국개발연구원, 1988.
- _____ , 「사회보장 재정지출의 증대와 재원조달 정책방향」, 한국개발연구원, 정책연구자료 88-01, 1988. 3.
- 이광준. 강지광, “재정의 운영추이와 경제적 효과분석”, 「조사통계월보」, 한국은행, 1991. 6, pp. 7-24.
- 이두호. 최일섭. 김태성. 나성린, 「빈곤론」, 나남, 1991.
- 21세기위원회, 「분배와 경제정의」, 21세기위원회 제15차 전체세미나, 1990. 9.
- 이정우, “한국의 부, 자본이득과 소득불평등”, 서울대학교 경제연구소 「한국의 경제발전 평가와 전망」 심포지움 발표논문, 1991. 9. 27.
- 전병제外, 「서울시 저소득층 실태파악과 대책수립연구」, 1989.
- 전혜련, 문옥륜, “소득계층별 의료보험이용도 및 보험료이전에 관한 연구”, 「보건학논집」, 제32호, 1981, pp. 51-65.
- 정경배, “사회복지의 자동재정통제”, 한국사회보장학회 발표논문, 1990. 6. 1.
- _____ 外, 「각국의 공적연금제도 비교연구」, 한국인구보건연구원, 1987.
- _____ 外, 「각국의 공적연금제도 비교연구(II)」, 한국인구보건연구원, 1989.
- 정복란外, 「생활보호제도 개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1990.
- 정복란外, 「의료보호사업의 내실화 방안 연구」, 한국인구보건연구원, 1989.
- 제혜자, “공교의료보험의 소득재분배효과에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 1983.
- 조우현, “의료보험 가입자의 보험료 납입액과 수혜액 및 의료이용정도에

- 관한 연구”, 「예방의학회지」, 제13권, 제1호, 1980, pp. 47-51.
- 조해균, 「보험경영론」, 박영사, 1976.
- 주학중·윤주현, “1982년 계층별 소득분배의 추계와 변동요인”, 「한국개발연구」, 1984, 봄.
- 증권감독원, 「자본시장년보」, 각년호.
- 증권거래소, 「주식」, 제 273호, 1991. 5.
- 한국개발연구원, 「빈곤의 실태와 영세민대책」, 1981. 10.
- 한국사회복지연구소, 「서울시 저소득시민의 생활실태조사」, 서울시, 1979.
- 한국소비자보호원, 「의료보험제도와 소비자보호방안」, 1991.
- 한국은행, 「한국의 국민소득」, 1978.
- _____, 「통계연보」, 각년호.
- _____, 「국민계정」, 1990.
- _____, 「세계속의 한국경제」, 1991.
- 한국인구보건연구원, 「최저생계비 계층조사연구」, 1989. 12.
- 한국주택은행, 「도시주택가격동향조사」, 1989. 9.
- 홍기용, 「도시빈곤의 실태와 정책」, 단대출판부, 1986.

<外 國 文 獻>

- 高 島 進 外, 「社會福祉の 基礎知識」, 有斐閣, 1974.
- 總理府社會保障制度審議會事務局, 「社會保障統計年報」, 1990.
- 丸尾直美, 「福祉の經濟政策」, 日本經濟新聞社, 1975.
- Barr, N., *The Economics of Welfare State*, Weidenfeld & Nicolson, 1987.
- Bentzel, R., “The Social Significance of Income Distribution Statistics,” *Review of Income and Wealth*, September 1970, 16, 253-264.
- Dilnot, A., J. Kay and C. Morris, *The Reform of Social Security*, Institute of Fiscal Studies, 1984.
- George, V., and Wilding, P., *The Impact of Social Policy*, London, R.K.P. 1984.

- Griffin, C. C., "User Changes for Health Care in Principle and Practice", in *Health Care Financing*, Regional seminar on Health Care Financing, Manila, 1987.
- Jorgenson, D.W., and Slesnick, D. T., "Aggregate Consumer Behavior and the Measurement of Inequality", *Review of Economic Studies*, July 1984, Vol. 51, 369–392.
- Julian Le Grand, *The Strategy of Equality*, George Allen & Unwin, London, 1982.
- Kravis, I.B., "International Difference in the Distribution of Income", *Review of Economics and Statistics*, September 1960, 42, 408–416.
- _____, "A World of Unequal Incomes", *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, September 1973, 409, 61–80.
- Okun, A., *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution, Washington, 1975.
- Titmuss, R., *Essays on the Welfare State*, Rondon, George Allen & Unwin, 1976.
- United Nations, *A System of National Accounts*, New York : UN, 1968.
- U.S.Department of Health and Human Service, *Social Security Bulletin*, 1987.
- Yoo, J.G., "Income Distribution in Korea", *Korea Economic Development*, (ed.) by J.K. Kwon, Greenwood Press, 1990.
- _____, *An Empirical Investigation of the Individual Welfare Inequality in Korea : 1965–83*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Northern Illinois University, 1985.
- _____, and J.K.Kwon, "Welfare Inequality among Urban Households in South Korea : 1965–1983", *Applied Economics*, April 1987, 4, 497–510.
- Yoo, J.G & S.L. Na, "An Estimation of the Incomes of Self–Employed Households in Korean Urban Areas : 1984", *International Economic Journal*, Autumn, 1991.

社會保障政策의 所得再分配 效果分析

1991년 12월 日 印刷

1991년 12월 日 發行

發行人 池 達 顯

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 산42-14

電話 355-8003~7

印刷處 大 明 文 化 社

電 話 273-1292

263-1292
