

碩士學位論文

韓國 社會保障政策에 관한 研究

1991 年 6 月

漢城大學校 行政大學院

一般行政 專攻

林 龍 雄

韓國 社會保障政策에 관한 研究

A Study On The Social Security Policy In Korea

指導教授：鄭 成 澤

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1991 年 6 月 日

漢城大學校 行政大學院

一般行政 專攻

林 龍 雄

論文認准書

林龍雄의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1991 年 6 月 日

審查委員長

李 鍾 受



審查委員

鄭 成 澤



審查委員

金 環 培



目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究의 範圍와 方法	2
第 2 章 社會保障制度의 理論的 背景.....	4
第 1 節 社會保障의 意義	4
1. 社會保障의 必要性	4
2. 社會保障 形態의 成立	5
3. 社會保障의 思想的 背景	7
第 2 節 社會保障과 經濟的 体系	13
1. 經濟社會와 社會保障	13
2. 社會保障의 政治・社會的 役割	15
3. 社會保障의 所得再分配效果	17
第 3 節 名國의 社會保障政策	24
1. 英國	24
2. 스웨덴	27
3. 西獨	30
4. 日本	34
第 3 章 韓國社會保障政策의 部門別 現況과 問題點	39
第 1 節 社會保險	39
1. 社會保險의 意義	39
2. 社會保險의 種類와 內容	39

3. 社會保險의 現況	42
第2節 公的扶助	46
1. 公的扶助의 意義	46
2. 公的扶助의 內容	47
3. 公的扶助의 現況	48
第3節 社會福祉 서비스	50
1. 社會福祉 서비스의 意義	50
2. 社會福祉 서비스의 內容	50
3. 社會福祉 서비스의 現況	52
第4節 社會保障政策의 問題點	59
1. 社會保險	59
2. 公的扶助	63
3. 社會福祉 서비스	64
第4章 社會保障政策의 改善方案	68
第1節 韓國社會保障政策의 基本方向	68
第2節 韓國社會保障政策의 改善方案	70
1. 國民의 權利意識	70
2. 民營保險制度의 生活化	71
3. 行政機構의 改編과 福祉行政의 強化	71
4. 專門研究機關의 設立	73
5. 우리 現實에 맞는 社會保障制度의 모색	74
第5章 結 論	75
▣ 參考文獻	78
▣ ABSTRACT	82

表・圖 目 次

〈表 2-1〉 家庭・社會的 要因의 國際比較	14
〈表 2-2〉 經濟發展段階와 社會保障	15
〈表 2-3〉 諸政策變數의 政府人氣에 미치는 效果比較	16
〈表 2-4〉 社會保險에 있어서 國庫負擔比率(1986)	20
〈表 2-5〉 社會保障의 所得再分配效果	21
〈表 2-6〉 韓國社會保險制度의 所得再分配 效果	22
〈表 3-1〉 障礙者 實態調査 結果	51
〈表 3-2〉 福祉施設 擴充	51
〈表 3-3〉 老人能力銀行 就業幹施 實績(1985年)	51
〈表 3-4〉 年度別(施設・居宅・入養・結緣・職場・幹施・相談) 兒童現況 ..	53
〈表 3-5〉 年度別 老人人口 趨勢	54
〈表 3-6〉 年度別 婦女福祉施設 및 收容者 現況	56
〈表 3-7〉 心身障礙者 人口 및 類形別 現況	57
〈表 3-8〉 心身障礙者 施設現況 및 年度別 障礙人口	58
〈表 3-9〉 老齡階層의 人口展望	66
〈表 4-1〉 階層別 家口所得分布(1980~88)	68
〈表 4-2〉 傳達體系의 改善	72
〈圖 2-1〉 社會保障의 所得再分配模型	17

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

現代 産業社會에 있어서 大都市의 就業形態의 變化와 住居의 分散은 종래의 大家族制를 붕괴시키는 要因으로 작용하여 이른바 核家族化를 촉진시키는 契機가 되었다. 이러한 變化狀態는 家族間의 連帶感이나 責任感을 弱化시켰으며, 오늘날 社會保障制度의 出現을 가져온 根本的인 要因으로 作用하게 되었다.

現代의 社會保障制度는 社會保險(Social Insurance)과 公的扶助(Public Assistance)로 大別되고 있는 바, 前者는 勞動能力이 있는 사람을 위한 豫防制度이고, 後者는 勞動能力이 없는 사람을 위한 治療制度라 할 수 있다. 그 밖에 社會保險과 公的扶助와 밀접한 關聯을 갖는 福祉서비스를 들 수 있다.

福祉서비스는 所得의 喪失이나 減少에 대한 補償과 醫療保障을 위한 給與 및 家族給與 등으로 구분할 수 있다. 이를 細分하면, 醫療給與, 廢疾給與, 遺族給與, 失業給與, 家族給與와 國家扶助에 의한 醫療保護와 生計扶助 등으로 나눌 수 있다. 그러나 이들 給與와 保護의 質과 量은 각 國家의 經濟的, 社會的, 文化的인 與件에 따라 相異하며, 그 內容과 種類도 점차로 擴大되고 多樣化되어가는 趨勢에 있다.

先進諸國은 이미 社會保障制度를 政策化하여 상당히 發展된 面貌를 보이고 있는 반면에, 韓國과 같은 開發途上國들은 經濟成長과 開發에 政策의 最優先을 두어왔기 때문에 社會保障制度가 소홀히 다루어져 왔을 뿐만 아니라 심지어 社會保障政策을 經濟開發의 沮害要因이라고 생각하는 側面도 있었다. 그러나 社會保障政策의 發展은 經濟成長이나 開發을 沮害하는 側面도 있겠으나, 오히려 成長을 加速化시키며 極大化시키는 契機로 作用할 수 있는

側面도 있는 것이다.

韓國과 같이 高度成長과 工業化에 치중하고 있는 開發途上國은 社會保障制度를 確立하고 定着시킴으로써 社會的인 摩擦을 줄이거나 治療하는데 도움이 되어 經濟成長과 發展을 效果的으로 推進하기 위한 社會的 基盤이 될 수 있을 것이다.

上述한 論旨에 따라 本 論文을 社會保障制度에 관한 本質을 檢討함과 동시에 그 理論的 接近을 試圖함으로써 現代 社會保障政策의 基本的 方向을 定立하려는 것이다. 따라서 보다 나은 福祉國家를 建設하기 위해서 社會保障政策은 어떻게 發展시켜 나가는 것이 바람직한 政策方向인가를 提示하고, 人間이 참다운 人間生活을 維持할 뿐만 아니라 貧困과 疾病의 苦痛을 解決할 수 있는 보다 合理的이며 發展的인 政策方向을 摸索하는 데에 本 論文의 窮極的인 目標을 두려는 것이다.

第2節 研究의 範圍와 方法

前述한 바 있는 目標을 達成하기 위한 方法으로서, 國內外的 書籍과 각종 學位論文과 刊行物, 統計資料를 中心으로 한 文獻的 研究方法을 採擇하였다. 이러한 研究方法을 통한 資料의 蒐集은 별 어려움이 없었으나, 蒐集한 資料를 적절히 分析하고 活用하기 위한 明確한 틀이 없어 고심하였다. 그래서 研究의 範圍를 대폭 縮小하여 深層的인 分析과 評價를 통해 改善方案을 定立하기로 했다. 따라서 研究의 範圍는 社會保障制度 중에서 社會保險, 公的扶助, 社會福祉서비스에 限定하였다.

3章과 4章의 韓國社會保障政策의 實態와 問題點 및 改善方向을 定立하는데에 基盤이 될 理論的 背景은 2章에 編成하여 論文의 相互連結을 꾀하였다. 특히, 각국의 社會保障政策은 韓國의 社會保障政策을 相互比較하는 基準으로서 중요한 位置를 점하고 있다 할 것이다.

이 중에서 英國은 社會保障政策의 가장 오랜 歷史를 간직하고 있고, 스웨덴은 現在 社會保障制度가 整備되고 定着된 國家이며, 西獨과 日本도 社

會保障政策을 最優先 課題로 삼고 있는 國家들이다.

高度經濟成長을 제일의 政策方向으로 삼아온 韓國도 最近에 와서 社會保障政策에 關心을 갖기 시작했고, 先進諸國의 制度를 研究하기에 이르렀다.

本 論文은 이러한 傾向에 부응하여 韓國의 社會保障政策의 發展方向을 提示해 보려는 意圖를 가지고 있다.

●

第2章 社會保障制度的 理論的 背景

第1節 社會保障의 意義

1. 社會保障의 必要性

第1次 大戰 후 특히 1929년의 世界恐慌을 契機로 하여 資本主義 國家는 크게 變貌하여 이제는 國家가 國民의 經濟生活을 保護하기 위하여 經濟活動에 政策的으로 介入하여 内外政策을 推進하는 지렛대의 役割을 擔當하게 되었다.

資本主義國家는 主體가 없는 經濟에서 國家에 의해 營爲되는 經濟로 變化하여 勞動立法 行政에의 參加에 의해 勞動政策까지도 實現하여 가는 것이 可能하게 되었다.

이와 같은 論議의 代表的인 것으로 英國에서는 A. C. Pigou(1877~1959)의 「厚生經濟學」으로 나타났던 것이다. Pigou는 福祉國家의 要素로서 社會的 厚生을 提示하고, 그 內容으로서 國民所得의 増大·平等·安定의 3가지 命題를 들었으며, 이러한 社會的 厚生을 増大시키는 것이 現代國家政策의 基本的 課題라고 主張하였다.¹⁾ 그러나 獨占體와 國家의 關係가 긴밀해진 現代에 있어서는 國家가 經濟의 經營主體의 立場에 설 수는 없으며 또 國家는 어떠한 社會的인 強제도 없이 勞動者의 保護를 遂行하는 것은 아니다.

Pigou의 理論도 現代의 國家는 獨占體의 利益統制와 아울러 勞動者의 福祉의 配慮라고 하는 相反 政策의 擔當者가 되지 않을 수 없음을 고백한 것이다. 사실 이 假階의 資本主義 蓄積의 一般法則이 강렬하게 作用하여 勞動者에 대한 處遇는 惡化되고 특히 獨占利潤의 原則은 他地에서 종래 一

註 1) 松尾均, 社會保障讀本(東京: 東洋經濟新聞社, 1972), pp.6~7.

時的이며 例外的이었던 走氣性 失業은 大量的 恒久的인 過剩人口로 轉換시켜 놓았다.

이 過剩人口는 過剩生産·過剩消費와 아울러 資本主義 發展의 必然的 結果이며 이른바 構造的 失業이 이것인 것이다. 이 構造的 失業과 이로 말미암은 失業解消 運動이야말로 社會保障을 現實化시키는 契機가 되고 社會的 強制를 採擇하게 되었다.

이리하여 強制的 國家 社會保障制로서의 失業保障制를 성립케 하였다. 그로부터 産業社會의 發展에 따라 失業扶助制度를 포함하는 實業保障制로의 擴大를 보게 되었다. 그리고 大量的 恒久的 失業에 대하여서는 輸出主義에 의거한 失業保險은 效力을 發生하지 못하였으며 無契約 給付나 扶助의 方法까지도 採用하지 않으면 안되게 되었다. 이러한 制度出現과 發展의 必然性은 비단 失業保險뿐만 아니라 產災保險, 또는 老齡, 退職年金의 成立과 發展에도 해당되는 것이다.²⁾

2. 社會保障 形態의 成立

資本主義 社會의 危機에 대처하여 각국은 여러 對策을 講究하였다. 어느 國家에서는 獨占의 強力支配를 강화하여 勞動者와 일반 消費者를 희생시켜 輸出貿易을 조장함으로써 暫定的인 打開를 企圖하였다. 또 다른 國家에서는 金融資本의 獨裁制 즉 Fascism을 採用하여 勞動者의 生活을 保護할 組織과 運動을 일소하여 國民經濟에 있어서의 競爭原理를 부정하고 戰爭準備에 의해서 힘에 의한 事態의 解決을 試圖하려 하였다. 즉, 大恐慌으로 인한 심각한 타격은 그 狀況이 너무 커 國家的인 次元에서 對策을 강구하지 않고서는 수습하기 어려웠다. 따라서 그 打開策으로 獨逸과 이탈리아, 日本에서는 侵略政策으로서 解決하려는 반면 英國, 美國, 프랑스에서는 “反 Fascism運動”과 結付하는 形態로 나타났다. 각국에서의 大恐慌에 의한 廣範한 窮乏化와

註 2) 金振穆, 韓國社會保障論(서울: 博英社, 1986), p.22.

反 Fascism의 政治的인 統一戰線이라는 두 가지 條件이 戰後 社會保障制度 確立의 基礎條件이 되었다.

이와 같이 世界 大不況에 대한 打開策은 相反된 諸國主義와 反 Fascism의 葛藤을 초래하여 第2次 世界大戰을 가져오게 되었다.

政治的·軍事的 大事件인 第2次 世界大戰은 國民의 어떠한 階層도 貧困의 危險에서 除外될 수 없다는 것을 깨닫게 해주었다. 戰爭으로 인하여 모든 國民은 住宅, 食糧, 燃料不足 등의 심각한 苦痛을 겪었으며, 戰時下의 配給制는 救貧制度에 대한 과거의 偏見을 일소하였다. 第2次 世界大戰은 R. M. Titmuss가 지적한 바와 같이 國民全體가 參加하는 總力戰이었다.

또한 당시 西方의 自由國家들은 나치, 파쇼 政權의 國家들과 戰爭을 하면서 동시에 같은 同盟國인 소련의 社會主義가 革命의 우려도 排除할 수가 없었다. 따라서 西方國家들은 이에 대비한 이데올로기 戰爭도 함께 치러야만 했다. 그리하여 ‘社會保障’이라는 用語가 政治的 슬로건으로 동원되고 自由와 民主主義의 守護가 강조되었다.

이후 戰爭終結은 平和의 回復을 가져왔으나 그 후유증은 人類 歷史上 最大의 社會問題를 야기시켰으므로 각국에서는 이를 수습하기 위하여 社會保障制度를 實施하지 않을 수 없게 되었다.

즉 第2次 世界大戰은 社會保障의 發展에 劃期的인 轉換點을 提供하고 福祉國家의 문을 열게 한 契機가 되었던 것이며, 이상과 같은 狀況을 抽象的으로 잘 반영한 것이 1941년의 大西洋憲章과 유엔의 人權宣言이며, 이를 國民生活과 직결된 것으로 具體化시킨 것이 「베버리지」의 “社會保險 및 關聯서비스”(Social Insurance and Allied Service)라는 報告書(Beveridge Report)이다.

이 報告書는 勞動所得의 喪失 또는 中斷에 대한 社會保險이 상당한 規模에 달하였음에도 불구하고 아직도 勞動者의 生活貧困이 계속되는 것은 社會保險이 社會生活에 있어서 일반적으로 發生 可能的인 事故를 Cover 하지 못하였거나 被保險者의 範圍가 制限되어 있거나, 保險給付의 期間이 제한되어 있거나 給付가 生活費를 충족시키지 못하였거나 또는 그 支給을 받은 條件

이 부적당하였거나의 어느 것에 의한 것이라고 반성하고 여기에 革命的이며 광범한 社會進歩의 政策의 일환으로 國家와 個人的 協力을 前提로 하는 生活保障政策의 指導原理를 수립한 것이다.

3. 社會保障의 思想的 背景

福祉國家의 基礎가 되고 있는 思想은 多岐한 源泉에 緣由하고 있다.

福祉國家의 思想은 첫째, 프랑스 革命에서 自由, 平等, 博愛의 精神을 받아들였다. 둘째, Bentham 一派의 公利主義 哲學에서 最大多數의 最大幸福이란 原理를 받아들였으며, 셋째, 社會主義나 페비안 協會에서 產業共有化와 公共서버비스의 原理를 받아들였다. 넷째, Keynes나 救貧法委員會 小數派報告(Minority Report of the Poor Law Commission)에서 景氣變動調節과 大量失業防止의 方策을 받아들였으며, 다섯째로 Bismarck나 Beveridge로부터 社會保險과 社會保障의 思想을 그리고 여섯째, Webb 夫妻로부터 產業民主化와 勞動組合에 관한 思考方式을 받아들여 集大成한 것이다.

이와 같이 긴 歷史的 思想遍歷의 結果로서 英國人은 福祉國家란 現實적으로 어떠한가 하는 것인가를 體得하였으며 이것을 具體적으로 표현한 것이 Beveridge卿인 것이다.³⁾

福祉國家를 이해할 경우 福祉國家의 分析은 國民이 事故에 직한 경우 어떻게 그 最低生活이 保障되는가, 어떻게 國家는 所得의 再分配施策을 實施하고 있는가라는 點의 解明에 집중되지 않으면 안된다.

(1) 社會保障의 權利

「人間은 모두 平等하다」라는 思想下에 成立된 近代 名國 憲法의 基本權保障은 가진 者에게 있어서는 自由가 그들의 慾求充足에 유익하였지만, 大多數의 生活을 侵害했던 것이다. 가진 者와 못 가진 者의 社會的 對立은

註 3) 金振穆, 前掲書, p.27.

점점 深化되어 國家가 介入하지 않을 수 없게 되었으니 이는 1919年 바이마르(Weimer) 憲法 第 151 條의 인간다운 生活(Menshenwurdiges Dasein)에서 찾게 된다.⁴⁾

여기에서 國民의 基本的 生活은 國家의 權限 下에서 이의 遂行을 積極的 使命으로 하고 이를 國民에 대해 請求할 수 있다는 生存權的 基本權의 概念이 등장하게 된 것이다.⁵⁾

여기에서 國家는 福祉國家로서 國民의 自由를 制約하는 主體로서가 아니라 公共福祉의 主體로서 國民經濟의 전반적인 發展과 社會, 經濟的 弱者의 生活保障을 위하여 積極的인 社會福祉 政策과 서어비스活動을 함으로써 國民 個個人的 人間으로서의 尊嚴과 價値의 實質的인 保障을 담당하게 하는 것이다.

이와 같은 人間다운 生活의 保障을 國家의 責任으로 保障하는 生存權은 다음과 같은 두가지 特色을 지니고 있다.

첫째, 生存權은 社會的 敗殘者에게 주는 國家의 恩惠로서가 아니라 社會에서 生을 享有하는 당연한 者의 당연한 權利로서의 權利性이며,

둘째, 生存權은 단지 生命을 유지한다는 정도가 아니라 文化的인 人間에 적응하는 정도의 것이 되지 않으면 안된다는 것이다.

(2) Beveridge의 指導理念

社會保障은 1930年代 經濟의 構造的 變化에 대응하여 발생한 소위 Social Innovation으로 그것은 國家에 의한 全國民의 最低生活의 保障制이다. 國家는 이 目的實現을 위하여 國民所得의 再分配라고 하는 經濟的 機能을 遂行하게 된다. 그리하여 이 國家의 經濟的 機能은 오늘날에 와서는 國民經濟의 發展을 위하여 不可缺의 條件으로 되어 있으며 그런 意味에서 社會保障은 國

註 4) 倉 喪二 外編, 社會福祉의 基礎知識(東京: 有斐閣, 1973), p.35.

註 5) 崔顯男, “第5次 經濟開發 5個年 計劃가 社會保障의 課題”, 韓神大論文集, 第1輯, 1983, p.130.

民經濟에 있어 構造的 意味를 갖게 되었다.

1941年 6월에 構成된 「社會保險 및 關聯事業(Social Insurance and allied Services)」에 대한 研究, 報告를 위한 英國 省間委員會는 종전에 있었던 勞動者災害保險을 포함하는 全體 社會保障制度에 대한 檢討의 任務를 맡게 되었다.

이 委員會의 첫째 任務는 社會保障全般에 대한 調査業務이며, 둘째, 任務는 이 調査結果를 建議하는 일이었다.

이 報告書는 1942年 11월에 完成되어 당시 처칠수상에게 報告되었는데, 이 報告書의 執筆은 이 委員會의 議長이었던 베버리지(W. H. Beveridge)가 擔當했었다.

베버리지는 이 報告書를 提出하면서 세 가지 主要原則을 提示했다.⁶⁾

첫째 原則은 本 調査 報告書는 一時的 彌縫策이 아니라 革命的 決斷이므로 部分的, 分派的 理解에 拘束되어서는 안된다는 것이다.

둘째 原則은 社會保險의 構成은 全體 社會發展政策의 일부분으로서 다루어져야 한다는 것이다. 왜냐하면 社會保險은 所得保障을 위한 制度로 이는 貧困追放을 위한 政策일 뿐이다. 실제 우리 生活을 어렵게 하는 것은 貧困外에도 疾病(disease), 無知(Ignorance), 不潔(squalor) 그리고 懶怠(idleness) 등이 있다.

셋째 原則은 원만한 社會保障制度의 實施를 위해서는 個人과 國家간의 수준 높은 協助가 반드시 이루어져야 한다는 점이다.

베버리지(W. H. Beveridge)는 “社會保障이란 國民의 最低生活(national minimum)의 保障을 目的으로 해야 한다”고 생각하여 「社會保障이란 失業, 疾病, 傷害 등으로 인하여 收入이 減少되었을 때 이것에 대신하는 것을 부여하고 老年이 되어 退職할 경우를 대비하여 生計에 어려움을 겪지 않으며 더우기 出生, 死亡, 結婚 등에 의하여 발생하는 특별한 支出에도 응할 수

註 6) William H. Beveridge, Social Insurance and Allied Services(London: Her Stationary Office, 1942), p.6.

있도록 所得을 保障하는 것을 의미한다」⁷⁾ 고 하고 있다. 또한 베버리지는 이를 실현하기 위하여 모든 國民을 強制的으로 加入시키는 強制社會保險을 중심으로 하여 任意保險과 公的扶助를 補助的인 手段으로 하는 社會保障을 提案하였다. 즉 그는 社會保障을 所得保障制度로서 파악하고 社會保險을 그 根幹으로 하였다고 볼 수 있다.

「베버리지」報告書는 분명히 획기적인 내용을 담고 있었다. 특히 생존에 필요한 ‘國民最低’라는 基本的 原則이 확보되었으며, 烙印이나 生計調査없이도 社會保險은 하나의 權利로서 인정되었다. 즉, 保險給與는 자신의 醵出에 대한 對價이며, 그것은 慈善이나 施惠가 아니고 權利이며, 國家와 個人的 協助를 통해서 社會保障을 실현할 수 있다는 自由主義 信念의 反影이었다.

또한 베버리지 報告書는 葬禮手當, 結婚手當, 兒童手當을 새로이 추가하여 生活의 諸般 危險으로부터 全 國民을 동일하게 保護하도록 계획된 단일 保險制度는 5大惡(貧困, 疾病, 無知, 不潔, 懶怠)을 追放하고 새로운 社會를 建設하기 위한 最初의 設計圖였다고 할 수 있다.

(3) 社會保障의 範圍와 I.L.O의 最低基準

I.L.O는 1919년에 創設된 이후 社會保險에 관한 條約과 勸告를 採擇하였다. 즉 1919년에 第1回 總會에서 採擇된 失業保險에 관한 조약(第2號 條約)을 비롯하여 總會가 회를 거듭할수록 社會保險에 관한 관심이 높아졌고, 第7回 總會에서는 ‘社會保險에 관한 一般的 決議’를 採擇하기에 이르렀다. 이 決議는 I.L.O가 이후 社會保險의 領域에서 취할 方向과 取扱할 社會保險에서의 개개 部門의 順序를 確定하는 基礎를 마련한데 큰 意義가 있었으며, 이어 勞働者 災害조상, 疾病保險, 年金保險 등의 論題가 總會에 上程되고 失業給付의 問題도 審議되어 이들에 관한 諸條約과 勸告가 制定되었는 바, 이를 I.L.O의 社會保障에 관한 第1期라고도 한다.⁸⁾

註 7) 柳漢晟, 財政學(서울: 博英社) p.681.

註 8) 金裕盛, “I.L.O의 社會保障의 最低基準에 관한 條約에 대한 小考”, 서울大 法學 第54, 55合集, 1983. 9. p.191.

이른바 戰前에 있어서 社會保險關係의 諸條約과 勸告가 完成된 것이다.

I.L.O에서 社會保障에 관한 活動은 第2次大戰을 契機로 하여 第2期로 접어들었다고 할 수 있다. 社會保障이라고 하는 새로운 概念은 이때부터 점차 具體적이고 明確化되어 가기 시작하였다. 즉 1942年 回 事務局에서 ‘社會保險에의 近路(Approaches to Social Security)’⁹⁾이라는 報告書를 發表하였는데 이는 같은 해에 發表한 Beveridge 報告書와 함께 社會保障의 理念을 定型化한 歷史적인 文書였다. 왜냐하면 東西에서는 최초로 戰後의 社會保障이 發展해 나갈 方向으로서 公的扶助와 社會保險을 統一한 一元的 社會保障體系의 樹立을 試圖하였던 것이다.¹⁰⁾

즉 여기에서는 戰後의 社會保障의 變容이 명확하게 간주되어 이제까지 社會保險에 포함되지 않았던 國民階層까지도 새로 그 包含範圍에 추가하여 包含事故의 領域까지도 확대하고 또 所得의 中斷 내지 喪失에 대하여서는 종래보다도 더 적절한 諸給付를 支給하여 이들 給付와 最低生活과의 사이의 矛盾을 가능한 한 除去하고자 하였으며 더구나 受給權과 釀出과의 사이의 保險的 關係를 完化하였으며 그동안 분리되어 있던 社會保險 部門間的 財政 經理와 管理行政과를 統合하고자 하는 動向이 지적되고 있기 때문이다.

I.L.O의 見解에 의하면 社會保障의 理念은 貧困의 恐怖에서 解放되고자 하는 人間熱望의 深淵에서 발생하는 것이다. 이 理念을 실현시키기 위해서는 不安의 原因을 가능한 제거하지 않으면 안된다. 그리고 각 個人은 그 자신의 노력으로 준비할 수 없는 生活의 一般的 危險에 대한 그 保護를 획득하지 않으면 안된다.

그리고 이와 같은 保障은 客觀적인 經濟的 事實을 意味함과 동시에 하나의 精神的 事態도 意味하고 있는 것이다.

즉 社會保障에 있어서 給付 내지 扶助는 生活維持에 직접 도움이 되는

註 9) I.L.O, Approaches to Social Security, An International Survey Montreal : I.L.O, 1942. : 張 燾, 社會保障總論(大邱 : 大邱大出版部, 1984), p.35.

註 10) 金裕盛, 前揭論文, p.192.

經濟的 意義를 가질 수 있는 동시에 그것은 결코 慈惠的 性質의 것일 수는 없다는 것을 뜻하고 있다.

이상과 같은 社會保障에 관한 I.L.O의 構想은 그 후의 社會保障의 動向에 대해 많은 示唆를 주었다.

1944年 I.L.O는 社會保障法 體系의 基本的 所得保障의 勸告(第 67 條), 醫療保障의 勸告(第 69 條) 및 雇傭서어비스 勸告를 採擇함으로써 이를 더욱 具體化하였다. 이러한 勸告들은 大西洋憲章의 精神과 같은 會期에 통과를 본 “國際勞動機構의 目的과 課題에 관한 필라델피아 宣言”의 精神에 따라, 새롭게 전개될 戰後時代에 대한 希望에 찬 분위기 속에서 출현한 것이다. 이 날부터 社會保障은 社會政策的 用語로서의 확고한 자리를 잡게 되었다.¹¹⁾

1952年 I.L.O는 “社會保障의 最低基準에 관한 條約(第 102 號 條約)”을 公布하였다. 이것은 그동안 여러 차례에 걸쳐 I.L.O가 社會保障의 國際的 擴大를 위해서 名國에 立法化를 독려한 最低基準을 具體적으로 立法化한 것으로서 會員國들로 하여금 이 條約의 推進을 勸告하였다. 이 102號 條約은 社會保障이란 目的을 달성하기 위한 諸 手段을 包括적으로 제약한 것인데 社會保障의 國際的 擴大는 물론이고, 社會保障法 體系를 하나의 統合된 概念아래 社會保障法, 公的扶助 혹은 社會扶助의 틀로 구성하여 制度間的 一貫性과 調和를 갖추는 데 큰 寄與를 하였다. 그리고 이 條約을 통해 社會保障의 理念과 관련된 오랜 동안의 論爭은 종지부를 찍게 되었다. 社會保障의 概念에서 觀念的 내용이 줄어들고 制度的 內容 및 技術的 精密性 등이 增大되었다.

이제 社會保障의 概念에서는 大西洋憲章에서 나타난 激情과 같은 것은 더 이상 찾아볼 수 없게 되었고 社會保障은 所得이나 醫療를 保障하는 組織 내지 制度와 同一視되었다.

요컨대 I.L.O는 한편에서 第 2 次 世界大戰 以前の 社會保障에 관한 각

註 11) 俞光浩, 社會保障의 概念에 관한 研究, 社會保障如舊, 韓國社會保障學會, 1985.

條約과 勸告를 檢討하고 現在의 社會的 및 經濟的 諸條件에 適應하기 위하여 改正을 加하였으며 다른 한편에서는 個別的 또는 集團的으로 各國에 대하여 歐洲에서는 社會保障制度의 높은 基準의 作成에 協力하고 또 發展途上 地域에 대해서는 制度의 導入基準의 引上과 標準化를 促進하는 授助를 提供하고 있다.

第2節 社會保障과 經濟的 體系

1. 經濟社會와 社會保障

産業化는 生産性的 增大, 絶對貧困으로부터의 解放을 가져왔지만 지나친 소비풍조를 조장하였으며 都市化·核家族化의 팽배로 人間的인 삶은 물론 世帶間的 원활한 協力關係에 많은 短點을 드러냈다. 즉, 西歐産業國은 물론 開發途上國들도 物質萬能主義와 過消費風潮, 核家族化와 都市化로 인한 人間疎外, 각종 犯罪, 그리고 産業化過程에서 야기된 環境破壞 및 大氣汚染으로 크게 시달리고 있어서 現代의 豊요로운 先進國이 과연 바람직한 것인가에 대한 깊은 懷疑를 불러일으키고 있다.¹²⁾ 이와 같이 개인적인 삶은 물론 동시화에 공존하고 있는 世帶間的 원활한 協力關係에 부정적인 影響을 주는 要素로 다음과 같은 점들을 들 수 있다.

1) 經濟的 要因

- 勤勞世帶의 低所得水準
- 所得再分配의 不良
- 失業

2) 家庭·社會的 要因

- 價値觀의 變化(世帶差異)
- 扶養化의 增加
- 都市化·核家族化 및 各種 社會犯罪의 增加
- 父母의 離婚

註 12) 俞浩根, 社會保障의 경제이론, 嶺南大 論文集, 第7卷, 1982, p.152.

○ 拜金風潮와 過消費性向

政治・經濟적으로 발전한 先進國은 國民所得水準이나 政治制度, 社會保障에 대한 관심 低調로 인한 問題點은 開發途上國에 비해 적겠지만 家族・社會의 인 면에서는 世帶間的 葛藤이 더 클 수도 있다.¹³⁾ 실제로 다음 〈表 2-1〉의 人口密集으로 인한 個人尊重意識의 弱化, 그리고 合理主義와 物質尺度思想을 보여주듯이 所得이 높고 社會保障이 발달된 國家들일수록 家庭・社會적으로 많은 問題를 안고 있음을 알 수 있다.

〈表 2-1〉 家庭・社會的 要因의 國際比較

(單位: %)

都市人口比率(1984)		離婚率(1981)		犯罪率(1981)	
高所得資本主義國家	77%	北歐 4國	2.16	北歐 4國	8216.7
中位所得國家	49%	기타 유럽 및 美國, 캐나다	1.92	기타 유럽 및 美國, 캐나다	5161.5
低所得國家	23%	아시아	0.75	아시아	1111.9
韓國(1985)	65%	韓國(1985)	0.64	韓國	1974.0

註: 1) 離婚率은 人口 1千名당, 犯罪率은 10名당

2) 高所得資本主義國家는 그리스, 포르투갈 및 스페인을 除外한 OECD國家, 低所得國家는 1984年 1人當 GNP 400달러 이하인 開發途上國, 400달러 이상은 中位所得國家

3) 北歐 4國은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 및 핀란드

低所得國家가 많이 포함된 아시아 諸國은 都市人口비율도 적고 동시에 離婚率이나 犯罪率도 歐美先進國들보다 적다. 특히 社會保障이 완비된 北歐의 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 國家가 離婚率과 犯罪率이 가장 높다. 명백히 이 두 要素는 社會적으로 해로운 것이며 構成員間에 不信과 不和를 야기할 것이다. 그러나 이런 現狀은 또한 社會적 不信과 相互尊重意識缺如의 結果이기도 하다. 低所得國家에서의 世帶間的 葛藤은 勤勞階層의 不충분한 所得水準 때문에 야기되는 被扶養家族에 대한 養育의 不足, 老人保護의 未治으로

註 13) 申守植 外 5人, 社會保障制度的 政策課題와 發展方向(서울: 韓國開發研究院, 1988), p.176.

인한 것인데 비해 高所得國家에서의 世帶間的 葛藤은 産業化 過程에서 과급된 都市化 및 人口密集으로 인한 個人尊重意義의 弱化, 그리고 合理主義와 物質尺度思想의 支配로 인한 精神適 連帶感의 弱화가 主要原因이라고 할 수 있다. 또한 先進國보다는 低所得國家일수록 보다 잘 사는 社會를 이루려는 目標意識이 강해 開發途上國일수록 社會가 건전하고 世帶間的 協力關係가 원만하다고 생각할 수 있다. 先進國의 社會保障制度 擴張經路를 〈表2-2〉와 같이 要約하면 抽象的이나마 敎訓을 얻을 수 있다.

〈表 2-2〉 經濟發展段階와 社會保障

	社會性格	社會保障內容
低所得狀態	• 所得水準의 向上과 生活의 安定이 必要	• 社會保障의 必要
高所得初期	• 經濟·社會的 變動에 대한 不確實性 減少가 要求됨	• 高成長으로 社會保障의 發達 所得保障 및 全般的福祉實現
高所得後期	• 福祉水準의 持續的 增大 및 負擔減少를 원함	• 不景氣, 人口의 老齡化로 財政的 어려움 發生. 全般的 福祉의 擴大로 所得再分配側面만을 重視하고 效率性的 考慮가 적었음

2. 社會保障의 政治·社會的 役割

政治構造와 社會保障에 관해서 살펴보면 社會保障政策을 주관하는 政府로서는 雇用 등의 政策變數와 마찬가지로 社會保障을 政治的 目的으로 활용한다. 社會保障이 所得再分配的 機能을 갖는다고 해서 社會保障擴張政策이 政治적으로 유리한 것만도 아니며 社會保障의 諸給與를 단순히 減少시킨다고 해서 勤勞意慾의 減退, 낮은 貯蓄率, 消費性向 또는 基本的 慾求의 膨脹 등과 같은 부정적 結果가 完化될 것이라고 結論지을 수도 있다. 이것은 意思決定過程이 政治制度와 有權者의 行態에 영향받기 때문이다.

〈表 2-3〉 諸政策變數의 政府인기에 미치는 效果比較

(單位: %)

	인플레이션	失業率	社會保障 및 移轉支拂
濟州(1970-77)	-0.38(-2.69)	-1.32(-4.65)	0.58(4.43)
西獨(1970-80)	-0.20(-2.71)	-0.43(-2.81)	0.48(1.81)
美國(1961-76)	-2.61(-2.41)	-3.64(-2.88)	0.67(2.36)

註: 1) 기재된 숫자는 각 政策變數를 1% 증가시킬 때 政府 인기가 증가하는 比率

2) ()안의 숫자는 t값

3) 社會保障 및 移轉支拂은 實質假處分 所得 對比 數值, 즉 所得移轉을 발생시키는 社會保障政策으로 實質假處分 所得이 1% 증가될 때 政府인기가 얼마나 증가하는가를 나타냄

〈表 2-3〉은 여러가지 財政政策變數가 政府인기에 미치는 效果를 計量分析한 결과를 比較한 表이다. 인플레이션 政策變數와 失業率政策變數는 負(-)의 垂直을 보이고 있는데 이것은 인플레이션과 失業率을 감소시켜야 政府인기가 증가됨을 뜻한다. 社會保障 및 所得移轉을 1% 증가시키면 政府의 인기는 0.5% 정도 올라간다. 이것은 失業率은 1% 감소시킴으로써 인기가 올라가는 정도(濠洲 1.32%, 西獨 0.43%, 美國 3.64%)보다는 낮지만 政策施行이 훨씬 용이하다. 따라서 社會保障이 다른 政策變數보다 쉽게 政治적으로 이용될 수 있음을 알 수 있다. 그러나 최근 世界的인 不況으로 인해 社會保障 확대 政策의 결과가 租稅負擔의 상당한 증가가 됨을 有權者들이 느끼게 되었다. 그렇다 해도 소수집단의 移轉支拂減少는 가능할 지 몰라도 전반적인 惡感은 政策上 용이한 것이 아니다. 社會保障擴大政策을 實施할 경우 意思決定에 큰 比重을 차지하는 多數集團에 속하는 有權者들은 財政擴大의 負擔이 전체적으로 배분되고 또 負擔이 크지 않는 한 社會厚生政策의 擴大를 선호할 것이다. 租稅負擔이 일단 可視化되고 인식되면 有權者集團들은 財政支出減少가 자신들에게 귀착되는 것을 싫어할 것이다. 그러나 代議 民主主義에서는 이러한 政策을 選舉人들이 직접 결정하는 것이 아니므로 政府로서는 인기에 좋지 않은 財政支出減少를 選舉目的으로 사용할 수 없다.¹⁴⁾

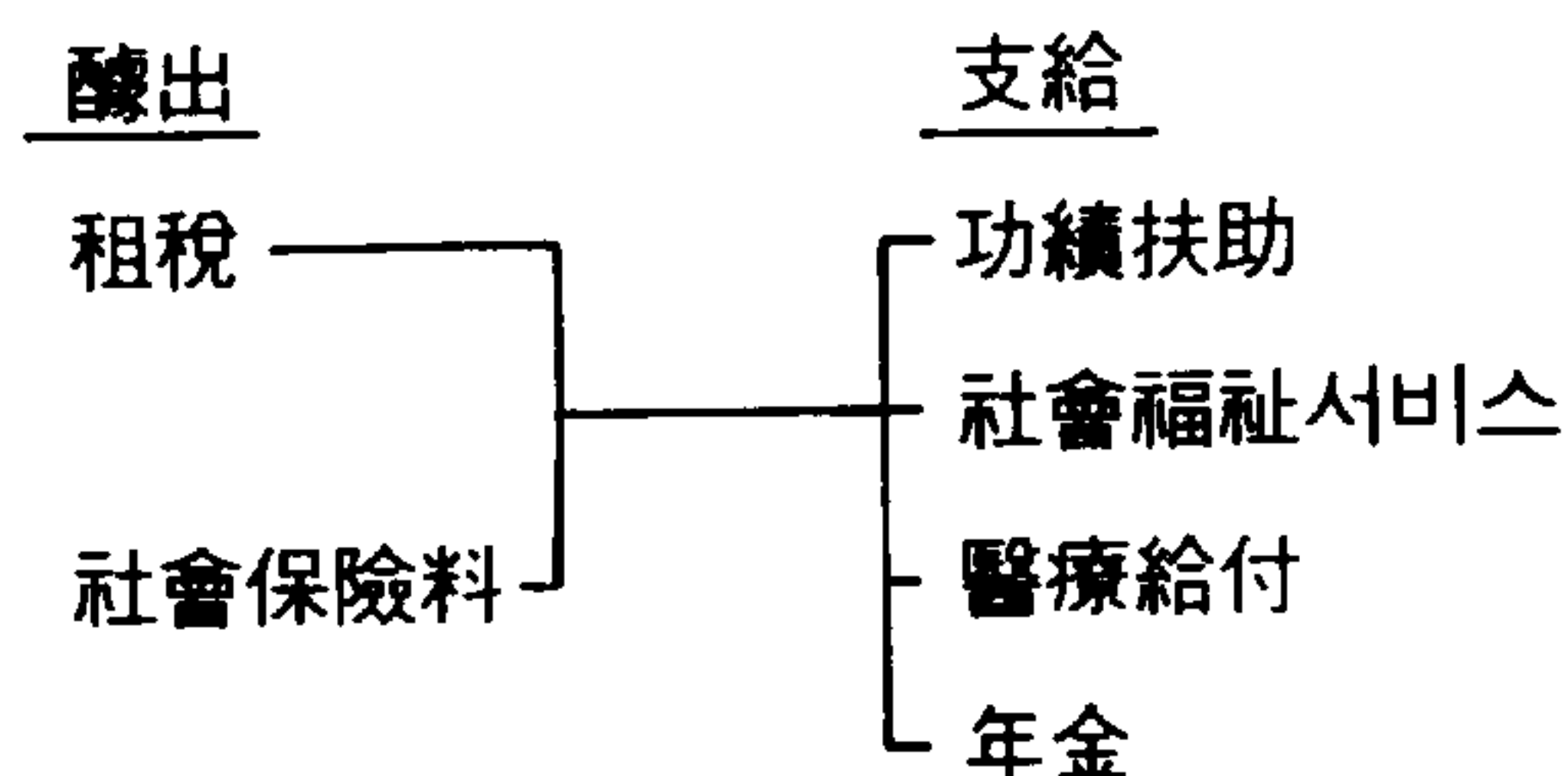
註 14) 申守植 外5人, 前掲書, pp.167~168.

老人問題에 關해서 보면 傳統的 農耕社會로부터의 産業社會로의 빠른 移行으로 인해 老人의 家父長的 權威는 퇴색하고 오랜 經驗에 의한 技術도 現代社會에서는 有用성을 상실하게 되었다. 또한 젊은층이 都市로 유입되어 農業에 老人의 勞動力이 크게 활용되고 있는 바, 韓國老人의 生活實態에 關한 調查報告에 의하면¹⁵⁾ 전국 老人의 39.8%만이 職業을 갖고 있는데 이중 農·畜·林業과 같은 1次 産業에 종사하고 있는 比率은 전국 老人의 28.7%로서 老人職業의 7割 이상을 차지하고 있다. 이들의 職業希望 이유로서는 經濟的 目的이 57.5%이며 生活意義에 있어서는 71.1%가 老後를 자식과 함께 살기를 원하며, 36.8%가 生活費 마련 태도로 자녀에 의존하고 있어서 生産化와 核家族化가 우리나라 老人들에게 큰 負擔을 주고 있다고 볼 수 있다. 따라서 韓國은 전반적인 社會保障制度를 확충함에 있어서 ① 適用對象의 廣범한 擴大 ② 社會保障施設의 전국적으로 고른 設置, 그리고 ③ 醫療 및 生計維持에 있어서 보다 사전적인 制度의 摸索이 요구된다고 하겠다.

3. 社會保障의 所得再分配 效果

社會保障의 所得再分配效果를 分析하는 경우 社會保障費의 釀出項目과 受給項目을 대응시키는 데에는 다양한 組合을 생각할 수 있는데 이를 概括的으로 나타내면 다음의 〈圖 2-1〉와 같다.

〈圖 2-1〉 社會保障의 所得再分配模型



註 15) 林鍾權, 韓國老人의 生活實態와 社會保障, 韓國社會保障學會, 第2卷, p.171.

〈圖 2-1〉에서 公的扶助와 社會福祉서비스는 租稅를 財源으로 하고 있고 醫療 및 年金給付는 각 構成員이 지불하는 保險料를 基本財源으로 하고 있다는 면에서 所得再分配에 미치는 效果가 根本적으로 다른데 이를 차례로 살펴보기도 한다.¹⁶⁾

보통 社會保障의 所得再分配效果는 租稅를 財源으로 하는 功績扶助에서 典型的으로 나타난다. 이는 財政收支機構를 통해 歲入面에 있어거 個人所得세의 累進制度和 歲出面에 있어서 所得再分配가 행해지는 관계로서 高所得層→中所得層에의 再分配라는 側面에서 垂直迹 再分配라고 부를 수 있다.

여기서 公的扶助와 관련하여 프리드만(Milton Friedman)등에 의해 제기된 負의 所得稅(negative income tax)의 概念을 고려할 필요가 있다. 이는 最低所得層에 대해 所得保障을 一律적으로 적용하는 것을 피하고 受給者 자신의 노동에 기초한 추가적 所得이 受給額의 감소에 의해 상쇄되지 않는 범위내에서 所得保障을 행하여 勞動의 인센티브를 保存하려는 것이다. 이것은 公的扶助에 있어서 社會的 公정을 個人的 能率과도 결부시키려는 것이므로 現행 公的扶助制度和 比較하여 社會保障의 公平성 側面에서 그 效果를 檢討해 볼 필요가 있다.

公的扶助 이외에 租稅를 財源으로 하여 政府의 행정서비스로서 행해지는 社會保障으로는 社會福祉서비스를 들 수 있다.¹⁷⁾ 社會福祉서비스의 대상은 身體障礙者, 精神薄弱者, 老人, 父女, 兒童, 등을 포함한 광범위한 것이다. 따라서 被保障者는 心身の 치료를 필요로 하는 사람과 라이프 사이클(life cycle)상 특정의 被扶養段階에 있어 무엇인가 원호를 필요로 하는 사람들로써 社會保障 본래의 福祉機能을 중심으로 생각할 수 있다. 그런데 公的扶助가 最低限度의 所得유지를 위한 현금給付인데 대해 社會福祉는 현물로서의 福祉서비스의 供與가 중심이고 福祉施設과 運營費가 차지하는 比重도 커서 再分配效果는 公的扶助에 비해 약화된다고 볼 수 있다.

註 16) 申守植 外5人, 前掲書 pp.245~246

註 17) 우리나라의 公的扶助事業 및 社會福祉서비스의 구체적현황은 社會保障의 政策課題와 財政의 役割, 韓國開發研究院, 1987. 參照

이에 대해 社會保險料를 그 財源으로 하는 社會保險의¹⁸⁾ 再分配效果는 醗出→給付의 관계가 高所得層→低所得層이라는 垂直의 所得移轉이 아니고 實業保險의 경우 勤勞階層에서 實業者로, 産業災害補償保險의 경우 無災害者에서 被災害者로 醫療保險의 경우 健康者에서 傷病者로, 年金의 경우 醗出年齡層(젊은層)에서 支給年齡層(老年層)으로의 再分配를 의미하며 동일 所得층내에서도 所得再分配가 행해진다. 이러한 의미에서 社會保險의 所得再分配效果를 水平的 再分配라고 할 수 있는데 이를 특정 個個人에 대해서 볼 때 특정 個人은 일생동안 때로는 純受惠者로서의 입장에도 처할 수 있다. 그러나 일반적으로 한 個人의 全生涯로 볼 때 그의 寄與金 전체와 그의 給與受領額 전체가 均衡을 이룰 것이라는 保障은 기대할 수 없고 단지 각종 事故를 당하여 經濟的, 社會的으로 불리한 입장에 자주 처하게 되는 사람이 惠澤을 좀더 많이 입게 된다.

물론 社會保險의 경우도 保險制度의 운영에 國庫負擔이 포함되어 있어 수직적 再分配要素를 지니고 있는데 國庫負擔比率은 租稅負擔比率이므로 社會保險수지합계에서 본 國庫負擔比率 A%라는 것은 社會保險財政에 있어서 수직적 再分配의 要素가 평균하여 A%라는 것을 나타낸다. 우리나라 社會保險의 國庫負擔比率(1986)은 〈表 2-4〉와 같다.

註 18) 社會保障은 크게 醫療, 年金, 實業, 産災의 4分野로 나누어지는데 이들은 民間의 私保險者 個人에 있어서 미리 事故發生에 수반하는 處分을 分散하는 機能을 가진다.

〈表 2-4〉 社會保險에 있어서 國庫負擔比率(1986)

(單位: 百萬元)

	總收入	國庫負擔 ¹⁾	國庫負擔/總收入(%)
醫療保險			
公・數	201,426	84,444	41.9
職 場	544,876	0	0
示範, 任意地域			
및 職種	53,449	2,121	4.0
小 計	799,801	86,565	10.8
年 金			
公務員 ²⁾	406,711	199,842	49.1
軍 人 ³⁾	225,914	192,192	85.1
私立學教務員 ⁴⁾	78,250	9,625	12.3
小 計	710,875	401,659	56.6
產 災 ⁵⁾	256,060	1,000	0.4
總計 및 平均	1,766,736	489,224	27.7

註: 1) 醫療 및 年金의 경우 政府의 使用者로서의 保險料負擔을 포함

2) 總收入에서 基金利殖收入, 合算返納金, 雜收入 및 國庫貸與獎學金 등은 제외

3) 總收入에서 國庫貸與獎學金과 기타 收入 등은 제외

4) 總收入에서 基金利殖收入, 合算返納金, 기타 收入 등은 제외

5) 總收入에서 기타 收入은 제외

또한 醫療保險 및 年金의 경우는 각 個人의 賃金を 標準報酬月額の 상당 등급에 위치시키고 해당 標準報酬月額에 保險料率을 곱하여 保險料齾出額을 정한다는 점에서도 垂直的 所得再分配의 要素를 지니고 있다. 이러한 醫療保險 및 年金의 垂直的 所得再分配의 機能은 標準報酬等級의 最上位가 限界에 도달했다는 것과 보너스 부분은 等級設定에 포함되지 않았다는 점에서 그 效果가 약화될 수 있는데 標準報酬 最上位의 等級이 실제 所得分希의 어디에 위치하는가에 따라 보너스부분이 그것을 포함한 總所得에서 차지하는 比率에 따라 각각 再分配效果가 감소되는 정도를 알 수 있다. 그러나 이러한 要素들은 醫療保險의 경우 醫療費膨脹의 抑制作用을 하는 등 效率的 側面 또한 潛在하고 있어 兩效果의 均衡與否가 問題이다.

지금까지 租稅를 財源으로 하는 社會保障制度和 社會保險料를 財源으로 하는 社會保障制度間에는 所得再分配效果에 차이가 없음을 살펴보았는데 다음에서는 租稅를 社會保障의 主要財源으로 하는 스웨덴과 英國, 그리고 社會保險을 主要財源으로 하는 西獨과 프랑스를 例로 들어 社會保障의 所得再分配效果를 比較 分析해 보기로 한다.¹⁹⁾

4開國 중에서 스웨덴과 英國의 경우가 社會保障의 所得再分配效果가 크고 西獨과 프랑스의 경우는 所得不平等度の 改善에 미치는 效果가 미미한 것으로 나타나고 있는데 이러한 차이는 社會保障制度의 形態에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 스웨덴, 英國의 社會保障制度가 租稅를 主要財源으로 하는 制度인데 반해, 「비스마르크」型인 西獨과 프랑스의 社會保障制度는 社會保險을 근간으로 하는 組合主義的 性格의 制度로서 組合員간의 所得不平等度を 完化할 수는 있어도 經濟全體의 所得再分配機能은 미약하기 때문이다. 결국 社會保險을 위주로 하는 「비스마르크」型도 어느 정도 所得不平等을 完化시켜 주는 機能을 수행하지만 전반적인 所得再分配效果는 租稅를 社會保障의 主要財源으로 하는 福祉國家型이나 「베버리지」型이 더 크다고 할 수 있다.

이것을 表로 나타내면 〈表 2-5〉과 같다.

〈表 2-5〉 社會保障의 所得再分配效果

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

註： 1) 課稅前所得=當初所得 社會保障給付

2) 課稅後 所得=課稅前所得-租稅-社會保障齮出

3) 社會保障에 의한 지니係數改善率=지니係數改善率×(社會保障財源//總課稅)

4) ()안의 數値는 각국의 該當年度의 總課稅 중 社會保障財源의 比率임

註 19) 國會圖書館, 歐美各國의 社會保障制度, 國會圖書館 立法調查局, 第203號, p.157.

여기에서 韓國의 社會保險의 所得再分配效果에 대하여 알아보겠다. 韓國의 國民年金制度 導入實施가 향후 所得階層別 所得再分配에 미칠 影響과 아울러 現행 醫療保險制度가 所得再分配에 미치는 影響을 수직적 再分配의 側面에서 分析해 보기로 한다.

현재 144個 醫療保險組合의 全加入者에 대한 所得階層別 保險料占有率 대비 給與占有率 實精値의 比率 및 有效保險料率과 國民年金制度를 實施했을때 1981年을 기준으로 향 후 20年 時點에서 個人單位로 본 勤勞所得階層別 保險料占有率 대비 保險給與占有率 推計値²⁰⁾의 比率 및 有效保險料率을 각각 나타내고 있다.

〈表 2-6〉 韓國 社會保險制度의 所得再分配效果

所得分位 ¹⁾	醫療保險 ²⁾		國民年金 ³⁾	
	給與占有率/ 保險料占有率 ⁴⁾	有效保險 料率(%) ⁵⁾	給與占有率/ 保險料占有率 ⁴⁾	有效保險 料率(%) ⁵⁾
I	1.13(0.89)	2.73(3.43)	1.33	3.35
II	1.19(0.02)	2.54(3.03)	1.11	4.45
III	1.29(1.14)	2.23(2.66)	0.99	5.05
IV	1.24(0.74)	2.39(3.89)	0.92	5.40
V	0.70(0.74)	4.08(3.89)	0.68	5.60
法定保險料率		3.14(3.09)		5.00

註：1) 所得分位方法은 標準報酬月額 10萬원 미만을 II分位, 10~20萬원을 II分位, 20~30萬원을 III分位, 30~50萬원을 IV分位, 50萬원 이상을 V分位로 任意區分한 것이다. 단, 1981年 醫療保險의 경우는 IV分位와 V分位를 統合하여 計算한 것임

2) 1985年 144個 職場醫療保險組合資料를 分析對象으로 하였고 ()안의 수치는 1981年을 對象으로 한 分析임

3) 1981年을 기준으로 향후 20年 후의 保險料終價를 基礎로 한 推計임

4) 給與占有率 및 保險料占有率은 각 所得分位別 勤勞者數 (혹은 被保險者數)를 가중하지 않고 각 所得分位에는 각 所得分位를 대표하는 勤勞者(혹은 被保險者)가 1名씩 존재한다는 前提하에 각 所得分位別 占有率을 算出한 것임

註 20) 연하청 외, 국민경제와 복지연금제도(서울: 한국개발연구원, 1982),

- 5) 有效保險料率이란 所得階層別 保險料占有率 대비 保險給與率의 比率을 가중한 所得階層別 實質的 保險料負擔率이다. 그 算出方式은 有效保險料率=決定保險料率+決定保險料率(1-所得階層別 給與占有率/所得階層別 保險料占有率)임

여기서 保險料率(effective contribution rate)이라 함은 法定保險料負擔의 가치를 일시점에서 勤勞所得階層別 당해 勤勞者의 保險給與액과 比較하여 실제로 당해 勤勞者의 保險料負擔분을 산정한 것이다.²¹⁾ 醫療保險의 실적資料 및 國民年金의 추계資料를 이용한 所得再分配效果에 대한 추정치는 <表 2-6>과 같다.

醫療保險의 경우 所得階層別 有效保險料率は 1981年과 1985年을 比較할 때 1981年는 所得再分配의 逆機能을 보여주고 있으나 1985年에는 所得再分配의 긍정적인 면을 보여주고 있다. 즉 1981年에는 第 I 分位에 속하는 所得階層은 保險料占有率 보다 保險給與占有率이 낮아 有效保險料率이 決定保險料率을 상회했으나 1985年에는 所得 第 I 分位の 有效保險料率이 決定保險料率 보다 낮게 나타나고 있는데 이는 1977年 부터 實施되어 온 醫療保險制度가 정착 단계에 이르렀고 본인 負擔率을 適正水準으로 조정한 때문일 것으로 판단된다. 그러나 1985年의 경우도 부분적으로는 (所得階層 第 I 分位에서 第 III 分位까지) 낮은 所得階層일수록 有效保險料率이 높아 낮은 所得階層의 實質保險料負擔率이 상대적으로 높은 양상이 나타나므로 아직까지 우리나라의 醫療保險은 所得階層全般에 걸친 所得再分配效果를 갖는다고는 볼 수 없고 이에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있다.²²⁾

한편 <表 2-6>에서 國民年金制度實施에 따른 所得再分配效果의 推計는 所得階層別 保險料에 대한 給與比率이 所得이 增加할 수록 減少하여 國民年金 制度導入이 所得再分配의 肯定的인 效果를 지니고 있는 것으로 分析되고 있다.²³⁾

註 21) Ernest Harvey, Social Security Taxes: Regressive or Progressive National Tax Dec.1965, pp.408~414.

註 22) 韓國事務處, 社會保障의 現況과 課題, 社會報, 第188券, 1981. 6.

註 23) 申守植 外5人, 前掲書, pp.250~253.

지금까지 우리는 社會保障의 所得再分配가 社會保障의 본래적 機能을 效率的으로 수행하는데 전제가 된다는 側面에서 앞으로는 社會保險뿐만 아니라 公的扶助 및 社會福祉서비스 등 社會保障制度 전체를 포괄하는 社會保障의 經濟效果分析이 진행되는 것이 필요하며 통합적 分析이 요구된다고 하겠다.

第3節 各國의 社會保障政策

1. 英國

英國의 社會保障은 엘리자베스 救貧法을 始初로 해서 近代社會로 넘어오는 동안 師大改革의 물결을 거쳐 形成되었다. 그 師大改革의 물결이란 1601년부터 1834년까지의 엘리자베스 救貧法(Poor Law)時代, 1834년부터 1908년까지의 新救貧法(New Poor Law)時代, 1908년 1937년까지의 社會立法時代 그리고 Beveridge plan을 말한다.²⁴⁾

이 중에서 Beveridge plan은 1942년의 Beveridge報告書에 의해 고안되었으며, 이 報告書는 1946년의 國民保護法과 1948년의 國民扶助法の 基礎가 되어 英國社會保障制度의 根幹이 되고 있다.²⁵⁾

현대 英國의 社會保障制度는 國民保險法과 國民扶助法 이외에도 國民產業災害保險法, 國家保健事業法, 家族手當法, 兒童法 등의 法律에 의해 制度的으로 정비되어 있다.

(1) 國民保險法

同 法律은 英國 社會保障制度의 중심이 되는 가장 중요한 것으로 國民을 自營者, 被傭者, 無業者로 구분하여 이것을 被保險者로 하고 一定額의 保險料를 被保險者로부터 징수하고 있는데, 使用者는 被傭者の 保險料를 일부

註 24) 成世南, 英國社會保障制度 形成에 관한 歷史的考察, 江南社會學校 「社會事業學科 社會事業論集」, 第7輯, 1983. 2., p.45.

註 25) 金尙均, 英國의 社會保障, 「各國의 社會保障」(裕豐出版私, 1987), p.50.

負擔하고, 國家는 모든 被保險者에 대하여 被保險料의 일부를 負擔하는 것이다.

保險給付는 自營法, 被傭者, 無業者에 따라 각각 상이하며 被傭者에게는 모든 保險給付가 행하여진다. 被傭者에게支給되는 保險給付로서는 ① 失業給付 ② 疾病手當 ③ 出産手當 ④ 寡婦給付 ⑤ 고아手當 ⑤ 隱退手當 ⑥ 死亡補助金 등의 종류가 있다.²⁶⁾

(2) 國民産業災害保險法

國民産業災害保險法은 國民保險法上的의 適用對象이 되는 全被傭者를 對象으로 하는 保險制度이다. 원래는 이 制度가 없었고 1897年の 勞働者災害報償法에 의거 使用者 責任下에 業務上の 災害報償을 하였는데, 이 社會保障制度가 실현됨으로써 勞働者災害保險으로 행하게 되었다. 요컨대 産業災害에 대한 保險給付로서는 ① 傷病手當 ② 發病手當 ③ 死亡手當 등이 있다.

(3) 國家保險事業法

英國에서는 1911年 이후 國民健康保險法에 의해서 일부의 勞働者를 위해 無料진료制度가 실시되었다. 實施當初에는 16-70歲에 달하는 勞働者로서 年收人 160파운드 미만의 男女被傭者를 强制被保險者로 하고 특정의 疾病, 分娩에 대해서는 疾病手當, 分娩手當을支給하며 또 無料로 治療를 받을 수 있게 하였다.

이것이 國民保健制度法으로 되어 점점 확충강화되어 勞働者를 포함한 英國全國民에 대해 貧富의 구별없이 國民保險의 被保險者 여부를 묻지않고 無差別 平等하게 無料로서 醫療惠澤을 받게 하였다.

國民保健事業은 保健省이 주관하여 그 能率的인 營理・運營을 위하여 의회가 責任을 지는데, 실제의 營理運營은 責任委員會와 地域病院委員會 및 州邑議會의 保健委員會에 의해 행해지고 있다.²⁷⁾

註 26) 李喆源, 社會保障制度의 史的 考察, 「慶北大學校 法大論文集, 第12輯」, 1974, p.72.

註 27) 朴松圭, 英國의 社會保障制度, 「法制 第22券」, 1978, p.86.

(4) 家族手當法

Beveridge의 社會保健計劃에서 언급되었던 家族手當制度는 1945年 6월에 法으로 確定되었다. 이 手當法에 의해 1946년부터 長子女에 한해 家族手當이 支給되기 시작했다. 이 당시에는 勞働者家族들의 貧困에 대한 社會的認識이 微弱했으나, 1960년에 이르러 家族貧困이 社會的問題로 부각되기 시작했다.

1965년에 兒童貧困對策團이 構成되었으며, 1970년에는 對策團의 建議를 받아들여 家族手當을 引上調整하게 되었다.

1974년에 집권한 勞動黨政府는 1975년에 家族手當의 質的改善을 위한 兒童手當法案을 통과시켜 法的인 정당성을 확립하였다. 이 法의 主要内容은 扶養家族控除와 家族手當을 통합한, 보다 높은 水準의 兒童手當을 資産調査 없이 全兒童에게 支給하며, 課稅對象에서도 제외한다는 것이었다.²⁸⁾ 그러나 1976年 이후의 家族手當制度改革은 계속적인 經濟의 沈滯로 인해 1975年 兒童手當法 制定時보다 많이 위축되었다.

1985년에는 兒童手當制度는 그대로 두고 家族所得補充法을 家族貸付辨濟로 대체시키는 法案이 통과되었다.

(5) 兒童法

이 法은 浮浪兒나 戰爭孤兒 등을 保護하기 위한 法律로서 兩親이 死亡하였거나 혹은 兩親으로부터 遺棄된 兒童 또는 兩親의 슬하를 떠나서 生活하고 있는 兒童, 혹은 兩親이 監護하는데 부적당하거나 또는 감호할 수 없는 상태에 놓여 있는 兒童을 위해서 地方公共團體가 그 兩親이 되어 이 兒童들을 위해 受容所에 수용하기도 하고 篤志家나 慈善團體에 委託하기도 하여 扶養責任을 지워서 兒童의 精神的, 肉體的 향상을 도모하는 것이다.²⁹⁾

(6) 國民扶助法

이 法은 5個의 法律에 의해서도 保護를 받을 수 없는 사람들을 위한

註 28) 金尙均, 前掲書, pp.66~70.

註 29) 朴松圭, 前掲論文, p.86.

것으로 社會保險과 國營醫療를 중심으로 하는 社會保障制度를 보완하기 위한 制度이다.

이 制度는 오랜 歷史를 가진 救貧法の 改正으로 성립된 것이며, 社會保障上의 큰 意義를 갖고 있다. 이 制度의 扶助一時金으로는 盲人住宅扶助, 結核手當, 失業扶助, 補充年金 등이 있다.³⁰⁾ 따라서 이 法은 16歲 이상의 生活貧困者에게만 적용된다.

또한 國家는 復職補導所, 受容所를 설치하여 失業者에게 復職에 관한 周施를 하여 주고, 無住宅者에게 居住處를 周施해 준다. 여기서 住宅施設의 提供은 과거 救貧法の 救貧院과는 달리 有料이며 利用者の 財産이 허락한다면 全額을 負擔하나 支拂能力이 없는 사람은 負擔할 수 있는 정도까지 割引된다. 그 밖에도 救護를 요하는 者에게는 일시적인 住宅施設을 提供해야 할 義務를 갖게 되는 制度이다.

2. 스웨덴

스웨덴이 활발한 社會福祉을 지향한 것은 그들 나뭇의 歷史的 背景과 國民精神의 뒷받침이 있었다. 예컨대 基督教精神을 바탕으로 ‘衡平과 配分’의 國民精神이 함양되었고 오랫동안 相扶相助의 協同組合運營으로 社會的 連帶意識이 널리 啓發되었다는 점이 福祉政策樹立의 精神的基礎를 이루게 된 것이다.³¹⁾ 또 産業革命의 經驗이 비교적 늦어 工業化에 수반한 勞動問題나 社會問題는 큰 影響을 미치지 않고 이른 시기부터 企業에 의한 勞動福祉가 배려되어 있었다.³²⁾ 또한 西歐의 여러나라들이 世界 第2次 大戰에 시달리고 戦後 復舊에 부심하고 있을 때, 스웨덴은 國家財源을 福祉施策에 투입할 수 있는 여력을 갖게 되었다는 것이 福祉國家를 건설하는 결정적인 계기가 되

註 30) 李喆源, 前掲論文, p.73.

註 31) 文石南, 스웨덴의 社會保障制度, 全南大 論文集, 第26輯, 1981, p.34.

註 32) 國會圖書館, 歐美 各國의 社會保障制度, 第203號, 國會圖書館 立法調查局, p.216.

었다는 것이다.³³⁾

스웨덴에 있어 社會福祉의 정립에 관한 체계적인 研究는 1967年 당시 社會民主黨 政府가 일단의 專門人들에게 生活의 水準과 生活의 質에 관한 조사를 위촉하면서부터로, 이 調查研究는 처음부터 어떤 이상적인 福祉社會를 구현하려는 의도보다는 社會에 있어 부정적이고 그늘진 면을 파헤쳐서 이를 改善補強하려는 것이었다.³⁴⁾ 이러한 스웨덴의 社會保障은 각종 社會的 補助이며 그 중에서도 醫療保險, 母性保護, 住宅補助, 老齡年金, 一般追加年金 등이 중요한 것이다.³⁵⁾ 이러한 制度도 그 制度自體가 國家의 制度를 보완하는데 불과하다는 특징을 갖고 있다 할 것이다.³⁶⁾ 이와 같이 스웨덴에서는 廣範圍한 社會保障活動이 전개되고 있는데 이들의 중요 활동은 7個部門(疾病, 勞動災害, 産業安全, 失業, 老齡, 發病, 家族, 兒童, 一般扶助, 軍隧, 戰爭 傷害)으로 구분하여 볼 수 있다.³⁷⁾ 이제 이들 7個 部門中 非金錢的인 것을 주요 내용으로 하는 社會福祉서비스를 중심으로 하여 첫째, 所得의 中斷에 따른 福祉서비스와 둘째, 環境・生長條件 등의 서비스로 살펴보고자 한다.

(1) 所得의 中斷에 따른 福祉서비스

이는 所得의 일시적 中斷과 永久的 中斷으로 구분하여 볼 수 있는데, 前者는 失業 및 疾病・災害로 인한 所得의 일시 정지를 수반하는 勞動不能狀態를 말하고, 後者는 老齡, 死亡 및 疾病, 災害로 인한 治療 後에도 日常生活에 지장을 주는 就業不能狀態를 들 수 있다.

註 33) A. Elmer, *Fran faltigsverige till valfardstaten*, Lund, Liber Larmebel, 1975, pp.68.

註 34) S. Johansson, *Omlevnadsniva undersohningen*, Stockholm, Allmanna Forlaget, 1970, chapters 1-2.

註 35) 姜昌洪, 스웨덴과 캐나다의 社會保障制度, 立法調查月報, 第115券, 1989. p.55.

註 36) 韓國保險公社, 스웨덴의 社會保障制度, 保險調查月報, 第14券, 1989, p.53.

註 37) 金東熙, 스웨덴의 社會保障制度, 社會科學과 政策研究, 第4輯, 1券, 1982, p.3.

1) 失業・勞動災害

失業에는 任意的인 失業保險이 중심이 되어 대응하고 또한 職業紹介・職業指導・職業 再訓練 등의 公的서비스가 보완하고 있다.

2) 老齡・發病

이는 年金保險이 중심이 되고 있으나 身體障害나 老齡에 대해서는 住宅補助・補聽器・바퀴의자・患者用自動車 등 身體障礙者 住宅建設과 老人 home・年金受給者 home 등을 통해 보완하고 있으며 특히 自由時間 活用協會 등의 機關이 활동하고 있다.

3) 疾病 및 기타

病的 治療, 療養 및 精神的으로 長期의 治療와 療養이 필요한 사람들을 위하여 國家 施設을 마련하고 있으며 또한 ‘알코올’의 誤用과 中毒을 피하기 위하여 酒類의 販賣를 매우 엄하게 管理하고 있으며 中정도 이하의 강도를 지닌 麥酒 이외에는 특별한 國營賣店에서만 취급하고 있다.³⁸⁾

(2) 環境・成長條件 및 其地

貧困 등 어려운 條件에서 성장한 사람들과 알코올중독이나 藥物中毒 또는 家庭破壞 등의 環境에서 家族關係가 원만하지 못한 家庭의 아이들이 커서 각종 社會問題를 일으키는 경향이 있다는 사실에 착안하여, 社會(國家)가 모든 성원의 福祉에 대하여 책임을 지고 社會的・家庭的・法律的으로 어려운 상황에 처해 있는 사람들에게 諮問과 助言을 주는 社會福祉政策의 측면이다.

1) 家庭・兒童

이는 兒童手當이 주요한 지주가 되고 있으며 이외에 家族數에 따라 일상 생활을 돕는 서비스가 실시되고 있다. 또한 國民學生에 대한 學校給食制度

註 38) 姜昌洪, 前掲書, p.56.

및 家庭을 원조하기 위한 home help service 등의 公的 措置가 실시되고 있다.

2) 教育

스웨덴은 初等教育부터 大學教育에 이르기까지 無料이며 初等教育은 義務적이고 9年間으로 되어 있다. 初等教育을 마치고 3年間の гимна지움(Gymnasium)에 進學하는 率は 67% 정도이며 이 과정을 거쳐서 大學에 進학하는 學生은 卒業生의 80%정도라 한다

3) 住宅

스웨덴의 標準 住宅施設은 水道(溫水포함), 暖房裝置, 水洗式使用(W.C), 浴湯(shower 포함) 등의 4가지 施設을 함께 갖추고 있는 住宅을 말하는데 1975년에 전체 住宅의 93%가 이에 해당하였다. 또 住宅空間과 人住者의 比率에 있어서는 100個의 방(부엌포함)에 62명이 기거하고 있어 한 사람이 한개 이상의 방을 차지하는 실정이었다. 더 나아가 全體世帶의 39.6%가 일시 休暇用으로 사용하는 집(cottage)을 소유하고 있다.³⁹⁾

3. 西獨

獨逸이 近代的 國家로서 産業革命이 進行되어 1860년대에는 産業發展期로 접어들면서 大都市로 급격하게 집중된 勞動者들은 勞動組合運動과 政治活動이 매우 활발하였다. 勞動運動은 獨逸諸國의 통일후에도 급속히 발전하여 1875년에는 勞動運動의 兩派(全獨逸勞動者協會와 社會民主勞動者)가 결속통합되어 獨逸社會主義勞動黨을 발족하여 이들의 활동과 支持勢力이 증가함에 따라 Bismark는 社會主義와 勞動者階級을 탄압하기 위하여 1878年 社會主義者 鎮壓法을 제정하고 다른 한편 讓步政策으로 최초의 社會保險計劃을 입안하였다.

Bismark는 詔勅(1881年 11月)에서 여러가지 종류의 社會保險實施를 약속한

註 39) 文石南, 前掲論文, p.84.

바와 같이 그 동안 災害保險과 醫療保險의 施行과 아울러 1887年 勞動者의 老齡 및 疾病保險에 관한 要綱을 公表하고 關係法이 제정되어 1891年 1月에는 하나의 社會保險이 追加・實施되었다. 이와 같이 社會保險의 三部作으로 지칭되고 있는 醫療保險⁴⁰⁾, 災害保險 및 老齡保險⁴¹⁾은 10년간의 역경을 딛고 완성된 것이다.

獨逸政府는 10여년간 검토결과 1908年 改正要綱案의 發表, 1909年 法律草案의 作成, 1910年の 國會提出 등의 과정을 거쳐 1911年 全文 1805條에 달하는 방대한 獨逸國保險法(Reichsversicherungsgesetz)이 성립되었다.⁴²⁾ 이후 1914年の 第1次 世界大戰의 발발로 保險制度가 주춤하였으나 Weimer共和國의 적극적인 社會事業의 추진으로⁴³⁾ 1930年代初의 世界的인 大恐慌의 어려움을 극복하며 經濟成長과 함께 어느 정도 그 기능을 회복하게 되었다.

그러나 Nazis 獨裁政權의 擡頭⁴⁴⁾는 社會保障制度의 구성에서 본래의 自治權을 빼앗아 中央政權에 의해 좌우되기 시작하며 保險制度의 모든 기능은 오로지 전쟁준비 政策으로만 濫用되어 1945年 第2次 世界大戰의 敗戰은 社會保障制度에도 막대한 위기를 초래하게 되었다. 따라서 거의 모든 保險財源이 상실되고 또한 軍政⁴⁵⁾으로 인하여 社會保障制度의 構成과 施行機能의

註 40) 醫療保險은 再保險과 동시에 실시할 방침으로 法案을 1882年 4月 國會에 제출하여 5月 통과되므로 1883年 6월에 公布後 1884年 12월에 실시하였다.

註 41) 老齡保險은 1899年 7月 改正으로 그 法名稱을 老齡保險法으로 하였고 1990年 1월부터 產業에 의한 年金이 支給되었다.

註 42) 申守植 外5人, 前掲書, pp.61~62.

註 43) 第1次 大戰後 Weimer 共和國이 成立되었는데 政府는 우선 戰爭被害者와 戰死者의 遺家族 그리고 饑餓로 인하여 발생된 病者들을 돌보아야 했으며, 이때 새로 성립된 것이 社會事業인 것이다.

註 44) 獨逸은 第1次 大戰으로 막대한 戰費 賠償金을 부담하고 이러한 부담으로 1930年代初에 세계적 不景氣로 무수한 失業者의 발생으로 民族主義를 강조한 Nazis 獨裁의 擡頭를 초래하였다.

註 45) 이는 Yalta會談에서 천명한 바와 같이 敗戰한 獨逸은 4個軍政地域(英・美・프・소련에 의한 分轄 管理)으로 나뉘어 이로 인해 타율적인 西獨과 東獨으로 분단되는 아픔을 겪게 되었다.

통일에 많은 制約과 어려움을 받게 되었다. 그러나 1952年 軍政이 해체되고 獨逸聯邦共和國이 탄생되자 Nazis時代의 모든 폐습을 일소하고 다시 社會保障制의 재구성을 완비하게 되었고, 國際生産力の 增加와 높은 成長率에 힘입어 社會保險制度는 확대일로를 걷게 되었다.

오늘날 西獨의 社會保障制度는 社會保險과 社會扶助로 구분하여 생각할 수 있으나 여기서는 社會保險制度에서 대표적인 公的 醫療保險, 年金保險, 災害保險 및 失業保險에 대하여 살펴 보고자 한다.

(1) 醫療保險

醫療保險制는 獨逸의 社會保險制度중 제일 먼저 확립된 것이라 할 수 있다. 이는 1883년부터 실시되었으며 환자에게 醫師, 藥劑, 入院費 등을 완전히 支拂하도록 하는 制度이다. 환자는 醫療費 뿐만 아니라 그의 平常賃金의 75%에 해당하는 金額을 疾病金으로 支給받도록 되어 있다.⁴⁶⁾ 현재 獨逸國民의 90% 이상이 公的醫療保險에 가입되어 있으며 1977年度에는 國民總生産의 7%에 해당하는 700억 마르크가 給與되었다. 따라서 醫療保險의 기능은 疾病을 治療할 뿐만 아니라 疾病을 조기 발견하여 豫防하는 公的인 任務를 수행하고 있다.

(2) 年金保險

西獨의 年金保險은 이미 1889년에 소수의 한정된 그룹에서 老齡 혹은 發病으로 인해서 所得이 없는 경우를 대비하여, 그리고 생계를 책임지고 있는 者가 죽은 후 남은 遺族들을 위해서 실시되었다. 그후 公的인 年金保險(勞働者年金保險, 職員年金保險, 鑛山年金保險)은 1968年 公務員을 제외한 모든 勞働者에게 實施를 義務化하여 1972년에는 自營業者와 家庭婦에게도 이의 적용을 義務化 하였다. 오늘날 年金保險은 老齡, 發疾, 遺族에 대한 社會保障을 대비해서 公的保險으로 확립되었으며, 또한 義務的 保險으로서 개인의

註 46) 崔鐘泰, 獨逸의 社會福祉制度, 社會科學과 政策研究, 第1卷, 1979. p.179.

의사를 묻지 않고 강제적으로 가입시킨다할 것이다.

(3) 災害保險

西獨에 있어서 公的災害保險은 이미 1871년에 事業主責任保險法으로 출발하였다. 公的災害保險의 주요 任務는 勞動災害 및 職業病으로 인해 야기되는 불행에 대하여 勞動者를 保護하고 이러한 災害를 미연에 豫防하여 피해가 발생했을 경우 被害者의 勞動能力의 回復과 職業援助를 행하며, 被害者의 家族 및 遺族에 대해서 現金給與를 통한 補償을 하는 것이다. 災害保險은 사후적인 합당한 現金給與도 주요하지만 그에 못지 않게 사전적인 豫防에 힘을 기울여 保險機關은 技術的 監視를 강화하고 事故發生後の 醫療行爲를 促進・向上시키며 事故原因의 研究를 共同으로 추진시키고 災害豫防에 대한 敎育과 일반시민의 관심을 환기시키는 일을 한다. 이와 관련하여 聯邦災害研究勞動保護센터는 科學面에서 貢獻을 하고 있다. 한편 勞動生活에 있어서 災害 및 健康장애에 대한 위험을 효과적으로 극복하기 위하여 事業主는 事業所醫와 勞動安全의 專門家를 두는 것이 업무적으로 되어 있다. 그 결과 1인당 災害發生率이 점차적으로 줄어들고 있다.

(4) 失業保險

西獨이 失業保險은 公的保險 중 맨 마지막(1927年)으로 확립된 社會保險制度라 할 수 있다. 이를테면 失業保險은 오늘날 西獨에서는 거의 모든 勞動者를 포괄하는 하나의 주요한 公法上的 強制保險制度로 등장하였다. 被雇傭水準을 높이는 것은 國家의 가장 중요한 經濟 및 社會政策의 하나이다. 國家는 적절한 經濟政策이나 필요한 社會政策에 의해 失業의 원인을 제거하고, 失業者를 經濟과정에서 복귀시켜 勞動者와 그의 家族, 나아가서 國民經濟生活의 안녕을 기하고자 할 것이다. 이러한 任務는 사전의 任務과 사후의 任務로서 구분할 수 있다. 이러한 任務는 雇傭促進法에 의거한 聯邦勞動工團이 담당하고 있다.

4. 日本

日本の 社會保障의 現況을 概觀・分析함에 있어 日本의 社會保障制度를 公的年金, 醫療保險 등의 社會保障部門, 兒童手當, 公的扶助制度로서의 生活保護部門으로 대별하며 그 종류, 給與內容, 資格要件, 財源構成 등을 중심으로 그 現況을 다음과 같이 概觀・分析하고자 한다.⁴⁷⁾ 그리고 그 다음에 日本의 社會保障의 특징을 살펴보겠다.

(1) 社會保險部門

社會保障制度 중에서 가장 中核적인 制度로서 國家와 法律로서 運動者, 公務員 및 家族 또는 農民이나 市民에게 강제하는 制度인 것이다. 社會保險은 기능별로 대별하건데 疾病 및 醫療에 관한 醫療保險, 老齡・發病 및 遺族에 관한 公的年金制度, 勞動災害 및 職業病에 관한 勞動災害補償保險 그리고 失業과 雇傭에 관한 雇傭保險 등 네 가지 部門으로 대별된다.

1) 公的年金制度

日本の 公的年金制度는 厚生年金保險, 船員保險, 國家公務員 控除組合, 地方公務員 控除組合, 公共企業體 職員 등 控除組合, 私立學校 教職員 控除組合, 農林漁業團體 控除組合, 國民年金 그리고 農業者年金 등으로 多種多樣하다.

日本の 國民皆年金의 體制는 1959年 4月の 國民年金의 創設과 通算年金의 發足에 따라 비로소 갖추어졌다고 할 수 있다. 1980年末 현재 公的年金制度의 加入者 수는 5천 9백 5만명으로서, 이 가운데 厚生年金의 2천 7백 60만명이 전체의 9할을 점하고 있다. 公的年金의 受給者數는 1천 6백 18만명이며, 1980年度의 給與費로서는 厚生年金의 3.3조원, 그리고 國民年金 2.6조원으로 되어 있다. 日本의 대표적인 被傭者年金制度로서의 厚生年金(老齡年金)의 給與水準은 1981年 현재, 全受給者 平均으로 月額 10만 8천원으로

註 47) 신변중 外8人, 各國의 社會保障(서울: 裕豐出版社, 1987), pp.414~416.

되어 있으며, 이것은 1980년의 製造業(30人 이상) 現金給與總額(보너스포함)의 44.2%에 해당한다. 또한 退職하여 처음으로 老齡年金을 받는 男子로서 30년의 標準的 加入期間을 가진 者の 年金額은 1981년에 初의 加給年金을 포함하여 14만 5천 4백 92원이 되었다. 公的年金의 費用負擔에 있어서는 厚生年金의 경우 그 保險料率は 1980年 현재 10.6%이며 老齡年金의 受給者 1人에 대한 加入者數는 12.4명에 달한다.

이와 같은 公的年金制度는 장차 人口의 高齡化에 따라 그 給與費의 급속한 증대와 아울러 費用負擔의 増大 등 財源調達의 問題가 예상되며, 나아가서는 다종 다양한 制度의 分立으로 인하여 給與水準이나 年金財政 등의 면에 있어 制度간의 격차가 問題시 된다고 할 수 있다.

2) 醫療保險

醫療保險에 있어서는 정부관장의 健康保險, 日用勞動者 健康保險 및 船員保險과 그 밖에 組合方式인 被傭者醫療保險으로서 國家公務員 控除組合, 地方公務員 控除組合, 私立學校 公務員 控除組合, 公共企業體職員 控除組合 그리고 農漁民과 그 밖에 自營者를 그 주된 對象으로 하며 각 市·町·村(特別區)의 國民健康保險組合이 經營 主體가 되는 國民健康保險을 兩大支柱로 하여 성립된다.

被傭者 醫療保險의 주요 給與로서는 본인에 대한 醫療의 現物給與로서의 傷病手當, 出產手當, 哺育手當과 分娩費, 埋藏費가 있다. 家族에 대해서는 療養給付와 高額療養費, 分娩費, 哺育手當, 埋藏費 등이 있다. 組合方式의 控除組合과 健康保險組合에 있어서는 그 밖에 附加給付가 있으며, 市·町·村 주관의 國民健康保險에 있어서는 療養의 給付와 高額療養費, 分娩費, 兒童手當 및 埋藏費 등이 있다. 이와 같이 日本 醫療保險의 保障給與로서는 現物給與로서의 醫療保險서비스와 現金給與라는 두개의 급여로서 성립되는 성격을 가지고 있다.

保險料에 있어서는 標準報酬를 취하며, 정부관장 健康保險의 경우 勞使 절반 負擔으로 되었으며, 被保險者와 事業主가 각각 4.25%씩으로 되어 있고 組合

관장 健康保險에 있어서는 被保險者が 3.393%, 事業主가 4.557%를 각각 負擔하고 있다. 國民健康保險은 市·町·村에서 療養에 요하는 費用에 대응하여 부과하는 國民健康保險稅(平均 1世帶當 年額 78.225圓)이며 醫療의 給與率は 世帶主와 家族 公히 同率의 70%이다.⁴⁸⁾

醫療保險의 適用人員은 1981年末 현재 1억 1천 6백 44만명으로 그 適用率は 거의 100%에 가까우며, 이 중 健康保險과 國民健康保險을 적용받는 者が 1억 3백 33만명으로 전체 適用者數의 88.8%를 점하고 있으며, 1980年末 현재 그 實支出의 費用도 10조 7천 3백 10억 4천 9백여만원에 달한다.

이와 같은 日本의 醫療保險도 각 制度間에 있어 給與水準, 保險料負擔 및 財政上의 현저한 격차로 인하여 給與內容의 改善과 아울러 財政上의 問題를 안고 있다.

(2) 兒童手當部門

日本의 社會保障에 있어 그 최후의 制度로서의 兒童手當法은 1971年 5월에 制定·公布되어 잠정적 措置로서의 段階的 實施를 거쳐 1974年 4월부터 完全실시를 보게 되었다. 이 兒童手當制度의 目的은 家庭生活의 안정과 다음 代의 社會를 짊어지고 나갈 兒童의 健全육성과 자질향상에 기여함을 그 목적으로 하고 있다.

즉 兒童手當制度는 兒童의 扶養을 生活危險의 하나로 보고 이에 대하여 所得保障의 給與를 행하는 적극적인 社會保障制度로서의 所得保障對策이다. 이 制度의 立法을 계기로 하여 日本의 社會保障체제도 모든 生活上의 危險을 給與의 對象에 포함시킴으로써 세계적 水準의 社會保障體系를 갖추게 되었다고 할 수 있다.

兒童手當의 支給要件으로서는 義務教育 終了前의 아동을 포함하여 18세미만의 아동을 3人 이상 監護하고 있으면서 이들과 일정한 생계유지의 관계에 있는 高所得階層이 아닌 者에 대하여 給與된다. 費用의 부담은 國·地方 公共團體 및 事業主의 3者부담으로 되어있으나 支給要件이나 給與內容에 있

註 48) 健康保險組合連合會, 「社會保障年鑑」(東京: 東洋經濟新聞社, 1982), pp.32~33.

어서는 被用者と 自營者の 구별없이 全國民을 통한 단일의 제도로 되어있다. 支給額은 第3者 이후의 義務教育 終了 前の 兒童 1인당 월액 5천원으로 되어 있다.

1984年 2月 현재 그 支給者數는 總數 2백 41만 1천 3백 44명에 달하는 算定基礎兒童數 1人の 受給者가 전체 受給者の 88.5%를 점하고 있다. 1983年도의 兒童手當 總支給額은 1천 6백 48억 1천 4백 75만원에 달하고 있다. 그러나 현행 兒童手當制度는 第3者 이후부터 支給하도록 되어 있어 그 制度의 改善과 더불어 給與水準의 改善을 필요로 하고 있다.

(3) 生活保護部門

公的扶助制度의 重核으로서의 生活保護는 生活, 教育, 出產, 失業 그리고 葬祭 등 7가지의 扶助로 나누어지며 필요에 따라서는 한 가지 또는 두 가지 이상의 補助가 支給된다. 保護의 基準은 각 扶助의 種類別로 정해지지만, 오늘날에 있어서는 이른바 「隔着縮小方式」이란 生活扶助基準의 算定方式에 따라 그 내용과 水準은 政府의 財政形便을 감안하여 厚生待臣이 결정한다.

1983년도 標準 4人 世帶의 生活扶助 基準額은 1級地 15만 2천 9백 60원, 2級地 13만 9천 1백 97원, 그리고 3級地가 12만 5천 4백 28원이나 이는 일반 勞働者世帶의 支出額의 반에도 미달하는 낮은 水準으로서 憲法 25條의 「健康하며 文化的인 最低限度의 生活維持」 水準과는 먼 現狀에 놓여 있다. 生活保護를 받고 있는 世帶와 人員은 1983年 平均 79만세대, 147만명이며, 人口 1천명당 被保護人員은 12.3명이고, 生活保護費用은 1조 1천 3백 94억원에 달했다.

이와 같은 生活保護世帶는 1974年 이래 被保護人員과 더불어 조금씩 증가해 오고 있으며, 그 世帶의 내용을 보면 高齡者, 母子傷病 및 障礙者 등 社會的弱者가 점하는 比率이 해마다 增加하고 있어 單身 또는 2人 以上の 소인 世帶가 전체의 2/3이상을 점하고 있다.

日本에 있어서의 生活保護는 1973年 오일쇼크 이래 계속되어온 不況의

影響으로 被保護世帶와 人員數는 특히 大都市 周邊 地域을 중심으로 증가의 추세를 보이고 있으며 장기적으로 볼 때, 國民이 平均壽命의 신장으로 被保護世帶의 老齡化 현상이 두드러질 展望이다.

日本の 社會保障의 특징을 보면⁴⁹⁾

첫째, 그 制度가 대단히 復難・多岐하게 난립되어 있어 체계상의 종합적인 整合性이 결여되어 있다는 점이다.

둘째, 日本 社會保障의 對象者 및 保障의 範圍가 넓다는 것이다.

셋째, 日本의 社會保障에 있어 歐美先進諸國과는 逆으로 醫療保障의 비중이 높은 반면, 所得保障의 그것은 낮은 점이다.

넷째, 日本의 社會保障制度 중 被傭者保險에 있어 그 財源調達을 위한 保險料負擔이 勞使 절반의 原則에 입각해 있어 保險料負擔에 있어서의 後進性을 나타내고 있는 점이다.

다섯째, 日本의 社會保障制度가 被傭者를 對象으로 하는 制度와 이에 덧붙여 여타의 國民을 對象으로 하는 양립된 制度로 되어 있어 그 國際的 類型으로서는 이른바 混合型에 속하고 全國民을 對象으로 하는 國民混(醫療)保險과 國民混年金保險으로서 地域社會의 住民을 對象으로 하는 制度의 전개를 도모하면서도 현실적으로는 被傭者 중심의 制度的 성격を 띠고 있다.

끝으로 日本의 社會保障의 규모를 財政面에서 볼 때 西歐先進諸國의 2분의 1 또는 3분의 1에 불과하며, 給與의 面에서도 日本의 社會保障의 水準은 西獨, 프랑스 및 스웨덴 등의 나라들에 비해 상대적으로 낮은 점이다.

註 49) 健康保險組合聯合會, 前掲書, pp.430~432.

第3章 韓國 社會保障政策의 部門別 現況과 問題点

第1節 社會保險

1. 社會保險의 意義

社會保險의 根幹이 되는 社會保險은 社會的으로 一般化되어 있는 貧困事故를 예상하여 事前에 豫出하고 이들이 事故에 처했을때 給與를 행함으로써 所得의 상실이나 중단에 의하여 貧困狀態로 전락하는 것을 豫防하는데 그 目的을 두고 있다.

社會保險이라함은 經濟的인 弱者에 대하여 그 生活을 위협하는 事件 즉 예를 들면 疾病, 傷害, 死亡, 기타 임시의 財産上의 負擔을 생기게 하는 事故에 있어서, 그곳에 생기는 生活上, 經濟上의 위협에 대하여 公的인 특히 國家的인 保險技術을 통하여 그 危險을 大量的으로 생활곤궁자의 救濟를 행하는 것을 말한다.⁵⁰⁾

다시말하면 社會保險은 國家가 社會政策을 수행하기 위해서 社會政策을 위한 保險의 原理와 方式을 도입하여 國民을 對象으로 活動能力의 喪失과 所得의 減少가 發生하였을 때 保險方式에 의하여 그것을 保障하는 制度라고 할 수 있다.⁵¹⁾

2. 社會保險의 種類와 内容

(1) 醫療保險

註 50) 申守植 外5人, 前掲書, p.25.

註 51) 金致善, 經濟法, 社會保障法, 1960, p.192.

韓國의 醫療保險制度는 生活保護法에 근거를 두고 주로 무료진료를 취급하는 事業을 실시해 왔으나 低所得層에 대한 醫療施惠를 강화하기 위해 1976年 종래의 ‘醫療保險法(1963年 制定)’을 全面的으로 改正하여 1977年 7月 1日 ‘의료보호에 관한 法則’ 1977年 12月 「醫療保護法」이 제정되고 생활보호법에 의한 규칙이 폐지되고 1979년부터 이 法에 의거 當時 500人以上 事業場의 勤勞者를 대상으로 하는 第1種 의료보험의 實施와 더불어 본격적인 의료구호사업이 실시되었다.

現行 醫療保險의 적용체계는 事業場의 勤勞者를 對象으로 한 第1種 醫療保險, 農·漁民등 지역주민을 대상으로 하는 地域單位 第2種 醫療保險, 文化藝術人 등과 같이 동일직종에 종사하고 특정 자영자를 대상으로 하는 職種別 第2種 醫療保險, 그리고 公務員 및 私立學校 教職員으로 나누어져 있으며, 그 管理運營 주체는 第1種 및 第2種 醫療保險은 各各의 醫療保險組合이, 公務員 및 私立學校 公務員 醫療保險에 있어서는 醫療保險 管理工團이 되고 있다.⁵²⁾

의료보호의 財源負擔은 生活保護와 마찬가지로 중앙정부 부담 80%, 지방정부 부담 20%(서울은 50%)로 되어 있다.

(2) 勞動保險

勞動保險이란 勤勞者의 職業生活上 또는 業務上 事故와 危險에 대하여 必要한 補償을 행하고 生活를 保障하는것을 目的으로 國家가 관리 運營하는 公共的 保險制度이다.

歴史的으로 現代社會保障制度는 社會保險을 主軸으로 出發하였고 또한 社會保險은 바로 勞動保險이 中心이 되었다.

勤勞者가 職業生活에 들어 가면서 부터 停年에 이르러 退職할 때까지 職業上의 原因에 의하여 疾病, 傷害, 廢疾, 死亡, 失業 기타 勞動能力이나 技術의 減耗 등과 같은 各種 事故와 危險이 많이 발생하게 되는데 이러한 事故에 대하여 保險技術에 의하여 勤勞者와 그 家族의 最低生活를 위한 所

註 52) 保健社會部, “保健社會”, 1989, p.209.

得을 保障하거나 必要한 醫療 및 서어비스를 제공하는 것이 勞動保險이다. 여기에는 産業災害補償保險, 失業保險, 各種의 職業保險制度가 包含된다.⁵³⁾

1) 産業災害補償保險

産業災害補償保險制度는 勤勞者が 勤勞生活중에 業務上 負傷하거나 疾病에 걸리거나 또는 死亡한 경우에 그 該當勤勞者 또는 遺族을 保護하기 위하여 마련된 것이다.

勤勞基準法은 企業主에게 勤勞者들의 災害에 대한 補償責任을 規定함으로써 使用者의 無過失責任制度를 確立하였다. 이와 같은 災害補償制度는 生産組織이 機械化하고 大規模化 함으로써 빈번히 發生되는 災害를 救濟하기 위한 制度이다.

그러나 勞動基準法이 災害補償을 使用者의 無過失責任으로 規定하고 있더라도 실제로 特定災害가 發生하였을 때 使用者가 일정한 補償金을 支給하지 못한다면 災害補償制度의 意義는 喪失되고 만다. 따라서 韓國에서는 勤勞者の 業務上の 災害에 대한 補償을 確立하고 迅速하며 公正하게 처리하기 위하여 産業災害補償保險法을 制定 實施하고 있다.⁵⁴⁾

2) 失業保險

失業保險이라 함은 失業中の 勤勞者の 生活을 保護하는 制度로써 基本的 특징은 ① 賃金勤勞者の 失業中の 生活安定을 目的으로 하고, ② 勞使의 保險料를 주된 財源으로 하여 運營되며, ③ 一定期間의 離出을 受給의 最低要件으로 하고, ④ 強制適用方式에 의하며, ⑤ 給付期間은 通當 1年 以內的 短期이며, ⑥ 受給者에 대한 職業紹介의 運營과 불가분의 관계에 있는 것이다.

韓國에서는 아직 이 制度가 制定되어 있지 않다.

3) 各種 職業保險

各種 職業保險이란 주로 船員, 鑛夫, 鐵道員, 軍人 및 公務員, 外國人 勤

註 53) 申守植 外5人, 前掲書, p.286.

註 54) 金亨培, 勞動法, (서울: 博英社), 1986, p.214.

勞者 및 海外就業者 農民, 日傭勤勞者, 自營者등의 各種 職業階層에 대하여 그 職業上의 生活危險을 救濟하기 위하여 適用되고 있는 것이다.

이 制度는 일반적으로 年金, 醫療, 災害, 失業 등 綜合的인 社會保障制度로 운영되고 있는 경우가 많다.

3. 社會保險의 現況

韓國 社員保險制度는 그 四大領域으로 볼 수 있는 年金, 醫療, 產災, 失業 가운데 失業保險만 제외하고는 外形上으로 보아 法律體系는 갖추어진 셈이다.

그러나 1960年 이후 制定된 立法種類가 9개 이지만 상당수의 法律에 문제가 있고 또 綜合的인 社會保障體系로서 重要的 公的扶助 및 社會福祉 서비스와 連繫 될 수 있는 補完策의 未洽으로 인하여 괄목할 만한 성과를 거두지 못했다고 할 수 있다.⁵⁵⁾

(1) 年金制度

年金制度에는 公務員年金(1960年) 軍人年金(1963年) 私立學校 敎職員年金(1975年) 등이 實施되고 있고, 또 全國民을 對象으로 하는 國民福祉年金(1973年 制定) 制度가 있으나, 法制定이후 油類波動과 景氣沈滯 등으로 因해 實施가 延期 되고 있다.

1) 公務員年金制度

公務員年金制度는 社會保障制度 가운데서도 가장 먼저 出發한 것이다. 원래는 1949年 8月 國家公務員法에 그 設置根據를 마련하였으나 6·25事變과 財政事情 등으로 미루어 오다가 1960年 마침 실현된 것이다.

公務員年金法の 適用對象이 되는 公務員은 國家公務員法, 地方公務員法, 敎

註 55) 金旺成, “우리나라 社會保障制度에 關한 研究”, 建國大學校行政大學院, 1985, p.63.

育公務員法の適用을 받는 者로서, 一般職公務員과 別定職公務員도 모두 포함된다.⁵⁶⁾

給付의 種類는 1960年 制度創設 당시에는 退職一時金, 退職年金, 遺族扶助金, 遺族一時金 및 障害給付의 5種이었으나, 그 후 長期給付와 短期給付가 추가되어 현재에는 18種으로 확충되었다.

公務員年金法에 의해支給되는 給與額은 退職年金의 경우 1960年 이 制度의 創設時에는 俸給의 30%~50%를支給하던 것을 1962年 40%~50%, 1966年 50%~70%로 각각 引上되었다.

이상과 같이 年金給付의 種類와 給付 水準의 改善에 따라 醵出金の 比率도 그동안 上昇되었다. 1960年 醵出率은 政府와 公務員이 각각 實際 俸給額의 2.3%이었으나, 1961年 그 算定基準이 實際俸給額에서 職給別 平均基準 俸給額으로 변경되었다. 그 후 1969년부터 醵出額은 公務員과 政府 각각 3.6%, 1970年 5.5%로 引上되어 현재에 이르고 있다.⁵⁷⁾

이와 같은 公務員年金制度의 問題点으로는 臨時雇傭員 등 最下位の 所得을 유지하는 階層이 加入對象에서 除外되어 普遍注意原則에 입각한 所得分配效果에 虛点이 있고 둘째, 政府와 被保險者는 平均月俸給額의 5.5% 상당액을 각각 부담하도록 책정되어 있으나 政府는 被保險者의 寄與額을 下廻하는 金額만을 拂込함으로써 실질적으로 法運營上에 向題点을 낳고 있다. 세째, 年金適用対象公務員의 數가 47萬名을 넘고 그 取扱對象 機關도 전국적인 範圍에 걸쳐 있어 寄與金徴收뿐만 아니라 年金業務處理를 위한 방대한 作業량으로 말미암아 앞으로는 現在의 年金取扱機關을 통·폐합 또는 分離·整理되어야 한다는 점 등을 들 수 있겠다.⁵⁸⁾

2) 軍人年金

軍人年金은 1963년에 制定된 軍人年金法에 의하여 軍人이 相當한 年限

註 56) 申守植 外5人, 前掲書, p.408.

註 57) 申守植 外5人, 前掲書, p.411.

註 58) 金振穆, 前掲書, pp.197~198.

誠實히 服務하고 退職 또는 死亡한 때에 本人이나 그 遺族에게 적절한 給與를 支給함으로써 本人 및 그 遺族의 生活安定과 福利向上에 寄與함을 目的으로 한다고 하며, 그 적용범위는 現役 또는 召集되어 實役に 服務하는 軍人에게 적용한다고 하고 있다.⁵⁹⁾

給付의 種類로는 退役年金, 傷疾年金, 遺族年金附加金 등의 7種이 있다.

한편 軍人年金의 費用負擔은 每月 報報酬月額の 5.5%에 해당하는 寄與金과 每會計年度 報酬豫算의 5.5%에 해당하는 國軍負擔金으로 充當하고 있다. 그러나 특수한 國防여건상 政府負擔이 상당히 높고, 災害補償金은 全額 國庫에서 부담하고 있다.

따라서 軍人年金制度의 問題点으로는 他年金制度에 비해 均衡과 一般性에서 再考의 여지를 남기고 있으며 또 業務管掌에 있어서도 國防部가 담당하고 있으나 行政體系를 一元化한다는 견지에서 볼 때 조정되어야 할 課題이다.⁶⁰⁾

3) 私立學校教職員年金法

同 制度는 1973年 12月 制定되어 1975년부터 教員에게 適用되고, 1978년에는 教職員도 포함하게 되고, 1981년에는 特殊學校 및 이를 設置·運營하는 學校經營機關에까지 확대 실시케 되었다.

適用範圍는 學校機關에서 勤務하는 教職員이며, 年金給付의 內容과 水準에 있어서는 公務員年金法에 準用되고 있다. 또한 費用負擔으로는 個人負擔金(俸給月額 5.5%)와 國家負擔金(個人負擔金の 20 / 55, 營理工團運營에 필요한 經費 및 學校法人負擔金(個人負擔金 35 / 55)으로 되어 있다.⁶¹⁾

(2) 醫療保險

韓國 醫療保險制度는 1976年 종래의 醫療保險法(1963年制定)⁶²⁾을 全面的으

註 59) 軍人年金法, 第1條(目的), 同法, 第2條(適用範圍).

註 60) 金振穆, 前掲書, pp.198~199.

註 61) 私立學校教員年金法, 第3條, 第44條, 第46~47條 參照.

註 62) 申守植 外5人, 前掲書, p.417.

로 改正하여 177年 7月 1日 당시 500人 이상 事業場의 勤勞者를 對象으로 하는 第1種 醫療保險의 實施와 더불어 본격화되었다.

現行 醫療保險의 적용체계는 事業場의 勤勞者를 對象으로 한 第1種 醫療保險, 農·漁民 등 지역주민을 대상으로 하는 地域單位 第2種 醫療保險, 文化藝術人 등과 같이 同日職種에 종사하고 특정 自營者를 對象으로 하는 職種別 第2種 醫療保險, 그리고 公務員 및 私立學校 敎職員으로 나누어져 있으며, 그 營理運營 주체는 第1種 및 第2種 醫療保險은 各各의 醫療保險組合이 公務員 및 私立學校 敎職員 醫療保險에 있어서는 醫療保險 營理工團이 되고 있다.⁶³⁾

現行 醫療保險의 問題點은 첫째, 1次的 對象이 되어야 할 영세기업의 근로자와 농·어민 및 小規模의 자영자들이 제외되어 있다. 둘째, 自由放任의 醫療(供給)體系와 醫療機關 및 醫藥間의 未分化는 醫療의 機會均等과 公共性을 喪失하고 있다.⁶⁴⁾ 세째, 의료보험이 公營主義와 組合主義로 二元化되어 있고 또 조합규모의 영세성을 들 수 있다. 따라서 이를 조합규모의 給濟性을 살릴 수 있도록 통·폐합이 바람직하며, 또 보편주의의 原理에 입각하여 全國民이 대상자가 되도록 寄與的이고 強制加入의 原則인 公營主義가 적용되어야 할 것이다.

(3) 産業災害補償保險

産業災害補償保險(産災法)은 産災保險法에 의하여 1964年 7月부터 實施된 社會保險制度로서 근로자의 業務上 災害와 疾病을 報償하고 産災病院이나 再活施設을 설치운영하여 勤勞者를 保護하는 制度로 政府가 관장하고 있다. 同 制度의 財源은 使用者責任負擔原則에 의해 주로 企業主의 保險料로 充當하고 行政費의 일부만을 國庫에서 보조하고 있다.

産災法の 적용범위는 現勤勞基準法の 적용을 받는 常時 16人 이상의 勤

註 63) 保健社會部, 前掲書, p.209.

註 64) 金泳謨, “社會保障의 現況과 課題”, 의보공운, 第1卷, 第1號, 1983, p.20.

勞者를 사용하는 事業場으로 하고 있는데 이 적용을 받는 勤勞者는 전체 勤勞者의 30.5%(82年)를 차지하고 있으나, 아직도 많은 勤勞者들이 加入되지 못하고 있다. 따라서 그 적용대상을 확대하는 것이 시급한 과제이며 더 나아가 農業, 水産業 및 海外勤勞者에게도 그 적용범위를 확대 시켜야 할 것이다.

産災保險의 給與는 療養給與, 障害給與, 遺族給與등 7가지가 있으며, 産業災害의 발생건수는 적용근로자수에 비례하여 증가하고 있다. 따라서 産業災害는 아직도 큰 社會問題로 이중 예방가능한 災害가 전체의 97%나 되는 것을 감안할 때⁶⁵⁾ 災害豫防事業과 계몽사업이 절실하다 하겠다.

第2節 公的扶助

1. 公的扶助의 意義

公的扶助란 自力으로 生計를 영위할 수 없는 者들의 生活을 그들이 自力으로 生活할 수 있을 때까지 國家가 財政 資金으로 保護하여 주는 일종의 救貧制度이다.⁶⁶⁾

여기에서 公的扶助는 貧者의 生活保護機能에서 그 意義를 찾아 볼 수 있는데 生活保護는 最低限에 그쳐야 한다. 따라서 公的扶助는 憲法 第30條에 입각한 最低生活保護를 위한 經濟扶助制度로서 社會保險에 대하여는 補完的인 기능을 갖고 있다. 다시 말하면 特殊保護를 요하는 사람들에 대한 補完的인 所得의 保障制度로 간주되는 것이다.⁶⁷⁾

註 65) 金泳謨, “前掲論文”, p.20.

註 66) 申守植 外5人, 前掲書, p.111.

註 67) 公的扶助에 관하여는 張仁浹, “公的扶助에 관한 研究”, 文教部 學術研究報告書, 1971, p.68.

2. 公的扶助의 内容

韓國의 公的扶助는 1961年 12월에 生活保護法이 制定되면서 同年 11월에 軍事授護報償法, 1962年 3월에는 災害救護法, 同年 4월에는 國家有功者 및 越南歸順者 特別保護法, 1963年 11월에는 社會保障에 관한 法律, 그리고 1968年 7월에는 自活指導에 관한 臨時措置法 등이 名名 制定됨에 따라 公的扶助의 法制화와 近代的인 公的扶助가 形成되었다.

韓國 公的扶助에는 資產調查 條件附 公的扶助와 無條件附 公的扶助가 있는데 前者는 稼得無能力者에 대한 生活保護로서 老衰者, 兒童, 妊産婦, 不具 廢疾者, 기타 缺損家庭을 대상으로 하고 있다. 즉 所得喪失로 인한 生活困難者와 所得中斷 및 所得不足으로 인한 低所得者들로서 그 保護方法은 居宅 保護, 收容保護, 委託保護등이 있다. 後者는 就業 가능한 者에 대한 生活保護이며, 失業者, 失郷者, 零細農民, 零細漁民, 零細勤勞者, 零細市民을 對象으로 保護方法에는 居宅保護와 收容保護가 있다. 現行 制度에는 생활곤란자에 대한 公的扶助로서 生計保護, 医療保護, 解産保護, 喪葬保護, 教育扶助 등이 있는데 住宅保護, 生業扶助 등이 制度化 될 것으로 전망된다.

無條件的 公的扶助에는 긴급이재민구호, 군사원호, 재해외곤궁자 생활보호가 있는데 긴급 이재민구호에는 수재민, 화재민, 농업이재민, 기타 이재민, 특별 소요 발생자 등에 대하여 이재민 구호사업을 펼치는 것으로서 生計保護, 医療, 助産, 住宅扶助, 生業資金貸與, 喪葬措置 등의 保護方法이 있다.

軍事援護는 傷痍者, 遺族, 獨立有功資, 在日学徒義勇軍, 援護對象者の 遺子女, 傷痍者の 遺子女 등에 대하여 年金, 生計扶助, 教育保護, 職業補導, 医療保護, 保險給與 등의 方法으로 保護하고 있으며 在海外困窮者에 대한 生活保護는 현재 재정상의 문제로 실행되지 못하고 해외교포에 대한 定差資金窮資 및 生業資金融資등으로 발전되어 가고 있다.

上記와 같이 韓國 公的扶助事業은 國家援護事業과 일반 要保護事業으로 나눌 수 있다. 여기서 一般 要保護對象者들을 위한 公的扶助事業은 生活保

護法에 따른 收容保護事業과 居宅保護事業, 그리고 勤勞能力은 있지만 貧困한 零細民 등에 대한 一般扶助事業으로서의 零細民 保護事業 등을 그 內容으로 하고 있다.

3. 公的扶助의 現況

韓國의 公的扶助는 生活保護, 零細民就業, 罹災民救護 軍事援護 등으로 분류할 수 있는데 여기서는 公的扶助의 主軸을 이루고 있는 生活保護事業을 中心으로 그 現況을 파악하고자 한다.

韓國에 生活保護事業을 그 種類別로 살펴보면 生計保護, 医療保護, 解産保護, 喪葬措置, 教育扶助 등으로 나눌 수 있겠는데⁶⁸⁾ 生計保護는 要保護者에 대하여 의복, 음식, 기타 일상생활의 수요를 充足하기에 필요한 金品을 給付하여 그 生計를 維持하게 하는 것으로 必要할 때에는 要保護者の 移送, 기타 生計保護實施에 必要한 措置를 행하도록 되어 있다. 生計保護의 方法에는 金錢給付에 의하여 행함을 원칙으로 하고 있는데 단, 이에 의할 수 없을 때나 이에 의함이 적당치 못하다고 인정할 때는 現物給付로서 행할 수 있도록 하고 있다. 保護金品은 1月分 이내를 限度로 前渡하여 이에 의하기 곤란한 때에는 1月分을 초과하여 前渡할 수 있다. 또 保護金品은 被保險者에게 直接 交付하도록 되어 있지만 保護施設에 수용하거나 다른 保護施設이나 個人의 家庭에 委託하여 生計保護를 행할 때에는 그 保護施設 또는 保護를 委託받은 者에게 이를 交付할 수 있도록 하고 있다. 生計保護의 비용은 그 總額의 80% 이상을 國家가, 10%이하를 當該도가, 10%이내를 當該市, 郡이 부담하여, 서울 特別市の 경우는 國家가 50%이내, 서울 特別市가 50% 이상을 부담하도록 되어있다. 現在 生計保護는 要保護者の 住居에서 행하는 居住保護와 各種 社会福祉施設에 收容하여 保護하는 施設保護로 区分하고 있다.

註 68) 金大石, “韓國社會保障政策의 發展方向에 관한 研究” 慶尙大學校 教育大學院 1985, p.44.

居住保護는 生活保護法 第3條에 規定된 対象者 즉 65세 以上の 老衰者, 18세이만의 아동, 不具, 癡病 傷病, 기타 精神 또는 身體의 장애로 勤勞能力이 없는 者로서 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있다 하더라도 扶養能力이 없는者 중에서 生活保護法에 의한 保護를 받을 필요가 있다고 인정된 者를 選定하여 選定 된 被保護者를 그의 住居에서 의복, 음식, 기타 일상 생활의 需要를 충족시키기에 필요한 金品을 給與하여 生計를 유지하는 生活保護中の 하나이다.

施設保護는 要保護者가 일정한 住居가 없거나 住居가 있다고 하더라도 保護의 목적을 달성할 수 없을 때 특히 本人이 희망할 때 適當한 保護施設에 收容하여 의복, 음식 및 그 외 일상생활의 需要를 充足시키기에 필요한 金品을 給與하여 그의 生計를 維持하게 하는 生活保護中の 하나인 것이다.

解産保護는 生活保護法 第11條에 의해 要保護対象者에 對한 助産, 分娩前後에 必要한 解産措置와 保護를 하는 것으로 그 保護方法은 生活保護法 第12條에 의해 一般医療保護의 方法을 準用하도록 되어있다.

喪葬措置는 生活保護法 第12條에 依해 要保護者가 死亡하였을 때 初喪과 葬禮의 措置를 하는 것으로서 死体の 檢案, 運搬, 火葬 또는 埋葬 및 기타 喪葬에 必要한 措置를 하도록 되어있다. 喪葬措置는 現金給付가 원칙이나 이것이 適當하지 않다고 인정될 때는 現物給付도 할 수 있도록 되어 있으며 이러한 喪葬措置에 대한 費用의 標準은 保健社会部長官이 정하는 바에 따르도록 되어 있다.

教育扶助는 政府가 零細民子女의 教育保護를 위해서 1979年 9月부터 實施하기 시작한 것으로 教育法에 의한 技術學校, 高等公民學校 및 中學校에 在學하는 零細民女子의 年間 授業料 全額을 國庫 및 地方自治團體 豫算에 補助해 주는 것이다.

第3節 社會福祉 서어비스

1. 社會福祉 서어비스의 意義

社會福祉 서어비스란 특수한 문제를 가지고 있는 사람들에게 전문적인 知識과 方法을 동원하여 문제를 해결해 줌으로써 정상적인 社會人으로서의 權利와 義務를 수행할 수 있도록 하는데 目的이 있다.

韓國에서의 社會福祉制度는 福祉서어비스의 体系이므로 公的社會事業의 組織과 運營이 本 制度의 根幹이 된다. 또한 社會福祉서어비스의 法的特色은 첫째, 金錢的인 給付가 아닌 人的 施設的인 서어비스를 提供하는 점에 制度의 獨自性이 있고, 둘째 現實化된 生活上의 障礙를 대상으로 한다는 점을 들 수 있다.⁶⁹⁾

그 대상은 要保護兒童, 老人, 心身障礙者 등을 들 수 있다.

2. 社會福祉 서어비스의 內容

社會福祉에 관한 法條로는 1961년에 制定된 兒童福利法, 1970년의 社會福祉事業法, 1973년의 母子保護法, 1977년의 特殊教育振興法등이 있다. 社會福祉 서어비스의 對象人口層은 주로 빈곤층으로서 要保護兒童, 老人, 婦女, 心身障礙者疾病家口, 母子家口, 老齡家口, 心身障礙者家口 등이며 대상자들의 保護, 治療, 훈련, 재활, 구제 등을 목적으로 설치된 福祉施設과 이를 媒體로 한 전문요원의 서어비스를 통하여 이루어 진다.

현재 保護를 요하는 障礙者 現況은 <表 3-1>에서와 같이 85年末 현재 肢體障礙者가 65만 6,400명, 精神薄弱者가 4만 7,600명, 視覺障礙者가 4만 5,700명, 聽覺障礙者가 7만 2,000명, 言語障礙者가 4만 4,700명 등 총 99만 3,000명에 이르고 있다.

註 69) 張堦, 前掲書, p.109

政府는 전 장애자를 障礙別로 분류하여 기능습득으로 自立化를 유도한다는 基本方針아래 자활능력있는 障礙者 70만명에 대하여는 自立을 유도하고 生活保護者중 노령, 중증장애자 25만 5,000명은 가정에서 보호토록 추진하고 있다. 이를 위해 각 障礙者 福祉施設에 전문자립장을 설치·운영하여 障礙의 特性과 입지조건에 적합한 職種을 개발하고, 企業체와 資財供給, 技術支援등 연계체제를 수립할 계획이다.

한편 社會福祉서비스 施設數는 〈表 3-2〉에서 보는 바와 같이 85年の 경우 561所在로 여기에 수용되어 있는 人員은 6만 3,000명에 달하며, 施設의 從事者數는 4,921명에 이르고 있다. 86년에는 施設의 數를 늘려 586個로 확충하고 수용인원도 7만 1,000명을 수용토록 할 계획이며 총 3억원을 투입하여 500명의 저소득 시각장애자를대상으로 失明豫防 開眼手術을 실시할 계획으로 있다.

〈表 3-1〉 障礙者 實態調査 結果

障礙種別 區分	計	肢體	精薄	視覺	聽覺	言語	其施
人 員	993千名	656.4	47.6	45.7	117.2	44.7	81.4
比 率	100%	66.1	47.6	45.7	117.2	44.7	81.4

〈表 3-2〉 福祉施設擴充

區 分	1985	1986
施 設	561 個所	586
收 容 人 員	63 千名	71
從 事 者	4,921 名	5,848

〈表 3-3〉 老人 能力銀行 就業斡旋 實績(1985年)

區 分	就 業 登 錄	就 業 斡 旋	比 率
計	49,345 名	40,895	82%
長 期 就 業	5,305	1,908	36
短 期 就 業	44,040	1,908	88

그리고 老人福祉를 위해 85년에 老人能力銀行을 설치하여 就業을 희망하는 老人에 대한 취업알선활동을 전개하였다. 이에 따라 총 4만 9,345명의 취업 등록자중에서 82%에 해당하는 4만 895명의 노인에게 일자리가 提供되었다. 政府는 86年중에 老人福祉施設과 兒童施設을 연계하여 施設保護老人에 대한 結연사업을 전개하고 23만명에 대한 老人健康診斷을 실시하여 9個所の 老人福祉施設을 보강해 나갈 계획으로 있다. 또한 兒童및 婦女福祉를 위해 2만 8,000명의 불우아동에 대한 結連사업과 1,300명에 대한 직업주선등으로 불우 아동돕기를 지속적으로 전개하여 棄·迷兒의 발생 방지활동을 적극적으로 추진해 나가고 있다.

3. 社會福祉서비스의 現況

(1) 兒童福祉

韓國의 兒童福祉行政은 초기단계에 있어서는 주로 戰爭孤兒를 중심으로 하여 保護者로부터 遺失, 遺棄 및 離脫되어 그 保護者가 養育하기 부적당하거나, 養育할 수 없는 要保護兒童을 대상으로 하는 救護의性格을 띠었다. 그러나 經濟發展과 生活水準의 向上 그리고 國民의 의식구조의 變化에 따라 全體 兒童에 대한 社會保障이라는 새로운 社會的 욕구가 強力하게 대두하게 되면서 이에 따라 舊兒童福祉法을 1981年 4月 10日字로 兒童福祉法으로 改正하고 그 對象兒童을 要保護兒童은 물론 일반아동까지 포함하는 全体兒童으로 확대하기에 이르렀다. 따라서 同法 第2條에서는 ‘18세미만의 者’를 아동이라고 定義하고 있다.⁷⁰⁾

兒童人口의 推移를 보면 1976년에는 全人口 35,849千名の 50%인 17,925千名이었던 兒童人口가 1979년에는 全人口 37,534千名の 47%인 17,641千名, 1981년에는 全人口 38,723千名の 46.2%인 17,890千名, 1982년에는 全人口 39,331千名の 43.7%인 17,283千名으로 나타나고 全体人口에 비하여 아동인구가 점차 감소해 가는 추세에 있다.

註 70) 保健社會部, 前掲書, p.250.

그러나 産業化, 都市化에 따라 集中的인 保護를 요하는 要保護兒童의 數는 줄어들고 있지 않은 실정이다.⁷¹⁾

兒童을 위한 福祉事業으로는 核家族化와 女性勤勞者의 증가로 인한 家庭에서

〈表 3-4〉 年度別 (施設・居宅・入養・結緣・職場斡旋・相談) 兒童現況
(단위: 개소/명)

구분 연도	아동복지시설		거택보호 사업	국내가정 입양사업	결연운동 사업	직장알선 사업 ²⁾	아동상담 기관
	시설	아동					
1978	914	121,110	17,468	3,522	21,589		17
1979	938	118,698	16,151	3,660	21,971	1,072	17
1980	971	119,751	15,530	3,657	22,918	1,468	19
1981	1,008	53,268	15,095	3,267	22,380	1,533	19
1982	301 ¹⁾	21,259	14,500	3,292	22,189	1,348	17
1983	292	21,142					

註: 1) 1982年 통계는 탁아시설이 제외된 수치임(탁아시설은 '82. 2. 23일자로 내무부로 이관되었음)

2) 1979년부터 전국적으로 전개된 성장고아 직장 주기 사업

保護하기 어려운 子女들을 위한 託兒施設과 兒童相談指導機關을 통한 兒童相談事業, 不遇兒童과 社會各界 人事들을 연결하는 結緣事業 및 成長孤兒들에 대한 職場斡旋事業 등이 있다. 〈表 3-4〉 참조

그러나 100만이 넘는 要保護兒童에 비해 지극히 빈약한 兒童福祉施設임을 알 수 있다.

따라서 지금의 兒童人口 (要保護兒童 包含)가 결국 내일의 국가 장래를 짊어질 세대임을 감안할 때, 兒童福祉行政은 家庭保護를 최선으로 하여 家庭福祉의 강화로 兒童問題를 미연에 예방하여야 할 것이며, 아울러 현재 스웨덴과 美國 등지에서 實施되고 있는 緣故者에 의한 代理養育制度 등의 導入과 極貧・零細家庭의 兒童 및 心身障礙者를 위한 프로그램 등도 研究되

註 71) 國會事務處, “社會保障의 現況과 課題”, 國會報 第188卷, 1981. 6, p.135

어야 할 것이다.

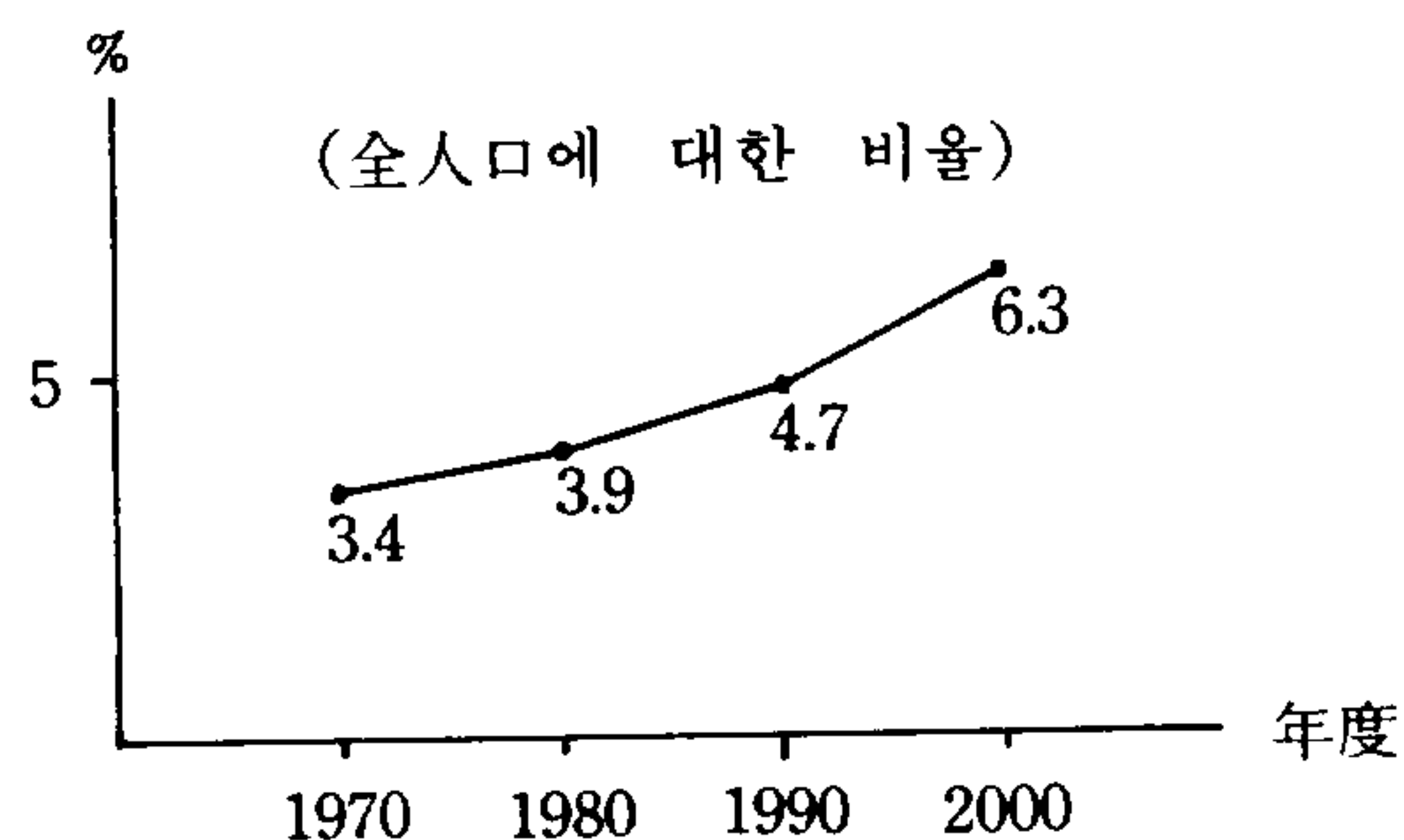
(2) 老人福祉

韓國은 옛부터 敬老思想을 바탕으로 老人은 家庭에서 자손의 극진한 奉養과 優待를 받아 왔고 老人에 대한 國家施策은 오직 無의탁 老人만이 그 대상으로 老人福祉施設에 入所되어 保護를 받아 왔었다.

그러나 医学의 발달과 生活水準의 向上으로 人間의 平均壽命이 연장됨에 따라 老齡人口가 점차 증가하고, 産業化, 都市化, 核家族化 등 사회구조가 변화함에 따라서 老人問題가 새로운 社會問題로 대두되게 되었다.

現代 産業社會는 老人들의 소득원과 역할의 상실, 疎外, 孤獨感의 증대 등으로 인하여 家庭과 社會에서의 生活를 더욱 어렵게 하고 있으며 老人人口는 점차 증가추세에 있다.

〈表 3-5〉 年度別 老人人口 趨勢



오늘날 社會構造變化에 대처해야 할 중요한 과제로 등장한 老人問題를 해결코자 1981年 老人福祉法の 制定과 老人奉養의 자세와 責務를 闡明한 「敬老憲章」을 制定宣布하여 敬老孝親思想을 사회저변으로 파급·확산하여 老人福祉를 위한 法的 旗艦을 확립하였다.

현재 韓國의 老人福祉는 주로 施設保護와 支援事業이다. 施設保護는 65세 이상의 無依無託 老人을 收容保護하는 것이며, 支援事業은 老人學校, 老人亭,

敬老堂의 運營에 대한 것이다. 그 밖에 敬老優待制등의 福祉行政이 시행되고 있다.

생각컨대 老人福祉制度는 傳統的인 美風인 敬老孝親思想을 확립하여 먼저 家族強化를 통해 家族福祉政策을 발달시켜야 할 것이다. 또한 老人을 위한 각종 福祉施設들을 支援하고, 건전여가 선용의 「프로그램」개발보급과 地域社會의 部落會館등도 福祉施設로 共同利用할 수 있도록 규모의 擴大등 制度的 改善策을 모색하여야 할 것이다

(3) 婦女福祉

産業化, 都市化, 核家族化에 따라 傳統的 家族制度의 機能弱화와 가치관의 混沌으로 많은 社會問題와 더불어 女性의 問題도 漸憎되고 있다.⁷²⁾ 이러한 女性問題는 勞動에 종사하고 있는 婦女子의 福祉問題와 未亡人, 未婚母, 淪落女性등 이른바 要保護女性들을 위한 福祉問題로 나눌 수 있다.

婦女福祉事業은 兒童福祉와 마찬가지로 施設保護事業이 中心이었고 豫防事業으로 相談, 職業輔導·敎養事業은 부녀상담소, 여성복지관, 직업보도소, 주부교실, 어머니교실 등에서 행하고 있다.⁷³⁾

이러한 婦女福祉事業은 治療的인 성격이 강하지만 要保護婦女子들이 상당수이기 때문에 이의 필요성은 아직도 존재한다. 예컨대 未亡人이 기혼여성의 19.3%나 되고 離婚女가 0.9%이며 이들의 8.3%가 要保護 母子世帶이지만 현재 要保護世帶의 1.3%만이 母子保護施設에 收容되어 있고 이들에 대한 生計費支援도 크게 모자라는 실정이다.⁷⁴⁾ 年度別 婦女福祉 施設 및 收容者の 現況은 〈表 3-6〉과 같다.

婦女福祉施設은 母子保護施設·婦女職業

註 72) 保健社會部, 前掲書, p.262.

註 73) 國會事務處, 前掲書, p.135.

註 74) 國會事務處, 前掲書, p.135.

〈表 3-6〉 年度別 婦女福祉施設 및 收容者現況

(단위: 개소/명)

구분 년도	모자보호시설		부녀직업보도소						가출녀
	시설수	수용인원	시설수	입소자	퇴소자	퇴직	취직율 (%)	연말현재 재소자	
1977	36	3,749	27	11,515	11,784	2,256	19.1	2,396	14,472
1979	35	3,388	25	6,849	6,952	1,977	28.4	2,210	13,968
1981	33	3,123	24	6,687	6,488	1,569	24.2	2,307	15,761
1983	32	2,936	20	6,226	6,178	1,097	17.8	2,322	10,647

輔導施設・女性會館 등이 있다. 母子保護施設은 缺損家庭의 子女들 健全하게 기르기 위하여 設置運營되는데 1983年末 현재 全國 32個所에 2,936名이 수용되어 있고, 婦女職業輔導施設은 要保護女性の 自立更生을 위하여 設置運營되는데 1983年末 현재 全國 20個所에서 6,178名에게 洋裁, 編物, 美容, 理容 등 생업에 필요한 職業敎育을 실시하고 있다. 특히 婦女職業輔導所는 상습적인 淪落女들과 환경 또는 性行으로 보아 淪落行爲의 가능성이 있는 要保護女性들에게 自立生活과 家庭에의 복귀를 촉구하기 위하여 1人 1技의 職業訓練을 실시하여 건전하게 就業할 수 있는 能力을 부여하여 就業斡旋 등의 事業을 하고 있다.⁷⁵⁾

그러나 現行 婦女福祉事業은 施設中心의 保護事業에 치중하고, 事後 對策的이어서 아직까지 積極적인 예방적 조치가 이루어지지 못하고 있으며, 그 內容이 對象人口의 욕구를 충족시키기에는 不足한 실정이다. 그러므로 오늘날 급증하고 있는 불우한 勤勞女性, 離婚女, 未婚母 및 家出女의 豫防과 이들의 自活自立을 위한 積極적인 努力이 요구된다 할 것이다.

따라서 韓國 부녀복지는 要保護女性問題를 종합적으로 다룰 ‘地域社會福祉會館의 設立’과 高等學校을 받고 死藏되어 있는 많은 女性引力들의 여가선용을 통한 사회적기여와 資願奉仕와 같은 각종 民間活動을 권장하고 유도해야 할 것이다.

註 75) 魚允培, “韓國의 社會福祉서비스”, 國會報, 第16卷, 1978. 8. p.56.

(4) 心身 障礙者福祉

心身障礙者라 함은 肢體不自由, 視覺障礙, 聽覺障礙, 音聲・言語機能障礙 또는 精神薄弱 등 精神的 缺陷으로 인하여 長期間에 걸쳐 日常生活 또는 社會生活에 상당한 制約을 받는 者를 말한다.

종전에는 이 분야의 福祉事業으로 兒童은 兒童福祉法(1961年 12月: 法律 912号 制定)에 의하여, 成人은 生活保護法(1961年 12月: 法律9134号 制定)에 의하여 保護를 받았으나, 오늘날 産業化, 都市化로 인한 産業災害와 교통사고 및 도시공해 등의 문제로 말미암아 心身障礙者는 質적으로 증대하고 있으며, 이에 적극 대처하기 위해 1981年 心身障礙者福祉法(1981年 6月 法律第3452号)을 制定하였다.

한편 心身障礙者에 대한 定期的 實態調査制度 또는 心身障礙者 등록제도 등의 미실시를 정확한 障礙者數를 파악하기 곤란하나, 1980年末 標本調査 결과에 의하면 韓國 心身障礙者數는 9024名으로 全体人口의 2.4%인 것으로 나타나고 있다.⁷⁶⁾ 이 조사에서 나타난 心身障礙者人口 및 類型別 分布는 <表 3-8>과 같다.

<表 3-7> 心身障礙者人口 및 類型別 現況

障 碍 種 別	人員(千名)	出 現 率 (1,000 名當)	補 成 比(%)
計	901.8	23.74	100
肢體障礙者	596.6	15.70	66.1
視覺障礙者	41.4	1.09	4.6
聽覺障礙者	106.4	2.80	11.8
言語障礙者	40.3	1.06	4.5
精神薄弱者	43.7	1.15	4.8
重症障礙者	9.0	0.24	1.0
其 他	64.4	1.70	7.25

註 76) 保健社會部, 前掲書, p.269.

〈表 3-8〉 心身障礙者 施設現況 및 年度別 障礙人口

(단위 : 명)

구분 년도	계					
			아 동		성 인	
	시 설 수	연말현재재소자	시 설 수	연말현재재소자	시 설 수	연말현재재소자
1977	74	9,734	43	3,759	31	5,975
1979	84	10,731	54	4,705	30	6,026
1981	97	12,685	59	5,776	38	6,909
1982	77	7,682	60	6,064	17	1,618
1983	8,021	62	6,254	18	1,767	

註：1) 1977년부터 1981년까지는 성인에 정신 요양시설이 포함된 수치임

上記 자료에서 보는 바와같이 心身障礙者福祉의 問題點으로는 우선 收容施設이 極히 制限되어 있음을 알 수 있다. 즉 保健社會部の 標本 調査結果로도 90만명 이상의 障礙者數가 存在하는데 1983年末 현재 施設數 80個所에 收容人員 8천여명은 전체 障礙者 數의 1%에도 미치지 못한다. 또한 障礙者의 治療나 再活을 위해서는 어떤 영역보다도 專門引力과 財源 및 막대한 施設들이 요청되고 있지만 이러한 모든 要件들이 未洽한 상태에 있으므로 서비스의 能率이나 效果를 거두지 못하는 실정이다.

心身障礙者들이 基本的으로 갖는 문제는 장애로 인하여 生存手段인 勞動力의 喪失이나 制限으로, 이것은 다시금 貧困問題를 파생케 하며 마침내 生活問題를 출현케하는 것이다.

그러므로 心身障礙者福祉는 이들의 ‘諸問題를 위한 福祉서비스’가 수반되어야 하고, 體系的인 실태파악으로 서비스對象에서 疏外되지 않도록 하여야 할 것이다. 또한 전문인력의 양성과 이들에게 적절한 대우를 保障함으로 所信을 갖고 心身障礙者 問題 해결의 기능을 수행할 수 있도록 國家的次元에서 政策的 배려가 있어야 할 것이다. 끝으로 健全한 保健生活과 家族福祉를 통하여 事前 發生豫防에 주력하고, 草期發見과 草期治療 對策을 重視하여 心身障礙者 本人 및 그 家族에 대하여 ‘福祉事務所’ 등의 保健體系網을 두어 綜合的인 效果등도 생각할 수 있다.

第4節 韓國社會保障制度的 問題点

1. 社會保險

社會保險에 있어서 일반적인 沮害要因으로 생각할 수 있는 것은 地域的 소득격차를 들 수 있다. 地域間 所得隔差는 工業化現像으로 나타나게 되는데 工業化의 속도가 급변하면 할 수록 隔差의 폭은 더욱 크게 확장되는 것이 일반적인 현상이다. 따라서 社會保險은 이러한 被保險者의 地域間 所得隔差로 인해 保險의 財源이 되는 保險料의 釀出이 곤란하여 低所得地域에서의 사회 보험혜택을 잠식당하게 된다. 오늘날 새마을 事業의 적극적인 추진과 그 효과에 의하여 農家所得도 증가하고 새로운 住民組織方法에 의하여 社會保險에 대한 接近을 가능케 하는 요소들이 조성되고 있으나 아직도 韓國의 農村住民을 대상으로 하는 社會保障의 도입은 그다지 용이한 일이 아니다.

그리고 構造上的 問題로서 韓國의 社會保險은 主官부서가 公務員年金은 總務處, 軍人年金은 國防部, 產災保險은 勞動部, 國民福祉年金은 아직 실시되고 있지는 않지만 保社部에서 각각 별도로 주관하고 있어서 統一的인 社會保險政策을 수립할 수가 없다는 것이다.

이러한 현상으로 파생되는 問題点을 지적하면,

1) 賃金の 運營과 運營의 合理化를 기하지 못하므로 社會保障實現을 위한 國家目標을 달성하지 못한다.

2) 앞으로 導入이 예상되는 先進各國의 社會保險과 더불어 여러 종류의 個別的 管理는 社會保障制度로 發展하기 위한 社會保險의 效果的 體系가 되지 못할 우려가 있다.⁷⁷⁾

3) 統一的 機構에 의한 통제를 받지 못하므로 管理費의 效果的 운영이

註 77) 保健社會部, “社會保障과 關聯事業”, 社會保障審議委員會, 1966, pp.30~33.

곤란하며 부처상호간에 조정이 어렵게 된다.

(1) 醫療保險

韓國 醫療保險制度의 問題點은 첫째, 醫療保險制度가 그 導入이 용이한 被傭者階層을 먼저 적용대상으로 함으로써 保護가 절실한 低所得層에게 혜택이 돌아가지 않는다는 점으로 이는 社會保險의 目的인 所得再分配에 逆方向으로 작용하고 있다는 것이며 둘째, 醫療保險의 財政問題인데 政府는 1989年 까지 醫療保險을 全國民에게 확산시킬 계획인 바, 점차 그 對象이 低所得層에까지 확산되어 감에 따라서 또 受診率과 醫療費上昇에 따라서 收入과 給與와의 收支狀況은 전체적으로 악화되는 결과를 가져오게 될 것이므로 財源調達의 方案과 醫療費支出의 급증을 막는 方案이 모색되어야 할 것이다.

세째, 醫療保險組織의 問題로서, 小規模의 組合主義方式이 施行되고 있는데 이로 인하여 組合運營의 危險分散이 미흡하고 管理運營費支出이 과대해 짐으로써 많은 問題點을 야기시키고 있으며 이는 앞으로 醫療費 上昇과 수혜 대상자들의 수진율상승에 따라 더욱 심화될 것으로 보인다.

따라서 현행 醫療費制度를 運用함에 있어 政策的 方向으로 제시되어야 할 改善方案은 다음과 같은 根本적인 再檢討와 擴大方案이 강구되어야 할 것이다.⁷⁸⁾

첫째, 醫療서비스 수요의 증대에 부응하기 위하여 醫療서비스 供給體系를 效率적으로 定立하고 확대시켜 나가야 한다. 특히, 醫科大學 定員의 확대에 따라 擴大供給될 醫療人力을 효율적으로 활용하기 위한 방안으로서 專門醫 養成爲主의 현행 의학교육체계를 一般醫와 家庭醫의 養成體制로 전환하여야 할 것이다.

둘째, 醫療酬価體系를 合理化시켜야 할 것이다. 현재 多元化되어 있는 醫療酬価體系를 一元化시키기 위해서는 醫療酬価體系의 合理化와 醫療費支拂審查體系를 強化하여 과잉진료현상을 막고 부당한 醫療費請求 등을 防止하여야

註 78) 韓國開發研究院, “2000年을 향한 國家長期發展構想”, 1985, pp.160~161.

할 것이다.

세째, 모든 國民의 醫療保險 加入이라는 政策目標의 성취는 農漁民 및 自營業者를 대상으로 하는 2種醫療保險事業의 擴大方案에 달려 있다고 하겠다.

現行 2種醫療保險의 財政赤字는 根本적으로 保險料 징수율을 적정수준까지 끌어 올리는 방향에서 해결책을 모색하여야 한다.

(2) 産業災害補償保險制度

産業災害補償保險은 韓國 社會保險中에서 비교적 순조로운 발전단계에 놓여있는 保險임에도 불구하고 아직까지 그 制度本來의 機能을 다하지 못하고 있다. 즉 國民經濟發展의 입장에서나 社會保障의 통합적, 균형적, 제도적 계열화 또는 연관성에 있어서도 유기적인 사명을 다하지 못하고 있다.

그리고 앞으로 실시될 國民福祉年金制度와의 중복문제를 들 수 있다. 이들 兩制度는 각기 관장기관이 다르고 管理體系 및 財源調達面에서 차이가 있으며 그 성격에 있어서도 產災保險이 企業則의 補償的 성격이 큰 반면 國民福祉年金은 所得保障的인 성격이 크다는 차이가 있으나 障礙 및 遺族年金에 대한 수급자격조건이 비슷하여 유사한 사유로 年金이 이중지급될 가능성이 있다.

또한 보험료초과징수의 문제가 발생할 수 있는데 이는 돌발적인 大規模災害나 경기침체에 대한 對備로서 保險財政의 安定을 위하여 불가피하다고 하더라도 그 적정비율을 재검토해 볼 때 企業의 과잉부담이 되고 있는 것이다.

이에 대한 改善方案으로서는 첫째, 保險業務에 종사하는 要員은 災害者의 生活에 이해가 깊어야 하며 災害者自體의 권리로서 더욱 자신의 참여금품을 환불받은 의미를 충분히 살려서 관료적 일방적 처리가 없도록 專門要員의 창구담당이 필요하다. 둘째, 保險財政의 調達面에 있어서도 방편적으로 企業主의 부담으로 되어 있으나 이 부담이 즉각적으로 賃金이나 消費者에게 전가되지 않도록 하는 考慮가 필요하다. 세째, 產災保險料와 個別企業의 產災

및 職業病의 발생률과들 關係시켜 사고조치에 만전을 기하도록 해야 한다. 그리고 産業別, 業種別의 事故 또는 職業病豫防의 시설표준을 공시하여 그 設置를 義務化하고 또한 事故·職業病率이 높은 事業場에는 保險料의 인상징수가 필요하다. 네째, 産災保險의 근본취지는 불가피하게 産業災害가 발생할 경우에 대비해서 필요한 각종 급여를 공급하는데 있다고 하겠으나 이에 못지않게 중요한 機能은 産業災害發生을 예방하는 것이다. 오늘날 韓國의 産災保險은 이런 분야에 대한 研究나 努力이 극히 부족하다고 하겠고 이는 보험료산정 방법의 불합리성에서 오는 것이기도 하다.

(3) 公的年金制度

年金制度의 問題點을 살펴보면 첫째, 앞으로 國民福祉年金制度가 실시되어 장시일이 흘렀을 경우, 인플레이션으로 인한 실질급부의 유지를 위하여 物價上昇에 자동연동방식(Automatic Adjustment)을 채택하게 되면 커다란 年金財政의 부담이 문제가 된다. 또 年金受給者散가 늘어날수록 財政補填方案은 큰 과제로 남게 된다. 둘째, 國民福祉年金制度 成立후 중요한 문제로 등장한 것이 각 年金의 通算調整問題이다. 즉 현행 公的年金制度의 적용자는 國民福祉年金制度에서 제외 되어 있고 또한 公的年金制度 相互間에는 公務員年金과 軍人年金의 通算을 인정하고 있을 뿐이고 다른 通算의 制度는 없다. 세째, 年金積立金の 運營問題를 들 수 있는데 國民福祉年金이 실시되면 年金이 본격적으로 지급되기까지의 상당기간동안 막대한 基金이 축적되게 된다. 따라서 基金의 效率的 運營과 支給增加에 대비한 增殖이 큰 과제로 등장한 것이다.

따라서 國民福祉年金制度를 발전시키는데 있어서 다음과 같은 네가지를 고려하여 현재의 年金法을 修正·補完하여야 할 것이다.⁷⁹⁾ 첫째, 年金의 釐出料率과 支給水準은 年金財政安定의 측면을 감안하여 신중히 결정하여야 할 것이다. 年金制度가 실시되면 初期에는 國民貯蓄率이 증대하여 經濟成長을 촉진하는 중요한 역할을 할 것이다.

註 79) 韓國開發研究院, 前掲書, pp.159~160.

둘째, 年金制度에 의한 世代間 및 階層間的 所得再分配效果를 가능한 調整하여 年金의 事實상 租稅化를 방지하여야 할 것이다. 즉 年金支給額中에서 老後の 最低生活를 保障하는 均等支給額 부분과 比例支給額 부분의 構成 비율을 적절히 조화시켜 바람직한 所得再分配效果에 비하여 바람직스럽지 못한 租稅增額效果가 지나치지 않도록 설계되어야 할 것이다.

세째, 年金制度의 실시로 累積되는 基金은 住宅, 農村生活 環境改善 등 國民福祉增進을 위한 投資財源으로 활용할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 福祉年金에 대한 支出이 개개인의 老後生活를 위한 것이라 할지라도 현재의 소비를 줄이는 強制性을 띠고 있으므로 國民生活에 직접적인 영향을 주는 國民生活關係分野에 이 資金이 쓰여질 경우 국민의 호응도는 더욱 높아질 것은 물론 國民福祉가 더욱 증진될 것이다.

네째, 年金制度의 실시와 더불어 현재 운용되고 있는 企業의 退職金制度는 既得權을 인정하되 營使協議에 의한 任意制度로 전환하고, 長期的으로는 企業年金으로 代替되도록 政策的으로 유도하여야 할 것이다. 그 이유는 현행 退職金制度와 年金制度를 병존시킬 경우 年金制度의 導入實施는 企業의 負擔을 加重시켜 企業成長과 經濟成長에 阻害要因으로 작용할 위험이 있기 때문이다.

2. 公的扶助

韓國의 公的扶助事業은 아직 도입된 역사가 짧고 經濟與件上 미비한 점이 대단히 많다고 할 수 있다. 公的扶助事業의 問題點을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 生活保護의 경우 그 保護水準이 最低生計費水準에서 크게 미달함으로써 실질적인 保護가 이루어 지지 못하고 있다. 保護額도 대상가구의 실질소득과 관계없이 일률적으로 결정되기 때문에 衡平이 결여되고 있다.

둘째, 零細民 醫療保護에 있어 2次診療時 50%가 본인부담으로 되어 있어 長期入院時 전가족이 生計에 위협을 받게될 뿐만 아니라 비용 부담도 어렵

게 되므로 단기 생활대책의 마련과 비용부담의 경감이 강구되어야 한다.

세째, 公的扶助를 담당하는 組織의 문제로서 下部의 집행을 대개 말단 行政機關에서 담당하게 되는데 面事務所나 洞事務所에는 실무직 1~2명이 거의 모든 公的扶助를 전담하고 있는 실정이어서 그 人的資源에 문제가 많은 실정이다.

그리고 貧困階層의 解消를 위한 지원대책은 다음과 같은 점들을 감안하여 추진되어야 할 것이다.⁸⁰⁾

첫째, 零細民에 대한 직업교육훈련을 강화하여 이들의 취업능력을 제고시킴으로써 自活과 自立의 힘을 培養하도록 유도하고 이들이 생산적인 產業組織社會의 成員이 될 수 있도록 정책의 焦點이 맞추어져야 할 것이다.

둘째, 零細民 子女에 대한 獎學制度를 확대함과 동시에 일하며 공부하는 여건을 造成하고 이들의 就業機會를 확대하여 貧困의 世襲化를 방지하여야 할 것이다.

세째, 心身障礙者 및 無依託老齡階層에 대한 生活保護는 적절한 수준에서 공공기관의 지원으로 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

네째, 地域社會 및 民間團體에 의한 社會福祉活動의 확대를 위한 제도적 장치를 마련하여 이 부문에서의 所得財源을 政府와 民間이 分擔하는 한편 自願奉仕活動을 정착시켜 社會構成員간의 連帶意識을 높여 나가야 할 것이다.

3. 社會福祉서비스

社會福祉 서비스 事業은 特殊한 문제를 지니고 있는 불우한 사람들에게 문제를 해결해 줌으로써 정상적인 社會人으로 權利와 義務를 수행할 수 있도록 회복시켜 주는데 目的이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 社會福祉 서비스事業은 社會保險이나 公的扶助와는 本質적으로 다른 特性을 가지고 있다. 따라서 韓國의 社會福祉 서비스政策의 改善을 위하여 현행 制度의 問題點

註 80) 韓國開發研究院, 前掲書, p.162.

을 分析, 檢討하고 앞으로 우리가 추구해야 할 改善方案을 살펴 보면 다음과 같다.

먼저 社會福祉 서비스의 問題點은 첫째, 1977年 國務總理를 委員長으로 하는 靑少年對策委員會가 組織되어 靑少年 선도 및 保護에 관한 綜合的인 대책을 심의하고 있는데 이에 대한 研究 및 豫算이 마련되어 있지 못할 뿐만 아니라 부처간의 종합적, 유기적 연결을 위한 制度的 장치가 결여되어 있어 활발한 움직임을 보여 주지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 老人福祉를 위한 종합적인 制度的 장치가 결여되어 있기 때문에 行政支援 역시 소극적이고 단편적인 실정이며 부분적으로 老人團體, 클럽 활동 및 老人學校의 운영을 돕고 있으며 사회복지가에 의한 경노당, 노인정과 같은 施設의 設置와 運營을 유도하고 있다. 최근 老人들의 여가선용을 위한 福祉事業으로 老人學校, 敬老堂, 老人亭 등이 運營되고 있으나 좀더 다른 차원에서 그들의 귀중한 지식이나 경험이 生産的인 方向으로 社會에 기여할 수 있도록 하는 프로그램 개발은 거의 없는 실정이다.

세째, 心身障礙者는 그 정도에 따라서 活療, 收容保護, 職業訓練對象 등으로 구분될 수 있는데 政府의 事業內容은 치료나 사회적응 보다는 일부 장애자에 대한 수용보호에 불과하고 대부분의 障礙者는 방치되어 있는 실정이다. 그리고 韓國에는 心身障礙者를 위한 特別法이 아직 없어 行政上의 支援도 保社部, 보건처, 勞動部, 文教部 등으로 각각 分散되어 있다.

따라서 이에 대한 綜合的인 改善方案으로는 다음과 같이 區分해 볼 수 있다.

(1) 地域社會 中心의 豫防事業

産業化, 都市化에 따른 급격한 社會變動과 家族制度의 變化過程에서 社會福祉서비스의 需要가 增大되고 새로운 接近方法이 요구되고 있기 때문에 지금까지 活療爲主의 事後救護事業에만 치중해온 施設保護 中心의 社會福祉事業은 事業豫防事業을 위한 地域社會中心의 것으로 전환되어야 한다.

地域社會中心의 發展戰略은 地域全体的 健전한 發展과 福祉를 위하여 地

域住民의 積極적인 參與와 協同으로 自發적인 計劃樹立과 서비스 전달을 담당토록 함을 意味한다. 이를 위하여 政府의 介入을 極小化하고 民間主導에 의한 家族中心의 社會福祉 서비스가 바람직하다.

(2) 老人福祉의 增進

生産年齡人口 (15~64才)에 대한 65才 이상의 老齡階層의 비율은 1980年 6.1%에서 2000年에는 8.9%로 급속히 늘어나 生産年齡人口가 부담해야 할 老齡人口의 압력은 현저히 늘어나게 된다.

〈表 3-9〉에서 보는 바와 같이 증가가 예상되는 老齡階層의 福祉增進方案은 두가지 측면에서 접근되어야 할 것이다. 그 하나는 일차적으로 老齡階層의 축적된 경험이 社會發展에 기여할 수 있도록 活動機會를 확대하는 方案이며, 다른 하나는 老人扶養의 방안이라 할 수 있다.

〈表 3-9〉老齡階層의 人口展望

(단위: 1,000명, %)

	1980	1990	2000
65歲이상老齡人口	1,456	2,074	3,034
生産人口(15~64)	23,717	29,561	34,040
生産人口에대한老齡人口成比 ¹⁾	6.1	7.0	8.9

前者를 위해서는 漸進的 停年延長制가 실시되어야 할 것이다. 老齡階層의 早期 退職現像을 유발시키는 가장 큰 이유는 年功序列의 慣行에 따라 昇進 및 賃金上昇이라는 면에서 老齡勤勞者가 企業에 相對적으로 부담이 되고 있기 때문이다.

老人扶養에 대하여는 扶養家族에 대한 租稅支援등 誘因策을 강화하여 韓國의 전통적 敬老孝親思想에 바탕을 둔 家族中心의 老人福祉體制를 정착시켜야 할 것이다.

(3) 福祉施設の 再整備

保護水準, 施設設備上の問題は 충분한 収入源의 확보가 先行되어야 할 것이다. 日本의 경우, 社會福祉 施設運營費는 原則적으로 中央이 80%를 負擔하고 地方政府가 20%를 부담하는 것을 볼 때, 韓國의 경우 최소한 國庫의 負擔率을 50%線까지는 올려야 할 것이다. 長期的인 견지에서 「社會福祉 基金」을 組成하여 收益性있는 事業에 投資한다든지 일부 施設을 有料化하여 自體 收入을 확대하는 方向이 바람직하다.⁸¹⁾

註 81) 韓國開發研究院, 前掲書, p.160.

第4章 韓國社會 保障政策의 改善方案

第1節 社會保障政策의 基本方向

60年代以後 우리經濟는 高度成長의 結果 부존자원이나 축적된 資本의 빈약을 극복하고 1人當 國民所得 5千弗時代를 맞이하여 선진국의 문턱에 들어서게 되었으며 절대빈곤의 상당수준 解消되고 국민들은 衣食住, 敎育, 文化, 餘暇 등에서 어느정도 풍족한 생활을 누릴 수 있는 經濟基盤을 마련하였다.

이러한 우리經濟의 지속적인 成長에 따른 福祉部門에 대한 부담능력 증가와 국민적 需要增大에 따라 80년대 後半에 들어와서 醫療保險, 國民年金 및 最低賃金制 등 사회보장제도의 골격이 되는 제도가 導入實施되었을 뿐만 아니라 經濟成長의 혜택이 농어촌과 저소득층에 보다 많이 돌아갈 수 있도록 落後部門에 대한 支援計劃을 樹立, 推進하는 등 疏外, 脆弱階層에 대한 福祉施策도 지속적으로 확대해 나가고 있다.

한편 經濟成長을 통한 雇傭安定과 단순 노무직의 임금상승에 따른 賃金隔差의 緩和, 最低賃金制의 導入 및 零細農家の 農外所得增大 등으로 소득분배의 불균형 정도도 80년이후 점차 개선되는 모습을 보이고 있다.

〈表 4-1〉 階層別 家口所得分布(1980-88)

	全家口			市部			郡部		
	1980	1985	1988	1980	1985	1988	1980	1985	1988
十分位 분배율	0.354	0.443	0.466	0.326	0.395	0.438	0.414	0.549	0.570
지니係數	0.389	0.345	0.336	0.405	0.369	0.350	0.356	0.297	0.290

資料：經濟企劃院 調査統計局

그러나 우리사회는 아직도 상대적 빈곤의 문제가 상존하고 있으며 疏外落後部門의 均衡發展問題가 해결되어야 할 主要課題의 하나로 되고 있다.

반면 福祉制度의 擴大는 많은 비용부담이 수반될 뿐 아니라 일단 시행된 복지제도는 政治的, 社會的 이유로 축소하기가 매우 어렵다는 점은 선진국의 경험에서 많이 보아 왔으므로 새로운 복지제도의 도입, 시행에 있어서는 經濟成長과의 조화 및 복지수준의 설정과 그에 따른 波及效果의 문제가 고려되어야 한다.

또한 복지제도의 시행은 階層間, 世代間 소득이전을 유발하게 되는데 지나친 소득이전은 勤勞意慾과 경제활력을 감소시켜며, 과도한 財政負擔을 초래하여 經濟成長을 저해하며 장기적으로 전체국민의 福祉水準을 沮害하는 소위 “福祉病”이라는 현상을 가져온다는 역기능 역시 선진국의 경험에서 많이 보아왔다.

즉, 우리經濟의 負擔能力을 초과한 과중한 社會福祉部門의 확대는 經濟成長自體를 어렵게 함으로써 궁극적으로는 社會福祉 自體가 위축될 수밖에 없는 狀況을 만들기 때문에 先進國의 문턱에 있는 우리經濟의 成長과 福祉의 均衡은 매우 重要하다 할 것이다.

결국 우리經濟, 社會에 맞는 복지정책의 근본은 경쟁적 社會秩序를 유지하며 기회의 균등과 雇傭擴大를 통한 국민의 자조노력을 고취하고 성장과정에서 상대적으로 惠澤이 덜가고 個人의 노력으로서는 해결하기 어려운 부문에 대하여는 우리 경제력의 범위내에서 制度와 政府財政을 保障政策을 定着시키는 방향으로 나가야 할 것이다.

이러한 諸般要素를 고려하여 볼때 앞으로 우리가 추진하여야 할 保障施策의 基本方向은 다음과 같다.⁸²⁾

첫째, 社會保障政策은 經濟의 安定成長과 조화속에서 추진됨으로써 우리經濟의 成長潛在力이 상실되지 않도록 중장기적 비전을 가지고 단계적으로 추진해 나가야 한다. 특히 성장과정에 있는 우리나라에 있어서는 1차적 社會

註 82) 經濟企劃院, 經濟白書, (서울: 經濟企劃院, 1990), pp.310~312.

福祉인 雇傭増大로 경제안정을 지속적으로 추진해 나가면서 社會保障 등을 통한 再分配政策으로 보완시켜 나갈 필요가 있다.

둘째, 현재 施行初期 段階에 있는 醫療保險, 國民年金, 最低賃金, 産災保險 등 각종 사회보장제도를 더욱 내실화하고 적용범위를 擴大하여 社會 生活을 하는 가운데 발생하는 개인적 위험을 社會적으로 분산시켜 나감으로써 國民 生活의 안정화를 圖謀하여야 할 것이다.

세째, 低所得層에 대한 支援政策은 이들 계층의 自立, 自活基盤擴充과 生活環境 改善에 중점을 두어 실시해 나가고 불우노인 등 낙오계층에 대한 支援施策도 段階적으로 확충하여 最低生活를 유지해 나갈 수 있도록 해 나가야 한다.

네째, 所得増大에 따라 衣·食의 問題는 상당부분 해결되었으나 住居問題 특히 住宅에 대한 비용이 生活費에서 차지하는 比重이 크고 所得隔差 發生의 主要要因이 되고 있다는 점을 勘案하여 零細民의 주거안정을 도모할 수 있도록 해야 한다.

第2節 韓國社會保障政策의 改善方案

1. 國民의 權利意識

社會保障이라는 하나의 制度가 온전하게 그 目的을 달성하기 爲해서는 國民意識의 啓蒙으로 社會福祉가 國民의 당연한 權利로서 받아 들여져야 하고 또 國家의 적극적인 社會福祉政策이 뒷받침되어 社會保障制度의 水準向上이 이루어져야 한다. 즉, 社會福祉는 결코 은혜이거나 거저주는 것이거나 또는 자기것을 주는 것 같이 인식하거나 교만하게 생각해서는 안되며, 國家의 最高目標이므로 權利로서로서의 社會福祉를 이해되어야 할 것이다.

또한 要保護者도 最低生活의 확보가 구걸하고 사정해서 얻는 것이 아니라 正當한 범위에서는 주장하고 요구하고 참여하여 쟁취하는 당연한 權利로서

이해되어야 할 것이다.⁸³⁾

2. 民營保險制度의 生活化

社會保障制度는 國民最低(national minimum) 生活維持를 주된 目標로 하기 때문에 소위 ‘三層保障論’에 의한 것처럼 완전한 生活保障을 이룩하는 데는 限界가 있다. 따라서 個人과 企業의 自律성과 責任을 중시하는 民營制度를 活性化시킴으로써 國民生活安定에 補完的 役割을 할 수 있도록 해야 한다.

우리나라에서 民營保險制度는 그동안 많은 發展을 해 왔으나, 全體的으로 또는 特定分野에 있어서는 아직도 社會保障을 보완하는 중차대한 역할을 수행하기에 부족하다. 民營制度가 ‘三層保障論’에서 요구하는 역할을 수행하기 위하여는 다각적인 발전을 도모해야 한다.⁸⁴⁾ 첫째, 企業保障의 역할이 증가되어야 하는 狀況에서 民營保險의 團體保險制度를 적극적으로 발전시켜야 한다. 둘째, 民營保險產業의 經營技術과 效率性 차원에서 많은 改善과 發展이 요구된다. 셋째, 生命保險分野에 있어서 人間의 經濟價値를 최대로 보장하는 방향으로 商品開發과 事業推進에 이루어져야 한다. 넷째, 健康保險의 분야는 새로운 시각에서 발전을 도모해야 할 것이다. 다섯째, 產業災害와 관련하여 民營保險產業은 產災保險을 효율적으로 운영할 수 있는 方法을 강구하여 產災保險의 民營的 運營을 추진해야 한다. 또한 團體保障方式을 이용하여 產災勤勞者의 經濟保障을 충실히 할 수 있도록 해야 한다.

3. 行政機構의 改編과 福祉行政의 強化

韓國은 60년대초부터 近代的인 社會保障의 立法과 함께 諸制度의 進展이

註 83) 손준규, “우리나라 社會保障制度의 略史” 社會福祉, 第67卷, 1980, p.22.

註 84) 申守植 外5人, 前掲書, p.500.

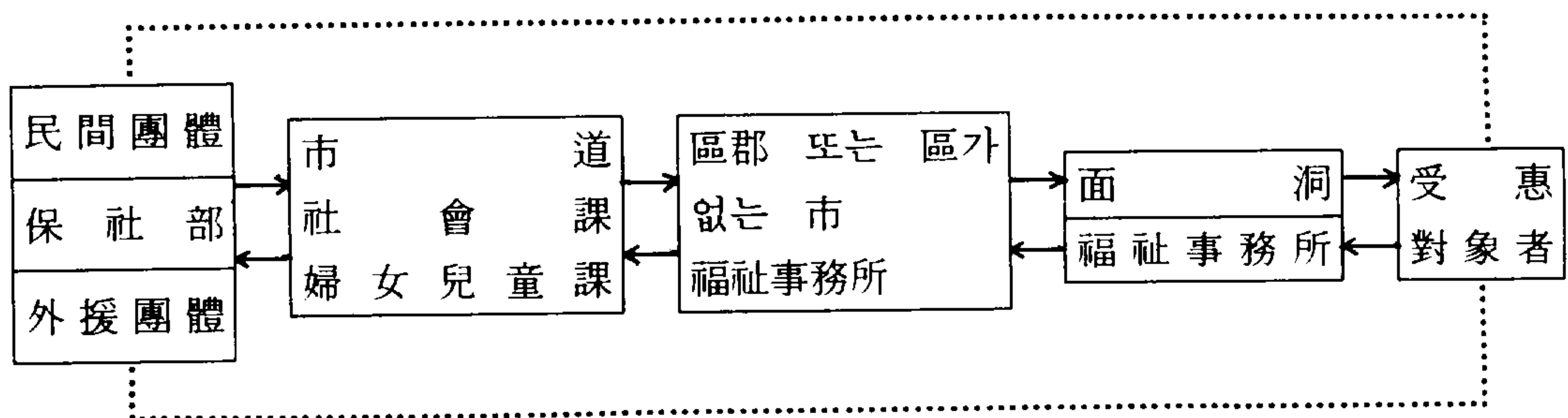
이루어져 왔으나 體系的인 발전과정이 缺如되어 現存하는 各種 制度間에 重複과 중복 그리고 亂立性 등을 면치 못하고 있다. 또한 現 社會保障機構中 年金制度를 보면 公務員年金은 總務處, 軍人年金은 援護處, 私立學校年金 및 教員共濟는 文教部, 國民福祉年金은 保健社會部로 分散되어 있다.⁸⁵⁾

이와같이 여러 部處에 分散되어 있는 社會政策에 調整, 綜合하고, 이를 위해 적절한 機構改編이 要望된다.⁸⁶⁾

한편 앞서본 바와 같이 韓國의 福祉行政體系는 諸般 給與와 서어비스間에 統合性, 繼續性, 責任性, 接近可能性을 갖추지 못했으며 行政體系는 지나치게 上部下達式이며 義務를 관정할 人力 特히 專門人力은 全無한 상태이다.

따라서 韓國 福祉行政의 改善을 위한 方案은 서어비스의 統合性, 專門性 및 接近의 容易性을 고려하여 〈表 4-2〉와 같은 傳達體系가 바람직 하다고 생각된다.

〈表 4-2〉 傳達體系의 改善



즉, 〈表 4-2〉에 의하면 福祉事務所를 行政單位別로 市는 各區에 1個所區가 없는 市와 郡에 1個所씩 設置하고 面과 洞에는 福祉事支所 혹은 福祉事務出張所를 設置하는 構造를 이루고 있다.

여기서提起하고 있는 「福祉事務는 1人의 所長과 生活保護課와 相談指導課의 2개課를 組織하며 各課에는 약간의 專門職員을 두어 市의 경우에는 數個洞과 邑面을 전담케 한다. 專門職員中 課長(Supervisor)을 제외하고는

註 85) 安鴻國, “社會保障에 관한 研究”, 忠北大 論文集 第26輯, 1983, p.264.

註 86) 손준규, 前揭論文, p.147.

자기 擔當地域의 社會福祉事務에 派遣하여 現地要員으로서 活動케 한다. 現地要員은 現地の 自願奉任者와 긴밀히 접촉하여 개인 및 家族의 慾求와 問題를 把握하고 적절한 서어비스를 제공한다. 그리고 福祉事務所가 수행할 수 있는 기능은 크게 「주민의 慾求把握, 서어비스의 提供, 責源의 活用 및 平價를 할 수 있다⁸⁷⁾」고 한다. 그러므로 福祉事務所가 이러한 機能을 效率的으로 運營하기 위해서는 訓練된 專門人力을 활용하여야 할 것이다.

따라서 先進福祉國家를 이룩하기 위해서는 亂立되어 있는 각 부처간의 福祉行政技能을 統合, 調整하고 또한 <表 4-2>와 같이 傳達體系의 改善을 통하여 일관성 있는 福祉政策의 樹立과 함께 保護對象者에 대한 行政支援이 強化되어야 한다.

4. 專門研究機關의 設立

앞으로 韓國 社會保障制度의 定着과 이의 發展을 수행해 가는 과정에 있어서는 社會保障制度 그 自體에 대한 研究는 물론 研究機關의 活動이 活潑하게 전개되지 않으면 안 된다. 그런데 韓國의 現행 社會保障에 관한 研究機關으로는 保障社會部の 社會保障審議委員會, 社會保障問題研究所가 있고, 그 이외의 關聯團體로서 韓國開發研究院, 韓國保險學會의 社會保險分科委員會, 全國醫療保險協議會 기타 社會保障에 관한 直接·間接의 研究團體들이 있다. 그러나 常任研究陣容 및 예산의 뒷받침이 없어 研究實績이 거의 없는 실정이다.

그러므로 社會福祉 施策등의 지속적인 發展과 福祉社會의 建設을 위해서는 韓國固有의 傳統思想과 諸外國의 先進制度를 研究·評價·導入할 수 있는 任務를 전담할 研究機關의 質적인 向上이 요구되는데, 우선 “社會保障에 關한 法律”이 적어도 原案의 地位까지 격상되어 ‘社會保障審議委員會’가 자문기관이 아닌 조사심의기관으로, 또 地位面에서 保健社會部 산하가 아닌 정

註 87) 朴宗基 外4人, 社會保障制度改善을 위한 研究報告書, (서울: 韓國開發研究院, 1981), p.366.

부산하로 또 委員長이 보사부차관이 아닌 국무총리수준으로 (原案은 保社部長官으로 되어 있다) 地位를 격상시켜 同委員會가 所信과 矜持를 갖고 持續的인 福祉行政을 擔當함으로 福祉國家 建設이 口號만이 아닌 第6共和國의 첫째 目標가 되어야 할 것이다.⁸⁸⁾

5. 우리 現實에 맞는 社會保障制度의 모색

韓國은 아직 社會保障에 있어서 시작에 불과하여 先進國처럼 오랜 시간에 걸쳐 基本的 慾求를 단계적으로 제도화하는 과정을 경험하지는 못했지만, 後發福祉志向國이라는 측면에서 이들 국가들의 社會保障制度의 長·短點을 분석하여 社會保障이 經濟的 效率에 미치는 副作用과 施行錯誤를 최소화시키고 福祉와 效率이 조화를 이룰 수 있는 우리의 현실에 맞는 對策을 선택할 기회가 있다는 점에서 상대적인 잇점이 있다. 따라서 先進國의 정착된 制度를 그대로 도입하기보다는 國民의 基本的 慾求를 보다 광범위하게 수용한 후 각 階層의 社會保障을 이룰 수 있는 政策的 接近이 必要하다고 사료된다.⁸⁹⁾

이를 위해서는 社會的 요구의 단계적 수렴을 통한 社會保障制度의 定着과 함께 廣義의 福祉政策이라 할 수 있는 社會開發政策도 동시에 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

註 88) 崔日燮, 社會福祉傳達體系, (서울: 韓國開發研究院), 1981, p.18.

註 89) 申守植 外5人, 前掲書, p.484.

第5章 結 論

人間의 文化的인 生存의 保障을 의미하는 生存權은 現代의 法 및 政治의 現實的인 指導理念이 되어 있고 이에 따른 社會保障制度는 實現手段의 하나로서 오늘날 世界 各國에 擴大・展開되고 있다. 특히 國民生活의 安定을 꾀하려는 社會保障의 취지가 1930年代에 美國을 비롯하여 英聯邦諸國에 확대되기 시작하였고, 經濟大不況으로 構造的인 大量失業이 發生하자 社會保障은 完全雇傭政策의 實施를 전제로 해야하며, 이것이 經濟政策上의 課題로 등장하게 되었다. 또한 社會保障은 最低限의 經濟生活確保를 目標로 하기 때문에 그 基本이 되고 있는 賃金이 最低生活를 可能하게 하여야 하는 것이다. 이와같은 사실에 비추어 볼 때 完全雇傭과 最低賃金의 確保는 社會保障의 前提가 되어야 하며 그 위에서 國民生活安定의 實質인 확보를 위한 醫療保障과 公的扶助의 擴充 強化가 필요한 것이다. 즉 일하고자 하면 반드시 일할 수 있는 機會가 있고, 일할 경우에 賃金은 一定水準을 下廻하는 일이 없는 社會에서만이 社會保障은 그 기능과 효과를 실현할 수 있는 것이다. 또한 高所得層이 부담하는 稅金을 財源으로 하여 貧困層은 醵出金없이 給付를 받을 수 있는 所得再分配가 함께 實施되어야 할 것이므로, 本 研究에서는 韓國의 社會保障制度中에서 重要な 比重을 차지하고 있는 社會保險과 公的扶助 그리고 社會福祉 서서비스를 中心으로 그 課題와 發展方向을 提示함으로써 社會保障制度의 올바른 길을 찾하고자 努力하였다. 이에 社會保險과 公的扶助, 社會福祉의 現況을 定立해 보면, 韓國의 社會保險政策은 그 四大 領域으로 볼 수 있는 年金, 醫療, 產災, 失業가운데 失業保險만 제외하고는 外형상으로 보아 法律體系를 갖추고 있는 셈이다.

그러나 1960年 이후 制定된 立法이 있지만 상당수의 法律에 問題가 있고 또 綜合的인 社會保障體系로서 중요한 公的扶助 및 社會福祉 서서비스와 연계될 수 있는 補完策의 未洽으로 인하여 淸々한 성과를 거두지 못하였

다.

韓國의 公的扶助事業은 1961年 12월에 生活保護法이 制定되면서 近代的인 公的扶助가 形成되어 健康하고 文化的인 最低生活을 維持할 수 있도록 扶助하여 왔다.

그러나 公的扶助에서는 保護對象者 選定상의 어려움, 保護內容과 保護水準의 未洽, 保護方法상의 問題, 保護財源의 確保 問題 등의 諸課題를 안고 있다.

따라서 이와같은 諸課題를 해결하기 위해서는 먼저 失業保險制度를 導入하여 無醵出의 公的扶助 對象者를 醵出制의 社會保險部門으로 흡수함으로써 國庫負擔의 公的扶助 對象者가 縮小 될 수 있고 그만큼 保護水準이 現實化 될 수 있으며 國家財政 安定에도 實效를 거둘 것이다.

公的扶助는 生活能力을 喪失한 者들에 대하여 國家가 最低生活을 그의 權利로서 保障하고 自立을 促進하기 위한 이른바 궁핍에 대한 最後의 制度的인 對處인 것이다. 그러므로 國民生活을 꾸려나가는데 있어서 出生, 疾病, 老齡, 死亡 등과 關聯하는 諸 곤란에 대하여 國民生存權 實現을 圖謀키 위해 所得의 再分配를 통한 國民의 最低生活을 확보하는 國家政策의 總體라고 할 수 있다.

社會福祉 서어비스란 특수한 문제를 가지고 있는 사람들에게 專門的인 知議과 方法을 동원하여 問題를 해결해 줌으로써 평상적인 社會人으로서의 權利와 義務를 수행할 수 있도록 하는데 그 目的이 있고 이 制度는 公的福祉事業의 組織과 運營이 本 政策이 근간이 된다.

다음으로 社會福祉 서어비스의 法的特色은,

첫째, 金錢的인 給付가 아닌 人的 施設的인 서어비스를 제공하는 점에서 制度의 獨立性이 있고

둘째, 현실화된 生活上의 保障을 對象으로 한다는 점을 들 수 있다.

이상으로 韓國 社會保障政策을 考察하여 보았는데 福祉國家建設을 指向함에 있어 國家는 最低限의 生活保障을 통하여 國民의 生存權을 保障하고 人間다운 生活을 維持할 수 있도록 社會保障의 增進에 努力하여야 할 것이며 同

時에 國民의 利害가 일치하는 方向으로 社會保障制度을 確立하고 아울러 豫防과 治療의 統一的인 運用을 기하는 方向으로 政策을 추구하여 施行上 問題點은 不斷히 補完해 나가도록 하여야만 할 것이다.

〈參考文獻〉

1. 國內文獻 및 論文

- 健康保險組合聯合會, 社會保健年金監, 東京: 東洋經濟新聞社, 1982.
- 經濟企劃院, 經濟白書, 經濟企劃院 1990
- 國會圖書館, 歐美 各國의 社會保障制度, 第203號, 國會圖書館立法調查國
- 國會事務處, 社會保障의 現況과 課題, 國會報, 第188卷, 1981.
- 軍人年金法, 第1, 2條
- 金大石, 韓國社會保障政策의 發展方向에 關한 研究, 慶尙大學校大學院, 1985.
- 金東熙, 스웨덴의 社會保障制度, 社會科學과 政策研究, 第4輯 1卷 1982
- 金泳謨, 社會保障의 現況과 課題, 醫報公論 第1卷, 第1號 1983
- 金旺成, 우리나라 社會保障制度에 關한 研究, 建國大學校行政大學院, 1985
- 金裕盛, ILO의 社會保障의 最低基準에 關한 條約에 대한 小考, 서울大 法學, 第54, 55輯, 1983,9.
- 金振穆, 韓國社會保障論, 서울: 博英社, 1986.
- 金致善, 經濟法, 社會保障法, 서울: 博英社, 1960.
- 金亨培, 勞動法, 서울: 博英社, 1986.
- 魚充培, 韓國의 社會福祉 서비스, 國會報, 第15卷, 1978.
- 文石南, 스웨덴의 社會保障制度, 全南大 論文集, 第26輯, 1981.
- 朴尾均, 社會保障讀本, 東京: 東洋經濟新聞社, 1972.
- 朴松圭, 英國의 社會保障制度, 法制, 第22卷, 1978.
- 朴宗漢外 4人, 社會保障制度 改善을 爲한 研究新告書, 서울: 韓國開發 研究院, 1981.
- 裴泰鍾, 韓國社會保障制度에 關한 研究, 中央大學校大學院, 1986.

- 保健社會部, 保健社會, 1989.
- 保健社會部, 社會保障과 關聯事業, 社會保障審議委員會, 1966.
- 私立學校教員年金法, 第3條, 44輯, 46~47條
- 손준규, 韓國福祉政策에 課題와 方向, 國會報, 第203卷, 1983.
- 신변중 外8人, 各國의 社會保障, 서울: 裕豐出版社, 1987.
- 申守植, 社會保障論, 서울: 博英社, 1988.
- 申守植 外5人, 社會保障制度的 政策課題와 發展方向, 韓國開發研究院 1988.
- 申守植, 韓國社會保障論, 서울: 博英社, 1988.
- 安鴻國, 社會保障에 關한 研究, 忠北大 論文集, 第26輯, 1983.
- 廷河清, 國民經濟와 福祉年金制度, 서울: 韓國開發研究院, 1982.
- 俞光浩, 社會保障의 概念에 關한 研究, 社會保障研究, 韓國社會保障學會, 1985, 10.
- 俞漢晟, 財政學, 서울: 博英社, 1986.
- 醫療保險管理公團, 國民福祉 綜合計劃, 醫療保險會報, 1986, 10.
- 李喆源, 社會保障制度的 史蹟 小考, 慶北大學校法大論文集, 第12集, 1974
- 林鐘權, 韓國老人의 生活實態와 社會保障, 서울: 韓國社會保障學會, 第2卷, 1986.
- 張仁俠, 公的扶助에 關한 研究, 文教部學術研究報告書, 1971.
- 張 燾, 社會保障法總論, 大邱: 大邱大學校出版部, 1984.
- 鄭東祐, 國民福祉 綜合對策 部門別 內容, 東亞日報, 1986.9.2.
- 倉喪二外 編, 社會福祉의 基礎知識, 東京: 有斐閣, 1973.
- 催順男, 第5次 經濟社會 開發 5個年 計劃과 社會保障의 課題, 韓神大 論文集, 第1輯 1983.
- 催鐘泰, 獨逸의 社會保障制度, 社會科學과 政策研究, 第4輯 1卷 1979.
- 坂奇峻雄, 社會保障, 東京: 岩波新書, 1978.
- 韓國開發研究院, 2000년을 向한 國家長期發展構想, 서울: 韓國開發研究院, 1985.
- 韓國保險公社, 스웨덴의 社會保障制度, 保險調查月報 第14卷, 1989.

- 或世南，英國社會保障制度形成에 관한 歷史的 考察，江南社會福祉學校 社會事業學科，社會事業論集，第7輯，1983.

2. 外國文獻

- Beveridge, W. H., Social Insurance and Allied Services Report, Nov. 1942.
- Elmer, A., Franfaltigsverige till valfardstater, Lund, LiberLaromedel 1975.
- Harvey, Ernest c., Social Security Taxes: Regressiveor progressive, National Tax Journal, Dec, 1965.
- Johansson, S. Om Levnadsniva undersohningen, Stockholm, Allmannnd, Forla-get, 1970.
- ILO, Approaches to social security: An international survey, Montreal, ILO, 1942.
- Leyendeker, Hilary M., problem and policy in public Assistance, New York: Harper and Brother Pub., 1955.
- Myrdal, G., Economic theory and under-developed Regions, 1958.
(小原敬士譯, 經濟理論と 低開發地城, 巖公堂)
- Patton, Carle., The politics of social security, Institute for Contemporary Studies, San fransisco, 1977.
- Pigou, A. C., The Economics of welfare, 1920.
- Ross, M. G., Why Social Security Board, publication, No, 15.
- Haber, W. and W.J. Cohn Reading in social security, Prentice Hall, Inc, New York, 1948.
- Stack, M., The Meaning of Social Security, Journal of Comparative Legislation and Law, 1941. 1

ABSTRACT

A Study on the Social Security policy in Korea.

LIM YOUNG WOONG

Major in Course of public Administration

The Graduate School of public Administration

HAN Sung University

Directed by professor

Jong Sung Taek

In Chapter I, I dealt With the purpose of this study. I gave an outline of the motive from which the social security institutions we have today came to spring up. Here I had it that the appearance of varied social security institutions was due to the loosening effect,—which resulted from the formation of metropolises, everybody's placement and the dispersion of residents which would bring about the break-up of extended family system, speeding up the increment of nuclear families of bond and responsibility between family members.

I put emphasis upon social security policy as a way to cope with such circumstances. For that matter, it is very important what kind of social security policy we ought to make up to maintain more human life, to tackle the problems of privation of disease.

In chapter II, I dealt with the theoretical background of social security

institutions. I made a survey of the necessity, the constitutional conditions as well as the conceptual background of social security in section 1. Next I made a study of the relationships between social security and national economy in section 2.

And finally I made a total comparison in institutional differences and similarities between nations known for their social security—U.S.A. Sweden, West Germany, Japan, etc—and our country in section 3.

In chapter III, I classified Korean social security policy into three fields—social insurance, public support and services for social welfare—and examined the thrust and contents, and the status quo of those fields and had a good grasp of the problems accompanied with them.

In chapter IV, I made an attempt at making out a formulation in terms of a basic course and a better plan for social security institutions in existence, the problems I have confirmed in the above Chapter III.

My concrete plan for the better is as follows: There must be

- a. a national awakening to a sense of right,
- b. an activated measure for non-government insurances,
- c. the reorganization of administration for public welfare works,
- d. the creation of professional research agency.

Finally in Chapter V, I concluded my study.