

주제: 사회보장의 재정과 행정

### #베버리지 유형과 비스마르크 유형의 재정과 행정의 차이

사회보장의 재정과 행정은 동전의 양면처럼 서로 밀접히 연관되어 있다. 일반적으로 베버리지 유형의 경우와 같이 단일한 사회보장 체계일 경우에는 사회보장 관리 운영과 행정을 국가가 직접 맡아하는 경우가 많으며 이 경우 재원조달은 조세 방식을 취하는 것이 일반적이다.( 스웨덴 등 북구 나라들의 사회보장제도). 그러나 사회보장이 단일체계로서 국가가 운영하는 경우라 할지라도 재원조달 방식을 보험료 방식에 의존하는 경우도 있다.(영국의 사회보장)<sup>1)</sup> 반면 비스마르크 유형의 사회보장 유형은 직업 별 혹은 직종별 여러 개의 조직들로 구성되어 있는 경우가 많다. 이런 경우에 운영주체는 공사형태의 준공공단체이거나 또는 어떤 경우에는 사회보험 운영 주체가 법인일 경우도 있다.(프랑스) 그러나 복수의 사회보험 조직으로 구성되어 있는 나라의 경우 운영주체가 공사의 형태이든 또는 기타의 다른 것이든 불문하고 사회보장의 재원 조달 방식은 보험료 방식에 의존하는 것이 일반적이다.

### #우리나라 사회보장의 재정과 행정의 특성

우리나라의 사회보장 체계는 4대 사회보험과 국민기초생활보장체계(공공부조)로 구성되어 있다. 4개 사회보험은 운영주체가 국민연금 공단, 국민 건강보험 공단, 근로복지공단(산재와 고용보험, 단 고용보험의 경우 실업급여 이외의 업무에 있어서는 노동부가 운영을 책임지고 있음) 등 공단들로 되어 있다. 국가는 사회보장 정책을 세우고 이들 공단들을 지도 감독하는 역할을 수행한다. 4대 사회보험의 재원조달 방식은 보험료 방식에 의존하고 있다. 국민 기초생활보장 체계의 경우에는 재정이 국가 일반예산으로 충당되고 조세 방식에 의존하고 있다.

## 1. 사회보장의 재정

사회보장 재정은 “누가 얼마나 부담하느냐?”라는 것과 연관된 것으로 국민 전체 또는 사회보장 가입자 집단 내에 존재하는 경제적 연대 또는 연대감의 구체적인 표현이라고 말할 수 있다. 우리나라의 국민 건강보험의 보험료를 예로 들면 다음과 같다.

지역 의료보험과 직장 의료보험이 따로 운영되던 시절, 위험 분산의 범위와 가입자들간 경제적 연대의 범위는 지역의료보험 가입자 집단 또는 직장의료보험 가입자 집단으로 제한되어 있었다. 그러나 건강보험의 재정 통합 이후에는 위험분산 범위와 가입자들간 경제적 연대(성)의 범위는 훨씬 확대되어 국가 사회 전체에 작용하는 국민 연대(national solidarity)에 기초하게 되었다.

### 1)중요성

사회보장의 재정규모는 막대하다. 따라서 국가경제에 미치는 영향력이 매우 크다. 또한 사회보장의 재정은 국가 차원의 소득재분배 구도에 변화를 가져온다. 종전에는(1차 소득) ‘동일노동에는 동일 수준의 임금’을 제공하던 것이 사회보장 급여의 제공에 있어서는 ‘기본 욕구 충족을 충족시키기 위한 평등수준의 급여(베버리지 유형의 급여원칙)’ 또는 이와 비슷한 원칙(한국의 국민연금 급여)의 급여가 제공된다. 더구나 공공부조의 경우 재정은 국민이 부담하는 일반 조세로부터 오지만 급여는 일정 소득 수준 미만의 빈곤자들에게만 지급되기 때문에 ‘소득의 (계층 간) 수직재분배 효과’<sup>2)</sup>가 대단히 크다.

1) 영국의 사회보장제도는 국민 연금 등 소득보장 부문과 의료보장 등 국민보건 서비스제도(NHS)로 대별할 수 있는데, 양자 모두 국가가 운영주체이다. 그러나 국민보건서비스(NHS)의 경우 재정은 소득보장 부문과는 달리 보험료 방식이 아닌 국세 중 일반조세 방법으로 재원을 조달하고 있다.

사회보장은 재원의 조달 방식을 무엇으로 하느냐에 따라 계층 간 소득의 불평등을 완화시키기도 하고 강화시키기도한다.

## 2)재원조달 방식으로서 보험료 방식과 조세방식

### (1)보험료방식

재정방식으로서 보험료 방식이 지니는 첫째, (보험료) 납부와 수혜(급여) 사이에 인과성이 강조된다는 점이고 둘째, 사회보험 재정이 보험료로 충당되면 행정에 있어서도 (국가로부터) 자율성이 어느 정도 보장될 수 있기 때문에 가입자 자치가 어느 정도는 실현될 수 있다.

그러나 보험료 방식은 단점도 가지고 있다.

첫째, 우리나라 의료보험의 경우 상병급여(수당)는 존재하지 않고, 현물급여 민 제공되고 있음을 이미 설명한 바 있음. 현물급여의 경우에는 누구에게나 평등한 수준의 급여가 제공되기 때문에 보험료 납부와의 인과관계가 상대적으로 덜 중요시된다. 이 경우 반드시 보험료 방식을 지켜야하는 근거가 희박해 진다.

둘째, 오늘날과 같이 실업률이 높은 상태에서 이 방식은 사회보험 재정의 수지균형을 맞추는데 어려움이 존재한다.

셋째, 보험료 방식은 일종의 '고용세'와 같은 효과를 지니기 때문에 직업소득을 기초로 책정하는 보험료 방식은 기업의 고용확대 노력을 약화시키고 기업 경쟁력 강화에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 또한 섬유, 신발, 가죽 제조업체 등 노동집약적 산업체들에 불리하게 작용한다.

넷째, 윤리적 측면에서 볼 때, 노인집단의 최저생활 보장(사회적 미니멈 보장)을 위한 급여의 경우<sup>3)</sup>, 재원조달 방법을 보험료 방식에 의존하는 것은 논리적이지 않다. 다시 말해서 기초보장 급여를 직업소득에 기초한 보험료로 충당하는 것은 합리적이지 않다.<sup>4)</sup>

### (2) 조세 방식

조세 방식에는 목적세에 의한 방식<sup>5)</sup>과 국가 또는 공공단체의 일반예산에 의하여 사회보장 재정을 충당하는 방식이 있다.

목적세 방식으로서 가장 대표적인 것은 사회보장세의 신설이다. 베버리지 보고서에서 제안한 바대로 전국 단위의 단일화된 사회보장 제도를 운영하는 경우 재정방식으로서 사회보장세를 채택하여 모든 사회적 위험을 대비하는 것을 생각해 볼 수 있다. 은 우리나라 사회보장에서는 드물게 사용하는 방식이다. 예를 들면, 담배, 주류에 부과되는 조세수입의 일부가 건강보험 적자보존에 사용되고 있다.

우리나라의 공공부조(국민기초생활보장 및 의료급여)의 경우에는 국가 일반 예산의 일부를 할애하는 방식이 사용되고 있다.

스웨덴 등 북유럽 국가들의 보편주의적이고 단일화된 사회보장제도를 가진 나라들에서는 사회보장의 중심적 재

---

2) 소득의 수직적 재분배: 1차 소득의 일부가 사회보장 급여로 제공되는데 있어 주로 저소득층, 빈곤층에 집중됨으로써 재분배 이전에 비해 이후의 상태가 계층 간 소득불평등이 줄어드는 상태. 이와 비슷한 경우를 조세제도에서도 찾아볼 수 있다. 소득세는 소득의 일정비율을 국가에 납부하도록 되어 있어 소득이 많은 사람은 하위 소득자들에 비해서 많은 액의 세금을 내지만 그것이 국가에 의해서 쓰일 때에는 모두를 위해 쓰인다. 누진세의 경우는 재분배 효과가 더욱 탁월하다.

소득의 수평적 재분배: 이것은 사회보장의 위험 분산(risk-pooling) 기능을 연상하면 이해가 쉽다.

3) 우리나라 국민연금에 아직 이와 같은 개념이 도입되고 있지 않다.

4) 실제로 많은 나라에서 사회적 미니멈 급여는 재원조달 방식으로 조세방식에 의존하는 것이 일반적이다.

5) 사회보장세와 같은 목적세가 여기에 속한다.

원조달 방법으로서 조세방식이 사용된다.

조세방식은 어느 경우에 사용하게 되는가?

일반적으로 사회적 미니멈의 보장, 의료적 기본욕구의 충족 등 사회보장의 기초급여에 해당하는 부분은 조세방식이 유리하다.

재원조달 방식(재정방식)으로서 조세방식의 장점은 다음과 같다. 첫째, 보편성, 안정성, 각출의 용이성, 민주성, 명확성 등이 장점으로 지적된다. 둘째, 사회정의 구현에 효과적인 방법이다. 셋째, 보험료 방식에 비하여 사회보장 재원 확보에 더 효과적이다. (모든 종류의 소득에 부과할 수 있음 . 그러나 보험료의 경우는...)

조세 방식의 단점: 누가 얼마만큼의 기여를 했는지 알 수 없다. 보험료 방식에 비해서 인과성이 떨어진다. 둘째, 사회보장 지출의 증가에 효과적으로 대응하는데 한계가 있다.(조세의 증가는 유권자 집단인 국민들이 선호하지 않는 경향이 있기 때문에 국민적 합의 없이 사회보장제의 인상을 통한 재원 확보가 어렵다)

(교과서 165면)

### 3) 노령연금(또는 국민연금)의 재정방식

노령연금 재정 방식은 적립식과 부과식이 있다. 적립식(funded system)은 가입자의 기여금을 장기저축이나 정기적금 방식으로 적립하여 기금화하는 방식이다. 이 방식은 노령연금의 개별성을 강조하는 방식이다. 재해 예견적 노력에 있어서도 개별성이 강조될 뿐 앞 또는 뒤에 올 세대와의 세대 간의 연대성이 강조되지 않는다. 반면에 부과식(pay-as-you-go system)은 세대들 간의 경제적 연대성이 연금 재정을 통하여 실현된다. 다시 말해서 이 방식은 개인 간 또는 세대 간 경제적 연대성에 기초하여 운영된다. 즉 경제활동 인구 개개인이 부담하는 노령연금 기여금은 이들의 노후 보장을 위하여 적립되는 대신 현재의 퇴직연령층에 연금 형태로 지급된다.

#### (1)적립식

확정 급여방식과 확정 기여방식

장점: 첫째, 안정된 직업을 가진 사람들에게 유리함. 둘째, 퇴직 후 수령할 연금급여액을 정확히 알 수 있다. 셋째, 연금금고가 복수로 존재 할 경우에도 작동함. 넷째, 거액을 자본으로 적립하기 때문에 개발도상국 등 총자본의 부족으로 생산부문에 투자가 어려운 나라들의 경우에 매우 유리함.

단점: 시작되고 나서 여러 해 지나야 비로소 노후 소득보장 효과가 나타난다. 이자율 저하, 세금 증가 화폐가치 저락 등에 민감하다. 기금 운용의 부담이 따름. 등등

#### (2)부과식

장점:

첫째 연금체계의 단순성

둘째, 연금제도 시작과 동시에 급여가 가능함.

셋째, 세대 간의 소득의 재분배에 기초하기 때문에 노후 생활에 있어 안정성이 보장됨.

단점:

첫째, 부과식 제도가 완전히 정착할 때까지 제한된 수준의 연금급여가 불가피함(연금가입자 집단의 수와 수혜자 집단의 수가 균형을 이룰 때부터 비로소 높은 수준의 연금급여가 가능해 짐. 인구노화에 따른 기여자 수와 수혜자 수 사이의 불균형 현상은 연금 수급자들의 급여 수준에 영향을 준다.

참고로 우리나라는 (수정)적립방식에 기초하고 있으나 서구 복지국가들은 대체로 부과식을 택하고 있으며 최근

들어 부과식과 적립식을 혼합운영하는 방향으로 바뀌고 있음.

4) 적립식 재정 방식에 의하여 형성된 노령연금 기금의 운용 원칙

수익성의 원칙

안정성의 원칙

복지성의 원칙: 아무리 수익성이 보장되는 경우라 할지라도 기금 투자처가 노인의 취업에 무관심하거나 미온적인 경우, 반면 만일 기금이 노인주거시설이나 노인을 위한 복지시설 건립에 사용되는 경우 비록 기금 운용에 있어서 수익성이 다소 떨어진다고 하더라도 후에 노인들이 그 시설들을 저렴한 가격으로 이용하게 되는 경우 충분한 보상이 될 수 있음.

## 제 6강

주제: 사회보장의 행정과 민영화

### 1. 사회보장 행정의 원칙

#### 1) 공공서비스의 원칙--->국가 운영의 원칙

사회보장은 국가가 행하는 공공서비스 행정의 하나이다.

국가는 사회보장 급여를 통하여 사회구성원들의 생존권을 모두의 보호하고, 사회적 빈곤의 완화시키며 사회적 통합 증진을 도모한다.

베버리지는 생존권 보장을 위한 사회보장 급여로서 사회적 미니멈 개념을 도입하였다.

사회적 미니멈은 보편주의와 평등 원칙에 기초하고 있다.

사회적 미니멈 급여는 단일화된 사회보장 제도에 의해 보장되며,

이 제도는 국가가 직접 운영하거나(영국의 경우) 또는 준국가단체(공단 등의 형태: 한국의 경우)에 의해 운영됨.

#### 2) 가입자 자치의 원칙--->사회보장의 법인화

사회보장은 가입자들에 내는 보험료로 이들의 사회적 위험에 대한 급여를 실시한다.

산업화에 의한 계급분화(노동과 자본의 분리)는 노동자들로 하여금 경제적 불안정에 대한 자구적 노력을 필요하게 하였고 대책으로 나타난 것이 산업사회 초기의 공제조합 조직화 운동임---> 이것이 오늘날 노동자 계급의 사회보장 제도로 발전

노동자 계급의 사회보장의 권리는 생활 안전 보장의 방법으로서 (자본가 계급의) 소유권 개념에 맞서는 노동자와 무산자 계급의 생활안전 보장의 권리

사회보장 원칙으로서 가입자 자치의 원칙(노동운동에서 제기되는 사회보장의 원칙)

사회보장 제도는 국가와 일정한 거리를 유지하며 노동자 자치에 의해 운영됨.

(예: 프랑스 사회보장은 법인 자격의 단체인 caisse 즉 금고가 운영 주체, 금고의 이사회는 노, 사 대표로 구성됨, 운영: 민주주의 원칙에 의해 운영됨/ 국가의 감독을 받음)

\*현대 사회보장의 과제는 공공서비스 원칙과 가입자 자치의 원칙의 조화에 있다.

예를 들면 한국의 국민연금의 제정에서 국민연금 기금 운영의 원칙 1998년 재정개혁 이전---공공자금 관리법에 근거하여 국가가 기금을 전용하였음---> 연금 기금의 운용이 방만하였다고 하는 비판---> 공공자금 관리법에 의한 국가 자의적인 기금 전용 불허---> 기금 운용 국가주도로부터 가입자 자치 원칙으로 선회----기금 이사회 구성에 공무원 수를 줄이고 가입자 대표들의 비중을 높임; 50%까지)

결론: 사회보장의 과제

국가 운영의 원칙(안정적 운영, 기초생활의 보장 등)과 가입자 자치 원칙(가입자들의 요구에 부응하는 사회보장 제도의 운영)의 조화가 관건임.

### 2. 사회보장의 민영화

복지국가 논쟁 이후 신자유주의자들이 주장

사회보장 연금을 둘러싼 민영화 논쟁(신자유주의진영의 요구 WB, 금융기관 등/ 진보진영의 학자, ILO, ISSA 등)

## 1) 논쟁의 배경

### 사회보장의 재정 위기

신자유주의 진영에서는 재정 위기 원인을 국가의 방만한 사회보장 운영에서 찾고 이를 시장하는 것 즉 사회보장을 민영화하는 길만이 사회보장 재정문제 해결을 위한 유일한 길이라고 주장함. 이 주장은 국가를 비판하는 신자유주의 입장에서 제기할 수 있는 것이기는 하지만 주장이 옳다는 증거는 희박함.

## 2) 사회보장 연금 민영화

### 사회보장 연금의 민영화란?

- (1) 사회보장 연금을 국가 아닌 민영보험 회사(들)이 운영하는 것. 또는 연금기금을 국가가 운영하는 경우라도
- (2) 연금기금 투자처를 다양화하여 국가 채권 뿐 아니라 이자율이 높은 민간기업 채권, 주식, 민간 투자 상품에도 투자하는 것
- (3) 개인계정의 신설(적립기금의 전부 또는 일부를 개인 별로 관리되는 개인저축으로 전환할 것을 제안함)

이들 주장의 근거: 1) 강제적 성격의 사회보험은 자신의 재산을 자유롭게 사용할 권리를 제한함. 2) 민간보험은 가입자 욕구, 부양자 지불능력, 재정적 목적 등에 따라 보다 다양한 형태의 혜택을 제공함. 3) 정부의 규제: 정부의 공적 사회보험은 민간보험의 생존을 위협 4) 젊은 근로자의 형평성: 사회보장의 신규가입자는 기존가입자나 수혜자에 비해 급여 면에서 손해를 본다.(부과식의 단점)

### WB의 민영화 주장에 대한 ILO, ISSA의 반격(1995 Int. Soc. Sec. Rev.)

- (1) 경제에의 영향-WB는 사회보장 연금이 노동시장에 부정적 영향을 준다고 주장하지만 스웨덴의 조기퇴직 연금제도가 높은 수준의 노인 취업률과 함께 간다는 것, 그리고 반대의 연금정책을 쓰는 미국의 노인취업률이 저조하다는 예를 들어 WB가 주장하는 것이 근거없다고 반박함. 즉 사회보장이 노동시장에 부정적 영향을 주지 않는다고 봄.
- (2) 인구구조에 변화에 대한 대응능력-WB는 인구구조 변화(인구의 저출산 고령화로 인한 노인집단과 경제활동 인구간의 심한 불균형 현상)에 따른 연금재정 문제를 WB측은 적립방식으로 해결할 수 있다고 하는데, (부과식이 문제가 되는 것은 사실이나 적립식이 이 문제를 해결해 주는 것은 아니다) 그러나 인구 노령화는 재정방식에 관계없이 부양률을 증가시키고 연금 수급기간을 늘려 재정에 압박을 준다.
- (3) 역진적 소득 재분배-부자가 가난한 사람보다 오래 살기 때문에 연금은 부자 집단에 혜택이 집중되고 따라서 공평치 않다는 주장은 옳은 지적이다. 그러나 이는 민간보험의 경우에도 마찬가지임.

### 케임브리지대학의 썹Singh교수도 민영화 논리 비판; 칠레 연금 민영화 정책 비판

결론적으로 세운 연금의 민영화가 자본시장의 발전과 경제성장을 촉진할 것이라는 신자유주의자들의 주장은 근거가 희박하다고 함.

민영화 논쟁의 돌파구: 사회보장 연금의 민영화를 찬성하는 입장(WB)과 기존의 사회보장 연금을 보완, 유지하려는 입장 간의 의견조정--->ILO/ ISSA 다층 연금제도 제안

(세계 여러 나라들) 변화된 연금정책의 실체: ILO, ISSA는 WB의 각국이 다층제 연금제도(1층: 공적연금으로서 기초연금, 2층: 민간보험으로서 강제보험적 성격은 계속 유지하되, 운영을 민간에 맡김, 소득 비례급여를 책임짐, 3층: 개인이 임의로 가입하는 개인연금)를 채택 할 것을 제안하고 그중에서 기초연금제도는 종전대로 국가가 맡고, 나머지 소득비례 부분은 민영보험에 맡기되 강제로 운영하는 방안을 대안으로 제안함.

## 2)의료보험 민영화 논쟁

민영화 도입을 주장하는 근거: (1) 사회보험 방식으로는 개인의 다양한 의료욕구를 해결할 수 없다., (2)민영보험 도입과 의료보험 주체의 다원화는 의료서비스 질 향상에 기여하게 된다. (3)민영보험의 도입은 건강보험 재정의 절감을 가져오며 절감된 재정으로 저소득층의 의료비를 지원할 수 있다.

민영화를 반대하는 논리(민영화의 문제점): (1)민영보험의 보험 상품은 만성질환자 등 유병률이 높은 인구집단에 보험상품 판매를 불허할 수 있다. (2)건강보험에서 고가의 의료장비에 대한 급여를 (민영보험이 도입됨으로써) 하지 못하도록 지연시킬거나 무산시킬 수 있다. (3)민영보험의 확산은 보건의료제도를 양극화하고 사회보험인 건강보험을 위축할 위험성이 크다. (4)역선택의 문제-유병률이 큰 사람들은 자신이 민간의료보험 가입에 도움이 되도록 자신의 질병정보를 숨김으로서 결과적으로 민영보험에 남은 사람들은 건강상태가 좋지 않은 사람들만으로 보험재정이 위협 받게 된다. (5) 막대한 관리운영비용. 등등.

결론: 민영화의 장단점