사회보장통계 관리방안: 2013년 추진계획

Social Security Statistics Management Strategy 2013

김혜선 보건복지부 사회보장분석팀장

최근 전 세계적으로 정부의 근거기반정책 중요성이 더욱 더 강조되고 있다. 통계는 이러한 근거의 핵심이라 할 수 있다. 집단 및 사회의 속성과 현상을 수치로 보여주는 통계는 객관적으로 정책적 판단을 할 수 있는 훌륭한 자료가 된다. 지난 수년간 사회보장에 대한 사회적 관심과 정부 예산이 증가해 온 가운데 신정부에서는 보다 체계적인 사회보장정책이 근거 기반하에 시행되길 추구하면서 사회보장통계의 활용에 방점을 두고 있다. 본 고에서는 금년부터 새로 추진하고 있는 사회보장위원회의 사회보장통계 관리방안의 배경과 추진계획을 구체적으로 살펴본다. 이를 통해 전 국민의 사회보장통계추진에 대한 인식의 공감대가 확산되기를 기대한다.

1. 사회보장통계의 현황 및 한계

국민복지에 대한 사회적 관심이 증대하면서 사회보장통계에 대한 우려와 비판도 많아지고 있다. 사회보장통계의 현 실태에 대해 제기된 문제의 가장 큰 핵심은 현행 사회보장통계로는 사회보장 전체 수준과 내용을 볼 수 없고 정책 수립시 활용하기 쉽지 않다는 점으로 다음 몇 가지 측면에서 정리해 볼 수 있겠다[1].

첫째, 사회보장 관련 통계가 개별업무 수행 기관에서 생산되다 보니 복합적 요인이 빚어내고 있는 특정 사회현상 또는 동일 목적을 위해 각 기관에서 수행하고 있는 정책을 한꺼번에 보여줄 수 있는 종합적 · 통합적 통계가 부족하다는 점이다. 예컨대 자녀를 유치원이나 어린이집에 보내는 가정에 대한 정부지원 통계는 교육부와 보건복지부의 홈페이지에서 각각 확인할 수 있는데, 최근 사회적 주요 관심사인 미취학아동의 양육방식이라는 제하에서 본다면 이는 통계의 분절적 제시라는 것이다. 또 다른 예를 들면 장애인, 노인, 아동, 저소득층은 서로 중첩될 수 있는 복지대상자이나, 동일 기관내에서도 업무 관련 부서에서 각각 통계를 생산하여 분산적이고 부분적인 통계들을 제시하고 있으므로 급여

1) 이하 사회보장통계의 문제점에 대한 내용은 다음의 보고서 등을 종합하여 인용하였음. 안상훈 외(2010). **새로운 복지지표체계 발굴 및 정책과의 연계방안**, 보건복지부 · 서울대학교 사회복지연구소; 도세록 외(2011). **사회복지 통계생산 효율화 방안 연구**, 한국보건사회연구원; 고경환 외(2012). **사회보장 통계관리 전략수립 방안**, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

의 중복, 대상의 사각지대 파악에 한계가 있을 수 있고 상호연계성을 갖는 정책 수립에 장애가 될 수 있다고 지적한다.

둘째, 현행의 사회보장통계는 적지 않은 양이 생산되고 있으나 정작 필요한 통계는 매우 부족하므로 이들 통계의 정책 활용도가 낮다는 점이다. 우선 제기되는 것은 기존 사회보장통계가 주로 행정적 사업과 제도 관련 투입과 산출 및 (구)사회적 위험과 관련되어 있고, 정책적 지향의 성과나 복지수요를 보여주는 지표, 현재 정책적 주의를 요하는 지표, 그리고 사회적 변화에 따른 (신)사회적 위험 관련 통계 등은 적어 정책 수립과 집행 활용도가 낮다는 것이다. 예를 들면 사회복지분야의 경우 대부분 사회복지 시설 수, 복지대상자 규모, 복지서비스 지출 비용 등 주로 행정적이고 사업결과 중심의 통계가 많고, 정책적 투입의 직간접적 결과인 사회보장 수준(예컨대 사회적 형평성, 건강수준 등)을 가늠할 수 있는 통계와 지표가 적으며, 더불어 저출산고령화나 경제위기 등으로 인해 나타나고 있는 다문화가정, 독거노인, 자살 등 현재 정책적 대응이 필요한 사안에 대한 지표들이 개발되어 있지 않다고 보고 있다. 또한 남성 1인의 노동과 평생직장이 축인 전통적 산업사회의 생애주기별 사회위험이 맞벌이 증가, 일가정 양립, 조기 퇴직연령 등 현대 노동시장 변화와 함께 상당히 변화되고 있으나 관련 통계와 지표가 부족하다고 지적되고 있다.

다음으로 제기되는 것은 기존의 사회보장통계는 객관적 · 물적 상황을 보여주는 수치가 많고 주관적 인식 지표가 적다는 것이다. 사회보장정책은 국민 개개인의 복지욕구와 동떨어질 때 체감도나 만족도가 낮아지는 경향을 보이는데 각 삶의 만족도나 불안감, 일 · 가정 양립의 어려움, 노후생활의 만족도 등 개인적 삶의 주관적 질과 필요로 하는 복지 수요를 파악할 수 있는 통계가 부족하다는 것이다.

셋째, 동일한 사회현상 또는 대상에 대해 사회보장통계가 중복 또는 유사하게 생산되거나 측정 기준이 다른 경우 수요자의 입장에서 볼 때 어떤 통계가 타당하고 적합한지 판단하기 어려워 활용도가 떨어지는 점이다. 예컨대, 청소년 음주율의 경우 질병관리본부(청소년 건강행태 온라인조사)와 여성가족부(청소년 유해사회환경 접촉 종합실태조사)의 조사에서 사용된 측정 기준(최근 30일 동안 1잔 이상 술마신 사람 분율 / 최근 1년간 1번 이상 술마신 사람 분율)이 달라 결과치에서도 차이가 나고 있다고 지적한다.

넷째, 국제비교에 필요한 지표와 통계가 비교적 덜 발달되어 있다는 점이다. 이외에도 국가통계 외에 민간영역 사회보장통계 확보, 통계의 통합적 생산 등 생산방식 문제 등이 제기되고 있다.

이상 지적된 사회보장통계의 문제점들을 해소하기 위해서는 개별 기관에서 생산하는 통계라도 사회보장 관점에서 종합 · 통합해 체계적으로 제시, 광의의 사회보장 범주에 해당하는 통계와 사회보장 수준을 판단할 수 있는 통계 확보, 통계의 품질관리, 국제비교가 가능한 통계 개발 등이 필요한 것으로 보인다. 이에 사회보장위원회에서는 신뢰성 있고 정책활용도가 높은 사회보장통계를 양적으로 확대하고 통계를 집대성하는 등 사회보장통계의 체계적 관리를 목표로 하고 있다.

2. 사회보장통계 관리의 법적 기반

사회보장통계는 사회보장기본법이 개정 · 시행되면서(2013.1) 광의의 범주로 개념정의가 확대되었으며 사회보장정책의 컨트롤 타워인 사회보장위원회가 체계적 관리를 하도록 되었다. 통계관리방안은 법에서 규정하고 있는 확대된 사회보장 정의에 따라 통계를 양적으로 확보하고, 위원회를 중심으로 체계화하는 내용을 담고 있으므로 통계 관리를 위한 법적 내용을 우선 살펴보겠다.

1) 법적 근거

금년부터 시행되고 있는 개정 사회보장기본법에서는 예전의 최저소득보장이라는 소극적이고 수동적인 사회보장 이념이 자립과 사회참여, 자아실현이 가능한 적극적 사회보장을 추구하는 이념으로 재설정되었다. 이러한 이념의 지향은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있고, 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것이다(제2조). 이는 사회보장통계가 국민의 자립, 사회참여, 자아실현, 사회통합, 복지사회의 정도와 수준 등을 보여줄 수 있어야 함을 말한다.

사회보장의 이념 조정에 따라 사회보장의 용어 정의(제3조)도 변화하였는데, 첫 번째로 중요하게 짚어야 할 것은 사회적 위험에 관한 부분이다. 개정법에서는 기본이념에 사회보장의 접점으로 다양한 사회적 위험을 적시하면서 사회보장이 포괄하는 사회적 위험 정의 범위를 기존의 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등에 출산, 양육, 빈곤을 추가하여 확대하였다. 이는 지금까지 사회보장이 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등 산업사회 정규직 근로자 중심의 (구)사회적 위험에 초점을 두었다면 이제부터는 저출산고령화시대에 더욱 중요해지고 있는 출산, 양육을 비롯하여 비정규직 등 새로운 사회경제 구조변화에 의해 발생될 수 있는 빈곤문제에도 초점을 두는 등 신사회적 위험에 대해서도 그 역할을 다하겠다는 의미로 볼 수 있다.

두 번째로 중요하게 볼 것은 사회보장 급여가 소득보장성 급여뿐만 아니라 서비스 급여를 포괄함을 명시화 한 부분이다. 사회보장의 세가지 영역으로 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 설정하고 이들이 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득과 서비스를 보장하도록 재정의되고 있다. 특히 사회서비스는 인간다운 생활의 보장과 국민 삶의 질 향상을 지원하는 제도의 포괄 개념으로 정의하여 기존의 사회복지서비스와 관련복지제도를 한데 묶었다. 더불어 관련복지제도로 구분하던 보건, 주거, 교육, 고용분야 이외에도 변화된 복지 수요를 반영하여 문화, 환경 등을 사회서비스 분야로 포함 확대하였고, 새로운 복지수요인 돌봄서비스와 정보제공, 역량개발, 사회참여지원 등을 사회서비스의 유형으로 적시하고 있다. 이는 사회보장의 분야와 유형이 매우 광범위하게 확장되었음을 의미하는데, 인간답고 행복한 삶은 단순한 소득보장 뿐 아니라 다양한 사회적 활동의 추구와 밀접히 연계되어 있음을 알게 한다.

세 번째는 평생사회안전망 개념의 신설 부분이다. 평생사회안전망이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수 욕구를 동시에 고려하여 소득 · 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

이상 살펴 본 개정 사회보장기본법에 의하면 사회보장통계의 범위에는 (구)사회적위험 뿐 아니라 신사회적 위험도 포함되며, 기존의 협의적 사회복지 분야 외에도 문화, 환경 등 새로운 분야와 돌봄 등 새로운 사회보장 욕구가 발생하는 영역 등 광의적으로 확대된다. 또한 사회보장통계는 국민이 일상생활을 영위하는데 필요한 복지욕구와 그에 맞는 정책적 결과, 그리고 다양한 사회적 위험의 발생상황과 그에 맞는 정책적 노력 · 결과 등을 생애주기별로 보여주는 것도 포함되고 있다.

2) 사회보장통계관리주체 지정: 사회보장위원회

개정 사회보장기본법에서는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의 · 조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회를 두고 있다. 사회보장위원회는 사회보장정책의 컨트롤타워로서 사회복지제도의 통합 · 연계 강화, 복지사업 표준화, 신설 · 변경 사업 협의 조정, 중장기 재정추계 실시 및 사회보장통계의 체계적 관리 등의 기능을 담당하고 있다(제20조).

사회보장통계는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 작성 · 관리하고, 보건복지부장관은 이를 제출받아 종합하여 사회보장위원회에 제출하여야 하며 위원회는 이를 심의 · 조정하도록 되어 있다(제32조). 이는 사회보장통계가 보건복지부를 주무 부처로 하여 사회보장위원회를 중심으로 집적되고 체계적으로 관리되어야 함을 의미한다. 즉, 정책 주관 기관별로 분산되어 있는 사회보장통계를 한 곳에서 총괄 관리할 수 있게 된 것이다.

3) 2013년 사회보장통계 관리 추진계획

사회보장통계의 체계적 관리를 위해서는 우선 각 기관에 분산되어 있는 사회보장통계를 광의의 사회보장 정의 범위에 따라 집적하고, 필요하지만 없는 통계는 생산해 내는 것이 필요하다. 그리고 주요 사회현상과 정부정책에 연계하여 사회보장의 내용과 수준을 보여줄 수 있어야 한다. 이러한 통계관리는 향후 단계적 · 지속적으로 추진될 것이며, 금년의 통계관리방안은 각 정부기관에 분산되어 있는 사회보장통계의 수집 분류 및 DB구조화, 주요 사회현상 관련 사회보장 현황을 보여줄 핵심적 통계 제시(factbook 발간), 주요 정부정책과 연계된 사회보장통계의 심층적 분석(분석보고서 발간) 등에 초점을 두고 있다.

(1) 사회보장통계의 집적: 수집 · 분류 · DB화 추진

우리나라는 통계가 관련 기관에서 각각 생산 · 관리되는 분산형을 취하고 있다. 일반적으로 분산형 통계관리는 통계생산의 전문성을 인정받으나 체계적 관리나 통합적 통계생산에는 취약한 것으로 평가되고 있고, 이러한 취약성이

사회보장통계에도 반영되어 있다.

사회보장위원회에 사회보장 영역의 통계를 관리해 나갈 법적 의무가 부여됨에 따라 위원회가 해야 할 일은 우선 각 기관에 분산되어 있는 사회보장통계를 위원회에 집적하여 통합 · 종합하여 수요자에게 제시하는 것이다.[2] 따라서 사회보장 범주에 해당되는 각 기관의 보유 통계를 위원회에 집적하고, 필요하지만 없는 통계의 경우에는 각 기관이 생산하도록 독려할 필요가 있다. 위원회 사무국에서는 지난 5월부터 중앙행정기관과 지방자치단체를 대상으로 사회보장통계 목록과 통계를 제출받고 있으며, 종합하여 연말에 위원회에 제출할 예정이다.

광의의 사회보장 개념을 적용하다 보니 많은 기관에서 사회보장통계로 볼 수 있는 통계가 무엇인가를 판단하는데 어려움을 겪고 있다. 이러한 기관에 대해서는 기설치된 사회보장통계연구센터(한국보건사회연구원)에서 컨설팅을 해주고 있다. 또한 각 기관에서 통계청에 이미 제출한 승인통계는 각 기관으로부터 제출받지 않고 통계청 관련 사이트를 링크하는 것으로 대체할 예정이다.

제출받은 사회보장통계는 SOCX(OECD 사회복지지출)의 9대 영역(노령 · 유족 · 근로무능력 · 보건 · 가족 · 적극적노동시장정책 · 실업 · 주거 · 기타정책), 생애주기(유아기, 아동/청소년, 성인기, 노년기), 광의의 사회보장정책영역, 사회보장 수준영역에 따라 DB화 할 계획이며 금년에는 분류 및 기본틀 구조화에 주력하고 있다. 특히 사회보장 수준 영역은 OECD에서 제시하고 있는 자립 · 형평성 · 건강 · 사회응집 등의 정책목표에 따라 지표를 분류할 예정이다.

이러한 분류체계로 구조화하면 동일한 사회현상 및 동일대상이라도 기관 업무별로 따로 생산 · 발표되던 통계들이 한데 묶여져 종합 제시될 수 있을 것이며, 수요자는 필요한 통계를 한곳에서 쉽게 파악할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 광의의 사회보장 개념에 포함되어야 할 통계, 정책적 대응이 필요한 통계, 신사회적 위험 관련 통계, 주관적 통계 등등 우리가 필요로 하는 통계가 누락 혹은 미생산 상태일 경우가 많을 것으로 예상되고 있다. 이러한 필요 통계는 기관 협의 및 전문가 자문등을 통해 단계적 집적방안을 강구해 나갈 것이다.

(2) 핵심통계 제시: 사회보장통계연보 발간

각 기관으로부터 제출받는 다량의 사회보장통계에 대해 짧은 기간내 품질관리가 이루어지기는 현실적으로 힘들다. 사회현상과 관련된 사회보장 상황을 가장 잘 나타내는 대표적 핵심지표(보조 · 참고 지표등)와 동일 기관내 혹은 다른 기관간에 유사 · 중복 통계를 검토한 대표적 지표를 선정하여야 하나 이는 매우 신중한 접근과 전문가, 관련기관 및 통계청과의 협의가 필요하기 때문이다. 이에 금년에는 국민의 사회보장 현황과 발전단계를 파악할 수

2) 물론 통계청에 사회보장통계가 집적되어 있으나 통계청은 국가통계 전체를 일관된 분류 체계하에 관장하고 있어 사회보장기본법에서 광의의 개념으로 재규정하고 있는 사회보장통계를 분류체계에 따라 분산 제시하고 있음.

있는 사회보장 통계 일부를 엄선하여 연보 형태로 발간할 계획이다. 통계연보에는 핵심 · 보조 · 참고 지표를 제시하고, 핵심 지표에 대해 중복 · 유사 통계가 있는 경우에는 측정기준 등을 포함한 메타분석을 덧붙여 수요자가 지표들을 비교하며 활용하는데 도움을 주고자 한다. 또한 연보는 통계 DB화를 위한 분류 체계 중 생애주기별/사회보장정책 영역 분류에 맞추고 집단간 · 국가간 비교 및 추이 등을 포함하면서 그래프 등 시각적 효과가 있는 구성을 준비하고 있으며 OECD Factbook과 유사한 특성을 보여줄 예정이다.

(3) 통계의 심층분석: 사회보장통계 분석보고서 발간

앞서 시사받은 바와 같이 통계는 사회현상이나 정책 등의 근거제시에 핵심적 자료로, 사회보장통계는 우리나라의 사회보장 수준을 가늠할 수 있는 지표이다. 사회보장위원회에서는 금년에 사회보장통계를 수집하며 분류 · DB구조화를 꾀하고 일부 중요 핵심지표 중심의 통계연보를 발간하면서 더불어 정부의 중점적 사회보장정책 관련한 사회적 이슈에 대해 심층적 통계분석을 시도한다. 주요 이슈별로 흥미로운 통계를 활용하여 현황과 동향을 분석하고 정책적 시사점을 도출함으로써 한국의 사회보장을 통계로 보여주고자 한다.

이와 같은 사회보장통계 체계화는 사회보장통계전문위원회(전문가 · 관계부처 과장급으로 구성)에서 중점적으로 논의되어 사회보장실무위원회 보고 · 검토, 사회보장위원회 상정 · 심의 후에 공표된다. 통계전문위원회의 활발한 논의와 지원을 위해 위원회 사무국에서는 사회보장통계연구센터를 지정 · 운영하고 있으며, 센터는 사회보장통계 확보 및 DB화, 통계연보와 분석보고서 발간, 관련 연구 등의 역할을 담당하고 있다.

또한 보다 폭넓은 민관 의견수렴과 협조를 위해 센터에서는 별도의 자문위원회를, 사무국은 중앙행정기관과 지방자치단체의 사회보장통계담당관으로 구성된 협의체를 구성 · 운영하고 있다. 보건복지