

사회복지지출(OECD기준)에 대한 한국의 추계경험과 아시아국가에의 시사점

Estimation Experience of Social Expenditures in Korea Based on the OECD Guidelines and its implications for the Asian Countries

1. 들어가는 말

경제협력개발기구(OECD)와 보건복지부는 지난 가을 OECD아시아사회정책센터를 개관하였다. 이 센터의 역할 중에는 사회정책의 연구성과가 정책집행으로 연결되도록 촉진하는 주요 기능이 있다. 연구성과가 정책집행에 반영되기 위해서는 사회현상이 잘 파악되고, 또한 정책방향 설정에 도움을 줄 수 있는 함축성 있는 통계가 필요하다. 이런 관점에서 OECD는 한 나라의 사회복지 수준을 파악하고 선진국가와 비교 가능한 사회복지지출(Social Expenditure)통계를 매년 회원국으로부터 수집하여 공표하고 있다. 사회복지지출이란 사람은 누구나 생애과정에서 노령, 장애, 실업, 그리고 질병 등의 사회적 위험에 노출되어 있으며 국가는 이를 예방하고 지원하기 위해 사회복지제도를 마련하게 되었으며 이러한 제도를 유지·발전시키기 위해 지출된 재원을 말한다.

선진국의 경우 이미 오래 전부터 사회적 위험에 따른 국민들의 기본적 욕구를 충족시켜 주기 위해 사회보장제도를 실시해 오고 있으며, 매년 지출규모도 확대되어 왔



고 경 환

한국보건사회연구원,
OECD아시아사회정책센터 책임연구원

다. 우리나라도 최근 국민기초생활보장사업과 4대사회보험을 도입하는 등 사회보장제도의 발전과 아울러 사회보장지출추계에 많은 노력을 경주하고 있다.

본고에서는 OECD의 사회복지지출 개요와 우리가 이를 산출하는 데 사용한 추계방법과 활용된 자료원, 그리고 통계를 산출하면서 얻은 연구경험을 앞으로 본 연구에 동참할 아시아국가에게 제공하고자 정리하여 본다.

2. 사회복지지출(OECD기준)의 개요

1) 기능과 역할

OECD는 다양한 사회지표의 개발과 공표를 해 왔으며, 특히 1990년대 후반¹⁾에는 사회복지지출통계(Social Expenditure Database, SOCX)를 개발하였다. SOCX는 OECD국가의 사회정책프로그램에 대한 정부의 노력과 그 추이를 용이하게 분석하는데 의미를 두고 있다. 또한 SOCX는 사회정책의 목표(objective) 달성에 대한 사회 또는 정부의 사회적 노력정도를 보여주는 지표로 활용되고 있다. 여기서 사회정책의 목표는 사회적 위험에 대처하기 위한 사회 내지 국가 단위를 통한 자원의 공정한 재배분 또는 사회서비스에 대한 기회의 적정배분을 측정하는 것이다. 이의 측정지표는 주로 사회복지지출 비율(GDP대비)이나 사회급여 수령자의 수 등이 있다. 이 중 각 국가의 인구규모나 경제규모를 감안한 측정지표로 사회복지지출 비율을 많이 활용하고 있다.

나아가 대부분의 통계들과 마찬가지로 사회복지지출 비율은 국가간 전체규모 또는 세부프로그램별 수준비교를 통해 정책방향 모색이나 시사점 확보, 그리고 국가별 시계열 분석을 통한 국내의 전망 등을 지향하고 있다.

2) SOCX의 구성

SOCX의 구성은 공공지출과 법정사회복지지출로 구성되어 있다. 공공복지지출은 일반정부의 지출과 사회보험의 지출을 반영하고 있다. 그리고 법정민간지출은

1) 한국이 회원국으로 가입한 96년 말은 OECD가 Social Expenditure의 개념과 세부구성을 개선하고 개발하여 적용하는 시기였다.

법률로 지급을 강제하는 고용연계 관련지출을 의미한다.

SOCX는 9개 부문으로 구성되어 있으며, 전체와 각 부문의 통계작성기준이 설정되어 있고, 이 기준에 따라 통계를 생산토록 권고하고 있다. 9개 부문의 급여내용은 다음과 같다.

첫째, 노령으로 인한 소득의 상실을 보장하기 위하여 지급되는 노령급여, 둘째, 사망에 따른 소득상실을 보장하는 유족급여, 셋째, 장애·산업재해·질병으로 인한 소득보장 또는 재활서비스에 지원되는 비역량관련급여, 넷째, 질병으로 인한 소득 단절이나 의료비에 지급하는 보건의료급여, 다섯째, 자녀 또는 기타 피부양자 가족에게 일정수준 이상의 생활을 보장하는 가족급여, 여섯째, 신규취업자, 실업자 그리고 장애인 등의 취업지원을 위한 적극적노동시장프로그램, 일곱째, 실업으로 인한 소득 중단에 대하여 일정소득을 보상하는 실업급여, 여덟째, 저소득계층에게 주거비용을 보조해주는 임대보조금, 주거지원 등의 주거급여, 마지막으로 위의 프로그램에서 분류되지 않는 사회정책영역에 지출되는 기타급여로 구성되어 있다.

이들 9개 부문에 대해 세부영역을 보면, 관심영역이 18개, 세부관심영역이 39개로 구성되어 있다. 따라서 우리가 작성하여야 할 사회복지지출 통계의 항목 수는 부문에서 관심영역, 그리고 세부관심영역까지 총 66개이다.

3. 추계방법과 자료원 설명

사회복지지출의 추계는 각 사업이나 제도에 대해 개별적으로 추계한 후 이들을 취합하였다. 개별추계의 형태는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 먼저 공표자료를 세부분해하여 전체구성을 파악하는 Bottom-Up방법, 다음으로 공공기관의 기초자료를 분석하는 방법, 끝으로 여러 기관의 공표자료를 이용하여 추계하는 방법이 있다.

이들 추계방법을 순서대로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Bottom-Up방식은 정부 또는 공공기관 등이 정기적 또는 공식적으로 공표한 통계연보나 세입세출예(결)산서 등을 사용하여 하위단위의 지출항목을 재분석하였다. 통계연보나 세입세출예(결)산서는 각 제도를 운영하는 주체기관들이 심혈을 기울여 생산하는 만큼 통계생산의 일관성과 신뢰성, 그리고 연차별 비교가능성이 높아 향후 시계열 추이 등을 분석하는 데 유용한 자료가 된다. 본 연구에서 일반정부와 사회보험기관으로

구성된 공공부문의 자료는 정부와 공공기관의 공표자료를 사용하였다.

이들 부문을 세부적으로 살펴보면, 먼저 일반정부부문에는 저소득층을 지원하는 공공부조제도와 전 국민을 대상으로 한 사회복지서비스로 구성되어 있다. 공공부조제도와 사회복지서비스의 추계자료는 보건복지부, 노동부, 행정자치부, 통일부, 그리고 교육인적자원부 등의 세입세출예산서와 결산자료를 활용하였다. 예(결)산의 범위는 중앙정부의 직접지출은 물론 중앙정부가 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금 등을 포함하였다. 아울러 지방자치단체의 지방비도 포함하였다. 다만 지방자치단체의 자체재정에 의한 고유사업비는 자료수집의 어려움으로 포함하지 못하였다. 다음 사회보험은 연금보험, 건강보험, 고용보험 그리고 산업재해보상보험으로 구성되어 있으며, 4대사회보험의 추계자료는 각 사회보험기관이 공표한 통계연보를 활용하였다.

다음 공공기관의 기초자료를 분석하는 방법은 법정민간부문의 급여내용 자료가 축적된 공공기관의 전산자료 활용이다. 이는 기업주가 근로자의 복지증진을 위하여 법률에 의해 강제적으로 부담하는 법정퇴직금과 산전산후휴가급여의 추계이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 법정퇴직금의 추계는 국세청의 전산자료를 분석하였으며, 산전산후휴가급여는 건강보험관리공단의 자격 및 급여회일에서 각 분만 급여수령자와 그의 월평균소득을 분석하여 법정휴가기간(3개월)을 반영하여 추계하였다. 추계과정에서 전제는 사용자가 법정휴가기간 동안 월평균임금을 지급한다고 보았다.

끝으로 여러 기관의 공표자료를 이용하여 추계하는 방법으로는 상병휴가급여를 들 수 있다. 상병휴가급여의 추계는 통계청의 사회통계조사(유병률, 외병일수)와 노동부의 임금구조기본통계조사(취업자 중 근로자수 통계), 그리고 매월노동통계조사(평균임금, 결근일수)를 활용하여 추계하였다. 마찬가지로 추계상 전제는 사용자가 질병휴가기간 동안 법정임금을 지급한다고 보았다. 정부가 민간부문의 조사 통계는 주기적으로 공표하고 있으나 보고통계는 거의 생산되지 않고 있어 이 부문의 통계생산에는 그만큼 많은 노력이 요구된다.

4. 한국의 추계경험과 함의

1) 사회복지제도의 총체적 분석과 세부재정항목의 재분류

연구자는 사회복지지출을 추계하기 위해 OECD작성기준에 부합한 자국의 사회복지제도를 총체적으로 파악하고 분석한다. 관련제도를 파악하고 재원흐름을 분석하는 것은 통계생산의 가장 기본 작업이 될 것이다. 이러한 기본작업을 수행하기 위해서는 많은 시간과 노력의 투여가 필요하다. 왜냐하면, 어느 국가든 정도차이가 있겠지만 사회복지제도는 여러 행정부처나 사회보험자 또는 기업 등에 산재²⁾해 있으므로 방대한 자료수집에 따른 노력과 재원파악에 대한 절대시간이 필요하기 때문이다. 나아가 과거년도의 통계를 생산하기 위해 각 제도들의 변천과정에 대한 분석도 뒤 따라야 한다. 제도의 변천과정은 각 제도들이 언제 탄생 또는 폐지되었는지, 그리고 어떻게 확대 또는 축소되었는지 등의 제도의 역사에 대한 분석을 의미한다. 이러한 과정을 밟으면서도 연구자는 세부제도의 누락이나 재원의 이중계산이 없도록 세심한 주의를 기울여야 한다.

또한 생산과정에서 추가하여 주의할 것은 OECD작성기준으로 볼 때 각 제도별 지출재원의 일부를 포함하지 않고 있다는 것이다. 따라서 포함여부를 결정하기 위해 각 제도별 지출재원을 세부지출항목별로 재가공하고 기준에 부합하는 세출항목을 선택하는 과정이 필요하다. 구체적으로 살펴보면, 정부지출은 공무원의 인건비, 관서운영비 등 행정비용을 포함하지 않고 있어 통계를 생산하기 위해 예산항목 하나하나를 재검토해야 하는 것이다.

사회보험의 포함재원은 각 중 급여항목에 초점을 둠으로서 정부지출 보다는 산출과정이 용이하다. 다만 급여의 재원원천별 분석을 위해 보험자, 정부지원금, 그리고 상환(환급) 등으로 재원을 분류하여 입력하는 노력이 요구된다. 법정민간부문은 정부나 사회보험에 비해 공표자료가 부족하거나 없는 실정이다. 그나마 부족하지만 관련 있는 공표기관은 노동부와 통계청 등이다. 민간부문의 추계는 이들 자료를 이용하여 일정한 가정과 추계방법을 통해 연구하는 것이다. 그 외는 국세청

2) 우리나라의 사회복지제도 관련 기관들은 보건복지부 이 외에도 8개 행정기관(교육부, 국방부, 노동부, 정보통신부, 행정자치부, 농림부, 여성부, 건설교통부 등)과 각 사회보험관리공단, 그리고 기업 등으로 분산되어 있다.

의 퇴직소득자료나 국민건강보험공단의 급여자료의 분석이 있다. 이와 같이 사회 복지지출추계는 자국의 사회복지제도를 총체적으로 분석한 후 각 관련기관에 산재한 자료를 수집하여 작성기준에 따라 세부프로그램으로 재분류하 등 여러 과정을 통해 이루어지고 있다.

2) 자국만 있는 독특한 복지제도의 포함여부 검토

각 국가의 복지제도는 시대의 흐름에 따라 또는 국가의 주어진 사회적 여건에 따라 다양하게 형성되고 발전되어 왔다. 복지제도의 형성배경과 발전과정이 국가마다 다른 만큼 제도의 차이가 발생하는 것은 당연 할 것이다. 따라서 국가별 복지제도가 일부는 공통적이지만 나머지 일부는 차이가 존재할 수 있다. 이에 대해 표준화된 국제기준을 적용하여 통계를 생산하는 것은 분명 쉽지 않은 연구가 될 것이다. 즉 특정제도가 작성기준에 포함될 것인지의 여부, 이를 세부영역별로 어떻게 분류할 것인지의 결정, 그리고 포함하는 경우 통계생산이 가능할 것인지의 여부 등 각 복지제도가 지니고 있는 사업의 고유목적과 OECD의 세부작성기준들을 해석하여 적용여부를 결정해야하는 과정을 밟아야 한다.

특히 대부분의 국가에서 운영하지 않는 자국의 독특한 복지제도의 포함여부를 결정하기 위해서는 국내학계와 관련전문가의 검토와 합의과정이 필요하다. 이러한 과정을 통해 국내적으로 합의가 이루어졌다할지라도 OECD사무국과 Case Study를 병행하는 과정이 필요하다고 본다. OECD사무국은 각 회원국과 의견수렴과정을 거쳐 통계작성기준을 만들었을 뿐만 아니라 여러 국가의 다양한 복지제도를 접하면서 통계생산을 경험한 만큼 각 국가의 연구자들이 미처 생각하지 못한 고견들을 제공할 수 있기 때문이다. 법정퇴직금의 포함여부에 대해 국내에서는 의견대립이 있었으며, OECD사무국은 한국의 독특한 복지제도임으로 포함하는 것이 타당하다는 의견을 내놓았다. 이러한 논의 결과 법정퇴직금을 사회복지지출에 포함하게 되었다. 이러한 단계가 정리되자, 통계생산이 또 하나의 과제로 대두된다. 이에 대해서는 아래서 살펴보기로 한다.

3) 통계가 없는 경우 생산방안 수립

국가의 복지제도는 시행되고 있으나 관련통계가 없는 경우가 있다. 이는 관련통계에 대한 국내수요가 없거나 있어도 여러 사정으로 생산하지 못한 것으로 설명할 수 있을 것이다. 이러한 경우 국제요구에 따라 통계생산을 시도한다는 것은 어려운 일이 될 것이다. 따라서 첫 통계생산의 단계에서는 제외할 수밖에 없으나 이 경우 향후 생산방안을 마련해야 한다는 것이다. 생산방안의 수립은 먼저 그 동안 생산되지 않았던 원인과 생산상의 한계를 파악하는 것이 필요하다. 이어서 생산방안을 수립하고 통계생산의 가능시기를 단기, 중기, 그리고 장기로 나누어 마련하여야 할 것이다.

한국의 경우 법정퇴직금, 주거급여, 그리고 지방자치단체의 자체사업 등이 여기에 해당된다. 먼저 법정퇴직금의 경우 미시자료를 보유한 국세청이 조세부과 등과 관련한 고유 업무로 협조가 용이하지 않을 뿐만 아니라 개인정보보호법 등과 관련하여 어렵게 협조를 받아도 최종 분석결과만 도움을 받게 된다. 물론 제공받은 분석결과는 전체규모를 추계하는데 무척 중요한 자료가 된다. 하지만 법정퇴직금의 전체규모가 여러 해 축적되면 추이분석이나 장래전망을 위해 미시자료의 분석이 필요하지만 현실은 그렇지 못하다. 또한 세부적 해석을 위해서는 미시자료의 축적과 분석이 병행되어야 할 것이다.

다음 정부가 저소득계층의 주거안정을 위해 공공임대아파트를 공급해 오고 있다. 주거급여는 통계작성기준에 따를 때 고정자본투자인 건설(토지)비가 추계범위에서 제외된다. 반면 시장임대료와 정책임대료의 차액은 추계하여 주거급여에 포함할 수 있다. 이를 생산하기 위해서는 전국의 공공임대아파트의 공급현황과 동일 지역의 일반아파트의 임대가격에 대한 database를 구축하여야 하며 시간과 연구비가 추가 투입되어야 할 것이다.

끝으로 지방자치단체의 자체고유사업³⁾에 의한 지방비도 자료수집의 어려움으로 그 동안 포함하지 못하였다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 자체사업비는 최근

3) 지방자치단체 자체사업이란 전체지방가용재정에서 인건비 등의 경상경비와 각종보조사업의 지방비부담, 그리고 채무상환 등 의무적으로 지출해야 할 경비를 제외하고 지방자치단체 스스로 선택에 의해 투자할 수 있는 재원을 의미한다. 즉 중앙정부의 재정지원 없이 지방자치단체인 시(도)·군·구의 재정만으로 운영하는 사업을 말하게 된다.

5년간('00~'04) 전국평균이 17~20% 수준으로 예측된다. 본 연구에서 알고자하는 것은 전국평균에서 보건·복지가 차지하는 비중과 재원규모, 그리고 사업프로그래프의 내용이다.

위에서 살펴본 법정퇴직금, 주거급여, 그리고 지방자치단체 자체사업에 대한 기간별 생산방안은 다음과 같이 정리할 수 있다. 법정퇴직금의 경우 단기에는 전체 규모를 분석하고 중기에는 개인정보보호법에 저촉하지 않는 범위에서 다양한 미시변수들을 분석하도록 추진한다. 주거급여의 경우 단기에는 공공임대아파트와 인근 아파트의 임대료 추계관련 data base를 구축하고 중기에는 통계생산과 다양한 미시자료 분석이 용이하도록 한다. 지방자치단체 자체사업의 경우 단기에는 250개 지방자치단체의 순수자체예산 조사와 생산을 하고 중기에는 별도 조사 없이 자동 생성 되도록 보고시스템을 구축한다.

4) 미도입 제도와 유사제도의 검토

OECD요구항목으로 볼 때 자국에서 복지제도가 미도입 된 경우 해당항목을 추계과정에서 제외하고 있다. 하지만 연구자가 통계생산에서 주의할 것 중의 하나는 통계의 누락항목이 없도록 하는 것이다. 어느 사회이고 사람이 살아가는데 필요한 복지제도는 유사하게 형성되고 발전되게 마련이다. 이러한 유사한 제도들이 여러 다양한 제도들 속에 조금씩 포함되어 있는 경우 이를 찾아내고 또한 추계해야 한다. 결국 이들 제도들은 OECD작성기준 측면에서 보면, 제도가 추구하는 목표는 같으나 운영형태에 다소 차이가 있는 경우들이다. 특히 복지후진적인 아시아국가에서는 이러한 제도들이 다소 있을 것으로 생각된다. 우리나라의 경우 질병급여와 주거급여를 그 예로 살펴볼 수 있다.

먼저 질병급여는 산업재해 및 직업병을 제외한 일반질병으로 인한 상병기간 동안의 소득중단을 보상하기 위하여 지급되는 급여이다. 이에 대해 우리나라는 그동안 제도 미도입을 이유로 통계항목을 공란(blank)으로 두다 2003년부터 제공하게 되었다. 그 이유는 포함여부에 대한 국내논란과 추계상의 한계 때문이었다. 최근에는 국내논의를 토대로 우리의 질병급여를 OECD작성기준의 유사제도로 보고 포함하기에 이르렀다.

다음 주거급여의 경우도 질병급여와 마찬가지로 제도의 미도입을 이유로 지금

까지 OECD에 사회복지지출을 제출할 때 해당 통계항목을 공란(blank)으로 두었다. 최근에는 작성기준의 일부변경에 따라 포함영역이 발생되었으며 우리의 주거급여는 유사제도로 분류하여 본다. 유사영역에 대해서는 금년부터 신규연구를 할 계획이다⁴⁾. 참고로 우리의 공공부조제도에 주거급여는 있지만 이는 생계급여를 보충하는 성격의 급여이어서 그 동안 공공부조의 생계급여에 포함하였다.

5. 아시아국가에의 시사점과 기대효과

한국의 사회복지지출 연구경험을 통해 볼 때 ASIA 국가에 제공할 시사점과 기대효과를 정리하면 아래와 같다. 먼저 시사점은 크게 네 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 사회복지지출을 생산하기 위해 복지제도의 총체적 파악과 재원흐름을 분석하여야 한다. 나아가 세부지출항목을 재분류하여 통계작성기준에 부합되도록 분석을 실시한다. 이때 국내가용데이터가 있음에도 누락되는 경우가 없도록 하여야 하며, 특히 제도와 재원간의 이중계산이 없도록 검토하여야 한다.

둘째, 자국만의 독특한 복지제도의 포함여부에 대해 국내와 OECD사무국과의 논의를 통해 결정하여야 한다. 복지제도가 지니고 있는 사업목표와 OECD의 세부작성기준들을 해석하여 포함여부를 결정해야 한다. 특히 이러한 결정은 국내학계와 관련전문가 및 OECD사무국과 Case Study를 병행하는 과정이 필요하다고 본다. OECD사무국은 여러 국가의 다양한 복지제도를 접하면서 통계생산을 경험한 만큼 각 국가의 연구자들이 미처 생각하지 못한 고견도 기대 할 수 있기 때문이다.

셋째, 통계가 없는 경우 생산방안 수립과 단계별 실행이 필요하다. 복지제도는 시행되고 있으나 통계가 없는 경우 그 동안 생산되지 않았던 원인과 생산상의 한계가 무엇인지를 파악하고 이를 참고로 생산방안을 수립하여야 한다. 생산방안은 생산가능시기별로 단기, 중기, 그리고 장기로 나누어 실행 하도록 한다.

4) 참고로 OECD가 최근 효율적인 기초자료 수집과 통계이용자의 다양한 욕구충족을 위해 주거급여의 관심차원으로 현금·현물급여로 분류함과 아울러 '현물급여'를 세분화('주거지원', '기타현물급여' 등)하고 있다. 이에 따라 우리나라의 공공임대주택을 검토해 볼 때 부동산시장의 주택임대료와 공공임대주택의 임대료의 차액을 주거급여로 포함하고자 추계를 준비하고 있다.

넷째, 유사제도의 검토와 통계생산을 추진한다. 유사한 제도들이 다양한 제도들 속에 조금씩 포함되어 있는 경우 이를 찾아내고 또한 추계해야 한다. 결국 이들 제도들은 OECD작성기준 측면에서 보면, 제도가 추구하는 목표는 같지만 운영형태에 다소 차이가 있는 경우들이다. 특히 복지후진적인 아시아국가에서는 이러한 제도들이 다소 있을 것으로 생각된다.

다음으로 기대효과를 살펴보면, 아시아 국가들이 국제기구의 통계생산에 동참할 경우 얻는 기대효과는 자국의 사회정책의 현주소와 사회수준을 국제적 관점에서 비취볼 수 있는 실제적인 결과를 얻을 수 있다. 즉 국제기준에 부합한 통계가 산출되면 동일한 기준으로 연구한 여타 선진국가들과 그만큼 비교가능성을 띠게 되며 정책적 시사점을 얻는데 활용될 수 있다. 또한 이러한 연구를 통해 구축된 하위프로그램에 대한 수치의 확보는 사회복지제도 내에서 자금의 배분과 흐름에 관한 이해 증진에 기여하는 부수적인 효과도 얻는다. 즉 사회정책의 전체수준과 아울러 노인, 장애인, 가족, 보건 등 9개의 기능, 또는 66개의 세부기능의 비교, 나아가 세부기능의 재조합 등을 통한 다양한 정보를 얻을 수 있는 기반이 구축된다.

한국에서 사회복지지출 통계가 연구된 후 정부뿐만 아니라 언론과 학계에 자주 인용되고 있어 국제기준에 부합한 통계의 가치가 높음을 확인할 수 있었다. 따라서 국제기준의 통계산출을 위해 비용과 시간이 많이 들지만 그 못지않게 유의한 반대급부도 있다는 사실을 알아야 한다.

6. 나가는 말

사회복지지출(OECD기준) 추계에 대한 우리나라의 경험과 축적된 역량을 바탕으로 OECD 아시아 사회정책센터는 아시아국가들이 추계할 수 있도록 2006년부터 훈련을 실시할 계획이다. 나아가 이러한 역할과 아울러 정책분석 등을 보다 효과적으로 수행하기 위해 본 센터는 아시아지역의 전문가 네트워크를 형성하는데도 주도적인 역할을 해야 할 것이다. 