

研究報告書 2000-09

# 中長期 社會保障費 適正規模 分析

朴 凌 厚  
崔 賢 壽  
李 承 卿

韓國保健社會研究院

## 머 리 말

韓國은 지난 40년간 지속적으로 이뤄온 經濟成長 못지 않게 社會開發과 國民福祉水準도 꾸준히 향상시켜 왔다. 이 기간 동안 國民年金制度를 비롯한 4大 社會保險制度의 도입과 적용대상의 확대가 계속 이어져 왔고, 2000년 10월부터는 國民基礎生活保障法이 실시되어 전 국민에 대한 最低生活保障이 가능해지는 제도적 준비가 이뤄졌다.

社會福祉制度의 확충은 필연적으로 관련 비용의 증대를 가져오고 있다. 비근한 예로 1970년에 GDP의 0.97%에 불과하던 社會保障 관련 支出이 1998년에는 5.1%에 이르고 있다. 더욱이 2000년부터 시작된 국민기초생활보장법과 2008년으로 예정된 完全老齡年金의 지급개시는 빠른 속도로 사회보장관련 지출을 늘려 놓을 것으로 전망되면서 우리 사회가 부담해야할 적정수준의 사회복지비에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 아직도 선진국에 비해서나 유사한 국민소득수준의 여타 국가에 비하여 우리의 社會保障費 規模는 현저히 작은 것이 사실이지만 빠른 증가속도는 현재의 낮은 부담수준에 안주하고 있어서는 안되며 보다 체계적인 대비를 필요로 하고 있다.

社會福祉費의 中長期 지출 규모를 산출하기 위해서는 사회보장제도를 구성하는 연금제도, 의료보험제도, 공공부조제도 등 다양한 개별 제도별 중장기 財政展望이 이뤄져야 한다. 그러나 연금제도 하나만의 중장기 재정전망을 위해서도 수많은 작업이 필요한 만큼 사회복지비 전체에 대한 중장기 전망은 결코 만만치 않은 작업이라 할 것이다. 이러한 난관에도 불구하고 본 연구는 社會福祉費 支出規模의 中長期 展望과 適正水準의 摸索을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 그 동안 우리나라 사회복지비 지출을 논의한 기존 연구들을 재분석하여, 과거

의 추이를 파악하고 향후의 展望樹立에 필요한 고려 요소들을 추출하는 것으로써 연구의 시발을 삼고 있다. 이를 바탕으로 OECD 가입국들이 示現하였던 국민소득수준과 사회복지비 지출 규모간의 관계식에 의거하여 향후 우리나라의 적정 사회복지비 수준을 추정하는 시도가 이뤄지고 있다. 더 나아가 ILO에서 제시하고 있는 社會福祉費 推定모델(ILO-SOCBUD Model)을 사용하여 우리나라의 중장기 사회복지비 지출규모 추정이 이뤄지고 있다.

적정 사회복지비 규모를 도출하기 위해서는 고려되어야 할 사실적인 사항들도 많고, 때로는 價値介入의 여지도 있기 때문에 단기간에 행해진 이 한 편의 연구가 모두에게 흡족한 결과를 제시할 수 없을 것임은 쉽게 예상할 수 있는 바이다. 그럼에도 불구하고 다양한 방법으로 적정 사회복지비 도출을 시도하고 있는 본 연구는 이 분야의 연구자와 정책입안자에게 有用한 情報와 豊富한 視角을 제시하는데 크게 기여하리라 믿는다.

본 연구의 책임을 맡았던 朴凌厚 사회보장연구실장을 비롯하여, 적극적인 자세로 본 연구에 임한 崔賢壽, 李承卿 두 연구원의 노고를 치하하는 바이다. 또한, 연구과정에서 여러 차례 토론과 질의를 통해 훌륭한 조언을 아끼지 않았던 朴純一 연구위원과 辛泳錫 책임연구원에게 연구자들을 대신하여 심심한 사의를 표하는 바이다. 아울러 ILO 재정추계 모델을 제공하고, 이 작업이 가능하도록 적극적으로 도와준 ILO의 Anne Drouin 박사에게도 연구자들은 깊이 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2000年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭 敬 培

# 目 次

要 約 .....	11
第1章 序 論 .....	30
第1節 問題의 提起 .....	30
第2節 研究의 目的과 內容 .....	32
第3節 研究方法 .....	32
第2章 社會福祉費 推計에 대한 先行研究 .....	34
第1節 社會福祉費의 範圍와 內容 .....	34
第2節 社會福祉 支出規模 推計 方法 .....	39
第3節 社會福祉費 集計에 대한 先行研究 .....	42
第4節 適正 社會福祉費 規模에 대한 先行研究 .....	48
第5節 先行研究의 含意 .....	60
第3章 우리나라 社會福祉制度 現況 .....	63
第1節 公的年金 .....	63
第2節 保健醫療 .....	72
第3節 勞動市場政策 .....	76
第4節 公共扶助 .....	79
第5節 社會福祉서비스 .....	81

第4章 OECD基準 適正 社會福祉費 規模 分析 .....	90
第1節 OECD 基準에 따른 社會福祉費 現況 .....	90
第2節 國民所得水準 對比 適正 社會福祉費 推定 .....	98
第5章 ILO模型을 사용한 適正 社會福祉費 規模 推定 .....	109
第1節 ILO Social Budget 模型 .....	109
第2節 基本 시나리오의 假定 및 資料 .....	117
第3節 基本 시나리오에 의한 推定 結果 .....	130
第4節 社會福祉支出 適正規模 考察 .....	141
第6章 結 論 .....	161
參考文獻 .....	166

## 表 目 次

〈表 2-1〉 國際機構別 社會保障費 支出 分類基準 比較 .....	38
〈表 2-2〉 社會福祉比 集計 관련 先行研究 比較-國內基準 使用 .....	45
〈表 2-3〉 國際比較를 통한 GDP 對比 韓國政府福祉豫算 適正比率의 展望 .....	50
〈表 2-4〉 財政支出函數 推定結果 .....	51
〈表 2-5〉 國際比較相의 期待平均에 立脚한 支出展望(中央政府 基準) .....	51

〈表 2- 6〉	社會福祉財政의 長期展望(1996~2020) .....	53
〈表 2- 7〉	適正 國家福祉支出 水準 推計 研究 比較 .....	55
〈表 2- 8〉	GDP 對比 社會保障費 支出比率의 推移 .....	56
〈表 2- 9〉	時系列資料를 통한 社會保障支出 推計 .....	57
〈表 2-10〉	橫斷面資料 및 時系列資料에 의한 社會保障支出 推計 .....	59
〈表 2-11〉	社會保障支出 推計와 實際值 比較(1998年) .....	60
〈表 3- 1〉	國民年金 種別 加入者 現況 .....	64
〈表 3- 2〉	國民年金 給與支給 實績 .....	65
〈表 3- 3〉	現行 公的年金制度의 概要 .....	66
〈表 3- 4〉	公務員年金 年度別 年金受給權者 推移 .....	67
〈表 3- 5〉	公務員年金 年度別 給與支出 推移 .....	68
〈表 3- 6〉	軍人年金 受給者 現況 .....	69
〈表 3- 7〉	軍人年金 給與支出 現況 .....	70
〈表 3- 8〉	私學年金 受給者 및 給與支出 現況 .....	71
〈表 3- 9〉	國民醫療費 推移(1990~1998) .....	72
〈表 3-10〉	國民醫療費: 財源別 構成(1985~1998) .....	73
〈表 3-11〉	國民醫療費: 社會保障 部門別 構成(1985~1998) .....	75
〈表 3-12〉	'99年 失業對策 總括 實績 .....	76
〈表 3-13〉	2000年 失業者 保護 및 社會安全網 豫算 .....	77
〈表 3-14〉	勤勞者福祉 歲出豫算 推移 .....	78
〈表 3-15〉	生活保護 및 醫療保護 對象者數 .....	80
〈表 3-16〉	國家報勳對象者 .....	80
〈表 3-17〉	政府의 公共扶助 支出推移 .....	81
〈表 3-18〉	老人福祉豫算 推移 .....	82
〈表 3-19〉	兒童福祉豫算 推移 .....	84
〈表 3-20〉	女性福祉豫算 構成推移 .....	85
〈表 3-21〉	障礙人福祉豫算 構成推移 .....	88
〈表 4- 1〉	우리나라 社會福祉費 規模의 推移 .....	91

〈表 4- 2〉 우리나라 社會福祉費의 公共과 民間部門의 構成(1997) .....	92
〈表 4- 3〉 社會福祉費의 部門別 構成(1997) .....	93
〈表 4- 4〉 OECD 主要國의 GDP 水準 및 社會福祉費支出 .....	94
〈表 4- 5〉 1人當 1萬弗 所得代의 社會福祉費 比較 .....	94
〈表 4- 6〉 社會福祉費의 公共과 民間部門의 構成(1995) .....	95
〈表 4- 7〉 社會福祉費 部門別 國際比較(1995年) .....	97
〈表 4- 8〉 OECD 25開國의 國家類型 分類 - A 類型 .....	100
〈表 4- 9〉 OECD 25開國의 國家類型 分類 - B 類型 .....	100
〈表 4-10〉 國家類型에 따른 項目別 GDP對比 社會保障費 支出比率의 比較 .....	101
〈表 4-11〉 國家類型 B의 分析模型에 따른 우리나라 適正 社會保障費 推定 .....	104
〈表 4-12〉 4大 公的年金 支出規模 推定(2010年) .....	106
〈表 4-13〉 GDP對比 4大 公的年金의 支出比率(1999年度 實際支出) .....	107
〈表 5- 1〉 Social Budget의 構成 .....	110
〈表 5- 2〉 模擬 年齡別 出產率(1999) .....	120
〈表 5- 3〉 男·女 期待餘命 變化에 대한 假定 .....	122
〈表 5- 4〉 人口推計에 適用된 主要變數에 대한 假定 要約 .....	123
〈表 5- 5〉 年齡別·性別 經濟活動 參加率(1999) .....	125
〈表 5- 6〉 過去 5年間 失業率 推移 .....	125
〈表 5- 7〉 其他 雇傭構造  관련 變數의 假定 .....	126
〈表 5- 8〉 主要 經濟變數 假定 .....	127
〈表 5- 9〉 平均賃金 對比 家口所得 比率의 分布 및 階層別 平均所得(1999) .....	128
〈表 5-10〉 社會保險 制度別 適用比率 .....	129
〈表 5-11〉 4大 社會保險 制度別 寄與率 .....	130

〈表 5-12〉	年齡別·性別 人口 推定 .....	131
〈表 5-13〉	年齡別·性別 人口 構成比 推定 .....	132
〈表 5-14〉	扶養費 推定 .....	133
〈表 5-15〉	扶養人口 推定 .....	134
〈表 5-16〉	經濟活動人口 推定 .....	135
〈表 5-17〉	就業者 및 失業者 推定 .....	137
〈表 5-18〉	就業者 中 社會保險 適用者 및 納付者 推定 .....	137
〈表 5-19〉	換率에 따른 1人當 GDP 推定 .....	138
〈表 5-20〉	月平均 名目賃金 推定 .....	139
〈表 5-21〉	基本 시나리오에 의한 社會福祉支出 推定 .....	141
〈表 5-22〉	合計出產率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果 ..	143
〈表 5-23〉	經濟活動參加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果 .....	145
〈表 5-24〉	實質 GDP增加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 ..	146
〈表 5-25〉	失業率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 .....	148
〈表 5-26〉	物價上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 .....	149
〈表 5-27〉	實質賃金上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果 .....	150
〈表 5-28〉	社會保險 適用比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 .....	151
〈表 5-29〉	求職登錄 比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 .....	152
〈表 5-30〉	主要 變數의 變化에 따른 推定結果 綜合 .....	153
〈表 5-31〉	變數 組合에 의한 시나리오 構成 .....	155
〈表 5-32〉	시나리오 A에 의한 社會福祉支出 規模 推定 .....	156
〈表 5-33〉	시나리오 B에 의한 社會福祉支出 規模 推定 .....	157
〈表 5-34〉	시나리오 C에 의한 社會福祉支出 規模 推定 .....	159
〈表 5-35〉	시나리오別 社會福祉支出 規模 推定結果 綜合 .....	160



## 圖目次

[圖 2-1]	社會保障費 支出의 構成	36
[圖 5-1]	ILO Social Budget(ILO-SOCBUD) 模型의 連繫構造	112
[圖 5-2]	ILO-SOCBUD Model의 構造	114
[圖 5-3]	ILO-SOCBUD Model의 flow chart	116
[圖 5-4]	組成法(component method)에 의한 人口推計 構造	118
[圖 5-5]	ILO-LAB 模型에 의한 勞動力 推計 過程	124

# 要 約

## 1. 序 論

- 우리나라의 사회복지비는 1962년 이후 현재까지 GDP 증가율을 훨씬 상회하는 비율로 증가 되어왔지만 아직도 GDP 대비 사회복지비 비율은 유사 소득수준에서 선진국이 보여주었던 지출수준의 절반에도 미치지 못하는 저수준에 머물고 있음.
  - 사회복지비의 빠른 증가속도는 경제성장 위주의 국가재정 운용에 익숙해 있는 정부재정 담당자들로 하여금 사회복지비 지출에 대한 필요 이상의 거부감을 야기함.
  - 동시에 국민소득수준에 비해 현저히 낮은 사회복지비 규모와 복지증진에 대한 상대적인 열의 부족에 관한 비판이 끊임없이 제기됨.
  - 불필요한 마찰을 줄이고 사회복지정책을 체계적으로 운용하기 위해서 중장기적으로 우리여건에 적합한 사회복지비의 적정수준을 설정하고 이를 사회적으로 분담하는 방식에 대한 사회적 합의가 필요
- 본 연구는 중장기 사회복지비의 적정수준을 각 영역별·시기별로 산정하고자 함.
  - 제2장에서는 사회복지비 범위 및 영역의 개념을 정립하고 적정 사회복지비에 대한 선행연구 검토 및 시사점을 도출

- 제3장에서는 우리나라 사회복지제도를 구성하는 프로그램별 내용 파악과 지출비용의 추세, 이를 결정하는데 주요한 역할을 하는 사회·경제적 요인 등에 대하여 논의
  - 제4장에서는 GDP 변화에 따른 사회복지비 지출규모를 추계하며, 제5장에서는 정형으로 갖춰진 ILO 사회복지비 지출추계 모형을 사용하여 중장기 지출비용을 추계
  - 제6장에서는 본 연구의 의의와 한계, 추가적인 연구의 필요성을 제시
- 본 연구에서는 적정 사회복지비를 도출하기 위해 추세변동에 근거하여 이의 연장선상에서 중장기 적정규모를 추계하는 방식과 추계 모형을 사용하여 적정 규모를 산정하는 두 가지 방식을 사용함.

## 2. 社會福祉費 推計에 대한 先行研究

### 가. 社會福祉費의 範圍와 內容

- IMF, ILO, OECD 등 국제기구들은 사회복지비의 범위와 내용에 대하여 각 기관 고유의 개념을 제시하고 있음.
- 국제통화기금(IMF): 정부재정을 중심으로 사회복지비의 범위를 정하고 있으며 사회보장 및 복지항목에는 각종 사회보험을 위시한 실업, 출산, 가족 및 아동수당, 기타 공공부조 그리고 복지서비스 등 매우 광범위한 내용들이 포함됨.
  - 국제노동기구(ILO): 사회복지비란 상병, 출산, 노동재해, 실업, 장애, 노령, 사망 등의 위험이 발생함으로써 인해 수입의 전면적

인 중단 또는 감소로부터 초래될 수 있는 사회적·경제적 곤궁 상태에 대비하여 사회가 각 구성원에게 제공하는 보호와 의료 서비스 및 아동보조금의 제공을 의미한다고 규정

- 경제협력개발기구(OECD): 사회복지비는 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 ‘사회보장’(Social Security)에다 ‘건강 및 노동복지서비스’를 추가한 개념임.

□ IMF, ILO 그리고 OECD의 사회보장비지출에 대한 영역들을 다양한 차원에서 상호 비교하여 볼 수 있음.

- 포괄하고 있는 범주의 측면에서 볼 때 IMF, ILO, OECD 순으로 점차 그 범위가 확장됨.
- 세 기구의 사회보장비 분류기준을 비교해 보면, OECD의 분류기준이 가장 상세하며, IMF도 ILO에 비해 분류기준이 비교적 상세한 것을 알 수 있음.

#### 나. 社會福祉 支出規模 推計 方法

□ 사회복지비 추계방법으로는 보험수리적 모형(Autonomous actuarial model), 계량경제학 모형(Econometric model), 그리고 이 둘을 혼합한 혼합모형(Mixed model)으로 구분됨.

- 보험수리적 모형은 인구학적 변수를 주요변수로 하여 재정추계를 하며, 제도와 법의 변화를 반영할 수 있는 융통성이 있는 반면 많은 양의 정보를 필요로 하는 단점이 있음.
- 계량경제학 모형은 회귀기법을 사용하여 몇몇 거시변수를 통해 향후 사회보장수준을 추계하는 것으로 비교적 적은 자료를 필요로 하나 제도와 법의 변화를 반영할 수 없는 단점이 있음.

- 혼합모형은 가능한 한 외생변수의 수를 줄이기 위해 보험수리적 모형과 계량경제학 모형을 조정(co-ordinate)한 것으로 외생변수로 간주될 변수들의 내생적 평가에 의해 사회보장제도와 경제적 상황을 연계시킴.

#### 다. 社會福祉費 集計에 대한 先行研究

- 국내의 재정통계 분류기준 및 사회보험관리기구의 통계집을 이용한 연구로 연하청 외(1988), 김환준(1989), 노인철·김수봉(1995), 이영환(1995), 이혜경(1995, 2000) 등의 연구가 있음.
  - 이러한 연구는 우리나라 사회보장체계에 따라 정부의 재정과 국내의 사회보장제도별 재원 및 지출추이를 파악할 수 있는 장점이 있음.
  - 그러나, 국제적 기준을 사용하지 않았기 때문에 타국과 비교한 사회복지재정의 절대적, 상대적 규모변화추이, 그리고 적정 수준의 사회복지재정 규모의 추계에 대해서는 접근할 수 없는 한계를 지님.
- 국제적 분류기준을 이용한 연구로 문형표(1997), 박인화(1998), 오영수(1998), 고경환(1999) 등이 있음.
  - 국제 분류기준을 사용한 사회복지비 집계연구들을 통해 한국의 사회복지비 수준이 다른 국가와 비교할 때 매우 저조하며, 그 성장 속도도 매우 느리다는 점 등이 드러났음.
  - 국제기준을 사용한 연구로 국제비교가 가능한 수치를 산출할 수 있으나 IMF, ILO, OECD 등의 각 기구가 설정한 사회복지비의 범주가 달라 사용한 기준에 따라 다른 지출규모를 보임.

라. 適正 社會福祉費 規模에 대한 先行研究

- 국제 분류기준을 사용한 사회복지비 집계연구에서 국제비교를 통해 적정한 사회복지비재정 규모에 대한 시론적 제안이 이루어짐.
  - 박순일(1996), 문형호(1997), 오영수(1998), 고경환(1999)의 연구는 국제기구의 횡단면 자료를 통해 GDP 또는 GNP를 설명변수로 하여 향후 적정 사회복지비 지출수준을 추계함.
  - 이러한 연구들은 각국의 경제수준만을 설명변수로 하여 적정 사회복지비 수준을 도출함으로써 국가별 복지제도의 특성이나 복지재정구조의 특성을 고려하지 못한 한계를 지님.
- 노인철·김수봉(1996)의 연구는 횡단면 자료를 바탕으로 한 추계와 복지지출수준에 따른 국가유형화를 통한 추계를 수행하였음.
  - 우리나라 복지지출에 대한 시계열분석을 바탕으로 사회복지비 지출수준을 추계하는 것은 횡단면 자료를 근거로 한 사회복지비 지출수준 추계에 비해 현실성을 갖는 장점을 지님.
  - 복지지출 수준에 따른 국가유형화 결과 우리나라는 저지출국으로 분석되었으며, 저지출국의 추정식으로 추계한 결과 시계열 분석과 횡단면 분석의 중간치 값이 나타남.
  - 노인철·김수봉의 추계치를 '98년 실제치와 비교한 결과, 실제치는 추계치보다 낮은 수치를 보였으며, 여러 추계치 중 시계열 자료를 사용한 추계는 실제치와 가장 근접한 것으로 나타남.

마. 先行研究의 含意

- 사회복지비 집계시 국내기준을 사용한 연구와 국제기준을 사용한

연구는 각기 장단점을 가지며 객관적인 집계를 위해서는 우리나라 사회복지제도의 특성에 적합한 국제기준을 사용하는 것이 필요함.

- 적정 사회보장비 수준을 추계한 기존연구는 적정수준 설정에 논리적 근거가 희박하고, 추정치와 실제치간의 괴리가 커 매우 미흡한 수준인 것으로 평가됨.

### 3. 우리나라 社會福祉制度 現況

- 우리나라의 공적연금은 국민연금과 특수직역연금으로 구성됨.
  - 국민연금의 경우, 1988년 도입 이후 점차 적용대상자가 확대되었으며, 완전노령연금 지급이 시작되는 2008년부터 급여지출이 급증할 것으로 예상됨.
  - 특수직역연금은 급여지출수준이 높은 것으로 평가되고 있으며 '90년대 이후 지속적으로 급여지출의 증가가 있었음.
- 국민의료비는 점차 증가해왔으며, 의료에 대한 욕구증가로 국민의료비 지출은 계속 증가할 것으로 예상됨.
  - 국민의료비에서 공공재원의 증가가 나타나고 있으며 이는 의료보험 지출 증가에 의한 것으로 분석됨.
- 노동시장 정책은 실업대책과 근로자복지로 구분됨.
  - 실업대책의 경우, 경제위기 후 대량실업의 발생하여 급증하였으나 경기회복과 더불어 실업률이 하락하면서 다시 감소하고 있으며 향후 실업률에 따라 지출규모가 결정될 것임.
  - 근로자복지에 대한 지출은 정부예산의 0.2% 수준에 머무르고

있으며, 이후 이 수준이 유지될 것으로 전망됨.

- 공공부조에 대한 지출은 지속적으로 증가하였으며, 2000년 국민기초생활보장제도의 도입으로 공공부조 지출이 크게 증가할 것으로 예상됨.
  - 공공부조 대상자가 감소한 반면 생활보호에 대한 지출은 증가하였음.
  - 전국민의 최저생활 보장을 위해 새로 도입된 국민기초생활보장 제도는 인구학적 기준을 철폐하고 최저생계비를 통해 대상자 선정 및 급여를 지급함으로써 이후 대상자 및 급여지출에 있어 증대가 예상됨.
- 사회복지서비스에 대한 지출은 점차 증가하고 있으며 사회복지서비스에 대한 욕구 증가가 예상됨에 따라 지속적으로 지출증가가 예상됨.

#### 4. OECD基準 社會福祉費 規模 分析

##### 가. OECD 基準에 따른 社會福祉費 現況

- 국제적으로 널리 사용되고 있는 IMF, OECD, ILO의 기준은 각자의 고유한 목적에 따라 사회복지비(Social Expenditure)의 영역과 분류법을 달리하고 있음.
  - IMF: 정부활동에 초점을 두기 때문에 중추적 사회보장제도인 국민연금, 산재보험, 고용보험 등에서 정부의 재정지원부문만 포함되고 가입자들의 재원부담, 의료보험 급여비나 사학연금



급여비 지출이 사회복지비에서 제외됨.

- ILO: IMF보다 포괄적으로 사회복지비를 파악하고 있으나 법률화된 제도나 공공기관, 준공공기관 혹은 자치단체에 의해 관리, 운영되는 제도에 의해 사용되는 비용을 사회보장비용으로 파악하여 기업이 운영하는 퇴직금 및 유급출산휴가비용이 제외됨.
- OECD: 국제기준 중 가장 포괄적인 기준으로 공적보험의 보험료 등과 퇴직금, 유급출산휴가 비용을 포함하고 있어 ILO, 혹은 IMF 기준보다 우리나라의 사회복지비 상황을 더 잘 나타낼 수 있는 기준이라고 할 수 있음.

□ OECD 기준에 따라 우리나라 사회복지비를 산출하면, 1960년대 이후 꾸준히 증가하여 1990년에 GDP 대비 4.6%이던 것이 1997년에는 6.8%에 이르는 것으로 나타남.

- 1997년 사회복지비 지출 구성비율을 보면 의료보험과 의료보호 진료비를 포함한 보건부문의 비중이 전체 사회복지비의 37%로 제일 높고, 퇴직금을 포함한 실업급여가 34.9%를 차지함.
- 반면 아직 성숙기가 도달하지 않은 연금은 18.0%에 그치고 있으며, 그 외 산업재해(3.7%), 사회복지서비스(3.7%), 공공부조(2.7%) 등은 매우 낮은 수준에 머물고 있음.
- 우리나라의 사회복지비 규모는 GDP 대비 비율을 기준으로 할 때, 1995년 현재 주요 OECD 회원국의 1/5~1/3에 불과하며, 터키, 멕시코와 거의 유사한 지출수준을 보이고 있음.

□ 1인당 소득수준이 1만불일 당시 각국의 사회복지비 지출수준 비교

- 국민소득이 1만불대에 진입하였던 1995년 우리나라의 사회복지비는 GDP대비 5.3%로 이는 일본, 미국, 영국, 스웨덴이 1만불

시기에 시현했던 수준의 약 1/5~1/2에 해당

- 그러나 소득수준 1만불대에서 일본과 스웨덴의 사회복지비는 2배 이상 차이를 보이고 있어 선진국 내에서도 사회복지비 규모를 결정짓는 요인은 소득 이외에 국가별 특성이 더 중요함을 알 수 있음.
- 사회복지비를 공공과 민간으로 구분할 경우, 한국은 공공부문에 의한 사회복지비 지출이 GDP의 4.5%에 불과함에 비해 민간지출이 2.3%에 이룸.
  - 이는 선진 각국에서 민간부문에 의한 사회복지비 지출이 모두 GDP의 0.5% 이내에 머물고 있는 것에 비해 매우 높은 비율임.
  - 한국에서 민간부문의 사회복지비 지출은 대부분이 기업에 의한 퇴직금지출로서 그 수준이 GDP의 2.0%에 달함.
- 한국을 사회복지비 저지출국인 미국, 일본과 비교해보면 산업재해, 사회복지서비스, 공공부조 부문에서 이들 국가와 거의 유사한 비중의 사회복지비를 지출하고 있음을 알 수 있음.
  - 민간기업에서 부담하고 있는 퇴직금지급액을 포함하면 실업·고용 부문 지출은 GDP의 2.4%로 일본, 미국보다도 상대적 비율이 높으나 이를 제외하면 GDP의 0.3%에 불과해 일본, 미국과 거의 유사한 수준임.
  - 한국이 미국과 일본과 같은 다른 저지출국에 비해서도 사회복지비 지출이 적은 이유는 보건부문과 연금부문의 지출이 아직 크지 않기 때문임.
- 한국의 사회복지비 지출을 스웨덴, 프랑스와 같은 고지출국과 비교해보면, 산업재해 부문만 제외하고 전부문에서 지출수준이 낮음.

- 특히 공공부조 부문의 지출이 현격히 낮으며, 실업·고용과 사회복지서비스 부문도 커다란 차이를 나타냄.

#### 나. 國民所得水準 對比 適正 社會福祉費 推定

- 1995년 현재 OECD 회원국 29개국 중 총 25개국을 대상으로 하여 각국의 1인당 GDP와 사회보장비 지출규모의 관계를 분석하였음.
  - 구해진 회귀식에 한국의 1995년도 국민소득 \$10,124을 대입하면 적정지출 수준은 GDP의 14.6%가 되며 이는 실제 사회보장 지출 수준인 GDP의 5.3%와 상당한 차이를 보임.
  - 사회보장지출 지수에 따라 고지출형·저지출형 국가군으로 구분할 수 있으며 한국은 저지출형 국가군에 속함.
- 저지출국 분석모형을 통해 우리나라의 적정 사회보장비를 추정하면 다음과 같음.

연도	1인당 GDP(\$)	1인당 GDP대비 사회보장비 지출비율(%)		실제지출과 추정치의 차이(A-B)	사회보장비 지출지수 (A/B×100)
		실제지출(A)	추정치(B)		
1990	5,917	4.60	8.21	(3.61)	56.03
1991	6,799	4.44	8.85	(4.41)	50.15
1992	7,052	4.75	9.03	(4.28)	52.60
1993	7,555	4.89	9.37	(4.48)	52.16
1994	8,531	5.04	10.01	(4.97)	50.33
1995	10,124	5.32	10.99	(5.67)	48.42
1996	10,644	5.62	11.29	(5.67)	49.77
1997	10,363	6.82	11.13	(4.31)	61.28
1998	6,920		8.94		
1999	8,660		10.10		
2000	9,730		10.75		
2010	15,849 <sup>1)</sup>		14.02		

주: 1) 2001~2010년 1인당 GDP 추정치는 2000년 1인당 GDP(통계청 자료)를 기준으로 연평균 1인당 GDP증가율 5%를 적용한 결과임.

- 우리나라의 1995년도 소득수준(\$10,124)에 의한 적정 사회보장비 지출수준은 10.99%로 추정되었으며, 이는 1995년도 실제 사회보장비 지출수준 5.3%보다 2배 가량 높은 수치임.
  - 1997년의 경우, 1인당 국민소득은 \$10,363 수준에서의 사회보장비 지출은 6.8%에 이르러 적정수준과 실제 지출수준간의 간격이 4.3% 포인트로 좁아짐.
  - 특히, 경제위기로 원화표시 국민소득의 절대액이 줄고, 달러로 표시된 국민소득은 더 큰 격차로 줄어들었던 1998년도에는 오히려 한국의 사회보장비 지출이 적정 수준에 근접하였다는 추론이 가능함.
- 우리나라 국민소득이 2010년에 \$15,849 수준에 도달한다면 저지출국 분석모형에 따른 적정 사회보장비 지출수준은 GDP의 14.02%로 추정됨.
- 이는 현재 GDP의 약 7% 내외에 머물고 있는 사회보장비 수준과 비교할 때 7% 포인트 정도 차이가 있음.
  - 지출이 이미 예정되어 있는 각종 연금지급액 가운데 국민연금은 2010년에 이르러도 본격적인 성숙기에 도달하지 못하여 지출수준이 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산됨.
  - 반면에 시행 연륜이 상대적으로 오래된 공무원, 군인, 사학연금의 지출합계액은 GDP의 1.71%에 이르러 연금에 의한 총 지출액이 GDP의 약 2.4%를 차지할 것으로 예상됨.
  - 한편, 2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장법의 소요예산이 2001년 2조 2617억원(의료보호를 포함할 경우 총 3조 3539억원)으로 추정되고 있어 2010년까지 공공부조에 의한 사

회보장비 증가 요인은 GDP의 1% 이내에 머물 것으로 추산됨.

## 5. ILO模型을 사용한 適正 社會福祉費 規模 推定

### 가. ILO Social Budget 모형

- ‘Social Budget’은 정부부문과 일부 민간부문을 통해 제공되는 다양한 사회적 보호체계의 지출 영역과 수입 영역으로 구성된 전반적인 재정구조를 의미
  - 지출 영역은 고용과 연계된 사회보장 체계(사회보험)에 의한 지출, 공적으로 재원이 조달되는 사회적 보호 체계(사회부조)에 의한 지출, 민간부문에서 집합적 합의에 기초해 제공되는 보호 체계에 의한 지출로 분류할 수 있음.
  - 수입 영역은 위와 같이 분류된 사회적 보호체계의 재원을 부담하기 위해 사용되는 모든 자원들, 즉 사회보험 기여금, 일반조세, 사적보험에 대한 기여금, 기금의 투자수익 등으로 구성
- Social Budget을 추계하는 것은 장기적인 관점에서 해당국가의 전반적인 사회정책의 체계에 대한 계획을 수립하는데 기여
  - 정책결정 과정에서 사회정책과 국가재정 사이의 상호작용에 대한 정확한 예측과 전망을 제공한다는 점에서 중요
- 국제노동기구(ILO)는 각 국가가 복잡하지 않으면서 체계적으로 Social Budget을 추정하는데 활용할 수 있도록 하기 위해 social security department의 ‘financial, actuarial and statistical branch’에서 1994년부터 ILO Social Budget(ILO-SOCBUD) Model을 개발하기 시

작하여 1996년에 첫 번째 version이 개발됨.

- 본 연구에서는 1999년 6월에 개정된 version을 사용

□ ILO-SOCBUD 모형은 총 12개의 파일로 구성되어 있으며, 각각의 파일들은 다수의 하위 worksheet를 가지고 있음.

- Social Budget의 추정을 위한 각각의 하위모형들의 역할을 살펴 보면, 먼저 인구추계에 필요한 5개의 모형들은 출생률(FERT), 사망률(MORT), 순이주율(MIG), ILO-POP와 ILO\_POP 등임.

- 5개의 핵심적인 하위모형 중 ILO-LAB과 ILO-ECO는 노동시장 관련 변수와 경제적 변수들을 제공하며, ILO-SOC는 사회적 보호체계를, 연금부문에 대한 추정은 ILO-PEN에 의해서 이루어짐.

- 마지막으로, ILO-GOV는 사회적 보호체계의 각 영역에서 추정된 정부, 민간부문의 재정지출과 수입을 하나로 통합하여 제시함.

□ Social Budget 추정과정은 크게 네 단계로 구분해 볼 수 있음.

- 첫 번째는 인구추계의 단계로서, 인구추계 모형에 의해 추정된 미래인구에 대한 예측결과는 다음 단계의 노동시장의 경제활동 인구를 추정하는데 활용됨.

- 두 번째는 노동시장 및 경제관련 변수에 대한 가정 단계로서, 다음 단계에서 연금 등 사회적 보호체계의 각 영역에서 지출과 수입의 규모를 변화시키는데 중요한 영향을 미침.

- 세 번째는 연금, 보건의료, 사회부조 등 정부·민간부문의 사회적 보호체계에 의한 재정지출과 수입의 규모를 추정하는 단계임.

- 네 번째 단계에서는 각 영역에서 추정된 결과를 하나로 통합하여 해당국가의 사회복지재정 규모에 대한 예측과 전망을 제시함.

#### 나. 基本 시나리오의 假定 및 資料

- 본 연구는 1999년을 기준연도로 하고, 2020년을 최종연도로 하여 기본 시나리오를 구성
- 미래의 인구규모와 노령인구비율 등의 인구구조는 매우 중요한 요인으로 작용함.
  - 본 연구에서는 기존의 통계청 장래인구추계를 활용하지 않고, 조성법(component method)에 의해 장래인구를 추계
- 노동력 추계는 인구추계 결과를 바탕으로 노동시장 관련 변수들에 의해 이루어짐.
  - 주요 변수로는 각 연령별·성별 경제활동참가율, 실업률, 도시지역 성별 경제활동참가율, 전체 취업자 중 남성 취업자의 비율, 성별 전체 취업자 중 도시지역 취업자 비율, 전체 취업자 중 피고용자 비율, 구직등록 실업자의 비율 등이 사용됨.
- 경제상황과 관련된 주요 변수들은 국가경제의 가용자원 규모와 사회복지비 지출수준에 중요한 영향을 미치는 것으로서 이에 대한 가정에 따라 추정결과는 다양하게 나타남.
  - 주요 경제변수 가정에는 실질 GDP 증가율, 실질 임금상승률, 물가 상승률, 실질 이자율 등이 포함됨.
- ILO 모형은 기준연도의 가구소득 분포 상태가 유지될 것이라는 가정을 바탕으로 함.
  - 가구소득의 분포는 빈곤가구의 규모를 결정하게 되고 이에 따라 공공부조 및 주거급여 등 사회복지지출의 규모에 영향을 미침.

다. 基本 시나리오에 의한 推定 結果

- 합계출산율이 1.42로 유지된다고 가정한 중위추계를 바탕으로 연령별·성별 인구추계 결과, 지속적으로 증가하다가 2019년을 정점으로 점차 증가속도가 둔화되어 2020년에는 총인구가 5052만 1천명(남: 2530만 8천명, 여: 2521만 2천명)에 이를 것으로 추정됨.
- 인구 구성비를 살펴보면, 0~14세의 인구는 2000년에 총인구 대비 20.78%에서 2020년 14.12%까지 지속적으로 감소하는 것으로 나타난 반면, 65세 이상 노령인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율은 2000년에 7.02%, 2010년에 10.10%, 2020년에는 14.06%로 증가해 노령사회에 도달할 것으로 전망됨.
- 노동력 및 경제관련 변수 추정결과는 다음과 같음.
  - 경제활동인구는 지속적으로 증가하여 2010년에 2456만 1천명, 2020년에는 2554만 2천명에 이를 것으로 추정됨.
  - 실업자 규모의 추정결과, 실업자 수는 2000년 88만명에서 점차 증가하여 2015년에 다시 100만명을 넘어서 2020년에는 102만 2천명에 이를 것으로 추정됨.
  - 실질 GDP 증가율을 5.0%로 가정한 경우, GDP는 1999년 현재 약 483조 7000억원에서 2010년에 약 827조 4000억원, 2020년에는 약 1347조원에 이를 것으로 추정됨.
  - 실질 임금상승률을 3.5%, 물가상승률을 4.5%로 가정한 경우, 근로자의 월평균 명목임금 수준은 1999년 현재 월평균 명목임금은 1,599,210원이며, 이후 지속적으로 증가해 2010년 3,789,034원, 2015년 5,608,048원, 2020년에는 8,300,322원으로 예상됨.



□ ILO 모형에서는 기본 시나리오에 의한 주요 변수의 추정결과들을 바탕으로 사회복지 각 영역별 지출규모가 추정됨.

- 연금부문을 살펴보면, 2000년 현재 지출규모는 GDP 대비 2.01%로 달리 보건·의료 다음으로 큰 비중을 차지하고 있으나 2010년 이후 빠른 속도로 증가하여 2020년에는 4.18%로 전체 사회복지 지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하게 될 것으로 추정
- 보건의료 부문은 2000년에 2.30%로 전체 사회복지지출 중 가장 큰 비중을 차지하며, 인구노령화에 따른 의료비 지출요인 증가 등 지속적으로 증가해 2020년에는 3.58%에 이를 것으로 예상됨.
- 실업 및 적극적 노동시장정책 부문에 대한 지출은 2000년 이후 4.0%의 실업률을 유지한다고 할 경우, 2010년에 1.13%, 2020년에 1.58%로 현재의 약 2배 수준으로 증가할 것으로 추정됨.
- 국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조 부문(주거급여 부문 제외)에 대한 지출은 국민기초생활보장제도 도입 이전인 1999년 0.38%에서 2000년에는 0.46%로 증가하였으며, 그 후 지속적으로 증가하여 2020년에는 1.05%에 이를 것으로 예측됨.

구 분	2000	2005	2010	2015	2020
연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
보건·의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
실업 및 적극적 노동시장정책	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율(%)로서, 총 지출규모는 퇴직금 부문이 제외된 수치임.

## 6. 結論

- 적정사회복지비 규모를 산정하는 작업은 자원의 효율성 측면에서 논의될 수 있음.
  - 사회보장제도의 대상이 전국민으로 확대되고, 국가의 기능 중 국민의 복지증진이 강조되면서 사회복지비용이 사회적 수요에 대응하는 공공재를 공급하는데 필수적인 비용으로 인식되었음.
  - 다만 공익에 유익한 공공재라 할지라도 비용이 따르므로 최적의 양을 공급하는 것이 효율적 자원배분의 측면에서 필요함.
- 사회복지 관한 지출이 지속적으로 증가하고 국민기초생활보장제도의 실시 및 완전노령연금의 지급개시로 사회보장관련 지출이 빠르게 증가할 전망되면서 우리 사회가 부담해야할 적정수준의 사회복지비에 대한 사회적 관심이 높아짐.
- 향후 사회복지지출을 추계하는데 있어서 장기성 비용과 단기성 비용을 구분하여 제도별 중장기 재정전망이 이루어져야 함.
  - 상당 기간의 보험료 납부를 요건으로 급여가 주어지는 연금보험제도와 고용보험제도는 장기성 비용의 대표적인 예로 가입대상이 확대되고 제도의 성숙에 따라 지출비용은 자동적으로 증가하고 지출 운영의 경직성으로 어느 정도 장기 전망이 가능
  - 산재보험제도와 건강보험제도, 각종 공공부조제도와 사회복지 서비스에 소요되는 비용은 단기성 비용으로 정부의 의지와 국민들의 지지정도에 따라 급여수준의 변동이 가능하고 따라서 매년의 지출비용의 크기도 가변적임.

- 본 연구에서는 OECD 가입국들이 示現한 국민소득수준과 사회복지비 지출규모간의 관계식에 의거하여 향후 우리나라의 적정사회복지수준을 추계하고 ILO Social Budget Model을 사용하여 세분화된 부분별 중장기 사회복지비 지출규모를 추정하였음.
  - ILO 모형에 의해 지난 5년간의 각 부문별 평균변화율을 적용한 기본 시나리오에 의하면 한국의 2010년 사회복지비 지출은 GDP의 8.11% 수준으로 추정됨.
  - OECD 저지출국의 사회복지지출 추정식에 의하면, 2010년 1인당 GDP가 \$20,000에 이를 경우, 우리나라의 사회복지비 지출수준은 GDP의 16%가 되어야 저지출국의 평균수준에 도달하는 것으로 분석됨.
  - ILO 모형에 따른 지출추계와 OECD 저지출국의 사회복지지출 추정결과와의 격차는 정책의지와 사회경제적 여건 변화에 따라 지출규모를 달리할 수 있는 단기성 비용을 위해 사용될 수 있는 여지라고 할 수 있음.
- 본 연구의 추계결과를 바탕으로 중장기 사회복지비 지출 전망을 하면 다음과 같음.
  - 첫째, 경제위기로 인한 실업률의 급상승 등 예외적인 경제·사회적 변화가 일어나지 않는다는 전제하에 과거 10년간 보여 온 경제·사회적 변화의 평균율을 가정할 경우 향후 10년 뒤인 2010년에 사회복지비 규모는 GDP의 8% 내외가 될 것으로 추정됨.
  - 둘째, 경제가 지속적으로 발전하여 2010년에 1인당 GDP가 약 \$20,000에 이르게 될 경우, 현 제도의 유지만으로는 소득수준에 걸맞는 국민복지 수준과 격차가 매우 클 것이며, 따라서 인적

자원 개발 등 장기적으로 국가발전에 기여하는 방식으로 단기성 급여의 지출이 증대되어야 할 것임.

- 셋째, 여유분에 해당하는 지출을 증대함에 있어서 재원부담의 주체로서 기업이나 개인 등 민간부문을 강조하는 것이 아니라 국가의 역할을 강화시켜 나가야 함.
- 넷째, 저수준의 사회복지비 규모를 일시에 선진국 수준으로 증대시키는 것은 바람직하지 않으며, 우리나라의 저부담·저지출의 구조적 특성에 맞게 점진적으로 향상시켜나가야 함.

# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 問題의 提起

우리나라의 사회복지비는 두 가지 상반된 모습을 가진다. 1962년 이후 현재까지 사회복지비는 GDP 증가율을 훨씬 상회하는 비율로 증가<sup>1)</sup> 되어왔지만 아직도 대 GDP 사회복지비 비율은 유사 소득수준에서 선진국이 보여주었던 지출수준의 절반에도 미치지 못하는 저수준에<sup>2)</sup> 머물고 있는 것이다. 사회복지비의 빠른 증가속도는 여러 가지 사회적 반응을 초래하고 있다. 첫째, 경제성장 위주의 국가재정 운용에 익숙해 있는 정부재정 담당자들로 하여금 사회복지비 지출에 대한 필요 이상의 거부감을 야기하고 있는 점이다. 전년 대비 일정 비율로 예산을 증액하는 이른바 점증주의적 사고가 지배하는 예산 담당자들에게 있어서 평균을 상회하는 복지부문 예산의 증가가 국가재정 전체에 부담으로 작용할 것이라는 막연한 불안감이 깔려 있는 것이다. 둘째, 사회복지재원 증액의 불가피성을 인정하는 경우에도 국가부담을 최소화하고 가능한 기업과 개인에게 늘어난 부담을 전가하려는 경향이 있다는 점이다. 사회복지에 필요한 비용을 국가·기업·개인간에 어떻게 분담할 것인지에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않은 채, 국가부

- 
- 1) 1962~1994년 동안에 경상 GDP 성장률은 연평균 23.9%이었음에 비해 사회복지비 증가율은 연평균 30.2%에 이르러 사회보장재원이 GDP 증가율을 평균 6.3% 포인트 상회하였다(노인철·김수봉, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, p.21, 1996).
  - 2) 소득수준 1만불 시점의 사회복지비 수준을 비교하면, 우리 나라(1997년)는 6.8%로 10%대의 일본(1984), 미국(1978)과 20%대의 영국(1987), 스웨덴(1977)의 약 1/3~1/2 수준으로 나타난다(최병호·고경환, 『우리 나라 사회보장비 현황과 수준 제고방안』, pp.52~53, 2000).

담의 최소화를 추구하는 것은 결코 바람직하지 않다. 왜냐하면 분담 방식 자체가 소득분배에 미치는 영향이 지대하기 때문이다. 따라서 불필요한 마찰을 줄이고 사회복지정책을 체계적으로 운용하기 위해서 정책결정자들 간에 사회복지비의 적정수준과 이를 사회적으로 분담하는 방식에 대한 어느 정도 합의된 인식이 필요한 실정이다.

역으로 국민소득수준에 비해 현저히 낮은 사회복지비 규모는 늘 비판의 대상이 되고 있다. 1994년 기준 우리나라의 GNP 규모는 세계 13위이나 국민의 삶의 질은 29위(윤병식 외, 1996:155, 177)에 불과한 이유의 일단도 낮은 사회복지수준에서 찾고 있으며, 무엇보다도 국가 운영의 대강이 경제성장 위주로 짜여져 있어 복지증진에 대해서는 상대적인 열의가 적다는 비판이 끊임없이 제기되어온 것이다. 정부의 역할에 대한 국민들의 부정적 시각은 곧바로 사회적 통합을 저해하는 요인으로 작용하며, 정부의 정통성과 권위를 약화시키는 부작용을 가져온다. 이런 측면에서 사회적 합의가 성립될 수 있는 적정 사회복지비 규모가 도출될 수 있다면 이의 긍정적 파급효과는 상당히 클 것임을 유추할 수 있다.

적정 사회복지비 지출 수준에 대한 사회적 합의가 존재하지 않는 것은 정부가 발표하는 각종 중장기 사회개발계획에 소요예산항목이 참가되지 못하는 원인이 되기도 한다. 그 결과 사회복지 부문의 장기 발전계획은 국민적 설득력을 상실하고 있으며, 정책집행의 의지도 약화되고 있다. 실효성 있는 사회복지 발전계획의 수립과 이에 대한 정치적 지지를 확보하기 위해서도 중장기적으로 우리 여건에 적합한 사회복지비 규모를 산정하는 것이 필요하다.

## 第 2 節 研究의 目的과 內容

본 연구는 중장기 사회복지비의 적정수준을 각 영역별·시기별로 산정하려는 것이 목적이다. 적정선을 논하기 위해서는 사회복지비의 범위와 그 구성내역에 대한 개념이 먼저 정립되어야 하므로 국제적으로 널리 사용되고 있는 IMF, OECD, ILO기준의 사회복지비 개념에 대한 검토가 제2장에서 이뤄진다. 아울러 적정사회복지비를 논의하고 있는 기존 연구에 대한 검토와 시사점 도출이 행해진다.

각 영역별 적정수준을 산정하기 위해서 사회복지제도를 구성하는 하위 프로그램별 내용 파악과 지출비용의 추세, 이를 결정하는데 주요한 역할을 하는 사회·경제적 요인들에 대한 논의가 제3장에서 이뤄진다.

제4장과 제5장에서는 각기 다른 방법에 의한 중장기 사회복지비 지출규모에 대한 추계가 행해진다. 제4장에서는 GDP변화에 따른 사회복지비 지출규모를 추계한다. 제5장에서는 ILO 사회복지비 지출추계 모형을 사용하여 중장기 지출비용을 추계한다. 제6장에서는 본 연구의 의의와 한계, 추가적인 연구가 필요한 부분을 언급하였다.

## 第 3 節 研究方法

향후 사회복지비 규모를 추계하고 적정 사회복지비를 설정하고자 하는 것은 상당히 많은 연구자에 의해 시도되어온 주제이다. 본 연구에서는 문헌연구를 통해 기존 연구가 시도한 적정 사회복지비 도출 방식의 장단점을 논한다. 이를 위해 사회복지비 개념과 범주, 이에 포함되는 프로그램을 먼저 확정하는 작업이 선행된다.

적정 사회복지비를 도출하기 위해 두 가지 방법이 시도될 것이다.

하나는 사회복지비 지출 추세변동에 근거하여 이의 연장선상에서 중장기 적정규모를 추계하는 방식이다. 이는 기존 연구들에 대한 분석을 통해 상당 부분 내용이 제시되며, 미비점을 보완하여 본 연구에서도 새롭게 시도된다. 추세변동 분석은 총괄적인 적정규모가 산출에 주된 목적을 둔다. 두 번째 방식은 추계모형을 사용하여 사회복지비 지출 항목별 적정 규모를 산정하는 것이다. 이를 위해 ILO의 **Social Budget Model**을 사용하여 각 프로그램별 중장기 소요예산 규모를 추계하는 작업을 먼저 시행할 것이다. 그 후, 총괄적인 사회복지비 적정 규모 산출액을 각 영역별로 적절히 배분할 수 있는 다양한 시나리오에 대해서 분석한다.



## 第 2 章 社會福祉費 推計에 대한 先行研究

### 第 1 節 社會福祉費의 範圍와 內容

IMF, ILO, OECD 등 국제기구들은 사회복지비의 범위와 내용에 대하여 각 기관 고유의 개념을 제시하고 있다. 먼저 국제통화기금(IMF)의 경우 정부재정을 중심으로 사회복지비의 범위를 정하고 있다. IMF가 매년 발표하고 있는 정부재정통계연보(Government Finance Statistics Yearbook)의 재정지출 분류체계에 의하면 정부지출항목 중 사회복지비에 해당하는 내용으로 교육, 보건, 사회보장 및 복지, 주택 및 지역사회 편의시설 등이 있다. IMF의 정부재정통계연보는 주로 중앙정부를 중심으로 하고 있으며, 사회보장 및 복지항목에는 각종 사회보험을 위시한 실업, 출산, 가족 및 아동수당, 기타 공공부조 그리고 복지서비스 등 매우 광범위한 내용들이 포함된다. 우리나라의 재정통계는 IMF의 재정통계편제요람에 의하여 국제적 기준에 따라 작성하고 있기 때문에 세출예산의 분류체계로 위에서 제시된 IMF 기준 사회비와 거의 동일한 내용을 포함하고 있다. 다만 우리나라의 경우 지출규모가 큰 교육비를 사회개발비와 구별하여 별도의 세출항목으로 취급하고 있다.

국제노동기구(ILO)<sup>3)</sup>에 있어서 사회복지비란 상병, 출산, 노동재해, 실업, 장애, 노령, 사망 등의 위험이 발생함으로써 인해 수입의 전면적인 중단 또는 감소로부터 초래될 수 있는 사회적·경제적 곤궁상태에 대비하여 사회가 각 구성원에게 제공하는 보호와 의료서비스 및 아동

---

3) ILO는 1949년이래 매 3년마다 가맹국을 대상으로 통일된 기준으로 각국의 사회보장 재정현황에 관한 3년간의 통계자료를 수집하여 조사결과를 발표한다.

보조금의 제공을 의미한다고 규정하고 있다(ILO, 1984). 이같은 규정에 의해 ILO의 사회보장 비용산출은 11개의 항목으로 구성된다. 즉, ① 강제적인 사회보험, ② 법률로 명시되어 있는 임의적 사회보험, ③ 무각출 연금제도, ④ 공공기관의 예비적 기금, ⑤ 산업재해에 대한 사용자의 채무, ⑥ 국가법률로 정해진 국가 보건서비스, ⑦ 가족수당, ⑧ 공무원을 위한 특별제도, ⑨ 공적부조 및 사회복지서비스의 지출, ⑩ 전쟁희생자를 위한 지출, ⑪ 사용자와 근로자간의 협의로 결정된 산업·직업제도 등이 그것이다.

경제협력개발기구(OECD)의 경우 『국민계정통계』에 나타나 있는 자료를 토대로 OECD 회원국의 사회복지비(social expenditure) 통계표를 작성하고 있다. OECD는 사회보장(비)이란 “복지에 악영향을 미치는 특정한 환경에 처해 있는 가구 또는 개인에게 공공기관 또는 민간기관이 현물 또는 현금급여를 제공하고, 재정적 기여를 하는 제도(또는 총비용)”라고 정의하고 있다(OECD, 1999:10). 따라서 사회복지비는 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 ‘사회보장’(Social Security)에다 ‘건강 및 노동복지서비스’를 추가한 개념으로, 노령·장애·유족급여, 산재급여, 상병급여, 노인 및 장애인복지 서비스, 가족급여, 가족복지 서비스, 적극적 노동시장 정책, 실업급여, 보건, 주거급여, 공적부조 제도를 포함하는 기타급여의 11개 항목으로 구성된다. 여기서 시장에서 이루어지는 거래, 예를 들어 임금, 약품 구입시 본인 부담금 등의 비용과 행정비용은 제외하고 있다. 그러나 행정비용 중 ‘적극적 노동시장 프로그램’과 ‘보건부문의 공공지출’ 항목에 해당하는 행정비용은 수혜자에게 제공되는 서비스의 일부로 보아 포함시키고 있다. 따라서 구직상담비용, 병원운영비 등도 사회복지비에 포함된다. 또한 OECD의 사회복지비는 법에 의해 고용주가 강제적으로 근로자에게 지급하는 급여인 ‘법정 민간사회보장비(Mandatory Private Social

Expenditure)’는 포함하고 있으며, 반면 법에 근거하지 않은 고용주의 법정외 복리비인 ‘비법정 민간사회보장비(Non-Mandatory Private Social Expenditure)’와 자선비용이나 개인의 기부금인 ‘기타 비법정 민간사회보장비(Other Non-Mandatory Private Social Expenditure)’는 사회보장비에서 제외된다(OECD, 1999:10~11).

IMF, ILO, 그리고 OECD의 사회보장비지출에 대한 영역들을 상호 비교하기 위해 사회보장비 지출 구성을 구분하여 각 국제기준이 포괄하는 범위를 비교하였다.

[圖 2-1] 社會保障費 支出의 構成

일반정부지출	사회보험지출	민간지출	
		법정지출	자발적 지출
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현물, 현금급여</li> <li>- 보건복지</li> <li>- 노동서비스</li> <li>- 공공구조 (재해구호 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금, 현물급여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정퇴직금</li> <li>- 출산휴가급여</li> <li>- 유급질병급여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육비 지원</li> <li>- 학비지원 등</li> <li>- 민간모금활동</li> <li>- 기업복지재단</li> <li>- 종교단체복지사업</li> </ul>
I M F			
I L O			
O E C D			

資料: 고경환 외, 『OECD 추계방법에 의한 한국의 순사회복지 지출 추계』, 보건복지부·한국보건사회연구원, p.37, 2000의 표를 재구성하였음.

포괄하고 있는 범주측면에서 볼 때, IMF가 가장 협소하며 다음으로 ILO이고 OECD가 가장 넓은을 알 수 있다. IMF의 통계는 일반정부의 재정으로 국한되어 있어 영역이 위의 세 국제기구 중 가장 협소하다. ILO는 일반정부의 재정과 더불어 사회보험의 급여를 포함하고 있으나, 현금급여와 현물급여를 세분화하여 집계하지 않고 있어 복지서비스에

대한 지출이 누락될 수 있는 가능성이 있다. OECD의 경우는 ILO보다 포괄적인 영역을 다루고 있을 뿐만 아니라 현물급여로서의 서비스제공을 다루는 특징을 보이고 있다. 재원범위에 있어서도 IMF는 일반정부의 재정에 국한하고 있는 반면, 기타 두 국제기구는 사회보험까지 포함하고 있으며, OECD는 민간지출의 일부까지 포함하고 있다. 반면, 행정비용에 있어서 ILO는 행정비용을 포함하는데 비해 OECD는 원칙적으로 행정비용을 사회보장비에서 제외하고 있다(고경환 외, 1999).

둘째, 세 기구의 사회보장비 분류기준을 비교해 보면 각 기구별 특징을 이해할 수 있다. <表 2-1>은 각 기구의 사회보장비 지출 분류기준을 비교한 것이다. 이에 의하면 OECD의 분류기준이 가장 상세하며, IMF도 ILO에 비해 분류기준이 상세한 것을 알 수 있다. 그러나 이를 포함하는 범주가 광범위한 것과는 다르다. IMF의 경우, 분류기준은 ILO에 비해 세분되어 있으나 일반정부의 지출만 포괄하고 있다.

보다 세부적으로 비교하여 보면, IMF의 경우 사회보장비에 보건재정이 포함되지만 의료와 관련된 현물급여가 제외된다. 이에 비해 ILO는 의료현물급여를 독립된 항목으로 구분하고 있으며, OECD도 보건부분 공공지출 항목을 구분하고 있다. 이외 상병, 실업, 노령, 산업재해, 출산, 유족, 그리고 기타 등의 항목에 있어서 ILO는 현금급여와 서비스급여를 구분하지 않아 서비스 급여가 계산되지 않는 단점이 있는 반면, OECD의 분류항목들은 현금급여와 서비스급여를 분리시켜 포함하는 것이 특징이다. 또한 OECD의 분류체계에는 적극적 노동시장 프로그램 항목이 있어 다른 기구의 분류에서는 장애항목으로 구분되는 장애인재활 및 고용을 위한 지출이 적극적 노동시장 프로그램으로 분류된다. 즉, 분류기준에 있어서 IMF의 경우는 의료와 관련된 현물급여가 제외되고, 행정비 및 항목별 세부분류가 어렵다는 단점이 있으며, ILO의 경우에는 사회복지서비스와 관련된 비용이 제외되는

단점이 있다. 이런 점들을 고려해 볼 때 OECD의 사회보장비지출 항목의 분류가 가장 포괄적임을 알 수 있다. 또한 OECD의 기준은 최근 그 중요성이 부각되고 있는 적극적 노동시장 프로그램이 별도로 구분되어 포함되고 있는 장점이 있다.

〈表 2-1〉 國際機構別 社會保障費 支出 分類基準 比較

	IMF	ILO <sup>2)</sup>	OECD
사회 보 장 재 정	공무원연금(군인포함) 노령, 장애, 유족연금 (공무원제외)	노령급여	1. 노령연금급여 <sup>3)</sup>
		장애급여	2. 장애연금급여 <sup>3)</sup>
		유족급여	3. 유족연금 <sup>3)</sup>
	기타사회보장관련지출 일시장애급여	산업재해급여 (현금/현물)	4. 산업재해 및 직업병 급여
	실업보상급여	실업급여	5. 실업급여
	가족 및 아동수당	가족급여(현금/현물)	6. 가족연금급여
	출산급여	출산급여(현금/현물)	
상병급여	상병급여	7. 상병급여	
보건 재정	보건 <sup>1)</sup>	의료현물급여	8. 보건부문 공공지출
사 회 복 지 재 정	아동복지시설관련서비스	-	9. 가족복지서비스
	수용시설 이외의 복지서비스	-	
	기타 복지서비스	-	
	노인복지시설관련서비스	-	10. 노인과 장애인복지 서비스
	장애인복지시설관련서비스	-	
	기타 복지시설관련서비스	-	
-	-	11. 적극적 노동시장 프로그램	
-	-	12. 주거급여	
기타	사회부조 기타사회보장 및 복지서비스	기타급여	13. 기타급여

註: 1) 병원, 의원 및 진료소, 공중보건, 의료관련 장비, 응용연구 및 실험 등의 행정지원과 운영비용 등임.  
 2) (현금/현물)로 별도 표기하지 않은 급여들은 현금급여임.  
 3) 사립학교교직원 연금 포함.  
 資料: 고경환 외, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997 - OECD 추계방법을 중심으로』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.

## 第 2 節 社會福祉 支出規模 推計 方法<sup>4)</sup>

사회복지비 추계연구에서 사용되고 있거나 사용 가능한 모형은 첫째, 보험수리적 모형(Autonomous actuarial models), 둘째, 계량경제학 모형(Econometric model), 셋째, 혼합모형(Mixed model)으로 구분될 수 있다. 이 중 보험수리적 모형은 사회보장제도의 특성을 고려한 특화된 모형이고, 반면 계량경제학적 모형은 거시변수를 통해 사회보장을 추계하는 모형이며, 끝으로 혼합모형은 보험수리적 모형과 계량경제학적 모형을 혼합하여 사용하는 모형을 말한다.

### 1. 保險數理的 方法(Actuarial methodologies)

보험분야에서 보험수리적 방법은 오랜 동안 사용되었으며, 사회보장 추계에 있어서도 상당히 유용하다는 것이 증명되었다. 보험수리적 방식에 있어서 주요한 변수는 인구학적 요인이며, 장기간의 추계를 위해서는 시간에 따른 인구학적 요인의 변화가 정확하게 예측되어야 한다. 또한 정확한 추계를 위해서는 추계기간 동안의 법의 변화가 고려되는 것이 필요하며, 따라서 가능한 많은 양의 자세한 정보가 필요하다.

보험수리적 방법에 기초하여 만들어진 많은 모형들은 경제적 매개 변수(parameters)뿐 아니라 향후 있을 수 있는 법개정을 반영할 수 있는 융통성(flexibility)을 갖는 것이 특징이다. 그러나 많은 양의 초기자료를 요구하기 때문에 이 방법론은 거시경제학적 추계에 사용하는데 있어서는 적절하지 않은 것으로 평가된다.

---

4) Laora Crescentini and Federico Spandonaro, 『Methodological developments in forecasting techniques』, 『Qualitative Analysis and the planning of Social Protection』, International Social Security Association, Geneva., 1992를 참고하였음.

## 2. 計量經濟學的方法(Econometric methods)

계량경제학적 방법은 과거의 평균값을 가지고 미래의 행태를 추정하는 회귀기법이 개발되면서 많이 사용하게 되었다. 계량경제학적 방법은 몇몇 개의 거시변수만을 사용하여 향후 사회보장 수준을 추계하는 것으로 비교적 적은 자료를 가지고 추계를 수행할 수 있는 장점이 있다.

그러나 이 방법은 회귀기법을 통해 거시적인 수준에서 추계를 하는 것이므로 추계결과가 평균적인 행태 유형으로 도출될 가능성이 높다. 즉, 과거 행태를 바탕으로 연장선을 그려내는 수준에서 추계가 이루어질 수 있다. 또한 사회보장제도 지출에 영향을 줄 수 있는 규칙이나 법의 변화를 추정에 반영할 수 없다는 단점을 지닌다. 사회보장을 추계하는 수준에서는 실제 법칙 또는 잠재적 법칙으로 인한 제한이 사회보장 지출 변화에 중대한 영향을 미친다. 따라서 몇몇 변수를 통해 거시적인 추이를 추계한 계량경제학 모형은 사회보장 추계에 있어 상당한 한계를 갖는다.

이론적으로는 적절한 변수를 사용하여 계량경제학 모형에서 법의 변화를 반영하는 것이 가능하다. 그러나 이를 위해 필요한 변수가 모형 자체의 적합성(validity)을 저해하기 때문에 실제로는 계량경제학 모형에서 법의 변화를 반영하는 것은 불가능하다고 할 수 있다.

## 3. 混合模型(Mixed methods)

보험수리적 방법과 계량경제학적 방법은 서로 반대되거나 종종 조화시키기 어려워 보인다. 외생변수는 모형에 대해 전적으로 독립적인 방식으로 결정되는 변수를 말하며 수량적 평가로부터 도출되는 것이 아니라 일반적인 경제적 특성의 고려를 통해 도출된다. 내생변수는

설명변수로부터 정교화된 평균값을 말한다. 보험수리적 방법과 계량경제학 방법을 구분하는 것은 내생변수에 있어서 평균의 측정기준이다. 계량경제학 모형은 내생변수를 분석하는데 있어서 최소자승법에 의한 계수를 사용하고, 보험수리적 모형은 분화된 빈도를 초기 분포에 적용하여 계산된 평균확률을 사용한다. 또한 보험수리적 모형은 사회보장 연구가 사회보장 특유의 방법론에 의해 수행된다고 생각하는 반면 계량경제학적 모형은 사회보장의 독특성을 고려하지 않는 경제학적 모형이다.

그렇지만 두 모형은 두 가지 필수적인 자료 즉, 외생변수와 내생변수를 바탕으로  $t$  시간에서  $t+1$  시간의 변수들의 초기 벡터값을 "이항(transposing)"시킨다는 면에서 유사성을 갖는다. 종종 보험수리적 방법에서 내생변수로 간주되는 변수가 계량경제학적 방법에서 외생변수로 간주되거나 계량경제학에서 내생변수로 간주하는 것이 보험수리적 방법에서 외생변수로 간주되곤 한다. 따라서 가능한 한 외생변수의 수를 줄이기 위해 두 모형의 유형-보험수리적 모형과 계량경제학 모형을 "조정(co-ordinate)"하는 것이 유용하다. 이것이 두 모형을 분리하여 사용할 경우 외생변수로 간주될 수 있는 변수들을 두 기술을 통합하여 사용함으로써 내생변수화하는 혼합모형이 개발된 이유이다. 더불어 혼합모형은 사회보장의 독특성을 강조하는 보험수리적 방법과 경제적 변수만을 고려하는 계량경제적 방법을 혼합함으로써 실제 경제 상황과 사회보장간의 연계를 포착할 수 있는 계측방법 모색에 초점을 두고 있다.



### 第3節 社會福祉費 集計에 대한 先行研究

사회복지비를 집계한 선행연구들은 연구마다 사회복지의 개념 및 범위가 상이하고, 용어도 연구자에 따라 사회보장재정(연하청 외, 1988; 곽태원, 1989; 이순, 1989, 문형표, 1995; 노인철·김수봉, 1995; 박순일, 1996), 사회보장비 또는 사회보장지출(이혜경, 1995; 2000), 사회복지비 지출(김환준, 1989; 고경환 외, 1999; 강철희 외, 2000), 사회복지재정(공제욱 외, 1999) 등으로 사용되고 있다. IMF나 ILO, OECD와 같은 국제기관의 기준을 사용한 연구의 경우에도 국제기준별 사회복지비 개념과 포함 항목의 차이는 마찬가지로 각 연구들의 사회복지비 집계결과가 상이하게 나타나고 있다. 이를 감안하여 국내 통계 분류 기준을 이용한 연구와 국제적 기준을 이용한 연구로 구분하여 사회복지비 집계에 대한 선행연구를 검토하였다.

#### 1. 國內 統計基準에 따른 集計 및 分析

국내의 재정통계 분류기준 및 사회보험관리기구의 통계집을 이용하여 사회복지재정의 총량규모 및 제도별 사회복지재원 추이를 분석한 연구들로는 연하청 외(1988), 김환준(1989), 노인철·김수봉(1995), 이영환(1995), 이혜경(1995, 2000) 등의 연구가 있다.

연하청 외(1988)의 연구는 사회보장재정이라는 용어를 사용하였으며, 한국 사회보장재정을 수입과 지출측면에서 파악하였다. 사회보장재정의 재원으로는 중앙정부의 일반회계 및 특별회계에서 지출되는 국고부담과 지방자치단체의 지방비, 기업이나 학교법인 등의 사용자 부담금, 사회보험제도에 가입한 피보험자의 보험료, 그리고 기금 등에서 발생하는 이자수입 등으로 집계하였다. 사회보장재정의 지출로는 ILO의 분류기준을 참고로 하여 사회보장의 각종 제도와 프로그램에

지출되는 현물 및 현금급여액, 행정관리비, 적립금이나 지출준비금, 기금지출비 등으로 집계하였다. 집계결과, 1965년부터 1987년까지 사회보장재원의 추이를 살펴보면 1965년 국민총생산대비 0.92%이던 사회보장재원이 사회보험제도의 도입 및 확대와 더불어 1987년에는 GNP의 2.95%로 증가하였다. 사회보장 지출의 경우, 결산자료를 기준으로 집계한 결과, 1975년까지 GNP 대비 1%에 미치지 못하는 수준이었으나 1980년 GNP 대비 1.67%, 1986년에는 2.31%로 증가하였고, 1987년에는 약 2.6%로 전망<sup>5)</sup>되었다.

노인철·김수봉(1995)의 연구는 사회보장의 포괄범위를 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도로 하고 재정의 범위를 중앙정부, 지방자치단체의 예산 및 사회보험기금 등을 포괄하는 신국민계정의 일반재정으로 하여 우리나라의 사회보장재원과 지출을 집계하였다. 1962년부터 1994년까지의 우리나라 사회보장재원을 집계한 결과 1978년까지 GDP 대비 1.5% 미만에 머무르던 사회보장재원이 1979년 1.9%, 1980년 2.2%로 증가하였으며, 이후 지속적으로 증가하여 1994년 GDP 대비 5.7%로 증가하였다. 사회복지비 지출의 경우, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스에 대한 지출을 합계한 결과, 1962년 GDP 대비 1.1%이던 사회보장지출이 1970년대 동안 1% 내외를 유지하다가 1980년 1.6%로 상승한 이후 미미하게 지속적으로 증가하여 1994년 GDP 대비 3.7%의 지출수준을 보였다.

또한, 이영환(1995)은 1985년부터 1995년까지 중앙정부의 일반회계 예산을 중심으로 정부의 사회복지 예산의 연도별 추이를 산출하였다. 일반회계 중 사회개발비 항목에 속하는 사회보장 예산<sup>6)</sup>을 사회복지

5) 1986년까지는 결산자료를 사용하였으나 1987년은 예산자료를 사용하였음.

6) 사회보장예산은 중앙정부 일반회계 보건복지부 예산 중 보건의료부문을 제외한 사회복지부 예산과 보훈 및 근로자복지예산을 합한 것임.

예산으로 간주하여 집계한 결과, 1985년 우리나라 사회복지 예산은 일반회계 대비 3.2%, GNP 대비 0.51%이었으며, 이는 점차 증가하여 1991년에는 일반회계 대비 6.4%, GNP 대비 0.97%에 이르렀으나 1994년 이후 다시 감소하여 1995년에는 일반회계 대비 5.8%, GNP 대비 0.86%인 것으로 나타났다. 이러한 정부 사회복지예산 수준은 우리나라와 GNP 수준이 유사한 나라와 비교할 때 매우 저조한 수준이며, 정부예산 중 비율에 있어서도 다른 나라와 비교시 낮은 비율을 차지하는 것이다.

이혜경 외(2000)는 국내의 재정통계자료와 사회보험 통계집을 기본 자료로 활용하여 1990년부터 1998년까지 사회보장 지출을 집계하고 사회보장지출의 재원이 제도별, 분담주체별로 어떻게 구성되어 있는지를 분석하였다. 이 연구에서 사회보장비는 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스의 각 제도별 지출을 합계하여 산출되었으며, 퇴직금 및 사회복지 서비스 재정비용에서 민간부담분을 포함하지 않았다. 따라서 사회보장비용은 주로 법정 사회보장 재원조달과 지출의 틀을 전제로 하고 있다. 사회보험, 사회부조, 사회복지 서비스의 3요소로 구성된 사회보장제도의 지출규모는 1992년까지 GDP 대비 3% 수준을 유지하다가 1993년부터 1997년 사이 4% 안팎을 유지하였으며, 1998년에는 5.1%로 5%대를 넘은 것으로 집계되었다.

다음의 <表 2-2>는 사회복지비 집계와 관련된 선행연구들의 결과를 정리한 것이다.

<表 2-2> 社會福祉比 集計 관련 先行研究 比較-國內基準 使用

	연하정 외 ('88)	김환준 ('89)	노인철·김수봉 ('95)	이영환 ('95)	이혜경 (2000)
용 어	사회보장재정	사회복지비	사회보장재정	사회보장예산	사회보장비
추계기간	'65~'87	'80~'86	'62~'94	'85~'95	'90~'98
재정 포괄범위	재원: 중앙정부의 일반회계 및 특별회계, 지방정부의 지방비, 기업이나 학교법인 등의 사용자 부담금, 사회보험에 가입한 피보험자의 보험료, 기금 등에서 발생하는 이자수입 지출: 사회보장의 각종제도와 프로그램에 지출되는 현물 및 현금급여액, 행정관리비, 적립금이나 지출준비금, 기금지출비 등	중앙정부, 지방정부와 사회보장기금을 포함하는 일반정부의 지출로 UN의 정부재정의 기능별 분류 중 보건과 사회보장 및 복지부문을 합한 것으로 사회보험, 공적부조, 아동 및 가정복지 시설과 서비스, 사회보장수혜금 등의 사회보장관련 이전지출, 보건관련 정부지출 등	사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도에 대한 중앙정부, 지방정부의 예산 및 사회보험기금 등을 포괄하는 신국민계정의 일반재정	정부 일반회계 중 사회개발비에 속하는 사회보장 예산으로 중앙정부 일반회계 보건복지부 예산 중 보건의료부문을 제외한 사회복지예산과 보건 및 근로자복지 예산을 합한 것	사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스의 각 제도별 지출 합계(퇴직금 및 사회복지서비스 재정비용에서 민간 부담분 제외)
기준	GDP대비 (재원/지출)	GNP 대비	GDP대비 (재원/지출)	GNP 대비	GDP 대비 (재원/지출)
'65	0.92 / 0.71		1.0 / 0.8		
'70	1.16 / 0.97		1.3 / 1.0		
'75	1.13 / 0.89		1.3 / 1.0		
'80	2.21 / 1.67	1.38	2.2 / 1.6		
'85	2.92 / 2.32	'81 1.98, '82 2.57	2.6 / 2.1	0.51	
'86	2.83 / 2.31		2.7 / 2.0	0.50	
'87	2.95 / 2.56		2.7 / 2.0	0.55	
'88			3.4 / 2.3	0.66	
'89			3.8 / 2.6	0.90	
'90			4.1 / 3.1	0.87	3.43 / 3.4
'91			4.6 / 3.2	0.97	3.48 / 3.5
'92			4.8 / 3.4	0.91	3.67 / 3.7
'93			5.5 / 3.6	0.90	4.14 / 4.1
'94			5.7 / 3.7	0.90	3.95 / 4.0
'95				0.86	3.81 / 3.8
'96					4.14 / 4.1
'97					4.46 / 4.5
'98					5.12 / 5.1

이미 언급한 대로 각 연구들은 상이한 기준을 바탕으로 우리나라 사회복지비 지출 및 재원수준을 집계하였으며, 이에 따라 집계결과에 있어서 동일 연도에도 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 연구들은 우리나라의 사회보장체계의 특성을 반영하여 정부의 재정과 국내의 사회보장제도별 재원 및 지출추이를 파악할 수 있는 장점이 있다. 그러나 연구자마다 사회복지비 기준에 차이를 보여 집계결과가 연구자마다 다르게 나타난다. 또한 국제적 기준을 사용하지 않았기 때문에 우리나라 사회복지재정의 총량규모나 타국과 비교한 사회복지재정의 절대적, 상대적 규모변화추이, 그리고 적정 수준의 사회복지재정 규모의 추계에 대해서는 접근할 수 없는 한계를 지닌다.

## 2. 國際統計基準에 따른 集計 및 分析

한국 사회복지비 규모에 대한 연구 중 국제적 분류기준을 이용한 연구들은 문형표(1997), 박인화(1998), 오영수(1998), 고경환(1999) 등이 있다. 이 중 문형표, 박인화, 오영수는 IMF 기준에 따라 사회복지비를 산출하였으며,<sup>7)</sup> 고경환은 OECD 기준에 따라 사회복지비를 산출하였다.

문형표(1997)는 IMF 기준에 의거하여 작성된 『한국의 재정통계』에서 '85년부터 '96년까지 중앙정부 사회개발<sup>8)</sup> 관련 재정지출 중 보건·사회보장 및 복지 비용을 집계하여 정부부문의 복지지출을 산출하였다. 또한 IMF 기준에서 제외되어 있는 민간지출을 계산하기 위해 각 사회보험에서 개인 및 기업의 사회보험 부담금을 합계하여 민간부문의 복지지출을 산출하였다. 연구결과, '94년 정부부문의 복지지출은

7) 우리나라 정부 재정이 IMF 기준에 따라 집계되기 때문에 많은 연구들이 IMF 기준을 사용하여 사회복지비 재정규모를 집계하였다.

8) 사회개발부문은 IMF 기준에 따라 보건, 사회보장 및 복지와 주택 및 지역개발로 정의되며, 보훈과 일부 근로자복지예산은 제외되어 있다.

GNP 대비 2.1%로 집계되었으며, 민간부문의 복지지출은 GNP 대비 5.1%로 집계되어 정부부문보다 민간부문의 복지지출이 많은 것으로 나타났다.

박인화(1998)는 IMF의 『재정통계매뉴얼』(A Manual on Government Finance Statistics)에 따라 사회보장비를 일반회계, 특별회계, 기금 등을 포함한 보건·사회보장재정으로 집계하여 1987년부터 1996년까지 사회보장비가 중앙정부 세출 중 차지하는 비율 추이를 분석하였다. 이에 의하면 보건사회보장재정이 중앙정부 세출 중 차지하는 비율은 1987년 8.8%에서 1990년 11.0%로 증가하여 이후 1996년까지 11% 내외를 유지하는 것으로 나타났다.

오영수(1998) 또한 IMF의 기준에 따라 정부재정통계연감 상의 재정지출 중 보건과 사회보장 및 복지에 대한 지출을 합계하여 사회보장지출 규모를 집계하였다. 연구결과 보건과 사회보장 및 복지에 대한 정부재정지출은 1992년 GDP 대비 1.9%로 다른 선진국에 비해 매우 낮은 수준인 것으로 분석되었다.

IMF 기준 외에 OECD의 분류기준을 통해 우리나라 사회보장지출수준을 추계한 연구로 고경환(1997, 1999)의 연구가 있다. OECD 기준은 IMF에 비해 사회보장비에 포괄적인 항목을 포함하고 있으며, 민간지출을 포함하고 있어 IMF 기준에 따른 집계에 비해 높은 비율의 지출수준이 산출된다. 고경환 외(1999)의 연구에 의하면 우리나라 사회보장지출 수준은 1990년 GDP 대비 4.60%에서 이후 지속적으로 증가하여 1994년에는 5%를 넘어섰고, 1997년에는 사회보장지출이 급증하여 GDP 대비 6.82%에 도달한 것으로 집계되었다.

#### 第 4 節 適正 社會福祉費 規模에 대한 先行研究

국제 분류기준을 사용한 사회복지비 집계연구들 중 일부는 한국 사회복지비 지출의 시계열적 변화 추이와 타국과의 비교연구를 행하여 한국의 사회복지비 지출이 어느 정도의 수준인지 분석하고, 국가 경제규모에 따른 적절한 사회복지비 규모에 대한 탐색적 접근을 시도하고 있다. 이러한 연구를 통해 한국의 사회복지비 수준이 다른 국가와 비교할 때 매우 저조하며, 그 성장 속도도 매우 느리다는 점등이 드러났으며, 또한 적절한 사회복지비재정 규모에 대한 시론적 제안이 이루어졌다. 그러나 국제비교를 통한 적정 사회복지비 추계연구들은 각국의 경제수준만을 설명변수로 하여 적정 사회복지비 수준을 도출함으로써 국가별 복지제도의 특성이나 복지재정구조의 특성을 고려하지 못한 한계를 갖고 있다.

박순일(1996)은 얼마 정도의 복지재정이 적정수준인지 혹은 얼마만큼의 추가적 투자가 우리 경제력에 상응하는 투자수준이 되는지를 추정하기 위해 일인당 국민소득이 우리나라와 비슷한 수준인 1950년에서 1975년 사이의 선진 9개국(미국, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 서독, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국)의 OECD자료를 이용하여 적정 복지투자 수준을 추정하였다.

$$\begin{aligned} ST/GDP = & 5.395 + 0.0001 PGDP + 6.31 D_1 + 3.51 D_2 + 9.61 D_3 \\ & + 7.34 D_4 + 9.45 D_5 + 5.07 D_6 + 4.27 D_7 + 2.08 D_8 \\ (F = 19.9, R^2 = 0.528) \end{aligned}$$

ST : Social Transfer

PGDP : Per capita GDP

D : 더미변수(기준국: 미국)

국가의 경제력 증대를 반영하는 1인당 소득의 변화에 대해서 정부의 사회복지지출이 어떻게 변하는지 추정하고, 국가별로 복지정책이 상이할 수 있는 점을 반영하기 위하여 국가에 대한 더미변수를 이용하여 앞의 추정식을 도출하였다. 이 식은 1인당 GDP의 추정계수값이 매우 낮아 소득에 대한 사회복지지출의 탄력적 반응의 변화를 추정하기 어려우나 추정계수의 통계적 유의미도는 매우 크다. 이 식을 사용하여 우리나라 정부의 적정 사회복지지출 비율을 추정한 결과 우리나라 정부의 적정 사회복지지출은 1980년에 10.8%, 1990년 11.0%, 2000년 11.2%, 2010년 11.7%으로 나타났다.

또한, 박순일(1996)은 동일한 논문에서 향후 우리나라의 경제력과 비슷할 것으로 예상되는 1976~1982년간 세계 22개국의 UN 통감자료를 이용하여 GDP에 대한 사회복지지출 비율을 추정하였다.

$ST/GDP = 8.22 + 0.00099 PGDP + 7.18 D$ $(F = 27.4, R^2 = 0.28)$
PGDP : Per capita GDP D : 석유파동 전후를 나타내는 더미변수(1981년 이후 D = 1)

위의 추정식을 통해 우리나라의 정부 복지예산의 적정규모를 추정한 결과 1980년 9.8%, 1990년 11.0%, 1995년 11.9%, 2000년 13.3%, 2005년 15.4%, 2010년 18.3%이 우리나라 국민소득에서 적정한 사회복지지출 수준인 것으로 나타났다.

두 추정식을 통한 우리나라 정부 복지예산의 적정비율을 비교해보면, 첫 번째 추정식에 의한 추계가 두 번째 추정식에 의한 추계에 비해 추정기간이 장기화됨에 따라 낮은 지출비율을 보인다. 박순일은 이러한 추정을 바탕으로 향후 10~15년 사이에 정부의 복지예산이 GNP 대비 11% 수준으로 확보되어야 하며, 이를 위해 사회보장 예산 확보를 위한 계획 수립이 필요함을 주장하였다.



〈表 2-3〉 國際比較를 통한 GDP 對比 韓國政府福祉豫算 適正比率의 展望<sup>1)</sup>

(단위: %)

	1980년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
· 선진 9개국 OECD 자료 이용	10.8	11.0	11.0	11.2	11.4	11.7
· 22개국 UN 통감자료 이용	9.8	11.0	11.9	13.3	15.4	18.3

註: 1) 1980년 불변 1인당 GDP 이용

문형표(1997)도 중앙정부 복지지출의 적정규모를 추정하는데 있어서 국제비교를 통해 국민소득수준에 따른 중앙정부의 복지지출 수준을 추정하였다. 문형표(1997)는 IMF의 사회개발분야 지출 자료를 통해 정부 부문 비중이 지나치게 높은 일부 저소득형 사회주의 국가들을 제외한 약 60개 국가들을 대상으로 각 복지재정지출의 비중이 1인당 국민소득이 증대함에 따라 어떻게 변화하는가를 통계적으로 검토하였다. 추정 결과에 의하면 대부분의 사회개발분야에 있어 소득변수에 대한 추정된 탄성치가 모두 正의 값을 가지고 있어 소득수준이 높은 나라일수록 사회개발분야의 GNP 대비 비율이 커지게 되는 것으로 나타났다. 특히 사회보장 및 복지와 보건·의료부문이 소득수준과 상관관계가 비교적 높으며, 1인당 국민소득이 2배 증가할 경우, 사회보장 및 복지재정이 GNP에서 차지하는 비중이 약 1.5배씩 늘어나는 것으로 나타났다.

그러나 우리나라의 경우, 모든 사회개발분야의 지출비중은 동일한 국민소득수준에서 기대되는 추정치를 하향하고 있어 우리나라 복지재정부문에 대한 지출수준이 국제적 평균에 비해 매우 저조한 수준인 것으로 나타났다. 각 지출항목들에 대해 우리나라와 유사한 소득수준에 있는 나라들의 평균적 기대치를 100.0으로 볼 경우, 우리나라 중앙정부의 사회개발부문지출은 기대치의 1/4 수준에 불과하여 매우 저조

한 수준에 머물고 있다. 특히 보건·의료부문은 18.6%, 사회보장 및 복지부문은 29.2%의 수준밖에 되지 않아 사회개발분야 중에서도 극히 취약한 상태인 것으로 나타났다.

〈表 2-4〉 財政支出函數 推定結果

지출항목	변수명	상수항	ln(1인당 GNP)	R <sup>2</sup>	N
총지출	ln(exp/GDP)	2.2187*	0.1345*	0.60	61
사회개발	ln(sw/GDP)	-1.9519*	0.4819*	0.59	61
보건·의료	ln(hlt/GDP)	-1.9939*	0.2899*	0.34	61
사회보장 및 복지	ln(ssw/GDP)	-3.3309*	0.5738*	0.48	57
주택 및 지역개발	ln(hsg/GDP)	-2.6280*	0.2294*	0.20	60
문화·체육	ln(rec/GDP)	-2.4444*	0.1098*	0.02	56

註: \*는 유의수준 .01에서 유의함.

資料: 문형표, 『21세기 복지수요의 전망과 중앙정부 복지지출의 적정규모』, 『사회복지』, '97 여름호, 1997, pp.7~18.

또한, 문형표(1997)는 <表 2-5>와 같이 우리나라의 사회보장 및 복지지출 수준이 2010년까지 소득수준 향상에 걸맞는 국제비교상의 평균기대치에 도달하기 위해 요구되는 규모 및 증가율을 계산하였다.

〈表 2-5〉 國際比較相의 期待平均에 立脚한 支出展望(中央政府 基準)  
(단위: %, 10억원, 경상가격)

부 문	기대치에 대한 접근도	1994년 실적		2010년 추계		
		금 액	GNP 대비%	금 액	GNP 대비%	연 증가율
사회보장 및 복지	중앙정부 지출규모가 기대치의 50% 수준 도달	5,932	2.0	106,246	5.5	20.2
	사회보험기여금을 포함한 지출규모가 기대치의 100% 수준 도달	14,580	4.9	212,491	11.0	18.2

자료: 문형표, 『21세기 복지수요의 전망과 중앙정부 복지지출의 적정규모』, 『사회복지』, '97 여름호, pp.7~18, 1997.

<表 2-5>에 의하면, 우리나라 중앙정부의 사회보장 및 복지지출규모를 기대치의 반까지 올리기 위해서는 연평균 20.2%의 재정증가가 필요하며, 개인 및 기업의 사회보험에 대한 기여분을 포함할 경우, 18.2%의 증가가 실현되어야 기대치의 100% 수준까지 도달할 수 있음을 알 수 있다. 문형표는 우리나라 사회보험이 조세형이 아닌 기여형으로 되어있다는 것을 감안할 때, 사회보험 기여분을 포함하는 것이 합당하며, 따라서 선진국형 사회복지 구현을 위한 복지지출의 연평균 증가율은 18% 내외의 수준이 될 것이라고 하였다. 이는 향후 2010년까지의 경상 GNP 증가율을 12~13%, 중앙정부의 재정증가율을 14~15%로 가정할 경우, 사회보장 및 복지 지출 규모의 증가율이 재정증가율을 다소 상회하여야 함을 의미한다고 할 수 있다.

오영수(1998) 또한 1인당 GDP를 설명변수로 사용하여 적정사회복지 지출 수준을 설정하고자 하였다. 공적 사회보장지출을 국민소득의 함수로 정의할 때, 다음과 같은 추정식이 도출된다.

$$SOC = \alpha + \beta \ln PGDP$$

IMF에서 발간하는 「정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook)」에 보고된 일반정부자료의 국가별 사회보장 지출과 1인당 GDP 통계를 사용하여 총 21개국의 1992년 자료를 가지고 회귀분석한 결과, 다음과 같은 식이 도출되었다.

$$SOC = -0.3576 + 0.0579 \ln PGDP$$

이 추정식에 따른 우리나라의 1995년 GDP 대비 사회보장지출 추정치는 18.1%이다. 그러나, 1995년 우리나라의 실제 GDP 대비 사회보장 지출 비율은 2.2%로서 사회복지지출이 국제수준에 크게 미치지 못하

는 것으로 나타났다. 2000년, 2005년, 2010년, 2020년에 대한 우리나라 GDP 대비 적정 사회복지지출 규모를 추계한 결과, <표 2-6>과 같은 결과를 제시하고 있다.

이에 의하면 1996년 GDP가 약 10,000달러라고 할 때 우리나라의 적정 사회복지지출수준은 GDP 대비 18.2%로 추정되었으며, 1인당 GDP가 증가함에 따라 GDP 대비 사회복지지출 비율 추정치도 증가하여, 2000년에는 GDP의 20.9%, 2005년에는 23.8%로 증가하여 2020년에는 30.7%까지 이르게 된다.

<表 2-6> 社會福祉財政의 長期展望(1996~2020)

(단위: US 달러, %)

연도	1인당 GDP <sup>1)</sup>	GDP 대비 사회복지지출비율
1996	10,251	18.2%
2000	16,131	20.9%
2005	25,978	23.8%
2010	41,838	26.6%
2020	82,302	30.7%

註: 1) 21세기 장기경제구상의 추정치 임.

資料: 오영수, 『사회복지지출의 장기추계와 사회보장개혁』, 『한국재정학회 '98년도 정기학술대회 발표논문집』, 1998, pp.240~271.

이와 유사하게 고경환(1999)은 OECD 회원국의 1995년도 자료를 기초로 국민 1인당 GDP 수준에 따른 GDP 대비 사회보장비 지출비율을 비교함으로써 우리나라 소득수준에 적합한 사회보장비 지출수준을 간접적으로 추정하였다. 우리나라를 포함한 OECD 회원국 자료를 바탕으로 1인당 GDP 수준에 상응하는 사회보장비 지출수준을 파악하기 위한 회귀분석 결과 아래와 같은 추정식이 도출되었다.

$$\ln SE_i = - 2.5743 + 0.5629 \ln PGDP_i$$

위의 추정식에서  $SE_i$ 는  $i$ 번째 국가의 GDP 대비 사회보장비 지출비율을 나타내며,  $PGDP_i$ 는  $i$ 번째 국가의 1인당 GDP를 나타낸다. 이 추정식에서  $PGDP$ 의 계수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났으나,  $R^2$ 는 0.5555로 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 이 추정식은 각국의 1인당 GDP 변수를 제외한 여타 조건이 동일하다는 가정 하에 개별 국가의 사회보장비 지출수요를 나타낸 것으로, 이를 통해 각 국가의 소득수준에 따른 적정 사회보장비 지출수준이 얼마인가를 산출해 볼 수 있다. 우리나라의 1995년 GDP 대비 사회보장비 실지출비율은 5.32%였으나 추정식을 통한 추정치는 13.74%로, 실지출이 추정치의 38.72%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 동일한 추정식을 '97년에 적용한 결과, 우리나라 사회보장비 실지출수준이 6.82%에 비해 추정치는 13.87%로 실지출이 추정치의 49.17%인 것으로 나타났다.

고경환(1999)의 연구는 본 식을 통해 향후 GDP 수준에 따른 적정 사회보장비 지출수준을 추계하지는 않았으나 GDP만을 설명변수로 하여 우리나라 사회보장지출의 적정수준을 추계하였다는 점에서 박순일(1996), 문형표(1997), 오영수(1998)의 연구와 동일하다.

횡단면 자료를 근거로 소득수준에 따른 적정 국가복지지출수준을 추계한 위의 네 연구들을 비교하면 다음 <表 2-7>과 같다.

<表 2-7> 適正 國家福祉支出 水準 推計 研究 比較

	박순일(1996)	문형표(1997)	오영수(1998)	고경환(1999)
사용 자료	선진 9개국 OECD자료 ('50~'75), UN 22개국 통감자료 ('76~'82)	60개국의 IMF자료	21개국의 IMF 「정부재정통계연감」자료(1992)	OECD 회원국 자료(1995년)
설명 변수	1980년 불변 1인당 GDP	1인당 GNP	1인당 GDP	1인당 GDP
미래 가정		2010년까지 경상 GNP증가율은 12~13%, 중앙정부재정증가율은 14~15%	PGDP는 21세기 장기 경제구상의 추정치 사용(96년 약 만불, 2000년 16,000불 등)	
종속 변수	정부 사회복지예산	사회개발분야 중 사회보장 및 복지 지출 <sup>1)</sup>	IMF 기준에 따른 공적 사회보장 지출	OECD 기준에 따른 사회보장지출
추정식	ST/GDP=5.395+0.0001PGDP+6.31D <sub>1</sub> +3.51D <sub>2</sub> +9.61D <sub>3</sub> +7.34D <sub>4</sub> +9.45D <sub>5</sub> +5.07D <sub>6</sub> +4.27D <sub>7</sub> +2.08D <sub>8</sub> (F = 19.9, R <sup>2</sup> = 0.528) ST/GDP=8.22+0.00099PGDP+7.18D (F = 27.4, R <sup>2</sup> = 0.28)	ln(ssw/GDP)=-3.3309+0.5738lnPGNP	SOC=-0.3576+0.0579lnPGDP	lnSE=-2.5743+0.5629lnPGDP
추 계(%)				
1980	10.8 / 9.8		-	-
1990	11.0 / 11.0		-	-
1995	11.0 / 11.9		18.3(1996)	13.74(1995)
2000	11.2 / 13.3		20.9	13.87(1997)
2005	11.4 / 15.4		23.8	-
2010	11.7 / 18.3	11.0 <sup>2)</sup>	26.6	-
2020	-		30.7	-

1) IMF의 분류기준에서 사회개발비는 사회보장 및 복지, 보건·의료, 주택 및 지역개발, 문화·체육으로 구분되며, 따라서 사회보장 및 복지에는 보건·의료지출이 포함되어 있지 않는다.  
2) 중앙정부 지출규모가 기대치의 100% 수준 도달시

횡단면 자료를 통해 향후 사회보장비를 추계한 위의 연구들과 달리 노인철·김수봉(1995)의 연구는 우리나라 사회보장비 지출수준 추이를 통해 시계열분석을 시도하였다. 노인철·김수봉이 IMF 기준에 따라 추

제한 우리나라 사회보장비 지출수준은 1962년 GDP 대비 1.1%에서 지속적으로 증가하였다.

〈表 2-8〉 GDP 對比 社會保障費 支出比率의 推移

연 도	1962	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
GDP 대비	1.1	1.0	1.6	2.1	3.1	3.2	3.4	3.6	3.7

資料: 노인철·김수봉, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1995.

이 자료를 바탕으로 사회보장지출을 추계하는데 있어서 우리나라 사회보장제도가 완성되어 있지 못한 상태이므로 대리변수로 예측가능한 고령인구비율을 독립변수로 사용하여 추계하는 방법을 이용하였다. 회귀분석결과 우리나라 사회보장지출 추세를 반영하고 있는 고령인구는 65세 이하 보다는 60세 이상의 인구비율이 실적치를 더 잘 반영하는 것으로 나타났으며 추정식은 아래와 같다.

$$RSSC_t = - 0.0369 + 0.8487 RAGE60_t - 0.0007 D_t$$

$$(R^2 = 0.940)$$

위의 식에서  $RSSC_t$ 는  $t$  연도의 GDP 대비 사회보장지출 비율을 나타내고,  $RAGE60_t$ 은  $t$  연도의 총인구 중 60세 이상의 비율을 의미하며,  $D_t$ 는 제도확대 및 신성시 1, 그 외에는 0의 값을 갖는 더미변수이다. 위 추정식에서  $RAGE60_t$ 의 계수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며, 반면  $D_t$ 의 계수는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다.

시계열분석에 의해 향후 우리나라의 사회보장지출수준을 추계한 결과, 1인당 GDP가 10,000달러를 넘을 것으로 예상되는 1996년에는 사회보장지출 수준이 GDP 대비 4.2% 수준에 이르게 되고, 2000년에는 사회보장지출이 GDP 대비 5.4%로 증가할 것으로 예상된다.<sup>9)</sup>

9) 본 결과는 연구 당시의 사회보장지출 형태가 변하지 않는다는 가정 하에 추계된

〈表 2-9〉 時系列資料를 통한 社會保障支出 推計

(단위: \$, %, 억원)

	1인당 GDP	60세 이상 인구(%)	GDP 대비 社會保障지출(%)
1995	10,039	9.00	4.02
1996	11,292	9.33	4.23
1997	12,507	9.66	4.51
1998	13,931	10.00	4.87
1999	15,419	10.33	5.08
2000	16,959	10.65	5.35

資料: 노인철·김수봉, 『社會保障제정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1995.

이러한 시계열분석을 통한 社會保障비 지출수준 추계는 우리나라에서 실제 지출되고 있는 社會保障비 지출수준을 반영한다는 면에서 외국의 횡단면 자료를 근거로 적정 社會保障비 지출수준을 추계한 모형에 비해 현실성을 갖는 장점을 갖는다. 그러나 우리나라의 社會保障제도가 아직 완성 및 정착되지 않은 상태에서 추계된 것이므로 이후 새로 도입된 고용보험이나 社會보험제도의 가입대상 확대, 국민연금의 완전노령연금의 지급 등을 반영하지 못하는 한계를 갖는다.

노인철·김수봉(1995)은 또한 시계열 분석을 통한 추정치를 횡단면 자료를 분석한 결과와 비교하였다. ILO 자료로 1인당 GDP 수준에 따른 社會保障지출 수준을 비교하여 우리나라의 社會복지재정의 수요를 간접적으로 추정하였다. 우리나라를 비롯한 ILO 자료 제출국 107개국의 1인당 GDP와 GDP 대비 社會保障지출비율 자료를 통해 1인당 GDP 수준에 상응하는 社會保障 지출수준을 파악하기 위한 회귀분석을 시도하였다.

이것으로 국민연금의 급여가 본격적으로 실시되고 고용보험 및 농어촌 국민연금의 급여가 발생하게 되면 社會保障지출 수준은 추정치보다 급증할 것으로 예상된다.



$$\ln SSE_i = - 5.5028 + 0.8679 \ln PGDP_i$$

$$(R^2 = 0.5241)$$

회귀분석 결과 위와 같은 추정식이 도출되었다. 위의 추정식에서 SSE<sub>i</sub>는 i번째 국가의 GDP대비 사회보장지출비율을 나타내며, PGDP<sub>i</sub>는 i번째 국가의 1인당 GDP를 나타낸다. 이 모형에서 PGDP의 계수는 통계적으로 유의미하게 나타났으나 개별국가의 특성과 관련된 여러 변수가 제외되었기 때문에 R<sup>2</sup>는 높지 않은 것으로 나타났다. 위의 추정식을 통해 우리나라의 사회보장지출 수준을 추계한 결과, 1인당 GDP가 11,292\$일 것으로 예상되는 1996년에는 사회보장지출 수준이 GDP 대비 13.4% 수준이 되어야 하고, 1인당 GDP가 16,000\$에 이를 것으로 예상되는 2000년에는 사회보장지출이 GDP 대비 19.1%에 도달해야 하는 것으로 나타났다.

이 결과는 시계열분석을 통한 수치와는 상당한 차이가 나타나므로, 107개국 중 추정치보다 높은 비율로 사회보장 지출을 하고 있는 나라 64개국과 추정치보다 적은 사회보장비 지출을 하고 있는 나라 43개국을 구분하여 각각 회귀식을 다시 도출하였다. 우리나라의 경우 사회보장제도의 역사가 짧고 성숙도가 낮음을 고려하여 추정치보다 적은 사회보장지출 수준을 보이고 있는 나라의 회귀분석을 통해 도출된 추정식을 사용하여 추계하였다. 국제자료를 통한 추계에 있어서 복지지출에 따라 고지출국과 저지출국으로 유형화하여 적정 사회보장비 수준을 추계한 것은 국가별 사회보장지출의 특성을 어느 정도 반영하였다는 점에서 기존의 국제비교를 통한 추계에 비해 진일보한 것이라 할 수 있다.

$$\ln SSE_i = - 7.7615 + 1.0139 \ln PGDP_i$$

$$(R^2 = 0.623)$$

추정치보다 낮은 수준의 사회보장지출을 하고 있는 나라의 자료를 바탕으로 위와 같은 추정식이 도출되었다. 위의 추정식에 의하면 우리나라의 사회보장 지출수준은 1994년에 4.1%, 1996년에 5.5%, 2000년에는 8.3% 수준으로 추계된다.

세 가지 추계결과를 요약하면 시계열자료를 사용한 추계는 낮은 사회보장비 지출수준을 보인 반면 전체 OECD 국가의 횡단면 자료를 사용한 추계는 매우 높은 비율을 보였다. 사회보장지출 수준이 낮은 저지출국의 횡단면자료를 통한 추계는 중간정도의 수치를 보였다.

〈表 2-10〉 橫斷面資料 및 時系列資料에 의한 社會保障支出 推計  
(단위: \$, %, 억원)

연 도	1인당 GDP	시계열자료	횡단면자료	
			전체국가	저지출국가
1995	10,039	4.0	12.1	4.9
1996	11,292	4.2	13.4	5.5
1997	12,507	4.5	14.7	6.1
1998	13,931	4.9	16.1	6.8
1999	15,419	5.1	17.6	7.5
2000	16,959	5.4	19.1	8.3

資料: 노인철·김수봉, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1995.

이러한 추계가 정확하였는지를 평가해보기 위해 노인철·김수봉(1995)이 집계한 방법을 사용하여 '98년도 실제 사회보장비<sup>10)</sup>를 산출하고 이를 추계치와 비교하여 보았다(표 2-11 참조).

10) 실제 사용된 사회보장비를 집계하기 위해 결산자료를 사용하였으며, 결산자료를 확보할 수 있는 1998년 사회보장비를 집계하였다.

〈表 2-11〉 社會保障支出 推計와 實際值 比較(1998년)

(단위: \$, %)

구분	추계		실제치	
1인당 GDP	13,931		6,843	
사회보장지출	시계열자료	4.9	4.24	
	횡단면자료	저지출국가		6.8
		전체국가		16.1

資料: 건강보험조사평가원, 『'99 의료보험통계연보』, 제22호, 2000. ; 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계』, 1999. ; 국민연금관리공단, 『1999년 국민연금통계연보』, 2000., 『1999년도 정기국회 국정감사 의원요구자료집』, 1999. ; 국민의료보험관리공단, 『1998 국민의료보험통계연보』, 1999. ; 노동부, 『고용보험 백서 1999』, 『고용보험통계연보』, 『'98 산재보험사업연보』, 1999. ; 『고용보험 백서 2000』, 2000. ; 대한민국정부, 『1998년도 제 2회 추가경정예산안 세입세출예산 사항별설명서』, 1998. ; 『1999회계 연도 기업회계결산』, 1999. ; 『1998회계연도 기금결산보고서』, 1999. ; 『1999년도 세입세출결산보고서』, 2000. ; 보건복지부, 『'99생활보호대상자현황』, 1999., 『1999년도 세입세출예산』, 2000. ; 사립학교교직원관리공단, 『사학연금통계연보』, 1999. ; 중앙고용정보관리소, 『한국고용동향』, 2000. ; 행정자치부 지방재정세계국, 『지방재정연감 1999』, 2000.

비교결과, 실제치는 추계치보다 낮은 수치를 보였으며, 여러 추계치 중 시계열 자료를 사용한 추계는 실제치와 가장 근접한 것으로 나타났다. 횡단면자료를 사용한 추계 중에서도 전체국가의 자료를 사용한 추계는 실제치와 4배 가까운 차이를 보이고 있는데 이는 추계모형에서 사용된 1인당 GDP가 1998년 실제 GDP와 차이가 나는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있겠으나, 우리나라의 특성을 고려하지 않고 경제 수준에 따른 국제적 평균치로 향후 사회보장비 적정규모를 추계하는 것이 적절하지 않음을 의미한다고 할 수 있다.

## 第 5 節 先行研究의 含意

사회보장비에 관한 연구들을 우리나라의 사회보장비 수준을 집계

및 분석하는 연구와 향후 적정 사회보장비 수준을 추계한 연구로 구분하여 살펴보았다.

사회보장비 집계연구는 여러 연구자들에 의해 이루어졌으며, 국내 기준을 사용한 연구와 국제기준을 사용한 연구로 다시 구분된다. 국내 기준을 사용한 연구는 국내 사회보장제도의 특성을 고려하여 사회보장비를 집계한 장점을 가지나 연구자의 의도에 따라 사회보장비의 범위가 결정되므로 객관적이지 못한 한계를 갖는다. 국제기준을 사용한 연구의 경우도 어떤 국제기구의 기준을 사용하느냐에 따라 사회보장비에 포함되는 항목에 차이를 보이며, 국제기준에 적합한 자료를 찾는 데 있어 어려움이 있다. 그러나, 국제기준을 사용한 집계자료가 있어야만 국제비교가 가능하며, 우리나라의 사회보장재정 수준이 어느 정도인지 객관적으로 평가하는 것이 가능하다. 특히, 국제기준별로 사회보장재정의 범위 설정 및 분류기준에 있어 특성을 갖고 있으므로 우리나라의 사회보장제도의 특성을 고려하여 적합한 국제기준을 사용하는 것이 필요하다.

사회보장비의 적정규모를 설정하고 이의 논리적 근거를 찾고자 하는 학문적 연구 또한 상당수 존재한다. 이들 기존 연구들은 국제기준을 통해 우리나라의 사회보장비를 산출하고, 각국의 자료를 비교하여 적정수준을 도출하고자 하였다. 이는 역사적으로 각국이 경험한 복지비의 규모를 기초로 적정수준을 논의하는 방법으로, 각국이 매년도 실현한 사회보장비 수준은 여러 가지 요인이 상호작용하여 나타난 최적수준이라는 전제하에 이 수준을 결정하는 요인들을 찾고자 하는 것이다. 각국의 사회보장비 수준을 결정짓는 주요 변수들로서 1인당 국민소득수준, 노령화지수 등이 자주 사용되고 있으며, 특히 각국의 경제수준을 대표하는 1인당 GDP를 많이 사용된다. 그러나, 이러한 접근 방법은 각국이 경험한 사회보장비 수준이 최상 혹은 적정치가 아니고

단지 그 당시의 상황에서 정치적 타협의 결과일 뿐이라는 해석도 가능할 수 있어 최적의 사회보장비 규모를 모색하는 방안으로서 일정한 한계를 가진다. 또한, 경제수준만을 고려함으로써 각국 사회보장제도의 독특성을 고려하지 못하는 한계를 갖는다. 일례로 국제자료를 통해 경제수준에 따른 우리나라의 적정 사회보장비를 추계한 연구들은 우리나라의 실제 사회보장비 수준과 상당한 격차를 보인다. 이는 사회보험제도가 아직 정착하지 못한 우리나라와 사회보험제도가 충분히 성숙한 선진국의 사회보장비 수준을 단지 국민소득수준을 설명변수로 하여 분석한데서 나타나는 문제라고 할 수 있다.

그런 점에서 우리나라 사회보장지출의 시계열자료와 노령화지수를 통해 향후 우리나라 사회보장비 수준을 추계한 노인철·김수봉(1995)의 연구는 상당한 의의를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 방법은 우리나라의 현재 사회보장지출 수준을 반영하는 장점을 갖는다. 또한 국제비교에 있어서 사회보장지출수준에 따라 고지출국과 저지출국으로 유형화하여 소득수준에 따른 적정 사회보장비 수준을 추계한 것은 국가별 특성을 고려할 수 있는 방법이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 적정 사회보장비 수준에 대한 추계연구는 매우 미흡한 것으로 평가할 수 있는데, 이는 첫째, 적정수준의 설정에 있어서 논리적 근거가 희박하고, 둘째, 추정치와 이후 실제치 간에 상당한 차이를 보인다는 것이다. 따라서 적정사회보장비 수준을 추계하는데 있어서 적정수준을 설정하는 논리적 근거를 마련하는 작업이 선행되어야 한다. 이는 적정수준을 경제수준에 따른 국제적 평균치로 규정함으로써 인해 우리나라 사회보장비 지출수준과 큰 괴리가 있는 수치를 제시하는 것이 아닌 우리나라 사회보장제도의 현실을 반영하여 현실성 있고 향후 달성가능한 적정 사회보장비 수준의 제시가 필요함을 의미한다.

## 第 3 章 우리나라 社會福祉制度 現況

본 장에서는 우리나라 사회복지제도를 공적연금과 보건의료, 노동 시장정책, 공공부조, 사회복지서비스의 5가지 영역으로 구분하여 각 영역별 제도의 현황 및 변화추이를 소요재정 측면에서 살펴보도록 하겠다.

### 第 1 節 公的年金

공적연금은 1960년에 공무원연금제도가 도입된 이래로 1975년 사립 학교교직원연금제도, 1988년 근로자 대상의 국민연금제도가 도입되면서 전체적인 연금제도의 틀이 마련되었다. 이후 국민연금제도는 1995년에 농어촌지역에 확대되었고, 1999년 4월 도시지역까지 확대되면서 소위 전국민 연금시대가 열렸다. 본 절에서는 공적연금을 국민연금과 특수직역연금으로 구분하여 각 연금제도의 가입자 현황과 급여내용 및 수준, 지출현황을 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 國民年金

국민연금은 일반 국민의 노후생활보장을 위한 연금보험으로 1988년 근로자 10인 이상 사업자 대상으로 시행하여 1992년 근로자 5인 이상 사업장으로 확대·적용되었으며 1995년과 1999년 각각 농어촌 지역과 도시지역으로 확대되었다. <표 3-1>에서 국민연금 가입자 수를 보면, 1988년 4백 43만 명으로 시작하여 '92년 이후 5백만 명을 넘었으며,

농어촌지역으로 확대된 '95년에는 7백만 명을 넘었다. 또한 '99년에 도시지역가입자에게까지 국민연금 적용이 확대되면서 연금가입자 수는 천만 명을 넘었다. 이는 전체인구의 34.4%, 60세 미만 인구의 49.8%에 이른다(국민연금관리공단, 2000).

적용대상의 확대를 통해 제도상으로 국민연금은 전국민으로 확대되었으나 여전히 지역가입자 미신고자가 '99년 말 현재 1백 6만 명으로 가입대상자의 8.9%에 이르고 납부예외자가 5백 51만 명으로 전체 지역가입자의 50.9%에 이르는 등 상당수의 가입대상자가 국민연금에 가입하지 않은 상태이다(국민연금관리공단, 2000). 따라서 이후 행정적인 개선에 따라 실질적인 전국민 대상의 국민연금으로 개선해나가는 것이 필요하며, 이에 따라 가입자의 수는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

〈表 3-1〉 國民年金 種別 加入者 現況

(단위: 개소, 명)

구분	총가입자수	사업장가입자		지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자			
'88	4,432,695	58,583	4,431,039	-	1,370	286
'89	4,520,948	62,952	4,515,680	-	4,036	1,232
'90	4,651,678	72,511	4,640,335	-	8,274	3,069
'91	4,768,536	80,987	4,747,605	-	14,921	6,010
'92	5,021,159	120,374	4,977,441	-	32,238	11,480
'93	5,159,868	129,703	5,108,871	-	40,452	10,545
'94	5,444,818	144,910	5,382,729	-	48,332	13,757
'95	7,257,394	152,463	5,541,979	1,650,958	48,710	15,760
'96	7,425,700	164,205	5,677,631	1,681,915	50,514	15,640
'97	7,356,931	172,759	5,600,947	1,606,542	47,208	102,234
'98	6,580,265	160,027	4,849,926	1,583,201	29,024	118,114
'99	10,749,322	186,106	5,238,149	5,309,735	32,868	168,570

資料: 국민연금관리공단, 『1999년 국민연금통계연보』, 2000, pp.38~41.

국민연금의 보험료는 사업장 가입자의 경우 사용자와 근로자가 각각 4.5%씩 분담한다. 지역가입자는 피보험자가 보험료를 전액 부담하며, 지역가입자 중 농어민에 대해서는 정부가 월 2,200원을 보조한다.

국민연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 및 사망일시금으로 구성된다. 연금의 주 급여라고 할 수 있는 노령연금의 경우 10년 이상 가입 후 60세에 도달하면 급여를 지급하며, 급여수준은 40년 가입시 생애평균소득의 60%이다. 연금은 일정가입기간이 채워져야 급여를 지급하므로 도입 초기에는 유족연금과 장애연금만 지급 가능하였으나 '93년 특례노령연금이 지급되기 시작하였으며, 2000년 7월부터는 농어촌 지역가입자들에게 특례노령연금이 지급되었다.

〈表 3-2〉 國民年金 給與支給 實績

(단위: 천원)

구분	계	노령연금	장애연금	유족연금	반환일시금	사망일시금
'90	42,301,047	-	483,293	3,058,373	38759,381	-
'91	110,881,939	-	1,407,988	6,600,975	102,872,977	-
'92	216,540,564	-	5,057,217	12,942,729	198,540,618	-
'93	333,130,850	6,446,594	10,247,768	20,480,548	295,955,941	-
'94	519,074,469	18,524,183	12,180,127	28,981,397	459,388,761	-
'95	755,460,397	37,517,401	16,566,879	39,127,945	661,754,639	496,532
'96	1,117,644,734	67,615,839	20,931,355	51,559,986	975,570,884	1,966,670
'97	1,485,529,758	109,721,553	26,848,051	72,200,387	1,274,013,915	3,745,854
'98	2,439,728,567	171,424,527	38,095,257	100,134,390	2,126,220,936	3,853,458
'99	3,871,969,097	299,592,241	57,627,148	132,018,371	3,378,751,585	3,979,753

資料: 국민연금관리공단, 『1999년 국민연금통계연보』, 2000, pp.200~201.

국민연금 급여지급 실적을 살펴보면, 연금 급여지급 실적은 지속적으로 증가하고 있으며, 특례노령연금이 지급되기 시작한 '93년 이후



지급실적이 매년 크게 증가하고 있다. 그러나 국민연금은 도입된 지 아직 20년이 되지 않아 완전노령연금의 지급이 개시되지 않은 상태이다. 따라서 완전노령연금이 지급되기 시작하는 2008년에는 급여지급액을 급격히 증가할 것으로 예상된다.

## 2. 特殊職域年金

특수직역연금으로는 공무원연금과 군인연금, 사립학교교직원 연금이 있다. 특수직역연금은 국민연금에 비해 조기에 도입되어 연금제도로 상당히 성숙되어 연금급여 지출이 본격적으로 이루어지고 있다. 또한 특수직역연금은 급여수준이 국민연금에 비해 높을 뿐 아니라 급여수급조건에서 수급개시연령을 제한하지 않아서 급여지출수준이 높은 것으로 평가되고 있다.

〈表 3-3〉 現行 公的年金制度의 概要

(단위: %)

구 분	공무원연금	사학연금	군인연금
연금수준	76(33년 가입, 최종보수 대비)		
연금수급조건	20년 이상 가입, 퇴직시 (단, 1996년 신규임용자부터는 60세)		
보험료율	15		
국고지원	퇴직수당, 재해보상급여 및 부조급여		
제도도입시기	1960년	1975년	1960년
연금수급자수 /가입자수(1999)	14.1	5.2	34.1

공무원 연금의 경우, 연금급여에 소요되는 비용은 사용자인 정부와 공무원이 각각 동액으로 분담하고 있으며, 보험료율은 1960년 2.3%,

1969년 3.5%, 1970년 5.5%, 1995년 6.5%, 1999년 7.5%로 점진적으로 인상되어 현재 공무원이 보수의 7.5%를 기여금으로 납부하고, 국가나 지방자치단체가 보수예산액의 7.5%를 부담금으로 납부하고 있다. 다만, 퇴직수당, 재해보상급여 및 부조급여에 소요되는 비용은 사용자인 국가와 지방자치단체가 그 전액을 부담한다.

공무원연금의 연금급여는 단기급여 3종<sup>11)</sup>, 장기급여 13종<sup>12)</sup> 등 총 16종의 급여가 실시되고 있으며, 연금급여 외에 1982년 공무원연금관리공단이 설립되면서 공무원연금기금을 통한 다양한 복지사업이 실시되고 있다.

〈表 3-4〉 公務員年金 年度別 年金受給權者 推移

(단위: 명)

구분	퇴직연금	장해연금	유족연금	계
'90	23,844	197	1,355	25,396
'91	27,691	216	1,812	29,719
'92	31,797	253	2,283	34,333
'93	37,673	276	2,900	40,849
'94	44,146	305	3,565	48,016
'95	51,713	363	4,267	56,343
'96	58,248	390	5,055	63,693
'97	66,482	425	5,982	72,889
'98	81,991	486	6,845	89,322
'99	120,305	608	8,027	128,940

資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계 1999』, 2000.

<表 3-4>의 연금수급권자 추이를 살펴보면 공무원연금의 수급권자 수는 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 1999년에는 정부의 구조조정

11) 공무상 요양비(요양일시금), 재해보조금, 사망조위금

12) 퇴직일시금, 유족일시금, 퇴직연금, 유족연금, 장해연금, 유족보상금, 장해보상금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직급여가산금, 유족급여가산금, 유족연금부가금, 유족연금 특별부가금, 퇴직수당

과정에서 퇴직자가 증가하면 연금수급자가 크게 증가하였다.

연도별 급여지출을 살펴보면 단기급여가 감소하고 장기급여가 증가하는 추세를 보이고 있으며 특히 '98년과 '99년에는 장기급여 수급자의 급증으로 급여지출이 크게 증가하였다. 그러나 '98년과 '99년의 급여지출의 급증은 퇴직자의 급증에 따른 것으로 이러한 현상은 정부의 구조조정이 계속될 2001년까지 지속될 것으로 예상되고 있다.

〈表 3-5〉 公務員年金 年度別 給與支出 推移

(단위: 백만원)

구분	단기급여		장기급여		계	
'90	29,523	22,379	53,796	695,885	83,319	718,264
'91	28,013	25,895	63,888	885,070	91,901	910,965
'92	29,326	30,237	93,807	1,171,446	123,133	1,201,683
'93	29,115	35,277	106,666	1,571,418	135,781	1,606,695
'94	30,961	39,380	116,502	1,886,328	147,463	1,925,708
'95	31,681	43,016	133,983	2,584,108	165,664	2,627,124
'96	17,433	22,971	126,240	2,397,590	143,673	2,420,561
'97	16,757	20,613	134,267	2,774,201	151,024	2,794,814
'98	16,061	21,064	190,368	5,011,896	206,429	5,033,060
'99	13,295	17,363	294,507	7,276,436	307,802	7,293,799

資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계 1999』, 2000.

군인연금은 1963년 공무원 연금에서 분리되어 나왔으며 급여의 종류와 급여수준, 기여 및 국가부담에 있어서 공무원연금과 유사하다. 군인연금법에 의한 각종 급여에 대한 지출은 현역 군인의 기여금과 국가의 부담금, 그리고 일반예산에 의한 수입으로 충당하나 부족한 경우에는 군인연금 특별회계에 의하여 국고보조를 통해 지원하고 있다. 현역 군인의 기여금은 1960년에 봉급의 3.5%였으나 지출요소가 증대되어 각종수당을 포함한 보수월액의 7.5%까지 증가하였다. 국가

의 부담금 또한 봉급의 2.3%에서 보수월액의 7.5%로 증가하였다.

군인연금의 급여는 현역군인의 기여금과 국가의 부담금을 재원으로 하는 전역자와 유족에 대한 9개<sup>13)</sup>의 급여와 일반회계의 예산을 재원으로 하는 6개<sup>14)</sup>의 급여로 구성된다. 이러한 군인연금의 급여는 전역자의 생활안정과 재해보상, 퇴직금 및 복지 등 복합적인 성격을 지니고 있다.

군인연금수급자 추이를 살펴보면 지속적으로 수급자 수가 증가하고 있으며, 이에 따라 급여지출도 증가하고 있다. 군인연금제도가 시행된 지 40년으로 50년의 한 주기가 거치지 않았기 때문에 2010년까지 군인연금 수급자의 수는 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

〈表 3-6〉 軍人年金 受給者 現況

(단위: 명)

구분	연금수급자				일시금	합계
	퇴역연금	상이연금	유족연금	계		
'90	32,198	229	7,473	39,900	15,681	55,581
'91	32,650	243	7,476	40,369	17,359	57,728
'92	33,756	288	7,848	41,892	20,372	62,264
'93	35,342	344	8,267	43,953	18,266	62,219
'94	35,444	384	8,672	44,500	16,356	60,856
'95	38,003	443	9,025	47,471	15,021	62,492
'96	39,378	498	9,445	49,321	16,365	65,686
'97	39,732	545	9,860	50,137	15,810	65,947
'98	40,795	586	10,306	51,687	13,646	65,333
'99	42,154	666	10,714	53,534	12,899	66,433

資料: 국방부, 내부자료.

13) 퇴역연금, 퇴역연금공제일시금, 퇴역연금일시금, 퇴직일시금, 유족연금, 유족연금 일시금, 유족일시금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금

14) 퇴직수당, 상이연금, 공무상 사망에 대한 유족연금, 공무상요양비, 사망조위금, 재해부조금

〈表 3-7〉 軍人年金 給與支出 現況

(단위: 천원)

구분	연금	일시금	재직자급여	퇴직수당	합계
'96	629,319,137	144,543,864	4,933,388	92,887,885	871,684,274
'97	679,018,297	114,482,090	4,940,239	57,670,936	856,111,542
'98	695,078,739	140,408,955	5,289,560	93,395,456	934,172,710
'99	722,072,116	156,723,960	5,115,143	117,484,141	1,001,395,360

資料: 국방부, 내부자료.

사학연금은 개인과 법인, 국가의 부담금을 통해 연금급여에 대한 재정을 마련하며, 재해보상급여에 대한 재정은 법인이 부담한다. 연금보험료는 교원의 경우 본인이 7.5%, 법인이 4.5%, 국가가 3.0%를 부담하고 사무직원의 경우 본인과 법인이 각각 7.5%를 부담한다.

급여에는 장기급여와 장기급여가 있다. 단기급여로는 직무상요양비, 직무상요양일시금, 재채부조금, 사망조위금이 있으며, 장기급여로는 퇴직급여, 유족급여, 장해급여, 퇴직수당이 있다. 급여지출현황을 살펴보면 '94년 이후 지속적으로 급여지출액수가 증가하여 왔으며, '99년에는 퇴직자의 수가 급증하면서 급여지급액이 급증하였다.

공사연금제도개선 실무위원회(공사연금제도개선 실무위원회 내부자료)에서 현행 제도의 수급구조를 기초로 하여 사학연금제도의 가입자·퇴직자 및 수급자 등을 추계한 결과에 의하면 교직원수는 점진적으로 증가추세를 유지하다가 2014년을 기점을 감소하기 시작하고, 신규가입자의 경우에도 그 증가수가 점차 감소하여 2021년부터는 일정수준을 유지할 것으로 전망되며, 연금수급자수는 점진적으로 증가하여 2032년부터는 10만 명을 초과하여 연금수급자의 수가 급속하게 증가될 것으로 전망되었다. 연금제도의 성숙도를 나타내는 연금부양률을 살펴보면 2000년 현재 재직자 100명당 연금수급자 6.2명이나 2018년

에는 연금부양률이 31.1까지 급속히 증가할 것으로 예상되고 2027년에는 연금부양률이 50.0까지 증가하여 사학연금제도의 성숙화가 급속히 진전될 것으로 전망되었다.

〈表 3-8〉 私學年金 受給者 및 給與支出 現況

(단위: 건수, 천원)

	연금급여		재해보상		합계	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
'90	18,849	112,545,229	205	792,693	19,054	113,337,922
'91	18,985	129,172,357	215	982,378	19,941	132,034,976
'92	15,925	137,378,847	221	2,086,347	24,780	182,091,454
'93	16,669	158,214,976	230	1,546,617	25,426	211,770,717
'94	19,834	242,573,972	272	1,781,776	30,813	324,427,268
'95	19,571	247,816,319	261	2,287,913	29,393	324,636,802
'96	20,953	263,498,579	264	1,645,548	31,257	344,462,235
'97	22,940	302,983,374	325	3,294,436	33,916	399,927,845
'98	26,189	422,837,567	286	2,673,205	38,978	556,571,676
'99	34,939	606,193,543	213	2,099,284	53,572	896,688,226

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보 1999』, 2000 pp.188~189.

국민연금과 특수직역연금제도들은 제도의 성숙화와 더불어 지속적으로 지출이 증가될 것으로 예상되고 있으며, 특히 2008년에 본격적인 연금지급이 시작되는 국민연금은 지출의 급증이 예상된다. 연금제도의 지출증가와 더불어 논의되고 있는 문제는 연금제도의 재정건전성이다. 각 연금제도는 재정건전성을 저해하는 여러 요인을 갖는 것으로 분석되고 있으며 재정건전화를 통해 향후 연금지출에 상당한 조정이 이루어질 것으로 예상된다.

## 第 2 節 保健醫療

보건의료에 대한 지출은 다양한 범위에서 분석할 수 있으며 그 중 국민의료비는 가장 광범위한 보건의료 지출항목을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 정영호 외(2000)의 연구는 OECD 보건계정이 사용하고 있는 보건의료에 대한 지출의 개념<sup>15)</sup>을 따라 우리나라 국민의료비를 집계하였다.

〈表 3-9〉 國民醫療費 推移(1990~1998)

(단위: 억원, %)

연도	국민의료비	국민의료비 증가율	GDP 증가율		GDP 대비 국민의료비
'90	85,409.9	20.74	20.65	'90~'95 16.11	4.78
'91	97,077.3	13.66	21.09		4.48
'92	116,376.8	19.88	13.48		4.74
'93	131,602.1	13.08	12.94		4.74
'94	151,177.2	14.87	16.54		4.67
'95	176,191.4	16.55	16.68	4.67	
'96	207,123.8	17.56	10.90	'95~'98 5.60	4.95
'97	227,477.4	9.83	8.32		5.02
'98	228,552.3	0.47	-1.97		5.14

資料: 정영호 외, 『국민의료비 산출모형 개발 및 추계』, 한국보건사회연구원, 2000의 표를 재구성

1998년 현재 우리나라 국민의료비는 22조 8552억원으로 국내생산의 5.14% 수준이다. 국민의료비는 몇 년을 제외하면 '90년 이후 15%

15) OECD가 정의하는 보건의료에 대한 지출이란 '나라가 진료서비스, 재활서비스, 장기요양서비스, 부수적 의료서비스, 의약품 및 의료용구, 예방 및 공중보건서비스, 보건행정 및 의료보험 관련 서비스 및 재화를 제공하기 위해 사용한 자원과 병원, 간호요양시설, 외래서비스 공급자, 공중보건공급자, 보건행정기관 및 관련 보험기관 등의 총 고정자본형성의 합'이다(OECD, 2000).

를 상회하는 높은 증가율을 보였으며, '98년의 경우 1997년에 비해 0.47% 증가하여 국민의료비가 거의 증가하지 않은 것으로 나타난다. 국민의료비 증가율을 기간별로 살펴보면 1990년에서 1995년 사이에 15.58%, 1995년에서 1998년 사이에는 9.06%로 국민의료비 증가율은 점점 낮아지고 있다. 그러나 1998년의 국민의료비 증가율과 국내총생산 증가율을 비교해 보면 실제로는 국민의료비 규모가 증가한 것을 알 수 있다. 즉, 기간별 증가율을 비교할 때 국민의료비의 증가율이 GDP 증가율을 상회하고 있으며, 우리나라가 1997년 말 외환위기로 인하여 국제통화기금(IMF) 체제하에 놓이게 됨에 따라 1998년 국내총생산이 전년에 비해 1.97% 감소한 반면 국민의료비는 0.47% 증가하여 보건의료부문이 다른 사회 부문보다 상대적으로 높은 성장을 한 것을 알 수 있다.

국민의료비의 재원별 구성을 보면 1990년 이후 민간재원의 비율이 감소하고 공공재원이 증가하고 있는 것으로 나타난다. 이는 공공재원 중 지방정부와 사회보장 재원비율이 증가에 따른 것으로 특히 사회보장의 증가가 공공재원의 증가를 주도하고 있다.

〈表 3-10〉 國民醫療費: 財源別 構成(1985~1998)

(단위: 억원, %)

	공공부문				민간부문						국민 의료비
	중앙 정부	지방 정부	사회 보장	소계	민간 사회보험	민간 보험회사	가계	민간 비영리단체	기업	소계	
'90	6,792.3 (7.95)	1,664.1 (1.95)	22,813.6 (26.71)	31,270.0 (36.61)	3,832.0 (4.49)	290.3 (0.34)	45,258.0 (52.99)	405.0 (0.47)	4,354.6 (5.10)	54,139.9 (63.39)	85,409.9 (100.0)
'91	5,867.2 (6.04)	2,144.2 (2.21)	24,323.9 (25.06)	32,335.3 (33.31)	4,792.0 (4.94)	346.2 (0.36)	54,790.4 (56.44)	523.0 (0.54)	4,290.4 (4.42)	64,742.0 (66.69)	97,077.3 (100.0)
'92	10,000.3 (8.59)	2,377.8 (2.04)	26,685.5 (22.93)	39,063.6 (33.57)	5,389.0 (4.63)	567.5 (0.49)	64,593.0 (55.50)	574.0 (0.49)	6,189.7 (5.32)	77,313.2 (66.43)	116,376.8 (100.0)



〈表 3-10〉 계속

(단위: 억원, %)

	공공부문				민간부문						국민 의료비
	중앙 정부	지방 정부	사회 보장	소계	민간 사회보험	민간 보험회사	가계	민간 비영리단체	기업	소계	
'93	10,487.4 (7.97)	2,555.7 (1.94)	30,925.8 (23.50)	43,968.9 (33.41)	6,776.0 (5.15)	934.2 (0.71)	72,193.8 (54.86)	616.0 (0.47)	7,113.2 (5.41)	87,633.2 (66.59)	131,602.1 (100.0)
'94	11,148.9 (7.37)	4,082.3 (2.70)	35,377.7 (23.40)	50,608.9 (33.48)	7,377.0 (4.88)	1,541.4 (1.02)	79,739.6 (52.75)	743.0 (0.49)	11,167.3 (7.39)	100,568.3 (66.52)	151,177.2 (100.0)
'95	12,249.8 (6.95)	7,305.8 (4.15)	44,724.3 (25.38)	64,279.9 (36.48)	7,950.0 (4.51)	2,295.8 (1.30)	89,982.8 (51.07)	879.0 (0.50)	10,803.9 (6.13)	111,911.5 (63.52)	176,191.4 (100.0)
'96	15,037.1 (7.26)	8,303.0 (4.01)	57,101.0 (25.57)	80,441.1 (38.84)	9,391.0 (4.53)	3,508.4 (1.69)	101,760.8 (49.13)	968.0 (0.47)	11,054.5 (5.34)	126,682.7 (61.16)	207,123.8 (100.0)
'97	17,185.9 (7.55)	9,070.5 (3.99)	67,054.2 (29.48)	93,310.6 (41.02)	10,030.0 (4.41)	5,117.3 (2.25)	104,886.6 (46.11)	1,101.0 (0.48)	13,031.9 (5.73)	134,166.8 (58.98)	227,477.4 (100.0)
'98	18,045.8 (7.90)	8,899.0 (3.89)	78,710.2 (34.44)	105,655.0 (46.23)	9,263.0 (4.05)	6,641.5 (2.91)	95,067.2 (41.60)	1,094.0 (0.48)	10,831.6 (4.74)	122,897.3 (53.77)	228,552.3 (100.0)

資料: 정영호 외, 『국민의료비 산출모형 개발 및 추계』, 한국보건사회연구원, 2000.

국민의료비 중 사회보장의 구성을 살펴보면 사회보장은 의료보험과 의료보호, 산재보험으로 구성된다. 국민의료비 중에서도 사회보장부문은 국민의료비의 증가를 주도하고 있으며, 사회보장의 지출은 1990년대 들어 큰 폭으로 증가하고 있다. 이는 사회보장부문 중 의료보험 및 의료보험의 지출증가에 의한 것이다. 의료보험의 경우, 사회보장내 비율의 변동은 거의 없었으나 사회보장 중 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, <표 3-11>에 의하면 사회보장 지출액 증가의 대부분은 의료보험 지출 증가에 의한 것임을 알 수 있다. 신영석 외(2000)의 연구에서도 의료보험 진료비 지출이 연평균 16.2%의 증가율을 보여 GDP 증가율을 상회하고 있으며, GDP 대비 비중도 증가하고 있음을 지적하였다.

〈表 3-11〉 國民醫療費: 社會保障 部門別 構成(1985~1998)

(단위: 억원, %)

연도	사회보장(I) <sup>1)</sup>			소계	사회보장(II) <sup>2)</sup>			소계
	의료 보험	의료 보호	산재 보험		의료 보험	의료 보호	산재 보험	
'90	19,128.0 (83.84)	1,949.3 (8.54)	1,736.3 (7.61)	22,813.6 (100.00)	24,198.0 (86.78)	1,949.3 (6.99)	1,736.3 (6.23)	27,883.5 (100.00)
'91	20,180.6 (82.97)	2,220.9 (9.13)	1,922.4 (7.90)	24,323.9 (100.00)	23,919.3 (85.24)	2,220.9 (7.91)	1,922.4 (6.85)	28,062.6 (100.00)
'92	21,271.7 (79.71)	2,813.9 (10.54)	2,599.9 (9.74)	26,685.5 (100.00)	29,059.3 (84.30)	2,813.9 (8.16)	2,599.9 (7.54)	34,473.1 (100.00)
'93	25,346.3 (81.96)	3,339.4 (10.80)	2,240.2 (7.24)	30,925.9 (100.00)	33,495.5 (85.72)	3,339.4 (8.55)	2,240.2 (5.73)	39,075.0 (100.00)
'94	29,261.6 (82.71)	3,624.2 (10.24)	2,491.9 (7.04)	35,377.7 (100.00)	38,177.2 (86.19)	3,624.2 (8.18)	2,491.9 (5.63)	44,293.3 (100.00)
'95	37,691.7 (84.28)	4,238.4 (9.48)	2,794.2 (6.25)	44,724.3 (100.00)	47,394.6 (87.08)	4,238.4 (7.79)	2,794.2 (5.13)	54,427.2 (100.00)
'96	48,664.4 (85.23)	5,006.9 (8.77)	3,429.7 (6.01)	57,101.0 (100.00)	59,711.9 (87.62)	5,006.9 (7.35)	3,429.7 (5.03)	68,148.5 (100.00)
'97	56,797.1 (84.70)	6,289.4 (9.38)	3,967.4 (5.92)	67,053.9 (100.00)	69,261.4 (87.10)	6,289.4 (7.91)	3,967.4 (4.99)	79,518.1 (100.00)
'98	66,959.2 (85.07)	7,954.3 (10.11)	3,796.7 (4.82)	78,710.2 (100.00)	80,564.8 (87.27)	7,954.3 (8.62)	3,796.7 (4.11)	92,315.9 (100.00)

註: 1) 지역의료보험 국고부담금과 공교의료보험 정부부담금을 중앙정부에 포함한 경우

2) 지역의료보험 국고부담금과 공교의료보험 정부부담금을 의료보험에 포함한 경우

資料: 정영호 외, 『국민의료비 산출모형 개발 및 추계』, 한국보건사회연구원, 2000.

이러한 보건의료지출의 증가는 이후에도 지속될 것으로 예측되고 있다. 향후 10년간의 보건복지 정책의 방향을 제시한 『새 千年 福祉 비전 2010 - 生産的 福祉의 具現 -』(보건복지부, 1999)에 의하면 급속한 고령화의 진전, 사회구조 및 생활환경의 변화에 따른 응급의료서비스에 대한 욕구 증가, 만성퇴행성질환 비중의 증가에 따른 새로운 보건복지서비스 욕구의 표출 등에 따라 향후 지속적으로 보건의료에 대한 욕구 및 지출이 증가할 것으로 전망하고 있다. 더욱이 의료서비스에 대한 욕구 증가로 공적 의료보험제도의 한계가 지적되면서 민간 의료보험의 확대가 논의되고 있는 등 향후 보건의료지출의 증가는 급

속한 속도로 이루어질 것으로 전망된다.

### 第 3 節 勞 動 市 場 政 策

우리나라의 노동시장정책으로는 실업대책과 근로자복지에 대한 정부 지출로 구분하여 생각해 볼 수 있다.

실업대책에 대한 지출의 경우, 경제위기 이후 실업자가 급증하자 실업자 사회안전망의 확충의 필요성이 대두되면서 그 규모가 크게 확대되었다. 1999년 실업대책 실적을 살펴보면 고용안정지원, 단기 일자리 제공, 직업훈련과 취업알선, 실업자 생활안정 사업으로 총 7조 3천 억원의 예산이 사용되었다.

〈表 3-12〉 '99年 失業對策 總括 實績

(단위: 억원, %, 천명)

구 분	예 산 대 비			누 계 인 원 대 비		
	목 표	실 적	진 도	목 표	실 적	진 도
합 계	92,400	73,058	79.1	5,940	5,733	96.5
고용안정지원	4,832	2,092	43.3	827	667	80.7
단기 일자리제공	26,218	22,179	84.6	1,345	1,546	114.9
직업훈련과 취업알선	6,868	6,200	90.3	364	364	100.0
실업자 생활안정	54,482	42,587	78.2	3,404	3,156	92.7

資料: 재정경제부 외, 「2000년 실업대책」, 2000.

그러나, 2000년 실업대책에 대한 예산은 전년도에 비해 35.9%가 감소하였다.

〈表 3-13〉 2000年 失業者 保護 및 社會安全網 豫算

(단위: 억원)

구 분	'99	2000	증 감	비 고
합 계	92,400	59,220	△ 33,180	35.9% 감소
○ 고용안정지원	4,832	3,663	△ 1,169	고용보험기금
○ 단기 일자리 제공	25,218	11,000	△ 14,218	
· 공공근로사업	24,924	11,000	△ 13,924	일일 153천명 투입
※ 대졸·고졸 인턴제	2,090	650	△ 1,440	22천명
· 보조교사 일자리	294	-	△ 294	사업 종료
○ 직업훈련 및 취업알선	6,868	4,305	△ 2,563	
· 실업자 직업훈련	5,692	3,416	△ 2,276	209천명
· 여성 실직자 훈련	140	93	△ 47	“일하는 여성의 집” 훈련 (6천명)
· 취업알선 지원 등	1,036	796	△ 240	고용안정센터(122개소) 운 영비, 상담원 인건비 등
○ 실업자 생활안정	54,482	40,252	△ 14,230	
· 실업급여 지급	15,012	10,109	△ 4,903	380천명(고용보험기금)
· 가계안정자금 대부	11,382	5,092	△ 6,290	26천명
· 귀농·어 창업지원	410	60	△ 350	100가구
· 기존 생활보호	14,884	17,090	2,206	116 → 116만명
· 한시생활보호 등 (실직노숙자 보호)	8,263 (132)	6,046 (122)	△ 2,217 (△ 10)	76 → 54만명
· 특별취로사업	1,500	1,000	△ 500	42천 가구
· 실직어선원 실업수당	215	27	△ 188	369명
· 실직자 중고생 자녀학비 지원	2,000	-	△ 2,000	의무교육 차원에서 3,200 억원 확보(40만명)
· 결식아동 중식지원	816	828	12	164천명
○ 실업대책 예비비	1,000	-	△ 1,000	

資料: 재정경제부 외, 『2000년 실업대책』, 2000.

이처럼 2000년에 실업대책에 대한 예산이 대폭 감소한 것은 경기 회복으로 인한 실업률 하락을 반영한 것이다. 실업대책은 실업률에 따라 크게 변동되는 지출이므로 실업대책에 대한 지출은 이후 실업률

변동에 따라 결정될 것이다.

근로자복지에 대한 지출은 노정사업, 국제노동사업, 근로기준사업, 근로여성사업, 노동위원회 운영, 전산관리, 최저임금심의위원회, 한국노동연구원 및 노동교육원 출연, 노사관계개혁위원회 운영, 근로자복지 진흥, 기타 행정지원에 대한 지출로 구성되며 전반적인 근로자 복지에 관련된 지출이라 할 수 있다. 근로자복지는 정부예산의 0.2% 수준으로 매우 지출규모가 적다.

〈表 3-14〉 勤勞者福祉 歲出豫算 推移

(단위: 백만원, %)

연도	근로자복지 세출예산	정부예산 중 비율	연도	근로자복지 세출예산	정부예산 중 비율
'90	39,115	0.14	'95	76,920	0.15
'91	48,680	0.18	'96	110,068	0.19
'92	56,971	0.17	'97	150,751	0.22
'93	57,993	0.15	'98	164,840	0.23
'94	67,144	0.15	'99	160,854	0.20

資料: 각 년도 예산개요 및 예산개요 자료.

1990년 이후 근로자복지 지출규모 추이를 살펴보면, 근로자복지 세출예산은 1998년까지 증가추세를 보이다가 1999년에는 절대액 수준과 정부예산 중 비율에 있어서 감소하였다. 향후 근로자복지예산이 크게 증가할 요인은 없는 것으로 보여지며, 따라서 근로자복지예산은 정부 예산의 0.2% 수준을 유지할 것으로 전망된다.

## 第 4 節 公共扶助

우리나라 공공부조제도는 생활보호제도와 보훈으로 구성된다. 대표적인 공공부조제도인 생활보호제도는 1961년 입법되고 1982년 전면 개정된 생활보호법을 바탕으로 일정기준을 만족하는 빈곤층에 대해 각종 급여를 지급하여 건강하고 문화적인 최저한의 생활을 보장하는 제도이다(김기원, 2000). 그러나, 생활보호제도는 인구학적 기준의 설정 및 부양의무자 기준의 엄격성으로 말미암아 대다수의 빈민층을 보호하지 못하고 있으며, 보호수준이 최저생계비에 못 미친다는 비판을 받아왔다. 이에 따라 새로운 제도인 국민기초생활보장제도가 도입되었다.

국민기초생활보장제도는 대상자 선정기준에서 인구학적 기준을 철폐하고, 최저생계비를 통해 대상자 선정 및 생활보호급여를 지급하며, 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 자활사업 참여의 의무화 및 자활지원을 제도화함으로써 기존의 생활보호제도에 비해 진일보한 공공부조제도로 평가되고 있다. 국민기초생활보장제도의 도입을 통해 공공부조 대상자 수가 증가할 것으로 예상되고 있으며, 급여수준의 향상 및 새로운 급여의 도입으로 인해 기초보장을 위한 지출이 증가할 것으로 예상되고 있다.

<표 3-15>에서 1990년 이후 생활보호 대상자 및 의료보호 대상자 수 추이를 살펴보면, 생활보호대상자 수 및 의료보호 수혜자 수는 절대적인 숫자에 있어서나 총인구 대비 비율에 있어서 지속적으로 감소하여 왔다. 특히 자활보호대상자와 의료보호 수혜자 수는 지속적으로 크게 감소하고 있다. 국가보훈대상자의 경우에 있어서도 수급자의 수는 점차 감소하는 추세이다.

〈表 3-15〉 生活保護 및 醫療保護 對象者 數

(단위: 명, %)

구분	생활보호대상자수				의료보호수혜자수 (총인구대비%)
	거택보호	자활보호	시설보호	합계(총인구대비%)	
'90	339,423	1,835,385	81,383	2,256,191(5.3)	4,246,000(9.9)
'91	338,168	1,826,421	81,556	2,246,145(5.2)	3,930,389(9.1)
'92	338,168	1,755,000	83,279	2,176,447(5.0)	2,687,260(6.2)
'93	338,168	1,580,000	82,875	2,001,043(4.5)	2,366,000(5.4)
'94	320,414	1,501,000	81,448	1,902,862(4.3)	2,135,843(4.8)
'95	307,401	1,369,832	77,671	1,754,904(3.9)	1,989,585(4.4)
'96	295,767	1,134,242	76,001	1,506,010(3.3)	1,740,423(3.8)
'97	296,988	1,039,908	76,769	1,413,665(3.1)	1,642,125(3.6)
'98	300,902	798,020	76,265	1,175,187(2.5)	1,322,696(2.8)
'99	330,745	766,020	78,422	1,175,187(2.5)	1,636,629(3.5)

資料: 통계청 홈페이지(<http://nso.go.kr>) 통계 DB.

〈表 3-16〉 國家報勳對象者

(단위: 명)

구분	국가유공자	유족	기타대상자	합계
'95	4,186	4,777	114	9,077
'96	4,408	4,650	115	9,173
'97	4,443	4,612	115	9,170
'98	4,530	4,673	112	9,315
'99	3,194	5,026	67	8,287

資料: 통계청 홈페이지(<http://nso.go.kr>) 통계 DB.

대상자 수가 감소하는 추세인 반면 공공부조에 대한 정부의 지출은 지속적으로 증가하여 왔다. 이는 생활보호 수급자 당 급여지출이 증가하고 있음을 이야기한다.

〈表 3-17〉 政府의 公共扶助 支出推移

(단위: 억, %)

구분	공공부조			
	생활보호	의료보호	보훈	계
'90	2,415	1,513	3,742	7,670
'91	2,589	1,730	5,296	9,615
'92	2,642	1,934	5,666	10,242
'93	2,645	2,210	6,217	11,072
'94	2,731	2,637	7,202	12,570
'95	3,164	2,924	7,947	14,035
'96	3,978	3,429	8,844	16,251
'97	4,735	4,777	10,037	19,549
'98	7,731	6,044	10,554	24,329
'99	8,789	8,098	-	-

資料: 예산청, 『예산개요』, 각 연도; 보건복지부, 『세입세출결산보고서』, 각 연도.

그러나, 이미 언급한 대로 2000년 10월에 국민기초생활보장법의 도입으로 인해 생활보호 대상자 수의 증가가 예상되며, 이에 따라 정부의 공공부조 지출도 크게 증가할 것으로 추정된다.

### 第 5 節 社會福祉서비스

사회복지서비스는 영역별로 노인, 아동, 여성, 장애인에 대한 복지 서비스가 제공되고 있다.

각 분야별로 복지예산 추이를 살펴보면 먼저, 노인 복지예산의 경우, 지출액의 증가가 빠르게 진행되고 있으며, 사회복지예산 중 노인 예산의 비율도 점차 증가하고 있다. 노인복지예산은 급속한 노령화의 진전과 더불어 노인부양, 노인보건의료, 노인복지서비스, 모든 분야에



서 새로운 대책을 요구되면서 앞으로 이 분야에 대한 지출증가가 예상된다.

〈表 3-18〉 老人福祉豫算 推移

(단위: 십억원, %)

구분	국가예산 (A)	사회복지예산 (B)	비율	노인복지예산 (C)	비율	
			B/A		C/A	C/B
'90	27,436	117	0.42	35	0.128	29.9
'91	31,283	142	0.45	39	0.125	27.5
'92	33,362	191	0.57	58	0.174	30.4
'93	38,050	206	0.59	83	0.218	40.3
'94	43,250	215	0.50	46	0.106	21.4
'95	50,141	296	0.59	61	0.122	20.6
'96	60,112	370	0.62	85	0.141	23.0
'97	67,579	487	0.72	130	0.192	26.7
'98	75,583	497	0.66	169	0.217	34.0
'99	83,685	563	0.67	200	0.234	34.8
2000	92,658	714	0.77	277	0.300	38.8

資料: 각 연도 예산개요 및 노인복지사업지침서.

아동복지서비스로는 보육서비스, 소년소녀가장에 대한 보호, 입양 및 아동상담, 그리고 최근 들어 중요한 문제로 대두되고 있는 아동학대에 대한 서비스 등이 있다.

보육서비스를 받는 아동은 1994년 6,088개소 192,000명에서 1998년 말에는 17,605개소의 보육시설에서 556,957명으로 증가하였으며, 2000년 6월 현재 보육시설을 이용하고 있는 아동은 682,300명(김승권, 2001)으로 집계되고 있다. 보육시설 및 보육서비스를 이용하는 아동의 수에서 이러한 급격한 양적 증가는 보육사업 확충 3개년 계획(1995~1997) 하에 1조 3천억을 투자 및 융자한 결과라 할 수 있다. 그러나

보육서비스를 받는 아동의 수는 전체 0~5세 아동수인 427만 4천명(통계청, 1996)의 16%, 보육대상아동 108만 6천명(보건복지부, 1996)의 63%정도로 보육을 필요로 하는 아동의 상당수가 보육서비스의 혜택을 받지 못하고 있다. 또한 저소득층 중심의 보육서비스 제공으로 인해 보편적 보육서비스 제공 체계의 구축이 미흡한 실정이다(이혜경 외, 2000).

소년소녀가장에 대한 보호는 “선가정 후시설보호”라는 방향 하에 1985년부터 시행되었다. 생활보호제도에서는 생활이 어려운 만 20세 이하의 소년·소녀가장이 생계를 책임져야 하는 세대를 소년·소녀가장으로 정의하고 이들에 대한 거택보호 및 자활보호를 시행하고 있다. 최근 생활보호제도에 의한 소년소녀가장세대 보호실적을 보면 1997년 말 12,504가구(거택보호 9,999세대, 자활보호 2,505세대), 22,887명(거택보호 17,555명, 자활보호 5,332명)의 소년·소녀가장세대가 생활보호대상자로 책정되어 정부의 보호를 받았으며, 1998년에는 10,785가구(거택보호 9,472세대, 자활보호 1,313세대), 18,605명(거택보호 16,238명, 자활보호 2,367명)이, 1999년에는 10,410가구(거택보호 9,004세대, 자활보호 1,406세대), 18,878명(거택보호 15,152명, 자활보호 3,726명)의 소년·소녀가장세대가 생활보호를 받았다. 이와 함께 불우아동 결연사업 등을 통해 지역사회에서 보호를 받게 하고 있다.

국내입양은 1996년 장애아동 입양가정의 양육보조수당 지급 등 입양가정에 대한 지원확대 노력이 있었으나 여전히 미비한 수준이다. 아동상담의 경우, 아동상담을 받은 아동은 1998년 한 해 동안 30,196명이었으나 귀가나 일시귀가조치가 대부분이고 문제해결적 접근이 미비하여 다양한 형태의 상담과 사후처리가 요구되고 있다.

새로이 아동학대의 문제가 대두되면서 개정된 아동복지법에서는 아동학대 관련조문들이 체계적으로 마련되었다. 학대아동의 수는 1996

년에 4,951명으로 파악되었으며, 이는 IMF 이후 더 증가하였을 것으로 예상된다. 따라서, 아동학대방지법 제정을 바탕으로 이를 신속히 정책화해야 하는 것이 과제이다.

'90년대 이후 아동복지예산 추이를 살펴보면, 아동복지예산은 1996년을 전후로 크게 증가하는 듯 하였으나 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 가족의 해체에 따른 아동복지 서비스에 대한 욕구 증대와 아동학대 방지나 아동상담과 같이 아동복지서비스의 내실화가 필요한 것을 고려할 때 아동복지서비스 예산 또한 증가가 요구된다.

〈表 3-19〉 兒童福祉豫算 推移

(단위: 십억원, %)

구분	국가예산 (A)	사회복지예산 (B)	비율	아동복지예산 (C)	비율	
			B/A		C/A	C/B
'90	27,436	117	0.42	32	0.117	0.27
'91	31,283	142	0.45	48	0.153	0.34
'92	33,362	191	0.57	67	0.201	0.35
'93	38,050	206	0.59	71	0.187	0.34
'94	43,250	215	0.50	86	0.199	0.40
'95	50,141	296	0.59	117	0.233	0.40
'96	60,112	370	0.62	149	0.248	0.40
'97	67,579	487	0.72	178	0.263	0.37
'98	75,583	497	0.66	154	0.212	0.32
'99	83,685	563	0.67	173	0.207	0.31
2000	92,658	714	0.77	199	0.210	0.28

資料: 각 연도 예산개요 및 아동복지사업지침서.

여성복지서비스에 대한 지출은 노인이나 아동복지서비스에 비해 매우 미약한 수준에 지나지 않는다. 여성복지예산의 추이를 살펴보면 1997년 이후 여성복지예산은 점차 증가하고 있는 것으로 나타난다.

그러나 예산규모가 다른 서비스 분야에 비해 매우 적으며, 일부 사업에 대해서는 급격한 예산의 감소가 있는 것을 알 수 있다.

〈表 3-20〉 女性福祉豫算 構成推移

(단위: 백만원)

구 분		1997	1998	1999	2000
일반회계	계	16,054	17,792	20,852	26,633
	모자보호시설	3,997	3,602	4,307	4,537
	선도보호시설	2,048	1,377	1,263	1,666
	부녀복지관	1,473	1,838	-	-
	저소득모자가정지원	6,974	9,099	8,867	11,610
	할머니특별지원금	1,100	1,100	1,101	1,004
	요보호여성 발생예방	74	-	-	-
	성폭력상담소	294	441	441	1290
	여성단체 운영지원	195	268	57	57
	여성1366상담전화 운영	-	-	140	359
	저소득 편모·부자가정 생업자금	-	「4,000」 재특자금	4,000	4,000
	공공근로	-	-	8,522	1,142
	행정경비 등	74	67	49	49
	계	551	448		
사회복지사업기금	피복비	61	52		
	퇴소모자가정세대 자립지원금	300	250		
	선도시설 퇴소자 결혼비용	7	7.5		
	저소득층 동거부부 결혼식 지원	63	63		
	여성복지시설 설치비	23	-		
	위안부할머니 보철료 지원	97	75.6		

資料: 1997, 1998 여성복지사업지침; 1999, 2000 여성복지사업안내

여성복지예산이 미비한 반면 여성복지서비스에서 여성빈곤의 문제는 여성복지서비스의 확충을 요구하고 있다. 가족구조 및 노동시장구조의 변화로 인해 여성 가구주가 증가하고 있으며, 여성의 경제적 위치가 변화하면서 여성이 빈곤에 처할 위험 또한 증가하고 있다. 그러나, 여성의 특수성을 고려한 빈곤대책은 마련되고 있지 않다. 갑작스

러운 사별 및 이혼으로 인해 가구주가 되어버린 여성의 경우, 연금이나 공적부조 등을 통해 소득을 지원받기가 쉽지 않으며, 양육의 책임 및 가사노동으로 인한 부담까지 안고 있어 여성 가구주가 일자리를 구해 경제적 자립을 이루기까지도 난관이 적지 않다. 따라서, 사회구조가 변화함에 따라 새롭게 나타나거나 보다 절실해지는 여성들의 수요를 파악하되, 여성이 다른 서비스 분야에서 보호되지 못하는 부분을 보완하는 것이 차후에 필요하다(이혜경 외, 2000).

장애인복지법을 바탕으로 시행되고 있는 장애인 복지서비스는 크게 ① 소득보장과 생활안정 지원(생계보조수당, 자녀교육비·의료비 지원, 자립자금 대여), ② 경제적 부담 경감시책, ③ 복지시설, ④ 재활지원 체계(의료, 직업), ⑤ 편의시설 등의 다섯 가지로 구분되어 제공·시행되고 있다.

장애인에 대한 직접적 소득보조와 금전지출 감면 시책인 ‘소득보장과 생활안정지원’으로는 생계보조수당, 자녀교육비 지원, 의료비 및 자립자금 지원, 세제혜택 등이 있다. 생계보조수당은 저소득 중증·중복 장애인의 생계안정을 위하여 1990년부터 월 2만원씩 지급하던 것을 1999년에는 61,000명에게 월 4만 5천원씩 지급하고 있으며 연차적으로 지급대상과 지급액을 상향조정할 계획에 있다. 자녀교육비 지원의 경우, 저소득장애인 가구의 자녀에 대해 실업고교와 인문고교생 중 성적상위 30% 학생에게만 지원하던 것을 1997년부터는 인문고교생 전원에게까지 확대하여 입학금 및 수업료 전액을 지원하고 있다. 의료비는 생활보호법 상 재활보호대상자인 장애인에 대하여 외래시 본인부담의 50%, 입원시 본인부담금 전액을 지원하며, 1992년부터 시행된 자립자금 대여의 경우, 1999년에 연리 6%(변동금리), 5년 거치·상환의 조건으로 정부재정투융자특별회계 자금에서 1,000가구에 한해 가구당 1,200만원을 대여하고 있다. 급여의 지급 외에도 장애인의 경

제적 부담을 경감시키기 위하여 중앙정부 및 지방정부, 공공기관 등에서는 이들에 대한 각종 세금 또는 요금 등을 감면하는 시책을 수립하여 실시하고 있다. 주요시책들은 의료비의 공제, 보장구에 대한 의료보험 급여와 부가가치세 영세율 적용, 자동차분 의료보험료와 연료사용비, 차량등록세 등의 면세 및 감면, 상속세·소득세에 대한 인적공제 추가 공제와 증여세 면제, 무료법률구조제, 공공시설이용료 면제와 철도·지하철요금 할인, 그리고 항공료·전화요금(이동통신 포함)·PC 통신요금의 할인, TV 수신료 면제 등이 있다.

이러한 우리나라의 장애인 소득보장제도는 제도의 기본적인 틀을 갖추고 있으나 각 제도가 개별적으로 입법화되어 제도간 연계가 부족하고, 장애인 소득보장을 위한 적정 급여수준에 대한 사회적 합의가 없으며, 소득보장을 위한 재원 대부분이 국가 재정에 의존하고 있어 저급여 수준을 벗어나지 못하는 한계를 갖는 것으로 평가된다(이완우 외, 2000).

장애인의 소득보장을 위한 시책 외에 보건복지부가 주관하는 장애인 시책으로 장애인복지시설의 운영, 재활지원, 편의시설 설치 등이 있다. 장애인 시설로 장애인 복지관, 장애인 재가복지봉사센터, 재활의료시설, 체육관, 주간 및 단기보호시설, 장애인 공동생활가정, 장애인 생활시설을 운영하고 있으며, 장애인의 재활 및 자활을 지원하기 위하여 장애인근로시설과 장애인보호작업장을 설치·운영하고 있다. 또한 도로, 공원, 공공건물 및 공중이용시설, 공동주택, 교통수단, 통신시설에 대해 장애인편의시설을 설치하도록 규정하고 미설치시 이행강제금을 부과하고 있다. 이외에 장애인 재활정보센터, 결연사업, 시각장애인 심부름센터, 수화통역센터 등을 운영하고 있다.

장애인 복지시책에 따른 장애인 복지예산의 추이는 아래의 <표 3-21>과 같다.

〈表 3-21〉 障 碍 人 福 祉 豫 算 構 成 推 移

(단위: 백만원)

구 분		1997	1998	1999	2000
일반 회계	계	102,243	107,364	127,642	165,631
	시설운영지원	42,032	44,166	51,513	56,374
	시설기능보강	11,878	9,717	5,234	9,387
	장애수당	15,729	15,729	20,742	27,656
	장애인의료비	754	779	1,499	6,950
	장애인자녀교육비	1,165	1,223	2,552	3,054
	재활보조기구교부	435	435	457	457
	장애인복지관운영비	8,656	10,873	13,464	17,652
	재가복지봉사센터	793	1,080	1,156	1,472
	주간·단기보호시설	222	342	561	781
	공동생활가정	80	88	141	190
	장애인재활의료시설	1,380	1,453	1,526	1,373
	장애인체육관	83	88	235	277
	이용시설기능보강	6,535	5,911	2,092	4,580
	민간단체지원	3,580	5,030	4,786	5,285
	장애등록 및 장애예방	481	660	7,254	11,861
	행정지원	39	190	315	144
	국립재활원	2,165	2,430	2,731	3,841
	자립자금융자(재특)	8,400	9,600	12,000	18,000

資料: 장애인제도과 내부자료, 「2000년 장애인복지예산」.

1997년 12월, 21세기 장애인복지수준을 선진국 수준으로 끌어올리기 위한 종합계획서인 「장애인복지발전 5개년 계획(1998~2002)」을 통해 장애인의 완전한 사회참여와 평등보장을 목표로 복지확대, 특수교육강화, 고용촉진을 추진할 것을 천명하였다. 이에 따라 1999년 이후 장애인 복지에 대한 지출이 크게 증가하였으며, 특히 장애수당, 장애인의료비, 장애인자녀교육비, 장애등록 및 장애예방에 대한 지출이 크

게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 더욱이 1999년 국정이념으로 공표된 생산적 복지는 장애인의 생계안정 및 자립 지원이 주요 방향으로 설정하고 있어 장애인 복지시책에 대한 지출은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

사회복지 서비스에 대한 지출에서 노인, 장애인 여성, 아동 등 특정한 인구 집단을 대상으로 하는 사회복지 서비스 외에, 각 시·군·구 저소득층 밀집지역이나 사회문제 다발성 지역에 종합적인 사회복지 서비스를 제공할 수 있도록 하는 종합사회복지관의 운영이 있다. 사회복지관은 지역사회 중심의 이용시설로 전문 교육을 받은 전문 사회복지사들이 참여하여 지역사회의 잠재적인 자원을 발굴하고, 주민의 성장과 자립을 위한 종합적인 복지서비스를 제공하며, 지역사회 통합의 매개역할을 수행하는 중요한 사회복지 서비스 자원으로 기능하고 있다.

종합사회복지관은 1982년부터 운영되기 시작하여 2000년 현재 전국에 348개의 사회복지관이 설치되어 운영되고 있다. 2000년 중앙정부는 사회복지관운영, 건립지원 예산으로 169억원을 지출하였다. 지방화의 추세와 함께 지역 중심의 사회복지 서비스 제공은 점차 강조되는 추세이며, 사회복지관을 비롯한 지역 복지제공기관의 연계를 강화하는 복지전달체계 마련이 활발히 논의되고 있다.



## 第 4 章 OECD 基準 適正 社會福祉費 規模 分析

### 第 1 節 OECD 基準에 따른 社會福祉費 現況

#### 1. OECD 基準의 意義

국제적으로 널리 사용되고 있는 IMF, OECD, ILO의 기준은 앞서 2장에서 서술한대로 각자의 고유한 목적에 따라 사회복지비(Social Expenditure)의 영역과 분류법을 달리하고 있다. IMF의 경우 정부활동에 초점을 두기 때문에 사회보장 및 복지항목이 정부지출 영역 내에서 파악된다. 따라서 IMF 기준을 한국에 적용하면 우리나라의 재정구조상 당연히 사회보장재정으로 파악되어야 할 의료보험 급여비나 사학연금 급여비 지출이 제외되는 단점을 가진다. 또한 중추적 사회보장제도인 국민연금, 산재보험, 고용보험 등에서 정부의 재정지원부문만 포함되고 가입자들의 재원부담은 사회보장비에서 제외되는 결과를 야기해 사회보장비의 규모를 제대로 파악하지 못하는 한계가 있다.

IMF에 비하여 ILO는 보다 포괄적으로 사회복지비를 파악하고 있으나, 해당 제도가 법률에 의해 만들어져야 하며, 그 제도가 공공기관, 준공공기관 혹은 자치단체에 의해 관리, 운영되어야 이 제도에 의해 사용되는 비용을 사회보장비용으로 파악하는 제한을 두고 있다. 따라서 우리나라의 경우 기업에 의해 운영되는 퇴직금과 유급출산휴가비용이 사회보장비에서 제외되는 결과를 가져온다.

OECD에 의한 사회복지비 분류법은 총량적 차원에서 회원국의 사회지출의 경향을 모니터하고, 그 구성에 관한 변화를 분석하는 수단

을 제공하기 위하여 개발된 것으로서 사회복지비(social expenditure)의 목적은 특정한 욕구가 있는 사람들에게 필요한 재화와 용역을 집합적으로 제공함으로써 사회적 복리를 증진시키는데 있다고 규정하고 있다. OECD에 의한 사회복지비 분류는 ILO 분류에서 제외되고 있는 적극적 노동시장프로그램 지출과 퇴직금이나 유급출산휴가 비용을 포함하고 있다. 적극적 노동시장정책이 생산적 복지의 주요 근간이 되고 있다는 점과, 다른 외국과 달리 기업에 의한 퇴직금비용이 사회지출에서 높은 비중을 차지하는 우리의 현실 여건을 감안하면 OECD 기준이 ILO 혹은 IMF 기준보다 우리나라의 사회복지비 상황을 더 잘 나타낼 수 있는 기준이라고 할 수 있다.

## 2. 우리나라 社會福祉費 現況

OECD 기준에 따라 우리나라 사회복지비를 산출하면<sup>16)</sup> 다음의 <표 4-1>과 같다. 우리나라의 GDP대비 사회복지비는 1960년대 이후 꾸준히 증가하여 1990년에 GDP 대비 4.6%이던 것이 1997년에는 6.8%에 이르렀다.

<표 4-1> 우리나라 社會福祉費 規模의 推移

(단위: 10억원)

구 분	1990	1993	1995	1997
금 액	8,220	13,570	20,058	30,920
GDP대비 %	4.6	4.9	5.3	6.8

資料: 고경환 외, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997 - OECD 추계방법을 중심으로 -』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.

16) OECD 기준을 사용하였으므로 여기에 제시된 사회보장비는 앞서 논의된 바와 같이 공공부문과 민간부문의 비용을 모두 합한 것이며, 민간의 퇴직금이 상당한 비중을 차지하고 있음을 유의하여야 한다.

1997년의 우리나라 사회복지비의 재원구성을 분석하면 다음의 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 우리나라 社會福祉費의 公共과 民間部門의 構成(1997)  
(단위: 10억원)

구 분	전체	공공부문		민간부문
			일반정부재정	
금 액	30,920	20,682	8,493	10,236
GDP대비 %	6.8	4.5	1.9	2.3
전체대비 %	100	66.9	27.5	33.1

資料: 고경환 외, 「한국의 사회보장비 추계: 1990~1997 - OECD 추계방법을 중심으로 -」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.

1997년 우리나라의 사회복지비 중 일반재정과 사회보험의 합인 공공부문은 20조 6800억원으로 GDP 대비 4.5%이었으며, 나머지 2.3%는 기업의 퇴직금이었다. 또한 공공부문 중 일반정부재정은 GDP 대비 1.9%으로, 전체 사회보장비 중 27.5%만이 정부재정인 것을 알 수 있다.

1997년 사회복지비의 지출 내역을 보면 의료보험과 의료보호 진료비를 포함한 보건부문의 비중이 전체 사회복지비의 37%로 제일 높고, 다음이 퇴직금을 포함한 실업급여가 34.9%로 높다. 반면 아직 성숙기가 도달하지 않은 연금은 18.0%에 그치고 있으나, 멀지 않은 장래에 연금지급이 본격화되면 지출비중이 급격히 증대될 것으로 예상된다. 그 외 산업재해(3.7%), 사회복지서비스(3.7%), 공공부조(2.7%) 등은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 그러나, 공공부조 부문은 2000년 10월 이후 국민기초생활보장법이 시행되면 지출 규모가 상당히 증가될 전망이다.

〈表 4-3〉 社會福祉費의 部門別 構成(1997)

(단위: 10억원)

구 분	계	보건 <sup>1)</sup>	연금 <sup>2)</sup>	실업·고용	산업재해	사회복지 서비스	공공부조 <sup>3)</sup>
금 액	30,920	11,433	5,566	10,782 (9,358) <sup>4)</sup>	1,159	1,149	829
구성비	100.0	37.0	18.0	34.9 (30.3) <sup>4)</sup>	3.7	3.7	2.7

註: 1) 의료보험·의료보호부문이 6조 4670억원, 그 외 공공보건부문이 4조 9660억원

2) 공무원, 군인, 사학, 국민연금 등을 포함

3) 가족현금급여, 주거급여, 질병급여를 포함.

4) ( )안은 퇴직금

資料: 고경환 외, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997 - OECD 추계방법을 중심으로 -』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.

### 3. 우리나라 社會福祉費 規模의 國際比較

OECD 회원국 자료를 통해 GDP 대비 사회복지비 비율을 비교하면 선진국들 사이에서도 사회복지비에 있어 상당한 규모 차이를 보인다. 즉, 북구유럽형, 혹은 사회민주주의형 복지국가로 알려져 있는 스웨덴, 덴마크 등의 경우 GDP 대비 사회복지비의 비율이 30%를 상회하고 있음에 비해, 영·미의 경우 20% 내외의 수준에 그치고 있다. 이들 국가의 1인당 국민소득이 일본과 영국을 제외하면 모두 \$25,000 내외의 유사한 수준임에도 불구하고 GDP 대비 사회복지비의 규모가 2배 이상 차이나는 것은 사회복지비 규모를 결정함에 있어 국민소득 수준보다 기타 요인이 더 큰 영향을 발휘하고 있음을 암시한다.

우리나라의 사회복지비 규모는 GDP 대비 비율을 기준으로 할 때 1995년 현재 주요 OECD 회원국의 1/5~1/3에 불과하며, OECD 국가 중 터키와 멕시코와 거의 유사한 지출수준을 보이고 있다. 1995년 우리나라의 1인당 GDP가 \$10,037인데 비하여 터키는 \$2,780, 멕시코는

\$3,320에 불과했다는 사실을 감안하면 한국은 국민소득수준 \$3,000대의 국가와 유사한 수준의 사회보장비 규모를 유지하고 있는 것이다.

〈表 4-4〉 OECD 主要國의 GDP 水準 및 社會福祉費支出(1995年 基準)

국 가	GDP 대비%	1인당 GDP	국 가	GDP 대비%	1인당 GDP
스웨덴	33.4	\$23,750	미 국	16.3	\$26,980
덴마크	32.6	29,890	일 본	14.1	39,640
프랑스	30.1	24,990	터 키	6.8	2,780
독 일	29.6	27,510	한 국	5.3	10,037
영 국	22.8	18,700	멕시코	3.7	3,320

資料: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996*, 1999; 통계청, 『1998 국제통계연감』, 1998.

국민소득수준을 동일하게 통제할 경우 사회복지비의 규모 차이를 보여 주는 것이 <표 4-5>이다.

〈表 4-5〉 1人當 1萬弗 所得代의 社會福祉費 比較(經常價値 基準)

	한국	일본	미국	영국	스웨덴
연 도	1995	1984	1978	1987	1977
GDP대비 (%)	5.3	10.42	13.62	20.53	24.49

資料: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996*, 1999.

1인당 소득수준이 1만불인 시기의 각 국가의 사회복지비 수준을 비교해 보면 역사상 처음으로 1인당 국민소득이 1만불대에 진입하였던 1995년 우리나라의 사회복지비는 GDP대비 5.3%이다. 이는 일본, 미국, 영국, 스웨덴이 1만불 시기에 시현했던 수준의 약 1/5~1/2에 해당하는 것으로서 우리나라의 사회복지비 규모는 소득수준에 비해서 현저히 낮음을 말해 준다. 그러나 같은 소득수준 1만불대에서 일본과 스웨덴은 사회복지비가 2배 이상의 차이를 보이고 있어 선진국내에서

도 사회복지비 규모를 결정짓는 요인은 소득 이외에 국가별 특성이 더 중요함을 다시 한 번 확인할 수 있다.

<表 4-6> 社會福祉費의 公共과 民間部門의 構成(1995)  
(단위: GDP 대비 %)

	한국 (1997)	일본	미국	영국	스웨덴
공 공	4.5	13.8	15.8	22.5	33.0
민 간	2.3 <sup>1)</sup>	0.3	0.5	0.3	0.4
계	6.8	14.1	16.3	22.8	33.4

註: 1) 퇴직금, 출산휴가급여 등임.

資料: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996, 1999.*

<표 4-6>에 나타난 바와 같이 사회복지비를 공공과 민간으로 구분할 경우, 한국은 공공부문에 의한 사회복지비 지출이 GDP의 4.5%에 불과함에 비해 민간지출이 2.3%에 이른다. 이는 선진 각국에서 민간부문에 의한 사회복지비 지출이 모두 GDP의 0.5% 이내에 머물고 있는 것에 비해 매우 높은 비율이다. 앞서 지적된 바와 같이 한국에서 민간부문의 사회복지비 지출은 대부분이 기업에 의한 퇴직금지출로서 그 수준이 GDP의 2.0%에 이른다. 이것은 한국은 민간의 복지부담 특히 기업의 복지부담이 지나치게 높다는 해석을 낳게 한다. 그러나 역으로 기업부담에 의존하여 사적 제도로 운영되고 있는 퇴직금제도를 기업연금 등 공적인 제도로 전환시켜야 할 필요성이 높음을 반증하고 있다는 해석도 가능하다. 만약 퇴직금제도가 기업연금 등 공적인 제도로 편입되면 민간부문에 의한 사회복지비 지출은 GDP의 0.3%가 되며 이는 외국의 예와 비슷한 수준이 된다. 이는 향후 한국의 사회복지비가 증대된다면 추가적인 재원이 대부분 공공부문에 의하여 조달되거나 공적인 제도를 통해 운영될 것임을 의미하기도 한다.

우리나라의 사회복지비를 부문별로 외국과 비교해보면 <표 4-7>과 같다. 여기서는 사회복지비의 지출수준이 GDP의 20% 이하인 저지출국 (type A: 일본과 미국)과 GDP의 30% 이상인 고지출국(type B: 프랑스, 스웨덴)으로 나누어 부문별로 한국과 비교해 보도록 한다. 한국을 저지출국인 미국, 일본과 비교해보면 산업재해, 사회복지서비스, 공공부조 부문에서 이들 국가와 거의 유사한 비중의 사회복지비를 지출하고 있음을 알 수 있다. 실업·고용 부문은 한국의 경우 민간기업에서 부담하고 있는 퇴직금지급액을 포함하면 GDP의 2.4%로서 일본, 미국보다도 상대적 비율이 높다. 그러나, 실업대처적인 기능보다는 은퇴 후 소득보장의 기능이 더 강조되는 퇴직금의 특성을 감안하여 GDP의 2.0%에 해당하는 퇴직금비용을 실업·고용부문에서 제외하게 되면 순수한 실업·고용부문의 비용은 GDP의 0.3%에 불과해 일본, 미국과 거의 유사한 수준이 된다. 따라서 한국이 미국, 일본과 같은 저지출국에 비해서도 사회복지비의 지출이 적은 이유는 보건부문과 연금부문의 지출이 아직 크지 않기 때문이다. 그러나, 연금부문은 국민연금제도의 성숙과 더불어 지출비용이 점증하게 되며, 보건의료 부문 역시 노령화의 급진전과 개인의료비의 급증으로 지출비용이 선진국 수준으로 증가될 것으로 예상되고 있어 만약 별다른 정책적 개입이 이뤄지지 않는다면 한국의 사회보장비는 저지출국의 구조와 수준을 닮아갈 것이라는 결론에 도달한다.

〈表 4-7〉 社會福祉費 部門別 國際比較(1995年)

(단위: GDP 대비 %)

	계	보건 <sup>1)</sup>	연금	실업·고용	산업재해	사회복지 서비스	공공부조 <sup>3)</sup>
한 국 (1997)	6.8 (4.8) <sup>2)</sup>	2.5	1.2	2.4 (0.3) <sup>2)</sup>	0.3	0.3	0.2
일 본	14.1	5.6	6.8	0.5	0.2	0.5	0.4
미 국	16.3	6.5	7.2	0.6	0.4	0.4	1.2
프랑스	30.1	8.0	13.3	3.1	0.4	1.2	4.2
스웨덴	33.4	5.9	11.4	4.7	0.4	5.1	5.9

註: 1) 의료보험 및 의료보호를 포함.  
 2) ( )내는 퇴직금을 제외시 수치임.  
 3) 가족현금급여, 주거급여, 질병급여를 포함.

資料: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1996, 1999.*

여기서 한 가지 염두에 두어야 할 사항은 2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장법이 공공부조 부문의 지출을 어느 정도 증대시킬 것인가 하는 점이다. 지나친 우려에도 불구하고 실제 기초생활보장에 소요될 비용은 2001년에 최대 3조원 정도에 이른 후 안정적인 지출규모를 유지할 것으로 추정되고 있으며<sup>17)</sup>, 이는 우리나라 1999년도 GDP 483조원의<sup>18)</sup> 0.62% 수준에 불과하다. 따라서 한국의 공공부조 부문 지출은 향후 상당 기간 GDP의 1% 내에서 유지될 것이며 전반적인 사회복지비의 지출구조가 저지출국의 유형을 견지할 것으로 예상할 수 있다.

한국의 사회복지비 지출을 스웨덴, 프랑스와 같은 고지출국과 비교해 보면, 산업재해 부문만 제외하고 전 부문에서 지출수준이 낮다. 특히 공공부조 부문의 지출이 현격히 낮으며, 실업·고용과 사회복지서비스 부문도 커다란 차이를 보인다. 프랑스의 경우 연금부문의 비중

17) 김미곤, 보건사회연구원 내부자료, 『기초생활보장』, 2000.

18) 통계청, 『한국주요경제지표』, 2000.



이 이례적으로 높고, 스웨덴의 경우 사회복지서비스의 비중이 타국에 비하여 현저히 높다.

## 第2節 國民所得水準 對比 適正 社會福祉費 推定

한 국가의 사회보장비를 결정하는 요인의 종류와 각 요인별 중요도에 대해서는 이론이 분분하지만 국민소득수준이 가장 중요한 요인 중의 하나라는 사실에는 이론이 없다. 이러한 사실에 착안하여 적절한 사회보장비 수준을 도출하는 방안의 하나로 OECD 회원국을 대상으로 국민소득수준과 사회보장비 수준간의 관계식을 구하고 이 식에 의거한 우리나라의 적절한 사회보장비 수준을 도출하고자 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 유사한 국민소득수준에서도 GDP 대비 사회보장비의 지출 규모가 상당한 차이를 보이고 있는 것도 간과할 수 없는 사실이다. 따라서, 전체 OECD 국가를 하나의 집단으로 분석하는 방법과 이들을 고지출국·저지출국으로 나누어 분석하는 방법을 병행하여 분석의 정확도를 높이고자 한다.

### 1. 社會保障費 支出指數에 따른 類型化

1995년 현재 OECD 회원국 29개국 중 자료가 미비한 그리스, 헝가리, 폴란드 등 3개국과 비교대상인 우리나라를 제외한 총 25개국을 대상으로 하여 각국의 1인당 GDP와 사회보장비 지출규모의 관계를 분석한 결과는 다음과 같다.

$$\log(TSOCEX_i) = -2.075 + 0.516 \times \log(GDPPC_i)$$

(-2.319)\* (5.708)\*\*

\* p<.05, \*\* p<.01,

$R^2 = 0.586$ , ( )안은 t값

위의 추정식에서  $TSOCEX_i$ 는  $i$ 번째 국가의 GDP 대비 사회보장비 지출비율을 의미하며,  $GDPPC_i$ 는  $i$ 번째 국가의 1인당 GDP 수준을 나타낸다. 독립변수인 1인당 GDP 수준의 회귀계수는 0.516으로 나타났고,  $p<.01$  수준에서 통계적으로 유의미하며,  $R^2$ 값은 0.586으로 나타났다.

이 모형을 기초로 하여 국민소득수준에 상응하는 각 국의 적정 사회보장비 지출수준을 추정하였다. 예컨대 1인당 국민소득이 \$28,779인 오스트리아의 경우 실제 사회보장비 지출은 GDP의 27.11%이지만 추정식에 의한 적정지출수준은 GDP의 25.10%이다. 이와 같은 방식으로 추정된 적정 지출수준과 실제 지출수준을 이용해서 사회보장비 지출지수를 산출하였다. ‘사회보장비 지출지수’란 실제 지출수준을 추정된 지출수준으로 나누고 100을 곱하여 구한 수치로서, 사회보장비 지출지수가 100 이상인 국가들은 해당 국가의 소득수준에서 추정되는 적정수준보다 더 많은 사회보장비를 지출하는 국가로서 ‘고지출국형(A형)’이라고 할 수 있으며, 이와는 반대로 100 미만인 국가들은 소득수준에 비하여 낮은 수준의 사회보장비를 지출하고 있는 국가로서 ‘저지출국형(B형)’이라고 할 수 있다. 사회보장비 지출지수가 100 이상인 고지출국형 14개국과 100 미만인 저지출국형 11개국은 각각 <표 4-8>, <표 4-9>와 같다.

〈表 4-8〉 OECD 25開國의 國家類型 分類 - A 類型

국가	1인당 GDP(\$)	GDP대비 사회보장비 지출비율(%)		실제지출과 추정치의 차이(A-B)	사회보장비 지출지수 (A/B×100)	국가유형
		실제지출(A)	추정치(B)			
오스트리아	28,779	27.11	25.10	2.01	108.00	A
벨기에	26,956	28.78	24.27	4.51	118.59	A
체코	4,883	19.23	10.05	9.18	191.33	A
덴마크	33,101	32.58	26.98	5.60	120.75	A
핀란드	24,633	32.12	23.17	8.95	138.65	A
프랑스	26,412	30.07	24.02	6.05	125.21	A
독일	29,626	29.61	25.48	4.13	116.20	A
이탈리아	18,980	23.71	20.25	3.46	117.08	A
네덜란드	25,647	27.99	23.65	4.34	118.33	A
노르웨이	33,616	28.48	27.20	1.28	104.71	A
포르투갈	10,059	18.26	14.59	3.67	125.12	A
스페인	14,365	21.49	17.54	3.95	122.53	A
스웨덴	26,186	33.38	23.91	9.47	139.61	A
영국	19,000	22.79	20.26	2.53	112.48	A

〈表 4-9〉 OECD 25開國의 國家類型 分類 - B 類型

국가	1인당 GDP (\$)	GDP대비 사회보장비 지출비율(%)		실제지출과 추정치의 차이(A-B)	사회보장비 지출지수 (A/B×100)	국가유형
		실제지출(A)	추정치(B)			
호주	20,012	15.73	20.81	(5.08)	75.58	B
캐나다	18,943	18.24	20.23	(1.99)	90.16	B
아이슬란드	26,143	19.87	23.89	(4.02)	83.18	B
아일랜드	18,030	19.4	19.72	(0.32)	98.37	B
일본	40,780	14.06	30.05	(15.99)	46.79	B
룩셈부르크	42,173	25.24	30.57	(5.33)	82.55	B
멕시코	3,019	3.67	7.84	(4.17)	46.80	B
뉴질랜드	16,859	18.8	19.05	(0.25)	98.69	B
스위스	43,631	25.53	31.12	(5.59)	82.05	B
터키	2,747	6.79	7.47	(0.68)	90.90	B
미국	26,711	16.26	24.16	(7.90)	67.31	B

資料: OECD, *Social Expenditure Database* 1980~1996, 1999.

우리나라의 경우, 1995년도 국민소득 \$10,124(통계청, 1998)을 고려했을 때의 적정 사회보장지출 수준은 GDP의 14.6%가 된다. 그러나,

이는 당시 실제 지출수준인 GDP의 5.3%와 상당한 차이가 있으며, 사회보장 지출지수는 36.3으로서 우리나라가 저지출국 유형인 B형 국가군에 속함을 알 수 있다.

〈表 4-10〉 國家類型에 따른 項目別 GDP對比 社會保障費 支出比率의 比較

구 분	유형	N	평균	표준편차	t(유의확률)
총사회보장지출 (GDP%)	A	14	26.8557	4.8795	4.415*** (.000)
	B	11	16.6618	6.6762	
노령·장애·유족연금	A	14	11.5393	2.1827	4.423*** (.000)
	B	11	6.4564	3.5385	
산재급여	A	14	.2429	.1778	-1.029 (.323)
	B	11	.3855	.4316	
상병급여	A	14	1.0986	.6790	2.705* (.013)
	B	11	.4391	.4924	
노인장애인서비스	A	14	1.1529	1.2445	2.058 (.054)
	B	11	.3873	.5521	
가족급여	A	14	1.6471	.7653	1.500 (.147)
	B	11	1.1491	.8950	
가족복지서비스	A	14	.7000	.6881	2.380* (.029)
	B	11	.2209	.2718	
적극적 노동시장정책	A	14	1.1529	.6170	3.072** (.005)
	B	11	.4500	.4966	
실업급여	A	14	2.0550	1.2804	2.682* (.013)
	B	11	.8773	.7751	
보건의료	A	14	6.2721	.9696	1.580 (.128)
	B	11	5.4718	1.5540	
주택급여	A	14	.4357	.5621	1.690 (.108)
	B	11	.1545	.2372	
기타급여	A	14	.5607	.4390	-.410 (.685)
	B	11	.6700	.8686	

다음으로 위에서 살펴본 각국의 사회보장비 지출수준을 고지출국형(A형)과 저지출국형(B형)으로 구분하는 분류의 적합성을 따져보기 위하여 몇 가지 통계적 검증을 실시하였다. 먼저 두 국가유형별로 GDP 대비 사회보장비 지출항목별 비율의 평균과 표준편차는 위의 <표 4-10>과 같다.

A유형 국가군의 사회보장비 지출 평균은 GDP 대비 26.9%이고, B유형 국가군은 GDP 대비 16.7%이며, 사회보장비 지출의 세부 항목별로 살펴보면 A유형 국가군이 B유형보다 기타급여를 제외한 모든 항목에서 GDP 대비 지출비율이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 국가유형간 지출항목별 비율의 평균차이가 유의미한 것인지를 검증하기 위한 t-test 결과에 의하면 <표 4-10>에서 볼 수 있는 것처럼 대부분의 지출항목에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 특히 사회보장비 지출에서 많은 비율을 차지하는 노령·장애·유족연금과 보건의료지출의 경우, A·B유형간 차이가 각각  $p<.001$ ,  $p<.01$  수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나, 산재급여와 주거급여의 경우, A유형 국가군이 B유형보다 GDP 대비 지출비율 평균이 더 높은 것으로 나타났으나 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한, B유형에서 오히려 높은 지출 비율을 보인 기타급여에 있어서도 두 국가군간 차이가 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

## 2. 高支出國의 社會保障費 支出水準 推定

여기서는 위의 사회보장비 지출수준에 따른 국가유형에서 고지출국형으로 분류된 OECD 14개국만을 대상으로 국민소득수준과 사회보장비 지출과의 관계식을 구하였다.

$$\log(TSOCEX_i) = 0.155 + 0.314 \times \log(GDPPC_i)$$

(0.285) (5.746)\*\*

\* p<.05, \*\* p<.01,

$R^2 = 0.733$ , ( )안은 t값

분석결과, 독립변수인 1인당 GDP 수준의 회귀계수는 0.314로 p<.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 모형의  $R^2$ 값은 0.733으로 높게 나타났다. 당연한 결과이지만 전체 25개국에 대한 회귀식보다 국가간 지출수준의 편차가 적은 고지출국만을 대상으로 구한 회귀식의  $R^2$ 값이 높게 나타나고 있다. 따라서, 특정국의 사회복지 패턴이 고지출국에 속할 것으로 판단될 경우, 국민소득수준 변화에 따라 증감될 사회보장비의 규모를 추정하고자 하면 OECD 회원국 전체를 대상으로 구한 회귀식을 사용하는 것보다 고지출국만을 대상으로 구한 회귀식을 사용하는 것이 정확도를 더 높일 수 있다.

### 3. 低支出國의 社會保障費 支出水準 推定

마찬가지 절차와 방법에 의하여 한국을 제외한 11개 저지출국의 국민소득과 사회보장비 지출수준 사이의 회귀식을 구하면 다음과 같다.

$$\log(TSOCEX_i) = -2.611 + 0.543 \times \log(GDPPC_i)$$

(-2.903)\* (5.927)\*\*

\* p<.05, \*\* p<.01,

$R^2 = 0.796$ , ( )안은 t값

분석결과, 이 모형의  $R^2$ 값은 0.796으로서 고지출국을 대상으로 한 회귀식의  $R^2$ 값보다 높게 나타났다. 이것은 유형 A 국가군에 비해 유형 B 국가군에 있어서 사회보장비 지출수준이 다른 변수보다 국민 소득수준에 의하여 보다 많이 설명됨을 의미한다. 또한, 저지출국의 독립변수의 회귀계수는 0.543으로서 고지출국의 회귀계수보다 높는데 이는 저지출국에서 국민소득수준이 사회보장비 지출수준의 증감에 더 큰 영향을 미침을 의미한다.

#### 4. 우리나라의 適正 社會保障費 推定

저지출국의 회귀식을 통해 우리나라의 적정 사회보장비를 추정한 결과가 <표 4-11>이다.

<表 4-11> 國家類型 B의 分析模型에 따른 우리나라 適正 社會保障費 推定

연도	1인당 GDP(\$)	1인당 GDP대비 사회보장비 지출비율(%)		실제지출과 추정치의 차이(A-B)	사회보장비 지출지수 (A/B×100)
		실제지출(A)	추정치(B)		
1990	5,917	4.60	8.21	(3.61)	56.03
1991	6,799	4.44	8.85	(4.41)	50.15
1992	7,052	4.75	9.03	(4.28)	52.60
1993	7,555	4.89	9.37	(4.48)	52.16
1994	8,531	5.04	10.01	(4.97)	50.33
1995	10,124	5.32	10.99	(5.67)	48.42
1996	10,644	5.62	11.29	(5.67)	49.77
1997	10,363	6.82	11.13	(4.31)	61.28
1998	6,920		8.94		
1999	8,660		10.10		
2000	9,730		10.75		
2010	15,849 <sup>1)</sup>		14.02		

註: 1) 2001~2010년 1인당 GDP 추정치는 2000년 1인당 GDP(통계청 자료)를 기준으로 연평균 1인당 GDP증가율 5%를 적용한 결과임.

한국의 1995년도 국민소득수준 \$10,124(통계청, 1998)를 저지출국의 회귀식에 대입하면 1995년의 적정 사회보장비 지출수준은 10.99%가 도출된다. 이는 한국의 1995년도 실제 사회보장비 지출수준 5.3%보다 2배 가량 높은 수치이다. 환율의 이상변동으로 원화가치가 급격히 떨어지고 국민소득의 달러화 환산총액이 전년도에 비해 하락하였던 1997년의 경우, 1인당 국민소득은 \$10,360임에 비해 사회보장비 지출은 6.8%에 이르러 적정수준과 실제 지출수준간의 간격이 3.2% 포인트로 좁아졌다. 또한, 외환위기로 인해 실질국민소득이 떨어지고 환율도 이상 급등하였던 1998년은 달러로 환산된 1인당 국민소득이 \$6,920에 머물렀다. 1인당 국민소득 \$6,920에 적정한 사회보장비 지출수준은 GDP의 8.94%이므로 만약 1998년도의 사회보장비 지출수준이 전년도의 비율을 유지하는 수준에 머물렀다고 하더라도 적정수준과 실제 지출수준과의 간격은 2.05% 포인트로 줄어든다. 실제 지출수준이 집계되어야 알 수 있겠지만 1998년에 실업극복을 위해 5조원대의 실업대책비가 사용되는 등 사회보장비 지출이 급격히 늘어났던 사실을 감안하면 이 간격은 더욱 줄어들 것으로 예상된다. 즉, 경제위기로 원화표시 국민소득의 절대액이 줄고, 달러로 표시된 국민소득은 더 큰 격차로 줄어들었던 1998년도에는 한국의 사회보장비 지출은 적정 수준에 근접하였다는 추론이 가능해진다.

2000년 이후 우리나라의 1인당 GDP증가율이 5%로 유지된다고 가정하였을 경우, 우리나라의 국민소득은 향후 10년 뒤인 2010년에 \$15,849 수준에 도달하게 된다. 이를 저지출국 추정모형에 적용시킨다면 적정한 사회보장비 지출수준은 GDP의 14.02%로 추정할 수 있다. 현재 GDP의 약 7% 내외(퇴직금 포함)로 추산되는 사회보장비 수준과 비교하면 7% 포인트의 차이가 있는 셈이다.

그렇다면, GDP의 7%에 해당하는 추가적인 사회보장비를 어떤 항목



에 배분하는 것이 합당할 것인가? 먼저 고려해야 하는 것은 지출이 이미 예정되어 있는 각종 연금지급액의 증대이다. 그러나, 2008년부터 본격적인 연금급여의 지급이 이루어지는 우리나라의 연금제도는 2010년에 이르러도 본격적인 성숙기에 도달하지 못하여 국민연금에 의한 지출수준은 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산된다. 반면에 시행 연륜이 상대적으로 오래된 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 지출합계액은 GDP의 1.71%에 이르러 연금에 의한 총지출액이 GDP의 약 2.4%를 차지할 것으로 예상되고 있다. 이 수치는 1997년에 연금지출이 차지하였던 1.2%에 비하면 약 2배정도 증가된 수준으로서 지금에 비해 약 1.2% 포인트의 증액이 예상되고 있는 것이다.

〈表 4-12〉 4大 公的年金 支出規模 推定(2010年)

(단위: 10억원, %)

구 분	GDP (추정)	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금	공적연금 총지출
지 출 액 (GDP 대비%)	646,824	4,454 (0.69)	6,994 (1.08)	2,592 (0.40)	1,418 (0.23)	15,458 (2.39)

註: 군인연금 추계는 2009년 자료임.

資料: 공·사연금 제도개선 실무위원회 내부자료를 재구성

한편, 연금지출액과 관련하여 장기추계와 다소 상치되는 경향으로 해석될 여지가 있는 현상이 1999년도에 나타난 바 있다. <표 4-13>에 정리된 바와 같이 1999년에 공무원연금과 국민연금의 반환일시금과 사망일시금이 대폭 증가되어 당년도 연금지출액이 GDP대비 2.64%에 도달하였다. 이는 기업구조조정과 공무원의 명예퇴직으로 일시에 연금수급자가 대량 발생하여 나타난 현상으로서 급여지출액 중에서 반환일시금과 사망일시금을 제외하면 연금지출액의 총비용은 GDP 대비 1.94%로 줄어든다. 따라서, 1999년의 연금지출액의 급격한 증가는 일

시적 현상으로 보아야 할 것이며, 2010년에 GDP의 약 2.4% 정도가 연금지출액으로 사용될 것이라는 재정추계는 여전히 유효한 것으로 받아들일 수 있다.

〈表 4-13〉 GDP對比 4大 公的年金의 支出比率(1999年度 實際支出)  
(단위: 억원, %)

항 목	금액	GDP대비%
국민연금 급여지출현황	38,720	0.800
공무원연금 급여지출현황	72,938	1.508
사학연금 급여지출현황	6,062	0.125
군인연금 특별회계집행현황	10,129	0.209
4대 공적연금 지출현황(급여지출)	127,849	2.643
4대 공적연금 지출현황 (급여지출 중 반환일시금 및 사망일시금 제외)	94,022	1.943

註: \* 1999년 급여지출 중 반환일시금 및 사망일시금: 3조 3827억원

資料: 한국은행, 『1999년 국민계정』, 2000. 3.

국민연금관리공단 홈페이지: [www.npc.or.kr](http://www.npc.or.kr)

공무원연금관리공단 홈페이지: [www.gepco.or.kr](http://www.gepco.or.kr)

사학연금관리공단 홈페이지: [www.ktpf.or.kr](http://www.ktpf.or.kr)

국방부 홈페이지: [www.mnd.go.kr](http://www.mnd.go.kr)

2010년까지의 사회보장비 장기추계와 관련하여 고려하여야 할 두 번째 사항은 2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장법에 의한 공공부조의 지출증가이다. 기존의 생활보호법에 의해서 GDP의 0.2% 정도가 의료보호비를 제외한 공공부조비로 지출되었는데, 국민기초생활보장법의 도입 이후 공공부조비가 급격히 증가될 것으로 우려하는 경우가 있다. 그러나, 기초생활보장을 위한 소요예산이 2001년 2조 2617억원(의료보호를 포함할 경우 총 3조 3539억원)으로 추정되고<sup>19)</sup> 있으며, 이 수치는 의료보호를 포함하여도 GDP의 1%에 미치지 못하는 수준이다. 따라서, 공공부조에 대한 지출은 GDP의 1% 이내에 머

19) 한국보건사회연구원, 내부자료, 2000.

물 것으로 추정하는 것이 타당하다 하겠다. 즉, 2010년까지 공공부조에 의한 사회보장비 증가 요인은 GDP의 1% 이내에 머물 것으로 예상되며, 따라서, 향후 연금과 공공부조에 의한 사회보장비의 증가분은 2010년까지 대략 GDP의 약 2% 정도에 그칠 것으로 추정된다. 따라서, GDP의 약 5%에 해당하는 비용이 여유분으로 존재하게 되며, 이 여유분의 일부가 의료비 및 사회복지서비스 비용으로 사용되고 나머지는 여전히 적정수준과의 차로 남게될 가능성이 높다.

# 第 5 章 ILO模型을 사용한 適正 社會福祉費 規模 推定

## 第 1 節 ILO Social Budget 模型

### 1. Social Budget의 概念

국제노동기구(ILO)에서 사용하는 ‘Social Budget’은 EU에서 사용하고 있는 ‘Social Accounting’과 유사한 개념으로서 정부부문과 일부 민간 부문을 통해 제공되는 다양한 사회적 보호체계(social protection system)의 지출 영역(expenditure side)과 수입 영역(income side)으로 구성된 전반적인 재정구조를 의미한다. 국가별로 사회적 보호 체계의 구조와 급여의 범위, 수준에 따라 그 내용은 다르지만, 지출 영역은 다음의 세 가지 핵심적인 부분으로 구성된다. 첫째, 고용과 연계된 사회보장 체계(사회보험)에 의한 지출, 둘째, 공적으로 재원이 조달되는 사회적 보호 체계(사회부조)에 의한 지출, 마지막으로 민간부문에서 집합적 합의에 기초해 제공되는 보호체계에 의한 지출로 분류할 수 있다. 수입 영역은 위와 같이 분류된 사회적 보호체계의 재원을 부담하기 위해 사용되는 모든 자원들, 즉 사회보험 기여금, 일반조세, 사회적보험에 대한 기여금, 기금의 투자수익 등으로 구성된다.

Social Budget은 특정국가의 사회적 보호체계의 전반적인 재정상태에 관한 과거, 현재의 상황과 미래에 대한 전망을 요약·제시하는 것이라고 할 수 있다. 따라서, ILO Social Budget Model을 사용한 Social Budget의 추계 과정 및 결과는 특정국가에 있어서 특정 시기의 사회

적 보호체계와 관련된 재정전반의 현황뿐만 아니라, 그것을 바탕으로 향후 5~20년 정도의 중기적인 사회복지재정 규모의 변화를 예측·전망하는데 유용하게 활용될 수 있다. 또한, 새로운 제도의 도입으로 인한 사회적 보호체계의 법적인 변화 또는 인구학적, 경제적 변수 등 주요 외생변수에 대한 가정의 변화, 그리고 국가의 정책의지에 따른 주요 정책변수의 변화에 따른 사회복지재정의 규모 변화를 예측하기 위한 simulation에 활용될 수 있다.

이와 같이 Social Budget을 추계하는 것은 장기적인 관점에서 특정 국가의 전반적인 사회정책의 체계에 대한 계획을 수립하는데 기여하며, 이와 함께 수반되는 중장기적인 국가재정에 대한 계획을 수립하는데 기여함으로써 정책결정 과정에서 사회정책과 국가재정 사이의 상호작용에 대한 정확한 예측과 전망을 제공한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

〈表 5-1〉 Social Budget의 構成

지출 영역(Expenditure side)	
Employment-related social security system	· pension · short-term cash benefit · health care · unemployment benefit
Publicly financed social protection system	· family benefit · health care · social assistance · tax benefit
Private sector/collective agreement-based social protection system	· occupational pension · other enterprise-based social benefit
수입 영역(Income side)	
· social security contribution	· investment income
· private/collective insurance contribution	· tax

## 2. ILO-SOCBUD Model의 概要

앞서 제시한 바와 같이 Social Budget을 추정하는 것은 사회적 보호 체계의 재정구조를 분석하고 전망함으로써 국가의 사회정책 전반에 대한 계획을 수립하고, 정부와 민간부문의 재정계획을 수립하는데 중요한 기준을 제시한다는 점에 그 의미를 부여할 수 있다. 이에 따라 국제노동기구(ILO)는 각 국가가 복잡하지 않으면서 체계적으로 Social Budget을 추정하는데 활용할 수 있도록 하기 위해서 social security department의 'financial, actuarial and statistical branch'에서 1994년부터 ILO Social Budget(ILO-SOCBUD) Model을 개발하기 시작하였다. 그 결과, 1996년에 첫 번째 version이 개발되었으며, 그 후에도 'financial, actuarial and statistical branch'에 의해 프로그램의 오류를 수정하고 모형을 개선시키기 위한 여러 가지 작업들이 계속해서 진행되고 있다. 본 연구에서는 Social Budget의 추정을 위해 1999년 6월에 개정된 version을 사용하고 있다.

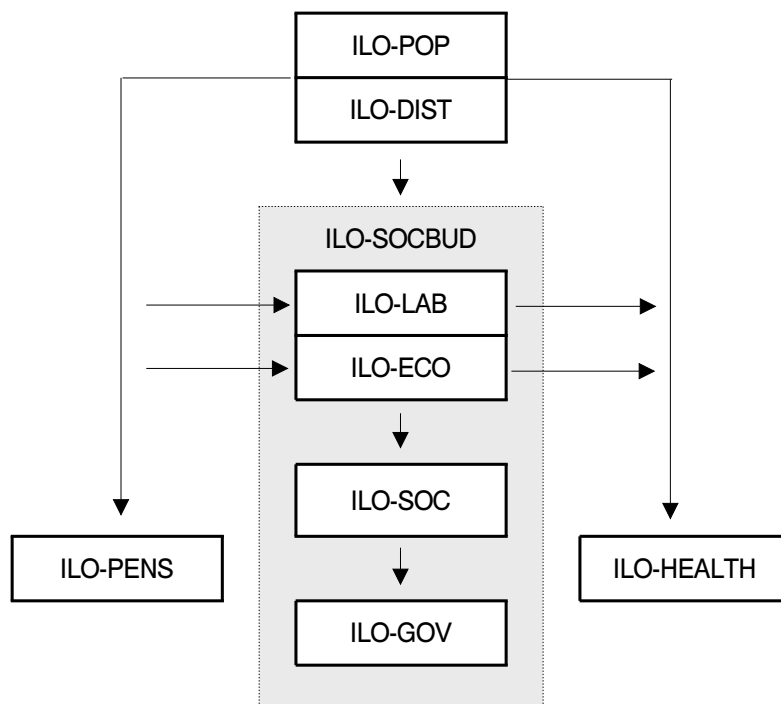
이러한 ILO-SOCBUD Model은 현재 ILO에 의해 개발되어 사용되고 있는 모형인 ILO-POP Model(인구추계), ILO-DIST Model(소득분배), ILO-SOCBUD Model, ILO-PENS Model(연금), ILO-HEALTH Model(보건 의료) 중 하나로서 특정 영역에 대해 초점을 맞추고 있는 다른 모형과 달리 전반적인 사회적 보호체계의 재정지출과 수입에 대한 추정을 목적으로 하고 있는 포괄적인 모형이다. ILO에서 개발된 다른 모형과 ILO-SOCBUD 모형의 연계구조는 아래 [도 5-1]에 제시된 바와 같다.

ILO-SOCBUD 모형을 사용한 Social Budget의 추정에는 ILO-POP, ILO-DIST<sup>20)</sup> 모형이 연계·활용되며, ILO-SOCBUD 모형의 하위모형인

20) 본 연구에서 사용하고 있는 1999년 6월 version에는 ILO-DIST 모형이 연계되어 있지 않음. ILO-DIST 모형은 2000년에 개정되는 version부터 활용될 예정이다.

ILO-ECO와 ILO-LAB의 추정결과는 연금과 보건의료 부문의 추정모형인 ILO-PENS와 ILO-HEALTH에 연계·활용된다.<sup>21)</sup>

[圖 5-1] ILO Social Budget(ILO-SOCBUD) 模型의 連繫構造<sup>22)</sup>



21) ILO-SOCBUD는 하위모형인 ILO-SOC 내부에 연금과 보건의료에 대한 추정모형을 가지고 있다. 하지만, 연금에 대한 보다 정확한 추정을 위해 ILO-PENS를 축소한 모형인 ILO-PEN을 포함하고 있으며 여기서 추정되는 결과는 ILO-SOC에 연계되어 있다.

22) ILO, Social Security Department, Financial, Actuarial and Statistical Branch, "ILO Facts: A brief portrait". Geneva, 2000.

### 3. ILO-SOCBUD Model의 構造

ILO-SOCBUD Model은 총 12개의 하위모형으로 구성되어 있으며, 각각은 다수의 파일(worksheet)로 구성되어 있다. 각각의 파일들은 전체적으로 상호간에 밀접하게 연계되어 모든 계산이 자동적으로 이루어지게 된다.

#### 가. ILO-SOCBUD Model의 下位模型

ILO-SOCBUD Model의 핵심적인 구조를 이루고 있는 하위모형은 [도 5-2]에서 볼 수 있는 것처럼 ILO-LAB, ILO-ECO, ILO-SOC, ILO-GOV이다. 그러나, 앞서 언급한 바와 같이 ILO-SOC 중 연금부문에 대한 추계를 위해 ILO-PENS의 축소모형인 ILO-PEN도 중요한 기능을 하고 있기 때문에 이를 포함하면 총 5개의 하위모형으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 여기에 인구추계를 위해 사용되는 ILO-POP, ILO\_POP, FERT, MORT, MIG 등 5개의 모형과 Model 전체의 구조 및 시나리오를 조정하는 2개의 파일을 추가해서 총 12개의 파일로 구성되어 있다.

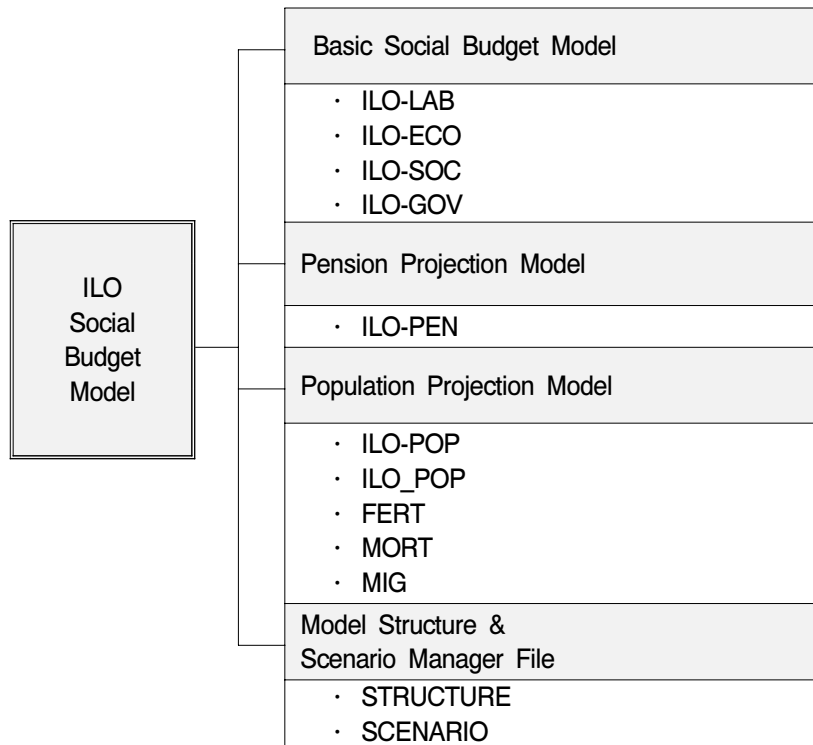
Social Budget의 추정을 위한 각각의 하위모형들의 역할을 살펴보면, 먼저 인구추계에 필요한 5개의 모형들은 인구추계 과정에서 필요한 출생률(FERT), 사망률(MORT), 순이주률(MIG)을 추정하고 그 결과를 미래의 인구추계에 활용된다. ILO-POP와 ILO\_POP는 각각 기준연도의 성별, 연령별, 도시-농촌별 인구현황을 투입하면, 미래의 인구추계 결과를 제시하며, 이것은 ILO-SOCBUD의 전 과정에서 활용된다.

다음으로 5개의 핵심적인 하위모형 중 ILO-LAB과 ILO-ECO는 Social Budget 추정에 있어서 중요한 노동시장 관련 변수와 경제적 변수들에 대한 기준연도 실측치와 가정들을 제공하며, 미래의 전망치도



제시해준다. ILO-SOC는 특정국가의 주요 사회적 보호체계의 구체적 프로그램별로 기준연도의 현황을 투입하면, 이에 따라 각 영역별 재정지출과 수입의 규모를 추정하여 그 결과를 제시하는 중요한 기능을 담당하고 있다. 이 때, 연금부문에 대한 추정은 ILO-PEN에서 별도로 이루어진다. 마지막으로, ILO-GOV<sup>23)</sup>는 사회적 보호체계의 각 영역에서 추정된 정부, 민간부문의 재정지출과 수입을 하나로 통합하여 제시하는 역할을 한다.

[圖 5-2] ILO-SOCBUD Model의 構造



23) ILO-GOV는 단지 정부부문에만 한정된 것은 아님.

각각의 하위모형들을 분류해보면, 인구추계를 위한 5개의 모형과 ILO-LAB, ILO-ECO는 Input으로, ILO-SOC, ILO-PEN, ILO-GOV는 Output으로 구분할 수 있다. 그러나, ILO-GOV를 제외한 모든 모형들은 내부적으로 다수의 작업파일(worksheet)을 가지고 있으면서, 기준연도의 실측치와 미래에 대한 가정들을 투입한다는 의미에서 Input의 역할과 각 변수들에 대한 미래의 예측치를 생산할 수 있다는 점에서 Output의 기능을 동시에 수행하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, ILO-SOC는 해당국가의 사회적 보호 체계의 구조를 지정하고 이에 대한 기준연도 실측치를 제시한다는 측면에서 Input으로, 각 영역에서의 미래의 재정지출과 수입의 규모를 추정된 결과를 요약·제시한다는 점에서 Output으로서의 역할을 수행하고 있다.

#### 나. ILO-SOCBUD Model의 推定 過程

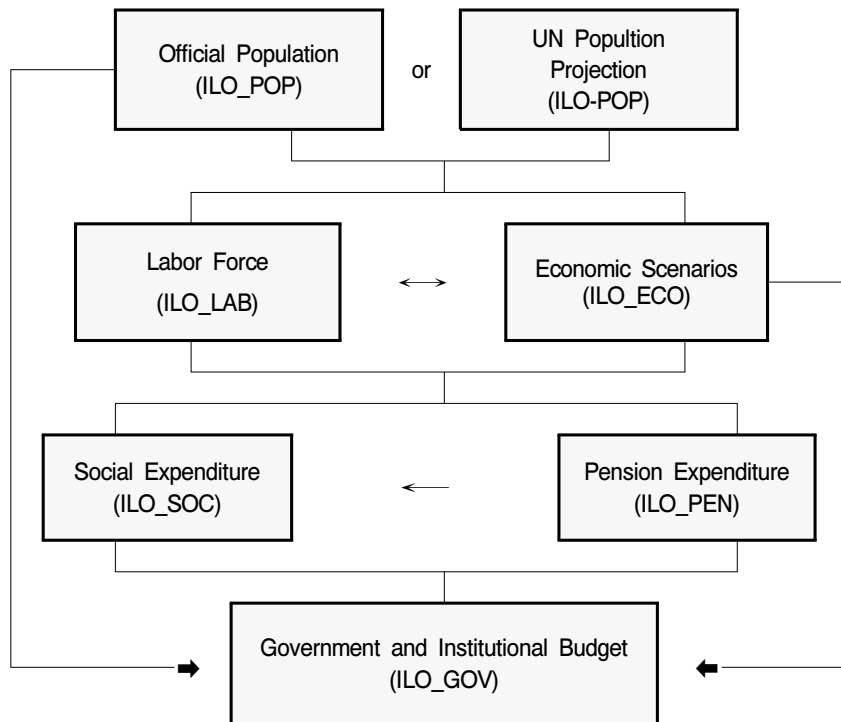
ILO-SOCBUD Model을 사용해서 Social Budget을 추정하는 과정은 [도 5-3]과 같이 각각의 하위모형간의 상호연계 구조와 그 흐름으로서 살펴볼 수 있다.

Social Budget 추정과정을 크게 네 단계로 구분해보면, 첫 번째는 인구추계 단계, 두 번째는 노동시장 및 경제관련 변수에 대한 가정 단계, 세 번째는 연금, 보건의료, 사회부조 등 정부·민간부문의 사회적 보호체계에 의한 재정지출과 수입의 규모를 추정하는 단계, 네 번째는 각 영역에서 추정된 결과를 하나로 통합하여 해당국가의 사회복지 재정 규모에 대한 예측과 전망을 제시하는 단계로 나눌 수 있다.

먼저 첫 번째 단계에서 FERT, MORT, MIG 등 인구추계 모형에 의해 추정된 미래인구에 대한 예측결과는 다음 단계의 노동시장의 경제활동인구를 추정하는데 활용되며, 이것은 다시 다음 단계에서 각 프로그램별 급여 수급자, 사회보험 기여자 규모 등을 추정하는데 중요

한 자료로 사용된다. 또한, 마지막 단계에서 인구추계에 대한 결과가 직접적으로 고려되기도 한다. 다음으로 두 번째 단계의 노동시장의 규모와 구조, 경제환경의 변화에 대한 가정들은 상호 연계되어 다음 단계에서 연금 등 사회적 보호체계의 각 영역에서 지출과 수입의 규모를 변화시키는데 중요한 영향을 미치며, 세 번째 단계의 사회적 보호체계에 대한 추정을 통해 마지막 단계에서 최종적인 재정규모에 대한 추정결과를 제시하게 된다.

[圖 5-3] ILO-SOCBUD Model의 flow chart



## 第2節 基本 시나리오의 假定 및 資料

ILO-SOCBUD 모형을 사용하여 Social Budget을 추정함에 있어서 본 연구는 1999년을 기준연도로 하고, 2020년을 최종연도로 하여 기본 시나리오를 구성하였다.

### 1. 人口推計를 위한 主要 假定

#### 가. 人口推計 方式

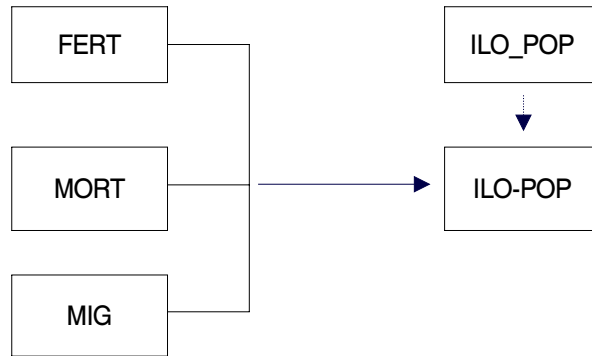
국가의 Social Budget을 추정하는데 있어서 미래의 인구규모와 노령 인구비율 등의 인구구조는 매우 중요한 요인임에 틀림없다. 이것은 국가의 경제활동가능인구의 규모를 결정하고 노령인구의 부양을 위한 사회적 지출수요를 변화시키는 등 국가재정의 수입과 지출규모에 커다란 영향을 미치게 된다. ILO-SOCBUD 모형에서는 이와 같은 장래 인구추계를 위해 다음의 두 가지 방법을 사용할 수 있다.

첫 번째 방법은 해당 국가가 공식적으로 발표한 장래 인구추계 결과가 있을 경우 그 자료를 그대로 활용하는 방법이다. 이것의 장점은 국가의 공식 통계자료를 사용함으로써 별도의 인구추계 작업이 필요하지 않기 때문에 간단하다는 것이다. 그러나, 공식 통계자료가 오래 되었거나, 현실을 잘 반영하지 못하는 경우 인구추계 결과가 현실과의 괴리를 가질 수밖에 없고, 인구추계 과정에서 영향을 미치는 여러 가지 변수의 함의를 발견할 수 없다는 단점을 가진다.

두 번째 방법은 국가의 공식적인 인구추계 자료가 존재하지 않거나, 현실을 잘 반영하고 있지 못하다고 판단될 경우로서 모형에 의해서 인구추계를 실시하는 것이다. ILO-SOCBUD 모형은 UN의 인구추계 방식을 근거로 한 ILO-POP 모형을 제공하고 있다. 앞서 설명한 하

위모형들 중 FERT, MORT, MIG는 ILO-POP 모형을 사용해 장래 인구 추계를 하기 위해 필요한 부분으로서 이를 사용할 경우, 성별·연령별 인구동태 요인(출생, 사망, 이동)과 관련된 출산율, 사망률, 기대여명, 출산형태, 순 이주인구 등에 대한 최근 자료를 바탕으로 이러한 요인의 변화에 대해 예측하는 조성법(component method)에 의해 장래 인구 추계 작업을 수행할 수 있다. 이것의 장점은 현재의 상황을 적절하게 반영하여 미래를 예측할 수 있다는 것과 최종 결과분석 시 여러 가지 조정가능한 변수를 도입함으로써 이것의 변화에 따라 다양한 결과를 제시할 수 있다는 점이다. 반면, 이 방법은 인구추계 과정에 투입되는 가정과 결과에 대한 검증이 필요하다는 약점을 지니고 있다. 조성법에 의한 인구 추계의 기본구조는 [도 5-4]와 같다.

[圖 5-4] 組成法(component method)에 의한 人口推計 構造



본 연구에서는 ILO-SOCBUD 모형이 제공하고 있는 인구추계 방식 중 ILO-POP 모형을 사용하는 방법을 채택하여 UN의 추계 방식에 의거하여 장래인구를 직접 추정하였다. 이와 같이 결정한 첫 번째 이유는 결과분석 시 변수에 대한 가정의 변화에 따라 다양한 결과를 얻을

수 있다는 장점을 가지기 때문이다. 두 번째 이유는 1995년도 인구주택 총조사 결과를 바탕으로 2030년까지 추정된 통계청의 『장래인구추계』자료가 존재함에도 불구하고, 최근 통계청이 발표한 1999년 인구동태통계결과에 따르면 합계출산율<sup>24)</sup>이 과거보다 훨씬 낮은 1.42명으로 나타나 1995년 인구추계 당시의 1.65명과 큰 차이를 나타내고 있는 등 현실의 변화를 잘 반영하고 있지 못하다는 판단을 내렸기 때문이다.

#### 나. 主要 變數 假定

여기서는 조성법(component method)에 의해 장래인구를 추계하기 위해 각 모형별로 주요변수에 대해 적용한 가정들에 대해 살펴본다.

##### 1) 基準年度 人口 現況

ILO-POP 모형에서는 전체적인 social budget 추정을 위한 출발점이라 할 수 있는 기준연도 연령별·성별 인구현황을 투입해야 하는데, 여기서는 ‘1999년도 주민등록상 연령별·성별 인구’ 자료를 사용하였다.

1999년 현재 주민등록상 인구는 남성 23,764,463명, 여성 23,571,215명으로 총 47,335,678명으로 1995년 통계청 장래인구 추계에 따른 1999년 총 인구와는 약 만명 정도의 차이를 보이고 있다.

##### 2) 都市·農村 人口比率

도시와 농촌 지역의 연령별·성별 인구추계를 위해 기준연도의 연령별·성별 도시 및 농촌 인구 비율을 결정해야 한다. 그러나, 최근에는 도시-농촌의 구분이 모호해졌기 때문에 최근의 인구통계에서 이 비율을 공식적으로 발표하고 있지 않다. 따라서, 기준연도인 1999년의 자

24) 여성 1명이 가임기간(15~49세) 동안 갖게 될 평균 출생아수를 의미함.

료를 대신해 1995년 인구주택총조사 결과 제시된 연령별·성별 도시-농촌<sup>25)</sup> 인구현황을 참고하였다. 1995년도 도시-농촌 평균 인구비율은 전체 78.5 : 21.5, 남성 78.7 : 21.3, 여성 78.4 : 21.6으로 나타났다. 0세 부터 84세까지의 경우, 각 연령별로 제시된 인구비율을 사용하였으며, 85세 이상의 경우에는 85세 이상 전체 인구의 도시-농촌 비율인 남자 51.0 : 49.0, 여성 54.3 : 45.7을 각 연령별로 적용하였다.

### 3) 基準年度 合計出産率

FERT 모형에서는 15~49세 여성을 대상으로 연령별 출산율을 추정한다. 이를 위해 먼저 ‘기준연도 합계출산율(TFR)’은 2000년 9월 발표된 통계청 ‘인구동태통계자료’를 근거로 1.42명을 사용하였으며, 5세 단위 연령별 출산율(해당 연령 여성인구 1,000명당)은 아래 <표 5-2>의 결과를 적용하였다.

<表 5-2> 模擬 年齡別 出産率(1999)

(단위: 명/천명)

연령	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세
출산율	3.0	47.2	149.0	69.2	14.6	2.2	0.2

資料: 통계청, 『인구동태통계자료(1999)』, 2000. 9.

### 4) 合計出産率 變化展望

합계출산율(TFR)이 미래에 어떤 양상으로 변화할 것인가를 전망하는 것으로서, 기본 시나리오에서는 합계출산율(TFR)이 기준연도의 1.42명 수준에서 2020년까지 그대로 유지될 것이라고 보는 중위추계를

25) 1995년 인구주택 총조사 결과에서 동부 인구는 도시인구로, 읍·면부 인구는 농촌 인구로 간주하였다.

가정하였다. 특히, 합계출산율의 변화에 대한 전망은 인구규모에 크게 영향을 미치지 때문에 주요 변수로서 이후에 활용되며, 1.42명에서 점차 낮아진다고 가정하는 저위추계, 점차 높아진다고 가정하는 고위추계가 사용될 것이다.

#### 5) 出産패턴

여성의 출산패턴(child-bearing schedule)에 대해서는 우리나라의 경우 평균 결혼연령이 높고, 따라서, 출산연령이 높은 것을 고려하여 출산시점을 'late' 유형으로 가정하였다.

#### 6) 出生性比

출생성비(sex ratio)는 통계청 자료에 의하면 1999년에 여아 100명당 남아 109.6명으로 나타나고 있으며, 이 자료에 기초해서 이 비율이 2020년까지 그대로 유지되는 것으로 가정하였다.

#### 7) 期待餘命의 變化展望

MORT 모형은 연령별·성별 사망률을 추정하기 위한 것으로서 먼저 기준연도의 출생시 남·여 기대여명은 가장 최근 자료인 1997년 기대여명<sup>26)</sup>을 기초로 남성 71.5세, 여성 78.8세로 가정하였다. 미래의 기대여명 변화에 대해서는 2020년까지 계속해서 증가하는 것으로 가정하였고, 기대수명 증가속도는 모형의 옵션에서 'middle'을 선택하였으며 이에 따라 기대여명은 <표 5-3>과 같이 증가할 것으로 가정하였다.

26) 1997년의 출생 시점 기대여명은 남자 70~56세, 여자 78.12세로서 지난 2년간('95~'97) 증가정도인 남자 0.99세, 여자 0.71세를 고려해 1999년의 기대여명을 결정하였다(통계청, 『1971~1997년 생명표』, 1999).



〈表 5-3〉 男·女 期待餘命 變化에 대한 假定

(단위: 세)

연도	1999	2004	2009	2014	2019
남성	71.5	72.5	73.5	74.3	75.1
여성	78.8	79.6	80.4	80.9	81.4

## 8) 純 移動人口 規模

MIG 모형은 연령별·성별 순 이동인구 규모를 추정하기 위한 것으로서 기준연도의 연령별·성별 인구와 순 이동인구수에 대한 자료를 사용해야 한다. 통계청의 『장래인구추계』에서는 출입국관리국 자료를 근거로 하여 순 이동인구수를 연간 3만명으로 가정하고 있는데, 이것은 IMF 등 특정상황에 따라 변동이 발생할 수 있지만, 과거 몇 년간의 평균적인 값이다. 본 연구에서는 출입국관리국 내부자료인 ‘1999년 연령별·성별 순 이동인구수 집계현황’을 이용해 각 연령별 순 이동인구 비율(net migration rate)을 산출하였으며, 이것이 2020년까지 그대로 유지된다고 가정하였다.

〈表 5-4〉 人口推計에 適用된 主要變數에 대한 假定 要約

하위모형	주요변수	가정 및 자료출처
ILO-POP	기준연도 연령별·성별 인구 현황	1999년 주민등록상 연령별·성별 인구분포
ILO_POP	도시·농촌 인구비율	1995년 연령별·성별 도시·농촌 인구분포
MORT (Mortality rate)	기준연도	1999년
	출생시 기대여명	남성: 71.5세, 여성: 78.8세
	기대수명의 변화	constant / declining / improving
	기대수명 증가속도	slow / middle / fast
	기대수명 증가속도에 따른 변화추이	<표 5-3> 참조
	지역유형	Far East 유형
FERT (Fertility rate)	기준연도 합계출산율	1.42명
	연령별(5세단위) 조출산율	<표 5-2> 참조
	합계출산율 변화전망	1.42명 유지(중위 추계)
	목표연도	2020년
	출산유형	early / intermediate / late
	출생성비	1.096 유지
MIG (Net migration)	지역유형	Eastern Asia 유형
	기준연도 연령별·성별 net migration rate	1999년 연령별·성별 순 이동인구 현황자료

資料: 통계청, 『1995년 인구주택총조사 결과 보고서』, 1997.

\_\_\_\_\_, 『1971~1997년 생명표』, 1999. 7.

\_\_\_\_\_, 『인구동태통계자료』, 2000. 9.

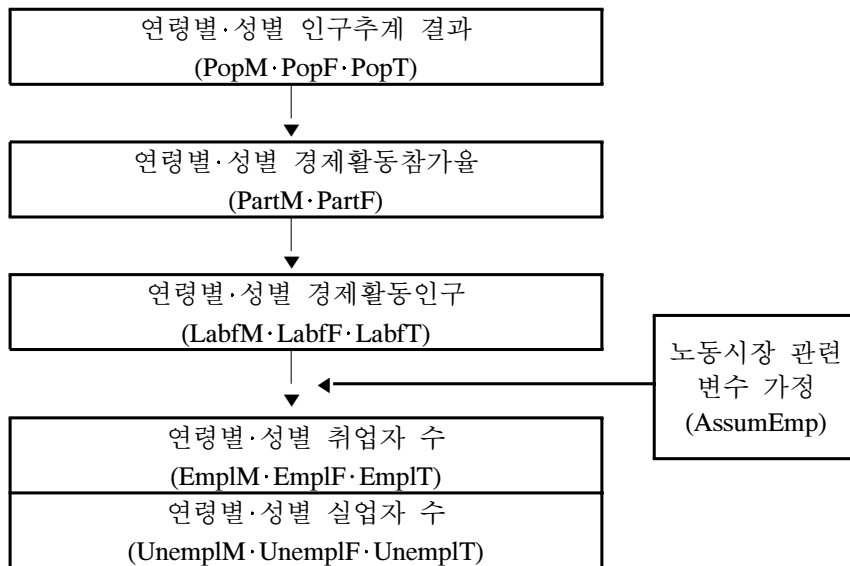
## 2. 勞動市場 관련 變數 및 主要 經濟變數 假定

### 가. 勞動力 推計 構造

노동력 추계는 ILO-LAB 모형과 ILO-ECO의 노동시장 관련 변수들에 의해 이루어진다. 앞서 설명한 ILO-POP 모형에 의한 인구추계 결과를 바탕으로 추정되는데, 주요 변수로는 각 연령별·성별 경제활동참가율,

실업률, 도시지역 성별 경제활동참가율, 전체 취업자 중 남성 취업자의 비율, 성별 전체 취업자 중 도시지역 취업자 비율, 전체 취업자 중 피고용자 비율, 그리고 구직등록 실업자의 비율 등이 사용된다.

[圖 5-5] ILO-LAB 模型에 의한 勞動力 推計 過程



이와 같은 변수들의 전망을 가정하고, [도 5-5]의 노동력 추계 흐름을 따라 연령별·성별 경제활동인구, 고용, 실업 등 노동시장 전반에 관한 내용을 추정한다.

#### 나. 勞動市場 관련 變數 假定

##### 1) 經濟活動參加率

경제활동참가율은 국가경제의 생산 가능한 노동력의 규모에 영향을 미치는 주요 변수로서 연령별·성별 인구추계 결과와 함께 각 년도 경

제활동인구의 규모를 산출한다. 기본 시나리오에서는 <표 5-5>와 같은 1999년 현재 연령별·성별 경제활동참가율이 2020년까지 유지되는 것으로 가정한다.

<表 5-5> 年齡別·性別 經濟活動 參加率(1999)

(단위: %)

연령 (세)	15 ~19	20 ~24	25 ~29	30 ~34	35 ~39	40 ~44	45 ~49	50 ~54	55 ~59	60 ~64	65 이상	전체
남성	10.3	31.0	73.4	83.2	93.4	93.6	94.8	96.1	83.3	75.7	44.3	69.7
여성	11.7	56.1	47.1	42.3	57.1	63.6	64.6	57.5	51.6	48.7	22.7	46.4
전체	11.0	43.3	60.5	63.1	75.8	78.9	80.0	76.9	66.9	61.1	30.7	57.9

자료: 통계청, 『1999 경제활동 인구연보』, 2000.

## 2) 失業率

실업률에 대한 가정은 Social Budget 추정에서 매우 중요한 역할을 한다. 실업률은 경제활동인구 중 전체 취업자와 실업자의 규모를 결정하고, 이는 사회적 보호체계 중 실업대책 부문 등 사회복지지출규모에 크게 영향을 미치며, 나아가 사회보험 기여금 규모 등 재정전반에 영향을 미치게 된다. 우리나라의 경우 그 동안 거의 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 기록했으나, 경제위기를 거치면서 실업률이 급격히 상승했다. 기본 시나리오에서 실업률에 대한 가정은 <표 5-6>과 같이 1995년부터 1999년까지 과거 5년간 실업률의 평균 4.0%가 2020년까지 그대로 유지되는 것으로 간주하였다.

<表 5-6> 過去 5年間 失業率 推移

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	평균
실업률	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.0

資料: 통계청, 『1999 경제활동인구연보』, 2000.

### 3) 其他 雇傭構造 관련 變數

기타 노동시장의 고용구조와 관련된 변수로는 도시지역 성별 경제활동참가율, 전체 취업자 중 남성 취업자의 비율, 성별 전체 취업자 중 도시지역 취업자 비율, 전체 취업자 중 피고용자 비율 등이 있는데, 기본 시나리오에서는 <표 5-7>의 1999년 통계치가 그대로 유지된다고 가정하였다.

<表 5-7> 其他 雇傭構造 相关 變數의 假定

(단위: %)

변 수	가 정
도시지역 성별 경제활동참가율	남성: 80.2, 여성: 51.8, 전체: 65.9
전체 취업자 중 남성 취업자 비율	59.1
성별 전체 취업자 중 도시지역 취업자 비율	남성: 88.8, 여성: 85.8, 전체: 87.6
전체 취업자 중 피고용자 비율	61.74

資料: 통계청, 『1999 경제활동인구연보』, 2000에서 재구성

### 다. 主要 經濟變數 假定

경제상황과 관련된 주요 변수들은 국가경제의 가용자원 규모와 사회복지비 지출수준에 중요한 영향을 미치는 것으로서 이에 대한 가정에 따라 추정결과는 다양하게 나타나게 된다. 기본 시나리오에서는 <표 5-8>에 나타난 주요 경제변수의 과거 5년간 평균값이 그대로 유지되는 것으로 가정하였다.

〈表 5-8〉 主要 經濟變數 假定

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	평균
실질 GDP 증가율	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.7	5.0
실질 임금상승률	6.4	6.7	2.4	-9.3	11.1	3.5
물가 상승률	4.5	4.9	4.5	7.5	0.8	4.5
실질 이자율 <sup>1)</sup>	3.0	4.6	7.6	1.6	7.1	4.7

註: 1) 실질이자율은 명목이자율에서 물가상승률을 뺀 결과임.

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 2000, 재정경제부, 『월간 경제동향』, 2000.

### 3. 部門別 社會福祉支出 規模 推定을 위한 主要 假定

ILO-SOC는 특정국가의 주요 사회적 보호체계의 구체적 프로그램별로 기준연도의 현황을 투입하면, 이를 바탕으로 주요 변수에 대한 가정에 따라 각 영역별 추정결과를 제시한다. 본 연구에서는 기준연도인 1999년도의 각 제도별 현황을 사용하였으며, 주요 가정들은 다음과 같다.

#### 가. 主要 變數 假定

##### 1) 平均賃金 對比 家口所得 分布 및 階層別 平均所得

ILO-SOCBUD 모형은 기준연도의 가구소득 분포 상태가 유지될 것이라는 가정을 바탕으로 한다. 가구소득의 분포는 빈곤가구의 규모를 결정하게 되고 이에 따라 공공부조 및 주거급여 등 사회복지지출의 규모에 영향을 미치게 된다.

본 연구에서는 기준연도 평균임금 대비 가구소득 분포 및 계층별 평균소득을 1999년도 도시가계조사 원자료를 사용하여 직접 계산하여 적용하였다. 1999년의 평균임금 대비 가구소득 분포 및 계층별 평균

소득은 <표 5-9>와 같다.

〈表 5-9〉 平均賃金 對比 家口所得 比率의 分布 및 階層別 平均所得(1999)  
(단위: 원, %)

평균임금 대비 가구소득 비율	가구소득 분포	평균소득
10 이하	0.44	81,039
1~20 이하	0.62	251,350
20~30 이하	1.06	417,673
30~40 이하	2.47	562,610
40~50 이하	3.50	728,227
50~60 이하	4.37	886,112
60~70 이하	5.62	1,042,258
70~80 이하	6.16	1,205,480
80~90 이하	7.22	1,360,129
90~100 이하	7.59	1,523,297
100~150 이하	27.78	1,975,434
150~200 이하	16.57	2,761,686
200~300 이하	12.12	3,789,407
300~400 이하	2.81	5,465,692
400~500 이하	0.97	7,104,636
500 이상	0.70	15,726,385
합계	100.0	

資料: 1999년 도시가계조사 원자료에서 계산

## 2) 就業者 中 社會保險 適用比率

전체 취업자 중 사회보험 적용비율(coverage rate)은 보험재정의 수입과 급여지출 규모에 중요한 영향을 미치게 된다. 현재 우리나라의 사회보험 적용비율은 제도에 따라 <표 5-10>과 같이 다양하게 나타나고 있다. 이처럼 사회보험제도가 각각 운영되고 있고, 제도별로 적용기준 등에서 차이가 있기 때문에 이를 각각 반영해야 하지만, ILO 모형에서는 전체 취업자의 사회보험 평균 적용비율을 사용하고 있어 다소 모호한 점이 있다. 또한, 우리나라의 4대 사회보험의 평균 적용비

율을 계산하는 방법과 자료에 있어서도 다소 문제점을 지니고 있다. 이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구에서는 4대 사회보험의 평균 적용비율로서 제도별 사회보험 적용비율의 산술평균보다 약간 낮은 60%로 가정하였다.

〈表 5-10〉 社會保險 制度別 適用比率

구분	공적연금	건강보험	고용보험	산재보험
적용비율	52.4%	95.0%	48.3%	59.4%

註: 공적연금적용비율=국민연금·군인연금·사학연금·공무원연금 가입자(10,618천명)/15세 이상 총 취업자(20,281천명) ; 건강보험적용비율=건강보험 가입자(45,173천명)/주민등록상 총인구(47,542천명) ; 고용보험적용비율=고용보험 적용자(6,054천명)/임금근로자 총수(12,522천명) ; 산재보험적용비율=산재보험 적용자(7,441천명)/임금근로자 총수(12,522천명).

資料: 박찬용, 『사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안』, 한국보건사회연구원 workshop자료, 2000.

### 3) 4大 社會保險 寄與率 및 納付率

사회보험 기여율과 실제 납부율(compliance rate)은 사회보험의 재정 수입 규모에 영향을 미치는 변수로서 중요하다. 기여율의 경우 <표 5-11>과 같이 현재 우리나라 4대 사회보험제도에서 사업장가입자의 보험료율을 기준으로 그대로 유지되는 것으로 가정하였다. 보험료 납부율 또한 앞서 살펴본 적용비율과 마찬가지로 제도별로 반영되어야 하지만, ILO 모형에서는 사회보험 평균 납부율을 사용하고 있으므로 여기서는 전체 적용인구 가운데 80%가 실질적으로 보험료를 납부하고 있는 것으로 가정하였다.



〈表 5-11〉 4大 社會保險 制度別 寄與率

(단위: %)

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
보험료율	9.0 (고용주: 4.5, 피고용자: 4.5)	2.8 (고용주: 1.4, 피고용자: 1.4)	2.0 (고용주: 1.5, 피고용자: 0.5)	1.76 (적용사업장 평균보험료율)

## 4) 求職登錄 失業者 比率

실업급여 지급 등 주요 실업자 대책은 구직등록 실업자를 중심으로 이루어지게 된다. 따라서, 실업률과 함께 전체 실업자 가운데 구직등록 비율은 실업대책 부문의 지출규모에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 1999년 현재 연평균 실업자 135만 3천명 중 연평균 실업인정 신청자수 203,368명<sup>27)</sup>으로서 구직등록 비율은 약 15%로 나타났으며, 기본 시나리오에서는 이 비율이 그대로 유지되는 것으로 가정하였다.

## 第 3 節 基本 시나리오에 의한 推定 結果

## 1. 人口推計 結果

## 가. 年齡別·性別 人口

합계출산율이 1.42로 유지된다고 가정한 중위추계에 의한 연령별·성별 인구추계 결과는 <표 5-12>와 같다.

---

27) 노동부, 『고용보험백서』, 2000.

〈表 5-12〉 年齡別·性別 人口 推定

(단위: 천명)

구분	2000	2005	2010	2015	2019	2020
총 인구	47,649	48,993	49,960	50,427	50,529	50,521
남성	23,923	24,594	25,068	25,285	25,318	25,308
여성	23,725	24,399	24,892	25,142	25,211	25,212
0~14세	9,903	9,550	8,584	7,749	7,243	7,132
남성	5,222	5,018	4,477	4,038	3,776	3,719
여성	4,681	4,532	4,107	3,711	3,467	3,413
15~64세	34,402	35,243	36,330	36,766	36,530	36,288
남성	17,452	17,960	18,601	18,848	18,740	18,626
여성	16,949	17,283	17,730	17,918	17,791	17,662
65세 이상	3,344	4,200	5,046	5,912	6,756	7,101
남성	1,249	1,616	1,990	2,399	2,802	2,963
여성	2,095	2,584	3,055	3,513	3,953	4,137

안구 추정결과를 살펴보면, 2000년에 4764만 9천명(남: 2392만 3천명, 여: 2372만 5천명)인 총 인구는 2019년까지 지속적으로 증가하여 2019년에 5052만 9천명(남: 2531만 8천명, 여: 2521만 1천명)에 이를 것으로 추정되었다. 그러나, 점차 인구증가 속도가 둔화되어 오다가 2019년을 정점으로 감소하기 시작하여 2020년에는 총인구가 5052만 1천명(남: 2530만 8천명, 여: 2521만 2천명)으로 약간 감소하는 것으로 추정되었다. 연령대별로 살펴보면, 기대수명 증가에 따른 인구노령화에 따라 남·여 모두 65세 이상 인구가 지속적으로 증가하는 반면, 0~14세의 아동인구는 지속적으로 감소하고, 15~64세의 인구는 2015년과 2019년 사이를 기점으로 감소하기 시작할 것으로 추정되었다.

## 나. 年齡別·性別 人口 構成比

인구 구성비를 살펴보면, 0~14세의 인구는 2000년에 총인구 대비 20.78%에서 2020년 14.12%까지 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 반면, 65세 이상 노령인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율은 2000년에 7.02%로 노령화 사회에 진입한 이후, 2010년에 10.10%, 2020년에는 14.06%로 증가해 노령사회에 도달할 것으로 예측되었다. 이처럼 우리나라의 노령화도 선진국과 마찬가지로 급속하게 진행될 것으로 예상할 수 있다.

〈表 5-13〉 年齡別·性別 人口 構成比 推定

(단위: %)

구분		2000	2005	2010	2015	2019	2020
총 인 구	0~14세	20.78	19.49	17.18	15.37	14.33	14.12
	15~64세	72.20	71.94	72.72	72.91	72.30	71.83
	65세 이상	7.02	8.57	10.10	11.72	13.37	14.06
남 성	0~14세	21.83	20.40	17.86	15.97	14.91	14.69
	15~64세	72.95	73.02	74.20	74.54	74.02	73.60
	65세 이상	5.22	6.58	7.94	9.49	11.07	11.71
여 성	0~14세	19.73	18.58	16.50	14.76	13.75	13.54
	15~64세	71.44	70.83	71.23	71.27	70.57	70.05
	65세 이상	8.83	10.59	12.27	13.97	15.68	16.41

성별에 따라 살펴보면, 남성의 경우, 2000년에 5.22%이던 65세 이상 인구의 비율이 2020년에 11.71%로 증가하는데 비해, 여성의 경우 2020년에 16.41%로 나타나 기대수명의 차이에 의한 노인인구의 여성화 현상이 두드러짐을 알 수 있다.

## 다. 扶養費 및 扶養人口

부양비 및 부양인구의 변화를 살펴보면, 총 부양비는 2000년에 38.51에서 2015년 37.16으로 낮아졌다가 이를 기점으로 지속적으로 증가해 2020년에 39.22로 나타났으며, 이와 같은 변화는 아동인구와 노인인구의 변동에 기인한 것으로 생각할 수 있다.

〈表 5-14〉 扶養費 推定

구분	2000	2005	2010	2015	2019	2020
아동부양비	28.79	27.10	23.63	21.08	19.83	19.65
노인부양비	9.72	11.92	13.89	16.08	18.49	19.57
총 부양비	38.51	39.02	37.52	37.16	38.32	39.22

註: 아동부양비: 0세~14세 / 15세~64세

노인부양비: 65세 이상 / 15~64세

총 부양비: (0세~14세 + 65세 이상) / 15세~64세

총 부양비의 변화는 이를 구성하고 있는 아동부양비와 노인부양비의 변화에 따라 결정되는데 따라서, 아동부양비와 노인부양비를 각각 살펴보면, 아동부양비는 2000년에 28.79에서 2020년에 19.65까지 지속적으로 감소될 것으로 추정된 반면, 노인부양비는 2000년에 9.72에서 2020년에 19.57까지 증가함을 알 수 있다. 특히, 2015년까지는 노인부양비가 증가하고 있지만, 아동부양비가 약간 더 빠르게 감소하고 있기 때문에 총 부양비는 약간 낮아지는 반면, 2015년 이후에는 아동부양비의 감소가 차츰 안정되고, 노인부양비의 급격한 증가로 인해 총 부양비는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서, 2015년까지는 총 부양비 측면에서 미래에 대비할 수 있는 여유 부분이 약간 존재하며, 향후 노인부양비 증가로 인한 총 부양비 증가에 대비해야 할 것이다.

아동부양비의 감소경향과 노인부양비의 빠른 증가경향은 인구구조

변화의 중요한 특징으로서 경제활동참가가 가능한 인구 집단의 부양 부담이 노령화 사회로의 진행과 더불어 아동으로부터 노인으로 집중되고 있음을 보여주고 있으며, 이에 따라 관련 사회복지 영역의 지출 규모 변화에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이러한 결과는 <표 5-15>의 부양인구 변화 추계를 통해서도 확인할 수 있다.

〈表 5-15〉 扶養人口 推定

(단위: 명)

구분	2000	2005	2010	2015	2019	2020
아동부양인구	3.47	3.69	4.23	4.74	5.04	5.09
노인부양인구	10.29	8.39	7.20	6.22	5.41	5.11
노인/아동 비율	0.34	0.44	0.59	0.76	0.93	0.996

註: 부양인구는 아동 및 노인 1명을 부담해야 하는 경제활동참가세대의 인구를 의미함.

아동부양인구의 경우 2000년에 경제활동참가인구 3.47명당 아동 1명의 부양부담을 가지는 것이 이후 지속적으로 증가해 2020년에는 5.09명이 아동 1명을 부양하게 될 것으로 추정되었다. 그러나, 노인부양인구의 경우에는 이와 정반대로 2000년에 10.29명이 노인 1명을 부양하던 것이 2020년에는 5.11명으로 감소하여 노인인구에 대한 부양 부담이 약 2배정도 증가해 아동에 대한 부양부담과 거의 비슷한 수준이 될 것으로 추정된다. 이는 아동인구 대비 노인인구의 비율이 2000년 0.34에서 2020년 0.996으로 거의 비슷한 수준으로 증가하는 것으로도 확인할 수 있다. 이처럼 노인 부양에 대한 부담이 커지는 것은 앞서 65세 이상 노령인구의 비율이 지속적으로 높아지는 현상을 반영하는 결과이며, 이는 연금·보건의료·공공부조 등 사회복지 각 영역에서 미래의 지출규모를 결정하는데 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

## 2. 勞動力 및 經濟關聯 變數 推定 結果

## 가. 經濟活動人口

1999년의 각 연령별·성별 경제활동참가율이 2020년까지 유지된다는 가정하에서 경제활동인구의 변화를 추정한 결과는 아래 <표 5-16>과 같다.

&lt;表 5-16&gt; 經濟活動人口 推定

(단위: 천명)

구분	1999	2000	2005	2010	2015	2020
총 인구(A)	47,336	47,649	48,993	49,960	50,427	50,521
경제활동 가능인구(B)	37,365	37,746	39,443	41,376	42,678	43,389
경제활동 인구(C)	21,635	21,993	23,481	24,561	25,284	25,542
남성	12,890	13,112	14,080	14,833	15,271	15,501
여성	8,745	8,881	9,401	9,728	10,013	10,041
C/A	0.457	0.462	0.479	0.492	0.501	0.506
C/B	0.579	0.583	0.595	0.594	0.592	0.589

註: 경제활동가능인구는 15세 이상 인구를 의미함.

먼저 1999년 현재 경제활동인구는 남성 1289만명, 여성 874만 5천명으로 총 2163만 5천명이며, 2010년 2456만 1천명, 2020년에는 2554만 2천명으로 지속적으로 증가하는 것으로 추정되었다. 이 결과는 경제활동참가율이 1999년과 동일하게 유지된다는 가정 하에서 추정된 것이기 때문에 총 인구 중 경제활동이 가능한 15세 이상 인구의 증감에 따라 지속적으로 변화하게 된다. 따라서, 경제활동인구도 2010년 이후에는 증가속도가 서서히 둔화될 것으로 예측된다.

한편, 총인구 대비 경제활동인구 비율은 1999년 45.7%에서 2020년 50.6%로 높아져 전 인구의 절반 가량이 경제활동에 종사할 것으로 추

정된다. 반면, 15세 이상 경제활동 가능인구 중 실제 경제활동인구가 차지하는 비율은 2005년 59.5%까지 서서히 증가하다가 2005년 이후에는 감소하기 시작해 2020년에는 58.9%에 이를 것으로 추정되었다. 이는 경제활동참가율이 가장 낮은 65세 이상 인구가 경제활동가능인구 중 차지하는 비율이 인구 노령화 현상의 급속한 진행에 따라 높아지기 때문인 것으로 판단된다.

#### 나. 就業者 및 失業者 規模

향후 실업률을 4%로 전망하고, 여성취업자 비율 40.9%, 임금근로자 비율 61.7% 등 1999년의 취업구조가 그대로 유지된다고 가정할 때 취업자 및 실업자 규모의 추정결과는 <표 5-17>과 같다. 1999년의 경우 경제위기로 인해 실업률이 6.3%까지 상승했기 때문에 135만 4천명의 실업자가 발생하였으나, 향후 4%로 안정될 것이라는 가정할 경우 실업자 수는 2000년 88만명에서 점차 증가하여 2015년에 다시 100만명을 넘어서 2020년에는 102만 2천명에 이를 것으로 추정되었다. 특히, 성별 실업자 규모의 변화를 살펴보면, 현재의 취업구조가 지속될 경우 전체 실업자의 대부분을 남성이 차지하여 2020년에는 102만 2천명 중 남성 실업자가 101만 9천명을 차지하는 것으로 나타났다. 이 경우, 남성의 실업률은 6.6%, 여성의 실업률은 약 0.03%인 것으로 추정되었다. 또한, 임금근로자의 규모는 전체 취업자 수의 증가에 따라 1999년 1252만 1천명에서 2000년에는 1513만 9천명까지 증가할 것으로 예상된다. 그러나, 이상의 결과들은 향후 노동시장의 고용구조 변화를 고려할 때, 다양한 형태로 조정될 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈表 5-17〉 就業者 및 失業者 推定

(단위: 천명)

구 분	1999	2000	2005	2010	2015	2020
취업자	20,281	21,114	22,542	23,579	24,272	24,521
남성	11,978	12,470	13,313	13,926	14,335	14,482
여성	8,303	8,644	9,229	9,653	9,937	10,039
실업자	1,354	880	939	982	1,011	1,022
남성	912	643	767	906	936	1,019
여성	442	237	172	76	75	3
임금근로자	12,521	13,035	13,918	14,558	14,986	15,139

註: 1999년은 실측치임.

## 다. 社會保險 適用對象 就業者 및 實際 納付者

전체 취업자 중 사회보험의 적용을 받는 취업자의 비율을 60%, 적용인구 중 실제 보험료 납부자의 비율을 80%로 가정한 경우의 추정 결과는 <표 5-18>과 같다.

〈表 5-18〉 就業者 中 社會保險 適用者 및 納付者 推定

(단위: 천명)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020
적용인구	12,668	13,525	14,147	14,563	14,712
실제 납부인구	10,134	10,802	11,318	11,651	11,770

전체 취업자 수의 증가에 따라 적용인구는 2020년에 1471만 2천명, 그 중 보험료 납부인구는 1177만명에 이를 것으로 추정되었다.



## 라. 1人當 GDP

실질 GDP 증가율을 5.0%로 가정한 경우, GDP는 1999년 현재 약 483조 7000억원에서 2010년 약 827조 4000억원, 2015년에 1000조원을 넘어서 2020년에는 약 1347조원에 이를 것으로 추정된다.

그러나, 이를 국제비교를 위한 달러화로 표시할 경우 <표 5-19>에 서 볼 수 있는 바와 같이 원화의 환율에 따라 큰 폭의 차이를 나타낸다. 이것은 외환위기 당시 GDP 규모는 1997년 약 453조원에서 1998년에 444조원으로 약 2% 정도 감소했지만, 우리나라의 1인당 국민소득은 10,300달러에서 6,700달러로 약 35% 감소한 것으로 나타났던 것과 같은 논리이다.

<表 5-19> 換率에 따른 1人當 GDP 推定

구분		1999	2000	2005	2010	2015	2020
GDP(10억원)		483,778	507,966	648,308	827,424	1,056,026	1,347,787
1인당 GDP (\$)	\$1=1,200원	8,517	8,884	11,027	13,801	17,451	22,232
	\$1=1,100원	9,291	9,692	12,030	15,056	19,038	24,253
	\$1=1,000원	10,220	10,661	13,233	16,562	20,942	26,678

註: 1999년 불변가격임.

## 마. 月平均 名目賃金

근로자들의 임금수준은 연금, 실업급여 등 자신의 소득 또는 급여 대체율에 의해 급여액이 결정되는 사회보험 제도의 지출규모에 영향을 미치게 된다. 실질 임금상승률 3.5%, 물가상승률 4.5%로 가정한 경우 근로자의 월평균 명목임금 수준의 변화는 <표 5-20>과 같이 추정되었다.

〈表 5-20〉 月平均 名目賃金 推定

(단위: 원)

구분	1999	2000	2005	2010	2015	2020
월평균 명목임금	1,599,210	1,729,666	2,560,032	3,789,034	5,608,048	8,300,322

1999년 현재 월평균 명목임금은 1,599,210원이며, 이후 지속적으로 증가해 2010년 3,789,034원, 2015년 5,608,048원, 2020년에는 8,300,322원으로 예상되었다.

### 3. 基本 시나리오에 의한 社會福祉支出 規模 推定 結果

ILO 모형에서는 이상에서 제시한 기본 시나리오에 의한 주요 변수의 추정 결과들을 바탕으로 사회복지 각 영역별 지출규모가 추정된다. 2000년부터 2020년까지 민간부문(퇴직금 등)을 제외한 사회복지지출 규모를 추정한 결과는 <표 5-21>과 같다.

먼저, 연금부문을 살펴보면, 연금제도가 아직까지 성숙되지 않은 우리나라의 경우 본격적인 노령연금 급여의 지급이 시작되지 않았기 때문에 2000년 현재 지출규모는 GDP 대비 2.01%이며, 이는 연금제도가 전체 지출의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 선진국과 달리 보건·의료 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 또한, 2.01% 중 대부분이 공무원·사학·군인연금 등 특수직역연금에 의한 지출로서 전국민을 대상으로 한 연금급여 지출은 아직까지 큰 부분을 차지하지 않는다.

그러나, 연금제도가 점차 성숙되고 급여수급자가 증가함에 따라 지출규모는 빠르게 증가하고 있는데, 특히, ILO모형에 의한 추정에 의하면 <표 5-21>에서 알 수 있는 바와 같이 2010년 이후 더욱 빠른 속도로 증가해 2015년에는 보건·의료부문의 지출과 동일하며, 2020년에는

4.18%로서 전체 사회복지지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하게 될 것으로 추정된다.

다음으로 보건의료 부문을 살펴보면, 2000년에 2.30%로서 전체 사회복지지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 인구노령화에 따른 의료비 지출요인 증가 등으로 인해 지속적으로 증가하는 경향을 보여 2020년에는 3.58%에 이를 것으로 예상된다. 그러나, 이는 민간부문의 부담이 포함되지 않은 것으로서 보험급여 적용범위 확대 등 제도적 변화에 의해 일정 부분이 사회화 될 경우 이 보다 더 크게 증가할 것으로 전망할 수 있다.

실업 및 적극적 노동시장정책과 기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조 부문에 대한 지출을 살펴보면, 경제위기로 인한 대량실업의 여파가 남아있던 1999년 현재 0.83%를 나타냈으며, 2000년에는 실업률이 4%로 낮아지는 것으로 가정한 결과 0.75%로 약간 감소될 것으로 예측되었다. 그러나, 이후 지속적으로 4%의 실업률을 유지한다고 할 경우, 2010년에 1.13%, 2020년에는 1.58%로 현재의 약 2배 수준으로 증가할 것으로 추정된다. 특히, 이 부문의 지출규모는 실업률, 경제활동참가율, 구직등록비율, 임금수준 등에 의해 크게 영향을 받을 것으로 예상된다.

국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조 부문(주거급여 부문 제외)에 대한 지출을 살펴보면, 국민기초생활보장제도 도입 이전인 1999년 현재 0.39%에서 국민기초생활보장제도 도입 이후인 2000년에는 0.46%로 증가하며, 그 후 지속적으로 증가경향을 나타내면서 2020년에는 1.05%에 이를 것으로 예측된다. 또한, 국민기초생활보장제도의 급여 중 하나인 주거급여를 살펴보면, 1999년에는 제도가 도입되지 않은 관계로 지출이 없었으며, 처음으로 도입된 2000년에는 0.01%, 2005년에는 0.03%에 이를 것으로 예상되며, 이후 지속적으로 증가하

지만, 그리 크지 않기 때문에 안정적으로 유지될 것으로 예상되었다.

그밖에 산재보험의 경우 2000년에 0.39%에서 2020년에는 0.77%에 이를 것으로 추정되었으며, 기타 사회복지급여 및 서비스 부문에 대한 지출규모는 약 0.40% 정도에 머무를 것으로 예상되었다. 그러나, 여기에는 향후 노령화 사회의 도래로 인한 장기요양보호서비스 등 새로운 제도 및 급여의 도입이 고려되지 않은 것으로 제한점을 가진다고 할 수 있다.

〈表 5-21〉 基本 시나리오에 의한 社會福祉支出 推定

(단위: %)

구 분	1999	2000	2005	2010	2015	2020
연 금	1.99	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
보건 의료	2.26	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
실업 및 적극적 노동시장정책	0.83	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
공 공 부 조	0.39	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
주 거 급 여	0.00	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
산 재 보 험	0.38	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
기 타	0.39	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.24	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

#### 第 4 節 社會福祉支出 適正規模 考察

이상에서 살펴본 주요 변수의 가정에 따른 결과, 특히 사회복지지출 규모는 미래의 경제·사회적 변동과 새로운 제도의 도입 등의 영향에 따라 추정결과가 가변적으로 나타날 수 있다. 따라서, 본 절에서는 특정 변수의 변화, 즉, 관련된 경제·사회적 여건의 변화에 따라 전체

사회복지지출의 규모 및 영역별 비중이 어떻게 달라질 것인가에 대해 분석하였다. 분석변수 이외의 다른 변수는 기본 시나리오를 그대로 가정한 상태에서 분석변수만을 변화시켜 사회복지 지출비율의 변화를 가져오는 크기에 대해 분석하는 방법을 사용하였다.

### 1. 主要 變數의 變化에 따른 社會福祉支出 規模의 推定

#### 가. 合計出産率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

합계출산율은 인구규모 및 규모에 영향을 미침으로서 전반적인 사회복지지출에 영향을 미칠 것으로 예상되는 주요 변수이다. 이는 출산장려 또는 억제정책 등에 의해 정책적으로 의도된 방향으로 유인이 가능한 요인이라 할 수 있다.

합계출산율의 변화에 따른 사회복지지출 규모의 변화를 살펴보기 위해 본 연구에서는 기본 시나리오의 1999년의 1.42 수준이 유지된다는 중위추계를 기준으로, 선진국의 출산경향에 따라 현재 1.42에서 2020년까지 1.20으로 더욱 낮아질 것이라고 가정하는 저위추계와 현재 1.42에서 2020년에는 1995년 수준인 1.65로 다시 높아질 것이라고 가정한 고위추계를 사용하였다. 이에 따라 사회복지지출 규모의 변화를 각각 추정된 결과는 <표 5-22>와 같다.

〈表 5-22〉 合計出産率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果  
(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
저위 (1.42 →1.20)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.10	4.17
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.85	1.03
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.33	7.13	8.11	9.53	11.56
중위 (1.42 →1.42)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59
고위 (1.42 →1.65)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.59
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.73	0.87	1.07
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.33	7.13	8.12	9.55	11.61

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

이 결과를 살펴보면, 합계출산율은 전체적인 사회복지지출 및 영역 별로 큰 변화를 가져오지 않는 것으로 추정되었다. 저위추계의 경우, 중위추계에 비해 증가정도가 약간 작아 2020년에 11.56%를 나타냈고,

고위추계의 경우 중위추계에 비해 큰 11.61%로 추정되었으나, 보건의료와 공공부조 부문에서 약간의 변화를 제외하면 거의 대부분의 영역에는 영향을 미치지 않았다. 이는 합계출산율이 20년 정도의 추정기간 내에서는 아동인구의 규모에만 주로 영향을 미치기 때문인 것으로 판단된다. 그러나, 20년 이상의 기간을 추정할 경우에는 합계출산율의 변화가 전체적인 인구구조의 변화를 가져와 사회복지 전 부문에 걸쳐 영향을 미치게 될 것이다.

#### 나. 經濟活動參加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

경제활동참가율 변화에 의한 사회복지지출 규모의 변화정도를 살펴보기 위해서 기본 시나리오에서 1999년 연령별·성별 경제활동참가율이 유지된다는 가정을 기준으로 경제활동참가율이 1999년보다 3% 포인트 낮을 경우와 높을 경우로 구분하였다.

전체적인 지출규모의 변화를 살펴보면, 경제활동참가율이 낮아질 경우 지출규모는 확대되어 2020년에 기본 시나리오 11.59%보다 높은 15.92%에 이를 것으로 추정되었고, 경제활동참가율이 높아질 경우 11.13%로 감소하는 것으로 나타났다. 영역별로 보면, 경제활동참가율의 변화가 전체 사회복지지출의 규모를 증가 또는 감소시키는 것이 대부분 실업 및 적극적 노동시장정책 부문에 미치는 영향에 의한 것임을 <표 5-23>에서 알 수 있다. 경제활동참가율이 낮을 경우 실업부문의 지출비율은 2020년에 5.97%까지 증가하며, 이는 연금부문 보다도 높은 것이다.

그밖에도 산재보험에도 약간의 영향을 미치고 있는데, 경제활동참가율이 낮으면 비율이 높아지는 실업부문과 달리 기본 시나리오에 비해 약간 낮아지고 있지만, 그리 큰 변화는 보이지 않는다.

〈表 5-23〉 經濟活動參加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果  
(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
1999년보다 3%포인트 낮을 경우	연 금	2.01	2.17	2.47	3.09	4.16
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	2.52	3.13	3.97	4.74	5.97
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.38	0.46	0.55	0.65	0.73
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	8.09	9.30	10.93	12.89	15.92
1999년 연령별/ 성별 경제활동 참가율 가정	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59
1999년보다 3%포인트 높을 경우	연 금	2.01	2.18	2.48	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.51	0.63	0.77	0.92	1.08
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.41	0.51	0.61	0.72	0.81
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.12	6.86	7.78	9.15	11.13

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

다. 實質 GDP增加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

실질 GDP 증가율의 영향을 살펴보기 위해 증가율이 3%인 경우와



7%인 경우를 가정하여 각각 추정된 결과는 <표 5-24>와 같다.

<표 5-24> 實質 GDP增加率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定  
(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
실질 GDP 증가율 3%일 경우	연 금	2.05	2.44	3.06	4.21	6.25
	보건 의료	2.31	2.56	2.93	3.45	4.20
	실 업	0.77	1.04	1.39	1.83	2.37
	공공부조	0.47	0.67	0.89	1.17	1.57
	주거급여	0.01	0.03	0.04	0.04	0.05
	산재보험	0.40	0.55	0.72	0.93	1.16
	기 타	0.42	0.48	0.51	0.55	0.59
합 계	6.42	7.77	9.55	12.20	16.18	
실질 GDP 증가율 5%일 경우 (기본 가정)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59	
실질 GDP 증가율 7%일 경우	연 금	1.97	1.94	2.01	2.29	2.81
	보건 의료	2.29	2.43	2.62	2.86	3.18
	실 업	0.74	0.83	0.92	1.00	1.07
	공공부조	0.45	0.53	0.59	0.64	0.70
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.02	0.02
	산재보험	0.39	0.43	0.47	0.51	0.52
	기 타	0.40	0.38	0.34	0.30	0.27
합 계	6.25	6.58	6.97	7.61	8.57	

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

실질 GDP증가율의 경우 전체 사회복지지출 및 영역별 지출규모에 크게 영향을 미치고 있는데, 특히, 지출규모가 큰 연금, 보건의료, 실업 및 적극적 노동시장정책 부문에 대한 영향이 큰 것으로 나타났다. 전 영역에서 실질 GDP증가율이 낮아질 경우 지출비율이 증가하는데, 실질 GDP증가율을 연 3%로 가정한 경우, 사회복지지출 규모는 2020

년에 16.18%로 추정된 반면, 실질 GDP증가율을 연 7%로 높게 가정한 경우에는 2020년에 8.57%로 추정되었다.

그러나, 이와 같은 실질 GDP증가율 변화에 따라 나타나는 추정결과와 변화는 영역별 지출규모의 실질적인 변화라기보다는 GDP 대비 비율로서 표현되는 지출비율의 분모인 GDP 규모를 변화시킴으로써 나타난 변화이기 때문에 주의해야 한다. 다시 말해서, 이미 다른 요인에 의해 추정된 영역별 지출규모를 절대적 관점에서 보면 큰 변화가 없지만, 국가의 경제규모를 의미하는 GDP에 대한 상대적 지출규모는 큰 폭으로 변화할 수 있는 것이다. 예를 들면, 기본 시나리오에 의해 추정된 2020년 총 사회복지지출 총액 약 156조원은 당시의 GDP 규모에 따라 11.59%보다 훨씬 작게 또는 크게 나타날 수 있다.

#### 라. 失業率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

실업률 변화에 따른 사회복지 지출규모의 변화를 살펴보면, 실업률의 변화가 실업 및 적극적 노동시장정책 부문과 산재보험 부문을 통해 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. <표 5-25>의 추정결과를 보면, 기본 시나리오에서 가정한 4%보다 더 낮은 2%의 저 실업상태를 유지한 경우 2020년에 11.16%로 기준보다 약간 낮게 추정되었으며, 그 차이는 대부분 실업부문의 격차인 것으로 나타났다. 반면, 6%의 실업률을 가정한 경우에는 실업부문이 2020년 2.33%로 빠르게 증가하는 것으로 나타났으며, 그 결과 전체 사회복지지출 비율은 12.31%로 추정되었다. 이와 같은 결과는 실업률 증감으로 인한 실업급여 수급자 수의 변화에 의해 지출규모에 영향을 미치는 것으로 생각할 수 있다. 실업률 증가에 의한 실업자의 증가는 국가경제의 성장을 저해하고, 실업자들의 빈곤화를 통해 실업급여 이외의 공공부조 등의 지출규모에도 파생적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

〈表 5-25〉 失業率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定

(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
실업률 2%일 경우	연 금	2.01	2.18	2.48	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.39	0.51	0.73	0.87	1.15
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.40	0.50	0.59	0.70	0.78
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	5.99	6.72	7.73	9.08	11.16	
실업률 4%일 경우 (기본 가정)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59	
실업률 6%일 경우	연 금	2.01	2.17	2.47	3.10	4.17
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	1.11	1.37	1.66	1.98	2.33
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.57	0.67	0.75
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.68	7.56	8.63	10.16	12.31	

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

#### 마. 物價上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

물가상승률의 변화에 따른 사회복지지출 규모의 변화를 분석하기 위해 물가상승률이 2.5%인 경우와 6.5%인 경우를 가정하여 각각 추정 한 결과는 <표 5-26>과 같다.

〈表 5-26〉 物價上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定

(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
물가 상승률 2.5%일 경우	연 금	2.01	2.15	2.40	2.94	3.87
	보건 의료	2.29	2.46	2.67	2.95	3.32
	실 업	0.74	0.83	0.91	0.99	1.06
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.02	0.02
	산재보험	0.39	0.43	0.47	0.50	0.51
	기 타	0.41	0.39	0.35	0.31	0.27
합 계	6.31	6.88	7.55	8.58	10.10	
물가 상승률 4.5%일 경우 (기본 가정)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59	
물가 상승률 6.5%일 경우	연 금	2.02	2.20	2.56	3.28	4.54
	보건 의료	2.30	2.53	2.86	3.31	3.96
	실 업	0.76	1.04	1.38	1.82	2.35
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.04	0.04	0.05
	산재보험	0.40	0.54	0.72	0.93	1.15
	기 타	0.41	0.46	0.50	0.54	0.58
합 계	6.36	7.41	8.78	10.78	13.68	

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

먼저 물가상승률이 낮은 경우 전체 사회복지지출 비율은 낮게 추정되었으며, 대부분의 영역에 대해서 지출규모에 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 이것은 사회보험 또는 공공부조 등의 급여수준이 대개 물가 또는 임금수준에 의해 조정되기 때문인 것으로 생각할 수 있는데, 특히 공공부조, 기타 사회복지서비스 급여, 주거급여 부분에 대해서 물가수준의 변동이 크게 영향을치고 있다. 반면, 물가상승률을 높게 가정한 경우 사회복지지출 규모는 기본 시나리오에 비해 높을 것으로 예측되었다.

바. 實質 賃金上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

실질 임금상승률 변화에 따른 추정결과는 <표 5-27>과 같다.

먼저 실질 임금상승률을 기본 가정보다 낮은 1.5%로 가정한 경우, 2020년에 10.09%로서 전체 사회복지지출 규모는 감소하였고, 기본 가정 3.5%보다 높은 5.5%로 가정한 경우에는 2020년에 13.78%로서 2.2% 포인트 높을 것으로 추정되었다.

이를 영역별로 살펴보면 연금, 보건의료, 실업, 산재보험과 같이 급여수준이 가입자의 임금수준을 기초로 산정되는 사회보험 제도의 지출규모에서 주로 변화가 나타났다. 연금의 경우, 실질 임금상승률이 1.5% 수준일 경우 2020년에 3.72%, 5.5%일 경우 4.85%로 추정되었으며, 실업부문의 경우 각각 1.06%와 2.35%로 예상되었다.

<表 5-27> 實質賃金上昇率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果 (단위: %)

구	분	2000	2005	2010	2015	2020
실질 임금 상승률 1.5% 일 경우	연금	1.98	1.99	2.17	2.70	3.72
	보건의료	2.29	2.46	2.68	2.96	3.33
	실업	0.74	0.83	0.91	0.99	1.06
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.43	0.47	0.50	0.51
	기타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합계	6.27	6.76	7.40	8.46	10.09
실질 임금 상승률 3.5% 일 경우 (기본 가정)	연금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59
실질 임금 상승률 5.5% 일 경우	연금	2.05	2.38	2.84	3.62	4.85
	보건의료	2.30	2.53	2.85	3.30	3.96
	실업	0.76	1.04	1.38	1.82	2.35
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.40	0.55	0.72	0.93	1.16
	기타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합계	6.39	7.55	8.97	10.98	13.78

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

사. 社會保險 適用比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

경제·사회적 환경요인과 제도적 요인으로 주요 변수를 분류할 경우, 중요한 제도적 요인이라 할 수 있는 사회보험 적용비율의 변화는 연금, 산재보험에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 그 변화폭은 크지 않았다.

전체 사회복지지출 규모를 기준으로 살펴볼 때, 기본 시나리오에서 전체 취업자 중 사회보험 적용비율을 60%로 가정하면 2020년에 GDP 대비 11.59%에 이를 것으로 추정되었으나, 적용비율을 80%와 100%로 가정할 경우 2020년에 각각 11.91%와 12.23%로서 큰 변화를 보이지 않았다. 이 부분에서 특히, 고용보험이 포함된 실업 부문의 변화가 나타나지 않고 있는데,

〈表 5-28〉 社會保險 適用比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 (단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
적용 비율 60% 일 경우 (기본 가정)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59
적용 비율 80% 일 경우	연 금	2.03	2.20	2.51	3.15	4.24
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.53	0.65	0.78	0.92	1.03
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.48	7.33	8.35	9.82	11.91
적용 비율 100% 일 경우	연 금	2.05	2.23	2.56	3.21	4.30
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.66	0.81	0.97	1.15	1.29
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
	합 계	6.63	7.52	8.58	10.11	12.23

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

이것은 실업급여의 지출에 영향을 미치는 것이 단순히 고용보험의 적용여부보다는 실업률과 실제 실업상태에 있을 경우 구직등록을 하고 실업을 인정받는 비율에 의해 영향을 받기 때문인 것으로 생각할 수 있을 것이다.

아. 求職登錄 比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模

사회복지지출 각 부문 가운데 실업 및 적극적 노동시장정책 부문과 밀접하게 연계되어 있는 구직등록 비율의 변화에 따른 추정결과는 다음의 <표 5-29>와 같다.

<表 5-29> 求職登錄 比率 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定 (단위: %)

구 분		2000	2005	2010	2015	2020
구직 등록 비율 15% 일 경우 (기본 가정)	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.33	7.13	8.11	9.55	11.59	
구직 등록 비율 30% 일 경우	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	1.46	1.81	2.19	2.62	3.07
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	7.04	8.01	9.18	10.81	13.08	
구직 등록 비율 50% 일 경우	연 금	2.01	2.17	2.47	3.11	4.18
	보건 의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	2.41	2.98	3.61	4.31	5.06
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.39	0.48	0.58	0.68	0.77
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	7.99	9.18	10.60	12.51	15.06	

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

추정 결과, 구직등록 비율은 고용보험과 적극적 노동시장정책에 대한 지출에 주로 영향을 미치기 때문에 사회복지지출 규모에 있어서 다른 영역에는 거의 영향을 미치지 않고, 실업 및 적극적 노동시장정책 부문을 통해 전체 사회복지지출의 규모를 변화시키는 것으로 나타났으며, 그 영향력이 상당히 큰 것으로 나타났다. 먼저 구직등록 비율을 전체 실업자의 30%로 가정한 경우 2020년에 3.07%로서, 구직등록 비율을 15%로 가정한 기본 시나리오의 2020년 추정치인 1.58%에 비해 약 2배정도 높게 나타났으며, 50%로 높게 가정했을 경우에는 2020년에 5.06%로서 지출규모가 매우 높게 추정되었다. 이에 따라 전체 사회복지지출 비율은 각각 13.08%와 15.06%에 이르는 것으로 나타났다.

자. 主要 變數의 變化에 따른 社會福祉支出 規模 推定結果 綜合

이상에서 검토한 주요 변수들의 변화가 사회복지지출 규모의 추정 결과를 변화시키는 정도를 종합하면 <표 5-30>과 같다.

<表 5-30> 主要 變數의 變化에 따른 推定結果 綜合

(단위: %)

구분	사회복지지출 변화와의 관계	GDP 대비 지출비율 추정결과(2020)		
		1.42→1.20	1.42	1.42→1.65
합계출산율	(+)	11.56	11.59	11.61
경제활동참가율	(-)	- 3p	1999년 참가율	+ 3p
		15.92	11.59	11.13
실질GDP증가율	(-)	3.0	5.0	7.0
		16.18	11.59	8.57
실업률	(+) )	2.0	4.0	6.0
		11.16	11.59	12.31
물가상승률	(+) )	2.5	4.5	6.5
		10.10	11.59	13.68
실질임금상승률	(+) )	1.5	3.5	5.5
		10.09	11.59	13.78
사회보험적용비율	(+) )	60	80	100
		11.59	11.91	12.23
구직등록비율	(+) )	15	30	50
		11.59	13.08	15.06



기본 시나리오를 기준으로 각 변수의 가정에 따른 추정결과를 살펴보면, 경제활동참가율과 실질 GDP 증가율의 경우 GDP 대비 사회복지지출 비율에 대해 음의 방향으로 영향을 미쳐 기본 시나리오보다 낮게 가정될수록 추정결과는 높게 나타났다. 반면, 실업률, 물가상승률, 실질 임금상승률 등은 높게 가정된 경우 지출비율이 높게 추정되는 것으로 나타났다. 변수별로 보면, 실질 GDP 증가율, 경제활동참가율, 구직등록비율 등이 가정에 따라 큰 편차를 나타내고 있으며, 합계출산율은 큰 차이를 보이고 있지 않다. 그러나, 합계출산율은 전반적인 인구구조에 영향을 미치기 때문에 20년 이상의 장기 추정결과에 있어서는 어느 정도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

이상과 같은 결과는 사회·경제적 상황 및 제도와 관련된 주요 변수들의 값이 어떻게 변화하는가에 따라, 그리고 어떤 상황들이 조합되는가에 따라 우리나라의 GDP 대비 사회복지 지출비율의 증가속도와 지출결과가 다양하게 나타날 것이라는 예상을 가능하게 해준다.

## 2. 變數 組合에 의한 시나리오別 社會福祉支出 規模 推定 結果

앞서 살펴본 8가지 주요 사회·경제적 변수들의 변화는 사회복지 각 영역별로 영향을 미쳐 지출규모의 변화속도를 증가시키거나, 감소시키는 것을 알 수 있다. 여기서는 사회복지지출 규모의 변화에 영향을 미치는 주요 변수들의 조합에 의해 시나리오를 구성하고 그에 따른 추정결과를 살펴보았다. 모든 변수들이 사회복지지출 비율의 증가속도에 미치는 영향에 따라 가정을 조합하여 GDP 대비 사회복지지출이 차지하는 비율이 가장 완만하게 증가할 것으로 예상되는 경우(시나리오 A), 중립적인 경우(시나리오 B), 그리고 마지막으로 가장 빠르게 증가할 것으로 예상되는 경우(시나리오 C)로 아래와 같이 각각 구성하여 2020년까지 사회복지지출 비율의 변화를 추정하였다.

〈表 5-31〉 變數 組合에 의한 시나리오 構成

(단위: %)

주요 변수	시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
합계출산율	저위 (1.42→1.20)	중위 (1.42→1.42)	고위 (1.42→1.65)
경제활동참가율	1999년 경제활동 참가율+ 3p	1999년 경제활동 참가율	1999년 경제활동 참가율-3p
실질 GDP증가율	7.0	5.0	3.0
실업률	2.0	4.0	6.0
물가상승률	2.5	4.5	6.5
실질 임금상승률	1.5	3.5	5.5
사회보험적용비율	60	80	100
구직등록비율	15		

## 가. 시나리오 A

시나리오 A는 앞서 검토한 모든 변수들이 사회복지지출을 완만하게 증가시키는 경우를 가정하여 조합한 것으로서, 다양한 추정결과 중 가장 낮은 수준의 사회복지지출 비율을 나타낼 것으로 예상되는 상황이다. 즉, 인구추계에 있어서는 합계출산율이 1999년의 1.42에서 2020년에 1.20까지 낮아질 것을 가정한 저위추계를 사용하였고, 경제활동참가율은 남녀 모두 전 연령대에서 1999년보다 3% 포인트 높은 것으로 가정하였다. 또한, 실질 GDP 증가율은 7%를 유지하면서, 실업률은 2%로서 거의 완전고용에 가까운 저실업 상태를 유지할 경우를 가정하고 있다. 그밖에 물가상승률과 실질 임금상승률은 각각 2.5%와 1.5%로 가정하였으며, 전체 취업자 중 사회보험 적용비율은 60%로, 그리고 실업 및 적극적 노동시장정책에 크게 영향을 미치는 구직등록비율은 모든 시나리오에서 15% 수준이 유지되는 것으로 가정하였다. 다음의 <표 5-32>는 시나리오 A에 의한 추정결과이다.

〈表 5-32〉 시나리오 A에 의한 社會福祉支出 規模 推定

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
연 금	1.94	1.75	1.71	1.89	2.30
보건·의료	2.28	2.37	2.49	2.63	2.81
실업 및 노동시장정책	0.26	0.24	0.22	0.20	0.20
공 공 부 조	0.45	0.53	0.59	0.63	0.69
주 거 급 여	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01
산 재 보 험	0.40	0.37	0.33	0.29	0.24
기 타	0.40	0.35	0.28	0.23	0.18
합 계	5.74	5.64	5.63	5.89	6.44

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

이를 살펴보면, GDP 대비 사회복지지출의 비율은 2000년에 5.74%로 예상되었지만, 2010년에 5.63%까지 약간 감소하였다가 이후 서서히 증가하기 시작해서 2020년에는 6.44%에 이를 것으로 전망되었다. 이러한 결과는 기본 시나리오를 기준으로 모든 변수들이 사회복지지출의 증가 속도를 억제하는 방향으로 변화된다는 가정에 따른 것으로서 다양한 추정결과 가운데 가장 낮은 사회복지지출 수준을 나타낸다고 할 수 있다. 이를 각 영역별 변화를 통해 살펴보면, 실업, 주거, 산재보험, 기타 사회복지서비스 부문에서 지속적인 감소경향을 보이고 있으며, 보건의료와 공공부조 부문은 약간의 증가경향을 보이고 있다. 특히, 연금부문의 경우 2000년 1.94%에서 2010년에는 1.71%까지 오히려 GDP 대비 지출비율이 낮아지고 있으나, 본격적인 연금급여지출이 이루어지는 2010년 이후에는 서서히 증가하기 시작하여 2015년에 1.89%, 2020년에는 2.30%로 추정되었다. 이처럼 2010년 이후 점차 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되는 연금부문에 대한 전망은 전체적인 지출비율의 변화경향

에 크게 영향을 미치고 있으며, 2020년 이후에는 더 큰 폭으로 증가하면서, 완만하게 증가하고 있는 보건의료 부문보다 전체 사회복지지출에서 더 큰 비중을 차지하게 될 것으로 예상된다.

#### 나. 시나리오 B

시나리오 B는 중립적인 상황을 가정한 것으로서 합계출산율과 경제활동참가율은 각각 1999년의 상황이 그대로 유지되는 것으로 가정하였다. 그리고, 실질 GDP 증가율, 실업률, 물가상승률, 실질 임금상승률은 지난 5년간의 평균치가 2020년까지 그대로 유지될 것으로 가정하였다. 다만, 기본 시나리오와 달리 사회보험 적용비율이 80%임을 가정한 것으로 이는 <表 5-28>의 가정과 동일하다.

<表 5-33> 시나리오 B에 의한 社會福祉支出 規模 推定

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
연 금	2.03	2.20	2.51	3.15	4.24
보건·의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
실업 및 노동시장정책	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
공 공 부 조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
주 거 급 여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
산 재 보 험	0.53	0.65	0.78	0.92	1.03
기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.48	7.33	8.35	9.82	11.91

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

시나리오 B에 의한 추정결과를 살펴보면, GDP 대비 총 사회복지지출 비율은 2000년 6.48%, 2010년 8.35%에서 2020년에는 약 12%까지

증가할 것으로 예상된다. 특히, 이와 같은 경향은 2010년 이후 더욱 빠르게 증가할 것으로 나타났다. 주요 영역별로 살펴보면, 연금부문의 증가가 두드러지게 나타나고 있는데, 2010년 이후 급속히 증가하기 시작하여 2015년에는 3.15%로서 보건의료 부문의 지출을 넘어서 가장 큰 비중을 차지하게 되고, 2020년에는 4.24%에 이를 것으로 예상된다. 그 밖의 실업, 공공부조, 산재보험 등의 경우 2020년에는 현재 수준의 약 2배 정도까지 지속적으로 증가할 것으로 예상되었다.

#### 다. 시나리오 C

시나리오 C는 시나리오 A와 반대되는 상황으로서 주요 변수들이 모두 사회복지지출을 매우 빠른 속도로 증가시킴으로써 GDP 대비 사회복지지출의 비율이 높은 수준을 나타내는 경우를 상정한 것이다. 이를 구성하고 있는 주요 변수들의 가정을 살펴보면, 먼저 인구추계에 있어서는 합계출산율이 1999년의 1.42에서 2020년에 1.65로 높아지는 것을 가정한 고위추계를 사용하였고, 경제활동참가율은 남녀 모두 전 연령대에서 1999년보다 3% 포인트 낮은 것으로 가정하였다. 다음으로 실질 GDP 증가율은 3%로 저성장 구조를 유지하면서, 실업률은 6%로서 경제위기 당시 경험했던 고실업 상태가 유지되는 경우를 가정하고 있다. 그밖에 물가상승률과 실질 임금상승률은 각각 6.5%와 6.5%로 가정하였으며, 전체 취업자 중 사회보험 적용비율은 100%로서 모든 취업자들이 사회보험제도의 적용을 완전하게 받는 것으로 가정하였다.

모든 변수들이 사회복지지출을 증가시킨다는 가정으로 구성된 시나리오 C에 의한 GDP 대비 사회복지 지출비율의 추정결과는 다음의 <표 5-34>과 같다.

〈表 5-34〉 시나리오 C에 의한 社會福祉支出 規模 推定

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
연 금	2.12	2.76	3.70	5.31	8.00
보건·의료	2.31	2.65	3.18	4.00	5.33
실업 및 노동시장정책	3.96	6.53	10.55	16.76	26.17
공 공 부 조	0.47	0.67	0.90	1.19	1.59
주 거 급 여	0.01	0.04	0.05	0.06	0.07
산 재 보 험	0.65	1.07	1.71	2.68	4.02
기 타	0.42	0.52	0.62	0.73	0.87
합 계	9.95	14.24	20.71	30.73	46.04

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

시나리오 C에 의한 사회복지지출 추정은 전 영역에서 매우 빠르게 증가할 것으로 나타났으며, 특히, 실업 및 적극적 노동시장정책 부문, 연금 부문, 그리고 산재보험 등에서 이러한 변화를 가져오는 것으로 나타났다. GDP 대비 총 사회복지지출의 비율은 2000년 9.95%로 10%대에 근접하기 시작하여, 2010년에는 20%를 넘어서 2015년 약 30.73%, 2020년에는 46.04%까지 엄청난 증가를 보일 것으로 추정되었다. 이것은 모든 변수가 사회복지지출 비율을 증가시키는 상황을 가정한 것으로 비현실적인 가정이라고 할 수도 있지만, 우리나라의 사회복지지출 수준이 현재의 제도적 구조 속에서 최대 범위로 증가할 수 있는 상황을 보여주는 것이라 할 수 있다.

이상과 같은 급속한 증가경향은 특히, 고실업이 유지될 경우의 실업부문에 대한 지출의 팽창, 그리고, 본격적인 연금급여의 지출이 시작되는 시점인 2010년 이후의 연금부문의 지출비율 확대 등에 기인하고 있다. 2000년에 2.12%인 연금부문의 지출비율은 2010년 3.70%를

거쳐 2020년에는 8%까지 증가할 것으로 추정되었다. 그밖에 보건의료 부문과 산재보험, 공공부조 영역도 꾸준한 증가를 보여 2020년에는 각각 5.33%, 1.59%, 4.02%를 나타낼 것으로 추정된다. 또한, 기타 사회복지서비스 및 급여 부문도 2000년의 0.42%에서 2020년에는 0.87%로 2배 이상 증가할 것으로 전망된다.

〈表 5-35〉 시나리오별 社會福祉支出 規模 推定結果 綜合

(단위: %)

구 분	2000	2005	2010	2015	2020	
시나리오 A	연 금	1.94	1.75	1.71	1.89	2.30
	보건·의료	2.28	2.37	2.49	2.63	2.81
	실 업	0.26	0.24	0.22	0.20	0.20
	공공부조	0.45	0.53	0.59	0.63	0.69
	주거급여	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01
	산재보험	0.40	0.37	0.33	0.29	0.24
	기 타	0.40	0.35	0.28	0.23	0.18
합 계	5.74	5.64	5.63	5.89	6.44	
시나리오 B	연 금	2.03	2.20	2.51	3.15	4.24
	보건·의료	2.30	2.49	2.76	3.11	3.58
	실 업	0.75	0.93	1.13	1.35	1.58
	공공부조	0.46	0.60	0.72	0.86	1.05
	주거급여	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
	산재보험	0.53	0.65	0.78	0.92	1.03
	기 타	0.41	0.43	0.42	0.41	0.40
합 계	6.48	7.33	8.35	9.82	11.91	
시나리오 C	연 금	2.12	2.76	3.70	5.31	8.00
	보건·의료	2.31	2.65	3.18	4.00	5.33
	실 업	3.96	6.53	10.55	16.76	26.17
	공공부조	0.47	0.67	0.90	1.19	1.59
	주거급여	0.01	0.04	0.05	0.06	0.07
	산재보험	0.65	1.07	1.71	2.68	4.02
	기 타	0.42	0.52	0.62	0.73	0.87
합 계	9.95	14.24	20.71	30.73	46.04	

註: 당해연도 GDP 대비 지출비율임.

## 第 6 章 結 論

사회복지제도란 기본적으로 시장기제를 통해서는 자신의 생활유지가 힘든 사회적 취약계층에 대하여 국가가 개입하여 소득과 의료 등 최소한의 생활을 보장해주는 제도이므로 시장의 관점에서 단기적으로 보면 사회복지에 소요되는 재원은 소모적이며 비생산적일 수 있다. 그러나 사회보장제도의 대상이 중산층을 포함한 전국민으로 확대되고, 민주주의의 진전과 더불어 국가의 주된 기능으로서 국민의 복지증진이 강조됨에 따라 사회복지비용은 실업, 의료, 주택 등 사회적 수요에 대응하는 공공재를 공급하기 위한 필수적인 비용으로 인식되게 되었다. 다만 공익에 유익한 공공재라 할지라도 비용이 따르므로 사회복지 역시 최적의 양을 공급하는 것이 효율적 자원배분의 측면에서 필요하다. 즉, 적정 사회복지비 규모를 산정하는 작업은 자원의 효율적 배분의 측면에서 논의될 수 있는 것이다.

韓國은 지난 40년간 지속적으로 이뤄온 經濟成長 못지 않게 社會開發과 國民福祉水準도 꾸준히 향상시켜 왔다. 社會福祉制度의 확충은 필연적으로 관련 비용의 증대를 가져왔으며 그 결과 1970년에 GDP의 0.97%에 불과하던 社會保障 관련 支出이 1998년에는 5.1%에 이르고 있다. 더욱이 2000년부터 시작된 국민기초생활보장법과 2008년으로 예정된 完全老齡年金의 지급개시는 빠른 속도로 사회보장관련 지출을 늘려 놓을 것으로 전망되면서 우리 사회가 부담해야할 적정수준의 사회복지비에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다.

사회복지비는 장기성 비용과 단기성 비용으로 구분지을 수 있다. 상당 기간의 보험료 납부를 요건으로 급여가 주어지는 연금보험제도



와 고용보험제도는 장기성 비용의 대표적인 예이며, 가입대상자가 확대되고 가입기간이 성숙되어짐에 따라 지출비용은 자동적으로 증가되며, 어느 정도 장기 전망이 가능한 지출비목이다. 장기성 비용은 급여수준이 사전에 법률적으로 규정되어 있으므로 매년의 국가경제 여건에 따라 지출비용을 신축성으로 운영할 수 없는 경직성을 띤다. 물론 국가경제가 급격히 변화될 경우 장기성 지출도 어느 정도 변경할 수 있지만 이를 위해서는 정부가 상당한 정치적 부담을 안아야 하므로 쉽게 행하지 못한다.

이에 비해 산재보험제도와 건강보험제도는 약간의 준비금을 적립하는 것 외에는 기본적으로 매년의 수지결산이 균형을 유지하도록 운영되므로 비용의 지출이 단기성을 띤다. 각종 공공부조제도와 사회복지서비스에 소요되는 비용도 단기성을 띤다. 단기성 비용들은 정부의 의지와 국민들의 지지정도에 따라 급여수준의 변동이 가능하고 따라서 매년의 지출비용의 크기도 가변적이다. 이처럼 社會福祉費의 中長期 지출 규모를 산출하기 위해서는 장기성 비용과 단기성 비용을 구성하는 연금제도, 의료보험제도, 공공부조제도 등 다양한 개별 제도별 중장기 財政展望이 이뤄져야 한다. 그러나 연금제도 하나만의 중장기 재정전망을 위해서도 수많은 작업이 필요한 만큼 사회복지비 전체에 대한 중장기 전망은 결코 만만치 않은 작업이라 할 것이다.

이러한 난관에도 불구하고 社會福祉費 支出規模의 中長期 展望과 適正 水準을 摸索하고자 한 본 연구는 우리나라 사회복지비 지출을 논의한 기존 연구들을 재분석하여, 과거의 추이를 파악하고 향후의 展望樹立에 필요한 고려 요소들을 추출하는 것으로써 연구의 시발을 삼고 있다. 이를 바탕으로 OECD 가입국들이 示現하였던 국민소득수준과 사회복지비 지출 규모간의 관계식에 의거하여 향후 우리나라의 적정 사회복지비 수준을 추정하는 시도가 이뤄졌으며, 나아가 ILO에서 제시하고 있는 社會福祉費 推定모델(ILO Social Budget Model)을 사용하여 보다

세분화된 부분별 중장기 사회복지비 지출규모를 추정하였다.

분석의 결과 OECD 분류기준에 의거한 한국의 사회복지비지출규모는 최근의 급격한 증가세에도 불구하고 저지출국집단에 속함을 알 수 있다. 저지출국집단에 한정하여 도출된 추계식에 의거한 2010년 한국의 적정사회복지비 규모는 GDP의 14.02%로 추정된다. 이는 1998년 GDP의 6.82%를 차지했던 사회복지비 규모와 상당한 격차를 보이는 것으로서 이 격차를 메우려면 향후 10년간 사회복지부문에 대한 적극적인 자원배분이 있어야 함을 의미한다.

ILO 모형을 사용한 중장기 사회복지비 지출규모 추정은 이 모형에서 채택한 인구규모, 경제활동참가율, 실업률 등 경제·사회적 변수의 변동에 따라 그 결과도 달라지지만 지난 5년간의 각 부문별 평균변화율을 적용한 기본시나리오에 의하면 한국의 2010년 사회복지비 지출은 GDP의 8.11% 수준에 그친다. 이 것은 장래 지출 규모가 비교적 정확하게 예측되는 장기성 비용인 연금제도의 지출만 예정대로 증가되고, 나머지 부문은 새로운 제도의 실시 없이 현 제도를 유지한다는 가정하에 이뤄진 장기전망치이다.

현재 예상하고 있는대로 한국이 2010년에 1인당 GDP가 \$21,800에 이른다고 한다면 사회복지비는 GDP의 16.67%가 되어야 회귀식을 사용한 추정방식에서 도출된 저지출국의 평균수준에 도달하는 것으로 분석되었다. 물론 이 수준을 적정수준이라고 말할 수는 없지만 현 추세가 그대로 지속될 경우 2010년에 GDP의 8.11%에 머물 사회복지비 수준과는 대략 8.5% 포인트의 격차가 존재하게 된다. 이 격차는 정책 의지와 사회경제적 여건 변화에 따라 지출규모를 달리할 수 있는 단기성 비용을 위해 사용될 수 있는 여지인 셈이다. 이에 해당하는 사회복지비의 추가적인 사용 가능성을 한국은 1998~2000년 사이에 이미 시현한 바 있다. 1998년 경제위기 과정에서 실업률이 높아지면서 기업이 지급한 퇴직일시금이 급격히 증가하여 GDP의 3~4%를 차지

하였고 그 결과 1998년도 사회복지비 지출이 GDP의 10%대로 증가하였으며 이러한 이상현상이 2000년도까지 지속되었던 것이다. GDP의 3~4%를 차지하는 퇴직금 지급 규모는 매우 예외적인 현상으로서 고실업이 해소되면 함께 사라질 것이지만, 이 것은 필요할 경우 한국의 사회복지비 지출 규모가 현 국민경제 수준에서도 10%에 이를 수 있음을 보여준 사회적 경험이라 할 것이다.

이상의 사실들을 종합하면 중장기 사회복지비 지출 전망은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 경제위기로 인한 실업률의 급상승 등 예외적인 경제·사회적 변화가 일어나지 않는다는 전제하에 과거 10년간 보여 온 경제사회적 변화의 평균율을 가정할 경우 향후 10년 뒤인 2010년에 사회복지비 규모는 GDP의 8% 내외가 될 것으로 추정되며, 현재와 비교하여 큰 차이가 나지 않을 전망이다. 즉, 적어도 향후 10년 이내에는 장기성 비용인 연금지출이 급격히 증가되지 않으며, 단기성 비용 중심으로 사회복지비의 지출 규모가 결정될 것이다.

둘째, 경제가 지속적으로 발전하여 2010년에 국민 1인당 GDP가 \$20,000에 진입할 경우 현 제도의 유지만으로는 소득수준에 걸맞는 국민복지수준과는 격차가 매우 클 것이라는 점이다. 저지출국 기준 1인당 GDP \$20,000에 해당하는 국가들의 평균적인 사회복지비 지출수준은 GDP의 16%이므로 현재 전망되는 8% 지출수준과는 지나치게 격차가 크다. 따라서 격차의 일부에 해당하는 재정을 단기성 비용으로 사용하되, 이 지출이 장기적으로는 국가발전에 기여하는 방식으로 집행되어야 할 것이다. 예컨대, 실업자에 대한 생활보장적 단기성 급여를 증대하되, 이 것이 실업자의 직업능력향상을 가져올 수 있는 기제와 연계되어 있어야 하는 것이다.

셋째, 여유분에 해당하는 지출을 증대함에 있어서 재원부담의 주체로서 기업이나 개인 등 민간부문을 강조하지 말고 국가의 역할을 강화시켜 나가야 한다는 점이다. 이 것은 현재 기업이 부담·관리하고

있는 퇴직금제도를 기업연금화 하는 작업을 포함하여 국가가 개입하는 복지의 영역을 확대해 나가야 한다는 것이다. 비록 일시적인 현상이기는 하나 GDP의 3~4%에 해당하는 막대한 규모의 재정이 공공의 감독에서 벗어나 퇴직금이란 명목으로 기업에서 직접 지급되고 있는 것은 바람직하지 못하다. 현 제도는 기업의 입장에서는 지나친 부담으로 경쟁력의 약화를 가져오고 있으며, 근로자의 입장에서는 고임금 근로자와 저임금근로자간의 퇴직급여격차로 인한 소득분배의 악화 등 폐해를 유발하고 있는 것이다.

넷째, 저수준인 우리나라의 사회복지비 규모를 일시에 선진국 수준으로 증대시키는 것은 바람직하지 않으며, 우리의 특성에 맞게 점진적으로 향상시켜나가야 할 것이다. 우리나라는 유사한 국민소득수준의 선진복지국가에 비교하여 사회복지비 지출이 낮지만 조세부담 자체도 낮은 저부담·저지출의 구조를 가지고 있으며, 이것이 고부담·고지출에 비하여 장점을 가지는 측면도 있으므로 이에 대한 충분한 고려도 동시에 있어야 할 것이다.

ILO 모델을 사용하여 향후 20년간의 사회복지비지출규모를 추정할 결과 경제·사회적 여건변화에 따라 사회복지비지출규모가 크게 달라질 수 있음을 보여 주었다. 즉, 합계출산율, 경제활동참가율, GDP증가율, 실업률, 물가상승률, 실질임금상승률 등 제반 사회경제적 변수가 향후 한국의 사회복지비지출규모에 영향을 미치는 것이다. 이 중에서 특히 경제활동참가율, GDP 증가율, 물가상승률, 실질임금상승률변수들의 영향력이 다른 변수에 비해 크게 나타나고 있다. 따라서 국민소득수준에 걸맞는 사회복지비지출수준을 유지하기 위해서는 이들 변수에 대한 정책적 개입이 필요하다고 하겠다.

## 參 考 文 獻

- 건강보험조사평가원, 『'99 의료보험통계연보 제22호』, 2000.
- 고경환·계훈방, 『OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 고경환·김수봉, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997 - OECD 추계방법을 중심으로 -』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 1999.
- 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계』, 1999.
- 공제욱 외, 『한국의 사회복지재정의 추계와 국제비교에 관한 연구』, 『한국사회정책』 제6집, 1999, pp.1~39.
- 곽태원, 『재정지출구조의 개선을 통한 복지지출 확대 가능성』, 1989.
- 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 1999, 2000.
- \_\_\_\_\_, 1999년 정기국회 국정감사 의원요구자료집, 1999.
- 국민의료보험관리공단, 『국민의료보험통계연보』, 1998, 1999.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1999.
- 김승권, 『영유아보육서비스의 실태분석과 종합대책 수립연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 김환준, 『사회복지비 지출의 비교분석을 통해본 우리나라 사회복지의 위상』, 『사회복지』, 35(1), pp.4~23, 한국사회복지협의회, 1989.

- 노동부, 『고용보험 백서 1999』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『고용보험 백서 2000』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『고용보험통계연보』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『'98 산재보험사업연보』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『임금구조기본통계조사보고서』, 1998.
- 노동부 외, 『2000년 종합실업대책』, 2000.
- 노인철·김수봉, 1995, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 대한민국정부, 『1999년도 세입세출결산보고서』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『2000년도 예산』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『제2회 추가경정예산안 세입세출예산사항별설명서(통상산업·통신과학기술, 환경노동)』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 1998년도 『제2회 추가경정예산안 세입세출예산사항별설명서(보건복지·건설교통)』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『기업회계결산』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『기금결산보고서』, 1998.
- 문형표, 『21세기 복지수요의 전망과 중앙정부 복지지출의 적정규모』, 『사회복지』, '97 여름호, 1997, pp.7~18.
- 박능후·이승경·최현수, 『실업급여수급 후 실직자의 직업능력향상 및 생활보호 방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 박순일, 『한국 복지재정의 실태와 재정확대 방안』, 한국사회보장학회 1996 상반기 학술대회 자료집, 1996.

- 박인화, 『IMF 기준에 의한 보건·사회보장재정의 추이와 국제비교』, 국회입법자료, 1998.
- 박찬용, 『사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안』, 한국보건사회연구원 workshop자료, 2000.
- 보건복지부, 『'98 장애인복지예산 현황』, 장애인제도와 내부자료, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『장애인복지사업안내 1999』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『2000년 장애인복지예산』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『여성복지사업지침』, 1998,1999.
- \_\_\_\_\_, 『여성복지사업안내』, 1998, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『아동복지사업지침』, 1998, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『노인복지사업지침』, 1998, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『예산개요』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『세입세출예산』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『생활보호대상자현황』, 각 연도.
- 교육부·노동부, 『장애인복지발전5개년계획』, 1997.
- 사립학교교직원관리공단, 『사학연금통계연보』, 1999
- 오영수, 『사회복지지출의 장기추계와 사회보장개혁』, 『한국재정학회 '98년도 정기학술대회 발표논문집』, 1998, pp.240~271.
- 연하청 외, 『사회보장제도의 정책과제와 발전 방향』, 한국개발연구원, 1988.

- 윤병식 외, 『한국인의 삶의 질: 현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 이완우 외, 『장애인생활안정을 위한 복지지원 제도에 관한 연구-선천적 장애인을 중심으로』, 한국장애인복지진흥회, 2000.
- 이영환, 「사회복지예산의 추세와 과제」, 『한국사회복지의 이해』, 한국사회과학연구소 사회복지연구실편, 동풍출판사, 1995.
- 이혜경, 「한국사회복지정책의 현황과 발전방향」, 『연세사회복지연구』, 제2권, 연세대 사회복지연구소, 1995.
- 이혜경 외, 『배분적 정의와 사회복지』, 미발간 보고서, 2000.
- 이태수·김연명·문진영, 「사회보장비용 연구의 국제적 동향」, 『빈곤과 사회복지(1)』, 한국사회복지학회 추계학술대회, 1996.
- 이태수·김연명·문진영, 「사회보장비용 통계산출의 국제적 동향과 한국의 시사점」, 『사회보장연구』, 제13권 1호, 1997.
- 정경희, 『지역별 보육수요와 정책방안』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 정영호 외, 『국민의료비 산출모형 개발 및 추계』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 재정경제부, 『월간경제동향』, 2000.
- \_\_\_\_\_ 외, 『2000년 실업대책』, 2000.
- 중앙고용정보관리소, 『한국고용동향』, 2000.
- 통계청, 『한국주요경제지표』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『도시가계연보』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『경제활동인구연보』, 1999.



\_\_\_\_\_, 『1971~1997년 생명표』, 1999.

\_\_\_\_\_, 『한국주요경제지표』, 2000.

통계청 홈페이지(<http://nso.go.kr>) 통계 DB

한국개발연구원, 『국가예산과 정책목표: 1989년도』, 1989.

한국보건사회연구원·한국병원경영연구원, 『'98병원경영통계』, 2000.

한국은행, 『경제통계연보』, 2000.

한국행동과학연구소, 『전국 탁아수요 및 부모의 요구조사연구』, 1990.

행정자치부 지방재정세계국, 『지방재정연감 1999』, 2000.

ILO, *Introduction to Social Security*, 3rd edition, 1984.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1997.

Laora Crescentini and Federico Spandonaro, "Methodological developments in forecasting techniques", *Qualitative Analysis and the planning of Social Protection*, International Social Security Association, Geneva., 1992.

OECD, *Net Social Expenditure*, 1999.

\_\_\_\_\_, *Social Expenditure Database 1980~1996*, 1999.

\_\_\_\_\_, A System of accounts for international data collection Version1.0, 2000.

Sally T. Burner and Daniel R. Waldo, "National Health Expenditure Projects, 1994~2005", *Health care financing review 1995 summer*, 1993, pp.221~242.

□ 著者 略歷 □

---

• 朴 凌 厚

美國 버클리大學校 社會福祉學 博士  
現 韓國保健社會研究院 副研究委員

〈主要 著書〉

『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』, 韓國保健社會  
研究院, 2000. (共著)

『Restructuring of Income Support System and Generative Welfare in  
Korea』, KIHASA·IBRD, 2000. (Co-Authors)

---

• 崔 賢 壽

서울大學校 社會福祉學 碩士課程  
現 韓國保健社會研究院 研究員

---

• 李 承 卿

延世大學校 社會福祉學 碩士  
現 韓國保健社會研究院 研究員

---

研究報告書 2000-09

---

---

**中長期 社會保障費 適正規模 分析**

Predicting the Social Security Expenditure of Korea

---

2000年 12月 日 印刷                          畝: 5,000원  
2000年 12月 日 發行

著者 朴 凌 厚 外

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話 : 02) 355-8003

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 대명기획

© 韓國保健社會研究院 2000

---

---

ISBN 89-8187-215-5 93330