

사회복지지출 통계의 생산구조와 정책과제

*The Collecting Structure on Social Expenditures
and Policy Suggestions for Improving the
Production of Statistics*



고경환 한국보건사회연구원 연구위원

OECD는 회원국의 사회복지지출을 파악하고 분석하기 위해 몇 개의 전문화된 DB를 구축하여 활용하고 있다. 이 중 SOCX는 다양한 영역의 사회복지지출을 포괄하고 있는 중심 DB이다. 기타 관련 DB로는 LMP DB, Education DB, 그리고 Health DB 등이 있다. 이처럼 OECD의 분산된 DB구조로 인하여 우리나라의 유사 또는 경계선에 있는 사업들이 종종 개별DB를 통해 SOCX에 이중계산 될 가능성이 존재하고 있다. 이로 인해 통계의 신뢰성과 일관성이 담보되지 않아 국제통계생산의 기본목적인 국제비교가능성마저 위협받고 있다. 이상의 문제를 개선하기 위한 정책과제로 먼저 국제통계 생산의 총괄기능을 수행할 Control Tower로 사회보장위원회의 심의·조정을 제안한다. 다음 우리의 정책설계나 평가에 활용 할 정보를 확보하기 위해 복지 선진국가들과 다면적 형태의 정보 교류(기능×제도, 기능×자원, 그리고 제도×자원)의 Matrix적 통계 생산을 제시한다. 한편 현재 지출중심의 SOCX 기능을 강화하기 위해 최근 수급자DB를 구축하는 OECD의 동향도 간략히 소개하였다.

1. 들어가는 말

사회정책의 분석을 촉진하기 위해 OECD는 1990년대에 사회복지지출DB(Social Expenditure database, 이하 SOCX)를 개발하였다. SOCX에는 사회정책을 사회적 위험별로 분류하여 각 세부 프로그램 단위에서 회원국의 자국 통화로 기록하도록 고안되었다. 각 국가별 사회적 위험의 프로그램 수는 사회정책의 특성에 따라 다르게 구축되어 있다. 예를 들면 캐나다는 50개, 네덜란드와 미국 65개, 우리나라 97개, 프랑스 300개 등의 정보로 구성되어 있다. SOCX에 포함된 사회복지지출의 상세 정보들은 국가별로 사회보

장 정책에 대한 다양한 측면의 분석을 가능하게 한다. 국가간 사회보장 수준과 배분정도를 비교 가능하게 할 뿐 아니라, 개별 사업별 지출만 그룹핑 하는 등의 방법을 통해 어떤 그룹의 지출이 나 급여형태가 이용자의 욕구와 부합하는지 등을 연구할 수 있게 한다.

또한 SOCX의 급여는 크게 현금급여(예, 연금, 산전후휴가의 소득보장, 사회부조급여), 사회서비스(보육, 노인과 장애인에 대한 돌봄), 그리고 사회적 목적을 가진 조세혜택(유자녀 가족에 대한 조세지출)의 세 가지로 구성되어 있다.

SOCX는 9개의 사회정책 영역별 지출액, 총 지출액, 국내총생산(GDP)대비 비율 등의 정보

를 제공할 뿐만 아니라 총국민소득(GNI), 정부 총지출, 그리고 1인당 구매력평가(PPPs) 등과 관련한 정보의 국제 비교를 가능하게 한다¹⁾.

나아가 OECD는 회원국의 사회정책에 기여하는 민간자원과 조세제도들을 보다 포괄적으로 측정할 수 있는 척도를 꾸준히 개발해 왔다. OECD는 1980년 이래 20여년 동안 사회복지지출 통계만 공표하다 2000년부터 회원국들에게 총사회복지지출(Gross Social Expenditure)과 순 사회복지지출(Net Social Expenditure)의 추계를 새로이 추가하였다. 이러한 연구는 6개 국가들을 중심으로 1990년대 중반에 시작되었고²⁾ 이후 단계적으로 한국을 포함한 27개 국가를 포함하면서 확장되었다. 이들 지표들은 이제 SOCX에 통합된 영역으로 정착되고 있다.

이와 같이 SOCX는 국민계정의 국민소득처림 한 국가의 복지지출의 흐름에 대한 규모와 추이 정보를 기능별로만 공표하고 있다. 우리나라는 1990년부터 2010년까지 통계를 OECD에 제출하였을 뿐만 아니라 기능별 이외에도 재원별, 제도별로 나누어 분석 및 제공하고 있다.

SOCX는 노령, 장애, 가족 등 순수 복지 분야를 중심으로 보건과 노동, 교육의 사회 분야 지출까지 포함하고 있다. 이 중 보건과 노동, 교육 분야의 경우 기 구축된 개별DB를 통해 SOCX에 정보가 제공되고 있다. 따라서 만약 국내 통계 생산자간 작성방식에 관한 정보교류가 이루어지지 않은 경우 이중계산이나 누락 등과 같은

문제가 발생할 수 있다. 이로 인해 통계의 신뢰성과 일관성이 담보되지 않아 국제통계생산의 기본목적인 국제비교가능성 마저 위협받을 수 있다. 이상과 같은 문제인식을 바탕으로 본 글에서는 사회복지지출 통계의 생산과정과 구조의 특성을 살펴보고 국제비교가능성에 어떠한 문제들이 발생하는지와 개선과제를 모색해 보고자 한다. 나아가 현재 지출중심의 SOCX 기능을 강화하기 위해 수급자DB(database on social benefit reciprocity, 이하 SOCR) 구축의 최근 동향도 간단히 소개한다.

2. SOCX 생산의 Data sources

OECD는 회원국의 사회복지지출을 파악하고 분석하기 위해 몇 개의 전문화된 DB를 구축하여 활용하고 있다. 이 중 SOCX는 다양한 영역의 사회복지지출을 포괄하고 있는 중심 DB이다. 즉 SOCX는 9개의 정책영역인 ① 노령, ② 유족, ③ 근로무능력, ④ 보건, ⑤ 가족, ⑥ 적극적노동시장프로그램, ⑦ 실업, ⑧ 주거, 그리고 ⑨ 기타로 구성되어 있다. 이 중 ① 노령, ② 유족, ③ 근로무능력, ⑤ 가족, ⑦ 실업, ⑧ 주거, 그리고 ⑨ 기타는 기본적으로 개별 회원국가가 제출한 통계가 직접적으로 SOCX에 구축된다. 반면, ④ 보건과 ⑥ 적극적노동시장정책은 각각 Health Database와 Labour Market Programmes

1) Adema, W., P. Fron and M. Ladaique(2011). Is the European Welfare State Really More Expensive?, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD.

2) Adema, W. M. Einerhand, B. Eklind, J. Lotz and M. Pearson(1996). "Net Public Social Expenditure", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 19, OECD, Paris

Database에서 독립적으로 제공된다. 나아가 ⑤ 가족의 일부 영역인 취학전 교육지출(pre-school expenditure) 데이터는 Education database의 보육과 유아교육서비스로부터 제공 받고 있다. 이들 세 영역은 사회정책의 전문화된 부문으로 별도의 DB를 통해 회원국의 정책 실태를 분석하고 있다.

이들 세 가지 DB에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 먼저 Health Data는 8개 부문의 776개 통계(2011년 기준)로 구성되어 있다. 8개 부문은 ① 건강상태, ② 보건의료자원, ③ 보건의료이용, ④ 장기요양, ⑤ 보건의료비용, ⑥ 사회보장, ⑦ 의약품시장, 그리고 ⑧ 보건에 영향미치는 비의료 분야이다. 이 중 SOCX DB와 관련된 부문은 '⑤ 보건의료비용'이다. 여기에는 국민의료비 중 공공지출의 데이터로 이를 원용하고 있다. 다음 Labour Market Programmes database는 9개 부문으로 구성되어 있다. 구체적으로는 ① 고용서비스와 행정, ② 직업훈련, ③ 일자리 순환 및 나누기, ④ 고용인센티브, ⑤ 지원고용 및 재활, ⑥ 직접 일자리창출, ⑦ 창업인센티브, ⑧ 실업소득지원 및 유지, ⑨ 조기퇴직이다. 이 중 SOCX DB와 관련된 부문은 앞의 ①~⑦ 부문으로 이들의 데이터를 원용하고 있다.

끝으로 Education database는 국제교육표준 분류(International Standard Classification of Education, ISCED)에 따라 7개 교육단계로 분류하고 있다. 세부적으로 보면 ① 취학전교육, ② 초등교육, ③ 전기중등교육(중학교), ④ 후기중등교육(고등학교), ⑤ 중등후 비고등교육(고등학교 이후 대학교육 이전의 직업관련 프로그램, 우리나라는 학제 없음), ⑥ 고등교육(대학, 대학

원), ⑦ 전문연구프로그램(박사학위 과정)으로 구성되어 있다. 이 중 SOCX DB와 관련된 부문은 ①취학전교육(유치원, 특수학교 유치원 과정)으로 이들의 데이터를 원용하고 있다.

지금까지 SOCX작성의 과정과 관련DB들의 설명을 도시화하면 [그림 1]과 같다.

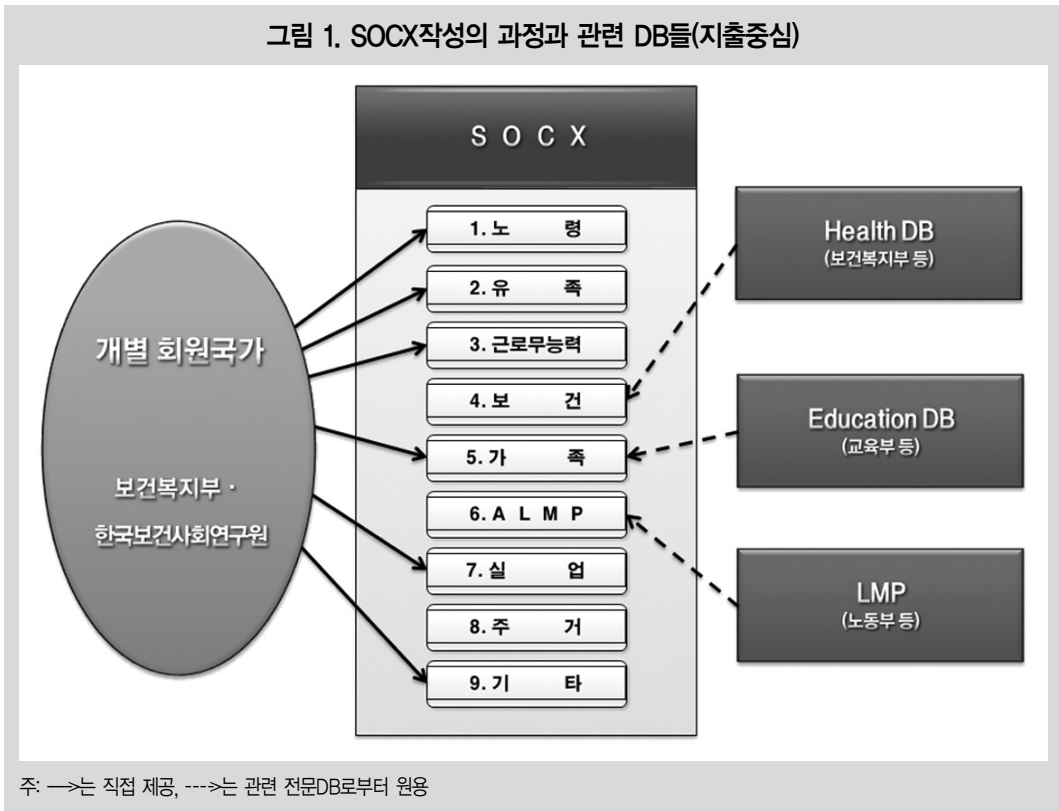
3. 수급자데이터베이스의 구축 동향 소개

OECD는 SOCX의 활용성 제고를 위해 사회적 급여(Social benefits) 수급자데이터베이스(SOCR)를 구축하기 위한 프로젝트를 2009년부터 시작하였다. 프로젝트는 수급자에 관한 분석 가능한 데이터 구축이 핵심 목적이다. 이러한 데이터는 ① 경제위기에 따른 실업률 변화에 사회 안전망이 얼마나 빠르게 대응하고 있는지를 분석하거나, ② 어떤 사람들이 급여(Benefits)를 받으며, ③ 어떤 사람들이 수급자로 남는지, ④ 얼마나 빠르게 사례량(caseloads)이 위기 이전의 상황으로 돌아오고, ⑤ 앞으로 여러 프로그램들 사이에서 어떻게 보완 작용이 일어날지 등에 대한 소중한 정보를 제공해 줄 수 있는 기반이 될 수 있다.

2011년에는 OECD가 2007년과 2008년도 사회급여 수급자에 관한 자료 수집을 실시했고, 데이터베이스의 예비 판(preliminary version)을 구축했다.

2012년에는 2009년과 2010년 수급자에 대한 정보를 수집하였다. 수집내용은 사회적 급여 수급자 수(사례량, 유입, 유출)와 그들의 주요 내용

그림 1. SOCX작성의 과정과 관련 DB들(지출중심)



(연령과 성별, 평균급여액 등)에 관한 자료에 초점을 두었다.

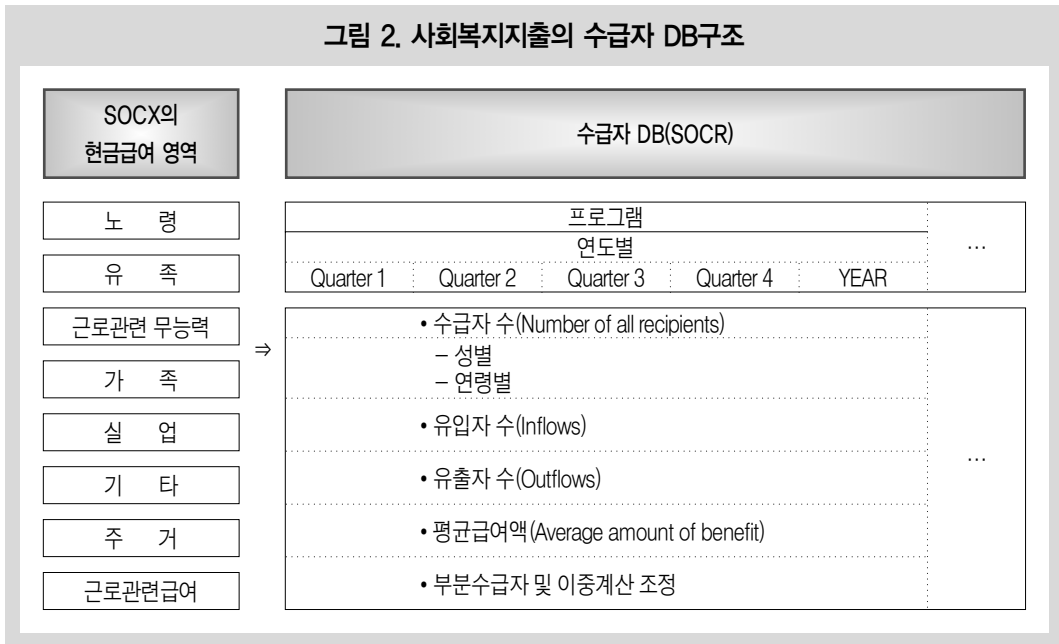
수급자 조사표에는 다음과 같은 확인사항을 요구하고 있다. 먼저 수집된 정보가 정확한지 점검하고, 다음 연령과 성별로 분리된 사례량의 원 자료(raw caseloads), 이중계산을 피하기 위한 방법과 처리된 사례량과 데이터, 가능하다면 유입(Inflows)과 유출(Outflows)의 순서로 누락된 요소가 있는지 검토하고, 끝으로 이들 처리 방법에 대한 설명까지 덧붙이도록 되어 있다.

수급자 수는 현금급여를 중심으로 정기적·주기적으로 지급된 급여에 관한 정보를 작성한

다. 작성 범위는 OECD의 SOCX 데이터베이스의 노령, 유족, 근로관련 무능력, 가족, 실업, 기타, 주거로 나누어 작성된다. 다만 조사에서 현물급여적 지출인 Health Data, Active Labour Market Programmes DB, 그리고 Education database는 제외하고 있다. 현재 작성되고 있는 수급자 DB구조는 [그림 2]와 같다.

앞으로 OECD는 활용성이 높은 수급자 데이터베이스에 대해 신뢰성 등의 검토를 거쳐 안정성이 입증된 후 내년쯤 공표할 예정이다.

그림 2. 사회복지지출의 수급자 DB구조



4. 통계의 중복 또는 누락 발생

OECD는 전문화된 개별 DB들을 활용하여 SOCX를 구축하고 있다. 개별 DB들은 Health Database, Labour Market Programmes database 그리고 Education database 등이다. 이들 개별 DB를 생산하는 행정부나 연구자는 OECD 매뉴얼에 기준한 해당 통계 생산에 충실할 뿐이다. 이러한 상태로 생산된 한 국가의 통계는 개별 DB별 유사 또는 경계선에 있는 제도들이 중복 포함되거나 또는 누락될 수 있다. 왜냐하면, 복지과 노동, 보건, 그리고 교육에 대한 세부 제도들 중 유사 또는 경계선에 있는 제도들에 대하여 어느 DB로 분류하는 것이 적합한가에 대한 판단은 개별 통계생산자의 관점에 따라 다를 수 있기 때문이다.

SOCX와 LMP DB, Education DB, 그리고 Health DB의 유사 또는 경계선에 있는 사업들 중 이중계산 될 수 있는 세부 사업들을 예로 보면 다음과 같다.

먼저 SOCX의 ‘근로무능력’ 영역으로 분류된 장애인복지일자리 지원, 중증장애인직업재활 지원, ‘가족’ 영역으로 분류되던 아이돌보미지원사업, 지방건강가정지원센터지원, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자지원, 결혼이민자 가족지원, 그리고 ‘기타’ 영역으로 분류한 공공부조의 자활사업 등이 ‘노동’ 영역의 LMP DB로도 분류되거나 될 수 있음에 따라 이중계산의 발생 가능성이 있다.

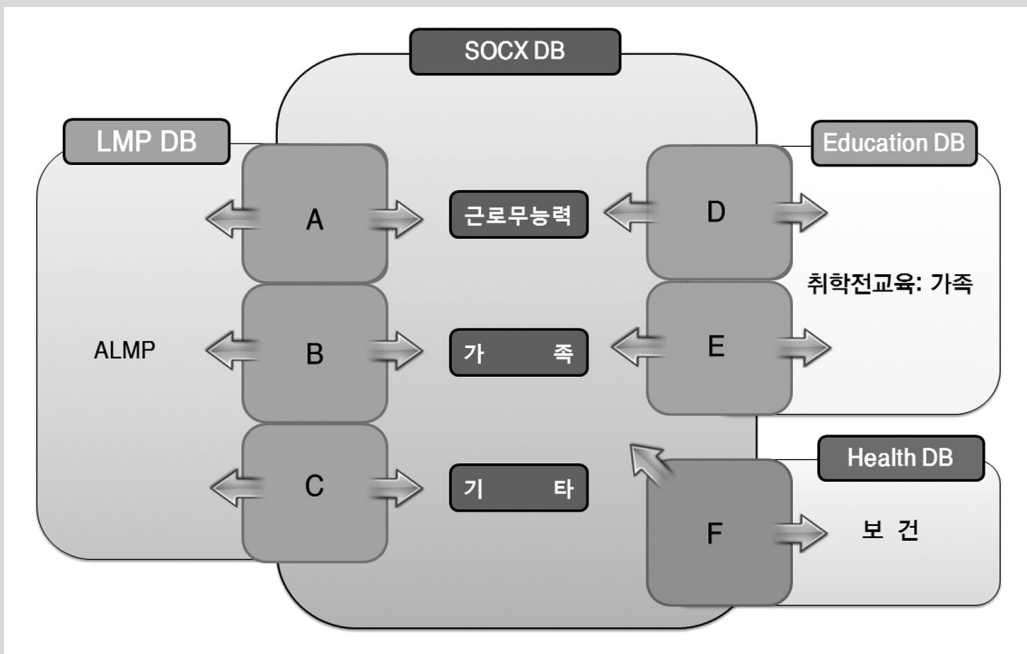
다음 SOCX의 ‘근로무능력’ 영역으로 분류된 장애영아무상교육비 지원, ‘가족’ 영역으로 분류한 유아교육지원 등이 Education DB로 분류

되기도 한다. 끝으로 SOCX의 ‘가족’영역으로 분류되던 산모·신생아도우미지원이 Health DB로 분류됨에 따라 중복 계산될 소지가 있다 (그림 3 참조).

이러한 중복 등의 발생 메카니즘은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 OECD가 해당 부처에 관계 DB의 작성 매뉴얼만 제공하여 통계생산을 요구함에 따라 이들 생산기관들은 사회정책과 관련한 개별DB만 이해하고 생산하지, 여러 DB간의 관계와 정보흐름을 모르며 또한

관심을 가질 수도 없다는 것이다. 둘째, 국내 행정부처 또는 연구자간 검토과정 없이 오직 OECD에 제출하는 것으로 의무를 완료한다는 것이다. 따라서 국제통계를 생산하는 개별DB 주체들은 작성의 범주나 방식, 기준자료(예, 예산 또는 결산)에 대해 기초정보의 교류를 통한 조정과정의 인식이 필요하다. 이러한 통계생산의 기초정보가 사전 협의 또는 사후 조정되어야 통계의 중복이나 누락을 방지할 수 있으며 통계 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.

그림 3. SOCX와 관련 DB의 중복생산 가능영역 예시



- A: 장애인복지일자리지원, 중증장애인직업재활지원 등
- B: 아이돌봄지원사업, 요보호아동그룹홈보호, 지방 건강가정지원센터운영지원, 가정폭력·성폭력방지 및 피해자지원, 결혼이민자가족지원, 다문화가족방문교육서비스, 국민연금상담요원 운영인건비 등
- C: 자활사업 등
- D: 장애영아 무상교육비지원, 장애유아 유치원교육 등
- E: 유아교육지원, 유치원종일반 운영 등
- F: 산모·신생아 도우미지원 등

5. 개선과제

1) 국제통계 생산의 협의·조정 장치

현재 국제통계의 생산과 국제기구에 제공하는 전달체계가 각 행정부처별로 독자적으로 운영되고 있다. 국제통계 담당부처(또는 연구자)는 관계 부처와 생산통계에 대해 검토 과정을 고려하지 못하고 OECD에 제출하고 있다.

분야별 전문화된 DB를 구축함에는 통계생산 기관이나 연구자의 관점에 따라 범주나 분류에 대해 차이가 발생할 수 있다. 한 국가의 통계를 여러 주체들이 부문별로 생산할 때 관점 차이로 이중계산이 발생할 수 있다. 따라서 다양한 측면에서 생산된 국제통계의 경우 국제기구에 제출할 때 발생할 수 있는 중복이나 누락을 방지할 제도적 장치가 필요하다.

현재 공표통계에 대해 적극적인 모니터링을 통해 OECD와 조정하고 있지만 근본적 해결방법은 국내 정책 사업을 담당하고 있는 정부 간 사전 조정과정으로 해결되어야 할 것으로 생각된다.

정부는 각 DB별 작성기준에 대한 사전 정보 교류와 사후 연구결과에 대한 검토과정을 통해 이러한 문제들을 해소하여야 한다. 이를 위해 국제통계의 생산과정과 결과에 대한 검토를 효율적으로 추진하기 위해 총괄기능을 수행할 Control Tower 운영이 필요하다. 이 컨트롤타워는 별도의 조직보다 금년 3월부터 가동될 사회보장위원회를 고려 해 볼 수 있다. 다만 이들 통계들이 지난 15년 동안 체계화 및 전문화된 만큼 협의와 조정의 장만 마련하면 문제 해결이

용이할 것으로 생각되는 만큼 실무급 위원회인 사회보장전문위원회의 역할로도 가능하다고 본다.

2) 복지 선진국가와 다면적 체계의 통계생산

현재 OECD는 사회복지지출을 기능별로만 수집하여 공표하고 있다. 복지선진국가의 복지정책을 다양하게 분석하고 정책을 발굴하기 위해서는 국가간 다양한 측면을 분석할 수 있도록 기능별에 추가하여 제도별, 자원별 구축이 필요하다. 이처럼 다면적 통계생산 체계는 통계의 중복부분은 걸러내고 누락부분은 채울 수 있는 이점이 있는 만큼 국가의 복지사업이 기능별로 어떻게 설계되어 있는지 뿐만 아니라 제도별 어떻게 구축되어 운영되는지, 또한 자원별로 누가 어떤 형태로 부담하는지에 대한 조명이 기본적으로 분석되어야 한다.

현재 한국의 복지지출DB는 자원별, 제도별, 기능별로 조명할 수 있도록 작성하고 있다. 현행 체계를 보완한 기능×제도, 기능×자원, 그리고 제도×재원의 Matrix는 다음의 <표 1> 및 <표 2>와 같다. 이러한 형태는 복지정책을 다양한 각도에서 파악하며 다른 정책과의 연계성 등을 검토할 수 있는 정보를 제공할 것으로 기대한다.

앞으로 복지 선진국가들과 다면적 형태의 정보를 교류한다면 보다 풍부한 통계를 기반으로 우리의 정책설계나 평가에 활용 할 수 있을 것이다. 지난해 양대 선거를 치루면서 복지제도의 확충이나 급여확대에 대해 여러 정책들이 제시되었지만 우리의 정책기능 중 어느 부분이 미약

표 1. 사회복지의 기능×제도, 기능×재원별 Matrix

구분		기능						
		노령	유족	근로무능력	보건	...	주거	기타
제도별	공공부조							
	사회보상							
	사회복지서비스							
	사회보험							
재원별	중앙정부 세입							
	지방정부 세입							
	사회보험료							
	기업 부담							

표 2. 사회복지의 제도×재원별 Matrix

제도	재원						
	국세	지방정부 세입		사회보험료		기업	
		의존수입	자체수입	근로자	고용주	공기업	민간기업
공공부조							
사회보상							
사회복지서비스							
사회보험							

하며, 어떤 제도를 도입하고 어떻게 재원조달을 할 것인가에 대한 설득과정이 부족했던 것도 이처럼 체계적이고 입체적인 정보의 뒷받침이 취약했기 때문으로 보인다.

이들 정보를 확보하고 분석하기 위해 Matrix적 통계 생산이 필요하다. 복지제도를 확충하

고 성숙하는 단계에 있는 우리에게는 정책의 방향과 내용설계에 필요한 정보이다. 이러한 관점에서 볼 때 OECD회원국 중 우리에게 시사점을 줄 국가들을 대상으로 다면적 통계정보를 수집, 분석하는 연구가 그 어느 때 보다 필요하다고 본다. 보건복지