

**제4-3분과**

## 사회보장비용 연구의 국제적 동향

이 태 수(국립 사회복지연구원 교수)

김 연 명(상지대학교 사회복지학과 교수)

문 진 영(성공회대학교 사회복지학과 교수)

### 1. 서론

1980년대 중반 이후 한국 사회에서 국가사회복지 부문과 기업의 복지비용, 등 민간사회 복지 부문의 활동이 급속히 확대되면서 다른 국가들과 비교한 한국의 사회복지재정의 절대적, 상대적 규모에 대한 관심이 급속히 높아지고 있다. 이처럼 한국의 사회복지재정의 규모에 대한 관심이 높아지게 된 데에는 한국사회복지의 발전방향에 대한 두 개의 서로 다른 시각과 이 시각을 대변하는 사회적 흐름(혹은 세력)이 점진적으로 분화되면서 일종의 대립구도를 형성하고 있기 때문이기도 한데, 두 시각의 논리와 이를 대변하는 사회세력은 대략 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫번째 시각은 한국의 사회복지재정 규모가 경제발전 수준에 비해, 그리고 유사한 경제력을 갖고 있는 다른 나라에 비해 절대적으로 취약한 상태로, 사회적 취약계층 및 중산층을 사회적 위험으로부터 보호하고 나아가 선진국 수준에 걸맞는 삶의 질을 확보하기 위해서는 한국의 사회복지재정 규모가 급격히 확대될 필요성이 있다는 논리이다. 거의 '무조건적인' 사회복지재정 확대론에 가까운 이 시각은 주로 사회복지학과와 사회복지실무계 그리고 시민·사회단체에 의해 대변되고 있다. 두번째 시각은 사회복지비의 확대는 선진복지국가에서 경험한 바와 같이 복지의 역작용, 즉 과도한 복지가 경제성장을 저해하는 현상을 수반하기 때문에 한국처럼 지속적 경제성장이 필요한 국가에서는 매우 신중한 접근이 필요하다는 논리이다. 주로 재정경제원과 일부 경제학 전공자들에 의해 제시되는 이 논리는 명시적으로 사회복지재정 확대 불가론을 주장하지는 않지만 실질적으로는 사회복지비의 확대를 제어하는 현실적인 힘으로 작용하고 있다. 대통령의 지시로 구성된 국민복지기획단의 보고서에서조차 사회복지비 확대의 필요성을 강조했음에도 불구하고 97년 예산안에서 사회복지비의 비중이 상대적으로 삭감된 것은 이 시각의 현실적인 힘을 단적으로 보여주는 사례이다.

한편, 최근에 들어와 학계, 정부, 더 나아가 시민·사회단체까지 확산된 한국의 사회복지

지재정 규모에 대한 논의 과정을 주의 깊게 살펴보면, 사회복지재정 규모에 대한 비과학적, 비체계적 개념과 분류기준을 사용함으로써 논의 자체를 공허하고, 비생산적으로 만들고 있으며 이로 인해 사회복지재정 규모 파악의 학문적·실천적 목적(재정규모 비교를 통한 사회복지 수준의 객관적 비교 혹은 한국 사회에 적절한 사회복지재정 규모의 추정 등)에 기여하지 못하고 있다. 이는 사회복지재정 규모에 대한 최근의 논의 과정이 다음과 같은 세 가지 원천적 결함을 갖고 있기 때문이다.

첫번째 결함은 사회복지재정 규모(이것이 사회보장재정 혹은 사회복지비 지출비로 표현되건 간에)에 대해 합의된 개념 없이 서로 다른 개념을 사용함으로써 나타나는 사회복지재정 규모 파악의 혼란이다. 사회복지재정 규모나 혹은 추이를 비교할 때 자주 사용되는 범주는 사회개발비 규모, 보건복지부 예산총액, 협의의 사회보장비(정부재정통계 중 사회보장항목) 규모 등이 사용되나 이 세 가지 범주를 사회복지재정으로 설정하고 비교해도 범주별로 대략 GDP 대비 1%-2%라는 큰 차이가 나타나게 된다. 이러한 점은 ILO나 OECD 등에서 제시한 국제적으로 표준화된 사회복지재정의 추계 방법을 우리나라에 적용하지 못하고 있기 때문이다.

두번째 결함은 기존에 사용된 사회복지재정의 추계 범주들이 정확한 사회복지재정 규모를 파악하는데 기본적인 한계가 있다는 점이다. 예를 들어 일정한 기준 하에 각각의 범주들을 구성하고 있는 세부 항목들에 대한 해체 및 재분류과정을 거치지 않았기 때문에 사실상 사회복지비의 범주로 볼 수 없는 항목들이 다수 포함되고 이로 인해 실제보다 재정규모가 과대 포장되는 경우도 발생하고 있다. 그리고 기존의 비교 범주들은 중앙정부의 지출비 외에 지방정부의 복지비 지출 그리고 의료보험, 국민연금 등 각 개인이 부담하는 사회보험관련 비용을 추계과정에서 누락시키기 때문에 사회복지재정의 총 규모 파악에 한계를 노출하고 있다.

세번째 결함은 두 번째와 세 번째 결함보다 더 근본적이고, 중요한 것으로 국제적으로 공인된 사회복지재정 추계방법에 입각한 재정규모 파악에 관한 연구나 보고서가 극히 취약하기 때문에 국가간의 사회복지재정의 총량 규모의 비교나 세부 범주별 비교(예, 사회보험재정이나 아동복지재정 등 세부항목별 비교)가 근본적으로 불가능하다는 점이다. 사회복지재정의 절대적, 상대적의 규모 파악은 명시적 혹은 묵시적으로 다른 국가들과의 비교를 전제로 하는 것이기 때문에 국제적으로 비교 가능한 분류체계를 사용해야 함에도 불구하고 사실상 학계에서는 이런 방법을 사용한 연구가 거의 이루어지지 않은 상태이다. 1960년대부터 국제적으로 110여개국의 사회복지재정에 관한 통계를 발간해 오으로써 사회복지재정 통계에 관한 한 자타가 공인하는 국제적 권위를 갖고 있는 국제노동기구(ILO)의 보고서(*The Cost of Social Security*)에서도 한국의 통계가 수록되어 있지 않을 정도로 국제적으로 비교 가능한 사회복지재정 통계는 취약한 분야이다.

현재 국제적으로 비교 가능한 사회복지재정에 관한 통계를 산출하고 있는 기관은 여러 곳이 있으나 성격상 두 가지로 분류가 가능하다. 첫 번째는 주로 정부 재정통계의 일환으로 사회복지재정의 총량 규모에 관한 통계를 산출하고 있는 기관으로 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 같은 기관이 여기에 속한다. 이 기관의 통계는 국제적으로 비교 가능하다는 장점은 있으나 주로 총량규모에 초점이 맞추어져 있고, 사회복지재정의

범위를 너무 넓게 잡고(예, 교육비지출 포함), 몇 가지 항목에서는 한국의 재정통계와는 상이한 점이 있기 때문에 한국의 사회복지재정의 규모를 파악하는 통계로서 부적절한 점이 존재한다.

두번째 기관은 전문적으로 사회복지재정의 규모에 관한 통계를 산출하는 기관으로 ILO, 경제협력개발기구(OECD), 유럽공동체 통계국(EUROSTAT ; Statistical Office of the European Community), 그리고 북국사회통계위원회(NOSOSCO ; Nordic Social-Statistical Committee) 등의 4개 기관을 들 수 있다. ILO는 1960년대부터 가맹국들의 사회보장비용통계를 발표하고 있는 대표적 기관이며, OECD는 1990년대에 와서야 본격적으로 회원국들의 자세한 사회복지재정에 관한 통계를 산출하기 시작하였다. 그리고 국내에 거의 알려지지 않은 EUROSTAT 와 NOSOSCO 는 각각 1980년대와 1960년대부터 매우 정밀한 사회복지재정 관련 통계를 유럽연합회원국과 북구라파 5개국을 대상으로 발간해 오고 있다. 이들 기관의 사회복지재정 규모에 관한 통계는 총량규모뿐만 아니라 세부 항목별 분류, 그리고 시계열을 모두를 만족시키는 상당히 사용가치가 높은 자료일 뿐만 아니라 거의 대부분의 유럽국가들에 대한 사회복지재정 통계를 수록하고 있다.

결론적으로 한국의 사회복지재정 규모에 대한 최근의 논의를 과학적, 체계적으로 접근하기 위해서는 적어도 앞에서 언급한 전문적 통계 산출기관의 분류법을 기준으로 한국의 사회복지재정 통계를 재구성하여 국제적으로 비교 가능한 사회복지재정 통계를 산출할 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 향후 한국의 사회복지재정 통계를 산출하기 위한 기초작업으로서, ILO, OECD, EUROSTAT, NOSOSCO 등 국제기구의 비용산출 현황과 분류방법, 특징 및 한계 등을 일별하여 보는 것을 주 목적으로 하였다. 아울러 이러한 기관들의 동향이 그간의 한국 사회보장 비용 추계 시도와 향후 진행될 시도들에 대하여 갖는 의미를 논하고자 한다.

## II. 국제기구의 비용산출 동향

### 1. ILO의 사회보장 비용

#### 1) 통계작성 현황

ILO에서는 매3년마다 ILO전회원국가들에게 설문조사하여 사회보장에 관한 통계를 수집, 발표하고 있는데, 이는 이러한 과정을 통하여 설문의 범주에 드는 사회보장체계의 재정운영상의 포괄성과 상호유관성을 진작시키고, 사회보장체계나 프로그램 유형에 따른 비용의 배분이나 재원에 따른 수입의 배분 등을 국제적으로 비교시킨다<sup>1)</sup>는 목적 하에 이루어지고 있다.

1) ISSA(1994), p. 5 참조.

## 사회보장비용 연구의 국제적 동향

1949-51년 기간을 중심으로 처음 시작된 ILO의 설문조사는 1996년 현재 1987-89년 통계치가 공표되어있는데, 조사설문지는 ILO회원국 모두에게 보내지며 1984-86년의 경우는 113개국에 대한 통계가 수록되어있다.

### 2) 사회보장제도의 정의

이 기관에서 말하는 사회보장제도 (social security schemes) 란 다음의 3가지 기준을 충족시키는 경우를 말한다.<sup>2)</sup>

첫째기준으로, 해당되는 제도의 목적이 ① 치료적이거나 예방적인 현물의료급여 (medical care)를 제공해야 하며, ② 소득 혹은 소득의 상당액을 비자발적으로 상실한 경우에 이를 유지시켜 주는 것이어야 하며, ③ 가족부양의 책임을 맡고 있는 사람에게 보충적 소득을 제공하는 것이어야 한다.

둘째기준으로, 해당 제도가 법률에 의해 만들어져야 하며, 그 법에는 공공기관, 준공공기관 혹은 자치기구(autonomous body)에 대하여 구체화된 개인의 권리가 부여되고 있고, 나아가 기관들의 구체화된 의무가 규정되어야 한다.

셋째기준으로, 해당 제도는 공공기관, 준공공기관 혹은 자치구구에 의해 관리운영되어야 한다.

이러한 세가지 기준에서 볼 때 법률에 근거하지 않은 제도(non-statutory schemes), 즉 법률에 의해 설립되지 않았으나 세가지 기준에서 제시한 일상적 위험에 대한 보호를 제공하는 제도<sup>3)</sup>는 사회보장재원의 상당부분을 차지하나 조사대상에서 제외된다. 따라서 통계치는 실질적인 적용범위를 상당히 저평가하게 된다.

한편, 고용주책임하의 산업재해보상제도는 고용주에게 직접적 책임이 부과되므로 세번째 기준인 공공기관 혹은 준공공기관에 의한 관리운영의 조건에 위배된다. 그러나 이제도는 가장 오래된 사회보장의 한 영역이며 많은 국가에서 법률 규정을 갖추고 있는 가운데에서 실행되거나 사회보험방식으로 확대되어도 미적용된 산업 등이 남아있기 때문에 조사대상에 포함시킨다.

ILO 기준에 따라 사회보장비용을 산출할 때 실제로 포함되는 제도 및 배제되는 제도의 종류를 살핍으로써 이해를 도모하여 보기로 하면, 우선 조사대상에 포함되는 제도의 종류로는

- i) 강제 사회보험
- ii) 둘째 기준을 만족시키는 민간 사회보험
- iii) 보편주의적 비기여제도
- iv) 셋째 기준을 만족시키는 퇴직적립기금(provident fund)
- v) 산업재해에 관한 고용주책임제도
- vi) 가족급여제도
- vii) 법률에 의해 설립되고 모든 시민에게 소정의 서비스와 급여를 제공하는 국민의

2) ILO, The Cost of Social Security. 1st-13th international inquiry, 각년도, Geneva 참조.

3) 예컨대 영국이나 미국에서 존재하는 제도중 법률에 근거하지 않은 연금제도와 기업수준에서 제공되는 민간의료보험제도를 말한다.

료서비스 (national health service)

- viii) 공무원을 위한 특별제도(기여방식이건 아니건 간에 제공되는 연금, 가족급여, 상병, 고용재해보상제도 등. 이 조사에서 공무원(민간인과 군인)이라 함은 공공 행정, 공적인 교육, 의료, 사회문화적 서비스에 종사하는 사람을 의미한다).
- ix) 첫째 기준을 만족시키는 공적부조제도
- x) 첫째 기준을 만족시키는 전쟁희생자 원호제도
- xi) 노사협약에 의해 만들어진 산업적 혹은 직업제도로써 법률에 의해 고용주의 책임이 명시되면서도 위의 세기준을 모두 만족시키는 제도 등이다.  
또한 조사대상에서 배제시키는 제도의 종류로서는 ILO가 각국에 보내는 질문지<sup>4)</sup>에 제시되어 있는데 다음과 같은 4가지이다.
- i) 법률에 근거하여 설립되지 않은 제도로서 개인보험, 사회적 기관(establishment) 혹은 직업조직의 비법적인 복지기금, 집단보험, 공제조합(mutual benefit societies)
- ii) 노사의 단체협약에 의해서만 설립된(즉, 법률에 의거하지 않은) 기업연금제도나 퇴직적립기금
- iii) 고용주가 법률에 의거하여 근로자에게 직접적으로 가족수당을 주거나 또는 질병 혹은 출산의 경우나 기관에서 퇴직할 경우 임금의 일부를 지급
- iv) 사적인 원조나 자선등을 들 수 있다.

### 3) ILO 사회보장 급여의 분류

ILO에서는 첫째기준에 해당되는 급여란 ILO의 사회보장 최저기준에 관한 조약(1952)에서 제시한 9가지 사회보장영역의 급여와 동일하게 정의한다. 즉,

- |           |            |           |
|-----------|------------|-----------|
| i) 현물의료급여 | ii) 상병급여   | iii) 실업급여 |
| iv) 노령급여  | v) 산업재해급여  | vi) 가족급여  |
| vii) 출산급여 | viii) 폐질급여 | ix) 유족급여  |

위와 같은 사회보장급여 정의에 일치하지 않는 각 나라의 특수한 급여 예를 들면 이스라엘 스위스에서 군입대기간중의 소득상실에 대해 제공되는 특별수당 등은 제외되나, 사회보장제도에 의존할 수밖에 없는 사람들에게 제공되는 서비스와 급여, 예컨대 호주의 보호고용수당, 네덜란드의 친족 급여(kindred schmes)는 포함된다. 이밖에 102호 조약의 급여항목에서는 제외되나 데이터의 해체가 불가능하여 포함된 급여가 있으나 전체의 통계치에는 큰 영향을 미치지 않는다.

특히, 각종 급여 가운데 현물의료급여(medical care)에 관하여<sup>5)</sup> 부연설명하면, 1978년

4) ILO, Inquiry into the Cost and Scope of Protection of Social Security : Eighteenth International Inquiry (Reference Period :1993) 의 Questionnaires 에 나오는 내용 (pp.2-3).

5) ILO, The Cost of Social Security, 11th(1978-1980) 조사 pp.2-3, 10th(1975-1977) 조사 p.2 참조

조사부터 공중보건서비스(public health service)에서 제공하는 이 급여는 제외되고 있는데 따라서 현물의료급여 안에 의료보험은 당연히 포함되며, 전국민을 포괄하는 사회보장 제도하에 법적인 권리로서 때로는 기여방식에 근거한 공중보건서비스제도에서 제공되는 현물의료급여를 주는 경우에는 조사대상에 포함되어야 한다.

또한 1978년 이전 조사에서 공중보건서비스 수입, 지출 항목의 수치는 보건부(Ministry of Health)와 지방의 관련기관의 총수입과 총지출액을 의미하였으나, 보건부의 지출은 통상 자본지출(capital expenditure)과 경상지출(current expenditure)<sup>7)</sup>로 분류되어 자본지출은 급여비 지출이 아니므로 통계에서 제외시킨다. 경상지출의 경우도 급여비 외에 환경보건, 보건교육, 보건의료인력 교육, 보건부의 일반행정비 등 통계에서 제외시켜야 할 항목이 존재하고 있다.<sup>8)</sup>

## 2. OECD의 사회보장비용

### 1) 통계작성 현황

OECD회원국들이 경제 및 사회정책 사이의 연관을 피하고자 할 때 수량적인 지원을 하기 위해 준비된 사회지출에 관한 DB인 SOCX 안에 수집되어있는 OECD 사회보장비용 통계는 자국화폐 기준과 국내총생산(GDP)상의 비중 등 2가지 종류로 작성되고 있다.

SOCX는 총계적 차원에서 사회지출의 경향을 모니터하고 사회지출의 구성에 관한 변화를 분석하는 수단을 제공하기 위하여 개발되었다. 여기서는 사회지출의 목적을 특정한 환경에 처해있거나 특정한 욕구가 있는 사람들에게 재화와 용역을 집합적으로 제공함으로써 사회적 복리를 증진함에 있다고 본다. 이러한 일반적인 목적은 다양한 성격을 가진 다양한 사회지출의 영역을 포함하고 있으며 또한 다양한 표적집단을 포괄하고 있다. 이러한 다양성은 SOCX에 포함되어 있는 사회지출의 영역에 모두 반영되어 있다.

이 DB는 기본적으로 1960-1990년을 다룬다. 80년까지는 80년대 초에 일괄적으로 조사하였으나 그 이후는 정기적인 조사가 이루어지지 않아 통계가 중단되어 있기도 하다. 이를 보완하기 위하여 1980-93년까지의 통계를 재수집하여 『OECD회원국의 사회지출통계(Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries, Provisional Version)』라는 책자의 형태로 발간하였다. 이에 25개 회원국의 사회보장비용 통계가 발표되어있다.

이 DB는 물론 연간자료를 확보하고 있고 자료는 유럽연합 소속 국가의 경우, EUROSTAT의 통계를 기초로 하고 그외의 국가들은 OECD의 자료화일 및 각국의 공식적인 국가자료를 이용한다.

6) (영국, 이탈리아의 제도 그리고 구사회주의 체제하의 동유럽등에서 시행되던 제도)

7) 자본지출은 토지, 건물 등의 취득이나 개량에 의한 고정자산의 가치증가를 위한 지출을 의미하며 경상지출은 사업의 유지, 운영을 위해 매기간 경상적으로 지출되는 경비, 즉 일종의 사업비를 의미함.

8) 자본지출은 공중보건 총지출의 5-10%, 경상지출의 경우도 제외시켜야 할 항목이 공중보건 총지출의 10-20%를 차지한다.

2) SOCX에서의 사회보장비용 정의

SOCX에서는 사회보장보다는 사회지출(social expenditure)이라는 용어를 공식화하여 사용하고 있다. 여기서 사회지출이란

“사회지출은 가구나 개인이 그들의 복지에 악영향을 미치는 특정한 환경에 처해 있을 때, 그들을 대상으로 공적인 기관(현재에는 사적 사회지출은 제외됨)을 통해 급여를 제공하고, 재정적인 기여를 하는 총비용을 말한다. 그리고 이러한 급여와 재정적인 기여의 구성에는 반드시 특정 재화 및 서비스의 직접적인 지급(a direct payment for a particular good or service)과 개인적인 계약이나 이전(an individual contract or transfer)을 제외하여야 한다.”<sup>9)</sup>고 정의된다.

사회지출의 성격과 약에서 중요한 것은 보상을 전제로 하고 있지 않다(unrequited)는 것이다. 즉 시장에서 이루어지는 계약은 제외하고 있는 것이 특징으로 여겨진다. 예컨대 어떤 사람이 병이 들어 약국에서 약을 구입할 때 총구입액 중 상환액(reimbursement)만을 사회지출로 인정하고, 나머지 비용은 시장에서 이루어진 계약으로 본다. 또는 적극적 노동시장 프로그램(Active Labour Market Programmes: 이하 ALMP)에 드는 지출은 사회지출의 영역에 포함되는데, 그 이유는 ALMP가 수혜자의 구직가능성을 향상시키기 위하여 공적 기금을 사용하기 때문이다. 그러나 이가운데에는 일을 하고 있거나 훈련중인 수혜자에 대한 지출도 포함하고 있어서 이상적으로는 이들에 대한 지출을 제외시켜야 되나 현실적으로 자료의 분리가 불가능하여 일반적으로 사회지출로 모두 포함시킴.

또한 수혜자에게 제공되는 급여는 수혜자의 행위에 따라서 조건적일 수가 있다. 예를 들어 실업급여는 수혜자가 구직노력을 한다는 조건으로, 혹은 직업훈련 프로그램에 참여한다는 조건으로 이루어진다.

나아가 행정비용(administration costs)의 처리에 있어서 일반적으로 이를 제외하고 있다. 다만, ALMP와 공적 보건지출의 경우에는 행정비용도 사회지출의 합계에 포함되어 있다. 왜냐하면 이들 프로그램의 비용은 수혜자에게 제공되는 서비스의 일부로서 인정되기 때문이다. 이러한 예로서는 구직상담과 병원운영비용 등을 들 수 있다.

3) 사회지출 범주의 분류체계

SOCX에서 사회지출을 위와같이 정의한 뒤 그에 따른 구체적인 지출의 종류를 구분하기 위하여 13개의 범주를 설정하여 놓고 있다.

- i) 노령 현금급여      ii) 장애 현금급여      iii) 산업재해 또는 직업병
- iv) 상병급여          v) 노인 및 장애인을 위한 서비스      vi) 유족
- vii) 현금 가족급여      viii) 가족 서비스      ix) 적극적 노동시장 프로그램

9) OECD, Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries, Provisional Version, 1996, p.3. 이러한 정의는 국민계정(SNA)에 의한 분류의 초석이 되기도 하는데 SNA 방식에 의하면 사회급여란 “어떤 사건이나 환경(예컨대 질병, 실업, 은퇴, 주택, 교육, 가정환경 등)으로부터 야기되는 제육구를 충족시키기 위하여 가구가 받는 각종 현재의 이전들”을 말하는 것으로 SOCX에서는 이와 비교할 때 주택에 대한 직접지출과 교육에 관한 지출만이 제외되어있는 것이다.

- x) 실업
- xi) 보건
- xii) 주택급여
- xiii) 기타 상황

특히 여기에서 취급되는 자료는 일반정부(사회보장기금이 포함된 중앙, 주, 지방정부)에 의해 지불되고 통제되는 각 개별적인 프로그램의 사회지출에 관한 자료를 말하며, 정부기관 종사자에 대한 지출도 사회지출에 포함된다.

그러나 다음과 같은 것은 포함되지 않고 있다.

- 첫째, 조세제도를 통한 사회적 목적의 추구정책,
- 둘째, 고용주나 자선단체에 의해 제공되는 사적 사회지출
- 셋째, 교육에 관한 지출
- 넷째, 주택에 대한 직접 지출

SOCX는 각 회원국을 대상으로 개별적인 사회지출 프로그램의 수준에 관한 자료를 포함하고 있다. 여기에서 사회지출 프로그램은 "특정한 상황에 대해 단독 혹은 다수의 기관에 의하여 제공되는 사회지출 급여를 규정하는 일련의 규칙들"이라고 정의를 내릴 수 있다.

이러한 SOCX가 지니는 한계로는 우선 여기서는 사적인 사회지출이 전혀 포함되고 있지 않은 점<sup>10)</sup> 조세제도를 통한 사회정책 효과를 충분히 고려하지 않았다는 점을 들 수 있다.

### 3. EUROSTAT 의 사회보호지출 및 수입 통계

#### 1) 사회보호통계 산출 현황

EUROSTAT의 DB인 CRONOS에 사회보호(social protection)에 관한 자료가 수록되어 있는 데 이는 ESSPROS(European system of integrated social protection statistics)에서 사용된 방법론에 따라 분류되어 있다. 12개 유럽연합국가가 모두 취급되고 있으며, 일부 국가는 1975년부터, 대부분의 국가는 1980년부터 시작하여 1991년통계까지 연간 주기로 사회보호 통계를 보여주고 있다.

이들 비용통계들은 *Social Protection Expenditure and Receipts, 1980-93*(1995), 영역별로 분군의 형태로서 간행되는 *Digest of Statistics on the Social Protection in Europe* 로도 접할 수 있다.

#### 2) ESSPROS의 분류체계

EUROSTAT에서는 유럽공동체 회원 각국의 사회보호비 지출과 수입을 1980년부터 1993년까지 ESSPROS(European System of Integrated Social Protection Statistics)의 자료를 바탕으로 일목요연하게 정리하고 있다.

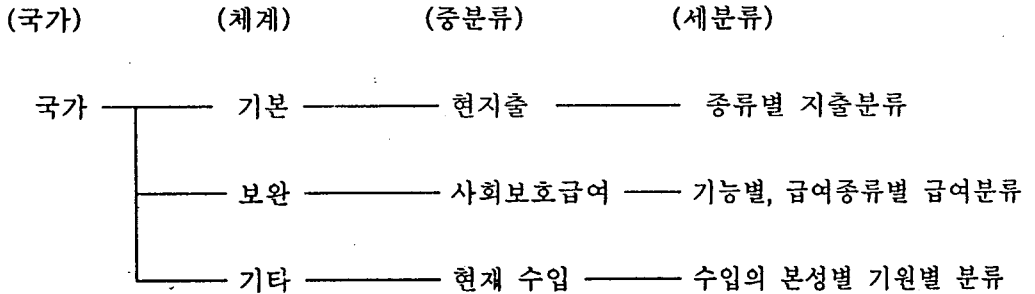
ESSPROS의 분류기준이 갖고 있는 특징은 매우 중층적인 구조를 구성되어 있다는 것

10) 미국의 경우 1992년 GNP의 13.7%. SSA, *Annual Statistical Supplement 1995*.



이다. 아래와 같이 국가별 - 체계별 - 중분류 - 세분류의 단계를 거치면서 구성된다.

여기서 말하는 사회보호지출이란 급여(benefits), 행정비용(administration costs) 그리고 기타 지출(other current expenditure)로 나뉘어지는데, 사회보호 기관간의 이전(transfers)은 제외하고 있다.



### 3) 급여의 분류체계

급여라 함은 사회적 위험(social risks)에 처해 재정적인 비용이 발생하거나 수입의 감소를 경험하는 가구(households)에 대한 이전을 말하는데, 여기에서 사회적 위험은 다음의 경우를 말한다. 구체적으로는 상병(sickness); 폐질(invalidity); 장애(disability); 직업재해 및 직업병(occupational accident and disease); 노령(old age); 유족(survivors); 해산(maternity); 가정(family); 알선(placement); 직업지도(vocational guidance); 재정착(resettlement); 실업(unemployment); 주택(housing) 그리고 기타(miscellaneous) 등으로 분류된다.

또한 급여의 종류를 나눌 때는 크게 현금급여(benefits in cash)와 현물급여(benefits in kind)로 나누고, 전자는 실제의 가구지출(actual expenditure)을 증명할 필요없이 지불되는 급여를 말하고, 후자는 해당 가구에 의해 소비되는 재화와 용역의 비용을, 전부 혹은 부분적으로, 만족시키기 위해 사회보호기관(social protection institution)이 제공하는 급여를 말하는데 여기에는 사회보호기관의 금전상환(cash refunds)을 포함시키고 있다.

결국 사회보호 급여는 다음과 같이 분류된다.

- ▶ 1단계로서 국가별로 구분된다.
- ▶ 2단계로서 각 국가별 사회보호 급여 통계는 기능별 또는 사회적 위험의 종류별로(by function or social risks) 12가지로 재분류된다.
- ▶ 3단계로서 체계별 또는 행정단위집단별(by scheme or grouping of administrative units) 분류가 이루어져 다음과 같은 종류로 분류된다.

#### ▷ 기본체계(basic scheme)

; 법규 및 제도에 충실하여 위험에 대한 일차적인 보호를 담당하는

#### ▷ 보충체계 ; 기본체계의 보완

- a. 강제적 적용(compulsory scheme)

; 법률이나 규정에 의하여 실시되거나, 노사간의 합의나 공신력을 지닌 공적기구에 의하여 의무적으로 부과된 것을 의미함

b. 자발적 적용(voluntary scheme)

; 공신력을 지닌 공적기구에서 의무로 하지 않았다고 하더라도, 부문내에서 또는사내에서 아니면 고용주에 의한 자발적인 결정 등에 의하여 실시되거나, 관계된 사람들의 공동결정에 의하여 실시되는 것을 의미

▷ 자산조사(means-test)에 의한 복지체계

; 사회적인 최저소득에 접근시키기 위한 목적

## 4. NOSOSCO의 사회보장 비용

### 1) NOSOSCO의 현황

노르딕 사회통계위원회(NOSOSCO)는 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴으로 구성되어 있는 노르딕 국가의 사회 통계를 조정하고, 사회복지 프로그램의 범위와 내용을 비교분석하고 기술할 목적으로 1946년에 설립되었다. 이후 1979년 1월 1일을 기해 노르딕 장관회의(Nordic Council of Ministers)와 노르딕 사회정책위원회(Nordic Committee on Social Policy) 산하의 상설기구가 되었다. 설립이후 매 3년마다 『북구의 사회보장(Social Security in the Nordic Countries)』라는 책을 출판하여 노르딕 국가의 사회보장에 대한 기초자료를 산출하고 있다. NOSOSCO의 위원장직(chairmanship)은 노르딕 국가 중에서 돌아가면서 맡고 있으며, 참고적으로 1990년부터 1992년까지는 노르웨이에서 그리고 1993년에서 1995년까지는 스웨덴에서 위원장직을 수행하였다.

NOSOSCO는 산하에 여러 실무그룹을 두고 있다. 1982년 오슬로에서 개최된 회의에서 『북구의 사회보장』에서 기술된 복지기관과 기관종사자 그리고 수혜자에 대한 통계를 제안할 목적으로 서비스그룹(The Service Group)이라는 실무진을 설립하였다. 이후 1986년에는 이 실무그룹의 영역을 일반적인 복지서비스로 확장하여 매 3년마다 발간되는 위 책자의 작성에 도움을 받고 있다. 1986년에는 분류그룹(The Classification Group)이라는 실무그룹을 설립하여 사회적 급여와 지출의 범위를 정하고 분류하는 작업을 진행하고 있다. 또한 1990년에는 현금지원그룹(The Cash Assistance Group)이라는 실무그룹을 설립하여 연금체계에 대한 구체적인 개념규정과 비교통계자료를 산출하고 있으며, 현금사회부조에 대한 연구도 진행하고 있다.

### 2) NOSOSCO 사회보장비의 수입

NOSOSCO에서는 사회지출의 재정을 구성하는 수입을 공공기관(public authorities), 고용주(employers), 피보험인 또는 가구로 분류한다. 수입은 급여의 형태로 지출되거나 혹은 미래의 급여를 지불하기 위한 기금의 조성을 위하여 사용된다. 공공기관에서 자신의 기관

에 종사하는·사람들에 대한 급여를 지불할 경우, 이는 고용주가 지불하는 급여로 산정된다. 또한 특정기간 동안의 상병으로 인한 상병급여와 같이 고용주가 피고용인에게 직접 지불하는 경우, 이는 고용주로부터 재원이 조달되었다고 간주한다. 한편 사회적 급여를 받기 위하여 시민이 직접 지불하는 사용자 지불금(user charge)은 계산하기가 어려워 제외하였다.

또한 NOSOSCO에서는 노르딕 5개국을 대상으로 사회보호 지출의 분류기준(가정과 아동, 실업, 보건보호와 질병, 노령, 장애 그리고 유족, 기타 사회적 급여, 행정비용)에 따라 각 영역별로 공공기관, 공공기관 중 중앙정부, 고용주, 피보험자, 기금이전금에서 조달된 수입액을 자국화폐로 자세하게 나타내고 있다.

### 3) NOSOSCO 사회보장비의 지출

NOSOSCO는 사회보장지출을 구성하고 있는 사회적 급여에 관한 최종적인 정의를 갖고 있지는 않다. 하지만 노르딕 5개국(덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴)에게 공통적으로 적용되는 사회적 급여에 대한 개념규정은 수혜자에게 이득이 되는 실제적인 급여의 형태를 가져야 한다는 것이다. 사회적 급여는 개별 시민들을 직접적인 대상자로 하여야 한다. 예를 들어 건축부조와 같이 산업체에 지급되는 보조금의 형태는 사회적 급여에 해당되지 않는다. 급여는 현금이나 서비스의 형태로 제공된다. 현금급여는 수입을 대체(replace)하거나 보조(supplement)하는 목적을 가지고 있으며, 기간은 연금과 같이 영구적인 급여가 있고 또한 매일 매일 지급되는 단기적인 현금급여가 있다. 급여의 방법은 다양한데, 수혜자에게 직접 지불되는 경우도 있고, 수혜자의 은행구좌 또는 사회기금(social fund)로 이전되는 경우도 있고, 사회지출비의 산출에는 포함되지 않지만 조세감면의 형태가 있을 수 있다. 서비스 급여는 전국민 혹은 큰 집단(larger groups)을 대상으로 하는 것이 있고, 수혜자 개인의 개별적인 사회적 욕구에 기초한 급여가 있다.

사회보장지출비는 노르딕 5개국을 대상으로 각각

- i) 가정과 아동
- ii) 실업
- iii) 보건보호와 질병
- iv) 노령, 장애 그리고 유족
- v) 기타 사회적 급여
- vi) 행정비용

등으로 분류하여 산정하고 있다. 단 행정비용은 통계자료에 포착되는 즉 기재(booked)되어 있는 비용만을 포함하고 있는데, 1978년부터 단일 항목으로 산정하고 있다.

일반적으로 노르딕 국가의 복지제도는 우리 나라의 복지제도와는 평가할 수 있는 거의 모든 측면에서 현격한 차이를 보이고 있다. 더욱이 보편적으로 우리가 인식하는 복지국가와는 어느 정도 차별되는 '복구형 복지국가(Nordic Welfare State)'라고 하는 특수성도 발견할 수 있다. 따라서 사회보장비의 분류기준과 산출방식 역시 어느 정도는 이러한 특수성이 반영되었다고 판단할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리 나라의 사회보장비를

분석하는데 NOSOSCO의 방식은 한계를 가질 수 밖에 없을 뿐만 아니라, 현실적인 측면에서 봤을 때, 우리의 비교대상국으로서 노르딕 5개국으로 한정한다는 것은 연구결과의 효율적 활용에도 문제가 있다.

### III. 결론

#### 1. 국내의 사회보장비용에 관한 연구 동향<sup>11)</sup>

국내의 사회복지재정에 관한 연구 동향은 연구방법으로서 국제적 분류기준의 사용여부에 따라 국내 통계 기준을 이용한 연구와 국제적 기준을 이용한 연구로 대별해 볼 수 있다.

첫 번째로 국내의 재정통계 분류기준 및 의료보험관리공단 등 사회보험관리기구의 보험통계집을 이용하여 사회복지재정의 총량규모 및 제도별 사회복지재원 추이를 분석해 온 연구의 흐름이 있는데, 비교적 정밀화된 연구로는 연하청 외(1988), 이해경(1995), 이영환(1995) 등의 연구를 들 수 있다. 연하청 외(1988)의 연구는 한국 사회보장재정의 재원별 추이, 제도별 수입, 지출구조를 시계열로 분석하고 있으며, 이해경(1995)은 우리 나라의 사회보장을 제도별로 나누어, 제도별 사회보장비 지출 추이와 제도별 사회복지재원 추이를 산출하였는데 국내의 재정통계자료와 사회보험 통계집을 기본 자료로 활용하고 있다. 또한 이영환(1995)은 1985년부터 1995년까지 정부의 사회보장 예산의 연도별 추이를 산출하였다. 이러한 연구는 앞에서 언급한 것처럼, 국내의 사회복지제도별 재원 및 지출 추이를 파악할 수 있는 장점이 있으나 사회복지재정의 총량 규모나 타국과 비교한 사회복지재정의 절대적, 상대적 규모 변화추이, 그리고 적정 수준의 사회복지재정 규모의 추계에 대해서는 전혀 접근할 수 없는 한계점을 갖고 있다. 따라서 이러한 연구결과의 효용성을

11) 주지하다시피 그간 국내의 사회보장비용에 관한 연구는 제한적이었다. 소개하면 다음과 같다.

곽태원, "재정지출구조의 개선을 통한 복지지출 확대 가능성", 『국가예산과 정책목표:1989년도』, 한국개발연구원, 1989.

노인철 외, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1996.

문형표, "복지수요전망과 복지지출의 적정규모 모색(I)", 『한국적 복지모형의 정립과 정책방향 : 단기정책연구(I)』, 한국보건사회연구원, 1995.

박순일, "한국 복지재정의 실태와 재정책대 방안", 한국사회보장학회 1996 상반기 학술대회 자료집, 1996.

연하청 외, 『사회보장제도의 정책과제와 발전 방향』, 한국개발연구원, 1988.

이영환, "사회복지예산의 추세와 과제", 『한국사회복지의 이해』, 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 동풍출판사, 1995.

이원희, 『한국의 사회보장관련 재정지출의 결정과정에 관한 연구』, 서울대 행정대학원 박사학위 논문, 1994.

이해경, "한국 사회복지정책의 현황과 발전방향", 『연세사회복지연구』, 제2권, 연세대 사회복지연구소, 1995.

높이기 위해서는 국제기구에서 작성하고 있는 사회보장 수입과 지출의 분류기준에 맞추어 자료를 재구성하는 작업이 이루어져야 한다.

이 밖에도 국내 재정통계 기준을 이용하여 사회보장재정 지출의 결정요인을 분석하려는 연구의 흐름이 있으나(이원희, 1994) 이런 류의 연구는 본 연구의 관심과는 다소 동떨어져 있다.

두 번째로 국제적 분류기준을 이용하여 한국의 사회복지재정 규모와 추이를 분석한 연구로는 연하청 외(1988), 광태원(1989), 문형표(1995), 박순일(1996), 노인철(1996) 등의 연구가 있다. 이중 광태원, 문형표, 박순일 등이 IMF의 분류기준을 사용하여 한국 사회복지재정의 규모를 파악하고, 시계열적 변화 추이와 타국과의 비교 연구를 행하였다. 이 연구를 통해 한국의 복지재정이 다른 국가와 비교할 때 매우 취약하며, 그 성장 속도도 매우 느리다는 점 등이 드러났으며, 또한 적절한 사회복지재정 규모에 대한 탐색적 접근이 이루어졌다. 그러나 IMF의 분류기준은 일반적인 사회복지 분류 범주와는 많은 차이점이 있고, 또한 교육비, 사회보장비, 보건비 등 비교적 큰 범주의 분류밖에 제시되지 않기 때문에 한국 사회복지재정의 세부항목적인 국제비교에 있어서는 IMF의 자료가 만족할 만한 정보를 제공하지 못하고 있다. 또한 IMF는 재정지출에 초점이 맞추어져 있어 사회복지 재원(수입구조)에 대한 통계가 취약하다. 그리고 대부분의 연구가 한국의 기존 통계자료를 해체, 재가공하는 방법을 사용하지 않은 점도 한계점으로 지적되어야 한다.

국제적 사회복지재정 분류기준을 사용한 연구 중에 ILO의 기준을 사용한 연구는 연하청 외, 그리고 노인철 등의 연구가 있다. 노인철 등은 우리 나라 사회보장제도의 수입과 지출에 대한 통계를 ILO의 분류기준에 맞추어 재분류하여 한국 사회복지재정의 규모를 파악한 본격적인 연구이다. 그러나 이 연구는 우리 나라의 세입과 세출 과정의 불투명성으로 인해 ILO의 구체적인 사회보장의 분류기준(항목설정 등)과 산출방법에 일관되게 준용하지 못하는 한계점을 노정하고 있다.

이처럼 국내의 사회복지재정의 연구 동향중 국제적 분류기준을 연구방법으로 사용한 성과물은 ILO의 분류기준을 이용한 연구가 최근에 나올 정도로 극히 취약한 부분이며 최근에 중요성이 부각되고 있는 OECD, EUROSTAT, NOSOSCO 등과 같은 국제기구의 사회복지 수입과 지출에 관한 통계는 아직 본격적으로 소개되지도 않은 상태이며, 더 나아가 이러한 분류기준에 따라 한국의 사회복지재정의 상대적, 절대적 규모를 파악한 연구는 전무한 실정이다. 이것은 그만큼 한국 사회복지재정 통계의 해체, 재분류, 가공 작업이 시급히 이루어져야 한다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

## 2. 사회보장비용의 국제비교가 지니는 의의 및 한계

일반적으로 사회보장제도는 이를 실시하는 국가가 지니고 있는 특수한 사회경제적 배경과 정치적 여건에 따라 상당한 편차를 보이는 일국특수주의적(nation-specific)인 성격을 지니고 있기 때문에 사회보장제도를 국제적으로 비교한다는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 연구자의 의도에 따라 결과가 왜곡될 소지가 있다. 이러한 이유로 60년대 이후에야 비로소 사회보장제도의 비교가 학문적으로 이루어졌고, 아직까지도 학자들은 비교의

영역과 방법에 관하여 매우 방어적으로 접근하고 있는 것이 사실이다.

이러한 사정은 사회보장지출비의 국제적 비교에 있어서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 각국마다 사회보장에 관한 개념규정이 다르게 때문에 각국의 사회보장제도에 관한 수입 및 지출구조 역시 두드러진 편차를 보이고 있다. 예를 들어 어떠한 항목을 어떤 나라에서는 사회보장 지출에 포함시키는 반면 다른 나라에서는 이를 제외하기도 한다. 따라서 사회보장 수입과 지출을 개별국가에서 발표하는 일차적 자료를 가지고 이를 평면적으로 비교한다는 것은 매우 위험한 소지를 안고 있기도 하다.

따라서 상정해 볼 수 있는 유일한 대안은 비교대상국가에서 실시하고 있는 사회보장제도가 지니는 공통적인 항목을 추출하여 일관된 분류기준과 산출근거를 만들고, 개별국가의 원시자료를 해체하여 이에 맞추어 재분류하는 방법이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재 사회보장의 수입과 지출에 관한 국제적인 자료를 일관된 분류기준에 의거하여 체계적으로 산출하고 있는 ILO, OECD, EUROSTAT, NOSOSCO 등에 관한 적극적인 접촉과 통계작성에 대한 심도있는 연구가 이루어져야 할 것인바, 본 글은 그 단초를 제공하는 의의를 지닌다고 본다.

결국 한국의 사회보장비용에 대한 객관적이고 일관성있는 시계열자료가 확보될 때에 한국사회복지의 발전단계를 구분할 수 있으며, 현단계의 사회복지수준에 대한 평가 및 복지재정의 적정성 문제 등 초미의 정책적, 학문적 관심사들이 그 해결의 실마리를 찾을 수 있는 객관적 토대를 비로서 마련할 수 있음을 다시한번 강조한다.