한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare vol. 39 1999. 12, 41~73

한국의 사회보장비 산출모형 설정과 추정

고 경 환*

우리나라는 그 동안 OECD 기준에 따른 사회보장비의 추정에 대한 소개나 연구성과가 비교적 뒤처져 있었던 관계로 지출규모를 파악한 연구가 전무한 실정이다. 기존 연구는 ILO나 IMF 기준 등을 참고하여 종합적 양에 초점을 맞추는 데 주력하였으며, 특히 기능별 또는 세부내역별로 산출하지 못한 한계가 있다. 따라서 정부나 연구기관 또는 학계 등이 정책의 수립 또는 연구에 사용할 사회보장비지출 통계가 없어 어려움을 겪고 있다. 이 연구는 '여러 행정부처에서 다양하게 시행하고 있는 사회보장제도와 재정의 포괄범위를 구체적으로 어디까지 할 것인가'와 'OECD 기준을 반영한 우리의 지출규모가 정확히 어느 정도인가'하는 문제의식하에 사회보장비 산출모형을 마련하고, 이 모형을 적용하여 지출규모를 추정하였다. 산출모형의 설정에서는 실천을 전제로 지출의 누락이나 이중계산을 검증할 수 있도록 산출과정의 투명성을 확보하기 위해 노력하였다. 추정결과 1997년도의 사회보장비지출 수준은 국내총생산(GDP) 대비 6.82% (30조 9,182억 원)로 1990년부터 연평균 20.8%의 급격한 증가율을 보이고 있음을 알 수 있다.

* 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서 론

우리 국민들은 사회보장에 대한 국가의 관심이나 책임부족으로 사회보장 수준이 낮다고 생각하고 있는 것 같다. 이에 대한 근거로는 사회보장비 지출이 절대적이든 상대적이든 낮다는 점을 들 수 있다. 다시 말하면 국민의 일상생활이 최저수준이든 최적수준이든 시장경제체제에서 비롯되는 사회적 위험에 대해 국가가 일정정도 개입하여 충족시켜 주는 수준이 낮다는 것이다(김태성, 1996; 홍경준, 1997). 이처럼 사회보장 수준이 어느 정도인지의 실태에 대한 정확한 파악은 정책연구에 있어 필요조건 혹은 전제임이 분명하다. 물론 사회보장비 지출에 대한 연구가 이전에 전혀 없었던 것은 아니다. 최근에도 연구자 나름대로 사회보장재정(또는 사회복지재정) 통계를 산출하여 각자의 연구목적에 따라 이용하고 있지만 몇몇 한계점들이 있다.

한편, 비교 가능한 사회보장비에 관한 통계를 조사하고 있는 기관은 국제적으로 여러 기구가 있으나 성격상 두 가지로 분류할 수 있다. 첫번째는 주로 정부 재정통계의 일환으로 사회복지재정의 총량 규모에 관한 통계를 산출하고 있는 기관인 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행(*World Bank*)이 있다. 이 기관의 통계는 국제적으로 비교 가능하다는 장점은 있으나 주로 총량 규모에 초점이 맞추어져 있고, 사회보장재정의 범위를 너무 넓게 설정하고 있어(예, 교육비지출 포함), 한계를 내포하고 있다. 두번째는 전문적으로 사회보장비 지출의 규모에 관한 통계를 산출하는 ILO, OECD 등의 국제기구를 들 수 있다. 이들 기관의 통계는 총량 규모뿐만 아니라 세부항목별 분류, 그리고 시계열 모두를 만족시키는 사용가치가 높은 자료이다.

국제기구별로 사회보장비를 조사하는 주된 목적을 살펴보면, IMF는 보건·복지에 투여되는 재원의 국내동향 분석과 국제비교를 하기 위함이며, ILO는 사회보장프로그램에 따른 비용배분과 세입의 배분 그리고 이들을 국제적으로 비교하기 위함이다. 그리고 OECD는 사회지출의 경향을 모니터하고 사회지출의 구성에 관한 변화를 분석하는 수단을 제공하고 있다. 국제기구에 따라 다소 차이는 있지만 이들의 목적을 정리하면, 사회보장에 투여되는 재원배분과 경향분석 그리고 국제비교에 있다고 보인다. 이와 같이 국제기구는 사회적 위험에 직면한 사람들에게 경제·사회적 욕구를 충족시켜 주는 정부 등의 노력을 측정하는 지표로 사회보장비를 활용하고 있음을 알 수 있으며, 우리가 통계생산을 해야 하는 중요성도 여기에 있다.

그런데 우리나라는 국제분류기준에 따른 사회보장비 지출을 파악한 연구가 부족(기능별 분류와 민간부문의 통계생산을 고려하면 오히려 전무하다고 표현하는 것이 타당하다고 볼 수 있음)할 뿐만 아니라 사회보장비에 대한 개념조차도 제대로 정립되어 있지 않은 실정이다. 그렇기 때문에 정부나 연구기관 또는 학계 등이 사용할 사회보장비 지출 통계가 없어 정책의 수립 또는 연구에 어려움이 뒤따르고 있다. 따라서 이 연구에서는 OECD 기준에 따라 여러 행정부처(또는 기관)에서 다양하게 제공·운영되고 있는 사회보장제도와 재정의 포괄범위를 구체적으로 어디까지로 정할 것인가와 사회보장비 지출규모는 정확히 어느 정도인가의 질문에 답하는 데 연구의 초점을 두었다.

이러한 배경하에 OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출모형을 설정하고 이 모형을 적용하여 지출규모를 추정하는 것이 이 연구의 목적이다. 이 연구의 제2절에서는 사회보장비의 개념을 정의하고 연구범위를 분명히 하고자 한다. 제3절에서는 OECD 기준을 참고한 한국의 사회보장비 산출모형을 설정하고 모형설정의 기본방향과 전제조건 등을 알아본다. 제4절에서는 산출모형을 적용하여 사회보장비를 추정하고 나아가 지출부담형태도 분석하여 본다. 마지막으로 주요 결과를 요약하고, 우리의 사회보장비 지출 수준이 낮은 원인을 언급하면서 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

2. 사회보장비의 개념 정의와 연구범위

1) 사회보장비의 개념 정의

사회보장(*Social Security*)이라는 용어는 미국의 루즈벨트 대통령이 1934년 6월 의회에서 뉴딜(*New Deal*) 정책을 설명하면서 처음 사용하였다. 곧이어 1935년 미국의 사회보장법(Social Security Act)과 1938년 뉴질랜드의 사회보장법에서 사용되기 시작하였다. 그러나 일반화된 계기는 1942년 영국의 베버리지(Beveridge) 보고서, 국제노동기구(ILO)의 사회보장으로의 접근(*Approaches to Social Security*, 1942) 등이라 하겠다. 그러나 사회보장은 국가마다 다른 역사·문화적 배경과 경제·사회적 여건 변화에 따라 발전되어 왔으므로, 사회보장의 개념은 국가 혹은 국제기구에 따라 차이를 보이고 있어 통일된 기준을 적용한 국제비교에는 어려움이 따른다.

우리나라의 문헌을 통해 사회보장[1]의 개념을 살펴보면 "질병, 장해, 실업, 노령 및 사망 등으로 인하여 일시적 또는 영구적인 소득의 상실을 야기하는 모든 사회적 위험을 포괄적으로 보장해 주는 제도"(신수식, 1987)라고 정의하기도 하고 "국가 및 사회가 사회적 위험이나 빈곤으로부터 국민을 제도적으로 보호하려는 것으로서, 생활조건이 악화되는 것을 예방 및 상쇄하고 생활의 경제적·사회적 기회의 불평등을 축소하는 것"(유광호, 1985)이라고도 한다. 또는 "사회의 구조적·제도적 불합리에서 오는 본질적 사고의 존재를 전제로, 개인적 힘만으로는 그러한 사고의 치유가 불가능하다는 논리하에, 사회적·국가적 해결책을 모색하는 제도적 장치"(김유성, 1985)라고 정의하기도 한다. 그리고 사회보장기본법에서는 "질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위해 제공하는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다"고 정의하고 있다. 이들의 의견을 정리하면, 사회보장이란 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소함으로써 국민이 건강하고 경제적으로 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 최저생활의 보장을 강구하는 제도라고 할 수 있다.

한편 국제기구 중 국제노동기구(ILO)는 "상병, 출산, 노동재해, 실업, 장애, 노령, 사망 등의 위험 발생으로 인한 수입의 전면적인 중단 또는 감소로부터 초래될 수 있는 사회적·경제적 곤궁상태에 대비하여 사회가 각 구성원에게 제공하는 보호와 의료서비스 및 아동보조금의 제공을 의미한다"고 규정하고 있다(ILO, 1984). 그리고 경제협력개발기구(OECD)에서는 우리의 '사회보장'에 해당하는 용어로 'Social Expenditure'를 사용한다. 이 용어는 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 '사회보장'(*Social Security*)에 '건강 및 노동복지서비스'를 추가한 개념이다. 구체적으로 이 기구의 개념을 살펴보면 사회보장(비)이란 "복지에 악영향을 미치는 특정한 환경에 처해 있는 가구 또는 개인에게 공적기관 또는 사적기관이 현물 또는 현금급여를 제공하고, 재정적 기여를 하는 제도"(또는 총비용)라고 정의하고 있다(OECD, 1999:10). 아울러

1) 우리나라에서는 구제금융 시대에 들어간 1997년 말 이후 사회적 위기감을 극복하기 위해서 '사회안전망'(*Social Safety Net*)이란 용어를 '사회보장'이나 '사회복지'를 대신하여 사용하였다. 사회안전망은 넓은 의미로 '노령, 질병, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치'를 가리키며, 포괄범위는 4대 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스뿐만 아니라 사회보장제도의 보완적 장치인 공공근로, 실직자 대부사업 등까지 포함하고 있다.

OECD가 구체적으로 제시한 산출범위를 살펴보면 먼저 시장에서 이루어지는 거래(예, 임금, 약품구입시 본인부담금 등)와 행정비용은 제외하고 있다. 다만, 행정비용 중 적극적 노동시장 프로그램과 '보건부문의 공공지출' 항목에 해당하는 행정비용은 수혜자에게 제공되는 서비스의 일부로 보아 포함시키고 있다(예, 구직상담비용, 병원운영비 등). 또 법에 의해 고용주가 근로자에게 강제적으로 지급하는 급여인 '법정 민간사회보장비'(*mandatory private social expenditure*)는 포함하고 있다.[2]

이 연구에서는 국제통계에 대한 연구가 전무한 OECD의 분류기준과 개념에 따라 연구를 수행하였으며, 사회보장지출의 재원범위로 일반정부(중앙, 지방정부)의 재정, 법률로 설립된 사회보험기관의 급여, 그리고 민간(고용주가 법령에 의하여 강제적으로 부담하는 재원)의 지출을 설정하였다. 나아가 이 연구에서 사용하는 사회보장비란 국가 등이 사회보장을 위하여 지출한 금액 중 통계작성 기준에 따라 산출한 총액이라고 할 수 있다.

OECD의 개념 정의에 따라 〈그림 1〉은 사회보장비의 급여주체를 정부, 사회보험기관 그리고 민간부문으로 대별하여 사회보장비의 구성도를 간략하게 나타낸 것이다. 정부지출에는 사회복지서비스에 대한 일반정부의 현물·현금급여와 저소득층 등에 대한 공공부조가 있으며, 사회보험 지출로는 4대 사회보험의 적용대상자에 대한 현물·현금급여가 있고, 민간지출로는 기업주가 법률에 의해 강제적으로 지급하는 '법정 민간사회보장비'가 있다. 이 연구에서는 정부지출 중 저소득층 등에 대한 간접적인 급여인 조세감면, 요금할인·면제, 그리고 저금리의 지원·융자와 민간기관이 법률 등에 의하여 요금을 할인 또는 면제[3]하는 금액은 제외하였는데, 그 이유는 아직 OECD가 이 부문까지 통계작성을 요구하고 있지 않을 뿐만 아니라 통계생산이 어렵기 때문이다.[4] 또한 민간지출 중 '비법정 민간지출'과 '기타 비법정 민간지출'도 OECD가 아직

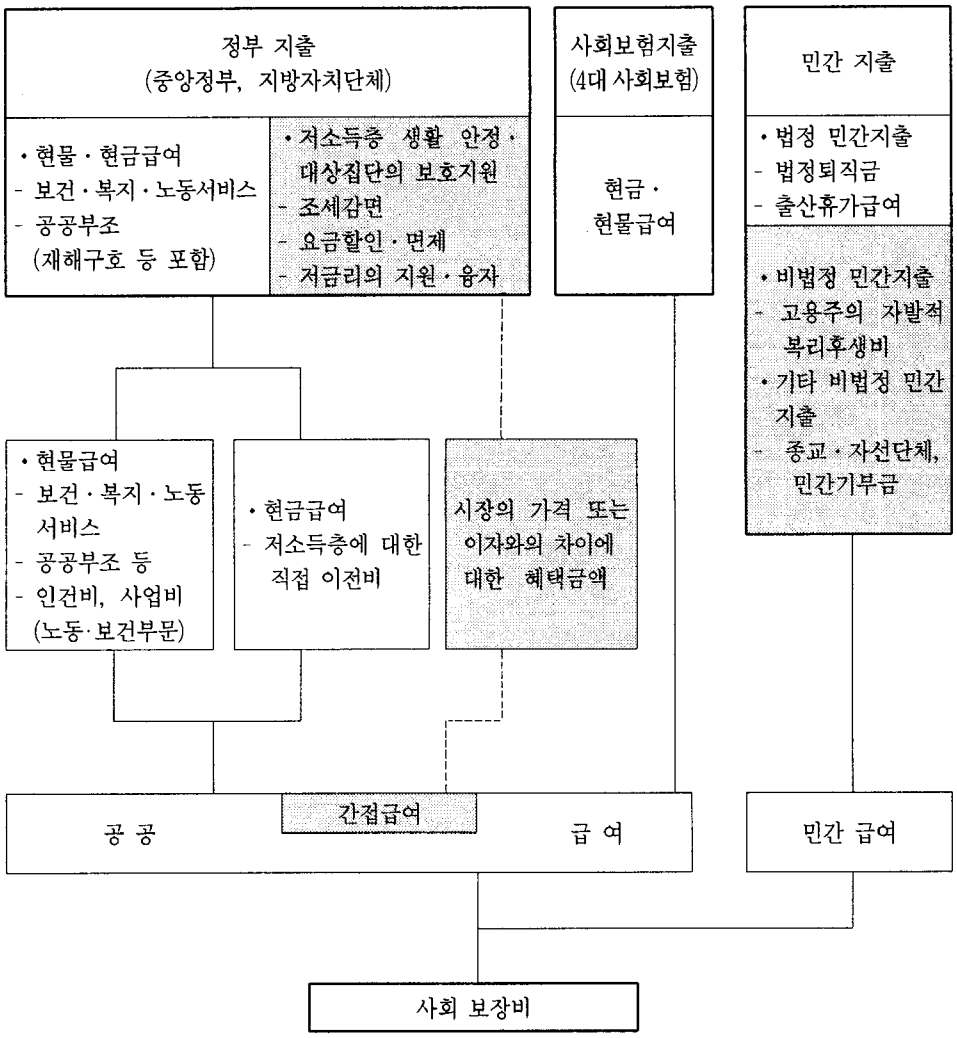
2) 그러나 법에 근거하지 않은 고용주의 법정 외 복리비인 '비법정 민간사회보장비'(*non-mandatory private social expenditure*)와 자선비용이나 개인의 기부금인 '기타 비법정 민간사회보장비'(*other non- mandatory private social expenditure*)는 제외하고 있다(OECD, 1999: 10~11).

3) 예로서 국가보훈대상자의 공납금면제에 따른 학교부담 부분, 노인과 장애인에 대한 국내항공료 등의 요금할인 부분을 들 수 있다.

4) 실제로 OECD에서는 간접적인 급여 중 초기단계로 조세감면 대상자에 대한 조세환급금만의 산출을 요구하고 있으나 우리나라의 제도에서는 발견할 수 없었다. 다만, 장애인 및 보장구업체에 대한 장애인보장구의 '부가가치세 영세율적용'(조세감면규제법 제99조 6호)과 '장애인용 수입물품관

요구하고 있지 않으며, 통계생산이 불가능하여 제외하였다.

〈그림 1〉 사회보장비의 구성도



주 : ⬚ 부분은 OECD가 아직 요구하지 않아 이 연구에서 제외한 부분임.

세감면'(70종 품목, 1997. 1. 1) 제도는 있으나 포함여부에 대해 별도의 검토가 요구된다고 본다.

2) 연구범위

여러 사회보장제도를 통하여 지출된 사회보장비의 지출규모가 어느 정도인지를 파악한 후, 국가간 비교를 통해 우리의 지출수준을 분석해 보는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 사회보장비의 개념정의나 작성목적이 국가마다 다르기 때문에 사회보장비의 국제비교는 쉬운 일이 일이다. 따라서 사회보장의 지출규모가 국제비교 가능성을 갖기 위해서는 국제기구의 기준을 참고로 우리의 사회보장제도와 재정의 포괄범위에 대한 명확한 정립이 선행되어야 할 것이다.

〈표 1〉은 국제기구간 사회보장비 지출에 대한 영역들을 상호 비교·정리한 것이다. 범주측면에서 볼 때 IMF가 가장 협소하며 다음으로 ILO이고 OECD가 가장 넓음을 알 수 있다. IMF의 통계는 일반정부의 재정으로 국한되어 있어 영역이 위의 세 국제기구 중 가장 협소하며, OECD의 경우는 ILO보다 포괄적인 영역을 다루고 있을 뿐만 아니라 현물급여로의 서비스 제공을 다루는 특징을 보이고 있다. 또한 재원범위의 차이는 앞에서 살펴본 바와 같이 IMF가 일반정부의 재정에 국한하고 있는 반면, 기타 두 국제기구는 사회보험까지 포함하고 있으며 나아가 OECD는 민간지출의 일부까지도 포함하고 있다. 하지만 행정비용의 포함에 대해서는 ILO가 포함하는 데 비해 OECD는 원칙적으로 제외하고 있다.

좀더 구체적으로 이들 세 기구의 분류기준을 비교해 보면 각 기구의 특징을 분명하게 이해할 수 있게 된다. IMF의 경우는 보건재정은 포함하지만 의료와 관련된 현물급여가 제외되고, ILO는 의료 현물급여를 독립된 항으로 처리한 것이 특징이며, OECD는 보건부문의 공공지출과 대응되고 있다. 나머지 항목들인 상병, 실업, 노령, 산업재해, 출산, 유족, 그리고 기타 항목들은 세 국제기구간 뚜렷이 대응됨을 알 수 있다. OECD의 분류항목들은 현금급여와 서비스급여를 분리시켜 포함하는 것이 특징이다. 그러나 ILO는 그렇지 않기 때문에 없는 항목이 존재하고 현금급여와 서비스급여가 통합된 채 대응된다. OECD 체계에는 적극적 노동시장 프로그램(*Active Labour Market Programmes*, 이하 ALMP) 항목이 존재하는 것도 특징적이며 장애인 재활 및 고용까지 내포하고 있으므로 이는 다른 기준에서의 일부 장애항목과 대응된다. 이상에서 살펴본 바를 정리해 보면, IMF의 경우는 의료와 관련된 현물급여가 제외되고, 행정비 및 항목별 세부분류가 어렵다는 단점이 있으며, ILO의 경우에는 사회복지서비스와 관련

된 비용이 제외되는 단점이 있다. 이런 점들을 고려해 볼 때 현재로서는 OECD의 사회보장비 지출 항목의 분류가 가장 포괄적임을 알 수 있다. 더욱이 OECD의 경우는 최근 IMF 경제체제로 국민들의 관심을 끌고 있는 노동복지의 ALMP까지 포함하고 있다는 점이 주목된다.

범주가 가장 넓은 OECD의 영역에 따라 이 연구에서는 사회보장제도의 범위를 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 민간(기업)복지로 하고, 재정의 범위를 일반정부의 예산, 사회보험의 급여, 그리고 기업의 급여로 설정하기로 한다. 또한 그 동안

〈표 1〉 국제기구별 사회보장비지출 영역의 비교

NO	OECD	IMF		ILO[2]
1	노령현금급여[1]	사회보장재정	공무원연금(군인포함) 노령, 장해, 유족연금 (공무원제외)	노령급여
2	장해현금급여[1]			장해급여
3	유족급여[1]			유족급여
4	산업재해 및 직업병급여		기타사회보장관련지출 일시장애급여	산업재해급여(현금/현물)
5	실업급여		실업보상급여	실업급여
6	가족현금급여		가족 및 아동수당	가족급여(현금/현물)
			출산급여	출산급여(현금/현물)
7	상병급여		상병급여	상병급여
8	보건부문공공지출	보건재정	보건[3]	의료현물급여
9	가족복지서비스	사회복지재정	아동복지시설관련서비스	-
			수용시설 이외의 복지서비스	-
			기타 복지서비스	-
10	노인과 장애인복지서비스		노인복지시설관련서비스	-
			장애인복지시설관련서비스	-
			기타 복지시설관련서비스	-
11	적극적 노동시장프로그램		-	-
12	주거급여		-	-
13	기타급여	기 타	사회부조 기타사회보장 및 복지서비스	기타급여

주 : 1) 사립학교교직원 연금 포함.
2) (현금/현물)로 별도 표기하지 않은 급여들은 현금급여임.
3) 병원, 의원 및 진료소, 공중보건, 의료관령 장비, 응용연구 및 실험 등의 행정지원과 운영비용 등임.

비교적 국내에서의 소개나 연구성과가 뒤처졌을 뿐만 아니라 포괄영역이 가장 넓고 현물 및 현금 급여별로 잘 분리되어 있는 OECD의 통계체계는 13개 부문의 42개 관심영역으로 구성되어 있으며(〈표 2〉 참조), 사회보장비는 이들 13개 부문의 합계이다.

〈표 2〉의 각 부문별 국내 관련제도를 요약하면 〈표 3〉과 같이 지출항목들을 정리할 수 있으며, 상병급여와 주거급여는 제도가 아직 도입되지 않았음을 알 수 있다.

〈표 2〉 사회보장비 항목의 분류

부 문	관심 영역
1. 노령현금 급여	1.1 일반노령연금 1.2 공무원노령연금 1.3 재향노령연금 1.4 기타노령현금급여 1.5 조기퇴직연금
2. 장애현금 급여	2.1 장애연금 2.2 공무원장애연금 2.3 아동장애연금 2.4 재향군인장애연금 2.5 기타장애현금급여
3. 산업재해 및 직업병급여	
4. 질병급여	
5. 노인과 장애인 복지 서비스	5.1 시설보호 5.2 가정봉사서비스 5.3 주간보호와 재활서비스 5.4 기타현물급여
6. 유족급여	6.1 유족연금 6.2 공무원유족연금 6.3 유족현물급여 6.4 기타유족현금급여
7. 가족현금 급여	7.1 아동에 대한 가족수당 7.2 가족지원급여 7.3 기타 피부양인 7.4 편부모 7.5 기타가족 7.6 육아휴직
8. 가족복지 서비스	8.1 공식주간보호 8.2 개인서비스 8.3 가족서비스 8.4 기타
9. 적극적인 노동시장 프로그램	9.1 노동시장의 훈련 9.2 청소년관련 사업 9.3 고용보조프로그램 9.4 장애인을 위한 고용프로그램 9.5 고용서비스와 행정
10. 실업급여	10.1 실업보상 10.2 노동시장의 이유로 인한 조기퇴직 10.3 퇴직수당
11. 보건부문 공공지출	11.1 보건부문의 공공지출
12. 주거급여	12.1 임대보조 및 현금급여
13. 기타급여	13.1 저소득 13.2 원주민 13.3 기타 13.4 이민자 및 망명자

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

〈표 3〉 부문별 관련 제도

OECD의 부문	우리의 관련 제도
노령현금급여	· 국민연금, 별정우체국직원연금, 공무원연금, 사립교직원연금, 군인연금의 노령(퇴직)연금 등
장해현금급여	· 국민연금, 공무원연금, 사립교직원연금, 군인연금, 국가보훈의 장해(상이)연금 등
산업재해 및 직업병 급여	· 산업재해보상보험의 상병보상연금, 장해급여, 유족급여 등
상병급여	· 관련제도 없음
노인과 장애인 복지서비스	· (보건복지부) 노인관련 복지서비스 지출 · (교육부) 장애인에 대한 특수학교 운영지원 · (보건복지부) 장애인 관련 복지서비스 지출
유족급여	· 국민연금, 별정우체국직원연금, 공무원연금, 사립교직원연금, 군인연금, 국가보훈의 유족연금 등
가족현금급여	· (보건복지부) 편부모가정 지원(아동양육비, 아동교육비 등) · (보훈처) 국가보훈의 학자금지원 · (각 사업장)의 출산유급휴가
가족 복지서비스	· (보건복지부) 보육·아동사업 · (보건복지부) 복지관운영 등 지원
적극적 노동시장 프로그램	· 고용보험의 직업능력개발사업, 고용안정사업 등 · (노동부) 중앙고용정보관리소, 각 지방노동관서 운영비 지원 등 · (산업인력관리공단) 직업능력·고용촉진등의 사업 · (장애인고용촉진공단) 기술훈련·고용촉진·시설확충사업 · (보건복지부) 장애인보호작업장 운영비지원
실업급여	· 고용보험의 실업급여 · 특수직역연금의 퇴직수당 · (각 사업장)의 법정퇴직금 지급액
보건부문 공공지출	· (국민계정) 일반정부의 목적별 주요지출 중 보건지출 · 의료보험의 현물·현금급여 · 의료보호 · 산업재해보상보험의 요양급여 · (법무부) 교정시설재소자의료비 · (국방부) 군인보건의료서비스 · (보건복지부) 노인건강진단비 지원
주거급여	· 관련제도 없음
기타급여	· (보건복지부) 공공부조의 현금급여와 일부 현물급여 · (행정자치부) 재해구호

3) 기존연구 동향과 평가

사회보장비에 대한 추계는 연구의 목적이나 필요에 따라 1980년대부터 간헐적으로 이루어져 왔다. 사회보장비에 대한 용어도 연구자에 따라 사회보장재정(연하청 외, 1988; 곽태원, 1989; 문형표, 1995; 노인철 외, 1995; 박순일, 1996), 사회보장비(이혜경, 1995) 등으로 사용되고 있다. 이러한 사회보장비에 관한 추계들은 나름대로의 의미를 가지면서 사회보장 현실을 반영했지만 연구과정에 있어 산출기준이 달랐으며, 제도와 재정을 포괄하는 범위의 차이로 결과가 달랐다. 사회보장비(또는 복지재정)에 관한 연구 동향은 국제적 분류기준의 사용 여부에 따라 국내 통계기준을 이용한 연구와 국제기준을 이용한 연구로 구별해 볼 수 있다.

첫번째로 국내의 재정통계자료와 사회보험통계집을 이용하여 사회복지재정의 총량규모 및 제도별 사회복지재원의 추이를 분석해 온 연구의 흐름이 있는데, 여기에는 이혜경의 연구를 들 수 있다. 이혜경은 우리나라의 사회보장을 제도별로 나누어 사회보장비 지출추이와 재원추이를 산출하였다. 이 연구는 국내의 사회보장제도별 재원 및 지출추이를 파악할 수 있는 장점이 있으나 사회복지재정의 기능별 총량 규모나 변화추이에 대해서는 접근할 수 없는 한계점을 갖고 있다.

두번째로 국제적 분류기준을 이용하여 한국의 사회복지재정 규모와 추이를 분석한 연구로는 연하청 외, 곽태원, 문형표, 박순일, 노인철 외 등의 연구가 있다. 이 중 곽태원, 문형표, 박순일 등이 IMF의 분류기준을 사용하여 한국 사회복지재정의 규모를 파악하고, 시계열적 변화 추이와 타국과의 비교연구를 행하였다. 이 연구를 통해 한국의 복지재정이 다른 국가와 비교할 때 매우 취약하며, 그 성장속도도 매우 느린 점 등이 드러났으며, 또한 적정한 사회복지재정 규모에 대한 탐색적 접근이 이루어졌다. 그러나 IMF의 분류기준은 정부재정 지출에만 초점을 맞춘 관계로 일반적인 사회복지 분류 범주와는 많은 차이점이 있고, 또한 교육비, 사회보장비, 보건비 등 비교적 큰 범주의 분류밖에 제시되지 않기 때문에 세부항목의 국제비교에 있어서는 IMF의 자료가 만족할 만한 정보를 제공하지 못하고 있다. 대부분의 연구가 한국의 기존 통계자료를 재분류하는 방법을 사용하지 않은 점도 한계점으로 지적할 수 있다. 다음으로 연하청 외, 노인철 외는 ILO의 기준을 사용하여 사회복지재정 규모를 파악하였다. 연하청 외의 연구는 한국 사회보장재정의 재원별 추이, 제도별 수입·지출구조를 시계열로

〈표 4〉 사회보장비지출과 관련된 국내의 기존연구[1)]

연구자	용 어	산출 통계	산출 기준	포괄범위 (자료원)	장 점	단 점
이혜경 (1995)	사회보장비	재원별, 재원조달방법별, 제도별 등	한국의 사회보장체계	재정통계 자료 사회보험 통계	제도별 재원 및 지출추이 파악용이	기능별 재원 및 지출추이 파악곤란 산출과정의 투명성 부족
노인철 외[2)] (1996)	사회보장 재정	재원별, 지출별, 제도별 등	ILO, IMF, OECD 참고			
곽태원(1989) 문형표(1995) 박순일(1996)	사회복지 재정	재원별, 재원조달방법별, 제도별 등	IMF			
연하청 외 (1988)	사회보장재정(사회보장비 지출)	재원별, 재원조달방법별, 지출별, 급여종류, 제도별 등	ILO, 국제사회보장협회 참고			

주 : 1) 공히 지방정부재정 포함. 2) 근로자복지 포함

분석하고 있으며, 노인철 외는 우리나라 사회보장제도의 수입과 지출에 대한 통계를 ILO의 작성기준에 맞추어 사회복지재정의 규모를 파악한 본격적인 연구라고 할 수 있다. 그러나 이 연구는 ILO의 구체적인 사회보장의 분류기준(항목설정 등)을 일관되게 준용하지 못하는 한계점을 가지고 있다.

또한 기존연구에서 공통적으로 발견되는 한계점은 산출통계에 대하여 누락이나 이중계산을 검증을 할 수 있는 산출과정의 투명성이 부족하다는 것이다. 연구목적에 따라 결과만 제시한 것을 이해하지만 포괄범위에 대한 세부범위의 포함 또는 제외항목의 설명이 있어야만 향후 연구자가 동일한 방법을 적용하였을 때 같은 결과를 도출할 수 있을 것이다. 이처럼 국내의 사회복지재정의 연구 동향 중 국제적 분류기준을 연구방법으로 사용한 성과물은 ILO의 분류기준을 이용한 연구가 최근에 나올 정도로 극히 취약하며, 최근에 중요성이 부각되고 있는 OECD의 사회보장 지출에 관한 통계는 이 연구에서 처음으로 소개되고 있다.[5)] 이상으로 위에서 살펴본 기존 연구내용은 〈표 4〉처럼 요약할 수 있다.

5) 통계이용자들이 많이 활용하고 있는 ILO, OECD, IMF의 분류기준을 심도 있게 분석하여 한국의 사회복지재정을 추계한 연구결과가 곧 발간 예정에 있다. 이 연구는 세 국제기구의 포괄범위를 상호 비교하면서 1970년부터 추계하고 있다(공제욱 · 이태수 · 김연명 · 문진영 · 김인재, "한국의 사회복지재정의 추계와 국제비교에 관한 연구." 《한국사회정책》 제6집, 제1호, 한국사회정책학회, 1999 발간 예정).

3. 국제기준에 비추어 본 한국의 사회보장비 산출모형

1) 기본 방향

통계는 국가정책이나 사업계획의 수립은 물론 국가간 상호비교에도 널리 사용되고 있어 국제화시대에 통계의 중요성이 더 강조되고 있다. 하지만 누구나 통계의 중요성을 인식하고는 있지만 통계생산에 대한 관심과 노력부족으로 적기에 생산되지 않고 있으며, 발표된 수치조차 신뢰도가 낮은 경우가 있다. 또한 국제비교 가능성에도 의문을 가질 때가 있다. 따라서 실천이 전제되는 효율적인 통계생산을 위해 이 연구에서는 기본방향을 다음과 같이 설정하였다(〈그림 2〉 참조).

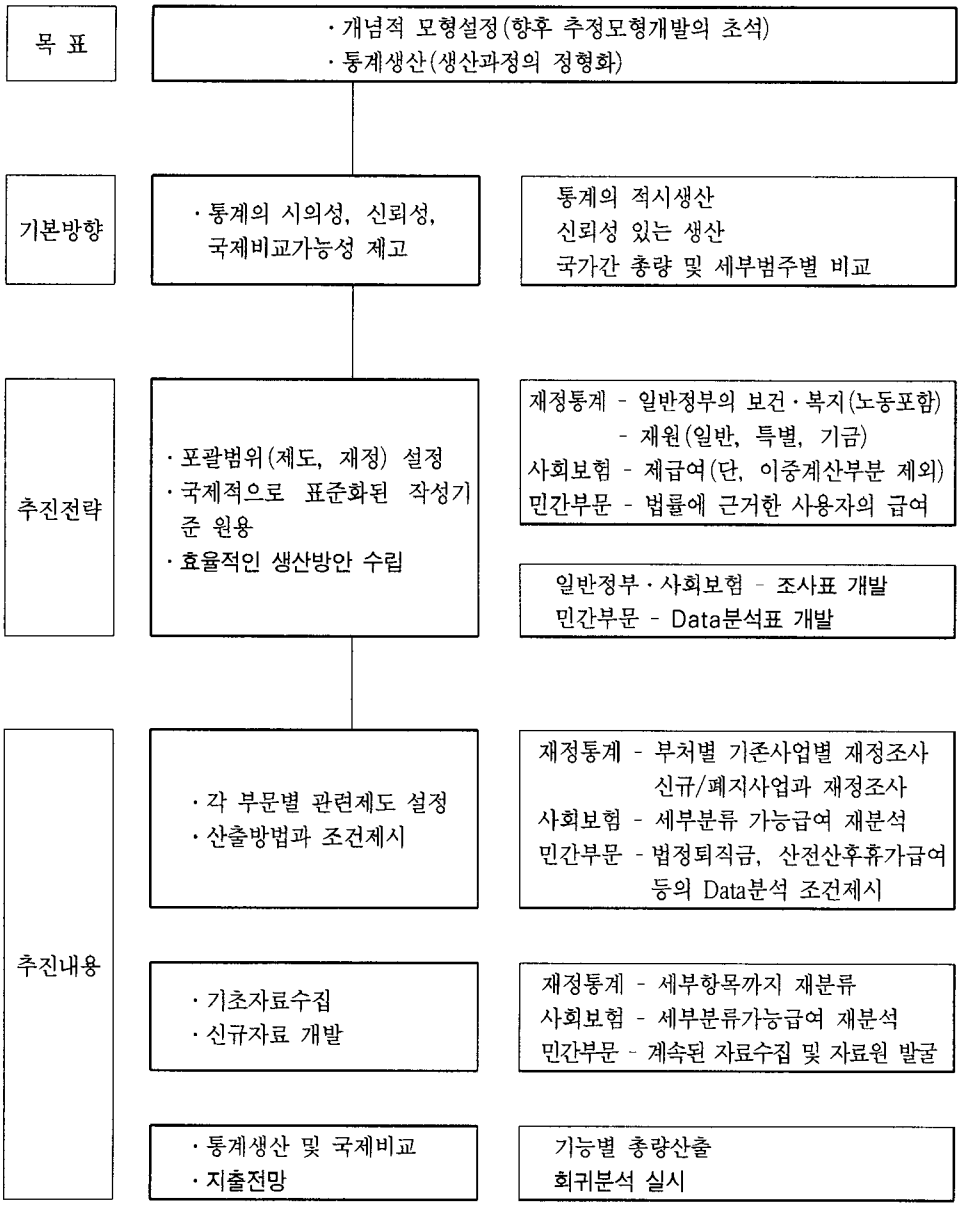
첫째, 통계는 시의성 있게 생산되어야 한다. 통계는 수요자가 필요로 하는 시점에 그 결과가 제공되어야 한다. 아무리 훌륭한 통계도 필요시점을 지난 후에는 그 이용가치가 낮든지 필요없는 수치가 될 수 있다. 이 연구에서는 통계를 적시에 생산하기 위하여 통계생산 과정을 정형화하는 산출모형을 설정하여 본다.

둘째, 통계는 신뢰성을 가져야 한다. 생산된 통계가 신뢰성을 갖지 못한다면 그 결과는 허수에 불과할 뿐만 아니라 오용가능성을 높여 그 통계를 이용한 정책이나 연구는 결국 수정되어야 할 것이다. 따라서 통계산출 기준을 명확히 하고 관련제도의 내용과 기초자료를 면밀히 분석하도록 한다.

셋째, 통계는 국제비교가능성을 가져야 한다. 국제적으로 표준화된 작성기준에 따라 생산해야 국가간 비교가 가능하므로 국제기준을 원용하여 산출해야 한다. 이러한 기본방향으로 이 연구는 통계생산을 선진화할 수 있는 모습으로의 산출모형을 제시하고자 한다. 그리고 이 연구에서 다루는 모형은 통계산출을 위한 개념적 모형으로서 논의의 중심은 다음과 같다.

① 통계산출에 대한 과정을 단순화하고 체계화한다.
② 통계산출에 대한 주요 과정인 제도와 급여의 누락 또는 이중계산을 확인한다.
③ 산출모형을 토대로 사회보장비를 산출한다.
④ 산출결과를 토대로 지출부담 형태를 분석하여 본다.

〈그림 2〉 사회보장비 산출모형의 추진방향



주 : 고딕 부분은 이 연구에서 제외한 부분임.

2) 모형의 전제조건과 추진내용

(1) 모형의 전제조건

사회보장비 산출모형의 구성요소는 앞에서 정의한 사회보장비의 개념에 따라 포괄범위와 자료범위를 아래와 같이 설정하였다(〈표 5〉 참조). 지출주체는 일반정부, 사회보험기관 그리고 기업으로 대별하였으며, 세부적으로 지출제도를 살펴보면 일반정부 지출에는 보건·복지·노동서비스에 대한 현물·현금급여와 저소득층 등에 대한 공공부조가 있으며, 사회보험지출로는 4대 사회보험의 적용대상자에 대한 현물·현금급여를, 그리고 기업지출에는 산전산후휴가급여와 법정퇴직금이 있다.

이 모형은 국제적으로 표준화된 OECD 기준에 따라 우리의 관련제도와 재정의 포괄범위를 설정하고 산출방법을 정형화하도록 노력하였다. 그러나 이 산출모형에서 설정한 포괄범위는 앞으로도 동일하겠지만 기존제도의 폐지 또는 신규제도의 도입에 따라 세부항목들이 추가 또는 삭제될 수 있으며, 재정 또는 급여의 범위도 같이 변동됨을 전제한다. 산출모형이 우리의 사회보장관련 제도와 급여를 누락됨 없이 명확히 포함할 수 있도록 개발해야 하며, 관련기관의 기초자료 및 전산자료 수집의 한계도 꾸준히 극복되어야 설득력이 있을 것이다. 또한 산출모형에서는 산출방법의 정형화 시도 못지 않게 현실적인 실천가능성도 중요한 고려사항일 것이다.

〈표 5〉 산출모형의 구성요소

포괄 범위[1]			자료 범위	
사회보장(제도)		재 정	기존자료	신규자료/(한계)
공공부조/ 사회복지서비스 (일반정부)	보건·복지·노동 서비스 공공부조	일반정부예산 (일반회계, 특별 회계, 기금)	재정 자료의 기능별 재편	(지방정부 고유사 업에 대한 자료구득 노력)
사회보험	연금보험 의료보험 산업재해보상보험 고용보험	사회보험의 급여 (현금 및 현물급여)	관련 통계연보	(급여수령자의 일 반특성에 대한 자료 구득 노력)
기업복지	산전산후휴가급여 법정퇴직금	기업재원	없 음	의료보험전산자료 (비제도권 누락) 국세청전산자료

주 : 1) 직접급여에 한함.

(2) 추진내용

추진내용으로는 추진전략에서 설정한 포괄범위에 따라 각 부문별 관련제도를 설정하고 기초자료를 수집하여 통계를 생산하는 데 주안점을 두었다. 기존자료 중 정부의 재정자료는 목적별로 구성되어 있어 이를 기능별로 재분류하는 별도의 과정을 거쳤으며, 신규자료는 추가로 생산하여 추진하였다. 13개 부문별 관련제도의 설정은 지출항목들의 성격을 구체적으로 살펴 〈표 6〉과 같이 정리하였다. 그리고 지출항목을 부문별로 분류함에 있어 일반적이고 보편적으로 분류 가능한 항목들의 논의는 생략하고 삭제 또는 분류상 특이한 항목 등에 국한하여 아래에서 별도 언급하기로 한다.

다음으로 부문별 분류기준에 따라 사회보장제도를 분류하는 과정에서 제외하는 항목과 급여성격상 다소 차이는 있지만 포함시켜야 하는 항목 등이 발견되어 다음과 같이 처리하였다.

① 제외항목

제외항목에는 특수직역연금의 사망조위금, 각 직장의 근로자와 공무원이 수령하는 가족수당, 고용보험의 직업훈련시설·장비대부, 교육수강비용 대부, 생활보호대상자의 생활자금융자, 그리고 민간기업의 명예퇴직수당 등을 들 수 있다. 이들 항목의 제외 이유를 살펴보면, 먼저 사망조위금은 상을 당한 유족에게 상호부조금으로 도와주는 우리의 미풍양속으로 사회보장비의 성격과는 다소 거리가 있기 때문이다. 공무원과 각 직장 근로자의 가족수당은 가족단위를 지원하기 위하여 제공되는 현금급여라는 측면에서는 포함되어야 하지만, 우리나라의 가족수당을 엄밀히 살펴보면 명목상의 임금성격이 더 강하며 또한 법률로 강제된 사용주의 지출로도 볼 수 없기 때문이다. 끝으로 각종 대부금과 융자금은 정부가 비록 저리로 지원하고 있지만 앞으로 상환해야 하기 때문에 제외하였다.

② 포함한 법정민간사회보장비 항목[6]

앞에서(제2장 제1절) 살펴본 바와 같이 OECD의 사회보장비에는 '법정민간사회보장비'를 포함하고 있다. 전통적 사회보장비의 지출에는 공공부문의 지출만을 포함하였

6) OECD의 잠정보고서(1996)에서는 이것을 사회보장비 지출에 포함하지 않았으나 1999년에 발간된 최종보고서에서는 이를 사회보장비로 포함하여 추계하고 있다(OECD, 1999: 10~11).

〈표 6〉 부문별 지출항목의 구성과 자료원

OECD의 부문	관련제도/담당부처	지출 항목	산정방법	산출조건, (제외항목)	자료원/자료범위
1. 노령 현금 급여 (OCB)	· 국민연금 · 공무원연금 · 사립교직원연금 · 군인연금 · 별정우체국 직원연금 · 공적직역연금 · 국민연금 - 가급연금	OCB1=특례노령연금, 반환일시금, 노령연금(2008년 후) OCB2=퇴직연금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금, 퇴직급여가산금 OCB3=퇴직연금, 퇴직연금일시금·공제일시금, 퇴직일시금, 퇴직급여가산금 OCB4=퇴역연금·연금일시금·일시금, 기여금반환 OCB5=퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금 OCB6=조기퇴직자에 대한 퇴직연금[1] OCB7=조기노령연금(현재 지급하지 않음) OCB8=노령·장애·유족연금으로 분리	$OCBt=\sum_{i=1}^{5} OCBi$	특수직역연금의 사망조위금	국민연금통계 공무원연금통계 사학연금통계연보 국방부 내부자료 별정우체국연합회 내부자료
2. 장애 현금 급여 (DCB)	· 국민연금 · 공무원연금 · 사립교직원연금 · 군인연금 · 국가보훈 · 별정우체국 직원연금 - 가급연금	DCB1=장해연금, 장해일시보상금 DCB2=장해연금, 장해보상금 DCB3=장해연금, 장해보상금 DCB4=상이연금 DCB5=장해(상이)연금, 장해연금급여 없음 DCB6=노령·장애·유족연금으로 분리	$DCBt=\sum_{i=1}^{5} DCBi$	특수직역연금의 사망조위금	국민연금통계 공무원연금통계 사학연금통계연보 국방부 내부자료 보훈통계연감
3. 산업재해 및 직업병 급여(OID)	· 산업재해보상보험	OID1=상병보상연금, 장해급여, 유족급여 OID2=휴업급여, 장례비	$OIDt=\sum_{i=1}^{2} OIDi$	요양급여는 (Category 11)에 포함	산재보험사업연보

〈표 6〉 계 속

OECD의 부문	관련제도/담당부처	지출 항목	산정방법	산출조건, (제외항목)	자료원/자료범위
4. 질병급여 (SB)	· 관련제도없음	각 사업장의 유급병가휴가 기간 중 지급된 급여	-	-	-
5. 노인과 장애인 복지서비스 (EDP)	· 장애인교육 · 복지서비스	EDP1=장애인에 대한 특수학교운영지원 EDP2=노인 · 장애인 관련 복지서비스 지출	$EDP=\sum_{i=1}^{2} EDPi$	매년 관련제도의 변경내용을 반영 노인건강진단은 (Category 11)에 포함	교육부 내부자료 세입세출예산 (보건복지부)
6. 유족 급여 (SUR)	· 국민연금 · 공무원연금 · 사립교직원연금 · 군인연금 · 별정우체국 직원연금 · 국가보훈 · 국민연금 - 가급연금	SUR1=유족연금, 사망일시금 SUR2=유족연금, 유족연금부가금, 유족연금 특별부가금, 유족일시금, 유족보상금 SUR3=유족연금, 유족연금부가금, 유족연금 특별부가금, 유족일시금 SUR4=유족연금, 유족일시금 SUR5=유족연금, 유족연금일시금, 유족일시금 SUR6=보훈보상금(군경유족, 애국지사 및 그 유족, 기타) SUR7=고아연금(유족연금 중 18세미만의 자녀만 수령하는 경우) SUR8=노령 · 장애 · 유족연금으로 분리	$SUR=\sum_{i=1}^{6} SURi$	-	국민연금통계 공무원연금통계 사학연금통계연보 국방부 내부자료 별정우체국연합회 내부자료 보훈통계연감

〈표 6〉 계 속

OECD의 부문	관련제도/담당부처	지출 항목	산정 방법	산출조건 (제외항목)	자료원/자료범위
7. 가족 현금 급여 (FCB)	· 저소득지원 · 국가보훈 · 출산휴가 · 가족수당	FCB1=편부모가정지원(아동양육비, 아동교육비 등) FCB2=학자금지원 FCB3=출산유급휴가 FCB4=공무원·각 직장의 가족수당	$FCB=\sum_{i=1}^{3} FCBi$	매년관련제도의 변경내용을 반영 분만상병코드의 범위설정	세입세출예산 (보건복지부) 보훈통계연감 각 직장조합과 공단의 전산자료
8. 가족복지 서비스 (FS)	· 복지서비스	FS1=보육·아동사업, 복지관운영 등 지원	FS=FS1	매년관련제도의 변경내용을 반영	세입세출예산 (보건복지부)
9. 적극적인 노동시장 프로그램 (ALMP)	· 고용보험 · 노동부 · 산업인력 관리공단 · 장애인고용촉진공단 · 보건복지부	ALMP1=직업능력개발사업, 고용안정사업 등 ALMP2=중앙고용정보관리소, 각 지방노동관서 운영비 지원 등 ALMP3=직업능력·고용촉진 등의 사업 ALMP4=기술훈련·고용촉진·시설확충사업 ALMP5=장애인보호작업장 운영비지원	$ALMP=\sum_{i=1}^{5} ALMPi$	매년관련제도의 변경내용을 반영	노동부 내부자료
10. 실업 급여 (UNEMP)	· 고용보험 · 각사업장 · 공무원연금 · 사립교직원연금 · 군인연금 · 별정우체국 직원연금	UNEM1=실업급여 UNEM2=법정퇴직금 지급액 UNEM3=퇴직수당 UNEM4=퇴직수당급여 UNEM5=퇴직수당 UNEM6=퇴직수당	$UINEM=\sum_{i=1}^{6} UNEMPi$	명예퇴직수당 제외	노동부 내부자료 국세청 내부자료 공무원연금통계 사학연금통계 국방부 내부자료 별정우체국연합회 내부자료

〈표 6〉 계 속

OECD의 부문	관련제도/담당부처	지출 항목	산정 방법	산출조건 (제외항목)	자료원/자료범위
11. 보건 부문 공공 지출 (PEH)	· 의료보험	PEH1=현물·현금급여	$PEH=\sum_{i=1}^{7} PEHi$	현금급여중 장제비 제외	의료보험통계연보 (연합회)
	· 의료보호	PEH2=의료보호급여비			의료보호통계연보
	· 산업재해보상보험	PEH3=요양급여			산재보험사업연보
	· 법무부	PEH4=교정시설재소자의료비			법무부 내부자료
	· 국방부	PEH5=군인보건의료서비스(의무물자 등)			국방부 내부자료
	· 보건복지부	PEH6=재가노인건강진단			세입세출예산 (보건복지부)
	· 한국은행	PEH7=국민계정(최종소비지출, 사회보장 및 사회부조금, 총고정자본형성, 자본이전)			국민계정
12. 주거 급여	· 관련제도 없음		-	-	-
13. 기타 급여 (OTH)	· 보건복지부	OTH1=공공부조의 현금급여와 일부현물급여	$OTH=\sum_{i=1}^{2} OTHi$	농경지, 공공시설, 기타 제외	세입세출예산 (보건복지부)
	· 행정자치부	OTH2=재해구호(주택피해복구비, 이재민구호비)			자연재해통계

주 : 1) 20년 이상 근속 후 정년퇴직 이전에 이직한 자가 퇴직연령과 무관하게 수령하는 연금임.
2) 음영표시는 향후 논의가 필요한 부분임. 단, 관련통계는 동일부문에 포함되어 있음.

으나 최근 법률에 의한 민간지출을 포함하고 있다. 이 지출은 공적 및 사적 성격을 동시에 갖는 중간성격의 급여로 점차 지출규모가 커지고 있다. 즉 법률에 의해 고용주의 지출이 강제되는 공적성격과 노·사간의 단체협약에 의해 급여수준 등이 결정되는 사적성격을 동시에 갖고 있다. OECD에서는 중간성격에 속하는 이러한 제도를 '법정민간제도'(*mandatory private scheme*)로 분류하여 사회보장비 지출의 범위에 포함시키고 있다. OECD 회원국 중 7개 국이 '법정민간사회보장비'를 지출하고 있으며 이들 국가들은 OECD 통계 작성기준에 따라 사회보장비 지출에 포함하고 있다.[7] 우리나라의 경우 '법정민간사회보장비'에는 근로기준법에 의해 고용주의 지급이 강제되는 법정퇴직금과 산전산후휴가급여가 있다. 이 연구에서는 특수직역연금의 퇴직수당과 각 사업장의 '법정퇴직금'을 '퇴직수당'(10.3)에 포함하였다.

다만, 정년퇴직자에 대한 법정퇴직금은 '노령현금급여'에 포함하고, 정리해고자 등 중간퇴직자에 대한 법정퇴직금은 '퇴직수당'에 포함해야 하지만 퇴직사유별 기초자료가 없어 모두 '퇴직수당'에 포함하였다. 따라서 퇴직수당의 지출액 일부가 과대 계산된 점은 현재 통계분류상의 한계점으로 지적될 수 있다. 다음으로 산전산후휴가급여는 '육아휴직급여'(7.6)에 포함하였다. 한편 자동차책임보험의 대인치료비는 이 연구에서 논의 부족으로 제외되었지만 이 급여 또한 '법정민간사회보장비'에 해당함으로 포함되어야 한다고 본다. 이 보험은 자동차 손해배상보장법(제5조)에 의한 강제보험이지만 지급수준의 결정과 운영주체는 민간에 의해 운영되는 중간성격의 급여이다. 향후 자동차책임보험의 포함여부에 대하여 사회복지학계의 관심과 논의가 필요하다고 본다.

③ 세부분류 불가능 항목

기초자료 부족으로 세부적으로 분류할 수 없는 항목들은 상위영역에 포함하였다. 즉 한 사업(서비스)이 여러 관심영역과 관련되지만 이를 해당영역별로 각각 분류할 수 없는 경우, 관심영역의 상위영역인 부문영역에 포함시켰다. 예를 들면, 교육부가 관장하고 있는 '장애인에 대한 특수학교운영지원'사업은 두 개의 관심영역, 즉 '시설보

7) 법정민간사회보장비를 지출하는 7개 국가들(덴마크, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 미국, 한국) 중 한국을 제외한 국가들에서는 질병급여를 모두 지출하고 있으며, 그 외 각 개별급여를 보면, 가족현금급여(독일), 노령현금급여(영국), 산업재해급여와 보건부문 공공지출(미국), 그리고 법정퇴직금(한국)을 지출하고 있다.

호'(5.1)와 '주간보호 및 재활서비스'(5.3)의 내용을 각각 포함하고 있다. 하지만 각각의 관심영역별로는 분류할 수가 없어 '노인과 장애인복지서비스'(5)의 부문영역에 포함시켰다. 참고로 '장애인에 대한 특수학교운영'은 교육부가 장애인의 교육을 위하여 직업교육, 교과교육, 그리고 치료교육 등을 실시하고 있으며 대부분의 학생은 학교에서 생활하고 있으나 일부는 통학하고 있다.

다음으로 우리제도의 특성을 고려하여 특수직역연금의 조기퇴직자에 대한 퇴직연금[8]을 '조기퇴직연금'(1.5)에 분류하는 것이 타당하다고 본다. 다만 통계연보에 자료가 수록되어 있지 않아 각 관리공단에 분석을 의뢰하는 별도의 생산과정이 선행되어야 할 것이다. 또한 국민연금의 가급연금도 기존의 각 통계연보에 자료가 수록되어 있지 않아 세부관심영역별로 분류하지 못하고 주된 급여인 노령·장애·유족연금에 포함하였다. 이 부분은 향후 국민연금관리공단의 협조로 별도의 자료분석이 요구된다. 참고로 가급연금은 수급권자가 권리를 취득할 당시 그 자에 의하여 생계를 유지하고 있던 배우자, 18세 미만의 자녀, 60세 이상의 부모에 대하여 노령·장애·유족연금을 지급할 때 추가하는 금액이다.

④ 재분류 항목

산업재해보상보험의 요양급여는 산업재해 및 직업병급여(3)에 포함하지 않고 '보건부문의 공공지출'(11)로 분류하였다. 이 급여는 근로자가 산업재해로 인한 상해 또는 질병으로 소요되는 치료비용에 대하여 4일 이상의 요양기간부터 요양비 전액을 지급하고 있는 의료급여이다. 반면 공무원연금과 사립학교 교직원연금의 공무(직무)상 요양비는 '보건부문의 공공지출'(11)에서 제외하였다. 그 이유는 국민의료보험관리공단이 공무상요양급여를 의료기관에 지급한 후 연금관리공단에 구상권을 행사하기 때문에 이중계산을 피하고자 제외하였다. 참고로 특수직역연금가입대상자는 산업재해보상보험법(제5조, 적용범위)과 동법시행령(제3조, 법의 적용 제외사업)에 따라 적용대상자에서 제외되므로 위의 특수직역연금에서 보완하고 있다.

8) 20년 이상 근속한 후 정년퇴직 이전에 이직한 자는 퇴직연령과 무관하게 수령하는 연금이다.

⑤ 포함여부에 대한 향후 논의 항목

질병급여(4)와 관련된 제도는 없으나 각 사업장의 상병휴가급여의 포함여부에 대해서는 논의가 필요하다. 상병휴가급여는 각 사업장의 복무규정(노사간의 단체협약 포함)에 정하고 있다. 대부분의 사업장이 허용하고 있는 병가인정기간을 보면, 연간 6일 이하는 연차휴가에서 공제하고 있으며 그 이상부터는 최장 60일까지 인정하고 있지만, 업무와 관련된 질병의 경우는 6개월까지 허용하고 있는 추세이다. 또한 국민연금의 유족연금수령자 중 18세 미만의 자녀만이 '유족급여'(6)를 수령하는 경우 '고아연금'(6.1.2)으로 분류를 고려해 볼 수 있다. 물론 피보험자의 유족을 연령대별로 나누어 유족연금과 고아연금으로 분류하는 데 무슨 의미가 있느냐고 반문할 수 있지만 세부급여별 현황을 파악할 수 있다는 것에 의미가 있다고 본다.

3) 모형의 한계점과 향후 과제

위의 산출모형은 우리의 사회보장비 지출규모를 파악할 수 있는 방안의 하나로 제도와 재정에 대한 포괄범위를 정하고 자료의 수집가능성에 따라 기존자료와 신규자료로 분류한 자료범위를 설정한 기본적인 개념모형에 지나지 않는다. 우리의 지출수준을 정확히 파악하고 국제비교 가능성을 한층 높이기 위해서는 현재의 모형을 계속 발전시켜야 할 것이다. 물론 그 방향은 사회보장에 대한 우리의 제도변화와 국제동향을 반영할 수 있도록 노력해야 한다. 나아가 앞으로 산출모형을 토대로 사회보장 지출액을 산출하고 전망할 수 있는 추정모형의 개발도 필요하다고 본다.

이를 개발할 때 다음 두 가지 사항이 고려되어야 한다. 먼저, 자료수집의 한계로 산출과정에서 제외된 제도(또는 급여)의 추정방안이다. 여기에는 지방자치단체의 자체재정에 의한 지방비와 민간부문의 일부제도(산전·산후휴가급여,[9] 휴업보상[10]) 등이 있다. 다음으로 향후 국제기구에서 요구할 간접급여의 범위설정과 이를 어떻게 추정할 것인가 하는 문제이다. 여기에는 저소득층의 생활안정과 대상집단의 보호지원에 대한

9) 직장조합(140개)이 자격 및 급여 파일을 신규 데이터 베이스로 정리중에 있는 연도(1990~1996)는 추계하지 못하였으며 관련법은 근로기준법 제72조이다.

10) 이는 상병휴가기간 동안 사용자가 평균임금의 100분의 60을 근로자에게 지급하는 소득급여로 관련법은 근로기준법 82조이다.

요금할인과 면제, 장애인용 수입물품의 관세감면, 그리고 사회복지기관 등의 조세감면, 저금리의 지원·융자에 따른 시중금리와의 차액 등이 반영되어야 할 것이다.

4. 한국의 사회보장비 추정과 부담형태

1) 한국의 사회보장비 추정

앞장에서 설정한 산출모형을 적용하여 추정한 우리나라의 사회보장비(1997년) 지출은 법률에 의하여 기업주가 강제적으로 부담하는 법정퇴직금 10조 1,516억 원을 포함하여 30조 9,182억 원으로 나타났다(〈표 7〉 참조). 이는 국내총생산 대비 6.82%로 전년 대비 31.5% 증가한 것이다.[11] 사회보장비의 지출추이를 살펴보면, 1990년 8조 2,206억 원이었던 것이 1997년 말 현재 30조 9,182억 원으로 20.8%의 높은 연평균 증가율을 보이고 있다. 다음으로 GDP 대비 사회보장비 지출의 비율은 1990년의 4.60%에서 1997년 6.82%로 완만한 증가세를 보이고 있는 반면, 사회보장비 지출금액은 연평균 20.8%씩 높게 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이는 전국민의료보험의 도입(1989년)과 법정퇴직금의 증가, 국민연금(특례노령연금, 1993년) 및 고용보험(고용안정사업, 1995년; 실업급여, 1996년)의 급여실시, 1997년에 국한한 산전산후휴가급여의 포함, 그리고 저소득층에 대한 정부의 지원확대(장애인에 대한 직업훈련과 재활병원운영지원, 저소득가정 지원) 등에 연유한다고 판단된다.

사회보장비 구성의 백분율(1997년도)을 살펴보면, 보건부문 공공지출이 37.0%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 실업급여[12] 33.1%, 노령현금급여 14.0%, 산업재해 및 직업병급여 3.7% 순이며, 가족현금급여는 0.3%로 가장 낮았다. 여기서 실업급여가 높게 나타난 이유는 각 사업장에서 부담하는 법정퇴직금이 포함[13] 되었기 때문

11) 법정퇴직금을 제외할 경우 사회보장비 지출규모는 20조 7,666억 원으로 GDP 대비 4.58%이다.

12) 우리나라 고용보험의 실업급여와 각 사업장의 법정퇴직금을 합산하였기 때문임.

13) 법정퇴직금은 정리해고 등으로 퇴직하는 경우와 정년으로 퇴직하는 경우로 분류하여 전자는 실업급여(10)에, 후자는 노령현금급여(1)로 분류해야 하지만 현실적으로 퇴직사유별 자료가 없어 실업급여(10)에 함께 포함하였다.

〈표 7〉 우리나라의 연도별 사회보장비 지출규모[1)]

단위 : 백만 원, %

사회보장비 지출부문	지 출 규 모								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
1. 노령현금급여	1,113,320	1,404,455	1,591,766	2,040,963	2,575,007	3,404,022	3,688,638	4,332,509	(14.0)
2. 장애현금급여	147,173	212,796	252,421	275,269	321,565	360,180	407,547	459,982	(1.5)
3. 산업재해 및 직업병급여	365,722	509,275	671,569	629,115	730,001	854,112	1,012,363	1,159,306	(3.7)
4. 질병급여	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 노인과 장애인복지서비스[2)]	102,064	103,924	121,272	157,177	341,666	427,299	536,590	734,758	(2.4)
6. 유족급여	287,685	398,166	438,470	474,927	548,125	602,240	679,012	773,120	(2.5)
7. 가족현금급여[3)]	2,079	4,913	5,088	7,027	8,265	10,740	11,077	99,428	(0.3)
8. 가족복지서비스	57,807	83,824	105,778	146,798	176,595	251,021	326,274	414,095	(1.3)
9. 적극적인 노동시장프로그램	112,890	110,879	178,743	225,898	195,695	267,079	330,004	552,068	(1.8)
10. 실업급여	1,797,347	2,138,770	2,984,698	3,521,545	4,608,028	5,713,546	6,173,600	10,230,301	(33.1)
- 실업보상[4)]	-	-	-	-	-	-	10,456	78,732	(0.3)
- 퇴직수당[5)]	1,797,347	2,138,770	2,984,698	3,521,545	4,608,028	5,713,546	6,163,144	10,151,569	(32.8)
11. 보건부문공공지출	3,899,181	4,311,549	4,982,911	5,735,513	6,439,838	7,717,160	9,765,251	11,433,392	(37.0)
12. 주거급여[6)]	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. 기타급여[7)]	335,323	335,836	328,239	358,840	362,789	450,658	575,548	729,211	(2.4)
계	8,220,592	9,614,388	11,660,957	13,573,074	16,307,575	20,058,058	23,505,903	30,918,171	(100.0)
GDP(경상)에 대한 비율	4.60	4.44	4.75	4.89	5.04	5.32	5.62	6.82	

주 : 1) 각 부문별 우리의 관련제도는 〈표 3〉 참조. 지방자치단체의 자체재정(고유사업)에 의한 지방비는 제외.
2) 공공부조사업중 대부분의 현물급여를 포함. 3) 산전산후휴가급여 추가 : 1997년만(848억 1,100만 원)
4) 우리나라 고용보험의 실업급여임. 5) 우리나라 각 사업장의 법정퇴직금과 특수직역연금의 퇴직수당임.
6) 임대주택건설에 대한 정부의 재정지원금은 OECD가 앞으로 요구할 계획임. 7) 공공부조사업중 대부분의 현금급여를 포함.

이며, 이것을 제외한 실업급여의 백분율은 0.3% (GDP 대비 0.017%) 밖에 안된다. 우리나라는 사회보장비 지출규모 중 법정퇴직금의 비중이 높음을 알 수 있으며, 이를 포함하지 않은 기존의 사회보장비는 과소평가되었음을 쉽게 짐작할 수 있다.

이 연구에서는 전체 13개 부문의 55개 항목 중 11개 부문의 30개 항목을 산출하여 제시하였으며, 두 개 부문(질병급여, 주거급여)을 포함한 25개 항목은 기초자료의 한계로 생산할 수 없었거나 아직 우리나라에 제도가 도입되지 않은 항목이었다. 한편, 생산되지 않은 25개 통계를 원인별로 보면 두 가지로 요약된다. 첫째, 제도는 시행되고 있으나 항목을 세분화할 수 없는 것이 7개 항목(12.7%)이며 둘째, 제도가 도입되지 않아 통계를 생산할 수 없는 것이 18개 항목(32.7%)이다. 앞으로 첫번째 원인에 대하여는 급여제도의 내실화와 통계의 신뢰성에 대한 부단한 노력이 필요하다고 본다.

2) 우리나라 사회보장비의 부담형태

국민경제의 소득흐름은 생산, 분배, 지출의 각기 다른 세 가지 측면에서 산출하여 분석하는(물론 산출결과의 동일에 목표는 있지만) 삼면등가의 원칙을 사회보장비 추정에 적용하여 기능, 제도, 재원의 삼면에서 간략히 살펴보고자 한다. 기능측면은 이미 이 장 제1절에서 살펴본 바와 같이 사회적 위험인 노령, 장해, 질병, 사망, 실업 등으로 분류된 13부문(〈표 7〉 참조)이며, 제도측면은 지금까지 OECD 기준에 따라 기능별로 분류한 내용을 우리의 제도별로 재분류(〈표 8〉 참조)한 것이다. 그리고 재원측면은 사회보장비를 부담주체별로 분류하여 재작성(〈표 9〉 참조)하였다.

사회보장비의 지출삼면을 구체적으로 1997년도를 기준으로 살펴보고자 한다. 먼저 기능측면은 질병과 관련한 보건부문 공공지출이 37.0% (11조 4,334억 원)로 가장 높았으며 실업급여가 33.1% (10조 2,303억 원), 그리고 노령현금급여가 14.0% (4조 3,325억 원)순서로 나타났다. 결국 우리나라의 사회보장비는 질병, 실업(고용보험보다는 법정퇴직금이 99%이상 임), 그리고 노령에 대한 급여로 80% 이상이 지출되고 있음을 알 수 있다. 다음으로 제도측면을 보면, 사회보험이 39.4% (12조 1,889억 원), 기업복지가 33.1% (10조 2,364억 원), 사회복지서비스가 20.6% (6조 3,752억 원), 그리고 공공부조가 6.8% (2조 1,177억 원) 순으로 지출되었다. 끝으로 재원(부담 주체)측면을 보면, 사회보험이 39.4% (12조 1,889억 원), 사업주가 33.1% (10조 2,364억 원), 그리고 일반정

〈표 8〉 제도별 연도별 사회보장비 지출현황

단위 : 10억 원

제 도	세부제도	연 도							
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
합 계		8,221	9,614	11,661	13,573	16,308	20,058	23,506	30,918
공공부조	계	825	994	1,146	1,279	1,351	1,556	1,816	2,118
	생활보호[1]	784	973	1,146	1,267	1,347	1,523	1,786	2,110
	재해구호[2]	40	21	1	12	4	33	29	7
	귀순북한동포보호	-	-	-	-	-	1	1	1
사회복지서비스	계	2,023	2,452	2,587	2,983	3,421	3,882	4,889	6,375
	가정복지[3]	156	193	248	324	420	562	743	1,013
	근로복지[4]	100	97	166	189	319	418	501	793
	보건의료[5]	1,766	2,163	2,172	2,470	2,683	2,902	3,645	4,569
사회보험	계	3,576	4,029	4,943	5,789	6,927	8,906	10,637	12,189
	연 금[6]	1,235	1,553	1,762	2,250	2,830	3,691	4,017	4,717
	의료보장[7]	1,801	1,775	2,250	2,686	3,118	4,079	5,241	5,798
	산업재해보상보험	539	702	932	853	979	1,134	1,355	1,556
	고용보험	-	-	-	-	-	2	24	118
기업복지	계	1,797	2,139	2,985	3,522	4,608	5,714	6,163	10,236
	법정퇴직금	1,797	2,121	2,605	2,987	3,985	4,922	5,453	9,358
	퇴직수당[8]	-	18	379	535	623	791	710	794
	출산휴가급여	-	-	-	-	-	-	-	85

주 : 1) 생계보호, 일시구호 등, 교육보호, 노동부(저소득층에 대한 직업훈련), 부랑인시설보호, 의료보호, 국가보훈
2) 행정자치부(주택복구비, 이재민 등)
3) 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 가정복지, 사회복지관
4) 교육부(장애인특수학교 운영비 등), 노동부(고용서비스 등, 직업훈련기관지원), 산업인력관리공단 · 장애인고용촉진공단의 직업훈련 및 운영비, 복지부(장애인보호작업장)
5) 국민계정의 일반정부의 목적별 주요 지출 중 보건지출, 법무부(재소자의료비), 국방부(군인보건의료서비스), 복지부(재가노인건강진단),
6) 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정직우체국직원연금
7) 직장 · 지역의료보험(연합회), 공무원 · 사립학교교직원(공단), 의료보호(생활보호에 포함)
8) 특수직역연금에서 1991년부터 지급하고 있음.

부가 27.5% (8조 4,929억 원)를 지출하였다.

이에 비하여 주요 OECD 국가의 사회보장비 구성은 사회보험이 70~80%, 공공부조 및 사회복지서비스가 20~30%로 구성되어 있으며, 사회보장비 중 민간부문은 1~5%에 불과한 것을 볼 때, 우리나라는 4대 사회보험의 전국민 확대[14]와 기타 사회복지제도의 성숙화[15]가 과제임을 알 수 있다. 한편, 재원(부담주체)별 연평균 증가율을 살펴보면, 정부가 16.9%, 사회보험이 19.1%, 사업주가 28.2%로 20%대의 높은 증가율을 보여주고 있다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 재원(부담주체)별 연도별 사회보장비의 지출현황 (1990~1997년)

단위 : 10억 원, %

연 도	공공부문				사업주				총 계
	정 부[1]			사회보험[2]	소 계	퇴직금		출산휴가 급여	
	소 계	중앙정부	지방정부			법정 퇴직금	퇴직 수당		
1990	2,848	2,132	716	3,576	1,797	1,797	-	-	8,221
1991	3,446	2,725	722	4,029	2,139	2,121	18	-	9,614
1992	3,733	2,761	972	4,943	2,985	2,605	379	-	11,661
1993	4,262	2,991	1,271	5,789	3,522	2,987	535	-	13,573
1994	4,773	3,214	1,558	6,927	4,608	3,985	623	-	16,308
1995	5,438	3,819	1,620	8,906	5,714	4,922	791	-	20,058
1996	6,705	4,523	2,182	10,637	6,163	5,453	710	-	23,506
1997	8,493	5,277	3,216	12,189	10,236	9,358	794	85	30,918
1997년 백분율	(27.5)	(17.1)	(10.4)	(39.4)	(33.1)	(30.3)	(2.6)	(0.3)	(100.0)
연평균 증가율	(16.9)	(13.8)	(23.9)	(19.1)	(28.2)	(26.6)	(87.9)	-	(20.8)

주 : 1) 공공부조 및 사회복지서비스의 지출금액임.
2) 4대 사회보험의 급여액임.

14) 현재 4대 사회보험의 가입자를 보면(1995년 기준), 공공연금은 15세 이상 취업자의 약 42%, 산재보험과 고용보험은 전체 근로자의 각각 65%, 34%이며, 의료보험은 급여일수 초과 등으로 보험급여가 제한된 피보험자와 보험적용 누락자를 고려하면 아직 100%가 되지 않고 있다.

15) 절대빈곤층의 극히 일부만이 생활보호대상자로 공공부조를 받고 있을 뿐이다.

3) 사회보장비 지출의 국제 비교

사회보장비 지출수준을 OECD 회원국과 비교하기 위하여 OECD가 발표한 최근 년도인 1995년과 비교해 보면, 우리나라의 사회보장비는 5.3%로 미국의 16.3%, 일본의 14.1%, 독일의 29.6%에 비해 크게 낮았다. 특히 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등은 30%를 넘어 우리의 6배 이상이 된다. 다시 말해 우리나라의 사회보장비는 OECD 회원국의 약 18~38%에 불과한 낮은 수준이다. 이를 OECD 회원국과의 소득수준을 고려하여 두 가지 측면에서 분석하여 보기로 한다. 먼저 소득수준(1인당 GDP)이 1만 달러였던 연도의 사회보장비 지출수준을 비교하면 우리나라(1995년)는 5.3%로 미국(1978년) 13.62%, 일본(1981년) 10.42%, 그리고 서독(1980년) 25.66%의 약 1/2~1/5 수준이다.[16]

다음으로 1995년을 기준으로 우리와 소득수준이 비슷한 포르투갈(10,059달러)은 18.26%, 그리고 우리보다 소득수준이 낮은 멕시코(3,019달러)는 3.67%였다. 이와 같이 사회보장비의 지출은 그 나라의 경제수준에 따라 다르지만 일정한 비례관계가 없음을 알 수 있으며, 더구나 어느 수준에서는 더 이상 증가하지 않는다는 것도 알 수 있다. 이는 각 국가마다 사회보장의 역사와 제도 등이 다르기 때문일 것이다.

5. 결 론

이 연구의 목적은 OECD 기준을 고려한 우리나라의 사회보장비 산출모형을 설정하고 이 모형을 적용하여 지출규모를 추정하는 데 있었다. 나아가 사회보장비의 추정자료를 기초로 지출형태도 알아보고자 했다. 여기서는 이에 대한 연구결과를 몇 가지로 요약하고 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

지금까지 이 연구에서는 일반정부의 공공지출과 사회보험의 급여, 그리고 법률에 의하여 사용자가 부담하는 법정퇴직금과 산전산후휴가급여를 포괄범위로 설정하여 사

16) 참고로 사회보장비를 인구수로 나눈 1인당 사회보장비의 경우 1995년 우리나라는 577달러(약 44만 원)로 미국 1,364달러, 일본 1,047달러, 서독 2,650달러와는 큰 차이를 보였다.

회보장비 산출모형을 설정하여 추정하였다. 국내총생산 대비 우리나라의 사회보장비 지출 비율(6.87%)은 주요 OECD 국가들의 GDP 대비 사회보장비 지출 비율의 16~38%에 불과한 낮은 수준이지만, 그 증가율은 급격하게 상승(연평균 20.8%)하고 있어 다각적인 분석과 관심이 필요하다. 이 연구의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 제도와 재정에 대한 포괄범위를 정하고 자료의 수집가능성에 따라 기존자료와 신규자료로 분류한 자료범위를 토대로 개념적 산출모형을 제시하였다. 산출모형의 기본방향은 통계의 시의성과 신뢰성 그리고 국제비교가능성을 갖춘 모형이 되도록 노력했으며 추진전략으로는 포괄범위(제도와 재정)를 설정하고 국제적으로 표준화된 OECD 기준을 원용하였다. 그리고 추진내용으로는 각 부문별로 관련제도의 세부범위 설정에 따라 통계를 생산하고 지출형태를 분석하였다.

둘째, 기초산출모형에 따라 이 연구에서 생산한 통계항목은 전체 13개 부문의 55개 항목 중 11개 부문의 30개 항목을 산출할 수 있었다. 두 개 부문(질병급여, 주거급여)을 포함한 25개 항목은 기초자료의 한계로 생산할 수 없었거나 아직 우리나라에 제도가 도입되지 않아 산출할 수 없었다.

셋째, 산출모형에 따라 추정한 사회보장비 지출규모는 1997년 말 현재 30조 9,182억 원으로 국내총생산(경상GDP)의 6.82%였다.

넷째, GDP 대비 사회보장비 지출의 비율을 보면, 1990년의 4.60%에서 1997년 6.82%로 완만한 증가세를 보인 반면, 사회보장비 지출금액은 연평균 20.8%씩 높게 증가하고 있음을 보여주었다.

다섯째, 국민들이 사회보장으로 받은 급여부문을 백분율로 보면 보건부문 공공지출(11)이 37.0%로 가장 높았으며, 다음으로 실업급여(10) 33.1%, 노령현금급여(1) 14.0%, 산업재해 및 직업병급여(3) 3.7% 순이었다. 그리고 가장 낮은 것은 가족현금급여(7)로 0.3%였다. 이와 같이 우리나라 사회보장비의 지출구성을 살펴볼 때, 선진국과는 차이가 있음을 알 수 있었다. 참고로 OECD 회원국가 중 미국, 일본 스웨덴, 핀란드 등의 주요국가는 보건부문 공공지출과 노령현금급여가 주된 급여인 반면 실업급여는 매우 낮았다.

여섯째, 제도측면을 백분율로 보면 사회보험이 39.4%, 기업복지가 33.1%, 사회복지서비스가 20.6%, 그리고 공공부조가 6.8% 순으로 지출하였다. 재원(부담주체) 측면을 보면 사회보험이 39.4%, 사업주가 33.1%, 그리고 일반정부가 27.5%였다.

이에 비하여 주요 OECD 국가의 사회보장비 구성은 사회보험이 70~80%, 공공부조 및 사회복지서비스가 20~30%로 구성되어 있으며, 사회보장비 중 민간부문은 1~5%에 불과했다. 이는 우리의 공공부문의 역할이 상대적으로 미흡하다고 볼 수 있으며, 향후 정부의 지출수준은 더 증가되어야 한다. 또한 4대 사회보험은 도입되었지만 그 기능이 상대적으로 미약하기 때문에 앞으로 사회보험의 대상자 및 급여의 범위가 확대되어야 한다고 본다.

이상으로 이 연구에서는 국제비교가 가능한 국내통계를 생산하여 보았다. 기능별 주요 지출은 보건부문의 공공지출과 법정퇴직금, 그리고 노령연금이었으며, 급여재원의 부담형태 또한 민간부문에 비하여 공공부문의 역할이 미흡함을 알 수 있었다. 우리나라가 사회보장비 지출 수준이 낮은 이유는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 연금보험과 고용보험이 아직 급여지출 면에서 볼 때 도입단계에 있으며, 정부지출 역시 남북분단에 따른 국방비 부담으로 사회보장비 지출을 확대할 수 없는 우리나라만의 특성이 있기 때문이다. 다음으로는 기초자료 수집의 한계에 따른 급여제도의 누락을 들 수 있다. 즉, 지방자치단체의 자체재정에 의한 지방비와 사용주가 부담하는 각 사업장의 '유급병가휴가'의 급여, 그리고 산전산후휴가급여(1997은 생산)의 누락이 있기 때문이다. 향후 이 분야에 대한 별도의 생산방안과 아울러 사회보장수요 재원의 선행지표인 향후 지출규모를 전망하는 추정모형 개발에 대한 후속연구가 필요하다고 본다.

■ 참고문헌

고경환. 1997. "OECD의 사회보장비에 관한 통계작성기준의 고찰". 《보건복지포럼》 통권 7호. 한국보건사회연구원. pp. 53~62..

고경환 · 계훈방. 1998. 《OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구》 한국보건사회연구원.

공제욱 · 이태수 · 김연명 · 문진영 · 김인재. 1999. "한국의 사회복지재정의 추계와 국제비교에 관한 연구." 《한국사회정책》 제6집, 제1호. 한국사회정책학회. 발간예정.

곽태원. 1989. "재정지출구조의 개선을 통한 복지지출 확대 가능성." 《국가예산과 정책목표 : 1989년도》 한국개발연구원.

김성한. 1998. "한국의 사회복지지출을 어떻게 산출할 것인가?." 《한국사회복지학》 통권 제36호. 한국사회복지학회. pp. 21~37.

김유성. 1985. 《사회보장법》 동성사.

김태성. 1996. "한국의 사회복지는 왜 낙후되었는가? : 비용편익분석적 관점." 《사회복지연구》 제8호. 한국사회복지연구회. pp. 1~40.

노인철 · 김수봉. 1996. 《사회보장재정의 국제비교와 전망》 한국보건사회연구원.

문형표. 1995. "복지수요전망과 복지지출의 적정규모 모색(Ⅰ)." 《한국적 복지모형의 정립과 정책방향 : 단기정책연구》 (Ⅰ). 한국보건사회연구원.

박순일. 1996. 《한국 복지재정의 실태와 재정확대 방안》 한국사회보장학회 1996 상반기 학술대회 자료집.

신수식. 1987. 《사회보장론》 박영사.

연하청 외. 1988. 《사회보장제도의 정책과제와 발전 방향》 한국개발연구원.

유광호. 1985. "사회보장의 개념에 관한 연구." 《사회보장연구》 한국사회보장학회. 제1권.

이태수 · 김연명 · 문진영. 1997. "사회보장비용 통계산출의 국제적 동향과 한국에의 시사점." 《사회보장연구》 제13권. 제1호. pp. 247~276.

이혜경. 1995. "한국 사회복지정책의 현황과 발전 방향." 《연세사회복지연구》 제2호. pp. 125~146.

재정경제원. 각년도. 《한국의 재정통계》.

_____. 각년도. 《예산개요》.

홍경준. 1997. "한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나? : 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서." 《한국사회복지학》 제33호. 한국사회복지학회. pp. 396~420.

ILO. 1981. *The Cost of Social Security, Tenth international inquiry 1975~1977.* Geneva.

_____. 1984. *Introduction to Social Security.* 3rd edition.

IMF. 1997. *Government Finance Statistics Yearbook.*

OECD. 1996. *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries.* Provisional Version.

_____. 1998. *The Growing Role Of Private Social Benefits.*

_____. 1999. *Social Expenditure Database 1980~1996.*

Development and Application of a Model for Estimating Social Expenditures in Korea

Gho, Kyung Hwan
(KIHASA : Korea Institute for Health and Social Affairs)

There are few studies on the estimation of social expenditures, since few efforts so far have been made to introduce and study social expenditures based on OECD standards. Previous studies focused on the total amount based on ILO and IMF criteria, which is limited in the estimation of social expenditures by function and in detail. Accordingly, government and research institutes have faced difficulties from the lack of relevant statistics in establishing policies and performing research.

This study, therefore, aims to develop an estimation model for social expenditures, and define the scope of the social security scheme and finances. In the process of developing this model, the accuracy of the scale of social expenditures estimated according to OECD criterion was also considered. Specifically, efforts were made to secure transparency of estimation through omission or duplication of expenditures.

The estimation of Korea's social expenditures is applied to this model. The estimates for the year 1997 revealed 30,918.2 billion Won or 6.82% of GDP, which is a 20.8% increase per annum.