

## 우리나라 사회복지 자원총량 추계에 관한 연구\*

김 교 성

(중앙대학교)

김 중 건

(동서대학교)

안 현 미

(중앙대학교)

김 성 욱

(중앙대학교)

### [요 약]

본 연구는 한국의 사회복지자원의 총량을 체계적으로 밝히는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 사회복지자원의 개념을 정의하고, 자원의 총량을 측정하는 기본틀을 마련하였으며, 그에 기초하여 2004년의 사회복지자원총량을 추계하였다. 또한 사회복지자원의 공급주체를 정부, 기업, 시장, 제3섹터, 그리고 공동체의 5대 제도영역으로 구분하였고, 총량추계를 위해 공급자중심법과 연결매체중심법을 절충한 방법을 사용하였다. 추계 결과 2004년 한국 사회복지 자원총량은 총 147조원(약 148억 달러, GDP대비 19%)로 조사되었다. 이 중 중앙과 지방정부에 의해 공급된 자원은 52조원이며, 민간영역은 총 109조원을 지출한 것으로 추계되었다. 민간영역의 자원총량을 보다 구체적으로 살펴보면, 기업이 44조원, 시장이 54.3조원, 제3섹터가 3조원, 공동체가 8.3조원이다. 우리나라 기업과 시장은 사회복지 총 지출의 66%를 상회하는 자원을 공유하고 있으며, 시장의 사회복지자원은 점진적으로 증가할 것으로 예상된다.

주제어: 사회복지자원, 사회복지지출, 자원총량, 자원추계

\* 본 논문은 사회복지공동모금회의 지원의 의해 연구되었던 『사회복지자원총량조사연구』의 내용을 수정·보완·요약한 것임.

## 1. 서론

오늘날 한국의 사회복지가 당면한 가장 중대한 사회문제는 사회양극화와 빈곤이라는 담론으로 대표되는 빈부격차의 확대, 불안정 계층의 증가, 사회안전망의 부실 등으로부터 파생된 것이다. 이러한 사회문제에 대한 전통적인 대응방식은 국가의 적극적인 개입을 통해 비복지와 새로운 사회적 욕구를 충족시키는 것이었다. 그러나 역사적으로 국가복지의 확대는 정치·경제·사회적인 조건으로부터 자유로울 수 없었으며, 복지공급의 다원화로 이를 극복하려는 정치적 요구가 뒤따랐다. 국가와 시장으로부터 독립적인 제3섹터의 중요성과 함께 기업의 사회적 책임이 강조되었고, 가족을 포함한 공동체의 잠재력을 재발견하려는 이론적 경향은 그 필요성을 뒷받침해 주었다. 그리하여 현대 사회복지에는 전통적인 민간의 자발적인 참여 외에 의도적인 민간부문 복지자원의 개발과 동원이 중요한 과제로 부상했으며, 이를 위해 효율적인 전달체계를 구축하기 위한 민·관의 적극적인 파트너십이 요구되고 있다. 이에 정부도 ‘참여복지5개년계획’을 통해 민간복지의 활성화 방안을 포함하여, 민간의 참여를 독려하고 있다.

이러한 상황에서 공공과 민간의 사회복지자원의 규모와 총량을 파악하는 것은 가장 기초적이고 필수적인 과제라 할 수 있다. 그동안 사회복지자원에 대한 추계는 주로 공공부문 자원인 사회복지지출을 파악하는데 집중되어 왔으며, 주로 OECD의 사회지출(social expenditure)에 기초하였으나, 최근에는 유럽연합(EU) 국가들의 사회복지자원을 파악할 수 있는 새로운 자료체계인 MISSOC(Mutual Information System on Social Protection)이 소개되었다. 이는 사회보호(social protection) 개념에 입각하여 각국의 다양한 제도를 통해 공급되는 자원량을 집계한다는 측면에서 동질의 기능을 발휘하는 제도적 이형(institutional heteromorphism)을 인정하는 자원파악 접근법을 취하고 있다. 그리하여 제도적 동형(institutional isomorphism)을 기준으로 삼는 OECD 방식에 비해 개별 국가의 현실을 보다 잘 반영할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

그러나 국내·외 공히 민간부문에 대한 사회복지자원 추계는 상대적으로 미약한 편이다. 기부문화가 자리잡은 국가들에서는 표본추출을 통해서 쉽게 그 추이를 파악하는 것이 보편적인 방법이지만, 집계 가능한 기부금과 어려운 기부금의 차이가 현저한 우리나라와 같은 경우, 추계의 정확성이 낮아질 수밖에 없다. 이외에도 민간부문 추계에 관한 국내 선행연구들은 다음과 같은 한계점을 보이고 있다. 우선, 기업의 사회공헌은 복지에 한정되어 있지 않아 이를 분리하여야 하는 어려움이 존재하고, 시장이 제공하는 복지자원의 범주는 논쟁을 거쳐야할 만큼 개념적으로 정리되어 있지 않다. 또한 다양한 비정부단체(NGO)와 비영리단체(NPO)의 활동에서 복지자원을 포착하고 분리시키는 작업은 접근성에서부터 쉽지 않아 시도조차 되고 있지 않으며, 자원봉사와 기부금 외에 개인이나 공동체를 통해서 제공되는 복지를 발굴해서 그 규모를 추정하는 일에 대해 해답을 제시하지 못하고 있다. 본 연구는 이러한 한계에 대한 하나의 답을 구하는 시도이다. 이에 본 연구는 한국의 공공과 민간부문의 사회복지자원의 총량을 체계적으로 조사하는 것을 목적으로, 이론적 검토에 기초하여 새롭게 구성된

사회복지자원체계에 기초하여, 2004년 우리나라 사회복지자원의 총량을 추계하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 사회복지자원의 개념과 특성

사회복지자원(social welfare resources)이란 사회복지와 자원이라는 두 개의 단어가 결합된 합성어이다. 따라서 이러한 용어의 특성을 고려하여, 어원적 측면에서 두 단어의 개념을 살펴봄으로써 사회복지자원의 의미를 보다 정확하게 이해할 수 있을 것이다. 먼저 사회복지에서 복지(welfare)는 '사회구성원 다수가 평안하고 만족스러운 생활상태를 유지하는 것'을 의미한다(백종만·최원규·최옥채·윤명숙·홍경준·이상록·박현선, 2000: 28). 이 개념에서 핵심은 사회구성원이 평안하고 만족스러운 생활상태를 유지하기 위해 필요한 욕구(needs)의 범주를 어느 정도로 규정하느냐 하는 것이다. 베버리지 보고서에 명시된 바와 같이, '요람에서 무덤까지'와 같은 욕구인식의 틀과 그것을 구체화하여 어떤 자원을 공급할 것인가에 대한 요구 대(對) 자원에 관한 제도 또는 프로그램의 목록이 욕구의 범주를 나타내는 한 예이다. 한 개인이 살아가면서 정상적인 생활을 유지하기 위해 필요한 개별적 차원의 욕구(individual needs)는 무한하며 매우 다양하다. 개인적 수준과 범위에 따라 상이한 이러한 욕구들을 일일이 충족시키는 것은 일차적으로 개인의 역할과 책임이다. 하지만 사회적 차원에서 볼 때, 한 사회의 구성원인 개인이 하나의 사회적 개체로써 생존하기 위해서는 인종, 종교, 성별, 계층을 막론하고 모두에게 공통적으로 수렴되는 기본적 욕구, 즉 사회적 욕구(social needs)가 존재한다. 이러한 인간의 생존, 성장, 발전을 위해 필수적인 사회적 욕구가 제대로 충족되지 않고 결여되거나 결핍된 상태가 장기간 지속될 때 각종 사회적 문제(social problems)가 발생하고, 이것은 사회의 유지와 발전에 위협적인 요소로 작동한다. 사회적(social)이라는 표현은 사회적 인간으로서 경험하게 되는 사회적 욕구와 문제, 그리고 위협을 개인적 차원에서 해결해야 하기보다 사회구성원들의 공동의 책임으로 인식하고 구성원들의 집합적 노력에 의해 해결하고자 하는 것을 의미한다(김상균·최일섭·최성재·조홍식·김혜란, 2005: 66). 이러한 의미에서 사회복지지는 이윤추구와 같은 경제적 동기가 아닌 이타주의와 상부상조, 연대의식과 같은 사회적 동기에 의해 추구되며, '인간의 사회적 욕구, 문제, 위협을 공동으로 대처하고 해결하고자 하는 목적을 수행하기 위한 사회적 체계'라고 정의할 수 있다. 한편 자원(resources)이란 사전적 의미에서는 '인간의 생존을 위한 의식주를 비롯하여 경제적 생산을 위한 원료와 에너지 등 자연에 의해 주어지며 인간을 활동하게 하는 요소'를 의미한다. 이는 인간의 삶을 정상적으로 영위하는데 필수적인 물질적, 정신적, 환경적, 사회적, 인적차원의 자원을 모두 포함하는 포괄적 개념이다. 여기에, 앞서 살펴본 사회복지의 개념을 결합하여 '사회적 욕구를 충족시키고 사회적 위협에 대비하며, 사회문제를 해결하기 위해 필요한 유·무형의 서비스와 물질적 요소를 총칭'하여 사회복지자원이라 규정할 수 있다.<sup>1)</sup>

사회복지자원의 범주와 총량을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 사회복지자원이 일반적 의미의 자원과 다른 어떤 특성을 가지고 있는지 살펴볼 필요가 있는데, 그 특성을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회복지자원은 인간에게 효용을 제공할 때 자원으로서 의미를 갖는다. 다시 말하면, 자연 상태의 자원이 적절한 방식으로 가공되어 인간의 사회적 욕구를 충족시키고 다양한 사회적 위험에 대응하며 사회문제를 해결하고자 하는 복지적 목적에 맞게 적절히 사용될 수 있을 때 비로소 사회복지 자원이라 부를 수 있는 것이다.<sup>2)</sup> 둘째, 사회복지자원의 범위와 형태는 당시의 역사적·시대적 상황을 반영하는 역사적 산물이며, 자원을 둘러싼 정치적·조직적 이해관계에 따라 달라지기도 한다. 사회복지자원이 어떤 형태로, 어느 정도 규모로 사용되는가에 따라 이를 둘러싼 다양한 이익집단의 체계모니는 크게 변화하기 때문이다. 이런 이유로 사회복지자원은 시대적 상황에 따라 그 개념과 범위가 변화되어 왔다.<sup>3)</sup> 마지막으로 사회복지자원은 대체로 영리적 목적의 상품성으로부터 벗어나 비영리성 내지 탈상품성을 띤다.<sup>4)</sup> 다만, 시장에서 제공하는 사보험(보장성보험)은 영리를 목적으로 하지만 이러한 특성의 예외적인 경우이다.

## 2) 사회복지자원체계

앞서 살펴본 추상적 개념의 사회복지자원이 현실에서 지출되고 있는 총량을 어떻게 총체적으로 파악할 수 있을까? 이를 측정하기 위해서는, 사회복지자원이 현실에서 어떤 형태로 전달되고 있는지를 체계적으로 파악해야 하며, 이는 사회복지자원체계(social welfare resources system)에 대한 이해를 통해 가능하다. 체계(system)란 ‘상호의존적이고 역동적인 부분들 간의 유기적 관계로 형성된 일련의 복합체’를 말한다. 체계를 구성하는 부분적 요소들은 각각의 특성을 가지고 있으나 개별적으로는 완전히 기능하지 못하고 전체로서 작동할 때 완전한 의미와 그 본래의 목적을 비로소 달성할 수 있다. 따라서 사회복지자원체계란 ‘사회복지자원이 최종적으로 사회적 욕구를 충족시키고 사회문제를 해결하기 위해 국가적 차원에서 일련의 과정으로 작동하고 있는 현실적 구조’를 의미한다. 이러한 사회복지

- 1) 사회복지자원과 유사한 개념으로 사회지출 혹은 사회복지지출이 있는데, 이는 주로 국제기구에서 개별 회원국가의 사회보장 수준을 측정하기 위해 집계하는 통계에서 사용하는 개념이다. 사회복지지출이란 한 국가에서 한 해 동안 사용가능한 사회복지자원을 경제적 개념인 비용 측면에서 지출되는 양적 규모로 산출한 것이다. 그러므로 사회복지지출의 규모를 정확히 산출하기 위해서는 사회복지자원의 총량을 정확히 파악하는 것이 선행되어야 한다.
- 2) 만약 인간에게 효용을 줄 수 없는 상태로 방치되어 있거나 가공되지 못한다면 현실적 의미에서 사회복지자원이라 할 수 없을 것이다. 이러한 특성으로 인해 사회복지자원은 양적으로 제한적일 수밖에 없으며, 그 규모는 한 사회의 생산 및 동원능력에 따라 달라진다.
- 3) 예를 들어, 역사적으로 볼 때 자본주의 형성이전에 복지의 성격은 빈곤층만을 대상으로 하여 매우 잔여적이었으며 자원의 범위 역시 매우 협소했다. 그러나 자본주의 사회의 본격적인 시작과 함께, 소위 복지국가의 발달단계에서 사회복지의 의미는 보편성을 가지고 되고, 가용할 수 있는 사회복지자원 역시 더욱 확대되었다.
- 4) 예를 들어, 사회복지자원의 공급주체 가운데 하나인 시장의 범주에 포함되는 기업은 영리를 목적으로 활동하는 단위이지만, 기업이 제공하는 기부 및 후원 또는 기업복지적 차원에서 노동자들에게 제공되는 복지혜택과 법정퇴직금 등은 그 자체로 판매되는 상품은 아니기 때문에 사회복지자원으로 간주된다.

자원체계는 크게 최종수요자에게 사회복지자원을 생산하고 이를 전달 및 제공하는 역할을 담당하는 '공급주체'와 제공되는 '자원의 형태'에 따라 구분할 수 있다.

우선 공급주체라 함은 사회복지자원을 생산할 뿐만 아니라 이를 직·간접적으로 전달하는 주체를 모두 포괄하는 의미로 Gilbert and Terrell(2004)이 정의한 전달체계(delivery system)의 의미를 포함한다. 여기에서 복지다원주의자들의 논의에 주목할 필요가 있다. 그들은 복지공급의 원천은 다양함에도 불구하고, 복지국가가 등장하면서 복지에 대한 국가의 책임만이 강조되어 왔기 때문에, 다른 복지공급주체들이 담당하고 있는 사회복지의 소홀하게 다루어졌거나 간과되었다고 비판한다(Johnson, 1987). 그래서 국가복지에 대한 높은 관심만큼 시장과 기업의 상업부문, 가족·친척·이웃의 비공식부문, 비영리자원부문이 수행하는 사회복지 기능을 눈여겨 볼 필요가 있다는 것이다(Johnson, 1987: 55-63). 또한 국가-시장-가족의 틀에서 설명하는 3분법 논의에서 복지원천의 핵심으로 다루어지지 못하고, 시민사회에서 공적부문과 긴장관계로 존재하는 그리고 국가, 시장, 공동체와 매개적으로 존재하는 제3섹터(the third sector)의 영역을 강조하고 있다(Evers, 1993: 13-25). 그리하여 본 연구에서는 사회복지자원이 존재하는 제도영역을 정부, 기업, 시장, 제3섹터, 공동체의 5가지 부문으로 구분하였다.<sup>5)</sup> 그 가운데 공적주체는 중앙정부 및 지방자치단체로 대표되는 국가와 공기업 및 공단을 포괄하는 공공기관과 단체를 의미한다. 이러한 부문을 통해 지출되는 자원의 유형에는 사회보험과 공공부조 등의 사회보장제도와 사회복지서비스를 통한 공적이전, 취약계층을 대상으로 하는 교통, 통신, 문화 등의 공공서비스 이용요금의 감면, 소득공제와 세금감면 등의 조세지출 등이 해당된다. 한편 사회복지공급자로서 사적주체는 민간에 의해 운영되는 모든 조직을 의미하는 것으로, 이윤추구의 유무에 따라 영리조직과 비영리조직으로 구분되며, 다시 전자는 기업과 시장으로, 후자는 제3섹터와 공동체로 구분된다. 여기에서 제3섹터란 비정부단체와 비영리단체를 포함하여 국가와 시장의 영역이 아닌 법인형태의 공식적 조직을 포괄하는 개념으로 구체적으로는 시민단체, 공익재단, 종교단체, 사회복지시설 및 기관 등이 해당되며, 공동체는 법인의 형태가 아닌 비공식적 조직형태를 띠는 가족, 친척, 이웃 등으로 정의할 수 있다. 이러한 민간부문을 통해 지출되는 자원의 유형을 살펴보면, 먼저 영리부문에서는 기업에서 제공되는 모든 유형의 기업복지와 사회공헌성 후원 및 기부금, 시장에서 사보험(보장성보험) 상품을 통해 지급되는 보험금이 해당된다. 민간 비영리부문에서는 제3섹터를 통해 제공되는 각종 모금과 후원, 사회복지 목적성 지출, 자원봉사활동 등과 가족, 친척 등에 의해 제공되는 사적 현금이전과 공제회의 공제급여 등이 있다.

다음으로 사회복지자원은 공급되는 형태에 따라서 크게 현금자원과 현물자원, 그리고 그 외의 형태로 구분할 수 있다. 사회적 급여(social benefits)는 크게 현금(cash)방식과 재화(goods)나 서비스(services)와 같은 현물(in-kinds)방식, 그리고 그 외의 형태로 이용권(voucher)과 크레딧(credit), 권력, 기회로 분류할 수 있다(Gilbert and Terrell, 2004). 이에 앞서 언급한 공급주체와 자원의 형태를

5) 제도영역을 나누는 이론적 기준에는 3분법(국가, 시장, 제3섹터 또는 국가, 시장, 가족)과 4분법(국가, 시장, 제3섹터, 가족 또는 공동체)이 있다. 하지만 3분법은 전통적인 복지공급 영역인 공동체를 포함시키고 있지 않다는 점에서 적합하지 않고, 4분법은 한 제도영역으로서의 시장을 기업으로 환원하여 사용하기 때문에 보장성보험과 같은 자원은 누락시킨다.

기준으로 사회복지자원의 유형과 총량 파악을 위한 기본 분석틀을 제시하면 아래의 <그림 1>과 같다.

공급주체 자원형태	정 부	기 업	시 장	제3섹터	공동체
현 금	공적이전 공공요금감면 조세지출	기업복지 사회공헌 요금감면	사보험 보험금	모금 후원금 사회복지지출	공제급여 사적이전
현물과 서비스	사회서비스	기업복지 사회공헌		현물후원	자원봉사
구분	공공	민간	민간	민간	민간

주 : 공급주체에 관해서는 Johnson(1987), Van Til(1988), 자원형태에 관해서는 Rein and Rainwater(1986: 15) 참조.

<그림 1> 사회복지자원 파악을 위한 분석틀

### 3) 사회복지 자원총량 추계 방법

사회복지자원의 총량을 추계한다는 것은 한 국가 차원에서 사용가능한 사회복지자원의 규모를 총체적으로 파악하는 것인데, 여기에는 크게 두 가지 이론적 방법론이 제시되고 있다. 그 하나는 자원을 생산하고 제공하는 원천, 즉 복지공급자가 누구인가에 초점을 두는 소위 ‘공급자중심’ 접근법이며, 다른 하나는 생산된 자원이 어떠한 경로를 통해 전달되는지, 자원의 흐름에 주목하여 총량을 파악하는 ‘연결매체중심’ 접근법이다.

공급자중심 접근법은 자원총량을 파악하기 위해 사회복지자원을 생산하고 제공하는 원천인 공급자(provider)에 주목하는 방법이다. 사실 모든 사회복지자원의 시초(始初) 제공자는 개인 그리고 가족과 같은 공동체일 수밖에 없다. 그러나 여기서 공급자는 반드시 최초의 자원제공자를 의미하지는 않는다. 흔히 공공부문으로 분류되는 국가의 사회복지지출도 개인으로부터 조세 또는 보험료의 형태로 자원을 제공받아 재분배하는 것에 불과하다. 이런 점에서 개인과 공동체를 사회복지자원의 최초공급자로 간주할 수 있겠으나 복지국가의 발달, 기업의 사회공헌 증가, 제3섹터의 성장 등과 같은 사회변화로 인해 그러한 인식은 자원공급자의 다원성을 어느 정도까지 허용할 것인가로 대체되고 있다. 이러한 인식의 변화과정에서 가장 전통적인 접근은 자원공급의 성격을 공공부문과 민간부문으로 구분하는데 기반하고 있다. 여기서 공공부문은 정부재원과 공공조직에 의한 자원의 생산과 공급이라는 의미를 담고 있으며(Glennerster, 1985), 민간부문은 사실상 공공부문에 포함되지 않는 성격의 자원공급처 또는 자원공급자로 인식되었다. 이를 자원공급자의 관점에서 보면, 공공부문의 대표적인 자원공급자는 정부이며 민간부문의 대표적인 자원공급자는 개인과 공동체 그리고 기업이다. 이러한 접근법에서 관건은 공급자가 생산한 자원을 어떤 방식으로 파악할 것인지, 즉 구체적 측정지점을 어디에 둘 것인지에 있

으며, 이는 공급이라는 개념상 각 부문별 지출내역을 통해 추계할 수 있다. 보통 정부의 사회복지관련 지출, 기업의 기부금, 개인의 기부금과 자원봉사의 현금가치가 자원총량으로 추계된다.<sup>6)</sup> 이러한 공급자중심 접근법은 공급자에 의해 생산된 사회복지자원이 최종수혜자에게 전달되는 과정에서 다소 누락되어 과소추계될 수 있는 소지를 막을 수 있으며, 공급자, 특히 개인과 기업차원에서 종종 이루어지는 최종수혜자에게 중간연결매개체를 거치지 않고 직접 제공하는 자원들을 누락없이 파악할 수 있는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 한계점도 존재한다. 사회복지의 주요한 3가지 유형의 공급자 가운데, 정부와 기업의 경우 공식적 회계자료를 통해 지출내역이 비교적 정확히 파악되지만, 개인의 경우 지출내역을 파악할 수 있는 공식적 자료를 구하는 것은 매우 어렵다. 개인적 차원의 기부금이나 기부물품, 그리고 자원봉사활동이 중간연결매개체를 거쳐 최종수혜자인 개인에게 전달이 되었다면 중간연결매개의 수입내역을 통해 일정한 파악이 가능하나, 어떠한 중간매개체도 거치지 않고 직접 전달이 되었다면 그 내역은 더욱 파악하기 어렵게 된다. 또한 공급자중심 접근법은 특히 개인과 기업이 제공하는 복지자원량에 대한 대중적 체감도(體感度)를 높여 연간 추이를 보여주는 지표로서 유용하나, 입체적으로 자원의 흐름과 변화를 파악할 수 없어 새로운 자원의 발굴이나 자원배분에 관한 정책 수립과 같은 연구결과의 활용은 제한적일 수밖에 없다.

한편 연결매체중심 접근법은 자원의 흐름에 주목하여 자원총량을 추계하는 방법이다. 즉, 공급자로부터 시작되는 자원의 흐름은 최종수혜자까지 이어지는 경로상에서 일련의 연결매체(intermediary agent)를 경유하게 되는데, 그 곳이 자원량을 측정하는 지점이 되는 것이다.<sup>7)</sup> 연결매체로서의 정부는 중앙정부와 지방자치단체 각각의 내부 또는 둘 사이에 복잡한 전달체계가 존재한다. 마지막으로 개인이 직접 최종수혜자인 개인에게 전달할 수도 있지만 다양한 연결매체를 경유해서 전달될 수도 있다. 정부가 제공하는 사회복지자원은 읍·면·동사무소 같은 정부조직뿐만 아니라 사회복지공동모금회 같은 법정모금기관이나 사회복지관련 시설 및 기관, 지역공동체, 종교단체, 시민사회단체, 공익재단 등이 연결매체의 구실을 한다.<sup>8)</sup> 공급자중심 접근법에 비해 연결매체중심 접근법이 갖는 장점은 사회복지

6) 실제로 공급자중심 접근법을 취한 선행연구는 주로 민간부문을 중심으로 이루어졌으며, 주로 개인 기부금과 기업 기부금을 대상으로 한 연구로 나눌 수 있다. 개인의 기부금 총량을 추계한 연구로는 사회복지공동모금회(2005)와 아름다운재단 기부문화연구소(2004)가 있고, 기업의 기부금 총량을 추계한 연구로는 전상경(2005)과 한동우(2005)가 이에 해당된다.

7) 사회복지자원의 유통경로상 중착지점이라 할 수 있는 최종수혜자는 개인이다. 개개인을 대상으로 자원의 총량을 파악하는 좋은 방법은 표본조사에 의한 추계이겠지만, 사회복지자원의 특성상 자원의 형태가 상이하고 지역적 편차가 커서 그 규모를 통계적으로 추계할 경우 정확성이 상당히 낮아질 수밖에 없다. 이러한 문제를 극복하기 위한 가장 좋은 방법은 모집단 전체를 대상으로 하는 방법이지만, 이는 시간과 비용의 측면에서 거의 불가능한 작업이다. 자본주의 시장에서 생산자에 의해서 생산된 상품이 최종 소비자에게 전달되는 과정에는 판매와 연결을 담당하는 도매자와 소매자가 있듯이, 복지자원 역시 공급자에 의해 일차적으로 생산된 자원은 최종수혜자에게 전달되는 과정에서 자원을 보다 효율적으로 배분하기 위해 접근성이 용이한 중간매체를 통해 간접적으로 전달된다. 연결매체중심 접근법은 이러한 중간매체를 활용하여 자원을 추정하는 것이다.

8) 정기원·황창순·강철희·류승효(2000)와 정선옥(2002)은 연결매체중심 접근법을 활용한 대표적인 연구라고 할 수 있다. 정기원 외(2000)는 민간부문의 사회복지자원을 추계하면서 연결매체중심의 추계방법을 최초로 사용한 국내연구이다. 한편 정선옥(2002)은 사회복지자원을 공공부문과 민간부문으로 구분하여 추계했는데, 이 과정에서 민간부문의 경우 연결매체중심 접근법 이외에 수요자중심 접

지자원에 대한 개념적 엄밀성을 확보하려는 시도라고 할 수 있다. 그리고 공급자로부터 나온 모호한 사회복지자원이 어떤 용도로 쓰이면서 사회복지자원으로 구체화되는지 알 수 있게 하는데 도움을 준다. 게다가 공급자중심 접근법에 의해서 밝혀지지 않는 새로운 사회복지자원을 발굴하는데 기여할 수 있다. 그리하여 방법론상 사회복지자원의 내용과 범주를 더 확장시킬 여지를 갖고 있다. 그러나 이 접근법은 기본적으로 공급자가 배출하는 자원은 모두 연결매체를 경유해서 수혜자에게 전달된다는 가정에 기반하고 있기 때문에 연결매체를 통하지 않은 자원의 흐름은 파악할 수 없다. 또한 연결매체의 법적 관련성(legal relation)이 자원파악의 범위를 제한할 수 있다. 여기서 법적 관련성이라 함은 연결매체의 법적 근거가 공식적인 법제도에 있는가 그렇지 않은가 하는 것이다.<sup>9)</sup> 그리고 자원을 추계하는 단계에서 기술적 어려움이 존재한다. 즉 연결매체의 수입과 지출 중에서 어느 것을 자원으로 볼 것이냐 하는 문제이다. 이런 어려움에도 불구하고 사회복지 자원 추계방법의 선택은 양자택일로 해결될 성질의 문제는 아니다. 오히려 두 가지 방법의 특성이 연결되는 지점을 신중이 고려하여, 명확한 것은 채택하고 그렇지 못한 것은 보완적으로 취함으로써, 이론적 엄밀성보다는 현실적 구체성을 확보하는 것이 본 연구의 목적을 달성하는데 더욱 유용할 것이다.

#### 4) 선행연구의 동향

본 절에서는 사회복지자원 파악과 관련하여 국내연구에 가장 큰 영향을 미치고 있는 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO), Adema and Ladaique(2005)의 지표 또는 범주를 살펴보고, 동시에 국내연구의 동향과 주요 결과를 검토하고자 한다.<sup>10)</sup> 우선 OECD는 그간 회원국들을 대상으로 사회정책분야의 비교 가능한 데이터를 구축하기 위해, 1980년부터 매년 사회복지관련 지출통계를 제출받아 집계해왔다. 현재 OECD가 사용하고 있는 사회복지지출이란 공공부문과 법정민간부문에서 제공되는 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스를 포함하는 사회보장에 건강 및 노동 복지서비스를 추가한 개념이라 할 수 있다(정기원 외, 2000: 101). 최근에는 보다 실질적으로 최종수혜자에게 돌아가는 사회복지지출의 규모를 파악하기 위해, 사회복지지출과 자발적 민간급여를 포함한 총사회복지지출(gross social expenditure)에 사회복지와 관련한 조세제도상의 혜택을 더하고 부담은 공제한 순사회복지지출(net social expenditure)을 개발하여 회원국에 요구하고 있다. 순사회복지지출은 크게 공공급여(public benefits)와 민간급여(private social benefits), 조세부와 또는 경감으로 구분된다.<sup>11)</sup> 사회복지

근법과 공급자중심 접근법을 포함하여 3가지 접근법을 모두 사용하였다.

- 9) 예를 들어, 사회복지사업법에 의거한 사회복지시설을 공식적 연결매체라 표현한다면 비인가 또는 미인가 복지시설과 같은 비공식적 연결매체가 존재하기 때문이다. 이들은 정부에 의한 지원이 없으며 통제되지 못하기 때문에 활동범위와 지출내역을 망라한 데이터가 부재할 뿐만 아니라 시설에 대한 개별적 접근을 시도한다하더라도 그 실체를 드러내기를 꺼리는 조직적 특성이 자원의 파악을 더욱 어렵게 한다.
- 10) 이외에도 사회복지관련 지출통계를 산출하는 대표적인 국제기구로는 유럽공동체 통계청(EUROSTAT)과 북유럽 사회통계위원회(NOSOSCO) 등이 있다.
- 11) 공공급여는 사회복지, 보건, 노동관련 지출과 사회보험급여를 의미하고, 민간급여는 급여와 재원이 민간부문에 의해 이루어지거나 민간과 공공이 부분적으로 급여와 재원을 충당하는 형태로써 크게

지출의 세부 항목을 간략하게 살펴보면, 노령, 유족, 장애인관련급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장정책, 실업, 주거, 기타 사회정책으로 구분되며, 각각 현금급여와 현물급여의 항목을 포함하고 있다(OECD, 2007: 12).<sup>12)</sup> 다음으로 Adema and Ladaique(2005)는 OECD의 지출추계 기준을 토대로 사회복지자원을 추계하는 데 있어 공공부문 자원과 민간자원간의 구분을 다시 재분배적 요소의 유무를 통해 개념화함으로써 보다 면밀한 분석을 가능하게 했다. 한편, 국제노동기구(ILO, 2000)는 사회적 보호라는 개념을 사용하고 있는데, 이 개념에는 공공부문으로써 정부의 사회보장체계 뿐만 아니라, 민간부문의 상호부조조합이나 기업연금과 NGO를 비롯한 비법정체계에 의한 기업보조금 등을 포함하고 있다. 그러나 이러한 개념은 정확한 욕구의 분기점을 확인할 수 없고, 자원의 적절한 분배를 통한 사회적 효율성 증진을 위한 방안으로 활용하기에는 현황만을 보여준다는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 ILO는 국제사회보장협회(ISSA)와 함께 사회지출에 집중된 사회복지자원의 개념과 범주에 대한 또 다른 접근으로써 사회적 예산(social budgets)을 제시하고 있다. Scholz, Chichon and Hagemeyer(2000)에 의해 제안된 이 개념은 국내총생산(GDP)과 사회적 지출의 개념으로 제한된 자원의 분배와 할당을 설명하는 데는 한계가 있다고 지적하면서, 사회적 예산이 현재의 전체 지출수준, 자원의 사용처, 욕구가 해결되지 않는 분기점을 보다 명확히 정립하고, 이를 통해 다양한 경제적 상황과 개혁의 과제를 가지고 있는 국가들이 전체 사회적 지출과 재정적 부담의 개선 여지를 보여줄 수 있다고 주장한다. 사회적 예산의 전형적인 범주에는 사회보험기여, 투자소득, 일반조세소득의 예산관련 항목과 연금, 실업급여, 단기급여, 공공부조, 보건, 군인들에 대한 사회적 지출 등의 지출 항목이 포함되어 있다.<sup>13)</sup>

사회복지자원 파악과 관련된 기존의 국내연구 동향은 앞서 살펴본 국제기구인 OECD와 ILO의 통계와 기준을 바탕으로 크게 두 가지로 형태로 구분된다.<sup>14)</sup> 그 가운데 고경환·장영식·이내연(2003)은 OECD의 기준에 기초하여 한국의 사회복지 관련지출의 규모를 추계했다. 여기서 사회복지자원은 OECD가 정한 총사회복지지출로서 공공부조, 4대 사회보험, 사회복지서비스의 공공부문과 법정 민간

법정민간급여(mandatory)와 자발적 민간급여(voluntary)로 구분되며, 시장가격에 의해 지출되는 개별적 계약이나 보험관련 지출을 제외한 사회적 목적을 가진 급여를 말한다. 조세는 직접세와 간접세, 사회보험료, 그리고 사회적 목적을 위한 세금우대(tax breaks for social purposes)로 구성된다.

12) 이러한 OECD 지표는 매우 포괄적인 자원파악체계를 가지고 있음에도 불구하고, 민간부문에 대한 객관적 자료의 한계와 조사대상 기관수의 제한에 따른 일반화의 한계, 자발적 민간부문에서 아동, 노인, 장애인 등 대상별 배분 내역의 파악이 파악되지 않는 점 등 민간부문 자원에 대한 과소추정의 한계를 가지고 있다.

13) 사회적 예산의 가장 두드러진 점은 사회적 지출과 예산간의 시뮬레이션을 통해 예산을 기획함에 있어 소득과 지출을 예측할 수 있다는 점이다. 또한 지출과 예산간의 비교로 욕구(혹은 지출)가 발생하는 지점과 집행되는 지점의 격차를 확인할 수 있다. 그러나 이 지표는 국가영역의 사회적 지출이 가지는 경제적 효율성을 달성하는 데 그 목적이 있기 때문에 민간자원을 포함한 전체 사회복지자원을 체계적으로 파악하기에는 미흡하다.

14) 먼저 OECD의 사회지출통계(SOCX)를 바탕으로 한 연구에는 고경환(1998, 2001)과 고경환·계훈방(1998), 고경환·장영식·도세록·이내연(2002), 고경환 외(2003), 공계욱·이태수·김연명·문진영·김인재(1999), 정선욱(2002)이 있으며, OECD Health Data를 토대로 한 연구에는 장영식·계훈방·고경환(2002) 등의 연구가 있다. 그리고 ILO 기준에 기초한 연구로는 연하청·유광호·이경룡·이계식·민재성·신수식(1988), 노인철·김수봉(1996), 박순일(1996)의 연구가 있다.

부문(법정민간부문, 법정퇴직금, 산전산후휴가급여, 질병휴가기간 동안의 유급급여, 취약계층을 위한 교통·통신요금의 감면금액), 자발적 민간부문(복지사업의 민간모금 배분액, 종교, 기업, 특정 집단의 기금, 민간의료비)으로 구분되며, 순사회복지지출은 최종수혜자가 부담하는 조세체도를 부담(-)과 경감(+)을 구분하여 제시하고 있다. 그리고 OECD Health Data를 기준으로 보건부문의 자원총량과 지출을 파악한 장영식·계훈방·고경환(2002)의 연구에서 OECD 보건부문 통계는 크게 건강상태, 보건 의료자원, 보건의료이용, 보건비용, 재정 및 보수, 사회보장, 의약품시장, 보건의 비의료결정요인으로 구분된다. 특히, 보건의료부문에서 사회복지자원으로 파악할 수 있는 보건분야의 총지출, 개인보건진료비, 집단적 보건진료비 등 포괄적인 보건관련 자원현황을 파악한 점이 두드러진다. 그러나 국내 보건통계의 통합체계가 구축되어 있지 않고 보건이용실태측정 항목이 OECD 기준의 50%로 낮다는 점을 통해 볼 때, 이를 사회복지자원 중 보건의료지출 파악체제로 적극 수용하기에는 한계가 있다. 한편 정선욱(2002)은 사회복지자원을 협의의 차원에서 보건의료, 환경, 교육, 주택 등을 제외한 사회보험, 노동시장정책, 공공부조, 사회복지서비스에 지출된 물적 자원으로 정의하고, 이를 중심으로 공공부문과 민간부문의 자원총량을 모두 파악했다. 공공부문의 경우 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지지출로 4대 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 적극적 노동시장정책이 해당되며, 민간부문은 사회복지관련 기관의 후원금, 기업의 기부금, 17개 대표 모금기관의 모금총액을 파악했다. 그러나 사회복지관련 기관의 후원금의 경우 사회복지공동모금회의 배분사업에 참여한 기관만을 대상으로 하여 표본의 대표성이 확보되지 못했으며, 이 외에도 주요 사회복지자원으로 인정되는 보건의료, 주거지원 등을 제외하고 부문별 지출에만 집중하여 사회복지자원을 지나치게 협소하게 정의한 점과 정부지출과 민간부문자원간의 중복에 대해 충분히 고려하지 않았다는 점 등을 한계로 지적할 수 있다.

사회복지자원에 대한 파악을 복지혼합의 관점에서 접근한 신동면(2001)의 연구는 국가, 시장, 비영리조직, 기업, 가족의 공급주체별 복지지출규모를 추정하고 있다. 그러나 복지공급주체가 포괄하는 사회복지자원의 범위가 모호하고 추정치를 산출하는데 이용한 자료의 한계를 그대로 내포하는 문제점이 있다. 예를 들어, 비영리조직의 복지지출 총량을 '국민계정'의 목적별 최종소비지출에서 비영리조직이 의료, 사회복지, 교육에 소비한 비용으로 대체하고 있고, 기업부문을 상시고용인 30인 이상 사업장의 수치를 30인 미만 사업장에도 동일하게 적용하고 있다. 또한 김진욱(2005)의 연구도 이와 유사한 접근방법을 취하고 있는데, 추계방법에 있어서 보다 치밀하고 선행연구를 보완할 수 있는 자료들을 활용하고 있다는 점에서 자원추계의 방법론적 확장에 일정 정도 기여했다고 볼 수 있다. 특히 시장영역의 사회복지비를 추계할 때, 생명보험 보험금을 저축성과 보장성으로 나누어 후자에 대한 지출을 산입한 점, 가족에서 제공되는 보살핌노동을 경제적 가치로 환산하여 추계한 시도는 향후 연구에 제공하는 방법론적 함의가 매우 크다고 생각된다. 예를 들어 자원봉사와 같이 현금가치로 환산하기 어려운 사회복지자원의 규모를 추계하는데 활용될 수 있을 것이다. 그러나 자발적 민간부문을 고려하고 있지 않는다는 점에서 여전히 사회복지자원총량 파악이라는 관점에서 한계를 갖는다. 한편 전상경(2005)은 그 동안 가장 파악하기 어려운 사회복지자원 중 하나로 인식되어 온 기업의 사회공헌활동에 대한 파악을 위해 상장기업 및 외감법인이 금융감독원에 의무적으로 제출하게 되어 있는 사업보고서상의 재무제표를 바탕으로 한 FnGuide Database를 통해 한국 기업들의 기부금내역을 조사했다. 이는

대체로 기업들이 현금과 현물의 후원을 기부금으로 책정하여 보고한다는 점에서 단순 설문에 의한 것과는 달리 조사의 편리성과 결과의 신빙성에 상당한 진전을 이룬 것으로 볼 수 있으나, 단순 기부금총액만을 파악했다는 점에서 사회복지적 함의를 충분히 이끌어 내는 데 한계를 가지고 있다고 하겠다.

앞서 살펴본 국내·외 연구들의 경향을 종합해 볼 때, 지금까지 사회복지자원을 파악하려는 다양한 시도들은 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 사회복지자원의 특성으로 인해 그 유형과 범주, 추계방법에 대한 공통의 합의와 기준이 미흡하며, 그나마 제한된 파악체계를 갖고 있는 기준에 대해서도 이를 통한 연구나 보고서가 극히 취약하다. 국제적으로는 OECD와 ILO의 기준이 가장 광범위하게 통용되고 있으나, 이 경우에도 국가마다 상이한 제도적 형태와 각 연구자마다 자원을 규정하고 추계하는 방법이 달라 구체적인 항목에 있어서는 혼선을 빚고 있다. 둘째, 공공부문에 비해 상대적으로 민간부문의 자원을 과소 추정하는 경향이 있다. 공공부문의 경우 그나마 공식적이라는 자료의 특성상 추계가 용이하고 국제적 수준에서 비교적 합의되는 기준이 존재하는 반면, 민간부문은 국가별로 기준이 매우 상이하며 드러나지 않는 비공식부문으로 인해 자원파악의 과정에서 자료의 한계를 더욱 크게 노출하고 있다.

### 3. 연구의 분석틀, 추계자료 그리고 추계방법

#### 1) 분석틀과 추계 자료

사회복지 자원총량의 추계하기 위해 본 연구에서 활용한 기본적인 분석틀은 앞서 제시한 <그림 1>과 같다. 본 절에서는 앞서 살펴본 국내·외 선행연구의 결과가 주는 실천적 함의에 기초하여, 보다 구체적인 분석틀과 총량파악을 위해 실제로 활용한 주요 자료를 제시하고, 자료의 추계과정에서 활용한 추계방법을 설명하고자 한다.

사회복지 자원총량 추계를 위해 활용한 구체적인 분석틀은 크게 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 우선 공공부문, 즉 정부부문의 사회복지자원은 다시 중앙정부와 지방자치단체(지방정부)로 구분할 수 있으며, 중앙정부에 의해 제공되는 자원의 형태에는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 적극적 노동시장정책, 조세지출, 공공요금 감면, 예산편성기준 외 사회복지지출이 해당된다. 이 가운데, 사회보험은 공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험의 4대 사회보험에서 제공되는 각종 연금과 급여, 국가가 지원하는 지원금, 기관 및 인력에 지출되는 관리운영비를 포함한다. 공공부조는 국민기초생활보장제도에 의해 지급되는 각종 급여와 서비스, 의료급여, 일시적 구호사업, 자활지원사업, 사회복지전담공무원에 대한 인건비 등을 포함한다. 그리고 사회복지서비스는 아동, 보육·여성, 노인, 장애인, 모·부자, 보훈서비스의 수급대상 영역별로 구분하며, 다음과 같이 구성된다. 노인복지서비스는 경로연금, 일자리 지원 및 운영, 고령화대책기구 자원사업 등으로, 아동복지서비스는 보육을 제외한 저소득가정지원, 아동보호사업 등이 해당되며, 모·부자복지서비스는 저소득 모부자가정 지원, 모부자시

설지원, 건강가정지원센터지원 등의 지출을 포함한다. 장애인복지서비스는 장애수당, 의료비지원, 단체지원, 장애인생활시설지원, 재활보조기구지원 등이며, 취약계층을 위한 노동부소관 사업은 자활훈련, 여성가장실업자 취업훈련, 장애인 취업훈련 등이 이에 포함된다. 보건복지부 소관 연구용역사업, 사회복지사무소지원, 건강가정육성사업 등은 기타항목으로 포함할 수 있다. 보건의료부문은 공공부조와 건강보험에 의해 제공되는 의료급여와 재정지출을 제외한 보건복지부 소관 보건의료사업 지출, 내부거래지출, 특별회계재원에 의한 지출을 포함한다. 보건의료사업은 건강증진질병관리, 원폭피해자지원, 정신질환 지원, 의료체계구축, 보건산업진흥, 한방정책, 질병관리본부, 기관운영 등으로 구성되며, 보건복지부예산에 의한 내부거래 지출은 크게 기관의 인건비 등의 운영비와 차관상환금으로 구성된다. 적극적 노동시장정책은 노동부소관 일자리 창출사업이 해당되며, 크게 청년실업대책사업, 사회적일자리 지원사업, 고용 인프라구축 및 중소기업유휴일자리 충원사업으로 분류할 수 있다. 그리고 특별회계는 재정융자특별회계, 국유재산특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 국립의료원특별회계, 책임운영기관 특별회계, 에너지 및 지원사업특별회계에 의한 재정지출을 포함한다. 조세지출은 2가지 항목으로 크게 구분되는데, 하나는 근로자·농어민 등 중산층의 저축에 대한 비과세를 통한 조세감면과 소득공제이고, 다른 하나는 사회복지에 대한 조세감면과 사회복지대상자에 대한 소득공제와 간접세 면제가 해당된다. 공공요금감면은 교통요금감면과 통신요금감면의 두 가지로 구분되는데, 그 가운데 민간 기업에서 제공되는 요금감면은 제외하고 공적서비스로 제공되는 요금감면만이 해당되며, 통신요금감면은 감면의 주체가 모두 사기업이므로 민간부문으로 처리한다. 즉, 교통요금감면의 경우 공기업의 형태를 띠고 있는 철도공사와 도시지하철공사가 운영주체인 KTX, 기차, 지하철은 공공부분에 포함되고, 항공은 민간부분에 포함된다. 예산편성기준 외 사회복지지출은 정부의 사회복지분야 재정으로 지출되었던 사업이외에 사회복지 목적성을 띤 지출로, 그 내용은 국방부의 새터민 지원사업, 교육인적자원부의 인터넷 설비 지원, 취약계층 유아교육비, 급식지급, 장애인지원사업, 타 부처의 장애인지원사업, 문화관광부의 청소년 실업대책지원사업, 법무부의 법률지원복지사업 등이 해당된다. 마지막으로 지방정부의 경우, 지방자치단체에서 지출되는 사회복지장비와 보건 및 생활환경개선비예산 중 일반사회복지, 노인복지, 장애인복지, 여성복지, 아동복지, 보건관리, 청소년복지, 여성복지 등을 포함한 사회복지예산 혹은 지출로 추계할 수 있다. 이러한 정부부문에 대한 세부적인 항목과 주요 자료를 구체적으로 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

민간부문 사회복지자원의 체계는 민간부문의 자원을 기업, 시장, 제3섹터, 공동체로 구분하여 파악한다는 점에서 이전의 연구와는 조금 다르다. 아래의 <표 2>에 제시되어 있는 민간부문의 체계를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기업이 제공하는 사회복지자원은 크게 법정기업복지와 비법정기업복지, 사회공헌활동, 공공요금감면 등으로 구분할 수 있다. 여기서 논란의 소지가 될 항목은 법정기업복지인데, OECD의 사회적 지출 개념을 따르고 있는 고경환 외(2003)에서는 이를 공공부문으로 분류하고 있다. 그러나 본 연구에서는 자원공급의 법적 규제여부보다는 자원을 공급하는 주체를 보다 중요하게 생각하여, 법정기업복지비를 민간부문의 사회복지자원으로 분류하였다.

<표 1> 사회복지자원총량 정부부문 분석들과 추계 자료

영역	구분	세부항목	자료	
중앙 정부	사회보험	· 공적연금	국민연금관리공단, 『2004 국민연금통계연보』 공무원연금관리공단, 『2004 공무원연금통계연보』 사학연금관리공단, 『2004 사학연금통계연보』 국방부, 『2004 군인연금통계연보』	
		· 별정우체국연금	별정우체국연합회	
		· 건강보험	국민건강보험공단 내부자료 보건복지부, 「2004 세입세출결산보고서」 보건복지부, 「2006년도 주요사업예산요구 설명자료」	
		· 고용보험 · 산재보험	노동부, 「2004 고용보험기금결산보고서」 노동부, 『2004 노동백서』	
	공공부조	· 기초생활보장 · 의료급여	보건복지부, 「2004 세입세출결산보고서」	
	사회 복지 서비스	취약 계층 지원	아동	· 아동복지서비스
			노인	· 노인복지서비스
			모·부자	· 모·부자복지서비스
		장애인	· 장애인복지서비스 · 장애인특수학교운영지원	관련부처, 「2004 세입세출결산보고서」 관련부처, 「2004 기금결산보고서」 보건복지부, 「2006년도 주요사업예산요구 설명자료」
			여성·보육	· 여성·보육서비스
		보훈	· 보훈대상자 보상금과 지원	국가보훈처, 『2004 보훈연감』
	보건의료	· 보건의료비	보건복지부, 「2006년도 주요사업예산요구 설명자료」	
	적극적 노동시장정책	· 자활지원 · 청년 실업 대책 · 일자리창출 지원 정책	노동부, 「2004 세입세출결산보고서」 국회예산정책처, 「2004 기금결산분석」	
	조세지출	· 중산층 지원관련 · 사회보장관련	재정경제부, 「2005 조세지출보고서」	
	공공요금감면	· 교통·통신 감면제도	건설교통부 내부자료, 정보통신부 내부자료	
예산편성기준의 사회복지지출	· 새터민 정착지원금과 교육 · 법률지원 · 저소득층 아동, 유아 지원 · 인터넷교육서비스 등	각 부처, 「2004 결산보고서」 국회예산정책처, 「2004 기금결산분석」 국민체육진흥공단 내부자료 복권위원회, 「2004년도 복권기금결산설명자료」 국방부, 「2004 세입세출결산보고서」		
지방 정부	사회복지예산	· 광역·기초자치단체가 직접 편성한 사회복지예산	국회의원실 내부자료	

그 내용을 세부적으로 살펴보면, 먼저 법정기업복지는 법적 규정에 따라 고용주가 제공하는 사회복지자원으로써 법정퇴직금, 4대 사회보험에 대한 고용주부담금, 출산 전후 휴가급여 중 고용주 지급분(60일 이상 지급분), 질병휴가 기간 동안의 별정임금이 포함된다. 다음으로 기업차원에서 자발적으로 제공되는 비법정 기업복지는 체력단련비와 각종 수당 등 사내복지와 가족수당, 학비지원, 주택자금지

원과 같은 기업의 고용연계급여가 포함된다. 그리고 최근 한국에서 그 비중이 급격히 증대되고 있는 기업의 사회공헌활동은 사회복지시설 및 기관, NGO 등에 대한 사회복지목적성의 기부금(품)과 직원들의 자원봉사활동, 사회공헌활동에 따른 행정비용 등이 있다. 마지막으로 기업에서 제공되는 공공요금감면은 크게 교통부와 통신부문을으로 구성되는데, 앞서 설명한 바와 같이 교통부문은 항공회사의 요금 감면을 의미하며, 통신부문은 KT, 하나로통신, SKT, KTF, LGT, 데이콤 등의 사기업에서 제공하는 시내·시외전화, 이동통신, 인터넷 등에서의 요금 감면을 의미한다.

<표 2> 사회복지자원총량 민간부문 분석틀과 추계 자료

영역	구분	세부항목	자료	
기업	기업복지	법정	· 법정퇴직금 · 4대보험 고용주부담분 · 산전후 휴가급여 · 질병휴가기간 동안의 별정임금	노동부, 『2003 기업체노동비용조사보고서』 노동부, 『2004 노동통계연감』 통계청, 『2004 사회통계조사』 통계청, 경제활동인구부가조사 원자료
		비법정	· 고용연계급여 · 사내(후생)복지	노동부, 『2003 기업체노동비용조사보고서』 노동부, 『2004 노동통계연감』
	사회공헌	· 사회복지목적성 기부금	금융감독원, 전자공시시스템(DART)	
	공공요금감면	· 공공요금에 대한 감면	건설교통부 내부자료, 정보통신부 내부자료	
	시장	사보험 보험금	· 생명보험 및 손해보험에서 만기환급형을 제외한 보장성 보험금	생명보험협회, 『2004 생명보험통계연보』 대한손해보험협회, 『월간 손해보험통계연보』
제3섹터	지출	종교기관	· 사회복지목적성 지출	각 종교, 2004년 결산관련 내부자료 교회성장연구소, 「한국교회 사회봉사 현황조사」
		복지시설	· 생활시설의 총지출	한국사회복지협의회, 각 시설 평가자료
			· 이용시설의 총지출	한국사회복지협의회, 각 시설 평가자료 한국복지관협회, 「세입세출결산자료」
			· 미신고시설의 총지출	한국보건사회연구원, 『미신고시설의 실태분석과 개선방안』
	시민단체	· 시민단체의 사회복지목적성 지출	직접 표본 조사	
	모금	모금기관	· 법정모금기관의 모금 · 민간모금기관의 모금	각 기관 2004년 결산관련 내부자료 각 기관의 Annual Report와 홈페이지
		협회·협의체	· 사회복지관련 협회와 협의체의 모금	각 단체 2004년 결산관련 내부자료 및 홈페이지
자원봉사	· 자원봉사의 현금가치	통계청, 「2004년 생활시간조사 분석보고서」		
공동체	공제급여	· 공제회의 공제급여	각 공제회 결산공고	
	사적이전	· 가족, 친척 등에 의한 현금이전	통계청, 2004년 가계조사 원자료	

둘째, 시장부문 사회복지자원에는 개별적인 위험에 대처하기 위해 가입한 사보험을 통해 이전된 보험금 총액이 해당된다. 이러한 사보험은 영리적 성격을 가지고 있기 때문에 기존의 선행연구에서는 사회복지자원으로 간주되지 않았던 것이다. 그러나 생명보험과 손해보험은 불의의 사망·상해와 같은 위험에 대비하고자 하는 사회적 성격을 가지고 있기 때문에(Adema and Ladaique, 2005), 위험에 대

비한 보장성보험의 지출보험금과 만기도래에 의한 저축성 보험금 지출의 성격을 분리해 내면 사회복지자원으로 파악이 가능하다.

셋째, 제3섹터는 그 성격상 완전한 자발성에 기초하되 공급주체의 성격에 따라 다양한 사회복지자원의 특성을 가진다. 대표적인 자원제공 주체는 종교단체, 복지시설 및 기관, 시민단체, 그리고 모금기관 등이다. 우선 종교단체의 경우, 종교적 교리에 따라 이루어지는 각종 사회복지관련 현금 및 현물지출과 교인들의 사회복지봉사활동이 포함된다. 복지시설의 경우 아동, 노인, 장애인, 여성, 정신요양 및 사회복지, 부랑인시설 등의 생활시설과 사회복지관, 재가복지봉사센터, 장애인복지관 등의 이용시설 그리고 미신고시설에서 제공하는 자원의 총량을 의미한다. 모금의 경우, 모금기관, 사회복지 관련협의체, 그리고 기타(종교기관, 시민단체 등)에 의해 수행된 모금액이 포함된다. 이러한 제3섹터에 의한 자원은 현금자원 뿐 아니라 각 기관·단체들에 의해 조성·지급된 현물후원 등이 포함되며, 이는 중요한 사회복지자원이라고 할 수 있다.

넷째, 개인이 속해있는 공동체 차원의 사회복지자원은 가족간에 이루어지는 사적이전과 개인 또는 집단단위의 자원봉사활동, 그리고 상호부조 차원에서 이루어지고 있는 특정집단의 공제급여가 포함된다. 공제급여에는 군인, 경찰, 교직원, 지방공무원, 건설근로자를 적용대상으로 하는 공제회가 포함되고, 사적이전은 가족과 친지에 의한 현금이전을 의미하며, 자원봉사는 개인이나 집단의 자발적 봉사활동을 의미한다.

## 2) 추계방법

본 연구에서는 자원총량을 추계하기 위한 새로운 대안으로, 앞서 살펴본 공급자중심 접근법과 연결매체중심 접근법의 장점을 취하고 한계를 보완한 절충적 접근법을 활용하고자 한다. 이는 정선옥(2002)의 연구와 같이 각각의 접근법을 독립적으로 사용하여 추계하는 것이 아니라, 각 접근법이 더 잘 적용될 수 있는 영역을 구분하여 중복 계산되는 부분을 고려하고 이를 피하여 총량을 결합하는 방식을 의미한다. 이러한 방식의 사용은 앞서 제시한 5가지 공급주체별로 사회복지자원은 각기 상이한 형태로 인식된다는 사실에 착안하여 구상되었다. 정부와 기업은 사회복지자원의 공급주체로 존재한다는 사실로부터 착안하여 공급자중심 접근법을 적용한 반면, 시장과 제3섹터, 공동체 부문은 행위자보다 일종의 장(場, field) 또는 제도로 간주하여 연결매체중심 접근법을 적용했다. 연결매체의 형태는 각 부문별로 상이한데, 제3섹터의 경우 모금기관이나 사회복지기관 및 시설이 대표적이며, 시장의 경우 사보험상품의 가격실행, 즉 생명보험이나 손해보험 등의 보험금 지급액으로 나타난다. 공동체는 이 영역 자체에서 절충법이 적용된다. 공제회에서 제공되는 급여는 시장에서 제공되는 보험금과 같은 것이지만 특정 직업집단에 속한 성원들만 적용되기 때문에 상호부조의 성격이 더 강한 연결매체라고 볼 수 있다. 사적이전은 공급자중심 접근법에 의한 개인 기부금의 집합적 형태이다. 현실에서 이것은 가족에서 다른 가족으로 또는 가구에서 다른 가구로 이전되는 소득이므로 가족(가구)이 생산하고 공급하는 자원이다. 그래서 사적이전은 공급자중심 접근법에 의해서 추계된다. 이러한 공급자·연결매체 절충법 각 공급주체별 특성과 자원의 형태를 충분히 고려한 접근법이라는 점에서 큰 의의를 가진다.

하겠다. 정부와 기업의 경우, 공식적 통계자료를 기반으로 파악할 수 있다는 점에서 공급자로서 역할과 기능이 더욱 적합하고, 개인의 경우 자료의 접근성이 낮아 오히려 다양한 중간연결매체를 통해 파악하는 것이 더욱 적합하다. 이러한 접근법을 통해 기존의 선행연구에서 간과되었던 민간부문, 특히 시장과 기업의 역할과 책임에 대한 중요성을 인식할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 그러나 이 과정에서 공급자가 전달하는 자원의 내역은 중복 추계될 가능성이 높으며, 그로 인해 자원이 과다 추계되는 문제를 가진다. 이에 본 연구에서는 제시된 분석틀에 기초하여 개별 사회복지자원을 우선적으로 추계하고, 이후에 중복 계산된 자원을 제외한 총 사회복지 자원총량을 최종적으로 제시하였다.

## 4. 사회복지 자원총량

### 1) 정부부문

사회복지 자원총량을 추계한 결과, 2004년 정부부문의 총 지출규모는 아래 <표 3>과 같이 총 52조 9,563억원으로 추계되었다. 이러한 정부부문의 지출규모는 다시 중앙정부 지출과 지방정부 지출로 구분할 수 있는데, 중앙부문의 지출은 45조 3,863억원으로 추계<sup>15)</sup>되었고, 지방정부 지출규모는 7조 5,699억원으로 추계되었다.

이를 세부 항목별로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회보험에서 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금의 2004년 급여비 지출액은 8조 9,881억원이나, 여기에 관리운영비와 기타(제 경비)를 포함하여 9조 3,769억원이 지출되었다. 또한 건강보험 급여비지출은 지역과 직장건강보험급여비 지출을 합하여 16조 4,293억원이며, 여기에 관리운영비와 기타의 지출을 합친 금액은 17조 3,305억원에 이른다<sup>16)</sup>. 한편 고용보험의 지출규모는 2조 3,169억원이고, 산재보험의 지출규모는 2조 8,599억원이며, 관리운영비지출을 포함하면 2조 8,757억원으로 추계되었다. 공공부조의 급여는 국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여가 해당되며, 그 지출규모는 3조 6,866억원에 이른다. 그 중 생계급여와 의료급여가 각각 1조 5,121억과 1조 8,811억으로 지출의 대부분을 차지하고 있으며, 차상위계층과 근로능력이 있는 수급자를 위한 자활사업의 지출규모도 2,213억원에 이르고 있다. 그리고 사회복지서비스 부분의 지출은 관련부처를 중심으로 구분하여 추계하였는데, 우선 보건복지부는 노인복지서비스 3,288억원, 아동복지서비스 98억원, 장애인복지서비스 1,053억원, 모·부자복지서비스 169억원, 기타 393억원으로 총 3,947억원을 사회복지서비스에 지출하고 있다. 그리고 노동부, 교육인적자원부, 정보통신부, 문화관광부, 여성부 등의 7개 부처는

15) 이는 2004년 정부의 총지출인 195조 2,000억원의 23.2%에 해당되는 규모이다.

16) 국민건강보험지출은 총 진료비 중 공단부담금으로 파악하였다. 공단부담금은 심사 결정된 총 진료비 가운데 법이 정한 환자본인부담금을 제외하고 보험자(공단)가 요양기관에 지급한 금액을 의미한다. 급여비는 현물급여와 현금급여로 구성되는데, 현물급여에는 요양급여와 건강진단비, 현금급여는 요양비, 장제비, 본인부담액보상금, 장애인보장구 등이 포함된다.

장애인복지와 특수학교 운영을 위해 7,945억원을 지출하고 있으며, 여성가족부는 여성의 권익증진과 복지, 그리고 보육서비스를 위해 총 4,390억원을 지출하고 있다. 마지막으로 국가보훈처에서는 독립유공자에 대한 보상과 예우를 목적으로 1조 8,302억원을 지출하고 있다.

<표 3> 정부부문의 사회복지 자원총량 추계

			(단위: 백만원)	
영역	구분	세부항목	추계액	
중앙 정부	사회보험	· 공적연금(별정우체국연금 포함)	9,377,899	
		· 건강보험	17,330,520	
		· 고용보험	2,316,939	
		· 산재보험	2,865,710	
	공공부조	· 기초생활보장 · 의료급여	3,991,491	
	사회복지 서비스	취약계층	· 아동복지서비스 · 노인복지서비스 · 모 · 부자복지서비스 · 기타	394,736
			· 장애인복지서비스 · 장애인특수학교운영지원	794,591
		여성	· 여성 복지서비스 · 보육	438,974
		보훈	· 보훈대상자 보상금 및 교육, 단체, 의료지원	1,830,243
	보건의료	· 보건의료비(시설 · 장비 포함)	89,466	
	적극적 노동시장정책	· 자활지원 · 일자리창출 지원 정책 · 청년 실업 대책	612,800	
	조세지출	· 중산층 지원관련 · 사회보장관련	4,635,300	
	공공요금감면	· 취약계층을 위한 교통 감면제도	127,505	
예산편성기준의 사회복지지출	· 새터민 정착지원금과 교육 · 법률지원 · 장애인지원사업 · 저소득층 아동, 유아 지원 · 인터넷교육서비스 등	580,117		
소 계		45,386,291		
지방 정부	사회복지지출	· 광역 · 기초자치단체가 직접 편성한 사회복지 예산을 토대로 한 지출추계	7,569,970	
총량			52,956,261	

보건의료 관련지출은 보건복지부 소관 예산에 의해 894억원이 지출되며, 노동부 소관으로 지출되는 적극적노동시장정책의 지출규모는 6,128억원으로 추계되었다. 그리고 정부부문의 사회복지관련 조세지출은 4조 6,353억원으로 추계되었다. 조세지출은 재정지출에 대응하는 개념으로서, 비과세 · 저율과세 · 세액감면 · 세액공제 · 소득공제 · 준비금으로 알려진 세법상 '특례규정에 의한 세금감면'으로, 면제 · 우대세율 · 납부의 연기 등의 액수를 모두 포함하였다. 공공요금감면제도는 다양한 계층에게 다양한 비율로 감면이 이뤄지고 있는데, 본 절에서는 정부의 지원하에(전액 또는 일부) 운영되고 있는 철도, KTX, 열차, 수도권전철 이용요금감면제도를 공공사회복지지출로 포함하였으며, 그 규모는 1,275

억원으로 추계되었다. 마지막으로 예산편성기준에서 규정하고 있는 사회복지분야 재정으로 지출되었던 사업이외에 사회복지목적성을 띄고 있는 지출은 교육인적자원부, 통일부, 문화관광부, 건설교통부, 정보통신부, 법무부 소관지출을 모두 합하여 5,801억원으로 추계되었다.

한편 지방정부의 재정지출은 7조 5,700억원으로 추계되었다. 본 연구에서 추계한 방법은 각 지방자치단체가 국회의원실에 제출한 '사회복지사업별예산' 자료를 통해서 추계하였다. 사회복지사업예산은 세출구조 중 사회개발비내의 보건 및 생활환경개선비와 사회보장비의 예산에 의해 구성된다. 본 연구에서는 일반사회복지, 노인복지, 아동복지, 여성복지, 장애인복지, 청소년복지, 보건관리(보건위생) 예산만을 추출하여 집계하였다. 이 사업예산은 국비와 시비로 구성되는데 국비의 경우 앞서 집계된 정부부문에 추계되므로 이를 제외한 나머지 지방비만을 추계하였다.<sup>17)</sup>

## 2) 민간부문

민간부문의 사회복지자원은 크게 기업부문, 시장부문, 제3섹터, 공동체의 4가지 부문으로 구분된다. 이들 각 부문별 총액을 살펴보면, 기업부문은 44조 3,857억원, 시장부문은 54조 3,974억원, 제3섹터는 3조 360억원, 마지막으로 공동체는 8조 334억원으로 추계되었다. 이로써 민간부문의 총 사회복지자원은 약 109조 8,525억원이며, 이는 중복계산을 고려하지 않은 총액이다. 민간의 부문별 세부항목들과 추계액은 다음과 같다. 우선 기업부문의 사회복지자원은 44조 3,857억원으로 추계되었으며, 이를 부문별로 구분하여 살펴보면, 우선 법정기업복지는 31조 4,997억원, 비법정기업복지는 11조 1,580억원으로 기업복지의 자원량은 42조 6,577억원이다.<sup>18)</sup> 한편 기업의 기부금 중 사회복지목적의 성격을 가진 사회공헌금액은 1조 2,000억원,<sup>19)</sup> 교통과 통신관련 민간기업의 공공요금감면은 5,280억원으로 추계되었다. 그리고 시장부문 사회복지자원은 개별적인 위험에 대처하기 위해 가입한 사보험을 통해 이전된 보험금 총액을 의미하는 것으로, 생명보험협회와 대한손해보험협회의 통계자료를 활용하여, 개인의 사망이나 장애 등의 위험으로 인해 소득이 중단되거나 감소되었을 경우에 지급되는 생명보험금 1조 3,485억원과 개인과 법인의 화재, 장기손해, 상해, 자동차사고, 보증으로 인한 피해 및 개인연금 운영

17) 지방재정지출 추계의 한계는 자료가 존재하지 않아 전수 조사(250개)가 불가능했다는 점이다. 본 연구에서는 개별 지방자치단체의 사회사업예산에 10%를 증액하여 지출 규모를 추계하고, 확보된 141개 표본의 지출 규모에 기초하여 전체 지방자치단체의 재정지출 규모를 추정하였다.

18) 기업복지는 상용직의 경우 1인당 기업복지비(법정퇴직금, 법정복리비, 비법정복리비)에 규모별 근로자수를 곱하여 연간 액수로 산정하였고, 임시일용직은 동일 수식에 정규직 임금대비 비정규직 임금비율과 퇴직금 수혜율과 혹은 법정복지비 가입율 규모를 반영하였다. 그리고 산전후 휴가비용은 2004년 산전후휴가수급자의 수급액에 기업이 부담하는 60일분을 산정하여 추계하였으며, 질병휴가기간 동안의 별정임금은 고정환(2001)의 방법을 따랐다.

19) 기업의 사회공헌활동 등을 통해 발생한 사회복지자원을 파악하기 위해 금융감독원 전자공시시스템(DART: Data Analysis, Retrieval and Transfer System)에 공시된 국내 기업들의 사업보고서와 감사보고서 상의 손익계산서를 전수 조사했으며, 손익계산서 상의 기부금 내역을 합산한 결과 약 1조 8,461억 6천만원의 금액이 도출되었다. 그러나 기업의 기부금 전액이 사회복지지원이라고 파악하는 것은 논리적 비약의 위험이 있기 때문에 한동우(2005) 등의 기존 사회공헌관련 연구에서 파악한 기업의 사회공헌 지출 중 사회복지부문의 비율(65%)을 기부금에 곱하는 방식으로 자원총량을 추계하였다.

에 따른 손실 등으로 인해 지급된 손해보험금 53조 489억원을 합하여, 총 54조 3,975억원으로 추계하였다.

<표 4> 민간부문의 사회복지 자원총량 추계

(단위: 백만원)

영역	구분		세부항목	추계액
기업	기업 복지	법정	· 법정퇴직금 · 4대보험 외 기타 · 산전후 휴가급여 · 질병휴가기간 동안의 별정 임금	31,499,710
		비법정	· 고용연계급여 · 사내(후생)복지	11,158,003
	사회공헌		· 사회복지목적성 기부금	1,200,006
	공공요금감면		· 공공요금에 대한 감면	527,968
	소 계			44,385,687
시장	사보험 보험금		· 생명보험에서 만기환급형을 제외한 보장성(사 망, 상해, 질병 등) 보험금 · 손해보험에서 만기환급형을 제외한 보장성(화 재, 장기손해, 자동차, 보증, 개인연금 손해 등) 보험금	54,397,456
제 3 섹 터	지출	종교기관	· 사회복지목적성 지출	1,598,809
		복지시설	· 생활시설의 총지출(정부지원금, 지자체의 보조 금 제외)	649,037
			· 이용시설의 총지출(정부지원금, 지자체의 보조 금 제외)	343,515
			· 미신고시설의 총지출 (정부지원금, 지자체의 보조금 및 기초생활급여 제외)	62,635
	시민단체	· 시민단체의 사회복지목적성 지출		72,053
	모금	모금기관	· 법정모금기관의 모금 · 민간모금기관의 모금	285,782
		협회·협의체	· 사회복지관련 협회 및 협의체의 자체 모금	
소 계			3,035,971	
공동 체	공제급여		· 공제회의 공제급여	1,493,670
	사적이전		· 가족, 친척 등에 의한 현금이전	5,606,690
	자원봉사		· 자원봉사의 현금가치	933,049
	소 계			8,033,409
총량			109,852,523	

한편, 제3섹터에는 매우 다양한 공급주체에 의한 사회복지자원이 포착되고 있는데, 대표적인 자원 제공 주체는 종교기관, 복지시설 및 단체, 시민단체, 그리고 모금기관 등이다. 우선 종교기관의 사회복지지출총량은 1조 5,988억원으로 추계되었다. 이 추계치는 각 중·교단에서 직접 파악이 가능하여 취득한 4억원<sup>20)</sup>과 전체 종교기관에서 가장 많은 수를 차지하는 개신교 교회의 사회봉사비를 추정하여

원은 1조 5,947억여 원을 합산한 것이다.<sup>21)</sup> 다음으로 종교기관이나 시민단체와는 다르게 사회복지시설에서 제공되거나 사용하는 자원은 모두가 사회복지활동과 직접적인 관련이 있기 때문에, 세출총액 자체를 사회복지자원으로 인정할 수 있다.<sup>22)</sup> 사회복지시설은 다시 생활시설과 이용시설, 그리고 미인가시설로 구분할 수 있는데, 우선 생활시설의 사회복지자원 총량은 6,490억원으로 추계되었다. 이를 생활시설 유형별로 세분하여 살펴보면, 아동복지시설은 1,728억원, 노인복지시설은 817억원, 장애인복지시설은 2,769억원, 모(부)자복지시설 102억원, 정신요양시설 499억, 사회복지시설 97억, 부랑인복지시설은 478억원으로 조사되었다.<sup>23)</sup> 다음으로 이용시설의 사회복지자원 총량 추계액은 3,435억원으로 추계되었다. 이를 각 시설 유형별로 구분하여 살펴보면, 전국 375개 사회복지관의 사회복지자원은 2,158억원으로 조사대상 전체 이용시설 자원의 약 63%를 차지하고 있으며, 장애인복지관은 914억원, 재가복지봉사센터는 363억원으로 조사되었다.<sup>24)</sup> 한편, 미신고시설의 지출을 기준으로 한 사회복지자원을 추계한 결과는 626억원이다.<sup>25)</sup> 결과적으로 2004년 사회복지시설의 자원 총량은 약 1조 550억원인 것으로 파악되었으며, 생활시설, 이용시설, 미신고시설의 자원총량 비중은 각각 61.5%, 32.5%, 그리고 6.0%로 조사되었다. 한편, 시민사회단체의 사회복지를 목적으로 한 지출은 표본조사에 기초하여 산정하였는데, 총량은 7백 2십억으로 추계되었다. 조사에 응답한 36개소의 사회복지목적성지출의 평

20) 대한불교조계종의 사회복지재단과 한국천주교교회의 사회복지위원회가 포함되어 있다.

21) 종교기관의 사회복지지출을 신뢰성있게 파악하는 것은 매우 어렵고 많은 비용이 드는 작업이다. 그 주된 이유는 우선 그 규모가 방대할 뿐만 아니라 천주교를 제외한 대부분의 종교에서 개별 종교기관의 세입과 세출은 상호독립적이며 자율적으로 운영되기 때문에 공식적이고 중앙집중적인 회계보고에 의한 통계치가 존재하지 않기 때문이다. 본 연구도 기독교를 제외한 다른 종교의 사회복지 자원총량을 추계하지 못했다는 한계를 가지고 있다. 다만 개신교 교회의 사회복지지출은 교회성장연구소(2005)에서 전국의 807개 교회를 대상으로 조사한 사회복지사비를 지출액을 기준으로 교회를 10개 구간으로 구분한 후, 각 구간의 사회복지사비 평균값에 문화관광부(2002)에서 집계한 교회수(60,299개)를 곱하여 추정하였다.

22) 사회복지시설이란 사회복지사업법 제2조의 '사회복지사업'을 행할 목적으로 설치된 시설을 의미한다. 본 연구이 시점인 2004년 현재 사회복지시설의 종류는 사회복지사업법 상의 부랑인시설, 결핵·한센시설, 종합사회복지관이 있으며, 노인복지법 상의 노인복지시설, 아동복지법 상의 아동복지시설, 장애인복지법 상의 장애인복지시설, 모부자복지법 상의 모부자복지시설, 정신보건법 상의 정신보건시설, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 상의 성폭력피해보호시설, 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 상의 가정폭력보호시설, 영유아복지법 상의 보육시설 등이 있다.

23) 생활시설의 사회복지자원을 파악하기 위해 기존의 정부나 협의회, 혹은 연구기관 등에서 진행했던 평가 자료를 활용했으며, 자료의 한계로 인해 2004년 기준 년도의 세입/세출 내역을 확인할 수 없을 경우(아동복지시설과 장애인복지시설은 2003년, 노인복지시설과 모(부)자복지시설은 2002년 회계자료 활용), 조사 당해 년도의 금액에서 익년도 소비자물가상승률을 곱하여 금액을 추계하였다.

24) 사회복지관은 한국사회복지관협회(2004)의 지역별 세입·세출보고서를 활용하여 집계하였고, 장애인복지관과 재가복지봉사센터는 한국사회복지협의회의 사회복지시설평가 원자료를 활용했다. 여기서 재가복지봉사센터의 세출 및 보조금수입 내역은 소비자물가상승률을 반영하여 조정하였다.

25) 미신고시설은 국가나 지방자치단체에 신고를 하지 않고 비공식적으로 운영되어 시설에 대한 정확한 실태파악이 되어 있지 않고, 공식적인 재정적 지원과 행정적 지원을 받지 못하며, 사실상 제도권 밖에서 비공식적인 사회복지사업을 수행하는 시설이다. 이러한 이유로 이 시설의 사회복지자원 총량을 산출하는 것에는 한계가 있다. 본 연구에서는 한국보건사회연구원(2001)에서 조사한 미신고시설(1,209개)의 평균 지출총액에 총 미신고시설의 수를 곱하고, 물가상승률로 조정하여 추계하였다.

균값은 1천 2백만 원으로 산출되었으며, 현물은 시장가격을 고려하여 현금으로 환산하였다.<sup>26)</sup> 반면에 국내 모금기관과 협회 및 협의체의 사회복지자원 총량은 3,099억원으로 조사되었다. 이를 각 모금기관 별로 살펴보면, 대표적인 법정모금기관인 사회복지공동모금회의 모금액이 1,756억원으로 집계되었고, 대한적십자사 약 209억원의 모금액 결산을 보였다. 다음으로 민간모금기관의 기관별 모금액은 한국복지재단이 가장 많은 약 423억원을 모금했으며, 다음으로 월드비전이 약 226억원, 아름다운 재단이 약 153억원을 모금하였다. 마지막으로 협회·협의체의 모금에서 가장 많은 모금을 수행한 기관은 전국재해구호협회로 약 174억원을 모금했으며, 다음으로 대한결핵협회가 약 64억원을 모금하였다.<sup>27)</sup>

공동체의 사회복지자원은 기본적으로 가족(가구)간에 이루어지는 사적이전과 자원봉사활동이 대표적이며, 여기에 상호부조의 의미를 가지고 있는 특정집단의 공제급여가 포함된다. 그 가운데 우선 공제회의 상호부조는 1조 4,937억원으로 추계되었다.<sup>28)</sup> 그리고 사적이전은 5조 6,067억원으로 추계되었다. 본 연구에서 사적이전은 가족이 제공하는 복지를 말하며 조작적으로는 가족 및 친지에 의한 가구간 사적소득이전으로 정의된다. 이를 추정하기 위해 본 연구에서는 통계청의 도시가계조사 2004년 원 자료를 활용하였다.<sup>29)</sup> 마지막으로 자원봉사의 현금가치는 9,330억원으로 추계되었다.<sup>30)</sup> 본 연구에서는 협의의 자원봉사 개념에 입각하여 전문적이고, 조직적인 기관에 의해 제공되는 서비스로서 제공되는 사회복지서비스 노동과 같은 가치의 노동으로 간주하였는데, 추계방법은 생활시간 조사에서 참여 및 봉사활동에 해당하는 직종 코드의 평균임금을 시장임금으로 하고, 성별에 따른 평균임금과 봉사시간 비율을 고려하여 추계하였다.

- 26) 시민단체는 공식적으로 구성된 자발적·비구조적으로 활동하는 조직으로서 국가, 시장, 비공식 부문에 속하지 않는 모든 조직이며, 시민단체의 사회복지자원은 시민사회단체가 사회복지를 목적으로 지출하는 금액을 의미한다. 본 연구에서는 시민단체의 사회복지자원을 추계하기 위해 2005년 6월 30일 현재 시민사회단체연대회의에 가입한 비영리 민간단체 명부를 활용하여 2004년 1월 1일부터 12월 31까지 회계연도를 기준으로 단체의 사회복지 목적성 지출액과 정부, 기업을 비롯한 여러 부문으로부터 받는 지원금 등을 주된 내용으로 한 질문지를 배포·조사하였다. 조사의 대상은 총 394개 단체이나, 회수된 질문지는 36부(회수율 9.14%)에 불과하였으며, 이는 연구의 한계 중 하나이다. 자원 총량은 표본 단체의 평균값에 중앙부처와 시·도에 등록된 모든 시민단체의 수를 곱하여 추계하였다.
- 27) 모금기관도 전체 모금기관을 전수 조사한 것이 아니기 때문에 일반화의 문제가 발생할 수 있지만, 본 연구에서는 선행연구에 비해 가장 많은 수(17개소)의 모금기관을 포함하여, 총량 조사의 신뢰도를 높이기 위해 노력하였다.
- 28) 본 연구의 자원 추계에 포함된 공제회는 군인공제회, 한국교직원공제회, 대한지방행정공제회, 건설근로자공제회, 경찰공제회 등이다. 공제회의 급여는 한국교직원공제회가 1조 2,540억원으로 가장 많았고, 군인공제회, 대한지방행정공제회, 건설근로자공제회, 그리고 경찰공제회 순으로 나타났다.
- 29) 사적이전의 총액은 통계청(2004)에서 추계한 총 가구수에 도시가계조사 원자료에서 산출한 가구규모별 평균 사적이전액을 곱하여 추계하였다. 다만 평균 사적이전액의 산정과정에서 교육비 명목의 금액(39.2%)을 제외하고 순수 생활비 보조 목적의 이전소득만을 고려하였다.
- 30) 자원봉사노동의 경제적 가치를 측정하는 방법은 크게 산출량접근법(output-related method)과 투입량접근법(input-related method)이 있다. 산출량접근법은 자원봉사노동에 의해서 생산된 재화와 용역에 화폐가치를 부과하는 방식이며, 투입량접근법은 노동시간에 가치를 부과하는 방식이다. 후자는 가치평가방식에 따라 다시 종합적 대체법(global substitution method), 전문가대체법(specialized substitution method), 기회비용법(opportunity cost method)으로 구분할 수 있다.

### 3) 중복 계산을 고려한 사회복지 자원총량

본 연구에서 활용한 자원과약체계는 사회복지자원의 성격과 흐름에 따라 연결매체중심 접근법과 공급자중심 접근법을 절충함으로써, 기존의 연구에 비해 보다 면밀한 자원과약을 가능하게 한다는 장점을 가지고 있는 반면, 절충법에 따른 필연적인 중복계산의 위험도 있다. 이에 자원의 중복을 피한 2004년 사회복지자원총량은 <표 5>와 같이 나타난다. 중복 계산을 고려하기 이전 5대 제도영역별 자원량을 합산하면, 총 162조 8,087억원이다. 그러나 이는 부문간 또는 부문 내의 자원이 중복계산된 것이므로, 이를 고려할 경우 본 연구에서 추계한 우리나라 사회복지자원총량은 147조 6,332억원으로 줄어든다. 중복 추계된 자원 총량의 세부적 내용은 다음과 같다. 우선 기업의 4대보험 고용주 부담분은 정부부문의 사회보험 급여지출에서 이미 추계된 부분이다. 그리고 사회복지시설, 비영리조직, 종교단체의 사회복지 목적성 지출에는 이미 ① 정부의 사회복지서비스 부분에서 지출된 지원금, ② 기업의 사회공헌 활동에 기초한 기부금이나 후원금품, ③ 각종 모금기관이나 협회에서 배분한 사업비나 기부금 등이 포함되어 있다. 그러나 여기서 문제는 중복 계산되는 자원의 총량을 감산할 단위의 설정에 있다. 다시 말해, 어떤 영역에서 중복 계산되는 만큼의 자원을 빼아하는지에 대한 문제이다. 예를 들어, 정부와 사회복지시설의 자원중복계산 문제가 발생할 경우, 이 중복된 자원을 정부의 사회복지자원 총량에서 빼야할 것인지, 아니면 사회복지시설의 세출총액에서 감산해야하는지에 대해서는 어떠한 판단을 내리기가 곤란하다. 따라서 본 연구는 중복을 고려하지 않은 부문별 총량에서 중복되는 자원의 총량을 단순 감산하는 방식으로 자원총량의 엄밀성에 갈음하였다.

<표 5> 중복 계산 고려 전·후의 자원총량 비교

(단위: 백만원, %)

구분	부문별 총량	영역간/영역내 중복된 자원량	총사회복지자원
정부부문	52,956,261	-	147,633,121
기업부문	44,385,687	14,027,743 <sup>a)</sup>	
시장부문	54,397,456	-	
제3 섹터	3,035,971	1,147,920 <sup>b)</sup>	
공 동 체	8,033,409	-	
합 계	162,808,784	15,175,663	147,633,121
비 율	100.0	9.4	90.6

주 : a) 기업의 4대보험 고용주 부담분은 정부부문의 사회보험 급여지출에서 이미 추계한 중복 자원임.

b) 사회복지시설, 비영리조직, 종교단체의 사회복지 목적성 지출 중 정부의 지원금, 기업의 기부금이나 후원금, 그리고 모금기관에서 배분한 사업비나 기부금 등이 중복 추계되었음.

#### 4) 선행 연구와의 결과 비교

아래 <표 6>은 본 연구와 선행연구의 정부와 민간부문별 사회복지 자원량과 총량을 비교한 것이다. 연구별로 기준년의 차이가 있고 부문별로 포함하고 있는 자원항목의 차이가 있기 때문에 단순비교는 어렵지만 부문별 자원량 차이를 통해서 그 원인을 규명하는 것은 후속연구를 위해서도 의미있는 지적일 것이다. 선행연구와 비교하여, 본 연구의 추계가 가지는 가장 큰 특징은 기업부문에서 매우 큰 자원량을 보여준다는 점이다. 이는 선행연구가 포괄하지 못하는 근로자범주에 대한 기업복지비를 추계하였기 때문이다. 실제로 기업의 사회공헌과 공공요금감면액은 기업부문 자원량의 4.8%에 불과하지만, 기업의 법정퇴직금이 차지하는 비중은 기업부문 자원량의 54.9%로 매우 높다. 이런 결과로 볼 때, 정부에 비해 절대량으로는 적지만 기업은 여전히 강력한 사회복지의 자원공급자라고 할 수 있으며, 그 중에서도 법정퇴직금의 비중이 가장 크다는 것을 알 수 있다. 또한 시장부문에서도 큰 차이가 나타나고 있는데, 여기에는 포함시키는 자원항목에 차이가 있기 때문이다. 즉 신동면의 연구는 가구의 교육비, 의료비 지출을 포함시킨 반면, 김진옥(2005)의 연구는 생명보험의 보장성 보험금, 가계의 의료비 및 민영건강보험의 급여, 자동차보험의 의료비지출을 포함시키고 있다. 본 연구는 가계의 의료비 지출은 포함하지 않지만 자동차보험의 대인치료비와 민영건강보험이 포괄되는 손해보험의 보장성 지급보험금을 포함시키고 있기 때문에 상해 등의 보장성 범위가 더 넓다. 따라서 시장부문의 사회복지 자원이 자원총량의 36.8%를 차지할 정도로 크며, 이는 신동면의 연구와 함께 다른 선행연구에 비해서도 가장 큰 비중을 보이고 있다. 그리고 선행연구와 본 연구간 공동체(가족)의 자원량 차이는 자원항목과 추정방법의 차이에서 기인한 것으로 보인다. 즉 김진옥의 연구는 보살핌노동이 여기에 포함되었는데, 이 부분이 전체의 62%를 차지하고 있기 때문에 명목적인 차이는 여기에서 비롯되고 있다.<sup>31)</sup> 또한 가구간 사적이전에서도 본 연구는 신동면과 김진옥의 연구와 달리 교육비 목적의 이전액을 제외하였다. 결국, 본 연구의 공동체 자원량은 자원봉사의 경제적 가치가 포함되었음에도 불구하고, 보살핌노동으로 인한 자원량 차이로 인해 선행연구에 비해서 가장 적은 자원량으로 추계되었다.

31) 보살핌이라고 하는 육구의 판단은 가구의 특성상 다음과 같이 구분되어 질 수 있다. 하나는 사회화를 통한 보살핌노동의 사회복지자원으로서의 필요성이 대두되는 경우이고, 두 번째는 자발적 선택에 의한 가구 내 돌봄노동이 이루어지는 경우이다. 후자의 경우는 사회복지자원으로 규명하기에는 사회적 관계라기보다는 개인적 이익(interest)에 준한다고 판단되고, 본 연구에서는 전자와 후자의 구분이 어렵다는 이유로 공동체의 사회복지자원 추계항목에서 제외하였다.

&lt;표 6&gt; 선행연구와의 부문별 자원량 비교

(단위: 십억원, %)

	본 연구	고경환 외 (2003)	정선옥 (2002)	김진옥 (2005)	신동면 (2001)
기준년	2004	2001	2001	2000	1997
정 부	52,956	33,774	9,968	31,863	43,073
기 업	44,386 (30,308)	14,221	90 ~ 105	28,855	24,014
시 장	54,397	10,232	-	18,034	40,562
제3섹터	3,036 (1,938)		201~234	1,815	3,913
공동체 (가족)	8,033	-	-	48,227 ~ 50,676	16,362
총량	162,808 (147,633)	58,227	10,168 ~ 10,218	128,794 ~ 131,243	110,162

주 : ( )안의 자원은 중복계산된 자원을 감산한 자원량이다.

## 5. 결론 및 함의

본 연구를 통해 파악된 우리나라 사회복지 자원의 총량을 보면, 정부부문(중앙정부, 지방정부)은 각종 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스, 조세지출, 공공요금감면, 지방자치단체의 사회복지예산 등을 포함하여 총 52조 9,563억원이며, 이는 2004년 경상 GDP 779조 3,805억원 대비 6.8%에 해당되는 규모이다. 다음으로 민간부문의 사회복지자원을 살펴보면, 기업 44조 3,856억원, 시장 54조 3,974억원, 제3섹터 3조 360억원, 공동체 8조 334억원을 합쳐 총 109조 8,525억원으로 추계되었으며, 이는 2004년 경상 GDP의 약 14%를 차지하는 비율이다. 또한 이러한 자원규모는 고경환 외(2003)에서 파악한 2001년 순사회복지지출 58조 7,189억원의 2004년 기준 환산액인 64조 7,244억원 대비 229% 규모이며, 정선옥(2002)의 2001년 사회복지자원 총량 10조 1,681억원의 2004년 기준 환산액, 11조 2,080억원 대비 1,322%의 엄청난 규모이다.

이러한 연구결과가 가지는 정책적 혹은 실천적 함의는 다음과 같다. 먼저 그동안 한국 사회복지에서 시장부문의 규모와 중요성이 간과되어 왔음을 지적할 수 있다. 시장부문은 전체 사회복지 자원총량의 36%를 넘을 정도로 막대한 비중을 차지하고 있으며, 그 중심에 민간보험이 있다. 본 연구의 범위를 벗어나는 추측이지만 여기에 민영건강보험의 성장과 방카슈랑스의 도입과 같은 추세를 고려할 경우, 우리나라 사회복지 부분가운데 시장부문은 점점 더 크게 성장할 것임을 추정할 수 있다(김종건, 2005; 조영훈, 2001). 다음으로, 기업의 사회복지책임은 여전히 강하게 유지되고 있는 것으로 확인되었다. 본 연구와 선행연구를 비교해 볼 때, 사회보험의 고용주부담분을 제외한 기업부문의 사회복지 자원총량은 2000년의 1.1배 수준이고(김진옥, 2005), 2001년 비하면 약 2.1배 수준으로 확대되었다(고경환 외, 2003). 이는 퇴직금 중간정산제 도입과 퇴직금이나 법정기업복지에서 배제되고 있는 비정규직노동자의 규모가 전체 근로자의 절반 이상이라는 조건에서 보면 일반적인 예상과는 조금 다른 결과라고 할 수 있다. 그러나 이러한 인식은 전체 근로자의 80%에 육박하는 10인미만 사업장이 제외된

표본을 통해 추정된 기업복지비를 근거로 하고 있으므로, 결과의 해석에 보다 신중한 접근이 필요하다 하겠다. 마지막으로 가족을 포함한 공동체가 제공하는 사회복지에 대해서도 새로운 사실을 제공한다. 전통적으로 한국 사회복지발달에서 가족을 포함한 공동체의 책임이 컸다는 것은 부인할 수 없는 사실이었다(김교성, 2002; 손병돈, 1999). 그러나 본 연구의 결과와 선행연구에서 포함하고 있는 자원 항목을 모두 고려하여 가구간 사적이전과 보살핌노동의 가치를 합쳐보아도 약 40조 규모에 불과하여, 정부, 기업, 시장의 자원량에 비해 규모가 그리 크지 않은 것으로 파악되었다. 물론 이 규모도 2004년 경상 GDP의 5.1%에 해당하는 것으로 결코 적은 것은 아니다. 다만, 이러한 사실을 인지할 때 유의해야 할 것은 가족을 포함한 공동체의 사회복지자원을 파악할 때 사적이전보다 더 큰 규모로 추정될 수 있는 것이 보살핌노동에 대한 가치이기 때문에 이것을 포함시키느냐 시키지 않느냐가 가족의 사회복지 책임에 대한 인식을 제공하는 거의 결정적인 사실이 될 수 있다는 점이다. 또한 다른 부문에 비해 사적이전과 같은 비공식적 사회복지 자원총량에 대한 정확한 파악이 어렵다는 한계도 인정해야만 하는 사실이다.

본 연구에서 밝혀진 연구의 한계에 기초하여 제공할 수 있는 후속연구에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 공공부문 사회복지지출규모를 파악하는데 있어서 사회복지자원임에도 불구하고 지출규모를 파악하기 어려운 자원이 존재한다는 점이었다. 예를 들면, 국민주택기금의 경우 소년소녀가정 및 교통사고유자녀 전세자금지원, 저소득전세자금, 공공임대주택지원 등의 사업을 하고 있지만, 이자율에 대한 지원사업의 특성으로 인하여 파악하기 어렵다. 결국 이러한 자원의 배분 규모가 파악된다면 더 많은 사회복지자원을 기획하거나 파악이 가능할 것이다. 이와 더불어 본 연구는 사회복지자원에 대한 일종의 기초연구이다. 그렇기 때문에 각 자원에 대한 1차 자료를 입수하는 것이 연구결과의 신뢰성을 확보하는데 결정적으로 중요하다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 여건상 1차 자료를 확보하지 못할 경우에는 추정을 하게 된다. 이때 보다 정교한 계산법이 선택되어야 할 것이다. 둘째, 사회복지자원의 정의에서 시간을 고려해야 한다. 즉 자원 총량을 파악하는 연구는 명시적 자원과 암묵적 자원을 구별할 수 있어야 한다. 그 이유는 사회복지자원은 사회적으로 승인된 욕구범주에 따라 그 범위가 결정되기 때문이다. 욕구범주가 달라지는 것은 물론 자원목록 또한 사회상황에 따라 변한다. 따라서 자원량 파악단계에서 사회적 승인을 거친 욕구라 하더라도 그 형태와 무관하게 자원목록의 변화는 있을 수 있다. 보육과 노인수발에 대한 욕구는 사회적 승인을 획득했다하더라도 시간이 흐름에 따라 무엇을 자원목록에 추가하고 있는지를 따져보아야 한다. 승인되지 않은 욕구에 대해 시장과 가족에서 행해온 서비스를 사회복지자원으로 보기 보다는 그 욕구를 사회적으로 충족시키기 위해 동원되는 수단과 방법에 더 주의를 기울여야 할 것이다. 셋째, 사회복지자원에 대한 이론적 범주와 현실적 범주 사이의 간극을 좁혀야 할 과제가 남겨져 있다. 자료입수의 용이성과 자료가공의 편의성 등으로 인해 사회복지자원을 현금가치 기준에서 취급하다 보니 부동산과 같은 자산이 실제 추계에 반영되지 못하였다. 물론 이런 자원은 처분하지 않은 이상 그 실제 가치를 가늠하기 어렵기 때문에 추정하는 방법이 쓰일 수밖에 없겠지만, 그렇지 않은 방법으로 자원량을 가늠할 수 있는지 더 생각해봐야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고경환. 1998. “OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 지출규모”. 『보건복지포럼』 21: 67-77.
- 고경환. 2001. “복지통계의 생산현황과 과제”. 『보건복지포럼』 61: 31-46.
- 고경환·계훈방. 1998. 『OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 고경환·장영식·도세록·이내연. 2002. 『한국의 사회복지지출추계: 1990-1999』. 한국보건사회연구원.
- 고경환·장영식·이내연. 2003. 『한국의 사회복지지출추계: 1990-2001: 순사회복지지출을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 공제욱·이태수·김연명·문진영·김인재. 1999. “한국의 사회복지재정의 추계와 국제비교에 관한 연구”. 『한국사회정책』 6. 한국사회정책학회.
- 교회성장연구소. 2005. 『한국교회 사회봉사 현황조사』.
- 김교성. 2002. “소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 48: 113-149.
- 김상균·최일섭·최성재·조홍식·김혜란. 2005. 『사회복지개론』. 나남출판.
- 김종건. 2005. 『한국 복지체제의 형성과 변천에 관한 연구』. 중앙대 박사학위논문(미간행).
- 김진옥. 2005. “한국 복지혼합의 구조: 2000년도 지출구조를 중심으로”. 『한국사회복지의 좌표: 2005년 춘계학술대회 자료집』: 387-411.
- 노인철·김수봉. 1996. 『사회보장재정의 국제비교와 전망』. 한국보건사회연구원.
- 문화관광부. 2002. 『한국의 종교 현황』.
- 박순일. 1996. “한국 복지재정의 실태와 재정확대 방안”. 『한국사회보장학회 1996년 상반기 학술대회 자료집』. 한국사회보장학회.
- 백종만·최원규·최옥채·윤명숙·홍경준·이상록·박현선. 2000. 『사회와 복지』. 나눔의 집.
- 사회복지공동모금회. 2005. 『배분사업을 위한 욕구조사』.
- 아름다운재단 기부문화연구소. 2004. 『기부문화에 관한 국민여론조사』.
- 손병돈. 1999. “사적 소득이전의 빈곤완화 효과”. 『한국사회복지학』 39: 157-179.
- 신동면. 2001. “한국의 복지혼합에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 45: 220-249.
- 연하청·유광호·이경룡·이계식·민재성·신수식. 1988. 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』. 한국개발연구원.
- 장영식·계훈방·고경환. 2002. 『OECD 요구 보건통계 생산방안에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 전상경. 2005. “한국 기업의 기부금 규모분석: 상장법인과 외감법인의 10년간 자료를 이용하여”. 『제5회 국제기부문화심포지엄-기빙코리아 2005』 자료집. 아름다운재단 기부문화연구소, pp. 29-42
- 정기원·황창순·강철희·류승효. 2000. 『민간복지자원 총량과약체계 구축방안』. 보건복지부·한국사회복지협의회.
- 정선옥. 2002. 『사회복지자원의 총량 추계에 관한 연구』. 사회복지공동모금회.
- 조영훈. 2001. “현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?”. 『사회복지와 노동』 제3호. 복지동인 편. 도서출판 현장에서 미래를, pp. 204-257.
- 한국보건사회연구원. 2001. 『미신고시설의 실태분석과 개선방안』.
- 한국사회복지관협회. 2004. 『2004년 사회복지관 백서』.
- 한동우. 2005. “기업의 사회공헌활동 실태조사 발표”. 『제5회 국제기부문화심포지엄-기빙코리아 2005』

자료집. 아름다운재단 기부문화연구소. pp. 9-28

- Adema, W. and M. Ladaique. 2005. "Net Social Expenditure: More Comprehensive Measures of Social Support". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD.
- Evers, A. 1993. "The Welfare Mix Approach", *Balancing Pluralsim*, Avebury, pp. 3-31.
- Gilbert, N. and P. Terrell. 2004. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 6th edition. Boston. MA: Allyn and Bacon.
- Glennerster, H. 1985. *Paying for Welfare*. Basil Blackwell.
- Johnson, N. 1987. *The Welfare States in Transition*. Amherst, MA : University of Massachusetts Press.
- ILO. 2000. *World Labour Report 2000: income security and social protection in a changing world*. Geneva : ILO.
- Rein, M. and L. Rainwater. 1986. *Public/Private Interplay in Social Protection*. N.Y.: M. E. Sharpe.
- Scholz, W., M. Cichon, and K. Hagemeyer. 2000. *Social Budgeting*. Geneva: ILO.
- OECD. 2007. *The Social Expenditure database : An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*. Paris : OECD.
- Van Til, J. 1988. *Mapping the Third Sector: Voluntarism in a Changing Economy*. N.Y.: Foundations Center.

## An Estimation of Social Welfare Resources in Korea

Kim, Kyo-Seong  
(ChungAng University)

Kim, Jong-Gun  
(Dongseo University)

An, Hyun-Mi  
(ChungAng University)

Kim, Seong-Wook  
(ChungAng University)

The main purpose of this research is to figure out systematically the total amount of social welfare resources in Korea. For the stated purpose, this research ① defines the concept of social welfare resource, ② develops basic framework for measuring total amount of resources, ③ estimates total amount of social welfare resources based on the year of 2004, and ④ presents some implications of findings.

Social welfare resource is defined as any valuable things, material or immaterial, that one can put into instrumental use in order to meet social needs or to resolve problems in the interaction process between human and the environment. Institutional sectors of social welfare resource consist the following 5 major areas derived from resource providers: The government, enterprise, market, the third sector (religion & welfare institutions, fundraising agencies, and NPOs), and community (families, relatives, and neighborhoods). For the estimation of the total amount of social welfare resources, this research takes advantages of both the major methods of provider centered approach and the intermediary agent centered approach.

Based on the compromised method estimation, the total amount of social welfare resources in Korea in the year of 2004 is 147 trillion won (approximately, 148 billion dollars and 19% of GDP). Among them, central and local governments provide 52 trillion won. The private sector expends a total of 109 trillion won, which contains 44 trillion from enterprise, 54.3 trillion from market, 3.0 trillion from the third sector, and 8.3 trillion from the community. The enterprise and market share of welfare resources exceeds 66% of the total expenditure, and the market is expected to increase gradually in the near future.

Key Words: social welfare resources, estimation of welfare resources

[논문 접수일 : 07. 09. 17 / 게재확정일 : 07. 10. 31]