

# 복지재정의 위성계정 개발과 활용<sup>1)2)</sup>

Development and Utilization of Satellite Accounts for Welfare Finance

**고경환** | 한국보건사회연구원 선임연구위원  
**신지영** | 한국보건사회연구원 연구원

국민의 질병, 실업, 고령화 등 사회적 위험을 흡수하는 복지재정의 현황 파악 기준으로 경제적 관점에서 국민계정체계(SNA)가 사용되고 있다. 국민계정체계(SNA)는 정책 영역별 지출 현황과 그 하부 영역으로 이 전지출과 행정비용의 분류를 권고하고 있다.

하지만 우리나라에서는 이들 정보가 제공되지 않아 국내에서 처음으로 국민계정의 복지재정 분야인 '사회보호'를 정책 영역별, 세부 지출별로 분류하는 연구를 하였다. 연구 결과, 전체 규모는 146조 7천억 원(2019년), 정책 영역별로는 노령 63조 원, 가족 및 자녀 23조 원, 사회보호 연구개발(R&D) 8백억 원 순으로 나타났다. 이들 개별급여들의 세부 구성 비율을 보면, 이전지출이 '실업급여'에서 가장 높고(98.4%), 행정비용은 '주거급여'에서 가장 높았다(40.5%). 이는 개별급여들의 급여구성과 전달체계의 특성을 데이터로 보여 주는 새로운 결과일 뿐만 아니라 정책효과 분석과 급여발굴에 보다 유용하다.

본 연구 결과는 국내 경제·사회정책 데이터와 분석 또는 국민계정체계를 세부적으로 분류하는 선진 국가와 국제 비교에 가장 정교한 기본 데이터로 활용될 것으로 본다.

## 1. 들어가며

정부는 저출산, 질병, 실업 등 사회적 위험의

충격을 흡수하기 위해 복지재정을 지출하고 있

다. 이들 지출의 현황 파악에는 국제연합(UN),

1) 이 글은 '고경환 외. (2020). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(2년차). 한국보건사회연구원'의 내용 일부를 수정·보완하였다.

2) 국민계정체계에서 복지재정 분야는 '사회보호'로 분류하고 있다. 사회보호의 재정 범위는 중앙정부, 지방정부 그리고 3대 사회보험(공적연금, 고용보험, 산업재해보상보험)의 재정지출과 급여로 구성되어 있으며, 건강보험은 제외되어 있다. 이와 같이 복지재정을 넓게 포괄하고 있어 협의의 의미의 '사회보호'보다 광의의 '복지재정'으로 부르는 것이 적합하다고 보아 이 글에서는 복지재정으로 표기한다.

국제통화기금(IMF) 등 국제기구가 마련한 국민계정체계(SNA: System of National Accounts)가 사용된다. 국민계정은 한 나라에서 일어나는 모든 경제 주체들의 다양하고 복잡한 경제활동을 포착하여 이를 정합적이고 통합적인 관점에서 설명하고자 기록하는 일종의 국민경제의 종합 재무제표이다(한국은행, 2010). 국민계정체계(SNA) 작성 기준에는 ‘일반 정부의 기능별 총지출’을 10개 대분류<sup>3)</sup>에 이어 중분류(69개 부문) 단위까지 작성할 것을 요구하고 있다. 그 이유는 ‘국민계정’은 재정과 관련한 총량 정보를 제공하고 있지만 이것만으로는 부문 프로그램의 현황과 추이를 이해하고 그 효과를 분석하기에 충분하지 않기 때문이다. 이에 따라 대부분의 경제협력개발기구(OECD) 국가들은 중분류 단위까지 작성하여 공표하고 있다.

복지 부문의 중분류는 개인이나 가계에 제공되는 현금지출과 개인 또는 집단적으로 제공되는 서비스에 대한 지출을 정책 목적별로 구분한 것이다. 따라서 중분류를 작성하게 되면 지출 영역별 정책의 현황과 투자 방향 및 효과성을 파악할 수 있다. 지출은 9개 부문 즉 노령, 유족, 질병 및 장애, 가족 및 자녀, 기타 사회보호, 기타 사회적 배제, 사회보호 R&D, 실업, 그리고 주거로 분류된다. 또한 중분류를 기반으로 정책 영역별 이전지출과 행정비용을 작성할 수 있다. 정책 목적별 기능별(예, 질병 및 장애) 지출에 이전지출·행정

비용의 교차분류표를 작성하면 각 지출의 규모는 물론 그 구성 요소들(사회급여, 보조, 피용자 보상, 재화와 서비스의 사용 등)을 종합적으로 파악할 수 있다.

이렇게 중분류의 유용성이 높음에도 우리나라와 미국, 칠레의 세 국가는 중분류로 분류하지 않고 있다. 그 이유는 먼저 그동안 국내적으로 필요성이 낮았거나 이를 산출할 기초 인프라가 부족했기 때문으로 생각된다. 국민계정을 대분류 단계에서 작성하여도 경제 주체별 소비 효과나 산업별 소득 효과를 분석할 수 있다. 국가통계를 중분류까지 생산하려면 각 부처별 제도 운영과 자원 흐름을 세부적으로 파악하는 추가 노력이 요구된다. 다음으로는 “현금주의 방식과 발생주의 방식의 지출 규모 차이에 따른 신뢰성의 문제 때문”이기도 하다(정성호, 김완희, 2015, p. 1).

이에 따라 우리나라는 복지재정의 대표 분야인 ‘사회보호’의 하위 부문을 알 수 없어 세부 기능별 규모 파악, 이전지출과 행정비용의 구성, 공공데이터와 연계 분석 그리고 국제 비교를 할 수 없다. 바로 국민의 삶의 질과 사회적 안정의 정책 목표를 복지재정이 충족하고 있는가를 살펴보고 평가할 수 있는 통계체계의 개발이 필요하다. 부연하면 국가 단위에서 복지재정의 정책 목적별 규모와 동향, 배분 등과 같은 주요 복지재정에 대하여 시계열적 일관성과 국제 비교 가능성을 갖춘 체계이다.

3) 공공행정, 경제업무, 교육, 의료·보건, 사회보호 등 10개 분야로 구성되어 있다.

이러한 필요성에 따라 복지재정의 위성계정 개발을 통해 정책 영역별 파악과 이전지출 및 행정비용을 신출함으로 실제 복지지출에 소요되는 재정 영역별 정보를 생산하고 분석할 수 있다. 특히 이전지출과 이에 수반되는 행정비용을 이용하여 복지정책의 운영과 평가에서 학술적·정책적 측면의 결과 도출도 기대할 수 있다.

## 2. 복지재정 위성계정의 개념과 개발

### 가. 위성계정의 개념

위성계정(Satellite Account)은 국민계정의 틀 안에서 설명하기 어려운 산업을 세부적으로 명확하게 파악하기 위해 별도로 작성하는 계정이다. 이러한 위성계정은 국민계정의 중심체계와 정합성은 있지만 완전히 통합되기 어려운 특정

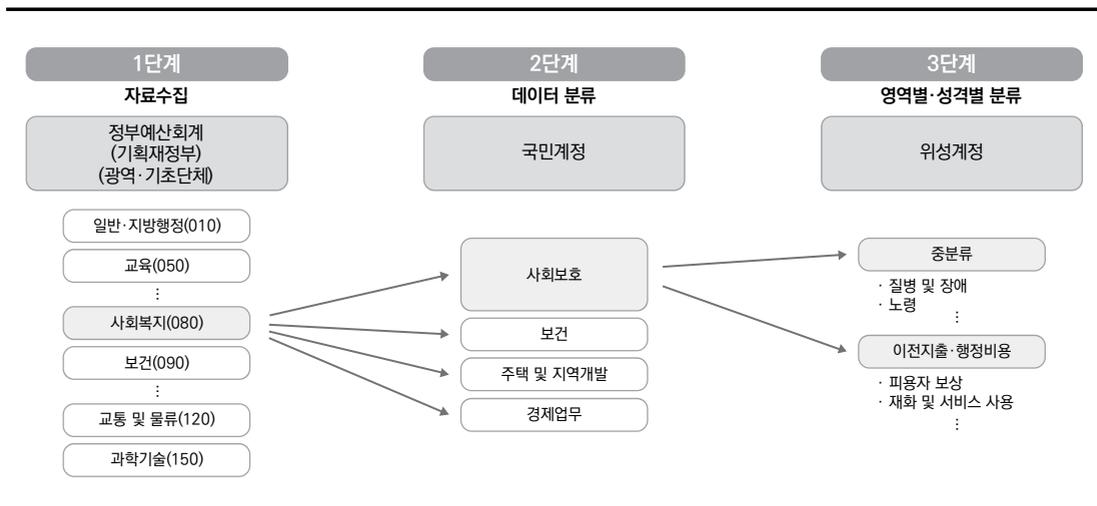
분야를 다루거나 특별 관심 사항에 대해 보다 자세한 정보를 제공하고자 작성되는 계정으로 주 계정인 국민계정을 보완하는 부속 계정을 말한다. 부연하면 위성계정은 국가별로 관심 산업의 정확한 규모, 다른 산업과의 연계 및 파급 효과, 고용 등을 파악하고자 작성된다. 국가별로 위성계정은 현재 가용한 통계 혹은 조사를 통해서 작성하고 있다. 위성계정의 예로는 관광위성계정, 보건위성계정, 환경경제계정 등이 있다.

복지재정의 위성계정은 국민계정체계의 틀에서 복지정책 영역에 대해 중분류를 실시하고, 다시 이전지출과 행정비용으로 분류하여 데이터를 구축하는 것이다.

### 나. 개발 단계

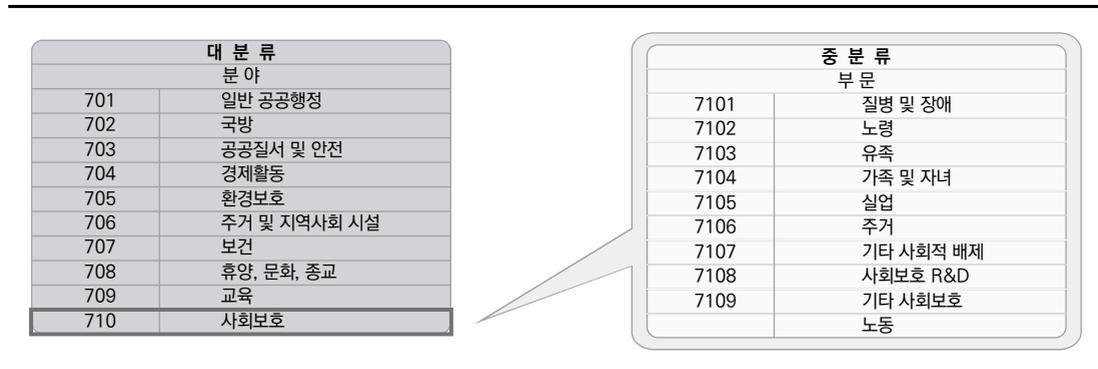
복지재정의 위성계정 개발은 3단계로 이루어

그림 1. 복지재정 위성계정의 개발 과정



자료: 저자 작성.

그림 2. 국민계정의 10대 분야와 중분류 구조



자료: IMF(2014). Government finance statistics manual 2014. p. 143.

지며 [그림 1]과 같다. 1단계는 정부의 예산자료 수집이다. 정부의 예산자료 15개 분야<sup>4)</sup> 중 '사회 복지(080)' 분야를 중심으로 중앙정부와 지방정부의 재정자료를 수집한다. 2단계에서는 수집한 자료를 국민계정 매뉴얼에 따라 분류한다. 복지성 사업은 '사회보호'로 분류하고 그 외 사업은 '보건'이나 '주택' 등으로 분류한다. 이렇게 구축된 '사회보호'는 국민계정과 정합성 검토 과정을 거친다. 작성 기관에 따라 매뉴얼의 해석과 적용, 분류의 차이나 한계, 해석의 차이를 공유하고 조

정하는 과정이다. 3단계에서는 확정된 '사회보호' 분야를 대상으로 정책 목적과 지출 성격에 따라 중분류와 이전지출·행정비용으로 분류한다.

위성계정의 개발을 구체적으로 살펴보면, 먼저 국민계정 대분류의 '사회보호(710)'에 대해 10개 정책 영역별로 중분류를 실시한다(그림 2).

다음으로, 중분류의 10개 개별급여들을 이전지출과 행정비용으로 구분하여 아래 <표 1>의 양식과 같이 세부적으로 작성한다.

표 1. 복지지출을 구성하는 행정비용과 이전지출 구조(2019년)

(단위: 십억 원, %)

부문	계		이전지출			행정비용						
	%	소계	보조	사회급여	소계	피용자보상	재화 및 서비스 사용	이자	기타비용	비금융자산의 순투자	출연	
금액												
%												

자료: 한국조세재정연구원. (2014). "재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014)". pp. 257-313. 재인용: IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. pp. 115-141.

4) 15개 분야는 공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 교통 및 물류, 국방, 국토 및 지역개발, 농림수산, 문화 및 관광, 보건, 사회복지, 외교통일, 통신, 일반지방행정, 환경 등으로 구성되어 있다.

끝으로 10대 정책 영역별 이전지출과 행정비용의 교차분류표를 작성한다(표 2). 이러한 시도는 국내 첫 연구이다.

### 3. 복지재정 위성계정의 작성 기준과 체계

위성계정의 개발은 국민계정의 ‘사회보호’를 대상으로 하며 이에 대한 개념과 분류체계를 살펴본다.

표 2. 위성계정의 기능별 지출 종류별 분류표

(단위: 십억 원)

부문	계		행정 비용					이 전 지 출		
	%		비용자 보상	재화 및 서비스 사용	이자	기타 비용	비금융 자산의 순투자	출연	보조	사회 급여
계										
노령										
유족										
질병 및 장애										
가족 및 자녀										
기타 사회보호										
기타 사회적 배제										
사회보호 R&D										
노동 <sup>주)</sup>										
실업										
주거										

주: 정부의 예산구조 16개 분야 중 ‘사회복지(080)’를 정부기능분류(COFOG) 기준에 따라 9개 부문으로 세분화한 결과 ‘노동’ 부문이 남아 별도로 분류함. 국제기준은 비교 가능한 최소한의 요건인 만큼 우리 여건에 맞게 추가 분류할 수 있음.

자료: 한국조세재정연구원. (2014). “재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014)”. pp. 257-313. 재인용; IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. pp. 115-141.

### 가. 사회보호의 개념

사회보호에 포함되는 정부지출에는 개인과 가계에 제공되는 이전지출과 개인적 서비스 및 집단적으로 제공되는 서비스 지출이 포함된다. 개인적 서비스 및 이전지출에 대한 지출은 질병 및 장애(7101)부터 기타 사회적 배제(7107) 사이에 분류되고, 집단적 서비스에 대한 지출은 사회보호 R&D(7108)부터 기타 사회보호(7109) 사이에 분류되고 있다.

집단적 사회보호 서비스에는 정부정책 수립 및 집행, 사회보호 제공 관련 법률 및 기준의 수립, 집행, 사회보호 활동과 서비스에 대한 응용연구 및 실험개발 등이 포함된다.

사회보호 기능과 정의는 유럽연합통계국(Eurostat)의 '1996 유럽 사회보호 통합통계체계(ESSPROS)'에 기초한다. ESSPROS에서는 사회보호가 보건 관리를 포함하지만, 이 분야에서는 보건 관리를 포함하지 않으며, 보건 관리는 보건(707) 분야로 포함한다. 그러므로 질병 및 장애(7101)에서 기타 사회적 배제(7107)까지 명시된 현금 급여와 현물 급여를 수령하는 개인에게 제공되는 의료 재화와 서비스는 의료제품·기기·장비(7071), 외래 환자서비스(7072), 병원서비스(7073)로 적절히 분류된다.

### 나. '사회보호'<sup>5)</sup> 중분류 급여들의 개념

국제연합(UN) 등 국제기구가 제시하는 국민계정체계에 따라 중분류를 구성하는 급여들의 개념과 그에 따른 관련 급여, 행정비용은 <표 3>과 같이 정리된다.

### 다. '사회보호'의 행정비용 개념과 비목명

중분류를 구성하는 <표 3>의 개별급여들은 이전지출과 행정비용으로 이루어져 있다. 이들을 세부적으로 살펴보면 이전지출은 <표 4>의 보조(5)와 사회급여(7)로, 행정비용은 그 외 항목들(1, 2, 3, 4, 6, 8, 9)로 이루어져 있다. 비목명은 국제연합(UN)의 경제 분류별 개념에 따라 우리나라 예산체계를 참고하여 작성하였다.

5) 한국조세재정연구원. (2014). "재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014)". 재인용; IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. pp. 168-170.

표 3. '사회보호'의 중분류별 개념과 관련 급여, 행정 비용

중분류	개념	관련 급여	행정비용
1. 질병 및 장애 (7101)	가. 질병 (71011)	질병 또는 상해로 근로 능력을 일시적으로 상실한 기간 동안 수입 손실분 전부 또는 일부를 대체하는 현금 또는 현물 급여	정액형 또는 소득 비례형 병가금(sick-leave payments), 기타 현금 급여, 보조성 현물 급여(가사 지원, 교통 시설 등)
	나. 장애 (71012)	영구적 또는 일정 기간 이상 지속될 것으로 예상되는 육체적, 정신적 손상으로 인해 경제활동 또는 정상적 생활을 전혀 또는 일부 영위할 수 없는 사람들에 대한 현금 또는 현물 급여	장애 연금, 작업 능력의 손상으로 지급되는 조기 퇴직 급여, 간호 수당, 장애인 수당, 장애인에게 제공되는 정기 또는 일시 지급금
2. 노령 (7102)	노령에 따른 위험(소득 상실, 불충분한 소득, 일상생활을 영위하는 데 있어서의 자립성 결여, 사회생활 및 지역생활 참여 저하 등)에 대비하기 위한 현금 및 현물 사회보호 급여의 제공	노령 연금, 노인들에게 제공되는 조기 노령 연금, 간호 수당, 퇴직 또는 노령 때문에 지급되는 기타 정기 또는 일시 지급금	이들 사회 보호 제도의 관리, 운영, 지원에 소요되는 비용
3. 유족 (7103)	고인의 유족(고인의 배우자, 전 배우자, 자녀, 손자, 부모, 기타 친척 등)에 대한 현금 및 현물 급여	유족 연금, 사망 위로금, 기타 유가족에 대한 정기 또는 일시 지급 장례비 및 유족들의 지역생활 참여를 돕기 위한 여러 가지 서비스와 재화 등과 같은 현물 급여	
4. 가족 및 자녀 (7104)	피부양 자녀가 있는 가계에 대한 현금 및 현물 사회보호 급여	산모 수당, 출산 지원금, 육아 휴직 급여, 가족 또는 자녀 수당, 기타 가정 지원 취학 전 자녀에게 제공되는 주간 보호 및 하숙 시설, 주간 보모 비용 등	
5. 실업 (7105)	근로 능력과 근로 의사가 있지만 적당한 일자리를 찾지 못한 사람들에 대한 현금 및 현물 급여	전액 및 부분 실업 급여, 정년퇴직 연령 이전에 퇴직한 노령 근로자에게 지급되는 조기 퇴직 급여, 직업훈련 수당, 정리해고 보상금, 실업자 직업훈련, 실업자와 그 가족에게 제공되는 숙박·식품·의류 등과 같은 현물 급여 등	
6. 주거 (7106)	가계 주거비용 총당의 현물 급여(자산 조사)	임대료 지원금, 자가 주택 보유자의 주거비용 지급(즉, 주택용자 원리금 상환금), 저가주택 또는 공공주택 제공	
7. 미분류 사회적 배제 (7107)	사회적으로 소외되거나 소외 위험에 처한 사람들(빈곤층, 저소득층, 이민자, 원주민, 피난민, 알코올 및 약물 중독자, 범죄 피해자 등)에 대한 현금 및 현물 사회보호 급여	취약 계층에 제공되는 소득 보조 및 기타 현금 지급금 취약 계층에 제공되는 장단기 보호 및 숙박 시설, 알코올 및 약물 중독자의 재활, 취약 계층을 돕기 위한 상담, 주간 보호, 일상생활 지원, 식품, 의류, 연료, 기타 서비스 및 재화 등과 같은 현물 급여	
8. 사회보호 R&D (7108)	사회보호와 관련된 응용연구 및 실험개발에 종사하는 정부기관의 관리 및 운영	사회보호에 관련된 응용연구 및 실험개발의 출연, 용자, 보조	
9. 미분류 사회보호 (7109)	사회보호 정책·계획·프로그램·예산의 수립·집행·조정·점검 같은 활동의 관리·운영·지원, 사회보호 제공에 관한 법률과 기준의 수립 및 집행, 사회보호에 관한 일반 정보, 기술문서 통계의 생산 및 보급	화재·홍수·지진에 따른 재해 희생자에 대한 현금 및 현물 급여, 평시 재해에 대비한 긴급 용도의 식품·장비·기타 보급품의 구입 및 저장	

자료: 한국조세재정연구원. (2014). 재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014), pp. 257-313. 재인용: IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014, pp. 115-141.

표 4. '사회보호'의 경제 분류별 개념과 급여, 비목명

경제 분류	개념	비목명 <sup>1)</sup>
1. 피용자 보상	- 피용자가 수행하는 근로 대가로 현금 및 현물의 형태로 개인에게 지급되는 총보수 - 임금, 급여, 피용자를 대신하여 사회보험제도에 납부하는 고용주의 사회 기여금	인건비, 여비, 연구용역비
2. 재화 및 서비스 사용	- 시장 및 시장 외 재화와 서비스의 생산을 위해 사용되는 재화와 서비스의 가치로 구성 - 고정 자본 소비, 자가 건설 관련 재화와 서비스 사용, 정부가 구매하여 변환 없이 배분하는 현물. 이러한 이전은 보조, 출연, 사회급여, 또는 기타 미분류 경상 이전으로 분류됨.	업무추진비, 예비비 및 기타, 운영비, 직무수행경비 <sup>2)</sup> , 특수활동비 <sup>2)</sup>
3. 고정 자본 소비	물리적 감모, 정상적 진부화, 또는 정상적 사고 손실에 의해 정부단위가 보유하고 사용하는 고정자산의 현시점의 가치 하락	전출금 등: 감가상각비, 기금전출금
4. 이자	금융자산과 기타 자산을 또 다른 기관단위가 사용할 수 있게 제공함으로써 특정 종류의 금융자산의 소유자가 수취하는 일종의 투자 이익	상환지출, 예탁금, 이차보전금
5. 보조	생산활동 수준 기준으로, 또는 생산, 판매, 수출 및 수입을 하는 재화 및 서비스의 양이나 가치를 기준으로 정부단위가 사업체에 제공하는 일방적인 경상 이전	보전금(배상금, 손실보상금, 포상금, 기타보전금)
6. 출연	조세, 보조금, 또는 사회 기여금의 정의를 충족하지 않으며, 정부단위가 거주나 비거주 정부단위, 또는 국제기구에 지급하는 이전	일반출연금, 출자금
7. 사회급여	질병, 실업, 퇴직, 주거, 교육 또는 가정 사정 등의 예치령, 사회적 위험에 수반되는 필요를 위한 제공을 목적으로 가계가 수취하는 경상 이전	민간이전, 자치단체이전
8. 기타 비용	이자 이외의 재산비용, 기타 미분류 이전, 그리고 비생명보험과 표준화된 보증 관련 보험료, 수수료 및 보험청구권의 지급액	예치금 및 유가증권 매입, 융자금, 전출금 등, 해외 이전
9. 비금융자산의 순투자	자가 건설 관련 원가의 자본화 해당분	건설보상비, 건설비, 무형자산, 연구개발, 출연금, 유형자산

주: 1) 비목명 및 세목명 기준 지출 항목의 분류는 정부재정통계(GFS, Government Finance Statistics) 기준 각 경제적 분류의 정의를 기반으로 연구진이 분류함.  
2) 매뉴얼에 따라 업무 중에 사용되는 직무수행경비와 특수활동비는 재화 및 서비스의 사용으로 분류함(재정통계 매뉴얼 2014(IMF, 한국조세재정연구원, 2014)).  
자료: 한국조세재정연구원. (2014). 재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014). pp. 257-313. 재인용; IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. pp. 115-141.

#### 4. 복지재정 위성계정의 산출 데이터

##### 가. 국민계정 '사회보호'의 중분류 작성

국민계정의 복지재정인 '사회보호'에 대해 세부 정책 영역별로 분류하였다. [그림 3]은 국민계정 매뉴얼에 따라 산출한 결과로, 기본 9개 중분류에 이어 '노동'이 추가되었다. 2019년도 '사회보호' 146조 7천억 원을 10개 부문으로 분류한 결과, 노령 62조 6천억 원, 가족 및 자녀 22조 7천억 원, 질병 및 장애 15조 원의 순으로 나타났다.

##### 나. 중분류와 그 세부 지출의 교차분석

10개 중분류한 개별급여들을 이전지출과 행정비용으로 분류하여 산출하였다. <표 5>에서는 국민계정 매뉴얼에 따라 이전지출은 2개 영역으로, 행정비용은 6개 영역으로 산출하였다. 2019년도 '사회보호' 146조 7천억 원을 기반으로 개별급여들의 구성비는 노령 42.7%, 가족 및 자녀 15.5%, 질병 및 장애 10.3% 순으로 나타났으며 사회보호 R&D가 0.1%로 가장 낮았다. [그림 4]는 정책영역별 지출의 크기 순서대로 도시하였다.

그림 3. 국민계정 대분류의 '사회보호'를 중분류한 결과

(단위: 십억 원)

대 분 류		
분 야	2019	
계	651,849	
701	일반 공공행정	80,444
702	국방	49,218
703	공공질서 및 안전	24,628
704	경제활동	94,045
705	환경보호	17,123
706	주거 및 지역사회 시설	21,285
707	보건	99,837
708	휴양, 문화, 종교	19,844
709	교육	98,704
710	사회보호	146,722

중 분 류		
부 문	2019	
계	146,722	
7101	질병 및 장애	15,041
7102	노령	62,641
7103	유족	8,862
7104	가족 및 자녀	22,703
7105	실업	9,356
7106	주거	2,686
7107	기타 사회적 배제	14,779
7108	사회보호 R&D	79
7109	기타 사회보호	1,408
노동	9,167	

주: 정부의 예산구조 16개 분야 중 '사회복지(080)'를 정부기능분류(COFOG) 기준에 따라 9개 부문으로 세분화한 결과 '노동' 부문이 남아 별도로 분류함.  
 자료: IMF(2014). Government finance statistics manual 2014. p. 143.; 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

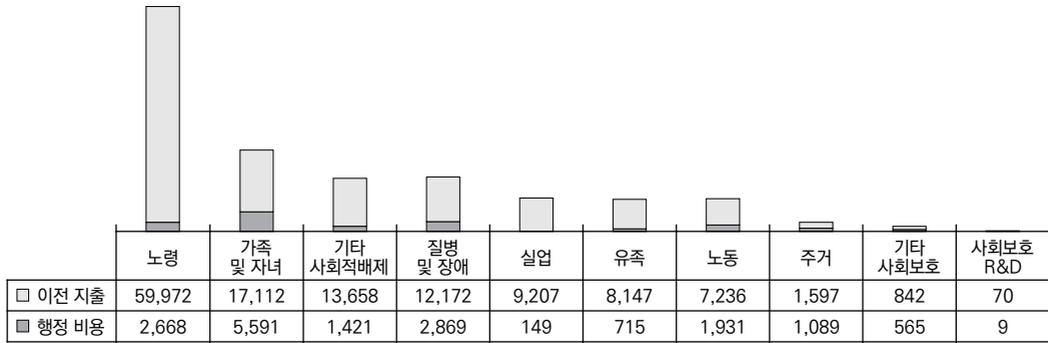
표 5. 중분류별 그 세부 지출별 교차분석 결과(2019년)

(단위: 십억 원)

기능	계		행 정 비 용							이 전 지 출		
	%		소계	피용자 보상	재화 및 서비스 사용	이자	기타 비용	비금융 자산의 순투자	출연	소계	보조	사회 급여
계	100.0	146,722	17,008	2,484	1,705	17	54	10,648	2,099	129,714	7,159	122,555
노령	42.7	62,641	2,668	682	767	-	4	1,117	98	59,972	78	59,895
유족	6.0	8,862	715	111	119	2	5	372	106	8,147	2,502	5,645
질병 및 장애	10.3	15,041	2,869	254	72	2	9	1,672	861	12,172	2,047	10,124
가족 및 자녀	15.5	22,703	5,591	172	254	1	6	4,966	193	17,112	158	16,954
기타 사회보호 <sup>1)</sup>	1.0	1,408	565	93	75	1	6	299	91	842	481	361
기타 사회적 배제 <sup>2)</sup>	10.1	14,779	1,421	117	64	0	-	1,057	183	13,358	17	13,341
사회보호 R&D <sup>3)</sup>	0.1	79	9	1	5	-	0	3	-	70	-	70
노동 <sup>4)</sup>	6.2	9,167	1,931	929	325	1	25	132	518	7,236	1,806	5,430
실업	6.4	9,356	149	124	17	-	-	7	0	9,207	70	9,137
주거	1.8	2,686	1,089	1	7	10	-	1,022	49	1,597	1	1,597

주: 1) 사회보호의 관리·운영·지원, 화재·홍수·지진의 재해지원  
 2) 소외계층(저소득층, 이민자, 파난민, 원주민, 알코올 및 약물 중독자, 범죄 피해자)  
 3) 사회보호 관련 연구·실험(고령친화제품 연구개발, 국립재활원 재활연구, 지역자율형 사회복지서비스투자사업 R&D)  
 4) 정부의 예산구조 16개 분야 중 '사회복지(080)'를 정부기능분류(COFOG) 기준에 따라 9개 부문으로 세분화한 결과 '노동' 부문이 남아 별도로 분류함.  
 자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

그림 4. 정책영역별 이전 지출과 행정비용의 구성(2019년)

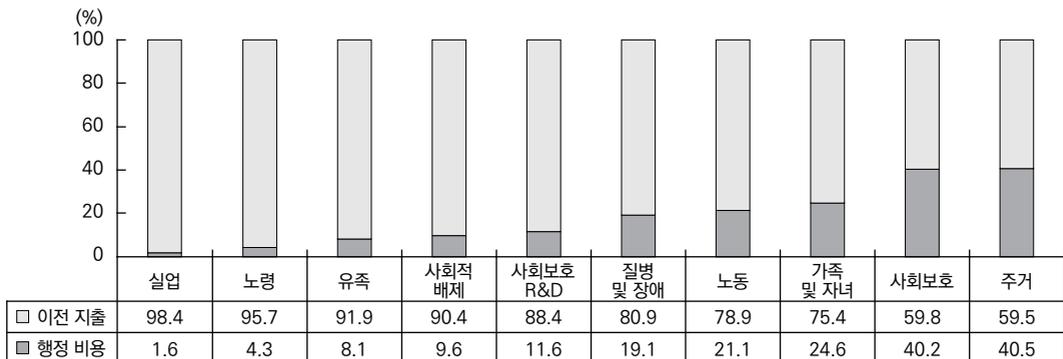


자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

[그림 5]는 정책 영역별 백분율의 구성을 이전 지출은 내림차순으로, 행정비용은 오름차순으로 보여 주고 있다. 먼저 정책 영역별 이전지출의 구성을 보면 '실업'과 '노령'에서 각각 98.4%와 95.7%로 높았으며 '주거'에서 59.5%로 가장 낮

았다. 다음으로 행정비용은 '주거'와 '기타 사회 보호'에서 각각 40.5%와 40.2%로 높았으며 '실업'에서 1.6%로 가장 낮았다. 행정비용이 높은 급여는 대상자 선정을 위한 자산 심사 등 전달체 계 비용이나 현물성 지출이 높은 급여들이다. 이

그림 5. 정책 영역별 이전지출과 행정비용의 백분율 구성(2019년)



자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

는 개별급여들의 급여 속성과 전달체계의 특성을 양적으로 잘 보여 주는 국내 첫 데이터이다.

#### 다. 중분류의 급여 종류별 산출

〈표 6〉에서는 정책 영역별 급여 중 이전지출을 현금 급여와 현물 급여로 분리하였다. 전체 10개 급여 중 4개 급여의 분류가 가능했다.

현금 급여는 ‘노령’에서 90.6%로 가장 높고, 현물 급여는 ‘질병 및 장애’, ‘기타 사회적 배제’에서 각각 68.6%, 61.5%로 높았다. 행정비용은 ‘가족 및 자녀’와 ‘질병 및 장애’에서 각각 24.6%, 19.0%로 높게 나타났다.

### 5. 복지재정 위성계정을 활용한 다양한 분석

#### 가. 경제·사회정책 데이터와 연계 분석

위성계정의 데이터 이용을 활성화하고자 공공 데이터를 활용하여 복지정책의 효과를 다각도로 분석해 볼 수 있다. 통계청의 가계금융복지조사 자료 분석을 통해 소득분위별 분포를 분석하여 노령, 가족 및 자녀, 질병 및 장애, 기타 사회적 배제 등에 대한 기능별 복지지출의 분포와 동향, 정책 효과를 살펴볼 수 있다. 특히 공공복지의 기능별 지출을 이전지출과 행정비용으로 분리하여 살펴보거나 제도별, 재원별, 나이가 지역별로 비교 분석을 할 수 있다.

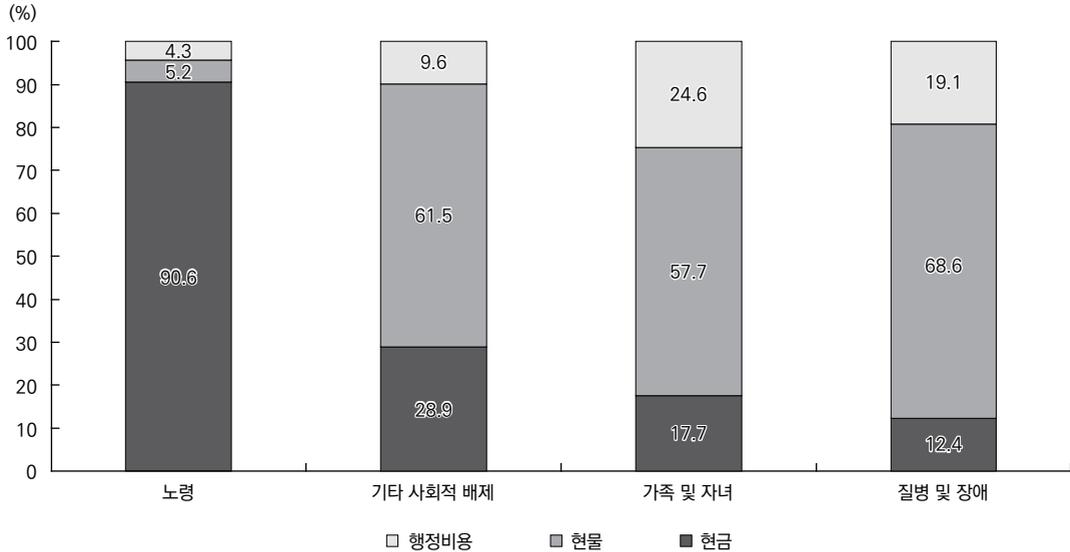
표 6. 정책 영역의 급여 종류별 지출액과 구성비(2019년)

(단위: 백만 원, %)

정책 영역	급여 종류	금액	구성비
노령		62,640,559	100.0
	현금	56,737,691	90.6
	현물	3,234,623	5.2
	행정비용	2,668,245	4.2
질병 및 장애		15,041,121	100.0
	현금	1,857,663	12.4
	현물	10,314,133	68.6
가족 및 자녀		22,702,696	100.0
	현금	4,021,804	17.7
	현물	13,089,949	57.7
기타 사회적 배제		14,779,031	100.0
	현금	4,269,848	28.9
	현물	9,088,356	61.5
	행정비용	1,420,826	9.6

자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

그림 6. 주요 정책 영역별 현금·현물 급여와 행정비용의 백분율 구성(2019년)



자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

또한 복지계정을 국민계정행렬(NAM)의 ‘경상 이전’으로 분할 편입시킴으로써 복지지출의 변화가 ‘국내총생산’(GDP)과 ‘국민총소득’(GNI)에 미치는 직·간접 효과를 계산할 수 있다. 가계소득분위별 배분 시나리오를 작성하여 사회계정행렬(SAM) 승수분석을 통해 공적 이전지출이 가계소득과 소비, 기업의 생산 효과에 미치는 파급 효과

를 살펴봄으로써 위성계정과 공공데이터의 연계 및 활용을 높이고 있다.

#### 나. 복지 지표와의 관계, 개선 효과 분석

복지지출을 통한 복지 지표(예, 빈곤율, 불평등, 경제성장률, 건강 수준 등)와의 관계, 복지 지표 개선 효과 등에 대한 분석을 한다. 복지재정의

표 7. 복지재정의 위성계정 지출 금액(2019년): 재원별

(단위: 십억 원, %)

	계	중앙정부	지방정부			사회보험			
			소계	매칭사업	자체사업	소계	공적연금	고용보험	산재보험
금액	146,722	49,330	29,032	23,664	5,368	68,360	48,242	13,788	6,330
%	100.0	33.6	19.8	16.1	3.7	46.6	32.9	9.4	4.3

자료: 고경환 외. (2021, 발간 예정). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 한국보건사회연구원.

분배 효과를 파악해 볼 수 있으며, 경제성장을 위한 적정 사회보호의 추정을 통해 지속 가능한 복지정책 수립에 주는 시사점을 도출할 수 있다. 또한 일부 선진국들에서 삶의 질 지표로 활용하는 행복기대여명(happy life expectancy)과 복지지출과의 관계를 분석하여 우리나라 보건복지정책 수립 및 관리, 평가에 활용하고자 한다. 이를 위해 복지재정 수준과 근접변수를 발굴·활용하여 행복기대여명을 제한적으로나마 분석하고자 시도하고 있다. 최근 2개 연도별(2008년, 2018년), 지역별(도시, 농촌), 개인의 경제·건강 상태별 행복기대여명을 산출하고 특성을 살펴보고 있다.

복지계정과 삶의 질의 연관성 분석을 위해 관련 자료원의 확대와 재정투여 시점과 삶의 질 간 시차를 모의실험하여 분석 범위를 넓히고 있다.

#### 다. 복지지표의 발굴과 산출

복지재정의 현황과 동향 파악, 복지수요를 반영한 지표의 선정과 발굴 및 산출이다. 여기에서는 복지지출 규모와 소득수준 대비 배분수준, 재정위험 평가, 그리고 복지 수준 모니터링 등을 살펴본다. 대표 지표로 사회복지 예산(비중), 1인당 사회복지비, 복지재정 자율성, 복지재정 압박도, 복지재정 부담도 등의 지표를 산출하고 있다. 각 지표별로 정의, 산출 공식, 해외 사례, 최근 동향 등을 메타데이터로 작성한다.

## 6. 나가며

국민의 질병, 실업 등 사회적 위험을 흡수하는 복지재정의 체계 분석을 위해 위성계정을 개발하고 활용 방안을 살펴보았다. 위성계정은 국민계정의 작성 기준에 따라 복지재정 분야인 ‘사회보호’를 산출한 후, 10개 정책 영역별로 중분류를 실시하였다. 다시 이들 중분류를 이전지출과 행정비용으로 세부 분류하여 실제 복지재정의 성격을 분류하고 집계하였다.

산출 결과, 사회보호는 146조 7천억 원(2019년)이었다. 이를 정책 영역별로 분류한 결과, 노령 42.7%, 가족 및 자녀 15.5%, 질병 및 장애 10.3% 순으로 나타났으며 사회보호 R&D가 0.1%로 가장 낮았다. 이들 개별급여들은 평균적으로 행정비용이 약 12% 차지하는 것으로 분석되었다. 정책 영역별 행정비용의 구성을 보면 ‘주거’와 ‘기타 사회보호’에서 각각 40.5%와 40.2%로 높았으며 ‘실업’에서 1.6%로 가장 낮았다. 이는 개별급여들의 급여 속성과 전달체계의 특성을 통계로 보여 주는 신규 데이터일 뿐만 아니라 정책효과 분석과 급여개발을 한층 높여준다.

본 위성계정의 정책적 기여는 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째, 국민계정과 연계하여 도출된 중분류와 경제 분류는 국내 첫 연구인 만큼 복지재정을 분석하는 데 가장 정교한 기본 데이터로 활용될 수 있다. 둘째, 복지재정 위성계정은 복지기본계획 등의 중장기 목표 수립과 정책 영역별 방향 도출을 위한 근거 자료를 제공한다. 셋째, 복지재

정 분야에 최적화된 정부의 정책 효과를 평가하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 넷째, 국제연합(UN) 국민계정체계(SNA)에 기반하여 체계를 구축했기 때문에 산출된 복지재정의 위성계정 자료는 국민계정체계(SNA)를 따르는 해외 통계와 비교가 용이하다. 마지막으로, 복지재정이 국민경제 내에 얼마만큼 배분되어 왔는지에 대한 대국민 인식을 제고할 수 있다. ㉠

---

## 참고문헌

- 고경환, 이연희, 안수인, 노용환, 홍세영, 김원종. (2020). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(2년차). 세종: 한국보건사회연구원.
- 고경환, 이연희, 노용환, 홍세영, 임달오, 이정우, 신지영. (2021). 지역복지계정의 구축과 운영전략 연구(3년차). 세종: 한국보건사회연구원(발간 예정).
- 정성호, 김원희. (2015). 정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰. 조세재정 BRIEF, 통권 제 22호. 한국조세재정연구원.
- 한국은행. (2010). 우리나라의 국민계정체계.
- 한국조세재정연구원. (2014). 재정통계 매뉴얼 2014(GFSM 2014). pp. 257-313.
- IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. pp. 115-141. pp. 168-170.
- OECD. Classification of the Functions of Government(COFOG). <https://www.oecd.org>

---

# Development and Utilization of Satellite Accounts for Welfare Finance

**Gho, Gyeong hoan**

**Shin, Ji-young**

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The National Accounts System (SNA) is used from a national economic point of view to identify welfare finances that absorb social risks such as diseases, unemployment, and aging of the people. SNA recommends categorizing the financial status by policy area and transfer expenditure and administrative expenses into sub-category.

However, in Korea, this information was not provided, so for the first time in Korea, this study was conducted to classify 'social protection', which is the welfare finance field of the national account, by policy area and detailed composition.

As a result of the study, the total size was 146.7 trillion won (2019), and by policy area, the elderly were 63 trillion won, family and children 23 trillion won, and social protection R&D 80 billion won. Looking at the detailed composition ratio of these individual benefits, transfer expenditure was the highest in 'unemployment benefit' (98.4%), and administrative cost was the highest in 'housing benefit' (40.5%). This is new data that quantitatively shows the characteristics of the benefit composition and delivery system of individual benefits.

Since the middle classification and economic classification according to the National Account Creation Manual is the first of its kind conducted in Korea, it is expected that it can be used as the most sophisticated basic data to analyze welfare finance.