

2017년 보건복지예산(안)의 숨겨진 비밀

이은주 연구위원(사회복지학 박사)

2017년 정부예산안이 발표되면서 또 다시 과도한 복지비용에 관한 논의들이 제기됨. 복지예산이 증가한 것은 사실이나 세부 예산항목들을 분석해 보면 복지예산은 크게 확대되지 않음. 구체적으로 사회보험재정의 자연증가분이 늘어나고, 일반예산으로 해결해야 하는 취약계층 지원이나 사회서비스 분야의 복지예산은 제자리인 것으로 나타남.

규모의 증가를 가지고 복지예산을 과도하게 부풀려 우려하는 것은 복지예산에 대한 오해를 낳고 있음. 지난 10년간 위기로 강조되었던 저출산·고령화라는 인구사회구조의 변화를 해결하기 위해서는 장기적인 전망을 가진 예산 배분이 필요하나, 복지재정의 부담만 강조함으로써 중요한 문제는 땀질식 대응으로 처리됨. 오히려 정부는 필요한 부분에 적정한 예산을 배분하기 위한 노력보다 복지비용을 통합적으로 통제하고, 축소하려는 기획을 하고 있음. 정부는 필요한 복지비의 증가를 탓할 것이 아니라 진정한 균형 예산을 유지하기 위한 세입관리에 더 집중해야 할 것임.

I. 논의의 배경

□ 2016.8.30. 정부의 '2017년 예산안'이 공개되면서 복지예산 확대에 대한 우려가 또 다시 제기됨

- 정부예산안에 「보건·복지·노동」 분야가 32.4%(전체 400조 7천억 중 130조)로 가장 비중이 크며, 긴축재정에도 불구하고 전년도 대비 5.3%의 예산이 증가함
- 정부예산안 발표는 복지예산에 대한 민감하고 불안한 시선을 반영함. 이는 대선을 앞둔 복지 포퓰리즘¹⁾ 논의까지 확장되고 있음

□ 2017 정부 예산안 - 과중한 복지비?

- 이런 우려는 2가지 방향으로 나뉨. 언론에서 보도된 바와 같이 전체 예산 중 복지비가 차지하는 절대적인 비중으로 복지예산이 과중하다는 비판²⁾과 다른 분야와 비교했을 때 상대적으로 큰 폭의 예산증가율(2016년 대비 5.3%, 6조 6000억원 증가)이 복합적으로 작용함

1) “연 1조 이상 필요한 법안만 벌써 17건.. 돈은 누가 내나”에서는 기초연금 인상 등 대선용 법안에 대한 우려를 발견할 수 있음. (한국경제, 2016.8.31)

2) “97조(2013년)→130조(2017년) 치솟는 복지예산... 경기 살릴 실탄은 점점 빠듯” (조선일보, 2016.8.31)

- 2014년부터 보건복지고용 분야의 예산은 전체 예산의 30%를 차지해 왔으며 완만하게 증가하고 있음(<표 1> 참조). 따라서 2017년 예산이 크게 확대된 것이 아니라 점진적인 복지수요 증가에 따른 자연스러운 변화라고 할 수 있음

<표 1> 보건·복지·고용 분야 예산 (2014~2017)

구 분	2014년	2015	2016	2017
예산 (단위: 조원)	106.4	115.7	122.9	130.0
(총예산 대비 비율)	(29.9%)	(30.8)	(31.8)	(32.4)

자료: 기획재정부 예산안 개요, 각 연도. www.mosf.go.kr

II. 복지예산의 세부 내용 분석³⁾

□ 복지예산이 과도한 비중인지, 그리고 복지예산의 확대가 어떤 의미를 가지고 있는지 세부 배분 내역을 통해 살펴보고자 함

- 복지예산은 크게 1차 안전망에 속하는 사회보험(8대 보험)과 공공부조(국민기초생활보장제도), 사회서비스 분야로 나뉨. 2017년 예산안을 보면 정부의 재정배분은 1차 안전망인 공적연금이 45조 규모로 가장 큰 비중을 차지하여 복지재정 총액 대비 34.9%임
- 그런데 이 예산안에는 [보건·복지·노동]이 하나로 묶임에 따라 주거, 보훈의 항목이 포함되어 있음. 이는 국제비교를 위해 필요한 분류이지만, 국민들이 일반적으로 생각하는 ‘복지’의 개념과는 차이가 있음.

<표 2> 보건·복지·고용분야 재원 배분

(단위: 억원)

구 분	'16	'17안	비고
기초생활보장	101,311	103,434	·생계급여 (32,728→36,191)
취약계층지원	24,989	25,403	·장애인거주시설운영지원 (4,370→4,551)
공적 연금	427,062	453,998	·국민연금급여지급 (185,488→199,043)
보육·가족·여성	57,654	58,520	·보육교직원인건비 및 운영지원 (8,168→8,607)
노인·청소년	94,210	97,327	·기초연금지급 (78,692→80,961)
노동	172,950	188,353	·구직급여 (51,228→56,613)
보훈	48,181	49,811	·보상금 (25,130→26,047)
주택	194,381	211,800	·행복주택 (13,211→25,070)
사회복지일반	7,917	8,280	·공공사회복지전달체계 개선 (833→902)
보건	105,339	103,080	·건강보험가입자지원 (70,974→68,764)
합 계	1,223,995	1,300,006	5.3% 증가

자료: 기획재정부, 2016.8.30. 『2017년 예산안』

3) 복지예산의 분석은 고재이 외, 2015, 『사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구』, 한국보건사회연구원의 자료와 2017년 예산안을 참고하여 작성되었음

- 또한 2017년 복지예산 130조 중 66%는 기초연금을 포함한 공적연금과 국민기초생활보장의 확대에 따른 의무지출이 차지함
- 결국 증가된 복지 예산 중 자연증가분이 3조 6713억원으로⁴⁾이며 실제 일반예산으로 증가한 부분은 약 3조원에 불과함. 고령화에 따른 사회보험료의 자연증가분이 늘어나는 것은 사실이지만 사회보험지출의 증가가 크게 보이는 것은 전체 예산에서 차지하는 비중에 따른 가시적 효과일 뿐임
- 약 70조에 이르는 1차 사회안전망 지출(공적연금, 보건, 노동 중 구직급여, 노인·청소년 중 기초연금)과 약 60조 규모의 2, 3차 안전망 지출에서 주택과 보훈 부분(47조 3614억원)을 제외하면, 실제 사회복지비용으로 지출되는 일반예산의 규모는 약 23조임. 국가의 지원이 필요한 국민 일반을 위한 공공부조 및 사회서비스 재원이 사회보장재정 중 17.7% 정도에 불과함

□ 사회서비스 분야의 일반예산 투입이 정체됨으로써 아동, 청소년, 장애인, 노인, 여성 등의 집단과 저출산, 건강증진, 질병예방 등의 복지사업이 지속적으로 무시되는 결과를 초래함

- 2015년~2017년까지 일반 예산사업에 포함되는 아동, 청소년, 장애인, 저출산 대응 영역에서 발생하는 비용은 정체상태임
- 보육·가족·여성으로 묶인 예산항목은 영유아보육료와 어린이집, 가정양육수당지원이 포함되어 아동과 여성을 위한 예산배정은 거의 없으며, 노인과 청소년도 하나의 영역으로 예산이 묶여 있지만 대부분은 노인일자리, 장기요양시설확충, 양로시설 운영 등 노인예산이 차지함. 일례로 2016년 노인·청소년 예산에서 청소년에게 배분된 비용은 ‘아동청소년 참여 및 인권증진’과 ‘아동청소년정책연구 및 통계’ 명목으로 1조 5518억 원의 10%에도 못 미치는 지출이 이루어짐⁵⁾

<표 3> 2015~2017년 일반 예산사업 비교

(단위: 억원)

구 분	‘15	‘16	‘17	세 부 항 목
취약계층지원	21,427	24,989	25,403	·요보호아동, 아동복지지원, 장애인생활안정지원, 노숙인의사상자지원
보육·가족·여성	53,035	57,654	58,520	·저출산대응인구정책, 영유아보육료, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원
노인·청소년	13,287	15,518	16,366	·기초연금 제외한 노인복지영역
계	87,749	98,161	100,289	

자료: 기획재정부 재정통계, 각 년도별 예산(www.openfiscaldata.go.kr)

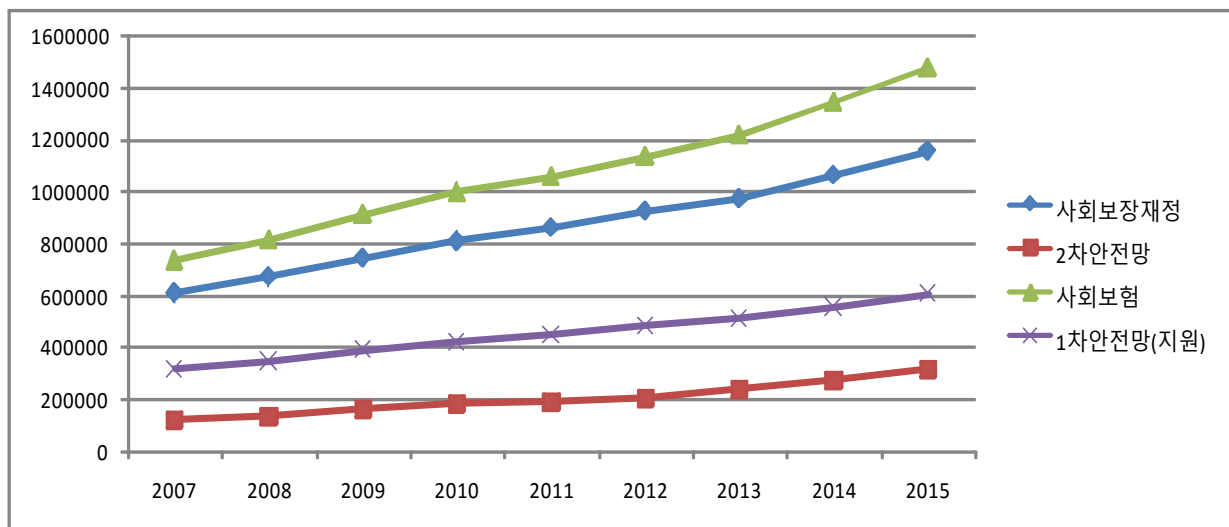
□ 복지지출 규모만을 가지고 복지비용의 과도함을 강조함에 따라 정부 예산이 최소한 기본적인 욕구를 충족시켜야 하는 복지수요는 간과되는 한계를 드러냄

4) 자연증가분에는 공적연금지출액 45조 3998억원(올해 대비 +2조 6936억), 실업급여증가분(5385억원), 기초연금대상자 확대에 따른 기초연금 증가분(2269억원), 그리고 2014년 국기법 개정 당시 2017년까지 생계급여 기준을 단계적으로 중위소득의 30%까지 인상 시키기로 했던 부칙에 따른 증가분(2123억)이 포함됨

5) 기획재정부 재정통계(www.openfiscaldata.go.kr)에서 필자가 직접 계산

- 사회보험중심의 사회보장지출 구조가 확대되는 것은 서구유럽의 복지국가 발달과정에서도 나타난 자연스러운 현상인데 이 부분의 지출이 과장됨
- 우리나라 공적 사회지출은 GDP 대비 10.4%(2014년 기준)로 OECD 국가들의 평균 21.6%에 비해 1/3 수준이며, 복지부문의 일반예산은 GDP 대비 5.86%로 OECD 평균 16.6%에 비해 10%나 낮음⁶⁾. 그런데도 사회복지예산은 재정수지의 적자폭과 사회보장비의 지출 증가를 비교함으로써 과도한 복지비용인 것처럼 호도되고 있음
- 더욱이 사회보험은 국민들이 낸 보험료로 운영되기 때문에 정부가 당장 일반예산을 확대해서 충당해야 할 정도로 직접적인 재정 부담이 되는 것이 아님. 사회보험 지출 중 정부의 일반예산이 투입되는 것은 관리운영비임⁷⁾
- 국민의 입장에서는 일반예산과 사회보험료 모두 징수라는 측면에서는 동일하며 증세에 대한 부담을 들어 복지예산의 확대를 우려하나 공적연금을 포함한 사회보험료는 기금을 통해 안정적으로 운영하는 것이 중요함
- 기획재정부는 선진국이 고령화 관련 연금보험 지출이 사회보장기여금 수입을 초과하여 부족재원을 조세를 통해 조달한다고 경고하나⁸⁾ 이는 정부가 사회구성원들에게 장기적인 비전을 제시하고 신뢰를 바탕으로 한 지속가능한 사회적 부양 구조를 구축함으로써 풀어나가야 할 문제임

<그림 1> 2007~2015 사회보장 재정구조



주: 1차안전망(지원)은 사회보험운영지원금을 의미함. 관리운영비와 국고지원 모두 포함

자료: 고재이 외, 2015, 사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구, p.116

□ 더욱 심각한 문제는 총지출의 증가에 못 미치는 낮은 국세수입 증가율에 있음

- 재정수지 적자 폭이 커지는 이유 중 하나는 낮은 세수 증가율 때문임. 2007~2015년간 재정수

6) OECD, Public social spending % of GDP, 2014. data.oecd.org 2016.9.7. 방문

7) 2017년 총지출 대비 예산 대 기금의 비율은 273.4조(68%) : 127.3조(32%)임. 고재이 외(2015)의 연구보고서에 따르면 2015년 8대 사회보험제도 운영을 위한 국가예산보조비용은 14조 6,425억원으로 당시 국민 일반을 위한 공공부조 또는 사회서비스 지출(약 32조원)의 절반임. 국가예산지원 부분에는 공무원연금(3조 5,420억원)과 군인연금(2조 3,327억원)의 정부분담금과 국민건강보험의 국고지원(6조 5,962억원)이 가장 많은 비중을 차지함

8) 기획재정부, 『중장기조세정책운용계획』, 2016.8.30.

입과 재정지출 간 증가속도를 비교해보면, 총수입증가율(연평균 5.3%)이 총지출 증가율(추정 포함 연평균 6.2%)에 미치지 못함

- 정부가 낙관적 성장률에 기대어 세수목표를 상향 조정함에 따라 최근 3년간 세수결손이 17조 2000억 규모에 달함⁹⁾. 세수 결손은 다시 추경을 통해 보완해야 하는 악순환을 낳고 있음

<표 4> 국가재정 총량 및 사회보장재정 변동 추이(2007~2015)

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율	
										2007~ 15년	2012~ 15년
[수입 측면]											
총수입 (추경 반영시)	250.6	274.2	291.0 (279.8)	290.8	314.4 (314.4)	343.5	372.6 (360.8)	369.3	382.4 (377.7)	5.4 (5.3)	3.6 (3.2)
총수입 중 국세수입 (추경 반영시)	147.3	165.6	175.4 (164.0)	170.5	187.6 (187.6)	205.8	216.4 (210.4)	216.5	221.1 (215.7)	5.2 (4.9)	2.4 (1.6)
[지출 측면]											
총지출(조원) (추경 반영시)	238.4	257.2 (262.8)	294.9 (301.8)	292.8	309.1	325.4	342.0 (349.0)	355.8	375.4 (384.7)	5.8 (6.2)	4.9 (5.7)
총지출 중 사회보장지출 (추경 반영시)	61.4	67.6 (68.8)	74.7 (80.4)	81.2	86.4	92.6	97.4 (99.3)	106.4	115.7 (120.4)	8.2 (8.8)	7.7 (9.1)
사회보장지출 중 예산사업	16.8	21.3	29.0	25.2	26.5	28.5	32.5	36.8	40.8	11.7	12.6

주: 1. 각 연도 본예산 기준(괄호 내는 추경반영 규모)
 2. 2007년 총지출은 2006년 교부세 정산분 반영
 자료: 1. 기획재정부, 나라살림, 각 연도.
 2. 대한민국정부, 추가경정예산안, 해당연도.
 3. 국회예산결산특별위원회(2015b), 2015년 제1회 추가경정예산안 심사보고서.

출처: 고제이 외(2015), 사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략 연구

- 최근 기획재정부는 「재정건전화법」을 입법예고하고, 재정건전성 강화를 명분으로 재정 지출을 엄격하게 통제하기 위한 준비를 하고 있음(기획재정부 공고 제2016-135호)¹⁰⁾
- 법률안에 따르면 기획재정부는 재정전략위원회를 두고 재정준칙 준수, 장기재정전망, 사회보험 재정건전화를 심의·의결하며, 각 부처 장관이 재정지출이 수반하는 법을 입안하는 경우 기획재정부 장관과 협의하고, 재정건전화계획을 기획재정부장관에게 제출하게 하는 등 기획재정부 장관이 모든 부처, 지자체, 공공기관의 재정을 통제하도록 함¹¹⁾
- 복지비 지출의 큰 부분을 차지하는 사회보험기금의 안정적 운영은 중요하지만, 부과방식으로 운영되는 건강보험이나 고용보험기금을 수익을 위해 투자하겠다는 계획은 정부의 예산관리 의도와는 맞지 않으며, 이를 위해 기획재정부에게 모든 재정관련 권한을 부여하는 것은 각 부처가 해야 할 일을 예산을 이유로 통제받아야 하는 주객이 전도된 상황임

Ⅲ. 정부와 언론의 ‘반복지’ 논리에 외면 받는 사회복지재정

□ 정부예산안이 발표될 때마다 복지비용이 제도의 모든 측면을 압도하는 것처럼 호도하는

9) ‘장밋빛 성장률에 세수 목표 상향’.. 해마다 세수평균 악순환, (파이낸셜 뉴스, 2016.9.5.)

10) 기획재정부는 재정건전화법안을 제출하기 전에 연초에 사회보험재정건전화를 위한 협의회를 개최함. 기획재정부, 2015, “기획재정부, 2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리, 지속적인 세출구조조정 없을 경우 60%까지 상승 가능: 공적연금 및 사회보험은 지속가능성 확보를 위해 개혁 긴급”, 2015.12.4. 보도자료; 기획재정부, 2016, “7대 사회보험 재정건전화 속도 낸다: 제 1회 사회보험 재정건전화 정책협의회 개최”, 2016.3.29. 보도자료.

11) 참여연대 조세재정개혁센터, 「재정건전화법」 제정안에 대한 반대 의견서, 2016.8.30,

것은 복지 포퓰리즘을 넘어 복지정책의 지속가능성을 위협하는 ‘반복지’ 논리임

- 사회보장재정을 세분화해서 살펴본 결과 사회보험 부분의 자연증가에 비해 기본적인 욕구 충족을 위한 사회보장비는 오히려 부족하다고 할 수 있음
- 복지비용을 사회보험과 일반예산으로 구분하지 않고 복지예산의 증가만을 강조함에 따라 과도한 복지비의 착각을 불러일으킴. 또한 예산항목에 여러 계층들이 포함됨에 따라 예산 배분에서 소외되는 계층이 발생하고 이들의 문제가 간과되는 현상이 지속됨

□ 복지예산의 증가만을 강조하고 과장하는 것은 현 정부가 복지에 많은 투자를 한다는 착각을 유도하거나, 복지비용을 통한 ‘복지공포증’ 혹은 ‘복지피로증’을 유발하는 것임

- ‘복지비=증세’가 박근혜정부의 주된 담론이었고, ‘증세 없는 복지’라는 구호로 국민들의 삶을 외면한 것이 이 정부의 기조였음
- 그 결과 맞춤형 복지는 세대 간, 계층 간 쪼개진 복지급여를 받기 위해 불신과 경쟁을 강화시킨 맞춤형 분리 정책이 시행되고 있음. 당장 저출산 고령화 대책에 장기적인 비전을 제시하지 못한 정부는 내년도 예산을 통해 또 다시 복지정책이 재정 압박을 가중시키는 것으로 설명함
- 더욱이 복지비지출로 국가채무가 늘어나는 것과 같은 오보는 사회복지가 결국 성장을 발목 잡는다는 식의 보수정부의 논리를 공고화시킬 것임
- 과도한 복지예산으로 부풀리기보다 합리적인 예산 배분의 논의가 필요함
- 지난 8월 말 발표된 저출산 대책에서도 생색내기용 재원 분배가 여전히 나타나고, 저출산 대책을 내세우면서도 막상 필요한 정부의 일반회계 전입금은 삭감¹²⁾하는 등 조삼모사의 행태를 보임
- 이번 보건복지 관련 예산에서 ‘만 5세 미만 어린이 인플루엔자 국가예방접종 실시’(296억), ‘난임부부 시술비 지원 강화’(640억), ‘노인일자리 확대’(4,400억)와 같이 시급히 확대되어야 할 부분이 포함되었고, 장애인활동지원서비스 강화, 읍면동 복지허브화 확대에 의한 사회복지전담 공무원 확충은 주목할 만함
- 그러나 학대아동 발생 예방을 위한 빅데이터 구축, 바이오헬스 신산업 육성의 명목으로 보건 의료 빅데이터 플랫폼 구축, 의료기관과 환자의 정보를 담은 전산시스템 구축에 예산을 집중적으로 배분하는 것은 우려되는 부분임. 늘어난 예산만큼 국민들이 체감할 수 있는 합리적 재정 배분을 모색해야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

12) 정부는 산전후휴가급여와 육아휴직급여 등 모성보호급여 규모의 증가에도 불구하고 이를 운영할 수 있는 일반회계 전입금을 동결 시킴. 한겨레신문, ‘정부 모성보호 ’취꼬리‘지원에 고용보험만 골병’, 2016.9.5.