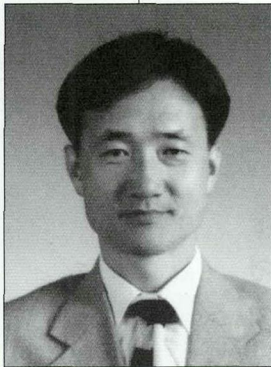


# 2002년 기초생활보장 예산분석

An Analysis of Basic Livelihood Guarantee Budget 2002

## 1. 서론

예산이란 국가활동에 수반되는 수입과 지출의 예정적 계획으로서 국가의 주요정책이나 사업계획은 예산을 통하여 구체화된다. 이 말은 특정사업에 대한 실질적인 평가는 관련 예산을 분석함으로써 가능해진다는 의미가 된다. 2002년은 국민기초생활보장법이 시행된 지 3년이 되는 해이다. 많은 우려와 기대 속에 출범한 국민기초생활보장제도도 시행 초기의 여러 가지 난관들을 극복하고 사회안전망으로서의 위상을 정착해 나가고 있는 것으로 평가되고 있다. 과연 그러한지, 구체적으로 어떤 내용으로 제도가 정착되어 가고 있는지 관련 예산분석을 통해 이를 살펴보고자 하는 것이 이 글의 목적이다.



朴 凌 厚

한국보건사회연구원 사회보장연구실장

## 2. 2002년 국민기초생활보장제도 예산분석

### 1) 기초생활보장제도 예산의 범위와 의의

논의의 시작은 우선 기초생활보장제도를 위한 예산

의 범위가 어디까지인지 고찰하는 것에서부터 시작되어야 할 것이다. 기초생활보장제도를 운영하기 위한 재원은 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 그리고 지방정부의 관련 예산으로 구성된다. 중앙정부 특별회계는 영세민 생업자금융자를 위한 재정융자특별회계가 있으나, 그 규모는 2002년의 경우 270억원 수준이다. 지방정부의 관련 예산은 서울시의 경우 급여비의 50% 이상, 기타 시·도는 20% 이하를 부담(법 제43조)하게 되어 있는데 올해의 구체적 부담액이 아직 제대로 파악되지 않아 이 글에서는 다루지 않는다. 이 글에서는 기초보장제도의 재원 가운데 중심적인 역할을 하는 중앙정부의 일반회계만을 다룬다.

그림 1. 국민기초생활보장예산의 구성

국민기초생활보장예산			
중앙정부의 일반회계		중앙정부의 특별회계	지방정부의 부담금
기초법 예산	기타 예산	재정융자특별회계	서울시 50%, 기타 시·도 20%

기초생활보장관련 예산은 3조 4034억원으로서 전체 보건복지부 예산의 43.9%이며, 단일 사업으로서는 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

중앙정부의 일반회계에 의한 기초생활보장예산은 다시 국민기초생활보장법에 규정된 제반 급여를 지급하기 위한 기초법예산과 기타 공공부조적 성격의 급여를 지급하기 위한 기타 예산으로 구분할 수 있다. 기초법예산이란 생계·주거·교육·의료·해산·장제 등 기초급여를 위한 예산과 자활지원을 위한 예산, 그리고 기초보장법 추진을 위한 부대경비를 말한다. 기타 예산은 긴급구호적 성격인 노숙자보호, 쪽방생활지원, 일시구호 등의 비용과 공공근로사업비 및 사회복지전담공무원교육비가 여기에 포함된다.

2002년도 일반회계에 의한 보건복지부 예산은 7조 7495억원이다. 이 중에서 기초생활보장관련 예산은 3조 4034억원으로서 전체 보건복지부 예산의 43.9%이며 단일 사업으로서는 가장 큰 비중을 차지하고

있다. 기초생활보장관련 예산 중 앞서 언급한 바와 같이 기초법예산은 3조 3832억원 (99.4%)이며, 기타 예산은 202억원(0.6%)이다. 보건복지부가 행하는 많은 사업에도 불구하고 기초생활보장제도 하나가 전체 예산의 절반 정도를 사용하고 있다는 것은 그 만큼 기초보장제도가 중요함을 의미하며, 동시에 어떤 제도보다도 예산의 효율적 운용이 요구된다고 하겠다. 이하에서는 기초생활보장관련 예산 중 주된 내용을 이루는 기초법예산을 중심으로 분석하고자 한다.

## 2) 기초생활보장제도 예산의 연도별 추이

기존의 생활보호법과 국민기초생활보장법의 가장 큰 차이점 중의 하나는 기초보장 제도에서는 근로능력 여부에 관계없이 소득과 재산이 일정 수준 이하인 빈곤가구는 누구나 국가로부터 생계급여를 지급 받을 수 있다는 점이다. 수급요건으로서 인구학적 요소를 배제한 이 규정에 의하여 국민기초생활보장제도는 수급자수의 격증과 소요 비용의 폭발을 가져 올 것이라는 우려를 자아내기도 하였다. <표 1>에 정리되어 있는 바와 같이 국민기초생활보장제도가 처음으로 실시된 2000년의 예산은 전년도에 비해 26.2%가 증가되었고, 2001년에는 2000년에 비해 다시 39.0%가 증액되어 이러한 우려가 어느 정도 타당성을 가질 수 있게 되었다. 그러나 2002년의 예산은 전년도에 비해 4.3%의 증액에 그침으로써 시행 초기의 급격한 비용증대는 제도변화에 따른 일시적 현상에 그칠 뿐 이것이 항시적인 경향성을 가진 것은 아니라는 사실을 보여 주고 있다. 다시 말해, 제도 시행 3년째를 맞이하는 2002년의 예산은 국민기초생활보장제도가 초기의 제도 팽창기를 거쳐 안정적 정착기에 진입하고 있음을 말해 주고 있다고 하겠다.

제도도입시기를 전후한 예산변화를 좀더 구체적으로 보면 기초보장예산의 증대를 초래한 2대 요인은 생계급여와 의료급여임을 알 수 있다. 두 급여는 절대 금액면에서 비중이 현저히 크고, 증가속도도 빠르다. 이 중에서 생계급여는 기초보장제도 도입 전인 1999년에 한시 생활보호제도의 실시와 더불어 이미 전년대비 87.1%가 증대(4484억원 → 8388억원) 되었으며, 국민기초생활보장법이 실시된 2000년과 2001년에도 매년 2000억원 정도 증대되어 기초보장관련 예산의 증대를 주도하였다. 그러나 증가추세가 지속되지 않고 2002년에는 오히려 감소함으로써 향후 더 이상 예산 증대의 주된 요인이 아니 될 것으로 보여진다. 의료급여는 1999년에 전년 대비 48.3% 증

액되어 예산 팽창을 주도하였으며, 2001년에도 전년 대비 54.0% 증대됨으로써 기초보장예산팽창의 주된 요인이 되고 있다. 의료급여비는 2001년에 예산의 절대 규모면에서도 생계급여비용을 초과하였다. 물론 2001년에 사용된 의료급여비 1조 5897억원 중 4500억원은 과년도 체불진료비를 보전하기 위해 추경예산에서 투입된 것이므로 2001년의 실의료급여비가 이 만큼 되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 의료급여비가 기초보장예산의 팽창을 주도하고 있는 것은 사실이다. 또한 의료급여비의 변동 여부에 따라 향후 기초보장예산의 증감이 크게 영향을 받을 것임을 추론할 수 있다.

국민기초생활보장제도가 시행 3년째를 맞이하는 2002년의 예산은 국민기초생활보장제도가 소기의 제도 정착기를 거쳐 안정적 정착기에 진입하고 있음을 말해주고 있다.

표 1. 연도별 기초보장제도 예산

(단위: 억원, %)

연도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2001대비 2002 증가비율
<b>예 산</b>							
<b>합 계</b>	9,008	10,901	18,479	23,321	32,427	33,832	4.3
<b>기 초 급 여</b>	9,002	10,640	17,467	22,542	31,499	32,343	2.7
- 생계급여	3,507	4,484	8,388	10,730	12,835	12,641	△1.5
- 주거급여	-	-	-	414	1,742	1,793	2.9
- 교육급여	668	649	914	986	960	940	△2.0
- 해산 장제급여	51	45	67	89	65	65	0.0
- 의료급여	4,776	5,462	8,098	10,323	15,897	16,904	6.3
<b>자 활 지 원</b>	6	261	1,012	779	924	1,476	59.8
- 자활지원센터	6	11	12	29	141	231	63.5
- 자활공공근로	-	250	1,000	500	600	1,203	100.5
- 기초생활보장기금	-	-	-	250	-	-	-
- 자원봉사	-	-	-	-	177	21	88.3
- 재활프로그램	-	-	-	-	3	16	520.4
- 자활후견협회지원	-	-	-	-	3	3	0.0
<b>기 초 생 활 보 장 주 인</b>					5	13	175.2

자료: 보건복지부, 「기초생활보장 통계자료」, 2001. 9.

\_\_\_\_\_, 「2002년 국민기초생활보장 예산 현황」, 2002. 1.

### 3) 세부내역별 예산분석

기초보장예산을 세부내역별로 분석해보면 2002년 기초보장제도의 운영방향이 보다 선명하게 드러난다. 세부예산내역을 분석하기에 앞서 보건복지부가 계상하고 있는 2002년 기초보장수급자의 수는 잠정적으로 작년과 동일한 155만명이라는 사실을 유념할 필요가 있다. 즉, 계상하고 있는 대상자수가 작년과 동일하므로, 총체적인 급여액의 증감은 곧 수급자 개인 차원에서 급여액의 증감과 일치되는 결과를 가져올 것으로 추론하여도 무방할 것이다.

기초급여 중에서 소득보장의 중심이 되는 생계급여의 경우 앞서 언급된 바와 같이 외형적인 예산이 전년도에 비해 194억원, 1.5%가 감소하였다. 이것은 2002년의 최저생계비가 2001년에 비해 3.5% 증가되었다는 사실을 감안하면 얼른 납득하기 힘든 예산액이라 할 수도 있다. 그러나 생계급여액이 결정되는 과정이 [그림 2]에 제시된 바와 같이 최저생계비 외에 가구소득, 타급여액, 타법령지원액에 의해서도 영향을 받기 때문에 좀더 따져 보아야 한다. 먼저 자활공공근로예산이 작년에 비해 603억원 증가한 사실을 감안하여야 한다. 자활공공근로예산이 모두 집행될 경우 다른 여건이 일정하다고 가정하면 그 만큼 수급자가구의 근로소득이 증가되고, 증가된 근로소득 중 근로소득공제액을 제외한 나머지 액수만큼 가구소득의 증가를 가져온다. 즉, 근로소득공제액을 제한하더라도 자활공공근로예산의 증가로 인한 가구소득의 증가분만큼 생계급여를 위한 예산소요액이 줄어든다. 따라서 소득보장의 중심이 되는 2002년 생계급여는 거의 예년 수준을 유지하고 있다고 평하는 것이 옳다.

그림 2. 생계급여 산출방식

$$\text{생계급여액} = \text{최저생계비} - \text{가구소득} - \text{타급여액}^{1)} - \text{타법령지원액}$$

주: 1) 타급여액 = 주거급여 + 의료급여 + 교육급여 + 자활급여

작년에 비해 적은 액수이나마 줄어들고 있는 또 다른 급여는 교육급여이다. 20억, 2.0%의 감소가 이루어졌는데 이는 2002년 중학교 신입생부터 의무교육이 전국적으로 실시되어 이에 해당하는 수업료부분이 삭감되었기 때문이다.

기초급여 중 가장 많이 증가한 부문은 의료급여이다. 2001년에 비해 6.3% 증가하

였는데, 기준이 되는 2001년 예산 중에는 추경으로 반영된 과년도 체불진료비 4500억원이 포함되어 있음을 감안한다면, 2002년 의료급여비의 증가율은 외형상 드러난 수치보다 더 크다고 하겠다. 그 경우 2002년 의료급여예산에는 과년도 체불진료비 1619억원이 반영되어 있음도 감안하여야 할 것이다. 즉, 2001년도 순의료급여예산은 1조 1397억원 (=1조 5897억원 - 4500억원)을 기준으로 보면 2002년의 순의료급여비 1조 5285억원 (=1조 6904억원 - 1619억원)은 전년도에 비해 34.1% 증가한 수치이다. 의료급여비가 계속 빠른 속도로 증가하고 있음을 다시 한번 확인할 수 있다.

자활지원 관련 사업비도 전년에 비해 큰 폭의 예산증가가 이루어졌다. 비록 예산의 절대규모는 작지만 증가비율면에서는 상당히 큰 수치로 변화하고 있다. 자활지원센터예산은 2001년에 이어 2002년에도 대폭 증가(63.5%) 하였는데, 이는 자활지원센터가 향후 보건복지부 자활사업에 중요한 역할을 담당하게 될 것임을 함축하고 있다. 100.5% 증가한 자활공공근로예산의 의미는 앞서 언급한 바와 같이 생계급여의 일부를 노동을 통한 급여로 지급형태를 바꾼 것으로 풀이할 수 있다. 만약 이러한 시도가 수급자들의 근로동기를 향상시키는 데 기여하는 것으로 나타난다면 향후 더욱 강화될 소지도 엿보인다.

국민기초생활보장제도의 실시를 전후하여 제기되었던 우려 사항들은 첫째, 근로능력자를 수급대상자로 포함하게 됨으로써 수급자가 급격하게 증대될 것이라는 점, 둘째, 그 결과 관련 예산이 폭발적으로 증대될 것이라는 점, 셋째, 급여기준선인 최저생계비가 지나치게 높게 산정된 것과 보충급여원칙으로 인해 수급자들의 근로동기가 현저히 약화될 것이라는 점 등을 지적할 수 있다. 시행 3년째를 맞이하는 2002년의 예산분석을 통해 이러한 우려 사항들이 어떻게 해석될 수 있는지 장을 바꾸어 논의해 본다.

소득보장의 중심이 되는 2002년 생계급여는 거의 예년 수준을 유지하고 있으며, 기초급여 중 가장 많이 증가한 부문은 의료급여로서 2001년에 비해 6.3% 증가하였다.

### 3. 2002년 예산에 투영된 기초생활보장제도

#### 1) 대상자수와 소요예산

과거의 생활보호제도는 가구내에 근로능력이 있는 자가 한 사람이라도 있으면 현금지원인 생계급여를 원칙적으로 하지 않았다. 예컨대, 1999년 생활보호대상자는 192만명이었으나, 생계급여 수급자는 약 28.1%인 54만명이었다. 그러나 국민기초생활보장법에서는 모든 수급자에게 생계급여를 지급하고 있다. 이에 따라 전국민의 3.2%인 150만명의 저소득층이 수급자로 선정되어 최저생계비 수준의 생활을 보장받고 있다. 국민기초생활보장법이 시행됨으로써 약 100만명의 저소득층이 추가로 사회안전망의 보호를 실질적으로 받게 되었음을 의미한다. 따라서 기초생활보장법의 실시로 인해 국가로부터 실질적인 보호를 받는 빈곤층의 수가 현저히 증가한 것은 사실이다. 그러나 시행 3년째인 2002년에도 생계급여 수급자수는 전년도와 비슷한 대략 150만명 내외에 머물 것으로 예상되어 더 이상 수급자수의 급격한 증대는 없을 것으로 보여진다. 물론 대상자수가 안정세를 보이는 현상이 반드시 바람직한 것은 아니다. 사각지대 문제가 계속 제기되고 있음을 감안하면 대상자수가 향후 다소 증가할 소지가 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 시행 3년째에도 전 2년에 이어 대상자수가 유사한 수준에 머문다는 것은 제도가 초기에 정착하고 있음을 알려주는 하나의 징표라

표 2. 연도별 생계급여 수급자수 추이

(단위: 만명, %)

구 분	1997	1998	1999	2000 <sup>1)</sup>	2001 <sup>2)</sup>	2002 <sup>3)</sup>
전체 수급자	141	147	192	149	150	155
생계급여 수급자	37	44	54	149	150	155
생계급여 수급자 비율	26.2	29.9	28.1	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2000년의 경우 국민기초생활보장법이 시행된 10월 이후

2) 2001년의 경우 9월 현재 실제 급여 중인 사례수

3) 2002년의 경우 예산상 계상된 수급자수

1) IMF 경제위기 이후 구직난으로 자활보호대상자들이 생계곤란에 처하자 정부는 이들에게 1999년 동절기 6개월간 생계급여를 지원하였고, 2000년 4월부터는 상시지원을 하였음. 그러나 이는 법적 사항이 아니므로 임시조처의 성격을 지니고 있음.

고 할 수 있을 것이다.

대상자수와 같은 맥락에서 소요예산도 전체적으로는 안정추세에 진입한 것으로 풀이된다. 전체 예산규모가 전년에 비해 4.3%의 증가에 그친 점이 이러한 주장을 뒷받침해 준다. 그러나 예산면에서는 의료급여비가 여전히 빠른 속도로 증대되고 있기 때문에 불안정한 요인이 남아 있는 것이 사실이다. 따라서 국민기초생활보장제도를 향후 단기간내 완전하게 정착시킬려면 의료급여비를 적정수준에서 통제할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 2) 수급자의 근로동기약화 여부

각 수급가구가 받는 현금급여액수는 가구규모별 최저생계비에서 소득평가액과 타법지원액 및 현금급여를 제하고 남은 값이 된다. 따라서 소득평가액이나 타법 지원액이 많아지면 현금급여는 그 만큼 줄어들게 된다. 2002년 기초보장예산에 계상된 생계급여비는 2001년에 비해 줄어들고 있다. 예상된 수급자수 및 가구별 타법 지원액은 변동이 없고, 가구규모별 최저생계비가 전년에 비해 3.5% 증가되었다는 점을 감안하면 2002년 예산은 가구별 소득평가액이 높아질 것을 상정하고 있는 셈이다. 소득평가액의 주된 내용이 근로소득에서 비롯되는 것이므로 2002년 예산은 수급자가구의 근로활동이 작년에 비해 더 활발해질 것으로 기대하고 있는 것이다. 즉, 제도시행 3년에 들어서는 국민기초생활보장제도는 수급자들의 근로동기가 보다 강화될 것으로 기대하고 있는 것이다.

그러나 예산상 기대하는 수급자들의 행태 변화가 실제와는 달리 나타날 수도 있다. 만약 수급자들의 근로동기가 약화되거나, 혹은 일자리가 부족하여 예상된 규모만큼 수급자가구들의 근로소득이 증가되지 않는다면 생계급여를 위한 소요예산의 증액이 불가피해질 것이며, 그 경우 추경편성이 다시 거론될 것이다.

국민기초생활보장제도를  
향후 단기간내 완전하게  
정착시킬려면 의료급여비를  
적정수준에서 통제할 수 있는  
방안이 마련되어야  
할 것이다.



## 4. 결 론

2002년 예산은 총체적으로 보아 제도 시행 3년에 접어든 국민기초생활보장제도가 초기 정착의 기틀을 마련하였음을 보여주고 있다. 특히 대상자수와 예산총액이 안정적 추세에 접어들도록 편성되었고, 수급자들의 근로동기가 다소 강화되는 것을 상정하여 예산이 짜여져 있는 점 등이 그러하다. 그러나 예산의 세부 내역을 보면 아직 불안정한 요인이 남아 있음을 읽을 수 있다. 급속히 증가하고 있는 의료급여비가 향후에도 기초보장예산의 팽창을 초래할 가능성을 가지고 있으며, 수급자들의 근로활동이 약화되어 가구별 소득평가액이 줄어들 경우 생계급여비 증액을 위한 예산 증액이 불가피할 수도 있는 것이다. 따라서 기초보장제도가 온전히 정착되기 위해서는 의료급여비를 적정선 이하로 통제할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하며, 수급자들의 근로활동을 진작할 수 있는 정책적 대안 마련이 긴요하다 하겠다. 