포용적 성장 담론을 담아낸 2018년 복지 예산

최병호 | 서울시립대 도시보건대학원 원장

2018년도 복지 예산에는 소득주도성장과 일자리 창출이 담겨 있다. 세계금융위기로 인해 겪은 경기침체와 고용난, 그리고 양극화의 해법으로 경제협력개발기구(OECD)가 내놓은 '포용적 성장(inclusive growth)' 정책을 이번 예산이 적극적으로 반영하고 있다.

429조 원에 달하는 정부 예산 가운데 보건·복지·노동 분야 예산은 34.1%인 146조 2천억 원으로 가장 큰 비중을 차지하였다. 전년 대비 역대 최고의 증가율(12.9%)이고 사상 최고의 증가 폭(16조 7천억 원)이다. '2017~2021년 국가재정운용계획'에 따르면 보건·복지·노동 분야 예산의 연평균 증가율은 9.8%로 가장 큰 증가율을 보이며, 2021년에는 188조 4천억 원으로 정부 예산 500조 9천억 원의 37.6%를 차지할 전망이다. 반면 사회간접자본(SOC) 예산은 2018년에 대폭 삭감(20%)되고 5년간 연평균 7.5%씩 감소하게 된다. 산업 관련 예산도 대부분 동 기간 중에 감소한다. 경제 부문에 대한 정부의 개입을 줄이고 삶의 질 향상을 위한 사회적 역할을 강화해 나가겠다는 정부의 의지 표명이다.

2018년 보건·복지·노동 분야 예산의 특징을 간략히 살펴보자. 가장 큰 부문은 공적연금으로 47조 8천억 원(33%)이며, 다음으로 주거 분야 23조 9천억 원(16%)과 일자리 19조 2천억 원(13%)이다. 기초연금 9조 8천억 원(7%)을 더한 4대 분야가 100조 7천억 원으로 약 70%를 점한다. 나머지 30%는 보육(아동), 기초생보, 보건(의료와 산재), 실업급여 등이다. 공적연금과 기초연금을 합산한 연금이 40%를 차지한다. 국민연

금제도가 성숙되고 은퇴자가 급증하게 되면 공적연금이 복지 예산의 상당 부분을 차지하게 되어 다른 복지사업에 운용할 재원을 확보하는 데에 압박을 받을 것이다. 주거 예산은 17만 호의 공적임대주택, 신혼부부 전용 임대주택, 국민임대와 영구임대의 지원 등에 대한 것인데, 이는 과열되는 주택시장에서 서민의 주거비 부담을 낮추기 위한 정부의 고육지책이다. 주택시장이 안정되어야 정부가 과도한 주거 예산의 굴레에서 벗어날 수 있다. 일자리 예산으로는 경찰·소방직 공무원 3만 명과 보육 일자리 7천 개, 요양 일자리 5천 개를 늘리고, 청년 일자리를 늘리기 위한 다양한 사업들도 펼친다. 여성 및 중장년층의 취업 지원과 더불어 노인 일자리 지원을 43만 7천 개에서 51만 4천 개로 확대한다. 그 밖에 비정규직의 정규직 전환, 유연근무제 도입, 최저임금에 대한 보조, 육아휴직 확대와 육아기 근로시간 단축 등 일자리 예산은 일자리의 질 제고에 초점을 두고 있다. 일자리 확충은 공공 부문 일자리 확충과 더불어 청년에서 노인에 이르기까지 다양한 인구집단에 대한 취업 기회 확대에 중점을 두고 있다.

소득주도성장을 위한 예산 항목을 보자. 저소득층에 대해서는 기초생보급여 현실화(부양의무자 기준 완화), 에너지바우처 대상 인구 확대와 단가 인상, 재난적 의료비 지원 확대, 청년희망키움통장 확대, 낙후 지역에 100원 공공형 택시 지원, 알뜰폰을 통한 가계 통신비 절감 등이 있다. 아동에 대해서는 아동수당 신설, 국공립어린이집 확충과 누리과정 전액 국고 지원이 대표적이다. 노인에 대해서는 하위 70%의 기초연금 인상, 노인 일자리 확대와 일자리수당 인상이 있다. 장애인에 대해서는 장애인연금 인상과 장애인 일자리 확대가 있다. 국가유공자에 대해서는 보상금 인상, 참전·무공수당 인상, 독립유공자 후손 생활금 신설, 소상공인과 전통시장 지원 등이 있다. 소득주도성장 예산과 일자리 예산이 사회계층별로 골고루 분배되어 각 계층의 생활을 안정시키고 소비를 촉진하여 다시 성장으로 환원되는 재정적 기전이 기대된다.

정부는 복지 예산을 역대 어느 정부보다도 과감하게 확충하였지만 향후 복지 예산의 양적, 질적 고도화를 위한 몇 가지 과제를 제시한다.

첫째, 중앙정부의 예산을 공표할 때에 지방자치단체의 예산도 함께 공표하여 중앙과 지방을 연계한 일반정부(general government)의 예산을 일목요연하게 제시해야 한다. 복지 부문은 중앙과 지방이 재원을 매칭하는 사업이 많아 총체적으로 보아야 혜택과 부담을 제대로 파악할 수 있다. 2018년 정부 예산 증가분 28조 4천억 원 중에서 지방재정 증가분(지방교부세 5조 2천억 원, 지방교육재정교부금 6조 6천억 원)이 11조 8천억 원(42%)을 차지하는데, 지방재정 증가분의 상당 부분은 복지와 관련되어 있다.

둘째, 보건·복지·노동 부문 예산의 범위는 명료해져야 한다. 건강보험과 장기요양보험은 복

지예산에서 제외되어 있다. 2016년도 건강보험 지출은 52조 6천억 원에 달하는 방대한 규모이다. 그러나 국고 지원분 7조 3천억 원과 공무원에 대한 정부 부담 보험료만 예산에 계상되어 있을 뿐이다. 저소득층에 대한 교육급여와 저소득층의 해외 대학 진학 및 연수 지원, 평생교육 바우처, 누리과정 국고 지원은 복지 예산에 가깝지만 교육 예산으로 분류된다.

셋째, 예산서는 국민들에게 삶의 질의 비전과 목표, 목표 실현을 위한 정책과 예산 계획을 보고해야 한다. 일자리 창출과 아동수당 신설 등 몇 가지를 제외하면 점증주의적(incrementalism) 예산의 틀을 답습하고 있다. 대부분의 예산 항목은 대상자 수 확대와 예산 인상에 치중하고 있다. 기획재정부는 "'내 삶을 바꾸는' 2018년 예산안"을 공표하였지만 정작 변화되는 삶의 모습을 체감하기는 어렵다. 예를 들어, 빈곤과 질병 상태인 노인부부가구의 삶이 어떻게 달라지는지, 구직 청년의 취업과 생계에 어떤 변화가 초래되는지, 신혼부부의 주거와 일·생활 양립에 어떤 변화가 오는지 등을 제시해야 한다.

넷째, 예산정치(budget politics)의 한계에서 벗어나려는 노력이 필요하다. 예산정치란 예산 결정 과정에 참여자들의 선호와 가치가 반영되는 것이다. 복지제도는 한번 도입되면 복지 혜택을 누리는 집단이 기득권에 안주하려는 경향이 있어 '점증주의' 예산에서 탈피하기 어렵다. 정부부처 내의 담당 과들도 자신들의 사업 예산 확보에 몰입하게 되고, 국회의원 역시 자신의 지역구와 특정 이익집단의 이해를 대변하려 한다. 이 때문에 2018년도 예산서에서는 국민이 직접 제안·심사·결정까지 하는 '국민참여예산제도'를 도입하고 있다. 시민과 전문가, 정부와 국회가 참여하는 특별위원회가 국회 내에 설치되어 예산을 제로베이스에서 검토하고 우선순위를 조정하는 국민참여예산이 되어야 한다. 국회와 정부 스스로 통제 가능하지 않기 때문이다.

다섯째, 복지 예산의 집행에 따라 국민들이 실제로 받는 혜택에 대한 계산서가 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체의 복지 예산을 합산한 총액이 모두 복지 혜택으로 돌아오지는 않는다. 복지 예산에는 복지시설 투자 비용과 인건비, 관리운영비 등이 포함되어 있다. 복지 예산의 명목상 크기와 복지 혜택의 체감 사이에는 간극이 존재할 수밖에 없다. 그 간극의 실체는 그다지 알려져 있지 않다. 복지 체감을 극대화하기 위한 효율적인 재정 방식을 찾아야 한다.

마지막으로, 복지는 예산 외에 비재정적인 수단도 강구해야 한다. 복지정책은 법제도의 제정, 이해관계의 조정, 민간 자원의 동원과 같은 다양한 수단을 고민해야 한다. 예산이 있어야 사업이 가능하다는 습관적인 사고에서 벗어나야 한다. 복지 부문도 비재정적인 수단을 개발하는 연구투자가 더 효과적일 수 있다.

나라의 예산은 정치와 경제의 거울이다. 예산 내역을 들여다보면 정부가 어떤 가치를 지향하

고 있고 나라 살림을 어떻게 운영할 것인지 알 수 있다. 2018년도 국가 예산은 문재인 정부가 국민에게 내놓은 첫 번째 나라 가계부다. 이 가계부를 통해 국민 모두가 다 함께 성장하는 포용적인 성장 담론이 실생활에서 구체화되기를 기대한다. 복지