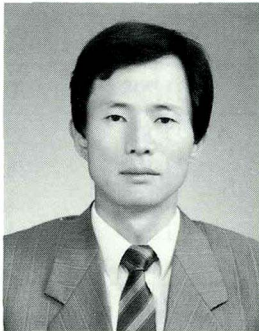


국가재정과 사회복지예산의 현황 및 향후 지원방향



徐德模

재정경제원 복지노동예산담당관

1. 서론

빈곤계층의 최저생활을 보장하고 상대적 소외감을 해소하기 위하여 1980년대 들어서면서 저소득층에 대한 공공부조와 노인·장애인 등 취약계층에 대한 사회복지 서비스를 확대하는 등 사회복지 체계를 확대해 나가고 있으나, 아직까지 그 수준이 선진국과 비교할 때는 미흡한 실정이다. 이에 따라 지난 1995년 3월에 대통령께서 『삶의 질 세계화』를 선언하였고, 이를 구체화하기 위하여 1995년 5월에 학계·언론계·관계 공무원 등 총 22명으로 『국민복지기획단』을 구성하여 국민복지에 관한 중장기 계획인 『국민복지기본구상』을 확정 발표하였다. 이러한 기본구상이 매년 사회복지 예산에 반영되고 있다. 『국민복지기본구상』에서 설정된 한국적 복지모형의 기본 이념은 성장과 복지의 조화를 도모하고, 전통적 가족제도를 유지·발전시키면서, 소비적·소득보상적이 아닌 생산적·예방적 복지정책이 되어야 한다는 것이다.

2. 국가재정과 사회복지예산 현황

사회복지의 개념이 다양한 만큼 사회복지 예산의 규모도 포괄범위에 따라 다양하게 분류할 수

사회복지 예산이 GNP 또는 전체 재정규모에서 차지하는 비중은 『삶의 질』 향상의 중요성이 부각된 1995년 이후 지속적으로 상승하는 모습을 보이고 있다.

있다. <표 1>에서와 같이 소관부처 기준의 보건복지부예산을 사회복지예산으로 볼 경우 1997년 기준 일반회계 예산의 4.2%인 2조 8512억원이 사회복지 예산에 해당하며, 좀 더 넓은 개념인 예산의 기능별 분류상 사회개발비를 기준으로 할 경우에는 일반회계의 8.9%인 5조 9974억원이 해당된다. 최광의로 사회보장 관련 기금의 지출규모와 전체 예산의 사회개발비의 합계를 기준으로 할 경우에는 통합재정규모의 약 16%가 사회복지 예산에 해당된다. 어떤 기준으로 하든지 사회복지 예산이 GNP 또는 전체 재정규모에서 차지하는 비중은 『삶의 질』 향상의 중요성이 부각된 1995년 이후 지속적으로 상승하는 모습을 보이고 있다.

표 1. 국가예산과 사회복지예산

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	
GNP(A)	3,482,843	3,900,200	4,368,700	
일반회계(B)	499,878	579,621	675,786	
통합재정규모(C)	706,259	831,795	970,643	
보건복지부예산(D)	22,600	27,208	32,374	
- 일반회계(D1)	19,839	23,707	28,512	
- 재 특(D2)	1,639	2,150	2,314	
- 농 특(D3)	1,122	1,351	1,279	
- 국 특(D4)	-	-	269	
사회개발비(E)	81,653	78,551	92,690	
- 일반회계(E1)	41,678	50,075	59,974	
- 특별회계(E2)	39,975	28,476	32,716	
사회보장관련 기금 지출규모(F) ¹⁾	23,692	47,579	63,518	
E+F	105,345	126,130	156,208	
비중(%)	D/A	0.65	0.70	0.74
	(E+F)/A	3.02	3.23	3.58
	D1/B	3.97	4.09	4.22
	E1/B	8.34	8.64	8.87
(E+F)/C	14.92	15.16	16.09	

주: 1) 보건복지부, 노동부 및 국가보훈처가 직접 관리·운영하는 정부관리기금만 포함.

1997년 사회복지예산에는 『국민복지기본구상』의 실천에 필요한 예산을 충실히 반영하였다. 보건복지부 전체 예산규모는 전체 재정규모 증가율이 1996년보다 크게 둔화되는 재정여건에도 불구하고 일반회계가 19.9% 증가한 2조 8415억원(사업비는 2조 7180억원으로 21.0% 증가), 재정융자특별회계 등 4개 특별회계를 포함한 총규모는 18.3% 증가한 3조 2825억원이 반영되었다.

부문별로 보면 우선 근로능력이 없는 생활보호대상자에 대한 생계비 지원을 최저생계비의 80% 수준에서 90% 수준으로 높이고, 생활보호대상자의 자녀에 대한 교육보호 대상을 전 인문고생까지 확대하였다. 저소득층의 생활안정을 위하여 노령수당과 장애인 생계보조수당 등 저소득층에 대한 부가급여의 지급대상 및 지급액을 대폭 확대하였으며, 노인치매요양시설 등 사회복지시설도 확충하도록 하였다.

보건복지부 전체 예산규모는 전체 재정규모 증가율이 1996년보다 크게 둔화되는 재정여건에도 불구하고, 일반회계와 4개의 특별회계를 포함한 총규모가 18.3% 증가한 3조 2825억원이다.

표 2. 1997년 사회복지예산(보건복지부) 현황

(단위: 백만원, %)

	'96예산(A)	구성비	'97예산(B)	구성비	B-A	증감율	
생활보호	703,489	31.3	913,428	33.6	209,939	29.8	
(재 특)	49,000	22.8	49,000	21.2	-	0.0	
사회복지서비스	369,770	16.5	486,723	17.9	116,953	31.6	
(재 특)	16,000	7.4	22,400	9.7	6,400	40.0	
보건의료	206,798	9.2	227,085	8.4	20,287	9.8	
(재 특)	150,000	69.8	160,000	69.1	10,000	6.7	
<농 특>	67,932	50.3	62,582	48.9	△5,350	△7.9	
사회보험	966,735	43.0	1,090,752	40.1	124,017	12.8	
<농 특>	67,179	49.7	65,343	51.1	△1,836	△2.7	
합계	일반회계	2,246,792	100.0	2,717,988	100.0	471,196	21.0
	(재 특)	215,000	100.0	231,400	100.0	16,400	7.6
	<농 특>	135,111	100.0	127,925	100.0	△7,186	△5.3

한편 사회보험의 내실화를 기하기 위하여 의료보호 및 의료보험의 급여일수를 240일에서 270일로 연장하였고, 장애인의 필수적인 보장구를 급여범위에 포함하도록 하였다. 또한 의료보호

대부분의 선진국은 연금 각출료나 의료보험료를 사회보장의 형태로 징수하여 재정에 포함시키는 반면, 우리나라는 예산과 별개의 재정체계로 운영되고 있어 사회복지예산 규모가 과소평가되는 경향이 있다.

에 따른 미불금발생을 최소화하도록 예산을 대폭 증액하였고, 의료보호 수가에도 의료보험 수가에 적용되는 의료기관별 가산율을 단계적으로 적용하도록 하였다.

3. 사회복지예산의 국제비교와 우리의 여건

사회복지 예산규모를 나라별로 비교하는 것은 국가마다 재정체계가 다르고, 사회복지예산의 포괄범위도 다양하기 때문에 예산상의 숫자만을 단순 비교하기에는 어려움이 많다. IMF에서 발표하는 자료에 의하면 우리나라 중앙정부의 사회복지예산 비중이 선진국에 비해 크게 낮은 수준으로 나타나고 있다(표 3 참조). 그러나 사회복지관련 재정제도는 국가별로 천차만별이기 때문에 이러한 통계수치가 각 국가의 사회복지예산의 위치를 나타내는 절대적인 준거로 사용될 수 없다는 점을 유의할 필요가 있다. 예컨대, 영국·캐나다·프랑스 등 대부분의 선진국은 연금 각출료나 의료보험료를 사회보장의 형태로 징수하여 재정에 포함시키는 반면, 우리나라는 예산과 별개의 독자적인 재정체계로 운영되고 있어 사회복지예산 규모가 과소평가되는 경향이 있다.

표 3. 주요국의 중앙정부 총지출 대비 사회보장관련 지출구성비 (단위: %)

	기준 연도	사회복지지출	보건지출	계
미 국	1994	29.6	18.3	47.9
일 본	1993	36.8	1.6	38.4
영 국	1992	29.6	14.0	43.6
스 웨 덴	1994	48.2	0.3	48.4
한 국	1995	10.2	0.7	10.9
말레이시아	1995	5.7	5.6	11.3
싱 가 포 르	1993	3.8	6.0	9.8
태 국	1992	4.0	8.2	12.1
이 집 트	1993	11.0	2.4	13.4
이 스 라 엘	1994	24.5	5.7	30.2
아르헨티나	1990	45.8	2.8	48.7
브 라 질	1992	29.5	5.2	34.8
멕 시 코	1989	9.4	1.5	11.0

자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.

우리나라 사회복지예산의 현주소를 정확히 이해하기 위해서는 사회복지예산의 비중이 선진국보다 낮은 이유에 대해 한번 살펴 볼 필요가 있다. 즉, 남북한이 대치하고 있는 상황에서 방위비 비중이 높고, 아직도 사회간접자본 확충 및 농수산업·중소기업 등 각종 산업에 대한 지원의 필요성과 교육투자의 우선순위가 높아 사회복지 부문에 투입할 재원의 여유가 상대적으로 적을 수밖에 없는 실정이다(표 4 참조).

방위비 비중이 높고, 사회간접자본 확충 및 각종 산업에 대한 지원의 필요성과 교육투자의 우선순위가 높아 사회복지 부문에 투입할 재원의 여유가 상대적으로 적을 수밖에 없는 실정이다

표 4. 중앙정부 총지출중 기능별 구성비

(단위: %)

	보건복지	방위	교육	농림수산	교통·통신	광공업
미 국(1994)	47.9	18.1	1.6	1.4	2.7	0.1
일 본(1993)	38.4	4.1	6.0	1.1	0.3	1.6
영 국(1992)	43.6	9.9	3.3	1.1	2.1	0.5
스웨덴(1994)	48.4	5.5	5.0	0.7	3.5	0.2
한 국(1995)	10.9	18.1	20.2	9.0	7.0	3.8

자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.

4. 1998년 재정운영 방향 및 사회복지예산 지원방향

가. 1998년 재정운영 방향

우리경제는 현재 경기순환상 하강국면에 들어서 있기 때문에 1997년중 경제성장률이 5.5% 내외로 둔화될 것으로 예상되는 가운데, 1998년에도 경기하강 국면이 계속되어 경제성장률이 금년 수준을 넘지 않을 것으로 예상된다. 이와 같은 경제성장률의 둔화로 세수증가가 둔화되어 세입여건이 크게 악화될 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 공기업주식 매각과 연기금의 여유자금 활용에도 증권시장 여건·기금운영주체의 반대 등으로 한계가 있다.

반면, 국가경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 위한 세출소요는 지속적으로 증가하고 있다. 우선 교육·농어촌·주요 사회간접자본 투자 등 이미 확정된 정책의 추진을 위한 사업비 지출이 계속되어야 하고, 복지·환경·정보화 등에 대한 새로운 투자소요가

1998년 재정운영의 세출면에서는 경제체질 강화와 구조개선에 재원을 중점 배분할 계획이며, 이를 위해 재정긴축을 강화하고, 수요억제 및 투자 효율화 방안을 동시에 강구해 나갈 것이다.

발생하고 있으며, 방위비·인건비 등 고정적 지출소요도 지속되고 있는 실정이다. 이러한 재정운영방향에 따른 예산편성 방향은 우선 어려운 세입여건을 감안하여 1998년 예산규모 증가율은 최대한 억제할 방침이다. 일반회계와 재정용자특별회계를 합친 예산규모 증가율은 경상성장률보다 낮은 한자리수 증가 수준으로 책정하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 이는 1984년 이후 가장 낮은 수준으로서 모든 부처가 고통을 함께 감내할 것이 요구되고 있다. 또한 적정세입 확보를 위하여 추가적인 조세감면을 가급적 억제하고, 특별회계의 자체세입을 최대한 확보하여 일반회계의존도를 축소해 나갈 계획이다.

표 5. 1998년 경제전망과 예산

	1996예산	1997예산	1998전망
• 경상성장률(%)	12.3	11.3	10
• 예산규모증가율(%)	14.8	13.4	5~6
• 예산규모(조원)	63	71	75

다음으로 세출면에서는 경제체질 강화와 구조개선에 재원을 중점 배분할 계획이다. 이를 위해 공무원 총정원의 동결기조를 견지하고, 청사신축·국내외 행사 등 경상행정정비는 최대한 절감하는 등 재정긴축 노력을 강화하고, 사회간접자본은 경쟁력 강화 및 생산활동과 직결되는 사업을 중점 지원하면서 수요억제 및 투자 효율화 방안도 동시에 강구해 나갈 것이다. 시급한 사회간접자본 투자재원 조달을 위하여 필요시에는 교통세율 인상 등 재원대책도 검토할 것이다.

62조원 교육투자, 42조원 농어촌구조개선사업 등 주요 중장기 투자사업은 당초 계획대로 기본골격을 유지하되, 효율성이 낮은 사업은 투자시기를 조정해 나갈 것이다. 방위비는 재정여건과 안보상황을 고려하여 적정수준을 책정하되 방위력 개선에 중점을 두어 나갈 계획이다. 이와 함께 정부의 조직과 인력, 예산제도 전반에 걸쳐 효율성을 높이고 성과관리를 강화하기 위한 제도개선도 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

나. 1998년 사회복지예산 편성방향

1998년의 재정운영 여건을 감안할 때 사회복지관련 예산규모도 1997년보다 크게 증액하는 데는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 1998년 사회복지예산은 1996년 발표된 『국민복지기본구상』 중 핵심적 사항의 실천에 필요한 범위에서 지원해 나갈 수밖에 없을 것이며, 수혜대상과 수혜내용을 대폭적으로 확대하는 것은 어려울 것으로 예상된다.

1) 생활보호대상자 지원

생활보호대상자에 대한 지원은 단계적으로 확대할 필요가 있으나, 대상자 선정은 최소화하는 것이 바람직하다. 1998년에는 거택 및 시설보호대상자에 대한 생계비 지원을 최저생계비의 90% 수준에서 완전 보장하는 수준으로 인상할 예정이다. 또한 의료보호 예산은 진료비 미불금 발생에 따른 의료기관의 의료보호 환자 기피현상을 억제할 수 있도록 재원여건이 허락하는 범위에서 최대한 현실화하고, 보호일수를 270일에서 300일로 확대하는 한편 급여범위를 장애인 보장구까지 확대할 계획이다. 다만, 약국의료보호 도입은 재정소요가 크므로 1999년 이후 도입을 검토하는 것이 바람직하다고 본다. 교육보호는 1997년에 지원대상을 인문계 고등학생까지 확대했으므로 영세민의 자립을 촉진한다는 교육보호의 취지상 지원대상의 추가확대는 바람직하지 않다. 한편, 영세민의 자립·자활능력을 제고할 수 있는 『자활지원센터』지원과 생업자금 융자 등은 집행실적 또는 운영성과 등을 감안하여 적정 수준으로 지원할 계획이다.

2) 사회복지시설 지원

사회복지시설에 대하여는 종사자의 근무조건 개선이 필요한 점은 인정되지만 1998년의 어려운 재정여건을 감안하여 운영비 지원수준을 책정하는 것이 불가피할 것으로 보이며, 시설의 신·증축은 치매요양시설·장애인시설 등 수요가 증가하는 시설을 중심으로 지원해 나갈 것이다. 한편, 노인·장애인 등을 위한 이

1998년 재정운영
여건을 감안할 때
사회복지 예산은
1996년 발표된
『국민복지기본구상』
의 실천에 필요한
범위에서 지원할
것이며, 수혜대상과
내용의 대폭적인
확대는 어려울
것으로 예상된다.

저소득 장애인의 생활안정을 위하여 지급하는 생계보조수당은 1997년에 지급대상을 대폭 확대하였으므로 지급액 및 대상의 추가 확대문제는 재원여건과 계층간 형평성 등을 감안하여 신중히 검토할 계획이다.

용시설 신·증축은 지자체 업무성격이 강하므로 지자체가 중심이 되어 추진할 수 있도록 국고 보조비율을 재검토할 것이다. 영유아 보육사업 분야에서는 영유아 보육시설 확충 3개년 계획이 1997년에 마무리되었으므로 1998년에는 시설확충을 최소화할 계획이며, 공공보육시설의 인건비와 저소득층 아동의 보육료 면제는 1998년에도 지속적으로 지원할 계획이다.

3) 취약계층 지원

1997년 7월 노인복지법 개정으로 신규로 도입된 경로연금지급요를 적정수준 반영할 것이다. 다만, 동 제도에 운영에 막대한 재원이 소요되는 점을 감안하여 지급수준과 지급대상은 신중히 결정해야 할 필요가 있다. 한편 노인복지시책도 시설수용위주가 아닌 가정중심으로 추진하는 것이 바람직하므로 노인주간보호(day care), 가정봉사원 파견사업은 단계적으로 확대해 나갈 계획이다.


저소득 장애인의 생활안정을 위하여 지급하는 생계보조수당은 1997년에 지급대상을 대폭 확대하였으므로 지급액 인상 및 지급대상의 추가 확대문제는 재원여건과 계층간 형평성 등을 감안하여 신중히 검토하여 결정할 계획이다. 또한 장애인복지도 사회에서 격리하는 것보다는 가정·사회중심으로 실시하는 것이 바람직하므로 그룹홈(group home)사업, 가정봉사 파견사업을 지속적으로 지원해 나갈 것이다. 장애인 단체에 대한 지원은 단순한 운영비지원은 억제하되, 사업성격에 따라 정부의 사업을 대행하는 성격의 사업에 대하여는 지원할 계획이다.

4) 지역의료보험조합 지원

1997년의 경우 보건복지부 일반회계예산(사업비기준)의 37%인 9956억원을 지역의료보험 조합에 지원하고 있으나, 진료비의 급증으로 지역의료보험조합의 재정은 점차 악화되고 있는 실정이다. 1998년에는 보험급여기간을 270일에서 300일로 연장하고, 장애인 보장구를 급여범위에 포함하는 수준에서 국고지원 규모를 결정할 방침이다. MRI, 노인 틀니 등을 보험급여에 포함하

는 것은 조합의 추가적인 재정부담을 야기하므로 지역조합의 재정이 건전화되는 것을 보아가며 추후 검토하는 것이 타당하다고 본다. 일부에서는 지역조합에 대한 국고지원 규모를 조합 총재정소요의 50%까지 확대할 것을 요구하고 있으나, 이는 약 6000억원의 추가적인 재정소요를 유발하므로 현실성이 없다고 판단된다.

5) 국민연금

정부는 1998년 하반기부터 도시자영자를 가입대상에 포함함으로써 전국민 연금시대를 열 수 있도록 할 계획이다. 도시자영자가 가입대상에 포함될 경우 국민연금관리공단의 관리운영비 소요가 늘어날 것으로 예상되지만 우리 나라의 경우 여타 선진국에 비해 사회보험의 관리운영비 비중이 높고 또한 관리운영비의 경직성을 감안하여 업무처리의 전산화, 업무의 위임 등 종합적 제도개선 방안을 검토한 후 증액여부 및 규모를 검토할 예정이다. 

1998년에는
의료보험
급여기간을
270일에서 300일로
연장하고, 장애인
보장구를
급여범위에
포함하는 수준에서
국고지원 규모를
결정할 방침이다.