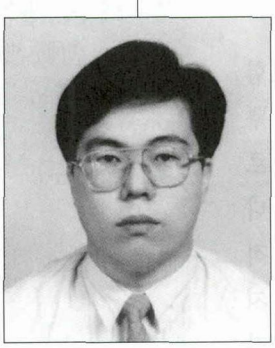
2003년 기초생활보장 예산분석과 과제

(Analysis and Issues of Basic Livelihood Guarantee Budget 2003)



金 美 坤
한국보건사회연구원
기초보장 · 자활정책평가센터 소장

1. 들어가는 글

국민기초생활보장법은 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동법의 법 정신은 첫째, 최종적인 사회안전망(Last Social Safety Net)으로서의 역할을 수행하고, 둘째, 생산적 복지(Generative Welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립 · 자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여 소득인정액, 근로유인, 자활지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성, 형평성, 충분성, 생산성 등을 제고하고자 하였다. 그러므로 법 정신의 현대성과 법 내용의 과학성에서는 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이러한 법 정신과 내용이 어떻게 현실에 접목되었느냐 하는 점이다. 왜냐하면, 아무리 좋은 평가를 받는 법이라도 현실성이 떨어지거나 예산이 뒷받침되지 못한다면 실효를 거두기 힘들기 때문이다. 이러한 관점에서 현행 기초생활보장제도가 현실과 부합하여 법

목적을 달성하고 있는지에 대한 성찰이 필요하다. 제도에 대한 본격적인 성찰을 위해서는 제도의 내용과 예산을 동시에 살펴보아야 하지만 본고에서는 예산의 관점만을 살펴보고자 한다.

2. 2003년 기초생활보장제도 예산분석

1) 기초생활보장 예산의 범위

예산분석을 위해서는 분석대상이 포괄하고 있는 범위를 규정하고 신뢰할 수 있는 통계를 확보하는 일이 무엇보다도 중요하다. 기초생활보장예산은 전국민에게 기초생활을 보장하고, 자활을 시키기 위한 국가의 제반 활동에 필요한 지출규모를 의미한다. 이러한 포괄적인 접근은 개념상으로는 타당하나 수급자 입장에서 체감도가 떨어질 뿐만 아니라, 관련 통계를 정리하고 분석하는 데 어려움이 따른다. 따라서 재원의 원천, 성격, 소관부처, 관련 법령에 따라 몇 가지로 나누어 살펴보고, 구체적인 범위를 설정할 필요가 있다.

기초생활보장 예산분석에 있어서 포괄적인 접근은 개념상으로는 타당하나 수급자 입장에서 체감도가 떨어질 뿐만 아니라, 관련 통계를 정리하고 분석하는 데 어려움이 따른다.

먼저 예산이 목표대상 그룹인 수급자의 가처분 소득에 영향을 주느냐에 따라 직접적인 지출예산(급여 등)과 간접적인 지출예산(인건비 등)으로 나누어 볼 수 있다. 기초생활보장 업무를 담당하는 사회복지전담공무원 등에게 지출되는 인건비 등의 간접적인 지출예산은 직접적인 지출에 비하여 그 규모가 상대적으로 크지 않고, 수급자가 체감하는 예산이 아니라는 관점에서 본고에서는 논외로 하고자 한다. 둘째로는 재원이 일반회계 또는 특별회계 중 어디에서 충당되느냐로 구분할 수 있다. 기초생활보장예산 중 생업자금(재특)을 제외한 모든 예산은 일반회계로 충당된다. 생업자금의 경우 대부 후 회수되는 예산이므로 순수한 의미의 지출예산이라고 보기 힘들고, 그 규모 또한 상대적으로 미미한 수준(2003년 170억원)에 불과하므로 본고에서는 논외로 한다. 셋째, 재원이 중앙정부에서 지출되느냐 지방정부에서 지출되느냐로 구분해 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부간의 기초생활보장예산 분담비율은 서울

의 경우 50 : 50, 기타 시·도의 경우 80 : 20이다(국민기초생활보장법 제43조). 이를 전국 평균하면 중앙정부가 약 78%를 부담하고, 지방정부가 약 22%를 부담하고 있다. 그리고 지방정부의 경우 미미하지만 국민기초생활보장법에 규정하고 있는 급여 외에 기초생활보장 성격의 다양한 프로그램들을 제공하고 있다. 이러한 점을 감안하면 예산분석을 위해서는 지방정부에서 지출하는 기초생활보장예산을 포괄하여야 하나, 지방정부에서 다양하게 제공하고 있는 기초생활보장 성격의 지출에 관한 정선된 자료가 없다. 따라서 본고에서는 중앙정부의 예산만을 분석하고자 한다. 넷째, 중앙정부의 예산만을 고려할지라도 기초생활보장의 주무부처인 보건복지부 기초생활보장예산과 다른 부처 기초생활보장예산을 포괄하여야 한다. 다른 부처의 기초생활보장관련 예산으로 노동부의 자활사업 예산이 대표적이다. 하지만, 그 규모가 전체 기초생활보장예산 규모에 비하면 상대적으로 적기 때문에 본고에서는 논외로 한다. 다섯째, 수급자에게 국민기초생활보장법 외의 타 법령으로 제공되는 각종의 지원 즉, 주민세 면제, 통신비 감면 등도 엄밀한 의미에서는 기초생활보장예산이다. 이 또한 규모가 미미하다는 차원에서 제외한다. 마지막으로 보건복지부 예산 중 기초생활보장수급자에게 제공되는 경로연금, 장애수당, 노숙자 보호, 일시구호 등도 기초생활보장예산이나 본고에서는 논외로 한다.

이상을 종합하면 본고에서 분석하는 기초생활보장예산은 중앙정부 예산 중 보건복지부의 기초생활보장예산, 의료급여예산, 자활지원으로 대표된다. 이들 예산이 기초생활보장예산의 대부분이나 나머지 부분을 고려하지 않는다는 점은 본고의 한계점임을 지적해 두고자 한다.

2) 기초생활보장예산

(1) 기초생활보장 예산추이

기초생활보장예산을 살펴보기 위해서는 정부예산과 보건복지부 예산을 동시에 살펴보는 것이 바람직하다. IMF 경제위기 이후 분배상태의 악화, 빈곤층의 증가 등에 대응하기 위한 보건복지부 예산, 특히 기초생활보장예산은 큰 폭으로 증가하였다. IMF 발생연도인 1997년 정부예산대비 4.2%인 2조 8512억원이였던 보건복지부 예산이

표 1. 기초생활보장예산 추이(1997~2003년)[1]

(단위: 억원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
정부예산(A)	675,786	755,829	836,851	887,363	991,801	1,096,298[2]	1,114,831
전년대비	14.9	11.8	10.7	6.0	11.8	10.5	1.7
보건복지예산(B)	28,512	31,127	41,611	53,100	74,581	77,495	83,511
전년대비	20.3	9.2	33.7	27.6	40.5	3.9	7.8
기초생활보장예산(C)	9,008	10,901	18,479	23,321	32,423	33,832	35,069
전년대비	–	21.0	69.5	26.2	39.0	4.4	3.7
B/A	4.2	4.1	5.0	6.0	7.5	7.1	7.5
C/B	31.6	35.0	44.4	43.9	43.5	43.7	42.0

주: 1) 일반회계기준 예산임.
2) 본예산은 105조 8767억원임.
자료: 보건복지 내부자료를 바탕으로 재계산

2003년에는 7.5%인 8조 3511억원으로 증가하였다. 연평균증가율은 1998~2003년간 정부예산이 8.8% 증가한 반면, 보건복지부 예산은 20.5%증가하였다.

보건복지부 예산 증가의 주요한 요인 중의 하나인 기초생활보장예산은 1997년 9008억원에서 2003년에는 3조 5069억원으로 증가하여 동기간 동안 약 3.9배 증가였다. 보건복지부 예산에서 차지하는 비율도 1997년 약 31.6%에서 1999년 약 44.4%로 증가한 후 2003년 약 42.0%가 되었다. 이를 다시 연도별 증가율로 살펴보면 2001년까지 매우 큰 폭으로 증가하다가 2002년 이후부터 안정되는 경향을 보이고 있다. 이는 경제위기 이후 한시적 생활보호제도의 도입, 2001년 이후의 국민기초생활보장제도의 본격적 시행 등으로 예산이 양적인 증가를 한 후 빈곤율의 하락 등으로 실 수급자가 줄어들었기 때문인 것으로 판단된다.

보건복지부 예산 증가의 주요한 요인 중의 하나인 기초생활보장예산은 1997년 9008억원에서 2003년에는 3조 5069억원으로 증가하여 동기간 동안 약 3.9배 증가였다.

(2) 2003년 기초생활보장예산

2003년의 경우 전체 기초생활보장예산은 전년대비 약 3.7% 증가하였

다. 이는 보건복지예산 증가 7.8%보다는 낮고, 정부예산 증가 1.7%(추경대비)보다는 높은 수준이다. 이러한 사실은 보건복지부 예산에서 차지하는 기초생활보장예산 비율이 점차 감소하고 있는 점에서도 알 수 있다(표 1 참조). 기초생활보장예산이 상대적으로 낮게 증가하게 된 주된 요인은 예산 책정의 기준이 되는 배정인원이 실수요를 반영하여 전년도 155만명에서 150만명으로 줄었기 때문이다.

기초생활보장예산 증가 3.7%를 요인별로 살펴보기 위하여 편의상 생계보장예산, 의료보장예산, 자활지원예산으로 구분하여 살펴보면, 예산증가에 가장 큰 영향을 미친 요인은 의료보장 예산인 것으로 나타나고 있다. 이는 의료급여 예산의 증가가

표 2. 2003년 기초생활보장예산

(단위: 백만원, %)

구 분	2002년 예산 (A)	2003년 예산 (B)	증감액 (B-A)	증감률	증감 요인
총계(A+B+C)	3,383,173	3,506,874	123,701	3.7	
기초급여(A)	3,234,326	3,355,331	121,005	3.7	
- 생계급여	1,264,103	1,313,034	48,931	3.9	- 급여수준: 85→91천원 - 대상자수: 155→150만명
- 주거급여	179,315	178,500	△815	△0.5	- 급여수준 3% 인상
- 교육급여	94,042	93,450	△592	△0.6	- 중학교 1 · 2학년 의무교육 실시
- 의료급여	1,690,371	1,761,667	71,296	4.2	- 지원: 170만 6천명
- 해산급여	216	318	102	47.2	- 지원단가 인상: 185→200천원/인
- 장제급여	6,279	8,362	2,083	33.2	- 대상자수 증가
자활지원(B)	147,584	149,277	1,693	1.1	
- 자활근로사업	120,320	120,320	-	-	- 지원대상: 4만명
- 자활후견기관 운영	23,062	23,062	-	-	- 자활후견기관운영: 242개소
- 자활후견기관협회 지원	275	325	50	18.2	- 후견기관 직무교육: 75→125백만원
- 지역봉사	2,076	1,667	△409	△19.7	- 지원대상 : 5→4천명
- 재활 및 사회적응 프로그램 운영	1,551	1,551	-	-	- 2002년도와 동일
- 자활사업 실태조사	300	300	-	-	- 자활사업 실태조사연구
- 저소득층 생업자금융자 이차 보전 및 보증보험료 지원	-	2,052	2,052	-	
기초생활보장 추진(C)	1,263	2,266	1,003	79.4	- 홍보비, 금융자산조사비 - 근로소득공제시범사업 - 소득파악 우수기관 포상 등

자료: 보건복지부, 「세입 세출 예산개요」, 2002. 12.

4.2%, 의료급여를 제외한 급여의 증가가 3.1%인 점에서 알 수 있다(표 2 참조). 의료급여 예산의 기초생활보장예산 증가 기여율을 살펴보면, 2002년 대비 기초생활보장예산 증가액 1237억 100만원 중 의료급여 예산 증가가 712억 9600만원이므로 예산 증가 기여율은 약 57.6%에 이르고 있다. 이는 2002년에도 거의 비슷한 양상을 보이고 있다. 이러한 사실에서 향후 의료급여 예산의 변동이 기초생활보장예산에 중요한 영향을 줄 것임을 시사한다.

2003년 예산 중 감소한 부문은 주거급여, 교육급여, 지역봉사예산이다. 주거급여 예산의 감소는 급여증가폭보다 배정인원 감소의 영향이 크기 때문이고, 교육급여 예산 감소는 배정인원 감소와 함께 의무교육 실시가 중 2학년까지 확대되었기 때문이다. 그리고 지역봉사의 경우 대상자수를 줄였기 때문이다.

한편, 기초생활보장예산을 수급자수로 나눈 1인당 평균 월 급여액은 2002년 20.4만원에서 2003년 21.8만원으로 약 6.9% 증가하였다. 이를 내역별로 살펴보면, 1인당 생계비가 8.5만원에서 9.1만원으로, 의료비가 9.4만원에서 10.6만원으로, 주거비가 1.3만원에서 1.4만원으로 증가하고 기타에서 약간 줄었기 때문이다.

이와 같은 2003년 예산을 법의 목적인 기초생활보장과 자활촉진이라는 관점에서 살펴보면 수급자의 기초생활보장이라는 측면에서는 거의 충족하는 수준이나, 자활촉진이라는 관점에서는 미흡한 측면이 있다. 자활촉진을 위해서는 수급자의 근로의욕 고취, 인프라 구축 등이 필요하나 2003년 자활지원예산 증가율이 1.1%에 불과한 수준이다.

자활촉진을 위해서는 수급자의 근로의욕 고취, 인프라 구축 등이 필요하나 2003년 자활지원예산 증가율은 1.1%에 불과하여 자활촉진이라는 관점에서는 미흡한 측면이 있다.

2. 2003년 기초생활보장예산 분석의 함의

1) 예산증가의 둔화

기초생활보장예산은 앞에서 살펴본 바처럼 매우 안정적인 증가를 보이고 있다. 그렇다고 예산의 안정적인 증가가 바람직하다는 의미는 아

표 3. 연도별 수급자의 규모(1997~2002년)

(단위: 천명, %)

연도		1997	1998	1999	2000		2001	2002
					9월 이전	10월 이후		
전국민 인구		45,991	46,430	46,858	47,275		47,542	48,062
배정 인원	거택보호	291	285	315	315	315	1,469	1,469
	자활보호	1,040	798	766	763	763		
	한시보호	-*	311	760	540	380		
	시설보호	76	76	78	81	81	81	81
	합 계	1,407	1,470	1,919	1,699	1,539	1,550	1,550
	전국민대비	3.1	3.2	4.1	3.6	3.3	3.3	3.3
실제 보호 인원	거택보호	-	296	309	-	292	1,368 (2001. 11.)	1,224 (2002. 5.)
	자활보호	-	611	554	-	397		
	한시보호	-	306	551	-	488		
	시설보호	-	72	69	-	76	74	74
	합 계	-	1,285	1,483	1,520	1,489[1]	1,442	1,298
	전국민대비	2.3	2.8	3.2	3.2	3.1	3.0	2.7

주: *표시는 해당 없는 시기임. 다른 경우는 자료가 없는 상태임.
1) 신규신청자 23만 6천명 포함.
자료: 박능후 외, 『사회복지시스템 내실화를 위한 정책과제』, 한국보건사회연구원, 미발간

니나, 그 의미는 살펴볼 필요가 있다. 대부분의 기초생활보장예산은 수급자수와 급여수준에 직결되나, 상대적으로 영향이 큰 수급자수를 중심으로 논하고자 한다. 1997년말 IMF 경제위기 이후 빈곤층의 급격한 증가에 따른 2000년 9월까지의 한시적 생활보호제도의 운영, 2000년 10월부터의 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 생계급여 대상자의 급격한 증가(약 100만명)로 4년간 예산은 연간 약 39%씩 증가하였다. 그러나 2002년과 2003년의 예산은 약 4% 전후로 안정적인 증가를 보이고 있다. 이와 같은 이유는 제도 시행에 따라 증가된 예산을 기준으로 증가율을 산출하기 때문에 나타나는 수리적인 착시현상과 함께, 빈곤율의 하락 등으로 실보호인원이 줄어들고 있기 때문이다. 이러한 사실은 향후 기초생활보장예산의 증가가 분배구조의 개선, 빈곤율의 감소 등 경제적인 요인에 많이 좌우한다는 사실을 시사해 준다.

2) 제도의 내실화에 따른 예산증가 가능성

기초생활보장제도는 최종적인 사회안전망(Social Safety Net)망이다. 그러므로 기초생활보장의 사각지대가 존재한다면 제도로서의 의미가 약화된다. 따라서 향후 사각지대를 줄이는 데 경주하여야함은 두말할 나위도 없다. 예산이라는 측면에서 2001년까지의 기초생활보장제도가 양적인 성장기였다면, 2002년 이후의 기초생활보장제도는 질적인 성장을 하여야 하는 시기이다. 이는 곧 부양의무자 기준의 개선, 재산의 소득환산제도의 시행, 지역별·가구유형별 최저생계비의 도입 등 사각지대를 줄여나감으로써 제도 본연의 목적을 수행하여야 함을 의미한다.

2003년은 소득인정액제도가 시행되는 해이다. 소득인정액은 재산의 소득환산과 근로소득공제가 핵심내용이다. 2003년 재산의 소득환산제도 내용은 기초공제액을 대도시 3300만원, 중소도시 3000만원, 농어촌 2900만원으로 하고, 환산율은 신규수급자에게는 일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 자동차 100%를 적용하며, 기존수급자에게는 제도의 연착륙을 위해 신규수급자의 1/3 수준인 일반재산 1.39%, 금융재산 2.09%, 자동차 100%를 적용한다. 이로 인하여 약 1.7%의 예산 증가가 예상된다. 또한 본격적인 근로소득공제제도는 도입되지 않고 있지만 근로유인을 위하여 근로소득공제제도를 전 근로소득으로 확대 도입할 경우 단기적인 예산 증가는 불가피하다.

소득인정액 제도의 시행과 함께 기초생활보장의 사각지대를 줄이기 위하여 향후 부양의무자 기준을 완화하고, 지역별·가구유형별 최저생계비를 선정 및 급여기준으로 도입하는 등의 제도의 내실화를 기할 경우 자연 증가분 이상의 기초생활보장예산 증가가 예상된다.

소득인정액 제도의 시행과 함께 기초생활보장의 사각지대를 줄이기 위하여 제도의 내실화를 기할 경우 자연 증가분 이상의 기초생활보장예산 증가가 예상된다.

3. 맺는 글

경제위기가 시작된 1997년부터 2003년까지의 예산분석 결과 예산이 급증하였던 시기(1998~2001년)와 안정적인 시기(2002~2003년)로 나누

어진다. 이는 곧 제도의 양적인 성장시기와 질적인 성장시기를 의미한다. 이제 기초생활보장제도는 양적인 성장시기를 지나 질적인 성장을 하여야 하는 시기에 놓여있다. 왜냐하면, 기초생활보장제도가 본연의 기능인 최종적인 사회안전망으로서의 역할 수행과 자활을 촉진하여야 하기 때문이다. 이는 곧 부양의무자 기준의 개선, 재산의 소득환산제도의 시행, 지역별·가구유형별 최저생계비의 도입 등 사각지대를 줄여나감과 동시에 근로소득공제제도의 본격적인 도입, 인프라 구축 등이 필요함을 의미한다. 이러한 제도의 질적인 변화에 따라 향후 기초생활보장예산은 과거(1998~2001년)와 같은 급격한 증가는 없을 지라도 지속적인 예산 증가가 필요하고, 이의 확보 노력이 아울러 필요하다.