

복지재정의 효과적 운용방향

On Efficient Welfare Financing



최성은 한국보건사회연구원 연구위원

최근 우리나라는 복지레짐의 전환을 위한 기로에 서 있는 듯 보여진다. 올해 들어 서둘러 시행된 영유아 무상보육의 소득전계층 확대와 더불어 선거철을 맞이하여 양육수당, 무상의료 등에 대한 공약들도 무성하기 때문이다. 복지의 확대는 한정된 재원하에서 이루어질 수 있는 것은 아니기 때문에 세금과 연금보험료 및 건강보험료 등 사회보험료의 인상을 수반하지 않을 수 없다. 우리나라는 외국과 비교하여 볼 때 현재까지는 비교적 작은 정부라고 불릴수 있는 재정운용을 하여왔다. 그러나 복지의 확대는 향후 큰정부로의 재정운용을 불가피하게 할 것이다. 이러한 시점에서 우리나라 복지재정 규모 확대의 적정성을 판단함과 동시에 복지재정을 점검하고 이를 보다 효과적으로 운용할 필요성이 있다.

1. 우리나라의 복지재정

우리나라 복지지출 확대 속도는 주요 선진국가들에 비해 무척 빠르게 나타나고 있다. 1990년 이후 OECD국가 평균 공공사회복지지출(SOCX) 연평균증가율은 0.52%인데, 우리나라의 공공사회복지지출(SOCX)은 연평균 5.93% 증가하였다. 이러한 빠른 속도의 증가는 우리나라 복지지출의 규모가 보편적 복지를 지향하는 유럽국가들이 대부분인 OECD국가 평균에 비하여 작은 수준이었던 점에 기인하는 바도 있지만, 최근 20~30년동안 우리나라 복지지출이 급격히 성장한 것도 일견 사실이다. 우리나라는 급격한 경제성장을 맞보았던 70~80년대를 지

나고 저성장 시대에 접어들면서 4대 사회보험과 공공부조제도의 도입과 확대가 급속히 이루어졌다.

2012년 복지부문 지출은 전년대비 약 6.4% 증가한 약 92조원으로, 정부 총지출(통합재정기준)의 28.2%를 차지하며 기타 다른 정부의 부문별 지출보다 높은 자원투입을 보이고 있다. 그러나 이는 건강보험지출과 지방정부의 복지지출은 제외되었으므로, 국가전체의 복지지출은 이 보다 높은 수준이다. 건강보험지출은 2012년의 경우 보험급여비등 사업비가 약 39.99조원으로 전체 복지지출의 30% 이상을 차지한다. 건강보험사업비중 국고와 국민건강증진기금 지원분을 제외하면, 순 사업비 지출이 약 33.99

조원에 달하고 있다. 건강보험지출은 전체 복지 지출의 30% 이상을 차지하는 가장 큰 규모의 지출임에도, 정부통계에서 제외됨에 따라 운용 계획 점검, 중기재정계획 수립등의 정부 재정은 운용계획 채널에서 제외되고 있다. 소득증가와 고령화, 의료보장성 확대 필요성으로 인한 건강보험지출의 급속한 증가와 연례적인 보험료 인상에도 불구하고, 건강보험의 경우는 정례적인 예산회계 절차를 거치지 않고 국회심의도 받지 않고 있다. 건강보험지출 통계에 대한 접근성도 정부통계처럼 용이하지 않다. 건강보험 재정의 투명성과 건전성 제고를 위해 건강보험 기금화 등을 통해 정부통계화 시킬 필요가 있다.

복지부문은 국고보조사업의 비중이 매우 높기 때문에, 지방자치단체가 부담해야 하는 지방비도 상당하다. 보건복지부 일반회계예산중 약 72%(2011년)가 국고보조사업이기 때문에, 복지예산이 증가함에 따라 대응지방비 부담도 커지는 구조이다. 2012년 보건복지부 지방자치단체의 예산은 약 33조에 달한다. 2011년의 경우 보건복지부 지방자치단체 예산은 약 30.5조원이었는데 이중 86%인 약 26조원이 국고보조사업으로 인한 지방비 부담부분이었다. 중앙정부의 복지 지출의 급속한 증가는 지방자치단체 복지 지출의 급속한 증가를 가져오고 있으며,

이로인한 지방재정부담의 문제도 심각해 지고 있다.

최근 3~4년간 복지 지출의 급격한 증가는 상당부분 국민연금 급여지출의 본격화에 기인한 바가 크다. 1988년 도입된 국민연금은 그동안 본격적 급여지출없이 기금이 적립되어 운용되어 왔으나, 20년이 지난 시점에서 급여지출이 본격화 되기 시작했다. 국민연금급여 지출은 규모면에서 건강보험 다음으로 큰 비중을 차지하고 있기 때문에, 건강보험지출의 증가와 연금급여지출의 본격화는 최근 복지부문 지출이 큰 폭으로 증가하는 데 가장 큰 요인을 제공하였다. 이외에 최근들어 사회서비스와 보육 지원이 확대되기 시작하였고, 기초노령연금과 노인장기요양보험의 도입등이 이루어져 복지 지출의 증가요인으로 작용하였다.

우리나라의 복지는 현재 4대 사회보험의 정착과 함께, 사회서비스, 보육, 노후소득보장부문에 복지패러다임의 전환을 위한 방향을 모색하고 있는 듯 보여진다. 이에 따라 보다 최근 들어서는 기초노령연금 및 노인장기요양보험 등이 도입되어 향후 복지 지출의 증가요인으로 작용하고 있고, 보육부문의 지출이 매년 급증하고 있다. 복지 지출은 대부분이 대상자와 급여가 법령으로 정해져 있기 때문에 신규 제도의 도입

표 1. 보건복지부 국고보조사업 재원현황

(단위: 조원, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증가율
보건복지부 일반회계예산	9.46	11.26	15.85	19.27	19.22	20.50	16.7
국고보조사업(복지부 소관)	6.01	7.80	11.70	13.85	13.65	14.66	19.5
대응 지방비 부담	2.12	2.81	5.07	6.14	6.22	6.70	25.9

과 대상자 확대가 없더라도 자연적 증가 경향이 있다. 이에 더하여 저출산 고령화등 인구구조의 변화는 노인의료비, 노후소득보장비의 증가를 예견하고 있다. 우리나라는 아직 사회서비스부문이 크게 발달하지 못하였는데, 복지욕구를 충족하기 위한 각종 사회서비스 수요는 기존의 복지전달체계 및 복지재정 운용방식의 변화를 필요로 하게 될 것이다.

2. 복지지출의 효과성 제고¹⁾

이렇듯 우리나라의 복지지출이 규모면에서는 급성장하였음에도, 복지지출의 효과성에 대해서는 의문의 여지가 있다. 일례를 들면, 외환위기 이후 최근까지 소득분배구조의 악화추세는 전국민 사회보험시대가 개막되고 이후 사회안전망 강화와 함께 급속히 증가한 복지지출의 규모와는 상반되는 현상이라는 점에 주목할 필요가 있다. 사회보장지출의 효율성이 축소되어 가고 있지는 않는지 의구심이 드는 측면이다. 1998년에서 2007년까지 국민기초생활보장급여, 노령연금, 산재급여 및 실업급여의 소득재분배 효과와 사회후생효과를 분석한 연구에 의하면, 지출의 효과성을 나타내는 만원당 소득재분배 효과와 사회후생효과가 동기간동안 전 연령그룹에서 전반적인 하락 추세를 보여주고 있다(최성은, 2011). 이러한 하락세는 외환위기 극복이후인 2002년 이후 보다 명확하게 나타나고 있다. 이로 미루어 보건대, 우리나라 복지

지출의 빈곤완화와 소득재분배상황 개선에 대한 효율성이 축소되어 가고 있다고 유추할 수 있다.

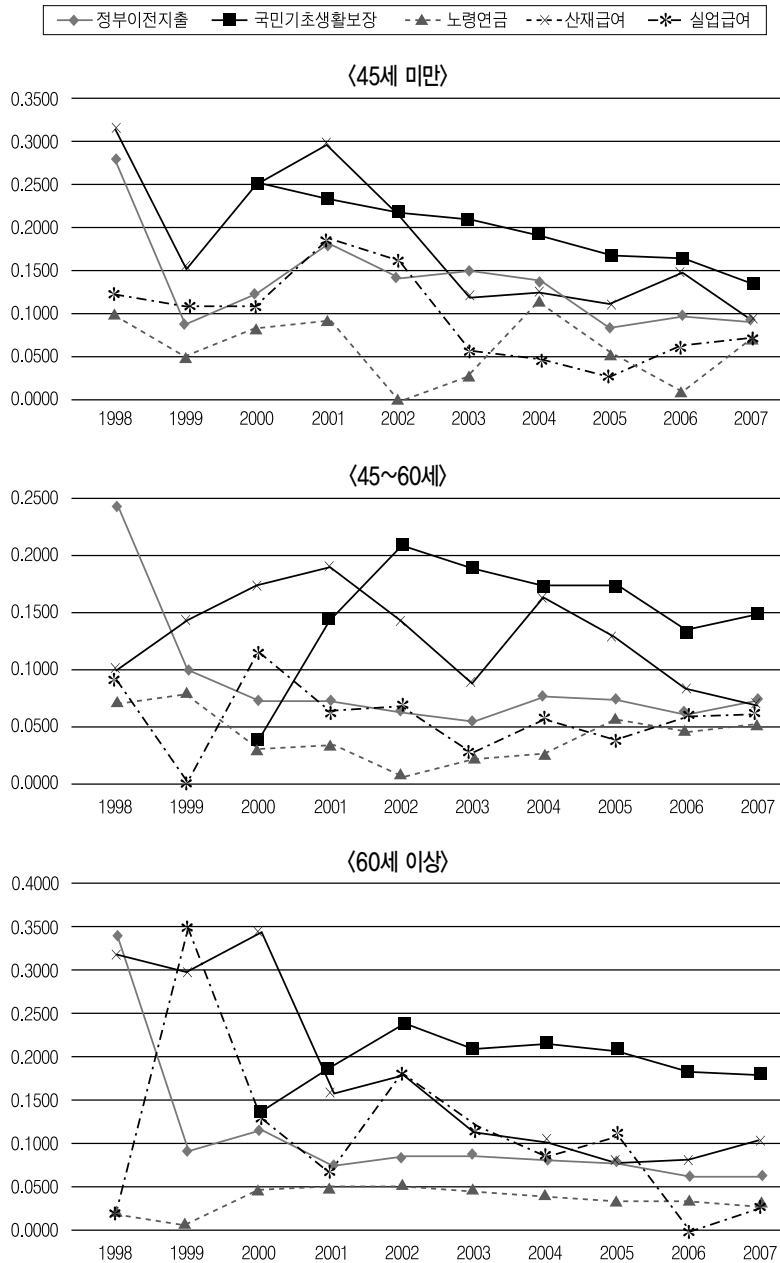
이러한 지출 효율성 축소 가능성의 근간에는 사회보장제도 사각지대에 있는 빈곤층의 문제와 고용시장의 문제등 사회보장제도의 구조적 취약점도 있고, 사회보장 전달체계상의 비효율성 문제와 복지의존도와 근로의욕 저하등 비효율성을 초래하는 제도상의 문제점들도 내재되어 있다고 보여진다. 먼저 복지사각지대의 문제를 살펴보면, 복지사각지대는 정부 복지사업의 대부분이 최저생계비 미만의 가구에 집중되고 있는 것과 많은 연관이 있다고 보여진다. 이러한 특정집단에서의 복지수혜 집중현상은 지출액 대비 효율성을 떨어뜨리는 문제를 가져온다. 2006년의 경우 가구 경상소득이 최저생계비 대비 120% 이하이면서 기초보장제도의 수급을 받지 못하는 계층(차상위계층)은 전국 가구의 약 12%(약194만가구), 인구의 약 9.5%(약 459만명)인 것으로 추정되고 있다(이현주 외, 2008). 가구소득이 최저생계비 100% 이하인 비수급 빈곤층은 전 인구의 약 2.1%로 추정되고 있다. 사회보험 수급자에도 광범위한 사각지대가 존재하고 있다. 전체 공적연금 가입대상자의 31.4%가 사각지대에 있으며, 소득 1~4분위에서는 40% 이상, 소득 6분위까지도 약 30%에 해당하는 비율이 사회보험의 사각지대에 놓여져 있다.

둘째, 우리나라 공공부조제도는 구조적으로 근로유인을 떨어뜨리고 복지의존도를 높이고

1) 본고는 '한국보건사회연구원(2012). 해외사회보장제도: 한국' 편의 내용 일부분을 발췌, 수정하였음.

그림 1. 연령별 만원당 소득재분배 효과 추이(1998~2007년)

(단위: %)



자료: 최성은(2011). 이전지출의 사회후생효과분석에 관한 연구'에서 재인용

있다. 기초생활보장제도가 생계, 의료, 교육, 주거등을 묶어서 제공하는 통합급여 및 보충적급여의 형태로 제공됨에 따라 탈빈곤율 및 탈수급율이 구조적으로 저조하도록 설계된 측면이 있기 때문이다. 우리나라 공공부조제도에 있어서 고용과 복지 연계를 통한 탈빈곤 및 탈수급 유도가 필요하다.

셋째, 양극화로 인한 사회통합의 저조는 사회전반적인 복지 체감도를 떨어뜨리는 사회적 환경을 제공하고 있다. 복지체감도를 높이고 지원의 실효성을 제고하기 위하여서는 대상별로 다양한 복지욕구와 구조변화의 파악이 필요하다. 빈곤층의 구성도 근로빈곤층 혹은 여성 가구주의 증가율이 높아지는 구조로 변화하고 있는데, 이러한 변화에 상응하는 지원제도가 필요하다.

복지제도별로도 실효성이 낮고 체감도가 낮은 제도가 다수 존재하여 지출의 효율성을 저감하고 있다. 예를 들면, 현행의 기초노령연금은 막대한 자원소요에 비하여 체감도가 저조하다. 기초노령연금은 국민연금에 가입하지 못한 현 노령층으로 인한 노후소득보장의 문제를 전세대 해법으로 풀어버린 듯한 느낌을 준다. 큰 틀에서의 노후소득보장제도 정비와 함께 제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.

보조수단별로 볼때는, 현금수당이나 현물지원에 비해 세금공제를 통한 혜택은 체감도가 떨어지며 소득역진적인 문제점이 있으므로 지양함이 바람직하다. 출산장려나 가족에 대한 혜택도 현행의 소득공제 형태는 소득역진적이며 수혜 체감도가 떨어지므로, 세액공제나 현금수당으로 대체하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

국민연금의 낮은 소득대체율, 낮은 건강보험 보장성등으로 인한 사회보험 수혜 체감도가 저조한 측면도 고려할 필요가 있다.

3. 복지재정의 효과적 운용을 위한 정책과제

복지재정 운용에 있어서는 먼저 지출의 효율성을 제고할 수 있는 관리운영제도의 구축이 필요하다. 복지전달체계의 문제로 발생하였던 부정수급등의 도덕적 해이 문제라던가 중복적인 복지혜택 등의 문제해결을 위해 현재 사회복지통합관리망 등의 전산화를 통해 복지지출에 대한 효율적 관리 운영을 도모하고 있다. 그러나 여전히 부처간 역할이 중첩되는 사업영역에 관한 역할조정과 유기적 연계가 필요한 실정이다. 노인일자리사업, 사회서비스 일자리사업, 자활사업등에 관한 보건복지부와 고용노동부의 역할정립과 유기적인 연계는 노동과 복지의 연계라는 주요과제를 위해 선행되어야 할 과제이다. 부처에 따라 상이한 정책목표를 가지고 추진되는 연관사업들은 보다 통일된 정책목표하에 통일되게 추진될 필요성이 있다. 정기적 예산과정에 있어서도 성과주의 예산의 정착과 강화를 통하여 복지지출의 효율성을 강화할 필요가 있다

향후 사회서비스의 발전에 있어서는 민간부분의 역할 강화가 복지재정 안정화를 위해 가장 필요한 부분이라 생각된다. 사회적기업 육성, 종교단체 자원의 활용등 정부의 역할을 보완할 수 있는 민간과의 자원분담 방안의 모색이 필요

하다. 비영리민간부분의 사회서비스 공급과 정부의 협력을 효과적으로 이루어 내기 위한 제도적 개선과 여건형성이 필요하다.

더불어 중앙정부와 지방자치단체의 복지재원 분담의 합리적 개선이 필요하다. 이를 위해서는 중앙정부 추진사업과 지자체 추진사업의 적정성 검토와 경우에 따라서는 국고보조사업의 보조율 조정도 필요하고, 복지분야에 대한 포괄보조금 교부등 의존재원구조의 개선도 필

요하다. 복지사업을 시행하는 기초자치단체의 재정부담 완화를 위해서는 중앙과 지방의 재정조정외에도, 광역자치단체와 기초자치단체의 재정조정방식이 개선될 필요성도 있다. 중앙과 지방의 신뢰관계 회복과 합리적인 재원분담과 업무분담이 이루어지기 위해서는 지방자치단체의 세출책임 강화와 재정성과관리 강화를 위한 제도개선이 선결될 필요가 있다. **국회**