

보건복지재정 운용 구조와 특성



National Welfare Financing and Its Properties

박인화 | 한국보건사회연구원 초빙연구위원

2017년에는 정부 총지출의 32%인 129조 5000억 원이 보건·복지·고용 분야 정책 수행에 투자된다. 보건복지재정의 67%가 법정지출이지만 금년에는 저출산 극복, 맞춤형 복지, 일자리 지원에 역점을 두고 있다. 지출 구조로 보면 연금급여 규모와 증가세가 단연 우세하나, 국회 심의에서 공공부조 중심으로 증액되어 취약계층 지원 여건이 다소 나아졌다. 공적이전지출인 현금급여가 복지재정의 55%를 차지하며 빠르게 늘어나는데, 조세지출인 근로·자녀장려금까지 합하면 73조 원 규모로 총지출의 18% 수준이다. 복지지출 확대에도 불구하고 정책 사각지대에 빠졌거나 새롭게 위험에 처한 계층에 대해 신속하게 삶을 받쳐 주면서 일어설 기회를 제공하도록 사회안전망을 보강하는 일은 시대적 요구이자 긴요한 정책과제이다.

1. 들어가며

2017년 국가재정¹⁾은 총수입 414조 3000억 원, 총지출 400조 5000억 원 규모로 운용된다.

이 중 ‘보건복지재정’(또는 ‘복지재정’이라 한다)으로 일컬어지는 ‘보건·복지·고용 분야’²⁾에는 총지출의 32.3%인 129조 5000억 원이 배분되었다. 지출 증가액으로 보면 복지재정은 전년보

1) 중앙정부를 말한다.

2) 국가예산회계시스템에서 ‘사회복지 분야’와 ‘보건 분야’로 분류되는 세출예산과 기금지출을 합한 것이다.

다 6조 1000억 원 늘어나 총지출 증가액(14조 1000억 원)의 43.3%를 차지한다. 국정의 다른 분야에 비해 지출이 빠르게 늘어나기 때문이다.

지난 20년여를 돌아보면 외환위기와 글로벌 금융위기, 그리고 유럽발 재정위기의 여파를 직간접으로 겪으면서 국민의 삶과 직결되는 '복지'는 한국 사회의 시대정신³⁾이라는 화두를 던지고 있다. 저출산과 저사망의 인구구조 전환이 가속화되는 가운데 성장 둔화세가 지속되면서 우리 경제의 고용 창출력이 약화되는 상황이기에 이에 대한 고심은 더욱 깊어진다.

보건복지재정 운용은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가의 책임에 토대를 두고 이루어지는 공공부조, 사회서비스 및 사회보험 급여가 주축을 이룬다. 2017년 예산은 특히 '맞춤형 복지 및 일자리 창출 지원을 통한 서민 생활 안정'을 기본 방향으로 삼아 저소득층과 장애인 등에 대한 대상별 맞춤형 지원, 아동에서 노인에 이르기까지 생애주기에 따른 서비스 제공과 가계 부담 완화, 복지 사각지대 해소, 그리고 수혜자의 정책 체감도 향상에 초점을 맞추고 있다.⁴⁾

이러한 배경에서 본고는 2017년에 운용되는 보건복지재정의 구조와 주요 특성을 분석함으로써 정책 입안의 토대가 되는 재정 정보와 지식을 제공하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 먼저 나라

살림의 주요 분야 재정과 보건복지재정 간의 배분 추이를 살펴보고, 이어서 보건복지재정 운용 구조와 제반 특성을 다각도로 분석한다. 구체적으로는 정책 부문별 재원 배분 양상과 변동 추이, 지출 의무 및 급여 유형별 특성, 그리고 12개 부·처·청에서 일반회계, 4개 특별회계 및 19개 기금으로 운용되는 보건·복지·고용 분야 주요 사업을 검토한다. 특히 동 분야의 주요 현금급여와 조세 지출 장려금을 한데 모아 파악하고, 이러한 분석 결과를 바탕으로 앞으로 보건복지재정 운용에서 정책적으로 더 큰 관심이 요구되는 사항을 짚어 본다.

2. 나라 살림과 보건복지재정

나라 살림을 진단하려면 먼저, "연간 재정 운용 총량이 얼마나 되고 정책 분야별로 재원이 어떻게 배분되며 변동 추이는 어떠한지"를 파악하는 것이 중요하다. 이를 위해 최근 5년간의 총지출 추이와 보건·복지·고용 분야, 교육 분야, 국방 분야 등 상대적으로 재정 규모가 큰 영역의 재원 배분 추이를 보면 <표 1>과 같다.

3) 임현진(2015. 5.), "성장과 복지의 선순환, 포퓰리즘을 넘어", 「2015 한국포럼: 성장과 복지, 함께 가는 대한민국」, 「한국일보, 한반도선진화재단, 좋은정책포럼 공동」.

4) 대한민국정부(2016), 「2016~2000년 국가재정운용계획」.

표 1. 총지출 및 주요 분야 재정 규모: 2013~2017년

(단위: 조 원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	전년 대비		2013~2017년	
						증가액 (비중)	증가율	연평균 증가율	총지출 대비 비중 변동
총지출	342.0 (100.0)	355.8 (100.0)	375.4 (100.0)	386.4 (100.0)	400.5 (100.0)	14.1 (100.0)	3.7	4.0	
- 보건·복지·고용 분야 (총지출 대비 비중)	97.4 (28.5)	106.4 (29.9)	115.7 (30.8)	123.4 (31.9)	129.5 (32.3)	6.1 (43.3)	4.9	7.4	+3.8%p
- 교육 분야 (총지출 대비 비중)	49.8 (14.6)	51.7 (14.5)	52.9 (14.1)	53.2 (13.8)	57.4 (14.3)	4.2 (29.8)	7.9	3.6	-0.3%p
- 국방 분야 (총지출 대비 비중)	33.3 (9.7)	34.7 (9.8)	36.7 (9.8)	34.8 (9.0)	39.0 (9.7)	4.2 (29.8)	12.1	4.0	0.0%p
- 일반·지방행정 분야 (총지출 대비 비중)	55.8 (16.3)	57.3 (16.1)	58.0 (15.5)	59.5 (15.4)	63.3 (15.8)	3.8 (27.0)	6.4	3.2	-0.5%p
- 그 외 모든 분야(8개) (총지출 대비 비중)	105.7 (30.9)	105.7 (29.7)	112.1 (29.9)	115.5 (29.9)	111.3 (27.8)	-4.2 (-29.8)	-3.6	1.3	-3.1%p

주: 각 연도 본예산 기준의 총지출 통계.

자료: 1) 기획재정부(2007~2016), 나라살림 예산 개요.

2) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정일.

총지출은 2013년 342조 원에서 2017년에는 400조 5000억 원 규모로 늘어나 연평균 4.0%의 증가율을 나타낸다. 본예산 기준으로 2011년에 총지출 300조 원 시대⁵⁾를 열었는데 6년이 경과한 후 400조 원대로 진입하게 되었다. 분야별 배분 추이를 보면, 보건·복지·고용 분야는 2013년 97조 4000억 원에서 2014년에 106조 4000억 원으로, 그리고 2017년에는 129조 5000억

원 규모로 계속 늘어나 2013~2017년 연평균 증가율이 7.4%에 이른다. 동 분야 증가율이 높은 것은 보건복지지출의 속성이 하방 경직적인 이유도 있지만 법률에 의해 지출 의무가 발생하는 법정지출 비중이 높아 한번 도입되면 재정 여건과 무관하게 자동적으로 지출이 증가하기 때문이다. 2014년에 새로 도입된 기초연금과 같은 해에 보조율 상향 조정으로 국고 부담이 늘어

5) 2009년 예산은 2008년 하반기에 닥친 글로벌 금융위기로 인한 경기 침체에 대처하기 위해 수정예산안과 추가경정예산안이 연달아 편성되면서 총지출이 301조 8000억 원 규모로 크게 늘어난 바 있다. 그러나 이후 경기 회복세가 나타나면서 한시적으로 투입된 지출을 감축해 2010년에 총지출을 292조 8000억 원 규모로 축소시켰다. 따라서 본예산 기준으로 보면 2011년(309조 1000억 원)에 비로소 총지출 300조 원대로 들어선 것이 된다.

난 보육사업이 모두 법정지출이다. 이러한 특성이 반영되어 총지출에서 차지하는 비중도 2013년 28.5%에서 2017년에는 32.3%로 상승해 기간 중 비중 변동이 +3.8% 포인트를 기록한다. 다른 정책 분야에 비해 보건·복지·고용 분야가 재정 규모나 증가율에서 단연 우세하다. 같은 기간 교육 분야(2017년 57조 4000억 원)는 연평균 3.6%, 국방 분야(2017년 39조 원)는 4.0%, 일반·지방행정 분야(2017년 63조 3000억 원)는 3.2%의 증가율을 나타낸다. 그 외의 모든 정책 분야(2017년 111조 3000억 원) 증가율은 1.3%에 그친다. 다만 전년과 비교해 교육 분야와 일반·지방행정 분야 증가율이 6~7%대로 높은 것은 내국세 수입⁶⁾과 정률로 연동된 교부금 배분, 누리과정을 위한 추가 지원에 기인한다.

이와 같이 보건·복지·고용 분야가 총지출에서 차지하는 규모와 비중이 점점 늘어나면서 타 분야 자원 배분은 상당히 제약을 받게 된다. 법정지출 비중이 높은 교육과 일반·지방행정 분야, 그리고 통상의 재정지출과는 성격이 상이한 국방 분야를 제외하고 볼 때, 타 정책 분야는 재량적 지출이 많은 만큼 나라 살림에서 차지하는 비중이 점점 축소되고 있다. 복지, 교육, 국방 및 일반·지방행정을 제외한 8개 분야 재정은 2013년 총지출의 30.9%를 차지했지만 2017년에는 27.8%로 하락(- 3.1% 포인트)하였다. 국가재정이 보건복지재정 투자에 역점을 두는 방향으로

나아감은 궁극적인 국정 목표 실현과 국민적 요구를 담는 것이라고 할 수 있는데, 이는 복지지출의 효율성 제고와 정책 성과 도모를 위해서도 상응하는 노력을 쏟아야 함을 의미한다.

3. 보건복지재정 운용 구조와 특성

가. 정책 부문별 자원 배분과 특징

정부는 2017년에 사회복지 분야(119조 1000억 원)와 보건 분야(10조 4000억 원)를 합해 총 129조 4800억 원 규모의 보건복지재정을 12개 정책 부문에서 운용한다(표 2). 부문별 자원 배분과 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 노후소득보장을 위한 국민연금, 공무원연금 등의 4대 공적연금 부문이 보건복지재정의 34.7%인 44조 9900억 원을 차지하여 으뜸이다. 2007년에 19조 원 규모였던 공적연금 부문은 지난 10년간 연평균 9%씩 증가하여 2.4배 규모로 커졌다. 동 지출에서 연금 수급권자에게 매월 지급되는 연금급여⁷⁾는 37조 7200억 원(동 부문 재정의 84%) 규모이며, 수급권자 수는 국민연금 454만 명, 직역연금(공무원·군인·사학연금) 63만 명으로 총 517만 명이다. 다음으로 많은 재원이 배분된 영역은 주택 부문(21조 2400억 원), 고용 부문(18조 2700억 원) 순이다. 근년으로 올수록 정책적 관심이 집중되는 고용 부문은 고용

6) 2017년 국세수입 증가율은 전년 대비 8.7% 증가한다는 전망에 따라 예산이 확정되었다.

7) 공무원연금과 군인연금에서는 이를 '퇴직급여'라고 한다.

보험 및 산재보험의 급여 지급이 주축을 이루는 가운데 일자리 지원 확대를 위한 '적극적 노동시장정책(Active Labour Market Programmes: ALMP)' 수행에 역점을 두고 있다. 이상 3개 부문의 운용 재원은 총 84조 5000억 원으로, 보건복

지재정의 65%를 점유한다. 이들 3개 부문은 주택 부문에서 세출예산 2조 2000억 원, 고용 부문에서 세출예산 2조 2000억 원을 제외한 80조 1000억 원 규모의 지출이 모두 기금 형태⁸⁾로 운용되는 특성을 지닌다.

표 2. 2대 분야 12개 부문별 사회보장재정: 2007~2017년

(단위: 억 원, %, 배)

	2007년 예산	2013년 예산	2016년 예산(a)	2017년				전년 대비		2007~2017년	
				정부안 (b)	국회 확정 예산(c)	(비중)	국회 수정액 (c-b)	증가액 (c-a)	증가율 (c-a)/a	연평균 증가율	증가 배수
보건·복지·고용(A+B)	613,889	974,029	1,233,981	1,300,006	1,294,830	(100.0)	-5,176	60,849	4.9	7.7	2.1
[사회복지 분야, A]	560,998	886,736	1,128,642	1,196,926	1,191,272	(92.0)	-5,654	62,630	5.5	7.8	2.1
기초생활보장	65,831	85,604	101,311	103,434	104,904	(8.1)	+1,470	3,593	3.5	4.8	1.6
취약계층 지원	9,108	16,269	24,989	25,403	26,082	(2.0)	+679	1,093	4.4	11.1	2.9
공적연금	189,955	331,382	427,062	453,998	449,930	(34.7)	-4,068	22,868	5.4	9.0	2.4
보육·가족·여성	12,135	45,200	57,654	58,520	59,225	(4.6)	+705	1,571	2.7	17.2	4.9
노인·청소년	7,532	44,643	94,210	97,327	98,013	(7.6)	+686	3,803	4.0	29.3	13.0
고용	104,294	138,906	172,950	188,353	182,653	(14.1)	-5,700	9,703	5.6	5.8	1.8
보훈	29,752	43,152	48,181	49,811	49,754	(3.8)	-57	1,573	3.3	5.3	1.7
주택	139,664	174,733	194,367	211,800	212,421	(16.4)	+621	18,054	9.3	4.3	1.5
사회복지 일반	2,726	6,847	7,917	8,280	8,290	(0.6)	+10	373	4.7	11.8	3.0
[보건 분야, B]	52,891	87,293	105,339	103,080	103,558	(8.0)	+478	-1,781	-1.7	6.9	2.0
보건의료	9,888	19,513	23,278	22,963	23,405	(1.8)	+442	127	0.5	9.0	2.4
건강보험	41,350	65,131	77,860	75,811	75,811	(5.9)	0	-2,049	-2.6	6.2	1.8
식품의약품안전	1,654	2,649	4,201	4,307	4,342	(0.3)	+35	141	3.4	10.1	2.6

자료: 1) 대한민국정부(각 연도), 국가재정운용계획.
 2) 기획재정부(각 연도), 나라살림 예산개요.
 3) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정안.
 4) 기획재정부(2016. 12. 3.), 국회에서 확정된 2017년 예산 주요 내용.

8) 국민연금기금, 주택도시기금, 고용보험기금, 산재보험기금 등 총 10개 기금이다.

둘째, 세수에 기반을 두는 예산회계를 주 재원으로 하는 정책 부문이다. 먼저, 빈곤층 지원을 위한 기초생활보장 부문에 일반회계 10조 4900억 원이 투자된다. 지난 10년간 이 부문 예산은 연평균 증가율이 4.8%로 보건·복지·고용 분야에서는 하위권이다. 세부 사업은 의료급여(4조 8000억 원), 생계급여(3조 7000억 원), 주거급여(9400억 원), 자활급여(3400억 원), 차상위계층 지원(2700억 원), 교육급여(1300억 원) 등이다. 특히 2017년에는 생계급여 예산이 전년보다 12% 정도 늘어나 맞춤형 개별급여체계 개편에 따른 보장성 확대가 가시화되고 있다. 보건·복지 영역의 예산사업은 대부분 국고보조사업이므로 기준보조율⁹⁾에 따라 국비가 결정되는데, 기초생활보장사업은 서울 50%, 지방 80%의 보조율을 적용해 예산을 책정한다. 이에 따라 일선 집행관서인 지방자치단체는 나머지 금액을 지방비로 매칭하여 수급권자에게 지급한다. 현행 개별급여체계에서 수급권자는 2017년에 생계급여 127만 명, 의료급여 152만 명 등으로 예상된다.

기초연금을 포함하는 노인·청소년 부문은 9조 8000억 원 규모인데 이 중 99%(9조 7000억 원)가 예산회계 사업이다. 이 부문은 지난 10년간 최고 수준의 증가율(연평균 29%)을 기록했는데, 기초노령연금(2008. 1.~2014. 6.)¹⁰⁾, 기초연금(2014. 7.)의 도입이라는 커다란 정책 변화가 주된 요인이다. 보육·가족·여성 부문도 5조 9200

억 원 규모로 2007년 이래 연평균 17%의 증가율을 기록하고 있으며, 재원의 95%(5조 6000억 원)가 예산회계로 조달된다. 장애인 등 취약계층 지원 부문은 2조 6100억 원 규모로 예산회계가 2조 3400억 원(90%)이고, 사회복지 일반 부문은 8300억 원 규모로 예산회계가 8000억 원(96%) 수준이다. 이상 5개 정책 부문은 총 29조 6500억 원 규모로 전체 보건복지재정의 23%를 차지하며, 재원의 98%(28조 9500억 원)가 예산회계로 운용된다. 전반적으로 2017년 이 부문의 재정 투자는 이미 도입된 사업을 차질 없이 운영하고 맞춤형 급여로 개편된 기초생활보장사업에 충실을 기하면서 저출산 극복, 근로빈곤층 문제 등의 정책의제에 적극적으로 대처해 나가는 데 역점을 두고 있다고 하겠다.

셋째, 보건 분야는 전년에 비해 재정 투자가 오히려 줄어들었다. 주된 원인은 건강보험에 대한 국고 지원이 수년간 이어진 당기흑자로 인해 축소되었기 때문이다. 그러나 전체 국민의 건강을 지키기 위한 보건의료 부문도 2조 3400억 원 규모로 2016년(2조 3000억 원)과 대동소이하다. 다만 지난 10년간을 돌아보면 이 부문 투자는 전체 보건복지재정의 평균 증가율을 상회한다. 그럼에도 불구하고 우리 국민은 2015년 메르스 사태를 겪으면서 선진적인 공공보건 및 질병관리체계 운영이 국민의 생명을 지키는 국가의 주된 소임이며, 이를 위해서는 상응하는 투자

9) 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령의 [별표 1](보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)에 따른다.

10) 「기초연금법」 제정(2014)에 따라 기존의 기초노령연금은 폐지되었다.

가 뒷받침되어야 함을 절감하였다. 세출 구조조정을 통해 불요불급한 사업을 축소하고 필요한 영역에 집중 투자할 수 있겠지만, 이에 앞서 보건의료 부문에 배분된 재원의 적정성부터 평가해야 할 것이다. 2015년 당시에도 보건의료 부문 재원은 2조 2800억 원 규모였던 만큼 예산 규모만으로 예단할 수는 없지만 별다른 변화 없이 2017년을 맞는 것이 아닌지 우려된다. 국가예산이 특정 대상을 위한 배분보다 불특정 다수 국민의 복리를 우선시하기 어려운 현실적 제약을 여가서도 확인하게 된다고 하겠다.

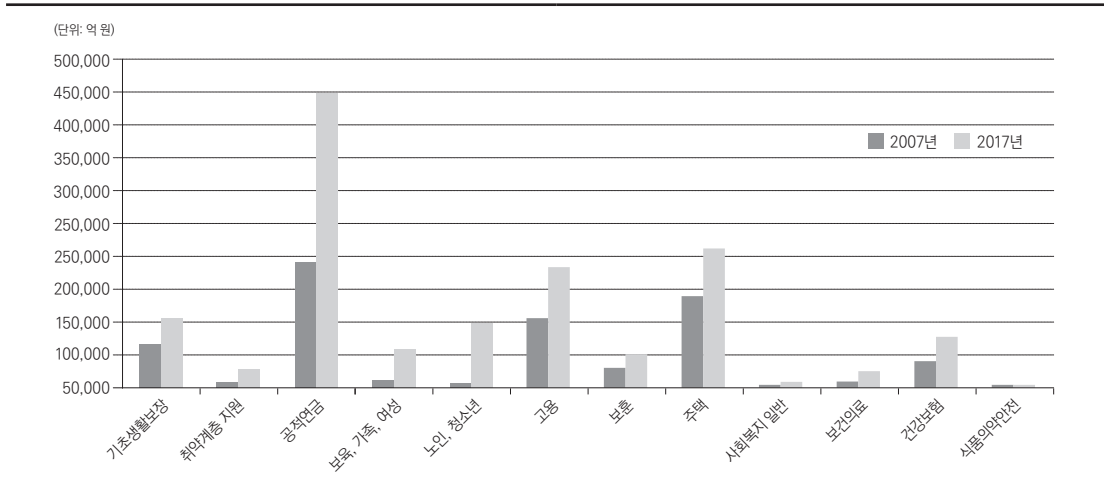
넷째, 보건복지재정의 16%를 차지하는 주택 부문(21조 2400억 원)에 관한 문제이다. 이 부문은 2005년 이전에 사회간접자본(SOC) 분야로 분류되었던 재정지출이다. 현행 국가예산회계시스템에서 주택 부문이 사회복지 분야에 속하게 되었는데, 이에 대해서는 국제적인 재정 분류를 참고해 재검토할 필요가 있다. 현행 주택 부문 재정에서는 경제협력개발기구(OECD) 기준의 사회지출(SOCX)에는 포함되지 않는 융자금(loans, 15조 원)과 이자지출(2조 2000억 원, 국민주택채권 이자 상환 등)이 81%(17조 2700억 원)에 이른다. 나머지 주택 부문 지출은 행복주택

출자, 다가구 매입 임대 출자 등으로 3조 9700억 원 규모이다.

이 문제에 대해서는 UN-COFOG 분류(Classification of the Function of Government)에 따른 정부지출 10대 기능별 분류체계에서 '주택 및 지역개발(housing and community amenities, 706목)'에 속하는 '주택개발(housing development)' 항과 '사회복지(social protection, 710목)'에 속하는 '주거급여(housing)' 항이 구분됨을 주목할 필요가 있다.¹¹⁾ 따라서 '주택개발'과 성질이 다른 '주거급여'에 해당하는 지출을 선별하여 보건복지재정으로 분류하는 노력이 필요하다고 본다. 이와 같은 과정을 거쳐 보건복지재정 분류체계를 정비함으로써 정책 입안의 토대가 되는 재정통계가 국제 기준과 정합성을 갖춰 총량으로나 정책 영역별로 왜곡 없이 투명하게 파악되도록 해야 할 것이다. 이상에서 논의한 보건복지재정의 부문별 자원 배분과 지난 10년간의 변동은 [그림 1]과 같이 제시된다.

11) IMF(2014), Government Finance Statistics Manual(<http://www.imf.org>에서 2017. 1. 10. 인출). GFS Manual에 따른 정부지출 분류체계를 보면 '사회복지(710목)'에 속한 '주거급여(7106항)'는 자산조사(means test)에 토대를 두고 소득이 일정 수준 이하인 자에게 제공되는 주거급여(현금)와 무상 내지 매우 저렴하게 제공되는 주거서비스(현물)를 포함한다(Housing benefits in cash and housing services, which may be provided free, at prices that are not economically significant, or by reimbursing expenditures made by households). 반면에 '주택 및 지역개발(706목)'에 속한 '주택개발(7061항)'은 각종 주택 개발사업(administration of housing development affairs and services, etc), 도시재개발을 통한 주택 공급(slum clearance related to provision of housing), 주택 관련 출자·융자·보조금 지원(grants, loans, or subsidies) 등이다.

그림 1. 12개 정책 부문별 자원 변동: 2007~2017년



자료: 1) 기획재정부(2007~2016), 나라살림 예산 개요.
 2) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정일.

나. 보건복지재정의 구조적 특성

2대 분야 12개 부문의 정책 수행을 뒷받침하는 보건복지재정의 구조적 특성을 보면 다음과 같다(표 3). 첫째, 예산·기금별로 지출을 구분하면 2017년 보건복지재정은 예산회계 지출이 43조 원(33%), 기금 지출이 86조 5000억 원(67%)으로 구성된다. 정부 총지출에서 예산과 기금이 69%와 31%의 비율¹²⁾로 운용되는 것과 대조적인데, 이는 국민연금 등 규모가 큰 6종의 사회보험성 기금 지출¹³⁾이 보건복지재정을 통해 운용되기 때문이다. 전년에 비해 기금의 지출 증가율

(6.3%)이 높은 까닭도 연금급여의 증가 등에 기인한다. 다만, 이 같은 구분은 지출이 발생하는 최종 회계 기준이므로, 회계별 자원 부담¹⁴⁾과는 상이하다.

둘째, 지출 의무별로 볼 때 「국가재정법」에 따른 재정지출 중에서 법률에 의해 지출이 발생하는 법정복지지출이 87조 1000억 원 규모로 67%를 차지하며, 이자지출¹⁵⁾이 1조 6000억 원(1%), 재량지출이 40조 8000억 원(32%)이다. 총지출에서는 의무지출이 49% 정도이므로, 보건·복지·고용 분야는 법정지출 비중이 높아 재정 운용의 경직성이 훨씬 크다고 하겠다.

12) 2017년 총지출에서 세출예산은 274조 6000억 원이며, 기금지출은 125조 9000억 원이다.

13) 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험을 말한다.

14) 예컨대 소관 부처 일반회계에서 공무원연금기금과 군인연금기금의 수입으로 이전되는 보험료 국가부담금과 수지적자 보전금은 재원부담으로 보면 예산회계 몫이다.

15) 「국가재정법」에 따라 의무 지출의 범주에 속하는 이자지출(주택도시기금 국공채이자)이다.

셋째, 급여 유형별로 보면 주요 현금급여가 전년보다 5.8% 증가한 71조 3000억 원(55%) 규모이다. 이 중에서도 65%(46조 4000억 원)는 각종 연금급여(4종 공적연금, 기초연금, 장애인연금) 형태로 수급권자에게 지급되는데, 이러한 지출

이 바로 고령화와 직결되는 증가 일로의 재정 부담이다. 전년과 비교해 연금급여 증가율(6.2%)이 전체 현금급여(5.8% 증가)보다 조금 더 앞서고 있음(+0.4% 포인트)이 주목된다. 현금급여에 대해서는 이어서 더욱 구체적으로 살펴본다.

표 3. 사회보장재정의 구조적 특성

(단위: 조 원, %)

	2016년 예산 (a)	2017년 예산 (b)	전년 대비		2020년 전망	2016~ 2020년 연평균 증가율
			증가액 (b-a)	증가율 (b-a)/a		
총지출	386.4	400.5	14.1	3.7	443.0	3.5
보건·복지·고용 분야	123.4(100.0)	129.5(100.0)	6.1	4.9	147.7(100.0)	4.6
[예산·기금별]						
- 예산지출	42.0(34.0)	43.0(33.2)	1.0	2.4	-	-
- 기금지출	81.4(66.0)	86.5(66.8)	5.1	6.3	-	-
[지출 의무별]						
- 법정복지지출	83.3(67.5)	87.1(67.3)	3.8	4.6	102.6(69.5)	5.3
- 이자지출	1.7(1.4)	1.6(1.2)	-0.1	-5.9	1.5(1.0)	-3.1
재량지출	38.4(31.1)	40.8(31.5)	2.4	6.3	43.6(29.5)	3.2
[급여 유형별]						
- 주요 현금급여(38종)	67.4(54.6)	71.3(55.0)	3.9	5.8	-	-
(연금급여 6종: 기초연금, 장애인연금, 공적연금 4종)	(43.7)	(46.4)	(2.7)	(6.2)		
- 그 외(현물, 운영 등)	56.0(45.4)	58.2(45.0)	2.2	3.9	-	-

주: 1) 이자지출은 주택도시기금(주택 부문)의 공공채이자로 「국가재정법」에 따라 의무지출에 속함.

2) 2020년 전망치는 '국가재정운용계획'에 제공된 정보에 한함.

자료: 1) 대한민국정부(2016), 2016-2020년 국가재정운용계획.

2) 대한민국정부(2016), 2017년 조세지출예산서.

3) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정안.

다. 주요 현금급여와 조세지출

보건복지재정은 지출의 성격상으로 현물(benefits in kind)보다 현금급여(cash benefits) 비중이 높아 재정의 소득재분배 기능이 주로 복지지출을 통해 구현된다고 하겠다. <표 4>에서 현금급여를 자세히 살펴보면 첫째, 보건·복지·고용 분야에서는 2017년에 약 38종¹⁶⁾의 현금급여가 71조 2800억 원 규모로 운용되는데, 법정 복지지출보다 규모는 다소 작지만 증가율은 오히려 높다. 법정복지지출은 전년에 비해 4.6% 증

가했지만 현금급여는 이보다 1.2% 포인트 높은 5.8%의 증가율을 보인다.

둘째, 주요 현금급여로는 <표 4>에서처럼 생계급여 등의 기초생활급여 5종, 기초연금, 장애인연금, 4대 공적연금의 연금급여 6종, 공무원연금 기금과 군인연금기금 등을 통해 지급되는 퇴직수당과 재해보상금, 고용보험의 구직급여, 모성보호육아지원 등 급여 5종, 산재보험급여와 체당금 지급, 장애수당, 가정양육수당, 한부모가족 자녀 양육비 지원 등 급여 4종, 보훈보상금과 참전 명예수당 등 급여 10종을 들 수 있다.

표 4. 주요 현금급여와 조세지출

(단위: 억 원, %)

	재원별	2016년	2017년	(현금급여 비중)	전년 대비 증가율
합계(A+B, 총 40종)		691,024	731,259		5.8
A. [세출: 38종] 현금급여		673,774	712,774	(100.0)	5.8
- 기초생활급여: 생계급여 등(5종)	일반회계	45,620	48,469	(6.8)	6.2
- 연금급여 소계(6종)		436,771	463,783	(65.1)	6.2
· 기초연금(노인), 장애인연금	일반회계	84,174	86,561	(12.1)	2.8
· 4대 공적연금	국민/공무원/군인/사학연금기금, 일반회계 ¹⁾	352,597	377,223	(52.9)	7.0
- 퇴직수당, 재해보상금	공무원/군인/사학연금기금	31,742	33,427	(4.7)	5.3
- 고용보험급여: 구직급여, 모성보호육아지원 등(5종)	고용보험기금	62,055	65,514	(9.2)	3.8
- 산재보험급여, 체당금지급	산재기금, 임체기금	46,183	48,435	(6.8)	4.9
- 장애수당, 가정양육수당, 한부모가족 자녀 양육비 등(4종)	일반회계	14,162	14,494	(2.0)	2.3
- 보훈보상금 등(10종)	일반회계	37,241	38,652	(5.4)	5.3
B. [조세지출: 2종]		17,250	18,485		7.2
- 근로장려금(EITC)	일반회계	11,000	12,452		13.2
- 자녀장려금(CTC)	일반회계	6,250	6,033		-3.5

주: 1) 이자지출은 주택도시자금(주택 부문)의 국공채이자로 「국가재정법」에 따라 의무지출에 속함.

2) 2020년 전망치는 '국가재정운용계획'에 제공된 정보에 함함.

자료: 1) 대한민국정부(2016), 2016~2020년 국가재정운용계획.

2) 대한민국정부(2016), 2017년 조세지출예산서.

3) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정안.

16) 재정 규모가 작고 그다지 보편적이지 않은 일부 현금급여(의사상자지원 등)는 제외한다.

셋째, 위의 현금급여는 세출사업 중심인데, 「2017년 조세지출예산서」¹⁷⁾에 따르면 사회복지 분야에서 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’이 각각 1조 2500억 원, 6000억 원 규모로 지급될 전망이다. 전년과 비교하면 7.2% 증가한 수준이다. 근로장려금과 자녀장려금¹⁸⁾은 저소득 근로가구의 소득 지원과 일을 통한 빈곤 탈출, 그리고 저소득 근로가구의 자녀 양육비 지원을 목적으로 지급되는데 세금 환급 방식으로 지원된다. OECD는 이러한 성격의 장려금을 ‘사회적 목적을 띤 조세지출(tax breaks with a social purpose)’이라 하여 ‘사회지출(social expenditures)’의 범주에 포함시키고 있다.¹⁹⁾ 따라서 이와 같은 기준에서 ‘현금급여’와 ‘조세지출을 통한 소득이전’을 합산하면 2017년에 총 73조 1300억 원이 될 것으로 추정되는데, 이를 ‘광의의 현금급여’라고 볼 수 있으며 이 규모는 총지출과 비교할 때 18% 정도 된다.

이상의 ‘현금급여’와 ‘장려금’은 재정을 통한 소득재분배 기능, 즉 소득불평등도 완화를 위한 정책 개입이나 노후소득보장 등을 위해 가계에 이전되는 ‘공적이전지출(public transfer)’이며 ‘시장임금’에 대비되는 ‘사회적 임금’이라 할 수 있다. 특히 이 중에서도 현금급여 36종은 법정

자격급여(entitlement benefits)²⁰⁾이며 조세지출 장려금도 법률에 근거를 둔다. 재정 운용에서 법정지출에 주목하는 까닭은 국가와 국민의 권리 관계에서 지출이 발생하므로, 수급자 입장에서는 정부에 대해 청구권을 가지며 정부로서는 거부할 수 없는 의무를 띠기 때문이다. 이와 같이 2017년에는 총 73조여 원²¹⁾으로 추정되는 재원이 보건복지재정과 조세지출을 통해 사회보장수급권을 가진 국민에게 사회적 임금이 지급된다. 이러한 현금급여는 가계의 소득을 증가시키고 다시 소비 증가로 이어지는 과정을 통해 성장을 견인하는 역할을 하게 된다고 볼 수 있다.

라. 부처별 운용 재정과 주요 사업

2017년 현재 보건복지재정은 12개 중앙관서(부·처·청)에서 일반회계, 특별회계 4개 및 기금 19개를 통해 운용된다. 이 중 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국가보훈처 및 식품의약품안전처의 5개 부·처는 예산과 정책 기능이 전적으로 보건·복지·고용 분야에 속한다. 국토교통부, 교육부, 국방부, 기획재정부, 행정자치부, 인사혁신처, 경찰청의 7개 부·처·청은 일부 기능이 보건·복지·고용 분야 재정 운용과 연관된다.

부처별 재정 운용 규모와 주요 사업은 <표 5>

17) 대한민국정부(2016), 2017년 조세지출예산서.

18) 「조세특례제한법」(제100조의 2~10, 27~31)에 근거를 둔다.

19) OECD 사회지출 매뉴얼 2011년 개정판에 따른다[Adema, W., P. Fron and M. Ladaique(2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980~2012: and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX)", OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing].

20) 38종의 현금급여 중 가정양육수당과 장애수당(기초수급자 외)을 제외한 모든 지출이 법정지출이다.

21) 지방비는 포함하지 않는다.

와 같다. 여기에 제시된 정보는 방대한 재정 규모, 다수의 중앙관서, 그리고 24개 회계로 복잡 다기한 보건복지재정 운용과 이를 통해 수행되는 정책 기능을 이해하는 데 첩경이 될 것이다. 몇 가지 특성을 짚어 보면 첫째, 정책 기능이나 운용 재정 규모로 보아 중추적 역할을 하는 중앙관서는 보건복지부라고 할 수 있다. 전체 보건복지재정의 45%인 57조 6600억 원이 보건복지부 정책 수행을 통해 운용된다. 보건복지부는 2017년에 특히 취약계층 보호 및 맞춤형 복지 강화, 저출산 고령사회 대비 투자 확대, 공공의료 확충과 감염병·질병 대응 역량 강화에 역점을 두었다고 강조한다.²²⁾ 통상적으로 보건복지부가 관장하는

재정은 「사회보장기본법」이 규정하듯이 출산, 양육, 노령, 장애, 질병, 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 삶의 질 향상을 지원하는 데 소요된다. 대표적인 사업으로는 국가의 핵심적 공공부조인 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금, 사회서비스 영역의 영유아보육, 아동복지, 취약계층 지원, 사회서비스 투자 사업, 그리고 최대 사회보험인 건강보험 운영과 국민연금사업 등을 들 수 있다. 이와 같이 생애주기별로나 사회적 위험 유형에 따라 현금이나 현물급여를 제공하는 보건복지부 소관 재정지출은 어느 하나 국민의 실생활이나 정책 체감과 직결되지 않는 부문이 없다고 하겠다.

표 5. 부처별 운용 재정과 주요 사업: 2017년

(단위: 억 원, %)

부처	재정	(비중)	회계		주요 사업
합계	1,294,830	(100.0)	- 소관 중앙관서: 보건복지부 등 12개 부·처·청 - 회계: 총 24개(일반회계, 특별회계 4, 기금 19)		
보건복지부	576,628	(44.5)	예산	339,450	[일반회계, 지특, 농특, 책특] 기초생활급여(생계, 해산장제, 양곡할인), 의료급여, 긴급복지, 장애인연금, 장애수당, 장애인 활동지원, 저출산대응 인구정책, 영유아보육료 지원, 가정양육수당, 아동 방과후활동 지원, 기초연금, 노인일자리 지원, 노인장기요양보험 지원, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 공공보건의료사업, 보건산업 육성, 건강보험 지원, 국립병원 운영, 일반보건복지행정
			기금	237,178	[국민연금기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금] 국민연금급여, 건강증진사업, 응급의료사업 등
국토교통부	221,820	(17.1)	예산	10,592	[일반회계] 주거급여(기초생보자), 주택공시가격조사, 재정비축진사업 지원, 노후공공임대주택시설 개선
			기금	211,228	[주택도시기금] 다가구매입임대 출자, 국민임대 출자, 행복주택 출자, 임대주택리츠 출자, 분양주택 용자, 주택 구입/전세자금 용자, 국민임대/공공임대/행복주택 용자, 주택기금 국공채 이차 상환

22) 보건복지부(2016. 9.), 2017년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요.

(표 계속)

부처	재정	(비중)	회계		주요 사업
고용노동부	182,614	(14.1)	예산	22,013	[일반회계, 지특, 예특] 취업성공패키지 지원, 직업안정기관 운영, 사회적기업 육성, 청년내일채움 공제, 중소기업 청년인턴제, 사회보험 사각지대 해소, 실업자능력개발 지원, 지방고용노동관서 운영, 한국폴리텍대학 운영, 진폐위로금 지급 등
			기금	160,602	[고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 임금채권보장기금, 근로복지진흥기금] 구직급여, 조기재취업수당, 고용창출지원금, 사업주 직업훈련 지원금, 지역산업맞춤형 일자리창출 지원, 전직실업자 능력개발 지원, 실업크레딧 지원, 취약계층취업 지원, 모성보호육아지원, 직장어린이집 지원, 산재보험급여, 산재근로자 재활복지, 클린사업장 조성, 장애인고용장려금, 체당금 지급, 생활안정자금 대부 등
인사혁신처	173,767	(13.4)	기금		[공무원연금기금] 퇴직급여, 퇴직수당, 재해보상급여
국가보훈처	49,320	(3.8)	예산	48,025	[일반회계, 예특, 지특] 보훈보상금, 6·25자녀수당, 무공영예수당, 참전명예수당, 고엽제후유의증수당, 보훈병원 진료, 보훈대상자교육비 지원, 현충시설 건립, LPG 차량 세금인상분 지원, 지방보훈청 운영
			기금	1,295	[보훈기금, 순국선열애국지사사업기금] 국가유공자 노후복지 지원, 보훈요양원 건립, 독립유공자 및 유족 지원 등
교육부	44,742	(3.5)	예산	1,282	[일반회계] 교육급여(기초생보자)
			기금	43,459	[사립학교교직원연금기금] 연금급여, 퇴직수당, 생활안정자금대여 등
국방부	30,720	(2.4)	기금		[군인연금기금] 퇴직급여, 퇴직수당, 재해보상급여
여성가족부	6,833	(0.5)	예산	3,762	[일반회계, 지특] 아동돌봄 지원, 여성경제활동촉진 지원, 성인지정책 분석평가, 위기가족 지원, 청소년시설 확충 등
			기금	3,070	[양성평등기금, 청소년육성기금] 한부모가족자녀 양육비 지원, 다문화가족 지원, 청소년 사회안전망 구축, 아동 청소년 성범죄 예방교육 등
식품의약품안전처	4,342	(0.3)	예산		[일반회계, 지특] 식품 안전관리, 의약품 안전관리, 인허가 심사 지원, 어린이먹거리 안전관리 등
기획재정부	3,512	(0.3)	기금		[복권기금, 공자기금, 국유재산관리기금] 서민금융활성화 지원, 아동 그룹홈 운영, 입양아동가족 지원, 중증질환의료비 지원 등
행정자치부	293	(0.0)	예산		[일반회계] 지역공동체일자리
경찰청	241	(0.0)	예산		[일반회계] 아동안전지킴이

주: 중앙관서는 재정 규모순이며 일부 회계는 지특(지역발전특별회계), 예특(에너지및자원사업특별회계), 농특(농어촌구조개선특별회계), 책특(책임운영기관특별회계), 공자기금(공공자금관리기금)으로 표시.

자료: 1) 각 부처(2016. 9.), 2017년도 예산안 및 기금운용계획안.

2) 국회 예산결산특별위원회(2016. 12. 3.), 2017년도 예산안에 대한 수정안.

둘째, 고용노동부는 일자리 중심 국정 운영의 컨트롤타워 역할을 하며 정책을 수행한다. 고용보험사업과 산재보험사업 운영, 장애인 고용 촉진 및 직업재활, 적극적 노동시장정책(ALMP)을 주로 수행한다. 운용 재정 규모는 18조 2600억 원으로 전체 보건복지재정의 14% 수준이다. 재원은 고용보험기금 등 5개 기금 지출이 88%로 압도적이다. 주요 사업을 보면 고용보험에서는 구직급여, 직업능력개발, 취약계층 취업 지원 등의 일자리 관련 사업과 모성보호를 위한 육아휴직급여 제공이 대표적이다. 산업재해보상보험 및 예방기금에서는 산재보험급여 제공과 클린사업장 조성 사업 등이 수행되며, 장애인 고용 촉진 및 직업재활기금과 관련해서는 장애인 고용사업주 지원과 장애인 고용 촉진 지원 사업 등이 시행된다. 임금채권보장기금에서는 정부가 임금 지불 능력이 없는 사업주를 대신해 체불 임금을 지급한다. 오늘날 고용노동부의 정책 수행 구도는 청년 고용 절벽, 세대 간 상생 고용, 실효성 있는 직업훈련과 복지서비스 연계 등 우리 사회가 당면한 난제와 직결되어 있는 만큼 공정한 급여 지급과 성과 있는 재정지출이 국정의 어느 분야보다 강조되고 있다.

셋째, 국가의 대표적 사무인 보훈보상금, 참전수당 지급 등을 관장하는 국가보훈처는 4조 9300억 원의 재정을 운용한다. 국가를 위해 희생·공헌한 분을 예우하고 나아가 국민 통합 도모에 기여하는 재정 투자이다. 양성 평등한 사회 실현에 지향점을 두는 여성가족부는 정책 수행에서 범부처적으로 성인지적(gender perspective)

관점에 입각해 정책을 입안하고 이러한 틀에 따른 재정 운용을 확산하는 데 주력한다. 여성가족부의 운용 재정은 6800억 원 규모인데, 직무와 정책이 기능적으로 특화되어 있는 타 부처와 달리 주로 대상자 중심(여성, 가족, 청소년 등)의 사업을 수행하는 점이 특징적이다. 식품의약품안전처는 식품 안전 강국 구현에 역점을 두고 4300억 원의 예산을 운용한다. 지금까지 살펴본 보건복지부 등 5개 부·처는 각 관서 차원에서 전적으로 보건·복지·고용 분야 재정만 운용하는데, 동 중앙관서의 운용 재정 규모는 전체 보건복지재정의 63%인 81조 9700억 원에 이른다.

넷째, 중앙관서 단위에서 운용 재정 일부가 보건·복지·고용 분야인 경우로는 국토교통부, 인사혁신처, 국방부, 교육부, 기획재정부, 행정자치부 및 경찰청을 들 수 있다. 국토교통부는 2015년 이래 기초생활보장 부문의 주거급여(9400억 원)를 관장하고 있는데, 이는 기초생활급여의 맞춤형 급여 개편에 따른 것이다. 그러나 보건·복지·고용 분야에서 국토교통부의 주된 정책 영역은 주택 부문으로 22조 1800억 원의 재정을 운용한다. 사회보장 영역에서 보건복지부 다음가는 큰 규모로 사업을 관장한다. 주택도시기금 사업이 주를 이루는데 용자지출과 이자지출이 운용 재정의 80%를 상회하며, 그 밖에도 '주택공시가격 조사(560억 원)' 등 보건복지재정으로 분류하기에 적절하지 않은 지출이 눈에 띈다.

인사혁신처, 국방부, 교육부는 각각 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 운영하는데 이들 3개 직역연금 재정은 24조 7900억 원 규모이다. 우

리나라의 공적연금 정책 기능은 이처럼 보건복지부 등 4개 부·처에 분산되어 있다. 교육부는 기초생활급여의 맞춤형 급여체계에 따라 교육급여(1300억 원)를 관장한다. 기획재정부는 주로 복권기금을 통해 서민 금융 활성화 지원, 입양 아동 가족 지원, 중증질환의료비 지원 등을 하는 데 3500억 원을 운용한다. 행정자치부는 2009년 이래 지역공동체일자리사업 등(293억 원)을, 경찰청은 아동안전지킴이사업(240억 원)을 수행한다.

4. 나가며

정부재정에서 지속적으로 배분이 늘어나고 있는 보건복지재정은 국정의 타 분야 재정과 차별화되는 구조와 특성을 지닌다. 먼저 법정지출 비중이 높아 입법화된 제도에 따라 발생하는 지출이 국가 경제나 재정 여건과는 무관하게 지속적으로 늘어난다. 2013~2017년 보건복지재정 증가 속도가 총지출의 1.9배에 이르는데, 법정지출인 기초연금과 전 소득계층 보육 지원이 이 기간에 집중적으로 도입되었다. 다음으로 보건복지재정은 기여와 급여에 기반을 두는 사회보험 급여 6종을 포함해 기금지출 비중이 높다. 정부의 기금지출 총액에서 복지 영역 기금지출(86조 5000억 원)이 차지하는 비중은 69%인데, 이는 복지 재원이 국가의 일반적인 세수보다 사회보장기여금이나 부담금을 통해 더 많이 조달됨을 말한다. 정책 분야별로 보면 보건·복지·고용 분야가 유일하게 총지출 증가율을 웃도는 수준으

로 늘어나면서 재정 총량 확대를 주도함을 알 수 있다.

현물보다 현금급여 비중이 높은 지출의 성격상 복지지출은 재정의 소득재분배 기능을 행하는 주축이라 할 수 있다. 2017년 현재 총지출의 18%에 해당하는 약 73조 원의 재원이 연금급여, 구직급여, 생계급여, 보상금 등의 현금급여와 조세지출(근로·자녀장려금)로 수급권자에게 지급된다. 일종의 '사회적 임금'인 동 급여가 가계소득을 증가시키고 다시 소비로 이어지는 과정을 통해 성장을 견인하는 한 축으로 작동하면서 '성장과 복지의 선순환'에 기여토록 해야 할 것이다.

보건복지재정은 규모가 약 130조 원에 이르며 정책 영역도 12개 부문으로 다양한 만큼 현재 12개 중앙관서(부·처·청)에서 일반회계, 특별회계 4개 및 기금 19개로 운용된다. 이 가운데 중추적 역할을 하는 중앙관서는 보건복지부로서 전체 보건복지재정의 45%인 57조 6600억 원이 국민연금, 기초생활보장, 취약계층 지원, 공공보건의료 등의 정책 수행을 통해 제공된다. 특히 2015년 도입된 맞춤형 급여체계 개편의 정책적 성과가 일단 생계급여 예산의 증가로 이어진 것은 고무적이다.

다음으로 일자리 중심 국정 운영의 컨트롤 타워인 고용노동부의 주된 직무는 근로자 중심의 사회안전망인 고용보험과 산재보험 운영, 장애인 고용 촉진 및 직업재활, 적극적 노동시장정책(ALMP) 등이다. 고용노동부가 당면한 정책 구도는 청년 고용 절벽, 세대 간 상생 고용, 실효성 있는 직업훈련과 복지서비스의 연계 등 사회적 난

제와 직결되어 있는 만큼 공정한 급여 지급과 성과 있는 재정 운용이 국정의 어느 분야보다 강조된다.

이러한 모습의 보건복지재정 운용 구조와 특성에 관한 이해를 바탕으로, 현재로서는 OECD 회원국에 비해 취약하게 평가되는 복지지출 수준과 재정의 소득 불평등도 완화 기능을 점차 향상시켜 나가도록 정책 방향성을 설정해야 할 것이다. 복지지출이 확대되고 있는데도 불구하고 정책 사각지대에 빠진 빈곤층이나 저성장과 고용

여건 악화로 새롭게 위험에 처하는 취약계층에 대해 신속하게 삶을 받쳐 주면서 일어설 기회를 제공하도록 사회안전망을 보강하고 필요한 투자를 뒷받침하는 것은 긴요한 과제이기 때문이다. 더 나아가 중장기적 관점에서 복지재정 운용의 효율화를 기하자면 재정지출 소요와 지출 구성(expenditure composition)의 변동을 점검하면서 정부지출이 예측성 있게 관리되도록 하는 제도적 장치와 실천 기반을 구축하는 것도 필요하다고 본다. ■