

[복지부 업무보고 분석]

국격있는 선진사회 구현을 위한 조건

2009.12.24 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 예산확보방안의 미흡
2. 일자리 창출의 문제점



새로운 사회를 여는 연구원

<http://saesayon.org>

국회에서는 12월 8일 보건복지가족부의 2010년 예산을 최종 심의의결하였고 복지부에서 지난 14일 2010년 업무계획을 발표했다. 건강하고 따뜻한 선진사회 구현이라는 목표하에 서민생활 안정과 국격향상, 미래대비를 위한 10개 중점과제와 4가지 핵심 상시과제를 제시하고, 보건복지부에서 15만개 일자리 창출을 기획하고 있다. 하지만 관련 과제를 들여다보면 실제 가능성에 대한 의문이 제기된다.

관련한 예산 확보방안이 미흡하다.

이번 달 8일에 확정된 2010년 보건복지가족부 소관 예산은 32조2천억원으로 올해 예산 29조6천억원보다 2조6천억원이 증가한 규모이고 복지부가 제출했던 예산안 31조 6백억에 비해서도 1조 1천억원의 증가분이 반영된 역대 최고 규모의 예산안이다. 전반적인 감세기조 속에서 복지부 예산이 증액된 것은 나름 열심히 노력한 결과라고 평가할 수 있지만 안을 들여다 보면 아직도 부족한 부분이 많다. 특히 복지부가 제시한 핵심 업무를 추진하기에는 많은 한계가 존재한다. 예산의 문제를 보기 위해서는 먼저 우리나라 정부예산의 특징을 볼 필요가 있다.

우리나라 재정지출의 특징은 부처를 넘어 정책목표가 유사한 사업들을 하나의 분야로 통합해 편성하는 분야별 프로그램 예산제 방식으로 되어있어서 복지관련 지출을 보기 위해서는 관련 부처의 예산현황을 총괄적으로 검토해야 한다. 복지지출액은 크게 사회복지영역과 보건영역으로 나누어서 집행되는데 여기에는 보건복지가족부, 국토해양부, 여성부, 노동부 등 6개부처 일반회계와 5개 특별회계, 기금으로는 9개 부처의 17개 기금이 속한다. 이중 2009년을 기준으로 예산이 27조 규모, 기금이 54조 규모로 기금이 훨씬 큰 규모를 차지하고 있는 특징을 지닌다. 반면 26조가 넘는 건강보험은 사회보험으로 정부지원금 4조원 규모를 제외하고는 정부지출에 포함되지 않는다.

이렇게 해서 최종 복지지출로 포괄된 사업은 9개 부처 249개 사업정도가 되는데 실제 예산심의를 부처별로 이루어지기 때문에 각 부처별로 해당 프로그램과 사업별 예산을 확정하면 이를 다시 분야, 프로그램으로 합산해서 검토해야 하는 복잡한 과정을 거친다. 예를 들어 저출산관련 대책은 복지부가 주무부서이긴 하나 여성부, 노동부, 국토해양부 등 다양한 부처소관 사업이 함께 포함되어 있고 각각의 상임위에서 예산을 심의 의결하게 된다. 2010년 예산은 4대강 문제에 부딪쳐 연내 통과가 쉽지 않을 것으로 보이고 복지관련 부처 예산도 복지부 등은 의결되었으나 아직 의

결되지 못한 부처도 상당수 있다.

우리나라 보건복지 관련 정부지출은 구조적으로 OECD평균에 비해 매우 부족하다는 근본적 한계가 있다. 복지관련 예산을 추계하는 방식은 다양하나 어떤 추계를 하더라도 우리나라의 정부지출, 그 중에서도 복지관련 지출은 매우 낮다. 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 기준이 되는 재정통계에 따라 복지재정지출 수준은 OECD 회원국 평균의 27% 내지 71% 정도로 나타난다고 하고 있다. 구조적으로 부족한 예산은 복지안전망을 구축하는데 근본적인 문제가 되고 있다. 2010년 예산안에 대해 합의하지 못하고 연내 통과가 불투명하는 등 사회적 문제가 되고 있는 것도 기본적으로 사회영역에 대한 정부지출이 부족한 나라에서 기업에 대한 감세와 4대강으로 대표되는 건설산업 지원에만 예산을 사용하는 것에 대한 국민적 반대가 있기 때문이다.

다음으로 복지분야지출의 특징을 살펴보면 법률에 근거를 두는 제도적 의무지출비중이 매우 높다. 기초생활보장, 공적연금, 건강보험 지원 등 의무적으로 지출해야하는 비중은 주택부문을 제외한 복지재정의 약 85%를 차지하고 있다. 특히 복지부의 경우에는 이 비율이 더욱 높아 93-95%이상이 의무지출로 구성되어 있어 내년같은 재정압박 상황이나 새로운 복지수요에 대한 대응력이 취약해 재량적 사업확장의 여지가 매우 적다. 뿐만 아니라 복지제도안에 포함되지 못한 계층에 대한 복지확대가 거의 불가능한 구조를 갖고 있다. 또한 의무지출 중에서도 주된 증가분을 기초수급대상자 등, 자격급여가 주도하고 있는 것은 복지분야 재정의 경직성을 더욱 강화하고 있다. 여기에 고령화와 의료시장 확대에 따른 의료비의 자연 증가분은 복지 지출의 주된 영역을 차지하고 있을 뿐더러 지속적으로 큰 폭의 증가세를 나타내고 있어 향후 복지재정의 압박요인으로 작용할 가능성이 높다. 저출산으로 인한 예산증가 압력도 상당해 2005-2008년 사이의 재정적자 요인을 보면 대부분 저출산 관련한 보육예산 등의 증가분이 반영된 것을 알 수 있다.

이렇듯 우리나라 복지지출은 직접예산보다 기금이나 사회보험형태가 더욱 큰 부담을 하고 있으며 구조적으로 낮은 세입, 낮은 지출에 기반하고 있는 반면, 구조적으로 경직된 지출구조와 고령화-저출산으로 인한 높은 지출증가요인을 갖고 있다. 이렇게 기금이 위주가 되면 반드시 반영해야 하는 경직성 지출이 복지예산의 대부분을 차지하게 되어 현실을 반영한 능동적 복지지출을 기획하기가 어려워진다. 또한 건강보험 등이 계상되지 않음으로 해서 제대로 된 지출통계를 내지 못하는 문제점

도 지낸다. 그 결과 몇 년 사이 복지 지출이 크게 증가하였다고는 하나 실제 사회 안전망을 구축하고 국민이 체감하는 사회의 질을 높이는 역할을 하지 못한 채 증가하는 복지수요를 뒤따라가는 수준에 머물고 있다.

이러한 복지재정의 구조적 한계는 내년같이 감세로 인한 세수감소의 재정불안 상황에서 더욱 크게 나타나고 있다. 정부는 "내년 복지지출 증가율이 8.6%로 총지출 증가율 2.5%에 비해 3배 높고, 총지출에서 복지가 차지하는 비중도 27.8%로 역대 최고수준"이라면서 복지지출이 늘었다고 주장하지만 제도적 자연증가분과 실제 복지 지출과 별 연관이 없는 주택정책의 증가분 등을 제외하면 실제 여러 사업에서 삭감되거나 반드시 필요한 예산증가가 이루어지지 못한 현실이다. 14일 발표한 복지부의 사업계획도 홍보효과가 부풀려진 실효성이 의심되는 발표라는 지적이 나오는 이유가 여기에 있다.

보건복지부 예산은 일반적으로 정부예산과 기금지출로 구성되고 세부 지출은 크게 사회복지와 보건으로 구성되는데 2010예산에서 기금은 11조 6천억원 규모로 실제 국가가 집행하는 예산은 20조 5천억 규모이다. 이중 보건에 지출되는 예산의 대부분(5조억원 중 4조3천억원 규모)은 건강보험에 대한 국고보조로 들어가고, 사회복지 예산 중 3조 5천억원 이상이 의료급여로 사용되어 실제 사업에 사용되는 예산은 더욱 축소된다. 반영된 주요 예산을 살펴보면 가장 눈에 띄는 것은 저출산 관련 아동 보육에 관한 예산의 증가폭(2조 2천억원 확보)이 크며, 신종플루로 인한 전염병 관리와 백신 개발 등에 관한 예산 확대(2,267억원)가 주목할 만하다. 장애인 지원 관련 예산으로는 전년대비 335억 증액된 1687여억 원을 확보했다. 노인지원 예산으로는 562억원, 노인장기요양보험 사업운영 명목으로 4천억원의 예산을 확보하고 있다.

이번 예산안은 전반적 감세기조속에서 소폭이라도 증가했다는데 의의를 찾을 수도 있겠으나 실제로는 복지욕구의 자연적인 증가분을 전혀 따라가지 못하고 있다는 문제점을 갖고 있다. 작년 대비 2조 6천억원의 증가액은 있으나 기금 등의 자연 증가분에 의한 것이 크고 실제 일반 회계 예산의 증가액은 1조 1천억원에 불과하다. 앞서 기술했듯이 워낙 낮은 수준에서 출발한 우리나라의 복지는 사회가 급격히 양극화, 고령화됨에 따라 수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 2005-2009년 복지지출의 증가폭을 보면 사회변화에 따른 기본적인 복지가 확대되는 수준이었음에도 불구하고 연평균 21.6%가 넘는 증가율을 나타낸 것이 이를 증명한다. 내년에도 자연스럽

게 증가하는 복지수요만 충족하더라도 평균 10%수준의 증가폭을 유지해야 한다. 조세제도의 변화에 따른 감세방안을 국민들의 합의도 없이 추진한 것도 모자라서 4대강에 예산을 집중하느라 반드시 필요한 복지예산을 제대로 사용하지 못한다면 우리나라 복지재정의 구조적 한계로 인한 부작용은 매우 심할 것으로 예견된다.

이런 상황은 경제위기하에서 한시적으로 지급했던 41만 빈곤가구에 대해 지급하던 한시생계보호를 폐지하고 적절한 대체수단을 마련하지 않은 것에서 단적으로 드러난다. 근로가능 노인과 장애인을 위한 일자리 1만개와 6만 명 정도를 기초생활보장 제도로 흡수할 수 있을 것으로 전망하고는 있으나 나머지 70여만명에 대한 계획은 제시하지 못하고 있다.

일자리 창출 역시 많은 문제점을 내포하고 있다.

이번 보고에서 가장 크게 보도되고 있는 내용은 간병서비스를 포함한 보건복지분야 일자리 15만개 창출이다. 이 내용도 자세히 들여다보면 이미 존재하는 일자리를 새로 창출한 것처럼 포장하고 있는 수준이다. 간병서비스는 현재 개인 부담으로 많이 이용하고 있고 3만명 정도의 간병인이 존재한다. 2006년 한국보건사회연구원의 연구결과에 따르면 2006년 현재 간병서비스로 인한 사회적 비용은 1조 1,768억원에 달한다고 한다. 복지부의 이번 계획은 현재 이용하고 있는 간병서비스를 단계적으로 제도화하기 위해 비급여 대상에 포함한다는 내용에 불과하고 보호자없는 병원이나 간병서비스에 대한 급여확대에 대한 구체적인 계획은 없다.

간병서비스를 비급여 대상에 포함한다는 것은 건강보험에서 서비스에 대한 지불을 한다는 것이 아니라 비공식적으로 사용하던 서비스를 공적 서비스로 인정한다는 것에 불과해 실제 예산집행은 제시하고 있지 않다. 간병서비스로 인한 사회적 부담이 문제가 되는 것은 병의원이 경쟁심화와 수익악화로 충분한 간호인력을 고용하지 않음으로 인해 보호자가 환자를 직접 간병해야 하는 우리나라 특유의 입원시스템에서 발생하는 문제이다. 충분한 간호인력을 확보하고 보호자없는 병의원을 만들 수 있는 제도적 뒷받침이 먼저 이루어져야 하고 병의원 간호에서 충족하지 못하는 간병 서비스에 대한 내용과 수가, 근로조건 등의 기준을 선정해야 한다. 이런 연관 정책 없이 간병서비스 활성화를 통한 일자리창출은 공허한 정책일 수밖에 없다.

요양보호사 일자리 5만개 창출역시 대상자 확대에 따른 자연증가분에 불과하며 요

양보호사의 가장 큰 문제점인 과잉배출과 그로인한 근로조건 악화에 대한 해결방안이 없다. 2009년 5월 현재 요양보호사는 49만명이 배출되어 있으나 그중 26% 정도인 12만명 정도가 취업하고 있으며 12월 현재 이 비율은 더욱 증가한 것으로 추정된다. 광정숙의원실에서 발표한 연구조사에 따르면 요양보호사들의 90% 이상이 40~50대 여성이고, 70~80만원의 최저임금에 못 미치는 임금을 받고 있었다. 또한 배출된 인력에 비해 고용인력이 극히 낮음으로 인해 기본적 휴가와 4대보험이 보장되지 못하고 부적합한 업무를 강요받는 등의 열악한 노동조건으로 인한 많은 문제점을 지적하고 있다. 아직 구체적으로 조사된 바는 없으나 요양보호사의 업무불만족도와 이직율이 매우 높은 것으로 파악되고 있다. 이는 일자리를 늘리는 것 못지않게 일자리의 수준이 중요함을 보여주는 결과이다.

노인장기요양보험은 노후를 국가가 책임진다는 목표하에 야심차게 출발했으나 제도 도입초기부터 시장기능에 서비스 제공을 전적으로 맡김으로 해서 과잉공급, 서비스의 질저하, 고용수준의 저하 등의 문제점이 발생하고 있다. 실제 서비스가 필요한 대상자 포괄이나 노인의 필수 욕구에 기반한 서비스는 제대로 제공되지 못하고 있는 반면, 난립하고 있는 민간기관에 대한 통제수단의 부재로 인한 지출 통제가 안되고 있다. 그 결과 제도가 정착도 되기 전에 재정부담이 제기되는 상황이다. 재정불안정을 극복하기 위해서는 장기적인 재정확보방안을 마련하고 정부의 예산을 확대할 필요가 있으나 또한 중요한 것은 서비스 제공에서 공공성을 확보하는 것이다. 공단이나 지자체가 주관하는 기관이 시장에서 순기능을 할 수 있을 정도의 비율로 확보하고 요양보호사의 처우개선과 난립한 기관의 시장퇴출 및 행정감독 강화 등에 대한 계획이 필요한 것이다.

정부의 재정지출을 통한 고용확대라는 정책목표를 달성하기 위해서는 노인장기요양 서비스를 비롯한 사회적 일자리의 대상자 확대와 일자리 증가의 양적 지표를 홍보하는 것에만 치중할 것이 아니라 제도의 지속가능성과 수준 향상을 위한 정책과 예산을 마련해야 한다. 또한 사회적 일자리뿐만 아니라 관련한 모든 분야에 대한 장기적 전망과 예산확보가 필수적이다. 이번 복지부의 업무보고를 보면 화려한 수사와 슬로건은 있으나 제도와 정책이 추구해야 하는 목표와 목표를 달성하기 위한 계획이 부재함을 지적하지 않을 수 없다.

저출산, 고령화, 양극화로 인한 생활불안계층의 증가 등이 우리 사회가 해결해야 할 과제이고 각각의 정책을 연계성을 갖고 추진되어야 한다. 그 출발은 먼저 정부재정

의 합리성을 회복하는 것이 되어야 한다. 우리나라 정부예산의 가장 큰 문제점은 저세입, 저지출로 정리될 수 있고 그로인해 복지관련 지출은 매우 경직성을 띠 수 밖에 없어 실제 사회정책을 펼칠 수 있는 여력이 거의 없다. 이런 상황에서 감세정책과 4대강 예산집행은 이러한 구조를 더욱 강화시킬 것이다. 기본적 사회안전망과 사회적 일자리, 저출산-고령화대책 등 반드시 필요한 예산확보방안을 마련하는 것이 정부의 역할일 것이다.

