

사회복지예산 GDP 5%확보를 위한 공동대책위원회 발족식과 토론회

일시 : 1996년 10월 30일(수) 오후 2시 - 5시

장소 : 기독교연합회관 4층 강당

사회복지예산 GDP 5% 확보를 위한 공동대책위원회

경제정의실천시민연합, 민주사회를위한변호사모임, 민주화를위한전국교수협의회,
전국민간가정보육시설연합회, 전국민주노동조합총연맹, 참여민주사회시민연대,
한국사회복지시협회, 한국여성단체연합, 한국장애인공동대책협의회

순서

1부. 발족식

사회 : 이정운
(참여연대 사회복지위원회)

개회선언 사회자

참가단체 소개 및 내외귀빈 소개 말은이

경과보고 및 사업계획 한숙희
(전국민간·가정보육시설연합 회장)

공동대표 인사 지은희
(한국여성단체연합 공동대표)

발족선언문 낭독 정길홍
(한국사회복지사협회 부회장)

광고 및 폐회 사회자

2부. 토론회

사회 : 조흥식 교수
(참여연대 사회복지위원장, 서울대, 사회복지)

인 사 말

주제발제 : 2 : 50 - 3 : 20
사회복지예산의 현황과 개혁과제

이영환 교수(참여연대 사회복지위원, 성공회대 사회복지)

토 론 :

이상덕 (여성단체연합, 사회복지위원장) 3 : 20 - 3 : 15

박병옥 (경실련 정책실장) 3 : 15 - 3 : 30

박주현 (민변 사회복지위원장) 3 : 30 - 3 : 45

김홍신 의원(민주당) 3 : 45 - 4 : 00

종합토론 4 : 00 - 4 : 30

사회복지예산 GDP 5% 확보를 위한 공동대책위원회

1. 목 적

삶의 질 향상을 위한 사회복지예산 확보운동의 조직적이고 체계적인 운동전개

2. 운동의 주요과제

1) 운동의 통일적인 목표(요구)와 대안을 제시한다

① 국민생활최저선 확보를 위해 GDP 5%에 해당하는 복지예산을 요구한다

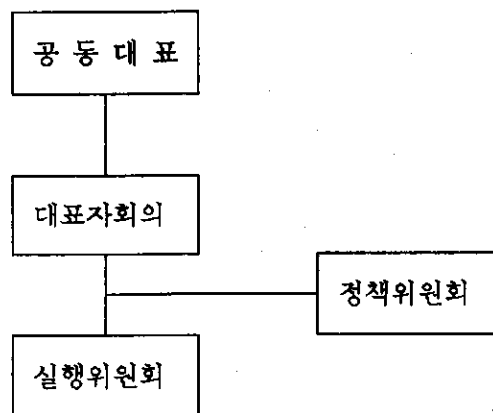
② 부문별 예산과 관련 정부예산을 비판하고 보다 구체적인 대안을 작성한다

③ 재원마련 방안에 대한 개괄적인 대안을 형성한다

2) 다양한 사회행동(공청회, 서명운동, 대회와 시위, 로비 등)을 전개하고 정치쟁점화 한다.

3) 96년 하반기 운동을 평가하고 상설적 예산 감시운동으로 발전시킨다

3. 조 직



■ 공 동 대 표

김중배(참여민주사회시민연대 공동대표)

지은희(한국여성단체협~~회~~회 공동대표)

연합

■ 대표자회의

조홍식(참여연대 사회복지위원장)

김용일(한국사회복지사협회 회장)

박주현(민주사회를위한변호사모임 사회복지위원장)

한숙희(전국민간가정보육시설연합회장)

김성재(한국장애인공동대착협의회 상임공동대표)

■ 정책위원회

이영환 교수(참여연대 사회복지위원. 성공회대 사회복지)

이상덕(여연 사회복지위원장)

문진영 교수(참여연대 사회복지위원)

정무성 교수(참여연대 사회복지위 부위원장. 가톨릭대 사회복지)

백종만 교수(참여연대 사회복지위 부위원장. 전북대 사회복지)

이인재 교수(참여연대 사회복지위원. 한신대 사회복지)

김종해 교수(참여연대 사회복지위원. 가톨릭대 사회복지)

■ 실행위원회

이정운(참여연대 사회복지위원회. 정책연구부장)

조영숙(여연. 사회개발부장)

김명미(민보련. 사무국장)

장문경(결실련. 정책실 간사)

오충순(한국사회복지사협회. 부장)

박숙경(장대협. 간사)

경과보고 및 사업계획

1. 경과보고

- 9월 11일 사회복지예산 삭감에 대한 경실련, 여연, 참여연대 등 11개 단체 항의 집회
- 9월 17일 공대위 구성을 위한 실무조정회의
- 9월 24일 공대위 결성 결의
- 10월 8일 공대위 대표자회의(공대위 사업계획 논의)1
워크숍(예산확보운동 어떻게 할 것인가)
- 10월 15일 공대위 실행위원회 회의(공대위 사업확정논의)1
- 10월 30일 공대위 발족식

2. 사업계획

◆ 1996년.

1) 공대위 발족식 및 토론회

2) 엽서보내기

- 대상 : 4당 정책위의장, 보건복지위 소속의원, 예결위 소속의원
- 방법 : 공대위 참여단체별로 의원 4-5명을 담당하여 집중한다
- 기간 : 10월 30일 - 11월 20일

3) 국회모니터

- * 국회 상임위, 예결위 일정을 확인하여 공동으로 진행
- * 보건복지위 예산 심의일정 : 11월 7일 - 11일

4) 자료집발간

- * 1996년 공대위 사업을 진행한 후 정책자료집 발간

5) 언론투고

- * 독자투고와 전문가 투고 진행

◆ 1997년

1) 교육사업

- ① 예산 어떻게 볼 것인가
 - * 교육내용 : 예산, 결산에 대한 분석 및 예산 편성과정 등
 - * 대상 : 공대위 참여단체 실무자 등
- ② 사회복지 각 분야의 실태와 과제
 - * 1998년도 예산 편성을 위한 현황 분석 및 과제 설정

2) 정책사업

- ① 예산편성지침 마련(2월)
- ② 사회복지 각 분야 예산 추계 및 편성(3, 4월)
- ③ 예산 요구안 정리(5월)
- ④ 정책 워크숍 - 1998년도 복지예산 협의(5월)
- ⑤ 사회복지 각 분야별 예산 토론회(7, 8월)
- ⑥ 1998년도 복지예산 요구안 발표(9월)
- ⑦ 1998년도 정부예산안에 대한 총론 및 분야별 문제 정리(9월)
- ⑧ 1998년도 사회복지예산에 대한 토론회(10월)
- ⑨ 1997년 정기국회 대응

3) 시민행동 사업

- ① 집회 및 시위
- ② 사회복지예산 확대를 위한 범국민 서명
- ③ 정기국회 및 대선 대응 활동
- ④ 월별 주제사업 선정 및 진행

사회복지예산의 현실과 개혁의 과제

-1997년도 예산안을 중심으로-

이영환(성공회대, 사회복지학)

1. 1997년도 복지에산안의 특징

국회에 제출할 1997년도 정부예산의 최종안이 1996년 9월말경 확정되었다. 최종안에 따르면 1997년도 예산은 일반회계 67조 7,800억원, 재정투융자특별회계를 합하여 71조 6,020억원으로서 각기 전년도 예산안 대비 12.8%, 13.7%의 증가율을 보였다. 그러나 여타의 특별회계들을 합하면(중복계산 제외) 총 98조 1,375억원에 달하여 전년대비 15%의 증가율을 보임으로써 전년도의 13% 증가율을 상회한 것으로 나타난다(경향신문, 1996.9.25). 따라서 1997년도 예산안은 정부가 내세운 긴축의 명분을 특별회계를 통하여 우회하는 사실상의 팽창예산으로 귀결되었다.

1997년도 사회복지예산안의 전모는 아직 밝혀지지 않았지만,¹⁾ 주무부서인 보건복지부의 예산은 전년대비 19.9% 증가되는 것으로 결정되었다. 보건복지부는 당초 61.9%라는 의욕적인 증액을 요구하였지만, '국방비 12% 증액'이라는 돌발변수에 따른 재조정 과정에서 대폭 삭감된 후, 당정협의과정에서 19.9% 증액으로 최종 조정되었다. 그러나 특별회계(재특, 농특세, 국유재산특별회계)를 합하면 18.3%의 증가율로 약간 낮아진다(<표 1> 참조)

이러한 증가율은 최근 몇 년간의 보건복지부 예산 증가율보다 높고, 정부가 수차례 공언한 '복지예산 20% 증가'에 근접하는 것이지만, 학계나 시민·사회단체

1) 사회복지예산의 범주는 여러가지로 볼 수 있지만 통상 정부예산의 기능적 분류상의 사회보장예산을 사회복지예산으로 볼 수 있다. 사회보장예산은 보건복지부 예산보다는 크고 사회개발예산보다는 작은 범주로서 의료보호와 보험, 보훈, 근로자복지, 국민연금 및 기타 사회복지로 구성된다.

들의 주장에는 훨씬 못미치는 수치이다. 예산 재조정과정에서 그간 정부가 공약 하였던 의료보험의 급여확대, 노인치매센터 건립, 소년소녀가장 그룹홈, 무각출 노령연금 등이 무산되는 등 복지개혁의 분위기가 전반적으로 좌절되는 결과를 가져왔다. 국회의 심의과정을 남겨둔 예산안이기는 하지만, 통상 커다란 수정없이 정부예산안이 통과되어온 그동안의 관례를 고려하면 의미있는 변화를 기대하기는 어려운 실정이다.

1997년도 예산결정과정의 특징은 정치적 요인의 강력한 영향력과 정책과정의 비합리성을 보여준다는 점이다. 즉 1997년도 복지예산 확충을 좌절시킨 ‘국방비 12% 증액’이라는 돌발변수의 경우, 이에 대한 합리적인 설명이 결여된 채, 그 동안의 모든 계획과 구상들을 한번에 뒤엎는 결정적 변수로 작용하였다. 이는 우리나라의 정책과정이 아직도 비합리성과 예측불가능성에 지배되고 있음을 보여주는 좋은 사례라고 할 것이다.

이 글에서는 이상과 같은 예산조정과정을 염두에 두면서 우리나라 복지예산의 현실을 개혁하기 위한 몇가지 쟁점과 과제를 살펴볼 것이다. 이를 위하여 우선 우리나라 복지예산의 현실과 아울러 최근 수년간 진행된 정부와 민간차원의 복지개혁 구상들을 비교 검토하고자 한다.

<표 1>

1997년도 보건복지예산안 현황
(일반회계)

(억원)

구 분	96년 예산	97년 요구액	97년 조정안	증 감(%)
<기본적 경비>	1,240		1,328	7.1
<사업비>	22,468		27,087	20.6
사회분야	7,471	12,775	9,366	25.4
생활보호	3,606	5,108	4,353	20.7
복지서비스	3,698	6,865	4,809	30.1
국민연금	167	802	204	22.1
보건의료	2,068	5,004	2,241	8.3
보건	1,102	1,879	988	-10.3
의정	581	1,025	653	12.3
식품,약품	83	136	37	-56.0
안전본부,지방청	39	1,125	152	285.7
보건의료기술	262	839	411	56.7
의료보장	12,929	19,133	15,481	19.7
의료보험	9,500	13,136	10,704	12.7
의료보호	3,429	5,997	4,777	39.3
계 (일반회계)	23,707	36,912	28,415	19.9
총계(특별회계포함)	27,444		32,825	18.3

자료: 97보건복지부 예산(안) 확정(보건복지부 보도자료 1996.9.24)

2. 정부차원의 복지개혁 논의

현정부 출범 이후 정부는 거의 매년 사회복지 개혁안을 발표하고 있다. 1993년에는 신경제 5개년계획을 수립하여 1991년에 작성했던 7차 경제사회발전 5개년계획을 수정하였고, 이후 21세기 위원회(1994)와 사회복지정책심의회(1994)의 개혁안등을 거쳐 1995년에는 국민복지기획단을 구성하여 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지 기본구상'을 발표하였다. 이러한 개혁구상의 주요 내용은 거시적 목표, 구체적 목표 및 예산계획의 3가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 거시적 목표의 측면에서는 경제수준의 향상에 걸맞는 선진국 수준의 '삶의 질'을 확보하는 것이 주된 목표로 등장하였다. 구체적으로 21세기 위원회(1994)는 2005년에 OECD 국가들의 복지수준에 도달할 것을 정책목표로 제시한

바 있고, '국민복지 기본구상(1995-6)'에서는 현재 우리의 삶의 질을 세계 32위로 평가하면서 이를 2000년대 초에는 세계 15위로 끌어올리고, G7 수준의 경제발전이 기대되는 2010년에는 세계 11위를 목표로 한다고 천명하였다(국민복지기획단, 1995.12).

둘째, 구체적 목표의 측면에서, 신경제 5개년계획은 성장과 분배를 동시에 달성하는 '한국형 사회복지모형'의 개발을 추구하는 정책안을 제시하였다. 그러나 그 주요 내용은 생산적 복지의 추구, 민영화 및 지방화의 확대에 요약할 수 있는데, 이는 '국민복지 기본구상'에 이르기까지 그대로 관철되고 있다(대한민국정부, 1993.7: 93-97; 국민복지기획단, 1995.12). 이러한 구체적 목표에 따라 고용보험과 농어민 연금 및 보육시설 확충과 같은 '생산'과 관련된 제도의 개선은 부분적으로 이루어졌지만, 전반적으로 '생산적' 복지에 대한 강조는 '비생산적(?)' 복지의 위축을 결과하였다. 그리고 성급한 민영화(보육 및 노인시설의 민영화, 개인연금 지원, 자원봉사, 기업의 복지활동 강조 등)는 기초적인 복지투자의 중요성을 간과하는 결과를 가져왔으며, 지방화정책 또한 기존의 지역간 불균형을 시정하는 적극적 시책을 결여한 채 오히려 이를 증폭시킬 위험을 안고 있다(이영환, 1994). 결국 한국형 복지모형은 그럴듯한 수사와는 달리 복지투자의 확대를 강력히 억제하는 이데올로기로 기능하였다고 평가할 수 있다.

셋째, 예산계획의 측면을 살펴보면, 대체로 복지에산을 매년 20% 정도 증액하여 국제적 기대치에 도달한다는 계획으로 나타나고 있다. 신경제 5개년계획에서는 특별한 예산계획을 제시하지 않았지만, 사회복지정책심의회(1994)는 일반회계 중의 사회복지비를 6년간 매년 20%씩 증액하고 재복과 국민연금기금으로 보완하여, 1994년에 GNP의 0.8%였던 사회보장비를 2000년에는 1.5% 수준으로 끌어올린다는 계획을 제시하였다. '국민복지 기본구상'에서는 현재 우리나라의 사회복지비 수준이 국제적 평균기대치의 29.2%에 불과하다고 평가하면서²⁾, 2010년까지 매년 20%씩 복지비를 증액하여 국제적 평균기대치를 달성하되, 공공부조와 사회복지서비스 부문을 우선 확충하자는 계획을 제시하였다(국민복지기획단, 1995.12)³⁾. 그러나 이러한 구상에서 목표치 추산의 근거인 60개국 평균기대치와

2) IMF 자료를 토대로 60개국의 1인당 국민소득과 복지지출의 상관 관계를 통하여 추산한 수치.

3) 1994년의 중앙정부 사회보장비(GDP 대비 1.9%)를 매년 20.2%씩 증액하면 2010

선진국 수준의 삶의 질(세계 11위)과는 거리가 있음이 분명하다. 결국 현정부의 복지개혁 구상은 화려한 수사와는 달리 평균 재정증가율을 약간 웃도는 정도의 복지예산 증액을 계획한 소극적(reluctant) 구상에 불과하다고 평가할 수 있다.

그러나 이상과 같은 개혁논의와는 달리 현정부의 복지비 지출 실태는 이러한 소극적 목표에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부 사회복지비 지출의 현황과 ~~겨운 추제는~~ 다음 <표 2>에서와 같이 전반적으로 사회보장 예산이 GNP 1%에도 못미치는 열악한 상황이지만, 1980년대에는 완만하나마 지속적으로 복지비 지출이 확대되는 경향이였다. 그러나 1991년을 고비로 복지비 지출은 정체 내지는 완만한 축소 경향을 보이고 있으며, 이러한 축소 경향은 1993년 문민정부 탄생 이후에도 지속되고 있다.

결국 1995년까지는 전반적으로 복지예산의 증가율이 평균적인 재정증가율에도 미치지 못하였으며, 1996년에 와서야 복지예산증가율(18%)이 일반회계 증가율(16%)보다 약간 웃도는 정도로 책정되었을 뿐이다(1996년도 사회보장비의 비중은 GNP 대비 6.0%, 일반회계 대비 0.9%).

년에 기대치의 50%(GDP 대비 5.5%)에 도달하며, 민간의 사회보험 기여금을 포함한 총 사회보장비(1994년 GDP 대비 4.9%)를 2010년에 목표치(GDP 대비 11%)로 끌어올리려면 매년 17.8%의 증액이 필요하다. 보고서에서는 우리나라의 사회보험제도가 기여형이므로 민간의 기여금을 포함한 총 사회보장비를 기준으로 매년 18% 정도의 증액(이는 통상 재정증가율 14-5%의 1.2배 수준)이 타당하다고 보았다.

<표 2> 우리나라 사회보장 예산의 연도별 추이

(단위: 백만원, %)

연도	사회보장 예산	일반회계 예산	G N P	사회보장/ 일반회계	사회보장/ G N P
1995	2,921,907	50,141,100	333,529,000	5.8	0.86
94	2,613,623	43,250,000	289,482,300	6.0	0.90
93	2,414,830	38,050,000	266,540,000	6.4	0.90
92	2,148,901	33,501,729	235,880,000	6.4	0.91
91	1,995,858	31,382,261	206,016,500	6.4	0.97
90	1,498,834	27,455,733	171,488,100	5.5	0.87
89	1,142,708	22,046,824	127,400,000	5.2	0.90
88	820,227	18,429,079	123,579,000	4.5	0.66
87	580,300	16,059,629	105,629,800	3.6	0.55
86	456,428	13,800,532	90,543,900	3.3	0.50
85	397,388	12,532,362	78,088,400	3.2	0.51

* 사회보장예산은 중앙정부 일반회계 보건복지부예산 중 보건의료
부문을 제외한 사회부문 예산 + 보존 + 근로자복지 예산.

자료: 보건복지부(1995)

3. 민간 차원의 개혁논의

정부의 개혁논의와는 별도로 민간차원의 복지예산 확충을 위한 요구운동도 활발하게 진행되고 있다. 민간차원의 복지예산 확충운동이 전개된 것은 1991년 가을 사회복지전문요원 채용예산 삭감에 반대하는 사회복지학계의 항의집회가 발단이 되었으며, 이듬해 사회복지관련 8개 단체들이 '사회복지예산 확보를 위한 공동대책위원회'를 구성함으로써 보다 조직적인 운동이 전개되었다. 이후 1995년 3월 사회복지관련 교수들의 성명("복지개혁을 촉구한다")과 1996년 봄의 8개 시민사회단체 공동정책협의회 및 국민복지연합의 성명 등을 통하여 민간차원의 요구는 'GDP 대비 5%의 복지예산'에 대한 요구로 정식화되었다(이영환 외, 1995). 즉 우리나라의 사회복지예산은 경제발전수준과는 걸맞지 않는 지극히 저열한 수준에 머물고 있어서 획기적인 예산증액이 절실하다는 것이 사회복지학계나 시민·사회운동단체들의 일관된 주장이라고 볼 수 있다. 현재 GDP의 1% 남짓에 불과한 중앙정부의 복지비 지출을 2000년경 GDP 대비 5%로 확충하자는 민간운동차원의 주장은 다음과 같은 논리에 근거하고 있다.

첫째, 복지개혁 논의의 전제로서 사회복지의 적극적인 기능을 인식하자는 것

이다. 사회복지의 효과는 경제적으로 환산하기 어렵기 때문에 소비적인 것으로 인식되는 경향이 있다. 그러나 사회복지의 매우 중요한 사회적 기능을 가지고 있으며, 경제발전의 수준이 높아짐에 따라 그 중요성은 더욱 증대된다. 사회복지의 적극적인 사회적 기능은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 사회복지의 각종 사회적 위험에 대한 안전망과 예방장치의 역할을 하기 때문에, 결과적으로 그러한 위험이 초래할 사회적 비용을 줄이는 효과가 있다.

2) 사회복지의 경제성장에 따른 부의 불평등을 완화시켜 사회적 균열을 예방하고 사회통합을 증진하는 역할을 한다.

3) 사회복지의 건강하고 우수한 노동력을 재생산함으로써 고도 산업사회의 최고의 경쟁무기라 할 수 있는 인간자본 형성에 기여한다.

4) 사회복지의 생산비용을 절감함으로써 국제경쟁력 강화에 기여한다. 사회복지가 낙후될 경우, 주택·보건·교육·노후보장 등에 대한 과도한 개인적 부담이 결국 임금인상과 생산비용의 폭등 및 노사관계의 악화를 초래하여 경제의 취약요인으로 작용하게 된다.

둘째, 복지예산의 책정은 무엇보다도 국민들의 복지욕구에 대한 합리적인 측정이 기반이 되어야 한다는 것이다. 즉 충족되어야 할 시급한 복지욕구들이 무엇인지를 먼저 생각해야 할 것인데, 그러한 욕구들은 현재의 복지제도들을 '적용의 보편성'과 '위험의 포괄성' 및 '급여수준의 적절성'이라는 기준에서 비판적으로 고찰할 때 파악될 수 있다. 복지제도의 보편성은 모든 국민들 또는 복지혜택이 필요한 모든 사람들에게 복지제도가 빠짐없이 적용되고 있느냐 하는 문제이고, 위험의 포괄성은 국민들을 불시에 곤경에 빠뜨리는 모든 종류의 위험이 커버되고 있느냐 하는 문제이다. 급여수준의 적절성은 복지급여의 수준이 그러한 곤경을 극복하고 모든 국민의 인간다운 삶을 보장하는데 충분한가 하는 문제이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 현행 우리나라의 복지제도는 너무나 많은 허점을 가지고 있는 것이 사실이다(<표 3> 참조). 이러한 허점을 극복하는데 필요한 자원에 대한 합리적 고려가 복지예산 확충 논의의 일차적 근거가 되어야 할 것이다.

<표 3> 욕구의 측면에서 본 사회복지제도의 문제점 (예)

○ 제도의 보편성:

-사회보험의 제한성: 연금(도시 자영업자, 전업주부 등 제외), 산재(5인 미만 업체 제외), 고용보험(30인 미만 업체, 부분적으로 10인 미만 업체 제외),

-생활보호사업(공적부조): 선정기준의 엄격성

-노령수당, 장애인 수당: 생활보호대상자로 제한되는 실정.

○ 위험의 포괄성: 제도의 완비성 문제

예: 아동수당, 무각출 노령연금, 주택급여, 농어민 재해보험 등 결여

○ 급여의 충분성: 생활보호수준이 최저생계비에 미달, 연금 급여 수준 등 각종 복지서비스의 질적 수준.

셋째, 복지국가로 이룩하기 위해서는 정부의 기능이 복지지향적으로 변화되어야 한다는 점이다. 1994년도 통합재정수지를 보면, 방위비는 17.2%, 경제사업비는 26.6%를 차지할 정도로 비대한 반면, 복지비는 총예산의 10% 정도에 불과한 것이 우리의 현실이다. 이와 같은 비복지적 재정구조를 복지지향적으로 개혁하여 정부기능의 질적 변화를 실현할 필요가 있다. 현재 서구 복지국가들의 경우 대부분 30% - 65% 정도의 복지비를 지출하고 있으며, 복지국가의 형성기를 지나면서 복지비 지출이 GDP의 5 - 10%를 상회하였다는 역사적 경험을 감안할 때, GDP 5%의 복지에산 확충은 복지국가를 향한 최소한의 필요조건이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 GDP 5%의 복지에산은 정부 총예산의 25% 안팎에 해당된다.

참고로 서구복지국가들과 우리나라의 복지비 지출수준을 비교해보자,

<표 4>는 중앙정부의 일반회계예산 중의 사회복지비만을 보여주는 <표 2>와 달리 정부와 민간의 사회보험 기여금까지 포함된 통계치이다. 1994년의 경우 민간의 사회보험 기여금을 포함한 총 사회보장 재원이 GDP의 5.7%, 지출은 3.7%이었으며, 중앙정부의 지출은 공무원에 대한 보험료 부담을 제외하고 1.09%로 나타나고 있다. 이들 표에서 나타나는 수치의 차이는 주로 사회보장의 범주를 어떻게 정하느냐에 따른 차이라고 할 수 있다.⁴⁾ 어쨌든 우리나라 중앙정부의 복지비 지출 규모는 GDP 대비 1% 안팎에 불과하다고 볼 수 있다.

<표 4> 우리나라 사회보장 수입과 지출의 대GDP 비중

	1993년	1994년	비 고
사회보장 총재원	5.5%	5.7%	민간기여금 포함
사회보장 총지출	3.6%	3.7%	
중앙정부사회보장지출	1.2%	1.21%	공무원 보험료부담 포함
	1.07%	1.09%	공무원 보험료부담 제외
일반정부(지방포함)		1.58%	공무원 보험료부담 포함
		1.42%	공무원 보험료부담 제외

* 사회보장 범주는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 외에 보훈사업과 근

- 4) 통계치의 차이들은 사회복지(사회보장)의 개념과 범주에 따른 차이 외에도 예산과 결산, 지방정부 예산 포함 여부, 특별회계와 기금 포함 여부 등에 기인하는데, 우리나라의 경우 국제적 기준에 맞는 체계적인 통계자료가 제대로 작성되고 있지 않아서 정확한 현실파악과 국제비교 등이 매우 곤란한 실정이라서 이를 정비하는 것이 시급한 과제이다.

로자복지를 포함하고 있음.

* 지방정부의 복지비 지출은 일반정부 복지비지출 대비 1992년 (23.4%), 1993년(25.6%), 1994년 (23.4%)였다(국민복지기획단, 1995: 184)

자료: 노인철 외(1996)에서 재구성

<표 5> GDP대비 사회지출비의 비중 (OECD)

(단위: %)

	1980	1992	1993
호주	11.68	16.38	
오스트리아	22.34	24.71	25.78
벨기에	25.63	27.01	
캐나다	13.29	19.77	19.75
덴마크	27.63	29.94	30.96
핀란드	18.87	34.78	35.39
프랑스	23.46	27.29	28.73
독일		27.26	28.27
서독	24.98	23.68	24.67
그리스	10.88	16.77	17.24
아일랜드	19.35	20.39	20.06
이탈리아	18.23	24.68	25.00
일본	11.09	12.44	
룩셈부르크	27.40	29.47	30.96
멕시코		3.83	
네덜란드	28.71	29.79	30.20
뉴질랜드	18.20	22.51	
노르웨이	18.86	29.48	29.32
포르투갈	11.65	15.60	16.37
스페인	16.49	21.41	22.52
스웨덴	30.42	37.07	38.03
스위스		20.63	
터키	4.40	7.16	7.11
영국	18.32	22.84	23.42
미국	12.44	15.55	15.64

자료: OECD, Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries, 1996.

<표 6> 유럽연합 12개국 정부의 평균 복지비 지출

(단위: %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
정부지출/GDP	6.78	7.54	7.03	7.69	8.15	8.61

* 정부지출은 사회보호비용 (social protection expenditure: 우리나라 사회보장비와 비슷. 주택 포함) 을 의미하며, 정부가 고용주로서 기여하는 사회보장분담금은 제외된 수치이다.

자료: EU(유럽연합), Eurostat 1993 에서 재구성.

반면 <표 5>에서 보는 바와 같이 우리가 가입하려고 하고 있는 OECD 국가들은 1993년 현재 대부분 GDP의 30% 안팎에 달하는 복지비 지출수준을 보여주고 있다. 이들 국가들은 1980년경에도 이미 평균 20% 안팎의 복지비 지출수준에 도달하였었다. 여기에서 사회지출비는 노령 및 장애급여, 산재(직업병), 상병급여, 노인 및 장애인 서비스, 유족급여, 가족급여와 서비스, 적극적 노동시장프로그램, 실업급여, 주택급여, 보건, 기타로 구성된다.

그러나 OECD 국가들의 통계는 우리나라의 복지비 지출구조와 다른 구조를 가지고 있으므로 비교를 위하여 유럽연합의 통계에서 총사회보장 재원 중 정부가 부담하는 몫만을 별도로 추계하여 보면 <표 6>과 같다. 이 표는 유럽연합 12개국의 평균 복지비지출 비중을 보여주고 있는데, GDP 대비 평균 8% 이상이어서 GDP 대비 1% 안팎에 머물고 있는 우리나라 정부의 복지비 지출과는 비교하기 어려운 차이임을 알 수 있다.

이외에도 우리나라의 복지비 지출 수준이 서구 국가들이 우리와 비슷한 경제 수준이었을 당시와 비교하거나, 우리보다 경제적으로 열악한 국가들과 비교해도 매우 낮은 수준임을 보여주는 자료들은 쉽게 찾아볼 수 있다. 결국 우리나라의 사회복지예산은 경제발전수준과는 걸맞지 않는 지극히 저열한 수준에 머물고 있기 때문에, 획기적인 예산증액이 절실하다는 것이 사회복지관계자들이나 시민·사회운동단체들의 일관된 주장이다.

넷째, 최근 교육예산을 GNP 대비 5%로 확대하려는 계획이 진행되고 있는데, 전국민을 위한 복지예산 또한 교육예산에 못지 않게 중요한 분야라는 인식이 전제되어 있다.

4. 복지에산 개혁의 과제

앞에서 언급한대로 현재 우리나라의 복지수준이 매우 열악하고, 이를 경제발전의 수준에 맞추어 선진국 수준으로 끌어올려야 한다는 당위성에 대해서는 정부는 물론 사회복지학과 실무계 및 시민·사회운동 단체들간에 이론의 여지가 없는 것으로 보인다. 그리고 이를 위해서는 복지에산의 확충이 당면과제라는 인식에도 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 문제는 구체적인 목표와 실현 방법의 문제이다. 이와 관련된 쟁점과 과제들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 구체적 예산목표에 대한 국민적 합의가 성취되어야 할 것이다. 정부측의 개혁구상들은 대체로 2000년대에 선진국 수준의 삶의 질을 성취하기 위하여 매년 20% 정도의 예산증액이 필요하다는 입장을 보이고 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 그 산출근거와 목표의 소극성이 문제로 지적될 수 있다. 반면, 사회복지학과나 실무계 및 시민·사회운동 단체들은 2000년경에 정부 차원의 복지비 지출을 GDP 대비 5%로 확충할 것을 요구하면서 이를 위해 매년 40% 이상의 증액이 필요하다고 주장하고 있다. 이와 같은 인식의 차이를 극복하고 국민적 합의를 도출하기 위해서는 국민적 복지욕구에 대한 합리적인 판단이 우선되어야 할 것이다.

둘째는 재원확보 방법의 문제이다. ‘국민복지 기본구상(p. 173 이하)’에서는 복지지출의 확대를 위하여 조세체계의 개혁을 통한 세입의 증대, 기존 복지지출의 효율화, 민간자원의 동원, 지방화 등을 주요 방안으로 제시하고 있다. 이를 차례로 살펴보자.

먼저 조세수입의 증대를 위하여는 탈루세원의 발굴과 면세범위 축소를 통한 세입기반의 확대 및 종합토지세제의 과표를 현실화하여 세입을 증대하는 등의 방안이 제시되고 있다. 정부지출의 확대를 위해서 세입이 확대되어야 한다는 것은 필연적 요청일 수 있다. 그리고 이를 위하여 조세체계를 개혁하는 일은 꼭 필요한 일이지만, 재정지출 구조의 근본적 개혁에 관한 구상이 결여되어 있음이 지적되어야 한다. 앞서 언급한대로 지나치게 비대한 방위비와 경제사업비를 줄여서 복지지향적 재정구조를 형성하는 일이 필요하다.

다음으로 기존 복지지출의 효율화와 관련해서는 복지급여의 낭비와 중복을 최대한 방지하는 것 이외에 주로 거론되고 있는 방법이 사회보험 및 복지서비스의 민영화(privatization)이다. 이는 기초적인 복지는 공공부문이 담당하고 그 이상의 부분은 민간시장에 맡기자는 구상이다. 그러나 민간의 활력을 이용하여 공공부문의 비효율을 개선하자는 주장에는 어느 정도 일리가 있지만, 우리의 경우 공공부문의 비효율을 걱정할만큼 복지제도가 팽창되어 있지 않다는 사실이 분명히 인식되어야 한다. 아직 기초적인 복지제도도 제대로 확립되어 있지 않은 상황

에서 서구에서 논의되고 있는 민영화 정책을 성급히 도입할 경우 결과적으로 국민들간의 위화감과 불평등이 확대될 우려가 크게 존재한다.

같은 맥락에서 자원봉사와 같은 민간자원 동원의 문제에 있어서도, 민간의 참여는 공공복지의 대체물이 아니라 보완적인 수단임을 명심할 필요가 있다. 또한 중앙정부의 지출을 축소할 목적을 갖는 지방화 정책도, 현재의 지역간 불균형을 시정할 수 있는 조치의 확대가 먼저 이루어지지 않는 한 시기상조라고 평가할 수 밖에 없다. 결국 복지지출 확대를 위한 재원조달 방안은 정부가 책임질 복지 문제에 대한 국민적 합의를 토대로 합리적으로 모색되어야 할 것이다.

마지막으로 복지예산 결정과정의 합리화와 민주화이다. 우리나라의 예산결정 과정은 한편으로는 점증주의(incrementalism), 다른 한편으로는 정치적 요인의 강력한 영향력에 의해 지배되어 왔으며, 국민들의 복지요구에 대한 합리적 판단의 중요성은 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 정책결정이 비합리적이고 예측 불가능하게 전개되어 온 경우가 많았다. 결국 국민적 신뢰에 바탕한 복지개혁을 성공적으로 이룩하려면, 국민적 합의를 민주적이고 합리적으로 수렴하는 구조의 형성이 무엇보다도 절실한 과제일 것이다.

<참고문헌>

- 국민복지기획단, '삶의 질' 세계화를 위한 국민복지의 기본구상, 1995.12.
노인철, 김수봉, 사회보장재정의 국제비교와 전망, 한국보건사회연구원, 1996.
대한민국정부, 경제시책 중점과제 보고서(사회복지증진 분야), 1993.7.
문진영, "사회보장비의 수입과 지출에 관한 연구", 1996 (미발표원고).
박영희, "한국의 국가통합예산제도", 유훈,강신택 편, 전환기의 정책과 재정관리, 법문사, 1994.
사회복지정책심의회, 사회복지정책 발전방향, 1994.
이영환, "문민정부하 사회복지정책과 복지예산", 성공회대학논총 7호, 1994.
이영환, 이정운, "사회복지를 시민운동으로", 상황과 복지 창간호, 인간과 복지, 1995.
재무부, 1994년도 통합재정수지 분석 (보도자료), 1994.
경향신문, 1996.9.25
한겨레신문, 1996.9.15
EU(유럽연합), Eurostat 1993..
OECD, Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries, 1996.

발족 선언문

우리나라 복지현실은 매우 열악하고 이에 따라 국민들이 고통속에서 생활하고 있다. 복지국가를 실현하기 위해서는 우선 모든 국민의 인간다운 최저생활이 정부의 책임으로 보장되어야 함에도 불구하고 정부는 아직도 공식적인 최저생계비를 계속 공포하지 않고 있다. 이러한 사실은 정부가 복지에 대해 매우 소극적인 자세를 가지고 있음을 반영하는 것이다.

문민정부라는 현 정부들이 '삶의 질 세계화'를 자주 강조해 왔으며, 정부는 '성장과 분배'를 조화시킨 한국적 복지모형을 만들고, 국민최저생활을 보장하겠다는 약속을 수차례 해왔으나 오늘의 현실은 화려한 말잔치에 불과함을 증명하고 있다.

OECD가입을 한 현시점에도 '선성장 후복지'라는 개발독재하의 경제중속적인 사회복지 정책기조가 여전히 유지되고 있으며, 지난 30여년 동안 경제성장 제일주의의 부산물로 우리사회는 각종 사회문제의 발생, 계층갈등의 심화 등 막대한 사회적 비용을 지불하고 있는 현실이다. 경제성장을 위해 모든 것을 희생해온 국민들에게 돌아오는 결과는 안전의 위협과 빈부격차로 인한 상대적 박탈감이었다. 그럼에도 불구하고 정부가 국민의 세금으로 조성된 국가예산을 사회적 약자 보호와 서민들의 삶의 질 향상을 위해 최소한의 지출도 하지 않는 '삶의 질 세계화'나 '사회통합'과는 너무나 동떨어져 있다.

경제가 발전하면 그 성장의 과실을 국민들에게 골고루 나누는 사회보장제도를 발전시켜 실질적인 삶의 질을 향상시켜야 한다. 이는 국민경제의 안정적 성장과 세계화를 위하여 필수불가결한 전제조건이다. 정부는 사회복지제도 및 예산의 확대가 비생산적인 비용지불이 아니라 사회통합을 증진시키고 산업사회의 다양한 사회적 갈등과 병리 현상으로 인한 비용 지불을 최소화시킴으로써 오히려 지속적인 성장을 보장해주는 요건임을 인식하여야 할 것이다.

오늘 우리는 '사회복지예산 GDP 5% 확보운동 공동대책위원회' 발족을 선언하면서, 국민생활최저선확보와 더 나아가 모든 국민의 인간다운 삶을 이루기 위한 일에 혼신의 노력을 다할 것이다.

1996년 10월 30일

사회복지예산 GDP 5% 확보운동을 위한 공동대책위원회

경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사 모임, 민주화를 위한 전국교수협의회
전국민간가정보육시설연합회, 참여민주사회시민연대, 한국사회복지사회
한국여성단체연합, 한국장애인공동대책협의회