

# KERI Brief

## 복지예산을 평가하는 새로운 지표개발

현진권

한국경제연구원 사회통합센터 소장  
(jkhyun@keri.org)

**일** 반적으로 복지예산을 평가할 때 '전년대비 증가율'을 사용한다. 즉 전년대비 복지예산 증가율이 전체 혹은 타분야 예산 증가율보다 높아야 된다는 묵시적 믿음이 깔려져 있다. 이러한 인식은 무분별하게 복지예산의 팽창을 가져다 줄 수 있다. 복지예산은 이미 전체 예산에서 거의 30%를 차지하므로, 타 예산과 비교 평가할 때 전체 예산에서 차지하는 비중을 동시에 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고, 현재 많이 사용하는 '전년대비 예산액 증가율'은 동태적 특성을 고려하지만, 해당 예산액이 전체 예산에서 차지하는 비중을 고려하지 않기 때문에 올바른 지표가 될 수 없다. 본고에선 복지예산을 평가하는 새로운 지표로 '전년대비 증가한 전체 예산액에서 복지예산의 전년대비 증가한 예산액이 차지하는 비중'을 사용한다. 2013년 복지예산을 평가할 때, 기존의 전년대비 증가율은 5.2%이나, 새로운 지표는 31.4%로 나타났다. 새로운 지표는 복지부문의 증가율이 항상 최고 수치를 가지므로, 복지예산을 좀 더 정확하게 평가할 수 있다. 또

한 복지예산에서 공적연금이 34%를 차지하고 있으므로, 여러 가지 이질적 세부영역을 통해서 평가해야 한다. 아울러 광의개념으로 복지에 교육, 환경, 문화, SOC를 포함할 경우, 복지예산은 전체 예산의 53% 수준을 보여준다. 이러한 다양한 접근법과 새로운 지표를 보완함으로써 복지예산이 감성적으로 팽창하는 우려를 막는 데 도움을 줄 수 있다.

## 1. 배경

□ 경제가 발전함에 따라 복지지출이 높아짐은 자연스러운 현상이나, 경제성장수준 및 재정여건 등을 고려해서, 복지지출에서 낭비적 요소가 없어야 함.

- 복지예산은 2000년에 전체 예산에서 차지하는 비중이 약 8% 수준으로 6번째 높은 순위이었으나, 2013년엔 약 97조 원으로 전체 예산액에서 가장 높은 비중을 차지하여 28% 수준임.

□ 한국의 복지제도는 낮은 부담과 높은 혜택 구조를 가지고 있으므로, 미래의 조세부담 수준 및 국가부채 증가는 필연적임.

- 박형수(2012)에 의하면 현재 복지제도 하에서 국가부채 수준은 2050년에 128%으로 현재보다 (2010년 기준 약 33%) 거의 4배 높아질 것으로 전망하였음.<sup>1)</sup>

- 그럼에도 불구하고 정치권에선 보편적 복지 등과 같은 복지확대 정책으로 경쟁하는 구조로서 향후 재정건전성 문제는 심각할 것임.

□ 복지예산은 가장 큰 규모이므로, 지출낭비가 없도록 꼼꼼히 평가해야 하지만, 일반적인 인식구조와 복지예산을 평가하는 지표 문제로 빠른 속도로 증가할 수밖에 없는 구조임.

- 일반적인 인식: 복지는 다른 예산영역에 비해 상대적으로 더 중요하다는 인식이 깔려 있어, 복지예산 확대는 좋은 정책이라고 생각함.

- 평가지표: 복지예산을 평가할 때 전년대비 증가율을 타 영역과 비교하여 복지예산액을 결정하는 경향이 있음.

□ 본고에서는 현재 보편적으로 사용되고 있는 전년대비 증가율이란 평가지표가 복지예산을 감성적으로 확대시키는 가능성을 지적하고, 이를 대체할 새로운 지표를 제안함.

1) 박형수, "장기재정전망과 재정정책 운용방향," 한국조세연구원 개원 20주년 기념세미나 발표논문, 2012.

## 2. 현황 및 문제점

□ 정부가 예산안을 발표할 때 일반적으로 사용하는 방법은 전체 예산을 12개 영역으로 나누어 해당 영역의 예산규모와 전년대비 증가율을 보여줌.

- 2009년부터 2013년까지 5년 동안 분야별 예산액과 전년대비 증가율은 [표 1]과 같음.2)

2) 기획재정부, 재정통계참고, 복지예산에서 이차보전으로 전환된 주택부문 용자금 5.5조 원과 예비비로 평성된 2012년과 2013년 보육료 지방비 지원분 0.6조 원을 포함할 경우에는 103.5조 원 규모가 됨.

[표 1] 연도별(2009~2013) 분야별 예산과 전년대비 증가율

(단위: 조 원, %)

|             | 2009  |      | 2010  |      | 2011  |      | 2012  |      | 2013  |     |
|-------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-----|
|             | 금액    | 증가율  | 금액    | 증가율  | 금액    | 증가율  | 금액    | 증가율  | 금액    | 증가율 |
| 보건-복지-노동    | 74.6  | 10.1 | 81.2  | 8.8  | 86.4  | 6.4  | 92.6  | 7.2  | 97.4  | 5.2 |
| 교육          | 38.2  | 7.3  | 38.3  | 0.2  | 41.2  | 7.6  | 45.5  | 10.4 | 49.8  | 9.5 |
| 문화-체육-관광    | 3.5   | 6.0  | 3.9   | 11.4 | 4.2   | 7.7  | 4.6   | 9.5  | 5     | 8.7 |
| 환경          | 5.1   | 13.3 | 5.4   | 5.8  | 5.8   | 7.4  | 6     | 3.4  | 6.3   | 5.0 |
| R&D         | 12.3  | 10.8 | 13.7  | 11.3 | 14.9  | 8.8  | 16    | 7.4  | 16.9  | 5.6 |
| 산업-중소기업-에너지 | 16.2  | 28.5 | 15.1  | -6.7 | 15.2  | 0.7  | 15.1  | -0.7 | 15.5  | 2.7 |
| SOC         | 24.7  | 26.0 | 25.1  | 1.6  | 24.4  | -2.8 | 23.1  | -5.3 | 24.3  | 5.2 |
| 농림-수산-식품    | 16.9  | 5.6  | 17.3  | 2.3  | 17.6  | 1.7  | 18.1  | 2.8  | 18.4  | 1.7 |
| 국방          | 28.5  | 7.1  | 29.6  | 3.8  | 31.4  | 6.1  | 33    | 5.1  | 34.3  | 3.9 |
| 외교-통일       | 3     | 7.1  | 3.3   | 10.0 | 3.7   | 12.0 | 3.9   | 5.4  | 4.1   | 5.1 |
| 공공질서-안전     | 12.3  | 5.1  | 12.9  | 4.8  | 13.7  | 6.2  | 14.5  | 5.8  | 15    | 3.5 |
| 일반공공행정      | 48.6  | 5.8  | 48.7  | 0.2  | 52.4  | 7.6  | 55.1  | 5.2  | 55.8  | 1.3 |
| 총액          | 283.9 | 10.3 | 294.5 | 3.7  | 310.9 | 5.6  | 327.5 | 5.3  | 342.8 | 4.7 |

□ 일반적으로 언론 및 국회에서 정부의 예산안에 대해 복지예산을 평가하는 기준은 전년대비 증가율을 타 영역과 비교하는 것임.

- 각 해당부분의 절대액을 고려하지 않고, 전년대비 증가율만을 비교함으로써, 복지예산의 증가율이 타 영역보다 높으면 좋은 예산안이고, 낮으면 잘못된 것으로 평가하는 실정임.

□ 언론보도의 예:

▶ 조선일보 - 2012년 9월 26일

“내년 복지예산 100조 원 넘어 올해보다 11% 늘어... 성장에 쓸 재정여력 약화”

내년 정부의 복지 지출이 사실상 100조 원을 돌파한다. 사상 처음이다. 정부는 내년 예산을 올해보다 5.3% 늘어난 342조 5,000억 원으로 정해 25일 발표했다.

10.8%의 복지 지출 증가율은 전체 예산 증가율(5.3%)의 2배가 넘는다. 전체 예산에서 복지지출이 차지하는 비중도 올해보다 1.2% 포인트 높은 29.4%에 달하게 됐다.

▶ 한겨레신문 - 2010년 9월 29일

“복지 확대 ‘서민예산’ 헛구호”

분야별 예산안을 보면, 보건·복지·노동 분야에 86조 3,000억 원이 배정돼 지난해보다 6.2% (5조 원) 늘어나는 데 그쳤다. 이는 총지출 증가율을 약간 웃돌지만, 정부가 이 분야 예산을 따로 집계한 2006년 이후 가장 낮은 증가율이다. 공적연금의 수급 대상 확대에 따른 자연증가분 등을 고려하면 실제 내년도 복지예산의 체감 증가율은 3%대에 머물 것으로 보인다. 복지예산은 관련 통계가 작

성되기 시작한 2006년 이후 올해까지 10.2%, 9.6%, 10.3%, 8.5%, 8.9%의 증가율(본예산 기준)을 보여 왔다. 증가액(5조 원)도 2006년 이후 가장 적다.

▶ 경향신문 - 2010년 9월 29일

정부의 서민복지 강조에도 불구하고, 내년 전체 복지 예산증가율은 6.2%로 올해(8.9%)에 비해 대폭 둔화됐다. 이는 정부가 12대 분야로 예산을 편성하기 시작한 2006년 이후 가장 낮은 증가율이다.

□ 단순히 전년대비 증가율을 통해 복지예산을 평가하는 방식은 예산규모가 가장 큰 복지예산이 빠른 속도로 증가할 수 있는 가능성을 높임.

- [표 2]에서 보는 바와 같이 복지예산 절대금액은 지속적으로 증가하고, 전체예산에서 차지하는 비중도 높아지는 추세임.

- 전체 예산대비 약 8% 차지한 2000년도 복지예산과 28%를 차지한 2013년도 예산액은 규모면에서 엄청난 차이를 가지므로, 같은 수준의 전년대비 증가율이라 해도, 절대 증가액수는 엄청난 차이를 가지게 됨.

- 전년대비 증가율을 사용하여 분야별 비교방법의 문제를 문화-체육-관광예산(이하, 문화예산)과의 비교를 통해 살펴봄.

○ 2013년 문화예산의 전년대비 증가율은 8.7%이고, 복지예산의 전년대비 증가율은 5.2%임. 이처럼 단순히 증가율만을 보게 되면 문화예산이 복지예산에 비해 크게 증가한 것처럼(약 1.7배)보일 수 있음.

[표 2] 연도별 복지예산금액과 전체예산에서 차지하는 비중

|                     | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 금액 (조)              | 7    | 8.1  | 9.9  | 10.9 | 32.4 | 37.1 | 56   | 61.8 | 67.7 | 74.6 | 81.2 | 86.4 | 92.6 | 97.4 |
| 전체 예산에서 차지하는 비중(%)  | 8.4  | 8.9  | 8.7  | 9.2  | 21.0 | 22.3 | 29.6 | 30.7 | 26.3 | 26.3 | 27.6 | 27.8 | 28.3 | 28.4 |
| 전체 예산에서 차지하는 비중(순위) | 6    | 6    | 5    | 5    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |

○ 하지만 문화예산은 전년대비 0.4조 증가한 것에 반해 복지예산은 4.8조 증가하였으며, 2013년 전체예산 증가액(15.3조)중에서 복지예산 증가액이 가장 큰 비중을 차지함.

□ 결론적으로 전년대비 복지예산 증가율을 사용한 지표는, 지표가 가져야 하는 두가지 특성인 “동적인 변화”와 “복지가 전체 예산에서 차지하는 비중” 중에서 동적인 변화만을 고려하였으므로 한계점을 가짐.

### 3. 새로운 지표 개발

#### 가. 복지예산 평가

□ 새로운 지표는 동적인 변화인 전년대비 증가율과 함께, 복지예산이 전체예산에서 차지하는 비중을 포함하여야 함.

- 전년 대비하여 증가한 전체 예산 절대액을 기준으로 복지예산이 전년대비해서 증가한 액수를 비교함으로써, 전년도와의 비교와 함께 복지예산이 차지하는 비중을 동시에 고려할 수 있음. 이를 간단하게 표현하면 다음과 같음.

$$\text{복지예산 평가지표} = \frac{\text{전년대비 복지예산증가액}}{\text{전년대비 전체예산증가액}}$$

- 새로운 평가지표로 복지예산을 평가할 경우 12개 분야에서 매년 가장 높은 수치를 나타내고 있음.

○ 2013년 경우에 복지예산의 증가율은 31%로 가장 높은 증가율을 보여주고 있으므로, 복지예산에 대한 감성적인 접근을 피할 수 있음.

[표 3] 전년대비 전체예산 증가액에서 전년대비 해당분야 증가액이 차지하는 비중

(단위: %)

|             | 2009 | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|------|-------|------|------|------|
| 보건-복지-노동    | 26.0 | 62.3  | 31.7 | 37.3 | 31.4 |
| 교육          | 9.8  | 0.9   | 17.7 | 25.9 | 28.1 |
| 문화-체육-관광    | 0.7  | 3.7   | 1.8  | 2.4  | 2.6  |
| 환경          | 2.3  | 2.8   | 2.4  | 1.2  | 1.9  |
| R&D         | 4.5  | 13.2  | 7.3  | 6.6  | 5.9  |
| 산업-중소기업-에너지 | 13.6 | -10.0 | 0.6  | -0.6 | 2.6  |
| SOC         | 19.2 | 3.7   | -4.3 | -7.8 | 7.8  |
| 농림-수산-식품    | 3.4  | 3.7   | 1.8  | 3.0  | 1.9  |
| 국방          | 7.2  | 10.4  | 11.0 | 9.6  | 8.5  |
| 외교-통일       | 0.8  | 2.8   | 2.4  | 1.2  | 1.3  |
| 공공질서-안전     | 2.3  | 5.6   | 4.9  | 4.8  | 3.3  |
| 일반공공행정      | 10.2 | 0.9   | 22.6 | 16.3 | 4.6  |

#### 나. 복지 세부영역별 평가

□ 복지예산은 여러 가지 이질적인 성격의 정책들이 집적된 지표이므로, 개별 세부적인 분야로 나누어 접근해야 함.

- 복지란 용어가 주는 감성적 친근감으로 인해 마치 모든 복지예산이 빈곤층을 위한 예산으로 착각할 여지가 충분히 있음.

- [표 4]는 전체 복지예산에서 세부 복지영역 예산이 차지하는 비중을 보여줌.

○ 전체 복지예산 중에서 공적연금이 30% 이상을 차지하고, 주택분야 복지가 20% 수준을 차지함. 따라서 공적연금과 주택복지가 전체 복지예산의 절반을 차지하는 수준임.

○ 복지예산을 대변하는 듯한 빈곤층을 위한 복지는 전체의 10% 이내를 차지함.

- 복지예산도 동적인 변화와 세부 복지예산의 비중을 고려한 새로운 지표를 응용한 결과는 [표 5]와 같음.

○ 2013년 기준으로 공적연금 42%, 기초생활보장 21%, 건강보험 19% 수준으로, 세 가지 형태의 복지가 전체의 82% 차지하고 있음.

복지예산을 평가하는 새로운 지표개발

[표 4] 연도별 전체복지 예산액에서 해당부문 예산액이 차지하는 비중

(단위: %)

|          | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------|------|------|------|
| 기초생활보장   | 8.7  | 8.5  | 9.1  |
| 취약계층지원   | 1.5  | 1.5  | 1.6  |
| 공적연금     | 32.6 | 33.7 | 34.1 |
| 보육-가족-여성 | 3.3  | 3.6  | 3.9  |
| 노인-청소년   | 4.4  | 4.4  | 4.6  |
| 노동       | 14.6 | 14.2 | 14.2 |
| 보훈       | 4.4  | 4.4  | 4.4  |
| 주택       | 20.8 | 20.5 | 18.1 |
| 사회복지일반   | 0.6  | 0.6  | 0.7  |
| 보건의료     | 1.8  | 1.7  | 1.9  |
| 건강보험     | 6.6  | 6.5  | 7.1  |
| 식품의약품안전  | 0.2  | 0.3  | 0.3  |

[표 5] 연도별 전년대비 전체 복지예산 증가액에서 전년대비 해당분야 증가액이 차지하는 비중

(단위: %)

|          | 2011 | 2012 | 2013  |
|----------|------|------|-------|
| 기초생활보장   | 4.2  | 6.2  | 20.9  |
| 취약계층지원   | -3.4 | 0.8  | 3.4   |
| 공적연금     | 42.6 | 49.5 | 41.8  |
| 보육-가족-여성 | 9.8  | 8.1  | 8.8   |
| 노인-청소년   | 4.1  | 2.8  | 8.5   |
| 노동       | 6.3  | 8.1  | 15.9  |
| 보훈       | 5.1  | 2.9  | 5.1   |
| 주택       | 25.9 | 15.3 | -32.9 |
| 사회복지일반   | 1.8  | 0.5  | 2.3   |
| 보건의료     | -2.8 | 0.7  | 6.9   |
| 건강보험     | 6.3  | 4.8  | 18.8  |
| 식품의약품안전  | -0.2 | 0.2  | 0.5   |

**다. 광의의 복지예산**

□ 복지영역에 대한 정의는 사용하는 사람마다 상이한 경향이 있으며, 일반적으로 복지정책을 논의할 때, 교육을 포함해서 논의하는 경향이 있음. 따라서 복지를 좀더 포괄적으로 정의하여, 복지예산의 비중 및 증가추이를 재검토할 필요가 있음.

- 예산안에서 사용하는 복지영역보다 광의개념의 복지를 통해, 더 많은 복지지출을 하는 현실을 보여줌으로써 무분별한 복지확대방향으로 치우친 인식구조를 바꿀 수 있음.

○ 광의개념의 복지로서 교육, 환경, 문화-체육-관광, SOC 예산을 포함하는 것으로 정의하고, 분석한 결과

가 [표 6]임. 이때 SOC 예산을 복지예산으로 구분한 이유는 SOC는 주로 배타성(nonexclusibility)과 비경합성(nonrivalry) 성격을 갖춘 공공재이므로, 보편적 복지로 구분할 수 있음.

○ 광의 복지예산이 전체 예산에서 차지하는 비중이 50%를 초과하며, 2013년엔 53%를 보여줌. 또한 기존의 지표인 단순 전년대비 증가율을 볼 때, 2013년의 경우 6.4%를 차지함.

- 새로운 지표를 사용하여 광의복지의 증가율을 분석한 결과, 2013년의 경우에는 전년대비 72% 수준을 보여주어, 올해 복지예산이 예년에 비해 매우 증가하였음을 알 수 있음.

[표 6] 광의복지가 전체 예산에서 차지하는 비중과 전년대비 단순 증가율

(단위: %)

|        | 2009  |      |      | 2010  |      |     | 2011 |      |     | 2012  |      |     | 2013  |      |     |
|--------|-------|------|------|-------|------|-----|------|------|-----|-------|------|-----|-------|------|-----|
|        | 금액    | 비중   | 증가율  | 금액    | 비중   | 증가율 | 금액   | 비중   | 증가율 | 금액    | 비중   | 증가율 | 금액    | 비중   | 증가율 |
| 광의의 복지 | 146.1 | 51.5 | 11.8 | 153.9 | 52.3 | 5.3 | 162  | 52.1 | 5.3 | 171.8 | 52.5 | 6.0 | 182.8 | 53.3 | 6.4 |

주: 광의복지는 보건-복지-노동, 교육, 환경, 문화-체육-관광, SOC 포함

[표 7] 새로운 지표를 사용한 광의복지예산의 증가율

(단위: %)

|             | 2009 | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|------|-------|------|------|------|
| 광의의 복지      | 58.1 | 73.6  | 49.4 | 59.0 | 71.9 |
| R&D         | 4.5  | 13.2  | 7.3  | 6.6  | 5.9  |
| 산업-중소기업-에너지 | 13.6 | -10.4 | 0.6  | -0.6 | 2.6  |
| 농림-수산-식품    | 3.4  | 3.8   | 1.8  | 3.0  | 1.9  |
| 국방          | 7.1  | 10.4  | 10.9 | 9.6  | 8.5  |
| 외교-통일       | 0.8  | 2.8   | 2.4  | 1.2  | 1.3  |
| 공공질서-안전     | 2.3  | 5.7   | 4.9  | 4.8  | 3.3  |
| 일반공공행정      | 10.2 | 0.9   | 22.6 | 16.3 | 4.6  |