

복지재정 환경의 변화와 국가재정의 과제

이 재 원

부경대 교수 · 사회서비스관리센터장

I. 서 : 새로운 위기와 복지재정

압축적 저출산 · 고령화, 연금재정 고갈, 건강보험재정 위기 등과 같이 사회부문에서 부정적인 현상과 예측이 매일 같이 발표되고 있다. 또한 소득양극화, 사회계층의 고착화와 가난의 대물림, 사회적 배제의 일상화, 근로빈곤층의 양산, 가족의 해체와 지역사회공동체의 붕괴 등과 같은 새로운 사회위기가 발생하면서 국가가 대응해야 하는 사회적 지출 수요는 과거와 비교할 수 없을 정도로 급증하게 되고 있다. 특히 전통적인 복지국가의 재정대응 체계가 마련되지 못한 가운데 새로운 사회위기가 동시에 발생하고 있어 국가와 지방자치단체의 재정적인 부담이 예상 보다 더 급속히 증대되고 있다.

이에 따라 한국 사회의 위기에 대한 인식과 국가재정 건전성 유지 가능성에 대한 회의적인 비판들이 많다. 관점에 따라 다양한 견해들이 제시되고 있으나, 대체적으로 전통적으로 사회적 소비라고 생각되는 사회복지비에 대해 소극적인 수준에서의 국가예산 배정과 몸집 줄이기, 예산팽창에 대한 비판적인 시각, 그리고 이에 대한 재비판과 설득 등과 같은 일반적인 논쟁이 이어지고 있다. 전통적인 복지국가의 재정 관점에서 사회복지지출을 접근하면 예상되는

논쟁과 정책의 결과는 항상 동일하다. 재정축소와 이를 반대하는 정치와 운동 속에서 적당한 수준에서 한해의 정부지출 규모가 결정되는 불안정한 재정관계가 형성된다.

그런데, 근검·절약의 전통적인 행정관리 관점에 기반하여 복지재정 규모 증대에 대한 소극적 인식만으로는 문제의 본질을 해결하기 힘들다. 재정부문에서는 소극적이고 회피적인 대응 보다는 다른 차원에서 실질적으로 의미있는 대안과 정책이 필요하다. 복지국가 재정위기를 극복할 수 있는 대안으로 사회투자의 재정접근이 의미있게 모색·설계될 필요가 있다.

이 글에서는 90년대 후반이후부터 본격적으로 제기되는 복지재정의 환경변화와 새로운 재정거버넌스 구축을 위한 과제들을 모색하고자 한다. 우선 빈곤에 대한 정책관점의 변화, 새로운 사회위기에 대한 적극적 대응으로서 사회투자, 그리고 사회서비스의 성과관리접근을 정리하였다. 마지막으로 전략적인 사회적 기반 투자를 위한 재정 과제들을 제시하였다.

II. 복지정책의 환경변화와 사회투자, 그리고 성과관리

1. 국민의 기본권리로서 기초생활보장, 그리고 비판

사회복지재정에서 가장 큰 변화는 기초생활 보장에 대한 복지서비스들이 온정적 시혜에서 국민의 기본 권리로 전환되었다는 점이다. 국가와 지방자치단체는 재정형편에 따라 임의적으로 예산을 배분하던 관행에서 벗어나 사회적 가치를 반영하여 설정되는 빈곤선을 충족시키기 위해 의무적으로 예산을 지출해야 한다. 이와 같은 관점의 변화는 90년대 후반의 IMF 경제위기와 사회적 기반의 붕괴를 경험하면서 시작되었다. 국민기초생활보장법 이후 빈곤에 대한 국가정책은 온정적 “보호”의 관점에서 일반시민들의 “권리”이며 국가의 “의무”로 전환되었다. 복지예산 사업단위에서도 상징적이기는 하지만 의미있는 명칭 변화가 있었다. (과거) 생활 “보호”가 (현행)기초생활 “보장”으로 전환되었고, (과거) 의료 “보호”가 (현행) 의료 “급여”로 전환되었으며, (과거) 경로수당이 내년도부터 기초노령 “연금”으로 전환될 예정이다.

우리나라에서 빈곤에 대한 정책은 부유한 자와 빈곤한 자의 구분 보다는 경제성장을 통한 전체 사회의 절대빈곤 해소라는 문제의식에서 시작되었다. 즉, 60년대부터 경제개발계획에

입각하여 경제성장을 통한 한국사회 전체의 부의 축적과 이를 통한 빈곤 해결로 접근하였다. 따라서 이 시기의 빈곤대응은 전통적인 복지국가 정책은 아니었다. 빈곤집단에 대한 본격적인 논의들은 90년대 중반이후부터 전개되었다. 당시 참여연대에서 국민들의 최저생활수준을 확보하기 위해 생활보호수급권청구소송 운동을 전개하면서 공공부조를 보호가 아닌 청구권적 권리의 개념으로 인식하고자 했다(정원오, 2003). 이러한 사회운동의 주장들을 수용하여 1999년도에 국민기초생활보장법이 제정되었다. 이후 빈곤에 대한 정책과 사회운동들은 국가가 보장해야 하는 최저 생활 수준 설정에 초점이 맞추어 졌다.

주요 복지 선진국가들은 가계평균 소득의 60% 수준에서 빈곤선이 설정되어 있으나 우리나라는 아직 30% 정도에 머물고 있어 지속적인 빈곤선 상향 조정 요구가 제기되고 있다. 하지만 이러한 전통적인 복지재정 및 사회운동 접근에 대한 비판도 적지 않다. 현금급여를 통한 소득보장은 여러 가지 사회복지서비스 가운데 마지막 단계로 인식되어야 하는데 빈곤선 상향 조정과 재원 뒷받침이 예산의 가장 큰 우선순위를 차지해서는 곤란하다는 것이다. 비판적 관점에서는, 사회 속에서 통합되고 적극적인 자기 노력을 통해 빈곤을 극복할 수 있게 지원하는 사회서비스 확충이 예산자원배분에서 좀더 비중있게 고려되어야 한다.

현재 전체 국민의 3% 정도를 차지하는 기초생활보호대상자들에 대해 국가의 복지재정이 집중되고 있다. 이에 따라 소득이 낮은 사람들은 자기 개발과 적극적인 사회참여 보다는 기초생활보장 수급권의 보호 속에 안주하려는 성향을 보이고 있다. 생산적 복지나 근로연계복지의 관점에서는 소수 빈곤집단에 대해 과잉 혹은 중복 지출이 집중되는 현행 기초생활보장체계가 바람직하지 않다는 비판적 견해가 있다. 그렇다고 해서 예산자원을 도로를 비롯한 물리적인 시설 투자에 보다 집중해야 한다는 것은 논리의 비약이다. 대신, 빈곤에 대한 잔여적 복지재정지출 뿐 아니라 사회적 기반 확충을 위한 보편적 사회서비스 역시 복지재정의 우선순위를 차지해야 한다는 새로운 사회복지 지출의 대안적인 관점이 의미있게 제시되고 있다.

2. 사회적 기반 투자를 위한 사회투자정책

개발연대의 성장전략 속에서 국가재정의 우선순위는 항상 물리적 기반 투자에 집중되어 있었다. 90년대부터는 세계화의 물결과 함께 세계 공간 혹은 글로벌 게이트 건설 등과 같이 글로벌 스탠더드와 글로벌 경쟁을 맞추기 위해 각종 물리적 기반투자를 보다 강화하였다.

그런데, 사회투자가 병행되지 않는 물리적 기반 일변도의 투자는 국가 성장의 지속성을 유지하는데 한계가 있다. 경제적(물리적) 기반과 사회적 기반이 균형을 이루지 못하고 있는 가운데 한 부분의 과잉 투자는 새로운 생산성 혹은 성장동력을 확보하지 못한다는 비판도 제기된다. 그러한 비판의 전제에서는 취약한 사회적 기반에 대한 우려가 있다.

전통적인 복지국가 정책은 소득보장과 질병치료를 중심으로 하는 “구 사회적 위험(old social risks)”에 대응하는 것이다. 하지만 지식기반경제로 대표되는 최근의 경제사회 구조변화와 함께 “새로운 사회적 위험(new social risks)”이 급속히 창출되고 있어 전통적인 사회 복지정책 이상의 새로운 사회 정책이 요구되고 있다(김연명, 2007; Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 2002). 이와 관련된 일련의 사회정책들을 묶어 사회투자정책이라고 한다.

사회투자정책은 과거에 없던 완전히 새로운 유형의 정책은 아닐 수도 있다. 다만 정책 운용의 초점과 재정운용의 접근관점에서 많은 차별성이 확인된다. 사회학 및 사회복지학의 문헌에 제시되는 사회투자정책의 공통적 특성은 세 가지로 요약된다. 즉, 첫째 근로장려세와 같은 사회적 배제(exclusion)가 아닌 통합(inclusion)을 위한 정책, 둘째 아동발달계좌와 같은 삶의 기회균등을 위한 정책, 그리고 셋째 건강투자과 같은 사후대응이 아닌 사전예방을 위한 정책 등이다. 구체적으로 각종 문헌에서 소개되는 사회투자정책으로는 근로연계복지(workfare)와 적극적 노동시장정책을 포함한 유급노동화정책(activation policy), 아동과 여성 친화적 정책을 중심으로 하는 사회복지서비스, 그리고 자산형성 지원정책 등이 있다(김연명, 2007; Perkins, et. al. 2004; OECD, 2005 등).

우리나라는 빈곤과 질병에 대한 전통적 사회위기와 IMF경제위기 이후 전개되었던 경제구조변화 과정에서 새로운 사회위기 현상이 동시에 전개되고 있으며, 보건복지부를 중심으로 한 사회정책에서는 두 가지 위기 대응 정책들이 혼재되어 있다. 기초생계급여, 의료보호, 기초노령연금 등과 같은 국가최저수준(national minimum) 보장 정책 뿐 아니라 「비전2030」의 기초를 실천하는 건강투자정책과 4대 사회서비스 바우처 정책, 출산장려 및 보육지원 등 여성친화적 정책 등이 동시에 진행되고 있다.

그런데, 사회적 기반 투자를 위한 재정운영체제는 기존의 물리적 기반 투자와는 다른 관점에서 접근될 필요가 있다. 이는 사회적 투자가 고정적인 시설에 대한 투자가 아닌 유동적인 “사람”에 대한 투자이기 때문이다. 예를 들어, 파급효과가 지리적으로 한정되지 않기 때문에 발생하는 재정외부성 문제(정부간 재정기능 분담)와 생산과 소비에 대한 사전식별이

용이하지 않다는 속성 때문에 제기되는 전략투자와 수요관리에 대한 논쟁(사회개발과 경제 개발) 등이 항상 내재되어 있다. 더욱이, 자원배분을 둘러싼 정치적인 갈등으로 인한 조정과 균형의 관점이 보다 정교하게 요구된다(사회정책과 이익집단 정치).

3. 복지재정 관리방식의 변화 : 일반행정에서 성과관리로 전환

복지서비스의 전달체계에서 전통적으로 전제되었던 “행정” (administration)이 아닌 “관리” (management)를 접목하면서 사회서비스에서 성과관리가 정립되고 있다. 70년대부터 미국을 중심으로 한 주요 국가들에서 복지행정이라고 하지 않고 사회복지 “관리” 라고 하는 이유는 우선적으로 정책대상의 규모에서 찾을 수 있다. 사회복지의 규모와 범위가 증대되면서 정책결정자들은 이들 조직의 성과 향상 방법과 책임성 부여 방법에 대해 관심을 가지게 되었다. 이후부터 사회복지정책에서도 MBO, TQM, 비용회계, 마케팅, 전략기획 등과 같은 전략들이 주요 용어가 되었다.

사회서비스의 성과관리 혁신은 90년대 중반이후 미국에서 특히 부각되고 있다. 성과관리의 시각에서 사회복지개혁의 기본적인 요소는 권한이양, 민간화, 공동체 형성이다(Austin, 2003:98). 공공서비스의 관리는 주로 정부기반 서비스(government-based service)를 확대할 것인가 아니면 공동체 기반(community-based) 조직과의 민간위탁을 확대할 것인가 하는 주제로 정리된다. 전통적으로 사회복지정책을 설명하는 개념은 수요관리와 의무적 지출경비 지원, 그리고 복지권리와 중앙정부의 주도적 역할 등이었다. 하지만 90년대 중반 클린턴 행정부의 복지개혁과 함께 기존의 정책과 성과관리가 전면 개편되었으며 그 경향과 내용은 사회정책의 기본적인 기조로 재강화되고 있다(Martinson & Holcomb, 2002). 대표적인 사례로 TANF¹⁾가 많이 연구되고 있다.

미국의 TANF는 기존의 복지단체들의 역할을 대폭 전환시켰다. 계약과 재량 그리고 성과 책임(미션과 목표설정) 방식의 전환 때문이다. 과거 정부의 사회복지부서는 전통적인 권위적 관료였고 지역사회와는 분리된 가운데 활동하였다. 하지만 TANF에서 설정된 미션과 목표를 위해서는 개방형 체제가 필요하고 복지서비스의 단순 전달에서 보다는 구체적 성과를 창출해야 하는 거버넌스로 전환되어야 했다. 입법의도를 실현하기 위한 성과관리방식의 전환이

1) Temporary Assistant for Needy Families

무엇보다 중요하다는 점을 확인할 수 있다(Carnochan & Austin, 2004).

TANF 이전의 사회복지서비스는 푸드 스탬프(Food Stamp)와 메디케이드(Medicaid)와 같은 현금 지원이 중심이었으며 복지기관들의 성과관리 초점은 행정의 관리과정과 재원투입에 대한 것으로 적격성 판정 오차율(eligibility error)의 최소화와 서비스의 적시공급이었다. 하지만 TANF 이후부터는 (물론 적격성 관리가 여전히 중요하지만) 복지대상자의 “취업” 이 강조되고 복지기관의 종합서비스 관리 역량과 성과에 대한 책임성 요구가 높아지게 되었다. 이러한 성과관리방식은 미국의 경우 90년대 초반부터 성과측정운동의 형태로 휴먼서비스에서 보편적으로 적용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

III. 사회기반 구축을 위한 사회투자적 재정접근

1. 사회복지서비스에서 수요관리 지출과 투자적 지출

새로운 복지정책으로서 사회투자와 관련하여 이념과 담론들이 어려운 용어를 동원하여 제시되지만 국가재정운영에서 사회투자의 기초는 복잡하지 않다. 사회투자를 위한 대안적인 재정관리 관점의 정립이 필요하다는 것은 사회복지분야에서 투자의 대상과 수준 그리고 지출의 관리방식에 대한 변화가 필요하다는 것이다. 무엇보다 사회투자는 일반서민들의 일상생활을 지원하는 사회적 기반 구축에 초점을 맞추고 경제성장과 사회복지의 직접적인 연계를 지향하는 보편적 사회복지서비스를 강조한다. 일반적인 재정지출 방식과 비교하면 새로운 것이 아닐 수 있다. 하지만 대상과 수준이 달라진다는 것을 고려하면 기존의 복지국가 재정과는 근본적인 차이가 있다.

사회서비스들은 사회적 투자(social investment)와 사회적 소비(social consumption)로 유형화할 수 있는데, 인적 자본, 사회적 임금, 사회적 자본에 대한 투자를 “사회적 투자”로 설정하고 사회적 안전망 확충을 위한 국가의 의무적 지출은 “사회적 소비”로 분류할 수 있다. 전자는 주로 사회적인 생산역량 증가를 위해 투자가 필요한 부분이며 후자는 총수요 증대에는 기여하지만 사회적 생산역량 증대 효과는 상대적으로 높지 않는 지출 부분이다. 사회투자정책에서 강조하는 것은 전자에 대한 재정지출이며 후자는 전통적인 복지정책의 범

주에 포함되는 영역으로 이를 위한 특별한 예산 및 재정인지 전환이 요구되지 않는다.

사회투자정책들은 전통적인 사회적 소비 성격이 강했던 기존 복지에 비해 현명한 복지지출을 요구한다(임채원, 2006). 이는 개별 복지서비스의 양과 질은 증대되지만 국가의 복지재정 총량은 지속적인 재정부담이 가능한 수준을 유지할 수 있게 하는 대안이 될 수 있다. 제대로 된 성공적인 사회투자정책을 통해 빈곤의 대물림을 억제하고 인적 자산의 사회·경제적 가치를 높인다면 사회서비스의 실질 대상자의 규모가 자연스럽게 줄어들 수 있다. 이를 통해 복지재정의 총량을 부담 가능한 수준에서 관리와 사회서비스 수급자 개인에 대해 양질의 정책들이 양립할 수 있게 된다. 이는 새로운 사회 위기와 이에 대응하는 새로운 사회투자정책에 대한 집중적이고 전략적인 재정지원이 필요한 이유가 될 수 있다.

사회투자정책과 복지재정의 지속가능성이 양립할 수 있기 위해서는 재정지출의 수준과 운영 방식에서 전환이 필요하다. 즉 전통적인 사회복지지출은 “수요관리” 차원에서 운영되었다. 국가의 재정형편에 따라 큰 문제가 발생하지 않는 차원에서 “적당한” 수준의 지출에 국한되었다. 이와 같은 지출 접근이 국가 재원 배분과정에 전제되어 있었기 때문에 사회복지 재정의 우선순위는 낮을 수밖에 없었다. 적당한 수준에서 적당히 사회적 갈등과 문제를 무마하는 것으로 만족해야 했다. 하지만 사회적 기반 확충을 위한 “투자적 접근”은 이와는 근본적으로 다른 방식이다. “투자”를 위해서는 적정 수준에서 적당히 재원을 배정해서는 곤란하다. 정책포장만 요란한 또다른 사회적 소비 지출이 되기 쉽기 때문이다. 대신, 전략적인 목표를 설정하고 제대로 된 “최적”의 지출이 필요하다.

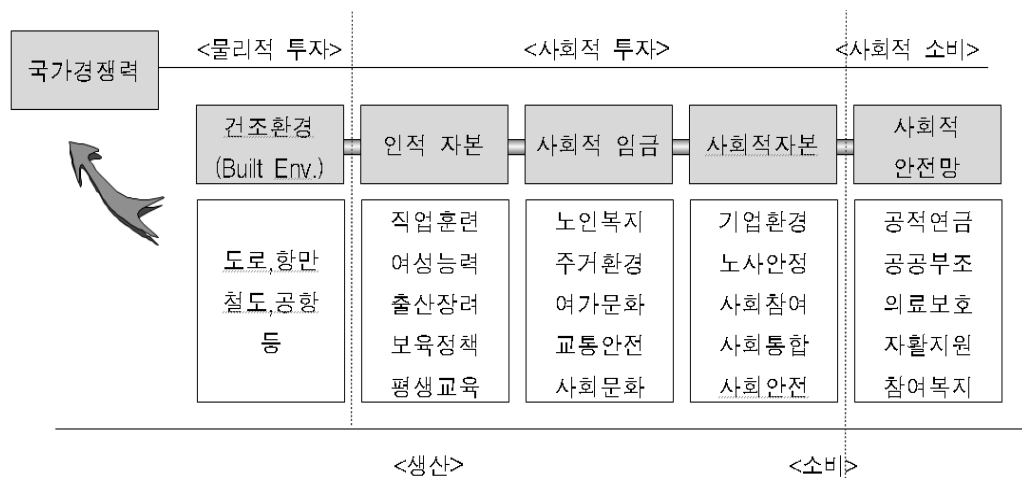
사회투자의 지출 대상은 사회적 기반 부문이다. 사회투자정책의 관점에서 시장실패로 인해 국가의 재정개입이 요구되는 사회간접자본은 도로나 항만 등과 같은 물리적 기반에 국한되지 않는다. 물리적 기반을 운용하는 주체인 사회 구성원의 직장 및 일상생활 부문을 지원하는 사회적 기반도 대등한 비중을 가진다. 이와 같은 관점은 80년대부터 사회적 임금,²⁾ 사회적 자본³⁾, 인적 자산 등과 관련하여 많은 이론적 및 정책적 논의 속에 전제되어 있었다.

2) 사회적 임금(social wage)란 정부의 공공서비스로 인해 시민들의 일상생활 비용이 절감되며 사회적 생산성도 증대되는 현상을 의미한다. 특히 후자에 초점을 맞추어 공공서비스가 공급될 때 의미가 보다 명확해 진다. 예를 들어 노인복지서비스를 정부가 제공하면 시민들은 개인적으로 관련 지출을 부담할 필요가 없어 결과적으로 실질 임금이 증대되는 효과를 가진다. 또한 개인적으로 책임지던 생활영역을 국가가 담당하면서 개인의 경제활동에서 생산성이 보다 증대되는 효과도 창출된다. 이러한 상황을 사회적 임금을 지원받는다고 표현할 수 있다.

3) 사회적 자본(social capital)에 대해서는 여러 가지 개념 정의가 있으나, 일반적으로 공유된 상호이익을 위해 협력과

산업사회에서는 사회적 기반에 대한 재정지출의 우선순위는 높지 않았다. 중산계층의 성장과 함께 사회적 기반은 민간부문에서 공급되었기 때문이다. 하지만 인적 자원의 규모가 정제 혹은 축소되고 빈곤과 질병 이외 새로운 사회위기가 예측되는 미래사회에서는 한정된 인적 자원들의 생산성을 높일 수 있는 사회적 기반에 대한 투자 강화가 보다 중요하게 된다. 이를 위해 국가의 재정투자가 보다 직접적으로 개입해야 하는 사회"간접"자본의 범위는 물리적 투자 뿐 아니라 인적 자산관리를 위한 “사회적 기반” 투자까지 확대되어야 한다.

[그림 1] 사회적 기반에 대한 다양한 접근과 논의들



한편, 적당한 지출이 아닌 제대로 된 투자는 상대적으로 과거보다는 많은 규모의 재정지출을 수반하게 된다. 이러한 재원은 대부분 납세자들의 세금을 통해 동원된다. 따라서 소비적 지출이 아닌 투자적 지출 부문으로 사회투자가 접근되면 지출된 재원과 설정된 성과목표에 대한 “납세자의 책임” 의무가 동시에 부과되어야 한다. 적정 수준에서 복지서비스의 수급권자에 대한 온정적·가부장적 혹은 정서적 보호가 아닌 국민의 권리와 국가의 의무로서 제대로 된 투자적 지출이 추진된다면 지향하는 사업의 목표가 보다 구체적으로 제시되고 이들 목표 달성을 위한 전략적 투자 운용이 필요하다. 보다 중요하게는 투자운용 이후의 결과에 대한 “성과책임(납세자책임)”이 명시적으로 설계되어야 한다. 그러한 성과책임은 일반 시민들이 요구하는 보편적 서비스의 확대와 사회적 기반의 확충 그리고 사회적 및 경제적 안정과 성장잠재력 확충에 대한 약속 이행일 수도 있다.

조정을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 다차원적 성격을 가진 사회적 가치를 의미한다(소진광, 2004).

사회서비스에서 납세자 책임은 세 가지 측면에서 고려되어야 한다. 우선 사회투자 서비스들이 특정 집단에 국한되지 않고 다양한 소득·연령·지역·성별로 보편적으로 이용할 수 있어야 한다. 이른바 좋은 서비스에 대한 납세자의 권리 찾아주기 노력이 필요하다. 둘째, 사회적 생산성 강화를 위해 필요한 사회서비스들이 적극적으로 발굴·개발되어 납세자들의 잠재적인 생활안정과 자기개발 욕구들을 충족시켜 주어야 한다. 그리고 셋째, 서비스 수혜자의 도덕적 해이를 방지하고 사회적 효과를 창출하지 못하는 사업에 대해 국가재원이 과다하게 지출되지 못하게 하고, 사회투자서비스가 의도한 사회적 기반 구축 효과를 의미있게 창출할 수 있도록 납세자의 복지재정 감시 활동이 병행되어야 한다.

2. 사회투자를 위한 국가 재정기능 접근 재정립

사회투자에 대한 접근에 대한 사회적 합의가 형성될 경우 국가 재정적으로는 두 가지 큰 변화를 수반하게 된다. 하나는 재원배분에서 국가 우선순위가 바뀌어져야 한다. 표면적으로는 사회개발비의 비중이 높아야 한다. 누구나 인정하듯이 그리고 자세히 설명할 필요도 없이 우리나라의 재정비중에서 사회복지비는 OECD 최하위 수준이다. 그리고 그동안의 경제성장, 정치의 불가피한 부작용이라는 해석에도 공감할 수 있다. 하지만 미래사회의 새로운 성장동력으로서 사회적 기반에 대한 중요성을 인식한다면 그리고 한국경제의 경쟁력과 기반은 이미 글로벌 표준 수준에 근접했다는 점에 공감을 한다면 이제 국가의 지출 우선순위는 사회적 기반에 주어져야 한다.

국가	복지재정비중		기준연도
	GDP대비	정부재정대비	
미 국	14.5	40.0	2004
일 본	18.9	54.4	2003
영 국	23.1	53.4	2003
이탈리아	24.2	50.7	2003
프 랑 스	29.3	55.0	2003
스웨덴	31.9	54.9	2003
OECD평균(한국제외)	23.7	50.4	-
한국	5.5	22.3	2002

자료 : OECD, (2005), National Account,

〈표 1〉 OECD 주요 국가의 복지재정 비중

두 번째는 정부재정지출의 접근방법에 전제되어 있던 머스그레이브의 재정원칙에 대한 새로운 논의가 필요하다. 1959년도에 재정학자인 머스그레이브는 신고전경제학에 기초하여 바람직한 정부재정운영의 원칙을 정립하였다(Musgrave, 1959). 머스그레이브가 정리한 3대 재정기능(자원배분, 소득분배, 그리고 경제안정 기능)은 지난 40여년 동안 신고전학과 경제학에서 정부재정기능의 기본 원칙인 동시에 복지국가 재정원칙의 근간이 되었다. 그런데 복지국가체제의 재정지출 원칙을 정립하였던 당시와 비교하면 재정환경에서 많은 변화가 진행되었다. 여기서 핵심 논의는 사회투자정책이 자원배분기능에 속하는지 아니면 소득분배 기능에 속하는지에 대한 판단에 관한 것이다.

국가재정에서 자원배분기능은 시장실패로 인해 시장에서 최적 규모로 공급되지 않는 공공재(공공서비스)를 생산하는 기능이며 관련 공공서비스(가로등, 도로 등)는 파레토 효율을 달성하는 “최적” 수준으로 공급해야 한다. 즉, 이들 서비스는 필요한 만큼 “제대로” 공급되어야 한다. 여기서 최적의 의미는 공공서비스의 종류에 따라 두 가지로 접근된다. 가로등과 같은 시민들의 일상생활과 밀접히 관련된 공공서비스는 소비자 주권주의에 입각하여 소비자의 효용을 극대화할 수 있도록 공급되어야 하며, 도로와 같은 물리적 SOC는 국가의 성장잠재력을 극대화할 수 있도록 생산해야 한다. 앞의 전자에 대해서는 다원주의적인 소비자 참여와 선택이 강조되고 후자에 대해서는 선택과 집중에 따른 전략적 투자가 되어야 한다.

반면, 소득분배기능에 속하는 공공서비스(사회복지서비스)는 “형평”이라는 사회적 가치에 기반하여 “적정” 수준에서 생산·공급되어야 한다. 사회서비스의 생산 수준 문제는 사회적 정의와 같은 가치 문제에 속한다. 따라서 생산 역량을 훼손하지 않는 범위에서 (아니면 간접적으로 뒷받침하는 수준에서) 사회적 합의를 통한 공리주의 관점이 적용된다.

전통적으로 국가정책에서 물리적 SOC에 대한 지출은 생산적인 자원배분 기능에 속하는 것이며 이를 위해 정부는 전략적인 집중 투자가 요구되었다. 개발도상국에서의 발전론에 입각한 경제개발 중심의 정부지출은 자원배분기능에 초점이 맞추어져 있다. 반면, 사회복지서비스는 소득분배기능에 속하며 최적 수준이 아닌 “적정” 수준에서 사회적 갈등을 완화하는 지출 영역에 속한다. 따라서 생산적 지출은 사회적 소비에 비하여 국가자원배분에서 항상 우선순위를 가지고 있었다. 전통적인 재정기능 관점은 복지국가의 사회·경제 환경에서는 타당하지만, 지식기반 경제로 표현되는 전환기에서는 이와 같은 정부재정 기능 관점

에서 수정이 필요하다. 정부의 재정기능을 자원배분, 소득분배, 경제안정으로 구분하는 틀은 중립적인 것이다. 하지만 특정 정책단위가 자원배분에 속하는지 소득분배적인 영역의 것인지를 경계가 희석되거나 아니면 전통적인 관점이 전면 수정되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

새로운 경제적 가치를 창출하는 중심 경제 부분이 서비스(물류, 금융, 연구개발, 문화, 사회서비스 등) 산업으로 전환되고 있을 때 이들 부분에 대해 정부가 해야 할 정책지원은 소득분배가 아니라 자원배분의 관점에서 접근되어야 한다. 예를 들어 보육과 노인돌봄서비스를 생각하면, 전통적인 관점에서 사회서비스는 소득분배기능에 속하며 정부는 재정여건이 허락하는 범위에서 “적정” 수준에서 사회적 갈등 완화를 위한 최소한의 지출에서도 만족해야 했다. 하지만 사회적 임금으로서 돌봄서비스가 가지는 경제적 기능을 생각하면 이들 부문에서의 지출은 소득분배가 아닌 자원배분의 기능에 분류될 수 있고 “적정”이 아니라 사회경제적 효과를 창출하기 위해서는 “최적” 수준의 투자가 필요하게 된다.

VI. 전략적인 사회투자 운영을 위한 재정과제

1. 균형있는 예산자원배분

사회투자정책의 재정관리 접근을 모색할 때 가장 중요한 것으로, 자원배분의 “균형” 관점이 강조되어야 한다. 여기서 균형은 다시 두 가지의 균형으로 구분된다. 하나는 국가재원배분의 거시적 균형이고 다른 하나는 사회지출 부문내의 미시적인 균형이다.

1) 경제개발과 사회개발의 균형

사회투자의 필요성과 중요성에 대한 사회적 합의가 형성된다면, 국가재원배분에서 예산자원의 실링비중에 대해 재설정할 필요가 있다. 이는 국가의 재정기능에 대한 균형 조정을 의미한다. 우리나라는 성장 중심의 재정자원배분이 지속되었기 때문에 국가재정에서 경제개발비의 비중이 항상 높다. 하지만 국가의 경제적 기능이 과거와 같이 노젓기를 계속하는 것이 아니라 시장의 활력과 경쟁력을 극대화하기 위해 신공공관리와 정부혁신에서 강조하듯이 방

향잡기로 전환한다면 경제개발에 대해 과거와 같이 많은 재원을 배분할 필요성은 약해진다. 물리적 SOC의 과잉투자과 비효율성 그리고 지역간 나누어 먹기식 병리에 대해 적지 않는 비판이 제기되고 있다. 경제적 한계생산성이 과거와 같이 절대적 우위를 가지고 있는지 검토를 한 다음에 자원배분의 적정성을 신중하게 논의할 필요가 있다.

예를 들어 지역사회의 환경변화(인구구조변화, 소득수준변화 등)를 고려하면 기존의 사회경제통계에 기초한 각종 비용편익분석의 결과는 완전히 달라질 수 있다. 실현가능성이 희박한 목표값(예, KTX 승객수송률이나 지방공항 이용률)을 미래의 전략 목표치로 설정하면 필요 이상의 재원이 낭비되기 쉽다. 현행 중앙정부 일반회계 재정기능의 비중 구조를 보면 사회개발비가 비록 의미있는 수준으로 지속 증대되고는 있지만 예산자원배분 구조를 변화시키지는 못하고 있다.

〈표 2〉 주요 국가의 기능별 재정 지출 비교

국가(연도)	사회개발비	경제개발비
한 국 (2006)	13.4%	19.5%
미 국 (2001)	53.2%	6.6%
영 국 (1998)	54.0%	4.2%
프랑스 (2001)	61.8%	9.8%
일 본 (2002)	24.2%	18.0%

자료 : 기획예산처(2006), 「예산개요참고자료」; (日)自治省(2004), 「地方財政自書」; IMF(2004), Government Finance Statistics Yearbook.

예산자원배분에서, 90년대 중반에 방위비와 경제개발비의 우선순위가 전환되는 1차 변화가 발생하였다. 국민의 정부에서 추진했던 대북포용 햇볕정책이 재정구조에 반영된 결과로 해석할 수 있다. 2000년대 들어오면서 사회개발비가 일반행정비 수준을 넘어서는 2차 예산구조 변화가 있었지만 상위수준에서 구조변화가 창출된 것은 아니다. 2000년대 중반에는 경제개발비의 규모와 비중이 축소되는 3차 예산구조 변화가 발생하였는데 이는 사회개발비의 비중 구조 변화가 아닌 교육비 지출 확대에 따른 것이다. 따라서 사회투자의 중요성이 강조되고 있다고는 하지만 국가재원배분(우선순위) 구조에서 의미있는 변화는 확인되지 않았다.

사회투자의 재정정책에서는 경제개발과 사회개발 그리고 정규학교 교육과 사회교육 등의 분야를 중심으로 국가의 예산 자원 배분에서 적정 균형에 대한 체계적 재검토가 필요하다. 사회복지지출 확대에 대한 국가 혹은 사회적 논의에서 항상 먼저 등장하는 것이 “무슨 돈

으로 하려고 하는가? 또는 세금을 올려 새로운 재원을 만들어야 하는가?” 라는 논쟁거리가 앞서고 있다. 이는 복지지출을 확대하려면 스스로 재원을 만들어서 추진하라는 소극적이고 비판적인 접근이다. 기존의 자원배분 구조 개편을 통한 국가의 예산자원 배분 우선순위 조정이라는 사회적 필요성 노력 관점은 아직 형성되지 않고 있다.

2) 사회투자부문간 균형

거시적 차원 자원배분 우선순위에 대한 균형 조정 과제와 병행하여 사회복지(투자) 부문간의 균형있는 자원배분 노력 역시 매우 중요한 재정관리 과제이다. 경제부문에서 투자와는 달리 사회투자 부문에서는 하위 부문별 “균형” 적인 서비스 공급과 자원배분이 필요하다는 특징이 있다. 전통적으로 경제분야에서는 경쟁력 기준에서 성장동력(산업)에 대한 “선택과 집중” 이 필요하다는 비교우위이론이 설득력을 가진다. 모든 산업부문에 고르게 재원을 배분하는 것은 전형적인 나누어 먹기 식이 되어 투자의 효과를 기대하기 힘들 수 있기 때문이다.

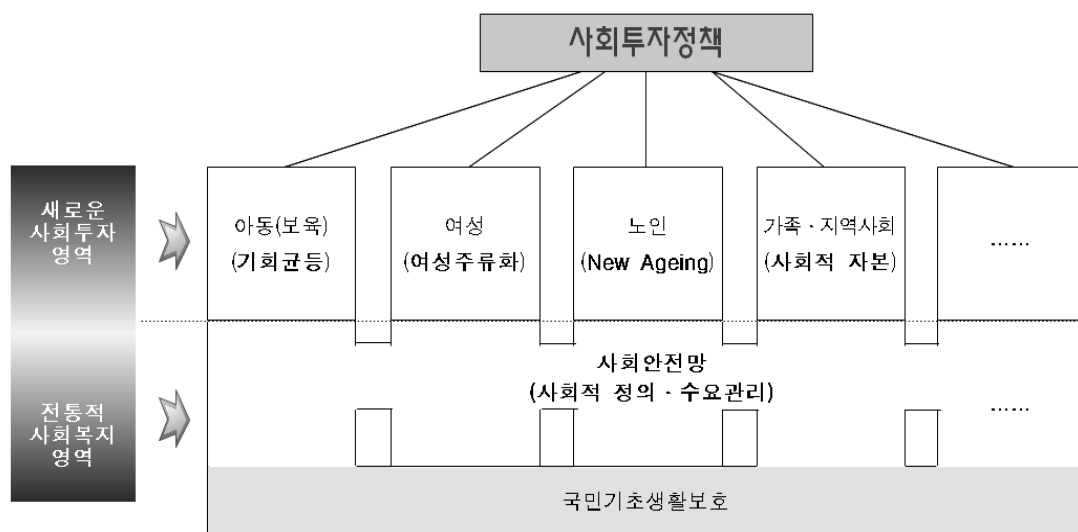
하지만 사회투자의 초점이 가족과 공동체(지역사회) 기반 확충으로 설정될 경우, 관련 하위 부문에서의 균형있는 개발이 필요하다. 대표적인 사례로 사회투자정책으로서 “경쟁력있는 가족 기반” 확충을 들 수 있다. 이 경우 아동·노인·여성 등 가족의 구성원에 대한 사회적 기반(사회서비스)가 고르게 갖추어져야 한다. 나누어 먹기식 분산 지출이 아닌 상위 목표의 실천 부문에 대한 균형된 정책접근이 필요하다. 여기서 다시 두 가지의 “균형” 이 있다.

우선 빈곤과 질병에 대한 전통적인 사회복지정책 부문과 삶의 기회균등·참여·예방투자를 중심으로 하는 사회투자정책의 균형있는 자원배분 조정이 필요하다. 기초생활보장은 사회투자의 핵심적인 전제조건인 것은 사실이지만 지출의 성격상 사회적 소비 특성이 강하다. 일반적으로 여기서는 수급자가 원하는 만큼의 충분한 자원배분이 이루어지지 않는다. 복지병의 비판적 시각에서는 바람직하지 않을 수도 있다. 사회적 정의의 가치 전제 속에서 사회와 납세자가 합의하는 적정 수준에서 공공자원이 배분된다. 이 부문에서는 사회적 쟁점이 제기되는 우연적이고 분절적인 기회가 발생하면 정치와 운동을 통해 추가적인 재원이 확보되기도 한다. 따라서 재정자원은 사회적 환경과 정치적 관계에 따라 과소와 과다배분이 발생할 가능성이 많은 영역이기도 하다.

반면, 사회투자 영역들은 전략적인 관점에서 최적 투자 지출이 필요하다. 배정된 재원에

대한 납세자 책임은 전략목표와 성과평가를 통해 정당화될 수 있다. 따라서 투자지출의 명분에서 상대적인 우월성이 있어 일관성있는 예산자원확보에서는 유리할 수 있지만 성과에 대해 재정적인 책임을져야 하기 때문에 사업을 수행하거나 쉽지 않은 영역이다. 결국 정치와 운동 그리고 적절한 수준에서의 수요관리로 접근되는 기초적인 사회기반부문과 정책과 성과관리 그리고 전략적인 성과목표와 성과책임 구조가 적용되어야 하는 사회 투자 부문간 자원배분의 균형이 필요하다.

[그림 2] 사회투자정책 부문의 복합적 구조



다른 한편으로, 사회투자에서의 균형적인 자원배분에서는 사회투자의 하위부문들간의 균형있는 자원배분 관점도 중요하다. 사회투자국가에서 인적자산부문은 전통적인 정규교육부문 뿐 아니라 출생에서 사망에 이르는 생애 전단계에서 필요한 사회적 기반을 확충하는 것이다. 따라서 생애단계별로 그리고 사회계층(집단)별로 균형있는 투자자원 배분 관점이 중요하다.

전통적인 사회복지 재정의 관행에서는 균형의 관점 보다는 사회적 쟁점에 따른 정치적 힘과 운동의 방향에 따라 재정자원의 규모와 속도 그리고 방향이 결정되는 경향이 있다. 이에 따라 정책의 성과와 부문별 기반 형성에서 불균형 쟁점이 발생하게 된다. 예를 들어 최근의 저출산·고령화 쟁점이 부각되면서 노인복지와 보육부문에 집중적인 재원이 배정되지만 여성, 가족, 아동, 장애인에 대한 자원배분은 상대적으로 불리하게 된다. 관행적으로 보면 이들 부문에서 독특한 사회적 사건이 발생하게 되면 다시 집중적인 자원배분이 기대될 수 있

다. 합리적 자원배분 보다는 정치적이고 분절적인 우연 상황에 따른 자원 배분 관행이 현실 설명력을 가지게 된다. 후자의 접근은 현실적이기는 하지만 규범적으로 바람직하지는 않다.

2. 전략적인 성과관리

사회투자정책에서 전략투자에 대한 전략적 자원배분에서는 체계적인 성과관리 관점이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 두 가지 실천 수단이 필요하다. 하나는 전략목표의 수준 설정이다. 예를 들어 저소득층 아동의 방과후 학습프로그램이 사회투자를 위해 중요한 것은 사실이다. 하지만 전략목표를 저소득층 아동의 사회적 일탈 예방으로 설정할 것인지 아니면 중산층 아동 수준의 학력 발달로 할 것인지에 따라 국가가 부담해야할 자원 수준의 규모가 달라진다. “제대로” 지출이 필요하지만 “제대로”의 수준에 대한 사회적 합의 형성이 쉽지 않다. 적당한 수준에서의 의사결정이 되면 결국 투자재원의 비효율적 지출은 불가피할 수 있다.

〈표 3〉 성과관리를 위한 프로그램구조 (안)

노인복지 정책 (부문)					
프로그램	단위사업	세부사업			
기초 복지	건강관리	장기요양(시설)	시설안전관리	생활체육지원	
		노인건강진단비	재활요양	건강관리 상담	
		치매노인상담센터	노인성질환예방	정신보건	
	영양관리	재가노인 식사배달	영양교육	경로식당 지원	
	권리보호	사할린한인 지원	노인의 날 등 행사	법률구제	
		노인단체지원	노인보호전문기관	노인긴급전화	
경로연금		노인복지상담원	학대방지		
노인보호전문기관		옴부즈맨			
일상 생활	생활지원	농어촌재가복지시설	지역사회시니어클럽	노인봉사활동봉사료	
		노인복지시설기능	재가노인복지시설	노인문화예술제	
		심부름	노인종합복지관 운영	노인교실 운영	
		교통편의(이동)	경로당 운영비 지원	노인 봉사대 활동	
		주택지원	노인생활시설운영	서울가정도우미운영	
		가정안전	지역봉사활동참여	노인교통수당	
		노인부양자 지원	네트워크 구축	교육훈련 지원	가족결연
		정보제공	보호자휴식지원		
	경제 활동	노인일자리지원	공동작업장장비보강	노인일자리 사업	연령제도개편
			공동작업장운영지원	고령자직업훈련	

다른 하나는 성과관리의 초점을 설계하는 것이다. 투입이 아니라 결과지향적 성과관리가 중요하다는 것은 이미 지난 몇 년간의 정부혁신과 성과관리 노력에서 합의되었으며 또한 실천을 위해 많은 노력이 있다. 2007년도부터 적용된 국가재정법에서도 제1조에 성과 지향성이 선언되어 있다. 하지만 이 외에도 보다 중요하게, 사회투자에서는 (재원배분에서와 마찬가지로) 프로그램 구조 관점에서의 균형된 성과관리 접근이 필요하다. 특정 사업 중심으로 성과를 관리하면 균형있는 사회기반 형성에 한계가 있다. 즉 개별사업별로는 문제가 없지만 궁극적으로 지향해야하는 상위목표 달성과는 거리가 있을 수 있기 때문이다.

신기하고 대표적인 뭔가 괜찮은 인기사업 중심으로 집중적인 투자를 하면 정치적 혹은 상징적 의미는 충분히 인정될 수 있으나 프로그램 전체의 관점에서는 한계가 있다. 예를 들어 <표 3>에서 노인복지를 위해 장기요양 시설이 중요하지만 궁극적으로 지향하는 “노인건강관리”를 해결하지는 못한다. 해당 사업의 주요 시책들이 전체적으로 균형을 이루어야 지향하는 사회적 성과관리가 가능하다.

3. 수요자와 시장 중심의 사회서비스 거버넌스 구축

전통적인 사회복지서비스는 공급자 중심의 거버넌스체계를 통해 공급된다. 국가와 지방자치단체에서 확보한 복지에산재원은 사회복지시설(기관)을 중심으로 수급자에게 복지서비스로 공급되는 단선적인 전달체계가 형성되어 있다. 그런데 이와 같은 복지재정 거버넌스는 사회투자정책에서 두 가지 쟁점을 가지고 있다. 즉 서비스 전달과정이 효율적이지 못하며, 새로운 사회위기에 대응하는 다양한 사회서비스를 생산하는데 한계가 있다.

우선, 소득보장과 질병관리에 초점이 맞추어진 기초생활보장정책들은 중앙정부가 마련한 표준화된 지침을 통해 실시된다. 이에 따라 지자체와 민간복지기관들은 관할구역별로 배정된 복지수급자들에게 지침에 따라 서비스를 전달하고 비용을 정산하면 된다. 이와 같은 정부주도형 체계는 전달과정에서 행정비용 대비 효과성을 충분히 창출하지 못한다는 한계가 있어, 각종 복지시설의 불균등·과잉·중복투자, 상대적으로 낙후된 서비스 운용 및 품질관리, 그리고 생산과정에서 규모경제와 범위의 경제 측면에서 관리적 비효율성 쟁점이 제기된

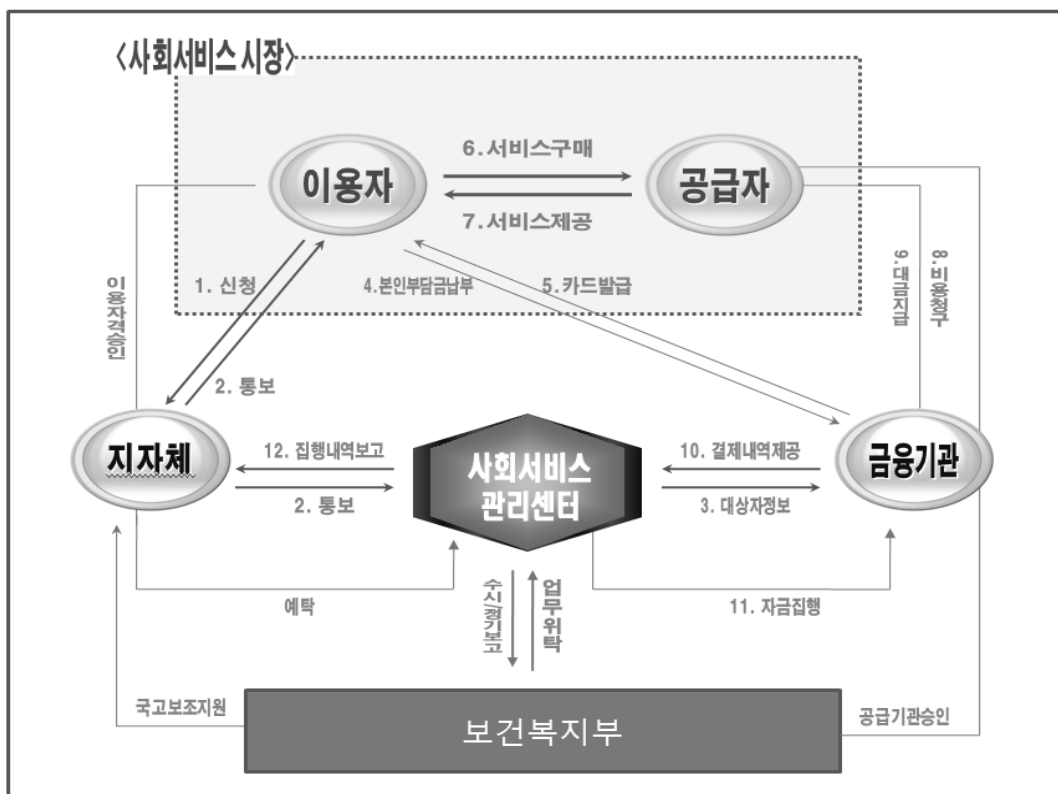
다. 또한 사회복지분야에 국한되는 폐쇄적 복지거버넌스가 형성되어 보편적 사회서비스를 확대할 때 다양한 참여네트워크를 구축하지 못하는 현실적인 쟁점도 있다. 결국 최근 몇 년 동안의 복지재정 환경이 급속히 변하면서 기존 방식이 가지는 비효율성 한계가 부각되고 있어 새로운 대안이 요구되고 있다.

한편, 사회투자에서 강조되는 일반 서민들에 대한 안정적인 일상생활 지원의 보편적 사회서비스가 가지는 소비 특성을 고려하면 소비자의 선택과 시장기구의 효율성을 활용할 수 있는 새로운 전달체계가 필요하였다. 이는 사회서비스에서 (개인책임이 아닌) 사회적 대응이 전제가 되지만 사회서비스 시장을 통해 필요한 서비스가 공급될 수 있는 현명한 복지의 대안을 모색하는 것으로, 사회적 정의 원칙을 신공공관리주의(NPM) 방식을 통해 실현하는 새로운 복지거버넌스의 구축을 지향한다.

2007년도부터 보건복지부에서는 사회서비스 4대 바우처 사업을 실시하면서 이와 같은 수요자와 시장 중심의 새로운 거버넌스 구조를 모색하고 있다. 노인돌보미, 중증장애인 활동보조, 산모신생아방문서비스 그리고 지역사회서비스혁신사업 등의 사회서비스를 전자바우처 방식으로 추진하고 있는데 이러한 사회서비스 전달구조는 전통적인 접근과 구분되는 네 가지 특징이 있다.

첫째, 기초생활수급자 중심의 잔여적 복지에서 전국가구평균소득 이하(전국민의 60% 정도)로 서비스 대상자가 대폭 확대되었다. 이는 사회적 기반 확충을 위해 일반 서민들의 일상생활을 지원하고 삶의 기회 균등화를 지원하는 보편적 서비스 체제로의 전환을 의미한다. 잔여적 복지서비스에서는 지자체의 역할은 빈곤층에 대한 서비스 적격자 관리 등에 국한된다. 지자체에서는 상대적으로 인구비중이 낮은 저소득층에 대한 복지재정 부담을 선호하지 않고 대신 일반 주민들이 보편적으로 이용할 수 있는 지역개발사업에 대해 우선적으로 재원을 배분하는 경향이 있다. 이에 따라 경제개발과 사회개발 부문간 재원배분의 불균등 문제가 지속되고 있다. 하지만 사회투자의 보편적 서비스는 일반서민들이 공통적으로 활용할 수 있기 때문에 지방예산과정에서 재원배분의 우선순위 구조를 전환할 수 있다. 또한 주민들의 일상생활을 지원하는 사회서비스는 지역별로 다양하기 때문에 사업의 계획과 정책의 성과관리에서 지자체의 주도적 역할이 부각될 수 있다.

[그림 4] 시장지향형 사회서비스 전자바우처 시스템 운용체계



둘째, 사회서비스에서 일정 수준(서비스별로 다양하지만 대략 전체 비용의 20% 정도)의 자기부담비 제도를 의무적으로 적용하여 서비스 이용자들이 소비자로서 권리 의식을 고양하고, 정부 돈은 공짜라는 도덕적 해이를 방지할 수 있게 되었다. 이는 공급자들로 하여금 가격 대비 서비스 품질관리에 보다 관심을 기울이도록 유도하는 효과도 확보할 수 있다.

셋째, 사회서비스 시장을 형성·활성화시켜 생산적 효율성과 분배적 효율성의 제고 효과가 기대되고 있다. 바우처를 발급받은 이용자가 자율적으로 자신의 선호에 따라 공급기관을 선택하여 서비스를 받을 수 있어 소비자 만족과 공급자들간의 시장 경쟁이 강화될 수 있다. 또한 다양한 형태의 자부담과 서비스의 내용 및 수준들이 상품의 형태로 시장에 유통되면서 사회서비스 시장 활성화와 관련 분야에서의 새로운 시장 일자리들이 창출될 수 있다.

넷째, 보건복지부의 4대 바우처 사업은 전통적인 종이바우처 방식이 아닌 신용카드나 체

크카드 형태의 전자바우처 시스템을 도입하여 행정관리의 투명성과 효율성을 동시에 확보할 수 있는 장점이 있다. 국민은행이 바우처 전담금융기관으로 지정되어 있으며 바우처 운용과 정책정보의 체계적 집적·분석 기능을 수행하는 「사회서비스관리센터」가 설치되었다. 동 센터는 바우처 관리를 위한 업무지원기능(Back Office)을 수행한다. 기본적으로는 지자체와 서비스공급기관에 대한 바우처 사용금액의 정산 및 환급 업무를 위탁수행한다. 또한 바우처 사용에 대한 실시간 모니터링을 실시하고 정기적인 이용자 행태분석을 실시하면서 부정사용과 오남용 방지 방안들을 마련할 예정이다. 각종 정산 및 환급업무가 센터와 국민은행을 중심으로 전산 처리되면 일선 지자체의 행정관리부담은 대폭 경감된다. 더욱이 서비스 이용 실적을 정기적으로 관리하여 수요가 적은 서비스는 축소하고 이용이 많은 서비스는 확대하는 등 예산자원배분의 의사결정을 지원하는 분배적 효율성도 기대할 수 있다. 서비스 공급 이후 체계적인 사례관리가 뒷받침되면 사회복지분야에서도 소극적인 적정 수준에서의 투입 관리에 그치지 않고 최적 수준에서의 결과지향적 성과관리체계를 실현하여 납세자에 대한 책임을 구현할 수 있는 장점도 부각된다.

하지만 새로운 사회서비스 운용체계 역시 현실적인 한계들이 예상되고 있어 초기 단계에서 세심한 준비가 요구된다. 무엇보다 현금이 아닌 가격보조 형태인 바우처카드에 대한 부정사용과 암거래, 그리고 현금으로 전환하려는 잠재적 유혹들을 효과적으로 관리할 수 있는 체계적 방안이 마련되어야 한다. 또한 잔여적 복지에서 보편적 복지로 전환하였지만 결과적으로는 한정된 소득계층만 이용하는 전통적인 복지서비스에 머물 가능성도 있다. 한정된 예산 범위 내에서 신청자가 많을 경우 소득수준을 기준으로 우선순위를 설정하면 일부 저소득층들에게 서비스가 집중되어 의도하지는 않지만 잔여적 복지 특성을 그대로 답습하게 된다. 이러한 경우 특정 소득집단에 대한 퍼주기식 혹은 과잉복지 논란과 차상위나 차차상위집단에 대한 복지사각지대 문제가 지속적으로 제기될 수 있다. 따라서 사회서비스 이용자들의 계층 다양성을 확보할 수 있는 제도적 방안들이 모색되어야 한다.

4. 정부간 복지재정관계 재정립 : 지방재정 지원체계 개편

사회투자정책은 사람에 대한 투자이며, 사람은 지역에 기반하여 경제적·사회적으로 활동한다. 이들에 대한 사회적 기반확충과 지원은 “사람”이 살고 있는 현장 중심의 정책이 중

요하다. 따라서 경제정책과 달리 사회정책에서는 지방정부의 역할이 보다 중요하다. 여기까지는 합의가 가능하다. 하지만 지방정부의 어떠한 역할인가에 대해 좀더 구체적으로 내려가면 합의가 쉽지 않다. 지방정부의 복지재정 부담이 많지 않았던 시절에는 다소의 이의제기와 약간의 불만족 속에서 어느 정도까지는 용인이 되었지만 최근 몇 년동안 사회복지비가 급증하면서 정부간 사회(복지)재정관계로 개편되어야 한다는 필요성이 부각되고 있다. 정부간 이전재정관계에서는 무엇보다 지방교부세와 국고보조금체계에 대한 개편이 핵심이다.

1) 사회투자과 지방교부세

일반재원주의의 분권재정 정책에서는 지방교부세제도가 중요하다. 하지만 지난 10여년 동안 지방교부세제도에서 기대되는 재정분권 기능을 충분하지 못하였다는 비판이 제기된다(박완규, 2007; 이상용·이효, 2006 등). 첫째, 보통교부세의 기준재정수요가 지방재정의 세출기능별 분류와 연계하여 운영될 필요가 있다. 지방재정의 세출기능별 구조와 기준재정수요의 부문별 비중간의 격차를 줄이기 위한 노력은 계속되고 있다. 다만, 적정 수준에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 특히, 2000년대 접어들면서 기준재정수요의 측정항목에서 노인, 아동, 장애인 등 사회복지 수요가 추가적으로 고려되고는 있지만 부분적인 대응에 그치며 재원배분 효과는 한정적이다(김재훈, 2007). 측정항목의 상징적 우선순위에서는 여전히 인건비와 일반관리비가 최상위에 자리매김되어 있다.

둘째, 지방교부세는 과거 3년간 재정수요를 뒷받침하는 회귀식을 통해 재원이 배분되도록 설계되어 있다. 정책환경이 안정적인 경우에는 효과적으로 작동하지만 가변성이 높은 환경에서는 재정수요 발생시점과 재원지원시점간에 시차가 발생하게 된다. 사회투자 정책부분이 전형적인 사례이다. 따라서 보통교부세의 재원배분 공식에서 과거 수요 이외에 미래 예측가능한 재정수요를 앞서 반영할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

셋째, 사회투자 부문의 재정특성을 고려한다면 기준재정수요의 측정단위는 인구규모(量)뿐 아니라 인구구조(質)에 대한 고려가 필요하다. 보통교부세 기준재정수요 산정단계에서 측정단위로 사용되는 변수들은 인구 수와 면적 등 모두 양적 지표들이며 질과 구조에 대한 고려는 아직 반영되지 못하고 있다. 예를 들어, 아동복지의 경우 아동이 주거하는 지역사회와 가정 조건에 따라 복지재정 수요수준이 달라진다. 지역소득 혹은 노인의 개인 소득과 경제참여 정도에 따라 노인복지수요가 달라질 수 있다.

넷째, 재정부족분에 대한 적정 조정률에 대한 검토가 필요하다. 2007년도의 경우 내국세 19.24%의 교부세 재원으로서는 측정된 기준재정수요액의 88.4% 정도가 충족되었다. 참여정부 이후 과거보다 조정률이 높아지기는 하였지만 기준재정수요는 국가가 표준적인 재정수요로 인정하는 항목인 만큼 가능한 조정비율을 높일 수 있도록 교부세 재원을 추가적으로 확보해야 한다. 지방예산 자원배분관행을 고려하면, 재정 초과분에 대해 일률적으로 삭감조정할 경우, 사회복지수요에 대한 재정지출이 다른 부문에 비하여 예산자원 우선순위가 높지 않은 편이기 때문에 지방의 현장에서는 더 많이 삭감되는 의도하지 않은 효과가 발생할 수 있다. 따라서, 지리적 정의(territorial justice) 관점에서 재정력이 극단적으로 취약한 예외적인 지자체에 대해서는 부족분의 100%를 우선 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2) 사회투자자 국고보조금

우선, 20여년 전에 만들어진 “보조금의 관리 및 예산에 관한 법률”에서의 기준보조율이 지방자치 실시와 사회·경제적 환경변화가 많았던 지금의 현실에도 적실성을 가지는지 여부에 대한 논의가 필요하다. 현행 기준보조율을 살펴보면, 농업부문에서는 국고보조율이 100%인 사업이 다수가 있고 사회복지부문에서는 서울특별시만 적용되는 50% 보조금 사업이 많다. 재정분권화의 관점에서는 지방정부의 재량적인 선택의 여지가 없는 법정 의무지출(부담) 보조금에 대해서도 지방정부가 지방비를 부담해야 할 근거를 찾기가 쉽지 않다.

예를 들어 국민기초생활보장체제의 확립과 함께 저소득층에 대한 기초생활보장은 온정적 시혜에서 국민의 권리로 전환되었다. 하지만 예산단위 사업에서는 생활보호가 생계급여로 바뀌고 의료보호가 의료급여로, 그리고 경로수당이 기초노령연금으로 명칭이 개편된 것 이외 정부간 재정관계 측면에서 의미있는 구조적 변화는 없다. 시혜에서 권리로 개편되고 지방정부가 재량적으로 선택·조정할 여지가 없는 경우에는 재정부담 주체인 중앙정부가 관련 예산의 100%를 부담하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

둘째, 사회투자 보조금에서는 경제적 관점 이외에 사회적 정의 접근이 추가될 필요가 있다. 신청주의와 지방비 매칭의 획일적 적용 원칙 때문에 국가적인 표준 수준에서 공급되어야 하는 사회복지서비스의 지역간 불균등 쟁점이 발생하고 있다. 지자체의 재정수준에 상관없이 사회적 정의 차원에서 동등한 기초적인 사회 기반 구축이 필요하지만 현재의 정부간 재정구조에서는 이를 실천하기는 쉽지 않다. 경제정책 논리인 선택과 집중, 그리고 신청주의

접근 대신 사회정책에서는 다양한 지방재정에 대한 소득분배 관점이 적용되는 사회적 정의 (지리적 정의 territorial justice, 공간적 정의 spacial justice, 국가최저수준 national minimum) 기준이 필요하다. 이 경우 재정력(담세력) 기준에 따른 보조금 배분이 아닌 잠재적 재정수요(need)에 따른 자원배분이 가능하며, 재정력이 취약한 지자체에 대해서는 차등 보조, 전액보조, 현물대체부담 등 예외적인 지방비 부담조치들을 다양하게 설계할 수 있다.

VI. 결론 : 사회투자 재정관리의 쟁점과 극복

사회투자정책에 대한 재정우선순위 전환 과제는 불가피하게 기존의 재정관리 구조와 자원 배분 구조에 대한 균형 변화를 창출하게 된다. 재정은 곧 현실인 만큼 이에 따른 사회적 갈등 역시 무시하기 힘들다. 따라서 예상가능한 재정갈등에 대해 사전에 확인하고 합리적인 극복방안들을 모색하는 작업 역시 재정구조 개편정책에서 중요한 과제이다.

첫째, 무엇보다 복지재정지출 확대와 재정 건전성 쟁점이 있다. 사회투자 정책을 퍼주기 선심성 예산으로 볼 것인가, 전략적인 사회적 기반 확충 예산으로 볼 것인가의 차이에서 갈등해결 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 미래에 다가올 재정재앙에 대해 회피적이고 소극적인 예산인지 보다는 적극적이고 성과에 대해 납세자에게 책임지는 “사회투자 인지예산” 관점이 무엇보다 중요하다. 또한 현실적인 상황에서 국가의 재정낭비가 발생하고 있는 부문에 대해 좀더 객관적인 진단과 검증이 필요하다. 시민단체의 예산감시운동에서 지적되었던 수많은 밑빠진 독상들, 실현 가능성을 제대로 검토하지 못한 부풀리기식 도시계획, 인구, 목표와 관련 과잉 시설투자들, 옆동네 흉내내기 및 모방과 경쟁 심리에 따른 도로, 항만, 지방공항 등의 SOC 과잉 지출이 나름의 전략적 투자의 이름으로 포장되는 것을 경계해야 한다.

둘째, 전통적인 사회복지재정 접근과 사회투자정책의 상충성 쟁점이 예상된다. 하지만 효과적인 사회투자정책의 성과관리를 위해서는 기초적인 사회복지기반이 전제가 되어야 하기 때문에 이 두 부분은 상충관계라기 보다는 보완관계에 있는 것이다. 정치적 상징성과 매력 이 있다고 하여 사회투자 부문에 과도한 자원 배분이 집중되거나 사회운동과 체감 혹은 온정적 시혜로 인해 기초복지에 대한 소비적 지출이 과도해서는 곤란하다. 사회재정 부문별 균형있는 자원 배분 관점이 중요하다.

셋째, 결과지향적인 사회투자정책의 성과관리는 담당조직의 긴장을 유발하게 된다. 결과지향적인 정책은 지식기반행정이 중요하다. 하지만 이는 물리적 투자와는 달리 단기간에 구축되지는 못한다. “사람”에 대한 “사람”의 정책과제라는 점이 인정되어야 한다. 따라서 점진적이고 지속적 변화, 관리와 통제 보다는 지원과 역량강화 노력 접근이 중요하다. 정책에 대한 일관성 유지와 사회적 인내가 무엇보다 요구되는 부분이기도 하다. 마음만 앞선 정책은 부작용만 더 키울 수 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다. ☹

참 고 문 헌

- 김연명. 2007. 사회투자정책과 한국사회정책의 미래. 「한국사회의 미래와 사회투자정책」. 한국사회복지학회 등 공동주최 심포지엄 발표자료집.
- 김재훈. 2007. 사회투자와 중앙·지방정부간 재정관계 재정립. 「사회투자와 지방재정」. 한국지방재정학회 특별세미나 논문집.
- 박완규. 2007. 복지수요에 부응한 지방재정조정제도의 개선. 지방재정조정제도 개선방안 모색 전문가 토론회 자료집. 보건복지부.
- 소진광. 2004. 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화방안. 「지방행정연구」, 18(2). 한국지방행정연구원.
- 윤영진 외. 2007. 「복지재정과 시민참여」. 나남.
- 이상용·이효. 2006. 「고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안」. 한국지방행정연구원.
- 이재원. 2005. 고령화 사회 인지기적 예산접근에 관한 연구. 「지방재정연구」, 15(2).
- 임채원. 2006. 「신자유주의를 넘어 사회투자국가로」. 한울.
- 정원오. 2003. 빈곤의 담론. 이영환 외. 「통합과 배제의 사회정책과 담론」. 함께 읽는 책.
- Austin, M.J. 2003. “The Changing Relationship Between Nonprofit Organization and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform”. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 32(1).



- Carnochan, S. & M.J. Austin. 2004. "Implementing Welfare Reform and Guiding Organization Change". M.J. Austin ed. Changing Welfare Services : Case Studies of Local Welfare Reform Programs. New York : The Haworth Social Work Practice Press.
- Dinitto, D.M. 2005. Social Welfare: Political and Public Policy, 6th ed. Pearson Education Inc.
- Esping-Andersen, G. et al., 2002. Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press.
- Kay, A. 2005. "Territorial Justice and Devolution". BJPIR,7.
- Martin, L.L. & P.M. Kettner. 1996. Measuring the Performance of Human Service Programs. Sage.
- Martinson, K. & P.A. Holcomb. 2002. "Reforming Welfare : Institutional Change and Challenge". Occasional Paper No. 60. The Urban Institute, www.urban.org.
- Musgrave, R. A. 1959. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill.
- Perkins, D. L. Nelms & P. Smith. 2004. "Beyond Neo-liberalism: the Social Investment State?". Social Policy Working Paper No. 3. Brotherhood of St. Laurence and Center for Public Policy. Univ. of Melbourne.
- Prince, J. & Austin, M. 2001. "Innovative programs and practices emerging from the implementation of welfare reform". Journal of Community Practice, 9(3).
- Taylor-Gooby, P. 2004. "New Risks and Social Change". P.Taylor-Gooby ed., New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State. Oxford Univ. Press.