

I. 서 : 신사회위기와 복지재정 관리방식

지방재정에서 사회복지를 포함한 사회개발비의 비중은 대개 경제개발비의 경우보다 높은 수준을 유지한다. 주민복지서비스의 소비적 특성으로 인해 재정위기에 대한 우려가 제기되고 재정을 긴축해야 한다는 주장이 많지만 사회위기 현상들이 지속되면서 복지지출은 계속 증대되고 있다. 이제 복지재정규모 확대와 함께 이 분야에 대한 재정관리 방식에 대한 고민들도 필요하게 되었다.

복지지출의 대상이 저소득 취약계층에 초점이 맞추어진 경우 이를 '잔여적 사회복지'라고 하며 일반 국민 전체가 복지혜택의 대상으로 설정되면 보편적 사회복지라고 한다. 우리나라의 복지 재정에서는 보편적 서비스와 잔여적 서비스가 비교적 명확하게 구분되어 있다. 예를 들어, 소득과 질병 대응을 위한 복지정책에서 일반국민 전체를 위한 보편적 복지재정은 국민연금과 건강보험 등의 기금 방식으로 운영·관리된다. 저소득 취약계층에 대해서는 엄격한 수급 자격 조건을 설정하고 생계급여와 의료급여 등 예산방식을 통해 선별적으로 집행된다.

두 가지 정책분야에서 재정관리 전반에 걸쳐 특징들이 명확하게 구분된다. 빈곤과 질병에 대한 구사회적 위험에 대한 소득보장과 질병관리 정책들이 잔여적 복지에 국한되면 재정운영이나 성과관리에서 특별히 부각되는 쟁점은 크지 않는다. 주어진 예산을 충실히 효율적이고 투명하게 집행만 하면 된다.

그런데, 저출산·고령화, 근로빈곤, 사회배제 심화, 계층고착화, 소득양극화 등과 같은 새로운 사회 위기가 구조적으로 고착되는 최근 상황에서는 사회안전망을 넘어서는 결과지향적인 사회기반 투자 정책이 중요해 진다. 사회 정책에서 국가의 보다 적극적 역할이 필요하다는 국민적 공감대가 확산되고 있다. 이는 가족과 지역사회 공동체의 해체로 인해 발생하는 일상생활체계의 위기 때문이며 사회서비스를 통한 집합적 대응이 유력한 대안으로 제시되었다. 여기에서는 현금, 바우처, 현물 등 다양한 형태의 사회서비스 공급 수단들이 동원된다. 또한 일반 서민 모두가 사회기반 투자의 대상으로 설정되기 때문에 지역주민 모두를 위한 보편적 사회서비스 정책이 강조된다. 이에 따라 예산집행관리의 통제 감독과 함께 사회기반 확충을 위한 전략적 성과관리 노력도 병행되어야 하는 등 복합적인 재정운영체계가 정립되어야 한다.

지금까지 사회복지 예산이 주류 예산으로 전제되지 않았으며, 재정 및 정책당국은 복지예산에 예외적인 소비 지출로 인식하고 사회 갈등의 임시적 혹은 일시적 대응 정도에서 집행 관리하였던 경향이 있었다. 이러한 분야에서는 엄격한 집행 관리 통제 이외 의미있는 수준에서 합리적 재정운영 체계를 설계·운영하는 것이 쉽지 않았다. 그런데, 90년대 말부터 기초생활보장체계의 정립과 최근의 사회기반 투자 정책을 중심으로 국가의 재정우선순위에서 의미있는 전환이 발생하였다. 복지예산이 중앙 및 지방재정에서 큰 비중을 차지하고 있으며 이와 같은 경향은 지속적으로 강화될 것으로 전망된다.

무엇보다 새로운 사회현상에 대응하기 위해 가족과 지역공동체의 역할을 국가가 대신하는 보편적 사회서비스 지출이 급증하고 있다. 서비스 혜택 자격이 대폭 확대되는 노인돌봄과 보육료지원 등이 대표적인 사례이다. 생활체육공원과 같은 집합적 시설 서비스가 아닌 개인별로 혜택을 지정하여 배분하는 보편적 사회서비스에는 재정누출 특성이 있다. 비용은 사회적으로 동원되지만 편익이 사적으로 전유되기 때문이다. 또한 투자의 효과가 상대적으로 불투명하며 단기적으로 명확하게 확인하기 힘든 소비적 지출 성격도 있다. 이에 따라 보편적 복지서비스들은 지방정부의 재정위기를 유발할 수 있는 주요 요인이 되기도 한다.

주민복지 향상을 위한 각종 프로그램에서는 잔여적 복지와 보편적 복지가 혼재되어 있으며 생산적 특성과 소비적 특성 역시 혼재되어 있다. 사회재정 자체가 예외적인 지출로 인식되었기 때문에 경제개발비 부문과는 달리 하위분야로 구분·관리되지 않고 하나의 틀 속에서 분류되어 있다. 사회복지지출이 지방재정에서 차지하는 비중이 크며 지속적으로 증가하고 있는 추세를 고려할 때, 사업과 재원의 구조적 특성들을 파악하여 합리적인 재정운영체계를 모색할 필요가 있다. 특히 보편적 사회서비스사업들은 재정지출 규모 자체가 클 뿐 아니라 서비스 수혜자의 욕구가 다양하기 때문에 국가 표준적으로 운영되는 잔여적 복지서비스와는 다른 재정관리 방식이 필요하다.

II. 사회복지서비스와 지방재정의 맥락

1. 세 가지 유형의 복지정책거버넌스

사회복지가 국가 정책의제로 설정되었던 80년대 이후부터 사회복지의 정책 및 관리 체계는 3단계의 과정을 경험하고 있다. 전반적으로 사회복지정책들에 대해 시간범위를 넓게 살펴보면, 거시적인 복지정책의 발전단계별로 적합한 정책 및 재정관리 수단들이 묶음으로 연결되었음을 확인할 수 있다.

제1단계 복지는 모든 국민의 소득과 건강을 보장하는 기초사회기반 확충 정책이다. 이를 위해 국민연금과 건강보험을 중심으로 보편적 사회복지체제가 구축되었으며, 구체적인 정책추진을 위해 관련 입법(정책)과 기금 재원(재정) 그리고 국민연금관리공단 등과 같은 전문기관(조직)의 정책 조합이 형성되었다.

제2단계 복지정책은 90년대말 IMF 외환위기 이후 상대적 빈곤의 개념이 제도화되었던 잔여적 복지를 위한 사회안전망체계 구축으로 요약된다. 정부는 저소득 취약계층들을 우선적으로 고려하면서 그들의 빈곤과 질병에 대한 전통적인 사회위기 대응 체계를 구축하였다. 이를 추진하기 위해 국민기초생활보장법(정책)과 일반회계의 국고보조금을 재원으로 빈곤선의 제도화를 통한 의무적 지출(재정) 그리고 일선행정관리 조직으로서 지방자치단체에 행정관리 기능을 위임하는 정책 조합을 설계하였다.

다른 한편으로, 2000년대 중반부터 신사회위기 극복을 위해 사회복지서비스를 중심으로 “제3단계 복

지”를 추진하고 있다. 기존 사회복지정책의 특성이 잔여성, 표준화, 집권화, 비영리성으로 요약되는 것과는 대조적으로 사회기반 확충을 위한 접근방식으로 보편성, 다양성, 분권화, 시장화 및 산업화(복지 혼합)의 적용을 시도하고 있다. 새로운 사회서비스 정책이 요구되는 사회 경제적 맥락으로서 신사회 위기인 저출산·고령화와 근로빈곤·소득양극화가 있다.

가족과 지역사회공동체가 비공식적으로 담당하였던 일상 생활 체계가 해체되는 사회실패에 대응하기 위한 보편적 사회서비스 정책들이 추진되고 있다. 여기에는 개인과 국가 그리고 중앙과 지방간 책임 분담에 대한 고민들이 담겨있다. 일반 서민 전체를 대상으로하는 일상생활 지원에서 어느 정도의 범위로 사회권을 인정해야 하는지에 대한 가치적 논란에서 시작하여 전달체계의 효율성과 투명성 그리고 결과지향적인 성과책임 조건에 대한 담론들도 제기되고 있다.

새로운 전달수단으로서 전자바우처와 사회복지통합전산망시스템 등이 접목되면서 복지공학의 영역들이 성장하고 있다. 대부분의 복지서비스 전달기능을 지자체에 위임하는 것은 과거와 비슷하다. 다만, 한국사회서비스관리원과 같이 중앙 차원에서 총괄적으로 행정업무를 지원하는 독특한 전문조직들도 신설되었다.

〈표 1〉 복지정책과 정책거버넌스 구조

구분	목적	기초이론	복지정책	조직구조	재정관리	운영원칙
I 유형	소득보장 위험관리	복지국가 포드주의	국민연금 사회보험	공공기관 전국조직	기여금 사회보장세	적립·부과 의무적 가입
II 유형	국민기초 생활보장	상대적 빈곤 사회안전망	기초보장 잔여적 복지	기초자치단체 위임사무	일반회계 국고보조	국가표준 잔여적 선별주의
III 유형	사회기반 일상생활	사회개발 사회투자	보편적 사회서비스	성과계약 전자급부체계	특별회계 포괄보조	다양성과 보편성 소비자 중심

2. 사회기반 투자와 사회서비스 정책

주요 선진국들을 포함하여 글로벌 현상으로 확인되는 신사회위기 문제로 인하여 지난 수십년 동안 복지국가 성장의 토대였던 근대화본주의 사회기반이 무너지고 있다. 이에 대한 효과적인 대안으로서 보

편적 사회서비스 정책이 부각되는데, 이론적으로는 사회투자론이나 사회개발론 등에 기초하고 있다. 사회투자란 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 사회적 배제를 감소시키고 사회참여와 통합을 증진시킴으로써 경제의 성장과 사회적 발전 및 활성화를 추구하는 행위를 의미한다. 이러한 사회투자 행위는 많은 부분이 사회서비스의 확충으로 이어지기 때문에, 사회투자정책을 사회서비스 정책과 동일한 의미로 이해하기도 한다.

사회투자에서 “투자”의 의미는 복지수급자들에 대한 생산적 활동을 강요하기 위한 담론에 국한되지 않는다. 일자리 창출과 지속적인 경제활동이 새로운 복지패러다임에서 중요한 것은 사실이지만, 이보다 한 단계 더 나아가 잠재력이 있는 인적 자산의 생산성 유지 및 제고라는 일반적인 가치를 강조한다. 복지 재정지출에서 “투자” 담론에서는 전통적인 사회복지지출의 특징인 “예외적”, “소극적”, 그리고 “수요관리”를 위한 적정 수준의 사회서비스 제공은 곤란하다는 점을 지적한다. 대신, 주민들을 위한 복지정책에서 충분히 사회적 기반 확충의 구체적 성과가 창출될 수 있도록 “적극적”이고 “제대로 된” 투자를 강조한다.

〈표 2〉 전통적 복지정책과 사회투자정책

구 분	전통적 복지정책	사회투자 정책
문제인식	전통적 사회위기(빈곤과 질병)	새로운 사회위기(양극화, 근로빈곤, 저출산·고령화 등)
주요정책	소득보장, 의료보호	인적 자산 및 사회기반 투자
주요대상	빈곤선과 기초생보수급자(빈곤선 3%)	일반서민전체(평균소득이하 60%)
재정의 우선순위	경제개발 (물리적 기반 투자)	사회개발 (사회적 기반 투자)
거버넌스	집권, 표준, 중앙정부 공급자중심	분권, 다양, 시장, 지방정부 소비자중심, 납세자책임
기본특성	잔여적 복지(시혜와 권리)	보편적 사회서비스 (욕구와 보완)
	배제, 분리, 수요관리	통합, 계층유동성, 최적투자

자료 : 이재원(2008)

신사회위기를 극복하기 위한 사회적 기반에 대한 투자에서는 전통적인 복지재정 지출 방식과는 다른 접근이 필요하다. 일반적으로 사회복지서비스 지출에 대한 전통적인 접근은 소극적이고 부정적 전

망을 전제로 설정하고 있다. 고령사회에 대비한 국민연금의 불가피한 축소 공급, 출산장려를 위한 성 의표시정도의 상징적 수준에서의 출산장려금, 양극화의 부정적 파생효과에 대한 임시적 대응 등과 같은 시각이 지배적이다.

특히, 고령사회의 진전과 더불어 사회복지정책에서는, 미래의 부정적인 상황이 필연적이라는 회의적인 시각에서 재정위기가 다가오는 속도를 일시적 혹은 점진적으로 늦추어야 한다는 수동적인 접근이 주류를 이루고 있다. 취약계층에 대한 사회복지서비스의 경우도 마찬가지이다.

이러한 인식과 접근은 미래사회를 준비하는데 의미있는 도움이 되지 못한다. 현실적으로 소극적인 시각에서 가능한 사회정책 대안은 연금수혜율 축소, 정년연장, 선별적 복지, 사회적 격리와 배제의 용인 등과 같은 소극적 정책이 중심이 되기 때문이다. 이는 사회에 대한 정부의 책임있는 접근이 되지 않는다.

중장기적인 시각에서 사회적 기반과 인구 구조 변화를 전망하고 새로운 체제에서 국가가 책임을 이행하고 국민들에게 의미있는 비전을 줄 수 있는 적극적인 접근이 필요하다. 이를 위해 복지정책에서 사회적 소비가 아닌 투자의 관점에서 새로운 재정투자 시각과 관리방식의 정립이 요구된다.

그동안 정부지출에서는 새로운 성장동력을 위해 “공간적” 혹은 물리적 기반 투자가 중요한 것으로 전제되었으며, 경제자유구역이나 도로, 항만, 공항 등과 같은 물리적 하부구조 부문에 집중적인 재정 자원을 배분하였다. 하지만 물리적 하부구조의 운영을 뒷받침하는 사회적 하부구조 부문에 대한 투자적 지출을 소홀히 하였다.

사회서비스가 자원의 최적배분을 위한 자원배분기능에 속하는지 사회정의 실천을 위한 소득분배기능에 속하는지에 대한 판단과 평가는 특정 시점의 상황에 따라 달리 해석될 수 있다. 대표적인 사례로 출산장려나 각종 돌봄서비스들이 있다. 과거에는 예외적인 복지 대상이었지만 지금은 사회적인 자산을 위한 투자가 되었다. 균형발전을 위한 물리적 SOC 투자가 과도해 지면서 여기에 대한 투자가 소비로 평가되기도 한다.

효율적인 사회투자정책을 위해서는 수요자의 선호에 바탕을 둔 맞춤형 최적 서비스가 제공되어야

한다. 이를 위해 기존의 중앙정부 관점에서 표준화된 획일적 서비스에서 비표준화된 다양한 맞춤형 서비스로의 전환이 필요하다. 맞춤형 서비스의 핵심은 고객 요구 수용성의 극대화이며, 이는 고객이 의 사결정에 직접 참여함으로써 가능하다. 사회투자에서는 전통적인 수급자-제공기관의 구조가 아닌 수요자와 공급자의 시장지향적 거버넌스도 강조한다. 이와 같이 시장과 소비자 지향적인 복지거버넌스에서는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다.

3. 중앙·지방간 복지재정관계

복지정책에서 사업별 재원구성과 복지서비스 공급 주체(기관)를 둘러싼 중앙·지방간 복지재정 및 정책관계의 유형 및 운영 접근에 따라 재정집행 특성이 구분될 수 있다. 사회복지프로그램의 재원이 대부분 중앙정부의 국고보조지원과 지방비 매칭 형식으로 구성될 경우 지방자치단체 입장에서는 복지재정 운영의 효율성을 높이기 위해 자율적으로 추진할 수 있는 재정 권한은 실질적으로 거의 없다. 중앙정부의 사업지침을 단순 수용하는데 그치기 때문이다.

사회복지의 정부간 관계를 설명하기 위해, 소득분배정책에서 지방의 자치실패나 재정의 지리적 외부성 그리고 정부간 재정관계의 정치 경제적 요인, 수평적 성과계약체계 등과 같은 다양한 형태의 논의들이 있다. 중앙과 지방간 복지서비스의 책임이 명확하게 구분되면 정부간 재정관계의 특성이 복지집행에 미치는 영향 정도는 크지 않다. 하지만 정책 기능이 정부간에 혼재되어 있을 경우에는 정책 및 재정기능 분담(비중설정)의 유형에 따라 복잡한 재정특성이 형성된다.

국민연금과 건강보험의 보편적인 소득보장과 질병관리 서비스는 보건복지부가 공단조직 통해 전국 단위로 직접 재원을 집행하고 있다. 하지만 저소득 취약계층에 대한 사회복지서비스에서는 지방자치단체를 일선행정기관으로 활용하고 중앙정부가 광역 및 지방자치단체에 보조금을 지원하는 정부간 복지재정관계 구조를 통해 재정이 집행된다.

잔여적 복지서비스에 대한 집행관리는 중앙정부가 설계한 표준화된 정책 지침이 현장에서 표준적으로 집행되는지 여부를 확인 점검하는 활동에 초점을 맞춘다. 지역별 여건을 고려한 복지의 다양성이 고려되기가 쉽지 않은 재정특성이 있다. 대신 사회적 정의에 따라 지역간 복지 격차가 심각하게 발생

하지 않도록 격차관리에 많은 노력을 기울인다. 하지만, 보편적 사회서비스 투자 정책의 영역에서는 복지정책에서 지역의 다양성을 적극적으로 인정하고 지자체의 재정집행에서 재량을 폭넓게 인정해야 한다.

이와 같은 맥락에서 지역복지체계의 역할이 강조되는데, 재정 외부성과 소득분배의 특성이 우선 고려되면 재정지원(분담) 구조는 잔여적 복지서비스와 유사하게 설계된다. 이에 따라 재원동원 책임과 정책집행(성과) 관리 책임간의 괴리가 발생하여 도덕적 해이와 사회적 정의와 중앙의 재정책임 회피 등과 같은 가치적 쟁점들이 발생하게 된다.

수직적인 정부간 복지재정관계가 가지는 재원배분의 비효율성 쟁점을 극복하기 위해 결과지향적 정부혁신 논리에 기초하여 정부간 재정관계에서도 성과주의 혁신이 강조되었다. 이는 정부간 성과계약방식의 활성화를 통해 실현될 수 있다.

중앙과 지방이 수평적 관계에서 성과계약 방식을 활용하기 위해서는 전통적인 개별 사업 중심의 국고보조금체계에서 변화가 필요하다. 즉, 분야별 프로그램 단위로 성과목표를 설정하고 포괄적으로 기능을 위임하고 재원의 집행에서도 폭넓은 재량을 허용하는 포괄보조 방식이 설계되어야 한다.

그런데, 다양한 분야에서 포괄보조제도를 많이 활용하고 있는 미국의 역사적 경험을 살펴보면 포괄보조에 대해 상반된 평가들이 있다. 집행의 자율과 재정 축소를 교환하여 중앙정부의 복지책임을 회피하는 수단으로 활용되었다는 비판과 지역의 복지다양성을 보다 적극적으로 보장할 수 있는 새로운 혁신적인 정부간 재정관계라는 긍정적 특성을 동시에 가지고 있다(이재원, 2009).

III. 지방재정과 사회복지 지출 : 현황과 쟁점

1. 지방재정과 사회복지 지출

복지정책은 종합적인 시각에서 체계적으로 정립되기 힘들었다는 역사적 특성이 있다. 사회적 환경

과 맥락 속에서 사회위기 현상들에 대한 국가의 점증적인 대응들이 지금의 정책 및 재정운용 체계를 만들었다. 하지만 우리나라에서 사회복지와 지방재정의 관계에서 최근 지속적으로 특별한 쟁점이 강하게 제기되는 것은 일차적으로 급속한 복지재정 지출규모의 증가 때문이다.

국가와 지방이 사회 경제적으로 성장하면서 재정의 수입과 지출이 증대되고 이를 바탕으로 지자체의 각종 지출이 증대되는 것은 자연스러운 현상이다. 그런데, 개별 지출 부문의 재정 균형과 점증적 변화가 바람직할 수 있는데 지방자치 실시 이후 근 20년 동안 그렇지 못하였다.

지방자치단체의 일반회계 세출 규모는 순계로 1996년도 45조원에서 2005년도 84조원으로 1.9배 증대되었으며 2009년 최종예산기준으로는 113조원에 달한다. 그런데, 지방재정에서 사회보장비는 1996년 3조 5천억원에서 2005년도 15조원으로 4.4배 증가하였다.

이와 같은 추세는 최근까지 지속되어 2010년 당초예산 순계기준으로 사회복지비가 21조원을 넘었다. 사회보장(사회복지) 부문은 2002년 12조원에서 2009년 44조원으로 3배 이상 증대되었다. 2010년 당초예산 기준으로 사회보장비의 세항 비중 하나만으로도 경제개발비 전체와 맞먹을 정도의 규모로 증가하고 있다.

90년대말 사회안정망 구축을 위한 국민기초생활보장정책과 함께 본격적으로 증대되었던 사회복지 지출은 지방재정의 세출 분야에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2010년 당초예산에서는 경제분야의 지출은 전년대비 10% 이상 감소되었던 반면 사회복지비는 반대로 10% 정도 더 증대되었다. 당초예산기준으로 전체 세출 순계가 1.7% 증가에 불과하고 자체재원의 규모가 전년도와 동일한 상황을 고려하면 사회복지비의 증가는 상대적으로 부각되는 특징이다.

많은 규모의 재원이 짧은 기간에 급속히 증대되었지만 이를 관리하는 재정운영체계는 기존의 소규모의 잔여적 관리 방식에 머물고 있다. 전통적으로 ‘경제=생산, 사회=소비’라고 인식되고 있다. 생산 부문에서 지출이 축소되고 소비영역에서 지방재정 지출이 증가하고 있는 지금의 상황에서 지방재정의 건전성이나 지역개발의 생산성 그리고 지역의 미래 투자와 발전에 대한 비전과 책임 논의에서 사회복지 분야도 이제 중요한 변수중 하나로 고려되어야 한다.

〈표 3〉 지방자치단체 세출 기능별 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	규 모				비 중			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
일반행정비	140,032	170,923	196,504	226,531	12.4	13.5	13.0	11.0
사회개발비	499,008	621,289	771,594	1,067,673	44.3	49.2	51.2	51.7
교육및문화	99,114	107,781	117,456	185,892	8.8	8.5	7.8	9.0
보건및생활환경개선	150,218	185,425	213,131	250,279	13.3	14.7	14.1	12.1
사회보장	133,445	183,514	273,107	441,503	11.9	14.5	18.1	21.4
주택및지역사회개발	116,231	144,570	167,899	190,000	10.3	11.5	11.1	9.2
경제개발비	380,737	364,679	412,127	526,925	33.8	28.9	27.3	25.5
민방위비	17,477	20,168	23,189	35,300	1.6	1.6	1.5	1.7
기타경비	88,544	84,672	104,480	209,027	7.9	6.7	6.9	10.1
합 계	1,125,799	1,261,731	1,507,894	2,065,456	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 일반회계 특별회계 결산 총계기준. 단, 2009년은 최종예산 2010년은 당초예산
 자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

〈표 4〉 지방세출 부문별 당초예산 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	규 모				비 중			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
일반행정비	140,032	170,923	196,504	226,531	12.4	13.5	13.0	11.0
사회개발비	499,008	621,289	771,594	1,067,673	44.3	49.2	51.2	51.7
교육및문화	99,114	107,781	117,456	185,892	8.8	8.5	7.8	9.0
보건및생활환경개선	150,218	185,425	213,131	250,279	13.3	14.7	14.1	12.1
사회보장	133,445	183,514	273,107	441,503	11.9	14.5	18.1	21.4
주택및지역사회개발	116,231	144,570	167,899	190,000	10.3	11.5	11.1	9.2
경제개발비	380,737	364,679	412,127	526,925	33.8	28.9	27.3	25.5
민방위비	17,477	20,168	23,189	35,300	1.6	1.6	1.5	1.7
기타경비	88,544	84,672	104,480	209,027	7.9	6.7	6.9	10.1
합 계	1,125,799	1,261,731	1,507,894	2,065,456	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 일반+특별회계 당초예산 순계기준.
 자료 : 양영철(2010:89)

2. 사회복지와 보조금 : 정부간 재정관계

지방재정에서 사회복지비의 비중 및 규모와 함께 또다른 쟁점은 사회복지 지출의 재원구성에서 발생한다. 사회복지비는 지리적인 재정외부성이 있어 지방재정에서 효과적으로 대응하지 못하는 대표

적인 자치실패 영역에 속한다. 영국이나 미국에서도 초기 자본주의 경제시대에는 지방 중심의 사회복지 시스템이 구축·운영되었으나 60년대이후의 복지국가시대가 진전되면서 대부분 중앙정부 중심의 정책 및 재정체계로 전환되었다.

사회복지지출의 외부성을 내부화하는 과정에서 지자체의 자체재원 비중이 낮아지는 다른 한편으로 중앙으로부터 의존재원의 역할이 중요하게 된다. 2009년 최종예산기준으로, 지방자치단체의 정책사업 가운데 사회복지지는 88.1%가 보조사업이다. 농림해양수산 부문을 제외하면 경제개발기능의 정책사업에서 보조사업의 비중이 40% 이하인 것과는 대조적이다.

더욱이, 사회복지분야에서 시도비 보조의 비중이 높은 것도 주요 특징 중 하나인데, 정부계층간 재정 지출 구조가 층층적으로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다. 이는 복지보조금의 개편작업들이 현실적으로 쉽게 추진되기 힘든 구조적 요인으로 작용할 수 있다. 결국 복지분야 지방재정 운영의 합리화 과제 of 핵심은 국고보조금을 중심으로한 정부간 재정관계의 재설계 과제가 된다.

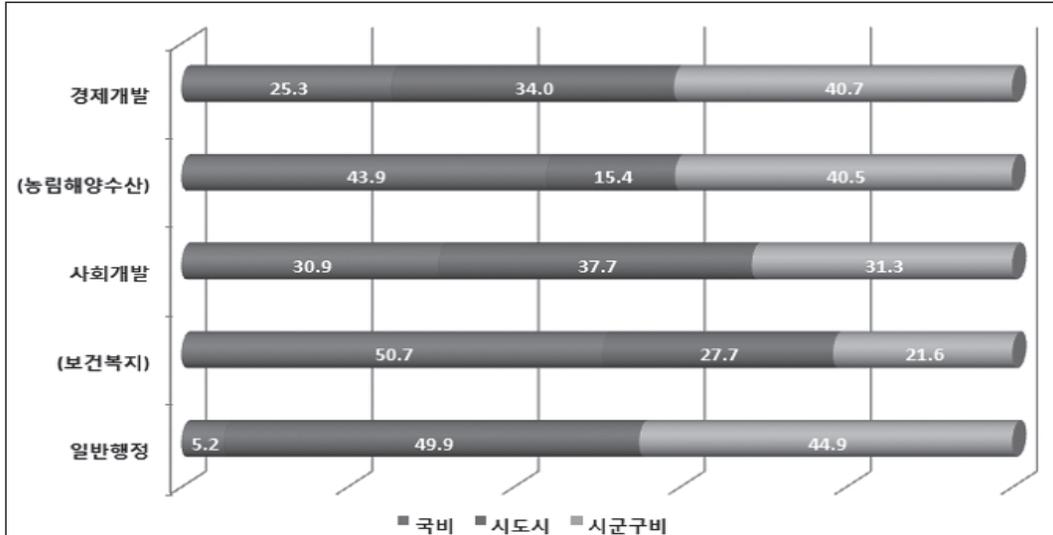
〈표 5〉 지방자치단체 정책사업의 유형별 보조사업 비중(2009)

(단위 : 억원, %)

구 분	일반+특별 회계 순계	정책사업				
		소 계	규 모		비 중	
			자체사업	보조사업	자체사업	보조사업
일반공공행정	118,293	92,132	83,399	8,733	90.5	9.5
공공질서안전	26,517	24,341	8,356	15,985	34.3	65.7
교육	83,367	83,075	76,948	6,127	92.6	7.4
문화및관광	83,535	80,275	39,583	40,692	49.3	50.7
환경보호	168,943	160,407	98,741	61,666	61.6	38.4
사회복지	291,649	288,406	34,247	254,159	11.9	88.1
보건	24,265	24,106	7,891	16,215	32.7	67.3
농림해양수산	109,547	108,195	27,289	80,906	25.2	74.8
산업중소기업	41,632	38,826	17,145	21,681	44.2	55.8
수송및교통	220,059	195,904	120,159	75,745	61.3	38.7
국토및지역개발	166,517	159,340	96,269	63,071	60.4	39.6
과학기술	7,671	7,667	6,891	776	89.9	10.1
예비비	19,842	19,687	19,459	228	98.8	1.2
기타	205,193	17,342	17,342	-	100.0	-
합계	1,567,030	1,299,703	653,719	645,984	50.3	49.7

주 : 일반회계 특별회계 최종예산 순계기준.
 자료 : 행정안전부(2010), 『지방자치단체 예산개요』.

〈그림 2〉 지방자치단체 세출 기능별 자원구성



주: 일반회계 특별회계 당초예산 순계기준
 자료: 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

3. 사회복지사업의 기준보조율

복지서비스에서 정부간 재정책임 분담 정도는 국고보조금제도에서 기준보조율 구조에서 확인할 수 있다. 1986년도에 전부개정되었던 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」에는 법정보조사업의 기준보조율이 규정되어 있다. 보조금제도는 합리적 틀에서 연역적으로 형성되기 보다는 정치 경제적 상황 맥락에서 만들어지기 때문에 논리체계가 명확하지 않는 특성이 있다. 다만, 현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계에서는 몇 가지 쟁점들이 잠재되어 있다.

첫째, 기준보조율의 적정 수준에 대한 것이다. 복지사업의 기준보조율은 50% 이상의 높은 수준에서 설정되어 있다. 재정적 외부성을 고려할 때 기준보조율이 높은 것은 바람직할 수 있다. 하지만, 80년대의 사회복지 정책 기조가 보조율 구조에서 그대로 적용되는 점은 쟁점이 될 수 있다. 당시 사회복지의 시혜적인 프로그램이었다. 그런데, 90년대 후반 국민기초생활보장법이 제정된 이후 주요 사회안전망 프로그램은 국민의 권리로 전환되었다. 관련 분야의 복지서비스 수준을 결정할 때 지자체의 참여없이 중앙정부가 일방적으로 결정한다. 또한 지역의 사회 경제적 혹은 재정적 실정을 고려하지 않고 모든

자치단체가 동일한 비율로 지방비를 부담해야 한다. 이에 따라 지자체는 대표권없이 중앙정부가 결정한 수준에서 지방비만 의무적으로 부담하는 구조가 형성되어 있다.

둘째, 국고보조금 신청주의에 기초하여 전국 지자체에 대한 동일한 기준보조율이 적용되고 있다. 현행 기준보조율제도에서도 차등보조율을 적용할 수 있는 재량적인 여지는 있지만 일부 주요 기초복지사업 이외에는 실제 운용되지 않고 있다. 최근 10여년동안 사회경제적으로 지속적인 성장이 이루어졌으며 그 가운데 소득 계층 뿐 아니라 지역간 양극화와 재정격차 역시 심화되었다. 현행 기준보조율이 설계되었던 당시와는 구조적으로 차별화된 지역사회가 형성되고 있지만 제도적으로 그러한 현상이 고려되지 못하고 있다.

셋째, 기준보조율에 따라 자동적으로 결정되는 지방비 부담분에 대해서는 우선적으로 예산재원을 배정해야 한다. 복지사업이 확대되면서 지자체의 가용재원들이 보조금에 대한 매칭 재원으로 배정되면서 지자체 스스로 독자적인 주민복지프로그램을 운영할 수 있는 재정여력이 급격히 감소되었다. 이에 따라 복지분야에서 자치재정의 분권을 통한 재정운영의 혁신을 추진할 잠재력 자체가 소진되는 부작용이 발생하고 있다.

넷째, 수도권 지자체의 재정여건이 비슷한 현재 상황에서 서울특별시에만 불리한 기준보조율 규정 역시 합리적인 근거가 부족하다. 국비보조의 규모와 지자체의 재정부담이 큰 많은 복지분야 보조금에서, 서울과 다른 지자체에 대한 기준보조율이 달리 설정되어 있다. 70%이상 기준보조율인 보건복지보조사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮게 설정되어 있다. 지방의 법정보조율이 50%인 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 20%에 불과하다. 유사한 맥락에서 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서도 서울특별시에 대한 차등보조율 적용분야들이 많다.

다섯째, 생계급여, 주거급여, 영유아보육사업에서는 재정자립도와 사회보장·복지비 지수에 따라 인상 및 인하 보조율 규정이 적용된다. 지방의 복지재정 부담을 완화하려는 의미있는 조치이지만 제도의 합리적 토대는 약한 편이다. 차등보조 대상이 세 가지 사업에 국한된 근거와 기준의 타당성 그리고 징벌적 성격의 인하보조율 규정의 근거, 자치구와 시군의 재정 특성 구분 미반영 등의 쟁점들이 잠재되어 있다.

4. 복지재정 사업 운영의 구조적 쟁점

가. 재정책임과 정책책임의 분리 그리고 도덕적 해이

보조금 재원을 중심으로 운영되는 복지사업에서는 다른 경우와 비교하여 상대적으로 행정관리 부담이 많다. 재원동원 수준과 정책관리 주체가 상이하면서 형성되는 복지보조금의 정치 경제적 특성 때문이다. 즉, 관련 재원들의 대부분은 중앙정부와 광역자치단체의 보조금으로 형성되는 반면 개인서비스에 대한 사업관리의 현장 특성으로 인하여 정책의 성과 책임은 시군구의 기초자치단체가 담당하게 된다.

이와 같은 재정-정책 책임의 불일치 구조에서는 담당 주체들의 도덕적 해이 현상이 우려된다. 이에 따라 중층적인 재원구성 및 관리 감독체계와 복지서비스 전달의 투명성 확보를 위해 수직적인 재정통제 장치 및 활동들이 강화된다. 시군구의 담당자가 지역특성을 고려한 맞춤형 사회복지사업에 대한 고민 보다는 중앙과 상위자치단체에 업무 보고 관련 문서작성 부담이 더 큰 구조가 형성되어 있다. 보조금 관리와 관련된 혁신 정책들이 추진될 여지가 협소해지며 중앙정부의 지침에 따른 관례적인 지출 관리에 그치게 된다.

동일한 맥락으로, 지방자치단체는 국가 전체의 공공재원 효율화 시각에서 복지비 지출의 비용-효과성을 고려할 유인이 크지 않게 된다. 지금과 같은 중앙정부의 획일적인 개별보조 방식에서는 해당 지자체의 지방비 부담이 최소화되는 방향으로 정책을 운영할 가능성이 높아진다.

정신장애아동 관리와 관련된 복지프로그램의 경우가 대표적인 사례이다. 의료급여 대상자인 저소득층 정신장애아동들이 정신병원에 입원하면 시군구의 부담은 10%에 불과하다. 반면, 가정에서 재가 서비스를 받으면 광역과 기초자치단체가 절반씩 부담하여 50%의 재원을 부담해야 한다. 이러한 경우 정책 담당자는 해당 지자체의 재정부담이 최소화될 수 있는 방향으로 정책을 결정하여 가능한 병원 등 시설 입소를 유도하는 유인을 가질 수 있다. 결과적으로 복지 수혜의 대상자 입장에서는 상대적으로 저렴한 비용으로 서비스의 만족도를 높일 수 있는 기회를 가지기 힘들게 된다.

최근 사회복지에서 수요자와 재가 중심의 서비스 혁신을 강조하지만 지금과 같은 분절적인 보조금

제도와 운영방식이 형성되어 있으면 새로운 정책 혁신조치들이 개발·정착될 여지가 협소해질 수 있다.

나. 공급자 중심의 잔여적 복지서비스와 적정 수준 관리

복지체제의 특성상 보편적 사회복지는 아직 정착되지 못하고 저소득 취약계층 중심의 잔여적 복지체제로 운영되고 있다. 잔여적 복지서비스의 경우 기초적인 사회안전망 프로그램이 이외에는 대개 적정 수준에서 정책이 운영되며 충분한 재원이 뒷받침되지 않는다. 특히 개인별 복지서비스 수준이 전제되면서 예산재원이 배정되기 보다는 관련 시설이나 프로그램 기준으로 총액 배정되는 경우가 많다.

이러한 자원배분 특성으로 잔여적 복지재정 혹은 보조사업들은 공급자 중심 방식으로 운영되는 특성이 있다. 복지재정의 총액을 통제하기 위해서는 개인 단위 보다는 시설 단위로 재원을 배분하는 것이 효과적일 수 있다.

이에 따라 국가가 실제로 책임져야 하는 사회복지의 대상은 서비스가 필요한 수급권자이지만 시설과 프로그램 중심으로 예산자원이 배정되면 관련 자원운영에서는 공급자의 관점과 가치가 상대적으로 강하게 반영되는 구조가 형성된다. 이는 잔여적 사회복지서비스 정책의 지향가치와도 밀접한 관련성이 있다. 그런데, 국가 재정지원과 공급자 중심 방식이 병리적으로 결합하면 포획과 남용 그리고 이익집단 행태들이 발생하여 보조금의 비용-효과성을 제고하기 힘들어지는 복잡한 구조가 형성될 수 있다. 이른바 정부실패 현상이 발생할 수 있다.

특히 복지인프라가 충분히 구축되지 않은 경우에는 공급자 중심의 보조금 운영 방식에서는 병리적인 쟁점들이 상당히 잠재화될 수 있다. 중앙정부에서 보조금을 설계할 때에는 서비스의 수급권자의 복지를 위한 정책목표가 전제되어 있지만 전달과정에서 초기 시설 투자와 운영 그리고 기관형성 비용의 비중이 상대적으로 높게 차지할 수 있다.

이러한 경우 보조금 지출의 형식적 결과를 보면 복지대상자를 위한 서비스 보다는 시설을 위한 공급자 혹은 중간관리자의 인건비 지출을 위한 보조금이 되기 쉽다. 애매한 수준에서 잔여적 복지 보조금이 지원되면 이와 같은 병리적인 현상이 발생할 가능성은 더 높게 된다.

다. 시군구 중심의 복지정책과 재정관리

사회복지서비스들은 수급권자 개인의 복리후생을 위한 것이 많으며 취약계층에 대한 잔여적 복지 서비스에서는 수급권자 개인에 대한 사례관리가 강조된다. 이와 같은 복지서비스의 특성상 복지정책에서는 기초자치단체인 시군구 중심의 전달체계가 구축되어 있다. 그런데 쟁점은 복지재정의 상당 비중이 외부의 재원으로 구성되는데서 발생한다.

정책을 실제 담당하는 시군구의 입장에서 지역복지서비스계획을 수립·운영하는 것이 원칙적으로 바람직하다. 하지만 정책에 대한 책임은 정치적 혹은 도의적 수준에 그치지만 재정에 대한 책임은 회계적 차원에서 강제되는 것이기 때문에 전자 보다는 후자에 대한 책임이 강하게 작용하게 된다. 이러한 책임 구조에서 시군구는 현장에서 비용-효과적이지 못한 보조금 사업 및 관리 방식이 확인되어도 쉽게 의견을 제시하지 않는 경향이 있다.

중앙 차원에서는 재정사업의 성과와 납세자 책임을 부담해야 하기 때문에 개별 보조사업에 대해 지자체에 재량을 폭넓게 부여하기 힘들다. 이와 같은 복합적인 구조들이 얽히면서 대부분의 복지프로그램들은 중앙정부가 전국 차원에서 획일적으로 기획되고 표준화된 지침으로 운영되도록 강제되는 경우가 많다.

사회안전망 프로그램은 국가최저수준을 강조하는 사회적 정의의 가치도 고려되어야 하기 때문에 획일적인 복지보조금 관리가 논리적으로 정당화되는 측면도 있다. 하지만 이러한 정책구조들은 일종의 정책 독점 상황과 비슷한 국면을 창출하여 표준화에 따른 사회적 후생 손실을 창출하게 된다.

라. 복지재정 분권의 이중성 : 자율과 자원축소의 교환 가능성

복지보조금이 가지는 복합적인 비효율적 재정관리 구조를 완화하기 위해서는 원칙적으로 전달체계에 개입되는 정부 계층의 범위를 축소하고 지방의 자율적인 집행 및 사업관리 재량을 확대하는 정책과제들이 모색되어야 한다. 하지만 보조금 관리 혁신에서 창출되는 효율성 효과들을 정부간에 배분하는 방식과 결과에 대한 현실적인 논쟁들이 또 남아 있어 원칙과 달리 실제 제도 개편 작업이 순조롭게 추

진되지 못하는 경우가 많다.

예를 들어 포괄보조방식으로 복지보조금을 지원하여 창출된 재정절감분으로 추가적인 복지서비스를 확대할 수 있으면 지자체에서 포괄보조를 선호할 수 있다. 하지만 중앙정부의 재정당국 입장에서는 국가 최저 수준의 서비스가 제공된 이상 남아 있는 복지재원들은 추가적인 지출 보다는 일반 공공재원으로 흡수되어야 한다는 입장을 가질 수도 있다.

미국의 사례를 보면 포괄보조는 재정집행의 재량과 총액의 감축을 상호 교환하는 방식으로 설계되는 경우가 많았다. 비록 절대적 재정 규모에서는 축소되지 않아도 예산증감 비율을 잠재적 복지재정 수요 보다는 세입 혹은 특정 세원의 증가율로 맞추는 재원산식을 설계하면 실질적으로 복지재정 총량이 축소될 수 있다. 분권교부세 제도가 전형적인 사례이다.

복지프로그램에서 총액이 축소된다는 정치적 상징은 현실적으로 상당한 사회적 갈등요소를 가질 수 있다. 잔여적 복지서비스들이 공급자 중심 방식으로 운영되는 현실을 고려할 때, 복지효율화에 따른 재정이득은 공급자들에게 돌아갈 몫이 줄어든다는 것을 의미할 수도 있다. 이러한 경우 명분상으로 는 순응을 할 수 있어도 실제 재무적인 손실이 발생하는 만큼 공급자들의 이익집단 활동과 쟁점 제기 및 비판 활동이 제기될 가능성이 커진다.

복지정책에서는 정부와 상대적으로 독립되어 있는 제3섹터 활동이 강하다. 이들을 중심으로한 복지 서비스는 그 자체에서 정치 경제적 갈등과 사회 운동력을 가지고 있어 명분만으로는 관련 제도를 개편하기 쉽지 않다. 제도변화에 따른 영향이 제3섹터의 기관 이익에 대한 것인지 수급자의 복지서비스에 대한 것인지 불분명한 것도 복지서비스의 정치 경제적 속성 가운데 하나이기 때문에 사회적 갈등이 발생할 경우 재정지출이 가능한 억제되는 효율적인 방향에서의 조정이 쉽지 않게 된다.

다른 한편으로 복지분야에서는 지자체가 분권을 선호하지 않을 수 있기 때문에 지출 재량을 확대하는 분권형 포괄보조의 비용-효과성이 적극적으로 수용되기 힘든 특성도 있다. 현실적으로 잔여적 복지 서비스들은 수급권자들의 욕구와 비교하면 관련 재원이 부족하게 배정되는 경우가 많다. 지자체가 재원배분에서 재량을 가지면 사업운영과 재원확보에 대한 책임도 강화된다. 따라서 지자체는 재원부족

의 책임을 중앙정부에 귀속시키고 자신들은 정책의 책임에서 한걸음 뒤에 물러나 있는 것으로 선호할 수 있다.

IV. 지방의 복지재정 합리화를 위한 정책과제

1. 복지재정 패러다임의 전환

가. 사람 중심의 적극적인 주민복지 투자

전통적으로 국가 성장과 절대빈곤에서 탈피를 위해 국가의 재정지출은 경제개발 특히 물리적인 SOC 투자에 집중하였다. 도로, 항만, 공항, 철도와 같은 물리적인 기반시설들은 현재는 세계적인 수준이며 이것이 국가 경제를 이끌었다. 하지만 최근 물리적 시설 투자가 과잉이며 성장에 대한 기여 또한 한정적이라는 비판이 제기되고 있다. 시설과 사람에 대한 지출 균형이 필요하다.

지식기반경제로의 전환과 함께 사람에 대한 투자가 있어야 지속적인 성장이 가능한 시기를 맞고 있다. 물리적 기반과 함께 사회적 기반이 뒷받침되어야 한다. 경쟁력있는 건물에는 이를 활용하는 경쟁력있는 사람이 있어야 한다는 것이다. 일부 소수의 뛰어난 영재 뿐 아니라 더 중요하게는 일반 서민 모두의 인적 자산이 확충되어야 한다. 이는 서민들의 일상생활기반에 대한 투자가 필요하다는 것을 의미한다. 지속적인 성장을 위해 교육, 노인복지, 아동복지, 여성복지 등과 같은 인적 자산 투자가 물리적 SOC 투자 못지않게 중요하게 되었다.

근대산업사회에서 형성되었던 ‘경제=생산’, ‘복지=소비’의 전통적인 자원배분 패러다임에서 변화가 필요하다. 고용없는 성장 지원 프로그램이나 밑빠진 독이 된 지역균형개발사업 등에서 확인할 수 있듯이 ‘경제=소비’인 경우도 많다. 재정지출 유형 분류상으로 사회복지분야에는 다양한 재정 특성을 가진 많은 사업들이 복잡하게 묶여져 있다. 과거 예외적인 재정지출에 간주하여 특별한 구분없이 한 바구니에 포괄하였던 것이다. 하지만 가족 등 사회적 기반이 해체되는 최근의 사회실패 현상의 원인들에 대한 처방책들은 소비적 관점의 복지지출과는 다른 새로운 사회기반 투자의 패러다임으로 별

도로 접근해야 한다.

나. 사회 공간적 관점의 전략투자: 경제와 사회의 연계

주민복지서비스와 관련된 하위 정책분야를 사회복지에 국한해서는 새로운 전략 투자방식들이 개발되지 않는다. 사회와 경제 영역을 엄격히 구분하던 전통적인 관점에서 벗어나 모든 재정지출 영역에서 이른바 '사회투자 인지적 예산 접근'이 필요하다. 최근 지역사회에서 연령, 성, 소득계층, 산업구조, 그리고 학력 등 모든 분야에서 상당한 구조 변화가 발생하고 있다. 따라서 새로운 사회 경제적 구조를 고려한 종합적인 지역투자계획들이 구상될 필요가 있다.

예를 들어 농어촌 지역에서는 중심 읍면 지역과는 떨어져 생활하는 고령자 단독가구가 많다. 이들에 대해 원격지 노인복지서비스를 제공하는 것은 비용-효과적이지 못할 수 있다. 독거노인들의 사회 경제적 특성을 파악한 이후 이들의 삶의 질을 높일 수 있도록 주거 공간을 조정하면 농어촌 노인복지에서 적지 않은 효율을 창출할 수 있다. 사회정책과 공간정책을 연계하는 미국의 디트로이트시는 콤팩트 시티(compact city) 계획을 참고할만하다.

대도시에서도 마찬가지이다. 지역경제구조가 제조업에서 서비스 기반 경제로 전환되면서 직장에서의 성별, 연령별, 소득계층별 구조에서 많은 변화가 있다. 맞벌이 여성들의 도심 사무직 경제활동에서 아이돌봄과 같은 보육서비스는 필수적으로 고려되어야 한다. 고령자가 많은 작업장에서는 연령대별 건강관리프로그램이 병행되어야 하며 노동강도가 강한 중소기업 집적지에서는 근로자 스트레스관리와 가족지원프로그램들이 병행되어야 한다.

이와 같이 사회와 경제가 복합적으로 연계되는 영역에서 새로운 산업과 일자리의 기회가 창출될 수 있다. 이동심리상담이나 근로자 스트레스관리 등과 같이 단순 돌봄과 질병치료의 중간 영역에서 예방과 생활관리를 위한 전문화된 사회서비스 시장 및 산업 영역들이 만들어지고 있다. 과거 제조업 시대에는 없었던 새로운 직종들이다. 신사회위기 상황에서 새로운 영역의 가치가 강조되어도 현재의 복지 재정 구조와 지방자치단체의 담론 구조 혹은 재정투자 영역에서는 그러한 가치가 들어설 틈이 없는 정책의 사각지대가 되고 있다.

보건복지부는 사회서비스의 시장과 산업육성 과제를 별도의 성과관리 대상으로 설정하고 새로운 정책가치를 실험하고 있지만 지자체 단위로 내려오면 일반적인 사회안전망 프로그램 속에서 통합 운영되는 경우도 많다. 사회와 경제의 통합에 대한 새로운 가치와 정책 접근들이 현장에서 실천되기 위해서는 정부계층간에 얽혀있는 복잡한 복지전달체계 전체가 일관성있게 재정립되어야 한다.

다. 사회복지에서 광역자치단체의 재정 역할 강화

사회복지는 주민들의 일상생활서비스이기 때문에 보충성원칙에 따라 기초자치단체의 역할이 높게 설정되어 있다. 하지만 기초생활보장과 기본적인 복지시설 투자 및 운영 분야는 재정적 외부효과가 크기 때문에 기초자치단체의 입장에서는 재정적으로 선호되지 않는 지출 영역이다. 권역별로 운영되는 특수시설에서는 광역자치단체의 재정 역할이 강화될 수 있도록 자치단체 계층별로 재정지원과 행정 관리 기능을 분리해야 한다.

특히 대도시에서는 저소득층의 주거지가 특정 자치단체에 집중되고 있으며 이에 따라 관련 복지시설도 지역별 편차를 보이고 있다. 하지만 조정교부금 등 시본청에서의 재정조정기능이 효과적으로 개편되지 못하여 자치구간 복지재정부담의 상대적 격차가 심화되고 있다. 따라서 주민들의 주거지 선택에 상관없이 동등한 사회복지 서비스가 제공될 수 있도록 광역차원에서 시본청의 복지재정 조정기능이 강화되어야 한다.

2. 사회복지 지출 관리의 제도화

지방재정의 효율적 관리를 위해 다양한 수단들이 제도화되어 있다. 대표적으로 중기재정계획, 투자심사제도, 지방재정분석·진단제도, 복식부기 발생주의 회계, 프로그램 예산제도 등이 있다. 각종 제도들의 운영에서는 보다 높은 전문 지식이 요구되고 있으며 재정관리의 합리성 제고를 위해 의미있게 사용된다. 그런데 이와 같은 관리제도들이 특히 강조되는 사업분야들은 대부분 물리적인 경제개발 투자 사업들이다. 경제개발과 지역소득 향상이 곧 주민복지로 인식되는 전통적 관점에서는 전략적인 경제개발 사업을 선택·운영하는 것이 중요했다. 여기서 창출되는 재정이득으로 소비의 영역이 사회복지서비스의 재원을 충당했다.

사회정책에서는 근검절약 이상의 전략적인 재정관리 수단들이 모색되지 않았다. 하지만 지방재정에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 사회적 기반의 해체 위기 속에서 지역사회 없는 지역성장이 지속되는 최근의 전환기를 고려하면 사회 재정에서 전략적인 재정 투자 방안들이 새롭게 모색되어야 한다.

첫째, 사회개발 부문에서 재정투자의 특성들을 다양하게 분석하고 최적의 비용-효과성을 확보할 필요가 있다. 우선, 생산적 전략투자 영역과 소비적 관리영역을 식별해야 한다. 전자에 대해서는 결과지향적인 성과책임 구조가 필요하다. 주민복지서비스들은 전달체계의 효율성을 위해 공급자 중심 방식과 수요자 중심 방식이 구분되어야 한다. 그리고 정부의 책임과 개인의 책임 비중을 고려하여 사회서비스 시장과 산업의 정책수단들을 적극적으로 도입해야 한다.

둘째, 대부분을 보조금에 의존하고 있는 사회복지프로그램에서 정부간 성과관리체계를 일관성있게 연계해야 한다. 사회서비스 산업화 등과 같이 중앙정부 유관 부처의 사회개발 프로그램에서는 부분적인 실험들이 추진되고 있지만 지방자치단체의 성과관리체계에서는 그러한 담론과 정책지향 없이 전통적인 사회안전망 프로그램에 통합되어 있는 경우가 많다.

셋째, 사회기반 투자에 해당하는 프로그램에서는 투자 효과를 엄밀하게 분석하여 재정지출의 경제적 정당성을 검증해야 한다. 사회복지에서는 희소한 공공재원을 확보하기 위한 예산을 위한 상징적 담론과 취약계층의 사회안전망 구축을 위한 정책운영의 담론이 분리된 경우가 적지 않다. 복지 정책에서 사용하는 “생산적”, “효율성”, “투자”의 현실적인 용어들이 경제 분야의 경우와는 달리 해석되기도 한다. 하지만 경제개발비의 축소와 맞바꿀 정도로 사회복지비 지출이 증가되는 현 시점에서는 지속 가능한 지역사회의 성장을 위해 사회기반 투자 영역에서의 비용-효과 분석들을 보다 엄밀하게 실시할 필요가 있다. 선심성 정치의 논리 속에서 지출이 결정되는 보편적 사회서비스 분야는 지방재정 위기의 주요한 요인이 되었던 과거 선진국 대도시 재정 사례들을 유의해야 한다.

3. 사회복지분야의 분권교부세 개편

분권교부세제도는 참여정부가 의미있게 추진하였던 재정분권개혁이었지만 현실에서는 기대한 효

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

과 보다는 부작용이 더 크게 부각되었던 대표적인 재정제도이다. 이 제도의 도입 이후 지자체와 사회 복지단체들로부터 지속적인 문제제기가 이어지고 있으나 아직 의미있는 정책방안이 마련되지는 못하고 있다.

분권교부세제도가 도입될 당시에는 재정총량적인 분권수준 제고, 재정지출의 자율성 증대, 지자체의 혁신적 복지사업 수행, 다양한 지역사회 재원의 동원 가능성, 그리고 보조금 운영관련 각종 행정비용의 감소 등과 같은 기대가 있었다. 하지만 지금까지 분권교부세를 운영한 결과는 지방재정 총량 확대 이외에는 의미있는 성과를 창출하지 못하고 있으며 종전 보다 불합리하게 개편되었다는 비판이 지속되고 있다. 이를 위해 분권교부세 대상사업의 적격성 재검토, 포괄보조프로그램의 활성화, 지방이양의 계층단위에 대한 재검토 등의 보완조치가 필요할 것으로 판단된다.

우선, 국고보조사업 중 지방자치사업으로 전환되어야 하는 대상사업을 식별할 때 전제가 되었던 기초자치단체 중심으로 지방자치가 실시되어야 하고 이를 위해서는 가능한 모든 사무는 기초자치단체로 이양해야 한다는 보충성원칙의 적용 강도에 대한 재검토가 필요하다. 특히 보충성원칙의 적용이 바람직한 사업에서도 사업 전망과 필요 재원의 충족 가능성 등을 고려하여 지방이양의 시기와 규모, 그리고 속도에 대한 적정 수준에서 조절이 필요하다.

둘째, 지방이양 사업에 대한 성과향상을 실현하기 위해서는 성과창출이 가능할 수 있도록 유관사업의 포괄적인 이양이 필요하다. 포괄이양은 당시 지방분권 원칙에서도 전제되어 있었지만 실제 의미있는 수준에서 포괄이양이 이루어지지 못하였다. 포괄이양을 위해서는 보조사업의 프로그램 체계부터 개편해야 한다. 정책부문별로 각종 중장기 계획들이 설계되어 있으나 현실적으로는 행정 및 재정여건상 단편적인 개별 사업단위별로 운용되고 있어 포괄이양의 범위가 어느 정도까지로 설정되어야 하는지 불분명한 경우가 많다. 따라서 국고보조사업들의 프로그램 구조를 검토하여 이양의 대상을 식별하는 작업이 선행되어야 한다.

셋째, 분권교부세의 대안으로 (가칭)사회서비스 포괄보조제도를 고려할 수 있다. 현재의 67개 사업만으로는 포괄보조프로그램을 운영하는 것이 쉽지 않다. 복지보조사업들을 재분류하여 일상화된 프로그램들은 포괄보조로 지원하고 개별 관리가 필요한 경우는 현재 방식을 유지하는 새로운 형태의 복지보조금 관리 수단을 개발할 필요가 있다.

넷째, 사회서비스 포괄보조가 가진 부정적 특성들에 대한 주의가 필요하다. 미국의 레이건시대의 포괄보조는 실제 복지재정 지원을 축소하기 위한 목적이었다. 신재정연방주의 명분은 있었지만 결과적으로 복지재원이 25% 축소되었다. 일본의 삼위일체개혁 역시 재정분권과 재원 축소를 교환한 것이지만 실제로는 중앙정부의 복지부담의 지방재정 부담 전가한 것으로 비판받는다. 특히 일본의 경우 지자체는 중앙정부가 설정한 요건에 맞추어야 보조금을 받을 수 있기 때문에 미국과 같은 분권재량 조차 활용하지 못하고 있다. 복지분야의 분권과 재정관리 혁신을 위해 포괄보조 수단이 효과적일 수 있지만 미국과 일본의 사례에서 확인되었던 그러한 불신들이 해소될 수 있어야 한다.

4. 사회투자의 전략적 접근이 요구되는 국고보조금

복지재정이 급증한 최근 상황에서 국고보조금을 관리하는 재정 제도들에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 필요이상의 과도한 문서 작성 부담을 완화하고 지역의 다양성을 인정하는 방식으로 제도 개편이 필요하다. 또한 개인별 서비스 지원에 대한 재정 투명성을 높이기 위해 전자바우처 등과 같은 새로운 복지공학기술들을 적극적으로 확대 시행할 필요가 있다.

정부간 재정관계의 기본 틀을 개편할 경우 “보조금의 관리 및 예산에 관한 법률”에서의 기준보조에 대한 적실성 검토가 중요하다. 지방자치 실시와 사회 경제적 환경변화가 많았던 지금의 현실에는 적실성이 낮다는 비판이 있다. 지방의 재량적인 선택 여지가 없는 법정 지출 프로그램에 대해 지자체가 지방비를 의무적으로 부담해야할 근거는 약하다. 정부간 재정분담 책임이 필요한 경우에는 실질적인 의사결정 주체중 하나로 지방자치단체의 대표가 정책거버넌스에서 역할을 할 수 있어야 한다.

사회복지 보조금에서는 경제적 관점 이외에 지역 변수가 고려되는 사회적 정의 접근이 추가될 필요도 있다. 신청주의와 지방비 매칭의 획일적 적용 원칙 때문에 국가적인 표준 수준에서 공급되어야 하는 사회복지서비스의 지역간 불균등 쟁점이 발생하고 있다. 따라서 재정력(담세력) 기준에 따른 보조금 배분이 아닌 잠재적 재정수요(need)에 따라 국고보조 재원이 배분될 필요가 있으며, 재정력이 취약한 지자체에 대해서는 차등보조, 전액보조, 현물대체부담 등 예외적인 지방비 부담조치들을 다양하게 설계해야 한다.

마지막으로 모든 국고보조사업에 대해 의무적으로 지방비를 매칭 부담해야 하는 현재의 제도 현실

특집

지방재정운용의 효율성 제고 방안

에 대해서도 전향적인 재검토가 필요하다. 지역의 사회 경제적 여건이 다양하기 때문에 모든 지역을 표준화된 기준으로 관리 통제할 필요성은 크지 않다. 과거 지방양여금의 경우에서처럼 지방비 부담은 권고적인 성격으로 제시하고 지방비의 부담 여부와 비율은 지역사회에서 자율적으로 결정할 수 있게 재량을 인정할 필요가 있다. 중앙정부가 지시하는 복지사업의 지방비 부담 매칭 이후 지방재정에서는 자체 사업을 추진할 여력이 급격히 감소된다. 소비적인 복지지출이 급증하면서 지방의 재정투자사업에서 자율적인 혁신 의지 자체가 소멸되는 부작용이 창출되어서는 곤란하다. 지방의 선택과 판단이 존중되고 그 속에서 재정사업의 혁신이 활성화되어야 한다.

V. 맺음말

현재의 전환기 상황에서는 안정적인 복지국가시대에 만들어졌던 기존 사회복지 영역의 좁은 틀에서 주민복지사업에 안주해서는 안된다. 사회와 경제가 통합되면서 새로운 형태의 지속가능한 경제적 사회적 기반 투자가 이루어져야 한다. 고용없는 성장의 사례에서 쉽게 확인할 수 있듯이 전통적인 접근을 고집하면 지금의 사회 경제적 문제가 더 악화될 뿐이다. 새로운 사회 경제 정책이 필요하다.

빈곤과 질병의 전통적 사회위기와 저출산·고령화, 소득양극화와 근로빈곤과 같은 새로운 사회위기가 동시에 전개되면서 지속가능한 지역 성장에 회의적인 시각들이 많아지고 있다. 시장실패와 사회실패가 발생하고 있는 이들 분야에서 국가의 적극적인 재정개입이 효과적인 대안이라고 인식되었다. 2000년대 이후 중앙정부 중심으로 사회복지분야에 집중적인 재정투자가 이루어졌다. 그래도 사회위기는 계속 진행형으로 남아 있다. 이제는 지역별로 위기의 현상들이 다양하게 나타나고 있으며 여러 개의 요인들이 얽혀지는 복합적인 현상으로 전개되고 있다. 국가의 재정 투자가 보다 강조되는 경향이 있다.

그런데 “문제는 부족한 복지지출이 아니라 국가의 개입 그 자체”라는 신자유주의자들의 비판도 의미있게 수용해야 한다. 과거 복지국가시대에서 사회복지 분야의 재정 지출은 국가 및 지방의 재정위기 원인이 되었으며 중앙정부 실패와 자치실패가 동시에 발생하였던 비효율적 지출의 근원지였다. 사회 복지 지출에서는 시장실패, 사회실패, 중앙실패, 자치실패 등 모든 형태의 정책 병리 요인들이 잠재되어 있다. 따라서 어느 한 쪽의 가치만으로는 합리적인 대안이 모색되기 어려운 분야가 되었다. 하지만 현실적으로 해결해야 할 분명한 것이 있다.

무엇보다 지방재정에서 가장 많은 비중을 차지하는 사회복지비 지출에서 어떤 형태이든 재정성과에 대한 책임이 논의되어야 한다. 자칫 모든 지역과 모든 주민들이 이익집단 정치에 매몰되어 재정 책임성을 잃어버릴 가능성이 있다. 사회복지에서 지방의 책임을 강조하기 위해서는 지방의 다양성을 인정하고 지역사회의 선택과 자율성이 보장되어야 한다. 지자체가 스스로 자기 지역문제를 고민할 수 있는 제도적 기회가 있어야 한다. 사회 위기 대응을 위해 주민복지를 확대하면서 지역사회로 하여금 중앙의 시혜를 과도하게 기대하도록해서는 곤란하다. 자율적인 선택과 책임이 가능한 지역사회의 주체가 필요하다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 강영철 외, 2009. 「재정집행의 성과제고에 대한 연구 : 운영 및 평가를 중심으로」. 한국행정연구원.
- 김은정. 2007. 지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제. 「사회복지정책」, 31.
- 류덕현. 2005. 지역별 사회간접자본 스톡의 적정규모에 관한 연구. 「재정포럼」, 9월호.
- 양영철. 2010. 지방재정건전성 제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안. 「민선5기 출범과 지방재정 건전성 제고」. 한국지방재정학회 세미나 발표논문.
- 윤영진 외. 2007. 「복지재정과 시민참여」. 나남.
- 이재원. 2008. 「사회서비스 전자바우처」. 대영문화사.
- 이재원. 2009. 국가부채 급증에 따른 지방재정의 영향과 정책과제. 「지방재정과 지방세」, 5호.
- 이재원. 2009. 포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제. 「한국지방재정논집」, 14(1).
- 이희봉. 2007. 지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요 전망. 「지방재정」, 2호, 통권 145호
- Boadway, R, & A. Shah, 2009. Fiscal Federalism : Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge Univ. Press.
- Cho, C.L, D.S. Wright. 2004. “The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators”. Journal of Public Administration Research and Theory, 14(4)
- Muramatsu, M. 2001. “Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives”. World Bank Report No 37178
- Reisch, M. 2009. “General Themes in the Evolution of Human Services Administration.” (in) R.J. Ratti, The Handbook of Human Services Management, 2nd, Sage