

사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향

- 2000년대 접어들면서 중앙과 지방재정 모두에서 사회복지비 지출은 급증하고 있지만 재원분담 구조와 복지재정 관리체계는 1980년대의 낡은 틀을 그대로 유지하고 있다. 이에 국민들의 일상생활을 보장하는 보편적 사회서비스와 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 동시에 지속적으로 확충되고 있는 현실에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적인 복지재원 배분 구조의 재설계 방향에 대한 논의가 필요하다.

글 _ 이 재 원 (부경대학교 행정학과 교수)

● 작년 말 국회는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 사회복지서비스를 넘어 사회서비스를 통해 일반국민 모두의 일상생활을 보장하도록 사회보장기본법을 전부 개정하였다. 최근 몇년 동안 논의되었던 신사회 위기를 극복하기 위한 사회적 담론들을 국가의 법률에서 구체적으로 정리한 것이다. 여기에서 보건복지부를 중심으로 사회보장과 사회복지 분야의 관련 법률을 정비하여 내년부터 정책으로 실천하도록 명시하였다. 사회정책에서 지금까지의 관행을 고려하면 상징적 의미가 강한 측면은 있지만, 법 개정 취지를 고려하면 사회복지 분야에서 정부의 재정 역할은 지금보다 상당 수준 확대할 것으로 기대된다. 그런데 새로운 사회서비스 정책에서 재원을 동원하는 방법에 대한 논의와 고민이 활성화되지 못하고 있다.

전부 개정의 취지를 실질적으로 현장에 실천할 수 있을지 여부가 불확실하다. 사회서비스에 내재되어 있는 소비적 재정지출 성격과 사회기반 투자에서의 생산적 역할이 명확하지 않고, 정치·경제적 특성으로 인한 분야별 과잉 혹은 과소 지출의 비효율성 우려도 적지 않다. 또한 사회서비스 지출의 지리적 외부성 쟁점도 상당하여 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체들 간의 복지재원 분담 체계를 합리적으로 재정립하는 과정에서 상당한 갈등이 발생할 수 있다.

사회복지 지출에서 정부 간 재원분담에 대한 주제 자체는 중요하지만 제대로 논의되기 힘들다. 일단 현장에 적용된 상태에서 그것의 합리성 여부를 판단하고, 개편에 대한 주제들은 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 의미있는 논의 자체가 회피되는 경향이 있다. 이러한 이유로 쟁점 상황에 대해 문제인식은 공유하면서도 대안에

대한 고민과 실천은 지난 수십 년 동안 제자리에 머물고 있다. 재정체계가 제대로 정립되지 못하면 높은 차원에서 복지를 확충해야 한다는 사회적 합의가 형성되어 있어도 현실의 변화를 기대하는 것은 쉽지 않다. 2000년대 접어들면서 중앙과 지방재정 모두에서 사회복지비 지출은 급증하고 있지만 자원분담 구조와 복지재정 관리체계는 1980년대의 낡은 틀을 그대로 유지하고 있다.

OECD 주요 국가들과 비교하여 국가 전체적으로 사회복지 재정지출 규모와 비중 자체는 아직 상대적으로 낮은 수준이다. 이에 따라 복지재정에 대한 일반적인 논의들은 재정 건전성을 우려하는 재정 당국의 지출규모 억제와 사회위기 극복을 위한 현장에서 복지재원 확보 논쟁에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 가운데 정부는 중앙차원에서의 복지비 부담을 줄이는 대신 지방자치단체에 대한 추가적인 재정 부담을 요구하는 경향이 있다. 관련 정책과 재정과정에 실질적인 참여 자체가 배제되어 있는 지방자치단체 차원에서는 복지재원 분담 현실에 대한 불만 제기와 추가적인 복지사업 거부 등의 정책 저항 분위기가 형성되고 있다. 국민경제가 성숙단계로 접어들면서 국가와 지방자치단체의 가장 중요한 재정기능은 국민과 주민들에게 사회복지서비스를 제공하는 것이다.

한편에서는 재정 건전성을 위해 복지지출을 축소해야 한다고 하지만, 다른 한편에서는 매년 국가와 지방자치단체의 재정에서 복지비 부담은 계속 증가하고 있다. 이러한 현상을 고려할 때, 사회복지와 재정은 서로 양립하기 힘든 특성이 있어도 회피의 대상이 아닌 합리적인 재정운영 체계의 구축대상이 되어야 한다. 이 글에서는 사회보장기본법 전부 개정의 취지와 내용처럼 국민들의 일상생활을 보장하는 보편적 사회서비스와 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 동시에 지속적으로 확충되고 있는 현실에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적인 복지재원 배분구조의 재설계 방향에 대해 논의하였다.

1. 사회복지 지출과 지방재정을 접근하기 위한 전제조건들

가. 사회복지와 지방재정의 양립 가능성

● 일반적으로 사회복지 정책의 기본 기조는 시민적 및 정치적 기본권리를 보충하는 ‘표준화’ 된 사회권리를 범국가적 차원에서 제공하는 것이다. 그런데 지방의 역할을 강조하는 분권형 정부 간 재정관계의 관점에서 사회복지 혹은 사회서비스를 접근할 때는, 지역 간 사회복지서비스의 내용과 수준에서 ‘다양성’ 과 ‘격차’ 를 인정해야 한다. 이러한 차이 때문에 사회서비스 정책은 근대복지 국가의 사회복지 전통과 논리적으로 양립하기가 쉽지 않은 특성이 있다. 복지정책의 목적은 국가 내 모든 시민들에게 동등한 사회적 권리를 향상시키는 것이다. 이에 따라 분권을 지향하는 재정연방주의와 복지국가는 다양성과 표준화의 연속선상에서 서로 반대 끝에 위치한다(Obinger & Leibfried, 2005, p2). 사회복지에서 지방자치는 “동일한 국민국가의 구성원들이 거주하는 지역에 따라 서로 다