

사회투자정책과 재정관리

-
-
-
-
-
-
-
-

이 재 원

부경대 교수

사회투자정책과 재정관리

이재원/부경대 행정학과 교수

<요약 1>

지식기반 경제체제로의 전환과 맞물려 지속 가능한 국가 성장동력을 위해서는 사회적 기반 확충이 중요하다. 따라서 사회투자정책은 적당한 수준에서 소비적 지출이 아닌 “성과에 책임지는 최적의 투자” 관점으로 접근되어야 한다. 이를 위해서는 사회개발과 경제개발의 균형있는 예산자원배분, 사회정책 부문간 균형있는 재원배분이 필요하다. 또한 프로그램 구조 전체를 전제로 하는 결과지향적 성과관리와 납세자 책임 노력이 요구된다. 마지막으로 사회 복지재정 부담과 관련하여 중앙과 지방정부간 합리적 재정관계를 모색해야 한다. 최근의 정책환경 변화를 고려하여 지방교부세와 국고보조금 제도를 중심으로 한 지방재정지원체계를 개편해야 한다. 사회투자정책의 추진과정에서 관련부문간 재정적 갈등 쟁점이 발생할 수 있다 예상되는 이해관계 상충 부문들에 대한 합리적인 갈등관리 방안들이 사전에 마련되어야 한다

<요약 2>

사회투자를 위한 제대로 된 최적 지출 : 사회투자 인지 예산

지식기반 경제체제로의 전환과 맞물려 지속 가능한 국가 성장동력을 위해서는 사회적 기반 확충이 중요하다. 그런데, 이를 위한 사회투자정책에서는 사회 (복지) 부문에 대한 현행 재원배분 및 재정관리 방식의 개편이 필요하다

무엇보다 사회투자정책은 “적당한” 수준에서 지출을 억제적으로 관리하는 수요관리로 접근해서는 안된다. 사회적 기반확충의 전략적인 목표를 설정하고 의미있는 결과를 달성할 수 있을 정도의 “제대로 된 최적 지출”이 필요하다. 사회복지비가 매년 지속적으로 증대되고 있지만 현재의 복지재정체계와 재정관리 접근 틀로서는 한계가 있다.

사회투자의 재정관리를 위한 세 가지 재정과제

사회투자를 위한 최적의 재정관리 구조를 마련하기 위해서는 세 가지 핵심적인 관리부문에서 새로운 접근과 관련 제도 개편이 필요하다. 첫째, 공공재원(예산) 배분에서 “균형”의 시각이 필요하다. 이를 위해 우선 거시적인 국가재원배분 구조의 조정이 필요하다. 무엇보다 국가재정에서 사회개발과 경제개발기능에 대한 균형, 전통적인 기초생활보장과 새로운 사회투자부문간 균형, 그리고 보육, 아동, 여성, 노인 등과 같은 사회복지부문들간의 균형있는 재원배분이 중요하다. “선택과 집중” 투자의 경제 논리 보다는 “가족과 공동체에 대한 균형” 투자라는 사회 논리로 접근되어야 하기 때문이다.

둘째, 제대로된 충분한 재원이 뒷받침된 사회투자정책에서는 납세자에 대해 성과 책임질 수 있는 결과지향적 성과관리체계를 구축·운영해야 한다. 부분적인 한 두 가지의 관철은 상징성 높은 사업만으로는 전체 정책부문(사회적 기반)의 성과를 창출하는데 한계가 있다. 단위사업별 성과관리 보다는 프로그램(정책) 구조를 식별하고 관련 사업들의 성과를 균형있게 조정·관리할 수 있는 전략적 접근이 필요하다. 사회정책분야는 중앙과 지방정부, 그리고 민간부문들간에 복잡한 집행 구조를 형성하고 있다 새로운 사회투자거버넌스에 부합하는 새로운 재정거버넌스와 성과관리 방식이 모색되어야 한다

셋째, “사람”에 대한 제대로 된 투자를 위해서는 지방정부의 역할이 무엇보다 중요하다. 하지만 행정기능(부담)과 재정기능(부담)은 분리해야 한다. 우선 지방재정에서 사회재정수요가 차지하는 비중만큼 지방교부세의 기준재정수요체계가 개편될 필요가 있다. 또한 지방분권 혁신을 위해 도입되었던

분권교부세 사업중 사회복지사업들은 별도의 (가칭) 사회서비스교부금으로 분리·운영할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 사회복지분야의 국고보조금 체계 개편이다. 20여년 전에 설치·운영되는 국고보조금 기준보조율체계에 대한 현실 타당성을 재검토해야 한다 지방정부의 재량이 없고 중앙정부가 국가 표준적으로 실시하는 보편적 사회정책분야(예, 생계급여, 의료보호, 기초노령연금 등)에서는 중앙정부가 100% 재정부담을 감당할 필요가 있다. 마지막으로 국가 전체적으로 보편적 사회서비스를 공급하기 위해서는 재정력이 취약한 지방정부에 대해서는 기준보조율을 차등 적용하고 예산(재원)이 아닌 자원봉사나 시설제공 등의 현물을 통한 지방비 부담대체 방안도 고려할 필요가 있다.

사회투자 재정관리의 쟁점과 갈등관리

사회투자정책에 대한 재정우선순위 전환 과제는 불가피하게 기존의 재정관리 구조와 재원배분 구조에 대한 균형 변화를 창출한다. 이에 따른 사회적 쟁점이 발생할 가능성이 있어 합리적인 갈등관리 노력이 필요하다. 우선 복지재정 지출 확대와 재정건전성 유지 노력이 균형있게 정립되어야 한다. 둘째, 희소한 재원배분 특성에서 발생 가능한 전통적 사회복지지출과 사회투자정책간의 갈등에 대해서도 합리적 균형 모색이 필요하다. 마지막으로 결과지향적 성과 관리를 위해 조직의 긴장과 관료적 병리를 최소화할 수 있도록 지속적이고 일관된 지식기반 재정관리체계 구축이 필요하다.

I. 근대복지국가 재정에서 사회투자국가 재정으로 전환

1. 다가올 미래의 재정적 위기를 앞서서 지켜볼 수는 없다

압축적 저출산·고령화, 연금재정 고갈, 건강보험재정 위기 등과 같이 사회정책과 관련된 국가재정 지출부문에서는 부정적인 현상과 예측이 매일 같이 발표되고 있다. 한국 사회의 위기에 대한 인식과 국가재정 건전성 유지 가능성에 대한 회의적인 비판들이 많다. 이에 따라 전통적으로 사회적 소비라고 생각되는 사회복지비에 대해서는 항상 소극적인 수준에서의 국가 예산 배정과 몸집 줄이기, 예산팽창에 대한 비판적인 시각, 그리고 이에 대한 재비판과 설득 등과 같은 일반적인 사회적 논쟁이 이어지고 있다.

전통적인 복지국가의 재정 관점에서 사회복지지출을 접근하면 예상되는 논쟁과 정책의 결과는 항상 동일하다. 재정축소와 이를 반대하는 정치와 운동 속에서 적당한 수준에서 한해 한해의 정부 지출 규모가 결정되는 매우 불안정한 재정관계가 형성·작동되고 있다.

빈곤을 중심으로 하는 전통적인 사회위기에 대한 국가재정 대응 뿐 아니라 소득양극화, 계층 고착화와 대물림, 사회적 배제의 일상화, 양극화와 근로빈곤층의 양산, 저출산과 고령화, 가족의 해체와 지역사회공동체의 붕괴 등과 같은 새로운 사회위기가 발생하면 국가가 대응해야 하는 사회적 지출은 과거와는 비교할 수 없을 정도로 급증할 것으로 예상된다. 이에 따라 또다른 재정위기에 대한 사회적 우려가 많이 제기되고 있다. 전통적인 복지국가의 재정관리 관점과 수단의 범주에서는 사회부문에서 전통적 위기와 새로운 위기가 복합적으로 제기되고 있는 한국 사회의 재정위기 전망을 극복할 수 있는 대안을 만들지 못한다. 위기의 속도만 일시적으로 늦출 뿐이다.

국가 재정부문에서는 지금 눈 앞에 예상되는 위기를 불가피한 것으로 체념하고 앞서서 지켜볼 수는 없다. 기존의 접근 틀에서는 해결방안이 모색되지 않는다면 새로운 관점을 생각해야 하고 그 타당성을 보다 신중하게 논의·분석해야 한다. 사회정책부문에서 소극적이고 회피적인 재정대응 보다는 다른

차원에서의 거시적인 인식적·실질적으로 의미있는 대안과 정책이 필요하다. 이러한 시점에서 복지국가 재정위기의 대안으로 사회투자국가의 재정접근이 의미 있게 모색될 필요가 있다. (연구결과나 정책운영의 변화에 따라 약간의 차이는 있을 수 있지만) 연금재정 고갈 예측 시점이나 소득불평등 지수를 생각하면 다행히 아직 한국 사회와 국가 재정에서는 십 수년 이상의 대비 시간이 남아 있다.

2. 새로운 재정접근이 필요하다.

사회투자와 관련하여 복잡한 이념과 담론들이 어려운 용어를 동원하여 제시되고 있다. 하지만 국가재정운영에서 사회투자의 기초는 복잡하지 않다. 사회투자정책을 위해 새로운 대안적인 재정관리 관점의 정립이 필요하다는 것은 사회복지분야에서 투자의 대상과 수준 그리고 재정지출의 관리방식에 대한 변화가 필요하다는 것이다. 이는 일반 재정지출 방식과 비교하면 새로운 것이 아니다. 하지만 대상과 수준이 달라진다는 것을 고려하면 기존의 복지국가 재정과는 근본적인 차이가 있다.

새로운 사회적 혹은 재정적 위기 국면에서 국가 재정이 해결해야 하는 두 가지 과제는 분명하다. 문제 인식 자체가 대안이 될 수도 있다. 하나는 지속 가능한 재정부담(복지재정 총량관리)과 복지지출 확대(개인별 복지서비스 품질 및 규모 확대)를 양립할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위한 사회투자 정책들의 중요성이 인정된다. 사회투자란 기회균등, 예방, 사회적 통합을 지향하는 정책들이고 이들 정책에서는 달성해야 하는 목표가 분명히 설정될 수 있기 때문에 보다 효율적인 재정관리가 가능하다.

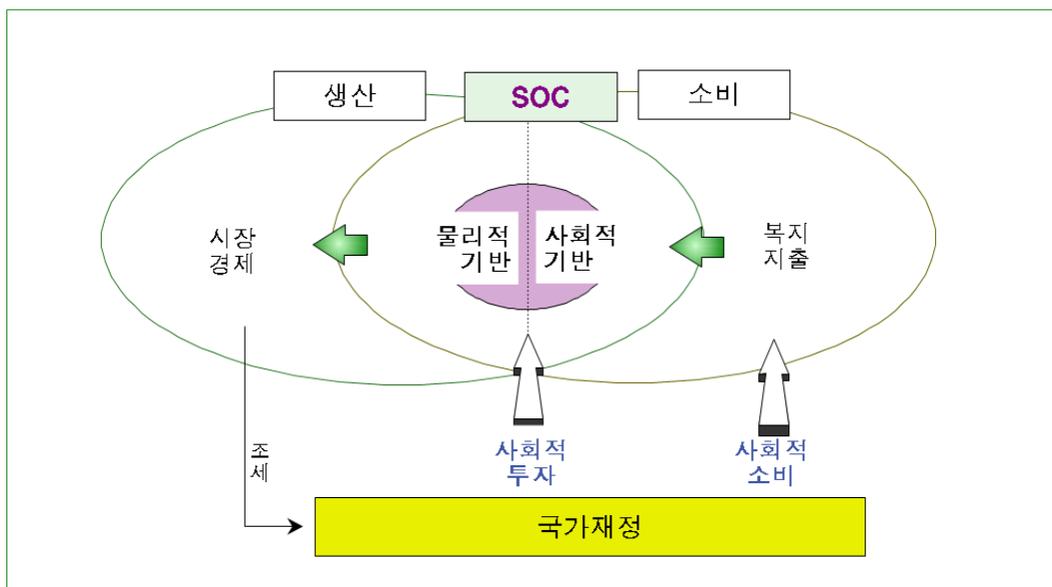
사회투자정책들은 전통적인 사회적 소비 성격이 강했던 기존 복지에 비해 현명한 복지지출을 요구한다. 이는 개별 복지서비스의 양과 질은 증대되지만 국가의 복지재정 총량은 지속적인 재정부담이 가능한 수준을 유지 할 수 있게 하는 대안이 될 수 있다. 제대로 된 성공적인 사회투자정책을 통해 빈곤의 대물림을 억제하고 인적 자산의 사회적·경제적 가치를 높인다면 사회복지서비스의 실질 대상자의 규모가 자연스럽게 줄어들 수 있다. 이를 통해 사회복지재정의 총량을 부담 가능한 수준에서 관리와 사회복지서비스 수급자 개인에 대해 양질의

정책들이 양립할 수 있게 된다. 이는 새로운 사회 위기와 이에 대응하는 새로운 사회투자정책에 대한 집중적이고 전략적인 재정지원이 필요한 이유가 될 수 있다.

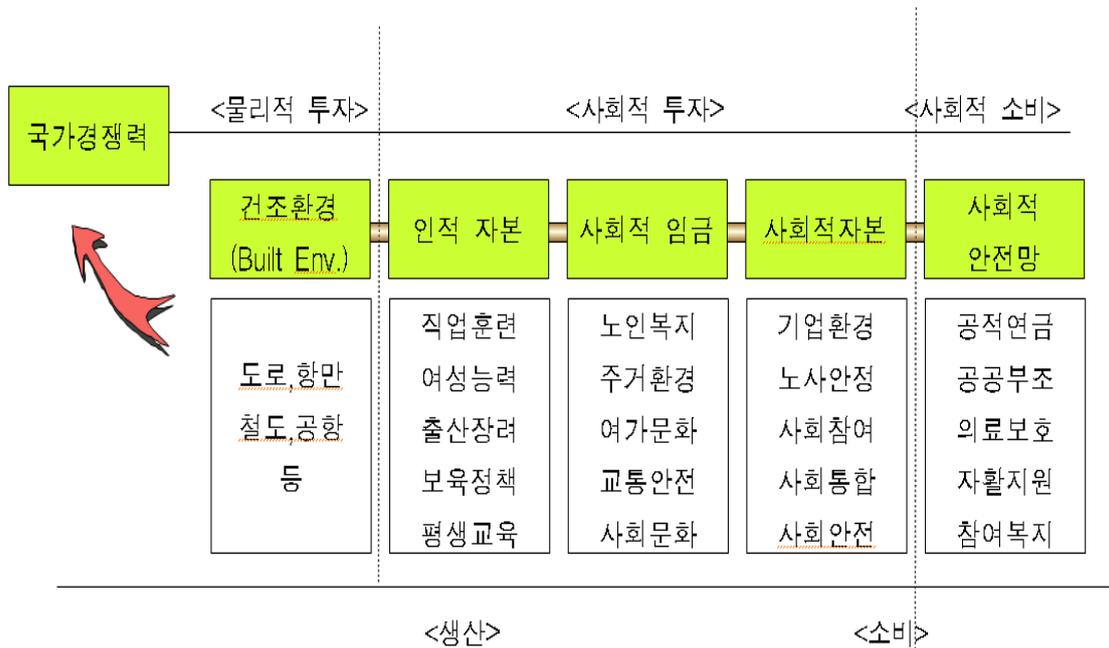
두 번째로 중요한 것으로, 이와 같은 사회투자정책과 복지재정의 지속 가능성이 양립할 수 있기 위해서는 재정지출의 수준과 운영 방식에 대한 전환이 필요하다. 즉 전통적인 사회복지지출은 수요관리 차원에서 운영되었다. 국가의 재정형편에 따라 큰 문제가 발생하지 않는 차원에서 적정 수준의 지출에 국한되었다. 이와 같은 지출 접근이 국가 재원 배분과정에 전제되어 있었기 때문에 사회복지 재정의 우선순위는 낮을 수밖에 없었다. 지향하는 성과를 창출하기에는 재정규모, 지출대상과 지출방식이 한계가 있다는 사실에 명시적 혹은 암묵적으로 공감을 하기 때문에 특별한 성과관리를 강제하지 못했다. 그저 적당한 수준에서 적당히 사회적 갈등과 문제를 무마하는 것으로 만족해야 했다.

하지만 “투자적 접근”은 이와는 근본적으로 다른 방식이다. “투자”를 위해서는 적정 수준에서 적당히 재원을 배정해서는 안된다. 전략적인 목표를 설정하고 제대된 최적의 지출이 필요하다. 물론 사회투자정책에서 지출의 대상은 사회적 기반 부문이 된다.

<그림 1> 사회재정에서 수요관리와 전략투자영역 구분(예시)



<그림 2> 사회적 기반에 대한 다양한 접근과 논의들



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 접근될 경우에는 지출된 재원과 설정된 성과목표에 대한 “납세자의 책임” 의무가 동시에 부과되어야 한다. 적정 수준에서 복지수급권자에 대한 인권차원에서의 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(납세자 책임)”이 명심적으로 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

3. 사회투자에 대한 사회적 합의에 따른 국가 재정의 거시적 변화

이와 같은 사회투자에 대한 접근에 대한 사회적 합의가 형성될 경우 국가 재정적으로는 두 가지 큰 변화를 수반하게 된다. 하나는 재원배분에서 국가 우선순위가 바뀌어져야 한다. 누구나 인정하듯이 그리고 자세히 설명할 필요도 없이 우리나라의 재정비중에서 사회복지비는 OECD 최하위 수준이다. 국민 연금이 본격적으로 지출되지 않기 때문에 사회복지비 비중을 수평적으로 비교하는 것은 적합하지 않다는 주장도 있지만, (이 문제는 좀더 객관적인 논의가 필요하다) 비전 2030에서 확인할 수 있듯이 사회적 기반에 대한 지출 수준과 사회적 기반의 양과 질이 절대적으로 열악하다는 사실에 대해서는 누구나 공감할 수 있다. 그리고 그동안의 경제성장 정치의 불가피한 부작용이라는 해석에도 공감할 수 있다. 하지만 지식기반경제체제에서 새로운 성장 동력으로서 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.

<표 1> OECD 주요 국가의 복지재정 비중

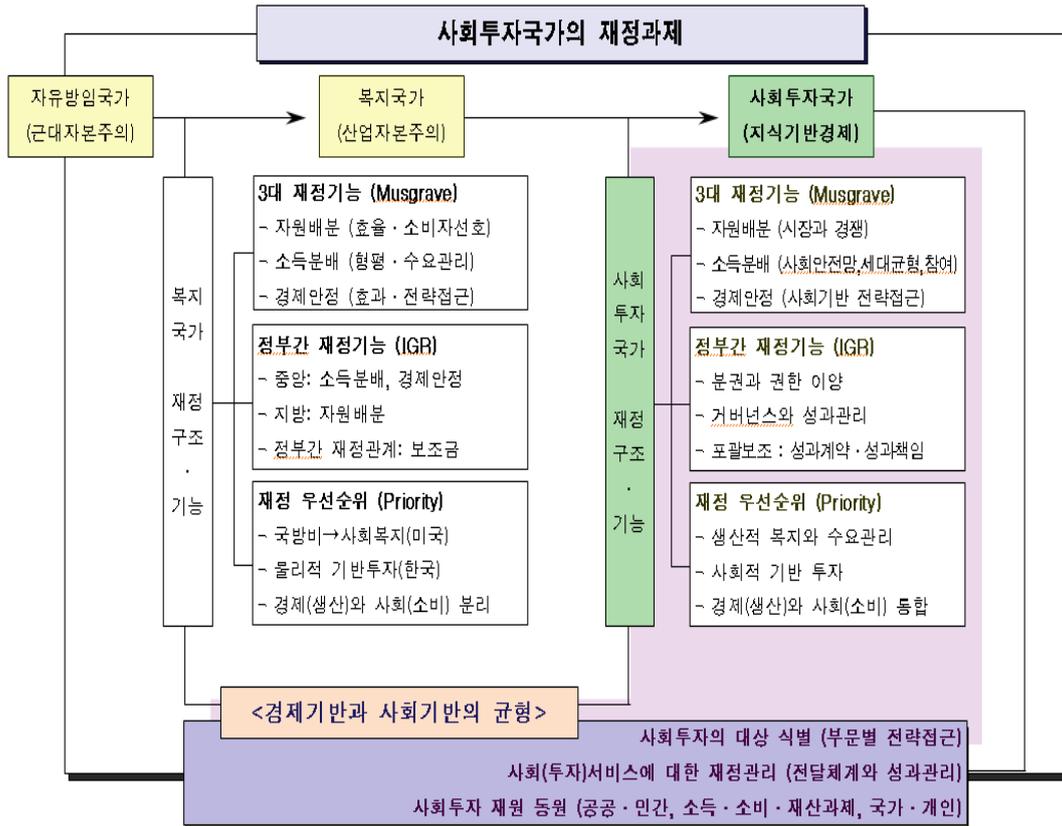
국가	복지재정비중		기준연도
	GDP대비	정부재정대비	
미 국	14.5	40.0	2004
일 본	18.9	54.4	2003
영 국	23.1	53.4	2003
이탈리아	24.2	50.7	2003
프랑스	29.3	55.0	2003
스웨덴	31.9	54.9	2003
OECD평균 (한국제외)	23.7	50.4	-
한국	5.5	22.3	2002

자료 : OECD. (2005). National Account.

두 번째는 정부재정지출의 접근방법에 전제되어 있던 머스그레이브의 재정 원칙에 대한 재정립이 필요하다. 1959년도에 재정 학자인 머스그레이브는

신고전경제학에 기초하여 바람직한 정부재정운영의 원칙을 정립하였다 이는 지난 40여년동안 복지국가 재정원칙의 근간이 되었다. 하지만 복지국가체제의 재정지출 원칙을 정립하였던 당시와 비교하면 재정환경에서 많은 변화가 진행되었다. 이에 따라 사회투자국가의 이행에 맞추어 국가재정원칙에 대한 기존 관점의 재검토가 필요한 시점이 되었다.

<그림 3> 사회투자국가의 재정접근



전통적인 재정원칙은 투자부문(자원배분기능)에서는 파레토 효율과 소비자 주권에 바탕을 둔 최적 지출을 강조한다. 반면 소비부문인 소득분배기능에서는 사회적 가치가 전제로된 적정 수준의 지출이 필요하다. 이러한 전제 속에서 중앙 · 지방간 재정기능과 우선순위도 설정되었다. 하지만 사회적 기반이 성장의 잠재력을 좌우하는 사회투자국가에서는 전통적인 재정기능에 대한 재검토가 필요하다. 가장 중요하게는 사회적 기반에 지출은 소득분배가 아닌 자원배분기능의 재정 접근을 적용해야 한다는 것이다. 그리고 이를 가능하도록 정부간 재정기능과 재정 우선순위가 재설정되어야 한다는 것이다.

II. 사회투자정책의 재정관리 : 균형, 성과관리, 정부간 관계

1. 서 : 새로운 재정관리 접근이 필요한 이유

사회복지재정은 「국민의 정부」에서 기초생활보장체계를 정립한 이후부터 의미 있는 수준에서 지속적으로 증대되고 있다. 당시 IMF 경제위기와 사회적 위기를 적극적으로 대응하기 위한 불가피한 선택이었지만 그것만으로 모든 것을 설명하지는 못한다. 빈곤과 사회적 문제에 대한 국민의 권리와 국가의 책임이 필요하다는 인식과 접근의 전환이 이루어진 것이다

다만 이것은 사회복지정책분야에 국한된 인식이며 재정부문에서는 여전히 시민운동이나 정치권력에 따른 마지못한 지출확대에 그칠 수도 있다. 이와 같은 분위기로 인하여 사회복지재정은 지속적으로 급증하고는 있지만 체계적으로 관리 접근하려는 의미있는 노력은 아직 미흡한 편이다. 사회투자정책이 의미있게 진행되기 위해서는 사회개발 영역에서 국가 재원배분이 보다 강화될 수 있다. 하지만 납세자에 대한 책임까지 고려한 보다 합리적인 사회투자 지출이 가능하기 위해서는 기존의 복지재정 지출구조와 체계 그리고 서비스 전달체계의 효율성과 적합성에 대한 재검토가 필요하다.

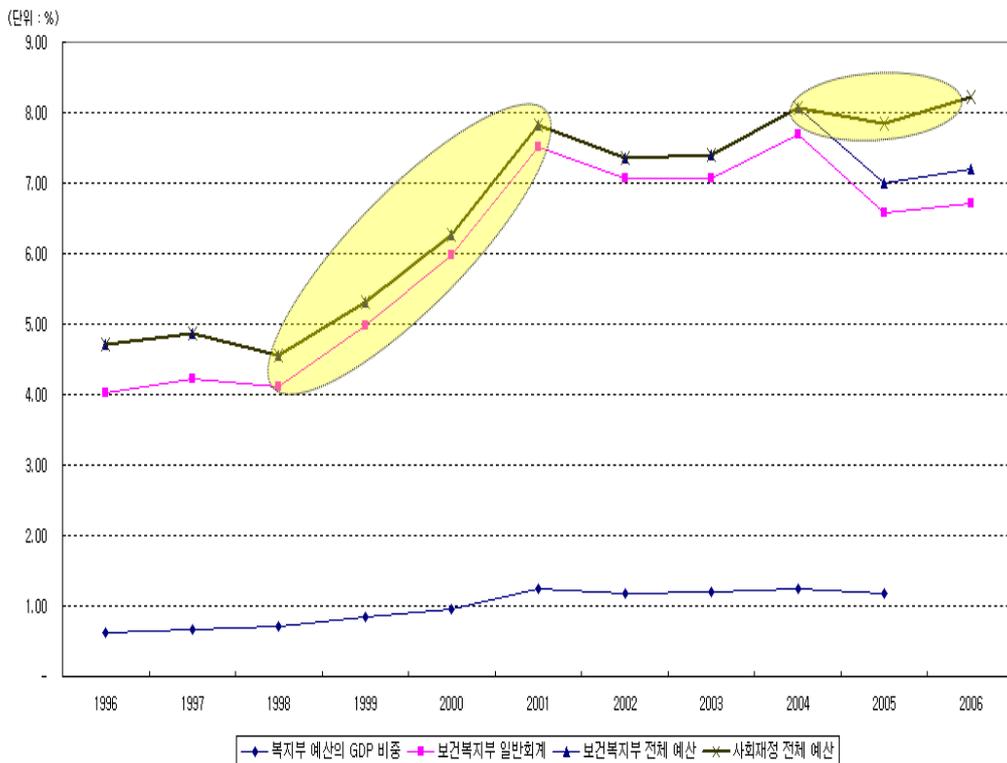
2. 사회복지재정추이 및 구조적 특성

90년대 중반이후부터 사회복지재정의 가장 큰 특징은 급속한 규모 증대이다. 1996년도의 4조 5천억원 수준에서 2006년도는 12조원 수준에 육박하였다. 하지만 사회투자의 관점에서는 잊고 있는 다른 더 큰 특징이 있다. 그것은 연도별로 불규칙적이고 사회투자 부문간에도 불균등한 지출구조가 형성되고 있다는 점이다. 또한 사회복지재원의 관리체계가 다원화되고 있지만 이를 통합적으로 운영하려는 관점과 제도는 아직 모색되지 않고 있다.

<그림 4>에서 확인할 수 있듯이 일반회계에서 사회복지비는 IMF 위기 국면에서 몇 년동안 급속히 상승하였다. 2000년대 들어오면서 약간 하락 혹은 주춤하다가 최근 다시 증대되고 있다. 이는 일관된 사회정책 기조가

형성되지 않고 부분적이고 분절적으로 특정 정책 중심으로 복지재정이 운영되기 때문이다. (물론 좀더 세밀한 분석이 필요하다). <표 2>를 보면 10여년 전의 사회복지비는 보건복지부의 재정에 국한되었지만 2006년도에 이르면 보건복지부, 여성가족부, 지방정부(분권교부세), 국민건강기금 등으로 확산되고 보건복지부 내에서도 일반회계 뿐 아니라 다양한 특별회계를 운영하게 된다. 이러한 다변화된 복지재정지출구조가 형성되고 있지만 종합 관리 기능 없이 중앙정부의 일반회계 비중과 GDP 비중은 지속적으로 증대되고 있다.

<그림 4> 중앙정부 일반회계 대비 사회복지재정의 비중 추이



자료 : 표 2와 동일

<표 2> 중앙정부 일반회계 대비 사회복지재정의 비중 추이 (단위 : %, 억원)

		1996	1999	2000	2001	2004	2005	2006
보 건 복 지 부	일반회계	85.5	93.7	95.4	96.1	95.1	83.9	81.4
	국립의료원특회	1.9	1.3	1.1	0.8	0.7	0.6	0.6
	재정융자특회	7.7	2.3	1.7	1.1	0.5	0.4	0.5
	농특세관리특회	4.9	2.1	1.6	1.2	1.1	1.6	1.4
	국유재산관리특회		0.7	0.3	0.3	0.6	0.3	0.4
	예특회계				0.3	1.8	2.3	2.3
	책특회계				0.2	0.2	0.2	0.8
	합계(A)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	89.2	87.4
분권교부세(B)							5.1	5.7
여성부(가족+ 보육)(C)							5.7	6.9
사회재정합계 (D=A+B+C)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사회재정 규모(D)		27,744	44,426	55,653	77,580	97,042	106,203	119,225
중앙정부 일반회계(E)		588,228	836,851	887,363	991,801	1,201,394	1,355,156	1,448,076
GDP (F)		4,485,964	5,294,997	5,786,645	6,221,226	7,793,805	8,066,219	
중앙정부 일반회계 대비비중	복지부 일반회계	4.03	4.97	5.98	7.52	7.68	6.57	6.70
	복지부 전체예산	4.72	5.31	6.27	7.82	8.08	6.99	7.19
	사회재정 전체	4.72	5.31	6.27	7.82	8.08	7.84	8.23
GDP 대비비중	중앙정부일반회계	13.11	15.80	15.33	15.94	15.41	16.80	
	복지부 일반회계	0.53	0.79	0.92	1.20	1.18	1.10	
	복지부 전체예산	0.62	0.84	0.96	1.25	1.25	1.17	
	사회재정 전체	0.62	0.84	0.96	1.25	1.25	1.32	

주 : 「사회재정」 항목에는 분권교부세 사업과 여성부의 가족 및 보육사업 예산 포함
 자료 : 보건복지부, 각년도. 「보건복지부소관 세입·세출 예산 설명자료」
 여성부, 2006. 「2006년도 예산개요」; 행정자치부 지방교부세팀 내부자료
 통계청, 통계정보시스템 <http://kosis.nso.go.kr/>

여기서 쟁점으로 지적될 수 있는 것은 불규칙적이고 불안정한 지출구조에 대해 납세자들이 동의하는 사회적 합의가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는가 하는 문제이다. 소비적인 수요관리 관점에서는 특별한 사회적 관심과 쟁점을 밝히지 않고 그 해 그 해 임시방편적으로 접근하기 때문에 일반시민들은 감성적 판단의 관점을 가질 수 있다. 이에 따라 균형있는 재정적 시각을 가지는데는 한계가 있다.

또한 재정규모가 급증하지만 국가재정관리의 관점은 과거의 수요관리와 분절적 접근 이상의 의미있는 전략적 접근은 시도하지 못하고 있다. 대표적으로 국가재정운용계획에 제시된 사회복지분야의 성과목표를 보면, 사회적 의미를 해석하지 못하며 현재 쟁점이 되는 주요 복지시설과 정책에 대해 국가가 나름의 노력은 하고 있다는 성의표시 이상의 접근은 확인되지 않는다. 비전 2030에서 전체적인 사회투자과 사회적 기반에 대한 틀은 제시되었지만 이를 실천하는 재정체계에 대한 신중한 논의들은 아직 활발히 전개되지 못하고 있으며 “돈이 어디 있느냐”라는 퍼주기 선심정책이라는 전통적인 시각에서의 감성적 비판이 많이 제기되고 있다

<표 3> 국가재정운용계획에서의 사회복지분야 성과관리 목표

	기준연도		계획목표 ¹⁾	
	2003년	2004년	2008년	2009년
노인요양시설	290개소	392개소	730개소	825개소
장애수당지급대상	14만명	14만명	36만명	38만명
보육료지원(유치원포함)	25만명	35만명	96만명	155만명
국민연금수급자	111만명	140만명	329만명	265만명
고용보험피보험자	720만명	799만명	1,000만명	963만명
사회적 일자리	1만명	4.8만명	8만명	20.4만명
장기요양병상	-	1.4만병상	-	3만병상

주 : 2008년 목표는 2004년 계획서의 목표이며 2009년 목표는 2005년도 계획서에서 제시한 목표치.

자료 : 대한민국정부(2004) ; 대한민국정부(2005)

그동안 각종 경제개발 정책과 선거의 공약을 들여다보면 재원동원이 쟁점의 정면에 부각되지는 않았다. 이것이 국가 발전을 위한 전략투자 대상이라고 한다면 투자사업의 사회 경제적 의미가 있는지 여부에 초점을 맞추고 이를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 세부전략과 행정 및 재정조치에 대한 논의가 뒤를 이었다. (결과적으로) 엉터리 수치와 기대효과가 제시된 경우도 없지는 않았지만 이것은 관려 전략 사업이 달성해야할 목표치라고 양해가 되었다. 기획이 스스로의 재원을 동원하는 형태였다.

하지만 사회복지부문에서는 완전히 반대였다. 관련 정책의 중요성 여부에 대한 관심은 처음부터 설정되지 않는 경향이 있다. 어떻게 하면 희소한 국가 재원을 효율적이고 효과적으로 집행할 수 있는가에 대한 전략적인 고민 보다는 (회의적이고 비판적인 사회재정의 일반 정서 속에서) 한 푼이라도 더 받아내야 한다는 전략적인 노력에 너무나 많은 (정말 더 희소한) 행정 및 재정관리 그리고 사회운동 에너지가 낭비되기도 한다.

유독 사회지출 부문에서는 관련정책이 경제성장에 도움이 되는지를 입증 하라는 요구가 강하고 그것은 전략적이고 충분한 (투자) 재원배분을 회피할 수 있는 효과적인 수단이 되었다. 전형적인 사회복지정책의 재원배분과정에 대한 시나리오를 생각해보면, 우선 선거를 중심으로한 정치일정이 먼저 고려 되고, 돈이 남아도는 것이 아니라는 비판이 앞선다. 뒤이어 시민운동과 시민 정치가 뒤따르고 사회적 아젠더로 성공을 하면 적당히 성의표시하는 수준에서 복지비 지출이 증대된다. “이 정도면 되겠느냐”는 수요관리식 재원배분관행 때문에 일단 돈부터 확보한 이후 거기에 맞추어 나누어 먹기식 재정지출 관행이 형성될 수도 있다. 당연히 전략투자와 성과관리가 요구될 여지는 없으며 누구도 그것이 가능하다고 생각하지 않을 수 있다.

국민소득 2만불 시대의 전통적인 사회 경제적 구조를 뛰어넘는 새로운 도약을 위해 물리적인 경제기반과 사회적 기반의 균형된 형성이 중요하다는 점에 인식을 공유한다면 경제투자와 사회지출 사이에 형성된 기존의 전통적인 재원배분 및 재정관리 체계에 대해서도 재검토와 개편이 필요한 시점이라고 판단된다

3. 전략적인 사회투자 재정운영과제

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 국가재원 배분에서 예산자원의 실링비중에 대해 재설정할 필요가 있다. 이는 국가의 재정기능에 대한 균형 조정을 의미한다. 우리나라는 성장 중심의 재정자원 배분이 지속되었기 때문에 국가재정에서 경제개발비의 비중이 항상 높다. 하지만 국가의 경제적 기능이 과거와 같이 노졌기를 계속하는 것이 아니라 시장의 활력과 경쟁력을 극대화하기 위해 신공공관리와 정부혁신에서 강조 하듯이 방향잡기로 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 한계 생산성이 과거와 같이 절대적 우위를 가지고 있는지 다시 재검토를 한 다음에 자원배분의 적정성을 신중하게 논의할 필요가 있다.

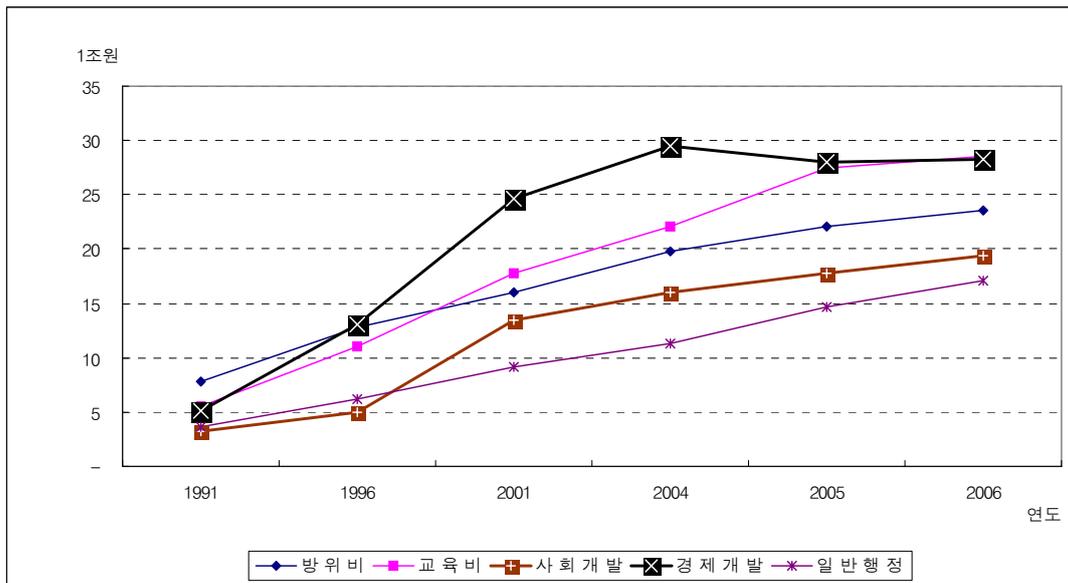
<표 4> 주요 국가의 기능별 재정 지출 비교

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

<그림 5> 중앙정부 일반회계의 재정기능 추이

(단위 : 조원)



자료: 기획예산처. 각연도. 『예산개요참고자료』

예를 들어 지역사회의 환경변화(인구구조변화 소득수준변화 등)를 고려하면 기존의 사회 경제통계에 기초한 각종 비용편익분석의 결과는 완전히 달라질 수 있다. 실현가능성이 희박한 목표치(예, KTX 승객수송률이나 지방공항 이용률)를 미래의 전략 목표치로 변명하기에는 현실과 미래 전망이 너무나 많이 변하고 있지 않는지 좀더 의미있게 고려해야 한다.

<그림 5>에서는 중앙정부 일반회계 세출 기능별 추이가 정리되어 있다 1991년도부터 지금까지 정부재정기능의 비중 구조를 보면 사회개발비가 비록 의미있는 수준으로 지속 증대되고는 있지만 예산자원배분 구조를 변화시키지는 못하고 있다. 최근 몇 년동안 규모상으로 사회개발비가 증대된 것은 국가재정 규모 증대에 따른 비례적인 결과이며 상대적인 비중에서 의미 있는 구조 변화가 있던 것은 아니다.

국가 예산자원배분 관점에서, 90년대 중반에 방위비와 경제개발비의 우선 순위가 전환되는 1차 구조변화가 발생하였다. 국민의 정부에서 추진했던 대북포용 햇볕정책이 재정구조에 반영된 결과로 해석할 수 있다 2000년대

들어오면서 사회개발비가 일반행정비 수준을 넘어서는 2차 예산구조 변화가 있었지만 상위수준에서 구조변화가 창출될 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(우선순위정) 구조에서 의미있는 변화는 확인되지 않았다.

사회투자의 재정정책에서는 무엇보다 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 “도대체 무슨 돈으로 하려고 하는가? 또는 세금을 올려 새로운 재원을 만들어야 하는가” 라는 논쟁거리가 앞서고 있다. 복지지출을 확대하려면 스스로 재원을 만들어서 추진하라는 소극적이고 비판적인 접근이다. 기존의 재원배분 구조 개편을 통한 국가의 예산자원 배분 우선순위 조정이라는 사회적 필요성 노력 관점은 아직 형성되지 않고 있다. 이는 아직 사회투자 정책이 국가재정 자원배분에서 우선순위를 가지지 못하고 있다는 것을 의미한다.

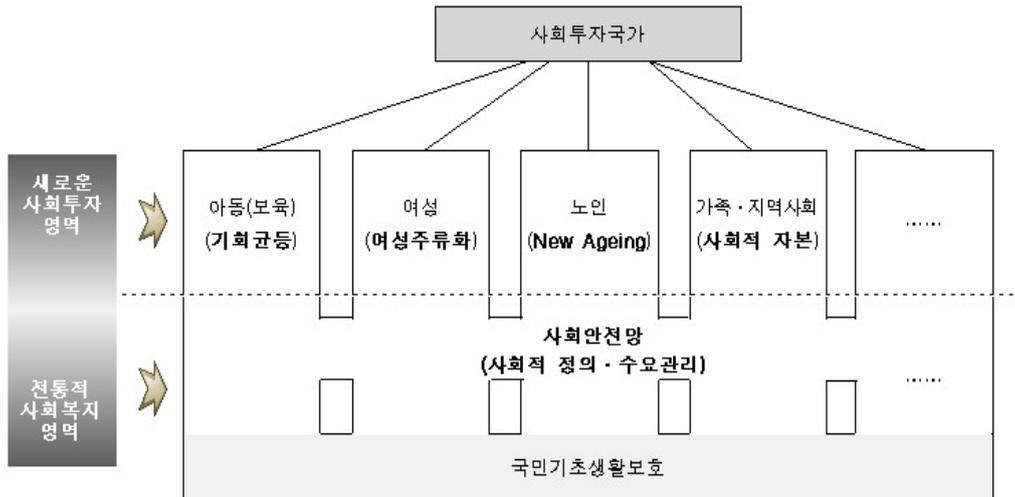
(2) 사회투자부문간 균형

거시적 차원 재원배분 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 재원배분이 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 나누어먹기식이 되어 투자의 효과를 기대하기 힘들 수 있기 때문이다.

하지만 사회투자부문은 이와는 다르다. 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 등가족의 구성원에 대한 사회적 기반(사회서비스)가 고르게 갖추어져야 한다. 나누어먹기식 분산 지출이 아닌 상위 목표의 실천 부문에 대한 균형된 정책접근이 필요하다 이러한 “균형”을 위해서는 다시 두 가지 측면에 유의해야 한다.

<그림 6> 사회투자정책 부문의 복합적 구조

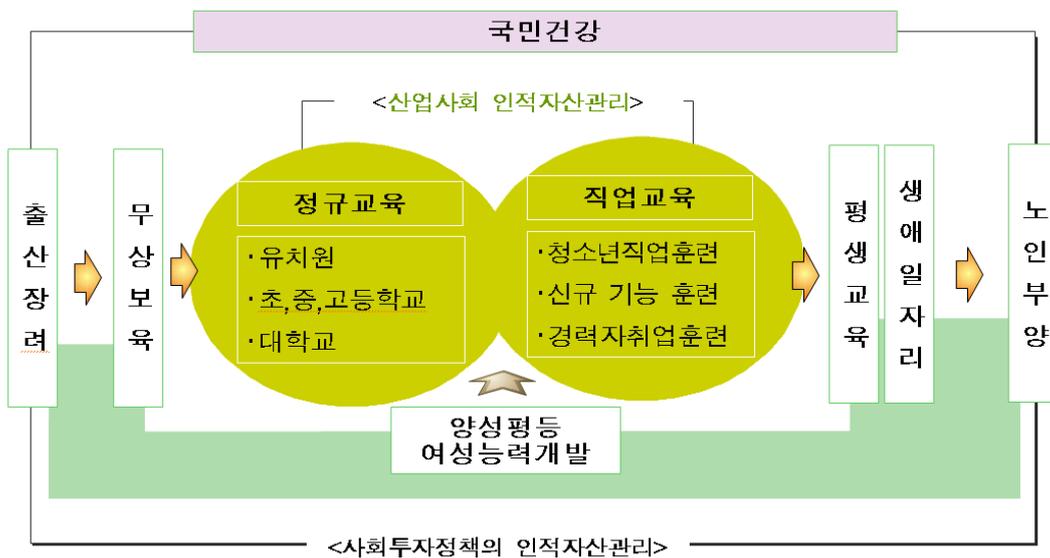


우선 빈곤에 대한 전통적인 사회복지정책 부문과 삶의 기회균등참여·예방투자를 중심으로 하는 사회투자정책부문간의 균형있는 자원배분 조정이 필요하다. 기초생활보장은 사회투자의 핵심적인 전제조건인 것은 사실이지만 지출의 성격상 사회적 소비 특성이 강하다. 이 부분에 대해서는 수급자가 원하는 만큼의 충분한 자원배분이 이루어지지 않는다. 복지병이라는 비판적 시각에서는 그것은 오히려 바람직하지 않을 수도 있다. 사회적 정의의 가치 전제 속에서 사회와 납세자가 합의하는 적정 수준에서 공공자원이 배분된다. 이 부문에서는 사회적 쟁점이 불어지는 우연적이고 분절적인 기회가 발생하면 정치와 운동을 통해 추가적인 재원이 확보되기도 한다 따라서 재정 자원은 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 예산자원 확보에서는 유리할 수 있지만 성과에 대해 재정적인 책임져야 하기 때문에 사업을 수행하거나 쉽지 않은 영역이다. 결국 정치와 운동 그리고 적정한 수준에서의 수요관리로 접근되는 기초적인 사회기반부문과 정책과 성과관리 그리고 전략적이 성과목표와 성과책임 구조가 적용되어야 하는 사회 투자 부문간 자원배분의 균형이 필요하다.

다른 한편으로, 사회투자부문에서의 균형적인 자원배분에서는 사회투자의 하위 부문들간의 균형 있는 자원배분 관점도 중요하다. 사회투자국가에서 인적자산부문은 <그림 7>과 같이 전통적인 정규교육부문 뿐 아니라 출생에서 사망에 이르는 생애 전단계에서 필요한 사회적 기반을 확충하는 것이다. 따라서 생애단계별로 그리고 사회계층(집단)별로 균형 있는 투자자원 배분 관점이 중요하다.

<그림 7> 사회투자정책에서의 인적 자산관리 투자 영역



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 부문에서는 또다른 독특한 사회적 사건이 발생하게 되면 다시 집중적인 자원배분이 기대될 수 있다. 합리적 자원배분 보다는 정치적이고 분절적인 우연 상황에 따른 자원 배분 관행이 현실 설명력을 가지게 된다 후자의 접근은 현실적이기는 하지만 규범적으로 바람직하지는 않다 따라서 이러한 관행 속에서는 한발 앞선 기반적·예방적 투자 보다는 대형사고 하나 발생하면 자원배분이 한 차원 더 높아지는다는 병리적인 접근이 만연하게 된다.

<표 4> 사회재정에서 지출비중이 높은 11개 부문 (단위 : %, 억원)

	1996	1998	2000	2002	2004	2006
지역 건강보험	39.2	35.7	30.4	34.2	32.0	26.9
정부부담보험	3.5	2.0	3.9	2.1	3.4	3.3
의료보호	15.4	18.5	20.2	22.5	21.0	24.9
기초급여	16.1	18.4	23.9	20.5	19.2	21.7
소계	74.2	74.6	78.4	79.3	75.6	76.8
보육현금지원	1.0	0.9	1.0	1.3	1.7	4.1
보육시설	4.0	2.7	1.8	1.5	2.8	3.2
자활지원	-	1.0	1.9	2.0	2.5	2.7
노인시설	1.2	1.2	0.9	1.3	2.2	2.3
경로연금	2.1	3.8	3.9	3.3	2.4	2.0
장애시설	2.1	1.8	1.3	1.4	1.6	1.8
장애현금지원	0.3	0.6	0.6	0.7	0.8	1.1
기타	15.2	13.4	10.2	9.3	10.4	6.0
소계	25.9	25.4	21.6	20.8	24.4	23.2
사회재정 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	2,225,344	2,951,109	5,111,505	7,526,101	8,937,284	10,682,498

자료 : 표 2와 동일

<표 5>를 보면, 지난 10여년동안 사회재정에서 재원규모는 급증하였지만 일부 현금 급여(지원) 서비스에 집중되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 건강보험, 의료보호, 그리고 기초보호가 76.7%를 차지하며 상위 11개 프로그램이 94% 정도를 차지할 정도로 재정자원배분은 불균형적이다. 여기에 2008년도부터 시행되는 기초노령연금까지 포함되면 현금급여 부분의 비중은 더욱 증대될 것으로 예상된다. 인적자산관리의 취지에 부합하는 사회적 서비스(투자) 지출의 재원 비중은 아직 의미 있는 수준에서 자리매김되지 못하고 있다.

2) 전략적인 성과관리

예산재원 확보가 사회투자부문의 궁극 목표는 분명 아니다. 새로운 사회 위기에 따른 새로운 투자확대는 기존의 사회복지부문에 배분된 재원 총량 규모내에서 조정되는 것이 아니다. 기존의 사회복지비 지출은 대부분 법정 의무 부담 형태가 있기 때문이다. 새로운 투자지출에서는 새로운 추가적인 재원배분이 불가피하다. 하지만 지출과 재정관리의 접근방식은 달라진다.

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

다른 하나는 성과관리의 초점을 설계하는 것이다. 성과관리에서는 투입이 아니라 결과지향적 성과관리가 중요하다는 것은 이미 지난 몇 년간의 정부 혁신과 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)

<표 6>과 같은 프로그램 구조 관점에서의 균형된 성과관리 접근이 필요하다. 특정 사업 중심으로 성과를 관리하면 균형있는 사회기반 형성에 한계가 있다 즉 사업별로는 문제가 없지만 해당 사업이 궁극적으로 지향해야하는 상위목표 달성과는 거리가 있을 수 있기 때문이다.

신기하고 대표적인 뭐가 괜찮은 인기사업 중심으로 집중적인 투자를 하면 정치적 혹은 상징적 의미는 충분히 인정될 수 있으나 프로그램 전체의 관점에서 한계가 있다. 예를 들어 <표 6>에서 노인복지를 위해 장기요양 시설이 중요하지만 궁극적으로 지향하는 “노인건강관리”를 해결하지는 못한다. 해당 사업의 주요 시책들이 전체적으로 균형을 이루어야 지향하는 사회적 성과 관리가 가능하다.

<표 6> 성과관리를 위한 프로그램구조 (안)

(A) 프로그램 구조

		현재 제공되는 서비스			추가 필요한 서비스	
		<u>보건복지부 (100%)</u> 국고보조사업	분권교부세	서울시자체사업		
기초 복지	건강 관리	<u>장기요양시설</u>	노인건강컨설팅 치매노인상담센터		시설안전관리 재활요양 노인성질환예방	생활체육지원 건강관리 상담 정신보건
	영양 관리		재가노인 식사배달 경로식당 지원		영양교육	
	관리 보호	<u>시흥린한인 지원</u> <u>노인단체지원</u> 경로연금 지방노인보호전문기관		노인의 날 등 행사 노인보호전문기관	노인복지상담원 법률구제 음부즈만	노인긴급전화 학대방지
일상 생활	생활 지원	<u>늘어튼재기복지시설</u> 노인복지시설가능	지역사회시니어클럽 재가노인복지시설 노인종합복지관 운영 경로당 운영비 지원 노인생활시설운영 지역봉사활동참여	노인봉사활동봉사료 노인문화예술제 노인교실 운영 노인 봉사대 활동 서울가정도우미운영 노인교통수당	심부름 교통편의(이동) 문화/여가/관광 노인전용주거시설 부담가능한주택지원	가정안전 지역사회교육 전화안부확인 친구방문
	노인 부양자 지원				네트워크 구축 장애노인주간지원 가족결연(손자/손녀)	보호자휴식지원 교육훈련 지원 정보제공
경제 활동	노인 일자리지원	공동작업장 장비보강	노인일자리 마련 사업		연령관련 제도개편	고령자직업훈련

(B) 프로그램별 전략목표와 관리방식

프로그램		전략목표	서비스대상	기본 접근	재정투자 수준	성과관리	정부간 관계
기초 복지	건강관리 영양관리 권리보호	품위와 권위를 가진 존경받는 노후생활 (사회복지구조)	저소득 취약계층노인	글로벌 표준 국가최저수준 (Naf1 Min) 영토적 정의 사회적 정의	경제성장 연계 (수요관리) 사회적 합의 세대간 합의/균형	오차율관리(과정) 관리효율(과정) 재원확보/다양화(투입)	중앙 중심 직접 공급 국고보조 수직계열화 광역조정
일상 생활	생활지원 부양자지원	활기차고 행복한 일상생활 (노인복지의량) Active Aging	노인 전 계층 대상의 보편적 서비스	지방최저수준 (Local Min) 소비자선호 다원주의 지역별 다양성 체계적정보지원	주류계층 전략지원 유의미한 성과 확보 가능한 수준의 전략 투자	수요자 만족도(결과) 서비스 참여규모/비율 시설활용률 접근용이도(장소/이동) 정보지원노력(과정)	지방 중심 포괄보조 자치사무 성과계약 시범도시 거버넌스
경제 활동	일자리지원	고령인적자산 극대화 Productive Aging	생산력 유지하는 전략집단	사회통합(참여) 생산성 가치	시장경쟁 기능수준 일정기간 지속지원	취업율/취업유지율(결과) 시장 소득증감율(결과) 직업훈련 참여율(과정)	중앙-지방 파트너십 (광역접근) 광역포괄보조

3) 정부간 복지재정 관계 재정립 : 지방재정 지원체계 개편

사회투자정책은 대부분 사람에 대한 투자이며 사람은 지역에 기반하여 경제적 사회적으로 활동한다. 따라서 이들에 대한 사회적 기반확충과 지원은 “사람”이 살고 있는 현장 중심의 정책이 매우 중요하다. 따라서 경제정책과는 달리 사회정책에서는 지방정부의 역할이 보다 중요하다. 여기까지는 공통적으로 합의가 가능하다. 하지만 지방정부의 어떠한 역할인가에 대해 좀더 구체적으로 내려가면 합의가 쉽지 않다. 행정과 집행활동에서의 노력과 재정부담의 문제는 다르기 때문이다.

사람의 거주 및 경제적 활동은 특정 장소 혹은 공간에 귀속되지 않기 때문에 관련 투자에서는 재정적 외부성 쟁점이 발생한다. 따라서 외부성을 내부화하기 위한 중앙정부의 이전재정은 사회투자의 성공을 위해 매우 중요하다. 예를 들어 사회투자에서 아동교육에 대한 지출이 중요하다. 지방정부가

지역아동의 방과후 학습에 집중적인 투자를 하였지만 그 아동이 성장 후 다른 지역에 거주하게 되면 과거의 지방정부 지출은 재정누출이 된다. 장래 다른 지역에 거주할 아동에게 현재 거주하는 주민들의 세금으로 서비스를 제공하는 것은 합리적이지 못할 수 있다는 외부효과에 대한 경제적 논리가 있다. 이러한 구조 속에서 지방정부는 당연히 자체 재원 중심의 적극적인 재정 지출을 하지 못한다. 이와 같은 이유로 사회복지분야에서는 국고보조금의 비중이 높아야 한다는 점에서는 학자들간에 합의가 형성되어 있다.

그런데, 우리나라의 중앙·지방정부간 사회재정관계를 살펴보면 사회투자의 관점 보다는 지방자치 이전 중앙정부의 일선행정기관에 대한 관점이 여전히 지배적이고 그 당시 적용되었던 제도들이 행정편의적인 관행 속에서 지속되는 경향이 있다. 지방정부의 복지재정 부담이 많지 않았던 시절에는 다소의 이의제기와 약간의 불만족 속에서 어느 정도까지는 용인이 되었지만 최근 몇 년동안 사회복지비가 급증하면서 제대로 된 정부간 사회(복지)재정관계로 개편되어야 한다는 필요성이 부각되고 있다. 정부간 이전재정관계에서는 무엇보다 지방교부세와 국고보조금체계에 대한 개편이 필요하다.

<표 7> 일반회계 세입 추이

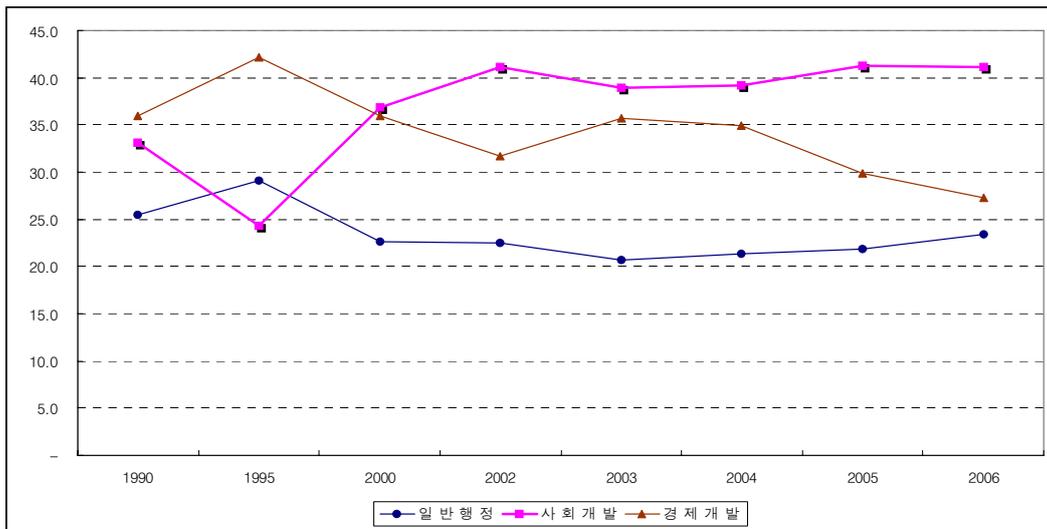
(단위 : %, 억원)

	1995	2000	2003	2004	2005	2006
지 방 세	41.8	35.3	34.3	35.1	41.9	44.8
세 외 수 입	24.6	28.9	33.1	34.5	17.1	11.8
지 방 교 부 세	15.5	14.7	15.5	14.8	23.5	24.5
지 방 양 여 금	5.1	6.4	4.4	3.9	-	-
국 고 보 조 금	8.8	13.3	12.1	11.1	16.4	18.1
지 방 채	4.3	1.4	0.6	0.6	1.2	0.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규 모)	(366,673)	(576,532)	(965,040)	(972,310)	(836,437)	(786,877)
재 정 자 립 도	66.4	64.2	67.3	69.6	58.9	56.6
일 반 재 원 비 율	81.9	78.9	82.9	84.4	82.4	81.1

주 : 2004년까지는 결산액, 2005년도 최종예산액, 2006년도 당초예산액
 자료 : 자치종합정보센터 (www.jachi.co.kr)

<그림 8> 지방자치단체 일반회계 세출기능별 추이

(단위 : %)



우선, 정부부처별 국고보조금과 지방비 배분 규모를 살펴보면 2006년 당초예산기준으로 중앙정부 보조금의 31.3%를 차지하는 보건복지부의 국고보조사업에서 지방비 부담비율은 26.1%이다. 지방정부가 상대적으로 선호한다는 건설교통부의 경우는 절반 수준인 14.0%이다. (물론 좀더 자세한 분석이 필요하지만) 외부성에 대한 경제학의 관점에서는 정부간 재정부담 구조가 반대로 형성되어 있는 것이다.

<표 8> 중앙정부 주요 부처별 국고보조금 현황(2006) (단위 : 억원, %)

	합계		국고보조사업의 재원구성				
	규모	비중	국고보조금	순지방비	재정융자금	수익자부담	소계
합 계	261,525	100.0	70.1	28.3	0.1	1.5	100.0
보건복지부	81,884	31.3	73.7	26.1	-	0.2	100.0
건설교통부	37,392	14.3	86.0	14.0	-	-	100.0
환경부	26,758	13.4	58.0	37.3	0.0	4.6	100.0
농림부	35,024	10.2	78.6	16.2	0.6	4.5	100.0
여성가족부	12,457	6.9	46.5	53.5	-	-	100.0
행정자치부	18,022	4.8	68.1	31.9	-	-	100.0
산림청	4,966	3.2	55.5	35.7	1.2	7.6	100.0
문화관광부	8,293	2.8	55.0	44.6	-	0.4	100.0
해양수산부	4,485	2.5	65.4	30.6	0.1	4.0	100.0
기타	32,245	10.6	95.1	4.5	-	0.4	100.0

주 : 2006년도 일반회계 당초예산액

자료 : 자치종합정보센터 (www.jachi.co.kr)

둘째, 지방교부세의 기준재정수요에서 사회복지비의 비중은 20% 내외로 일반행정관리비의 40%의 절반 수준에 불과하다. 사회복지에 대한 지방비 부담규모가 급증하고 있지만 중앙정부가 인정하는 지방의 기준재정수요에서 사회복지비는 아직 부차적인 중요성만 인정될 뿐이다. 기준재정수요의 특정 단위에 대한 부분적인 개편 작업은 매년 추진되고 있지만 사회투자의 관점에서 자원배분의 결과에서 의미는 한계가 있다.

<표 9> 재정특성별·정책분야별 기준보조율 설계구조(안)

기본접근	정책부문	기준보조율					차등보조 (지방비 보정)	
		일반 행정	← 시장재 …… 보조율의 기준 …… 집합재 →					
			(30%)					(100%)
		경제 정책	건설 정책	생활 정책	복지 정책	…		
보편주의 (80~100%)	National Minimum 법정 의무적 지출 지자체 재량 부재	100%				100%	지방재정요소 + 정책수요요소	
		병무행정 여권발급 선거관리				기초급여 의료급여 노령연금		
광역주의 (60~80%)	Local Minimum 시도 의무적 지출 광역단위 재량 보유		50%			80%		
			도로건설			광역시설		
신청주의 (30~60%)	소비자주권 다원주의 지자체 선택적 재량		30%			50%		
			기업지원			기초시설		

셋째, 20여년전에 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 살펴 보면, 농업부문에서는 국고보조율이 100%인 사업이 다수가 있고 사회복지 부분에서는 서울특별시만 적용되는 50% 보조금 사업이 많다. 지방정부의 재량적인 선택의 여지가 없는 법정 의무지출(부담) 보조금에 대해서도 지방정부가 지방비를 부담해야할 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 기초노령연금으려 명칭이 개편된 것 이외 정부간 재정관계 측면에서 의미있는 구조적 변화는 없다. 시혜에서 권리로 개편되고 지방정부가 재량적으로 선택·조정할 여지가 없는 지출분야에서는 재정부담 주체인 중앙정부가 관련 예산의 100%를 부담할 필요가 있다. 이 분야에서 현재의 지방비 부담을 강제하는 합리적인 근거를 찾기가 쉽지 않다.

해당 사업이 중앙과 지방의 공통 사무라고 전제하여 지방비 부담이 필요하다는 주장이 있다. 하지만 공통사무라는 해석은 중앙정부의 시각에서 설정한 것이며 지방정부는 관련 입법 과정에 참여하여 의사를 반영할 여지는 매우 협소하다. 지방비 부담에 대한 또다른 이유로, 사회복지서비스의 경우, 100% 중앙정부 지원으로 사업을 운영하면 부적격 수급자에 대한 통제적인 재정관리 노력을 소홀히 할 우려가 있다는 것이다. 현실 관행을 고려하면 설득력이 없는 것은 아니지만, 전달체계에서 오차율관리는 재원부담 비율 구조가 아닌 별도의 행정관리수단으로 접근해야할 사안이다.

넷째, 신청주의와 지방비 매칭의 획일적 적용 원칙 때문에 국가적인 표준 수준에서 공급되어야 하는 사회복지서비스의 지역간 불균등 문제 역시 심각하다. 지자체의 재정수준에 상관없이 사회적 정의 차원에서 동등한 기초적인 사회 기반 구축이 필요하지만 현재의 정부간 재정구조에서는 이를 실천하기는 쉽지 않다.

사회투자를 위한 국가재정관리체계와 재원배분 구조가 개편된다면 정부간 사회재정관계의 재정비 작업도 동시에 추진되면서 서로간의 적정 균형을 찾아야 한다. 지방정부는 원래 복지지출을 싫어하는 비윤리적이고 비도덕적이고 비복지적인 공공부문이라는 비판이 과연 현실적으로 정확한 것인지 다시 생각해 봐야 한다. 사회개발비가 경제개발비를 훨씬 넘어서고 있는 최근의 상황에서 지방정부가 복지비 부담을 회피한다는 비판은 정부간 재정관계의 현실에 대한 정확한 인식이 될 수 없다. 민선단체장 체제이후 지방자치가 실시된 지도 10여년이 지나고 있지만 정부간 재정관계에서는 새로운 환경변화를 제대로 반영하지 못하고 있다.

Ⅲ. 사회투자 재정관리의 쟁점과 극복

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

첫째, 무엇보다 복지재정지출 확대와 국가재정 건전성 쟁점이 있다. 이는 사회투자 정책을 펴주기 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.

둘째, 전통적인 사회복지재정 접근과 사회투자정책의 상충성 쟁점이 예상된다. 하지만 효과적인 사회투자정책의 성과관리를 위해서는 기초적인 사회복지기반이 전제가 되어야 하기 때문에 이 두 부분은 상충관계에 있다기 보다는 보완관계에 있는 것이다. 정치적 상징성과 매력성이 있다고 하여 사회투자 부문에 과도한 자원 배분이 집중되거나 사회운동과 체감 혹은 온정적 시혜로 인해 기초복지에 대한 소비적 지출이 과도해서는 곤란하다. 무엇보다 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 현실적으로 인정되어야 한다 따라서 점진적이고 지속적 변화, 관리와 통제 보다는 지원과 역량강화 노력 접근이 중요하다. 정책에 대한 일관성 유지와 사회적 인내가 무엇보다 요구되는 부분이기도 하다 미국의 통합성과관리체계에 대한 개혁입법인 “정부성과 및 결과에 관한 법”(GPRA: Government Performance and Result Act of 1993)은 7년간의 시범사업기간을 걸쳐 완성되었다. 마음만 앞선 정책은 부작용만 더 키울 수 있다는 점이 충분히 고려되어야 한다.