



이 주 석

안전행정부 지방재정세제실장

지속가능한 복지를 위한 국가와 지방자치단체 간의 합리적 역할과 자원 분담

정부가 발표한 2014년 예산안에 따르면 복지 예산이 사상 최초 100조원을 넘었다. 그만큼 사회복지 확대에 대한 국민의 관심과 요구가 높고 있으며, 과거 개인과 가정이 맡아오던 기본적인 삶의 질 유지가 공공영역으로 넘어와 행정의 범위가 확대되고 있는 것을 보여준다. 정부의 복지행정 서비스는 이제 단순히 특정 소외계층에 국한된 것이 아니라, 영유아·학생·장년·노인 등 전국단위의 생애주기별 맞춤형 복지 지원으로 발전하고 있다.

이렇게 전국적으로 복지정책이 확대됨에 따라 국가뿐 아니라 지방자치단체의 복지지출도 빠르게 증가하고 있다. 2013년 지방예산 154조 4000억원 중 사회복지지출은 37조 4000억원으로 24.2%를 차지하였고, 최근 5년간('08-'13년) 사회복지지출의 연평균 증가율은 9.6%로 국가의 복지지출 증가율(7.6%)보다 높고, 지방예산 증가율(4.3%)과 비교하면 2.2배를 상회하는 실

정이다.

복지정책의 성격상 일단 시행되고 나면, 비가역적 속성으로 인하여 조정하는 것이 어려우므로 처음부터 다양한 의견수렴과 신중한 정책결정이 무엇보다 중요하다. 특히, 국가차원에서 추진하는 정책에 대규모의 지방재정 부담이 발생하는 경우에는 더욱 그러하다. 최근 영유아보육사업의 전계층 확대에 따른 소요자원 부담을 둘러싼 중앙·지방 간 논의 전개과정을 비추어볼 때, 국가와 자치단체 간에 불필요하고 소모적인 논쟁을 줄이고, 지속가능한 복지를 도모하기 위한 합리적인 역할과 자원분담이 마련되어야 할 것으로 본다.

첫째, 국가에서 지방재정 부담이 필요한 복지정책을 추진할 경우에는 상대적으로 재정구조가 취약한 지방자치단체의 자원부담에 대한 대책도 함께 강구할 필요가 있다.

지방자치단체는 재산과세 위주의 세입구조

로 안정성과 신장성이 약하고, 최근에는 국고보조사업 확대에 따른 의무적 비용부담때문에 예산운용에 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 지방자치단체의 자율성을 제약하고 지방자치의 공간을 훼손할 수도 있으므로, 법적·의무적 지출부담 성격이 강한 복지정책을 추진할 경우 사전에 지방재정 여건과 자원대책에 대한 충분한 검토가 필요하다.

자원대책에 대한 충분한 검토 없이 정책이 추진될 경우 추진과정에서 재정지원에 대한 갈등이 발생할 여지가 커질 수밖에 없다. 실례로, 2005년 지방자치단체 사무로 이양된 국고보조사업 중 아동급식사업의 경우, 사무가 이양되었음에도 중앙부처에서 추가적인 자원부담 없이 대상자를 대폭 확대하여 지방재정 부담이 크게 증가('04년 5만명, 318억원 → '11년 54만명, 2,248억원)하였고, 지방자치단체에서는 국가에 추가적인 재정지원을 계속적으로 요구하는 실정이다.

최근 기획재정부는 재정수반 법률에 대한 PAYGO(Pay-As-You-Go) 원칙의 법제화를 검토하겠다고 발표하였다. PAYGO는 재정수반 법률 제출시 세입대책을 마련하거나 다른 의무지출을 줄이도록 의무화하는 원칙으로 현재 미국에서 시행되고 있다. 지방자치단체의 복지부담이 증가하고 있는 상황에서 지방재정의 건전성을 유지해 나가기 위해서는 지방재정수반 법률에 대해서도 PAYGO 원칙을 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 명확한 역할과 자원분담 원칙의 정립이 이루어져야 한다. 국가는 전국단위에서 통일적으로

시행해야 할 '보편적 복지'를 전담하고, 지방자치단체는 그 토대 위에서 지역 특색에 맞는 '지역적 복지'를 설계·운영할 수 있도록 양자 간의 역할분담을 분명히 할 필요가 있다.

재원부담 역시 그 역할에 맞게 국가 책임이 큰 '보편적 복지'의 경우 국가가 전액 또는 상당부분을 부담하고, '지역적 복지'에 대해서는 지방자치단체가 재원을 부담하면서 자율과 책임을 가지고 운영할 때, 국민에게 안정적이고 좋은 서비스가 제공될 수 있을 것이다. 또한 각자가 맡은 역할에 따라 자기부담원칙을 준수할 때 정책에 대한 책임성이 제고될 수 있다.

현재는 역할과 자원분담에 대한 기준과 합의가 미흡한 상태에서 성격이 유사한 전국 공통사업임에도 보조율이 달리 정해지고 있어, 국가와 지방자치단체간 갈등의 단초를 제공하고 있다. 대표적으로 주요 복지시책 중 기초생활보장(평균 79%), 기초노령연금(평균 75%)과는 달리, 영유아보육사업의 보조율은 평균 49%에 불과한 실정이다.

최근 정부는 영유아보육사업의 기존보조율을 10%p 올리는 한편, 지방자치단체의 자율성을 높이기 위해 '광역·지역발전특별회계'에 '사회발전계정(가칭)'을 신설하고 지역밀착형 복지사업 등을 포괄보조금 방식으로 전환하겠다는 방안을 발표하였다. 앞으로 정책을 추진하는 과정에서 관계부처와 지방자치단체의 의견이 충분히 수렴되겠지만, 당초 목적대로 지방자치단체가 지역여건에 맞게 자율적으로 집행이 가능할 수 있도록 제도가 설계되어야 할 것이다.

끝으로, 근본적으로 국가와 지방자치단체 간 합리적인 사무 재배분이 이루어질 수 있도록 기

준을 마련하는 것이 필요하다. 사무의 배분기준을 정하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 국가와 지방자치단체 간에 이해와 협력을 이끌어내는 중요한 열쇠라고 생각한다. 복지사무의 경우, 사회보험사업과 같이 전국적으로 통일된 기준에 따라 처리되어야 하는 사업은 국가 직접사업으로 시행해야 하되, 사업추진 여부와 규모(사업 대상자, 지원액) 지원방법, 시기 등을 지방자치단체가 자율 결정할 수 있는 사업은 지방자치단체 사무로 수행하는 등의 기준 마련이 필요하다.

최근 활동이 종료된 ‘국회 예산·재정개혁특위’에서도 국가와 지방자치단체 간 기능과 역할의 조정 및 자원 재배분에 관한 합리적인 기준과 원칙을 조속히 마련할 것을 정부에 요청하였으며, 특히 복지분야 국고보조사업에 대한 국가사업 여부에 대한 근본적인 재검토를 강조한 바 있다.

정부도 합리적 사무배분이 필요하다는 인식 하에, 지방자치단체에 이양된 사무중 국가가 수행하는 것이 더 적절한 정신·장애인·노인양로시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원(15년 시행)하기로 하였고, 앞으로도 국가와 지방

자치단체간 합리적인 사무배분 기준에 대해 지방자치발전위원회 등에서 지속적으로 검토해 나갈 예정이다.

사회복지는 이미 국가차원의 중요 아젠다로 자리 잡았고, 복지서비스 확대에 대한 국민의 요구는 지속적으로 증가할 것이다. 한정된 재원을 효과적으로 배분하기 위한 노력은 정부와 지방자치단체가 다르지 않다. 지방이 없는 국가 없고 주민이 아닌 국민이 없듯이, 국가와 지방이 한 몸이라는 인식 하에 지속가능한 복지를 위해 협력하는 한편, 상호간의 역할과 책임에 대한 합리적 관계를 설정해 나가는 것이 필요하다.

정부와 지방자치단체 모두 최상의 정책목표는 국민(주민)이 원하는 바를 파악하여 제공함으로써 국민행복을 향상시키는 것일 것으로 생각한다. 이를 위해서는 각자의 노력도 중요하지만, 국가와 지방자치단체의 협력 역시 중요하다. 국가와 지방자치단체 간의 합리적 역할과 자원분담체계를 바탕으로 국민이 원하는 지속가능한 복지가 효과적으로 이루어질 수 있기를 기대해 본다. **문건복**