

요약

사회복지 사무배분 조정위원회 구성하고 중앙·지방정부 간 협치구도 제도화해야

중앙·지방정부 간 사회복지사업 싸고 갈등...청년수당 등이 대표적

2012년 서울시 무상보육 중단 선언과 최근까지 누리과정 예산 갈등, 2015년 지방자치단체 유사증복 사회보장사업 정비 추진, 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당 사업에 대한 정부의 불수용 조치 등과 같이 일련의 중앙과 지방정부 간 사회복지 사업을 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되어 왔다.

이러한 갈등이 발생한 이유는 첫째, 급격한 사회복지정책의 확대로 정부와 지방자치단체의 사회복지지출이 현재 재정 상황에서 감당하기 부담스러울 정도로 증가하였기 때문이다. 둘째, 사회복지 사무와 재정에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할과 책임분담이 명확히 확립되지 못했기 때문이다. 그래서 서울시의 청년수당에 대한 정부의 불수용 조치와 같이 지방자치단체의 자체사업에 대해 정부의 과도한 제재가 발생한 것이다. 셋째, 국고보조사업 내용과 재정 분담과 같은 주요 사항을 중앙정부가 일방적으로 결정하고, 지방자치단체가 이러한 결정과정에 참여할 수 있는 절차가 없다는 점이다. 이로 인해 합의 없이 중앙정부에 의해 결정된 사업에 대한 재원부담을 떠안은 지방자치단체는 지속적으로 불만을 표출하고 있다.

주요사업 사무권한은 중앙정부, 재정분담은 공동책임 '일관성 결여'

우리나라의 사회복지사업 사무배분구조는 중앙과 지방정부 간 사무배분이 명확하지도 않고, 체계적이지도 않다. 특히 사회복지사업의 결정 및 집행, 재정 부담에 있어서 중앙과 지방자치단체 간 권한배분이 합리적이지 못하다. 주요 사회복지사업에서 사무권한은 중앙정부에 집중된 반면, 재정부담은 공동으로 함으로써 사무 책임과 재정 책임에 일관성이 떨어진다.

특히, 광역자치단체(시도)는 사업결과와 집행에 관해 어떠한 권한이 없음에도 불구하고, 지방

자치단체 부담 비용의 절반 이상을 분담하고 있다. 예컨대, 의료급여사업은 중앙정부와 서울시가 소요예산의 50%씩 부담하고, 자치구 부담은 전혀 없다. 그런데 수급권에 관한 사항은 중앙정부가 결정하고, 관리 등 사업 집행은 모두 자치구 권한이다. 서울시가 관리 권한이 없기 때문에 효율적인 수급자관리나 예산관리를 전혀 할 수가 없다. 사회복지분권을 위해서는 사업유형에 따라 정책기획 및 집행에 관한 권한이 명확하게 배분되고, 그에 맞게 재정책임도 분담되어야 한다.

국고보조사업 기준보조율 임의적 산정...재정분담 현실 반영 못해

중앙정부와 지방자치단체의 재정책임 분담 문제는 우선 국고보조사업의 기준보조율을 정하는 합리적인 산정기준이 없이 관례적이고 임의적으로 적용하는 경향에서 비롯된다. 국고보조사업의 기준보조율이 중앙정부와 지방자치단체의 부담규모를 결정하기 때문에 합리적이고 일관된 산정원칙과 기준이 필요하다.

기준보조율 산정 시 고려할 점은 사회복지 사업의 정부 간 역할배분 원칙에 따라 재정 책임분담 수준을 정하는 것이다. 예컨대, 해당 사업의 성격을 검토하여 국가책임이 강한 사무일수록 중앙정부의 재정부담비율을 높이고, 지방자치단체 고유의 성격을 갖는 사업일수록 지방 부담비율을 높여야 한다. 그리고 합리적 기준에 따라 재정분담 기준이 정해졌다 하더라도 현재 중앙정부 중심의 세입구조와 열악한 지방자치단체의 자주재원 구조를 감안하여 지방자치단체가 사회복지지출을 감당할 수 있는 수준인지에 대한 고려가 뒤따라야 한다.

영국 등 선진국 중앙·지방정부 간 복지사업 역할분담 원칙 본받아야

영국은 지역에 따라 단층제와 복층제로 구분되는 등 사무에 따른 다층적 구조를 갖고 있어, 중앙과 지방정부 사이의 사무배분이 법률상 비교적 명확하게 규정되어 있다. 또한 영국의 사회복지제도는 중앙정부가 현금부조, 지방정부는 현물부조(사회서비스)를 제공하는 구조로 뚜렷하게 구분되고 있다. 이때 중앙과 지방정부 간 사회복지 사무기능배분이 필요한 사회복지서비스는 지방정부의 책임이 법적으로 분명하게 부여되고 있다.

일본은 2000년 지방분권일괄법 시행에 따라 사무배분 원칙이 마련되었고, 국가의 역할책임을 명확히 하였다. 국가사무는 국제사회에서의 국가 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 사무, 전국적인 규모나 시점에서 수행해야 할 시책 및 사업의 실시 등으로 제시하였다. 한편, 1990년 복지관계 8개 법률 개정과 2000년의 사회복지 기초구조개혁 관련 법률 개정에 따라 사회복지분야에서 국가의 자율에 맡겨두었던 기관위임사무는 폐지되었다.

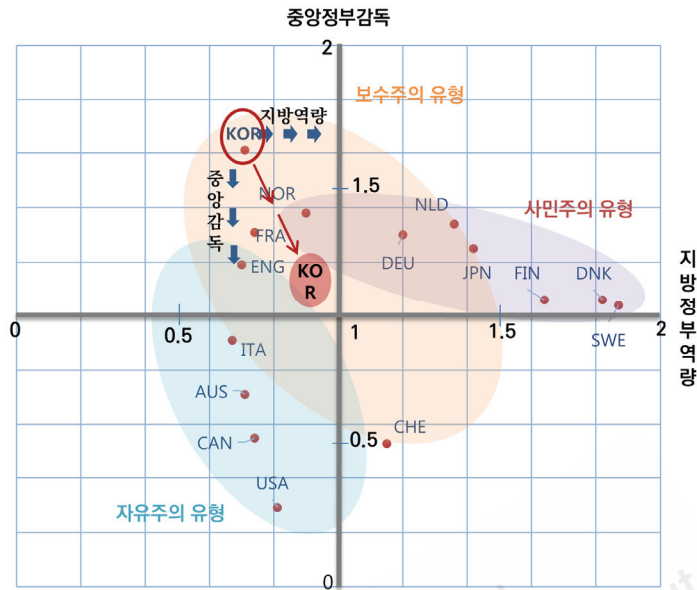
프랑스는 1982년 신지방자치법의 시행과 더불어 1983년 사무배분법을 별도로 도입하면서 명확한 중앙-지방 간 사무 및 기능배분 원칙을 수립해왔다. 프랑스의 구체적인 중앙-지방 간 기능배분 원칙은 법률에 다섯 가지로 규정되었다: ① 지방자치단체 간의 감독금지 원칙, ② 총체적 이익의 원칙, ③ 단일 지방자치단체에 배분 및 지방행정 계층별 전문화의 원칙, ④ 경비의 전액보상 원칙, ⑤ 점진적 이익의 원칙.

주목할 만한 원칙은 ‘경비의 전액보상 원칙’으로, 어떠한 권한이양이 이루어진다면 권한을 이양 받는 지방자치단체는 그에 상응하는 재원도 함께 이양 받아야 한다는 것이다. 그리고 권한을 이양 받는 지방자치단체에는 새로운 경비부담을 지워서는 안 된다는 것이다. 이는 2003년 프랑스 헌법에서도 규정하고 있다.

이처럼 외국의 사례는 우리나라의 정부 간 복지사무 및 재정책임 분담에 적잖은 시사점을 제공해준다.

정부 간 복지사업 갈등 없애려면 사회복지분권 방향 논의·합의 필요

중앙과 지방자치단체 간 복지사업 갈등 문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 사회복지분권을 어떤 방향으로 하고, 어느 지점에 두어야 할지에 관한 논의와 합의가 필요하다. 한국의 복지분권의 정비방안이 지향해야 할 장기적인 방향은 중앙정부의 개입을 중간수준까지 감소시키면서 지방정부의 역량은 높이는 방향으로 설정하고, 지방정부의 재정역량을 강화시키며, 자체 재원의 비중을 높이는 방안이 검토되어야 할 것이다. 복지분권은 완전한 ‘분권 vs 집권’이라는 이분법적 접근보다는 정치행정재정적으로 지방분권 수준의 균형을 맞춰 나가는 것을 기본 전제로 하고, 중앙과 지방정부 간 관계를 변화시켜야 한다.



[그림 1] 지방자치 유형과 복지국가 유형의 관계

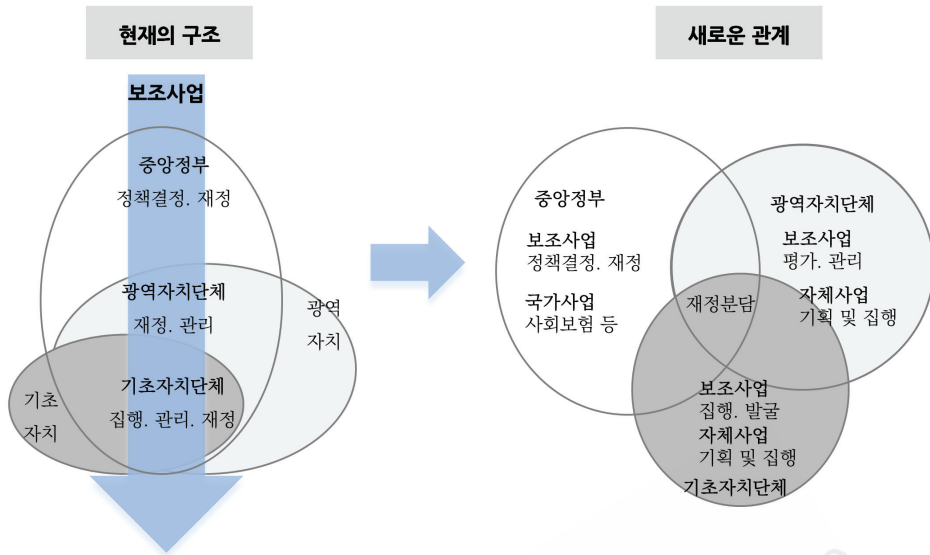
자료: 남찬섭, 2016, '지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의'에서 재정리.

‘국가책임의 관리된 지방분권’으로 나가야 새로운 정부 간 관계 실현

앞서 제기하였듯이 현재 우리나라는 중앙정부가 사회복지사업 도입 또는 확대를 결정하고, 사업운영방식과 재정분담 수준까지 정해 지방자치단체에 위임하는 중앙집권적통제적 성격을 가지면서 복지사업 및 재정의 책임은 중앙과 지방정부 간에 분산되어 있다.

사회복지분권화를 실현하기 위한 새로운 정부 간 관계는 ‘국가책임의 관리된 지방분권’으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부의 행정적 권한을 지방정부로 분산시키고, 중앙은 지방정부와 협상의 형태로 권한을 행사하는 것이다.

또한 국고보조사업이 집중되어 있는 사회복지사업을 재배분하는 것이다. 전 국민 기준이나 수요가 중요한 사업에 대해서는 국가의 책임을 더욱 강화하고, 지역별 특성이나 다양성이 중요한 사업에 대해서는 지방자치단체의 책임을 강화하는 것이다. 이렇게 사회복지사업에 대한 권한과 역할이 배분되면 그것에 맞게 재정과 사업의 결과에 대한 책임도 갖게 된다.



[그림 2] 우리나라 정부 간 관계의 현재 구조와 새로운 관계

성과책임형 포괄보조제도 도입 등 다양한 정책과제가 뒷받침될 필요

사회복지사업 역할 재정립을 위한 정책방향을 토대로, 다양한 정책 과제가 뒷받침되는 것이 필요하다.

우선 사회복지 사무 및 재정배분 체계를 개선하기 위해, 사회복지 사무배분을 위한 ‘사회복지 사업 조정위원회’를 구성해야 한다. 여기서 국가사무, 위임사무(국고보조사업), 자치사무 전체를 대상으로 재배분을 검토하는 것이 필요하다. 그리고 재정배분 측면에서는 세입과 세출을 동시에 추진해야 한다. 특히 세출의 경우 프랑스의 사례처럼 사회복지사업 배분에 따른 경비 전액보상의 원칙을 참고해볼 만하다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 협치구조를 제도화해야 한다. 즉 사회복지정책 결정과정에 지방자치단체의 참여를 보장하고 정부 간에 협의하는 절차가 마련되어야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산이 수반되는 사업에 대해서는 참여를 의무화하는 방식이 필요하다.

셋째, 국고보조사업을 분권형으로 구조조정해야 한다. 최근 사회복지사업이 사회서비스로 중

심축이 이동되는 점을 고려하여 국고보조사업은 축소하고 지방자율성을 확대하는 방식이 필요하다. 일본의 사회복지 기초구조개혁에서 검토한 바와 같이 기관위임사무의 폐지 경험을 참고해볼 만하다.

넷째, 성과책임형 포괄보조(block grant) 제도를 도입해야 한다. 현행 국고보조금 방식에서 지방자치단체의 자율성을 확대시킬 수 있는 방안으로 포괄보조금 제도를 도입하는 것이다. 특히 외부효과가 큰 사업은 현행대로 국고보조사업이, 외부효과가 상대적으로 작고 지방의 책임성을 필요로 하는 시설운영과 일상생활 지원서비스 등은 포괄보조금으로 전환하여 운영하는 것이 보다 효과적이고 바람직할 것이다.

