

# 국가와 지방자치단체의 사회보장 기능 및 재정 분담구조

*The Roles and Fiscal Responsibility on  
Social Security between the Central and  
Local Governments in Korea*



박인화 한국보건사회연구원 초빙연구위원

「사회보장기본법」은 국가와 지방자치단체가 사회보장에 관한 책임과 역할을 분담하고, 비용도 합리적으로 조정하도록 규정하고 있다. 이에 재정분담을 논하려면 실상을 파악해야 한다는 취지에서, 2013년 현재 중앙정부와 자치단체의 사회보장 기능과 재정지출 분담구조를 탐색한다. 구체적으로는 각각의 세입·세출구조와 상호관계, 그리고 사회보장지출 현황과 쟁점을 분석한다. 중앙정부와 자치단체 재정통계시스템에 따르면, 사회보장지출은 2013년 116조원(당초예산순계)으로, GDP대비 8.6%이다. 분담은 중앙과 자치단체가 84:16이다. '사회보험'은 국가 책임하에 시행되므로, 이를 제외하면 72:28이다. 다시, 주택부문을 제외하면 62:38로 분담된다. 규모로는 중앙 29조원, 자치단체 18조원으로 총 47조원이며, 이중 70%가 국고보조사업이다. 이것이 '공공부조'와 '사회서비스'를 위한 예산회계 중심의 분담구조이다. 보고는 사회보장지출을 어떤 범주로 보느냐에 따라 상이한 분담비율을 종합적으로 살펴보고, 자치단체의 자주재원 축소 등 세입구조 변동추이를 점검하면서, 양 행정주체 간 합리적인 분담방안을 모색하도록 제안한다.

## 1. 문제 제기

사회보장 재정지출<sup>1)</sup> 증가가 국가재정운용에서 핵심사안으로 대두되고 있다. 최근 들어 국가(또는 '중앙정부'라고 한다)와 지방자치단체(또는 '자치단체'라고 한다)<sup>2)</sup> 간에 사회보장 부담을 둘러싸고 갈등이 고조되는 것도 지출이 가파르게 증가하기 때문이다. 직접적인 계기는

2012년과 2013년 연이어 보육사업이 전 소득계층으로 확대되면서, 대응지방비 부담이 급증한 데서 찾을 수 있다. 더욱이 소득기준 하위 70%까지에서 전면 무상보육으로 전환되면서, 상위 소득계층이 많은 자치단체 부담이 일시에 늘어났다. 자치단체 복지예산<sup>3)</sup> 부담문제는 거슬러 올라가면 참여정부 시절 '선분권 후보완' 원칙에 따라, 분권교부세를 재원으로 사회복지분야

1) 중앙정부와 지방자치단체 각각의 기능별 재정지출에서 '사회복지 분야'와 '보건 분야'로 분류된 지출의 합을 말하며, 보고는 「사회보장기본법」의 취지와 용어 정의에 비추어 가급적 '복지'라는 단어보다 '사회보장'이라는 용어를 사용함.

2) 행정주체로서 국가와 지방자치단체를 말함.

3) '사회보장 재정지출'과 동의어로 사용함.

67개 국고보조사업을 지방 이양시킨 이래 꾸준히 제기되어 왔다.<sup>4)</sup>

지방자치단체 재정구조와 중앙과의 관계를 보면, 과거 우리나라의 중앙집권적 행정과 재정 체계가 잔존하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치제가 도입된 지 20여년 이상 지난 오늘날에도 자치단체 재정자립도는 52%<sup>5)</sup> 수준에 머물러, 지방재정이 중앙정부에 많은 부분을 의존하는 실정이다. 2013년 현재 지방자치단체 세입예산의 42%는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금으로 조달된다. 2007년에도 의존재원 비중이 42% 정도였음을 상기하면, 별다른 개선 없이 해가 거듭되고 있다. 한편 사회복지지출을 보면, 2008~2013년간 중앙정부에서는 연평균 7.5%씩, 지방자치단체에서는 연평균 9.6%씩 증가하고 있다.<sup>6)</sup> 자치단체의 지출증가속도가 중앙의 1.3배이다. 이는 지방 이양 복지사업의 증가 뿐 아니라, 규모가 큰 국고보조사업이 새로 도입되거나 확대되어 대응부담을 가중시켰기 때문이다. 자치단체 사회복지지출은 89%가 국고보조사업인데, 2008년 이래 기초노령연금이 도입되고, 보육사업은 연 24%씩 빠르게 늘어나, 상당한 재정부담을 유발시켰다. 이런 가운데 2014년 예산안에서는 기초연금을 위시하여 상당수 보조사업이 증액 편성된 만큼, 국가와 자치단체 간에 재정분담을 둘러싼 공방이 보다 가열될 수 있을 것이다.

이처럼 사회복지지출이 해마다 늘어나는 가운데, 본격 시행단계로 접어든 「사회보장기본법」<sup>7)</sup>이 명시하는 국가와 지방자치단체의 합리적인 분담을 도모하려면, 먼저 실증적 증거가 확보되어야 한다는 취지에서 본 분석을 시도한다. 주된 내용은 2013년 현재 국가와 지방자치단체의 사회복지 기능 및 재정 분담구조를 탐색하고 논의하는 것이다. 이를 위하여 첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지 정책기능을 살펴둘째, 중앙정부와 자치단체의 재정구조와 관계 그리고 세입예산구조를 설명한 후 셋째, 사회복지 재정지출 현황과 쟁점을 분석한다. 마지막으로, 중앙정부와 자치단체의 사회복지 기능 및 재정 분담실태를 요약하고, 양 행정주체 간에 바람직한 재정관계와 분담구조 모색을 위해 숙고되어야 할 정책과제를 제안한다.

## 2. 사회복지기능 분담구조

「사회보장기본법」은 국가와 지방자치단체가 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가지며, 이를 위해 사회복지에 관한 역할을 합리적으로 분담하도록 규정한다. 우리나라의 사회복지제도를 사회안전망(social safety-net)에 비추어 보면, 1차 안전망 기능은 가입자의 기여에 토대를 두는 ‘사회보험제도’를 통해 수행

4) 당시 금액기준으로 8,454억원임(국회의원 박종근(2009), 자치단체 간 복지재정 부담 불균형 해소방안, 정책토론회, p.7).

5) 2012년 최종예산 기준임(안전행정부(2013), 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.240)

6) 각각 본예산/당초예산 기준임. 2008년을 시작점으로 한 까닭은 자치단체 재정통계가 이때부터 일관된 기준으로 제공되기 때문임. 다만, 2008년은 경기침체로 재정지출이 확대되었음을 감안해야 함.

7) 제정 1995. 12. 30. 전부개정 2012. 1. 26 법률 제11238호, 시행일 2013. 1. 27.



### 1) 사회보험제도: 국가 관장

국민들이 살아가면서 겪게 되는 사회적 위험에 대한 1차 안전망은 사회보험제도를 관장하는 국가가 맡아서 시행한다. ‘사회보험’은 일반 근로계층 또는 국민일반을 가입대상으로 삼아, 가입자의 기여(보험료 부과)와 사용자 부담금 등으로 재원을 조달하며, 각 보험이 규정한 위험(질병, 실업, 노령, 장애 등)이 발생하였을 때 급여를 제공한다. 우리나라에서는 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금(이상 4대 공적연금), 고용보험, 산재보험, 국민건강보험(또는 ‘건강보험’이라 한다) 및 노인장기요양보험에 이르는 8종 사회보험제도가 각각 개별법에 근거를 두고, 강제가입(compulsory participation) 방식으로 운영된다.

가입자 기준으로 보면, 4,970만명에 이르는 전국민적 적용기반을 갖춘 건강보험에서부터 가입자가 20만여명의 군인연금까지 제도별로 상이하다. 수급자 역시, 건강보험은 2012년 한 해 동안 국민 10명중 9명 이상(진료실인원 4,610만명<sup>8)</sup>이 보험진료를 받아, 대표 사회보험으로 국민생활 속에 자리 잡고 있다. 수급자 규모가 가장 작은 군인연금은 2013년 8만 4천여명이 급여를 받고 있다. 국민연금은 제도도입 20년이 경과한 2008년 이후 수급자 수가 빠르게 늘어나, 2013년 350만여명이 급여를 받는다.

근년에는 잦은 경기침체나 고용불안정으로 실업위험에 대한 안전망 기능이 강조되면서, 정부는 자영업자 보험가입지원 등을 통해 고용보험과 국민연금 적용기반을 확대하고 있다.

### 2) 국가사무 내지 주도적 역할: 보훈 등

사회보험 외에도, 국가적으로 꼭 필요하고 또 국가가 ‘해야 하는’ 사무가 있다. 대표적 정책으로 국가보훈이 꼽힌다. 보훈은 국가를 위해 희생·공헌 하신 분들을 보상하고 예우함으로써, 애국심을 함양하고 이를 통해 국민통합을 도모한다. 그런 만큼 보훈부문에는 의무지출급여만도 보훈보상금, 무공영예수당 등 15종이 있고, 이외 다수 재량사업이 있다. 국민건강을 위해 공공의료기능을 강화하고 사전예방적 건강 투자를 도모하는 보건의료지출도 국가사무의 특성이 강하다. 특히 시장실패를 초래하기 쉬운 의료부문의 외부효과(external effect)와 정보 비대칭성은 형평성 차원에서 국가의 투자를 권인한다. 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 사회복지분야 지출로 분류되는 주택부문<sup>9)</sup> 사업도 국가의 역할이 주도적이다.

이상의 세출사업과 달리 주목되는 국가사무로는 ‘사회적 목적을 위한 세제혜택’(tax breaks with a social purpose)<sup>10)</sup>이 있다. 우리나라에서는 소득취약계층을 지원하는 ‘근로장려금’이

8) ‘국민건강보험공단. 2012년 건강보험 주요통계표(<http://www.nhis.or.kr> 검색일 2013. 9. 19)’에 따르면 2012년 건강보험 적용인구는 4,966만명, 진료실인원은 4,614만명(적용인구 대비 92.6%)임.

9) 이러한 분류는 국제기준(IMF-GFS, OECD-SOCX등)과 상이함.

10) Adema, W., P. Fron and M. Ladaique(2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980~2012: and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX)”, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing.

사회적 목적을 띤 대표적 세제혜택이다. 근로 장려세제(EITC)는 「조세특례제한법」 개정(2006. 12)을 통해 2008년 도입되고, 2008년 귀속 소득분을 대상으로 2009년부터 지급되기 시작하였다. 이 제도는 일하는 복지와 근로를 통해 빈곤탈출을 도모한다는 취지가 강조되면서, 점차 신청자격기준이 완화되고 장려금도 인상해 나가고 있다.<sup>11)</sup> 이외에도 ‘노인 장애인 등 생계형저축 이자배당소득 비과세’ 등 다수의 조세지출이 있다.

### 3) 국가와 지방자치단체 분담: 국고보조사업

「사회보장기본법」은 ‘공공부조’와 ‘사회서비스’는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 자치단체의 재정형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 원칙아래, 공공부조와 사회서비스는 대개 국가와 자치단체가 비용을 분담하는 국고보조사업 형태로 수행된다. 비용은 주로 조세수입으로 조달되는데, 자치단체는 이를 위해 지방세 등의 수입과 중앙의 이전재원을 사용한다. 보조사업의 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표에 규정된다. 대표적인 보조사업으로 국민기초생활보장을 위한 7종급여, 장애수당, 영유아보육사업 등을 들 수 있다. 기초노령연금도 개별법

에서 비용분담을 규정한다. 이들 사업은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 의무지출이라는 공통점이 있다.<sup>12)</sup> 의무지출은 국가의 의무와 국민의 권리관계에서 발생하는 지출이며, 법률의 제·개정 없이 통제 불가능한 지출(uncontrollable spending)이다. 국고보조율 상향 조정을 위한 「영유아보육법개정안」이 2013. 10. 4. 현재 국회에 계류 중인 점이나, 서울시가 “무상보육을 위해 지방채를 발행한다(2013. 9. 5. 보도)<sup>13)</sup>”는 것은 모두 보육의 의무적 지출 특성과 연관된다. 사회복지분야 국고보조사업은 의무지출이 압도적이지만, 다수 재량지출사업도 국가와 자치단체 간 비용분담으로 수행된다. ‘사회서비스’에 속하는 돌봄서비스, 일자리사업 등이 이에 해당한다.

### 4) 지방사무: 지방이양사업과 자체사업

사회보장 영역의 지방사무로는 2013 현재 총 12,596개 사업이 행해지는 것으로 파악된다.<sup>14)</sup> 먼저, 참여정부 당시 ‘국고보조사업 정비방안’(2004.7)의 일환으로 2005년 지방 이양된 국고보조사업<sup>15)</sup>을 들 수 있다. 2013년 현재 자치단체의 사회복지분야 사업 중 분권교부세 대상사업은 총 52개<sup>16)</sup>인데, 동 사업에는 경로당, 아동시설, 노인시설(요양, 양로), 장애인거주시설 및

11) 기획재정부(2013. 8. 8). 2013년 세법개정안'에 따르면, 가족가구의 경우 EITC 최대지급액을 크게 확대할 계획임(가족가구는 자녀수에 따라 70~200만원까지이지만, 이를 210만원으로 단일화. 단 홀벌이가구는 170만원).

12) 국가재정법 제7조 4의2.

13) 서울시 온라인뉴스(<http://inews.seoul.go.kr>, 검색일 2013. 9. 7).

14) 정부 복지공공포털사이트 '복지로' (<http://www.bokjiro.go.kr>, 검색일 2013. 10. 15).

15) 보건복지부 소관으로 당시에는 67개 사업임.

정신요양시설 운영 등이 포함된다. 정부는 당시 지방교부세 내에 분권교부세를 신설하여 이양 사업 재원으로 하였지만, 빠르게 증가하는 사업 수요가 책정된 재원으로 충당되지 못해, 자치단체 복지예산부담 문제가 지속적으로 제기되고 있다.<sup>17)</sup> 다음으로는 자치단체 고유의 자체사업으로 서울시 사례를 통해 보면, ‘서울형 어린이집’, 비수급 빈곤층을 위한 ‘서울형 기초보장제도’ 등이 중앙정부 정책의 사각지대를 보완하면서 차별화된 자치행정을 구현한다.

### 3. 사회복지재정 분담구조와 쟁점

국가와 지방자치단체가 사회복지 기능을 충실히 이행하려면, 상응하는 자원조달과 제도별로 고유한 급여지급이 원활해야 한다. 앞서 살펴본 사회복지에 관한 책임과 역할에 따라, “재정은 어떤 분담구조로 운용되는지?” 그리고 “이를 둘러싸고 어떤 문제가 제기되는지?”를 알아보기 위해 수입과 지출 양 측면에서 접근한다.

#### 1) 국가와 지방자치단체 재정운용과 관계

사회복지재정 분담구조를 살피기에 앞서, 국

가와 지방자치단체의 재정운용 양상과 상호 간의 관계부터 알아본다. [그림 2]에서처럼 2013년 예산순계<sup>18)</sup>를 기준으로 보면, 세수<sup>19)</sup>는 국세와 지방세가 216.5조원과 53.7조원으로, 8:2 수준이다. 세출<sup>20)</sup>은 예산서 상으로는 국가, 지방자치단체, 지방교육재정이 각각 263.6조원, 156.9조원, 51.5조원으로, 56:33:11이다. 그러나 각 행정주체의 사용액 기준으로 보면, 43:42:15<sup>21)</sup>로 바뀐다. 중앙정부 예산서의 국고보조금은 자치단체로, 교육보조금은 지방교육재정(또는 ‘교육청’이라 한다)으로 이전되며, 자치단체 예산서의 교육청 전출금과 보조금은 교육재정으로 이전되기 때문이다.

물론 지방교부세와 교육재정교부금도 각각 자치단체와 교육청으로 이전되지만, 동 재원은 이미 자치단체와 교육청 예산서에 반영되어 있다. 다만, 자치단체의 예상규모는 중앙정부 예산서 상의 이전규모와 차이가 있다. 2013년에는 자치단체 당초예산에서 지방교부세가 4조원 이상 과소 추정되어 있다. 이외, 국고보조금도 2.6조원정도 과소 편성되어, 중앙정부 예산서와 비교하면 자치단체 예산서 상의 이전재원은 6.7조원정도 과소하다.<sup>22)</sup> 이 차를 감안하면 자치단체 사용액이 조금 더 늘어나, 각 행정주체별 사용액은 42:43:15 정도로 추정된다.

정리하면, 세수는 국세와 지방세가 약 8:2로

16) 안전행정부(2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상), p.67.

17) 국회의원 장병원(2012). 지방재정제도 이렇게 바꾸자, 정책토론회, 2011. 4; 국회예산정책처(2012). 지방재정: 현안과 대책.

18) 일반회계와 특별회계 순계로, 당초예산 기준임.

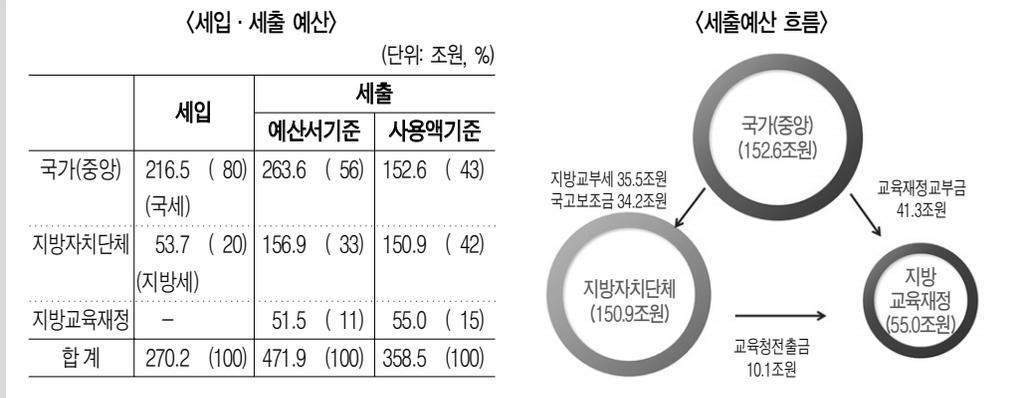
19) 비교 편의를 위해 세외수입 등은 제외함.

20) 자료의 일관성을 위해 국가도 기금을 제외한 예산회계 기준임.

21) 각각 152.6조원, 150.9조원, 55.5조원임.

22) 안전행정부(2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.23; 국회예산정책처(2013). 2013 재정수첩, p.39.

그림 2. 국가와 지방자치단체 예산운용과 흐름도(2013년)



주: 1) 중앙과 지방 공히 2013년 당초예산순계(일반+특별회계).  
 2) 「세출예산 흐름」의 괄호 속 값은 사용액이며, 자치단체 편성예산에 따른.  
 단, 중앙정부예산서 상 국고보조금은 본예산 기준 36.8조원(추경예산 37.6조원임).  
 3) 지방교부세는 법정교부금(34.4조원, 내국세의 19.24%: 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세)과 부동산교부세(1.1조원, 종합부동산세 총액) 합산액임.  
 4) 교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액임.  
 단, 그림에서는 교육재정교부금(41.1조원)에 교육보조금(중앙→교육청) 0.2조원을 합산함.  
 5) 세입은 국세와 지방세에 국한(세외수입등 미포함). 단, 국세는 전액 지방에 교부되는 교육세(4.8조원)와 종합부동산세(1.1조원) 포함.  
 자료: 1) 기획재정부(2013). 2013년도 나라살림 예산개요, pp.50~65.  
 2) 안전행정부(2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), pp.23~24.  
 3) 국회예산정책처(2013). 2013 재정수첩, p.39.

중앙이 자치단체의 4배이지만, 예산사용액은 국가와 자치단체(교육자치 포함)가 약 4:6으로 역전되어 자치단체 사용액이 중앙의 1.5배이다.

## 2) 세입예산 구조

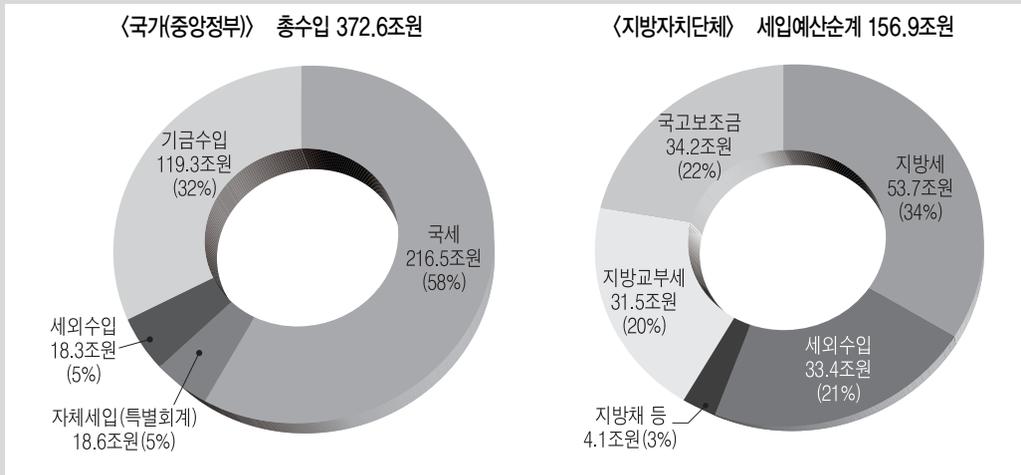
국가와 지방자치단체 재정운용에 관한 이해를 바탕으로, 세입구조를 살펴보면 [그림 3]과

같다. 중앙정부 재정은 예산과 기금을 합한 총 수입이며, 자치단체는 기금을 제외한 세입예산 순계이다. 각 행정주체가 생산하는 재정통계의 제약<sup>23)</sup>으로 인해 기준이 상이하게 보이지만, 자치단체는 통합재정 기준으로 기금이 1.8조원<sup>24)</sup>에 불과하여 비교에 무리가 없을 것이다.

총수입 개념을 사용하는 중앙정부 수입은 예산과 기금 수입으로 구성되며, 국채발행 수입과

23) 중앙정부는 수입규모를 종합적으로 설명하기 위해 총수입 개념을 적용하며, 다음과 같이 표시됨(국채발행 수입, 차입금 등도 총수입에서 제외). 총수입 = 일반회계수입 + 특별회계수입 + 기금수입 - 내부거래 - 보전거래.  
 한편, 지방재정에서는 총수입 개념의 통계를 생산하지 않고, 통합재정, 예산순계, 예산총계 및 기금운용 정보를 각각 제공함 보고는 이중 예산순계기준 통계를 사용함(기획재정부(각년도). 나라살림 예산개요: 안전행정부(각년도). 지방자치단체 통합재정 개요).  
 24) 안전행정부(2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), p.7.

그림 3. 2013년 세입예산 구조



주: 1) 중앙정부는 예산(253.3조원)과 기금(119.3조원)을 포함한 총수입 기준이며, 지방자치단체는 세입예산(일반+특별) 순계 기준임.  
 2) 중앙정부 기금수입(119.3조원) 중 사회복지장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험) 수입은 63.9조원임.  
 자료: 1) 기획재정부(2013). 2013년도 나라살림 예산개요.  
 2) 안전행정부, 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>, 검색일 2013. 6. 14).

차입금 등은 포함되지 않는다. 재정수지보전 역할을 하는 국채발행 등은 실질적인 정부수입으로 보기 힘들다는 이유에서이다. 이 기준에 따른 2013년 본예산의 총수입은 372.6조원이다.<sup>25)</sup> 먼저, 세입예산(253.3조원)은 국세 216.5조원, 특별회계 자체세입 18.6조원, 세외수입 18.3조원으로, 총수입의 68% 수준이다. 기금수입은 119.3조원인데, 이 중에는 사회복지장성기금 수입 63.9조원이 포함되어 있다. 사회복지장성기금 재원은 당해연도에 모두 지출할 수 있는 일반재원이 아니라, 장래 연금급여 지급 등에 대비해야 하는 돈이다. 이런 이유로 중앙정부 재정수지는 '통합재정수지'가 아니라, 사회복지장성기금 수

지가 제외된 '관리재정수지'를 사용한다.

지방자치단체 세입예산(순계)은 자체수입, 의존수입 및 지방채발행 수입으로 구성되며, 156.9조원 규모이다. 먼저, 자체세입은 지방세와 세외수입이 각각 53.7조원, 33.4조원으로 총 87.1조원에 이르러, 전체세입의 55%를 차지한다. 의존수입은 지방교부세 31.5조원, 국고보조금 34.2조원으로, 총 65.7조원<sup>26)</sup>(세입대비 42%)이다. 지방채 발생과 예수금회수는 4.1조원(세입대비 3%)이다.

지방자치단체 수입구조를 보면, 자체세입 비중이 낮음을 알 수 있다. 그간 추이를 보더라도, 자체세입 비중은 2007년 59% 수준이었으나

25) 2013년 제1회 추경(2013. 5. 7. 국회의결)에서 마이너스 12조원의 세입경정이 이루어져, 총수입은 360.8조원으로 확정되었음. 반면 총지출은 7조원 증액되었음(국회예산결산특별위원회(2013. 5). 2013년 제1회 추경예산안 심사보고서).

26) 지방자치단체 예산서 상의 등 규모가 중앙정부 예산서 상의 이전재원 규모보다 과소 편성되었음은 앞서 언급하였음.

2013년에는 56%로 나타나, 지난 6년간 3%p 정도 하락하였다.<sup>27)</sup> 반면, 의존수입 비중은 더 늘어나, 2007년 38%에서 2013년에는 42%로 상승하였다. 그런데 의존수입 중 지방교부세는 전체수입의 19~20% 정도로 별 변동이 없지만, 국고보조금은 2007년 19%에서 2013년에는 22%<sup>28)</sup>까지 증가하였다. 자치단체 수입에서 국고보조금 비중이 커지면, 재정자립도가 저하되는 것은 물론이고, 보조사업의 대응지방비 부담을 가중시키는 문제가 나타나게 된다. 이것이 바로 자치단체 재정난과 직결되는 현안이다.

### 3) 사회보장 재정지출 현황

국가와 지방자치단체의 사회보장 기능에 따른 재정분담구조를 파악하기 위해, 각 행정주체 별로 2013년 사회보장 재정지출 현황을 정리하면 <표 1>과 같다. 먼저 이 표의 틀과 재정통계를 간단히 말하면, 사회안전망 수준과 각 행정주체가 생산·관리하는 재정통계시스템상의 정책분야/부문에 따라 구분한 후, 정책이행에 수반되는 중앙정부와 자치단체 재정지출을 2013년 본예산(또는 당초예산) 기준으로 파악하였다.<sup>29)</sup> 사회복지분야와 보건분야를 아우르는 사회보장 재정은 국정의 분야별 배분에서 비중이 가장 크

고, 증가율 역시 높다. 사업 수도 많아서 중앙정부만 보더라도 2013년 76개 프로그램에 1,360여개 세부사업이 수행되며, 예산과 기금 간 내부거래와 230여개의 국고보조사업이 자치단체로 이전되는 구조이다. 따라서 사회보장지출을 한 표로 함축하는 것이 그리 용이하지 않지만, 한계를 감안하면서 핵심적인 정책영역 중심으로 지출구조를 파악한다. <표 1>에 담긴 내용을 사회안전망에 따라 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 지출 개관

중앙정부 사회보장지출은 2개 분야, 12개 부문으로 구성된다. 2013년 본예산은 사회복지분야 88조 6,736억원, 보건분야 8조 7,293억원으로, 총 97조 4,029억원이다. 총지출에서 28.5%를 차지한다.<sup>30)</sup> 재원은 예산과 기금이 약 3:7 구조로, 기금부담이 예산회계의 2배 이상이다. 특히, 사회복지분야에는 주로 국민주택기금 재원으로 용자사업 비중이 높은 주택부문지출(17.5조원)이 포함된다. 사회보장지출은 2005년 이래 연평균 8.8%의 증가율을 기록하여, 총지출 증가율의 1.4배 속도로 늘고 있다.

지방자치단체 예산(세출순계 156조 8,887억원)에서는 사회보장지출이 2개 분야, 10개 부

27) 2007년까지 거슬러 올라간 이유는 글로벌 금융위기에 따른 경기침체 여파로 재정지출이 이례적으로 확대되었던 2008/2009년의 영향을 피하기 위함.

28) 지방자치단체 예산서 상 국고보조금이 2.6조원정도 과소 편성되었음을 감안하면, 동 비중은 조금 더 상승할 것임.

29) 현행 재정시스템을 적용함에 따라, 앞서 언급한 조세지출인 '근로장려금'은 포함하지 않음. 참고로 2013년 EITC 환급규모는 6,821억원(예산기준)임. 그리고 자치단체는 당초예산 편성후 추경을 수차례 거듭하여 최종예산은 당초보다 약 10% 정도 늘어남(2011년 10.8%, 2012년 10.3%; 안전행정부, 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>, 검색일 2013. 6. 14)).

30) 2014년 정부 예산안에서 사회보장지출은 105.9조원이며 총지출(357.7조원) 대비 29.6%로, 2013년보다 비중이 1.1%p 상승함(기획재정부(2013. 9), 2014 예산안, 보도자료).

표 1. 국가와 지방자치단체 사회복지재정 운용현황(2013년)

(단위: 억원)

	분야	부문	국가 (중앙)	지방자치단체						합 계 (순계)	
				보조사업			자체 사업등	합계1 (전체)	합계2 (국비제외)		
				국비	지방비	소계					
(a)	(b)	(c)	(d=b+c)	(e)	(f=d+e)	(g=f-b)	(a+g)				
사회 보험	사회 복지	공적연금(국민, 공무원, 군인, 사학)	331,382	-	-	-	-	-	-	331,382	
		노동1: 고용/산재보험	112,485	-	-	-	-	-	-	112,485	
	보건	(노인장기요양보험 지원)	(5,412)	-	-	-	(8,293)	(8,293)	(8,293)	(13,705)	
		건강보험 지원	65,131	-	-	-	-	-	-	65,131	
	합계1(A) (노인장기요양보험 포함시)		508,998 (514,410)	-	-	-	-	-	-	508,998 (522,707)	
공공 부조	사회 복지	기초생활보장	85,604	-	-	100,689	2,011	102,700	24,864	110,468	
		취약계층지원	16,269	-	-	40,285	7,119	47,404	31,332	47,601	
		보육·가족·여성	45,200	-	-	92,930	5,758	98,688	57,381	102,581	
		노인·청소년	44,643	-	-	66,599	10,377	76,976	36,641	81,284	
		(노인장기요양보험 제외시)	(39,231)	-	-	(상동)	(2,084)	(68,683)	(28,328)	(67,559)	
		노동2: 고용/산재보험외	26,421	-	-	4,560	1,921	6,481	4,876	31,297	
		보훈	43,152	-	-	851	1,614	2,465	2,165	45,317	
	사회 서비스	주 택(h)	주 택(h)	174,733	-	-	7,533	4,123	11,656	9,004	183,737
			사회복지일반	6,847	-	-	2,418	1,137	3,555	2,686	9,533
			소계1(B)	442,869	180,971	134,892	315,863	34,058	349,921	168,950	611,819
		보건	소계2(주택제외, C=B-h)	268,136	178,319	130,011	308,330	29,935	338,265	159,946	428,082
			보건의료,식품의약품안전(D)	22,162	6,509	9,119	15,628	7,695	23,323	16,814	38,976
			합계2(E=B+D) (노인장기요양보험 제외시)	465,031 (459,610)	187,480 (상동)	144,011 (상동)	331,491 (상동)	41,753 (33,460)	373,244 (364,951)	185,764 (177,471)	650,795 (637,081)
합계3(주택제외시, F=C+D)		290,298	184,828	139,130	323,958	37,630	361,588	176,760	467,058		
사회보장재정 전체1(A+E)			974,029	187,480	144,011	331,491	41,753	373,244	185,764	1,159,793	
사회보장재정 전체1(주택제외시, A+F)			799,296	184,828	139,130	323,958	37,630	361,588	176,760	976,056	

주: 1) 중앙과 자치단체 공히 2013년 본예산/당초예산 기준이며, 중앙은 총지출, 자치단체는 예산순계(일반+특별회계)임. 단, 2013년 제1차 추경에서 중앙정부 사회복지재정은 본예산 대비 1.9조원 증액(기초생활 0.3조원, 주택 1.3조원등)된 바 있음(총 99.3조원).

- 2) 노인장기요양보험 지원은 현행 분류상 '노인·청소년부문'에 속함.
- 3) 자체사업 등은 자체사업과 재무활동(4.6%)을 합산함.
- 4) 각 부문별 국비와 지방비는 중앙정부 및 자치단체 예산서 간의 규모차이로 표시하지 않음.

자료: 1) 대한민국정부(2012). 2012~2016년 국가재정운용계획.

- 2) 기획재정부(각년도). 2013년도 나라살림 예산개요.
- 3) 기획재정부. 디지털예산회계시스템(www.digitalbrain.go.kr, 검색일 2013. 7. 29).
- 4) 안전행정부(2013). 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).
- 5) 안전행정부. 재정고(http://lofin.mopas.go.kr, 검색일 2013. 6. 14).
- 6) 국회예산정책처(2013). 2013년 대한민국 재정, p.466.

문<sup>31)</sup>로 이루어진다. 규모는 사회복지분야가 34조 9,921억원, 보건분야가 2조 3,323억원으로, 총 37조 3,244억원이다. 세출순계 대비 비중은 23.8%이다. 2007년에는 동 비중이 15.4%로, 2013년보다 8%p 낮았다. 한편 동 지출에는 18조 7,480억원 규모의 국비가 포함되어, 이를 차감하면 지방자치단체가 부담하는 순 사회보장 지출은 18조 5,764억원이다.

## (2) 사회보험 지출

1차 안전망인 사회보험 지출을 보면, 중앙정부 재정시스템 상으로는 8종 사회보험 관련 지출이 2013년 50조 8,998억원<sup>32)</sup>이다. 공적연금 지출 33조 1,382억원, 고용보험과 산재보험 지출 11조 2,485억원, 그리고 건강보험지원 6조 5,131억원 등이다.

노인장기요양보험 지원예산은 국가예산회계 시스템과 자치단체 재정통계 모두에서 '사회복지분야-노인·청소년부문'으로 분류되어, 이를 사회보험 지출로 가려내지 않았다. 이 사업을 지방비 부담도 상당하므로, 현행 재정통계에 혼선을 초래하지 않기 위함이다. 만약, 노인장기요양보험 지원예산을 사회보험 지출로 간주하면, 중앙의 사회보험 지출은 51조 4,410억원에 이른다. 이에 대해서는 자치단체 부담도 8,293억원 정도 추정되어, 중앙과 자치단체를 합한 사회보

험 지출은 총 52조 2,707억원 규모가 될 것이다. 한 가지 지적할 점은 건강보험과 노인장기요양보험 재정은 「국가재정법」 상의 국가재정이 아니므로, 이상의 사회보험 지출(범주에 따라 51~52조원)도 이들 양 사회보험 지출을 모두 포괄하지 않는다는 제약이 있다.<sup>33)</sup> 중앙정부 재정으로 운용되는 다른 사회보험처럼 건강보험과 노인장기요양보험 지출을 모두 반영하면, 우리나라의 사회보험 지출은 연간 93~94조원<sup>34)</sup>에 달할 것으로 추정된다.

## (3) 공공부조 및 사회서비스 지출

국민생활에서 2,3차 안전망 기능을 하는 공공부조와 사회서비스 지출을 살펴본다. 동 지출은 [그림 1]에서 보았듯이 국가사무 내지 주도적 역할을 하는 영역, 국고보조사업, 그리고 지방사무에 걸쳐있다. 주요 정책은 국민기초생활보장, 장애인 등 취약계층 지원, 보육·가족·여성 복지, 노인·청소년 복지, 적극적노동시장 프로그램(ALMP), 국가보훈, 주택, 그리고 보건 의료 및 식품의약품안전 등이다. 급여별로는 기초생활보장급여, 기초노령연금, 장애인연금, 보육료지원 및 보훈보상금 등의 주요 의무지출이 이에 속한다.

상기 정책 이행을 위해 2013년 중앙정부는 46조 5,031억원, 지방자치단체는 18조 5,764억

31) 공적연금 부문과 건강보험지원 부문이 없기 때문임.

32) 급여비와 기금사업비 등을 포함하며, 여유자금운용은 제외함.

33) 현행 국가예산회계시스템에서 파악되는 사회보장지출에는 건강보험과 노인장기요양보험에 대한 국고지원만 반영되는데, 이는 동 사회보험 전체 지출과 비교하면 15% 내외임.

34) 건강보험과 노인장기요양보험 지출에서 중앙정부 예산서에 반영되지 않은 규모는 2013년에 41.8조원으로 추정됨(박인택(2013), 2013년 나라살림과 복지예산, 예산준추 제29권, 국회예산정책처, p.59).

원을 지출한다. 현행 제도 하에서 사회보장에 관한 자치단체의 책임과 역할은 이들 기능에 집중된다. 주로 국고보조사업이지만, 자치단체 사회보장예산의 11% 정도는 자체사업이다. 지방재정통계에 따르면, 국고보조사업은 총 33조 1,491억원이며, 국비와 지방비가 각각 18조 7,480억원, 14조 4,011억원으로 편성되어 있다. 따라서 평균 보조율은 56.6%로 추정되나, 자치단체 당초예산은 국비예산을 과소 편성하여 실제로는 달라질 수 있다. 보조율은 사업별로 상이<sup>35)</sup>한데, 대표적 공공부조인 기초생활보장급여는 평균보조율이 약 80%로 가장 높다. 의무지출이라도 영유아보육료지원은 평균보조율이 49% 정도이다. 최근에 도입되거나 확대되는 사업일수록 보조율이 낮다. 국가사무이거나 국가가 주도적 역할을 하는 보훈, 주택, 노동, 보건 의료 부문에서는 보조사업 비중이 낮다.

지방자치단체에서 보조사업 외 예산은 자체사업비이다. 노인·청소년 부문(1조 377억원)에 자체사업비의 24.9%가 집중되는데, 이는 2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험과 관련된다. 「노인장기요양보험법 시행령」 제28조는 의료급여수급권자 중 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자에 대한 장기요양비용은 「지방교부세법」 제4조에 따른 분권교부세와 지방비로 부담한다고 규정하고 있다.<sup>36)</sup> 이에 따른

자치단체 부담은 2013년 8,293억원으로 추정된다. 자치단체가 동 대상자의 장기요양비용을 부담하는 것은 2005년 지방 이양된 복지사업에 노인요양시설 운영이 포함되었기 때문이다. 이 문제에 대해서는 당시는 노인장기요양보험제도 도입 이전이라 비용이 상대적으로 과소하였고, 또한 장기요양 수요는 계속 확대될 것이며, 사회보험 미가입자에 대한 공공부조는 국가가 '해야 할 일'임을 고려하여, 복지사무를 정비토록 해야 할 것이다.

#### 4) 사회보장재정 분담구조

이상 검토한 국가와 지방자치단체 재정현황에 따라, 사회보장재정 분담구조를 요약한다(표 2, 그림 4 참고). 전체 모습부터 보면, 2013년 본예산 기준으로 중앙정부와 자치단체의 사회보장 재정지출은 총 116조억원(당초예산순계)으로 파악된다. 동 지출에 대해 중앙정부와 자치단체는 각각 97조 4,000억원과 18조 5,800억원씩 부담하여, 양자 간 분담비율은 84:16이다. 자치단체 부담이 1이라면, 중앙정부 부담은 5를 다소 초과한다. 그런데 중앙정부 부담 중 50조 9,000억원은 사회보험 지출이다. 사회보험을 제외하고, 주로 조세수입으로 조달되는 2, 3차 안전망<sup>37)</sup> 중심으로 보면, 중앙정부(46.5조원)와 자

35) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에 보조율이 명시된 사회보장사업은 29개로 파악됨. 대개 서울과 지방의 보조율은 상이함. 그 밖에 보조금 교부가 필요한 사업은 기획재정부장관이 수립한 「예산안 편성지침」에 대상사업명과 기준보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정함.

36) 이외의 의료급여수급권자 장기요양비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표 1]의 기초생활수급권자 의료급여 기준보조율에 따라 국가와 자치단체가 분담함.

37) 중앙정부 주택부문 지출은 주로 국민주택기금을 재원으로 함. 이외에도 사업성 기금들이 있지만 규모는 그리 크지 않음.

치단체(18.6조원)<sup>38)</sup>의 자원분담은 72:28 정도이다. 자치단체가 3을 부담할 때, 중앙정부는 7을 부담하는 셈이다.

다음으로, IMF-GFS(Government Finance Statistics)나 OECD-SOCX(Social Expenditure database) 분류체계에 따라 주택부문(18.4조원)을 제외하고 사회보장지출을 살펴보면, 총 97조 6,000억원 규모로 추정된다. 중앙정부와 지방자치단체는 각각 79조 7,000억원과 17조 7,000억원씩 부담하여, 양자 간 분담비율은 82:18이다. 주택부문까지 포함한 경우보다 자치단체 분담률이 조금 상승한다. 여기서 다시 사회보험 지출을 제외하고 2,3차 안전망 중심으로 보면, 분담비율은 62:38로 나타나, 자치단체가 1을 부담할 때, 중앙정부는 1.5 정도 부담하는 것으로 요약된다. 이 값이 각 행정주체의 예산회계 부담

을 보다 잘 나타낸다고 볼 수 있다.

이상의 사회보장비 분담구조를 수입과 연계시켜 보도록 한다. 지방자치단체 세입예산 중 국고보조금과 지방채를 제외하고, 지방세, 세외수입 및 지방교부세로 구성된 수입이 118.6조원이다. 동 재원은 자치단체 입장에서 조건이 붙지 않은 '자주재원'인데, 총세입의 75.6%이다. 2007년에는 동 비중이 80.7%로, 지금보다 약 5%p 높았다. 2013년 자치단체부담 사회보장지출(17.7~18.6조원)은 자주재원 규모 대비 15~16% 수준이다. 문제는 자치단체 사회보장지출은 점점 늘어나지만, 세입에서 자주재원이 차지하는 비중은 오히려 줄어들면서, 자치단체로서는 늘어나는 대응지방비 부담과 2005년 이양 받은 복지사업 부담이 가중되고 있다는 점이다.

현안으로 대두된 중앙정부와 자치단체 간 사

표 2. 국가와 지방자치단체의 사회보장재정 분담구조(2013년)

(단위: 조원, %)

	사회안전망					합 계		
	1차 안전망		2,3차 안전망					
	중앙		중앙	자치단체				
[사회복지/보건분야: 12개 부문]								
사회보장재정 전체(순계)	50.9	(44)	46.5	(40)	18.6	(16)	116.0	(100)
공공부조 및 사회서비스 재정			46.5	(72)	18.6	(28)	65.1	(100)
[사회복지/보건분야: 11개 부문(주택 제외)]								
사회보장재정 전체(순계)	50.9	(52)	29.0	(30)	17.7	(18)	97.6	(100)
공공부조 및 사회서비스 재정			29.0	(62)	17.7	(38)	46.7	(100)

주: 1) 괄호 내는 비중.

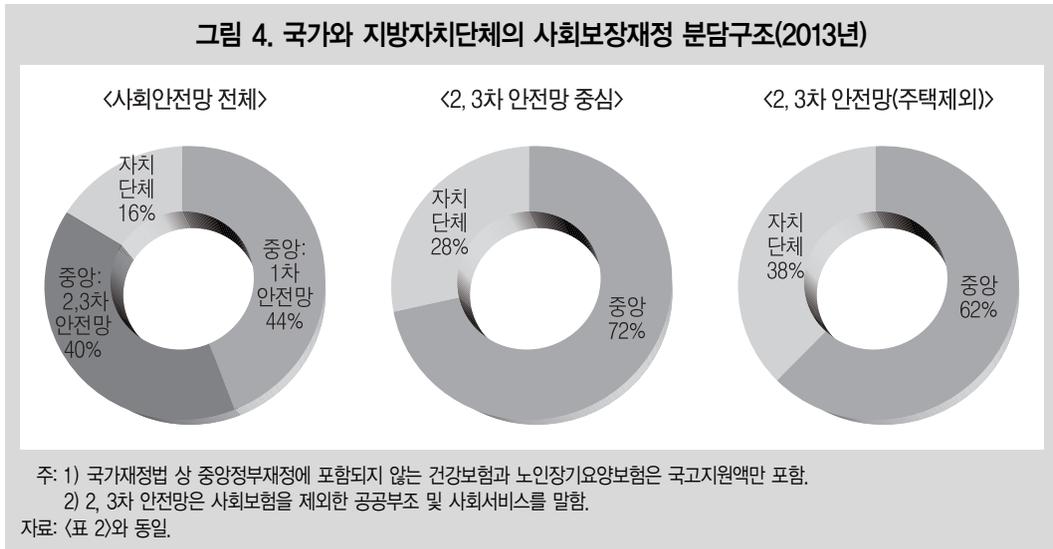
2) 현행 재정운용시스템에 따른 분담구조를 보기 위해, 자치단체 노인장기요양보험 부담은 2,3차 안전망에 그대로 둠.

3) 주택부문을 제외시킨 이유는 국제기준에 따른 사회보장지출을 가능하기 위함.

자료: <표 1>과 동일.

38) 자치단체 사회보장지출은 총 37조 3,244억원이지만, 여기에는 18조 7,480억원의 국비가 포함되므로 이를 차감한 순부담은 18조 5,764억원임(표 1 참조).

그림 4. 국가와 지방자치단체의 사회보장재정 분담구조(2013년)



회보장비용 분담과 관련해서는, “사회보장지출을 어떤 범주에서 인식하느냐?”에 따라 상이하게 나타나는 분담비율을 종합적으로 살펴보고, 세입예산구조가 변동되는 양상도 동시에 점검하면서, 합리적인 재정분담구조를 도출해 나가야 할 것이다.

#### 4. 요약과 정책과제

국가와 지방자치단체 간 사회보장에 관한 책임과 역할, 그리고 이에 수반되는 재정지출 분담구조를 살펴보았다. 분석결과에 따라 각 행정주체의 사회보장 기능과 재정분담 현황을 요약한 후, 쟁점화 되고 있는 중앙정부와 자치단체의 재정분담 문제와 관련하여, 심도 있는 논의가 필요하다고 여겨지는 정책과제와 방향성을 제안한다.

#### 1) 사회보장 기능분담:

##### 국가 vs 지방자치단체

정책기능 측면에서, 국가(중앙정부)는 국민 일반을 대상으로 1차 안전망인 사회보험제도를 총괄 운영하며, 보훈 등의 국가사무를 관장한다. 2차 안전망인 국민기초생활보장 등의 공공부조와 보육 등의 사회서비스에 대해서는 주로 국고보조사업 방식으로 자치단체와 분담하면서 책임을 이행한다. 2013년 현재 중앙정부의 사회복지 및 보건 분야 재정에서 자치단체 보조사업은 230여개에 이른다. 이에 따라 지방자치단체의 정책기능은 상당부분 국고보조사업 수행에 집중된다. 매 회계연도 중앙정부 예산이 의결되면, 예산서 상의 국고보조금은 지방자치단체로 이전되며, 자치단체는 대응지방비를 확보하여 사업을 수행한다. 그리고 지방사무로서 2005년 이래 중앙으로부터 이익 받은

국고보조사업을 수행하며, 또한 자치단체별로 차별화된 정책기능도 행하고 있다.

## 2) 사회보장 재정분담: 국가 vs 지방자치단체

2013년 국가와 지방자치단체 재정시스템에 따른 사회보장 지출(순계, 건강보험 등 제외)은 총 116조원으로, GDP 대비 8.6%이다. 국가와 자치단체 간 분담비는 84:16 수준이다. 이 때 자치단체 분담은 보조사업으로 이전되는 국비를 제외하고, 온전히 지방이 부담하는 몫이다. 이처럼 사회보장지출 전체를 두고 보면, 중앙정부 지출이 자치단체의 5배 정도이다. 그러나 국가 책임으로 운영되는 사회보험을 제외하고 2,3차 안전망 중심으로 보면, 중앙정부와 자치단체 간 분담비는 72:28로, 자치단체 분담이 조금 더 늘어난다. 다시, 기금 융자사업 위주인 주택부문을 제외한 후, 세수기반의 2,3차 안전망 지출을 보면, 양자 간 분담이 62:38로, 자치단체가 1을 부담할 때, 중앙정부는 1.5 정도 부담한다. 규모로는 중앙정부 29조원, 자치단체 17조 7,000억 원이며, 이중 70%는 국고보조사업이다. 동 분담률이 주로 예산회계사업인 공공부조와 사회서비스에 대한 분담수준을 보다 잘 나타낸다.<sup>39)</sup>

이런 증거로 볼 때, 양 행정주체 간 재정분담과 관련해서는, 사회보장지출을 어떤 범주로 보느냐에 따라 상이한 분담비율을 종합적으로 살펴보고, 이와 더불어 자치단체의 자주재원 축소

등 세입구조 변동을 점검하면서, 합리적인 분담 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

## 3) 국고보조사업에 대한 자치단체별 대응지방비 사전 추정

우리나라 예산과정에서는 중앙정부가 정책을 주도하는 국고보조사업의 자치단체별 대응지방비 부담을 사전에 면밀하게 추정하지 않는다. 또 중앙과 자치단체 예산서(당초)를 보더라도 동일항목의 이전재원이나 국고보조예산 규모가 다르다. 언급<sup>40)</sup>하였듯이, 2013년 지방자치단체 예산서상 지방교부세는 중앙정부 예산서보다 4조원, 국고보조금은 2.6조원 과소 편성되어 있다. 국가예산이 직전회계연도 마지막 무렵에 의결되어 자치단체가 이전재원을 정확히 편성할 수 없는 제약이 있고, 내국세 전망이 달라지거나 특정사업이 국회심의회에서 크게 증액되는 경우도 그러하다. 최근 분출된 자치단체 복지예산 문제는 그간의 부담에 더하여, 보육사업이 급격히 늘어난데 따른 추가부담이 기폭제가 되었다. 특히 사업대상이 전 소득계층으로 확대되면서, 상위소득계층 비중이 높은 자치단체 부담이 일시에 늘어났다.

이러한 문제에 대처하자면, 국가예산과정에서 중앙정부 소관 예산배분에만 집중할 것이 아니라, 규모가 큰 보조사업의 자치단체 대응부담이 얼마나 될 지 추정하여, 각 행정주체의 가용재원과 지출소요를 감안하면서 예산을 확정해

39) 이 경우, 일반회계를 통한 사회보험지원 즉, 중앙정부의 건강보험지원, 그리고 중앙정부와 자치단체 각각의 연금수지 적자보전금 부담은 제외됨.

40) <그림 2>의 각주 2, 3을 참고함.

야 할 것이다. 특히 어떤 유형의 자치단체에서 ‘재정지원 없는 의무부과’ (unfunded mandates) 가 심각한지 알아야 한다. 자치단체별로 대응부담을 미리 추정해야 하는 이유는, 경험하였듯이 보육이 확대되면 영유아 수가 많은 자치단체 부담이 커지지만, 2014년 기초연금 확대 시에는 노인인구가 많은 자치단체 부담이 가중되기 때문이다. 최근 확대되는 보조사업은 대부분 국정 과제 이행과 직결되므로, 이러한 예측이 소홀하여 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리거나, 사회적 갈등과 대립을 초래하는 우를 범하지 말아야 할 것이다.

#### 4) 보조를 조정을 넘어 지방자치에 부합하는 재정운용

현재 지방자치단체가 중앙정부에 우선적으로 요구하는 사항은 국고보조를 상향 조정이다. 이는 보육사업 국고보조를 서울과 지방 공히 20%p 인상토록 하는 「영유아보육법 일부개정법률안」이 소관 상임위원회 의결을 거쳐 2012. 11. 22. 국회법제사법위원회에 회부되었지만, 2013. 10. 4. 현재 계류 중임을 통해 잘 알 수 있다. 보편적 복지의 대표격인 무상보육의 이면에는 아직도 접점을 찾지 못한 중앙과 자치단체 간 비용분담 문제가 남아 있다. 그럼에도 불구하고 주목할 점은 난항을 겪고 있지만 보조율 조정은 현행 보조금제도의 틀을 유지하므로 오히려 추진에 큰 무리가 따르지 않는 반면, 중앙

정부 중심의 재정운용을 강화시켜 지방자치에 역행한다는 것이다.

근년의 정책경과를 보면, 지방재정 문제가 대두될 때마다 중앙에서 주로 목적예비비나 특별교부세 지원 등<sup>41)</sup> 단년도에 국한된 조치를 반복하므로, 빈번한 지원에도 불구하고 문제가 근본적으로 해소되지 못한 채 점점 커지는 실정이다. 이러한 형편을 감안할 때, 20여년 이상 경과한 지방자치제에 부합하는 책임성 있는 재정운용방안을 근본적으로 성찰하여, 국가와 지방자치단체가 사회복지의 책임과 역할을 합리적으로 분담토록 한 「사회보장기본법」의 취지를 구현해 나가도록 해야 할 것이다.

#### 5) 사회복지 자주재원 확충과 사무정비

재정은 본래 양입제출(量入制出)의 원리를 따르므로, 사회복지지출을 논하려면 수입부터 살펴야 한다. 우리나라 재정을 보면, 세수는 국세와 지방세가 8:2 구조이지만, 예산사용액은 국가와 자치단체<sup>42)</sup>가 4:6으로 바뀐다. 국가가 세수의 80%를 걷어, 지방교부세, 교육재정교부금 및 국고보조금으로 자치단체에 이전하기 때문이다. 자치단체 수입구조를 보면, 의존재원 비중이 점점 늘어나는데, 그 기저에 국고보조금 증가가 있음을 살펴보았다. 자치단체 수입에서 보조금 비중이 커지면 재정자립도 저하와 지방의 대응부담 가중을 함께 초래한다. 국고보조금은 중앙이 사용용도, 지급기준, 보조율 등을 일

41) 2013년 예산만 하더라도, 자치단체 대응지방비 부담완화를 위한 목적예비비 7,000억원 반영, 지방이양사무인 경로당운영을 위한 난방비지원 293억원 등이 이러한 사례임.

42) 교육자치단체를 포함함.

일이 정하여 내려 보내는 만큼, 자치단체로서는 재량의 여지가 거의 없다. 자치단체 사회보장지출은 보조사업이 거의 90%라는 사실이 이를 말한다.

자치단체 세입·세출구조에 내재된 제약에 근본적으로 대처하자면, 국가의 세정전반을 통찰하면서 국세와 지방세 간 적정한 조정을 도모해야 할 것이다. 그러나 난제인 만큼, 이전재원 이지만 일일이 꼬리표가 붙지 않은 자주재원 확보가 차선책이 될 것이다. 사회보장에 대한 국가와 지방자치단체의 책임과 역할이 강조되는 시대정신과 분권교부세 폐지<sup>43)</sup> 이후에 대비하여 '사회보장교부금' (가칭) 신설을 검토하는 것도 대안일 것이다. 이러한 접근을 위해서는 자치단체 유형별로 사회보장 지출소요를 정도 높게 추정하여 정책영역별로 조건부 교부금

(conditional grants) 방식을 택하면, 자치단체의 재정여건 개선과 중앙의 정책기능이 조화를 이루면서 재정효율 제고에 기여할 것이다.<sup>44)</sup>

끝으로, 지방이양 복지사업 재원인 분권교부세(사회복지사업분)는 2013년 1조 2,712억원이 지만, 이양사업 중 장애인·정신·노인(요양, 양로)시설 운영사업 지출만하더라도 2012년 1조 4,016억원으로 나타났다.<sup>45)</sup> 과연, 맡겨진 사무에 상응하는 재원이 이전되는지 검토해야 할 것이다. 특히 의료급여수급권자의 장기요양보협비용(2013년 8,300억원)을 자치단체가 전담하는 문제는 이를 '지방사무중 하나'로 보는 종래의 관점이 아니라 '사회보험제도에 배제되는 빈곤층 공공부조'로 인식하여, 국가가 '해야 할 일'에 걸맞은 사무정비와 재정분담을 도모해야 할 것이다.<sup>46)</sup> **국회**

43) 2005년 도입되어 5년간 한시적용토록 하였으나, 이를 다시 5년간 연장하여 2014년까지 적용됨.

44) 박인화·이덕만(2008). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제, 사회보장연구, 2(4), pp.55~56.

45) 안전행정부(2013). 국회예산재정개혁특별위원회 제출자료.

46) '기획재정부(2013. 9. 24). 지방재정 건전화에 위한 기능 및 재정조정 방안, 보도자료'에 따르면, 정신·장애인·노인양로시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원할 계획이 발표되었지만, 노인양로시설은 동 환원계획에 빠져있음.