

복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제

*The Issues of Korean Local Finance and
Social Welfare Expenditure*



이재원 사회서비스관리센터장, 부경대 행정학과 교수

참여정부의 사회투자정책이 지속적으로 확대되면서 지방재정에서 사회복지비 부담이 급속히 증대되었다. 하지만 지방재정의 세입구조와 중앙정부의 재정조정장치에서는 재정환경 변화를 효과적으로 반영하지 못하고 있다. 최근의 사회복지정책의 재정적 특성은 과거의 잔여적이고 예외적인 지출부문이 아닌 국민의 권리 충족을 위한 의무적 지출이며 사회적 기반 확충을 위한 전략적 투자 지출로 전환되고 있다. 하지만 지방교부세, 분권교부세, 국고보조금, 그리고 자치구에 대한 조정교부금 등에서는 이와 같은 지출 특성변화가 체계적으로 반영되지 못하고 있다. 지방재정 조정을 위한 전반적인 개편작업이 요구되는 가운데 정부간 권력관점에서의 정치적 이해관계가 앞서 전제되어 합리적인 정책대안 추진이 현실적으로 용이하지 않다. 권력 보다는 기능의 관점 그리고 공공서비스의 효율성과 성과관리 측면에서 합리적 제도개편이 필요하다.

1. 서론

사회복지서비스들은 표준화된 국가최저수준 유지와 지리적 재정 외부효과의 내부화를 위해 중앙정부의 재정적 역할이 중요하다. 실제로 관련 재정지출에서 중앙정부의 재정 비중이 절대적으로 높다. 그런데, 복지정책에서 지방정부의 행정 및 재정적 비중 역시 적지 않다. 많은 경우 사회복지서비스는 지방단위로 공급·관리되기 때문에 정책집행은 지방정부의 행정체계를 통해 수행된다. 또한 사회투자정책에서 분권화된 지방정부의 적극적인 재정역할이 강조되며 지

방자치단체의 복지책임 이외에도 지방재정의 도덕적 해이 방지와 효율적인 서비스 관리를 위해 일정 비율의 지방비 부담 비율이 설정되어 있다. 그런데, 국민기초생활 급여의 종류가 점차 다양화되고 관련 지출 규모가 증대되면서 지방비 부담 구조는 기존 체제를 유지하지만 절대적 규모 측면에서 지방정부의 재정부담 규모는 지속적으로 급증하고 있다. 지방복지재정 문제는 여기에서 출발한다.

사회복지정책에서 지방자치단체의 역할이 중요하다는 점에 이의를 제기하지는 않는다. 하지만 사회투자정책이 본격적으로 추진되었던

최근 몇 년 동안 중앙정부의 재정지출 우선순위의 변화가 지방재정의 지출 균형에 상당한 영향을 미치고 있지만 지방재정을 위한 체계적인 구조 개편 논의와 노력은 미흡하였다. 이와 같은 현실에서 사회복지 재정 급증에 따른 지방자치단체의 재정적 갈등과 중앙정부의 임시적 대응 조치 등이 분절적으로 전개되면서 지방재정이 구조적으로 왜곡되는 경향도 나타나고 있다.

지방정부의 복지재정 부담이 많지 않았던 시절에는 다소의 이익제기와 약간의 불만족 속에서 어느 정도까지는 용인이 되었지만 최근 몇 년 동안 사회복지비가 급증하면서 제대로 된 정부간 사회(복지)재정관계로 개편되어야 한다는 필요성이 부각되고 있다. 이 글에서는 사회복지와 지방재정에 대한 주제에 대해 다음의 세 가지 쟁점들을 정리하고자 한다. 우선, 참여 정부 이후 사회투자정책으로 대표되는 사회복지정책의 정치경제적 특성을 정리하였다. 둘째, 사회복지지출과 관련하여 현실적으로 제기되고 있는 지방재정의 쟁점과 현실의 이면에 누적되고 있는 지방재정조정제도의 쟁점과 과제들을 정리하였다. 그리고 셋째, 적극적인 사회투자정책을 추진하기 위한 지방재정제도의 개편방향을 모색하였다.

2. 사회복지정책과 지방재정의 맥락 변화

1) 사회복지의 정치 경제적 성격 변화 : 기초 생활 권리와 사회기반 투자

지방재정에서 사회복지비 부담이 쟁점이 되고 있는 이면에는 사회복지의 정치 경제적 특성이 과거와 분명히 구분되는 전환기 국면이 전개되고 있다. 사회복지분야는 재정지출에서 예외적인 영역에 머무르지 않고 주류부문으로 전환되었다. 가장 밑바탕의 변화로서, 과거 국민의 정부에서 추진하였던 생산적 복지 개혁에 따라 기초생활 보장에 대한 복지급여가 온정적 시혜에서 국민의 기본 권리로 전환되었던 사실이 있다.

이에 따라 국가와 지방자치단체는 재정형편에 따라 임의적으로 예산을 배분하던 관행에서 벗어나 사회적 가치를 반영하여 설정되는 빈곤선을 충족시키기 위해 의무적으로 국가 예산을 지출해야 한다. 이와 같은 관점의 변화는 '90년대 후반의 IMF 경제위기와 사회적 기반의 붕괴를 경험하면서 시작되었다. 국민기초생활보장법 제정 이후 빈곤에 대한 국가정책은 온정적 "보호"의 관점에서 일반시민들의 "권리"이며 국가의 "의무"로 전환되었다. 관련 복지예산 사업단위에서도 상징적이기는 하지만 의미 있는 명칭 변화가 있었다. (과거)생활"보호"가 (현행) 기초생활"보장"으로 전환되었고 (과거)의료"보호"가 (현행)의료"급여"로 전환되었으며, (과거)

경로수당이 2008년도부터 기초노령"연금"으로 전환될 예정이다.

한편, 지난 40여 년 동안 국가 성장과 절대빈곤에서 탈피를 위해 국가의 재정지출은 경제개발 특히 물리적인 SOC 투자에 집중하였다. 도로, 항만, 공항, 철도와 같은 물리적인 기반시설들은 현재는 세계적인 수준이며 이것이 한국 경제를 이끌었다. 하지만 최근에는 물리적 시설 투자가 과잉이며 성장에 대한 기여 또한 한정적이라는 비판이 제기되고 있다.¹⁾ 물리적 기반과 함께 사회적 기반이 뒷받침되어야 한다. 그래서 이제는 사람에 대한 투자가 있어야 지속적인 성장이 가능한 시기를 맞고 있다. 경쟁력 있는 건물에는 이를 활용하는 경쟁력 있는 사람이 있어야 한다는 것이다. 일부 소수의 뛰어난 영재 뿐 아니라 더 중요하게는 일반 서민 모두의 인적 자산이 확충되어야 한다. 이는 국민들의 일상생활 기반에 대한 투자가 필요하다는 것을 의미한다. 지속적인 성장을 위해서는 교육, 노인복지, 아동복지, 여성복지 등과 같은 인적 자산 투자가 중요한 시기를 맞고 있다. 이제 경제개발은 정부 규제 완화를 통해 시장의 힘으로 민간에서 자율적으로 추진이 가능하다. 하지만 사회개발 분야는 아직까지 시장이 감당하기 어렵기 때문에 정부가 좀 더 깊게 개입할 필요가 있다.

2) 사회서비스 공급과 새로운 거버넌스

효과적인 사회투자정책의 추진을 위해서 사회복지관련 의사결정구조를 지배하는 거버넌스를 변경하면 보다 실효성 있게 이루어질 수 있기 때문에 의사결정구조의 변화에 대한 논의가 핵심을 차지한다. 기회 균등 혹은 재분배가 강조되면, 정책 우선순위에서 아동, 여성, 노인 등 전통적인 사회적 약자가 핵심적인 정책대상 집단으로 설정된다. 하지만, 적극적 사회투자정책으로 전환되기 위해서는, 이들이 단순한 수요자가 아니라 핵심적인 의사결정자가 될 수 있도록 제도화해야 한다. 소비자의 선택권 보장에 기초하여 노인, 장애인, 산모 등을 대상으로 4대 바우처 사업을 보건복지부가 추진하는 것은 이와 같은 사회투자적 관점에서 의미 있는 정책사례이다.

효율적인 사회투자정책을 위해서는 수요자의 선호에 바탕을 둔 맞춤형 최적 서비스가 제공되어야 한다. 이를 위해 기존의 중앙정부 관점에서 표준화된 획일적 서비스에서 비표준화된 다양한 맞춤형 서비스로의 전환이 필요하다. 맞춤형 서비스의 핵심은 고객 요구 수용성의 극대화이며, 이는 고객이 의사결정에 직접 참여함으로써 가능하다. 이를 위해 사회투자에서는 전통적인 수급자-제공기관의 거버넌스 구조가

1) 류덕현(「지역별 사회간접자본 스톡의 적정규모에 관한 연구」, 『재정포럼』, 9월호, 2005)의 계량분석결과에서는 최근까지 물리적 공공시설 투자가 과다하게 지출되었다는 해석이 도출되었다. 우천식·이진면(「사회투자정책의 경제성장 효과: 전망과 과제」, 한국사회의 미래와 사회투자정책, 『한국사회복지학회』 등 공동주최 심포지엄 발표자료집, 2007)에서는 사회투자정책은 단순한 취약계층 대책을 넘어 중장기적인 고용안정 및 성장동력 확충의 차원에서 의의를 인정하고 사회투자가 경제성장에 미치는 효과와 경로를 분석·정리한 바 있다.

아닌 수요자와 공급자의 시장지향적 거버넌스가 필요하다. 이와 같이 시장과 소비자 지향적인 복지거버넌스에서는 지방정부의 적극적 역할이 중요하다.

3) 사회복지예산에서 광역자치단체의 재정 역할에 대한 기대

사회복지는 주민들의 일상생활서비스이기 때문에 보충성원칙에 따라 기초자치단체의 역할이 높게 설정되어 있다. 하지만 기초생활보장과 기본적인 복지시설 투자 및 운영 분야는 재정적 외부효과가 크기 때문에 기초자치단체의 입장에서는 재정적으로 선호되지 않는 지출 영역이다. 권역별로 운영되는 특수시설에서는 광역자치단체의 재정 역할이 강화될 수 있도록 자치단체 계층별로 재정지원과 행정관리 기능을 분리해야 한다.

특히 대도시에서는 저소득층의 주거지가 특정 자치단체에 집중되고 있으며 이에 따라 관련 복지시설도 지역별 편차를 보이고 있다. 하지만 조정교부금 등 시분청에서의 재정조정기능이 효과적으로 개편되지 못하여 자치구간 복지재정부담의 상대적 격차가 심화되고 있다. 따라서 주민들의 주거지 선택에 상관없이 동등한 사회복지 서비스가 제공될 수 있도록 시분청의 복지 재정 조정기능이 강화되어야 한다. 이는 외부효과를 내부화시키는 방안이다. 재정누출 효과가 큰 사회복지시설(혹은 서비스)에서 기초자치단체는 지방비를 부담하면서 행정업무를 수행해

야 하는 것은 합리적이지 못할 수 있다.

3. 사회복지 재정 수요 급증에 따른 지방재정의 쟁점과 정책 과제

1) 사회복지 지출 급증에 따른 지방재정 쟁점들

(1) 지방재정에서 사회복지분야 국고보조금의 급증

복지정책에 대한 기본 특성이 바뀌고 있는 전환기 국면에서 이를 효과적으로 뒷받침해야 하는 지방재정에서는 의미 있는 정책 변화 없이 갈등만 잠재화되어 있었다. 이러한 가운데 최근 재정력이 취약한 대도시 자치구를 중심으로 사회복지와 지방재정의 관계를 재정립해야 한다는 요구가 강하게 제기되었다. 초점은 복지보조금에 있다.

국가와 지방이 성장하면서 재정수입과 지출이 증대되면서 지자체의 각종 지출이 증대되는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 문제는 개별 지출 부문이 균형을 유지해야 하는데 지방자치 실시 이후 지난 10여 년 동안 그렇지 못하였는데 있다. 지방자치단체의 일반회계 세출 규모는 순계로 1996년도 45조원에서 2005년도 84조원으로 1.9배 증대되었다. 중앙정부 재정도 비슷하게 증대되었다. 1996년도에 58조에서 2005년

에는 135조로 2.3배 증대되었다. 그런데, 지방자치단체의 사회보장비는 1996년 3조 5천억 원에서 2005년도 15조원으로 4.4배 증가하였다. 지방재정 규모와 비교하면 2배 이상 증가하였다.

보건복지부의 기초생활보장 지출은 1996년에 7천억 원에서 2005년도에는 5조 3천억 원으로 7.6배 급증하였으며 관련 지방비 부담 역시 마찬가지로 비율로 증대하였다. 최근 5년간 지자체의 총예산 규모는 평균 6.1% 증가하였으나 사회개발 예산은 7.7% 증가하였고 사회복지 예산은 평균 15.5% 증가하였다. 사회복지 예산 비율은 2002년 9.5%에서 2007년 15.4%로 증가하였다. 반면, 지자체의 가용재원의 증가율은 11.5%로서 상대적으로 낮은 편이다.

총 예산에서 복지분야 국고보조사업 예산의 비율은 2002년 7.7%에서 2007년 12.1%로 매년 지속적으로 증가하고 있다. 최근 5년간 복지

분야 국고보조사업 예산은 매년 13.3%씩 증가하였는데 보조금의 경우 국고보조금은 12.3% 증가하였으나, 지방부담금은 15.5% 증가하였다. 이는 서울특별시의 보조율이 낮게 설정되어 있기 때문이기도 하다. 예를 들어 영유아보육에서 서울에 대한 보조율은 20%, 다른 지방자치단체는 50%이다.

(2) 자치구의 복지재정 부담 급증과 재정누출효과

사회복지비 비율의 급증 효과는 자치단체 유형별로 차별적인데 특히 자치구의 재정부담이 상대적으로 높아지고 있다. 자치구의 사회복지 예산 비율은 2007년 33.4%(광역시 자치구는 40.3%)로 시(14.5%)와 군(13.2%)보다 높다. 이러한 추세는 대도시 인구 집중 경향과 맞물려 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 2006년 기

표 1. 지방재정에서 사회개발 및 사회복지 예산 추이

(단위: 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	증가율	
규모	합계	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1
	일반행정	178,688	198,691	218,587	232,220	243,270	256,240	8.0
	사회개발	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	575,321	7.7
	사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	15.5
총 예산 대비 비율	경제개발	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	288,303	2.6
	일반행정	19.6	20.4	22.1	21.7	21.1	22.9	
	사회개발	46.9	48.0	48.6	49.8	49.8	51.4	
	사회복지	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4	
경제개발	33.5	31.6	29.3	28.5	29.1	25.7		

주: 1) 일반회계 및 특별회계 최종예산 순계(2007년도는 당초예산)

2) 일반행정: 일반행정 + 민방위 + 지원 및 기타 경비

자료: 이희봉, 「지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요 전망」, 『지방재정』, 2호, 통권 145호, 2007.

준으로, 전국 자치구의 재정자립도는 평균 40% 정도이고 서울을 제외한 광역시는 30% 정도이며 광주는 특히 낮아 22.7%이다. 전국 69개 자치구 가운데 86%인 59개 자치구가 지방세 수입으로 공무원 인건비도 해결하지 못하는 실정이다. 이는 지방재정 수요가 최근 급속히 변하고 있는데 지방재정 구조는 과거 20여 년 동안 별다른 변화가 없었기 때문이다.

최근 들어 부동산가격 변화와 교육을 비롯한 도시공공서비스 수준의 차별화 진전에 따라 대도시내에서도 소득에 따른 주거지 분화현상이 급진전되어 기초생활수급자와 영유아가 밀집한 일부 광역시의 자치구는 사회복지 관련 예산 비율이 50%를 초과하고 있다(예, 광주 북구 54%, 부산 북구 53.8%). 이에 따라 재정여건에 직접적으로 영향을 받아(특히 대도시 자치구에서) 동일 유형의 복지사업에서 자치단체들 간에 재정지출(공공서비스) 수준에서 현격한 격차가 발생하고 있다.

자치구의 사회복지관련 국고보조사업 예산의 비율은 2007년 22.7%이며 시와 군은 각각 9.0%와 8.1%이다. 일부 자치구의 경우 사회복지 관련 국고보조사업의 예산비율이 40%를 초과한다(예, 대구 달서구 45.9%, 광주 북구 44.1%, 부산 북구 42.5%). 이에 따라 지자체의 자체 사업 예산이 지속적으로 감소하여 지방자치단체의 재정자율성이 약화되고 있다. 자체 사업의 예산의 비중은 2005년 30.5%였는데 2007년에는 26.6%로 하락하였다. 자치구의 경우는 2004년 24.0%에서 2007년 17.4%이다.

사회개발(사회복지)의 수요는 인구가 밀집한 대도시에 집중되는데, 사람에 대한 투자는 재정적 외부효과가 발생하기 때문에 관련 재정수입이 그 지자체로 귀속되는 비중이 높지 않을 수 있다. 과거에는 사회개발 지출이 많지 않았고 적정 수준에서 억제되었던 경향이 있었다. 하지만 사회 경제적 환경 변화와 함께 사회 기반에 대한 투자로서 사회복지 지출이 적극적으로 인식되면서 최적 투자 접근이 요구되고 있다. 그런데 사회복지 재정의 경제적 특성상 지출에 따른 관련 재정수입이 자기 지역에 남지 않으면 심각한 재정누출과 재정손해가 발생하게 된다. 사람이 경제활동을 통해 창출하는 세금인 소득세와 부가가치세(소비세)는 모두 중앙정부의 수입원이다. 따라서 지방세수 구조나 재정지원구조가 개편되지 않으면 이와 같은 재정누출 현상은 지속될 수밖에 없다.

이러한 국면에서 자치구 재정이 특히 문제가 되는 것은 사회복지비의 최종 지출단위가 대부분 시분청이 아닌 자치구이기 때문이다. 물론 시분청도 사회복지비 지출이 과다한 것은 사실이다. 자치구의 재정기능에서는 도시시설 기반 투자 보다는 사회복지 기능이 많고 현재 지방재정 지출 분담 구조가 그렇게 설계되어 있다. 그런데, 보편적인 복지를 위해 사회투자를 늘여야 한다는 사회적 필요성이 강조되고 있다. 이 경우 차상위나 차차상위 계층의 아동, 노인, 여성, 근로빈곤층에 대한 사회투자 지출도 상당히 늘어날 것이다. 이와 같은 재정지출 증대 부분을 보다 직접적으로 감당해야 하는 것이 “자치구”이기 때문

에 자치구 여건은 갈수록 나빠질 가능성이 높다.

(3) 지방자치단체간 재정격차 지속

민선단체장 체제를 시작으로 1995년에 본격적으로 지방자치체가 부활되었다. 하지만 당시에도 복잡한 정치적 변수로 인하여 지방자치 실시를 위한 재정조건에 대한 논의와 관련 정책은 충분히 설계되지 못하였다. 지방재정에서 가장 큰 쟁점 중 하나는 단일제 국가체제에서 중앙 및 지방간, 자치단체 계층간 수직적 그리고 자치단체들 간의 수평적 재정 균등화 혹은 재정여건 균형화 과제이다. 재정격차 완화 과제는 지방자치제 실시 이후에도 의미 있는 논의를 진전

시키지 못하였다.

사회복지 보조금과 지방재정 압박 현상이 본격적으로 정치적 혹은 정책적 쟁점이 된 이면에는 재정격차 조정 부진에 따른 일부 지자체의 사회복지비 부담의 과다 문제가 있다. 지방자치가 실시되었던 1995년도와 2005년도의 재정격차를 지니계수를 통해 살펴보면, 자치단체들 간 수평적 재정격차는 보다 악화되었거나 의미 있는 수준에서의 개선은 이루어지지 않은 것으로 해석된다. 광역자치단체와 시군은 1인당 일반회계 재정격차가 악화되었으며, 사회복지 부담 문제가 부각되는 자치구는 재정력지수에서 격차 현상이 상대적으로 부각되었다.

<표 2>에서는 지방자치가 부활되었던 1995

표 2. 지니계수를 통한 지방재정 격차 변화

		1인당 재정지표		총재정지표	
		1995	2005	1995	2005
광역 자치단체	일반회계	0.097	0.104	0.329	0.380
	일반재원	0.120	0.160	0.445	0.488
	자체재원	0.230	0.198	0.523	0.546
	재정력지수 ¹⁾	0.127	0.209	0.127	0.209
시군	일반회계	0.243	0.297	0.269	0.266
	일반재원	0.202	0.255	0.331	0.312
	자체재원	0.198	0.211	0.493	0.497
	재정력지수 ¹⁾	0.448	0.455	0.448	0.455
자치구	일반회계	0.174	0.197	0.235	0.211
	일반재원	0.222	0.236	0.245	0.244
	자체재원	0.335	0.367	0.373	0.340
	재정력지수 ¹⁾	0.267	0.321 ²⁾	0.267	0.321 ²⁾

주: 1) 재정력지수의 경우는 1998년 기준임.
2) 2003년도 재정력지수
자료: 이재원 외, 「사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향」, 보건복지부 연구보고서, 2007.

년도, 2005년도의 재정 격차를 지니계수를 통해 확인하고 있다. 재정총량의 경우 2005년도 시군의 자체재원 지니계수는 0.546인데 지방교부세를 포함한 일반재원의 지니계수는 0.488로 줄었다. 하지만 이와 같은 격차 조정 수준은 1995년도와 비교할 때 특별한 변화는 없었다. 1인당 재정지표의 지니계수에서는(시군의 경우) 자체재원의 불평등도 보다 일반재원의 불평등도가 더 높아졌으며 1995년도, 2005년도 사이의 변화를 보면 2005년도가 오히려 더 악화되었다. 지방교부세와 같은 일반재원의 배분에서 1인당 재정지표는 농촌지역이 유리하게 설계되어 있다. 따라서 상대적으로 도시지역에 대한 재정조정 혹은 격차 조정 노력은 지난 10여 년 동안 충분히 전개되지 못하였다. 반면 도시화의 진전으로 사회복지 재정수요는 도시지역에 상대적으로 더 많이 가중되었다는 점을 고려하면 지방재정 조정제도에서 사회 경제적 환경 변화를 적절히 반영하지 못하였다고 해석할 수 있다.

2) 사회복지 재정수요와 지방재정조정제도의 쟁점과 과제

(1) 사회복지재정 수요 반영이 충분하지 못하였던 지방교부세

일반재원주의의 분권재정 정책에서는 지방교부세제도가 중요하다. 하지만 지난 10여년 동안 지방재정에서 지자체의 도덕적 해이를 방지

하기 위한 인센티브 장치에 대한 제도 개편은 상당하였지만 지방교부세제도에서 기대되는 재정분권 기능을 충분하지 못하였다는 비판이 적지 않다. 최근 지자체의 복지재정 지원과 관련하여 지방교부세 제도 개편과제들이 의미있게 논의되고 있다. 첫째, 최근 몇 년 동안 보통교부세의 기준재정수요가 지방재정의 세출기능별 분류와 연계되는 정도가 약화되었다. 2007년도의 경우에는 지방재정의 세출기능별 구조와 기준재정수요의 부문별 비중간의 격차를 줄이기 위한 조치들이 강화되었지만 적정 수준에 대한 보다 체계적인 접근이 필요하다. 특히, 2000년대 접어들면서 기준재정수요의 측정항목에서 노인, 아동, 장애인 등 사회복지 수요가 추가적으로 고려되고는 있지만 부분적 대응에 그친다.

둘째, 지방교부세의 근간인 보통교부세는 과거 3년간 재정수요를 뒷받침하는 회귀식을 통해 재원이 배분되도록 설계되어 있다. 정책환경이 안정적인 경우에는 효과적으로 작동하지만 가변성이 높은 환경에서는 재정수요 발생시점과 재원지원 시점 간에 시차가 발생한다. 사회투자 정책부분이 전형적인 사례이다. 따라서 보통교부세의 재원배분 공식에서 과거 수요 이외에 미래 예측 가능한 재정수요를 앞서 반영할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

셋째, 현행 보통교부세의 재원은 내국세의 일정 비율로 한정되어 있어 재정부족분이 교부세 총 재원을 초과하면 전국 지자체에 대해 일률적으로 감액 조정한다. 하지만 사회복지 지출 수요를 감안하면 재정부족분에 대한 적정 조정률

에 대한 검토가 필요하다. 재정부족분에 대한 조정률이 참여정부에서는 88.4%(2007년)로 대폭 상승하여 과거보다 높아지기는 하였지만 여전히 지역 입지와 자치단체의 재정여건에 관계없이 균등하게 국가가 보장해야 하는 기본적인 재정수요를 모두 지원하지는 못하고 있다. 지방예산 재원배분관행을 고려하면 재정 초과분에 대해 일률적으로 삭감조정 할 경우, 사회복지수요에 대한 재정지출이 다른 부문에 비하여 예산 자원 우선순위가 높지 않은 편이기 때문에 지방의 현장에서는 더 많이 삭감되는 의도하지 않은 효과가 발생할 수 있다.

넷째, 중앙정부가 재정하는 법률에 기초한 의무적 지출 경비에 대한 기준재정수요를 직접적으로 반영할 필요가 있지만 현행 제도에서는 간접적인 수요 반영에 그치고 있다. 사회복지에서 의무적 지출 경비는 국가가 지역의 재정여건에 상관없이 보편적으로 표준적인 공공서비스를 제공해야 한다는 전제가 설정된 것이다. 따라서 관련 재정수요가 보통교부세의 기준재정수요에 보다 직접적으로 반영될 필요가 있다. 현행 산정 방식에서는 인구수나 수급자 수 등과 같은 재정수요를 유발하는 요소들에 대한 간접적인 측정지표를 사용하고 있다. 동 측정지표에 따라 산정된 재정수요가 실제 의무적인 지방비 부담규모를 어느 정도 반영하고 있는지를 객관적으로 측정하여 사회복지분야의 기준재정수요 반영 비율을 적정화할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

다섯째, 사회복지 재정 부담의 쟁점은 전체 지방재정의 문제라기보다는 재정력이 취약한

특정 지자체에 국한된 예외적 문제일 수도 있다. 이에 따라 재정 격차 조정을 통한 복지재정 수요 대응이 현실적인 정책방안이 될 수 있다. 지방자치 실시 이후 지난 10여 년 동안 자치단체간 재정격차는 축소되지 않았다. 지방교부세의 경우 지자체의 도덕적 해이를 경계하고 재정 효율성을 높이기 위해 재정인센티브와 불이익 장치들에 대한 논의와 설계에 많은 비중을 부여하였고 다른 한편으로 복지 재정 수요 변화와 전국 지방자치단체가 균등하게 재정적인 대응이 가능할 수 있게 하는 격차 조정에 대한 의미 있는 조치는 마련하지 못하였다.

(2) 전면 재검토가 필요한 분권교부세

분권교부세제도는 참여정부가 의미 있게 추진하였던 재정분권개혁이었지만 현실에서는 기대한 효과 보다는 부작용이 더 크게 부각되었던 대표적인 재정제도이다. 이 제도의 도입 이후 지자체와 사회복지단체들로부터 지속적인 문제제기가 이어지고 있으나 아직 의미 있는 정책방안이 마련되지는 못하고 있다. 이는 분권교부세 제도가 중앙정부 사무의 지방이양이라는 분권 측면에서 추진되는 과정에서 지방재정에 대한 고려가 충분하지 못하였기 때문이다.

분권교부세제도가 도입될 당시에는 재정총량적인 분권수준 제고, 재정지출의 자율성 증대, 지자체의 혁신적 복지사업 수행, 다양한 지역사회 재원의 동원 가능성, 그리고 보조금 운영관련 각종 행정비용의 감소 등과 같은 기대가

있었다. 하지만 지금까지 분권교부세를 운영한 결과는 지방재정 총량 확대 이외에는 의미 있는 성과를 창출하지 못하고 있으며 종전 보다 불합리하게 개편되었다는 비판이 지속되고 있다. 이를 위해 분권교부세 대상사업의 적격성 재검토, 포괄보조프로그램의 활성화, 지방이양의 계층 단위에 대한 재검토 등의 보완조치가 필요할 것으로 판단된다.

우선, 국고보조사업 중 자치사업으로 전환되어야 하는 대상을 식별할 때 전제가 되었던 기초자치단체 중심으로 지방자치가 실시되어야 하고 이를 위해서는 가능한 모든 사무는 기초자치단체로 이양해야 한다는 보충성원칙의 적용 강도에 대한 재검토가 우선 필요하다. 특히 보충성원칙의 적용이 바람직한 사업에서도 사업 전망과 필요 재원의 충족 가능성 등을 고려하여 지방이양의 시기와 규모, 그리고 속도에 대한 적정 수준에서 조절이 필요하다.

둘째, 지방이양 사업에 대한 성과향상을 실현하기 위해서는 성과창출이 가능할 수 있도록 유관사업의 포괄적인 이양이 필요하다. 포괄이양은 참여정부의 지방분권 원칙에서도 전제되어 있었지만 실제 분권교부세 사업에서는 의미 있는 수준에서 포괄이양이 이루어지지 못하였다. 포괄이양을 위해서는 보조사업의 프로그램 체계부터 개편해야 한다. 정책부문별로 각종 중장기 계획들이 설계되어 있으나 현실적으로는 행정 및 재정여건상 단편적인 개별 사업단위별로 운용되고 있어 포괄이양의 범위가 어느 정도까지로 설정되어야 하는지 불분명한 경우가 많다.

따라서 국고보조사업들의 프로그램 구조를 검토하여 포괄이양의 대상을 식별하는 작업이 선행되어야 한다.

셋째, 분권교부세의 대안으로 (가칭) 보건복지부가 운용하는 사회서비스 교부금 방안 모색이 필요하다. 지방교부세의 틀 속에서 운영되는 분권교부세는 자원투입 관리에는 효과적이지만 사업의 일반재원으로 배분되기 때문에 사업의 성과관리에는 한계가 있다. 해당 정책분야에서 결과지향적인 성과관리가 여전히 중요하다고 판단되면 정책의 성과를 책임지는 중앙부처에서 분권재정체계를 재정립·운용하는 것이 바람직하다.

(3) 사회투자의 전략적 접근이 요구되는 국고보조금

20여 년 전에 만들어진 “보조금의 관리 및 예산에 관한 법률”에서의 기준보조율이 지방자치 실시와 사회 경제적 환경변화가 많았던 지금의 현실에는 적실성이 낮다는 비판이 있다. 재정분권화의 관점에서는 지방정부의 재량적인 선택의 여지가 없는 법정 의무지출(부담) 보조금에 대해서도 지방정부가 지방비를 부담해야할 근거를 찾기가 쉽지 않다. 시혜에서 권리로 개편되고 지방정부가 재량적으로 선택·조정할 여지가 없는 지출 분야에서는 재정부담 주체인 중앙정부가 관련 예산의 100%를 부담할 필요가 있다. 현실 관행상 그러하지 못할 경우 최소한 공간적 정의(territorial justice)의 관점을 적용하

여 재정여건이 매우 취약한 지자체에 대해서는 예외적인 특혜 조치를 적용할 수 있어야 한다.

해당 사업이 중앙과 지방의 공통 사무라고 전제하여 지방비 부담이 필요하다는 주장도 가능하다. 하지만 공통사무라는 해석은 중앙정부의 시각에서 설정한 편의적인 관점이며 지방정부는 관련 입법 과정에 참여하여 의사를 반영할 여지는 협소하다. 지방비 부담에 대한 또 다른 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 오차율 관리는 자원부담 비율 구조가 아닌 별도의 행정 관리수단으로 접근해야할 사안이다.

사회투자 보조금에서는 외부성의 내부화라는 경제적 관점 뿐 아니라 보다 중요하게 사회적 정의(social justice) 접근이 강조되어야 한다. 신청주의와 지방비 매칭의 획일적 적용 원칙 때문에 국가적인 표준 수준에서 공급되어야 하는 사회복지서비스의 지역간 불균등 쟁점이 발생하고 있다. 지자체의 재정수준에 상관없이 사회적 정의 차원에서 동등한 기초적인 사회 기반 구축이 필요하지만 현재의 정부간 재정구조에서는 이를 실천하기는 쉽지 않다. 경제정책 논리인 선택과 집중, 그리고 신청주의 접근 대신 사회정책에서는 다양한 지방재정에 대한 소득 분배 관점이 적용되는 사회적 정의 기준이 필요하다. 이 경우 재정력(담세력) 기준에 따른 보조금 배분이 아닌 잠재적 재정수요(need)에 따른

자원배분이 가능하며, 재정력이 취약한 지자체에 대해서는 차등보조, 전액보조, 현물대체부담 등 예외적인 지방비 부담조치들을 다양하게 설계할 수 있다.

3) 자치구의 사회복지재정 지원체계에 대한 종합진단 필요

사회투자를 위한 재정지출로 국가 재정의 우선순위가 전환되는 시점에서 인구가 밀집되어 있는 대도시의 재정적 역할이 보다 강조되고 있지만 현실 여건을 그러하지 못하다. 특히 자치구의 재정여건이 좋지 못하여 이에 대한 특례 조치들이 필요하다는 주장도 있다. 하지만 이에 대한 재정대응을 보조금 특례로 접근하는 방안에 대해서는 좀더 심층적인 논의가 필요하다. 자치구 재정을 단일 쟁점에서 접근하기 보다는 지방재정의 전체 틀 속에서 종합적인 관점으로 접근해야 하기 때문이다.

특별시·광역시 자치구는 보통교부세 지원 대상이 아니며 시본청의 지방교부세 산정시 관련 사항이 반영되고 시본청에서는 조정교부금을 통해 관할구역 내 자치구의 재정력을 균등화하고 있다. 그런데 현재까지 대부분의 경우 조정교부금제도가 자치구의 재정수요 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다. 이는 시본청의 개선 노력이 미흡하였던 점에 주목할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서의 자치구에 대한 추가적인 재정지원은 시본청의 조정교부금 제도 개선 이후에 고려해야할 후순위 정책이다.

따라서 보조금 특례를 통한 복지재정 지원은 국세와 지방세의 조정(국세의 지방세 이전), 시세와 구세의 세목 조정, 지방교부세 개편(보통교부세 총량과 배분방식), 조정교부금(조정교부금 총량확대와 배분방식) 개편 이후의 마지막 수단으로 고려되어야 할 사안이다. 관련 대안들이 동시에 고려되면(개편되면) 재정이 취약한 지자체에 대한 과잉 지원 문제가 발생할 가능성도 있다.

자치구에 대해 복지보조금 특례를 인정하기 위해서는 전제조건으로 해당 지자체가 현재 주어진 상황에서 건전하고 효율적인 재정관리를 위해 최선을 다하고 있으며 특히 복지사업을 적극 수행한다는 사전 진단과 재정분석이 필요하다. 자치구가 재정력이 취약하다고는 하지만 농촌지역보다는 상대적으로 잠재 세입역량이 크고 재정여건은 양호한 편이다. 자치구에서 보도블럭이나 가로환경정비 등과 같은 소모성 지역개발 관련 사업들에 필요 이상으로 재원의 우선순위가 부여되어 있으며 사회개발 수요를 의미 있게 고려하지 않는다면 사회복지보조금을 증대시켜도 사회서비스의 확대에 이르지 않을 수 있기 때문이다.

한편, 최근 기초생활보장급여와 영유아보육사업의 보조금에서 지자체의 재정여건과 사회복지비 비중을 고려한 차등보조 방안이 결정되어 정부는 조만간 관련 법령을 개정할 예정이다. 그런데 새로운 보조율제도에 따르면 2006년 결산자료를 기준으로, 40여개 자치구가 추가적으로 보조금을 더 지원받고 수도권의 8개 보

통교부세 불교부단체와 서울특별시도 기존 보다 보조금이 줄어든다. 전체적으로 1,200억원의 중앙정부 예산이 추가적으로 더 소요되는 구조이다. 그런데, 여기서 지방재정 전체의 관점에서 자치구 재정과 관련하여 두 가지 쟁점이 잡혀 있다. 하나는 일반적으로 재정여건이 열악하다고 생각되는 농어촌의 낙후지역이 아닌 재정여건이나 사회복지서비스 여건이 상대적으로 유리한 대도시 지역에 대해서만 추가적으로 복지재원을 더 배분하기 위해 지난 20여년동안 유지되었던 보조금 제도의 근간을 개편하는 것이 과연 타당한지 여부에 대한 쟁점이 있다. 이는 지자체간 수평적인 재정 및 복지서비스 형평성을 악화시킬 가능성이 있다.

다른 하나는 만약 순증되는 1,200억원의 복지재원을 기획예산처로부터 추가적으로 배정받지 못하고 보건복지부의 전체 예산한도액 내에서 구조조정하여 마련할 경우에는 대도시 자치구의 기초생활급여 관련 보조금을 더 지원하기 위해 농어촌지역의 사회복지나 아니면 다른 유형의 복지서비스를 축소할 수밖에 없는 상황도 발생할 가능성이 있다.

4. 맺음말: 사회투자과 지방재정을 위한 복지거버넌스의 재구축

복지보조금에서 지방비 부담이 급증하여 서울특별시 노원구를 비롯한 대도시 자치구를 중심으로 국고보조사업에 대한 특별 지원 요구가

강력하게 제기된 바 있다. 이와 같은 비판에 대해 정부와 정치권에서도 쟁점에 동의하면서 사회복지 증대에 따른 재정지원 조치들을 구상하고 있다. 가장 대표적인 정책대응으로서 보통교부세 기준재정수요에서 사회복지지출 수요를 가장 반영하고 있으며, 부동산교부세 교부과정에서도 사회복지와 교육분야 재정수요가 반영될 예정이며, 기초노령연금이나 기초생활급여와 영유아보육사업 등과 같은 사회복지분야의 핵심 보조금 사업에서 차등지원 방안이 추진되고 있다.

그러나 현실의 쟁점이 시급한 것은 사실이지만 이에 대한 최적의 정책대응을 위해서는 지방자치와 지방재정에 대한 종합적인 시각을 정립하고 사회적 합의에 바탕을 둔 체계적으로 접근이 필요하다. 정치적 시각으로 문제를 접근하면 필요하다고 주장되는 조치들이 일시에 쏟아지는 과잉대응이나 쟁점에 대한 합의 도출이 원활하게 진행되지 못하여 문제 상황에서도 아무런 대응방안이 마련되지 않는 과소 대응의 부작용이 발생하게 된다. 따라서 좀더 넓은 범위에서 사회복지지출과 지방재정의 관계에 대한 대안 논의가 필요하다.

그동안 정부간 재정관계에서는, 분권이라는 것을 집권체제에서 적용되었던 “권력”에 대한 극단적인 관점에 접근하여 지난 10여 년 동안 의미 있는 재정분권 및 성과책임구조 변화가 없었다. 집권체제와는 달리 민주적 대표성을 가지고 지역에서 직접 투표를 통해 검증받은 자치단체를 신뢰할 수 있는 합리적인 재정주체로 전제하고, 사회적 기대를 충분히 공유하고 실천할 수 있는 능력있는 지방재정 지원체계 구축이 필요하다. 이를 위해 새로운 사회 경제적 환경변화를 인지하고, “권력(power)의 관점”이 아닌 “기능”(function)의 관점에서, 수요자 중심의 시각으로 공공서비스 공급의 효율성을 증대시킬 수 있도록 새로운 정부간 재정관계의 재정립 과제들이 모색되어야 한다. 경제성장에 따라 사회구조가 점진적으로 변하고 있는 전환기 국면에서 국가재정의 우선순위와 지출 접근 방식도 동시에 변하고 있다. 지방재정 분야도 예외가 아니다. 주민들의 기초생활보장과 일상생활 지원을 위한 사회투자정책들이 합리적으로 운용될 수 있도록 정부간 재정관계제도의 체계적인 개편이 요구되고 있다. 문건
복지