

국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향¹⁾

*An Institutional Framework for Redefining the
Role of the Central and Local Governments in
Social Service Provisions*



고제이 한국보건사회연구원 부연구위원

본 연구는 현재 국가-지자체간의 대립과 갈등이 사회보장 책임구조의 복잡성에서 비롯된 것임을 밝히고, 이에 대한 근본적인 해결책으로 최적의 사무권한 배분과 재정부담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 배분기준을 제시하였다. 효율성과 형평성 원리에 기초하여 정부보조 유형에 따라 생산·소비의 외부불경제와 전달비용(비용), 소득재분배 기능(효과) 그리고 실행가능성(집행능력)을 고려해서 국가와 지방자치단체의 책임영역을 구분하였다. 사무조정 시산결과 지자체의 재정부담은 1.1조원에서 1.7조원 감소하고, 재정자립도와 재정자주도는 각각 3~4.9%p와 4~6.7%p 상승하는 것으로 나타났다.

1. 들어가며

최근 보건·복지재정(이하 “사회보장재정”) 지출수요가 급증하면서 비용분담을 둘러싼 국가²⁾와 지방자치단체간의 해묵은 대립과 갈등이 이제는 사회보장을 불모로 하는 예산게임의 양상으로까지 치달고 있다. 이는 복지국가의 관점에서서는 물론 공공재 공급주체간의 경쟁을 통한 공공부문의 책임성제고와 자원의 효율적 배분으로 사회후생이 증대하고 경제성장을 이끌어 낼 것이라는 지방분권화의 약속과도 배치되는

결과이다. 지금까지 국가와 지방자치단체간 재정분담과 관련한 문제의 해법을 찾기 위한 다양한 연구와 정책적 노력이 있었다. 하지만 재정갈등의 근본적인 원인을 탐색하고 근원적인 해결책을 제시하기 보다는 현행 지방재정조정제도의 틀 내에서 지방교부세와 같은 이전재원의 확대를 골자로 한 미세조정에 그쳤다.

이것은 지방자치단체의 취약한 재정상황에 대한 일종의 동정적인 조치로서 지방자치단체의 이전재원 의존도가 더욱 심화되는 결과를 초래하고 있다. 국가와 지자체, 광역자치단체와

1) 한국보건사회연구원 2013년도 연구과제 『중앙과 지방의 복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로』(2013.12월 발간예정)의 관련내용을 부분적으로 보완하여 작성하였음.

2) 우리나라는 사무기능을 중앙과 지방으로 구분하는 중앙집권적 사무분권형 행정체계를 유지하고 있음. 사무이원론에 근거한 현행 관련법제상 사회보장제도의 공공전달체계는 사무주체가 국가와 지방자치단체로 구분되며, 이때 국가는 행정주체로서의 개념임.

기초자치단체로 구성된 사회보장 전달의 주체 사이에서 작동하고 있는 재정조정장치는 다양하다. 하지만, 지자체의 재정구조는 건전성과는 점점 거리가 멀어지고 있으며, 지방자치라는 말이 무색해질 정도로 국가재정에 대한 의존성이 강화되고 있다. 다시 말해서, 건강한 지방자치 실현을 통해 국민의 복지증진에 기여하고자 했던 지방분권화의 노력이 오히려 지자체의 국가 귀속이라는 역설로 시현되고 있는 것이다. 이와 같은 사정은 지방자치 고유의 목적과 의미를 되살리고 사회보장 재정운용의 효율성을 제고할 수 있는 해법을 요구한다.

이에 본 연구에서는 현재 국가-지자체간의 대립과 갈등이 사회보장 책임구조의 복잡성에서 비롯된 것임을 밝히고, 그 대안으로써 최적의 사무권한 배분과 재정분담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 배분기준을 제시하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 우리나라 사회보장 분담체계의 구조적 문제점을 진단한다. 제3장은 국가와 지자체간 사회보장 책임배분의 원리와 조정기준을 제시하고, 정책효과 시산결과를 제4장에서 보인다. 제5장은 결론이다.

2. 우리나라 사회보장 재정분담 실태와 구조적 문제점

1) 분담현황

최근 국가와 지자체의 사회보장 재정지출은 모두 급증하는 추세에 있다.³⁾ 1990년대 말 이후 사회보험체계의 완성과 연이은 경제위기를 겪으면서 공적부조 형식의 사회안전망이 본격적으로 도입되었고, 최근에는 사회서비스 영역에서의 재정활동이 확대되고 있다. <표 1>의 국가와 지자체의 회계연도별 결산자료를 보면 국가 사회보장지출은 연평균 8.9%의 증가세를 기록하고 있다. 지자체 사회보장지출 역시 지난 5년 동안 연평균 7.4%씩 증가해왔다. 이러한 추세는 현 정부 국정과제(국민행복)가 본격 추진됨에 따라 더욱 가속화 될 것으로 예상된다.⁴⁾

현재 국가와 지자체의 사회보장 사무분담구조는 사회보험을 제외한 공공부조와 사회서비스 영역에서는 국가와 지자체가 공동으로 재원을 부담하고 지자체가 집행을 담당하는 형태로 이루어져 있다. 이러한 특징은 지자체 세출예산

3) 사회보장재정의 규모와 범위는 사회보장의 개념과 현재 다양한 기준으로 작성되고 있는 재정통계에 따라 달리 설정될 수 있음. 사회보장재정 분담실태를 정확하게 파악하기 위해서는 먼저 사회보장의 개념과 재정규모에 대한 명확한 정의가 필요함. 본고에서 사회보장이란 『사회보장기본법』에 따라 "출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스"를 의미함. 일반적으로 일컫는 '복지'는 협의의 개념으로 사용함(법 제3조 제1호). 따라서 사회보장재정은 법에서 정의하는 '공공부조', '사회보험', '사회서비스' 영역에 해당하는 일반정부(국가와 지자체)의 재정활동으로 정의할 수 있음. 사회보장재정은 국가와 지자체의 재정지출 분류기준에 따라 동일하게 적용할 수 있는 사회복지·보건 분야 재정지출 규모임. 재정운용수단으로 정의하면, 일반정부 예산회계와 국가 기금회계 중 6개 사회보장성기금지출로 한정함.

4) 2013년도 1차 추경예산과 「국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획」(이하 "공약가계부")가 반영된 2014년도 정부 예산요구안에서도 확인할 수 있음. 2014년도 사회보장지출은 2012년 예산대비 17%, 2013년도 본예산 대비 11.3% 추경예산대비 9.1% 증액되었는데, 특히 기초노령연금 지원과 행복주택 신규공급 그리고 4대 공적연금 급여확대를 예고하고 있음. 공약가계부-향후 5년간 사회보장지출 확대분야는 저소득 맞춤형 급여 7.4조원, 노후생활보장 18.3조원, 행복한 임신과 출산 4.4조원, 무상보육 11.8조원임.

표 1. 국가와 지자체 회계연도별 사회보장지출 현황

(단위: 조원)

행정주체	구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	평균증가율
국가	총지출[A]	279.6 (222.9)	316.4 (252.2)	299.4 (248.7)	319.1 (258.9)	335.4 (274.8)	4.7 (5.4)
	사회보장지출[B]	66.1 (23.1)	77.6 (28.9)	78.4 (28.5)	84.3 (29.7)	92.9 (30.9)	8.9 (7.5)
	B/A	23.6 (10.3)	24.5 (11.5)	26.2 (11.5)	26.4 (11.5)	27.7 (11.2)	
지자체	총지출[A]	125.0	149.7	138.6	141.2	151.1	4.9
	사회보장지출[B]	24.4	30.4	30.2	31.5	33.0	7.8
	B/A	19.5	20.3	21.8	22.3	21.8	

주: 국가 총지출은 일반회계 + 특별회계 + 기금 - 내부거래 - 보전거래, 괄호안의 수치는 기금을 제외한 규모임.
 2011년까지는 지방자치단체 세출결산 순계자료, 2012년은 세출예산 순계자료임, *기타: 행정운영경비(인력운영비+기본경비)
 자료: 대한민국정부, 「국가결산보고서」, 각 회계연도: 안전행정부, 「지방재정연감」, 각 연도, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」

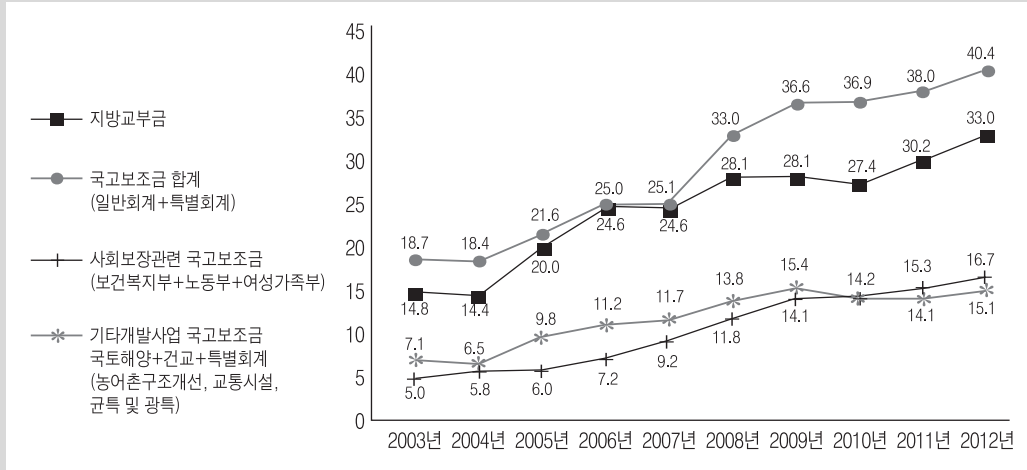
배분현황을 통해 잘 알 수 있다. 2013년도 지방자치단체 예산배분 현황에 따르면, 지자체 사회보장지출의 약 90%가 국고보조사업이다. 특히 보육가족 및 여성(94.4%)이나 기초생활보장(98.5%)과 같은 주요 사회복지부문은 대부분이 보조 사업이라 할 수 있을 정도로 자체사업비중이 대단히 낮다. 분야별 재원구성 현황에 따르면, 지자체 사회보장재정의 50.2%를 국비에 의존하고 있다. 한편, 농업·수산·해양 분야와 공공안전 및 질서 분야의 국비구성비는 각각 40.5%와 31.3%로 나타났다.

일부 지방자치단체나 관련 연구자들은 국가 중심의 정책판단에 따라 신설·확대된 사회보장관련 국책사업과 그에 대한 매칭비 부담으로 인하여 지방이 필요로 하는 자체사업이 축소될 수밖에 없다고 주장한다. 국고보조사업의 신청주의 원칙에 비추어 보면, 국가주도로 신설·확대되고 있는 사회보장관련 국고보조사업은 엄

밀하게는 기관위임사무인데 국비부담은 그 절반에 그칠 뿐이며 상대적으로 재정여건이 열악한 지자체에 부담을 전가한다는 논리를 전개하기도 한다. 사실 국고보조사업은 기본적으로 지방자치단체의 자발적인 신청에 따라 사업이 추진된다. 특히 지역개발과 같은 사업에 있어서는 지방자치단체간 치열한 경쟁이 벌어지기도 한다. 재정지출 규모가 상대적으로 큰 국토 및 지역개발(12.2조원)의 경우 보조사업비율이 40.4%에 이르고 국비 비중이 그 절반에도 못 미치는 19% 수준이지만 이에 대해서는 별다른 불만이 없다. 반면, 사회보장관련 사업의 경우 지금까지 지방자치단체들은 대단히 소극적인 자세를 견지해왔으며, 결과적으로 대부분의 사업들이 국가주도하에 추진되고 있다. 더구나 헌법이나 사회보장관련법제는 국가와 지자체의 공동책임을 규정하고 있어 신청주의 원칙에도 불구하고 사회보장관련 국고보조사업은 지자체

그림 1. 지방이전재원 추이

(단위: 조원)



의 자치사무로 해석해야 한다는 주장이 팽팽하게 맞서고 있는 실정이다. 여기에 국가 총지출의 1/3이상을 차지하는 막대한 지방이전재원이 논쟁의 중심에 있다.

지자체의 지방매칭비 부담이 증가했다고는 해도 국고보조금과 지방교부세와 같은 이전재원 역시 꾸준히 증가해왔다. 국가결산보고서에 따르면 국가로부터 지자체로 이전된 재원은 2003년 총 50.6조원에서 2012년 현재 111.9조원으로 두 배 이상 증가하여 국가 총지출 335.4조원의 33.4%를 차지한다. 2005년에서 2011년까지 평균증가율을 비교해보면, 총재정이전 7.9%, 보통교부세 등 지방재정교부금 7.1%, 예산회계⁵⁾ 국고보조금이 9.9%로 나타났다. 특히 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 일반회계

국고보조금 규모가 연평균 17% 증가한 것으로 나타나 사회보장관련 국고보조사업이 급속하게 확대되어 왔음을 보여준다. 동 기간('05~'11) 일반재원으로 사회보장 수요에 대응할 수 있는 보통교부세와 사회보장사무 지방이양을 지원하기 위해 한시적으로 도입되어 현재까지 운영되는 분권교부세는 연평균 7.2%와 9.2%씩 증가했다.

이러한 이전재원을 고려해서 국가와 지자체 간의 재정분담비율을 살펴볼 수 있다. 분석의 편의를 위해 기금을 제외한 예산회계 사회복지지출 결산현황을 중심으로 재정이전관계를 반영한 부담비율을 구해보았다.⁶⁾ <표 2>는 국가가 지자체로 이전하는 사회복지관련 국고보조금과 지방교부금을 제외한 실질적인 사회복지

5) 일반회계와 특별회계를 지칭함.

6) 사회복지장성기금은 국가의 회계라고 할 수 있음.

재정분담비율 산출과정을 보여준다. 먼저 기금을 제외한 국가 사회보장 예산회계지출(사회보장예산) 규모는 보건복지부, 여성가족부 등의 국고보조금을 포함하고 있다. 그리고 지자체 사회보장재정 규모는 반대로 국가로부터 이전된 사회보장관련 국고보조금이 포함되어 있다. 이와 같이 중복 계산되는 국고보조금을 차감하여 순사회보장지출 규모를 파악해야 한다. 한편, 사회보장수요가 반영되어 지급되는 보통교부세와 분권교부세는 지자체 사회보장지출의 주요 재원이다. 분권교부세의 경우 약 74%가 사회보장 지방이양사업을 지원하는데 소요되므로 이를 적용하여 분권교부세를 재원으로 한 사회보장지출 규모를 산출할 수 있다⁷⁾. 보통교부

세는 지자체의 일반재원으로 실제 얼마나 사회보장지출에 사용되는지는 정확히 알 수 없다. 따라서 연도별 지자체 사회보장지출이 총지출에서 차지하는 비율만큼 보통교부세도 사회보장지출에 소요된다는 가정 하에 보통교부세를 재원으로 한 사회보장지출을 가늠해 볼 수 있다. 즉, 지자체 사회보장지출(B)에서 사회보장 국고보조금(D)과 지방교부세 사회보장지출(G+H)을 차감하여 지자체 순사회보장지출 규모를 파악한다. 일반정부 예산회계 순사회보장지출 규모(J)는 국가 순사회보장지출(A+G+H)과 지자체 순사회보장지출(I)을 합산하여 구하고 각 사회보장지출 분담비율을 산출한다. 그 결과를 보면, 2009년 이후 지자체 분담률은 꾸

표 2. 정부 예산회계 사회보장지출 부담비율

(단위: 조원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
국가 사회보장지출 (A)	23.1	28.9	28.5	29.7	30.9
지자체 사회보장지출 (B)	24.4	30.4	30.2	31.5	33.0
지자체 사회보장지출 비중 (C)	19.5%	20.3%	21.8%	22.3%	21.8%
사회보장 국고보조금 (D)	11.8	14.1	14.2	15.3	16.7
보통교부세 (E)	25.8	23	24.7	27.3	30.2
분권교부세 (F)	1.4	1.2	1.3	1.5	1.6
보통교부세 사회보장지출 (G=E*C)	5	4.7	5.4	6.1	6.6
분권교부세 사회보장지출 (H=F*0.74)	1	0.9	1	1.1	1.2
지자체 순사회보장지출 (J=B-D-G-H)	6.5	10.7	9.6	9	8.6
국가순사회보장지출 (I=A+G+H)	29.1	34.5	34.9	36.9	38.7
순사회보장지출 (K=I+J)	35.6	45.2	44.5	45.9	47.3
국가 부담비율 [I/K]	82%	76%	78%	80%	82%
지자체 부담비율 [J/K]	18%	24%	22%	20%	18%

7) 보건복지부 내부 자료에 따르면 지방교부세 중 사회복지분야 지원은 보통교부세 26%, 분권교부세 74%, 부동산교부세 25%로 복잡한 지출구조로 집행됨.

준하게 하락하여 2012년 현재 국가와 지자체의 사회보장지출 분담비율은 82:18로 확인된다. 이 결과는 사실상 국가회계인 사회보장성기금을 포함할 경우 국가 분담비율이 보다 압도적으로 나타나게 된다.

이와 같은 역산과정을 거쳐 살펴본 국가 대 지자체 분담비율은 일견에서는 지방자치단체가 최근과 같이 크게 반발할 만큼 심각하게 불평등한 수준이라고 보지 않을 수 있다. 그런데 지자체 총사회보장지출과 거의 비슷한 정도로 막대한 규모의 이전재원의 역할과 지자체간 배분상황을 생각해보면, 전국 평균수준에서 파악하는 분담비율의 비교는 큰 의미가 없다. 기초자치단체 중 특히 자치구에서 사회보장지출 부담이 가장 크다. 그럼에도 불구하고 지방재정조정제도 체계에서는 사회보장수요가 많은 특·광역시 자치구에 대한 국가의 재정지원은 군 단위 지방자치단체에 비해 상대적으로 과소하다. 국고보조사업은 법정 기준보조율을 적용하고 있는데 영유아 보육료지원 등 자치구 지출비중이 큰 보육 사업에 대한 전국 평균 국고보조율은 49.4%로 매우 낮게 책정되어 있다. 더구나 도시지역으로 구분되어 재정수입여건이 상대적으로 좋다는 임의적인 기준에 의해 특히 서울시 자치구의 국비보조율이 지나치게 낮다. 지방자치단체 재정부담 완화를 위해 자치단체의 재정여건을 반영한 차등보조율제가 지난 2008년부터 도입되어 시행되고 있다. 하지만 제반여건이 상이한 시·군·자치구에 대해 일률적인 기준을 적용하고 있어 큰 실효성을 거두고 있지 못하는 실정이다.

2) 분담구조의 문제점: 책임관계의 중첩성과 재정관계의 복잡성

(1) 실정법상의 한계

현재 사회보장재정을 둘러싼 국가와 지자체 간의 갈등은 공공부조와 사회서비스영역에서의 공동책임구조와 그에 따른 복잡한 재정이전관계에서 그 원인을 찾을 수 있다. 더불어 행정주체간 사무권한과 기능에 대해 명료하게 규정하지 못하는 실정법상의 한계가 대립과 갈등을 증폭시키는 역할을 하고 있다. 실정법제의 모호성은 국가와 지자체의 중첩성에서 기인하는데, 지자체의 관할구역이 동시에 국가영토의 일부이듯이 지자체 주민역시 동시에 국민의 지위를 갖기 때문이다. 이러한 중첩성은 사회보장 사무책임을 규정하는 실정법에서도 확인할 수 있다. 우리나라 규범체계를 구성하는 헌법은 복지국가 이념을 토대로 하여 포괄적인 국가의 사회보장 책임을 선언하고 있다. 동시에 헌법 제117조제1항에서 지방자치단체가 주민복지에 관한 사무를 처리하도록 하여 국가와 지자체의 공동책임성을 명시하고 있다. 헌법을 구체화하는 지방자치법 역시 주민의 복지증진에 관한 사무를 지자체 사무로 예시하고 있으며, 사회보장관련 개별법들도 최종전달의 주체를 지자체나 지자체단체장으로 규정하고 있다. 다만, 사회보장법 제25조제5항은 “사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다”고 규정하

고 있다. 그 결과 사회보장사무에 있어 국가와 지자체간의 권한과 책임의 배분이 문제되는 것은 사회보험을 제외한 공공부조와 사회서비스 영역이라 할 것이다(조성규, 2013, p.10).

그런데 공공부조와 사회서비스 영역에서의 공동책임 구조에서 사무권한이나 기능보다는 비용 부담의 문제가 보다 본질적이고 중요한 문제이다. 이와 관련해서 현행 지방자치법제와 사회보장관련 법제의 상충되는 규정이 사안의 해결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 현행 지방자치법제는 자치사무와 위임사무의 구별을 전제로 하는 사무이원론에 근거하고 있으며, 사회보장사무에 대한 국가와 지자체의 기능배분 역시 이를 바탕으로 한다. “사무이원론은 기본적으로 사무귀속 주체와 비용부담의 주체가 결부되어야 한다는 견련성(the nature of connection)원칙의 적용을 받는데(지방자치법 제141조, 지방재정법 제20조), 결과적으로 자치업무 수행을 위한 경비는 지자체가 전적으로 부담해야 한다(조성규, 2013, p.14).” 이에 따르면, 국고보조사업이 기본적으로 신청주의에 입각하고 있다는 사실과 현행 사회복지분야 국고보조사업이 대부분 국가 시책에 의해 국가주도로 수행되고 있다는 점에서 동 사무는 기관위임사무로 판단할 수 있다. 그런데 사회보장기본법(법 제23조, 제24조, 제28조제3항 및 제4항)의 공동책임 규정이나, 국민기초생활보장법의 비용분담 구분명시(법 제43조), 혹은 기타 사회서비스관련법상 「보조금관리에 관한 법률 시행령」에 위임한 비용부담 관련 규정 등 사회보장관련 법제에서는 기본적으로 국가와 지자체의 공동재정책임을 규정하고 있다. 이 경우 사회보장관련 국고보조사업은 기관위임사무라기 보다

는 자치사무로 해석해야 할 것이다.

더구나 사무이원론에 근거한 사무불경합의 원칙(지방자치법 제10조제3항)에도 불구하고 동법 시행령 제8조 및 [별표 1]에서는 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 경합으로 책임관계의 모호성을 부가하고 있다. 이와 같이 실정법제에서 다수의 규정이 국가, 광역자치단체 그리고 기초자치단체간 사무경합 또는 중복가능성을 허용함에 따라서 각 행정주체의 권한과 책임 소재를 명확하게 판단하기가 쉽지 않다. 여기에 민간위탁방식의 전달체계까지 결합되면서 각 전달주체간의 재정이전관계가 복잡하게 형성됨에 따라 책임관계의 복잡성과 모호성이 부가된다. 이러한 사정은 재정적 부담이 큰 영역에서 지자체의 면책근거로 오용될 수 있다. 따라서 사회보장사무의 성공적 수행에 있어서는 “규범적 접점이 되고 있는 지방자치법제는 물론 복지국가원리 및 사회보장 수급권 역시 법률유보하에서 존재하는 결과, 그 구체적 제도화는 법령에 의한 구체화에 의존하므로 개별법제의 정비가 필수적으로 요구된다(조성규, 2013, p.20).”

(2) 재정관계의 복잡성에 따른 비효율성

이와 같은 책임관계의 복잡성은 중앙집권적 사무기능 분권형 지방자치제도를 유지하고 있는 우리나라의 행정체계와 사회보장이라는 특수한 공공재 특성의 결합물이라 할 수 있다. 전통적으로 사회보장 또는 사회복지의 본질적인 영역으로 다루어져 왔고, 제도 현실적으로도 지방자치 또는 지방분권과의 연계성이 불가피하다. 국가마다 처한 사회경제적 현

실에 따라 추구하는 목표가 다를 수 있고 이에 따라 분권화의 방향과 재정분담 구조가 결정된다. 하지만 우리나라를 비롯하여 대부분 민주사회에서 추진되어 온 지방분권의 이념적 토대는 지역선호의 반영과 정부간 경쟁을 통한 공공재 공급의 책임성과 효과성을 제고하고, 이를 통해 민주주의와 자본주의의 가치를 고양하는 것에 있다. 그런데 지금 국가와 지자체간의 힘겨루기 속에서 정작 우리가 지키고 발전시켜야 할 사회보장제도가 멍들고 있다는 사실은 20세기 분권론에 대한 냉정한 재검토를 요구한다. 지금까지 분권화의 시대적 추세 속에서 분권화의 위험 또는 비용에 대한 논의가 사실상 부족했다. 특히 분권화의 재정책임성에 대한 우려는 중앙정부 권한의 제한을 전제하기 때문에 최적의 분권화 수준은 국가와 지자체간의 합리적 권한과 책임의 배분을 통해 달성된다. 그리고 이것이야말로 문제의 출발점이자 해결책일 수 있다.

T.M.O(Tiebout-Musgrave-Oates) 등 분권이론 모형에서는 지역간 외부성이라는 포괄적 개념에 기초하여 전국공공재와 지역공공재로 구분하는 원론적 배분원리만 제시할 뿐이었고 이론의 현실화과정에서도 합리적 사무기능 배분에 대한 논의가 부족했다. 특히 사회보장의 특성과 국가와 지자체의 중첩성은 이론과 달리 전국공공재와 지역공공재의 구분을 어렵게 만든다. 게다가 기능배분 이외 지역간 외부성 교정을 위한 대안으로 제시되어 운영되고 있는 정부간 보조금제도가 또 다른 갈등의 원인을 제공하고 있다.

최적의 재정책임 배분의 기준은 원론적으로 규모의 경제와 외부성에 근거해야 한다. 하지만 정부간 기능배분의 실천과정에서는 정치적 현

실이나 역사적 경험도 고려되기 때문에 종종 불합리한 배분상태에 이르게 된다. 사회보장 정책이나 전달기준, 재원분담 수준 등이 국가차원에서 결정되고 지자체에 의해 집행되는 구조에서는 예산게임이 가능하다. 만일 지자체가 보조금을 모두 소진해버린다면 국가는 재원부족으로 인한 공공재 공급차질을 걱정할 수밖에 없고, 지자체는 추가적인 재정지원을 얻어낼 수 있다. 이러한 지자체 연성예산제약의 문제는 국가로 하여금 이전재원에 대한 강력한 통제를 요구하게 된다. 그러나 이것은 결국 지방자치의 후퇴일 수 있으며, 이 같은 관점에서 분권주의자들은 보다 근본적인 처방을 위해서는 지방의 독립적인 과세권 강화 즉, 단지 사무분권의 차원이 아닌 조세재정분권의 필요성을 강조한다. 하지만 주민 이동성의 제약, 정보탐색비용 등 정치시장의 불완전성으로 인한 정부집단의 전횡가능성에 대한 대안은 제시하지 못한다.

사실 국가 권한의 공간적 분할은 암묵적으로 시민세력의 분할을 의미한다. 정부활동에 대한 감시와 견제는 행정정보에 대한 접근성과 전문성을 요구한다. 그런데 정부구조가 다층화·세분화될수록 시민들의 견제능력 역시 분산될 수밖에 없으며, 따라서 지방정치인이나 지방관료의 지대추구가 상대적으로 용이하다. 한편, 과세권의 분리를 통한 재정책임성의 제고는 국가 권한의 제한을 전제로 하는 것이다. 이것은 국가의 전국공공재 공급을 위한 조정능력 상실을 의미하는 것으로 지방공공재의 공급에는 유리할 수 있지만 전자의 원활한 공급에는 차질이 빚어질 수 있다. 즉, 최적수준에 미달하는 공공재 생산과 공급에 따라 사회전체의 후생이 하락할 수 있다.

연성예산제약과 도덕적 해이, 관료조직의 비 대화와 혁신부족 등 중앙정부 독점에 따른 폐해에 대한 대안으로써 분권론이 대두되었고 다양한 방식으로 분권화가 추진되어 왔다. 하지만 개별 지자체 수준에서 그 규모는 상대적으로 작을 수 있으나 중앙집권적 정부에서 발생한 것과 동일한 정부실패의 문제가 나타나고 있다. 결국 공공부분은 그 수가 어찌 되었든 정부라는 독점적 생산자가 존재함으로써 자유로운 진입과 탈퇴를 전제하는 완전경쟁시장의 조건이 성립할 수 없다. 태생적으로 불완전 경쟁에 따른 비효율이 존재할 수밖에 없으며, 비효율의 크기는 정부구조 즉 재정구조와 공공재의 전달체계에 의존한다.

이론에서는 다양한 지리적 범위를 통제하는 정부들간의 경쟁을 통한 파레토 효율적 자원배분을 지향한다. 그리고 파레토 효율적 자원배분의 달성은 원론적으로 완전경쟁시장에서의 균형을 의미하는데 이때 경쟁이란 수평적으로 대등한 위치에 있는 경제주체들간의 경쟁을 의미한다. 그런데 현실에서는 분권화의 추진배경과 목적 그리고 경로에 따라 위계가 형성될 수 있다. 그리고 그것이 제도적으로 만들어졌든 지역 부존자원량의 격차에서 비롯되었든 간에 정부 권력의 수직적 계층화는 효율적 경쟁을 도모하기 보다는 오히려 갈등과 대립의 원인으로 작동할 수 있다. 더구나 우리나라와 같이 행정구조와 그에 따른 재정구조가 다층화·세분화될수록 공공재 전달과정이 길어지고 행정주체들간의 사무와 재정책임의 범위와 관계가 복잡해진다. 그리고 이로 인한 전달비용이 증가하는데 여기에는 가시적인 행정비용뿐만 아니라 관계주체들간의 협의과정에서 발생하는 조정비용도 포함된다.

3. 사회보장 책임배분 원리와 조정기준

복잡한 재정구조와 그에 따른 모호한 책임관계에 따른 비효율은 결국 1) 정부구조를 단순화하거나 2) 행정주체간 합리적 기능배분을 통한 책임관계의 재정립에 의해 그 근본적인 해결을 구할 수 있을 것이다. 전자의 경우는 분권화의 편익을 무시한 편의주의적 조치가 될 수 있으며, 제도의 경로의존성을 고려했을 때 실현가능성이 상대적으로 낮다. 반면, 지방분권의 취지와 현실에 부합하는 합리적 사무배분과 그에 따른 비용분담이 이루어 질 경우 그 누구도 서로를 부러워하지 아니하는 ‘형평’한 분담상태의 달성이 가능하다. 이로써 사회가 요구하는 최적수준의 사회보장이 제공되며 국민후생수준의 증대를 기대할 수 있다. 이와 관련해서 국내에서도 많은 연구가 있었다(임우석, 2005; 구인회 외, 2009; 박인화, 2010; 이재원, 2011a, 2011b). 그런데 국가와 지자체간의 사회보장책임 배분에 대한 기본 방향 제시에 그치고 있을 뿐 구체적인 실행원칙이나 특히 공동책임영역인 사회서비스 영역의 책임배분에 있어서는 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다.

책임배분의 기준을 설정함에 있어 재정운영의 효율성과 재정부담의 형평성을 동시에 고려해야 한다. 전술한바와 같이 정부가 제공하는 사회보장서비스가 최종수혜자에게 전달되기까지의 길이가 길수록 또한 전달과정이 복잡할수록 다수의 이해관계자들간 재정이전관계가 복잡하게 형성되고 따라서 재정운영의 책임성이 결여된다. 공동책임 구조는 필연적으로 ‘무임

승차'와 '주인-대리인 문제' 등 도덕적 해이에 따른 비효율을 수반한다.

현재 지방자치단체들의 가장 큰 불만은 국가가 독단적인 판단에 따라 결정한 사회보장사업을 지방에 위임하면서도 사업추진을 위한 충분한 재원을 지원하지 않는다는 것이다. 이들의 논리에 따르면 결국 사회보장분야의 모든 보조사업은 기관위임사무이며 따라서 그에 대한 모든 비용은 국가가 전적으로 부담해야 한다.⁸⁾ 이러한 주장에 따라 국가가 비용을 전부 부담하고 지자체는 오직 그 사무집행에 대한 책임을 지는 즉, 집행책임과 재정책임을 완전히 분리하는 구조로의 개편도 가능할 것이다. 그런데 이와 같은 책임조정 방식은 반드시 수혜자의 선별과 재정의 집행에 대한 투명성과 지방의 책임성이 확실하게 담보되는 경우에만 형평하면서도 효율적일 수 있다. 사무책임과 재정책임을 분리한다고 해서 수혜자에 대한 사회보장서비스의 전달책임까지 분리되는 것은 아니다. 결국 집행책임과 재정책임의 주체가 동일할 때 그리고 그 사무가 행정주체간 서로 독립적일 때 최종수혜자인 국민 또는 주민들은 그 전달에 대한 합리적 평가와 견제능력을 가질 수 있으며, 결과적으로 재정책임성을 제고할 수 있다. 상호 독립적으로 각자의 책임을 이행함으로써 그 누구도 상대방을 부러워하지 않는 형평한 상태에 이를 것이다.

기존연구결과와 이론적 검토 결과를 종합해보면, 지금까지 합의된 사무책임 배분의 원리는

다음과 같이 요약된다. 첫째, 해당사무가 국가전체의 소득재분배 기능을 담당하는가? 둘째, 지역간 외부성이 존재하는가? 셋째, 규모의 경제가 존재하는가? 이는 기본적으로 전국공공재와 지역공공재의 판별 기준이다. 지역간 외부성이 존재함에 따라서 지자체 또는 수혜자들간의 수평적 형평성이 훼손될 수 있는 분야에서는 국가독점에 의한 전국차원에서의 통일적 공급이 효율적이다. 그리고 지방재정으로 감당하기 힘든 상당한 규모의 재정이 소요되지만 국가독점을 통해 규모의 경제가 달성된다면 재정효율성 측면에서 국가가 담당해야 할 책임사무라 할 수 있다.

그런데 이러한 기준을 실제 적용해보면 상당히 모호하고 구체성이 떨어짐을 알 수 있다. 일례로 소득재분배는 사회보장제도의 주요 목적이자 고유한 기능이다. 외부성이나 규모의 경제의 경우 그 수량적 측정이 어렵고 그 크기 역시 비교하기 쉽지 않다. 결국 책임사무의 배분기준은 그 해석이나 적용에 있어 주관적 임의성이 개입할 수 없도록 명료하고 따라서 실행 가능해야 함을 의미한다. 지금까지 다양한 사무배분의 원리나 기준들이 제시되어 왔지만 큰 실효성을 거두지 못했던 것은-물론 정치적인 이유가 가장 크겠지만-그간의 논의들이 기본적으로는 임의성이 강한 지역공공재 판단기준에 대한 원론적 제안에 그치고 있어 구체적인 실천력이 다소 결여되었던 점이 주요했던 것이라고 생각된다. 더불어 사무의 성격이나 재정구조에 따라서 집행책임과 재정책임을 배분해야 하는데, 현재

8) 전술한 바와 같이 국고보조사업은 신청주의에 입각하여 추진됨. 그런데 지자체의 사회보장분야에 대한 상대적 무관심과 열악한 재정형편은 지자체의 자발적인 사회보장책임과 의무 이행을 기대하기 어렵게 함. 이러한 상황은 어쩔 수 없이 국가주도의 체계를 요구하는데, 그렇다고 해서 현행 사회보장관련 국고보조사업들이 기관위임사무라고 할 수 있는지는 의문임.

너무 많은 사업들이 여러 집행주체에 의해 분산되어 추진되고 있다. 게다가 동일한 사업이라고 할지라도 지역별, 정부 수준별로 재정관계가 상이할 뿐만 아니라 복잡한 재정관계와 재정주체들간의 정보 칸막이로 인하여 정확한 재정흐름을 한눈에 파악하기 힘들다. 이와 같은 우리나라 사회보장제도의 다양성, 재정관계의 복잡성, 중첩성은 표준적인 책임분담 기준의 도출을 더욱 곤란케 한다. 예컨대, 사회보장제도를 구성하는 각종 사업의 성격을 보자. 각 사업별로 급여의 형태나 대상, 규모, 전달체계, 보편성 여부 등 그 성격이 상이하다. 이와 같은 다양성을 모두 반영해야 한다면 각 사업별로 배분기준이 달라야 한다. 이것은 결국 기준이 없는 것과 다를 이 없다. 사정이 이러하다면, 현재의 국가와 지자체간의 대립양상은 일종의 균제상태에 있는 것으로 문제의 해결은 요원하다.

복잡하게 얽혀있는 실타래는 한 가닥씩 풀 수도 있지만 오컴의 칼날로 베어내고 다시 엮을 수 있다. 이에 상기 배분원리를 구체화한 사무조정기준을 제시하겠다. 먼저 사무조정의 방식은 현재 공동책임제로 추진되고 있는 사업들 중 국가책임과 지자체책임으로 명확히 구분할 수 있는 사업들을 구분하는 것이다. 즉, 최대한 공동책임영역을 축소, 보다 구체적으로는 국고보조사업 수를 줄이는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 무엇보다 집행주체의 실행가능성을 염두에 두고 현존하는 사회보장사무의 급여제공 형태별로 상기 배분원리를 적용하여 사무조정 기준을 도출한다.

1) 국가책임 영역

현행 사회보장사업의 전달형태는 현금, 현물 및 서비스(시설, 바우처 포함)로 구분된다. 사회보장지출의 특성상 세 가지 유형 모두 소득재분배 기능을 한다. 이 중에서 현금보조는 상대가격의 변화 없이 소비자의 효용극대화 선택이 가능하므로 소비자후생증대 측면에서 가장 효율적이며 직접적인 소득재분배를 수반하므로 현물이나 서비스보조 보다 그 효과가 크게 나타난다. 한편, 이질적인 선호를 지닌 현물이나 서비스와 달리 객관적인 효용가치의 비교가 가능하고 타인의 수혜정보에 대한 접근이 상대적으로 용이하므로 소비의 외부불경제가 상대적으로 크게 나타난다. 따라서 일정한 요건에 해당하는 경우 동등한 수급권을 인정하는 현금급여(비경상 제외) 사업의 경우 전국적 통일성과 수혜자들간의 수평적 수혜형평성이 중요하다. 국가 행정전산 자료를 통해 사회보험 가입이력이나 자산 또는 소득(means test), 인적 특성이나 가구구성 등 현금보조 대상자의 선정과 관리를 위한 정보수집이 용이하며 온라인서비스를 통한 신청과 지급이 가능하므로 국가의 사무독점을 통한 전달비용 절감을 기대할 수 있다. 이와 같은 논리에서 “수급자에게 직접적으로 전달되는 경상 현금보조”는 국가책임사무로 구분할 수 있다.

한편, 현물이나 서비스의 경우 다양한 수요가 존재함에 따라서 지역별 공급수준이나 질의 차이가 나타날 수 있지만, 일종의 경험재적 성격을 가지고 있어 절대적인 비교가 어렵다. 따라서 특수한 경우를 제외하고 지역간 부(-)의 외부효과가 크지 않다. 여기서 특수한 경우란 정

신요양시설이나 장애인생활시설과 같은 주민 회피시설 서비스를 의미한다. 민선 지자체장의 입장에서 이들 시설서비스는 세원확대나 득표수에 영향을 미치지 못할 뿐만 아니라 일종의 혐오시설로 인식하는 사회적 편견이 존재함에 따라 재정적·정치적 부담만을 가중시키는 요인으로 인식할 수 있다. 결국 지역별 시설분포가 집중될 수 있고 이는 타 지역 입소자의 증가와 함께 추가적인 재정부담이 수반될 수 있다. 이러한 현상이 실재하는 경우 동 시설의 설치, 운영 및 관리에 대한 지자체의 부정적 인식이 강화되며 결과적으로 지역별 시설집중도는 고착화 될 수밖에 없다. 이는 더 나아가 지자체간 재정격차의 확대요인으로 작용할 수 있다. 그밖에 사회적으로 무관심의 대상이면서 스스로를 보호할 능력이 없는 사람들이 이용하는 시설 서비스라는 특성과 국가-지자체-민간 공동의 책임구조가 결합되면서 심각한 인권침해 사례가 지속적으로 발생하고 있다.⁹⁾ 국가는 국민의 기본권을 보호할 의무가 있으며, 취약계층을 대상으로 한 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 “스스로의 인권을 보호할 수 없는 취약계층 보호시설 서비스”는 국가의 책임사무이다. 그리고 국가독점에 따른 공급비용의 증가는 표준적인 서비스 제공을 통한 인권보호 측면을 고려했을 때 상쇄가능하다.

2) 지자체책임 영역

이와 반대로, 그 외 일반 주민을 대상으로 하는 일상생활지원 시설서비스의 경우-구체적으로 어린이집, 경로당 등-본인 또는 그 보호자가 시설이용에 대한 선택권을 가지고 있으며 실질적인 행사가 가능하다. 또한 서비스의 수준과 질에 대한 수요가 지역별로 차별적일 수 있다. 이와 같은 선호의 이질성과 그에 따른 정보비용 그리고 서비스 소비자의 관리·감독 능력에 비추어 보면, “일반 주민을 대상으로 하는 일상생활지원(시설)서비스”는 지방자치단체의 책임사무이다.

3) 공동책임 영역

그밖에 기타의 서비스와 현물급여의 경우 상대적으로 덜 하지만 선호의 이질성이 존재하고 지역간 외부성이 크지 않기 때문에 지자체의 책임사무임이 마땅하다. 그런데 그 수혜대상이 주로 근로능력이 없는 저소득층을 대상으로 하고 있으며, 상당한 재정적 소요가 요구된다는 점을 고려해야 한다. 이는 곧 국가의 재정지원이 요구되는 영역으로 남는다. 한편, 질병예방이나 통제와 같은 보건 분야 서비스는 주민이자 국민의 건강한 삶을 보호하는 것을 목적으로 한다. 이는 모든 유형의 정부가 존재하는 의미이자 목적 그 자체이다. 따라서 이론적인 배분원리나

9) 성립재단사건, 은례사랑의 집 사건을 비롯해서 최근 도가니 사건 등 강제구금, 강제노역, 폭행, 성폭행, 살인 및 암매장, 국고지원금 횡령과 같은 장애인 생활시설 인권침해 사건은 끊임없이 신문사회면에 등장하고 있음. “국가인권위원회 자료에 따르면, 인권위 접수된 인권침해 진정사건 중 사회복지시설 관련 사건이 전체의 12.7%를 차지하고 있음. 인권위에 의한 63건 형사고발 사건의 73%에 이르는 49건”이 사회복지시설 인권침해 사건임(연합뉴스 2011.12.24. 보도내용). 2012년 2월 정부 발표에 따르면, 보건복지부 민관합동조사팀의 전국 200개 장애인시설 인권실태 조사결과 59건의 인권침해 사례가 확인되었음. 이중 7건에 대한 형사고발과 미신고 시설 등 18건에 대해서는 시설폐쇄나 법정전환을 조치하였음.

원칙과 상관없이 국가와 지자체간의 협력이 무엇보다 요구되는 영역이라 할 수 있다. 이상의 논의를 요약하면 [그림 2]와 같다.

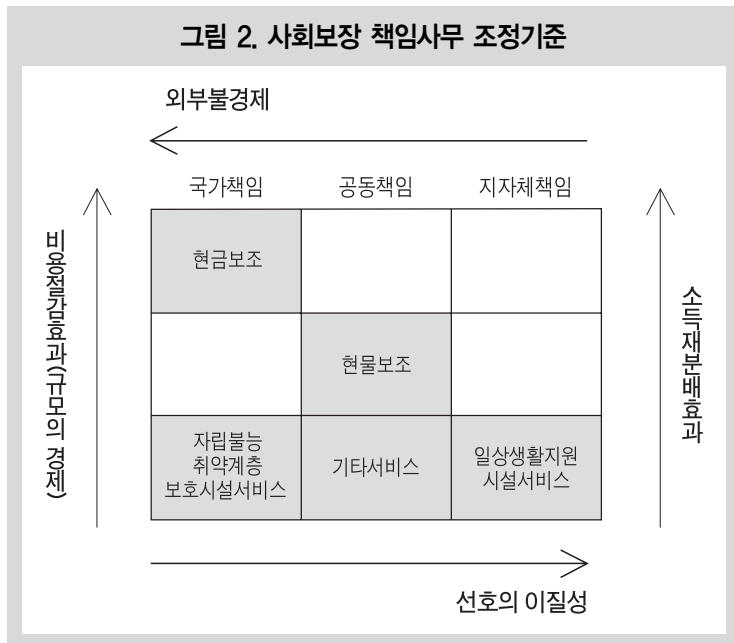
4. 정책효과 시산결과

이하에서는 사회보장 책임사무 재배분에 따른 정책효과를 살펴본다. 이를 위해서는 현재 국가와 지자체가 공동으로 추진하고 있는 모든 사회보장사업을 대상으로 사무조정 전·후의 정부 수준별 재정부담 변화 등을 살펴보아야 한다. 하지만 가용자료의 제약으로 본고에서는 2013년도 보건복지부 소관 국고보조사업에 한

정하여 사무조정 효과를 시산하였다.¹⁰⁾

2013년도 보건복지부 국고보조사업 시·도별 명세자료에 따르면, 사회보장관련 국고보조사업 수는 144개로 총사업비 규모 28.1조원이다. 국가와 지자체 부담은 각각 18.3조원과 9.8조원으로 평균 65:35의 비율로 재원을 분담하고 있다. 총사업비 규모가 1조원 이상인 사업은 의료급여경상보조, 영유아보육료지원, 기초노령연금지급, 생계급여, 가정양육수당지원사업, 보육돌봄서비스 6개, 21.3조원으로 전체 사업비 규모의 76%를 차지한다. 여기서도 우리나라 사회보장사업의 특징인 다수의 저예산 사업 구성을 확인할 수 있다. 한편, 국가와 지자체 재원부담 현황을 살펴보면, 기초생활보장이나 장애인 지원 등 공공부조 성격의 사업의 경우 국가가 70%이상 재원을 부담하고 있다. 영유아·노인관련 지원에 있어서는 지자체 부담비율이 다소 높게 나타난다(표 3).

전체 144개 사업 중 16개 사업(706억원)이 전액 국가부담으로 운영되고 있다. 이 중 전 국민을 대상으로 하는 사업은 한센인 피해사건진상조사 및 생활지



10) 차치단체별 사회보장관련 국고보조사업(각 사업) 내역에 대한 정보는 현재 전혀 공개되지 않고 있으며, 보건복지부 소관 144개 국고보조사업 시·도별 산정내역이 유일함.

원, 병원감염관리를 비롯하여 단 4개에 불과하다. 그런데 한센병환자관리지원(82억원)이나 감염병예방관리(13억원) 등 유사한 성격의 기타 사업들의 경우 국비부담률은 50% 수준을 보이고 있다. 이와 같이 현재 우리나라 사회보장 국고보조사업은 사업의 시행범위나 성격, 정책대상자 유형과 같이 뚜렷한 자원분담 기준을 찾기 어려운 구조이다.

2013년 현재 국가와 지자체가 자원분담을 통

해 추진하고 있는 128개 국고보조사업들을 [그림 2]의 기준을 적용하여 국가 고유사업과 지자체 고유사업 그리고 현행 국고보조사업과 같이 공동으로 재원을 부담하고 지자체가 집행하는 보조사업으로 구분하여 재정부담 변화를 시산해 보았다. 먼저 재정여건에 대한 고려 없이 조정기준을 엄격하게 적용하여 생계급여 등 총사업비 17.6조원에 이르는 23개 사업을 국가 고유사업으로 전환하고 어린이집 지원, 방과후돌봄,

표 3. 2013년도 보건복지부 소관 주요 국고보조사업

(단위: 십억원, %)

회계구분	세부사업명	총사업비	국비부담률	사업주체	최종수혜자
일반회계	의료급여경상보조	5,600.7	75.8	광역/기초	의료급여수급자
	영유아보육료지원	5,258.5	49.4	기초	어린이집 이용 가구
	기초노령연금 지급	4,278.5	75.0	기초	65세 이상
	생계급여	3,269.2	79.2	광역/기초	기초수급자
	가정양육수당지원사업	1,835.3	48.0	기초	만 0~5세 영유아
	보육돌봄서비스	1,017.1	43.7	광역/기초	보육교직원
	주거급여	717.8	79.3	광역/기초	기초수급자
	자활사업	594.9	79.3	기초	기초수급자 및 차상위자
	장애인활동지원	559.1	65.8	기초	중증장애인
	장애인연금	511.8	67.2	기초	지역 장애인
	노인일자리 운영	436.8	46.9	복지부/광역	만 65세 이상 지역주민
	어린이집 지원	330.8	45.3	광역/기초	영유아, 학부모, 보육종사자
	지역자율형사회서비스투자사업	268.4	70.0	기초	지역주민
	방과후돌봄서비스	242.1	50.9	기초	지역아동센터 이용 아동
국민건강 증진기금	국가예방접종실시지자체보조	215.0	46.2	보건소	일반국민
	지역사회통합건강증진사업	182.3	50.0	기초	차상위 이하
일반회계	노인돌봄서비스 지자체보조	173.3	68.2	광역/기초	지역주민
	교육급여	162.1	79.9	광역/기초	기초수급자
	노인단체지원(경로당 난방비)	120.3	24.3	기초	경로당
	노인요양시설 확충	103.9	50.2	기초	노인

주: 총사업비 규모순으로 정렬.
자료: 보건복지부 내부자료

영유아보육료지원(바우처) 등 18개 사업(총사업비 규모 7.5조원)을 지자체 고유사업으로 분류하였다. 이 경우 보조사업의 규모는 현재 사업비 총액 28.1조원 대비 89% 급감한 3조원으로 축소된다. 보조사업 수는 현행 144개에서 25.6% 감소한 107개이다. <표 4>는 사업조정 시뮬레이션 결과를 보여준다. 이에 따르면, 18개 보조사업의 지방 고유사업 전환으로 3.7조원의 지자체 부담이 발생하지만 23개 보조사업에 대한 매칭비가 4.8조원 감소함으로써 순지방재정부담은 -1.1조원이다. 이러한 경우 서울이나

부산 등 현재 가장 많은 사회복지분야 지출수요가 존재하지만 상대적으로 낮은 기준보조율이 적용되고 있는 지역의 재정부담이 상당히 감소하는 것으로 확인된다. 한편, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종 및 경기 지역은 지자체 고유사업 추진을 위한 재원조달이 요구되지만, 국가로부터의 추가적인 재정지원 없이 2013년도 예산회계상 확보된 예비비로 총당 가능한 수준임을 알 수 있다. 책임사무 조정으로 국고보조사업이 크게 축소됨에 따라 지자체 예산규모 역시 급감하였다. 하지만 이것은 국가로부터의 재정 이전에

표 4. 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시뮬레이션 1)

(단위: 억원, %, %p)

지역	국가사업전환 지방매칭비감소	지자체사업전환 지방자체사업비추가분 (국고보조금 감소)	순지방부담 증감	'13예비비 규모	예산규모 증감(%)	재정자립도 증감	재정자주도 증감
전국	48,118	37,233	-10,885	31,378	-8.1	+4.9	+6.7
서울계	12,223	3,064	-9,159	2,818	-6.0	+5.5	+5.6
부산계	3,400	2,333	-1,066	1,243	-14.0	+9.2	+11.3
대구계	2,188	2,027	-161	935	-12.6	+7.5	+10.0
인천계	2,126	2,135	9	1,003	-8.7	+6.4	+7.0
광주계	1,318	1,644	327	428	-13.3	+7.3	+10.1
대전계	1,199	1,599	400	431	-11.3	+7.9	+9.6
울산계	657	950	293	498	-6.4	+4.9	+5.4
세종계	139	102	-38	57	-5.8	+2.8	+4.5
경기계	8,251	9,351	1,100	10,297	-7.0	+5.6	+6.1
강원계	1,667	1,296	-371	1,320	-6.8	+2.3	+5.4
충북계	1,517	1,378	-139	1,265	-7.7	+3.3	+6.1
충남계	1,944	1,762	-183	1,567	-7.2	+3.2	+5.6
전북계	2,426	1,822	-604	1,872	-9.8	+3.2	+7.3
전남계	2,339	1,842	-497	1,990	-8.3	+2.3	+6.1
경북계	2,955	2,265	-690	2,256	-7.7	+2.9	+6.1
경남계	3,126	2,923	-204	3,080	-7.9	+4.0	+6.3
제주계	643	740	97	250	-5.4	+1.9	+3.7

주: 재정자립도와 재정자주도는 2013년도 시도별 일반정부 순계예산규모를 기준으로 계산하였음.
 자료: 보건복지부 내부자료, 안행부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」

의존해서 양적팽창을 해왔던 지자체 재정에 대한 교정으로 재정내실화의 한 측면이라 해석할 수 있다. 특히 부산(북구 15.9), 광주(남구 14.4), 대전(동구 15.8), 대구(서구 17.4)와 같이 가장 취약한 재정자립도를 보이는 자치구가 속한 지역의 재정지표가 가장 크게 개선된다는 사실에 주목할 필요가 있다.

추가적으로 사무조정 시뮬레이션 결과의 비교를 위해 국가와 지자체의 재정여건을 고려하여 보수적으로 조정기준을 적용해 보았다(표 5). 기초생활급여, 장애인 연금 및 장애수당 등 11

종의 순수 현금수당 지원 사업(총사업비 11.1조 원)을 국가사업으로 전환하고, 사업규모가 큰 영유아보육료지원(바우처) 사업을 제외한 17개 사업(총사업비 2.8조원)을 지자체 고유사업으로 구분하였다. 이로써 보조사업의 규모는 14.2조 원으로 축소된다(49.3% 국고보조사업비 감소) 이 경우 모든 지역에서 재정부담이 크게 감소되며 국가의 재정소요는 앞서의 결과보다 0.6조원 증가하는 것으로 나타났다.

표 5. 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시뮬레이션 2)

(단위: 억원, %, %p)

지역	국가사업전환 지방매칭비감소	지자체사업전환 지방자체사업비추가분 (국고보조금 감소)	순지방부담 증감	'13예비비 규모	예산규모 증감(%)	재정자립도 증감	재정자주도 증감
전국	31,302	13,876	-17,426	31,378	-5.1	+3.0	+4.0
서울계	7,426	1,128	-6,298	2,818	-4.0	+3.6	+3.6
부산계	2,013	938	-1,075	1,243	-8.2	+5.0	+6.2
대구계	1,308	743	-565	935	-7.5	+4.2	+5.6
인천계	1,435	612	-823	1,003	-5.5	+3.9	+4.3
광주계	783	617	-166	428	-7.9	+4.1	+5.6
대전계	739	556	-183	431	-6.7	+4.5	+5.4
울산계	465	283	-182	498	-4.0	+3.0	+3.3
세종계	90	47	-43	57	-3.9	+1.9	+3.0
경기계	6,178	2,293	-3,884	10,297	-4.4	+3.5	+3.8
강원계	1,120	714	-405	1,320	-4.3	+1.4	+3.3
충북계	1,020	627	-393	1,265	-4.9	+2.0	+3.8
충남계	1,300	767	-533	1,567	-4.6	+2.0	+3.5
전북계	1,536	947	-589	1,872	-5.9	+1.9	+4.2
전남계	1,449	1,126	-323	1,990	-5.1	+1.4	+3.6
경북계	1,913	1,039	-874	2,256	-4.8	+1.7	+3.7
경남계	2,100	1,079	-1,021	3,080	-4.8	+2.4	+3.7
제주계	427	358	-70	250	-3.3	+1.1	+2.2

주: 재정자립도와 재정자주도는 2013년도 시도별 일반정부 순계예산규모를 기준으로 계산하였음.

자료: 보건복지부 내부자료, 안행부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」

5. 나가며

본 연구는 현재 공공부조와 사회서비스 영역에서 빚어지고 있는 국가와 지자체간의 대립과 갈등의 근본적인 원인을 모호하고 복잡한 책임관계에서 찾았다. 사회보장의 특수성과 다층화된 정부구조, 그리고 그에 따른 재정관계의 복잡성이 문제의 핵심이며, 이에 대한 해법을 행정주체들간 사무책임과 기능의 재구조화를 통해 구해보았다. 효율성과 형평성 원리에 기초하여 정부보조 유형에 따라 생산·소비의 외부불경제와 전달비용(비용), 소득재분배 기능(효과) 그리고 실행가능성(집행능력)을 고려해서 국가와 지방자치단체의 책임사무영역을 구분하였다. 국가와 지자체 각각의 고유사업과 재원을 공동으로 부담하는 보조사업으로 사무를 조정하여 그 효과를 시산해본 결과 지자체의 재정부담은 1.1조원에서 1.7조원 감소하고, 재정자립도와 재정자주도 모두 크게 개선되는 것으로 나타났다.

정부는 지난 9월 24일 “취득세율 인하로 인한 지방세수 감소 보전과 영유아 보육 등 지방의 복지부담 완화와 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고”를 목적으로 「중앙-지방간 기능 및 자원 조정방안」을 확정·발표 하였다(기획재정부, 2013, p.1). 여기에는 정부 취득세율 인하 방침에 따른 지방세수 및 지방교육재정 감소액 전액 보전, 영유아보육 국고보조율 10%p 인상, 그간 지속적으로 요구되었던 분권교부세 3개 사업(정신·장애인·노인양로시설 운영) 국고보조사업 환원 계획이 포함되어 있다. 더불어 최근 무상보육 확대, 기초연금 도입, 기초생활보장제도의 개별급여화 등 사회복지분야 정책

사업 변경에 따른 지방비 부담 완화 및 지자체 과세자주권 확충을 위한 지방세 개편안도 담겨 있다. 이에 따르면, 현재 5%인 지방소비세 전환율은 2013년 8%(+1.2조원), 2015년 11% (+2.6조원) 로 인상되고, 현행 부가세(surtax) 방식의 지방소득세는 국세와 과표를 공유하는 형태로 전환된다. 지방세제 개편의 효과가 2015년 이후 실질적으로 나타남에 따라 2014년도에 일시적으로 발생할 부족분은 예비비를 통해 지원된다(1.2조원). 이를 통해 향후 10년간 연평균 5조원의 재정지원이 이루어진다.

정부의 재원지원방안에서 무엇보다 골목할만한 부분은 이러한 재정대책이 “지방재정의 현안요소와 중앙과 지방간의 기능 재조정”을 전제로 한다는 것이다. 즉, 지자체 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 방향으로 국고보조사업의 개편을 염두에 두고 있는 것이다. 과거 보통교부세 산정방식의 조정이나 차등보조율제도의 도입과 같이 지방재정조정제도의 낡은 틀 속에서 임시방편적으로 이루어졌던 종래의 재정대책과 달리 지자체 재정압박의 근본적인 원인에 대한 해법을 모색하고자 한다는 점에서 바람직하다. 다만, 그 실행방식에 있어서는 보다 정밀한 접근이 요구된다. 예컨대 국고보조사업의 지방이양이나 포괄보조금 방식로의 전환 기준이 ‘지역밀착형 사업’ 이라는 모호한 개념에 의존하고 있다(기재부, 2013,p.2). 지난 2005년 성급하게 추진된 국가사무분권과정에서 학습한 경험에 비추어 보면, 무엇보다 최적의 사무권한 배분과 재정분담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 기준정립이 우선되어야 할 것이다. 