

참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구

- 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로 -*

김상철, 김대철**

<요 약>

본 연구는 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화를 서울시의 복지분야 국고보조사업과 지방이양사업을 중심으로 살펴봄으로써 지방복지재정의 문제점을 분석하고 바람직한 지방분권을 위한 개선방안을 모색하였다. 본 연구의 분석결과 먼저, 저출산·인구고령화, 소득양극화 등 급증하는 복지수요에 따른 대규모의 복지분야 국고보조사업이 서울시 재정부담의 큰 요인으로 작용하여 자체사업이 위축되는 결과를 야기하였음을 보았다. 또한 지방으로 이양된 복지사업의 경우에도 충분한 재원의 확보 없이 이양이 진행되어 지방에 심각한 재정부담을 초래하였음을 확인하였다. 이에 대해서 국고보조사업의 경우 차등보조율의 타당성을 재검토하고, 지방이양된 사업에서는 분권교부세 산정식의 개선 및 노인·장애인·정신요양시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원할 것을 개선방안으로 제시하였다. 이와 함께 노인·장애인·정신요양시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원할 경우 소요되는 정부의 추가부담을 추정하였다. 마지막으로 기존의 국고보조사업 및 지방이양사업의 대안으로 포괄보조금제도의 도입을 검토하였다.

주제어: 지방복지재정, 지방재정조정제도, 국고보조사업, 지방이양사업, 포괄보조금

I. 들어가는 글

2005년 보건복지 분야의 67개 사업을 중심으로 149개의 국고보조사업이 지방으로 이양되면서 분권교부세가 신설·운영되었다. 분권교부세가 도입되면서 국고보조사업의 효율적인 지방이양과 지방이양제도의 효율적인 정착이 기대되었으나(이재원 외, 2007), 현실에서는 기능이양에 따른 재원이양이 충분하지 못하여 지방자치단체의 부담은 가중되었고, 이로 인한 지자체간의 격차 확대 및 서비스 질 하락 등의 문제가 발생하였다. 당초 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 한시적으로 운영한 후 2010년부터는 보통교부세에 통합하기로 예정되어 있었지만, 통합 후 지방 이양된 복지사업의 안정적인 추진이 어렵다는 비판이 지속적으로 제기되었

* 본 논문은 본 저자가 참여하여 수행한 2009년 서울특별시의회 연구과제, “지방복지 재정절감을 위한 방안에 관한 연구”와 2010년 4월 2일 한국사회복지행정학회 춘계 학술대회 및 Workshop에서 발표한 “재정분권 이후의 지방복지재정 개선방안 연구” 논문을 대폭 수정·보완 한 것임.

** 김상철, 서울특별시의회 보건복지위 입법조사관, 제1저자, bremenkims@naver.com
김대철, 국회예산정책처 사회예산분석팀 예산분석관, 교신저자, kdc0682@nabo.go.kr

다. 이와 함께 지방이양된 사업들의 성격에 관한 충분한 검토와 논의가 배제되고 행정편의에 의해 지방이양사업이 선정되었다는 제도설계상의 문제점이 지적되기도 하였다. 우여곡절 끝에 정부는 2010년부터 지방정부의 자주재원 확충을 위해 지방소득세와 지방소비세를 도입하고, 분권교부세의 운영기간을 2014년까지 5년 연장하기로 결정하였다. 이러한 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인해 지자체의 자주재원이 어느 정도 확대되었으나, 현행과 동일한 내국세의 0.94%인 분권교부세율 등으로 가파르게 증가하는 분권교부세 사업수요를 충당하기 어렵다는 문제점이 여전히 존재하고 있다.

이와 함께 사회복지분야 국고보조사업은 저출산·인구고령화, 소득양극화 등에 따른 복지수요 증가로 인해 대폭 확대되었으나, 달라진 복지사업환경과 지역재정여건이 제대로 반영되지 못하였고 매칭지방비 부담이 가중되어 지방복지재정은 악화되고 있는 상황이다.

서울시의 경우 재정자립도가 광역지자체 가운데 가장 높고 상대적으로 복지분야 자체사업의 비율도 높기 때문에 서울시의 분석을 전국적인 차원에서 일반화하기에는 어려움이 있을 것이나, 사회·경제적 환경변화에 따른 복지수요 증가로 인한 재정압박은 다른 지자체와 크게 다르지 않으므로 서울시의 분석을 기반으로 사회복지분야의 지방재정조정제도를 개선하는데 또 하나의 시각을 제공할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 서울시의 복지재정이 지방이양 전과 비교하여 얼마만큼 변화하였는지를 국고보조사업과 지방이양사업을 중심으로 분석하여, 참여정부 이후 지방복지재정의 구조변화를 파악하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 사회복지 재정분권과 지방재정조정제도의 관계 및 지방재정조정제도의 역할을 이론적으로 설명하고, 국고보조사업과 분권교부세사업에 대한 국내의 선행 연구결과를 정리하였다. 3장에서는 국고보조사업의 지방이양 이후 서울시의 복지분야 재정 상황을 국고보조사업과 지방이양사업으로 구분하여 살펴보고 문제점을 파악하였다. 4장에서는 3장에서 나온 분석을 기반으로 정책적 시사점을 도출하고 결론을 간략하게 제시하고자 한다.

II. 복지재정분권과 지방재정조정제도의 관계 및 선행연구

1. 지방재정조정제도의 필요성에 대한 이론적 근거¹⁾

지자체의 복지지출 수준과 이에 대한 재원조달을 논의하기 위해서는 먼저 지방재정조정제도를

1) 지방재정조정제도의 형태는 연방국가의 여부, 중앙집권의 정도, 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분 및 세원 배분의 형태 등에 따라 국가마다 매우 다양하게 나타나고 있다(권오성, 2006; 송상훈 외, 2008). 우리나라의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시도비보조금으로 구분된다. 이 가운데 중앙정부 차원에서 운영하고 있는 것은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구성되어 있는 지방교부세제도와 일반국고보조금, 균특보조금(국가균형발전특별회계)으로 구성되는 국고보조금제도의 양측으로 분류할 수 있다. 지방재정조정제도에서 우리나라의 지방교부세와 같은 일반교부금제도는 증가하고, 우리나라의 국고보조금과 같이 일정한 보조율을 적용하는 특정보조금제도는 축소되는 경향이 있는데, 특정보조금제도에서도 포괄보조금은 증가하는 추세이다. 복지분야에서 지방재정조정제도의 대상이 되는 것은 지방이양사업의 재원의 역할을 하는 분권교부세와 일반국고보조금이다. 따라서 복지분야의 지방이양사업과 국고보조금을 분석 대상으로 하는 본 논문에서 이론적 근거로서 지방재정조정제도는 의미를 가지는 것이다.

논의할 필요가 있다. 지방재정조정제도(intergovernmental fiscal co-ordination)는 지방자치단체 간의 재정력 격차를 조정하고, 국민적 최저수준(national minimum)의 확보를 위한 지방자치단체의 부족재원을 보충하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체에게 혹은 광역자치단체가 관할 기초자치단체에게 재정을 지원하는 제도이다. 복지, 의료 및 교육과 같은 생존권 보장에 관한 서비스는 전국적으로 동일한 수준을 요구하는데 이를 실행하는 지방자치단체는 많은 재정력 격차가 있을 수 있다. 따라서 지방재정조정제도는 지방자치단체가 지방 공공서비스를 표준적인 수준으로 제공할 수 있도록 재원을 보장하여 재정력 격차를 시정하는 제도이다. 일반적으로 지방재정조정제도는 중앙의 의지를 지방에 전달하는 중앙정부의 집권적인 기능으로 이해되고 있지만, 지방정부의 부족한 재원을 보전해 줌으로써 재원 면에서 지방정부의 자율성을 제고시켜, 분권의 틀을 강화하는 측면이 내재되어 있기도 하다(우명동, 2008: 72).

Tiebout(1956)에 따르면, 지방정부가 제공하는 공공재와 조세부담의 관계를 시장의 가격기능에 비유하면서 일정한 가정 하에, 각 주민이 원하는 서비스가 제공되고 그에 상응하는 지방세를 부담하는 지방정부를 선택할 수 있는 메커니즘이 만들어지면 지방공공재의 적정 공급이 실현된다고 주장하였다. Tiebout의 논리는 지방분권과 재정조정제도는 양립하지 않는다는, 즉 지방분권은 각각의 지방정부가 지방세와 수수료 및 사용료 등의 개별적으로 징수된 재원만으로 지출행위를 하여야 한다는 주장의 이론적 근거를 제시하였다. 이러한 논리가 성립하는 가장 중요한 가정은 주민들이 공공서비스와 세 부담을 이유로 자유롭게 거주지를 결정할 수 있고, 더구나 이동할 때 어떠한 비용도 발생하지 않는다는 가정이다.

그러나 현실에서는 주민의 다양한 선호를 반영할 수 있을 만큼 많은 공공서비스와 세 부담(세목 및 세율)이 존재하지 않고, 규모의 경제가 작동하기 때문에 주민 수가 적은 자치단체에서는 자체 재원만으로 공공서비스를 제공할 수 없으며, 현실적으로 자유로운 이주의 의사결정이 공공서비스와 세 부담 격차보다는 혈연, 친학, 직장과의 거리 등 직업과 가정의 상황에 의존하고 있으며, 지방공공서비스 및 세 부담이 타 지역의 주민에게 영향을 미치지 않는다는, 확산효과(spill over)²⁾ 혹은 외부성(externalities)이 존재하지 않을 것을 전제하고 있으나, 지방정부의 공공서비스에도 소득재분배적 요소가 포함되어 있다는 문제가 발생한다(池上岳彦, 2006: 249-250). 이와 같은 현실에서 지방재정조정제도가 존재하지 않으면, 거주지를 이동할 수 있는 조건을 충족하는 주민만이 재정력이 약한 지방정부에서 재정력이 강한 지방정부로 이주함으로써 지역 간의 경제력 격차와 세율격차가 한층 확대될 것이다. 아래에서는 재정조정제도가 필요한 이유를 공공서비스의 재원보장, 공평, 효율의 관점에서 정리해보고자 한다.

첫째는 전국적으로 표준적인 공공서비스를 제공하기 위한 재원의 보장이다. 전국적으로 표준적인 서비스를 지방정부가 제공하는 경우에도, 지방정부의 재정지출 권한에 일치하는 세원배분은 거의 없다. 대개 세원배분은 경제활동의 전국성, 세원의 이동성과 편재, 경기정책의 일환으로서의 조세제도 활용 등으로 인하여 중앙정부 위주로 행해지는데, 이러한 재정지출 권한과 세원배분의

2) 우리나라의 국고보조금과 같은 매칭 혹은 조건부 형태의 교부금(Matching or conditional Grants)에 관한 고전적 논의는 이러한 다른 지역으로의 확산효과를 내부화(internalize)하여, 효과적인 공급을 보장한다는 아이디어에서 출발하였다. 따라서 중앙정부가 부담하는 적절한 매칭비율은 원칙적으로 확산효과 크기에 의존하게 된다. 한편 중앙정부의 관심이 높고 지방정부의 가격탄력성(열정)과 소득탄력성(능력)이 낮을 경우 중앙정부가 부담하는 매칭비율은 높아진다(Bird and Smart, 2001: 6-7; Boadway, 2002: 13).

불일치로 인한 중앙정부와 지방정부의 차이를 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)이라 한다(Dahlby & Wilson, 1994; Boadway & Tremblay, 2005; Bird, 2006). 여기서 정부 간 재원이 전이 지방정부의 재정지출 권한에 맞는 재원보장의 기능을 담당하도록 하는 것이 수직적 재정조정기능이다. 수직적 재정조정제도로는 우리나라의 국고보조금과 같이 일정한 보조율을 적용하는 특정보조금제도가 우선 고려될 수 있다. 특정보조금제도는 중앙정부가 권한을 가지고 있고, 실제로 임무를 행하는 것은 지방자치단체라는 특징을 가진다. 하지만 특정 사업에 사용하도록 용도를 지정하여 지원되는 특정보조금제도는 사업이 전국적으로 획일화되기 쉽고, 특정보조금을 수반하는 사업이 지방정부의 예산편성에서 우선되어 지역주민의 선호가 왜곡될 수 있으며, 중앙정부와 지방정부간의 종속적인 관계를 형성하게 된다(池上岳彦, 2006: 251).

이렇게 전국적으로 획일적으로 제공되는 공공서비스가 아니라 지방자치단체의 자기결정권을 강화하기 위해서는 재원보장이 특정보조금보다 일반보조금의 형태로 이루어질 필요가 있다(카나이 토시유키, 2003:66). 물론, 중앙정부로부터 지방자치단체로 재원이양이 많이 진행될수록 보조금의 역할은 축소될 것이다.

둘째, 공평의 관점도 재정조정제도에 있어서 중요한 원칙의 하나이다. 지방재정에 있어서 불공평은 지방정부간의 재정력 격차에서 생긴다. 재정력 격차가 생기는 이유는, 세입측면에서는 지방자치단체 마다 주민의 평균소득 및 자산상황이 다르기 때문에 인구 1인당의 지방 세수가 다르다는 것과, 지출측면에서는 지방자치단체마다 주민의 연령구성, 소득상황 등이 다르기 때문에 공공서비스의 요구, 즉 재정수요가 다르다는 것에 기인한다. 이러한 지방자치단체의 재정력 격차가 공평의 관점에서 문제가 되는 것은 여러 지방자치단체에 거주하는 주민이 같은 경제상황에 처해 있더라도 같은 공공서비스를 받기 위해서 지불하는 조세가 다른 상황이 발생하기 때문이고, 이러한 문제들은 지방재정조정제도에 의해 시정되어야 한다는 것이다(池上岳彦, 2006: 251-252). 뷰케넌은 각 개인의 수준에서의 조세부담과 공공 서비스의 차이인 재정잉여(fiscal residuum)가 어떤 지역에 살더라도 동일한 수준이 될 수 있는 경우를 재정적 공평이라 하였다(Buchanan, 1950: 588). 한편으로 지방재정조정제도는 경제적으로 부유한 지역에서 징수한 조세를 가난한 지역에 재분배하는 형태로 실시되기 때문에, 부를 공유한다는 원칙에 대해서 부유한 지역의 반발이 일어날 가능성이 있고, 많은 경우 지방자치단체에 대한 교부는 세수조달능력에 반비례하고, 재정수요에는 비례하기 때문에, 정교하게 제도를 설계하지 않는다면 지방자치단체는 스스로 세수를 늘리려는 노력을 하지 않게 되어 빈곤의 늪에 빠질 위험이 발생한다는 문제점을 안고 있다(持田信樹, 2006: 3-4).

셋째, 효율의 관점에서 지방재정조정제도의 정당성을 주장하는 논의는 분권적 시스템을 전제로 한다면, 공공서비스수준과 세 부담은 주민들의 선호에 영향을 미치지 말아야 한다는 것이다. 사람들은 기본적으로 거주, 이전 및 직업선택의 자유를 가지고, 사람들이 거주지를 결정하는 요인은 혈연, 친척, 통근거리 등의 사적이유가 강한데, 공공서비스의 제공으로 이러한 상태를 왜곡하지 않아야 효율적이라는 것이다. 농어촌이나 지방도시의 주민들이 대도시의 주민들과 같은 세 부담을 할 경우 같은 수준의 교육·복지·의료서비스를 제공받아야, 이들이 대도시로 이동하는 사태가 발생하지 않게 된다. 전국적으로 일정수준의 공공서비스를 제공하는 경우, 빈곤지역일수

록 지방세율이 높게 되어 주민들이 지역 외로 유출되는 사태가 발생하여 경제력 격차가 확대될 수 있다. 여기서, 세율이 열악한 지역에 높은 세율을 부과하기보다 세율이 많은 지역에서 징수하여 재분배를 하는 편이 전국적으로 볼 때 후생수준이 높아진다는 이유로 재정조정 필요성이 주장된다(Dahlby and Wilson, 1994: 660-662).

위의 논의를 바탕으로 재정조정제도의 역할에 관해서 다음과 같이 정리할 수 있다. 같은 조세 체계를 가진 지방정부가 같은 수준의 복지서비스를 제공하기 위하여 과세력의 격차와 재정수요의 격차를 조정해야 하며, 이를 위하여 재정조정제도가 필요하다. 재정분담과 관련하여 지방정부의 재정자율권과 전국적인 표준서비스가 조화를 이루기 위해서는 일반보조금형태가 바람직하지만, 외부효과 혹은 확산효과가 큰 복지사업의 경우나 전 국민의 균일한 복지서비스제공을 위해 중앙정부의 개입이 불가피할 경우 매칭에 의한 조건부 교부금형태 혹은 특정보조금형태가 바람직하다. 다만 매칭비율은 외부효과 크기와 중앙정부의 정책적 의지 및 지방정부의 재정사정 등에 따라 결정될 수 있다.

한편 포괄보조금(block grant)은 논리적으로 설계된 학술적인 개념이라기보다는 실용적인 행정용어에 가까운 것이고, 제도의 형식이 다양하여 엄밀한 개념 정의가 힘들다는 특징을 가진다(이재원, 2009: 63). 하지만 포괄보조에 대한 개념을 행정용어로 체계화한 ACIR(1977)의 정의에 따라 보통 포괄보조금은 중앙정부가 기능적으로 다양한 보조사업에 대한 재정지원금을 법정공식에 의해 산정하여 지방정부에 이양하고 지방정부는 이에 대한 사업운용에 대한 재량권을 가지는 제도로 정의된다(엄태호·조근식, 2009: 332). 따라서 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금의 장점이 결합된 형태라고 주장되지만, 재정운용의 자율성이 확대된 보조금으로 이해할 수 있다.³⁾ 우리나라의 분권교부세 제도는 포괄보조금 혹은 포괄된 특정보조금(서정섭·조기현, 2006: 23)으로 볼 수 있다.

2. 사회복지 재정분권제도의 선행연구 및 본연구와의 차별성

사회복지분야의 재정분권과 관련한 선행연구를 분권교부세사업과 국고보조사업으로 구분하여 살펴보면, 먼저 국고보조금과 관련한 연구 가운데 많은 연구는 국고보조금의 일률적인 기준보조율 등 운영상의 문제점을 지적하였고, 이에 대한 대안으로 기준보조율 재조정, 재정력에 따른 차등보조율 적용 등을 제안하였다. 유영성·이원희(2005)는 기준보조율의 국비 대 지방비의 법정비율과 실제 지원비율에 문제가 있음을 지적하였고, 권오성(2006)은 기준보조율의 산정이 기본적으로 사업의 파급효과 및 외부성에 따라 측정되어야 하는데, 이것은 현실적으로 불가능함을 지적하였다. 최병호·정종필(2006)은 국고보조사업을 몇 가지 기준에 근거하여 개별 기준별로 유형화한 후 광역과 기초자치단체간의 기준부담률을 설정하는 방안을 제시하였다. 이재원 외(2007)는 사회복지서비스의 재정특성을 고려한 사업별 보조금 지원 및 관리체계 재정립을 주장하였으며,

3) 카나이 도시유키(2003: 66-67)는 미국과 영국의 포괄보조금의 차이에 대해서 설명하고 있다. 영국에서 포괄보조금은 미국과 유사하게 용도가 세세하게 정해진 개별보조금(allocated grants)과 대비시킨 보조금의 의미로 이해되기도 하지만, 비율보조금(percentage grants)과 대비시킨 의미의 정액보조금 혹은 1980년대의 일괄교부금(BG)을 가리키는 경우도 있다고 한다.

박병현(2008)은 재정자립도에 따른 국고보조율 차등지급방안을 검토하였다. 박기묵(2006)은 지자체의 재정력 격차가 큰 경우에도 국고보조금이 재정력 격차의 완화효과를 가진다고 분석하였으나, 김종순·김성주(2008)는 사회복지분야 국고보조금으로 인한 자치단체간 재정력 격차가 심하고, 따라서 현재의 기준보조율 조정과 지역의 재정력에 맞는 차등보조율 적용이 필요하다고 주장하였다. 한편, 김을식 외(2007)은 사회복지 국고보조금의 수직적 형평성 제고를 위해서는 기준보조율의 상향조정이 필요하고, 수평적 형평성 제고를 위해서는 실제수요와 실질적인 재정상태를 반영하여 다단계의 보조율을 적용하는 차등보조가 필요함을 제시하였다.

분권교부세는 제도가 도입된 2005년부터 지속적으로 제도의 결함에 대한 문제제기가 있었고, 2009년 분권교부세 폐지 이후의 대안에 대한 논의가 있었다. 지방이양사업에 대한 비판은 대개 두 가지 방향에서 진행되었다. 하나는 과연 지방에 이양된 사업들이 성격상 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 담당하는 것이 타당한가에 관한 것이다. 다른 한 가지는 지방에 이양된 많은 사업들이 저출산 고령화 및 가족기능의 변화 등과 관련하여 재정수요가 계속해서 증가하는 사업이기 때문에 재정지출을 어떻게 부담할 것인가에 관한 것이다. 서정섭·조기현(2006)은 사업을 재분류하여 보통교부세로의 통합, 사회복지교부금 신설, 국고보조사업으로의 환원을 주장하였으며, 이인재(2006)는 사업의 성격상 기초자치단체가 서비스 공급 책임을 분담할 경우 과소 공급 또는 재원배분의 비효율성을 초래할 수 있는 사회복지서비스는 다시 국가사무로 환원할 것을 주장하였다. 백종만(2007), 광채기 외(2008), 이재원 외(2007), 이상용·이효(2007), 배준식(2008) 및 구인회 외(2009)에서는 분권교부세 폐지이후 대안으로 사회복지 포괄보조금 혹은 사회복지교부금제의 도입을 주장하였다.

이와 같은 기존의 연구들은 대부분 지방이양사업이나 국고보조사업만을 대상으로 하여 지방재정을 분석하거나 일반론적이고 당위론적 개선방안의 제시가 주류를 이루었다. 이에 비해 본 논문은 서울시를 중심으로 국고보조사업과 분권교부세사업을 분석하여 참여정부의 국고보조사업 지방이양 이후 지방자치체의 복지분야 재정상황이 어떻게 변화하였는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.⁴⁾ 이와 함께 분권교부세가 도입되면서 기대되었던 재정지출의 자율성 증대효과가 서울시에서는 어떻게 나타났는지를 살펴볼 것이다. 한편 본 연구에서는 자체사업이 상대적으로 활발한 서울시의 경우를 분석하여 지자체의 자체사업과 중복되는 국고보조사업의 향후 지방이양에 방향성을 제시할 수 있을 것이다. 그리고 지방이양사업 가운데 가장 큰 논란의 대상이 되는 노인생활시설, 장애인생활시설 및 정신요양시설의 서울시 현황을 분석하여 이들 사업을 국고보조사업으로 환원하는 것이 타당한가를 검토해 볼 것이다. 이와 함께 서울시의 경우 3개 생활시설을 국고보조사업으로 환원했을 경우 중앙정부가 담당해야 하는 추가재원을 추계할 것이다. 이러한 분석을 통하여 본 논문은 지방의 자율성 확대를 통한 지방의 발전이라는 재정분권을 달성하기 위한 바람직한 재정조정제도를 재구성하는데 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

4) 지방이양된 사업에 대한 타당성의 검토와 별개로, 지방이양 이후 대규모의 복지분야 국고보조사업도 지방복지재정에 심각한 부담을 초래하고 있고, 사업구조조정을 통해 이런 문제점을 모색하기 위해서는 지방이양사업 뿐만 아니라 국고보조사업을 함께 검토하는 것이 타당하다고 여겨진다. 지방복지재정부담이 해결되기 위해서 근본적으로는 지방의 자주재원의 확보가 가장 중요하지만, 세출분권에서 수직적 불균형을 개선할 방안을 모색하기 위해서 본 논문에서는 지방이양사업뿐만 아니라 국고보조사업을 분석하고 있다.

III. 사회복지분야 지방재정 구조변화 분석

1. 서울시 사회복지분야 국고보조사업 구조변화 분석

국고보조사업은 국고보조금의 교부대상이 되는 사무 또는 사업을 말하는데, 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 것과 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써 국고위탁금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄한다.⁵⁾

1) 국고보조사업의 재정분담 증가

2009년 현재 서울시 사회복지분야 국고보조사업은 국비와 시비를 합쳐 2조 1,325억원으로, 서울시의 복지국과 여성가족정책관 예산으로 구성된 서울시 복지예산의 61.5%로, 높은 비중을 차지하고 있다.⁶⁾ 국고보조사업 예산은 지방이양사업(14.1%)과 자체사업(24.4%)보다 높은 비중을 차지하고 있어 서울시 복지분야 주요 사업이 국고보조사업으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 또한 많은 복지분야 국고보조사업들이 이양된 이후에도 신규 국고보조사업의 증가로 인하여 2005년 이후 국고보조사업의 비율이 계속 증가하고 있음을 볼 수 있다. 복지분야 국고보조사업의 2004~2009년 동안 연평균증가율이 21.4%로 서울시 복지예산 증가율인 18.6%보다 2.8%p 높았으며, 지방이양사업 연평균증가율(18.4%)과 자체사업 연평균증가율(13.1%)보다도 훨씬 높았다.

서울시의 국고보조사업은 2008년 말부터의 경제위기를 반영하여 2008년의 1조 9,057억원에서 2009년에는 2조 1,325억원으로 대폭 증가하였으며, 구성비율도 2%이상 증가하였다. 이 영향으로 지방이양사업과 자체사업은 사업비의 증가에도 불구하고 구성비는 감소하였는데, 특히 자체사업은 2009년에 24.4%로 2008년에 비해 1.7%p 하락하였다. 현행법에서는 국가보조사업에 대한 매칭 지방비의 경우 다른 사업에 우선하여 예산을 편성하도록 되어있다. 경기악화로 인하여 자체재원은 증가하지 않는데, 국고보조사업이 늘어나면서 자체사업이 위축되는 상황을 서울시에서도 확인할 수 있다.

5) 국고위탁금은 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 부담하는 것이고, 국고부담금은 지방자치단체가 행하는 사업 중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것이고, 협의의 국고보조금은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원하는 것이다.
6) 서울시의 사회복지예산은 복지국과 여성가족정책관의 일반회계와 특별회계를 더한 총 사업예산의 합으로 작성된 것이다. 따라서 서울시 사회복지예산에 포함되는 주택국의 주거복지사업(재개발·재건축 매입·임대, 공공임대주택 건설), 도시교통본부의 저상버스사업, 장애인 콜택시 사업(서울시 자체사업) 등은 제외되었다.

<표 1> 서울시 복지분야 국고보조사업 현황

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균증가율
서울시 복지예산(A)	14,943	17,756	21,389	24,529	32,082	34,678	18.6
국고보조사업(국비)(B)	4,139	4,847	6,379	7,508	10,233	11,261	22.6
국고보조사업(시비)(C)	4,005	4,831	5,889	7,044	8,824	10,064	20.3
소계(D=B+C)	8,144	9,679	12,269	14,551	19,057	21,325	21.4
구성비(D/A)	54.5	54.5	57.4	59.3	59.4	61.5	-
지방이양사업(E)	2,156	2,861	3,354	3,552	4,641	4,897	18.4
구성비(E/A)	14.4	16.1	15.7	14.5	14.5	14.1	-
자체사업(F)	4,643	5,217	5,766	6,426	8,385	8,456	13.1
구성비(F/A)	31.1	29.4	27.0	26.2	26.1	24.4	-

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 제작성.

국고보조사업이 복지예산에서 차지하는 비중이 다른 사업에 비해 높은 것은 노인·장애인·저소득자에 대한 복지업무를 담당하는 서울시 복지국 예산을 살펴보면 더욱 뚜렷하게 나타난다. 2009년 현재 서울시 복지국 국고보조사업 예산(65.1%)은 서울시 복지분야 전체 국고보조사업 비중(61.5%)보다 높게 나타나고 있고, 상대적으로 지방이양사업(15.6%)과 자체사업(19.3%)이 낮은 비중을 차지하고 있다. 이는 2008년 대규모 의무지출사업인 기초노령연금의 도입과⁷⁾, 2008년부터 시작된 경제위기 극복과 저소득층 및 서민생활 안정을 위한 예산들이 새롭게 큰 규모로 확대·도입된 것에 기인한다.⁸⁾ 앞으로 경제위기가 극복되어 서민생활이 안정화되기까지는 상당한 기간이 소요될 가능성이 높으므로 위기상황 해소 및 생활안정을 위한 국고보조사업은 향후 지속될 것으로 예상된다. 또한 매칭지방비(시비)를 부담해야 하는 서울시는 2010년 7월부터 시행되는 중증장애인을 대상으로 하는 기초장애연금 등과 같은 큰 규모의 사업비가 소요되는 복지분야 국고보조사업이 도입될 경우 재정부담은 더욱 커질 것으로 보인다.

7) 기초노령연금의 2008년 분담비율은 국비 53.9%, 시비 23.8%, 구비 22.3%, 2009년 분담비율은 국비 60%, 시비 20.6%, 구비 19.4%로 국비분담이 6.1% 증가하였으며, 국비와 시비를 합한 예산액은 2009년에 3,845억원인데 이 가운데 서울시비는 998억에 달한다(서울시 내부자료, 2009).

8) 서민·저소득자에 대한 소득지원 사업으로는 기초수급자와 저소득자의 위기상황극복을 위한 긴급복지 지원사업(2008년 67억원, 2009년 437억원), 한시적 생계비사업(2009년 도입 400억원), 의료급여(2004년 3000억원, 2008년 6200억원, 2009년 6400억), 생계급여(2008년 3,340억원, 2009년 3,887억원)등에서 대폭 증액되었다(서울시 내부자료, 2009).

<표 2> 서울시 복지국 국고보조사업 현황

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균증가율
서울시 복지국 총사업예산(A)	12,478	13,185	14,863	17,845	23,377	25,847	16.0
국고보조사업(국비)(B)	3,601	3,867	4,917	6,132	8,381	9,506	21.9
국고보조사업(시비)(C)	3,093	3,031	3,669	4,698	6,054	7,310	19.3
소계(D=B+C)	6,694	6,898	8,586	10,830	14,436	16,816	20.7
구성비(D/A)	53.6	52.3	57.8	60.7	61.8	65.1	-
지방이양사업(E)	2,129	2,417	2,816	2,977	3,846	4,025	13.9
구성비(E/A)	17.1	18.3	18.9	16.7	16.5	15.6	-
자체사업(F)	3,655	3,870	3,462	4,038	5,095	5,006	7.3
구성비(F/A)	29.3	29.3	23.3	22.6	21.7	19.3	-

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 제작성.

여성·보육·청소년·저출산을 담당하는 서울시 여성가족정책관의 예산을 살펴보면, 국고보조사업의 비중이 서울시 복지국보다 낮고, 자체사업의 비중이 높아 서울시 복지국과는 상당한 차이를 보이고 있다. 2009년 현재 서울시 여성가족정책관의 국고보조사업 예산은 여성가족정책관 전체 예산에서 51.1%를 차지하고 있어, 서울시 복지예산 전체에서 복지분야 국고보조사업이 차지하는 비중(61.5%)과 복지국 국고보조사업의 비중(65.1%)보다 낮은 것으로 나타났다. 반면, 2009년 현재 서울시 여성가족정책관 예산에서 자체사업이 차지하는 비중은 거의 39%에 육박하여 서울시 복지예산 전체에서 복지분야 자체사업이 차지하는 비중(24.4%)과 복지국 자체사업의 비중(19.3%)보다 높았다.

서울시 여성가족정책관에서 시행하는 사업들 가운데 자체사업은 서울형 어린이집 등 보육사업, 다자녀 가정의 영유아 양육지원사업, 여행프로젝트 등 여성의 경제활동지원과 관련된 사업, 시립청소년수련관 지원사업, 치매센터 설치 및 운영사업 등이 있다. 특히, 저출산 대책과 관련된 사업의 경우 2006년까지 국고보조사업은 전무하여 서울시의 자체사업으로만 수행되었고, 2007년부터 국고보조사업과 서울시의 자체사업이 혼합되어 비체계적으로 이루어지고 있다.

<표 3> 서울시 여성가족정책관 국고보조사업 현황

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균증가율
서울시 여성가족정책관 총사업예산(A)	2,466	4,571	6,526	6,684	8,706	8,831	32.4
국고보조사업(국비)(B)	539	980	1,462	1,376	1,852	1,756	30.9
국고보조사업(시비)(C)	912	1,800	2,221	2,346	2,770	2,754	28.8
소계(D=B+C)	1,450	2,780	3,683	3,721	4,622	4,509	29.4
구성비(D/A)	58.8	60.8	56.4	55.7	53.1	51.1	-
지방이양사업(E)	27	444	538	575	795	872	324.1
구성비(E/A)	1.1	9.7	8.2	8.6	9.1	9.9	-
자체사업(F)	988	1,347	2,305	2,388	3,290	3,450	30.7
구성비(F/A)	40.1	29.5	35.3	35.7	37.8	39.1	-

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 제작성.

2) 비현실적인 기준보조율로 인한 매칭지방비 부담 가중

정부는 「국민기초생활보장법」, 「기초노령연금법」 등 보건복지분야 국고보조사업에 대한 근거법률과 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있다.

서울시의 경우에도 자치구간의 지방비 부담 격차를 완화하기 위해 차등보조율을 적용받고 있다. 2009년도 서울시 자치구별 기초생활급여 지방비 부담률 자료를 보더라도, 사회복지수요는 많으나 재정력이 열악한 지자체가 인상보조율을 받고 있는 것으로 나타났다.

<표 4> 서울시 25개 자치구별 기초생활급여 차등보조율 적용현황(2009년, 2010년)

재원부담			2010년 적용대상 자치구	2009년 적용대상 자치구
국비	시비	구비		
60	28	12	중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 강서, 관악, 성동, 광진, 서대문, 마포, 양천, 구로, 금천, 영등포, 동작, 송파(18개구)	중랑, 성북, 도봉, 강북, 노원, 은평, 강서, 관악(8개구)
50	25	25	종로, 용산, 동대문, 강동, 중구(5개구)	성동, 광진, 서대문, 마포, 양천, 구로, 금천, 영등포, 동작, 송파, 종로, 용산, 동대문, 강동(14개구)
40	18	42	서초, 강남(2개구)	중구, 서초, 강남(3개구)

자료: 서울시 내부자료, 2010.

그러나 법정지출인 국고보조사업을 수행하면서 기초자치단체의 여건을 적절하게 반영하도록 기초생활급여, 영유아보육료, 기초노령연금에 한해 차등보조율제도가 도입되었으나, 서울시의 일부 자치구는 여전히 지방비 부담이 가중되고 있다. 기초노령연금의 경우 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 국고보조율이 차등적용 되고 있으나, 대부분의 자치구가 재정자주도가 80% 미만이므로 80~90%, 90% 이상에 속하는 차등보조율을 적용받는 지자체가 거의 없어 현재의 차등보조율 제도가 기본취지에 맞지 않는 것으로 보인다.⁹⁾ 다음으로 저소득층이 많이 사는 가난한 자치구들은 재산세·면허세·사업소세 등 3개뿐인 자치구 세수가 빈약한 반면 기초생활보장비·영유아보육비 등으로 지원할 예산 규모는 부자 자치구보다 2~3배 이상 많다. 하지만 정부는 자치구의 재정력과 복지수요를 합리적으로 반영할 수 있는 차등화 지표를 선택하지 않아 자치구간 재정 불균형을 심화시켜왔다. 기초생활급여와 영유아보육료의 차등보조율 기준 중 하나인 재정자립도의 경우 차등보조율이 세분화되어 있지 않고, 사회보장비지수가 기초생활자 수급비율이나 영유아 수급비율 등과 같은 직접적으로 관련 있는 지표에 비해 효율성이 떨어지는 문제가 발생하였다.

9) 기초노령연금의 차등보조율 기준에서 기준지표의 구간별 분포를 감안하여 기존 노인인구비율 14% 미만 영역을 10% 미만과 10~14%로 세분하고, 재정자주도 80% 미만 영역을 70~80% 미만과 70% 미만으로 세분하여 보조율을 재산정하는 방안이 검토될 수 있다.

<표 5> 사회복지분야 국고보조사업의 기준보조율

사업	기준보조율	비고
청소년수련관·청소년수련원· 청소년야영장·유스호스텔	서울:30, 지방:70~88	지방은 재정자립도에 따라 차등지원
지방의료원 기능강화	50	
선천성기능대사이상검사	서울:30, 지방:50	
한센환자보호시설 운영	서울:50, 지방:70	
한센양로자지원	50	
국가필수예방접종 지원	서울:30, 지방:50	
지역아동센터	서울:30, 지방:50	
기초생활보장수급자 생계급여	서울:50, 지방:80	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회보장·복지비 지수가 25이상이면서 재정자립도가 80미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회보장·복지비 지수가 20미만이면서 재정자립도가 85이상인 기초자치단체는 10%p인하
기초생활보장수급자 주거급여	서울:50, 지방:80	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회보장·복지비 지수가 25이상이면서 재정자립도가 80미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회보장·복지비 지수가 20미만이면서 재정자립도가 85이상인 기초자치단체는 10%p인하
기초생활보장수급자 의료급여	서울:50, 지방:80	
부랑인보호시설 운영	서울:50, 지방:70	
저소득장애인 보장구, 의료비, 자녀학비지원	서울:50, 지방:80	
장애수당·장애아동부양수당 및 보호수당	서울:50, 지방:70	
영유아보육사업 지원	서울:20, 지방:50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회보장·복지비 지수가 25이상이면서 재정자립도가 80미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회보장·복지비 지수가 20미만이면서 재정자립도가 85이상인 기초자치단체는 10%p인하
저소득 한부모가족 지원	서울:50, 지방:80	
사회복지보장시설 및 장비지원	50	재가노인복지시설 개보수 제외 용지매입비 제외
영유아 보육시설 및 장비지원	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축에 한정(용지매입비 제외)
화장시설·불안시설· 자연장지·화장로	70	용지매입비 제외 화장로 개보수는 50%

자료: 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 시행령 별표 1에서 발췌하여 재작성

한편 국비보조의 규모와 지자체의 재정부담이 큰 많은 복지분야 의무지출사업의 경우 차등보조율이 서울시에 대해서만 불리하게 설정되어 있다. 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 시행령에 따르면, 사회복지분야에서 국고보조사업은 18개 사업인데, 이 가운데 지방의료원 기능강화 등 5개 사업만 전국적으로 공통된 기준보조율이 적용되고, 나머지 사업의 경우 서울시의 국고보조율은 낮게 설정되어 있다. 예를 들어, 영유아보육료 지원사업에서는 서울시에 대한 보조율은 20%에 불과하고, 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 국고보조사업에서는 서울시에 대한 차등보조율 적용분야들이 더 많이 설계되어 있다. 하지만 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 시행령에 열거되어 있는 90여개의 국고보조사업에서 복지부문 이외 다른 정책분야에서는 차등보조율이 적용되는 사례가 드문 것을 확인할 수 있다. 이러한 기준은 과거 20여년 전 상황에서 서울시의 재정형편과 복지보조금사업에서의 관행이 고려된 예외적인 조치에 불과한 것으로, 최근 10여년 동안의 지자체 재정여건을 감안하면 경기도와 인천광역시를 포함한 수도권 지역에서 서울특별시만 절대적으로 불리한 보조율을 적용받아야 하는지에 대한 논리적 근거를 찾기도 쉽지 않

은 현실이라는 비판이 제기되었다(이재원 외, 2007: 81).

3) 국고보조사업과 지자체 자체사업과의 중복

기존에 국고보조사업은 사업이 지나치게 세분화되어 있고, 다양하게 각 중앙부처에서 설계·집행되어 중복투자로 인한 비효율성이 발생할 우려가 지적되었다(이재원 외, 2007: 77). 하지만 국고보조사업과 서울시의 자체사업과의 유사·중복사업도 재정압박의 한 원인이 되고 있다. 서울시는 ‘서울형 복지’¹⁰⁾라는 자체 모델을 개발하여 복지사업을 추진하고 있다. 일부의 사업에 대해서는 기존 사업의 재포장에 불과하다는 비판이 제기되었으나, ‘서울형 어린이집’사업이나 ‘희망플러스/꿈나래 통장’사업과 같은 경우는 언론의 주목을 받고 있다. 그런데 문제는 서울시의 자체사업 가운데 상당수가 중앙정부에서 시행하는 국고보조사업과 유사하다는 것이다.¹¹⁾ 이러한 유사·중복사업 가운데 보건복지부의 사업과 유사한 사업을 서울시에서 응용한 사업도 있지만, 서울시에서 먼저 시작한 사업을 보건복지부에서 벤치마킹한 사업도 상당 수 발견된다. 예를 들면 여성의 취업대책으로 ‘여성 새로일하기센터 지정·운영’이 국고보조사업으로 수행되고 있는데, 이는 서울시에서 시작한 ‘주부인턴쉽 프로그램 운영 지원’사업과 유사한 사업이다. 또한 서울시가 추진하고 있는 ‘희망플러스사업’은 대구시 등의 타 지자체에서 벤치마킹하고 있는 가운데, 보건복지부에서도 이와 유사한 “희망키움통장”사업을 도입하였다. ‘중증장애인자립생활 지원’사업은 서울시가 2002년부터 자체사업(5개소)으로 시작한 사업으로 2005년 국고보조사업으로 바뀌어 3개소에 보조금이 지급되었고(자체사업 5개소), 점차 확대되어 2009년에는 국고사업 3개소와 자체사업 21개소로 운영되고 있다.

이러한 유사사업은 긍정적으로 평가할 경우 경쟁을 통한 사업의 시너지효과를 증진시킬 수 있으나, 전달체계의 혼선과 수요자에 대한 정보제공의 부족 등으로 사업이 효과적으로 수행되기 어렵고, 재정의 낭비를 초래할 우려가 있다. 따라서 이와 같은 유사사업의 경우는 통폐합하여 정책 추진의 체계를 정비하고 지방으로 포괄 이양하는 방안이 검토될 필요가 있다.

2. 서울시 사회복지분야 지방이양사업 구조변화 분석

1) 분권교부세사업과 복지재정변화

2009년 현재 서울시가 수행하는 분권교부세 대상사업은 98개이며 이 가운데 복지분야는 73개이다.¹²⁾ 복지분야의 분권교부세 사업예산이 전체 분권교부세 사업예산에서 차지하는 비율은

10) 서울형 복지는 저소득층을 대상으로 하는 희망드림 프로젝트, 노인을 대상으로 하는 9988 프로젝트, 장애인을 대상으로 하는 장애인 행복도시 프로젝트, 여성을 대상으로 하는 여행 프로젝트와 아동·청소년을 대상으로 하는 꿈나무 프로젝트의 5대 서울형 복지로 구성되어 있다.

11) 정경희 외(2003)에서는 노인복지와 관련한 지자체의 자체사업과 국고보조사업과의 동일·유사사업이 많음을 지적하였다.

12) 행안부의 분류에 의한 복지분야 분권교부세 사업은 67개이나, 서울시의 경우 73개인 이유는 중앙정부의 단일 사업이 서울시에서는 2개 이상의 사업으로 나뉘어 수행되기 때문이다.

2005년 60%에 약간 못미치는 수준을 유지하다가 2009년에는 51%로 하락하였다.¹³⁾ 분권교부세 도입 후 분권교부세 법정지원율이 내국세 총액의 0.94%로 종전 국고보조사업 시(2004년) 지원율(내국세 총액의 1.05%) 보다 0.11%가 낮아 부족재원이 서울시 재정부담으로 전가되고 있다. 특히 2009년 현재 분권교부세 대상사업 가운데 복지부분 예산이 정부의 복지정책 확대에 따라 크게 증가하고 있으나, 분권교부세 교부율은 매년 하락하고 있어 지방부담이 가중되는 상황이다.

서울시의 복지분야 분권교부세 사업을 연도별로 살펴보면 2004년 2,688억원에 비해 2009년에 소요액은 5,150억원으로 2배 정도 증가하였으나, 정부의 분권교부세 교부액은 2004년의 729억원에 비해 2005년과 2006년은 2004년도의 액수보다 낮았고, 2007년부터 2004년의 수준을 회복하였으나 6년 사이에 별 차이가 없음을 볼 수 있다. 따라서 지방이양사업의 소요액에 대한 정부의 분권교부세 분담율은 2004년 이후 지속적으로 감소하여 2004년의 27%에서 2009년에는 17.5%까지 감소하였다. 반면, 서울시 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방비 부담률은 2004년 73%에서 2005년에는 76.1%로 증가하였고, 2009년에는 82.5%로 증가하였다. 이 결과 서울시가 부담해야 할 액수는 2005년의 2,120억원에서 2009년에는 4,303억원으로 103% 증가하여 서울시 재정경직의 큰 요인이 되고 있다.¹⁴⁾ 특히 2007년~2009년에 분권교부세 사업은 대폭 증가하였는데 교부액은 거의 증가가 없는 것은 분권교부세 사업을 도입할 때 국고보조사업으로 수행될 때의 지원수준을 유지한다는 ‘동등보상의 원칙’이 전혀 지켜지지 못함을 확인할 수 있다.

이를 통해서 지방교부세법시행규칙에 따라 산출하는 분권교부세 산정공식은 당해 자치단체의 복지사업에 대한 수요가 제대로 반영되지 못한 것으로 현실성과 합리성을 결여하고 있음을 알 수 있다. 이는 분권교부세가 내국세와 연동되어 총량이 정해져있고, 이런 한정된 재원을 배분하는 과정에서 재정자립도가 결정적인 역할을 하는 것에 기인하는 것이다. 미국의 경우에도 조건부 항목별 보조금이 포괄보조금으로 바뀌면서 보조금 절대액수가 줄어들었고, 서비스의 기준과 질이 저하되었다는 연구가 있는데(최은영, 2009: 35, 이재원, 2009: 67-68), 우리나라의 분권교부세 사업도 중앙정부의 재정부담을 지방에 전가하는 도구로 활용된 결과가 되었다.

13) 2009년에 복지분야 분권교부세사업의 액수가 증가함에도 불구하고, 비율이 하락한 이유는 버스운송사업재정 지원, 자전거도로정비, 환승주차장건설, 공영차고지조성 등 교통분야 분권교부세 사업이 2008년의 2,635억원에서 2009년에 4,557억원으로 1,922억원이나 증가한 것에 기인한다.

14) 전국 복지분야 분권교부세 사업의 분권교부세 분담율은 2004년 47.2%에서 2008년 36.3%로 감소하였고, 이에 따라 지방비 부담률은 2004년 52.8%에서 2008년 63.7%로 증가하였다. 연평균증가율로 볼 경우에도 분권교부세는 지방이양 이전(2002~2004년)의 국고보조 증가율(20.4%)보다 크게 감소한 12.6%에 그쳤으나, 지방비 부담이 지방이양 전의 16.8%보다 9.9%p 증가한 26.7%로 대폭 증가하였다.

<표 6> 서울시 사회복지 지방이양사업에 대한 분권교부세와 지방비 현황

(단위: 백만원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
[전체분권교부세사업총계] (A)	414,644	474,169	584,868	616,647	760,635	1,012,667
○분권교부세	106,374	95,815	98,421	111,820	117,424	110,806
비중	25.7	20.2	16.8	18.1	15.4	10.9
○지방비	308,270	378,354	486,447	504,827	643,211	901,861
비중	74.3	79.8	83.2	81.9	84.6	89.1
[사회복지분권교부세사업총계] (B)	268,843	278,471	342,239	367,399	450,332	514,956
○분권교부세	72,875	66,519	65,784	80,662	80,447	84,641
비중	27.0	23.9	19.2	21.9	18.2	17.5
○지방비	196,968	211,952	276,455	286,737	369,885	430,315
비중	73.0	76.1	80.8	78.1	81.8	82.5
[경상적수요] (C)	201,024	196,450	252,588	266,966	317,291	342,827
○분권교부세	49,320	46,771	46,316	57,282	61,049	63,106
비중	24.5	23.8	18.3	21.5	19.2	18.4
○지방비	151,704	149,679	206,272	209,684	256,242	279,721
비중	75.5	76.2	81.7	78.5	80.8	81.6
[비경상적수요] (D)	68,819	82,021	89,651	100,433	133,041	172,129
○분권교부세	23,555	19,748	19,468	23,380	19,398	21,535
비중	34.2	24.1	21.7	23.3	14.6	12.5
○지방비	45,264	62,273	70,183	77,053	113,643	150,594
비중	65.8	75.9	78.3	76.7	85.4	87.5
사회복지분권교부세사업소요/전체분권교부세사업소요(B/A)	64.8	58.7	58.5	59.6	59.2	50.9
경상적수요/사회복지분권교부세사업소요(C/B)	74.5	70.5	73.8	72.7	70.5	66.6
비경상적수요/사회복지분권교부세사업소요액(D/B)	25.5	29.5	26.2	27.3	29.5	33.4

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 재작성.

서울시의 분권교부세 사업을 경상적 수요와 비경상적 수요(일반수요와 특정수요)의 수요유형별로 살펴보면, 2009년 기준으로 서울시 사회복지 비경상적 수요사업 수는 경상적 수요사업 수에 비해 적지만 전체 재원의 33% 정도를 배정받고 있는데, 비경상적 수요사업의 지방비 부담률이 경상적 수요사업의 지방비 부담률보다 더욱 빠르게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이는 복지분야 분권교부세 73개 사업 중 비경상적 수요사업인 노인·장애인·정신요양시설 운영사업 등 일부 특정수요사업의 예산이 증액된 것에 기인한다고 볼 수 있다.

서울시 사회복지분야 지방이양사업 중 경상적 수요사업에 대한 분권교부세와 지방비의 재원 부담 비율추이를 분석해 보면, 전 부문의 지방비 부담률이 지방이양 이전인 2004년에 비해 이양 이후에 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 장애인 복지분야와 기타 복지분야의 지방비 부담률은 각각 2004년 72.6%와 78.6%에서 2009년 85.8%와 82.5%로 급속하게 증가하였다.

<표 7> 서울시 사회복지 지방이양사업 중 경상적 수요사업에 대한 분권교부세와 지방비 부담 현황

(단위: 백만원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
[경상적수요](59개 사업)	201,024	196,450	252,588	266,966	317,291	342,827
○ 분권교부세	49,320	46,771	46,316	57,282	61,049	63,106
비중	24.5	23.8	18.3	21.5	19.2	18.4
○ 지방비	151,704	149,679	206,272	209,684	256,242	279,721
비중	75.5	76.2	81.7	78.5	80.8	81.6
-노인복지(10개 사업)	35,276	21,956	43,811	45,678	57,074	66,640
○ 분권교부세	4,759	4,439	4,577	11,383	11,577	12,426
비중	13.5	20.2	10.4	24.9	20.3	18.6
○ 지방비	30,517	17,517	39,234	34,295	45,497	54,214
비중	86.5	79.8	89.6	75.1	79.7	81.4
-장애인복지(21개 사업)	59,887	61,434	76,315	85,019	102,989	110,199
○ 분권교부세	16,412	12,950	12,120	13,920	15,360	15,680
비중	27.4	21.1	15.9	16.4	14.9	14.2
○ 지방비	43,475	48,484	64,195	71,099	87,629	94,519
비중	72.6	78.9	84.1	83.6	85.1	85.8
-아동복지(10개 사업)	35,556	44,779	45,147	45,165	50,957	51,657
○ 분권교부세	13,083	13,127	12,369	13,343	14,494	15,000
비중	36.8	29.3	27.4	29.5	28.4	29.0
○ 지방비	22,473	31,652	32,778	31,822	36,463	36,657
비중	63.2	70.7	72.6	70.5	71.6	71.0
-기타(18개 사업)	70,305	68,281	87,315	91,104	106,271	114,331
○ 분권교부세	15,066	16,255	17,250	18,636	19,618	20,000
비중	21.4	23.8	19.8	20.5	18.5	17.5
○ 지방비	55,239	52,026	70,065	72,468	86,653	94,331
비중	78.6	76.2	80.2	79.5	81.5	82.5

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 제작됨.

서울시 사회복지분야 지방이양사업 중 비경상적 수요사업에 대한 분권교부세와 지방비의 재원 부담 비율추이를 분석해 보면, 특정수요사업의 지방비 부담률이 일반수요사업에 비해 지방이양 전인 2004년에 비해 이양 이후에 높아지고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁵⁾ 특정수요사업의 지방비 부담률은 2004년 64.4%에서 2009년 89.2%로 증가한 반면, 일반수요사업의 지방비 부담률은 2004년 87.3%에서 2009년 51.8%로 오히려 감소하였다. 한편 비경상적 수요사업에서 특정수요사업이 95%이상의 비율을 차지하고 있어, 복지분야의 비경상적 수요사업은 생활시설이 주를 이루는 특정수요사업을 중심으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

15) 서울시 사회복지 지방이양사업 중 비경상적수요의 특정수요사업은 다음과 같다.

분권교부세 사업명	서울시 사업명
노인시설 운영	노인생활시설 운영
노인복지회관신축	소규모노인복지센터건립
장애인 생활시설 운영	장애인생활시설운영
정신요양시설 운영	정신요양시설 운영보조
장애인 복지관 기능보강	장애인복지관 건립
장애인 복지관기능보강	장애인복지관기능보강
장애인 복지관 기능보강	장애인주간보호시설기능보강
장애인 체육관 기능보강	장애인체육시설기능보강

<표 8> 서울시 사회복지 지방이양사업 중 비경상적수요사업에 대한 분권교부세와 지방비 부담 현황

(단위: 백만원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
[비경상적수요](14개 사업)A	68,819	82,021	89,651	100,433	133,041	172,129
○ 분권교부세	23,555	19,748	19,468	23,380	19,398	21,535
비중	34.2	24.1	21.7	23.3	14.6	12.5
○ 지방비	45,264	62,273	70,183	77,053	113,643	150,594
비중	65.8	75.9	78.3	76.7	85.4	87.5
-일반수요(6개 사업) B	3,251	1,439	4,042	4,403	5,127	7,783
○ 분권교부세	217	212	416	1,437	1,065	3,752
비중	6.7	14.7	10.3	32.6	20.8	48.2
○ 지방비	3,034	1,227	3,626	2,966	4,062	4,031
비중	87.3	86.3	79.8	67.4	79.2	51.8
-특정수요(8개 사업)C	65,568	80,582	85,609	96,030	127,914	164,346
○ 분권교부세	23,338	19,536	19,052	21,943	18,333	17,783
비중	35.6	24.2	22.3	22.9	14.3	10.8
○ 지방비	42,230	61,046	66,557	74,087	109,581	146,563
비중	64.4	75.8	77.7	77.1	85.7	89.2
일반수요/비경상적수요(B/A)	4.7	1.8	4.5	4.4	3.9	4.5
특정수요/비경상적수요(C/A)	95.3	98.2	95.5	95.6	96.1	95.5

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 재작성.

2) 지방이양 이후 노인생활시설·장애인생활시설·정신요양시설의 구조변화

(1) 지방이양 이후 노인생활시설·장애인생활시설·정신요양시설의 예산증가 추세

분권교부세 사업과 관련한 논의에서 많이 제시된 것은 노인생활시설, 장애인생활시설 및 정신요양시설 등 3개 생활시설의 국고보조사업으로의 환원이다. 2004~2009년까지의 분권교부세 사업 가운데 3개 생활시설 운영사업의 예산추이를 살펴보면, 3개 사업이 복지분야 분권교부세 사업전체에서 차지하는 비율은 2004년 21.4%에서 2009년 28.5%로 증가하고 있어, 이런 사업들이 서울시 복지분야 지방이양사업 규모에서 적지 않음을 볼 수 있다.

<표 9> 서울시 분권교부세 사업 중 3개 생활시설의 소요액 비율

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
노인생활시설운영	208	266	279	320	527	787
장애인생활시설운영	348	391	444	506	641	630
정신요양시설운영	20	30	32	36	50	50
소계(A)	576	687	755	862	1,218	1,467
(비중)(A/B)	(21.4)	(24.7)	(22.1)	(23.5)	(27.0)	(28.5)
사회복지분권교부세 총계(B)	2,689	2,785	3,422	3,674	4,503	5,150

자료: 서울시 내부자료(2009)를 기초로 재작성.

이들 3개 시설 운영사업 중 노인생활시설 운영사업 예산의 증가가 가장 두드러지는데, 이는 2008년부터 시행된 노인장기요양보험의 시행분담금 부담 때문이다.¹⁶⁾

<표 10> 2007~2009년 서울시 노인생활시설 운영사업예산 변동

(단위: 백만원)

사업명	2007	2008	2009
노인생활시설운영	31,993	34,681	12,593
노인장기요양보험제도 시행분담	-	18,006	66,070
합계	31,993	52,687	78,663

자료: 서울시 내부자료, 2009.

서울시 복지국 소관 노인생활시설 운영사업의 예산은 꾸준히 증가하다가 2008년 노인장기요양보험 도입 후 급격하게 증가하였다. 한편 2008년 노인장기요양보험의 도입 후 노인생활시설 157개소 가운데 운영비와 인건비를 지원하는 시설이 2008년 51개소에서 2009년에는 33개소로 감소하였는데, 그 이유는 노인장기요양보험제도 시행 전에는 시설에 인건비, 운영비 등을 지원하였으나, 장기요양보험제도 시행이후 인건비, 운영비 지원이 없어지고 기존입소자 중 등급외자에 대한 3등급수준으로 지원이 변경되어 지원시설이 감소된 것에 기인한다. 이에 따라 노인생활시설에 대한 운영비지원은 감소되었으나(2007년 320억, 2008년 347억, 2009년 126억), 노인장기요양법에 따르면 의료급여 수급자 가운데 기초생활보장수급자의 비용을 분권교부세와 지방비로 분담하게 되어있어, 이 비용이 2008년 180억원에서 2009년 661억원으로 크게 증가하였다. 특히 노인장기요양보험의 대상자 확대 등으로 서울시 분담금이 2009년의 661억원에서 2010년에는 839억원으로 180억원 가량 증가하여, 서울시의 재정부담은 가중될 전망이다(서울시 내부자료, 2010).

지난 2005년 67개 사회복지사업의 지방이양 시 ‘노인생활시설 운영사업’의 수요를 노인장기요양보험제도가 대체한다고 간주해 이 제도가 지방이양사업으로 바뀐 것이다. 국회예산정책처에 따르면 2008년 노인장기요양비용 가운데 국고 부담은 1,207억원인데 비해 지자체 부담은 2,574억원에 달하여, 지방 부담이 국고 부담의 2.1배나 되었다.¹⁷⁾ 노인장기요양보험에 대한 지방비 부담이 가중된 것은 서울시에서 확인한 바와 같이 기초생활수급자의 요양급여비용에 대해 지

16) 2008년부터 노인장기요양보험제도가 도입되면서 65세 이상 노인 또는 65세 미만 노인성 질환을 가진 기초수급권자 및 의료급여수급권자 중 노인장기요양보험제도 시행 관련, 등급판정위원회로부터 1~3등급자로 인정·판정받은 요양대상자를 사업대상으로 하는 ‘노인장기요양보험제도 시행 분담금’의 비용부담은 노인장기요양보험법 시행령 제28조(국가와 지방자치단체의 부담)에 의료급여수급권자 중 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자에 대한 비용은 「지방교부세법」 제4조에 따른 분권교부세와 지방비로 부담하고, 기타 의료급여수급권자의 국가 부담분은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 별표 1의 기초생활보장수급자 의료급여 기준보조율에 따른 금액으로, 지방자치단체 부담분은 국가 부담분 외의 금액으로 명시되어 있다. 이 가운데 기초수급권자 이외의 의료급여수급권자는 2~4%정도에 불과하여, 대부분이 기초수급권자임을 알 수 있다. 따라서 노인장기요양보험제도 시행분담금은 국고보조사업이 일부 포함되어 있으나, 대부분이 기초수급권자를 대상으로 하는 분권교부세사업이다. 다만, 본 논문에서의 노인장기요양보험 시행분담금은 기타 의료급여수급권자를 포함한 액수로 국고보조사업으로 환원할 경우 국가의 추가부담 추계액은 2~4%정도 과대 계상된 것으로 볼 수 있다.

17) 노인장기요양보험 시행분담금은 2009년에 6,381억원, 2010년에 7,071억원에 달하고 있다(국민건강보험관리공단 내부자료, 2010).

자체가 분권교부세와 지방비로 전액 부담하고 있기 때문이다.¹⁸⁾ 노인장기요양보험은 사회보험인 만큼 다른 노인복지사업과 달리 중앙정부의 책임이 중요한데, 지방으로 이양한 결과 서울시 뿐 만 아니라 지자체에게 큰 재정부담이 됨을 볼 수 있다.

<표 11> 2008년 노인장기요양비용의 재원조달 현황

(단위: 억원, %)

노인 장기요양 보험료 수입 (A)	국 가 부 담								합 계 (B+C)	총 계 (A+B+C)
	국 고				지 방 비					
	보험료 예상 수입액의 20%	타법 적용 의료급여 수급자 ¹⁾	기타	소 계 (B)	기초생보법 적용 의료급여 수급자	타법 적용 의료급여 수급자 ¹⁾	기타	소 계 (C)		
4,455 (54.1)	812	-	395	1,207 (14.6)	2,496	67	11	2,574 (31.3)	3,781 (45.9)	8,236 (100.0)

주: 1) 이재민, 의사상자, 국가유공자, 중요무형문화재 보유자, 북한이탈주민, 5·18민주화운동 관련자, 입양아동(18세미만) 등 「의료급여법, 이외에 타 법으로 의료급여지원을 받는 자를 말함. 타법적용 의료급여수급자에 대한 2008년 국고부담금은 근거법령이 2008년 6월에 마련됨에 따라 2009년 예산(87억원)에 반영
자료: 국회예산정책처, 『2008년도 결산분석Ⅲ』, 2009. 7

(2) 서울시에서 운영중인 노인생활시설·장애인생활시설·정신요양시설의 소재지 및 입소자 현황

노인·장애인·정신요양시설 등 생활시설의 경우는 대도시주변 및 농촌에 집중되어 지역별 복지시설 불균형 분포와 타 지역 주민 입소에 따른 경비부담 조정 시스템 부재로 지자체간 갈등의 원인이 되기도 한다. 서울시에서 운영 중인 노인생활시설·장애인생활시설·정신요양시설은 최근 꾸준히 증가하는 가운데, 타 지자체에 건립된 경우가 많은 특징을 가진다. 특히 장애인생활시설의 경우 높은 지가와 지역주민의 반발로 인하여 서울시에 신규 건립은 거의 불가능한 실정이고, 2010년에도 경기도에 중증장애인생활시설이 2개소 건립될 예정이다. 이러한 상황에서 경기도는 서울시의 신규 시설건립을 원칙적으로 불허하는 입장이고 서울시는 늘어나는 수요를 충족시키기 위해서 다른 시·도에 서울시의 시설을 계속 건립해야 하는 입장이어서 지자체간의 갈등의 원인이 되고 있다. 아울러 생활시설이 국고보조사업에서 지방으로 이양된 후 일부 지자체에서는 재정압박으로 인하여 종사자 인건비의 동결 혹은 삭감이 발생하여 서비스제공에 지장을 초래하는 사례가 발생하고 있는 실정이다.

18) 1994년부터 장기요양보험이 도입된 독일의 경우는 우리나라와 정반대의 결과를 보여주고 있다. 장기요양보험(Pflegeversicherung)이 도입되기 전 독일에서 장기요양과 관련된 사회부조(Sozialhilfe)비용은 지방자치정부가 부담하고 있었는데, 장기요양보험 도입의 주된 이유 중의 하나가 이러한 지방정부의 장기요양과 관련한 재정 부담의 완화이다. 장기요양보험의 도입으로 이전에 사회부조와 법정건강보험에 의해 조달되던 장기요양비용 이상으로 재원이 확충되어, 지방정부의 재정난이 현격하게 줄어들었다. 독일에서 1994년부터 2001년 사이에 사회부조를 통한 장기요양부담은 90.6억유로에서 29억유로로 약 60억유로(9조원)가 경감하였다(Bäcker et al., 2007: 194).

<표 12> 서울시에서 운영중인 노인생활시설 소재지 및 입소자 현황

연도	서울시 소재			경기도 소재			강원도 소재			총계		
	시설수	인원 (명)	비율 (%)	시설수	인원 (명)	비율 (%)	시설수	인원 (명)	비율 (%)	구분	시설수	인원 (명)
2007	77	3,983	83.3	7	664	13.9	1	134	2.8	계	85	4,781
	17	797	100	-	-	-	-	-	-	양로	17	797
	60	3,186	80.0	7	664	16.6	1	134	3.4	요양	68	3,984
2008	150	5,609	87.5	7	664	10.4	1	134	2.1	계	158	6,407
	25	947	-	-	-	-	-	-	-	양로	25	947
	125	4,662	85.4	7	664	12.2	1	134	2.4	요양	133	5,460
2009	283	8,847	91.7	7	664	6.9	1	134	1.4	계	291	9,645
	21	885	-	-	-	-	-	-	-	양로	21	885
	262	7,962	90.9	7	664	7.6	1	134	1.5	요양	270	8,760

자료: 서울시 내부자료, 2010.

<표 13> 서울시에서 운영중인 장애인생활시설 소재지 및 입소자 현황

연도	서울시 소재			경기도 소재			강원도 소재			충북(충주) 소재			계		
	시설 수	생활 인수	비율 (%)	시설 수	생활 인수	비율 (%)	시설 수	생활 인수	비율 (%)	시설 수	생활 인수	비율 (%)	시설 수	생활 인수	비율 (%)
2007	23	1,807	49.2	10	1,121	30.5	2	683	18.6	1	60	1.6	36	3,671	100
2008	24	1,859	49.8	12	1,131	30.3	2	683	18.3	1	60	1.6	39	3,733	100
2009	25	1,841	47.9	13	1,261	32.8	2	683	17.8	1	60	1.6	41	3,845	100
2010	25	1,841	46.7	16	1,361	34.5	2	683	17.3	1	60	1.5	44	3,945	100

주: 2010년 개원예정 3개소는 송전원(지적장애, 정원40명), 실로암(중증요양, 정원30명), 교남소망요양원(중증요양, 정원30명)으로 모두 경기도에 소재해 있음

자료: 서울시 내부자료, 2010

<표 14> 서울시에서 운영중인 정신요양시설 소재지 및 입소자 현황

정신요양시설	시설명	소재지	개원년도	수용인원
		서울정신요양원	경기도 양주시	1986년 12월
	시립영보정신요양원	경기도 용인시	2005년 1월	200명
	시립은혜로운집	서울시 은평구	2007년 9월	200명

자료: 서울시 내부자료, 2010.

(3) 노인생활시설 · 장애인생활시설 · 정신요양시설을 국고보조사업으로 환원할 경우 재정변화

분권교부세 사업 중 서울시에서 운영하고 있는 노인생활시설, 장애인생활시설 및 정신요양시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원할 경우 2009년의 경우 국고에서 추가 부담해야 할 금액은 548억원(국고보조율 50%)과 841억원(국고보조율 70%)으로 추정된다. 앞에서 본 바와 같이 2009년 서울시 사회복지분야에 교부된 분권교부세가 846억임을 감안하면, 이 3개 사업이 국고보조사업으로 환원될 경우 서울시 복지재정의 부담은 상당히 경감될 수 있을 것이다.¹⁹⁾

19) 2008년 기준 3개 생활시설 운영사업의 전국 분권교부세 교부율은 47.7%(노인생활시설 42.5%, 장애인생활시설

<표 15> 3개 시설운영사업을 국고보조사업으로 환원했을 때 추가 국고 부담분 추정

(단위: 억원, %)

	사업명	2005	2006	2007	2008	2009
현행	노인생활시설 운영	53 (20)	70 (25)	67 (21)	79 (15)	110 (14)
	장애인생활시설운영	102 (26)	102 (23)	106 (21)	96 (15)	57 (9)
	정신요양시설운영	11 (38)	10 (30)	17 (47)	19 (38)	19 (38)
	소계	166 (24)	182 (24)	190 (22)	194 (16)	186 (13)
국고보조사업 환원 시 국고보조율 50%일 경우 국고추가부담분	노인생활시설 운영	80	70	93	185	284
	장애인생활시설운영	94	120	147	225	258
	정신요양시설운영	4	6	1	6	6
	소계	178	196	241	415	548
국고보조사업 환원 시 국고보조율 70%일 경우 국고추가부담분	노인생활시설 운영	133	125	157	290	441
	장애인생활시설운영	172	209	248	353	384
	정신요양시설운영	10	12	8	16	16
	소계	315	347	413	659	841

주: ()은 현행 시설들의 연도별 분권교부세 교부율임.

자료: 서울시 내부자료(2009)를 바탕으로 저자들이 계산.

IV. 결론 및 시사점

우리는 앞에서 서울시 복지재정 구조변화를 통해 2004년 국고보조사업을 정비하고 분권교부세를 도입할 때의 목표와 상충되게, 재정자주권과 지방재정의 자율성이 상대적으로 위축된 결과를 초래하였음을 볼 수 있었다. 사회복지분야는 경제상황에 따른 양극화 심화, 저출산·고령화 추세로 인해 서비스의 양적측면에서 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 질적으로도 많은 변화가 예상된다. 이와 같은 지자체의 열악한 재정상황을 감안하여 2010년부터 지방소득세 및 지방소비세를 확충하는 조치를 취했으나, 현 정부의 감세정책으로 인해 증가하는 지자체의 복지수요를 충당할 수 없을 것이라는 예상이 제기되고 있다. 불교부단체인 서울시의 경우에도 지방소비세가 신설된다면 내국세의 19.24%를 바탕으로 하는 지방교부세 감소분의 영향은 받지 않으나, 현 정부의 대규모 감세로 인해 향후 4년간 6조원 정도의 지방재정이 부족해 질 것이라는 지적이 있다(홍헌호, 2009). 이렇게 지방소비세가 도입되더라도 서울의 재정상황은 별로 개선될 전망이 없는데, 감세로 인한 큰 폭의 지방교부세 감세를 경험하고 있는 비수도권의 경우는 현재의 지자체 재정상황을 개선하기에는 역부족이며, 수도권과 비수도권의 재정 격차가 더 확대될 우려가 있다. 이에, 우리는 서울시 복지분야 국고보조사업과 분권교부세 사업의 분석을 통하여 실질적인 지방분권과 지방복지재정 확충을 위한 개선방안 및 시사점을 도출하였다.

먼저, 국고보조사업의 분석으로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 국고보조사업

53.1%, 정신요양시설 58.4%)로, 3개 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원할 경우 2008년 기준 국고에서 추가 부담해야 할 금액은 2,008억원(2004년 지방이양이전의 국고보조율 70% 회복을 가정)으로 추정된다.

의 경우 매칭지방비의 증가로 인하여 지자체 재정부담의 가장 큰 요인이 됨을 보았다. 특히 국고 보조사업은 지방의 입장에서 다른 사업보다 재원을 우선적으로 투입해야 하므로 재정의 탄력적인 운영이 어렵고, 재정경직성을 초래하는 가장 큰 원인이 되었다. 한편 국고보조사업은 저소득층의 소득지원을 통한 수요창출이라는 경기부양책의 수단으로 기능한 측면도 있었다. 국고보조사업은 경제불황시에 위기극복을 위한 서민지원대책의 일환으로 급격하게 늘어나 지자체는 매칭비율을 맞추기 위해 많은 부담을 감수하였다. 이와 같이 국고보조사업이 해마다 증가하지만, 국가의 이해와 경제상황에 따라 연도별로 상당한 편차를 보여 지방비 부담도 예측이 힘들고, 지방자치단체의 재정운영의 자율성이 저하되는 원인이 되기도 하였다. 한편으로는 국고보조사업의 증가로 다른 사업에 대한 투자 여력이 떨어져, 자체사업이 위축되고 있음을 서울시의 경우에도 확인할 수 있었다.

둘째, 복지분야에서 서울시에만 예외적으로 적용되는 차등보조율의 타당성에 대한 검토가 요망됨을 보았다. 지방교부세와 국고보조금의 역할은 성격이 달라, 지방교부세 재원은 지역간 재정여건에 의해 차등적으로 배분되지만 국고보조금은 원칙적으로 지역에 상관없이 사업특성에 따라 일률적인 기준보조율이 적용된다. 따라서 차등보조율이 적용되더라도 최소한 실효보조율은 유지하거나 혹은 확대할 수 있는 총량적인 지방재정의 관점에서 ‘불이익배제의 원칙’이 적용되어야 한다(이재원, 2007). 하지만 현재 서울시에만 적용되는 차등보조율의 기준은 과거 20여년 전 상황에서 서울시의 재정형편과 복지보조금사업에서의 관행이 고려된 예외적인 조치에 불과한 것으로, 지자체의 재정여건이라는 단일 변수가 반영된 것인데, 최근의 사회·경제·인구의 변화를 반영한 다양한 변수가 고려되어야 할 것이다.

셋째, 기존에 제기되었던 국고보조사업의 중복투자로 인한 비효율성의 문제와 함께 본 연구에서는 서울시의 자체사업들 가운데 중앙정부에서 시행하는 국고보조사업과 유사한 사업들이 발견되었다. 이러한 유사·중복사업은 통합하여 정책추진의 체계를 정비하고 지방으로 포괄 이양하는 방안이 검토될 필요가 있다.

다음으로 지방으로 이양된 복지사업의 분석을 통하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 기존의 분권교부세 사업에 대한 주된 비판은 재원의 확보 없이 이양되어 지방에 심각한 재정부담을 초래한다는 것이었는데, 서울시의 경우에는 이러한 문제점이 두드러지게 나타났다. 지방이양 이후 지방정부의 경비분담율이 계속 증가하여 지방정부의 재정압박의 원인으로 지적되고 있는데, 서울시의 경우도 지방이양된 복지부분의 중앙정부의 부담률은 해마다 감소하고 있고, 2009년에는 17.5%에 불과하여 분권교부세 사업에 대한 서울시의 재정부담이 가중되고 있음을 볼 수 있었다. 이는 국고보조사업이 지방으로 이양될 때 국고보조사업으로 수행될 때의 지원수준을 유지한다는 ‘동등보상의 원칙’에 위배되는 것으로, 지방이양된 사업에 대한 국고부담비율의 증가와 함께 분권교부세 산정식을 보다 합리적으로 개선할 필요가 있다.

둘째, 지방이양된 사업의 대안과 관련하여 사회복지사업의 전면적 국가환원은 재정분권이전 상태로 돌아가는 것으로 분권화라는 시대적 흐름에 역행하는 것이다. 다만 국가가 책임을 지고 복지서비스공급을 하는 것이 타당하다고 여겨지는 노인·장애인·정신요양시설 운영사업의 경우 국고사업으로 환원할 것을 적극 검토할 필요가 있다. 앞에서 본 바와 같이, 서울시의 경우 해당

시설이 다른 지자체에 위치한 것이 많은 특징을 가지는데, 타 지역에 위치한 서울시 시설의 경우도 서울시민의 수요조차 충족시키지 못하고 대기자가 있는 실정이다. 한편 다른 지자체의 시설의 경우는 해당 시설이 존재하는 지자체가 아닌 다른 지역의 주민들이 입소하는 관계로 발생하는 비용을 해당 지자체가 부담해야 하는 문제가 발생하여 시설운영비에 많은 어려움을 겪고 있어, 이들 생활시설이 지자체간 갈등의 원인이 될 우려가 있다. 따라서 이런 생활시설의 경우 국고보조금사업으로 환원하여 정부가 전국적인 차원에서 기획 및 운영하는 것이 타당하다고 여겨진다. 한편, 이들 생활시설 가운데 노인생활시설 및 장애인생활시설은 해마다 수요가 늘어나고 있는데, 이들 사업의 미래수요가 분권교부세 산정에 제대로 반영되지 못하고 있어, 복지분야의 분권교부세 사업의 재정부담이 증가하는데 중요한 요인으로 작용하고 있음을 볼 수 있었다.

셋째, 현행 국고보조금제도의 문제점으로 지적되고 있는 대상 사업의 부적정성, 투명성과 자율성 부족, 지방재정운영에 대한 중앙정부의 과도한 통제, 국고보조사업에 대한 지방비 부담 등에 대한 대안으로 사업별 지원에서 부문별(노인복지분야, 장애인복지분야 등)로 지원하는 포괄보조금제도(block grant)의 도입이 많은 호응을 얻고 있다. 한편, 국고보조사업 뿐만 아니라 지방이양사업까지 포함하여 재분류 후 특성별로 사회복지포괄보조금을 도입하자는 주장도 있다(구인회, 2009). 하지만 앞의 이론적 검토에서 살펴 본 바와 같이 분권교부세자체가 일종의 포괄보조금의 성격을 가지고 있고, 포괄보조금은 일반재원이라기 보다는 특정보조금이 확대된 것이라 볼 수 있다. 따라서 사회복지분야의 국고보조사업과 지방이양사업에 포괄보조금을 도입하자는 주장은 복지분야의 사업을 좀 더 정교하게 분류하자는 것으로 이해 될 수 있는데, 적절한 재원배분이 보장되지 않으면 사업이 잘 분류되더라도 기존의 문제가 반복될 우려가 있다. 즉, 포괄보조금제도의 도입으로 기대되는 지방정부의 예산편성 자율권 강화 및 복지환경 변화에 대한 탄력적 대응이라는 장점보다는 지방비 부담의무가 수반되는 특정보조금이 가지는 문제점이 두드러져, 재원부족에 대한 근본적인 해결책이 되지 못하고 지방재정부담이 가중될 우려가 있는 것이다. 따라서 국고보조사업과 지방이양된 복지사업에 포괄보조금제도를 도입할 경우 이전의 국고보조금 수준과 미래의 복지수요가 충분히 반영될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

복지재정의 분권화는 지방자치를 위해서 거스를 수 없는 흐름이다. 현재 나타나고 있는 복지사업의 재정분권에 대한 반발은 사업이 아직 안착하지 못하였기 때문에 발생하는 것으로도 볼 수 있다. 현재 문제의 핵심은 지방분권이 가지는 장점에도 불구하고, 수직적 불균형을 개선할 방안이 마련되지 않은 상태에서 세출분권이 확대됨으로써, 국가의 재정책임을 지방에 전가하는 양태로 나타나고 있다는 것이다. 앞으로 지방분권이 정착되기 위해서는 재원 확보가 무엇보다 중요한 만큼, 이를 위한 다각도의 정책이 마련되어야 할 것이다. 특히 복지분야를 전담할 수 있는 지방의 자주재원을 확대하고, 지역별 재정격차를 줄일 수 있는 조세제도의 개편이 절실히 요구된다. 또한 지방분권화를 추진함에 있어서 사회복지영역에서 사업의 성격이 국가사무에 해당하는 것인지, 지방사무인지에 대한 합의된 기준을 도출하기는 어렵다. 따라서 지방분권 출발 시의 기초자치단체 중심으로 지방자치가 실시되어야 하며 이를 위해서는 가능한 모든 사무는 기초자치단체로 이양해야 한다는 보충성의 원칙은 대전제로 여전히 유효하다고 보이지만, 사업전망과 재원마련을 고려하여 지방이양의 규모와 속도를 조절할 필요가 있다.

참고문헌

- 김을식·홍운기·이혜승. 2007. “사회복지 국고보조금 개선방안.” 감사원 평가연구원.
- 곽채기·김보현·이형우·강혜규·정중화. 2008. “복지행정의 효율화를 위한 사회복지지방이양 사업의 개선 방안.” 동국대학교 사회과학연구원.
- 곽채기. “분권교부세의 도입·운영에 따른 공과와 향후 정책방향.” 『월간자치행정』 2009년 9월 호. pp. 26-29.
- 구인회·양난주·이원진. 2009. “사회복지 지방분권 개선방안 연구.” 『분권교부세 폐지 이후 사회복지예산 방향성 토론회』 2009년 4월 23일 서울시의회 자료집.
- 국회예산정책처. 2009. “2008년도 결산분석Ⅲ.” 국회예산정책처.
- 권오성. 2006. “국고보조금의 보조율체계에 관한 연구.” 한국행정학회·한국지방자치학회 2006년도 춘계공동학술대회 발표논문집. 한국행정학회. pp. 165-186.
- 김중순·김성주. 2008. “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석.” 『한국지방재정논집』 제13권 제1호. pp. 35-62.
- 박기묵. 2006. “국고보조금의 지역 간 재정불균형 감소효과에 관한 연구.” 『지방정부연구』 10(1). 한국지방정부학회. pp. 285-301.
- 박병현. 2008. “노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안.” 『한국사회복지학』 60(1). pp. 159-185.
- 배준식. 2008. “분권교부세 제도의 실태와 합리적 개선방안.” 서울시정개발연구원.
- 백종만. 2007. “사회복지 지방분권 1년의 평가와 대안”, 『상황과 복지』 제23호. pp. 37-87.
- 서정섭·조기현. 2006. “분권교부세의 운영실태와 개선방안.” 한국지방행정연구원.
- 송상훈·이용환·이현우·김성순·류민정. 2008. “국가와 지방간 재원배분제도의 유형별 분석.” 경기개발연구원.
- 엄태호·조근식. 2009. “포괄보조금(Block Grants)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출형태에 미치는 영향에 대한 연구.” 『한국정책학회보』 제18권 3호. pp. 331-374.
- 우명동. 2008. “한국지방재정조정제도의 변천과정상의 특성 분석.” 한국지방재정학회 2008년 08월 한중국제학술세미나 논문집. pp. 68-99.
- 유영성·이원희. 2005. “국고보조금 운영의 개선방안-광주시 사례를 중심으로.” 한국지방정부학회 2005년도 하계학술대회 논문집. pp. 569-594.
- 이상용·이효. 2007. “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안.” 『한국지방재정논집』 제12권 제1호. 한국지방재정학회. pp. 1-39.
- 이인재. 2006. “사회복지재정분권정책의 평가와 개선과제”. 『동향과 전망』 68 : pp. 299-332.
- 이재원·김은정·김윤수·제호영·손충남. 2007. “사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방안.” 한국지방재정학회.
- 이재원. 2009. “포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제.” 『한국지방재정논집』 제14권 제1호. 한국지방재정학회. pp. 57-89.

- 정경희 · 오영희 · 이윤경. 2003. “지역별 노인복지의 현황과 정책과제.” 한국보건사회연구원.
- 최병호 · 정종필. 2006. “국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담에 관한 연구.” 한국지방재정학회 2006년 12월 동계세미나.
- 최은영. 2009. “미국의 사회서비스 재정운영 특성과 포괄보도금의 역할.” 『생활과학연구논총』 제13권 1호. pp. 23-37.
- 카나이 토시유키(金井利之). 2003. 『재정조정론』. 이정만 역. 도서출판 두남.(1999. 財政調整の一般理論. 東京大學出版會).
- 홍현호, 2009, “지자체 목 조르는 수도권 규제완화”. 프레시안 2009년 9월 21일. http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090920145846
- 池上 岳彦(이케가미 타케히코). 2006. “財政調整の理論と制度をめぐって.” 『立教経済學研究』 60卷 1号. 2006年 07月. pp. 249-265.
- 持田 信樹 (모치다 노부키)(編集). 2006. 『地方分權と財政調整制度—改革の國際的潮流』. 東京大學出版會
- ACIR. 1997. *Block Grants : A Comparative Analysis*. ACIR
- Bäcker, Gerhard. Gerhard Naegele. Reinhard Bispinck. Klaus Hofemann and Jennifer Neubauer. 2007. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bird, Richard M. and Michale Smart. 2001. "Intergovernmental Fioscal Transfers: Some Lessons from Internatioanl Experience." Paper Prepared for Symposium on Intergovernmental Trandfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program. Hitosubashi University. Tokyo. Japan. February 2001.
- _____. 2006. "Fiscal Flows, Fiscal Balance, and Fiscal Sustainability." in Richard M. Bird and François Vaillancourt(eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, D.C. : World Bank. pp. 81-97.
- Boadway, Robin, W. 2002. "The Vertical Fiscal Gap: Conceptions and Misconceptions." Prepared for the conference on Canadian Fiscal Arrangements: what Works, what Might Work Better, May 16-17, 2002, Winnipeg, Manitoba.
- _____ & Jean-François Tremblay. 2005, "A Theory of Vertical Fiscal Imbalance." IFIR Working Paper No. 2. 2006-04
- Buchanan, James M. 1950. "Federalism and fiscal Equity." *American Economic Review* Vol.40 No.4. pp.583-599
- Dahlby, Bev and Leonard Sam Wilson. 1994. "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants." *Canadian Journal of Economics*. Vol.27 No.3. pp. 657-672.
- Tiebout, Charles M. 1956. "A pure theory of local expenditures." *The Journal of Political Economy* 64(5). pp. 416-424.

A Study on the Structural Change of Local Government Welfare Finance after Roh
Moo-Hyun Government

Sang-Cheol Kim · Dae Chul Kim

This paper analyzes the structural change of local government welfare finance after Roh Moo-Hyun government, focusing on national subsidy programs and decentralized allocation tax programs in seoul metropolitan government. Through this analysis, it is attempted to investigate the problems of local government welfare finance and find a improvement of decentralization. The result of the analysis shows that national subsidy programs and decentralized allocation tax programs increase the burden of local government. This study propose a few policy implication including restoring the three devolved social services(living facilities) to the previous national subsidy program.

Key Word: decentralization, intergovernmental fiscal co-ordination,
national subsidy programs, decentralized allocation tax programs, block grant