



■ 연구보고서(수시) 2014-05

중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구

고제이·유태현·이재원
조성규·주만수·손지훈

【책임연구자】

고제이 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】

중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구
한국보건사회연구원, 2013(공저)

사회보장제도 관리대상사업 분류체계 구축연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

유태현 남서울대학교 세무학과 교수

이재원 부경대학교 행정학과 교수

조성규 전북대학교 법학전문대학원 교수

주만수 한양대학교 경제학과 교수

손지훈 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서(수시) 2014-05

중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구

발행일 2014년 12월 31일

저자 고제이

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션

정가 6,000원

© 한국보건사회연구원 2014
ISBN 978-89-6827-225-7 93330

발간사 <<

최근 우리나라의 재정 환경은 대내외적으로 복합적인 여러 요인들에 의해 빠르게 변화하고 있다. 세계 금융위기에 따른 경기침체는 재정운용 전반에 지대한 영향을 미치고 있다. 국내적으로는 급격한 인구고령화속에서 사회복지수요의 빠른 증가로 인해 중앙과 지방의 재정적 압박이 거세지고 있으며, 재정분담과 관련한 갈등이 심각한 수준으로 심화되고 있다.

최적의 복지혜택을 국민들에게 제공함으로써 바람직한 복지국가로의 발전을 도모하기 위해서는 복지전달주체인 중앙과 지방간의 명료한 재정 책임관계 정립이 시급하다. 이러한 시점에서 중앙-지방간의 합리적 재정 분담을 위한 원칙과 기준을 모색하고자 한 한 연구는 시의적절할 뿐만 아니라 큰 의미를 지닌다 할 수 있다.

이번 연구가 중앙과 지방간의 실효성 있는 재정관계 정립과 장기적 관점에서 건전한 지방자치제도의 확립에 기여할 수 있기를 기대한다.

그간 이 보고서를 완성하는데 힘써준 원내외 연구진을 비롯하여, 연구 과정에서 유용한 의견을 제시해준 원내 원종욱 선임연구위원과 우해봉 연구위원, 한국지방세연구원의 김대영 박사 그리고 한국보건복지정보개발원의 함영진 박사께 감사하는 마음을 전한다. 마지막으로 이 보고서의 내용은 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2014년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호



목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 구성	12
제2장 사회복지 기능에 대한 규범적 과제	13
제1절 사회복지의 현실과 규범적 단초	16
제2절 복지책임의 규범적 접근	18
제3절 지방자치법제적 관점에서의 개선과제	21
제3장 중앙-지방간 복지재정관계 재정립을 위한 정책과제	31
제1절 중앙-지방간 재정관계에 대한 이론	35
제2절 중앙-지방재정의 사회복지비 지출 특성	47
제3절 정부간 재정관계 재정립을 위한 정책과제	67
제4장 정부 간 사회복지지출 역할배분:	
기초연금과 보육지원을 중심으로	73
제1절 사회복지지출을 위한 정부 간 역할 배분	77
제2절 지방자치단체의 사회복지수요와 이전재원	85
제3절 사회복지 관련 정부 간 역할 정립방안	102

제5장 재정책임성 제고를 위한 지방재정관리	115
제1절 최근 사회경제환경 변화와 지방재정위축	118
제2절 사회복지비 팽창의 실태와 향후 전망	125
제3절 사회복지비 팽창과 연계한 지방재정관리 강화방안	134
참고문헌	151

표목차

〈표 3- 1〉 보건복지분야 국고보조사업의 소관 부처별 현황	48
〈표 3- 2〉 보건복지부 복지사업의 예산 및 재정특성(2014)	49
〈표 3- 3〉 최근 5년간 지방재정에서 세출 기능별 추이	52
〈표 3- 4〉 지방세출에서 보조사업과 자체사업의 비중 구성(2014)	53
〈표 3- 5〉 기초생활보장프로그램의 국고보조율 현황(2013)	55
〈표 3- 6〉 기초연금 도입에 따른 지방재정 소요 전망	57
〈표 3- 7〉 노인복지사업에서 국고보조율 현황(2013)	57
〈표 3- 8〉 아동분야 국고보조율 현황(2013)	59
〈표 3- 9〉 지역발전특별회계에 편입된 사회복지사업(2015년 정부제출예산안)	60
〈표 3-10〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2014)	64
〈표 3-11〉 보통교부세 조정률 추이	65
〈표 4- 1〉 정부유형별 세출 및 조세수입 비중	78
〈표 4- 2〉 지방자치단체의 재정수입 추이	81
〈표 4- 3〉 지방자치단체의 사회복지부문 보조사업 추이	83
〈표 4- 4〉 기초생활보장비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법	87
〈표 4- 5〉 노인복지비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법	88
〈표 4- 6〉 영유아복지비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법	89
〈표 4- 7〉 지방자치단체 유형별 각 사회복지의 평균수요액	91
〈표 4- 8〉 지방자치단체 유형별 복지대상 인구의 일인당 사회복지균형수요 평균액	94
〈표 4- 9〉 기초연금의 보조율	95
〈표 4-10〉 기초연금규모와 중앙정부와 지방자치단체 간 분담비율 추이	97
〈표 4-11〉 영유아보육지원사업 등 사회복지사업의 보조율	99
〈표 4-12〉 영유아 보육료 및 양육수당의 정부 간 분담 추이	100
〈표 5- 1〉 중앙과 지방재정 규모 추이	121
〈표 5- 2〉 국세와 지방세의 신장성 비교	122
〈표 5- 3〉 지방자치단체의 분야별 세출예산 추이(당초예산 순계기준)	126

〈표 5- 4〉 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)	127
〈표 5- 5〉 보건복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담 추이	127
〈표 5- 6〉 사회복지비 지출 비중과 사회복지비 증가율	129
〈표 5- 7〉 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담	130
〈표 5- 8〉 GDP대비 공공사회복지지출의 비중 전망	132
〈표 5- 9〉 공공사회복지지출의 기간별 증가율 추계	132
〈표 5-10〉 지방재정위기 사전경보시스템 7개 지표별 재정위험등급 부여 절차	142
〈표 5-11〉 일본의 세제 개혁	147

그림목차

[그림 4-1] 지방자치단체 세출과 지방세의 비중 및 그 차이의 추이	79
[그림 4-2] 지방자치단체 이전재원과 그 비중의 추이	82
[그림 5-1] 지방재정위기 사전경보시스템	141



Abstract <<

Redressing the central–local relationship in public welfare provisions

This study examines the current state of fiscal relations between and among different tiers of Korean governments in order to find a most suitable solution for the aggravating central–local feud over welfare expenditures. For this purpose, chapter 2 investigates the cause of fiscal conflicts from a legal perspective by reviewing normative ethics and institutional system on the assignment of revenues and expenditure function between the central and local governments. Chapter 3 analyses the characteristics of public welfare expenditures by the central and local governments. Chapter 4 presents an idea of reform in the current revenue and responsibility assignment system based on a thorough examination of controversies over expenditures related to the Standard Pension and child care in line with the local government’s fiscal condition, Finally, chapter 5 proposes a restructuring the management system of local government finance and potential measures to procure local funds as conclusion.



연구의 배경 및 목적

- 최근 사회보장지출이 정부 재정지출 확대를 견인함과 동시에 경기 침체가 지속되면서 재정적 압박이 가중되고 있으며, 사회복지지출 비용분담과 관련한 중앙-지방의 갈등이 격화되고 있음.
- 급속한 인구고령화로 앞으로 정부의 사회복지지출 부담이 더욱 커질 것으로 예상되는데, 이 같은 상황은 기존과는 다른 더욱 근본적이고 통합적인 대안을 요구함.
- 본 연구는 사회복지지출과 관련한 다양한 갈등과 규범적 문제의 근본적 해결방안을 모색해 보고자 중앙과 지방간의 사회복지 재정책임과 관련한 구조적 한계를 진단하고 개선과제 도출을 목적으로 함
- 연구내용과 구성은 아래와 같음.
 - 우선 국가와 지자체간 복지기능과 배분에 있어 규범적 한계를 진단하고 개선과제를 도출
 - 정부 간 관계에 대한 이론적 고찰과 함께 우리나라 사회복지지출의 특성과 쟁점을 분석하고, 정부 간 재정관계 정립을 위한 원칙과 정책과제를 도출

4 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구

- 중앙-지방간의 재정 갈등에서 가장 큰 쟁점이 되고 있는 노인 및 보육지출을 중심으로 국고보조금에 대한 지방비 대응부담 실태를 분석하고, 이에 기초하여 중앙-지방간의 사회복지지출기능의 할당원리를 모색
- 급속한 증가가 예상되고 있는 사회복지지출에 대한 지방자치단체의 재정대응체계를 진단하고 지방재정의 책임성 확립과 재정건전성 유지를 위한 지방재정관리시스템의 합리적 개선방향과 함께 재원조달 방안을 제시함.

2. 주요 연구결과 및 시사점

- 복지사무의 성격상 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임의 중첩이 불가피하며, 그러한 중첩성은 복지실현에 있어 법적 갈등 및 경우에 따라서는 책임회피의 근거가 되는 점에서 책임배분에 관한 규범적 원리의 구체화가 불가피함.
- 지속가능한 복지의 실현과 이를 위한 국가와 지방자치단체간의 역할 및 재원의 합리적인 분담을 지향점으로 하여 개선과제가 논의되어야 할 것이며, 그러한 개선과제는 크게 법제의 정비와 자치권에 대한 실질적 보장이라는 방향에서 논의해야 함.
- 법규범체계 정비 과제
- 국가와 지방자치단체간의 역할 및 재원의 합리적 배분을 위해서는 지방자치에 관한 헌법적 보장의 구체화 및 명확화가 요구되는바, 적어도 조례제정권의 범위, 지방세를 통한 자주재정권의 보장

등에 대한 헌법적 결단이 필요함.

- 최소한 재정헌법의 관점에서 예산법률주의를 포함하여 예산 심사의 실질화, 기금에 대한 헌법적 규율, 감사원의 권한 및 지 위, 조세법률주의와 지방세조례주의, 재정에 대한 국민에 의한 통제 등에 대한 검토 필요

- 복지 책임의 적절한 배분을 위한 복지사무와 관련한 실정법제의 정비
 - 지방자치단체의 복지에 관한 자율권 확대를 위해서는 기본적으로 재정에 대한 자율성의 확대가 필연적으로 요구되므로 지방재정법의 개선 역시 중요한 규범적 과제임.
 - 적절한 재정의 통제장치를 마련할 필요가 있으며, 다양한 수단을 고려할 수 있으나 의회민주주의의 한계를 고려했을 때 궁극적으로는 복지재정 지출에 대한 사후적·사전적 통제장치를 구체화 할 수 있도록 국민 또는 주민참여의 제도화가 필요함.
- 새롭게 정립해야할 정부 간 재정관계에 대한 담론에서는 다음의 세 가지 원칙에 대한 중앙과 지방간 합의가 필요
- 사회복지재정현황과 장기전망에 대한 인식 공유와 의사소통을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련
 - 정치와 권력구조에서 주민들이 필요한 문제에 전문성을 갖춘 재정 추체가 유리하도록 공공서비스에서 경쟁형 기능재정관계의 모색
 - 중앙과 지방은 현행 수직적 관리통제체계에서 수평적 기능 협력 체계로의 전환을 통해 성과책임성 있는 재정 파트너십을 구축해야 함.

6 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구

- 정부 간 사회복지 관련 역할 정립과제로 기초연금 및 영유아보육지원 확대와 정부 간 역할 정립, 지방재정조정제도 개선으로 사회복지 수요 측정과 지방자치단체 보조의 일관성을 확보할 필요가 있음
- 더불어 차등보조율제도를 폐지하고 재정형평화 기능을 일원화해야 함.
- 늘어나는 사회복지지출을 지원하기 위한 재원조달 대책을 마련하고 지 재정건전성을 제고할 수 있는 지방재정의 효율적 관리체계를 구축할 필요
 - 사회복지비 팽창, 지방채무 증가 등에 따라 발생할 수 있는 지방자치단체의 재정 건전성 약화에 대한 대책으로 지방재정재정위기 사전경보시스템의 내실화, 지방재정부담심의위원회 역할의 강화, 지방자치단체의 자체적인 재정관리 역량 증진 노력이 요구됨
 - 지방의 사회복지비 팽창을 뒷받침하기 위한 재원조달 방안으로 지방소비세 규모 확충 및 사회복지세(지방사회복지세 포함) 도입에 대한 검토가 필요함.

*주요용어: 정부 간 재정관계, 지방재정, 재정분담, 국고보조율, 사회복지지출



제1장 서론

- 제1절 연구의 배경 및 목적
- 제2절 연구 내용 및 구성



제1절 연구의 배경 및 목적

우리 경제는 그 활력을 견인할 수 있는 동력의 부재와 전 세계적인 경기침체의 지속화에 따라 향후에도 경제 활성화를 기대하기 쉽지 않은 처지에 놓여 있다. 그런 가운데 저출산·고령화의 영향이 점점 구체화됨에 따라 사회복지비 부담 급증에 따른 재정적 압박이 커지고 있다. 문제는 이런 상황이 일시적인 현상이 아니라 만성화의 길에 접어들었다는 것이다. 이런 현실을 감안할 때 우리 사회의 미래는 경제기반의 재구축을 통해 경제여건을 개선하고 늘어나는 사회복지비 부담에 효율적으로 대응할 수 있는 체계를 여하히 마련하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 근래에 올수록 점차 격화되고 있는 중앙과 지방간의 복지재정 논쟁의 핵심에는 국가-광역자치단체-기초자치단체-지방교육청-산하 관련 공공 및 민간 집행주체 간 복잡하게 얽힌 재정이전관계가 있다. 그리고 그 아래에는 이들 간의 사회복지기능과 책임에 대하여 명확하게 구분하지 못하는 제도규범체계의 구조적 한계가 자리한다. 무엇보다 정책대상과 목적에 따라 별도의 급여로 간주되어 소관부처·부서별로 분절적으로 도입·시행되고 있는 수많은 사회복지·보건사업이 관행적으로 국고보조사업의 형태로 추진되면서 지방재정을 압박하는 구조가 문제의 중심에 있다.

지금까지 이 문제에 대한 해법을 찾는 다양한 연구와 정책적 노력이 있었다. 그런데 대부분 현행의 지방재정조정제도의 틀 안에서 이전재원의 확대를 골자로 하는 조정에 그쳤고, 결과적으로 국가의 이전재원에 의존적인 지방재정의 취약성만 증폭시켰다. 얼마 전 보편복지 대 선별복지 논

란까지 촉발했던 지방교육재정 문제는 국가의 우회지원이라는 결말로 일단 봉합된 듯 보이지만 또다시 보육료 단가인상이라는 현안이 대두되고 있다. 더구나 내년부터 기초연금이 완전 시행되고, 고령화가 빠르게 진행되면서 이제는 보육 이외에 노인관련 지방대응비 문제로 중앙-지방간 재정책임 공방은 더욱 가열될 것으로 우려된다.

지난 사회복지·보건분야 지출확대 과정을 보면, 정치민주화와 외환위기 이후 나타난 다양한 사회경제적 위험은 사회안전망의 중요성을 부각시켰고, 새로운 정부가 들어설 때 마다 사회보장정책이 국정의 핵심영역으로 자리 잡았다. 그 과정에서 기존 제도의 대상과 범위가 확대되거나 새로운 급여사업이 시행되면서 관련 사업수와 재정규모 모두 크게 증가하였다. 특히 신규급여의 경우 거의 모든 사업이 국고보조사업의 형태로 법제화되어 지자체의 비용분담과 지자체에 의한 사무집행을 강제화하고 있는데, 물론 그간의 관행과 재정적 제약이 주요 원인으로 작용했을 것이다.

하지만 이 외에도 지자체에 대한 중앙부처의 불신이 근간에 있다. 사회복지급여와 같이 대규모 재원을 지속적으로 필요로 하지만 지자체의 재정수입이나 지자체장의 득표수에 큰 영향을 주지 못하는 사업에 지자체의 자발적 참여를 기대하기 어렵지 않겠냐는 그것이다. 국고보조금 이외에도 국가총지출보다 1.6배 빠르게 증가하고 있는 지방이전교부금의 존재가 이러한 불신의 토대를 마련해주고 있다.¹⁾ 사회복지분야 지출과 관

1) 지방이전재원 추이:2009-2014

(단위: 백만원, 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	평균 증가율
지방교부금	28,135,761	27,356,376	30,165,892	33,029,475	34,522,915	35,698,180	4.9
지방교육재정교부금	30,427,972	32,297,958	35,283,120	38,447,272	40,061,919	40,868,077	6.1
지방이전 계(A, 조원)	58.6	59.7	65.4	71.5	74.6	76.6	5.5
국가총지출(B, 조원)	301.8	292.8	309.1	325.4	342.0	355.8	3.3
비중(A/B, %)	19.4	20.4	21.2	22.0	21.8	21.5	

주: 2012년까지 교부금은 결산액, 2013년은 집행액 기준이며, 2014년은 국회확정 금액임. 단, 국가총지출은 예산현액이며 2013년은 추정 기준임.

자료: 비공개 자료에 따른 출처생략

련하여 중앙과 지방의 재정책임 공방은 이미 연례행사가 되었다. 해마다 중앙-지방간의 대립이 되풀이되면서 법정분쟁으로 비화되는 등 급여공급 체계의 교란을 야기하면서 이제는 소요재원을 부담하는 주체이면서 사회보장정책의 궁극적 대상이 되는 국민들의 복지를 위이자 사회보장정책의 최종대상이 되는 국민들의 복지를 위협하는 수준까지 치닫고 있다. 이 같은 사정은 이전처럼 정치적 계산에 따라 국고보조율을 인상하거나, 지방교부금 산정식을 조정하는 등의 방식으로 이전재원 규모를 확대로 귀결되는 조정을 통한 갈등해결을 기대할 수 없음을 의미한다.

근본적인 해결을 위해서는 이 문제의 핵심에 중앙-지방간의 상호불신이 있고, 이것은 복잡하고 모호한 재정·행정·급여전달체계에 의해 증폭되고 있다는 사실을 인식할 필요가 있다.

최근 일부 지방자치단체에서 복지디폴트를 선언할 만큼 열악한 재정여건에도 불구하고 매년 막대한 불용예산이 발생하고, 무리하게 전시성 행사나 각종 개발 사업을 추진하면서 재정적 손실이 증가하고 있는 지방재정의 현실은 ‘중앙집권적 사무기능 분권형 지방자치제도’를 유지하고 있는 우리나라 행정체계에서 지방자치단체의 사회복지 기능과 책임에 대한 냉철한 검토를 요구한다. 더 나아가 우리사회가 급격한 성장과 변혁을 겪으면서 분절적으로 추진해온 지방자치제도와 사회보장제도 전반에 대한 문제를 진단하고 개선방향을 모색해야 함을 의미한다.

제2절 연구의 내용 및 구성

이에 본 연구는 사회복지지출과 관련한 다양한 갈등과 규범적 문제의 근본적 해결방안을 모색해 보고자 중앙과 지방간의 사회복지 재정책임과 관련한 구조적 한계를 진단하고 개선과제를 도출하고자 한다. 이를 위하여 정책토론회 개최를 통해 관련 쟁점과 해법에 대한 정책실무자들의 의견을 수렴하였고, 각 분야 전문가들의 견해를 철집으로 편성하였다.²⁾

보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 국가와 지자체간 복지기능과 배분에 있어 규범적 한계와 개선과제를 살펴보았다. 이를 위하여 전북대학교 법학전문대학원 조성규 교수가 집필 책임을 맡아 연구에 참여하였다. 제3장에서는 부경대학교 이재원 교수가 연구책임을 맡아 중앙과 지방간의 복지재정관계에 대한 이해를 위해 정부 간 관계에 대한 이론적 고찰과 함께 우리나라 사회복지지출의 특성과 쟁점을 분석하고, 정부 간 재정관계 정립을 위한 원칙과 정책과제를 도출하였다. 제4장은 한양대학교 주만수 교수의 책임으로 중앙-지방간의 재정 갈등에서 가장 큰 쟁점이 되고 있는 노인 및 보육지출을 중심으로 국고보조금에 대한 지방비 대응부담 실태를 분석하였고 이에 기초하여 중앙-지방간의 사회복지지출기능의 할당원리를 모색해보았다. 마지막으로 결론에 갈음하여 제5장에서는 남서울대학교 유태현 교수가 집필 책임을 맡아 앞으로도 급속한 증가가 예상되고 있는 사회복지지출에 대한 지방자치단체의 재정대응체계를 진단하고 지방재정의 책임성 확립과 재정건전성 유지를 위한 지방재정관리시스템의 합리적 개선방향과 함께 재원조달 방안을 제시하였다.

2) 세부 주제별로 독립적인 연구라 할 수 있으나 중앙-지방 재정분담이라는 큰 틀에서 각각의 쟁점을 분석하기에 현황을 설명하는 부분에 있어 다소간의 중복이 있을 수 있다. 더불어 각 장의 집필자가 분석에 사용한 자료의 성격이나 출처 또는 추출시기에 따라 차이가 있을 수 있음에 유의할 필요가 있다.



제2장

사회복지 기능에 대한 규범적 과제

제1절 사회복지의 현실과 규범적 단초

제2절 복지책임의 규범적 접근

제3절 지방자치법제적 관점에서의 개선과제



2

사회복지 기능에 대한 << 규범적 과제3)

무상보육, 무상급식, 기초연금, 복지대란.... 근래 들어 방송 및 언론에서 가장 자주 등장하는 용어 중의 하나라고 할 것으로, 행정은 물론, 정치, 경제의 중심이 복지에 있다고 해도 과언이 아니다. 불과 십 수 년 전만 하더라도 학생운동, 민주화 등 정치적 구호가 사회의 중심을 이루던 것에 비하면 상전벽해라 할 것으로, 복지는 이미 시대 및 사회의 화두가 되고 있으며, 이는 다른 말로 하면 그만큼 현대 사회에서 복지는 정치, 경제는 물론 법학 등 모든 영역에서 불가결한 요소가 되고 있다고 할 것이다.

따라서 현대 사회에서 복지의 본질에 부응하는 최적의 복지의 실현 및 그 제도화가 도모되어야 함은 당연한 요청임에도 불구하고, 우리나라의 복지의 실태는 곳곳에서 갈등과 분쟁의 제일의 원인이 되고 있는 것이 현실이며, 그 이면에는 항상 복지재정에 관한 문제가 개입되는바, 사회복지 는 불가피하게 재정문제와 직결될 수밖에 없기 때문이다.

최근의 영유아무상보육, 무상급식 등과 관련하여 지방자치단체가 재정 부담을 이유로 예산을 편성하지 않거나 원활한 사무집행의 책임을 방기하는 등의 사례는 복지와 재정의 관계를 적나라하게 보여주는 것이라 할 것이다. 이것은 복지국가라는 헌법적 관점에서나 지방자치 관점에서도 바람직한 모습이 아닌 바, 정부 조직간 경쟁을 통해 전체 국민의 삶의 질을 향상하고 균질적인 발전을 도모하고자 하는 지방자치의 궁극적인 지

3) 본 장은 조성규복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호(2013.9) pp.3-38, 조성규(2014), 지방자치제도에 있어 지방재정법의 규범적 의의와 과제, 국가법연구 제10집 1호(2014.2.), pp.17-19, 고재이·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호(2013) 중앙과 지방의 복지재정 형평화 연구:재정분담체계 재구조화를 중심으로, 한국보건사회연구원 (제2부)의 주요 내용을 중심으로 요약·정리하여 재구성하였다.

향점과도 배치된다.

헌법적 관점에서 볼 때, 전통적으로 복지는 국가의 책임이자 권한으로 인식되어 왔으나, 오늘날 분권화된 현대사회, 특히 지방자치에 있어서는 지방자치단체 역시 당연히 복지에 대한 책임을 분담한다. 문제는 복지에 대한 책임의 분담은 당연히 복지실현을 위한 적절한 재정의 보장 및 분배를 필요로 하는바, 재정 없는 복지는 공허한 외침에 불과하기 때문이다.

결국 복지와 재정은 동일한 지향점에 대한 다른 시선에 불과할 뿐인바, 그럼에도 불구하고 우리나라에 있어 국가와 지방자치단체 간 복지행정의 현실은 지방자치단체에 대한 책임 외에 재정의 분배는 무관심하며, 그러한 상황이 복지에 있어 다양한 갈등과 규범적 문제를 불러일으키고 있다.

이하에서는 그러한 문제의식 하에서, 법리적 관점에서 국가와 지방자치단체 간의 복지에 대한 권한과 책임의 배분 및 그에 따른 재정분담의 방향성을 모색하고, 그에 따른 구체적인 규범적 과제들을 발굴해 보고자 한다.

제1절 사회복지의 현실과 규범적 단초

“전국 시장·군수·구청장 등 100여명은 지난 11월 6일 경주에서 총회를 열고 재정 악화로 기초연금과 무상보육 등의 복지비용을 지자체가 더 이상 부담하지 않겠다고 선언했다. 서울 등 일부 교육청은 무상보육 중 어린이집 예산은 내년에 3개월분만 지원하겠다고 하며, 그 이후는 중앙정부가 책임질 것을 요구했다. 무상급식도 문제다. 홍준표 경남지사는 내년 무상급식 지원 예산을 편성하지 않겠으니 교육청에서 맡으라고 했다”(중앙일보, 2014.11.18. A30).

최근 언론을 통해 보도된 내용으로, 중앙정부, 지방자치단체, 교육청 등 복지사무의 핵심 주체들 간 늘어만 가는 복지지출 비용의 분담을 놓고 책임공방이 극한으로 치닫고 있는 바, 이는 우리나라 복지의 현실을 단적으로 보여 주고 있는 것이라 할 것이다.

이러한 갈등양상에 대해 某 청와대 수석은 “박 대통령이 공약할 당시 무상급식은 공약이 아니었다며 무상급식은 지자체 재량이었기 때문에 공약으로 내세운 적이 없고, 무상보육은 여러 차례 강조한 바 있다”고 말하면서, “누리과정(만 3~5세 유아에게 무상으로 제공하는 교육·보육 과정)은 무상급식과 달리 법적으로 제도화된 지자체와 지방교육청의 의무인 반면, 무상급식은 지자체와 지방교육청의 재량에 따라 하는 것”이라고 강조한 것으로 보도되었다(중앙일보, 2014.11.18).

무상 급식, 무상 보육 등 무상 복지가 사실상 디폴트(채무불이행)에 빠져 있고, 이는 무상복지의 실시 과정에서 충분히 예견된 결과임에도 정부와 국회는 아무런 대책 하나 마련해 두지 않았고, 지방자치단체는 일방적으로 복지실행의 중단을 선언하고 나서고 있는바, 어느 누구도 책임지지 않는 무책임한 모습뿐이다.

이러한 복지행정의 실태는 복지에 대한 규범적 해결의 필요성의 반증이다. 물론 청와대 某 수석의 발언의 타당성에 동의하는 것은 아니지만, 이는 차치하고 적어도 정치권에 있어서 복지에 있어 규범적 부재가 가지는 인식의 한계가 그대로 드러나고 있다. 물론 복지가 무상급식, 무상보육 등 현재 사회적으로 문제되는 영역에 국한되는 것은 아니며, 문제의 양상이 항상 동일한 것은 아니긴 하지만, 그 외의 영역이라고 하더라도 복지는 적어도 소극적인 사회질서유지를 넘어 적극적인 공익실현을 내용을 하는 점에서 규범을 통한 구체화에 대한 의존이 클 수밖에 없는 영역이라는 점은 복지의 최소공약수이기 때문이다.

제2절 복지책임의 규범적 접근

1. 헌법적 관점에서의 복지책임

헌법은 복지국가원리를 기본이념으로 하고 있는바, 헌법상 복지국가원리는 복지책임의 일차적인 규범적 근거가 된다. 물론 우리 헌법은 헌법상 일반조항의 형태로 사회국가원리를 규정하고 있는 독일 등과 달리, 명시적으로 사회국가 내지 복지국가원리를 규정하고 있지 않으나, 대한민국 헌법은 전문에서 “국민생활의 균등한 향상”을 규정하고 있고, 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리를 필두로 다양한 사회적 기본권을 규정하고 있는 점에서 사회국가 내지 복지국가원리가 헌법상 수용되어 있다는 점에 대해서는 이론이 없다고 할 것이다.⁴⁾

따라서 복지국가원리는 국가의 복지사무에 대한 책임에 대한 근거가 된다고 말할 수 있으나, 이를 통해 복지사무에 관한 국가의 권한과 책임의 범주가 구체화된다고 볼 수 없다. 헌법상 복지국가원리에 근거하여 복지는 국가의 권한이고 책임이라고 인식되기도 하지만, 복지국가원리와 관련하여 ‘국가’의 의미는 주권적 단일체로서의 국가를 의미하는 것이지, 행정주체로서 지방자치단체와 구분되는 국가를 의미하는 것은 아니라고 보아야 할 것이다.

물론 복지국가원리의 실현방법은 입법자에게로의 위임과 입법형성의 자유가 광범위하게 인정된다는 점에서, 국가의 정책적 결정에 의존한다는 것을 부인할 수 없다. 그렇다고 하더라도 복지의 구체적 제도화와 관련하여 입법자가 가지는 입법형성의 자유는 무제한적인 것은 아니며, 본

4) 헌법체계상으로도 현대헌법이 근대헌법으로부터 야기된 사회의 구조적 모순과 문제를 해결하기 위한 수정원리로서 사회국가원리를 수용하는 형태는 헌법상 일반조항을 두는 방식과 사회적 기본권의 형태로서 수용하는 방식이 있다고 보고 있다(표명환 2013:6).

질적인 헌법적 한계가 존재하는바, 거기에는 복지국가원리 자체로부터 비롯되는 것 외에 헌법적으로 보장된 지방자치제도도 포함된다.

우리 헌법은 사회국가이념의 수용방식과 관련하여 사회적 기본권을 보장하는 형태를 취하고 있는바, 사회적 기본권 역시 복지책임의 중요한 규범적 근거가 된다. 특히 우리 헌법은 인간다운 생활을 할 권리를 통하여 사회적 기본권의 목적규정을 기본권으로 보장하고 있다(헌법 제34조 제1항). 다만 사회적 기본권의 보장의무를 통하여 국가의 복지책임이 도출되는 것은 분명하지만, - 복지국가원리와 마찬가지로- 이로부터 바로 복지의 실현에 관한 구체적인 국가의 권한과 책임의 범위까지 도출되는 것은 아니다. 특히 지방자치단체 역시 국가와 독립된 행정주체로서 기본권의 보장의무를 지고 있는 점은 국가와 동일한바,⁵⁾ 결국 복지책임의 구체적 배분을 위해서는 헌법적 관점 외에 다른 규범적 관점이 개입되어야 한다.

2. 국가와 지방자치단체의 중첩성과 사회복지의 책임주체

복지책임의 배분에 있어 문제는 국가와 지방자치단체의 관할구역과 행정의 대상이 중첩된다는 점에서 시작한다.⁶⁾ 즉 지방자치단체의 행정구역은 여전히 국가의 영토에 속하며 지역주민이 국민을 구성한다. 특히 주민이자 국민들을 사회경제적 위험으로부터 보호하는 기능을 하는 복지사무

5) “기본권의 보장에 관한 각 헌법규정의 해석상 국민(또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인)만이 기본권의 주체라 할 것이고, 국가나 국가기관 또는 국가조직의 일부나 공법인은 기본권의 ‘수법자(受範者)’이지 기본권의 주체로서 그 ‘소지자’가 아니고 오히려 국민의 기본권을 보호 내지 실현해야 할 책임과 의무를 지니고 있는 지위에 있을 뿐이므로, 공법인인 지방자치단체의 의결기관인 청구인 의회는 기본권의 주체가 될 수 없다.” (헌법재판소 1998. 3. 26. 선고 96헌마345); 헌법재판소 2006. 12. 28. 선고 2006헌마312 등).

6) 국가와 지방자치단체간의 중첩성과 사회복지책임에 관하여 조성규(2007, 2013), 고재이·김재호·이근재 외 (2013) 제2부를 참조하라.

의 성격상 지역적 구분에 따른 지방자치와의 연계성 외에, 복지국가원리 등 헌법규범적 요소를 통하여 국가의 입법정책과의 연계성이 매우 클 수밖에 없다는 점에서 국가와 지방자치단체간의 기능배분을 더욱 어렵게 한다.

이러한 복지사무와 관련한 권한과 책임의 중첩성은 실정법제에서도 확인되는데 사회보장기본법을 위시하여 국민기초생활보장법, 아동복지법, 사회복지사업법 등 복지사무의 수행과 관련한 개별법들은 기본적으로 국가와 지방자치단체의 공동책임을 규정하고 있다.

전술한 바와 같이, 복지의 규범적 출발점이자 최고규범인 헌법은 복지를 국가적 관점에서 규율하고 있는 것은 분명하지만, 그 때의 국가는 단일화된 주권의 표현으로서 국가이지, 행정주체로서 지방자치단체와 구별된 국가는 아니라고 보아야 하는 반면, 복지행정의 주민근거리성을 고려한다면, 오히려 복지의 일차적 책임은 지방자치에 있다고 볼 수 있는바, 복지사무는 지방자치에 있어 본질적인 영역이라고 할 것이기 때문이다.

다만 법이론 및 실정법제상 복지에 관한 국가와 지방자치단체의 중첩성 및 책임의 분담은 규범적으로 당연히 요청된다 하더라도, 법제도적·법원리적인 추상론에 불과하므로, 문제는 이를 넘어 실질적이고 구체화된 사회복지 기능과 재정분담 원리의 규범적 도출이 필요하다(고제이·김재호·이근재 외 2013:115).

3. 복지기능의 배분을 위한 규범적 원리⁷⁾

복지사무의 성격상 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임의 중첩이 불가피하며, 그러한 중첩성은 복지실현에 있어 법적 갈등 및 경우에 따라

7) 이하의 내용은, 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호(2013.9.), pp.11-16의 내용을 요약정리한 것임.

서는 책임회피의 근거가 되는 점에서 책임배분에 관한 규범적 원리의 구체화가 불가피하다. 문제는 복지의 직접적 규범적 근거인 사회국가원리 및 사회적 기본권 등은 권한과 책임의 주체를 제시하는 것 외에 구체적인 배분원리를 제시하지 못한다는 것이며, 따라서 복지와 관련된 그 밖의 규범적 근거에 대한 고려가 불가피하다.

복지기능의 구체적 배분에 있어 지방자치법제가 일차적인 규범적 원리가 된다고 하더라도, 그 의미가 모든 복지행정에 획일적으로 적용될 수 있다는 의미는 아닌바, 복지사무는 복지라는 총론상의 공통성 외에 각론상으로는 다양한 이질적 영역을 포함하고 있으며, 복지의 실현은 구체적인 사회상황 및 가치관에 따라 달라질 수 있는 것이기 때문이다. 그러한 점에서 복지에 관한 규범적 접근에 있어서는 복지 또는 사회보장의 개념에 대한 이해와 복지사무의 유형적 구분이 필요하다.

그러한 점에서 복지사무에 있어 국가와 지방자치단체의 역할 및 기능 분담에 대한 논의는 복지사무의 유형 및 그 특성에 따라 다양하고 상이하게 접근되어야 한다.

제3절 지방자치법제적 관점에서의 개선과제

1. 개선의 방향성

복지국가 내지 사회국가를 통한 행정권의 확대 및 다양화는 현대의 자연스러운 모습으로, 더 이상 행정은 규제가 아니며 서비스를 지향한다. 특히 복지서비스는 종래의 “단순히 특정 소외계층에 국한된 것이 아니라, 영유아, 학생, 청장년, 노인 등 일반국민을 대상으로 전국단위의 생애주기별 맞춤형 복지지원으로 발전하고 있다”(이주석 2013:2).

그러한 방향성은 지극히 타당하다고 할 것이나. 문제는 복지의 확대에 따른 재정지출의 증가로서, 국가나 지방자치단체가 감당할 수 없는 복지 지출을 통한 복지의 확대는 주객이 전도된 것일 수밖에 없다. 따라서 현재와 장래에 대한 고려가 충분히 행해진 '지속가능한 복지'의 실현이 무엇보다 중요하다.

동시에 복지정책은 그 "성격상 일단 시행되고 나면 비가역적 속성으로 인하여 조정하는 것이 어려우므로 처음부터 다양한 의견수렴과 신중한 정책결정이 무엇보다 중요"하며 여기에는 복지의 분담주체로서 국가와 지방자치단체간의 합리적인 역할과 자원분담이 필요하다(이주석 2013:2).

따라서 지속가능한 복지의 실현과 이를 위한 국가와 지방자치단체간의 역할 및 자원의 합리적인 분담을 지향점으로 하여 개선과제가 논의되어야 할 것이며, 그러한 개선과제는 크게 법제의 정비와 자치권에 대한 실질적 보장이라는 방향에서 논의될 수 있을 것이다.

2. 법제의 정비

가. 재정헌법 등 헌법의 정비

복지와 재정은 불가분의 관계인 점에서 재정에 대한 규범적 정비를 위해서는 재정헌법에 대한 근본적 고려의 필요성이 있다. "재정은 국가 또는 공공단체가 그 존립을 유지하고 활동하는데 필요한 재원을 취득·관리·운영하는 모든 활동을 말하는바, 이러한 재정의 조달은 기본적으로 국민의 부담을 통해서 이루어진다. 따라서 국민에게 부과되는 부담이 민주적 정당성 및 타당성을 가지기 위해서는 재정에 관한 기본사항을 헌법에서

정하는 재정입헌주의”가 요구된다(김철수 2008:1648).

동시에 국가와 지방자치단체간의 역할 및 재원의 합리적 배분을 위해서는 지방자치에 관한 헌법적 보장의 구체화 및 명확화가 요구되는바, 적어도 조례제정권의 범위, 지방세를 통한 자주재정권의 보장 등에 대한 헌법적 결단이 필요하다.

여기서는 구체적인 헌법적 쟁점은 생략하나, 적어도 재정헌법의 관점에서 예산법률주의를 포함하여 예산심사의 실질화, 기금에 대한 헌법적 규율, 감사원의 권한 및 지위, 조세법률주의와 지방세조례주의, 재정에 대한 국민에 의한 통제 등에 대한 검토가 필요하다.

물론 행정과 의회의 대립이라는 역사적 배경이 사라지고, 행정 스스로도 민주적 정당성을 갖춘 동시에 정당국가화된 현대 헌법 하에서 재정의 회주의 및 재정입헌주의가 실제적 의미를 갖는지는 의문이 있을 수 있으며, 한편 헌법의 최고규범으로서의 특성상 헌법의 추상성은 항상 법률에 의한 구체화를 수반할 수밖에 없다는 점, 이에 비해 재정은 전문성, 기술성을 특징으로 하는 점에서 헌법을 통한 규율은 그 자체로 본질적인 한계를 가질 수밖에 없다고 보인다.

그럼에도 불구하고 헌법의 최고규범성은 적어도 법률의 구체적 형성에 있어 지도이념이자 입법형성의 한계라는 점에서 규범적 의의를 찾을 수 있을 것이다.

나. 개별 법제의 규범체계적 정비

1) 사무관련 법제의 정비

복지 및 지방자치가 모두 헌법에 근거하고 있기는 하지만, 헌법 그 자

체의 규범적 특성 및 한계로 인하여 결국 규범적 제도화는 법률 하위의 법령에 의할 수밖에 없다. 그러한 점에서 복지 책임의 적절한 배분을 위해서는 관련 복지사무와 관련한 실정법제의 정비가 무엇보다도 중요하다.

여기서 상론하지는 않겠지만, 예컨대 법원리적으로는 물론 실정법이 채용하고 있는 사무불경합의 원칙(지방자치법 제10조 제3항)에도 불구하고 동법 시행령 제8조 및 [별표1]은 광역자치단체와 기초자치단체간 중복 사무를 정의하는 등 다수의 실정법상의 규정들에서 각 행정주체들 간의 사무경합 또는 공동사무가 허용됨에 따라 재정적 부담이 큰 사무에 대한 책임회피의 근거로서 악용될 소지가 크다.⁸⁾

2) 지방재정법의 정비

지방자치단체의 복지에 관한 자율권 확대를 위해서는 기본적으로 재정에 대한 자율성의 확대가 필연적으로 요구되는바, 지방재정법의 개선 역시 중요한 규범적 과제이다. 이에 대하여 조성규(2014)는 다음과 같이 규제법제의 문제점을 지적하고 있다.

실정법체계상 지방재정에 관한 법제는 지방자치에 관한 일반법으로서 지방자치법은 논외로 하더라도, 지방재정법 외에 지방재정의 본질적인 부분인 지방세에 관해서는 지방세법 등 관련법률, 의존재원에 관해서는 지방교부세법, 「보조금 관리에 관한 법률」등 다양한 개별법에 의해 규율되고 있다. 물론 지방재정에 관한 단일법체계에 비해 개별법체계 그 자체가 당연히 문제가 있다는 것은 아니며, 개별법 체계 역시 지방재정의 관점에서 장·단점을 가지는 것이므로 여기서 이에 대해 상론하지는 않는다. 다만 지방자치에 있어 지방재정 및 자주재정권의 중요성을 고려한다면 적어서 개별법 체계 하에서도 지방재정법제 상호간의 체계적 관

8) 이에 관한 내용은 조성규(2013), 고제이·김재호·이근재 외 (2013) 제2부를 참조하라.

련성에 대한 고려는 필요할 것으로 보이나, 현행 지방재정법은 자주재정권의 본질에 대한 근본적 고려보다는 지방재정의 건전성이라는 관점에서 규제적 내용을 중심으로 하고 있는 점에서 기본적으로 문제가 있다는 점을 우선적으로 지적하기로 한다.

자주재정권의 헌법적 보장에도 불구하고, 헌법의 최고규범성의 결과 자주재정권의 구체적 실현을 위해서는 법률에 의한 구체화가 불가피하며, 그러한 입법목적에서 제정된 것이 지방재정법이다. 따라서 지방재정법은 법률유보 하에서 존재하는 자주재정권을 구체적으로 형성하는 것이 그 일차적 존립목적인바, 입법자에게 광범위한 입법상 형성의 자유가 인정된다고 하더라도 지방재정법은 지방자치단체에게 헌법상으로 보장된 자주재정권에 관하여 본원적인 결단을 내릴 수는 없다.

따라서 지방재정법은 기본적으로 헌법의 이념에 부합하는 자주재정권의 구체화라는 형성적 유보의 기능에 충실히 하여야 하며, 지방재정에 대한 규제법, 그것도 타율적 규제가 그 중심적 성격이 되어서는 안된다. 그럼에도 불구하고 현행 지방재정법은 동법의 목적을 지방재정의 충분한 확보와 보장이라는 관점보다는 '지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성의 보장', 지방재정의 관리에 중점을 두고 있고(법 제1조 참조), 그밖에 '지방자치단체는 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반해서는 안된다'는 규정이나(법 제3조 제1항), 성과중심의 지방재정운용 및 이에 대한 안정행정부장관의 권한(법 제5조), 안정행정부장관의 지방재정분석·진단제도 및 재정위기단체의 지정(법 제55조 및 제55조의2) 등은 물론 각 개별규정 역시 지방재정의 형성보다는 지방재정의 통제와 관리를 내용으로 하고 있는 점에서, 기본적인 법적 성격에 문제의 소지가 있다(조성규 2014: 17-18).

3) 개별법제의 정비의 한계

복지의 효율적이고 실효적인 집행을 위해서는 규범적 정비의 필요성이 존재한다 하더라도, 법제의 정비에 있어 분명하게 인식하여야 할 것은 복지의 규범화는 그 자체로 본질적 한계가 있다는 점이며, 이는 구체적으로 '지속가능한 복지의 실현', 즉 복지의 현재와 미래에 대한 충분한 예측과 고려에 대한 요청으로 나타난다.

특히 복지의 특성상 복지의 규범화에서 있어 기속규정화는 - 복지의 대상 및 내용 등과 관련하여 - 입법기술상 곤란할뿐더러 공익상 바람직하지 않을 수도 있다. 따라서 복지의 실효적 실현을 위해서는 규범적 정비와 더불어 복지는 '절대적인 무상'이 아니라는 사회적 인식의 개선은 물론, 복지의 정치화 배제 등 정치권의 인식의 변화가 함께 수반되어야 할 것이다.

법과 현실, 즉 당위와 존재의 관계에 대하여는 항상 논란이 있으나, 적어도 복지는 현실에 부응할 필요가 크다고 보이는바, 이는 결국 규범적 정비에 있어서도 현실적 고려가 그 본질적 한계로 작용할 수밖에 없다고 할 것이다.

비근한 예로, 올해 초 국민연금법이 개정되면서 국가의 책무에 관한 조항이 추가되었다.⁹⁾ 이는 국민연금 기금 고갈에 대비해 국가의 지급책임을 강화하고자 한 것으로, 종래 국가의 지급보장 의무를 명시하는 방향에서 시책의 수립·시행 의무로 변경되었다. 이와 관련하여 최근 언론보도에 따르면, “국회 예산정책처는 '2014~2060년 장기 재정 전망' 보고서에서 이 조항이 '국민연금 재원이 부족할 때 국가가 보전해줘야 한다는 의무규정으로 보기 어렵다'고 주장”하면서, “국민연금기금 적자분을 국가가 책임져야 할 규정이 없기에 국가채무에도 반영하지 않았다”고 한다. 그 결과 “2년 전 '2012년 장기 재정 전망' 보고서를 만들면서 예산정책처는 국민연금 수지 적자를 정부가 보전해야 한다는 취지를 살려 적립금 고갈 이후 수지 적자분을 국가채무로 계산” 했었던 것에 비해, “국민연금 적립기금 고갈 이후 수지 적자를 국가채무에 반영하지 않음에 따라 2060년 국가채무 추정치는 국내총생산의 218.6%에서 187.5%로 30.1%포인트 떨어

9) 국민연금법 제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

[본조신설 2014.1.14.]

어졌다”고 한다(연합뉴스, 2014.11.30.).

이러한 입법체계는 공무원연금이나 군인연금 관련법에서 국가와 지방자치단체의 적자보전 의무가 명시된 것과 달리¹⁰⁾, 동 조항은 해석상의 논란을 야기할 수 있는 소지가 있다. 여기서는 국민연금법과 관련하여 국회 예산정책처의 입장의 타당성 여부를 논하고자 하는 것은 아니기에 상론하지는 않으나, 적어도 그러한 해석은 종래의 개정안인 ‘국가의 지급보장 의무규정’에서도 해석상 가능한 것이라고 보이는데, 복지실현에 대한 재정부담에 대한 과도한 인식의 결과라고 생각된다. 특히 외형상 국가채무의 수치가 감소하였다고 하여 우리나라 복지재정의 실태가 실질적으로 달라지는 것은 아니라고 할 것으로, 단지 숫자놀음에 불과한바, 복지재정에 대한 실질적 개선노력이 필요하고 중요하다.

결국 복지의 구체적 규범화와 관련하여, 복지는 당위성 보다는 정책적 성격에 친한바, 관련규범의 해석은 ‘현실합치적 해석’이 불가피하다고 할 것이며, 이는 결국 규범화의 본질적 한계와 연결된다.

3. 지방자치권의 실질적 보장과 재정의 적절한 통제

복지사무에 수행과 관련하여 지방자치단체에 대한 사무권한 외에 입법, 재정에 대한 포괄적이고 충분한 자율권의 보장이 필요하며, 특히 복지사무의 경우에는 재정의 중요성은 더욱 두드러진다.

10) 공무원연금법 제69조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제65조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 1,000분의 70에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 순직유족연금, 제61조제1항에 따른 유족보상금 및 제61조제3항에 따른 순직유족보상금은 제외한다)에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

그러한 관점에서 자주재정권의 확대를 위한 국세의 지방세로의 대폭적 전환, 재정보장청구권의 인정, 지방재정조정제도의 개선 등도 자치권의 실질적 보장을 위한 규범적 과제로서 함께 검토되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 지속가능한 복지의 실현을 위해서는 재정의 확충도 당연한 과제이지만 그 보다 선행되어야 하는 것이 재정에 대한 적절한 통제라 할 수 있다. 지방자치권의 실질적 보장 역시 사무, 입법 및 재정에 대한 권한의 보장을 요구하는 그 이면으로 당연히 책임성의 제고가 요구된다.

최근 '4자방'이란 말이 자주 회자되고 있다. 4대강 사업을 비롯하여, 광물자원공사의 멕시코 광산투자, 가스공사의 캐나다 세일가스 개발 등 소위 자원외교를 통한 수십조원 규모의 재정 낭비, 과거 율곡사업 이래로 이어지고 있는 방산비리를 일컫는 말로, 이러한 무책임하고 부당한 재정 손실은 국고를 고갈하게 만들고 결국 국민의 부담으로 이어지게 된다. 복지예산을 '눈먼 돈'이라고 할 정도로 복지재정의 방만한 운영도 만만치는 않은 점에서 재정의 적절한 통제를 위한 개선노력도 불가피하다.

재정통제를 위한 법제화에는 다양한 수단들이 고려될 수 있으나, 의회 민주주의의 한계 등을 고려할 때 궁극적으로는 국민에 의한 통제의 제도화가 필요하다. 여기에는 복지재정의 지출에 대한 사후적 통제 뿐만 아니라 복지재정의 적절한 지출을 위한 사전적 통제까지 포함되어야 하는바, 궁극적인 지향점은 결국 국민 또는 주민의 참여의 제도화라 할 수 있다.

작년도 이 무렵 2014년 예산안에서 복지예산이 사상 최초로 100조원을 넘었다고 한다. 그만큼 현대 복지국가에서 복지의 중요성 및 필요성에 대해서는 더 이상 재론의 필요가 없다. 문제는 복지의 규범적 본질에 합당한 실현 및 지속가능한 복지의 구현을 위한 법제도화에 있는바, 그 중심에 국가와 지방자치단체가 복지책임 및 비용의 분담문제가 있다.

그러한 점에서 지방자치법제상 복지사무의 권한 및 재정 배분원리에도

불구하고, 현행 개별 사회복지법제 하에서는 기본구조는 국가와 지방자치단체의 공동책임으로 하되, 사무구조는 상의하달식의 중앙집권적 구조를 취함으로써 사무의 성격과 자원분담의 원리가 모호해지고 그로인해 복지사무의 중복성과 배분의 불명확해짐에 따라 복지행정의 실효성을 저해하고 복지비용에 대한 갈등과 분쟁의 원인이 되고 있다.

복지사무에 있어 기능배분 문제가 지역주민의 기본적 욕구를 충족시킴으로써 “잘 사는 것”을 실현하기 위한 권한과 책임의 배분문제라고 하면, 지방자치는 지역주민의 의사를 실현하는 민주주의의 구현원리이며, 전 국민의 생활을 균질화시키는 사회국가원리에 기여한다는 기초적인 사실을 다시 한 번 상기할 필요가 있다.





제3장

중앙-지방간 복지재정관계 재정립을 위한 정책과제

제1절 중앙-지방간 재정관계에 대한 이론

제2절 중앙-지방재정의 사회복지비 지출 특성

제3절 정부간 재정관계 재정립을 위한 정책과제



3

중앙-지방간 복지재정관계 << 재정립을 위한 정책과제

저출산·고령화, 근로빈곤, 청년실업, 가족해체, 자살 등과 같은 신사회 위험에 대응하기 위한 보편적 사회서비스 정책이 확대되면서 중앙정부와 지방자치단체간 복지재정 분담을 둘러싼 재정 갈등이 심화되고 있다. 2014년 9월3일 시군구청장협의회 선언에서는 복지디플트 가능성을 언급하였으며 2015년도 예산을 편성하는 과정에서 일부 지방교육청은 유아보육서비스인 누리과정 지원을 위한 재원을 2005년 예산에 배정하지 않는다고 선언하기도 했다.

빈곤과 질병 뿐 아니라 가족과 공동체의 해체에 따른 생활기반 위기가 동시에 발생하고 있지만 이에 대한 사회정책의 체계적 대응은 기대만큼 추진되지 못하고 있다. 국민복지 혹은 주민복지를 위한 사회정책의 재정 기능은 중앙정부와 지방자치단체가 공통으로 담당해야 하는 국가의 기본 책무이다. 하지만 체계적인 기능분담과 문제해결을 위한 책임있는 정책 접근 보다는 재정분담 전가와 문제 회피의 경향이 강하다.

2000년대 이후부터 복지정책과 관련 재정사업에서 양적 규모와 질적 수준이 적지 않게 변했다. 그런데 정부간 재정관계는 80년대의 임의적이고 낡은 제도의 틀을 그대로 유지하고 있다. 중앙과 지방재정에서 동시에 복지재정 지출이 급증하는 가운데 기존의 정부간 재정관계 틀이 효과적으로 작동하기 힘들게 되면서 정부간 재정 갈등이 심화되고 있다.

신사회위험 시대에서 국가의 정책대응이 불가피하며 전국적 수준에서 지속적인 사회서비스 확충이 필요하다. 중앙정부의 입장에서는 지방자치법에 규정하고 있는 지자체의 기본 사무로서 주민복리 기능이 규정되어

있기 때문에, 중앙재정이 사회복지지출을 모두 감당하기 힘들면 지방재정에서 적극적으로 지출 부담을 분담하는 것이 당연한 것으로 인식할 수 있다.

반면 지방자치단체의 입장은 다르다. 지방자치 부활 이후 중앙정부 주도적인 사회복지정책 기조에서 변화가 없었으며 지방자치단체의 자주재원의 비중과 기능은 계속 악화되었다. 따라서 중앙정부의 정책 실패를 지방재정에 전가하여 추가적인 부담을 요구하는 것은 적절하지 않다는 입장이다. 더욱이 중앙정부가 표준적으로 설계하여 지자체의 지출 재량이 없는 복지사업에 대해 중앙정부가 일방적으로 재원분담을 요구하는 것은 '자치'재정의 원칙에 어긋난다.

전국 표준적으로 설계된 복지재정 사업은 지역별로 비용-효과성을 확보하기 힘들며 자발적 동의없는 지방재원의 분담 요구는 '국고보조'가 아닌 강제적인 '부담'으로서 재정민주주의 기본 원칙과 양립하지 않는다. 지방재정에서 의사결정은 지역주민 혹은 지역사회 중심으로 이루어져야 하며 중앙정부의 정책목적으로 지방재원이 과도하게 동원되는 것은 적절하지 않다.

보편적 사회서비스 확충은 국정과제의 핵심 주제이지만 정부의 사회복지정책에서는 일부 복지 사업에 대한 대폭적인 재정지원 확대 이외의 종합적인 체계는 취약한 편이다. 정책의 내용과 달리 재정지출 단계로 내려가면 중앙정부와 지방자치단체 모두 복지 재정사업에 대한 관심과 노력이 약한 가운데 복지재정 부담만 서로 기피하는 갈등이 발생하고 있다.

주요 복지재정사업들은 중앙정부의 국고보조금 형태로 재원이 지출되고 지방비가 의무적으로 매칭되는 재정구조를 가지고 있다. 지방재정의 세출기능별 분류에서 사회복지비의 대부분은 국고보조사업이다. 따라서 중앙정부의 복지지출 정책은 지방재정에 직접적으로 영향을 미치는 수직

적인 정부간 재정구조가 형성되어 있다.

이 장에서는 중앙-지방간 복지재정관계를 재정립하기 위한 정책과제를 모색하였다. 이를 위해 중앙과 지방간의 복지재정관계를 이해하고 정책과제를 모색할 때 기초가 될 수 있는 정부간 관계에 대한 이론적 관점과 중앙 및 지방의 사회복지지출 특성과 쟁점을 분석하였다. 마지막으로 정부간 복지재정 갈등을 해소 혹은 완화할 수 있는 정책과제를 정리하였다.

제1절 중앙-지방간 재정관계에 대한 이론

1. 정부간 재정관계에 대한 일반 이론

중앙·지방간 재정관계에서는 보편적인 이론이 정립되어 있지 않다. 정부간 재정관계는 시대와 상황에 따라 다양하게 정립되는 역사의 산물이기 때문이다. 복지국가정책이 보편적으로 수용되었던 60년대 이후 미국의 사례를 중심으로 잠정적으로 합의할 수 있는 이론도 일부 있지만 일부 국가에 한정되었다. 다만 시대별로 사회적 합의를 형성하고 제도를 설계할 때 기초하는 준거 틀은 있다.

국내에 도입된 정부간 재정관계와 관련된 논의들은 60년대 미국의 신고전 재정학에 기초한 이론들이다.¹¹⁾ 애로우의 공공·민간 역할에 대한 개념화(Arrow, 1970), 머스그레이브의 재정학(Musgrave, 1959), 사무엘슨의 공공재(Samuelson, 1954), 오우츠의 분권이론(Oates, 1972), 등을

11) 국고보조사업의 기준보조율에 대한 국내의 많은 논의들은 60년대 미국의 재정학에서 형성된 재정연방주의이론에 기초한다.

중심으로 80년대까지 미국의 재정연방주의이론(Fiscal Federalism)이 정립되었다(Oates, 2005:351; Vo. 2010:660).

여기서 핵심은 정부의 재정기능을 통해 시장실패에 대응하여 파레토 최적을 달성하고 효율적으로 공공서비스를 공급하는 정부간 재정분담 기준을 설계하는 것이다. 이론의 출발은 머스그레이브 재정학이며 오우츠의 '분권이론'(Decentralization Theorem)에서 완성된다. 오우츠(Oates, 1972)는 공공서비스의 외부성에 따라 재정기능 계층을 중앙-광역-기초로 구분하였다. 이후 공공서비스가 파급되는 공간의 범위와 사업관리를 위한 비용을 고려하여 중앙-광역-기초의 정부간 재정기능 분담구조를 설계했다. 이후부터 정부간 재정기능 분담 원칙과 국고보조사업에서 기준보조율 설정 원칙으로 공공서비스의 '지리적 외부성'이 중요하게 고려되었다.

복지국가의 황금시대가 막을 내리고 경기침체와 재정긴축이 계속되었던 80년대부터는 정부실패론과 공공선택론에 기초한 [티부-뷰케넨] 모형을 중심으로 정부간 재정관계 이론이 전개되었다. 당시 이론의 초점은 작은 정부와 분권의 효율성에 대한 것이다.

신고전경제학의 이론체계에서는 사회복지지출은 소비적 특성이 있고 복지국가정책이 확대되면서 재정위기 발생하는 것으로 정리된다. 이에 따라 복지지출 축소와 재정준칙 강화를 통한 작은정부를 실현하는 것이 중요한 정책과제로 설정된다. 이를 위한 실천 수단이 티부모형에 기초한 재정분권화이다(Boadway, 2001:102). 현실적으로 보수적인 중산층이 많은 미국 중소도시의 사회 경제적 특성을 고려할 때, 지리적 기준으로 작게 분화된 지방정부가 많으면 지방간 조세 경쟁을 통해 복지지출이 축소되고 재정의 건전성과 효율성을 높일 가능성이 있었다.

신고전경제학의 논리체계에서 정부의 재정기능은 시장실패 대응에 국

한된다. 그런데 이 경우에도 정부실패가 발생하여 비효율성이 발생할 때 고려할 수 있는 정책대응은 '작은정부'가 되고 이를 위한 시장친화적인 정부간 관계의 재정립 논의들은 티부가설의 '발에 의한 투표'에 기초한 재정분권으로 귀결된다.

이와 같은 경제학의 이론 논의에 기초하여 레이건 행정부에서는 연방 정부의 복지지출 부담 축소와 주 및 지방정부로 재정부담 전가를 위한 포괄보조 프로그램을 개발했다. 사회복지학에서는 레이건 시대의 신재정연방주의와 공공선택론에 기초한 복지재정 분권에 대한 비판이 상당했다. 하지만 보수적인 경제학의 관점에서는 연방정부로부터의 재정총량은 감소되어도 주정부의 지출재량이 확대되면서 재정사업에서 파레토 최적에 긍정적으로 작용할 수 있다고 인식했다. 공공선택이론의 가정과 분석들은 90년대 이후 정부간 재정관계론을 재정립하는 기초 조건들을 제공했다.

정부간 재정관계이론의 또 다른 주요한 주제는 연방정부가 주 및 지방정부로 지원하는 이전재정에 대한 것이다. 구체적인 재정수단으로는 재정형평성을 위한 일반교부금과 재정사업의 지리적 외부성을 내부화하기 위한 개별보조금이 중요하다.

일반교부금제도에서 논리적 기초는 사회적 정의(social justice) 이론을 지리적으로 확장한 지리적 정의(territorial justice) 그리고 국가최소 수준의 공공서비스(national minimum) 공급원칙이다. 개별보조금 지원에서는 지리적 외부성의 정도에 따른 적정 보조율 결정이 중요하다.

초기의 재정연방주의 이론이 정립될 당시에는 정부간 재정관계에서 '보조금의 법칙'(law of subsidiarity)을 정립할 수 있다고 가정했다. 외부성을 적절히 통제하여 내부화시킬 수 있는 이전재정체계를 구축하면 공공서비스를 최하위 단위의 지방정부에서 공급하여 정부의 경제적 성과

를 보다 생산적이고 효율적으로 유도할 수 있다는 분석도 있었다 (Martinez-Vazquez, 2001:12). 그런데, 외부성에 기초한 최적보조율은 개념 수준에 머물렀으며 의미 있는 수준에서 구체적인 실증은 없었다.

2. 정부간 재정관계이론의 재정립을 위한 새로운 시도

가. 전통적인 정부간 재정관계 이론의 전제조건들의 변화

미국에서 정립했던 전통적인 재정연방주의이론은 최근의 정부간 재정관계를 더 이상 설명하지 못하며 관련 정책의 준거기준으로 활용되지 않고 있다. 이와 관련하여 재정학자들은 기존의 전통적인 이론을 제1세대 정부간 재정관계이론으로 규정하고 이를 대체할 수 있는 제2세대 이론 정립을 시도하고 있다.

제1세대 이론이 유효하지 않은 이론이 정립되던 초기 단계와 비교할 때 사회복지정책에서 정부간 재정관계의 기본 구조가 대폭 개편되었기 때문이다. 무엇보다 복지국가 황금시대였던 60년대와 달리 연방정부가 감당할 수 있는 복지재정 부담 수준에 한계가 발생했다.

경기침체와 재정긴축에 따라 연방정부의 재정위기가 우려되면서 80년대 레이건행정부는 신재정연방주의이론에 따라 포괄보조프로그램을 통해 주 및 지방정부에게 복지비용을 전가했다. 당시 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원 축소를 계획했고 실제 12%정도의 재원을 축소했다(Dilger & Boyd, 2014:20).

복지사업의 지리적 특성이 변화된 것이 아니었지만 연방정부의 재정기능 축소와 주 및 지방정부로의 복지재정 부담 전가라는 당시 상황들을 전

통적인 재정연방주의 이론에서는 해석할 수 없었다. 시장실패와 정부실패가 동시에 발생하는 상황에서는 문제해결을 위한 새로운 이론을 찾아야 했다.

재정현실의 뿐 아니라 사회복지정책의 실천 및 관리의 현장에서도 상황변화들이 많이 전개되었다. 소득수준과 생활여건이 개선되면서 국가 표준적인 사회복지서비스 뿐 아니라 지역 및 개인 맞춤형 사회서비스 선호가 중요해졌다. 정보통신 기술이 발달하면서 전국단위에서 사업을 운영하면서도 관리의 효율성을 높이고 개인별 맞춤형 서비스 공급 관리가 가능한 전자바우처와 같은 사회공학 기술들이 정책에 도입되었다.

중앙정부의 재정압박과 사회서비스 선호 다양성 그리고 사회서비스를 통한 일자리 확충 등의 복합적인 요인들이 결합하면서 복지사업에서 재원 동원방식, 서비스 공급방식과 주체가 다양화되었다. 비판적인 관점에서 보면 중앙정부의 복지재정 부담 전가 혹은 회피 전략이라고 평가한다. 하지만 사회서비스에 대한 선호가 계층별로 다원화되었다는 시대 변화를 반영한 결과로 해석할 수도 있다.

사회서비스 지출에서 재원 배분의 비용-효과성을 위해 지방재정의 역할이 중요진 동시에 기술혁신과 규모경제 측면에서는 중앙정부의 자원배분 기능이 더 효율적인 사례들도 확산되었다. 이에 따라 머스그레이브와 오우츠가 70년대에 정립했던 소득분배를 중앙정부가 담당하고 지방정부는 자원배분 기능을 담당한다는 제1세대 이론이 현실에서 더 이상 유효하지 않게 되었다.

전통적인 재정연방주의이론은 정부 제도를 통해 인위적으로 관할구역을 구분한 동질적인 지방정부와 폐쇄형 국민국가체제의 조건 위에서 정립되었다. 그런데, 정보통신기술과 교통의 발달로 지역적 경계가 희석되었고 개인과 기업의 사회경제적 활동에 대한 지리적 제약역시 약화되었

다. 12) 이러한 활동이 일상화되면 지리적 외부성에 기초한 정부간 재정관계이론과 정부간 재정기능분담구조가 적용될 수 있는 정책 영역이 축소된다.

한편, 전통적인 재정연방주의이론에서 지방정부의 계층간 역할분담을 인정하였기 때문에 지방의 관할구역내에서 서비스 공급을 지방정부가 독점하게 되었다. 주민들이 다른 지방정부로부터 공공서비스를 구매하지 못하게 관할구역 진입장벽이 설정되면서 독점에 따른 사증손실이 발생했다. 이에 따라 정부실패 유형의 하나로서 지자체가 생산·공급하는 공공서비스에서 비효율성 문제가 부각되었다.

제1세대 이론에서 연방정부로부터의 국고보조금은 지리적 외부성을 내부화하기 위해 정당한 것으로 인정된다. 하지만 보조금 지원이 현실의 정치 경제적 특성과 결합하면 지역간 보조금 유치 경쟁과 ‘연성예산제약’(Soft Budget Constraint) 문제를 발생시킨다. 보조금의 정치경제적 병리들이 누적되면서 연방정부의 예산재원에서 ‘재정공유재’(fiscal commons)의 비극 현상이 발생하고 국고보조사업에서 관리의 효율성과 성과 책임성 위기를 겪게 된다.

이와 같이 80년대 이후부터 전통적인 재정연방주의이론의 기본 전제에서 변화가 발생하고 사회정책에서 전통적인 정책수단이 정부실패 문제를 해결하지 못하면서 제1세대 이론은 정부간 복지재정관계에 대한 논리적 기반으로서는 기능을 상실하게 되었다.

12) 예를 들어, 서울과 세종시는 지리적으로는 별개의 독립적인 ‘지방’이지만 사회 경제적 기능이 동시에 움직이는 하나의 동일한 대도시 네트워크 단위가 될 수 있다.

나. 신공공관리주의 혁신과 정부간 재정관계 재정립 시도

신고전경제학에서 정부간 재정관계론에서는 재정관리의 효율성을 확보하기 위해 분권을 강조했다지만 정부실패로 인해 ‘재정분권’이 현실적인 정당성을 가지기 힘들게 되었다. 그런데 제1세대 정부간 재정관계이론을 정리하였던 오우츠는 재정분권 자체가 아니라 분권의 형태가 문제라고 주장하였다(Oates, 2005:335). 분권은 효율성을 위한 필요조건에 그치며 충분조건은 아니었다.

90년대 이후 재정관리의 글로벌 표준이 되었던 신공공관리주의의 접근방식에서는 표준화된 정부간 관계의 제도 형식 보다는 선택이 가능한 다양한 ‘계약’ 활동을 강조했다. 이에 따라 사회서비스의 경우 정부간 재정기능 분담의 ‘구조’ 보다는 주민 스스로 최적의 공공서비스 공급하는 정부 주체 혹은 공급방식을 선택할 수 있는 새로운 제도를 위한 정부혁신이 필요했다

머스그레이브의 3대 재정기능 유형에 기초한 정부간 재정분담 구분없이 현실적으로 중앙정부가 보다 효율적인 영역에서는 자원배분 기능이라도 중앙정부 산하의 지방특별행정기관이 담당하는 것이 정당화된다. 보충성원칙이나 기초자치단체 중심의 분권 논리는 과거의 이론이 되었다. 이와 같이 ‘주민 선택’이 우선 고려되어야 한다면 제도적으로 최적의 형식 유형화를 추구하는 중앙과 지방의 재정기능 분담에 대한 1세대 이론은 유효하지 않게 된다. 이에 따라 새로운 분권과 집권에 대한 관심 혹은 제도화 담론들이 활발해졌는데, 대안으로 제시된 주요 주제어는 결과지향적 성과, 주민의 선택, 정부간 성과계약 등이었다.

다. 대안이론으로서 제2세대 정부간 재정관계

미국의 재정연방주의이론은 90년대 후반부터 제2세대로 전환되고 있다. 기업이론, 정보경제학, 주인-대리인 문제, 계약이론 등이 혼합되면서 새로운 정부간 재정관계 이론을 모색하는데, 대표적 연구로는 Weingast(1995), Seabright(1996), Lockwood(2002), Besley & Coate(2003) 등이 있다.

정부간 재정관계에 대한 제2세대 이론의 연구주제들은 세 가지로 집약된다(Vo, 2010:673). 첫째, 의사결정과정에서 참여자들이 자기 자신의 목적함수를 가지는 정치주체로서의 행태와 그것이 활동하는 정치과정에 대한 것이다. 여기서 관료들은 공익을 추구해야 하는 선한 행위자가 아니며 자신의 이익을 극대화하려는 이기적인 개별 경제주체가 된다. 정부간 재정관계에서 개별 지방정부들이 정부간 재정관계 문제에서 의사결정 과정에 참여하는 목적이 다르며 심지어 지방정부의 대표자와 지역주민들의 목적도 일치하지 않을 수 있다고 전제한다.

두 번째 주제는 의사결정 참여자들간 정보비대칭에 대한 것이다. 특정 참여자들은 사회서비스에 대한 주민들의 선호와 서비스 공급비용의 구조에 대해 상대적으로 다른 주체들보다 더 많은 지식을 가질 수 있다. 이러한 정부비대칭 구조 속에서 의사결정이 이루어지면 표준적인 제도 형태 보다는 정부간 재정기능 분담은 참여자들이 활동했던 게임의 우연적인 결과가 된다. 재정기능의 표준적인 분권과 집권을 구분하고 최적의 기능 배분의 해답을 찾았던 기존의 정부간 재정관계 이론과는 달리 협상 당사자간 동등한 정보수준 유지를 위한 투명성 및 신뢰성 확보와 게임에서 결정되는 집권과 분권체제의 지속가능한 '균형점'을 찾는 것이 중요해졌다.

셋째, 이기적인 정책참여자와 정보비대칭 상황에서 정부간 기능분담의

균형을 모색하는 제2세대 이론은 공공서비스 공급과정에 참여하는 정치 주체들의 개별적인 동기부여 요인(incentives)과 합리적 의사결정을 뒷받침할 수 있는 지식(knowledge)에 주목했다. 2세대 이론에서는 1세대와 달리 확정적으로 표준화된 기준이나 제도 모형에 대한 관심은 크지 않다. 모든 것이 불완전한 이기적 주체들의 게임 상태에서 정부간 재정분담의 인센티브와 기능 분담의 가치를 실현할 수 있는 지식이 더 잘 갖추어진 주체들을 확인하는 것이 중요했다. 2세대 이론은 형식적인 분권과 집권 보다는 기능분담의 결과와 성과 그리고 문제를 해결하는 지식과 이를 담당하는 정책주체자들의 구체적인 책임을 강조했다.

최적 정부간 기능분담구조와 적정보조율을 찾으려는 정태적인 머스그레이브-오우츠의 1세대 이론과 달리 2세대 이론을 적용하면, 정부간 재정관계에서 인센티브-정보비대칭-지식(혹은 문제해결 역량)의 조건들을 먼저 확인해야 한다.

우선, 국고보조사업에서 중앙 각 부처의 인센티브와 지방의 인센티브가 무엇인지 검토해야 한다. 또한, 정보비대칭의 주제에서는 ‘중앙 예산당국인 기획재정부와 사업을 집행하는 중앙 각 부처’ 그리고 ‘중앙 각 부처와 사업을 위탁대행하는 지자체’ 사이의 “이중의 비대칭” 구조를 확인해야 한다. 이 문제는 형식적 제도를 통해 사업의 관리 감독을 강화한다고 해결될 수 없다. 셋째, 다양한 분권이론의 상충성을 확인하고 적절한 균형점을 형성해야 하며 일방적인 분권 추구의 위험요소를 인정해야 한다.

3. 주요 국가의 정부간 복지재정관계 개편의 내용과 특성

사회복지 영역에서는 중앙·지방정부간 재정관계의 문제가 가장 복잡하게 얽혀 있다. 재정사업의 생산과 소비적 특성에 대한 거시 담론에서 출발하여 잔여성과 보편성에 대한 미시적인 정책관리 기준에 이르기까지 구체적인 사회적 가치들이 정책에 개입되어 있다. 효율성과 생산성 원칙에 대한 합의가 가능한 경제정책 영역과 달리 다양한 사회적 가치들이 혼재되어 있어 복지기능의 분권 구조에 대한 사회적 합의를 도출하는 것은 쉽지 않다. 더욱이 80년대 주요 국가들은 경기침체와 재정위기 그리고 보편적 사회서비스 확대에 따른 재정경직성 문제를 동시에 안고 있었다.

제1세대 정부간 재정관계 이론이 현실에서 작동가능한 합리적인 대안을 제시하지 못하는 가운데 감축관리와 신공관리주의 정부 혁신이 정부간 재정관계의 영역에서도 적용되었다. 이론 보다는 중앙정부의 현실적인 재정위기 여건이 먼저 고려되고 국가별 상황에 따라 다양하게 진행된 정부간 재정관계 제도 개편이었지만 세 가지 측면에서 공통점이 있었다. 첫째, 사회복지 부문을 중심으로한 정부간 재정관계의 개편이 중요했다. 둘째, 중앙-광역-기초로 연결되는 중첩된 의사결정 체계를 단층화하는 보조금 혁신이 있었다. 셋째, 사회복지정책에서 '구체적인' 성과와 책임을 강조했다.

미국의 재정연방주의 제도 개편은 두 가지 시기로 구분된다. 하나는 80년대 레이건 행정부의 신재정연방주의이다. 사회복지 분야의 개별 보조사업들을 부문별로 묶어 포괄보조로 전환하고 연방정부의 재정지원 총액을 대폭 축소¹³⁾하는 감축관리 시기이다. 주정부 중심의 사회정책체제

13) 레이건 행정부에서는 통합예산및조정법(Omnibus Budget and Reconciliation Act, 1981)을 제정하고 75개의 개별보조를 통합하여 2개는 기존 포괄보조에 포함시키고 나머지는 9개의 신규 혹은 개정 포괄보조에 포함시켰다. 전체 보조금의 15% 정도 금액이

가 형성되어 있는 가운데 60년대 복지국가정책에 따라 연방정부의 주 및 지방재정 개입이 확대되었다가 재정위기 국면에서 다시 주정부로 복지기능을 환원시켰다.

두 번째 시기는 신공공관리주의 혁신에 따라 재정사업의 관리방식을 주정부 중심으로 개편하였던 90년대 클린턴 행정부 기간이다. 사회복지사업에서 연방정부의 재정부담 전가를 위한 것은 아니며 사회정책에서 권한이양과 성과책임을 실천하기 위한 혁신 조치이다. 당시는 미국의 경제와 재정 여건이 유리할 때이다. 여기에 해당하는 대표적인 사례가 아동복지분야에서 포괄보조로 운영되는 TANF프로그램이다.

영국에서도 신공공관리주의 정부혁신이 추진되었지만 미국과 달리 지방정부 보다 중앙정부의 역할을 확대하는 집권체제로 정부간 관계를 개편하였다. 지역개발을 위해 전국에 지역개발청(RDA)을 설치하여 중앙정부에서 도시개발사업을 직할하였다. 사회복지분야에서도 중앙정부가 직접 사업관리를 담당하는 지방특별행정기관(Quangos)의 기능과 책임이 강화되었다(Wollman, 2004:639). 전국단위의 사회서비스품질관리체계를 구축하고 지방정부에 대해 효율성 경쟁을 요구했다.

2000년대 이후 사회문제해결을 위한 캐머런 정부의 선택은 ‘큰 사회(Big Society)’이다(Scott, 2011:132). 정부실패와 시장실패를 모두 인정하면서 대안으로서 가족과 공동체의 문제는 사회공동체 스스로 해결할 수 있는 방안을 모색했다. 이와 관련하여 사회적 경제를 활성화하고 공동체지도자를 육성하는 정책을 추진했다. 정책의 상징은 ‘국가가 아닌 사회, 중앙이 아닌 지방, 개인이 아닌 공동체 중심’이지만 사회복지단체와 지방정부의 적극적인 참여가 확인되지 않은 가운데 중앙정부 중심의 사회정책이 확대되었다.

포괄보조로 운영되었다(Dilger & Boyd, 2014:20).

정부간 재정관계에서 가장 큰 변화를 겪은 것은 일본인데, 사회문제의 해결 보다는 중앙정부의 재정적자에 대한 대응에서 출발했다. 고이즈미 행정부시절에 지방의 자주재원을 확대하고 국고보조금과 지방교부세를 축소하는 삼위일체 분권개혁을 추진했다. 무라마츠(Muramatsu, 2001)에서는 지방자치단체의 사회복지 역할이 보다 확대되었지만 사무기능 이양에 필요한 재정지원은 과거보다 축소되었다고 정리했다.¹⁴⁾

그런데, 삼위일체개혁 이후 국고보조금의 규모가 대폭 축소되었지만 복지지출이 증가하면서 다시 증가했다. 고이즈미 내각 이후 집권했던 민주당에서는 국고보조제도의 개편을 위해 포괄보조 방식을 적용한 ‘일괄교부금’ 제도를 도입하기도 했다. 하지만 미국의 경우와는 달리 개별 중앙부처가 사업별로 관리하면서 포괄보조의 특성이 실현되지 못했으며 대부분 과거와 같은 개별보조방식으로 환원되었다.

주요 국가에서 정부간 재정관계 개편의 핵심은 혁신을 명분으로 한 복지재정 관리 방식 효율화 혹은 복지지출 축소, 지방정부로 복지부담 전가이다. 사회복지의 입장에서 명분은 긍정적이지만 실제 내용은 부정적인 방향으로 진행되었다. 비교적 긍정적인 평가 많았던 미국의 TANF 프로그램에서도 비판적인 의견이 제기되었다. 제도도입 당시 클린턴행정부 시절에는 재정여건이 양호하고 경제상태도 유리하여 혁신의 선의가 제도 운영에 반영되었지만 연방 정치권력의 변화와 경기침체 그리고 재정압박 문제가 발생하면서 지방의 재정자율성을 억제하기 시작했다는 것이다 (Johnston, 2008:127).

14) 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 역할 비중은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지정책에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다. 90년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다(Muramatsu, 2001:14).

제2절 중앙-지방재정의 사회복지비 지출 특성

1. 보건복지부 사회복지사업의 재정 특성

영유아보육료지원이나 기초연금 등과 같이 정부간 복지재정 갈등이 발생하고 있는 대부분의 주요 복지사업들은 보건복지부의 국고보조사업이다. 따라서 이들 사업의 재정특성에서 정부간 재정 갈등의 기본적인 원인을 확인할 수 있다.

중앙정부의 국고보조사업은 2013년 집행실적 기준으로 31.1조원인데¹⁵⁾ 보건복지부 소관사업이 16.7조원으로 전체 국고보조사업비의 53.7%를 차지한다. 예산규모 상으로 중앙정부의 주요 사회복지프로그램은 보건복지부가 대부분 담당하고 있다. 2013년 기준으로 중앙정부의 176개 사회복지보조사업 가운데 130개가 보건복지부 사업이며 복지보조금의 97.1%를 차지한다(〈표 3-1〉).

보건복지보조금의 국고보조율은 66.8%로서 국고보조금 전체의 보조율 67.1%와 비슷한 수준이다. 따라서 총량적인 관점에서 평균보조율만 고려하면 중앙정부가 복지지출을 지방으로 전가한다는 정부간 재정갈등이 발생할 이유가 명확하지 않다.

제1세대의 정부간 재정관계에서는 일부 사업을 제외하면 현행 복지보조사업의 기준보조율과 국고지원에서 지자체가 반대할 이유는 크지 않을 수 있다. 하지만 제2세대 이론에서 주목하고 있는 바와 같이, 지자체가 중앙정부의 정책을 위탁수행해야 하는 ‘동기요인’과 중앙정부의 정책이 실제 지역사회의 문제를 해결하고 있는지에 대한 ‘지식 및 역량’을 고려하

15) 2013년 예산현액기준으로 국고보조금은 42.0조원인데 집행실적은 31.1조원으로 집행률은 74.0%이다.

면 정부간 재정갈등과 상호 불신 관계가 설명된다. 제2세대 이론으로 해석이 가능한 정도를 확인하기 위해서는 개별 복지사업의 재정적 특성을 살펴볼 필요가 있다.

〈표 3-1〉 보건복지분야 국고보조사업의 소관 부처별 현황

(단위 : 개, 백만원, %)

부처별	사업수	총사업비	국고보조금	국고보조율	비중
보건복지부	130	24,976,882	16,684,779	66.8	97.1
여성가족부	31	475,521	278,625	58.6	1.6
고용노동부	3	68,832	57,056	82.9	0.3
문화체육관광부	4	44,836	31,662	70.6	0.2
국토교통부	1	31,609	24,927	78.9	0.1
농림축산식품부	1	31,825	19,694	61.9	0.1
통일부	2	4,854	4,854	100.0	0.0
법무부	2	34,830	23,228	66.7	0.1
안전행정부	2	133,760	66,608	49.8	0.4
보건복지보조금	176	25,802,949	17,191,433	66.6	100.0
국고보조금전체	944	46,334,311	31,089,947	67.1	-

주: 2013년 집행실적 기준

자료: 기획재정부 제공(2014년 11월 1일).

보건복지부 소관 복지지출은 매년 증가하였는데 2014년 당초 예산 기준으로 2008년이후 거의 2배정도 급증했다. 전체 예산 가운데 기준보조율이 80%인 기초생활보장 비중이 38.9%로 가장 높고 노인지원(28.1%), 보육및출산지원(23.3%) 등의 순서이다. 이들 세 가지 부문의 재정지출 비중이 전체 예산의 90.3%이다(〈표3-2〉).

〈표 3-2〉 보건복지부 복지사업의 예산 및 재정특성(2014)

(단위 : 백만원, %)

	2008	2014			비고	
		예산	비중	증가율		
기초생활보장	6,850,473	8,824,503	38.9	28.8	기초급여, 의료급여, 자활급여	
	소계	92,802	213,511	0.9	130.1	
아동 청소년	1.요보호아동 보호육성	30,900	17,502	0.1	-43.4	복권기금이관 (아동시설, 아동입양사업)
	2.아동복지지원	61,902	195,160	0.9	215.3	
	3.아동청소년정책		849	0.0		
	소계	551,646	1,244,820	5.5	125.7	장 애 수 당 + 연 금 (5,716 억원), 선택적 복지 (5,009억원) 활동보조
장애인	1.장애인생활 안정지원	523,123	1,225,528	5.4	134.3	
	2.장애인재활지원	28,523	19,292	0.1	-32.4	
노숙인·의사상자 지원	27,415	34,695	0.2	26.6		
	소계	1,453,752	5,286,702	23.3	263.7	보육료/양육수당/어린이집지원 (5조 2,470억원)
보육및 저출산	1.보육지원강화	1,417,780	5,273,819	23.2	272.0	
	2.저출산대응및 인구 정책지원	35,972	12,883	0.1	-64.2	
	소계	2,061,877	6,366,280	28.1	208.8	
노인 지원	1.노인생활안정	1,742,886	5,706,450	25.2	227.4	
	2.노인의료보장	283,140	618,761	2.7	118.5	기초노령연금 (5조2,001억원)
	3.장사시설확충	35,851	41,069	0.2	14.6	
사회복지 일반	327,193	715,449	3.2	118.7		
합계	11,365,158	22,685,960	100.0	99.6		

자료: 보건복지부(2008, 2014). 「예산 및 기금운용계획 개요」.

복지보조사업에서는 지방자치단체에서 의무적으로 지방비를 부담해야 한다. 이에 따라 국회와 중앙정부의 의사결정에 따른 법률에 기초하여 수행되는 사회복지 보조사업에서는 지방자치단체의 신청주의가 적용되지 않는 경우¹⁶⁾가 많기 때문에 국고보조에 따른 대응자금으로서 지방비라기

16) '보조금관리에 관한 법' 제4조에서는 국고보조금 신청주의를 명시하여 제1항에 '보조 보조사업을 수행하려는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상(計上)을 신청하여야 한다.'라고 규정하고 있다. 그런데 제5조에서는 이에 대한 예외를 인정하여 '국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.'고 규정하고 있다.

보다는 지자체의 의무적 분담금 성격이 강하다. 따라서 보건복지부의 복지사업에서 예산이 증가하면 지방재정의 복지부담금도 자동적으로 증가하게 된다.

총액 기준에서 복지예산이 급증하였지만 사업분야별로는 지출 불균형이 상당하다. 예산사업에서 자원배분의 불균형 정도가 심화되면 갈등이 발생할 가능성이 크다. 최근의 예산증대 부분은 영유아보육지원과 노인 기초연금 사업과 관련된 것이다. 보육과 노인지원을 위한 지출은 2008년 이후 두 배 이상 급증하였다. 같은 기간 보건복지부 예산은 약 11조원이 증가했는데 70% 정도인 7.8조원은 보육료지원과 기초연금 예산이다.

따라서 특정 사업에 복지지출 예산이 집중되면서 다른 복지분야와 재정불균형이 발생하고 지방비를 부담해야하는 지방자치단체의 복지지출에서도 직접 영향을 미쳐 지역의 재정 및 사회복지 수요 여건과 관계없이 지방복지출의 균형을 유지하기 힘들어졌다.¹⁷⁾

정부간 복지재정관계의 갈등에 확대되는 또다른 원인으로서 보건복지부의 복지지출에서 현금급여의 비중이 절대적으로 높다는 점이 있다. 국민기초생활보장과 같이 사회안전망 프로그램에서는 지방자치단체의 공식적인 참여 없이 중앙정부 차원의 전문화된 의사결정기구에서 저소득 취약계층에 대해 복지수급권 자격을 결정한다. 여기에 따라 중앙정부와 지방자치단체는 의무적으로 수급권자들에게 현금급여를 제공해야 한다. 기초생활보장, 장애인소득보장, 보육료지원, 기초연금 등과 같은 현금급여 사업이 보건복지부 사회복지 예산의 90% 정도를 차지한다.

17) 사회복지서비스는 대인서비스가 많기 때문에 지자체 복지재정 지출 구조에서 변화가 발생하면 지자체에 대해 주민들의 민원이 발생한다. 지역개발과 사회개발 부문간 자원배분갈등과 사회개발 부문내에서 불균형 지출에 따른 갈등이 동시에 발생한다. 지자체는 스스로 결정할 수 없는 사회복지 관련 의사결정에서 발생한 지역사회의 갈등에서 이해관계를 조정해야하기 때문에 정부간 복지재정관계에서 갈등은 상대적으로 강하게 표출될 수 있다.

현금급여 사업에서는 지방자치단체의 지출 재량이 거의 없으며 지자체 일선 담당자에 대한 인센티브도 충분하지 않다. 수급권자를 발굴하여 사각지대를 해소하고 부정수급을 관리·단속하는 행정관리업무가 대부분이다. 지자체 입장에서는 의사결정권한 없이 사업관리의 행정부담과 사각지대 해소를 위한 사례관리 책임만 부담하기 때문에 보건복지부의 복지사업을 선호하지 않은 경향이 있다.

2. 지방재정에서 사회복지비 지출 특성

지방자치단체 세출기능별 구조에서 가장 큰 특징은 사회복지비가 포함되어 있는 사회개발비 비중이 매년 증가한다는 점이다. 최근 5년동안 일반회계 및 특별회계 당초예산 순계기준으로 지방재정은 25.8조원이 증가하였는데 사회복지비의 규모 증가가 가장 높았다. 같은 기간 지방세출의 절대규모 증가액 54.3%가 사회복지비로 지출되었다. 세출 기능별 구조에서 사회개발비는 40% 중반 수준으로 상승한 반면 지역개발비 비중은 지속적으로 하락하고 있다(〈표 3-3〉).

오병기·김대영(2005)와 같이 사회투자로서 복지지출의 생산적 특성에 대한 연구가 있기는 하지만 아직 복지=소비, 지역개발=생산의 전통적인 관점이 지배적이다. 따라서 지방세출에서 사회복지비 비중이 증대하면 중앙정부가 지방재정을 과도하게 통제하는 것은 부정적인 현상으로 인식되고 있다. 2014년 당초예산 순계기준으로 사회복지비의 비중은 전체 지방세출 163.6조원의 24.5%를 차지하며 지역개발부문 5개 항목의 비중인 25.4%와 비슷하다.

〈표 3-3〉 최근 5년간 지방재정에서 세출 기능별 추이

(단위 : %, 조원)

		2010	2011	2012	2013	2014	최근5년증감률
일반 관리	일반공공행정	8.6	8.9	8.5	8.3	8.5	16.8
	공공질서및안전	1.6	1.7	1.8	1.8	1.6	24.0
	소계	10.2	10.5	10.4	10.1	10.1	17.9
사회 개발	교육	5.9	6.4	6.5	6.4	5.9	19.5
	문화및관광	5.5	5.0	4.9	5.0	4.9	5.3
	환경보호	10.6	10.7	10.2	10.1	9.9	10.9
	사회복지	19.0	20.2	20.5	22.3	24.5	53.5
	보건	1.6	1.4	1.4	1.5	1.5	10.5
	소계	42.6	43.6	43.5	45.2	46.7	30.3
지역 개발	농림해양수산	7.0	6.9	6.9	6.9	6.8	16.1
	산업·중소기업	2.1	2.2	2.2	2.1	1.8	2.5
	수송및교통	11.8	10.7	10.4	9.9	9.3	-6.3
	국토및지역개발	9.1	8.3	8.3	7.8	7.0	-8.8
	과학기술	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	44.4
	소계	30.3	28.3	28.1	27.0	25.4	-0.8
기타	예비비	1.6	1.6	2.0	2.0	1.9	41.3
	기타	15.3	15.9	16.0	15.6	15.9	23.4
	소계	16.9	17.6	18.1	17.6	17.8	25.1
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	18.7
(규모)		137.8	141.0	151.1	156.9	163.6	

주: 일반+특별회계 당초예산 순계기준.

자료: 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요」(상) 2014.4.

2000년대 후반부터 중앙정부의 국고보조사업이 확대되면서 집권적인 재정 구조가 심화되고 있다. 이러한 재정관계에서 지방세출 운영의 안정성을 유지하기 위해서는 예측가능하고 점진적인 지출 구조 변화가 중요하다. 하지만 기초연금과 보육료지원정책에서와 같이 지자체에서 재정적으로 대응할 기간을 허용하지 않고 단기적으로 재정지출규모를 확대하면서 지자체 입장에서는 희망하지 않은 지방세출 구조의 변화와 복지비 부담이 발생하였다.

사회복지서비스는 관할구역내 지역주민들에게 직접적으로 혜택이 미치는 재정지출 사업이지만 지방재정에서 부정적으로 인식되는 중요한 이

유증 하나는 사회복지비가 대부분 보조사업으로 자체사업의 비중이 절대적으로 낮기 때문이다(〈표 3-4〉). 2014년 당초예산기준으로 사회복지사업의 91.3%가 국고 및 시도비 보조사업이다. 사회복지비의 경우, 농림해양수산비를 제외한 지역개발부문에서 지자체의 자체사업이 50%를 넘어 상대적으로 재정자율성이 높은 영역과 대조적인 세출 구조가 형성되어 있다.

〈표 3-4〉 지방세출에서 보조사업과 자체사업의 비중 구성(2014)

(단위 : %, 백만원)

		합계	정책사업		재무활동	행정운영 경비
			보조사업	자체사업		
일반 관리	일반공공행정	100.0	5.9	59.7	34.5	-
	공공질서및안전	100.0	56.8	35.1	-	-
	소계	100.0	14.2	55.7	30.2	-
사회 개발	교육	100.0	6.0	93.6	-	-
	문화및관광	100.0	45.7	47.4	-	-
	환경보호	100.0	36.1	59.4	4.5	-
	사회복지	100.0	91.3	8.2	-	-
	보건	100.0	66.9	32.7	-	-
	소계	100.0	63.2	34.8	2.0	-
지역 개발	농림해양수산	100.0	75.0	24.0	-	-
	산업·중소기업	100.0	41.2	50.9	7.9	-
	수송및교통	100.0	30.1	58.4	-	-
	국토및지역개발	100.0	37.8	56.8	-	-
	과학기술	100.0	11.0	89.0	-	-
	소계	100.0	44.9	48.6	6.5	-
기타	예비비	100.0	0.4	99.6	-	-
	기타	100.0	-	9.3	0.3	90.4
	소계	100.0	0.0	18.8	0.3	80.9
	합계	100.0	42.4	37.6	5.7	14.4
	(규모)	1,635,790	692,929	614,376	92,868	235,617

주: 일반+특별회계 당초예산 순계기준

자료: 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요」(상) 2014.4.

복지보조사업은 중앙정부의 표준 지침을 광역과 기초로 연결되는 수직적인 행정계통을 통해 집행된다. 이에 따라 대부분의 지방자치단체들은

지역의 실질적인 여건을 고려한 독자적인 사회정책 혹은 사회기본계획을 수립하지 않는다. 중앙정부의 표준화된 계획체계를 대부분 그대로 수용한다.

이와 같이 중앙정부 지침의 단순 전달기능에 국한되는 지방의 사회복지정책 및 행정관리 상황이 수십년동안 지속되면서 지자체는 자율적인 복지정책을 운영할 역량을 갖추지 못하게 된다. 이러한 상황이 누적되면서 지역사회의 새로운 위험들과 지방재정의 정책대응 그리고 지역복지지출의 비용-효과성 확보 등과 같은 주요 정책 현안들이 지역사회와 지방의회의 관심에서 벗어나고 있다. 대부분의 사회문제에 대한 해결책임은 중앙정부가 전담해야 하고 지방재정은 현행 국고보조사업 체계에서 부과되는 지방비 부담에 대해 자체재원 징발과 중앙정부의 책임회피라는 비판적인 입장을 유지하게 된다.

지방이양과 복지혁신을 기대했던 분권교부세 사업은 복지분권을 지방 입장에서 비판적으로 인식하는 대표적인 사례이다. 중앙정부와 지방자치단체 모두 상호 비판적인 입장만 유지한 가운데 기대했던 분권화된 사업 혹은 정책 성과를 창출하지 못하였다. 중앙과 지방재정 모두 사회복지지출이 중심 의제가 되고 있는 사회적 환경변화가 진행되고 있지만, 현재의 정부간 복지재정 관계와 지방세출의 복지지출 구조가 지속되면 지방의 자율적인 재정 영역 자체가 계속 축소되는 “자치 위기” 현상이 보다 악화될 수 있다.

3. 정부간 복지재정 갈등이 잠재된 대표적인 복지보조사업

가. 기초생활보장사업

국민기초생활보장법에서는 저소득 취약계층에 대해 기초적인 사회안전망으로서 생계, 의료, 주거, 교육 급여를 보장한다. 중앙생활보장위원회에서 설정하는 빈곤선 이하 계층에 속하면 수급혜택이 주어진다. 기초생활수급권자의 규모가 크지 않으며 최근 부정수급 관리를 강화하여 지원대상 가구 규모에서 변동이 크지 않다. 기준보조율이 80%이며 재정력이 취약한 지자체에 대해 차등보조율이 적용되어 정부간 복지재정 갈등은 상대적으로 크지 않은 편이다.

〈표 3-5〉 기초생활보장프로그램의 국고보조율 현황(2013)

(단위 : 백만원, %)

기초생활보장	총사업비	국비 (현액기준)	국고보조율
생계급여	3,064,720	2,446,182	79.8
의료급여경상보조	5,784,698	4,333,699	74.9
주거급여	686,974	550,138	80.1
교육급여	115,698	93,404	80.7
해산장제급여	23,566	18,997	80.6
자활사업	445,200	364,903	82.0
자활지원센터운영지원	4,911	3,003	61.1
자활장려금	24,171	19,672	81.4
근로능력있는수급자의탈수급지원	45,688	37,979	83.1
합계	10,195,626	7,867,977	77.2

주: 2013년 집행실적 기준

자료: 기획재정부 제공(2014년 11월 1일).

다만, 2015년도부터 기존의 통합급여 방식이 개인별 맞춤형급여체제로 전환되면서 수급조건이 개별급여별로 달리 설정되어 수급자 규모에서 변화가 예상되고 있다. 또한 주거급여와 교육급여는 국토교통부와 교육부

에서 담당하는 것으로 부처간 업무가 이관되는 등 제도 변화에 따라 국비와 지방비 부담이 상당부분 달라질 것으로 예상된다. 다만, 현재 수급자들에 대한 예외규정을 확대하거나 수급대상자 범위를 설계하는 방식이 다양하기 때문에 추가 재원 부담 정도는 가변적이다(이재원 2013: 77).

기초생활보장급여의 실효보조율은 2013년 실제 집행기준으로 77.2%로 높은 편이지만 기초급여 사무를 위탁 수행하는 자치구의 복지재정 부담이 큰 상태에서 추가적인 지방비 부담이 발생하면 정부간 재정갈등이 심화될 여지는 남아 있다.

나. 노인복지사업

압축적 고령화가 진행되면서 노인복지에서 재정지출은 지속적으로 증가하고 있다. 노인복지사업에서 국고보조율은 지방재정 여건에 따라 40~90% 사이에서 다양한데 기초연금제도와 같이 단기간에 지출 부담이 급증하면서 정부간 재정갈등이 발생하고 있다.

취약계층 노인의 소득보장을 위한 현금급여제도의 경우, 2007년도에 노인수당으로 2,175억원에 불과하였지만 2008년에는 기초노령연금제도 도입에 따라 1.6조원으로 급증했고 2013년도 실제 집행액은 4.2조원으로 대폭 증가하였다. 보건복지부 추계에 따르면 2015년도 기초연금은 10.3조원(지방비 2.6조원)으로 2배 이상 증가할 것으로 전망되었다. 기초연금 이외에도 고령화가 진전되면서 노인복지와 관련된 국고보조사업은 계속 확대될 것으로 전망된다.

2013년도 기초노령연금 집행실적을 기준해서 보면, 실효보조율은 74.9%로 높은 편이다(〈표 3-7〉). 하지만 지출대상이 대폭 확대되면 지방재정에서 부담이 적지 않으며 지자체의 재정여건과 고령화 상황에 따라

편차가 상당히 커지게 된다.

〈표 3-6〉 기초연금 도입에 따른 지방재정 소요 전망

구 분	기준연도	기초연금 도입 이후 전망(2014.7월)			
	2013	2014	2015	2016	2017
계	4.3조원	7.0	10.3	10.9	11.4
국비	3.2조원	5.2 (2.0)	7.7 (4.5)	8.1 (4.9)	8.5 (5.3)
지방비	1.1조원	1.8 (0.7)	2.6 (1.5)	2.8 (1.7)	2.9 (1.8)

주: 1) 국고보조율 74.5% 가정

2) ()는 2013년 대비 순증

자료: 보건복지부 제공(2014년 10월 1일)

〈표 3-7〉 노인복지사업에서 국고보조율 현황(2013)

(단위 : 백만원, %)

노인복지	총사업비	국비 (현액기준)	국고보조율
기초노령연금지급	4,247,847	3,181,941	74.9
노인일자리운영	461,993	206,598	44.7
노인돌봄서비스지자체보조	175,373	114,937	65.5
노인단체지원	106,956	29,604	27.7
노인요양시설확충	68,661	37,067	54.0
노인건강관리	22,474	11,102	49.4
장사시설설치	13,643	9,550	70.0
치매관리체계구축	12,776	6,388	50.0
노인일자리지원(제주)	7,274	3,438	47.3
노인보호전문기관	6,164	3,020	49.0
독거노인응급안전돌보미사업	1,305	630	48.3
노후설계서비스지원사업	253	200	79.1

주: 2013년 집행실적 기준

자료: 기획재정부 제공(2014년 11월 1일).

노인복지사업의 경우 재정규모가 큰 기초연금, 노인종합돌봄서비스, 장사시설설치사업 이외에서는 상대적으로 낮은 50% 수준의 국고보조율이 적용된다. 고령사회 정책의 핵심사업에 해당하는 노인일자리와 노인요양지원 사업에서 중앙정부의 재정지출이 확대되면 동 부문에 대한 지

방비 부담이 가중될 것으로 예상된다(이재원, 2013a: 79).

다. 보육료 지원 등 아동복지 사업

저출산 대응으로 추진되는 보편적 사회서비스 정책에서 정부간 재정갈등이 발생하는 대표적인 사업은 보육료지원프로그램이다. 2015년도부터는 만3세~5세 아동들을 위한 누리과정 사업에서 대상 아동 전체에 대해 정부가 무상보육을 실시할 예정이기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 재정부담이 대폭 증가할 것으로 전망된다.

영유아보육법 시행령 제23조에서는 누리과정 사업에서 중앙정부가 부담할 재정지원은 지방교육재정교부금법에 따른 보통교부금에서 부담하는 것으로 규정되어 있다. 지방교육재정교부법의 기준재정수요 산정 기준에 유아수를 기준으로 측정하는 '유아교육비·보육료지원'이 포함되어 있다.

그런데, 지방교육재정교부금은 지방교육청의 일반재원으로 배정되는 예산이며 누리과정을 운영하는 보육시설은 교육기관이 아니기 때문에 행정사무에서는 지방교육청의 관할 대상이 아니다. 지방교육청 입장에서는 사업관리권한이 없는 가운데 비용만 부담한다. 이와 같이 보육료 지원을 둘러싼 재정기능분담 구조가 복잡하게 얽히면서 중앙과 지방간 재정갈등과 함께 기획재정부·교육부와 지방교육청간 갈등도 동시에 발생하고 있다. 지방자치와 별도 교육자치제가 실시되고 있기 때문에 보육료지원 사업에서는 다른 사회복지사업 보다 더 복잡한 정부간 갈등 구조가 형성되었다.

보육료 지원사업에서 국고보조율은 2014년도까지 50%(서울 20%)로 낮은 수준이었는데, 재정갈등이 심화되면서 2015년도부터는 15%를 인

상하여 65%의 기준보조율이 적용된다. 차등보조율을 포함할 경우 서울은 25~45% 그리고 지방은 55%~75%를 보조받는다. 하지만 중앙정부가 전국을 대상으로 보장하는 보편적인 사회서비스 사업이라는 점을 감안하면 다른 유사 복지사업 보다는 지방재정에 불리한 보조율이다.

2013년 최종지출액 기준으로 총 사업비 6.5조원에서 국고보조금은 3.3조원, 실효보조율은 51.4%였다(〈표 3-8〉). 50%정도의 보조율을 적용하면서 중앙정부의 표준적인 지침을 지자체에서 수용하도록 규정하는 것은 자치재정의 원칙에 부합하지 않는다. 또한 보육료, 양육수당, 어린이집 지원 등에 대한 예산이 계속 증가하면서 이에 상응하는 정도의 지방비 부담 증가가 예상되고 있다.

〈표 3-8〉 아동분야 국고보조율 현황(2013)

(단위 : 억원, %)

	총사업비	국비 (현액기준)	국고보조율
영유아보육료지원	3,981,907	2,077,057	52.2
가정양육수당지원사업	1,329,950	658,816	49.5
보육돌봄서비스	683,959	356,390	52.1
방과후돌봄서비스	242,926	117,847	48.5
어린이집지원	219,352	108,960	49.7
어린이집기능보강	16,122	8,061	50.0
영유아보육예산지원	9,057	9,057	100.0
육아종합지원서비스제공	7,370	3,136	42.6
어린이집교원양성지원	2,118	948	44.8
합계	6,492,761	3,340,272	51.4

주: 2013년 집행실적 기준

자료: 기획재정부 제공(2014년 11월 1일).

라. 지역발전특별회계 생활기반계정의 사회복지사업

지역개발분야의 소규모 국고보조사업을 포괄보조로 운영하기 위해

2005년도에 도입되었던 지역균형발전특별회계(균특회계)가 2010년도에 제도의 성격과 내용을 개편하여 광역·지역발전특별회계(광특회계)로 전환된 이후 다시 개편되어 2015년도부터는 지역발전특별회계(지특회계)로 운영될 예정이다.

기본 골격은 과거와 유사한 가운데 사회복지사업들이 추가적으로 편성되었다. 국회에 제출된 2015년 정부예산안 포함된 지특회계 사회복지사업은 6개이며 전체 예산은 4,342억원이다. 이 가운데 절반 정도 규모인 2,063억원은 보건복지부의 지역자율형 사회서비스투자사업이다(〈표 3-9〉)

〈표 3-9〉 지역발전특별회계에 편입된 사회복지사업(2015년 정부제출예산안)

	소관부처	사업명	예산안 (백만원)
생활기반 계정	안전행정부	지역일자리 창출	23,689
	보건복지부	지역자율형사회서비스투자사업	206,254
	고용노동부	사회적 기업 육성(지자체보조)	81,489
	여성가족부	청소년시설확충	62,264
경제발전 계정	보건복지부	첨단의료복합단지 조성	53,472
	여성가족부	가족친화환경조성	7,048
합계			434,216

자료: 기획재정부 제공(2014년 11월 1일).

지특회계 생활기반계정에 포함된 4개의 복지사업은 자원배분에서 지자체 재량을 인정하는 포괄보조로 운영된다. 따라서 사업별로 재원이 배분되지 않고 지자체가 계정 전체의 예산범위내에서 자율적으로 예산을 편성하여 소관 주무부처에 사업승인을 받은 이후 기획재정부에 국고보조금을 신청하는 방식으로 운영된다.¹⁸⁾

지특회계 생활기반계정은 프로그램 단위의 비전과 전략 그리고 성과목표가 설정되지 않고 과거 개별 부처들이 운영하던 소규모 국고보조사업들이 기획재정부의 예산통제 속에서 과거 보다 좀더 복잡한 방식으로 운영되는 재정통제형 국고보조금제도이다. 지방자치단체가 계정내의 사업에 대해서는 재량으로 선택하고 기획재정부의 사업운영 평가를 받기 때문에 재정분권 측면에서 과거 보다 개선된 방식이라고 해석할 수 있다.

하지만 재원의 전체 총량이 한정되어 있고 프로그램단위가 아닌 개별 사업단위로 평가를 받기 때문에 성과관리 측면에서 실질적인 제도 개선 효과는 기대하기 힘들다. 지자체가 신청하는 개별 사업들은 중앙정부의 각 주무부처로부터 승인을 받아야 기획재정부에서 예산배정을 허용한다.

지특회계 전체 혹은 각 계정별로 추구하는 구체적인 비전-미션체계는 명확하지 않으며 지자체별 재원배분 방식이 공개되어 있지 않다. 생활기반계정의 재원이 주세 40% 등으로 한정되어 있어 일반회계의 전입금이 충분히 지원하지 않으면 사업의 개수는 유지되면서 사업별 예산총량이 억제되는 재정통제효과가 발생한다. 실제 제도 도입이후 2014년도까지 지역개발계정은 불규칙적인 증감이 발생하면서 당초 보다 축소된 상태가 지속되었다.

2015년도부터 사회복지사업이 지특회계 생활기반계정으로 전환되면 복지보조금의 관점에서는 적지 않은 쟁점들이 발생할 가능성이 있다. 우선, 미국의 사례를 고려하면 복지지출을 억제하고 지방재정에 부담을 전가하기 위해 포괄보조가 도입되었기 때문에 유사한 제도개편에서는 정부간 재정갈등의 가능성이 높다. 기획재정부가 보건복지부에서 자체적으로

18) 당초 기획재정부에서는 지역자율형 사회서비스투자사업, 지역사회통합건강증진사업, 방과후돌봄서비스사업, 농어촌보건 등 이전신축 사업, 도시지역 보건지소 확충사업, 노인 요양시설 확충사업, 장애인복지시설 기능보강사업, 노인일자리사업, 장애인일자리 사업 등을 생활기반계정에 포함시킬 계획이었지만 관계 부처와 관련 단체들의 부정적인 의견으로 인해 최종적으로 4개 사업만 정부예산안에 반영되었다.

포괄보조방식을 적용하고 ‘지역자율형지역사회서비스’사업을 자기 부처 소관의 지특회계 사업으로 개편한 것은 재정통제를 보다 강화시키려는 의도로 해석할 수 있다.

둘째, 지역개발사업들과 사회복지사업이 포괄보조의 계정에 섞이면 종전보다 해당 사업의 재정규모가 축소될 위험이 있다.¹⁹⁾ 지방자치단체에서 사회복지 보조금을 선호하지 않기 때문에 이질적인 사업들과 자원배분그룹이 섞이면 긍정적인 상황을 기대하기는 쉽지 않다. 더욱이 국고보조 중심의 복지사업이 지속되면서 복지사업에서 지자체의 전략기획 기능이 약화되었기 때문에 현실은 부정적인 방향으로 전개될 수 있다.

셋째, 과거 사례를 고려하면 생활기반계정에 포함된 복지사업에서는 자원총량이 확대되지 않고 과거 기준으로 억제되는데, 물가상승률이 반영되지 않기 때문에 실질적으로 복지보조재원이 축소되는 효과가 발생한다. 사회복지사업은 수급자 개인에 대해 매년 일정 수준의 사회서비스를 제공해야 하는 것인데 물가상승률을 반영하지 않은 가운데 총량이 억제될 경우 지방재정의 추가적인 재정부담이 요구되거나 아니면 지역주민들의 복지서비스가 감소되는 현상이 발생한다.

넷째, 복지재원의 총량이 통제되는 상황에서 지자체들간 복지재원 확보 경쟁이 발생할 수 있다. 정부간 복지재정 갈등이 지방자치단체간 수평적 갈등을 전환되기 때문이다. 이에 따라 지역간 사회서비스 공급의 불균형이 심화될 수 있다. 지특회계 생활기반계정에서 사회복지사업들을 계속 확대하면 이와 같은 복지갈등 현상들은 보다 심화될 수 있다.

이러한 잠재적인 쟁점을 고려하면, 생활기반계정에 포함된 사회복지사

19) 지역자율형사회서비스투자사업에서는 아동을 위한 각종 프로그램에 전체 예산의 60% 이상이 지출된다. 지특회계 생활기반계정으로 전환된 이후 지자체의 선택에 따라 해당 사업에서 자원 총량이 축소되면 이익단체 혹은 후원단체의 역할이 상대적으로 취약한 아동복지사업에서 부정적인 영향이 발생할 가능성이 크다.

업의 경우 지자체 입장에서는 '예산총액 통제(기획재정부)-지역개발사업과 예산배정 경쟁(지자체 내부)-지자체들의 사업경쟁(지자체 외부)-보건복지부의 개별적인 사업통제(보건복지부)'의 통제적인 거버넌스 속에서 과거보다 좀더 복잡한 형태의 국고보조사업으로 전환될 위험이 있다.

4. 지방교부세와 복지재정조정

정부간 재정관계에서 지방교부세제도는 전국 지자체에 대해 공통적으로 최소한의 자치재정 기능을 보장하기 위해 운영되는 지방재정조정수단이다. 지방교부세에는 특별교부세, 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 가지 하위 제도가 있다. 이 가운데 보통교부세의 기능이 가장 중요하다.

보통교부세에서 지방자치단체의 사회복지비 재원 보장에 중요하게 고려되는 장치는 기준재정수요 산정이다. 지자체 유형별로 중앙정부가 보장하는 재정 지출 특성들을 확인할 수 있다. 서울특별시·광역시에서 사회복지비의 비중은 30%가 넘는 반면 군은 16.2%에 불과하다(〈표 3-10〉).

2000년대 중반이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하면서 보통교부세의 기준재정수요에서도 부문별 비중 변화가 상당하였다. 행정자치부에서는 사회복지비 수요를 우선적으로 반영하였는데 2014년의 경우 전체 기준재정수요에서 사회개발비 부문의 수요 비중이 26.8% 수준으로 상승하였다.

그런데, 총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 계속 되고 있지만 사회복지가 지방재정에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮을 때 설계된 제도이기 때문에 부분적인 개편만으로는 한계가 있다. 기준재정수요 산정에서 사용하는 측정단위와 측정지표 그리고 지방자치단체 유형별 세출

기능 특성 등의 측면에서 계속 쟁점들이 잠재되어 있다.

〈표 3-10〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2014)

(단위 : %, 억원)

측정항목	측정단위	서울	광역시	세종	도	시	군	합계	
일반 행정	소계	37.4	31.9	26.9	31.8	27.6	26.9	30.1	
	인건비	공무원수	27.1	22.8	17.1	18.8	17.4	16.4	19.6
	일반관리비	인구수	8.2	7.7	7.3	8.0	8.6	7.7	8.1
	안전관리비	인구수	2.0	1.4	2.6	5.0	1.6	2.8	2.3
문화 환경	소계	11.2	12.3	11.5	9.9	14.9	15.3	13.3	
	문화관광비	인구수	3.3	4.7	3.4	5.0	5.0	5.0	4.7
	환경보호비	가구수	5.3	5.1	5.9	3.1	8.2	8.1	6.5
사회 복지	보건비	인구수	2.7	2.4	2.2	1.8	1.8	2.2	2.1
	소계	36.7	33.6	20.5	23.8	27.0	16.2	26.8	
	기초생활보장비	기초생보수급자수	4.7	4.7	2.4	5.2	2.2	1.7	3.3
	노인복지비	노령인구수	5.3	6.3	4.6	3.2	5.0	4.4	4.9
	영유아복지비	영유아수	14.6	10.8	6.0	7.4	9.3	3.5	8.9
	아동복지비	아동수	3.5	3.7	3.9	2.6	4.6	2.4	3.6
	장애인복지비	장애인등록자수	3.5	3.9	1.7	2.3	2.5	1.6	2.7
일반사회복지비	인구수	5.0	4.2	1.9	3.1	3.4	2.6	3.5	
지역 개발	소계	14.7	22.3	41.0	34.5	30.5	41.6	29.7	
	농림수산비	농수산업종사자수	0.3	1.9	11.8	12.2	9.2	21.4	9.6
	지역경제비	사업체종사자수	1.4	3.7	11.2	5.2	2.7	2.5	3.1
	도로개량비	미개량도로면적	4.7	11.1	12.5	11.3	10.2	7.9	9.3
	지역개발비	행정구역면적	8.4	5.6	5.4	5.8	8.3	9.8	7.8
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
규모(억원)		92,650	120,396	3,014	96,365	241,565	135,691	689,681	

자료: 안전행정부, 2014년도 보통교부세 산정내역

첫째, 일반행정에 대한 지출 수요의 비중이 30.1%로서 사회개발과 지역개발 부문보다 높다. 보통교부세제도가 지자체가 담당하는 재정지출의 기능을 고려하여 운영되기 보다는 지방자치 부활이전의 지방행정관리의 관점에서 설계되었기 때문이다.

둘째, 사회복지비의 지출 수요를 산정하는 측정단위와 측정지표들이 지방의 복지재정 부담을 체계적으로 반영하는데 한계가 있다. 다양한 보

정장치를 통해 매년 교부세 재원배분 과정에서 지자체의 실정을 고려하지만 기준재정수요의 기본 구조에서 체계적으로 고려되지 못할 경우 보정과정의 투명성과 적실성 쟁점이 제기될 수 있다. 또한 보통교부세는 결산자료에 기초하여 지자체별로 재원을 배분하기 때문에 매년 복지지출 규모와 내역이 변동되고 있는 현재의 역동적인 재정상황에 대해 선제적으로 대응하는데 한계가 있다.

셋째, 지방교부세의 재원은 내국세의 19.24%로 총액이 한정되어 있다. 이에 따라 내국세 수입이 충분하지 않으면 중앙정부가 보장해야 하는 기준재정수요에 대해 100% 재원을 배분하지 못한다. 내국세 수입이 기준재정수요를 초과하게 되면 초과비율만큼 모든 지자체에 대해 일률적으로 교부세 재원을 삭감하는 조정률을 적용한다.

〈표 3-11〉 보통교부세 조정률 추이

(단위 : 억원, %)

	불교부단체포함		불교부단체제외				
	기준재정수요	기준재정수입	기준재정수요	기준재정수입	재정부족분	보통교부세	조정률
2005	530,497	353,048	359,011	160,900	198,111	170,776	86.2
2006	537,089	350,963	374,057	167,321	206,736	177,543	86.5
2007	565,774	357,456	395,017	177,296	217,721	198,421	88.4
2008	645,249	408,899	463,583	216,430	247,153	227,234	89.2
2009	672,938	409,742	544,834	271,791	273,043	240,925	85.6
2010	677,540	411,426	549,139	275,674	273,465	232,403	82.4
2011	707,040	434,121	578,381	295,019	283,362	257,755	88.2
2012	711,477	414,936	592,626	286,545	306,081	291,884	92.5
2013	764,583	428,695	634,091	291,454	342,637	314,479	89.0
2014	828,946	479,847	693,310	338,930	354,380	318,845	87.3

주: 2006년도부터 조정률은 제주특별자치도에 보통교부세 재원 3% 우선 교부 이후 계산
자료: 안전행정부, 보통교부세 산정내역 각 연도.

2012년도를 제외하면 조정률은 90%를 넘지 못했으며 2014년도는 87.3%로 대폭 감소되었다(〈표3-11〉). 현재와 같은 재정보장 방식에서는 내국세 수입이 축소되면 보통교부세의 재정조정기능이 계속 취약해진다.

기준재정수요에서 사회복지비의 보장 비율이 높아지는 가운데 조정률이 낮아지면 지방재정에서 추가적인 복지재정 부담은 상대적으로 더 가중될 수 있다.

5. 복지분야 국고보조금과 지방재정조정

국고보조금제도는 합리적인 논리에 기초하여 형성되기 보다는 정치 경제적 상황이 누적된 역사적 맥락 속에서 만들어졌기 때문에 현행 제도에서 체계성을 찾기 어렵고 따라서 일관성있는 관점을 가지고 분석하기 어렵다. 다만, 정부간 재정관계를 둘러싼 재정환경 변화에 적응하는 제도 변화가 요구된다는 점을 인정할 때, 현행 복지분야 국고보조금제도는 80년대의 낡은 구조에서 발생하는 문제를 계속 안고 있다고 해석할 수 있다. 당시는 지방자치가 부활되기 이전이며 경제개발을 위해 정부 재정지출이 집중되었으며 사회복지는 예외적인 재정사업에 국한되었다. 따라서 지방자치 부활과 사회복지비 중심의 재정지출 구조 전환이라는 2000년대 이후의 재정환경과는 양립하기 힘든 제도가 지속되고 있다.

첫째, 대부분의 주요 복지사업에서 정부간에 재정기능이 중첩되어 있어 중앙과 지방간 재정갈등의 영역이 매우 넓게 형성되어 있다. 또한 중앙-광역-기초지자체로 이어지는 수직적인 사업관리체계의 비효율성이 심화되고 있지만 구조개편 없이 복지사업의 종류와 규모가 계속 확대되었다. 이에 따라 정부계층간 복지보조사업의 성과책임 소재가 불분명하며 수직적으로 상부의 의사결정 주체에 대해 행정관리의 책임이 강화되면서 지역사회 현장 중심의 문제해결형 재정지출 구조가 형성되지 못하고 있다.

둘째, 현실적으로 정부간 재정갈등이 악화되고 문제로서, 주요 복지사업에서 기준보조율이 적정하지 않다는 불만이 지자체로부터 계속 제기되

고 있다. 전국 표준적인 사회안전망 프로그램에 의무적으로 지방비를 부담하면서 지방재정여건에 따라 취약계층의 소득과 건강보장 수준이 달라지며 보편적 사회서비스에서 지역주민들의 생활보장도 차별적으로 형성되었다. 이는 사회적 정의 측면에서 적지 않은 쟁점이 된다.

셋째, 국고보조사업별 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있고 지방의 신청없이도 중앙정부가 국고보조사업을 추진할 수 있어 사회복지정책에서 지자체의 재정자율성을 과도하게 제한하고 있다. 생활보장을 위한 보편적 사회서비스들을 전국 표준적으로 운영하면 비용-효과성 측면에서 재정적으로 오히려 불리할 수 있다. 지방재정에서 자율성을 억제하면 고비용-저복지의 구조적 문제를 해결하는데 한계가 발생하게 된다.

제3절 정부간 재정관계 재정립을 위한 정책과제

1. 새로운 정부간 재정관계 정립을 위한 세 가지 원칙

‘중앙정부=소득분배, 지방정부=자원배분’ 구도의 전통적인 이분법적 도식과 ‘최적보조율 법칙’을 전제하는 미국의 1세대 재정분권이론은 최근의 변화한 현실에서 정부간 재정갈등을 해소할 수 있는 대안을 찾지 못하고 있다. 80년대 이후 신재정연방주의를 거치면서 미국의 경우 주 및 지방정부에서 많은 복지기능을 담당하고 있으며 연방정부와 주정부간 성과계약을 강화하는 방식으로 정부간 재정관계가 개편되었다. 2000년대 이후부터 본격적으로 논의되고 있는 2세대 정부간 관계 이론은 분권의 형식 보다는 실제 문제해결을 위한 유연한 새로운 제도를 강조하고 있다.

제2세대 정부간 관계이론에서는 형식적인 기능분담 구조보다는 재정

사업에서 성과와 책임성을 높이기 위한 새로운 제도들을 모색했다. 중앙과 지방의 역할분담체계를 확정하는 인위적 구분 보다는 사회문제를 해결하기 위한 동기부여 요소, 지식, 정보 등의 요소를 정부간 재정관계체계의 설계에 직접 반영하고 형식적인 재정분권 자체 대신 분권을 통해 '문제를 해결'할 수 있는지 여부를 중시했다.

제1세대 이론의 한계와 제2세대 이론의 가능성을 인정하면서 새롭게 정립해야 할 정부간 재정관계에 대한 담론에서는 세 가지 원칙에 대한 중앙과 지방간 합의가 필요하다.

첫째, 긴축재정국면이 지속되는 상황에서 시급히 해결해야 할 사회 문제의 현실과 원인 그리고 장기 전망에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 인식을 공유해야 하며 '상호간에 의사소통'을 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

둘째, 정부간 재정관계의 형식 보다 실제 개별 지역에서 발생하는 문제 자체에 초점을 맞추는 '문제해결형' 정부간 재정관계를 설계해야 한다. 정치와 권력구조에서 주민들이 필요한 문제해결을 잘하는 재정 주체가 상대적으로 유리할 수 있도록 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계가 모색되어야 한다.

셋째, 중앙과 지방재정은 표준적인 규정 보다 주민의 삶을 향상시키고 성과 책임의 '재정파트너 관계'를 형성해야 한다. 이는 현행 수직적인 관리통제체계에서 수평적인 기능 협력체계로 전환을 의미한다. 중앙·지방간 재정파트너십을 형성하는 인센티브는 지역의 경제적 개발과 주민들의 복지증진이 되어야 한다.

2. 정부간 재정관계와 관련한 주요 지방재정제도의 개편과제

지역별로 발생하는 다양한 사회문제의 현실을 공유하고 문제해결형 정부간 복지재정관계를 정립하기 위해서는 현행 1세대형 지방재정 제도들을 대폭 개편해야 한다.

첫째, 지방자치단체가 지역사회문제에 스스로 책임지고 해결방안을 모색할 수 있는 동기부여를 위해 국고보조사업의 수와 재정규모를 축소하고 대신 지방세 중심으로 지방자치단체의 세입구조를 강화해야 한다. 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 가격기능이 중요하지만 지방자치단체가 지방세정을 운영할 여건이 조성되어 있지 않다. 예를 들어 취득세와 담배소비세와 같은 주요 지방세의 세원은 실질적으로 중앙정부의 정책목적으로 운영되며 지방자치단체가 참여할 수 있는 역할 범위가 협소하다.

둘째, 정부간 재정관계에서 중요한 재정조정 수단인 지방교부세에서 정부간 복지재정관계의 개편이 필요하다. 중앙정부의 법률에 기초하여 의무적으로 지방비를 분담해야 하는 경비에 대해서는 조정을 적용없이 기준재정수요에서 전부 재원이 보장되어야 한다. 또한 지방재정의 형평화 기능의 기본 관점을 현재와 같은 행정관리 수요 보정에서 주민들을 위한 공공서비스 지출수요 대응을 위한 재정보정으로 전환해야 한다.

예를 들어, 사회복지지출 확대하면 보통교부세 재원을 더 많이 보장받을 수 있는 인센티브 구조를 만들어야 한다. 이와 관련하여 공무원 수를 기준으로 산정하는 일반행정분야의 인건비 보정 비중을 축소하고 해당 인력에 대한 경비들은 실제 담당하는 업무 중심으로 분산하여 지출 수요를 재산정하고 재원을 보정하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 또한 기준재정수요를 측정하는 지표에서 지역별 출산율, 고용률, 근로빈곤율 등과

같이 정부가 해결해야할 사회적 위험 요소들을 반영하여 문제해결형 재정정보장제도로서의 성격을 강화할 필요가 있다.

셋째, 지방자치와 보편적 사회서비스정책의 환경변화를 반영하여 국고 보조금제도는 전면적인 개편이 필요하다. 모든 사업에서 형성된 중앙-광역-기초의 중층적인 국고보조사업의 재정체계를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과책임 주체를 명확히 설정해야 한다. 이와 관련하여 국고 보조사업에서 발생하는 정보비대칭 문제, 정부 계층간 사업관리역량 격차 문제 등을 해소할 수 있는 정책방안들이 모색되어야 한다. 국고보조사업의 '수'에서 절대적으로 많은 비중을 차지하는 지특회계 생활기반계정사업의 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이양하여 지자체에 대한 수직적인 관리 감독 기능을 축소할 필요가 있다.

넷째, 새로운 정부간 재정관계를 형성하는 수단으로서 포괄보조방식을 관리통제형이 아닌 전략적인 성과관리형으로 '제대로' 활용하는 방안을 도입할 필요가 있다. 지특회계 생활기반계정과 같이 세입 재원배분에 대한 포괄보조는 사업관리와 재정관리를 이원화시키기 때문에 분권의 혁신과 사업의 성과책임을 달성하기 쉽지 않다. 집행과정에서 성과 책임을 강화하기 위해서는 포괄보조프로그램을 기획재정부에서 총괄하기보다는 중앙정부의 각 부처에서 세출부문별로 분리·운영해야 한다. 성과관리형 포괄보조에서는 지자체에 대한 인센티브와 프로그램 운영 역량을 강화하는 방안도 모색해야 한다.

다섯째, 그동안 정부간 재정관계의 개편과정에서 누적된 이해당사자간의 불신문제를 해결하기 위한 신뢰수단을 마련해야 한다. 분권교부세와 지특회계에서의 정부간 재정관계 개편 및 운영과정에서 정부간 불신과 갈등이 상당하였다.

새로운 제도 개편을 위해서는 구조변화에 따른 ‘재정불이익배제의 원칙’이 명문 규정으로 제도화되고 이를 실천할 수 있는 부수적인 조치들도 명시되어야 한다.





제4장

정부 간 사회복지지출 역할배분: 기초연금과 보육지원을 중심으로

제1절 사회복지지출을 위한 정부 간 역할 배분

제2절 지방자치단체의 사회복지수요와 이전재원

제3절 사회복지 관련 정부 간 역할 정립방안



4

정부 간 사회복지지출 역할 배분 : << 기초연금과 보육지원을 중심으로

최근 정부는 경기침체로 재정수입이 정체되었음에도 사회복지분야의 국고보조사업을 확대함으로써 재정운영에 어려움을 겪고 있다. 특히 기초연금 및 영유아보육지원의 확대가 정부 재원부담의 급증을 초래하였다. 사회복지정책 확대를 관한 의사결정은 중앙정부가 대통령선거 때의 공약에 기초하여 주도하였으나 정책실행을 위한 재원의 일정 부분을 지방자치단체가 분담하도록 법률로 규정하였다. 지방자치단체는 중앙정부의 일방적 정책결정에 대한 재원부담을 지방자치단체에게 전가하는 것은 지방분권을 후퇴시키는 조치이며 이로 인해 정상적인 지방재정운영이 불가능하다고 주장한다. 반면에 중앙정부는 사회복지 강화라는 국가정책목표를 달성하기 위해 중앙과 지방자치단체가 비용을 분담하는 것은 당연하므로 지방자치단체도 사회복지 위주로 지출구조를 재편해야 한다고 반박한다. 이처럼 사회복지지출의 책임을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등은 분권체계에서 정부의 역할 할당에 관한 근본적인 원칙을 설정해야 한다는 인식이 널리 제기되었다.

그럼에도 현실에서는 갈등을 봉합하기 위한 임시방편적인 정책이 반복되었고 이는 정부 간 재정분담 책임을 더욱 혼란스럽게 만들었다. 구체적인 상황을 예시하면, 중앙정부가 보조사업에 의한 영유아보육료지원 확대를 결정하자 지방자치단체는 대응재원을 마련해야 하는 부담이 급증하여 반발하게 되었다. 중앙정부는 지방자치단체의 부담을 경감하고자 0~2세의 영유아보육료지원은 기존처럼 중앙정부와 지방자치단체가 재원을 분담하는 국고보조사업으로 운영하되 3~5세의 보육료지원은 교육자치단체의 재원인 지방교육재정교부금으로 조달하도록 법률을 개정하

였다. 지방자치단체들의 사회복지지출 재원을 확보하는 추가적 수단으로 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 11%로 증률하면서 그 일부를 이전 재원처럼 사회복지수요에 따라 배분하도록 규정하였다.²⁰⁾ 한편, 보육료 지원의 재원을 교육재정교부금으로 전가한 것에 대해 교육자치단체들의 저항이 격화되었으며 이를 무마하고자 중앙정부는 2015년 예산편성 과정에서 교육자치단체를 지원하는 예비비를 추가 편성하였다. 이처럼 영유아보육료지원에 대한 정부 유형별 재정책임을 단기적이고 단편적인 방식으로 할당함으로써 정부유형별 역할을 정립하는데 실패했을 뿐 아니라 지방세와 이전재원의 기능도 왜곡하게 되었다.

본 논문의 목적은 정부 간 사회복지지출의 분담과정에서 초래된 갈등의 원인과 문제점을 제시하고 해결을 위한 정책방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 제1절에서는 지방재정을 중심으로 우리나라 정부재정의 특성을 살펴보고 2000년대 후반 이후 중앙정부의 사회복지정책 확대에 따른 지방자치단체 재정운영의 변화를 파악한다. 제2절에서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 중요 이전재원인 보통교부세와 국고보조금의 배분방식을 설명하며 특히 기초연금과 영유아보육지원의 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재원분담과 연도별 변화과정을 분석한다.²¹⁾ 이러한 현실 인식을 바탕으로 제3절에서 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출책임의 분담원칙을 모색하고 다양한 측면에서 정책대안을 제시한다. 이는 지방자치단체의 실질적인 정책결정 참여방안, 포괄보조로의 전환을 위한 조건, 지방자치단체에 대한 보통교부세와 국고보조금 배분방식의 일관성

20) 사회복지수요는 각 광역자치단체의 5세 이하 및 65세 이상 인구 비중으로 산정한다. 지방소비세의 배분방식과 이에 대한 평가는 주만수(2014a)를 참고할 수 있다.

21) 주만수(2013)는 중앙정부의 사회복지정책에 따른 지방자치단체의 재원변화와 기초연금 및 영유아보육지원의 국고보조사업의 운영방식을 분석한다. 본 연구는 그 전통에 따르되, 제도 변화를 반영하여 재원 변화에 대한 자료 분석을 최근까지로 확장하고 이와 연관된 정책대안을 보완하여 제시한다.

확보방안, 그리고 차등보조율의 폐지 및 지방자치단체 간 재정형평화 제도의 일원화방안을 포함한다.

제1절 사회복지지출을 위한 정부 간 역할 배분

1. 정부유형별 재정현황과 지방자치단체 재정의 특성

우리나라는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 교육자치단체가 재정지출을 운영하며 중앙정부와 지방자치단체는 법률에 의해 규정된 각각의 조세수입원을 갖는다. 지방자치단체와 교육자치단체는 재정수입에 비하여 지출규모가 훨씬 크기 때문에 중앙정부의 재정지원을 받으며, 교육자치단체에게는 해당 지역의 지방자치단체도 재정을 지원한다. <표 4-1>은 중앙정부와 지방자치단체의 조세수입 추이와 재원이전이 이루어진 이후 정부유형별 재정사용액의 추이를 제시한다.

먼저 2003~2014년 기간 동안 총조세수입은 연평균 5.7%씩 증가하였는데 국세는 연평균 5.9%로 증가한 반면, 지방세의 연평균 증가율은 4.6%에 머물렀다. 2010년에 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하여 지방소비세를 신설하고 2014년 그 전환율을 11%로 인상한 것을 고려하면 국세의 증가율에 비해 본래의 지방세 수입 증가율은 매우 저조하였음을 의미한다. 재정사용액으로 측정한 세출측면을 살펴보면 총세출은 동일한 기간 동안에 연평균 5.4% 증가하였는데 중앙정부 세출의 연평균 증가율은 3.7%에 불과한 반면, 지방자치단체 세출의 증가율은 7.1%로 훨씬 높으며 교육자치단체의 세출도 비교적 높은 6.4%의 연평균 증가율을 나타냈다. 이러한 정부 간 세출 증가율의 차이로 인하여 총세출 대비 중앙정부 세출의 비중은 2003년 50.5%에서 2014년 42.3%로 크게 감소

한 반면, 지방자치단체 비중은 동일 기간 동안 35.9%에서 42.8%로 증가하였고 교육자치단체의 비중도 13.6%에서 14.9%로 증가하였다.

〈표 4-1〉 정부유형별 세출 및 조세수입 비중

(단위: 조원, %)

구분	조세수입			세출 (순계)			
	총액	국세	지방세	총액	중앙정부	지방자치단체	교육자치단체
2003	147.8	114.7	33.1	208.6	105.5	74.9	28.3
2004	152.0	117.8	34.2	219.0	105.9	82.6	30.5
2005	163.4	127.5	36.0	230.2	108.6	88.9	32.8
2006	179.3	138.0	41.3	241.2	111.1	97.6	32.5
2007	205.0	161.4	43.4	248.0	104.8	108.0	35.1
2008	212.8	167.3	45.5	274.1	110.5	123.5	40.0
2009	209.7	164.5	45.2	309.4	132.7	133.9	42.7
2010	226.9	177.7	49.2	311.9	136.2	133.6	42.1
2011	244.7	192.4	52.3	321.3	137.4	136.5	47.4
2012	257.0	203.0	53.9	341.1	146.1	144.0	51.0
2013	263.1	210.4	52.7	358.5	152.6	151.0	55.0
2014	270.9	216.5	54.5	373.9	158.0	160.0	55.9
증가율1	6.3	6.5	5.6	5.6	3.7	7.5	6.8
증가율2	5.7	5.9	4.6	5.4	3.7	7.1	6.4

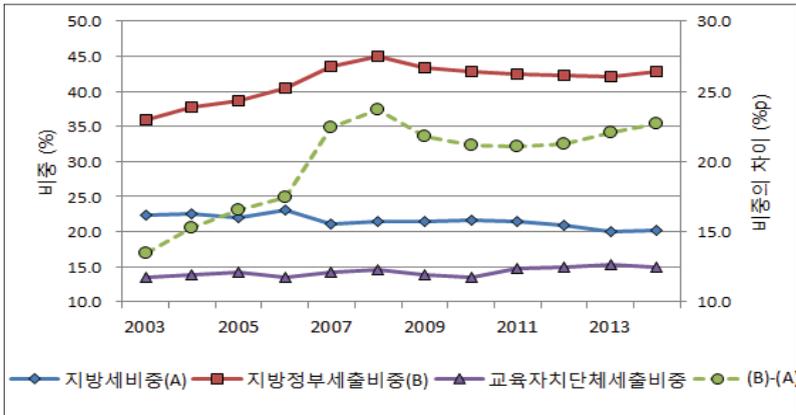
주1: 조세수입의 2012년까지는 결산, 2013년은 최종예산, 2014년은 당초예산자료이며 세출은 당초예산의 순계 재정사용액 기준임.

주2: 증가율1은 결산자료인 2003~2012년 기간, 증가율2는 2003~2014년 기간의 연평균증가율임.

자료: 행정자치부(행정안전부) 「지방자치단체 예산개요」 및 안전행정부 「지방자치단체 통합재정개요」 각 연도; 통계청, e-나라지표(<http://www.index.go.kr>, 접속일: 2014. 11. 10.)

지방자치단체의 재정운영 실태를 살펴보기 위해 <표 4-1>의 자료를 이용하여 산출한 지방자치단체의 세출 비중과 지방세 비중의 추이 및 이들 비중의 차이를 [그림 4-1]에 제시한다. 또한 참고를 위해 교육자치단체 세출 비중의 추이도 표시한다.

[그림 4-1] 지방자치단체 세출과 지방세의 비중 및 그 차이의 추이



자료: 행정자치부(행정안전부) 「지방자치단체 예산개요」 및 안전행정부 「지방자치단체 통합재정개요」 각 연도; 통계청, e-나라지표([http:// www.index.go.kr](http://www.index.go.kr), 접속일: 2014. 11. 10.)

지방세 비중은 2000년대 초반 지방교육세가 신설되고 주행세가 지속적으로 확대됨에 따라 2006년 23.0%까지 상승하였다. 하지만 2000년대 중반 이후 취득세 세율을 지속적으로 인하하고 재산보유세의 높은 누진세율 구간을 국세인 종합부동산세로 전환하면서 지방세 비중이 21%대로 낮아졌고 최근 극심한 부동산경기 침체로 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세가 감소하면서 지방세 비중이 20% 수준으로 낮아지게 되었다.

지방자치단체 세출은 2003년 총세출의 약 36% 수준이었으나 2005년

과 2006년의 지방재정조정제도를 확대 개편하면서 40%에 근접하게 되었다. 이때의 주요 개편은 지방교부세를 내국세의 15%에서 19.24%까지 인상하였으며 지방양여금을 폐지하는 대신 국가균형발전특별회계를 설치하였고 종합부동산세를 재원으로 부동산교부세가 신설되었다. 2000년대 후반 금융위기에 의한 거시경제 침체를 극복하기 위해 중앙정부는 지방자치단체의 재원부족을 보충하고 적극적인 재정지출을 유인하기 위해 보조금을 확대함으로써 2008년 지방자치단체의 세출 비중은 45.1%까지 이르렀다. 그 후 지방자치단체 세출 비중은 하락하였으나 최근 사회복지 분야의 국고보조사업이 급격히 확대되면서 다시 상승추세를 나타내게 되었다. 교육자치단체의 세출 비중도 금융위기 기간을 제외하면 13%대를 유지하였으나 2010년 이후 영유아보육에 대한 지출책임을 부여받으면서 국고보조금이 확대되어 세출 비중이 15% 수준에 도달하게 되었다.

지방자치단체의 세출 비중과 지방세 비중의 차이는 금융위기 기간의 급격한 상승을 제외하면 2003년 이후 대체로 증가 추이를 나타낸다. 즉, 지방자치단체의 세출 역할은 확대되었으나 지방세 비중은 오히려 하락하여 그 격차가 확대되었고 이를 보전하기 위한 재원은 중앙정부의 이전재원에 의존함으로써 지방재정의 중앙정부 의존성은 더욱 심화되었다. <표 4-2>는 지방양여금제도가 폐지되어 지방재정조정제도가 현재와 같은 지방교부세와 국고보조금으로 재편된 2005년 이후의 지방재정수입 추이를 제시한다. 2012년까지 총재정수입은 연도별로 변동하면서 연평균 5.3%만큼 증가하였으나 각 구성항목별 증가율은 크게 다르다. 자체재원은 3.2%의 낮은 증가율을 나타내는 반면, 이전재원은 연평균 9.6%로 크게 증가하였다. 이전재원 중에서 지방교부세는 연평균 8.4% 증가하였으며 보조금은 이보다 더 높은 연평균 11.0%로 증가하였다.

〈표 4-2〉 지방자치단체의 재정수입 추이

(단위: 조원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	증가율
자체재원	87.8	93.1	100.4	105.2	108.7	100.7	101.5	109.2	97.1	3.2%
지방교부세	20.0	21.7	25.2	31.1	28.5	28.2	31.9	35.2	35.1	8.4%
보조금	16.9	21.1	22.4	25.8	32.4	32.0	32.3	35.1	36.8	11.0%
지방채	3.6	3.9	3.8	4.7	10.1	5.5	6.6	4.5	7.9	3.3%
세입총액	128.4	139.8	151.8	166.8	179.7	166.4	172.3	184.0	177.0	5.3%

주1: 2012년까지는 결산의 순계기준, 2013년은 최종예산의 순계기준 금액임.

주2: 증가율은 결산자료인 2005년~2012년 기간의 연평균 증가율임.

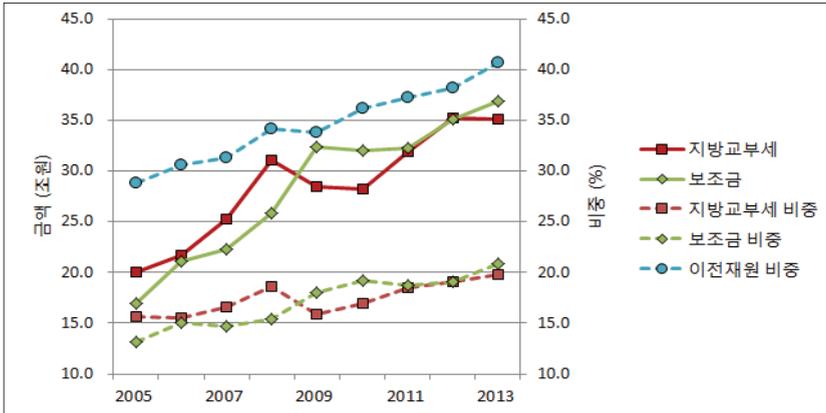
주3: 일부 연도의 지방채는 조정교부금 및 재정교부금을 포함하며 이는 1천억 원 미만임.

자료: 안전행정부(행정자치부, 행정안전부), 「지방재정연감」, 각 연도; 2013년 자료는 심치현 (2014:17) 〈표 11〉에서 재인용

자체재원에 비해 이전재원이 빠르게 증가함에 따라 이전재원의 비중은 2005년 28.8%에서 2012년 38.2%로 꾸준히 상승하였다. [그림 4-2]는 지방교부세와 보조금, 그리고 각각의 비중 추이를 제시한다. 지방자치단체가 재원사용의 자율성을 갖는 지방교부세는 비교적 높은 증가율을 나타냈지만 2009~2010년 동안 연속해서 감소하였다. 특히 2009년의 비중이 2008년의 18.6%에서 15.8%로 급락한 것은 금융위기로 인해 급격히 감소한 2008년의 내국세 수입을 2009년에 정산하였기 때문이다. 또한 중앙정부의 사업을 위임받아서 실행하는 재원인 보조금도 연도별로 변동하지만 지방교부세보다 안정적인 증가 추이를 나타낸다. 지방교부세와 국고보조금은 서로 보완하면서 변동하였으므로 이전재원 총액의 비중은 상당히 안정적인 증가 추이를 나타낸다.²²⁾

22) 이전재원의 비중은 그 금액자체의 변동뿐 아니라 자체재원의 변동과 연계하여 결정되면서 안정적 증가추이를 유지하였다. 예를 들어, 2010년에는 이전재원이 감소하였음에도 자체재원까지 위축되면서 이전재원의 비중은 오히려 증가하였다.

[그림 4-2] 지방자치단체 이전재원과 그 비중의 추이



자료: 안전행정부(행정자치부, 행정안전부), 「지방재정연감」, 각 연도; 2013년 자료는 심지현 (2014:17) <표 11>에서 재인용

다른 조건이 일정하다면, 지방자치단체는 자체재원과 지방교부세가 증가하거나 혹은 중앙정부의 정책결정을 위임받아 수행하는 보조금이 감소할 때 재정운영의 자율성을 확대할 수 있다. 그러나 2000년대 중반 이후의 지방재정 현실은 이와 반대로 나타났다. 자체재원의 증가는 둔화되었으며 상대적으로 빠르게 증가한 이전재원 중에서는 지방교부세보다 국고보조금이 더욱 급속히 증가하여 자율적인 재정운영을 크게 제약하였다.

2. 지방자치단체의 사회복지지출과 정부 간 재정역할 분담 현황

2000년대 후반 이후의 국고보조금 확대는 사회복지부문을 포함하여 다양한 부문에서 이루어졌다. <표 4-3>은 지방자치단체의 세출 중 정책사업을 보조사업과 자체사업으로 구분하고 사회복지부문을 중심으로 그

규모와 증가율을 제시한다.²³⁾ 2008년부터 2012년까지 지방자치단체의 총세출은 연평균 4.7% 증가하였는데 총세출의 80%를 초과하는 정책사업 중 보조사업은 연평균 9.2% 증가하였으나 자체사업은 오히려 연평균 1.1%로 감소하였다. 이러한 보조사업 지출의 급격한 증가로, 정책사업 총액 대비 보조사업 비중은 2008년 47.4%에서 2012년 57.3%로 꾸준히 상승하였다.

〈표 4-3〉 지방자치단체의 사회복지부문 보조사업 추이

(단위: 조원, %)

구분	총세출			사회복지지출			기타부문 지출		
	총액	정책사업		총액	정책사업		총액	정책사업	
		자체사업	보조사업		자체사업	보조사업		자체사업	보조사업
2008	125.0	54.3	48.8	22.4	3.0	19.3	102.6	51.3	29.5
2009	149.7	61.4	66.0	27.9	3.5	24.3	121.7	57.9	41.6
2010	138.6	51.3	62.1	27.9	3.1	24.4	110.7	48.3	37.7
2011	141.2	51.1	62.7	29.4	3.0	26.2	111.8	48.1	36.5
2012	150.3	51.8	69.5	32.4	2.9	29.2	117.8	48.9	40.3
증가율(%)	4.7	-1.1	9.2	9.7	-0.5	10.9	3.5	-1.2	8.1

주: 일반회계와 특별회계의 순계 결산자료임.

자료: 안전행정부(행정자치부, 행정안전부), 「지방재정연감」, 각 연도

총세출에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지부문의 지출은 연평균

23) 총세출은 정책사업, 재무활동, 그리고 행정운영경비로 구분되며 정책사업은 다시 자체사업과 보조사업으로 구분된다. 2012년 기준 총세출은 150.3조원인데 정책사업은 총세출의 80.8%에 달한다. 또한 세출은 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업 및 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타의 14개 부문으로 구분된다. 이러한 분류방식이 2008년에 도입되어 그 이전의 자료는 일관성 있게 확보할 수 없으므로 〈표 4-3〉은 2008년부터의 시계열을 제시한다.

9.7%의 매우 높은 증가를 나타낸 반면 기타부문의 지출은 단지 연평균 3.5% 증가하였다.²⁴⁾ 보조사업은 세출부문에 관계없이 상대적으로 높은 증가율을 나타내지만 사회복지부문의 보조사업 지출은 연평균 10.9%로 증가하여 8.1%인 기타부문의 보조사업 연평균 증가율을 압도한다. 이처럼 사회복지부문 보조사업의 빠른 증가로 인하여 지방자치단체가 수행하는 보조사업 중 사회복지부문이 차지하는 비중은 2008년 39.6%에서 2012년 42.1%로 상승하였다.

2012년의 보조사업 총액에서 사회복지부문이 차지하는 비중은 42.1%로 매우 높은 반면, 자체사업 총액에서 사회복지부문 자체사업의 비중은 5.6%에 불과하다. 반면에 수송과 교통, 국토 및 지역개발, 환경보호, 그리고 교육 등의 부문에 대한 지출비중은 보조사업 총액 대비 비중보다 자체사업 총액 대비 비중이 더 높다. 예를 들어, 수송 및 교통부문의 경우 보조사업 총액 대비 비중은 9.9%인데 자체사업 총액 대비 비중은 16.9%이며, 상하수도를 포함한 환경보호부문의 경우 각 비중은 8.7%와 15.2%이고, 교육부문의 경우 각 비중은 0.8%와 18.0%이다. 이처럼 사회복지부문은 국고보조사업 위주로 지출이 이루어지며 다른 부문은 대체로 자체사업 위주로 지출이 이루어진다. 특히 보조사업에 의한 지방자치단체의 사회복지지출은 법률에 의해 의무화된 규정에 따른 것이므로 지방자치단체가 자발적으로 재원을 배분한 것이라기보다는 중앙정부에 의해 강제된 지출이어서 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제약한다.

24) 2012년 기준 32.4조원의 사회복지부문 지출은 총세출의 21.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 이어서 수송 및 교통부문이 17.4조원, 환경보호부문이 14.6조원, 일반공공행정부문이 12.9조원, 국토 및 지역개발부문이 12.2조원, 농림해양수산부문이 11.3조원 등의 순서로 큰 비중을 차지한다.

제2절 지방자치단체의 사회복지수요와 이전재원

중앙정부의 지방자치단체에 대한 이전재원은 지방교부세와 국고보조금의 두 가지 방법으로 이루어진다. 지방교부세는 다시 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 특별교부세로 구분할 수 있으며 노인복지비 및 영유아복지비 등 다양한 사회복지수요를 측정하여 재원배분에 반영하는 것은 보통교부세이다.²⁵⁾ 이 절에서는 중앙정부가 보통교부세와 국고보조금의 배분하기 위해 영유아보육 및 노인복지에 관한 수요를 측정하는 방식을 고찰하고 그 특성을 파악한다.

1. 지방자치단체의 사회복지수요와 보통교부세

보통교부세는 각 지방자치단체의 표준적 재정수요액인 기준재정수요액과 표준적 재정수입액인 기준재정수입액을 합리적 기준에 의해 측정하고 그 차액인 재정부족액의 일정비율을 배분하는 것이다. 기준재정수요액은 지방자치단체의 기본적인 수요를 지출항목별로 산정한 기초수요액과 특수한 수요를 보완하는 보정수요액의 합계로 산출한다. 각 지방자치단체의 사회복지수요는 기초수요액의 사회복지비 항목과 보정수요액의 사회복지균형수요로 반영한다. 사회복지비 항목과 사회복지균형수요는 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비로 세분화하여 수요액을 산정한다. 이 연구에서는 2014년의 보통교부세 교부액 산정을 위한 노인복지비와 영유아복지비의 측정

25) 그 외에 분권교부세와 부동산교부세의 배분도 노인인구수를 부분적으로 반영하지만 보통교부세에 비하면 그 이전규모는 매우 적기 때문에 본 연구에서는 보통교부세를 중심으로 살펴본다. 또한 각 항목별로 특별자치시를 구분하여 산정하지만 설명의 단순화를 위해 여기서는 생략한다.

방법을 상세히 다루며, 비교를 위해 기초생활보장비도 설명한다.

가. 사회복지에 대한 기초수요액

기초수요액의 산정방법은 종속변수인 수요측정항목별 예산액에 대해 그 수요에 영향을 미칠 것으로 예상되는 대표적인 변수를 독립변수로 선정하여 회귀분석한 결과를 기초로 한다. 즉, 회귀분석결과로부터 각 지방자치단체의 측정항목별 표준화된 추정치를 계산하고, 각 측정항목의 지방자치단체 유형별 실제 예산액과 추정 수요액 간의 비율인 비중유지계수(ω)로 조정하여 각 지방자치단체의 각 항목별 기초수요액을 산정한다.

구체적으로 각 지방자치단체의 기초생활보장비에 대한 기초수요액의 산정방법은 다음과 같다. 첫째, 각 지방자치단체의 기초생활보장비 예산액을 국민기초생활보장수급권자에 대해 회귀분석한다. 둘째, 회귀분석 결과로 각 지방자치단체의 추정값(A)을 구한다. 지방자치단체 유형별로 추정값의 합계와 예산액의 합계의 비율을 이용하여 비중유지계수(ω)를 구한다. 마지막으로 각 지방자치단체의 추정값과 비중유지계수를 곱하여 기초생활보장비 항목의 기초수요액을 구하며 이를 표준행정수요액이라고도 한다. 2014년의 기초생활보장비의 표준행정수요액은 <표 4-4>에 제시한 바처럼 자치단체 유형별로 서로 다른 회귀식과 비중유지계수에 의해 산정한다.

(표 4-4) 기초생활보장비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법

구분	함수식	비중유지계수(ω)
시·도	$\ln Y_i = (1.01695 + 0.90384 \ln He) \times \omega$	특별시(1.6584)
시·군·구	$Y_i = (1331.53989 + 0.69158 He) \times \omega$	광역시(0.6580)
	He : 국민기초생활보장수급권자 수(일반+시설)	도 (0.7382); 시 (1.0733)
		군 (0.9319); 구 (0.8708)

자료: 안전행정부, 2014년도 지방교부세 산정해설.

이 공식은 기초생활보장비의 표준행정수요액은 지방자치단체 유형별로 매우 다른 방식으로 산정함을 알려준다. 먼저 광역자치단체의 경우 회귀식에 의해 국민기초생활보장수급권자 수에 대한 수요액의 탄력성을 추정한다. 즉, 국민기초생활보장수급권자가 1% 증가할 때 특별시의 기초생활보장비 수요액은 1.49893% 증가하며 광역시의 경우 0.59473%, 도의 경우 0.66722% 증가한다. 특별시와 광역시의 수요액은 소속 자치구의 수요액과 합산하여 산정하는데 자치구의 기초생활보장비는 국민기초생활보장수급권자가 1명이 증가할 때 602,228원 증가한다. 이러한 복잡한 과정을 통해 산정한 국민기초생활보장수급권자 1인당 수요액은 특별시와 광역시의 경우 1,309,020원으로 동일해진다.²⁶⁾ 기초자치단체의 경우에는 선형함수를 이용하는데, 국민기초생활보장수급권자가 추가로 1명이 증가할 때, 시의 기초생활보장비는 742,273원 증가하여 군의 644,483원보다 크다. 하지만 국민기초생활보장수급권자 일인당 고정비용은 회귀식의 상수항에 의해 결정되며 이는 인구수가 절대적으로 적은 군의 경우에 더 크게 산정하므로 국민기초생활보장수급권자 일인당 수요액은 시의 경우 933,610원으로 군의 1,161,510원보다 작다. 또한 도의 국민기초생활보장수급권자 일인당 수요액은 674,130원이다. 이를 통합

26) 지방교부세법은 이러한 각 수요의 측정항목별 측정단위당 수요액을 단위비용이라고 한다.

하면, 지방자치단체 유형별로 국민기초생활보장수급권자 일인당 수요액은 특별·광역시시의 경우 1,309,020원, 도의 시지역은 1,607,740원, 그리고 도의 군지역은 1,835,640원이다.²⁷⁾

이처럼 지방자치단체 유형별로 수요대상자의 일인당 재정수요액을 차별화하는 것은 노인복지비와 영유아복지비의 경우에도 마찬가지이지만, 표준행정수요액을 추정하는 함수식은 상황에 따라 다르다. <표 4-5>는 노인복지비의 표준행정수요액 산정방법을 제시하는데 기초생활보장비의 경우와는 반대로, 광역자치단체의 경우 선형함수를 이용하고 기초자치단체의 경우 로그함수를 이용하여 각각의 수요액을 산정한다. 더욱이 노인복지 관련 표준행정수요액은 노인인구수뿐 아니라 노인복지시설면적과 경로당 수를 포함하여 산정한다.

<표 4-5> 노인복지비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법

구분	함수식	비중유지계수(ω)
특별·광역시	$Y_i = (566.61848 + 0.31384Hb_1 + 0.32623Hb_2) \times \omega$	특별시(0.3489)
도	$Y_i = (-5094.95317 + 0.10303Hb_1 + 0.07015Hb_2) \times \omega$	광역시(0.6089)
시·군·구	$\ln Y_i = (1.22961 + 0.69449 \ln Hb_1 + 0.05767 \ln Hb_2 + 0.1095 \ln Hb_3) \times \omega$	도 (0.8255)
		시 (1.1055)
	Hb1 : 노령인구 수, Hb2 : 노인복지시설 면적, Hb3 : 경로당 수	군 (1.0603)
		구 (0.8911)

자료: 안전행정부, 2014년도 지방교부세 산정해설.

27) 행정자치부가 발간하는 지방교부세 산정해설 및 산정내역의 자료만으로는 광역시 군지역의 평균수요액이 얼마인지 명확히 파악할 수 없다. 광역시의 경우, 본청과 자치구 및 군을 각각 분리하여 표준재정수요액을 산정하고 본청과 자치구의 수요액은 합산하여 본청에 귀속시키고 군은 별도로 처리한다. 본청의 표준재정수요액을 산정하는 과정에서 군의 복지대상인구를 포함시키는지 여부에 따라 광역시 군지역의 수요액은 크게 달라진다. 만일 본청의 수요를 산정할 때 군지역의 복지대상 인구를 포함한다면 평균 수요액은 매우 높게 산정하는 것이지만 이를 포함하지 않는다면 상당히 낮게 산정하게 된다.

광역자치단체의 경우, 노인인구 1명이 추가로 증가할 때, 특별시의 노인복지비 수요액은 109,499원 증가하며 광역시는 191,097원 증가한다. 하지만 노인인구 증가에 따른 도의 한계수요액은 단지 85,051원에 불과하다. 기초자치단체의 경우에는 노인인구에 대한 노인복지비 수요액의 탄력성을 추정하는데 시의 탄력성은 0.76776이며 군은 0.73637, 그리고 자치구는 0.61886이다. 이러한 표준행정수요액의 산정을 이용하여 산출한 노인인구 일인당 평균 복지비 수요액은 지방자치단체 유형에 따라 자치구를 포함한 특별·광역시의 경우 539,200원, 도의 경우 87,040원, 시 468,770원, 그리고 군 585,920원이다. 정리하면, 노인인구 일인당 노인복지 수요액은 크기에 따라 특별·광역시의 경우 539,200원, 도의 시지역은 555,810원, 그리고 도의 군지역은 672,960원이다.

영유아복지비의 표준행정수요액을 추정하는 함수식은 기초생활보장비의 경우와 매우 유사하게 광역자치단체의 경우 로그함수를 이용하고 기초자치단체의 경우 선형함수를 이용하여 각각의 수요액을 산정한다. 유일한 차이는 회귀분석의 독립변수로 영유아수 외에 영유아복지시설 면적을 포함한 것이다. <표 4-6>은 구체적인 영유아복지비의 표준행정수요액 산정방법을 제시한다.

<표 4-6> 영유아복지비의 표준행정수요액(기초수요액) 산정방법

구분	함수식	비중유지계수(ω)
시·도	$\ln Y_i = (2.16393 + 0.68953 \ln Hc1 + 0.11586 \ln Hc2) \times \omega$	특별시(1.0761) 광역시(0.7124)
시·군·구	$Y_i = (142.7456 + 1.30957 Hc1 + 1.67938 Hc2) \times \omega$	도(0.6982) 시(0.9504) 군(1.1081) 구(0.9216)
Hc1 : 영유아 수, Hc2 : 영유아복지시설 면적		

자료: 안전행정부, 「2014년도 지방교부세 산정해설」.

광역자치단체의 경우, 영유아수에 대한 영유아복지비 수요액의 탄력성을 추정하는데 특별시의 탄력성은 0.74200이며 광역시는 0.49122, 그리고 도는 0.48143이다. 특별시와 광역시의 수요액은 소속 자치구의 수요액과 합산하여 산정하는데 자치구의 영유아복지비는 영유아가 1명이 증가할 때 1,206,900원 증가한다. 이러한 과정을 통해 산정한 영유아 1인당 수요액은 특별·광역시의 경우 1,865,570원으로 동일하다. 영유아의 추가 증가에 따른 영유아복지비 수요액의 증가분은 시와 군이 서로 다르다. 영유아가 추가로 1명 증가할 때 영유아복지비는 시의 경우 1,244,615원 증가하며, 군의 경우 1,451,135원 증가한다. 영유아복지 시설면적을 포함하여 산정한 시의 영유아 일인당 수요액은 1,621,320원으로 군의 2,281,520원보다 상당히 작다. 또한 도의 영유아 일인당 수요액이 453,750원에 불과하다. 결국, 지방자치단체 유형별로 영유아 일인당 수요액은 특별·광역시의 경우 1,865,570원에 머물지만, 도의 시지역은 2,075,070원, 그리고 도의 군지역은 2,319,320원이다.

이상에서 살펴본 바처럼, 노인, 영유아 등 사회복지대상 인구 일인당 평균복지수요 혹은 인구 증가에 따른 한계복지수요는 지방자치단체의 유형별로 다르다. 특히 표준행정수요액을 로그함수에 의해 추정하는 경우, 한계복지수요는 각 지방자치단체의 복지대상인구와 복지수요액에 따라 달라지므로 지방자치단체 유형별로 다를 뿐 아니라 동일 유형의 지방자치단체끼리도 다르다.²⁸⁾ 반면에 평균수요액은 지방자치단체 유형별로 다

28) 복지수요를 선형함수로 추정한 경우에는 명시적으로 한계수요를 파악할 수 있으며 동일한 유형의 지방자치단체들은 동일한 한계수요를 갖는다. 하지만 로그함수로 추정한 경우에는 탄력성(ϵ)이 동일하더라도 지방자치단체 i 의 복지대상인구(p_i)와 복지지출액(q_i)에 따라 한계수요가 달라지므로 각 지방자치단체의 한계수요는 서로 다르다. 즉, $\epsilon = \frac{q_i/\Delta q_i}{p_i/\Delta p_i}$ 이므로 지방자치단체 i 의 한계수요는 $\Delta q_i/\Delta p_i = q_i/(\epsilon \times p_i)$ 이다. 이처럼 복지지출액이 클수록 혹은 복지대상인구가 적을수록 지방자치단체 i 의 한계수요는 상승한다. 지방자치단체별 한계수요는 각각의 통계자료를 이용하여 산출할 수 있다.

르지만 동일한 유형 내에서는 동일하다. <표 4-7>은 지방자치단체 유형별로 각 지출항목의 평균수요액을 정리한다. 모든 경우에 평균복지수요액은 특별·광역시, 도의 시지역, 그리고 도의 군지역의 순서로 증가한다.

<표 4-7> 지방자치단체 유형별 각 사회복지의 평균수요액

구분	기초생활보장비	노인복지비	영유아복지비
특별·광역시	1,309,020원	539,200원	1,865,570원
도의 시지역	1,607,740원	555,810원	2,075,070원
도의 군지역	1,835,640원	672,960원	2,319,320원

자료:자료: 안전행정부, 「2014년도 지방교부세 산정해설」로부터 저자 계산.

나. 사회복지균형수요액

사회복지균형수요의 목적은 동일한 지방자치단체 유형 내에서 각 세부항목별 복지수요의 차이를 반영하기 위한 것이다. 사회복지균형수요는 상당히 복잡하지만 사회복지비의 각 항목별로 일관된 방식을 사용하며 그 기본 산식은 다음과 같다.

$$\text{수요액} = \text{동종 단체별 표준행정수요액} \times 20\% \times \frac{\text{해당 지방정부 } A}{\text{동종 기초단체 } \sum A}$$

$$A = \left(1 - \frac{\max X - X}{\max X - \min X}\right) \times \text{통계량}$$

여기서 통계량이란 사회복지대상자를 의미하는데, 각 항목에 따라 국민기초생활보호대상자, 노인인구수, 영유아인구수 등이다. 각 지방자치단체의 X 는 각 통계량에 대한 해당 지방자치단체의 비율, $\max X$ 는 X

가 가장 큰 지방자치단체의 비율, 그리고 $\min X$ 는 가장 작은 지방자치단체의 비율을 의미한다. 예를 들어, 기초생활보장비의 사회복지균형수요의 경우 X 는 총 국민기초생활보호대상자 대비 해당 지방자치단체 국민기초생활보호대상자의 비율이다. 또한 노인복지비와 영유아복지비의 경우에는 각각 총 노인인구수와 영유아인구수에 대한 해당 지방자치단체의 노인인구수와 영유아인구수의 비율이다.²⁹⁾³⁰⁾

이 산식의 구조에 따르면 해당 지방자치단체의 X 값이 클수록 수요액을 크게 반영하며 X 값이 작을수록 수요액은 작게 반영한다. 즉, 동종 지방자치단체 중에서 기초생활보장, 노인복지, 그리고 영유아복지의 각 항목별 사회복지 대상인원 비중이 큰 지방자치단체는 사회복지균형수요 산정액이 증가하며 이 비율이 낮아질수록 산정액이 감소하다가 가장 낮은 지방자치단체의 사회복지균형수요액은 0이 된다.

$$\text{수요액} = \text{동종 단체별 표준행정수요액} \times 20\% \times \frac{(X - \min X) \times \text{통계량}}{\sum (X - \min X) \times \text{통계량}}$$

29) 영유아복지비의 경우 추가적으로 가정위탁보호 영유아 수요를 반영한다. 이는 각 지방자치단체의 가정위탁보호 영유아수와 동종 지방자치단체 유형의 영유아 인구 1인당 영유아복지비 표준행정수요를 곱하여 산출한다. 따라서 동일한 유형의 지방자치단체들의 가정위탁보호 영유아 일인당 수요액은 동일하다. 하지만 일인당 기초수요액은 지방자치단체 유형별로 다른데 2014년 자치구의 경우 1,696,270원, 시의 경우 1,621,320원, 그리고 군의 경우 2,281,520원이므로 특별·광역시 혹은 도의 시지역에 비해 군지역의 평균수요액을 더 크게 산정된다. 하지만 이와 관련된 총수요액은 20억원 미만이므로 이를 분리하여 고려할 정도로 중요한 항목은 아니다. 구체적으로 자치구의 총수요액은 3.8억원, 시지역은 7.8억원, 그리고 군지역은 5.6억원이다.

30) 사회복지균형수요액을 시·군·구의 기초자치단체를 대상으로 산정한 후 해당 자치단체가 소속된 광역자치단체와 나누어 각각의 기준재정수요액에 포함시킨다. 기초생활보장비 항목의 사회복지균형수요액은 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 50%씩 반영하고 노인복지비와 영유아복지비 항목의 사회복지균형수요액은 광역자치단체에 30%, 그리고 기초자치단체에 70%를 반영한다. 이러한 배분비율의 차이에 대한 논리적 근거는 명확하지 않다.

노인복지비의 경우 추가적으로 수요액을 확대하면서 동시에 노인인구 비율이 높을수록 사회복지균형수요를 더 크게 산정하는 장치를 갖고 있다. 즉, 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 25% 이상인 경우에는 사회복지균형수요 산정액의 150%를 추가 반영한다. 또한 20% 이상 25% 미만인 경우에는 수요 산정액의 120%, 14% 이상 20% 미만인 경우에는 수요 산정액의 60%, 그리고 7% 이상 14% 미만인 경우에는 산정액의 30%를 추가로 반영한다.³¹⁾

정리된 산식에 따르면, 사회복지균형수요는 대체로 지방자치단체 유형별로 일인당 표준행정수요액의 20%에 대해 복지대상 인구수를 곱한 값과 비례적인 관계를 갖게 됨을 알 수 있다. <표 4-8>은 2014년 보통교부세 산정내역을 기초로 복지대상 인구의 일인당 사회복지균형수요액을 제시한다.

기초생활보장, 노인복지, 영유아복지의 모든 항목에서 일인당 평균 사회복지균형수요액은 대체로 특별·광역시, 시, 군의 순서로 증가한다. 이는 기초수요액의 산정과 일치한다. 즉, 동일한 복지대상 인구의 거주지에 따라 복지균형수요액은 달라진다. 하지만 산식의 A가 의미하는 것처럼 각 지방자치단체 유형 내에서는 복지대상 인구의 밀집도가 높을수록 일인당 사회복지균형수요액을 더 크게 산정한다.

31) 이처럼 고령화 정도에 따른 사회복지균형수요의 추가 반영은 사회복지균형수요가 신설된 2007년부터 시행되었다. 초기에는 초고령자치단체에 대해서만 수요 산정액의 50%를 추가 반영하였으나 그 후 고령화 정도를 세분화하고 그 추가 반영비율의 격차를 점진적으로 확대하였다. 노인복지비에 관한 사회복지균형수요는 지방자치단체의 노령화수준을 5단계로 구분하는 반면, 기초연금의 국고보조금 배분을 위한 복지수요 측정에서는 14%와 20%를 기준 삼아 3단계로 구분한다.

〈표 4-8〉 지방자치단체 유형별 복지대상 인구의 일인당 사회복지균형수요 평균액

구분	표준행정수요액의 20% (A) (10억원)			복지대상 인구수 (B) (천명)			일인당 사회복지균형 수요 (A/B) (천원)		
	기초생활 보장	노인 복지	영유아 복지	기초생활 보장	노인 복지	영유아 복지	기초생활 보장	노인 복지	영유아복 지
특별·광역시	89.4	157.6	393.0	612.7	2,470.7	1,166.2	146	64	337
시	104.6	239.4	451.6	560.2	2,553.5	1,392.7	187	94	324
군	46.3	119.7	95.0	199.2	1,021.3	208.1	232	117	456

자료: 행정자치부, 「2014년도 지방교부세 산정해설」로부터 저자 계산.

사회복지지출이 인구규모에 대해 규모의 불경제 상태라고 가정하여 복지대상 인원이 증가할수록 복지지출수요가 증가하도록 설계하였다. 이러한 수요산정 방법이 합리적인가의 여부와 관계없이 기초수요액의 배분방법과의 모순으로 논란의 여지를 남긴다. 즉, 지방자치단체는 자치구, 시, 군의 순서로 평균 복지대상 인구가 감소하지만 기초수요액은 이 순서로 크게 산정한다. 따라서 기초수요액의 사회복지수요액은 인구에 대한 규모의 경제를 가정한 반면, 보정수요인 사회복지균형수요는 규모의 불경제를 가정하므로 서로 상충된다.

2. 지방자치단체의 사회복지수요와 국고보조금

가. 기초연금에 대한 국고보조금

기초연금은 2008년 도입된 기초노령연금을 대체하여 2014년 7월부터 적용되었다. 기초연금 수급대상자는 기초노령연금과 동일하게 기본적으로 65세 이상 노인 중 소득하위 70% 수준이지만, 기초연금으로 전환되면서 최대 연금액은 99,100원에서 20만원으로 인상되었으며 소득 및 재

산상환을 고려하여 이 한도액 이내에서 차등지급한다. 연금의 수급대상자는 노령화의 급속한 진행으로 2009년 363만명에서 2011년 382만명, 그리고 2013년 405만명으로 증가하였다(보건복지부, 보건복지통계연보, 2014). 하지만 노인인구 대비 수급자 비율은 2009년 68.9%에서, 2011년 67.0%, 그리고 2013년 64.7%로 점차 낮추었는데 이는 급격한 재정부담 상상을 완화하려는 시도로 판단된다.³²⁾

기초연금법은 중앙정부와 지방자치단체가 기초연금 지급을 보장하기 위해 최대한 노력해야 하며, 구체적으로 중앙정부가 지방자치단체의 기초연금 수요와 재정 여건 등을 고려하여 기초연금의 지급에 드는 비용 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위에서 비용을 차등 부담할 것을 규정한다. 기초연금을 위한 중앙정부의 보조율과 적용대상 지방자치단체의 수를 <표 4-9>에 제시한다.

<표 4-9> 기초연금의 보조율

구분		시·군·구의 65세 이상 노인인구 비율		
		14% 미만	14~20%	20% 이상
재정 자주도	90% 이상	40% (1개)	50% (0개)	60% (0개)
	80~90%	50% (3개)	60% (0개)	70% (0개)
	80% 미만	70% (114개)	80% (42개)	90% (69개)

주: ()안의 숫자는 2013년 현재 각 보조율이 적용되는 지방자치단체의 숫자임.
 자료: 보건복지부, 「2013 보건복지백서」, 2014.

재정여건과 기초연금 수요는 각각 재정자주도와 노인인구비율로 측정하며, 재정자주도가 낮을수록, 그리고 노인인구비율이 높을수록 중앙정

32) 기초연금이 도입된 이후인 2014년 9월의 수급자수는 429만명으로 증가하였으며 수급률도 66.4%로 다시 상승하였다.(남윤인순의원실, 국감자료, 2014)

부는 보조율을 인상하여야 한다.³³⁾ 기초노령연금의 지급이 시작된 2008년 이후 재정자주도는 하락하고 고령화는 더욱 진전되어 실질적인 보조율은 상승하게 되었다. 2008년 90%의 보조율이 적용되는 지방자치단체는 52개에서 2014년 69개로 증가한 반면, 40~50%의 보조율이 적용되는 지방자치단체는 동일 기간 동안 30개에서 4개로 감소하였다. 특히 2014년 재정자주도가 80% 이상인 지방자치단체는 4개에 불과하여 차등 보조율은 주로 노인인구비율에 의해 결정된다. 국고보조금을 제외한 지방비는 시·도와 시·군·구가 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 분담한다.³⁴⁾

〈표 4-10〉에 제시한 바처럼, 노령화의 진전으로 수급자가 증가하고 물가상승률 등을 고려한 조정으로 연금수준이 상승하여 기초노령연금 지급 규모는 2008년의 2.2조원에서 2013년 4.3조원으로 안정적인 증가추이를 나타냈다. 이에 따라 지방자치단체의 부담액도 0.6조원에서 2013년 1.1조원으로 증가하였다.

2014년 7월, 기준연금액이 두 배로 증가함에 따라 2014년의 연금 총액은 2013년 대비 61.3% 증가하였다. 노인인구가 증가하고 지방자치단체의 재정자주도는 하락함에 따라 중앙정부의 보조율은 2008년 72.0%에서 2014년 75.0%로 꾸준히 증가하였다. 특히 연금한도액의 상향조정

33) 재정자주도는 일반회계 총계예산규모에 대한 자체수입과 자주재원의 합계의 비율로 측정하며 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액, 자주재원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액으로 한다. 자료는 해당 회계연도 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다. 노인 인구 비율은 주민등록법에 따라 신고된 전체 인구 수 대비 65세 이상 노인인구 수의 비율이며 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다. (기초연금법 시행령 별표2)

34) 구체적인 분담비율은 조례로 정하는데 도의 경우 본청이 20%, 시·군이 80%를 분담하도록 규정한다. 부산을 제외한 광역시의 경우 본청이 60%를 부담하고 자치구가 나머지를 부담한다. 예외적으로 부산시는 재정자주도와 노인인구비율에 따라 본청이 50~90%를 부담하며 서울특별시는 본청은 50%를 부담하되 재정력과 노인인구비율이 모두 평균 이하인 자치구에 대해서는 55%를 부담한다.(주만수, 2013:16)

등으로 지방자치단체의 부담비율이 3%p 정도 하락하였음에도 불구하고 지방자치단체의 부담액은 연평균 18.6%로 매우 급격히 증가함으로써 기초연금은 지방재정운동을 압박하는 주요 요인이 되었다. 더욱이 2015년 중앙정부의 기초연금 예산액은 7조 5,824억원이므로 지방비 부담률이 25.0%를 유지하더라도 지방자치단체의 부담액은 2.5조원을 상회할 것이다. 이로써 기초연금 총액은 10.1조원에 달하여 2014년 대비 46.5% 상승할 것으로 예상된다.

〈표 4-10〉 기초연금규모와 중앙정부와 지방자치단체 간 부담비율 추이

(단위: 10억원, %)

구분	합계	국비	지방비	보조율	지방비부담률
2008	2,209	1,591	619	72.0	28.0
2009	3,411	2,466	945	72.3	27.7
2010	3,711	2,720	991	73.3	26.7
2011	3,781	2,811	969	74.4	25.6
2012	4,004	2,982	1,022	74.5	25.5
2013	4,269	3,191	1,078	74.7	25.3
2014	6,900	5,177	1,723	75.0	25.0
증가율	20.9	21.7	18.6	-	-

주: 2013년까지는 지급실적자료, 2014년은 보건복지부 내부의 최종예산자료.

자료: 보건복지부, 「통계로 본 2012년 기초노령연금」 2013. 보건복지부, 「2014 보건복지통계연보」, 2014.

나. 영유아보육지원에 대한 국고보조금

영유아보육지원정책은 기초연금정책보다 더 급격히 변경되었다. 영유아보육지원정책 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 어린이집 및 유치원을 다니는 영유아에 대한 보육료지원과 보육시설 미이용 영유아를 위한 양

육수당이다. 2006년부터 차상위 소득계층에게 보육료를 전액 지원하였는데 2009년에는 전액지원 대상을 소득 하위 50%까지로 확대하였으며, 2011년에는 추가로 소득 하위 70%까지 확대하였다가 2012년에는 만 0~2세의 전 소득계층으로, 그리고 2013년부터는 만3~5세도 포함한 모든 영유아로 지원 대상을 확대하였다. 양육수당은 2009년 어린이집을 이용하지 않는 만0~1세의 차상위계층 영유아를 대상으로 도입하여 2010년에는 만0~2세의 전 소득계층 영유아로, 그리고 2013년부터는 만0~5세의 모든 영유아를 포함하도록 확대되었다.

이렇게 급격히 확대된 영유아지원정책의 재원조달 책임은 중앙정부와 지방자치단체뿐 아니라 교육자치단체까지 관여하게 되었으며 책임비율도 변화를 겪었다. 원래 모든 보육지원은 중앙정부와 지방자치단체의 재원분담에 의해 이루어졌으며 중앙정부의 보조율은 재정력과 사회복지비 지수의 크기에 따라 서울은 10~30%, 지방은 40~60%였다. 보육지원이 확대됨에 따라 심화된 지방자치단체의 재정압박을 완화하기 위하여 2014년 보조율을 15%p 상향조정하였는데 이를 <표 4-11>에 제시한다. 서울 35%와 지방 65%의 기준보조율을 중심으로 복지수요와 재정력이 동시에 해당되는 경우에만 인하보조율 혹은 인상보조율을 적용한다.

〈표 4-11〉 영유아보육지원사업 등 사회복지사업의 보조율

구 분		사회복지비지수		
		20% 미만	20~25%	25% 이상
재정 자주 도	85% 이상	인하보조율 (서울 25%, 지방 55%)	기준보조율	기준보조율
	80~85%	기준보조율	기준보조율 (서울 35%, 지방 65%)	기준보조율
	80% 미만	기준보조율	기준보조율	인상보조율 (서울 45%, 지방 75%)

주: 사회복지비지수는 총 세출예산 순계규모 대비 사회복지비 세출예산순계규모의 비율을 의미함.
 자료: 법제처, 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 보조금 관리에 관한 법률, 동법 시행령 및 별표3
 차등보조율의 적용기준(제5조1항 관련).

보육지원의 확대로 중앙정부와 지방자치단체는 모두 재원조달에 어려움을 겪었으므로 이를 타개하기 위해 2012년부터 보육지원 재원을 초·중·고등학교를 위한 교육재원이던 지방교육재정교부금으로 조달하기 시작하여 점차 확대하였다. 먼저 2012년에는 유치원의 3~5세 유아뿐 아니라 어린이집의 5세 유아의 보육을 교육자치단체에 담당하였다. 또한 2013년에는 어린이집의 3~4세 유아 중 소득 상위 30%까지 포함한 모든 3~4세 영유아의 보육료지원을 국고보조사업과 지방교육재정교부금사업으로 병행 운영하였으며 2014년에는 4세 전체의 보육을 지방교육재정교부금사업으로 전환하였고 2015년부터는 어린이집의 3~5세의 모든 영유아에 대한 보육지원을 지방교육재정교부금에 의해 조달하도록 조정하였다. 따라서 2015년의 보편적 영유아복지 관련한 재정책임을 정리하면, 만0~2세의 보육료지원 및 만0~5세의 양육수당은 중앙정부와 지방자치단체가 〈표 4-11〉의 보조율로 재원을 분담하며, 만3~5세의 보육료지원은 교육자치단체가 전적으로 부담한다.

영유아보육료지원 및 양육수당에 의한 재정지출은 2012년 이후 급증

하였는데 이를 <표 4-12>에 정리한다.³⁵⁾ 2011년 보조사업에 의한 보육료지원 규모는 4.1조원 수준이었으나 2013년 5.5조원으로 증가하였다. 지방비 부담액은 2011년 2.0조원에서 2013년 2.7조원으로 증가하여 지방재정에 큰 부담을 주었다. 영유아보육정책이 보편화되고 어린이집의 보육료지원 책임이 2012년부터 순차적으로 교육자치단체로 이관됨으로써 교육재정의 부담은 2011년 0.8조원에서 2013년 2.8조원으로 급증하였을 뿐 아니라 2015년부터 교육자치단체가 3~5세의 모든 영유아에 대한 보육료지원을 책임지므로 그 재원부담은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

<표 4-12> 영유아 보육료 및 양육수당의 정부 간 부담 추이

(단위: 10억원, %)

구분	보육료 지원(10억원)				양육수당 지원(10억원)			평균 보조율
	합계	국비	지방비	교육재정	합계	국비	지방비	
2011	4,825	2,002	1,975	848	187	90	97	50.2
2012	6,933	2,639	2,613	1,681	214	103	111	50.2
2013	8,149	2,736	2,730	2,683	1,835	881	954	49.5
2014	8,255*	3,329	1,741	3,185*	1,887	1,215	672	65.3
증가율	19.6	18.5	-4.1	55.4	116.1	138.3	90.4	-

주: 보조금의 2013년까지는 지급실적자료, 2014년은 보건복지부 내부의 최종예산자료; 교육재정에 의한 보육료지원은 2013년까지의 교육부 결산자료임.

주*: 2014년의 교육재정에 의한 보육료지원규모에 대한 정보가 없으므로, 보육료지원 합계액은 2013년 대비 소비자물가상승률인 1.3%만큼 증가하였으며 이 금액과 보조사업의 차액을 교육재정이 담당한 것으로 가정함.

자료: 교육부, 교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr, 접속일:2014.12.20.) 보건복지부, 「보건복지백서」 각 연도.

35) 영유아보육료 지원규모는 만0~5세에 대한 영유아보육료지원, 장애아무상보육료지원, 다문화가족보육료지원 등을 포함한다. 또한 2014년의 보육료지원 중 교육재정이 담당한 규모에 대한 정보가 없으므로 최소한의 부담을 가정하여 추정된 금액을 사용하는데 그 추정방법은 표의 하단에 설명한다.

지방자치단체의 재원부족을 해소하고자 2014년 영유아보육료지원 및 양육수당지원을 위한 중앙정부의 보조율을 인상함으로써 실질적인 보조율은 2011년 50.2%에서 2014년 65.3%로 15.1%p 상승하였다.³⁶⁾ 더욱이 보육료지원 책임이 일정부분 교육재정으로 이관되어 2014년의 지방비 부담규모는 오히려 감소하였으며 2015년에는 더욱 감소할 것으로 예상된다.

이처럼 영유아복지정책과 관련하여 재원부담이 급증하였으며 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 교육자치단체 간 재원분담 비율이 급변하여 재정운영의 안정성이 크게 훼손되었다. 이 과정에서 정부 간 재원분담비율을 조정하려는 다양한 방법이 동원되었으나³⁷⁾ 정부가 통합적인 정확한 자료를 발표하지 않는다. 이는 정부의 각 정책주체가 자신의 분담규모에만 관심을 가지며 국가전체적인 시각을 결여하기 때문으로 판단된다. 즉, 기획재정부와 보건복지부는 중앙정부의 재원부담에 초점을 맞추며 행정자치부와 지방자치단체는 지방재정, 그리고 교육부와 교육자치단체는 교육재정에 대해서 관심을 기울일 뿐이며 각 지역의 재원을 포함한 종합적인 조정기능은 작동하지 않는다는 것이다. 따라서 정부 간 책임의 원칙을 수립해야 하며, 원칙에 따라 책임을 할당할 때 각 지역의 복지수요의 차이로 인해 재원의 압박수위도 다를 수 있으므로 각 지역별로 제도개편에 따른 재원부담의 변화를 면밀히 검토해야 한다.

36) 2014년 영유아보육료지원사업의 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%인데 실제 보조율은 65%를 초과한다는 사실에 미루어볼 때, 많은 지방자치단체들이 서울 45% 및 지방 75%의 인상보조율 적용대상임을 알 수 있다. 거의 모든 지방자치단체의 재정자주도는 80% 미만이며 특히 자치구들의 사회복지비지수는 25% 이상인 경우가 대부분이다. 하지만 전전년도 최종예산에 의한 재정자주도 및 전전년도 총세출 최종예산의 일반회계 및 특별회계 순계자료에 의한 사회복지비지수를 공식적으로 발표하지 않으므로 인상보조율 혹은 인하보조율 적용 지방자치단체에 대한 정보는 존재하지 않는다(주만수 2013:14).

37) 예를 들어, 2014년 지방소비세 세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하면서 그 재원의 일부를 복지수요에 의해 배분하도록 하였다. 또한 국회는 2015년 예산을 편성하면서 지방교육재정의 부담을 고려하여 5,064억원을 예비비 항목으로 증액 편성하였다.

제3절 사회복지 관련 정부 간 역할 정립방안

1. 분권체계에서 정부 간 역할 배분과 제도 전환의 모색

가. 정부 간 역할배분의 원칙과 우리나라의 현실

정부의 사회복지 관련 재정지출은 여러 부문에 대해 다양한 방식으로 이루어지므로 각 지출에 대해 정부 간 역할을 정립하는 것이 필요하다. 정부 간 역할을 구분하는 단일의 원칙이 존재하지는 않지만 하능식이상용구찬 외(2012), 원운희·최병호·김진영(2013), 그리고 심지현(2014) 등은 기존의 많은 연구들을 참고하여 다음과 같이 정리한다. 먼저 사회복지 지출을 유형에 따라 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스로 구분할 때, 사회보험은 중앙정부가 전적으로 책임을 지는 반면 공공부조와 사회서비스의 정책집행은 지방자치단체가 담당하는 것이 효율적이며 재원은 중앙정부와 정책 수혜자인 주민들이 소속된 지방자치단체가 분담한다. 정부 간 재원을 분담할 때 중앙정부의 분담비율은 각 정책의 다른 지역에 대한 누출효과와 내부화를 유도하는 수준이어야 한다.³⁸⁾ 다음으로 정부 간 재원분담에서 정책의 의사결정주체가 중요한데, 지출의 의사결정권을 행사한 정부가 재원을 부담해야 한다. 중앙정부가 결정한 복지정책의 재원부담은 원칙적으로 중앙정부가 담당해야하며, 적어도 지방자치단체 혹은 교육자치단체의 분담을 강제하지 않아야 한다.³⁹⁾

38) 물론 각 재정지출의 누출효과를 정확히 측정하는 것은 용이한 일은 아니며 누출효과가 있을 때만 보조금을 사용하는 것은 아니다. 예를 들어, 중앙정부가 가치재의 공급을 유도하고자 지방자치단체를 보조할 수도 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 재원부담을 분담하는 사업의 유형과 그 방법에 대해서는 King(1984)을 참고할 수 있다.

39) 현재 재원할당 문제가 불거진 기초연금 및 영유아보육지원사업은 “중앙정부가 국가최저 수준의 서비스를 제공하려는 목적으로 용도를 지정하여 재원을 보조하는 것이다”(주만수 2013:18). King(1984)은 특정보조금으로 최저수준을 보장할 때에는 중앙정부가 정책

현재의 우리나라 국고보조사업의 재원조달 책임은 재원 조달능력 위주로 할당한 중앙집권 시절의 기준을 답습하고 있으므로 재정분권에 적합하지 않다.⁴⁰⁾ 지방분권이 시행된 이후 국고보조제도의 개편이 여러 번 시도되었으나 기본적인 틀은 변화하지 않았다. 앞에서 언급한 것처럼 양육수당 및 0~2세의 영유아보육료는 보건복지부가 국고보조사업으로 수행하고 3~5세 보육료지원은 교육부가 시도교육청을 통해 지방교육재정교부금 사업으로 수행하는 것은 재원조달의 편의성 위주로 정부의 역할을 구분한 대표적 사례이다. 또한 보조사업의 많은 경우에 서울과 기타 지역으로 구분하여 보조율을 달리 설정한 것은 정부 간 재원책임의 할당이 누출효과의 크기가 아니라 재원조달 능력에 입각한 것임을 의미한다. 더욱이 2000년대 이후 중앙정부가 시혜적이던 사회복지제도를 보편적인 사회안전망으로 정립하는 과정에서 재원배분방식은 변경 없이 그대로 유지하여 지방자치단체의 재정부담을 크게 증가시켰다. 이는 중앙정부가 정부유형별 역할의 차이에 대한 성찰 없이 정책결정의 권한은 유지하되 재원조달 책임은 회피하려는 시도로 평가할 수 있다. 결과적으로, 분권 이후 지방자치단체의 실질적인 재정자율권을 확충하는데 성공적이지 못하였다.

나. 기초연금 및 영유아보육지원 확대와 정부 간 역할 정립

최근 기초연금 및 영유아보육지원을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 교육자치단체 사이의 갈등도 정부 간 재원조달의 책임 할당이 원

로 전액 보조할 것을 권고한다. 단지 최저수준 보장사업이더라도 지방자치단체가 수혜 자격요건을 검토하는 과정에서 도덕적 해이가 발생하지 않을 정도의 지방자치단체 책임을 요구할 수 있으며 개별 제도의 개편할 때에는 재원분담의 역사성을 반영할 수는 있다.

40) 이재원(2011)도 우리나라의 복지관련 보조금체계가 지방분권 이후 변화된 가치를 수용하는데 적절하지 않다고 주장한다.

칙 없이 이루어졌기 때문에 발생한 것이다. 기초연금과 보육지원 모두 정책결정은 전적으로 중앙정부가 주도하고 지방자치단체는 재원의 상당 부분을 부담하도록 의무화하였다. 각 지방자치단체가 추가로 부담해야 할 재원의 절대규모가 매우 커서 이를 감당하기 위해서는 지출구조를 급격히 조정해야 하는데 이처럼 강제적인 지출구조조정은 재정분권의 발전을 저해한다. 더욱이 기초연금은 공적 연금의 수혜대상에서 제외된 노인들의 기초생활보장을 추구하므로 사회보험의 성격을 갖는데 그 재원부담을 지방자치단체에게 의무적으로 부담시키는 것은 사회복지지출 유형 및 의 사결정주체의 두 가지 측면에서 모두 적절하지 못하다.

영유아보육지원은 일반적으로 사회서비스의 영역으로 분류되며, 최근 3~5세 유아의 보육료지원을 위한 재원부담을 교육자치단체로 전가하고 다른 보육지원정책의 중앙정부 보조율을 상향 조정하면서 지방자치단체의 재정압박은 상당부분 완화되었다. 그럼에도 정책결정에 배제된 지방자치단체가 재원부담책임에 대해 저항하는 것은 일면 납득할 만하다. 더욱이 교육자치단체는 내국세의 확대에 따른 지방교육재정교부금의 증가를 예상하여 보육지원을 확대하기로 결정하였으나 경기침체로 인하여 지방교육재정교부금이 예상만큼 증가하지 않았다. 따라서 자체적인 재원 조달수단도 매우 취약한 교육자치단체들은 불가피하게 재원의 추가 지원을 중앙정부에게 요구할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다.⁴¹⁾

이처럼 복지지출을 위한 정부 간 재원배분은 매우 민감하므로 정책조정이 필요한 사항이지만 재원배분은 중앙정부의 행정부 주도로 이루어진다. 기초연금 및 영유아보육지원 관련 정부 간 재원할당에 대해 국회는

41) 전국시도교육감협의회는 2014년 11월에 발표한 '어린이집 누리과정 예산 관련 결의문' 및 '누리과정 우회지원 여야 합의에 대한 입장'을 통해 단기적으로 보육에 대한 국고지원을 확대하고 근본적으로 지방교육재정교부금 교부율의 상향 조정 등을 요구하였다.(연합뉴스, 2014. 11. 26, '전국시도교육감협의회 "누리과정 근본 해결책 마련해야"')

관련 법률에서 구체적인 배분방법을 시행령에 위임한다. 따라서 중앙정부의 보조율은 중앙정부 예산당국인 기획재정부 소관인 보조금 관리에 관한 법률 시행령에서 규정하며, 누리과정의 보육료를 교육자치단체가 부담하는 규정은 보건복지부 소관의 영유아보육법 시행령에서 결정한다. 비록 각 시행령의 결정 과정에 행정자치부와 교육부가 각각 지방자치단체 혹은 교육자치단체의 이해를 반영하려고 시도하지만 그 정책조정이 충분히 이루어지기 어렵다.

사회복지정책의 재원할당에 관한 갈등을 줄이기 위해서는 지방자치단체의 자율성을 보장하도록 원칙을 설정하는 것이 필요하다. 사회복지서비스를 전국적으로 동일하게 제공하려는 최소수준에 대한 정책결정과 그 재원조달 책임은 중앙정부가 담당하며, 그 수준을 초과한 서비스에 대해서는 중앙정부가 일정 비율로 재원을 보조하여 지방자치단체의 자발적인 참여를 유도하여야 한다. 이때 중앙정부는 보조금 지급의 상한선을 책정하여 과도한 재원부담이 발생하지 않도록 할 수 있다. 그 외에 지방자치단체는 무상급식정책처럼 중앙정부의 정책과 무관하게 자체적인 사회복지서비스를 제공할 수 있으며 그 재원은 각 지역의 예산 범위 내에서 전적으로 해당 지방자치단체가 부담할 수 있다.

정책 확대과정에서의 재원분담방안을 구체적으로 예시하면, 2014년 기초연금을 확대할 때 지방자치단체에게 이전의 연금지출수준을 최소한의 지출책임으로 부여하고⁴²⁾ 확대된 부분에 대해서는 중앙정부가 단지

42) 이처럼 제도전환 과정에서 지방자치단체에게 기존 지출수준을 최소지출기준으로 규정한 사례는 1996년 미국이 아동부양가정지원제도(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)를 빈곤가정일시지원제도(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)로 전환하면서 주정부에게 부과한 경우를 들 수 있다.(Fisher, 2007; 김재훈, 2011, 주만수 2013:20 재인용). 구체적으로 지방자치단체의 의무수행을 규정한 개별 정책을 개편할 때에는 정책의 역사성과 재원분담원칙을 동시에 고려해야 한다. 그 방안은 기존 정책에 따른 지방재정부담의 자연증가분에 대해서는 지방자치단체가 감당하되 정책개편으로 발생한 추가 재원부담은 그 정책결정자가 부담하도록 기준보조율

보조율을 규정하는 일종의 폐쇄형 보조금제도를 활용할 것을 제안할 수 있다. 만일 이러한 방식으로 추진하였다면 지방자치단체들은 자발적으로 예산의 범위 내에서 연금지출을 확대하였을 것이며 이는 무상급식의 경우처럼 지방자치단체 간 기준경쟁(stick competition)을 촉발시켜 지방자치단체의 지출 분담책임을 의무화하지 않고도 상당한 정책효과를 얻을 수 있었을 것이다. 또한 지방자치단체는 전적으로 재원을 부담하는 무상급식과 일부만을 부담하는 기초연금 사이에서 재원배분에 관한 의사결정권을 확보할 수 있다. 이러한 책임할당방안은 비록 기준보조율이 다르지만 영유아보육지원에도 적용할 수 있다.

다. 포괄보조 전환의 조건과 지방자치단체의 자율권 보호

사회복지부문의 재원조정과 관련해서 최성은(2013, 2014) 등은 지방자치단체의 자율성을 확보하기 위하여 현재의 특정보조금을 포괄보조금으로 전환할 것을 주장한다. 중앙정부의 보조금을 포괄화하는 것은 지방자치단체가 지역적 특성을 고려하여 정책을 차별화함에 의해 정책의 효율성 및 책임성을 확보하기 위한 것이다.(Boadway and Shah, 2009; Boadway, 2006) 그러나 우리나라의 영유아보육지원 및 기초연금처럼 중앙정부가 지급조건의 세부사항을 법률로 규정하는 경우에는 포괄보조의 특징인 지방자치단체의 자율적인 배분권한이 작동하지 못할 것이다. 따라서 현재의 보조조건을 유지한다면 각각의 개별적인 특정보조금 형태를 유지하는 것이 바람직하며 만일 포괄보조로 전환하고자 한다면 지원의 세부조건을 결정하는 권한을 지방자치단체에게 위임하여야 한다.

지방분권은 중앙정부와 지방자치단체가 상호 보완적으로 정책을 결정

을 결정하는 것이다.(주만수, 2013:20)

할 수 있어야 한다. 하지만 중앙정부가 복지정책을 확대하면서 재원조달 책임을 지방자치단체에게 전가하면서 지방자치단체의 지출 자율성을 크게 제약하였다. 구체적으로 중앙정부는 지방자치단체가 사회복지지출 구조의 재편으로 보육 및 기초연금 확대에 따른 재원을 조달할 수 있다고 하면서 실행 중인 무상급식정책의 축소를 요구하였다.⁴³⁾ 물론 국가적인 정책 우선순위에 대한 논의는 필요하지만 실질적으로 재원을 부담하는 지방자치단체와 충분한 협의 없이 중앙정부가 일방적으로 정책을 결정하는 것은 발전적이지 못하다. 더욱이 기초연금법 시행령은 지방자치단체가 자발적으로 기초연금과 유사한 성격의 급여·수당을 지급하면 보조율을 10% 차감할 수 있도록 규정함으로써 중앙정부가 노인소득 보장을 위한 정책결정을 독점하려는 의지를 나타낸다.

이처럼 지방자치단체의 자율적인 정책결정을 무력화하는 것은 전국의 모든 주민들이 균등한 공공서비스를 향유하도록 보장한다는 장점을 갖는 반면, 분권에 의한 혁신과 효율성 향상의 기회를 포기하는 것이다. 따라서 개별 정책을 수행할 때에도 정책 목표를 명확히 설정하고 그 정책과 관련하여 서로 상충하는 목표들의 관계를 파악한 후 종합적인 시각에서 정책을 설계하여야 한다.

2. 지방재정조정제도 간의 조화와 차등보조율에 대한 재검토

가. 사회복지수요 측정 및 지방자치단체 보조의 일관성 확보

중앙정부가 지방자치단체에 재원을 이전하는 방법은 다양하지만 사회복지수요에 사용할 수 있는 크게 보통교부세와 사회복지 관련 국고보조

43) 중앙일보(2014. 11. 11, '무상급식 법적 근거 없다')

금이다.⁴⁴⁾ 보통교부세는 항목별 수요의 크기를 측정하되 재정부족액의 일정비율을 교부하므로 수요가 증가할수록 혹은 재원조달능력이 저조할수록 교부액이 증가한다. 국고보조금은 기본적으로 사회복지대상자 수에 비례하여 지원하되 지방재정지출의 총수요 대비 사회복지수요의 비중 및 재원조달능력 등에 의해 보조율을 차별화한다. 이처럼 보통교부세와 국고보조금은 모두 각 지방자치단체의 복지수요와 재원조달능력을 동시에 고려한다.

보통교부세의 전체적인 구조는 체계화된 것처럼 보이지만, 개별 지방자치단체들에 대한 실제 재정지원규모는 매우 복잡하고 비일관적인 방식으로 결정된다.⁴⁵⁾ 구체적으로 사회복지수요 측정방식은 지방자치단체의 유형별 및 지출의 세부항목별로 서로 다르며 연도별로 달라지기도 한다. 보통교부세의 노인복지비항목 및 영유아복지비항목을 기초연금 및 보육료와 동일시할 수는 없지만 노인복지비와 영유아복지비의 측정방식은 크게 다르다. 기초자치단체를 기준으로 볼 때, 노인복지비 추정은 로그함수를 사용하며 영유아복지비 추정은 선형함수를 사용한다. <표 4-5>와 <표 4-6>의 추정결과는 지방자치단체 i 의 복지대상 인구 증가에 대한 복지수요액 증가의 비율, 즉 복지인구 증가에 의한 한계수요액을 다음과 같이

44) 교육자치단체의 보육료 수요에 대해서는 지방교육재정교부금의 보통교부금을 이용하여 재정부족액의 일정비율을 보조한다. 교육재정교부금의 보육수요 측정방법은 법률로 규정한 대로 유아수와 단위비용의 곱에 의해 결정하며 이는 보통교부세의 수요산정방식과 유사하다. 그러나 수요항목별 실제 금액에 대한 정보는 공개되지 않으므로 본 연구에서는 중앙정부와 일반 지방자치단체의 관계에 집중한다.

45) 사회복지 보조금과 관련된 광역과 기초자치단체 사이의 재원분담 방법은 표준화되지 않았으므로 기초자치단체에 대한 이전재원 배분의 비일관성은 더욱 심화된다. 구체적으로 보조금인 기초연금의 광역과 기초자치단체 간 재원책임은 지방재정법 시행규칙에서 규정하므로 모든 지방자치단체에게 동일하게 적용되지만 영유아보육료의 재원책임은 시도의 조례에 따르므로 시도별로 달라진다. 또한 시도가 시군구에 이전하는 일반재원인 조정교부금은 특별광역시의 경우 각각의 조례로 정하지만 도의 경우 지방재정법으로 규정하여 동일한 방법을 적용한다. 광역과 기초 간 비일관성에 대한 자세한 분석은 추후의 연구과제로 남긴다.

서로 다른 방식으로 측정함을 의미한다.

$$\frac{\Delta \text{노인복지비}_i}{\Delta \text{노령인구수}_i} = 0.69449 \times \frac{\text{노인복지비}_i}{\text{노령인구수}_i}; \quad \frac{\Delta \text{영유아복지비}_i}{\Delta \text{영유아수}_i} = 1.30957$$

한 기초자치단체의 영유아 수가 추가로 한 명 증가하면 지방자치단체의 유형에 관계없이 수요액은 동일하게 증가한다. 반면에 노인복지비의 한계수요액은 지역에 따라 다르며, 노령인구 일인당 노인복지비이 클수록, 즉 평균수요액이 클수록, 수요액이 더 크게 증가한다. 일반적으로 특정 공공서비스를 제공하기 위해서는 인력 등의 고정비용을 필요로 하므로 평균수요액은 수요대상 인구가 증가함에 따라 하락하는 경향을 갖는다. 따라서 노령인구 수가 많을수록 노인복지비의 한계수요액은 작아지는 반면, 영유아복지비의 한계수요액은 영유아 수에 관계없이 일정하다.

광역자치단체의 경우 기초자치단체와 반대로 노인복지비 추정은 선형함수를 사용하며 영유아복지비 추정은 로그함수를 사용한다. 또한 2013년에는 2014년과 동일한 함수형태를 이용하였으나, 2012년의 영유아복지비 추정은 선형함수를 이용하였다(안전행정부, 지방교부세 산정해설, 각 연도). 이러한 추정함수 형태의 비일관성은 사회복지수요의 추정에서만 발생하는 것은 아니고 보통교부세의 재정수요 추정에서 보편적으로 나타나는 문제이다.

기초연금과 영유아보육료지원을 위한 국고보조금은 각 지방자치단체의 지원대상자에게 지원할 금액의 일정비율을 보조하며 그 보조율은 사회복지수요의 비중이 클수록 더 높아진다. 사회복지수요의 비중을 측정하는 방법은 서로 다른데, 기초연금은 노인인구 비중을 이용하며 영유아보육료지원은 사회복지비비중을 이용한다.⁴⁶⁾ 하지만 이러한 수요측정방식으로 각 보조사업의 재정수요를 정확히 측정할 수 없다. 노인인구 비중

이 높더라도 기초연금 수혜비중이 낮다면 재정수요는 크지 않을 수 있다. 2013년 현재, 서울의 노령인구 중 기초연금 수급자 비중은 49.5%에 불과한 반면 전남의 비중은 82.3%에 달한다. 지방자치단체의 기초연금 관련 재정수요는 노인인구가 아니라 연금수급자에 의해 결정되는 것이므로 노인인구 비중에 의한 수요 측정은 실제 수요액을 왜곡한다. 더욱 심각한 왜곡은 보통교부세의 노인복지비 추정에서도 발생한다. 기초연금이 노인복지비의 가장 중요한 지출수요로 부각되었음에도 보통교부세는 표준적인 노인 일인당 재정수요를 기초로 각 지방자치단체의 재정수요를 추정한다. 이는 상대적으로 연금수급 노인인구의 비중이 낮은 지역의 재정수요는 과다 계상하며 그 비중이 높은 지역의 재정수요는 과소 계상하는 문제를 초래한다.

영유아보육료지원에 대한 국고보조사업의 수요 측정도 유사한 왜곡을 초래한다. 사회복지비지수가 높을수록 수요가 더 큰 것으로 가정하여 보조율을 상향조정한다. 그러나 사회복지비지수가 실질적인 영유아보육료 수요와 비례적인 관계를 갖는 것은 아니다. 예를 들어, 농촌지역의 경우 기초연금수급자가 많아서 사회복지비가 증가하면 영유아보육 수요와 관계없이 보조율이 상승할 수 있다. 하지만 기초연금은 소득하위 70%의 노인에게만 지급되는 반면, 영유아보육료는 모든 영유아에게 지원되므로 보통교부세의 영유아복지비 수요를 추정할 때의 왜곡은 크지 않다. 물론 보통교부세 산정과정은 사회복지 관련 국고보조사업이 차등보조율을 사용하므로 각 지방자치단체의 일반재원 필요액이 서로 달라진다는 사실을 반영할 수 없다. 이는 보통교부세의 노인복지비뿐 아니라 영유아복지비

46) 이러한 보조방법은 보통교부세의 수요추정방법과 상충될 수 있다. 보통교부세에서 재정수요를 로그함수로 추정할 때에는 복지대상자가 증가할수록 일인당 수요액을 낮게 계상하여 일인당 교부액이 감소할 것이지만, 국고보조금에서는 복지대상자 비중이 증가할수록 오히려 더 높은 보조율로 보조하므로 일인당 보조금이 증가한다.

수요액의 추정도 논리적인 모순을 갖고 있음을 의미한다.

따라서 보통교부세와 국고보조사업에서 사회복지 관련 재정수요 정확히 반영하며 반영방식도 일관되도록 제도를 설계하여야 한다. 보통교부세의 경우 노인복지비 및 영유아복지비 수요의 추정함수 형태를 단순히 계량적 측면뿐 아니라 실질적인 수요를 반영할 수 있도록 설계하여야 한다. 또한 노인복지비 수요는 노인인구 수와 함께 기초연금수급자 수도 고려하여야 한다. 국고보조사업에서 재정수요를 기준으로 보조율을 차등화하기 때문에 발생하는 보통교부세 재정수요 측정의 왜곡은 수요측정 방법을 차등보조율에 맞추기보다는 차등보조율을 폐지함으로써 해결한다.

나. 차등보조율의 폐지와 재정형평화 기능의 일원화

우리나라 국고보조금은 두 가지 유형의 차별적인 보조율제도를 갖고 있다. 하나는 다른 지역에 비해 서울에게 낮은 기준보조율을 적용하는 차별화이고 다른 하나는 재정력과 재정수요를 고려하여 서로 다른 보조율을 적용하는 차별화이다. <표 4-9>와 <표 4-11>에 제시한 바처럼, 기초연금지원을 위한 보조금은 후자의 차별화만을 이용하는 반면, 영유아보육지원을 위한 보조금은 두 유형의 차별화를 모두 사용한다. 영유아보육지원 및 기초생활보장지원 등에 적용되는 차등보조율은 보조율 보조금 관리에 관한 법률에 규정하지만 특이하게 기초연금의 차등보조율은 기초연금법에 규정하므로 그 차별화 방식이 서로 다르다. 보육사업의 경우, 재정자주도가 낮으면서 동시에 사회복지지수가 높은 지방자치단체에게는 인상보조율, 반대의 경우에는 인하보조율, 그리고 그 외의 경우에는 기준보조율을 적용하므로 각 지방자치단체는 두 지표의 크기에 따라 세 가지 보조율이 적용 가능하다. 반면에 기초연금의 경우, 재정자주도와 노

인인구비율에 따라 40%부터 90%까지의 10%p 크기로 여섯 단계 보조율이 적용된다.

윤종진(2007) 등 여러 연구들이 차등보조율의 도입을 주장하였으며 제도 도입 이후에는 김태일(2011), 하능식·이상용·구찬동(2012), 박완규(2012) 등 많은 연구들은 차등보조율을 유지하되 제도개선의 필요성을 제기하였다. 이들이 제기한 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 다른 조건이 일정할 때 중앙정부의 사회복지 관련 보조금을 확대하면 재정자주도가 하락하며 이에 따라 보조율을 상승시켜 재정자주도는 더욱 하락하는 순환구조를 갖는다. 특히 이러한 현상은 중앙정부가 지방재정의 어려움을 해소시키고자 기준보조율을 인상할 때 재정자주도가 하락하여 인상보조율을 적용해야할 지방자치단체가 증가하는 모순을 갖는다. 더욱이 최근에는 재정자주도 측정방식까지 전환되어 2014년 현재 재정자주도가 80% 이상인 지방자치단체는 서울특별시 본청과 과천시외의 2개 뿐이므로 차등보조율의 결정에 실효성이 없다. 둘째, 앞에서 지적한 바처럼, 기초연금의 보조율을 노인인구비중에 의해 차별하는데 지방자치단체간 노인인구 대비 연금수급자비율의 격차가 크므로 노인인구비중은 기초연금의 수요를 정확히 반영하지 못한다. 셋째, 지방자치단체 유형에 따라 재정지출의 역할이 다르므로 시와 군은 자치구보다 사회복지비지수가 높을 수밖에 없다. 그럼에도 이들을 동일한 기준으로 측정하여 차등화 하는 것은 공평하지 않다. 넷째, 재정지표의 전환구간에서 보조율이 비연속적으로 변화하므로 지방자치단체 재정부담의 형평성을 왜곡시킬 수 있다. 다섯째, 지방자치단체들은 높은 보조율을 확보하기 위해 재정지표를 전략적으로 조정할 수 있다. 예를 들어, 기초자치단체들이 자발적으로 사회복지지출을 확대하여 사회복지비지수를 상향 조정하거나 혹은 특별광역시는 조례에 의해 조정교부금 규모를 축소하여 재정자주도를 낮춤으로써

보조율을 높일 수 있다.

현행 차등보조율제도가 초래하는 이상의 문제점들은 재정력 및 재정수요의 측정방법을 개선함으로써 상당 부분 해소할 수 있다. 그러나 차등보조율이 초래하는 가장 중요한 왜곡인 지방자치단체 간 재정력의 역전은 차등보조율을 유지하는 한 해소할 수 없다. 보통교부세를 포함한 다양한 교부세제도와 국고보조금제도가 중첩적으로 재정형평화를 추구함으로써 형평화효과가 과도하여 지방자치단체의 재정력을 역전시킨다.⁴⁷⁾ 차등보조율 제도를 도입한 이유는 지방자치단체가 국고보조사업을 수행할 때 직면하는 재정운영의 어려움이 서로 다르므로 재정력과 재정수요를 고려하여 차별화하는 것이다. 하지만 보통교부세는 지방자치단체의 재정수요와 재정수입을 산정하고 그 부족액을 보조하는 것이므로 기초연금 및 보육지원처럼 전국적으로 표준화된 보조사업의 도입 및 변경 등에 따른 재정수요의 변화를 보통교부세 산정에서 반영할 수 있다. 지방자치단체 간 재정형평화를 종합적으로 조정할 정책부서가 존재하지 않는 상황에서⁴⁸⁾ 보통교부세에 의한 재정형평화 이후에 차등보조율을 적용한 다양한 국고보조금으로 추가적인 재정형평화를 추구하면 지방자치단체 간 재정력의 순위변동 혹은 역전현상이 발생하는 것을 방지할 수 없다.

따라서 지방자치단체들 간의 재정형평화 기능은 보통교부세로 통합하여 단일화하고 보조사업은 단일 보조율을 적용하여야 한다. 현재 기초연

47) 이들뿐 아니라 분권교부세, 부등산교부세 등의 거의 모든 이전제도가 재정형평화를 추구한다. 이로 인한 재정력역전현상에 대해서는 주만수(2009a, 2009b, 2014b)와 최병호·정종필·이근재(2008) 등이 제시한다. 보통교부세도 내부에 지역균형수요를 추가로 반영함으로써 재정형평화 기능을 강화하는데 이것이 과도하지 않은가에 대한 평가도 필요하다. 또한 차등보조율을 사용하는 보조사업의 종류가 증가하는 것만으로도 자주적인 지출능력의 역전이 발생할 수도 있으며 이러한 역전은 “서울과 기타 지역의 보조율 차별화에 의해서도 나타날 수 있다”(주만수, 2013:23)

48) 보통교부세의 배분결정은 행정자치부, 기초생활보장 및 보육지원 관련 차등보조율의 결정은 기획재정부, 그리고 기초연금 차등보조율의 결정은 보건복지부가 담당한다.

금 및 보육사업의 실제 보조율은 기준보조율을 상회하므로 차등보조율을 폐지할 때에는 재원증립성을 확보하기 위해 기준보조율을 상향조정하여야 한다. 또한 제도변경 과정에서 보통교부세 불교부단체의 경우 재정수요의 변화가 보통교부세로 전환되지 않을 수 있으므로 재원부담의 역사성을 고려하여 전환방법을 정밀하게 설계하여야 한다.



제5장

재정책임성 제고를 위한 지방재정관리

제1절 최근 사회경제환경 변화와 지방재정위축

제2절 사회복지비 팽창의 실태와 향후 전망

제3절 사회복지비 팽창과 연계한 지방재정관리 강화방안



5

재정책임성 제고를 위한 << 지방재정관리

우리나라는 1960년대부터 1997년 IMF외환위기 도래 이전까지 전 세계에서 유래 없는 고도의 경제성장을 이룩하였다. 이에 따라 이 기간 동안 국가와 지방의 재정운용은 자원부족을 걱정할 상황과는 거리가 있었다. 또한 재정여건이 양호하였기 때문에 중앙과 지방 모두 부채를 염려할 상황이 아니었다.

하지만 1997년 IMF 구제금융 신청, 2008년 글로벌 금융위기 등을 겪으면서 경제기반의 취약성을 그대로 드러내었다. 그 결과 중앙정부는 국제 세수 감소로 인해 재정여건이 이전과 비교하여 눈에 띄게 악화되었고, 지방은 경기침체의 여파로 부동산 경기가 가라앉으면서 지방세수(거래세수) 축소에 직면해 있다.

문제는 국내 경기뿐만 아니라 전 세계경제 상황도 둔화를 넘어 침체의 늪으로 빠져들었다는 것이다. 이에 따라 경제여건은 더욱 악화될 것으로 예상되며, 이는 고스란히 중앙 및 지방재정의 압박으로 이어질 것이 자명하다.

한편 우리 사회는 저출산 고령화의 심화에 따라 사회복지비 부담이 급증하고 있으며, 이는 경제여건 악화와 맞물리면서 현재는 물론 앞으로도 중앙과 지방재정 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 경제상황이 어려워지면서 저소득층을 비롯한 사회적 약자를 지원하는 사회복지비 지출 확대의 필요성이 커지고 있다. 반면 저출산과 고령화의 영향으로 인구구조가 달라지면서 생산기반의 위축이 나타나고 있다. 이처럼 경제여건 악화와 사회구조 변화는 우리나라의 경제와 사회 전반을 어둡게 만드는 동시적 원인이 되고 있다.

사회복지비 급증 현상은 중앙정부와 지방자치단체 모두에 걸쳐 나타나고 있다. 중앙정부의 경우는 새로운 사회복지사업의 추진과 기존 사업의 규모 증가에 의해 사회복지비가 급등하고 있다. 지방자치단체의 경우는 이양 받은 사회복지사무가 늘어나면서 사회복지비 팽창을 감수해야 할 처지에 놓여 있다. 특히 지방자치단체는 지방비 매칭방식의 사회복지사무가 확대되면서 그 재정여건이 더욱 곤궁해지는 상황을 맞고 있다.

사회복지비 급증으로 전체 지방재정이 어려운 가운데 일부 지방자치단체는 재정여력을 넘는 무리한 사업 추진으로 재정파산의 위험을 경고 받고 있다. 이러한 사정은 사회복지비 팽창의 원인과 실태를 객관적으로 분석하여 그 결과를 토대로 지방재정관리 틀을 합리적으로 정비하는 개선을 요구한다. 이에 이하에서는 사회복지지출 변화추이와 문제점을 파악하고, 지방자치단체의 사회복지지출 증가에 대한 대응체계를 점검하여 지방재정관리시스템의 합리적 개선대안을 제안하는 것으로 결론에 갈음한다.

제1절 최근 사회경제환경 변화와 지방재정위축

1. 경기둔화와 사회경제 불안정의 가중

우리 경제는 고성장 시대를 마감하고 구조적인 침체 상황에 직면해 있다. 1990년대 초반까지는 지속된 경제성장의 덕분으로 이전과 비교하여 괄목할 만한 풍요를 누렸다고 할 수 있다. 하지만 미래지향적 첨단산업⁴⁹⁾

49) 미래지향적 첨단산업으로 IT(Information Technology, 정보통신산업), BT(Biotechnology, 생명공학산업), CT(Culture Technology, 문화콘텐츠산업), ET(Environment Technology, 환경공학산업), NT(Nano Technology, 초정밀 나노산업), ST(Space Technology, 우

육성을 통해 세계 최강의 선진국 진입에는 이르지 못했다.

우리나라는 1997년과 2008년의 외환·금융위기를 기점으로 저성장, 고용불안, 빈부격차 확대 등 사회 전반에 걸쳐 어려움이 심화되고 있으며, 미래의 불확실성으로 말미암아 사회적 불안감이 커지는 혼란을 겪고 있다.

우리 경제의 성장잠재력이 이전보다 하락⁵⁰⁾함으로써 과거와 같은 빠른 성장을 통해 사회경제적 문제의 해결을 기대하기 어려운 상황이다. 성장잠재력 저하의 가장 큰 원인으로서는 국내투자의 부진과 소득분배 구조의 악화로 인한 내수의 위축이 지목되고 있다. 또한 수출을 근간으로 하여 경제성장을 이룩하였던 우리 경제는 이전보다 수출과 성장 간의 선순환 고리가 급격히 약해져 더욱 힘든 국면에 처해 있다.

2008년 출범한 이명박 정부는 경기침체를 타개할 목적으로 소득세와 법인세의 세율을 낮추어 수요를 자극하는 경기부양 조치를 시행하였고, 동시에 국채발행을 늘려 재정부족을 메우고자 하였다. 우리나라의 국가부채 규모는 다른 국가들과 비교할 때 높은 수준은 아니라는 평가를 받고 있지만 공기업의 부채를 포함할 경우 결코 낮지 않다. 특히 최근 국채 발행이 증가하면서 국가의 재정건전성이 결코 안심할 단계가 아니라는 우려가 제기되고 있다.

경기침체 등에 기인한 중앙재정의 위축은 그것에 머물지 않고 중앙의 지원에 의존해야 하는 열악한 지방재정을 더욱 곤궁하게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 타개할 현실적이고 실효성 있는 대책을 기대하기도 쉽지 않은 상황이다.

여기에 더하여 저출산·고령화, 통일비용 등 증장기적 위험요인까지 고

주항공산업)의 6개 분야를 들 수 있다.

50) 우리나라 성장잠재력 하락의 원인으로서는 산업의 고용흡수 능력 감소, 산업구조 전환의 불투명성에 따른 투자위축, 생산성 증가율의 부진 등을 들 수 있다.

려하면 우리가 겪을 미래는 현재보다 훨씬 불안정할 것으로 예상되며 위험성도 심화될 개연성이 크다.

2. 지방재정 여건의 변화

가. 지방재정의 규모⁵¹⁾

2014년 세입을 기준으로 우리나라 전체(국가와 지방자치단체)의 재정 규모를 보면 <표 5-1>에 제시되어 있는 것과 같이 총재정규모 491조 1,494억원이다. 이중 국가(중앙정부)가 274조 6,673억원으로 총재정규모의 55.9%를 차지하고, 지방자치단체가 33.3%(163조 163조 5,793억원) 이어서 교육재정이 10.8%(52조 9,028원)이다.⁵²⁾⁵³⁾

한편 <표 5-1>에 따르면 2010년 이후 지방세입예산 비중이 점진적으로 축소되는 모습을 확인 할 수 있다. <표 5-1>의 하단은 세출측면에서의 재정규모를 보여주는데, 세입측면에서 볼 때 중앙과 지방교육재정을 포함한 지방의 비율이 55.9:44.1에서 재정사용액을 기준해서는 42.3:57.7로 상이한 모습으로 나타남을 확인할 수 있다. 이 같은 양상은 국세중심의 세입구조와 지방이 재정의 주요 집행자로서 기능하는 세출구조에서 비롯된다. 이를 다시 말하자면 중앙으로부터의 재정지원에 의존하여 지방이 사무를 집행하고 있다는 것을 의미한다.

51) 이하 세절은 유태현, 「세원배분과 지방세제」(지방행정연수원 여성리더과정 강의교재), 2014.4의 내용을 수정하여 정리하는 방식으로 작성하였다.

52) 일반회계+특별회계 순계기준임.

53) 총재정규모는 중앙정부예산, 지방예산, 지방교육예산을 합한 것이다. 이때 지방이전 재원은 중앙재정과 지방재정 모두에 중복 계상되어 있다. 자세한 내용은 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2014.4, pp.28~29를 참조하기 바란다.

〈표 5-1〉 중앙과 지방재정 규모 추이

(단위 : 억원, %)

(예산규모 기준)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
중앙정부	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)	2,636,038 (55.9)	2,746,673 (55.9)
지방자치단체	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)	1,510,950 (33.8)	1,568,887 (33.2)	1,635,793 (33.3)
지방교육	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)	514,496 (10.9)	529,028 (10.8)

(총재정사용액 기준)

연도	2010	2011	2012	2013	2014
중앙정부	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)	1,525,707 (42.6)	1,579,905 (42.3)
지방자치단체	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)	1,509,667 (42.1)	1,600,229 (42.8)
지방교육	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)	549,625 (15.3)	558,879 (14.9)

주 : 예산은 당초예산 순계 기준

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2014.4, p.28.

2014년 당초예산 기준으로 우리나라 조세총액은 270조 9,280억원이고, 그 가운데 국세는 216조 4,529억원, 지방세는 54조 4,751억원의 수준으로 국세:지방세 조세배분비율은 약 8:2로 나타난다(〈표 5-2〉). 1990년 이래 조세배분비율 추이를 보면, 다소간의 부침을 겪으면서 지방세 비중이 상승하여 2006년에 23%를 기록하였으나 이후 21%대로 하락하여 최근으로 올수록 점차 위축됨을 알 수 있다. 〈표 5-2〉의 국세와 지방세의 연간 신장률 추이를 보면 2005~2014년 기간 중 국세수입과 지방세수입은 각각 연평균 6.37%와 4.86%씩 확대되었다. 2008년 금융위기 이후 국세와 지방세 모두 세수능력이 크게 위축되었는데, 특히 지방세수 신장

률이 더 크게 하락한 사실로부터 지방이 금융위기의 영향에 더 크게 노출되었다는 사실을 알 수 있다. 이처럼 현재 지방의 재정수입 여건은 국가에 비해 한참 낮은 상황인데, 이것은 다시 말해서 늘어만 가는 재정수요를 지방 스스로 조달하기 어렵다는 사실을 의미한다.

〈표 5-2〉 국세와 지방세의 신장성 비교

(단위 : 억원)

구분	조세				지방세비중 [B/(A+B)]
	국세[A]		지방세[B]		
		연간신장률		연간신장률	
1990	268,475	-	63,674	-	19.2%
1995	567,745	-	153,160	-	21.2%
2000	929,347	-	206,006	-	18.1%
2004	1,177,957	-	342,017	-	22.5%
2005	1,274,657	8.2%	359,774	5.2%	22.0%
2006	1,380,443	8.3%	412,937	14.8%	23.0%
2007	1,614,591	17.0%	435,243	5.4%	21.2%
2008	1,673,060	3.6%	454,797	4.5%	21.4%
2009	1,645,407	-1.7%	451,678	-0.7%	21.5%
2010	1,777,184	8.0%	491,598	8.8%	21.7%
2011	1,923,812	8.3%	523,001	6.4%	21.4%
2012	2,030,149	5.5%	539,381	3.1%	21.0%
2013	2,103,981	3.6%	526,899	-2.3%	20.0%
2014	2,164,529	2.9%	544,751	3.4%	20.1%
05-14연평균		6.37%		4.86%	
10-14연평균		5.66%		3.88%	

주 : 2012까지는 결산액, 2013은 최종예산액, 2014는 당초예산액
 자료: 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2014.4, p.145.

나. 지방재정의 위축

2008년 이후 경기활성화를 위한 법인세와 소득세 감세기조는 경기침체의 지속과 맞물려 내국세수입을 위축하는 요인으로 작용하였다. 그 결

과 지방소득세와 내국세에 연동되는 지방교부세 등 지방이전재원 규모의 축소로 이어지면서 지방재정을 더욱 압박하는 상황을 초래했다. 더구나 재산거래과세인 취득세와 등록면허세에 크게 의존하는 지방세수의 구조상 경제위기에 따른 부동산시장 침체는 지방의 재정력을 크게 위축시키는 역할을 했다.

이와 동시에 종합부동산세의 세대별합산과세 방식 등에 대한 헌법재판소의 위헌판결(2008.11.31.)로 인하여 애초 도입당시 예상되었던 세수 규모보다 상대적으로 세수입이 줄어들 수밖에 없었고, 이후 부동산시장 침체와 더불어 이를 재원으로 하는 부동산교부세 역시 감소하여 지방재정수입 기반이 더욱 악화되었다.

이와 같이 재정수입 여건이 어려워지는 반면에 경직적인 사회보장지출을 비롯하여 경기대응성 재정수요가 맞물리면서 지방은 물론 국가재정에도 큰 부담이 되고 있다. 더 큰 문제는 앞으로 저출산·고령화의 진전과 연금제도의 성숙으로 관련 지출이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데, 이러한 상황을 어떻게 극복해 나아갈 것인가는 중앙과 지방 모두의 당면 과제라 할 것이다.⁵⁴⁾

다. 지방자치단체 지출 및 채무관리 부실

지방재정의 취약성은 1995년 민선자치 출범 이후 지속적으로 부각되어 온 문제이나, 실제 지방자치단체의 지출실태를 보면 지자체 선거를 염두에 둔 선심성·전시성 경비지출이 증가하고 있는 점 역시 문제로 지적할 수 있다. 최병호·주만수(2011)는 2002년 지방자치단체 일반회계 세출의 2.72%에 불과했던 민간경상이전경비가 2009년에 4.51%로 높아졌고,

54) 이에 관한 자세한 내용은 제3절에서 다루도록 하겠다.

이중 민간경상보조가 90%에 이른다고 밝혔다. 특히 행사와 축제관련 경비가 전체 일반회계 세출의 0.55%로 2002년의 0.39%의 두 배 가까이 증가하였음을 지적하였다. 이 같은 사정은 올해 초 감사원 감사결과를 통해서도 확인되는데, 언론보도에 따르면 감사원은 충북 청주시 및 “5개 지자체가 총사업비 1조3,056억원 규모의 산단조성사업 6건 추진” 시 수요 조사의 미비, “수요보다 과도한 규모로 산업단지를 조성” 중에 있으며, “부산시 등 6개 지자체 문화관광 시설사업 7건 추진 시 투융자 심사 없이 진행하거나 유사중복시설 설치를 추진”하는 등 무리한 사업추진에 따른 지방재정악화를 지적했다(주간경향, 2014.2.18.). 이와 같은 지자체의 책임성이 결여된 지출행태는 가뜩이나 어려운 지방재정을 더욱 곤궁하게 할 수 있으므로 적절한 통제장치가 필요하다.

한편, 경제회복이 늦어지고 세수부진이 지속되거나 재정소요가 급증하면서 이에 대응하여 지방채무가 확대되고 있다. 지자체 채무수준은 선진국에 비해 양호한 상태이지만 자치단체 이외 지방공기업 부채를 포함할 경우 상당한 규모로 나타난다. 또한 근래 ‘누리사업’예산과 관련하여 지방교육채권 발행을 통한 우회지원이 논의되고 있는 등 향후 지방채 발행을 통한 사회지출재원 조달방식이 보편화 될 수 있는 조짐이 보인다. 급증하는 사회보장지출을 충당하기 위한 막대한 재원이 요구되는 바, 건전한 재정관리를 위한 대책을 강구할 시점이다.

따라서 사회복지비 팽창을 적절히 통제하는 한편 지방자치단체의 재정관리 틀을 보다 효율화함으로써 미래 닦칠 수 있는 지방재정 위기에 실질적으로 대응할 수 있도록 재정관리 시스템을 마련할 필요가 있다.

제2절 사회복지비 팽창의 실태와 향후 전망

1. 국가와 지방의 사회복지비 부담추이

2000년 이후 저출산·고령화의 가속도가 붙으면서 사회복지비 팽창 현상이 뚜렷해지고 있다. 이에 따라 국가(중앙)재정과 지방재정 모두 커다란 부담을 안고 있으며, 매년 그 정도가 커지고 있다. <표 5-3>은 순계예산을 기준으로 2010~2014년의 기간 동안 지방자치단체의 분야별 세출 예산이 어떻게 변화되어 왔는가의 추이를 정리하여 보여주고 있다.

동 표에 제시되어 있듯이 2010년도부터 2013년도까지 지방자치단체의 세출항목 가운데 사회복지 분야가 절대규모나 비중에 있어 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 주목할 점은 매년 전체 지방세출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 증가하고 있다는 것이다. 이는 사회복지비 증가가 지방자치단체 재정적 어려움을 야기하는 가장 큰 원인임을 시사한다.

<표 5-4>는 2009년도부터 2013년도까지 5개년을 대상으로 중앙과 지방의 총지출(총세출), 사회복지비 등의 변화 추이를 보여주고 있다. 동 표에 따르면 중앙 총지출과 지방예산은 이 기간 동안 각각 3.2%와 3.3%의 연평균 증가율을 나타내고 있다. 이는 양자가 대체로 비슷한 양상으로 변화되었음을 의미한다. 반면 중앙과 지방의 사회복지비 추이는 전혀 다른 모습을 나타내고 있다. 중앙의 경우 총지출에서 사회복지비가 차지하는 비중이 2009년도 26.6%에서 2013년도 28.5%로 1.9%p 증가하였고, 이 기간 동안 연평균 증가율은 4.9%이었다. 지방의 경우는 전체 지방예산에서 사회복지비가 차지하는 비중이 2009년도 17.6%에서 2013년도 22.3%로 4.7%p 증가하였고, 사회복지비의 연평균 증가율은 9.8%에 이른다.

〈표 5-3〉 지방자치단체의 분야별 세출예산 추이(당초예산 순계기준)

(단위 : 억 원)

분 야	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793
일반공공행정	119,620	125,034	128,920	129,895	138,381
공공질서및안전	21,758	23,366	27,653	28,862	26,831
교육	81,385	90,143	98,201	100,180	96,849
문화및관광	77,949	69,872	74,441	78,408	79,981
환경보호	149,026	150,305	154,187	157,925	162,636
사회복지	265,342	284,632	309,157	349,921	400,832
보건	22,250	20,082	20,825	23,323	24,139
농림해양수산	97,237	97,944	104,329	108,898	111,931
산업중소기업	30,172	30,437	32,514	32,213	30,120
수송및교통	164,648	151,118	156,791	154,683	151,833
국토및지역개발	128,440	116,385	125,744	122,118	114,703
과학기술	4,375	3,293	5,149	6,254	6,316
예비비	21,964	23,125	30,566	31,038	30,468
기타	214,400	224,657	242,472	245,168	260,759

자료 : 행정자치부, 『지방재정세계 길라잡이』, 2014.12.

이와 같은 분석결과에 비추어 볼 때 사회복지지출이 국가와 지방자치단체 재정을 압박하는 요인이라 할 수 있다. 다만, 그 정도는 중앙보다 지방이 훨씬 큼을 유추할 수 있다. 예컨대 지방의 사회복지비는 중앙과 비교하여 그 증가율이 2배(중앙 4.9%, 지방 9.8%) 높은 상황이다.

〈표 5-4〉 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)

(단위: 조 원, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 총지출(A)	301.8	292.8	309.1	325.4	342.0	3.2
복지지출(B) (비중 B/A)	80.4 (26.6)	81.2 (27.7)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	4.9
지방 예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	3.3
사회복지비(B) (비중 B/A)	24.1 (17.6)	26.5 (19.0)	28.5 (20.2)	30.9 (20.5)	35.0 (22.3)	9.8

자료: 행정자치부, 『지방재정세계 길라잡이』, 2014.12.

〈표 5-5〉는 2009년도부터 2013년도까지 5개년 간 보건복지부에서 시행하고 있는 국고보조사업에 따라 수반되는 대응 지방비 부담의 추이를 정리하여 보여주고 있다.

〈표 5-5〉 보건복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담 추이

(단위: 조 원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
국고보조금(복지부)	13.9	13.7	14.4	15.5	17.7	6.2%
대응 지방비	6.1	6.2	6.7	7.4	9.3	11.1%

자료: 행정자치부, 『지방재정세계 길라잡이』, 2014.12.

동 표를 통해 알 수 있듯이 보건복지부 국고보조사업에 매칭되는 지방비는 연평균 11.1%씩 증가하여 지방예산 증가율 3.3%와 보건복지부 국고보조금 증가율 6.2%를 상회하고 있다(〈표 5-4〉, 〈표 5-5〉). 이를 통해 우리는 사회복지지출 급증이 지방재정에 상대적으로 큰 부담을 준다는 것을 확인할 수 있다.

2. 지방자치단체 유형별 사회복지비 부담의 실태와 시사점⁵⁵⁾

사회복지비 팽창은 지방자치단체 유형별로 상이한 영향을 미치고 있다. <표 5-6>은 2008~2013년의 기간을 대상으로 자치단체 유형별로 전체 세출에서 사회복지비 지출이 차지하는 비중과 사회복지비의 연평균 증가율이 어떻게 변화되어 왔는가를 보여주고 있다. 동 표에 제시되어 있는 것처럼 사회복지비는 지속적으로 증가하는 것으로 나타난다. 이 기간 동안 광역과 기초를 구분하여 사회복지비의 연평균 증가율을 비교해 보면 광역자치단체(10.0%)보다는 기초자치단체(11.1%)가 다소 높다. 이는 사회복지비 팽창이 주민밀착형 서비스를 제공하는 위치에 있는 기초자치단체에 더 큰 부담이 되고 있음을 시사한다.

자치단체 유형별로 총계기준으로 전체세출 예산에서 사회복지비가 점유하는 비중 변화를 살펴보면 광역자치단체의 경우는 2013년 27.4%로 2008년 보다 5.3%p 증가했다. 세부적으로 도(제주특별자치도 포함)보다는 특별·광역시(세종특별자치시 포함)의 사회복지비 지출 비중이 더 크게 증가했다(2008년 19.8% vs. 2013년 27.0%). 이는 사회복지비 팽창이 인구나 직접적 관련이 있으며, 인구가 많은 곳이 더 빠르게 사회복지비가 증가함을 의미한다.

한편 기초자치단체의 경우는 전체세출 예산에서 사회복지비가 차지하는 비중이 2008년 19.9%에서 2013년 26.1%로 6.2%p 증가하였고, 군에서보다 시와 자치구의 사회복지비 지출비중 상승폭이 더 크게 나타났다. 특히 자치구의 경우 2013년 47.3%를 기록하여 2008년 37.1%에 비해 10.2%p 상승했다. 이것은 사회복지비 증가로 인해 지방자치단체 유

55) 본 절의 내용은 유태현, 『지방재정 여건 변화를 반영한 지방소비세 확충방안』, 2014.10. pp.44-50의 일부 내용을 수정 보완하였다.

형 중 자치구가 가장 큰 재정적 압박을 받고 있음을 의미한다. 한편, 군은 자치구와 같은 기초자치단체임에도 불구하고 동 기간 중 사회복지비 비중이 1.7%p 소폭 상승하는데 그쳐 자치구의 상황과 대조를 보인다.

〈표 5-6〉 사회복지비 지출 비중과 사회복지비 증가율

(단위 : %)

구분	사회복지비 지출 비중		사회복지비 연평균 증가율
	2008	2013	(2008~2013년)
전체	21.1	26.7	10.5
광역자치단체	22.1	27.4	10.0
특별광역시	19.8	27.0	11.8
도·특별자치도	24.7	27.7	8.3
기초자치단체	19.9	26.1	11.1
시	16.7	23.1	11.8
군	14.3	16.0	8.0
자치구	37.1	47.3	11.9

주 : 총계예산 규모 기준임. 재정보고(<http://lofin.mospa.go.kr/>)의 자치단체 사회복지분야 예산 및 자치단체예산 규모를 이용하여 산정하였음.

이상의 분석결과를 통해 사회복지비 급증은 인구가 많은 자치단체의 재정부담을 보다 가중시키고 있으며, 특히 자치구가 가장 큰 재정부담에 직면해 있다고 하겠다.

지방비 매칭 방식으로 운영되고 있는 사회복지분야의 국고보조사업 증가는 지방재정을 압박하는 주요 원인에 해당한다. 〈표 5-7〉은 2007년도부터 2012년도까지를 대상으로 보건복지부에서 시행하고 있는 국고보조사업과 그에 따른 지방비 부담의 변화를 정리하여 보여주고 있다. 국고보조사업은 일반적으로 국고보조비율이 고정되어 있는 경상보조의 형태로 운영되며, 따라서 관련 국고보조사업의 수나 규모가 확대될 경우 그에 대응한 지방매칭비 부담이 자동적으로 커지는 구조로 이루어져있다.

〈표 5-7〉 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
지방예산(순계)[A]	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	6.3
전체 국고보조사업[B] (비중 B/A)	32.0 (28.6)	35.0 (28.0)	41.8 (30.4)	46.7 (33.4)	48.6 (34.5)	52.6 (34.8)	10.6
·국고보조금 (구성비)	20.9 (65.3)	22.8 (65.1)	26.5 (63.4)	29.2 (62.5)	30.1 (61.9)	32.1 (61.0)	9.0
·지방비부담 (구성비)	9.7 (30.3)	12.2 (34.9)	15.2 (36.4)	17.5 (37.5)	18.5 (38.1)	20.6 (39.2)	16.5
보건복지부 국고보조사업 (구성비)	7.8 (73.6)	11.7 (69.6)	13.9 (69.5)	13.7 (68.8)	14.7 (68.7)	15.5 (67.7)	16.0
·지방비부담 (구성비)	2.8 (26.4)	5.1 (30.4)	6.1 (30.5)	6.2 (31.2)	6.7 (31.3)	7.4 (32.3)	24.4

자료: 김현아(2012: 47), 안전행정부(행정안전부), 『지방재정세계 길라잡이』, 2011.9, p.37, 안전행정부, 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 각 연도 참조 제작성

〈표 5-7〉에 따르면 2007~2012년의 기간 동안 지방예산이 연평균 6.3%증가함에 비해 전체 국고보조사업예산의 평균증가율은 이를 훨씬 상회하는 10.6%로 나타났다. 이에 따른 지방비부담은 연간 16.5%씩 증가하였는데, 특히 보건복지부 소관 국고보조금 규모가 매우 빠르게 확대되었고(연평균 16.5%) 이에 대응하는 연간 지방비부담 증가율은 무려 24.4%에 이른다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 사회복지 관련 국고보조사업이 확대될수록 지방자치단체의 재정여건은 더욱 악화될 수밖에 없음을 시사한다.

3. 사회복지지출 전망

가. 사회복지지출의 추이

사회복지비의 규모는 그 사회의 인구수, 인구구성, 경제여건, 관련 제도변화 등과 맞물려 변동하게 된다. 따라서 향후 사회복지비가 얼마나 증가하고, 어떤 양상을 드러나게 될 것인가에 대한 추정은 쉽지 않은 과제라고 할 수 있다.

2009년도부터 2013년도까지를 대상으로 볼 때 우리나라의 사회복지비는 중앙과 지방 모두 예산보다 빠른 속도로 늘어왔다(〈표 5-4〉참조). 이 기간 동안 중앙정부의 복지지출은 연평균 4.9%의 증가율을 나타냈고, 지방자치단체의 사회복지비는 그 2배에 해당하는 9.8%의 가파른 상승을 기록하였다. 모든 조건이 동일하고 사회복지지출이 똑같은 증가율을 유지한다고 가정할 경우 중앙과 지방 모두 현재보다 훨씬 과중한 사회복지 부담을 감수해야 할 상황이다. 만일 정치적 변수가 작동하여 사회복지 영역이 확대될 경우 사회복지부담의 더 크게 급등할 것이 자명하다.

나. 사회복지지출 변화에 대한 전망

관계부처 합동으로 발표한 제1차 사회보장기본계획에 따르면 GDP대비 공공사회복지지출⁵⁶⁾의 비중은 〈표 5-8〉과 같이 변동될 것으로 예상된다. 동 표를 통해 알 수 있듯이 현재도 사회복지 분야 지출이 국민경제에 큰 부담으로 작용하고 있지만 향후에는 더 커다란 영향을 미침으로써

56) 공공사회복지지출은 일반정부지출공공부조 복지서비스 등 + 사회보험연금 건강보험 등을 말한다. 사회복지지출은 공공사회복지지출 + 법정민간지출법정퇴직금 산전후휴가급여 등으로 정의된다.

2060년에는 공공사회복지지출이 GDP의 30%에 육박할 것으로 전망된다.

〈표 5-8〉 GDP대비 공공사회복지지출의 비중 전망

(단위 : %)

구분	2013	2020	2030	2040	2050	2060
GDP대비 %	9.8	12.9	17.9	22.6	26.6	29.0

자료: 관계부처합동(사회보장위원회), 제1차 사회보장 기본계획, 2014. 8. p. 15

동 보고서에 따르면 공공사회복지지출의 기간별 연평균 증가율은 〈표 5-9〉와 같이 추정된다. 공공사회복지지출의 증가율은 시간이 경과함에 따라 감소하는 추세를 나타낼 것으로 예상되지만 향후에도 대체로 높은 증가세를 유지할 것으로 전망된다.

〈표 5-9〉 공공사회복지지출의 기간별 증가율 추계

(단위 : %)

구분	99-09	13-20	20-30	30-40	40-50	50-60	13-60
연평균 증가율	11.7	11.2	8.8	6.2	4.9	3.7	6.7

자료: 관계부처합동(사회보장위원회), 제1차 사회보장 기본계획, 2014. 8. p. 15

보건사회연구원은 고용보험, 산재보험, 공적직역연금을 포함한 우리나라 사회복지지출의 장기전망을 제시하였다(원종욱·신화연·윤문구 외, 2011). 2011년 당시 공공사회복지지출을 크게 국고와 지방비를 합제한 금액, 보건복지부소관 사회보험, 3대 직역연금, 그리고 고용/산재보험급여 등이 합계된 금액의 4개 부분으로 구분하였다. 이와 같은 공공사회복지지출의 향후 전망치를 추계함에 있어 국고와 지방비(보건복지부소관)

에 의한 급여비지출은 기초노령연금과 생계/주거급여에 대한 추계가정을 달리함에 따라 각기 다른 금액으로 계산될 수 있다. 마찬가지로 사회보험 또한 건강보험에 대한 가정에 어떤 방식을 적용하느냐에 따라 상이한 결과를 나타내게 된다. 이런 제약 상황에서 동 보고서는 공공사회복지지출이 2050년에 이르면 1,209.8조원에서 1,485.3조원의 규모가 될 것으로 추정하였다. 이것을 GDP대비 비중 변화로 살펴보면 2011년 7.80%-8.19%에서 2050년의 경우는 17.62%-21.64%로 급등할 것으로 예상하였다⁵⁷⁾.

원종욱(2012)은 대선을 앞두고 당시 제도가 그대로 유지될 경우 보건복지부 소관 일반회계, 건강증진기금, 사회보험 지출의 합계는 2011년 기준 67.1조원에서 2017년 115.9조원으로 연평균 9.53% 증가할 것으로 예상하였다. 한편 당시 대통령 후보들이 제시한 주요 공약을 반영할 경우 2017년 132.3조원으로 연평균 11.97% 증가할 것으로 전망하였다⁵⁸⁾.

이상의 사회복지지출 전망치는 분석과정에 설정한 전제 등이 다르기 때문에 다소 상이한 결과를 나타내고 있다. 더욱이 정치적 요인, 경제여건 변화, 관련 제도 개편 등이 결합되면 그 추정은 더욱 어려워지고 정확도가 떨어질 수밖에 없다. 하지만 지금까지의 변동추이 등을 감안할 때 사회복지지출은 현재보다 더욱 큰 규모로 확대될 것으로 예상된다. 따라서 실효성 있는 재원조달 대책의 마련과 더불어 재정전반을 효율적으로 관리하여 재정건전성을 담보하는 시스템의 구축이 시급한 시점이 아닐 수 없다.

57) 자세한 내용은 원종욱·신화연·윤문구·김문길·강지원·남궁은하(2011), 『사회복지 재정추계 모형개발 연구』 연구보고서, 한국보건사회연구원 pp. 166-169를 참조하기 바란다.

58) 자세한 내용은 원종욱(2012), 「우리나라 공공사회복지 지출 전망과 시사점」, 『보건·복지 Issue & Focus』(제161호/2012-42), 한국보건사회연구원을 참조하기 바란다.

제3절 사회복지비 팽창과 연계한 지방재정관리 강화방안

사회복지비 급증은 경기둔화, 저출산 고령화 등 사회경제 환경변화를 감안하면 불가피한 측면이 있다. 하지만 사회복지비의 과도한 팽창은 재정건전성의 침해와 더불어 사회인프라 구축 등을 위한 재원조달을 장애하는 등의 부작용을 수반하게 된다. 따라서 늘어나는 사회복지지출을 지원하기 위한 재원조달 대책의 마련과 재정관리 틀의 강화가 요구된다.

이하에서는 사회복지비 팽창에 따른 지방자치단체의 재정관리제도 내실화 방안과 소요재원 조달 대책에 대해 알아보도록 하겠다.

1. 지방재정관리제도의 현황과 특징

상기의 목적을 위해 여기서 먼저 현행 지방재정법에 규정되어 있는 지방재정관리제도를 중심으로 그의 내용과 특징을 살펴보기로 하자.

가. 지방재정영향평가제도

지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가) 제1항은 지방자치단체의 장이 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하고 그 평가결과를 토대로 동법 제37조의 2에 따른 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 규정하고 있다.

전술한 바와 같이 일부 자치단체의 경우 대규모 행사성 사업 유치, 공모사업 신청시 재정여건을 고려하지 않은 사업계획 제출 등으로 불건전한 재정운용 사례를 드러내고 있다. 지방재정영향평가제도는 지방자치단

체가 재정여건을 무시하고 무리한 사업추진으로 야기될 수 있는 재정악화를 사전에 차단하기 위한 장치에 해당한다.

아울러 지방재정에 대규모 부담을 수반하는 조치⁵⁹⁾에 대한 사전 영향평가와 필요시 재정수요에 대한 대책 마련을 통해 지방재정을 보호하기 위한 시스템이라고 할 수 있다.

나. 지방재정투자심사위원회

지방재정법 제37조의2(지방재정투자심사위원회) 제1항은 투자심사에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방재정투자심사위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 다만, 지방재정투자심사위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회(예: 지방보조금심사위원회)가 있고 그 위원회의 위원이 지방재정 또는 투자심사에 관한 학식이나 전문성을 갖춘 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 지방재정투자심사위원회의 기능을 대신할 수 있다.

지방재정투자심사위원회는 지방재정영향평가제도와 더불어 지방의 방만한 재정운용을 사전에 차단하는 수단적 역할을 하도록 되어 있다. 좀 더 정확하게는 지방재정영향평가제도가 그 취지에 부합하는 기능을 할 수 있기 위해서는 지방재정투자심사위원회의 실질화가 전제된다고 하겠다.

59) 그 사례로 영유아보육 확대, 기초연금제도 도입 등을 들 수 있다.

다. 지방재정분석 및 공개

1) 지방회계제도심의위원회

지방재정의 건전성은 회계제도의 합리적 운용과 그 투명한 관리를 전제로 담보될 수 있을 것이다. 지방재정법 제53조의3(지방회계제도심의위원회)에 따르면 지방회계 관련 주요정책, 회계 및 결산제도, 지방회계 법령의 제정·개정 사항 등을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 지방회계제도심의위원회를 둘 수 있다. 동 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 성별을 고려하여야 하며, 공무원인 위원이 전체의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다. 또한 위원장은 민간위원 중에서 호선한다.

2014년 후반기에 도입된 지방회계제도심의위원회가 지방자치단체 회계운용의 합리화를 이끄실질적 장치의 역할을 하게 될 경우 지방재정 건전성 확보에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

2) 재정 운용에 관한보고 등

지방재정법 제54조(재정 운용에 관한 보고 등)의 근거에 따라 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산, 결산, 출자, 통합부채, 우발부채, 그 밖의 재정 상황에 관한 재정보고서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구는 시·도지사를 거쳐 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

이와 같은 재정 운용에 관한 보고 규정은 직간접적으로 낭비적 지방재정 운용을 통제하는 기능을 하게 된다.

3) 재정분석 및 재정진단 등

지방재정법 제55조(재정분석 및 재정진단 등)에 의해 행정자치부장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 동법 제54조에 따른 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다. 또한 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정진단을 실시하여야 한다.

한편 행정자치부장은 재정진단 결과를 토대로 해당 지방자치단체에 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정 건전화에 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다. 더불어 재정분석 및 재정진단 결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단 결과의 중요 사항에 대하여는 매년 재정분석·진단 실시 후 3개월 이내에 국회 소관 상임위원회 및 국무회의에 보고하여야 한다. 나아가 행정자치부장은 분석의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는 전문기관에 그 분석을 위탁할 수 있다.

4) 재정위기단체의 관리

현행 지방재정법은 재정위기단체에 대해 체계적인 관리와 향상 재정여건 개선을 돕는 여러 조치를 마련해 두고 있다. 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

① 재정위기단체의 지정 및 해제

지방재정법 제55조의2(재정위기단체의 지정 및 해제)에 따르면 행정

자치부장은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 동법 제56조에 따른 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있다. 마찬가지로 행정자치부장은 지정된 재정위기단체의 지정사유가 해소된 경우에는 동법 제56조에 따른 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 그 지정을 해제할 수 있다⁶⁰⁾.

② 재정위기단체의 의무 등

지방재정법 제55조의3(재정위기단체의 의무 등)에 의거하여 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장(재정위기단체의 장)은 재정건전화계획을 수립하여 행정자치부장의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다. 한편 재정위기단체의 장은 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 또한 재정위기단체의 장이 예산을 편성할 때에는 재정건전화계획을 기초로 하여야 한다.⁶¹⁾

③ 재정위기단체의 지방채 발행 제한 등

지방재정법 제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등)에 따르

60) 재정위기단체의 지정 및 해제의 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

61) 그 이외 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정자치부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다. 행정자치부장은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행상황에 대하여 필요한 사항을 권고하거나 지도할 수 있다. 재정위기단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 권고 또는 지도에 따라야 한다. 재정위기단체의 장은 재정건전화계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

면 재정위기단체의 장은 행정자치부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없다. 재정위기단체의 장은 행정자치부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다.

④ 재정건전화 이행 부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여

지방재정법 제55조의5(재정건전화 이행 부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여)에 따르면 행정자치부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상의 불이익을 부여할 수 있다. 또한 행정자치부장관은 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙관서의 장 및 시·도지사에게 필요한 조치 등을 취하도록 협조를 요청할 수 있다. 이런 협조를 요청받은 관계 중앙관서의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.

⑤ 지방재정위기관리위원회 설치 및 운영

지방재정법 제56조(지방재정위기관리위원회 설치 및 운영)에 근거하여 행정자치부장관은 지방재정위기관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정에 관한 전문가 등으로 구성되는 지방재정위기관리위원회를 설치·운영할 수 있다. 지방재정위기관리위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 지방재정분석 또는 진단 결과에 따른 조치 등

지방재정법 제57조(지방재정분석 또는 진단 결과에 따른 조치 등)에 근거를 두고 행정자치부장관은 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 권고 및 지도사항의 이행 결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 「지방교부세법」 제9조에 따른 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다.

⑦ 지방재정에 대한 특별지원 등

지방재정법 제58조(지방재정에 대한 특별지원 등)에 따르면 행정자치부장관은 현저하게 낙후된 지역의 개발이나 각종 재난으로 인하여 특별한 재정수요가 있다고 판단되는 지방자치단체 또는 전국에 걸쳐 시행하는 국가정책사업과 밀접한 이해관계가 있는 지방자치단체에 대하여 따로 재정지원계획을 수립하여 시행할 수 있다⁶²⁾.

2. 지방재정관리제도의 실효성 제고

우리나라는 지방자치단체의 재정건전성 악화를 차단하고 재정운용의 합리성 담보를 위해 여러 장치를 마련하여 시행하고 있다. 늘어나는 사회복지지출에 대응하면서 지방자치단체의 재정건전성을 유지할 수 있기 위해서는 현행 지방재정관리제도가 실질적 기능을 할 수 있도록 이하의 방법을 강구하여 추진해야 할 것이다.

62) 이상의 규정과 더불어 지방재정법 제59조(지역통합재정통계의 작성), 제60조(지방재정 운용상황의 공시), 제60조의2(통합공시), 제87조의3(지방재정건전성의 관리) 등도 직간접적으로 재정위기단체 관리와 관련되어 있다고 하겠다.

가. 지방재정위기 사전경보시스템의 내실화

우리나라는 2011년 9월 이후 지방재정 상황을 상시 모니터링하여 재정위기 자치단체를 사전에 예측·관리함으로써 지방자치단체의 재정위기가 발생하지 않도록 예방하는 장치로 지방재정위기 사전경보시스템을 운영하고 있다⁶³⁾.

[그림 5-1] 지방재정위기 사전경보시스템



자료 : 행정자치부, 『지방재정세제 길라잡이』, 2014. 12.

동 제도의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 자치단체별 주요 재정상태를 모니터링하여 재정위험상태를 사전 관리한다. 둘째, 재정위험 수준에 따라, 「정상→주의→심각」으로 등급화하여 해당 자치단체에 조기 경보한다. 셋째, 재정지표에 대해 분기별 모니터링을 실시하고, 필요할 경우 재정위기단체 지정 및 선제적 조치를 한다.

63) 이는 '08~'09년 글로벌 경제위기로 인한 지방세수 감소와 지방채무 급증 등 지방재정 위기에 대한 우려 확산에 따라 지방재정위기에 대한 사전 예측과 선제적 대응을 위해 마련되었다.

한편 동 시스템은 크게 4단계의 재정위험등급 부여 절차를 따른다. 1 단계에서는 아래의 7개 지표를 대상으로 분기별 모니터링을 실시하고, 지표 부진단체를 서면 분석한다.

〈표 5-10〉 지방재정위기 사전경보시스템 7개 지표별 재정위험등급 부여 절차

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입 - 지출및순융자) / 통합재정규모	25%초과	30%초과
채무관리	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총예산	25%초과	40%초과
	③ 채무상환비 비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12%초과	17%초과
세입관리	④ 지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50%미만	0%미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 평균 분기말 잔고	20%미만	10%미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	부 채 순 자 산	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

자료 : 행정자치부, 『지방재정세계 길라잡이』, 2014.12.

2단계에서는 심층진단단체 선정 및 진단을 실시한다. 이때 세입전망, 가용재원규모, 채무상환능력, 공기업 등을 대상으로 향후 재정위험을 정밀하게 분석한다. 3단계에서는 지방재정위기관리위원회⁶⁴⁾가 자치단체별 재정위험등급을 심의한다. 4단계에서는 지방재정위기관리위원회 심의를 고려하여 위기단체 지정·통보, 단체의 조치사항 이행을 추진한다.⁶⁵⁾

64) 지방재정위기관리위원회는 행정자치부 차관을 위원장으로 하고, 행정자치부(지방재정세제실장)·기획재정부·총리실 1급공무원, 민간전문가 등으로 위원을 구성한다.

65) 위험등급별 재정 조치는 다음과 같다. 지정단계에서는 재정위기단체 또는 주의등급 부여

이와 같은 지방재정위기 사전경보시스템은 지방자치단체의 부채증가, 사회복지비의 급증 등에 따라 예상되는 지방자치단체의 재정적 어려움을 미리 차단하는 한편 재정운용의 효율성을 높이기 위한 제도이다. 동 시스템은 미국 등 일부 국가에서 시행하고 있는 지방재정과산제도의 주요 내용을 담고 있다. 따라서 현행 지방재정 사전경보시스템은 우리나라 현실을 반영한 체계적이고 종합적인 지방재정위기 관리 틀에 해당한다.

우리나라는 아직 지방자치단체의 재정위기를 염려해야 할 상황은 아니라는 평가를 받고 있다. 이런 점을 고려하면 사회복지비 급등 등 변화된 환경에 맞추어 지방재정위기 사전경보시스템을 엄격하게 운용함으로써 별도의 조치 없이 지방재정의 건전성을 확보해 나가는 노력이 요구된다.

나. 지방재정부담심의위원회 역할의 강화

1) 지방재정부담심의위원회의 기능

지방재정법 제27조의2(지방재정부담심의위원회)에 근거를 두고 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회가 설치되어 있다. 지방재정부담심의위원회는 지방의 재정 부담을 발생시키는 제도개편, 사업시행 등을 심의하는 역할을 맡고 있으며, 2014년도부터 안전행정부(현 행정자치부) 관할에서

가 이루어지며, 위기단체는 재정건전화계획을 의무적으로 수립해야 한다. 이때 주의등급 단체에 대해서는 재정건전화계획을 자율적으로 수립하도록 권고한다. 한편 재정운용상 제한 조치로 지방채 발행·신규투자사업 추진 등을 제한하게 된다. 나아가 재정 조치의 이행에 대한 성과는 목표치 달성 정도, 재정여건 개선 등을 지방재정위기관리위원회에서 평가한다. 지방재정위기관리위원회는 이행실태가 부진한 경우 해당 자치단체의 교부세 및 조정교부금 감액, 보조사업 등에 재정상 불이익을 요청할 수 있다. 마지막으로 해당 자치단체가 설정한 목표를 달성했을 경우 지방재정위기관리위원회 심의 후 재정위기단 체지정을 해제한다.

국무총리 소속으로 변경되면서 외형적으로 이전보다 그 위상이 강화되었다.

동법조항에 따르면 지방재정부담심의위원회는 국무총리를 위원장으로 하여 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항, 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 심의하도록 되어 있다.

그런데 이를 달리 보면 동 위원회가 지방재정부담에 대한 심의를 할 수 있을 뿐이며, 그 결정에 대한 구속력을 행사할 수 없음을 시사한다.

이와 같이 지방재정부담심의위원회는 지방재정 부담 사항에 대하여 검토 이상의 기능을 할 수 없는 위치에 있다. 또한 동 위원회는 그 회의를 연 1회 이상 개최하고 위원장이 소집⁶⁶⁾하는 것을 원칙으로 하고 있다.

2) 지방재정부담심의위원회의 발전방향

사회복지비 또는 사회복지사업의 무분별한 확대는 결과적으로 지방자치단체의 재정부담을 가중시킬 수밖에 없다. 따라서 지방재정부담심의위

66) 다만, 위원장이 필요하다고 인정하는 때와 지방자치단체협의회회의의 소집요구가 있는 때는 추가로 회의를 개최할 수 있다.

위원회는 그 도입 취지에 걸맞게 지방의 입장을 충실하게 대변할 수 있는 실질적인 조직으로 발전을 모색해야 한다. 지방재정부담심의위원회의 위상 재정립은 현실을 무시한 사회복지사업의 과도한 추진을 제어하는 한편 동 위원회가 지방재정 건전성을 돕는 실질적인 장치의 역할을 하기 위해 필요한 장치로 보기 어렵다.

지방재정부담심의위원회가 그 명칭에 충실할 수 있기 위해서는 동 위원회의 심의 결과를 관련 부문이 반영할 수 있도록 법제도의 뒷받침이 이루어져야 한다. 또한 동 위원회의 회의가 내실 있게 진행될 수 있도록 전문성을 보강하는 등의 조치가 요구된다.

다. 지방자치단체의 자체적인 재정관리 역량 증진

1) 지방자치단체 재정관리의 자율성 증대

우리나라 지방자치단체의 재정관리 틀은 과거와 비교하여 독자성과 자율성이 크게 향상된 것으로 평가된다. 하지만 그 실상을 보면 지방세입은 2014년 당초예산 기준 지방재정자립도가 44.8%에 불과하기 때문에 이 전재원(의존재원) 중심의 체계를 못 벗어나고 있다. 또한 지방세출의 경우도 전국 공통의 체계에 맞추어 유사하게 운용되고 있다.

이런 까닭에 지방재정의 투명성과 건전성 등을 확보하기 위한 지방재정관리제도는 지방자치단체의 입장을 우선하기보다는 주무부처인 행정자치부 등이 설계한 체계를 지방이 받아들이는 방식을 근간으로 하고 있다. 이는 현행 지방재정관리제도의 대부분이 중앙정부 차원에서 미래에 닥칠 수 있는 지방재정 위기를 사전에 차단하는 목적을 수행하는데 초점을 두고 그 체계가 마련되었음을 의미한다. 다시 말해 지방재정법에 규정

되어 있는 지방재정관리제도는 지방의 요청에 따랐다기보다는 중앙정부의 관리 필요성이 더 크게 작용하여 도입된 측면이 작지 않다는 것이다.

지방재정의 투명성, 건전성 등을 확보할 수 있기 위해서는 모든 지방자치단체에 대하여 통일적으로 적용하는 중앙정부 차원의 지방재정관리제도 구축뿐만 아니라 각 지방자치단체가 지역의 여건을 반영하여 그 재정을 합리적으로 관리하는 노력이 함께 요구된다.

저출산·고령화의 심화와 저성장 기조의 고착화 등 사회경제환경이 빠르게 변화되면서 지방자치단체는 사회복지비의 팽창과 재정건전성 저하 위험에 직면해 있다. 이렇게 변화된 여건에 적절하게 대응할 수 있기 위해서는 각 지방자치단체별로 그 실정을 감안한 독자적이고 자체적인 재정건전성 확보 대책의 필요성이 크다고 할 것이다.

2) 지방자치단체 채무의 효율적 관리

그 일환으로 지방자치단체의 재정 건전성 담보를 위해서는 해당 지방자치단체와 지방공기업의 채무에 대해 적절한 관리가 이루어져야 한다. 특히 재정위기 가능성이 있는 자치단체에 대해서는 지방채 발행과 일정 규모 이상의 신규 사업 추진을 엄격히 제한하고, 세출절감과 세수증대 지구계획 수립을 의무화하는 등 강력한 재정건전화 조치가 요구된다. 또한 지방공기업의 재정을 건전화하기 위한 실효성 있는 대책을 강구해야 한다. 이와 관련해서는 지방공기업 경영 합리화를 통해 그 재무구조를 투명하게 개선하는 등의 조치가 마련되어야 한다.⁶⁷⁾

67) 정부의 발표 자료에 따르면 2010~50년에 우리나라의 연금 및 의료재정 지출규모는 저출산·고령화의 영향으로 GDP 대비 6%(2010년)에서 17.8%(2010년)로 무려 11.8%p나 증가할 것으로 전망된다(재정지출의 팽창). 이는 유럽연합(EU)의 지출규모 증가 폭(5.6%p)의 약 2배에 달한다. 이렇게 될 경우 국가채무의 규모는 GDP 대비 33.5%(2010년 말) 수준에서 137.7%(2050년 말)로 급증할 것으로 예상된다. (자료 :

3. 지방의 사회복지비 팽창을 뒷받침하기 위한 재원조달 체계구축

가. 일본 사례와 시사점

2012년 3월 30일 일본정부는 재정적자 해소와 고령사회 지출수요 대응을 위해 소비세율 인상을 중심으로 하는 세제개편안을 의회에 제출하였고 중의원과 참의원을 통과하여 2013년 10월 1일 공식적으로 ‘소비증세법’ 시행이 예고되었다(68).

〈표 5-11〉 일본의 세제 개혁

구분	2014년4월1일 이전	2014년4월1일	2015년10월1일
지방소비세율 ※ 소비세율환산	1% (소비세액의 25/100)	1.7% (소비세액의 17/63)	2.2% (소비세액의 22/78)
참고	소비세율	4%	6.3%
	합계	5%	8%
			10%

자료: 일본 재무성(www.mof.go.jp),

동 법의 핵심은 기존 5%인 소비세율을 2014년 8%, 2015년 10%로 지속적으로 인상하여 노인의료비, 연금급여 등 늘어만 가는 사회복지지출을 뒷받침하는 것에 있다.⁶⁹⁾ 특히 일본의 소비세는 지방소비세가 포함된 공동세 구조로서 중앙소비세율 인상은 곧 지방소비세율 인상으로 이어지게 된다. 여기서 특히 주목할 점은 이 같은 소비증세를 통해 현재 일반재

기획재정부, 『2011~2015년 국가재정운용계획-총괄 및 총량분야』(토론회 자료), 2011. 6. 23, pp. 35-36.)

68) 2014년 4월 1일부터 소비세율이 인상되어 12월 현재 8%이다.

69) 일본은 경제여건 등의 영향으로 2015년에 소비세율을 10%로 높이기로 한 2차 소비세 인상 계획을 18개월 연기하여 2017년에 추진하기로 변경하였다.

원인 지방소비세가 앞으로는 연금급여, 의료와 복지 등 사회보장지출을 위한 목적세로 전환될 예정이라는 것이다.

이 같은 일본의 소비세 인상은 2013년 지방세법 개정을 통해 지방소비세 규모가 기존 부가가치세수의 5%에서 11%로 확대되는 과정에서 앞으로 추가재원을 어떤 목적으로 활용할 것인가에 대한 방향성을 제시한다고 볼 수 있다. 특히 전후 고도성장 이후 급격한 인구고령화 과정에서 만성적인 재정적자를 이어온 일본의 소비세율 인상 사례는 일본과 유사한 인구-경제적 이행경로를 밟고 있는 우리나라에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 오히려 일본보다 빠르게 고령화되고 있는 우리 사회의 특성을 고려해보면 현행 10%로 고정되어 있는 부가가치세의 중요성이 부각된다.

더구나 사회복지비 급증의 현상이 중앙보다 지방에 더 커다란 영향을 미치고 있는 현실을 감안하면 지방소비세의 확대가 시급하며, 현행 부가가치세수의 11%인 지방소비세 이양률을 인상할 필요가 있음을 의미한다.

나. 복지세 도입의 검토

우리나라도 일본과 마찬가지로 더 이상 이전재원 중심의 지방세입 틀을 유지하기 쉽지 않은 상황을 맞고 있다. 국가재정이 급격히 악화되고 있는 현 시점에서 지방자체 재원(지방세수)을 근간으로 하는 구조로 세입 체계의 틀을 변환함으로써 지방 스스로가 변화된 여건에 맞추어 재정을 운용해 나아갈 수 있도록 하는 실질적인 대책을 강구해야 한다.

일본 사례를 돌아봤을 때 우리나라도 급증하는 사회복지지출수요에 효과적으로 대응할 수 있는 재원지원체계를 구축할 필요가 있다. 이에 대한보다 근본적인 대책으로서 ‘사회복지세’의 도입을 검토할 시점이라 판단된다.

이에 대하여 충분한 시간을 두고 심층적인 논의를 통해 그 구체적인 설계방향을 모색해야 할 것이지만, 주민밀착형 정부 사업이라는 사회복지의 특성을 감안하여 국세 세목만으로 구성하기 보다는 세원공동이용방식이나 중앙과 지방 각각이 각자의 사회복지세를 별도로 설치하여 병행하는 등의 다양한 대안을 함께 검토해야 할 것이다.



참고문헌 <<

- 고제이·김재호·이근재·이상호·조성규·최병호(2013). 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로-. 연구보고서. 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동(사회보장위원회)(2014). 제1차 사회보장 기본계획, 2014.8..
- 교육부. 교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr, 접속일자:2014.12.20.)
- 기획재정부(2011). 2011~2015년 국가재정운용계획-총괄 및 총량분야, 토론회 자료, 2011. 6. 23.
- 김재훈(2011). 미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조, 2011 지방재정 세미나 발표논문.
- 김철수(2008). 학설판례 헌법학(하). 박영사.
- 김태일(2011). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향 분석, 제2차 복지재정DB 학술대회 발표논문, 한국보건사회연구원.
- 김현아(2013). 중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향, 지방재정 위기 극복을 위한 개선 방안 세미나 발표논문, 한국조세연구원.
- 대한민국 법령. 공무원연금법. 법률 제11894호, 2013.7.16. 일부개정.
- 대한민국 법령. 국민연금법 법률 제12242호, 2014.1.14. 일부개정.
- 대한민국 법령. 기초연금법 시행령. 별표2.대통령령 제25427호, 2014.6.30. 제정.
- 대한민국 법령. 보조금 관리에 관한 법률. 법률 제12844호, 2014.11.19. 타법개정.
- 대한민국 법령. 보조금관리에 관한 법. 법률 제12844호, 2014.11.19. 타법개정.
- 대한민국 법령. 보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제25781호 2014.11.28. 타법개정.
- 대한민국 법령. 지방재정법. 법률 제12844호. 2014.11.19. 타법개정.
- 동계청 e-나라지표([http:// www.index.go.kr](http://www.index.go.kr) 접속일자: 2014. 11. 10.)
- 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>. 접속일자:2014.12.18.)
- 보건복지부. 2008, 2014년도 예산 및 기금운용계획 개요.

보건복지부. 2014 보건복지통계연보.2014.

보건복지부. 보건복지백서. 각 연도.

보건복지부. 통계로 본 2012년 기초노령연금. 2013.

심지현(2014). 지방자치단체 국고보조사업 평가. 국회예산정책처.

안전행정부. 보통교부세 산정 해설. 각 연도

안전행정부(행정안전부). 지방재정세제 길라잡이. 2011.9.

안전행정부(행정자치부, 행정안전부). 지방재정연감 각 연도.

안전행정부. 보통교부세 산정내역. 각 연도.

안전행정부. 지방자치단체 통합재정개요. 각 연도

연합뉴스(2014), “국민연금 ‘국가책무’ 지급보장 의무규정 보기어려워”.
2014.11.30.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/11/28/0200000000AKR20141128071200017.HTML?input=1195m> 접속일자 2014.12.01.)

연합뉴스. “전국시도교육감협의회 ‘누리과정’ 근본 해결책 마련해야”,
2014.11.26.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/11/26/0200000000AKR20141126167400054.HTML?input=1195m> 접속일자 2014.11.27.

오병기·김대영(2005). 지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구. 한국지방재
정논집. 10(2), pp.53-84.

원윤희·최병호·김진영(2013). 중앙-지방간 기능 및 자원 조정방안, 정부보고서,
서울시립대학교.

원종욱(2012). 우리나라 공공사회복지 지출 전망과 시사점, 보건·복지 Issue &
Focus(제161호), 한국보건사회연구원,

원종욱·신화연·윤문구·김문길·강지원·남궁은하(2011). 사회복지 재정추계 모형
개발 연구, 연구보고서. 한국보건사회연구원,

유태현(2014). 세원배분과 지방세제. 지방행정연수원 여성리더과정 강의자료,
2014.4.

유태현(2014). 지방재정 여건 변화를 반영한 지방소비세 확충방안, 한국지방세연구원.

- 윤종진(2007). 지방자치시대의 지방세출 증대와 대응; 국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안, 지방재정, 통권 제146호, 한국지방재정공제회, pp.47-64.
- 이재원(2013). 자치구복지재정부담과 정책과제, 한국지방재정학회 지방재정정책 세미나 발표자료(2013.9). pp.67-100.
- 이주석(2013). 지속가능한 복지를 위한 국가와 지방자치단체 간의 합리적 역할과 자원 분담, 보건복지포럼, 통권 제205호(2013.11), pp 2-4..
- 조성규 (2014). 지방자치제도에 있어 지방재정법의 규범적 의의와 과제. 국가법연구 제10집 1호, pp.1-31.
- 조성규(2007). 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 공법연구 제 36집 제 2호, pp.33-70.
- 조성규(2013). 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, pp. 3-38.
- 주간경향. [특집| 지방재정 위기] '매' 버는 지자체장의 방만 경영. 2014.02.18. 1063호.
<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201402111536501&pt=nv> 접속일자 2014.11.20.
- 주만수(2009a). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동, 경제학연구, 제57권 제3호, 한국경제학회, pp.101-129.
- 주만수(2009b). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석, 재정학연구, 제2권 제2호, pp.121-149.
- 주만수(2013). 사회복지지출의 정부 간 자원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금 중심, 사회복지연구, 제29권 제3호, 한국사회보장학회, pp.1-32.
- 주만수(2014a). 우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010~2014년 지방세제 개편을 중심으로, 한국지방재정논집, 제19권 제1호, pp. 1-32
- 주만수(2014b). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용, 경제학연구, 제62권 제3호, pp. 119-145

- 주만수(2014b). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자
주도 활용, 경제학연구, 제62권 제3호, pp. 119-145.
- 중앙일보. [사설속으로] “오늘의 논점-무상복지를 둘러싼 여야 간의 갈등”,
2014.11.18. A30면.
- 중앙일보. “무상급식 법적 근거 없다”, 2014.11.11.
http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=16381461&cloc=olink|article|default 접속일자 2014.11.11.
- 최병호·정종필이근재(2008). 재정이전과 재원역전현상에 관한 실증분석, 한국재정
학회 추계정기학술대회 발표논문.
- 표명환(2013). 사회복지국가실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중
심으로-, 법학연구 제 50집, pp.1~27,
- 하능식·이상용·구찬동(2012), 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방
행정연구원.
- 하능식·이상용·구찬동(2012), 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방
행정연구원.
- 행정안전부(행정자치부). 지방자치단체 예산개요 각 연도.
- 행정자치부. 재정고(<http://login.mopas.go.kr>, 접속일자: 2014.12.1.).
- 행정자치부. 지방재정세제 길라잡이. 2014.12.
- 헌법재판소. 1998. 3. 26. 선고 96헌마345.
- 헌법재판소. 2006. 12. 28. 선고 2006헌마312.
- Arrow, K.(1970). *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation. In Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I.* Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Besley, T. & S. Coate(2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Approach. *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2611-2637.

- Boadway R.(2001). Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, 12, pp. 93-121.
- Dilger, R.J. & E. Boyd(2014). *Block Grants: Perspective and Controversies*. Congressional Research Service. <http://fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf> (2014.11.30. 다운로드).
- Fisher, R.C.(2007), *State and Local Public Finance*, Thomson/South-Western.
- King, D.(1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, Unwin Hyman.
- Lockwood, B.(2002). Distributive politics and the costs of centralisation. *Review of Economic Studies*, 69(2), pp.313-337.
- Martinez-Vazquez, J.(2001). *The assignment of expenditure responsibilities*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Ministry of Finance, Japanese Economy and Policy Measures, 2013.10.1. https://www.mof.go.jp/english/public_relations/presentation/pre201310.pdf. (다운로드 2014.11.1.).
- Ministry of Finance., Raising the National and Local Consumption Tax Rates and Associated Responses https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/others/20131001cd.pdf (다운로드 2014.11.1.)
- Muramatsu, M.(2001). *Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives*. World Bank Report No 37178.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. E.(2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Finance*, 12, pp.349-373.
- Samuelson, P.A.(1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36(4), pp.387-389.
- Scott, M.(2011). Reflections on 'The Big Society'. *Community Development Journal*, 46(1), pp.132-137.
- Seabright, P.(1996). Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model. *European economic review*, 40, pp.61-89.
- Vo, Duc Hong(2010). The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24(4), pp.657-679.
- Weingast, B. R.(1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1), pp.1-31.
- Wollmann, H.(2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), pp. 639-665.