

# 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제

*Policy Agenda for Intergovernmental Welfare  
Fiscal Relation System*



이재원 부경대학교 행정학과 교수

저소득 취약계층에 국한되었던 잔여적 복지정책과 동시에 신사회위기 극복을 위한 보편적 사회서비스가 확대되고 있다. 정부의 재정 당국이 소비성 복지지출을 관리하려고 노력해도 급증하는 지출 수요를 막을 수 없다. 지속가능한 성장을 위해서도 사회기반 투자를 위한 복지지출은 지속되어야 한다. 이와 관련하여 정부간 복지재원 분담을 둘러싸고 적지 않은 갈등이 발생하고 있다. 정부간 복지재원 분담 문제는 서로에 대한 강요와 비판으로만 해결할 수 없다. 시대의 정책 화두를 함께 풀기 위한 고민들을 모아야 한다.

## 1. 시대적 정책화두: 정부간 복지 관계

중앙정부와 지방자치단체 모두 재정의 건전성 위기나 재정압박의 우려들이 상시적으로 제기되는 가운데 쟁점의 중심에 사회복지비 지출이 있다. 중앙정부에서는 급증하는 복지비 부담을 지방정부와 분담하기를 희망한다. 하지만 지방의 사정은 중앙의 요구를 더 이상 수용할 형편이 되지 못한다.

근대 서구의 복지국가 성장은 대부분 중앙정부의 재정 역할을 중심으로 진행되었다. 분권은 곧 반복지라는 사회운동의 시각도 있다. 지방재정과 사회복지의 궁합이 맞지 않은 주제였다. 그럼에도 불구하고 지방재정에서 사회복지지출의 증가 추세는 당분간 지속될 것으로 전망되

고 있다.

경제성장의 부작용들을 해소하고 새로운 성장의 전제조건으로서 사회기반을 확충해야 하는 것이 지금 시대의 국가재정 정책에서 핵심 화두이다. 중앙과 지방 모두 재정을 건전하게 운영해야 하는 것과 사회복지비를 지속적으로 확충하는 것이 논리적으로 상충될 수 있지만 현실에서는 반드시 해결해야 할 과제이다.

지금과 같이 중앙정부가 일방적으로 결정한 복지정책에 대해 지방정부에 자원분담을 강요하면 지방의 자발적 수용 정도가 높지 않고 사회복지와 지방재정 사이에 갈등의 골만 더 깊어진다. 저출산 고령화와 같은 신사회위기 현상들이 지역별로 차별화된 형태로 급속히 확산되는 국면에서 지방정부 역시 적극적인 복지재정 역할이 필요하다.

이 글에서는 사회복지 분야의 정부간 재정관계에 얽혀 있는 구조적 특성과 지방의 복지재정 현실과 쟁점들을 살펴보았다. 그리고 정부간 복지재정관계의 재정립을 위한 정책과제들을 모색하였다.

## 2. 사회복지와 정부간 재정관계

### 1) 복지지출의 정치 경제적 특성

“재정”의 관점에서 사회복지비 지출에는 부정적 특성이 많다. 경직성, 소비성, 외부성, 도덕적 해이, 그리고 혜택의 사적 전유 등과 같은 복지서비스의 경제적 특성 때문이다. 이는 재정 운영에서 선호되는 유연성, 효율성, 생산성, 책임성, 그리고 집합적 소비와 혜택의 공유 등과 같은 긍정적 가치의 반대 쪽에 위치한 것이다. 따라서 복지 지출에서는 “합리적 재정”과는 양립하기 쉽지 않은 구조적 특성이 있다.

근대복지국가의 재정기능 원칙을 정립했던 머스그레이브는 파레토 최적의 기준에 따라 접근하는 자원배분기능과는 달리 소득분배기능은 사회적 정의 혹은 가치에 기초하여 공공 재원을 배분해야 한다고 정리하였다. 일반적 재정 규범과는 차원이 다른 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 머스그레이브의 재정기능 분류 기준을 정부간 재정관계의 틀 속에서 재정립한 오우츠는 외부성이 크고 소비 특성이 있는 복지 기능은 중앙정부가 담당하는 것으로 설정하였다.<sup>1)</sup>

하지만 중앙정부가 추가적인 복지재정 지출을 감당하기 힘들다고 판단될 경우에는 이러한 재정논리 체계가 작동하지 않는다. 돈과 관련된 재정은 교과서의 논리 보다는 현실이 앞서는 경향이 있다.

시대적으로도 복지재정은 복잡한 여건 속에서 있다. 사회적으로 복지지출 확대가 필요한 경우는 경기침체와 사회불안정이 심화될 때이다. 이러한 상황에서는 국가 재정수입에서도 애로가 많아 소비성 지출을 감축해야 한다. 따라서 국가는 복지지출을 삭감하는 동시에 증대해야 하는 모순적 상황에서 재정적인 의사결정이 수행해야 한다.

정부간 복지재정관계는 재정논리와 상황 맥락 모두 불리한 구조 속에서 형성되는 만큼 문제들이 복잡하게 얽혀있고 해결의 대안을 찾기가 쉽지 않다. 국가별 정부간 재정관계 구조들은 사회적 합의를 통해 역사적으로 형성된 산물이기 때문에 정형화된 틀은 없다. 다만 서구 자본주의 국가의 복지재정체계들의 변화들을 살펴보면 정부간 복지재정관계의 쟁점구조와 대안들을 부분적으로 확인할 수 있다.

근대복지국가는 지방에서 분절적으로 담당 하였던 사회복지 기능들을 중앙정부가 흡수하면서 시작되었다. 제2차세계대전 이후 주요 복지선진국가들의 경우 새로운 복지프로그램을 만들고 복지비 지출을 확대할 때 중앙정부의 역할이 절대적이었다. 지방정부와 지역사회 NGO 들이 개별적으로 수행하였던 사회복지서비스의 공급을 중앙정부가 담당하는 방식으로 전국

1) Oates, W.(1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

에 걸쳐 표준화된 복지서비스 공급체계를 구축하였다.

하지만 80년대 이후부터 복지국가의 황금시대는 지속되지 못하였다. 주요 국가들은 재정위기 상황에 대응하는 과정에서 지방재정에 대해 복지부담을 전가하였다. 중앙정부의 주도적 재정역할을 전제로 형성되었던 정부간 복지재정관계를 개편한다는 것은 상징과 형식을 떠나 지방재정에 불리한 방향으로 작용하게 된다.

재정위기 국면에서 복지기능의 지방이양과 재정 책임 분담에 대한 주장들은 지방에 대한 중앙정부의 재정지원 축소를 의미하였다. 이러한 경향은 재정위기를 겪었던 대부분의 국가에서 공통적으로 확인되었다.

## 2) 80년대 미국의 정부간 복지재정관계

신재정연방주의로 표현되었던 80년대 미국 복지보조금제도 개편의 실제 이유는 연방정부의 재정위기 문제였다. 명분은 다양했지만 중앙정부의 실질적 목표는 간단하였다. 보조금 규모를 축소하고 지방정부의 재정 책임을 확대하는 것이다. 구체적으로는 포괄보조 수단의 확대와 분권화 명분을 앞세운 재정기능 이양을 추진하였다.

재정위기를 겪고 있던 레이건 행정부는 개별 보조를 분야별 포괄보조 묶어 지원하면서 재원 총량을 축소하였다. 대신 지출의 재량을 확대하

여 재원총량과 집행 자율을 교환하였다. 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다.<sup>2)</sup>

두 번째 조치로서 중앙정부의 재정 책임을 지방정부로 이전시키는 복지재정 분권화(기능이양)를 추진했다. 신재정연방주의의 기초 속에서 주정부의 재정책임이 확대되었다. 개혁의 상징과 명분에 상관없이 중앙정부의 보조금 축소나 신재정연방주의는 복지지출 축소 및 중앙정부의 재정책임 회피를 위한 것으로 많은 비판을 받았다.

당시 공공선택론자들은 티부의 ‘발에 의한 투표’ 논리로 분권을 재정책 논리로 지원하였다. 미국 사회의 보수성을 고려하면 조세-서비스 묶음을 통해 지방정부들이 중산층 유치를 위해 경쟁을 하면 자연스럽게 낮은 세율과 복지축소의 작은 정부의 재정구조가 형성된다고 기대하였다. 이러한 이유로 분권화를 찬성하는 사람들은 재분배를 위한 정부 재정역량을 감소시키려는 보수주의자들과 동일시되는 경향이 있었다.<sup>3)</sup>

## 3) 일본의 재정분권과 복지지출

미국과 마찬가지로 일본 역시 중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 재정분권화가 추진되었다. 즉, 80년대 일본에서 정부간 관계 변화는

2) Anton, T.J.(1997). "New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships: The Implications for Health Policy." *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22(3).

3) Boadway R.(2001). "Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization." *Constitutional Political Economy*, 12.

분권화 방향이었다. 핵심은 사회복지였다. 국고 보조금, 지방교부세, 그리고 지방세 개혁을 패키지로 연계하여 추진하였던 삼위일체개혁은 일본의 정부간 관계에 상당한 변화를 가져왔다.

전체적으로 사회복지에서 지방정부의 재정적 역할과 비중이 확대되었다. 분권의 가치로 상징이 되었지만 실제 내용은 복지재원부담의 지방전가였다.<sup>4)</sup>

1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 몫은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지 프로그램에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다.

90년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다. 하지만 분권의 명분으로 제시하였던 효과는 없었다. 기본적으로 재원이양이 부족했다.

지방재정에서도 복지비 부담이 상당하여 중앙정부의 복지보조사업들을 수용하기 힘들었다. 하지만 지방비 부담분을 의무적으로 매칭하지 않으면 중앙으로부터의 재정지원 및 조정장치에서 상당한 불이익이 예상되었다. 따라서 지방자치단체들은 중앙의 복지 부담 전가조치를 그대로 수용할 수밖에 없었다.

일본은 사회복지지출 부담을 지방정부로 전

가하면서 중앙정부의 재정적자 문제를 해결하려고 했는데, 결과적으로는 중앙과 지방 모두 재정위기를 겪게 되었다. 그 과정에서 지방자치단체의 의견을 중앙에 대변하고 적절한 보완조치들을 마련할 통로는 없었다. 무엇보다 중앙정부의 재정위기가 심각하였던 상황에 달리 대안이 없었다.

#### 4) 영국의 재정집권과 복지지출

영국의 경우에는 집권적인 방식으로 정부간 복지정책 관계를 개편하였다. 여기에는 지방정부에 여전히 뿌리 깊었던 노동당을 약화시키려는 정치적 목적도 있었다.

사회복지분야에서 지방정부의 기능적 범위를 축소하여 지방특별행정기관으로 기능을 이양했다.<sup>5)</sup> 당시 영국에서는 5천개의 지방특별행정기관이 있었고 6만명이 이사로 임명되었다. 이는 약 500개의 지방정부와 2만 2천명의 선출직 지방의원 규모와 비교가 되는 규모이다.<sup>6)</sup> 80년대 대처정부 이후 작은 정부의 신보수주의 정책이 상당기간 지속되었다.

그런데, 대처 이후에 집권한 블레어의 노동당 정부에서도 기존의 구조들이 유지되었으며 기든스의 제3의 길을 통해 새로운 형태의 복지거버넌스를 추진하였다.

중앙정부는 지방정부가 필요 이상으로 큰 조

4) Muramatsu, M.(2001). "Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives". World Bank Report No 37178.

5) Wollman, H.(2004). "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations". Local Government Studies, 30(4).

6) Skelcher, C.(2003). "Governing Communities: Parish-Pump Politics or Strategic Partnerships," Local Government Studies, 29(4).

직과 인력을 유지하고 있으며 비용-효과적이지 못하였다고 판단하였다. 이에 따라서 지방정부의 기능을 축소하고 대신 중앙정부가 흡수하면서 정부혁신을 추진하였다. 영국정부의 재정 기능은 대부분 사회개발에 관한 것이기 때문에 재정혁신의 영향은 사회복지 분야가 가장 많이 받게되어 있다.

복지 집권화 방향으로 정부간 복지관계가 개편되었지만 과거의 복지국가 시절로 회귀하여 복지비 지출을 확대하기 위한 것은 아니었다. 영국은 기든스의 제3의 길과 사회투자정책을 통해 비용-효과적인 사회복지정책을 위한 새로운 시도들을 추진하였다.

개인예산제, 사회서비스 품질관리, 영리기업의 복지참여를 확대하는 복지혼합 등이 중앙정부 주도로 추진되었다. 지방정부에 대한 중앙의 복지재원 지원은 계속 감소되었다. 현장에서는 중앙정부의 정치적 상징과 정책개혁들에 대해 복지 축소를 위한 포장으로 인식하는 경향도 있다.

### 3. 비용-효과적인 복지지출, 새로운 실험

지방정부에 대한 복지재원 분담 문제를 둘러싼 주요 국가들의 경험은 중앙의 일방적인 강요와 지방의 반발 이상의 의미를 찾기 힘들다.

정부간 관계의 현재 모습은 역사적으로 결정

된 정치 경제적 특성이 있다. 또한 돈과 얽혀 있는 정책 쟁점들은 이해관계와 그 내용이 명확하여 당사자간 협의와 조정이 쉽지 않다. 하지만 강제와 권력을 통해 새로운 재정구조를 강요했던 과거의 갈등적인 정부간 재정관계가 아닌 상호 협의에 기초한 대안이 필요하다.

지속적으로 복지서비스를 확충해야 하는 시대적인 과제를 실천하기 위해 전통적인 복지국가체제의 정책 및 재정관리 방식과는 다른 새로운 비용-효과적인 수단들도 있었다. 대표적 사례로 성과계약주의와 광역주의를 들 수 있다.

첫째, 성과계약주의는 지방정부에 대한 중앙정부의 복지재정 지원을 관리 통제가 아닌 성과에 따른 계약방식으로 운영하는 것이다. 미국에서 정부간 복지 재정관계에서 성과계약 방식을 도입한 대표적인 사례가 1996년에 추진되었던 TANF이다.<sup>7)</sup>

둘째, 현재와 같은 기초자치단체 중심의 사회복지서비스 전달체계는 효율적이지 못한 경우가 많다. 중간 조정자로서 광역자치단체가 있지만 대부분의 경우 법규에 정해져 있는 지방비 부담분을 단순 매칭하는 통과기관의 역할에 국한된다. 재정관리의 규모 경제를 확보하기 위해서는 광역 중심의 정부간 복지재정관계를 강화할 필요가 있다.

이를 실천하기 위해서는 지금과 같은 개별 보조 보다는 광역자치단체와 재정파트너십을 형성하는 분권에 기반한 포괄보조 수단이 선호된다.

7) 90년대 클린턴 행정부는 레이건-부시행정부와는 다른 새로운 공공관리방식(NPM)을 선택하였다. 정부 운영에서 시장화와 분권화이며 보조금 규모의 축소보다는 전략적 운용에 초점이 맞추어져 있다. 보조금 정책에서는 중앙·지방간 "성과계약" 방식(시장화)을 통한 새로운 재정관계가 모색되었다.

## 4. 지방재정과 사회복지 지출 부담 쟁점

### 1) 급증한 복지부담과 “자치” 재정 위기

최근 십여년동안 지방재정에서의 변화는 총량적 수준에서 지속적인 증대, 중앙 의존성 심화와 재정자립 구조 취약, 그리고 복지비 부담의 급증으로 요약할 수 있다. 이러한 변화의 한 가운데 복지보조금이 있다.

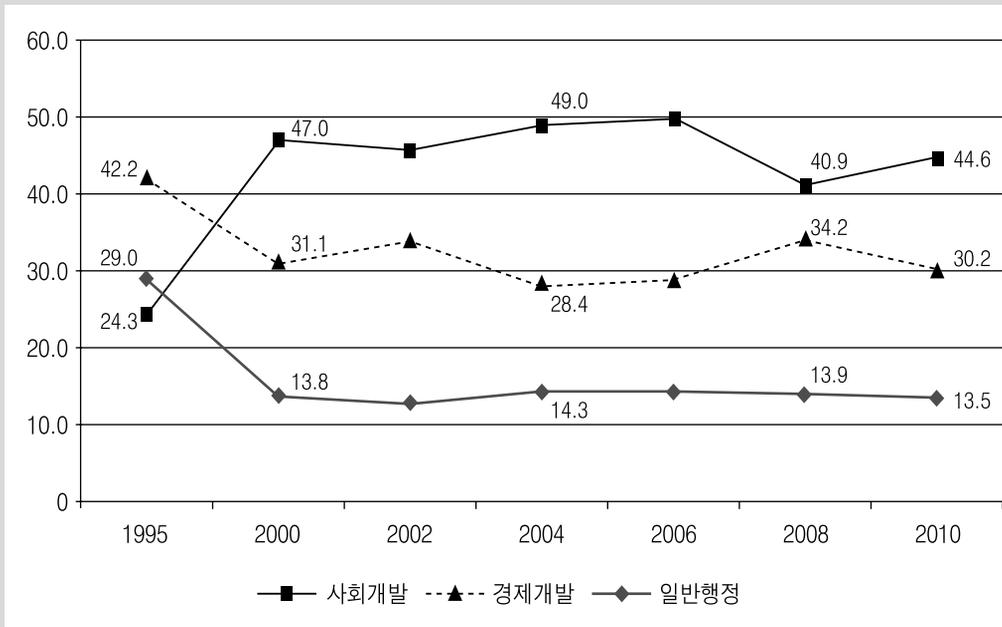
지방재정에서 사회보장비는 1996년 3조 5천억원이었지만 2010년 당초예산 순계기준에서 사회복지비는 21조원이었다. 2010년 당초

예산 기준으로 사회보장비 세항 비중 하나만으로도 경제개발비 전체와 비슷한 규모이다. 복지예산의 증가 추세는 중앙재정에서도 마찬가지이지만 지방의 부담 증가 추세는 상대적으로 더 높다.

대부분의 지방 복지지출은 중앙정부로부터의 보조사업 형식으로 수행되고 있다. 지방의 복지정책 운영 및 관리체계가 효과적으로 구축되지 못한 가운데 중앙정부 주도의 복지프로그램이 급속히 확산되었고 지방비의 의무적 매칭이 요구되는 국고보조사업이었다. 2009년 최종예산기준으로, 지방의 정책사업 가운데 사회복지 지출의 88.1%가 국고보조사업이다.

그림 1. 지방재정의 세출 구조 변화

(단위: %)



주: 일반+특별회계 최종예산 총계기준.  
자료: 행정안전부 재정고.

지방재정에서 부담이 많은 국고보조사업들은 보건복지부 소관인 경우가 많은데, 관련 국고보조사업은 2006년도의 6조원에서 2011년도 15조원으로 연평균 19.5% 증가하였다. 이에 따른 지방비 부담액은 2006년 약 2조원에서 2011년도에는 6조 7천억원으로 연평균 25.9% 증가하였다.

사회복지비 비율의 급증 효과는 자치단체 유형별로 차별적인데, 대도시 자치구의 부담이 상대적으로 높았다. 자치구의 사회복지 예산 비율은 2007년 기준 33.4%로 시(14.5%)와 군(13.2%)보다 높다. 이러한 추세는 대도시 인구 집중 경향과 맞물려 앞으로도 지속될 것으로 전망되고 있다.

2007년 기준으로 지자체별 평균 기초생보 수급자 숫자를 보면, 군 31백명, 시 79백명, 구 83백명으로 자치구가 가장 많다. 대도시내에서도 소득에 따른 주거지 분화현상이 급진전되어 기초생활수급자와 영유아가 밀집한 일부 광역시의 자치구는 사회복지 관련 예산 비율이 50%를 초과하였다(예: 광주 북구 54%, 부산 북구 53.8%).<sup>8)</sup>

다른 한편, 사회복지사업법에서는 복지서비스 전달체계에서 기초자치단체 중심으로 기능과 역할이 설계되어 있다. 이에 따라 광역에서는 지방비 일부를 지원하는 정도의 역할에 그친다. 복지분야에서 시도비 보조의 비중이 높은 것도 주요 특징이다.

즉, 경제개발기능에서 중앙정부의 국비 비중은 25.3%에 불과하며 나머지는 지방재정의 몫

이다. 반면, 사회개발에서는 중앙-광역-기초가 각각 30.9%, 37.7%, 31.3%의 복합적인 재정 몫을 가지고 있다.

복지서비스의 전달과정에서는 중앙정부의 직접적인 재정개입 정도가 높은 가운데 광역과 기초의 재정역할 구분이 명확하지 않아 주인없는 정책이 될 위험이 있다. 관련 재정주체들 가운데 어느 한 쪽에서 재정위기 혹은 압박 요인이 발생하면 복지재정 운영체계 전반에 걸쳐 애로 요인이 발생하게 되는 복합적인 재정구조가 형성되어 있다.

## 2) 기준보조율과 지방비 의무 부담

정부간 복지재원 분담을 법적으로 규정한 것은 기준보조율 제도이다. 개별 복지사업별로 중앙과 지방간 재정분담비율을 국가가 법률로 지정한 것이다. 보조금제도는 정치 경제적 상황 맥락 속에서 만들어지기 때문에 일관성있게 체계화되기 쉽지 않다.

다만, 현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계가 1986년도에 전부개정되었던 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」의 기본 골격을 그대로 유지하고 있어 다음의 세 가지의 구조적 쟁점이 발생하고 있다.

첫째, 기준보조율의 적정 수준의 문제가 있다. 가장 큰 쟁점은 국민기초생활보장법에서 규정한 기본적인 사회안전망 프로그램에 대해 지방비를 부담하게 하고 이를 의무적으로 강제하는 것이 타당한지 여부이다.

8) 이희봉(2007), 지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 주요전망, 지방재정, 2호.

80년대의 시혜적 사회복지 정책이 90년대 말의 국민기초생활보장체제로 전환된 의미를 현행 기준보조율제도에서 반영되지 못한다는 것이다.

예를 들어, 과거의 생활보호와 의료보호가 생계급여와 의료급여로 전환된 것은 국가적 차원에서 국민들의 기본적인 소득과 건강은 책임진다는 것이다. 하지만 기준보조율은 80년대 중반과 동일하게 여전히 80%이고 나머지 20%는 지방이 부담해야 한다. 매년 중앙정부에서 생계비 수준을 결정하지만 지방자치단체의 참여는 배제되어 있다. 1995년도에 지방자치가 부활되었지만 지방은 대표자 없이 비용만 지불해야 한다.

중앙예산당국의 입장에서 지방비 부담이 없으면 지자체가 부적격자 발굴을 소홀히하여 복지예산이 낭비된다고 우려한다. 하지만 최근 사회복지통합전산망이 구축되면서 그러한 관리 기술적 우려는 더 이상 유효하지 않다.

보육료지원 등과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 복지사업의 기준보조율을 초기의 50%(서울은 20%)로 계속 고정하면서 전국 표준적인 정책 지침으로 지방의 보육 사업을 감독하는 것 역시 신사회위기에 따른 보편적 사회서비스 정책기조의 변화를 제대로 반영하지 못한 것이다.

둘째, 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 “의무화”되어 있어 지방재정 운영의 경직성을 심화시키고 있다. 정부간 복지재정관계에서 지방자치 부활의 가치를 반영하지 못한 결과이다. 아직도 복지사업에서 지자체는 과거와 같이 수직적인 복지전달체계의 일선기관일 뿐이다. 기

초적인 복지프로그램에서 비교적 높은 수준의 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 국가가 법률로 지정한 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

셋째, 사회복지보조금에서 광역자치단체의 실질적인 재정 및 사업 조정 기능을 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘든 구조가 형성되어 있다. 기준보조율에 따른 지방비 매칭에서 광역과 기초자치단체간 분담비율은 대부분 50:50이다. 사회복지서비스의 지리적 외부성과 광역지자체의 재정여건이 제대로 반영되지 않은 것이다. 주요 사업의 경우 광역과 기초간 분담비율이 지방재정법에 규정되면서 지자체의 조정 재량은 더 협소해졌다.

### 3) 사회 공간환경 변화와 복지보조금

최근 십수년동안의 사회 경제적 변화들이 정부간 복지재정 관계에 반영되지 못하면서 모든 지자체들이 사회복지정책을 선호하지 않게 되는 부작용을 창출하고 있다.

우선 현행 기준보조율체계는 서울특별시만 불리한 보조율을 적용한다. 70% 이상 기준보조율인 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%에 불과하다. 비법정보조사업도 비슷하다. 80년 중반 당시와는 달리 수도권 지자체의 재정 사정은 서울만 유독 불리하게 지원받아야할 상황은 아니다.

둘째, 대도시의 주거분화와 저소득층의 입지 변화들이 복지보조금제도에 제대로 반영되지 않고 있다. 급속한 경제성장의 부작용으로 사회

계층 뿐 아니라 대도시 자치구들간의 성장 격차도 심화되었다. 공간분화로 특정 지역에 저소득층이 계속 밀집하게 되면 사회복지수요 역시 상대적으로 더 증가한다. 하지만 복지보조금체계는 과거의 것이 그대로 적용된다. 광역차원에서 조정이 없는 가운데 재정력이 특히 취약한 자치구들의 재정압박이 심각해 진다.

셋째, 근자치단체는 인구의 도시 유출과 탈제조업화에 따른 공동화로 세입잠재력이 급속히 침체되고 있다. 일반적인 행정운영에서 혁신의 여지 자체가 크지 않는 가운데 농촌인구의 고령화에 따라 사회복지 수요는 계속 증대되고 있다. 하지만 정부가 지원하는 기준보조율제도에 신활력지역에 대한 10% 보조 증액 이상의 추가 고려는 없다.

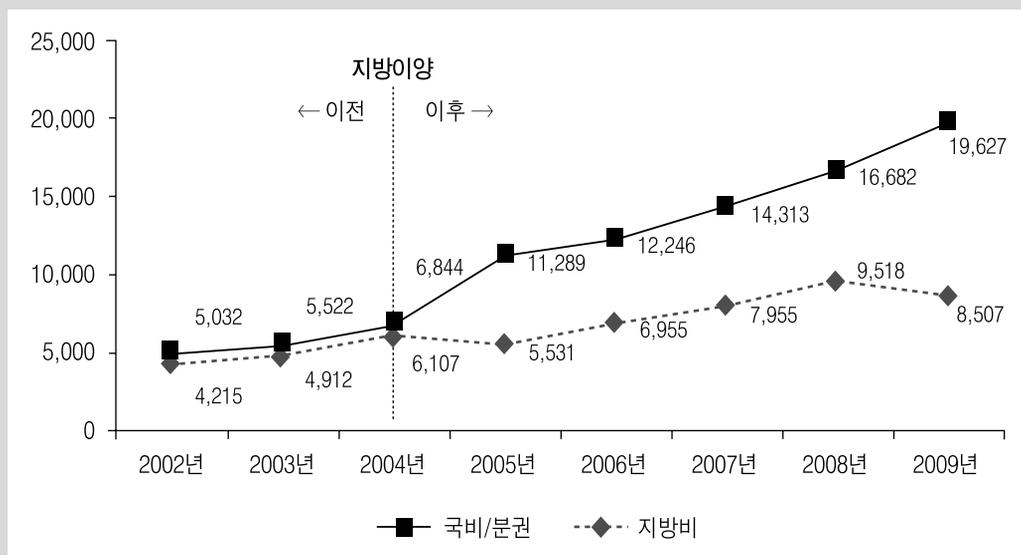
농촌은 지방비 부담 여력이 적어 복지시설을 설치하지 못하는 경우가 많다. 현재와 같은 공급자 지원 방식의 복지체제에서는 시설이 없으면 복지서비스가 제공되지 못한다. 정부의 복지재정 지출이 계속 커지고 서비스의 내용이 다양해져도 농촌지역은 계속 복지사각지대로 남게 된다.

#### 4) 재정불신: 분권교부세와 감세정책

지방분권을 국정 우선 과제로 설정하였던 2000년대 중반에 67개의 사회복지사업들이 지방으로 이양되었고 관련 재원을 지원하기 위해 2005년도에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다.

그림 2. 사회복지분야 분권교부세 사업의 지방비 증가 추이

(단위: 억원)



자료: 서정섭 외(2010). 지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제, 국회행정안전위원회.

그런데, 최근 5년간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는 6.9%만 증가하였다. 결국 동 제도에서는 복지분권을 통해 중앙정부의 재정부담을 지방으로 전가시킨 부작용이 발생하였다. 이에 따라 지방의 입장에서는 중앙정부가 지방 재원을 징발하여 복지서비스를 확충했다고 비판한다.

다른 한편, 작은 정부를 지향하는 최근의 중앙정부 재정정책 기조들은 지방재정에 상당한 부담으로 작용하였다. 특히 감세와 보조금 증가에 따른 지방재정 압박이 크다. 국회예산정책처(2009)에 따르면, 중앙정부의 감세정책에 따라 지방세입에서 5년간 25조 7,587억원의 손실이 추정되었다.

이와 반대로 국고보조금은 계속 증가하고 지방비 부담금도 커지고 있다. 보조사업에서 지방비 부담 비중은 2005년 32.3%였는데 2010년은 37.5%로 5.2% 늘었다. 중앙정부의 감세정책으로 지방재정에서 재량이 높은 자주재원의 규모는 감소되는 다른 한편으로 중앙정부의 재정부담 지침을 수용해야 하는 보조금의 지방비 매칭비는 증가되는 이중의 재정부담 현상이 발생한 것이다.

복지분권과 관련된 최근의 사례들은 모두 지방재정에 불리한 방향으로 작용하였다. 이에 따라 중앙정부 차원에서의 재정 조치들에 대한 지방의 불신과 비판이 높아지고 있다. 정부간 재정불신이 커지면서 분권 지향적인 정부간 복지재정관계의 개편을 위한 논의 토대 자체가 형성되지 못하고 있다.

## 5. 정부간 복지재정 관계 재정립 과제

### 1) 재정신뢰 형성과 파트너로서 협력

정부간 복지재정관계에 대한 쟁점이 공식적으로 제기되면 중앙과 지방 모두 표면적으로 제시하는 상징이나 형식 보다는 실질적인 의도부터 의심한다. 국가 전체의 복지재정 총량에서는 당연히 중앙정부의 부담 규모가 월등하다. 따라서 중앙정부 차원에서 정부간 자원 분담 문제를 제기하면 지방에서는 중앙의 지방재원 징발과 복지부담 전가를 의심한다.

지방재정에서 복지재정 문제를 제기하면 중앙 역시 흔쾌히 대응하지 않는다. 중앙정부로부터 추가적인 재원을 요구하기 때문에 사안 자체를 무시한다. 재정자립도가 낮아 중앙정부의 지방재정 지원 재원이 계속 높아지는 상황에서 기획재정부는 지방의 자치 재정 자체를 인정하지 않는 경향도 있다. 국가재정의 파트너로서 지방을 인정하기 보다는 국가 재정 전체의 틀 속에 포함시켜 통합 관리하려고 한다.

복지보조 사업이 가장 많은 보건복지부는 지방의 재정 상황 자체에 대한 이해가 부족한 편이다. 쟁점들을 파악하고는 있어도 지방자치 부활이후 새로운 복지재정관계를 정립하려는 시도는 거의 없었다.

지방은 복지를 선호하지 않기 때문에 협력이 쉽지 않을 것이라는 선입관이 강하다. 그리고 복지재정 총량을 확대하기 위해서는 현재와 같은 개별 보조와 의무적 지방비 부담 강제 방식이 효과적이라는 것을 정책의 현실에서 알고 있

다. 새로운 제도 변화가 복지재원을 확대하는 방향으로 작용할 지에 대한 확신이 없는 가운데 비용 효율적 관리와 지자체의 복지사업 재량 자체에 대한 정책적 고려는 거의 없었다.

이와 같은 상호 비판적인 재정구조에서 정부간 복지재정관계를 합리적으로 재정립하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 과제이다. 정치와 권력 그리고 사회운동의 영역에 계속 머물 가능성이 높다.

새로운 구조 개편을 위해서는 무엇보다 중앙과 지방간의 재정 신뢰관계부터 형성하려는 노력이 필요하다. 상호학습과 인사교류 등을 통해 문제의 상황과 대안의 공동 모색 체계가 우선적으로 형성되어야 한다.

## 2) 복지보조금 관련 법률 정비

정부간 복지재정관계는 보통교부세의 지방교부세법(기준재정수요, 부동산교부세, 분권교부세), 보조금 관리 및 예산에 관한 법(기준보조율, 차등보조율, 보조금관리행정), 사회복지사업법 등 개별 복지법령 등에서 분산 관리되고 있다. 정부의 사회복지 기능이 예외적인 분야로 수행되었던 과거의 정책 관리 특성들이 중앙과 지방 모두 중심 재정 부문으로 성장한 현재까지 지속되고 있다.

복지재정이 정부재정의 우선순위를 차지하는 현실 상황을 고려하여 새로운 형태의 중앙·지방정부간 복지재정 파트너십을 마련하기 위해서는 현행 보조금관련 법률을 분법하여 (가칭) “사회복지보조금의 운영 및 관리에 관한 법”을 신설할 필요가 있다.

여기에서는 우선 복지보조사업에서 기준보조율과 차등보조율에 대한 규정들을 재정립해야 한다. 또한 복지사업의 특성에 따라 지방비 부담을 의무화할 것과 권고 수준에 그칠 것을 분류해야 한다. 중앙정부가 법률로 정하는 복지보조사업을 결정할 때 지방자치단체의 참여도 공식화하여 복지파트너로서 지방의 위치가 자리매김될 수 있는 규정도 포함되어야 한다. 마지막으로 비용-효과적인 재정운영을 위해 포괄보조와 성과계약과 같은 복지재정 혁신 조치에 대한 법적 기반들도 마련할 필요가 있다.

## 3) 정부간 복지기능 역할 재정립

국민기초생활보장법에서 국민의 권리로 인정한 사회복지 지출들은 중앙정부가 전액 담당하는 방식으로 기준보조율제도를 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 중앙정부의 법률에 따른 국가의 의무적 복지 지출사업에 대해 원칙적으로 100% 보조율을 적용해야 한다는 것이다.

지자체의 부실한 사업관리가 우려될 경우에는 수급자에 대한 판정과 감독기능을 미국의 경우와 같이 중앙정부가 별도로 수행하면 된다. 또한 보육료지원과 같이 사업 초기에는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지서비스였지만 저출산 대책을 위해 보편적 서비스로 전환될 경우에는 기준보조율을 현행 50%에서 70% 이상으로 상향 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

대신, 지역별로 다양하게 운영할 필요가 있는 복지사업에 대해서는 지방정부의 재정 역할을 강화할 필요가 있다. 소규모의 복지보조사업들은 광특회계의 지역개발계정과 같이 한 바구니

에 담아 사회서비스 포괄보조로 지방에 일괄 지원하는 방안도 검토할 수 있다. 지역 특수적 복지 수요에 대해서는 보통교부세의 기준재정수요 산정에 반영하여 일반재원으로 지원하는 방안도 있다.

마지막으로 재정력이 취약한 농어촌 지역에서는 사회적 정의를 지역과 공간에 적용하는 지리적 정의(territorial justice)의 관점에서 예외적인 100% 보조율을 적용하는 방안도 모색할 필요가 있다.

#### 4) 재원구성의 간소화와 광역기능활성화

사회복지재정의 규모가 커지고 사업의 내용이 다양해지면 중앙 단독의 재정관리에 한계가 있다. 영국과 같이 지방기관을 설치하지 않고 지방자치단체를 일선의 복지전달조직으로 계

속 활용하기 위해서는 광역적인 복지재정관리 체계를 정립할 필요가 있다. 이를 위해 광역자치단체의 복지재정 기능들을 활성화 해야 한다. 특히 사회서비스 정책의 경우 산업화와 시장화의 가치를 활성화시키기 위해서는 현재의 기초자치단체 보다는 광역차원에서 정책관리가 필요하다.

다른 한편, 지방의 재량이 인정될 수 있는 사회복지 지출에서는 자원동원에서 정부간 관계를 간소화하고 성과에서도 정부간 책임구조를 명확하게 연계될 수 있게 재설계해야 한다.

중앙-광역-기초의 중층적인 자원동원 구조 보다는 사회서비스 사업의 지리적 외부성 특성을 기준으로 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초의 재원구조를 설계하면 사업운영에서 관리 책임이 보다 명확해질 수 있다. **복합**