

## I. 서 론

최근 국가적 현안으로 재정건전성이 대두하고 있다. 개발시대와는 달리 우리 경제의 성장잠재력은 정체되어 있고, 대외경제의 충격에 직접 노출됨에 따라 거시경제의 변동성도 증가하고 있다. 이러한 경제환경의 변화는 국가재정의 세입기반의 불안을 초래하기 마련인데, 이와는 대조적으로 고령화, 저출산에 따른 복지재정의 수요는 꾸준히 증가하여 세입·세출의 불균형이 구조화될 우려가 높아지고 있다. 특히, 우리 경제는 약 10년간의 간격을 두고 외환위기와 글로벌 금융위기의 충격을 겪으면서 사회안전망 구축을 위한 재정수요가 급증하였으며 이것이 인구사회적 구조변화와 맞물려 국가 전반의 재정건전성이 악화되는 추세이다.

국가재정과 마찬가지로 지방재정도 사회복지수요로 인한 세출구조의 경직화와 함께 지방세입의 변동성이 복합적으로 작용하여 건전성 문제가 당면 현안으로 등장하고 있다. 참여정부 시기 단행된 사회

복지 국고보조사업의 지방이양과 분권교부세의 도입도 지방재정의 어려움을 가중시킨 주된 요인으로 지적받고 있다. 당초에는 지방재정의 자율성 신장과 복지수요에 대한 대응성 강화 등을 이유로 사회복지 분야의 지방분권화를 추진하였다. 그러나 이양사무의 비용보전 수단으로 설치한 분권교부세의 재원이 부족하였고, 복지사무에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할분담이 명료하지 않은 상태에서 국고보조사업을 지방으로 이양한 조치 등이 지방재정의 건전성을 위협하는 주된 요인으로 지목되고 있다. 하였다. 감사원의 2008년 감사결과 보고서도 지방이양 국고보조사업의 재원부족, 지방자치단체의 사업추진 역량 미흡 등을 지적하고 있다.

복지재정으로 인한 지방재정의 어려움은 정부도 공감하여 당초 2010년에 폐지할 예정이었던 분권교부세의 운영시한을 2014년까지 5년 연장하였다. 그러나 분권교부세 복지사업 이외에도 자치단체가 지역 실정에 맞게 제공해야 할 복지사무는 다양하며, 최근에는 이들 자체사업의 수요도 급증하고 있다. 또한 기초생활수급자나 차상위 계층, 기초노령연금, 장애인연금 등 국가적 복지서비스는 물론이고 일반적인 사회복지 보조사업의 지방비 부담도 가중되고 있다. 이러한 현실에서 분권교부세 운영시한의 연장은 미봉책에 불과할 뿐 본질적인 대책이라고 평가할 수는 없다.

복지서비스 수요는 지방자치단체가 처한 여건과 특수성에 따라 다양할 수 있다. 도시와 농촌이 다르며 인구구조와 입지조건에 따라서도 지방자치단체가 선택해야 할 복지사업은 차이가 날 수 있다. 무엇보다 지방자치제도의 현실을 냉정하게 판단하여야 한다. 그동안 복지재정을 둘러싼 논란은 중앙정부와 지방자치단체간 수직적인 관계에서 접근하였다. 복지에산의 흐름이 중앙정부를 정점으로 일방적인 수직적 관계를 형성하였기 때문인데, 정부간 재정관계의 틀에서 보면 광역자치단체와 기초자치단체 상호간의 분담구조도 관심을 기울여야 할 과제라 할 수 있다.

광역자치단체는 광역적 산업정책과 개발사업에 대한 재정수요가 커 사회복지 국고보조사업에 대한 시·도의 재정분담에 소극적인 경향을 보이게 된다. 반면에 밀착형 사회복지사업을 직접 수행해야 하는 기초자치단체는 시·도의 재원분담이 충족되지 않을 경우 효과적인 추진이 어렵게 된다. 특히, 자치구는 정부간 재정관계에서 보통교부세의 교부 대상이 아니며 과세할 수 있는 세목도 협소하지만 도시빈민, 영·유아, 여성, 장애인 등 소외계층을 위한 복지수요가 크다는 특징을 갖는다. 광역시의 재정 여건에 따라 조정교부금과 복지에산의 지원액이 영향을 받는다는 점도 불리한 조건에 해당한다. 광역

시의 재정적 어려움은 자치구의 재정운용에 직접적인 영향을 주며 동반부실에 빠질 우려도 있다.

본고는 전술한 문제의식을 배경으로 광역자치단체와 기초자치단체간 복지재정의 분담실태와 정책적 시사점을 검토하고자 한다. 재원별, 기능별 복지재정의 분담구조와 재정여건의 상관성을 살펴보고 분권교부세 운용 과정에서 광역자치단체의 정책재량의 효과를 간략하게 소개한 후 정책적 시사점을 정리하기로 한다.

## II. 지방자치단체 복지재정의 실태와 특성

### 1. 복지재정의 추이와 지방자치단체의 부담 가중

지방재정의 복지부담 문제는 가용재원과 복지지출소요 간의 불균형에서 연유하고 있다. 2005년 사회복지 국고보조사업의 지방이양이 지방자치단체의 복지재정 문제를 촉발시킨 직접적인 계기로 작용하였지만, 보다 세심하게 살펴보면 몇 가지 특이 사항을 발견할 수 있다.

첫째, 2005년 보건복지부 소관 67개 국고보조사업을 지방으로 이양한 이후 소요비용을 적정 수준 이하로 산정하였고, 이로 인한 지방재정의 어려움이 지금까지 누적되고 있다는 점이다. 물론 정부는 정책판단의 오류를 인식하고 2006년 분권교부세의 부족분에 대한 담배소비세의 보전과 함께 분권교부세의 법정교부율을 0.83%에서 0.94%로 인상하는 등의 보완책을 도입한 바 있다<sup>1)</sup>. 그러나 출발부터 복지사업의 수요 증가를 예측하지 않고 과거 3년간 평균치를 기준으로 산정하였기 때문에 재원부족의 문제가 만성화되고 있다.

둘째, 사회복지수요에 대한 재원보장이 미흡한 상태에서 예산사업을 남발함으로써 지방재정의 어려움을 가중시키고 있다. 보건복지부 소관 국고보조사업은 2005년부터 2010년 기간에 연평균 23.3%

1) 정부는 이양 국고보조사업의 소요재원을 9,581억원으로 추정하고 분권교부세 8,454억원(내국세의 0.83%), 담배소비세 인상분 1,127억원으로 충당할 계획이었으나 이양 첫해부터 담배소비세 징수실적이 부진하고 지방비 부담이 급증하자 분권교부세 법정교부율을 0.11%p 인상하였다.

팽창하였는데, 지방자치단체가 대응해야 하는 예산은 31.5%나 증가하였다. 지방부담 증가율이 중앙의 국고보조사업 증가율을 상회하는 까닭은 지방비 부담의 비중이 2005년 36.0%에서 2010년에는 49.7%로 급증하였기 때문이다. 이것은 국고보조율이 낮은 복지사업을 다수 설치하여 자본보조사업의 설치비, 경상보조사업의 운영비에 대하여 의무적으로 지방의 부담을 요구한데 있다. 긍정적으로 보면 사회복지사무를 중앙과 지방이 공동으로 대응한다고 볼 수 있으나 중앙정부가 전략적으로 복지재정의 부담을 지방자치단체에 전가했다고 해석할 수도 있다.

〈표 II-1〉 사회복지분야 보조사업의 지방비 부담

(단위 : 조원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
<b>[중앙재정]</b>							
사회복지 총지출액	44,54	50,52	56,10	62,91	73,42	73,92	10,7
<b>[보건복지부]</b>							
예산(일반회계)	8,91	9,71	11,53	15,85	19,24	19,29	16,7
국고보조사업	4,95	6,04	7,82	11,16	13,02	14,11	23,3
(예산대비 국고보조 비중)	(55.6%)	(62.2%)	(67.8%)	(70.4%)	(67.6%)	(73.1%)	-
지방비 부담액(c)	1,78	2,15	2,85	5,07	6,15	7,01	31,5
(예산대비 지방비 비중)	(36.0%)	(35.6%)	(36.4%)	(45.4%)	(47.2%)	(49.7%)	-
<b>[지방재정]</b>							
세입·세출 예산규모	107,06	115,47	128,04	144,45	156,70	139,8	10,0
사회복지 예산규모	12,89	15,32	18,81	23,71	29,16	26,5	22,6
(사회복지예산 비중)	(12.0%)	(13.3%)	(14.7%)	(16.4%)	(18.6%)	(21.2%)	-

주 : 1) 최종예산 순계기준이며 2010년은 당초예산

2) 2007년까지는 사회보장예산, 2008년부터는 사회복지예산 기준이며 박인화(2010)의 분석 결과를 토대로 부분적으로 보완하여 작성하였음

셋째, 사회복지에 대한 중앙정부의 책임 전가는 결과적으로 지방재정의 부담으로 연결되고 있다. 지방재정에서 사회복지 예산이 차지하는 비중을 보면 2005년 12.0%에서 2010년에는 21.2%로 급증하였다. 5년 내외의 짧은 기간에 사회복지에 대한 지방재정의 부담이 2배 가까이 늘어난 셈이다. 사회복지 예산규모도 2005년 대비 2배 이상 팽창하여 2005년부터 2010년 기간에 지방세입의 연평균 증가율인 10% 보다 12.6%p나 높은 22.6%의 증가세를 시현하였다. 사회보장 세출예산의 성격상 인건비, 유지·관리비 등의 경직성 경비가 대부분인 현실에서 세입 증가율의 2배 이상의 지출을 요구하게 되면 필연적으로 세출구조의 경직화가 초래된다. 중국에 가서는 재정건전성의 약화는 물론이고 투자재원의 부족으로 인한 지역발전의 역량 저하로 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

넷째, 복지재정으로 인한 부담은 지방자치단체 유형과 계층에 따라 다르게 나타나고 있다. 세출예산 기준이 변경된 2008년 이후의 통계를 보면 세출예산 대비 사회복지비 부담은 매년 증가하는 추세에 있다. 다만, 증가하는 속도와 폭에서 다른 양상을 보이는데, 시·도의 경우 0.9%p 증가한 14.2%이나 시, 군은 각각 5.8%p, 2.4%p 증가하여 22.7%와 17.8%를 기록하고 있다. 자치구의 경우는 절대적 비중이나 증가 속도에서도 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 특별시 자치구는 2008년의 27.3%에서 2010년 32.7%로 증가하였으며 광역시 자치구는 같은 기간 42.7%에서 무려 55%까지 늘어나 재정건전성이 우려될 정도이다.

〈표 II-2〉 지방자치단체 계층별 사회복지비 비중

(단위: 억원, %)

구 분		시도	시	군	자치구(특별시)	자치구(광역시)
2008년	총세출	485,629	406,591	202,371	76,516	78,557
	사회복지비	64,809	68,610	28,792	20,871	33,574
	사회복지비비중	13.3	16.9	14.2	27.3	42.7
2010년	총세출	528,244	450,505	235,248	91,971	92,595
	사회복지비	68,993	92,144	35,950	25,039	43,214
	사회복지비비중	14.2	22.7	17.8	32.7	55.0

주: 당초예산 순계기준  
자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

이러한 결과는 사무기능과 정부간 재정관계의 차이로 해석된다. 상대적으로 과세기반이 안정적이고 산업경제의 진흥이나 사회복지시설의 확충과 같은 광역적 사무기능이 중요한 시·도의 경우에는 상대적으로 복지재정의 부담률이 낮게 나타날 수 있다.

시와 군의 경우에도 지역개발과 관련한 각종 투자사업으로 세출규모가 커 사회복지비 비율이 낮게 나타날 뿐이다. 반면에 자치구는 과세기반도 협소하며 보통교부세 교부 대상에서 제외된 상태에서 의무적 경비가 대부분인 사회복지비를 부담해야 하기 때문에 수지도 높고, 실제 재정운용상의 어려움이 매우 큰 형편이다.

특히 광역시의 자치구는 광역시의 재정여건에 따라 조정교부금, 사회복지사업의 시비 부담분 등이 영향을 받는 특수한 상황에 놓여 있어 광역시와 같이 재정난에 봉착할 가능성이 상존하게 된다.

### 2. 기능별 · 재원별 사회복지비 현황

2008년 지방자치단체 세출예산의 편제 기준이 변경되어 시계열 분석의 일관성을 유지하기 어려워 편의상 2008년을 전 · 후로 기능별 사회복지비의 실태와 특성을 기술하였다. 재원별 사회복지비 현황도 집계 가능한 2008년 이후의 시기에 한정하여 간략하게 소개하기로 한다.

#### 가. 2008년 이전의 기능별 사회복지비 현황

지방재정의 세출구조를 기능별로 살펴보면 51.2%와 26.2%를 차지하는 사회개발비와 경제개발비가 중심축을 형성하고 있다. 다만, 사회개발비와 경제개발비가 차지하는 위상은 상반된 양상을 보였다. 일 예로 사회개발비는 증가추세를 보였으나 경제개발비는 점차적으로 축소되고 있었다. 사회개발비의 위 상 증대는 주로 사회보장비와 생활 · 환경개선비에서 발생하고 있다. 사회보장비는 2003년 11.9%에서 2006년 16.1%로 크게 증가하였으며 생활 · 환경개선비 역시 미미하나마 증가하였다. 교육 · 문화, 주택 · 지역사회개발 역시 광의의 복지사업과 연관된다고 볼 때 지방재정에서 사회복지 관련 재정수요는 큰 폭으로 증가하는 추세이며 이에 대응된 자치단체의 정책우선순위도 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-3〉 지방자치단체 기능별 세출구조

세출기능별 (사업예산+경상예산)		2003년		2006년	
		규모(억원)	비중(%)	규모(억원)	비중
합 계		1,125,798	100.0	1,294,646	100.0
일반행정비		140,032	12.4	177,940	13.7
사 회 개 발 비	소 계	490,008	44.3	662,442	51.2
	교육 및 문화	99,114	8.8	99,506	7.7
	보건·생활환경개선	150,218	13.3	194,146	15.0
	사회보장	133,444	11.9	208,378	16.1
	주택·지역사회개발	116,231	10.3	160,412	12.4
경제개발비		380,737	33.8	339,704	26.2
민방위비		17,477	1.6	21,130	1.6
지원 및 기타경비		88,544	7.9	93,429	7.2

주 : 2004년은 최종예산, 2006년은 당초예산 기준임  
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도



사업예산만을 별도로 분리하여 기능별 세출구조를 살펴보면 일반행정비의 확대가 눈에 띄지만 사회보장비, 보건·생활환경개선비 등 광역적 복지사업비는 별다른 변화를 보이지 않았다.

오히려 사회보장비는 2003년 19.1%에서 2006년 14.2%로 저하되었다. 사업예산에 한정시켰을 때 세출구조가 전체 세출구조와 다르게 나타나는 것은 사회복지 관련 경상경비가 증가한 결과 외형상 하락한 것으로 보인다.

〈표 II-4〉 지방자치단체 사업예산의 기능별 세출구조

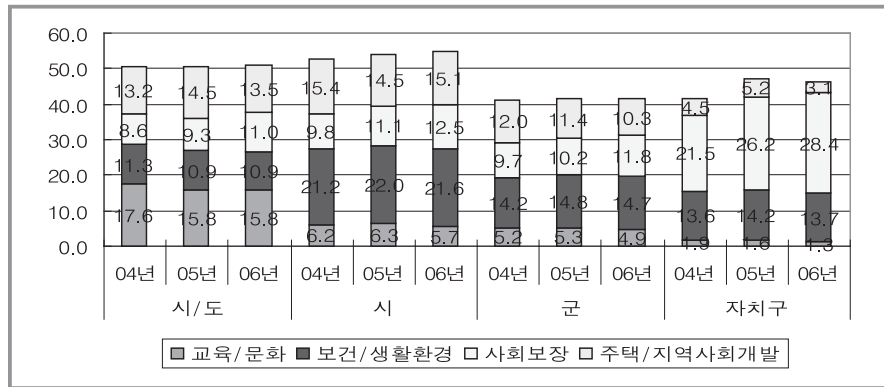
세출기능별 (사업예산)		2003년		2006년	
		규모(억원)	비중(%)	규모(억원)	비중(%)
합 계		433,005	100.0	971,404	100.0
일반행정비		19,432	4.5	173,088	17.8
사 회 개 발 비	소 계	237,665	54.9	509,519	52.5
	교육 및 문화	19,115	4.4	89,686	9.2
	보건·생활환경개선	76,262	17.6	157,285	16.2
	사회보장	82,736	19.1	137,884	14.2
	주택·지역사회개발	59,552	13.8	124,662	12.8
경제개발비		172,936	39.9	267,890	27.6
민방위비		2,972	0.7	20,909	2.2

주 : 2004년은 최종예산, 2006년은 당초예산 기준임  
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

세출구조를 지방자치단체 유형별로 살펴보면, 광역자치단체는 교육 및 문화비에 대한 재정수요가 높게 나타나고 있다. 이는 교육비특별회계 전출금등 지역내 교육기관에 대한 재정지원이 반영된 것으로 해석된다. 사회보장비의 비중은 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 광역적 외부효과를 장려해야 하는 복지수요가 존재하고 시·도 일괄교부방식으로 전환된 분권교부세 사업이 증대된 것도 영향을 주었다. 시·군의 경우에는 보건 및 생활환경개선비의 세출비중이 가장 높으며 사회보장비 비중도 계속해서 증가하는 추세를 보였다.

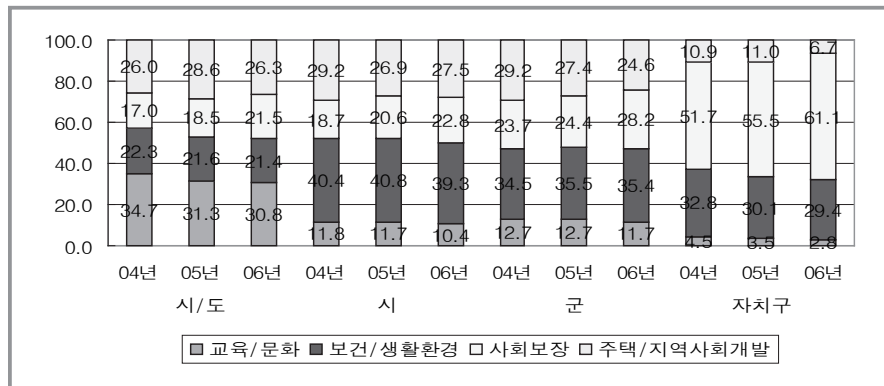
반면에 자치구는 대규모 지역개발사업의 수요가 크지 않고, 세입기반이 협소하여 사회보장비의 비중이 현저하게 높은 양상을 보인다.

〈그림 II-1〉 지방자치단체 유형별 총세출 대비 사회개발비 비중



사회개발비의 내역을 기능별로 자세히 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 먼저 2000년대 초기부터 이미 사회복지비의 압박이 증가하였다는 점이다 지방자치단체 유형별로는 자치구의 사회복지비가 사회개발비의 60% 내외를 차지하였으며 시·도는 상대적으로 낮은 20% 내외를 유지하고 있다. 시와 군의 경우에는 각각 20%대 초반, 20% 후반의 구성비를 보였다. 두 번째로 기초자치단체에서 사회복지비의 증가는 주로 교육 및 문화비, 지역사회개발비의 축소를 통하여 재원조달이 이루어지고 있다는 사실이다. 이것은 지방세입의 총량이 획기적으로 늘어나지 않는 한 지방자치단체가 선택할 수 있는 대안은 세출구조의 조정에 한정된다는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체는 비사회복지 예산사업의 축소하거나 연기하는 등의 교육책을 동원하여 복지재정을 충당하고 있는 것이다.

〈그림 II-2〉 지방자치단체 유형별 사회개발비 구성 항목의 변화





## 나. 2008년 이후 기능별 · 자원별 사회복지비 현황

2010년 당초예산 순계기준으로 기능별 사회복지비를 살펴보면, 전체적으로 기초생활보장비의 비중이 39.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이어서 노인 · 청소년 관련 사회복지비가 30.7%이며 보육 · 가족 · 여성 관련 사회복지비가 27.4%에 달하고 있다. 반면에 노동, 보훈, 주택과 관련한 사회복지비의 위상은 낮은 편이다. 지방자치단체 유형별로 보면 시 · 도의 경우 사회복지비의 58.9%가 기초생활보장비로 배정되고 있다. 시 · 군 · 구는 보육 · 가족 · 여성, 노인 · 청소년과 관련된 사회복지사업의 비중이 높게 나타나고 있다. 시의 경우에는 보육 · 가족 · 여성의 비중이 40.9%로 가장 높으며 이어서 노인 · 청소년의 비중이 38.9%로 비슷한 수준이다. 군의 경우에는 노인 · 청소년의 비중이 51.0%에 달하고 있는데, 이것은 노령인구의 비중이 높은 농산어촌 지역의 특성에 따라 예산배정이 이루어지는 것으로 풀이된다. 비슷한 맥락에서 젊은 층의 인구비중이 높은 시, 자치구 등의 도시지역은 보육 · 가족 · 여성 부문을 중시하고 있음을 알 수 있다. 아울러 도시지역은 기초생활보장 수급자가 밀집된 지역적 특성에 따라 이 부분의 비중이 높은 편이다. 예산규모가 큰 기초생활보장 수급자의 생계급여나 주거급여, 자활근로사업, 장애 인연금 등이 기초생활보장비에 포함되어 있어 수치상으로 높게 나타나고 있다.

〈표 II-5〉 지방자치단체 유형별 · 기능별 사회복지비 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	합계	시도	시	군	자치구(특별시)	자치구(광역시)
사회복지비	265,342 (100.0)	68,993 (100.0)	92,144 (100.0)	35,950 (100.0)	25,039 (100.0)	43,214 (100.0)
기초생활보장	85,626 (39.5)	38,147 (58.9)	19,721 (28.7)	8,440 (29.3)	6,679 (32.0)	12,627 (37.6)
취약계층지원	35,119 (16.2)	11,713 (18.1)	11,292 (16.5)	4,451 (15.5)	1,152 (5.5)	6,509 (19.4)
보육/가족/여성	59,286 (27.4)	3,833 (5.9)	28,040 (40.9)	6,173 (21.4)	9,092 (43.6)	12,147 (36.2)
노인/청소년	66,494 (30.7)	7,412 (11.4)	26,675 (38.9)	14,687 (51.0)	7,009 (33.6)	10,709 (31.9)
노동	7,368 (3.4)	1,497 (2.3)	3,436 (5.0)	814 (2.8)	733 (3.5)	887 (2.6)
보훈	1,119 (0.5)	167 (0.3)	549 (0.8)	326 (1.1)	45 (0.2)	31 (0.1)
주택	7,125 (3.3)	6,034 (9.3)	745 (1.1)	317 (1.1)	10 (0.0)	18 (0.1)
사회복지일반	3,214 (1.5)	187 (0.3)	1,684 (2.5)	741 (2.6)	317 (1.5)	281 (0.8)

주 : 당초예산 순계기준  
 자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

재원별로 보면 사회복지비 중에서 국비는 2008년 49.8%에서 2010년 52.5% 확대되었다.

이에 따라 시·도의 부담분은 같은 기간 30.4%에서 27.2%로 줄어들었으나 시·군·구 부담분은 19.7%에서 20.3%로 소폭 증가하였다.

지방자치단체 유형별로 보면 시·도의 사회복지비 중에서 국비와 시·도비의 비율은 2008년 49.3%대 50.6%에서 53.1%대 46.9%로 조정되었다. 시의 경우에는 시·도비의 재원분담 비중이 하락함에 따라 시비의 비중이 33.3%에서 34.2%로 다소 증가하였다.

군의 경우에도 시·도비의 하락과 군비의 소폭 증가 현상이 동일하게 나타나고 있다. 자치구는 공통적으로 구비의 비중이 하락하였으나 시·도비의 비중은 상반된 결과를 보이고 있다.

이것은 특별시와 광역시의 재정여건의 차이로 보여지는데, 재정여건이 양호한 특별시 자치구는 시·도비의 비중이 증가한데 비하여 그렇지 못한 광역시의 자치구는 시·도비의 비중이 하락하고 있다.

〈표 II-6〉 지방자치단체 유형별·재원별 사회복지비 현황

(단위 : %)

구 분	년 도	국 비	시도비	시군구비	기 타
사회복지비	2008년	49.8	30.4	19.7	0.0
	2010년	52.5	27.2	20.3	0.0
시 도	2008년	49.3	50.6	0.0	0.1
	2010년	53.1	46.9	0.0	0.0
시	2008년	49.4	17.3	33.3	0.0
	2010년	50.0	15.8	34.2	0.0
군	2008년	54.6	16.3	29.1	0.0
	2010년	55.6	15.2	29.2	0.0
자치구(특별시)	2008년	31.9	31.2	36.9	0.0
	2010년	35.6	32.5	31.9	0.0
자치구(광역시)	2008년	58.8	29.9	11.2	0.1
	2010년	63.9	27.4	8.7	0.0

주 : 당초예산 순계기준  
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

### 3. 광역·기초간 복지재정 분담 : 전라북도 사례

광역·기초간 복지재정의 분담구조를 미시적으로 살펴보고자 전라북도 사례를 분석하였다. 전라북도 본청에서 수행하는 사회복지사업은 국고보조사업, 지방이양사업, 분권교부세 사업, 자체사업, 기금사업으로 분류된다. 2011년 당초예산 기준으로 전라북도 본청의 사회복지예산은 세출예산 3조 8,014억원의 35%를 차지하는 1조 3,306억원에 달한다.

이 중에서 국고보조사업이 전체 사회복지예산의 77.8%인 1조 348억원이며 자체사업은 8.1%인 1,074억원에 불과한 실정이다. 규모가 큰 국고보조사업으로는 기초노령연금(2,308억원), 기초생활수급자 생계급여(2,107억원) 및 주거급여(517억원), 영·유아 보육료(1,876억원), 자활근로(403억원), 노인일자리(205억원) 등 대부분 국가 차원에서 추진하는 사업들이다.

반면에 순도비로 추진하는 사회복지사업은 246개 사업으로 건당 예산액이 454백만에 불과한 소액 사업들이다. 방학 중 아동복지시설 운영비(117억원), 아동급식비지원(104억원), 보육종사자 처우개선비(100억원) 등 일부 사업을 제외하면 1,000만원 이하의 소액사업도 상당수 편성되어 있다. 또한 자체사업 중에는 아동복지시설 운영비와 같이 지방으로 이양되어 불가피하게 자체예산으로 추진해야 하는 사업도 있어 재정적 압박요인으로 작용하고 있다.

〈표 II-7〉 전라북도 사회복지사업 유형별 현황

(단위 : 백만원, %)

합 계	국고보조	지방이양	분권교부세	순도비	기금
1,330,620 (100.0)	1,034,770 (77.8)	68,437 (5.1)	63,673 (4.8)	107,493 (8.1)	56,274 (4.2)

자료 : 전라북도 예산자료를 토대로 필자가 재정리하였음

사회복지와 관련된 551개 예산사업 중에서 국비 부담은 58.2%, 도비 14.9%, 시군비 25.3%의 구성을 보이고 있다. 소관 부서별로는 사회복지과 예산사업의 42.9%는 도비 부담이며 시군비 부담률이 22.4%이다. 반면에 여성청소년과, 노인복지과 소관 예산사업은 시군의 부담률이 도 부담률을 상회하고 있다.

〈표 II-8〉 전라북도 사회복지사업 부서별 자원분담 구조

(단위 : 백만원, %)

구 분	사업수	합계	국비 <sup>1)</sup>	도비	시군비	기타
합 계	551	1,330,620 (100.0) 〈100.0〉	774,220 (58.2) 〈100.0〉	198,477 (14.9) 〈100.0〉	336,772 (25.3) 〈100.0〉	21,151 (1.6) 〈100.0〉
사회복지과	125	505,458 (100.0) 〈38.0〉	344,393 (68.1) 〈44.5〉	85,128 (16.8) 〈42.9〉	75,597 (15.0) 〈22.4〉	340 (0.1) 〈1.6〉
여성청소년과	194	374,708 (100.0) 〈28.2〉	166,365 (44.4) 〈21.5〉	69,959 (18.7) 〈35.2〉	138,384 (36.9) 〈41.1〉	-
노인복지과	50	351,083 (100.0) 〈26.4〉	224,588 (64.0) 〈29.0〉	29,226 (8.3) 〈14.7〉	97,269 (21.7) 〈28.9〉	-
보건위생과	182	99,371 (100.0) 〈7.5〉	38,874 (39.1) 〈5.0〉	14,164 (14.3) 〈7.1〉	25,522 (25.7) 〈7.6〉	20,811 (20.9) 〈98.4〉

주 : 1) 국고보조사업, 기금사업, 자체사업 중에서 국비지원분

자료 : 전라북도 예산자료를 토대로 필자가 재정리하였음

사업 유형별 자원분담 구조를 보면 국고보조사업의 경우 국비 분담률이 67.9%, 도 분담률이 10.2%, 시군 분담률이 19.8%로 분석되었다. 그러나 분권교부세 사업의 국비 분담률은 56.4%로 국고보조사업의 국비 분담률 보다 낮으며 그만큼 지방재정의 부담으로 전가됨을 알 수 있다. 이 때문에 도비 분담률과 시군 분담률도 국고보조사업과 비슷한 양상으로 나타나게 된다. 지방이양사업은 시군의 분담률이 78.3%로 압도적인 비중을 차지하여 지방재정 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미치고 있다.

〈표 II-9〉 전라북도 사회복지사업 유형별 자원분담 구조

(단위 : 백만원, %)

구 분	합 계	국 비	도 비	시군비	기 타
합 계	1,330,620 (100.0)	774,220 (58.2)	198,477 (14.9)	336,772 (25.3)	21,151 (1.6)
국고보조	1,034,770 (100.0)	703,059 (67.9)	105,530 (10.2)	205,370 (19.8)	20,811 (2.0)
지방이양	68,437 (100.0)	1,204 (1.8)	13,656 (20.0)	53,552 (78.3)	25 (0.02)
분권교부세	63,673 (100.0)	35,941 (56.4)	10,180 (16.0)	17,552 (27.6)	-
순도비	107,493 (100.0)	1,121 (1.0)	59,198 (55.1)	46,884 (43.6)	290 (0.3)
기금	56,274 (100.0)	32,897 (58.5)	9,963 (17.7)	13,414 (23.8)	-

자료 : 전라북도 예산자료를 토대로 필자가 재정리하였음

지금까지 개략적으로 살펴본 사례 분석에서 몇 가지 구조적인 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 국가적 사무의 성격이 강한 사회복지사업을 대응보조금 방식으로 운용함에 따라 지방재정의 어려움이 클 수 있다는 사실이다. 기초생활보장수급자에 대한 생계급여나 주거급여, 장애인연금, 기초노령연금 등은 공적 부조의 사회복지사업으로 국가의 책임이 강조되는 영역이다.

그럼에도 불구하고 지방비 분담체계를 운용함에 따라 시·도의 재정난을 가중시키고 시·도는 재원부족을 이유로 시·군·구에 전가시키는 비정상적인 현상이 반복되는 것으로 보인다. 장애인생활시설운영비, 영유아보육비, 기초노령연금의 시·군 부담비율이 높다는 것은 복지재정의 책임전가 경로의 중앙정부에서 광역자치단체, 광역자치단체에서 기초자치단체로 형성된다는 것을 말해준다.

〈표 II-10〉 주요 사회복지사업의 자원분담 구조 : 전라북도 사례

(단위 : 백만원)

구 분	총사업비	국비	도	시군
생계급여	210,737	168,859 (80%)	21,074 (10%)	21,074 (10%)
주거급여	51,700	41,360 (80%)	5,170 (10%)	5,170 (10%)
자활근로	40,326	32,260 (80%)	4,033 (10%)	4,033 (10%)
장애인연금	28,129	19,690 (70%)	2,813 (10%)	5,626 (20%)
장애인생활시설운영	23,129	14,000 (61%)	2,197 (9%)	6,942 (30%)
영유아보육	187,657	53,829 (50%)	20,346 (10.8%)	73,482 (39.2%)
기초노령연금	230,784	184,627 (80%)	9,231 (4%)	36,926 (16%)

둘째, 사회복지에 대한 중앙·지방의 역할분담이 정착되지 않은 상태에서 무리하게 국고보조사업의 지방이양을 추진하였다는 점이다. 특히 장애인 관련 복지사업은 지방재정의 책임이라기 보다는 상당부분 국가 차원에서 관리할 필요성이 높은데도 불구하고 지방으로 이양되었다. 이들 지방이양사업은 대부분 시·군·구가 직접 시행해야 하지만, 그렇다고 해서 시·도가 방치할 수 없기 때문에 일정부분의 재원을 분담하고 있으며 이로 인하여 시·군·구는 물론이고 시·도 모두가 재정적 어려움을 겪고 있다.

〈표 II-11〉 장애인 관련 지방이양사업의 자원분담 구조 : 전라북도 사례

(단위 : 백만원)

구 분	총사업비	국비		도비		시군비	
		예산	분담율	예산	분담률	예산	분담률
장애인직업재활시설 운영	2,254	-	0%	676	30%	1,578	70%
도립장애인복지관 운영	1,329	532	40%	797	60%		0%
장애인복지관	6,897	-	0%	2,069	30%	4,828	70%
장애인재가복지센터	614	-	0%	92	15%	522	85%
장애인주간보호시설	1,419	-	0%	426	30%	993	70%
장애인심부름센터	1,654	-	0%	496	30%	1,158	70%
수화통역센터	760	-	0%	228	30%	532	70%
장애인공동생활가정	627	-	0%	188	30%	439	70%
지역사회재활시설기능 보강	2,846	-	0%	429	15%	2,417	85%

### III. 지방자치단체 복지재정의 영향분석

앞에서 우리는 사회복지수요의 팽창으로 인한 재정적 압박이 중앙정부에서 지방재정으로 전가되고 있으며 이로 인하여 광역자치단체와 기초자치단체간재정적 역할분담체계도 영향을 받고 있음을 지적한 바 있다.

이하에서는 이러한 복지재정의 영향이 어떤 방향으로 작용하는지 살펴보고자 한다. 광역자치단체와 기초자치단체는 세입 여건과 기능상의 차이가 있으며 복지재정이 요구하는 부담의 정도도 다를 수 있다.

또한 기초자치단체라 해도 인구사회적 특성으로 세출구조가 다르며 세입구조에서도 지방교부세의 교부를 받는 시, 군과 조정교부금의 교부 대상인 자치구의 여건은 다른 양상으로 나타날 수 있다. 따라서, 중앙정부와 기초자치단체의 매개 역할을 수행하는 시·도의 조정기능이 중요하다.

본고에서는 재정자립도나 재정자주도, 사회보장비와의 상관성을 분석하고 분권교부세를 사례로 시·도의 조정기능과 관련한 정책효과를 제시하고자 한다. 이어서 상관성 분석과 시·도의 정책조정 효과 분석을 토대로 광역·기초간 복지재정의 분담체계에 대한 정책적 시사점을 정리하기로 한다.



## 1. 세입여건과 사회보장비율의 상관관계

세입여건과 사회보장비율의 상관성 분석은 최종예산 순계치를 기준으로 2008년과 2009년을 비교하였다<sup>2)</sup>. 분석 결과의 신뢰성과 일관성을 검증하기 위하여 세입여건의 대표 변수는 재정자립도와 재정자주도를 이용하였으며 사회보장비율은 세출예산에서 차지하는 사회보장비의 비중이다. 여기서는 세입여건이 사회보장비 지출에 주는 영향력을 알아보고자 종속변수를 사회보장비율로 하고, 설명변수는 재정자립도나 재정자주도가 되는 회귀방정식을 설정하였다.

분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 시·도의 사회보장비 지출행태는 세입여건과 통계적 의미를 갖지 못하였다. 다시 말해서 통계적으로 볼 때 시·도의 사회보장비율은 재정자립도나 재정자주도와 같은 세입여건에 영향을 받는다고 볼 수 없었다. 이것은 사회보장비에 대한 시·도의 정책 우선순위가 낮은데서 기인할 수 있으며 시·도가 직접 사회복지사업을 수행하기 보다는 시·군·구가 직접 수행하되, 시·도가 재원을 분담하는 현실을 반영한 결과일 수도 있다.

기초자치단체의 경우에는 시와 군, 자치구의 행태가 판이하게 다르다는 것을 알 수 있다. 시의 경우는 2009년에 재정자립도와 사회보장비율의 상관성이 정(+)의 결과를 보였지만 유의수준이 10%이어서 수용성이 높다고 볼 수는 없었다. 그러나 군과 자치구는 높은 신뢰성을 갖고 일관된 결과를 보이고 있다. 다만, 영향력의 방향이 다른데, 군은 정(+)의 상관성을 보였으나 자치구는 음(-)의 상관성을 보이고 있다. 즉, 군의 경우에는 세입여건이 좋은 자치단체일수록 사회보장비비율이 높아지는 행태를 보였으나 자치구는 반대로 세입여건이 열악할수록 사회보장비율이 낮아지고 있었다.

시점간 상관성의 크기 변화도 눈여겨 볼 대목이다. 재정자립도를 보면 군, 자치구 공히 2008년에 비하여 2009년의 상관성이 큰 것으로 나타났다. 또한 군과 자치구를 비교할 때 자치구의 상관성이 크며, 자치구 내에서도 광역시 자치구의 상관성이 크다. 이것은 2008년과 비교하여 2009년에 사회보장비에 대한 세출압박이 증가하였으며 특별시 자치구 보다는 광역시 자치구의 세출압박이 더 크다고 해석할 수 있다.

2) 당초예산에 비하여 신뢰성이 높은 최종예산을 활용하기 위하여 2008년과 2009년을 비교대상 시점으로 선정하였다.

〈표 III-1〉 세입여건과 사회보장비 비율의 회귀분석 결과

구 분	재정자주도		재정자립도	
	2008년	2009년	2008년	2009년
시 · 도	-0.054 (-0.95)	-0.03 (-0.46)	-0.028 (-0.65)	-0.019 (-0.34)
시	-0.046 (-0.59)	-0.067 (-0.81)	0.029 (1.08)	0.066 (1.81)*
군	0.159 (2.84)***	0.239 (3.57)***	0.161 (4.95)***	0.235 (5.94)***
자치구(특별시)	-0.739 (-8.3)***	-0.744 (-7.0)***	-0.273 (-5.14)***	-0.346 (-6.7)***
자치구(광역시)	-0.854 (-11.8)***	-0.594 (-5.7)***	-0.558 (-5.31)***	-0.776 (-9.6)***

주 : 1) 최종예산 순계기준

2) \*는 10%, \*\*는 %, \*\*\*1% 유의수준에서 통계적으로 유의미

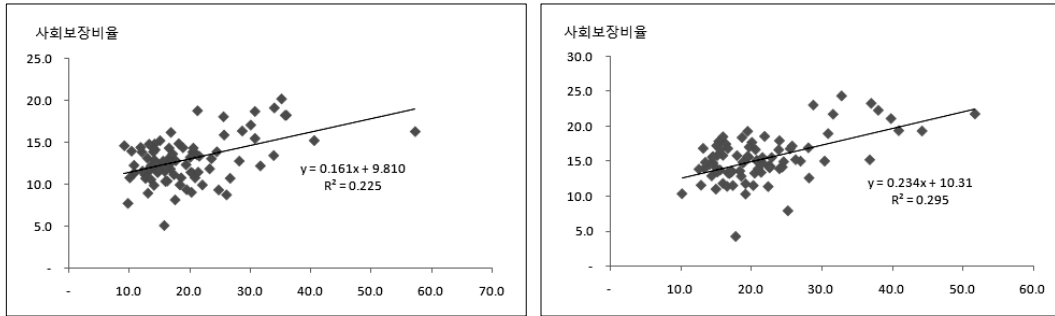
다음 그림은 세입여건과 사회복지비율의 관계를 잘 보여주고 있다. 회귀분석에서 통계적 신뢰성이 높은 결과만을 제시하였으며 몇 가지 특징을 관찰할 수 있었다.

첫째, 재정자립도가 높은 군일수록 사회복지비율도 높아지며 반대로 재정자립도가 낮은 군일수록 사회복지비율도 낮아진다. 그리고 이러한 경향성은 시간이 지날수록 더 증가하고 있다. 이것은 상대적으로 세입여건이 양호하면 사회보장비의 지출 여력이 있지만 세입여건이 어려우면 다른 지역현안 수요가 해결되지 않은 한 사회보장비의 지출 우선순위를 하향 조정하게 됨을 말해준다.

다시 말해서 사회보장과 관련된 예산사업은 소득탄력성이 높은 ‘사치재’로 간주된다는 의미이다<sup>3)</sup>. 사회보장사업의 상당수가 지방비 부담을 의무적으로 요구하는 국고보조사업이라는 점을 감안하면 재정자립도가 낮은 군은 재량적으로 선택가능한 자체사업과 지방이양사업의 예산배정을 축소하는 방식으로 대응할 수밖에 없다는 것을 시사한다. 그리고 축소된 사회보장 예산사업만큼 재정부담의 가중도는 증가하게 된다.

3) 조기현(2007)은 사회보장비의 소득탄력성이 높아 지방세입의 여건이 호전되면 사회복지비의 예산배정도 늘어나지만 경기 침체로 인하여 지방세입 여건이 악화되면 비사회복지사업 보다 사회복지사업에 대한 세출삭감 가능성이 높다는 점을 제기한 바 있다.

〈그림 III-1〉 재정자립도와 사회보장비율의 상관관계(군)



〈2008년〉

〈2009년〉

둘째, 자치구는 군과 반대로 재정자립도가 낮을수록 사회보장비율이 높다. 역의 상관성이 갖는 경향성도 증가하며 특별시 자치구 보다는 광역시 자치구에서 더 강하게 나타나고 있다. 시·군과 달리 자치구는 행정의 수비범위가 협소하고 세목도 더 적다. 반면에 사회보장비에 대한 지출의무는 시·군과 큰 차이가 없기 때문에 고정적인 사회보장비의 압박이 크게 나타난다.

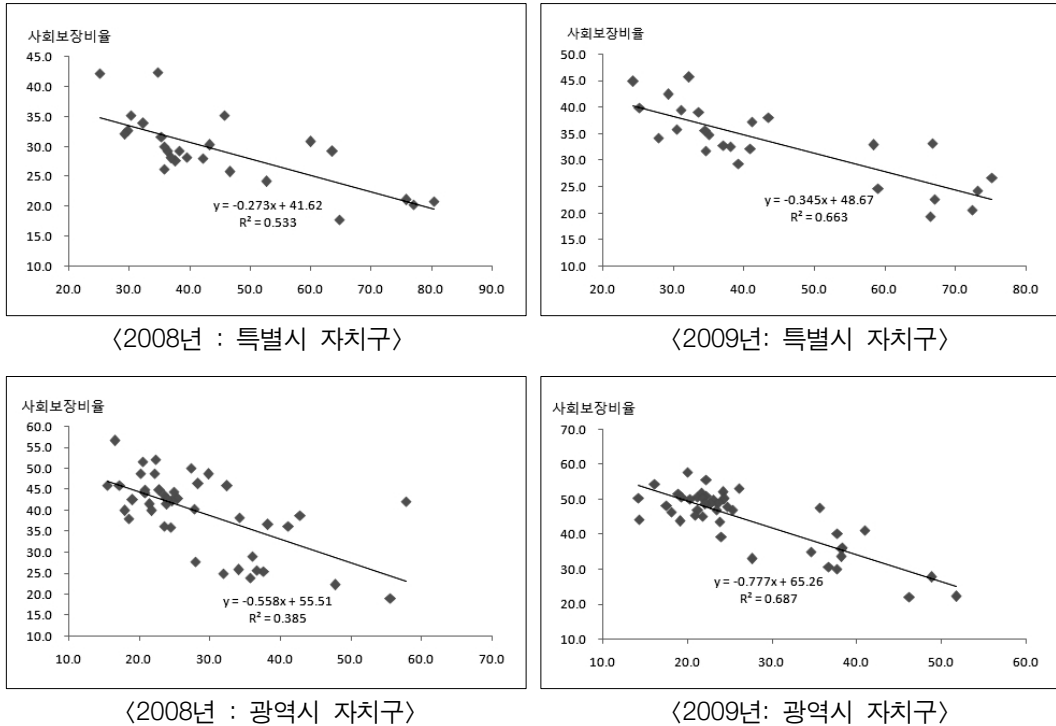
〈표 II-2〉에서 제시하였듯이 세출대비 사회보장비율이 군은 17.8%이지만 특별시 자치구는 32.7%, 광역시 자치구는 55%로 높은 배경이 이 때문이며 이러한 결과가 재정자립도와의 상관성에서 나타나고 있다.

이와 같이 대규모 지역개발사업 보다는 사회보장, 경상적 운용, 인력관리 등의 재정수요가 높은 자치구의 여건상 재정자립도가 낮게 되면 사회보장에 대한 지출 여력은 잠식될 수 밖에 없다. 더 나아가 의무적 경비로 지출해야 하는 사회보장비의 예산배정이 이루어지면 경상적 경비까지 축소해야 함으로 자치구에 전가되는 복지재정의 압박은 군 보다 크다고 볼 수 있다.

특히, 광역시 자치구는 본청의 재정난이 조정교부금을 통하여 파급되어 세입여건이 악화되는 구조이어서 복지재정의 압박은 그 자체가 재정위기로 다가오게 된다.

이 경우 광역시 본청과 자치구의 동반부실 가능성을 배제할 수 없는 위험한 상황이 발생할 수 있다.

〈그림 III-2〉 재정자립도와 사회보장비율의 상관관계(자치구)



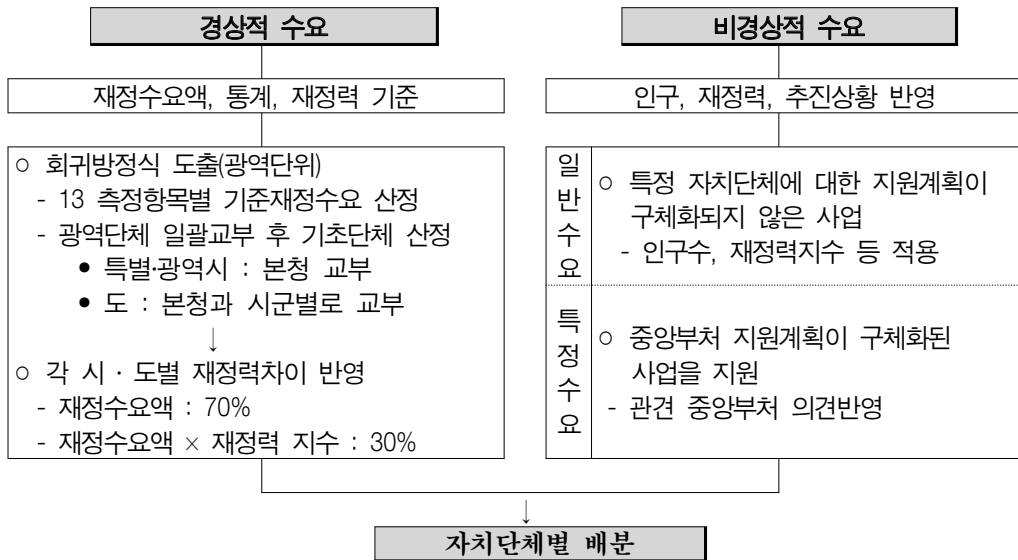
## 2. 광역자치단체의 정책조정기능과 영향력

재정자립도와 사회보장비율의 상관성에서 군과 자치구의 방향이 비록 다르다 해도 세입여건과 행정의 수비범위, 도시지역과 농촌지역이 갖는 인구사회적 특징의 차이로 볼 때 정책적 함의는 큰 차이가 없다. 재정자립도가 낮은 군과 자치구는 공히 복지재정의 압박이 크다는 점에서는 동일하다 하겠다. 따라서 국고보조 사회복지사업의 지방비 부담비율의 인하가 선행되어야 하나 현행 국고보조율의 조건에서는 시·도비의 부담비율을 조정하거나 예산배정 시 재정여건이 불리한 시·군을 탄력적으로 배려하는 조정력이 요구될 수 있다.

본고에서는 광역자치단체의 복지재정 부담여력도 어렵다는 점을 감안하여 정책조정기능의 효과와 중요성을 강조하고자 한다. 복지재정 분담체계에서 광역자치단체의 조정기능이 발휘되는 영역은

분권교부세의 정상적 수요이다. <그림 III-3>에 도시한바와 같이 분권교부세는 측정항목별 재정수요액으로 산정하는 정상적 수요와 기존의 국고보조금과 같이 특정사업만을 대상으로 지원규모를 결정하는 비정상적 수요로 구분된다.

<그림 III-3> 분권교부세 산정방식 기본체계



정상적 수요 산정체계는 다음의 수식으로 정리할 수 있다.  $Y_{ij}$ 를  $i$  광역자치단체  $j$  항목의 재정수요액이라고 하면  $Y_j$ 는  $j$  항목의 재정수요액 합계치,  $\bar{X}_j$ 는  $j$  항목의 분권교부세 배정액으로 중앙정부가 정책적으로 결정하는 상수가 된다. 회귀분석으로 추정한 항목별 표준수요를  $g_j$ 라고 하면  $j$  항목에 대한  $i$  광역단체의 교부액은 다음 수식에 따른다.

$$G_{ij} = g_j \cdot u_i^1 \cdot u_j^2 \dots\dots\dots (1)$$

여기서  $u_i^1 = [\text{평균 재정력지수} + (2 - i \text{ 광역단체 재정력지수})]$

$$= [\bar{I} + (2 - I_i)]$$

$g_j = f(Y_j, x_{ij})$ ,  $x_{ij}$ 는  $j$  항목  $i$  광역단체의 측정단위

이때, OLS로 추정한 표준수요와  $w_{ij}$ 를 적산한 값을  $G_{ij}^1$ 이라 하면  $G_{ij} = g_{ij} \cdot w_{ij}^1$ 로 표기할 수 있다. 그리고  $w_{ij}^2$ 는 개별적으로 산정한 교부액의 합계치가 중앙정부가 정책적으로 배정한  $\overline{X_j}$ 와 일치하도록 조정하는 조정계수임으로  $w_{ij}^2 = \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}$ 으로 표기된다.

따라서, 경상적 수요의 광역단체별 배정액은 다음 수식에 따른다.

$$G_{ij} = g_{ij} \cdot w_{ij}^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1} \dots\dots\dots (2)$$

기초자치단체에 대한 경상적 수요는 광역자치단체 배정액 범위 내에서 70%는 개별 기초자치단체의 예산편성액( $m_{ij}$ )과 비중( $m_{ij} / \sum_{i=1} m_{ij}$ )을 기준으로 산정하며 30%는 역재정력지수( $I_i^{-1}$ )을 반영하는 방식이다<sup>4)</sup>. 따라서, 광역자치단체 배정액의 70%분을  $s_{ij}^1$ , 30%분을  $s_{ij}^2$ 라고 하면 개별 기초자치단체에 최종적으로 배정되는 분권교부세는 다음으로 표기된다.

$$\begin{aligned} s_{ij} &= s_{ij}^1 + s_{ij}^2 = 0.7 \cdot \delta_{ij}^1 \cdot G_{ij} + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2 \cdot G_{ij} \\ &= G_{ij} (0.7 \cdot \delta_{ij}^1 + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2) \end{aligned}$$

여기서,  $\delta_{ij}^1 = (m_{ij} / \sum_{i=1} m_{ij})$ ,  $\delta_{ij}^2 = \frac{I_i^{-1} \cdot m_{ij}}{\sum_{i=1} (I_i^{-1} \cdot m_{ij})}$

상기 식에  $G_{ij}$ 를 대입하면

$$s_{ij} = (g_{ij} \cdot w_{ij}^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}) \cdot (0.7 \cdot \delta_{ij}^1 + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2) \dots\dots\dots (3)$$

중앙정부가 정책적으로 설정하는 정책상수(0.7과 0.3)을  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ , 라고 하면 최종적인 배분식은 다음이 된다.

$$s_{ij} = (g_{ij} \cdot w_{ij}^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}) \cdot (\alpha_1 \cdot \delta_{ij}^1 + \alpha_2 \cdot \delta_{ij}^2) \dots\dots\dots (5)$$

4) 역재정력지수는 (1-재정력지수)로 정의한다.



식 (5)는 시·군·구에 교부되는 분권교부세의 정상적 수요분과 관련하여 시·도는 정책상수  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ 를 이용하여 수평적 형평성이 개선되는 방향으로 조정할 수 있음을 말해준다. 본고에서는 경기도를 사례로 시·도의 정책조정효과를 분석하였으며 그 결과는 <표 III-2>에 제시하고 있다.

모의실험은 정책상수 비율 배합의 5가지 경우를 상정하였다. 모의실험 결과에 의하면 재정수요액 보다는 재정력 요소에 정책상수의 값을 더 부여하면 수평적 형평성이 개선됨을 알 수 있다. 예를 들어 현행처럼 재정수요액 70%, 재정력지수 30%의 배합 비율에서 정반대로 재정수요액 30%, 재정력지수 70%로 조정하면 Gini계수는 0.276에서 0.273으로 개선되었다. 엔트로피지수나 집중도지수도 동일한 결과를 보였으며, 이것은 시·도가 자신의 재원분담 규모를 늘리지 않으면서도 정책상수를 이용하여 재정여건이 불리한 시·군·구의 복지재원을 확충할 수 있음을 의미한다.

<표 III-2> 정책상수 조정효과 비교

형평성 지수	정책상수 비율 배합( $\alpha_1 : \alpha_2$ )				
	7:3	6:4	5:5	4:6	3:7
Gini계수	0.276	0.274	0.273	0.272	0.273
엔트로피지수	3.314	3.316	3.316	3.317	3.316
집중도지수	0.286	0.283	0.282	0.281	0.282

주 : 1) Gini계수와 집중도지수는 작을수록, 엔트로피지수는 클수록 수평적 형평성이 개선됨을 의미

## IV. 요약 및 정책함의

오늘날 복지재정의 압박은 국가 전체의 현안으로 부각되고 있다. 보편적 복지와 생산적 복지의 논란이 제기되고 있지만 복지재정이 논쟁의 중심에 서 있다는 것은 그만큼 우리 사회가 성숙단계에 진입하였다는 긍정적인 신호로 읽을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 재정의 기본원리는 세입·세출의 균형이며 건전재정의 토대에서 지속가능한 발전도 가능하다는 점은 자명한 사실이다.

재정적 관점에서 복지서비스는 참여정부 시기에 전환점을 이루었다. 사회복지 국고보조사업을 지방에 이양함으로써 분권적 복지정책의 틀을 마련하였기 때문이다. 그러나 중앙정부, 광역자치단체, 기

초차치단체 상호간의 역할분담이 혼란스런 상태에서 조급하게 이양하였다는 비판이 지배적이다. 중앙정부는 급증하는 복지수요의 책임을 지방자치단체에 전가시켰으며 광역자치단체는 전가된 재정부담의 일부를 기초자치단체에 다시 넘기는 행태가 발견되고 있다.

이러한 결과가 초래된 배경에는 지방이양이 부적절한 사회복지사업을 이양하였다는 점과 적정 규모의 재원보장이 이루어지지 못했다는 점에 있다. 다시 말해서 세출·세출의 균형된 분권화가 미진하였으며 이양된 세출기능 조차도 시기적으로 조급했다는 점이 문제의 핵심이다. 광역·기초간 복지재정의 역할분담 역시 이러한 근본적인 문제의 연장선상에 놓여 있다. 정부간 관계에서 사회복지서비스의 직접적인 수행자는 기초자치단체임에도 불구하고 재원의 전달체계에서 광역자치단체가 중간자의 위치에 있기 때문에 사무적 책임과 재정적 책임이 불일치한 모순된 현실에 처하게 된다. 사업의 직접 수행자인 기초자치단체에 대하여 중앙정부가 소요재원을 충분한 수준으로 보장하였다면 광역·기초간 재원분담의 혼란은 원천적으로 예방될 것이다. 따라서, 광역·기초간 복지재정의 역할분담은 중앙·지방간 수직적인 재정관계에서 재원보장기능을 충분히 제공하는데서 출발하여야 한다.

다음으로 광역자치단체의 정책조정기능이 강조될 필요가 있다. 분권교부세의 정상적 경비에서 정책상수의 중요성을 언급하였듯이 복지재정에서도 광역자치단체의 정책조정기능이 합리적으로 발휘된다면 미흡하나마 광역·기초간 분담체계의 합리성도 제고될 수 있다. 재정자립도가 낮은 기초자치단체에 예산배정이 더 이루어지도록 조정자 역할을 수행한다면 광역·기초간 역할분담의 구도는 개선될 수 있다. 이러한 정책조정기능은 비단 분권교부세에 그치지 않으며 여타 사회복지사업에 대해서도 세입여건을 감안한 예산배정이 가능할 수 있다.

마지막으로 사회복지사무의 정부간 배분이 재정비되어야 한다. 국가 차원에서 관리해야 할 사회복지사무는 국가사업으로 하고, 광역적 혹은 기초적 사회복지사무는 지방사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 재정이란 행정의 베일에 불과하다는 점에서 사무배분의 합리화가 우선적으로 이루어져야 한다. 부적절한 지방이양사업은 국고보조사업으로 환원하거나 국고보조사업이라 해도 국가적 사무는 전액 국비사업으로 전환하는 작업이 우선적으로 이루어져야 광역·기초간 재원분담체계도 합리적으로 운용될 수 있다. ☺

## < 참 고 문 헌 >

- 감사원(2008), 「사회복지 분야 지방이양사업 운영실태」, 감사결과보고서
- 박인화(2010), 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호, 국회예산정책처
- 배준식(2008), 「분권교부세제도의 실태와 합리적 개선방안」, 서울시정개발연구원
- 서정섭·조기현(2006), 「분권교부세 운영실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 심혜정(2009), 「사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정 영향분석」, 경제현안분석 제46호, 국회예산정책처
- 이현우(2009), 「분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구」, 정책연구 2009-22, 경기개발연구원
- 조기현(2007), “분권교부세 재원확충의 정책유효성 연구”, 「지방행정연구」, 제21권 제1호, 한국지방행정연구원
- \_\_\_\_\_(2007), “지방재정의 실태와 복지재정의 발전방향”, 「지방재정」, 통권 제144호, 한국지방재정공제회
- \_\_\_\_\_(2010), “지방재정 확충 및 재정분권 강화방안”, 대통령 직속 지역발전위원회 주최 세미나 발표자료, 2. 25