사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립

임성일
한국지방행정연구원 선임연구위원

Ⅰ. 문제제기

참여정부의 출범 이후 사회복지재정에 대한 관심이 정부와 사회 전반적으로 고조되면서 이 분야의 재정지출이 크게 확대되었다. IMF 등 국제적 표준과는 다소 차이가 있지만, 기능별 세출예산을 기준할 때 우리나라의 사회복지재정은 근년에 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 중앙정부의 세출 기능별 예산통계에 의하면 사회복지재정의 규모(중앙정부 일반회계 예산점유 비중)는 1996년의 2조 8천억원(13.1%)에서 2000년의 5조 6천억원(15.3%), 그리고 2005년의 10조 6천억원(16.8%)으로 크게 증가하였다. 사회복지비가 중앙정부 예산에서 차지하는 비중은 90년대 이후 중장기적 증가 추세를 보이는 것은 분명하지만, 세부적으로 파악하면 외환위기 이후 몇 년간 급상승하다가 2000년대 초반에 약간 하락 또는 정체를 보인 다음 최근에 다시 상승하는 국면을 보이고 있다. 이러한 가운데 종전에 보건복지부 재정을 중심으로 운영되던 사회복지지출이 최근에는 여기에 여성가족부, 행정자치부(분권교부세), 국민건강기금 등이 관장하는 재정이 가세하는 새로운 양상을 보이고 있다(이재원, pp. 8~9).

중앙정부가 관장하는 사회복지재정의 상당 금액은 교부금·보조금 등의 이전재원 형식으로 지방자치단체에 지원된다. 다시 말해서, 지방자치단체들은 자신이 확보한 자금과 중앙정부가 지원하는 이전재정 자금을 합쳐 사회복지분야의 재정으로 사용한다. 그 결과 중앙정부

와 지방자치단체를 비교하면 지방자치단체가 상대적으로 많은 비중의 재정지출을 사회복지 분야에 사용하고 있는 것으로 나타난다(이것은 국가재정의 운영시스템에 기인하지만, 기본적으로 사회복지 기능이 상대적으로 지방정부에 더 많이 부여된 것과 관련이 있다).

예를 들면, 지방재정 중 사회개발비가 차지하는 비중(2007년도 예산 기준)은 총 예산의 절반이 넘는 51.4%(57조 5,321억원)이고, 이것은 2002년의 46.9%(42조 7,345억원) 이후 지속적으로 증가한 결과이다. 협의의 사회복지비용으로 분류할 수 있는 사회보장비가 지방재정에서 차지하는 비중은 총 예산(2007년)의 15.4%(17조 2,825억원)이고, 이것은 2002년의 9.5%(8조 6,481억원) 이후 매년 빠른 속도로 증가해 왔다. 최근 5년간을 비교하면 사회보장비는 지방예산 증가율(4.2%)보다 3.5배나 빠른 증가율(연평균 14.9%)을 보였다(행정자치부).

근년에 사회복지재정의 규모와 비중이 크게 증가한 원인은 일차적으로 정부의 정책의지와 선택에 기인하지만, 그 이면에는 사회복지재정의 확대를 요구하는 몇 가지 강한 사회적 수요가 동인으로 작용하였다. 먼저, 경제성장과 소득증가에 따른 국(주)민의 선진형 사회복지 수요가 급부상한 점을 지적할 수 있다. 그 다음으로는 외환위기 이후 심화되고 있는 중산층 감소현상과 소득양극화현상이 새로운 수요 요인으로 등장하여 정부를 강하게 압박한 점을 빼놓을 수 없다. 그리고 유래 없이 빠른 속도로 진행 중인 고령화 문제와 저출산 문제 또한 사회복지재정에 대한 사회적 수요를 촉발시키는 중요한 요인으로 대두되었다.

경제성장의 과정에서 선진형 사회복지를 요구하는 국(주)민의 수요 표출은 대부분의 나라에서 자연스럽게 나타나는 현상이다. 이에 반해 중산층 감소현상이나 소득양극화현상 그리고 급격한 고령화·저출산 문제와 연계되어 생겨나는 사회복지 재정수요는 어떤 면에서 다른 나라에 비해 우리나라에서 고유하게(아니면 적어도 매우 강하게) 부각되는 현상이라 할 수 있다. 중요한 사실은 이러한 수요 요인들이 단순히 특정 국민에게 사회복지 서비스를 확대 공급하는 문제에만 국한되지 않고 국가의 미래 성장과 국제사회에서의 위상에 결정적인 영향을 미치는 국가적 중대 사안이라는 점이다. 따라서 정부는 앞으로 적극적으로 나서서 이 문제에 대해 현명하게 대처할 수 있는 정책수단을 강구해야 한다.

사회복지재정 문제를 논하는 과정에서 반드시 짚고 넘어야 할 사안으로서 다음의 몇 가지를 지적할 수 있다. 그것은 첫째, 정부(중앙 및 지방정부)가 담당해야 할 사회복지의 영역(기능)과 사무의 범위를 객관적으로 설정하는 문제이고, 둘째, 객관적으로 구분된 기능과 사

무를 중앙정부와 지방정부가 체계적으로 수행할 수 있도록 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)를 합리적으로 구축하는 문제이고, 셋째, 사회복지사무를 효과적으로 수행하는데 필요한 서비스 전달체계(service delivery system)를 중앙·지방·민간부문간에 유기적으로 연계 분담시키는 문제이다. 이와 관련하여 이 글이 특히 관심을 갖는 것은 두 번째 사안 즉, 사회복지재정과 관련된 중앙·지방정부간의 재정관계를 합리적으로 구축하는 문제이다.

이 과제에 대하여 관심을 갖게 된 이유는 2000년대에 들어서면서 정부가 급증하는 사회복지재정 수요를 충족시킬 목적으로 다양한 프로그램과 재정시스템을 고안해 실시하고 있는 점과, 또한 이 과정에서 적지 않은 변화와 문제가 발생하고 있는 사실 때문이다. 재정부문에 국한하자면 사회복지재정의 운영시스템이 과거의 보건복지부·지방자치단체 중심체제에서 다양한 중앙부처(보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부 등)와 지방자치단체간의 연계체제로 변화되었고, 지방자치단체 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체간에 역할 및 역학관계 면에서 변화가 생겨났다. 특히, 사회복지 수행체계가 지방중심으로 전환되면서 사회복지재정의 기초가 되는 지방교부세제도와 국고보조금제도에 상당한 변화가 주어졌고, 아울러 사회복지부문의 국가정책이 강화되는 과정에서 지방자치단체에 재정 부담이 가중되거나 경우에 따라서는 재정압박(fiscal pressure)이 가해지는 현상이 나타났다. 이러한 일련의 제도적 변화와 현상적 변화(문제 발생 등)들은 사회복지재정을 둘러싼 중앙·지방정부간 재정관계의 구조와 틀을 중장기적 시각에서 새롭게 설정할 것을 필요로 하고 있다.

이와 같은 현실 상황과 문제에 대한 인식을 갖고서 이 글은 사회복지재정을 중심으로 중앙·지방정부간의 재정관계를 거시적 관점에서 재정립하는 방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 문제제기에 이어 제2절은 우리나라의 사회복지수요의 변화와 사회복지재정의 실태에 관해 개괄적으로 살펴보고 있다. 제3절은 사회복지재정에 초점을 맞추면서 중앙·지방정부간 재정관계를 합리적으로 재구축하는 방안에 관해 기술하고 있다. 그리고 제4절은 이 글의 종합 및 결론이다.

Ⅱ. 사회복지재정의 수요 증가와 사회복지재정제도의 실태

1. 사회복지재정 수요의 증대와 주요 사회복지재정 지출

외환위기 이후 우리사회의 사회복지 재정수요는 질·양면에서 확대되고 다양해졌다. 먼저, 경제성장과 소득증가에 따른 국(주)민의 선진국형 사회복지 수요가 급부상한 현상을 지적할 수 있다. 이것은 시간의 흐름과 더불어 보편적으로 관측되는 수요변화로 간주된다. 여기에는 일반 국민의 건강, 고용, 노후생활과 관계되는 복지수요를 포함하여 경제발전 과정에서 상대적으로 소외되어 온 계층 - 예컨대, 여성·아동·장애인 등 - 의 복지수요가 주류를 이룬다.

그 다음으로는 외환위기 이후 심화되고 있는 중산층 감소현상과 소득양극화현상 그리고 빠른 속도로 진행 중인 고령화·저출산 문제들이 최근에 우리사회를 전 방위에서 압박하는 사회복지 재정수요 요인으로 등장하고 있음을 지적할 수 있다. 특히, 고령화·저출산현상은 인구구성비의 변화(유년층 인구와 생산가능 인구의 지속적 감소와 노인인구의 급증현상)를 초래하고 그것은 국가경제 성장은 물론 교육, 고용, 건강·의료, 연금, 보험, 이전지출 등에 영향을 미치면서 재정지출의 구조변화와 추가적 재원수요를 초래한다. 특히, 인구구조의 고령화는 노동인구의 감소와 함께 성장잠재력의 약화를 초래할 것으로 예상되며, 종국적으로는 사회적 부양부담을 증대시키는 결과를 초래할 것으로 예상된다[1].

정부와 지방자치단체는 이와 같은 신·구의 사회복지 수요를 충족시켜 줄 목적으로 다양한 프로그램을 도입하고 관련 재정을 확충하였다. 그 중에서도 특히, 저출산, 인구 고령화 등과 결부된 사회복지재정에 관한 내용을 2007년도 정부예산에 기초해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(기획예산처, 보건복지부 자료 참조).

우선, 정부는 저출산·고령사회 대비 예산으로 총 7조 3,132억원(중앙부처사업 5조 8,966

1) 인구의 고령화는 사회·경제적으로 다양한 영향을 미친다(이상용·이효, pp. 2~3, 7). 고령자는 일상생활 중 소득창출, 의료보장, 고용 확보 등에서 어려움을 겪을 것으로 예상되며 이에 대해 정부는 소득보장제도, 의료보장제도, 생활장애 보장 등 각종 사회보장 및 복지제도로 대응해 주어야 한다. 고령자가 직면하는 생활상의 문제는 각각 개별적으로 접근하기보다는 생활보장, 생활불안을 해소할 수 있도록 종합적이고 포괄적인 접근을 할 필요가 있다.

억원 + 지방자치단체 자체사업 1조 4,166억원)을 편성하였다. 중앙정부 예산은 저출산대책(3조 443억원, 86개 과제), 고령사회 대비(1조 5,856억원, 77개 과제), 그리고 성장동력분야(1조 2,638억원, 59개 과제)로 구성되어 있다. 주요 부처별로 파악하면, 여성가족부가 1조 7,919억원(21과제)으로 가장 많고 그 다음으로 노동부 1조 3,974억원(49과제), 보건복지부 1조 2,101억원(83과제), 교육인적자원부 7,029억원(32과제) 등의 순으로 나타난다.

저출산 · 고령화재정과 관련하여 지방의 시 · 도 단위에서 주관하는 사업예산 규모(2007)는 총 6조 114억원이다. 이것은 저출산대책분야 3조 3,053억원(809개 과제: 보육료 추가지원, 출산축하금, 출산축하용품, 신혼부부 · 임산부 건강검진 및 영양제 지원사업, 신혼부부 임대주택 공급 확대 및 신규 도입 등)[2]과 고령사회 대비분야 2조 6,183억원(513개 과제: 장수노인수당 및 노인교통비 지급, 노인복지관 확충, 재가노인 식사배달서비스, 치매노인센터 확충 및 치매노인 보호, 노인진료비 지원 등), 그리고 성장동력 지원분야 878억원(95개 과제: 고령자고용촉진사업, 노인일자리 창출지원센터 설치, 실버인력뱅크, 여성취업지원 등의 사업실시 등)으로 구성된다.

최근에 전국의 지방자치단체에서 시행되는 주요 저출산 대책사업을 열거하면 임신 및 출산지원 확대, 영유아 지원 강화, 보육료 지원대상 확대, 일과 가정의 양립을 위한 출산친화 기업문화 조성, 초 · 중 · 고생의 사교육비 부담 경감을 위한 방과 후 학교 확대, 비예산사업으로서 다자녀가구에 유리한 제도개선 사업[3] 등이 있다. 고령사회를 대비하는 주요 복지사업으로는 노인수발보험제도에 대비한 시범지역 확대 및 노인요양시설 대폭 확충, 노인 일자리 확보, 고령자 빈곤해소를 위한 기초노령연금제도 도입, 국민연금 재정안정화 방안들이 모색되고 있다. 특히, 내년부터 도입될 예정인 기초노령연금(2008년도에는 2조 4,000억원의 예산이 편성 예정됨)은 앞으로 수 조원의 재정을 필요로 하는 것으로 중앙정부가 주로 재원을 조달하지만 이와 관련된 지방자치단체의 재정부담 또한 적지 않을 것으로 예상된다.

---

2) 일부 지방자치단체에서는 다자녀 가구에게 물품구매비, 학원비, 이 · 미용료, 문화공연료 등을 5~30% 할인해 주는 정책을 비롯해서 금융기관에서 우대금리를 적용받을 수 있는 가족사랑카드(부산), 다둥이행복카드(서울)제도를 시행하고 있다.

3) 다자녀가구에게 유리한 다자녀 추가(세액)공제제도, 자녀수에 따라 국민연금 가입기간을 추가 인정하는 출산크레딧 제도, 전기요금 감면, 현행 추첨제에서 자녀수에 따라 가점을 부여하는 가점제로 주택청약제도를 개편하는 방안 등이 포함된다.

〈표 1〉 저출산 대책 고령사회대책 및 성장동력 주요사업 증감내역

(단위 : 억원, %)

구 분		2006	2007	증감액	%	비 고
저출산대책	1. 영유아 보육 · 교육비 지원	14,191	18,737	4,546	32.0	평균소득 70% → 100%
	2. 방과후 학교 내실화	453	2,163	1,710	378	방과후학교 바우처 10만 → 30만명
	3. 국공립 보육시설 확충	396	622	226	57.1	110 → 349개소
	4. 민간보육시설 서비스 개선	2,146	3,112	966	45.0	표준보육비용 80% → 85%
	5. 모성 · 영유아 건강관리 체계화	709	759	50	7.1	건강검진 11 → 14.5만명
	6. 산전후 휴가급여 등 지원	1,108	1,206	98	8.8	51,828 → 54,200명
	7. 육아휴직 급여 등	472	619	147	31.1	월40 → 50만원
	8. 지역사회 아동 · 청소년 보호	402	1,030	628	156.2	아동복지교사, 희망스타트 등 신규
	9. 농업인 영유아 양육비 지원 등 기타	1,568	2,195	627	40.0	
	합 계	21,445	30,443	8,998	42.0	
고령화사회대책 및 성장동력	1. 경로연금 지원	3,142	3,174	32	1.0	63만명, 노인14%
	2. 노인요양시설 확충	2,130	3,148	1,018	47.8	297 → 608개소
	3. 노인돌보미 지원	-	463	463	-	월20만원, 24,900명
	4. 공립치매요양병원 확충	298	330	32	10.7	5 → 7개소
	5. 노인적합형 일자리 창출	1,106	1,622	516	46.7	8 → 11만개
	6. 수요자중심의 운동공간 확충	3,347	3,553	206	6.2	379 → 380개소
	7. 저상버스 도입	370	304	△66	△17.8	목표연도 조정 10→13년
	8. 고령친화제품 단계별 기술 개발	157	172	15	10.0	고령친화형 한방 체질 진단 5 → 6개
	9. 중저가주택에 대한 역모기지 도입	-	100	100	-	전산인프라 구축 등
	10. 재직근로자 및 실업자 직업 훈련강화	7,530	8,386	856	11.4	2,676 → 2,837천명
	11. 중소기업 직업훈련지원	706	1,130	424	60.1	58 → 80개소
	12. 고령자취업지원서비스 등 기타	5,353	6,112	759	14.2	
	합 계	24,139	28,494	4,355	18.0	

자료 : 보건보지부

2. 지방자치단체의 사회복지재정 지출 변화

앞의 문제제기에서 언급한 바와 같이, 최근 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체의 사회개발비 지출은 빠른 속도로 증가해 왔다. 지방재정에 초점을 두고 2000년과 2005년을 비교하면, 협의의 사회복지재정인 사회보장비 지출은 6.4조원에서 12.8조원으로 연 14.9%씩 증가하였고, 이것은 총지출 증가율(연평균 10.5%)을 상회하는 수준이다. 사회보장비를 포함한 사회개발비(예산과목 중 사회보장, 교육문화, 보건 및 생활환경개선, 주택 및 지역사회개발 지출을 포함)는 30.3조원에서 53.3조원으로 연평균 12.0%의 증가율을 보였다. 특히, 참여정부의 출범 이후 사회복지재정이 급성장하였는데, 그 배경에는 정부의 사회복지분야 사업의 확대정책을 비롯해서 지방 사회복지 재원으로서의 분권교부세제도 신설(사회복지분야의 국고보조사업 중 일부를 지방으로 이양시키면서 그와 관련된 자금을 교부세제도로 운영하는 새로운 재정이전제도임) 등 주요 행정·재정제도의 변화가 자리하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체의 기능별 지출 현황(2005~2005)

(단위 : 조원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	평균증가율
총지출(순계)	65.0	79.1	91.1	97.5	98.8	107.0	10.5
■ 사회개발비	30.3	38.7	42.7	46.8	48.0	53.3	12.0
(비중)	(47)	(49)	(47)	(48)	(49)	(50)	
- 사회보장비	6.4	8.0	8.6	9.4	10.6	12.8	14.9
	(10)	(10)	(9)	(10)	(11)	(12)	-
■ 경제개발비	21.0	23.6	30.5	30.8	28.9	30.5	7.7
(비중)	(32)	(30)	(33)	(32)	(29)	(28)	
■ 기타	13.7	16.8	17.9	19.9	21.9	23.2	11.2
(비중)	(21)	(21)	(20)	(20)	(22)	(22)	

자료: 배득종에서 인용(p. 4)

지방자치단체의 유형별로 주요 세출기능의 비중을 살펴보면, 시회개발비의 예산점유 비중

은 도에 비해 시·군·구와 특별·광역시가 상대적으로 높게 나타났고, 협의의 사회복지재정인 사회보장비의 예산점유 비중은 다른 어느 단체 유형보다 자치구에 있어서 단연히 높게 나타났다(기초자치단체 가운데서는 자치구〉시〉군의 순으로 나타났음). 이와 같은 사실과 함께 시·도 예산 중 상당 부분이 시·군·구로 이전되는 사회복지재정인 점을 인식할 때, 지방의 사회복지재정은 기초자치단체를 중심으로 운용되고 있음을 알 수 있다(이것은 앞서 살펴본 각종 지방 사회복지사업들이 실제로 시·군·구 단위에서 실행되고 있음을 말해준다).

지방재정에서 사회복지지출 비중이 크게 늘어난 것은 개별 지방자치단체의 정책적 선택과도 관계가 있지만 그것보다는 중앙정부가 강력하게 추진한 국가주도의 정책 파급효과 내지 산물로 보는 것이 설득력 있다. 그러나 최근의 규모 증가추세에도 불구하고 우리나라의 복지재정 규모는 OECD 회원국의 평균에 비해 크게 떨어지고 있는 것이 현실이다. OECD의 추계에 의하면 한국의 복지재정의 비중은 GDP 대비 5.5%(2002)로 회원국 가운데서 매우 낮은 수준이다[4](〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 OECD 주요 국가의 복지재정 비중

국가	복지재정 비중		기준연도
	GDP 대비	정부재정 대비	
미 국	14.5	40.0	2004
일 본	18.9	54.4	2003
영 국	23.1	53.4	2003
이탈리아	24.2	50.7	2003
프 랑 스	29.3	55.0	2003
스웨덴	31.9	54.9	2003
OECD 평균(한국 제외)	23.7	50.4	-
한국	5.5	22.3	2002

자료: OECD, National Account, 2005; 이재원에서 재인용(p. 6)

4) 이러한 상황에서 최근 정부는 사회복지부문의 청사진이라 할 수 있는 "비전 2030"을 제시하면서 한국의 공공사회지출을 2030년에 OECD 회원국의 평균 수준(2001년 기준)인 21.2%로 크게 늘이는 목표를 설정하였다. 그러나 현재와 「비전 2030」이 추구하는 미래 사이에는 수많은 간극과 변화의 가능성이 있기 때문에 현 상태에서는 이에 대해 지나친 낙관도 비관도 유보하는 것이 합리적이다. 먼 장기적 비전과 계획을 설정하는 것도 중요하지만, 단기와 중기적으로 해결해야 할 과제를 지혜롭게 해소하는 정책대안을 모색하는 것이 현실적으로 더욱 중요하다.

3. 최근의 지방 사회복지재정 이슈

현실적으로 사회복지분야의 서비스와 재정지출이 지방자치단체 특히, 기초자치단체 수준에서 주도적으로 이루어지고 있음은 앞서 지적한 바이다. 이러한 배경에는 사회복지서비스의 전달체계에서 중요한 역할을 하는 사회복지공무원의 87%가 시·군·구의 읍, 면, 동에 배치되어 있고(배득종, p. 2), 이들 단위를 중심으로 실질적인 서비스 공급이 이루어지기 때문이다. 특히, 2003년에 있었던 사회복지사업법 개정은 사회복지사업의 실시 주체 및 단위로서 시·군·구의 역할과 중요성을 보다 분명히 해주었고, 그 결과 종전 중앙정부 주도의 사회복지 수행체계가 지방중심으로 전환되는 계기가 조성되었다(강혜규, p. 2). 이것은 사회복지서비스의 대부분이 주민과 밀접한 대인서비스(personal service)의 특성을 지니는 점을 감안할 때 합리적인 변화이다.

하지만 이러한 변화(관련서비스의 공급과 재정지출이 기초자치단체 중심으로 전환되는 변화) 속에서도 사회복지정책의 결정과 재원조달의 주도권은 여전히 중앙정부(보건복지부, 여성가족부, 노동부, 교육인적자원부, 청소년보호위원회 등)가 행사하고 있는데, 이와 관련하여 여러 가지 문제들이 발생하고 있다. 그것은 재원조달 주체와 서비스 공급주체가 이원화될 경우에 종종 발생하는 일반적인 문제를 비롯하여 정책 집행과 연관되는 감시·감독 및 책임성 문제, 중앙·지방간의 재원분담 적정성 문제 등을 내포한다. 이들 문제의 대부분은 사업수행의 능률 및 효과와 관련이 있고, 마지막 문제는 국가재정자원의 효율적 이용과 밀접한 관련이 있다.

사회복지재정의 운용 과정에서 중앙과 지방간에 적절한 재정분담과 재정수단의 선택이 이루어지지 못할 경우 국가재정자원의 비효율적인 활용 결과가 초래될 수 있음은 충분히 인지할 수 있다. 예를 들어, 중앙정부와 지방자치단체가 각자에게 부여된 역할과 기능에 부합하지 않는 방식으로 정부간 재정분담이 이루어지거나, 조세제도와 보조금제도가 부적절한 방식으로 구조화될 경우, 아니면 보조금제도 중에서도 부적합한 보조금제도가 활용되는 경우에는 비효율적인 재정운영이 이루어진다. 이 중에서도 특히, 중앙정부가 일방적으로 지방자치단체에게 과도한 재정부담을 의무적으로 강요하는 정책을 추진할 경우 여러 가지 부작용이 발생하는 사실을 상기할 필요가 있다[5].

이와 관련된 현상으로는 정부가 2004년을 전후로 정부 기능을 지방으로 이양하는 과정에서 합리적 방식으로 재원을 이양하지 못한 결과 문제와 부작용이 생겨났고, 그 여파가 지금까지 계속되고 있는 사례를 지적할 수 있다. 지난 2~3년 중에 취해진 사회복지기능(사업)이양을 지원하는 재정이양 조치(예: 분권교부세)는 이양 시점 이후 급증추세를 보이는 지방의 사회복지 재정수요를 적절히 포괄하는 합리적 조치로 간주하기 어렵다. 이러한 가운데 정부는 지방의 의무적 경비부담을 요구하는 각종 사회복지정책을 추가적으로 추진하였는데, 그것은 결국 지방재정의 "짐"으로 전가되었다. 이것은 2005년과 2006년에 "복지예산 증가에 따른 재정압박문제"가 일부 지방자치단체에서 실제로 발생하였고 그것이 언론보도를 통해 확인된 사실에 의해 입증될 수 있다. 당시 재정력이 빈약하고 가용재원이 제약된 일부 시·군·구들은 사회복지사업과 관련된 지방비부담(비율)의 확대상황에 부딪히면서 심각한 재정문제에 봉착하였다[6].

이와 같은 현상은 무엇보다도 중앙정부가 지방자치단체의 재정능력이나 재정적 여유를 고려하지 않고 행정사무를 이양하거나 의무적 경비부담을 가중시키는데서 비롯되었다. 이러한 정부 정책의 결과, 재정상태가 열악한 지방자치단체의 경우 국고보조사업의 지방이양 이후 해당사업의 재정수요가 내·외부 요인에 의해 크게 증가하는 현실상황에 직면하면서 부득이 다른 예산사업을 축소 내지 삭감해야 하는 재정압박을 겪게 되었다. 이 문제는 현재 중앙정부가 긴급히 나서서 미봉적으로 완화시킨 상태이지만 언제라도 크게 불거져 나올 가능성이 있는 지방재정의 '뜨거운 감자'로 남아 있다.

현상적으로 지방자치단체는 자체재원(지방세수입+세외수입)과 이전재원(교부금, 보조금 등)을 토대로 재정을 꾸려나가는데, 이 때 만일 자치단체가 예측하지 못한 지방비부담이 가중될 경우 재정운영에 혼선과 문제가 발생한다. 재정력이 양호한 지방자치단체의 경우 큰

5) 이 때 부작용이란 크게 보아 재정운영의 효율 및 형평과 관련된 문제들이며, 이론적으로는 재정압박(fiscal pressure), 구축효과(crowding-out effect), 가격효과(price effect), "창조적(분식)회계(creative accounting)" 등과 직·간접적으로 연관된다.

6) 예를 들면, 가용재원 대비 사회보장비 비율은 광주 북구(21.8%), 광주 광산(20.1%), 서울 노원구(20.8%), 서울 구로구(20.5%) 등에 있어서 높게 나타나 이들 지역에서 특히 애로가 많은 것으로 파악되었다. 광주 북구의 경우 2003년 이후 사회복지분야의 국고보조사업이 빠르게 증가하는 경향을 보였다. 예컨대, 사회복지 국고보조사업은 2000년의 380억원에서 2006년의 832억원으로 증가(연평균 증가율 13.9%)한 반면, 지방비 부담액은 2000년의 36.1억원에서 2006년의 117.9억원으로 크게 증가(연평균 증가율 21.8%)하였다. 이에 비해 자체재원과 자주재원은 연평균 4.2%의 낮은 증가율을 보였다(배득종, pp. 7-8).

문제는 없으나 재정력이 취약한 지방자치단체들은 상당히 어려운 상황에 직면하게 된다.

요약하자면, 지방자치단체 수준별 그리고 동일 수준 내의 자치단체간에 수평적 재정불균등(horizontal fiscal inequality)현상이 심각한 현실 상황에서 중앙정부가 각 자치단체의 복지수요 여건과 재정 상태를 면밀히 파악하지 않은 채 동일(유사) 수준의 지방비부담을 요구한 결과 일부 자치단체들이 사업우선순위를 조정하거나 사업폐지 등의 재정압박 문제에 직면할 수밖에 없었던 것이 최근의 경험이다.[7)]

특별시와 광역시의 일부 자치구에서 사회복지관련 지방비부담이 재정압박현상을 초래한 배경에는 대부분 재정력이 풍부하지 않은 상태에서 이들 지역에 저소득층, 영유아, 노령인구 등 재정수요계층이 상대적으로 집중되어 있기 때문이다.

서울시 노원구의 사례를 들면, 재정·인구·사회적으로 여건이 불리한 상태 - 낮은 재정자립도(30% 미만)와 사회복지 대상자(국민기초생활수급자, 노인복지 및 아동복지 대상자, 장애인 복지대상 등) 수가 다른 지역에 비해 상대적으로 많은 상태 - 에서 관련 국고보조 및 시비보조사업이 확대되면서 재정압박문제가 초래되었다. 2007년도 세출예산에 의하면 총예산 대비 사회보장비 비중은 노원구의 경우 43.4%로 전체 예산의 약 절반에 육박하는 실정이고 재정상태가 양호한 서초구, 강남구, 송파구는 20% 미만에 불과한 것으로 나타났다.

이와 같은 현상을 인식할 때, 비록 국가의 사회복지정책이 바람직한 의도와 방향성을 갖는다 하더라도 그것이 지방자치단체의 재정 상태와 인구·사회적 여건을 충분히 검토하지 않은 채 일방적이고 일률적인 의무정책 방식으로 추진될 경우 지방재정의 압박현상 등 부작용이 초래될 수 있음을 간파할 수 있다. 이러한 현상은 미국에서도 한 때 중요한 재정이슈로 대두되었던 소위 "자금지원 없는 의무적 부담정책(unfunded mandate)" 문제와도 밀접한 연관성을 지닌다.

이와 같은 현실상황을 인식할 때, 중앙정부와 지방자치단체는 현재와 향후 예상되는 사회복지재정의 수요를 합리적으로 예측하고 그것을 종합적으로 아우를 수 있는 중앙·지방간의 재정분담 모형을 재구축하는 정책적 접근이 요구된다.

---

7) 상대적으로 재정력이 양호하고 일부 여유 재정이 있는 지방자치단체도 합리적 예측 범위를 넘어서는 수준의 사업(기존 및 신규 사업) 수행을 강요받을 경우에는 불가피하게 투자우선순위를 조정하거나 다른 사업을 축소·폐지할 수밖에 없는 상황에 직면한다.

〈표 4〉 자치구별 세출예산구조(2007)

(단위 : 백만원)

구 분			노원	중랑	강북	도봉	서초	강남	송파	강동
2007년도예산액 (백만원)			280,459	193,215	193,025	168,268	262,473	369,440	246,436	187,209
세출예산	일반행정비		108,358	74,533	80,642	75,379	117,649	169,612	116,531	80,189
	사회개발비	소 계	157,879	97,669	100,349	76,908	110,90	151,009	110,944	82,603
		보건 및 생활환경개선	31,877	29,594	33,459	22,304	45,692	72,867	44,485	30,389
		사회보장비	121,812 (43.4%)	66,044 (34.2%)	65,910 (34.1%)	50,242 (26.1%)	49,324 (9.7%)	69,373 (13.9%)	64,048 (19.4%)	50,328 (23.7%)
		주택 및 지역사회개발	4,191	2,031	980	4,362	5,374	8,769	2,411	1,886
	교육 및 문화비		-	9,196	-	-	-	-	-	10,168
	경제개발비		10,242	8,605	9,410	13,881	37,942	41,192	12,293	11,467
	민방위비		812	793	659	400	1,597	3,127	1,029	71
	예 비 비		3,168	2,419	1,965	1,700	4,895	4,500	5,639	2,711

자료: 이노근, “일선에서 본 사회복지 재정운영 현황”, p. 58.

Ⅲ. 사회복지재정의 중앙 · 지방정부간 재정관계 - 재정립 모색

90년대에 지방자치가 실시된 이후 중앙정부와 지방자치단체간의 역학관계는 행정 · 재정 및 정치 · 사회적 측면에서 과거 중앙집권체제의 구각(舊殼)을 상당 수준 탈피하였다. 보는 시각과 분석의 초점에 따라 다르겠지만, 대체로 말해 재정분권의 수준과 진전 상태는 과거에 비해 일부 개선된 것이 분명하다. 가장 대표적인 현상으로서 지방재정의 총규모(순계 예산)가 1990년의 22.9조원에서 2007년의 111.9조원으로 크게 증가한 점과, 재정규모의 상대비중이 종전의 중앙재정 위주에서 지방재정 우위(2007년의 경우, 교육재정 감안 시 총 재정사용액은 57.7% 대 42.3%로 지방재정이 중앙재정보다 우위를 점하고 있음)로 변화된 점을 지적할 수 있다.

하지만 총량 측면의 변화와 달리 지방자치단체의 자주재원 확충수단(지방세의 과세권 및

세목 확대 등)의 개선 상태를 비롯하여 재정의 독립성 및 자율성 확보, 재정 효율성 및 책임성 정립 등 질적 측면에서 파악할 경우 그간의 변화를 수준 높은 재정분권의 전개로 보기는 어렵다. 이러한 사실은 중앙·지방간의 재정관계가 재정분권의 정신과 원리에 부합할 만큼 체계적으로 잘 정립되어 있지 못함을 간접적으로 암시한다.

이와 같은 상황을 인식하면서 지금부터는 이 글이 관심을 두는 사회복지재정의 중앙·지방정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 합리적 구축방안에 관하여 기술하고자 한다. 정책 방안의 모색에 있어서는 사회복지 수요의 급증현상과 선진국을 지향하는 국가적 목표를 고려하여 향후 정부(중앙정부와 지방자치단체)가 재정적으로 부담해야 할 사회복지부문의 몫이 크게 늘어날 것을 기본전제로 한다. 이것은 달리 표현해서 정부의 추가적 재정부담 압박을 시사하며, 이를 해소하기 위해서는 중앙·지방정부를 막론하고 새로운 세원을 발굴하고, 기존의 재정배분시스템을 재조정하는 동시에 재정자금의 효율적, 효과적 집행방안을 적극적으로 강구할 것을 촉구한다.

1. 재정이전제도의 재구축

거시적으로 파악할 때, 우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계는 세입측면과 세출측면을 중심으로 형성되면서 각종 재정통제(규제)·의무·감시·감독 등 다양한 측면과도 밀접하게 연계되어 있다. 사회복지재정의 관점에서 보면 그 중에서도 특히, 지방세제도, 재정이전제도, 지방채발행제도(이상 세입 측면)와 기능별 세출간의 관계와 사회개발비(이상 세출측면) 그리고 이들과 연관되는 각종 의무·통제·감시·감독 등의 제도적 요인들을 중심으로 정부간 재정관계가 형성되고 있다. 이 글에서는 이러한 제도적 요인들을 염두에 두되, 사회복지부문의 재정이전제도를 중심으로 중앙·지방정부간 재정관계를 보다 합리적으로 설정하는 방안을 모색하고자 한다.

사회복지재정의 재원조달(세입)과 연관되는 중앙·지방정부간 재정관계는 현재 지방교부세(보통교부세, 분권교부세)와 국고보조금 등 재정이전제도를 중심으로 형성되어 있다. (내)국세수입의 일정 부분이 국가일반재원(국고보조금 재원)과 지방교부세의 재원으로 사용되는 것을 논외로 한다면, 국세와 지방세를 포함하는 조세제도가 사회복지재정의 직접적인 재원(예컨대, 목적세)으로 사용되는 재정시스템은 현재 마련되어 있지 않다.

〈표 5〉 지방교부세의 부문별 기준재정수요 산정(2007)

(단위 : 억원)

세출 기능별	기준재정수요와 점유비중
일반행정비	81,324.7 (36.4%)
홍보 및 문화체육비	13,233.4 (5.9%)
보건 및 생활환경개선비	20,441.6 (9.1%)
사회보장비	49,332.5 (22.1%)
지역사회개발비	13,555.1 (6.1%)
농수산개발비	7,974.4 (3.6%)
지역경제개발비	11,390.2 (5.1%)
국토자원보전개발비	22,112.2 (9.9%)
안전관리비	4,088.9 (1.8%)
합 계	223,453.0 (100.0%)

자료: 행정자치부, 「2007년도 보통교부세 산정내역」, 2007.

지방교부세의 경우 지방자치단체별 배분금액을 산정하는 과정에서 지방자치단체의 사회보장지출 수요를 계량적으로 산출하고 있다. 구체적으로 언급하면, 지방교부세의 9개 산정항목 중 하나인 「사회보장비」는 특정 인구수(노령인구, 아동인구, 장애인인구 등)와 관련 단위비용을 함께 고려하는 방식에 의해 자치단체별 배분금액이 산출된다. 그런데 이때 산출되는 금액은 각 지방자치단체가 사회복지분야에 실제로 사용하는 금액과는 큰 차이가 있다[8]. 그 이유는 지방교부세의 특성상 일단 지방교부세(보통교부세)가 총액으로 지방자치단체에게 지급되면 수혜단체는 행정자치부가 해당분야별로 산정한 금액의 내역에 개의치 않고 자신이 필요로 하는 재정분야에 지방교부세를 마음대로 사용할 수 있기 때문이다. 지방자치단체에 따라서는 보통교부세의 산정과정에서 도출된 사회보장 수요액보다 많이 지출할 수도 있고, 적게 지출할 수도 있다(정확히 동일한 금액을 지출하는 경우는 거의 없을 것이다). 지방교부세의 제도적 특성 이유 외에도 각 자치단체별로 교부금이나 보조금과 무관하게 자체적으로 사회복지비를 마련하고 있는 점도 지방교부세의 사회보장비 산정내역과 실제 지출금액 간에 차이가 발생하는 이유가 된다.

8) 2007년 현재 사회보장비는 일반사회복지비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 기초생활보장비의 5개 세부 항목으로 구성되어 있으며, 사회보장비의 기준재정수요액(4,933,253백만원)은 총 기준재정수요액(22,345,299백만원)의 22.1%를 차지하고 있다.

2007년도 보통교부세 산정내역(행정자치부)에 의하면 전 자치단체를 대상으로 한 사회보장비의 기준재정수요액은 전체 기준재정수요액의 약 1/4(22.1%)을 차지하는 것으로 나타났다(이것은 다시 말해서, 중앙정부가 지방자치단체에 제공하는 교부금 중 상당 부분이 사회복지를 위한 자금 용도로 지급되고 있음을 시사한다).

지방교부세 이외에 국가가 지방의 사회복지재정을 지원할 목적으로 재정을 이전해 주는 제도로 분권교부세제도가 있다. 분권교부세는 2005년에 도입되어 2009년까지 한시적으로 운영되는 재정이전제도이며, 참여정부가 국가사무의 기능이양과 국고보조사업의 조정을 모색하는 과정에서 탄생되었다(분권교부세는 정부가 사회복지와 문화관광분야의 국고보조사업 중 일부를 지방으로 이양하는 과정에서 그에 소요되는 재원을 충당해 주는 재정수단으로서 고안되었다). 동 제도는 도입 당시(2005) 내국세 총액의 0.83%에 해당하는 8,454억원으로 출범하였으나, 2007년 현재는 내국세 총액의 0.94%인 1조 1,053억원으로 증가하였다. 분권교부세의 법정 교부율이 도입 당시에 비해 0.11% 증가한 배경에는 국가의 사회복지사업 확대 정책에 따른 지방재정의 압박현상이 자리하고 있다.

〈표 6〉 분권교부세 관련 추가 재원소요액 판단(2005. 6.30 기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	비 고
총소요액	15,400	18,557	22,361	26,945	32,469	20.5% 적용
적정규모	7,700	9,279	11,181	13,473	16,235	총소요액의 50%
분권교부세	5,499	5,972	6,486	7,044	7,650	8.6%적용
부족액	2,201	3,307	4,695	6,429	8,585	연평균 6,570억원

자료: 행정자치부 내부 자료, 2005; 김재훈에서 재인용(p. 38)

2007년 현재 분권교부세는 지방자치단체가 수행하는 사회복지사업과 문화관광사업을 지원하는 용도로 사용되며, 크게 경상적 수요(80개 사업, 5,120억원)와 비경상적 수요로 구분된다. 경상적 수요(사업의 성격상 일정 수준의 재정수요가 매년 요구되는 사업)에 속한 사회복지사업으로는 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 기타 복지사업이 있으며, 비경상적 수요사업

은 매년 규칙적으로 반복되지 않는 사업(69개 사업, 5,933억원)을 중심으로 구성되어 있다[9]. 분권교부세의 도입 이후 정부는 사회복지 프로그램을 크게 강화시켰는데, 그 결과 지방자치단체의 재정 부담이 전반적으로 늘어났고 상당수의 자치단체들은 분권교부세의 예산확보(율) 면에서 적지 않은 애로를 겪어야 했다.

마지막으로, 사회복지부문의 국고보조사업 또한 중앙·지방간 재정이전제도에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다. 앞서 언급한 분권교부세제도가 도입된 이후에도 많은 사회복지사업은 여전히 보건복지부 등 관계부처가 주관하는 국고보조 방식에 의해 추진되고 있다. 국고보조사업의 대상 및 기준보조율의 적정성 문제와 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 지방비부담 문제는 현재 중앙과 지방간에 일부 이견과 갈등을 빚고 있는 것으로 조속히 해결해야 할 주요 현안과제이다. 예를 들어, 사회복지관련 국고보조사업 중에서도 특히, 기초생활보장과 영유아보육료 지원사업(기준보조율: 서울 20%, 지방 50%)의 경우 대상사업 및 기준보조율의 적정성 문제를 노정하였고 그 결과 동 사업의 추진과정에서 재정사정이 열악한 다수의 기초자치단체들이 상당한 재정 부담을 겪게 되었다. 그것은 기초생활보장과 영유아보육료 국고보조사업의 총 지방비부담액이 2002년에 각각 2,369억원, 1,851억원이던 것이 2006년에는 각각 4,216억원, 6,684억원으로 급증한 사실을 통해서 유추해 볼 수 있다. 그리고 복지수요(사회보장비)가 비슷하더라도 자체재원의 비중 차이에 따라 지방비부담률 면에서 차이가 나는 사례들이 발견되고 있다. 예를 들면, 군 지역 중 충남 태안군(최저 지역)은 가용재원 대비 지방비부담비율이 1.1%(2006)인데 비해 경북 성주군(최고 지역)의 가용재원 대비 지방비부담비율은 5.9%로 파악되었다(배득종, pp. 7~8).

지금까지 기술한 내용을 정리하면, 사회복지부문의 중앙·지방간 재정관계는 외형상 지방교부세(보통교부세), 분권교부세, 국고보조금의 세 제도를 중심으로 형성되어 있고, 실질적 의미에서는 분권교부세와 국고보조금제도를 중심으로 이루어져 있다.

중앙·지방간의 재정이전제도를 구조화하는 문제는 이론적으로 보면, 크게 보아 자금의

9) 분권교부세의 배분은 경상적 수요의 경우 관련부문의 재정수요를 계량적으로 측정한 다음 자치단체별 재정력(재정력 지수)을 감안하는 방식으로 배분되고 있다. 그리고 비경상적 수요의 경우 일반 수요에 대하여는 인구수와 재정력지수를 중심으로 배분하고 특정수요에 대하여는 해당 중앙부처의 정책판단(지원계획 등)을 토대로 배분하고 있다. 따라서 현행 분권교부세의 배분과정에서는 자치단체간의 재정력 격차를 부분적으로 감안하는 내부장치가 작동하고 있다(다만, 재정력지수의 사용과 그 활용 정도가 사회복지부문의 지역간 수요 격차와 재정능력 격차를 종합적으로 얼마만큼 적절히 완화시켜 주는지는 미지수이다).

용도가 지정되지 않은 일반보조금(general grant)제도와 자금의 용도가 지정된 특정보조금(specific grant)간의 선택 내지 적절한 혼합을 하는 문제로 귀착된다. 앞서 살펴본 현행 사회복지관련 보조금제도 중에는 보통교부세가 전형적인 일반보조금에 속하고, 국고보조금은 특정보조금, 그리고 분권교부세는 그 중간에 속한다[10]. 일반보조금제도와 특정보조금제도의 선택과 조합은 궁극적으로 국가재정의 효율성과 형평성 제고라는 판단준거에 의해 결정되어야 한다.

〈표 7〉 사회복지부문 국고보조금의 기준보조율

단위사업	국고보조율		단위사업	국고보조율	
	서울	지방		서울	지방
기초생활급여지원	50	80	장애인주민자치센터도우미	50	50
의료급여지원	50	80	장애인의료재활지원	70	30
			부랑인지원	50	70
긴급복지지원	50	80	출산가정경제적부담 완화	50	80
자활지원사업	50	80	불임부부지원	30	50
아동시설지원	40	40	경로연금	50	70
가정입양지원	40~70	40~70	사할린한인지원	100	100
가정위탁지원	50	70	노인관련기관지원	50	50
아동발달지원계좌 지원	40	70	독거노인도우미파견	50	70
방과후활동지원	20~100	20~100	노인수발보험지원	100	100
장애수당	50	70	노인요양시설확충	50~80	50~80
저소득장애인지원	30~80	30~80	노인요양시설확충(농구특)	50	50
저소득장애인지원(농구특)	50	50	노인일자리지원	30	50
장애인선택적복지사업	50	70, 80	노인일자리지원(균특)	50	50
장애인생활시설 확충	50	50	장사시설	70	70
장애인일자리지원	30	50	복지사업평가	100	100
장애인직업재활지원	40	40	지역복지서비스	50	70

자료 : '보건복지부 국고보조금 예산내역' 에서 발췌, 보건복지부 내부자료. 2007; 김재훈에서 재인용(p. 41).

10) 특별교부세를 논외로 할 경우 현행 지방교부세는 주요 기능별 자금배분이 아닌 지방자치단체의 종합적 재정수요를 총액기준으로 지원해 주는 일반보조금이다(이에 비해 지방교육재정교부금은 지방교육이라는 특정부문(공공재 수요)을 재정적으로 지원하는 포괄포조금이다).

이러한 인식을 할 때, 이제는 현행 분권교부세의 미래 위치를 명확히 재설정해 주는 문제에 대해 심각하게 고민해야 할 시점이다. 이 문제는 크게 보아 분권교부세제도의 폐지(관련 사업의 국고보조사업 이전 등), 보통교부세제도로의 흡수·통합, 기존 제도의 재정비 방안으로 가닥을 잡아볼 수 있다. 이들 대안적 정책의 선택에 있어서는 다음의 몇 가지 요인들이 고려될 필요가 있다. 그것은 전국적 최저 수준(표준 수준)의 행정서비스(사회복지서비스) 제공 필요성, 지방자치단체간의 해당분야 재정수요와 재정능력의 측정가능성 및 불균등 수준 파악 가능성, 지역적 특성 반영 여부, 재정운영의 자율성과 책임성 확보, 국가의 의무적 경비부담 확대 가능성과 탄력적 대응 가능성 등이다.

분권교부세제도의 도입 이후 불거진 지방비부담 문제는 자치단체별로 사회복지 재정의 수요 크기와 재정부담 능력이 상이한 상태에서 비롯되었고, 그 결과는 자치단체간에 질·양면에서 상이한 서비스의 공급과 상이한 재정 부담 내지 재정압박 현상으로 나타났다. 이러한 현상은 한마디로 현행 분권교부세 대상사업의 상당수가 전국적 최저 내지 표준의 서비스를 필요로 하는 사업적 특성을 지니고 있음을 시사한다. 만일 최근에 정부가 주도한 사회복지사업의 확대 정책이 지역단위에서 자신에게 적절한 방법과 수준으로 서비스를 제공해도 무방하였다면 일부 자치단체들이 경험한 재정압박현상은 나타나지 않았을 것이다.

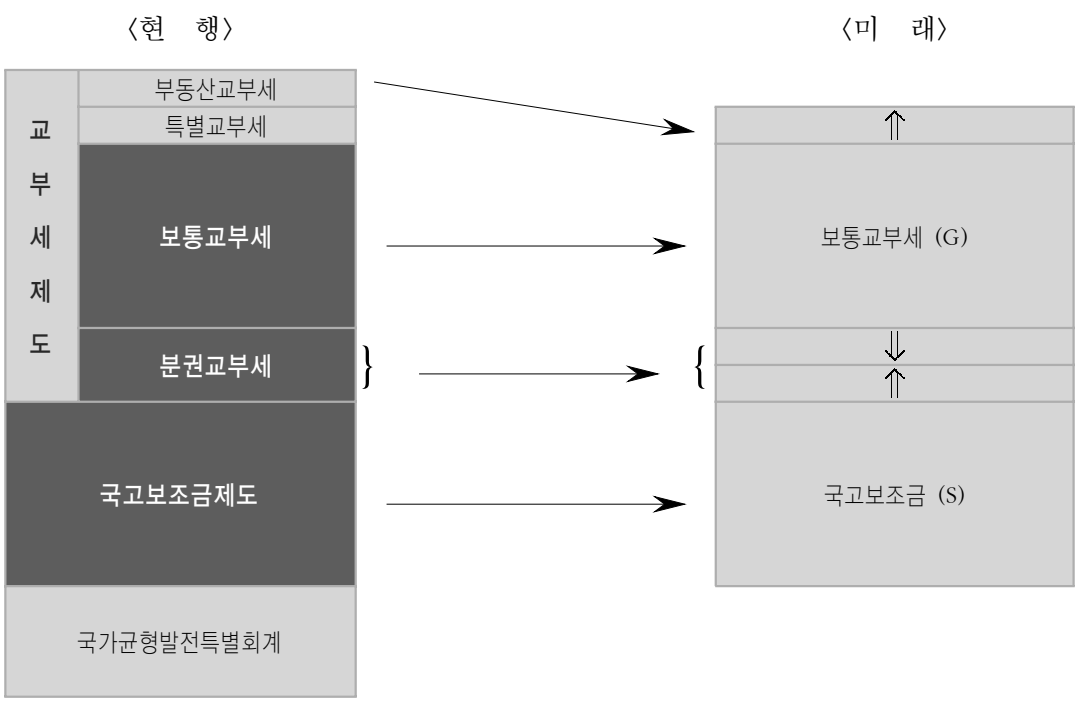
이러한 사실을 인식할 때, 분권교부세사업을 대상으로 위에서 열거한 고려요인을 적용한 다음 조건에 부합하는 사업들은 국고보조사업으로 환원시키는 것이 바람직하다. 그리고 이 과정에서 남게 되는 분권교부세 대상사업(해당 재원)은 보통교부세에 통합시키는 것이 합리적이다. 이 때 보통교부세의 사회복지관련 측정항목의 점유비중을 확대시키고 산정공식에 사용되는 사회복지 수요변수를 현실 상황과 미래수요를 적극적으로 반영하는 것으로 조정, 설계해 주어야 한다. 보통교부세의 사회보장비 비중이 확대 산정될 경우 그에 비례해서 지방자치단체의 관련지출이 늘어날 지는 미지수이다. 하지만 중요한 것은 기준재정수요의 산정과정에서 사회복지분야의 신·구 수요요인을 적극적으로 반영해줌으로써 사회복지 대상자가 많은 지역의 재정압박문제를 완화시킬 수 있는 단초가 제공될 수 있다는 사실이다.

결론적으로, 분권교부세제도는 보통교부세제도와 국고보조금제도에 적절한 방식으로 안배되어 흡수 통합되는 것(즉, 분권교부세제도의 폐지)이 바람직하다.

가능하면 빠른 시일 내에 현재의 사회복지관련 재정이전시스템을 〈그림 1〉에서 제시된 것과 같이 단순화시킬 필요가 있다. 즉, 분권교부세제도와 국고보조금제도(사회복지관련 국

고보조금)를 직접적인 재정이전수단으로 활용하는 현행 시스템을 향후에는 국고보조금제도를 직접적인 재정이전수단으로 하고 보통교부세를 간접적인 재정이전수단으로 하는 이원적 운영시스템으로 변화시킬 필요가 있다. 이러한 접근방식을 취할 경우 사회복지재정을 둘러싸고 최근 몇 년간 발생한 지방재정 상의 문제점(지방비부담 급증, 재정압박 등)을 보다 체계적으로 인식하고 해소해 나갈 수 있을 것으로 보인다. 물론 이 경우에도 지방이 예측 또는 감내할 수 없는 과도한 수준의 의무적 경비부담을 국가가 강요하는 상황에 대하여는 근본적인 문제해결 방안을 갖추지 못하는 한계는 여전히 존재한다(이에 대하여는 뒤에서 적절한 대안을 모색하고 있다).

〈그림 1〉 사회복지부문의 중앙 · 지방간 재정이전제도의 구조 변화(안)



주 1: 음영을 한 부분은 현재 지방의 사회복지재원에 직 · 간접적으로 기여하는 중앙정부의 재정이전제도를 의미하며, G와 S는 각각 일반보조금과 특정보조금을 의미함.

주 2: 미래 방안의 구상에 있어서 〈그림 1〉의 변형된 모습으로 가칭 "(사회)복지교부금"을 별도의 포괄보조금(block grant)으로 신설하는 형태를 제시할 수 있음.

〈그림 1〉의 변형된 방안으로 일각에서 제시하고 있는 가칭 "(사회)복지교부금제도"를 도입하는 방안에 관하여도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 방안을 채택할 경우 정부간 재정이전제도 속에 사회복지분야의 새로운 포괄보조금이 탄생하는 셈이 된다. 만일 정부가 적극적으로 나서서 이러한 방안을 추구한다면 그 재원은(기존 재원을 전제로 할 때) 보통교부세 재원의 일부와 부동산교부세 및 분권교부세 재원의 일부를 중심으로 조달하는 것이 합리적이다. 하지만 사회복지부문에 중점을 두는 포괄보조금제도의 도입방안은 장·단점과 함께 적지 않은 한계와 문제를 내포하는 만큼 다각도에서 매우 신중한 접근이 필요하다.

먼저, (사회)복지교부금제도의 도입이 갖는 장점으로는 사회복지지출의 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 동시에 해당 분야와 관련된 지방의 자율성을 높일 수 있는 점을 들 수 있다. 이에 반해 단점으로는 중앙의 재정자금을 "무조건적 총액(lump-sum)"으로 지급하는 대신 일부를 떼어내어 사회복지 용도에 한정하는 포괄보조금으로 활용할 경우, 지방자치의 여건 변화와 미래의 사회적 수요 변화에 탄력적으로 대응하는데 어려움이 발생할 수 있는 점을 들 수 있다. 그리고 나아가서는 사회적 수요와 문제가 도출될 때마다 새로운 포괄보조금 - 예컨대, 치안, 교통, 교육 등 주요 세출수요별 포괄보조금 - 을 도입해서 해소하는 경향을 초래할 수 있는 문제점을 지적할 수 있다. 중앙·지방정부간의 재정이전에 있어서 포괄보조의 방식을 적극적으로 사용하는 국가는 영국을 비롯한 소수에 불과하고, 다수의 국가들이 지방자치단체의 재정수요(fiscal needs)를 포괄적으로 반영하는 일반보조금제도를 사용하고 있는 사실도 포괄보조금제도의 도입에 신중을 기할 것을 간접적으로 시사한다.

일반적으로 자금 용도의 칸막이(대기능, 중기능 구분 등)는 특정 용도의 재원을 확보하고 미시적 효율성을 높이는 장점이 있는 반면 재정자원의 종합적 효율성과 자율과 책임에 근거하는 탄력적 재정운영에 제약을 가하는 단점을 지닌다. 특히, 중앙정부가 지방과 지역의 재정 상태와 재정수요를 매우 정치한 수준에서 객관적으로 비교할 수 있는 사회·재정통계를 체계적으로 정비하지 않은 상태에서 지방교부세제도 외에 별도의 포괄보조금제도를 확대시켜 나갈 경우 국가재정자원 운영의 종합적 효율성이 떨어질 가능성이 높다. 이와 동시에 자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균형(horizontal fiscal inequality)을 완화하는데 있어서도 몇 개의 주요 세출기능(수요)으로 구분되는 포괄보조방식은 단일의 일반교부금 방식에 비해 상대적으로 효과성이 낮을 가능성이 높다. 어떤 면에서는 현재의 일반자치부문의 지방교부세제도와 교육자치부문의 지방교육재정교부금제도를 통합해서 운영함으로써 국가재정

운용의 효율성을 높여야 하는 마당에 기존의 교부세제도를 추가적으로 확장하는 대안은 바람직한 정책선택으로 간주하기 어렵다.

2. 국가의 의무적 경비부담 확대정책과 관련된 재정관계 정립

중장기적으로 사회복지재정에 대한 수요가 크게 증가할 것을 감안할 때, 이와 관련된 지방자치단체의 재정부담도 증가할 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 스스로 판단해서 추진하는 사회복지업의 경우는 별 문제가 없지만, 중앙정부가 일방적으로 지방에게 의무적 경비부담을 요구하는 사업 확대 상황이 발생할 경우에는 최근에 일어난 재정압박 사태와 유사한 문제가 나타날 수 있다. 따라서 국가와 지방은 함께 머리를 맞대고 이 문제에 대해 사전·사후적으로 대처할 수 있는 정책방안을 강구해야 한다.[11] 이와 관련하여 이 글에서는 앞으로도 국가가 지방이 예측 또는 감내할 수 없을 정도의 과도한 의무적 경비부담을 강요할 경우에 대비하여 다음과 같은 정책방안을 제시하고자 한다.

(1) 단기적으로는 재정력이 취약하면서 높은 지방비부담비율에 직면하는 일부 기초자치단체들의 재정 부담을 덜어줄 수 있도록 관련 사업을 대상으로 차등보조율을 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러나 차등보조율제도가 안고 있는 부작용(비효율성, 도덕적 해이 유발 등)을 고려할 때, 중장기적으로는 차등보조율제도 대신 보통교부세제도와 조정교부금제도의 개선(산정 및 배분방식의 개선)을 통해 문제해결을 모색하는 것이 합리적이다.

(2) 특히, 자치구가 직면하는 복지재정 문제를 해소하는 방안으로 조정교부금제도(특별·광역시가 해당 시에 속한 자치구의 재정을 지원할 목적으로 설치된 것으로 지방자치단체간의 재정조정제도에 해당함)의 구조개편(특히, 산정방식과 배분방식의 구조개편)을 전격적으로 단행하는 것이 필요하다. 구체적으로, 조정교부금의 배분금액을 산정하는 과정에서 사회복지부문의 재정수요가 실질적으로 반영될 수 있는 방향으로 조정교

11) 현재 관계부처에서 추진 중인 방안들을 언급하면, 재산세 50%를 공동세로 전환하여 자치구별 재정력에 따라 배분하는 방안(서울시), 종합부동산세 증가분을 교육, 복지 등 사회투자 분야에 활용하는 방안, 특별·광역시의 자치구별 보조율 차별화 방안, 조정교부금제도 개선방안 등이 있다(배득종, p. 12).

부금제도를 개선해야 한다. 이와 함께 자치구에도 보통교부세가 직접 배분될 수 있는 방안을 다각도에서 검토할 필요가 있다(이 경우 조정교부금제도의 역할 조정을 비롯해서 극단적으로는 제도의 폐지 문제까지 검토의 대상이 된다).

(3) 중·장기적으로는 국가와 지방이 적극적으로 나서서 신 세원을 확보하는 전략을 강구하는 한편 재정 자율성 및 책임성을 제고시키는 방안도 함께 강구해야 한다.

(4) 지방자치단체가 회계연도의 예산(1차 추경예산 포함)을 확정한 이후에 국가의 정책변화로 인해 자신이 감내하기 어려운 수준의 의무적 경비부담이 주어질 경우 그 비용분담의 상당 부분을 국가가 부담하도록 조치한다. 예를 들어, 국가의 의무적 경비부담의 확대로 인해 자치단체가 당초 계획한 주요 우선순위사업을 축소조정 내지 폐기해야 하는 상황이 발생할 경우, 이 부분에 대해 기회비용(opportunity cost)의 관점에서 국가가 일정분의 금액을 부담하도록 조치하는 것이다. 보다 구체적으로 제안하자면, 국가의 일방적 정책에 의해 지방자치단체 예산의 3-5%를 초과하는 수준에서 사업의 축소·폐지가 이루어질 경우 국가는 사업의 축소·폐지에 상응하는 기회비용을 부담하도록 규정한다.

(5) 이와 관련된 예산을 충당하는 방안으로는 국가와 지방자치단체가 "예비기금(rainy day fund)"을 설치하는 방안이나 단·중기적 목적을 갖는 "잠정·특별보조금제도"를 설치하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 잠정·특별보조금제도를 설치할 경우 그 유효기간은 3~5년 범위로 하고, 당초 목적이 달성되는 시점(또는 법령상 제한시점)에서 "일몰(sunset)" 시키는 제도적 특성을 갖도록 만들 필요가 있다.

마지막으로, 사회복지사업이 재정적으로 효율적이고 사업성과 면에서 효과적으로 수행되는 지를 체계적으로 관리하고 점검하는 시스템을 구축해야 한다. 사실, 현재와 같이 개인의 소득이나 부(wealth)와 순자산(net worth) 등에 대한 정확한 통계자료가 뒷받침되지 않은 상태에서는 복지수혜대상을 정확히 선별하고 해당 서비스를 효과적으로 공급, 관리할 수가 없다. 자칫하면 본래의 수혜대상 집단 외에 복지서비스에 무임승차(free ride) 하려는 일군의 집단들로 인해 복지재정의 누수현상과 비효율적 운영이 일상화될 가능성이 높다. 따라서 국가와 지방자치단체는 국(주)민의 수요에 맞는 새로운 복지프로그램을 개발하는 것 못지않게 복지재정의 "진정한 수요(need)" 점검, 수혜대상의 식별, 도덕적 해이(moral hazard) 방

지, 성과평가에 의한 책임성 확보 등 질적 요인들을 구체적으로 실천하고 관련 인프라를 구축하는 일이 중요함을 깨달아야 한다.

Ⅳ. 종합 및 결론

근년에 와서 사회복지재정의 수요와 규모가 크게 늘어났다. 그 원인은 일차적으로 정부의 정책의지와 선택에 기인하지만, 그 이면에는 사회복지재정의 확대를 요구하는 몇 가지 강한 사회적 수요 요인들 - 소득증가에 따른 국(주)민의 선진형 사회복지 수요 증가, 중산층 감소현상과 소득양극화현상과 관련된 수요, 고령화 문제와 저출산 문제와 결부된 수요 등 - 이 동인으로 작용하였다. 이러한 상황을 인식한 정부는 다양한 사회복지 프로그램과 재정시스템을 고안해 실시하고 있는데 이 과정에서 적지 않은 변화와 문제가 발생하고 있다.

사회복지재정의 운영시스템은 과거의 보건복지부·지방자치단체 중심체제에서 다양한 중앙부처와 지방자치단체간의 연계체제로 변화되었다. 특히, 사회복지 수행체계가 지방중심으로 전환되면서 사회복지재정의 기초가 되는 지방교부세제도와 국고보조금제도에 상당한 변화가 주어졌다. 이러한 가운데 국가의 사회복지 정책이 강화되면서 지방재정에 압박이 가해지는 일련의 현상이 나타났다. 이러한 제도적 변화와 현상적 변화는 사회복지재정을 둘러싼 중앙·지방정부간 재정관계의 구조와 틀을 중장기적 시각에서 새롭게 설정할 것을 요구하고 있다.

여러 가지 요인들을 종합적으로 검토해 본 결과, 현재 분권교부세제도와 국고보조금제도를 직접적인 재정이전수단으로 활용하는 운영시스템을 구조개편 하여 향후에는 국고보조금제도를 직접적인 재정이전수단으로 하고 보통교부세를 간접적인 재정이전수단으로 하는 이원적 운영시스템으로 변화시키는 것이 바람직하다. 이 과정에서는 여러 가지 문제와 한계를 안고 있는 분권교부세제도를 폐지시키고, 특별· 광역시와 자치구간의 재정조정기능을 담당하는 조정교부금제도를 변화하는 사회복지부문의 실제 수요를 적극적으로 반영할 수 있도록 구조개편 해나간다.

최근에 문제가 되고 있는 국가의 의무적 경비부담 확대에 따른 지방재정의 압박문제에 대하여는 앞으로 국가가 일방적으로 지방자치단체에게 심각한 재정 부담을 줄 수 없도록 규제

하는 법적, 제도적 장치를 마련해야 한다. 그 대안으로서 국가의 의무적 경비부담의 확대로 인해 자치단체가 당초 계획한 주요 우선순위사업을 축소조정 내지 폐기해야 하는 상황이 발생할 경우, 기회비용(opportunity cost) 개념에 입각해서 국가가 일정분의 금액을 부담하도록 조치하는 방안을 제시한다. 그리고 이와 관련된 예산을 충당하는 방안으로는 국가와 지방자치단체가 "예비기금(rainy day fund)"을 설치하는 방안이나 단·중기적 목적을 갖는 "잠정·특별보조금제도"를 설치하는 방안을 제시할 수 있다.

마지막으로, 국내의 여건변화와 세계적 추세를 관망할 때 사회복지재정의 최종 지출은 중앙정부보다 지방자치단체가 주도할 것으로 예상된다. 따라서 중앙·지방정부간의 재정관계를 재정립하는 과정에서는 재정이전제도를 조정하던, 조세제도를 조정하던, 아니면 양자를 동시에 조정하든 간에 반드시 이 점이 반영되어야 한다. 본고에서는 지면 관계상 조세제도를 통한 정부간 재정관계의 구축문제는 논의하지 않았지만, 이 부문 또한 앞으로 깊이 있게 모색되어야 할 중요한 영역이라 하겠다.

참고문헌

강혜규, "지방 사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점", 「정책&지식」 포럼 발표논문, 한국정책지식센터, 2005.11.

김재훈, "사회투자와 정부간 재정관계", 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007.4.

배득종, "사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선", 「2007~2011년 국가재정운용계획」 공개토론회 발표자료, 2007.

이노근, "일선에서 본 사회복지 재정운용 현황", 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007.4.

이상용·이효, "고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안", 한국지방재정논집, 2007.4(발간예정).

이재원, "사회투자정책과 국가재정 운영 과제", 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007.4.

임성일, "우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축", 한국지방재정논집, 제8권 제2호, 2003.

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2007.

부 록

〈표 1〉 사회복지분야 시 · 도별 분권교부세 예산확보율

	예산 편성액(B)					총소요액 (C)	부족액 (B-C)	확보율 (E=B/C)	
	합계	분권 교부세	지방비						
			소계	시도	시군구			2006년	2005년
합계	18,020	6,451	11,569	6,710	4,859	19,401	-1,381	92.9	92.3
서울	4,293	655	3,639	3,116	523	4,724	-431	90.9	97.0
부산	1,299	554	745	668	78	1,299	-	100.0	91.9
대구	631	347	285	216	68	713	-82	88.5	86.1
인천	572	246	326	260	66	685	-113	83.5	82.6
광주	519	256	263	203	61	519	-	100.0	96.5
대전	657	231	425	258	167	728	-72	90.2	87.2
울산	376	146	229	172	57	376	-	100.0	95.6
경기	2,665	866	1,799	436	1,363	2,918	-253	91.3	89.7
강원	899	373	526	147	379	799	99	112.4	88.9
충북	782	344	438	160	278	795	-13	98.3	89.0
충남	822	433	389	116	273	929	-107	88.4	89.0
전북	1,018	517	501	243	258	1,044	-26	97.5	95.4
전남	896	426	470	169	301	974	-78	92.0	94.6
경북	1,057	496	560	155	405	1,151	-95	91.8	86.4
경남	1,096	391	705	213	492	1,294	-198	84.7	94.9
제주	438	169	268	180	88	449	-12	97.4	93.2

자료 : 보건복지부, 2005년 및 2006년 국정감사 제출자료, 조기현(2006:17) 및 김재훈에서 재인용(p. 40).

〈표 2〉 사회투자 관련 국고보조금 사업의 기준보조율(예시)

(단위 : %)

국고보조사업	기준보조율	국고보조사업	기준보조율
기초생보-생계급여	서울: 50, 지방: 80	지역실업자지원사업	80
의료급여	서울: 50, 지방: 80	장애인생활시설확충	50
경로연금	서울: 50, 지방: 70	아동복지시설확충	50
부랑인보호시설운영	서울: 50, 지방: 70	정신요양시설확충	50
영유아보육	서울: 20, 지방: 50	보육시설기능보강	40
보육시설운영지원	서울: 20, 지방: 50	요보호아동그룹홈 지원확충	40