<제1-1분과>

사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제

< 토 론 문 >

김 의 섭 (한남대학교)
김 대 영 (한국지방행정연구원)
양 재 승 (전라남도 예산담당관)
김 경 태

사회복지 분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제

김의섭(한남대학교 경제학과 교수)

본 논문은 사회복지비의 증대가 지방재정 구조에 미친 영향과 그 문제점 및 개선 방안에 대해 연구하였다. 사회복지비에 대한 인식의 시각과 사회복지비 증대가 중앙 및 지방재정 구조에 어떠한 영향을 미쳤으며, 나아가 정부간 재정관계가 어떻게 변화 되었는가에 대해 검토하였다.

특히 과거 10여년 동안 지방정부 세출의 규모와 기능별 추이를 검토하고 그 가운데 사회개발비의 비중의 증가 추이에 대해 살펴 보았고, 자치단체별 · 지역별 복지비 부담의 차등과 복지보조금 제도의 추이에 대해서도 살펴보았다. 그 가운데 중앙정부의 지방에 대한 임의적 지원과 부담의 전가라는 복지재정 조정의 문제점과 지방자치단체의 복지비 부담 증대 문제에 대해 연구하였다.

사회복지 분야의 국가와 지방의 재원부담 체계의 개선 방안을 모색하는 과정에서, 현재 복지 재정의 구조적 쟁점인 보조금 지불정산에 따른 행정 비용 문제, 재정책임과 정책책임의 분리로 인한 도덕적 해이 문제, 공급자 중심의 잔여적 복지 서비스 문제 등을 논의하였다.

논문의 결론으로 사회복지정책의 개선방안으로 정부 간 재정관계 패러다임의 재정립, 복지보조금 관리를 위한 새로운 법적 기반 구축, 지방에서의 사회복지 재원의 확충, 국고보조금 사업의 개편 필요성 등을 제시하였다. 본 논문은 사회복지비의 증대에 따른 중앙-지방정부 간 재정관계의 변화와 그 문제점 및 개선방안을 광범위 하게 연구한 논문이라고 판단된다.

논문의 보완을 위해 다음 몇 가지 사항에 대한 검토가 필요함.

첫째, 사회복지비의 성격과 특성에 대한 인식의 시각을 보다 구체적으로 검토할 필요가 있음. 본 논문은 사회복지비를 경직성, 소비성, 정치성 등과 같은 부정적 시각으로 언급하였음. 그러나 국가의 기본적 역할로서 사회복지서비스 제공 기능이나 생산적 복지, 사회적

투자 성격으로 사회복지비를 인식하는 시각에 대한 검토가 필요함.

둘째, 분배와 복지 기능을 중앙정부의 역할로 인식한다면, 중앙−지방정부간 기능 분담에서 사회복지비에 대한 정부 간 명확한 역할 분담의 기준 제시가 필요함. 사회보장과 복지 기능이 중앙정부의 기능이라고 한다면, 이를 지방에 이양하였을 때 이에 대한 역할 분담의 기준을 제시하여야 하고 또한 지방의 복지 기능 수행을 위한 재원도 동일하게 이양되어야 한다고 판단됨.

셋째, 국가의 복지 서비스 제공 기능의 지방 이양이라고 한다면, 지방정부의 복지 기능 수행에 필요한 재원은 복지보조금 제도의 개편보다 근본적으로 중앙−지방의 세원의 재배분을 통해 논의되는 것이 바람직함. 특히 재정분권 이후 지방정부의 세출− 세입의 괴리로 인한 구조적 문제점을 고려하거나, 지방세출 증대의 주요 요인이 사회복지비라는 것을 감안하면, 이에 필요한 세입을 지방정부의 자주재원(지방세, 세외수입) 확충을 통해 바람직하다고 판단됨.

넷째, 국민들에게 기본적 사회복지서비스를 제공하는 것은 정부의 고유기능으로 판단됨. 따라서 전국적 최저한의 서비스 제공은 중앙정부가 재정 부담을 하는 것이 바람직 함. 또한 지역적 특성에 따른 지역의 복지서비스는 주민생활과 긴밀히 관련되어 있기 때문에 지방정부가 제공하는 것이 바람직하고, 이에 필요한 재원은 일반재원 또는 포괄보조금 등을 통해 수행하는 것이 필요함.

사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제

김대영(한국지방행정연구원)

이재원교수의 논문은 현행 복지보조금의 현황과 문제점을 적시하고 다양한 대안을 제시하였다. 본 논문에서 제시한 다양한 개편과제들에 대해서는 전적으로 동의한다. 본 연구는 그동안 사회복지 분야 지방재정에서 분권교부세에 비해 상대적으로 소홀히 다루어 졌던 복지보조금의 현황과 문제점을 잘 파악하고 이를 개선할 대안들을 제시한 좋은 논문이라고 생각한다.

지방재정 분야에서 복지관련 재원의 규모는 복지보조금이 분권교부세보다 규모가 큼에도 불구하고 연구는 주로 분권교부세를 중심으로 이루어 졌다. 본문에도 나와 있는 것처럼 2010년 기준으로 사회복지 국고보조사업 규모는 13조 6,500억원(2011년 14조 6,600억원)으로 분권교부세 규모 1조 2,871억원보다 훨씬 규모가 크다.

최근의 지방세입의 규모는 확대되고 있으나 재정자립도가 계속 낮아지는 등 세입구조는 계속 악화되고 있는 것으로 나타난다. 세입구조의 변화를 살펴보면 자주재원인 지방세, 세외수입의 비중은 계속 낮아지고, 지방교부세의 비중은 정체되어 있으나 국고보조금 비중은 계속 높아지고 있다. 이러한 세입구조의 변화는 지방재정의 자율성과 책임성을 약화시키는 주요한 원인이다. 그런데 지방세입구조를 악화시키는 주요한 원인은 복지관련 국고보조사업의 규모 확대이다.

지방세입구조의 변화를 일반회계를 중심으로 살펴보면, 2006년 109조 904억원(결산기준)이던 지방세입규모가 2010년에는 113조 4,229억원(당초예산기준)으로 4.0%증가하였는데, 지방세는 16.0%, 지방교부세는 17.1%증가한데 비해 국고보조금은 43.1%증가한 것으로 나타난다(〈표 1〉 참조). 이에 따라 재정자립도는 63.7%에서 54.2%로 9.5%P 낮아지고 국고보조금 비중은 15.6%에서 21.5%로 5.9%p증가한 것으로 나타난다.

이러한 세입구조 변화에서 국고보조금의 증가 폭을 보면, 2006년 18조 3,316억원에서 2010년 29조 2,186억원으로 증가액은 10조 8,870억원이다(본 논문 26쪽 〈표 12〉 참조). 또한 2006년 6조 100억원이던 복지부소관 국고보조사업이 2010년 13조 6,500억원으로 7조 6,400억원 증가한 것으로 나타나는데, 이것을 보면 최근의 국고보조금 증가폭 10조 8,870억원의 대부분은 사회복지관련 국고보조사업의 확대로 인한 것임을 알 수 있다(본 논문 14쪽 〈표 5〉 참조).

이와같이 지방세입 규모의 신장이 주로 사회복지관련 국고보조사업의 확대로 인한 국고보조금의 신장으로 이루어 진 것이 지방세입구조를 악화시켜서 지방재정의 재정자율성과 책임성을 제약하는 주요한 요인이 되고 있다.

지방의 사회복지사업의 확대는 지방세입구조를 악화시킬 뿐만아니라, 또한 대응 지방비 부담을 확대시켜 세출의 자율성도 제약하는데, 사회복지 국고사업 관련 지방비 부담은 2006년 2조 1,200억원에서 2010년 6조 2,200억원으로 4조 1,000억원 증가하였다. 따라서 지방재정의 자율성과 책임성을 제약하는 지방세입구조의 악화를 방지하기 위해서는 사회복지분야 국고보조사업의 근본적 개선이 필요하다.

나아가 신규로 발생한 복지관련 업무를 지방자치단체에서 수행하게 되는 경우에는 지방자치단체의 의견이 반영되어야 한다. 국고보조사업과 관련하여 설치되어 있는 지방비부담협의제와 같은 제도적 장치의 활성화가 필요하다. 여기에서 신규복지수요가 발생하였을 때 지방의 의견을 반영하여 수행주체, 재원분담 비율 등을 결정하도록 하여야 한다. 또한 신규복지수요를 지방에서 수행할 경우 새로운 재원의 이전이 없으면 기존에 다른 사업에 투입되던 재원이 신규 복지수요 충족을 위해 투입되게 되므로 이에 대한 재원보전책도 논의되어야 할 것이다.

〈표 1〉 지방세입구조(일반회계)

(단위: 억원, %)

(규모)	2006	2007	2008	2009	2010
합계(일반회계)	1,090,904	1,182,428	1,330,400	1,257,759	1,134,229
지방세	412,818	435,316	458,351	451,914	478,785
세외수입	282,550	319,734	346,892	201,794	135,867
지방교부세	217,347	252,294	310,813	280,814	255,478
보조금	170,725	167,265	201,246	265,769	244,383
지방채	7,465	7,819	13,098	57,468	19,716
(신장율)	2006	2007	2008	2009	2010
합계(일반회계)	100.0	108.4	122.0	115.3	104.0
지방세	100.0	105.4	111.0	109.5	116.0
세외수입	100.0	113.2	122.8	71.4	48.1
지방교부세	100.0	116.1	143.0	129.2	117.5
보조금	100.0	98.0	117.9	155.7	143.1
지방채	100.0	104.7	175.5	769.8	264.1
(비중)	2006	2007	2008	2009	2010
합계(일반회계)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지방세	37.8	36.8	34.5	35.9	42.2
세외수입	25.9	27.0	26.1	16.0	12.0
지방교부세	19.9	21.3	23.4	22.3	22.5
보조금	15.6	14.1	15.1	21.1	21.5
지방채	0.7	0.7	1.0	4.6	1.7

주) 2008년까지는 결산액, 2009년은 최종예산액, 2010년은 당초 예산액
자료: 행정안전부(2010),「지방자치단체 예산개요」.

사회복지분야 지방재정 여건과
정부간 복지보조금제도 개편과제

양재승(전라남도 예산담당관)

□ 사회복지분야 전남 재정 현황

○ '11년도 사회복지예산 규모 : 1조 4,913억원
  – 道(본청) 전체 예산규모 5조 2,344억원 대비 28.5% 차지
  – 복지분야 연평균 증가율('04～'11년) : 12.3%

※ 연도별 예산현황

(단위 : 억원)

구 분	'04	'07	'09	'11	비 고 (연평균 증가율)
복지예산	6,757	11,084	14,107	14,913	(12.3%)
비율(%)	20.0	25.5	29.5	28.5	
총 예산	33,730	43,385	47,809	52,344	(6.7%)

○ 2011년도 주요 사회복지사업 현황(도비부담 2,384억원)
  – 기초생활 : 2,596억원(국비 2,089, 도비 254, 시군비 253)
  – 노　　인 : 4,398억원(국비 2,943, 도비 665, 시군비 790)
  – 장 애 인 : 1,185억원(국비　518, 도비 369, 시군비 298)
  – 보육아동 : 2,508억원(국비 1,242, 도비 637, 시군비 629)
  – 의료급여 : 3,800억원(국비 3,010, 도비 459, 시군비 331)

〈 전남 사회복지 현실태 〉

○ 기초생활수급자 : **전남** 106천명(인구대비**5.5%**) → 전국 1,550천명 (3.1%)
○ 의료급여수급자 : **전남** 116천명인구대비 **6.9%**) → 전국 1,674천명 (3.3%)
○ 노 인 인 구 : **전남** 351천명(인구대비**18.3%**) → 전국 5,506천명(10.9%)
○ 장 애 인 인 구 : **전남** 144천명(인구대비**7.5%**) → 전국 2,429천명 (4.9%)

□ 문 제 점

○ 우리도의 경우 주요 복지수요가 전국 평균의 2배에 가까움

– 복지수요 급증에도 국비지원률이 증가하지 않아 재정부담 가중

– 최근 7년간 복지예산 증가율(12.3%)이 총예산 증가율(6.7%)을 크게 상회

○ 재정자립도가 전국 최하위인 상황에서 전국을 일률적으로 국고보조율을 적용할 경우 우리도 지방비 부담 과중

※ '11년 재정자립도 : 전남 20.7%(도 13.5, 시군 16.7%) – 전국평균 51.9%

– '11년도 자체수입 5,903억원 대비 복지예산 도비부담(2,384억원) 비율(40.4%)이 매우 높음.

○ 복지예산에 대한 수입(분권교부세)과 지출 불균형 심화

– 분권교부세 : ('05) 718억원 → ('11) 1,190억원, 증 472억원(65%)

– 사회복지예산 : ('05)7,253억원 → ('11)14,913억원, 증 7,660억원(105%)

○ 아동급식 지원재원의 이원화에 따른 행정력 낭비 및 예산집행 비효율

– 지 자 체 예 산 : 연중 조 · 석식(결식아동), 방학중 중식(37억원)

– 교육청특별회계 : 학기중 토 · 공휴일 중식(71억원)

□ 복지보조금제도 개편 건의사항

○ 복지수요가 지속적으로 증가함에 따라 지방비 부담이 가중 되고 있으므로 사회복지분야 국고보조율 20%내외 상향

– 기초노령연금 및 의료급여 : 80% → 100% (전액 국비지원)

– 기초생활보장 : 80% → 90%, 영유아 보육비 : 50% → 60%

○ 자치단체의 재정력 등을 감안 지역별 국고보조율 차등화 적용

– 사회보장비 지수(비율)보다 주민 1인당 사회보장비 반영

– 시군과 자치구를 별도 그룹으로 분리하여 차등보조율제 적용

○ 지방이양사업 중 사회복지분야 52개 사업 전체 국고보조사업 환원

– 열악한 지방재정 부담 및 지역간 복지격차 해소에 가장 부합

– 예산규모가 크고 국가사업 성격이 강한 10개 사업 우선 환원

※ **10개 사업** : 행안부 추진 7개(노인 · 장애인 · 정신요양시설, 아동급식, 아동시설운영, 재가노인복지시설, 장애인복지관운영) + 전남 추가건의 3개(사회복지관 · 장애인복지관 기능보강, 노인복지회관신축)

○ 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 자활 잠재력이 높은 사업 확대

- 사회적기업, 바우처사업, 취약계층 일자리사업, 장애인 직업 재활사업 등

○ 아동급식 **지원재원을 일원화**하여 업무추진 및 예산관리 효율성 도모

- 현 추진체계 : 겨울방학 → 학기중(1,2분기) → 여름방학 → 학기중(3,4분기)
  (지자체) (교육청) (지자체) (교육청)
- 개 선 안 : 국가 환원 또는 국비 일부(50%)를 교육청특별회계로 일원화

○ 복지서비스 제공를 위한 지자체 자구 노력 강화

- 도내 인구유출 방지 및 출산장려를 위해 도내 전지역 신생아 양육비 지원

※ '01 ~'11년까지 지원액 : 지방비 244억원(누계인원 93천여명)

- 농어촌 어르신들의 건강증진을 위한 농어촌건강증진센터 건립·운영

※ '11년까지 운영실적 : 지방비 272억원(111개면 100개소 건립)

사회복지분야 정부간 재원분담체계 개선

김경태

Ⅰ. 사회복지분야 지방재정 여건

○ 고령인구 증가, 출산 장려 등 복지수요 증가로 사회복지예산 급증

- 최근 5년간 **자치단체 사회복지예산은 '06년 15.3조원, '10년 31.0조원**으로 **5년 동안 2배 수준으로 증가**
- 복지예산 **연평균 증가율은 19.3%**로 **총예산 증가율 6.7%의 3배 수준**이고, **사회복지비 비중**도 13.3%('06)**에서** 20.7%('10)까지 확대

(단위 : 조원)

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	연평균 증가율
총 예 산	115.5	128.0	144.5	156.7	149.8	6.7%
사회복지	15.3	18.8	25.9	31.6	31.0	19.3%
(비 중)	13.3%	14.7%	17.9%	20.2%	20.7%	

* 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야

○ **'11년** 편성된 사회복지비는 **30.5조원**으로 **당초예산 기준 최초로 30조원을 초과**했고, **비중은 21.7%까지 확대**

- **총예산은 전년 대비 0.8% 증가**한데 반해, **사회복지비는 6% 증가**(총예산 증가율의 7.5배 수준)하여 **사회복지비 증가 수준을 감당하기 어려운 한계**에 다다른 상황

○ 사회복지예산 급증에 따른 재정 어려움은 **자치구에서 특히 심각**

- '11년 **자치구의 사회복지비 비중 평균은 43.5%로** '09년 37.5%, '10년 40.5%와 비교해 매년 3%p 증가(부산 북구 61%로 최고)
- **사회복지비 비중이 50% 이상**인 자치구 역시 '09년 8개, '10년 22개, **'11년 24개**로 지속적으로 증가하는 상황

◇ 사회복지예산은 대부분 법정의무경비이기 때문에 자치단체의 재정 어려움을 가중시키고, 예산운용의 경직성을 초래하는 문제가 발생

Ⅱ. 사회복지분야 재원분담체계의 구조적 쟁점

○ 지방세 세입 규모가 선진국과 비교해 취약한 구조

- **국세와 지방세 비율은 ’11년 79:21**로 지방세 비중이 여전히 20%대에 머물고 있어 재정운용의 건전성과 책임성 제고에 한계
- 일본 43.4%, 미국 43.9%, 독일 49.6% 등 **선진국의 지방세 비중과 비교**할 때, 우리나라의 지방세 비중은 **낮은 수준**

○ 국고보조사업 중심의 지출 구조로 국비에 매칭된 지방비 부담 누적

- 사회복지분야 정책사업은 지방비 부담을 의무화하는 **보조사업이 대부분**(’11년 88.8%)이며, **보조사업의 비중도 증가** 추세

* 사회복지 정책사업중 보조사업 비중 : (’09) 84.0% → (’10) 84.6% → (’11) 88.8%

○ 충분한 재원 이전이 수반되지 않은 사무 이양으로 재정부담 전가

- **분권교부세 증가율이 동 사업수요 증가에 미치지 못하고**, 지방이양된 사업임에도 **추가 재원 확보없이 중앙정부에서 사업을 확대**하여 지방비 부담이 지속적으로 증가하는 구조
- 분권교부세 사업에 대한 **지방비 부담률이 증가할수록** 자치단체의 **재정여건**에 따라 **서비스의 편차 발생**

○ 지방재정 부담에 대한 고려없는 국가적 복지시책 확대로 부담 가중

- 지방의 복지예산 증가는 국가의 **신규 사업 추진, 서비스 대상 확대 등 국가 정책적 결정에 따라 부수적으로 발생한 결과**

* 기초노령연금 도입, 영유아 보육료 지원 대상 확대 등

Ⅲ. 사회복지분야 재원분담체계 개선방안

○ (지방세 확충) 지방소비세 확대 등 자주재원 확충

- ’10년부터 부가가치세의 5%로 도입된 **지방소비세를 부가가치세의 10% 수준으로 확대** 필요

○ (국고보조금제도) 사회복지 국고보조사업의 보조율 상향

- 사회복지사업은 **국민이라면 어디서나 동일한 수준의 서비스**를 받아야 하는 **국가최저**

한도 보장(National Minimum) 사업인 만큼 **국가에서 전액 또는 대부분의 비용을 부담**하는 것이 바람직

- 특히, **보육사업**은 **평균 보조율이 49%에 불과**한 반면, 지속적인 정책 확대가 예상됨에 따라 **조속한 보조율 상향** 조정 필요

* '11년 예산안 국회 부대의견 : 정부는 지방재정의 어려움을 감안하여 영유아보육료 지원사업에 따른 자치단체 부담을 완화하는 방향으로 운용되도록 노력한다

○ (분권교부세제도) 사회복지 분권교부세사업의 국고보조사업 전환

- 노인, 장애인, 아동 등 **모든 국민**에게 **최소한의 기본적 서비스** 수준을 보장할 필요가 있는 **사회복지사업을 우선 전환 필요**

* **감사원**도 국회 감사청구에 의거 감사실시('07.10.24~11.20) 후, '08.4월 「**노인 · 아동 · 정신요양 등 3개 생활시설 국고환원 및 교부세율 인상검토**」 권고 처분

○ (지방비 부담 협의제도) 국가 · 지방이 참여하는 협의시스템 마련

- 지방재정 운용에 직접적 영향을 미치는 사항에 대한 **자치단체 의견 반영이 미흡**하여 지방재정 부담이 증가됨에 따라 **국가와 지방이 함께 참여하는 협의시스템 마련 필요**