

〈제2-1분과〉

복지분야 분권교부세제도의
개편과제

〈 발 표 문 〉

서 정 섭
(한국지방행정연구원)

복지분야 분권교부세제도의 개편과제

서정섭(한국지방행정연구원)

I. 문제제기

- 분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 도입하였음. 2005년~2009년 동안 5년간 한시적으로 운영한 후 보통교부세에 통합하는 것을 전제로 운영되어 왔음
 - － 참여정부는 국고보조금에 내재된 문제(자율적 재정운영 제약, 지방비 부담가중, 사업추진의 효율성 저하 등)를 해소는 한편, 지방의 실질적 권한 확대 차원에서 국고보조사업에 대한 지방이양을 추진하기로 하였으며, 그 소요재원의 안정적 확보이전통로의 차원에서 분권교부세제도를 도입함
- 하지만 분권교부세가 도입된 해부터 특히, 사회복지 분야의 지방비 부담이 문제가 되어 2006년도에 분권교부세율을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11%p 인상(인상분 전액 사회복지에 충당) 하였으나, 고령화의 진전 및 정부의 복지정책 강화로 인해 추가수요·신수요 발생으로 사회복지수요가 급증하여 그 부담을 지방이 떠안고 있는 상태임
 - － 분권교부세의 수요산정이 과거중심이고, 총액결정이 내국세수입 증가율에 연동되어 지방자치단체의 사회복지수요의 증가율을 따라가지 못하여, 사회복지사업의 지방비 부담으로 재정력취약 단체나 자치구의 사회복지비 부담이 급증하는 문제가 지속되고, 모든 단체의 가용재원을 축소하여 재정운영의 경직성을 높이고 있음
- 한편, 사회복지분야 지방이양사업의 지방비부담의 가중문제가 심각해지자 학계 및 지방에서는 사회복지사업의 전체 또는 일부사업의 국고환원을 제기하였고, 감사원(2008.4)은 정신요양시설, 노인·장애인복지시설 운영의 3대 시설 운영의 국고환원과 정부정책의 확대에 인한 추가수요에 대한 보완대책을 권고함
- 2010년 보통교부세로의 통합을 앞두고 다양한 대안이 검토되었으나, 당시 상황을 그대로 유지한 채 통합하는 것은 다양한 문제(지방비 부담 가중, 복지서비스의 단체간 불균형 심화 우려, 불교부단체 지원 등)를 발생할 수 있다는 판단하에 2010년~2014년의 5년 동안 기한을

연장하여 운영하고 대상사업을 구조조정하여 확보된 재원을 사회복지사업에 배분토록 함¹⁾

- 학계에서는 사회복지사업에 대한 중앙과 지방 역할 재검토 필요 및 국가적 사무의 국고환원, 전체 환원을 통한 포괄보조금 운영 등의 방안을 제시하였으며, 정부에서는 보통교부세 수요산정 개선, 부동산교부세 재원활용 등을 하였으나 그 효과는 미미하였고, 부처간 향후 운영방안 등을 협의²⁾하였으나 해결하지 못하였음
- 국회예산정책처(2009.12)는 사회복지분야의 지방분권화가 오히려 지방간 기초적인 사회복지서비스 및 재정력의 격차로 이어지지 않도록 분권교부세의 보통교부세 통합에 앞서 지방이양 사회복지사업에 대한 재검토가 필요하다고 지적함

- 본 연구의 목적은 분권교부세제도의 기한연장, 대상사업의 구조조정이 사회복지 지방이양사업으로 인해 표출되는 문제를 일시적으로 완화한 면은 있지만, 근본적인 문제를 해결하지는 못하였고, 보통교부세로 통합이 예정된 2015년에 재연장이 되풀이 되지 않고 보통교부세에 통합되어야 함을 전제로 반드시 그 이전에 해결해야 할 과제의 방안을 제시하고자 함
- 그동안 제시되었던 과제 또는 개선 대안들에 대한 내용과 평가를 하고 적합하다고 판단되는 (안)과 대체(안)을 검토하고자 함

II. 분권교부세제도의 변화와 개요

1. 분권교부세제도의 변화

1) 제도도입(2005년)

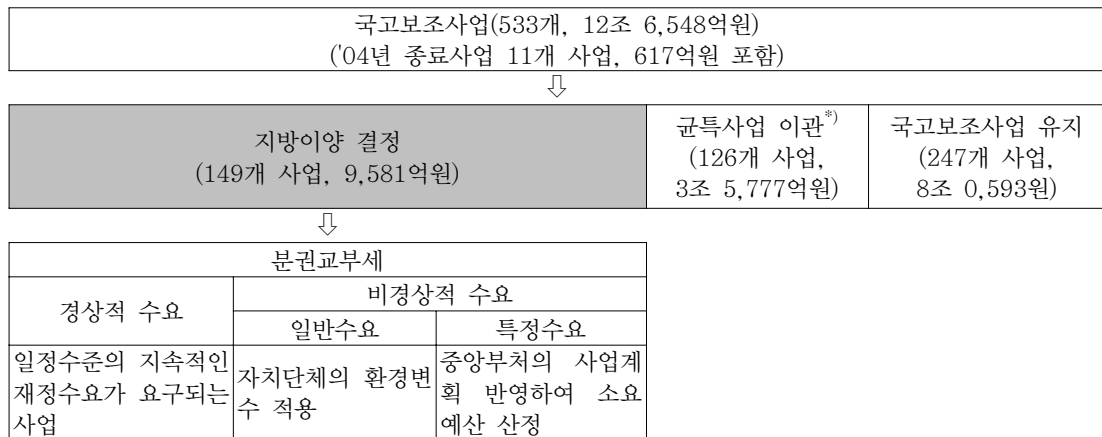
- 국고보조금의 개편은 '04년 예산기준으로 원래 533개 사업 12조 6,548억원의 국고보조사업 중 247개 사업 8조 593억원은 국고보조사업으로 존치하고, 126개 사업 3조 5,777억원의 사업은 국가균형발전특별회계(현행 광역·지역발전특별회계)로 이관되고, 복지·문화·SOC·교육 등 9,581억원 규모의 149개 사업을 지방으로 이양하기로 하고, 이를 분권교부세 대상사업으로 결정하였음(〈그림1〉, 〈표1〉 참조)
- 2005년도 도입 당시 분권교부세의 규모는 내국세의 0.83%인 8,454억원으로 확정하고, 부족분은 담배소비세 인상분 1,127억원으로 추산하여 총 9,581억원 규모를 추정하였음. 지방이양은 149개 사업에 9,581억원으로 확정하고 이에 대한 분권교부세 지원규모를 8,454

1) 행정안전부는 분권교부세제도 기한연장 첫해인 2010년에 대상사업을 구조조정(대상사업 통·폐합, 비정상 일반수요 폐지 등)하여 수요가 증가하는 사회복지사업에 재원을 배분하여 2011년부터 운영함
2) 행정안전부는 사회복지사업 일부의 국고보조사업으로의 환원, 보건복지부는 사회복지교부금 신설, 기획재정부는 보통교부세로 통합운을 주장함

억원으로 하고 나머지 1,127억원은 담배소비세 인상분으로 지방에서 충당하도록 하였음

- 이는 이양사업규모의 88.2%만을 분권교부세로 지원하는 것으로 과거 국고보조금에 비하여 11.8% 축소한 것으로, 결국 분권교부세의 규모는 당초부터 과소 추정되었으며 이러한 이유로 인하여 분권교부세의 규모가 적다는 비판이 제기되었음

〈그림 1〉 2005년 국고보조사업의 재편구조



주: *) 현행 광역·지역발전특별회계 사업

〈표 1〉 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위: 개, 백만원)

부 처 별	계		정상적 수요		비정상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	—	—	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	—	—
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 립 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	—	—	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	—	—	1	6,378
노 동 부	1	6,092	—	—	1	6,092
산 림 청	2	1,120	1	720	1	400

자료: 행정자치부, 분권교부세제도 운영(’05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

2) 제도운영의 변화(2006년~2009년)

□ 2006년(법정율 인상, 수요산정 및 교부체계 조정)

- 2005년에 처음 도입된 분권교부세 제도는 도입과 동시에 많은 문제점을 드러내어 도입 1년 만인 2006년도에 상당한 구조변화를 하였음(〈표 2〉 참조)
- 재원규모는 분권교부세 법정율 0.11%p 인상, 수요산정 및 교부체계 조정

〈표 2〉 2006년 분권교부세제도의 주요 변화내용

구분		2005년	2006년
재원	법정율	내국세의 0.83%	내국세의 0.94%
	규모	8,454억원	1조 24억원(인상분 전액 사회복지 수요에 배정)
수요 산정 내역	수요 산정	경상 74개, 비경상적 75개(일반 39, 특정 36)	경상 77개, 비경상 72개(일반 41, 특정 31)
	재원 비중	경상 65.6%, 비경상 34.5%(일반 6.0%, 특정 28.5%)	경상 45.3%, 비경상 54.7%(일반 3.3%, 특정 51.4%)
수요 산정 방법	수요산정기준	사업별 국고보조금 5년평균	전년도 사업별 예산편성액
	교부액 조정	담배소비세로 조정	재정력지수 반영
	수요별 배분 기준	-정상적 수요 : ·광역 : 11개 산정항목 ·기초 : 국고보조금 5년 평균교부액 비중	-정상적 수요 : ·광역 : 11개 산정항목 ·광역과 기초가 동시에 재정수요액 기준(70%), 재정력 기준(30%)를 배분
		- 비경상적 수요 ·일반수요 : 광역(20%), 기초(80%)	- 비경상적 수요 ·일반수요 : 특·광역시 30%, 도 70% (본청 14%, 시군 56%) ·기초단체 배분기준(인구비중 강화)
교부체계 조정		자치단체에 직접 교부(시·도, 시·군·구)	-특별·광역시 : 본청으로 일괄 교부 -도 : 본청과 시군에 교부 ·노인·장애인·정신요양시설 운영은 광역단체 역할강화(본청 교부)

□ 2007~2008년(수요산정방식 조정)

- 2008년도까지 수요산정방식을 지속적으로 조정하여 비경상수요를 축소시켜 왔음

〈표 3〉 2006년 분권교부세제도의 주요 변화내용

	2005	2006	2007	2008~2010
경상수요(사업수)	74	77	80	92
비경상수요(사업수)	75	72	69	57

3) 기한연장과 구조조정(2010년~2011년)

□ 2010년(기한 5년 연장 : 2010~2014)

- 행정안전부에서는 분권교부세 운영기한 마지막 해인 2009년도에 지방재정지원제도 개편³⁾과 연계하여 사회복지사업 일부의 국고보조사업으로 환원을 추진하였음
- 그러나 관련 부처간의 상이한 견해와 보통교부세로 통합시 사회복지서비스 불균형 심화 등을 우려하여, 2009.9.16 우선 분권교부세 운영기한을 2014년까지 5년간 연장운영하고, 대상사업을 구조조정하여 확보된 재원을 수요가 급증하는 사회복지사업에 재원을 활용키로 결정함

□ 2011년(대상사업 구조조정 : 사회복지수요 대응 및 보통교부세 통합 준비)

- 분권교부세 대상사업(149개)에 대한 구조조정을 실시하여, 지난 5년간 분권교부세 제도를 운영하면서 나타난 대상사업 구조 및 운영상 문제점을 개선하고, 이를 통하여 확보된 재원을 지방자치단체의 재정부담의 주요 원인이 되는 지방이양 사회복지사업 수요에 활용하여 지방재정 부담을 다소 완화하고자 함
- 대상사업 및 운영의 구조조정 내용
 - 사업의 통·폐합 : 부처협의로 기 통합운영, 예산편성 없어 추진 없는 사업
 - 재정수요 중심 전환 : 일반수요 폐지(사업수요 무관) → 경상수요로 통·폐합
 - 특정수요 축소 : 국고보조방식⁴⁾ 형태의 특정수요의 과도한 비중 재원 축소
 - 산정방식 2원화 : 경상적 수요(산정공식)과 비경상적 수요(지원계획)로 구분
- 대상사업

2005~2010년

2011~2014년

경상수요(92개)	비경상수요(57개)		⇒	경상적 수요(67개) (기존 경상수요와 일반수요 통·폐합)	비경상적 수요(23개) (기존 특정수요 그대로 유지)
	일반수요(34개)	특정수요(23개)			

2. 분권교부세제도의 운영개요

1) 재원규모

- 분권교부세의 재원규모는 현재 내국세의 0.94%로 내국세수입 및 증가율에 연동되며, 이를 포함하여 지방교부세 법정율은 내국세의 19.24%임

3) 국가균형발전위원회(현재, 지역발전위원회)의 발표(2008.12.15)에 따른 '지방소득세 및 소비세 신설, 부동산교부세 보전, 분권교부세 발전적 개편 등' 지방재정지원방안을 위한 제도 개편방안의 일환임

4) 관계부처는 지방자치단체의 수요를 조사하고, 여기에 부처의 중장기 추진계획을 고려하여 교부대상 및 교부액을 산정·교부하고, 지방자치단체는 교부 목적에 맞게 집행함

〈그림 2〉 자원규모와 지방교부세에서의 위상

보통교부세 -재원보전분 : 96%	내국세 18.30%	내국세 19.24%
-도로보전분 : 8,500억원(정액)		
특별교부세 : 4%		
분권교부세	내국세 0.94%	

2) 대상사업

- 2011년부터 정상적 수요 67개(이전 92개), 비정상적 수요 23개(이전 57개) 대상사업을 통합함. 일반수요는 폐지하고 특정수요는 유지함(〈표4, 5〉 참조)

〈표 4〉 분권교부세 경상적 수요 사업

산 정 항 목		대 상 사 업		
사회 복지 (46)	노인 복지비 (10개→ 10개)	경로당 운영 경로식당 무료급식 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영	재가노인 복지시설 개보수 (일반) 및 운영 ¹⁾ 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영	경로당 활성화 노인건강진단 노인일거리마련사업
	장애인 복지비 (20개→ 17개)	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료재활시설 운영	공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영 정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영	편의시설설치 시민촉진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영 청각장애인이동달팽이관수술
		〈폐지〉 장애인해피콜봉사센터설립운영	시각장애인재활지원센터운영	장애인생활시설치과유니트
	아동 복지비 (10개→ 9개)	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원	아동보호전문기관 설치 (특정) 및 운영 ¹⁾ 가정위탁지원센터 운영	입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영
		결연기관 컴퓨터(PC) 구입비		
그 밖의 복지비 (13개→ 10개)		한부모가족 복지시설 운영 한부모가족 복지시설폐소자 자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비	노숙자보호 족방생활자 지원 미혼모 중간의 집 운영 사회복지시설 운영	사회복지관 기능보강(일반) 및 운영 ¹⁾ 푸드뱅크 운영장비 지원(일반) ³⁾ 중소도시 보건소 신축(일반) ³⁾
		공중보건인력개발 대도시방문보건사업	공익근무요원인건비 재가복지봉사센터 운영	업무보조 공익근무요원인건비

주 : 1)은 정상적 수요 + 비정상적 수요(일반수요), 2)는 정상적 수요 + 비정상적 수요(특정수요), 비정상적 수요(일반수요) → 정상적 수요로 통합 및 이전을 의미하며, 음영처리된 사업은 폐지된 사업임

문화 관광 (5)	문화재비 (2개→1개)	사·도지정 문화재 보수정비 사·도무형문화재(공개행사)	
	문화 관광비 (10개→3개)	지방문화원 사업활동 지원 청소년상담실 운영 문화학교 운영 전통향교문화 전 예술창작스튜디오조성 예술창작공간조성 유명예술인기념조형물설치 관리책임자대 회	찾아가는 문화활동 근대문인탄생 100주년기념
	공공도 서관비 (2개→1개)	공공도서관 운영 농어촌공공도서관 운영	
	농업비 (8개→6개)	농업인자녀 학자금 사·도수리계 수리시설 관리 농가도우미 지원 농업인홈페이지구축 농촌컴퓨터(PC) 보내기	여성농업인센터 운영 자영농과생 급식비 지방자치단체 종자 공급
농림 수산 (14)	농촌 진흥비 (7개→2개)	지역특화사업 시범 농업전문인력양성 영농4H시범영농	도농업기술원 정보전산화 농촌지도기관 정보인프라
	임업비 (2개→1개)	보호수 정비 임산물가공유통	
	수산물 (6개→5개)	김유기산처리제 구입 토산어종치어 방류 잔류물질 통제계획이행	자영수산물급식비 수산물유통시설보완 수산물위생안전
	공공근로비	자치단체 공공근로사업	
	여성인력개발비	여성인력개발센터 운영	

〈표 5〉 분권교부세 비경상적 수요 사업

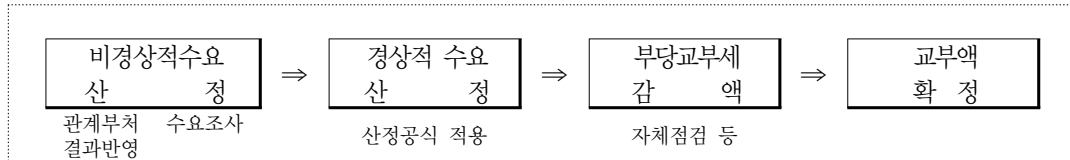
대 상 사 업				
일 반 수 요 (폐지)	재가노인 복지시설 개보수 장애인 지역사회 재활시설차량 중소도시 보건소 신축 지역봉사사업 사회복지관 기능 보강 공공보건의사업 푸드뱅크 운영장비 지원 아동보호전문기관 설치	경상수요로 통·폐합 이전	조선통신사행렬재현 통영 국제음악제 농산물유통시설 보완 농기계훈련사업 친환경화장실 양식기반시설 마을어장개발 내수면 환경조사, 어도시설 등 불가사리 구제 국제수산 산업전(부산) 장보고축제 수출주력상품개발 지역정보화 지원 산업단지 문화재조사비 선계획 후개발 국토이용체계 나눔장터 생활문화 정착 재활용기반시설 이차보전	사업폐지, 재원 경상수요 로 이전
	청소년문화의 집 조성 문화의 집 조성 조각공원 조성 문화의 거리 조성 장애인 편의시설 설치 문화시설 운영평가인센티브 문화인물기념사업 공주미술제 노량해전 재현	사업폐지, 재원 경상수요 로 이전		
특 정 수 요 (유지)	노인시설 운영 정신요양시설 운영 장애인 생활시설 운영 노인복지회관 신축 장애인복지관 기능 보강 장애인 체육관 기능 보강	사업유지 재원유지	자전거도로 정비 시·도주최 여성주간사업 지원 버스운송사업 재정 지원 벽지노선 손실보상 오지도서 공영버스 지원 버스공영차고지 건설 하수처리장 이차보전 노후수도관 개량사업 이차보전 축산폐수 공공처리시설 이차보전 현충시설 근로자종합복지관	사업유지 재원유지
	지역별 특성화사업 담수어 첨단양식장시설 내수면시험장 개보수 연어치어 방류, 공자기금 이차보전 환송주차장 건설	사업유지 재원유지		

주 : 음영부분은 사회복지 대상사업임

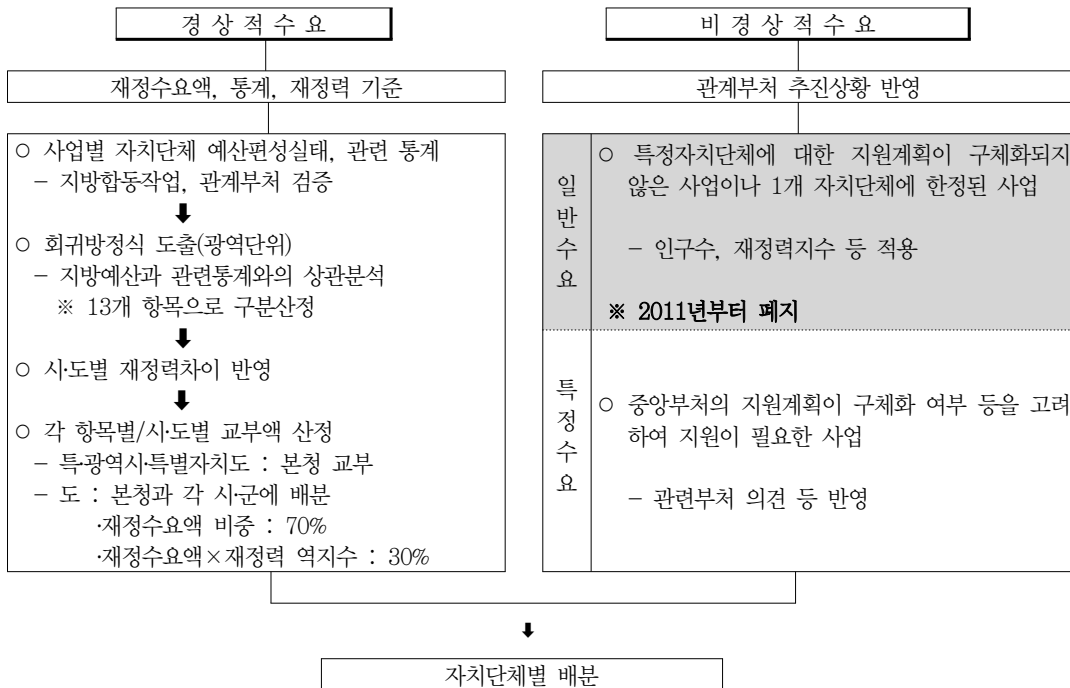
3) 수요산정 절차 및 교부체계

- 수요산정의 방식은 비경상적 수요를 먼저 산정하고, 나머지 재원으로 경상적 수요를 산정하여 확정함(〈그림3,4〉 참조)

〈그림 3〉 분권교부세 산정절차



〈그림 4〉 분권교부세 산정절차



- 특별시·광역시의 경우는 본청에 일괄 교부하고, 도의 경우는 본청과 시·군으로 교부하되, 사업성격상 광역적 조정기능 등이 필요한 사업은 본청에 일괄 교부함

〈표 6〉 본청 일괄교부사업

구분	사업명
경상적 수요 (4개)	시·도지정 문화재 보수 정비, 찾아가는 문화활동, 지역특화사업, 보호수 정비
비경상적 수요 (10개)	노인시설 운영, 장애인 생활시설 운영, 정신요양시설 운영, 버스운송사업 재정지원, 벽지도성 손실보상, 오지도서 공영버스 지원, 버스 공영차고지 건설, 환승주차장 건설, 시·도주체 여성주간사업 지원, 자전거 도로정비

4) 수요별 자원배분

- 자원배분은 그동안 정상적 수요 47%, 비정상적 수요 53%의 비중에서 2011년도에는 정상적 수요의 비중을 51%, 비정상적 수요의 비중 49%로 정상적 수요의 비중을 높였음. 구조조정을 하였지만 2005년도 수준에 미치지 못함.

〈표 7〉 수요별 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

	계	정상수요	비정상수요		
			계	일반수요	특정수요
2005	8,454(100) <149개>	5,547(66) <74>	2,907(44) <75>	510 <39>	2,397 <36>
2006	10,024(100) <149개>	4,539(45) <77>	5,485(55) <72>	333 <41>	5,152 <31>
2007	11,053(100) <149개>	5,120(46) <80>	5,933(54) <69>	303 <45>	5,630 <24>
2008	12,595(100) <149개>	5,902(47) <92>	6,693(53) <57>	313 <35>	6,380 <22>
2009	13,328(100) <149개>	6,292(47) <92>	7,036(53) <57>	285 <34>	6,751 <23>
2010	12,872(100) <149개>	6,080(47) <92>	6,792(53) <57>	285 <34>	6,507 <23>
2011	14,228(100) < 90개>	7,215(51) <67>	7,013(49) <23>	폐지	7,013 <23>

주 : () 내는 분권교부세 총액 중 비중이며, < >는 사업수입

- 현행 분권교부세의 경우 사회복지수요가 대부분으로 2011년도 기준 정상적 수요의 경우 70.2%, 비정상적 수요 70.3%임(〈표8, 9〉 참조)

〈표 8〉 정상적 수요별 재정규모

(단위 : 억원, %)

산정항목		'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
계		4,389 (100)	4,539 (100)	5,264 (100)	5,902 (100)	5,744 (100)	6,080 (100)	7,215 (100)
사회복지	소계	2,973 (66.9)	3,103 (68.4)	3,792 (72.0)	4,319 (73.2)	4,247 (70.0)	4478 (73.7)	5,064 (70.2)
	노인복지비	516	523	670	809	884	1,098	1,207
	장애인복지	503	518	645	748	684	693	903
	아동복지비	—	—	1,125	1,295	1,212	1,220	1,598
	그밖의 복지비	1,954	2,062	1,352	1,467	1,467	1,467	1,896
문화관광	소계	591	591	601	655	608	608	608
	문화재비	380	380	379	380	343	343	348
	문화관광비	211	211	111	140	140	140	135
	공공도서관비	—	—	111	135	126	126	126
농림수산	소계	315	335	356	410	412	421	391
	농업비	192	212	233	249	249	249	266
	농촌진흥비	81	81	80	91	91	91	42
	임업비	7	7	8	13	15	16	19
	수산물	35	35	35	57	57	65	65
공공근로비		453	453	453	454	415	512	522
여성인력개발비		57	57	62	64	62	62	90

〈표 9〉 비경상적 수요별 재정규모

(단위 : 억원, %)

부처별	사업별	' 10	' 11
특정수요 합계		6,507	7,013
보건복지가족부	계	4,482(68.9)	4,929(70.3)
	노인시설운영	2,150	2,365
	장애인생활시설운영	1,840	2,022
	정신요양시설운영	413	454
	노인복지회관신축	35	39
	장애인복지관기능보강	39	43
	장애인체육관기능보강	5	6
문화체육관광부	지역특성화사업	4	4
농림수산식품부	담수어침단양식장시설 등 3개	27	27
행정안전부	자전거도로정비 등 2개	180	170
여성가족부	사·도주최여성주간사업지원	5	5
국토해양부	버스운송사업재정지원 등 5개	1,648	1,723
환경부	하수처리장이차보전 등 3개	21	15
국가보훈처	현충시설	69	69
노동부	근로자복지종합관	73	73

Ⅲ. 복지분야 분권교부세의 지방재정에의 영향

1. 운영상의 문제

1) 자원부족 문제

- 사회복지분야 분권교부세는 늘어나는 재정수요만큼 재원이 확보되지 않음으로써 사회복지서비스의 축소 또는 질적 저하 가능성이 높아졌음 ⇒ 법정율 인상 제기
- － 분권교부세가 내국세 수입에 연동되어 사회복지 미래수요를 고려치 못함

2) 산정방식의 문제

- 과거중심의 수요산정, 수요별 대상사업 변동, 특정사업 중심으로 운영함에 따라 효율적인 산정이 되지 못하고 있음 ⇒ 2011년 대상사업 구조조정

3) 광역과 기초단체간 재정부담의 마찰 문제

- 교부방식이 광역에 일괄 교부하고 다시 기초에 재교부하는 방식으로 운영하고 있어, 광역과

기초간 마찰이 발생할 수 있음 ⇒ 재정분담구조 설계 모색 필요 제기

– 보조금은 광역과 기초간 재정부담 요구하나, 분권교부세는 명시되어 있지 않음

4) 미흡한 지방이양 준비

○ 분권교부세사업을 통한 지방이양의 준비과정이 미흡하여 지방이양사업 선정과정에서 해당 사업의 현실적인 타당성 검토 미흡 ⇒ 종합적인 지원계획 미흡

〈표 10〉 복지분야 분권교부세 운영상의 문제점

구분	문제점
재원규모(재원부족)	- 기준수요, 확대수요, 신수요 측면에서 근본적 한계 - 내국세 증가보다 복지수요 증가가 큼
수요산정(산정방식 불합리)	- 과거 중심의 수요산정 - 특정사업 수요 증가시 여타 사업수요 적게 산정
배분방식(광역의 책임부담)	- 광역 중심 배분으로 광역의 책임 및 재정부담 발생
지방비 부담증가(지방에 전가)	- 추가재원 부담 - 서비스 질 저하, 사업 추진 곤란

2. 사회복지 분야 지방비부담의 증가와 가용재원 잠식

○ 지방이양 이전에 사회복지 사업에 대한 국비와 지방비의 비중은 47.2% : 52.8%에서 지방이양 이후 2009년의 경우, 분권교부세는 30.2%로 크게 떨어지고, 지방비 부담비율이 69.8%로 대폭 증가하였음(〈표11〉 참조)

– 사회복지 수요가 대폭적으로 증가한 반면 내국세에 연동되어 있는 분권교부세 증가가 미흡했기 때문임

– 지방이양 이전에는 국고보조사업으로 증가율이 매칭비율에 따라 동일하게 나타났으나, 지방이양 이후 지방비의 증가세는 크며 분권교부세의 증가는 미미함

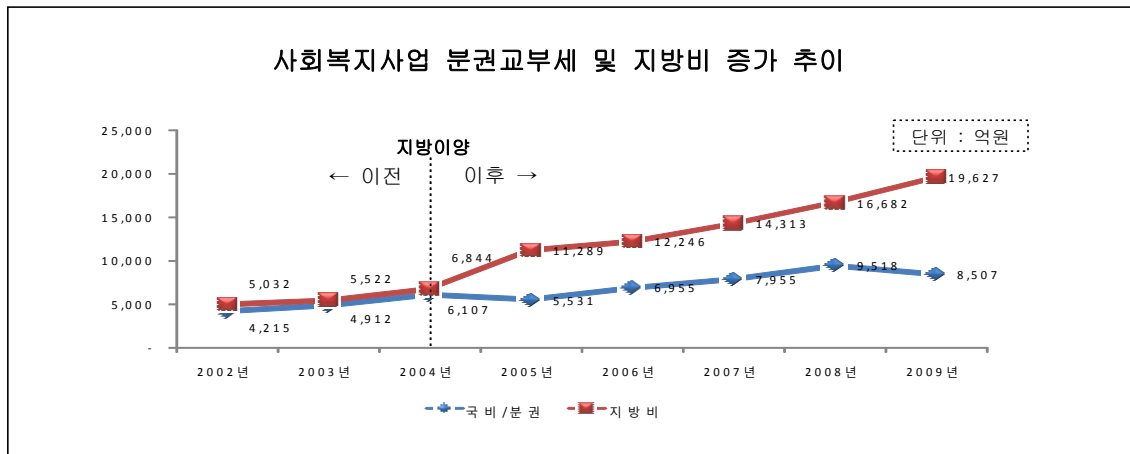
○ 지방이양 이후 5년간 총 수요는 연평균 16.8%씩 증가하였으나, 분권교부세는 연평균 6.9%씩 증가한 반면 지방비는 23.5%씩 증가하여 이양전 지방비부담률이 52.8%였던 것에 비해 이양 이후 69.8%로 17%p 증가하게 되었음

– 가용재원을 잠식하여 여타 사업의 추진이 곤란하거나 재정압박 가중됨

〈표 11〉 사회복지 지방이양사업(67개) 자원현황

(단위 : 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율	
	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	' 09	이양 전	이양 후
사회복지지방 이양사업(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	18.3	16.8
국비/분권(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	20.4	6.9
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	-	-
지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	16.6	23.5
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	-	-



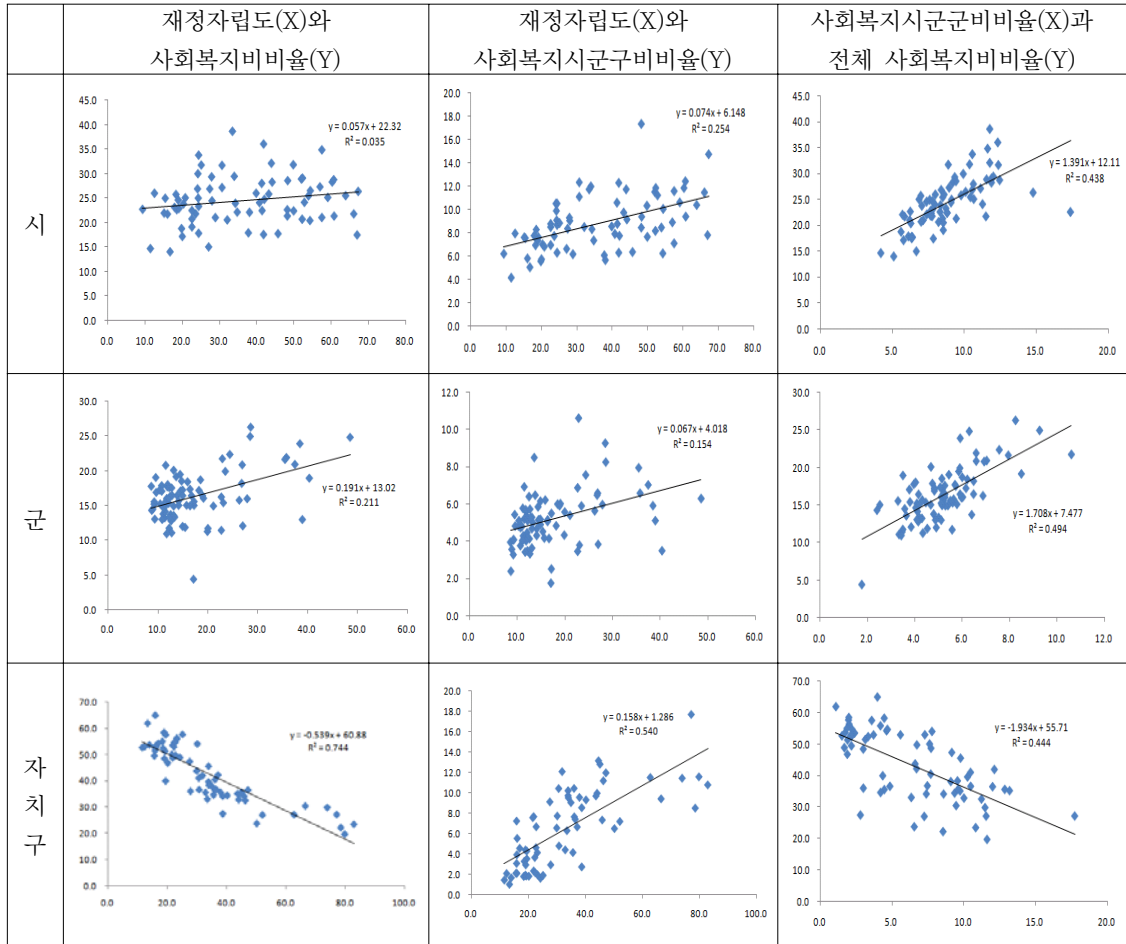
주 : 최종예산기준이며, 이양전은 국비 이양후는 분권교부세

자료 : 행정안전부

3. 재정력취약 단체의 재정부담 가중

- 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 총지출에서 사회복지비 지출이 차지하는 비중이 크게 증가하였음(〈그림4〉 참조)
 - 자치구의 경우 재정자립도와 사회복지비 비중간에 음(-)의 상관관계가 높으며, 시·군의 경우도 재정자립도가 낮은 단체에서 사회복지비가 높은 단체가 많음
- 재정자립도가 높은 단체일수록 시·군·구 모두 사회복지 분야 자체재원비율이 높게 나타나고 있음
 - 자치단체의 재정력에 따라 사회복지서비스의 격차가 발생할 수 있음
- 시·군의 경우 사회복지 분야 자체재원비율이 높은 단체일수록 전체 사회복지비비율이 높고, 자치구의 경우 반대 현상이 나타남
 - 자치구의 경우 사회복지서비스의 수준유지 및 개선을 위해 재정지원이 필요함

〈그림 4〉 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산 기준)



4. 사회복지 분야 분권교부세 주요쟁점

○ 분권교부세는 도입 다음해부터 재원부족, 수요산정방식 문제, 분권교부세의 재정지출의 효과, 지방비 부담가중, 서비스 질 저하 우려, 보통교부세로의 통합이 문제, 복지분야 지방이양사업 적절성 및 중앙·지방 복지재정 분담, 지방의 자율성과 책임성 등의 차원에 문제가 제기되어 다양한 연구가 진행됨

- 특히, 사회복지 분야의 수요증가에 따른 분권교부세의 재원부족과 지방비부담의 가중이 크게 다루어졌으며, 이를 해결하기 위한 대안으로 교부세율 인상, 사회복지분야 지방이양사업의 국고환원(전체 또는 일부), 복지분야 지방이양사업의 재검토 등의 정책전환과 사회복지 포괄보조금 및 사회복지교부금제도로의 운영 등의 제도운영 변화가 제시되었음(〈표12〉참조)

〈표 12〉 분권교부세제도 운영관련 주요쟁점

연구자	문제제기	정책제언
서정섭 조기현 (2006)	-재원부족과 지방비부담 가중 문제 검증 -수요산정, 비경상수요 중시 문제 지적 -사회복지분야 이양 부적절 제시	-재원규모 증대(법정교부세율 인상:0.94%→1.05(2006년 기준)) -보통교부세 통합(산식화 가능)에 대비 이양 부적절, 지방부담 과다사업 국고보조사업 전환(또는 사회복지교부금 분리) 제시 -수요산정 및 배분방식 개선 사항 제시
조기현 (2006)	-사회복지 기능이양에 따른 지방의 복지 투자 부진 가능성에 대한 비판 검증 -세출기능의 소득탄력성 추정	-재정력에 따라 차별적인 복지서비스 제공될 염려가 있어, 적정수준의 복지서비스 투자를 위해 이전재원의 확충(법정교부율 인상)이 효과적이라 제시
안영환 (2007)	-국고보조금의 폐해를 시정하기 위한 분권교부세 도입·운영의 효과에 의문 -분권교부세의 재정지출 효과(공공재 창출, 지역후생, 지방수입) 분석	-분권교부세는 국고보조금과 다른 재정지출효과를 얻고자 정책선택했음에도 불구하고 동일한 효과(지역후생보다 공공재 창출)를 내기 때문에 산정방식 시정 필요 -경제부보조금(tax effects-related grants) 형태의 지원방식인 정액교부금 지원방식으로 전환(보통교부세 산정형식) 강조
감사원 (2008)	-지방이양된 복지분야 국고보조사업이 재원부족, 지방자치단체의 사업추진 역량 미흡으로 지방자치단체의 가중되고 있는 반면, -지방이양된 사회복지사업의 일부 서비스의 질 저하(국회의 감사청구에 따른 감사결과보고)	-사회복지 이양사업 예산증가율 > 분권교부세 증가율 차이의 사업비 증가분 지방에 전가 -지방이양사업 확대에 따른 증가사업비 전액 지방에 전가(아동급식비) -지방이양 부적절 사업(정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업)의 국고보조사업으로의 환원조치 등 보완책 강구 및 사업확대에 따른 추가재원 보전방안 강구 제시
이원희 (2008)	-분권교부세 대상사업과 재원이 지방자치단체에 선택권이 주어졌는데, 선택의 변화가 발생하는가에 관심 -재정지출의 증감 여부 분석(광주시)	-총액 감소하지 않지만 국비(분권교부세) 감소, 경상수요 지출의 경우 광주시 지출 지속 증가(경직성 경비), 비경상 수요의 경우 재정지출의 변동 폭 커, 도의 재정압박 가중되며 시는 변동 크고 감소 추세(노력 미흡) -경상수요는 수요파악 보조금액 결정(선택은 자율), 비경상수요는 일반교부세로 전환될 시 사업 폐지 가능하여 대상사업 적정성 재평가 필요
곽재기 (2008~9)	-67개 사회복지서비스 사무를 보통교부세로 통합(2010년)할 경우, 이들 사무의 성격과 중앙과 지방간 적정 복지재정분담 차원에서 바람직한가? 통합하는 방안 외에 다른 대안은 없는가?의 문제 제기 -통합방안의 문제점 검토	-중앙정부 재정책임은 내국세 수입 증가율에 연도되지만 급격한 복지수요의 추가재정부담은 지방에 전가, 지방비부담 증가로 재정압박과 자체사업 축소 및 복지수준 격차 확대, 기타 제도 개선(보통교부세 기준재정수요 사회복지비 비중 확대, 부동산교부세 재원 활용)도 효과 미미 및 대응 곤란 -보통교부세 통합시 불교부단체(자치구 포함) 재원보장 곤란, 부정적 효과(단체간·부문간 복지수준 격차 등) 발생 -대안으로 1) 일부사업의 국고보조사업으로의 환원, 2) 전체 사업 환원 및 포괄보조금제도 도입, 3) 사회복지교부금제도 신설(보통+분권+부동산교부세의 복지부문 결합), 4)3~5년 존속 및 분권교부세율 인상 -사회복지교부금제도(내국세 1.06%) 방안 제시
임성일 (2008)	-사회복지재정으로 인한 지방재정 운영의 압박이 부상하게 됨을 고려하여, 사회복지재정에 대한 중앙·지방의 재정관계의 구조와 틀을 재설정 필요 인식 -사회복지 지방이양사업 문제, 사회복지 국가 시책 증가로 지방비 부담 증가, 자치단체 재정역량 검토 미흡, 분권교부세 문제 등 제기	-사회복지 지방양사업을 재검토하여 보통교부세로 흡수·통합 및 국고보조사업으로 환원 제시 -재검토 기준은 전국적 표준서비스, 재정수요 측정 가능성, 자율성과 책임성 확보, 국가의 의무적 경비 확대 및 비용의 경직성 등임 -사회복지교부금제도(보통+분권+부동산교부세 관련 재원 중심)의 새로운 포괄보조금 도입 검토 필요 -재원의 안정적 확보 및 자율성 제고(장점), 지방의 여건변화와 수요에 탄력적 대응 곤란, 이슈마다 포괄보조 제기 문제, 서비스 차등 문제 등으로 신중한 접근 요구

김재훈 이재원 (2008)	-분권교부세제도 도입의 원칙에 따른 자율성 확대, 사업성과, 재원조달 자기책임, 서비스 수혜 미흡 등 부정적 평가에도 불구하고 종합적 평가 필요(지방대상 설문 평가 병행) -문제사업(사무) 확인 개선필요 제시	-분권교부세 대상사업 적격성 재검토 필요(사업전망과 필요재원 충족가능성 고려) -복지분야 지방이양 재원조치에서 증감추세, 재정수요 고려하면 재정지원 규모 축소로 인식 됨 -보건복지사업의 경우 분권교부세체제 유지(지방에서 성과까지 책임질 수 있는 사업), 보건복지부 운영 (가칭) ‘사회서비스포괄보조금’ (중앙과 지방의 성과 책임, 당분간 중앙정부 관리 필요 사업), 국고보조사업 환원(중앙정부 직접적인 정책개입 사업) 제시 -지방이양 당시의 사업범위가 아닌 신규사업은 국고보조사업으로 추진
국회예산정책처 (2009)	-분권교부세의 보통교부세 통합 시한 도래 및 5년 기한연장 법안의 국회 제출 (2009.10) -통합에 대비한 발전적 정책방안을 제시하고자 사회복지분야 지방이양사업의 지방재정 영향 분석 시행	-2002~2007년간 사회보장비 지방비부담 증가율(17.4%)은 가용재원 증가율(8.5%)을 큰 폭으로 상회 : 사회복지투자 확대에 지방여력 위축 -재정자립도 낮은 자치단체일수록 재정부담 더욱 증가, 사회복지서비스 및 재정불균형 심화 우려 -분권교부세의 보통교부세로의 통합이 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성 크기 때문에 분권교부세의 보통교부세로의 통합에 앞서 지방이양 사회복지사업에 대한 전면적 재검토 필요 지적(특정그룹 배려하는 소득분배적 성격사업 중앙 이전)
박경돈 이정희 (2010)	-효율적인 복지보조금의 전달차원에서 포괄보조금 제도 논의 필요성 제기(복지서비스 전체) -사회복지포괄보조제도 신설하여 복지분야 분권교부세 사업을 환원(사업성과와 지방의 다양성 인정)하려 했던 방안에 대한 평가	-분권교부세 67개 사업만을 대상으로 포괄보조의 운영 쉽지 않음(다양한 사업을 묶는 성과지표 없고, 지방이양이 바람직한 사업까지 중앙관리 필요 없음) -국고보조사업을 포함한 사회복지서비스 전체를 재검토하여 포괄보조를 운영하는 것은 복지축소 및 지방의 재정부담 전가로 현실성 낮음 -분권교부세 내 복지포괄보조금 재분류 -지방 수행 곤란사업, 전국적 동질수준 달성 곤란 사업, 국고보조사업으로 환원 필요사업 사업 18개와 산식부재 등으로 재원의 지속적인 조달 및 안정성에 문제 있는 비경상사업 17개를 제외한 33개 사업을 통폐합하여 10개 분야의 포괄보조금제화(보통교부세 방식) 제시
서정섭 외 (2010)	-분권교부세제도 기한 연장 중 보통교부세로의 통합을 전제로 주요 쟁점 해결 필요	-분권교부세제도 관련 그동안 제기된 보통교부세로의 통합을 포함한 대체(안)의 내용과 쟁점을 상호 비교 -사회복지 지방이양 부적사업 및 국가적 사업의 국고환원 혹은 지방비부담 완화를 위해 분권교부세를 인상 제시

Ⅳ. 복지분야 분권교부세제도 개선대안 검토 및 과제

1. 기존 조치 및 대안 비교

1) 분권교부세 기한연장

○ 내용

- 분권교부세제도는 2010년부터 보통교부세로 통합하기로 되어 있었으나, 사회복지사업의 문제로 5년(2010~2014) 연장함

○쟁점

- 단기적으로는 사회복지사업과 관련한 복지재정의 축소문제는 해소될 것으로 보이나, (1) 지방의 복지비 부담은 지속적으로 증가할 것이며, (2) 지방이양사업에 대한 지방비 부담이 더욱 가중될 것으로 예상되어, 지방의 복지재정 부담에 대한 근본적인 해결책이 아님
- 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방비 부담률은 2009년 69%에서 2013년 79%로 증가, 반면 분권교부세율(국고지원율)은 2009년 31%에서 2014년 21%로 감소가 예상됨. 이는 2009년 이후 사회복지 관련 지방이양사업 예산은 연평균 16.4%로 증가될 것으로 예상되나 내국세 증가율은 6.4%에 머무를 것으로 예상되기 때문임

〈표 13〉 연도별 분권교부세액 추이

(단위 : 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지방이양사업예산(A): 16.4% 증가	16,800	19,200	22,500	26,190	30,480	35,480	41,300	48,070	55,960
복지분야 분권교부세(B): 내국세 0.94%의 70%	5,530	6,950	7,730	8,790	9,470	10,000	10,630	11,300	12,010
분권교부세율(C): (B/A) × 100	33%	36%	34%	34%	31%	28%	26%	24%	21%
지방비(D)	11,270	12,250	14,770	17,400	21,010	25,480	30,670	36,770	43,950
지방비율(E): (D/A) × 100	67%	64%	66%	66%	69%	72%	74%	76%	79%

자료 : 재인용(보건복지부(2009), 「지방이양사업 복지재정제도 개선방안」)

2) 보통교부세로 통합운영

○내용

- 분권교부세의 재정수요를 보통교부세에 포함하여 산정하는 것으로, 현재 분권교부세로 배분되는 내국세의 0.94%를 보통교부세에 통합하여 운영하는 것임

○쟁점

- 보통교부세 통합은 보통교부세 불교부단체 및 자치구의 사무이양에 따른 재원이전 보장 곤란, 사회복지 예산확보에 대한 강제가 없어 지방자치단체의 복지예산 확보가 곤란, 지방재정력에 따른 사회복지 지출 격차 발생, 특정수요로 인한 재정형평화 기능 왜곡 등의 문제가 발생할 수 있음

3) 67개 사회복지분야 전체의 국고환원

○ 내용

- 지방자치단체에서는 사회복지 지방이양사업 전체의 국고환원을 주장하였음. 67개 전체 지방이양사업을 국고보조금 사업으로 환원하는 경우 67개 사업을 개별보조금의 형태로 운영하거나 67개 사업을 통합하여 포괄보조금의 형태로 운영하는 방안임
 - 포괄보조의 방식이 단기적으로는 몇 개의 사회복지서비스를 묶어주는 ‘미니포괄보조금(mini block grant)’으로 발전시키고, 중장기적으로는 사회복지서비스 전반을 망라하는 ‘복지포괄보조금’ 제도로 발전시키자는 것임

○ 쟁점

- 지방이양 사회복지사업 전체의 환원은 국정 추진방향인 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업수행 역량을 저하시키는 문제가 있음. 또한 기존 국고보조금제도의 문제점으로 지적되어 왔던 국고보조에 따른 지방비 부담이 과중 될 경우 오히려 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있음

4) 67개 사회복지분야 일부의 국고환원

○ 내용

- 분권교부세 대상사업 가운데 정책적으로 국가가 관리해야 하는 사업, 지방사업으로 하기 부적절한 사업, 지방의 재원부담을 가중시키는 사업 등을 국고보조사업으로 환원시키는 것임

○ 쟁점

- 감사원(2008)은 정신요양시설, 장애인·노인생활시설 운영의 3개 사업에 대하여 국고환원을 권고하였으며, 행정안전부(2009)는 여기에 추가하여 경상적 수요인 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설 운영, 장애인복지관 운영의 4개사업을 추가하여 총 7개 사업의 국고환원을 제시하였으며, 국회예산정책처(2009)는 저소득층장애인등 특정그룹 배려하는 소득재분배적 성격사업의 중앙이전 필요 제시, 지방예산·복지분야 공무원 등을 대상으로 설문조사한 박경돈 외(2010)에서는 특정수요외에 경로당운영 등 13개 사업⁵⁾을 국고환원 대상사업으로 선정함
- 국고보조사업으로 전환 할 경우 중앙정부의 추가재원도 증가하게 됨

5) 경로당 운영, 경로식당 무료급식, 노인복지회관 운영, 노인일거리사업 마련, 장애인복지관 운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관 운영, 저소득재가노인식사배달, 소년소녀가장지원, 아동보호전문기관운영, 공중보건인력개발

5) 사회복지교부금제도 신설

○ 내용

- 사회복지교부금제도는 현재 지방교부세제도를 통하여 다원적으로 지원되고 있는 지방자치 단체의 사회복지 관련 재원을 하나의 채널로 단일화하여 사회복지 관련 재정지원제도를 지방교부세제도와는 별도의 제도적 장치로 설계하여 운영하자는 방안임

〈표 14〉 사회복지교부금제도 설계 대안

	제1안	제2안	제3안
재원 범위	보통교부세(20%), 분권교부세(70%), 부동산교부세(25%)를 사회복지 교부금으로 통합	분권교부세(70%), 부동산교부세(25%)를 통합하여 사회복지교부금으로 개편(내국 세의 1.06%)	분권교부세 재원 중 사회복지 관련 재원 상당액(2008년 기준 내국세 총액의 0.94%로 1조 2,595억원의 70% 상당액)
관리주체	보건복지가족부(사회복지정책 총괄조정)		

자료 : 광채기(2009:81)의 제시 내용 재작성

○ 쟁점

- 사회복지교부금제도를 신설하더라도 사회복지 재원 증가율이 내국세 수입 증가에 연동되어 있어 현재의 분권교부세 제도와 마찬가지로 지방이양 사회복지사업의 지출수요 증대에 효과적으로 대응하기 어렵다는 문제를 극복하기 곤란하다는 문제를 안고 있음
- 사회복지교부금이 기존의 보통·특별교부세의 잠식, 현행 분권교부세와 유사한 문제 발생함

6) 각 대안의 비교

- 그동안 검토되거나 제시되었던 분권교부세제도 개편 대안에 대하여 종합적으로 정리하여 비교하면 다음과 같음(〈표 15〉 참조)
 - 지방비 부담의 측면에서 현 상황을 유지한 채 분권교부세 연장, 보통교부세로의 통합, 사회복지교부금은 그 효과가 미흡하며

〈표 15〉 분권교부세제도 개편(안)의 비교

	분권교부세 연 장	보통교부세로의 통합	전체 국고환원	일부 국고환원	사회복지 교부금 신설
대상사업	67개 이양사업	67개 이양사업	67개 이양사업	노인·장애인, 정신요양시설	67개 이양사업
중앙	사회복지 추가예산	-	-	추가	추가

	사회복지 재원부담	미확충	미확충	확충(불안정)	확충(불안정)	확충(불안정)
	사회복지 재정책임	다소 미흡	매우 미흡	충분	가능	미흡
지방	지방재정부 담경감	미흡	미흡	경감	경감	미흡
	지출우선순 위보장	가능	매우 미흡	가능	일부 가능	가능
	지방복지 격차조정	미흡	매우미흡	가능(제한적)	가능	가능
	자율성 보장(분권)	가능	가능	-개별:미흡 -포괄:일부가능	일부 미흡	가능

자료: 광채기(2009:83), 이현우(2010:101) 참조 작성.

2. 기한연장구조조정에 대한 평가

1) 긍정적 측면

- 기한연장 : 지방재정 부담가중 문제 해결의 시간적 기간 마련
 - 보통교부세 통합시 사회복지 재원 확보문제의 우려의 문제를 해소하고 각계에서 제기하는 사회복지기능의 중앙과 지방의 역할에 대한 논의 및 사회복지 지방이양사업에 대한 전면적 재검토의 기회 제공
- 구조개편 : 제도 발전방향 재설계 계기 및 문제점 인식 공유의 계기 마련
 - 대상사업의 구조 및 운영상의 문제점을 개선하고, 확보된 재원을 지방이양 사회복지사업 수요에 활용하여 지방재정 부담을 완화할 수 있을 것이 기대됨
 - 일반수요 폐지로 구조 단순화, 특정수요 재원비중 축소하는 등 의미 있는 제도개선이었으며, 2015년 보통교부세 통합에 맞추는 단계적 정비로 향후에도 지속되어야 할 필요성이 있음

2) 미흡한 측면

- 기한연장 : 지방재정 부담가중 지속, 국고환원·재원조치 없는 단순한 연장
 - 사회복지사업의 지방이양으로 인한 지방비부담의 과중 문제, 지역간 사회복지서비스의 격차 발생 문제를 해결하지 못하고, 기존 분권교부세 제도의 문제를 그대로 남겨 둔 채 다시 5년 한시의 기한 연장임

- 구조개편 : 재원부담 가중의 근본적인 문제 해결 한계
 - 재원의 증가가 없는 상태에서 대상사업을 구조조정하여 사회복지수요에 활용하는 내용으로, 재정부족에 따른 지방재정 부담 가중의 근본적인 문제를 해결하기에는 한계가 있음

3. 향후 개선방향과 과제

1) 개선방향

- 첫째, 사회복지 국고보조사업의 지방이양으로 인하여 지방비 부담이 가중됨에 따라 지방재정 악화의 한 요인으로 작용하고 있으므로 이에 대한 대책이 시급함

〈감사원(2008.4) : 사회복지분야 지방이양사업 운영실태 감사결과보고서〉

사회복지 지방이양사업의 경우 미래수요가 급증하는 추세인데도 신규 재정수요에 대한 고려없이 2004년도 국고보조금 수준의 재원만 이양됨으로써 위 사업의 연 평균('02~'06) 예산증가율이 18%에 달하고 있으나 내국세와 연계되어 있는 분권교부세의 연평균 증가율은 8.7%에 지나지 않아 그 증가율 차이에서 오는 사업비 증가분이 지방자치단체에 전가되어 과거 국고보조사업 때 보다 지방비 부담이 가중된 것으로 나타났다.

.....

행정안전부 장관에게는 보건복지가족부 장관 등과 협의하여 정신요양시설, 장애인·노인생활시설 운영 등 3개 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원조치하거나, 위 3개 사업이 원활히 추진될 수 있도록 해당 분권교부세 교부액을 증액 조정하는 방안을 강구하도록 권고하였다.

- 둘째, 사회복지 분권화가 지방자치단체의 지방비 부담증가로 인해 지방간 기초적인 사회복지 서비스의 격차를 발생시키지 않도록 보통교부세로의 통합에 앞서 지방이양사업에 대한 전면적인 재검토를 하여, 지방이양이 적절하기 않은 사업은 중앙으로 이전할 필요가 있음
- 셋째, 분권교부세의 기한연장(2010년)과 대상사업 구조조정(2011년)은 사회복지 분야 재원 확보 및 활용에 다소 긍정적인 면은 있지만 지방비 부담 증가에 대한 근본적인 해결이 아니라는 점을 고려, 2014년도까지 기한 연장기간 동안 보통교부세로의 통합을 위한 선결과제(위 2가지)를 해결해야 함

2) 향후 개선과제

□ 지방이양 사회복지사업 전체의 국고 환원 : 부적정

- 분권교부세 대상사업 중 사회복지 사업의 국고보조사업으로의 환원 문제에 대해서 살펴보면 지방자치단체에서는 67개 사회복지사업 전체에 대하여 환원을 요구하고 있음

- 하지만, 당초 지방으로 이양한 취지와 현재의 국가재정 여건 등을 고려할 때 바람직하지 않음
 - 전 사업의 국고보조사업으로의 환원은 (1) 지방분권화 추세 역행, (2) 지방의 자율적 사업 수행 역량 저하, (3) 정부정책의 비일관성, 신뢰도 하락, (4) 국고보조사업으로의 전환과정에서 국고예산확보 어려움 발생 가능, (5) 자치사무로서의 성격이 강한 사회복지서비스까지도 모두 국고보조사업으로 환원되는 역기능 초래(곽채기, 2009:79)

□ 지방이양 사회복지사업 일부의 국고환원 : 적정방안

- 분권교부세의 보통교부세 통합에 앞서 지방이양사무에 대하여 지방사무로 적합하지 않은 사업, 지방비 부담을 과중하게 하는 사업 등에 대하여는 국고환원이 제기 되었음
 - 감사원은 정부의 사회복지정책과 밀접한 관계가 있는 정신요양시설 운영 등 3개 사업, 행정안전부는 여기에 지방비부담이 가중되거나 지역간 격차를 발생시킬 수 있는 아동복지시설 운영 등 4개 사업을 포함한 7개 사업, 국회예산정책처는 저소득층·장애인등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 사업은 중앙으로 이전할 필요가 있다고 지적함(〈표 16〉 참조)
 - 또한 지방공무원과 전문가를 대상으로 설문한 박경돈(2010)은 특정수요 외 경로당 운영 등 13개 사업을 국고환원 대상사업으로 하고 있음
- 2014년도까지의 분권교부세제도의 연장기간 동안 사회복지 분야 지방이양사업을 재검토하여 국가적 사무 혹은 지방비 부담이 가중되는 사업은 국고로 환원한 후 보통교부세에 통합하여야 지방비부담이나 복지서비스의 격차 문제가 크게 발생하지 않을 것으로 판단함

〈표 16〉 국고환원 대상사업의 예

	감사원(2008)	행정안전부(2009)	예산정책처(2009)	박경돈(2010)
국고 환원 대상 사업	-정신요양시설 운영 -장애인생활시설 운영 -노인생활시설 운영	-노인시설운영 -장애인생활시설 운영 -정신요양시설 운영 -아동복지시설운영 -아동급식사업 -재가노인복지시설운영 -장애인복지관 운영	저소득층, 장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 사업	-경로당 운영 -경로식당 무료급식 -노인복지회관 운영 -노인일거리사업 마련 -장애인복지관 운영 -아동시설운영 -아동급식지원 -사회복지전담공무원인건비 -사회복지관 운영 -저소득재가노인식사배달 -소년소녀가장지원 -아동보호전문기관운영 -공중보건인력개발 * 특정수요 사업
이유	중앙정부의 사회복지정책과 밀접하게 연계되어 있거나 특정지역의 시설편중으로 일부 자치단체에만 재정부담을 주는 사업	지역간 복지격차 발생 및 지방비 부담 가중 원인으로 작용하는 사업	지역간 복지격차 발생 및 지방비 부담 가중 원인으로 작용하는 사업	지방의 예산 및 복지관련 공무원 및 전문가 의견조사 결과

□ **분권교부세율 인상 : 일부사업의 국고환원이 불가능할 경우 대체안**

- 지방이양 사업으로 인한 지방재정 악화 해결 대안으로 사회복지 일부사업의 국고보조사업으로 환원과 함께 검토해 볼 수 있는 것은 분권교부세율을 인상하는 것이라 할 수 있음
 - 분권교부세의 재원은 현재 내국세의 0.94%의 법정률로 정해져 있어 내국세의 증가율에 따라 결정되고 있는 바, 최근 경제상황 악화로 인하여 내국세 증가율이 저조함에 따라 내국세 증가율 즉, 분권교부세 증가율이 앞서 살펴본 바와 같이 사회복지수요 증가율에 미치지 못하고 있어 일정율의 법정률 인상이 불가피 하다 할 것임
- 분권교부세율을 인상할 경우 얼마나 인상하여야 할 것인지가 관건인데, 이에 대하여 분권교부세율 인상을 2012년도 분권교부세 교부액부터 적용을 한다고 가정할 경우 2가지 방법으로 분권교부세율의 인상 수준을 결정할 수 있을 것임
 - 우선, 지방이양사업 예산추이의 연평균증가율 감안하여(〈표 17〉 참조), 2010~2012년까지 총소요액 및 분권교부세, 지방비부담을 추정할 수 있음(〈표 18〉 참조)
 - 〈표 18〉에서와 같이 2012년 분권교부세 대상사업 총소요액은 6조 6,584억원으로 추계되며, 분권교부세 1조 7,011억원, 지방비부담 4조 9,716억원으로 증가함⁶⁾
 - 2004년도 국고보조율인 43.5% : 56.5%를 적용할 경우 2012년에 분권교부세는 2조 8,964억원이 확보되어야 국고보조 당시(2004년)의 비율을 유지할 수 있음
 - 2012년 분권교부세 추계액은 1조 7,011억원으로 국고보조 당시 확보해야 할 2조 8,964억원보다 1조 1,953억원 부족하여, 이 정도의 증액이 없는 한 지방비부담의 문제로 인한 지방재정의 악화현상을 벗어나기 어려움
 - 이와 같은 방식으로 추계하면 2012년도에는 분권교부세율을 최소 0.66%p 인상한 1.6% 이상으로 증가시켜야 함

〈표 17〉 지방이양사업(149개 사업) 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

년도	지방이양사업 예산(A)	국비/ 분권교부세(B)	지방비부담 (C)	증가율		
				A	B	C
2004	22,424(100)	9,755(43.5)	12,669(56.5)	-	-	-
2005	28,669(100)	8,454(29.5)	20,215(70.5)	27.85	-13.3	59.56
2006	31,349(100)	10,065(32.1)	21,284(67.9)	9.35	19.1	5.29
2007	35,382(100)	11,387(32.2)	23,995(67.8)	12.86	13.1	12.74
2007	42,095(100)	13,784(32.7)	28,311(67.3)	18.97	21.1	17.99
2009	44,828(100)	12,305(27.5)	32,519(72.5)	6.49	-10.7	14.86
평균증가율 (’05 ~ ’09)	14.1	11.4	15.2	15.11	5.83	22.09

주 : 음영부분의 연평균증가율([(009년-2005년)/2005년]*100)/4년)을 사용함
 자료 : 예산규모(총규모, 국비/분권, 지방비)는 행정안전부 자료임

6) 2012년 내국세수입을 고려하지 않고 과거 5년 년평균 증가율을 기초로 추계한 것임

〈표 18〉 지방이양사업 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

	연평균증가율 (‘05 ~ ‘09)	2009	2010	2011	2012
지방이양사업예산(A)	14.1	44,824	51,144	58,356	66,584
분권교부세(B)	11.4	12,305	13,708	15,270	17,011
지방비부담(C)	15.2	32,519	37,462	43,156	49,716
비중	B/A	27.5	26.8	26.2	25.5
	C/A	72.5	73.2	74.0	74.7

- 또 다른 방식으로서는 전체 분권교부세의 70% 정도를 점하는 사회복지 분야만을 대상으로 이양사업의 소요예산, 분권교부세, 지방비부담 등의 증가율을 고려하여 분권교부세율을 설정할 수도 있음

V. 결 론

- 분권교부세제도는 지방분권의 실행 및 국고보조사업의 폐해를 해소하기 위해 국고보조사업 중 149개 사업을 지방으로 이양하고, 이양사업을 지방에서 원활히 추진토록하기 위해 재원을 보전해 주는 장치로서 2005년도에 도입되어 2009년도에 보통교부세로 통합하기로 하였으나, 특히 사회복지 분야의 지방이양사업으로 인해 지방비 부담이 가중되는 문제와 사회복지 재원의 확보 차원에서 2014년도까지 제도운영의 기한을 연장하였음
- 그동안 짧은 기간이지만 분권교부세는, 특히 사회복지분야에서 사회복지 수요가 확대되고 증가됨으로 인해 재원부족, 수요산정 방식 문제, 지방비부담의 가중문제, 사회복지서비스의 질적 저하 및 단체가 불균형 발생 문제, 사회복지 이양사업에 대한 지방의 책임과 성과 문제 등 다양한 문제가 발생하였음
- 이러한 문제에 대응하고자 학계, 지방 및 정부부처에서는 사회복지 지방이양사업에 대한 전체 혹은 일부사업의 국고환원, 국고환원과 포괄보조금의 운영, 사회복지재원 확보 차원에서의 (가칭)사회복지교부금 신설 등 다양한 방안을 제시하고 검토하였음
- 2010년 분권교부세의 보통교부세로의 통합을 앞두고 다양한 대안이 검토되고 부처 협의가 이루어졌지만 해결하지 못하고 다시 2010~2014년까지 분권교부세제도를 유지하도록 하는 5년의 기한연장을 하였음

- 2015년도에는 분권교부세가 보통교부세로 통합되어 운영되어야 하기 때문에 기한연장기간 동안에 사회복지분야의 지방비 부담가중의 문제, 자치단체간 사회복지서비스의 불균형 방지 및 지방자치단체의 책임과 성과에 중점을 두어 문제를 해소하여 보통교부세로 통합되어도 문제가 발생하지 않도록 해야 함
- 본 연구에서는 사회복지 분야 지방이양사업으로 인한 지방의 다양한 부담을 해소하는 차원에서 이양사업을 재검토하여 국가적 사무 및 지방비 부담가중의 사업 중심으로 국고환원이 되거나, 그렇지 못하면 분권교부세율을 인상하여 2015년 보통교부세로 통합되도록 해야하며, 이 과정에 보통교부세 불교부 단체에 대한 방안도 모색되어야 함을 강조함

< 참고문헌 >

- 감사원, 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」, 감사결과보고서, 2008.4
- 곽채기, “중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안-사회복지 분권교부세제도의 개편방안을 중심으로”, 2010년 보건·복지재정의 현안과제와 정책방향에 관한 토론회, 한국보건사회연구원, 2009.4.1
- 곽채기, “국가사무의 지방이양에 따른 재원이양 모델로서 분권교부세제도의 적합성 평가-사회복지분야 지방이양사업을 중심으로”, 「한국가버넌스학회보」, 제17권, 제1호, 2010.4
- 구정태, “사회복지정책의 분권화:분권교부세를 중심으로”, 「한국사회복지조사연구」, 제22권, 2009
- 김재훈·이재원, “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문, 2008
- 박경돈·이정희, 「복지포괄 보조금제도의 도입에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2010
- 박인화, 「복지재정의 운영실태와 정책과제」, 국회예산정책처, 2010
- 안영환, “분권교부세의 재정지출 효과에 관한 연구:국고보조금의 정액교부금 전환을 계기로”, 「정책분석평가학회보」, 제16권 제4호, 2007
- 엄태호·조근호, “포괄보조금으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제18권 제3호, 2009
- 우명동, “복지서비스 공급과 정부간 재정관계에 관한 소고:분권교부세가 복지서비스 공급의 차별성에 미친 영향분석을 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제1호, 2009
- 이원희, “분권교부제도 도입이 지방재정의 선택에 미치는 영향에 관한 연구:경기도 광주시를 중심으로” 「한국사회와 행정연구」, 제19권 제1호, 2008
- 이현우, 「분권교부세 기한연장에 따른 복지재정 변화에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2009

임성일, “지방자치단체 사회복지재정의 현황과 과제”, 2008

서정섭 · 조기현, 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2006

서정섭 외, 「지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제」, 국회행정안전위원회, 2010

심혜정, 「사회복지분야 분권화에 따른 지방재정영향분석」, 경제현안분석 제46호, 국회예산정책처, 2009.12

조기현, “분권교부세 재원확충의 정책 유효성 검증:지방재정 세출기능의 소득탄력성 중심으로”, 「지방행정연구」, 제21권 제1호, 2007

지용구, “2010년도 분권교부세 제도개편 추진성과 및 평가” 한국지방행정연구원 워크숍 자료, 2010

최성은, 「사회복지 재정지출과 지방재정부담에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 2010

홍종규, “분권교부세와 지방정부 복지지출의 변화분석:영주시와 목포시의 사례”, 「한국사회복지조사연구」, 제22권, 2009

행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 2010

행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2010

행정안전부, 「분권교부세제도 운영」, 2010

행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2005~2010

보건복지부, 「주요업무편람」, 2010

