자치구 복지재정부담과 정책과제

이재원(부경대학교)

Ⅰ. 서론

사회복지와 지방재정은 궁합이 맞지 않은 주제이다. 지방재정이 효율성과 건전성 가치 중심으로 형성되어 있는 국가에서 복지재정사업을 지방이 수행하면 재정지출 기피 대상이 되어 사회적으로 필요한만큼의 복지비가 지출되지 못한다. 서구의 영미식 복지국가에서는 국가적인 복지프로그램의 재원은 중앙정부에서 부담하고 지방재정은 해당 지역실정에 맞은 다양한 사회서비스 사업들을 운용하는 것으로 역할이 분담되어 있다. 따라서 중앙정부의 표준화된 지침을 지방재정의 부담으로 집행하려는 사회정책들은 논리적 타당성과 현장에서의 실천가능성 모두에서 상당한 쟁점을 발생시킨다.

서구 복지국가에서는 중앙재원 중심의 사회복지정책에서 별다른 재정문제가 없었다. 중앙정부의 재정여력이 풍부하였던 60년대 당시 사회복지 및 재정학에서는 중앙정부의 주도적 역할을 뒷받침할 수 있는 이론들을 제공하였다. 하지만 80년대이후 복지국가 황금시대가 막을 내리면서 상황은 복잡해졌다. 중앙정부의 재정위기 해결을 위해 복지지출을 축소하고 동시에 지방정부에 부담을 전가하기 위한 이론과 정책수단들이 마련되었다. 복지국가론과 근로국가론이 혼재되었던 90년대부터는 사회정책에서 보편적으로 적용되는 이론은 정립되지 못하고 논쟁만 양산되었다. 지방재정에서 사회복지 지출을 해석하는 문제 역시 주요한 논쟁거리인데, 여기에는 “자치”라는 권력의 가치가 추가되기 때문에 좀더 복잡한 주제가 된다.

복지정책을 지방재정의 관점에서 해석하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 그동안 중앙정부가 주도한 사회복지정책에 지방재원을 의무적으로 부담하도록 강제하면서 지방재정 확충을 위한 별다른 지원이 없었다. 사회복지의 지속적인 확충이 필요하다는 입장에서는 중앙재정이 힘들면 지방의 적극적인 재정 역할이 당연한 것으로 인식할 수 있다. 반면 지방자치의 입장에서는 지출 재량이 없는 복지사업에 중앙정부의 일방적인 부담 요구는 바람직하지 않을 뿐 아니라 효율성이 없으며, 자발적 동의없는 지방재원 징발은 재정민주주의의 기본 원칙을 훼손하는 것이라고 비판한다.

자치구의 복지재정 부담 문제는 좀더 복잡하다. 사회복지서비스를 전달하는 집행체계는 중앙직할(지방특별행정기관), 지방위탁(국고보조방식), 그리고 정부간 성과계약방식(포괄보조)

의 세 가지 대안으로 구상할 수 있다. 그런데, 우리나라는 중앙정부의 복지사업이 지속적으로 확대되는 가운데 복지전달체계로는 두 번째인 시군구 중심의 지자체 위탁방식을 계속 유지하고 있다. 이는 행정 및 재정관리의 비효율성과 자치 왜곡 쟁점을 가지고 있는 대안이다. 사회복지 사업이 확대되는 과정에서 현행 전달체계의 비용-효과성에 대한 재검토 없이 경로의존적으로 현행 방식이 지속되면서 최하위 일선기관인 자치구의 복지재정과 행정에서 복잡한 문제들이 발생하고 있다.

지금과 같은 추세가 지속될 경우 자치구는 보건복지부의 일선 행정기관으로 전환되어 "자치" 단체로서의 특성을 유지하기 힘들 것으로 전망된다. 사회복지통합전산망을 통해 중앙 각 부처의 사회서비스 기능들이 통합되어 자치구 행정단위로 집중하면 깔대기 현상에 따라 자치구의 복지기관화 현상은 보다 가속화될 것으로 예측된다. 자치구의 복지재정에서는 정부간 복지재원부담의 적정성, 대도시 복지사업 수행 주체로서 자치구의 적합성, 비용-효과적인 복지사업 관리체계의 혁신 단위로서 자치구의 가능성 그리고 자치재정 단위로서 자치구의 정치경제적 위치 등의 문제가 얽혀 있다.

이 글에서는 우선, 지방재정에서 복지비 지출의 현황과 특성 그리고 자치구의 복지재정 부담 문제를 정리하였다. 둘째, 새정부가 추진하고 있는 사회복지사업이 지방재정에 미칠 수 있는 영향 관계를 예측하였다. 그리고 셋째, 지방재정에서 복지비 부담 쟁점들을 대응할 수 있는 정책과제를 모색하였다.

Ⅱ. 지방재정의 사회복지비 지출 현황 및 쟁점

1. 보건복지부의 사회복지서비스 지출 특성

지방자치단체의 복지재정 사업은 대부분 중앙정부의 국고보조사업으로 운영되고 있다. 최근의 지방 복지재정 지출 규모와 비중이 급증한 것은 지방의 자율적인 재정 선택에서 발생한 현상이 아니다. 중앙정부가 국가적 차원에서 표준화된 복지보조사업을 대폭 확대했기 때문이다. 중앙정부의 복지보조금에 대한 의무적인 지방비 부담으로 지방자치단체의 복지재정 문제들이 발생한 것이다. 따라서 지방재정에서 복지비 지출이 급속히 증대한 현상과 재정특성을 이해하기 위해서는 중앙정부의 복지재정 정책 기조와 현황 그리고 특성들을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

중앙정부의 국고보조사업은 2013년 당초예산 기준으로 36조 7,551억원인데 보건복지부 소관사업이 18조 3,230억원으로 전체 49.9%를 차지한다. 예산규모상으로 중앙정부의 사회복

지프로그램은 보건복지부가 주로 담당하고 있다. 2012년 기준으로 중앙정부의 193개 사회복지보조사업 가운데 131개가 보건복지부 사업이며 지방비를 포함한 전체 복지보조금 사업 예산의 93.3%를 차지한다. 보건복지부의 사회복지서비스 지출은 최근 6년동안 지속적으로 확대되어 2013년 당초예산기준으로 19.0조원인데 2008년도와 비교하면 66.8%인 7.6조원이 증가했다.

보건복지부의 재정사업에서 기초생활보장 비중이 45.1%로 가장 높으며 다음으로 보육지원(21.4%), 노인생활지원(19.1%)의 순서이다. 이들 세 가지 사업의 지출 비중이 전체 예산의 86.0%이다. 따라서 중앙정부의 복지정책에서 기초생활보장, 영유아보육료지원, 그리고 노인소득보장(기초연금)의 변화가 지방의 복지재정에 가장 직접적으로 영향을 미치는 사업이 된다.[1] 기초생활보장과 관련된 재정지출 수준은 비교적 완만하게 상승하고 있는 반면 보육과 노인지원을 위한 지출은 급속히 증가하여 최근 6년동안 2배 이상 상승하였다. 보편적 사회서비스로서 국민 전체 계층에 대해 보육료지원이 확대되고 기초연금 도입으로 노인소득 보장이 확대되면 이 두 가지 사업에서 재정지출은 지금보다 2배 이상 증가할 것으로 예상된다.

지방재정에 영향을 미칠 수 있는 중앙정부의 사회복지 지출 구조 특징으로서 국고보조방식의 현금급여프로그램이 절대적으로 높은 비중은 상태를 확인할 필요가 있다. 기초생활보장, 장애인소득보장, 보육료지원, 기초노령연금이 대표적인 현금지원 프로그램이다. 이에 따라 현실적으로 중앙정부의 복지예산이 확대되지 않으면, 지역 현장에서의 사회복지서비스가 운영되는 현실을 체계적으로 분석하고 주민들의 복지욕구를 중앙정부의 정책에 반영할 수 있는 프로그램 자체는 절대적으로 부족하게 된다. 지자체에서 자체 프로그램을 개발 운용하는 역량이 충분하지 않은 상태에서는 중앙정부의 적극적인 역할이 필요하지만 현금 급여 중심의 현행 복지비 지출 구조와 복지지출 억제와 같은 현재의 재정 기조에서는 중앙의 역할을 기대하는 것이 쉽지 않다.

1) 따라서 지방재정의 복지비 부담 문제는 세 가지 핵심 사업에 대해 집중적으로 논의하는 것이 적절할 수 있다. 아직 다른 복지 사업들은 초기 단계 수준에 있다.

〈표 1〉 복지분야 국고보조사업의 소관 부처별 현황

(단위: 개 백만원, %)

	사업 수	총사업비	국비	지방비	자부담	보조율
보건복지부	131	23,816,443	15,898,834	7,911,277	12,119	66.8
여성가족부	33	518,359	319,709	198,440	210	61.7
고용노동부	2	1,627	1,137	490	-	69.9
문화체육관광부	14	922,355	352,938	563,401	6,016	38.3
국토해양부	2	113,031	51,060	61,971	-	45.2
행정안전부	6	143,378	71,889	71,489		50.1
기획재정부	1	2,346	1,642	704		70.0
농림수산식품부	1	56,685	27,495	29,190		48.5
환경부	3	14,644	7,322	7,322		50.0
합계	193	25,588,868	16,732,026	8,844,284	18,345	65.4

주: 2012년 당초예산 기준 자료: 행정안전부 제공

〈표 2〉 보건복지부의 복지사업별 예산 현황

(단위: 백만원, %)

		2008 (A)	2013			
			규모 (B)	비중	증가율 (B-A)	비고(2013년기준)
기초생활보장		6,850,473	8,553,165	45.1	24.9	대부분현금지원
아동 청소년	소계	92,802	239,061	1.3	157.6	
	1.요보호아동보호육성	30,900	55,975	0.3	81.1	
	2.아동복지지원	61,902	182,195	1.0	194.3	
	3.아동청소년정책		891	0.0		
장애인	소계	551,646	1,057,306	5.6	91.7	장애수당+연금 4,215억원
	1.장애인생활안정지원	523,123	1,038,572	5.5	98.5	
	2.장애인재활지원	28,523	18,734	0.1	-34.3	
노숙인등		27,415	36,760	0.2	34.1	
보육및 저출산	소계	1,453,752	4,141,096	21.8	184.9	
	1.보육지원강화	1,417,780	4,131,345	21.8	191.4	보육료, 양육수당, 어린이집지원 4조977억원
	2.저출산지원	35,972	9,751	0.1	-72.9	사업단위변경에 따른 감축
노인 지원	소계	2,061,877	4,277,093	22.6	107.4	
	1.노인생활안정	1,742,886	3,621,008	19.1	107.8	기초노령연금 3조2,097억원
	2.노인의료보장	283,140	593,889	3.1	109.8	
	3.장사시설확충	35,851	62,196	0.3	73.5	
사회복지일반		327,193	656,934	3.5	100.8	
합계		11,365,158	18,961,415	100.0	66.8	

자료: 보건복지부(각연도), 보건복지부 예산서.

현물서비스에 해당하는 사회서비스 분야의 많은 사업들은 분권교부세를 통해 67개의 사업

이 지방에 이양되어 있다. 분권교부세 사업에 대해서는 추가적으로 국고보조금을 지원하지 못하도록 법령에 규정되어 있기 때문에 사회서비스분야에서 보건복지부의 재정 역할은 구조적으로 제한적이다. 이와 같은 중앙정부의 지출 특성이 지방의 복지비 지출구조를 왜곡시킬 가능성도 상당하다.

중앙정부의 복지지출은 지방비 부담이 강제되어 있는 현금지원 중심으로 전개되는 다른 한편으로 지방에서는 신사회위기에 따른 사회서비스 지출 수요가 급증하게 된다. 후자의 상당 정도는 분권교부세 사업으로 지방의 자체재원으로 충당해야 하는데, 중앙정부의 현금급부에 대한 의무적 매칭 부담 이외 추가적으로 지방재정에서 사회서비스 지출 수요를 감당하는 것은 현실적으로 쉽지 않다.

현금급여와 현물 혹은 바우처 지원의 사회서비스 정책이 중앙·지방간에 분리·운영되는데, 중앙은 통제 기조 속에서 현금 급여를 증대시키고 지방은 중앙의 의무적 매칭 부담을 하는 동시에 사회기반 투자를 위한 현물서비스를 설계·확대해야 하는 이중의 부담을 안게 된다. 이러한 구조 속에서는 사회서비스의 비용-효과성 혹은 수요자 중심의 결과지향적 사회서비스 혁신 뿐 아니라 지방의 주도적 역할이 필요한 자치 혁신 노력을 기대하기 어렵다.

2. 지방재정에서 사회복지비 지출 추세 및 현황 분석

1) 지방자치단체 사회복지비 지출 현황 분석

2000년대 이후 지방자치단체 세출에서 가장 큰 특징은 재정규모의 지속적 상승과 사회복지비를 중심으로하는 사회개발비 비중이 증대하였다는 점이다. 세출기능별 분류에서, 당초예산기준으로 2008년도의 지방재정 규모는 일반회계와 특별회계 순계기준으로 125.0조원이었는데 2013년도에는 156.9조원으로 31.9조원이 증가하였다. 최근 6년동안 세출 기능별 비중 추이에서는 사회복지를 포함한 사회개발비가 40%를 넘는 수준에서 지속적으로 상승하고 있는 반면 경제개발비 비중은 계속 하락하고 있다.

〈표 3〉 지방재정 세출 기능별 추이

(단위: %, 조원)

		2008 (A)	2009	2010	2011	2012	2013 (B)	증감률 (B-A)/(A)
일반관리	일반공공행정	8.8	7.5	8.6	8.9	8.5	8.3	18.5
	공공질서및안전	1.6	1.4	1.6	1.7	1.8	1.8	45.3
	소계	10.4	8.9	10.2	10.5	10.4	10.1	22.6
사회개발	교육	5.6	5.7	5.9	6.4	6.5	6.4	44.0
	문화및관광	4.8	5.2	5.5	5.0	4.9	5.0	29.7
	환경보호	10.9	10.5	10.6	10.7	10.2	10.1	15.4
	사회복지	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	22.3	61.5
	보건	1.5	1.4	1.6	1.4	1.4	1.5	23.1
	소계	40.2	40.3	42.6	43.6	43.5	45.2	41.3
경제개발	농림해양수산	6.4	6.7	7.0	6.9	6.9	6.9	35.1
	산업·중소기업	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1	24.8
	수송및교통	13.0	13.4	11.8	10.7	10.4	9.9	-5.1
	국토및지역개발	10.3	10.6	9.1	8.3	8.3	7.8	-5.4
	과학기술	0.6	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4	-11.3
	소계	32.5	33.3	30.3	28.3	28.1	27.0	4.6
기타	예비비	1.8	1.7	1.6	1.6	2.0	2.0	38.1
	기타	15.2	15.7	15.3	15.9	16.0	15.6	29.2
	소계	17.0	17.4	16.9	17.6	18.1	17.6	30.2
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	25.5
(규모)		125.0	137.5	137.8	141.0	151.1	156.9	

주: 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준 자료: 안전행정부 재정고.

2013년 당초예산 기준으로 사회복지비의 비중은 22.3%로서 세출 기능별 분류항목 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 경제개발분야의 5개 항목 전체의 비중인 27.0%와 비슷한 수준으로 증가하였다. 2013년 당초예산에서 사회복지비 규모는 35.0조원인데 2008년도의 21.7조원과 비교하면 6년동안 61.5%가 증가한 것이다. 같은 기간동안 지방재정은 25.5% 증가하였는데 사회복지비의 지출 규모는 전체 재정증가의 두 배 폭으로 확대된 것이다.

중앙정부의 건전재정관리 의지와 복지지출 억제라는 전반적인 정책기조가 계속되었지만 국회 예산과정의 결과물들은 이와 달리 매년 복지지출의 대폭 확대로 확인되었다. 지방자치단체는 국회 보다는 중앙 각 부처별로 보조사업 중심으로 재정관계가 형성되어 있기 때문에 중앙정치 상황에서의 변화를 사전에 예측하는 것이 쉽지 않다. 이러한 상황 속에서 예상하지 못한 변수로 단기간에 급속히 특정 부문의 재정지출이 확대되면서 기존의 지방재정 지출 구조에서 의도하지 않았던 변화가 발생하였고 이에 따라 정부간 재정갈등이 심화되고 있다.

〈표 4〉 지방세출에서 보조사업과 자체사업의 비중 구성(2013)

(단위: %, 백만원)

		합계	정책사업		재무활동	행정 운영비
			보조사업	자체사업		
일반 관리	일반공공행정	100.0	4.9	59.5	0.0	35.6
	공공질서및안전	100.0	58.5	31.1		10.4
	소계	100.0	14.7	54.4	0.0	31.0
사회 개발	교육	100.0	6.5	93.2		0.4
	문화및관광	100.0	49.0	46.2		4.7
	환경보호	100.0	37.4	58.1	0.2	4.3
	사회복지	100.0	90.3	9.2		0.5
	보건	100.0	67.0	32.6		0.4
	소계	100.0	61.4	36.8	0.0	1.8
경제 개발	농림해양수산	100.0	75.5	23.3		1.2
	산업·중소기업	100.0	39.8	49.8	0.0	10.3
	수송및교통	100.0	31.7	55.4		13.0
	국토및지역개발	100.0	38.1	56.2		5.7
	과학기술	100.0	12.7	87.3		0.0
	소계	100.0	45.1	47.4	0.0	7.5
기타	예비비	100.0	0.4	99.6		
	기타	100.0		8.4	91.2	0.3
	소계	100.0	0.0	18.7	81.0	0.3
합계		100.0	41.4	38.3	14.3	6.0
(규모)		1,568,886	650,222	600,335	223,904	94,426

주: 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준 자료: 행정안전부 재정고.

지역경제 양극화와 계속되는 경기침체 상황에서 지방재정 규모가 증가하였던 원인 가운데 하나는 중앙정부로부터의 이전재원인 복지보조금과 지방교부세의 증대를 들 수 있다. 지방재정에서는 보조사업의 비중이 상당히 높은 편이며 자체사업과 예산비중은 거의 비슷한 상태이다. 사회복지 부문은 대부분이 국고 및 시도비 보조사업으로 2013년 당초예산기준으로 전체 사업의 90.3%를 차지한다. 따라서 지방재정에서 복지지출에 대한 의사결정은 중앙정부에서 이루어지는 것이며 지방재정은 복지정책에서 참여가 제한된 상태에서 재원부담을 강요받는 수직적인 통제형 정부간 재정구조가 지속되고 있다.

2) 지방자치단체 유형별 사회복지비 지출 현황

사회복지비의 비중은 지방자치단체 유형별로 상당한 차이가 있어 복지지출 증대가 지자체 미치는 영향의 강도는 차별적이다. 서울특별시와 광역시를 포함한 대도시 본청의 일반회계 세출에서 사회복지비 비중은 각각 28.0과 29.3%이고 군은 상대적으로 낮아 17.4% 수준이다.

지방재정에서 복지비 지출 쟁점은 자치구에서 가장 심각한데, 사회복지비 지출 비중이 49.3%로 매년 높아지고 있다. 자치구에서도 복지비 부담의 차별화가 심한 편으로 서울과 울산의 자치구는 평균 40% 대이며 나머지 자치단체는 50%를 상회한다. 가장 높은 자치구는 광주 북구로 66.3%이며 부산 강서구는 28.2%로 가장 낮다. 자치구는 자체사업 비중이 18.1%에 불과한 가운데 절반 정도의 재원을 사회복지비에 충당해야 한다. 이에 따라 최근 자치구는 재정기능의 관점에서 보건복지부의 일선행정기관으로 전환되는 경향을 보이고 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 유형별 자체사업 및 사회복지비 비중 현황

(단위: %)

		특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
자체사업비	평균	57.9	39.7	40.0	31.3	27.9	29.7	26.8	18.1
	최고	57.9 서울본청	44.1	40.0 세종	49.7	27.9 제주	56.4	42.3	38.6
			인천		경기		경기과천	강원홍천	서울강남
	최저		31.5		17.5		16.0	13.0	8.8
			광주		전남		전남목포	전북부안	대전대덕
사회복지비	평균	28.0	29.3	23.0	25.9	14.7	28.4	17.4	49.3
	최고	28.0 서울본청	34.1	23.0 세종	27.8	14.7 제주	41.3	27.9	66.3
			대전		경기		전남목포	부산기장	광주북구
	최저		울산		23.4		15.8	6.2	28.2
			23.7		강원		경북상주	경북울릉	부산강서

자료: 안전행정부(2013).「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요」

〈표 6〉 대전 서구의 사회복지부담 추이

(단위: 억원, %)

	사회복지부담추이			전년대비신장률		재정자립도
	재정규모	사회복지비	복지비비중	재정규모	복지비	
2008	2,306	1,037	45.0			26.7
2009	2,476	1,132	45.7	7.4	9.2	26.4
2010	2,679	1,380	51.5	8.2	21.9	22.5
2011	3,157	1,577	50.0	17.8	14.3	26.2
2012	3,314	1,687	50.9	5.0	7.0	26.2
2013	3,605	1,972	54.7	8.8	16.9	23.9
평균				9.4	13.8	

자료: 안전행정부(2013).「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요」

〈표 7〉 대전 서구의 세출 기능별 재원 구성

(단위: %, 백만원)

		계	국비	시비	구비	비고	
						기능별 구비비중	기능별 예산비중
일반관리	일반공공행정	100.0	1.3	1.1	97.6	13.4	5.3
	공공질서및안전	100.0	1.7	1.7	96.7	0.6	0.2
	소계	100.0	1.3	1.2	97.5	13.9	5.5
사회개발	교육	100.0	-	84.9	15.1	0.7	1.9
	문화및관광	100.0	7.9	11.9	80.2	2.1	1.0
	환경보호	100.0	1.7	13.6	84.7	7.8	3.6
	사회복지	100.0	57.0	36.6	6.3	9.0	54.7
	보건	100.0	31.7	39.8	28.4	2.5	3.4
	소계	100.0	50.2	36.6	13.2	22.2	64.6
경제개발	농림해양수산	100.0	30.8	40.6	28.6	1.1	1.5
	산업·중소기업	100.0	60.3	21.4	18.3	0.4	0.8
	수송및교통	100.0	6.9	40.2	53.0	7.5	5.4
	국토및지역개발	100.0	16.6	24.6	58.9	3.1	2.0
	소계	100.0	16.9	35.5	47.6	12.1	9.8
기타	예비비	100.0	-	-	100.0	2.5	1.0
	기타	100.0	1.0	0.4	98.6	49.2	19.2
	소계	100.0	0.9	0.4	98.7	51.7	20.2
합계 (규모)		100.0	34.3	27.2	38.5	100.0	100.0
			123,738	98,131	138,661	138,661	360,530

자료: 안전행정부(2013).「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요」

중앙정부가 운영하는 복지보조사업들의 근거법인 복지사회복지사업법에 따라 기초자치단체 중심의 복지서비스 전달체계가 구축되어 있다. 광역자치단체는 사회복지사업에서 역할이 제한되어 있는 가운데 국고보조사업의 지방비는 기초자치단체와 공동으로 부담하고 있다. 이와 같이 현재 복지보조사업에서는 재원구성과 의사결정 관계가 복잡하게 형성되어 있어 정책의 주체를 식별하고 재정사업의 성과에 대한 책임성을 강화하는 것이 쉽지 않은 정책적인 쟁점이 잠재되어 있다.

대전 서구의 경우 최근 6년동안 지방재정 규모는 매년 9% 내외의 증가율로 상승하였다. 하지만 사회복지비의 증가 속도는 이 보다 더 빨라 13.8%였다. 재정자립도가 약간씩 하락하거나 정체된 상태에서 전체 예산에서 복지비의 비중은 2008년도 45.0%에서 2013년에는 54.7%로 거의 10% 정도 증가하였다. 그런데, 대전 서구의 예산기능별 특성을 분석하면 사회복지지출에 대해 좀더 복잡한 현상이 확인된다. 2013년 당초예산 기준으로 서구의 사회복지비 지출 비중은 전체 예산액 3,605억원의 54.7%인1,972억원이다. 여기에 지출되는 서구의 자체재원은

6.3%이며 나머지 재원은 중앙정부와 시본청의 보조금이다. 따라서 수치만으로는 서구는 복지사업에서 재원 부담이 크지 않는 것으로 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자치구의 복지재원 부담이 계속 쟁점이 되는 이유는 재정부담과 다른 영역에서 찾을 필요가 있다.

3. 지방재정에 영향을 발생시키는 대표적 복지사업

1) 분권교부세 사업: 갈등 외면과 지연

지방분권 혁신을 위해 추진하였던 분권교부세의 재원 충분성 문제가 아직 해결되지 못하고 지속되고 있다. 분권교부세 문제는 해가 거듭될수록 심각해지고 있는데 기본적으로 기초복지 사업에 대한 재원부족이 문제이다. 2005년도 지방이양 이후 67개 사회복지 사업에서 지방비 부담은 연평균 18.6%가 증가하였던 반면 분권교부세 재원은 내국세와 연동되어 8.2% 증가에 그쳤다. 분권교부세에서 사회복지사업의 비중은 2005년도에 62%에서 2011년도 74%로 급증하였고 이에 따라 지방재원의 추가적 부담과 다른 지방이양 사업이 축소되는 부작용도 발생하고 있다.

분권교부세가 설치될 당초에는 5년 한시적으로 운영하고 보통교부세에 통합하기로 예정되었다. 하지만 복지사업에서 재원부족과 불교부단체에 대한 재원지원 방안을 마련하지 못하고 추가로 제도 시한이 5년 연장된 가운데 중앙 부처에서의 논의는 답보 상태에 있다. 감사원 지적사항과 같이 장애인 및 노인복지시설의 국고보조사업 환원 이후 나머지 사업에 대해서는 보통교부세로 전환하는 방안과 지방소비세 재원을 확대하면서 사업을 지방으로 완전 이양하는 방안들이 논의되고 있지만 전체적으로 해당 사업에서 재원지원 규모가 확대되지 않으면서 제도가 개편될 경우 추가적인 지방재정 부담이 예상되고 있다.

〈표 8〉 사회복지 분권교부세 사업의 예산 추이

(단위: 억원, %)

		규모			비중		
		총사업비 (A)	국비·분권 (B)	지방비 (C)	합계	국비·분권 비중(B/A)	지방비 비중(C/A)
이양전	2002	9,247	4,215	5,032	100.0	45.6	54.4
	2003	10,434	4,912	5,522	100.0	47.1	52.9
	2004	12,951	6,107	6,844	100.0	47.2	52.8
이양후	2005	16,820	5,531	11,289	100.0	32.9	67.1
	2006	19,201	6,955	12,246	100.0	36.2	63.8
	2007	22,268	7,955	14,313	100.0	35.7	64.3
	2008	26,200	9,518	16,682	100.0	36.3	63.7
	2009	28,134	8,507	19,627	100.0	30.2	69.8
	2010	30,019	9,509	20,510	100.0	31.7	68.3
	2011	33,454	10,582	22,872	100.0	31.6	68.4
연평균 증가율	이양전	18.3	16.6				
	이양후	14.4	18.6				

자료: 행정안전부(2012). 2012 지방재정세미나 종합토론 참고자료.

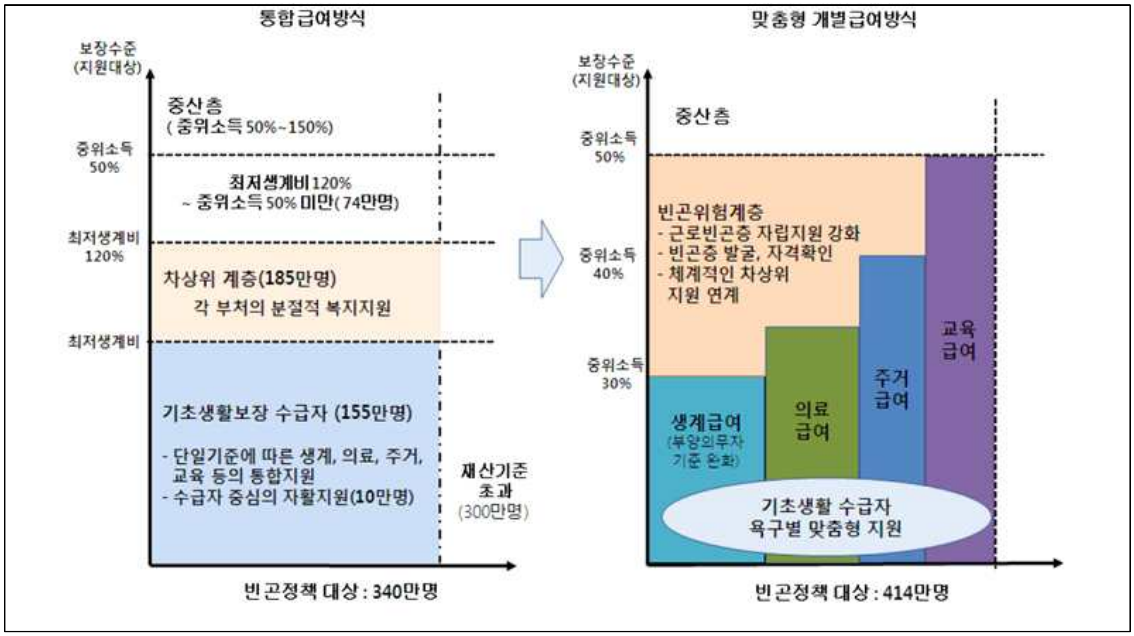
2) 기초생활보장사업: 맞춤형 개별 급여로 전환

국민기초생활보장법에 근거하여 빈곤에 대한 국가 지원을 의무화하였던 사회안전망 프로그램에서는 부정수급 감독 강화와 전산시스템(행복e음)을 통한 수급자 식별 강화를 통해 추가적인 재정지출을 억제하였다. 이명박 정부에서는 기초생활수급자 지원정책을 선별적으로 수행하면서 사회안전망 프로그램에서 지출 수요를 통제하였다. 그런데, 박근혜 정부에서는 현행 통합급여방식을 개별 급여방식으로 전환하고 상대적 빈곤선을 설정하여 중위소득 기준으로 급여방식을 다원화할 계획이다. 이에 따라 기초생활보장 수급자 수는 340만명에서 414만명으로 대폭 확대될 것으로 전망되었다. 이와 같은 제도 변화에 따라 국비 및 지방비 부담에서도 변화가 예상된다.

하지만, 추가적인 재원 부담 정도는 구체적으로 확인되지 않고 있다. 우선 중위소득이 상대적으로 결정되기 때문에 연초에 정확히 계산하기 쉽지 않다. 경기변동 상황과 연계되어야 있기 때문이다. 생계급여의 지급 기준을 중위소득의 30% 수준으로 낮추면 현재 보다 수급자 수는 축소된다. 의료급여는 현재 수준을 기준으로하며 주거급여와 교육급여의 지급 기준은 높아진다. 이에 따라 생계급여에서 절감되는 예산이 주거와 교육급여로 이전되면 현재 보다 특별히 많은 추가 재원이 소요되지는 않을 것으로 전망된다. 하지만 현재 수급자들에 대한 예외규정을 만들거나 수급대상자 범위를 설계하는 방식에 따라 추가 재원은 상당히 가변적인 상황이다. 기초생활보장급여의 실효 보조율은 2012년 당초예산 기준으로 77.6%로 높고 대부분의 자치구는 차등보조율을 적용받고 있으며 시본청에서 부담하는 재원 규모가 상대적으로

높기 때문에 자치구의 추가적인 재정부담은 크지 않을 것으로 판단된다.

〈그림 1〉 기초생활보장제도의 개편방식



자료: 보건복지부 국정과제

〈표 9〉 기초생활보장프로그램의 국고보조율 현황(2012)

(단위: 백만원, %)

사업별	합계	비중	국비	지방비	실효 보조율	기준보조율
생계급여	2,973,492	31.0	2,361,845	611,647	79.4	서울 40%~60% 지방 70%~90%
의료급여	5,234,031	54.6	3,980,346	1,253,685	76.0	서울 50% 지방 80%
주거급여	653,959	6.8	519,440	134,519	79.4	서울 40%~60% 지방 70%~90%
교육급여	170,754	1.8	135,630	35,124	79.4	
자활사업	560,216	5.8	442,889	117,327	79.1	
합계	9,592,452	100.0	7,440,150	2,152,302	77.6	

자료: 안전행정부

3) 기초연금사업과 노인일자리 사업 등

노인복지에서 기초노령연금 지출이 대폭 증대되면서 이에 따른 지방재정 부담도 상당하였다. 국고보조율는 지방재정 여건에 따라 40~90%로 다양하게 운영되고 있지만 기본적으로 단기간에 재정지출 부담이 급증하는 것이 문제이다. 2007년도의 노인수당은 2,175억원에 불과하였는데 기초노령연금제도가 도입된 직후 2008년도에는 1조 5,960억원이었고 2012년도는 2배 정도 증가한 2조 9,668조원이었다. 이와 관련된 지방비 부담액은 1천억원 정도였다.

보건복지부의 자체 성과관리지표로 기초노령연금 수급률이 설정되어 유자격자의 적극적인 수급을 장려하였고 개인별로 지급하는 연금액수를 증액하고 수급자의 조건이 되는 소득과 자산 기준을 계속 완화하였다.[2)]

〈표 10〉 노인복지사업에서 국고보조율 현황

(단위: 백만원, %)

	계	국비	지방비	실효 보조율	기준보조율
기초노령연금지급	3,972,488	2,963,561	1,008,927	74.6	40%~90%
노인일자리운영	328,804	154,235	174,569	46.9	50%(서울30%)
노인돌봄서비스지자체보조	150,435	102,733	47,701	68.3	서울50%, 일반70%
노인요양시설확충	95,397	49,674	45,723	52.1	50%
노인단체지원	84,282	26,955	57,327	32.0	서울10%, 지방25%
노인건강관리	21,066	10,533	10,533	50.0	50%
노인치매병원확충	6,600	3,300	3,300	50.0	50%
노인보호전문기관	6,036	3,018	3,018	50.0	50%
노인단체지원	6,000	3,000	3,000	50.0	50%
노인일자리지원(제주)	4,666	2,333	2,333	50.0	50%
노인치매병원확충BTL정부지급금	2,727	1,396	1,331	51.2	50%
합계	4,678,501	3,320,738	1,357,762	71.0	

자료: 안전행정부

박근혜 정부에서는 모든 노인들을 대상으로 월 20만원 수준의 기초연금을 지급한다는 공약을 제시한 바 있다. 관련 소요 재원은 국비와 지방비로 조달될 전망이다. 제도가 구체적으로 설계되어야 추가 재정부담 규모가 확인될 수 있지만 잠정적으로 매년 15조원 정도가 소요될 것으로 예측되고 있다. 2013년도의 기초노령연금이 국비와 지방비 포함하여 4조원 정도인데 향후 매년 4배 정도의 추가적인 지출이 예상되는 것이다. 2012년 기준으로 기초노령연금의 실효보조율은 74.6%로 비교적 높은 편이다. 하지만 지출대상이 대폭 확대되면 지방재정에서 부담이 적지 않을 것으로 판단된다. 노인복지사업에서는 기초노령연금과과 노인종합돌봄서비스 이외에는 50% 수준의 국고보조율이 적용되고 있다. 고령사회 정책에서 노인일자리와 노인요양지원이 지속적으로 확대될 경우 이 분야에서 지방비 부담이 가중될 것으로 전망된다.

4) 보육료 지원 사업: 50% 미만 보조율에 대한 국가통제 쟁점

사회복지분야에서 지방비 부담 문제로서 가장 큰 쟁점으로 제기되는 것은 보육료지원 사업이다. 저출산 대책과 관련된 정부지출의 대부분을 차지하는 사업인데 2004년 이후부터 활

2) 2008년 1월부터는 70세 이상 노인의 60%, 2008년 7월부터는 65세 이상 노인의 60%를 대상으로, 2009년 1월부터는 65세 이상 어르신의 70%를 대상으로 기초노령연금을 지급한다.

성화되어 2010년 12월말 기준으로, 전액 지원을 포함한 보육료 지원 아동은 전체 보육시설 이용 아동의 68.7%까지 증가하였다. 저출산현상으로 인해 영유아수는 270만명 내외로 정체되어 있는 가운데 정부의 보육료 지원 대상 확대에 따라 국고보조금은 매년 급증하였다.

보육료 지원사업의 기준보조율은 50%(서울 20%)인데, 2012년 예산기준으로 총 사업비 4조 8,407억원에서 지방비 부담은 2조, 4,494억원으로 전체 예산의 50.6%를 지방재정에서 부담한다(2007년 국비 5,936억원). 2013년도에는 보육료, 양육수당, 어린이집 지원 등에 대한 보건복지부의 예산이 5조원 수준이며 이에 상응하는 정도의 지방비 부담이 예상되고 있다. 이에 따라 지방비를 부담해야 하는 규모가 크고 당분간 추가적인 부담 압력이 발생할 것이라는 표면적인 문제 뿐 아니라 전체 재원의 절반 미만을 부담하는 중앙정부가 전국지방자치단체에 대해 표준적인 정책 지침을 강요하면서 '자치'재정에 대한 근본적인 문제가 발생하고 있다.

박근혜 정부에서는 양육수당을 포함하여 보육지원 대상을 대폭 확대할 예정이다. 이와 관련된 추가적인 재정부담 수준은 아직 구체적으로 산정하지 못하고 있다. 영유아에 대한 비공식적인 가족돌봄이 사회적 돌봄으로 전환되면서 가수요가 발생할 수 있어 정확한 재정수요 예측이 쉽지 않다. 작년말 국회 예산과정에서 보육지원 대상이 갑자기 확대되면서 올해 지자체에서는 양육수당 지원 재원을 사전에 확보하지 못하여 보육료지원 대란도 우려되고 있다.

현재의 보육료 지원과 관련된 국고보조율은 잔여적 복지 사업에 국한되었던 시대에 형성된 것이다. 50% 미만의 보조율로 전국 표준적인 사업을 수행하는 것은 지방자치의 관점에서는 적절하지 못한 대표적인 사례이다. 국회 상임위원회에서는 국고보조율을 70%로 상향 조정하는 것으로 의결하였지만 아직 해당 법률이 개정되지 못한 가운데 기존의 지방재정 쟁점이 지속되고 있다. 아동투자와 관련된 국고보조율은 아직 체계적으로 정비되지 못하고 임의적으로 설정되어 있다. 아동분야의 사회복지 지출이 상당히 낮은 상태라는 점을 고려할 때 사안에 따라서 지방재정에 미칠 수 있는 부담 상황을 쉽게 예측하지 못할 수 있다.

〈표 11〉 아동분야 국고보조율 현황

(단위: 억원, %)

사업명	국고보조율	계	국비	지방비	실효 보조율
영유아보육료지원	서울10~30%,지방40~60%	48,407	23,913	24,494	49.4
어린이집미이용아동양육지원	서울10~30%,지방40~60%	2,138	1,026	1,112	48.0
보육돌봄서비스	서울10~30%,지방40~60%	8,671	4,232	4,439	48.8
방과후돌봄서비스	서울30%,지방50~70%	2,137	1,096	1,041	51.3
어린이집지원	서울20%,지방40~60%	1,225	613	613	50.0
다문화가족정착및자녀양육지원	서울50%,지방70%	720	486	233	67.6
아이돌보미지원	서울30%,지방70%	671	429	242	64.0
농어촌보육여건개선	근무수당50% 보육시설70%	567	275	292	48.5
아동통합서비스지원운영	100%(서울66.7%	468	457	11	97.6
한부모가족자녀양육비등지원	서울50%,지방80%	452	332	120	73.4
공공형어린이집	지방50~60%	310	165	145	53.3
영유아사전예방적건강관리	서울30%,지방50%	295	136	159	46.0
어린이집기능보강	50%	237	119	119	50.0
합계		66,298	33,278	33,020	50.2

자료: 안전행정부

3. 자치구 복지지출의 쟁점

1) 부산광역시 지방재정의 세입 현황

부산광역시 자치단체의 지방재정 특성은 전체 지방재정의 현상과 동일한 맥락에서 전개되고 있다. 세입구조를 살펴보면, 가장 큰 특징으로서, 최근 10여년동안 부산광역시 본청과 북구의 재정자립도가 상당히 낮아졌다. 2001년도 부산시 본청의 재정자립도는 74.4%였지만 2012년도는 53.6%로 20.8%가 낮아졌다. 지방세의 비중은 비슷한 수준을 유지하였지만 세외수입의 비중이 대폭 감소하였고 상대적으로 지방교부세와 보조금의 비중이 증가하였다. 중앙정부의 복지지출이 2000년대 중반부터 급격히 증가하였는데, 이에 따라 지방세입구조의 취약한 상태가 고착되고 있다.

부산 북구의 경우도 상황은 비슷하다. 2001년도의 재정자립도는 27.5%였는데 2012년도는 17.2%로 10.3% 낮아졌다. 반면 보조금의 비중은 2000년도 42.4%에서 2012년에는 64.4%로 대폭 증가하였다. 다만, 2011년도의 “등록면허세”가 자치구세로 개편되면서 자치구의 지방세 수입이 증가하여 재정자립도가 높아지고 있다. 그런데, 전체적으로 2000년도와 비교할 때 2012년도의 세입규모는 2배 이상 증가하였지만 자주재원 중심의 세입 보다는 지방교부세와 보조금이 중심이된 의존재원 중심으로 재정규모가 신장되었다.

부산광역시에서 의존재원 비중이 높은 것은 상반된 해석이 가능하다. 적극적인 중앙재원

혹은 국비보조사업 유치 실적이라는 긍정적인 해석이 가능한 다른 한편으로, 지방의 재정사업들이 중앙정부의 국고보조방식으로 전개되면 중앙재원 유치 보다는 지방재원의 징발 문제도 발생한다. 특히 사회복지지출 중심으로 보조사업이 확대되면, 부산광역시의 자율적인 지출 재량없이 중앙정부의 법률 규정에 따라 의무적으로 지방비를 부담해야 하는 재원징발 현상이 발생하게 된다.

〈표 12〉 부산광역시 본청 및 북구의 세입 현황

(A) 부산광역시 본청 (단위: %, 억원)

	2000	2005	2010	2011	2012
지방세수입	35.1	39.3	31.9	32.6	33.9
세외수입	38.2	35.0	23.4	21.7	19.6
지방교부세	0.9	3.4	10.5	11.9	12.8
지방양여금	2.7	-	-	-	-
보조금	16.8	16.7	28.3	26.8	29.0
지방채등	6.3	5.6	6.0	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(자체수입비중)	73.3	74.3	55.3	54.3	53.6
재정자립도	74.42)	73.4	57.6	52.1	52.9
규모(억원)	33,622	52,349	84,776	83,831	79,867

(B) 부산 북구

	2000	2005	2010	2011	2012
지방세수입	10.1	6.9	4.3	8.2	9.6
세외수입	21.6	18.5	13.1	9.6	9.9
지방교부세	2.9	5.5	3.2	3.2	2.3
교부금	21.4	25.3	14.4	15.7	13.7
보조금	42.4	43.7	64.9	63.3	64.4
지방채	1.6	-	-	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(자체수입비중)	31.7	25.4	17.5	17.8	19.5
재정자립도	27.52)	20.9	13.2	15.6	17.2
규모 (억원)	874	1,373	2,576	2,638	2,362

주: 1) 일반회계+특별회계 총계규모 2) 2001년 통계 자료: 행정안전부 재정고

〈표 13〉 부산광역시 자치단체의 세출 구조 특성(2012)

(단위: %, 백만원)

(규모)	합계	정책사업			행정운영경비	재무활동
		소계	보조사업	자체사업		
시본청	7,986,678	5,672,613	2,807,526	2,865,087	505,355	1,808,710
군	350,206	267,734	184,550	83,184	34,577	47,895
구	2,852,636	2,173,151	1,685,763	487,388	656,235	23,250
(북구)	236,158	190,725	159,999	30,726	45,201	232
합계	11,189,520	8,113,498	4,677,839	3,435,659	1,196,167	1,879,855

(비중)	합계	정책사업			행정운영경비	재무활동
		소계	보조사업	자체사업		
시본청	100.0	71.0	35.2	35.9	6.3	22.6
군	100.0	76.5	52.7	23.8	9.9	13.7
구	100.0	76.2	59.1	17.1	23.0	0.8
(북구)	100.0	80.8	67.8	13.0	19.1	0.1
합계	100.0	72.5	41.8	30.7	10.7	16.8

주: 일반회계+특별회계 총계규모
자료: 행정안전부(2012).「지방자치단체예산개요(하)」.

2012년 당초예산 기준으로 부산광역시 전체의 재정규모는 11조 1,895억원인데, 정책사업 가운데 보조사업의 비중은 41.8%로서 자체사업보다 높은 상태이다. 시 본청의 경우는 자체사업이 보조사업보다 약간 높은 반면 자치구는 보조사업의 비중이 59.1%로서 절대적으로 높다. 사회복지지출 부담이 큰 부산 북구의 경우는 보조사업의 비중이 67.8%로서 부산의 자치구 평균보다 상당히 높은 상태이다.

2) 부산광역시의 복지지출 현황과 특성

부산광역시의 세출기능별 현황 역시 일반적인 지방재정과 동일한 맥락에서 전개되고 있다. 최근 5년동안 지방재정 규모는 비슷한 수준으로 정체된 가운데 사회복지비 지출의 비중은 꾸준히 높아지고 있다. 시본청의 경우 2010년도부터 사회개발비의 비중이 경제개발비를 상회하는 재정우선순위 전환 현상이 발생하였다. 사회복지비는 2008년도에 22.2%였는데 2012년도에는 28.1%로 5.9%가 높아졌다. 같은 기간동안 부산 북구의 사회복지비는 53.1%에서 61.1%로 7% 더 높아졌다. 이와 대조적으로 경제개발비의 지출비중은 계속 하락하였다. 시본청의 경우는 2008년도에 42.6%에서 2012년도는 33.6%로 낮아졌고 북구는 13.0%에서 7.2%까지 급속히 하락하였다.

〈표 14〉 부산광역시 본청 및 북구의 세출 기능별 현황

(A) 부산광역시 본청 (단위: %, 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012
일반행정	소계	12.3	10.8	12.4	13.8	12.8
	일반공공행정	11.2	9.9	11.0	12.2	11.1
	공공질서및안전	1.1	0.8	1.4	1.6	1.7
사회개발	소계	39.3	41.0	41.1	43.1	46.5
	교육	6.6	6.4	6.2	6.6	6.5
	문화및관광	3.3	3.4	3.9	4.1	3.9
	환경보호	6.4	6.2	6.4	6.8	7.0
	사회복지	22.2	24.1	23.6	24.5	28.1
	보건	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0
경제개발	소계	42.6	42.4	40.7	37.0	33.6
	농림해양수산	2.3	1.5	1.9	1.8	2.0
	산업·중소기업	2.9	3.6	3.6	3.8	4.0
	수송및교통	29.4	29.8	28.9	24.7	22.0
	국토및지역개발	8.0	7.5	6.3	6.7	5.6
예비비 등		5.9	5.9	5.8	6.0	7.1
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모,억원)		76,037	83,322	84,776	83,831	79,867

(B) 부산 북구

		2008	2009	2010	2011	2012
일반행정	소계	5.9	10.1	7.2	4.6	4.3
	일반공공행정	5.6	9.8	6.6	3.9	3.7
	공공질서및안전	0.3	0.3	0.6	0.7	0.6
사회개발	소계	60.6	59.8	63.3	66.1	68.4
	교육	-	-	-	0.3	0.1
	문화및관광	1.0	1.0	3.5	2.9	1.7
	환경보호	4.7	5.0	4.8	5.1	4.4
	사회복지	53.1	52.0	53.3	56.1	60.1
	보건	1.7	1.9	1.7	1.7	2.0
경제개발	소계	13.0	11.3	12.9	10.7	7.2
	농림해양수산	0.8	0.8	2.3	0.9	1.2
	산업·중소기업	0.7	0.5	0.8	1.1	0.5
	수송및교통	7.6	5.9	5.3	5.0	3.1
	국토및지역개발	3.9	4.0	4.5	3.6	2.4
예비비 등		20.6	18.8	16.6	18.7	20.1
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모,억원)		2,116	2,481	2,576	2,638	2,362

주: 일반회계+특별회계 총계규모 자료: 행정안전부 재정고

〈표 15〉 부산광역시의 자치구별 인구 분포 (2012)

	규모				인구대비점유비중		
	인구	기초생활 보장 수급자	아동	노인	수급자	아동	노인
중구	49,150	2,601	6,114	8,045	5.3	12.4	16.4
서구	125,066	7,874	17,460	19,930	6.3	14.0	15.9
동구	101,307	8,023	13,457	17,055	7.9	13.3	16.8
영도구	145,193	8,549	20,750	22,146	5.9	14.3	15.3
부산진구	394,668	14,329	62,102	48,046	3.6	15.7	12.2
동래구	283,874	6,728	49,369	30,682	2.4	17.4	10.8
남구	297,335	8,185	50,505	35,415	2.8	17.0	11.9
북구	309,922	17,143	58,693	27,856	5.5	18.9	9.0
해운대구	426,275	14,507	84,480	42,861	3.4	19.8	10.1
사하구	357,555	15,897	65,023	34,805	4.4	18.2	9.7
금정구	256,141	9,164	41,496	29,894	3.6	16.2	11.7
강서구	62,814	2,634	9,692	8,840	4.2	15.4	14.1
연제구	214,219	7,948	36,146	24,273	3.7	16.9	11.3
수용구	177,766	5,483	26,862	22,693	3.1	15.1	12.8
사상구	256,597	12,164	43,663	22,528	4.7	17.0	8.8
합계	3,457,882	141,229	585,812	395,069	4.1	16.9	11.4
표준편차					1.4	2.0	2.5

자료: 부산광역시 북구 제공

지방재정에서 복지비의 비중이 특히 쟁점이 되는 것은 부산 북구이다. 북구 전체 예산의 60.1%가 복지지출이며 매년 증가되고 있다. 부산의 다른 자치구 보다 북구의 복지비 비중이 상대적으로 높은 원인은 복지대상자가 많기 때문이다.[3] 관할구역 인구 가운데 기초생활수급권자의 비중은 2011년 기준으로 5.5%인데 부산광역시 전체 인구 비중인 4.1% 보다 1.4%가 높다. 보육서비스 지출에 영향을 미치는 아동 비중 역시 높은 편으로 18.9%를 차지한다. 다만 노인의 비중은 9.0%로서 전체 인구 비중인 11.4%보다 낮다.

복지지출에서 재정규모가 가장 높은 것은 생계급여를 포함한 기초생활보장서비스로서 기초생활보장수급권자들을 위한 사회안전망 지출이다. 북구에 수급권자의 비중이 상대적으로 높은 것은 영구임대아파트 입주 정책의 영향이다. 저소득 취약계층의 주거복지를 위한 영구임대아파트가 8,900세대가 있는데 이는 부산시의 27% 정도에 해당하는 규모이다. 아파트 분양 당시에는 기초생활보장수급권자가 50% 수준이었는데, 이후 신규 입주자를 선정할 때 수급권자가 우선 고려되었으며 현재는 입주민의 90% 정도가 수급권자들이다. 이들에 대한 기초생활보장지출 비중이 계속 증가하고 있다.

3) 관내 복지시설도 많은 편이지만 이와 관련된 경비는 시본청에서 대부분 지원하기 때문에 자치구 재정에서 특별히 쟁점이 되지는 않는다.

3) 부산광역시 본청의 자치구 복지재정조정기능

개인별로 서비스를 지원하는 사회복지서비스는 지리적 외부성이 강한 재정사업이다며 재정외부성을 내부화하기 위한 광역자치단체의 재정조정기능이 중요하다. 광역시에서 이와 관련된 대표적인 재정조정제도가 조정교부금제도이며 행정안전부가 운영하는 지방교부세의 보통교부세와 같은 방식으로 운영된다.

〈표 16〉 부산광역시의 자치구 조정교부금 산정 내역(2012)

측정항목		측정단위	규모		비중		세출비중 (북구)
			자치구 전체	부산 북구	자치구 전체	부산 북구	
일반 행정비	소계		130,702	8,910	12.4	12.1	3.7
	지방의회비	구의원정수	10,431	775	1.0	1.0	
	구행정비	구공무원수	98,418	6,667	9.3	9.0	
	징세비	과세건수	6,532	500	0.6	0.7	
	건물비	공공건물연면적	15,321	968	1.5	1.3	
공공질서 및안전	민방위비	민방위대원수	7,965	581	0.8	0.8	0.6
문화 환경비	소계		136,845	11,120	13.0	15.0	6.1
	문화체육비	인구수	28,363	2,305	2.7	3.1	
	청소비	인구수	108,482	8,815	10.3	11.9	
사회 복지비	소계		105,548	8,970	10.0	12.1	62.1
	사회복지비	인구수	16,559	1,346	1.6	1.8	
	생활보장비	수급자수	12,435	1,319	1.2	1.8	
	아동복지비	아동인구수	30,243	2,782	2.9	3.8	
	노인복지비	노인인구수	20,954	1,462	2.0	2.0	
	보건위생비	인구수	25,357	2,061	2.4	2.8	
경제 개발비	소계		94,862	5,618	9.0	7.6	7.2
	농수산비	농가호수, 수산업종사자수	6,716	200	0.6	0.3	
	임업비	공유림면적	8,308	699	0.8	0.9	
	상공비	상공업종사자수	1,975	86	0.2	0.1	
	도로개량비	미개설도로면적비 포장도로면적	11,128	357	1.1	0.5	
	도로유지비	개설도로면적	33,511	1,871	3.2	2.5	
	교통관리비	자동차등록대수	7,850	601	0.7	0.8	
	도시행정비	인구수 행정구역면적	17,156	1,317	1.6	1.8	
	공원녹지비	공원면적	7,765	451	0.7	0.6	
	하천비	하천연장	453	36	0.0	0.0	
기타	소계		577,197	38,727	54.8	52.4	20.2
	인력운영비	공무원수	536,324	35,958	50.9	48.6	
	기본경비	공무원수	40,873	2,769	3.9	3.7	
합계			1,053,119	73,926	100.0	100.0	100.0

자료: 부산광역시 북구

당초예산 재원 배정에 사용된 부산광역시의 조정교부금제도의 쟁점은 크게 두 가지이다.

하나는 조정재원의 규모가 적절한지 여부인데 이는 조정률에서 확인할 수 있다. 부산광역시의 경우 조정교부금에서 조정률은 매년 50% 내외이다. 북구의 경우 기준재정수요는 739억원인데 2012년도 조정교부금 액수는 324억원으로 조정률이 52.6%이다. 시본청에서 자치구의 기준재정수요로 인정하는 금액의 절반 정도만 재원을 보전해 주기 때문에 현행 조정교부금제도는 기대만큼의 재정조정 기능을 수행하지 못한다고 해석할 수 있다.

다른 하나는 기준재정수요 측정항목별 비중이 적절한지 여부이다. 조정교부금의 측정항목은 보통교부세의 경우와 유사하다. 항목별 기준재정수요의 비중을 살펴보면, 기타항목의 인력운영비가 가장 높은 48.6%를 차지하고 있다. 이는 공무원수를 기준으로 산정되는 것인데, 직접적인 공공서비스가 아닌 기타 항목의 비중이 가장 높다는 것은 기준재정수요 관점에서는 적절하지 못한 측면이 있다. 사회복지비의 경우는 12.1%의 비중을 차지하는데, 실제 북구의 일반회계에서 사회복지비가 차지하는 비중이 62.1%인 점을 고려하면 기준재정수요에서 과소반영된 측면이 있다.

4) 부산 북구의 복지보조금 특성

부산 북구는 재정자주도와 복지비 지출 비중 조건에서 기초적 복지서비스의 경우 10% 할증보조율을 적용받는 차등보조단체이다. 하지만 차등보조 조치만으로는 정상적인 재정운영을 회복하는데 한계가 있다. 실제 복지 재정 사업에서 구비의 부담 비율은 높지 않다. 2012년 당초예산 기준으로 전체 복지지출은 1,420억원인데 북구에서 부담하는 금액은 전체의 3.9%인 55.8억원에 불과하다. 따라서 자치구의 경우 복지지출에서 정부간 재원분담 구조에서 보조율의 “적정성” 쟁점은 현실적으로 크지 않다.

북구의 경우는 보조율 보다는 복지서비스의 규모 확대가 쟁점이다. 중앙의 복지보조금과 시비보조금을 지침대로 단순 전달해야 하는 기초생활보장서비스와 기초노령연금 그리고 보육료 지원 사업의 재원규모가 지속적으로 확대되고 있는 가운데, 이들 사업들을 자치구가 계속 담당하는 것이 적절한 것인지 여부에 대한 정부간 복지기능 분담에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있다.

부산 북구 복지재정사업에서 기초적인 사회복지서비스로서 수혜대상자들에 대해 현금을 지원하는 경우가 70.8%를 차지한다. 현금(바우처 포함) 지원 사업들은 대부분 중앙정부가 법률을 통해 수급조건을 구체적으로 규정하기 때문에 지방자치단체의 자율적인 정책운영 재량은 허용되지 않는다. 주요 복지지출 사업에서 북구에서 부담해야 하는 지방비는 1.8%에 불과하지만 지출 재량없이 중앙의 지침대로 현금을 수혜자에게 전달하는 복지비 지불정산 기능에 국한된다. 이에 따라 지방자치단체의 자치 재정 기능이 계속 정체되는 부작용이 발생하게 된다.

〈표 17〉 부산북구 주요 사회복지사업의 예산규모 및 재원구성1)

(단위: 백만원, %)

	규모		재원구성			구비 비중
	금액	비중	국비	시비	구비	
사회복지비(일반+특별)	142,039	100.0	95,736	40,721	5,582	3.9
북구 주요 복지재정사업	100,502	70.8	81,653	16,299	2,550	1.8
5대 기초생활보장급여2)	53,544	37.7	49,131	3,927	486	0.3
장애인수당및기초장애연금	4,795	3.4	3,357	1,438		
기초노령연금	22,937	16.1	16,056	4,817	2,064	1.5
영유아보육료지원3)	19,226	13.5	13,109	6,117		

주: 1) 2012년 당초예산 기준
2) 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산및장제급여, 자활급여
3) 영유아보육료의 경우 당초예산에서는 구비가 없었으나 추경을 통해 구비 부담 발생
자료: 부산광역시 북구

매년 복지비 지출 비중이 증가하면서 북구의 자체 재원이 복지보조사업에 따른 지방비 부담으로 할당되는 규모와 비중도 지속적으로 증가한다. 이에 따라 북구의 자체적인 재정사업을 설계·운영할 의지를 약화시키는 부작용도 계속 악화되고 있다. 중장기적인 전략사업을 계획하는 것이 현실적으로 쉽지 않은 상태가 지속되고 도시관리 및 개발 사업을 계획해도 회계연도 기간중에 수시로 의무적으로 부담해야 하는 복지지출이 확대되면 당초 예산에서 자체사업에 배정된 재원이 복지비로 추가 지출되어야 한다. 자체 사업을 계획하는 사업부서에서는 당초 예산으로 확보된 재원이 연도말까지 계속 유지될 수 있다는 보장이 없는 상태가 수년동안 지속되면 자체 사업의 개발 및 관리 역량 자체가 급속히 약화될 가능성이 있다.

마지막으로 자치구 복지비 분담 비율의 일관성 혹은 적정성 쟁점도 있다. 부산광역시의 경우 자치구의 복지재정 부담 조정을 조정교부금 보다는 지방비 부담분 가운데 시비 부담을 높이는 방향으로 대응하였다. 예를 들어 생계급여의 경우는 당초예산상으로 자치구의 부담이 없이 전액 시비로 부담하고 있다. 그런데, 복지재정사업 전반에 걸쳐서 사업 특성별로 재원분담의 일관성있는 원칙이 확인되지 않는다.

국고보조사업에서 지방비 부담비율을 임의적으로 결정하면서 사업의 재정관리 혹은 지불정산 업무가 불규칙적이고 복잡하게 형성될 수 있다. 또한 자치구 입장에서는 재정운영의 예측성이 낮아지는 문제도 발생한다. 예를 들어 2012년 보육료지원의 경우 당초 예산에서는 지방비를 전액 시비로 부담하는 것으로 계획되었는데, 회계연도 기간 중에 보육료 지원이 확대되면서 당초예산의 2배 수준인 238억원으로 증가하였고 북구에서도 25억원을 부담하게 되었다. 이와 같이 당초 예산서의 내용이 빈번하게 변경되면 1년단위의 재정사업을 계획적으로 운영하는데 부정적인 영향을 미치게 된다.

〈표 18〉 부산 북구의 주요 사회복지 재정사업의 재원구성

(단위: 백만원, %)

	규모				비중			
	국비	시비	구비	합계	국비	시비	구비	합계
지역사회복지서비스강화	1,299	4,809	284	6,392	20.3	75.2	4.4	100.0
복지시설관리		4,341	58	4,399	-	98.7	1.3	100.0
지역복지서비스투자사업	868	317	57	1,242	69.9	25.5	4.6	100.0
긴급지원사업	322	40	40	402	80.1	10.0	10.0	100.0
음식나눔추진		52	25	77	-	67.5	32.5	100.0
자원봉사활성화	38	24	69	131	29.0	18.3	52.7	100.0
민생안전대책추진	71	35	35	141	50.4	24.8	24.8	100.0
기초생활보장수급자보호	44,234	3,440	333	48,007	92.1	7.2	0.7	100.0
일반생계급여	34,230	2,662		36,892	92.8	7.2	-	100.0
주거급여	7,811	608	260	8,679	90.0	7.0	3.0	100.0
교육급여	2,036	158	68	2,262	90.0	7.0	3.0	100.0
해산장제급여	157	12	5	174	90.2	6.9	2.9	100.0
자활사업지원	6,397	654	218	7,269	88.0	9.0	3.0	100.0
가사간병방문도우미사업	213	46	46	305	69.8	15.1	15.1	100.0
자활사업	4,897	487	153	5,537	88.4	8.8	2.8	100.0
자활소득공제	560	44	19	623	89.9	7.1	3.0	100.0
희망키움통장사업	689	77		766	89.9	10.1	-	100.0
일을통한빈곤탈출상담지원	38			38	100.0	-	-	100.0
장애인복지증진	5,434	7,616	24	13,074	41.6	58.3	0.2	100.0
장애수당지급	905	387		1,292	70.0	30.0	-	100.0
기초장애연금	2,452	1,051		3,503	70.0	30.0	-	100.0
장애인생활시설지원	94	1,330		1,424	6.6	93.4	-	100.0
지역사회재활시설지원	60	2,909	1	2,970	2.0	97.9	0.0	100.0
기타장애인복지서비스	1,923	1,939	23	3,885	49.5	49.9	0.6	100.0
노인복지기반조성	18,189	8,794	2362	29,345	62.0	30.0	8.0	100.0
노인복지시설운영	222	731	115	1,068	20.8	68.4	10.8	100.0
노인복지시설기능보강	576	595		1,171	49.2	50.8	-	100.0
노인복지증진	544	924	152	1,620	33.6	57.0	9.4	100.0
기초노령연금	16,056	4,817	2,064	22,937	70.0	21.0	9.0	100.0
노인일자리확충	790	790		1,580	50.0	50.0	-	100.0
기타노인복지	1	937	31	969	0.1	96.7	3.2	100.0
여성복지증진및보육가족지원	17,806	13,290	898	31,994	55.7	41.5	2.8	100.0
여성권익증진및가족복지	798	915	47	1,760	45.3	52.0	2.7	100.0
영유아보육료지원	13,109	6,117		19,226	68.2	31.8	-	100.0
기타보육사업등	3,104	4,661	627	8,392	37.0	55.5	7.5	100.0

자료: 부산광역시 북구(2012).「2012년도 예산서」에서 정리

Ⅵ. 지방재정의 사회복지비 지출 증대에 따른 쟁점들

1. 사회복지정책에서 지방재정의 주도적 역할 상실과 재정“자치”의 위기

사회복지정책은 빈곤과 질병에 대응하기 위해 국가 표준적인 수준에서 소득과 건강을 보장하는 사회안전망프로그램과 보편적 사회서비스를 통한 가족 및 공동체의 일상생활을 보장하기 위한 사회기반투자 프로그램으로 구분할 수 있다. 후자의 정책에서는 지역의 다양성을 인정하고 개인별 맞춤형 사회서비스 공급이 중요하기 때문에 지방재정의 전략적인 역할이 강조된다.

하지만, 현행 정부의 복지정책의 기본 기조는 재정건전성을 위한 지출 억제, 중앙정부의 복지재정 부담의 지방전가, 그리고 복지정책에서 지역의 다양성 및 지출재량 불인정으로 요약할 수 있다. 저출산 고령화와 같은 새로운 사회위기가 급속히 진행되면서 새로운 사회정책으로서 보편적 사회서비스가 강조되고 있지만 이를 실천하기 위한 정책거버넌스에서 지방재정의 비중과 위치는 과거 복지국가시대 구사회정책의 틀 속에 그대로 유지하고 있다. 이에 따라 지방재정에서 복지비 지출의 비중이 가장 큰 중심 지출항목으로 재정우선순위가 설정되어 있지만 실제 복지정책에서 지방자치단체의 비중은 상당히 취약하다. 중앙정부가 결정한 지침과 배정받은 재원의 단순 현장 전달자 역할에 그친다. 지방 스스로의 자율적인 사회복지정책 자체가 없다.

중앙정부의 복지재정사업들은 대부분 지방비의 의무부담을 조건으로하는 국고보조방식으로 운영된다. 이러한 재정사업의 규모가 확대되면서 지방재정의 자체 재원이 중앙정부 목적으로 징발되는 문제가 발생하고 있다. 지방의 복지재정 부담이 확대되면서 기존의 재정사업 계획에서 수립하였던 지역의 투자사업들이 계획대로 추진되지 못하고 있다. 이러한 현상이 수년동안 반복되면서 지방자치단체에서는 자기 주도적인 전략재정계획의 수립·운용 역량과 의지 자체가 약화되고 있는 자치위기 현상이 진행되고 있다. 즉, 지출비중이 높은 사회복지분야에서는 지방의 자율적인 정책영역이 설정되지 못하고 있는 가운데 지역 및 도시개발 분야에서는 복지재원 징발에 따른 재원부족 및 불확실성 문제 때문에 자체적인 전략재정운영이 힘들게 되는 이중의 쟁점이 발생하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 자율적인 지방의 의사결정 및 정책기구의 성격이 약화되고 중앙정부의 정책을 현장에 전달하는 일선관료조직화되고 있다.

2. 지방의 복지재원 동원 역량 약화와 특정 지자체에 대한 복지부담 편중

사회위기 현상이 지속되면서 당분간 국가의 복지재정 지출은 계속 증가할 것으로 전망되

고 있다. 중앙정부가 재정건전성 기조를 유지 혹은 강화하면서 지방재정에 대해 복지비 지출 부담을 추가적으로 요구하려는 시도 역시 지속될 것으로 예상된다. 지역사회 위기 현상을 고려할 때, 사회복지 분야에서 지방자치단체의 주도적인 역할 역시 중요하다. 하지만 지방재정에서 복지지출을 적극적으로 지원할 수 있을 정도의 세입 구조가 형성되지 못하고 최근에는 계속 취약성이 악화되고 있다. 중앙정부의 복지비 부담 요구가 확대되는 가운데 지방재정에서의 자주재원 비중이 약화되어 사회복지비 지출 증대 현상은 지방재정에 이중의 부담으로 작용하고 있다.

국민기초생활보장체계를 본격적으로 구축하기 시작하였던 2000년대부터 사회복지서비스는 중앙정부가 주도적으로 추진하였으며 복지재원 조달방식으로는 지방자치 실시 이전인 80년대에 형성되었던 정부간 재원분담체계(국비-지방비 분담구조)를 그대로 활용하였다. 이에 따라 중앙정부에서 복지보조사업의 규모와 종류를 확대하면 지방재정에서 사회복지비 지출도 직접적으로 연계하여 증대하게 된다. 지방자치의 가치적 측면을 고려할 때, 지방자치단체가 사회복지 재원을 원활히 조달하기 위해서는 지방세를 중심으로한 자주재원이 충분히 확보되어야 한다.

그런데, 2000년대 이후 지방재정의 세입구조에서 자체수입 비중은 점차 줄어들고 대신 의존수입이 증가하는 구조를 형성하고 있다. 2001년도부터 2012년도까지 지방세입 항목의 전년대비 증감률 추세를 살펴보면 연평균 6.2%씩 재정규모가 신장되었는데 지방교부세와 보조금은 평균 9.0%, 10.9% 증가하였지만 지방세는 7.3%, 세외수입은 4.1% 증가에 그쳤다. 또한 자주재원의 전년대비 증감비율이 상당히 불규칙적이어서 안정적으로 사회복지 재원을 조달하는데 한계가 있었다.

2010년도 지방소비세 도입으로 지방세 비중이 확대되었지만 2009년도의 국세 감세에 따른 지방세 수입 감소 영향을 고려하면 지방소비세 도입 이전과 비교할 때 기대만큼 의미있는 세수구조 변화 효과를 창출하지는 못하였다. 중앙정부의 감세정책이 1회에 그쳤지만 지방교부세 수입에서의 영향은 누적적으로 발생하게 된다. 국회예산정책(2009)의 자료에 따르면 2000년대 후반에 추진되었던 감세 중심의 조세개혁으로 인해 지방재정에서는 2012년까지 누적하여 25조 7,587조원의 세입손실이 추계되었다. 대표적인 감세정책으로는 법인세 인하에 따른 지방소득세 및 지방교부세 감소와 과세대상 축소에 따른 부동산교부세 감소가 있다.

3. 보통교부세에서 복지재정 수요 보전 기능의 적정성 쟁점

지방교부세는 지방자치단체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원인데 사회복지지출 수요를 지원하기 위한 수단으로 활용되면서 복지재원을 위한 별도의 보조금 지원 재원으로 인식되는 경향이 있다. 대부분의 자치단체에서 재정력지수가 계속 감소하고 있어 재정

부족분을 채워주는 보통교부세의 역할이 최근 보다 중요해졌다. 기초적인 사회안전망 구축과 보편적 사회서비스 확충을 동시에 추진하였던 2000년대 중반이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하였다.

〈표 19〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2012)

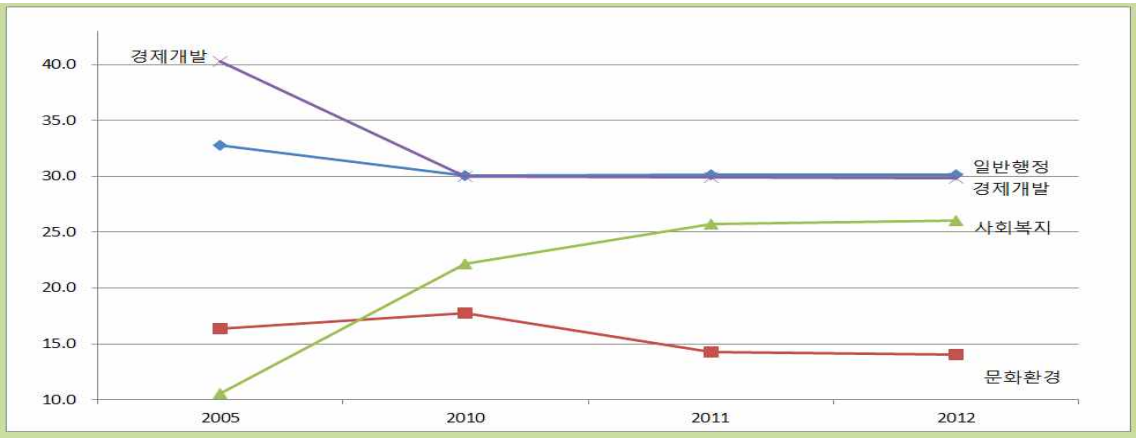
(단위: %, 억원)

측정항목		측정단위	서울	광역시	도	시	군	합계
일반행정비	소계		36.5	34.5	29.5	28.1	26.2	30.1
	인건비	공무원수	26.3	24.8	18.2	18.2	16.0	20.0
	일반관리비	인구수	8.7	8.3	6.7	8.5	7.8	8.1
	안전관리비	인구수	1.5	1.4	4.5	1.3	2.3	2.0
문화환경비	소계		12.5	13.4	10.5	15.4	15.7	14.0
	문화관광비	인구수	3.7	4.7	5.0	5.0	5.0	4.8
	환경보호비	가구수	5.7	6.2	3.6	8.6	8.4	7.0
	보건비	인구수	3.0	2.5	1.9	1.9	2.3	2.2
사회복지비	소계		34.3	32.1	24.1	26.2	17.0	26.0
	기초생활보장비	기초생보수급자수	5.9	5.1	5.6	2.6	2.1	3.8
	노인복지비	노령인구수	5.6	6.9	4.0	5.4	4.8	5.3
	영유아/청소년복지비	영유아청소년수	14.1	12.5	8.9	11.9	5.7	10.6
	장애인복지비	장애인등록자수	3.4	3.3	2.4	2.3	1.7	2.5
	일반사회복지비	인구수	5.5	4.3	3.4	3.9	2.7	3.8
경제개발비	소계		16.7	19.9	35.9	30.3	41.1	29.8
	농림수산비	농수산업종사자수	0.2	1.8	12.6	8.2	20.5	9.3
	지역경제비	사업체종사자수	1.7	3.5	6.3	2.8	2.3	3.2
	도로개량비	미개량도로면적	0.4	3.3	7.9	5.0	4.7	4.5
	도로교통비	자동차수	4.1	5.7	3.1	4.9	2.2	4.1
	지역개발비	행정구역면적	10.3	5.6	6.0	9.4	11.3	8.8
합계			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)			85,212	98,357	87,269	204,822	127,885	603,545

자료: 행정안전부(2012).「2012년 보통교부세 산정내역」.

〈그림 2〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 추이

(단위: %)



자료: 행정안전부(각년도).「보통교부세 산정내역」.

이에 따라 정부간 재정갈등 상황들이 심각하게 제기되었으며 이를 완화하기 위한 중앙정부 차원에서 조치들은 대부분 지방교부세제도 개편을 통해 반영되었다. 2000년대 후반부터 보통교부세의 기준재정수요에서 사회복지지출 요소들이 강화되었다. 1995년도의 경우 사회개발비 비중은 23.5%였다. 지방세출에서 사회개발비 비중이 24.3%였던 점을 감안하면 재정조정기능과 세출 상황들이 일관성을 가지고 있었다.

그런데, 지방재정에서 복지지출이 급격히 증대되었던 2000년대 중반에서는 기준재정수요의 조정이 이루어지지 못하였다. 중앙정부 차원의 재정조정기능이 지방세출 기능의 변화를 적절히 반영하지 못하였던 것이다. 이후 지방의 복지재정 지출이 쟁점이 되면서 보통교부세에 지방세출 기능 변화를 반영하여 대폭 조정이 이루어졌는데 2011년도에는 사회개발비 항목의 비중이 40.0% 수준으로 상승하였다.

총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만 기준재정수요를 산정하는 측정단위와 지표 그리고 지자체 유형별 세출 기능과 연계 등의 측면을 고려하면 여전히 조정해야할 사항들이 남아 있다. 지방재정의 세출 수요와 보통교부세의 기준재정수요가 보다 유기적으로 연계되어 지출수요들을 시기 적절하게 대응할 필요가 있다.[4] 그런데, 보통교부세는 대부분 결산자료를 사용하기 때문에 세출수요와 재원보전의 시기를 일치시키는데 한계가 있다. 또한 지방재정에서 중앙정부가 인정하는 기준적인 복지재정수요가 아직 잔여적 복지 관점에서 설정되어 있어 새로운 보편적 사회서비스 수요들을 체계적으로 반영하는데 한계가 있다.

한편, 지방자치단체의 재정부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여년동안 안정적으로 운영되지 못하였다. 기준재정수요에 사회복지비 지출 요소를 많이 반영할 경우 재정부족분에 대한 조정률이 높으면 지자체의 복지재원 조달에 애로를 겪을 수 있다. 따라서, 지방재정조정수단 가운데 중요한 보통교부세의 조정 기능이 안정화될 수 있는지 여부도 지방의 복지재정 지원 재원의 관점에서 쟁점이 될 수 있다.

지방교부세 재원이 내국세의 13.27%에서 15%로 상향 조정되었던 2000년도에는 조정률이 92.5%로서 높았지만 당시 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아졌다가 2005년도부터 다시 높아졌다. 2008년도 89.2%를 정점으로 이후 3년동안 계속 낮아지다가 최근 약간 상승하였다. 하지만 2013년에는 89.0%로 전년도 보다 2.5% 낮아졌다. 이는 내국세에 연동되는 보통교부세의 재원이 최근 확충되었기 때문이다. 현재와 같은 재원 확보 방식에서는 경기변동에 따라 내국세 수입이 예상보다 축소될 경우에 보통교부세의 조정기능이 취약해질 가능성이 상존하고 있다.

---

4) 현행 측정단위의 기본 구조는 80년대에 형성된 것이다. 당시 잔여적 복지체제였으며 사회복지재정 수요는 기초생활수급자 규모가 많은 영향을 미쳤다. 하지만 보편적 사회서비스가 확대되면서 영유아 보육료와 기초연금 등의 재정수요가 기초생활보장 수요 수준으로 급증하고 있는 상황들이 제대로 고려되지 않고 있다.

〈표 20〉 보통교부세 조정률 추이

(단위: 억원, %)

	불교부단체포함		불교부단체제외				
	기준 재정수요	기준 재정수입	기준 재정수요	기준 재정수입	재정 부족분	보통 교부세	조정률
2003	373,227	236,209	277,414	122,518	154,896	118,320	76.4
2004	430,172	300,397	293,781	131,058	162,723	128,225	78.8
2005	530,497	353,048	359,011	160,900	198,111	170,776	86.2
2006	537,089	350,963	374,057	167,321	206,736	177,543	86.5
2007	565,774	357,456	395,017	177,296	217,721	198,421	88.4
2008	645,249	408,899	463,583	216,430	247,153	227,234	89.2
2009	672,938	409,742	544,834	271,791	273,043	240,925	85.6
2010	677,540	411,426	549,139	275,674	273,465	232,403	82.4
2011	707,040	434,121	578,381	295,019	283,362	257,755	88.2
2012	711,477	414,936	592,626	286,545	306,081	291,884	92.5
2013	764,583	428,695	634,091	291,454	342,637	314,479	89.0

주: 2006년도부터 조정률은 제주특별자치도에 보통교부세 재원 3% 우선 교부 이후 계산
자료: 안전행정부(각연도).「보통교부세 산정자료집」.

4. 복지보조사업에서 지방재정조정 쟁점

국고보조율의 수준은 우연의 산물인 경우가 많다. 보조금제도는 합리적인 논리 틀 속에서 연역적으로 형성되기 보다는 정치 경제적 상황 맥락 속에서 만들어지기 때문에 일관성있는 논리체계를 확인하기 힘들다. 다만, 현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계가 1986년도에 전부개정되었던「보조금 예산 및 관리에 관한 법」의 기본 골격을 그대로 유지하고 있어 네 가지 정도 쟁점이 제기되고 있다.

첫째, 기준보조율의 적정 수준의 문제가 있다. 복지사업의 기준보조율은 사회안전망에 속하는 기초복지서비스를 중심으로 70% 이상의 높은 수준에서 설정되고 있는데, 80년대의 사회복지 정책 기조가 보조율 구조에서 그대로 지속되고 있는 것이다. 당시 사회복지는 임의적이고 시혜적인 프로그램의 사업 수와 관련 재정부담 규모가 크지 않았다. 하지만 과거의 보조금 지원체계에서는 90년대 후반의 사회안전망 지출과 2000년대 중반의 사회기반투자와 같은 복지정책 기조 변화가 반영되지 않고 있다.

둘째, 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있어 지방자치 부활이후 자율적인 주민복지프로그램 개발 운영 여지가 협소해지고 있다. 정부간 복지재정관계에서는 지방자치의 부활과 같은 정치적 가치들이 제대로 고려되지 않고 지자체는 과거와 같이 수직적인 복지전달체계의 일선기관으로 인식되고 있다. 기초적인 복지프로그램에서 비교적 높은 수준의 복지

보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 국가가 법률로 지정한 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

셋째, 수도권 지자체간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있는데, 이는 서울특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. 보조금관리기본법에 규정되어 있는 70% 이상 기준보조율인 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서도 서울특별시에 대한 차등보조율 적용 사업이 많다. 기준보조율이 50%인 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 20%에 불과하다. 중앙정부는 20%만을 보조하면서 서울에 대해서도 전국 표준의 국가 정책을 시행하도록 규제하고 있어 지자체의 재량권을 제약하고 있다.

넷째, 복지보조금에서 광역자치단체의 재정 조정 기능을 폭넓게 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘들다. 현실적으로 광역자치단체는 관할구역내 기초자치단체들에 대해 비용-효과적인 복지지출 혹은 보조금 구조를 적극적으로 설계·운영하지 않는 경향이 있다. 기준보조율에 따른 지방비 매칭에서 광역과 기초자치단체간 분담비율을 지방재정법 시행령과 관련 규칙에 규정하고 있어 지방자치단체들간의 수직 혹은 수평적 재정조정 보다는 중앙정부의 지침에 따른 하향적 조정 관행이 고착화되어 있다.

다섯째, 지방재정조정제도간의 기능 분담 혹은 연계체계가 적절하게 설정되지 못하는 경향이 있다. 이는 중앙과 지방 모두에서 나타나는 현상이다. 보통교부세와 조정교부금은 기초적인 재정수요를 보전하기 위한 재정조정 수단인데 전국적으로 표준화되는 기초적인 재정수요와 해당 대도시에서 균등하게 보전되어야 하는 지역의 기초재정수요 등을 체계적으로 반영하여 일반 재원을 배분해야 한다. 하지만 최근에는 하위 지자체의 재정관리 감독을 위한 정책 목적으로 운용되는 비중이 커지고 있다. 반면 사업목적 및 재정외부성 관점에서 운영되어야 하는 국고 및 시도비 보조금에서는 차등보조 등과 같이 재정 형평성 관점들이 강하게 반영되고 있다. 이에 따라 보조사업에서 국고 및 시도비 보조율 체계의 합리성이 약화되는 경향이 있다.

Ⅲ. 지방재정의 복지지출 확대에 따른 정책과제

1. 재정신뢰 형성과 파트너로서 중앙과 지방재정 협력체계 구축

최근 10여년동안 사회복지지출이 지속적으로 증대하였지만 OECD 국가들과 비교하면 최하위 수준이다. 사회적인 불안정성이 계속 악화되는 환경 상황을 고려할 때 당분간 복지지출의 증가는 불가피하다. 복지재정 수요는 중앙과 지방에서 공동으로 협력하여 대응해야할 사

안이다.

그런데, 중앙정부의 정부간 복지재정관계에 대한 중앙정부의 입장은 지방자치단체가 복지를 선호하지 않기 때문에 정부간 복지재정 협력이 쉽지 않을 것이라는 선입관이 강하며 복지재정 총량을 확대하기 위해서는 현재와 같은 개별 보조와 의무적 지방비 부담 강제 방식이 효과적이라는 것을 정책의 현실에서 인지하고 있다. 기획재정부는 복지지출을 억제하는 동시에 추가적인 부담이 지방재정에 전가되고 있는 현재의 정부간 재정관계 구조를 개편할 계획이 없다. 지방자치단체의 입장에서는 현재의 복지지출이 중앙정부의 정책 주도로 진행되고 있기 때문에 정부간 복지재정관계에서 지방재정에 불리하게 작용하는 현행 제도들을 전면적으로 개편할 것을 요구하고 있다.

이와 같은 상호 비판적인 재정구조에서 정부간 복지재정관계를 합리적으로 재정립하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 과제이며 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. 또한 지방재정에 부담을 미치는 복지지출에 대해서는 관련 의사결정 과정에 지자체의 대표가 직접 참여할 수 있는 정책거버넌스 구조가 구축되어야 한다. 그렇지 않는 경우에는 중앙정부가 일방적으로 지방비 부담을 지시하기 보다는 권고형태로 관련 규정을 마련하고 여기에 대한 수용과 수정 여부는 지방자치단체의 재량으로 남기는 성과계약접근도 도입할 필요가 있다.

2. 복지재원 동원을 위한 자주재원과 일반재원 확충

중앙정부의 재정신장과 지방재정의 자주재원 신장 추세가 동일하지 않은 가운데 상대적으로 지방세입에 불리한 조세 환경이 계속 진행되고 있다. 이러한 상태에서는 기존의 국비-지방비 매칭 구조 속에서 추가적인 복지지출이 확대되면 지방재정의 부담은 상대적으로 더 가중된다. 중앙정부의 정책목적으로 추진되는 각종 세제 감면 시책들이 취득세와 같은 지방세수입에 영향을 미치는 경우가 많아 지방재정에서는 복지재원 동원 기능들이 약화되거나 불안정성이 커지는 문제가 발생하고 있다. 이러한 현실을 고려할 때 자주재원 중심의 지방세 기능을 확대해야 하는 정책들이 모색되어야 한다. 또한 지방세 감면이 예상되는 중앙정부의 시책에서는 감면에 상응하는 추가적인 지방세수 확보 방안들을 동시에 마련할 수 있도록 관련 법령들을 마련해야 한다.

지방재정의 복지재원 확충을 위한 또다른 과제는 보통교부세에서 사회복지재원 지원기능을 강화하는 방안을 마련한 것이다. 현재 지방재정에서 일반재원주의의 비중이 크다는 점을 고려하면 일차적 과제는 보통교부세의 기준재정수요 산정체계에 있다. 그동안 보통교부세는

재원 보전이라는 본래의 기능 보다는 지방재정을 통제하는 재정정책의 수단으로 많이 활용되었다. 사회 경제적 환경변화에 따라 지방의 기준재정수요의 측정항목과 측정단위 등이 적절한지 그리고 기준재정수요를 충분히 감당할 정도의 재원이 확보되는지 등에 대한 본원적인 분석과 제도 개선 작업이 필요하다. 또한 특별시·광역시의 경우에는 조정교부금제도가 자치구의 기준재정수요들을 체계적으로 그리고 적정 수준에서 보장하고 있는지 여부를 분석하고 세출 환경 변화를 고려한 제도 개편 방안을 마련해야 한다.

3. 새로운 지방재정조정제도로서 (가칭) 사회서비스교부금 신설

개별 보조금 방식의 재정 쟁점들을 극복하기 위한 대안으로 새로운 포괄보조 방식이 운영되고 있지만 현행 지방재정의 세입 구조에서는 이를 체계적으로 수용하지 못하고 있다. 이에 따라 표면적인 형식은 포괄보조를 지향하지만 실제 운영은 기존의 낡은 국고보조방식을 준용하면서 과거 보다 좀더 복잡한 개별 보조금 지원에 불과하다는 비판이 제기된다.[5] 다양한 포괄보조 접근들이 체계적으로 정착되기 위해서는 개별 사업별로 접근하기 보다는 전체 지방재정관리체계에서 종합적으로 관리되어야 한다. 이를 위해 다음의 정책과제들에 대한 논의들이 필요하다.

무엇보다, 다양하게 운영되는 지방재정조정제도들을 지방세입 구조에 체계적으로 정리하여 재정구조 변화를 정확하게 인식할 수 있도록 지원해야 한다. 예를 들어 지방재정조정제도를 현행 지방교부세-보조금에서 지방교부세-사회서비스교부금-보조금으로 재분류하는 논의가 필요하다. 이와 함께 중앙 각 부처에서 운용하는 다양한 보조사업들의 재정적 특성을 분석하고 매뉴얼화하여 지방의 예산담당부서에서 충분히 대응할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 중앙 각 부처에서는 지방이양과 개별 보조 사이에서 다양한 형태의 포괄보조 장치를 설계·운영할 수 있도록 유도해야 한다.

둘째, 새로운 형태의 포괄보조(특히 개별 중앙 부처가 운영하는 경우 포함) 사례들이 현행 개별 보조금 운영 법률의 규정과 관행을 벗어나 의도한 성과를 효과적으로 창출할 수 있도록 관련 법률을 제정·지원할 필요가 있다. 여기에는 지방비 부담 방식(사업별 매칭이 아닌 총액매칭), 보조금의 지불 정산 방식(광역과 기초 구분 포함), 사업별 기준보조율과 차등보조율 구조, 보조사업의 성과관리와 성과계약, 성과평가 결과에 대한 인센티브와 벌칙, 그리고 지자체별 재원배분 방식과 배분내역의 공개 등에 대한 규정들이 포함되어야 한다.

셋째, (보통교부세와 같이) 포괄보조는 특정 사업을 지칭하는 것이 아니라 재원을 운영하

5) 광특회계 지역개발계정은 포괄보조로 운영되지만 지방재정의 세입체계에서는 보조금에 분류된다. 따라서 지자체의 재량에서는 변화가 있어도 통계적으로 일반 개별보조와 동일하게 인식되며 기획재정부가 운영하는 특수한 재원으로 간주한다. 하지만 과거 지방양여금은 비슷한 성격의 포괄보조였지만 별도의 재원 항목으로 운영하였다.

는 방식에서 차별화되는 독특한 재정조정장치라는 점이 분명히 인식되어야 한다. 그런데, 개별 보조사업들을 포괄보조라는 한 바구니에 묶었지만 초기 단계에서는 기존 사업들이 가진 재정적 기득권을 그대로 인정하기 때문에 포괄보조의 효과를 충분히 창출하지 못하고 보완적인 사업들을 추가하려고 계획하면 중복투자 논리(비판) 속에서 지자체 재량의 발목이 잡혔다. 달성하려는 성과목적이 구체적으로 체계화되지 못하면 개별 사업 담당 계통으로 수직적인 사업관리가 이루어진다. 이렇게 되면 성과 중심에서 재량적으로 사업간 재원을 유연하게 배분할 수 있게 허용하는 포괄보조의 의미가 희석된다. 따라서 관련 재원이 추구하는 성과(혹은 기능)별로 배분될 수 있게 유도해야 하며 개별 사업 중심으로 운영되는 것을 제한할 필요가 있다. 아울러 정부간 재정 파트너십도 개별 사업부서간 수직계통이 아닌 중앙 각 부처 예산부서와 지자체의 예산부서간 성과계약 방식으로 구축되어야 한다.

4. 복지보조금 관련 법률 정비 및 주요 복지재정사업의 기준보조율 인상

정부간 복지재정관계는 지방교부세법(기준재정수요, 부동산교부세, 분권교부세), 보조금 관리 및 예산에 관한 법(기준보조율, 차등보조율, 보조금관리행정), 사회복지사업법 등 개별 복지법령 등에서 분산 관리되고 있다. 사회복지 기능이 예외적인 분야로 수행되었던 과거의 정책 관리 특성들이 중앙과 지방 모두 중심 재정 부문으로 성장한 현재까지 지속되고 있다. 복지재정이 재정의 우선순위를 차지하는 현실 상황을 고려하여 중앙·지방정부간 복지재정 파트너십을 마련하기 위해서는 현행 보조금관련 법률을 분법하여 (가칭) “사회복지보조금 관리에 관한 법”을 신설할 필요가 있다.

여기에서는 우선 복지보조사업에서 기준보조율과 차등보조율에 대한 규정들을 재정립하고, 보육료 지원과 같은 보편적 사회서비스에 대해서는 국고보조율을 대폭 인상하고 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. 비용-효과적인 재정운영을위해 포괄보조와 성과계약과 같은 복지재정 혁신 조치에 대한 법적 기반들도 마련할 필요가 있다.

다른 한편 중장기적인 과제로서는 핵심적인 주요 복지사업에 대해 정부의 사회복지 기능 분담체계를 재검토할 필요가 있다. 국민들의 생활보장을 위한 사회서비스가 확대되면 지역별로 다양한 형태의 복지재정사업들이 시행된다. 이를 중앙차원에서 표준화하면 지역의 다양성과 사업의 비용-효과성을 확보하지 못한다. 대신, 재정부담이 많은 핵심적인 몇 가지의 기초복지사업에 대한 재원부담 및 관리체계를 개편하면서 지방재정의 복지지출 부담문제를 근본적으로 해결하는 방안을 모색하는 것이 합리적이다. 예를 들어, 국민기초생활보장을 위한 생계급여와 의료급여 그리고 기초노령연금에서 지방자치단체의 역할은 중앙정부의 보조금을

수급자들에게 단순히 전달하는 기능에 그친다. 이러한 기초복지기능은 국민연금공단과 건강보험공단에서 국민연금과 건강보험으로 통합 운영하고 지방비 부담을 합리적 수준으로 조정할 필요가 있다. 이외 다른 소규모 사회서비스 사업들에 대해서는 지방자치단체의 재량을 확대하고 중앙과 지방간 그리고 광역과 기초간 성과계약체계를 구축하면 현재 발생하고 있는 지방의 복지재정 쟁점들을 상당 정도 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

5. 자치구의 복지재정 부담 문제에 대한 근본적 대응

자치구의 재정에서 사회복지비 비중이 높은 원인은 여러 가지 측면에서 해석이 가능하지만 대체적으로 대도시 자치단체 가운데 복지재정 수요 요인들이 편중 입지되어 있는 한편으로 관할구역내 도시기반과 개발여건이 활성화되어 있지 않기 때문이다. 이는 자치구 차원에서 해결할 수 있는 사안이 아니다. 중앙-광역-기초의 세 가지 재정주체들이 동시에 복지재원을 분담해야 하는 현행 복지보조금체계에서 자치구의 지방세입 여건이 상대적으로 취약하기 때문에 현재와 같은 문제가 발생하고 있다. 세입조건이 상대적으로 양호한 중앙정부 중심으로 복지보조사업을 설계하여 지방비 부담을 의무적으로 강제하면 지방자치단체의 복지재정 압박 강도는 중앙보다 더 높아지며 자주재원 확보 조건이 가장 열악한 자치구의 상황은 계속 악화된다.

따라서 현재와 같은 복지보조금 체계가 유지될 경우에는 자치구의 자주재원 혹은 일반재원 확충 방안들이 우선적으로 모색되어야 한다. 자치구 재정입장에서 복지보조사업의 보조율 자체는 특별히 쟁점이 되지 않는다. 기초적인 복지사업에서 자치구 재원의 비중은 상당히 낮은 수준이다. 현재의 복지재정압박 문제를 해결하기 위해서는 우선 정부간 복지재정관계를 전면 재검토하여 기초생활보장급여를 중앙정부의 재정으로 모두 충당하거나 대도시본청의 재정기능으로 광역화하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 본청에서 운영하는 조정교부금 배분에서 사회복지지출 수요들을 보다 체계적으로 반영하는 제도개편 방안이 있다. 일반행정 관리 수요의 비중을 대폭 축소하고 자치구의 실제 세출 기능별 비중을 고려하여 기준재정수요체계를 재설계해야 한다. 또한 기준재정수요를 가능한 대부분 충족해 줄 수 있는 방향으로 조정률을 관리해야 한다. 이를 위해 현실적으로 재원운용이 가능한 범위내에서 광역과 기초간 재정기능 분담 구조를 재설계하는 제도 개편이 병행되어야 한다.

셋째, 특별시·광역시에서는 시본청이 복지사업의 주체가 될 수 있게 사회복지사업법을 개정하는 방안이 있다. 대도시의 주거 및 산업공간은 도시의 사회 경제적 변화와 함께 항상 가변적이기 때문에 현재의 자치구 체제로서는 효과적인 재정관리 체계를 운영하기 어렵다. 대도시 지역내 인구의 규모와 질적 변화에 따라 복지재정 수요 역시 다양하게 차별화된다는 점

을 고려할 때 도시 전체의 관점에서 모든 시민들에게 동일한 수준의 복지서비스를 제공할 수 있게 시본청에서 복지재정사업을 수행하는 것이 바람직할 수 있다.

넷째, 보편적 사회서비스가 지속적으로 확대되면 현재와 같은 중앙-광역-기초의 정부간 복지재정관계와는 구분되는 새로운 제3의 복지공급체계를 설계·운영할 필요가 있다. 사회복지행정이 다양해지고 있기 때문에 지방에서 기피하고 있는 행정기능을 계속 위탁 수행하도록 강요하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 중앙부처에서는 전국적으로 보편적인 공공서비스를 공급하는 과정에서 광역단위로 특별지방행정기관을 운용하고 있다. 사회복지정책 역시 지자체에 위탁하는 잔여적 성격을 탈피하여 중앙정부에서 직접 사업을 수행하는 직할체제로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단, 지방노동청 등 중앙정부가 관할하면서 지역단위에서 보편적 사회서비스를 공급하는 기구들이 있다. 따라서 사례관리가 중요한 기초생활급여를 제외한 보편적 사회서비스정책은 지방자치단체를 거치지 않고 중앙에서 직접 정책을 운영하는 방안이 비용-효과적일 수 있다.