

복지재정 환경변화에 따른 바람직한 지방재정의 대응과제



권혁인*

1. 머릿말

참여정부 출범 이후 저출산·고령화, 소득양극화, 연금재정 고갈, 건강보험재정 위기 등과 같은 부정적 사회문제들이 양산되면서 국가가 대응해야 할 사회적 재정수요도 빠른 속도로 급증하고 있다.

특히 체계적인 복지관련 재정대응 시스템이 마련되지 못한 가운데 이러한 사회적 위기가 동시에 발생하고 있어 국가와 지방자치단체의 재정적인 부담이 더욱 가중될 것으로 예상된다.

근년에 사회복지재정의 수요가 급증하게 된 데에는 복지재정의 확대를 요구하는 몇가지 사회적 수요에서 기인하였는바, 먼저 경제성장과 소득증가에 따른 국민의 자연스런 선진지향형 복지서비스 수요가 팽창하게 된 점을 들 수 있다. 한편으로 IMF위기 이후 심화되고 있는 소득양극화 현상과 중산층 감소 현상에 덧붙여 유례없이 빠른 속도로 진행중인 고령화 문제와 저출산 문제들이 참여정부의 범정부적인 복지정책기조 드라이브와 맞물려 사회복지재정에 대한 사회적 재정수요를 더욱 촉발시키는 동인으로 작용하고 있다.

* 현 한국지방재정공제회 이사장
강원도 삼척군수·기획관리실장, 행정부 정부혁신지방분권추진단 지원국장·지방자치국장, 청와대 인사관리비서관, 행정부 지방행정본부장 등 역임

경제성장의 과정에서 나타나는 선진형 사회복지 수요는 전통적인 복지국가를 지향하는 대부분의 나라에서 나타나는 일반적인 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 우려되는 것은 다른 나라에 비해 우리나라에서 강하게 부각되는 급격한 고령화·저출산 문제, 소득양극화 현상 및 중산층 감소현상 등으로서, 이러한 요인들은 단순히 해당 계층에게 사회복지 서비스를 확대하여 공급하는 문제에 국한하지 않고 국가의 미래 성장동력에까지 장애요인으로 영향을 미치는 국가적 중요현안이라는데 문제의 심각성이 있다. 따라서 향후 이 문제에 대하여 실천적이고 적극적인 정책수단을 강구해야 할 것이다.

현재, 정부의 주요 정책어젠다 중에서 집중적으로 강조하고 있는 복지정책 추진기조에서 나타나는 긍정적인 변화는 기초생활 보장에 대한 복지서비스들이 온정적 시혜에서 국민의 기본권리 충족으로 전환되고 있는 데에서 나타나고 있으나, 아직도 국가와 지방자치단체는 이러한 복지수요를 충족시키는 수준까지는 도달하지 못하고 있다고 판단한다.

즉 세출기능별로 분류한 예산통계에 의하면 사회보장·복지 예산의 규모와 총예산대비 비중은 2002년 8조 6,481억원, 9.5%에서 2007년 17조 2,825억원, 15.4%로서 크게 증가하였음에도 불구하고 그 비중은 선진국에 비하면 크게 미흡한게 사실이다.¹⁾

또한 사회복지재정의 상당금액은 중앙정부에서 이전재원 형식으로 지방자치단체에 지원되는데, 특히 대부분의 사회복지사업이 국고보조사업의 형태로 이루어지기 때문에 중앙정부에 비해서 상대적으로 사회복지부문에 재정지출이 많은 지방자치단체의 입장에서는 관련 국고보조사업의 증가에 따른 지방비 부담이 함께 늘어나고 있어, 많은 자치단체에서는 재정부족에 직면하고 또한 이로 인해 자체 사업의 축소 내지 포기로 이어질 수 있어 효율적인 공공서비스 제공에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

따라서 늘어나는 사회복지 사업의 재정수요를 충당할 수 있는 세입증가의 담보없이 정부의 복지정책 강화기조에도 불구하고 일선에서 주민에게 복지서비스를 직접 제공하는 지방자치단체의 재정운영은 한계에 부딪칠 수 밖에 없다.

본고는 이렇듯 변화하는 복지재정 환경에 대한 현실상황과 문제인식을 갖고서, 현재 주로 국고보조금, 분권교부세 등 이전재원으로 구성되는 지방자치단체의 사회복지재정 분담구조의 실태를 점검하고, 이를 토대로 사회복지재정을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간 재정관계의 구조와 틀에 논의의 초점을 맞추어 바람직한 지방재정의 과제를 기술하고자 한다.

1) OECD국가들과 비교할 때 2005년기준 OECD15개국의 복지재정 지출 평균비중은 50.4%이다(OECD Nation Account, 2005).

II. 사회복지 수요 증가에 따른 지방재정의 실태

1. 사회복지 재정지출의 증가

최근 몇 년간 사회개발비의 지출은 빠른 속도로 증가하고 있다. 세출기능별 분류를 기준으로 하여²⁾ 협의의 사회복지재정인 사회보장·복지를 포괄한 사회개발비(교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선, 주택 및 지역사회 개발 포함)의 예산규모는 <표 1>에서 보듯이 지난 2002년부터 2007년까지 매년 평균 7.7% 증가하여 같은 기간 총 예산규모의 평균증가율인 6.1%를 상회하는 증가율을 보이고 있다.

특히 참여정부의 출범 이후 사회복지재정의 증가율이 급커브를 보이고 있는데, 이는 정부의 사회복지사업의 확대정책과 아울러 지방의 사회복지 재원으로서 분권교부세 신설 등의 변화요인이 있었던 데 기인한다(그림 1)참조).

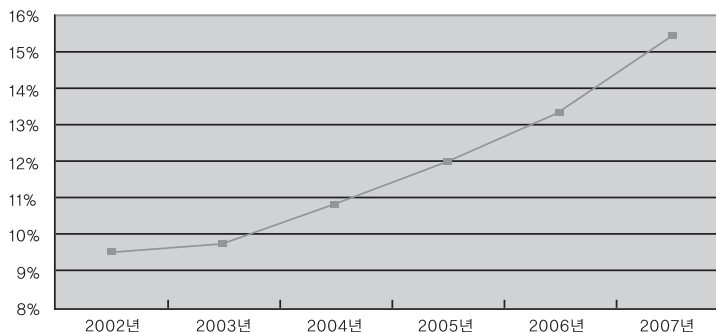
<표 1> 연도별 지방자치단체 예산중 사회복지 예산 비중 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 예산규모	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
사회개발부문	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	575,321
(총예산 중 비율)	46.9%	48.0%	48.6%	49.8%	49.8%	51.4%
사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825
(총예산 중 비율)	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%

* 자료 : 지방재정연감 및 지방자치단체예산개요, 행정자치부, 각년도.

(그림 1) 사회복지예산 증가율 추이



* 자료 : 지방재정연감 및 지방자치단체예산개요, 행정자치부, 각년도.

한편 사회복지재정의 예산점유 비중을 자치단체 유형별로 살펴보면, <표 2>에서 보듯이 다른 어느 단체 유형보다 자치구가 매우 높게 나타나고 있는 것(자치구)시)군의 순)으로 나타났다. 특히 자치구 중에서 광역시 자치구의 비중이 특별시 자치구에 비해 더 높게 나타나고 있는데, 이는 광역시 자치구에 저소득층, 영유아, 노령인구 등 재정수요 계층이 상대적으로 밀집한 데에 기인한다.

이렇듯 사회복지분야의 예산비중이 지방자치단체, 특히 기초자치단체 수준에서 높게 보이고 있는 배경에는 사회복지 서비스 전달체계에서 중요한 역할을 하는 사회복지공무원의 87%가 시·군·구의 읍·면·동에 배치되어 있고(배득중, 2007), 이들 단위를 중심으로 실질적인 서비스 공급이 이루어지기 때문인 것으로 보인다.

<표 2> 기초자치단체 유형별 총 예산 중 사회복지부문 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
시(77)	8.4%	8.4%	9.7%	11.0%	12.2%	14.5%
군(88)	8.0%	8.2%	9.9%	10.3%	10.5%	13.2%
자치구(69)	21.0%	20.0%	21.9%	26.2%	29.5%	33.4%
· 특별시 자치구(25)	18.3%	16.5%	17.7%	20.8%	23.1%	25.6%
· 광역시 자치구(44)	23.4%	23.3%	26.2%	31.6%	35.4%	40.3%

* 자료 : 지방재정연감 및 지방자치단체예산개요, 행정자치부, 각년도.

2. 사회복지관련 국고보조사업에 의한 지방비 부담증가

국고보조금제도는 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 제도이다. 사회복지관련 국고보조금은 지방자치단체의 사회복지사업의 실시에 대하여 국가가 재원을 지원하는 것으로서 저출산·고령화기본법, 노인복지법, 사회복지사업법 등에 근거하고 있으며 경상보조와 자본보조로 구분되어 운영되고 있다.³⁾

2) 행정자치부에서 발간하는 「지방자치단체 예산개요」의 세출예산 기능별 표준분류를 참고하였다.

3) 보건복지부 국고보조사업 중 저출산고령사회대책본부에서 실시하는 사업의 경우, 국고보조금의 기준보조율은 보조금의예산및관리에관한 법률 시행령제4조에 의해 결정되며, 국비부담비율은 경상보조는 사업성격에 따라 30~10%에 이르고, 자본보조는 50~60%에 이르고 있다 (이상용, 2007).

사회복지 관련 국고보조사업에 대한 광역자치단체와 기초자치단체간의 지방비 부담비율은 <표 3>에서 보듯이 일부 사업의 경우 특별·광역시의 자치구와 도의 시·군간에 차이를 보이고 있는데 이는 사회복지서비스 수요계층의 분포 등의 여건을 고려한 부담비율의 조정이 필요함을 시사한다.

한편 연도별 사회복지관련 국고보조사업 예산은 연평균 13.3%의 증가율을 보이고 있는데, 총예산 대비 비중은 2006년 이후 10%대를 넘어서고 있다.

이에 따른 국고보조금과 지방부담금의 연평균 증가율은 각각 12.3%, 15.5%를 보이고 있어 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있는 실정이다(<표 4>참조).

그러나 이러한 국고보조사업은 국고보조율 및 지방비부담율의 설정과정에서 급증하는 복지재정의 수요, 미흡한 관련법령의 적용, 지역실정 및 지방재정의 여건 등이 합리적으로 반영되고 있지 못하다. 특히 복지수요계층이 재정력이 낮은 기초자치단체에 상대적으로 많이 집중되어 있고 또 이들 자치단체들이 자체사업비의 일부를 해당 국고보조사업에 충당하고 있어 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 더욱 어렵게 하고 있다. 즉 재정이 사회보장비로 편중되어 복지관련 국고보조금사업의 지방비 부담과중으로 재정의 어려움을 겪는 동시에 불균형적인 세출예산구조로 이어져 그나마 영세한 규모의 가용재원을 통한 자체사업의 여건이 더욱 악화되는 실정이다.

<표 3> 사회복지관련 국고보조사업의 지방비부담의 부담비율

(단위 : %)

사 업 명	특별·광역시		도	
	시	구	도	시·군
의료보호	100	0	70	시 30 군 20
부랑인 및 노인시설보호 기능보강, 장애인시설기능보강, 지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
생계보호, 교육보호, 보육시설 기능보강	50	50	50	50
노인여가 시설운영 지원	50	50	30	70
경로연금	70	30	50	50
재가부모자가정 지원, 모부자보호시설 기능보강, 보육사업	100	0	50	50

* 자료 : 지방재정법 시행령 제33조 제1항의 의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준등에 관한 규칙별표

〈표 4〉 연도별사회복지관련 국고보조사업 예산 비중 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
총 예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
사회복지관련 국고보조사업	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485
(총예산중 비율)	7.7%	7.6%	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%
국고보조금	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495
(비 율)	70.3%	69.2%	69.7%	68.4%	67.9%	68.3%
지방부담금	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990
(비 율)	29.7%	30.8%	30.3%	31.6%	32.1%	31.7%

* 자료 : 지방재정연감 및 지방자치단체예산개요, 행정자치부, 각년도.

한편 지방자치단체가 국고보조사업과 동일·유사한 지역복지사업을 자체재원으로 추가적으로 추진하고 있는 경우가 많은데(정경희, 2003), 특히 노인복지와 관련하여 국고보조사업과의 연계없이 각 지방자치단체에서 자체재원으로 체계성없이 추진되고 있는 실정이다.⁴⁾

따라서 앞으로 사회복지정책의 체계를 정비하여 정책추진의 일관성과 종합성을 정비하는 것이 필요하다.

3. 지방교부세 산정수요 연계와의 미흡

보통교부세 배분시 사회보장비의 기준재정수요액은 전체 기준재정수요액에서 점하는 비중이 2001년 9.3%(2조 3,907억원)에서 2006년 13.0%(6조 47억원)으로 증가했다.

그러나 보통교부세 기초수요의 산정내역을 보면, 광역자치단체보다 기초자치단체, 그리고 도시자치단체보다 농촌자치단체의 비중이 낮게 나타나 재정력이 약한 자치단체에 대한 사회복지관련 비중이 적게 반영되고 있어, 기초자치단체에 대한 보통교부세 배분이 급증하는 사회복지재정수요에는 아직 미흡한 것으로 나타났다(〈표 5〉참조).

4) 경로당운영, 재가노인복지사업, 노인생활안정지원, 노인행사지원, 노인교실 운영, 노인복지관 운영비지원 등 고령자복지정책과 관련한 사업을 지방자치단체에서 자체재원으로 추진하고 있다.

〈표 5〉자치단체 유형별 사회보장비의 기준재정수요액

(단위 : 억원, %)

구분		계	특·광역시	도	시	군
기준재정수요액		462,372 (100.0)	138,694	69,272	157,700	96,436
사회 보장 수요	소계	60,048(13.0)	26,525	8,914	16,851	7,758
	사회복지	19,034(4.1)	9,136	3,150	4,897	1,851
	노인복지	15,650(3.4)	6,092	1,558	5,009	2,991
	아동복지	16,302(3.5)	7,582	2,203	4,790	1,727
	기초생활보장	9,062(2.0)	3,715	2,003	2,155	1,189

* 자료 : 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 2006.

한편 지방교부세는 지방자치단체별 배분금액을 산정하는 과정에서 지방자치단체의 사회보장지출 수요를 계량적으로 산출하고 있다. 즉 지방교부세의 9개 산정항목중의 하나인 '사회보장비'는 노령 인구, 아동인구, 장애인인구 등과 같은 특정인구수와 관련 단위비용을 함께 고려하는 방식에 의해 자치단체별 배분금액이 산출된다. 그러나 이때 산출되는 금액은 각 지방자치단체가 사회복지분야에 실제로 사용하는 금액과는 차이가 있다. 그 이유로서 일반재원인 지방교부세가 총액으로 지방자치단체에 교부되면 해당단체는 기준재정수요산정에서 산출한 금액과 관계없이 재정수요에 재량으로 사용할 수 있는 특성을 가지고 있기 때문이다. 지방자치단체의 입장에서는 경우에 따라 보통교부세의 산정과 정에서 산출된 사회복지분야의 수요액보다 많이 지출할 수도 있고 적게 지출할 수도 있는 문제점이 발생될 수 있다.

더구나 사회복지 분야의 지출이 지속적으로 증가하고 있으나 지방자치단체의 안정적인 재원인 보통교부세의 기준재정수요액 산정시에는 이를 적극적으로 반영하고 있지 못하고 있다. 물론 최근 보통교부세 제도개선을 통해 사회복지분야의 기준재정수요액 측정항목이 세분화되고 추가적 수요액 보정에 의해 사회복지비 비중이 확대되었으나⁵⁾ 급증하는 자치단체의 사회복지관련 세출확대와 연계할 때 아직도 만족스럽지 못한 실정이다.

4. 지방이양 복지사업에 대한 재원의 부족

정부는 2005년 사회복지와 문화관광분야의 국고보조사업의 조정을 모색하는 과정에서 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업 추진에 필요한 재원을 효율적으로 충당하는 재정수단으로서 분권교부세를 신설하였는데, 이 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영되다 2010년 이후 보통교부세에 통합할 예정이다.

분권교부세는 도입당시 재원은 내국세 총액의 0.83%에 해당하는 8,454억원으로 출범하였으나 2006년 법정률을 0.11%p 인상하여 내국세의 0.94%로 상향조정하여 2007년 현재 1조 1,053억원으로 증가하였다.⁶⁾

복지분야 지방이양사업의 예산편성현황을 <표 6>에서 보면 2005년 지방에 이양된 67개 사회복지사업의 총 소요예산액은 1조 4,605억원으로 추계되었으나 실제 편성된 예산은 1,131억원이 부족한 1조 3,474억원으로 나타났다.

재정부족분 1,131억원은 2005년 담배소비세 미반영분을 2006년에 반영하여 법정교부율을 0.11%p 인상하였으나 이는 2005년 예산을 충당한 결과에 지나지 않아 자원부족 현상은 지속되고 있다. 또한 교부액의 부족은 지방비 부담을 가중시켜 지방비 부담률이 평균 58.6%에 달하고 있다. 즉 서울, 경기도는 지방비부담율이 각각 77.2%, 61.4%에 달하고, 특히 강원도의 지방비 부담률이 56.3%에 달하는 등 재정력이 취약한 시·도의 재정부담이 과중한 수준이어서(이상용, 2007), 지방자치단체의 입장에서는 지방재정의 자율성을 강화하기 위해 도입된 분권교부세가 오히려 지역간 복지수준을 심화시키고 차별적인 복지서비스가 공급되는 결과를 초래할 수 있어 지방재정운영에 적지 않은 부담을 주고 있는 실정이다.

5) 현재 보통교부세 사회보장비의 기준재정수요액 산정항목에 사회복지비, 기초생활비, 노인복지비, 아동복지비의 4개 항목에 장애인복지비를 신설하여 5개 항목으로 늘렸으며, 기준재정수요액 보정항목에 사회복지균형수요를 신설하여 저소득층 및 사회적 약자 관련 경비를 추가로 반영하고 65세 이상의 노령인구비율이 20% 이상인 지방자치단체에 대한 지원을 강화하였다.

6) 분권교부세의 산정배분방식은 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정된다. 경상적 수요는 광역단위로 재정수요액(예산편성액)과 재정력을 고려하여 산정하며, 비경상적 수요는 자치단체별 인구수, 재정여건, 사업추진상황 등을 고려하여 산정한다. 2007년의 경우 분권교부세 총액 11,053억원중 경상적 수요는 5,120억원, 비경상적 수요는 5,933억원이다.

〈표 6〉복지분야 지방이양사업 예산편성현황(2005)

시도	총소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)	예산편성액(%)	
		합계(B)	분권교부세	지방비			분권교부세	지방비
합계	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7	41.4	58.6
서울	3,248	3,137	716	2,422	97	3.0	22.8	77.2
부산	1,062	976	449	527	86	8.1	46.0	54.0
대구	685	590	312	278	95	13.9	52.9	47.1
인천	626	517	246	271	109	17.4	47.7	52.3
광주	440	425	232	192	15	3.5	54.7	45.3
대전	534	466	217	249	68	12.8	46.5	53.5
울산	253	242	100	142	11	4.4	41.4	58.6
경기	1,860	1,668	644	1,024	192	10.3	38.6	61.4
강원	661	588	257	331	74	11.1	43.7	56.3
충북	646	575	293	282	71	11.0	50.9	49.1
충남	696	664	335	329	32	4.6	50.4	49.6
전북	823	778	392	386	45	5.4	50.4	49.6
전남	861	744	397	346	117	13.6	53.4	46.6
경북	981	930	476	455	50	5.1	51.1	48.9
경남	987	920	389	532	67	6.8	42.2	57.8
제주	256	255	120	135	1	0.5	47.0	53.0

* 자료 : 이상용, “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안”, 한국지방재정논집 12권제1호(2007.4)p.30에서 재인용.

5. 사회복지수요증가에 따른 지방재정부담 가중 전망

정부의 복지정책 강화로 사회복지 수요가 계속 증가함에 따라 〈표 7〉에서 보듯이 사회복지관련 국고보조사업 예산비율은 2010년 16.5%까지 증가하여 지방자치단체의 재정부담은 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다. 그 결과 지방의 자체사업 예산비율은 2010년 24.4%까지 감소하여 지역주민을 위한 고유사업을 추진하기가 어려워짐에 따라 지방자치단체의 애로사항이 더욱 심화될 것으로 예상된다(이희봉, 2007).

〈표 7〉 지방자치단체 「자체사업 예산」비율 전망

(단위 : 억원, %)

구 분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
총 예산	988,924	1,070,625	1,154,722	1,276,645	1,390,078	1,513,590	1,648,077
사회복지 국고보조사업	87,513	95,051	115,884	154,453	186,654	225,569	272,596
(비 율)	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%	13.4%	14.9%	16.5%
자체사업 예산	285,956	326,112	328,817	339,191	359,054	380,079	402,336
(비 율)	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%	25.8%	25.1%	24.4%

* 자료 : 이희봉, “지방재정의 당면과제와 대응전략”, 지방재정특별세미나 발표논문, 2007.8, p.111. 재인용.

이와 함께 최근 국가적 현안과제로 급속하게 제기되고 있는 고령화사회⁷⁾에 대비하기 위한 정책의 일환으로 사회복지분야에 기초노령연금법과 노인장기요양보험법이 2008년부터 적용되어 사회복지 분야에 기초노령연금과 노인장기요양보험이 실시된다면 여기에 투입되는 지방비부담에 따른 지방재정의 부담은 더욱 가중될 전망이다.⁸⁾

III. 바람직한 지방재정의 대응과제

1. 기본방향

비교적 지방분권이 확립된 유럽에서 사회복지서비스는 민간이 관리·운영하면서 지방정부의 재정 지원을 받고 있다.

그리고 사회복지서비스의 내용도 중앙정부는 소득보장, 광역자치단체는 보건·의료, 기초자치단체는 복지서비스 등으로 기능별로 각 정부가 단일책임을 분담하는 분리의 형태를 취한 가운데 중앙정부

7) 우리나라도 2006년 현재 총인구에서 65세 이상 인구가 점하는 고령화비율이 9.5%로 고령화사회에 이미 진입하였으며, 향후 2018년에 14.3%, 2026년에는 20.8%로 고령사회를 지나 초고령사회로 접어들 것으로 전망된다.

8) 기초노령연금 재원은 국가부담 40~90%, 지방비부담은 시도조례로 시도 및 시군구의 부담비율을 정하고, 노인장기보험 재원은 장기요양 보험료, 이용자부담금 및 중앙정부와 지방자치단체 부담으로 충당될 예정이다.

와의 공유가 이루어지고 있는데(정경희, 2003) 비하여, 우리나라는 여전히 중앙정부에 의한 이전재원인 국고보조금, 보통교부세, 분권교부세 등에 의해 사회복지재정의 분담구조가 이루어지고 있어 사회복지정책의 재정분담 범위와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체간의 원칙 및 기준의 재정립이 시급한 실정이다.

이를 위하여 사회복지분야의 전국적 최저기준(nationl minimum) 확대와 지역적 특성의 고려, 재원동원의 순위조정 및 복지서비스전달체계의 개선 등 제조건이 고려되어야 하겠지만, 우선적으로 중앙정부와 지방자치단체간 재정분담의 원칙과 기준이 당해 정부가 수행하는 기능에 대한 합리적이고 효율적인 배분을 토대로 이루어져야 할 것이다.

특히 그 기능배분의 원칙으로 효율성의 정도, 공공재로서의 성격, 정책의 영향을 받는 지역의 범위, 주민선택의 통일성과 다양성, 업무의 성격이 기획성과 집행적 성격 중 어떤 측면이 강인가에 대한 검토, 업무성격에 대한 전문성 정도 등이 고려되어 마련되어야 할 것(박병현, 2003)을 전제할 때, 사회복지정책과 관련한 중앙정부와 지방자치단체간 재정분담의 역할분담도 지역적 통일성을 기하는 것이 바람직한 기능은 중앙정부가, 지역간 차별화가 바람직한 기능은 지방자치단체가 서로 책임을 나누어 갖는다는 기준아래 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 사회복지재정의 운용과정에서 중앙과 지방간의 적절한 기능분담과 이에 따른 재정분담 및 재정수단의 선택이 이루어지지 못할 경우 국가재정자원의 비효율적인 활용결과가 초래될 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려할 때, 사회복지관련 지방재정정책의 기본방향은 다음과 같이 접근해야 할 것이다.

첫째, 사회복지정책은 인구노령화대책과 사회양극화 해소 등을 포괄한 종합적인 맥락에서 검토되어야 하는바, 사회복지서비스의 전달체계는 개별 정부부문과 민간부문이 역할 및 기능은 물론 비용도 분담하는 방식으로 논의되어야 할 것이다.

둘째, 사회복지서비스 수혜 대상자들의 편의가 제고되고, 지역특성과 현지 실정이 충분히 고려된 실질적인 서비스혜택이 전달되도록 지방자치단체를 중심으로 복지제공이 이루어져야 하고 동시에 지방에 이를 위한 기능과 재원이양이 수반되어야 할 것이다.

셋째, 이에 따른 사회복지사업과 재정분담체계의 연계가 이루어지도록 중앙정부와 지방자치단체간 재정관계의 구조와 틀을 합리적으로 설계해야 할 것이다. 이는 지방자치단체의 복지부문 재정의 부담이 그렇게 크지 않던 예전에는 쟁점의 대상이 아니었지만 최근 몇 년동안 정부의 강화된 정책기조로 사회복지비의 재정수요가 급증하면서 합리적인 중앙정부와 지방자치단체간 재정관계에 대한 재설계의 필요성이 커지고 있기 때문이다.

본고에서는 이와 같은 현실상황을 인식하면서 현재 사회복지 정책에 충당하기 위한 주요재원인 중

양정부의 국고보조금과 지방교부세 등 이전재정이 일정수준의 복지서비스가 담보될 수 있는 재원으로
로서 설계될 수 있도록 하는데 논의의 초점을 맞추어 복지재정환경 변화에 따른 지방재정의 대응과제
를 기술하고자 한다.

2. 지방교부세제도의 복지부문 반영 강화

가. 보통교부세의 기준재정수요 기준 개선

상술한 바와 같이 보통교부세가 재정기반이 넉넉하지 못한 기초자치단체의 급증하는 사회복지 수
요의 충족에는 크게 미흡한 실정이다.

따라서 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 측정항목의 점유비중을 확대하고 산정공식에
사용되는 사회복지 수요변수를 현재의 상황과 미래수요를 적극적으로 반영하는 것⁹⁾으로 조정, 설계
됨으로써 지방교부세가 단순히 자원보장기능을 넘어 지방자치단체의 필수적인 기초적 복지서비스를
제공하는 지역복지사업의 핵심재원이 되도록 해야 할 것이다.

이를 위해 기준재정수요를 산정할 때 사회복지비의 비중이 상향조정될수 있도록 사회복지부문 항
목(사회복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 기초생활보장비)외에 새로이 추가될 신규 복지수요항
목을 고려함은 물론 측정단위와 단위비용도 재설계해야 할 것이다.¹⁰⁾

그리고 사회투자 부문의 재정특성을 고려한다면 기준재정수요의 측정단위는 인구규모 뿐만 아니라
인구구조에 대한 고려가 필요하다. 보통교부세 기준재정수요 산정단계에서 측정단위로 사용되는 변
수들은 인구 수와 면적 등 모두 양적 지표들이며 질과 구조에 대한 고려는 아직 반영되지 못하고 있
다. 예를 들어 아동복지의 경우 아동이 주거하는 지역사회와 가정조건에 따라 복지재정 수요수준이
달라지며, 지역소득 혹은 노인의 개인소득과 경제참여 정도에 따라 노인복지수요가 달라질수 있다.
영국의 경우에는 연령대별로 측정항목들을 달리 설계하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다(이재원,
2007). 이런 맥락에서 인구 수 같은 일반적인 보통교부세의 기준재정수요액 측정항목을 복지대상자,
복지시설·규모 등과 같이 세분화하여 복지재정 수요가 실질적으로 충분하게 반영될 수 있도록 해야
할 것이다.

9) 지방교부세는 과거 3년간 재정수요를 뒷받침하는 회귀식을 통해 재원이 배분되도록 설계되어있어 사회복지를 포괄하는 사회투자정책에 있
어서는 환경적 변화에 따라 재정수요 발생시점과 공급시점간에 시차가 발생할 가능성이 있으므로 자원배분공식에서 과거수요 이외에 예측
가능한 미래의 재정수요를 반영하는 것이 필요하다는 지적이 많다.

10) 이와 관련 행정자치부는 지방의 실질적 재정수요와 교부세의 기준재정수요가 더욱 부합되도록 2007년부터 보통교부세 기준재정수요 산
정에 있어 사회투자 관련항목을 31%에서 36%로 인상하였고, 2008년에도 41%로 상향조정할 예정이다.

나. 조정교부금과 분권교부세의 개선

한편으로 중앙정부와 지방자치단체간의 재정배분의 재설계이상으로 광역자치단체와 기초자치단체간의 자원배분 문제도 개선할 필요가 있다.

특히 특별·광역시와 해당 시에 속한 자치구의 재정을 지원할 목적으로 설치된 조정교부금제도는 재정여건과 지역특성 등을 고려한 사회복지 부문의 재정수요가 충분히 반영되지 못하고 있으며, 자치구 평균 513억원(2007년 기준)인 재원규모도 시·군의 보통교부세(시평균 1,069억원, 군평균 924억원)보다 낮은 수준이어서 노인, 영유아, 여성, 청소년 등 복지수요계층이 밀집한 대도시 자치구에 대한 복지지원에 애로가 있는 것이 현실이다. 따라서 조정교부금의 배분금액을 산정하는 과정에서 사회복지 부문의 재정수요가 실질적으로 반영될 수 있는 방향으로 개선해야 할 것이다.¹¹⁾

또한 분권교부세의 경우 지방에 이양된 사회복지 부문의 예산규모가 근년에 평균 20%내외 증가하는 반면, 분권교부세율은 내국세 평균 증가율인 8%대에 연동되므로 지방자치단체가 부담해야 할 부분 외에 중앙정부가 부담했어야 할 부분까지도 지방자치단체가 충당하여야 하는 문제가 있어 오히려 분권교부세사업은 재원부족으로 지방자치단체의 가용재원을 더욱 어렵게 만들고 있다.

따라서 2009년까지 한시적으로 운영되는 분권교부세 사업이 보통교부세로 흡수되기 전에 이들 사업에 대한 재정소요에 따른 부족재원의 확보를 위한 대책이 강구되어야 할 것이다. 즉 분권교부세는 계속 늘어나는 사회복지수요의 증대요인을 감안할 때 국가재정의 효율성과 형평성 등을 고려하여 현행 분권교부세의 미래 좌표를 명확하게 설정하는 것에 대한 신중한 논의가 있어야 할 것이다.

3. 국고보조금제도의 개선

가. 보조율의 정비 및 중앙정부 기능의 지방이양

사회복지관련사업에 보조되는 국고보조금은 국비·지방비의 부담비율에 거의 변화가 없어 자치단체의 재정경직성을 심화시키고, 보조금의 교부결정방법 등의 경직성으로 인해 자치단체의 자율적·계획적 재정운용을 저해하며, 특히 복지대상자의 지역적 분포수준을 고려하지 않은채 관행적으로 적

11) 행정자치부는 조정교부금 배부기준에서 사회복지분야 관련 항목을 증가시키고 재원규모도 현재보다 총액기준 10%정도 상향조정하는 안을 마련하여 특별시와 광역시에 조례 개정을 권고할 계획이다(이희봉, 2007).

용되는 국고보조율로 인해 지방비 부담이 과중되고 있어 지방자치단체의 재정운용에 어려움을 더하고 있는 실정이다.

이러한 복지관련 국고보조금의 문제점을 개선하기 위하여 현재 급변하는 사회복지재정환경을 반영한 보조금의 기준보조율을 조정할 필요가 있는바, 특히 정부의 복지정책기조 강화로 생겨나는 신규복지수요 등의 여건도 지역적 특성과 재정여건을 고려해서 보조율을 재설정해야 할 것이다. 즉 구체적인 정책효과와 목표가 중시되는 사업을 대상으로 유형화하여 기준보조율을 재설정해야 하는데, 이 경우 법령규정 대상사업 포함여부, 지방비부담 문제, 중앙정부의 자의적 개입 등 여러 문제점이 해소되도록 하여 국고보조금의 투명성과 예측성을 도모하도록 해야 할 것이다.¹²⁾

그리고 사회투자 보조금에서는 경제적 관점이외에 사회적 정의 기준이 고려될 필요가 있다. 현재 국고보조금이 지방자치단체의 재정수준에 관계없이 신청주의와 지방비 매칭의 획일적 원칙을 적용하기 때문에 국가적인 표준 수준에서 공급되어야 하는 사회복지서비스의 지역간 불균등이 쟁점이 되고 있다. 따라서 경제정책 논리인 선택과 집중, 그리고 신청주의 접근 대신 다양한 지방재정에 대한 소득분배 관점이 적용되는 사회적 정의 기준이 필요하다. 이 경우 재정력(담세력) 기준에 따른 보조금 배분이 아닌 잠재적 재정수요에 따른 자원배분이 가능하며 재정력이 취약한 지방자치단체에 대해서는 차등보조, 전액보조, 현물대체부담 등 예외적인 지방비 부담조치들을 다양하게 설계할 수 있다(이재원, 2007).

현재 국고보조금의 사회복지분야에 배정하는 사업단위가 과도하게 세분화되어 있어 보조금 사업의 운영과정이 복잡한 절차로 구성되고, 그 재원도 국비-시·도비-시·군·구비 등 3계층으로 구성되어 있어 실질적으로 현장 사업을 수행하는데 과도한 행정절차를 수반하게 되므로 효율적인 복지서비스업무 추진에 애로를 겪고 있는 실정이다. 또한 높은 비중의 중앙정부 보조금을 중심으로 재원이 제공되면 해당 지방자치단체에서는 주민들에 대한 적극적 복지서비스계획과 투자대신 중앙정부의 지침에 따른 획일적인 업무추진과 이에 따른 의존경향이 발생할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 자주적인 권한증대와 명확한 책임성 강화를 위해 순수한 국가사무가 아닌 국고보조사업의 재원과 사무는 원칙적으로 지방에 이양하고, 이양된 사무도 단순한 행정업무의 지방위탁이 아니라 지방자치단체에서 주도적인 정책기획 및 관리기능을 수행할 수 있도록 해야 할 것이

12) 이와 관련 행정자치부에서는 사회보장관련 국고보조사업중 상대적으로 지방비 부담 비중이 큰 영유아보육과 기초생활보장 등 2개 사업을 대상으로 선정하여 그동안 획일적으로 적용해 오던 국고보조비율을 기초자치단체별 재정력과 복지수요에 따라 10%씩 차등 적용하기로 했으며, 광역자치단체와 기초자치단체간 분담비율에 있어서도 기초자치단체별 재정력과 복지수요를 감안하여 20%씩 차등적용하기로 하였다(이희봉, 2007).

다. 이와 병행하여 지금까지 과정중심이었던 보조금 운영관행에서 탈피하여, 지방자치단체에서 제공한 복지서비스 성과에 대한 평가 및 관리메카니즘을 마련하여 결과지향적인 운영체제를 구축해야 할 것이다.

나. 포괄보조금제도의 도입

현재 장기적인 관점에서 논의되고 있는 사회복지분야관련 재원배분 수단 중 지방자치단체로 하여금 자율성을 보장하면서 적극적으로 정부정책을 추진하도록 유도하기 위하여 사업단위별로 세분화되어 있는 국고보조사업의 상당부분을 정비하여 보조금을 포괄지원하는 포괄보조금제도의 신설을 검토할 필요가 있다.

이러한 포괄보조방식은 현행 국고보조금제도의 문제점을 개선하는 차원이라기 보다 첫째, 세입원의 법정화, 기준재정수요에 따른 연도별 포괄예산 배정, 둘째, 세출사업의 부문별 블록화 및 블록내 자율투자 허용, 셋째, 총액대비 일정비율 설정을 통한 지방비부담의 준수 의무화, 넷째, 연간 1~2회 정산을 통한 재정 과부족 협의 및 충당, 다섯째, 중앙과 지방간의 복지성과 계약체제 적용 등의 요건을 충족할 수 있는 제도로써 새롭게 설계하는 것이다(이상용, 2007).

물론 이러한 내용의 포괄보조금제도는 지방자치단체에 대한 지출대상 설정, 지방비 매칭정도, 세입의 법정 및 비법정화 등의 요소가 고려되어 다양하게 설계될 수 있으며, 사회복지지출의 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 동시에 해당 분야와 관련된 지방의 자율성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 반면에 총액기준으로 지급하는 대신 일부를 떼어내어 사회복지 수요에만 제한하여 포괄보조방식으로 운용될 경우 지역의 특수한 여건 및 미래의 가변적 사회수요 변화에 탄력적으로 대응하는데 어려움이 발생할 수 있는 단점도 있어서 제도도입에 충분한 검토와 신중한 접근이 필요하다.

4. 자체재원의 발굴과 서비스관리 체계의 정립

급변하는 복지재정 환경에 대응하기 위한 지방자치단체의 사회복지관련 재정수단은 상술한 중앙정부에 의한 이전재원은 물론 지방자치단체의 자체재원(지방세, 세외수입 및 지방채 등)과 복지서비스 수혜자의 본인 부담분에 의해서 충당되어야 하는 것이 기본적인 방향일 것이다.

현재 사회복지재정의 자체재원으로 사용되는 목적세형식의 조세체계는 아직 없으나 중장기적 관점에서 국가와 지방이 신세원을 발굴하고 지방소비세도입과 같은 국세의 지방세 이양 등 자주적인 재원

조달방안을 마련하는 한편¹³⁾ 이에 따른 재정자율성과 책임성도 제고시키는 방안을 강구해야 할 것이다.

한편 사회복지사업이 재정적으로 효율적이고 사업성과면에서 효과적으로 수행되는지를 체계적으로 관리하고 점검하는 시스템을 구축하여야 한다. 사실, 현재와 같이 개인의 소득이나 부(wealth)나 순자산(net worth) 등에 대한 정확한 통계자료가 뒷받침되지 않은 상태에서는 복지수혜대상을 정확히 선별하고 해당 서비스를 효과적으로 공급, 관리할 수가 없다. 자칫하면 본래의 수혜대상 집단외에 복지서비스에 무임승차(free ride)하려는 일군들의 집단들로 인해 복지재정의 누수현상과 비효율적 운영이 일상화될 가능성이 높다. 따라서 국가와 지방자치단체는 주민의 수요에 맞는 새로운 복지프로그램을 개발하는 것 못지않게 복재재정의 '진정한 수요' 점검, 수혜대상의 식별, 도덕적 해이(moral hazard)방지, 성과평가에 의한 책임성 확보 등 질적 요인들을 구체적으로 실천하고 관련 인프라를 구축하는 일이 중요하다(임성일, 2007).

IV. 맺음말

근년에 가파르게 늘어나는 사회복지재정을 논의하는 과정에서 중앙정부와 지방자치단체가 담당해야 할 사회복지의 영역과 사무 범위의 객관적 설정과제, 그리고 객관적으로 구분된 기능과 사무를 효율적으로 수행할 수 있는 개별정부간 재정관계의 합리적 구축과제 및 사회복지업무를 효과적으로 수행하는데 필요한 서비스 전달체계에 대한 중앙정부·지방자치단체와 민간부문의 유기적 연계과제 등이 중점적으로 논의되는 대응과제들인데, 본고는 사회복지재정과 관련된 중앙정부와 지방자치단체간 재정관계(배분 등)의 합리적 구축과제를 핵심방향으로 삼아 논의의 전개를 시도하였다. 이는 종전에 보건복지부 중심으로 운영되던 사회복지재정의 운영시스템이 최근에는 행정자치부, 여성가족부, 노동부 등 다양한 중앙정부와 지방자치단체간의 연계체제로 변화되고, 또 지방자치단체내에서도 광역자치단체와 기초자치단체간에 역할 등에서도 변화가 생겨나고 특히 사회복지 서비스 제공이 일선 지방중심으로 전환되는 과정에서 지방자치단체에 재정부담이 가중되는 현상이 나타났기 때문이다.

따라서 이러한 사회복지 환경변화들은 사회복지재정을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계의 구조와 틀을 합리적으로 설정할 것을 필요로 하고 있는 것이다.

13) 이와 관련하여 일차적으로 지방세인 취득·등록세 및 재산세 인하여 따른 지방자치단체의 세수감소분을 보전해 주는 종합부동산세 재원 증남는 재원은 균형발전을 도모하기 위해 전액 일반재원으로 지방자치단체에 배분하는데, 이 경우 배분기준에 사회복지 부문을 합리적으로 반영하여 지방재정 부담을 덜어줄 필요가 있다.

여러 요인들을 검토해본 결과, 국가적으로 확대·강화되는 사회복지수요에 대한 지방재정의 대응과 제로서 중앙정부의 이전재정제도가 지방재정의 단순한 자원보장의 기능을 넘어 사회복지서비스의 일 정수준 확보를 위한 재원조달 수단이 될 수 있도록 그 분담방식과 운영체계를 재설계함이 바람직하다.

요컨대, 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 측정항목의 점유비중을 확대하고 산정공식에 사용되는 사회복지 수요변수를 현재의 상황과 미래수요를 적극적으로 반영하고, 국고보조금의 경우 기준보조율을 지방재정 여건과 사회복지 수요를 감안하여 조정하며, 분권교부세도 새로운 제도로의 개편을 포함한 미래위치의 설정을 명확히 함과 아울러 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 보장해 줄 수 있는 포괄보조금제도의 도입 등을 바람직한 지방재정의 대응과제로 제시할 수 있을 것이다.

사회복지정책은 지역에 생존기반을 둔 주민을 대상으로 하며 이들을 위한 사회적 기반과 지원은 일 선의 현장 중심으로 이루지는 것이 우선이라고 볼 때, 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요하다. 따 라서 성공적인 사회복지정책은 주어진 현실의 지방재정 환경을 익히 알고 있는 지방자치단체의 노력 도 필요로 한다. 그래서 다양한 복지정책들과 지방의 노력이 서로 화학적으로 녹아들어 모든 주민이 질 높은 사회복지서비스를 제대로 향유할 수 있도록 중앙정부·지방자치단체는 물론 복지수혜자인 주민이 함께 지혜를 모아 나가야 할 것이다. ☺

◀◀ 참고문헌 ▶▶

강혜규(2005), “지방사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점”, 서울대 행정대학원 한국행정연구소 한국정책지 식센터

김미숙 외(2003), 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안」, 한국보건사회연구원

김재훈(2007), “사회투자자과 정부간 재정관계”, 지방재정특별세미나 발표논문, 한국지방재정학회

김태수 외(2001), 복지행정론, 대영문화사

박병현(2003), “중앙정부와 지방정부의 복지정책과제”, 한국사회복지정책학회 춘계세미나 발표논문

배득중(2007), “사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선”, 「2007~2011년 국가재정운용계획」토론회 발표자료

이상용·이효(2007), “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안”, 한국지방재정논집, 한국지방재정학회

이재원(2007), “사회투자정책과 국가재정운영 과제”, 한국지방재정논집, 한국지방재정학회

이희봉(2007), “지방재정의 당면과제와 대응전략”, 지방재정특별세미나 발표논문, 한국지방재정학회

- 임성일(2007), “사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2007. 1호.
- 임성일(2003), “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분 체계의 재구축”, 한국지방재정논집, 한국지방재정학회
- 정경희(2003), 「지역별 노인복지의 현황과 정책과제」, 한국보건사회연구원
지방재정연감(각년도), 행정자치부.
- 지방자치단체예산개요(2007), 행정자치부.

