

## I. 서론 : 모두가 회피하는 복잡한 문제상황

지방재정의 건전성 위기나 재정압박의 현상들이 상시적으로 발생하는 쟁점의 중심에 사회복지비 지출이 있다. 모든 지방자치단체의 재정지출 목적은 주민들의 복리후생을 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 지자체는 복지지출에 대해 적잖은 부담을 느낀다. 남의 지역 주민들에게 혜택을 주는 것처럼 사회복지비 지출을 싫어하는 경향도 있다. 중앙정부는 재정건전성을 높이기 위해 복지지출을 억제하고 있다. 중앙과 지방 모두 회피하는 재정지출 대상이지만 중앙과 지방재정에서 모두에서 복지비의 비중은 계속 높아지고 있다.

사회 운동이나 정치가 아닌 “재정”의 관점에서 사회복지비 지출에는 부정적 특성이 많다. 경직성, 소비성, 외부성과 도덕적 해이, 정치성, 그리고 사적 전유 등과 같은 복지지출의 비경제적 특성 때문이다. 이는 재정운영에서 선호되는 유연성, 효율과 생산성, 성과책임, 경제적 합리성, 그리고 집합적 공동 소비 등과 같은 긍정적인 경제 가치의 반대 쪽에 위치하고 있다.

이에 따라 복지지출은 “합리적 재정관리”의 접근과 양립하기 쉽지 않은 구조적인 특성이 있다. 영

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

국을 비롯한 서구 주요 국가에서는 이를 극복하기 위한 대안적인 시도들(예를 들어 생산적 복지, 사회 투자, 제3의 길, 사회개발 등)이 있지만 여전히 전통적인 재정관리 관점에서의 비가역성과 소비 지출에 대한 비판을 극복하지 못하였으며 적극적인 인식전환을 설득하기 위한 구체적인 증거들을 창출하는데 한계가 있었다.

그래서 복지지출을 경제의 논리로 접근해서는 안된다는 비판적 주장도 설득력있게 제기된다. 하지만 사회복지비가 주민들이 납부한 조세로 충당되고 정부지출이 미치는 경제적 영향이 적지 않기 때문에 복지비 지출에서 경제적 접근은 항상 중요한 정책 위치를 차지한다.

최근, 지방재정에서 사회복지비 지출 비중이 계속 높아지고 있지만 지방재정과 사회복지지는 궁합이 잘 맞지 않는 특징이 있다. 기본적으로 사회복지지는 중앙정부의 재정지출 영역이다. 근대복지국가의 국민들은 자국 영토내 어디에 거주하더라도 동일한 수준의 기초적인 복지서비스를 받을 권리가 보장된다. 지방재정 여건 때문에 복지서비스 혜택에서 지리적인 차별성이 발생해서는 안된다. 이를 위해 전국 표준적인 복지서비스가 공급될 수 있는 사회안전망이 구축되어야 한다. 그런데, 대인서비스가 중심이 되는 복지지출에서는 지리적인 재정외부성이 발생한다. 민주주의 국가에서 거주이전의 자유가 있기 때문이다. 이에 따라 복지비에서는 대부분 중앙정부가 재정 책임을 지며, 지방재정에서 사회복지비 지출은 우선적인 관심의 영역이 아니다.

근대 서구의 복지국가 성장은 대부분 중앙정부의 재정 역할을 중심으로 진행되었다. 그런데 80년대 부터 중앙정부의 재정압박이 심해지면서 사정이 변하였다. 지방정부의 복지재정 기능을 강화하기 위해 미국과 일본에서는 신재정연방주의와 삼위일체 분권개혁 등의 상징으로 정부간 분권 혁신정책을 추진한 경험이 있다. 이는 중앙정부의 복지재정 부담을 지방으로 전가시키기 위한 부정적 분권개혁이었다. 이후부터 분권은 곧 반복지로 인식되고 있다. 북유럽의 사회민주주의 국가를 제외하면 지역거버넌스에서 사회복지영역과 결합은 대개 긴장관계를 형성한다.

경제 성장이 곧 사회복지와 연결되었던 고도성장시기를 거쳐 상대적 빈곤과 사회안전망의 필요성이 인정되면서 90년대 말부터 영미식 복지모델과 같이 잔여적 복지서비스가 계속 확충되고 있다. 그래도 통계 수치상으로 OECD 주요 국가와 비교할 때 GDP와 국가재정 지출에서 차지하는 복지비의 비중은 여전히 맨 하위권에 속한다. 하지만, 최근 지속적으로 급증했던 복지지출의 절대적 규모 그리고 복

지서비스의 프로그램 유형 등을 고려하면 과거의 복지정책과는 양과 질에서 많은 변화가 있었다. 더욱이 저출산 고령화와 같은 신사회위기 현상에 대응하기 위해 보편적 사회서비스 정책이 추가되면서 국가가 제공하는 사회복지서비스의 규모는 당분간 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

취약한 사회안전망 프로그램의 보강과 새로운 시대과제인 생활보장을 위한 사회기반 확충 그리고 보편적 사회서비스 투자 수요를 고려하면 지방재정에서 복지비 지출은 회피의 대상이 될 수 없다. 근대복지국가의 복지기능 이상의 수준에서 새로운 사회위기 극복 요구가 있고 여기에 대한 대응을 위해 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체의 적극적 재정 역할도 필요하다. 근대 복지국가의 낡은 정부간 복지재정관계 틀은 더 이상 유효하지 않은 경향이 있다. 새로운 신사회정책과 정부간 재정분담체계의 재정립이 필요하다.

이를 위한 기초적인 작업을 위해 이 글에서는 지방재정에서 사회복지비 지출 특성들을 분석하고 정책과제들을 모색하였다. 첫째, 중앙정부의 사회복지비 지출 특성을 우선 분석하였다. 지방의 사회복지비 지출 특성은 중앙정부의 복지재정정책에서 상당 정도를 설명 혹은 예측할 수 있다. 중기재정운영계획에서 사회복지비의 지출 추이, 사회복지 보조금에서 기준보조율과 차등보조율, 그리고 새로운 정부간 재정관계의 실험으로서 지역사회서비스투자사업의 특징을 정리하였다.

둘째, 지방자치단체의 세출 기능별 분류에서 지역별·자치단체계층별로 사회복지비 지출 특성들을 분석하였다. 의존재원 중심의 지방복지지출구조와 광역과 기초가 중복되어 있는 중층적 지출특성 그리고 지역별 지출 구조의 차별성과 분권교부세 사업의 쟁점들을 정리하였다.

마지막으로 지방재정에서의 사회복지비 지출환경과 쟁점의 구조적 맥락들을 종합정리하면서 새로운 문제에 대한 새로운 접근들을 모색하기 위한 주요 과제들을 제시하였다.

## II. 중앙정부의 사회복지 재정지출 특성

### 1. 중기재정계획에서의 사회복지 지출

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

사회복지비 부문에서 중앙정부의 재정부담액이 계속 증가하지만 지방재정에서는 긍정적으로 평가하지 않는 경향이 있다. 재정의부성이 있는 개인서비스 지출에 대한 중앙의 재정 책임을 지방으로 전가시킨다는 비판이 많다. 기본적으로 현재 상태에서 중앙정부의 사회복지서비스 확충정책들은 지방재정의 지출 구조를 왜곡시켜 소비 지출 지향적으로 지방재원을 집중시키게 된다. 이러한 과정에서 지역개발을 위한 지방의 전략적 투자재원이 축소된다.

중앙정부와 지방자치단체의 중기재정운용계획을 살펴보면 당분간 사회복지비 지출은 재정신장률 이상의 수준으로 계속 증대될 것으로 전망된다. 중앙정부의 2011년도 국가재정운용계획에서도 사회복지비의 지출 증가는 전체 중앙정부 재정 증가율보다 높은 수준이다. 2015년도의 중앙정부 재정규모는 373.1조원으로 기준연도인 2011년도보다 20.7%가 증가하는 것으로 계획되었다. 사회복지분야에서는 이보다 5.6%가 더 높은 것으로 추산되었는데 2015년도는 99.7조원으로 2011년도의 78.9조원보다 20.8조원이 더 많다.

그런데, 중앙정부의 복지지출 분야를 살펴보면 2015년 기준으로 전체 지출의 절반 정도를 공적연금이 차지하고 있고 사회복지서비스 지출은 상대적으로 억제되어 있다. 공적연금은 2011년 28.2조원에서 2015년에는 43.9조원으로 55.9%가 증대될 예정이다. 정부의 정책관리 의지와 관련없이 현행 법에 따라 자연적으로 증가되는 지출이다. 이를 제외한 나머지 복지부문의 지출 증가율은 9.9%에 불과하여 중앙정부 재정지출 증가율인 20.7%의 절반 이하에 그치게 된다. 연도별 물가상승률을 감안하면 실질적인 사회복지서비스 지출은 감소할 수도 있다.

〈표 1〉 중앙정부와 지방자치단체의 중기재정지출전망

(단위 : 10억원, %)

|          |          | 2010 | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 기준연도대비<br>재정신장률 |
|----------|----------|------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| 중앙<br>정부 | 중앙정부 재정  | -    | 309,100 | 326,100 | 341,900 | 357,500 | 373,100 | 20.7            |
|          | 사회복지     | -    | 78,894  | 84,151  | 89,147  | 94,505  | 99,653  | 26.3            |
|          | 기초생활보장   | -    | 7,524   | 7,910   | 8,384   | 8,315   | 8,664   | 15.2            |
|          | 취약계층지원   | -    | 1,343   | 1,389   | 1,387   | 1,432   | 1,487   | 10.7            |
|          | 공적연금     | -    | 28,183  | 31,408  | 34,926  | 39,638  | 43,933  | 55.9            |
|          | 보육·가족·여성 | -    | 2,876   | 3,007   | 3,133   | 3,269   | 3,411   | 18.6            |

|                |        | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015   | 기준연도대비<br>재정신장률 |
|----------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|-----------------|
| 중앙<br>정부       | 노인·청소년 | -       | 3,876   | 4,009   | 4,127   | 4,245   | 4,369  | 12.7            |
|                | 노동     | -       | 12,618  | 12,790  | 13,446  | 13,612  | 14,058 | 11.4            |
|                | 보훈     | -       | 3,874   | 4,064   | 4,270   | 4,335   | 4,502  | 16.2            |
|                | 주택     | -       | 18,054  | 18,983  | 18,830  | 18,980  | 18,588 | 3.0             |
|                | 사회복지일반 | -       | 546     | 591     | 644     | 679     | 641    | 17.4            |
|                | 보건     | -       | 7,500   | 7,813   | 8,162   | 8,285   | 8,601  | 14.7            |
| 지방<br>자치<br>단체 | 전체     | 197,828 | 200,644 | 209,795 | 216,663 | 223,330 | -      | 12.9            |
|                | 사회복지   | 44,909  | 46,761  | 47,765  | 49,643  | 52,228  | -      | 16.3            |
|                | 보건     | 2,918   | 2,947   | 2,967   | 3,059   | 3,066   | -      | 5.1             |

자료 : 행정안전부(2011), 「2011년도 지방자치단체 예산개요」,  
기획재정부(2011), 「2011~2015년 국가재정운용계획」.

결국 공적연금 부문을 제외하면 중앙정부는 사회복지비 지출을 가능한 증대시키지 않으려는 재정 계획을 수립하였다. 현재 상태에서도 대표적인 사회안전망 영역인 기초생활보장과 취약계층지원의 규모와 수준은 OECD 평균과 비교할 때 상당히 낮은 편이다. 정부 계획만을 고려하면 현재의 낮은 상태가 당분간 지속될 전망이다. 최근 보육, 가족, 여성, 노인, 청소년 등에서는 보편적 사회서비스 수요가 급증하고 있지만 이들 분야에서의 지출 수요 역시 적극적으로 반영되지 않고 있다.

지방재정에서 사회복지비 지출 전망은 중앙정부의 재정기조와는 대조적이다. 지방자치단체의 경우 2014년도 사회복지비 지출 규모는 52,2조원으로 추산되었는데 기준연도인 2010년도에 비해 16.3% 증가한 것이다. 이는 전체 지방재정 증가율 12.9%보다 3.4% 더 높은 수준이다. 따라서 형식적으로 해석하면, 중기재정계획상으로 중앙정부는 공적연금에서 역할을 강화하는 대신 나머지 부분에서는 지방재정의 추가적인 부담을 요구하는 정부간 복지지출 구조가 형성되고 있다.

현행 중기재정계획체계는 중앙과 지방재정의 연계없이 개별적으로 수립·운영되기 때문에 복지비 지출 부담에 대한 정부간 재정적 역할분담 구조는 형성되지 않는다. 지방재정에서 계획은 과거 추세를 고려한 잠정치인데 중앙정부의 사회복지지출이 억제되면 국고보조사업 방식으로 운영되는 지방의 복지비 지출 역시 지방의 계획대로 확대되지 않을 수 있다. 중앙과 연계되지 않은 지방의 자체적인 사회복지서비스 지출 확대를 기대할 수도 있지만 현실의 지방복지재정 관행을 고려하면 낙관적으로 전망하기는 쉽지 않다.

### 2. 중앙정부의 복지재정 지출특성

일반회계, 특별회계, 기금을 포함하여 2011년도 중앙정부의 당초예산은 309.1조이다. 지방재정으로 이전되는 국고보조금은 32.3조원으로 전체 예산의 10% 정도 수준이다. 국고보조금 가운데에는 보건복지부의 예산사업이 가장 많은 14.9조원으로 중앙정부 국고보조금 전체 예산의 46.1%를 차지한다.

〈표 2〉 보건복지부와 여성가족부의 부처예산과 국고보조금(2011)

(단위 : 억원, %)

|         | 부처예산      | 국고보조금   |         |        |        |        |
|---------|-----------|---------|---------|--------|--------|--------|
|         |           | 합계      | 일반회계    | 광특회계   | 기타특회   | 기금     |
| 보건복지부   | 335,694   | 148,622 | 143,688 | 19     | 608    | 4,307  |
| 여성가족부   | 4,892     | 3,137   | 1,128   | 494    |        | 1,515  |
| 중앙정부 전체 | 3,091,000 | 323,289 | 174,253 | 62,003 | 68,060 | 18,973 |

주 : 보건복지부 기금 예산 : 12조 8,772조원(국민건강증진기금, 국민연금기금, 응급의료기금)  
 자료 : 행정안전부(2011), 「2011년도 지방자치단체 예산개요」.

중앙정부의 사회복지비 지출에서는 보건복지부와 여성가족부의 사업이 대부분이다. 두 부처의 2011년도 사회복지 예산사업의 규모가 15.7조원인 것을 고려하면 중앙정부의 사회복지사업은 대부분 국고보조 방식으로 운영된다. 여성가족부의 2011년도 예산은 4,892억원인데 이 가운데 3,137억원이 국고보조금으로서 전체 예산의 64.1%를 차지한다. 보건복지부의 예산은 33.6조원인데 기금예산 12.9조원을 제외한 20.7조원에서 국고보조금의 비중은 72.0%를 차지한다. 결국 지방재정의 사회복지비 지출 특성은 보건복지부와 여성가족부를 중심으로한 중앙정부의 사회복지 지출과 국고보조금 운영방식을 분석하면서 많은 것을 설명할 수 있다.

〈표 3〉 중앙정부의복지재정지출특성

(단위:%, 조원)

|        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 성과지표                                                               |
|--------|------|------|------|------|--------------------------------------------------------------------|
| 기초생활보장 | 60.8 | 54.4 | 50.0 | 48.0 | 부적정급여조정가구, 양곡지원가구, 수급권자건강상태지수, 긴급지원건수, 자활사업취업성공율, 창업자금대여자활공동체사업유지율 |

|            |       |       |       |       |                                                                                                                                                                                                                             |
|------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 아동·청소년     | 0.8   | 2.3   | 2.0   | 2.0   | 그룹홈 이용아동증가율, 학대아동보호건수, 국내입양비용 위탁부모사업만족도, 아동발달계좌발급수, 서비스수혜율, 복지교사채용인원수, 서비스대상자만족도, 지방자치단체 공무원 만족도, 아동청소년권리침해 사례 발굴 및 개선, 성매매 대상 청소년의 사회복지귀울 등                                                                                |
| 장애인        | 5.6   | 4.6   | 4.7   | 5.2   | 장애연금수급자만족도, 보조기구교부실적, 자립자금대여사업유지율, 활동서비스수혜율, 재활치료서비스만족도, 장애인거주시설이용만족도, 장애인지원사업만족도, 일자리참여 자 인식도 및 만족도, 장애인행정도우미활용 만족도, 시각장애안마사참여자만족도, 장애인생산물판매실적증가율, 근로장애인평균임금인상율, 직업재활시설보호고용확대, 중증장애인직업재활수급자만족도, 직업재활서비스제공실적, 재활병원이용자 만족도 등 |
| (장애인 소득보장) | 3.0   | 2.1   | 2.5   | 2.6   |                                                                                                                                                                                                                             |
| 가족지원       | 0.7   | 0.5   | 1.0   | 1.2   | 한부모가족복지시설 연평균입소율, 한부모가족지원인원수, 만족도, 다문화가족복지서비스수혜비율, 가족친화프로그램 활용도, 사업별참여대상만족도, 이용자만족도, 건강가정지원센터이용자수, 이용자만족도, 미혼모부자지원거점기관이용자만족도                                                                                                |
| 보육 및 저출산   | 12.7  | 12.1  | 15.1  | 16.3  | 수혜자만족도, 보육료지원아동수, 국공립시설확충수                                                                                                                                                                                                  |
| (보육료지원)    | 6.8   | 8.8   | 11.2  | 12.4  | 보육정보센터이용자만족도, 보육종사자자격증 소지자비율, 보수교육이수자, 평가인증율, 양육수당지원아동수                                                                                                                                                                     |
| 노인복지       | 17.3  | 21.6  | 24.0  | 23.7  | 기초노령연금수급자수, 기초노령연금부당수급률, 수혜자만족도, 노인학대사례중결율, 노인단체사업활동만족도, 노인돌봄서비스만족도, 수혜자수, 노인일자리창출수, 취업알선 율통한장기취업성공률, 요양보험 만족도, 급여이용율, 요양시설충족율, 화장로증설실적, 화장률                                                                                |
| (기초노령연금)   | 13.4  | 16.9  | 18.7  | 18.0  |                                                                                                                                                                                                                             |
| 기타         | 2.2   | 4.5   | 3.3   | 3.6   |                                                                                                                                                                                                                             |
| 합계         | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |                                                                                                                                                                                                                             |
| (규모)       | 11.9  | 14.6  | 14.6  | 15.7  |                                                                                                                                                                                                                             |

주 : 보건복지부와 여성가족부의 프로그램 예산  
 자료 : 보건복지부(각연도), 「예산및기금운용계획개요」, 여성가족부(2011), 「예산및기금운용계획개요」

중앙정부의 사회복지지출은 최근 4년동안 지속적으로 증가하고 있다. 2008년도의 11.9조원에서 2011년도에는 15.7%로서 3.8조원이 증가하였는데 2008년 기준으로는 31.1%가 증가한 규모이다. 생계급여와 의료급여 등을 중심으로하는 기초생활보장에서 예산 비중이 가장 높은 7.5조원으로 전체에서 48.0%를 차지하지만 최근 4년동안 신장률은 3.5%에 그쳤다. 아동·청소년, 가족, 보육료 지원 등 사회복지 서비스 분야의 재정지출이 급증하여 각각 240.1%, 135.8%, 139.5%의 재정지출 규모 신장률을 기록하였다.

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

중앙정부의 사회복지지출은 2011년 예산기준으로 기초생활보장(48.0%), 보육및저출산지원(16.3%), 노인복지(23.7%) 등에 집중되어 있다. 아동·청소년 복지과 장애인 복지 그리고 가족지원 프로그램에 대한 지출은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 기초생활보장과 장애인복지는 사회안전망에 해당하는 기초적인 사회복지프로그램이며 나머지 부분들은 저출산 고령화와 가족해체 등과 같은 신사회위기 대응을 위해 보편적 사회서비스가 확충되어야 하는 사회기반투자 영역들이다.

90년대말부터 정립되었던 국민기초생활보장체제가 시작된 지 10여년이 지나면서 소득과 건강보장에 초점을 맞추는 사회안전망 프로그램들은 상당 정도 정착되었으며 빈곤선에 대한 사회적 합의 혹은 정책결정이 해당 분야의 복지비 지출 수준을 결정한다. 2000년대 후반부터 급속히 확산되고 있는 신사회위기에 대응하기 위한 보편적 사회서비스 프로그램들은 여전히 취약한 상태에 있으며 새로운 프로그램 개발과 절대적 규모의 재정지출 수요가 잠재되어 있다. 하지만 중앙정부의 사회복지서비스 지출 구조에서 관련 사업의 예산 비중은 낮은 상태이고 중기재정운영계획에서는 지출을 억제하고 있다. 신사회위기는 지역사회와 주민들의 일상생활에서의 위기 현상과 밀접한데 중앙정부의 재정지출이 확대되지 않을 경우 지방재정에 적지 않은 부담으로 작용할 가능성이 크다.

중앙정부의 사회복지 지출구조가 가지고 있는 또다른 특징은 국고보조방식의 현금급여프로그램이 절대적으로 높은 비중을 차지한다는 점이다. 기초생활보장, 장애인소득보장, 보육료지원, 기초노령연금 등이 대표적인 현금지원프로그램인데 이들 사업의 재정비중이 2011년 기준으로 81.0%를 차지한다. 기초생활보장을 제외한 나머지 사업에서 현금지원의 비중이 절반 이상을 차지한다. 이에 따라 중앙정부의 복지예산이 확대되지 않으면, 지역 현장에서의 사회복지서비스가 운영되는 현실을 체계적으로 분석하고 주민들의 복지요구를 중앙정부의 정책에 반영할 수 있는 프로그램 자체가 절대적으로 부족하게 된다.

현물서비스에 해당하는 사회서비스 분야의 경우는 대부분 시설 및 기관에 대한 공급자 지원 방식으로 운영되는데 분권교부세를 통해 67개의 사업이 지방에 이양되어 있는 상태이다. 분권교부세 사업에 대해서는 추가적으로 국고보조금을 지원하지 못하도록 법령에 규정되어 있기 때문에 사회서비스분야에서 중앙정부의 재정역할은 제한적이다. 사업이 지방에 이양되었기 때문에 명목상으로는 지방자치단체가 자율적으로 사업을 운영할 수 있지만 현실에서는 중앙정부의 표준화된 사업 지침이 여전히 많



은 영향력을 발휘하게 되어 지방에서 실질적인 분권의 가치를 실현하기가 쉽지 않다. 더욱이 기초적인 사회복지서비스에 해당하는 사업들이 이양된 경우가 많아서 중앙정부 차원에서의 표준적인 서비스 규모 및 품질 관리가 여전히 필요한 상태이다.

중앙정부의 지출 특성이 지방의 복지비 지출구조를 왜곡시킬 가능성도 상당하다. 중앙정부의 복지 지출은 지방비 부담이 강제되어 있는 현금지원 중심으로 전개되는 다른 한편으로 지방에서는 신사회 위기에 따른 사회복지 지출 수요가 급증하게 된다. 후자의 상당 정도는 분권교부세 사업으로 지방의 자체재원으로 충당해야 한다. 하지만 중앙정부에서 일방적으로 결정하는 현금급여프로그램에 지방비를 의무적으로 매칭하면 지방재정에서 사회복지 지출 수요를 감당할 수 있는 재정여력은 상대적으로 더 약화될 수 있다.

이러한 상황에서 지방자치단체는 중앙정부가 지시하는 현금급여에 대한 지방비 부담과 기초적인 사회복지시설 투자에 대한 재정부담을 제외한 나머지 사회복지에 대한 투자지출을 가능한 축소하려는 입장을 가질 수 있다. 결국 지역사회에서 발생하는 신사회위기에 대해 중앙정부와 지방자치단체 모두 적극 대응하기 힘든 재정구조가 형성되었다고 해석할 수 있다.

다른 한편으로 중앙정부의 복지사업들을 운영하는 방침이 될 수 있는 프로그램 성과지표들을 살펴 보면 추상적인 만족도 측정과 사업운영 과정에 관련된 성과지표의 비중이 많은 편이다. 사업 참여자 규모나 만족도 등은 예산재원이 확보·투입되면 자동적으로 확보할 수 있는 성과지표들이기 때문에 사업관리에서 전략적인 성과관리 노력이 필요한 부분은 많지 않다. 이와 같은 성과관리 특성을 감안하면 사회복지 분야의 국고보조사업 관리에서도 사회안전망이나 사회기반 확충 등과 관련된 결과지향적 성과관리 보다는 복지재원의 일반적인 집행관리의 소극적 혹은 관리 감독적으로 사업이 운영가능성이 높다.

### 3. 넓은 방식의 복지보조금체계 : 기준보조율과 차등보조율

#### 가. 기준보조율

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

중앙정부의 사회복지비 지출이 국고보조방식으로 운영되는 비중이 절대적으로 높고 지방재정에서도 사회복지비에서 자체 사업의 비중은 11.2%에 불과하다. 이에 따라 사회복지사업에 대한 중앙정부의 국고보조금 운영체계의 특성이 지방재정의 사회복지 지출에 미치는 영향이 크게 된다.

우리나라의 국고보조금제도는 신청주의를 채택하고 있어 원칙적으로는 지방자치단체가 보조금을 신청해야 중앙정부가 재원을 지원하게 된다. 하지만 사회복지분야의 지출에서 중앙정부의 제정하는 법률에 따라 '국가 및 지방자치단체의 책임' 규정에 의해 결정되는 경우에는 보조금 신청주의가 형식적 상징에 불과하게 된다. 중앙정부는 사회복지 관련 개별 법에서 지방자치단체의 행정 및 재정적 의무를 강제하지만 이와 관련된 직접적인 재원조치를 마련하지는 않는다. 대신 기획재정부가 운용하는 '보조금 관리에 관한 법 시행령'에서 주요 국고보조사업의 기준보조율을 설정하고 있다. 국고보조사업의 지방비 부담 비율에 대해 행정안전부에서는 규칙을 통해 광역과 기초자치단체간 부담비율을 법제화하고 있다.

기준보조율의 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 상당한 수정이 필요한 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 있다. 이에 따라 90년대 후반의 사회안전망 지출과 2000년대의 사회기반투자와 같은 사회복지정책 기조 변화가 반영되지 않고 있다.

〈표 4〉 사회복지 분야 국고보조사업의 기준보조율

|                          | 국고보조율   |     |            | 지방비의 광역-기초 비율   |    |       |       |
|--------------------------|---------|-----|------------|-----------------|----|-------|-------|
|                          | 서울      | 지방  | 성장촉진<br>지역 | 특별·광역시와 자<br>치구 |    | 도와 시군 |       |
|                          |         |     |            | 시               | 구  | 도     | 시군    |
| 79. 지역아동센터 운영            | 30      | 50  |            | 50              | 50 | 50    | 50    |
| 80. 기초생활보장수급자 생계급여 *     | 50      | 80  |            | 50              | 50 | 50    | 50    |
| 81. 기초생활보장수급자 주거급여 *     | 50      | 80  |            | 50              | 50 | 50    | 50    |
| 82. 기초생활보장수급자 자활급여 *     | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 83. 기초생활보장수급자 장애·해산급여*   | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 84. 기초생활보장수급자 교육급여 *     | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 85. 기초생활보장수급자 의료급여       | 50      | 80  |            | 100             | 0  | 70/80 | 30/20 |
| 86. 부랑인시설 운영             | 50      | 70  |            | 100             | 0  | 100   | 0     |
| 87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비지원 | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 88. 장애수당·장애아동수당          | 50      | 70  |            |                 |    |       |       |
| 89. 영유아보육사업 지원 *         | 20      | 50  |            | 50              | 50 | 50    | 50    |
| 90. 저소득 한부모가족 지원         | 50      | 80  |            | 100             | 0  | 50    | 50    |
| 91. 사회복지보장시설 및 장비지원      | 50      |     |            |                 |    |       |       |
| 92. 보육시설 기능 보강           | 50      |     |            | 50              | 50 | 50    | 50    |
| 93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로   | 70      |     | 80         |                 |    |       |       |
| 94. 긴급복지지원               | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 95. 가사간병방문서비스사업          | 50      | 70  | 80         |                 |    |       |       |
| 96. 아동통합서비스 지원·운영        | 사업비 2/3 | 100 |            |                 |    |       |       |
| 97. 장애인활동 지원             | 50      | 70  |            |                 |    |       |       |
| 98. 산모·신생아도우미 지원         | 50      | 80  |            |                 |    |       |       |
| 99. 지역사회서비스 투자사업         | 50      | 70  | 80         |                 |    |       |       |
| 100. 농어촌보건소 등 이전·신축      | 사업비 2/3 |     |            |                 |    |       |       |

주: \* 차등보조를 적용 사업(재정자주도, 사회복지비 지수)

자료: 보조금관리에 관한 법 시행령 별표.

지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙

무엇보다 중앙정부가 제정한 국민기초생활보장법에 따라 국민의 권리로서 생계급여와 의료급여 등 기초생활보장프로그램이 제공되는데 이에 대해 지방비를 부담하는 것은 타당하지 않다는 비판이 있다.<sup>1)</sup> 또한 보육료지원 등과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 복지사업의 기준보조율이 초기

1) 중앙정부가 운용하는 국민기초생활보장법에 따라 기초생활보장 수준과 수급자 선정기준을 운영하면서 지방재정의 부담을 표준적으로 요구하면, 지방재정력에 따라 기초복지서비스의 현실적 수준에 영향을 받을 가능성도 있기 때문에 기초생활보장프로그램에서 기준보조율 적용은 수급권자들의 복지권 측면에서 쟁점이 될 수 있다.

의 50%가 현재까지 고정되어 있는 것은 저출산 대책을 위한 정책기조의 변화를 기준보조율에서 반영하지 못한 것이다.

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 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계 없이 국가가 법률로 지정한 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

셋째, 수도권 지자체간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있다. 이는 서울특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. <표 4>의 22가지 복지보조금에서 4가지를 제외한 18가지 사업에서 서울특별시의 보조율이 낮게 설정되어 있다. 이 밖에 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 국가정책을 시행하도록 규제하고 있어 지자체의 재량권을 상당히 제약하고 있다.

넷째, 복지보조금에서 광역자치단체의 재정 및 사업 조정 기능을 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘든 구조가 형성되어 있다. 기준보조율에 따른 지방비 매칭에서 광역과 기초자치단체간 분담비율은 대부분 50:50이다. 사회복지서비스의 지리적 외부성과 광역지자체의 재정여건이 제대로 반영되지 않은 것이다. 주요 사업의 경우 광역과 기초간 분담비율이 지방재정법에 규정되면서 지자체의 조정 재량은 더 협소해졌다.

### 나. 차등보조율 : 생계급여, 영유아보육, 기초노령연금 등

지방재정에서 복지보조금의 부담이 급증하면서 재정력이 취약한 자치구를 중심으로 정부간 복지재정관계에서 적지 않은 갈등이 발생하였다. 이에 따라 정부는 생계급여 등 기초생활보장급여, 영유아보육료 지원, 그리고 기초노령연금 등에 대해 차등보조율제도를 설계·실시하였다. 차등보조의 기준은 재정자주도(80%)와 사회복지비 비율(25%)이다. 차등보조율체계를 도입한 것 자체는 의미있는 개선 조치라고

할 수 있다. 하지만 임의적으로 설계되면서 적지 않은 쟁점들이 잠재되어 있다.

첫째, 차등보조 대상 사업 선정의 원칙이 없었다. 당시 시점에서 복지비 부담이 큰 일부 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였을 뿐이었다. 지자체의 갈등에 대한 편의적 대응일 뿐이었다. 둘째, 차등화 기준 지표에서 문제가 있다. 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표(절대적 지표)로는 부적절한 측면이 있다. 사회복지비 지표에서도 지자체의 복지재정부담을 정확히 반영하는데 한계가 있다. 셋째, 지자체 유형별 재정 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있는 것은 제도의 합리성 자체에 의문을 가지게 한다. 지방재정에서 광역시와 도 그리고 도본청과 시군의 관계와 시본청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적 맥락이 차별적이다.

#### 4. 지역사회서비스투자사업의 복지재정운용 실험

중앙정부가 운용하는 사회복지프로그램들이 가지는 경직적인 재정 특성으로 인해 지방자치단체의 자율적인 재정운영이 왜곡되는 자치 위기 현상이 발생하게 된다. 이에 따라 지자체가 주도적으로 지역 실정에 맞는 사회복지 프로그램들을 개발·운영하기를 중앙정부에서 희망해도 의도한 성과들을 확보하기가 쉽지 않다.

지방의회에서도 중앙정부의 지침에 따른 복지사업에 대해서는 사업의 타당성과 지방비 부담의 적정성 여부를 심도있게 심의하지 않는다. 이러한 복지 예산의 관행이 누적되면서 지방자치단체는 사회복지비 부담을 중앙정부의 재정부담 전가와 지방재정 징발로 인식하게 된다. 또한 자기 지역 주민들을 위한 복지 사업이지만 특별한 성과관리의 관심을 기울이지 않게 되었다.

사회복지 사업들이 급속히 확대되었던 2007년도에는 일부 지방자치단체장들이 중앙정부로부터의 추가적인 복지사업들을 거부하였던 현상도 발생하였다. 이와 같은 정부간 복지재정관계의 부정적 분위기를 고려하여 보건복지부에서 새로운 국고보조 지원 방식을 모색하였는데, 사회복지비 포괄보조를 지향하였던 '지역사회서비스투자사업'이 대표적인 사례이다. 개별 국고보조방식과 분권교부세와 같은 완전한 지방이양의 중간형태의 재정관리방식이다.

# 특 집

## 지방재정의 실태분석

지역사회서비스투자사업은 2007년도의 사회복지분야 정부혁신정책의 일환이었던 보건복지부의 사회 서비스 전자바우처 사업 가운데 예산이 가장 많았던 국고보조사업이다. “지역사회서비스투자사업” 이라는 하나의 예산단위 속에 지방자치단체별로 다양하게 운영되는 500여개 사업들이 묶여져 있다. 지자체의 복지사업 선택 재량을 확대하는 새로운 형태의 사회복지 프로그램이다. 지역사회서비스투자사업은 지역선택형과 지역개발형으로 구분되는데 후자에서 지자체의 자율적인 사업 설계가 가능하다.

〈표 5〉 시도별 지역사회서비스투자사업의 자원배분 현황

(단위 : %, 백만원)

|           | 인구<br>(천명) | 2007년<br>지출분포 | 2010년 재정지출 비중 분포 |         |       |           |                         |
|-----------|------------|---------------|------------------|---------|-------|-----------|-------------------------|
|           |            |               | 합계               | 지역선택형   |       | 지역<br>개발형 | 청년 <sup>2)</sup><br>사업단 |
|           |            |               |                  | 인지능력    | 건강관리  |           |                         |
| 서울        | 20.5       | 10.4          | 9.0              | 11.5    | 10.6  | 8.6       | 7.2                     |
| 부산        | 7.1        | 9.8           | 7.8              | 6.6     | 2.5   | 5.3       | 11.8                    |
| 대구        | 5.0        | 5.8           | 5.8              | 6.2     | 1.0   | 5.3       | 6.2                     |
| 인천        | 5.4        | 4.1           | 4.2              | 5.7     | 5.8   | 3.6       | 3.4                     |
| 광주        | 2.9        | 3.9           | 4.6              | 3.3     | 1.0   | 5.4       | 4.9                     |
| 대전        | 3.0        | 5.8           | 8.4              | 3.4     | -     | 10.0      | 11.4                    |
| 울산        | 2.2        | 1.5           | 1.9              | 2.3     | 0.6   | 1.9       | 1.4                     |
| 경기        | 23.0       | 18.3          | 14.9             | 22.5    | 61.8  | 16.1      | 5.7                     |
| 강원        | 3.0        | 5.0           | 4.8              | 4.4     | 5.2   | 5.8       | 4.1                     |
| 충북        | 3.1        | 2.1           | 4.6              | 4.0     | 1.0   | 4.7       | 5.2                     |
| 충남        | 4.1        | 4.9           | 5.6              | 5.1     | -     | 6.2       | 5.4                     |
| 전북        | 3.7        | 5.0           | 4.7              | 5.0     | -     | 5.5       | 3.4                     |
| 전남        | 3.8        | 5.8           | 7.8              | 3.3     | -     | 7.6       | 12.3                    |
| 경북        | 5.4        | 8.3           | 6.8              | 8.0     | 3.4   | 5.3       | 7.3                     |
| 경남        | 6.5        | 8.2           | 6.6              | 6.9     | 3.1   | 5.4       | 7.8                     |
| 제주        | 1.1        | 1.3           | 2.5              | 1.7     | 4.1   | 3.3       | 2.2                     |
| 합계        | 100.0      | 100.0         | 100.0            | 100.0   | 100.0 | 100.0     | 100.0                   |
| (재정규모) 1) |            | 59,930        | 145,789          | 43,866  | 590   | 55,017    | 46,317                  |
| 이용자 수 (명) | 49,765     | 348,672       | 485,736          | 333,423 | 4,676 | 104,837   | 42,800                  |

주 : 1) 국비와 지방비 포함한 2010년말 이용실적 기준. 2) “청년사업단” 은 2011년부터 지역개발형으로 통합.  
자료 : 한국사회서비스관리원 제공.

2) 사회개발비 : 교육, 문화, 관광, 환경, 사회복지, 보건

국고보조율은 70%이며 성장촉진지역은 80% 보조율을 적용한다. 2010년말기준으로 46만명이 전자바우처를 통해 서비스 혜택을 받았으며 지방비를 포함한 예산운영 규모는 1,458억원이었다. 지방자치단체의 사업개발 및 운영역량에 따라 국고보조금의 배분 규모가 지역별로 차별적이다. 전국적으로 표준적으로 운영되는 복지보조사업과는 구분되는 독특한 형태의 복지사업으로 운영되고 있다.

### III. 지방재정에서 사회복지 지출의 현황과 특성

#### 1. 보조사업 중심의 사회개발 비중 지속 증대

2000년대 이후 지방재정 세출 부문에서 가장 큰 특징은 사회복지비를 중심으로하는 사회개발비 비중이 급속히 증대하고 있다는 것이다. 세출기능별 분류를 살펴보면, 2001년도에 사회개발이 전체 세출 예산에 48.9%를 차지하였는데, 2007년도에는 51.2%까지 높아졌다. 2008년도부터 세출 분류기준이 달라 일관성있는 비교는 힘들지만 2009년도 43.2%에서 2011년도에는 46.0%로서 과거의 추세가 그대로 이어지고 있다.

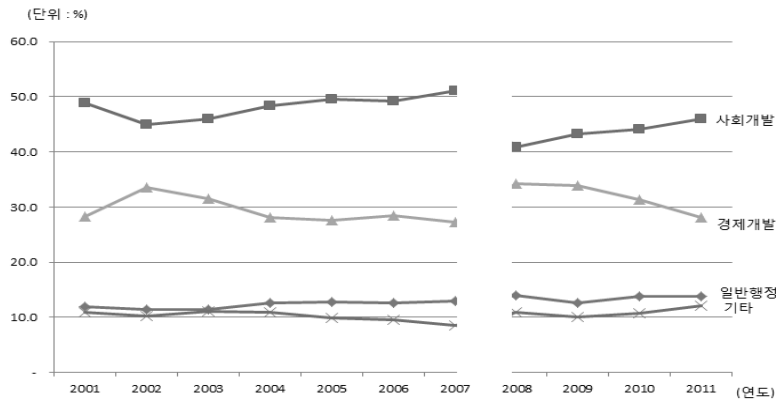
〈표 6〉 최근 10년간 지방재정 세출 기능별 구조 변화 추이

(단위 : %, 억원)

|      | 2001      | 2003      | 2005      | 2007      | 2009      | 2011      |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 일반행정 | 12.0      | 11.5      | 12.9      | 13.0      | 12.7      | 13.8      |
| 사회개발 | 48.9      | 46.0      | 49.6      | 51.2      | 43.2      | 46.0      |
| 경제개발 | 28.2      | 31.4      | 27.7      | 27.3      | 34.0      | 28.1      |
| 예비비등 | 10.9      | 11.1      | 9.9       | 8.5       | 10.1      | 12.1      |
| 합계   | 100.0     | 100.0     | 100.0     | 100.0     | 100.0     | 100.0     |
| (규모) | 1,028,443 | 1,288,298 | 1,387,810 | 1,507,894 | 2,065,457 | 1,854,670 |

주 : 일반회계+특별회계 최종예산 총계기준. 2011년도는 당초예산.  
 자료 : 행정안전부(2011). 「2011년도 지방자치단체 예산개요」.

〈그림 1〉 최근 10년간 지방재정 세출 기능별 구조 변화 추이



주 및 자료: 〈표 6〉와 동일.

비교적 일관성있는 연도별 추세분석이 가능한 2008년 이후 최근 4년동안 지방세출 기능의 대표적인 변화는 사회복지비 비중의 지속적 증가와 수송 및교통 그리고 국토및지역개발비의 비중 감소로 요약할 수 있다. 사회복지비는 2008년도 19.8%에서 2011년도는 24.4%로 높아졌다. 반면 국토및지역개발비는 10.6%에서 8.3%로 낮아졌다.

〈표 7〉 최근 4년간 지방자치단체 세출 기능별 추이

(단위: %, 억원)

|         | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------|------|------|------|------|
| 일반공공행정  | 12.4 | 11.0 | 12.0 | 12.2 |
| 공공질서및안전 | 1.5  | 1.7  | 1.9  | 1.6  |
| 교육      | 4.4  | 4.2  | 4.4  | 5.0  |
| 문화및관광   | 5.0  | 4.8  | 5.1  | 4.6  |
| 환경보호    | 10.3 | 10.6 | 10.3 | 10.6 |
| 사회복지    | 19.6 | 22.1 | 22.7 | 24.4 |
| 보건      | 1.5  | 1.5  | 1.6  | 1.5  |
| 농림해양수산  | 7.7  | 7.5  | 8.0  | 7.7  |
| 산업·중소기업 | 2.4  | 2.4  | 2.3  | 2.1  |
| 수송및교통   | 13.1 | 12.9 | 11.3 | 9.9  |
| 국토및지역개발 | 10.6 | 10.8 | 9.5  | 8.3  |
| 과학기술    | 0.4  | 0.4  | 0.2  | 0.2  |



|      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 예비비  | 1.5       | 1.0       | 1.0       | 1.2       |
| 기타   | 9.4       | 9.2       | 9.8       | 10.8      |
| 합계   | 100.0     | 100.0     | 100.0     | 100.0     |
| (규모) | 1,860,888 | 2,065,456 | 1,978,977 | 1,854,670 |

주 및 자료 : <표 6>와 동일.

<표 8> 사회복지비 부문별 지출 비중

(단위 : 백만원, %)

|            | 예산         | 비중    | 자체사업비율 |
|------------|------------|-------|--------|
| 기초생활보장     | 9,070,975  | 31.9  | 3.4    |
| 취약계층지원     | 3,887,253  | 13.7  | 15.6   |
| 보육·가족 및 여성 | 6,737,190  | 23.7  | 7.7    |
| 노인·청소년     | 6,879,051  | 24.2  | 13.5   |
| 노동         | 631,299    | 2.2   | 29.1   |
| 보훈         | 160,625    | 0.6   | 72.7   |
| 주택         | 755,337    | 2.7   | 50.5   |
| 사회복지일반     | 341,493    | 1.2   | 36.5   |
| 합계         | 28,463,223 | 100.0 | 11.2   |

주 : 일반회계와 특별회계 당초예산 순계기준  
 자료 : 행정안전부(2011). 『지방자치단체 예산개요』

사회복지비 가운데 기초생활보장비가 9조원으로 전체 31.9%를 차지하고 이어서 노인·청소년(24.2%), 보육·가족 및 여성(23.7) 순이다. 취약계층 지원을 제외한 나머지 부문은 3% 미만의 소규모 사업들이다. 지출 비중이 큰 사업들은 대부분 생계·의료급여, 보육료지원, 기초노령연금 등과 같은 현금급여의 보조 사업들이다. 자체사업 비중은 기초생활보장은 3.4%이고 보육·가족 및 여성은 7.7%에 그쳤다.

사회복지 사업의 대표적인 재정특성은 보조사업의 비중이 절대적으로 높다는 것이다. 보건복지부와 여성가족부의 사회복지 예산은 최근 4년동안 3조 8천억원이 증가하였는데 지방재정에서는 순계기준으로 6.8조원이 증가하였다. 지방자치단체의 자율적인 복지사업 확대 혹은 지출 증대 보다는 중앙정부의 보조금 사업에 따른 지방비 부담 확대 영향이 절대적이다.

〈표 9〉 사회복지 지출부문별 보조사업 비중(2011)

(단위 : %, 억원)

|             | 보조<br>사업    | 자체<br>사업    | 재무<br>활동   | 행정<br>운영 | 합계           | (규모)           |
|-------------|-------------|-------------|------------|----------|--------------|----------------|
| 일반공공행정      | 3.5         | 61.2        | 35.3       | 0.0      | 100.0        | 125,034        |
| 공공질서및안전     | 54.7        | 36.3        | 9.1        |          | 100.0        | 23,366         |
| 교육          | 5.0         | 94.7        | 0.3        |          | 100.0        | 90,143         |
| 문화및관광       | 47.7        | 48.1        | 4.2        |          | 100.0        | 69,872         |
| 환경보호        | 36.5        | 58.5        | 4.9        | 0.2      | 100.0        | 150,305        |
| <b>사회복지</b> | <b>88.0</b> | <b>11.2</b> | <b>0.8</b> |          | <b>100.0</b> | <b>284,632</b> |
| 기초생활보장      | 96.2        | 3.4         | 0.3        |          | 100.0        | 90,710         |
| 취약계층지원      | 83.6        | 15.6        | 0.7        |          | 100.0        | 38,873         |
| 보육·가족및여성    | 92.0        | 7.7         | 0.3        |          | 100.0        | 67,372         |
| 노인·청소년      | 86.0        | 13.5        | 0.5        |          | 100.0        | 68,791         |
| 노동          | 70.3        | 29.1        | 0.5        |          | 100.0        | 6,313          |
| 보훈          | 27.3        | 72.7        |            |          | 100.0        | 1,606          |
| 주택          | 36.2        | 50.5        | 13.3       |          | 100.0        | 7,553          |
| 사회복지일반      | 59.9        | 36.5        | 3.6        |          | 100.0        | 3,415          |
| 보건          | 62.4        | 37.2        | 0.4        |          | 100.0        | 20,082         |
| 농림해양수산      | 76.2        | 23.1        | 0.7        |          | 100.0        | 97,944         |
| 산업·중소기업     | 47.6        | 45.4        | 7.0        | 0.0      | 100.0        | 30,437         |
| 수송및교통       | 32.7        | 56.1        | 11.2       |          | 100.0        | 151,118        |
| 국토및지역개발     | 36.6        | 57.4        | 6.0        |          | 100.0        | 116,385        |
| 과학기술        | 21.6        | 78.3        | 0.1        |          | 100.0        | 3,293          |
| 예비비         | 0.4         | 99.5        | 0.1        |          | 100.0        | 23,125         |
| 기타          |             | 11.2        | 0.6        | 88.2     | 100.0        | 224,657        |
| 합계          | 39.4        | 40.4        | 6.2        | 14.1     | 100.0        | 1,410,393      |

주 및 자료 : 〈표 8〉과 동일

2011년도 당초예산 순계기준으로 전체 지방예산인 28조 4,632억 가운데 88.0%가 보조사업이며 자체사업은 11.2%에 불과하다. 사회복지서비스에서는 지방자치단체가 복지사업에 자율적인 계획들을 개입시킬 여지가 크지 않은 가운데 중앙정부의 표준화된 지침을 그대로 수용하는 사업들이 많다. 경제개발과 관련된 세출 사업들과 좋은 대조를 보인다. 복지사업들을 세부적으로 살펴보면 국민기초생활보장과 관련된 사업들은 96.2%가 보조사업으로 지방자치단체는 중앙의 정책들을 전달하는 일선행정업무를 담당한다. 주택과 보훈사업은 자체사업 비중이 50.5%와 36.5%로 상대적으로 높은 편이다.

한편, 지방자치단체 유형별로 자체사업의 비중이 달리 확인되었다. 광역자치단체는 상대적으로 자체사업이 많아 전체 사회복지비 지출의 45.7%가 자체 사업비였다. 기초생활보장은 법에 따라 의무적으로 재원을 분담하여 재량의 여지가 없다. 대신, 기초생활보장을 제외한 다른 사업에서는 자체사업의 비중이 60% 수준을 넘었다.

기초자치단체는 이와는 달리 자체사업 비중이 낮았는데 시(34.4%), 군(29.5%), 자치구(16.9%) 순서였다. 자치구는 노동, 보훈, 주택 등에서 자체사업 비중이 높았지만 사업규모는 1,961억원으로 사회복지 7조 6,127억원의 2.6%에 불과하였다. 따라서 국고보조 방식의 사회복지비 지출이 계속 증대하면 지방재정의 자율성과 건전성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높아진다. 이는 자치단체 유형별로 상대적인 효과는 차별적인데 자치구가 특히 불리한 구조가 형성되어 있다.

〈표 10〉 사회복지지출부문에서 자치단체 유형별 자체사업 비중

(단위 : %, 억원)

|        | 광역<br>자치단체 | 기초자치단체 |      |      | 예산규모    |
|--------|------------|--------|------|------|---------|
|        |            | 시      | 군    | 자치구  |         |
| 기초생활보장 | 23.0       | 16.7   | 10.3 | 8.3  | 90,710  |
| 취약계층지원 | 65.3       | 40.8   | 32.6 | 11.7 | 38,873  |
| 보육가족여성 | 59.1       | 34.7   | 35.2 | 22.1 | 67,372  |
| 노인청소년  | 75.5       | 38.5   | 28.1 | 18.7 | 68,791  |
| 노동     | 89.7       | 55.9   | 52.1 | 41.6 | 6,313   |
| 보훈     | 96.0       | 89.0   | 74.8 | 78.1 | 1,502   |
| 주택     | 99.5       | 69.1   | 74.5 | 92.2 | 7,553   |
| 합계     | 45.7       | 34.4   | 29.5 | 16.9 | 284,632 |

주 및 자료 : 〈표 7〉과 동일

## 2. 중층보조를 통한 기초자치단체 중심의 복지재정

재정적으로 복지분야에서 시도비 보조의 비중이 높은 것도 주요한 특징이다. 이는 정부계층간 재정 지출 구조가 중층적으로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다. 중앙정부가 운영하는 복지보조사업들

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

의 근거법인 복지사회복지사업법에 따라 기초자치단체 중심의 복지서비스 전달체계가 구축되어 있다. 이에 따라 광역자치단체는 지방비 부담분을 매칭하고 중앙정부의 지침을 기초자치단체에 단순 전달하는 통과기관의 역할에 그치는 경우가 많다. 광역의 복지활동이 형식적인 수준에서 이루어진다는 것은 복지분권과 포괄보조, 성과계약과 성과책임 그리고 사회서비스 시장 활성화 등과 같은 새로운 제도적 실험을 할 수 있는 현실적인 여지가 많지 않다는 것을 의미한다.

이러한 경우 현재의 개별 사업별 보조금제도의 변화가 필요하다고 공감해도 광역의 기능에 신뢰가 형성되지 않아 현재와 같은 기초자치단체 중심의 개별보조 방식이 지속될 수밖에 없는 한계가 있다. 2011년 당초예산기준으로, 경제개발기능에서 중앙정부의 국비 비중은 25.3%에 불과하며 나머지는 지방재정의 몫이다. 반면, 사회개발에서는 중앙-광역-기초가 각각 30.9%, 37.7%, 31.3%의 복합적인 재정 몫을 가지고 있다. 이 가운데 보건복지분야는 중앙정부의 역할이 큰 편으로 50.7%를 차지한다. 광역과 기초는 각각 27.7%와 21.6%의 비중을 차지한다.

〈표 11〉 지방자치단체 세출 부문별 자원 구성

(단위 : %, 억원)

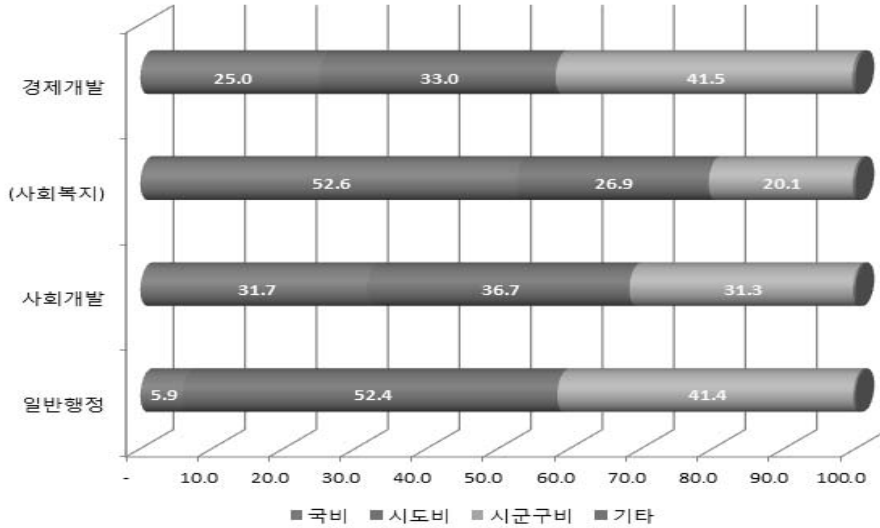
|        | 국비   | 시도비  | 시군구비 | 기타   | 계     | (규모)      |
|--------|------|------|------|------|-------|-----------|
| 일반행정   | 5.9  | 52.4 | 41.4 | 0.3  | 100.0 | 147,875   |
| 사회개발   | 31.7 | 36.7 | 31.3 | 0.3  | 100.0 | 615,034   |
| (사회복지) | 52.6 | 26.9 | 20.1 | 0.4  | 100.0 | 284,632   |
| 경제개발   | 25.0 | 33.0 | 41.5 | 0.5  | 100.0 | 399,177   |
| 기타     | 0.5  | 27.8 | 61.6 | 10.1 | 100.0 | 248,308   |
| 합계     | 21.6 | 35.7 | 40.6 | 2.1  | 100.0 | 1,410,394 |

주 : 일반회계와 특별회계 당초예산 순계기준  
자료 : 행정안전부(2011), 「지방자치단체 예산개요」

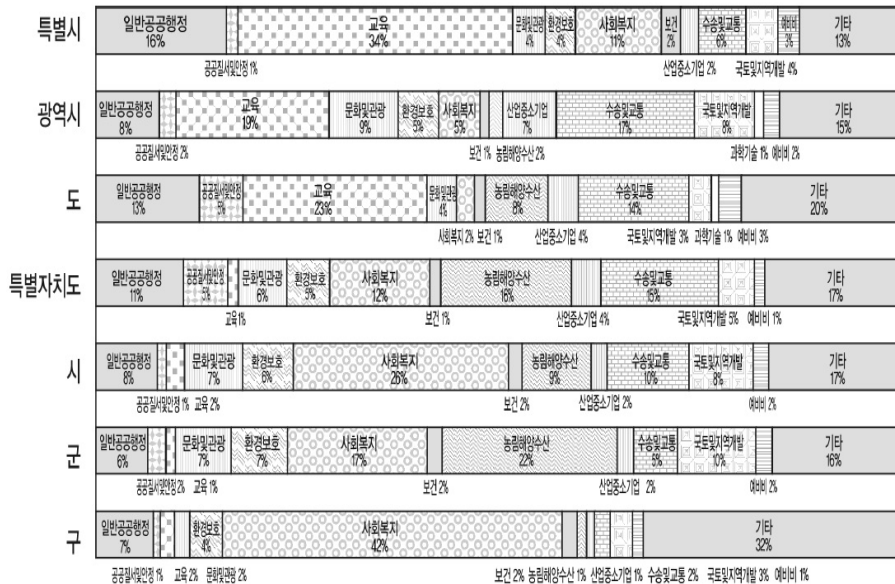
〈그림 2〉 지방자치단체 세출 부문별 자원 구성(2011)

#### (A) 세출기능별 자원구성

(단위 : %)



(B) 지방자치단체 유형별



주 및 자료 : <표 9>와 동일.

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

지출재원이 자치단체 계층별로 중복되는 것은 사업별 재무관리에서도 효율적이지 못할 수 있다. 2011년 예산기준으로 총계와 순계의 차이가 44.4조원이 발생하였는데, 사회복지비가 가장 많은 16.7조원으로 37.6%를 차지하여 일반행정(24.4%)와 경제개발(27.4%)보다 10% 이상 높다. 이는 국고보조금이 광역과 기초자치단체 예산에 모두 반영되기 때문인데, 필요이상으로 사회복지비 지출에서 지불 정산업무가 가중될 수 있다.

재정 비중만큼 복지서비스의 전달과정에서는 중앙정부의 직접적인 재정개입 정도가 상당히 높은 가운데 광역과 기초의 역할구분이 명확하지 않게 된다. 또한 관련 재정주체들 가운데 어느 한 쪽에서 재정위기 혹은 압박 요인이 발생하면 복지재정 운영체계 전반에 걸쳐 애로 요인이 발생하게 되는 복합적인 재정구조가 형성되어 있다.

### 3. 지방자치단체 유형별 · 지역별 사회복지비 지출 특성 차별화

사회복지비는 지방자치단체의 재량이 개입할 여지가 협소한 경직적 경비 특성이 있으며 소비적 지출 성격이 있어 재정건전성 측면에서도 부정적 효과를 창출할 수 있다. 이에 따라 일반회계에서 사회복지비 비중은 지방재정의 자율적 운영에 적지 않은 부담을 줄 수 있다.

지방자치단체 유형별로 사회복지비 비중에서 차이가 있다. 2011년 당초예산기준으로 광역자치단체는 20%대 비중을 차지하며 광주광역시가 가장 높은 32.1%였다. 군은 상대적으로 가장 낮은 16.9%에 그쳤다. 기초자치단체 가운데에서는 자치구의 부담이 높아 45.8%를 차지하는데 부산광역시 북구는 64.0%로 가장 높았다. 일반회계에서 30%이상을 차지하는 경우는 자치구가 63개로 가장 많고 다음으로 시는 13개, 그리고 시도는 2개가 속하였다.

사회복지비의 하위 부문별로 광역과 기초자치단체간 재정분담구조에서도 차이를 확인할 수 있다. 사회복지비 28.4조원 가운데 74.0%는 기초자치단체가 부담하는데 시 34.2%, 자치구 26.7% 그리고 군 13.1%의 순서이다. 광역자치단체는 26.0%로서 상대적으로 부담이 약한 편이다. 다만 기초생활보장에서는 부담이 높아 46.1%를 차지하였다. 이외 다른 사업에서는 기초자치단체의 부담이 상당히 높은 상태로서 교육과 경제개발 등과 비교할 때 사회복지 사업에서 광역자치단체의 재정적 역할은 제한적이

라고 해석할 수 있다.

〈표 12〉일반회계에서 자치단체 유형별 사회복지비 비중

(A)평균 (단위 : %)

|    | 특별시  | 광역시  | 도    | 특별자치도 | 시    | 군    | 자치구  |
|----|------|------|------|-------|------|------|------|
| 평균 | 23.4 | 28.2 | 23.9 | 12.7  | 25.9 | 16.9 | 45.8 |
| 최고 | 2.3  | 32.1 | 27.2 | 12.7  | 37.2 | 29.0 | 64.0 |
|    |      | 광주   | 전북   |       | 의정부  | 철곡   | 부산북구 |
| 최저 |      | 21.6 | 21.5 |       | 14.3 | 4.9  | 25.7 |
|    |      | 울산   | 강원   |       | 상주   | 울릉   | 서추   |

(B)자치단체유형별 부담비율 분포

|        | 합계  | 시도 | 시  | 군  | 자치구 |
|--------|-----|----|----|----|-----|
| 10%미만  | 1   |    |    | 1  |     |
| 10-20% | 82  | 1  | 9  | 72 |     |
| 20-30% | 83  | 13 | 51 | 13 | 6   |
| 30-40% | 33  | 2  | 13 |    | 18  |
| 40-60% | 16  |    |    |    | 16  |
| 60%이상  | 29  |    |    |    | 29  |
| 합계     | 244 | 16 | 73 | 86 | 69  |

주 : 2011년도 일반회계 순계기준  
 자료 : 행정안전부(2011). 「지방자치단체 예산개요」

〈표 13〉광역시와 기초자치단체의 사회복지지출 부담 구조

(단위 : %, 억원)

|                | 광역시  | 기초   |      |      |      | 합계    |         |
|----------------|------|------|------|------|------|-------|---------|
|                |      | 소계   | 시    | 군    | 구    | 비중    | 규모      |
| 일반행정직서안전       | 54.2 | 45.8 | 23.2 | 13.1 | 9.6  | 100.0 | 148,400 |
| 교육, 문화, 관광, 환경 | 45.9 | 54.1 | 34.2 | 15.1 | 4.7  | 100.0 | 310,320 |
| 사회복지           | 26.0 | 74.0 | 34.2 | 13.1 | 26.7 | 100.0 | 284,632 |
| 기초생활보장         | 46.1 | 53.9 | 22.1 | 9.1  | 22.6 | 100.0 | 90,710  |
| 취약계층지원         | 30.8 | 69.2 | 31.8 | 13.0 | 24.3 | 100.0 | 38,873  |

# 특 집

## 지방재정의 실태분석

|          |      |      |      |      |      |       |           |
|----------|------|------|------|------|------|-------|-----------|
| 보육·가족및여성 | 5.9  | 94.1 | 47.3 | 10.3 | 36.4 | 100.0 | 67,372    |
| 노인·청소년   | 11.3 | 88.7 | 39.7 | 21.3 | 27.6 | 100.0 | 68,791    |
| 노동       | 21.4 | 78.6 | 39.5 | 11.3 | 27.8 | 100.0 | 6,313     |
| 보훈       | 14.7 | 85.3 | 44.1 | 29.3 | 11.9 | 100.0 | 1,606     |
| 주택       | 86.1 | 13.9 | 9.1  | 4.6  | 0.2  | 100.0 | 7,553     |
| 사회복지일반   | 5.0  | 95.0 | 52.3 | 22.9 | 19.8 | 100.0 | 3,415     |
| 보건       | 25.0 | 75.0 | 32.4 | 21.1 | 21.5 | 100.0 | 20,082    |
| 경제개발     | 38.5 | 61.5 | 33.7 | 22.9 | 4.9  | 100.0 | 399,176   |
| 기타       | 29.1 | 70.9 | 30.0 | 16.1 | 24.8 | 100.0 | 247,782   |
| 합계       | 37.4 | 62.6 | 32.1 | 17.0 | 13.5 | 100.0 | 1,410,393 |

주: 2011년도 일반+특별회계 순계기준  
 자료: 행정안전부(2011). 「지방자치단체 예산개요」

한편, 사회복지 지출은 지역별로도 적지 않은 차이가 있다. 세출 기능별 구조를 살펴보면, 서울과 인천을 제외한 지방의 대도시 지역에서 사회복지비 지출 비중이 높아 26.4%에서 29.1%를 차지하였다. 수도권 지역의 복지비 지출 비중은 상대적으로 낮아 서울 23.5%, 인천 21.2%, 경기 20.0%였다. 이는 지역경제가 침체되고 있는 지방 대도시의 상황에서는 불리한 지출 구조가 고착화되는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 14〉 사회복지지출의 지역별 차이

(단위: %, 억원)

|    | 일반행정 | 교육문화<br>관광 | 환경보호 | 사회복지<br>보건 | 경제개발 | 기타   | 합계    | (규모)       |
|----|------|------------|------|------------|------|------|-------|------------|
| 서울 | 9.5  | 15.2       | 8.9  | 23.5       | 20.0 | 22.9 | 100.0 | 22,740,309 |
| 부산 | 7.4  | 10.9       | 8.6  | 26.4       | 29.9 | 16.7 | 100.0 | 7,988,768  |
| 대구 | 10.1 | 10.4       | 9.4  | 26.4       | 27.5 | 16.2 | 100.0 | 5,574,151  |
| 인천 | 8.0  | 16.3       | 8.3  | 21.2       | 32.2 | 14.1 | 100.0 | 7,108,999  |
| 광주 | 7.4  | 12.6       | 11.4 | 29.1       | 21.6 | 17.9 | 100.0 | 3,164,359  |
| 대전 | 9.2  | 10.8       | 7.5  | 27.7       | 23.9 | 20.8 | 100.0 | 2,962,632  |
| 울산 | 11.0 | 12.4       | 11.1 | 19.9       | 28.0 | 17.6 | 100.0 | 2,475,707  |
| 경기 | 13.3 | 13.4       | 14.3 | 20.0       | 23.9 | 15.0 | 100.0 | 25,650,761 |
| 강원 | 10.2 | 9.6        | 12.2 | 18.8       | 30.9 | 18.4 | 100.0 | 6,836,910  |
| 충북 | 10.5 | 8.5        | 12.9 | 20.9       | 29.5 | 17.7 | 100.0 | 5,605,954  |
| 충남 | 9.5  | 8.3        | 10.9 | 18.8       | 34.7 | 17.9 | 100.0 | 8,134,709  |
| 전북 | 9.1  | 7.9        | 9.4  | 22.7       | 34.3 | 16.6 | 100.0 | 7,617,790  |



|    | 일반행정 | 교육문화<br>관광 | 환경보호 | 사회복지<br>보건 | 경제개발 | 기타   | 합계    | (규모)        |
|----|------|------------|------|------------|------|------|-------|-------------|
| 전남 | 9.6  | 8.6        | 8.3  | 19.9       | 35.8 | 17.7 | 100.0 | 9,425,429   |
| 경북 | 12.5 | 7.2        | 10.5 | 19.6       | 33.4 | 16.9 | 100.0 | 11,492,279  |
| 경남 | 10.8 | 10.9       | 10.9 | 20.4       | 30.9 | 16.1 | 100.0 | 11,531,858  |
| 제주 | 15.5 | 6.1        | 9.5  | 18.0       | 35.1 | 15.8 | 100.0 | 2,728,673   |
| 합계 | 10.5 | 11.3       | 10.7 | 21.6       | 28.3 | 17.6 | 100.0 | 141,039,288 |

주 : 2011년도 일반+특별회계 순계기준  
 자료 : 행정안전부(2011), 「지방자치단체 예산개요」

#### 4. 분권교부세의 모순 지속 : 복지부담 전가와 복지재정체계 왜곡

2000년대 중반, 지방분권을 핵심 국정과제로 설정하였던 정부는 지방자치단체의 정책기능을 확충하고 기존의 국고보조금제도가 안고 있는 쟁점들을 획기적인 재정분권을 통해 해결하기 위해 국고보조금의 일괄 정비 작업을 추진하였다. 지방으로 이양된 사업들은 보건복지부 67개 사업 5,959억원, 건설교통부 7개 사업 1,331억원, 문화관광부 24개 사업 356억원, 해양수산부 16개 사업 157억원 등 13개 부처 149개 사업, 9,581억원이었다. 지방이양사업 149개를 위한 재원조치로 지방교부세제도에서 별개의 독립 항목으로 '분권교부세'를 신설하였다.

지방이양된 국고보조사업 중 보건복지부의 사회복지 관련 업무가 건수 기준으로 44.9%, 금액기준으로 62.2%의 비중을 차지하여 가장 크다. 따라서 분권교부세의 재원조정 문제는 복지보조사업에 대한 것으로 초점이 맞추어진다. 당시 사회복지 사업들은 매년 급속히 확대되고 있었으며, 사업이 시작 초기단계에 있던 경우에는 아직 안정화되지 않아 중앙정부 차원의 표준적인 관리 감독이 필요한 경우가 많았다. 보건복지부 소관 국고보조사업 138개 중에서 67개 사업(5,959억원)이 이양되고 71개 사업(4조 3409억원)이 국고보조사업으로 유지되어, 건수 기준으로는 48.5%, 금액 기준으로는 12.1%가 지방정부에 이양되었다.

분권교부세 제도는 도입 첫 해부터 논란이 되었다. 사업의 특성을 충분히 고려하지 않고 서둘러 지방이양을 결정하여 재원 뒷받침이 충분하지 않았다. 특히 사회복지분야의 지방비 부담이 과다하게 발생하였는데 해당 사업분야에서 2009년까지 5년간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

6.9%만 증가하였다. 이에 따라 동 제도에서 복지분권을 통해 중앙정부의 재정부담을 지방으로 전가시킨 부작용을 발생시켰다.

〈표 15〉 분권교부세를 통한 사회복지 지방이양 사업 재원현황

(단위 : %, 억원)

| 구 분      | 이양 전  |        |        | 이양 후   |        |        |        |        | 연평균 증가율 |      |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|------|
|          | 2002  | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 이양 전    | 이양 후 |
| 계(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   | -       | -    |

자료 : 행정안전부(2010) 자료.

복지분야의 지방이양사업들은 생활보장을 위한 사회기반 확충과 관련된 것으로 저출산 고령화와 가족해체 문제에 대응하기 위한 보편적 사회서비스 지출과 관련성이 깊었다. 중앙정부는 지방이양된 사업에 대해 추가적인 국고보조를 허용하지 않았다. 결국 현상적으로 재원 뒷받침이 부족하였다는 다른 한편으로 중장기적으로 주민들의 생활보장을 위한 사회서비스 지출을 지방재정에서 담당해야 한다는 이중의 재정부담이 발생하게 되었다.

분권교부세 지원 대상사업은 사업별로 경상적 수요 대상사업과 비경상적 대상사업으로 구분되었다. 비경상적 수요 대상사업은 다시 일반수요 대상사업과 특정수요 대상사업으로 구분되어 관련 재원이 배분되었다. 행정안전부에서 배분 산식개편을 위해 노력했지만 효과를 기대하기는 한계가 있다. 기본적으로 배분할 수 있는 재원 총량이 적기 때문이다.

〈표 16〉 분권교부세를 통한 지방이양 사업

|        | 경상적 사업                                                                                                             |                                                                                                                                         | 비경상적 사업                                       |                                                   |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|        |                                                                                                                    |                                                                                                                                         | 일반수요                                          | 특정수요                                              |
| 노인 복지  | 경로당운영<br>경로식당무료급식<br>노인건강진단<br>치매상담센터운영<br>지역사회시니어클럽운영                                                             | 재가노인복지시설운영<br>저소득재가노인식사배달<br>노인복지회관운영<br>노인일거리사업마련<br>경로당활성화                                                                            | 재가노인복지시설개보수                                   | 노인시설운영<br>노인복지회관신축                                |
| 장애인 복지 | 장애인복지관운영<br>장애인직업재활시설운영<br>시각장애인심부름센터운영<br>장애인 주간보호시설운영<br>의료재활시설운영<br>공동생활가정운영<br>청각장애인(수화통역센터 운영)<br>장애인단기보호시설운영 | 정신지체인(자립지원센터운영)<br>장애인특별운송사업<br>장애인체육관운영<br>편의시설설치시민축진단<br>여성장애인가사도우미<br>지체장애인편의시설센터운영<br>장애인정보화지원센터운영<br>장애인해피콜봉사센터운영<br>시각장애인재활지원센터운영 | 장애인지역사회재활시설차량<br>청각장애아동달팽이관수술<br>장애인생활시설치과유니트 | 장애인생활시설운영<br>장애인복지관기능보강<br>장애인체육관기능보강<br>정신요양시설운영 |
| 아동 복지  | 아동시설운영<br>아동급식지원<br>가정위탁양육지원<br>소년소녀가장지원<br>아동보호전문기관운영                                                             | 가정위탁지원센터운영<br>입양기관운영<br>퇴소아동자립정착금<br>결연기관운영                                                                                             | 결연기관pc구입비                                     | 아동보호전문기관설치                                        |
| 모자 복지  | 모자복지시설운영<br>미혼모 중간집업운영                                                                                             | 모자복지시설퇴소자자립정착금                                                                                                                          |                                               |                                                   |
| 보건     | 공공보건인력개발                                                                                                           | 대도시방문보건사업                                                                                                                               | 중소도시보건소신축<br>공공보건사업                           |                                                   |
| 기타 복지  | 사회복지전담공무원인건비<br>공익근무요원인건비<br>업무보조공익요원인건비<br>노숙자보호                                                                  | 사회복지관운영<br>사회복지시설운영<br>재가복지봉사센터운영<br>쪽방생활지원                                                                                             | 지역봉사사업<br>사회복지관기능보강<br>푸드뱅크운영장비지원             |                                                   |

원칙적으로 분권교부세 사업은 분권혁신 차원에서 중앙정부 차원의 표준화된 지침을 통한 운영 보다는 지자체의 형편에 따라 자율적으로 운영하는 것이 바람직하다고 판단되었던 국고보조사업이었다. 하지만, 복지분야의 사업에서 재원부족 문제가 제도 초기부터 제기되면서 67개 개별 사업에 대해 행정안전부와 보건복지부가 각각 예산재원 배분과정을 관리 혹은 분석하게 되었다. 이에 따라 지자체의 실질 재량권이 대폭 축소되었다.

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

다른 한편, 정부간에 정치적 이해관계가 얽혀 있는 영역에서 합리적인 분권 구조가 형성되지 못하면 제도 자체에서 예상하지 못하였던 재정낭비 현상들이 발생하게 된다. 특히 중앙과 지방 모두 낮은 수준에서의 이기적인 재정행태가 발생하게 되며 이에 따라 두 재정주체 모두 재정책임성을 확보하지 못하고 국가 전체적으로 복지재정이 비효율적으로 운영되는 문제가 발생할 수 있다.

분권교부세 사업을 통해 지방정부의 재정부담이 과거 추세이상으로 증대되었기 때문에 복지부담 전가의 비판이 있지만 결과적으로 중앙정부의 재정부담이 완화되는 재정이득이 있었다고 해석할 수 있다. 하지만 반드시 그러한 것은 아니다. 중앙정부의 복지재정 운영에서도 비효율성 문제가 없는 것은 아니다.

첫째, 복지시설의 운영과 설치를 분리하여 지방에 이양한 경우에 재정관리의 비효율성 문제가 발생하고 있다. 예를 들어 장애인생활시설의 기능보강 사업은 국고보조로 존치되었던 반면 장애인생활시설의 운영 지원 사업은 지방으로 이양되었다. 전국적으로 장애인 생활시설 투자가 미흡한 단계에서 시설투자와 운영의 재원 부담 주체가 분리되면서 재정운영의 비효율성 현상이 발생하고 있다. 즉 보건복지부에서 시설투자를 위한 예산을 확보해도 지자체가 운영비를 마련하지 못하면 사업 자체가 추진되지 못하는 것이다.

둘째, 상호 호환성이 있는 유사 복지프로그램이 중앙과 지방으로 분리되면서 복지재정관리의 비효율성 문제도 발생한다. 예를 들어 정신요양시설의 기능보강 사업은 국고보조로 지원되는 반면 정신지체인 자립지원센터 운영지원은 지방으로 이양되었다. 정신장애가 있는 저소득층 아동이 시설에 입소하면 의료급여 대상자가 된다. 광역자치단체에서 의료급여에 대한 지방비를 부담하면 기초자치단체는 자체 재원부담이 없어진다. 하지만 분권교부세 사업인 자립지원센터나 재가 정신보건 지원프로그램 대상자로 지원을 하면 해당 경비의 50%를 기초자치단체 일반회계 예산으로 지출해야 한다.

지자체의 이기적인 재정행태가 발행하게 되면 서비스의 품질과 정책관리에서 지향 가치가 높은 재가정신보건서비스는 활성화되지 못하고 시설 중심으로 복지정책이 운영될 가능성이 많아진다. 중앙 정부는 지방으로 이양된 사업에 대해 재정부담이 줄어들었다고 평가할 수 있지만 서비스를 대체할 수 있는 다른 복지사업(예, 의료급여)에서 지출이 증대되면 전체적으로는 중앙정부의 복지재정 부담이 더 증대되는 문제가 발생하게 된다.

셋째, 중앙정부에서는 분권교부세 사업을 통해 지방으로 이전된 경우에는 추가적인 보조사업을 만들지 못하도록 법률로 규정하였다. 그런데, 이전 대상 사업의 선정과 관리 단위가 합리적이지 못한 가운데 정치적 의사결정의 영향이 상당하였다는 점을 고려하면 그러한 재정관리 관련 법적 조치는 중앙의 재정관리 혁신 자체를 힘들게 만들 수 있다. 정부간 재정관계를 통해 사업이 운영되는 경우에, 중앙 정부가 직접 관리해야 하는 개별 보조사업과 지자체가 재량으로 하는 복지분권사업이 시기적으로 항상 고정되는 것이 아니며 상황에 따라 유연하게 관리 대응해야 하는 경우가 많다.

이 밖에도 사회복지서비스와 관련된 재정부담이 계속 증대되면서 사회복지서비스 재정지출에서 광역화, 시장화, 보건-복지통합 등과 같은 비용-효과성 제고를 위한 다양한 정책실험들이 시도되고 있다. 하지만 분권교부세를 통해 개별 사업단위로 지방이양이 되고 관련 사업들에 대해 추가적인 보조사업을 개발하지 못하도록 규정하면서 중앙정부 스스로 복지재정사업의 혁신 여지를 축소시켰다.

#### IV. 지방재정에서 사회복지 지출의 합리화를 위한 정책 과제

사회복지서비스 지출에 대한 재정수요들은 지속적으로 확대되고 있으며 내용도 복잡해 지고 있다. 영미형 잔여적 사회복지 모형과 유사하게 그동안 정부의 사회복지정책은 재정 우선순위로 고려되지 않고 가급적 억제해야 하는 예외적인 지출로 인식하였다. 모든 국민들에 대한 소득과 건강 보장을 위한 사회보험 그리고 저소득 취약계층 일부의 기초생활보장에 국한하였던 사회안전망 지출이 현재의 사회복지서비스 수준을 설명한다. 그런데, 현실은 보다 많은 사회복지서비스를 요구하고 있다. 이제 국민들은 일정 수준 이상에서 일상생활 보장을 희망하고 있다. 이는 무상급식, 영유아보육, 노인돌봄, 아동정서발달 등과 같은 새로운 보편적 사회서비스 지출 수요로 연결된다.

사회복지 지출 환경은 복잡하게 변하고 있지만 이에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 복지지출체계는 과거 80년대의 낡은 구조가 지속되고 있어 지역사회의 복지 쟁점과 비용-효과적인 복지재정관리의 두 가지 시대적 과제를 풀어 가야 하는 상황에서 한걸음의 진전도 못하고 있다.

지금의 신사회위기와 보편적 사회서비스 정책에서는 가족과 지역사회 공동체 기능의 회복을 위한

## 특 집

### 지방재정의 실태분석

재정지출이 필요하다. 그런데, 중앙정부의 사회복지서비스 지출은 보건복지부와 여성가족부로 나누어져 있고 농촌지역에서는 농림수산물부가 일부 기능을 담당한다. 재원의 총량도 문제이지만 지출을 관리하는 방식과 부처 협의 자체에서 비효율성도 상당하다. 아동, 청소년, 노인 등 가족은 통합된 정책 및 재정체계에서 적정 수준의 복지 균형이 필요하지만 중앙부처에서 기능이 분산되어 있어 종합 정책 자체가 쉽지 않다.

더욱이 2005년도에 시행되었던 복지사업의 지방이양으로 인해 중앙정부는 현금급여 중심의 복지서비스를 제공하고 지방자치단체는 시설 중심의 각종 사회서비스를 제공하는 구조로 이원화되었다. 당시의 복지분권은 중앙과 지방간 복지재정관계에 대한 합리적인 정책설계에 기초한 것이 아니다. 지방분권이라는 상위 가치의 물결에 휩쓸려 복지사업이 대폭 이양되면서 복지지출에서 정부간 역할분담 체제 자체가 과편화되었다.

수도권 집중화에 따른 지역불균형이 심화되면서 지방의 대도시들은 지역침체와 동시에 복지지출 수요 급증이라는 두 가지 재정애로로 직면하고 있다. 세입기반은 약화되지만 소비적 세출 수요는 더 확대되는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 중앙정부의 지방재정조정장치가 체계적으로 작동해야 하지만 여기에서도 지역사회의 복지지출 특성과 정부간 복지재정관계의 맹점들이 제대로 고려되지 못하고 있다.

더욱이 지방자치단체는 의사결정에 참여하지도 못하는 가운데 중앙에서 결정한 복지재정 지출에 대한 대응 지출을 강요받고 있다. 중앙정부는 정부부채 축소와 재정건전화를 위해 공적연금 외의 복지비 지출은 가능한 억제하려는 중기재정계획을 운영한다. 급증하는 복지지출 수요는 지방재정으로 부담이 전가될 가능성이 높아지고 있다.

비용-효과적인 복지지출체계를 구축하기 위해서는 기초자치단체 보다는 광역 수준의 역할이 중요하다. 또한 시설 지원의 공급자 중심 방식 보다는 지역의 각종 사회시설을 복지인프라로 활용하고 수요자들에게 서비스 구매권을 배분하는 시장과 이용자 중심 방식이 선호된다. 이를 위해서는 사회복지 시장의 지리적 규모가 광역화되어야 하며 복지서비스 공급체계의 지리적 관리단위도 광역 중심으로 확대되어야 한다. 하지만 사회복지사업법 체계에서는 대부분의 복지서비스를 기초자치단체에 위임하고 있다. 지금의 복지지출(특히 사회복지서비스) 관리에서는 비용-효과성을 확보하기 힘들다.

사회적으로 제기되고 있는 사회복지서비스 지출 수요들은 과거 근대복지국가의 지출 수요와는 성격을 달리한다. 구사회위기와 신사회위기가 동시에 복합적으로 발생하고 있으며 사회안전망과 생활기반 확충 수요가 모두 필요한 상황이다. 과거의 낡은 틀로는 효과적으로 대응하지 못하며 현실에서 발생하는 갈등들은 사회운동과 정치적 쟁점으로 확산되고 있다. 이것은 건전재정이나 생산적 재정관리와 양립하기 쉽지 않은 방식이다.

새로운 문제에 대해 새로운 제도 수단들이 마련되어야 한다. 무엇보다 중앙·지방간 복지재정관계를 재정비해야 한다. 중앙정부는 전통적으로 담당하였던 사회안전망 프로그램에서 재정역할을 보다 확대해야 한다. 지방자치단체가 지역사회복지 기능을 제대로 수행하기 위해서는 과거에 충분한 고려 없이 이양하였던 분권교부세 사업들을 지역복지의 관점에서 전면 재검토해야 한다. 지금의 한시적 연장조치는 문제만 더 악화시킬 우려가 있다. 사회복지서비스 공급방식에서도 현금급여와 사회서비스 현물급여의 균형, 공급자 중심과 수요자 중심의 균형 그리고 정부와 시장의 균형점을 찾아야 한다. 마지막으로 지역의 사회 경제적 변화와 복지지출 수요가 체계적으로 반영될 수 있는 지방재정조정제도의 보완도 병행되어야 한다. ☺