

〈제1-1분과〉

사회복지분야 지방재정 여건과
정부간 복지보조금제도 개편과제

〈 발 표 문 〉

이 재 원
(부경대학교)

사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제

이재원(부경대 행정학과 교수)

I. 서 : 사회복지비와 지방재정

지방재정의 건전성 위기나 재정압박의 현상들이 상시적으로 제기되는 가운데 쟁점의 중심에 사회복지비 지출이 있다. 지방세출의 목적이 주민들의 복리후생을 위한 것인데도 불구하고 지자체는 복지지출에 대해 적잖은 부담을 느낀다. 남의 지역 주민들에게 혜택을 주는 것처럼 지방자치단체는 사회복지비 부담을 싫어하는 경향도 확인된다. 중앙과 지방 모두 회피의 대상이 되고 있는 것처럼 비판적인 정책대상이지만 지방재정에서 복지비 비중은 계속 높아지고 있다.

근대 서구의 복지국가 성장은 대부분 중앙정부의 재정 역할을 중심으로 진행되었다. 분권은 곧 반복지라는 복지정책분야에서 사회운동의 시각도 있다. 북유럽의 사회민주주의 국가를 제외하면 지역거버넌스에서 사회복지영역과 결합은 대개 긴장관계를 형성한다. 분권교부세를 통한 지방이양 혁신이 의도하지 않았던 복지부담 전가 현상을 창출하면서 복지와 분권은 특히 서로 양립하기 힘들게 되었다. 이상과 같은 현실과 역사를 정리하면 지방재정과 사회복지의 궁합이 맞지 않은 주제가 된다.

그럼에도 불구하고 지방재정에서 사회복지지출의 증가 추세는 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다. 지방의 자발적 수용 정도가 높지 않은 가운데 사회복지와 지방재정 사이에는 갈등의 깊이만 더해지고 있다. 2000년대 지방세출에서 가장 중요한 화두가 사회복지 지출인 것은 분명하지만 지자체 차원에서 현행 복지재정의 쟁점에 대한 대안을 모색하고 실천할 수 있는 여지는 넓지 않다.

사회 운동이나 정치가 아닌 “재정”의 관점에서 사회복지비 지출에는 부정적 특성이 많다. 경직성, 소비성, 외부성과 도덕적 해이, 정치성, 그리고 사적 전유 등과 같은 복지지출의 특성 때문이다. 이는 재정운영에서 선호되는 유연성, 효율과 생산성, 내부성과 책임, 합리성, 그리고 집합적 소비 등과 같은 긍정적 가치의 반대 쪽에 위치한 것이다. 따라서 복지지출은 “합리적 재정관리”의 접근과 양립하기 쉽지 않은 구조적인 특성이 있다.¹⁾ 영국을 비롯한 유럽에서는 이를 극복하기 위한 대안적인 시도들(예를 들어 생산적 복지, 사회투자, 제3의 길, 사회개발 등)이 있지

1) 근대복지국가의 재정기능 원칙을 정립했던 머스그레이브도 소득분배기능은 사회적 정의에 기초하여 결정·운영되는 것으로 파레토 최적의 자원배분과는 구분하였다.

만 여전히 전통적인 재정관리 관점에서의 비가역성과 소비 지출에 대한 비판을 극복하지 못하였으며 적극적인 인식전환을 설득하기 위한 구체적인 증거들을 창출하는데 한계가 있었다.

근대복지국가는 지방에서 담당하였던 사회복지 기능들을 중앙정부가 흡수하면서 시작되었다. 과거 수십년동안 새로운 복지프로그램을 만들고 복지비 지출을 확대하는데는 중앙정부의 역할이 절대적이었다. 하지만 80년대 이후부터 복지국가의 황금시대는 지속되지 못하였다. 서구 주요 국가들은 복지국가의 재정위기 상황에 대응하는 과정에서 지방재정에 대해 복지부담을 전가하는 정책수단을 사용하였던 역사적 경험들 때문에 지방재정 입장에서 복지비 지출을 보다 부정적으로 인식하게 되었다. 분권과 혁신의 상징 속에서 중앙정부의 이기적인 재정행태가 확인되었기 때문이다.

최근 우리나라에서도 서구 복지국가의 재정과 유사한 맥락과 현상들이 나타나고 있다. 경제성장이 곧 사회복지와 연결되었던 고도성장시기를 거쳐 상대적 빈곤과 사회안전망의 필요성이 인정되면서 90년대 말부터 복지국가의 잔여적 복지서비스 확충이 지속되고 있다. 통계 수치상으로 OECD 주요 국가와 비교할 때 GDP에서 차지하는 복지지출의 비중은 여전히 낮다.²⁾ 하지만, 최근 지속적으로 급증했던 복지지출의 절대적 규모 그리고 복지서비스의 프로그램 유형 등을 고려하면 과거의 복지정책과는 양적·질적으로 비교하기 힘들 정도로 많은 변화가 있었다. 더욱이 저출산 고령화와 같은 신사회위기 현상에 대응하기 위해 사회복지 정책이 새롭게 추진되면서 국가가 관리하는 사회복지서비스의 규모는 당분간 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

대부분의 경우 사회복지비의 지출 결정에서 지방정부의 역할은 제한적이다. 지방자치가 실시되고 있지만 지방의 자치재정권에 대한 고려는 충분한 편이 아니다. 최근 중앙정부에 보다 의존적인 방향으로 지방세입 구조가 형성되면서 자치재정의 가치가 약화되고 있다. 지방의 참여가 배제된 채 복지지출에 대한 의사결정이 이루어지는 가운데 2000년대 이후부터는 사회복지비 중심의 지방세출의 우선순위가 전환 현상이 지속되고 있다. 분권교부세 등에서 지방재정에 대한 복지부담 전가 현상이 발생하였으며, 보육료지원과 같이 50%의 기준보조율(서울 20%) 사업에서도 중앙정부의 표준적인 사업운용이 강제되는 등 전반적으로 사회복지와 지방재정의 관계는 계속 악화되고 있다. 이러한 경향이 계속되면 지방재정에서는 건전성 문제에 따른 “재정”의 위기³⁾와 함께 주요 재정적 의사결정에서 배제되는 “자치”의 위기를 동시에 겪게 된다.

2) 복지비 지출을 줄이지 않았던 그리스나 폴란드 등의 국가들이 심각한 재정위기를 겪고 있는 현실과 살아가는 방식에서 역사적으로 결정된 사회 경제체제에 따른 복지국가 특성의 다양성을 고려하면 OECD 평균 기준에 따른 복지재정 총량확보 전략은 설득력을 가지는데 한계가 있다.

3) 지방재정에서 복지비 지출이나 정부간 복지재정관계는 재정위기의 주요 원인이 되기 때문에 건전재정의 관점에서 특별한 주의가 필요하다. 과거 1975년 뉴욕시 재정파산 사례는 뉴욕시정부의 과도한 소비적 복지지출이 문제의 원인으로 지적되었다. 1990년도 필라델피아의 재정위기에서는 미국 연방정부의 복지재정 부담을 지방으로 전가하면서 주정부가 적절한 대응을 하지 못하여 발생한 사례였다. 일본의 삼위일체개혁에서도 지방재정위기의 원인으로 중앙정부의 복지비부담 전가 문제가 지적되었다. 지자체가 복지지출 결정에 배제된 상황에서 지방재정 위기는 중앙정부의 복지부담 강제에 따라 발생할 가능성이 있다. 이러한 경우 재정위기에 대한 책임 소재가 불분명해질 수 있다.

다른 한편, 사회복지사업들은 대부분 중앙정부의 국고보조형식으로 수행되고 있다. 현재의 복지보조금 제도들은 80년대 중반에 전부개정되었던 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법”체계를 따르고 있다. 그동안 사회복지 분야에의 다양한 변화들을 고려할 때 수십년이 지난 현행 보조금 관리체계에 대한 근본적인 개편작업이 필요한 시점이 되었다. 단위사업별로 지방비 의무 매칭이라는 현재의 복지보조금 구조가 지속될 경우에는 지자체의 복지재정관리의 혁신이나 건전재정 운영에서 적지 않은 부작용들이 발생할 가능성이 높아지고 있다.

신사회위기 현상들이 지역별로 차별화된 형태로 급속히 확산되는 국면에서 지방정부의 적극적인 역할이 강조된다. 중앙정부가 설정하는 표준화된 보조금 규정들을 전국 대상으로 표준화시켜 복지프로그램을 운영해야 하는 현재의 정부간 복지재정관계는 시대적으로 더 이상 유효하지 않은 측면이 있다. 따라서 복지재정이 정부 재정지출에서 가장 높은 비중을 차지하기 시작하는 최근 지방재정 환경 변화들을 고려하여 정부간 복지재정 관계를 재정립할 필요성이 커지고 있다.

이 글에서는 지방재정에서 사회복지의 여건변화를 정리하면서 새로운 정부간 복지재정관계를 정립하기 위한 정책과제들을 모색하였다. 우선 지방재정에서 사회복지 부담이 증대되고 있는 현실의 상황에 대한 이해가 전제될 필요가 있다. 이를 위해 생활보장 주창의 전제가 되고 있는 신사회위기 현상과 사회서비스를 중심으로하는 최근의 복지정책 변화들을 정리하였다. 미국이나 유럽 주요 국가에서의 복지분권은 중앙재정 위기의 지방전가 이상의 차원에서 전개되고 있다. 그것은 새로운 차원에서의 사회정책이 시작되었다는 것을 의미한다.

다음으로 최근 십여년동안 지방재정에서 복지비 지출 증가에 따른 구조적 쟁점들을 정리하였다. 세출 측면에서 재정지출의 우선순위 변화가 발생하였고 세입에서 부분적인 조정 조치들이 있었다. 하지만 기본적으로 지방의 복지재정은 불리한 구조로 전개되었는데, 관련된 주요 쟁점들을 정리하였다.

마지막으로 정부간 복지재정관계의 재정립을 위한 정책과제들을 제안하였다. 여기에서는 사회복지와 지방재정의 관계 재정립을 위한 몇 가지 전제들을 살펴보고 새로운 복지보조금 관리를 위한 법적 기반 모색, 복지재원 확보 방안, 국고보조금 관리체계 과제 등을 모색하였다.

II. 사회복지정책의 변화와 정부간 재정관계

1. 새로운 복지재정 수요 : 신사회위기의 현상들

저출산·고령화, 근로빈곤, 계층양극화와 고착화, 가족 해체 등과 같은 사회 병리 현상들이 모든 계층에서 확인되면서 빈곤이나 질병과 같은 과거의 전통적 사회위기와는 대상과 내용에서 구분되는 새로운 사회현상이 확산되고 있다. 학자들은 전통적 사회위기와 구분하여 “신사회위기”로 규정하였다. 이에 따라 소득 및 건강보장을 중심으로 하는 전통적인 사회복지 정책 이외

보육과 노인돌봄 등과 같이 일상생활 분야에서 보편적 사회서비스를 공급하는 새로운 정책대응이 추진되고 있다. 신사회위기는 여전히 현재 진행형이며 위기에 대한 대응 수준은 아직 충분하지 않다. 각종 사회통계에서도 부정적인 지표들이 지속되고 있다(이재원, 2010).

위기의 첫 번째 현상 가운데 하나는 양극화와 중산층 붕괴이다. 1998년 중소기업 근로자 급여는 대기업의 72.8%였는데 2003년에 65.1% 수준으로 격차가 심화되었다. 1993년에서 2000년까지 소득 5,6분위의 중간수준 일자리는 27만개 축소된 반면 하위 1,2분위와 상위 10분위 일자리는 각각 62만개와 56만개 증가하였다(김연명, 2007:69). 또한 소득 양극화 경향으로 인해 중산층이 붕괴되고 있다. 중산층 비중 변화추세를 살펴보면 1996년 68.7%에서 2008년에는 56.4%로 감소하였다(보건복지가족부, 2009).

두 번째 현상은 압축적 저출산·고령화이다. 1990년 중반까지 합계출산율은 1.6명 전후였지만 2005년에는 1.08명까지 감소하였다. 통계청의 전망에 따르면 15세 이상 신규노동력 공급은 2015년 63만명, 2020년에는 152만명이 부족할 것으로 예측되었다. 생산가능인구의 평균연령은 2008년 38.7세에서 2020년 41.8세 그리고 2050년에는 43.1세로 예측되고 있다(보건복지가족부, 2009). 인적 자산이 감소되고 생산연령이 증가하면 사회 전체의 생산성이 낮아지는 문제가 발생한다.

셋째, 한국 사회에서 독특한 현상으로 다민족·다문화 사회로의 진입 역시 새로운 사회기반 쟁점을 창출하고 있다. 한국 국적이 없는 90일 이상 외국인 체류자, 국적취득자 및 외국인 주민의 자녀를 포함한 외국인 주민은 2009년 기준으로 1,107천명이다. 이는 주민등록인구의 2.2% 비중을 차지하는 규모이며 앞으로도 지속적으로 증대할 것으로 전망된다. 혼인 이주자가 국적 취득 이후에 국내에 정주하는 비율도 높아지고 있다. 이에 따라 국제결혼 가정에서 태어난 아동의 양육과 사회통합 등에 대한 정책수요가 급증하고 있다.

마지막으로 가족기반의 해체 역시 새로운 위기로 전개되고 있다. 지금까지 비공식 영역에서 복지 역할을 담당하였던 가족기능들이 지속적으로 약화되고 있는데, 노인, 아동, 장애인과 같이 돌봄이 필요한 의존적 가족원들이 보호를 받지 못하여 일상생활이 위협받고 있다. 전통적으로 가족 구성원에 대한 돌봄은 여성들이 담당하였다. 여성 경제활동 참여율이 높아지면서 이 영역에서 위기가 발생한 것이다. 이혼에 따른 가족해체 역시 위협적이다.

신사회위기는 “사회책임에 대한 위기”를 동시에 창출하고 있다. 1인1표의 민주주의 사회체제에서 다수를 차지하는 인구집단이 그 사회의 주류가 된다. 근대산업사회에서는 남성을 중심으로 한 중간계층과 경제활동가능인구 계층이 사회 주류였고 그들이 사회를 책임졌다. 주류 집단(계층)들은 국민경제의 생산을 책임졌고 감당가능한 수준에서 국가 재정기반을 구축했고 국가는 그것을 바탕으로 복지국가체제를 형성하였다. 그런데, 사회적 위기 진전에 따라 모든 계층이 잠재적 위기 상황에 접어들고 있으며 생산을 담당하는 계층 보다는 비생산적 혹은 의존적 계층이 확대되면서 “양적 주류-질적 책임” 구조가 해체되고 있다. 양적인 주류 계층의 사회 경제적 욕구를 소수의 책임 계층들이 과도하게 부담해야 하는 기형적 사회 경제 구조가 형성되고 있다.⁴⁾

2. 생활보장을 위한 새로운 사회서비스 정책 체계

복지정책에 대한 의미있는 변화들은 90년대말 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 발생한 사회적 쟁점에 대해 의미있는 수준에서 재정적인 대응이 이루어지면서 시작되었다. 이후 2000년대 중반부터는 빈곤과 질병의 전통적인 구사회위기 뿐 아니라 저출산 고령화와 계층양극화 그리고 근로빈곤과 가족해체 등과 같은 신사회위기가 동시에 진행되면서 새로운 복지서비스 지출 요인이 발생하고 있다.

이와 같은 복지재정의 환경변화와 정부재정지출의 규모와 구조 변화요인들이 80년대 중반에 만들어진 정부간 복지재정관계의 전통적인 틀 속에서 다루어지면서 복지정책의 비용-효과성 뿐 아니라 지방재정 전체에 대해 적지 않은 부정적 영향을 창출하고 있다. 특히 중앙-광역-기초의 3단계 매칭펀드 방식으로 형성되어 있는 복지보조금체계에 많은 쟁점들이 집중되어 있다.

정부간 재정관계에서 복지보조금체계가 가지는 맥락을 이해하기 위해서는 우선 사회복지정책에서의 변화들을 살펴볼 필요가 있다. 가장 중요한 것은 사회안전망 지출과 사회투자지출이다. 90년대말까지 한국재정에서 사회복지비 지출은 예외적인 재정기능이었다. 하지만 1999년 9월에 제정된 국민기초생활보장법에 따라 기존의 복지정책에 대한 국가 책임과 역할을 근본적으로 전환되었다. 취약계층에 대한 기초적인 복지서비스들은 임의적인 시혜가 아닌 국민의 권리로 전환되었다. 빈곤선을 설정하고 그 이하에 해당하는 기초생활수급권자들에 대해서는 국가최저수준의 생활을 보장하였다. 제도 초기에는 복지비 지출 규모가 크지 않았지만 의무적 지출 경비로 설정되면서 지속적으로 관련 재정 지출이 확대되었다. 여기에 기초하여 차상위계층에 대한 복지서비스와 장애인 및 노인에 대한 복지도 지속적으로 확충되었다.

다른 한편, 신사회위기에 대한 인식과 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필요성이 강조되었던 2000년대에는 사회안전망 지출 이상의 복지 수요가 제기되었다. 이와 관련하여 과거에 없었던 새로운 복지재정 사업들이 추진되었다. 기초노령연금과 보육료지원과 같이 대규모의 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었다. 근대산업사회의 사회기반이 점차적으로 해체되는 최근의 사회 경제적 변화들을 고려하면 보편적 사회서비스에 대한 재정지출 증대는 당분간 계속될 것으로 예상된다.

국민연금이나 건강보험 등과 같이 전국민들을 대상으로한 기본적인 복지정책 이외에도 사회안전망과 사회기반투자 등과 관련된 복지서비스들이 동시에 추진되고 있어서 복지재정 지출을 한 분야의 논리로 접근하는데 한계가 있다. 이에 따라 세 가지 유형의 복지정책들을 구분하고 각 유형별로 정부간 재정관계의 특성들을 구분하여 접근할 필요가 있다.

4) 예를 들어 고령화가 급진전되면서 소비특성이 강한 노인인구가 사회 주류 계층이 되는데, 이들에 대한 부양 책임은 보다 축소된 30,40대의 생산연령계층에 부과한다. 지식기반사회의 진전으로 근대산업사회에서 생산연령의 실질적인 기반이었던 20대 역시 청년실업의 구조적 문제 속에서 과거와는 다른 양상을 보이면서 새로운 의존계층이 되고 있어 생산연령계층이 가지는 부양 의무는 보다 강화된다. 이에 따라 생산을 책임지지 않은 인구계층이 자신을 위한 정책을 결정하는 구조가 만들어지는 것이다.

제1유형의 복지정책은 조세 보다는 개인소득에 따라 차등적으로 분담하는 국민부담금을 재원으로 하여 중앙정부가 직접 전국단위의 집행체계를 구축하여 운영한다. 제2유형과 제3유형의 정책들은 지방자치단체를 일선행정기관으로 설정하고 국고보조금을 통해 정부간 재정관계로 운영된다. 제2유형에서는 국가표준적인 복지서비스정책이 추진되고 현재와 같은 개별 매칭 보조방식이 필요하다. 반면 제3유형은 국가 표준 보다는 지방의 다양성을 인정하는 새로운 재정관계들이 필요하다.

복지정책의 유형에 따라서 보조금 관리의 쟁점들이 달라진다. 제2유형의 사회안전망 관련 보조사업의 경우, 엄격한 자산조사를 통해 결정된 복지수급자들에게 전국적으로 표준화된 복지서비스가 제공되어야 하는 것이 원칙이다. 따라서 복지 수급 조건 이외 지방자치단체의 재정력 때문에 필요한 서비스가 제공되지 못하는 상황이 발생해서는 안된다. 또한 사회안전망 프로그램들은 복지시설을 중심으로한 공급자 방식으로 운영되는 비중이 높는데, 관련 시설이 없는 지자체에서는 복지서비스가 제공되지 못하는 복지 사각지대가 발생해서는 안된다. 따라서 이러한 분야에서는 사회정의에 기초한 계층간 소득분배의 논리를 응용하는 지리적 정의(territorial justice)가 보조금 관리정책에 반영될 수 있어야 한다.

〈표 1〉 사회복지정책의 세 가지 유형과 정책거버넌스체계

	목적	기초 이론	복지 정책	조직 구조	재정 관리	운영 원칙	사회적 정당성
I 유형	소득보장 건강보장	복지국가 포드주의	국민연금 건강보험	공공기관 전국조직	기여금 사회보장세	개인책임 의무적 가입	개인 실패
II 유형	국민기초 생활보장	상대적 빈곤 사회안전망	기초보장 잔여적 복지	기초자치단체 위임사무	일반회계 국고보조	소득분배 국가표준 잔여적 선별주의	시장 실패
III 유형	사회기반 일상생활	사회개발 사회투자	보편적 사회서비스	성과계약 협력적 거버넌스	복지분권 포괄보조	다양성과 보편성 소비자 중심	사회 실패

자료 : 이재원(2010).

다른 한편으로, 제3유형의 사회기반 투자에서 고려되어야 하는 보조금의 접근방식은 사회안전망 프로그램과는 구분된다. 제3유형은 신사회위기에 대응하기 위한 복지서비스를 중심의 복지정책들이다. 관련 복지프로그램에서는 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비들은 아니며 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할이 많다.

전통적으로 가족과 지역사회가 비공식적으로 담당하였던 사회적 기능들이 정상적으로 작동하지 않게 되는 “사회실패” 현상들이 발생하는데 이는 소득분배와 같은 시장실패와는 구분된다. 사회실패에 대한 처방으로 복지서비스가 강조되고 있는데 관련 정책에서는 시장화와 분권화가 주요 주제가 되고 있다. 이는 중앙정부의 복지재정 부담 회피라는 전통적인 분권화와는 다른 차

원에서 접근되는 것이다.

지방재정과 관련해서는 사회서비스 투자를 위해 동원되는 재원의 특성에 주목할 필요가 있다. 제2유형의 소득분배정책에서 지방재정의 부담은 상대적으로 크지 않다. 중앙정부가 재정위기에 직면하면 지방재정에 부담을 전가하지만 이는 예외적인 경우다. 누진세제를 통해 고소득계층으로부터 저소득 취약계층에게 복지재원을 이전시키는데 경제규모를 고려하면 수혜대상의 규모와 관련 지출 금액은 크지 않다.

지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료 지원 등은 제3유형의 사회서비스에 대한 것이다. 대상 규모가 상당하고 지출의 소비적 특성이 강하여 잔여적 사회복지정책의 틀로 관련 사업들을 운영하면 중앙 및 지방재정 모두에서 상당한 압박 요인이 된다. 관련 정책들은 개인들에게 제공하는 사회서비스의 내용 보다 재원동원 및 정책의 관리방식에서 전통적인 사회복지정책과 구분된다. 또한 사회서비스에서 수급자 개인의 자율적 선택과 구체적인 성과에 대한 책임 조건이 부과되는 것 역시 제3유형 정책의 핵심 특징 가운데 하나이다.

보편적 사회서비스의 경우는 공동체에서 집합적으로 재원이 동원되어 특정 개인들이 사적으로 전유하는 재정 특성을 가지고 있다. 이러한 경우는 소득분배 보다는 인적자산, 사회투자, 사회적 자본, 사회적 임금 등과 같은 자원배분의 관점에서 접근할 필요가 있다. 정부의 재정적 역할의 관점에서 접근하면 자원배분기능에서 효율성은 지방재정과 밀접히 관련된다. 책임성의 측면에서는, 소비적인 소득분배정책과는 달리 사회적 생산성이 뒷받침되어야 한다.⁵⁾

〈표 2〉 사회정책의 유형별 자원특성과 재정관리 접근 비교

	주요 정책	재정기능	기본가치	정부간 관계	비고
I 유형	국민연금 건강보험	경제안정	안정과 균형	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인차원에서 현재와 미래의 소비/소득 균형
II 유형	잔여적 사회복지	소득분배	사회적 형평 사회적 정의	중앙정부	시장실패 보완 사회적 계층간 갈등 조정
III 유형	보편적 사회서비스	자원배분	사회적 효율 사회적 생산성	지방정부	사회 경제 통합을 통한 지속가능한 성장 가족 기능과 지역사회 공동체의 회복

가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와는 구분될 필요가 있으며 중앙정부 보다는 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역이다. 재정기능의 관점에서도 지방재정의 적극적 역할이 강조된다. 사회적 정의나 사회안전망 지출 보다는 사회기반에 대한 투자로서 소득분배 보다는 자원배분의 효율성 측면에서 접근할 필요가 있기 때문이다.

5) 예를 들면 보육료지원이 보편적 사회서비스로 획기적으로 확대되면 실제 출산율이 의미있는 수준으로 높아져야 한다. 그렇지 않으면 관련 예산은 사회적 소비가 되어 궁극적으로 재정위기 요인이 된다.

미시적인 사업관리에서도 지방재정의 역할이 강조된다. 무엇보다 사회서비스는 지역단위로 다양하게 공급되어야 하기 때문이다. 정책수단 역시 비용-효과성을 고려하여 현금, 현물, 바우처 등과 같이 여러 가지 조합으로 설계해야 한다. 또한 사회안전망서비스와 달리 사회서비스의 품질을 전국적으로 표준화하기 보다는 지역별 다양성을 인정해야 한다. 신사회위기를 우리나라보다 앞서 겪고 있는 미국과 유럽의 많은 국가들은 사회서비스 분야에서 지역단위별로 시장화, 분권화, 다양화, 품질관리 등의 주제에 초점을 맞춘 다양한 사회서비스 실험들이 활발하다.

3. 주요 국가들의 정부간 복지재정관계 변화

1) 80년대 미국의 신재정연방주의 : 복지부담의 지방 전가

80년대 이후부터 미국 연방정부의 복지보조금제도 개편의 핵심 원인은 중앙정부의 재정위기 문제였다. 또한 공공선택론자들이 비판하였듯이 모든 사회문제를 해결할 수 있을 것 같았던 연방정부의 재정실패가 확인되었다. 복지정책의 황금시대였던 70년대까지 미국의 연방정부는 사회서비스, 보건, 경제개발과 같은 영역에서 새로운 정책을 개발하는데 지방정부 보다 상대적으로 더 적극적이었다. 그러한 상황에서 지방정부로의 재정기능 이양과 책임 분담에 대한 주장들은 복지재정의 축소를 의미하는 것이었다. 명분은 다양했지만 중앙정부의 실질적 목표는 간단하였다. 보조금 규모를 축소하고 지방정부의 재정 책임을 확대하는 것이다. 구체적으로는 포괄보조수단의 확대와 분권화 명분을 앞세운 재정기능 이양 방안이다.

첫째, 복지국가의 시작과 함께 후버위원회의 권고에 따라 도입된 포괄보조의 5개중 4개는 관련 재원이 증가하였지만 80년대 이후 재정위기를 겪고 있던 레이건 행정부에서 도입한 포괄보조에서는 관련 재원이 축소되었다. 즉, 개별보조를 분야별 포괄보조 묶으면서 재원 총량은 적게 지원한 것이다. 대신 지출의 재량을 확대하여 재원총량과 자율을 교환하였다. 대표적 사례로, 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다(Anton, 1997).

두 번째 수단은 중앙정부의 재정 책임을 지방정부로 전가하는 재정 분권화(기능이양)이다. 미국에서는 신재정연방주의의 기조 속에서 주정부의 재정책임이 확대되었다. 사회복지 보조금의 관점에서는 국가 전체의 개인별 복지수준을 표준화하기 보다는 지역별로 다양성을 인정하면서 복지 지원 격차를 용인하는 것이다. 여기서 지방비 부담에 대한 중앙정부의 지침은 “권고”의 성격이지 의무사항은 아니게 된다. 상징과 명분에 상관없이 중앙정부의 보조금 축소나 신재정연방주의는 복지지출 축소 및 중앙정부의 재정책임 회피 등으로 많은 비판을 받았다.

2) 미국 클린턴 행정부의 복지계약주의 : TANF

클린턴 행정부는 레이건-부시행정부와는 다른 새로운 공공관리방식(NPM)을 선택하였다. 정부 운영에서 시장화와 분권화이며 보조금 규모의 축소보다는 전략적 운용에 초점이 맞추어져 있다. 보조금 정책에서는 중앙·지방간 “성과계약” 방식(시장화)을 통한 새로운 재정관계가 모색되었다. 결과지향적 정부혁신의 맥락에서 분권화를 통해 정책집행의 재량을 확대하면서 구체적인 결과에 대한 시장책임임을 강조하였다.

이를 실천하기 위해 개별보조 보다는 분권에 기반한 포괄보조가 선호된다. 성과관리에서는 분권의 가치가 특히 강조된다. 미국에서 정부간 복지 재정관계에서 성과계약 방식을 도입한 대표적인 사례가 1996년에 추진되었던 TANF이다(이재원 외, 2002). 이는 유자녀 여성가장의 생계 지원 프로그램인 「부양자녀가 있는 가정지원(AFDC)」⁶⁾를 포괄보조로 운영하는 한시적 취약계층지원(TANF)⁷⁾으로 대체한 것이다. TANF는 연방정부의 가족 및 아동국(ACF) 복지예산에서 차지하는 비율이 53%에 달할 정도로 적지 않은 규모였다.

제도 시행 후 복지 수급자 수가 급속히 감소되었다. 1994년 500만명에 달하던 수급자 규모는 2005년도에 약 200만명으로 60%나 줄었다. 특히 1993년 58%에 불과하던 모자 가정의 여성가장 취업률은 2000년 75%로 대폭 늘었다. 모자 가정의 여성가장 취업률 증가와 맞물려 이들의 수입도 약 25% 늘었으며 소득구조도 바뀌었다(세계일보, 2006). 학자들은 계약과 재량 그리고 성과책임(미션과 목표설정) 방식의 전환에서 원인을 찾았다(Waller, 2005). 물론 클린턴행정부 때 미국 경제의 장기호황 영향도 있었다.

3) 영국의 중앙집권적 복지개혁

영국의 경우에는 집권적인 방식으로 정부간 복지정책 관계를 개편하였다. 여기에는 지방정부에 여전히 뿌리 깊었던 노동당을 약화시키려는 정치적 목적이 있었다. 사회복지분야에서 지방정부의 기능적 범위를 축소하여 지방특별행정기관(quangos)으로 기능을 이양했다(Wollman, 2004). 당시 영국에서는 5천개의 지방특별행정기관(local quangos)이 있었고 6만명이 이사로 임명되었다. 이는 약 500개의 지방정부(unitary, district, county councils 등)과 2만 2천명의 선출직 지방의원 규모와 비교가 되는 규모이다(Skelcher, 2003:11). 80년대 대처정부 이후 작은 정부의 신보수주의 정책이 상당기간 지속되었다. 그런데, 대처 이후에 집권한 블레어의 노동당정부에서도 기존의 기초들이 유지되었으며 기든스의 제3의 길을 통해 새로운 형태의 복지거버넌스를 추진하였다(Lewin & Surender eds, 2004).

사회서비스 분야에서 중앙정부의 역할이 강화된 것은 유럽 국가 전반에 걸쳐 보편적인 현상이

6) AFDC : Aid to Families with Dependent Children

7) TANF : Temporary Assistance to Needy Family

라는 분석이 있다(Bönker & Marzanati, 2010). 대표적인 사례로 장기돌봄에서 중앙정부의 역할이 증대되었으며 관련 중앙정부가 적극적으로 개입하는 사회보험기능이 특히 강화되었다. 프랑스에서도 중앙정부와 고령자보험기금제도에서 중앙정부의 재정 및 규제 역할이 확대되었다. 독일에서는, 장기요양보험제도를 도입하면서 돌봄의 탈지방화 현상이 발생했다. 노인들에 대한 장기돌봄 쟁점은 상당히 정치적인 것이기 때문에 중앙정부에서 지방을 그대로 방치할 수 없었던 것으로 해석되었다.

유럽에서는 사회서비스정책의 집권화를 추진하면서 동시에 복지혼합(welfare mix)로 국내에 소개된 바와 같이 “시장화”를 병행하였다는 점이 특징적이다. 영국에서, 민간 공급자들이 공공의 공급자를 대체했다. 프랑스는, 개별적인(개인적인) 돌봄종사자들이 보다 중요해졌다. 독일에서는, 영리 공급자들이 비영리 조직과 비교하여 사업 토대를 확보했다. 이탈리아에서는 노인돌봄 시장이 확산되었다.

4) 일본의 삼위일체 분권개혁과 사회복지

미국과 마찬가지로 일본 역시 중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 분권화를 추진하였다. 국고보조금, 지방교부세, 그리고 지방세 개혁을 패키지로 연계하여 추진하였던 삼위일체개혁은 일본의 정부간 관계에 상당한 변화를 가져왔다(Maramatsu, 2001:13). 즉, 80년대 정부간 관계 변화는 분권화 방향이었다. 핵심은 사회복지였다.

전체적으로 사회복지에서 지방정부의 재정적 역할과 비중이 확대되었다. 1979년에 노인복지 지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 몫은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지 프로그램에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다. 90년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권화 개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다. 하지만 분권화의 명분으로 제시하였던 긍정적인 효과는 나오지 않았다. 기본적으로 사무이양에 따른 재원이양이 부족했다.

Ⅲ. 사회복지지출과 지방재정 : 현황과 쟁점

1. 지방재정과 복지비 지출 특성

1) 복지비 지출의 급증과 지방재정 우선순위 고착화

최근 십여년동안 지방재정에서의 변화는 총량적 수준에서 지속적인 증대, 중앙의존성 심화와

재정자립 구조 취약, 그리고 복지비 부담의 급증으로 요약할 수 있다. 이러한 변화의 한 가운데 사회복지 보조금이 있다. 지방자치단체의 일반회계 세출 규모는 순계로 1996년도 45조원에서 2005년도 84조원으로 1.9배 증가하였다. 2009년 최종예산기준으로는 113조원이었다.

지방재정에서 사회복지비는 1996년 3조 5천억원에서 2005년도 15조원으로 10년동안 4.4배 증가하였으며 2010년 당초예산 순계기준으로 사회복지비는 21조원이다. 2010년 당초예산 기준으로 사회복지비 세항 비중 하나만으로도 경제개발비 전체와 비슷한 정도의 규모이다. 2010년 당초예산에서는 경제분야의 지출은 전년대비 10% 이상 감소되었던 반면 사회복지비는 반대로 10% 정도 증대되었다.

〈표 3〉 지방자치단체 세출 기능별 추이

(단위 : 억원, %)

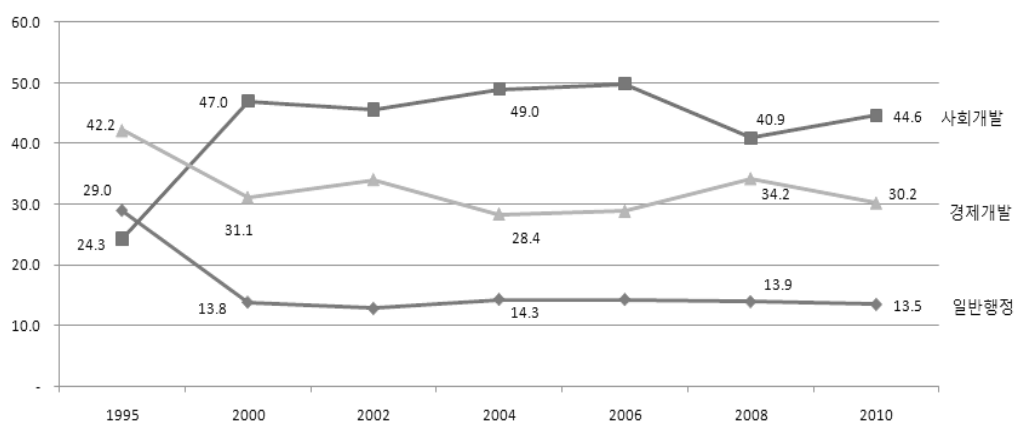
	규모				비중			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
일반행정비	140,032	170,923	196,504	226,531	12.4	13.5	13.0	11.0
사회개발비	499,008	621,289	771,594	1,067,673	44.3	49.2	51.2	51.7
교육및문화	99,114	107,781	117,456	185,892	8.8	8.5	7.8	9.0
보건및생활환경개선	150,218	185,425	213,131	250,279	13.3	14.7	14.1	12.1
사회보장	133,445	183,514	273,107	441,503	11.9	14.5	18.1	21.4
주택및지역사회개발	116,231	144,570	167,899	190,000	10.3	11.5	11.1	9.2
경제개발비	380,737	364,679	412,127	526,925	33.8	28.9	27.3	25.5
민방위비	17,477	20,168	23,189	35,300	1.6	1.6	1.5	1.7
기타경비	88,544	84,672	104,480	209,027	7.9	6.7	6.9	10.1
합계	1,125,799	1,261,731	1,507,894	2,065,456	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 일반회계 특별회계 결산 총계기준. 단, 2009년은 최종예산.

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

〈그림 1〉 지방재정의 기능별 세출 구조 변화

(단위 : %)



주 : 일반+특별회계 최종예산 총계기준.

자료 : 행정안전부 재정고.

〈표 4〉 지방세출 부문별 당초예산 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2009 세출예산		2010 세출예산		증 감	
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비	B-A	증감률
일반공공행정	103,270	7.5	119,448	8.5	16,178	15.7
공공질서 및 안전	19,680	1.4	21,768	1.6	2,088	10.6
교육	78,785	5.7	81,385	5.8	2,600	3.3
문화 및 관광	70,938	5.2	77,951	5.6	7,013	9.9
환경보호	143,932	10.5	149,009	10.7	5,077	3.5
사회복지	241,455	17.6	265,342	19.0	23,887	9.9
보건	19,241	1.4	22,250	1.6	3,009	15.6
농림해양수산	92,593	6.7	97,233	7.0	4,640	5.0
산업중소기업	29,251	2.1	30,031	2.1	780	2.7
수송 및 교통	183,886	13.4	164,801	11.8	-19,085	-10.4
국토 및 지역개발	145,149	10.6	128,439	9.2	-16,710	-11.5
과학기술	7,419	0.5	4,375	0.3	-3,044	-41.0
예비비	23,561	1.7	22,139	1.6	-1,422	-6.0
기타	216,189	15.7	214,394	15.3	-1,795	-0.8
세출순계	1,375,349	100.0	1,398,565	100.0	23,216	1.7

주 : 일반+특별회계 당초예산 순계기준.

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

〈표 5〉 사회복지 국고보조사업 자원현황

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
보건복지부 일반회계예산	9.46	11.26	15.85	19.27	19.22	20.50	16.7
국고보조사업(복지부 소관)	6.01	7.80	11.70	13.85	13.65	14.66	19.5
대응 지방비 부담	2.12	2.81	5.07	6.14	6.22	6.70	25.9

주 : 총지출기준, 2010년도는 이체 후 기준으로 작성

자료 : 보건복지부(2011년 2월)

복지예산의 증가 추세는 중앙재정에서도 마찬가지이지만 지방재정에서의 부담 증가 추세는 상대적으로 더 높은 편이다. 지방재정에서 부담이 많은 국고보조사업들은 보건복지부 소관인 경우가 많은데, 관련 국고보조사업은 2006년도에 6.01 조원이었지만 2011년도에는 14.66조원으로 연평균 19.5% 증가하였다. 이에 따른 지방비 부담액은 2006년 2조원 정도에서 2011년도에는 6조 7천억원으로 연평균 25.9% 증가하였다.

2) 중층보조금 방식을 통한 기초자치단체 중심의 복지 확충

지방재정의 규모 신장과 구조적 취약성에 대한 논의의 핵심은 사회복지 지출이다. 그런데, 관련 정책에서 지방자치단체의 역할은 크지 않다. 대부분의 복지지출은 중앙정부로부터의 보조사업 형식으로 수행되었다.⁸⁾ 지방의 복지정책 운영 및 관리체계가 효과적으로 구축되지 못한 가운데 중앙정부 주도의 복지프로그램이 급속히 확산되었고 대부분은 지방비의 의무적 매칭이 요구되는 국고보조사업이었다. 2009년 최종예산기준으로, 지방자치단체의 정책사업 가운데 사회복지비는 88.1%가 보조사업이다.

사회복지사업법에서는 복지서비스 전달체계에서 기초자치단체 중심으로 기능과 역할이 설계되어 있다. 이에 따라 광역에서는 지방비 일부를 지원하는 정도의 역할에 그친다. 재정적으로 복지분야에서 시도비 보조의 비중이 높은 것도 주요한 특징이다. 이는 정부계층간 재정 지출 구조가 중층적으로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 의미한다. 이는 복지보조금의 개편작업들이 현실적으로 쉽게 추진되기 힘든 구조적 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 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.

〈표 6〉 지방자치단체 정책사업의 유형별 보조사업 비중(2009)

(단위 : 억원, %)

	일반+특별 회계 순계	정책사업				
		소계	규모		비중	
			자체사업	보조사업	자체사업	보조사업
일반공공행정	118,293	92,132	83,399	8,733	90.5	9.5
공공질서안전	26,517	24,341	8,356	15,985	34.3	65.7
교육	83,367	83,075	76,948	6,127	92.6	7.4
문화및관광	83,535	80,275	39,583	40,692	49.3	50.7
환경보호	168,943	160,407	98,741	61,666	61.6	38.4
사회복지	291,649	288,406	34,247	254,159	11.9	88.1
보건	24,265	24,106	7,891	16,215	32.7	67.3
농림해양수산	109,547	108,195	27,289	80,906	25.2	74.8
산업중소기업	41,632	38,826	17,145	21,681	44.2	55.8
수송및교통	220,059	195,904	120,159	75,745	61.3	38.7
국토및지역개발	166,517	159,340	96,269	63,071	60.4	39.6
과학기술	7,671	7,667	6,891	776	89.9	10.1
예비비	19,842	19,687	19,459	228	98.8	1.2
기타	205,193	17,342	17,342		100.0	-
합계	1,567,030	1,299,703	653,719	645,984	50.3	49.7

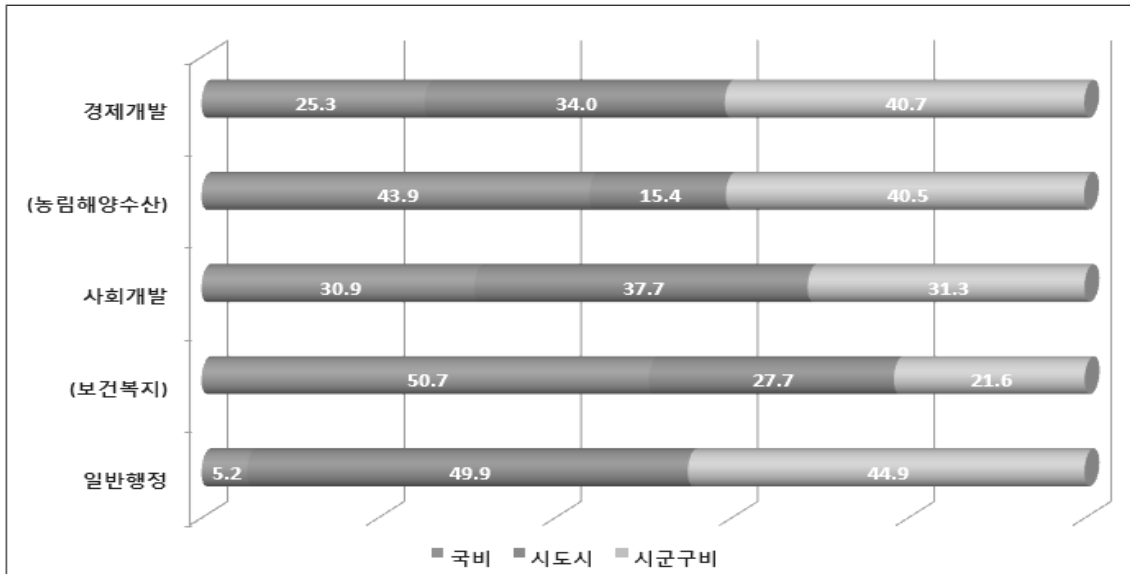
주 : 일반회계 특별회계 최종예산 순계기준.

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

8) 지방재정에서 사회복지부문의 지출은 중앙의존성이 특히 강한 편이다. 이론적으로는 자치실패 현상 중 하나인 사회복지지출의 외부성을 내부화하는 과정에서 중앙으로부터 의존재원의 역할이 중요하다. 현실적으로도 지방자치가 활성화되지 않았기 때문에 서구에서와 같이 지역에서 적극적으로 개발 운영하는 자체적인 복지정책은 많지 않다.

〈그림 2〉 지방자치단체 세출 기능별 자원구성

(단위 : %)



주 : 일반회계 특별회계 당초예산 순계기준

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

이 가운데 보건복지분야는 중앙정부의 역할이 상당히 큰 편으로 50.7%를 차지한다. 광역과 기초는 각각 27.7%와 21.6%의 비중을 차지한다. 이에 따라 복지서비스의 전달과정에서는 중앙정부의 직접적인 재정개입 정도가 상당히 높은 가운데 광역과 기초의 역할구분이 명확하지 않게 분담되어 있다고 할 수 있다. 또한 관련 재정주체들 가운데 어느 한 쪽에서 재정위기 혹은 압박요인이 발생하면 복지재정 운영체계 전반에 걸쳐 애로요인이 발생하게 되는 복합적인 재정구조가 형성되어 있다.

사회복지사업법체계에서는 사회복지서비스의 일선 전달과정에 기초자치단체의 역할이 강조되고 있다. 이러한 점을 고려하면 광역자치단체는 지방비 부담분을 단순 매칭하고 중앙정부의 지침을 기초자치단체에 단순 전달하는 통과기관의 역할에 그칠 가능성이 높다. 광역의 복지기능이 형식적인 수준에서 이루어진다는 것은 복지분권과 포괄보조, 성과계약과 성과책임 그리고 사회복지서비스 시장 활성화 등과 같은 새로운 제도적 실험을 할 수 있는 현실적인 여지가 많지 않다는 것을 의미한다. 이러한 경우 보조금제도의 변화에 대한 필요성에서는 공감할 수 있어도 광역의 기능에 신뢰가 형성되지 않아 현재와 같은 기초자치단체 중심의 개별보조 방식이 지속될 수밖에 없는 한계가 지속하게 된다.

3) 자치단체별 · 지역별 복지비 부담 특성 차별화

사회복지비 비율의 급증 효과는 자치단체 유형별로 차별적인데, 자치구의 재정부담이 상대적으로 높아지고 있다. 자치구의 사회복지 예산 비율은 2007년의 경우 33.4%(광역시 자치구는

40.3%)로 시(14.5%)와 군(13.2%)보다 높다. 이러한 추세는 대도시 인구 집중 경향과 맞물려 앞으로도 지속될 것으로 전망되고 있다. 즉, 이회봉(2007)에 따르면 2007년 기준으로 지자체별로 평균 기초생보 수급자 숫자를 보면, 군 31백명, 시 79백명, 구 83백명으로 자치구가 가장 많다. 대도시내에서도 소득에 따른 주거지 분화현상이 급진전되어 기초생활수급자와 영유아가 밀집한 일부 광역시의 자치구는 사회복지 관련 예산 비율이 50%를 초과하였다(예, 광주 북구 54%, 부산 북구 53.8%).

자치구의 복지보조금 쟁점들은 도시 공간 분화와 인구이동 행태 추세를 감안하면 시본청과 자치구간의 복지재정 관계의 구조 개편이 있어야 근본적으로 해결이 가능하다. 소득양극화 추세와 맞물려 자치구들간에 주거지의 양극화 현상이 심화될 것으로 전망된다. 저소득 취약계층이 밀집해 있는 도시공간에서는 사회복지시설이 집중하게 되는데 이것은 다시 복지수급자의 공간 이동을 유인하는 순환과정이 되풀이된다.

〈표 7〉 대도시 자치단체의 복지재정 추이

(A) 지방자치단체 유형별 사회복지관련 국고보조사업 예산비율

(단위 : %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전체(광역+기초)	7.7	7.6	8.8	8.9	10.0	12.1
기초자치단체	8.4	8.3	9.8	10.3	11.4	13.9
시(77)	5.4	5.4	6.4	6.7	7.5	9.0
군(88)	5.4	5.4	6.5	6.4	6.4	8.1
자치구(69)	14.5	13.4	14.8	16.5	19.1	22.7
특별시(25)	10.1	8.8	9.5	11.2	13.2	16.0
광역시(44)	18.3	17.8	20.2	21.8	24.6	28.7

(B) 기초자치단체 유형별 사회복지 예산 비율

(단위 : %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전체(광역+기초)	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4
기초자치단체	10.3	10.4	12.0	13.4	14.6	17.6
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 : 이회봉(2007).

〈표 8〉 시도별 지방재정에서 보조사업 비중 비교(2010)

(단위 : %)

	정책사업			행정운영 경비	재무 활동	합계	
	소계	자체사업	보조사업			비중	규모
서울	78.5	57.9	20.6	14.8	6.7	100.0	229,409
부산	69.8	32.0	37.8	12.7	17.6	100.0	80,039
대구	78.2	39.9	38.3	14.5	7.3	100.0	53,803
인천	83.4	44.7	38.8	11.3	5.2	100.0	75,208
광주	75.8	31.0	44.7	14.0	10.2	100.0	29,570
대전	81.3	40.9	40.4	15.3	3.4	100.0	28,381
울산	77.7	42.1	35.6	13.7	8.5	100.0	25,319
경기	82.2	50.9	31.3	11.7	6.2	100.0	258,974
강원	80.2	35.0	45.2	16.1	3.7	100.0	66,325
충북	83.3	40.8	42.5	15.1	1.6	100.0	54,298
충남	84.0	33.9	50.1	13.9	2.1	100.0	79,289
전북	83.2	33.6	49.6	14.6	2.2	100.0	72,558
전남	84.6	30.8	53.8	14.3	1.2	100.0	94,527
경북	79.9	34.3	45.7	15.0	5.1	100.0	109,935
경남	83.8	38.2	45.5	12.7	3.5	100.0	114,950
제주	80.3	31.9	48.4	14.6	5.1	100.0	25,981
합계	80.7	42.4	38.4	13.7	5.6	100.0	1,398,566

주 : 일반+특별회계 당초예산 순계 기준

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

지역별로도 수도권과 비수도권의 차별화가 심화될 것으로 예상되고 있다. 지방재정에서 보조사업의 비중은 지역별 차이가 큰 편인데 서울은 57.6%가 자체사업인 반면 전남의 자체사업 비율은 30.8%에 불과하였다. 지자체의 사회복지비 부담이 급증하고 있는 가운데 지방재정에서 자체사업의 비중이 낮다는 것은 자치단위로서 지방정부의 재정 기능이 약화된다는 것을 의미한다. 그러한 가운데 상대적으로 재정력이 우수한 수도권과 그렇지 못한 비수도권의 재정 자율성 격차가 심화되고 있다. 비수도권 지역에서 복지비 비중이 상당히 높는데 이는 대부분 소비지출적 특성이 강한 복지보조사업의 형태를 가지고 있다는 점에서 지방재정의 자치 위기와 재정위기 요인이 동시에 잠재되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

2. 복지보조금에서 기준보조율과 차등보조율

1) 기준보조율

국고보조금제도의 근간에는 법정화된 기준보조율이 있다. 개별 사업별로 중앙정부와 지방정부간 재정분담비율을 국가가 법률로 지정한 것이다. 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 다음의 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 사회복지지는 임의적이고 시혜적인 프로그램으로 관련 재정부담 규모가 크지 않았다. 이에 따라 90년대 후반의 사회안전망 지출과 2000년대 중반의 사회기반투자와 같은 사회복지정책 기조 변화가 반영되지 않고 있다.

예를 들어 보육료지원 등과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 복지사업의 기준보조율이 초기의 50%가 현재까지 고정되어 있는 것은 정책기조의 변화를 보조율에서 반영하지 못한 것이다. 또한 중앙정부가 운용하는 국민기초생활보장법에 따라 기초생활보장 수준과 수급자 판정기준을 운영하면서 지방재정의 부담을 표준적으로 요구하면, 지방재정력에 따라 의무적 기초복지서비스의 현실적인 수준에 영향을 받을 가능성도 있기 때문에 기초생활보장프로그램에서 기준보조율 적용은 수급권자들의 복지권리 확보 측면에서 쟁점이 될 수 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 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 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. 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 있으면서 지자체의 재량권을 상당히 제약하고 있다.

넷째, 사회복지보조금에서 광역자치단체의 실질적인 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.

2) 차등보조율 : 생계급여, 의료급여, 영유아보육, 기초노령연금 등

지방재정에서 복지보조금의 부담이 급증하면서 재정력이 취약한 자치구를 중심으로 정부간 복지재정관계에서 적지 않은 갈등이 발생하였다. 이에 따라 정부는 생계급여, 의료급여, 영유아보육료지원, 그리고 기초노령연금에 대해 차등보조율제도를 설계·실시하였다.⁹⁾ 차등보조의 기준은 재정자주도(80%)와 사회보장·복지비 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 네 가지 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였을 뿐이었다. 지자체의 갈등에 대한 편의적 대응일 뿐이었다. 서울특별시예 절대적으로 불리하였던 기초복지 50% 보조율, 신활력지역에 대한 10% 우대보조율 등과 같은 당시의 다른 차등보조율 조치들은 종합적으로 고려되지 않았다.

둘째, 차등화 기준 지표에서 문제가 있다. 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표(절대적 지표)로는 부적절한 측면이 있다. 재정력지수 등과 상관관계 고려하면 지표 선택에 따라 적용단체가 바뀔 수 있다. 재정자립도 역시 마찬가지로 특성이 있다. 사회보장·복지비 지표에서도 지자체의 복지재정부담을 정확히 반영하는데 한계가 있다. 지방세출 기능별 분류는 수시로 개편되고 있다는 점도 동 지표사용의 적합성에 의문이 제기되는 이유 가운데 하나이다.

셋째, 지자체 유형별 재정 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있는 것은 제도의 합리성 자체에 의문을 가지게 한다. 지방재정구조에서 광역시와 도 그리고 도본청과 시군의 관계와 시본청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적 맥락이 차별적이다. 자치구와 시군을 동일한 기초지자체로 전제하거나 특별·광역시와 도를 동일한 것으로 전제한 것은 적절하지 못한 접근이다.

넷째, 기초복지에서 인하보조율을 적용하는 것 역시 적절하지 않을 수 있다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 있기 때문이다. 국민기초생활보장법에서 보장하는 기본적인 국가의 의무사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소시키는 것이 된다. 더욱이 인하보조율이 적용되는 기초자치단체의 경우 지방비 부담도 광역 보다 더 높은 70%를 적용하도록 규정하여 해당 지자체의 지방비 부담을 가중시켰다. 그런데, 보통교부세 불교부단체는 인하보조율을 적용하지 않기 때문에 사실상 처음부터 사문화된 조치라고 할 수 있다.

다섯째, 차등보조율 조치를 적용하면 대도시 자치구에만 유리하게 되는 현실의 결과가 창출되는데 이는 제도의 타당성 자체에 의문을 가지게 한다. 단순 지표상으로 자치구의 복지재정 부담이 높은 것으로 계산되지만 현실에서는 낙후된 농어촌지역의 복지는 구조적 사각지대에 있다. 차등보조제도가 정착되면 중앙정부 복지서비스 지원 자체의 양극화 현상이 심화될 수 있다.

9) 과거 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」에서도 차등보조율을 인정하는 조항이 있었지만 실제 활용되지는 않았다.

3. 중앙정부의 복지재정 조정 특성 : 임의적 지원과 부담 전가

1) 지방교부세를 통한 복지재정 지원

지방교부세는 지방자치단체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원인데 사회복지지출 수요를 지원하기 위한 수단으로 빈번히 활용되면서 복지재원을 위한 별도의 보조금 지원 재원으로 인식되는 경향도 있다. 10개 광역자치단체의 재정력지수가 최근 3년동안 감소하였으며 시와 군은 약간 상승하였다. 하지만 75개 시 가운데 31개 시의 재정력지수가 40% 이하이며, 86개군 가운데 55개군의 재정력지수는 20% 이하로 지방재정 상황이 절대적으로 취약하다. 따라서 재정부족분을 채워주는 보통교부세의 역할이 최근 보다 중요해지고 있다.

기초적인 사회안전망 구축과 보편적 사회서비스 확충을 동시에 추진하였던 2000년대 중반이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하였다. 이에 따라 정부간 재정갈등 상황들이 심각하게 제기되었으며 이를 완화하기 위한 중앙정부 차원에서 조치들은 대부분 지방교부세제도 개편을 통해 반영되었다.

〈표 9〉 최근 3년동안 재정력지수 추이

(단위 : 지수)

		2008	2009	2010	차이
시도본청	서울	1,007	1,011	1,011	0,004
	부산	0,853	0,754	0,697	-0,156
	대구	0,763	0,720	0,697	-0,066
	인천	0,985	0,955	0,921	-0,064
	광주	0,659	0,587	0,594	-0,065
	대전	0,835	0,750	0,720	-0,115
	울산	0,846	0,843	0,875	0,029
	경기	1,028	0,992	0,984	-0,044
	강원	0,531	0,475	0,454	-0,077
	충북	0,564	0,497	0,510	-0,054
	충남	0,644	0,574	0,560	-0,084
	전북	0,333	0,239	0,393	0,060
	전남	0,278	0,193	0,312	0,034
	경북	0,447	0,391	0,397	-0,050
	경남	0,703	0,742	0,795	0,092
	평균	0,698	0,648	0,661	-0,037
시평균	상위10개	1,153	1,210	1,162	0,009
	하위10개	0,137	0,135	0,162	0,024
	전체평균	0,531	0,535	0,542	0,011
군평균	상위10개	0,427	0,440	0,478	0,051
	하위10개	0,072	0,075	0,112	0,040
	전체평균	0,168	0,173	0,211	0,042

자료 : 행정안전부 재정고.

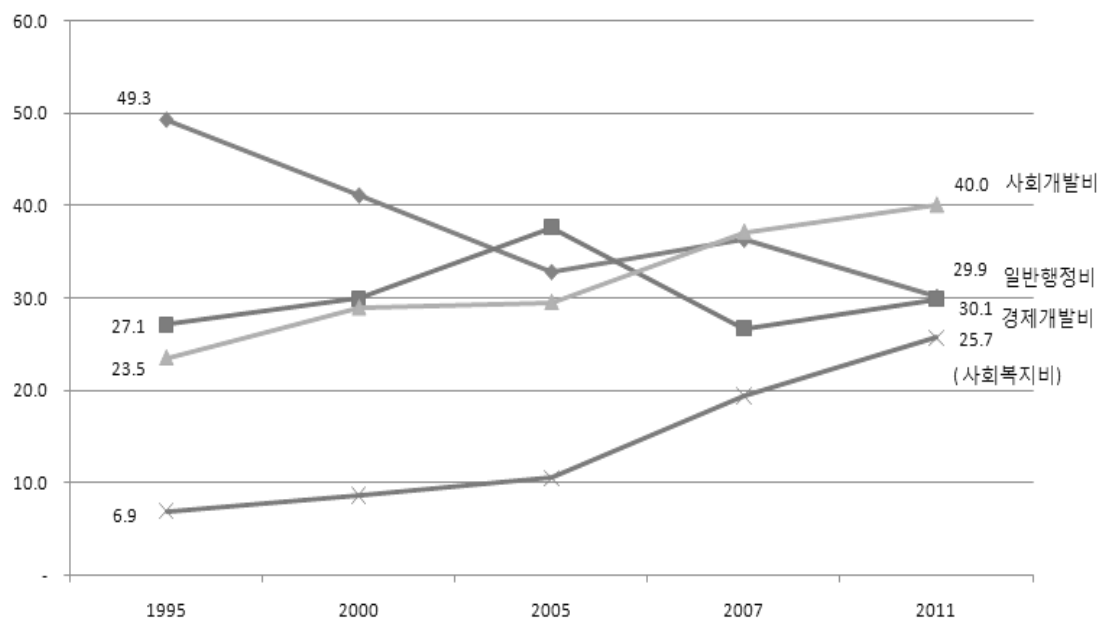
우선, 보통교부세의 기준재정수요에서 사회복지지출 요소들이 대폭 강화되었다. 1995년도의 경우 사회개발비 비중은 23.5%였다. 지방세출에서 사회개발비 비중이 24.3%였던 점을 감안하면 재정조정기능과 세출 상황들이 일과성을 가지고 있었다. 하지만 지방재정에서 복지지출이 급격히 증대되었던 2000년대 중반에서는 기준재정수요의 조정이 이루어지지 못하였다. 이후 지방세출 기능 변화를 반영하여 대폭 조정이 이루어졌는데 2011년도에는 사회개발비 항목의 비중이 40.0% 수준으로 상승하였다. 사회복지지출이 많은 지자체가 보통교부세를 보다 많이 받을 수 있도록 재정조정기능이 개편된 것이다.

그런데, 총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만 기준재정수요를 산정하는 측정단위와 지표 그리고 지자체 유형별 세출 기능과 연계 등의 측면을 고려하면 여전히 조정해야 할 사항들이 남아 있다. 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는데는 한계가 있다. 특히 지방소비세 신설로 보통교부세의 비중이 약화되면서 재정력이 취약한 낙후지역의 복지재정 재원 확보에 부정적인 영향이 발생하였을 가능성도 있다.

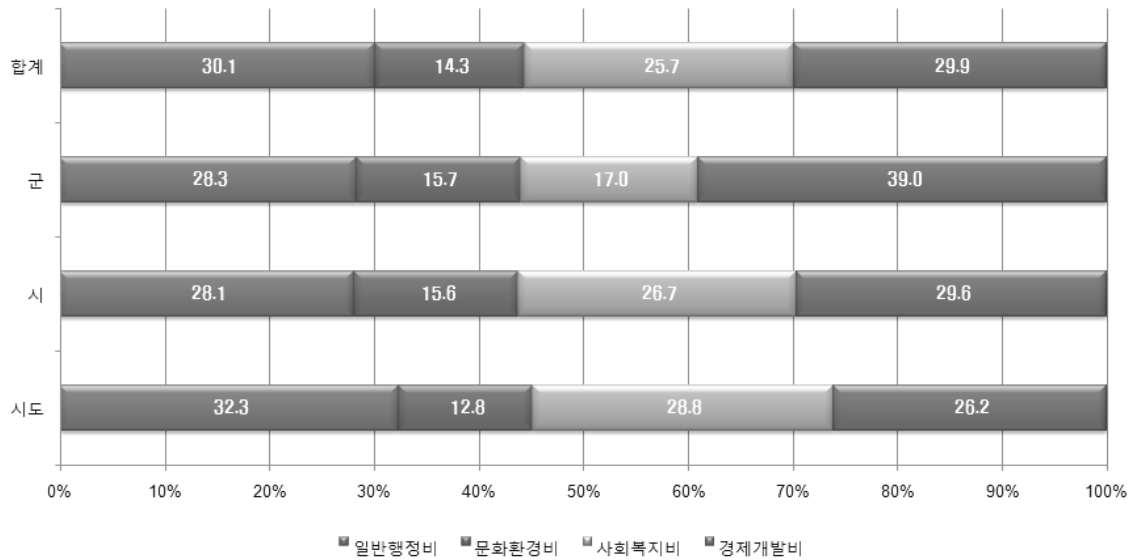
〈그림 3〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중

(단위 : %)

(A) 세출 기능별 비중 추이



(B) 지방자치단체별 기준재정수요 유형 비중(2011)



자료 : 행정안전부(2011). 「2011년도 보통교부세 산정내역」.

둘째, 부동산교부세는 2000년대 중반에 대도시 부동산가격이 급등하면서 보유과세 강화를 통한 부동산투기 억제 대책으로 도입되었던 종합부동산세를 지방으로 전액 이전하기 위한 재정조정수단으로 지방교부세에 별도 항목으로 신설하였던 것이다. 제도 신설 당시 지방재정의 복지비 부담 문제가 고려되어 관련 재원의 배분기준에 사회복지요소가 포함되어 있다.¹⁰⁾ 하지만 2008년도 종합부동산세 완화에 따라 세수가 감소되어 사실상 부동산교부세의 재원조정 기능이 대폭 축소되었고 지방의 복지재정 지원도 실질적으로 감소된 부정적 영향이 발생하였다.¹¹⁾

셋째, 지방분권을 국정 우선 과제로 설정하였던 2000년대 중반에 67개의 사회복지사업들이 지방으로 이양되었고 관련 재원을 지원하기 위해 2005년도에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다. 그런데, 최근 5년간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는 6.9%만 증가하였다. 이에 따라 동 제도에서는 복지분권을 통해 중앙정부의 재정부담을 지방으로 전가시킨 부작용이 발생하였다.

10) 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세 개편에 따라 발생하는 지방세수 감소분을 보전하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 지방교부세법시행령 제10조3에 규정되어 있다.

11) 2008년도에 2조 3천억원 정도 규모의 종합부동산세는 2009년도에 9,700억원 정도로 축소되었다. 이에 따라 정부는 예비비로 1조 8천억원을 긴급편성하여 3조 1천억원을 부동산교부금으로 지원하였다.

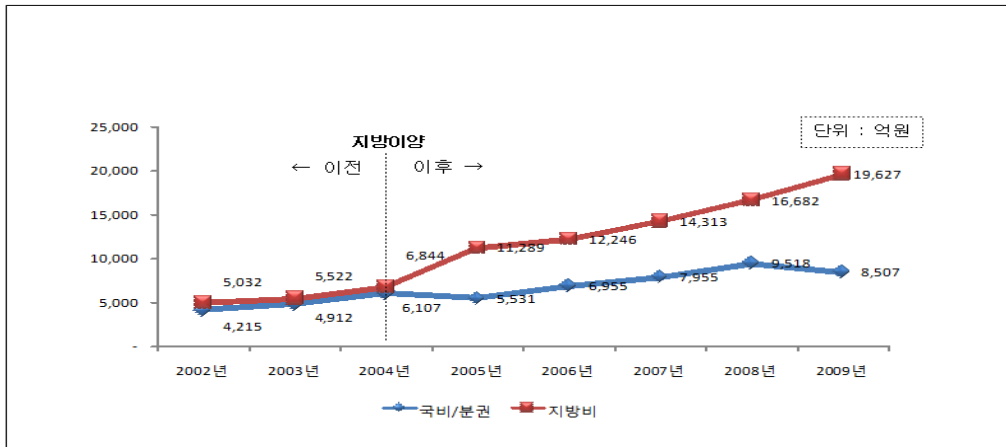
〈표 10〉 분권교부세를 통한 사회복지 지방이양 사업 자원현황

(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.

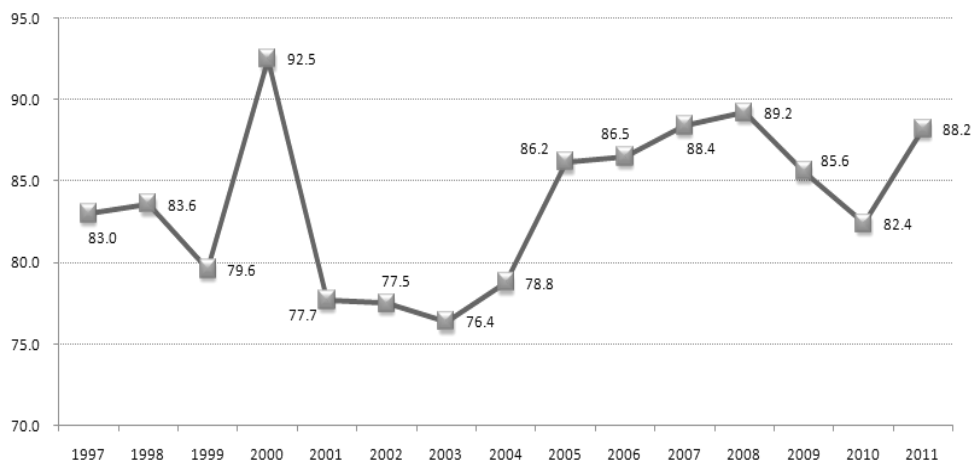
〈그림 4〉 사회복지분야 분권교부세 사업의 지방비 증가 추이



자료 : 서정섭 외(2010).

〈그림 5〉 보통교부세 조정률의 변화 추이

(단위 : %)



자료 : 행정안전부(각연도). 「보통교부세 산정책자」.

한편, 지방재정조정수단 가운데 중요한 보통교부세의 지원이 안정적으로 운영되지 못하고 있는 점도 안정적 재원확보가 특히 중요한 지방의 복지재정 지원 재원의 관점에서는 쟁점이 될 수 있다. 지방자치단체의 재정부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여년동안 안정적으로 운영되지 못하였는데, 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 2011년에는 88.2%로 높아졌다.

보통교부세의 재원구성에 의미있는 변화가 없는 가운데 조정률이 연도별로 일정하지 않다는 것은 기준재정수요와 기준재정수입이 불안정하기 때문이다. 일반재원인 보통교부세가 지자체의 기준재정수요를 충당하는 재원으로 활용되기 때문에 연도별로 불안정하게 운영된다는 것은 복지재정의 안정적 보장 뿐 아니라 주민생활에 필수적인 공공서비스의 공급이 안정화되기 힘들다는 것을 의미한다.

2) 중앙정부의 재정기조와 지자체의 복지비 부담 증대

작은 정부를 지향하는 최근의 중앙정부 재정정책 기조들은 지방재정에 상당한 부담으로 작용하였다. 특히 감세와 보조금 증가에 따른 지방재정 압박이 크다. 국회예산정책처(2009)에 따르면, 중앙정부의 감세 정책에 따라 지방세입에서 5년간 25조 7,587억원의 순수손실이 추정된 바 있다.

하지만 이와는 반대로 국고보조금이 계속 증가하는 가운데 지방비 부담금의 비중 역시 증가하고 있다. 즉 국고보조사업에서 지방비 부담금의 비중은 2005년도에는 32.3%였는데 2010년도에는 37.5%로 5.2%가 늘었다. 지방재정에서 재량이 높은 일반재원의 규모는 감소되는 다른 한편으로 중앙정부의 재정부담 지침을 그대로 수용해야 하는 국고보조금의 지방비 매칭비는 증가되어 자치재정의 관점에서 부정적인 효과들이 예상되고 있다.

〈표 11〉 감세정책과 지방소비세 신설에 따른 지방재정 영향

(단위 : 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 소비세	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합계(B)	-	-	14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,587

자료 : 국회예산정책처(2009).

〈표 12〉 국고보조사업의 재원구성 추이

(단위 : 억원, %)

(규모)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국고보조금	153,502	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186
지방비부담	73,337	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224
국고보조사업	226,839	257,201	305,727	350,107	417,716	467,410
(비중)						
국고보조금	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5
지방비부담	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 행정안전부(2010), 「지방자치단체 예산개요」.

4. 복지재정 사업 운영의 구조적 쟁점

1) 보조금의 지불정산에 따른 행정비용

사회복지 재정의 외부성 특성 때문에 관련 재원동원에서 중앙정부의 비중은 크지만 실제 복지 서비스를 전달은 지방정부가 담당한다. 이에 따라 사회복지정책은 중앙정부의 보조금과 복지계획이 구체적인 복지 수혜자에 이르는 과정에서 중층적인 정부간 정책 및 재정관계를 형성하고 있다. 따라서 복지정책에서 사업 구조 개편이 이루어지면 복지재정관리 방식에서도 상응하는 변화가 수반되어야 한다. 하지만 사업관리와 재정관리의 변화가 일치하지 않으면서 지자체에서는 복지보조금의 지불정산과 관련된 관리 업무가 급증하고 있다. 행정관리 업무가 급증하면서 사회복지전담공무원의 확충 요구가 계속 제기되지만 관련 당국에서 수용하지 못하고 있다.¹²⁾

개인서비스의 경우 수급권자의 세대분리, 사망, 전출입 등과 같은 생활 변동 요인들이 빈번하기 때문에 월급여의 지출과 중앙정부와 정산 혹은 지자체간 정산 등 관련한 행정관리 업무 부담이 상당하다. 대표적인 사례가 생계급여와 같은 기초생활보장서비스에서 확인할 수 있다. 즉, 국민기초생활보장법에 따라 빈곤선 이하 저소득층에 대한 생계급여가 시혜에서 권리로 전환되었지만 관련 재원은 임의적으로 재원이 보장되는 1년단위의 예산의 형식으로 지원되는 과거 방식을 그대로 유지하고 있다. 차상위계층까지 포함하여 수급권자의 규모가 대폭 확대되고 국가가 지출해야하는 사회안전망서비스의 종류가 많아지면 복지보조금을 관리하는 정산 업무와 관련 비용도 함께 증가하게 된다. 이는 복지재정관리의 효율성 측면에서 부정적인 결과를 창출하기 때문에 지방의 관리업무가 대폭 축소될 수 있는 혁신방안이 모색되어야 한다.

12) 대안은 인력 확충 보다는 관리시스템 개편에서 찾을 필요가 있다.

2) 재정책임과 정책책임의 분리 그리고 도덕적 해이

복지 보조금 재원은 대부분 중앙정부와 광역자치단체 재원으로 형성되는 반면 개인서비스에 대한 사업관리의 현장 특성으로 인하여 정책의 성과 책임은 시군구의 기초자치단체가 담당한다. 이와 같은 재정-정책 책임의 불일치 구조 때문에 담당 주체들의 도덕적 해이 현상이 우려된다. 이에 대응하기 위한 수직적 재정통제 기능이 과도한 편인데, 이에 따라 지역실정 고려한 분권 혁신 부재, 상위보고위주 행정관리, 관례적 재정지출의 비효율성 등의 재정 쟁점이 발생하고 있다.

대표적인 사례로 정신장애아동 관리와 관련된 복지프로그램을 들 수 있다. 의료급여 대상자인 저소득층 정신장애아동들이 정신병원에 입원하면 시군구의 부담은 10%이다. 반면, 가정에서 재가서비스를 받으면 광역과 기초자치단체가 절반씩 부담하여 50%의 재원을 부담하게 된다. 관련 사업이 분권교부세를 통해 지방으로 이양되었기 때문이다. 이러한 경우 정책 담당자는 해당 지자체의 재정부담이 최소화될 수 있는 방향으로 정책을 결정하여 가능한 병원 등 시설 입소를 유도하려는 동기부여를 갖게 된다. 결과적으로 복지재정관계의 특징 때문에 복지비 지출은 많고 수혜자의 만족도는 낮아지는 구조적 문제 발생하게 되는 것이다.

3) 공급자 중심의 잔여적 복지서비스와 적정 수준 관리

복지체제의 특성상 보편적 사회복지에는 아직 정착되지 못하고 저소득 취약계층 중심의 잔여적 복지체제로 운영되고 있다. 관련 보조금 예산의 상당 정도는 수혜자 개인 기준 보다는 관련 시설이나 프로그램 기준으로 총액으로 배정되는 경우가 많다. 이러한 요인으로 인하여 많은 경우 복지 재정지출은 시설과 기관 중심의 공급자 방식으로 보조사업이 운영되고 있다. 표준화된 재정지원과 공급자 중심 방식이 병리적으로 결합하면 포획과 남용 그리고 이익집단 행태들이 발생하여 보조금의 비용-효과성을 제고하기 힘들어지게 된다. 이른바 정부실패 현상이 발생하는 것이다. 경우에 따라서는 최종 수혜자에 대한 재정 몫 보다는 시설과 종사자 인건비 비중이 더 클 수 있다.

Ⅳ. 중앙·지방간 복지재정관계 재정립을 위한 정책과제

1. 사회복지정책에서 정부간 재정관계 패러다임의 정립

1) 지방재정의 중심 주제로 사회복지의 자리매김

현행 복지보조금제도가 많은 쟁점들을 안고 있다는 점에서는 대부분 공감하고 있다. 하지만 실제 체계적으로 관련 제도를 개편하려는 노력은 거의 없으며 갈등의 임시적 대응과 회피 경향

도 있다. 이는 복지분야가 국가정책 및 재정에서 우선적인 위치와 중요성을 가지지 못하기 때문이다. 적정 수준에서 갈등의 일시적 잠재화에 그치는 잔여적 복지정책의 관점들이 지속되면 현실에서, 지금 발생하는 재정적 부작용들은 있을 수 있는 예외적인 현상으로 주요 정책의제로 인정되지 않는 경향이 있다.

따라서 복지보조금제도가 의미있는 수준에서 합리화되기 위해서는 국가 혹은 지방의 중심 정책분야로서 사회복지가 자리매김되어야 한다. 지방세출의 절반 정도를 차지하는 복지재정들이 지자체, 지방의회, 그리고 지역주민들의 관심영역에서 벗어나는 것은 지방재정의 성과관리 뿐 아니라 재정민주주의 측면에서도 바람직하지 못하다. 이와 관련하여 지방재정의 중심 의제로 사회복지가 자리매김될 수 있는 제도적인 환경을 마련해야 한다. 사회복지재정의 쟁점을 단순한 자원 확보의 문제라기 보다는 지역의 사회 경제적 전환기 재정정책과제라는 거시적 차원에서 접근하여 중앙·지방정부간 그리고 지역주민들간 이해와 인식 공유를 위한 노력이 선행되어야 한다.

2) 복지보조금 관리를 위한 새로운 법적 기반 마련

정부간 복지재정관계는 보통교부세의 지방교부세법(기준재정수요, 부동산교부세, 분권교부세), 보조금 관리 및 예산에 관한 법(기준보조율, 차등보조율, 보조금관리행정), 사회복지사업법 등 개별 복지법령 등에서 개별적으로 분산관리되고 있다. 정부의 사회복지 기능이 예외적인 분야로 수행되었던 과거의 정책 관리 특성들이 중앙과 지방 모두 중심 재정 부문으로 성장한 현재까지 지속되고 있다. 기존의 제도 틀 속에서 복지를 단지 소비성 지출이라고 전제하고 재정건전성을 위해 가급적 억제해야 하는 부정적인 재정 기조가 형성되어 있다.

따라서 이해관계자들이 문제 상황과 원인을 정확히 인지하고 있으면서도 필요한 조치들을 모색하는데는 소극적이다. 과거 경제개발이 곧 복지라는 성장주의가 재정 관리 전반에 걸쳐 전제되어 있는 가운데 사회 경제적 전환기에 급증하고 있는 복지지출 수요를 비용-효과적으로 대응할 수 있는 재정조정수단을 마련하지 못하고 있다.

빈곤과 질병에 대한 구사회적 위기 뿐 아니라 저출산 고령화와 같은 신사회위기가 동시에 진행되고 있는 현재의 상황에서 임기응변으로 사회적 갈등을 일시적으로 잠재화시킬 경우 정기적인 선거과정에서 복지 쟁점들이 정치화되면 재정 측면에서는 더 많은 부담을 가지게 된다. 기존의 사회복지보조사업의 운영 및 재정지원체계는 관리와 통제를 위해서는 효과적일 수 있지만 재정의 관점에서는 비용-효과성에 한계가 많기 때문이다. 전환기의 사회정책분야에서 새롭게 시도해야 할 정책운영 및 재정관리방식들이 다양하게 제시되지만 현재와 같은 표준화된 국고보조사업 관리방식체계에서는 제대로 작동하기 힘들게 된다.

따라서, 새로운 정책실험들이 활발히 추진될 수 있는 재정관리 방안들이 정비·지원될 필요가 있다. 즉, 복지재정이 정부재정의 우선순위를 차지하는 현실 상황을 고려하여 새로운 형태의

중앙·지방정부간 복지재정 파트너십을 마련하기 위해서는 현행 보조금관련 법률을 분법하여 (가칭) “사회복지보조금의 운영 및 관리에 관한 법”을 신설할 필요가 있다.

3) 정부간 복지재정관계 재정립을 위해 고려해야할 세 가지 요소

정부간 재정관계는 역사적인 산물이기 때문에 국가적으로 표준화될 수 있는 단일의 기준은 없다. 다만 정부간 재정관계에서 정책환경 변화와 지출규모와 구조적 개편과제들을 추진하기 위해서는 재정논리, 사업논리, 그리고 분권논리의 세 가지 특성들을 복합적으로 고려할 필요가 있다. 각각의 특성들은 상호 양립할 수도 있지만 상충 가능성도 크다.

즉, 우선, 중앙정부에서 지출되는 보조금에 대한 관리의 투명성과 엄격한 재정건전성을 요구하는 납세자 책임을 중심으로하는 재정의 논리가 있다. 복지지출은 대부분 소비적 특성이 있고 계층간 소득이전에 따른 정치적 갈등 요소가 잠재되어 있다. 즉, 복지재원을 마련하는 계층과 그 재원의 혜택을 받는 계층이 다른 경우가 많은 가운데 관련 지출 프로그램들은 사회적 생산으로 회귀되지 않고 소비되는 경향이 있다. 이에 따라 재정건전성 측면에서 지출 수준의 적정성 여부 이외에도 재원을 부담하는 납세자들에 대한 복지서비스 재정관리의 책임성을 높여야 하는 쟁점이 발생하게 된다.

둘째, 중앙정부가 기획한 복지서비스들이 최하위 일선 현장에 비용-효과적으로 전달되고 의도한 성과들이 창출되어야 하는 재정사업 관리의 논리가 있다. 정부간 재정관계를 통해 복지보조금이 수급자들에게 전달되는 과정에서 당초 의도한 효과들이 창출되지 못하고 병리적인 지출행태가 발생할 수도 있다. 또한 복지서비스의 전달과 관리 비용이 과다하여 재정적 관점에서는 합리성을 확보하지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 전달비용을 고려한 복지보조금 관리 체계에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 지방의 자치 단위로서 지방자치단체에 대한 재정분권과 중앙정부의 관리 감독에 따른 집권 특성간의 적절한 균형과 조화가 필요한 재정분권의 논리도 있다. 복지정책의 목적은 일국가내 모든 시민들에게 동등한 사회적 권리를 향상시키는 것이다. 이에 따라 재정연방주의와 복지국가는 다양성과 표준화의 연속선상에서 서로 반대 끝에 위치한다. 복지분야에 대한 국가 재정지출의 규모가 커지고 내용이 다양해지면 중앙정부 차원에서 표준화된 복지보조금 정책을 운영하면 지방재정의 자율과 자치 가치가 많이 훼손될 수 있다. 이러한 경우 민주적 주민참여 가치와 지방의 공동체 가치를 활성화해야 하는 지방자치의 기본 이념이 현실에서 제대로 작동되지 않을 가능성이 많다. 지방의 다양성과 재량을 인정하면서도 중앙정부가 의도하는 표준화된 복지성과관리가 적정 수준에서 균형을 이룰 수 있는 정부간 재정관계를 모색해야 한다.

2. 지방재정에서 사회복지 자원 확충

현재 수준에서 한정된 복지재원의 총량을 지역간에 조정하거나 중앙정부의 관리 방식만 개편하는 것은 궁극적인 대안이 되지 못한다. 기본적으로 복지지출 확대를 감당할 수 있을 정도의 지방재정의 세입이 확충되어야 한다. 일반적인 지방재정확충 과제 이외, 사회복지 재정지원을 위한 정책과제로는 다음의 몇 가지를 고려할 수 있다.

첫째, 지방재정에 영향을 미치는 중앙정부의 복지지출 결정과정에서 지방재정 영향분석과 지방세입 확충 방안을 고려할 수 있도록 법제화할 필요가 있다. 현행 제도상으로는 소요재원 총량에 대한 추계만 고려되고 있는데 이를 세분화하여 정부간 재정관계의 관점을 포함시킬 필요가 있다. 이와 함께 지방재정에 부담을 미칠 복지보조사업을 결정하는 공식기구(예, 중앙생활보장위원회, 사회보장심의회 등)에서 실질적인 지자체의 대표들이 의사결정과정에 참여할 수 있도록 복지거버넌스를 재구축할 필요가 있다. 이는 중앙정부의 정책 목적에 따라 지방재정에서 의도하지 않은 부작용이 발생할 위험을 방지하기 위해서도 중요하다.

둘째, 보통교부세 배분과정에서 사회복지수요를 체계적으로 반영할 수 있는 방안들이 지속적으로 모색하고 대안을 검증해야 한다. 지방재정자립도가 계속 낮아지는 가운데 지자체를 유지하기 위한 기본적인 재정수요를 충당할 수 있는 재정력이 낮은 수준에서 정체되어 있는 상태에서 보통교부세의 재정조정기능은 매우 중요하다. 따라서 중앙정부의 정책목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정수요 산정에 보다 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도화할 필요가 있다.

그런데, 자원총량이 고정된 상태에서 배분방식만을 개편하는 것은 실질적인 효과가 약할 수 있다. 무엇보다 보통교부세에서 보장하는 기준재정수요는 조정률 적용없이 전액 지원할 수 있는 방안들이 모색될 필요가 있다.¹³⁾ 자원총량이 부족한 가운데 기준재정수요에서 복지항목의 반영 정도를 대폭 확대하면 조정률에 따른 실제 교부재원 감소는 곧 복지재원 축소 지원으로 연결되기 때문이다.

13) 예를 들어, 지방자치단체의 재량이 없이 중앙정부의 법률에 따라 의무적으로 부담해야 하는 지방비 부담액 전액을 별도의 기준재정수요로 산정하여 해당 금액은 전액 보통교부세에서 지원할 수 있는 별도 항목들 운영하는 방안을 구상할 수 있다. 이는 조정률 적용을 이원화하는 방안이다.

〈표 12〉 보통교부세 기준재정수요 측정항목별 비중

(단위 : %, 억원)

측정항목		측정단위	시도	시	군	합계
일반 행정비	소계		32,3	28.1	28,3	30.1
	인건비	공무원수	21,2	17.5	16,9	19.1
	일반관리비	인구수	8,5	9.2	9,0	8.9
	안전관리비	인구수	2,6	1.3	2,3	2.1
문화 환경비	소계		12,8	15.6	15,7	14,3
	문화관광비	인구수	4,7	5.0	5,0	4,9
	환경보호비	가구수	5,7	8.7	8,4	7,2
	보건비	인구수	2,4	1.9	2,3	2,2
사회 복지비	소계		28,8	26.7	17,0	25,7
	기초생활보장비	기초생보수급자수	5,5	2.9	2,2	4,0
	노인복지비	노령인구수	5,5	6.2	5,3	5,7
	영유아/청소년복지비	영유아청소년수	10,9	11.3	5,3	9,9
	장애인복지비	장애인등록자수	2,7	2.4	1,6	2,3
	일반사회복지비	인구수	4,2	4.0	2,7	3,8
경제 개발비	소계		26,2	29.6	39,0	29,9
	농림수산비	농수산업종사자수	4,1	7.8	18,8	8,3
	지역경제비	사업체종사자수	4,0	2.7	2,3	3,2
	도로개량비	미개량도로면적	4,5	5.5	5,4	5,0
	도로교통비	자동차수	5,3	5.0	2,1	4,6
	지역개발비	행정구역면적	8,3	8.6	10,4	8,8
합계 (규모)			100,0	100,0	100,0	100,0
			285,224	205,689	122,870	613,783

자료 : 행정안전부(2011), 「2011년도 보통교부세 산정내역」.

셋째, 국민기초생활보장법에서 국민의 권리로 인정한 사회복지 지출들은 중앙정부가 전액 담당하는 방식으로 기준보조율제도를 개편하는 방안을 검토할 수 있다. 여권발급과 같은 중앙정부 기능은 100% 보조율을 적용하고 있는 것을 고려하면 중앙정부의 법률에 따른 국가의 의무적 복지 지출사업에 대해서는 원칙적으로 100% 보조율을 적용해야 한다는 것이다. 지자체의 부실한 사업관리가 우려될 경우에는 수급자에 대한 판정과 감독기능을 미국의 경우와 같이 중앙정부가 별도로 수행하면 된다.¹⁴⁾ 또한 보육료지원과 같이 사업 초기에는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지서비스였지만 저출산 대책을 위해 보편적 서비스로 전환될 경우에는 기준보조율을 현행 50%에서 70% 이상으로 상향 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

14) 이미 사회복지통합전산망이나 사회서비스 전자바우처 사업 등을 통해 중앙정부의 직접적인 관리 기능들의 효과성이 검증되고 있다.

〈표 13〉 재정특성별 · 정책분야별 기준보조율 설계구조(예시)

기본접근 정책부문	기준보조율						차등보조 (지방비 보정)
	일반 행정	← 시장재 보조율의 기준 집합재 → (30%) (100%)					
		경제 정책	건설 정책	생활 정책	복지 정책	...	
보편주의 (80 ~ 100%) National Minimum 법정 의무적 지출 지자체 재량 부재	100% 병무행정 여권발급 선거관리				100% 기초급여 의료급여 노령연금		지방재정요소 + 정책수요요소
광역주의 (60 ~ 80%) Local Minimum 시도 의무적 지출 광역단위 재량 보유			50% 도로건설		80% 광역시설		
신청주의 (30 ~ 60%) 소비자주권 다원주의 지자체 선택적 재량		30% 기업지원			50% 기초시설		

자료 : 이재원 외(2007).

3. 국고보조사업의 재정관리방식 개편

1) 개인복지서비스에 대한 기금방식 관리 : 생계급여와 국민연금의 통합관리

집합적으로 서비스가 제공되는 일반 공공서비스와는 달리 사회서비스는 개인별로 혜택이 지원되기 때문에 상대적으로 보조금의 지불 정산 관리업무가 많다. 이러한 문제에 적극적으로 대응하기 위해서는 의무적 지출 경비와 보편적 사회서비스로 공급되는 보조사업은 현재와 같은 예산방식이 아니라 기금 지원방식으로 전환할 필요가 있다. 예를 들어 월단위로 지출되는 사회서비스를 가정하면, 중앙과 지방자치단체와 공동으로 출연하여 1개월분 지출금액을 기금을 통해 적립해두고 지역주민들의 서비스 이용에 따라 자동적으로 지출되도록 하고 월말 정산을 통해 중앙과 지방자치단체가 부담해야 하는 비율만큼 기금을 채우면 된다.

대표적인 개편대상으로 생계급여 사업을 들 수 있다. 기초생활보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하고 있어 실질적으로 기금방식의 복지재정 관리가 이루어지고 있다. 노인 복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하고 있다. 이와 유사하게 생계급여의 경우도 국민연금의 운영체제로 통합하여 빈곤층에 대한 소득보장서비스를 운영하는 방안을 구상할 필요가 있다. 소득보장이란 국가의 기본적인 사회정책에서 빈곤층과 그렇지 않은 일반 국민들을 분리하여 정책을 운영하는 것은 사회통합의 관점에서도 적절하지 않을 수 있다.

2) 기초복지 분야에서 광역중심의 포괄보조제도

공공부조 제도에서 보장하는 수급권자의 개인 권리를 인정하면서도 지자체의 재정관리 효율성을 제고할 수 있는 대안적인 방안으로서 “포괄보조” 방식을 도입할 필요가 있다. 공공부조 재원 지출에서도 지방재정 운영의 재량을 확대하면 효율적 복지재정관리체계를 정립할 수 있다. 예를 들어, 공공부조의 개별 보조금들을 묶어 “기초생활급여포괄보조” 형식으로 포괄보조로 운영하고 보조금의 정산은 사후적으로 총액 매칭하는 방법을 적용하면 정산과 관련된 번잡한 재정 관리 업무가 대폭 간소화된다.

3) 분권교부세의 대안으로 사회서비스포괄보조

사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 그러한 다양성을 위해서는 지자체의 재정 재량이 확보될 수 있어야 한다. 따라서 이러한 성격을 가진 사업들을 묶어 (가칭) 사회서비스포괄보조제도를 구상할 수 있다. 관련 사업들은 분권교부세를 통해 지방으로 이양되었던 경우가 많다.

분권교부세 제도는 5년 한시적으로 운용될 예정이었지만 쟁점이 해결되지 못하면서 다시 5년의 기간이 연장되었다. 잠재적 갈등은 여전히 남아 있는 만큼 포괄보조로서 분권교부세의 타당성과 가능성을 재확인할 필요가 있다. 우선 분권교부세에 포함되어 있는 67개 사업의 재정적 혹은 사회복지적 특성을 재검토할 필요가 있다. 67개 사업 모두에 대해 복지부가 전국에 걸쳐 표준적으로 운영해야 할 정도로 중요성이 높은 사업들인지 그리고 과거의 추세대로 재원총량 증가 추세를 유지해야 하는지 검토해야 한다. 사업 특성을 재검토하여 재분류할 때 현재의 다른 복지 사업들도 함께 고려하여 대상사업과 재원규모 등을 백지상태에서 새로 정리하여 명실상부한 포괄보조제도를 설계·운영해야 한다.

그런데, 포괄보조제도를 보조금의 관리 수단으로 접근하지 않고 복지재정 총량 통제 수단으로 활용한다면 현행 분권교부세와 같은 쟁점들이 계속 발생하게 된다. 포괄보조는 운용 목적에 따라 개별보조 사업의 통합운영을 위한 관리혁신, 재량과 총량을 교환하는 복지재정 감축관리, 그리고 결과지향적인 복지성과를 향상하기 위한 정부간 복지계약으로 구분된다. 미국에서 주로 활용하였던 제도였으며 역사적으로 긍정적 측면과 부정적 효과가 동시에 발생하였던 제도이기 때문에 사회적 갈등을 최소화하기 위해서는 설계 단계에서부터 충분한 내용의 이해과 인식 공유가 선행되어야 한다.

4. 재정여건과 복지수요에 따른 재정조정기능 재정립

1) 기초복지보조사업에서 차등보조율 제도의 재설계

현행 차등보조율제도가 임시적으로 규정들을 설계하면서 논리적 관점에서 재정비해야할 부분들이 많이 있다. 무엇보다 국고보조비율을 지자체의 재정여건과 복지재정 수요를 감안하여 차등적으로 지원하기 위해 모든 지자체를 동일한 기준에서 나열하기 보다는 지자체의 구조적 특성별로 구분하여 분류하고 동일한 집단 내에서 차등비율 구조를 설계해야 한다.¹⁵⁾

둘째, 재정자주도와 사회복지비 비중과 같은 상대적 지표 보다는 지방의 재정여건과 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 절대적 지표 중심으로 차등보조율 기준 지표를 개편해야 한다. 즉, 사회복지서비스에 대한 지방비 부담 비율 및 차등비율 구조에서는 공간적 요소(예, 지방재정력)와 인적 요소(예, 복지수요, 수급자 수 등)를 균형있게 반영해야 한다. 차등화를 위한 변수로 제시된 “재정여건”을 보다 적절히 반영하기 위한 재정지표는 절대적 수준의 재정여건이 측정될 수 있는 안정적인 지표를 이용해야 한다.¹⁶⁾

셋째, 합리적인 차등화 구간을 설정하는 방안을 모색해야 한다. 현행 차등보조율 적용 방안에서 설정되어 있는 차등화 유형은 다소 행정편의적이다. 기준지표에서 차등구간 설정은 절대적 기준으로 설정하기 보다는 지자체 평균 대비 편차 기준으로 상대적 관점에서 표준화계수를 이용하여 운용할 필요가 있다.

2) 낙후지역에 대해서는 재정수요 중심의 100% 보조율 적용

사회복지 재정에서는 소득, 계층, 장애 등과 같은 비공간 요소들을 주로 고려한다. 하지만 지역의 낙후성과 다양성을 반영하는 공간 요소들은 검토되지 않았다. 상대적 빈곤 개념에서 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 설계되듯이 지역과 지방재정에서도 유사한 접근이 필요하다. 지역안전망을 실천하기 위한 예시로서, 사회복지서비스 가운데 전국적 차원에서 표준화된 서비스가 공급되어야 하는 경우에는 재정여건이 취약한 지자체에 대해 예외적으로 100% 보조율을 적용할 수 있는 방안을 도입할 필요가 있다.

15) 최근 십 수년간 전개되었던 사회 경제적 전환기 상황을 고려하면 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있으며, 동일한 자치단체 유형간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층 분리 현상(예, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구; 수도권외의 군과 다른 지역의 군)도 발생하였다. 따라서 모든 자치단체를 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다.

16) 예를 들어 재정자주도 보다는 재정력지수나 GRDP 지수가 바람직할 수 있다. 제도 도입 당시 전국 지자체 단위로 관련 지표가 없어 불가피하게 기존에 활용한 가능한 지표를 사용하였다. 하지만 논리적 혹은 현실적은 쟁점들이 확인되는 만큼 객관적 지표개발과 측정을 위한 준비작업들이 체계적으로 추진되어야 한다.

3) 현물을 통한 지방비 부담 인정

현행 국고보조사업의 재원 구성은 [국비 - 지방비 - 자부담 - 수익금 - 기타] 등으로 구분된다. 지역에서 자원봉사자를 활용하여 (인건비 관련) 지방비 부담을 대체하고자 해도 “지방비”가 아닌 “자부담이나 기타”항목에 반영된다. 따라서, 재정여건이 취약한 일부 지방자치단체에 대해서는 예외적으로 실질적인 비용이 수반되지 않거나 상대적으로 낮은 비용으로 충당 가능한 현물 부담(예, 자원봉사)을 지방비 부담분으로 인정하여 상응하는 국고보조금을 배정할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 권오승 외. 2005. 「국고보조금 및 매칭펀드 개선방안」. 한국행정연구원
- 김연명 외. 2007. 「우리나라에서의 사회투자정책 적용방안 연구」. 보건복지부.
- 김재훈 외. 2006. 「지방이양사업평가」. 행정자치부
- 박기묵. 2004. 국고보조금의 지방비 부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「한국정 책학회보」, 11(3).
- 보건복지가족부. 2009. 사회서비스 일자리 창출 전략. 내부자료.
- 윤영진 · 이재원. 2006. 「국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구」. 기획예산처
- 이인희. 2006. 지역복지정책의 가치 정향에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 20(1).
- 이재원. 2002. 「성과계약과 결과지향적 재정운영체계」. 한국행정연구원
- 이재원. 2008. 「사회서비스 전자바우처」. 대영문화사
- 이재원. 2009. 포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제. 「한국지방재정논집」, 14(1)
- 이재원. 2010. 사회서비스정책의 지향가치와 활성화 과제. 「사회서비스연구」, 1.
- 이재원 외. 2003. 「복지분야 보조금제도의 개선방안」. 기획예산처.
- 이재원 외. 2007. 「사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방안」. 보건복지부.
- 이희봉. 2007. 지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망. 「지방재정」, 2호.
- 최병호. 2007. 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1).
- Ahmad, E. 1997. “Intergovernmental Transfers : An International Perspective” . E. Ahmad ed. *Financing Decentralized Expenditures*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Anton, T.J. 1997. "New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy." *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22(3).
- Bönker, F., M.Hill & A. Marzanati. 2010. "Towards Marketization and Centralization? The Changing Role of Local Government in Long-Term Care in England, France, Germany and Italy". H. Wollmann & G. Marcou eds. *The Provision of Public Services in Europe : Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar.
- Boadway, R. & A. Shah. 2009. *Fiscal Federalism : Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge Univ. Press.
- Carnochan, S. & M.J. Austin. 2004. "Implementing Welfare Reform and Guiding Organization Change". M.J. Austin ed. *Changing Welfare Services : Case Studies of Local Welfare Reform Programs*. The Haworth Social Work Practice Press.
- Kay, A. 2005. "Territorial Justice and Devolution". *BJPIR*, 7.
- King, R.F. 1999. "Welfare Reform : Block Grants, Expenditure Caps, and the Paradox of the Food Stamp Program." *Political Science Quarterly*, 114(3).
- Lewin, J. & R. Surender eds. 2004. *Welfare State Change : Towards a Third Way?*. Oxford University Press.
- Muramatsu, M. 2001. "Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives". World Bank Report No 37178.
- Obinger, H., F.G. Castles, S. Leibfried. 2005. "Introduction : Federalism and the Welfare State." H. Obinger, S. Leibfried, & F.G. Castles eds., *Federalism and the Welfare State*. Cambridge Univ. Press.
- Pinch, S. 1985. *Cities and Services*. London : Routledge & Kegan Paul.
- Radin, B.A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown Univ. Press.
- Skelcher, C. 2003. "Governing Communities: Parish-Pump Politics or Strategic Partnerships," *Local Government Studies*, 29(4).
- Waller, M. 2005. "Block Grants : Flexibility vs. Stability in Social Services". Center on Children and Families Working Paper. The Brookings Institute.
- Wollman, H. 2004. "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations". *Local Government Studies*, 30(4).