〈제2-1분과〉

복지분야 분권교부세제도의 개편과제

〈 토 론 문 〉

라 휘 문 (성결대학교)

오 병 기 (전남발전연구원)

변 성 완 (행정안전부 교부세과장)

송 명 완 (목포시 기획예산과장)

복지분야 분권교부세제도의 개편과제

라휘문(성결대학교 행정학부 교수)

○ 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 분권교부세 제도를 도입하였음

○ 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영하는 것을 목표로 도입되었으나 관련 부처간의 상이한 견해와 보통교부세로 통합시 사회복지서비스의 불균형 심화 등의 문제점이 있다는 판단하에 5년간 연장하였음

○ 분권교부세를 연장하였다는 것은 분권교부세가 긍정적인 효과를 창출하였다는 의미가 될 것임

○ 실제로 분권교부세는 문제가 없었는가?

- 분권교부세 제도는 도입과정에서부터 많은 논란이 있었음. 국고보조금으로 존치되었을 때와 비교하면 약 88.2%의 수준을 보전하는 것으로 11.8%가 축소된 규모임
- 이러한 문제때문인지 결국 도입한지 1년만에 0.11%를 상향조정하는 조치를 취하였음
- 물론 그 이후에도 수요산정방식을 지속적으로 조정하여 비경상수요를 축소시키는 등 다양한 노력을 기울였음

○ 그럼에도 불구하고 분권교부세의 도입 이후 다음과 같은 문제점이 도출되었다는 것이 일반적인 지적이라고 보여짐

- 첫째, 사회복지분야 분권교부세는 증가하고 있는 사회복지수요를 충당하는데 한계가 있음. 즉, 분권교부세의 증가보다 사회복지수요의 증가가 훨씬 더 크게 나타남
- 둘째, 분권교부세로 충당하지 못하는 사회복지수요에 대한 지방비부담이 지속적으로 증가하고 있음. 지방이양 전에는 사회복지사업에 대한 국비와 지방비의 비중이 47.2%:52.8%이었는데, 2009년에는 분권교부세와 지방비의 부담비율이 30.2%:69.8%로 변화하였음. 결국 지방비의 부담이 더욱 증가하고 있다는 것을 의미함
- 셋째, 재정자립도가 낮은 자치단체에서 사회복지비의 지출이 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나 지방재정을 더욱 열악하게 하고 있음. 특히 자치구의 경우에는 사회복지비의 비중 때문에 인건비를 계상하지 못하는 자치단체도 만들어지고 있는 실정임

○ 이 문제를 어떻게 풀어야 하는가?에 대한 답을 제공하고자 하는 것이 본 논문의 목적이고 판단됨

○ 필자의 의견에 전적으로 동감으로 표하는 바임. 특히, 다양한 대안을 두고 장단점을 분석한 후 필자의 의견을 제안하는 등 접근방법이 매우 우수한 것으로 보여짐

○ 필자는 다음과 같은 개선대안과 장단점을 제안하고 있으며, 이는 접근방법의 포괄성 및 종합성 측면에서 바람직하다고 판단됨

구분		분권교부세 연 장	보통교부세로의 통합	전체 국가환원	일부 국가환원	사회복지 교부금 신설
대상사업		67개 이양사업	67개 이양사업	67개 이양사업	노인·장애인, 정신요양시설	67개 이양사업
중앙	사회복지 추가예산	-	-	추가	추가	-
	사회복지 재원부담	미확충	미확충	확충(불안정)	확충(불안정)	확충(불안정)
	사회복지 재정책임	다소 미흡	매우 미흡	충분	가능	미흡
지방	지방재정부담 경감	미흡	미흡	경감	경감	미흡
	지출우선순위 보장	가능	매우 미흡	가능	일부 가능	가능
	지방복지 격차조정	미흡	매우미흡	가능(제한적)	가능	가능
	자율성 보장(분권)	가능	가능	-개별:미흡 -포괄:일부가능	일부 미흡	가능

○ 그러면 어떤 대안이 바람직한가? 필자는 분명한 형태를 제안하고 있지는 않음. 다만, 2015년 지방교부세로 통합된다는 전제하에 무엇을 준비하여야 하는가에 초점을 맞추고 있음

○ 필자의 분석결과에 의하면 보통교부세로의 통합보다는 전체 국가 환원 또는 일부 국가 환원 등이 더 바람직한 것으로 보여짐

- 필자는 전체 국가 환원은 부적정한 것으로 판단하고 있으며, 일부 국가 환원이 바람직하다고 보고 있음

○ 그럼에도 불구하고 필자는 보통교부세로의 전환을 염두에 두고 그 이전에 지방비 부담 가중 문제 해소대안 마련, 그 일환으로 지방이양이 적절하지 않은 사업의 중앙이전 등을 제안하고 있음

○ 논의결과를 토대로 하면 분권교부세를 지방교부세로 반드시 통합하겠다는 정책안을 준수하기 보다는 일부 기능의 국가 환원 등을 생각해보아야 함

- 다만, 이 경우에도 실제 집행은 지방자치단체를 통하여 이루어진다는 점을 고려한다면 국가 환원보다는 국가부담 몫을 100%로 하는 것이 바람직할 것임
- 모든 사회복지사업에 대한 국가부담을 100%로 하는 것 보다는 national minimum

과 관련되어 있는 경우 100% 국가부담(의무적 부담 또는 임시적 부담)의 형식을 취하도록 하되 local minimum과 관련되어 있는 경우 자부담비율을 상향조정하는 것 등을 고려할 수 있을 것임

- 국가부담의 지속적 증가 역시 국책사업 추진 등에 장애요인이 존재할 수 있는 바, 이를 고려하여야 할 것임

○ 지방교부세로 통합할 경우 다음과 같은 문제가 예상됨

- 사회복지비가 불교부단체에 대한 재정압박요인으로 작용할 가능성이 존재함
- 용도를 정하지 않은 것이 지방교부세인 바, 지방교부세가 사회복지비의 확보를 위하여 활용될 것인지에 대해서는 고민이 있어야 할 것임. 지방세 및 자체세입으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 다수 존재하고 있다는 점을 고려한다면 지방교부세로 사회복지사업을 지원한다고 할 때 실제로 재원확보 및 지출이 가능할 것인가에 대하여 판단하여야 함

○ 좀 더 다각적인 차원에서 접근하는 것이 바람직할 것으로 보여짐

복지분야 분권교부세제도의 개편과제 : 토론

오병기(전남발전연구원 책임연구위원)

□ 본 논문은 분권교부세제도의 탄생부터 운영 과정 상의 변천 및 문제점, 여러 대안에 대한 비교 분석 등이 전반적으로 잘 정리된 것으로 보임.

□ 분권교부세뿐만 아니라 보통교부세 산정 시에도 복잡한 산정방식의 문제, 자치단체의 재정수요 변화에 곧바로 대응하지 못하는 문제 등이 상존

○ 이러한 문제를 해결하기 위해서는 수요산정시 과거 추세만 반영할 것이 아니라 미래에 대한 전망도 일정 부분 반영할 필요

– 통계청에서 기 발표한 장래인구전망의 고령인구비율 등을 반영하는 문제를 고려(※ 시 · 군 · 자치구의 장래인구전망 부재 문제 해결 필요)

□ 비수도권, 비도시지역 재정의 열악함으로 인해 자체재원으로 복지예산 충당이 힘든 상황

○ 비수도권/비도시지역 자치단체의 상당수가 복지사업뿐만 아니라 대부분의 사업에서 자체재원보다는 국고보조사업에 편중

○ 국고보조사업의 경우에도 재정력이 열악한 자치단체는 지방비 부담(매칭) 때문에 사업 자체의 추진을 포기하는 상황까지 발생

– 예) 전남 도 본청 2010년 추경 예산(일반회계)

세입 : 자체(7,472억 원: 15.8%) + 의존(3조 9,672억 원: 84.2%)

=〉 국고보조사업예산(3조 2,607억 원 =

국비: 2조 3,819억 원 + 도비: 2,937억 원)

국비: 73% + 도비: 33%

〈표 1〉 지역간 인구, 경제력, 재정력 격차

(단위 : 천 명, 10억 원, 전국 대비 %)

	주민등록인구(2010)		지역내총생산(2009)		세입 총계(2009 결산)		지방세 수입(2009 결산)	
		전국비%		전국비%		전국비%		전국비%
전 국	50,516	100.0	1,066,084	100.0	230,263	100.0	45,057	100.0
서 울	10,313	20.4	257,436	24.1	34,588	15.0	11,994	26.6
부 산	3,568	7.1	55,851	5.2	12,626	5.5	2,740	6.1
대 구	2,512	5.0	32,917	3.1	8,201	3.6	1,573	3.5
인 천	2,758	5.5	49,702	4.7	11,463	5.0	2,360	5.2
광 주	1,455	2.9	22,056	2.1	4,991	2.2	976	2.2
대 전	1,504	3.0	24,405	2.3	4,736	2.1	1,000	2.2
울 산	1,126	2.2	50,364	4.7	4,045	1.8	1,060	2.4
경 기	11,787	23.3	211,693	19.9	44,607	19.4	11,723	26.0
강 원	1,530	3.0	27,583	2.6	11,851	5.1	1,065	2.4
충 북	1,550	3.1	31,683	3.0	9,096	4.0	1,095	2.4
충 남	2,076	4.1	65,760	6.2	13,154	5.7	1,793	4.0
전 북	1,869	3.7	32,018	3.0	12,489	5.4	1,091	2.4
전 남	1,918	3.8	50,462	4.7	17,319	7.5	1,288	2.9
경 북	2,690	5.3	69,185	6.5	18,655	8.1	2,002	4.4
경 남	3,291	6.5	75,492	7.1	18,992	8.2	2,880	6.4
제 주	571	1.1	9,478	0.9	3,452	1.5	415	0.9
수도권	24,857	49.2	518,831	48.7	90,658	39.4	26,077	57.9
비수도권	25,658	50.8	547,253	51.3	139,605	60.6	18,979	42.1

자료 : 국가통계포털(http://www.kosis.kr/), 행정안전부 재정고(http://lofin.mopas.go.kr/)

□ 재정자립도와 사회복지지출 간 음의 상관관계는 사실 일종의 ‘악순환’ 과정을 대변하고 있음.

○ ① 지역경제력 취약 –〉 인구 유출(사회적 이동) –〉 인구 고령화 및 복지지출 수요↑ → 사회복지비 ↑

② 지역경제력 취약 –〉 생산 및 소비 위축 –〉 지방세수 감소 –〉 재정자립도 ↓ –〉 자체재원에 기초한 재정지출 감소 –〉 지역경제 위축 –〉 …

○ 또한 재정자립도의 하락(자체재원 비중의 감소)은 교부세 및 보조금 등 이전재원 의존도를 가속화하고 있지만, 보조금의 경우 지역간 경제력/재정력 격차를 반영한 이른바 차등보조율이 재정자립도가 아닌 재정자주도에 기초해 적용되므로 교부세 수입이 높을수록 오히려 지방비 부담 가중

□ 이상과 같은 상황을 종합적으로 감안할 때, 사회복지사업 중

① 전국적으로 수평적 공평을 담보해야 하고

② 지방의 재정부담을 가중시키는 사업을 우선적으로 국고 환원하는 방안이 가장 합리적이라 판단됨.

○ 감사원 권고 및 행정안전부 제시 국고환원사업을 포함해 기 지방이양 사업에 대해 좀 더 면밀한 검토를 통해 국고환원 추진

○ 향후 분권교부세를 보통교부세에 통합하기 전에 지방교부세 법정교부율 상향 조정을 검토할 필요

- 세입 상 분권을 추구하기에는 지역간 격차가 상존하고 있음. 따라서 세출 상 분권을 확대하기 위해 우선 자주재원인 교부세 수입을 증가시키고, 장기적으로 지역간 격차가 완화된 후에 세입 분권을 추구하는 전략적 접근 필요

2010년도 분권교부세 제도개편 추진 성과 및 평가

변성완(행정안전부 교부세과장)

가. 추진배경

2004년 정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심 전략과제로 채택하고, 그동안 지방 이전재원의 20% 이상을 차지하고 있는 국고보조사업의 일부인 149개 사업을 지방으로 이양키로하고, 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 분권교부세[1]를 도입하여 2009년까지 한시적으로 운영 후 2010년도부터 보통교부세로 통합운영[2]하기로 하였다.

그러나 분권교부세를 도입한 이후 사회복지사업의 수요 급증 등으로 인하여 분권교부세 증가율이 지방이양사업의 수요 증가율에 훨씬 미치지 못하여 국고보조당시 보다 지방의 재정부담이 커지는 결과가 초래되었다.

이에 따라, 시도지사 협의회 등 지방자치단체에서는 지방이양 사업의 국고보조사업으로의 환원 및 분권교부세율 인상을 지속적으로 요구하고, 학계 및 언론에서도 분권교부세 도입 이후의 상황을 고려하여 합리적인 중앙-지방간 재정부담 방안을 논의해야 한다는 주장이 지속되었다.

행정안전부에서는 분권교부세 운영기한 마지막해인 2009년도에 지방재정지원제도 개편[3]과 연계하여 사회복지사업 일부의 국고보조사업으로의 환원을 추진하였다. 그러나 관련 부처간의 상이한 견해[4]와 보통교부세로 통합시 사회복지서비스 불균형 심화 등을 우려하여 2009년 9월 16일 우선, 분권교부세 운영기한을 2014년까지 5년간 연장운영하고, 대상사업을 구조조정하여 확보된 재원을 수요가 급증하는 사회복지사업 배분 재원에 활용키

---

1) 지방자치단체가 교부된 총액에 대하여 중앙의 통제없이 스스로의 책임하에 149개 사업별 예산 편성 및 집행을 하는 일반재원

2) 「지방교부세법」 부칙(2004.12.30) : (분권교부세의 운영기한 등) 분권교부세에 관한 개정규정은 2014년 12월 31일 까지 효력을 가지고 2010년 1월 1일부터는 분권교부세를 폐지하여 보통교부세에 통합하여 운영한다.

3) 국가균형발전위원회(현, 지역발전위원회) 발표('08.12.15)에 따른 '지방소득세 및 소비세 신설, 부동산교부세 보전, 분권교부세 발전적 개편 등' 지방재정지원방안을 위한 제도 개편

4) 보건복지부 : 사회복지교부금 신설, 기획재정부 : 현행 교부세법에 따라 보통교부세로 통합 운영

로 정부방침이 결정되었다.

나. 추진과정

2009년도 지방재정지원제도 개편시 결정된 정부방침에 따라 2010년 1월 1일「지방교부세법」을 개정하여 분권교부세 운영기한을 2014년까지 연장하여 국고보조사업의 지방이양에 따른 지방자치단체의 재정부담 가중 문제를 해결방안 마련을 위한 시간적 토대를 마련하고 분권교부세 제도개편에 착수하였다

2010년 3월 분권교부세 제도개편의 첫 단계로 '분권교부세 제도개편 추진계획 및 대상사업 구조조정 초안'을 수립하였다.

그 내용을 살펴보면, 우선 2010년도에는 관계 부처의 방침에 의거 이미 통합 운영되고 있는 사업, 지방자치단체가 예산을 전혀 편성하지 않아 현재 추진되지 않는 사업 등의 통·폐합과 사업별 수요와 무관하게 인구수 및 재정력지수 등에 의거 산정이 이루어지는 일반수요의 폐지, 국고보조방식[5]의 형태를 띠고 있는 특정수요의 과다한 비중[6]의 재원 축소 등 분권교부세 대상사업(149개)[7]에 대한 구조조정을 실시하여 지난 5년간 분권교부세 제도를 운영하면서 나타난 대상사업 구조 및 운영상 문제점을 개선하고, 이를 통하여 확보된 재원을 지방자치단체의 재정부담의 주요 원인이 되는 지방이양 사회복지사업 수요에 활용하여 지방재정 부담을 다소 완화하는 1단계 제도개편을 주요내용으로 하고 있다.

다만, 1단계 개편은 분권교부세 재원간 이전을 의미하기 때문에, 복지수요 증가에 대응하는 측면이 있다고 하더라도, 지방재정 부담에 대한 근본적인 해결책으로서는 미흡한 측면이 많다. 이에 따라 2011년부터는 중장기적으로 지방자치단체의 재정부담의 근본적 문제를 해결하기 위한 노인, 장애인, 아동 등 National Minimum 성격의 사회복지사업 등의 국고보조사업으로의 환원하는 방안 또는 지방이양 당시의 국가-지방간 재정부담을 유지할 수 있는 규모로 분권교부세율을 인상하는 방안을 검토해 나갈 계획이다.

1단계 제도개편의 과정을 보면, 2010년 3월 분권교부세 대상사업 구조조정 초안에 대하여 지방자치단체의 의견 수렴을 실시하고 구조조정안 재검토 과정을 거쳐 5월 개편안을 잠정 확정하였다.

---

5) 정부 정책을 일부 반영하기 위하여 관계부처에서 지방자치단체의 수요를 조사하고, 여기에 부처의 중장기 추진계획을 고려하여 교부대상 및 교부액을 산정·교부하면, 지방자치단체에서는 교부 목적에 맞게 집행

6) '10년도 총 재원 1조 2,872억원의 51%차지(6,507억원)

7) 경상적수요 92개, 비경상적수요 57개(일반수요 34개, 특정수요 23개)

이후, 개편안에 대하여 보건복지부 등 9개 관계 부처[8]의 33개 업무소관 과를 대상으로 의견을 수렴한 결과, 대부분의 부처에서는 개편 방향 및 사업별 개편안에 대하여 수용을 하였으나, 보건복지부 등 일부 부처에서 관련단체 등의 반발 등을 우려하여 이견을 제시해 왔다. 이를 해결하기 위해 실무적으로는 수십 차례의 접촉을 통해 이해를 넓혀갔으며, 8월에는 과장급 회의 등 2차례에 걸쳐 보건복지부와 실무협의를 실시하여 이견을 폭을 좁혔고, 기타 부처의 이견에 대하여는 총리실과 협의하여 개편안을 조정하였다.

이와 병행하여 9월 28일 지방재정전략회의시에는 시도 기획관리실장 및 학계 전문가 등을 대상으로 제도개편안을 설명하고 토론하였으며, 10월 7일에서 8일까지 2일간에 걸쳐 광주광역시 대회의실에서 시도 및 시군구 예산담당과장, 실무담당자 등을 대상으로 토론회를 개최하여 개편안을 보완하였다.

관계부처 의견수렴 및 실무협의 결과와 토론회 등을 통하여 조정한 개편안에 대하여 10월 15일 총리실 주관으로 보건복지부와 관계부처 회의를 개최하여 최종 합의를 도출하고, 현재 관계법령을 개정중에 있다

다. 추진성과

분권교부세는 2005년도에 도입하여 2009년도까지 한시적으로 운영하고, 이후 보통교부세로 통합하도록 되어있는 바, 보통교부세로 통합시 지방이양사업 사회복지수요 증가 등으로 인한 지방자치단체의 재정부담이 더욱 가중되고, 지역간의 사회복지서비스의 불균형 등이 심화가 우려되는 상황에서 분권교부세제도를 2014년까지 5년간 운영기한을 연장하고 국고보조사업의 지방이양에 따른 지방자치단체 재정부담 문제 해결방안 마련을 위한 시간적 기한을 마련하였다는 것은 큰 의미가 있다.

분권교부세 대상사업 구조조정의 금년도 제도개편은「지방교부세법 시행령」및「같은 법 시행규칙」등 관계법령 개정과 이를 근거로 2011년도 분권교부세 산정과정이 남아있기는 하나, 지난 5년간 분권교부세 제도를 운영하면서 나타난 문제점을 정비하고, 이를 통하여 다소나마 사회복지수요가 많은 지방자치단체에 좀 더 많은 재원이 배분되도록 분권교부세를 개편한 것은 제도 시행 5년이 지난 시점에서, 그리고 향후 보통교부세 통합이 예정된 상황에서 의미있는 작업이었다고 평가할 수 있다.

또한, 추진과정에서 일부 관계부처 및 소관업무 담당과의 강한 반대에 부딪혔으나 수 차

8) 문화체육관광부, 농림수산식품부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부, 국토해양부, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청

례의 실무 접촉과 논의를 거치고, 총리실을 통해 이견을 조율하는 과정을 거쳤으며, 최종적으로 지방자치단체 관계관 등을 대상으로 설명회 및 토론회를 실시하여 이해를 구하는 등 절차적 정당성을 제고함으로써 향후 발생할 수 있는 논란을 줄이고 원만한 합의점을 도출하는 방향으로 제도개편을 추진한 것은 갈등과제의 해결과정에 있어 귀감이 될 만한 사례라고 할 수 있다.

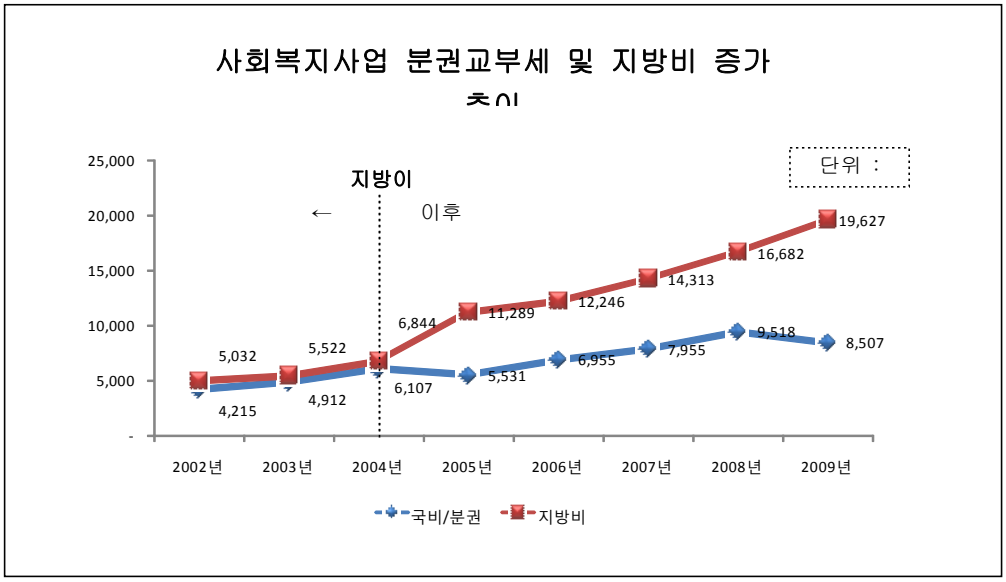
라. 평가 및 발전방향

앞에서 언급한 대로 2010년 추진한 분권교부세 제도개선은 1단계의 의미이며 다음과 같은 평가를 할 수 있다.

먼저 분권교부세 제도 신설 이후 5년간을 되돌아보고, 제도 발전 방향을 재설계할 수 있는 계기가 되었다. 일반수요를 폐지함으로써 분권교부세 구조를 단순화하고, 대상사업을 정비함으로써 지방의 자율성을 높이는 한편, 특정수요의 재원비중을 점차적으로 축소하는 등 의미있는 제도개편이 있었고, 2015년 보통교부세 통합에 맞추어 이러한 방향의 정비는 향후에도 지속되어야 할 필요성이 있을 것이다.

다음으로 분권교부세 제도의 문제점에 대한 인식을 공유하고 확산할 수 있는 계기가 되었다. 대상사업의 소관부처는 물론, 지방자치단체, 학계에서 분권교부세 개편에 대한 관심을 높이고, 1단계 개편은 물론, 향후 진행되어야 할 지방재정부담 문제 해결에 대한 각 계의 지지와 관심을 높였다는 측면을 높이 살 수 있을 것이다. 금번 1단계 개편은 정부간 합의사항 이행이라는 측면과 더불어 분권교부세 제도에 대한 향후 발전방향을, 행안부는 물론 관계중앙부처, 지방자치단체, 학자들도 공동으로 모색해 볼 수 있는 계기가 되었다.

마지막으로 금년도 분권교부세 제도개편은 재원의 증가가 없는 상태에서 대상사업을 구조조정하여 분권교부세 내에서의 재원이전을 통해 지방재정 부담의 주요 원인인 사회복지 수요에 활용하는 내용으로 재정부족에 따른 지방재정 부담 가중의 근본적인 문제를 해결하기에는 한계가 있어 아쉬움이 따른다. 이러한 아쉬움은 2단계 개편을 통해서 적극적으로 해소되어야 하며, 이는 국가의 재정상황과 경제상황, 지방의 현황, 이양사업에 대한 철저한 분석 등이 선행되어야 하는 방대하고도 정교함이 요구되는 작업이라고 하겠다.



[표1] 사회복지 이양 사업(67개) 예산추이

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	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) (억원)	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) (억원)	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	-	-

※ 이양전은 국비, 이양후는 분권교부세

그림은 단순한 측면에서 볼 때, 지방비 부담의 증가를 나타내주고 있다. 그림의 빨간색 선은 지방비의 증가를, 파란색 선은 국비/분권교부세의 증가를 나타내고 있다. 지방 이양이전에는 국고보조 사업이었으므로 증가율이 매칭비율에 따라 동일하게 나타났으나, 지방이양 이후 지방비의 증가세는 뚜렷한 반면 분권교부세의 증가는 미미한 수준임을 알 수 있다. 아래 표에서 보면 지방이양 이전에 사회복지 사업에 대한 국비와 지방비의 비중은 47.2 : 52.8에서 지방이양 이후 '09년 예산(정산분 포함)을 볼 때, 국비는 30.2로 크게 떨어지고 지방비 부담비율이 69.8%로 대폭 증가해 있음을 알 수 있다. 이는 기본적으로 사회복지 수요가 대폭적으로 증가한 반면 내국세에 연동되어 있는 분권교부세 증가가 미미했기 때문인

것으로 보인다. 물론 지난 5년간 글로벌 경제위기에 따른 세계경제의 위축과 이로 인한 국내경기의 불황으로 세수가 급감하였고, 경제회복을 위한 세제개편이 더해졌기 때문에 이러한 큰 폭의 차이를 보이는 것으로 볼 수 있고, 향후 경기회복에 따라 양자의 격차는 줄어들을 가능성도 있다. 그러나 내국세에 연동되어 변동하는 분권교부세의 신장률은 fluctuation의 형태를 가지지만 사회복지 수요는 끊임없는 증가가 예상되므로 이는 분명 지방재정의 부담으로 작용할 것이라 예측된다. 향후 이러한 지방재정 부담의 주원인인 사회복지의 수요에 대응할 수 있는 합리적인 중앙-지방간 재정부담 해결방안을 논의를 진행시켜야 한다.

분권교부세 지방비 부담 증가 원인 및 대책

가. 분권교부세 지방비 부담률 증가 추이

국고보조사업 지방이양 이후 5년간 분권교부세 대상사업(149개)의 수요 증가율을 지방자치단체 예산편성현황을 기준으로 살펴보면

'[표1] 분권교부세 총사업(149개) 예산추이'에서 보는 바와 같이 총 수요 연평균 증가율은 이양전 0.5%에 불과하였으나 이양이후 14.9% 증가한 반면에, 이양전 국비 연평균 증가율과 이양후 분권교부세 연평균 증가율은 각각 5.5%와 4.8%로써 별다른 차이가 나지 않는다.

이로 인하여 연평균 지방비 부담률은 2.9%에 불과하던 것이 20.7%로 높은 증가율을 보이고 있다. 즉, 지방이양 이후 분권교부세 대상사업의 총 수요는 급격하게 증가하고 있음에도 분권교부세 증가율이 이에 미치지 못함에 따라 지방비 부담률이 증가하고 있음을 알수 있다.

분권교부세 제도도입 당시, 이전 3년을 기준으로 분권교부세 재원이양 규모를 산정하였기 때문에 2005년 이후 사회복지 수요에 대한 급격한 증가에 대처하기 어려운 측면을 가지고 있었다. 상기한 바와 같이 지방이양 이전의 이양대상사업의 증가율은 0.5%에 불과하였으므로 이에 기초한 분권교부세 규모를 산정하였고, 이후 이양된 사회복지사업의 실제 수요 증가는 14.9%로 급증하였기 때문에 분권교부세 재원만으로는 이러한 사업을 수행하는데 어려웠고, 결국 그 부담은 고스란히 지방비 부담으로 이어졌다. 이에 덧붙여 내국세 감소에 따른 지방교부세의 감소, 특히 2009년에는 감추경에 따라 지방교부세가 전년대비 감소하게 되면서, 분권교부세에 대비한 지방비 부담의 규모가 급격히 증가하게 된 것이다. 이

러한 기형적인 구조로 인하여 (물론 지방이양 사업만이 아닌 전체 사회복지와 관련된 사항이기는 하지만) 광주 북구의 경우 전체 예산 중 64%가 넘는 재원이 복지비로 사용되고 있어 자체사업에 쓸 수 있는 재원은 전무한 상태이다.

[표2] 분권교부세 총 사업(149개) 예산추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후					연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	이양전	이양후
계(A)	22,195	21,073	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	0.5	14.9
국비/분권(B) (억원)	8,765	8,987	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	5.5	4.8
비중(B/A) (%)	39.5	42.6	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	–	–
지방비(C) (억원)	13,430	12,086	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	2.9	20.7
비중(C/A) (%)	60.5	57.4	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	–	–

※ 이양전 지방비('02년, '03년)는 '04년도 사업별 국비와 지방비의 비중을 반영하여 산출
※ '09년도 분권교부세 감소(△10.7%)는 경기침체에 따른 내국세 감소(△10.6%)에 따른 자연감소임

'[표1] 분권교부세 사회복지사업 예산추이'를 보면 분권교부세 총 재원의 약 70%를 차지하고 있는 사회복지사업 수요가 급격하게 증가하고 있음을 볼 수 있다.

지방이양 이후 5년간 총 수요는 연평균 16.8%씩 증가하였으나, 분권교부세는 연평균 6.9%씩 증가에 불과하여 지방비는 23.5%씩 증가함에 따라 이양전 지방비 부담률은 52.8%였던 것이 이양 이후 69.8%로 17%P 증가하였음을 알 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 지방이양 사업의 지방비 부담률 증가는 사회복지사업 수요의 증가가 가장 큰 원인이라 할 수 있다.

사회복지사업이란 '04년 국고보조사업 지방이양 당시 보건복지부에서 이양한 67개 사업을 말하는데, 현재는 '[표3] 분권교부세 대상사업 중 사회복지사업 소관부처 현황'과 같이 정부 조직개편 등으로 인하여 보건복지부 소관 62개, 여성가족부 3개, 국토해양부 2개로 분류하여 관리되어 오고 있다.

경상적수요의 사회복지분야에는 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 그 밖의 복지비 등 4개 항목에 총 53개 사업이 포함되어 있는데 이를 사회복지사업이라 하며, 지방이양당시 모두 보건복지부 소관 사무였으나 정부조직개편 등으로 인하여 장애인해피콜봉사센터운영, 장애인 특별운송사업은 국토해양부로, 모부자복지시설운영, 모부자복지시설퇴소자자립정착금, 미혼모 중간의 집 운영 등 3개 사업은 여성가족부로 각각 이관 되어 관리되고 있다.

비경상적 수요의 일반수요에 사회복지사업으로는 '재가노인복지시설 개보수, 장애인지역사회 재활시설차량지원, 중소도시 보건소 신축, 지역봉사사업, 사회복지관 기능보강, 공공보건사업, 푸드뱅크 운영장비지원, 아동보호 전문기관 설치' 등 총 8개 사업이 있으며,

특정수요에는 '노인시설운영, 노인복지회관신축, 장애인생활시설운영, 장애인복지관 기능보강, 장애인체육관기능보강, 정신요양시설운영 등' 6개 사업이 있는데 모두 보건복지부 소관 사무이다.

[표3] 분권교부세 대상사업 중 사회복지사업 소관부처 현황

□ 경상적수요(53개)

구 분		사 업 명	소관부처	비 고
사회복지 (53)	노 인 복지비 (10)	경로당 운영	보건복지부	
		경로당 무료급식	"	
		노인건강진단	"	
		치매상담센터 운영	"	
		지역사회 시니어클럽 운영	"	
		재가노인복지시설 운영	"	
		저소득 재가노인 식사배달	"	
		노인복지회관 운영	"	
		노인일거리마련 사업	"	
		경로당 활성화	"	
	장애인 복지비 (20)	장애인복지관 운영	"	
		장애인 직업재활시설 운영	"	
		장애인 재가복지센터 운영	"	
		시각장애인 심부름센터 운영	"	
		장애인 주간보호시설 운영	"	
		의료재활시설 운영	"	
		공동생활가정 운영	"	
		청각장애인 수화통역센터 운영	"	

구 분		사 업 명	소관부처	비 고
		장애인 단기보호시설 운영	"	
		정신지체인 자립지원센터 운영	"	
		장애인 체육관 운영	"	
		편의시설 설치 시민촉진단	"	
		여성장애인 가사도우미	"	
		지체장애인 편의시설센터 운영	"	
		장애인정보화지원센터운영	"	
		시각장애인재활지원센터운영	"	
		청각장애인아동달팽이관수술	"	
		장애인생활시설 치과 유니트	"	
		장애인해피콜봉사센터운영	국토해양부	
		장애인 특별운송사업	"	
	아 동 복지비 (10)	아동시설운영	보건복지부	
		아동급식	"	
		가정위탁양육지원	"	
		소년소녀가장지원	"	
		아동보호전문기관운영	"	
		퇴소아동자립정착금	"	
		결연기관운영	"	
		결연기관 PC구입비	"	
		가정위탁지원센터운영	"	
		입양기관운영	"	
	그밖의 복지비 (13)	사회복지전담공무원인건비	"	
		업무보조공익요원인건비	"	
		공익근무요원인건비	"	
		노숙자보호	"	
		사회복지관운영	"	
		사회복귀시설운영	"	
		쪽방생활자지원	"	
		대도시방문보건사업	"	
		재가복지봉사센터운영	"	
		공공보건인력개발	"	
		모부자복지시설운영	여성가족부	
		모부자복지시설퇴소자자립정착금	"	
		미혼모중간의집운영	"	

□ 비경상적수요(14개)

구 분	사업명	소관부처	비고
일반수요 (8개)	재가노인복지시설개보수	보건복지부	
	장애인지역사회재활시설차량	"	
	중소도시보건소 신축	"	
	지역봉사사업	"	
	사회복지관기능보강	"	
	공공보건사업	"	
	푸드뱅크운영장비지원	"	
	아동보호전문기관설치	"	
특정수요 (6개)	노인시설운영	복지부	
	노인복지회관신축	"	
	장애인생활시설운영	"	
	정신요양시설운영	"	
	장애인복지관기능보강	"	
	장애인체육관기능보강	"	

이에 대한 67개 회복지사업의 예산 추이를 살펴보면, '[표4] 분권교부세 수요별·산정 항목별 예산추이'와 같이 사회복지수요 중 경상적 수요의 증가가 지방이양사업 수요 증가를 주도하고 있음이 확연하게 드러난다.

먼저, 경상적 수요부터 살펴보면, 사회복지비의 총 수요 증가율은 16.0%인데 반하여 문화관광비는 0.4%, 농림수산비는 5.2%, 공공근로비는 3.2%, 여성인력개발비는 2.5%로 최고 15.6%P, 최소 10.8%P로 사회복지비 증가율이 높은 것으로 나타난다.

* 아래 표에서 분권교부세에 따른 증가율이 분야별로 일치하지 않는 것은 지방자치단체가 해당 사업에 분권교부세 예산을 어떤 비중으로 편성하였는가를 분석한 것이기 때문임

비경상적 수요의 특정수요의 경우는 사회복지비와 기타 비복지사업과의 연평균 증가율은 각각 19.0%와 20.4%로 1.4%P 정도 비복지 사업의 증가율이 더 높게 나타나고 있으나 거의 대등하게 증가되고 있으며, 일반수요의 경우에도 사회복지비 증가율은 -2.7%, 기타 비복지 사업의 경우도 -6.1%로 감소추세를 보이는 반면, 지방비는 각각 2.0% 및 1.9%로 다소 증가하고는 있으나, 총 수요액이 559억원으로 분권교부세 총액에 1.2%에 불과하여 지방비 부담의 원인으로 보기에는 어려움이 있다.

따라서, 국고보조사업의 지방이양으로 인한 지방비 부담의 주요 원인은 사회복지비 증가로 인한 것으로 판단해 볼수 있다.

[표4] 분권교부세 수요별·산정항목별 예산추이

(단위: 억원, %)

구 분	'04			'05			'06			'07		
	계	국고	지방	계	분권	지방	계	분권	지방	계	분권	지방
총 계	**22,424**	**9,755**	**12,669**	**28,669**	**8,454**	**20,215**	**31,349**	**10,065**	**21,284**	**35,382**	**11,387**	**23,995**
경상적수요	**12,816**	**5,170**	**7,647**	**15,736**	**4,617**	**11,119**	**16,665**	**4,740**	**11,925**	**18,517**	**5,337**	**13,180**
사회복지비	8,147	3,477	4,671	10,636	3,137	7,498	12,235	3,342	8,893	13,830	3,852	9,978
노 인	2,020	585	1,435	2,495	573	1,922	3,009	647	2,362	3,642	752	2,890
장애인	1,701	628	1,073	2,059	530	1,529	2,381	577	1,803	2,815	687	2,129
아 동	1,721	975	745	2,516	895	1,621	2,814	980	1,834	3,006	1,057	1,949
기 타	2,707	1,288	1,418	3,566	1,139	2,427	4,031	1,137	2,894	4,367	1,357	3,009
문화관광비	1,756	695	1,061	1,967	594	1,373	1,538	571	967	1,692	569	1,123
문화재	991	428	563	1,075	390	685	866	373	494	881	351	530
문화관광	355	136	219	343	106	237	282	112	169	296	107	189
도서관	411	132	279	548	98	450	390	86	304	515	111	403
농림수산비	1,119	422	697	1,297	364	934	1,308	377	931	1,413	392	1,021
농업	772	257	515	998	237	761	1,038	266	772	1,124	282	842
농촌진흥	192	91	101	188	82	106	177	76	101	196	77	120
임업	42	11	30	38	7	31	39	9	30	46	9	37
수산	114	62	51	74	38	36	54	27	27	47	25	22
공공근로비	1,711	510	1,201	1,740	467	1,273	1,492	403	1,089	1,514	474	1,040
여성인력개발	83	66	16	96	55	41	91	47	44	68	49	19
비경상적수요	**9,608**	**4,586**	**5,022**	**12,932**	**3,837**	**9,096**	**14,684**	**5,325**	**9,359**	**16,865**	**6,050**	**10,815**
특정수요	**8,896**	**4,295**	**4,601**	**12,328**	**3,652**	**8,676**	**13,945**	**5,168**	**8,777**	**16,175**	**5,918**	**10,258**
사회복지비	4,524	2,534	1,991	5,894	2,331	3,562	6,563	3,548	3,015	8,075	4,049	4,026
기 타	4,372	1,762	2,610	6,434	1,321	5,113	7,382	1,620	5,762	8,100	1,869	6,232
일반수요	**712**	**290**	**422**	**604**	**185**	**420**	**739**	**157**	**582**	**690**	**133**	**557**
사회복지비	279	96	183	291	62	228	402	65	338	363	54	309
기 타	432	194	238	314	122	192	337	92	244	327	79	248

구 분	'08			'09			연평균 증가율		
	계	분권	지방	계	분권	지방	계	분권	지방
총 계	**42,095**	**13,784**	**28,311**	**44,824**	**12,305**	**32,519**	**14.9**	**4.8**	**20.7**
경상적수요	**20,716**	**6,312**	**14,403**	**22,438**	**6,188**	**16,250**	**11.9**	**3.7**	**16.3**
사회복지비	15,746	4,687	11,059	17,112	4,701	12,412	16.0	6.2	21.6
노 인	4,608	1,136	3,472	5,512	1,103	4,409	22.2	13.5	25.2
장애인	3,093	775	2,318	3,260	719	2,542	13.9	2.7	18.8
아 동	3,508	1,303	2,205	3,661	1,164	2,496	16.3	3.6	27.4
기 타	4,537	1,472	3,065	4,679	1,715	2,964	11.6	5.9	15.9
문화관광비	1,826	681	1,145	1,787	628	1,159	0.4	-2.0	1.8
문화재	943	402	541	934	377	557	-1.2	-2.5	-0.2
문화관광	369	155	214	305	114	192	-3.0	-3.5	-2.6
도서관	515	125	390	548	137	410	5.9	0.7	8.0
농림수산비	1,432	438	994	1,442	413	1,029	5.2	-0.4	8.1
농업	1,064	311	753	1,038	277	760	6.1	1.5	8.1
농촌진흥	253	88	165	277	87	190	7.6	-0.9	13.5
임업	65	12	53	69	14	55	10.4	4.9	12.9
수산	49	27	22	59	35	23	-12.3	-10.8	-14.7
공공근로비	1,595	445	1,150	2,003	381	1,622	3.2	-5.7	6.2
여성인력개발	116	61	55	94	66	29	2.5	0.0	12.6
비경상적수요	21,380	7,472	13,908	22,386	6,117	16,269	18.4	5.9	26.5
특정수요	**20,616**	**7,350**	**13,266**	**21,828**	**6,022**	**15,806**	**19.7**	**7.0**	**28.0**
사회복지비	10,067	4,780	5,287	10,780	3,767	7,013	19.0	8.3	28.6
기 타	10,549	2,570	7,979	11,048	2,255	8,793	20.4	5.1	27.5
일반수요	**764**	**122**	**642**	**559**	**95**	**463**	**-4.7**	**-20.0**	**1.9**
사회복지비	386	51	335	243	40	202	-2.7	-16.1	2.0
기 타	377	71	307	316	55	261	-6.1	-22.3	1.9

나. 분권교부세 지방비 부담에 따른 대책

위에서 살펴본 바와 같이 국고보조사업의 지방이양으로 인하여 지방비 부담이 가중됨에 따라 지방재정 악화의 한 요인으로 작용하고 있으므로 이에 대한 대책이 시급하다 할 것이다.

이 문제는 이미 2007.10.8 국회의 감사청구에 따라 실시한 감사원 감사에서 다음과 같이 지적되었다.

> 특히 사회복지 지방이양사업의 경우 미래수요가 급증하는 추세인데도 신규 재정수요에 대한 고려없이 2004년도 국고보조금 수준의 재원만 이양됨으로써 위 사업의 연 평균('02～'06) 예산증가율이 18%에 달하고 있으나 내국세와 연계되어 있는 분권교부세의 연평균 증가율은 8.7%에 지나지 않아 그 증가율 차이에서 오는 사업비 증가분이 지방자치단체에 전가되어 과거 국고보조사업 때 보다 지방비 부담이 가중된 것으로 나타났다.
>
> ……
>
> 행정안전부 장관에게는 보건복지가족부 장관 등과 협의하여 정신요양시설 등 3개 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원조치하거나, 위 3개 사업이 원활히 추진될 수 있도록 해당 분권교부세 교부액을 증액 조정하는 방안을 강구하도록 권고하였다.

이러한 감사원 지적이 있기 전부터 지방자치단체로부터는 해당 사업에 대한 국고환원이 지속적으로 건의되어 왔으며, 현재까지도 끊임없이 제기되고 있는 문제이다. 또한 학계를 중심으로도 노인, 장애인, 아동 관련 사업과 같이 National minimum을 보장할 필요가 있는 사업을 성격적으로도 국가가 사업을 담당하는 것이 바람직하며, 이를 통해서 지역간 복지의 격차가 발생하는 일을 막아야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

우선, 분권교부세 대상사업 중 사회복지 사업의 국고보조사업으로의 환원 문제에 대해서 살펴보면 지방자치단체에서는 67개 사회복지사업 전체에 대하여 환원을 요구하고 있다. 복지사업의 성격에 비추어 볼 때 사회복지사업 전체가 환원될 필요성이 있는 것이 사실이나, 당초 지방으로 이양한 취지와 현재의 국가재정 여건 등을 고려하지 않을 수가 없다. 따라서 사회복지 이양사업 중 감사원에서 지적한 3개 시설사업을 포함하여 [표5]의 7개 사업은 반드시 환원이 필요하다 할 것이다.

[표5] 분권교부세 대상사업 중 국고보조사업으로 환원 대상사업

산정수요	사 업 명	재원규모* (억원)			비율
		계	분권	지방비	
계	7개 사업	16,654	5,361	11,294	
특정수요	노인시설운영	5,384	1,749	3,635	32.7 : 67.2
	장애인생활시설 운영	3,749	1,527	2,221	40.7 : 59.3
	정신요양시설 운영	741	387	355	52.2 : 47.8
경상적수요	아동복지시설운영	1,753	668	1,085	38.1 : 61.9
	아동급식사업	1,502	335	1,167	22.3 : 77.7
	재가노인복지시설운영	2,078	346	1,733	16.7 : 83.3
	장애인복지관 운영	1,447	349	1,098	24.1 : 75.9

* '09년 자치단체 예산편성액 기준임

이들 7개 사업은 3대 생활시설의 특정수요 3개 사업과 노인, 장애인, 아동 관련 사업 4개 경상적수요 사업으로써 국가가 전국적으로 통일적인 기준에 따라 서비스를 제공할 필요성이 높은 사업들이라 할 수 있다.

이들 사업에 대한 분권교부세와 지방비의 부담을 살펴보면, 노인시설 운영의 경우 총 5,348억원 소요예산 중 분권은 1,749억원으로 32.7%이고 지방비의 부담이 67.2%에 달한다. 이로 인하여 재정여건이 좋은 자치단체의 경우 노인시설 운영이 어느 정도 정상적으로 운영될 수 있는 반면에, 재정여건이 열악한 자치단체는 해당 시설 운영에 있어 많은 어려움을 겪고 있다는 지적이 제기되고 있다. 이러한 지역간 복지 격차에 대한 지적은 노인과 장애인 시설 등을 중심으로 많이 지적되고 있는 상황이며, 장애인생활시설의 경우에도 총 사업비 3,749억원 중 분권교부세 부담이 1,527억원으로 40.7%로 60% 정도는 지방이 부담하고 있는 상황이라고 하겠다.

또한 전체 분권교부세 총액에서 차지하는 비중도 매우 높으며, 수요 증가율도 날이 갈수록 증가하고 있는 추세라고 할 수 있다. 재원 비중을 '09년도 지방자치단체 예산편성액을 기준으로 살펴보면,

7개 사업의 총 재원은 5,361억원으로써 분권교부세 총 재원 1조 2,305억원의 43.6%를 차지하며, 67개 사회복지사업 총 재원 8,507억원의 63.0%를 차지하고 있으므로 7개 사업이 국고보조사업으로 환원될 경우, 지방비 부담률은 상당히 감소할 것으로 예측된다.

지방이양 사업으로 인하 지방재정 악화 해결 대안으로 사회복지 일부사업의 국고보조사업으로 환원과 함께 검토해 볼수 있는 것은 분권교부세율을 인상하는 것이라 할 수 있다.

분권교부세의 재원은 현재 내국세의 0.94%의 법정률로 정해져 있어 내국세의 증가율에 따라 결정되고 있는 바, 최근 경제상황 악화로 인하여 내국세 증가율이 저조함에 따라 내국세 증가율 즉, 분권교부세 증가율이 위에서 살펴본 바와 같이 사회복지수요 증가율에 미치지 못하고 있어 일정율의 법정률 인상이 불가피 하다 할 것이다.

분권교부세율을 인상할 경우 얼마나 인상하여야 할 것인지가 관건인데, 이는 그간 분권교부세 수요별 · 산정항목별 예산추이의 연평균 증가율을 감안하여 추정하는 작업이 필요하다. 이를 통해 국고보조 당시의 비율을 유지할 수 있는 수준의 분권교부세율 인상이 필요하다.

다. 향후 전망

선진형 지방분권 국가를 만들기 위하여 추진된 지방이양 사업이 재원부담의 한계로 인하여 지방재정의 큰 부담으로 작용하고 있는 것은 주지의 사실이다. 그로 인한 지방재정 부담 완화를 위해 일부 사회복지 사업을 예전처럼 다시 국고보조 사업으로 환원해야 한다는 요구가 지속되고 있다. 한편 지방으로 이양되어 국가의 관여가 없어지거나 적어진 사업에 대해서 다시 국가가 재원을 가지고 지방의 사업수행을 감독하는 형태로 돌아간다는 점은 이념적으로 보면 퇴보로 볼 수도 있을 것이다.

그러나 현재의 상황은 지방재정 부담으로 인하여 적정한 수준의 복지서비스를 제공하기 어렵다는 측면이 더욱 부각되는 듯하다. 또한 재정여건이 다소 나은 자치단체에서는 그래도 복지서비스가 제공되는 반면, 재정여건이 열악한 자치단체에서는 최소한의 복지서비스가 제공되지 못하는 복지격차에 대한 비난도 거세다고 할 것이다. 복지서비스의 양적인 그리고 질적인 평등이 요구되고 있다는 점에서도 국고보조사업으로의 환원이 타당성을 갖는다 하겠다. 또한 특정한 복지사업의 경우 자치단체장의 의중에 따라 그 사업의 수행여부가 결정되어서는 안 된다는 비판도 제기되고 있다. 분권교부세는 일반재원으로서 해당사업에의 사용여부는 자치단체장의 재량사항이라 하겠다. 물론 현재까지 대규모 복지사업에 대해서 모든 자치단체가 지방비를 부담하면서까지 예산을 편성하여 수행하고 있는 것이 현실이나 단체장이 사업 수행을 결정할 수 있는 구조를 가지고 있는 한 특정 복지사업에 대해서는 위와 같은 문제가 제기될 것이라는 지적이다. 따라서 전체적으로 국고보조사업으로의 환원은 바람직하지 않겠으나 국가 사무의 성격이 강하고, 지역간 복지격차 해소를 위해서도 필요한 일부 사업에 대해서는 우선적으로 국고보조사업으로의 환원이 필요하다고 할 것이다.

이러한 분권교부세 대상사업의 환원이 어려울 경우에는 분권교부세율 인상을 생각해 볼 수 있다. 물론 분권교부세율의 인상은 언급한 바와 같이 지방비 부담률을 종전 수준을 유지하는 정도가 바람직하다고 할 것이다. 국가재정부담을 고려할 때, 그 이상의 인상은 어려울 것으로 보인다. 다만, 분권교부세율의 인상은 향후 분권교부세의 운영기한 만료에 따른 보통교부세 통합에 대한 새로운 대비책을 요한다고 할 것이다. 보통교부세로 통합되어 완전한 일반재원이 될 경우, 해당사업에 대한 지원여부에 대한 문제뿐 아니라, 자치단체별 재원변동이 크게 나타나는 점도 고려할 필요가 있겠다.

이상의 지방재정 부담의 완화 방안들은 국가 재원구조의 변경을 가져오는 것이기 때문에 신중한 검토를 요구한다고 하겠다. 따라서 관련부처간 끊임없는 논의를 비롯하여, 학계와 자치단체를 중심으로 공론화를 통한 공감대 형성이 선행되어야 할 것이다. 다양한 이해관계를 해결해야하는 중앙부처의 입장에서 볼 때 쉽지 않는 과제가 될 것으로 전망하고 있으며, 정부부처가 전문가들과 머리를 맞대고 논의해야 할 과제이다.

복지분야 분권교부세제도 운영관련 목포시 사례 중심의 개편과제

송명완(목포시 기획예산과장)

Ⅰ. 서 론

▣ 목포시의 2011년 일반회계 재정규모는 4,570억원이며 이중 의존수입 (지방교부세, 국도비 보조금 등)은 3,300억원, 자체수입이 1,270억원으로 **재정자립도가 26.4%**로서 전국평균 52%에 비해 매우 열악함

○ **사회복지 예산은** 1,607억원으로 **총예산 대비 35.2%**에 달하며 이는 2004년 사회복지 예산 599억원 보다 무려 **2.7배가 증가**한 것으로 세입은늘어나지 않았는데 매년 늘어나는 복지비용을 충당하느라 지역의 현안사업 추진이 매우 어려운 실정임

○ 그러나 분권교부세는 지방이양 당시인 2005년의 국고보조사업 수준으로 교부함에 따라 급증하는 **사회복지 수요 증가를 반영하지 않음**으로써 시 재정의 부담이 가중되고 있음

○ 특히, 분권교부세의 대부분을 차지하는 재가노인생활시설, 아동시설, 정신요양시설, 장애인생활시설 운영 등은 전국의 다른 지역 거주자들의 입소율이 71%에 육박하고 있어 타 지역 복지비용까지 부담해야 하고, 법인주소지만 목포에 두고 실제 무안군 또는 영암군에 소재한 사회복지시설 8개소의 운영비 연간 약 20억원을 목포시에서 부담하고 있어 타 시군에 비해 사회복지 비용이 더욱 큰 지역적 어려움이 있음

○ 2015년 분권교부세 개편시에는 이러한 기초자치단체의 현실적 어려움이 최대한 반영될 수 있도록 그동안 우리시가 복지분야 분권교부세 대상사업을 운영해 오면서 겪은 **문제점들을 사례별로 검토하여 개선(안)을 제시**하고자 함

Ⅱ. 사회복지분야 예산

1. 예산규모와 사회복지 예산 증가 차이

○ 2005 ~ 2010년(6년간) 예산규모와 사회복지 예산의 증가률을 비교해 보면 일반회계

총예산은 연평균 4.2% 증가한 반면, 사회복지예산은 연평균19.1%가 증가하여 복지비 부담이 시 재정을 빠른 속도로 압박하고 있음

〈표 1〉 목포시 일반회계 예산규모 및 사회복지 비중 추이

(단위 : 억원/%)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	비 고
예산규모	2,707	3,587	3,804	4,059	4,265	4,823	4,340	연평균 4.2%증가
사회복지	599	679	866	1,003	1,232	1,575	1,599	연평균 19.1%증가
비율(%)	22.1	18.9	22.8	24.7	28.9	32.6	36.9	

2. 사회복지 수요 지속적 증가

○ 인구고령화로 노인수가 2004년 대비 39% 증가, 장애인 판정조건 완화로 등록장애인은 56%증가, 경로당은 107개에서 164개로 53%가 증가하였음

○ 기초수급자는 사회복지통합전산망을 통한 정확한 대상자 선정으로 인원은 변동이 적으나 최저생계비 상향과 지원범위 확대로 예산은 증가

〈표 2〉 사회복지 수요 증가요인 변동 추이

(단위 : 명/개소)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	비고
65세이상 노인수(명)	18,038	19,198	21,123	21,900	22,783	23,575	25,134	
등록장애인(명)	9,128	10,167	11,432	13,674	12,931	13,690	14,236	
기초생활 수급자(명)	13,544	14,076	14,526	14,298	13,357	12,445	13,593	
보육시설(개소)	193	193	193	200	204	204	216	
경로당(개소)	107	121	130	130	138	161	164	

Ⅲ. 복지분야 분권교부세 운영 현황

1. 분권교부세 대상사업의 예산편성 현황

○ 2005년도 당시 분권교부세 교부액은 54개 사업 94억원(총사업비의 56%)이었고, 2010년에는 45개 사업 125억원(총사업비의 45%)으로 대상사업은 유지하면서 분권교부세 교부율은 오히려 감소함

○ 이는 사업량이 변동되면 사업비도 증감되는 국고보조사업과 달리 분권교부세는 수요증가분을 반영하지 않고 **지방으로 추가된 부담을 이전**

– 지방이양 이후 시비 부담 증가

• 2004년도의 국고보조사업 부담률을 적용하면 시비 200억원 추가 부담

〈표 3〉 분권교부세 예산편성 현황(지방이양 전후 비교)

(단위 : 억원/%)

구 분		이양전	이 양 후						비고
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
합 계	계	167	170	201	210	256	304	278	
	분권(국비)	**94**	80	92	111	140	120	**125**	
	도비	38	37	32	28	37	69	50	
	시비	**35**	**53**	**77**	**71**	**79**	**115**	**103**	
시분권	계	135	137	108	112	129	144	140	
	분권(국비)	82	78	41	48	55	48	50	
	도비	31	27	15	15	19	22	23	
	시비	21	32	53	49	55	74	67	
도분권	계	32	33	92	98	127	160	138	
	분권(국비)	12	2	52	62	65	72	76	
	도비	6	10	17	13	18	47	27	
	시비	13	21	24	23	25	42	36	
지방비 부담률	합계	**45%**	53%	54%	47%	46%	61%	55%	
	도비	**23%**	22%	16%	13%	15%	23%	18%	
	시비	**21%**	31%	38%	34%	31%	38%	37%	

2. 분권교부세 중 사회복지 비중

○ 목포시의 분권교부세 대상사업 중에서 사회복지분야 비중은 95% 달하며, 주요사업으로는 전라남도로 교부된 **도 분권교부세** 대상사업인 ① 장애인 생활시설 운영, ② 정신요양시설 운영과

○ 목포시로 직접 교부되는 분권교부세 대상사업인 ③ 재가노인시설 운영, ④ 아동시설 운영 등이 있음

○ 도 분권사업의 경우 시군으로 재교부되면서 추가재원부담이 발생하므로 **광역으로 이양된 복지사업 비용까지도 기초단체가 분담**하고 있음

3. 복지분야 지방이양사업의 재원부담율 사례별 비교

《사례 1》 장애인생활시설 운영(도 분권)

○ 시설소재지 : 5개소(목포시 2, 영암군 2, 무안군 1)

○ 수 용 인 원 : 453명, 종사자 199명

○ 지방이양 전후 재원부담 비율 : 국70, 도30 ⇒ 국53, 도22, 시27

– 재원변경에 따른 시비를 6년간 70억원 추가 부담

〈표 4〉 장애인생활시설 운영 현황(지방이양 전후 비교)

(단위 : 억원/%)

구 분		이양전	이 양 후						비고
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
사업비	계	39	41	49	56	60	69	73	
	분권(국비)	27	24	28	35	42	39	39	
	도비	12	11	12	10	9	14	16	
	시비	**0**	**6**	**9**	**11**	**9**	**17**	**18**	
재 원 부담률	합계	**100%**	100	100	100	100	100	100	
	분권(국비)	**70%**	58	57	62	70	57	53	
	도비	**30%**	27	24	18	15	20	22	
	시비	**0%**	15	19	20	15	23	25	

《사례 2》 아동시설 운영(시 분권)

○ 대 상 시 설 : 6개소

○ 수 용 인 원 : 465명, 종사자 111명

○ 지방이양 전후 재원부담 비율 : 국70, 도15 시15 ⇒ 국39, 도15, 시46

– 재원변경에 따른 시비를 6년간 40억원 추가 부담

〈표 5〉 아동시설 운영 현황(지방이양 전후 비교)

(단위 : 억원/%)

구 분		이양전	이 양 후						비고
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
사업비	계	24	20	28	30	34	39	41	
	분권(국비)	17	14	13	14	20	18	15	
	도비	3.5	3	4	4	5	5	6	
	시비	**3.5**	**3**	**11**	**12**	**9**	**15**	**19**	
재 원 부담률	합계	**100%**	100	100	100	100	100	100	
	분권(국비)	**70%**	70	46	46	59	48	39	
	도비	**15%**	30	14	13	15	13	15	
	시비	**15%**	30	40	41	26	39	46	

《사례 3》 재가노인복지시설 운영(시 분권)

○ 대 상 시 설 : 6개소

○ 이 용 인 원 : 379명, 종사자 49명

○ 지방이양 전후 재원 부담비율 : 국40, 도30 시30 ⇒ 국39, 도15, 시46

– 재원변경에 따른 시비를 6년간 28억원 추가 부담

〈표 6〉 재가노인 복지시설 운영 현황(지방이양 전후 비교)

(단위 : 억원/%)

구 분		이양전	이 양 후						비고
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
사업비	계	5	5	11	13	20	20	20	
	분권(국비)	2	2	2	4	3	3	3	
	도비	1.5	1.5	2	2	4	4	4	
	시비	**1.5**	**1.5**	**7**	**7**	**13**	**13**	**13**	
재 원 부담률	합계	**100%**	100	100	100	100	100	100	
	분권(국비)	**40%**	40	18	31	15	15	15	
	도비	**30%**	30	18	15	20	20	20	
	시비	**30%**	30	64	54	65	65	65	

Ⅳ. 개선방향(건의)

《1안》 분권교부세 대상사업 전체 국고환원

○ 우리시의 분권교부세 예산편성 현황에 의하면 2005년 지방이양된 분권교부세 대상사업 중 국고환원이 논의되고 있는 복지분야 7개 사업이 전체 분권교부세의 71%를 차지하고 있어서 나머지 29%에 불과한 그 외 복지분야 사업과 문화, 농림·해양수산 등의 기타분야 사업을 분권교부세로 존치하는 것은 지방분권 실현과 사회복지 재정권의 지방이양이라는 당초 분권교부세 도입목적에 맞지 않고 운영의 실효성도 매우 낮으므로 **전체 대상사업을 국고로 환원 건의**

※ 분권교부세 대상사업의 국고환원과 더불어 **사회복지분야 국고보조사업 지방비 부담률**을 자치단체별 재정여건과 복지수요 등에 맞게 세분화하고, **차등보조율 적용범위도 확대 시행**하여 중앙정부가 주도하는 복지정책 강화로 인한 지방재정 악화를 최소화해야 할 것임

《2안》 복지분야 사업 일부 국고환원

○ 대상사업 : 7개 사업

– 감 사 원 : 정신요양시설 운영, 장애인생활시설 운영, 노인생활시설 운영

– 행정안전부 : 아동복지시설, 아동급식사업, 재가노인복지시설, 장애인복지관 운영

〈표 7〉 국고환원 대상 7개 사업 2010년 목포시 예산편성현황

(단위 : 억원)

합계	정신요양시설	장애인생활시설	노인생활시설	아동복지시설	아동급식	재가노인 복지시설	장애인 복지관
197	21	73	27	20	41	3	12

※ 2010년 분권교부세 대상사업 총사업비 278억원의 71% 차지

Ⅴ. 결 론

▣ 지방자치단체는 현재 재정운용에 있어 ① 정부의 감세정책으로 인한 **교부세 감소** ② 지역 경기불황에 따른 **지방세 수입 감소**, ③ 정부의 복지 정책 강화에 따른 **사회복지 비용의 급증**, ④ 지역주민의 **행정수요 급증** 등 총체적 어려움을 겪고 있는 실정임

○ **더구나 재정여건이 어려운 자치단체일수록 사회복지수요는 더 높아서** 자치단체간 재정불균형 심화 원인이 되고 있고, 사회복지사업에 대한 지방정부의 의지를 약화시켜 지역복지 수준이 낮아질 우려가 있음

○ 이러한 지방재정 악화가 장기화되면 결국 중앙정부 의존율이 높아져 국가 전체의 부담이 될 뿐만 아니라, **노인, 아동, 장애인 등 사회적 약자에 대한 복지는 국가가 전국적으로 최소한의 서비스 수준을 보장**할 필요가 있으므로

○ 분권교부세 **대상사업 전체를 국고환원**하고, 더불어 분권교부세제도 개편에 앞서 사회복지분야 **국고보조사업의 지방비 부담비율 조정과 차등보조율 확대를 조속히 시행**해야 할 것임.