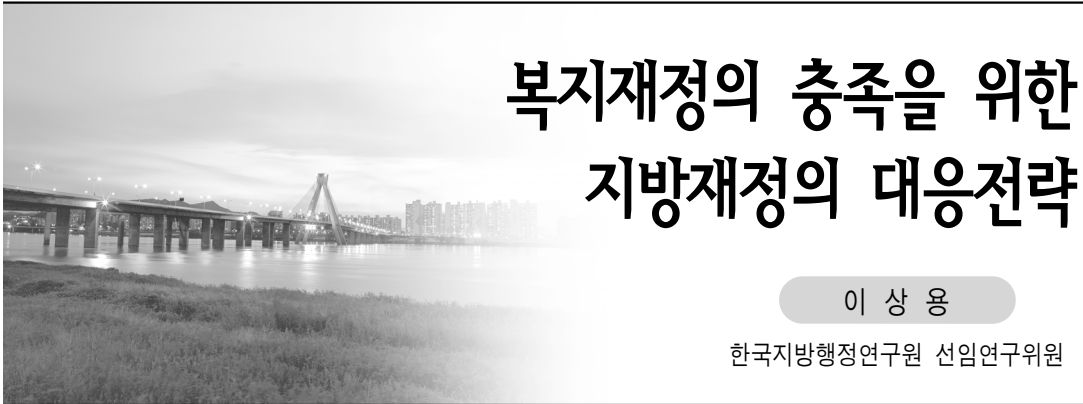




복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략

이 상 용

한국지방행정연구원 선임연구위원

Ⅰ. 서론 : 복지재정 수요의 증대와 지방재정의 관계

지난 정권부터 과거 성장위주의 국가전략을 추진하던 과정에서 발생한 성장의 부작용을 보완하거나 정치적 지지 획득의 수단으로 도입되고 확대되어 왔던 그간의 복지정책을 크게 탈피하여 새로운 복지제도의 도입 및 기반조성을 위한 정책을 강구하고 있다. 이러한 복지 정책 강화의 배경에는 1998년 이후 경제위기를 극복하는 과정에서 복지·보건문제가 국정的首要의제로 다루게 되었으며, 최근 우리사회가 인구의 급속한 고령화와 저출산을 겪고 있고, 경제활동인구의 감소, 핵가족화에 따른 가족기능의 변화와 상실, 소득·건강·고용 등에서의 격차 심화 등에 따른 사회적 갈등이 국가발전의 위협요인으로 작용하고 있기 때문이다.

그런데, 사회복지·보건분야에 대한 정부 재정지출의 비중은 1997년 19.0%에서 2005년 28.6%로 상승하였음에도 불구하고 선진국에 비해 복지지출은 크게 미흡한 것으로 나타나고 있다¹⁾. 이에 따라 2005년 정부의 관계부처가 수립한 “희망한국 21프로젝트”를 통하여 <표 1>에서 보듯이 저출산 및 사회안전망 구축을 위한 사회복지비로서 향후 5년간(2006~2010년) 30.5조원(국비 18.3조원, 지방비 12.2조원)으로 추정되는 복지지출을 계획하고 있다.

1) OECD 국가와 비교하면, 2005년 기준 우리나라의 복지재정 지출의 비중은 28.6%로서 OECD 15개국 평균 비중 55.4%(2003년)의 절반 수준에 머물고 있다(IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2004)

〈표 1〉 희망한국 21프로젝트의 소요자원 규모

(단위 : 조원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	합계
저출산	2.3	3.4	3.9	4.7	5.0	19.3
· 국 비	1.2	1.8	2.1	2.5	2.6	10.2
· 지방비	1.1	1.6	1.8	2.2	2.4	9.1
사회안전망	1.5	2.3	2.6	2.3	2.5	11.2
· 국 비	1.1	1.6	1.8	1.7	1.8	8.1
· 지방비	0.4	0.7	0.8	0.6	0.7	3.1
합 계	3.8	5.7	6.5	7.0	7.5	30.5
· 국 비	2.3	3.4	3.9	4.2	4.4	18.3
· 지방비	1.5	2.3	2.6	2.8	3.1	12.2

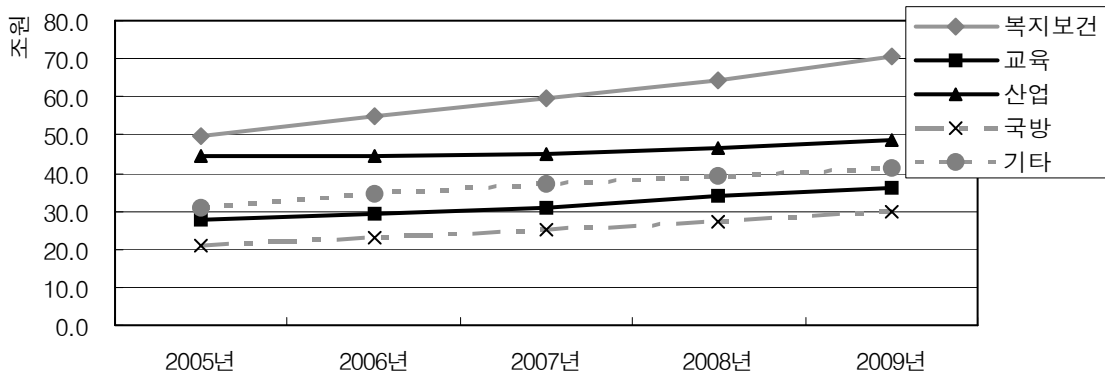
한편, 정부의 국가재정운용계획에서 제시하고 있는 중장기 재정지출구조 측면에서 복지지출을 파악하면, 〈표 2〉에서 보듯이 전체지출에서 경제분야가 점하는 비중은 계속 감소하는 반면, 복지분야 지출 비중은 2005년 26.6% → 2015년 35.6% → 2030년 46.7%로 단계적으로 확대될 전망이다.

〈표 2〉 장기재원배분 구조전망(KDI)

연도	2005년	2015년	2030년	OECD 평균
복지/전체지출(%)	26.6	35.6	46.7	51.7
경제/전체지출(%)	19.7	13.8	10.6	9.5

그리고 동계획상의 재원배분에 있어서 [그림 1]과 같이 전체예산에서 복지·보건 분야의 지출이 2005년 28.6%에서 2009년에는 31.1%를 차지할 것으로 전망된다.

[그림 1] 국가예산의 세출분야별 자원배분의 추이 변화



자료 : 대한민국정부, 국가재정운용계획(2006 ~ 2009), 2006.

이와 같은 정부의 복지정책의 확대실시로 국고보조사업이 늘어나게 되고 이에 따른 보조금 지원 증가로 지방재정은 지방비부담이 과중되고 있으나 세입의 신장은 저조하여 사회복지비 예산에로의 편중 현상이 발생하고 있다. 이로 인해 심각한 지방재원의 부족에 직면하고 있는 많은 자치단체는 주민생활의 질 제고를 위한 자체사업의 포기 및 축소로 이어져 다수 주민의 공공서비스 수혜기회가 줄어들고 있다. 특히, 참여정부는 국가균형발전의 추진과 지방분권의 강화를 위해 복지업무의 지방이양을 확대하게 되었으나, 이들 사업의 재정수요가 이양재원(분권교부세)에 비해 과다하게 소요되어 빈약한 지방재정에 대한 지원이나 자치단체의 재정적 자율성 증대 보다 오히려 지역자원을 징발하고 재정적 자율성을 침해하는 결과로 나타나고 있다²⁾. 이에 더하여 지방자치단체가 지역실정에 맞는 복지계획의 수립과 집행, 복지자원의 조정과 관리 등을 자체적으로 수행할 수 있는 정책개발 능력마저 부족하여 복지의 지방분권이 조급하게 추진되었다는 비판이 제기되고 있다.

이와 같이 지방자치단체는 과거와 같은 경제개발 위주의 공공시설의 건설 등 투자사업을 중시하던 시대에서 사회복지, 보건의료, 문화 등의 사회투자 사업을 중시하는 시대로 전환됨에 따라 이들 사업의 세출증가가 급속하게 이루어지고 있다. 특히, 고정적 경비의 증가를 수반하는 사회복지 분야의 서비스 공급 주체인 기초자치단체는 사회복지 재정수요를 감당할 수 있는 세입 증가의 담보가 없이는 정부의 복지정책의 강화에도 불구하고 주민에게 가장

2) 김재훈, “사회투자자과 정부간 재정관계”, 한국지방재정학회 세미나 발표논문집(2007. 4) p. 39

근접한 자치단체로서 복지기능을 제대로 수행하기가 곤란하게 된다.

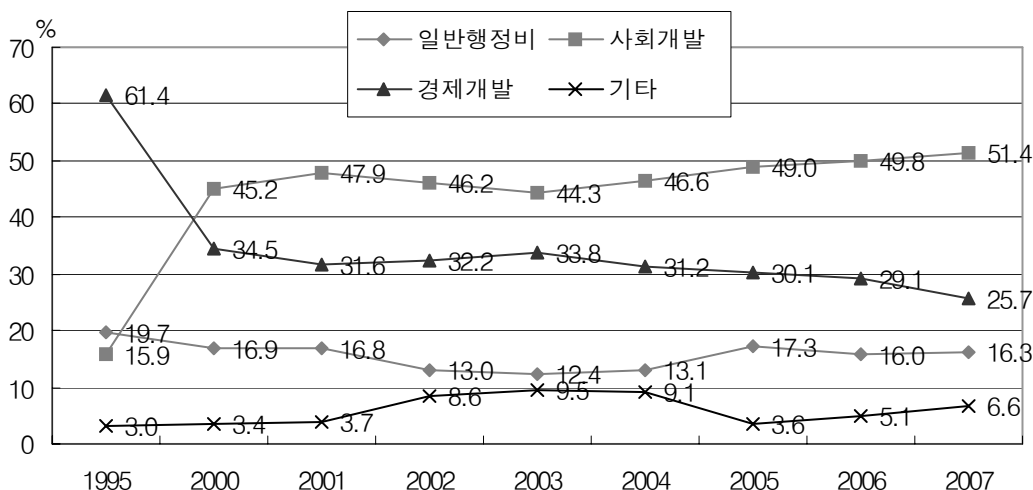
이러한 맥락에서 본 고에서는 지방자치단체의 사회복지 재정의 실태와 문제점을 분석하여 이를 개선하기 위한 지방자치단체의 복지재정 충족을 위한 대응방안에 대해 살펴보기로 한다.

II. 지방자치단체의 사회복지 재정의 실태와 문제점

1. 사회복지 재정지출 추이

지방자치단체 세출기능별 비중에서 2007년에 사회개발비(51.4%)와 경제개발비(25.7%)가 전체 세출예산의 77.1%를 차지하고 있는데, 민선자치가 실시된 1995년 15.9%이던 사회개발비가 1998년 경제위기를 거치면서 2000년 경제개발비를 추월하여 45.2%로 나타난 이후 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다(그림 2 참조).

[그림 2] 세출기능별 지출 비중



주 1 : 세출순계규모(일반+특별회계)

주 2 : 2005년이전은 결산, 2006년 최종예산, 2007년은 당초예산

자료 : 행정자치부, 지방재정연감 및 지방자치단체 예산개요, 각년도

이러한 사회개발비의 신장율은 지방재정규모의 신장 보다 높게 나타나는 동시에 연도별로 아주 불규칙적으로 신장되고 있어 가용재원이 영세한 자치단체의 경우 안정적인 재정운영을 크게 위협하고 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 재정규모와 사회개발비 신장율 비교

(단위 : %)

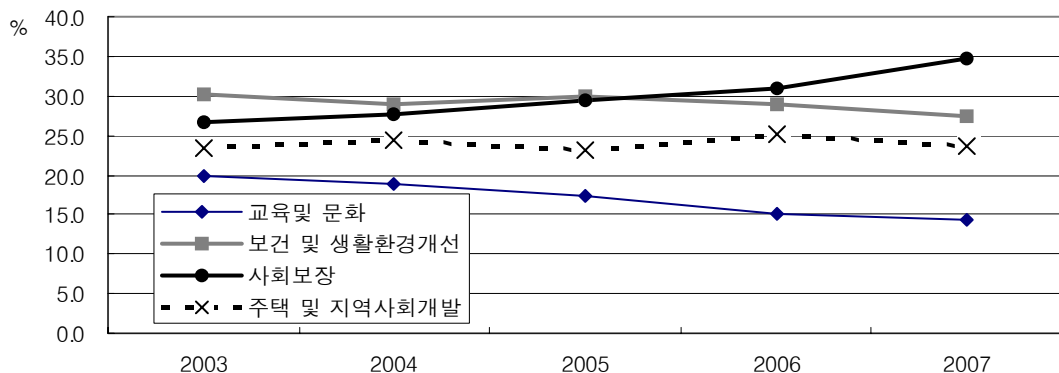
구분	재정규모(a)				사회개발비(b)				신장비(b/a)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
시도	6.1	1.6	5.9	18.1	5.7	8.2	9.9	17.2	0.93	5.13	1.68	0.95
시	18.9	11.9	6.7	21.1	8.3	16.7	12.0	28.7	0.44	1.40	1.79	1.36
군	21.0	7.5	0.9	20.7	8.3	12.1	13.2	17.2	0.40	1.61	14.67	0.83
자치구	13.5	15.0	9.1	14.3	12.3	15.0	19.0	15.8	0.91	1.00	2.09	1.10
합계	7.6	11.8	12.2	19.9	7.2	11.5	11.7	20.3	0.95	0.97	0.96	1.02

주 : 총계기준(일반+특별회계) 전년대비 신장율

자료 : 행정자치부, 지방재정연감 및 지방자치단체 예산개요, 각년도

2007년 사회개발비는 76조 2,236억원으로 나타나는데, 이중 교육문화 14.2%, 보건 및 생활환경개선 27.5%, 사회보장 34.7%, 주택 및 지역사회개발 23.6%로 구성되어 있다. 〈표 4〉에서 보듯이 사회보장비가 사회개발비의 증가를 주도하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체도 국가예산운용과 마찬가지로 사회복지지출의 지속적인 증가 및 이에 따른 재정적 어려움에 직면하게 되므로 지역복지의 주체로서 지방자치단체는 사회복지 재정지출의 증가에 적극적인 대처가 있어야 할 것이다.

〈표 4〉 사회개발비 분야의 세출구성비 추이



구분	2003	2004	2005	2006	2007
교육 및 문화	19.9	18.9	17.3	15.1	14.2
보건 및 생활환경개선	30.1	29.0	29.8	28.9	27.5
사회보장	26.7	27.7	29.5	31.0	34.7
주택 및 지역사회개발	23.3	24.4	23.3	25.1	23.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
규모(억원)	499,008	556,912	621,289	747,384	762,236

주와 자료 : [그림 2]와 동일

다음으로 사회복지 지출수준을 자치단체 유형별로 살펴보면, <표 5>에서 2007년에 통합 회계의 경우 사회복지지출은 총 26조 4,403억원이고 이 가운데 시·도 54.4%, 시 21.0%, 자치구 15.6%, 군 9.0%의 순으로 나타난다. 회계별로는 일반회계 기준에서 사회복지장비는 총 21조 5,856억원으로 시·도 46.2%, 시 24.7%, 자치구 18.7%, 군 10.3%의 순이며, 특별 회계는 총 4조 8,538억원으로 시·도가 90.9%로 거의 대부분을 차지하고 시 4.6%, 군 3.0%, 자치구 1.5%의 순으로 나타난다.

<표 5> 자치단체 유형별 사회복지장 지출수준

(단위 : 억원, %)

구분	합계		일반회계		특별회계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사회보장비	264,403	100.0	215,856	100.0	48,538	100.0
시·도	143,868	54.4	99,744	46.2	44,124	90.9
시	55,619	21.0	53,405	24.7	2,214	4.6
군	23,785	9.0	22,322	10.3	1,463	3.0
자치구	41,131	15.6	40,395	18.7	736	1.5

주 : 사회복지지출은 세출예산 사회개발비의 사회복지장비 기준임

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 2007.

2. 지방이양 복지사업의 재정부족

참여정부는 국고보조금 사업이 지방재정의 자율성을 저해하는 등 문제가 제기되어 재정분권을 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고, 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년에 분권교부세 제도를 신설하였다. 이러한 분권교부세는 지방교부세의 하나로 내국세의 0.94%³⁾를 재원으로 하여 이양사업의 성격을 분석하여 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정 배분된다. 경상적 수요는 광역단위로 재정수요액과 통계를 적용하여 산정한 후, 자치단체별로는 재정수요액(예산편성액)과 재정력을 고려하여 산정한다. 한편 비경상적 수요는 자치단체별 인구수, 재정여건, 사업추진상황 등을 고려하여 산정한다.

이러한 분권교부세 사업 중 사회복지 관련사업(보건복지부 이양사업)을 대상으로 살펴보면, 2006년 기준으로 전체 이양사업 149개 중 64개이고 이양규모는 589,236백만원으로 61.5%를 점하고 있다. 사회복지사업(노인복지비, 장애인복지비, 기타 복지비)은 다시 경상적 수요는 328,933백만원으로 55.8%이고 비경상적 수요는 44.2%으로 나타난다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 보건복지부 관련 지방이양 사업규모

(단위 : 개, 백만원)

구 분	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
지방이양사업 전체	149	958,049 (100%)	77	492,552 (51.4%)	72	465,497 (48.6%)
보건복지부	64	589,236 (100%)	47	328,933 (55.8%)	17	260,303 (44.2%)

그런데 보건복지부 실태조사에 의하면, 2005년 지방이양된 67개 사회복지사업의 총 소요 예산은 1조 4,605억원으로 추계되었으나 실제 편성된 예산은 1,131억원이 부족한 1조 3,474억원으로 나타나고 있다. 즉, 대구, 인천, 대전, 경기, 강원, 충북, 전남 등 7개 시·도는 부족율이 10%를 상회하며 특히, 경기, 인천, 전남은 부족액이 100억원을 넘을 정도로 심각한

3) 분권교부세 재원은 '05년 도입 당시 내국세의 0.83%이었으나 2006년 법정률을 0.11% 인상하여 분권교부세율을 내국세의 0.94%로 상향 조정하였는데, 이것은 분권교부세 재원부족에 따라 '05년 담배소비세 미반영분이 2006년에 반영된 결과이다.

수준에 있다.

이러한 재정부족분 1,131억원은 2005년 담배소비세 미반영분을 2006년에 반영하여 법정 교부율을 0.11% 인상(내국세총액의 0.83% → 0.94%로 상향 조정) 하였으나, 이는 2005년 사업예산을 충당한 결과에 지나지 않아 재원부족 현상은 지속되고 있다. 그리고 교부액의 부족은 <표 7>에서 보듯이 지방비 부담을 가중시켜 평균 지방비 부담률이 58.6%에 달하고 있다. 즉, 서울, 경기도는 지방비 부담률이 각각 77.2%, 61.4%에 달하는 바, 이들 시·도의 재정력으로 부족분을 감당할 수 있다고 하더라도 지방비 부담이 과중한 수준으로 평가된다. 그리고 강원도의 지방비 부담률이 56.3%에 달하는 등 재정력이 취약한 시·도의 재정부담도 과중한 수준이다. 이러한 재원부족 현상은 3~5년간 관련사업의 평균예산을 기준으로 산정함에 따라 익년도 미래수요를 충분히 반영할 수 없는 구조적인 문제가 내포되어 있기 때문이다.

<표 7> 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황(2005년)

시도	총소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)	예산편성액 대비 비율(%)	
		합계(B)	분권교부세	지방비			분권교부세	지방비
합계	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7	41.4	58.6
서울	3,238	3,137	716	2,422	97	3.0	22.8	77.2
부산	1,062	976	449	527	86	8.1	46.0	54.0
대구	685	590	312	278	95	13.9	52.9	47.1
인천	626	517	246	271	109	17.4	47.7	52.3
광주	440	425	232	192	15	3.5	54.7	45.3
대전	534	466	217	249	68	12.8	46.5	53.5
울산	253	242	100	142	11	4.4	41.4	58.6
경기	1,860	1,668	644	1,024	192	10.3	38.6	61.4
강원	661	588	257	331	74	11.1	43.7	56.3
충북	646	575	293	282	71	11.0	50.9	49.1
충남	696	664	335	329	32	4.6	50.4	49.6
전북	823	778	392	386	45	5.4	50.4	49.6
전남	861	744	397	346	117	13.6	53.4	46.6
경북	981	930	476	455	50	5.1	51.1	48.9
경남	987	920	389	532	67	6.8	42.2	57.8
제주	256	255	120	135	1	0.5	47.0	53.0

자료 : 보건복지부 복지정책총괄과, 국정감사제출자료

그리고 지방에 이양된 사회복지사업 예산규모는 2001년 이후 연평균 20.5%에 달하여 과거 3~5년 평균예산에 근거한 교부총액 산정방식으로는 절대적 자원부족이 발생할 수 밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 지방이양 사회복지사업 예산규모 증가율 추이

구분	연평균	2001	2002	2003	2004	2005
지방이양 복지사업	20.5%	26%	22%	17%	18%	19%

자료 : 보건복지부, 국정감사제출자료

3. 보통교부세 산정 수요액과 복지관련 세출기능간의 연계미흡

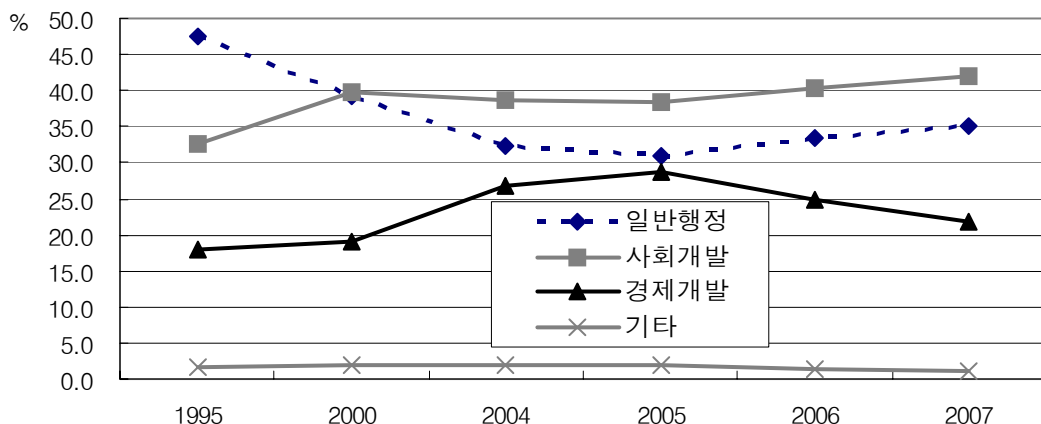
전술한 바와 같이 사회복지 분야의 세출이 지속적으로 증대하고 있으나 지방자치단체의 안정적인 세출재원이 되는 보통교부세와 조정교부금의 기준재정수요액 산정시에는 이를 적극적으로 반영하고 있지 못하다. 즉, 보통교부세 기준재정수요액 산정항목인 사회보장비는 사회복지비, 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 5개항목으로 구성되어 있는데, 이들 수요비중은 19.4%(보건의료비 1.9% 포함시 21.3%)에 불과한 실정이다. 최근 보통교부세 제도개선을 통해 사회복지 분야의 기준재정수요액 측정항목이 세분화되고 추가적 수요액 보정에 의해 사회복지비 비중이 확대되었으나⁴⁾, 급증하는 자치단체의 사회복지관련 세출기능과의 연계는 여전히 미흡한 수준이다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 보통교부세 기준재정수요의 세출기능별 비중 추이

(단위 :%)

	1995	2000	2004	2005	2006	2007
일반행정	47.6	39.3	32.4	31.0	33.3	35.2
사회개발	32.6	39.7	38.8	38.3	40.2	42.1
경제개발	18.0	19.1	26.8	28.8	24.9	21.7
기타	1.7	1.8	1.8	1.8	1.5	1.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) 사회복지 재정수요의 비중을 확대하기 위해 현행 사회보장비 측정항목에서 장애인복지비를 신설(4개 항목→5개 항목)하였으며, 기준재정수요액 보정항목에 사회복지균형수요를 신설하여 저소득층 및 사회적 약자 관련 경비를 추가로 반영하고 노령인구(65세 이상)비율이 20% 이상인 초고령 지자체에 대한 지원을 강화하였다.



자료 : 이재원, “사회투자정책과 국가재정 운영과제”, 한국지방재정학회 세미나 발표논문(2007, 4) p. 22

한편, 지방자치단체가 자체재원으로 실시하는 지역복지사업은 각 자치단체의 특성과 재정적 여건에 따라 상당한 차이가 있고, 국고보조사업과 동일·유사사업을 추가적으로 실시하고 있는 경우가 많다⁵⁾. 특히, 노인복지와 관련하여 국고보조사업과의 연계가 없이 경로당운영, 노인생활안정지원, 노인봉사운영사업, 노인복지관 운영비지원, 노인교실 운영비지원 등은 사업성격에 비추어 각 지방자치단체에서 자체재원으로 실시하고 있다(〈표 10〉 참조). 즉, 지방자치단체의 노인복지정책은 노인생활안정지원, 노인보건사업, 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설 등으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 그 동안 특히 저소득노인을 위한 생활안정과 노인시설·노인보호사업에 집중하였으며, 최근 들어서는 노인요양사업과 재가서비스, 노인입소시설이용지원 등에 대해 중점이 두고 있다. 이와 같은 지방자치단체의 고령자복지정책과 관련한 사업들은 체계성 없이 추진되고 있는 실정이다.

〈표 10〉 자체재원에 의한 노인복지사업

구분	세부내용
경로당운영사업	경로식당 인건비 및 운영비, 경로당 운영 및 난방비 보조, 경로당 사회봉사비 지원, 경로당 환경정비평가, 경로당 환경정비, 경로당 개보수, 경로당 건립
재가노인복지사업	재가노인복지시설 운영비지원, 재가노인식사배달, 재가노인시설종사자
노인생활안정지원	노인주거의료복지시설 지원, 노인실버인재센터 운영비, 노인우산수선교실 운영, 실버택배사업 운영, 노인건강교실, 노인교통비 지급
노인행사지원사업	경로바둑교실운영, 경로바둑교실 강사사례금

5) 정경희외, 지역별 노인복지의 현황과 정책과제, 한국보건사회연구원(2003) 참조

노인봉사운영사업	노인지역봉사지도원 계도용품, 노인지역봉사지도원 활동비, 노인회 봉사활동비, 노인 교통수당 어려운 이웃과 나눔사업 운영, 유급가정도우미 배치, 노인자원봉사센터 운영
노인복지관련사업	노인종합복지관 운영비지원, 노인교실 운영비지원, 노인복지기금, 노인요양원 부지매입, 노인휴양소 운영, 노인복지시설 부지매입, 노인가동복지상담실 운영, 복지종사자연찬, 국내외연수, 노인복지법인 감사

따라서 향후 사회복지정책의 체계를 정비하여 정책 추진의 종합성과 체계성을 정비하는 것이 필요하다. 예컨대, 노인복지정책의 기본체계는 소득보장사업(저소득노인대책, 일자리알선), 노인보건의료사업(이용서비스, 방문서비스, 치매노인대책, 농촌노인대책), 교육 및 주거시설(양로원, 요양원, 전문요양원), 노인여가시설(노인복지관, 경로당), 노인요양시설(재가복지서비스, 시설보호), 노인상담 및 정보화, 자원봉사(노인봉사단조직) 등에 기초하여 사업과 재원이 연계될 수 있도록 사회복지 재원과 관련한 재정운용체계를 확립하여야 할 것이다.

4. 복지 분야 국고보조사업의 지방비 부담과중

국고보조금에 의한 사회복지사업은 저출산·고령사회기본법, 노인복지법, 사회복지사업법 등에 근거하고 경상보조와 자본보조로 구분되어 운영되고 있다. 여기서 보건복지부 국고보조사업 중 저출산고령사회대책본부에서 실시하는 사업을 대상으로 살펴보면, 이들 국고보조금의 기준보조율은 보조금의예산및관리에관한법률 시행령 제4조에 의해 결정되며, 국비부담비율을 보면, 경상보조는 사업성격에 따라 30%~100%에 이르고 자본보조는 50%~67%에 이르고 있다(〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 사회복지 국고보조금의 보조율

(단위 : %)

단위사업	국고보조율		단위사업	국고보조율	
	서울	지방		서울	지방
기초생활급여지원	50	80	장애인주민자치센터도우미	50	50
의료급여지원	50	80	장애인의료재활지원	70	30
			부랑인지원	50	70
긴급복지지원	50	80	출산가정경제적부담 완화	50	80
자활지원사업	50	80	불임부부지원	30	50

아동시설지원	40	40	경로연금	50	70
가정입양지원	40~70	40~70	사할린한인지원	100	100
가정위탁지원	50	70	노인관련기관지원	50	50
아동발달지원계좌 지원	40	70	독거노인도우미파견	50	70
방과후활동지원	20~100	20~100	노인수발보험지원	100	100
장애수당	50	70	노인요양시설확충	50~80	50~80
저소득장애인지원	30~80	30~80	노인요양시설확충(농구특)	50	50
저소득장애인지원(농구특)	50	50	노인일자리지원	30	50
장애인선택적복지사업	50	70, 80	노인일자리지원(균특)	50	50
장애인생활시설 확충	50	50	장사시설	70	70
장애인일자리지원	30	50	복지사업평가	100	100
장애인직업재활지원	40	40	지역복지서비스	50	70

출처 : 김재훈, “사회투자과 정부간 재정관계”, 한국지방재정학회 세미나 발표논문(2007, 4), p. 41

그리고 이들 사회복지 관련 국고보조사업에 대한 광역자치단체와 기초자치단체간의 지방비분담비율은 일부 사업의 경우 특별·광역시의 자치구와 도의 시·군간에 차이를 보이고 있는데, 사회복지서비스의 수혜자수 등 지역여건을 감안할 때 분담비율의 조정이 요구된다 (〈표 12〉 참조).

〈표 12〉사회복지 관련 국고보조사업의 지방비부담의 분담비율

(단위 %)

사업명	특별시·광역시		도	
	시	구	도	시·군
의료보호	100	0	70 80	시 30 군 20
부랑인보호, 노인시설보호 기능보강, 장애인복지시설 기능보강, 지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
생계보호, 교육보호, 보육시설 기능보강	50	50	50	50
노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
경로연금	70	30	50	50
재가부모자 가정 지원, 부랑인보호시설 기능보강, 모부자보호시설 기능보강, 보육사업	100	0	50	50

자료: 지방재정법 시행령 제 33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준등에 관한 규칙 별표

이와 같이 국고보조사업은 국가와 지방, 광역과 기초단체간의 matching fund로 재원을 조달하게 되는데, 이들 국고보조율 및 지방비분담율의 설정에서 복지수요의 급증, 관련법령에 대한 반영미흡, 지방재정의 여건 등이 제대로 수용되고 있지 못하다. 특히 복지수혜자들은 재정력이 낮은 지방자치단체에 더 많이 분포하는 특성을 나타내고 있어 자체사업비의 일부를 해당 국고보조사업에 충당하고 있어 이들 자치단체의 재정사정을 더욱 어렵게 하고 있다.

이로 인해 지방재정의 자율성은 더욱 악화되고 있는데, 이는 사회복지 관련 보조금의 매칭제도로 인한 복지사업비 규모의 지역간 격차에서 비롯하는 것이다. 즉 재정이 사회보장비로 편중되는 왜곡이 심하고 복지관련 보조금사업의 의무부담 과중으로 재정난을 겪는 동시에 세출예산의 구조적 불균형으로 이어져 영세한 규모의 가용재원을 통한 자체사업의 여건이 더욱 악화일로에 있는 자치단체가 급증하는 추세를 보이고 있다⁶⁾.

III. 복지재정 충족을 위한 지방재정의 대응방안

1. 기본방향

지방분권이 많이 진전된 유럽국가에서는 사회보험은 대체적으로 중앙정부가 직접 운영·관리하고, 공공부조는 중앙정부의 재정적 지원을 받아 지방정부가 운영·관리하는데 비하여, 사회복지서비스는 민간이 관리·운영하면서 지방정부의 재정지원을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 사회복지 서비스의 내용별로 보면 중앙정부는 소득보장, 광역자치단체는 보건·의료, 기초자치단체는 복지서비스 등으로 기능별로 각 정부가 단일책임을 분담하는 분리의 형태를 취한 가운데, 중앙정부와의 책임 공유가 이루어지고 있다⁷⁾. 그러나 우리나라의 현재 상황은 중앙정부의 집권과 책임이 여전히 강조되고 있다. 이로 인해 사회복지정책의 재정분담 범위와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 정책연계의 강화가 중요시되고

6) 예컨대, 사회복지 대상자가 많은 노원구의 경우 2007년 사회복지비는 전체예산의 43.4%인데, 이중 복지보조금사업의 예산비중은 97.8%로 나타나 가용재원으로 복지사업은 포함한 자체사업의 여력은 거의 없는 실정이다(이노근, “일선에서 본 사회복지 재정운용현황” 한국지방재정학회 세미나, 2007. 4 참조).

7) 정경희외, 지역별 노인복지의 현황과 정책과제, 한국보건사회연구원(2003), p. 54 참조

있으며, 지방자치단체는 스스로 사회복지정책에 대응할 수 있는 정책역량이 강화되어야 하므로 전담조직, 인력 및 소요재원 확보에 중앙정부 차원의 지원이 불가피한 실정에 있다.

특히, 우리나라와 같이 저출산과 고령화가 동시에 급속하게 진전되고 있고, 사회 양극화 현상이 심화되고 있는 점을 감안할 때 향후 정부의 사회복지정책은 다음과 같이 접근되어야 할 것이다.

첫째, 급속한 인구고령화의 속도와 강도를 감안하고, 사회양극화의 심화에 따른 사회적 갈등을 해소하기 위하여 이들 문제로 인한 부정적인 영향이 심화되기 이전에 적극적인 대응책이 강구되어야 한다.

둘째, 사회복지정책은 직접적인 사회복지정책 외에 연금, 보건의료, 고용대책 등을 고려하는 포괄적이고 종합적인 관점에서 접근하여야 하므로, 사회복지서비스의 공급체계는 공공부문(중앙정부와 지방자치단체)과 민간부문이 그 역할과 기능을 분담하고 비용부담에 있어서도 공적부담과 사회보험, 민간재원을 혼합하는 방식이 채택되어야 한다.

셋째, 사회복지정책의 강구에 있어서 중앙과 지방간의 실시주체는 기본적으로 국민기초생활보장, 보건의료, 연금제도, 분야별 복지서비스 등으로 구분하여 설정하되, 서비스수혜 대상자들의 편의가 확보될 수 있고, 이들 수혜자들이 실질적으로 필요로 하는 서비스 제공이 가능하도록 지역의 실정과 현지성을 살릴 수 있는 분권형 지역복지 실시가 지방자치단체를 중심으로 이루어져야 하고, 이를 지원하기 위한 기능과 재원의 지방이양이 반드시 수반되어야 한다.

넷째, 중앙정부의 기능과 재원이양에 따른 사회복지정책의 효율적 계획·집행·평가가 가능하도록 지방자치단체는 조직과 인력을 확보하여 사업체계를 구축하여야 한다. 그리고, 사회복지정책의 사업과 재정분담체계의 연계가 가능하도록 지방재정의 운용체계를 재설계하여야 한다.

이와 같이 지방자치단체가 중심이 되는 사회복지대책에 소요되는 재원은 중앙정부의 재원 및 사업비(보험과 연금 포함), 지방자치단체의 예산 및 기금, 민간재원(후원금 등), 그리고 복지서비스 대상자의 본인부담분 등에 의해 조달되어야 하는 동시에 이들 역할분담에 따른 정부간 재정분담의 대책이 강구되어야 한다. 여기서 중앙정부의 재원은 사회복지대책 업무의 소관부처별로 재정수요를 산출하여 지방자치단체에 지원하되, 연금, 보험, 기금 등과 연계하는 문제를 검토하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 재원은 중앙정부의 소관부처별 사

회복지 대책 업무의 지방이양사업의 재원, 기 이양된 사업의 재원인 분권교부세, 보조금, 자체 확보 재원(예산 및 기금) 등을 통해 조달하여야 할 것이다.

즉, 정부의 확대·강화되는 사회복지정책에 의거하여 정부간 사회복지기능 조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙정부의 이전재원인 보통교부세(사회복지비), 분권교부세, 국고보조금 및 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등)간 역할의 재분담이 이루어져야 한다. 따라서 사회복지 정책에 효과적으로 대응하기 위하여는 중앙정부의 이전재정제도가 지방재정의 단순한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체의 사회복지재정의 분담방식과 운영체계가 새롭게 확립되어야 하는데, 이에 대한 지방재정의 대응과제를 이하에서 살펴보기로 한다⁸⁾.

2. 국가재원의 이양

지방분권의 의의는 지방과 주민에게 생활사회를 형성하는 권한을 부여하는 것이다. 특히, 분권형 복지시스템은 주민에게 가장 근접하고 있는 자치단체인 기초자치단체이고, 주민의 공동의사결정을 존중하며, 복지서비스의 부담과 공급을 결정할 수 있는 구조를 설계하는 것이다. 따라서 이러한 사회복지 분야 지방분권의 실시과정에 있어서 이양된 권한에 상응하는 재원이 확보되지 못할 경우 이양된 복지업무로 인해 재정적 궁핍으로부터 벗어나기가 곤란하다는 외국사례의 시사하는 바를 타산지석으로 삼아야 한다.

그러나 전술한 바와 같이 사회복지 기능의 지방이양과 분권교부세의 신설이라는 복지재정의 분권화 이후 지역간 복지격차는 오히려 심화되고, 복지서비스 담당인력의 지역 간 격차가 발생하여 균질적인 수준이 보장되어야 하는 복지서비스가 차별적으로 공급되는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 지방재정의 자율권을 강화하기 위해 도입된 분권교부세(일반재원) 사업은 재원부족으로 오히려 지방자치단체의 가용재원을 징발하는 결과로 나타나고 있다⁹⁾.

8) 이에 대한 구체적인 내용은, 이상용·이효, 「고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안」, (한국지방행정연구원, 2006. 12) pp. 102-150 참조,

9) 분권교부세 사업의 재정수요는 17.2%로 증가하고 있으나, 분권교부세의 재원이 되는 내국세는 8.6%로 신장되어 지방이양 전의 지방비부담율은 50% 수준이던 것이 지방이양 이후 68%로 늘어나게 되었다. 더구나 동사업과 관련하여 중앙정부의 관련정책의 강화, 추진 및 환경변화로 인해 복지수혜대상 확대 및 담당인력의 확충을 통한 복지정책의 강화가 요구되고 있다. 따라서 동사업과 관련한 재원의 확보 및 분권교부세 사업의 적정성에 대한 재평가를 포함한

따라서 2009년까지 한시적으로 운영되는 분권교부세 사업이 보통교부세로 흡수되기 전에 <표 13>과 같이 이들 사업에 대한 재정소요에 따른 부족재원의 확보를 위한 대안이 강구되어야 할 것이다. 이와 관련하여 분권교부세는 2010년부터는 보통교부세에 통합되어 운영되므로 사회복지 수요의 증대 요인을 감안한 지방자치단체의 대응방안이 강구되어야 한다. 그 대안의 하나는 지방자치단체의 사회복지관련 사업을 포괄하는 별도 재정제도로써 포괄보조금을 신설하는 방안이고, 다른 하나는 사회복지 관련 재정수요의 반영을 확대하는 보통교부세 개편을 통해 사회복지 분야의 지방재정 수요증대를 적절하게 반영하는 지방교부세 재원 확충방안이다. 이에 대한 내용은 절을 달리하여 살펴보기로 한다.

<표 13> 지방이양사업의 소요액 및 부족액 추정규모

(기준 : 2005. 6.30/단위 : 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	비 고
총소요액	15,400	18,557	22,361	26,945	32,469	20.5% 적용
적정규모	7,700	9,279	11,181	13,473	16,235	총소요액의 50%
분권교부세	5,499	5,972	6,486	7,044	7,650	8.6%적용
부족액	2,201	3,307	4,695	6,429	8,585	연평균 6,570억원

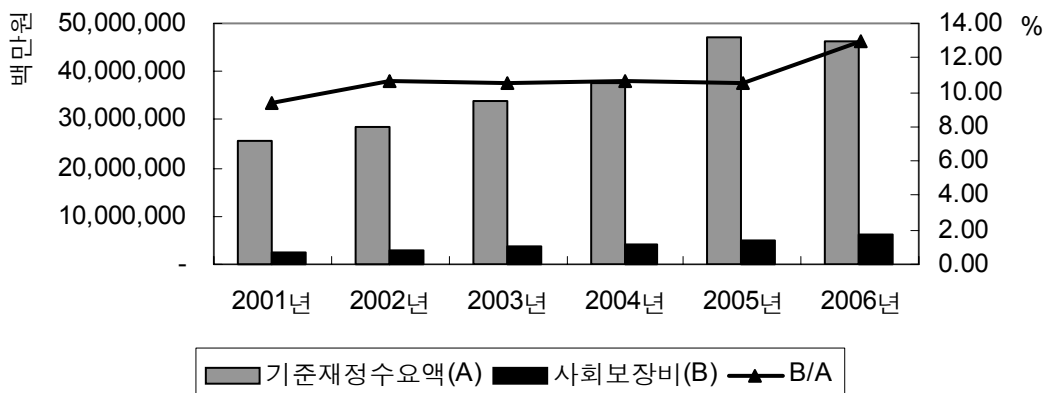
출처: 김재훈, 전계논문, p. 38

3. 지방교부세(조정교부금)제도의 복지기능 강화

보통교부세 배분시 사회보장비의 기준재정수요액은 일반사회복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 기초생활보장의 5개 측정항목으로 구분하여 각각 인구수, 노령인구수, 아동인구수, 장애인수, 국민기초생활보장수급자수를 기준으로 산정하고 있다. [그림 4]에서 보듯이 사회보장비가 전체 기준재정수요액에서 점하는 비중은 2001년 9.34%(2조 3,907억원) → 2006년 12.99%(6조 47억원)으로 증가하는 추이를 보이고 있다.

새로운 제도개선이 절실하게 요구되고 있다.

[그림 4] 사회보장비 기준재정수요의 금액 및 비중의 추이



자료 : 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 각년도

그러나 2006년 보통교부세 기초수요 산정시 이들 사회보장비가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 12.99%이고, 광역자치단체 보다 기초자치단체, 그리고 도시자치단체 보다 농촌자치단체의 비중이 낮으며, 재정기반이 취약한 자치단체에 대한 사회복지관련 비중이 낮게 반영되고 있다(〈표 14〉 참조). 따라서 시·군·자치구의 경우 보통교부세(조정교부금)제도가 급증하는 사회복지 수요의 충족에는 아주 미흡하여 분권교부세 사업의 지방비부담분을 포함한 사회복지 사업의 재원 확보가 용이하지 않은 실정이다.

〈표 14〉 자치단체 유형별 사회보장비의 기준재정수요액

(단위 : 억원)

구분		계	특별·광역시	도	시	군
기준재정수요액(A)		462,372	138,964	69,272	157,700	96,436
사회보장 수요(B)	소계	60,048	26,525	8,914	16,851	7,758
	사회복지	19,034	9,136	3,150	4,897	1,851
	노인복지	15,650	6,092	1,558	5,009	2,991
	아동복지	16,302	7,582	2,203	4,790	1,727
	기초생활보장	9,062	3,715	2,003	2,155	1,189
B/A(%)		12.99	19.09	12.87	10.69	8.04

주 : 자치구 재정수요는 특별·광역시 재정수요에 포함

자료 : 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 2006

따라서 사회복지 관련 기준재정수요의 반영을 강화하기 위해서는 보통교부세의 기준재정수요가 지방재정의 세출기능별 분류와 연계하여 운영될 필요가 있다. 그리고 재원배분 공식에서 과거 수요 이외에 미래 예측가능한 재정수요를 앞서 반영할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다¹⁰⁾.

이를 위하여 상술한 바와 같이 지방분권의 추진으로 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 재원이양이 이루어지고, 지방교부세의 틀 내에서 분리·운영되고 있는 현행 분권교부세는 2010년 이후 보통교부세로 흡수되므로 향후 이들 사회복지서비스에 대한 성과책임은 대부분 지방자치단체에 귀속되어야 한다. 따라서 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 재원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스에 대한 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원이 되도록 한다. 이를 위해 사회복지 부문에서 지방자치단체의 역할과 책임 영역을 확대시킬 수 있도록 기준재정수요를 산정할 때 현행 5가지 항목(사회복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 기초생활보장)외에 신수요 항목¹¹⁾을 포함시키고 현재의 비중보다 크게 높아질 수 있도록 측정단위와 단위비용을 재설계하여 지방교부세에서 사회복지비의 비중을 상향조정하도록 한다. 즉, 지방이양 대상 보조사업의 예산규모에 대응할 수 있게 지방교부세를 증액할 경우, 새롭게 부여되는 지방자치단체의 역할에 상응하는 만큼 “사회보장비”의 몫을 증가시켜야 할 것이다.

그리고, 지방이양 대상 사업의 특성을 고려하면, 보통교부세(기준재정수요액) 측정항목을 일반적인 「인구 수」 기준이 아닌 「고령자 수」, 「장애인 인구」, 「아동 수」, 「복지시설 종사자 수」, 「복지시설 수 혹은 규모」 등과 같이 복지대상자 혹은 복지시설 중심으로 세분화시켜 지방의 실제 복지재정 수요가 충분히 반영할 수 있도록 구성하여야 한다.

한편, 특별·광역시도의 조정교부금의 기준재정수요액 산정의 측정단위는 19개 단위에 불과하여 특히 대도시 특유의 노인, 영유아, 여성, 청소년 등의 복지수요가 제대로 반영되지 못하여 자치구의 세출기능과 조정교부금의 기준재정수요간의 연계가 이루어지지 못하고 있다.

10) 이재원, 전계논문, p. 19

11) 특히, 노인복지 분야의 신규수요는 2008년 이후 도입 예정인 장기노양요양보호제도인 노인요양보험 사업을 지원하기 위한 지방자치단체의 노인요양예방사업을 들 수 있다. 이들 사업은 건강예방사업, 특정고령자실태과약, 건강체조 및 식생활개선, 골절예방사업, 대기자예방사업, 예방간호관리사업, 특정고령자대상 노인요양예방사업 등 주민밀착형 노인요양예방서비스와 관련된 사업이다.

따라서 지방자치 실시이후 자치구별 재정여건의 변화와 지역특성 등에 대한 반영이 미흡한 가운데 운영되고 있는 조정교부금제도도 사회복지를 포함한 자치구 전반의 재정수요를 반영할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

4. 국고보조금 제도 개편 : 보조율 조정 및 포괄보조금 도입

그간 국고보조금 제도가 안고 있던 문제점으로는 ① 국가재정여건에 따른 지원규모의 불규칙성으로 자치단체 재정운영의 자율성을 제약하고, ② 국가이해우선사업이 지속적으로 증가하는데도 국비·지방비의 부담비율은 거의 변화가 없어 자치단체의 재정경직성을 심화시키고, ③ 보조금의 교부결정방법 등의 경직성으로 인해 자치단체의 자율적·계획적 재정운영을 저해하며, ④ 소액의 집행잔액 반납으로 자치단체의 업무량 및 비용이 증가하고, ⑤ 보조사업단가가 낮게 책정되어 지방비를 추가 부담하는 사례가 빈발하며, ⑥ 법정보조율사업을 제외한 보조사업은 대부분 국가예산 심의 결과에 따라 보조율이 일방적으로 결정되어 지방비부담이 가중하고 있다는 점을 들 수 있다. 이들 문제점들 중 사회복지와 관련한 국고보조금의 경우 복지대상자의 지역적 분포 수준을 감안하지 않은 채 행정편의적인 관행 속에서 적용되는 국고보조율로 인해 지방재정의 지방비부담이 과중되고 있다. 또한 정부의 복지정책 강화로 신규복지보조금 사업¹²⁾이 지속적으로 증가하게 됨에 따라 지방재정의 어려움이 더욱 가중되고, 자율적 재정운영을 침해하고 있다는 점이다.

이러한 복지관련 보조금의 문제점을 개선하기 위하여는 사회복지 분야의 환경변화를 반영하고 있지 못한 보조금관련 법률상의 기준보조율을 사회복지 수요를 감안하여 조정할 필요가 있으며, 지방정부의 재량적 선택 여지가 없는 신규보조사업에 대한 중앙정부의 부담률을 지역특성과 지방재정 여건을 감안하여 조정할 필요가 있다. 그리고 사회복지분야의 보조금에서는 경제적 관점 이외에 사회적 정의 접근을 추가하여 재정력이 취약한 지자체에 대해서는 차등보조, 전액보조, 현물대체부담 등 예외적인 지방비 부담조치들을 다양하게 적용하여 사회복지서비스의 지역간 불균등을 해소시켜 줄 필요가 있다¹³⁾.

12) 2007년도 신규복지 보조금사업으로 독거노인 도우미파견, 노인돌보미바우처, 지역아동센터교사인건비, 중증장애인 활동보조, 지역복지서비스혁신, 방문보건사업활성화, 장애인 주민자치센터도우미지원, 아이돌보미지원 등을 들 수 있다.

한편, 장기적 접근으로 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 포괄보조방식의 복지교부금제도를 신설·운용할 필요가 있다. 이러한 포괄보조의 복지교부금(가칭)은 현행 국고보조금제도의 문제점을 개선하는 차원이라기 보다 ① 세입원의 법정화, 기준재정수요에 따른 연도별 포괄예산배정, ② 세출사업의 부문별 블럭화 및 블럭내 자율투자 허용, ③ 총액대비 일정비율 설정을 통한 지방비 부담의 준수 의무화, ④ 연간 1~2회 정산을 통한 재정 과부족 협의 및 충당, ⑤ 중앙과 지방간의 복지성과계약체제 적용 등의 요건을 충족할 수 있는 제도로써 새롭게 설계하는 것이다. 이 때, 현행 사회복지 분야의 보조금사업 뿐만 아니라 저출산·고령사회기본법·노인복지법 등에 의거한 정부의 사회복지정책을 기준으로 복지교부금의 대상 사업을 선정하되, 분권교부세 사업과 지방자치단체의 자체사업 중에서도 선별할 수 있도록 한다. 또한 향후 새롭게 발생하게 되는 사회복지분야의 신규 수요도 추가할 필요가 있다.

그리고 나머지 사회복지분야의 국고보조사업은 국고보조금 제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업들을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별 보조금 운용 재량을 확대하도록 한다.

IV. 결 론

급속한 저출산·고령화사회로의 진전 및 사회양극화 등에 대응하기 위한 정부의 복지정책의 강화에 따른 사회복지 재정수요의 증가에 대비하여 지방자치단체의 복지재정 확충 및 재정운용과 관련한 정책적 대응방안을 살펴보았다. 특히, 정부의 확대·강화되는 사회복지정책에 따른 지방자치단체의 복지재정의 충족을 위하여는 복지재원의 추가적 확보외에 정부간 사회복지기능 조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙정부의 이전재원인 보통교부세(사회복지비), 분권교부세, 국고보조금 및 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등)간 역할의 재분담도 이루어져야 한다. 즉, 중앙정부의 이전재정제도가 지방재정의 단순한 자원보장의 기능 보다는 사회복지서비스의 일정수준 확보를 위한 자원조달 기능을 수행할 수 있도록 지

13) 이재원, 전계논문, pp. 23-24

방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계가 확립되어야 하는데, 전술한 정책방안의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 분권교부세 배분액이 지방이양 복지사업의 실제 소요액에 미달하여 지역간 복지격차가 발생하거나 지방재정의 부담을 가중시키는 문제를 해소하기 위해 추가적 재원이양 등을 포함한 새로운 제도로의 개편이 강구되어야 한다.

둘째, 보통교부세(조정교부금)의 사회복지수요에 대한 재정수요 산정시 복지관련 지방세출의 기능과 연계가 미흡하므로 보통교부세의 기준재정수요가 지방재정의 세출기능별 분류와 연계하여 산정되도록 하는 동시에 과거 수요 이외에 미래 예측가능한 재정수요도 사전에 반영할 수 있는 방안을 강구한다. 이를 통해 지방교부세가 단순히 자원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스의 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원의 조달수단이 되도록 한다.

셋째, 지방재정의 여건 및 복지대상자의 지역적 분포 수준을 감안하지 않은 채 적용되는 획일적 국고보조율로 인해 지방재정의 지방비부담이 과중되고 있고, 신규복지보조금 사업이 지속적으로 증가하여 지방재정의 어려움을 가중시키며, 자율적 재정운영 마저 침해하고 있다. 따라서 사회복지 분야의 환경변화를 반영하고 있지 못한 보조금관련 법률상의 기준보조율을 지방재정 여건과 사회복지 수요를 감안하여 조정하는 동시에 지방정부의 재량적 선택여지가 없는 신규보조사업에 대한 중앙정부의 부담률을 제고하도록 한다.

넷째, 장기적 접근으로 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 포괄보조방식의 복지교부금제도를 신설·운영할 필요가 있다. 