

T H E M E

Story 01 재정 건전성 관점에서의
재정정책 방향

Story 02 지방 분권 및 사무 재배분에 따른
자원배분 방향

Story 03 사회복지 기능분담을 위한
자원배분 방향

선진사회 도약을 위한 중앙과 지방 간의 자원 및 역할배분 방향

우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 최근 경제위기를 겪으면서 재정정책을 통한 경기 회복과 성장동력 확보를 위한 노력을 진행중에 있다. 그 과정을 자세히 살펴보면 중장기 재정 건전화 계획 수립과 더불어 중앙과 지방 간 자원 및 역할배분을 명확히 하는 것으로 정책방향이 결정되고 있다. 하지만 안타깝게도 우리나라는 아직까지 중앙과 지방자치단체 간의 중장기적 자원부담 설계가 명확하지 못한 상황이다. 이에 중앙과 지방 간의 자원 및 역할배분을 어떻게 할 것인지와 더불어, 특히 이슈가 되고 있는 사회복지 기능 분담을 위한 자원배분 방향을 살펴보았다.



재정 건전성 관점에서의 재정정책 방향

- 주요국의 재정 건전성 확보를 위한 입법과정을 살펴보면, ‘중장기 재정 건전화 계획 수립 및 재정규율 강화’로 요약할 수 있다. 그러나 우리나라는 가장 큰 규모의 재원 사용자인 지방자치단체와의 중장기적 재원부담 설계가 명확하게 나타나지 못하고 있는 상황이다. 현실적으로는 복지재원을 중심으로 한 정부 간 재원부담 기준에 대한 정책 수요는 현안 중의 현안으로 꼽히고 있다.

글 _ 김 현 아 (한국조세연구원 연구위원)

● 우리나라를 포함한 대부분의 국가들은 최근 경제위기를 겪으면서 경제 성장이 주춤하였다. 이를 회복하기 위한 과정에서 정부는 경기부양책과 긴축재정을 편성하는 등 ‘재정정책’을 통한 회복과 성장동력 확보를 위한 노력중에 있다. 경제위기는 글로벌 여건 변화에 따른 자국의 경제 민감도를 살펴보는 중요한 계기가 되었다. 특히 ‘재정 건전성’에 대한 중요성을 상기시키는 계기도 되었음을 주요 국제기구(IMF 2009·2010, OECD 2010, ILO 2010 등) 보고서에서 확인할 수 있다. 주요 연구결과에서는 각 나라의 재무부(Ministry of Finance)를 중심으로 한 ‘중앙정부’의 ‘재정정책’ 내용으로 각 국의 조치들과 이후의 경제회복 추이 등을 포함하고 있다. 선진국의 위기대응 재정정책 등에서는 감세와 복지지출 증가가 주를 이루고 있다. 현재 선진국들의 재정정책 기조는 경제위기 대응에서 재정 건전성 강화로 옮겨가고 있는 상황이다. 최근 남유럽 재정위기로 이러한 정책기조의 이행은 가속화될 전망이다. 재정정책 기조가 위기대응 국면에서 재정 건전성으로의 이행 과정에서 가장 큰 차이점은 ‘재원 사용에 대한 중장기적 설계’ 여부일 것이다. 주요국의 재정 건전성 확보를 위한 입법과정을 살펴보면, ‘중장기 재정 건전화 계획 수립 및 재정규율 강화’로 요약해 볼 수 있다. 우리나라의 여건을 살펴보면, 세입여건 회복, 정부부채 비율, 국채금리보다 높은 경제성장률 등 주요 경제회복 지표가 주요국과의 비교에서 우수한 것으로 나타나 재정악화 위험은 비교적 낮은 것으로 분석되고 있다(박형수·전병목, 2010. 9).

그러나 저출산 고령화로 인한 세입 및 세출여건 악화는 향후 우리나라의 재정전망을 불확실하게 하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 또한 가장 큰 규모의 재원 사용자인 지방자치단체와의 중장기적 재원부담 설계는 명확하게 나타나지 못하고 있다.¹⁾ 안타깝게도 재정 건전성과 정부 간 재정구조를 연계한 연구는 매우 드문 상황이고(OECD, 2010), 현실적으로는 복지재원을 중심으로 한 정부 간 재원부담 기준에 대한 정책 수요는 현안 중의 현안으로 꼽히고 있다.

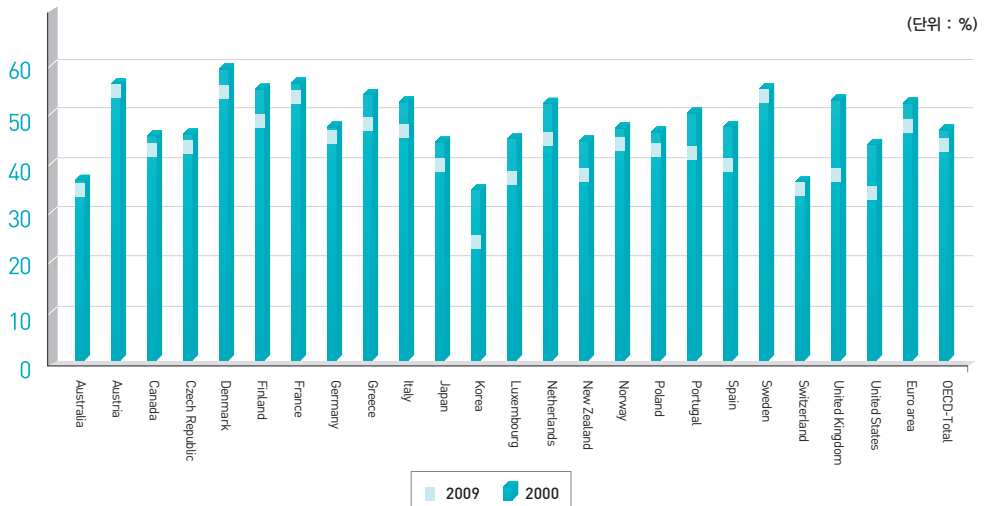
본고는 재정 건전성을 염두에 둔 정부 간 재정 분석의 필요성을 상기시키고자 하며, 재정책임성 관점에서의 재정환경 개선 방향을 중심으로 논의를 이어가고자 한다.

1. 정부 간 재정 현황 및 주요 이슈

가. 정부지출 규모 및 국제비교

● 우리나라 정부지출 규모는 2011년 기준 321조 원이며, 이는 GDP 대비 30%대에 해당한다. 주요국 대비 평균 이하로 나타나고 있다.

그림 1 GDP 대비 일반정부 총 지출 비중



※ 자료 : OECD National Account from OECD stat.

1) 아시아투데이, 영유아 사업 국가보조율 재검토, 2012. 1. 24 ; 굿타임즈, 영유아 보육료 국고보조 확대 돼야, 2012. 1. 17 등

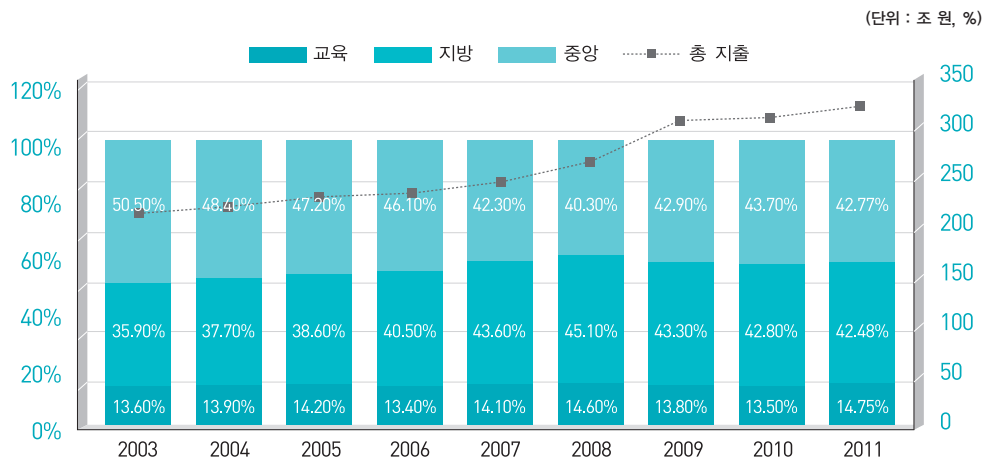
국제 비교에서는 2000년 이후 공공지출 증가폭이 영국을 제외하고 가장 높게 나타남으로써, 같은 기간 동안 적극적인 정부규모 확대가 이루어졌음을 알 수 있다. 향후에도 정부지출 규모의 확대는 빠른 속도로 나타날 것을 전망해 볼 수 있다. 예를 들면 정부의 세입 및 세출 여건에 해당하는 조세 부담률 수준이 비교적 낮은 점(OECD 국가 평균 이하), 총인구 대비 노령인구 비중이 낮은 점(OECD 국가 평균 대비 71.7%), 이에 따른 연금지출 비중(동 대비 25.3%)이 비교적 낮은 점 등을 근거로 볼 수 있다.

나. 정부 간 재정 현황

● 우리나라의 정부 재정은 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체의 지출로 구성되어 있다. 2011년 기준 중앙정부와 지방자치단체의 비중은 약 42%대로 거의 유사하게 나타나고 있다. 참여정부 시기인 2008년 중앙정부 비중은 45%대에 달하였으나, 이후 경제위기, 정부기조의 변화 등으로 다소나마 하락하고 있는 추세이다.

그러나 이와 같은 40%대의 지방재정 비중은 주요국과의 비교에서도 매우 높은 편에 속하고 있다. 특히 정부지출 중 이전 재원의 비중은 OECD 국가들 중 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 자체 재정력을 의미하는 지방세 비중(국세대비 지방세 비중 20%대)이 높지 않은 점을 감안해 본다면, 지방에서의 재정지출이 이전 재원으로 이루어지고 있음을 확인해볼 수 있다. 즉 대부분의 정부지출이 지방을 통하여 이루어지고 있으며, 그 수준은 우리나라의 1인당 GDP 수준, 지방세 비율을 지표로 한 분권 수준과 비교해볼 때 높은 수준임을 의미한다.

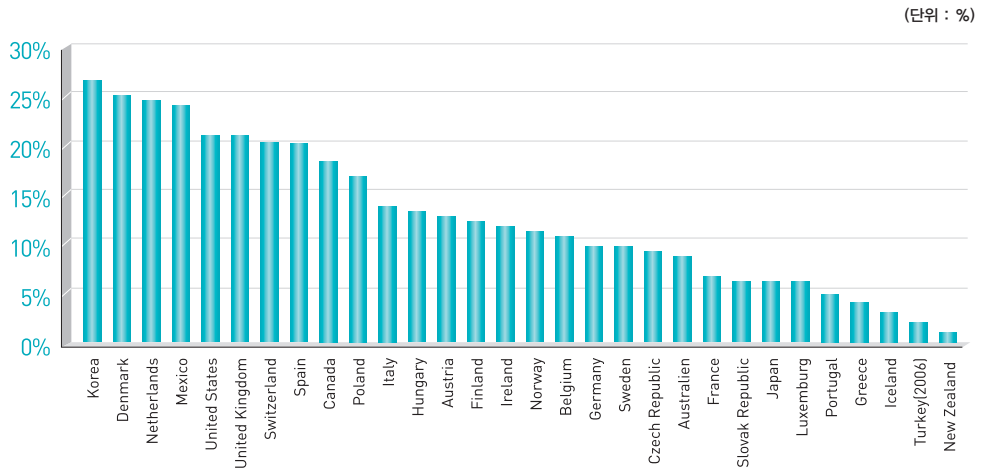
그림 2 ▶ 재정 사용액 기준 중앙과 지방 교육재정 비중



※ 자료 : 행정안전부, 자치단체 예산개요, 각 연도

국제비교 시 이전 재원 의존도가 높은 지방재정 구조는 중요한 논점을 시사하고 있다. 재정 구성 내용에서 알 수 있듯이, 재정 건전성 확보의 핵심은 중앙과 지방, 교육재정 간의 중장기적 정책구조에 있음을 확인할 수 있다. 최근 복지수요 증가에 따른 중앙과 지방 간의 재원부담에 대한 논의가 뜨거운데, 사실상 이는 '복지' 분야에서 촉발된 계기에 불과하다.

그림 3 총 정부지출 중 이전 재원 비중 (2005)



※ 자료 : Blöchliger, Hansjorg and Oliver Petzold, "Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments?", Economic department working papers No.706, ECO/WKP(2009) 47, July 2009.

복지사업의 특성상 재정부담의 지속가능성에 대한 국가적 논의가 우선되어야 하겠지만, 보다 근본적으로는 외부 충격에 취약한 현재의 지방재정 구조에 기인한 것이라는 점을 주지할 필요가 있다. 추가재원 소요 시 자주재원을 통한 재정보전이 어렵고, 중앙으로부터의 이전 재원으로 충당해가는 과정을 거치면서, 지방예산은 이전 재원 의존성이 점점 커질 것으로 전망된다. 이와 같은 일련의 과정은 지방의 '재정 책임성'을 약화시키는 점으로 작용한다. 추가 세원 발굴 등의 재정 노력을 저하시킬 우려도 있다.

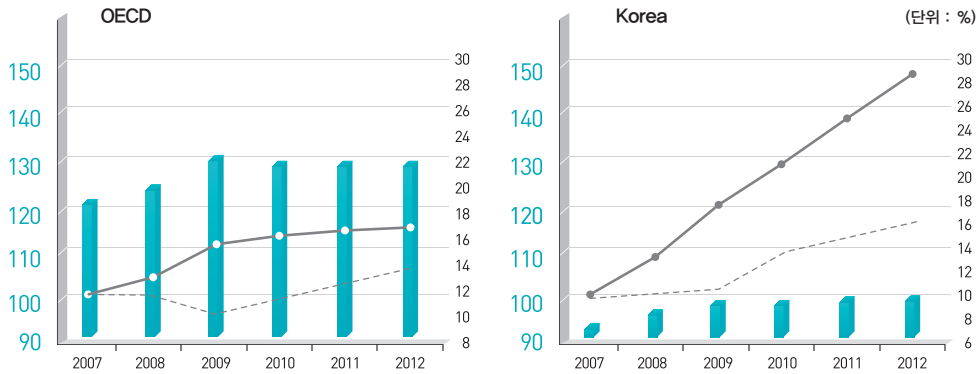
다. 주요 현안

1) 복지지출 증가

최근의 경제위기 극복과정에서 복지부분의 지출에 대한 주요국들의 반응을 살펴보면 경제위기 이전 수준의 모습을 유지하거나 오히려 증가하는 모습을 확인해 볼 수 있다.²⁾ (그림 4)에서의 막대그래프

는 GDP 대비 복지재정 지출 수준(우측 기준)이다. 점선과 실선은 좌측지표 기준으로 2007년을 100으로 놓고 봤을 때, 사회복지 지출(실선)과 GDP 성장률(점선)을 비교하여 본 것이다.

그림 4 OECD 대비 우리나라의 복지재정 규모 증가율 추이



※ 자료 : Adema, W.P. Fron and Ladaique, 2011, p11 인용

우리나라의 경우, GDP 대비 복지재정 지출 규모는 10% 미만으로 나타나고 있으나, 2007년 대비 2012년 복지재정 지출 증가폭은 약 1.4배를 넘어서는 것으로 GDP 증가율 1.15배를 훨씬 상회하는 것으로 전망되고 있다. 참고적으로 OECD 국가들의 경우, 2007년 이후 복지재정 규모는 GDP 대비 20%를 넘고 있다. 경제위기 이후 복지지출 성장세가 둔화되어 GDP 성장률과 수렴하는 모습을 보이고 있다. 2007년 대비 2012년 복지재정 규모는 약 1.15배 정도로 나타나고 있다. GDP 수준은 경제위기 당시 감소하였다가 회복하는 모습을 보이고 있다. 우리나라의 복지재정 규모는 현재의 연금지출 수준, 노인인구 비중 등을 감안할 때 증가속도가 가장 빠른 국가로 전망되고 있다. 향후 재정지출 전망에 대한 중앙과 지방의 고민이 다를 수 없다. 지방자치단체는 중앙정부 이전 재원만으로는 향후 증가하는 지방의 복지수요를 감당할 수 없을 뿐더러 재정 책임성 차원에서 자체 복지재원 전망에 대한 실질적인 중장기 재정 계획이 있어야 할 것으로 보인다.

2) 복지지출에 대한 정부 간 자원부담

이 과정에서 중앙과 지방정부 간의 복지재정 지출부담은 어떠한가를 살펴보자. 2009년 기준 OECD 국가들의 중앙 대 지방정부 복지재정 지출 부담 비중은 평균적으로 84 : 16으로 나타나고 있다.³⁾ 연방 국가의 경우 78 : 22, 단일국가의 경우 85 : 15로 연방국가의 지방정부 지출 비중이 높게 나타나고 있

2) "...Economic crises bring about significant deviations between social spending as related to trend and actual GDP...Nevertheless, levels remain higher than recorded prior to the economic crisis: on average across the OECD public social spending as a percent of GDP was 3 percentage higher in 2010 than in 2007(22.2% compared with 19.2% in 2007)...."(Adema, 2011, p15, p10)

다. 우리나라의 경우 National Account 상에 나타난 결과에 따르면 77 : 23으로 나타나고 있다.⁴⁾ 본 분석에서는 사회보험 부분을 중앙정부로 포함시킨 점(중앙정부 과다계상), 지방정부의 국비 부분이 이중 계산된 점(지방정부 과다계상) 등의 단점을 보완코자, 사회보장을 제외하고 정부지출 COFOG 기준에 따른 '사회복지'와 '보건' 분야를 재분류하였다.

표 1 ▶ 정부간 복지재정 지출부담 수준 (2011년)

(단위 : 조 원, %)

	중앙	지방	중앙	지방
사회복지	73.9	21.1	78.3%	21.7%
보건	7.33	1.3		
소계	81.23	22.4	80.1%	19.9%
교육	38.3	7.2		
총계	119.53	29.6		

※ 주 : 중앙정부는 정부예산 구分的 '사회복지'와 '보건' 부분에 해당하며, 지방정부 복지재정지출 범위는 '사회복지'와 '보건' 부분의 '시도비'와 '시군구비'를 대상으로 하였으며(자치단체 예산개요 기준), 자치단체의 국비부분은 중앙정부의 보조금 부분으로 보았음. 교육의 경우, '교육복지' 대상사업만을 포함시켰음

※ 자료 : 행정안전부, 자치단체 예산개요

그 결과 '사회복지' 부분과 '보건' 분야를 합친 중앙 대 지방의 재원부담 비중은 약 78 : 22정도로 나타났다.⁵⁾ 문제는 78 : 22의 재정부담에 대한 향후 전망이 불투명하다는 것이다. 보다 근본적으로는 재정계획 시 지방자치단체의 재정 여력에 대한 중앙과 지방의 견해가 다르다는 점이다. 중앙정부(예산부처)의 경우, 재원의 대부분을 지방교부세나 국고보조금 등을 통해 지방으로 이전하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체 예산에 대한 '충격'이 크지 않을 것으로 보고 있는 듯하다. 이는 법집행과정을 살펴보면 알 수 있다. 보조사업으로 인한 지방비 부담에 대한 비용추계 등은 고려되지 않고 있다.⁶⁾ 게다가 증가하고 있는 복지사업 확대(예 : 영유아 보육료 지원확대, 경로당 난방비 및 양곡비 지원 등)를 살펴보면, 부처의 사업확대 과정에서 지방부분의 재정여력이 있음을 전제로 재원부담이 이루어지고 있는 것으로 보인다. 지방정부의 경우, 보조사업 증가로 인한 지방비 부담이 급속도로 증가하는 등 재정압박이 심해지고 있는 가운데, 광역 및 기초자치단체마다 가용재원 내용이 다르게 나타나고 있는 등 재정력에 대한 평가가 엇갈리고 있다. 복지지출 증가에 따른 재정부담 효과는 당초 지

3) 중앙정부 부분에는 '사회보장' (Social Security) 부분을 포함시켰음. 그 이유는 나라마다 사회보험에 해당하는 연금이나 건강보험 등을 구분하지 않은 경우가 다수(미국, 독일 등)였고, 엄격하게 구분한 나라는 북구유럽(스웨덴, 덴마크 등) 일부 나라로 나타났음. 본 분석은 중앙과 지방의 복지사무 구분에 따른 재원부담을 파악하고자 한 것으로 사회보험 부분을 중앙정부의 재원 부분으로 포함시켜 살펴보았음.

4) OECD National Account (2009) 자료에 따른 분석 결과로서, 자세한 내용은 '중앙 지방 간 복지재원 부담에 관한 연구' (한국조세연구원, 2012 발간 예정)를 참고하기 바란다.

5) COFOG(Classification of Function of Government)는 UN에 따른 정부기능 분류로서, 일반 공공행정부터 사회복지까지 총 10가지의 대분류로 구성되어 있다(UN 홈페이지 참조).

6) 국회예산정책처, 복지재정 운용실태와 정책과제, 2010. 9. p21

방비 부담 수준이 낮은 데에 기인한 이른바 ‘기저효과’로 인한 것이라는 의견도 있다. 또한, 일반회계에서 사회복지가 차지하는 비중을 기준으로, ‘자치구’ 재정 부담이 문제로 나타나고 있는 있으나 일부인 것으로 나타나 재원배분 시 정교하게 접근할 것을 지적하기도 하였다.⁷⁾

표 2 ▶ 사회복지 예산 비중

(단위 : %)

	2008년	2009년	2010년	2011년
시도별 평균	17.5	18.3	19.9	20.9
특별시·광역시	21.3	21.6	23.7	26.1
도	21.6	22.8	23.2	23.2
시	21.4	22.4	24.9	25.9
군	15.5	16.1	16.6	16.9
자치구	39	39.5	42.5	45.8

※ 자료 : 재정고 사회복지 예산비중

이에 대한 분석적 해결방안의 시작은 첫째, 지방자치단체 ‘체급별’ 가용재원에 대한 분석이 이루어져야 할 것으로 보인다. 현재 문제가 되고 있는 중앙과 지방 견해 차이의 대부분은 ‘재원부담 현황’에 대한 공유로부터 출발한다. 보조사업에 따른 지방비 매칭이 증가한 만큼 기타 SOC 등의 부분에서 재정 효율화가 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다.

표 3 ▶ 영유아 보육료 지원사업 국고보조율 차등지원 기준

		사회보장비 지수 ¹⁾		
		20% 미만	20~24%	25% 이상
재정 자주도 ²⁾	85% 이상	서울 10%, 지방 40%	—	—
	80~84%	—	서울 20%, 지방 50%	—
	80% 미만	—	—	서울 30%, 지방 60%

※ 주 : 1) 지방자치단체 세출예산 대비 사회보장비 비중임 2) 전체 세출예산 대비 지방세, 세외수입 등 자체수입의 비중임

※ 자료 : 김정훈, 중앙·지방재정 운용 효율화 방안, 2011~2015 국가재정운용계획, 재정총괄 및 총량분야보고서, 2011. 8, p114 인용

둘째, 국가와 지방사무에 있어서 현재의 복지사업 중 공적부조 성격과 사회서비스 부분을 구분하여 사업조정이 이루어져야 할 것으로 보인다. 재분배를 근간으로 한 기초생활 보장과 같은 공적부조 사무는 중앙정부적 성격으로 볼 수 있다. 문화시설 등 사회서비스 관련 사업은 지방사무로 보는 것이

7) 김정훈, 중앙·지방재정 운용 효율화 방안, 2011~2015 국가재정운용계획, 재정총괄 및 총량분야 보고서, 2011. 8, p116

타당하다. 이에 따른 자치단체 체급별 사무구분으로부터 재원부담 현황을 살펴보고, 인구구조 변화에 따른 재정소요 전망 이후 중앙과 지방 간의 재원부담이 가능해질 것으로 보여진다.

표 4 ▶ 복지분야 보조사업 수행 지방비 부담 대 지방재원

(단위 : 조 원, %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
중앙재정								
정부 총 지출 (증가율)	209.6	224.1 (6.9)	238.4 (6.4)	262.8 (10.2)	301.8 (14.8)	292.8 (-3.0)	310.9 (6.2)	6.9%
사회복지 분야 지출 (증가율)	44.54	50.52 (13.4)	56.1 (11.0)	62.91 (12.1)	73.42 (16.7)	73.92 (0.7)	78.8 (6.6)	10.1%
국고보조사업(a) (증가율)	4.95	6.04 (22.0)	7.82 (29.5)	11.16 (42.7)	13.02 (16.7)	14.11 (8.4)		23.8%
보조사업 대응 지방비 부담액(b) (증가율)	1.78	2.15 (20.8)	2.85 (32.6)	5.07 (77.9)	6.15 (21.3)	7.01 (14.0)		33.3%
보조사업 대비 지방비 비중(b/a)	36.0%	35.6%	36.4%	45.4%	47.2%	49.7%		
지방재정(순계, 최종 예산)								
세입세출 예산 규모 (증가율)	107.06	115.47 (7.9)	128.04 (10.9)	144.45 (12.8)	156.7 (8.5)	149.7 (-4.5)	141.03	2011 : 당초 7.1%
사회복지 분야 (증가율)	12.89	15.32 (18.9)	18.81 (22.8)	23.71 (26.0)	29.16 (23.0)	28.61 (-1.9)	28.46	17.8%
자체수입(지방세 + 세외수입) (증가율)	66.65	69.63 (4.5)	78.05 (12.1)	84.07 (7.7)	86.37 (2.7)	85.18 (-1.4)	79.32	5.1%
지방교부세 (증가율)	19.65	20.93 (6.5)	24.53 (17.2)	30.68 (25.1)	28.1 (-8.4)	27.7 (-1.4)	27.4	7.8%
자주재원(자체수입 + 교부세) (증가율)	86.3	90.56 (4.9)	102.58 (13.3)	114.75 (11.9)	114.47 (-0.2)	112.88 (-1.4)	106.72	5.7%
GDP (증가율)	865.2 (4.6)	908.7 (5.0)	975.0 (7.3)	1,026.5 (5.3)	1,065.0 (3.8)	1,172.8 (10.1)		6.0%

※ 주 : 2007년까지는 사회보장 예산, 2008년부터는 사회복지 분야 예산 기준이며, 2010년까지는 최종 예산이며 2011년은 당초예산 기준임

※ 자료 : 보건복지부, 예산및기금운용계획 개요, 각 연도, 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도에 해당함, 박인화, 2010, p68, (표 13) 자료 재인용

3) 지역 간 재정력 격차 심화

IMF와 OECD의 주요국 분석에 따르면, 경제위기가 지방정부에 미친 경제적 충격은 중앙정부에 미친 것에 비하여 강도가 낮았다고 보고 있다.⁸⁾ 반면, 경제위기로 인한 희생이 자산과 고용 등 저소득계층으로의 파급효과가 크게 나타난 이른바 ‘불평등’ 이었다는 점에 대해서는 Walby(2009)를 비롯한 분석에서 다양하게 분석되고 있다. 동시에, 경제성장 혹은 경제위기에 따른 지역 간 불평등에 대한 효과는 ‘시장효과’를 제외하는 것이 사실상 쉽지 않으므로 명확한 정부정책 효과를 측정하기는 어렵

8) “SCG fiscal positions were more stable than those of central government...”(OECD, 2010, 6)

다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우, 주요국 중에서도 비교적 빠른 시간 안에 경제회복을 이루었고, 그 과정에서의 이전재원 규모도 감소하지 않았으므로 이전재원을 통한 재정지원과 지역 간 형평화 노력은 꾸준히 진행되었다고 보는 것이 타당하다. 다만, 이 과정에서 결과적으로 중앙재정 의존도가 높아지고, 지방세 비중이 감소하는 점은 지방재정 운영의 경직성을 높일 것으로 보여진다.

표 5 연도별 국고보조금 및 지방교부세 현황

(단위 : 억 원)

연도별	국고보조금	지방교부세
2006	20조 7,084	20조 4,413
2007	22조 4,101	23조 3,077
2008	26조 5,717	28조 2,137
2009	29조 4,059	25조 1,868
2010	31조 6,392	26조 9,907
2011	32조 3,289	29조 1,222

※ 주 : 국가 본예산에 반영된 금액 기준

자치단체의 자체 세입기반이 취약한 상황 하에서 재정 불균형을 완화하기 위한 조치로는 교부세의 형평화 효과와 국고보조금 등의 이전재원 배분 시 지역의 재정력을 감안하는 방안이 있다. 그러나 지방소비세 도입 등 최근의 재정환경 변화에서 알 수 있듯이 복지수요 증가에 따른 재정투입이 인구집중 지역에 몰릴 가능성이 있다. 지금과 같은 재정력 격차는 당분간 지속될 것으로 전망된다.⁹⁾

표 6 자치단체별 예산 대비 지방세가 차지하는 비중

(단위 : 조 원, %)

	2000년			2005년			2010년		
	예산액	지방세	지방세비중	예산액	지방세	지방세비중	예산액	지방세	지방세비중
계	51.1	18.5	36.2	90.9	33.7	37.1	146.7	47.9	32.6
특별시	6.3	5.2	82.8	10.2	8.7	85.5	15.4	11.6	75.2
광역시	6.1	3.8	63.1	11.3	6.9	60.9	19.1	9.7	51.0
도	11.5	3.6	31.4	23.1	8.7	37.8	35.7	11.6	32.6
특별자치도							2.2	0.5	21.4
시	13.0	3.5	27.0	22.9	6.1	26.6	37.0	9.8	26.5
군	8.4	0.9	10.6	13.8	1.2	8.4	21.4	1.8	8.5
자치구	5.8	1.4	24.4	9.6	2.2	22.3	15.9	2.8	17.8

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도

9) "경기도의 경우, 감세정책으로 인한 세입감소 규모가 전국 5위에 해당하지만, 지방소비세 도입으로 인한 세입 증대분을 포함해서 계산하면 순감소 규모가 전국 8위로 다소 내려가게 된다..."(김태일, 지방세수 확충대책, 가난한 지자체엔 그림의 떡, 2011. 2)

2. 재정 건전성 확보를 위한 정부 간 재정정책 방향

가. 보조금 특성에 따른 이전재원 개편 : 지방교부세 VS 국고보조금

● 현재 이전재원 개편이 논의되고 있는 중심에는 복지서비스의 지역 간 불균등 심화가 있다. 최근 논의에서 2004년 이후 사회복지 지출의 불평등도가 심화되고 있는 것으로 나타난 바 있다.¹⁰⁾ 이에 대한 대책으로는 ‘보조율 인상’, ‘차등 보조율’ 확대가 제안되고 있다. 그러나 본 분석에서는 보조금 인상에 앞서 현행 이전재원 제도를 살펴볼 필요가 있음을 제안한다. 재정수요 증가에 따른 정부 간 재정조정 부담 방향은 궁극적으로는 일반보조금 성격인 교부세와 사업비 보조를 목적으로 한 조건부 보조금인 국고보조금 규모를 어떻게 운영할 것인가에 달려있다. 현재 지방세입 구조는 지방세가 낮은 점을 감안하여 교부세를 배분하여 일정 수준의 재정력을 맞추고 난 후에 보조금으로 복지지출 수준을 조정하고 있다.

표 7 ▶ 2010년 자치단체별 복지예산 재정부담 구조

(단위 : 만 원, %)

	인구 1인당 사회복지 예산	1인당 지방세 부담액 대비 1인당 복지지출액 비율	사회복지 대상 1인당 지출액
자치구	33.7	58.1	174.4
시	51.5	70.7	214.8
군	83.8	140.4	231.4

※ 주 : 사회복지 대상은 보훈(국가보훈처), 0~4세 영유아, 65세 이상 노인인구(주민등록인구), 등록장애인(보건복지부) 자료를 이용하여 계산하였음(참고 : 고경환 외, 2011)

※ 자료 : 행정안전부, 자치단체 예산개요

최근의 자료에 따르면, 기초자치단체인 시군구별 ‘인구 1인당 사회복지 예산’은 자치구와 군지역이 각각 33.7만 원과 83.8만 원이며, ‘인구 1인당 지방세 대비 복지지출 비율’은 군 지역이 자치구에 비하여 2.4배인 140만 원에 달하는 것으로 나타나고 있다. 특히 사회복지 대상 1인당 지출액의 경우, 2006년 당시 평균값이 161만 원 정도였는데, 2010년 기준 자치구는 174만 원, 군 지역은 231만 원에 달하고 있다. (표 7)에서는 인구밀도가 낮은 ‘군’ 지역에 교부세와 보조금의 상당 부분이 지원되고 있음을 보여주고 있다. 최근의 재정수요 확대 요구는 ‘자치구’가 가장 높다고 볼 수 있다. 이에 따른 이전재원 개편을 위해서는 지방교부세보다는 조건부 보조금인 국고보조금이 상대적으로 유용할 것으로 보인다. 또한, 경제위기 등 거시경제 충격에 따른 중앙정부의 재정기능 강화 시에는 조건부 보조금이 유리한 수단임을 미국과 캐나다, 영국, 노르웨이 등에서도 나타나고 있다.¹¹⁾ 재정 건전성을 고

10) 최성은, 2010

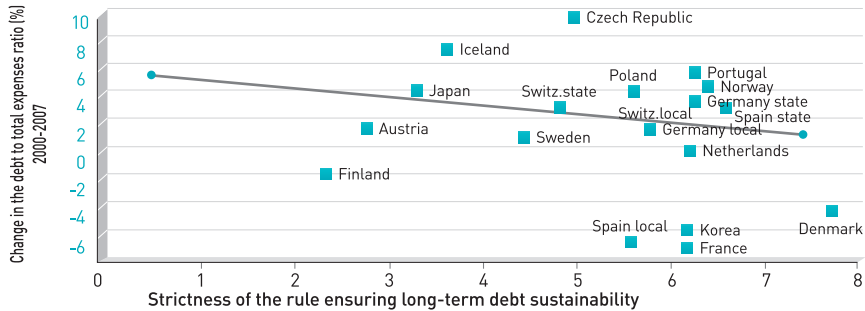
11) 김현아, 2010

려한 보조금 제도 개선을 위해서는 교부세와 보조금의 규모 조정 논의는 불가피하다고 볼 수 있다.

나. 재정관리 제도 개편 및 거버넌스 구축

2008년 경제위기 이후 지방채무 수준 증가에 따른 재정규율 강화에 대한 정책적 요구와 이에 대한 정부의 대응은 유효했던 것으로 나타나고 있다. 행정안전부는 2009년과 2010년에 걸쳐 ‘지방재정 건전성 강화방안’, ‘지방재정 사전경보 시스템’을 발표하면서 지방재정 위기에 대한 적극적 대처를 하였다. 기존 분석에 따르면, 우리나라의 재정관리 수준은 주요국과 비교 시 사전 및 사후 재정관리 측면에서 우수한 것으로 나타나고 있다.¹²⁾

그림 5 How sub-central fiscal rules affect sub-central fiscal outcomes
Effects on debt increases



※ 자료 : Blöchliger, H. et al.(2010), Figure3, p.13 인용

그러나 OECD 분석에 따르면 이러한 재정규율 제도의 강화와 지방정부 채무수준 간에는 일정한 상관관계를 찾기 어려운 것으로 나타나고 있다.¹³⁾ (그림 5)에서는 재정규율의 엄격함, 즉 세입세출 균형 조건, 지방채 발행요건 강화 등을 포함한 재정규율 제도를 수치화한 것과 지방정부 채무수준 간의 상관관계가 분명하지 않은 것을 확인할 수 있다. 이는 재정규율에 따른 중앙 대 지방 재정관리 강화 제도가 규제 여부나 양적 제도 수로 측정되었기 때문이다. 재정 건전성을 염두에 둔 효과적인 재정

12) 박형수 외, 2007

13) "Fiscal rules indeed restrain debt increases and lead to counter cyclical policy, albeit the relationship between the strength of the rules and sub-central fiscal outcomes is rather weak"(OECD, 2010, p.13)

관리의 목적은 재정 관리 이후 재정의 지속가능성, 책임성 등에 초점을 두는 것이 타당하다. 그렇다면 실질적으로는 거시경제 효과와의 연계 관계를 감안한 재정관리 제도가 재정 책임성 및 재정 건전성 확보를 위한 수단이 될 것으로 볼 수 있다.

기존의 제도를 기반으로 설명하자면, 재정계획 단계에서 중기적으로 국가재정과 지방재정과 연계가 분명하지 못한 점을 들 수 있다. 이는 분야별 재정집행 단계에서 정책 혼선으로 나타날 수 있는 문제점을 안고 있다.

최근 나타나고 있는 복지재원 부담에 대한 논의의 핵심에는 중앙과 지방 간의 재정계획에 대한 공유의 부족에 있다고 보여진다. 이를 확인하기 위한 선결작업(예 : 중장기 부분별 재정소요 추계) 등이 필요할 것으로 보인다. 그 밖에 정부 간 재정부담에 대한 논의 시에는 사업담당 부처와 재정을 담당하고 있는 예산부처와 지방자치단체가 포함되어야 함을 강조하고자 한다. 입법절차에서 지방비 부담이 포함되는 등 이후 절차 과정에서도 중요하지만, 당초 사업을 확대하거나 축소하는 등 사업이 조정될 때에는 재정집행 당사자가 함께 논의하는 것이 필요할 것이다.

특히 법정사업의 자격급여 완화, 지원대상자 확대(0~2세 영유아 보육지원사업 확대) 등 지방비 부담이 분명히 증가하는 경우, 재정소요 추계를 바탕으로 한 재정부담 논의가 전제되어야 함은 필수사항이다. 그러나 최근의 복지사업 확대에 따른 재정부담 논의 과정을 살펴보면, 사업이 도입되고 난 후 국고보조율, 차등보조율 개편 논의가 지속되는 반면, 기본 재정소요 추계에 대한 논의는 거의 전무하다고 볼 수 있다. 본고는 중장기 재정 부담과 관련한 거버넌스 구축이야말로 중장기 재정 관리를 위한 필수요건임을 강조하고자 한다.

3. 결론

복지지출을 시작으로 한 사회개발 수요는 교육, 문화 등 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 대한 재정 부담은 원칙적으로 중앙과 지방이 같이 하는 것이 타당하다.

이에 대하여 본 고에서는 재정부담 설계에서 우선적으로 검토되어야 할 사항을 정리해보고자 하였다. 재정 건전성 관점에서의 정부 간 재정운영은 '재정 책임성' 과 연계된 재정제도의 설계로부터 출발한다.

본 분석은 재정 책임성 확보를 위하여 재정수요를 감안한 보조금의 탄력적 운용이 필요하다고 보았다. 이를 위해서는 이전 재원 내 지방교부세와 국고보조금의 규모 조정에 대한 논의를 제안하고 있다. 정부가 정책적 목적을 가지고 특성사업을 추진하고자 할 때 어떤 보조금이 보다 유용한 수단이 될 것인가에 대한 명확한 해답을 찾기는 어렵다.

국제 비교에서도 나라마다 다른 정부 간 재정 환경, 법과 제도를 포함한 정치적 성숙도, 정부 부처 및

자치단체 능력 등이 매우 다르게 나타나고 있다. 다만, 본 분석은 재정수요가 분명한 가운데 보다 유용한 정책적 수단이 무엇인가에 대한 고민으로부터 해결방안을 찾아보는 것이 필요하다고 제안하고 있다. 또한, 재정 규율과 관련하여 사전 및 사후 재정관리 제도 보완에 대해서도 중요성을 강조하고자 한다. 그 중에서도 재정 책임성 차원에서는 지방자치단체의 중기재정 계획과 국가재정 계획 간의 연계는 향후 재정소요 추계로부터 가능하며, 이를 바탕으로 한 ‘질적 재정관리’가 필요함에 주목하고자 한다. 또한, 재정집행 담당자가 포함된 재정부담 협의체의 중요함도 밝히고자 한다. ☺

참고문헌

- 김현아, 보조금 정책에 대한 논의 : 지방교부세 VS 국고보조금, 재정포럼, 2010. 1
- 김현아, 중앙과 지방 간의 복지자원 부담에 관한 연구, 한국조세연구원, 2012(발간예정)
- 박인화, 복지재정 운용실태와 정책과제, 예산현안분석 제35호, 국회예산정책처, 2010. 9
- 박형수 · 전병목, 최근 경제동향과 정책 방향 : 재정 · 고용정책을 중심으로, 한국조세연구원 · 기획재정부 출입기자단 정책세미나자료, 2010. 9
- 박형수 외, 재정위험 관리에 관한 연구 : 지방정부의 재정위험(김현아), 한국조세연구원, 2007
- 최성은, 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2010
- Adema, W.P. Fron and M. Ladaique(2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive? : Indicators on Social Spending, 1980-2012 ; and a Manual to the OECD

Social Expenditure Database(SOCX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.124, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>

- Blöchliger, H. *et al.*, "Sub-central Governments and the Economic crisis : Impact and Policy Responses", *OECD Economics Department Working Papers*, No.752, OECD Publishing. 2010
- ILO, "Employment and Social Protection Policies from Crisis to Recovery and Beyond", An ILO Report to the G20 Labor and Employment Ministers Meeting, Washington DC, April, 2010
- IMF, "Fiscal Exit : From Strategy to Implementation", World Economic and Financial Survey, 2010. 11
- IMF, "World Economic Outlook, Crisis and Recovery", April 2009, Washington

지방 분권 및 사무 재배분에 따른 재원배분 방향

— 최근 행정환경의 급격한 변화와 더불어 현재 중앙정부가 관장하고 있는 사무들 가운데 지방정부가 자주적으로 처리할 수 있는 행정사무들을 과감히 지방정부로 이양함으로써 지방분권을 촉진해야 한다는 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 그러나 아직까지 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 재정적 지원의 기준 설정이 미비로 인해 이양사무와 이에 소요되는 비용이 연계되지 못하고 있다.



글 _ 이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

● 정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어 있어야 한다. 이는 정부가 수행하는 기능에 따라 세원이나 재원이 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분과 재원배분에 대한 검토를 하고 있다.

특히, 최근 행정환경의 급격한 변화와 더불어 현재 중앙정부가 관장하고 있는 사무들 가운데 지방정부가 자주적으로 당해 지역의 특수성, 주민성 등의 고유성과 자체 역량에 입각하여 처리할 수 있는 행정사무들을 과감히 지방정부로 이양함으로써 지방분권을 촉진해야 한다는 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 즉, 기존 사무배분 체계의 한계가 드러남에 따라 새로운 원칙과 기준에 입각한 사무 재배분을 실시해야 한다는 것이다.

ACIR(1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부 계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 김수근 외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체 자율화의 원칙, 주민 편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치 원칙, 명확한 경

비부담의 원칙, 이해관계 귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 상급 자치단체인 도는 광역행정 기능, 보완대행 기능, 연락조정 기능, 지휘감독 기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다(박정수, 1997). 그리고 Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다.

이러한 정부기능의 배분기준에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으며, 수행하는 기능에 입각하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수도 있다. 그러나 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부 기능이 지방자치단체로 이양되는 경우 재원이 반드시 수반되어 이양되어야 한다. 그리고 중앙행정 권한의 지방이양과 정부 간 관계의 변화를 분권화라는 측면에서 볼 때, 지방이양(Devolution)은 지방위임(Delegation)과 달리 정책결정권은 중앙정부와 지방 간 어느 정도 분담되어야 한다는 정치적 분권화를 가정하고 있기 때문에 중앙과 지방 간의 동반자 관계로의 변화를 함축하고 있다(고경훈, 2010). 따라서 분권적 동반자 관계에서 사무이양에 따른 재원이양이 모색되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 지방분권은 국가적 핵심과제의 하나로서, 정부는 지방분권의 실효성을 확보하고자 2008년 2월 중앙행정 권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률을 전면 개정하여 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’을 공포하여 중앙행정의 권한 및 사무를 지방에 포괄적·일괄적으로 이양하고, 이양사무의 원활한 처리를 위한 행정적·재정적 지원의 근거를 명시하고 있다.

그러나 아직까지 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 재정적 지원의 기준 설정의 미비로 인해 이양사무와 이에 소요되는 비용이 연계되지 못하고 있다. 이러한 행·재정적 지원이 없는 중앙사무의 지방이양은 지방자치단체의 업무량만 증대시켜 지방분권에 대한 부정적 인식을 확산시키게 된다. 이양된 기능이 지방에서 효과적으로 집행되지 못하는 결과를 초래할 수도 있다.

특히, 지방재정법 제21조 제2항에서는 ‘국가는 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다’라고 규정하고 있다. 따라서 위임사무가 자치사무로 전환(국가사무의 지방이양)된 이후 이양업무의 효과적인 수행을 위해 국가는 지방자치단체에 이양사무의 처리에 수반되는 인력과 비용의 규모 추정과 이를 보전하기 위한 방법에 대한 논의가 있어야 한다.

1. 사무배분·경비부담의 실태와 문제점

가. 중앙과 지방 간 사무배분의 실태

- 현재 지방자치단체에서 처리하는 사무는 크게 지방자치단체의 존립과 주민의 복리증진을

위한 사무로서, 자치단체의 고유한 업무인 ‘자치사무’와 ‘국가위임사무’로 대분할 수 있다. 국가위임사무는 다시 국가나 다른 공공단체가 법령에 근거하여 지방자치단체에 구체적으로 위임한 사무인 ‘단체위임사무’와 지방자치법 제102조, 정부조직법 제6조에 근거하여 중앙정부(주무부장관) 또는 시·도지사로부터 지방자치단체의 장에게 위임되는 사무인 ‘기관위임사무’로 구분된다. 그리고 현행 법령 상 인정되고 있는 사무의 종류에는 국가와 지방의 공동사무가 포함되어 있지 않으나, 실무에서는 자치사무, 위임사무와 함께 ‘공동사무’를 별도의 사무의 종류로 인정하여 사용하고 있다¹⁾. 지방분권추진위원회 자료(2009. 6)에 의하면, 정부의 총 사무는 4만 2,316건으로 파악되고 있다. 이중 실제 지방에서 처리하는 사무는 1만 1,991건으로 28.3%를 차지하고 있다. 이러한 지방처리사무는 자치사무 8,452건(20%), 국가와 지방의 공동사무 2,324건(5.5%), 기관위임사무 1,063건(2.5%), 단체위임사무 152건(0.3%)으로 구성되어 있다(표 1 참조).

표 1 ▶ 국가와 지방사무 현황 (2009. 6 현재)

(단위 : 건 수 %)

구분	사무 종류	사무 수		사무 종류	사무 수	
		건수	비중(%)		건수	비중(%)
총 사무	합계	4만 2,316	100	합계	4만 2,316	100
국가사무	소계	3만 3,864	80.0	국가처리사무	3만 325	71.7
	국가직접처리사무	3만 325	71.7	지방처리사무	1만 1,991	28.3
	기관위임사무	1,063	2.5			
	단체위임사무	152	0.3			
	공동사무(국가 + 지방)	2,324	5.5			
지방사무	지방사무	8,452	20.0			

※ 자료 : 하혜영, 2011

그런데 중앙과 지방의 공동사무는 재정분담의 노력 없이 국가의 지방에 대한 감독을 강화시켜 지방자치단체의 종합적인 행정수행을 저해할 우려가 있고, 중앙정부로 하여금 기능의 완전이양을 회피하는 수단으로 악용될 수 있다고 지적되기도 한다(홍준현 외, 2006).

또한 국가위임사무의 절대 다수를 차지하고 있는 기관위임사무는 현재 실질적인 사무수행을 지방자치단체가 담당하고 있음에도 불구하고 중앙정부로부터 사전적·합목적성 감독을 받고, 원칙적으로 지방의회에 의한 관여가 배제되어 조례제정의 제약을 가하고 있고, 지방행정의 자주성을 저해하고

- 1) 공동사무는 독일처럼 계층 간의 유기적 협력관계가 없이는 효과적으로 처리할 수 없는 성질의 사무로 정의되기도 하고, 단순히 사무의 처리주체가 복수인 경우를 의미하기도 한다. 우리나라 정부의 행정실무에서는 후자의 개념으로 사용하고 있다.
- 2) 동 개정안은 국가와 지방자치단체 간에 사무처리 방식을 개선하여 자치단체의 자율성을 확대하기 위한 것이다. 자치단체의 사무 범위를 단순·명료화하기 위해 종전의 기관위임사무와 단체위임사무를 폐지하고, 법정수임사무를 신설하는 내용을 담고 있다. 즉 종전의 기관위임사무 중에서 국가사무의 성격을 유지하면서 불가피하게 지방에서 처리해야 하는 사무를 법정수임사무로 전환하는 것이다. 국가하천 점용허가, 가족관계 등록사무 등이 이에 해당된다.

있다는 점에서 지방이양이 필요한 사무이기도 하다. 따라서 위임사무와 공동사무를 자치사무로 전환하여 중앙과 지방 간 사무배분 측면에서 분권화 수준을 제고해야 한다는 논의가 제기되어 왔다. 2011년 10월 31일 국가와 지방자치단체 간 국가위임사무를 폐지하고, 법정수임사무를 새롭게 신설하는 내용을 골자로 하는 ‘지방자치법’ 일부개정안²⁾이 정부안으로 국회에 제출된 바가 있다³⁾. 여기서 법정수임사무란 본래 국가(또는 시·도)에서 처리해야 하는 사무이나, 적절한 처리를 위해 시·도 또는 시·군·자치구가 수입한 지방자치단체의 사무를 의미한다. 중앙정부의 관여 범위 및 수단을 법률로써 명확하게 규정하는 내용이 법안에 제시되어 있다(표 2 참조).

표 2 ▶ 기관위임사무와 법정수임사무 비교

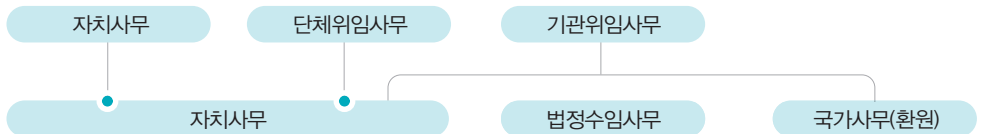
구분	기관위임사무(폐지)	법정수임사무(신설)
개념	법령 등에 의해 국가 또는 상급 자치단체가 자치단체장에게 사무처리를 위임하는 사무	법령 등에 의해 국가 또는 상급 자치단체로부터 자치단체가 수입하여 처리하는 사무
법령규정	시·도지사에게 위임한다 시장·군수·구청장에게 위임한다.	시·도의 법정수임사무로 처리한다 시·군·자치구의 법정수임사무로 처리한다.
사무신설	중앙행정기관의 법령 제·개정에 의한 일방적 신설 가능	지방자치법시행령에 법정수임사무 목록을 명시해 중앙정부 일방적 증설 방지
지방의회	관여 불가	허용(조례, 행정사무 감사·조사 가능)
국가감독	포괄적 지휘·감독 가능	감독수단 법정주의(법령에 의한 감독수단 허용)
경비부담	전액 국가부담 원칙	〈좌 동〉

※ 자료 : 행정안전부

따라서 동법 개정안이 시행되면, (그림 1)에서 보듯이 중앙과 지방 간 사무배분 체계가 크게 변화된다. 지방자치단체에서 처리하는 사무는 자치사무와 법정수임사무로 대분할 수 있게 된다.

그림 1 ▶ 국가와 지방 간 사무구분 체계 변화

| 지방자치단체 사무 |



3) 일본 지방분권추진위원회는 국가위임사무의 폐해를 시정하기 위하여 지방자치단체의 사무 관련 법규정을 전면 개정하여 지방자치단체의 고유사무(공공사무), 단체위임사무, 기관위임사무 이외의 사무인 행정사무(구 법 제2조 3항) 등의 구분을 폐지하였다. 이에 따른 새로운 사무 구분을 정립하기 위하여 일본의 신 지방자치법 제2조 제8항~제9항에서 자치사무와 법정수탁사무로 구분하였다. 이에 따라 종전의 기관위임사무의 44%가 대폭 자치사무로 이양되었고, 법정수탁사무는 39%, 국가가 직접 수행하는 사무는 6%, 폐지된 사무는 2%로 변화되었다.

그리고 법정수임사무의 경우는 지방의회에서 관련 조례 제·개정이 가능하게 되고, 관련 사무와 관련하여 해당 지방의회에서 직접 행정사무 감사·조사 등이 허용되는 등 지방의회의 권한이 크게 강화된다. 이상과 같이 위임사무를 폐지하는 대신 자치사무와 법정수임사무를 신설하게 될 경우, 한국 지방행정연구원(안영훈외, 2009)의 조사결과에 의하면 지방이 처리하는 사무는 기존 28.3%이던 것이 31.5%(자치사무+법정수임사무)로 크게 늘어나게 되는 것으로 분석되고 있다.

나. 중앙사무의 지방이양 현황

● 현재 우리나라 지방자치단체는 자치사무와 국가위임사무를 처리하고 있으나, 명확한 사무구분이 이루어지지 않은 상황에서 사무수행과 관련 자치단체의 국정감사 거부, 경비부담 요구와 같은 논란들이 지속적으로 발생하고 있다. 그리고 지방자치단체로의 위임에 따른 국가위임사무 수행의 과다, 국가 관여범위의 불명확성에 의한 지방자치단체의 자치권 침해 여지와 같은 내용들이 빈번하게 지적되어 왔다. 특히 이러한 문제에 대해 현 정부가 출범하면서 지방이양촉진법을 2008년 2월 지방분권촉진특별법으로 전면 개정하고서 제10조 제1항에서 “원칙적으로 위임사무를 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다”라고 제정하여 위임사무의 폐지를 권고하였다. 이에 따라 2008년 12월 출범한 지방분권촉진위원회는 2009년부터 2011년 10월 현재 총 1,455건의 단위사무를 지방이양하는 것으로 결정한 바가 있다.

이 중 208건 사무는 지방이양이 완료되었고, 24개 부처 1,247건의 사무는 법령개정 등 후속조치가 진행중에 있다. 그리고 2000년 이후 중앙에서 지방으로 사무이양이 확정된 3,023건 중에 절반 가량이 최근 3년 간(2009~2011년) 확정된 것임에도 불구하고(표 3 참조), 아직까지도 지방으로 이양이 완료되지 못하고 논의중인 사무가 많다. 분권촉진법 상 분권과제(제10조~제16조 참조)로 제시된 내용과는 무관한 사무가 다수를 차지하는 동시에, 완전한 이양으로 볼 수 있는 법령 개정의 뒷받침이 이루어진 이양완료 건수는 매우 미진하여 실제 지방분권에 대한 지방자치단체의 체감효과는 그리 높지 못하다는 평가를 받고 있다(최봉기, 2012).

표 3 지방이양 사무현황 (2011. 10 현재)

(단위 : 건)

구분	총계	지방이양 추진위원회 (2000~2008년)	지방분권촉진위원회			
			소계	2009년	2010년	2011년
이양 확정	3,023	1,568	1,455	697	481	277
이양 완료	1,709	1,501	208	166	42	—
추진중	1,314	67	1,247	531	439	277

※ 자료 : 지방분권촉진위원회

그런데 실제 위임사무를 폐지하기 위하여는 2,000개 이상의 개별 법률을 각각 재개정하는 방법을 선택할 수밖에 없고, 사무처리에 대한 책임소재와 경비부담 주체의 불투명함 등 사무구분 및 사무배분 체계 상 내재하고 있는 여러 중요한 문제에 대한 해결방안을 찾아 개선하기가 어려운 상황에 있다. 또한 지방자치단체와 기능 중복 또는 이원화되어 있는 특별지방행정기관의 기능 중에 ① 법규 상 또는 관행에 따라 양 기관이 공동으로 수행하는 사무, ② 서비스 대상지역(집단)은 상이하나 서비스의 내용 또는 기능이 동일한 사무, ③ 상호 밀접하게 연관된 업무 등을 지방자치단체에 이관하는 논의는 장기간 지속되었음에도 불구하고 여전히 불투명한 상황에 놓여 있다.

한편 제주특별자치도 특별법에 의하여 자치사무 확대를 위한 중앙행정기관 권한의 단계적 이양(제12조) 및 특별지방행정기관 사무의 이관(제140조, 제141조)의 특례는 제주특별자치도뿐만 아니라 시법적으로 실시된 후에 전국적으로 확대되어야 할 것이다. 따라서 향후 중앙사무는 분권화의 속도에 맞춰 계속 이양될 것으로 전망된다.

다. 지방사무의 경비부담 실태

● 상술한 바와 같이 지방자치단체가 처리하는 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 수 있는데, 이러한 사무구분에 따라 경비를 부담하는 방식도 상이하다. 우리나라의 경우 지방자치법(제113조 제2항)에서는 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 전가하여서는 안 된다”고 규정하여 건전재정의 원칙을 제시하고 있다. 그리고 지방재정법 제2장(경비의 부담)에서는 국가와 지방자치단체 간 경비부담의 책임과 지방자치단체가 임무를 수행하는데 필요한 지출인 지방경비에 대한 국가재정의 지원 범위와 한계를 명확히 규정하고 있다.

이와 같이 사무 구분에 따라 지방자치단체의 재량권의 범위, 국가감독, 재정부담, 지방의회의 관여, 조례 제정 등에 많은 차이가 발생하게 된다. 여기서는 자치사무와 위임사무로 구분하여 사무경비 부담주체에 대해 살펴보기로 한다.

1) 자치사무에 대한 경비부담

지방자치단체 관할 구역의 자치사무는 지방자치법 제9조에서 6개 분야 57개 사무 종류를 규정하고 있다. 이들 자치사무에 소요되는 경비는 지방재정법 제20조에서 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담하도록 규정하고 있다. 즉, 자치사무에 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담해야 하는데, 이는 지방자치단체의 자치사무에 필요한 경비의 조달 및 활용에 대한 책임이 당해 지방자치단체에 있음을 의미한다. 따라서 지방자치단체가 경비지출을 하기 위해서는 당해 지방자치단체의

소관에 속하는 자치사무에 국한해야 하고, 법령에 근거가 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위해 경비를 지출하여서는 안 된다(지방재정법 시행령 제32조)는 것이다. 그런데 그동안 국가가 지방자치단체에 특정사무를 이양하거나, 중앙과 지방이 공동 처리하면서 재원이 이양되지 않거나, 사무처리에 소요되는 공동 경비의 부담액이 지원되지 않는 사례가 나타나고 있다. 이는 국가의 부담을 지방자치단체에 전가하여서는 안 된다는 지방자치법 제122조에 위반하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 현행 교육자치는 일반자치와 분리되어 실시되고 있음에도 불구하고(표 4)에서 보듯이 지방자치단체에서 법정 교육비 지원 외에 추가적으로 교육비를 지원하고 있으며, 그 증가율이 최근 매우 높게 나타나고 있다.

표 4 교육비 지원규모 추이

(단위 : 억 원)

구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계		6조 6,875	7조 5,524	8조 6,519	8조 3,475	9조 1,476
법정 지원분	소계	6조 1,410	6조 8,542	7조 7,169	7조 3,137	7조 6,014
	시·도세 일정률	1조 3,641	1조 5,269	2조 2,173	1조 6,080	1조 6,001
	학교용지 부담금	2,679	3,288	3,166	4,235	3,550
	담배소비세 일정률	5,242	5,545	5,739	5,745	5,846
	지방교육세	3조 9,848	4조 4,440	4조 6,091	4조 7,077	5조 617
비법정 지원분	소계	5,465	6,982	9,350	1조 338	1조 5,462
	시·도	1,685	1,512	2,113	1,970	
	시·군·구	3,780	5,470	7,237	8,368	

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산 개요, 각 연도

2) 국가위임사무의 경비부담

지방자치법 제141조 단서에서 “국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서, 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있는 단체위임사무의 경우, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담해야 할 경비는 국가가 전부 또는 일부를 부담하여야 한다(지방재정법 제21조 제1항). 그리고 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우(기관위임사무)에 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하도록(동법 제21조 제2항) 규정하고 있다.

특히 기관위임사무의 경우, 사무의 위임을 받은 지방자치단체의 집행기관은 국가의 하급기관과 동일한 지위에서 국가의 대리기관으로서 그 사무를 처리하게 되어 있기 때문에, 기관위임사무의 처리에 소요되는 경비는 그 전액을 국고에서 부담하는 것을 원칙으로 한다. 이 경우 교부되는 국고보조금

은 의무적인 위탁금 또는 교부금의 성격을 지니게 된다. 그러므로 국가가 지방자치단체에 위임하는 사무의 경우에는 위임으로 야기되는 모든 비용을 위임자인 국가가 부담하는 것이 타당함에도 불구하고 기관위임사무를 지방자치단체가 처리하는데 소요되는 경비의 전액을 국가가 별도로 부담하지 않고 있다는 문제 제기가 있다. 위임사무의 수행에 비용이 발생하는 경우, 위임자인 국가의 비용 부담이 수반되어야 한다. 그렇지 않을 경우 사후에 그 비용이 보상되어야 할 것이다(이상해, 2011).

2. 사무 재배분에 따른 자원배분 방향

가. 사무 재배분과 지방 분권화

● 선행연구에서 제시하고 있는 중앙과 지방 간 사무구분체계에서 나타난 문제점을 정리하면 다음과 같다(하혜영, 2011).

첫째, 국가사무, 자치사무, 기관위임 및 단체위임사무 등 사무 간 구분체계가 복잡하고 모호하다는 점이다⁴⁾. 현실적으로 개별사무가 어디에 속하는가를 판단하는 기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라, 지방자치단체가 수행하는 자치사무에 대해서도 국가위임사무와 같이 중앙정부의 강력한 지휘·감독권을 받고 있는 경우가 많았다.

지난 2009년 헌법재판소는 그동안 지방자치단체 자치사무에 대해 “국가가 사전·포괄적인 감사를 실시한 것이 감사개시 요건을 충족하지 못하여 자치권을 침해한다”고 판결하였다(헌재 2006헌라6, 2009. 5. 28)⁵⁾. 이에 따라 중앙정부의 합동감사는 지방의 자치사무에 대하여 위법성을 확인하는 감사로 전환하는 내용이 지방자치법 제171조 제2항으로⁶⁾ 신설된 바가 있다.

둘째, 2009년 10월 현재 현행 제도 하에서 국가사무와 지방사무의 비율은 약 80% 대 20% 정도로, 우리나라의 공공사무에서 국가사무가 지나치게 많다는 점이다. 그동안 국가사무에 대한 지방이양 추

4) 지방자치단체가 처리하는 사무는 이론·실정법 상 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등 성질별로 구분하고 있으나, 실제로는 이 구분이 명확하게 이루어지지 않고 있는 이유는 ① 현행 법령 상 규정의 불명확함, ② 이론과 실제 상의 차이(이론적으로 주민의 공공복지에 관한 것으로, 이해관계가 해당구역 내에 한정된 사무는 자치사무라고 분류하고 있으나, 현실적으로는 중앙정부의 적극적인 지도감독을 받는 경우가 빈번), ③ 장기간 지방자치 실시가 유보된 바가 있어 상대적으로 사무구분의 노력이 부족했던 점, ④ 위임사무에 대한 경비부담의 불명확성(재정력이 빈약한 자치단체는 자치사무까지도 중앙정부의 보조를 받고, 재정력이 좋은 자치단체는 위임사무까지도 자주재원으로 처리하는 사례가 있음) 등을 들 수 있다(권영주, 2009).

5) 중앙정부가 자치단체를 대상으로 한 정부합동감사에서 자치사무에 대해 위법성이 확인되지 않은 자료까지 포괄적으로 요구한 것은 자치권 침해라고 보았다.

6) 제171조 ② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 감사를 실시하기 전에 해당사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하여야 한다(신설 2010. 6. 8).

진으로 지방자치단체의 자치사무 비중이 점차 늘고 있으나, 여전히 국가사무의 비중이 매우 커서 지방분권의 실현을 위해서 자치사무의 비중을 획기적으로 늘려야 한다는 주장이 제기되고 있다.

셋째, 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 위임하기 위하여는 법령 상 개별 위임규정이 있어야 한다. 그러나 중앙정부가 법령의 근거 없이 훈령이나 통첩 등으로 사무를 위임하는 경우도 있었기 때문에 중앙과 지방 간 사무 구분이 모호한 것이다. 이로 인해 사무별 행정책임 소재, 재원부담의 주체, 정부 감독의 범위 등에서 혼란이 야기되고 있고, 지방자치단체는 중앙정부로부터 기능 및 권한이양에 대해 지속적으로 촉구하고 있다.

이에 부응하여 중앙정부도 정기적인 기능이양 작업의 노력으로 상당량의 중앙기능을 지방자치단체로 이양하고 있다. 그리고 중앙정부가 사무처리의 편의를 위해 지방자치단체장에게 위임하여 처리하는 기관위임사무는 비록 지방자치단체가 수행하고 있는 사무라고 할지라도 분권화된 사무라고 할 수 없다(홍준현 외, 2006). 향후 법정수입사무가 도입될 경우 자치사무로 전환되는 사무가 다수 발생하게 될 것으로 전망된다.

따라서 지방분권촉진에 관한 특별법 제6조 및 제10조에서 규정하고 있듯이, 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 지방이양을 포함한 사무 재분배로 인해 발생한 자치사무는 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임 하에서 그 사무를 처리하도록 되어있다. 이때 권한은 법령 상의 책임과 의무가 수반되는 개념으로, 법령 상에 명시된 사무처리권자에게 귀속되어야 한다.

즉 국가사무의 지방이양에는 권한과 책임이 따르기 때문에 각종 사무를 국가와 각급 지방자치단체 간에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 (법령 상) 권한과 책임을 부여하는 사무 재배분으로써 지방이양이 되어야 한다. 이러한 사무 재배분의 과제는 정부 간의 행정처리 권한 및 비용부담의 책임 소재를 구분하고, 그에 따른 인력과 재원까지도 재조정(배분)되는 것이기 때문에 실질적 자치권의 내용이 된다. 이로 인한 경비부담 주체를 명확히 하기 위하여 이양사무에 따른 재원 재배분이 반드시 이루어져야 한다. 즉 사무배분에서 분권화가 실효성을 확보하기 위해서는 사무 재배분에 상응하는 재원 재배분이 수반되어야 한다.

그런데 국가와 지방 간 사무 재배분 시 재원 및 인력의 재배분이 감안되어 이루어져야 하나, 사무에 소요되는 구체적인 재원 · 인력을 추정하기가 현실적으로 곤란하여 사무 재배분과 재정분권 수준을 판단하는 데에 어려움이 따르고 있다.

나. 사무이양에 따른 재원 재배분 시의 고려사항

● 전술한 바와 같이 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조에서는 중앙행정의 권한 및 사무를 지방에 포괄적 · 일괄적으로 이양하고, 이양사무의 원활한 처리를 위한 행정적 · 재정적 지원을 하는 근거를 명시하고 있다. 그러나 아직까지 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 재정적 지원에 대

한 기준설정의 미비로 인해 이양사무와 이에 소요되는 비용이 연계되지 못하고 있다. 그런데 그동안 중앙정부의 권한과 사무가 지방자치단체로 이양되어 왔고 앞으로도 국가사무의 지방이양이 가속화 될 경우, 이에 따른 지방자치단체의 재정확충이 수반되지 않는다면 지방자치단체의 자율성을 제고 하기 위하여 취해진 사무이양 및 이를 통한 지방 분권화는 지방자치단체의 재정을 압박하는 요인으로 작용할 수 있다. 이는 2005년 국고보조사업의 자치사무로의 전환에 따른 경험적인 사례를 통해 알 수 있다. 이러한 행·재정적 지원이 없거나 미흡한 중앙사무의 지방이양은 지방자치단체의 업무량만 증대시켜 지방분권에 대한 부정적 인식을 확산시키게 된다. 이양된 기능이 지방에서 효과적으로 집행되지 못하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 사무이양에 따른 재원이양을 위해 반드시 선행되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 국가 전체 관점에서 이양사무에 소요되는 비용(예컨대 인건비, 경상비, 사업비)을 공식적으로 추산하여 구체적인 행·재정적 지원방안을 도출하여야 한다. 특히 최근의 선행연구(한국지방정부학회, 2009; 한국지방행정연구원, 2009~2010)의 분석결과에 의하면, 이양사무와 관련하여 기능분류(BRM)와 사무수행방식(Activity)으로 구분하여 평균적인 단위사무 처리 표준비용을 추산하여 소요비용을 추정하고 있으며, 그 비용은 인건비, 경상비, 사업비로 구분하였다.

둘째, 원칙적으로 소요비용의 지원이 없는 사무이양을 차단하여 사무이양의 효과성을 확보하고, 지방분권을 강화하여야 한다.

셋째, 사무이양에 따른 행·재정 수요의 파악과 지원방안의 철저한 강구를 통해 이양기관과 이양을 받는 기관 간에 불필요한 거래비용(Transaction Costs)을 축소하여야 한다.

넷째, 사무이양 이후 사무처리의 효율성을 확보하는데 기여할 수 있도록 이양되는 사무와 그 처리비용을 패키지로 하여 지원한다.

다. 중앙과 지방 간의 자원 재배분 방법

● 민선자치 실시 이후 상당기간이 지났음에도 불구하고 여전히 대다수 자치단체의 재정은 구조적으로 취약하고, 세원 불균형 등으로 자치단체 간 재정력 격차는 오히려 심화되었다. 따라서 중앙재정의 지방이양을 통한 재정분권화의 수준은 민선자치 이전에 비해 크게 변화한 것이 없다는 평가가 있다. 현재의 지방재정은 행정의 수행에 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하고 있다는 평가도 있다.

또한 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있다. 특히 최근 급증하고 있는 사회복지 분야 국고보조사업의 확대 추진에 따른 지방비 부담 증대와 이로 인한 가용재원의 축소가 지속되고 있다. 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때 지방재정 확충을 통한 재정자율권의 확대

가 우선되어야 지방재정의 책임성을 물을 수 있다는 입장도 있다. 따라서 사무 재배분에 따른 중앙과 지방 간 재원을 재배분하는 방법은 이양사무를 기준으로 소요경비를 ‘직접 지원’ 하는 방안과 세원 이양이나 이전재원의 수단을 통해 ‘포괄 지원’ 하는 방안이 있다(김석태, 2001).

1) 직접 지원 방안

이양사무를 기준으로 소요경비를 직접 지원하는 방안은 개별 사무량과 소요경비를 연계시켜 사무이양 건수에 따라 재원이양을 추진하되, 이양된 사무의 처리에 소요되는 비용(인건비, 경상비, 사업비)을 보조금과 유사한 형태로 직접 지원하는 방법이다.

이러한 직접 지원 방식은 이양된 사무의 종류와 양에 따라 소요경비를 손쉽게 지원하는 것이므로 이양기관과 이양을 받는 기관 모두가 합의점에 쉽게 도달할 수 있다는 장점에도 불구하고, 공공사무의 소요경비를 객관적으로 추산하기가 매우 힘들고 자치단체별 소요경비가 차이가 나기 때문에 단체별 재원배분도 어렵다는 단점을 지니고 있다. 이러한 이양사무에 대한 직접 지원을 하기 위한 재원이양의 수단으로는 현행 분권교부세 또는 전액부담 국고보조금(교부금)을 들 수 있는데, 다음과 같은 사항을 고려하여 정책수단을 선택하여야 할 것이다.

첫째, 이양된 사무의 성격은 이미 국가사무가 아니기 때문에 이양사무의 재원은 향후 업무량 변화를 감안하여 안정적이고 지속적으로 확보되어야 한다. 이에 소요되는 경비는 일반재원으로 지원하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 보통교부세 불교부단체의 존재, 재원이양 규모, 개별 단체별 이양사무의 업무부하 정도와 사업비 규모 등을 고려하여 지원이 이루어져야 한다.

셋째, 전술한 바와 같이 사무이양은 계속 발생하게 되는데, 사무이양이 발생할 때마다 반복적으로 재원을 이양해야 하는 작업으로 인해 많은 행정력이 수반된다. 결국 직접 지원의 정책수단은 지방이양된 사무가 자치사무이므로 보조금보다는 현행 분권교부세(재원 : 내국세)를 통해 이양사무의 총 소요액을 지방에 이양하되, 자치단체별 업무량, 소요비용을 기준으로 자치단체에 배분하는 것이 바람직할 것이다. 이때 이양재원의 규모는 일정기간별로 이양사무의 소요비용 추정액으로 하되, 지방이양 이후 추가적으로 발생하는 재정수요를 고려할 필요가 있다.

2) 포괄 지원 방안

사무 이양 및 사무 재배분에 따른 포괄지원 방안은 지방세나 지방교부세와 같이 일반재원의 형태로, 또는 이양사무에 소요되는 비용의 정확한 추정이 곤란하므로 지방분권 수준을 강화하는 측면에서 분권화의 목표 설정에 따라 중앙재원을 지방에 이양하는 방법이다.

이러한 사무 재배분에 따라 포괄 지원을 하기 위한 재원이양의 정책수단으로는 세원이양과 일반재

원으로서의 지방교부세 확충의 방안을 들 수 있는데, 다음과 같은 사항을 고려하여 정책수단을 선택하여야 할 것이다.

첫째, 사무 이양이나 사무 재배분에 따라 발생하는 재정수요의 충족도와 어느 정도는 일치시키는 것이 바람직하다. 지방재정 수요와 거의 일치시키는 것은 모든 지방자치단체에 대해 기본적 재정수요를 충족하기 위한 재원을 보장하여 준다는 장점이 있다. 예컨대 보통교부세의 불교부단체와 같이 일정 수준 이상의 조세기반을 가지고 있는 자치단체에 대해서는 아무런 지원이 없게 될 수 있기 때문이다. 즉, 포괄 지원의 경우 직접 지원의 경우보다 지방자치단체에 따라 일부 자치단체에서는 사무이양의 실제 소요비용보다 재정 부족이 발생하는 반면, 일부 자치단체에서는 재정 잉여가 발생할 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 재정 자율성을 강화할 수 있도록 세원·재원 이양을 통해 자주재원의 비율을 제고하도록 한다. 즉, 재정 분권화는 중앙정부에 편중되어 있는 재정기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 재정운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부 간 재정기능을 분담하도록 하는 것이다. 이는 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 정부 간 이전재원이 재정체계에서 중요한 역할을 수행하기는 하나 과도하지 않아야 된다는 Oates(1993)의 주장과도 부합된다. 만약 지방자치단체가 실제적이고도 효과적인 재정 자율성을 가지려고 한다면 자주재원의 비율을 높여야 할 것이라는 주장을 하고 있다.⁷⁾

셋째, 자치단체별 세원이 매우 불균등하게 분포되어 있어 포괄지원 시에는 지방자치단체의 재정력을 감안하여 불가피하게 차등화하는 것을 고려할 필요가 있다. 따라서 최근 적절한 세입재원의 조달 계획이 없는 상태에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 국고보조사업이 확대되고 있어 지방재정의 부실화 경향이 심화되고 있다. 이에 재원이양 시 개별단체의 재정부담 정도를 고려할 필요가 있다(표 5 참조).

표 5 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 추이

(단위 : 조 원, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균 증감률
국고보조사업(A)	26.2	32.0	35.0	41.8	46.7	48.6	13.2
국고보조금(B)	18.3	20.9	22.8	26.5	29.2	30.1	10.5
지방비 부담액(C)	7.4	9.7	12.2	15.2	17.5	18.5	20.1
비중	B/A	69.8	65.3	65.1	63.4	61.9	-
	C/A	28.2	30.3	34.9	36.4	37.5	-

※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산 개요, 각 연도

7) 그 이유는 ① 만약 재정부분에서 지방정부의 중앙 의존 정도가 크다면 재정지출 결정에서 중앙정부의 간섭을 피할 수 없게 된다. ② 이전재원에 대한 의존 정도가 크면 클수록 지방자치단체가 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 없어진다. 이러한 논의는 결국 지방자치단체의 과세 자주권이 적절한 수준만큼 확보되어 있어야 한다는 사실을 의미한다.

넷째, 세원이양을 통한 포괄 지원 방식은 분명 재정적 자주성을 제고하게 되므로 재정 분권화에 긍정적인 측면이 될 수 있으나, 중앙정부로부터 이전되는 재원(지방교부세)이 줄어들게 되어 이전재원에 크게 의존하는 자치단체는 오히려 불만을 제기할 수 있다. 따라서 포괄적 지원수단으로 세원이양을 고려할 경우, 지역에 고르게 분포되어 있는 세원을 지방에 이양하는 것이 바람직하지만, 이에 부합하는 세목을 찾기도 쉽지 않다.

결국 이양세원의 지역별 차등배분을 고려한 방안을 모색할 수도 있는데, 사무이양의 소요비용을 초과하는 차등지원은 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 즉, 차등지원으로 인해 분명 사무가 이양되어 추가적 재정소요가 발생하였음에도 불구하고 이에 미흡한 재정적 지원을 받는 자치단체가 있을 수 있다.⁸⁾

결국 포괄적 지원의 정책수단은 지향하는 가치나 지방재정의 현실적 여건을 고려하여 선택할 사안으로 볼 수 있다. 공공서비스의 균형적 공급이 우선되어야 한다면 자치단체 간의 재정격차를 줄일 수 있는 이전재원의 차등배분 즉, 세출 분권화(일반재원주의)가 바람직할 것이다. 지방재정의 자주성 확보가 오히려 우선되어야 한다면, 국세에 비해 낮은 지방세수 비중을 증가시킬 수 있는 세원이양 즉, 세입 분권화(지방세주의)가 바람직할 수 있다.

3. 결론

지방자치단체가 중앙정부로부터 기능 및 권한이양에 대해 지속적으로 촉구하고 있으며, 이에 부응하여 중앙정부도 정기적인 기능이양 작업의 노력으로 상당량의 중앙기능을 지방자치단체로 이양하고 있다. 이러한 사무이양과 함께 향후 법정수입사무가 도입되면, 중앙과 지방 간 사무배분 체계가 크게 변화하게 될 것이다.

그런데 이러한 사무 재배분의 과제는 정부 간의 행정처리 권한 및 비용부담의 책임소재를 명확히 하고, 그에 따른 인력과 재원까지도 재조정(배분)되는 것이기 때문에 실질적 자치권의 내용이 된다. 이로 인한 경비부담 주체를 명확히 하기 위하여 이양사무에 따른 재원 재배분이 반드시 이루어져야 한다. 이를 위해 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조에서는 중앙행정의 권한 및 사무를 지방에 포괄적·일괄적으로 이양하고, 이양사무의 원활한 처리를 위한 행정적·재정적 지원을 하는 근거를 명시하고 있다. 그러나 아직까지 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 재정적 지원에 대한 기준설정의 미비로 인해 이양사무와 이에 소요되는 비용이 연계되지 못하고 있다.

이와 같이 행·재정적 지원이 없거나 미흡한 중앙사무의 지방이양은 지방자치단체의 업무량만 증대

8) 예컨대, 법정교육비 지원의 시도별 차등화 조치, 지방소비세 배분 시 지역별 배분 가중치 차등적 적용 등에서 볼 수 있듯이, 실제 중앙정부는 신규 지방세목 신설 및 국세의 지방이양 시 상대적으로 재정 상태가 양호한 자치단체에 여러 가지 재정적 부담을 지우고 있다.

시켜 지방분권에 대한 부정적 인식을 확산시키게 된다. 이양된 기능이 지방에서 효과적으로 집행되지 못하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 향후 지속적인 지방이양 및 사무 재배분이 추진됨에 따른 구체적인 재정적 지원방안이 강구되어야 한다. 사무 재배분에 따른 중앙과 지방 간 재원을 재배분하는 방법은 다음과 같다. 즉, 이양사무를 기준으로 소요경비를 직접 지원하는 방안과 세원이양이나 이전재원의 수단을 통해 포괄 지원하는 방안으로 구분할 수 있다.

전자는 개별 사무량과 소요경비를 연계시켜 사무이양 건수에 따라 재원이양을 추진하되, 이양된 사무의 처리에 소요되는 비용(인건비, 경상비, 사업비)을 보조금과 유사한 형태로 직접 지원하는 방법이다. 그리고 후자는 지방세나 지방교부세와 같이 일반재원의 형태로, 또는 이양사무에 소요되는 비용의 정확한 추정이 곤란하므로 지방분권 수준을 강화하는 측면에서 분권화의 목표설정 등에 따라 중앙재원을 지방에 이양하는 방법이다. ☺

참고문헌

- 고경훈, 중앙권한의 지방이양에 따른 행·재정 수요판단, 한국지방행정연구원, 2010, p12
- 권영주, 우리나라 사무구분체계의 개선방안 : '법정수입사무(가칭)'의 도입을 중심으로, 한국자치행정정보, 23(2), 2009, p43
- 김석태, 국가사무의 지방이양에 따른 자원재배분, 한국행정논집, 제13권 제3호, 2001, p578
- 김수근 외, 지방자치체의 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안, 한국재정연구회, 1991
- 박정수, 광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구, 한국조세연구회, 1997
- 안영훈 외, 기관위임사무 및 법정수입사무의 행·재정지원방안, 한국지방행정연구원, 2009
- 이상해, 재정배분의 문제로서 사무의 귀속주체와 재정부담주체의 동일성, 법학연구 제44집, 2011, p22
- 조성호 외, 중앙과 지방 간 사무재배분방안, 경기개발연구원, 2009
- 최봉기, 지방분권과 자치발전을 위한 국회의 역할과 과제, 전국시도지사협의회, 시도 뉴스레터 제36호, 2012, p5~6
- 하혜영, 지방자치법상 법정수입사무제도 도입 논의와 향후 과제, 이슈와 논점 제336호, 국회입법조사처, 2011
- 홍준현 외, 지방분권수준 측정을 위한 지방분권지표의 개발과 적용, 지방정부연구 제10권 제2호, 2006, p17
- ACIR, *State and Local Roles in the Federal System*, 1982
- Oates, Wallace E. Fiscal Decentralization and Economic Development, *National Tax Journal*, Volume XLVI, No. 2. June. 1993
- Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C.: The World Bank, 1994

사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향

- 2000년대 접어들면서 중앙과 지방재정 모두에서 사회복지비 지출은 급증하고 있지만 재원분담 구조와 복지재정 관리체계는 1980년대의 낡은 틀을 그대로 유지하고 있다. 이에 국민들의 일상생활을 보장하는 보편적 사회서비스와 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 동시에 지속적으로 확충되고 있는 현실에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적인 복지재원 배분 구조의 재설계 방향에 대한 논의가 필요하다.

글 _ 이 재 원 (부경대학교 행정학과 교수)

● 작년 말 국회는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 사회복지서비스를 넘어 사회서비스를 통해 일반국민 모두의 일상생활을 보장하도록 사회보장기본법을 전부 개정하였다. 최근 몇년 동안 논의되었던 신사회 위기를 극복하기 위한 사회적 담론들을 국가의 법률에서 구체적으로 정리한 것이다. 여기에서 보건복지부를 중심으로 사회보장과 사회복지 분야의 관련 법률을 정비하여 내년부터 정책으로 실천하도록 명시하였다. 사회정책에서 지금까지의 관행을 고려하면 상징적 의미가 강한 측면은 있지만, 법 개정 취지를 고려하면 사회복지 분야에서 정부의 재정 역할은 지금보다 상당 수준 확대할 것으로 기대된다. 그런데 새로운 사회서비스 정책에서 재원을 동원하는 방법에 대한 논의와 고민이 활성화되지 못하고 있다. 전부 개정의 취지를 실질적으로 현장에 실천할 수 있을지 여부가 불확실하다. 사회서비스에 내재되어 있는 소비적 재정지출 성격과 사회기반 투자에서의 생산적 역할이 명확하지 않고, 정치·경제적 특성으로 인한 분야별 과잉 혹은 과소 지출의 비효율성 우려도 적지 않다. 또한 사회서비스 지출의 지리적 외부성 쟁점도 상당하여 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체들 간의 복지재원 분담 체계를 합리적으로 재정립하는 과정에서 상당한 갈등이 발생할 수 있다. 사회복지 지출에서 정부 간 재원분담에 대한 주제 자체는 중요하지만 제대로 논의되기 힘들다. 일단 현장에 적용된 상태에서 그것의 합리성 여부를 판단하고, 개편에 대한 주제들은 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 의미있는 논의 자체가 회피되는 경향이 있다. 이러한 이유로 쟁점 상황에 대해 문제인식은 공유하면서도 대안에

대한 고민과 실천은 지난 수십 년 동안 제자리에 머물고 있다. 재정체계가 제대로 정립되지 못하면 높은 차원에서 복지를 확충해야 한다는 사회적 합의가 형성되어 있어도 현실의 변화를 기대하는 것은 쉽지 않다. 2000년대 접어들면서 중앙과 지방재정 모두에서 사회복지비 지출은 급증하고 있지만 자원분담 구조와 복지재정 관리체계는 1980년대의 낡은 틀을 그대로 유지하고 있다.

OECD 주요 국가들과 비교하여 국가 전체적으로 사회복지 재정지출 규모와 비중 자체는 아직 상대적으로 낮은 수준이다. 이에 따라 복지재정에 대한 일반적인 논의들은 재정 건전성을 우려하는 재정 당국의 지출규모 억제와 사회위기 극복을 위한 현장에서 복지재원 확보 논쟁에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 가운데 정부는 중앙차원에서의 복지비 부담을 줄이는 대신 지방자치단체에 대한 추가적인 재정 부담을 요구하는 경향이 있다. 관련 정책과 재정과정에 실질적인 참여 자체가 배제되어 있는 지방자치단체 차원에서는 복지재원 분담 현실에 대한 불만 제기와 추가적인 복지사업 거부 등의 정책 저항 분위기가 형성되고 있다. 국민경제가 성숙단계로 접어들면서 국가와 지방자치단체의 가장 중요한 재정기능은 국민과 주민들에게 사회복지서비스를 제공하는 것이다.

한편에서는 재정 건전성을 위해 복지지출을 축소해야 한다고 하지만, 다른 한편에서는 매년 국가와 지방자치단체의 재정에서 복지비 부담은 계속 증가하고 있다. 이러한 현상을 고려할 때, 사회복지와 재정은 서로 양립하기 힘든 특성이 있어도 회피의 대상이 아닌 합리적인 재정운영 체계의 구축대상이 되어야 한다. 이 글에서는 사회보장기본법 전부 개정의 취지와 내용처럼 국민들의 일상생활을 보장하는 보편적 사회서비스와 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 동시에 지속적으로 확충되고 있는 현실에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적인 복지재원 배분구조의 재설계 방향에 대해 논의하였다.

1. 사회복지 지출과 지방재정을 접근하기 위한 전제조건들

가. 사회복지와 지방재정의 양립 가능성

● 일반적으로 사회복지 정책의 기본 기조는 시민적 및 정치적 기본권리를 보충하는 ‘표준화’ 된 사회권리를 범국가적 차원에서 제공하는 것이다. 그런데 지방의 역할을 강조하는 분권형 정부 간 재정관계의 관점에서 사회복지 혹은 사회서비스를 접근할 때는, 지역 간 사회복지서비스의 내용과 수준에서 ‘다양성’과 ‘격차’를 인정해야 한다. 이러한 차이 때문에 사회서비스 정책은 근대복지 국가의 사회복지 전통과 논리적으로 양립하기가 쉽지 않은 특성이 있다. 복지정책의 목적은 국가 내 모든 시민들에게 동등한 사회적 권리를 향상시키는 것이다. 이에 따라 분권을 지향하는 재정연방주의와 복지국가는 다양성과 표준화의 연속선상에서 서로 반대 끝에 위치한다(Obinger & Leibfried, 2005, p2). 사회복지에서 지방자치는 “동일한 국민국가의 구성원들이 거주하는 지역에 따라 서로 다

른 편익과 부담을 즐기고 경험한다”는 것을 의미한다. 이러한 논리를 연장하면 지방자치의 활성화는 전통적인 복지국가의 성장을 제한할 수 있게 된다. 실제로 복지국가는 지방정부의 자치권을 제한하는 방식으로 발전하였다. 미국과 영국 등 주요국가의 1960년대 복지국가 황금시기(Golden Age)에서는 중앙정부의 주도적인 복지정책이 추진되었다. 과거 지방정부 혹은 지역사회가 담당하였던 사회 복지기능이 대공황 극복과 시민권 확대를 위한 사회·경제적 요구를 수용하는 데 한계가 있었기 때문이다. 결과적으로 근대복지국가는 정부 간 관계에서 집권화를 강화시키는 원천이 되었다.

최근의 글로벌 표준기조에서는 지방분권의 가치가 강조된다. 하지만 현실에서 사회정책의 기본적인 분위기는 복지재정 축소와 중앙정부의 복지재정 역할 감축에 대한 우려가 크다.

지방분권과 사회복지의 증감에 대한 경험적 증거들은 명확한 결론을 도출하지 못하고 있지만 적어도 논리적으로는 단순한 관계가 아니다. 그동안 서구의 역사적 경험에서, 분권화된 복지정책 거버넌스는 복지재정 혹은 복지서비스의 축소와 동일한 맥락에서 접근되었다. 이에 따라 중앙정부의 복지 지출 확대를 억제하는 수단 중 하나로 재정분권을 해석하는 경향도 있다.

나. 지방자치와 복지재정 확충의 상충 우려

● 신공공 관리주의에 기초한 정부혁신이 지속적으로 진전되면서 미국과 일본 등 주요국가에서는 사회복지서비스에서 분권화 혹은 권한 이양에 대한 주제와 관련 정책들이 추진되었지만 우리나라에서는 아직 복지 분권화를 적극적으로 수용하지 않고 있다. 이는 지방자치제도가 부활되었던 1990년대 초반의 실제 및 담론 전개상황과 맞물려 있다. 복지와 분권에 대한 1990년대 초기 논의에서는 지방자치가 주민들의 복지증진에 순기능으로 작용할 것이라는 기대와 더불어 다양한 형태의 복지서비스가 등장할 것이라는 전망이 있었다(김용일, 1991; 신섭중, 1990 등).

하지만 비판적인 주장도 적지 않았다. 백종만(1994)에서는 지방자치가 사회복지의 발전과 단선적으로 연결될 수 없다고 전망하였으며, 이인재(1995)는 지방자치가 사회복지를 비롯한 삶의 질 문제를 오히려 후퇴시킬 가능성이 크다고 강조하였다. 윤찬영(2003)에서는 2000년대 초반까지 상황을 전제로 지방자치 이후 사회복지의 쟁점을 정리하였다. 지방자치제도 이후 지방자치단체에 의한 지역사회 복지의 발전적 변화는 미미하다고 결론지으면서 지방정부는 중앙의 사무를 집행하는 전달자의 역할에 그쳤다고 하였다. 일반적으로 복지부문에서 재정관리 혹은 재원배분 방식의 개편에 대해서는 중앙정부의 시도는 비판적으로 인식되었다. 사회복지 서비스에서 정부 간 성과계약 방식이 적용되어 있는 미국 TANF의 특성들이 의미있게 고려되기 보다는, 미국 레이건 행정부의 신연방주의와 일본의 삼위일체 분권 개혁에 대한 비판이 우선 제시되었다. 일본의 삼위일체 분권 개혁은 중앙정부의 재정적자 문제를 해결하기 위한 것이다. 특히 고령자 정책에서 중앙정부 재정부담을 지방자치단체에 이전하는 형식으로 추진되었다(소순창 외, 2001). 지방자치제도가 부활하던 1990년대 초반에

복지분야에서는 사회복지 향상에 대한 기대가 없었던 것이 아니었다. 하지만 이는 사회복지 서비스 수준 향상보다는 정책과정에 지역 복지단체들의 참여 활성화에 대한 기대였다.

당시 지역복지 운동은 노동 운동을 대체할 수 있는 새로운 사회 운동으로 부각되었다. 국가의 복지정책에 적극적으로 참여할 수 있는 지역 사회운동에 대한 기대가 있었다. 그와 같은 기대와 노력 속에서 전국적인 시민단체 네트워크가 형성되었고, 1990년대 후반의 국민기초생활보장체제를 만들었다.

하지만 지방자치단체와 지역사회 복지에 대한 관계는 제한적이었다. 오히려 ‘분권 = 반(反)복지’라는 전통적인 인식이 지속되고 있다. 지방자치단체와 사회복지 행정을 보다 직접적으로 연결시킨 것은 2003년의 사회복지사업법 개정부터이다. 여기에서는 사회복지사업의 실시 주체 및 단위로서 시·군·구의 역할과 중요성을 보다 분명히 해주었다. 그 결과 종전 중앙정부 주도의 사회복지 수행 체계가 지방 중심으로 전환되는 계기가 조성되었다(강혜규, 2005). 하지만 당시 보건복지가족부가 새로운 복지전달체도는 만들었지만 지자체가 적극적으로 수용하지는 않았다. 2000년대 중반부터는 사회복지 지출에서 지방비 부담이 급증하면서 정부 간 재정 갈등이 표면화되었다.

사회복지 재정의 운용과정에서 중앙과 지방 간에 적절한 재정분담과 재정수단의 선택이 이루어지지 못할 경우 국가 재정자원의 비효율적인 활용 결과가 초래될 수 있음은 충분히 인지할 수 있다. 특히 ‘자금지원 없는 의무적 부담정책’(Unfunded Mandate) 문제와도 밀접한 연관성을 지닌다(임성일, 2007). 2000년대 접어들면서 사회복지 예산은 매년 지속적으로 증가하였다. 의무적 지출경비는 물가 상승률 등을 감안하여 중앙생활보장위원회에서 매년 점증시키기 때문에 자동적으로 예산이 증가한다. 또한 추가적인 복지사업들이 많이 만들어졌다. 고령화의 진전과 함께 노인복지가 급증하였고, 저출산 문제와 함께 보육사업이 많이 강화되었다. 지방자치 부활 이후 지방재정에서 사회개발비는 경제개발비보다 항상 높은 비중을 차지했다. 하지만 최근 몇년 동안 지방비 부담을 지시하는 복지보조사업이 급격히 증대되면서 지방재정을 압박하고 재정 건전성을 저해하는 주요 요인이 되고 있다. 2000년대 중반에 일부 지방자치단체장은 기초생활보장 관련 복지지출에 대한 비판을 강하게 제기하였다. 지방정부 입장에서는 3% 정도의 비중을 차지하는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지지출보다는 주민 전체가 활용할 수 있는 보편적인 공공서비스 투자가 더 중요하다는 것이었다.

다. 작은정부, 분권화, 그리고 사회복지 지출

● 자원배분의 효율성을 위해 공공서비스는 분권화된 정치체제를 통하여 지방 단위에서 다양하게 공급되는 것이 바람직하다는 것이 분권화에 대한 신고전 경제학의 기본 전제이다. ‘사회민주적 중앙집권주의’를 비판하면서 중앙집권은 비효율적인 동시에 비민주적이기 때문에 기본적으로 지방 단위의 독자성과 상호조정을 기본전제로 한 서비스 공급체제를 설정해야 한다는 것이다.

하지만 공공선택론자들은 사회복지 분야에서의 재정분권을 효율성보다는 작은정부를 실천하기 위

한 정치적 수단으로 고려하였다. 이들이 주창하였던 정부혁신이 신공공 관리주의의 기초가 되었다. 따라서 최근의 분권 혁신들은 작은 정부와 복지예산 축소, 혹은 지방정부로의 복지부담 전가의 논리가 전제되었다는 비판을 받고 있다. 1950년대 미국의 재정학자인 머스그레이브는 정부의 3대 재정기능을 자원배분, 소득분배, 경제안정으로 구분하면서, 사회복지지는 소득분배 기능에 속하는 것으로 사회적 정의에 따라 관련 재원이 배분되어야 한다고 하였다. 정부 간 재정관계론에서 사회복지 서비스는 소득분배 기능에 속하면서, 동시에 개인의 지리적 이동성 때문에 관련 공공지출에서 재정 외부성이 강하다. 따라서 전통적인 신고전 경제학의 논리 속에서 사회복지 서비스 공급은 중앙정부의 재정기능으로 인식하였다. 1970년대까지 보편적으로 합의되었던 이와 같은 정부 간 재정관계의 인식 속에서 복지국가의 황금시대는 중앙집권적 복지 거버넌스 체계를 강화하는 방향으로 전개되었다.

사회복지정책에서 지방정부의 역할 비중은 낮았으며, 관련 분야에서 정부 간 재정관계에 대한 논의가 부각될 필요성은 크지 않았다. 그런데 복지국가의 재정위기와 함께 1980년대 미국과 영국에서는 신보수주의 정권이 동시에 등장하였다. 정부 간 재정관계에서도 많은 변화가 있었다.

미국에서는 신연방주의(New Federalism)로 요약되어 사회복지정책에서 주 및 지방 정부의 사회복지책임을 강화시켰다. 영국은 지역 단위에서 준정부기관(Quango)을 활성화시켜 지방정부에 대한 통제와 배제를 확대하면서 새로운 정부 간 관계체계를 구축하였다. 같은 시기 이들 국가의 정부 간 관계 정책에 영향을 미친 것은 공공선택이론이었다. 여기서 주목할 것은 사회복지 분야에서 독점적인 정책을 수행하는 연방정부의 비대화와 재정적자였다. 브레넌과 뷰케넌(Brenan & Buchanan, 1980)을 대표로 하는 공공선택학과에서 정립한 정부실패(Governmental Failure) 논리들은 시장주의와 신공공주의를 결합한 신공공관리주의 정부혁신의 기본 전제가 되었다. 공공선택이론에서는 연방정부의 비대화를 억제할 수 있는 효과적인 수단 중 하나로서 재정권력의 분권화를 강조하였다.

즉 공공부문의 규모는 분권화될수록 작아질 수 있는데, 이를 위해 티부가설의 의미가 재해석되었다. 티부가설에 따르면, 지방정부들이 인구유치와 지역개발을 위해 지리적으로 상호 경쟁하게 되면 더 낮은 조세 부담으로 더 많은 편익을 제공하게 된다. 이때 지역 유치를 위한 정책의 대상은 저소득 취약계층의 복지 수급자가 아니다. 생산적 활동을 하는 기업과 중산층이 될 가능성이 많다.

일반적으로 미국의 문화에서 일반 중산층들은 큰 정부보다는 작은 정부를 더 선호한다고 전제되어 있다.¹⁾ 부자들은 거주이전도 상대적으로 자유롭다고 가정할 때, 티부가설에 기초하여 지방정부들이 조세감면을 통해 관할 구역내 부자들을 경쟁적으로 유치하게 된다. 이는 곧 경쟁적으로 사회복지 서비스 수준을 감축시키게 된다. 전통적인 사회복지의 재분배 목적은 실현되기 힘들어진다.

따라서 미국에서 분권화를 찬성하는 사람들은 재분배를 위한 정부 역량을 감소시키려는 보수주의자

1) 미국의 사고에서 연방정부는 복지지출을 확대하고(큰정부) 지방정부는 작은정부를 선호한다는 보수주의 시각이 전제된다. 실제 미국은 지방정부들 간의 작은정부 경쟁이 있어서 기업과 중산층 유입을 위해 'race to the bottom'이라고 표현될 정도이다(Finegold, 2005). 따라서 이러한 전제에서 복지의 분권은 복지 축소를 의미하게 된다.

들과 동일시되는 경향이 있었다(Boadway, 2001, p102). 실제로 1980년대 미국의 레이건 행정부는 연방정부의 재정적자 문제를 해소하기 위해 주와 지방정부에 대한 각종 보조금들을 포괄보조금으로 묶고 전체 총량을 축소하였다. 사회복지서비스에서 계약과 민간화도 가속화되었다(Reish, 2009 : 39). 지방정부의 복지지출 통제와 관련하여 1979년에 출범한 영국의 대처 정부는 보다 더 적극적이었다. 다른 한편으로 중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 추진된 분권화의 또 다른 사례로, 삼위일체 개혁으로 알려진 일본의 정부 간 관계 변화가 있었다. 그 핵심은 중앙정부의 복지재정 부담을 지방으로 전가하는 것이었다(Maramatsu, 2001, p13). 공공선택이론이 가지는 이와 같은 이론적 함의에 대한 분석이 제시되면서, 사회복지 서비스 분야에서 중앙과 지방의 재정관계를 조정해야 한다는 신보수주의자들의 주장과 관련 재정정책에 대해 사회복지학자들은 상당히 비판적으로 인식하게 되었다. 이러한 기조에서 지방정부로의 재정기능 이양과 책임 분담에 대한 주장들은 복지재정의 축소를 의미하는 것이기 때문이다. 이와 같은 맥락에서 중앙과 지방 간 복지재원 배분체계를 재정립하기 위한 이론적 논의는 별다른 의미를 가지지 못한다. 이론의 포장과 상관없이 양자의 입장과 목적이 명확하기 때문에 합리적 이론보다는 현실적인 정치적 관계가 더 큰 영향력을 발휘하게 된다.

라. 생활보장을 위한 보편적 사회서비스와 지방재정의 역할

● 작년 말 전부 개정되었던 사회보장기본법에서는 전통적인 복지정책으로 사회보험과 공공부조 이외에 생활보장을 위한 사회서비스에 대한 국가와 지방자치단체의 역할을 강조하였다. 모든 국민들의 일상생활을 보장하기 위한 사회서비스 정책에서는 지방재정의 역할이 새롭게 조명될 필요가 있다. 전통적인 사회복지와 비교하여 의미와 특성에서 상대적으로 차별적인 사회서비스 영역을 설정한다면 주로 '가족과 공동체'에 대한 것이다. 근대산업사회의 사회구조가 지식기반 사회로 전환되는 과정에서 이들 영역이 존재했던 자율적인 비공식 부문이 해체되었다. 새로운 사회위기 속에서 일종의 '사회실패'라는 새로운 문제 상황들이 전개되고 있으며, 국가의 재정지출이 뒷받침되어야 하는 공적지원 기능이 강조되고 있다. 그런데 가족과 공동체와 관련되어 있는 일차적 성격에 따라 지방정부와 지역사회의 역할 비중이 우선 강조된다. 사회서비스는 중앙정부의 표준화된 국가 최저수준 보장과 함께 사회적 정의 관점에서 격차 조정 및 수요관리의 관점에서 접근하기 보다는 지역사회 공동체의 다양성에서 출발해야 하기 때문이다. "전국적 통일성이 필요한 사회보험과 공적부조는 중앙정부에서 종합적으로 관리해야 하지만, 대인적이고 직접적인 업무는 지방정부에서 관리하는 분권화가 필요하다"는 지역사회 복지정책의 논의들이 전제하는 구체적 내용들은 사회서비스 분야와 관련된 것이다(백정현, 2007 ; 김영모, 1997 등). 영국에서는 지역에서 발생하는 구체적인 아동·청소년 학대 등의 문제에 즉각적이고 예방적인 대응이 어렵다고 인식하면서 1970년대 이후부터 적극적으로 사회서비스에 대한 지방화 작업이 이루어졌다(강혜규 외, 2006 ; 김

은정, 2007). 사회서비스 정책은 지역의 사회기반에 대한 투자의 성격이 강하기 때문에 지방재정의 적극적인 역할이 필요하다. 하지만 사회서비스 분야에서 지방정부의 역할에 대해서는 현실 이상의 복잡한 정치·경제적 요인들이 동시에 작용하고 있다. 사회서비스에서는 개인서비스가 많다. 이를 생산·공급하는 비용은 사회적으로 동원되지만 그 편익은 특정 개인이 전유한다. 개인들의 지리적 이동이 자유로운 자본주의 국가에서는 관할 구역의 경계 때문에 발생하는 지리적 재정 외부성 현상이 발생한다. 이에 따라 지방정부가 사회서비스 정책을 주도적으로 담당하면 사회서비스가 과소하게 공급된다. 이를 해결하기 위한 효과적인 수단은 중앙정부의 국고보조금 지원이다. 그런데 사회서비스 분야에서 정부 간 재정관계는 새롭게 공공의 재원이 투자되어야 하는 영역으로, 사회서비스 정책을 설계할 때 특별한 주의가 필요하다. 보편적 사회서비스 프로그램들은 사회안전망 영역에 속하는 ‘잔여적 사회복지’ 성격(소득분배)과 ‘집합적 공공서비스’ (자원배분)의 중간단계에 위치하는 정치·경제적 특성이 있다. 이에 따라 사회서비스에 대한 재원동원 및 정책관리 책임, 그리고 사회기반 투자에 대한 중앙·지방 간 책임 소재가 명확하지 않다. 전통적인 사회복지 프로그램들은 시장 실패에 대한 국가 차원에서의 개입으로 중앙정부의 주도적 역할이 당연한 것으로 인식되었다. 하지만 사회서비스는 개인과 지역사회와 관련된 것으로, 논리적으로는 지방정부의 정책영역에 속한다. 지방의 자율과 책임이 상대적으로 더 강조되어야 하는 지방재정의 새로운 영역이기 때문이다.

2. 중앙정부 복지보조금 제도의 현황과 쟁점

가. 지방자치단체의 사회복지비 부담 지속 증가

● 복지 분권에 대한 비판적 시각과 정부 간 재정갈등 상황에도 불구하고 사회복지 서비스에서 지방재정의 역할 비중은 지속적으로 증대되고 있다. 2011년에 지방예산 141조 원에서 사회복지비의 비중은 20.2%인 28.5조 원이었으며, 최근 5년간 평균 증가율은 13.3%이다.

표 1 중앙·지방 재정에서 사회복지비 부담 추이

(단위 : 조 원, %)

		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
예산 규모 (A)	중앙정부	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	6.7
	지방자치단체	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9
복지비 (B)	중앙정부	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	8.9
	지방자치단체	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	13.3
복지비 비중(B/A)	중앙정부	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	
	지방자치단체	15.4	17.4	17.5	18.9	20.2	

※ 자료 : 이응철, 2012, p26 재정리

중앙정부의 8.9% 증가율보다 상당히 높은 수준이다. 무상급식과 보육료 지원 확대 등과 같은 보편적 사회서비스 정책의 기초를 감안하면, 지방재정에서 복지비 부담의 증가 추세는 당분간 계속될 전망이다. 더욱이 예산 증가율은 중앙정부보다 낮은 상태에서 사회복지비의 증가는 반대로 중앙정부보다 높기 때문에 지방에서는 복지비 부담 증가를 상대적으로 더 크게 체감하고 있다.

현재까지 지방재정이 부담하는 사회복지비는 대부분 중앙정부의 재정책임이 필요한 사회안전망 프로그램과 관련된 것이다. 2011년 당초예산 기준으로 사회복지비 가운데 기초생활보장비가 9조 원으로 전체 31.9%를 차지하며, 이어서 노인·청소년(24.2%), 보육·가족 및 여성(23.7) 순이다. 취약계층 지원을 제외한 나머지 부문은 3% 미만의 소규모 사업들이다. 지출 비중이 큰 사업들은 대부분 생계·의료 급여, 보육료 지원, 기초노령연금 등과 같은 현금급여의 보조사업들이다. 자체사업 비중은 기초생활보장에서 3.4%이고, 보육·가족 및 여성의 경우 7.7%에 불과하였다(이재원, 2011). 앞으로 사회기반 투자를 위한 보편적 사회서비스 지출 수요가 또 대기하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 중기재정 운영계획을 살펴보면 당분간 사회복지비 지출은 재정 신장률 이상의 수준으로 계속 증대될 전망이다. 중앙정부의 2011년 국가재정 운용계획에서 사회복지비의 지출 증가는 전체 중앙정부 재정 증가율보다 높은 수준이다. 2015년의 중앙정부 재정 규모는 373.1조 원으로, 기준년도인 2011년보다 20.7%가 증가하는 것으로 계획되었다. 사회복지 분야에서는 이보다 5.6%가 더 높은 것으로 추산되었는데, 2015년은 99.7조 원으로 2011년의 78.9조 원보다 20.8조 원이 더 많다.

표 2 중앙정부와 지방자치단체의 중기재정 지출 전망

(단위 : 10억 원, %)

		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	기준년도 대비 재정 신장률
중앙 정부	중앙정부 재정	-	309,100	326,100	341,900	357,500	373,100	20.7
	사회복지	-	78,894	84,151	89,147	94,505	99,653	26.3
	기초생활 보장	-	7,524	7,910	8,384	8,315	8,664	15.2
	취약계층 지원	-	1,343	1,389	1,387	1,432	1,487	10.7
	공적연금	-	28,183	31,408	34,926	39,638	43,933	55.9
	보육·가족·여성	-	2,876	3,007	3,133	3,269	3,411	18.6
	노인·청소년	-	3,876	4,009	4,127	4,245	4,369	12.7
	노동	-	12,618	12,790	13,446	13,612	14,058	11.4
	보훈	-	3,874	4,064	4,270	4,335	4,502	16.2
	주택	-	18,054	18,983	18,830	18,980	18,588	3.0
	사회복지 일반	-	546	591	644	679	641	17.4
	보건	-	7,500	7,813	8,162	8,285	8,601	14.7
지방 자치 단체	전체	197,828	200,644	209,795	216,663	223,330	-	12.9
	사회복지	44,909	46,761	47,765	49,643	52,228	-	16.3
	보건	2,918	2,947	2,967	3,059	3,066	-	5.1

※ 자료 : 행정안전부, 2011 ; 기획재정부, 2011

그런데 중앙정부의 복지지출 분야를 살펴보면 2015년 기준으로 전체 지출의 절반 정도를 공적연금 이 차지하고, 사회복지서비스 지출은 상대적으로 억제되어 있다. 공적연금은 2011년 28.2조 원에서 2015년에는 43.9조 원으로 55.9%가 증대될 예정이다. 정부의 정책관리 의지와 관련 없이 현행법에 따라 자연적으로 증가되는 지출이다. 이를 제외한 나머지 복지부문의 지출 증가율은 9.9%에 불과하다. 중앙정부 재정지출 증가율인 20.7%의 절반 이하에 그치게 된다.

연도별 물가상승률을 감안하면 실질적인 사회복지 서비스 지출은 감소할 수도 있다. 지방재정에서 사회복지비 지출 전망은 중앙정부의 재정기조와는 대조적이다. 지방자치단체의 경우 2014년 사회복지비 지출 규모는 52.2조 원으로 추산되는데, 기준년도인 2010년에 비해 16.3% 증가한 것이다. 이는 전체 지방재정 증가율 12.9%보다 3.4% 더 높은 수준이다. 따라서 형식적으로 해석하면, 중기재정 계획 상으로 중앙정부는 공적연금에서 역할을 강화하는 대신 나머지 사회복지서비스 부분에서는 지방재정의 추가적인 부담을 요구하는 정부 간 복지지출 구조가 형성되고 있다. 현행 중기재정 계획체계는 중앙과 지방재정의 연계 없이 개별적으로 수립·운용되기 때문에 복지비 지출 부담에 대한 정부 간 재정적 역할분담 구조는 형성되지 않는다. 지방재정에서 계획은 과거 추세를 고려한 잠정수치인데, 중앙정부의 사회복지 지출이 억제되면 국고보조사업 방식으로 운영되는 지방의 복지비 지출 역시 지방의 계획대로 확대되지 않을 수 있다. 중앙과 연계되지 않은 지방의 자체적인 사회복지서비스 지출 확대를 기대할 수도 있지만 현실의 지방 복지재정 관행을 고려하면 낙관적으로 전망하기는 쉽지 않다.

나. 지방교부세에서의 사회복지 자원 지원 기능

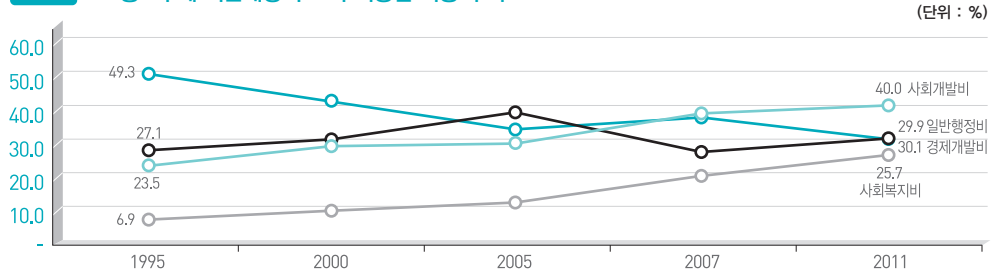
1) 보통교부세의 기준재정 수요와 사회복지

지방교부세는 지방자치단체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 재정자주도에 포함되는 일반재원이다. 사회복지 지출수요를 지원하기 위한 수단으로 활용되면서 복지재원을 위한 별도의 보조금 재원으로 인식되는 경향도 있다. 기초적인 사회안전망 구축과 보편적 사회서비스 확충을 동시에 추진하였던 2000년대 중반 이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하였다. 이에 따라 정부 간 재정 갈등 상황들이 심각하게 제기되었다. 이를 완화하기 위한 중앙정부 차원에서의 조치들은 대부분 지방교부세제도 개편을 통해 반영되었다.

2000년대 후반부터 보통교부세의 기준재정 수요에서 사회복지 지출요소들이 대폭 강화되었다. 1995년의 경우 사회개발비 비중은 23.5%였다. 지방세출에서 사회개발비 비중이 24.3%였던 점을 감안하면 재정조정 기능과 세출 상황들이 일관성을 가지고 있었다. 지방재정에서 복지지출이 급격히 증대되었던 2000년대 중반에서는 기준재정 수요의 조정이 이루어지지 못하였다. 중앙정부 차원의 재정조정 기능이 지방세출 기능의 변화를 적절히 반영하지 못하였던 것이다. 이후 지방의 복지재정 지출

이 쟁점화되면서 보통교부세에 지방세출 기능 변화를 반영하여 대폭 조정이 이루어졌다. 2011년에는 사회개발비 항목의 비중이 40% 수준으로 상승하였다. 사회복지 지출이 많은 지자체가 보통교부세를 보다 많이 받을 수 있도록 재정조정 기능이 개편되었다.

그림1 보통교부세 기준재정 수요의 기능별 비중 추이



※ 자료 : 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 연도

표 3 보통교부세 기준재정 수요 측정항목별 비중

(단위 : %, 억 원)

측정 항목		측정 단위	시·도	시	군	합계
일반 행정비	소계		32.3	28.1	28.3	30.1
	인건비	공무원 수	21.2	17.5	16.9	19.1
	일반관리비	인구 수	8.5	9.2	9.0	8.9
	안전관리비	인구 수	2.6	1.3	2.3	2.1
문화 환경비	소계		12.8	15.6	15.7	14.3
	문화관광비	인구 수	4.7	5.0	5.0	4.9
	환경보호비	가구 수	5.7	8.7	8.4	7.2
사회 복지비	보건비	인구 수	2.4	1.9	2.3	2.2
	소계		28.8	26.7	17.0	25.7
	기초생활보장비	기초생보 수급자 수	5.5	2.9	2.2	4.0
	노인복지비	노령인구 수	5.5	6.2	5.3	5.7
	영유아·청소년 복지비	영유아·청소년 수	10.9	11.3	5.3	9.9
	장애인 복지비	장애인 등록자 수	2.7	2.4	1.6	2.3
	일반 사회복지비	인구 수	4.2	4.0	2.7	3.8
경제 개발비	소계		26.2	29.6	39.0	29.9
	농림수산업	농수산업 종사자 수	4.1	7.8	18.8	8.3
	지역경제비	사업체 종사자 수	4.0	2.7	2.3	3.2
	도로개량비	미개량 도로 면적	4.5	5.5	5.4	5.0
	도로교통비	자동차 수	5.3	5.0	2.1	4.6
	지역개발비	행정구역 면적	8.3	8.6	10.4	8.8
합계(규모)			100.0	100.0	100.0	100.0
			28조 5,224	20조 5,689	12조 2,870	61조 3,783

※ 자료 : 행정안전부, 2011년도 보통교부세 산정내역, 2011

그런데 총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만 기준재정 수요를 산정하는 측정단위와 지표, 그리고 지자체 유형별 세출기능과 연계 등의 측면을 고려하면 조정해야 할 사항들이 여전히 남아있다. 중앙정부에서 전국 표준화된 형태의 새로운 사회복지 재정사업을 추진하면서 지방비의 의무적 부담을 요구하면, 보통교부세에서 시기에 맞게 기준재정 수요로 즉각 반영할 수 있는 자동연계 장치가 마련될 필요가 있다. 하지만 현재의 기준재정 수요 산정에 사용되는 사회복지비의 측정단위들은 과거 추세에 대한 회귀와 사후적인 조정방식으로 운영된다. 이런 문제 때문에 복지정책의 변화를 정부 간 재정체계가 한발 앞서 수용하지 못하는 구조적 문제가 있다. 그런데 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는 데는 한계가 있다. 최근에는 지방소비세 신설로 보통교부세의 비중이 약화되면서 재정력이 취약한 낙후지역의 복지재정 재원 확보에 부정적인 영향이 발생하였을 가능성도 있다.

2) 복지재원 보전을 위한 부동산교부세

부동산교부세는 2000년대 중반에 대도시 부동산 가격이 급등하면서 보유과세 강화를 통한 부동산 투기억제 대책으로 도입되었던 종합부동산세를 지방으로 전액 이전하기 위한 재정조정 수단으로, 지방교부세에 별도 항목으로 신설하였던 것이다. 제도 신설 당시 지방재정의 복지비 부담 문제가 고려되어 관련 재원의 배분기준에 사회복지 요소가 포함되어 있다. 즉, 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세 개편에 따라 발생하는 지방세수 감소분을 보전하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 지방교부세법 시행령 제10조 3에 규정되어 있다. 하지만 2008년 종합부동산세 완화에 따라 세수가 감소되어 사실상 부동산교부세의 재원조정 기능이 축소되었다.

지방의 복지재정 지원도 실질적으로 감소된 부정적 영향이 발생하였다. 2008년에 2조 3,000억 원 정도 규모의 종합부동산세는 2009년에 9,700억 원 정도로 축소되었다. 이에 따라 정부는 예비비로 1조 8,000억 원을 긴급 편성하여 3조 1,000억 원을 부동산교부금으로 지원한 바 있다.

2010년의 종합부동산세는 1조 290억 원으로 2007년의 절반 수준에 그쳤다. 재산과세 개편에 따라 손실이 발생한 지자체에 대한 재정손실을 보전하면 실제 사회복지 수요를 보전하기 위한 부동산교부세의 역할은 미미하다.

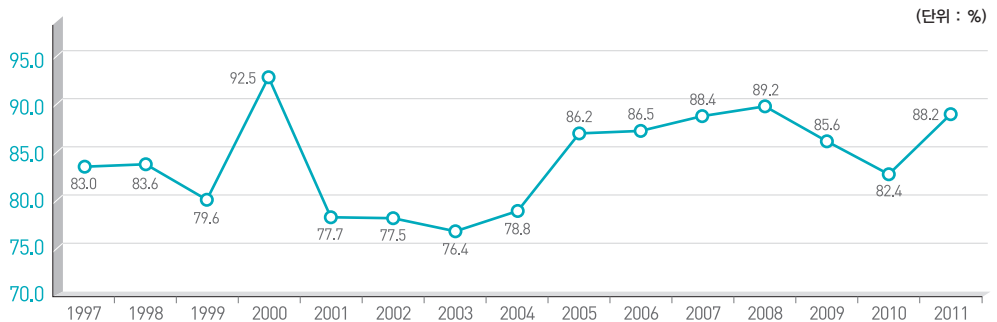
3) 보통교부세 조정률과 재정부족분 지원 수준

지방재정 조정수단 가운데 중요한 보통교부세의 지원이 안정적으로 운영되지 못하고 있는 점도 안정적인 재원 확보가 특히 중요한 지방의 복지재정 지원재원의 관점에서는 쟁점이 될 수 있다.

지방자치단체의 재정 부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여 년 동안 안정적으로 운영되지 못하였다. 지방교부세 재원이 내국세의 13.27%에서 15%로 상향 조정되었던 2000년에는 조정률이 92.5%로서 높았지만 당시 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아졌다가 2005년부터 다시 높아졌다. 2008년 89.2%를 정점으로 이후 3년 동안 계속 낮아지다가 2011년에는 88.2%로 높아졌다.

보통교부세의 재원 구성에 의미있는 변화가 없는 가운데 조정률이 연도별로 일정하지 않다는 것은 기준재정 수요와 기준재정 수입이 불안정하기 때문이다. 일반재원인 보통교부세가 지자체의 기준재정 수요를 충당하는 재원으로 활용되기 때문에, 연도별로 불안정하게 운영된다는 것은 복지재정의 안정적인 보장뿐 아니라 주민생활에 필수적인 공공서비스의 공급이 안정화되기 힘들다는 것을 의미한다.

그림2 보통교부세 조정률의 변화 추이

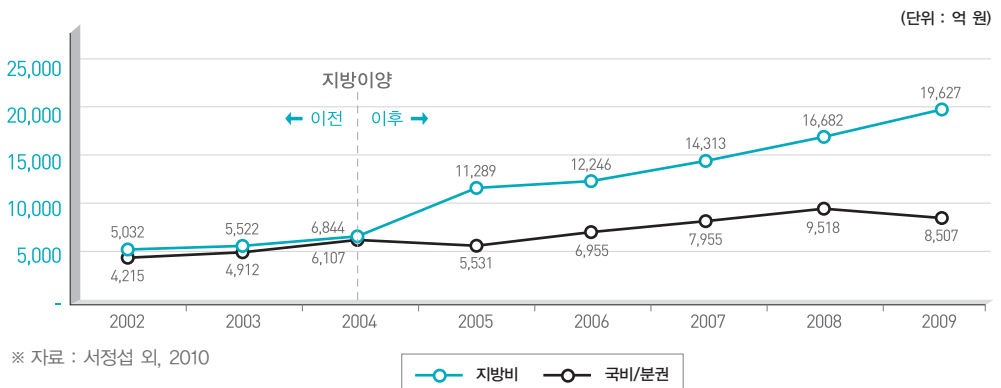


※ 자료 : 행정안전부, 보통교부세 산정책자, 각 연도

4) 분권교부세, 지방재원 징발 부작용

지방분권을 국정 우선과제로 설정하였던 2000년대 중반에 67개의 사회복지 사업들이 지방으로 이양되었다. 관련 재원을 지원하기 위해 2005년에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다. 그런데 최근 5년간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는 6.9%만 증가하였다. 결국 이 제도에서는 복지분권을 통해 중앙정부의 재정부담을 지방으로 전가시킨 부작용이 발생하였다. 이에 따라 지방의 입장에서는 중앙정부가 지방재원을 징발하여 사회복지 서비스를 확충했다고 비판하고 있다.

그림3 사회복지 분야 분권교부세 사업의 지방비 증가 추이



분권교부세제도는 5년 한시적으로 운영되다가 보통교부세에 흡수될 예정이었다. 하지만 67개 복지사업에 대한 재원문제가 계속 악화되면서 해결방안을 찾지 못하고 다시 5년을 연장하였다. 중앙정부 입장에서는 제도개선 논의 자체가 부담이 될 수 있는 상황이었다. 분권교부세와 같이 복지분권과 관련된 최근의 사례들은 모두 지방재정에 불리한 방향으로 작용하였다. 이에 따라 중앙정부 차원에서 재정조치들에 대한 지방의 불신과 비판이 높아지고 있다. 정부 간 재정불신이 커지면서 분권지향적인 정부 간 복지재정 관계의 개편을 위한 논의 토대 자체가 형성되지 못하고 있다.

다. 복지보조금에서 기준보조율과 차등보조율

1) 기준보조율

중앙정부는 사회복지 서비스의 전달기구로서 지방자치단체를 이용하면서 사업별로 지방의 재원분담을 요구하고 있다. 따라서 복지 분야의 정부 간 재원분담 문제는 국고보조사업의 기준보조율을 설정하는 방식과 밀접한 관련이 있다. 주요 복지사업에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간 재원분담 비율은 국가가 법률로 규정하고 있다. 국고보조율의 수준은 우연의 산물인 경우가 많다. 보조금제도는 합리적인 논리 틀 속에서 연역적으로 형성되기 보다는 정치·경제적 상황 맥락 속에서 만들어지기 때문에 일관성 있는 논리체계를 확인하기 힘들다. 다만 현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계가 1986년에 전부 개정되었던 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법’²⁾의 기본 골격을 그대로 유지하고 있어 다음의 세 가지 쟁점이 제기되고 있다.

첫째, 기준보조율의 적정수준에 대한 문제가 있다. 복지사업의 기준보조율은 사회안전망에 속하는 기초복지 서비스를 중심으로 70% 이상의 수준에서 설정되고 있다. 하지만 복지 수급자의 범위가 대폭 확대되면서 지방비로 의무적으로 부담해야 하는 비율의 적정성에 대한 비판이 제기되고 있다. 현재의 지방비 부담 비율은 국민기초생활보장법체계가 만들어지기 이전에 시혜적인 생활보호 서비스를 제공하였던 1980년대의 정책기조가 지속되고 있다. 당시 사회복지지는 임의적이고 시혜적인 프로그램으로 관련 재정부담 규모가 크지 않았다. 이에 따라 1990년대 후반에 국민의 권리로 전제한 사회안전망 지출과 2000년대 중반의 사회기반 투자와 같은 사회복지 정책기조 변화가 반영되지 않고 있다. 예를 들어 보육료 지원 등과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 복지사업의 기준보조율이 초기의 50%가 현재까지 고정되어 있다. 이것은 정책기조의 변화를 보조율에서 반영하지 못한 것이다. 또한 중앙정부가 운용하는 국민기초생활보장법에 따라 기초생활보장 수준과 수급자 판정기준을 중앙정부가 운영하면서 지방재정의 추가적인 부담을 지역의 사회·경제 여건에 대한 고려

2) 2011년 7월에 일부 개정에서 법률 명칭이 ‘보조금 관리에 관한 법’으로 바뀌었다

없이 표준적으로 요구하였다. 지방재정력에 따라 기초복지 서비스의 현실적인 수준에 많은 영향을 받을 가능성이 있다. 현실적으로 재정력이 취약한 지방자치단체에서는 수급자격이 있는 경우에도 적극적으로 기초복지 서비스를 제공할 유인을 가지지 못한다. 이에 따라 사회안전망의 핵심인 국민 기초생활보장법에 근거한 기초생활보장 프로그램에서 기준보조율을 적용하는 것은 국가가 보장해야 하는 사회복지 수급권자들의 복지권리 확보 측면에서 쟁점이 될 수 있다.

둘째, 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있어 지방자치 부활 이후 자율적인 주민복지 프로그램 개발과 운영 여지가 협소해지고 있다. 정부 간 복지재정 관계에서는 지방자치의 부활과 같은 정치적 가치들이 제대로 고려되지 않고, 지자체는 과거와 같이 수직적인 복지전달체계의 일선기관으로 인식되고 있다. 기초적인 복지 프로그램에서 비교적 높은 수준의 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 국가가 법률로 지정한 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 지방비 부담수준을 중앙정부가 일방적으로 지시하면 관련 사업의 타당성과 비용-효과성, 그리고 관리체계의 효율성 등 재정적 쟁점들이 지방의회에서 심도있게 논의되지 못한다. 지방의 예산이 지출되면서도 자치의 주체인 지방이 배제되는 방식으로 복지보조금이 운용되는 것이다. 셋째, 사회복지보조금에서 광역자치단체의 실질적인 재정 및 사업조정 기능을 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘든 구조가 형성되어 있다. 기준보조율에 따른 지방비 매칭에서 대부분의 경우 광역과 기초자치단체 간 분담비율은 50 대 50이다. 사회복지사업법 자체가 기초자치단체를 중심으로 복지서비스가 전달되도록 설계되어 있어 사회복지 서비스의 지리적 외부성과 광역지자체의 재정여건이 제대로 반영되지 않고 있다. 주요사업의 경우 광역과 기초 간 분담비율이 지방재정법에 규정되면서 지자체의 조정 재량은 더 협소해졌다.

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

지방재정에서 복지보조금의 부담이 급증하면서 2000년대 중반에 재정력이 취약한 자치구를 중심으로 정부 간 복지재정 관계에서 갈등이 표면화되었다. 수도권 자치구에서 특히 문제를 강하게 제기하였다. 이에 따라 정부는 생계급여, 의료급여, 영유아 보육료 지원, 그리고 기초노령연금에 대해 차등보조율제도를 설계·실시하였다. 차등보조의 기준은 재정자주도(80% 기준)와 사회복지비 비율(25% 기준)이다. 차등보조율체계를 도입한 것 자체는 의미있는 조치였지만, 제도 자체가 임의적으로 설계되면서 적지 않은 쟁점들이 잠재되어 있다.

첫째, 차등보조 대상사업 선정의 원칙이 없다. 당시 시점에서 복지비 부담이 큰 네 가지 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였을 뿐이었는데, 이는 지자체의 갈등에 대한 편의적 대응일 뿐이었다. 서울 특별시에 절대적으로 불리하였던 기초복지 50% 보조율, 신활력지역에 대한 10% 우대 보조율 등과 같은 당시의 다른 차등보조율 조치들은 종합적으로 고려되지 않았다.

둘째, 차등화 기준지표에서 문제가 있다. 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표(절대적 지표)로는 부적절한 측면이 있다. 재정력지수 등과 상관관계를 고려하면 지표 선택

에 따라 적용단체가 바뀔 수 있다. 재정자립도 역시 마찬가지로 특성이 있다. 사회복지비 지표에서도 지자체의 복지재정 부담을 정확히 반영하는 데 한계가 있다. 지방세출 기능별 분류가 수시로 개편되고 있다는 점도 이 지표 사용의 적합성에 의문이 제기되는 이유 가운데 하나이다. 자치구에서 재정력 지수를 산정하지 못하는 현실적인 이유로 재정자립도 지표가 선택되었다. 하지만 절대적 지표를 개발·운용할 시간이 있었지만 차등보조제도 설계 이후 특별한 제도개선 노력은 없었다.

셋째, 지자체 유형별 재정 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있는 것은 제도의 합리성 자체에 의문을 가지게 한다. 지방재정 구조에서 광역시와 도의 관계, 도 본청과 시군의 관계, 시 본청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적 맥락이 차별적이다. 자치구와 시군을 동일한 기초지자체로 전제하거나 특별·광역시와 도를 동일하게 전제한 것은 지방재정 특성을 고려하지 못한 접근이다.

넷째, 기초복지에서 인하보조율을 적용하는 것 역시 적절하지 않다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 있다. 국민기초생활 보장법에서 보장하는 기본적인 국가의 의무사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소하는 것이 된다. 더욱이 인하보조율이 적용되는 기초자치단체의 경우, 지방비 부담도 광역보다 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 현실적인 결과가 창출된다. 이는 제도의 타당성 자체에 의문을 가지게 한다. 단순 지표상으로 자치구의 복지재정 부담이 높은 것으로 계산되지만, 현실에서는 낙후된 농어촌 지역의 복지는 구조적 사각지대에 있다. 차등보조제도 가 정착되면 중앙정부 복지서비스 지원 자체의 양극화 현상이 심화될 수 있다.

3) 사회 공간환경 변화와 복지보조금의 경직성

최근 십수 년 동안의 사회·경제적 변화들이 정부 간 복지재정 관계에 반영되지 못하면서 모든 지자체들이 사회복지 정책을 선호하지 않게 되는 부작용이 발생하고 있다. 우선 국가 인구의 절반이 집중되어 있는 수도권 지자체 간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있다. 이는 서울특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. 70% 이상의 기준보조율이 적용되는 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서도 서울특별시에 대한 차등보조율 적용사업이 많다. 기준보조율이 50%인 영유아 보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 20%에 불과하다.

둘째, 대도시의 주거 분화와 저소득층의 입지 변화들이 복지보조금제도에 제대로 반영되지 않고 있다. 급속한 경제성장의 부작용으로 사회계층뿐 아니라 대도시 자치구들 간의 성장 격차도 심화되었다. 공간 분화로 특정지역에 저소득층이 계속 밀집하게 되면 사회복지 수요 역시 상대적으로 더 증가한다. 하지만 복지보조금체계는 과거의 것이 그대로 적용된다. 광역 차원에서의 조정이 없는 가운데

재정력이 특히 취약한 자치구들의 재정압박이 심각해 진다.

셋째, 군 자치단체는 인구의 도시 유출과 탈제조업화에 따른 공동화로 세입 잠재력이 급속히 침체되고 있다. 일반적인 행정운영에서 혁신의 여지 자체가 크지 않은 가운데 농촌인구의 고령화에 따라 사회복지 수요는 계속 증대되고 있다. 하지만 정부가 지원하는 기준보조율제도에서는 신활력지역에 대해 10% 보조 증액을 하는 이상의 추가 고려는 없다. 농촌은 지방비 부담여력이 적어 복지시설을 설치하지 못하는 경우가 많다. 현재와 같은 공급자 지원방식의 복지체제에서는 시설이 없으면 복지서비스가 제공되지 못한다. 정부의 복지재정 지출이 계속 커지고 서비스의 내용이 다양해져도 농촌지역은 계속 복지사각지대로 남게 된다.

3. 복지기능 분담을 위한 자원배분 과제

가. 사회적 정의와 복지보조금 정책 거버넌스 재정립

1) 지방재정의 중심주제로 사회복지, 그리고 의사결정구조 대표성 확보

현행 복지보조금제도에서 많은 쟁점이 있다는 점에서는 대부분 공감하고 있다. 하지만 실제 체계적으로 관련제도를 개편하려는 노력은 거의 없다. 갈등의 임시적 대응과 회피에 그치고 있다. 이는 복지 분야가 국가정책 및 재정에서 우선적인 위치와 중요성을 가지지 못하기 때문이다. 적정수준에서 갈등의 일시적 잠재화에 머무는 잔여적 복지정책의 관점들이 지속되는 현실에서는, 지금 발생하는 재정적 부작용이 있을 수 있는 예외적 현상으로 취급되어 정부의 주요 정책의제로 인정되지 않는다. 사회보장기본법이 전부 개정되어 국가와 지방자치단체가 책임져야 하는 국민 혹은 주민들의 일상생활 보장영역이 대폭 확대되었지만 특별한 사회적·정책적 담론은 형성되지 않고 있다. 따라서 복지보조금제도가 의미있는 수준에서 합리화되기 위해서는 국가 혹은 지방의 중심정책 분야로서 사회복지가 자리매김되어야 한다. 지방세출의 절반 정도를 차지하는 복지재정들이 지자체, 지방의회, 그리고 지역주민들의 관심영역에서 벗어나는 것은 지방재정의 성과관리뿐 아니라 재정민주주의 측면에서도 바람직하지 못하다. 이와 관련하여 지방재정의 중심의제로 사회복지가 자리매김될 수 있는 제도적인 환경을 마련해야 한다. 사회복지 재정의 쟁점을 단순한 자원확보의 문제라기 보다는 지역의 사회·경제적 전환기 재정정책 과제라는 거시적 차원에서 접근하여야 한다. 중앙과 지방정부 간, 그리고 지역주민들 간 이해와 인식 공유를 위한 노력이 선행되어야 한다.

2) 복지보조금 관리를 위한 법적 기반 마련

정부 간 복지재정 관계는 보통교부세의 지방교부세법(기준재정 수요, 부동산교부세, 분권교부세), 보조금 관리 및 예산에 관한 법(기준보조율, 차등보조율, 보조금 관리행정), 사회복지사업법 등 개별

복지법령 등에서 개별적으로 분산 관리되고 있다. 정부의 사회복지 기능이 예외적인 분야로 수행되었던 과거의 정책관리 특성들이 중앙과 지방 모두 중심재정 부문으로 성장한 현재까지 지속되고 있다. 기존의 제도 틀 속에서 복지를 단지 소비성 지출이라고 전제하고 재정 건전성을 위해 가급적 억제해야 하는 부정적인 재정기조가 형성되어 있다.

따라서 정책의 이해 관계자들이 문제 상황과 원인을 인지하고 있으면서도 필요한 조치들을 모색하는 데는 소극적이다. 과거 경제개발이 곧 복지라는 성장주의가 재정관리 전반에 걸쳐 전제되어 있는 가운데, 사회·경제적 전환기에 급증하고 있는 복지지출 수요를 비용-효과적으로 대응할 수 있는 재정조정 수단을 마련하지 못하고 있는 것이다.

현재 우리 사회는 빈곤과 질병에 대한 구 사회적 위기뿐 아니라 저출산·고령화와 같은 신사회 위기가 동시에 진행되고 있다. 이런 상황에서 임기응변으로 사회적 갈등을 일시적으로 잠재화시킬 경우, 정기적인 선거 과정에서 복지쟁점들이 정치화되면 재정측면에서는 더 많은 부담을 가지게 된다. 기존 사회복지 보조사업의 운영 및 재정지원 체계는 관리와 통제를 위해서는 효과적일 수 있지만, 재정의 관점에서는 비용-효과성에 한계가 많기 때문이다. 전환기의 사회정책 분야에서 새롭게 시도해야 할 정책운영 및 재정관리 방식들이 다양하게 제시되지만 현재와 같은 표준화된 국고보조사업 관리방식 체제에서는 제대로 작동하기 힘들게 된다.

따라서 새로운 정책실험들이 활발히 추진될 수 있는 재정관리 방안들이 정비·지원될 필요가 있다. 즉, 복지재정이 정부재정의 우선순위를 차지하는 현실상황을 고려하여 새로운 형태의 중앙·지방정부 간 복지재정 파트너십을 마련하기 위해서는 현행 ‘보조금관리에 관한 법’을 분법하여 (가칭) ‘사회복지보조금 관리에 관한 법’을 신설할 필요가 있다.

나. 보통교부세의 사회복지 재원지원 기능 강화

● 현재와 같은 중앙의존적인 정부 간 재정관계에서는 복지재정 수요가 안정적으로 고려될 수 있는 지방재정 조정기능을 구축하는 것이 중요하다. 일반 재원주의의 비중이 크다는 점을 고려하면 일차적 과제는 보통교부세의 기준재정 수요 산정체계에 있다.

그동안 보통교부세는 재원보전이라는 본래의 기능보다는, 지방재정을 통제하는 재정정책의 수단으로 많이 활용되었다. 사회·경제적 환경변화에 따라 지방에 대한 기준재정 수요의 측정항목과 측정단위 등이 적절한지, 그리고 기준재정 수요를 충분히 감당할 정도의 재원이 확보되는지 등에 대한 본원적인 분석과 제도개선 작업이 필요하다.

하지만 최근 보통교부세는 재정평가의 인센티브 수단 혹은 미시적인 민원수용을 통한 보정부분 조정, 지방분권과 부동산 정책을 위한 재정수단으로써 기능이 더 컸다. 기준재정 수요의 절대적 기준에 따라 재원 총량을 확보하기 보다는 재원총량에 배분기준을 조정하는 축소지향적 제도 개편이 전

개되면서 지방교부세 본연의 기능이 약화된 측면이 있다. 따라서 사회복지 지출이 지방재정의 주류 부문으로 전환된 최근 상황들을 고려하면 관련 재정수요에 대한 반영과 복지재정 보전기능이 보다 강화될 필요가 있다.

우선 지방자치단체의 참여가 배제된 상태에서 결정하는 중앙정부의 표준화된 사회안전망 프로그램에 대한 지방비 부담액은 기준재정 수요에 직접적으로 반영되어야 한다. 현재는 관련 항목들이 기초생활 수급자 수, 노령인구 수 등과 같이 측정단위를 통해 간접적으로 반영하고 있다.

둘째, 지방의 복지재정 부담이 지속적으로 높아질 경우 원칙적으로 재정 부족액에 대해서는 보통교부세에서 조정을 없이 100% 재정지원이 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 중앙정부가 상환하는 지방채를 발행하여 재원을 충당할 수 있도록 조치할 필요가 있다.

다. 복지분야 국고보조금 체계 재정립

1) 국민 소득보장체계 구축을 위한 생계급여와 국민연금의 통합관리

지방재정에서 복지재정 부담이 많은 것은 복지사업의 가짓수가 많기 때문만은 아니다. 국가가 국민들에게 보장하는 기초적인 사회안전망 프로그램 일부와 관련된 지방비 부담이 크기 때문이다. 따라서 소규모 단위의 개별 보조사업이 갖고 있는 자원 분담체계 모두를 개편하는 것은 현실적으로 비용-효과적이지 못할 수 있다. 대신, 지방비 부담이 많고 중앙정부의 재정역할이 보다 강화되어야 하는 몇 가지 사업에서 지방비 부담을 폐지 혹은 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 고려할 필요가 있는 대표적인 사업이 생계급여이다. 복지국가의 가장 기본적인 기능인 소득보장은 빈곤계층과 빈곤하지 않는 계층을 위한 두 가지 제도가 분리되어 운용되고 있다. 전자는 지방비 부담이 의무화되어 있는 예산방식의 생계급여이고, 후자는 부담금(기금) 방식의 국민연금이다. 제도적으로 국가의 소득보장은 국민의 소득수준에 따라 사회적으로 계층을 분리하고 있다. 두 제도를 통합 운영하고 기초생활 수급자들의 생계급여 재원을 중앙정부가 예산에서 모두 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 소득계층 간 사회통합을 위해서도 중요한 의미를 가진다.

기초적인 복지서비스 재원은 중앙정부가 담당하고, 지역의 사회기반 확충을 위한 사회서비스는 지방재정에서 분담하는 방향으로 정부 간 복지재원 분담체계의 재정립을 위한 실험이 될 수도 있다. 생계급여가 현재와 같은 복지전달체계를 통한 예산방식이 아니라 국민연금과 같은 기금방식으로 제공된다면 복지재정 관리의 효율성도 높일 수 있다. 현재와 같은 지방비 매칭을 의무화하여도 기금방식으로 복지급여를 제공하면 전달체계의 비용을 대폭 절감할 수 있다. 예를 들어 월 단위로 지출되는 사회서비스를 가정하면, 중앙과 지방자치단체가 공동으로 출연하여 1개월분 지출금액을 기금을 통해 적립해두고, 지역주민들의 서비스 이용에 따라 자동적으로 지출되도록 한다. 그리고 월말 정산을 통해 중앙과 지방자치단체가 부담해야 하는 비율만큼 사후적으로 기금을 채우면 된다.

2) 기준보조율 체계 재정립

국민기초생활보장법에서 국민의 권리로 인정한 사회복지 지출들은 중앙정부가 전액 담당하는 방식으로 기준보조율제도를 개편하는 방안을 검토할 수 있다. 여권발급과 같은 중앙정부 기능에 대해 100% 보조율을 적용하고 있는 것을 고려하면, 중앙정부의 법률에 따른 국가의 의무적 복지지출 사업에 대해서는 원칙적으로 100% 보조율을 적용해야 한다는 것이다.

그렇지 않을 경우 기준보조율은 중앙정부의 재정분담 기준이며, 나머지 부족분은 지방의 재량으로 인정하여 자율적으로 결정하도록 허용할 필요가 있다. 지자체의 부실한 사업관리가 우려될 경우에는 수급자에 대한 판정과 감독기능을 미국의 경우와 같이 중앙정부가 별도로 수행하면 된다.

표 4 재정특성별·정책분야별 기준보조율 설계 구조(예시)

정책부문 기본접근	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		지방재정 요소 + 정책수요 요소
광역주의(60~80%) Local Minimum 시도 의무적 지출 광역단위 재량 보유			50% 도로 건설		80% 광역 시설		
신청주의(30~60%) 소비자주권 다원주의 지자체 선택적 재량		30% 기업 지원			50% 기초 시설		

※ 자료 : 이재원 외, 2007

보육료 지원과 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. 한편, 국민기초생활보장법과 사회보장기본법 등의 이념과 실천과제들을 정부 간 재정관계에서 체계적으로 반영하기 위해서는 사회복지 보조사업에서 기준보조율체계를 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 무엇보다 국가 최저수준(National Minimum)에서 보편적으로

공급되어야 하는 공공서비스와 지방의 다양성이 필요한 서비스를 구분하여 기준보조율을 설정해야 한다. 예를 들어 보편주의가 적용되는 사업은 80% 이상의 보조율을 적용하고, 다원적인 서비스 차별화가 바람직한 경우에는 30~60% 사이에서 기준보조율을 설정할 수 있다. 또한 동일한 보편성 범주에 속한 보조사업에서도 사업의 재정 특성을 고려할 때 기준보조율을 달리 설계할 수 있다. 즉 국가 전체를 고려하여 집합적 대응이 상대적으로 필요한 경우에는 높은 비율을 적용하고, 지방별 차이를 인정할 수 있거나 지방정부의 선호도가 높고 일정 정도의 재량을 부여할 경우에는 낮은 보조율을 적용할 수 있다.

3) 차등보조제도 설계

현행 차등보조율제도가 임시적으로 규정들을 설계하면서 논리적 관점에서 재정비해야 할 부분들이 많이 있다. 무엇보다 국고보조 비율을 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.³⁾

둘째, 재정자주도와 사회복지비 비중과 같은 상대적 지표보다는 지방의 재정여건과 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 절대적 지표 중심으로 차등보조율 기준지표를 개편해야 한다. 즉, 사회복지 서비스에 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.⁴⁾

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

4) 사회적 정의와 복지보조금 : 낙후지역에 대한 예외적 지원

사회복지 재정에서는 소득, 계층, 장애 등과 같은 비공간 요소들을 주로 고려한다. 하지만 지역의 낙

3) 최근 사회·경제적 전환기 상황을 고려하면 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있다. 동일한 자치단체 유형 간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층분리 현상(예, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구 ; 수도권의 군과 다른 지역의 군)도 발생하였다. 따라서 모든 자치단체를 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다.

4) 예를 들어 재정자주도보다는 재정력지수나 GRDP 지수가 바람직할 수 있다.

후성과 다양성을 반영하는 공간요소들은 검토되지 않았다. 상대적 빈곤 개념에서 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 설계되었듯이, 지역과 지방재정에서도 유사한 접근이 필요하다. 지역안전망을 실천하기 위한 예시로서, 사회복지 서비스 가운데 전국적 차원에서 표준화된 서비스가 공급되어야 하는 경우에는 재정여건이 취약한 지자체에 대해 예외적으로 100% 보조율을 적용할 수 있는 방안을 도입할 필요가 있다.

한편, 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 실질비용이 수반되지 않거나 상대적으로 낮은 비용으로 충당 가능한 현물부담(예, 자원봉사)을 지방비 부담분으로 인정하여 상응하는 국고보조금을 배정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

라. (가칭) 사회서비스 포괄보조제도 도입

● 전부 개정된 사회보장기본법에서는 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 생활보장, 상담, 재활, 돌봄, 정보제공, 시설이용, 역량개발, 사회참여 등을 지원하는 사회서비스 프로그램들을 보건복지부 중심으로 공급하도록 규정하고 있다. 중앙정부의 개별 부처에서 분산적으로 제공하고 있는 사회서비스 정책을 국가 차원에서 종합적으로 관리할 필요가 있기 때문이다. 이러한 법 개정의 취지를 감안하면 보건복지부뿐 아니라 개별 중앙부처에서 국고보조사업으로 운영하고 있는 사회서비스 사업들을 하나의 재정관리 틀 속에서 체계화해야 한다.

이를 위해 (가칭) 사회서비스 포괄보조 프로그램을 설계·운용하는 방안을 구상할 수 있다. 정부에서는 광특회계 지역개발 계정과 같이 각 부처별로 지원하던 소규모 국고보조사업들을 하나의 포괄보조 프로그램으로 종합관리하는 사례가 있다. 이와 유사한 형태의 사회서비스 분야의 포괄보조를 설계하여 지방자치단체와 재정 갈등이 계속되고 있는 복지분야 분권교부세 제도를 여기에 포함하면 대안적인 정부 간 복지재정 조정제도를 마련할 수 있다.

사회서비스 분야에서 포괄보조 접근들이 체계적으로 정착되기 위해서는 개별 사업별로 접근하기 보다는 전체 지방재정 관리체계에서 종합적으로 관리되어야 한다. 이를 위해 다음의 정책과제들에 대한 논의들이 필요하다. 무엇보다 다양하게 운영되는 지방재정 조정제도들을 지방세입 구조에서 체계적으로 정리하여 재정구조 변화를 정확하게 인식할 수 있도록 지원해야 한다.

예를 들어 지방재정 조정제도를 현행 지방교부세-보조금에서 지방교부세-포괄보조-보조금으로 재분류하는 논의가 필요하다. 이와 함께 중앙 각 부처에서 운용하는 다양한 보조사업들의 재정적 특성을 분석하고 매뉴얼화하여 지방의 예산담당 부서에서 충분히 대응할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 중앙 각 부처에서는 지방이양과 개별보조 사이에서 다양한 형태의 포괄보조 장치를 설계·운

영할 수 있도록 유도해야 한다. 둘째, 새로운 형태의 포괄보조(특히 개별 중앙부처가 운영하는 경우 포함) 사례들이 현행 개별 보조금 운영법률의 규정과 관행을 벗어나 의도한 성과를 효과적으로 창출할 수 있도록 관련 법률을 제정·지원할 필요가 있다. 여기에는 지방비 부담 방식(사업별 매칭이 아닌 총액 매칭), 보조금의 지불정산 방식(광역과 기초 구분 포함), 사업별 기준보조율과 차등보조율 구조, 보조사업의 성과관리와 성과계약, 성과평가 결과에 대한 인센티브와 벌칙, 그리고 지자체별 자원배분 방식과 배분내역의 공개 등에 대한 규정들이 포함되어야 한다.

셋째, 보통교부세와 같이 포괄보조는 특정사업을 지칭하는 것이 아니라 재원을 운영하는 방식에서 차별화되는 독특한 재정조정 장치라는 점이 분명히 인식되어야 한다. 관련 재원이 추구하는 성과(혹은 기능)별로 배분될 수 있게 유도해야 하며, 개별사업 중심으로 칸막이가 설치되는 것은 제한해야 한다. 아울러 정부 간 재정 파트너십도 개별 사업부서 간 수직계통이 아닌 중앙 각 부처 예산부서와 지자체의 예산부서 간 성과계약 방식으로 구축되어야 한다.

4. 결론 : 정부 간 재정신뢰 형성과 파트너로서 협력

지리적 외부성이 강하기 때문에 사회복지 서비스 지출에서는 중앙정부의 재원지원 역할이 중요하다. 이를 위한 지방재정 조정수단은 지방교부세와 국고보조금인데, 최근에 두 가지 수단 모두 지방재정에 불리한 방향으로 전개되고 있다. 지방교부세 가운데 보통교부세의 기준재정 수요에서 사회복지비가 반영되는 방식은, 과거 추세기준의 사후적 특성을 가지고 있어서 급증하는 복지비 부담 추세를 제때 반영하지 못하고 있다. 부동산교부세의 역할은 유명무실해졌으며, 분권교부세는 복지부담의 지방전가라는 비판을 받고 있다. 복지분야 국고보조금제도는 1980년대의 낡은 틀을 그대로 유지하고 있다. 사회안전망과 사회기반 확충이 동시에 진행되고 있는 현실과 간극이 점점 벌어지고 있다. 더욱이 개별보조와 지방비 의무적 부담규정의 영향으로 지방재정 운영의 경직성이 악화되어 자치재정의 본질이 위협받고 있다. 지방재정에서 복지재정 문제를 제기하면 중앙정부는 흔쾌히 대응하지 않는다. 합리적인 논의 여부와 관계없이 결론은 중앙정부로부터 추가적인 재원 지원으로 귀결되기 때문에 사안 자체를 무시하는 경향도 있다. 분권교부세제도의 5년 연장이 대표적인 사례이다. 재정자립도가 낮아 중앙정부의 지방재정 지원재원이 계속 높아지는 상황에서 기획재정부는 지방의 자치재정 자체를 인정하지 않는 경향도 있다. 국가재정의 파트너로서 지방을 인정하기 보다는 국가재정 전체의 틀 속에 포함시켜 통합 관리하려고 한다.

복지보조 사업이 가장 많은 보건복지부는 지방의 재정상황 자체에 대한 이해가 부족한 편이다. 현장의 쟁점들을 파악하고 있어도 지방자치 부활 이후 새로운 복지재정 관계를 정립하려는 시도는 거의 없었다. 지방은 복지를 선호하지 않기 때문에 협력이 쉽지 않을 것이라는 선입관이 강하다.

그리고 복지재정 총량을 확대하기 위해서는 현재와 같은 개별보조와 의무적인 지방비 부담 강제방

식이 효과적이라는 것을 정책의 현실에서 알고 있다. 새로운 제도 변화가 복지재원을 확대하는 방향으로 작용할지에 대한 확신이 없는 가운데 비용효율적 관리와 지자체의 복지사업 재량 자체에 대한 합리적인 정책 고려는 거의 없었다. 이와 같은 상호 비판적인 재정구조에서 정부 간 복지재원 분담관계를 재정립하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 복지재정은 정치와 권력 그리고 사회운동의 영역에 계속 머물 가능성이 높다. 새로운 구조 개편을 위해서는 무엇보다 중앙과 지방 간의 재정 신뢰관계부터 형성하려는 노력이 필요하다. 상호학습과 인사교류 등을 통해 문제의 상황과 대안의 공동모색 체계도 형성되어야 한다. 또한 대안적인 제도들을 현장에 적용할 때는 최소한 기존보다 지방재정이 악화되지 않는다는 '불이익배제의 원칙'에 대한 합의와 실천이 우선적으로 전제되어야 한다. ☺

참고문헌

- 기획재정부, 2011~2015년 국가재정운용계획, 2011
- 강해규 외, 지방화시대의 중앙·지방 간 사회복지 역할분담 방안, 한국보건사회연구원, 2006
- 김영모, 지방자치와 사회복지의 과제, 집문당, 1997
- 김용일, 사회복지인력과 재정, 지방화시대의 사회복지, 한국사회복지협의회, 1991
- 김은정, 지방화 관점에서 본 사회복지서비스 확충과제, 사회복지정책, 2007, p31
- 백정현, 한국의 지방자치와 지역복지시스템에 관한 연구, 한국행정사학지, 2007, p20
- 백종만, 지방자치 시대의 사회복지 : 발전과 퇴로의 기로, 세계화, 통일화, 지방화, 민영화, 한국정책학회 학술대회 자료집, 1994
- 서정섭 외, 지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제, 국회행정안전위원회, 2010
- 소순창 외, 일본의 고령자 복지정책과 기관위임사무제도의 폐지 : 재정적자의 결과를 중심으로, 한국행정정보, 2001, p35(2)
- 신성중, 지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공사분담, 사회복지, 겨울호, 1990
- 원종학 외, 성과관리와 정부간 재정, 한국조세연구원, 2010
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회의복지의 전망 : 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책, 2003, p16
- 이용철, 2012년 지방재정 및 예산운용방향, 지방재정 1호, 2012
- 이인재, 지방자치시대 중앙과 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구, 지방화시대 복지정책의 방향과 과제, 한국정책학회 학술대회 발표자료집, 1995
- 이재원, 사회복지의 재정여건과 복지보조금 개편방안, 시도연구원 재정포럼, 전국시도연구원협의회, 2011a
- 이재원, 지방재정에서 사회복지비 지출의 현황과 특성 분석, 지방재정과 지방세 12호, 2011b
- 임성일, 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 지방재정 2호, 2007
- 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011
- Boadway R. 2001. "Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization." *Constitutional Political Economy*, 12
- Finegold. K., 2005. "The United States Federalism and its Counter-Factuals." (in) H. Obinger, S. Leibfried, & F.G. Castles eds., *Federalism and the Welfare State*. Cambridge Univ. 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