

‘복지재정분권화’에 따른 지방정부의 ‘사회복지예산’ 변화에 관한 연구- 광주광역시 지방이양사업 예산변화를 중심으로

이 중 섭(부산대학교 대학원 박사과정)

I. 문제제기

최근 광범위한 관심 중 하나는 정책결정 권한에 대한 지방분권이라고 할 수 있다. 즉, 선진국과 개도국 모두 정책결정 권한에 대한 중앙정부의 독점에 도전을 시도하는 분권화를 추구하고 있는 것이다(World Bank, 1999). 서구에서 분권화가 정부의 조직구조를 재구성하여 복지국가 이후 공공재와 공공서비스의 비용을 효율적으로 제공하는데 그 목적이 있었다면(Bennett, 1990; Wildasin, 1997) 개도국에서는 거시경제의 불안정성이나 충분하지 못한 경제성장과 같은 비효율적이고 비효과적인 통치의 함정에서 벗어나기 위해(Bird and Vaillancourt, 1999) 분권화를 시도했다¹⁾ 이같은 분권화 경향으로 인해 IMF의 정부재정통계국(Government Finance Statistics)에 보고된 자료에 따르면, 28개국의 총정부지출에서 지방정부의 재정부담과 평균지출은 1980년대 이후부터 꾸준한 증가세를 보이고 있다²⁾

참여정부도 출범과 함께 지방분권을 통한 지역간 균형발전이 참여정부의 중요한 국정목표 중 하나로 제시하고 있다. 현재 참여정부가 추진하고 있는 지방분권화의 방향은 그동안 중앙정부에 집중된 권한을 지방에 대폭이양하고 수도권에 집중된 자원을 분산하여 지방정부의 자율성을 강화함으로써 궁극적으로는 지역간 균형발전을 도모한다는 데 있다. 그러나 이러한 분권화가 지역의 재정적 특성을 반영하지 않은 채로 지방정부의 자율성만을 강화시키는 방향으로 논의된다면 상황은 달라진다

Ebel(2003)의 지적처럼, 재정분권은 경제적·재정적인 운용을 개선하는 효과적인 수단일 수 있지만 그렇다고 모든 경제문제에 만병통치약은 아니다. 때문에 복지의 재정분권화는 그것이 체계적으로 준비되지 못했을 때, 지방의 자율성 확대와 지역주민의 욕구에 대응한 효율적인 예산편성 그리고 지역주민의 활발한 참여라고 하는 긍정적 영향을 좌절시키는 지역간 재정격차에 따른 복지 불균형이나 중앙정부의 책임성 약화라는 부정적 결과는 불가피하다. 특히, 지역주민들의 삶의 질과 직결되는 사회복지예산이 체계적인 준비와 논의과정 없이 ‘지역균형발전’이라는 재정분권의 정치적 수사에 유혹된다면 복지재정분권의 여파는 재정력의 차이와 자치단체장의 복지의식에 따라 지역간 복지격차는 심화될 것이다

무엇보다도 복지재정의 분권화는 사회문제에 대한 중앙정부의 책임을 희석시키고 그 자리를 자치단체의 자율로 대치함으로써 결코 바람직하지 않은 방향으로의 복지공급주체의 역할변화가 점진적으로

1) 재정에 있어 분권화가 광범위하게 추진되는 이유는 대부분 공공부문의 재정적 효율성을 담보하기 위한 경제적 이유가 주를 이루지만 그렇다고 분권화가 각국의 정치·경제적 구조상의 차이에도 불구하고 재정의 효율화라고 하는 동일한 이유로 구체화되는 것은 아니다. Bird, Ebel와 Wallich (1995)에 따르면, 동유럽국가는 공산주의의 이후 사회주의 체제를 시장경제와 민주주의로의 전환하기 위한 과정에서 나타난 직접적인 결과가 분권화였으며, 분권화의 모범적 사례로 꼽히는 라틴 아메리카에서는 민주주의를 갈망하는 국민들의 정치적 압력이 분권화를 추진하게 된 주요 계기로 작용했다

2) IMF 정부재정통계국(GFS)에 보고된 28개국의 지방정부의 부담비율에 따른 분권화 경향에 대한 보다 자세한 설명은 International Monetary Government Finance Statistics Year Book 1998 참조.

유도된다는 점에서 문제의 심각성이 있다 따라서 본 논문은 참여정부의 복지재정분권 이후 지방정부의 사회복지예산의 변화를 분석하여 복지재정분권정책이 가지고 있는 문제점과 함께 그에 따른 대안을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 연구목적

재정분권화가 지역의 사회복지예산에 예고할 영향에 대한 지금까지의 논의는 구체적인 실증적 분석 없이 지방자치체가 가지고 있는 민주적 속성을 기초로 그 긍정적 영향을 속단한다든지 다분히 정치적 지역주의에 매몰된 독특한 지방정치적 한계를 이유로 그 부정적 결과를 예단하는 설명력의 한계를 보여 주었다³⁾. 뿐만아니라 분권의 내용과 결과는 각 국가가 가지고 있는 정치경제적 배경을 기초로 상당한 역사적 편차를 두고 상이하게 전개되어왔음에도 불구하고 이 같은 역사성을 무시한 채 일률적 시각에서 분권의 긍정성과 부정성을 파악하려는 시도가 있었던 것도 사실이다

따라서 본 논문은 지방분권 특히, 재정분권이 시도된 2005년을 기점으로 시기별 예산안을 지방이양 사업을 중심으로 분석하고 그 결과를 2004년 예산안과 비교함으로써 결과적으로 복지재정분권이 지방자치단체의 사회복지예산의 내용에 긍정적 영향을 미쳤는지 혹은 부정적 영향을 미쳤는지를 평가하는데 그 목적이 있다.

III. 이론적 배경

권한의 이양과 자원의 분산을 통한 지역균형발전을 위해서는 지방권력의 자율성 확보가 시급한 과제이지만 중앙권력의 이양에 의해 수행되는 재원의 배분은 사회문제의 책임을 둘러싼 중앙정부와 지방정부간의 역할논쟁을 필연적으로 수반한다. 이로 인해 지방의 자율성을 강조하는 시각에서는 복지재정분권화가 지역주민의 욕구와 지역사회의 특수성을 감안한 참여적 지역복지를 실현하는 긍정적 영향으로 결과할 것으로 평가하고 있는 반면, 지역의 형평성을 강조하는 시각에서는 복지재정분권화가 재정력의 정도와 단체장의 마인드에 따라 차별화 될 것을 우려하는 부정적 영향에 더 큰 무게를 둔다

Crook(2003:77)에 따르면, 분권화를 옹호하는 사람들은 분권화가 공간적으로나 제도적으로 정부로 하여금 주민들과 더욱 밀착하게 하기 때문에 정부는 주민들의 욕구를 더욱 잘 인식할 뿐만 아니라 욕구에 더욱 잘 대응할 것이라고 주장한다. 민주주의와 지역수준에서의 참여증진을 분권화와 결합하는 이러한 경향은 분권화가 빈곤자에 대해 더욱 잘 대응할 것이라는 신념에 따른 것이다 정부가 주민에 더욱 밀착되면 될수록 공공서비스의 전달이 보다 효과적이라는 점이다 Crook의 같은 주장은 중앙보다는 지방이라는 공간이 참여민주주의를 실현하는데 더 적합하고 참여민주주의가 정책결정과정에서 지역주민의 참여를 활성화시켜 보다 향상된 지역사회를 만들 수 있다는 이론적 논거에 연유한다

3) Martinez-Vazquez와 McNab(2001)도 지적하고 있듯, 경제적 효율성이 재정분권화를 지지하는 핵심적인 주장이고 거시경제의 안정과 지방자치단체들간의 자원분배에 있어 재정분권화의 잠재적인 부정적 영향이 재정분권화를 반대하는 핵심적 주장이지만 이 같은 주장들을 뒷받침할만한 경험적인 연구는 부족하다 Khaleghian(2004:163)도 분권화는 개발이론과 실천에서 지난 20년 이상동안 주요 주제가 되어왔지만 분권과 관련된 문헌들은 경험적 분석보다는 사례연구나 이론적 논의에 집중되어 있고 극소수의 논문만이 양적 방법으로 분권의 실제결과들을 탐색하고 있다고 주장한다. 다만 최근 재정분권과 다른 정책목표와의 관계에 대한 연구들이 진행되고 있는데, 예를 들어, Grote & von Braun(2000)은 분권화가 빈곤을 감소하는지에 대해서 연구했으며, Treisman(2000)은 분권화와 통치의 질적인 면과의 관계를 연구했다 Melo(2000)는 재정분권과 정부간 재정적 관계에 대한 관련성을 연구했다

[표-1] 재정분권의 영향에 대한 주요연구

저자	연구주제	분석 국가	특징 및 내용
Atsushi Iimi(2005)	분권화와 경제성장에 대한 재고	호주 등 51개 국가	재정분권은 평균GDP 성장에 중요한 긍정적 영향을 미친다. 특히 1990년대 후반 가장 최근의 경제사황에 초점에 주목한다면, 분권은 특히 재정지출면에서 경제성장을 촉진하는 도구이다.
Jorge Martinez Vazquez Robert M. McNab (2003)	재정분권과 경제성장	-	이론적 수준에서 재정분권이 경제성장에 미치는 영향은 정확하지 않고, 소비자의 효율성, 생산자의 효율성, 자원의 지리적 재분배, 거시경제의 안정, 부패 등의 잠재적인 간접적 영향들이 존재한다.
Peyvand Khaeghian(2004)	분권과 공공서비스	-	분권의 긍정적 영향을 경험적으로 지지해 줄 논거들은 제한적이지만, 분권과 다양한 정부의 수행들 간의 긍정적 관계를 기대할 만한 많은 이론적·일반적 논거들은 존재한다. 적절한 계획과 적절한 환경이 주어진다면, 분권은 다양한 이론적 기대를 충족시킬 수 있는 효과적인 개혁이 될 수 있다.
Floriana Cerniglia(2003)	공공부문에서의 분권	OECD 국가	인구와 도시화의 정도, 1인당 소득이 중앙화와 부정적으로 관계되어 있고, 민족언어집단의 이질성이 교육적·종교적·문화적·여가서비스의 소비양상에서 관찰된 분권화와 중요하게 연관되어 있다.
Santush Mehrotra(2005)	거버넌스와 기본사회서비스	아프리카	분권은 지방정부가 기본적인 사회서비스의 전달에 대한 책임성과 반응성에 상당한 역할을 수행하고 깊이 있는 분권화(deep democratic decentralization)는 서비스 전달을 개선하는데 유용하다.
Ilaria Mosca(2005)	분권이 현실적인 해결책인가	이탈리아 스페인 노르웨이	분권 그 자체는 주(state)를 개선하고 서비스 전달의 효율성을 자동적으로 재고하는 수단이 될 수 없다. 분권은 개별행위자의 역할에 대한 명확한 역할과 새롭게 분권화된 기구로의 관리책임에 대한 효과적인 이양을 통해서 수행되어야 한다.
Paul Smoke(2005)	아프리카의 분권	아프리카	지방정부가 참여적인 계획과정과 더욱 체계적인 형태의 성과들을 유지한다면, 분권은 점차 순수한 개혁이 요구되는 더욱 실제적이고 가치있는 활동들을 향상시킬 수 있다.
Remy, Prud'homme	아프리카의 재정분권 : 상당한 개혁을 위한 토대	가나 세네갈 우간다 잠비아 등	재정분권은 복잡한 현상으로 특히, 빈곤한 대륙이자 지방정부로의 권한이 부여된 역사가 짧은 아프리카의 경우가 더욱 그렇다. 분권전략은 제공된 다양한 분권도구와 지향하는 더욱 다양한 정책목표에 대한 종합인 결정계획이다. 분권에 대한 목표와 도구는 서로 연관되어 선택되어야 한다.

한편, Mehrotra(2005)는 공적서비스의 열악한 질과 낮은 수행능력 그리고 약한 책임성과 제한적인 반응성을 문제삼아 국가가 제공하는 교육이나 보건의료와 같은 공적서비스는 체계적인 문제가 존재해 왔다고 지적하면서 그 대안으로 깊이있는 민주적 분권화(democratic decentralization)를 제시하고 있다.⁴⁾ 그에 따르면, 공적서비스에 대한 국가제공의 문제는 단순히 재정압박이나 배분의 비효율성에 따른 결과가 아니라 관료적이고 조직적인 문제와 결부되어 있다. Mehrotra가 분권화를 주장하기 위해 제시한 공적서비스의 제공 주체로서 국가는 경제적으로 비효율적일 뿐만 아니라 행정적으로 관료적이다는 문제점을 안고 있다. 따라서 재정부유를 절감하고 관료적인 행정행위를 탈피하여 보다 효과적으로 공공서비스를 제공하기 위해서는 분권화가 필요하다는 것이 그의 주장이다.⁵⁾ 이처럼, 분권화는 재정비용의 절감이라고 하는 경제성의 관점과 직접민주주의 실현이라고 하는 정치적 관점에서 그 긍정성이 강조되고 있다. 보다 세부적으로는 행정의 효과성과 서비스 전달의 효율성을 달성하기 위한 기술적인 이유로, 지역의 참여와 자율을 증진시키고 지역간 긴장을 감소하기 위한 정치적인 이유로, 지역이 자원과 재정을 통제함으로써 책임성을 강화하여 비용효과성을 증진시키기 위한 경제적인 이유로 재정분권이 추진되고 있는 것이다.

이에 반하여 재정분권이 중앙정부의 복지지출을 삭감하기 위한 전략적 차원에서 고려되었다는 주장들도 제기되고 있다. Hudson(2005:619)의 지적처럼, 1970년 후반부터 케인즈주의 복지국가가 보여준 한계는 재정위기에 대한 두려움과 함께 자본주의의 모든 국가로 하여금 국가지출의 대규모 삭감과 지역간 불평등의 확대를 가져왔다. 공공서비스의 전달과정에서 발생하는 경직성과 관료성이 복지국가 재정의 비효율성의 원인으로 지목되면서 중앙정부는 그 권한과 책임을 지방으로 이양하기 위한 조치를 취하게 된다. 재정분권의 부정적 결과를 강조하는 시각에서 복지재정의 분권화는 이 같은 역사를 배경으로 제시된 중앙정부의 사회복지예산삭감의 일환이었다

재정분권의 부정적 영향을 강조하고 있는 Prud'homme(1995)과 Tanzi(1996)는 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 결국 거시경제안정을 해쳐 복지수준의 향상은 심각하게 감소할 수 있다고 주장한다. 이처럼, 재정분권의 결과에 대한 부정적 평가는 중앙정부와 비교했을 때 상대적으로 '충분치 못한 재정'과 '전문성의 미흡'이라고 하는 지방정부의 본질적 특성에 연유한다. 모스카(Mosca, 2005)도 이탈리아와 스페인 그리고 노르웨이의 세 국가를 비교분석하여 분권정책 특히 보건의료분야의 분권이 지방정부의 더 높은 책임성과 자율성을 가져다주었지만 분권 그 자체가 지방정부를 개선하고 서비스 전달의 효율성을 자율적으로 개선하는 수단으로 활용될 수는 없다고 주장한다. 그들의 주장에 따르면, 분권이 서로 다른 행위자들의 역할과 기능이 분명하게 정의되지 않음으로 인해 문제가 발생할 수 있고 분권화된 체계는 통합적인 국가보건체계를 수립하는데 더 큰 어려움을 제공할 수 있으며 재원의 부족으로 인해 지방의 수준들이 비효율적이고, 주정부가 그 적자를 체계적으로 보충해야 한다면 심각한 어려

4) Mehrotra(2005)가 제시하고 있는 깊이있는 민주적 분권화(democratic decentralization)는 효율적인 서비스 전달을 보장하기 위한 중앙정부와 지방자치단체 그리고 시민사회 이 삼자간의 역동적 관계를 의미한다. 그래서 성공적인 분권화를 실현하기 위해서는 지방정부와 시민사회 그리고 효과적인 중앙정부간의 역동성을 확립해야 한다고 주장한다. 뿐만 아니라 그는 가장 빈곤한 사람들의 욕구와 밀접하게 관련되어 있는 기본적인 사회서비스는 대개 수직적 직무내에서 그들의 상급자에게 보고하는 관료조직의 공적인력에 의해서 다루어져 왔다고 보고 이같은 공적인력들은 자신들이 다루고 있는 민원인에 대해 강한 책임감을 느끼지 못하기 때문에 기본적인 서비스 전달을 위한 국가의 책임성을 담보하기 위해서는 지방자치단체에 권한을 부여하여 기능과 행정관료 그리고 재정이 중앙정부로부터 이양하도록 해야 한다고 주장한다

5) Mehrotra(2005)는 대부분의 개도국의 국가(중앙정부)가 관료적 방식인 top-down 방식으로 서비스를 전달하고 있지만, 이 같은 서비스 전달방식은 자원활용에 있어 기술적 효율성이라고 하는 가장 중요한 자원 중 하나를 없애버리는 문제점이 있다고 지적하면서 서비스의 전달 특히 보건의료나 교육과 같은 사회서비스는 주민과의 지리적 밀착성을 가지고 있는 지방자치단체가 전달하는 것이 바람직하다고 주장한다

움과 함께 허약한 분권화의 형태를 보게 될 것이라고 경고한다.

Khaleghian(2004:165)는 지방정부가 지역환경에 대한 정보를 접근하는데 있어 장점을 가지고 있지만 기술적 정보에 대한 접근이나 정보를 해석하는데 필요한 전문가들이 부족하다는 단점을 가지고 있고 지역주민들이 자신들의 원하는 것과 선호하는 것들에 대한 관심들이 비효율적일 수 있기 때문에 책임성과 참여가 크게 변화하지 않을 것이라고 주장한다 아울러 지방의 행정적 자율이 정책결정과정에서 형평이 이익집단의 이해관계에 의해 쉽게 이끌릴 수 있다는 점도 분권의 부정적 영향을 가져오는 요인으로 지적하고 있다. 특히, Bardhan와 Mookherjee(1998)는 분권화된 정부와 중앙화된 정부 하에서 공공서비스의 제공에 관한 이론적 모델을 사용해서 지방정부가 엘리트의 이해에 의존하거나 필수적인 정보의 접근이 부족할 경우에는 분권이 잘 수행되지 못한다는 사실을 발견했다⁶⁾

IV. 복지재정분권 이후 광주광역시의 예산변화

2005년 보건복지부의 재정운용은 6,589억원 규모의 국고보조사업예산이 지방재정으로 이양되었다 이는 2004년 본예산 기준시 보건복지부 소관 4조 9,368억원 규모의 138개 국고보조금 사업 중 5,959억원 규모의 67개 사업을 지방에 이양하는 것이다. 예산규모상으로는 그 정도가 다소 미미한 12.1%이지만 사업개수 상으로 보면 전체사업의 약 49%에 해당한다. 반면 복지부 예산중 기초생활보장예산인 3조6천억원을 제외하면 나머지 복지서비스 예산 1조 3천억여원 중 거의 50% 가까이가 지방이양된 것이다. 구성비로 볼때 지방이양사업으로 가장 많은 재원이 정리된 중앙부처는 교육부로서 71.8%인 1544억원이 지방으로 이양되었으나 절대액으로 보면 단연 보건복지부가 총 4조 9,368억원중에서 12.1%인 5,959억원이 지방이양비로 분류됐다. 보건복지부 예산중 기초생활보장예산인 3조 6천억원을 제외하면 나머지 사회복지서비스 예산 1조 3천억여원중 거의 50% 가까이가 지방이양된 것이다.

그 결과 광주광역시의 사회복지세입예산은 자체세원인 세외수입과 의존세원인 보조금으로 구성되었지만 국고보조사업의 지방이양이 분권교부세로 추진됨으로써 세입예산이 기존의 세외수입과 보조금에 지방교부세로 추가되었다.⁷⁾

1. 각항목별 예산변화

2005년 1차 추경예산의 복지여성국 소관 사회복지항목별 예산현황을 보면 먼저 여성복지국 세출예

6) 아울러 Putman과 Bossert 그리고 Axfar et al은 분권의 성패를 좌우하는 중요한 환경으로 사회문화적 정치적 요인의 중요성을 제기하고 있다. 그들의 주장에 따르면, 중앙과 지방 권력들간의 상호작용의 특성과 내용, 정치생활에서 지방의 이해를 대변하는 공간 공적관료와 지역대표자들 사이의 관계양식 등이 지방정부의 정책결정의 범위에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 특히, 변화를 싫어하는 관료들은 분권적인 개혁의 수행을 방해할 수 있는데, 이를테면, 관료들이 분권을 권한의 상실로 인식하거나 새로운 정치지도자 적응해야 한다는 식으로 이해할 경우에는 더욱 그렇다. 그리고 정치적 요인 즉, 중앙집권제의 정치적 전통, 이익집단의 정치, 현상을 그대로 유지하기위한 정치적 압력 등은 지방정부가 정책의 실행을 설계에서부터 정책을 결정하는 과정에 이르기까지 모든 단계에서 분권에 영향을 미칠 수 있다

7) 2004년 7월 국무회의에서 1조2천억여원에 달하는 국고보조금을 지방에 이양하기로 결정하면서 해당 재원을 지방교부세제도 속에 용도를 달리하는 분권교부세 장치를 마련하였다 기존 교부세제도의 기본틀을 유지하면서 교부세 불교부단체를 포함하여 국고보조금의 이양이 가능한 방안으로 모색된 것인데 이후 일부 조정되어 533개 국고보조사업(12.7조원) 중 149개 사업(9,851억원)이 분권교부세를 통해 최종 이양 확정되었다. 분권교부세는 내국세의 0.83%를 재원으로 하여 지방이양사업과 관련된 인구 수 등의 통계자료와 기존 국고보조금 지원수준을 감안하여 교부된다. 지방교부세와 같이 재원의 용도는 지정되지 않은 지방자치단체의 일반재원으로 2009년까지 한시적으로 운영되고 이후 불교부단체에 대한 재원보전 장치가 마련되면 보통교부세에 통합될 예정이다(이재원, 2005:337-338).

산총액은 233,207백만원으로 본예산 총액 217,714백만원보다도 15,498백만원(전년대비 7.1%)이 증액되었다. 복지여성국의 전체 세출예산의 이 같은 증액은 보건관리예산과 사회복지관리예산의 감소에도 불구하고 여성정책관리예산의 대폭적인 증가에 따른 결과로 해석된다. 각 항목별 사회복지예산을 보면, 먼저 보건관리예산은 전체 사회복지예산의 3.9%인 9,048백만원으로, 이는 본예산 10,299백만원보다 1,252백만원(본예산대비 12.2% 감소) 감소한 것이다.

전체 사회복지예산의 62.9%를 차지하고 있는 사회복지관리예산은 본예산의 150,177백만원보다 3,511백만원(본예산대비 2.3% 감소)된 146,666백만원으로 편성되었고, 의료보호관리예산은 전체 사회복지예산의 7.4%인 17,256백만원으로 이는 전년도 16,643백만원보다도 613백만원(본예산대비 3.7% 증가)이 증가하였다. 여성정책관리예산은 다른 사회복지항목보다도 그 증가폭이 큰 58,698백만원으로 이는 본예산대비 19,657백만원(본예산대비 50.3% 증가)이 증가한 것이다.

[표-3] 사회복지항목별 예산현황

(단위:백만원,%)

구분	2005년 1차추경예산		2005년 본예산		2004년 예산		비교증감 (본예산대비)	
	예산액	비율	예산액	비율(%)	예산액	비율(%)	증감액	비율(%)
사회개발비	233,207		217,709		192,428		+15,498	+7.1
보건관리	9,048	3.9	10,299	4.7	9,039	4.7	-1,251	-12.2
사회복지관리	146,666	62.9	150,177	69.0	126,131	65.5	-3,511	-2.3
의료보호관리	17,256	7.4	16,643	7.7	14,400	7.5	+613	+3.7
여성정책관리	58,698	25.2	39,041	17.9	41,364	21.5	+19,657	+50.3
여성발전센터	1,539	0.6	1,549	0.7	1,494	0.8	-10	-0.6

이처럼, 여성정책관리예산이 본예산에 비해 대폭 증가한 것은 보육예산의 증가(지역아동센터, 보육아동과 시설 지원)에 따른 결과로 해석된다.⁸⁾

전반적으로 보면, 각 항목별 사회복지예산은 대부분의 항목에서 예산이 감소하거나 소폭 증가한 반면 여성정책관리예산(본예산대비 50.3%)만 대폭 증가한 것으로 나타났다.

2. 국고보조사업의 예산변화

사회복지분야 2005년 1차 추경 국고보조사업의 총예산은 본예산 171,005백만원보다 13.8%가 증가한 194,702백만원이다. 이를 세부적으로 보면, 본예산시 사회복지관리예산은 132,789백만원이었지만 1차 추경에서는 138,854백만원으로 6,066백만원이 증액되었고 여성정책관리예산도 본예산은 31,622백만원이었지만 1차 추경에서는 17,307백만원이 증액된 48,929백만원이다. 보건관리예산도 본예산 6,954백만원보다 288백만원이 증액된 4,706백만원으로 편성되었다.

8) 중앙정부의 강력한 보육강화 정책으로 인해 취학전 아동과 취학후 아동에 대한 보육예산이 대폭적으로 증가했다. 광주광역시의 경우, 취학후 아동에 대한 보육예산으로 볼 수 있는 지역아동센터운영에 대한 세출예산이 본예산에서 72,576천원에서 612,000천원으로 증가하였고, 보육아동별 지원액도 본예산에서는 8,014,136천원이었던데 반하여 추경에서는 14,298,380천원으로 대폭 증가했다.

전반적으로 국고보조사업의 예산은 2005년 본예산보다 증가하였고 국고보조금과 시비부담금도 모두 증액된 것으로 나타났다. 특히, 사회복지예산 항목 중 국고보조금과 시비부담금의 증가폭이 가장 큰 것은 여성정책관리예산으로 본예산대비 국고보조금과 시비부담금이 각각 11,073백만원과 6,234백만원이 증가하여 각각 본예산대비 국비와 시비의 증가율이 51.9%와 60.7%로 나타났다.

[표-2] 2005년 본예산대비 추경예산의 증감

(단위:백만원,%)

	2005년 1차 추경예산			2005년 본예산			증감률		
	국비 (a)	시비 (b)	합계 (a+b)	국비 (a)	시비 (b)	합계 (a+b)	국비 (a)	시비 (b)	합계 (a+b)
사회복지관리	94,907 (68.4)	43,947 (31.6)	138,854 (100)	90,648 (68.3)	42,141 (31.7)	132,789 (100)	+4,260 (4.7)	+1,806 (4.3)	+6,066 (4.6)
여성정책관리	32,423 (66.3)	16,506 (33.7)	48,929 (100)	21,350 (67.5)	10,272 (32.5)	31,622 (100)	+11,073 (51.9)	+6,234 (60.7)	+17,307 (54.7)
보건관리	4,706 (68.0)	2,213 (32.0)	6,919 (100)	4,436 (67.3)	2,158 (32.7)	6,594 (100)	+234 (5.3)	+54 (2.5)	+288 (4.4)
총 예산	132,036 (67.8)	62,666 (32.2)	194,702 (100)	116,434 (68.1)	54,571 (31.9)	171,005 (100)	+15,567 (13.4)	+8,094 (14.8)	23,661 (13.8)

국고보조사업의 시비부담금만 보면 사회복지관리와 여성정책관리 그리고 보건관리 예산이 본 예산 대비 각각 1,806백만원, 6,234백만원, 54백만원이 증가하여 총 8,094백만원이 증액된 62,666백만원이다. 이처럼 국고보조사업의 시비부담금이 증액된 것은 일정정도의 시비부담금을 강제하고 있는 국고보조사업의 특성에 연유한다.

3. 지방이양사업 총예산의 변화추이

사회복지부문 지방이양사업의 총 예산변화를 보기 위해 각 항목별로 2005년 본예산 총액과 전년 예산 총액을 2005년 1차 추경예산과 비교해 보면, 우선 보건관리예산은 2005년 본예산 총액과 전년도 예산 총액이 각각 2,786,216천원과 3,204,573천원이었던 것에 반하여 이번 1차 추경에서는 3,765,507천원으로 본예산과 비교해서는 979,291천원(본예산대비 35.2% 증가)이 증가했고 전년도와 비교해서는 560,934천원(전년대비 17.5% 증가)이 증가하였다.

[표-3] 전체사회복지부분 지방이양사업예산변화*

(단위:천원,%)

	지방이양 사업수*	예산총액			증감(률)	
		2005년1차추경	2005년 본예산	2004년 본예산	본예산대비	전년대비
보건관리	10 (2/4)	3,765,507	2,786,216	3,204,573	+979,291 (+35.2)	+560,934 (+17.5)
사회복지관리	44 (4/7)	28,442,449	21,944,138	23,527,750	+6,498,311 (+29.6)	+4,914,699 (+20.9)
여성정책관리	13 (6/5)	7,763,890	6,184,114	5,971,458	+1,579,776 (+25.6)	+1,792,432 (+30.0)
총 계	66 (12/16)	39,971,846	30,914,468	32,703,781	+9,057,378 (+29.3)	7,268,065 (+22.2)

* ()안은 2005년 본예산대비, 2004년 본예산대비 지방이양사업 중 예산이 감소한 사업의 개수로 왼쪽은 본예산에서의 삭감된 사업 개수이고 오른쪽은 전년대비예산에서 삭감된 사업의 개수임.

사회복지관리예산도 2005년 본예산과 전년도 예산 총액이 각각 21,944,138천원과 23,527,750천원이었던 데 반하여 2005년 1차 추경예산에서는 본예산과 전년대비 각각 6,498,311천원(본예산대비 29.6% 증가)과 4,914,699천원(전년대비 20.9% 증가)이 증가한 28,442,449천원으로 편성되었다.

여성정책관리예산도 본예산과 전년도 예산 총액이 6,184,114천원과 5,971,458천원이었던 데 반하여 2005년 1차 추경예산에서는 7,763,890천원으로 본예산과 전년도에 비해 각각 1,579,776천원(본예산대비 25.6% 증가)과 1,792,432천원(전년대비 30.3% 증가)이 증가하였다.

전체적으로 볼 때, 67개 지방이양사업의 1차 추경 예산 총액은 39,971,846천원으로 2005년 본예산 30,914,468천원과 전년도 32,703,781천원에 비해 각각 9,057,378천원(본예산대비 29.3% 증가)과 7,268,065천원(전년대비 22.2%)가 증가한 것으로 나타났다.

한편, 지방이양사업의 중앙지원예산액과 시비지원예산액을 비교하기 위해 해당사업의 본예산과 전년도 예산의 국비보조예산과 분권교부세 예산 총액과 시비지원예산 총액을 분석해 보면 우선 보건관리 예산의 경우 2005년 본예산에서는 분권교부세 2,026,693천원과 시비지원액 759,523천원으로 비율이 각각 72.7%와 23.3%이었고 2004년 본예산에서는 국비보조금이 2,232,381천원과 시비부담액 972,192천원으로 그 비율이 각각 69.7%와 30.3%였던 데 반하여 이번 추경에서는 분권교부세 2,444,718천원과 시비지원금 1,318,789천원으로 그 비율이 각각 64.9%와 35.1%로 그 비율상에는 2005년 본예산과 전년도 예산에 비해서 중앙지원금이 분권교부세는 감소하고 오히려 시비지원금이 증가한 것으로 나타났다

[표-4] 전년대비 지방이양사업의 시비지원예산 비교

(단위:천원,%)

	2005년 1차 추경			2005년 본예산			2004년 본예산		
	예산총액	분권교부세	시비	예산총액	분권교부세	시비*	예산총액	국고보조	시비
보건관리	3,763,507 (100)	2,444,718 (64.9)	1,318,789 (35.1)	2,786,216 (100)	2,026,693 (72.7)	759,523 (27.3)	3,204,573 (100)	2,232,381 (69.7)	972,192 (30.3)
사회복지관리	28,442,449 (100)	16,243,766 (57.1)	12,198,683 (42.9)	21,944,138 (100)	16,395,954 (83.7)	5,548,184 (16.3)	23,527,750 (100)	13,989,316 (59.5)	9,525,734 (40.5)
여성정책관리	7,763,890 (100)	4,817,888 (62.1)	2,946,002 (37.9)	6,184,114 (100)	4,098,604 (66.3)	2,085,510 (33.7)	5,971,458 (100)	4,123,209 (69.1)	1,848,249 (30.9)
총 계	39,969,846 (100)	23,506,372 (58.8)	16,463,474 (41.2)	30,914,468 (100)	22,521,251 (78.9)	8,393,217 (21.1)	32,703,781 (100)	20,344,906 (62.2)	12,346,175 (37.8)

* 2005년 시비산정은 사회복지부문 지방이양사업의 예산총액에서 분권교부세의 총액을 차감하여 계산

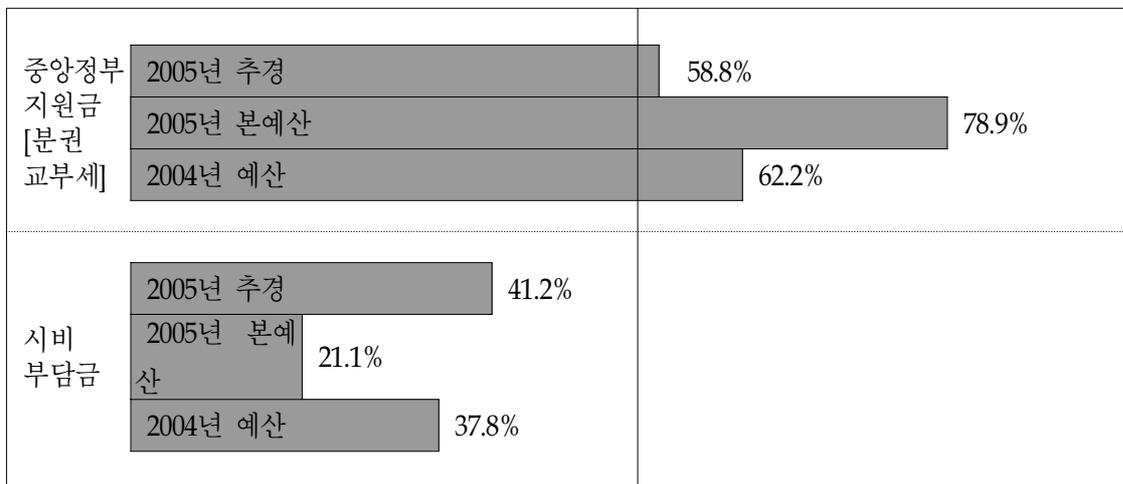
사회복지관리예산도 2005년 본예산에서는 분권교부세와 시비지원금이 각각 16,395,954천원과 5,548,184천원으로 그 비율이 각각 83.7%와 16.3%였고, 전년도에는 해당 사업의 국고보조금과 시비부담금이 각각 13,989,316천원과 9,525,734천원으로 그 비율이 59.5%와 40.5%였지만 이번 추경예산에서는 분권교부세와 시비지원금이 각각 16,243,766천원과 12,198,683천원으로 각각 57.1%와 42.9%로 2005년 본예

산에 비해서는 분권교부세가 대폭 삭감된 반면 시비지원금이 약27% 증가한 것으로 나타났다. 여성정책관리예산은 보건관리와 사회복지관리예산과는 틀리게 이번 추경예산에서 분권교부세와 시비지원금의 비율이 2005년 본예산과 전년도 예산에서의 비율과 유사하게 나타났다

전체적으로 보았을 때, 지방이양사업의 중앙지원금인 분권교부세와 시비지원금은 각각 23,506,372천원과 16,463,474천원으로 그 비율이 58.8%와 41.2%로 나타났지만 이는 2005년 본예산에 비해 분권교부세는 약 20%가 감소한 것이고 시비지원금은 약 20%가 증가한 것으로 나타났다. 복지재정의 분권화 이전인 전년도 예산과 비교해 보아도 오히려 지방이양사업의 중앙지원금인 분권교부세는 약3.4%가 감소했고 시비부담금은 국비보조가 줄어든 3.4%가 늘어난 것이다. 이 같은 결과는 중앙정부가 기존의 67개 국고보조사업에 대한 지원예산을 삭감한 만큼 그 부담분이 지방정부로 이전되어 지방이양사업에 대한 지방정부의 부담이 보다 가중되었다는 것을 의미한다

[그림-1] 지방이양사업의 중앙지원금과 시비부담금의 예산변화

50%



[그림-1]에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방으로 이양된 67개 사업에 대한 중앙지원금과 시비부담금의 예산변화는 대체로 중앙지원금이 삭감되는 대신 시비부담금이 증가되는 양상을 보인다. 특히, 주목되는 부분은 중앙지원금이 높을 경우 시비부담금은 줄어들고 중앙지원금이 낮은 경우 시비부담금이 높아진다는 점이다. 예를들어, 2005년 본예산시 중앙지원금인 분권교부세는 78.9%였지만 시비부담금은 21.1%로 전년도에 비해 약 16%정도가 감소했다. 하지만 2005년 추경시 중앙지원금이 58.8%로 감소할 때는 시비부담금이 20%이상 증가한 41.2%를 차지했다.

이 같은 결과는 지방이양사업의 예산편성시 지방자치단체는 지역주민의 욕구나 복지수요라기보다는 중앙정부의 예산액의 정도를 고려하고 있다는 점을 반증한다. 복지재정분권이 지방정부의 예산편성의 자율성을 증대하여 지역주민의 욕구에 기반한 지역복지정책의 강화를 유도할 것이라는 이론적 정의가 현실과는 다른 양상으로 전개되고 있음을 확인할 수 있다.

IV. 결 론

복지재정분권은 지방정부의 재정자율성을 제고하고 지역사회의 욕구와 수요에 기반한 효과적인 정책 수립이 가능하다는 점에서 분권정책은 그 부정적 영향보다는 긍정성 영향이 강조된다. 복지재정분권이 지역간 복지불평등을 초래할 것이라는 우려에도 불구하고 기존의 획일적인 기준과 관료적인 통제에 따른 일률적인 지역복지정책을 개선하고 주민의 적극적 참여와 동원을 통해 보다 다양한 지역복지정책을 구현할 수 있을 것이라는 기대는 당연한 것이다. 그러나 2005년부터 참여정부가 추진하고 있는 국고보조사업에 대한 지방이양은 지방정부의 자율성 증대와 수요자 중심의 복지행정이라는 원칙있는 목표에도 불구하고 논의과정상 그 성패를 좌우하는 주요 쟁점들이 충분한 토론을 거치지 못했고 그 결과 지방이양사업의 예산편성이 아무런 원칙과 기준없이 전년도에 예산안에 준하여 편성됨으로써 재정분권의 의미를 살리지 못했다.

본 논문의 분석결과로 확인할 수 있는 참여정부의 복지재정분권의 문제점은 크게 세 가지 정도로 정리될 수 있다. 먼저, 지방이양사업에 대한 중앙정부의 지원금인 분권교부세가 삭감되고 그 부족액을 지방정부가 부담함으로써 결과적으로 재정여건이 열악한 지방정부의 재정에 더 큰 부담을 야기했다는 점이다. 두 번째는 지방이양사업이 전년도 예산안을 기준으로 중앙정부의 지원금인 분권교부세의 정도에 따라 그 가감분에 대해서만 추가편성됨으로써 기존의 과도한 예산통제와 관료적 경직성으로 특징되던 국고보조사업의 문제점이 교정되지 못했고 결국 자율과 민주성이라고 하는 참여정부의 분권철학을 찾아볼 수 없었다는 점이다.⁹⁾ 마지막으로 복지재정분권이 권한분산과 재정운용의 자율성이라고 하는 분권적 가치에만 머물러 있는 채 복지라고 하는 사업의 특수성을 감안하지 못함으로써 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 사회복지재정운용의 상당한 혼란을 초래했다는 점이다.

이 같은 문제를 해소하기 위해서는 지방정부의 자율성 신장이라는 분권화의 장점을 살리면서 지역간 불평등 문제를 해결하기 위한 차별화된 분권전략을 병행 추진되어야 한다. 전 국민의 기본적 권리보장과 관련된 중앙정부의 주요사업은 지방이양이나 포괄보조보다는 분권화의 강도가 낮은 통합보조나 개별보조의 행태로 분권화하여 국가책임을 유지하고 지역주민의 대인적 서비스와 관련된 지역적 수준의 사업은 분권화의 강도가 높은 지방이양이나 포괄보조로 분권화하여 지역적 특성에 기초한 효율적인 예산운용이 유도하는 사업별 성격과 내용에 따른 차별적인 분권화 전략이 요구된다.

9) 분권교부세의 재원규모가 적정한 지에 대한 논란이 있다. 이양대상사업의 재원을 내국세의 0.83%로 규정하였는데 이는 관련사업의 중장기적인 적정 재정수요에 대한 충분한 고려없이 2004년도의 재정규모를 기준으로 설계한 편의적인 재원조치이다. 예를들어, 분권교부세 사업에는 노인 및 아동복지사업이 많은데 이 분야 예산들은 최근 4년 평균증가율이 20%이상에 이르는 등 급속하게 증가되었다. 하지만 앞으로는 내국세의 증가분 이상의 재원투자를 보장받기 힘들게 되었다. 지방정부의 정책선택에 따라서 관련분야예산이 기존보다 증대될 가능성이 없는 것은 아니지만 통상적으로 아직까지는 사회복지분야의 지출확대를 선호하지 않는 경우가 많아 관련분야의 공공서비스 축소가 우려되고 있다(이재원, 2005:338)

참 고 문 헌

- 이용모. 2003. “한국의 재정분권화가 거시경제의 안정과 경제성장에 미치는 영향”. 한국정책학회보 제13권 3호.
- 이재원. 2005. “참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도개편을 중심으로”. 한국사회와 행정연구. 제16권 제1호.
- Bennett, Robert J., ed. 1990. Decentralization, Local Governments and Markets. Oxford:Clarendon Press.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt. Eds. 1999. Riscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge:Cambridge University Press.
- De Melo, LuizR. Jr. 2000. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations:A Cross-County Analysis." World Development28(2).
- Ebel R, Yilmaz S. 2003. Fiscal decentralization: is it happening? How do know/ In Public finance in Developing and Transitional Economies:Essays in Honor of Richard Bird, Martinez-Vazquez J, Alm J9eds). Edward Elgar:Cheltenham, UK and Northampton, MA.
- Ebel R, Yilmaz S. 2001. Concept fiscal decentralization and worldwide overview. International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance Quebec city, Quebec.
- Floriana Cerniglia. 2003. Decentralization in the public sector:quantitative aspects in federal and unitary countries. Journal of Policy Modeling25 pp749-776
- Grote, Ulrike and Von Braun, Joachim. 2000. "Does Decentralization Serve the Poor?" Working Paper. Center for Development Research, University of Bonn, Germany. Political Science, University of California, Los Angeles, Working Paper
- Ine Neven. "Background Paper on Decentralization". Contribution to Cost-Action E19.
- International Monetary Government Finance Statistics Year Book 1998
- Ilaria Mosca. 2005. Is decentralization the solution? A three country study. Elsevier Ireland Ltd.
- Jorge Martinez-Vazquez · Robert M. McNab. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. Wrold Develoment Vol.31, No9, pp1597-1616
- Kjetil Bjorvatn & Alexander W. Cappelen. 2002. Decentralization and The fate of Minorities. Discussion Paper 22/02.
- PHRplus. 2002. "Decentralization and Health System Reform:Issue in brief". Insights for Implementers.
- Martinez-Vazquez & McNab. 2001. Fiscal Decentralization and Economic Growth. Georgia State University.
- Peyvand Khaleghian. 2004. Decentralization and Public service:the case of immunization. Social Science & Medicine 59 pp163-183
- Paul Smoke. 2003. Decentralization in Africa:Goals, Demensions, Myths and Challenges. Public Admin. Dev. 23. 7-16.
- Remy Prud'homme. 2003. Fiscal decentralisation in Africa: A Framework for considering reform. Public Admin. Dev.23. 17-27
- Richard C. Crook. 2003. Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations. Public Admin. Dev.23. 17-27
- Santosh Mehrotra. 2005. Governance and basic social services : ensuring accountability in service delivery through deep democratic decentralization. Journal of International Development.
- Tanzi, Vito. 1996. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. M. Bruno and B. Pleskovic, 295-316. Washington, D.C:The world Bank.
- Treismanm, Daniel. 2000. Decentralization and the Quality of Government." Department of Political Science, University of California, Los Angeles, Working Paper
- Wildasin, David. Ed. 1997. Fiscal Aspects of Evolving Federations. Cambridge:Cambridge University Press.
- World Bank. 1999. World Development Report 1999/2000:entering the 21 Century. New York:Oxford University Pre