한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 60, No. 1, 2008. 2, pp. 159-185.

노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안

박 병 현
(부산대학교)

[요 약]

본 연구에서는 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부의 사회복지재정의 실태를 분석하고 정책적 개선방안을 제시했다. 노무현 정부 기간 동안 지방정부 재정에서 차지하는 사회복지지출이 크게 늘어났으며 이로 인해 지방자치단체에서 부담해야 하는 사회복지지출 또한 크게 늘어났다. 지방재정에서 사회복지지출이 차지하는 비중이 크게 늘어난 이유는 중앙정부가 사회복지정책을 크게 확장하면서 지방정부의 부담도 같은 수준으로 늘어난 것과, 재정분권을 추진하면서 신설한 중앙정부에서 지방정부로 교부되는 분권교부세가 너무 낮게 책정되었기 때문이다. 또 다른 변화는 지방정부의 사회복지비 부담이 늘어나면서 자치구 간에 수평적 재정불균등이 나타났다. 이러한 문제점들을 해소하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 재정관계를 재정비하고, 급증하는 지방의 사회복지욕구를 반영하기 위해 지방교부세 제도의 복지기능을 강화하고, 2010년에 보통교부세로 전환되는 분권교부세도 보완될 필요가 있다.

주제어: 지방정부 사회복지재정, 재정분권, 지방교부세

1. 서론

2003년 2월 집권한 노무현 정부는 지방분권정책과 지역균형발전정책을 추진하면서 보건복지분야의 138개 국고보조금 사업 중에서 67개 사업을 지방으로 이양했다. 외형적으로 보면 지방으로 이양된 4조 9,368억원의 전체 재정 중에서 보건복지부문은 5,959억원으로 적은 규모이지만, 실제 정부보조사업 중 국민기초생활보장급여와 의료급여 등 중앙정부에서 담당해야 하는 예산을 제외하면 사회복지서비스 예산 중 거의 절반 이상이 지방으로 이양된 셈이다.

재정분권정책을 사회복지 분야에 적용하면 지방정부의 복지공급 역량이 영향을 받게 되어 지역간

복지 균형 발전이 영향을 받게 된다. 사회복지행정에서 지방정부의 재정행정에 대한 자율성과 책임성이 강조될 경우에 지방정부의 사회복지 공급역량이 오히려 약화되거나, 지역간에 복지서비스 공급에 있어서 차이가 발생하고, 지방재정에 있어서 지자체간 재정불균등 현상을 초래할 것이라는 주장이 제기되어 왔다(박병현, 1993, 2006; 이승종·김흥식, 1992; 김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 류진석, 2003; 백종만, 2003; 윤찬영, 2003).

그러면 노무현 정부가 시행한 사회복지의 재정분권의 내용은 무엇이며, 사회복지의 재정분권화는 지방정부의 사회복지재정에 어떤 영향을 미쳤는가? 사회복지의 재정분권이 지자체간의 사회복지재정 불균등 현상을 초래했다면 이러한 문제들을 해소하기 위한 정책적 방안은 무엇인가? 본 글에서는 지방분권과 재정분권이 사회복지재정에 미친 영향에 관한 국내외 선행연구 검토와 함께 노무현 정부 기간 동안 시행된 사회복지의 재정분권으로 인한 지방정부 사회복지재정의 실태 변화를 분석하고, 여기에서 나타난 문제점들을 개선하기 위한 방안들을 살펴보고자 한다. 본 연구는 보수성향의 정당이 집권할 경우 지방분권정책을 통해 중앙정부의 사회복지책임성을 약화시켜 왔다는 역사적 경험에 비추어 볼 때 2008년 2월 집권한 보수성향의 이명박 정부가 추진할 사회복지정책과 관련하여 시사점을 제공한다는 점에서 중요성을 지닌다고 할 수 있다.

2. 사회복지의 재정분권

1) 사회복지의 재정분권

노무현 정부가 추진한 사회복지의 재정분권은 중앙정부에 집중되어 있는 사회복지예산의 재정권을 지방정부로 이전시킨 것을 의미한다. 재정이 분권되기 이전에 시행되었던 중앙정부가 지방정부에 사회복지재정을 보조하는 국고보조금 제도는 대부분 세분화된 소액·유사보조사업이었으며, 이러한 사업들은 간접비용의 불필요한 증가와 지방정부 사회복지재정의 자율적 운용 제약이라는 문제점을 지니고 있었다. 또한 법정보조율사업이 157개로 전체 31%에 불과, 대부분 국가예산 심의결과에 따라 보조금이 결정되어 지방비부담이 과중하다는 지적을 받아왔다. 따라서 국고보조금 제도가 중앙정부가 지방을 통제하는 수단으로 활용되고, 지방정부의 재정운용의 탄력성과 자율성을 저해하는 등 비효율 및 낭비 요인이 있어 정부혁신지방분권위원회(2003)는 국고보조금 신청창구 일원화와 단위사업 통폐합 등 제도개선을 지속적으로 추진하여 왔다.

정부혁신지방분권위원회(2003)는 국고보조금제도를 선지방이양 후존치사업 선정방식으로 국고보조사업을 정비하고, 전체 보조사업의 완전이양을 전제로 필수 존치사업을 선정하며, 지방이양 대상사업 재원은 자치단체 일반재원으로 전액 보전하고, 나머지 존치사업도 가급적 '포괄지원방식'으로 전환했다. 이에 따라 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 보건복지부분에서는 138개 국고보조금 사업 중에서 67개 사업이 지방으로 이양되었다.

〈표 1〉 2005년 사회복지사업 중 지방이양 대상사업과 예산

(단위 : 백만원)

대 상 사 업	'05예산	대 상 사 업	'05예산
1. 정신요양시설운영	30,186	35. 노인일거리마련사업	759
2. 사회복귀시설운영	6,189	36. 지역사회시니어클럽운영	3,060
3. 공공보건인력개발	663	37. 재가노인복지시설운영	11,735
4. 공공보건사업	800	38. 노인시설운영	100,614
5. 대도시방문보건사업	1,000	39. 노인복지회관신축	3,687
6. 지역봉사사업	1,167	40. 아동시설운영	65,291
7. 장애인복지관운영	31,041	41. 결연기관운영	1,448
8. 장애인재가복지센터운영	2,089	42. 입양기관운영	143
9. 장애인주간보호시설운영	1,901	43. 아동보호전문기관운영	1,682
10. 장애인단기보호시설운영	759	44. 가정위탁지원센터운영	717
11. 공동생활가정운영	1,405	45. 소년소녀가장지원	3,952
12. 의료재활시설운영	1,829	46. 가정위탁양육지원	5,376
13. 장애인체육관운영	365	47. 퇴소아동자립정착금	600
14. 시각장애인심부름센터운영	2,035	48. 결식아동급식	10,935
15. 시각장애인재활지원센터운영	569	49. 아동보호전문기관설치	100
16. 청각장애인(수화통역센터운영)	954	50. 모자복지시설운영	6,004
17. 정신지체인(자립지원센터운영)	378	51. 모자복지시설퇴소자자립정착금	335
18. 장애인해피콜봉사센터운영	130	52. 미혼모중간의집운영	279
19. 장애인특별운송사업	374	53. 사회복지관운영	14,886
20. 편의시설설치시민촉진단	354	54. 재가복지봉사센터운영	3,596
21. 청각장애아동달팽이관수술	750	55. 사회복지전담공무원인건비	80,937
22. 여성장애인가사도우미	224	56. 공익근무요원인건비	1,756
23. 장애인생활시설운영	107,204	57. 업무보조공익요원인건비	2,609
24. 장애인직업재활시설운영	14,786	58. 푸드뱅크운영장비지원	357
25. 장애인복지관기능보강	5,171	59. 노숙자보호	9,276
26. 장애인체육관기능보강	2,500	60. 쪽방생활자지원	388
27. 장애인지역사회재활시설차량	328	61. 중소도시보건소신축	2,000
28. 장애인생활시설치과유니트	240	62. 지체장애인편의시설센터운영	360
29. 경로당운영	23,597	63. 장애인정보화지원센터운영	304
30. 경로당활성화	440	64. 노인복지회관운영	3,709
31. 경로식당무료급식	7,672	65. 재가노인복지시설개보수	189
32. 저소득재가노인식사배달	5,854	66. 결연기관PC구입비	10
33. 노인건강진단	514	67. 사회복지관기능보강	5,000
34. 치매상담센터운영	292		

자료: 행정자치부. 2005.

노무현 정부는 국고보조금사업 67개를 지방으로 이양하면서 국고보조금 보충성의 원칙, 포괄적 지원의 원칙, 성과지향적 자기책임의 원칙을 적용하여 정비를 추진했다. 이 때 보충성의 원칙이란 중앙정부의 역할은 지방정부 기능을 보완하는 것에 있음을 분명히 하는 것을 의미하는 것으로, 국가사무가 아닌 것으로 명백한 사무는 당연히 지방이양사업으로 전환시킴으로써 지방정부가 자율적으로 판단하여 지출하도록 하는 것이다. 중앙정부 역할은 지자체 기능을 보완하는 측면에만 한정되며, 중앙정부의 개입은 지방이양 시 해당 서비스의 수준이 현저히 저하될 우려가 있는 경우나 보조금을 통해 전국적 통일성 등 행정서비스의 질을 일정하게 유지해야 하는 경우 등에만 이루어진다. 포괄적 지원의 원칙은 보조금을 지원할 때에는 포괄보조금의 방식으로 일괄 지원함으로써 소액 및 다종 사업들에 대해 국가가 모두 감독 할 필요성을 배제하는 것이다. 또한 성과지향적 자기책임의 원칙이란 중앙정부에서 지방정부로 재정에 대한 자율권이 넘어감에 따라 주민소송제 등 자율통제시스템을 비롯하여 지방정부의 성과관리 시스템을 구성하는 것이다(박병현, 2006).

2) 지방분권정책과 지방정부 사회복지재정의 관계에 관한 선행연구 검토[1)]

중앙집권형의 국가들과 지방분권형의 국가들의 사회복지비지출 비교를 한 연구로는 윌렌스키(Wilensky, 1975)의 연구가 있다. 윌렌스키는 중앙집권형의 국가들이 지방분권형의 국가들보다 평등을 추구하는 사회복지프로그램에 많은 재정을 지출한다는 연구결과를 발표했다. 캐머론(Cameron, 1978)은 18개국을 대상으로 1960년에서 1975년 사이의 공공경제의 확충 이유를 추적하는 연구에서 중앙집권형의 국가일수록 사회복지를 포함한 공공경제의 확충을 추구하는 경향이 있다는 조사결과를 발표했다. 또한 페터슨과 롬(Peterson and Rom, 1989)은 지방정부는 중앙집권적일 때에 비하여 사회복지지향의 재분배정책에 대한 지출을 축소하는 경향이 있음을 보여주는 연구결과를 발표했다.

우리나라의 경우 사회복지의 재정분권이 2005년에 본격적으로 시행되었기 때문에 재정분권 자체가 사회복지에 미친 영향을 실증적으로 검증한 연구는 아직 없다. 그러나 재정분권의 매우 초보적 단계라고 할 수 있는 지방자치제도의 실시가 사회복지발전에 미친 영향에 대한 규범적 또는 실증적 연구는 비교적 많은 편이다. 따라서 본고에서는 지방자치제도의 실시가 사회복지재정에 미친 영향에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다.

지방자치제도가 논의되기 시작할 때나 제도 도입의 초기에 이루어진 연구들은 대부분이 이 규범적이고 분석적인 수준에서 지방자치가 사회복지의 발전에 미칠 수 있는 영향력을 예측한 것들이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 규범적이고 분석적인 연구들은 노무현 정부가 추진 중인 사회복지의 지방분권, 즉 사무분권과 재정분권이 사회복지발전에 미칠 영향에 대해 많은 시사점을 제공하고 있다.

지방자치가 실시되고 어느 정도 시간이 흐른 후에 이루어진 연구들은 지방자치제도가 실시가 지방정부의 사회복지비 지출수준이나 지출비율에 어떤 영향을 미쳤는가를 실증적으로 검증하고 있다. 여

1) 선행연구는 박병현, “사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰”, 「한국사회복지행정」, 제8권, 제2호, 2006, pp.1-31에 기술된 내용을 본고의 성격에 맞게 재편성한 것이다.

기에 해당하는 연구로는 이승종·김흥식(1992), 김수완(1998), 김태일(1998), 김교성·이재완(2000), 강윤호(2000, 2003), 최호택(2001), 조영훈(2001) 등의 연구가 있다.

먼저 이승종과 김흥식(1992)은 1991년의 지방의회 구성이 자치단체의 복지지출에 어떤 변화를 가져왔는가를 분석하였는데 지방의회 구성 후에 자치단체들의 전체예산 중의 복지사업예산 비율은 줄어들었다고 보고하고 있다. 이승종과 김흥식은 이 결과를 근거로 지방자치제도의 실시는 자치단체의 복지지출을 감소시켜 사회복지의 후퇴를 가져온다고 주장하였다. 그래서 그들은 지방정부는 복지정책을 지향하기보다는 경제성장에 치중하는 속성을 가지고 있다고 보았다. 그 이유로는 첫째, 관할지역의 경제성장이 전제되어 있지 않는 한 지방자치단체의 운영에 필수적인 재정력 확보가 어려우며, 둘째, 경제성장이 대중적 지지를 확보할 수 있는 가장 확실한 정책대안이며, 셋째, 지역경제성장의 둔화에 따른 기업 파산, 실업 증가, 지가 하락 등은 지방자치단체의 관료 및 정치인들에게 치명적인 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 지방자치제도의 도입은 이와 같은 속성이 표출될 수 있는 여지를 신장시키게 되었고 나아가 지방정부의 복지정책정향에 부정적인 영향을 미치게 되었다고 추론하고 있다.

이와 같은 경제성장 우선론은 티보트(Tiebout, 1956)과 지방정부지출에 관한 순수이론(Pure Theory of Local Expenditure)과 페터슨(Peterson, 1981)의 도시한계론(City Limits)에 의해 검증된다. 이들은 지방자치단체는 경제성장에 가장 큰 관심을 가지고 세원확대, 고용증대, 정부서비스 향상 등을 목표로 하여 경제성장의 극대화를 위해 노력한다고 보았다.

김수완(1998)은 1991년의 의회선거를 기준으로 1990년에서 1995년까지의 6년 동안 172개 지방자치단체를 대상으로 1990년부터 1995년까지 시계열 자료와 각 시점에서의 횡단면적 자료를 결합하여 풀링교차 시계열 분석을 하였다. 이 연구에 의하면 지방자치제의 실시는 일인당 복지예산을 증가시켰으나 복지비지출비율은 줄어들어 지방자치단체가 복지정책을 기피하는 경향을 보였다. 이러한 결과를 김수완은 지방정부가 다른 지역과 경쟁관계에 있다는 것을 전제로 지방정부는 주민의 지지를 확보하기 위해 경제발전 정책에 최우선을 두는 한편, 상대적으로 경제성장에 도움이 되지 않는 복지정책을 기피하기 때문이라고 해석하고 있다.

김태일(1998)은 서울시의 자치구를 대상으로 사회복지분야의 예산이 1995년의 자치단체장 선출을 전후한 시기인 1993년부터 1997년 기간에 어떻게 변화했는가를 분석했다. 김태일은 이 연구에서 서울특별시 자치구 사이의 사회복지지출 격차는 대부분 자치구의 재정력 수준에 의하여 결정되었다고 주장하였다. 즉 지방자치제도의 실시는 자치구의 사회복지지출은 증가시켰지만 자치구의 재정력의 차이가 사회복지예산의 규모를 결정했다. 이 연구의 결과는 자치구의 재정력의 차이가 자치구 간에 사회복지재정의 격차를 가져올 수 있다는 것을 시사한다.

김교성과 이재완(2000)은 광역시·도를 대상으로 1995년부터 1998년 기간 동안 사회복지비 지출비율을 통합회귀 분석하였는데 사회복지지출 비율이 전년도 지출 규모에 기초하여 중앙정부의 보조금 정도에 의하여 증가하고 있으며, 그 상대적인 지출 규모는 경제 개발비의 증가에 의해서 오히려 축소되고 있다고 지적했다. 또한 조영훈(2001)은 지방자치제도 실시 이후 서울시와 4대 광역시 사이의 격차가 더 벌어졌다고 주장했다.

강윤호는(2003)는 지방정부의 정책정향을 개발지향과 복지지향으로 구분하고, 재정자립도가 낮은 지방정부는 개발지향이거나 동시회피형이며, 재정자립도가 높은 경우는 동시지향형이며, 재정자립도가 전국 평균에 가까운 지방정부는 복지지향형이라고 주장했다. 이 연구 결과가 시사하는 점은 복지수요가 큰 지방일수록 개발지향형이고 복지수요가 작은 지방일수록 복지지향형이라는 점이다.

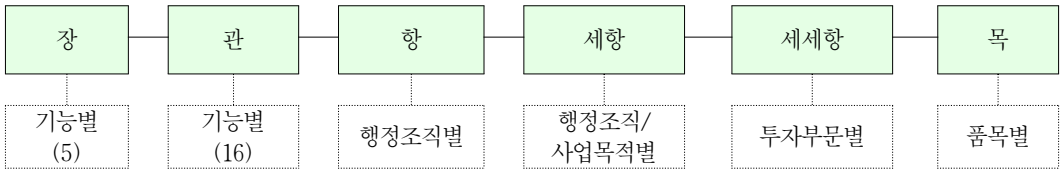
이러한 선행연구들은 연구의 대상으로 하고 있는 자치단체의 유형과 지방자치의 실시 시점, 그리고 분석기간이 상이하기 때문에 재정분권정책의 사회복지에의 영향력을 유추하기에는 한계가 있다. 그러나 이들 선행 연구들은 지방정부의 자주 재정력이 취약한 상황에서 지방정부의 복지지출과 중앙정부의 국고보조금이 높은 상관성을 가지고 있으며, 재정분권은 지역 간의 사회복지 수준의 격차를 더 크게 할 수 있다는 것을 시사하고 있다.

3. 지방정부 사회복지재정의 변화

1) 지방정부 사회복지재정의 범위

일반적으로 재정(public finance)은 정부가 공공욕구를 충족시키기 위해 수행하는 모든 경제적 활동으로 정의될 수 있는데 이러한 재정을 좁게 해석하면 국가 및 지방자치단체가 예산에 의해 활동하는 것으로 한정해서 정의할 수 있다(이준구, 1994). 그 중에서 지방재정은 지역주민의 욕구 충족, 지역경제개발, 복지 증진 등에 그 목표가 있다. 즉, 지방재정은 지방자치단체가 관할 구역 내에서 공적인 욕구 충족을 위하여 필요한 재원을 조달 관리하고 정책목적과 합치되도록 지출하는 일련의 경제행위를 의미한다(정병열, 2000).

지방자치단체의 재정은 세입 및 세출구조를 통해 구체적으로 살펴볼 수 있는데, 세입을 통한 재원조달은 지방세, 중앙정부 보조금, 지방채 발행, 세외 수입 등을 통해 이루어지고 조달된 재원은 일반행정비, 사회개발비, 지역개발비, 산업경제비, 지원 및 기타 경비 등으로 지출된다. 지방자치단체의 예산과목체계는 세출예산의 경우 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 지방재정법 제41조 및 동법 시행령 제47조에 의하여 장·관·항·세항·세세항·목으로 구성된다. 이 가운데 장·관은 기능별 분류에 해당하며 5개 장 17개관으로 전국적으로 통일되어 있다. 항은 행정기관별 분류이며, 세항은 행정조직별 또는 사업목적별 분류이다. 세세항은 예산편성 내용을 투자부문별로 분류하여 전국적으로 통일된 체계이다. 목은 성질별, 품목별 분류를 말한다.



〈그림 1〉 세출예산과목체계

사회복지지출과 관련된 예산과목체계는 '장'의 사회개발비, '관'의 사회보장, 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 주택 및 지역사회개발 항목이다. 1996년 이전에는 '장'은 사회복지비, '관'은 복지사업, 보건위생, 공원녹지, 청소사업 항목으로 구성되어 있었다(표 2 참조).

〈표 2〉 사회복지지출 관련 예산과목의 내용변화

연도	1991-1993	1994-1995	1996-현재
장 구분	사회복지비	사회복지비	사회개발비
관 구분	- 복지사업 - 보건위생 - 환경녹지	- 복지사업 - 보건위생 - 공원녹지 - 청소사업	- 사회보장 - 교육 및 문화 - 보건 및 생활환경개선 - 주택 및 지역사회개발

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각 연도.

예산과목체계에서 '장'의 사회개발비와 '관'의 사회보장은 전국적으로 통일되어 있다. 그러나 사회보장 과목의 하위단위인 항과 세항은 지방정부가 자율적으로 결정하게 되어 있어 지방정부마다 그 범위가 다를 수 있다. 즉 '관'의 사회보장 과목의 범위가 자치단체별로 차이가 있어 사회보장비로 사회복지지출액을 추계할 경우 통계의 왜곡을 초래할 수 있어 그 통계결과 해석에 유의할 필요가 있다. 예를 들면 6개 광역시 간에 사회보장 과목의 범위는 차이가 있다. 대구광역시에는 '관'인 사회보장과목에 노정관리 및 실업대책 등과 같은 과목이 있으나 부산광역시에는 없다. 또한 인천광역시의 경우 사회보장비 내에 청소년수련관 운영, 청소년회관 운영 등의 과목이 있으나 부산광역시의 경우에는 이 과목은 지역경제개발에 포함되어 있다. 따라서 특정 자치단체의 사회복지예산 규모의 명확한 파악과 지방자치단체간 사회복지예산의 비교를 위해서는 사회복지예산의 범위를 명확하게 규정하고 서로 일치시키는 선행작업이 필요하다(김승권 외, 2007). 본 연구에서는 사회복지예산의 범위를 기존의 연구와 같이 사회보장비를 중심으로 한정했다. 지방재정에 관한 통계 자료는 행정자치부에서 발간하는 지방재정연감과 지방자치단체 예산개요를 참조하였다.

2) 지방정부 사회복지재정의 변화추이

(1) 사회보장 예산 규모 변화추이

중앙정부가 관장하는 사회복지재정의 상당 금액은 교부금이나 보조금 등의 이전재원[2] 형식으로 지방자치단체에 지원되며, 지방자치단체는 자신이 확보한 자금과 중앙정부가 지원하는 이전재원을 사회복지재정으로 사용한다. 따라서 중앙정부가 사회복지정책을 확대하게 되면, 지방정부가 부담해야 하는 매칭펀드 또한 늘어나게 되어 지방정부의 사회복지분야 재정지출 또한 증가하게 된다.

지방재정 중에서 순수한 사회복지재정으로 분류할 수 있는 사회보장비가 지방재정에서 차지하는 비율은 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 2001년에는 10.2%이던 것이 2002년에는 9.5%로 줄었으나, 2003년 노무현 정부 집권 이후부터 증가하기 시작하여 2007년에는 15.4%로 크게 증가했다. 지방재정에서 사회복지지출 비중이 크게 증가한 것은 개별 자치단체에서 자체적으로 사회복지재정을 확충한 것도 이유가 될 수 있지만, 그보다는 노무현 정부가 확대한 사회복지정책으로 인해 자치단체에서 부담하는 매칭펀드 재정이 늘어났기 때문으로 보인다.

〈표 3〉 지방재정의 연도별 사회개발 및 사회보장 예산 규모 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총예산	781,352	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
일반행정부문 (총예산 중 비율)	160,720 (20.6%)	178,688 (19.6%)	198,691 (20.4%)	218,587 (22.1%)	232,220 (21.7%)	243,270 (21.1%)	256,240 (22.9%)
사회개발부문 (총예산 중 비율)	386,166 (49.4%)	427,345 (46.9%)	468,106 (48.0%)	480,976 (48.6%)	533,616 (49.8%)	575,202 (49.8%)	575,321 (51.4%)
사회보장 (총예산 중 비율)	79,436 (10.2%)	86,481 (9.5%)	94,264 (9.7%)	106,678 (10.8%)	128,858 (12.0%)	153,220 (13.3%)	172,825 (15.4%)
경제개발부문 (총예산 중 비율)	234,465 (30.0%)	305,121 (33.5%)	308,459 (31.6)	289,361 (29.3%)	304,789 (28.5%)	336,250 (29.1%)	288,303 (25.7%)

자료: 행정자치부, 각년도 「지방재정연감」. 일반행정: 일반행정+민방위+지원 기타경비.

2) 이전재원은 크게 보아 자금 용도가 지정되지 않은 일반보조금(general grant), 자금의 용도가 지정된 특정보조금(specific grant)가 있다. 현행 사회복지관련 보조금 중에는 보통교부세는 전형적인 일반보조금에 속하며, 국고보조금은 특정보조금, 분권교부세는 그 중간에 속한다.

(2) 사회개발비 부문의 세출구성비 변화 추이

사회개발비는 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비로 구성된다. 2002년에서 2007년까지의 사회개발비의 변화 추이를 살펴보면, 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 교육 및 문화비 비율은 2002년의 19.7%에서 2007년에는 14.2%로 감소했으며, 보건 및 생활환경개선비 비율도 2002년의 31.1%에서 2007년에는 27.5%로 감소했다. 뿐만 아니라 주택 및 지역사회개발비 비율도 2002년의 28.6%에서 2007년에는 23.6%로 감소했다. 반면 협의의 순수 사회복지비로 볼 수 있는 사회보장비가 사회개발비에서 차지하는 비율은 2002년의 20.6%에서 2007년에는 34.7%로 대폭 증가했다. 이러한 변화 추이로 볼 때 사회개발비의 증가는 사회보장비가 주도하고 있음을 보여준다.

〈표 4〉 사회개발비 분야의 세출구성비 변화 추이

(%)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
교육 및 문화	19.7	19.9	18.9	17.3	15.1	14.2
보건 및 생활환경개선	31.1	30.1	29.0	29.8	28.9	27.5
사회보장	20.6	26.7	27.7	29.5	31.0	34.7
주택 및 지역사회개발	28.6	23.3	14.4	23.3	25.1	23.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정자치부, 각년도「지방재정연감」.

(3) 기초자치단체 유형별 사회보장예산 비율 변화

이희봉(2007)의 연구에 의하면 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 2002년 이후 모든 종류의 기초자치단체의 사회보장예산 비율이 증가했음을 보여준다. 그러나 사회보장예산 비율 변화를 기초자치단체 유형별로 비교하면, 자치구의 종류에 따라 차이가 난다. 시나 군은 전체 예산에서 차지하는 사회보장예산 비율이 2002년에는 8% 수준에서 2007년에는 14% 수준으로 증가했으나, 자치구는 총예산 중 사회보장예산이 차지하는 비율이 2002년에는 21.0%였으나 2007년의 경우 33.4%로 크게 증가했다. 자치구 중에서 광역시 자치구의 사회복지예산의 비율은 2007년의 경우 40.3%에 달했다. 자치구의 경우, 사회보장예산 비율이 2002년에는 전체 자치구 평균(21.0%)과 광역시 자치구 평균(23.4%)은 별로 차이가 없었으나 2007년에는 그 격차가 크게 벌어졌다. 2002년 노무현 정부 집권 이후 나타난 자치구(특히 광역시 자치구) 사회복지예산의 급격한 증가 현상은 자치구의 재정 운용에 있어서 자율성이 크게 저해될 것임을 암시하고 있다.

〈표 5〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 사회보장예산 비율

(%)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체(광역+기초)	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4
기초자치단체	10.3	10.4	12.0	13.4	14.6	17.6
시(77)	8.4	8.4	9.7	11.0	12.2	14.5
군(88)	8.0	8.2	9.9	10.3	10.5	13.2
자치구(69)	21.0	20.0	21.9	26.2	29.5	33.4
특별시 자치구(25)	18.3	16.5	17.7	20.8	23.1	25.6
광역시 자치구(44)	23.4	23.3	26.2	31.6	35.4	40.3

자료: 이희봉, "지방자치단체 복지재정의 현황과 수요전망", 「지방재정」, 제145호, 2007, p.31

3) 지방정부 사회복지재정의 실태 분석

(1) 수평적 재정불균등 현상

단일제 국가체제에서 지방재정의 쟁점 중의 하나는 중앙과 지방간, 자치단체 계층간 수직적 재정불균등, 그리고 자치단체들 간의 수평적 재정불균등이다. 최근 사회복지재정과 관련한 지방자치단체 재정 현황의 중심에는 자치단체들 간의 수평적 재정불균등현상이 있다.

지방정부 차원에서 사회복지재정의 불균등은 기초자치단체간 사회복지비가 의미 있는 차이가 발생한다는 점이다. 의미 있는 차이를 수평적 공평성의 차원으로 설명할 수 있다. 일반적으로 수평적 공평성(equity)은 같은 조건에 있는 사람들은 동일한 취급을 해야 한다는 개념이다. 사회복지의 측면에서 보면 동일한 욕구(need)를 가진 사람들은 동일하게 취급되어야 함을 의미한다. 사회복지 재정의 측면에서 기초자치단체의 주민들의 욕구가 평균 적으로 유사한 수준이라면 1인당 사회보장예산비의 불균등성은 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 기초자치단체 간 사회복지 재정의 불균등을 초래하는 원인은 매우 다양할 수 있다. 첫째, 기본적으로 재정능력에 차이가 날 수 있다. 재정능력이 낮은 지방자치단체가 적절한 수준의 사회복지를 주민들에게 제공하기는 매우 어려울 것이다. 이를 조정해야 할 책임은 중앙정부나 자치단체에게 귀속될 것이다. 둘째, 개별 기초자치단체의 정책정향 차이로부터 불균등이 초래될 수도 있다. 동일한 재정능력 하에서 개발정향의 자치단체와 복지정향의 자치단체는 사회복지재정의 수준에서 차이를 가져오게 된다. 셋째, 욕구의 차이이다. 만일 특정 지역에 빈곤, 장애 등 취약요인들을 가진 주민들의 거주비율이 높다면 이러한 지자체는 오히려 사회복지 재정 비율이 높게 나타날 수도 있다(진재문・황보람, 2007).

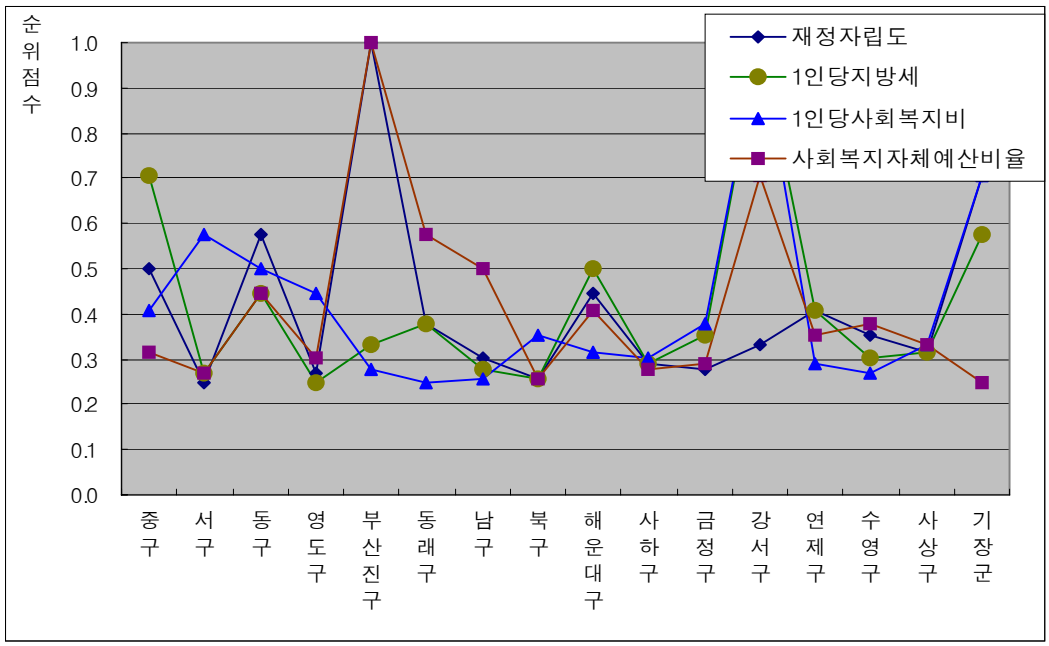
노무현 정부는 지방자치단체의 재원에 대한 대책 수립이 없이 수혜대상 확대 또는 인력증원을 통한 복지정책의 강화를 추진해 왔다. 아동급식 지원사업의 경우 지방에 이양하기 전에는 기초생활수급자를 대상으로 지원하였으나 이 사업을 지방에 이양한 후에는 차상위 계층까지 수혜대상을 늘리고 지

원단가도 높이는 등 지원을 대폭 확대하였다. 수혜자를 당초 5만 5천명에서 25만명으로 늘리고, 급식단가는 2,500원에서 3,000원으로 인상한 결과 240여억원의 추가재정이 필요하게 되었다. 또한 사회복지전담공무원 인건비 지원의 경우 국무회의에서 1,830명을 증원하기로 결정하였으나, 소요재원에 대한 대책은 별도로 마련하지 않아서 지방자치단체가 추가로 340억원을 부담하게 되었다(김재훈, 2007: 37). 이러한 정책은 재정력이 풍부하지 않은 상태에서 저소득층, 영유아, 노령인구가 편중된 광역시의 일부 자치구에서는 사회복지관련 지방비 추가 부담이 재정압박을 초래하고, 그로 인해 자치단체들간의 수평적 재정불균등 현상을 초래했다.

예를 들면 인천광역시 중구는 재정자립도가 2007년 현재 44%인 반면 부산광역시 북구는 14.2%에 불과하다. 인천광역시 북구의 경우 총예산 중에서 사회복지예산이 차지하는 비율은 2007년의 경우 18.2%, 사회복지국고보조사업 예산의 비율은 21.9%이지만, 부산광역시 북구의 경우는 각각 53.8%, 42.5%에 달한다. 또한 총예산에서 사회복지국고보조사업이 차지하는 비율도 인천광역시 중구는 2007년에 16.2%이나 부산광역시 북구는 42.5%이다. 이렇게 재정불균등 현상이 나타나는 근본적인 이유는 부산광역시 북구의 경우 기초생활보장수급자를 비롯한 사회복지대상자들이 밀집해 있기 때문이다. 부산광역시 북구 외에도 기초생활수급자가 밀집한 대구 달서구는 사회복지관련 국고보조사업예산 비율이 45.9%, 광주 북구는 44.1%에 달하고 있다. 이러한 자치구는 재정자립도가 대체로 낮으면서 사회복지에 투여되는 예산은 높게 나타나 전체 예산운용에 매우 부담을 느끼게 된다(이희봉, 2007).

자치단체간의 수평적 재정불균등 현상은 동일 광역시 내의 자치구 간에도 나타난다. 서울특별시 서초구의 경우 2007년의 경우 총예산에서 사회보장비가 차지하는 비율은 9.7%에 불과하나 노원구의 경우 43.4%에 이른다. 이렇게 서울특별시 내에서도 재정불균등 현상이 나타나는 이유는 서초구는 전체 인구 중에서 0.7%만이 국민기초생활수급자이나 노원구의 경우에는 3.6%가 국민기초생활수급자여서 사회보장비가 많이 지출되기 때문이다(이노근, 2007).

뿐만 아니라 부산광역시의 경우에도 재정능력과 사회보장예산간의 자치구간 불균형이 심하게 나타난다. 〈그림 2〉는 일반 재정자립도를 추가하여 부산광역시 16개 구·군별로 순위를 구분하고, 1을 순위의 제곱근으로 나눈 값으로 상대적인 관계를 나타낸 것이다. 그림에서 보면 사하구, 사상구를 제외하면 재정자립도 순위와 1인당 사회복지비의 순위가 불일치하고 있다. 강서구의 경우 재정자립도는 낮은 순위임에도 불구하고 1인당 사회복지비 순위는 매우 높게 나타나고 있고 부산진구의 경우 재정자립도 순위는 1위임에도 불구하고 1인당 사회복지 수준은 매우 낮은 순위를 보이고 있다. 이는 지자체에 따라 낮은 재정능력에도 불구하고 높은 복지예산을 부담하고 있다는 것을 의미한다. 영도구, 서구, 북구가 지방세와 재정자립도를 고려할 때 상대적으로 사회복지재정 확보에 부담을 많이 느낄 수 있는 지자체라고 할 수 있다(진재문・황보람, 2007). 이러한 자치단체들 간의 수평적 재정불균형 현상이 나타나는 주된 이유는 중앙정부가 각 자치단체의 복지수요 여건과 재정상태를 면밀히 파악하지 않은 채 동일 수준의 지방비 부담을 요구하기 때문이다.



자료: 진재문·황보람. 2007. 「사회복지재정운영실태 분석 및 개선방안에 관한 연구」. 부산복지개발원 연구보고서.

〈그림 2〉 기초지자체별 재정능력과 사회복지재정의 불균형

(2) 지방이양 복지사업의 재정부족

노무현 정부는 국고보조금 사업이 지방재정의 자율성을 저해하고 있다는 판단 하에 사회복지의 재정분권을 시도하면서 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전하기 위해 2005년 분권교부세를 신설했다. 분권교부세는 지방자치단체의 일반재원화되며, 규모는 내국세의 0.83%로 교부세율 인상분 8,456억원과 담배소비세 인상 활용분 1,125억원을 합한 총 9,581억원으로 산정했다.[3] 운용의 기한은 2005년에서 2009년까지 5년간 한시적으로 운용되고 2010년부터는 보통교부세로 운용된다.

그러나 문제는 분권교부세의 규모가 소요액보다 훨씬 적게 산정되었다는 데 있다. 그 이유는 분권교부세의 재원 총액을 해당 보조사업의 종전 5년간의 평균으로 산정하여 미래 신규사회복지사업 수요가 반영되지 않았기 때문이다. 2005년에는 2004년에 비해 노인양로·요양시설은 323개에서 441개로 118개소, 장애인생활시설은 239개에서 260개로 21개소, 재가노인복지시설은 397개에서 462개로 65개

3) 담배소비세를 분권교부세의 재원으로 활용한 것은 가진 자로부터 못가진 자로의 자원이전이라는 사회복지정책의 철학적 배경에 어긋나는 정책일 수도 있다. 왜냐하면 저소득층의 흡연율은 사회적 소외, 고용 불안정 등으로 인해 고소득층보다 높기 때문에 담배소비세는 부자보다는 가난한 사람들이 낸 세금이 더 많이 포함되어 있기 때문이다.

소, 장애인직업재활시설은 241개에서 261개로 20개소 등 총 224개소가 증가했다. 그러나 2005년도 분권교부세 금액은 이러한 신규사업이 반영되지 않았다. 또한 신규지원시설은 분권교부세 수요 산정시 반영하지 않고, 정부의 미신고시설 양성화정책이 만료되는 2005년 7월말에 신고시설로 전환될 829개 시설의 경우 마땅히 국고로 지원되는 것이 당연하나 2005년 분권교부세에서 누락되었다(박병현, 2006).[4)]

서정섭과 조기현(2006)은 국가 전체에서 살펴보았을 때, 2004년부터 추진된 국고보조 지방이양사업에 의한 분권교부세의 수직적 불균형은 주로 사회복지분야의 지방이양사업에서 크게 발생하는 것으로 나타난다고 하였다. 보건복지부 실태조사에 의하면, 〈표 6〉에서 보는 바와 같이, 지방이양 사회복지사업의 총 소요예산은 2005년 1조 4,605억 원, 2006년 1조 9,401억 원으로 추계되었으나 실제로는 2005년 1조 3,474억 원, 2006년 1조 8,020억 원의 예산이 편성되었다. 이로 인한 부족재원은 2005년 1,131억 원에서 2006년 1,381억 원으로 증가한 것으로 나타난다.

〈표 6〉 사회복지분야 지방이양사업 예산편성 현황

(단위: 억원)

구분	총소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)
		합계(B)	분권교부세	지방비		
2005년	14,605	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7
2006년	19,401	18,020	6,451	11,569	1,381	7.1
증감액	4,796	4,546 (100%)	877 (19.3%)	3,669 (80.7%)	50	-0.6

자료: 서정섭・조기현. 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」. 2006. 한국지방행정연구원.

분권교부세는 지방자치단체의 재정우선순위와 관계없이 우선적으로 분권교부사업에 재정을 투입해야 하기 때문에 분권교부세의 시행으로 인한 재정부족은 지방자치단체의 재정 자율성을 침해할 가능성이 많다. 국고보조금사업의 경우, 중앙정부가 정책변경에 따른 재정소요 증가분을 파악하여 그에 상응하는 재원증가 노력을 기울여 국고보조비율을 맞춘다. 분권교부세의 경우 그 기준을 내국세의 0.83%로 제한(ceiling)했다.[5)] 그러나 이러한 분권교부세를 내국세와 연동하여 제한한 것은 미래에 급격하게 증가할 것으로 예상되는 지방의 사회복지욕구를 반영하지 못하는 결과를 초래할 가능성이 있다. 즉 분권교부세의 가장 큰 문제점은 미래의 사회복지욕구 증가와는 관계없이 내국세의 일정 비율에 따라 재원을 교부받도록 되어있어 사회복지욕구증가로 인한 사회복지서비스 수요 증가가 재원결정에 전혀 영향을 미칠 수 없는 구조로 되어 있다. 이와 같이 분권교부세율을 내국세 증가율과 연동시

4) 실제로 지방으로 이양된 사회복지사업에 대한 시・군・구의 부담은 지방으로 이양되기 전인 2004년에 비해 2배가량 늘어났으나 보조금으로 교부되던 금액보다 분권교부세로 교부된 금액은 10% 가량 축소된 것으로 파악되고 있다(강혜규, 2007: 75).

5) 분권교부세를 일부 충당하기로 하였던 담배소비세가 예상보다 적게 징수됨으로써 재원부족 현상이 심화되어 2006년부터는 분권교부세율을 0.83%에서 0.94%로 인상했다.

킨 것은, 저출산 고령화 사회로 인해 미래의 사회복지욕구의 증가속도가 고착된 내국세 증가율보다 훨씬 빠를 것임을 고려하면, 지방정부의 사회복지 재정부담이 빠른 속도로 증가할 것으로 보인다.

또한 지방이양 이전인 2004년에는 국비 : 지방비 분담율이 50:50이었으나 2006년 분권교부세율은 0.83%에서 0.94%로 상향조정하였음에도 불구하고 분담비율이 32:68로 지방비 부담이 대폭 늘어나는 결과를 초래했다. 결국 사업수요의 증가폭이 큰 복지사업의 경우 지방자치단체들은 상당한 재원부족에 봉착하게 되었다(김재훈, 2007: 37).[6] 결과적으로 분권교부세 실시는 지방자치단체의 사회복지재정부담을 증가시켰으며, 재정능력이나 사업의 우선순위 등 지역여건에 따라 균질적으로 제공되어야 하는 사회복지서비스가 차별적으로 공급되는 바람직하지 못한 결과를 초래하고 있다.

(3) 지방이양 복지사업으로 인한 지방재정의 경직성 초래

자체사업비대비 분권교부세 비율은 국고보조사업의 지방이양에 따른 분권교부세사업의 지방비부담으로 인한 자치단체의 사회복지재정에서의 재정압박 정도를 파악할 수 있는 재정분석지표라고 할 수 있다. 국고보조사업의 지방이양과 맞물려 도입된 분권교부세가 증가하는 사회복지분야 재정수요를 감안하지 않고 재원규모가 정해짐에 따라 재원부족과 자치단체의 지방비부담 증가로 이어져 지방재정의 새로운 재정압박요인으로 작용하고 있다. 또한 분권교부세가 계획대로 2010년부터 보통교부세로 통합되어 일반보조금으로 되면 지방으로 이양된 67개 사회복지사업이 일반사업과 구분되지 않는 재원으로 흡수되어 사회복지사업을 확대하려면 시·군·구가 자체재원을 마련하도록 제도가 설계되어야 한다.

예를 들면 부산광역시의 경우 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 자치단체의 자체사업비 가운데 분권교부세가 차지하는 비중이 20.95%-80.67%로 상당한 편차가 있으며 사회복지비 전체 예산에서 30.25%를 차지하고 있다. 그런데 사회복지분야 지방이양사업의 평균적인 지방비 부담비율 64.2%를[7] 고려하면 사회복지재정 자체사업비의 약 50% 가량을 사회복지분야 지방이양사업을 위한 재원으로 투입하고 있는 실정이다. 따라서 분권교부세 도입으로 사회복지재정의 규모는 증가하였으나 지방이양사업의 높은 지방비 부담비율로 인하여 자치단체의 재정건전성은 오히려 저해되었다(김승권 외, 2007). 이것은 사회복지의 재정분권으로 인해 지방정부의 재정운용에 있어서 지역주민을 위한 고유사업에 사용되는 자체사업예산이 줄어드는 결과를 초래하고 있다. 실제로 이희봉(2007)의 연구에 의하면 지방자치단체의

6) 예를 들면, 인천광역시의 경우 분권교부세가 2005년에 326억원, 2006년에 380억원이 교부되어 전년에 비하여 54억원이 증가하였으나, 2006년도 소요액은 450억원에 달하여 실제로는 70억원 정도 부족한 상황이었다. 이러한 지방교부세 재원의 부족에 대하여 인천광역시는 사업중단 혹은 축소를 택하는 대신 일단 시비를 투입하여 동일한 수준에서 사업을 계속하고 있다. 이러한 결과로 인해 분권교부세 내에 포함된 사회복지사업의 소요액은 연평균 20.5% 증가하였으나 내국세에 연동되어 있는 분권교부세는 내국세 평균증가율 8.6%에 연동되어 매년 지방자치단체의 부담이 증가될 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 소요재원의 증가율은 20.5%, 지방비 부담률을 50%, 분권교부세를 8.6%로 적용하여 행정자치부가 계산한 바에 따르면 2009년까지 연평균 6,570억원이 부족할 것으로 예측되고 있다(김재훈, 2007: 38).

7) 서정섭·조기현(2006)은 사회복지분야 이양사업별 지방비 부담률을 제시하고 있다. 이에 따르면 사회복지분야 전체이양사업의 평균적인 지방비 부담률은 64.2%이며 노인복지 63.5%, 장애인복지 63.5%, 아동복지 61.1%, 기초생활 61.1%, 기타복지 79.7%로 나타나고 있다.

자체사업예산 비율은 재정분권 되기 이전인 2005년에는 30.5%였으나 2007년에는 26.6%로 감소했으며 2010년에는 24.4%로 더 감소될 것으로 예측된다.

〈표 7〉 부산광역시의 자체사업비대비 분권교부세 비율

구분	2004	2005	2006	평균
저소득층복지비	-	114.64	46.70	80.67
노인복지비	-	28.22	29.78	29.00
장애인복지비	-	77.17	43.27	60.22
아동청소년복지비	-	-	33.46	33.46
보육복지비	-	-	-	-
여성정책	-	30.78	11.11	20.95
일반사회복지비	-	-	-	-
사회복지비	-	34.42	26.07	30.25

자료: 부산광역시 복지건강국 내부자료. 2007.

(4) 자치구 재정의 압박

〈표 5〉에서 보는 바와 같이 재정분권 이후에 자치구는 사회복지재정 비율의 급증으로 전체 재정 운용에 있어서 압박을 많이 받고 있다. 자치구 재정이 문제가 되는 것은 자치구 재정지출에 있어서 도시시설 기반 투자보다는 사회복지기능이 많기 때문이고, 사회복지비의 최종 지출단위가 대부분 시 본청이 아닌 자치구이기 때문이다.

그러나 많은 시·군·구에서는 지자체와 의회가 사회복지에 대해 소통할 수 있는 구조와 민관의 파트너십이 마련되어 있지 못한 실정이다. 또한 시·도와 시·군·구의 경우 사회복지사업 예산편성 기준을 합리적으로 설정하기 힘든 경우가 많으며, 재정력이 낮은 반면 복지수요는 많아 현재의 시스템으로는 이상적인 사회복지 수준 유지를 기대하기 어렵다. 특히 국고보조사업에 대하여 적용되던 광역-기초자치단체의 부담기준 적용 의무가 없어짐에 따라 '시'나 '도'의 부담은 줄어드는 반면 기초자치단체 재정을 압박할 것으로 보인다.

(5) 사회복지사업의 우선순위 양극화

사회복지지출은 자치단체의 재정자립도와 자치단체장의 의지나 이데올로기에 영향을 많이 받기 때문에 복지재정의 분권화 이후 사회복지사업의 우선순위에 있어서 양극화 현상이 나타날 가능성이 있다. 사회복지사업 종사자들의 인건비가 지방 이양됨에 따라 사회복지서비스 담당인력의 지역간 격차가 커지고, 일부 자치단체는 복지시설 운영비가 부족하여 종사자 배치인력을 줄이고 보수수준을 동결하는 현상도 나타나고 있다. 뿐만 아니라 성과주의가 도입되면 반드시 필요한 사업이나 성과가 단기간에 나오지 않는 사회복지사업들은 자치구 사회복지사업 시행 우선순위가 뒤로 밀려나는 결과를 초래할 가능성도 있다.

4. 복지재정분권정책의 개선방안

1) 중앙정부와 지방정부간 재정관계 재정립

사회복지재정의 운용과정에서 중앙과 지방간에 적절한 재정분담과 재정수단의 선택은 국가재정자원의 효율적인 활용이라는 측면에서 매우 중요하다. 만일 중앙정부와 지방자치단체 간에 합리적으로 재정분담이 이루어지지 않거나, 중앙정부가 일방적으로 지방자치단체에게 과도한 재정부담을 의무적으로 강요하는 정책을 추진할 경우 지방자치단체는 재정운용 면에서 상당한 압력을 받게 된다. 과거의 사회복지재정 운영 시스템은 보건복지부-지방자치단체 중심체제였으나 노무현 정부 집권 이후에는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 노동부 등과 같은 중앙부처와 지방자치단체간의 연계체계로 변화했고, 지방자치단체 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체간의 사회복지기능 분화 현상이 나타났다. 특히 2005년에 시행된 지방분권정책으로 사회복지의 전달체계가 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 전환되면서 사회복지재정의 기초가 되는 지방교부세제도와 국고보조금제도에 있어서 많은 변화가 일어났다. 이러한 변화는 중앙정부 차원의 사회복지정책 강화로 인한 재정부담이 지방정부로 전가되어 중앙정부와 지방정부간 사회복지재정의 구조와 틀을 새롭게 설정할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부간의 재정관계가 어떤 형태가 되던 지방정부의 사회복지재정부담을 완화시킬 수 있는 방향으로 중앙정부의 사회복지책임성을 유지할 필요가 있다.

2) 지방채 발행

지방자치단체가 중심이 되는 사회복지정책에 소요되는 재원은 지방자치단체의 자체재(지방세+세외수입+지방채), 중앙정부로부터의 이전재원(교부세+국가보조금), 그리고 복지서비스 대상자의 본인부담금이다. 장기적으로 보면 지방자치단체의 사회복지재정 수요는 현재보다 현저하게 증가할 가능성이 있다. 대부분의 지방자치단체에서 자체적으로 저출산 대책사업을 시행하고 있으며, 2008년부터 도입될 노인장기요양보험과 기초노령연금제도는 지방자치단체의 재정부담을 더욱 더 가중시킬 것으로 보인다. 특히 분권교부세는 2009년까지만 한시적으로 운용되고 그 이후에는 보통교부세와 통합되어 일반보조금으로 전환된다. 따라서 2010년 이후의 분권교부세 액수는 그 산정의 기초가 된 149개 사업과는 아무런 관계가 없게 된다. 이렇게 될 경우 사회복지수요의 증가로 인해 추가되는 재원을 어떻게 조달할 것인가 하는 문제가 심각해진다. 그러므로 장기적으로는 국가와 지방이 적극적으로 신 세원을 발굴하는 전략을 세울 필요가 있다. 목적세 형태의 지방채를 발행해서 사회복지서비스에 소요되는 재원을 조달하는 것도 하나의 방법이다. 그러나 이 방법은 현재세대의 편익을 위해 미래세대의 부담을 늘리는 것이 되므로 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

3) 지방교부세제도의 복지기능 강화

지방교부세는 국세와 지방세가 약 8:2의 비율인 반면 국가와 지방자치단체의 세율은 약 4:6의 비율로 나타나는 국가와 지방자치단체 간 세입·세출의 부정합(mismatch)을 완화하기 위하여 내국세의 일정비율(19.24%)을 지방자치단체에게 교부하는 재원이다. 국가는 지방교부세제도를 통하여 국가와 지방간의 수직적 재정불균형을 완화한다. 지방교부세는 국가가 지방을 대신하여 징수하는 지방세(고유재원)의 성격을 가지고 있기 때문에 재원의 사용에 관해서는 전적으로 지방자치단체에 일임한다. 그러나 사회복지욕구의 증가와 함께 현재의 지방교부세제도는 개선될 필요가 있다.

(1) 재정부족분에 대한 적정 조정률 개선

지방교부세는 보통교부세(분권교부세와 도로보전분 제외 교부세 총액의 96% + 도로보전분), 특별교부세 및 분권교부세로 구성된다. 지방교부세의 근간이라고 할 수 있는 보통교부세는 과거 3년간 재정수요 변수를 투입한 회귀방정식을 통해 재원이 배분되도록 설계되어 있다. 이와 같은 지방교부세 배분방식은 정책환경이 별로 변화하지 않는 시기에는 합리적일 수 있지만 정책환경이 급변하는 상황에서는 재정수요발생시점과 교부세 배분방정식에 투입되는 변수의 발생시점 간에 시차가 발생한다. 사회복지의 경우 2007년에 들어와 중앙정부가 사회투자와 관련한 정책을 확대함으로 인해 재정수요는 급격하게 증가했으나 재원을 배분하는 회귀식에 투입된 변수는 과거 3년간의 재정수요여서 사회복지 재정수요 발생시점과 재정지원을 결정하는 변수의 발생시점에 시차가 발생한다. 따라서 지방정부 재정부족분에 대한 적정 조정률이 개선될 필요가 있다.

재정부족분에 대한 조정률이 노무현 정부에서는 88.4%(2007년)로 증가하여 과거보다 높아지기는 하였지만 여전히 지역 입지와 자치단체의 재정여건에 관계없이 균등하게 국가가 보장해야 하는 기본적인 재정수요를 모두 지원하지 못하고 있다. 지방예산 재원배분관행을 고려하면 재정 초과분에 대해 일률적으로 삭감 조정할 경우 사회복지수요에 대한 재정지출이 다른 부분에 비하여 예산지원 우선순위가 높지 않은 편이기 때문에 지방의 현장에서는 더 많이 삭감되는 의도하지 않는 효과가 발생할 수 있다(이재원, 2007: 66-67). 따라서 이러한 재정부족분을 감안하면 적정 조정률을 개선할 필요가 있다.

(2) 세출구조와 기준재정수요구조의 차이 개선

2001년 이후에 지방자치단체의 세출구조는 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 사회개발비가 40% 이상으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 경제개발비는 30% 내외, 일반행정비는 12% 내외이다. 이러한 세출구조는 2001년 이후 별로 변화가 없다.

〈표 8〉 지방자치단체의 연도별 세출구조 추이(총계예산, 최종예산 기준, %)

	2001	2002	2003	2004	2005
일반행정	12.0	11.3	11.5	12.7	12.9
사회개발	48.9	44.9	46.0	48.4	49.6
경제개발	28.2	33.5	31.4	28.0	27.7
기타	10.9	10.2	11.1	10.9	9.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정자치부 재정고(http://lofin.mogaha.go.kr)

그러나 지방교부세의 배분기준이 되는 기준재정수요는 〈표 8〉에 나타나 있는 세출구조와는 많은 차이를 보인다. 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 안정적인 세출재원이 되는 보통교부세와 조정교부금의 기준재정수요액 산정에 사회복지분야의 욕구 급증이 반영되지 못하고 있다.[8] 따라서 보통교부세 기준재정수요를 산출함에 있어 사회복지욕구 급증을 반영하는 방향으로 조정될 필요가 있다.

〈표 9〉 보통교부세 기준재정수요의 세출기능별 비중 추이

(%)

	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
지역경제	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	

자료: 이상용, "복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략". 「지방재정」, 제145호, 2007, p.57.

(3) 사회복지재정수요 급증에 따른 기준재정수요 항목 변경

최근 사회복지재정수요가 급증함에 따라 기준재정수요액 산정의 적정성이 보완될 필요가 있다. 현재 보통교부세를 배분할 경우 사회보장비의 기준재정수요액은 일반사회복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 기초생활보장의 5개 측정항목으로 구분하여 각각 인구수, 노령인구수, 아동인구수, 장애인수, 국민기초생활보장수급자수를 기준으로 산정하고 있다. 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 사회보장비가 전체 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 2001년 9.34%에서 2006년에는 12.99%로 증가했다. 그러나 자치단체 유형별로 살펴보면 광역자치단체보다 기초자치단체, 그리고 도시지역의 자치단체보다는 농촌지역의 자치단체의 비중이 낮다. 즉, 재정기반이 취약한 자치단체에 대한 사회복지관련 비중이 낮게 반영되고 있다. 이러한 현상으로 인해 시·군·구 자치구의 경우 보통교부세제도가 급증하는 사회복지 수요의 충족에 제대로 대응하지 못해 사회복지사업에 필요한 재원을 충분히 확보하지 못하고 있으

8) 부산광역시의 경우 2006년에 산정한 사회보장비는 331,934백만원으로 부산광역시의 실제 지출액인 755,844백만원의 43.9%만을 반영하고 있어 보통교부세의 기준재정수요액을 지역의 복지재정수요로 사용하기에는 무리가 있다.

며, 그 결과 자치구의 재정이 압박받는 결과를 초래하고 있다. 특히 노인인구가 많은 농어촌 지역이나 저소득층이 밀집하여 거주하는 대도시 지역 자치구에는 많은 부담이 되고 있다(이상용, 2007).

〈표 10〉 자치단체 유형별 사회보장비의 기준재정수요액(2006)

(단위: 억원)

구 분		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	19.99	12.87	10.69	8.04

자료: 이상용, "복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략". 「지방재정」, 제145호, 2007, p. 65.
*자치구 재정수요는 특별·광역시 재정수요에 포함.

사회복지에서 의무적 지출 경비는 국가가 지역의 재정여건에 관계없이 보편적으로 표준적인 공공서비스를 제공해야 한다는 전제가 설정된 것이다. 그러나 국가가 의무적 지출 경비를 자치구에 합리적으로 배분하기 위해서는 현재의 지방교부세 기준재정수요를 개선할 필요가 있다. 현재는 5가지 사회복지항목(사회복지, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 기초생활보장)에 기초하여 지방교부세가 배분된다. 그러나 저출산 고령화 사회가 도래함에 따라 새로운 사회복지수요가 창출되는 것을 감안하여 지방교부세에서 차지하는 사회복지비를 상향조정하는 것이 필요하다.

4) 분권교부세 제도의 개선

분권교부세는 노무현 정부가 지방분권을 시행하고 추진하기 위해 일부 국고보조사업들을 지방으로 이양하기 위해 마련한 재원이다. 교부세의 형태를 취한 것은 국고보조금 사업의 지방으로의 이양은 지방자치단체에게 재원사용의 권한을 부여하는 것이 일차적 목적이었기 때문에 아무런 제한없이 지방자치단체들이 사용할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 국고보조금을 지방자치단체에 재정사용의 재량권을 완전히 부여하는 보통교부세로 전환할 경우에는 상당한 혼란이 일어날 것을 예상하여 지방교부세 내에 분권교부세를 신설하여 한시적으로 2009년까지 운영하기로 하고, 지방교부세의 내국세 비율을 19.24%로 인상하고 이 가운데 분권교부세 규모를 0.94%로 설정했다. 따라서 분권교부세는 현재의 계획대로라면 2009년까지 5년간 한시적으로 운용되고 2010년부터는 일반보조금 형태인 보통교부세로 운용된다. 그러나 현재의 분권교부세가 어떤 형태로 전환되는 것이 바람직한 것인지에 대해서

심각하게 고민할 필요가 있다.

분권교부세의 전환방식에는 계획되어 있는 보통교부세로의 전환, 보통교부세가 아닌 형태로 재정비, 분권교부세의 폐지(관련사업의 국고보조사업으로 이전) 등의 세 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 분권교부세가 현재 계획대로 2010년부터 보통교부세로 전환하게 되면 어떤 결과가 발생하는가? 보통교부세의 경우 지방자치단체별 배분금액을 산정하는 과정에서 지방자치단체의 사회보장지출 수요를 계량적으로 산출한다. 구체적으로 살펴보면, 지방교부세의 9개 산정항목 중 하나인 '사회보장비'는 특정 인구수(노령인구, 아동인구, 장애인인구 등)와 관련 단위비용을 고려하여 자치단체별로 배분금액이 산출된다. 그러나 지방자치단체로 비분된 금액은 각 지방자치단체가 사회복지분야에 실제 사용하는 금액과는 큰 차이가 있다. 그 이유는 보통교부세는 어디에 쓰여질 것인가에 대해서는 간섭을 받지 않기 때문이다. 다시 말해 지방교부세의 특성상 보통교부세가 총액으로 지방자치단체에 지급되면 해당 지방자치단체는 해당분야별로 산정한 금액의 내역과 정확하게 일치시킬 필요가 없이 각 자치단체가 필요로 하는 재정분야에 임의로 사용할 수 있다. 이렇게 되면 지방자치단체에 따라서는 보통교부세의 산정과정에서 도출된 사회보장 수요액보다 많이 지출할 수도 있고 적게 지출할 수도 있다. 이것은 분권교부세가 보통교부세로 전환하게 되면 분권교부세 하에서는 사회복지에 투입될 재정이 보통교부세 하에서는 지방정부의 자율성에 따라 사회복지가 아닌 부분에 투입될 수도 있다는 것을 의미한다. 이런 점을 감안하면 분권교부세를 보통교부세로 전환하는 것은 지방자치단체간의 사회복지 수준 격차를 더 크게 할 수 있기 때문에 바람직하지 않다.

둘째, 분권교부세를 보통교부세가 아닌 형태로 재정비 하는 경우로 분권교부세를 포괄적 보조금 형태로 전환하는 경우이다. 길버트(Gilbert, 2000: 415)는 혼합경제 하에서의 민영화 추세는 지방분권 경향과 맥을 같이 하고 있다고 지적한다. 그는 미국의 경우를 예를 들면서 중앙정부로부터 지방정부로의 권한의 이전은 보조금지원 대상사업을 세세하게 지정한 종류별 보조금(categorical grant)에서 포괄적으로 지정한 포괄적 보조금(block grant)으로의 변화라는 연방정부의 사회복지보조금 지원방식의 변화에서 비롯되었다고 주장하고 있으며, 피어슨(Pierson, 1994)은 미국 레이건 행정부가 감세정책을 실시하면서 정치제도로서는 포괄적 보조금 제도의 확대로 대표되는 사회복지의 지방분권화를 진전시킴으로써 장기적으로 보면 주정부(지방정부) 스스로 복지삭감을 실시하지 않을 수 없는 구조를 만들었다고 주장하고 있다.

미국의 경우 분권화가 본격적으로 이루어진 1970년대와 1980년대의 지방분권은 보수적인 공화당의 우선정책이었다. 공화당은 1960년대 민주당 집권 당시의 '위대한 사회'(Great Society) 시대로부터 종류별 프로그램(categorical program)을 물려받았다. 이러한 프로그램들은 법, 전통, 그리고 경험에 의해 확립된 것이기 때문에 공화당은 이러한 프로그램들을 쉽사리 축소시키지 못하고 존속시켰지만 장기적으로는 축소시키거나 어떤 프로그램의 경우 폐지하고 싶어했다(Gilbert and Terrell, 1998: 223; 박병현, 2006).

그러면 포괄적 보조금에는 어떤 문제가 있을 수 있는가? 포괄적 보조금이란 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 등과 같은 일반적인 기능을 위해 중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금이다. 종류별 보조금은 중앙정부가 미리 보조금이 사용되는 프로그램을 지정하여 제공하는 데 반하여

포괄적 보조금은 반드시 보조금 내역에 명시된 기능들을 위해 사용되어야 하지만 지방정부는 명시된 기능 내에서의 보조금의 구체적인 사용은 자유로이 정할 수 있다. 즉, 보건, 복지, 교육, 사회복지서비스, 지역사회개발 중의 포괄적인 범위 내에서 보조금의 구체적인 사용결정은 지방정부에서 내릴 수 있다. 포괄적보조금은 지방정부의 재정운용의 자율성을 강화하여 중앙정부 관료들의 통제력을 감소시킬 수 있고 지역사회의 욕구에 맞는 프로그램을 위해 사용될 수 있다(박병현, 2006).

그러나 포괄적 보조금제도는 지방정부의 사회복지재정을 왜곡시킬 수 있다는 점을 유의해야 한다. 왜냐하면 지방정부의 의사결정을 가진 관료들이 생각하고 있는 복지사업의 우선순위가 순수사회복지 프로그램과는 거리가 멀 수 있기 때문이다. 포괄적 보조금은 지방정부는 중앙정부에 비해 지역 시민들의 사회복지 욕구에 더 잘 대응할 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 물론 지방정부는 중앙정부보다 지역의 문제에 대해 더 많이 알고 있으며, 또한 지역구성원들의 특별한 욕구에 보다 잘 대응할 수 있다. 그러나 지방정부는 응집력이 있는 다수, 즉 지역토호세력과 밀착되기 쉬워 다른 주민들의 이익을 경시할 수 있다. 따라서 현재의 분권교부세가 포괄적 보조금으로 전환하더라도 울타리(대기능, 중기능 구분)를 더 촘촘히 하여 반드시 필요한 사회복지부문에는 재정이 투입될 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 분권교부세를 폐지하고 이전의 국고보조사업으로 환원하는 경우이다. 이 경우는 2005년에 분권교부세를 신설하여 시행기간이 짧은 것과 국가정책의 실패로 보여질 수 있어 가능성이 낮아보인다. 그러나 분권교부세로 지원되는 사업 중 일부는 보통교부세 혹은 포괄보조금으로 전환하더라도 일부사업은 면밀한 검토를 거쳐 이전의 국고보조사업으로 환원하는 것도 필요하다.

5) 국고보조금제도의 개선

(1) 국고보조율의 조정

지방교부세가 중앙과 지방자치단체간의 수직적 재정불균형과 지방자치단체 간의 수평적 불균형을 완화하기 위해 사용되는 것과는 달리 국고보조금은 지방자치단체들이 중앙정부의 이해에 합치되는 방향으로 정책을 수행하도록 유도하고 촉진하는 것에 주된 목적을 두고 있다. 이 과정에서 중앙의 재정이 지방의 재정으로 이전되기 때문에 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 완화되는 효과가 있으나 이것이 주된 목적은 아니다. 따라서 국고보조금제도의 가장 중요한 특징은 그 용도의 제한성이다. 국고보조금은 모두 개별사무와 관련되어 지급하도록 규정되어 있는데 이는 바로 보조금들의 사용목적이 개별적 사무에 제한되는 것을 의미한다(김재훈, 2007).

현행 국고보조금의 기준보조율을 규정하고 있는 '보조금의 관리 및 예산에 관한 법률'은 20여년 전에 만들어진 것으로 지방자치제도의 실시와 지방분권 등 사회환경이 급변하는 현재 상황에도 적절하게 적용되는지에 대해서는 논의할 필요가 있다. 또한 사회복지와 관련한 국고보조금의 경우 지역의 특성을 반영하여 국고보조율을 조정할 필요가 있다. 최근에는 중앙정부의 사회복지정책이 사회투자를 강조하면서 신규복지보조금사업이 증가했다. 이러한 중앙정부의 일방적 신규복지사업 확대에 대한 지

방비 부담 강요는 자치단체의 재정의 어려움을 가중시키고 있다.

현행 국고보조금제도가 안고 있는 문제점으로는 ① 국가재정여건에 따른 지원규모의 불규칙성으로 자차단체 재정운영의 자율성을 제약하고, ② 국가이해우선사업이 지속적으로 증가하는데도 국비·지방비 부담비율은 거의 변화가 없어 자치단체의 재정 경직성을 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 가중되고 있다는 점을 들 수 있다(이상용, 2007).

국고보조금의 중앙과 지방간 부담 배분의 적정성을 판단하는 기준은 당해 사업의 외부효과의 정도, 지방사무의 정도, 지방의 재정부담능력, 국가최저한(national minimum)의 확보 필요성이다. 일반적으로는 외부효과가 있는 사무와 비용이 많이 드는 대규모 사업은 국가사무로 하는 경향이 있다. 국가최저한에 해당하는 사업은 모든 국민이 어떤 지역에 거주하든지 기본적으로 받아야 하는 권리이기 때문에 중앙정부가 책임을 져야하는 사업이다. 따라서 기초생활제도와 관련된 급여와 경로연금은 전액 중앙정부가 책임져야 하는 사무이기 때문에 국고보조율은 100%가 될 필요가 있다.

(2) 차등보조율의 적용

최근 중앙정부의 사회복지에 대한 관심 증대는 지방자치단체의 재정의 부담으로 연결되고 있지만 그 부담 정도는 자치체의 환경에 따라 매우 다르다. 사회복지사업에 대한 수요는 자치단체의 복지수혜자의 수와 직접 연결되는데 복지사업 수혜자의 비율은 자치단체의 재정력에 비례하지 않으며 오히려 재정력이 약한 자치체에 복지수혜자가 편중되는 경우가 많다. 예를 들면 서울시 노원구의 경우 도시계획에 의해 임대아파트가 많이 건축되어 기초생활보장수급자가 많다. 노원구의 경우 사회복지예산은 전체 예산의 39.9%를 차지하며 이는 서초구의 21.7%, 강남구의 20.8%보다 매우 많은 수준이다. 부산광역시 북구의 경우에도 사회복지예산이 총예산에서 차지하는 비율은 53.8%에 이른다.

따라서 재정력이 어려운 자치구에 대해서는 국고보조금을 차등 지원하는 방법이 고려될 필요가 한다. 그러나 현행 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제5조는 기준보조율에 가산하여 적용하는 인상보조율은 대도시 자치구를 제외한 재정이 어려운 도, 시, 군에 한하여 적용된다. 그러나 기초생활보장 수급자들이 대도시에 집중되어 있다는 점을 감안하면 이 시행령은 재정력이 취약한 대도시 자치구에도 적용되는 방향으로 개정될 필요가 있다.

5) 사회정의에 입각한 자원의 배분

중앙정부가 제공하는 사회복지사업의 보조금에서는 신청주의와 지방비 매칭이라는 획일적 경제적 관점 외에 사회정의의 관점에서 접근할 필요가 있다. 신청주의와 지방비 매칭 원칙은 지방분권 이후 재정자립도가 낮은 자치구는 국가보조금 사회복지사업을 회피하는 경향을 보이고 있으며 이로 인해 사회복지서비스의 지역간 불균등 문제가 발생하고 있다. 따라서 지자체의 재정수준에 관계없이 사회

정의 차원에서 전국적 최저표준의 서비스를 필요로 하는 사회복지서비스는 균등하게 제공될 필요가 있다. 특히 시혜 형태의 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도는 수급자의 복지 권리를 강조하며 전국적 통일성 원칙을 따른다. 따라서 시혜에서 권리로 개편되고 지방정부가 재량적으로 선택하고 조정할 여지가 없는 국민기초생활보장제도는 사회정의에 입각해서 재정부담 주체인 중앙정부가 관련 예산의 100%를 모두 부담할 필요가 있다.

5. 결론

노무현 정부는 집권 이후 지방분권과 지역균형발전을 추진하면서 정부혁신지방분권위원회가 마련한 지방분권 로드맵에 따라 사회복지의 재정분권을 실시하여 중앙정부에서 담당하던 사회복지서비스 예산 중 거의 절반 이상을 지방정부로 이양했다. 외국의 경험에 비추어본다면 노무현 정부가 추진한 사회복지의 지방분권화는 중앙정부의 사회복지책임의 지방정부에의 이양, 지역간의 사회복지재정의 양극화를 가져와 전반적인 사회복지 후퇴를 가져올 여지가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 2005년 사회복지의 지방분권화를 전후한 시기의 지방의 사회복지재정의 변화 추이를 분석했다.

본 연구에 의하면 노무현 정부의 사회복지재정분권은 지방정부의 사회복지재정에 많은 변화를 가져왔다. 먼저 지방재정에서 차지하는 사회복지지출이 크게 늘어났다는 것과 이로 인해 지방자치단체에서 부담해야 하는 사회복지지출 또한 크게 늘어났다. 이렇게 지방재정에서 사회복지지출이 차지하는 비중이 크게 늘어난 이유는 중앙정부가 사회복지정책을 크게 확장하면서 지방정부의 부담도 같은 수준으로 늘어났기 때문이다. 또 다른 변화는 지방정부의 사회복지비 부담이 늘어나면서 재정자립도가 높은 자치구와 낮은 자치구 간에 수평적 재정불균등 현상이 나타났다. 이와 같은 현상이 나타난 이유는 중앙정부가 각 자치단체의 복지수요 여건과 재정상태를 면밀히 파악하지 않은채 동일 수준의 지방비 부담을 요구하기 때문이다. 따라서 재정자립도가 낮으면서 기초생활수급자가 많은 자치구는 재정운용에 많은 어려움을 겪고 있다.

노무현 정부는 국고보조금 사업이 지방재정의 자율성을 저해하고 있다는 판단 하에 국고보조금사업의 일부를 지방정부로 이양하면서 이양에 필요한 재원을 보전하기 위해 분권교부세를 신설했다. 그러나 분권교부는 재원 총액을 해당 보조사업의 종전 5년간의 평균으로 산정하여 미래 신규사업 수요가 반영되지 못해 분권교부세의 절대 금액이 부족하여 지방이양사업에 부족재원이 발생하고 있다. 즉, 국고보조사업의 지방이양으로 도입된 분권교부세는 증가하는 사회복지 재정수요를 감안하지 않고 재원규모가 정해짐으로 인해 지방재정의 압박요인이 되고 있다.

본 연구에는 이러한 문제를 해소하기 위해서 중앙정부와 지방정부간 재정관계를 재정비하고, 급증하는 지방의 사회복지욕구를 반영하기 위해 지방교부세 제도의 복지기능을 강화하기 위한 방안을 제시했다. 지방교부세는 국가와 지방자치단체간 세입·세출의 부정합을 완화하기 위하여 내국세의 일정부분을 지방자치단체에게 교부하는 재원이다. 지방교부세의 근간이라고 할 수 있는 보통교부세는 과거 3년간 재정수요를 뒷받침하는 회귀식을 통해 재원이 배분된다. 이와 같은 방식은 정책환경이 안정

적일 경우에는 효과적으로 작동하지만 현재와 같이 사회복지 분야의 가변성이 높은 환경에서는 재정 수요 발생시점과 재원지원 시점 간에 시차가 발생한다. 최근 지방정부의 사회복지재정 수요가 급증하는 상황으로 인한 재정부족분에 대한 조정률을 상향조정할 필요가 있다. 또한 2010년에는 보통교부세로 전환할 예정인 분권교부세도 보완될 필요가 있다. 분권교부세를 보통교부세가 아닌 포괄보조금으로 개선하는 것을 전제로 포괄보조금의 대기능과 중기능 구분을 촘촘히 하여 반드시 필요한 사회복지 부문에는 재정을 투입되도록 제안하였다.

본 연구에서는 국고보조금제도의 개선방안도 제안되었다. 지방교부세가 중앙과 지방자치단체간의 수직적 재정불균형과 지방자치단체간의 수평적 불균형을 완화하기 위해 사용되는 것과는 달리 국고보조금은 지방자치단체들이 중앙정부의 이해에 합치되는 방향으로 정책을 수행하도록 유도하는데 목적이 있다. 이러한 목적에서 본다면 국가최저한에 해당하는 사업은 모든 국민이 어떤 지역에 거주하든지 기본적으로 받아야 하는 권리이기 때문에 중앙정부가 책임을 져야하는 사업이다. 따라서 재정자립도가 낮은 자치구에 대해서는 국고보조율을 차등 적용하는 방안이 고려되어야 하며, 자치구 재정부담을 가중시키는 국민기초생활제도와 관련된 급여와 경로연금은 전액 중앙정부가 책임져야 하는 사무이기 때문에 국고보조율을 100%로 조정할 필요가 있다.

외국의 역사적 경험에 비추어보면 중앙정부가 사회복지에 대한 재정적인 책임을 지고 있을 때 사회복지는 발전하는 경향이 있다. 전통적으로 사회복지에 지방분권을 적용한 정부는 사회복지의 규모를 축소시키기를 원하는 보수적인 성향의 정부였다. 가장 대표적인 예는 종류별보조금을 포괄보조금의 형태로 변화시키면서 중앙정부가 담당하고 있던 사회복지 프로그램을 대거 주정부로 이관시킨 미국 레이건 행정부이다. 미국의 보수정당인 공화당은 사회복지프로그램을 운영하는 주요 책임을 중앙정부가 아닌 주정부나 지방정부가 담당하기를 선호했다. 1930년대의 대공황으로 인한 빈곤의 만연과 1960년대의 배제된 사람들을 위한 보호 등을 주정부나 지방정부, 민간기관, 시장이 아닌 중앙정부의 개입으로 해결한 역사를 가진 미국에서, 보수적인 성향의 닉슨 행정부의 신연방주의와 레이건 행정부 집권 이후 사회복지의 지방분권을 통해 주요 사회복지서비스의 책임성이 주정부나 지방정부의 차원으로 되돌려졌다. 또한 레이건 행정부가 추진한 사회복지의 지방분권정책 이후 주정부나 지방정부는 프로그램에 대한 통제권한은 증가되었지만 재정감축이나 중앙정부의 지원감소에 대해서는 대비하지 못했다. 즉 지방분권과 사회복지재정 감소의 조합은 공공부조와 사회복지서비스에 의존하여 살아가는 사람들의 생활을 더 어렵게 만들었다.

이러한 보수정당 집권 시에 지방분권정책을 추진하면서 사회복지의 규모를 축소시켜온 외국의 경험에 비추어 볼 때 2008년 2월 보수적인 이명박 정부의 집권은 노무현 정부가 추진한 사회복지의 재정분권정책을 더 강화하여 중앙정부의 사회복지책임성을 더 약화시킬 가능성이 많다. 이렇게 되면 우리나라의 사회복지는 김대중 정부 집권 이후 10년 동안 지속적으로 발전되어 오던 데서 중앙정부의 사회복지책임성 탈피의 가속화, 사회복지사업의 민영화, 개인과 민간부문의 사회복지 책임성 강화, 경제정책의 과도한 강조로 사회정책의 경제정책의 부속물화와 같은 정책추진으로 정체 혹은 후퇴의 길로 들어갈 가능성이 많으며 앞으로의 5년이 사회복지에 있어서 '잃어버린 5년'이 될 가능성도 엿보인다.

참고문헌

강윤호. 2000. “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시・군・자치구간 비교분석”. 「한국행정학보」 34(1): 213-227.

강윤호. 2003. “지방정부의 재정지출의 특성”. 「한국정책학회보」 12(1).

강혜규. 2007. “사회서비스 재정 관련 동향과 과제”. 「보건복지포럼」 129: 72-82.

김교성・이재완. 2000. “지방정부의 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석”. 「한국사회복지학」 41.

김수완. 1998. “지방자치제는 지방정부의 예산을 증가시켰는가?”. 「상황과 복지」 4.

김승권・김유경・김형용・윤상용・황성철・최병호・정종필・강대선・임성은・이주연. 2007. 「사회복지예산 평가시스템 구축·운영」. 부산광역시 연구보고서.

김은정 역. 2004. 「복지의 종말 - 미국 복지개혁 비판 -」. 서울: 신정

김재훈. 2007. 사회투자와 정부간 재정관계“. 「한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집」. pp. 27-50.

김태일. 1998. “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 - 서울시 자치구를 대상으로 - ”. 「한국정책학회보」 7: 317-338.

김흥식. 1993. “지방자치와 사회복지행정체계”. 「사회보장연구」 10: 237-260.

박병현. 2006. “사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰”. 「한국사회복지행정학」 8(2): 1-31.

박병현. 1993. “중앙과 지방간의 사회복지기능분담논의에 대한 일고 - 지방의 재정현황과 문제점을 중심으로”. 「한국사회복지학회 93 춘계 학술대회 자료집」.

배득종. 2007. “사회투자확대에 따른 지방재정조정제도 개선”. 「2007-2011년 국가재정운용계획」. 토론자료.

백종만. 2003. “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할변화.” 「2003년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.」. pp. 127-45.

서정섭・조기섭. 2006. 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」. 한국지방행정연구원.

윤찬영. 2003. “지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로”. 「사회복지정책」 16.

이노근. 2007. “일선에서 본 사회복지재정운용현황”. 「한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집」.

이상용. “복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략”. 지방재정」, 제145호, 2007, p.57.

이승종・김흥식. 1992. “지방자치와 지방정부의 정책정향-복지서비스 기능을 중심으로”. 「한국행정학보」 26(2): 573-589.

이재원. 2007. “복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제”. 「보건복지포럼」 129: 59-71.

이준구. 1994. 「재정학」. 다산출판사.

이희봉. 2007. “지방자치단체 복지재정의 현황과 수요전망”. 「지방재정」 145: 27-48.

임성일. 2007. “사회복지재정 환경변화에 따른 중앙・지방정부간 재정관계 정립”. 「지방재정」 145: 70-94.

정부혁신지방분권위원회. 2003.8. 「재정분권 및 국가균형발전 추진방안」. (http://www.innovation.go.kr/자료실)

조기현. 2006. 「지방복지재정의 현안과 정책대응」. 한국지방행정연구원 연구보고서.

조영훈. 2001. “지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를

중심으로". 「사회보장연구」 17(2): 1-19.

정병열. 2000. 「재정학연습」. 도서출판 홍.

진재문·황보람. 2007. 「사회복지재정운영실태 분석 및 개선방안에 관한 연구」. 부산복지개발원 연구보고서.

최호택. 2001. "우리나라의 지방재정조정제도가 지방정부 사회복지비 지출에 미치는 효과분석". 「복지행정논총」 11(2).

Cameron, David. 1978. "The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis." *American Political Science Review* 72: 1243-1261.

Gilbert, Neil. 2000. "Welfare Pluralism and Social Policy." James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore(ed.). *The Handbook of Social Policy*. London: Sage.

Gilbert, Neil, and Paul Terrell. 1998. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.

Peterson, Paul and Mark Rom. 1989. "American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices." *American Political Science Review* 83: 711-718.

Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tiebout, 1956. "A pure theory of local expenditures." *Journal of political Economy* 64.

Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California.

Analysis of Local Government Welfare Finance Caused by Welfare Finance Decentralization of Roh Moo-Hyun Government

Byung Hyun Park
(Pusan National University)

The balance between centralization (power concentrated nationally) and decentralization (power devolved to local government) is a perennial issue in the field of social welfare administration. In the design of social welfare administration, values and assumptions related to decentralization and centralization generally are expressed in choices concerning pluralism versus uniformity, small versus large.

In this context, this article tried to find and analyze the problems of financial decentralization of social welfare pursued by No Moo-hyun government. The decentralization of social welfare caused horizontal inequity between local governments, lack of social welfare finance of local government, and impediment of local government finance autonomy.

Key words : local government welfare finance, decentralization, grant

[논문 접수일 : 07. 10. 11 게재 확정일 : 07. 12. 26]