사회복지분야 국고보조금의 개선방안

A Study on Improvement of Matching Grants for Social Welfare

2013. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 자

김 성 주(연 구 원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

박근혜 정부는 수요자 중심의 맞춤형 복지, 일하는 복지, 효율적 복지라는 3가지의 큰 방향성을 가지고 복지정책을 추진해나갈 것임을 강조하였습니다. 즉, 현재의 사회복지서비스는 취약계층에 대한 공공부조에만 머무는 사회복지의 개념이 아니라 사회적 양극화로 인한 사회통합적 서비스, 사회적 위험요인의 해결과 맞춤형 서비스 제공 등 국민의 삶의 질 향상을 위한 사회복지서비스의 개념으로 바뀌어가고 있습니다.

이제는 성장과 복지가 대립의 개념이 아니라 조화의 개념으로 변하고 있으며 복지에 대해서 국가가 최소한의 역할만을 해서는 변화하는 사회환경에 대처할 수 없고 적극적으로 국민이 원하는 서비스 수요에 대응해야 하는 때입니다.

이에 본 연구에서는 새로운 사회복지환경 변화나 정책 변화를 담아내기 위해 사회복지사업의 대부분을 차지하고 있는 국고보조사업의 보조금제도에 문제의식을 가지고 다양한 분석을 통해 개선방안을 제시하고 있습니다. 지금까지 국고보조금제도의 정비가 여하히 이루어지지 않았고, 특히 사회복지분야의 경우 그 규모가 큰 폭으로 팽창하고 있어서 중앙뿐만이 아니라 지방에도 큰 부담이 되고 있는 만큼 사회복지분야 국고보조금제도의 개선방안에 관한 연구는 시의적절하다 판단됩니다.

모쪼록 본 연구보고서가 사회복지분야의 국고보조금제도를 운영하는데 있어서 도움이 되는 정책대안으로 활용되기를 바랍니다.

끝으로 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드리고 또한 연구수행과정에서 유용한 자문을 해주신 학계, 연구원 등 전문가 여러분께도 감사의 인사 드립니다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이승종

요 약

사회복지분야 국고보조금을 둘러싼 가장 큰 문제는 사회복지환경이 빠르게 변화하고 있고 사회복지정책도 따라가고 있는데, 사회복지재정의 가장 큰 재원인 국고보조금 운영방식만 25년 전의 상태 그대로 있다는 것이다. 즉, 논란의 중심에 있는 영유아보육지원사업의 경우 이미 취약계층의 영유아 보육 목적인 잔여적 사회복지 차원을 떠나서 국가의 저출산 대책이라는 범국가적인 목적의 전국적, 의무적 무상보육의 보편적 사회서비스로 변화되었지만 국고보조율은 지역복지사업 성격의 체계 그대로이다. 상대적으로 국고보조금 지원방식이 양호하다는 기초(노령)연금과 기초생활보장사업의 경우도 2014년도부터 그 대상과 보장규모가 크게 확대될 전망이며 동시에 지방비 규모도 급팽창할 예정이어서 이들 사업 또한 이미 중앙-지방간 갈등의 요인이 되기 시작했다. 더불어서 국고보조사업 재원분담체계의 일환으로 중앙-지방간 협의를 위해 2011년도에 신설된 지방재정부담심의위원회도 그 실효성에 대한 문제제기가 있어 왔다. 또한 보건복지부와 지방자치단체의 업무협조 미비, 지방자치단체 내에서의 복지업무 과중으로 인한 오류, 안전행정부의 적극적 개입 미흡 등으로 인한 사회복지비 누수는 심각한 상황이다. 따라서 현재의 국고보조금 운영방식이 이대로 유지될 수 없는 상황이지만 국고보조율이나 사회복지재정 재정비를 위한 대안은 없이 갈등의 폭만 커지고 있다. 이상의 내용에 대해 문제의식을 가지고 다양한 분석을 통해 사회복지분야 국고보조금의 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

국고보조금제도 개선을 위해 먼저, 사회복지사업의 국가시책화에 따라 국고보조율 구조 및 체계의 재정비방안을 제시하였다. 사업의 성격상 사회복지사업은 향후 대상이나 예산규모가 증가할 수 밖에 없으며, 이는 OECD 국가들의 사회보장비 지출비율과 비교해보더라도 추측할 수 있는 부분이다.

따라서 먼저 국고보조사업의 기준보조율을 재조정해야 한다. 기준보조율을 결

정하는데 있어서 외부성이나 파급효과를 측정하여 적용하는 경제학적인 접근이나 사무구분에 의한 접근, 선행연구들에서 제시된 객관적 기준들 또한 현재로서는 누구나 인정할 수 있는 수용 가능한 것들이 사실 없는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 기준보조율이 결정되기까지의 과정을 객관성 있게 추진해서 궁극적으로는 결과물의 객관성을 확보하는 차원에서 기준보조율 조정절차의 개선방안을 제시하였다.

둘째, 과정의 객관성을 확보했다면 실질적으로 조정안의 의결기구인 지방재정부담심의위원회의 운영방식이 실질적으로 진행되어야 할텐데, 2년 여 기간 동안의 운영실적들을 살펴보면 그렇지 못한 상황이므로, 이에 대한 개선방향도 제시하였다.

셋째, 차등보조율과 관련해서도 전체 기초지자체를 동등하게 놓게 지표 2개로 인상, 인하단체를 결정할 것이 아니라, 빠르게 변화하고 있는 사회정책기조에 맞도록 지역적 특성이 유사한 동종계층별로 적용하는 것이 필요할 것이며, 많은 선행논문들에서도 제시된 바 있다. 또한 지표의 경우도 사회보장비 지수나 노인인구비율이 아닌 실질 수요를 반영할 수 있도록 수급자 수를 지표로 하는 방안을 검토하였다.

넷째, 사회복지 수요가 짧은 기간에 급팽창하였고, 향후에도 지속될 것임을 고려한다면 지방자치단체의 입장에서 중앙-지방간의 재원분담구조나 체계 개선만으로는 그 수요를 감당하기 힘들 것이다. 따라서 사회복지재정을 확충하고 지방에 사회복지재정 운영의 자율성을 부여함으로써 좀 더 효율적으로 사회복지재정을 관리하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 단기적 안으로서 사회복지통합관리망의 지속적인어서 사업의 성격이나 규모로 봤을 때 궁극적으로는 사회복지만을 위한 목적세가 필요함을 인지하고 이에 대한 신세원 도입방안을 제시하였다.

마지막으로, 사회복지사업의 효율적 운영을 위해서는 사업의 실천주체인 지방의 재량이 필요함을 강조하고, 공공부조사업 외의 사회복지사업은 일정 부분 지방의 자율적 운영을 가능하도록 하는 안을 제시하였다.

이상의 내용들을 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 사회복지환경의 변화와 사회복지분야 국고보조사업의 분권화 및 재정분담에 대

해서 서술하였고, 제3장에서는 전반적인 사회복지분야 국고보조사업 및 국고보조금의 운영실태 및 문제점들을 정리했다. 제4장에서는 전체 사회복지사업의 약 75%를 차지하고 있는 영유아보육사업, 기초(노령)연금사업, 기초생활보장급여사업 등 세 개의 사업에 대해 재정분담구조와 중앙-지방간 재정분담체계, 차등보조효과를 중심으로 사례분석하였다.

특히 세 개의 복지사업별로 각각의 주요 현안이 다른 것을 인식하고 이것을 주요 쟁점 분석을 통해 좀 더 자세히 알아보았다. 먼저 영유아보육사업은 재원분담구조로 인한 주요쟁점을 분석하였다. 영유아보육사업은 2008년 이후 선별적 서비스에서 보편적 서비스로 변화되었지만 여전히 낮은 보조율과 경직적인 재원분담구조로 인해 중앙-지방간 갈등의 중심에 있다. 기초(노령)연금은 중앙-지방간 재원분담 협의체계의 미비로 인해 급증할 지방비 부담에 대해 분석하였다. 2013년 9월 기초연금법이 발표됨에 따라 관련 기관 및 언론에서는 추가로 소요될 예산을 산출하느라 분주한데, 본 연구에서는 기초지자체별 부담 증가분까지 추계분석하였다. 기초생활보장급여사업은 차등보조효과에 대한 실증분석을 주요 쟁점화 하였다. 마지막으로 제5장에서는 개선대안을 제시하였다.

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제2절 연구범위 및 방법 ····· 4

제2장 사회복지환경의 변화와 국고보조사업의 재정분담 ····· 7

제1절 사회복지환경의 변화와 사회복지재정의 확대 ····· 7

1. 사회복지환경 및 사회복지정책의 변화 ····· 7

2. 사회복지재정의 확대 ····· 10

제2절 사회복지분야 국고보조사업의 분권화와 재정분담 ····· 12

1. 사회복지분야 국고보조사업의 분권화와 중앙-지방간 재정분담 ····· 12

2. 사회복지분야 국고보조금의 결정요인 ····· 16

제3절 선행연구 검토 ····· 21

제3장 사회복지분야 국고보조금의 현황 및 문제점 ····· 26

제1절 사회복지분야 국고보조금제도의 현황 ····· 26

1. 사회복지분야 국고보조금제도의 법적 근거 ····· 26

2. 사회복지분야 국고보조금의 기준보조율과 차등보조율 제도 ····· 27

제2절 사회복지분야 국고보조금의 운영현황 ····· 30

1. 중앙의 사회복지분야 국고보조금 운영현황 ····· 30

2. 지방의 사회복지분야 국고보조금 운영현황 ····· 33

제3절 사회복지분야 국고보조금의 문제점 ····· 40
1. 지방재정분담구조의 경직성 ····· 40
2. 재원분담체계의 미성립 ····· 43
3. 차등보조방식의 불합리 ····· 45
4. 지방비 매칭부담 가중 ····· 46

제4장 사회복지분야 국고보조금의 사례분석 ····· 50

제1절 분석설계 ····· 50
제2절 영유아보육사업 ····· 51
1. 영유아보육사업의 개요 ····· 51
2. 재원분담구조 및 체계 ····· 52
3. 차등보조효과 ····· 56
4. 주요쟁점 분석 : 중앙-지방간 분담구조 ····· 58
제3절 기초연금사업 ····· 62
1. 기초(노령)연금사업의 개요 ····· 62
2. 재원분담구조 및 체계 ····· 65
3. 차등보조효과 ····· 67
4. 주요쟁점 분석 : 기초연금 지방비 부담 추계 ····· 70
제4절 기초생활급여사업 ····· 75
1. 기초생활급여사업의 개요 ····· 75
2. 재정분담구조 및 체계 ····· 78
3. 차등보조효과 ····· 81
4. 주요쟁점 분석 : 차등보조 효과 실증분석 ····· 82
제5절 시사점 ····· 86

제5장 사회복지분야 국고보조금의 개선방안 ····· 88

제1절 기본방향 ····· 88

1. 개선의 필요성 ····· 88

2. 개선방안 도출방법 ····· 90

제2절 재원분담구조 및 체계의 객관성 확보 ····· 93

1. 기준보조율 조정절차 개선 ····· 93

2. 차등보조방식 개선 ····· 99

3. 지방재정부담심의위원회의 운영방식 개선 ····· 102

제3절 사회복지재정 운영의 다각화 ····· 107

1. 사회복지비 누수 관리 ····· 107

2. 사회보장 목적세 신설 ····· 109

3. 사회복지재정 운영의 지방 자율성 부여 ····· 115

제6장 요약 및 정책건의 ····· 120

제1절 요약 ····· 120

제2절 정책건의 ····· 122

【참고문헌】 ····· 125

【Abstract】 ····· 129

【부록】 광역시도, 시, 군, 구 기초연금 추계결과 ····· 131

표 목 차

〈표 1-1〉 연구수행체계 ····· 6
〈표 3-1〉 법정 사회복지국고보조사업의 기준보조율 ····· 28
〈표 3-2〉 차등보조율 적용 대상 자치단체(2010년 최종예산 적용) ····· 29
〈표 3-3〉 차등보조 자치단체의 재정자주도와 사회보장비 지수 분포도 ····· 30
〈표 3-4〉 2013년도 주요 부처 국고보조사업 현황('13년 6월 기준) ····· 31
〈표 3-5〉 '12~'13년 복지부·여가부의 국고보조사업 현황 ····· 33
〈표 3-6〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황 ····· 34
〈표 3-7〉 중앙과 지방의 연도별 사회복지비 비중 ····· 34
〈표 3-8〉 지자체 유형별 복지세출·세입구조('11년 기준) ····· 36
〈표 3-9〉 지자체 사회복지비 비중별 분포 ····· 36
〈표 3-10〉 사회복지비(일반회계+특별회계) 시도별 비중 ····· 37
〈표 3-11〉 사회복지 분권교부세 사업의 예산 추이 ····· 38
〈표 3-12〉 지방자치단체 정책사업 중 자체사업과 보조사업의 비중 변화 ····· 42
〈표 3-13〉 국고보조율이 같은 광역시 자치구간 복지수요 ····· 45
〈표 3-14〉 1천억원 이상의 국고보조사업 ····· 47
〈표 3-15〉 연도별 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담 ····· 48
〈표 3-16〉 국가 주요 복지시책 확대에 따른 지방비 부담 현황 ····· 48
〈표 4-1〉 2013년 영유아 보육료 예산안 현황 ····· 51
〈표 4-2〉 영유아보육사업의 국비-시도-시군구비 비율 ····· 53
〈표 4-3〉 보육료 지원대상 변화과정 ····· 55
〈표 4-4〉 영유아보육사업 차등보조율 적용 대상 및 기준 ····· 56
〈표 4-5〉 영유아보육사업의 차등보조 후 국비-지방비 비율 ····· 57
〈표 4-6〉 차등보조율 적용 후 영유아보육예산의 변화 ····· 58

〈표 4-7〉 '08~'13년 0~5세 보육예산(확정내시 기준) ····· 59
〈표 4-8〉 기초노령연금 및 기초연금 수급액 및 수급자 수 ····· 64
〈표 4-9〉 기초노령연금 단계별 수급률 추이 ····· 64
〈표 4-10〉 기초노령연금 급여액 인상 추이 ····· 65
〈표 4-11〉 기초노령연금의 국비·지방비 집행 현황 ····· 66
〈표 4-12〉 차등보조율 적용 대상 및 기준 ····· 67
〈표 4-13〉 기초노령연금의 차등보조율별 지자체 분포 추이(2008~2012) ····· 68
〈표 4-14〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2010년) ····· 69
〈표 4-15〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2011년) ····· 69
〈표 4-16〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2012년) ····· 69
〈표 4-17〉 기초노령연금 보조율별 기초자치단체 현황(2012년) ····· 70
〈표 4-18〉 연령계층별 고령인구 ····· 71
〈표 4-19〉 광역자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과 ····· 73
〈표 4-20〉 시 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과 ····· 74
〈표 4-21〉 군 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과 ····· 74
〈표 4-22〉 구 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과 ····· 75
〈표 4-23〉 기초생활보장 주요사업 예산안 현황 ····· 76
〈표 4-24〉 기초생활보장사업의 국비-시도비-시군구비 비율 ····· 78
〈표 4-25〉 기초생활보장수급자 의료급여 현황 ····· 79
〈표 4-26〉 차등보조율 적용 대상 및 기준 ····· 81
〈표 4-27〉 기초생활보장사업의 차등보조 후 국비-시도비-시군구비 비율 ····· 81
〈표 4-28〉 기초생활보장급여사업 차등보조 시행 결과(2009년) ····· 83
〈표 4-29〉 기초생활보장비 전과 후, 재정자립도, 재정자주도의 기술통계량 ····· 85
〈표 4-30〉 230개 시·군·구의 기초생활보장비 차등보조 후 효과 ····· 86
〈표 5-1〉 주요 3개 사회복지사업의 국비:지방비 분담율 조정(안) ····· 96
〈표 5-2〉 주요 국가의 세수구조와 공공부조에 대한 정부간 재정분담 구조 ···· 116
〈표 5-3〉 일본의 삼위일체 분권개혁에 따른 재원분담비율 변화(0~3세 이하 대상) ·· 117
〈표 5-4〉 삼위일체 개혁으로 인한 일본 지방정부의 재량 변화 ····· 118

그림 목 차

〈그림 3-1〉 2013년도 국가 전체의 복지예산 규모와 운용구조 ····· 32
〈그림 3-2〉 중앙과 지방의 사회복지비 비중변화 ····· 35
〈그림 3-3〉 분권교부세 사업의 국비와 지방비 비중 추이 ····· 39
〈그림 3-4〉 중앙과 지방의 재정 총지출 • SOC • 보건복지비 비율 추이 비교 ·· 43
〈그림 4-1〉 기초생활보장 수급자 수와 절대적 빈곤율 추이 ····· 77
〈그림 5-1〉 국고보조사업 기준보조율의 단계별 조정절차 방안 ····· 98
〈그림 5-2〉 분야별 비중의 국제 비교 ····· 110
〈그림 5-3〉 OECD 국가와 우리나라의 사회복지지출 변화 및 GDP 성장률 비교 ··· 112

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

사회복지의 개념이 바뀌어가고 있다. 현재의 사회복지서비스는 저소득자, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 공공부조에만 머무는 사회복지의 개념이 아니다. 사회적 양극화로 인한 사회통합적 서비스, 저출산 · 고령화의 심화에 대응한 출산율 제고 및 노령연금 확대, 사회적 위험요인의 해결과 맞춤형 서비스 제공 등 국민의 삶의 질 향상을 위한 '서비스'인 사회복지서비스의 개념으로 바뀌어가고 있다. 이제는 성장과 복지가 대립의 개념이 아니라 조화의 개념으로 복지패러다임이 변해가고 있으며 복지에 대해서 국가가 최소한의 역할만을 해서는 변화하는 사회환경에 대처할 수 없고 적극적으로 국민이 원하는 서비스 수요에 대응해야 하는 때이다.

이에 따라 제1차 사회보장위원회[1](2013. 5. 14)에서 새 정부는 수요자 중심의 맞춤형 복지, 일하는 복지, 효율적 복지라는 3가지의 큰 방향성을 가지고 복지정책을 추진해나갈 것임을 강조하였다. 수요자 중심의 맞춤형 복지란 국민들의 생애주기별로 필요한 지원을 확대하겠다는 것이고, 일하는 복지는 누구나 열심히 일하면 빈곤에서 벗어나 자립할 수 있도록 근로를 권장하는 방향으로 제도를 설계 · 운영하며, 효율적 복지란 중복과 누수 없이 꼭 필요한 사람에게 복지서비스를 지원하

1) 사회보장위원회는 사회보장기본법 전면 개정에 따라 2013년 1월부터 시작된 기구로서 국무총리가 위원장이고, 기재부, 복지부 등 14개 부처 장관과 복지 · 보건 · 고용 · 경제 등 사회 각 분야 인사 15명 등 총 30명으로 구성되었다. 이번 5월 회의는 제1차 회의로서 위원장인 정홍원 국무총리는 사회보장기본법의 입법취지에 따라 우리나라 복지패러다임이 빈곤층에 대한 소득보장 중심에서 벗어나 모든 국민을 대상으로 소득과 사회서비스가 균형적으로 보장되는 미래 선진형으로 전환되고 있다고 밝혔다.

고, 국민이 이용하기 편리한 복지전달체계를 구축하겠다는 것이 주요한 내용이다.

이러한 환경변화에 따라 2013년 9월 말에도 많은 제도의 변화가 있었다. 먼저 기초연금법 제정안이 입법예고 되었는데 2014년 7월부터 기초노령연금법을 대체하여 시행될 예정이다. 본 연구자의 추산에 의하면 기초연금제도의 도입에 따라 한 해에만 지방비가 약 1조 2,000억원 정도 추가 소요될 전망이다. 기초생활보장제도도 14년 만에 개편이 되었는데 보건복지부 예측에 의하면 수급대상이 최대 110만 가구까지 확대될 것이다. 영유아보육사업의 기준보조율을 10%p 인상했지만 사회정책변화와 사업대상 확대에 대응한 보전이 아니라 취득세수 감소에 따른 최소한의 대책인 것이다.

반면 사회복지분야 국고보조금제도를 살펴보면 기준보조율과 차등보조율 등의 재원분담구조나 보조율이 결정되기까지의 재원분담체계가 25년 전의 것과 크게 다를 바가 없다. 기준보조율은 1986년도의 것이 그대로 유지되고 있고, 국고보조사업 재원분담체계의 일환으로 중앙-지방간 협의를 위해 2011년도에 신설된 지방재정부담심의위원회도 유명무실한 상황이다. 그 사이 보건복지부와 지방자치단체의 업무협조 미비, 지방자치단체 내에서의 복지업무 과중으로 인한 오류, 안전행정부의 적극적 개입 미흡 등으로 인한 사회복지비 누수는 심각한 상황이다. 결과적으로 사회복지사업 확대정책의 일 방적 결정, 사업실시를 위한 재원분담 협의체계의 부재, 이로 인한 재원분담구조의 경직성은 여전히 현재진행형이다.

이상의 내용에 대해 문제의식을 가지고 다양한 분석을 통해 사회복지분야 국고보조금의 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 사회복지분야 국고보조사업 재원의 분담구조와 분담체계 개선, 사회복지재정 운영의 다각화를 통한 대안을 제시하였다. 재원분담구조와 체계의 개선을 위해서 기준보조율과 차등보조방식, 지방재정운영위원회 운영의 개선 측면에서 접근하였다. 첫째, 기준보조율 조정절차의 객관성 확보방안을 제안하였다. 사회복지분야 국고보조사업의 재원분담구조는 법정 기준보조율 사업은 보조금 관리에 관한 법률에, 비법정 기준보조율 사업은 동 법률을 참고로 결정하도록 되어 있다. 후술할 선행연구들에서 기준보조율을 조정하기 위한 시도는 많이 있었다. 우선 외부성과 파급효과를 고려

한 경제학적 접근이 있었고, 사무구분 및 배분원칙에 의한 시도도 있었다. 그러나 이러한 접근이 이론적으로는 탄탄할 수 있지만 실질적으로 적용하는 데에 한계가 드러나자 많은 학자들은 객관적 기준을 만들기 위해 노력했고, 이 역시 항상 반론의 여지가 많음에 따라 서로 비판의 대상이 되어 왔다. 따라서 보조율 결정의 객관적 기준을 만드는 것이 현실적으로 어렵다면 보조율이 결정되기까지의 절차를 객관화 해서 궁극적으로는 결과물의 객관성을 추구하자는 취지이다. 둘째, 차등보조방식의 개선을 제안하였다. 기초생활보장급여사업의 차등보조효과 실증분석을 사례로 그 효과가 미미함을 인지하고 실질적인 제도로서의 역할을 위해 관련 선행연구 분석을 바탕으로 개선방향을 제시하였다. 셋째, 체계적인 재원분담협의를 위해 최근(2013년 8월)에 개정된 지방재정부담심의위원회 운영의 개선방안을 일본사례를 바탕으로 제시하였다. 일본의 경우도 오랜 진통 끝에 중앙과 지방간 협의 및 협의체 구성을 법률화 하는데 성공한 바 있다.

이상의 개선대안 외에 폭증하는 사회복지비에 대해 근본적으로 대처하기 위해서 사회복지재정 운영의 다각화 방안을 제시하였다. 우선 사회복지비 누수현황에 대해 문제제기하고 누수방지를 위한 방향[2]을 제시하였다. 다음으로는 사회보장목적제 신설을 제안하였는데 이것은 기존의 목적세의 운영방식을 참고로 도입방안을 제시하였다. 마지막으로 사회복지재정 운영의 다각화 차원에서 지방의 자율성 신장을 제안하였다. 지방에 일정 부분 복지재정 운용의 자율성을 주고 그 지역에 적합한 지역복지정책을 실시할 수 있도록 한다면 최근 복지정책의 분권화 경향이나 효율적 복지정책에 이바지 할 것으로 기대된다.

이상의 내용들을 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 사회복지환경의 변화와 사회복지분야 국고보조사업의 분권화 및 재정분담에 대해서 서술하였고, 제3장에서는 전반적인 사회복지분야 국고보조사업 및 국고보조금의 운영실태 및 문제점들을 정리했다. 제4장에서는 전체 사회복지사업의 약 75%를 차지하고 있는 영유아보육사업, 기초(노령)연금사업, 기초생활보장급여사

2) 사회복지비 누수방안 제시와 관련해서 사무전달체계와 관련된 부분은 연구범위를 벗어나는 부분이므로 문제제기와 방향성만 제시하였다.

업 등 세 개의 사업에 대해 재정분담구조와 중앙-지방간 재정분담체계, 차등보조효과를 중심으로 사례분석하였다.

특히 세 개의 복지사업별로 각각의 주요 현안이 다른 것을 인식하고 이것을 주요쟁점 분석을 통해 좀 더 자세히 알아보았다. 먼저 영유아보육사업은 재원분담구조로 인한 주요쟁점을 분석하였다. 영유아보육사업은 2008년 이후 선별적 서비스에서 보편적 서비스로 변화되었지만 여전히 낮은 보조율과 경직적인 재원분담구조로 인해 중앙-지방간 갈등의 중심에 있다. 기초(노령)연금은 중앙-지방간 재원분담협의체계의 미비로 인해 급증할 지방비 부담에 대해 분석하였다. 2013년 9월 기초연금법이 발표됨에 따라 관련 기관 및 언론에서는 추가로 소요될 예산을 산출하느라 분주한데, 본 연구에서는 기초지자체별 부담 증가분까지 추계분석하였다. 기초생활보장급여사업은 차등보조효과에 대한 실증분석을 주요 쟁점화 하였다[3]. 마지막으로 제5장에서는 개선대안을 제시하였다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 사회환경 변화와 분권과, 재정분담에 대해 다룬 후 사회복지분야 국고보조금제도 전반에 대해 고찰하여 국고보조사업과 국고보조금의 현황파악과 동시에 이를 둘러싼 문제점들을 범주화 한다. 영유아보육사업, 기초(노령)연금사업, 기초생활보장사업 등 세 개 사업을 대상으로 각각의 특징적 쟁점에 대해 심층 분석하였다.

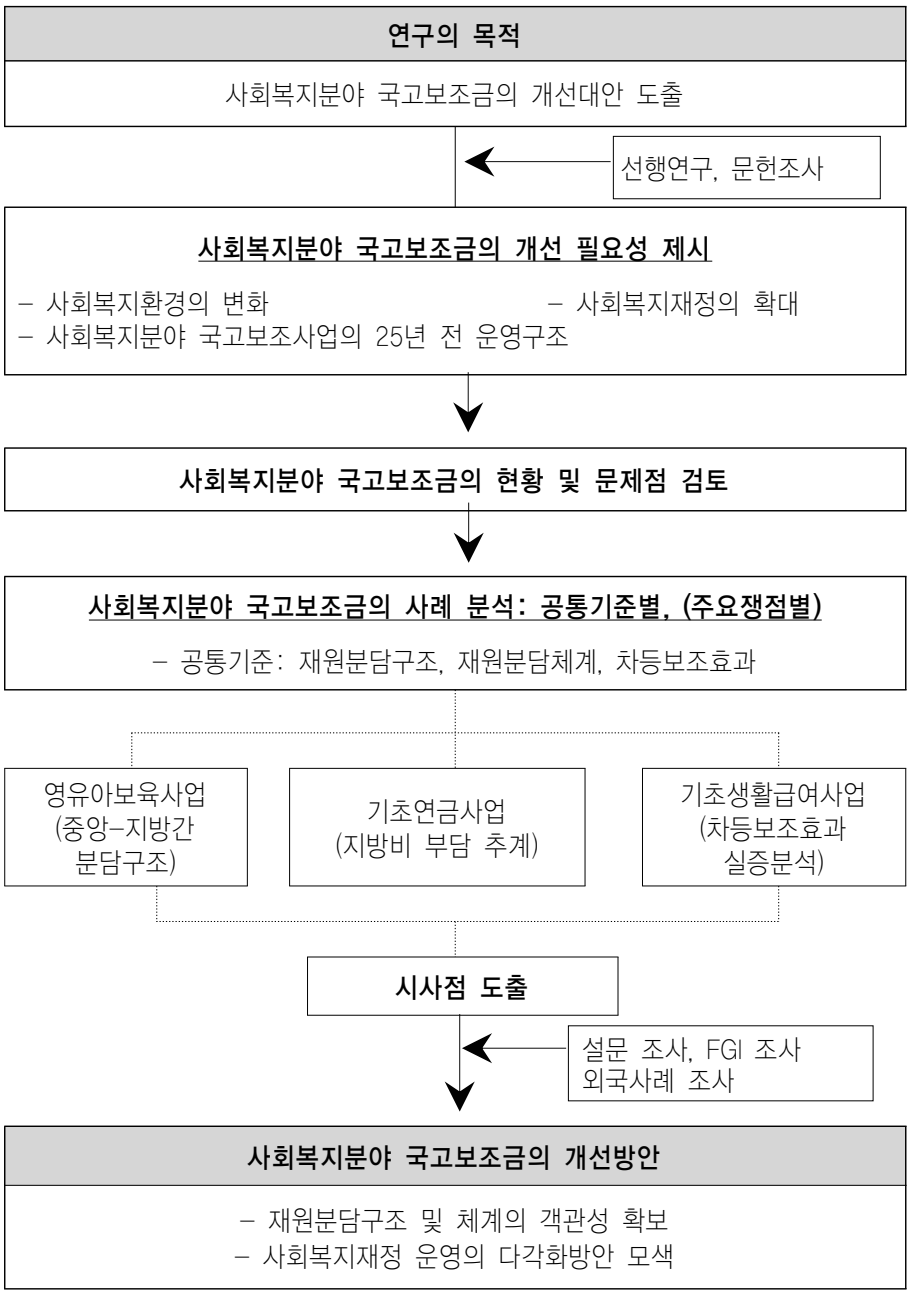
3) 기초생활보장급여사업에 대해서만 차등보조효과 분석을 한 이유는 두가지가 있다. 첫째, 기초생활보장수급자들은 주로 거주비와 생활비가 상대적으로 적게 드는 재정이 열악한 지자체에 많이 분포하고 있다는 점이다. 둘째, 자료구득상의 한계이다. 차등보조효과 분석을 위해서는 차등보조 실시 첫 해인 2008년 이전의 기초지자체별 사업비(국비, 지방비)와 2008년 이후의 같은 데이터가 있어야 하지만, 보건복지부에는 사업별 수급자수만이 있고 안전행정부에는 세출구조상 부문별(아동 · 여성 · 노동과 청소년 · 노인이 한 부문으로 구분됨) 데이터 밖에 존재하지 않지만 기초생활보장 부문은 별도 관리되고 있기 때문이다.

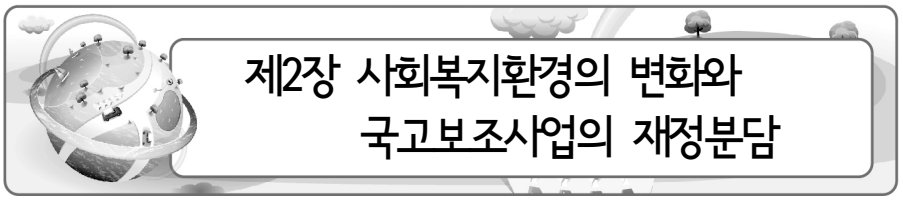
본 연구의 공간적 범위는 전국 16개(세종시 제외) 시도를 대상으로 사회복지 국고보조금의 운영실태를 파악하고 내용에 따라서 시도, 시, 군, 구 계층별 현황 및 문제점을 파악한다.

연구방법은 먼저, 국내외 문헌조사 및 선행연구를 검토하여 사회복지분야 국고보조사업의 동향 및 연구경향을 살펴본다. 또한 최근 달라진 제도분석을 위해 기초연금법 입법예고(안)과 관련부처 사업계획, 보도자료 등을 검토하였다. 사회복지분야 국고보조사업별로 제도분석은 인터넷 법령정보시스템을 활용하였다. 기초연금법 도입에 따른 지자체별 추가 재정부담 분석을 위해 기초지자체 별로 추가 재정부담비 추계를 실시하였다. 또한 기초생활보장급여사업을 사례로 한 차등보조효과 분석을 위해서 집중도(Gini 계수)와 분산도(Entropy 지수)를 통한 불균형 분석을 실시한 후 시사점을 제시하였다.

대안 도출을 위해서는 공무원, 시도연구원, 학계 전문가를 대상으로 한 설문조사를 실시하였고 표적집단면접법(FGI)를 실시하였다. FGI 대상은 기재부, 국회, 관련 전문가, 담당공무원으로 하였다. 특히 설문조사시 사회복지분야 국고보조금이라는 세부적 분야의 전문성과 실무경험을 확보하기 위하여 공무원은 16개 예산담당부서에서 추천받은 사람을 대상으로 하였고 전문가 또한 각 시도연구원에서 관련분야 연구자, 학계 교수를 대상으로 하였다. FGI의 경우도 FGI 전용 룸에서 리서치 기관의 전문 진행자를 중심으로 진행하였다. 이상의 내용에 대한 연구수행 체계는 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 연구수행체계


연구의 목적
사회복지분야 국고보조금의 개선대안 도출
선행연구, 문헌조사
사회복지분야 국고보조금의 개선 필요성 제시
– 사회복지환경의 변화
– 사회복지분야 국고보조사업의 25년 전 운영구조
– 사회복지재정의 확대
사회복지분야 국고보조금의 현황 및 문제점 검토
사회복지분야 국고보조금의 사례 분석: 공통기준별, (주요쟁점별)
– 공통기준: 재원분담구조, 재원분담체계, 차등보조효과
영유아보육사업 (중앙-지방간 분담구조)
기초연금사업 (지방비 부담 추계)
기초생활급여사업 (차등보조효과 실증분석)
시사점 도출
설문 조사, FGI 조사
외국사례 조사
사회복지분야 국고보조금의 개선방안
– 재원분담구조 및 체계의 객관성 확보
– 사회복지재정 운영의 다각화방안 모색



제2장 사회복지환경의 변화와 국고보조사업의 재정분담

제1절 사회복지환경의 변화와 사회복지재정의 확대

1. 사회복지환경 및 사회복지정책의 변화

가. 사회복지환경의 변화

사회복지라는 용어는 현대 산업사회의 발전에 따라 파생된 사회문제와 관련하여 사용하게 되었으며, 사회체제의 구조적 모순에서 발생한 이러한 문제를 해결하는 사회적 시책의 체계이다. 즉, 인간복지를 실현하기 위한 사회제도 및 정책체계이며 전 생애에 걸쳐 행복하고 안정된 바람직한 삶을 추구하는 인간의 사회적 노력이라고 정의할 수 있다(임춘식외, 2007). 21세기의 복지패러다임은 사람이 중심이 되는 체제하에서 인적자원을 확충하고 성장과정이 인적자원을 보호하는 복지의 기초가 되고 성장의 원동력을 복지를 통해 보호하는 것으로 전환되고 있다(전훈, 2009).

우리나라도 다양한 영역에서 변화의 물결에 휩싸여 있다. 최근 십수 년 사이 한국사회에서는 다양한 현대 사회문제의 발생과 그러한 사회문제 해결에 대한 사회 각 분야의 욕구의 증가와 더불어 그에 대한 사회적 책임이 점차 강조되고 있는 가운데 사회복지서비스도 그 종류와 수적인 면에서 크게 증가하는 추세이다. IMF라는 국가경제의 위기, 생산인구의 감소와 성장잠재력의 약화와 같은 경제전반의 부정적 요인들, 정부의 정권교체가 반복되면서 복지에 대한 국가와 지방의 책임과 역할의 변화, 국민들의 의식수준 향상, 공급자 중심에서 수혜자 욕구 중심으로의

변화, 인구구조의 노령화에 따라 노후생활보장 복지체계 구축 요구 등이다.

1998년 외환위기 이후 사회 · 경제적 조건이 변함에 따라 국가의 사회복지비 지출수준이 늘어나 상대적으로 국가의 복지 역할이 증가한 반면, 기업복지와 공동체의 역할은 감소하게 되었다. 이러한 사회 · 경제적 변화는 정치적 민주화의 영향으로 그동안 탈정치화되어 있었던 복지욕구가 정치화됨에 따라 1988년 최저임금제와 1989년 법정퇴직금을 비롯한 각종 사회보험제도의 확대 도입 및 노인수당과 장애인수당과 같은 저소득층 중심의 사회서비스가 도입되었다. 그리고 세계화는 한국복지체제의 성격을 구조적으로 변화시키는 요인이 되었다. 즉, 1999년 국민기초생활보장제도의 도입을 비롯해 1999년 국민연금의 도시자영업자 확대, 1998년 고용보험 확대, 2000년 산재보험 확대, 1998년 건강보험통합 등의 제도적 개혁조치를 단행하는 과정에서 국가의 복지비지출은 크게 증가하여 국가에 의한 복지비지출이 당시 GDP 대비 11% 선까지 이르게 되었다. 그런데, 사회보험제도의 적용범위 확대는 피고용인들의 소득손실의 위험으로부터 국가의 위험분산 역할을 확대하기 위한 것인데, 외환위기 직후 수많은 실업자 및 실직노숙자들이 양산됨에 따라 오히려 소득손실의 위험이 더 커지게 되었다. 이들에 대한 사회적 보호체계가 절실하게 되어 이들 취약계층에 대한 국가의 사회적 보호체계를 강화하는 즉, 건강과 교육, 그리고 보호제공 활동들을 포함하는 일련의 서비스인 사회서비스가 강화되기 시작하였다. 그러나 우리의 경우 사회서비스는 그동안 주로 취약계층만을 대상으로 하는 소득지원 프로그램으로 제한되어 있었으며, 또한 산업으로서의 역할은 거의 다루어지지 않았기 때문에 최근 직면하고 있는 또 다른 사회적 변화는 이에 대한 위기감을 불러 일으키고 있다. 즉, 민주화 및 세계화와 더불어 우리사회가 직면한 또 다른 사회적 변화는 바로 저출산 및 고령화라는 인구구조의 변화에 따른 새로운 사회적 위험(new social risks)[4]이 커지고 있어 한국 복지체제는 새로운 도전에 직면하고 있다(하능식외, 2012).

4) 한국사회의 새로운 사회적 위험은 ① 저출산에 따른 일과 가정생활의 양립 요청, ② 급속한 인구고령화로 인한 개인, 가족, 및 사회적 부양부담의 증가와 허약 가족원 보호문제, ③ 가족형태의 다양화로 편부모가정, 독거노인 등의 증가, ④ 저소득층의 빈곤탈피문제 및 소득양극화 심화, ⑤] 노동시장의 불안정에 따른 비정규직의 증가와 차별확대, ⑥ 불충분한 사회보장 급여 및 급여사각지대의 상존, ⑦ 경제적 불안의 상습화 등에 기인하고 있다.

나. 사회복지정책의 변화

근대복지국가는 지방에서 담당하였던 사회복지 기능들을 중앙정부가 흡수하면서 시작되었다. 이후 중앙정부는 많은 복지정책과 프로그램들을 만들고 이에 따라 복지비 지출도 급격히 팽창되었다. 그러나 1970년대말 두차례 오일쇼크를 겪고 저성장 시대에 접어들면서 많은 비용을 수반하는 복지국가모델의 한계가 나타났다. 서구의 경우 재정적자와 국가채무의 증대에 따른 재정건전성의 위기가 나타나면서 사회복지 규모를 축소할 수 밖에 없는 사정에 이르렀다. 그리고 인구구조의 고령화는 한층 더 커진 복지재정 절감과 제도의 구조적 문제점을 개선하여 비용효과성을 높이는 방향으로 정책의 전환이 필요하게 되었다. 재정적 부담 뿐만 아니라 제도운영을 위한 관리조직의 비대화와 경직화로 인해 서구에서는 국가중심의 복지에서 사회와 지방으로 전환하는 추세를 보이고 있다. 즉, 서구 주요국가들은 복지국가의 재정위기에 대응하는 과정에서 지방재정에 복지부담을 전가하는 정책으로 사용하였다. 전광석(2008)은 이와 관련하여 경제성장이 어느 정도 한계에 부딪힌 상황에서 국가의 사회보장 급여에 대한 기대와 보장의 과제가 점차적으로 개인과 기업으로 분산시켜야 할 필요성이 증대하고 고령화 사회의 진입과 가족구조 및 가정에서의 역할의 변화에 따라 전통적인 가족구조에서 노인의 장기요양에 대한 한계가 노출되고 세계화의 진행에 따라 선진 각국에서의 사회보장정책이 새로운 변화에 처하게 되었다고 설명한다(이재원, 2011; 전훈, 2009).

현대의 사회복지정책은 성장과 복지를 대립적 구도로 보지 않고 조화의 관점에서 동시에 추구해야 하는 정책목표로 보아야 한다는 생각과 연관이 있다(전훈, 2009). 현재의 사회복지서비스는 현금 급부로는 해결하기 곤란한 욕구 충족 즉, 대인서비스의 수요가 급증하고 있으며, 저출산 및 고령화 사회로의 진입은 출산율 확대 정책과 노령연금이 주류를 이루게 되고, 이외에도 이주여성, 다문화가정, 새터민 등에 대한 사회 적응문제와 양극화로 인한 사회통합적 접근의 필요성이 대두됨(김영춘외, 2010)으로써 사회복지정책 또한 선택적 복지가 아닌 보편적 복지로의 정책변화가 이루어지고 있다.

분야별 관련법의 변화과정을 보면 해당 사업에 대한 국가의 다양한 정책의지를

확인할 수 있는데 사회복지분야의 경우도 마찬가지다. 사회복지정책과 관련하여 우리나라가 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 1999년 9월에 기초생활보장법을 제정[5]되어 1961년도부터 실시되던 생활보호법을 대체하면서부터인데, 이 때 공공부조를 보호가 아닌 권리로서의 보장이라는 의미로 인식하고자 했다.

2003년 7월에는 사회복지사업법 개정법률이 공포되었는데, 주요내용은 지역중심의 복지정책 강화로서 지역사회복지의 강화, 지방자치단체의 책임과 민관협력 강화가 눈에 뜨인다. 즉, 복지서비스 책임의 주체를 중앙과 지방으로 분명히 하고 중앙정부의 복지정책과 예산에 대해 지방자치단체의 역할을 구체화(지역복지계획, 협의체 구성 책임)하여 책임과 권한을 강화하는 등 중앙정부의 책임을 지방에 전가하는 개정내용이다(양진규, 2005).

2011년 10월에는 사회보장기본법이 전부개정되었는데, 개정된 내용에 따라 보다 확대된 사회복지서비스의 개념으로 사회서비스와 평생사회안전망이라는 용어가 새로이 도입되었다[6].

2. 사회복지재정의 확대

우리나라의 사회복지재정[7]은 사회보험의 도입과 확대, 경제위기시의 사회안전망 강화와 재정지출확대과정에서 양적인 급성장을 이루어 왔다. 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험이 비교적 빠른시간 내에 정착 및 확대되었고, 경제위기를 거치며 국민기초생활보장제도가 도입되었다. 최근 들어서는 저

5) 당시 참여연대에서 국민들의 최저생활수준을 확보하기 위해 생활보호수급권청구소송 운동을 전개하면서부터 공공부조를 보호가 아닌 청구권적 권리의 개념으로 인식하고자 했다. 이러한 사회운동의 주장들을 수용하여 기초생활보장법이 제정되었다(이재원, 2011)

6) 상세한 개정내용은 후술할 것임

7) 사회복지재정의 개념은 많은 학자들(노인철 · 김수봉, 1996; 이영환, 1995; 이혜경, 2000)이 정의내리고 있으나 정확히 일치된 개념정의가 없다. 최금의 연구흐름은 OECD의 사회복지지출(social expenditure) 통계 작성기준을 적용하여 추계하는 모습을 보여준다(고경환 · 계훈방, 1998; 고경환외, 2002; 박능후, 2002). 윤영진(2006)은 사회복지비용과 관련하여 가장 체계화되고 국가간 비교가 가능하도록 통일된 기준이 마련된 것은 OECD의 사회복지지출 추계방법이라 한다. OECD의 사회복지지출 개념은 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 사회보장(social security)에다 건강 및 노동 · 복지서비스를 추가한 개념으로서 본 연구에서도 OECD의 정의에 따르도록 한다.

출산고령화 등의 인구구조변동 국면에 따른 보육지원 강화와 제5의 사회보험이라 불리우는 노인장기요양보험 및 기초노령연금의 도입으로 사회복지재정의 규모가 더욱 팽창하였다. 그 팽창속도는 OECD 국가들에 비하여 규모적으로 급성장하여 왔고, 향후 가속화될 전망이다(최성은, 2111). 특히 보육과 교육 등 자녀양육의 공공화에 대한 요구와 인구고령화로 인한 의료비 및 연금급여 지출 증가, 중산층까지를 포함하는 다양한 복지서비스 제공에 대한 요구 등은 복지수요의 주요 요인이라고 할 수 있다

개별 복지사업법 외에 국민의 전반적 복지와 관련해서는 헌법, 사회보장기본법, 사회복지사업법에서 정의하고 있는데, 특히 사회보장기본법과 사회복지사업법에서 구체적으로 명시하고 있다. 사회복지'사업'의 기본적 사항을 규정한 사회복지사업법과 달리 사회보장기본법은 사회복지의 범위를 규정하고 있고, 이를 통해 사회복지에 대한 국가의 정책적 의지를 알 수 있는데 특히 2011년 전부개정된 사회보장기본법은 향후 많은 복지재정 수요의 요인이 될 것임을 알 수 있다.

사회보장기본법에 따르면 사회보장이란 '출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득 · 서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스'로 정의한다. 여기서 '사회서비스'라는 개념은 법 개정에 따라 새롭게 도입된 개념으로서 기존의 사회복지서비스[8]와 관련복지제도를 대체한 용어이다. 동법상 사회서비스는 인간다운 생활의 보장 뿐만 아니라 다양한 지원을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도로서 기존의 소득보장에서 국민의 삶의 질 향상을 위해 전반적인 서비스를 제공한다는 의미로, 범위가 확대된 복지개념이라고 할 수 있다. 또한 개정내용에는 '평생사회안전망'이라는 용어가 새롭게 등장한다. 동법상 평생사회안전망이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득 · 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 의미한다.

8) 기존의 사회복지서비스란 물질적 보장을 주된 내용을 하는 사회보험 및 공공부조에 비해, 물질적 보장에 더하여 비물질적 보장을 내용으로 하는 개별 차원의 사회적 서비스를 의미했다(이인재외, 1999).

따라서 우리나라의 사회복지서비스는 이제 일부 취약계층에 대한 소득보장 수준의 선택적 복지가 아니라 소득수준과 무관하게 개인, 가족 내에서 해결하지 못하는 다양한 복지욕구를 수용하여 일방적이고 단편적 관점의 지원서비스에서 벗어나 수혜자 중심의 통합적이고 다각적인 접근의 보편적서비스를 제공할 것을 약속하고 있다. 이것은 최근 영유아 무상보육과 무상급식 대상 확대, 기초노령연금 대상 확대 등 기존의 공공부조 대상 또한 취약계층에서 누리과정 전체 대상이나 65세 이상 상위 30%를 제외한 대부분의 노령인구로 확대되고 있는 것을 알 수 있으며, 동시에 사회복지재정수요 또한 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다.

제2절 사회복지분야 국고보조사업의 분권화와 재정분담

1. 사회복지분야 국고보조사업의 분권화와 중앙-지방간 재정분담

가. 사회복지분야 국고보조사업의 분권화

최근 들어 미국, 일본 등 기존의 사회복지 확대정책을 펼쳐왔던 국가들의 경우 중앙정부의 복지비 지출은 축소되고 지방자치단체의 복지재정 부담은 커지고 재량은 확대되는 양상을 보이고 있다. 즉, 복지국가의 분권화 현상은 중앙의 권한이 지방에 이전되는 것으로 최근 선진국과 개도국 모두 정책결정 권한의 중앙정부 독점에 대한 도전 및 분산을 시도하는 분권화를 추진하고 있다(김미혜외, 2009). 사회복지 분권 논의의 핵심은 사회복지의 실시체제를 둘러싼 정책선택과 제도설계에 있어서 중앙정부에 권한과 재원을 집중시키는 중앙집권적인 제도를 채택할 것인가, 아니면 지방자치단체로 권한과 재원을 분산시키는 지방분권적 제도를 채택할 것인가의 문제이다(곽채기, 2010).

중앙집권적 체제의 장점은 지역에 관계없이 동일한 방법과 기준에 의해 사회복지 수요를 충족시킬 수 있고, 국가책임의 명확화와 지역 간의 형평성 확보가 어느

정도 가능하며, 적절한 사회복지서비스의 제공이나 규제의 방법에 대한 지식 · 정보가 중앙정부에 집적이 가능하다는 점이다. 이에 대하여 지방분권적 체제의 장점은 각 지역 사회복지 수요의 특징, 활용 가능한 인적 · 물적 자원의 상황, 주민의식이나 생활관습의 특징 등을 고려하여 각 지역의 실정에 맞는 사회복지 서비스의 제공이 이루어질 수 있다는 점이다(하능식외, 2012).

사회복지의 중앙집권적 체제와 지방분권적 제도에 대해 지방분권 옹호론자(김태일, 2000)는 지방자치단체의 정책결정자는 주민의 요구에 따를 수 밖에 없으므로 주민복지의 입장에서 지방분권이 타당하다. 반면 반대입장(윤영진, 2007; 류진석, 2003)에서는 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 지역정책의 우선순위를 지역경제 활성화에 두므로 복지지출 비중이 축소되고 복지재정의 분권화가 지역간 복지수준 격차를 확대할 것이라는 것이다.

그런데 사회복지를 중앙집권적으로 할지 아니면 지방분권적 체제로 운영할지에 대한 부분은 당해 국가를 둘러싼 사회경제적 환경에 많은 영향을 받는 듯 하다. 일본의 경우 국가재정 위기에 따라 삼위일체 개혁을 단행하였고 국세와 복지재정 운영의 재량권을 지방에 이양하면서 복지비 부담을 전가하였다. 미국의 경우도 경제위기 상황에서 국가 주도의 사회복지정책으로부터 주정부 중심의 분권형 복지정책과 연방정부의 복지비 부담 축소 정책으로 전환한 바 있다.

나. 사회복지재정[9]의 분담원칙과 기준

정부간 재정분담의 원칙은 당해 정부가 수행하는 기능과 연계되어 있다. 따라서 정부간 재정분담의 원칙과 기준은 정부 간에 합리적이고 효율적인 기능배분을 토

9) 사회복지재정의 개념을 파악하기 위해서는 사회보장 및 복지재정과 보건재정의 포괄범위를 명확하게 할 필요가 있다. 사회보장이란 국민들의 사회적 위험에 적절히 대응하기 위한 사회안전망(social safety net)을 말하는데, 사회복지의 개념을 명확하게 정의하는 것은 쉽지 않다. 사회안전망이란 노령 · 질병 · 실업 · 산업재해 등 제반 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 프로그램을 포함한 개념이다. 사회복지재정은 사회보장제도를 운용하기 위해 중앙정부나 지방정부가 예산에 의해 활동하는 사업을 말한다. 광의로는 문화 및 관광, 환경개선, 주택 및 지역사회개발 관련 사업들도 직간접적으로 국민의 복지 및 후생수준에 영향을 미치므로 복지재정의 포괄범위에 포함될 수도 있다. 사회복지의 범위를 사회보장기본법에 의거할 경우 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 제도로 정의할 수 있다.

대로 파악할 수 있다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체간의 사회복지정책의 기능배분 원칙으로는 효율성의 정도, 공공재로서의 성격, 정책의 영향을 받는 지역의 범위, 주민선택의 통일성과 다양성, 외부효과의 유무, 업무의 성격이 기획성과 집행적 성격 중 어떤 측면이 강한가에 대한 검토, 업무 성격의 전문성 정도 등이 고려되고 있다. 이러한 원칙에 따라 사회복지사업의 재정책임을 중앙정부가 질 것인지 지방정부가 질 것인지 판단하여 재정분담이 이루어져야 한다(하능식외, 2012).

한 경제권 내에 여러 지방이 존재하고 지역별 경제주체들은 서로 이질적인 부분이 많아 평균적 담세능력에 차이가 많은 경우 중앙과 지방 중 어느 정부가 재원을 부담하느냐에 따라 세부담 분포에 차이가 발생하게 된다. 더욱이 중앙정부와 지방정부 간 복지사업에 대한 부담능력이 서로 다르다면 어느 정부가 이를 담당하느냐에 따라 그 수준도 달라지게 되기 마련이다. 따라서 사회복지정책과 관련한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 분담은 지역별 차별화가 바람직하지 않는 기능은 중앙정부가, 지역별 차별화가 바람직한 기능은 지방자치단체가 책임지는 것이 바람직할 것이다. 역사적으로 복지국가의 발달과정에서 사회복지 서비스 제공에 대한 정부간 역할구조 변화에 따라 정부간 복지재정 분담체계도 달라져 왔다. 즉, 중앙정부가 복지제공의 책임을 주도적으로 분담하는 '복지국가' 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방에는 보조금을 지원하는 중앙집권적 보조금 행정 중심의 복지재정 분담체계를 형성하여 왔지만 다양한 환경변화에 따라 지방의 역할과 재정분담도 커지고 있다. 따라서 중앙과 지방간 복지재정 분담체계는 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스의 제공 및 생산을 위한 사무배분체계에 따라 결정되고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 공공부조의 경우 전국적 기준의 마련이나 서비스 최저수준 마련은 중앙정부 역할이지만, 지방정부도 지역실정에 맞게 중앙이 설정한 최저수준 이상의 서비스를 제공할 수 있다. 그리고 사회서비스는 지방자치 사무의 성격이 강하지만 보편적 서비스의 확보 또는 재분배기능을 고려하여 교부금이나 보조금 제도를 통한 중앙의 조정역할도 필요할 것이다. 따라서 사회복지 서비스의 제공 · 생산 관련 기능을 국가사무, 위임사무, 자치사무 등으로 구분하여 중앙과 지방에 어떻게 배분하느냐에 따라 복지재정 분담체계가 결정되는 것이다(하능식외, 2012).

다. 사회복지분야 국고보조사업의 중앙-지방간 재정분담

중앙과 지방간 사회복지사업의 재정분담은 사회복지사업의 성격과 관련하여 해당사무 편익의 범위가 전국적인지 지역적인지를 판단하고서 전국적이면 중앙정부가, 지역적이면 지방정부가 재정책임을 부담하는 원칙을 적용할 수 있을 것이다. 그러나 사회복지사업 중에는 중앙과 지방정부의 공동대처가 필요한 경우가 많이 있다. 이러한 중앙과 지방의 공동대처가 필요한 사회복지사업은 정부간 재정관계의 정책수단인 보조금에 의해 수행되고 있다.

중앙-지방간 재정관계에서 보조금은 지방정부간 형평화 수단이며, 국가목적 달성을 위한 수단이다. 먼저 지역별 공공서비스 공급비용에는 차이가 나기 마련이다. 이것은 공공서비스 수요인 인구구성의 차이뿐만 아니라 임금, 수송, 인구밀도 등 지역별 공급비용의 차이에서도 비롯된다. 그리고 세입 측면에서는 지역별로 과세베이스의 차이가 나기 때문에 동일 수준의 공공서비스 제공을 위해서는 세율 차이가 요구되기도 한다. 이와 같이 공공서비스 공급비용의 차이와 과세베이스의 차이로 인해 지역별로 순재정편익(net fiscal benefits)의 차이가 발생하므로 이를 완화하기 위해 보조금이 재정 형평화 수단으로 존재하는 첫 번째 이유이다. 다음으로 보조금은 국가목적 달성을 위한 중요한 수단이다. 즉, 전국 표준적(national standard) 공공서비스의 제공이 필요하거나, 수직적 공평성(vertical equity) 달성이 요구될 때, 또는 지역 재정정책간의 조화가 필요할 때 사용된다.

지방자치단체 사회복지사업의 경우는 이들 보조금 중 용도제한이 없이 지방정부가 지출의 완전한 재량권을 가지는 일반보조금(general grant) 보다는 개별프로그램 단위로 용도가 세분화된 특정보조금(specific grant)이나 용도제한을 가하되 용도를 포괄적으로 지정하여 주어진 범위 내에서 지방정부의 재량권을 인정하는 포괄보조금(block grant)의 정책수단이 사용되는 것이 일반적이다(하능식외, 2012).

2. 사회복지분야 국고보조금의 결정요인

지방교부세의 경우(특별교부세 제외) 기준재정수입액에 대한 기준재정수요액에 조정율을 곱하여 자치단체별로 명확히 그 금액이 결정된다. 반면 국고보조금은 건설, 복지, 환경, 농어촌 등 분야별 해당 사업에 대한 국가차원의 장려, 파급효과의 내부화 등의 목적으로 지급되며 그 사업의 규모에 따라 차이가 날 것이다. 그러나 건설이나, 환경관리, 농어촌 지원 등의 경우 지방자치단체별로 지원사업의 성격과 규모가 명확하며 사업의 단위산정에 의해 그 지원금액 또한 산출될 수 있다. 그러나 사회복지 국고보조사업의 경우는 분야의 특성상 대부분의 지방자치단체에 해당되는 사업이며, 따라서 사회복지 국고보조금 또한 어떠한 요인들에 의해 그 금액이 결정되는 것인지가 명확하지 않다. 특히 최근 들어 지방자치단체별로 그 비중이 커지면서 국가 전체적으로는 복지제도가 개선되는 듯 보이지만, 일부를 제외한 대부분의 자치단체에서는 오히려 사회복지 국고보조사업으로 인해 자치단체간 재정력 격차가 악화된다고 주장하고 있다(이노근, 2007).

따라서 국고보조금을 결정짓는 영향요인에 대해 알아보는 것은 의미 있을 것이며, 이에 관한 연구들을 살펴보면, 세가지 정도로 분류된다. 먼저 국고보조금은 재정격차와 재정수요에 따라 결정된다는 것과, 둘째, 지방교부세와는 달리 국고보조금은 그 당시의 정치 · 행정적인 환경변화에 영향을 받는다는 것이다. 셋째, 크게는 정치적 요인으로 볼 수 있지만 그 자체가 국가행정의 큰 변화인 지방자치제도의 실시를 따로 분리하여 국고보조금에 대한 영향을 알아볼 것이다. 본 논문의 연구분야인 사회복지 국고보조금 또한 위의 세가지 결정요인을 중심으로 살펴볼 수 있겠다.

가. 지방자치단체간 재정격차와 재정수요

사회복지 국고보조금은 지방자치단체별로 서로 다른 비중과 규모를 갖고 있지만, 그 국고보조금이 지방자치단체의 재정력에 의해 차이가 나는 것인지, 아니면 사회복지 재정수요라고 할 수 있는 기초생활보장 수급자수나 노령인구수 등에 의

해 차이가 나는지는 명확하지 않다. 이에 관한 이론은 김종순(2002)에 정리가 잘되어 있다[10]. 즉, 재정격차가 발생하는 주된 이유는 자치단체별로 처해 있는 사회정제적 여건이 다르고 재원조달능력에도 차이가 있기 때문이다. 그러나 재정격차는 재원조달능력의 격차 이외에도 재정수요의 격차에 의해서도 발생한다. 지역사회의 특성상 투입요소의 가격이 높거나 인구규모가 작아 규모의 경제를 기대할 수 없다면 동일한 서비스를 공급하기 위해서도 더 많은 재정지출을 해야 한다. 뿐만 아니라 지역의 특성상 더 많은 서비스를 필요로 하는 지역이 있을 수 있다. 예를 들어 빈곤지역의 경우 더 많은 치안, 보건, 교육수요를 가지고 있기 때문에 같은 수준의 욕구충족을 위해서는 더 많은 서비스 공급이 필요하다. 따라서 지방재정력이란 합리적으로 결정된 재정수요를 충족하는데 필요한 재원의 조달능력을 말하고, 재정격차는 이와 같은 재정수요와 재원조달능력 상호간의 불균형 정도를 의미하는 것으로 이해되어야 한다.

지역간 재정격차를 해소하기 위한 정부개입의 효과에 관해서 논란이 있기는 하지만 과도한 재정격차는 자원배분의 효율성과 형평성의 측면에서 바람직하지 못한 것이 분명하다. 따라서 대부분의 국가가 이와 같은 재정격차를 완화하기 위한 여러 가지 형태의 균등화보조금제도(equalization grants)를 가지고 있다.

ACIR은 중심도시와 교외 사이에 존재하는 세출규모의 격차를 재정격차로 간주한다. 즉, 세출규모의 격차와 재정격차를 동일시하고 있는 것이다. 그러자 재정지출은 공공서비스의 공급능력뿐만 아니라 지역적 선호를 반영하고 있다. 예를 들어 지역의 특성상 높은 재정지출이 불가피한 경우 상대적으로 높은 조세부담과 지방채의 발행, 재산매각수입 등 여러 가지 수단을 동원하여 고지출구조를 유지하게 된다. 그러나 전국평균보다 높은 조세부담을 하면서 높은 서비스수준을 유지하는 지방자치단체가 저부담-저세출정책을 유지하는 지방자치단체보다 재정적으로 유리하다고 할 수는 없다. 뿐만 아니라 요소비용, 기술규모, 인구규모의 차이에 따라 생산효율성이 달라지기 때문에 동일한 세출이 동일한 서비스수준을 보장하지도 않는다.

10) 지방재정관련 많은 서적들이 있지만 서적별로 서로 다른 특징을 갖고 있다. 김종순(2002)의 경우 지방재정조정제도를 재정격차와 재정수요의 차이로부터 접근하였고, 본 논문에서는 지방재정조정제도인 국고보조금의 영향요인을 이를 중심으로 설명한다.

나. 정치적 · 행정적 환경

국고보조금과 정치 · 행정적 환경과는 어떠한 관계가 있을까에 대한 의문 즉, 정치와 행정변화가 보조금액 결정에 어떠한 영향을 미칠까에 대한 연구는 계속 있어왔다. 임성일 · 서정섭(1991)은 국고보조금의 결정요인을 발견하기 위하여 1987년도 대통령 선거결과를 중심으로 대통령 당선자에 대한 선거지지율과 1인당 국고보조금과의 관계를 道 단위로 회귀분석하였고, 그 결과 결정계수(R2)와 상관계수가 모두 0.1이하인 것으로 판명되어 통계적 의미가 없는 것으로 판명되었다.

전상경(1995)은 박정희 · 전두환 · 노태우 정부간의 국고보조금과 여러 가지 변수들과의 관계를 회귀분석하였다. 그 중 정치적 지지도와의 관계는 박정희(1961-1979)와 전두환 정부(1981-1987)시대에는 통계적 의미를 부여하기 곤란하지만 노태우 정부(1988-1992)시대에는 -0.17이고 10% 수준에서 유의미한 결과가 나왔다. 이것은 노태우 정부기간 중에는 국민의 지지를 얻기 위하여 오히려 집권여당에 대한 지지도가 낮은 지역에 더 많은 국고보조금이 배분된 결과라고 시사하였다. 즉, 정치적 지지도의 국고보조금에 대한 이러한 영향은 박정희 정부와 전두환 정부는 강력한 권위주의 정부인데 반해, 노태우 정부는 6 · 29와 6공화국 정부 출범에 따라 진행된 민주화와 더불어 정부 및 정권담당자들에 대한 국민의 영향력이 크게 강화되어 전임 대통령들과는 다른 제약조건에 직면한 것과도 관련이 있다고 하였다.

본격적인 지방자치제 실시 이전인 1987년 총선을 대상으로 한 임성일 · 서정섭(1991)의 국고보조금에 대한 정치적 영향력은 자료가 불충분했다는 전제는 있었으나 통계적으로 무의미하다는 결과가 나온 반면 1993년에 연구된 전상경(1995)의 연구에서는 1988-1992년의 정치적 지지도는 국고보조금에 부(-)의 영향을 준다는 결과가 나왔다.

이후 다양한 연구과정을 거쳐 정치 · 행정의 국고보조금에 대한 영향은 전상경(2007)에서 정리가 잘되어 있다.

그는 보조금에 대한 정치적 영향력에 대해 “pork barrel politics"의 개념을 이용해 설명하고 있다. pork barrel은 미국의 의회용어로서 이권법안의 속칭으로 사용되며

정치인들이 정치헌금이나 투표로서 자신을 지지해 준 유권자들에게 대한 보답으로서 자기지역구민들을 풍요롭게 할 목적으로 사용되는 정부지출을 의미한다[11]. “pork barrel politics"란 그러한 정부지출을 확보하기 위한 정치인들의 노력을 총칭하는 것으로서 보조금획득의 정치로 번역될 수 있다.

국고보조금은 지방교부세[12]와는 달리 정치적으로 결정될 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 국고보조금은 그 규모가 법정화되어 있는 지방교부세와는 달리 매년 그 총액이 국가예산에서 결정되기 때문에 재원이 불안정하다. 일반적으로 나누어 가져야 할 몫이 크거나 안정적일 때보다 몫이 작거나 불안정할 때일수록 정치적 영향력이 큰 위력을 발휘하게 된다.

미국의 경우도 대통령이 바뀌는 정치적 변화가 있을 때마다 보조금에도 영향이 있었는데, Johnson 대통령 당선 이후 위대한 사회(Great Society) 정책에 의해 범주형보조금(Categorical Grants)의 숫자와 유형, 규모가 크게 증가했다. 반면 Nixon 행정부는 신연방주의(New Federalism) 정책으로 ‘서비스를 받는 주민에 가까운’정부로 권한을 이양, 일정공식에 의해 배분되는 공식보조금(Formula Grants)과 포괄보조금(Block Grants)는 증가한 반면 우리나라의 특정보조금과 비슷한 형태인 범주형보조금은 줄어들었다. 이러한 경향은 Carter 행정부에서도 지속되었다(정헌율, 2004).

우리나라의 경우도 노무현 정부 들어 복지사업 대폭 확대정책에 따라 사회복지 국고보조사업이 노무현 정부 출범 직전인 2002년(약 1조 3,660억원) 보다 올해(약 2조 8,020억원) 105%가 증가했다[13]. 이것 또한 정부정책 변화에 따라 분야별 국고보조금의 규모 등 변화가 있음을 알 수 있다.

11) 일반적으로 그러한 정부지출의 편익은 특정집단에게 집중되어 있지만, 그것에 소요되는 비용은 전국의 모든 납세자들이 부담하게 되어 자원배분의 비효율성과 형평성 문제를 야기한다.

12) 이 부분에서 전상경교수는 지방양여금까지 언급하고 있으나, 이미 폐지된 제도이므로 본 논문에서는 생략한다.

13) 서울경제신문, 2007. 7.4(이후 분석대상인 2006년 확정내시액 외에 사회복지 국고보조사업비의 연도별 자료확보가 어려워 신문에 보도된 자료를 인용하였다).

다. 지방자치제도의 실시[14)]

지방자치제도 실시 후 사회복지비 지출에 어떠한 변화가 있는가에 대해 알아보는 것은 전술한 정치 · 행정변화가 복지사업에 어떠한 영향을 주었는지에 대해 명확히 알 수 있는 방법이다. 실제로 이러한 부분에 대한 연구가 많이 있었으며 강윤호(2001)는 이들을 잘 정리하였고 다음과 같다. 먼저 이승종 · 김흥식(1992)은 서울을 제외한 14개 시 · 도와 96개 시 · 군을 대상으로 1991년의 지방의회 구성이 지방자치단체의 사회복지지출에 어떠한 변화를 가져왔는지를 회귀분석하였다. 분석결과 지방의회 구성 후 지방자치단체의 복지사업예산은 그 이전에 비하여 줄어들었으며, 이것은 지방자치의 실시는 자치단체의 사회복지지출을 감소시킴을 의미한다고 결론지었다. 반면 김태일(1998)은 서울시 자치구를 대상으로 1995년의 지방자치단체장 선거 이후 선거 이전인 1993-1995년과 이후인 1996-1997년을 비교 분석하였다. 그 결과 지방자치의 실시는 사회복지지출을 증가시켰음을 보여주었다. 유재원(1999)은 광역과 기초자치단체들을 대상으로 사회복지지출변화에 대해 1992-1994년과 1995-1997년을 비교분석한 결과 지방자치단체의 복지정책이 광역시에서는 변화가 없었고, 도와 군에서는 약화되었고, 자치구와 시에서는 강화되어, 자치단체 유형별로 다르게 나타났다. 강윤호(2000)는 기초자치단체들을 대상으로 지방자치 미실시기(1989-91), 제1기 지방의회구성기(1992-95), 민선자치단체장 선출 이후기(1996-98) 등 세 기간간에 사회복지정책의 정향차이에 대한 통합회귀분석을 실시하였다. 그 결과 지방의회구성은 시 · 군 · 자치구 모두의 사회복지정책을 약화시킨 반면 민선자치단체장의 선출은 자치구는 긍정적인 영향, 군은 부정적인 영향, 시는 유의한 영향이 미치지 못하다는 즉, 자치단체 유형별로 다르게 나타났다[15)]. 이상의 논문들로 미루어 볼 때 지방자치제 실시가 사회복지지출에 미치는 영향에 대한 일관된 결과는 없는 듯하다.

---

14) 지방자치제도의 실시도 크게는 정치적 환경변화라고 할 수 있다. 그러나 같은 정치 · 행정적 틀 안에서의 정권교체나 행정구역 변경과는 달리 지방자치제도의 실시는 자치권이 하나이었던 중앙집권 때와는 달리 많은 자치권역이 새로 만들어지는 제도변화로서, 본 논문에서는 정치적 환경변화와 분리하여 전개한다.

15) 이상의 논문들에서 이승종 · 김흥식(1992)은 대상연도가 1988년과 1990년을 1992년으로, 이것은 지방의회 구성후 다음 첫 해와의 비교이므로 지방자치 실시 후 사회복지예산을 비교하기에는 너무 이른감이 있고, 김태일(1998)은 연구대상이 서울시 자치구만을 대상으로 하였으므로 그 결과를 일반화시키는 데는 한계가 있으며, 유재원(1999)은 자치단체 유형간에 상이한 결과의 도출 원인을 자치단체 유형간의 정치과정이 상이하기 때문이라는 것외에 구체적 원인제시를 못하고 있으며, 강윤호(2000)는 광역자치단체를 연구대상에서 제외한 것과 연구결과에 대한 원인규명이 미흡하다는 지적을 하고 있다(강윤호, 2001).

제3절 선행연구 검토

국고보조금과 관련한 많은 논문들이 기준보조율의 국비:지방비율의 법정비율과 실제 지원비율에 문제가 있고 제때에 시달되지 않으며(유영성 · 이원희, 2005), 재정비부담 과중으로 지방자치단체의 재정을 더 열악하게 만드므로 문제가 있고 이를 개선해야 하고 그 방법은 차등보조율을 적용해야 한다(백승주, 2005)고 주장하고 있다. 국고보조금 이론에서 보면 국고보조금의 기준보조율 산정은 기본적으로 사업의 파급효과 및 외부성에 따라 측정되어져야 한다. 그러나 이것은 현실적으로 불가능하다는 것은 이미 여러 논문에서 언급하고 있다(권오성, 2005, 김종순, 2001).

그럼에도 불구하고 국고보조율의 객관적인 산정을 위해 노력한 논문들이 다수 있다(최병호외, 2006; 권오성, 2006; 감사원, 2005; 이창균, 2001; 박기묵, 2001; 김정훈, 2000). 문병기외(2005)와 최병호외(2006)는 각각의 연구보고서에서 국고보조사업의 기준보조율과 기준부담율을 조정하였다. 문병기외(2005)는 사업을 국가기본정책으로서의 성격(1~2점), 정책유형별 특성(1~3점), 산출물의 공공재적 성격(1~3점), 지역적 파급효과의 크기(1~3점), 사업예산의 규모(1~5점) 유형별로 점수를 부여하여 이들 서열적 가중치를 다시 표준화한 후 이를 합산 · 정리하여 통합외부성 산출지표를 산정, 100%, 80%, 60%, 40%의 4단계로 기준보조율을 재설정하였다. 이 연구는 또 차등보조율에 대해서도 그 기준을 제시했는데, 재정력지수를 기준으로 5등급으로 차등화하여 평균대비 -10, -20, +10, +20%에 의해 (지방비부담율=100%-[(기준보조율(%)±인상 및 인하보조율 10%, 20% 및 10%, 20%)로 하자고 제안하였다. 최병호외(2006) 또한 사무의 유형, 파급효과의 정도, 정책적 성격, 사업비 규모에 따라 기준부담율을 재조정하여 사업 각각을 재조정한 기준부담율별로 나열하였다. 이 논문 또한 차등부담율에 대해 언급했는데, 재정력 측정 기준을 재정력지수에 따라 10% 단일, 20% 단일, 10% 및 20% 단계적 차등부담율 적용에 대한 3가지 대안제시를 하고 있다. 권오성(2006)은「2006년도 국고보조금 신청지침」에 수록된 371개 국고보조사업을 대상으로 기준보조율 조정을 시도했는데, 우선

국고보조금을 사업성격에 따라 사업에 대한 국가와 지자체 사이의 이해관계정도, 사업으로부터 발생되는 혜택의 지역적 범위, 사업내용에 따라 사업내용의 유사성에 따라 유형화하여 점수를 부여하고, 사업의 파급효과에 따른 측정은 설문조사를 실시, 빈도에 따라 파급효과별 점수를 부여하여 사업별 기준보조율 조정결과를 보였다.

위의 세 논문은 기준보조율에 대한 객관적 기준설정을 위해 선행논문의 법령에 의한 사무의 성격구분 외에 다양한 측면을 고려하기 위해 노력하였고, 차등보조율에 대한 구체적 대안제시까지 한 첫 번째 시도였다. 그러나 정책적 성격, 파급효과의 정도, 사업규모의 따른 점수부여 측면에서는 기준설정이 객관적이지 못한 면이 있다. 박기묵(2006)의 연구는 지금까지의 국고보조금에 관한 연구와는 다른 시각에서 접근하였다.

국고보조금의 역할과 관련해 지금까지는 공공서비스의 분출효과(spillover effect)로 인한 경제적인 비효율성을 감소시키는 역할을 하며 지역간 재정력격차 조정은 오직 지방교부세의 역할인 것만으로 연구되어 왔다는 것에 초점을 두고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정력격차가 큰 경우에는 국고보조금도 일정부분 재정력 격차 완화 효과를 낸다하며, 2001년 기준 16개 시도를 대상으로 변이계수를 이용, 격차완화 분석을 하였다. 그 결과 변이계수가 47.25%에서 27.95%로 감소, 상당한 재정격차완화 효과가 있다고 분석결과를 제시하였다. 그러나 지방교부세의 경우 지방비 부담 없이 일반재원으로 사용하고, 사용후 남은 금액도 이월이 가능한 반면, 국고보조금은 우선 그 기준보조율에 따라 국고보조율 외에 지방비를 사업에 따라서 크게는 80%까지 부담해야 한다. 또한 국고보조금은 정산을 해야 하며 그 사업의 이행이 제대로 되지 않을 경우 이행이 안된 부분에 대해 다시 환불해야 하는 차이점이 있는 부분에 대한 것은 감안하지 않은 듯하다. 즉, 지방비부담액으로 인한 지출을 고려하지 않고 단순히 지역에서 수령한 금액만을 가지고 비교했다는 면이 있지만 지금까지 연구와는 다른 시각으로 국고보조금의 재정형평화 효과에 대해 접근했다는 점에서는 의미 있는 연구라 하겠다.

2008년도부터 기초생활보장수급, 영유아보육, 기초노령연금 국고보조사업에 대해서 차등보조율 적용을 실시하고 있으며 이후 차등보조 결과 지자체간 불균형

완화분석에 대한 논문들이 발표되고 있으나 그 수가 많지는 않다. 차등보조 실시 이후 발표된 논문들을 살펴보면 다음과 같이 두 가지 시각으로 나눌 수 있다. 먼저, 차등보조 대상 국고보조사업 선정원칙, 사회복지비 지수와 재정자주도와 같이 차등보조율에 사용되는 기준이나, 기초자치단체라는 대상 등 차등보조 대상이나 지표선정 문제제기를 하고 있다(이재원, 2011; 이원희, 2011; 박혜자, 2009).

또 하나는 차등보조 비율에 대한 문제제기를 하며 차등보조 실시 이후 지자체간 불균형도 완화 효과분석 결과, 완화효과가 없었음을 지적하고 있다(김정완, 2013; 임소영, 2012; 이채정, 2011).

국고보조사업 차등보조 적용 실시 이후 그 효과분석에 대해서 처음 발표한 논문이 박혜자(2009)의 논문이며 국민기초생활보장과 영유아보육사업에 도입된 차등보조율제의 시행방식과 지표에 대한 분석을 했다. 저자는 현행 차등보조금제는 시군구의 기초자치단체를 대상으로 하여 광역자치단체 간 재정격차를 소홀히 한 측면이 있고 차등지원의 기준이 되는 지표가 지역간 재정격차와 복지부담정도를 적절히 반영하지 못하고 있다고 지적하며 다음의 4가지 대안을 제시한다. 대안 1은 기초자치단체 대신에 광역자치단체를 대상으로 차등보조금제를 도입하는 방안, 대안 2는 시군구의 통합적용 대신 각기 별도로 분리적용하는 방안, 대안 3은 사회보장비 지수 대신 주민 1인당 사회보장비를 적용하는 방안, 대안 4는 재정자주도 대신 재정력지수나 재정자립도를 적용하는 방안 등을 제시한다. 이 논문은 차등보조제 실시 이후 처음 발표된 논문이지만 차등보조 기준과 지표, 적용 대상의 문제, 지자체별 기능의 차이를 고려하지 않은 인상보조 대상의 쏠림 문제 등 다각적으로 지적하였으며, 대안들도 구체적이라고 할 수 있다. 그러나 저자가 지적하는 것처럼 자치구의 기능이 시군보다 적고, 세출규모가 작은 상황에서 사회보장비 비율을 적용하는 것은 불합리할 수도 있으나, 역으로 그렇기 때문에 사회복지사업들로 인한 자치구의 재정부담은 더 크다고도 할 수 있다. 또한 저자가 제시한 4가지 대안은 각각의 대안들에 의한 실증분석 없이 선언적일 뿐이라는 아쉬움이 있다.

이재원(2011)과 이원희(2011)의 논문은 그 맥락이 비슷한데, 먼저 차등보조 대상사업 선정의 원칙이 없고, 차등화 기준 지표에 문제가 있으며, 지자체 유형별 재정

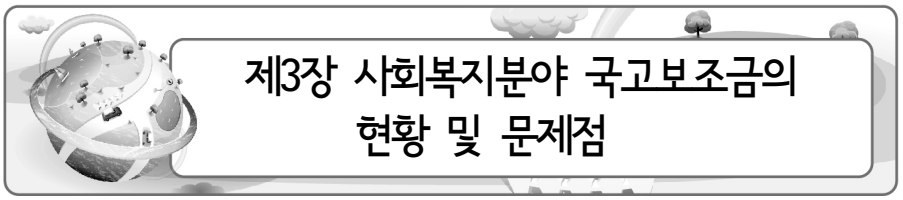
특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있는 것은 제도의 합리성에 의문을 가지게 한다고 지적하고 있다. 이 논문들 또한 선언적이지만 본 연구에서 차등보조율 기준 마련시 고려요인이 된다는 점에서 의미가 있다.

다른 한편의 논문들은 차등보조제 실시 이후 차등보조의 본래 목적인 지자체간 재정 불균형 완화 효과분석에 관한 것들이다. 이채정(2011)은 차등보조금 제도가 지자체의 국고보조사업 대응 지방비 부담에 대한 재정수준 격차 가중문제를 완화시키는가에 대한 실증분석을 실시했다. 저자는 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비를 종속변수, 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비 비율, 사회복지대상자 비율, 생계급여 수급자 비율, 기초노령연금 수급자 비율, 영유아보육지원수급자 비율을 독립변수로 하여 기초자치단체의 사회복지분야 국고보조금 부담에 실질적인 영향을 미치는 요인을 파악하고자 하였다. 분석결과 현행 차등보조율 적용기준인 재정자주도와 사회보장비 지수가 실제 지자체의 대응 지방비의 지출과는 관계가 없거나 다른 요인이 대응 지방비의 지출에 보다 큰 영향을 미침으로써, 대응 지방비 부담에 따른 재정수준 격차를 완화하는 효과를 기대하기 어려운 지자체가 발견되었다고 한다. 이 논문은 차등보조율 실시에 따른 재정격차 완화분석을 목적으로 접근하였으나, 결론은 지자체의 지방비부담에 영향을 미치는 지표들의 상관관계분석으로 마무리 하였으며 실제 지자체간 재정격차에 대한 영향분석은 하지 못하였다.

이러한 경향은 임소영(2012)과 김정완(2013)의 논문에서도 나타나고 있다. 임소영(2012)은 기초생활보장사업을 대상으로 차등보조금 제도가 지자체간 재정불균형 해소에 기여했는지를 살펴보기 위해 16개 시도에 대해 2006년~2009년의 자체부담비율, 재정력지수, 주민 1인당 지방비 부담액에 대한 분석 결과 차등보조제 실시 이전보다 이후 불균형이 심화되었다고 한다. 그러나 현행 차등보조율 적용은 광역지자체가 아니라 기초지자체를 대상으로 실시하고 있다는 점에서 연구대상의 오류가 있었음을 짐작하게 한다.

김정완(2013)의 논문은 2008년부터 실시하고 있는 기초노령연금 차등보조율제를 대상으로 지역간 형평성 제고효과에 대한 실증분석을 위해 차등보조율을 종속변수로, 차등보조기준 지표인 사회복지비 지수와 재정자주도를 독립변수로 하는

상관관계분석을 하였다. 분석결과 현행 국고보조율제도는 노인인구비율과의 상관관계만이 높은 것으로 나타났으며, 이는 재정자주도를 무시한 채 노인인구비율에만 의존한 결과 기대했던 만큼 지역간 형평화에 기여하지 못했다고 평가하고 있다. 그러나 실제 불균형도 분석기법을 사용하지 않고 상관관계 분석만을 통해 상관관계가 없으므로 차등보조율제 실시 이전보다 불균형도가 심화되었다고 결론짓기에는 다소 무리가 있는 분석방법이며 결론인 측면이 있다.



제3장 사회복지분야 국고보조금의 현황 및 문제점

제1절 사회복지분야 국고보조금제도의 현황

1. 사회복지분야 국고보조금제도의 법적 근거

우리나라의 국고보조사업은 지방재정법과 보조금 관리에 관한 법률, 지방자치단체 예산편성 운영기준에 그 법적 근거를 두고 있으며 사회복지분야 국고보조사업은 그 외 각 개별법 즉, 기초생활보장법, 영유아보육법, 기초(노령)연금법 등에서 사업의 내용(범위나 대상 등)에 대해 명시하고 있다.

구체적으로 지방재정법 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비)에서 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입 · 세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 안전행정부장관과 협의하여야 한다고 명시하고 있다. 보조금 관리에 관한 법률 제7조(지방비 부담 경비의 협의 등) ①에서는 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 안전행정부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다고 되어 있다. 지방자치단체예산편성운영기준 제10조(지방비 부담이 있는 국고보조사업의 예산편성)에서는 국고보조금에 의한 사업 중 지방비의 부담을 수반하는 경우 지방자치단체의 예산편성은 「보조금 관리에 관한 법률」 제7조의 규정에 의하여 중앙행정기관과 안전행정부장관이 협의한 보조사업계획에 의한다고 되어 있으며 사회복지분야 국고보조사업 또한 이들 법에 근거를 두고 운영되고 있다.

사회복지분야 국고보조사업 중 보조금 관리에 관한 법률에서 명시하고 있는 사업은 법정 국고보조율 사업의 경우이고 비법정 사업들은 각 부처별로 동법에 준해서 결정하도록 하고 있다. 특히 제13조에서는 지방비 부담 의무에 대해서 명시하고 있는데 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다고 되어 있다.

2. 사회복지분야 국고보조금의 기준보조율과 차등보조율 제도

가. 기준보조율 제도

사회복지사업의 기준보조율은「보조금 관리에 관한 법률」제9조에서 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 동법 시행령 제4조에서 구체적으로 기준보조율에 대해 명시하고 있는데, 제1항은 사업별 기준보조율을 <표 3-1>과 같이 정의하고 있고, 제2항에서는 "기준보조율은 당해 회계연도의 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액 및 수익자가 부담하는 금액 기타 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액 중 국고보조금이 차지하는 비율로 한다"고 정의하고 있다.

현재 우리나라에서 운영되고 있는 국고보조금제도는 대부분 지방비의 부담을 요구하는 특정정율보조금제도이다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 사회복지분야의 법정 기준보조율 국고보조금사업 28개 모두 일정한 비율의 지방비를 부담하도록 되어 있다. 이와 같은 법정 국고보조율 사업들은 일부 사업의 첨삭 외에 기준보조율과 지방비 부담비율은 지방자치제가 실시되기 이전인 1986년에 제정된 후 큰 개정작업 없이 현재까지 운영되어 오고 있다.

〈표 3-1〉 법정 사회복지국고보조사업의 기준보조율

국고보조사업		기준보조율		비고
		서울	지방	
기초생활보장	생계급여	50	80	차등보조
	주거급여	50	80	
	자활급여	50	80	
	해산 · 장제급여	50	80	
	교육급여	50	80	
	의료급여	50	80	
장애인	의료비, 자녀 학비 지원	50	80	
	장애수당 · 장애아동수당	50	70	
	장애인 활동 지원	50	70	
노인	기초(노령)연금	50	70	차등보조
아동	지역아동센터 운영	30	50	용지매입비 제외
	영유아보육사업지원	20	50	
	저소득 한부모 가족 지원	50	80	
	어린이집 기능보강	50		「국민기초생활보장법」상 보장시설의 신축 · 증축 · 개축에 한정
	아동통합서비스 지원, 운영	사업비의 2/3	100	
	산모 · 신생아 도우미 지원	50	80	
일반사회복지	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	50	70	
	사회복지보장시설 및 장비지원	50		재가노인복지시설 개보수, 용지매입비 제외
	화장시설, 봉안시설, 자연장지, 화장로	70		
	긴급복지 지원	50	80	
	가사간병방문서비스사업	50	70	성장촉진지역 80
	지역사회서비스 투자 사업	50	70	성장촉진지역 80
보건위생	지방의료원 기능 강화	50		
	선천성 대사이상 검사 및 소아환자 관리	30	50	
	한센환자보호시설 운영	50	70	
	한센양로자 지원	50		
	국가예방접종 실시	30	50	
	농어촌보건소 등 이전 · 신축	사업비의 2/3		

따라서 사회복지 국고보조사업이 증가할수록 국고보조에 따른 지방비 부담액은 해마다 그 절대액이 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 증가율이 지방재정규모,

특히 일반재원의 신장율을 상회하는 경우도 있다. 이와 같은 원인은 지방재정의 구조적인 취약성에서 찾아볼 수 있는데, 자주재원인 지방세수입이 너무 빈약한데다가 상대적으로 국고보조사업의 비중이 너무 높기 때문이다. 이처럼 국고보조금 사업의 규모가 클 때에는 그에 따른 지방비부담도 커질 수밖에 없다.

나. 사회복지분야 국고보조금의 차등보조율 제도

사회복지분야 국고보조금의 차등보조율제도는 자치단체의 재정사정과 해당 분야의 지출 비중을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 제도로서 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 그 근거를 두고 있다.

차등보조 대상사업은 현재 기초생활급여, 영유아보육사업, 기초(노령)연금사업 등 3개 사업이며 그 기준은 다음과 같다. 먼저, 기초생활급여와 영유아보육사업은 재정자주도 80 미만이면서 사회보장비 지수가 25이상이면 기준보조율을 10% 인상하고, 반면 재정자주도가 85 이상이면서 사회보장비지수가 20 미만인 자치단체는 10% 인하하여 국비지원을 한다. 기초(노령)연금의 경우는 기준보조율에 대한 서울과 지방의 구분 없이 재정자주도와 노인 인구비율에 따라서 40% ~ 90%까지 차등 지원하도록 되어 있다.

차등보조율의 적용현황을 살펴보면 2012년도 예산에 적용되는 즉, 2010년도 최종예산 기준으로 인상보조율이 적용되는 자치단체는 71개 자치단체이고 인하보조율 대상 단체는 1개 자치단체로 나타났다. 인상보조율 적용을 받는 자치단체 71개 중 자치구가 65개로써, 전체 자치구 69개 중 65개 구가 인상된 보조율을 지원받고 있으며, 반면 시는 73개 중에서 6개 시만이, 군은 인상보조 대상이 하나도 없다.

〈표 3-2〉 차등보조율 적용 대상 자치단체(2010년 최종예산 적용)

구분	인상보조율 대상	인하보조율 대상	미적용 자치단체	계
시	6	0	67	73
군	0	0	86	86
자치구	65	1	3	69
합계	71	1	156	228

자료 : 국회예산정책처, 2012년 예산안 분석

인상, 인하 보조율 대상 자치단체의 재정자주도와 사회보장비 지수 분포도를 살펴보면 인상 보조율 혜택을 자치구가 받고 있고 타 계층은 대부분 그 대상에서 제외되고 있다는 문제점이 있으며, 이에 따라 차등구간과 기준에 대한 문제점들이 선행연구에서 지적되고 있다(이채정, 2012; 임성일외, 2011; 박혜자, 2008).

〈표 3-3〉 차등보조 자치단체의 재정자주도와 사회보장비 지수 분포도

(2010년 최종예산 적용)

구분	재정자주도			사회보장비 지수		
	80 미만	80~85미만	85 이상	20 미만	20~25미만	25 이상
시	70	1	2	37	30	6
군	86	0	0	82	4	0
자치구	65	2	2	3	1	65
합계	221	3	4	122	35	71

자료 : 국회예산정책처, 2012년 예산안 분석

제2절 사회복지분야 국고보조금의 운영현황

1. 중앙의 사회복지분야 국고보조금 운영현황

2013년도 국가 본예산을 기준으로 27개 부처청의 국고보조사업 및 국비 지원현황을 살펴보면 보건복지부의 사업수가 144개로 국토해양부(165개) 다음으로 많고 국비가 28조원으로서 타 부처에 비해 월등히 많음을 알 수 있으며 다음이 농림축산식품부, 국토해양부의 순서이다. 일반적으로 국토해양부의 사업들이 SOC 사업이 많고 규모가 크다고 알려져 있지만 사업수와 국비를 비교해 봤을 때 사회복지사업의 규모가 더욱 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 2013년도 주요 부처 국고보조사업 현황('13년 6월 기준)

부처명	사업수 (개)	국 비 (억원)
경찰청	3	270
고용노동부	24	2,094
공정거래위원회	1	2
교육부	1	2,725
국가보훈처	9	90
국방부	1	1
국토교통부	165	54,445
기획재정부	4	1,763
농림축산식품부	89	64,386
농촌진흥청	21	3,006
대법원	1	205
문화재청	17	4,557
문화체육관광부	111	29,321
미래창조과학부	9	865
법무부	2	542
보건복지부	144	281,511
산림청	32	16,321
산업통상자원부	24	7,669
소방방재청	18	13,352
식품의약품안전처	8	294
안전행정부	41	14,965
여성가족부	33	5,848
외교부	3	74
중소기업청	5	2,910
통일부	3	57
특허청	1	10
해양수산부	62	11,242

자료 : 기획재정부 예산기준과

2013년도 프로그램 예산제도상 국가 전체의 복지재정(사회복지분야+보건분야)을 살펴보면 총 97조 1,102억원 규모로서 정부 총지출(342.5조원) 중 28.4%의 비중을 차지한다. 이 중 공적연금부문이 33조 1,382억원으로 국가 전체 복지재정의 34.1%를 차지하고 사회복지분야로 분류되고 있다.

부처별로 살펴보면 복지재정을 운용하는 중앙부처는 11개 부처인데 이를 재정규모순서로 보면 보건복지부(40조 8,311억원), 국토해양부(17조 5,281억원), 고용노동부(13조 8,191억원), 안전행정부(13조 1,830억원), 국가보훈처 순이다.

복지재정과 관련한 국가재정운용의 방향인 '맞춤형복지'와 '일자리대책' 등 국민일반의 복지수요와 생활안정을 위한 정책적 대응이라는 측면에서 볼 때 보건복지부와 고용노동부의 정책수행이 중심적 역할을 한다고 볼 수 있다(국회예산정책처, 2013).

〈그림 3-1〉 2013년도 국가 전체의 복지예산 규모와 운용구조

부 문	규모(억원)		소관 부처	회 계
기초생활보장	88,483	(9.1)	보건복지부, 여성가족부, 행정안전부, 경찰청, 기획재정부	예산: 일반, 특별(농구특, 광특, 책특) 기금: 국민건강증진, 청소년육성, 여성발전, 응급의료, 국유재산관리, (복권), (공공자금관리)
취약계층 지원	15,488	(1.6)		
노인·청소년	44,327	(4.6)		
보육 · 가족 · 여성	37,786	(3.9)		
사회복지 일반	6,838	(0.7)		
보 건 의 료*	19,153	(2.0)		
건강보험 지원*	68,520	(7.1)		
식의약품관리*	2,653	(0.3)	식약청	예산: 일반, 특별(광특)
공적연금	331,382	(34.1)	복지부, 행안부, 국방부, 교과부	예산: 일반 기금: 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
노 동	138,364	(14.2)	고용노동부 기획재정부	예산: 일반, 특별(농구특, 에특, 광특) 기금: 고용보험, 산재보험, 근로복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진, 국유재산관리
보 훈	42,825	(4.4)	국가보훈처 기획재정부	예산: 일반, 특별(에특, 광특) 기금: 보훈, 순국선열애국지사사업, (복권)
주 택	175,281	(18.0)	국토해양부	예산: 일반 기금: 국민주택
[합 계]				
2개 분야, 12개 부문	971,102	(100.0)	11개 부처	예산: 일반회계, 특별회계(4) 기금: 19개 (17 + 2)
•사회복지 분야	880,774	(90.7)		
•보건 분야	90,326	(9.3)		
•예 산	320,975	(33.1)		
•기 금	650,127	(66.9)		

주) *표시된 3개 부문은 보건분야임
자료) 국회예산정책처, 2013년도 예산안 분석

복지사업의 대부분을 수행하고 있는 보건복지부와 여성가족부의 '13년도 국고보조사업 현황을 구체적으로 조사한 결과, 보조사업 총액이 전년 대비 약 4조원 증가('12년 24.3조원 → '13년 28.7조원)하면서 매칭 지방비도 2.1조원 증가('12년 8.0조원 → '13년 10.1조원)했다. 한편, '13년 평균 보조율은 64.9%로 70%를 넘지 못하는 수준이며, '12년(66.7%) 대비 2.2%p 하락한 수치이다.

〈표 3-5〉 '12~'13년 복지부·여가부의 국고보조사업 현황

(단위 : 억원)

	2012년				2013년			
	계	국비	지방비	평균 보조율	계	국비	지방비	평균 보조율
합 계	242,886	163,165	79,721	67.1%	287,359	186,759	100,600	64.9%
복지부	237,702	159,967	77,735	67.2%	281,511	183,230	98,281	65.0%
여가부	5,184	3,198	1,986	61.6%	5,848	3,529	2,319	60.3%

자료 : 안전행정부 내부자료, 중앙부처 대상 조사결과 기준('13. 5)

2. 지방의 사회복지분야 국고보조금 운영현황

2013년도에 지방자치단체에서 수행하고 있는 국고보조사업 규모는 29개 부처 956개 사업 37.7조원이다. 지방예산에서 경직성 경비인 국고보조사업 예산이 차지하는 비중은 2008년도에 28.0% → 2013년에 36.7%로서 지속적으로 증가하고 있다. 국고보조사업은 사용용도가 지정된 재원으로 국고보조사업 예산 증가는 동시에 자치단체 예산운영의 자율성을 제약한다고 볼 수 있다.

국고보조사업의 전체 규모 뿐만이 아니라 국고보조사업 수행에 소요되는 예산의 재원배분 측면에서도 국고보조금 비중은 감소하는 반면, 매칭 지방비 비중은 증가하였다(국비:지방비 '08년 64:36 → '13년 60:40). 특히, 매칭 지방비 부담의 연평균 증가율은 12.5%로, 지방예산 증가율 4.3%, 국고보조금 증가율 8.7%를 상회하여 국고보조사업의 확대에 따라 지방의 재정부담이 가중되는 상황임을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(당초예산 기준/단위 : 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
지방 예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	4.3%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	35.0 (28.0%)	41.8 (30.4%)	46.7 (33.4%)	48.6 (34.5%)	52.6 (34.8%)	56.7 (36.7%)	10.1%
■국고보조금 (구성비)	22.4 (64%)	26.5 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	34.0 (60%)	8.7%
■대응 지방비 (구성비)	12.6 (36%)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.6 (39%)	22.7 (40%)	12.5%

※ '08~'12 당초예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준
※ 자료 : 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)

2005년부터 2013년까지 9년간 연도별 사회복지비 비중을 살펴보면 중앙의 총지출은 6.3%, 중앙의 복지지출은 2.4%, 지방의 총지출은 4.8% 증가한 반면 지방의 사회복지비 지출은 9.3%나 증가했다. 즉 2005년에는 지방 총 예산 대비 사회복지비가 12.0% 정도였으나, 2011년에 20%대에 진입한 이후 2013년도에 벌써 24.2%로 나타나서 빠른 증가세를 보임을 알 수 있다.

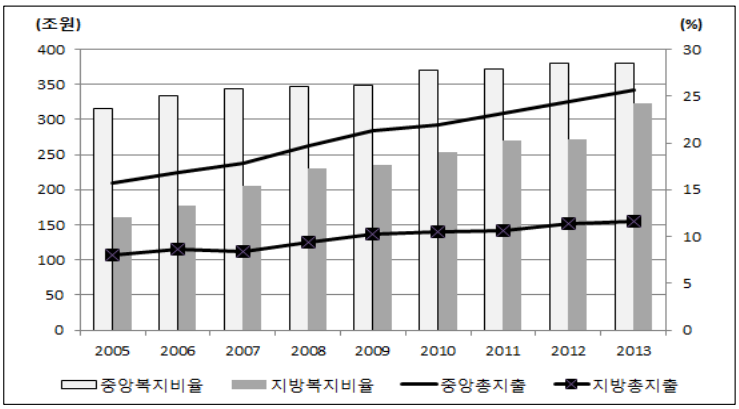
〈표 3-7〉 중앙과 지방의 연도별 사회복지비 비중

(단위 : 조원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 총 지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	6.3%
복지지출(B) (비중 B/A)	49.6 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.8)	68.8 (26.1%)	74.6 (26.2%)	81.2 (27.7%)	86.4 (27.9%)	92.6 (28.4%)	97.4 (28.4%)	2.4%
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	4.8%
사회복지비(B) (비중 B/A)	12.9 (12.0)	15.3 (13.3)	17.3 (15.4)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.4%)	37.4 (24.2%)	9.3%

※ 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야 / '05~'12 최종예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준
※ 자료 : 지방자치단체 예산개요('05~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)
※ 기획재정부 나라살림 예산개요('05~'13)

〈그림 3-2〉 중앙과 지방의 사회복지비 비중변화



지자체 계층유형별로 복지 세출과 세입구조(2011년 기준)를 살펴보면 자치구의 복지비중이 44.0%로 가장 높고 다음이 도 계층(25.6%), 특별 · 광역시(25.2%), 시 · 군(18.1%)의 순서이다. 특히 표에서도 보는 바와 같이 자치구는 세목이 2개 밖에 되지 않으므로 '04~'10년간의 세수 신장율이 5.9%에 그치고 있고, 시 · 군 계층이 규모는 작지만 6년 사이에 세수신장율은 가장 높은 편(63.7%)으로 나타났다.

자치구의 경우 서울시 자치구는 교부세 불교부단체이고 광역시의 경우도 광역자치단체를 거쳐 조정교부금 형태로 재산정되어 배부되므로 직접적으로 교부세는 받지 못하는 상황이다. 대도시 및 자치구가 갖는 구조적 문제도 자치구 재정의 압박요인으로 작용하고 있다. 또한 인구밀도가 높은 자치구는 경제력에 따라 거주지가 결정되는 부분도 있어서 재정력이 약한 자치구에 복지부담이 가중(강남구 vs. 노원구)되는가 하면 일부 자치구는 인구 · 면적이 과소하여 자립기반이 부족한 곳도 있다. 즉 자치구의 평균 인구가 약 32만 8천명인데, 부산 중구는 약 4만 9천명, 강서구가 약 6만 5천명 밖에 되지 않는다.

〈표 3-8〉 지자체 유형별 복지세출·세입구조(2011년 기준)

구 분		특별·광역시와 자치구		도와 시·군	
		특별·광역시(7개)	자치구(69개)	도(9개)	시·군(159개)
세출	복지 비중	25.2%	44.0%	25.6%	18.1%
세입	지방세목	9개	2개	6개	5개
	세수증가율 ('04~'10)	35.7%	5.9%	48.0%	63.7%
	교부세 지원 여부	○ (서울 제외)	×	○	○ (용인 등 제외)

자료 : 안전행정부 내부자료

사회복지비 비율별로 244개 지자체 분포도를 살펴보면 복지비 비율이 10~20% 사이가 지자체의 47.1%로 가장 많고, 그 다음이 20~30% 비율인 지자체(25.4%)가 많았다. 시·도계층은 20~30% 미만이 가장 많았고(12개), 시계층은 20~30%(37개), 10~20% 미만(35개)이 비슷했고, 군계층은 10~20% 미만(77개), 자치구계층은 50% 이상이 23개 자치구로서 가장 많았다.

〈표 3-9〉 지자체 사회복지비 비중별 분포

구 분	합 계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	244	100	16	74	85	69
10%미만	2	0.8	-	-	2	-
10-20%미만	115	47.1	3	35	77	-
20-30%미만	62	25.4	12	37	6	7
30-40%미만	21	8.6	1	2	-	18
40-50%미만	21	8.6	-	-	-	21
50%이상	23	9.4	-	-	-	23

자료 : 행정안전부, 「2012 지방자치단체 예산개요」

시도별로 사회복지비 비율을 살펴보면 전국 평균이 20.5%로 나타나는데, 이 중 특광역시의 경우 평균 사회복지비 비율은 25.5%이고, 광주시(29.7%)가 가장 높고 다음이 대전시(29.5%)이며, 인천시(18.5%)와 울산시(18.6%)의 순서이다.

도단위의 평균은 25.6%이고, 전라북도(31.3%)가 가장 높고, 제주도(17.6%)가 가

장 낮게 나타났다. 시단위의 평균은 20.7%이고, 충청북도 시(25.4%)가 가장 높고 충청남도 시(17.8%)가 가장 낮게 나타나고 있다. 군단위의 평균은 15.6%이고, 대구시 군(28.2%)이 비율이 가장 높게 나타나고 인천시 군(13.0%)이 가장 낮게 나타나고 있다. 자치구의 평균은 44.0%인데, 광주시 자치구(54.4%)와 대구시 자치구(53.7%)는 전체 예산의 절반 이상이 사회복지비로 지출되고 부산시 자치구(49.7%)와 인천시 자치구(46.7%)도 절반 가까이가 사회복지비로 지출되고 있는 상황이다.

〈표 3-10〉 사회복지비(일반회계+특별회계)의 시도별 비중

(단위 : %)

시 · 도별	평 균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계 규모)	군 (총계 규모)	자치구 (총계규모)
평 균	20.5	25.2	25.6	20.7	15.6	44.0
서 울	24.2	25.7	–	–	–	37.5
부 산	25.5	28.1	–	–	18.3	49.7
대 구	26.0	25.7	–	–	28.2	53.7
인 천	19.9	18.5	–	–	13.0	46.7
광 주	27.9	29.7	–	–	–	54.4
대 전	27.6	29.5	–	–	–	48.4
울 산	17.7	18.6	–	–	23.8	35.7
경 기	18.3	–	23.7	20.5	15.8	–
강 원	17.4	–	25.5	20.7	13.5	–
충 북	20.0	–	29.1	25.4	16.4	–
충 남	16.8	–	24.3	17.8	17.1	–
전 북	21.1	–	31.3	25.1	14.0	–
전 남	17.5	–	26.5	21.2	15.7	–
경 북	17.6	–	26.8	18.7	14.2	–
경 남	19.6	–	27.9	20.9	15.9	–
제 주	17.3	–	17.6	–	–	–

자료 : 행정안전부, 「2012 지방자치단체 예산개요」

참여정부 시절 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고, 전체 149개 사업을 지방으로 이양하는 분권교부세 제도를 도입하였고, 이 때 사회복지분야 국고보조사업이 67개 포함되어 있었다. 2005년도에 사회복지 국고보조사업을 분권교부세 사업으로 이양한 이후의 변화를 살펴보면 <표 3-11>과 같다

분권교부세로 이양 전에는 사업비 중 국비 비중이 45.1%(2002년)에서 47.2%(2004년)까지 증가했지만 이양 이후에는 32.9%(2005년)로 급감하였고 2009년에는 30.2%까지 떨어졌으며 이후 30%대 초반을 유지하고 있다. 반면 지방비 비중의 경우 이양 전에는 50%대 초반을 유지하다가 이양 후 2009년에는 거의 70% 가까이 되었으며 이후 68%대 이상으로서 지방의 부담이 가중되었다.

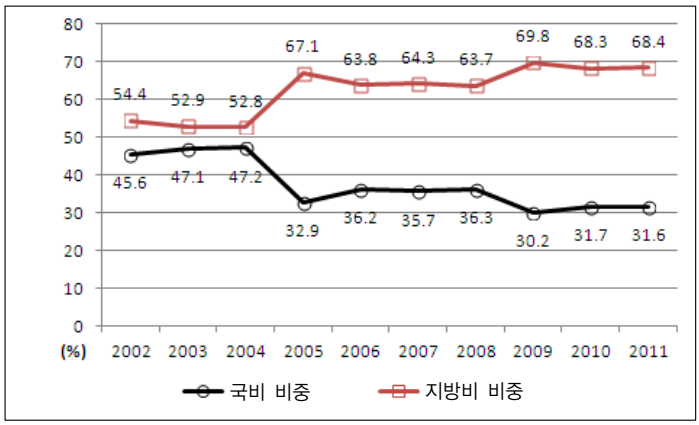
〈표 3-11〉 사회복지분야 분권교부세 사업의 예산 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		규모			비중		
		총사업비 (A)	국비 · 분권 (B)	지방비 (C)	합계	국비 · 분권 비중(B/A)	지방비 비중(C/A)
이양전	2002	9,247	4,215	5,032	100.0	45.6	54.4
	2003	10,434	4,912	5,522	100.0	47.1	52.9
	2004	12,951	6,107	6,844	100.0	47.2	52.8
이양후	2005	16,820	5,531	11,289	100.0	32.9	67.1
	2006	19,201	6,955	12,246	100.0	36.2	63.8
	2007	22,268	7,955	14,313	100.0	35.7	64.3
	2008	26,200	9,518	16,682	100.0	36.3	63.7
	2009	28,134	8,507	19,627	100.0	30.2	69.8
	2010	30,019	9,509	20,510	100.0	31.7	68.3
	2011	33,454	10,582	22,872	100.0	31.6	68.4
연평균 증가율	이양전	18.3	16.6				
	이양후	14.4	18.6				

자료 : 최병호 · 이재원외, 2012

〈그림 3-3〉 분권교부세 사업의 국비와 지방비 비중 추이



분권교부세 사업은 2013년 9월 정부의 '지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안 마련' 정책에 따라 2005년 이후 지자체 및 학계에서 꾸준히 주장해 왔던 장애인, 정신, 양로시설 운영사업[16]을 국고보조사업으로 환원한다는 정책이 발표되었고 2015년부터 시행될 예정이다. 그러나 실제로는 노인시설 사업 중 노인요양시설은 제외하고 노인양로시설만 국고보조사업으로 환원되는 것으로서 2013년 기준 노인양로시설 분권교부세는 46억1,900만원인 반면 노인요양시설 배분액은 2,829억 3,700만원에 이른다. 즉, 46억원이 소요되는 사업만 국고보조사업으로 환원시키고 정작 2,800억원 규모의 사업은 그대로 분권교부세 사업으로 남게 되는 정부안인 것이다. 따라서 분권교부세 도입 첫 해부터 제기되어 왔던 노인시설 전체, 즉 노인요양시설 까지도 국고보조로 환원되는 안은 아니어서 향후 이를 둘러싼 논란의 여지는 여전히 남아 있다.

16) 충북 음성 꽃동네의 타 지역 주민입소비율은 89.6%(1,955명 중 1,752명)에 달했다.

제3절 사회복지분야 국고보조금의 문제점

1. 지방재정분담구조의 경직성

1969년 사회복지사업법이 제정되고 1995년 사회보장기본법이 제정된 이후 동 법들은 여러 차례 개정을 거듭해 왔다. 특히 기초생활보장법이 생활보호법을 대체했던 1999년 이후의 개정에서는 공통점을 발견할 수 있는데 먼저, 지방의 역할이 확대되고 둘째, 사회복지의 범위와 대상이 넓어지고 있다는 것이다. 그런데 이러한 변화는 지방의 입장에서 모두 책임과 재정적 부담을 수반한다.

2003년도에 개정된 사회복지사업법의 핵심은 지역의 복지사업을 강조하고 예산에 있어서도 중앙과 지방이 동시에 책임이 있음을 강조하면서 법상에도 이러한 지방의 책임을 명시하였다. 2011년도의 사회보장기본법 전부개정에서는 사회복지의 범위가 대폭 확대되었는데, 소득보장 수준의 기존 사회복지서비스가 사회서비스로 대체되면서 복지를 벗어나 다양한 사회서비스 제공을 통해 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하고 평생사회안전망으로서 맞춤형 사회보장서비스를 제공한다는 취지의 개정이었다.

사회복지사업법 개정(2003년 7월)

○ 지역중심의 복지정책 강화, 지역사회복지의 강화
○ 지방자치단체의 책임과 민관협력 강화
  – 복지서비스 책임의 주체를 중앙과 지방으로 분명히 함
○ 중앙정부의 복지정책과 예산에 대해 지방자치단체의 역할을 구체화
  – 지방의 책임과 권한을 강화

사회보장기본법 전부개정(2011년 12월)

○ 제3조에서 사회보장의 범위인 '사회복지서비스와 관련복지제도'부분을 '사회서비스'로 대체
  – '사회서비스'란 국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건, …… 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
○ '평생사회안전망' 개념 도입
  – '평생사회안전망'이란 생애주기에 걸쳐 …… 소득 · 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도

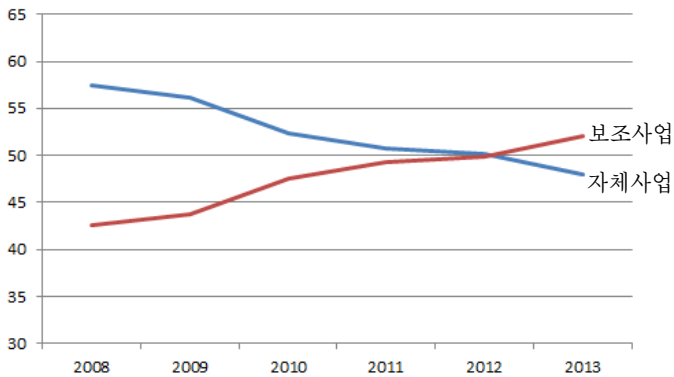
2003년 7월의 사회복지사업법 개정에 대해 당시 학자들(양진규, 2005; 이재원 2005)은 중앙정부가 복지에 대한 책임주체를 지방자치단체와 민간으로 다원화하여 책임전가를 시도하고 있다고 하였으며, 2011년 12월 사회보장법기본법 전부개정에 대해서는 개정기본법은 향후 한국 사회복지제도의 근본적인 변화를 초래할 수도 있는 중요한 내용을 담고 있다는 평가(강신욱, 2012)를 받을 만큼 사회복지제도 전반에 대해 큰 변화를 수반하는 개정이었다. 결과적으로는 사회복지관련 법령 구조상 사회복지정책과 예산부담에 대해 지방의 책임이 상당히 커지고, 사회복지 대상이나 범위도 확대된 것이다.

문제는 사회복지에 대한 지방의 역할이 커졌지만 중앙과 지방의 재원분담 구조는 25년 전의 그대로라는 것이다. 그 결과 지자체의 정책사업 중 보조사업의 규모는 급격히 증가(2008년 42.6%→2012년 52.0%)한 반면 자체사업 규모는 감소(2008년 57.4%→2012년 48.0%)하는 추세를 보이고 있다.

〈표 3-12〉 지방자치단체 정책사업 중 자체사업과 보조사업의 비중 변화

(단위 : 조원)

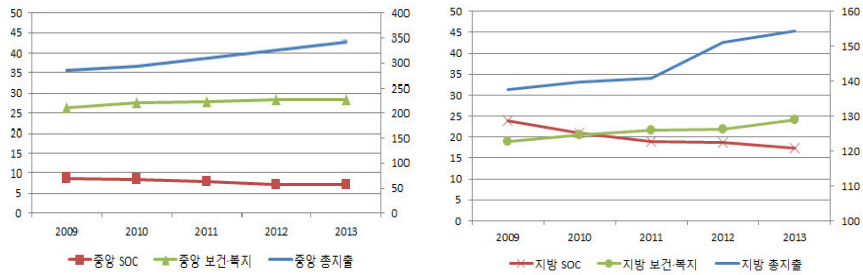
구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
정책사업	100.3	111.6	112.9	112.5	120.7	125.0
자체사업	57.6 (57.4%)	62.8 (56.2%)	59.2 (52.4%)	57.0 (50.7%)	60.6 (50.2%)	60.0 (48.0%)
보조사업	42.7 (42.6%)	48.8 (43.8%)	53.7 (47.6%)	55.5 (49.3%)	60.1 (49.8%)	65.0 (52.0%)



주 : 당초예산 기준
자료 : 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)

또한 사회복지비 비중이 전반적으로 증가하고 있는 가운데 중앙과 지방의 총지출액과 SOC 비율, 보건복지비 비율의 최근 5년간 추이를 비교해 보면 <그림 3-4>와 같다. 중앙의 경우 SOC 비율이 소폭 상승세인 반면, 보건복지비 비율은 소폭 감소세를 보이고 있다. 반면 지방의 경우 SOC 비율은 감소세를 보이고 있는 반면 보건복지비 비율은 상승세를 보이고 있어서 지방의 특성을 고려한 투자사업들을 추진하기가 점점 더 어려운 상황이 되어가고 있다.

〈그림 3-4〉 중앙과 지방의 재정 총지출·SOC·보건복지비 비율 추이 비교



2. 재원분담체계의 미성립

국가의 복지시책 확대과정을 살펴보면 사업비를 분담하고 있는 지방자치단체의 참여가 이루어지지 않아서 매칭 지방비의 비율에 대한 심도 있는 논의가 부족하다. 중앙부처의 경우 해당 부처 고유의 사업이나 업무가 있으나, 지방자치단체의 경우 중앙보다 규모는 작지만 모든 부처의 사업들을 수행하고 있는 종합행정기관이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 최소한의 국가사무인 외교와 안보를 제외한 도로, 환경, 농림수산, 복지 등 대부분의 중앙부처사업을 시행하고 있다. 이에 중앙부처 각각은 경쟁적으로 사업들을 기획하여 지방자치단체에 국비지원이라는 명목으로 실시하도록 하고 있고 지방자치단체의 입장에서는 각 부처사업 모두에 대응해야 하는 부담이 있지만, 중앙부처는 이러한 지방의 상황들을 알 수 있는 기회가 없다.

중앙의 지방에 대한 이해가 부족한 상황에서 사회복지분야 국고보조사업의 국가와 지방간 재원분담과 관련하여서도 체계적인 조정과정이 없다. 25년간 큰 개정작업 없이 운영되어 오고 있는 국고보조사업의 법정 기준보조율 사업 외에 그나마도 보조금 관리에 관한 법률에 보조율이 명시되어 있지 않은 사업의 경우는 해당 부처에서 임의적으로 보조율을 결정하도록 하고 있다.

재원분담과 관련해서 지방비 부담을 수반하는 사업의 경우 지방재정법에서 안

전행정부장관과 협의하도록 하고 있고 또 하나는 지방재정부담심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 지방재정법 제25조 ~ 제27조에서는 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 법령 제개정이나 세입, 세출, 국고채무 부담행위, 국고보조금 교부시에는 다음과 같이 안전행정부장관과 협의하도록 하고 있다.

제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 중앙행정기관의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제개정시 미리 안전행정부장관의 의견을 들어야 함, 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비) 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입 · 세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 안전행정부장관과 협의하여야 함, 제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정 · 통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 안전행정부장관에게 통지하여야 함.

또한 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비의 국가와 지방자치단체간, 광역과 기초간 재원분담비율 조정 등에 관한 사항을 심의하기 위한 지방재정부담심의위원회를 설치하도록 하고 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

제27조의2(지방재정부담심의위원회) 지방재정 부담에 관한 사항 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 국고보조사업의 국가와 지방자치단체간, 시 · 도와 시 · 군 · 자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 안전행정부장관이 부의하는 사항, 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정 · 개정에 관한 사항 중 안전행정부장관이 부의하는 사항, 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 안전행정부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등을 심의하기 위하여 안전행정부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회를 둠

이처럼 법적으로는 지방재정부담을 수반하는 중앙부처의 사업을 추진하기 전에는 안전행정부장관과 협의하도록 하고 있고 지방재정부담심의기구가 운영되고 있으나 그 협의과정과 심의결과에 강제력이 없어서 형식적인 절차에 그치고 있다는 문제점들이 제기되어 오고 있다.

각 부처별로 다양한 사업들이 기획되어 시행되고 있고 사회복지분야 국고보조사업은 갈수록 그 규모가 기하급수적으로 커지고 있는 상황에서 지방의 입장에서 사회복지사업은 재정적 위험요소가 되어가고 있다. 따라서 중앙과 지방간 재원분담체계의 정립 및 실질적인 운영과 결과에 대한 강제력 확보가 시급한 상황이다.

3. 차등보조방식의 불합리

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 차등보조율을 적용하고 있는 기초생활보장 및 영유아보육사업의 경우, 일괄적으로 사회복지비지수(=사회복지분야 예산/세출예산)를 지표로 하여 복지수요를 산정하고 있어 개별 복지사업의 성격을 반영하지 못하는 한계가 있다.

즉, 사회복지예산 비율이 각 지방자치단체의 기초생활수급자 수요를 정확히 반영하고 있지 못함에도 사회복지예산 비율을 기준으로 기초생활보장 급여사업의 복지수요를 산정하는 것은 측정지표의 타당도(validity)측면에서 문제가 있다. 예를 들어, 대전광역시 ㅇㅇ구와 △△구의 경우 자치구 총 인구 중 기초생활수급자가 차지하는 비율이 2배 이상 차이가 남에도 사회복지비지수가 유사하기 때문에 국고보조율이 90%로 같게 된다. 부산광역시 ㅇㅇ구와 △△구의 경우에도, 기초생활수급자 비율이 3.7배 가량 차이가 남에도 국고보조율이 90%로 동일한 상황이다.

〈표 3-13〉 국고보조율이 같은 광역시 자치구간 복지수요

(단위 : %)

구분		기초생활수급자 비율	사회복지비지수	재정자주도	국고보조율
대전	ㅇㅇ구	5.0	43.5	46.4	90
	ㅁㅁ구	2.1	45.9	50.0	90
부산	△△구	7.4	41.9	47.3	90
	◇◇구	2.0	43.5	52.6	90

주 : 2008년 기준
자료 : 국회입법조사처, 2010.

이 밖에도 차등보조율을 인하, 인상, 유지의 3단계로만 적용하는 것에 따른 문제점도 있다. 영유아보육사업의 경우, 인하보조율이 적용되는 서울특별시 자치구의 재원 부담비율은 63%인 반면 유지보조율이 적용되는 자치구의 재원 부담비율은 40%, 인상보조율이 적용되는 자치구의 재원 부담비율은 21%가 된다. 즉, 인하, 유지, 인상의 3단계 사이 각각의 자치구 재원 부담비율에 있어 격차가 23%p, 19%p로 너무 큰 차이가 난다는 것이다.

또한 기초노령연금의 경우, 지방비부담에 대한 광역-기초자치단체간 부담비율을 광역자치단체 조례로 정하도록 하고 있으나, 광역시와 제주특별자치도를 제외한 전국의 도(道)가 부담비율을 일괄 20대 80으로 정하여 차등보조율제도가 실제적으로 이루어지지 않고 있다. 이로 인하여 시·군 등 기초자치단체의 부담이 지나치며, 특히 노인인구가 많은 시·군의 상황은 더욱 어려운 실정이다(국회입법조사처, 2010). 예를 들어, 전라남도에서 노인인구 비율이 가장 높은 ○○군(총인구의 31.4%가 노인인구)의 경우, 2009년 사회복지예산(최종예산 기준) 중 기초노령연금 지원예산만 27.8%를 차지하였고, 올해에는 사회복지예산(당초예산기준)의 35.5%를 차지하고 있는 상황이다.

4. 지방비 매칭부담 가중[17)]

국고보조사업비 규모 1천억원 이상의 사업들을 살펴보면 이들 사업들 중 4개 사업은 2조 이상에서 5조 이상으로 그 규모가 매우 크지만 영유아보육료지원 사업의 경우 국고보조율이 50% 미만이다. 1천억원 이상 1조 미만의 사업들을 보더라도 영유아관련 사업의 보조율은 50% 전후의 낮은 보조율이 적용되고 있다.

영유아보육료지원 사업은 지방 50%, 서울 20% 의 보조율에 ±10씩 차등보조하

17) 사회복지담당 공무원들은 이를 두고 복지깔때기라고 함. 즉, 깔때기 형태에서 보듯 여러 가닥으로 폭넓게 이뤄지던 얘기가 마지막에는 한 가지 주제로 집약된다는 것으로써 어떤 대화나 행위를 할 때 결론은 하나로 귀결된다는 뜻임. 즉 여기서 깔때기의 좁은 목은 병목현상의 요인으로서 업무 과다로 허덕이는 지방자치단체의 사회복지사가 깔때기 이론을 거론하고 있는 것임. 정부의 복지정책이 봇물처럼 쏟아져 나오면서 복지 수요는 급증하고 있지만 깔때기의 목에 해당하는 현장의 사회복지 담당 공무원은 절대 부족한 데 따른 문제를 지적하는 것으로써 밤낮으로 뛰어도 할 일을 다 못하는 현실을 고발하는 얘기이기도 하다.

고 있는데, 무상보육 실시 이전에는 각 지역의 영유아들을 지원한다는 차원에서 낮은 보조율이 유지되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 2012년부터는 일부 취약계층에 대한 지원이 아닌 의무적 무상보육으로 정책이 변화되었고, 또한 이러한 정책 변화가 지자체의 의지와는 상관없이 국가시책으로 결정되었음에도 불구하고 낮은 보조율이 그대로 유지된다는 것은 보조율 결정에 일정한 룰이 없다는 문제점과 더불어 지방에 매년 큰 재정적 부담으로 작용하고 있는 실정이다.

〈표 3-14〉 1천억원 이상의 국고보조사업

(단위 : 백만원, %)

소관부처	사업명	총사업비	국비	보조율	회계
보건복지부	의료급여경상보조	5,234,031	3,980,346	76.0	일반
	영유아보육료지원	4,840,670	2,391,291	49.4	
	기초노령연금지급	3,972,488	2,963,561	74.6	
	생계급여	2,973,492	2,361,845	79.4	
	보육돌봄서비스	867,084	423,153	48.8	
	주거급여	653,959	519,440	79.4	
	자활사업	560,216	442,889	79.1	
	장애인활동지원	452,089	297,262	65.8	
	장애인연금	437,805	294,285	67.2	
	노인일자리운영	328,804	154,235	46.9	
	어린이집미이용아동양육지원	213,846	102,646	48.0	
	방과후돌봄서비스	213,697	109,555	51.3	
	지역사회서비스투자사업	195,592	134,500	68.8	
	교육급여	170,754	135,630	79.4	
	장애수당	160,041	107,498	67.2	
	노인돌봄서비스지자체보조	150,435	102,733	68.3	
	국가예방접종실시지자체보조	139,391	67,976	48.8	건강
	어린이집지원	122,530	61,265	50.0	일반
문화체육관광부	문화시설확충및운영	407,742	138,165	33.9	광특
	체육진흥시설지원	291,871	87,561	30.0	
행정안전부	지역공동체일자리	105,800	52,900	50.0	일반
소계		22,492,337	14,928,736	66.4	
전체		25,588,868	16,732,026	65.4	

자료 : 최병호 · 이재원 외(2012)

영유아보육사업 외에도 사실 국고보조사업의 증가는 대부분 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 결과라고 할 수 있다. 2008년(22.4조원) 대비 2013년(34.0조원) 국고보조금의 증가분 11.6조원 중 복지부 국고보조금 증가분이 6.0조원으로 51.7%를 차지한다. 국가의 복지시책적 국고보조사업 확대는 매칭 지방비 증가를 초래하여 최근 복지부 국고보조사업에 매칭되는 지방비는 연평균 12.8%가 증가하고 있다. 이는 지방예산 증가율 4.3%, 복지부 국고보조금 증가율 8.6%보다 훨씬 더 큰 폭으로 복지부 사업 대응 지방비가 증가하고 있는 것이다.

〈표 3-15〉 연도별 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

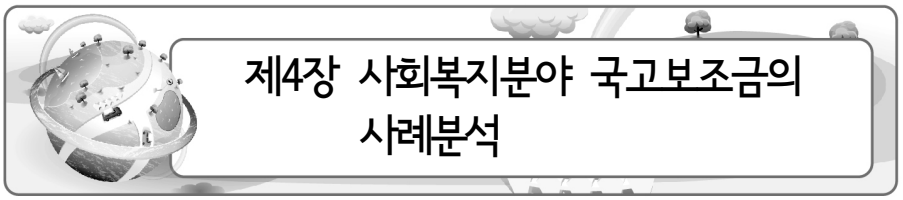
구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
일반회계(복지부)	15.9	19.3	19.2	20.5	22.0	27.0	11.2%
국고보조금(복지부)	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	17.7	8.6%
대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	9.3	12.8%

※ 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야 / '08~'12 당초예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준
※ 자료 : 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13)
※ 기획재정부 나라살림 예산개요('08~'13)

〈표 3-16〉 국가 주요 복지시책 확대에 따른 지방비 부담 현황

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	(전년대비)
'08년	기초노령 연금신설	0.8조	1.1조	1.0조	1.0조	1.0조	1.1조	↑624억
'09년	양육수당 신설	–	364억	711억	971억	1,112억	9,544억	↑8,432억
'10년	장애인 연금신설	–	–	733억	1,420억	1,435억	1,681억	↑246억
'11년	영유아 보육료 확대	–	–	1.8조	2.0조	2.4조	2.7조	↑2,109억

이와 같이 국가시책적 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방자치단체의 부담현황은 최근 6년간 신설된 복지사업들을 살펴보아도 알 수 있다. 2008년도에 기초노령연금이 신설된 이후 매년 지방비가 증가하여 2013년도에는 1.1조에 이른다. 양육수당도 2009년도에 신설된 이후 2013년도에는 지방비가 전년대비해서 무려 8,432억원이 증가하였다. 2010년도에는 장애인연금제도가 신설되었고, 2011년도에는 영유아보육료 확대정책에 2010년도에 1조 8,000억원 규모에서 2013년도에는 2.7조원으로 4년 사이 9,000억원이 증가하였다. 이에 따라 세출예산 중 사회복지비가 차지하는 비중도 급격하게 증가하였는데 최근 6년간('08~'13) 사회복지비의 연평균 증가율은 11.5%에 달해 전체 지방예산 증가율 4.3%의 약 2.6배이다. 또한, 국가의 복지지출 증가율 7.2%보다 높아 최근 복지정책의 확대는 국가보다 지방의 재정부담을 가중시키는 상황이다. 특히 지방자치단체 사회복지예산의 대부분은 법정의무경비인 국고보조사업이기 때문에 사회복지비 급증에 따라 자체 사업을 축소하는 등 자치단체 재정운용에 매우 큰 부담요인으로 작용하고 있는 실정이다.



제4장 사회복지분야 국고보조금의 사례분석

제1절 분석설계

사회복지분야 국고보조사업의 현황과 문제점들을 살펴보면 세 가지 정도로 범주화할 수 있는데 첫째, 재원분담구조(기준보조율)의 문제, 둘째, 재원분담 협의체계의 부재, 셋째, 차등보조방식의 문제이다. 이에 본 장에서는 이 세 가지의 문제들을 분석기준으로 보고 각 기준별로 복지사업들이 어떻게 운영되고 있고 지방에는 어떠한 영향을 주고 있는지를 사례사업을 중심으로 분석하고자 한다. 사례분석 대상사업은 수혜자 수와 예산규모가 큰 영유아보육지원사업, 기초(노령)연금사업, 기초생활보장사업으로 한다.

이 세 가지 복지사업은 재원분담구조와 재원분담체계, 차등보조율제도와 관련된 문제들을 모두 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 사업마다 상대적으로 좀 더 큰 문제로 작용하고 있는 분석기준을 사례사업별로 주요쟁점화하여 분석하고자 한다. 즉, 영유아보육사업의 경우는 경직적이고 낮은 보조율로 인한 문제가 가장 큰 상황이고 기초생활보장사업의 경우는 재정력이 좋지 못한 지역에 수급자들이 많이 거주하고 있다는 점에 있어서 차등보조의 설계가 잘 되어야 한다.

세 가지 분석기준 중 재원분담체계는 재원이 분담되기까지의 협의체계가 사례사업별로 서로 달랐던 것이 아니라 (구)국고보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제정 당시 동시에 재원분담률을 결정했으므로 법정 보조율 사업들에 대해서 공통적인 문제사항이라고 할 수 있다. 특히 1986년 당시는 지방자치제도 실시 이전으로써 지방자치단체가 지방비 부담률에 대해서 사전 협의하거나 거부할 수 있는 특별한 기구나 절차가 있었던 것이 아니었다. 문제는 2011년도에 지방재정부담심의위원회가 설치되었고 민선 6기 지방선거를 앞두고 있는 2013년 말 현재에도 지방과의 사전협의 없이 기초연금법이 제정되어 연금 총액이 인상됨에 따라 매칭해야

될 지방비 또한 비례적으로 증가하여 다시 한번 지방재정에 큰 부담이 될 전망이라는 것이다. 따라서 재원분담체계의 미흡으로 인한 지방의 부담정도 즉, 주요쟁점별 분석은 기초(노령)연금사업을 대상으로 분석할 것이다.

제2절 영유아보육사업

1. 영유아보육사업의 개요

영유아보육지원사업은 어린이집을 이용하는 만 0~5세 아동에게 보육료를 지원하는 사업으로서, 2013년도 총 예산은 52조 5,800억원인데 이 중 국고보조금이 25조 6,000억원, 지방비가 26조 6,000억원으로서 지방비 비율이 다소 높다. 1인당 지원금액은 연령별로 상이한데 2013년을 기준으로 했을 때 만 0세 영아에게는 39만 4,000원, 만 1세는 34만 7,000원, 만 2세는 28만 6,000원, 만 3~5세에게는 22만원을 지원하고 있다.

〈표 4-1〉 2013년 영유아보육료 예산안 현황

(단위 : 억원, %)

구분		2012예산	2013예산	증감	
				증감액	증감율
보육료	국고	23,913	21,623	-2290	-9.6
	지방비	24,494	22,096	-2398	-9.8
	교육교부금	4,380 (누리 : 5세아)	11,958 (누리 : 3~4세아)	7,578	173.0
	소계	52,787	55,677	2,890	5.5
양육수당	국고	1,026	6,272	5,246	511.3
	지방비	1,112	6,794	5,682	511.3
	소계	2,138	13,066	10,928	511.1
보육 + 양육수당	국고	24,939	27,875	2,956	11.9
	지방비	25,606	28,890	3,284	12.8
	교육교부금	4,380 (누리 : 5세아)	11,958 (누리 : 3~4세아)	7,578	173.0
합계		54,925	68,743	13,818	25.2

자료 : 국회예산정책처, 2013년도 예산안 분석

2013년도 보육료 지원예산과 양육수당 모두를 합산한 예산을 살펴보면 보육료 지원예산이 국비, 지방비, 지방교육재정교부금 포함 총 5조 5,677억원이고, 양육수당 1조 3,066억원을 포함할 경우 총 6조 8,743억원이다. 영유아보육료 지원예산의 경우 9.6% 감소하였는데 주요 감소원인은 보육료지원체계 개편에 따라 소득상위 30% 가구의 만 0~2세 아동이 어린이집 이용시 2012년에는 무상이었던 것이 2013년도에는 10~20만원의 본인부담을 부과한 것과 2012년에는 모든 아동에게 종일제를 기준으로 지원하였으나, 2013년도에는 반일제 도입으로 지원단가가 하향조정되는 효과가 있었기 때문이다.

반면 가정양육수당 지원은 만 0~2세 차상위계층까지만 지원하던 것을 2013년부터 만 0~5세 소득하위 70%까지 지원하는 것으로 확대됨에 따라 예산이 511.0% (5,245억원) 증가하였다.

2. 재원분담구조 및 체계

가. 재원분담구조

영유아보육사업의 범위와 대상이 확대되었다는 것은 예산규모도 증가하였음을 알 수 있다. 실제로도 3장에서 서술한 바와 같이 전체 사회복지예산이 급증하였지만, 영유아보육예산의 경우는 사업의 성격이 일부계층에 대한 선택적 복지에서 보편적 복지로 정책방향이 변화한 대표적인 사례이다. 반면 국고보조율은 기초생활보장이나 기초연금사업에 비해 낮아서 지방의 입장에서는 상당히 부담이 되는 사업이다.

영유아보육지원사업의 재정분담구조[18]를 구체적으로 살펴보면 중앙:서울이 20:80이고 중앙:지방(서울 제외)이 50:50이며 지방비 중 광역지자체:기초지자체간의 분담은 50:50이다. 본 사업은 사회보장비 지수와 재정자주도를 기준으로 차등

18) 2013년 9월 24일 영유아보육사업에 대한 국고보조율을 지방은 50%→60%, 서울은 20%→30%로 10%p 인상안을 발표하고 2014년부터 시행예정이다(2013.9.24 안행부 보도자료).

보조율제도를 실시하고 있는데 이에 따라 서울은 20~40%, 지방은 50~70%까지 차등화 되어 있는 구조이다[19].

〈표 4-2〉 영유아보육지원사업의 국비-시도-시군구비 비율

(단위 : %)

서울			지방		
국비	시비	구비	국비	시도비	시군구비
20	40	40	50	25	25

영유아보육지원사업과 관련하여 가장 큰 쟁점은 2000년대 초반까지처럼 사업의 성격이 일부 저소득계층을 대상으로 하는 사업이라면 큰 문제가 없지만 전술한 바와 같이 2008년도 이후 그 대상이 대폭 확대되면서 보편적 서비스가 되었다는 것이다. 특히 2011년 12월 31일에 0~2세 연령에 대한 보육료 지원대상을 소득하위 70%에서 전 계층으로 확대하는 내용의 법안이 국회에서 통과되면서 영유아보육지원사업은 중앙과 지방간의 가장 큰 갈등요소가 되었고 이후에도 사업대상은 지속적으로 확대되었다. 이에 2012년 10월 국회 복지위원장의 발의에 따라 기준보조율을 20%p 인상하는 것을 내용으로 하는 영유아보육법 개정안이 제출되었으나, 2013년 8월까지도 법사위에 계류 중이었고 결국은 취득세의 감소와 동시에 10%p만을 인상하는 정부안이 발표된 것이다. 2011년 이후 영유아보육사업과 관련하여 국회에서의 주요 논의사항은 다음과 같다.

19) 영유아보육지원사업 기준보조율을 10p 인상하는 정부안이 발표(2013년 9월)되었으나 국회 통과 이전이므로 기존의 보조율을 그대로 명시한다.

〈영유아보육사업관련 국회 주요 논의사항〉

- ('11.12.31) 국회에서 0~2세 보육료 지원 확대 결정(소득하위 70%→전 계층)
- ('12.10.11) 「영유아보육법 개정안」(오제세 복지위원장 발의)
- ('12.11.19) 국회 지방재정특위에서 중점과제로 채택, 전체회의에서 20% 인상 결의
- ('12.11.22) 보건복지위에서 위의 결정을 수정하여 만장일치로 통과
  ※ (현행 50%, 서울 20%→80%, 서울 50% 발의→ **지방 70%, 서울 40%** 결의)
- ('13.2.20) 법사위 심의 시, 새누리당이 '절차적 하자(재정부담에 대한 정부 및 예결위 의견청취 의무위반)' 등을 이유로 반대하여 계류 중
- ('13.4.12) 여야 6인회의(당 · 원내대표, 정책의장)에서 위 개정안을 통과가 아니라 '예산재정개혁특위 논의법안'으로 분류(민주당은 우선처리 주장) : 특위이송은 기재부가 2월부터 주장해 온 사항
- ('13.4.30) 국회 예산재정개혁특위에서의 기획재정부 · 안전행정부 업무보고 내용
  - 기획재정부는 패키지 처리 주장
  - 안전행정부는 '현안과제'로 우선 처리 요청
- ('13.7.1) 국회 법사위에서 복지부장관은 '14년 정부예산안에 (지적된 사항을 감안해) 반영하겠다고 답변하고, 기재부장관은 중앙-지방간 재원배분 문제와 고려해서 다루어야 한다고 답변

자료 : 손희준, 2013.

나. 재원분담체계

2013년 9월 24일에 발표된 영유아보육사업 기준보조율 인상과 연계해서 재원분담체계에 관해 살펴보고자 한다. 영유아보육사업 인상률과 관련하여 본래 지자체에서 70%까지 인상해 줄 것을 요구한 안이 국회 법사위에 계류 중이었다. 그런데 10%만 인상한다는 보도자료가 나간 뒤 지자체에서는 턱없이 부족하다며 반발하고 있다(연합뉴스, 2013. 9.25). 이에 대해 기재부관계자가 언론과 인터뷰한 내용을 살펴보면 재원분담체계와 관련된 의미가 담겨있다.

- 기자 : 이번 안을 보면 지방정부가 주장한(영유아 국고보조율 20%p 인상 외) 안이 반영되지 않고 있다. 지자체와 협의가 됐는가?
- 기재부 관계자 : 중앙과 지방의 문제는 협의가 돼야 한다. 시도지사협의회 회장단 등과 의견교환을 했다.……이번 안을 기본으로 앞으로 협의하겠다.
  (머니투데이, 2013. 9. 25)

즉, 중앙과 지방이 영유아보육사업 보조율 인상률에 대해 협의해야 된다는 것을 알고 있지만 이번 건과 관련하여 지자체와 의견교환만 했고 인상율이 정부안으로서 확정된 현재 이후 협의하겠다는 내용이다. 이렇듯 중앙과 지방이 국고보조사업에 대해 협의하는 과정은 그 절차와 과정에 따른 협의체계가 없었던 것이 현실이고 이번에도 여실히 드러났다.

그렇다 보니 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 2008~2013년 동안 보육료는 매년 소득기준 등 지원조건이 완화되어 수혜대상이 확대되어 왔다. 연도별 대상자 확대 추이를 살펴보면, 2008년에는 차상위계층까지만 보육료 전액을 지원했고, 이후 지속적인 대상 확대정책을 통해 2013년에는 만 3~5세는 보육료 전액을 지원하고 만 0~2세는 소득하위 70%까지 전액지원함으로써 지방재정의 부담은 가속화 될 전망이다.

〈표 4-3〉 보육료 지원대상 변화과정

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	비고
지원대상	보육료 전액지원	차상위 계층	소득 하위 50%	소득 하위 50%	소득 하위 70%	만3~4세 소득상위 30%를 제외한 전 연령 및 소득계층	만0~2세 소득상위 30%를 제외한 전 연령 및 소득계층	
	보육료 일부지원	도시근로자 평균소득 100%	소득 하위 70%	소득 하위 70%	-	-		
	기타			맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	맞벌이가구 지원	소득 인정액 경감
					다문화가구 지원	다문화가구 지원	다문화가구 지원	보육료 전액지원

주 : 당초예산 기준
자료 : 국회예산정책처, 2013년 예산안 분석

영유아보육사업의 재원분담체계는 절차상의 문제 뿐만 아니라 법적체계에서도 문제점을 지적할 수 있다. 기초(노령)연금사업의 경우 기초노령연금법에 국비와 지방비율을 명시하고 있어서 중앙의 상황에 따라 보조율을 낮출 수 없는 법적 체계를 가지고 있다. 반면 영유아보육사업의 경우는 보조금 관리에 관한 법률 시행령에만 명시되어 있고 해당 법에는 명시되어 있지 않아서 보육료 지원이 의무지출임에도 지출대상을 불구하여 정하는 규정은 법률-시행규칙-지침으로 단계적으로 위임되어 있어, 법령의 규정만으로 지출대상을 특정하고 지출규모를 예측하기 어려운 실정이다.

따라서 중앙관련부처가 지원대상자 및 지원수준에 대해 지방으로의 포괄적 위임문제가 항시 존재하며, 시행령에 명시되어 있는 보조율대로 지원되지 않을 수도 있는 경우의 수가 가능한 법적 분담체계를 갖고 있다.

3. 차등보조효과

영유아보육사업의 차등보조율 제도는 재정자주도와 사회보장비지수에 따라 10%씩 인상, 인하되어 차등보조되는 방식으로서 2008년도부터 실시되어 왔다.

〈표 4-4〉 영유아보육사업 차등보조율 적용 대상 및 기준

구분	기준보조율	차등보조율
영유아 보육사업	서울 : 20% 지방 : 50%	- 10% 인상 : 재정자주도 80 미만, 사회보장비지수 25 이상 - 10% 인하 : 재정자주도 85 이상, 사회보장비지수 20 미만

주 1 : 재정자주도= (지방세+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 세출예산
사회보장비지수=사회보장 · 복지예산 / 세출예산
주 2 : 재정자주도와 사회보장비 지수는 전전년도 최종예산 기준임

차등보조율제도[20] 시행 이후 영유아보육사업의 지방비 부담비율을 정리해보면 <표 4-5>와 같다. 기초지자체의 입장에서 차등보조 전후의 보조율[21] 차이를 살펴보면 차등보조 전에는 최소 보조율과 최대 보조율 차이가 60%~75%이었던 것이 차등보조 이후 최소 보조율이 37%에서 최대 보조율이 88%까지 차이가 남을 알 수 있다. 이것은 기준보조율 인하 자치단체의 경우 광역보조비율도 50%에서 30%로 낮아지고 인상 자치단체는 50%에서 70%로 높아져서 전체적인 차이는 배가 되는 구조이기 때문이다. 따라서 영유아보육사업의 경우 두 가지 부담 즉, 사업대상이 점차 확대되면서 보조율은 낮은 특성으로 인해 지방의 입장에서는 상당한 부담으로 작용하고 있다.

〈표 4-5〉 영유아보육사업의 차등보조 후 국비-지방비 비율

(단위 : %)

지방비 부담률 변화	서울			지방		
	국비	시비	구비	국비	시도비	시군구비
인하	10	27	63	40	18	42
유지	20	40	40	50	25	25
인상	30	49	21	60	28	12

2007년~2010년 예산자료를 이용하여 영유아보육사업에 대한 차등보조율제 시행이 지방재정에 미친 효과를 분석한 연구(김태일, 2012)에 의하면 인하보조율이 적용된 부유 자치구는 국비와 시도비 비중이 감소하고 자체재원 비중이 크게 증가한데 비하여, 인상보조율이 적용된 취약한 자치구는 반대로 국비와 시도비 비중이 증가하고 자체재원 비중이 감소하였다. 또한 차등보조율이 적용되지 않은 자치구의 경우는 2007년과 2008년 사이에 국비 비중이 다소 증가하였고 시군구비는 다소 감소하였다. 이상의 결과를 보았을 때 예산규모가 큰 영유아보육사업에 대한 차등보조율 적용은 취약한 자치단체의 해당 사업에 대한 자체재원 부담을 완화시킴을 알 수 있다.

20) 2013년 9월 영유아보육사업 기준보조율 인상 전을 기준으로 작성하였다.
21) 국고보조율과 지방비 중 광역시도의 보조율을 모두 합한 비율을 의미한다.

〈표 4-6〉 차등보조율 적용 후 영유아보육예산의 변화

(단위 : %)

	서울시 부유구			서울시 취약구		
	국비	시비	구비	국비	시비	구비
2007	12.4	32.9	54.7	14.5	38.9	46.5
2008	9.4	29.4	61.2	21.9	44.9	33.2
2009	8.0	27.3	64.7	20.5	43.8	35.6
2010	9.2	30.7	60.1	21.4	49.0	29.5
	광역시 취약구			서울시 보통구		
	국비	시비	구비	국비	시비	구비
2007	47.7	28.4	23.9	13.8	38.5	47.7
2008	58.0	30.2	11.8	15.7	38.9	45.4
2009	57.4	30.3	12.2	14.2	36.4	49.5
2010	57.7	30.1	12.2	18.2	48.5	33.4

자료 : 김태일, 2012.

4. 주요쟁점 분석: 중앙-지방간 분담구조

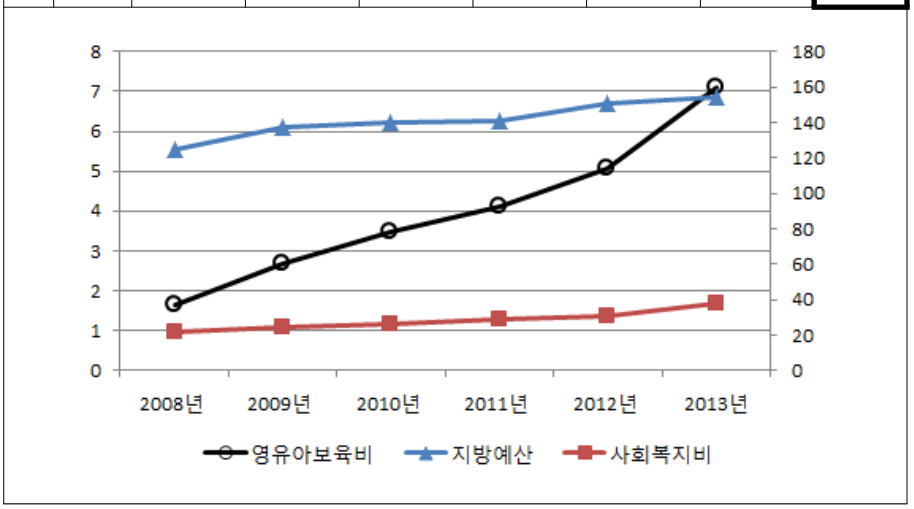
영유아보육사업에 대해 국가의 사무냐, 지방의 사무냐라는 논란이 많이 있는데 2005년 이후 '저출산 고령사회 기본법'에 의해서 국가의 정책역량이 국가의 사무처럼 이 사업에 집중되고 있는 상황들을 고려했을 때 현재의 재원분담구조는 문제가 많아 보인다. 즉, 이제 영유아보육사업은 사회안전망이 아니라 보편적 사회서비스로서 중앙의 정책결정에 따라 의무적으로 시행해야 하는 사업으로 변형되었다는 것이다.

이렇다 보니 아래 표에서 보는 바와 같이 2008년~2013년 사이에 지방예산의 평균 증가율은 4.4%, 사회복지비 증가율은 11.6%인 반면 영유아보육비의 평균 증가율은 34.7%에 이른다. 이것을 다시 영유아보육대상이 급증하기 시작했던 바로 전 해인 2008년을 기준으로 했을 때 2013년도에 지방예산은 23.5%, 사회복지비는 72.4% 증가한 반면 영유아보육비는 무려 약 329.5%나 증가하였고, 이에 매칭해야 하는 지방비 또한 6년 전에 비해 329.4%나 증가하였다.

〈표 4-7〉 '08~'13년 0~5세 보육예산(확정내시 기준)

(단위 : 조원, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	평균 증가율
지방 예산	125.0 (-)	137.5 (10.0)	139.9 (11.9)	141.0 (12.8)	151.1 (20.9)	154.4 (23.5)	4.4
사회 복지비	21.7 (-)	24.1 (11.1)	26.5 (22.1)	28.5 (31.3)	30.9 (42.4)	37.4 (72.4)	11.6
영유아보육비	1.6488 (-)	2.6842 (62.7)	3.4819 (110.2)	4.1032 (148.9)	5.0545 (206.6)	7.0808 (329.5)	34.7
국 비	0.8079 (-)	1.3146 (62.7)	1.6979 (110.2)	2.0244 (150.6)	2.4939 (208.7)	3.4703 (329.5)	34.7
지방비	0.8409 (-)	1.3696 (62.9)	1.7840 (112.2)	2.0788 (147.2)	2.5606 (204.5)	3.6105 (329.4)	34.8



주 : - 괄호( )안은 2008년을 100으로 했을 때 증가비율

영유아보육비를 국비와 지방비로 나누어서 보면 국비는 연평균 증가율이 34.7%인 반면 지방비는 34.8%로서 국비보다 0.1% 높다. 절대액에서도 비교해 보면 2008년부터 2013년까지 항상 국비보다 지방비가 많음을 알 수 있다. 국가정책이며 전국적 보편서비스 사업에 대해 지방이 중앙정부보다 더 많은 비용을 분담해 온 것이다.

이처럼 사업의 성격은 국가사업이 되었는데 예산분담은 사회적안전망 시절의

지역사업 예산구조를 가지고 있음으로 인해 보육을 위해 예비비를 쓰고 지방채를 발행해야 하는 상황이 벌어지고 있는 것이다. 사회환경과 정책을 따르지 못하고 있는 재원분담구조로 인한 쟁점들을 구체적으로 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 만 3~4세의 보육료 부분은 지자체의 재정력과 보육비의 부담수준이 일치하지 않는 문제이다. 만 3~4세 보육료의 경우 2013년에 지원대상이 전 계층으로 확대되었지만 지자체별 재원부담은 소득하위 70%까지 지원되었던 2012년과 동일하므로 각 지자체는 교부액에 매칭하여 2012년과 동일한 금액을 지방비로 부담하여야 한다. 이 경우 소득하위 인구 비율이 높은 지자체일수록 지원대상이 많아 지방비 부담의 역전현상이 나타난다.

둘째, 가정양육수당 확대에 따라 지방비 부담 또한 증가하였다. 2012년 가정양육수당의 총 지출규모는 전년 대비 1조 928억원(511.0%) 증가한 1조 3,066억원으로서, 이 중 지방비는 5,682억원 증가한 6,794억원을 부담하게 되어 지방비 부담이 더욱 증가했다는 것이다.

셋째, 보육료 지원대상 범위가 일부 계층에서 전 계층 무상보육으로 확대 됨에 따라 지역의 영유아 보육이 아닌 전국적 의무 무상 보육이므로 기준보조율을 기초생활보장급여 수준으로 인상해야 한다.

넷째, 영유아보육법은 지역의 특성을 고려한 보육사업을 실시하기 어려운 구조를 가지고 있다. 동법 제5조에서는 보육정책조정위원회를 제6조에서는 보육정책위원회를 두도록 하고 있는데 보육정책조정위원회장은 국무실장이, 위원은 관련 부처 차관이 되는 것으로 명시하고 있는데 이것은 2013년 3월 23일에 개정된 내용이다. 보육정책위원회는 보건복지부에는 중앙보육정책위원회를 두고 시도 및 시군구에는 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있다. 법 제30조에서는 보건복지부장관은 보육서비스의 질적 수준을 향상시키기 위하여 어린이집의 보육환경 등에 대하여 평가인증을 실시할 수 있고 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있다고 명시하고 있다. 이상 살펴 본 법에 근거한 보육사업의 주도적 역할은 국무조정실과 보건복지부에서 하고 있으며, 국비 지원대상인 시 · 군 · 구 자치단체장이 지역에 맞는 보육정책 등을 주도적으로 수립하고 시행할 수 있는 부분은 거의 없어 보인다. 시 · 군 · 구에 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있으나 이는 보건복지

부의 중앙위원회에서 결정된 내용을 따르는 이상의 역할을 하기는 힘들어 보인다. 전반적으로 영유아보육사업을 위해 지방은 50%, 서울은 80%의 자체재원을 부담해야 하는 지방주도적인 정책환경인지 의심스럽다.

영유아보육료 지원사업은 영유아보육법에 근거를 두고 있으며 동법 제1조 목적을 살펴보면 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하는 목적과 함께 보호자의 경제적 · 사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 이 목적에 관한 조문은 2011년 8월 4일에 최종 개정된 내용으로서 경제적 · 사회적인 제약으로 인한 보호자의 저출산 문제를 해결하고자 법의 목적 자체를 보호자의 활동이 원활하게 이루어지도록 한다는 부분임을 추측하게 한다.

이처럼 영유아보육사업은 이제 지역의 사업으로서 해당 지역의 취약계층 영유아보육 차원이 아니라 국가정책에 따른 전국적 의무시행사업이며, 일회성이 아닌 매년 계속사업으로 사회적 분위기와 정책방향이 바뀌었다. 따라서 마치 투자사업과 같이 복지를 위해 지방채를 발행해야 하는 일은 더 이상 있을 수 없으며 기준보조율을 현실화하여 재원분담구조 자체를 재정비해야 할 것이다.

제3절 기초연금사업

1. 기초(노령)연금사업의 개요

보건복지부는 2013년 9월 25일에 「기초연금법」[22] 제정안에 대하여 10월 2일부터 10월 22일까지 입법예고 했다. 기초연금법은 2014년 7월부터 시행하고 이에 따라 기초노령연금법이 폐지될 예정이다. 따라서 2014년 상반기에는 기초노령연금, 하반기 이후는 기초연금으로 시행될 전망이다.

기초연금법 제정안의 주요 내용은 다음과 같다(보건복지부 보도자료, 2013. 10. 2).

22) 그간의 논의 경과는 다음과 같다.
□ 공약내용 : – 기초노령연금 및 장애인연금을 기초연금화하고 국민연금과 통합 운영
– 기초연금 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 증증장애인에게 현재의 2배 (A값의 10%, 약 20만원) 수준으로 인상하여 지급

□ 인수위원회 안(2.21)

<table>
<tr><th>대상자</th><th>급여액</th></tr>
<tr><td>100%
– 특수직역연금 수급자 및 배우자 제외</td><td>소득과 국민연금 가입기간에 따라 차등
<table>
<tr><td rowspan="2"></td><td colspan="2">소득하위 70%</td><td colspan="2">소득상위 30%</td></tr>
<tr><td>국민연금수급자</td><td>무연금자</td><td>국민연금수급자</td><td>무연금자</td></tr>
<tr><td>10년 가입</td><td>14만원</td><td rowspan="4">20만원</td><td>4만원</td><td rowspan="4">4만원</td></tr>
<tr><td>20년 가입</td><td>16만원</td><td>6만원</td></tr>
<tr><td>30년 가입</td><td>18만원</td><td>8만원</td></tr>
<tr><td>40년 가입</td><td>20만원</td><td>10만원</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

□ 국민행복연금위원회 권고안(7.17)

	대상자	급여액	비고
1안	70%	국민연금 A급여에 따라 차등	상대적으로 소득이 높은 자 제외, 재정적 지속가능성 고려
2안	70%	소득에 따라 차등	
3안	80%	20만원 정액 지급	

○ 연금 지급 대상
– 65세 이상인 사람 중 선정기준액 이하(소득인정액 기준 하위 70%)인 사람
* '13년 기초노령연금 선정기준액: 단독가구 83만원, 부부가구 132.8만원

○ 재원의 조성
– 국가 및 지방자치단체는 기초연금에 필요한 재원을 조성하도록 함
* 「국민연금법」에 따른 국민연금기금은 재원으로 사용할 수 없도록 하여 국민연금기금 사용에 대한 우려를 방지

○ 기초연금 재정 전망 및 연금액 조정
– 보건복지부 장관은 매 5년마다 기초연금의 장기 재정소요 전망을 실시하고 기초연금액의 적정성을 평가하여 연금액 조정계획을 수립

○ 기초연금액 산정

[기초연금 급여 산식]

연금액 = (기준연금액 – 조정계수[2/3]×A급여) + 국민연금수급자부가연금액

기본연금액

– 기초연금을 지급하기 위한 기준이 되는 연금액인 "기준연금액"은 기초연금법 시행일 당시 국민연금 A값의 10%에 상당하는 금액(20만원)으로 규정

○ 연금액은 국민연금 내 기초연금 성격의 급여부분(A급여)을 반영하여 결정되도록 하되, 장애인연금 수급자 등에게는 기초연금으로 기준연금액(20만원)을 지급
* 국민연금에 가입하지 않은 무연금자는 국민연금(A급여)이 "0원"이므로 기초연금으로 20만원 수급
– 국민연금 수급자들에게는 기본연금액에 "부가연금액"(10만원)을 더하여 지급, 최소 현행 기초노령연금 이상의 기초연금을 받을 수 있도록 함

새로 도입될 기초연금과 현행 기초노령연금과의 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기초노령연금의 급여수준은 국민연금 전체 가입자 3년간 평균소득(A값)의 5% 수준으로 하고 '28년까지 A값의 10%로 단계적으로 인상하되, 구체적인 시기 및 방법은 국회 내 연금제도개선위원회를 설치·논의(기초노령연금법 부칙 8385호 제4조의2)하도록 되어 있다.

반면 기초연금은 A값의 10%에 상당하는 금액(20만원)으로 규정하고 있다. 따라서 2013년 기준 기초노령연금일 때 96,800원 391만명에서 기초연금이 되면서 최대 20만원 353만명, 15~20만원 20만명, 10~15만원 18만명으로 증가하게 된다.

〈표 4-8〉 기초노령연금 및 기초연금 수급액 및 수급자 수

연금액	기초노령연금 수급자	기초연금 수급자
20만원	-	353만명
15~20만원	-	20만명
10~15만원	-	18만명
9.7만원	391만명	-
제외 (소득 상위 30%)	207만명	207만명

주 : 2012년 12월 인구(65세 이상 노인 598만명) 기준
자료 : 보건복지부, 기초연금 도입계획, 2013

사실 기초노령연금은 공적 노후소득 보장의 사각지대를 완화하고, 노후 생활안정을 지원하기 위해 '08.1월부터 시행되어 왔고 그 사이에도 수급자 수가 지속적·단계적으로 확대되어 왔다. 즉, '09년까지 3단계에 걸쳐 수혜 대상자가 확대된 이후에도 '11년도 387만명 → '12년도 402만명으로 증가하였고, 월 지급액도 '11.4월~'12.3월 91,200원 → '12.4월~'13.3월 94,300원→'13.4월~ 96,800원으로 지속적 상향되었다.

〈표 4-9〉 기초노령연금 단계별 수급률 추이

단 계	기 간	대 상	지 급 인 원	수급률
1단계	'08.1~6월	70세이상 노인의 60%	'08년 6월 194만명	61%
2단계	'08.7~12월	65세이상 노인의 60%	'08년 12월 290만명	57.3%
3단계	'09.1월~	65세이상 노인의 70%	'10년 12월말 373만명	67.7%

〈표 4-10〉 기초노령연금 급여액 인상 추이

(단위 : 만원)

구 분	'08년~'09.3	'09.4~'10.3	'10.4~'11.3	'11.4~'12.3
A값	167	175	179	182
연금액 (부부)	8.4 (13.4)	8.8 (14)	9 (14.4)	9.1 (14.59)

2. 재원분담구조 및 체계

가. 재원분담구조

2013년 9월 기초노령연금을 기초연금으로 대체하는 복지정책에서 특징적인 것은 연금대상의 대폭확대 vs. 재원분담구조의 동일이라는 것이다. 기초노령연금법의 재원분담구조를 살펴보면 중앙-지방간 재원분담구조는 2008년부터 노인인구비율과 재정자주도에 따라서 서울과 지방의 구분 없이 40%~90%의 범위에서 차등보조하도록 기초노령연금법에 명시되어 있다. 또한 광역과 기초간의 재원분담율은 노인인구비율과 재정여건 등을 고려하여 시 · 도의 조례로 정하고, 보건복지부장관과 협의하여 산출하도록 되어 있다.

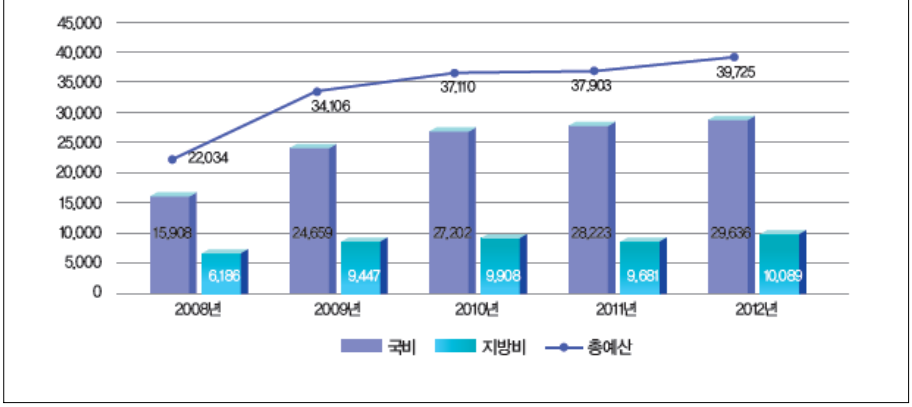
예를 들어 서울시의 경우 시가 재정의 50%를 부담하되 기준재정수요충족도가 자치구 평균에 미달하거나 노인인구수가 자치구 평균보다 많고, 노인인구비율이 시 전체 노인인구비율보다 높은 경우에는 5%를 추가로 부담하고 있다. 부산시의 경우는 자치구 · 군의 재정자주도 및 노인인구비율을 기준으로 시에서 총 지방비의 40%~90% 범위 내로 부담하며, 기준의 적용결과 관내 모든 자치구 · 군에 대해 시가 70%를 분담한 것으로 나타났다(조임곤, 2011).

기초노령연금의 국비 · 지방비 분담비율 추이를 살펴보면 2008년 이후 국비비율이 다소 증가하고 있지만 연금총액이 증가하고 있으므로 지방비의 부담도 시행 첫 해인 2008년도에 6,186억원에서 다음 해인 2009년에는 9,447억원으로 무려 52.7%(3,261억원)가 증가하였고, 2012년에는 63.1%(3,903억원)가 증가되어 영유아보육사업 못지 않게 지방에 큰 부담으로 작용해 왔다.

〈표 4-11〉 기초노령연금의 국비·지방비 집행 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총예산	22,094	34,106	37,110	37,904	39,725
국비 (비율)	15,908 (72.0)	24,659 (72.3)	27,202 (73.3)	28,223 (74.5)	29,636 (74.6)
지방비 (비율)	6,186 (28.0)	9,447 (27.7)	9,908 (26.7)	9,681 (25.5)	10,089 (25.4)



자료: 보건복지부, 2012.

나. 재원분담체계

기존 기초노령연금법상의 재원분담체계는 지금까지 사실 큰 논쟁사항이 없었다. 왜냐하면 우선 서울-지방간 보조율이 이원화되지 않았고, 무엇보다 '기초노령연금법 제19조 및 동법 시행령 제16조'에 의거하여 법상에 국고보조율을 명시하였기 때문에 중앙의 상황에 따라 보조율 체계가 바뀌기 힘들었기 때문이다.

그러나 이번 기초연금법 제정안 발표과정에서 동 사업은 지방비를 매칭해야 하는 사업임에도 불구하고 협의과정이 전혀 없었고 이러한 재원분담체계가 미흡했음은 중앙과 지방간에 상당히 큰 갈등으로 작용하고 있다.

사실 기초노령연금을 기초연금으로 대체하면서 대상자를 확대하겠다는 대통령의 공약사항은 공약사항으로서 의미가 있고 수정제시한 정부안도 현실적인 부분

을 감안해서 나온 내용들로 이해될 수 있다고 생각된다. 다만, 기존의 기초노령연금사업은 사회안전망으로서의 성격이 큰 사업이지만 지방의 평균 부담률이 25% 이상을 유지해 온 사업이다. 그럼에도 불구하고 연금의 예산규모가 대폭 확대되고 지방비 매칭액도 증폭될 상황에서 중앙과 지방간의 재원분담 체계가 잘 정비되지 않음으로 인해 지방은 보육예산에 이어 또 하나의 무거운 재정적 짐을 지게 된 상황이다.

3. 차등보조효과

기초연금의 경우 기초노령연금의 재정분담체계를 준용하기로 했으므로, 차등보조의 실효성에 대해 기초노령연금을 기준으로 서술할 것이다. 기초연금의 차등보조 기준은 영유아보육사업이나 기초생활보장사업과는 달리 노인인구비율과 재정자주도에 따라서 40%~90%까지 9개 구간으로 나누어서 지원된다.

〈표 4-12〉 차등보조율 적용 대상 및 기준

<table>
<tr><th>구분</th><th>기준보조율</th><th colspan="5">차등보조율</th></tr>
<tr><td rowspan="5">기초(노령)연금</td><td rowspan="5">서울, 지방 구분 없음</td><td colspan="2" rowspan="2">구 분</td><td colspan="3">노인인구 비율</td></tr>
<tr><td>14%미만</td><td>14~20%</td><td>20%이상</td></tr>
<tr><td rowspan="3">재정 자주도</td><td>90%이상</td><td>40%</td><td>50%</td><td>60%</td></tr>
<tr><td>80~90%</td><td>50%</td><td>60%</td><td>70%</td></tr>
<tr><td>80%미만</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td></tr>
</table>

2008년도부터 2012년도까지의 차등보조율 적용결과를 살펴보면 매 년도 70%를 보조한 자치단체가 가장 많았고, 다음이 90%, 80% 보조의 순서이다. 2008년부터 2009년까지는 50%를 보조한 자치단체가 다수 있었으나 2011년도부터는 7곳으로 대폭 감소되었다. 60%를 보조한 지자체는 매년 한 곳도 없는 것으로 나타났다. 즉 노인인구 비율이 14~20%이면서 재정자주도가 80~90%이거나 노인인구 비율이

20% 이상이면서 재정자주도가 90% 이상인 곳이 한 군데도 없다는 것이다.

전반적으로 70% 이하로 보조되는 자치단체 비율이 매년 52%~60%로서 절반 이상이 70% 이하의 차등보조율을 적용받아오고 있다.

〈표 4-13〉 기초노령연금의 차등보조율별 지자체 분포 추이(2008~2012)

(단위 : 개)

연도	시군구 수	40%	50%	60%	70%	80%	90%
2008	231	3	27	0	108	41	52
2009	231	3	22	0	106	41	59
2010	231	0	18	0	109	41	63
2011	229	1	7	0	113	41	67
2012	229	1	7	0	110	44	67

좀 더 구체적으로 살펴보면 아래 표에서 보는 바와 같이 차등보조율의 적용기준 중 노인인구 비율은 14% 미만, 14~20%, 20% 이상 등 세 개의 구간으로 나누어져 있는데 이것은 각각 고령화사회, 고령사회, 초고령사회 비율로서 재정자주도와 동시에 고려하여 계산하면 보조율이 낮은 곳은 40%에서부터 높은 곳은 90%까지 차이가 난다. 결과적으로 상술한 것처럼 70% 이하로 쏠림현상이 매년 반복적으로 나타나는데 이러한 현상을 고려하여 보조율을 10% 단위씩 구분할 것이 아니라 그 폭을 좀 더 세분화하여 지원하는 방안도 고려해 볼 만 하다. 특히 기초연금으로 대체되면서 추가 소요예산이 3조원 이상으로 추정될 뿐만 아니라 영육아보육사업 등으로 인한 전반적인 사회복지수요가 폭증하는 상황에서 예전과 같이 특히 재정상태가 우수한 지자체는 점점 감소될 것이기 때문이다.

〈표 4-14〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2010년)

구 분		노인인구 비율			
		계	14%미만	14~20%	20%이상
재정 자주도	90%이상	0	40%(0개)	50%(0개)	60%(0개)
	80~90%	18	50%(18개)	60%(0개)	70%(0개)
	80%미만	213	70%(109개)	80%(14개)	90%(63개)
	계	231	127	41	63

〈표 4-15〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2011년)

구 분		노인인구 비율			
		계	14%미만	14~20%	20%이상
재정 자주도	90%이상	1	40%(1개)	50%(0개)	60%(0개)
	80~90%	9	50%(9개)	60%(0개)	70%(0개)
	80%미만	219	70%(111개)	80%(14개)	90%(67개)
	계	229	121	41	67

〈표 4-16〉 기초노령연금의 차등보조율 적용결과(2012년)

구 분		노인인구 비율			
		계	14%미만	14~20%	20%이상
재정 자주도	90%이상	1	40%(1개)	50%(0개)	60%(0개)
	80~90%	7	50%(7개)	60%(0개)	70%(0개)
	80%미만	221	70%(110개)	80%(44개)	90%(67개)
	계	229	121	41	67

기초노령연금의 차등보조 후 형평화 효과에 관한 연구(김정완, 2013)에 의하면, 재정자주도가 차등보조율에 미치는 직접효과는 15.3%에 불과한 반면 노인인구비율이 차등보조율에 미치는 효과는 85.2%라고 분석하였다. 결과적으로 현행 국고보조율제도는 재정자주도를 무시한 채 노인인구비율에만 의존한 결과 기대했던 만큼 지역간 형평화 효과에 기여하지 못했다고 평가할 수 있다. 실제로 노인의

인구수와 소득수준, A값 등 총 소요재원 산정에 관한 기초자료에 의해 산출된 최초 산정액과 차등보조율을 적용하여 산출한 국비집행액 간의 상관관계 분석결과 상관계수가 0.997로 나타나 현행 차등보조율제도는 재정형평화에 기여하지 못하고 단지 기초노령연금 산정액의 중앙과 지방간의 분담비율을 결정하는 역할을 수행하고 있다고 평가하였다.

4. 주요쟁점 분석: 기초연금 지방비 부담 추계

가. 기초연금 추정 설계

기초연금의 국고보조율은 노인인구비율과 재정자주도를 기준으로 40~90%까지 차등보조 되도록 설계되어 있다. 따라서 기초연금 추정시 기초자치단체별로 차등 적용 되고 있는 보조율을 2012년에 배분되었던 보조율별 자치단체를 기준으로 적용하였다. 2012년도를 기준으로 실제 기초노령연금에 적용되었던 보조율별 자치단체 현황은 다음과 같다.

〈표 4-17〉 기초노령연금 보조율별 기초자치단체 현황(2012년)

국고보조율	개소	지자체 현황
40%	1	(경기)과천시
50%	7	(서울)중구, 용산구, 서초구, 강남구 (경기)성남시, 용인시, (충남) 계룡시
70%	110	(서울)종로구, 성동구, 광진구 외
80%	44	(부산)중구, 서구, 동구 외
90%	67	(인천)강화, (강원)횡성, 영월 외

자료) 보건복지부, 기초노령연금 통계연보, 2012

기초자치단체별 수급자 수는 노령통계연보(2012)의 데이터를 사용하였고 기초자치단체별 급여액은 2012년 기준 평균급여액에 수급자 수를 곱하는 방식으로 산출하였다.

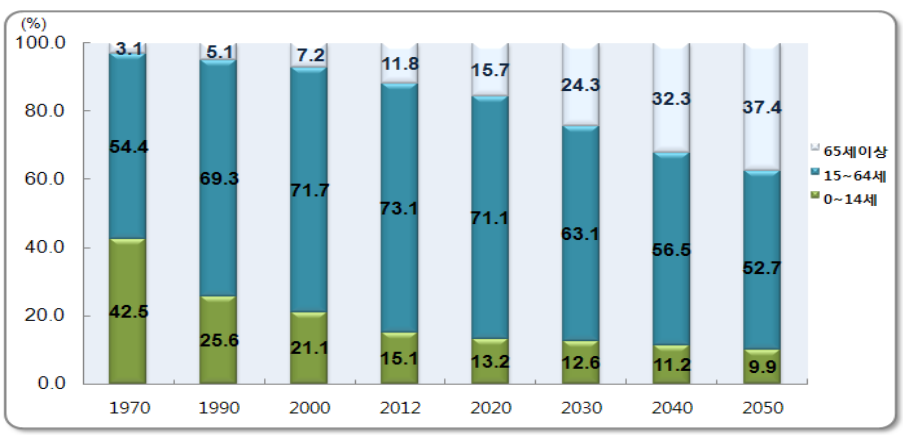
기초자치단체별 급여액* = 기초자치단체별 수급자 수 × 평균급여액
총급여액 = 총 수급자 수 × 평균급여액 × 12개월
* 기초자치단체 수준까지 분석하기 위한 추정치이므로 실제 지급액과 차이가 있을 수 있음

이 때 수급자는 65세 이상 고령자이며 통계청이 발표한 내용에 따르면 2012년 현재 총인구에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비중은 11.8%로서 1970년에 3.1%로부터 지속적으로 증가하여 2030년에 24.3%, 2050년에는 37.4% 수준에 이를 것이고 특히, 85세 이상 초고령인구 비중은 2012년에 0.9%에서 2030년 2.5%, 2050년 7.7%로 크게 증가할 것으로 전망했다(통계연보, 2012).

〈표 4-18〉 연령계층별 고령인구

(단위 : %)

	1970	1990	2000	2012	2020	2030	2040	2050
총인구	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14	42.5	25.6	21.1	15.1	13.2	12.6	11.2	9.9
15~64	54.4	69.3	71.7	73.1	71.1	63.1	56.5	52.7
65세이상	3.1	5.1	7.2	11.8	15.7	24.3	32.3	37.4
65 ~74세	2.3	3.5	4.9	7.1	9.0	14.6	15.8	15.3
75~84세 (75세이상)	(0.8)	(1.6)	2.0	3.8	5.1	7.2	12.4	14.4
85세 이상	–	–	0.4	0.9	1.6	2.5	4.1	7.7



자료 : 통계청, 「장래인구추계」 2012.

위와 같이 노인 인구가 지속적인 증가추세에 있음에 따라 기초연금법이 입법예고 되면서 각 지방자치단체별로 65세 이상 인구수에 대해서 관심이 쏠리고 있고 추가 소요예산을 산출하느라 분주한 모습이다. 또한 초고령사회(65세 이상 인구비율이 20% 이상)로 접어든 지자체의 경우 비상상황이라고까지도 표현한다.

실제 확정 · 발표된 기초연금법은 대통령 공약내용과는 다소 차이가 있지만 대통령 선출 후 공약에 따라 기초연금액을 추계한 선행연구(김필헌, 2013.5)에 의하면 기초연금 도입으로 드는 추가 비용은 소득 하위는 17만원, 소득 상위는 7만원으로 산정했을 때 2014년에 2조 7,435억원, 2018년에는 4조 2,160억원이 증가한다고 전망했고 2015년에는 총 5조 2,580억원이 증가한다고 했다. 2014년과 2015년이 차이가 많이 나는 것은 2014년의 경우, 상반기에는 기초노령연금법 기준, 하반기에는 기초연금법을 기준으로 산출했기 때문이다. 이 예측치를 산출할 당시에는 공약사항대로 노인 전 계층에 대해서 연금을 지급한다는 전제 하에 소득 하위 70% 외에 소득 상위 30%에 대한 추가 연금액도 포함되어 있다[23].

나. 기초연금 추계 결과

본 연구에서 기초연금을 추계한 결과는 다음과 같다. 기초연금 도입에 따라 전국적으로 약 9조 600억원이 소요될 것으로 예상되고 이것은 2012년 기준 기초노령연금(약 4조 800억원)의 2.2배에 달하는 규모이다. 지방비 부담액은 2조 1,667억원으로 2012년 기초노령연금 지방비 매칭비인 9,773억원의 2.2배로서 추가적으로 9,556억원을 부담할 것으로 추정되었다.

시도별로는 대부분 121%~124.3%의 범위에서 증가하는 것으로 나타났고 특히 충북, 충남, 전남, 경북이 상대적으로 타 시도에 비해 지방비를 더 부담하는 것으로 나타났다.

시 단위 자치단체의 경우는 지방비의 추가부담율 범위가 116%~125%로서 시

23) 언론사에서도 추계결과치를 발표하고 있는데 대표적으로 중앙일보(2013. 10. 4)가 추계한 결과를 살펴보면 2014년 기초연금에 소요되는 예산은 총 7.0조원(국비 5.2조원, 지방비 1.8조원), 2015년에는 총 10조 3,000억으로 추계했고 이 중 지방비가 기초노령연금으로 지급했을 때 보다 2조 6,000억원이 추가적으로 소요될 것이라고 예측하였다.

간의 차이가 꽤 나타나는데 과천시의 경우는 116.8% 정도로 상대적으로 낮은 반면 충북 충주시, 보령시, 충남 서산시, 논산시, 당진시, 경북 상주시는 124% 이상으로서 추가 부담률이 높은 지역에 속한다.

군 단위 자치단체는 예상했던 대로 추가부담율이 시도나 시보다 높은 편인데 범위는 120%~126.5% 사이에서 나타나고 있다. 추가부담율이 가장 높은(126%대) 지역은 강원 화천, 충남 청양, 예산, 태안, 경북 청송군이고 다음으로 높은(125%대) 지역은 강원 홍천, 횡성, 충북 보은, 충남 부여, 서천, 전북 무주, 전남 완도, 신안, 경북 예천군으로 나타났다.

구 단위 자치단체의 추가부담율 범위는 115%~122.9%의 범위에서 나타나고 있는데 서울 강남구가 상대적으로 낮은 비율(115.9%)의 추가부담을 하는 것으로 나타났고, 나머지 구들은 119%~122.6%의 범위에서 고른 분포를 보이고 있다.

전반적으로 고령화가 많이 진행된 군 자치단체의 추가부담율이 높았고, 서울 및 광역시의 구 자치단체는 노인인구 비율이 낮아서 추가부담율도 상대적으로 낮은 것으로 추정된다.

〈표 4-19〉 광역자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 - 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
충북	80.6	161,520	130,113	31,407	360,686	290,552	70,133	160,439	123.3	38,727	123.3
충남	81.9	226,745	185,647	41,098	508,332	416,197	92,135	230,549	124.2	51,038	124.2
전남	81.7	317,474	259,395	58,079	708,558	578,933	129,624	319,538	123.2	71,545	123.2
경북	83.8	355,904	298,412	57,492	794,134	665,851	128,283	367,439	123.1	70,791	123.1
총합계	-	4,082,887	3,105,633	977,253	9,060,961	6,894,012	2,166,950	3,788,378	122.0	1,189,696	121.7
총평균	75.9	255,180	194,102	61,078	566,310	430,876	135,434	236,774	122.0	74,356	121.7

〈표 4-20〉 시 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 - 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
충북 충주시	80.0	24,330	19,464	4,866	54,560	43,648	10,912	24,184	124.2	6,046	124.2
충남 보령시	80.0	16,510	13,208	3,302	37,020	29,616	7,404	16,408	124.2	4,102	124.2
충남 서산시	80.0	17,761	14,209	3,552	40,012	32,009	8,002	17,800	125.3	4,450	125.3
충남 논산시	80.0	20,264	16,211	4,053	45,396	36,317	9,079	20,106	124.0	5,026	124.0
충남 당진시	80.0	15,145	12,116	3,029	33,932	27,145	6,786	15,029	124.0	3,757	124.0
경북 상주시	90.0	22,301	20,071	2,230	49,949	44,954	4,995	24,883	124.0	2,765	124.0
시 합계		1,693,755	1,223,929	469,826	3,753,360	2,713,439	1,039,920	1,489,510	121.7	570,094	121.3
시 평균	72.8	22,889	16,540	6,349	50,721	36,668	14,053	20,128	121.7	7,704	121.3

〈표 4-21〉 군 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 - 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
강원 화천군	80.0	3,759	3,007	752	8,515	6,812	1,703	3,805	126.5	951	126.5
충남 청양군	90.0	7,824	7,041	782	17,706	15,936	1,771	8,894	126.3	988	126.3
충남 예산군	90.0	14,486	13,037	1,449	32,816	29,534	3,282	16,497	126.5	1,833	126.5
충남 태안군	90.0	10,782	9,704	1,078	24,253	21,827	2,425	12,123	124.9	1,347	125.0
경북 청송군	90.0	7,250	6,525	725	16,325	14,692	1,632	8,167	125.2	907	125.1
군 합계	-	841,847	731,515	110,332	1,883,835	1,637,364	246,471	905,849	123.8	136,138	123.4
군 평균	86.5	10,022	8,709	1,313	22,427	19,492	2,934	10,784	123.8	1,621	123.5

〈표 4-22〉 구 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 - 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
서울 성북구	70.0	31,866	22,307	9,560	70,910	49,637	21,273	27,331	122.5	11,713	122.5
서울 도봉구	70.0	25,546	17,882	7,664	56,951	39,866	17,085	21,983	122.9	9,421	122.9
서울 서대문구	70.0	22,780	15,946	6,834	50,718	35,503	15,216	19,557	122.6	8,382	122.7
부산 연제구	70.0	18,465	12,926	5,540	41,100	28,770	12,330	15,844	122.6	6,790	122.6
광주 동구	80.0	11,330	9,064	2,266	25,223	20,178	5,045	11,115	122.6	2,779	122.6
대전 중구	70.0	21,826	15,278	6,548	48,602	34,022	14,581	18,744	122.7	8,033	122.7
구 합계	-	1,492,111	1,044,733	447,378	3,301,641	2,312,082	989,559	1,267,349	121.3	542,181	121.2
구 평균	70.0	21,625	15,141	6,484	47,850	33,508	14,341	18,367	121.3	7,858	121.2

제4절 기초생활급여사업

1. 기초생활급여사업의 개요

2013년 9월에 14년만에 전면 개편된 기초생활보장제도(안)이 발표되었는데, 제4차 사회보장위원회의 '기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안'과 '국민중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안'을 확정한 내용이다.

이번 개편안은 지금까지 최저생계비 이하 가구에 통합적으로 지급하던 기초생활보장 급여를 생계 · 주거 · 의료 · 교육 등 급여별 특성에 따라 선정기준을 다층화하고, 급여수준과 부양의무자 기준도 현실화한다는 내용이다. 아울러 전체 국민의 생활수준 향상 및 상대적 빈곤 관점을 고려하여 선정 기준도 최저생계비에서 중위소득으로 변경했다. 이에 따라 기초생활보장 수급대상자도 최대 110만 가구로 늘어나 복지사각지대가 크게 해소될 것으로 보인다(보건복지부 보도자료,

2013. 9. 10). 개편안의 주요내용은 급여별 선정기준을 중위소득 30%(생계급여)에서 50%(교육급여)까지 다층화 하고 원스톱 통합서비스를 통한 맞춤형 전달체계 구축으로 국민 복지체감도를 높이며 동사무소 등 최일선 행정기관도 지역복지거점기관으로 개편하여 효율적인 전달체계를 구축하겠다는 것이다.

지금까지 기초생활급여사업은 생계유지 능력이 없거나 생활이 어려운 최빈곤층에게 기초생활급여를 제공하여 국민의 최저생활을 보장하기 위한 대표적인 사회복지 사업이며 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여가 해당된다.

〈표 4-23〉 기초생활보장 주요사업 예산안 현황

(단위 : 억원, %)

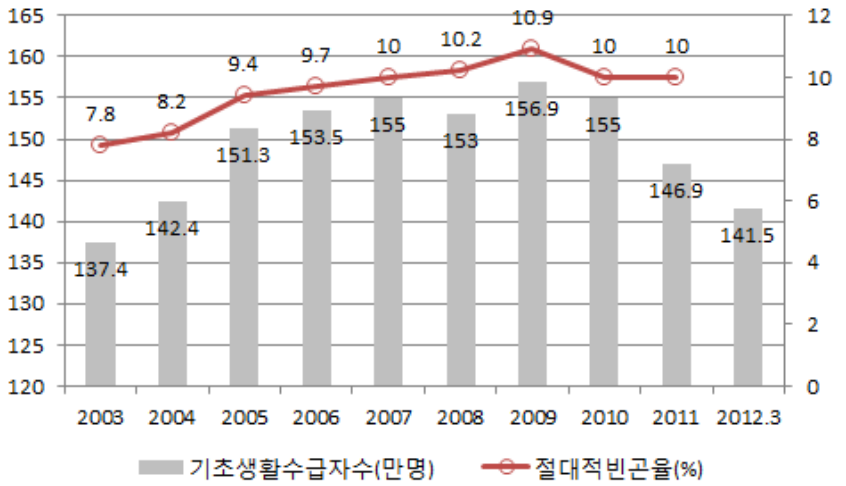
	2012 (A)	2013 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
기초생활보장 부문	79,100	88,483	9,383	11.9
생계,주거,교육,해산 · 장제급여	30,320	33,174	2,854	9.4
의료급여	39,812	45,302	5,490	13.8

2013년 예산안에서는 전년 대비 11.9%(9,383억원)가 증가한 8조 8,483억원이 편성되었다. 2013년 수급자 수는 2012년보다 12만명 감소[24]한 143만명이지만, 현금급여(생계, 주거급여)의 최저생계비를 3.4% 인상하고 지원단가를 실제에 부합하도록 적정화(29.9만원→34.5만원, 15.4% 증)하는 등 지원단가 인상에 따라 예산액이 전년 대비 증가한 것으로 나타났다.

24) 수급자 수가 감소한 것은 복지 사각지대 해소를 위해 2013년 재산의 소득환산율 인하 등 정책변화를 통하여 3만명이 신규 수급자로 편입될 예정임에도 불구하고 사회복지통합관리망 구축을 통해 소득조사 등 정보관리를 강화함으로써, 부정수급자가 적발(15만명)된 데 따른 결과로 알려져 있다

〈그림 4-1〉 기초생활보장 수급자 수와 절대적 빈곤율 추이

(단위 : 만명, %)



자료 : 국회예산정책처, 2013.

기초생활보장수급자 수는 2009년까지는 전반적으로 증가추세에 있었지만 2010년 이후 지속적인 감소추세에 있다. 2011년의 경우 2010년보다 수급자 수가 155만명에서 146.9만명으로 급감하였지만 절대적빈곤율은 10%로 동일하다. 이에 대해 국회예산정책처(2013)는 2012년 7월말 현재 수급자수인 141.5만명은 2004년(142.4만명)과 유사한 수준에 불과하여, 근래의 빈곤수준을 적절히 반영하고 있는지 의문시 된다고 했다. 또한 복지예산의 누수와 비효율을 제거하여 재정성과를 도모하는 것은 중요하지만 절대적 빈곤율이 감소하지 않음에도 기초생활수급자수가 감소하는 것은 빈곤수준을 반영하지 못하는 것이므로 빈곤층에 대한 적정지원이 검토되도록 노력할 필요가 있다고 평판했다.

2. 재원분담구조 및 체계

가. 재원분담구조

기초생활보장사업의 재정분담구조는 서울과 지방의 기준보조율이 다른데 우선 지방의 경우 국비:지방비가 80:20이고 서울은 50:50이다. 광역:기초 지방비의 분담비율은 지방이 10:10이고 서울은 25:25의 분담구조이다. 2008년도부터는 영유아보육사업과 더불어 사회보장비 지수와 재정자주도를 기준으로 ±10%씩 인상, 인하 차등보조율을 적용하고 있다.

〈표 4-24〉 기초생활보장사업의 국비-시도비-시군구비 비율

(단위 : %)

지방			서울		
국비	시도비	시군구비	국비	시비	구비
80	10	10	50	25	25

사실 기초생활보장사업이나 기초생활보장사업의 중앙-지방간 재원분담구조와 관련해서 지금까지 크게 논란이 되었던 사항은 없었다[25]. 빈곤층을 위한 사회안전망의 대표적 사업으로서 국비보조율이 지방의 경우 80%이고 나머지 20%에 대해서도 지방의 책임성을 확보한다는 차원에서 지자체에서도 별다른 개정요구가 없었고, 특히 수급자 수가 2009년 이후 감소추세를 보이면서 더욱 논란이 될 만한 사안은 없었다.

그러나 기초생활보장사업과 관련해서도 최근 상황이 바뀌었다. 2013년 9월에 개편된 기초생활보장제도의 내용에서 재정과 관련하여 중요한 것은 기초생활보

25) 주로 저소득층 소득지원제도, 빈곤감소 효과, 급여와 관련한 법적 해석 등 주로 제도나 법적 해석, 성과평가 여부에 관한 내용이다.

장 급여별 특성에 따라 선정기준의 다층화와 급여수준 및 부양의무자 기준의 현실화 부분이다. 즉 빈곤에 대한 차상위계층의 범주를 확대해서 최저생계비 120%, 340만명→중위소득 50%, 430만명으로 증가될 것이고 기초생활보장제도를 개별급여로 개편하고 부양의무자 기준을 완화하면서 140만명→220만명으로 증가(최대 110만 가구)를 예상하고 있다.

결과적으로 급여 대상과 급여수준이 증가함에 따라 전체 사업비와 더불어서 정율매칭방식으로 운영하고 있는 기초생활보장사업의 지방비도 크게 증가함에 따라 영유아보육사업, 기초연금에 이어 지방의 큰 부담이 될 전망이다. 특히 서울의 경우는 국비지원이 50%로서 더욱 어려워진 상황이다.

기초생활대상자에 대한 의료급여는 4조 5,302억원으로 전년대비 13.8% 증가하였는데 이는 생계급여 등 기초생활급여를 1조 2,128억원이나 상회하여 의료급여의 과잉지출과 관리소홀 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 4-25〉 기초생활보장수급자 의료급여 현황

(단위 : 억원, %)

	2012 (A)	2013 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
기초생활보장 부문	79,100	88,483	9,383	11.9
의료급여	39,812	45,302	5,490	13.8

의료급여의 2013년 예산안 규모는 전년 대비 13.8% 증가하고 있어 생계급여 등 기초생활급여비가 전년 대비 9.4%에 증가하는 것에 비해 크게 증가하고 있다. 이는 수급대상자가 거의 동일[26]함에도 불구하고 1인당 의료급여 지출수준이 적정하게 관리되고 있지 못함을 의미한다[27].

26) 의료급여 대상자에는 기초생활수급자 및 타법에 의한 수급자('재해구호법'상 이재민, 독립유공자 · 국가유공자 및 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 인정한 자 등)가 포함된다.

27) 2010년 의료급여 수급자가 정부로부터 지원받는 금액은 월 27만 7천원인데 반해, 건강보험 가입자 중 소득하위 20%가 건강보험으로부터 지원받는 급여비는 월 5만 5천원 수준으로 나타난 바 있다(윤희숙, 2011). 즉, 경제력이 유사한 집단간 비교시 의료급여 수급자의 급여비 지원이 건강보험 가입자의 5배 수준에 이르고 있다.

의료급여 운영체계를 살펴보면 의료급여의 관리주체[28]는 광역자치단체 또는 기초자치단체이며, 의료기관에 의료급여 지급의무는 시 · 도에 설치된 의료급여기금이 된다. 보건복지부는 의료급여기금의 주요재원(국고보조금) 조달을 할 뿐 사업주체가 아닌 구조이다. 즉, 급여비의 77%를 부담하는 중앙정부는 관리의무가 없고, 23%를 부담하는 자치단체에게 관리의무를 부과하는 것은 의료급여 관리체계가 정교하지 못함을 보여준다. 또한 기초자치단체는 의료급여비 부담분이 없는 구조이므로 의료급여에 대한 책임의식이 약할 수 밖에 없다. 중앙정부의 예산에 따라 지방비 매칭이 정해지는 현 예산편성 구조를 감안할 때 관리 또한 중앙정부의 책임임을 간과할 수 없을 것인 바, 보건복지부는 일정 부분 관리책임을 부담할 필요가 있으며, 건강보험심사평가원 및 국민건강보험공단의 관리기능을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다(국회예산정책처, 2013).

나. 재원분담체계

기초생활보장사업의 재원분담체계는 영유아보육사업과 비슷한데, 기초생활보장법상 재원분담에 관한 내용은 없고, 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표에 있는 112개 법정 기준보조율 사업 중의 하나로 포함되어 있다. 1986년도에 제정된 분담비율을 운영해오다가 2008년도에 차등보조율제도가 실질적으로 시행될 당시 어떤 체계에 의해서 결정된 것이 아니라 영유아보육사업과 더불어서 정치적으로 기준 및 인상, 인하비율이 결정되었다.

그러나 전술한 바와 같이 2014년도부터 2017년까지 중위소득 50% 수준까지 단계적으로 급여대상과 급여수준이 확대될 것임을 감안했을 때, 합리적인 재원분담체계와 실질적인 의사결정과정이 필요하다.

28) 「의료급여법」제5조(보장기관)①이 법에 의한 의료급여에 관한 업무는 수급권자의 거주지를 관할하는 특별시장 · 광역시장 · 도지사 · 특별자치도지사와 시장 · 군수 · 구청장이 행한다.

3. 차등보조효과

기초생활보장사업의 차등보조율은 우선 1차적으로 서울과 지방이 서로 다른데 지방은 80%인 반면 서울은 50%를 보조한다. 다음은 재정자주도와 사회보장비 지수에 따라서 ±10씩을 인상, 인하하는 방식으로 보조율이 달라진다.

〈표 4-26〉 차등보조율 적용 대상 및 기준

구분	기준보조율	차등보조율
기초생활급여	서울 : 50% 지방 : 80%	- 10% 인상 : 재정자주도 80 미만, 사회보장비지수 25 이상 - 10% 인하 : 재정자주도 85 이상, 사회보장비지수 20 미만

기초생활보장사업에 차등보조율을 적용한 후 국비-시도비-시군구비의 비율변화를 보면 지방비를 적게 부담하는 기초자치단체는 낮게는 3%에서 높게는 42%까지 부담하고 있음을 알 수 있다. 지방비를 높게 부담하는 경우 2014년부터 대상이 확대됨을 인식할 때 상당한 부담으로 작용할 것이며 차등보조율 제도의 재조정이 필요하다.

〈표 4-27〉 기초생활보장사업의 차등보조 후 국비-시도비-시군구비 비율

(단위 : %)

지방비 부담률 변화	서울			지방		
	국비	시비	구비	국비	시도비	시군구비
인하	40	18	42	70	18	12
유지	50	25	25	80	10	10
인상	60	28	12	90	7	3

4. 주요쟁점 분석: 차등보조 효과 실증분석[29)]

가. 분석의 개요

2008년도부터 차등보조율제도의 실질적인 시행 이후 차등보조율 효과에 관한 논문들이 다수 발표되었다[30)]. 그러나 선행연구들은 다음과 같이 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 차등보조 이전과 이후의 실증분석 없이 선언적이라는 것, 둘째, 사회복지비는 시 · 군 · 구로 배분되어지지만 분석대상을 기초지자체가 아니라 광역지자체로 하는 등의 연구대상 오류, 셋째, 차등보조율 실시에 따른 재정격차 완화분석이 목적이었으나 불균형도 분석기법을 사용하지 않고 상관관계 분석만을 통해 상관관계가 없으므로 차등보조율제 실시 이전보다 불균형도가 심화되었다고 결론내리는 등의 한계를 가지고 있다.

이에 본 연구에서는 230개 시 · 군 · 구를 분석대상으로 기초생활보장사업비를 사례사업으로 하여 차등보조 이전의 사업비와 이후 사업비에 대한 차등보조 효과를 실증분석하였다[31)].

기초생활보장사업비를 대상사업으로 선정한 이유는 두가지이다. 첫째, 영유아보육이나 기초연금사업의 경우 230개 시 · 군 · 구별 차등보조 전후 사업비를 확보

29) 차등보조의 효과를 분석하는 방법은 2가지로 고려해 볼 수 있다. 하나는 차등보조율제도의 목적이 지자체 간 불평등도 개선이므로 본 연구에서 실시한 바와 같이 차등보조 이전과 이후의 불평등도를 분석해 보는 것이고 또 다른 방법은 하나의 자치단체를 사례로 차등보조 이전의 가용재원과 차등보조 이후의 가용재원을 비교해 보는 것이다. 단순히 산술적으로 계산해보면 차등보조 인상 자치단체는 차등보조 인상율을 적용받기 이전 해보다 가용재원이 10% 정도 더 늘어나야 한다. 그러나 본 연구에서 이러한 방법으로도 접근하던 중 한계에 부딪쳤다. 차등보조 실시 이전 해인 2007년도와 2008년만의 가용재원을 비교하는 것만이 의미가 있을 뿐 2009년 이후부터는 의미가 없게된 것이다. 이유는 2009년도에 영유아보육사업의 경우 대상이 차상위계층에서 하위 50%까지 증가하였고, 2010년에는 하위 70%까지 확대되어 사회복지사업 자체에 매칭해야 할 지방비가 큰 폭으로 증가하여 가용재원의 변화를 비교하는 것은 별 의미가 없기 때문이다.

30) 제2장 선행연구 참조.

31) 사실 차등보조효과를 실증분석하기까지는 많은 제약사항들이 있었는데 바로 데이터 구득의 문제가 있었다. 즉, 보건복지부 통계DB의 경우 복지사업에 대한 수급자 수와 시도별 사업비 데이터는 있지만 시 · 군 · 구별 데이터는 구축하고 있지 않았다. 안전행정부 예산부서에서 보유한 데이터는 시 · 군 · 구별 데이터는 있지만 세출예산서 사회복지분야에서 보육, 가족 및 여성으로 범주화되어 있고 노인, 청소년이 합산되어 예산서를 발표하고 있었다. 따라서 본 연구의 연구목적인 각 복지사업별 사업비의 시군구에 대한 차등보조 전과 후의 데이터를 구한다는 것은 매우 어려운 일이었다.

할 수 없었고, 둘째, 전술한 바와 같이 기초생활보장사업의 급여 대상자 또한 내년부터 확대될 것이고, 최극빈층의 사회안전망이라는 사업의 특성상 재정이 열악한 지역에 수급자 수가 많아서 지역간 불균등을 확대시킬 가능성이 높은 사업이라는 이유에서이다.

분석연도는 2009년 결산을 기준으로 하였다. 2009년은 차등보조율 시행 다음 해로서 첫 해인 2008년도보다 지자체별로 좀 더 안정적인 상황에서 예산을 편성하고 결산 처리를 했을 것이기 때문이다. 2009년도에 기초생활보장사업의 차등보조 시행결과는 <표 4-28>과 같다.

〈표 4-28〉 기초생활보장급여사업의 차등보조 시행 결과(2009년)

구분	국고 보조율	대상 자치단체	'08년과 비교
서울시 자치구	60(경감)	- (8개 구) 노원, 강서, 강북, 중랑, 은평, 관악, 성북, 도봉구	구로구
	50(유지)	- (14개 구) 동작, 광진, 동대문, 서대문, 용산, 마포, 양천, 송파, 종로, 구로, 성동, 영등포, 금천, 강동구	성북,도봉구
	40(증가)	- (3개 구) 중구, 서초, 강남구	종로구
광역시 자치구	90(경감)	(39개 구) - 부산 : 동구, 서구, 남구, 북구, 영도구, 진구, 동래구, 해운대구,사하구,금정구,연제구,수영구,강서구 - 대구 : 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구 - 인천 : 남구, 서구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 동구 - 광주 : 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구 - 대전 : 동구, 서구, 중구, 대덕구 - 울산 : 중구, 북구	
	80(유지)	(5개 구) - 부산 중구, 인천 중구, 대전 유성구, 울산 남구, 울산 동구	부산 강서구 대구 중구 인천 동구
경기도 불교부 단체	80(유지)	(6개 시) - 안양, 안산, 화성, 고양, 수원, 용인시	
	70(증가)	(2개 시) - 성남, 과천시	용인시
기타 시군	80(유지)	(153개 시군) - 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화, 옹진군, 울산 울주군 등	

자료 : 서울시의정보고서, 2009.

나. 분석방법

분석은 네 가지 변수 즉, 시 · 군 · 구별 기초생활보장비, 차등보조 후 기초생활보장비, 재정자립도, 재정자주도에 대해서 실시하였다. 재정자립도는 시군구간 재정력 차이를 보고자하는 것이 아니라 여러 가지 보조금이 지급되기 전 자치단체간의 실제 재정력 격차를 보고자 하는 것이고 재정자주도는 형평화 교정 이후의 불균등도를 산출해 내어 결론적으로는 기초생활보장비에 따른 지자체간 격차와 비교하기 위함이다.

그런데 차등보조 후 시군구별 기초생활보장비 데이터로 분석하기 전에 거쳐야 할 단계가 있다. 즉, 연구자가 확보한 데이터는 시군구별 세출예산서상 사회복지분야 기초생활보장 부문의 값과 차등보조 계산 결과 인상과 인하, 보유를 적용받은 지자체명이다. 그러므로 이 데이터들을 그대로 쓰는데에는 두 가지의 문제가 있는데 하나는 기초생활보장 세출 결산자료는 차등보조를 하고 난 이후의 자료이고 또 하나는 차등보조 대상이 아닌 의료급여가 포함되어 있다는 것이다.

이에 두 가지에 대해 본 연구는 다음과 같이 처리하였다.

먼저, 차등보조이전의 데이터를 구하기 위해 아래와 같이 처리하였다.

- 인상(+10%)자치단체 47곳의 기초생활보장비 = 결산데이터 / 1.1
- 인하(-10%)자치단체 5곳의 기초생활보장비 = 결산데이터 / 0.9

두 번째로, 차등보조 대상급여가 아닌 의료급여가 기초생활보장비에 포함되어 있는 문제는 차등보조 전 후 모두 똑같은 조건이고 상대분석이므로 분석결과에 영향을 주지는 않은 것으로 판단되어 그대로 사용하였다.

분석은 분산도와 집중도를 동시에 살펴보았는데 분산도는 Gini 계수를, 집중도는 Entropy 지수를 사용하였다.

다. 분석결과

230개 기초자치단체의 기초생활보장비에 대한 차등보조 전과 후의 기술통계량을 살펴보면 먼저 차등보조 전후의 최소자치단체(1,407백만원)는 동일하다. 최대자치단체의 경우 차등보조 전(90,684백만원)보다 차등보조 후(86,771백만원)에 낮게 조정되었다. 자치단체간 표준편차 또한 16,534백만원에서 15,852백만원으로 다소 축소되었다. 그럼에도 불구하고 차등보조 전후의 변화정도는 미미한 편이다. 자치단체간 재정형평화 목적의 보통교부세와 재정보전금, 조정교부금 보조 전후 재정력인 재정자립도와 재정자주도를 비교해 보면 재정자립도는 가장 낮은 자치단체(8.6%)와 가장 높은 자치단체(82.9%)간에 74.3% 차이가 있지만 재정자주도는 각각 30.8%, 91.6%로서 그 폭이 60.8%로 교정되었고 표준편차도 16.6에서 11.3으로 줄어든 것과 비교가 된다.

〈표 4-29〉 기초생활보장비 전과 후, 재정자립도, 재정자주도의 기술통계량

(단위 : 백만원, %)

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
기초생활보장비 차등보조 전	230	1407	90,684	21,734	16,534
기초생활보장비 차등보조 후	230	1407	86,771	21,181	15,852
재정자립도	230	8.6	82.9	28.2	16.6
재정자주도	230	30.8	91.6	62.5	11.3
유효수	230	–	–	–	–

230개 시 · 군 · 구에 대한 기초생활비의 차등보조 후 형평화 효과를 분석한 결과는 형평화 효과가 소폭 있는 것으로 나타났다.

차등보조 전의 지니계수는 0.3901이고 차등보조 후에는 0.3887로 하향 조정되었으며, 집중도인 엔트로피도 차등보조 전에는 5.1892에서 차등보조 후에는 5.1910으로 수치가 높아져 분산도와 집중도에서 모두 형평화 효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-30〉 230개 시·군·구의 기초생활보장비 차등보조 후 효과

구분	차등보조 전	차등보조 후	재정자립도	재정자주도
Gini 계수	0.3901	0.3887	0.3168	0.0980
Entropy 지수	5.1892	5.1910	5.2806	5.4207

기초생활보장비의 차등보조 전후 결과와 비교해 보기 위해 재정자립도와 재정자주도의 230개 시군구간 불평등도를 동시에 분석해 보았는데 지역간 재정력 격차를 전혀 보정하지 않은 상태의 재정자립도 불평등도가 더 낮은 것으로 나타났다. 물론 차등보조 후에 그 전보다는 형평화 효과가 있다고 할 수 있으나 지역간 형평화가 목적인 제도라는 측면에서 봤을 때는 그 이름이 무색할 만큼 효과가 매우 소폭이고 오히려 재정자립도보다도 불균형도가 높다는 면에서 차등보조율 제도를 재정비해야 함을 시사한다.

제5절 시사점

영유아보육사업의 경우 사업의 성격은 저출산 대책마련을 위한 국가정책사업이며 보편적 서비스 사업이 되었는데 재원분담은 사회적안전망 개념의 분담구조를 가지고 있음으로 인해 오히려 국가 부담율보다 지방의 부담률이 높은 상황이다. 영유아보육비 중 국비의 연평균 증가율이 34.7%인 반면 지방비는 34.8%로서 국비보다 0.1% 높다. 절대액에서도 2008년부터 2013년까지 항상 국비보다 지방비가 많은 상황이다. 국가정책이며 전국적 보편서비스 사업에 대해 지방이 중앙정부보다 더 많은 비용을 분담해 온 것이다.

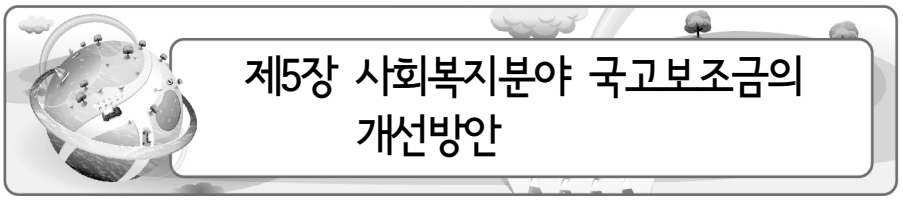
상황이 이렇다 보니 매년 지속되는 사업임에도 불구하고 지방에서는 추경편성을 통해 그 때 그 때 해결하거나 미뤄뒀다가 한번에 지출하는 경우도 있다. 지금도 사업의 확대에 대한 논의는 있으나 축소에 대한 논의는 없는 상황이다. 따라서

사회환경 변화나 국민의 인식변화, 국가의 정책방향이 바뀌는 것에 따라 국가와 지방의 재원분담 구조도 그에 맞추어 재조정되어야 할 것이다.

이와는 달리 기초노령연금사업의 재원분담과 관련해서는 지금까지 사실 큰 논쟁사항이 없었다. 그러나 이번 기초연금법 제정안 발표과정에서 동 사업은 지방비를 추가적으로 많은 규모를 매칭해야 하는 사업임에도 불구하고 협의절차 없이 일방적으로 결정되었고 이러한 재원분담체계의 미흡함이 중앙과 지방간에 상당히 큰 갈등요소로 작용하고 있다. 기초노령연금을 기초연금으로 대체하면서 대상자를 확대하겠다는 내용과 더불어서 이 때에 동시에 논의되었던 것은 기초노령연금의 지방비 부담분 이상의 추가적인 소요예산에 대해서는 국가가 부담하겠다는 내용도 있었다. 그러나 이러한 내용들은 사라지고 기초연금으로 인한 추가 부담을 지방에서 고스란히 떠안아야 되는 상황이 된 것이다.

본 연구에서 기초연금을 추계한 결과에 의하면 전국적으로 5조 6,600억원이 소요될 것으로 예상되고 이것은 2012년 기준 기초노령연금의 2.2배에 달하는 규모이다. 지방비 부담액은 2조 1,667억원으로 2012년 기초노령연금 지방비 매칭비의 2.2배로서 추가적으로 9,556억원을 부담할 것으로 추정되었다. 기초노령연금사업은 지방의 평균 부담률이 25% 이상을 유지해 온 사업이다. 그럼에도 불구하고 연금의 예산규모가 대폭 확대되고 지방비 매칭액도 증폭될 상황에서 중앙과 지방간의 재원분담 협의체계 없이 진행된 사업에 대해서 지방은 보육예산에 이어 또 하나의 무거운 재정적 짐을 지게 된 상황이고 중앙-지방간 갈등의 골이 더욱 깊어질 전망이다. 따라서 국가시책에 따라 제도도입의 결과는 동일하다고 하더라도 지방의 재정부담을 수반하는 사업에 대해서 사전에 협의체계가 구축된다면 상호 이해할 수 있는 기회가 될 것이다.

기초생활보장사업과 관련해서도 최근 상황이 바뀌었다. 2013년 9월에 개편된 내용에 따라 수급자 수가 대폭 확대될 전망인데 빈곤에 대한 차상위계층의 범주를 확대하고 기초생활보장제도를 개별급여로 개편하고 부양의무자 기준을 완화하면서 140만명→220만명으로 증가가 예상된다. 특히 차등보조효과 분석결과 하나의 제도라고 하기에는 미미할 정도의 효과가 있는 것으로 드러났다. 따라서 사회복지사업의 규모가 커질수록 차등보조의 파급효과도 확대될 것으로 전망됨에 따라 차등보조율제도의 재정비가 필요함을 시사한다.



제5장 사회복지분야 국고보조금의 개선방안

제1절 기본방향

1. 개선의 필요성

사회복지분야 국고보조금을 둘러싼 가장 큰 문제는 사회복지환경이 빠르게 변화하고 있고 사회복지정책도 따라가고 있는데, 사회복지재정의 가장 큰 재원인 국고보조금 운영방식만 25년 전의 상태 그대로 있다는 것이다.

영유아보육지원사업의 경우 최근 영유아보육료 지원사업과 관련하여 지자체에서 예산이 없으므로 지원하지 못한다 또는 일정기간 보류했다가 추경편성 후 지방채를 발행해서 또는 예비비로 한꺼번에 지원하겠다 등의 기사가 심심치 않게 보도되곤 한다. 전술한 바와 같이 영유아보육지원사업은 이미 취약계층의 영유아 보육목적인 잔여적 사회복지 차원을 떠나서 국가의 저출산 대책이라는 범국가적인 목적의 전국적, 의무적 무상보육의 보편적 사회서비스로 변화되었다는 것이 핵심이다. 또한 단년도로 종료될 사업이 아니라 매년 반복적으로 시행될 사업에 대한 예산을 지방채나 예비비로 충당한다는 것은 넌센스일 것이다. 더불어서 상대적으로 국고보조금 지원방식이 양호하다는 기초(노령)연금과 기초생활보장사업의 경우도 2014년도부터 그 대상과 보장규모가 크게 확대될 전망이며 동시에 지방비 규모도 급팽창할 예정이어서 이들 사업 또한 이미 논란의 대상이 되기 시작했다. 따라서 현재의 국고보조금 운영방식이 이대로 유지될 수 없는 상황에 다다른 것이다.

이에 본 연구에서는 국고보조금제도 개선을 위해 먼저, 사회복지사업의 국가시책화에 따라 국고보조율 구조 및 체계의 재정비방안을 제시한다. 사업의 성격상

사회복지사업은 향후 대상이나 예산규모가 증가할 수 밖에 없으며, 이는 OECD 국가들의 사회보장비 지출비율과 비교해보더라도 추측할 수 있는 부분이다. 따라서 사회복지사업과 관련하여 현재까지의 문제점을 완화시키고 향후 수요에 대비하기 위해서는 사회복지 국고보조율 구조와 체계를 전면 재정비해야 한다.

이를 위해 우선 국고보조금의 기준보조율을 재조정해야 한다. 기준보조율을 결정하는데 있어서 외부성이나 파급효과를 측정하여 적용하는 경제학적인 접근이나 사무구분에 의한 접근, 선행연구들에서 제시된 객관적 기준들 또한 현재로서는 수용 가능한 것들이 없는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 기준보조율이 결정되기까지의 과정을 객관성 있게 추진해서 궁극적으로는 결과물의 객관성을 확보하기 위해 기준보조율 조정절차의 개선방안을 제시하였다.

둘째, 과정의 객관성을 확보했다면 실질적으로 조정안의 의결기구인 지방재정부담심의위원회의 운영방식이 실질적으로 진행되어야 할텐데, 2년 여 기간 동안의 운영실적들을 살펴보면 그렇지 못한 상황이므로, 이에 대한 개선방향도 제시하였다.

셋째, 차등보조율과 관련해서도 전체 기초지자체를 동등하게 놓게 지표 2개로 인상, 인하단체를 결정할 것이 아니라, 빠르게 변화하고 있는 사회정책기조에 맞도록 지역적 특성이 유사한 동종계층별로 적용하는 것이 필요할 것이며, 많은 선행논문들에서도 이러한 부분이 지적되고 있다. 또한 지표의 경우도 사회복지지수비나 노인인구 비율이 아닌 실질 수요를 반영할 수 있는 방안을 검토하였다.

넷째, 사회복지 수요가 짧은 기간에 급팽창하였고, 향후에도 지속될 것임을 고려한다면 지방자치단체의 입장에서 중앙-지방간의 재원분담구조나 체계 개선만으로는 그 수요를 감당하기 힘들 것이다. 따라서 사회복지재정을 확충하고 지방에 사회복지재정 운영의 자율성을 부여함으로써 좀 더 효율적인 사회복지재정관리가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 단기적으로 사회복지비 누수 관리의 필요성과 방안을 제시하였다.

다섯째, 더불어서 사업의 성격이나 규모로 봤을 때 궁극적으로는 사회복지만을 위한 목적세가 필요함을 인지하고 이에 대한 신세원 도입방안을 제시하였다.

마지막으로는, 사회복지분야 국고보조금의 효율적 관리를 위해서는 국고보조

사업의 실천주체인 지방의 재량이 필요함을 강조하고, 공공부조사업 외의 사회복지사업은 일정 부분 지방에 자율적 운영을 가능하게 해서 복지사업 운영의 효율화를 도모하는 방안을 제시하였다.

2. 개선방안 도출방법

이상의 다양한 대안 도출을 위해 선행연구 검토, 외국사례 조사 등과 더불어 설문조사와 FGI 조사를 실시하였다. 설문조사는 사회복지분야 국고보조금 제도, 기준보조율과 차등보조율 제도를 다양하게 인지하고 있어야 한다는 분야의 특성상 선별된 전문가 집단을 대상으로 하여 실시하였다. 한편 설문조사의 경우 각 문항들에 대해 심도 있는 질문을 계속할 수 없다는 단점을 보완하기 위해 FGI를 실시하였는데 특히 기준보조율 조정절차 개선과 차등보조방식 개선안 도출을 위해 FGI 조사결과를 활용하였다. 즉, 기준보조율과 차등보조율 결정에 있어서 절차상 기획재정부에서 보조율을 조정하려면 지방자치단체 관련 공무원, 지방의 실정을 잘 알고 있는 지역의 전문가, 관련분야를 연구하고 있는 학계 전문가 등에게 조정사업에 대해 설명하고 그에 대한 의견을 수렴해야 한다는 취지에서이다.

먼저, 설문조사의 개요는 다음과 같다. 설문조사시 가능한 한 편견을 제거하기 위해 세가지 원칙을 가지고 진행하였다. 첫째, 설문대상자 선정에 있어서 연구자가 무작위로 선정할 경우 복지담당 또는 예산담당자라고 할지라도 업무숙련도 정도를 가늠할 수 없으므로, 광역시도의 복지예산 총괄자의 추천을 통해 엄정하게 대상자를 선정하였다. 둘째, 설문대상자의 성의 있는 답변을 위해 5,000원 상당의 상품권(케익)을 지급하였다. 셋째, 각 사업에 대해 현행 기준보조율을 미리 제시하지 않고, 사업의 목적과 대상만을 제시함으로써 단지 사업만을 보고 판단하도록 유도하였다[32].

32) 모 대학교 경제학과 교수님은 설문지를 작성하는데 2시간 가까이 소요되었다고 하였다.

〈설문조사 개요〉

○ 설문목적 : 국고보조율을 중심으로 한 사회복지 국고보조금제도 개선을 위해 관련 업무를 잘 파악하고 있는 사회복지담당, 예산담당 공무원과 사회복지분야 논문발표 등 학회활동을 활발히 하고 있는 교수진, 16개 시도연구원 공동과제인 '사회복지 국고보조금 개선방안' 과제 참여자들을 대상으로 사례 복지사업에 대한 적정 기준보조율 등에 관해 의견조사
○ 설문기간 : 2013. 7. 2 ~ 7. 16(2주간)
○ 설문대상 : – 16개 시도별 사회복지 또는 보조금 예산 담당공무원 5명씩
– 교수(사회복지보조금관련 논문발표, 토론 유경력자) 15명
– 16개 시도연구원('사회복지재정의 개선방안' 공동 연구진)
– 지방행정연구원 지방재정연구실 박사 5명
– 최종적으로 총 64부 회수

FGI 조사는 설문조사를 통해 제시된 의견들을 균형 있는 시각에서 협의하고 판단할 수 있도록 중앙의 사회복지재정 전문가, 지방의 사회복지재정 전문가, 국회예산정책처 사회복지재정분야 연구자, 보건복지부 관련업무 전문가, 지방의 시와 도 공무원으로 구성된 전문가 그룹의 심화인터뷰를 진행하였다. 이 때 진행은 녹취와 녹화가 가능한 FGI룸에서 FGI 전문가가 실시하였고, 연구자가 공동진행자로 참여하여 협의내용이나 질문에 응답하였다.

〈FGI[33]의 개요〉

○ FGI 참여자 : A(ㅇㅇ대학교 교수, 전 조세연구원 근무)
B(ㅇㅇ연구원 연구위원, 전 국회예산정책처 근무)
C(ㅇㅇ대학교 교수, 전 보건복지부 근무)
D(ㅇㅇ연구원 연구위원, 사회복지 국고보조금관련 연구 다수 진행)
E(ㅇㅇ시 예산담당관)
F(ㅇㅇ도 복지예산팀장)
○ 진행방식 : 연구자(김성주)가 연구의 목적, FGI의 목적, 진행상황, 설문결과에 대한 설명 후 전문진행자(코리아리서치 연구본부장)를 중심으로 사회복지 국고보조율 조정에 관한 의견개진 방식으로 진행

33) FGI(Focus Group Interview, 그룹인터뷰)는 면접조사와 같은 정량조사에서 피면접자가 얼마나 솔직하게 응답할 것인가에 대해 의문을 가지는 경우 훈련을 쌓은 사회자의 인터뷰 기술에 따라 날카로우면서도

이상의 기본방향을 가지고 본 연구에서는 우선 재정분담구조 및 체계를 재정비하는 방안과 사회복지재정 운영의 다각화 방안을 제시하고자 하며 이를 도식화하면 다음과 같다.

사회복지분야 국고보조금의 문제		개선(안)
재원분담구조 및 체계 불합리		재원분담구조 및 체계의 객관성 확보
법정 기준보조율 : 25년전 재원분담구조 그대로 유지 비법정 기준보조율 : 법정국고보조율을 참고로 조정(중앙의 일방적 결정) 차등보조효과 미미 지방재정부담심의위원회의 형식적 운영, 강제력 부재	⇨ 해외사례 설문조사 FGI 조사	– 기준보조율 조정절차 개선 • 기준보조율 조정시 절차별(지방의 의견 수렴 단계 등) 진행 의무화 – 지방재정부담심의위원회의 실질적 운영 (참석 및 결과 등 실적의 국회보고 의무화) – 차등보조기준 조정(설문결과, 선행연구)
사회복지재원 부족		사회복지재정 운영의 다각화
영유아보육사업 : 2008년 → 2013년 320%(5조4,000억원) 증가 기초(노령)연금사업 : 2013년 → 2014년 이후 매년 220%(3조1,100억원)증가예상 기초생활보장사업 : 2017년까지 최대 110만가구 증가 예상		– 사회복지비 누수원인 파악 및 효율적 관리 – 사회보장 목적세 신설방안 강구 – 지방의 사회복지재정 운영 자율성 확대

상세한 정보를 얻어내는 것이 필요한 경우에 이용되는 조사방법이다. FGI는 어떤 특정의 목적을 위해 준비된 화제를 그 목적에 따라 모여진 소수의 그룹에서 이야기 하는 과정으로, 숙련된 사회자의 컨트롤 기술에 의해 집단의 성원이 상호 영향을 미치도록 하며 주로 비구성적인 접근법에 의해 얻은 개개인의 반응을 통합하여 가설의 추출과 가설의 검증 등 그때 그때의 목적에 따라 관찰하고 분석하는 방법이다. 즉, 준비된 주제/이슈를 그 목적에 맞도록 소수의 사람(6~8인)을 모집하여 Group 내에서 자유롭게 참여하여 자기 생각을 이야기하거나 토론하는 과정으로 진행한다. 이 때 사회자가 참석자 상호간의 Group Dynamics를 통해 상호 영향을 미치도록 하여 심층적 의견을 도출한다.
FGI는 특정 이슈에 대한 구체적인 응답 획득을 통해 심층적인 해석이 가능하고 내면의 사고 형성 과정에 대한 구체적인 정보 탐색이 가능해 적합한 해결 과제 제공이 가능하다는 장점이 있는 반면 소수의 샘플을 대상으로 하는 것이므로 (전화/면접조사)와 달리 일반화 할 수 없고 "Why"에 대한 답이 주 목적이기 때문에 %의 통계적 결과를 제공할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

제2절 재원분담구조 및 체계의 객관성 확보

1. 기준보조율 조정절차의 개선

가. 기본접근

고전경제학 이론에서 기준보조율은 사업의 파급효과 측정, 외부성의 정도에 따라 결정되며 해당 사업의 파급효과나 외부성만큼 국가에서 보조해야 하는 것이 기준보조율이라고 정의한다. 이에 대해 많은 문헌들(Inman, 1988; 宮本憲一, 1990; 임성일, 1991; Petchey, 1997, 김종순, 2001)에서는 실제로 국고보조금의 누출효과를 파악하기 힘들고 누출효과에 의한 시정기능은 그 이론적 주장과는 달리 현실적으로 활용되고 있지 않다는 지적이 있다.

기능 및 사무배분 이론 측면(김동기, 2008)에서 살펴보면 사무구분은 국가사무, 기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무로 나뉘어지고 이를 다시 경비부담주체와 국회와 지방의회의 관여범위, 국가감독범위, 대상사무를 구분하는 것으로써 국가 및 지방사무의 성격 파악을 시도해 볼 수 있다[34]. 여기서 국가사무와 자치사무는 각각 국가와 지방이 경비를 전액 부담해야 하지만 위임사무는 기관위임사무와 단체위임사무로 나뉘어지는데 기관위임사무는 전액 국가보조가 원칙이고 단체위임사무는 국가와 지방이 나누어서 분담하는 것이 원칙이라고 구분하고 있다. 그러나

34) 사무구분과 재원분담 원칙

구 분	국가사무	기관위임사무	단체위임사무	자치사무
경비부담주체	전액 국가부담	전액 국가보조 원칙	국가와 지방의 분담원칙(보조금은 부담금적 성격)	전액 지방부담 원칙(국고지원 시 보조금적 성격)
국회 · 지방의회 관여	국회관여, 지방의회 관여불가	지방의회 관여불가	지방의회 관여	지방의회 관여
국가감독 범위	국가자체 내부감독	적극적 감독 및 소극적 감독	교정적 감독 (합법성, 합목적성)	합법성에 의한 교정적 감독에 한정
대상사무	외교, 국방 등	선거, 주민등록, 민방위대 유지 등	국도유지, 재해구호 업무 등	상하수도, 쓰레기, 지방도, 공원 등

현실적으로 사무가 명확하게 구분되지 않는 경우가 많고, 과학기술의 발달과 시대적 요구 등이 변화하여 그 기준이 모호할 경우에는 국가와 지방이 협의하여 분담하면 된다. 또한 명확한 자치사무라 할지라도 해당 단체의 재원부담능력이 현저하게 낮을 경우에는 국가가 대신 부담하기도 한다는 것이다.

이렇듯 이론적으로 탄탄한 기준보조율을 설정하는 것이 어렵고 지방자치제도가 성숙함에 따라 지방자치단체가 지방재정력과 지방비 등에 대해 예민해지자 많은 선행연구들(임성일, 2012; 최병호외, 2012, 2006; 이재원, 2010; 구인회외, 2009)은 다양한 보조율의 결정요인과 재정부담 수준을 바탕으로 객관적인 기준을 마련하기 위해 시도해 왔다. 즉, 보조율의 결정요인을 효율성(외부성) · 형평성(전국 표준) · 실행성(지방재정력)이나 사업의 성격을 국가 최저한 · 법적 의무성 · 지방 재량성 또는 외부성 · 재량성 등으로 설정하고 이들의 강, 중, 약 정도에 따라 중앙, 중앙-지방, 지방이 재정부담을 하는 것으로 제시하는 등 국고보조금의 보조율 기준을 만들기 위해 시도해 왔다.

이처럼 여러 해 동안 많은 연구자들이 이론과 사무배분상의 한계를 극복하고자 다양한 결정요인과 비율을 제시하였으나 각 요인이나 비율에 대해서 기준이 모호하다거나 서로 의견을 달리하는 등의 논쟁들이 항상 존재해 왔다. 현실적으로 국고보조금은 정치인의 표밭, pork barrel politics(宮本憲一, 1990)로 비유되며 보조금의 획득정치로 표현한다. 즉, 원칙이나 기준 없이 정치적 분위기, 정치적 파워, 다른 한편으로는 국가와 지방의 재정상황, 관계 등에 따라 결정된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 국고보조사업 규모는 갈수록 확대되고 있고 이에 따라 지방재정에서의 비중과 부담 또한 커지고 있으므로 합리적인 국고보조율의 설정은 중앙이나 지방에서 매우 중요한 사안이다.

따라서 본 연구에서는 상술한 바와 같이 누구나 수긍할 수 있는 객관적인 기준과 비율의 제시가 불가능하다면 보조율 조정 절차의 객관성을 확보하여 궁극적으로는 기준보조율의 객관화를 도모하는 것에 착안하여 이에 대한 방안을 제시하였다.

나. 객관적인 기준보조율 조정절차 확보방안

기준보조율 조정절차의 객관성 확보를 위해 우선 사업 추진부처의 안건상정단계부터 시작해서 4단계에 걸쳐서 의견수렴과정과 조정과정, 결정과정까지의 단계를 거치면서 결과적으로는 객관적인 기준보조율을 결정하는 방안이다. 단계별 추진내용은 다음과 같다.

1) 1단계 : 사업추진 중앙부처의 안건 상정

보건복지부, 여성가족부 등 사업 추진부처가 신규사업의 국고보조율을 결정하거나 기존사업의 보조율을 재조정해야 하는 경우, 현재와 같이 일방적인 통보방식이 아니라 (가칭)지방사회복지재정협의회(시도연구원, 관련학계, 지방공무원으로 구성)에 안건을 상정하여 사업시행 주체(지방자치단체)가 검토의견을 제출할 수 있도록 한다.

2) 2단계 : (가칭)지방사회복지재정협의회 개최

대부분의 사회복지사업 시행주체는 지방자치단체이다. 따라서 시행주체의 협의회인 (가칭)지방사회복지재정협의회에서는 중앙부처에서 제출한 국고보조사업에 대한 지방비 부담율 등을 검토하여 의견을 제출한다. 이 협의회는 시도연구원과 학계 교수, 지방공무원으로 구성하여 다양한 분야의 의견이 종합되도록 한다. 예를 들어 협의회가 기존 사업의 기준보조율 조정 또는 신규사업의 보조율 설정 등에 대해 의견을 제출하는 경우를 가정하여 본 연구에서는 16개 시도연구원 소속 박사, 지방재정관련 교수, 사회복지 및 예산담당 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시했고 그 결과를 활용하면 사업시행 주체인 지방자치단체의 검토의견이 될 것으로 가정하였고 설문결과는 다음과 같다.

설문조사결과[35]를 종합분석한 결과 주요 3개 복지사업인 영유아보육, 기초(노령)연금, 기초생활보장사업의 기준보조율 조정(안)은 다음과 같다.

35) 〈부록 1〉 참조

〈표 5-1〉 주요 3개 사회복지사업의 국비:지방비 분담율 조정(안)

(단위 : %)

구분	기준보조율		
	국비	지방비	
		광역	기초
영유아보육지원사업	73.0	13.0	11.9
기초(노령)연금	77.4	12.7	9.7
기초생활보장사업	80.9	10.5	7.9

3) 3단계 : 지방재정부담 실무위원회 개최(AHP 분석)

세 번째 단계로 지방사회복지재정협의회에서 제출한 의견은 지방의 시각에서 정리되었을 가능성이 있으므로 중앙과 지방의 실무진, 학계 등이 참석한 회의(예를 들어, 지방재정부담심의 실무위원회)에서 보건복지부의 의견과 지방사회복지재정협의회의 의견, 중앙과 지방의 실정, AHP 분석 결과 등을 참고하여 FGI를 진행한다. 본 연구에서 기준보조율 조정을 위한 FGI 진행시 언급 · 제안된 내용은 다음과 같다.

"사회복지분야 국고보조사업의 경우 관련 법 제정 이후에 발생한 사업수요에 대해서는 국가 차원의 정책필요성에 따라 확대한 것이므로 이 부분에 대한 재원은 국가가 모두 보조해야 한다" – E(○○시 예산담당관) –

"중앙정부가 국고보조사업을 안전행정부와 관련부처가 모여서 하자고 한 것은 지자체와도 어느 정도 합의가 되었다고 생각하고 실행하는 차원이거든요" – A(○○대학교 교수, 전 조세연구원 근무) –

"기준보조율은 세입하고 관련이 있지 않겠어요? 객관적인 기준이 아니더라도..." – E(○○시 예산담당관) –

"영유아보육사업이 국가사무냐 또는 지방사무냐라는 논란에 앞서서 국가차원에서 저출산고령사회기본법에 의해서 시행하고 있기 때문에 재량지출보다는 의무지출 쪽이고, 보조금 관리에 관한 법률 사업도 의무지출과 재량지출을 구분해서 재량지출의 경우는 지역여건에 따라서 할 수 있도록 해야 겠지요" – B(○○연구원 연구위원, 전 국회예산정책처 근무) –

"기초노령연금은 법에 보조율을 명시하고 있고 보조율 자체가 지방 76%, 서울 69%이고 사전에 충분한 논의가 있었기 때문에 저항이 덜합니다." – E(○○시 예산담당관) –

"재정학적으로 볼 때 의무적 지출은 법에 부담률을 명시하는 것이 초기에는 좋다고 합니다. 부담에 대한 예측이 가능하도록..." –A(○○대학교 교수, 전 조세연구원 근무) –

"기초연금 관련해서 20만원까지 인상되면 그 지방비 부담이 늘어나는 만큼 국고보조율이 인상이 되어야 해요. 지방재정의 확충 없이 다른 사업비를 깍아서 부담을 한다고 하면 사실 지방자치단체가 없어지고 국고보조 매칭 사업단만 있는 거지요" – E(○○시 예산담당관) –

"기재부에서는 그것도 지방자치다라고 생각하는 것이지요" – A(○○대학교 교수, 전 조세연구원 근무) –

FGI에서 논의된 내용을 보면 지방과 중앙부처 산하 연구원간 인식의 차이를 확연히 느낄 수 있었고, 사업별로 보면 영유아보육사업과 기초(노령)연금에 대한 문제제기는 있었지만, 기초생활보장사업에 대한 언급은 없었다. FGI 결과 지방사회복지재정협의회에서 제출한 안에 대해서 큰 이견이 없었으므로, 원안을 그대로 지방재정부담심의 실무위원회에 제출하는 것으로 가정한다.

3단계인 전문가집단을 대상으로 한 AHP 분석절차는 지방사회복지재정협의회의 제출의견을 가지고 종합적으로 판단하여 지방재정부담심의 실무위원회에 안건을 상정하는 사전 심층분석절차로 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

4) 4단계 : 지방재정부담심의위원회 개최

끝으로 지방재정부담심의위원회에서는 실무위원회의 의견을 참고로 사업의 추진여부와 기준보조율을 결정한다.

이상의 절차들을 도식화 하면 다음과 같다.

〈그림 5-1〉 국고보조사업 기준보조율의 단계별 조정절차 방안

5) 법적 조치

이상의 절차를 담보하기 위해서는 법적 명시조항이 필요하다. 개별 사회복지사업법마다 단계별 조정절차 이수에 대한 의무조항을 넣기는 현실적으로 힘들기 때문에 지방재정법을 개정하는 방안이다.

우선 지방재정법시행령 제37조2에서는[36] 지방재정부담심의위원회의 운영과

36) 제35조의2(지방재정부담심의위원회의 운영) ① 위원장은 지방재정부담심의위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.
③ 지방재정부담심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 열고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
④ 안전행정부장관은 법 제27조의2제1항 각 호의 사항과 관련하여 지방자치단체의 장이 의견을 제출한 경우 필요하다고 인정하면 지방재정부담심의위원회의 심의에 부칠 수 있다.〈개정 2013.3.23〉

관련한 내용을 명시하고 있는데, 동법 4항에는 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항과 관련하여 지방자치단체의 장이 의견을 제출한 경우 지방재정부담심의위원회의 심의에 부칠 수 있다고 되어 있다. 여기서 '지방자치단체의 장이 의견을 제출한 경우 지방재정부담심의위원회의 심의에 부친다'는 부분을 '(가칭)지방사회복지재정협의회의 의견수렴 결과를 심의한 실무위원회의 검토결과를 지방재정부담심의위원회의 심의에 부쳐야 한다'로 개정하여 지방비를 추가로 부담해야 하는 경우 객관적인 절차에 따라 추진되도록 강제해야 할 것이다.

2. 차등보조방식 개선

가. 기본접근

현 시점에서 차등보조율을 재검토하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 차등보조 대상사업들의 사업비 규모가 모두 2014년 또는 2015년부터 크게 증가할 것이기 때문이다. 2013년까지는 영유아보육지원사업으로 인한 영향이 매우 커서 다른 사업에 대한 문제의식이 상대적으로 작았지만, 2014년부터는 못지 않게 기초연금사업비를 둘러싼 논란도 커질 전망이다. 이에 따라 2007년도에 차등보조율 기준 마련 당시에는 면밀한 검토 없이 일부 계층의 부담 완화를 위해 정치적으로 결정되었다면 이제는 모든 대상사업의 규모가 커진 상황이므로 이에 대한 논리적인 접근이 시급한 상황이다.

제4장에서 230개 시 · 군 · 구의 기초생활보장사업을 대상으로 차등보조 전후의 형평화 효과를 실증분석한 결과 형평화 효과가 소폭 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 형평화 효과가 없다거나 시도를 대상으로 상관관계 분석을 통해 상관관계가 없기 때문에 불균형도와 심화되었다고 한 논문들과 상반된 결과이다. 반면 지역간 재정력 격차를 전혀 보정하지 않은 상태의 재정자립도 형평도가 더 높은 것으로 나타났다는 것은 기초생활보장사업으로 인해 불균형도가 높아진다는 것으로써 전반적인 차등보조율 제도에 대한 점검 및 개선의 필요성이 있다.

나. 개선방안[37]

① 차등보조 대상사업

차등보조 대상사업의 경우 현재는 영유아보육, 기초(노령)연금, 기초생활보장사업 등 3개 사업에 대해서만 실시하고 있는데, 이에 대한 대상사업의 축소 혹은 확대실시 여부에 대한 문제제기는 없는 상황이다. 즉, 선행연구 검토 결과에서는 차등보조 대상사업에 대해서는 문제제기를 하지 않았고 이론적으로 국고보조금 제도의 목적이라는 측면에서 차등보조실시에 대한 회의적인 시각은 일부 있었다. 본 연구의 전문가집단 설문조사 결과에서도 현재 시행중인 사업들이 적당하다는 의견이 높은 것으로 나타나, 차등보조 대상사업은 현재의 3개 사업으로 유지[38]하는 것이 바람직하다고 판단된다.

② 차등보조지표

차등보조시 보조기준이 되는 지표의 재검토가 필요하다. 여러 연구들(김정완, 2013; 임소영, 2012; 박혜자, 2009)에서 현재의 차등보조 지표인 사회보장비 지수, 노인인구비율, 재정자주도는 각 복지사업들과 상관관계가 약하거나 차등보조 효과가 없다고 지적하였다. 이에 대한 전문가집단 의견조사결과 차등보조기준의 1순위로 수급자 수와 재정자주도를 선택[39]했고, 2순위로 사회복지지수와 재정자주도를 꼽았다. 현재의 기준에 따른 차등보조 분석결과는 소폭 효과가 있는 것으로 나타났다. 차등보조기준관련 논문들을 살펴보면 수급자수가 중요함을 강조하고

37) 차등보조율제도 본래의 목적은 수급자 수가 많은 지역의 지방비 부담이 커지게 되는 현상을 개선하기 위해 복지수요가 많은 지역에는 보조금을 인상, 적은 지역에는 인하하여 지급하는 것이다. 따라서 차등보조율 개선대안을 도출하기 위해서는 다양한 재정지표와 재정사업지표 등의 기준과 보조율을 바탕으로 계량적 모의실험을 실시한 후 대안을 제시해야 하지만 연구기간과 연구범위의 한계로 인하여 본 연구에서는 선행연구 검토결과를 바탕으로 대안을 제시하였다.

38) 실제 전문가 집단에서는 국가 최저한의 보장이 필요한 사회복지사업에 대해서 차등보조율을 적용해야 한다는 의견이 가장 많았고(190%, 복수응답) 모든 국고보조사업에 대해 차등보조가 필요하다는 의견이 그 다음으로 많았다(131%). 그러나 국가 최저한의 범위가 모호하고 모든 국고보조사업에 대해서는 국고보조금제도의 목적과 많은 부분 상충되므로 향후 연구에만 참고할 것이다.

39) 설문결과 : 차등보조율 적용시 1순위로 고려해야 할 기준

있다. 사회복지 국고보조사업의 약 80%가 법정 사업이고 대부분은 수급자수에 영향을 받고 있는 사업들이다. 따라서 차등보조기준 지표에 수급자수가 포함되는 것이 필요하다.

③ 차등보조비율

다음은 차등보조비율에 관한 개선문제이다. 전문가 의견조사 결과 가장 많은 의견은 현재보다 인상, 인하 폭을 확대한 ±20%를 제안하고 있다. 현재는 ±10%, 유지 등 3단계 구조로 되어있는데 선행연구(하능식외, 2012)에 의하면 ±10% 기준에 근접하였으나 못 미치는 지역의 문턱효과로 인해 보조비율단계를 좀 더 세분화하여 인상 또는 인하 기준에 약간 못미치더라도 크게 차이가 나지 않도록 설계하는 것이 필요하다고 한다. 전술한 바와 같이 사업비 규모가 커지고 이에 따라 차등보조의 인상, 인하 여부가 지자체에 영향력이 더욱 커질 것이 예상되므로 지자체에 대한 영향을 최소화 할 수 있도록 현재의 ±10%를 좀 더 세분화하는 방안이 필요하다.

지표		직업군	응답자수	
재정지표	1. 재정자주도	공무원	16	22
		연구원	3	
		교수	3	
	2. 재정자립도	공무원	16	19
		연구원	3	
		교수	0	
	3. 재정력지수	공무원	7	12
		연구원	1	
		교수	4	
재정사업지표	4. 사회복지지수	공무원	–	–
		연구원	–	
		교수	–	
	5. 수급자 수	공무원	1	6
		연구원	2	
		교수	3	
	6. 수급자 비율	공무원	0	2
		연구원	2	
		교수	0	
	7. 주민1인당 사회복지비	공무원	–	–
		연구원	–	
		교수	–	

④ 시 · 군 · 구 배분방식

시 · 군 · 구를 대상으로 적용하고 있는 차등보조 방식에 관한 재검토가 필요하다. 현재는 230개 시 · 군 · 구 모두를 나란히 놓고 차등보조 기준에 따라 지급하는 방식이다. 따라서 시군과 자치구의 인구구조나 기능의 상이함에 대한 문제제기가 지속적으로 있어 왔다. 이에 대한 전문가집단 의견조사 결과는 각 계층별 즉, 시와 군, 구별로 차등보조기준을 적용하자는 데에 의견이 모아졌고, 선행연구에서도 각 계층별로 차등보조기준을 적용했을 때 현재보다 형평화 효과가 좋아짐을 실증분석 하였다(이채정, 2011). 실제로 시 · 군과 자치구는 인구구조, 인구변화, 지역적 특성 등의 면에서 많은 부분 상이하고, 시와 군도 차이가 있다. 따라서 차등적용방식은 각 계층별로 접근하는 것이 합리적일 것이다.

이상 차등보조율 제도 개선(안)과 관련하여 사실 차등보조율제도의 목적이 지방자치단체간의 형평화로서 뚜렷한 만큼 다양한 지표와 보조율의 매트릭스를 바탕으로 한 모의실험이 반드시 필요하다.

3. 지방재정부담심의위원회의 운영방식 개선

가. 기본접근

현재의 사회복지분야 국고보조사업 재정분담체계는 법정 국고보조율을 명시하고 있는 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1의 112개 사업 중에 포함되어 있다. 그 외의 사회복지사업은 보건복지부나 여성가족부의 공모 형태나 지자체 신청에 의해서 진행되고 있다. 따라서 법정 국고보조율 사업 외의 사업에 대한 국고보조율은 중앙부처 임의대로 공고하고 신청사업에 대해서도 비슷한 형태로 결정되고 있는 상황이다. 따라서 국고보조사업 유치실적 홍보 지향적인 지자체와 사업수 확대 및 저국고보조율 지향적인 중앙부처가 만났을 때 지방재정 건전성의 문제는 더 커지게 된다는 것이다.

지방재정 건전성 제고를 위해 지방재정에 중대한 영향을 미치는 정책 즉, 지방부담을 수반하는 경비에 관한 사항, 재원분담 관련 정책 입안사항, 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 사항에 관해 결정할 때 지방자치단체와 사전협의하기 위해 2012년 1월에 지방재정부담심의위원회(이하 위원회)가 발족되었다. 안행부 차관을 위원장으로 하고 재정부 · 총리실 차관급 각 1명, 전국시도지사협의회 등 지방 4대 협의체 추천 각 1명, 관계부처 차관급, 민간전문가 등 10명이 위원으로 구성되었다. 그러나 위원회 발족 후 만 1년이 된 2013년도 초부터 위원회의 결정사항에 대해 강제력이 없고 운영도 형식적이라는 비판의 목소리가 높았다.

실제로 위원회 심의결과 및 반영실적을 봐도 알 수 있다. 안전행정부는 2012년도에 6개 부처의 8개 사업에 대해 보조율 조정 등에 대해 심의한 후 해당 부처에 통보했다. 하지만 기획재정부의 예산심사 과정에서 4개 사업에 대한 심의결과만 살아남았을 뿐, 나머지 4개 사업은 반영되지 않았다[40]. 난임부부를 지원하는 모성아동건강지원사업의 경우 위원회에서는 서울을 30→50%, 지방은 50→80%로 의결했으나 기재부는 반영하지 않았고, 나머지 3개 사업도 무시되었다. 반영된 사업의

40) 2012년 지방재정부담심의위원회 심의결과 및 반영

사업명	당초 2013년 국고보조율	위원회 심의결과	2013년 최종 정부 예산안
성폭력 방지 및 피해자 지원	90%(2012년 100%)	100%	100%(심의결과 반영/2012년과 동일)
발달장애인을 위한 성년후견인 지원(신규)	서울 50% 지방 70%	서울 50% 지방 80%	서울 50%, 지방 80% (심의결과 반영)
인터넷 중독 치료	서울 50% 지방 70%(2012년 민간보조 100%)	민간보조 100%	서울 50%, 지방 80% (심의결과 반영/ 2012년과 동일)
슬레이트 처리 지원사업	정액-가구당 80만원(2012년 30%, 60만원 한도)	국비 50%(가구당 100만원), 나머지는 지방비와 자기부담 '지방비는 국비 지원금 이상'조건 폐지	정액-가구당 96만원 (일부만 반영/지방비 조건은 그대로 유지)
모성아동건강 지원 (난임부부 지원)	서울 30% 지방 50%	서울 50% 지방 80%	미반영
문화재 보수정비	등록문화재 50% 국가지정문화재 70%	등록문화재 70% 국가지정문화재 100%	미반영
소하천 정비	50%	60%	미반영
산불방지대책	40%	50%	미반영

자료 : 서울신문, 2013. 1. 14

경우, 성폭력 방지 및 피해자 지원사업의 경우는 본래 100% 지원하던 것을 2013년도에 임의대로 90%로 하향 보조한 사업을 바로 잡았고, 인터넷중독치료 사업도 이전대로 바로잡은 것이다. 이처럼 중앙정부는 국가예산 부족을 이유로 국고보조율을 사전 협의절차 없이 하향조정하고 있는 경우[41]가 다수 있다는 것을 인식했을 때 위원회의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 위원회가 2012년에 세 차례의 회의를 갖는 동안 기획재정부 차관은 한번도 참석하지 않았다. 1차 회의에 행정예산심의관이 대신 참석했고, 2, 3차 회의에는 기재부 관계자가 아예 오지 않았다(서울신문, 2013. 1. 14). 이상에서 살펴본 바와 같이 기구는 존재하지만 그 기구의 실질적인 운영이 되지 않는다는 문제점이 드러났다. 따라서 지방재정부담심의위원회의 운영방식 개선을 통해 실질적이고 그 결과의 강제력을 확보할 수 있는 방안이 필요하다.

나. 개선방안

전술한 문제점들을 보완할 수 있는 방안 마련이 절실한 가운데 2013년 7월 16일에 위원회의 개편이 있었다. 주요 개편내용은 지방재정부담심의위원회를 국무총리 소속으로 하고, 위원장은 국무총리로 격상함으로써 지방재정부담에 관한 주요 안건을 범정부 차원에서 심의하도록 하고, 안전행정부장관이 종합적인 중기지방재정계획을 수립하는 경우 해당 지방자치단체의 의견을 최대한 반영하도록 노력할 것을 명시하며, 중앙행정기관의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 보조금 집행실적을 안전행정부장관에게 통보하도록 하여 지방재정의 관리수단을 강화하는 것이다. 지금까지 지방재정심의위원회의 개편과정은 다음과 같다.

41) 국고보조금 관리에 관한 법률 시행령에 명시되어 있는 112개 법정 기준보조율 사업도 실제로는 중앙부처에서 예산반영시 법정 보조율대로 따르지 않는 경우가 다수 있다. 예를 들어 2014년도 국고보조사업 예산안을 보면 환경부는 공단폐수처리시설확충 사업의 수도권 외곽지역 국고보조율이 법령상에는 100% 지원사업으로 규정되어 있으나 70%만 예산안에 올렸고, 노후상수관망개선 시범사업의 경우도 법령상 70% 보조사업이지만 50%만을 요구한 상태이다. 농림축산식품부의 녹비작물종자대사업의 경우도 기준보조율이 50% 보조사업이지만 2012년부터 40%만이 적용되고 있다. 한 지자체 관계자는 "정부가 국고보조사업 시행시 법정보조율을 준수하지 않을 뿐 아니라, 기준보조율이 없는 사업의 경우 끝 없이 정부 부담을 하향 조정해서 지자체의 부담이 커지고 있다"고 말했다(한국일보, 8. 4).

지방재정 지출부담이 큰 국가사업에 대해서 안전행정부장관이 기획재정부 등 관계부처에 의견을 제출(~2011.12.31)

⇩

지방재정부담심의위원회 발족(2012.1.1 ~ 2013.7.15.)

- 위원장 : 안전행정부 차관
- 위원 : 재정부 · 총리실 차관급 각 1명, 지방 4단체 협의회 추천 1인씩 등 15인 이내 구성
- 의견제출권이 협의권으로 강화

⇩

지방재정부담심의위원회 개정(2013.7.16.~)

- 소속을 국무총리 소속으로 함
- 위원장 : 국무총리
- 부위원장: 안행부장관과 민간위원
- 위원 : 기재부, 관계 중앙기관의 장, 지방 4단체 협의회 추천 1인씩 등 15인 이내 구성
- 위원장을 국무총리로 격상함으로써 지방재정부담에 관한 주요 안건을 범정부 차원에서 심의

일본의 경우 중앙-지방간 협의강화를 목적으로 2011년 5월에 國家と地方の協議の場に關する法律을 제정[42]하여 지방자치에 영향을 미치는 국가의 정책기획 · 입

42) 〈국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률 주요 내용〉
- 협의의 대상 : ① 국가와 지방공공단체간 역할분담에 관한 사항, ② 지방행정, 지방재정, 지방세제 그 밖에 지방자치에 관한 사항, ③ 경제재정, 사회보장, 교육, 사회자본정비에 관한 정책, 그 밖에 국가의 정책 중 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 사항, 구성 및 운영 등의 사항 중 중요한 사항
- 구성 : 내각관방방관, 내각부설치법 제4조제1항3호의 2 담당 장관(지역주권개혁담당장관-현재 총무장관 겸임), 총무장관, 재무장관, 전 각호에 열거한 자 이외에 국무장관 중 내각총리대신이 지정한 자, 도도부현지사의 전국적 연합조직의 대표자 1명, 도도부현의회 의장의 전국적 연합조직의 대표자 1명, 시장의 전국적 연합조직의 대표자 1명, 정촌의회의장의 전국적 연합조직의 대표자 1명
- 국회에의 보고 : 의장은 협의의 장 종료 후 지체 없이 협의의 개요를 기재한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다
- 협의결과의 존중 : 협의가 이루어진 사항에 대해서 협의의 장에 참석한 자는 그 협의의 결과를 존중하지

안 및 실시에 대하여 관계 각 장관, 도도부현지사 · 도도부현의회의장 · 시장 · 시의회의장 · 정촌장 및 정촌의회의장 등 전국적 연합조직의 대표자가 국가와 지방의 협의의 장을 개최하여 협의를 행하도록 함으로써 지역주권개혁[43]의 추진 및 국가와 지방공공단체 정책의 효과적이고 효율적인 추진을 도모하고 있다(최철호, 2012).

영국의 경우는 지방정부가 중앙정부의 정책에 참여할 수 있도록 하는 문서인 파트너쉽 프레임워크를 체결하여 중앙정부와 지방정부간에 협조체계를 강화하고 있다(최영출, 2007)

우리나라의 경우 2012년부터 지방재정부담심의위원회를 구성하여 운영해 왔고 2013년 7월 개정에 따라 국무총리 소속으로 하는 등 한층 더 강화되었지만 회의를 연 1회 이상 개최[44]하도록 하는 등 개정 이전보다 실효성이 있거나 강제력이 있어 보이지 않는다. 특히, 법정 국고보조율 이외의 사업이 다양하고 사업수도 많으며 연중 수시 공모 및 신청을 받는다는 점, 법정 보조율 사업도 중앙부처 임의대로 보조율을 하향조정하여 예산을 집행하는 등의 사례를 보았을 때 정기적인 관리와 지방자치단체의 신고가 필요한 부분이다.

따라서 지방재정부담심의위원회가 사회복지분야 국고보조사업 뿐만 아니라 모든 지방비 매칭 국고보조사업의 심의를 하고 있다는 점을 감안했을 때 지방투자사업의 사전 타당성조사처럼 기초→광역→위원회의 단계로 신청을 받아서 연 3회 정도는 정기적으로 회의를 개최하여 지속적이고 계획적인 관리가 가능하도록 할 필요가 있다고 생각된다.

향후 일본과 같이 중앙-지방간 협의에 관한 것을 법률로 제정하는 것도 검토해 볼만 하며 단기적으로는 영국과 같이 파트너쉽을 체결하여 이를 이행하지 않을 수 없도록 협약을 체결하는 방안도 검토해볼만 하다.

않으면 아니 된다

43) 내각부설치법(내각부 소장사무) 제4조 제1항 3호의2 일본국헌법의 국민주권 이념 하에, 주민에 친근한 행정은 지방자치단체가 자주적이고 종합적으로 담당하게 함과 동시에 지역주민이 스스로의 판단과 책임으로 지역의 제 과제를 해결할 수 있도록 개혁을 추진하기 위한 기본적인 정책에 관한 사항

44) 그 외 위원장이 필요하다고 인정하는 때, 지방자치단체협의회의 소집요구가 있는 때에 회의 개최가 가능하다.

제3절 사회복지재정 운영의 다각화

1. 사회복지비 누수 관리

가. 기본접근

감사원은 2013년 감사결과, '사회복지통합관리망[45](이후 사통망) 부실 구축 및 운영에 따른 복지예산의 누수가 심각하고, 사회복지인력에 대한 체계적 관리 미흡 등으로 인력운용의 효율성이 저하되었다'고 발표했다. 복지예산은 급증하고 있으나, 복지사업의 고비용 · 저효율 구조의 고착화가 심각하다는 것이다.

이러한 사회복지비 누수현상은 다음의 몇 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 사통망의 자료관리가 미흡하다. 보건복지부에서 각 지자체별로 운영되던 기존의 새올복지행정시스템을 보완하여 2010년 사회복지통합관리망을 구축하면서 아무런 검증 없이 기존자료를 그대로 이관 받아 이미 사망한 복지수급자 116만명을 생존하는 것으로 관리, 이 중 사망자 32만여 명에게 2010년 이후 639억원의 복지급여가 잘못 지급된 것으로 추정된다. 둘째, 사통망에 자료 입력이 부실하다. 유관기관으로부터 받은 자료를 자동반영하거나 수급자격 등에 대해 입력오류를 차단하는 기능 없이 공무원이 수작업으로 입력하고 있어 28개 장애인 복지사업의 경우 2010년 이후 17,751명에게 163억원을 과오지급한 것으로 추정된다. 셋째, 제도 · 법령의 불합리로 인해 수급자 선정시 이자소득을 실제소득에 포함 · 반영해야 하나 복지부에서는 지자체가 이자소득 자료를 조회할 수 있는 법적 근거를 마련하지 않아 15.3만명에게 연간 959억원이 과오지급된 것으로 추정된다(감사원, 2013). 이들을 모두 합하면 복지예산이 3년간(2010년 1월~2013년 5월) 7,000억원이 누수된

45) 사회복지통합관리망은 사회복지사업법 제6조의 2에 근거하여 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합관리하고 지자체의 복지업무 처리를 지원하기 위한 정보시스템이다. 이것은 기존 시 · 군 · 구별 새올행정시스템(주민, 지적, 재정, 세정, 복지 등 31개 시 · 군 · 구 업무지원 시스템) 중 복지분야를 분리하여 중앙에 통합 구축하는 정보시스템으로서, 정책 소관부처인 보건복지부가 기획–관리하고 시스템을 주관한다(강혜규 · 최성은, 2010)

것이다.

결과적으로 사망자에게 기초노령연금을 지급하고(639억원), 공무원 수작업 입력오류(장애등급, 건강보험료, 나이 입력 오류)가 차단되지 않는 시스템을 운영하고(538억원), 보건복지부와 지방자치단체의 칸막이 행정[46]으로 인해 4,028억원이 3년간 누수된 것이다. 이러한 누수현상은 모든 복지사업에 대해 지방비를 매칭해야 함을 감안할 때 지방예산 또한 동시에 낭비된 것이고, 불안정한 시스템과 관리체계 미비에 의한 결과이다.

나. 사회복지비 누수 완화방안

일본의 경우도 최근 사회복지비 누수로 인한 문제들이 쟁점화되어 있는데 특히 생활보호사업(우리나라의 기초생활보장+기초(노령)연금사업)의 부정수급에 대한 대책들이 논의 중에 있다. 일본 후생노동성에 따르면 2010년 생활보호사업의 부정수급 건수는 전국적으로 25,355건이며, 부정수급 금액은 128억 746만엔으로 조사되고 있다. 특히, 의료부조사업에 대한 부정수급 문제가 많이 발생하여 이에 대한 대책으로 생활보호비 삭감에 대한 논의가 진행되고 있는 상황이다. 어느 나라나 사회복지사업이 다양하고 그 대상이 넓은 지역에 퍼져 있으며, 개인을 대상으로 한 사업들이 많음에 따라 사회복지비 누수현상들은 항상 존재할 수밖에 없으며 이들을 최소화하기 위한 대책이 필요하다.

따라서 사회복지비 누수관리를 위해 첫째, 보건복지부에서는 사통망의 모니터링을 지속하여야 할 것이다. 일반적으로 공공정보시스템을 도입하여 운영하는 과정에서 오류들이 발생하기 마련이고 안정화되기까지는 상당기간이 소요된다. 따

46) 보건복지부에서 국민기초생활보장 등 6개 복지사업(국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금, 차상위자활, 차상위본인부담경감, 차상위장애수당)에 대해 금융정보를 소득 · 재산에 반영하여 수급자격을 판정하도록 하고 수급자의 동의를 받아 조회할 수 있는 금융정보 범위를 개별 법령에 정하였다. 그런데 국민기초생활보장법 제2조, 시행령 제3조에서는 이자소득을 실제소득에 포함하도록 되어 있는데도 동법 시행령 제36조 등에서 각 시 · 군 · 구가 조회할 수 있는 금융정보 제공 동의 범위에서 이자소득을 제외하도록 되어 있다. 그 결과 예금 등 보유자 430여만 명의 이자소득 1.9조여원이 수급자격 판정시 누락되고 기초노령연금 수급자 중 정기예금 보유자 208만여 명에 대해 이자소득을 포함하여 수급자격 · 급여액을 모의분석한 결과 15.3만여 명(7.4%)에게 연간 959억원(3년간 2,877억원)이 과오지급된 것으로 추정된다(감사원, 2013)

라서 관리주무부처는 지속적으로 시스템을 관리하고 지자체에 대한 지원을 하는 등의 모니터링을 해야 할 것이다.

둘째, 사회복지담당 공무원들의 확충과 복지업무의 효율적 운영이 필요하다. 현재 각종 복지사업의 수급자격 등 각 항목을 사회복지담당 공무원들이 모두 수작업으로 입력하고, 복지부에서 불필요한 자료까지 지자체에 제공함으로써 제공된 자료의 90% 이상을 삭제하는 등 업무부담이 가중되고 있는 상황이다. 2012년 말을 기준으로 했을 때 복지인력 부족분이 6,930명으로 추산(보건복지부, 2012)되고 있다. 따라서 안전행정부와 보건복지부에서는 지자체가 복지인력수급계획을 수립하고 이를 제대로 실천해 갈 수 있도록 관리해야 할 것이다.

2. 사회보장 목적세 신설

가. 기본접근

우리나라의 사회복지지출 규모는 OECD 국가에 비해 현저히 낮은 수준에 있으나, 아직 노인에 대한 연금지출이 본격화되지 않았고 ,또 보건, 의료비용 역시 상승초기에 있기 때문에 향후 사회복지지출이 크게 늘어날 가능성이 많다. 뿐만 아니라 주요 사회복지사업 외의 사회지출분야(장애자, 가족, 실업, 노동, 주택) 역시 세출규모가 계속 증가할 것이기 때문에 중앙 및 지방재정의 위축문제가 향후 지속적인 국가 재정정책의 현안이 될 수 있다.

2009년을 기준으로 OECD 국가들의 GDP 대비 사회복지지출을 살펴보면 가장 높게는 32.1%(프랑스)에서 9.4%(한국)까지 다양하다. OECD 평균은 22.1%로서 우리나라와 상당히 많은 차이를 보이고 있다[47].

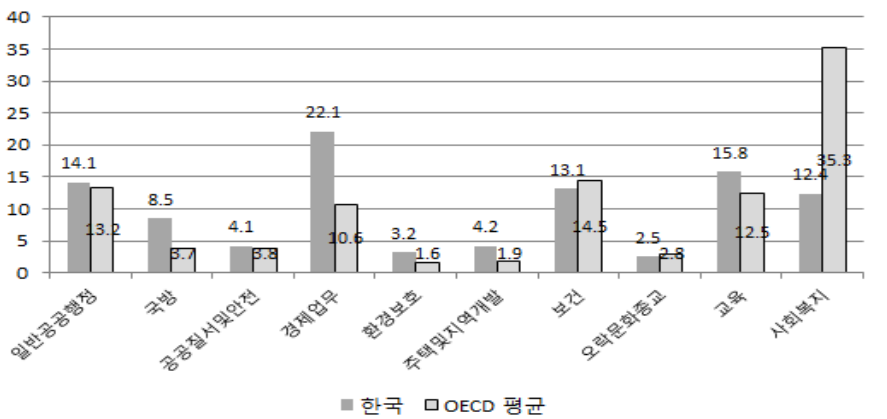
47) 〈OECD 주요 국가의 사회복지지출 규모(2009년 기준 / 단위 : GDP 대비 %)〉

프랑스	덴마크	독일	이탈리아	영국	그리스	일본
32.1	30.2	27.8	27.8	24.1	23.9	22.4
OECD 평균	한국	뉴질랜드	캐나다	미국	호주	멕시코
22.1	9.4	21.2	19.2	19.2	17.8	8.2

중앙정부와 지방정부, 사회보장기금을 합한 일반정부(General government)지출을 기준으로 OECD 평균과 우리나라를 비교하면 <그림 5-2>와 같다. 우리나라는 10개의 분야[48] 중 국방, 경제업무, 주택 및 지역개발, 교육분야의 비중은 OECD 평균보다 높은 반면 보건, 사회복지의 비중은 낮음을 알 수 있다. 즉, 우리나라 국방분야의 비중은 OECD 평균(3.7%)보다 2배 이상 높은(8.5%) 반면 사회복지분야의 경우는 OECD 평균(35.3%)이 우리나라(12.4%)에 비해서 3배 가까이 높은 비중이다.

〈그림 5-2〉 분야별 비중의 국제 비교

(단위 : %)



자료 : OECD.Stat(2011.11), 2012, 대한민국재정에서 재인용

한편 1인당 27,000달러라는 동일소득 시점을 기준으로 OECD 국가들의 전체 정부지출 중 분야별 비중을 살펴보면 우리나라는 경제업무(22.1%)와 교육(15.8%) 분야가 다른 나라들에 비해 비중이 높은 것으로 나타났다. 반면 사회복지(12.4%)의 경우는 다른 나라들에 비해서 매우 낮게 나타나고 있으며 보건(13.1%)의 경우도 낮은 편에 속한다[49].

48) OECD는 정부지출을 일반공공행정(General public services), 국방(Defense), 공공질서 및 안전(Public order and safety), 경제업무(Econimic affairs), 환경보호(Environmental protection), 주택 및 지역개발(Housing and community amenities), 보건(Health), 오락 · 문화 · 종교(Recreation, culture and religion), 사회복지(Social welfare) 등 10개 분야로 구분하고 있다.

우리나라와 OECD 주요 국가와의 GDP 대비 사회복지재정 비중 추이를 비교해 보면 OECD 평균이 2000년에 18.9%이었던 반면 우리나라는 4.8%에 불과하여 우리나라가 약 1/4정도 밖에 안되는 수준이었다. 그러나 2007년을 기준으로 하면 OECD 평균이 19.3%로 7년 전에 비해 약 0.4% 증가하였지만 우리나라의 경우 2.7%나 상승, OECD 평균이 약 2.6배 높은 수준을 보이고 있다[50].

<그림 5-3>은 2007년을 기준(100)으로 변화추이를 봤을 때 OECD 국가와 우리나라의 사회복지지출 규모 변화 및 GDP 성장률을 비교한 것이다. OECD 국가들의

49) 〈동일소득(1인당 GDP가 27,000달러 시점)기준 분야별 비중의 국제비교(단위 : %)〉

구분	프랑스 (2001)	독일 (2001)	그리스 (2006)	이태리 (2003)	일본 (2002)	스웨덴 (2000)	영국 (2001)	미국 (1995)	한국 (2009)
일반공공행정	14.5	13.1	20.5	19.1	14.8	17.2	10.6	17.8	14.1
국방	4.0	2.5	5.8	3.0	2.6	4.2	5.7	10.6	8.5
공공질서 및 안전	2.4	3.5	3.4	4.0	3.8	2.3	5.6	5.2	4.1
경제업무	5.9	8.8	11.0	8.4	12.7	6.7	6.3	9.6	22.1
환경보호	1.4	1.2	1.3	1.8	4.5	0.5	1.7		3.2
주택 및 지역개발	3.3	2.2	0.7	1.5	2.1	1.7	1.9	2.0	4.2
보건	14.0	13.2	11.7	13.1	17.6	11.0	14.7	18.0	13.1
오락,문화,종교	2.3	1.5	1.3	1.7	0.5	1.9	2.5	0.8	2.5
교육	12.3	8.9	8.8	10.1	10.8	12.2	13.1	15.9	15.8
사회복지	39.9	45.2	35.4	37.2	30.8	42.1	37.8	20.1	12.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료) OECD.Stat(2011.11), 2012 대한민국재정에서 재인용

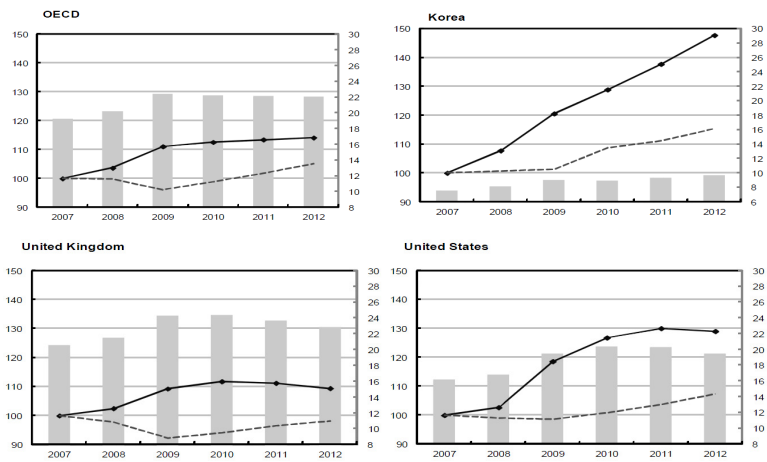
50) 〈OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회복지 재정 지출 비중 추이 비교(단위 : %)〉

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
한국	**4.8**	**5.2**	**5.1**	**5.4**	**6.0**	**6.4**	**7.3**	**7.5**
프랑스	27.7	27.7	28.4	28.9	29.0	29.0	28.6	28.4
스웨덴	28.4	28.7	29.4	30.1	29.5	29.1	28.4	27.3
독일	26.6	26.7	27.4	27.7	27.1	27.2	26.1	25.2
이태리	23.3	23.5	24.0	24.4	24.7	25.0	25.1	24.9
스페인	20.4	20.1	20.4	21.0	21.2	21.4	21.4	21.6
영국	18.6	19.3	19.4	19.8	20.5	20.6	20.4	20.5
일본	16.5	17.4	17.8	18.1	18.2	18.6	18.4	18.7
미국	14.5	15.3	15.9	16.0	15.9	15.8	16.0	16.2
칠레	13.2	13.4	13.4	12.8	11.7	11.2	10.5	10.6
멕시코	5.3	6.0	6.3	6.7	6.6	6.8	7.0	7.2
평균	**18.9**	**19.2**	**19.7**	**20.1**	**19.9**	**19.8**	**19.5**	**19.3**

자료) OECD(2011). Social Expenditure Statistics, 최병호 · 이재원외(2012)에서 재인용

평균 사회복지지출 규모가 GDP 성장률보다 낮은 증가율을 보이는 반면 우리나라의 경우는 사회복지지출규모가 GDP 성장률보다 훨씬 더 높은 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 미국의 경우 사회복지지출이 계속 증가세를 보이다가 2011년 이후에는 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 5-3〉 OECD 국가와 우리나라의 사회복지지출 변화 및 GDP 성장률 비교



주) …(점선) : 2007년 기준(100) GDP 성장률 변화
—(실선) : 2007년 기준(100) 사회복지지출 변화
자료) Adema,W.P. Fron and M. Laidaique, 2011.

또한 전술한 바와 같이 영유아보육사업이 보편적 서비스가 되고 기초연금 수급대상 및 지원규모의 확대 뿐만이 아니라 고령화 사회에서 고령사회로의 진입을 눈 앞에 두고 있는 등 사회복지수요가 지속적으로 증가할 것이라는 것은 자명한 일이다. 그럼에도 불구하고 이에 대응할 별도의 재정지원 수단을 준비하고 있지 않다는 것은 이제 지방 뿐만이 아니라 국가 전체적으로도 더욱 큰 문제로 확대될 수 있다. 사회복지비 누수 관리와 같이 불필요한 예산낭비를 절약하여 복지수요에 대응할 수도 있겠지만 이는 단기적이고 임시방편적인 방안이 될 수 밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 보다 근본적이며 지속적인 대안이 필요한 바 그것이 바로 사회복지분야만을 위해 지출할 수 있는 새로운 조세 신설이 될 수 있다.

나. 신설방안

① 세목 특성

신규 조세를 신설하기 위해서는 먼저 그 용도를 명확하게 해야 할 것이다. 조세의 용도에는 일반세(보통세)와 목적세가 있는데 일반경비에 충당하기 위해 징수되는 것이 일반세이고 사용용도가 명백히 구분된 것이 목적세이다. 그렇다면 급팽창하고 있는 사회복지 수요로 인해 조세를 신설할 경우, 일반세와 목적세 중 어느 성격의 조세로 할지를 먼저 결정할 필요가 있다.

목적세는 사용용도가 명백하므로 납세자의 납득을 얻기는 비교적 쉬우나 특정목적 이외에는 사용할 수 없어 재정의 운용을 제한하고 경비지출 간에 불균형을 초래하는 수가 많기 때문에 특히 국세에 대해서는 사용하는 나라가 드물다. 그러나 지방세에 대해서는 많은 나라에서 보통세와 목적세를 병용하고 있는 경우가 많은데 우리나라는 지방세 중에서 지역자원시설세, 지방교육세 등이 목적세이다.

사회보장을 위한 세금을 일반세로 할 경우 재정운영의 탄력성은 유지할 수 있다. 그러나 국가든 지방이든 재정력이 약한 상황에서 일반재원은 사업의 우선순위에 따라 용도가 달라질 수 있기 때문에 복지만을 위한 예산의 확보가 어려울 수 있는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 일반재원이 아닌 특정재원이 선호될 필요가 있으며 그 이유는 재정운영의 융통성은 다소 낮지만 재원확보의 안정성에 우위가 있기 때문이다. 또 다른 이유는 새로운 조세신설에 대한 납세의무자의 조세순응을 확보하는데 유리하다는 점이다. 다시 말해 새로운 세원을 목적세로 신설할 경우 조세수입의 용도가 사회복지에 한정된다는 점에서 혜택을 받는 사람이 가시화될 수 있고 이로 인해 조세저항을 완화할 수 있는 요인이 될 수 있기 때문이다.

② 과세표준 및 징수권

현행 목적세 중 지역자원시설세의 경우 과세대상이 특정시설과 특정부동산이고 지방교육세의 경우는 부가세 방식이다. 1975년에 신설되어 1990년에 폐지된 방위세와 2013년에 폐지된 농어촌특별세도 부가세 방식으로 운영되었다. 지역자

원시설세의 경우는 세입원과 세출 용도가 일치하지만 그 외 방위세나 지방교육세, 농어촌특별세의 경우는 세입원을 특정하기 보다는 다양한 환경변화에 따라 수요가 증가하고 이에 대한 재원이 필요하기 때문에 타 세목의 증세에 의해 확보한 재원이라고 할 수 있다.

지방교육세는 교육서비스 활동을 수행하는 데 필요한 경비조달을 목적으로 징수하는 세금으로서 과세표준은 등록세, 재산세, 종합토지세, 균등할 주민세의 세액이고 징수권은 지방자치단체가 가진다. 국토방위에 필요한 재원을 확보할 목적으로 과세하던 방위세의 과세대상은 관세, 소득세, 법인세, 상속세 등 기존의 각종 조세의 세액이었고 징수권은 국세이므로 국가에게 있었다. 농어촌특별세의 과세표준은 취득세와 레저세, 종합부동산세 등[51]의 세액이었고, 징수권은 지방세이므로 지방에게 있었다.

사회보장 목적세의 경우도 특정 과세대상이 있는 것이 아니라 사회환경 변화와 복지수요 폭증에 따라 추가재원의 확보가 필요하고 또한 새로운 세원을 발굴하기 어려운 현실을 감안할 때 타 조세의 세액을 과세표준으로 하는 부가세 방안이 적절할 것으로 생각된다.

사회복지 목적세의 징수권은 과세대상을 무엇으로 하느냐에 따라 달라질 수 있는데 타 조세의 부가세 형식으로 한다면 조세징수자는 중앙과 지방 모두가 고려될 수 있을 것이며 따라서 공동세 방식으로 운영하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 궁극적으로는 사회복지기능에 대한 국가와 지방의 역할 분담이 명확하지 않은 상황에서 세수입의 일부를 지방의 사회복지 수용에 대한 대응재원으로 활용토록 하여 국가와 지방의 부족재원 보완이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

③ 세율

선행연구(내가 만드는 복지국가, 2013)에 의하면 사회복지세 도입을 주장하고 있는 여러 시민단체들의 도입안에서 과세대상(소득세, 법인세, 상속증여세, 종합

51) 그 외 법인세 · 소득세 · 관세 · 취득세 · 등록면허세 · 이자소득세 · 배당소득세이 감면세액, 법인세 과세표준 중 5억 초과 과세표준, 개별소비세액, 주식양도가액 등을 과세표준으로 하였다

부동산세)과 세목특성(목적세)은 의견을 같이 하고 있으나 세율부분에서는 이견을 보이고 있다. 즉, 기존의 조세액에 세율을 10%와 20%의 2개 구간을 적용하자는 쪽과 20% 단일 세율로 하자는 쪽으로 나뉘어진다. 이들의 주장대로 세입을 추계해 보면 2개 구간으로 할 경우 약 17조원, 단일구간으로 할 경우는 27조원의 세입이 징수되는 것으로 나타났다.

사실 사회보장 목적세의 세율은 우선 사회복지 수요의 충족을 위한 소요예산을 산출한 후 국가 또는 지방의 징수권을 결정하고 과세대상이 정해지고 과세표준을 확정한 후 세수추계를 통해 결정되어야 할 부분이다. 특히 부가세 형식으로 할 경우 과세대상 세목에 따라 누진세가 될 수도 있고 비례세가 될 수도 있다. 예를 들어 지방교육 목적세와 같이 누진율을 적용하고 있지 않는 취득세나 재산세, 종합부동산세를 과세대상으로 한다면 본세액의 규모에 비례할 것이고 소득세나 법인세와 같이 누진세를 과세대상으로 한다면 본세액의 과세구간에 따라 세수규모가 달라질 것이기 때문이다.

3. 사회복지재정 운영의 지방 자율성 부여

가. 기본접근

재정은 사업의 수단이며 사업주체가 재정을 운영하고 그에 대한 책임을 지는 것은 당연하다. 그러나 사회복지분야의 경우는 문제가 다소 달라진다. 전통적 의미의 사회복지는 국민의 기본권으로서 사업의 시행주체와 상관없이 national minimum을 실현해야 하기 때문이다. 사회복지는 애초 공공부조로부터 시작되었고, 자본주의 초기 영국에서 교회나 지역사회가 빈민들을 위해 실시했던 구빈사업이 정부의 역할이 커짐에 따라 국가사업으로 된 것이 시초이다. 이에 따라 사회복지는 그 나라 국민이 어느 지역에 있던지 기초생활권을 보장받아야 하는 소득분배의 영역이기 때문에 지역이 아닌 국가의 역할이 되어 왔다.

그러나 이러한 사회복지에 대한 인식이 변화하고 있다. 1980년도 이전에는 국가

사업과 지방사업을 구분하려고 노력했다면, 이후에는 국가나 지방의 영역문제가 아니라 국세와 지방세입의 비율에 따라 복지사업들의 운영부담도 나뉘어진다는 것이다. 즉, 사회복지분야 국고보조사업의 보조금 지원율에 대한 설계는 관련 사업 자체의 정치 경제적 특성 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간 세입구조의 특성을 동시에 고려해야 한다는 것이다. 국가별로 다양한 특성이 있기 때문에 사회적 합의가 형성되지 않은 가운데 주요 국가의 특정 측면들만 고려하면 합리적인 대안 설계가 용이하지 않다. <표 5-2>에서와 같이 공공부조조차도 국세의 비중이 높은 국가는 중앙정부의 재정부담 비중이 높지만 국세 비중이 낮은 나라는 대체로 중앙의 재정부담도 낮아진다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-2〉 주요 국가의 세수구조와 공공부조에 대한 정부간 재정분담 구조

		한국		미국		일본		영국		스웨덴		독일	
세수 구조2) (2003)	국세	62.4		38.8		35.8		75.5		55.0		30.2	
	지방세1)	18.0		34.9		25.7		4.8		32.7		28.4	
	사회보장 기여금	19.5		26.4		38.5		18.5		11.6		40.5	
	기타2)							1.2		0.7		0.9	
재정 분담률(%) (1998년)		중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
		80 (50)	20 (50)	50~60	40~50	80 (50)	20 (50)	100	0	0	100	0	100

주 : 1) 연방제 국가의 지방세에서는 주 및 지방정부 비율.
2) EU 등과 같은 초국가정부(supernational) 세입
자료 : 이재원, 2007.

국가차원에서 적극적 복지정책을 시행해 왔던 나라는 1980년대 이후, 우리나라는 2000년대 이후 낮은 경제성장률에 이어 경기침체에 따른 경제 위기, 반면 빠른 사회환경의 변화와 국민의 복지수준 향상, 사회복지영역의 확대에 따라 복지는 국가의 역할이다라는 인식이 바뀌어가고 있다. 미국의 경우 1970년대까지는 국가차원의 복지확대정책들을 시행하다가 1980년대 이후 재정위기를 겪으면서 개별사업별 보조를 포괄보조화 하여 보조금 규모는 축소하되 주정부의 지출재량은 확대하였다.

이와 같이 사회복지사업들에 대한 지방의 역할이 확대되고 있는 가운데 사회복지영역이지만 사업의 성격에 따라서는 지방이 지역적 특성과 여건, 복지수요에 맞는 사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 재량권을 주는 접근방법이 필요하다.

나. 지역적 특성에 맞는 사회복지재정 운영방안

복지사업규모가 기하급수적으로 팽창하고 있는 가운데 지역의 복지정책은 없다는 지적이 있다. 도시기본계획처럼 사회복지쪽도 지역마다 지역사회기본계획을 마련해서 지역의 구조나 특성, 주민의 관심사항에 맞도록 지역사회정책을 수립해야 한다는 것이다. 기초생활수급자와 기초연금사업은 사회안전망 사업이기 때문에 중앙정부가 표준적으로 시행하더라도(또는 지방비 20%에 대해서만 지역자율성을 가질 수도 있음) 영유아보육서비스의 경우 2008년도 이후의 추가수요에 대해서는 기준보조율 60%(서울 30%)를 지원해주고 그 외의 부분에서는 지역마다 자율성을 가지고 영유아 보육사업 또는 같은 예산으로 다른 복지사업을 추진할 수 있도록 하자는 것이다.

일본 아동수당제도(0~3세 이하)의 경우 삼위일체 분권개혁에 따라 국가와 지방의 재원분담율에 변화가 있었는데 자영업자에 대한 보조금 분담율이 국가:도도부현:시정촌이 각각 4/6 : 1/6 : 1/6 에서 1/3 : 1/3 : 1/3로 바뀌었다. 근로자에 대해서도 2/10 : 0.5/10 : 0.5/10 에서 1/10 : 1/10 : 1/10 으로 변화되었다.

〈표 5-3〉 일본의 삼위일체 분권개혁에 따른 재원분담비율 변화
(0~3세 이하 대상)

구분		삼위일체 분권개혁 전 (2006년도 이전)		삼위일체 분권개혁 후 (2006년도 이후)
재원부담비율	자영업자	• 국가 : 4/6 • 도도부현 : 1/6 • 시정촌 : 1/6	⇒	• 국가 : 1/3 • 도도부현 : 1/3 • 시정촌 : 1/3
	근로자	• 사업주 갹출금 : 7/10 • 국가 : 2/10 • 도도부현 : 0.5/10 • 시정촌 : 0.5/10		• 사업주 갹출금 : 7/10 • 국가 : 1/10 • 도도부현 : 1/10 • 시정촌 : 1/10

자료 : 鈴木 克洋(2009), 現金給付型の子育て支援の現状と課題

반면 지방자치단체의 재량은 대폭 확대되었는데, 아동수당제도의 경우 분권개혁 전에는 국가가 정한 기준에 맞게 실시해야 했으나, 분권개혁 후에는 국고지원율이 낮아지면서 국가의 기준은 최소한으로 하고 해당 지자체의 지역적 특성과 주민의 요구를 최대한 반영하여 자주적인 재량권을 가지고 사업을 실시하게 되었다. 생활보호제도도 지방분권 개혁 전에는 기관위임사무제도에 따라 국가가 지자체를 국가의 일선기관으로 취급하여 지자체 업무에 대해 포괄적으로 지도하고 감시 · 감독했었다. 그러나 개혁 후에는 기관위임사무제도를 폐지하여 지자체에 대한 관여범위를 최소한으로 축소하였다. 지자체의 입장에서도 국가가 정한 기준에 맞게 사업을 실시하였으나 개혁 후에는 재량이 확대되었다.

〈표 5-4〉 삼위일체 개혁으로 인한 일본 지방정부의 재량 변화

구분		삼위일체 분권개혁 전	삼위일체 분권개혁 후
아동수당제도	국가	전국 일률적인 기준을 설정	전국 일률적인 기준 설정
	지방자치단체	국가가 정한 기준에 맞게 사업 실시	국가가 정한 기준을 최소한으로 반영하고, 해당 지역의 특성과 요구를 반영하여 자주적으로 재량을 발휘하여 사업 실시
생활보호제도	국가	① 일률적인 생활보호기준 및 처리기준 규정 ② 지자체를 국가의 기관으로 취급하여 지자체의 업무에 대해 포괄적으로 지도하고 감시·감독 (기관위임사무제도)	① 일률적인 생활보호기준 및 처리기준 규정 ② 기관위임사무제도 폐지로 인해 지자체의 업무처리 관여범위를 최소한으로 축소 (지방자치법 제245조)
	지방	국가가 정한 기준에 맞게 생활보호사업을 실시	① 국가가 정한 기준에 맞게 생활보호사업을 실시 ② 국가의 기관위임사무제도 폐지로 업무실시에 따른 재량 확대

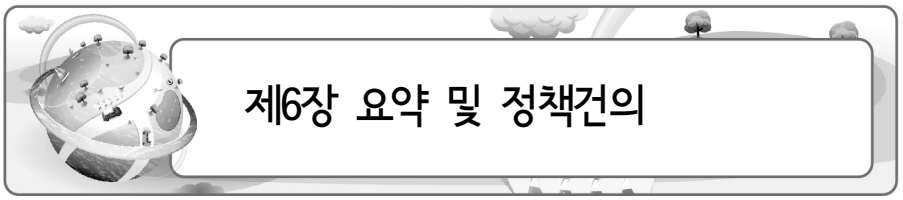
자료 : 지방분권추진법(地方分権推進法) 제4조, 후생노동성(2005) 생활보호 및 아동부양수당에 관한 문제제기(生活保護及び児童扶養手当に関する問題提起)를 참고로 작성

우리나라도 공공부조나 사회안전망사업이 아닌 경우 지방의 자율성을 대폭 확대하여 지역 스스로 고민해서 만들어진 지역 맞춤형 사회복지서비스를 실시할 필요가 있다. 예를 들어서 공단이나 제조시설이 많은 산업도시이기 때문에 맞벌이

부부들의 비율이 높은 지역이라면 아동 각각에게 지원되고 있는 현재의 보육수당은 축소시키고, 24시간 운영하는 양질의 어린이집을 설립하고 우수한 보육교사를 영입하는 것이다. 이를 통해 야간근무나 3교대 근무를 해야 하는 부모들이 어린 영아들도 마음 놓고 24시간 동안 아이를 맡겨 놓을 수 있다면 만족도가 높아질 것이다.

또는 지자체 사회복지담당 공무원들을 좀 더 확보하여 지역 내 인구구조나 가정들의 구체적인 현황파악을 통해서 60세 이상 노인들 중 건강하고 일에 대한 욕구가 있는 경우 맞벌이 가정과 연계함으로써 지역 내 맞벌이 가정 아이들의 안전망, 아이 돌봄, 노인취업이라는 3가지를 동시에 해결할 수도 있을 것이다.

그리고 기초생활수급자 지방비 20% 예산에 대해서도 만약 저소득층의 비율이 높은 지역이라면 사회적기업을 육성하는 데에 예산을 투입하여 기초생활수급자나 장애인의 고용을 조건으로 보조금을 지원, 고용을 동반한 지역복지정책을 추구해볼 수 있을 것이다. 특히 저소득층이 많을수록 독거노인이나 저소득 장애인가구 비율이 높을 수 있으므로, 이들의 생활을 돕는 사회서비스를 제공하는 사회적기업 등과 연계해도 될 것이다.



제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

사회복지분야 국고보조금제도를 살펴보면 기준보조율과 차등보조율 등의 재원분담구조나 보조율이 결정되기까지의 재원분담체계가 25년 전의 것과 크게 다를 바가 없다. 즉, 사회복지분야 국고보조금을 둘러싼 가장 큰 문제는 사회복지환경이 빠르게 변화하고 있고 사회복지정책도 따라가고 있는데, 사회복지재정의 가장 큰 재원인 국고보조금 운영방식만 25년 전의 상태 그대로 있다는 것이다.

기준보조율은 1986년도의 것이 그대로 유지되고 있고, 국고보조사업 재원분담체계의 일환으로 중앙-지방간 협의를 위해 2011년도에 신설된 지방재정부담심의위원회도 유명무실한 상황이다. 그 사이 보건복지부와 지방자치단체의 업무협조 미비, 지방자치단체 내에서의 복지업무 과중으로 인한 오류, 안전행정부의 적극적 개입 미흡 등으로 인한 사회복지비 누수는 심각한 상황이다. 결과적으로 사회복지사업 확대정책의 일 방적 결정, 사업실시를 위한 재원분담 협의체계의 부재, 이로 인한 재원분담구조의 경직성은 여전히 현재진행형이다.

이상의 내용에 대해 문제의식을 가지고 다양한 분석을 통해 사회복지분야 국고보조금의 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 사회복지분야 국고보조사업 재원의 분담구조와 분담체계 개선, 사회복지재정 운영의 다각화를 통한 대안을 제시하였다. 재원분담구조와 체계의 개선을 위해서 기준보조율과 차등보조방식, 지방재정운영위원회 운영의 개선 측면에서 접근하였다. 첫째, 기준보조율 조정절차의 객관성 확보방안을 제안하였다. 사회복지분야 국고보조사업의

재원분담구조는 법정 기준보조율 사업은 보조금 관리에 관한 법률에, 비법정 기준보조율 사업은 동 법률을 참고로 결정하도록 되어 있다. 선행연구들에서 기준보조율을 조정하기 위한 시도는 많이 있었다. 우선 외부성과 파급효과를 고려한 경제학적 접근이 있었고, 사무구분 및 배분원칙에 의한 시도도 있었다. 그러나 이러한 접근이 이론적으로는 탄탄할 수 있지만 실질적으로 적용하는 데에 한계가 드러나자 많은 학자들은 객관적 기준을 만들기 위해 노력했고, 이 역시 항상 반론의 여지가 많음에 따라 서로 비판의 대상이 되어 왔다. 따라서 보조율 결정의 객관적 기준을 만드는 것이 현실적으로 어렵다면 보조율이 결정되기까지의 절차를 객관화 해서 궁극적으로는 결과물의 객관성을 추구하자는 취지이다. 둘째, 차등보조방식의 개선을 제안하였다. 기초생활보장급여사업의 차등보조효과 실증분석을 사례로 그 효과가 미미함을 인지하고 실질적인 제도로서의 역할을 위해 관련 선행연구 분석을 바탕으로 개선방향을 제시하였다. 셋째, 체계적인 재원분담협의를 위해 최근(2013년 8월)에 개정된 지방재정부담심의위원회 운영의 개선방안을 일본사례를 바탕으로 제시하였다. 일본의 경우도 오랜 진통 끝에 중앙과 지방간 협의 및 협의체 구성을 법률화 하는데 성공한 바 있다.

이상의 개선대안 외에 폭증하는 사회복지비에 대해 근본적으로 대처하기 위해서 사회복지재정 운영의 다각화 방안을 제시하였다. 우선 사회복지비 누수현황에 대해 문제제기하고 누수방지를 위한 방향[52]을 제시하였다. 다음으로는 사회보장목적제 신설을 제안하였는데 이것은 기존의 목적세의 운영방식을 참고로 도입방안을 제시하였다. 마지막으로 사회복지재정 운영의 다각화 차원에서 지방의 자율성 신장을 제안하였다. 지방에 일정 부분 복지재정 운용의 자율성을 주고 그 지역에 적합한 지역복지정책을 실시할 수 있도록 한다면 최근 복지정책의 분권화 경향이나 효율적 복지정책에 이바지 할 것으로 기대된다.

52) 사회복지비 누수방안 제시와 관련해서 사무전달체계와 관련된 부분은 연구범위를 벗어나는 부분이므로 문제제기와 방향성만 제시하였다.

제2절 정책건의

현행 사회복지분야 국고보조사업의 국비와 지방비 재원분담구조를 재조정하고 재원분담체계를 개선하는 것이 필요하다.

이를 위해 첫째, 기준보조율 조정절차의 객관성을 확보하는 방안을 제안한다. 보조율을 결정하는데 있어서 사실 누구나 수긍할 수 있는 객관적인 기준을 만든다는 것은 현실적으로 어려운 부분이 있으므로 보조율이 결정되기까지의 절차를 객관화해서 궁극적으로는 결과물의 객관성을 추구하는 것이 필요하다. 본 연구에서 제시한 절차는 1단계: 사업추진 중앙부처의 안건 상정, 2단계: 시도연구원과 학계 교수, 지방공무원으로 구성된 (가칭)사회복지재정협의회 개최, 3단계: 지방재정부담 실무위원회 개최, 4단계: 지방재정부담심의위원회 개최 등 의견수렴과정과 조정과정, 결정과정까지의 단계를 거치면서 결과적으로는 객관적인 기준보조율을 결정하는 방안이다.

둘째, 차등보조방식의 개선을 제안한다. ① 차등보조 대상사업에 대해서는 현재까지 문제제기된 부분은 없었으므로 현재의 3개 사업이 적절하다고 생각된다. ② 차등보조지표의 경우 여러 선행연구들에서 현재의 차등보조 지표인 사회보장비 지수, 노인인구비율, 재정자주도는 각 복지사업들과 상관관계가 약하거나 차등보조 효과가 없다고 지적한 바 있다. 또한 본 연구의 차등보조 형평화 분석결과도 아주 소폭만 효과가 있는 것으로 나타났다. 이에 대해 전문가집단 의견조사결과와 선행연구 검토 결과, 또한 사회복지 국고보조사업의 80%에 해당하는 법정보조율 사업이 대부분 수급자 수를 포함시키고 있음을 감안했을 때 차등보조기준 지표에 수급자수를 포함시키는 것을 제안한다. ③ 차등보조비율의 경우 복지사업비 규모가 점차 커지고 이에 따라 차등보조 여부가 지자체에 영향력이 더욱 커질 것이 예상되므로 현재의 ±10%, 유지 등 3가지 배분방식을 좀 더 세분화하는 방안이 필요하다. ④ 시 · 군 · 구의 차등 배분방식은 시군과 자치구의 인구구조나 기능이 상이하고 선행연구에서도 각 계층별로 차등보조기준을 적용했을 때 현재보다 형

평화 효과가 좋아지는 것으로 나타났으므로 시, 군, 구 각각의 계층별로 배분하는 것을 제안한다. 마지막으로, 차등보조의 다양한 지표와 보조율의 매트릭스를 바탕으로 한 수차례의 모의실험이 반드시 필요하다.

셋째, 체계적인 재원분담협의를 위해 최근(2013년 8월)에 개정된 지방재정부담심의위원회의 개선이 필요하다. 법정 국고보조율 이외의 사업이 다양하고 사업수도 많으며 연중 수시 공모 및 신청을 받는다는 점, 법정 보조율 사업도 중앙부처 임의대로 보조율을 하향조정하여 예산을 집행하는 등의 사례를 보았을 때 정기적인 관리와 지방자치단체의 신고가 필요한 부분이다. 향후 일본과 같이 중앙-지방 간 협의에 관한 내용을 법률로 제정하는 것도 검토해볼만 하며 단기적으로는 영국과 같이 파트너쉽을 체결하여 이를 이행하지 않을 수 없도록 협약을 체결하는 방안도 검토해볼만 하다.

다음으로는 폭증하는 사회복지비에 대해 근본적으로 대처하기 위해서 사회복지재정을 다각도로 운영할 것을 제안한다.

첫째, 단기적으로 사회복지비의 누수관리가 필요하다. 감사원의 2013년 감사결과에 따르면 3년간(2010년 1월~2013년 5월) 7,000억원의 사회복지비가 과오지급된 것으로 나타났다. 따라서 사회복지비 누수관리를 위해 보건복지부에서는 사통망의 모니터링을 지속하여야 할 것이다. 또한 사회복지담당 공무원들의 확충과 복지업무의 효율적 운영이 필요하다. 2012년 말을 기준으로 했을 때 복지인력 부족분이 6,930명으로 추산(보건복지부, 2012)되고 있다. 따라서 안전행정부와 보건복지부에서는 지자체가 복지인력수급계획을 수립하고 이를 제대로 실천해 갈 수 있도록 관리해야 할 것이다.

둘째, 장기적으로 사회보장 목적세를 검토할 필요가 있다. OECD 국가들과의 사회복지 지출규모 비교결과 뿐만이 아니라 노인 등에 대한 연금지출이 본격화되지 않은 점, 영유아보육사업의 보편적 서비스화, 기초연금사업의 규모 확대, 고령사회로의 진입 등 사회복지수요가 지속적으로 증가할 것이라는 것은 자명한 일이다. 따라서 보다 근본적이며 지속적인 대안이 필요한 바 그것이 바로 사회복지분야만을 위해 지출할 수 있는 새로운 조세 신설이 될 수 있을 것이다.

셋째, 사회복지재정 운영에 있어서 지방의 자율성 확대를 제안한다. 미국, 일본의 경우도 사회복지 보조금의 포괄보조화, 국비보조율의 축소 등 다양한 이유가 있기는 하지만 지방에 대한 자율성을 확대하고 있다. 우리나라도 공공부조나 사회안전망사업이 아닌 경우 지방의 자율성을 대폭 확대하여 지역 스스로 고민해서 만들어진 지역 맞춤형 사회복지서비스를 제공할 필요가 있다. 예를 들어 맞벌이 부부들의 비율이 높은 지역이라면 현재의 보육수당은 축소시키고, 24시간 운영하는 양질의 어린이집을 설립한다거나 사회복지담당 공무원들을 좀 더 확보하여 지역내 가정들의 구체적인 현황파악을 통해서 60세 이상 노인들 중 건강하고 일에 대한 욕구가 있는 경우 맞벌이 가정과 연계함으로써 지역 내 맞벌이 가정 아이들의 안전망, 아이 돌봄, 노인취업이라는 3가지를 동시에 해결할 수도 있을 것이다.

【참고문헌】

강윤호(2000), “정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석”, 한국행정학보.

강윤호(2001), “지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

강혜규 · 최성은(2010), “사회복지재정 및 전달체계의 현황과 정책과제”, 보건복지포럼.

권오성(2006), “국고보조금의 보조율 체계에 관한 연구”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집

고경환(2013), “2012 OECD 공표로 본 우리의 사회복지지출 특성과 시사점”, 보건복지포럼.

고경환 · 조임곤 · 라휘문 · 강지원(2012),「지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.

김재훈(2011), “미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조”, 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표논문집.

김정완(2013), “기초노령연금 차등보조율제도의 지역간 형평성 제고방안”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.

김종순(2001),「지방재정학」, 삼영사.

김종순 · 홍근석(2011), “국고보조금이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향분석”, 지방자치연구.

김태일 · 김재홍 · 현진권(2001), “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과”, 한국지방재정논집.

김필헌 · 이상훈 · 박지현(2013),「박근혜 정부 복지공약의 지방재정 파급효과 및 시사점」, 한국지방세연구원.

김현아(2013),「중앙 · 지방간 복지재정 부담에 관한 연구」, 한국조세연구원.

내가만드는복지국가외(2013), “복지국가를 위한 소득별 복지증세”, 대외발표문.

대통령자문 정책기획위원회(2006),「선진복지한국의 비전과 전략」, 동도원.

문병기외(2005),「국고보조사업 운영체계 및 보조율 합리화 방안」, 감사원.

박기묵(2006), “국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구”, 지방정부연구.

박혜자(2009), “복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안”, 한국거버넌스학회보.

보건복지부(2013), 기초연금 도입 계획.

사득환(2013), “정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패: 국민기초생활보장제도를 중심으로”, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.

손희준(2013), “사회복지보조금 재정분담에 관한 연구”, 지방자치연구.

심혜정(2009),「사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정영향 분석」, 국회예산정책처.

유영성·이원희(2005), “국고보조금 운영의 개선방안-광주시 사례를 중심으로-”, 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집.

윤영진(2006), “지방정부 예산구조 하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고”, 한국지방재정논집.

윤종진(2007), “국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안”, 지방재정.

이근재・정종필・최병호(2009),「재정이전이 지역간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석」, 국토연구.

이노근(2007),「지방자치단체 사회복지재정의 지역불균형과 개선방안」, 경기대학교 박사논문.

이상용(2012), “영유아 보육료 확대 지원에 따른 재정부담 및 대응방안”, 전북재정포럼 발표논문집.

이승종·김홍식(1992), “ 지방자치와 지방정부의 정책방향”, 한국행정학보.

이원희(2011), “차등국고보조율 제도를 통한 정부간 복지재정책임의 합리화 방안”, 지방재정과 지방세.

이현우(2011), “일본의 삼위일체 분권개혁과 사회복지”, 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표논문집.

이현우(2010),「지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안」, 경기개발연구원.

이재원(2009), “재정환경 변화에 따른 국고보조금제도의 개편과제”, 지방재정제도 연구.

이재원(2011), “사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙・지방정부간 복지재정관계를 중심으로”, 한국지방재정논집.

이재원(2011), “지방재정에서 사회복지비 지출의 현황과 특성 분석”, 지방재정과 지방세.

이재원(2012), “사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향”, 지방재정

이재원(2013), “사회복지보조금의 적정보조율 설정방안”, 지방재정.

이채정(2011),「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 국회예산정책처.

임성일・서저섭(1991),「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.

임성일・하능식・김성주(2012),「국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제」, 지역발전위원회.

임성일(2013), “우리나라의 중앙・지방정부간 재정관계 재정립”, 저스티스.

임소영(2012), “국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구”, 한국지방재정학회 학술대회 발표논문집.

전상경(1995), “국고보조금 배분의 정치경제: 박정희·전두환·노태우 정부간의 비교”, 한국행정학보.

전상경(2007),「현대지방재정론」, 박영사.

전훈(2009), “사회적 환경 변화와 사회보험제도의 변화”, 공법학연구.

정헌율(2004),「미국의 지역사회개발 보조금 운영사례」, 한국지방자치단체국제화재단 뉴욕사무소.

최병호외(2006),「국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담 개선방안에 관한 연구」, 한국지방재정학회.

최성은(2011), “보건복지재정의 현황과 과제”, 보건복지재정.

최철호(2012), “지방자치단체의 중앙정부 정책결정과정 참여방안”

하능식・이상용・구찬동(2012),「중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안」, 한국지방행정연구원.

하능식(2013),「사회복지비 부담 증대에 따른 자치구 재정확충 방안」, 한국지방세연구원.

감사원, 보도자료, 2013. 8.

국회예산정책처(2012), 2012 예산안 중점분석.

국회예산정책처(2013), 2013 예산안 중점분석.

보건복지부(2012), 기초노령연금 통계연보.

보건복지부, 보도자료, 2013. 9. 10.

중앙일보, 2013. 8. 14.

중앙일보, 2013. 10. 4.

한국법령정보센터(2013), 기초노령연금법, 기초생활보장법, 영유아보육법, 지방재정법, 지방재정법 시행령.

是枝 俊悟(2012) 新旧児童手当、子ども手当と税制改正のQ&A, 大和総研, Legal and Tax Report

鈴木 克洋(2009) 現金給付型の子育て支援の現状と課題~児童手当制度を中心に~, 経済のプリズム, No.73, 参議院

厚生労働省(2006) 三位一体の改革における主な国庫補助負担金の改革

厚生労働省 児童手当Q&A~平成24年4月から新しい児童手当が始まります~

厚生労働省雇用均等・児童家庭局(2007~2011) 児童手当事業年報

地方分権推進法　URL: law.e-gov.go.jp/haishi/H07HO096.html
児童手当法 URL: law.e-gov.go.jp/htmldata/S46/S46HO073.html
厚生労働省 WEB, 児童手当制度の概要
久礼 義一、平峯 潤, 生活保護制度の現状と課題, 研究ノート.
諸藤　秀幸(2013) 生活保護制度をめぐる最近の動向, No.776, ISSUE BRIEF, 国立国会図書館
内藤俊介(2012) 生活保護の現状と課題-より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて-, 立法と調査, No.331, pp.78-100.
厚生労働省(2011)　生活保護制度の現況等について
厚生労働省　「生活保護制度」に関するQ&A
厚生労働省　WEB, 生活保護をうけるための要件及び生活保護の内容
URL:http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html
厚生労働省WEB,　生活保護及び児童扶養手当に関する問題提起
URL: http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9a.html
厚生労働省WEB,　生活保護費の手続き流れ
URL:http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html
国立社会保護・人口問題研究所(2013) 「被保護人員、保護率の年次推移」統計資料
国立社会保護・人口問題研究所(2013) 「世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」統計資料
大阪府地方分権推進会　生活保護費負担金等について~厚生労働省への反論~
財務省主計局(2012)　福祉保護予算(生活保護、年金等) 報告資料
生活保護法
URL: law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO144.html

❖ ABSTRACT

A Study on Improvement of Matching Grants for Social Welfare

The biggest problem surrounding the government matching grants for social welfare is that they are still operating the government matching grants for social welfare the way 25 years before, even if social welfare policy go along the road in response to rapidly changing environment.

Basically, childcare support program is changed from the residual social welfare service into the universal social service which fights against the country's low birth rate. In addition, the target and scale of basic old-age pension and basic livelihood security are expected to expand significantly from 2014 and at the same time will be followed by rapid expansion of matching financial burden of local government, about which controversy has aleady begun. Thus, the current operational practices of government matching grants can not be kept anyway and another alternatives should be provided.

First, this study suggests ways to improve objectivity in adjustment procedure which guarantees fairness in standards supporting rate.

Second, for practical operation of the review committee on Local Financial Burden that makes adjust resolution substantially the legislation on consultations between the central and local governments is worth considering as in the case of Japan. In the short term, it is suggested that the central and local governments make the partnership agreement which forces to implement the proposed measures like the United Kingdom.

Third, the differential Supporting rate is need to be applied according to the homogeneous layer of the local government and the number of recipients that represent substantial demand should be utilized.

Fourth, in addition to continued monitoring on the integrated management of social welfare network, planning and implementation of recruiting social welfare workforce should be carried out, which can save the money for the social welfare expenditure.

Fifth, in the long run the earmarked tax and new sources of tax revenue only for social welfare should be introduced.

Finally, the discretion of the local government should be expanded in order to manage efficiently government matching grants for the social welfare sector and some social services excepting public assistance projects can be run autonomously for efficiency.

【부록】 광역시, 도, 시, 군, 구 기초연금 추계결과

〈표 1〉 광역자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
서울	66.8	574,578	383,818	190,760	1,271,073	849,077	421,996	465,259	121.2	231,236	121.2
부산	71.7	324,207	232,348	91,859	717,354	514,104	203,250	281,756	121.3	111,392	121.3
대구	71.4	197,071	140,765	56,306	436,650	311,893	124,757	171,128	121.6	68,451	121.6
인천	77.5	191,530	148,436	43,094	423,709	328,375	95,335	179,939	121.2	52,240	121.2
광주	72.0	102,203	73,586	28,617	226,479	163,065	63,414	89,479	121.6	34,797	121.6
대전	70.0	96,481	67,536	28,944	213,955	149,768	64,186	82,232	121.8	35,242	121.8
울산	70.0	60,037	42,026	18,011	131,880	92,316	39,564	50,290	119.7	21,553	119.7
경기	73.7	677,706	499,469	178,237	1,497,989	1,104,018	393,971	604,549	121.0	215,734	121.0
강원	79.0	177,113	139,850	37,263	394,271	311,320	82,950	171,470	122.6	45,688	122.6
충북	80.6	161,520	130,113	31,407	360,686	290,552	70,133	160,439	123.3	38,727	123.3
충남	81.9	226,745	185,647	41,098	508,332	416,197	92,135	230,549	124.2	51,038	124.2
전북	84.4	242,887	204,936	37,951	541,506	456,895	84,610	251,959	122.9	46,659	122.9
전남	81.7	317,474	259,395	58,079	708,558	578,933	129,624	319,538	123.2	71,545	123.2
경북	83.8	355,904	298,412	57,492	794,134	665,851	128,283	367,439	123.1	70,791	123.1
경남	80.8	326,447	263,606	62,841	721,646	582,729	138,917	319,124	121.1	76,076	121.1
제주	70.0	50,985	35,690	15,296	112,740	78,918	33,822	43,228	121.1	18,526	121.1
합계	–	4,082,887	3,105,633	977,253	9,060,961	6,894,012	2,166,950	3,788,378	122.0	1,189,696	121.7
평균	75.9	255,180	194,102	61,078	566,310	430,876	135,434	236,774	122.0	74,356	121.7

〈표 2〉 시 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
경기 수원시	70.0	50,985	35,689	15,295	112,123	78,486	33,637	42,797	119.9	18,342	119.9
경기 성남시	50.0	46,724	23,362	23,362	102,363	51,182	51,182	27,820	119.1	27,820	119.1
경기 의정부시	70.0	30,821	21,575	9,246	68,480	47,936	20,544	26,361	122.2	11,298	122.2
경기 안양시	70.0	30,559	21,391	9,168	67,514	47,260	20,254	25,869	120.9	11,086	120.9
경기 부천시	70.0	49,049	34,335	14,715	108,184	75,729	32,455	41,394	120.6	17,740	120.6
경기 광명시	70.0	20,182	14,127	6,055	44,673	31,271	13,402	17,144	121.4	7,347	121.3
경기 평택시	70.0	27,343	19,140	8,203	60,263	42,184	18,079	23,044	120.4	9,876	120.4
경기 동두천시	70.0	10,531	7,372	3,159	23,389	16,372	7,017	9,000	122.1	3,858	122.1
경기 안산시	70.0	33,281	23,297	9,984	73,024	51,117	21,907	27,820	119.4	11,923	119.4
경기 고양시	70.0	51,323	35,926	15,397	113,523	79,466	34,057	43,540	121.2	18,660	121.2
경기 과천시	40.0	2,677	1,071	1,606	5,803	2,321	3,482	1,250	116.7	1,876	116.8
경기 구리시	70.0	10,304	7,213	3,091	22,830	15,981	6,849	8,768	121.6	3,758	121.6
경기 남양주시	70.0	38,945	27,261	11,683	86,694	60,686	26,008	33,425	122.6	14,325	122.6
경기 오산시	70.0	8,653	6,057	2,596	19,076	13,353	5,723	7,296	120.5	3,127	120.5
경기 시흥시	70.0	19,105	13,374	5,732	42,199	29,539	12,660	16,165	120.9	6,928	120.9
경기 군포시	70.0	13,694	9,586	4,108	30,300	21,210	9,090	11,624	121.3	4,982	121.3
경기 의왕시	70.0	8,089	5,662	2,427	17,926	12,548	5,378	6,886	121.6	2,951	121.6
경기 하남시	70.0	8,469	5,928	2,541	18,723	13,106	5,617	7,178	121.1	3,076	121.1
경기 용인시	50.0	38,200	19,100	19,100	84,657	42,328	42,328	23,228	121.6	23,228	121.6
경기 파주시	70.0	26,370	18,459	7,911	58,549	40,984	17,565	22,525	122.0	9,654	122.0
경기 이천시	70.0	14,390	10,073	4,317	31,846	22,292	9,554	12,219	121.3	5,237	121.3
경기 안성시	70.0	15,254	10,678	4,576	33,876	23,713	10,163	13,035	122.1	5,587	122.1
경기 김포시	70.0	16,531	11,572	4,959	36,604	25,623	10,981	14,051	121.4	6,022	121.4
경기 화성시	70.0	23,669	16,568	7,101	52,058	36,441	15,617	19,873	119.9	8,516	119.9
경기 광주시	70.0	15,410	10,787	4,623	34,204	23,943	10,261	13,156	122.0	5,638	122.0
경기 양주시	70.0	14,630	10,241	4,389	32,386	22,670	9,716	12,429	121.4	5,327	121.4
경기 포천시	70.0	14,625	10,238	4,388	32,317	22,622	9,695	12,384	121.0	5,307	120.9

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
강원 춘천시	70.0	24,201	16,941	7,260	53,740	37,618	16,122	20,677	122.1	8,862	122.1
강원 원주시	70.0	25,493	17,845	7,648	56,613	39,629	16,984	21,784	122.1	9,336	122.1
강원 강릉시	80.0	25,018	20,014	5,004	55,357	44,285	11,071	24,271	121.3	6,067	121.2
강원 동해시	70.0	10,435	7,304	3,130	23,165	16,215	6,949	8,911	122.0	3,819	122.0
강원 태백시	80.0	5,639	4,511	1,128	12,451	9,961	2,490	5,450	120.8	1,362	120.7
강원 속초시	70.0	8,884	6,219	2,665	19,520	13,664	5,856	7,445	119.7	3,191	119.7
강원 삼척시	80.0	11,325	9,060	2,265	25,209	20,167	5,042	11,107	122.6	2,777	122.6
충북 청주시	70.0	38,301	26,811	11,490	84,597	59,218	25,379	32,407	120.9	13,889	120.9
충북 충주시	80.0	24,330	19,464	4,866	54,560	43,648	10,912	24,184	124.2	6,046	124.2
충북 제천시	80.0	16,974	13,579	3,395	37,983	30,387	7,597	16,808	123.8	4,202	123.8
충남 천안시	70.0	30,729	21,510	9,219	67,863	47,504	20,359	25,994	120.8	11,140	120.8
충남 공주시	80.0	16,093	12,874	3,219	36,027	28,821	7,205	15,947	123.9	3,986	123.8
충남 보령시	80.0	16,510	13,208	3,302	37,020	29,616	7,404	16,408	124.2	4,102	124.2
충남 아산시	70.0	19,447	13,613	5,834	43,176	30,223	12,953	16,610	122.0	7,119	122.0
충남 서산시	80.0	17,761	14,209	3,552	40,012	32,009	8,002	17,800	125.3	4,450	125.3
충남 논산시	80.0	20,264	16,211	4,053	45,396	36,317	9,079	20,106	124.0	5,026	124.0
충남 계룡시	50.0	2,162	1,081	1,081	4,770	2,385	2,385	1,304	120.6	1,304	120.6
충남 당진시	80.0	15,145	12,116	3,029	33,932	27,145	6,786	15,029	124.0	3,757	124.0
전북 전주시	70.0	45,744	32,021	13,723	101,418	70,993	30,425	38,972	121.7	16,702	121.7
전북 군산시	70.0	28,407	19,885	8,522	63,190	44,233	18,957	24,348	122.4	10,435	122.4
전북 익산시	70.0	33,618	23,532	10,085	74,606	52,224	22,382	28,692	121.9	12,297	121.9
전북 정읍시	90.0	22,322	20,090	2,232	49,894	44,904	4,989	24,814	123.5	2,757	123.5
전북 남원시	90.0	16,384	14,745	1,638	36,577	32,919	3,658	18,174	123.3	2,020	123.3
전북 김제시	90.0	20,040	18,036	2,004	44,705	40,235	4,471	22,199	123.1	2,467	123.1
전남 목포시	70.0	22,355	15,649	6,707	49,501	34,651	14,850	19,002	121.4	8,143	121.4
전남 여수시	70.0	33,453	23,417	10,036	74,343	52,040	22,303	28,623	122.2	12,267	122.2
전남 순천시	70.0	25,714	18,000	7,714	57,131	39,992	17,139	21,992	122.2	9,425	122.2
전남 나주시	90.0	18,370	16,533	1,837	40,892	36,802	4,089	20,269	122.6	2,252	122.6
전남 광양시	70.0	11,814	8,270	3,544	26,195	18,337	7,859	10,067	121.7	4,315	121.8

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
경북 포항시	70.0	42,856	29,999	12,857	94,812	66,368	28,443	36,369	121.2	15,586	121.2
경북 경주시	80.0	32,887	26,310	6,577	72,968	58,375	14,594	32,065	121.9	8,017	121.9
경북 김천시	80.0	20,324	16,259	4,065	45,147	36,117	9,029	19,858	122.1	4,964	122.1
경북 안동시	80.0	25,806	20,644	5,161	57,891	46,313	11,578	25,669	124.3	6,417	124.3
경북 구미시	70.0	20,474	14,332	6,142	45,054	31,538	13,516	17,206	120.1	7,374	120.1
경북 영주시	80.0	17,841	14,273	3,568	39,924	31,939	7,985	17,666	123.8	4,417	123.8
경북 영천시	90.0	18,842	16,958	1,884	42,151	37,936	4,215	20,978	123.7	2,331	123.7
경북 상주시	90.0	22,301	20,071	2,230	49,949	44,954	4,995	24,883	124.0	2,765	124.0
경북 문경시	90.0	14,602	13,142	1,460	32,737	29,464	3,274	16,322	124.2	1,814	124.2
경북 경산시	70.0	21,884	15,319	6,565	48,746	34,122	14,624	18,803	122.7	8,059	122.8
경남 창원시	70.0	67,084	46,959	20,125	147,443	103,210	44,233	56,251	119.8	24,108	119.8
경남 진주시	70.0	30,972	21,680	9,291	68,191	47,734	20,457	26,054	120.2	11,166	120.2
경남 통영시	70.0	15,078	10,554	4,523	33,352	23,346	10,006	12,792	121.2	5,483	121.2
경남 사천시	80.0	15,859	12,687	3,172	35,066	28,053	7,013	15,366	121.1	3,841	121.1
경남 김해시	70.0	29,101	20,371	8,730	63,749	44,624	19,125	24,253	119.1	10,395	119.1
경남 밀양시	80.0	17,711	14,169	3,542	39,115	31,292	7,823	17,123	120.8	4,281	120.9
경남 거제시	70.0	13,900	9,730	4,170	30,670	21,469	9,201	11,739	120.6	5,031	120.6
경남 양산시	70.0	19,488	13,642	5,846	42,971	30,079	12,891	16,437	120.5	7,045	120.5
합계		1,693,755	1,223,929	469,826	3,753,360	2,713,439	1,039,920	1,489,510	121.7	570,094	121.3
평균	72.8	22,889	16,540	6,349	50,721	36,668	14,053	20,128	121.7	7,704	121.3

〈표 3〉 군 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
부산 기장군	70.0	11,106	7,774	3,332	24,468	17,127	7,340	9,353	120.3	4,008	120.3
대구 달성군	70.0	13,765	9,636	4,130	30,340	21,238	9,102	11,602	120.4	4,972	120.4
인천 강화군	90.0	10,638	9,574	1,064	23,848	21,464	2,385	11,890	124.2	1,321	124.2
인천 옹진군	80.0	3,043	2,434	609	6,851	5,481	1,370	3,047	125.2	762	125.1
울산 울주군	70.0	15,443	10,810	4,633	33,952	23,767	10,186	12,956	119.9	5,553	119.9
경기 여주군	80.0	11,990	9,592	2,398	26,805	21,444	5,361	11,852	123.6	2,963	123.6
경기 연천군	80.0	6,308	5,046	1,262	13,987	11,190	2,797	6,143	121.7	1,536	121.7
경기 가평군	80.0	8,188	6,550	1,638	18,194	14,555	3,639	8,005	122.2	2,001	122.2
경기 양평군	80.0	11,402	9,122	2,280	25,419	20,335	5,084	11,214	122.9	2,803	122.9
강원 홍천군	80.0	10,250	8,200	2,050	23,105	18,484	4,621	10,284	125.4	2,571	125.4
강원 횡성군	90.0	7,695	6,925	769	17,362	15,626	1,736	8,700	125.6	967	125.7
강원 영월군	90.0	7,328	6,596	733	16,392	14,753	1,639	8,157	123.7	906	123.6
강원 평창군	80.0	6,642	5,314	1,328	14,881	11,905	2,976	6,591	124.0	1,648	124.1
강원 정선군	80.0	6,442	5,154	1,288	14,368	11,495	2,874	6,341	123.0	1,585	123.1
강원 철원군	80.0	6,016	4,813	1,203	13,391	10,713	2,678	5,900	122.6	1,475	122.6
강원 화천군	80.0	3,759	3,007	752	8,515	6,812	1,703	3,805	126.5	951	126.5
강원 양구군	80.0	3,208	2,566	642	7,207	5,766	1,441	3,200	124.7	800	124.6
강원 인제군	80.0	4,292	3,433	858	9,623	7,699	1,925	4,265	124.2	1,066	124.2
강원 고성군	90.0	5,579	5,021	558	12,419	11,177	1,242	6,156	122.6	684	122.6
강원 양양군	90.0	4,908	4,417	491	10,954	9,859	1,095	5,442	123.2	605	123.2
충북 청원군	80.0	15,936	12,749	3,187	35,562	28,450	7,112	15,701	123.2	3,925	123.2
충북 보은군	90.0	8,283	7,455	828	18,679	16,811	1,868	9,356	125.5	1,040	125.6
충북 옥천군	90.0	10,097	9,087	1,010	22,613	20,351	2,261	11,264	124.0	1,252	124.0
충북 영동군	90.0	10,888	9,799	1,089	24,463	22,017	2,446	12,218	124.7	1,358	124.7
충북 진천군	80.0	7,031	5,625	1,406	15,717	12,574	3,143	6,949	123.5	1,737	123.5
충북 괴산군	90.0	8,819	7,937	882	19,924	17,931	1,992	9,994	125.9	1,110	125.9
충북 음성군	80.0	11,239	8,991	2,248	25,084	20,067	5,017	11,076	123.2	2,769	123.2
충북 단양군	90.0	6,161	5,545	616	13,795	12,416	1,380	6,871	123.9	763	123.9

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
충북 증평군	70.0	3,460	2,422	1,038	7,708	5,396	2,313	2,974	122.8	1,275	122.8
충남 금산군	90.0	11,186	10,068	1,119	25,165	22,649	2,517	12,581	125.0	1,398	124.9
충남 부여군	90.0	15,932	14,338	1,593	35,994	32,395	3,599	18,057	125.9	2,006	125.9
충남 서천군	90.0	13,927	12,534	1,393	31,428	28,285	3,143	15,751	125.7	1,750	125.6
충남 청양군	90.0	7,824	7,041	782	17,706	15,936	1,771	8,894	126.3	988	126.3
충남 홍성군	90.0	14,498	13,048	1,450	32,774	29,497	3,277	16,449	126.1	1,828	126.1
충남 예산군	90.0	14,486	13,037	1,449	32,816	29,534	3,282	16,497	126.5	1,833	126.5
충남 태안군	90.0	10,782	9,704	1,078	24,253	21,827	2,425	12,123	124.9	1,347	125.0
전북 완주군	80.0	12,571	10,057	2,514	28,147	22,518	5,629	12,461	123.9	3,115	123.9
전북 진안군	90.0	6,817	6,135	682	15,281	13,753	1,528	7,618	124.2	846	124.0
전북 무주군	90.0	3,083	2,775	308	6,935	6,241	693	3,466	124.9	385	125.0
전북 장수군	90.0	5,829	5,246	583	13,047	11,742	1,305	6,496	123.8	722	123.8
전북 임실군	90.0	8,049	7,244	805	18,073	16,266	1,807	9,022	124.5	1,002	124.5
전북 순창군	90.0	7,821	7,039	782	17,507	15,757	1,751	8,717	123.8	969	123.9
전북 고창군	90.0	14,859	13,373	1,486	33,336	30,002	3,334	16,629	124.3	1,848	124.4
전북 부안군	90.0	13,230	11,907	1,323	29,550	26,595	2,955	14,687	123.3	1,632	123.4
전남 담양군	90.0	10,263	9,237	1,026	22,934	20,640	2,293	11,404	123.5	1,267	123.5
전남 곡성군	90.0	8,584	7,725	858	19,187	17,268	1,919	9,543	123.5	1,060	123.5
전남 구례군	90.0	6,871	6,184	687	15,422	13,879	1,542	7,696	124.5	855	124.5
전남 고흥군	90.0	22,848	20,563	2,285	51,243	46,118	5,124	25,555	124.3	2,839	124.2
전남 보성군	90.0	13,119	11,807	1,312	29,372	26,434	2,937	14,628	123.9	1,625	123.9
전남 화순군	90.0	12,446	11,201	1,245	27,660	24,894	2,766	13,693	122.2	1,521	122.2
전남 장흥군	90.0	11,046	9,941	1,105	24,712	22,241	2,471	12,300	123.7	1,367	123.7
전남 강진군	90.0	10,137	9,123	1,014	22,596	20,337	2,260	11,214	122.9	1,246	122.9
전남 해남군	90.0	18,469	16,622	1,847	41,220	37,098	4,122	20,476	123.2	2,275	123.2
전남 영암군	90.0	11,147	10,032	1,115	24,936	22,443	2,494	12,411	123.7	1,379	123.7
전남 무안군	80.0	12,917	10,333	2,583	28,760	23,008	5,752	12,674	122.7	3,169	122.7
전남 함평군	90.0	9,986	8,988	999	22,412	20,170	2,241	11,183	124.4	1,243	124.4
전남 영광군	90.0	12,535	11,282	1,254	28,092	25,283	2,809	14,001	124.1	1,556	124.1
전남 장성군	90.0	10,073	9,065	1,007	22,490	20,241	2,249	11,176	123.3	1,242	123.3

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
전남 완도군	90.0	14,000	12,600	1,400	31,545	28,391	3,155	15,791	125.3	1,755	125.4
전남 진도군	90.0	9,100	8,190	910	20,393	18,353	2,039	10,163	124.1	1,129	124.1
전남 신안군	90.0	12,227	11,004	1,223	27,524	24,771	2,752	13,767	125.1	1,530	125.1
경북 군위군	90.0	7,004	6,304	700	15,775	14,197	1,577	7,894	125.2	877	125.3
경북 의성군	90.0	16,980	15,282	1,698	38,397	34,557	3,840	19,275	126.1	2,142	126.1
경북 청송군	90.0	7,250	6,525	725	16,325	14,692	1,632	8,167	125.2	907	125.1
경북 영양군	90.0	5,089	4,580	509	11,455	10,310	1,146	5,730	125.1	637	125.1
경북 영덕군	90.0	10,962	9,865	1,096	24,500	22,050	2,450	12,184	123.5	1,354	123.5
경북 청도군	90.0	10,510	9,459	1,051	23,463	21,116	2,346	11,658	123.2	1,295	123.2
경북 고령군	90.0	6,625	5,962	662	14,786	13,308	1,479	7,345	123.2	816	123.3
경북 성주군	90.0	9,095	8,186	910	20,300	18,270	2,030	10,085	123.2	1,121	123.2
경북 칠곡군	70.0	10,402	7,282	3,121	23,021	16,115	6,906	8,833	121.3	3,786	121.3
경북 예천군	90.0	12,492	11,242	1,249	28,226	25,403	2,823	14,161	126.0	1,573	125.9
경북 봉화군	90.0	8,919	8,027	892	20,065	18,058	2,006	10,031	125.0	1,115	125.0
경북 울진군	90.0	11,031	9,928	1,103	24,581	22,123	2,458	12,195	122.8	1,355	122.8
경북 울릉군	80.0	1,663	1,330	333	3,717	2,973	743	1,643	123.5	411	123.4
경남 의령군	90.0	8,407	7,566	841	18,656	16,790	1,866	9,224	121.9	1,025	121.9
경남 함안군	80.0	10,226	8,181	2,045	22,557	18,046	4,511	9,865	120.6	2,466	120.6
경남 창녕군	90.0	13,764	12,387	1,376	30,631	27,568	3,063	15,180	122.5	1,687	122.6
경남 고성군	90.0	11,556	10,401	1,156	25,659	23,094	2,566	12,693	122.0	1,410	122.0
경남 남해군	90.0	14,034	12,631	1,403	31,377	28,239	3,138	15,608	123.6	1,734	123.6
경남 하동군	90.0	12,266	11,039	1,227	27,371	24,634	2,737	13,595	123.2	1,511	123.1
경남 산청군	90.0	9,425	8,482	942	21,081	18,973	2,108	10,491	123.7	1,166	123.8
경남 함양군	90.0	10,220	9,198	1,022	22,784	20,505	2,278	11,307	122.9	1,256	122.9
경남 거창군	90.0	12,456	11,210	1,246	27,727	24,954	2,773	13,744	122.6	1,527	122.6
경남 합천군	90.0	14,900	13,410	1,490	33,248	29,923	3,325	16,513	123.1	1,835	123.2
합계	–	841,847	731,515	110,332	1,883,835	1,637,364	246,471	905,849	123.8	136,138	123.4
평균	86.5	10,022	8,709	1,313	22,427	19,492	2,934	10,784	123.8	1,621	123.5

〈표 4〉 구 자치단체의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
서울 종로	70.0	11,056	7,739	3,317	24,347	17,043	7,304	9,304	120.2	3,987	120.2
서울 중구	50.0	9,704	4,852	4,852	21,301	10,650	10,650	5,798	119.5	5,798	119.5
서울 용산	50.0	13,241	6,621	6,621	29,041	14,521	14,521	7,900	119.3	7,900	119.3
서울 성동	70.0	16,521	11,564	4,956	36,533	25,573	10,960	14,008	121.1	6,004	121.1
서울 광진	70.0	16,365	11,455	4,909	36,041	25,228	10,812	13,773	120.2	5,903	120.2
서울 동대문	70.0	25,681	17,977	7,704	56,935	39,854	17,080	21,878	121.7	9,376	121.7
서울 중랑구	70.0	29,702	20,792	8,911	65,837	46,086	19,751	25,294	121.7	10,840	121.6
서울 성북구	70.0	31,866	22,307	9,560	70,910	49,637	21,273	27,331	122.5	11,713	122.5
서울 강북구	70.0	29,657	20,760	8,897	65,944	46,160	19,783	25,401	122.4	10,886	122.4
서울 도봉구	70.0	25,546	17,882	7,664	56,951	39,866	17,085	21,983	122.9	9,421	122.9
서울 노원구	70.0	39,939	27,957	11,982	88,388	61,871	26,516	33,914	121.3	14,535	121.3
서울 은평구	70.0	36,566	25,596	10,970	81,294	56,905	24,388	31,310	122.3	13,418	122.3
서울 서대문구	70.0	22,780	15,946	6,834	50,718	35,503	15,216	19,557	122.6	8,382	122.7
서울 마포구	70.0	21,801	15,260	6,540	48,408	33,886	14,523	18,625	122.1	7,982	122.0
서울 양천구	70.0	25,200	17,640	7,560	55,791	39,054	16,737	21,413	121.4	9,177	121.4
서울 강서구	70.0	33,654	23,558	10,096	74,183	51,928	22,255	28,370	120.4	12,159	120.4
서울 구로구	70.0	24,278	16,995	7,283	54,036	37,825	16,211	20,830	122.6	8,927	122.6
서울 금천구	70.0	15,968	11,178	4,790	35,251	24,675	10,575	13,498	120.8	5,785	120.8
서울 영등포구	70.0	20,192	14,135	6,058	44,597	31,218	13,379	17,083	120.9	7,321	120.8
서울 동작구	70.0	22,188	15,532	6,656	49,268	34,487	14,780	18,956	122.0	8,124	122.1
서울 관악구	70.0	29,965	20,975	8,989	66,595	46,616	19,978	25,641	122.2	10,989	122.2
서울 서초구	50.0	10,924	5,462	5,462	23,726	11,863	11,863	6,401	117.2	6,401	117.2
서울 강남구	50.0	15,477	7,738	7,738	33,416	16,708	16,708	8,970	115.9	8,970	115.9
서울 송파구	70.0	23,495	16,446	7,048	51,448	36,014	15,434	19,568	119.0	8,386	119.0
서울 강동구	70.0	22,810	15,967	6,843	50,115	35,081	15,035	19,114	119.7	8,192	119.7
부산 중구	80.0	6,132	4,905	1,226	13,562	10,850	2,712	5,944	121.2	1,486	121.2
부산 서구	80.0	16,383	13,106	3,277	36,161	28,929	7,232	15,822	120.7	3,956	120.7

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
부산 동구	80.0	14,376	11,501	2,875	31,938	25,550	6,388	14,049	122.2	3,512	122.2
부산 영도구	80.0	18,901	15,121	3,780	41,903	33,523	8,381	18,402	121.7	4,601	121.7
부산 부산진구	70.0	38,213	26,749	11,464	84,678	59,274	25,403	32,525	121.6	13,939	121.6
부산 동래구	70.0	22,967	16,077	6,890	50,896	35,627	15,269	19,551	121.6	8,379	121.6
부산 남구	70.0	28,319	19,823	8,496	63,195	44,236	18,958	24,413	123.2	10,463	123.2
부산 북구	70.0	23,736	16,615	7,121	52,107	36,475	15,632	19,860	119.5	8,511	119.5
부산 해운대구	70.0	32,119	22,483	9,636	70,972	49,681	21,292	27,198	121.0	11,656	121.0
부산 사하구	70.0	29,108	20,376	8,732	64,232	44,962	19,270	24,587	120.7	10,537	120.7
부산 금정구	70.0	22,776	15,943	6,833	50,296	35,207	15,089	19,264	120.8	8,256	120.8
부산 강서구	80.0	6,057	4,846	1,211	13,257	10,606	2,651	5,760	118.9	1,440	118.9
부산 연제구	70.0	18,465	12,926	5,540	41,100	28,770	12,330	15,844	122.6	6,790	122.6
부산 수영구	70.0	16,295	11,406	4,888	36,228	25,359	10,868	13,953	122.3	5,980	122.3
부산 사상구	70.0	19,255	13,479	5,777	42,363	29,654	12,709	16,176	120.0	6,932	120.0
대구 중구	80.0	9,404	7,523	1,881	20,744	16,595	4,149	9,072	120.6	2,268	120.6
대구 동구	70.0	34,120	23,884	10,236	75,844	53,091	22,753	29,207	122.3	12,517	122.3
대구 서구	70.0	22,635	15,844	6,790	50,058	35,040	15,017	19,196	121.2	8,227	121.2
대구 남구	80.0	18,666	14,933	3,733	41,515	33,212	8,303	18,280	122.4	4,570	122.4
대구 북구	70.0	32,302	22,611	9,691	71,834	50,284	21,550	27,673	122.4	11,860	122.4
대구 수성구	70.0	29,293	20,505	8,788	64,911	45,438	19,473	24,932	121.6	10,685	121.6
대구 달서구	70.0	36,887	25,821	11,066	81,404	56,983	24,421	31,162	120.7	13,355	120.7
인천 중구	70.0	8,455	5,918	2,536	18,589	13,012	5,577	7,094	119.9	3,040	119.9
인천 동구	70.0	8,559	5,991	2,568	19,018	13,313	5,705	7,321	122.2	3,138	122.2
인천 남구	70.0	34,105	23,874	10,232	75,932	53,152	22,780	29,279	122.6	12,548	122.6
인천 연수구	70.0	14,729	10,310	4,419	32,428	22,699	9,728	12,389	120.2	5,310	120.2
인천 남동구	70.0	31,333	21,933	9,400	69,148	48,403	20,744	26,470	120.7	11,344	120.7
인천 부평구	70.0	36,753	25,727	11,026	81,141	56,799	24,342	31,071	120.8	13,316	120.8
인천 계양구	70.0	19,313	13,519	5,794	42,583	29,808	12,775	16,289	120.5	6,981	120.5
인천 서구	70.0	24,604	17,222	7,381	54,172	37,920	16,252	20,698	120.2	8,870	120.2
광주 동구	80.0	11,330	9,064	2,266	25,223	20,178	5,045	11,115	122.6	2,779	122.6

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 – 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C–A)		지방비(D–B)	
								금액	비율	금액	비율
광주 서구	70.0	19,711	13,797	5,913	43,687	30,581	13,106	16,783	121.6	7,193	121.6
광주 남구	70.0	18,725	13,108	5,618	41,592	29,114	12,477	16,007	122.1	6,860	122.1
광주 북구	70.0	31,301	21,911	9,390	69,342	48,539	20,802	26,628	121.5	11,412	121.5
광주 광산구	70.0	21,136	14,795	6,341	46,637	32,646	13,991	17,851	120.7	7,650	120.6
대전 동구	70.0	23,351	16,346	7,005	51,880	36,316	15,564	19,970	122.2	8,559	122.2
대전 중구	70.0	21,826	15,278	6,548	48,602	34,022	14,581	18,744	122.7	8,033	122.7
대전 서구	70.0	25,340	17,738	7,602	56,142	39,300	16,843	21,562	121.6	9,241	121.6
대전 유성구	70.0	11,807	8,265	3,542	25,957	18,170	7,787	9,905	119.8	4,245	119.8
대전 대덕구	70.0	14,157	9,910	4,247	31,372	21,960	9,412	12,051	121.6	5,165	121.6
울산 중구	70.0	14,172	9,920	4,252	31,171	21,820	9,351	11,899	119.9	5,100	119.9
울산 남구	70.0	14,905	10,434	4,472	32,802	22,961	9,841	12,528	120.1	5,369	120.1
울산 동구	70.0	7,936	5,556	2,381	17,385	12,170	5,216	6,614	119.0	2,835	119.1
울산 북구	70.0	7,580	5,306	2,274	16,570	11,599	4,971	6,292	118.6	2,697	118.6
합계	–	1,492,111	1,044,733	447,378	3,301,641	2,312,082	989,559	1,267,349	121.3	542,181	121.2
평균	70.0	21,625	15,141	6,484	47,850	33,508	14,341	18,367	121.3	7,858	121.2

사회복지분야 국고보조금의 개선방안

발행일 : 2013년 12월 31일
발행인 : 이 승 종
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : (주)이모션티피에스
Tel. 02)2263-6414

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-385-5