

연구보고서 2012-06(제463권)

# 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안

Policy Options for Adjusting Social Welfare Fiscal Burdens between Central and Local Governments

하능식 · 이상용 · 구찬동

# 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안

Policy Options for Adjusting Social Welfare Fiscal Burdens  
between Central and Local Governments

2012. 12

## 연구진

연구책임: 하 능 식 (연 구 위 원)

연 구 진: 이 상 용 (선임연구위원)

구 찬 동 (초빙연구원)

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



최근 우리나라는 총선과 대선 과정 속에서 정치권에 의한 복지프로그램들이 경쟁적으로 신설되고 있다. 그러나 영유아보육료 지원 확대의 경우에서 보는 것처럼 재원조달방안에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하는 것이 현실이다. 또한 우리나라는 인구구조적으로 저출산·고령화의 급속한 진전에 따라 복지수요의 증가가 불가피하고, 이러한 현상은 향후 수십년간 지속될 것이란 전망이 우세하다.

이에 따라 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화, 정치권의 경쟁적 복지프로그램 확대, 남북통일 대비 재정수요 증대 등 건전성 위협요인에 적극적으로 대응할 수 있도록 하여 재정의 지속가능성(sustainability)을 제고시켜야 한다. 그런데 급격한 조세부담률 인상은 국민의 강한 조세저항을 야기하므로 적절한 조세부담률 수준을 유지하는 것도 중요하다. 아울러 복지경쟁의 현실 속에서 복지재정 확대의 부담을 또한 외면하기 곤란한 실정에 있다. 즉, 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 지방 사회복지지출의 의무적 증가를 가져오게 하고 이것이 중앙과 지방의 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있어 문제가 심각해지는 것이다.

따라서 본 연구에서는 저출산·고령화 등 사회경제적 환경변화에 따라 급증할 수 밖에 없는 국가적 복지재정 수요에 대한 효율적 대응을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지재정 관계의 재정립 방안을 모색하고 재정부담 조정방안을 제시하였다. 특히 사회복지재정의 지속가능성을 제고하기 위해 국고보조금, 지방교부세, 조정교부금 등 지방재정조정제도의 개선방안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 중앙과 지방의 사회복지 재정부담 실태 파악 및 중앙-지방간 재정관계 재정립 방안 설정에 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 **한 표 환**



## 1. 사회복지정책의 변화와 정부간 재정관계

본 연구에서는 먼저, 사회복지 지출과 지방재정과의 관계를 파악하기 위해 사회복지 국고보조사업의 재원별 현황을 분석해 보았다. 그 결과 보건복지부 소관 국고보조사업은 연평균 19.5% 증가하였으며, 이에 따른 지방비 부담액은 연평균 25.9% 증가하여 국비 증가율을 크게 상회하고 있다. 즉, 지방자치단체에서 이루어지는 사회복지사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되고 있어 의무적인 지방비분담이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이로 인해 지방자치단체는 중앙정부에서 편성한 복지분야 보조사업 추진에 따른 지방비부담의 가중으로 자체사업을 축소하는 상황에 직면하고 있다.

사회복지와 관련한 중앙-지방간 재정관계는 다른 분야의 세입-세출과 복잡하게 연계되어 있어 간단하게 해답을 찾을 수 있는 성질이 아니다. 그러나 큰 틀에서 사회복지재정의 쟁점과 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 사회복지 재정수요의 급증에 대응하기 위한 중장기적 접근방향의 설정이다. 지방자치단체의 저출산·고령사회정책에 대응하기 위한 중장기적 재정 전략 및 정책방안 강구는 정부기능의 재편(지방이양, 조정 등)과 지방재정 구조의 개편을 통한 새로운 사회복지재정의 분담구조 하에서 추진되어야 할 것이다. 이를 위하여 사회복지사무의 중앙정부와 지방자치단체간 배분을 합리화할 필요가 있다.

둘째, 지방재정 부담 완화방안을 지방세 확충과 중앙정부의 이전재원 확대 중 어디에 중점을 둘 것이냐이다. 지자체의 세원 확충 여력이 제한된 상황이므로 이전재원 의존도가 높아질 수밖에 없다. 이들 이전재정체도가 지방재정의 단순한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계의 개편

을 수반하여야 할 것이다.

셋째, 사회복지 관련 국고보조사업 보조율의 적정화이다. 과중한 지방비 부담으로 지방재정의 압박을 가중화시킬 수 있는 국고보조사업 중 해당사무의 성격상 명백하게 국가사무이거나 국가정책과의 연계성 또는 지역적 특성에서 국가적으로 꼭 필요한 사업이거나 국가정책수립과 연계되고 국가적으로 대처해야 하는 사업을 중심으로 보조금관리 기본법에서 명시하는 있는 국고보조율의 상향조정이 필요할 것이다. 그리고 사회복지 국고보조사업의 재정특성·정책분야를 고려하여 기준보조율을 재편할 필요가 있다.

## 2. 지자체별 사회복지예산 실태 점검

사회복지예산 비중 중심으로 지자체별 사회복지예산 실태를 점검한 결과 시와 군의 경우 사회복지예산 비중이 높더라도 사회복지 자체사업예산 비중도 높게 나타나고 있지만, 자치구의 경우는 사회복지예산 비중이 높으면 사회복지 자체사업 예산 비중이 낮아지는 것으로 나타나 사회복지예산 비중이 자체사업 예산 비중에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 기초자치단체 유형별로 주요 변수간 상관관계 분석을 실시하였다. 분석 결과 기초자치단체 유형별로 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인이 상이하다는 것을 알 수 있었다. 흥미로운 점은 사회복지 지방매칭비 비중이 시와 군에서는 부(-)의 방향으로 영향을 주고 있지만, 자치구에서는 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 사회복지 지방매칭비 비중이 높을수록 매칭비 부담으로 인하여 재정여력이 감소하여 자체사업 비중이 낮아진 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 자치구의 경우 재정력이 취약한 지자체는 차등보조율 인상을 적용받아 매칭비 비중이 상대적으로 적고 자체사업예산 비중도 낮은 것으로 보여진다.

### 3. 사회복지재정 압박도 분석

복지예산 증가의 지자체 유형별 양상을 규명하기 위해 지방 복지재정 압박의 강도를 측정하고, 복지예산 증가가 세출구조 및 세입구조에 미치는 영향을 분석함으로써 향후 지방재정조정제도의 개선필요성을 파악하고자 하였다. 이를 위해 '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중 증가분과 2010년 사회복지예산 비중으로 사회복지재정 압박도를 측정해 보았다. 이러한 복지재정 압박도 상위단체그룹(A)과 하위단체그룹(D)을 선정한 후 이 두 그룹의 재정적 사회적 특징을 비교함으로써 사회복지예산 증가가 지방재정에 미치는 영향을 측정하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 시와 군의 경우 고압박그룹(A)이 저압박그룹(D)에 비해 인구는 상당히 많고 재정력도 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 둘째, 사회복지예산 증가의 지방 세출구조에 대한 영향도 시·군과 자치구 간에 차이가 크다. 시·군의 경우 사회보장 비중의 증가 이상으로 국토자원보존개발 비중의 감소가 발생하였는데 비해, 자치구는 국토자원보존개발 외에 일반행정 및 지원 및기타경비의 비중 감소도 크게 나타났다. 셋째, 사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지예산의 급증은 지방비 매칭부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원조달을 위한 세입구조의 변화가 필요하다. 분석기간 중 세입 구조의 변화를 보면 시·군의 경우 2005년 지방교부세제도 변화에 따라 지방교부세 비중 증가가 크고 대신 세외수입 비중이 크게 감소하였다. 이에 반해 자치구는 보조금 비중이 크게 증가하고 대신 조정교부금과 세외수입 비중이 크게 감소하였다.

### 4. 고보조사업 실패와 문제점

지방자치단체 사회복지 재정문제는 대부분 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지자체의 재정능력은 지방비 매칭에 제대로 대응할 수 없기 때문이다. 기준보조율은 80년대의 구조를 유지하고 있고, 보육료

지원사업의 경우 잔여적 서비스에서 보편적 사회서비스로 전환되었으나 보조율은 인상되지 않고 있다. 또한 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등을 고려하여 '08년부터 차등보조율 제도를 시행하고 있으나, 이에 따른 새로운 문제점들을 노정하고 있다. 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다른데도 불구하고 동일한 기준지표에 의해 적용대상이 정해지고, 차등보조율 적용의 문턱효과(threshold effect)로 적용단체와 미적용단체간의 보조율 격차가 과다하며, 자치구의 경우 적용단체 간 재정격차도 심각하다는 지적이 일고 있다.

한편, 사례연구에서 보듯이 국회가 0세~2세 영유아에 대한 보육료 지원확대를 위한 국비예산을 증액 편성하면서, 대응 지방비 당초예산에 반영할 수 없었던 지자체의 반발이 거세다. 즉, 세입여건 악화된 지방자치단체 입장에서 영유아 보육정책은 국가사무로서 사업비 전액을 국비로 지원하여야 한다고 주장하고, 특히 지자체와는 사전 협의도 없이 일방적으로 보육료의 추가부담을 떠안기는 것은 부당하고 수용하기 곤란한 사안으로 판단하고 있다. 이러한 맥락에서 지방에서는 국가의 일방적 보육료 결정 및 과도한 지방재정 부담에 대해 크게 반발하여 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고보조율 인상을 요청하고 있다.

## 5. 중앙정부의 복지재원 확충

중앙정부는 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 새로운 복지프로그램의 경쟁적 신설에 따른 복지수요 급증에 대비하여 복지재원의 총량을 확대하여야 할 것이다. 복지지출 증대 압력에 어느 정도 부응하기 위한 복지재원 총량 확대를 위해서는 조세부담률 제고, 사회보장기여금 인상, 교육재정과 복지재정의 연계 강화 등이 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 중앙정부의 복지재원 조달방안을 조세부담률 제고를 통해 찾는다면, 전병목·박상원(2011)의 주장처럼 조세부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 사회보장기여금 인상을 통한 복지재원조달은 수입과 지출의 연계라는 측면에서 바람직하다. 특히 사회보장기여금은 사회보험의 핵심재원이므로 제도 별 재정안정화 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 교육재정 절감을 통해 지방복지재원을 확충하는 것이 필요하다. 교육재정 수요인 학생수는 최근 급격히 감소하는데도 불구하고 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 고정되어 있다. 지방교육재정교부금은 지방교부세와 동일수준 보장을 항상 요구하고 있으나, 지방교부세는 복지수요 증가에 효율적으로 대응하기 어려운 수준인데 비해, 교육재정은 최근 교육수요의 감소를 경험하고 있다. 따라서 국가 재정총량의 확대가 용이하지 않은 상황에서 교육재정 절감을 통한 복지재원을 마련한다는 것은 재정효율성 확보 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 6. 국고보조금 개선

지방자치단체 사회복지 재정문제는 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다. 그러므로 국고보조사업을 재정환경 변화에 부응할 수 있도록 전면 재검토해야 할 상황이다.

첫째, 기준보조율이 80년대의 구조를 지속하고 있으므로 복지정책 기조의 변화를 반영하여 조정되어야 할 것이다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 보육료지원사업의 경우 저소득 취약계층을 위한 잔여적 서비스에서 출산장려를 위한 보편적 사회서비스로 전환되었으므로 현행 50%(서울 20%)를 70%(서울 50%) 수준 이상으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 개인복지서비스에 대해서는 국고보조금과 같이 중앙-광역-기초의 지불정산체계 보다는 기금관리방식으로 전환을 모색해 볼 수 있다. 생계급여와 국민연금을 통합관리하고, 기초생활보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방

안이다.

셋째, 기초자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다.

또한 수도권 지자체는 비수도권 지역에 비해 대체로 재정 상태가 양호한 것으로 나타나지만 서울-지방간 상이한 기준보조율에서는 수도권 중 서울만 불리한 제도를 운영한다. 경기와 인천의 기초단체의 경우 서울의 자치구와 차이가 거의 없는데도 불구하고 서울보다 20%p에서 50%p 정도 높은 보조율을 적용받는다. 이에 따라 서울-지방간 상이한 보조율 개선을 위해 서울과 지방간 기준보조율 격차를 현행보다 축소하고, 격차를 단일화해야 할 것이다.

국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등을 고려하여 '08년부터 새로운 차등보조율 제도를 시행하였다. 기초생활보장사업, 영유아보육사업, 기초노령연금사업 등에는 지자체의 재정자주도와 사회복지비 지수에 따라 차등보조율제도를 채택하였다. 그러나 이러한 차등보조율 제도는 선정 시점에서 복지비 부담이 큰 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였고 지자체와의 갈등에 대한 편의적 대응이었을 뿐이다. 따라서 차등보조율 제도는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

이에 따라 차등보조율제도의 개선과제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 이와 같이 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 재정압박도를 한 두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조율 적용시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하고 구간별 격차를 줄여야 할 것이다.

## 7. 지방교부세제도 개선

보통교부세를 직접 받는 시·군의 경우 복지수요의 증가가 반영되고 있으나, 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 중앙의 복지수요 증가에 대한 고려가 직접적 서비스 전달주체인 자치구에는 미치지 못하고 단절되는 실정이다. 자치구는 지방비 부담을 위한 일반재원 지원을 광역시로부터 조정교부금 형태로 지원 받지만, 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(중전에는 취득세)의 일정비율로 배분되기 때문이다. 부동산교부세도 사회복지요소를 포함하고 있으나 종합부동산세수의 감소로 재원조정기능이 크게 축소되었다. 분권교부세의 경우 사회복지사업을 지방에 이양하면서 도입하였으나 중앙의 복지재정 부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받고 있다.

이에 따라 지방교부세제도 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 보통교부세 배분과정에서 사회복지수요를 체계적으로 반영하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정 수요 산정에 보다 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도화할 필요가 있다.

둘째, 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원하여야 한다. 특히 당초 이양취지와 국가 재정여건을 고려하여 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회복지분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 한다. 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정비율 고정으로 인한 재원부족과 같은 문제 없이, 증가하는 복지수요에 탄력적 대응이 가능하다.

## 8. 조정교부금제도의 개편

자치구의 사회복지 기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 상황에서도 이를 뒷

반침해야 할 조정교부금 제도는 1988년 제도 도입 당시의 기본 틀을 그대로 유지하고 있다. 현재 지방세가 2개 세목에 불과한 자치구는 자체세입과 조정교부금을 합한 일반재원의 증가율이 지방세 증가율과 거의 같아지기 때문에 급증하는 사회복지 지방비 부담을 지속하기 어려운 구조적 문제점을 안고 있다. 이러한 자치구 복지재정 문제를 해결하기 위해 다음 두 가지 대안을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 광역시에 대한 보통교부세의 사회복지 기준재정수요에서 자치구 분을 분리하여, 중앙정부가 자치구에 대해 직접 사회복지교부세를 교부하는 방안이다.

둘째, 자치구가 직접 수행해야 할 일부 사회복지 기능을 제외한 대부분의 사회복지 국고보조사업을 광역시가 직접 수행하는 방안이다. 이 중 현행 지방세 체계와 자치단체 사무구분 체계를 유지하는 경우라면 두 번째 대안인 사회복지교부세의 도입이 가장 현실적이라 할 수 있다.

## 9. 지방재정부담심의위원회 활성화

저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 대한 재원조달 방식에 대해 관련 부처간 협의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 구체적인 비용조달 방안의 강구가 없이 사회복지사업을 추진하게 될 경우, 중앙과 지방간의 재정관계라는 측면에서 많은 문제가 야기될 수 밖에 없다.

2011.8.4 신설된 지방재정부담심의위원회는 지방비 부담에 대하여 행정안전부장관의 의견제출권을 협의권으로 변경하고, 지방자치단체는 중앙행정기관의 장과 행정안전부장관이 협의한 국고보조사업에 한해서 예산 편성을 할 수 있도록 함으로써 지방비부담 협의제도의 실효성을 제고하고 지방재정 건전성 확보에 기여하기 위한 것이다.

따라서 지방재정부담심의위원회의 운영을 활성화하여 사회복지와 관련한 정부간 재정관계 측면에서 발생하는 문제점을 적극적으로 해결할 필요가 있다. 이와 동시에 향후 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개편을 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.



## 목 차



1	.....	1
1	.....	1
2	.....	3
2	.....	6
1	.....	6
2	.....	14
1. 사회복지 분권화	.....	14
2. 사회복지재정의 부담원칙과 기준	.....	15
3. 중앙과 지방간 사회복지 재정책임 결정요인	.....	18
3	.....	24
1. 중앙정부의 복지지출 규모 전망	.....	24
2. 지방자치단체의 사회복지재정	.....	29
3. 사회복지재정의 쟁점과 과제	.....	36
4	.....	42
3	.....	47
1	.....	47
1. 자료 및 분석방법	.....	47
2. 사회복지예산 수준 분석	.....	49
3. 사회복지 자체사업예산 비중 분석	.....	56
4. 시사점	.....	61
2	.....	63
1. 복지재정 압박도 측정	.....	63

2. 복지재정 압박도 특성분석 .....	67
3. 사회복지예산 증가의 지방재정 영향 분석 .....	71
4. 시사점 .....	80
3 .....	83
1. 사회복지 국고보조사업 보조율체계 .....	83
2. 보건복지부 국고보조사업 운영실태 .....	98
3. 시사점 .....	105
4 : .....	107
1. 보육료 확대와 중앙과 지방의 동향 .....	107
2. 영유아의 보육·교육정책 현황 .....	109
3. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담 .....	114
4 - .....	120
1 .....	120
2 .....	123
1. 중앙정부 .....	123
2. 지방정부 .....	126
3 .....	128
1. 기준보조율 개선 .....	128
2. 서울-지방간 상이한 보조율 개선과제 .....	134
3. 차등보조율제도의 개선 .....	136
4 .....	138
1. 지방교부세 관련 복지재정의 문제점 .....	138
2. 지방교부세제도 개선방안 .....	140
3. 조정교부금 제도 개선 .....	142
5 .....	143

---

5	.....	146
1	.....	146
2	.....	149
1.	중앙정부의 복지재원 확충 .....	149
2.	중앙-지방간 재정조정체도의 개선 .....	151
3.	지방재정부담심의위원회 활성화 .....	155
<b>【     】</b>	.....	156
Abstract	.....	161
<b>【     】</b>	.....	163

## 표 목 차



〈표 2-1〉	사회복지정책의 세 가지 유형과 정책거버넌스체계	8
〈표 2-2〉	사회복지정책의 유형별 자원특성과 재정관리 접근 비교	9
〈표 2-3〉	사회복지 국고보조사업 기준보조율	10
〈표 2-4〉	지방자치단체의 사회복지사업의 유형과 자원구조	12
〈표 2-5〉	사회복지 국고보조율 개선안	21
〈표 2-6〉	국고보조사업의 유형화와 중앙·지방간 재정부담	22
〈표 2-7〉	사회복지 국고보조율 결정요인 연구 요약	23
〈표 2-8〉	정부 총지출 대비 복지지출 추이	24
〈표 2-9〉	사회복지 국고보조사업 자원현황	25
〈표 2-10〉	국고보조사업 지방비 분담 현황	26
〈표 2-11〉	국가예산의 세출기능별 자원배분 전망	27
〈표 2-12〉	중앙정부의 사회복지지출의 전망	28
〈표 2-13〉	조세부담율 및 국민부담율 전망	29
〈표 2-14〉	지방세출 분야별 예산규모와 사회복지비의 비중 추이	30
〈표 2-15〉	사회복지 부문별 지방예산 규모와 비중	31
〈표 2-16〉	중앙·지방정부의 사회복지비 지출의 추이와 비중	32
〈표 2-17〉	2012년도 세출기능별 사업예산 구성 비중	33
〈표 2-18〉	연도별 사회복지비 규모와 비중(최종예산)	34
〈표 2-19〉	기능별 재정구조 변화 추이(결산기준)	36
〈표 2-20〉	국고보조사업 규모와 지방비부담 추이	40
〈표 3-1〉	변수정의	48
〈표 3-2〉	복지수요 관련 지표 추이	50
〈표 3-3〉	사회복지예산(총계)의 추이	51
〈표 3-4〉	지역별 사회복지예산(총계)의 추이	52

〈표 3-5〉	1인당 사회복지예산(총계) 추이	53
〈표 3-6〉	사회복지예산 비중 추이	53
〈표 3-7〉	자체재원 대비 사회복지예산비율 추이	54
〈표 3-8〉	일반재원 대비 사회복지예산비율 추이	55
〈표 3-9〉	사회복지 자체사업예산 비중과 주요 변수간 상관관계	56
〈표 3-10〉	사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인 분석 결과	61
〈표 3-11〉	주요 사회복지예산 지표간 상관계수	66
〈표 3-12〉	복지재정 압박도별 자치단체 분류	67
〈표 3-13〉	복지재정 압박도별 주요 지표값 비교	68
〈표 3-14〉	복지재정 압박도별 주요 지표 비교	71
〈표 3-15〉	2002-2007 기능별 세출 비중 변화	72
〈표 3-16〉	2008-2010 분야별 세출 비중 변화	73
〈표 3-17〉	복지재정 압박도별 세출분야별 비중 (2010년)	74
〈표 3-18〉	복지재정 압박도별 2008-2010년 기간 중 세출분야별 비중변화	75
〈표 3-19〉	사회복지와 비사회복지 분야 규모의 경제	76
〈표 3-20〉	2002-2010년 기간 중 세입항목별 비중 변화	78
〈표 3-21〉	복지재정 압박도별 세입비중	79
〈표 3-22〉	복지재정 압박도별 세입비중 변화	80
〈표 3-23〉	사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업	85
〈표 3-24〉	수도권 및 광역시 기초단체 주요 재정지표 비교	86
〈표 3-25〉	수도권 및 광역시 기초단체 재정자주도 분포	86
〈표 3-26〉	차등보조율의 적용기준(제5조제1항 관련)	89
〈표 3-27〉	차등보조사업 중앙-지방간, 광역-기초간 부담비율(%)	89
〈표 3-28〉	기초보장사업 차등보조율	90
〈표 3-29〉	영유아보육사업 차등보조율	90
〈표 3-30〉	기초노령연금 차등보조율	91
〈표 3-31〉	사회복지분야 국고보조사업의 지방비 부담 비율	91
〈표 3-32〉	재정자주도 추이	93

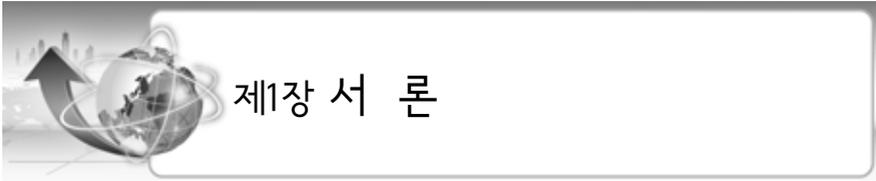
〈표 3-33〉	인상 차등보조율 적용효과	94
〈표 3-34〉	2012년도 보건복지부 국고보조사업 회계별 내역	98
〈표 3-35〉	2012년도 보건복지부 주요 사업별 내역(재원규모 1천억원 이상)	99
〈표 3-36〉	서울-지방 다른 보조율 사업분포	100
〈표 3-37〉	서울-지방 다른 보조율 격차 분포	101
〈표 3-38〉	보조율 유형별 분포	102
〈표 3-39〉	보조율 유형별 국비-지방비 비중	102
〈표 3-40〉	국고보조율 인상·인하 지방자치단체 수	103
〈표 3-41〉	보건복지부 주요 국고보조사업 재원별 증감률	104
〈표 3-42〉	연령별 영유아수와 어린이집 이용 영유아수 추이	110
〈표 3-43〉	2010년 어린이집 및 유치원 이용율	111
〈표 3-44〉	영유아보육 및 유아교육 사업의 유형구분	112
〈표 3-45〉	보육비전액 지원 확대 현황	113
〈표 3-46〉	정부의 영유아 보육 및 교육 방침	114
〈표 3-47〉	보육료 및 양육수당 지원과 추가 지방비부담액 전망	115
〈표 3-48〉	지방자치단체의 영유아 보육예산 현황	117
〈표 3-49〉	시·도별 영유아 보육사업 확정내시액	117
〈표 3-50〉	영유아 보육사업 확정내시액 기준 추경소요액	118
〈표 3-51〉	2012년 사회복지(국고보조)분야 지방예산편성액 및 추가부담 소요액	119
〈표 4-1〉	사회복지 재정분담 정책과제 요약	122
〈표 4-2〉	초중고 학생수 추이(명)	124
〈표 4-3〉	2012-16년 국가재정운용계획 분야별 지출 전망	125
〈표 4-4〉	영유아보육료지원 기준보조율 인상효과	132
〈표 4-5〉	서울시-광역시간 자치구 편차(2011년 예산기준)	135
〈표 4-6〉	서울-지방 보조율격차 축소위한 서울보조율 인상효과	136
〈표 4-7〉	분권교부세를 통한 사회복지 지방이양 사업 재원현황	140

## 그림 목차



〈그림 1-1〉	연구의 기본 분석틀 .....	5
〈그림 2-1〉	사회복지보조사업의 유형과 기준보조율(지자체 재량과 사업특성) .....	21
〈그림 2-2〉	초중고 학생수 추이 .....	27
〈그림 2-3〉	자치단체 유형별 사회복지비 비중 추이 .....	35
〈그림 2-4〉	지방세와 이전재정의 규모 추이 .....	38
〈그림 2-5〉	사회복지 이양사업(67개)의 예산추이 .....	41
〈그림 3-1〉	사회복지 자체사업예산 비중과 재정자립도간 관계 산포도 .....	57
〈그림 3-2〉	사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지예산 비중간 관계 산포도 ..	58
〈그림 3-3〉	사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지 시군구비 예산 비중간 관계 산포도 .....	59
〈그림 3-4〉	복지재정 압박도별 인구나 재정력의 관계 .....	69
〈그림 3-5〉	비사회복지예산의 규모의 경제 .....	77
〈그림 3-6〉	2002-2010년 기간 중 자치구 세입구조 변화 .....	78
〈그림 3-7〉	지자체 유형별 재정자주도 추이 .....	93
〈그림 3-8〉	차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(시) .....	96
〈그림 3-9〉	차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(군) .....	96
〈그림 3-10〉	차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(자치구) .....	97
〈그림 3-11〉	합계출산율과 출생아수 변동 추이 .....	109





## 제1절 연구 목적 및 필요성

최근 정치권을 중심으로 다양한 복지프로그램들이 붓물처럼 쏟아지고 있다. 그러나 이러한 프로그램들을 실제로 가능하게 하는 복지재원의 조달방안은 제시되지 않는 경우가 많고, 제시되더라도 실현가능성이 낮은 경우가 대부분이다. 또한 우리나라는 전세계적으로 유례를 찾기 힘든 급속한 인구고령화가 진행되는 가운데 국가시책 사회복지사업이 지속적으로 확대되고 있다. 특히 2005년 일부 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지 관련 국고보조사업이 매년 확충되면서 그 비용의 일부를 분담하는 지방의 재정부담이 빠르게 증가하고 있다.

지자체 사회복지사업의 대부분이 국고보조사업이고 이 사업에 대한 지방비 부담 비율은 매년 급격하게 상승하고 있다. 즉, 저출산·고령화에 따른 사회복지분야 국고보조사업 증가로 지자체의 지방비 부담분이 비대칭적으로 급증하고 있는 것이다. 즉, 급속한 고령화로 복지수요가 급증하는 가운데 정치권의 과다한 복지정책 경쟁으로 인해 중앙과 지방 모두 복지재정의 지속가능성(sustainability)이 크게 위협받고 있는 실정이다. 또한 이러한 사회복지정책 결정과정에서 지방정부의 역할은 매우 제한적이며 취약한 지방재정구조는 중앙정부에 대한 재정의 존성을 증가시켜 지방의 복지재정 압박도는 더욱 커질 수밖에 없는 것이다.

복지재정은 비가역적 특징을 지니고 있어 복지재원의 확충 시에 반드시 재정 건전성이 우선적으로 고려되어야 한다. 복지재정의 비가역성은 새롭게 도입된 복지제도가 늘어난 복지재원은 특별한 비상상황이 발생하지 않는 한 폐지하거나 축소하기가 매우 어렵고, 복지관련 입법화(예: 저출산고령사회기본법에 복지정책)를 통한 자격급여(entitlement benefits)의 법제화로 인해 지속적으로 복지재정

수요를 확대시키는 것으로 나타난다. 따라서 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화, 정치권의 경쟁적 복지프로그램 확대, 남북통일 대비 재정수요 증대 등 건전성 위협요인에 적극적으로 대응할 수 있도록 하여 재정의 지속가능성을 제고시켜야 한다. 아울러 국민의 강한 조세저항을 야기하지 않는 적절한 조세부담을 수준 내에서 감내할 수 있는 재정규모를 유지하는 것도 중요하다.

이러한 요인들을 감안할 경우 점진적인 복지지출의 확대가 실현가능한 대안이라고 할 수 있으나, 복지경쟁의 현실 속에서 복지재정 확대의 부담을 또한 외면하기 곤란한 실정에 있다. 즉, 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 지방자치단체의 사회복지지출의 의무적 증가를 가져오게 하고, 이것이 중앙과 지방의 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있어 문제가 심각해지는 것이다. 또한 지방비 부담문제는 지역간 재정격차로 이어져 복지수준의 격차를 유발하고 있다. 지방자치단체 사회복지지출의 87.4% 이상이 국고보조사업으로 구성되어 있고, 국고보조사업의 보조금 기준보조율 및 광역·기초간 지방비부담율 등이 법정화되어 있는 상황에서 지역간 심화된 재정격차로 인해 사회복지사업 확대에 따른 지방비부담의 압박정도는 지방자치단체 간 크게 차이가 나고, 이로 인해 복지수준의 격차도 확대되고 있다.

이와 같이 사회복지 중심의 재정수요 증가에 따라 일부 지자체는 심각한 재정 압박 상태에 이르고 있는데도 불구하고 중앙-지방간 및 지방-지방간의 재정관계를 결정짓는 지방재정조정제도는 매우 경직적으로 운용되고 있다. 2005년 지방재정조정제도 개편에 따라 정해진 보통교부세율과 분권교부세율 등은 현재도 그대로 유지되고 있고, 국고보조사업의 기준보조율은 1986년 체제가 거의 변하지 않고 있다(이재원, 2010). 다만, 2008년 차등보조율 도입과 2010년 지방소비세의 도입으로 일부 지자체에 대한 재정부담 완화조치가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이것도 그 동안의 국세 감세조치 및 부동산교부세 감소 등에 따른 지방세입 감소분에 비하면 효과가 매우 작아질 것으로 보여진다. 저출산·고령화의 급속한 진전에 따른 인구구조 변화는 그 정도가 지자체별로 매우 다르고 사회복지예산 증가의 양상도 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에

상응하여 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 저출산·고령화 등 사회경제적 환경변화에 따라 급증할 수 밖에 없는 국가적 복지재정 수요에 대한 효율적 대응을 위한 국가와 지방자치단체간의 복지재정 관계 재정립방안을 모색하고 재정부담 조정방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이에 따라 본 연구는 먼저 중앙-지방간 사회복지 기능분담에 대한 이론적 접근과 우리나라 사회복지정책 및 제도의 변화를 살펴보고자 한다. 그리고 사회복지예산 증가의 지자체 유형별 양상을 규명하고 이로 인한 지방재정 압박의 강도를 측정함과 아울러, 복지예산 증가가 세출구조 및 세입구조에 미치는 영향을 분석한다. 이를 통해 향후 지속적 증대가 예상되는 사회복지재정의 지속가능성을 제고하기 위한 중앙-지방간 재정관계 재정립 방안을 모색하고, 특히 국고보조금, 지방교부세, 조정교부금 등 지방재정조정제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

우리나라에서 지방자치단체 사회복지예산의 구조적 변화가 본격적으로 시작된 시점은 참여정부 출범 후 분권교부세 도입 등 지방교부세제도 개편이 큰 폭으로 이루어진 2005년 전후로 파악된다. 물론 그 이전에 이미 새로운 복지정책 도입이 시작되었으나 연구자료의 이용가능성과 제도개편 시점 등을 감안하여 본 연구의 실증분석 기간은 2002년부터 최근 자료가 이용가능한 시점(복지재정DB 및 지방재정연감 2010년, 최종예산 2011년, 당초예산 2012년)까지로 한다. 다만 자료의 일관성 등으로 인해 일부 분석은 2008년 사업예산제도 도입 이후로 한정된다.

본 연구의 공간적 범위는 중앙정부와 지방자치단체를 포괄하되 중앙과 지방의 복지재정관계를 파악하기 위해 주로 지방자치단체를 주요 분석 대상으로 한다. 이에 따라 지방자치단체와 직접적 관련이 없는 분야인 사회보험 등은 연구대상

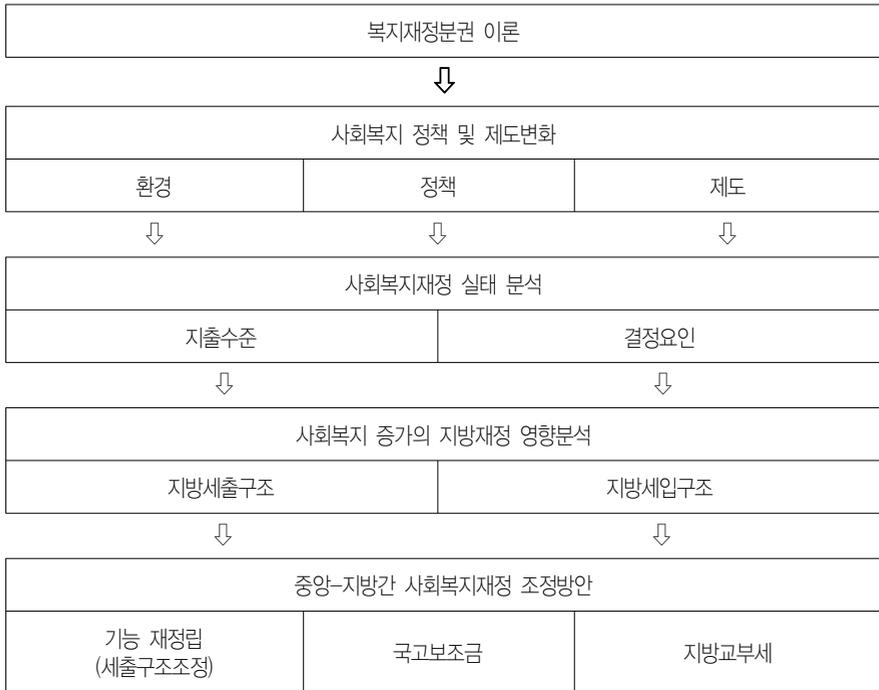
에서 제외된다. 그리고 지방의 복지재정은 광역단체와 기초단체로 구분하여 분석하며, 특히 사회복지서비스의 직접적 전달주체인 기초자치단체 시·군·구를 중심으로 분석한다.

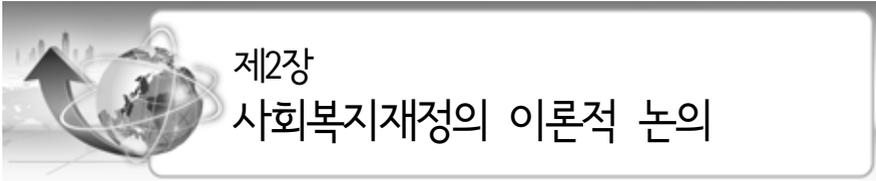
내용적 측면의 범위는 첫째, 중앙과 지방의 복지재정 구조의 실태와 문제점을 분석하고, 둘째, 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 복지재정 부담정도를 측정하며, 셋째, 사회복지분야 국고보조사업을 실태분석과 함께 제도적 문제점을 파악함으로써 중앙-지방간 재정분담 정책과제를 도출한다. 특히 주요 연구대상은 사회복지 보조금의 기준보조율과 차등보조율, 지방교부세인 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등을 포함한다. 다만 여기서 밝혀 둘 것은 본 연구가 중앙-지방간 사회복지 재정관계 재정립 방안을 모색하고 있기 때문에, 큰 틀에서 사회복지 사무를 중앙사무, 중앙·지방공동사무, 지방사무 등으로의 구분한다. 그러나 구체적 개별사무가 중앙사무인지 지방사무인지 판단하는 것은 사회복지 실무 전문가의 영역이므로 본 연구의 범위에서 제외한다.

본 연구의 방법은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 복지재정의 범위와 지방분권에 대한 이론적 접근 및 선행연구 검토이다. 둘째, 정부의 각종 복지재정 관련 정책과 제도 현황 및 문제점을 파악한다. 셋째, 2002-2010년 지방재정연감 및 보건사회연구원 2004-2010년 복지재정DB, 그리고 기타 지방재정 관련 통계자료를 이용하여 지방자치단체 사회복지재정 부담실태 및 영향을 실증적으로 분석한다.

이에 따라 본 연구의 분석틀은 <그림 1-1>과 같다. 즉, 중앙-지방간 복지재정 관계에 대한 이론적 검토와 함께 사회복지 환경·정책·제도의 변화를 고찰한다. 다음으로 통계자료를 이용하여 사회복지 지출수준 및 결정요인 등 실태분석을 하고, 사회복지 예산 증가로 인한 지방재정 영향을 세출구조와 세입구조로 구분하여 살펴본다. 마지막으로 이러한 복지재정 제도와 정책에 대한 현황 및 문제점 파악을 바탕으로 중앙-지방간 사회복지 재정분담 조정방안을 세출구조조정과 세입구조조정, 특히 지방재정조정제도의 개선방안 도출에 주안점을 두고자 한다.

### 〈그림 1-1〉 연구의 기본 분석틀





## 제2장 사회복지재정의 이론적 논의

### 제1절 사회복지정책의 변화와 복지재정

1990년대 초반까지의 한국의 복지정책의 특징은 정부 보다 기업에서 제공되는 기업복지의 역할이 매우 크고, 동시에 혈연이나 학연, 지연 등을 매개로 제공되는 연(緣)복지가 사회구성원들의 복지욕구를 잔여적으로 충족시키고 있어 GDP 대비 정부의 복지지출의 규모는 매우 적고, 주요 복지제도는 도입초기에 해당하여 소득위험분산 기제로서의 복지정책이 일반화될 수 없었다. 즉, 개발연대 이후에 지속적으로 추진된 발전주의 전략으로 인해 단지 생활보호법에 의한 지원금이나 농가의 소득지원금과 같은 한시적 보호체제와 퇴직금제도가 소득손실의 위험을 분산시키는데 일부 활용되었다.

그러나 1990년대 중반이후 특히, 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 최저임금제(1988)와 법정퇴직금(1989)을 비롯한 각종 사회보험제도의 확대 도입 및 노인수당과 장애인수당과 같은 저소득층 중심의 사회복지서비스가 도입되었다. 그리고 세계화는 한국복지체제의 성격을 구조적으로 변화시키는 요인이 되었다. 즉, 국민기초생활보장제도(2000)의 도입을 비롯해 국민연금의 도시자영업자 확대(1999), 고용보험 확대(1998), 산재보험 확대(2000), 건강보험통합(1998) 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 위

험으로부터 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)<sup>1)</sup>이 커지고 있어 한국 복지체제는 새로운 도전에 직면하고 있다.

이와 같이 우리나라 사회복지정책의 변화가 이루어지는 과정에서 90년대 중반까지 한국재정에서 사회복지비 지출은 예외적인 재정기능이었으나, 1999년 9월에 제정된 국민기초생활보장법에 따라 기존의 복지정책에 대한 국가 책임과 역할을 근본적으로 전환하면서 취약계층에 대한 기초적인 복지서비스들이 임의적인 시혜가 아닌 국민의 권리로 전환되었다. 2000년대에는 새로운 사회적 위험에 대한 인식과 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필요성이 강조되면서 기초노령연금과 보육료지원과 같이 대규모의 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었다.

그런데 사회복지정책의 변화가 이루어지는 과정에서 중앙정부와 지방정부간의 역할이나 재정관계에 대한 명확한 정책수단의 강구가 미흡하였는데, 이재원(2010)은 사회복지정책에서의 변화에 주목하면서 사회복지분야의 재정관계를 복

1) 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 편부모 가정, 독거노인 등의 증가, ④ 저소득층의 빈곤탈피문제 및 소득양극화 심화, ⑤ 노동시장의 불안정에 따른 비정규직의 증가와 차별화대, ⑥ 불충분한 사회보장 급여 및 급여사각지대의 상존, ⑦ 경제적 불안의 상습화 등에 기인하고 있다.

지정책 유형별로 접근할 것을 제안하고 있다. 즉, 복지정책 유형을 다음과 같이 3가지로 구분하고서 이들의 정부간 재정관계 특성들을 다음과 같이 규정하고 있다(<표 2-1> 참조). 제1유형의 복지정책은 개인소득에 따라 차등적으로 분담하는 국민부담금을 재원으로 하여 중앙정부가 직접 전국단위의 집행체계를 구축하여 운영하는 사회보험이 중심이 되고 있다. 제2유형의 복지정책은 사회안전망 관련 보조사업으로서 엄격한 자산조사를 통해 결정된 복지수급자들에게 전국적으로 표준화된 사회복지서비스를 제공하는 것이 원칙이다. 제3유형의 복지정책은 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 사회서비스 중심의 복지정책으로서 사회기반 투자에서 고려되어야 하는 보조금의 접근방식이다. 따라서 제2유형과 제3유형의 정책들은 지방자치단체를 일선행정기관으로 설정하고 국고보조금을 통해 정부간 재정관계로 운영된다. 제2유형에서는 국가표준적인 복지서비스정책이 추진되고 현재와 같은 개별 매칭 보조방식이 필요한 반면, 제3유형은 국가 표준 보다는 지방의 다양성을 인정하는 새로운 재정관계들이 필요하다.

따라서 제2유형은 복지 수급 조건 이외 지방자치단체의 재정력 때문에 필요한 서비스가 제공되지 못하는 상황이 발생해서는 안될 것이다. 이는 사회안전망 프로그램들은 복지시설을 중심으로 한 공급자 방식으로 운영되는 비중이 높는데, 관련 시설이 없는 지자체에서는 복지서비스가 제공되지 못하는 복지 사각지대가 발생하기 때문이다.

〈표 2-1〉 사회복지정책의 세 가지 유형과 정책거버넌스체계

	목적	기초 이론	복지 정책	조직 구조	재정 관리	운영 원칙	사회적 정당성
I 유형	소득보장 건강보장	복지국가 포드주의	국민연금 건강보험	공공기관 전국조직	기여금 사회보장세	개인책임 의무적 기입	개인 실패
II 유형	국민기초 생활보장	상대적 빈곤 사회안전망	기초보장 잔여적 복지	기초자치단체 위임사무	일반회계 국고보조	소득분배 국가표준 잔여적 선별주의	시장 실패
III 유형	사회기반 일상생활	사회개발 사회투자	보편적 사회서비스	성과계약 협력적 거버넌스	복지분권 포괄보조	다양성과 보편성 소비자 중심	사회 실패

자료: 이재원(2010)

이에 비해 제3유형은 관련 복지프로그램이 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비들은 아니며 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할을 한다.

그리고 제2유형의 소득분배정책에서 지방재정의 부담은 상대적으로 크지 않다. 지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료 지원 등은 제3유형의 사회서비스에 대한 것이다. 이는 대상 규모가 상당하고 지출의 소비적 특성이 강하여 잔여적 사회복지정책의 틀로 관련 사업들을 운영하면 중앙 및 지방재정 모두에서 상당한 압박 요인이 된다. 따라서 가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와는 구분될 필요가 있고, 이것은 중앙정부 보다는 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역으로 재정기능의 관점에서도 지방재정의 적극적 역할이 강조된다고 할 수 있다.

〈표 2-2〉 사회복지정책의 유형별 자원특성과 재정관리 접근 비교

	주요 정책	재정기능	기본가치	정부간 관계	비고
I 유형	국민연금 건강보험	경제안정	안정과 균형	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인차원에서 현재와 미래의 소비/소득 균형
II 유형	잔여적 사회복지	소득분배	사회적 형평 사회적 정의	중앙정부	시장실패 보완 사회적 계층간 갈등 조정
III 유형	보편적 사회서비스	자원배분	사회적 효율 사회적 생산성	지방정부	사회 경제 통합을 통한 지속가능한 성장 가족 기능과 지역사회 공동체의 회복

자료: 이재원(2010)

그런데, 우리나라는 전세계적으로 유례를 찾기 힘든 급속한 저출산 및 인구고령화가 진행되는 가운데 국가시책으로 사회복지사업이 지속적으로 확대되고 있다. 특히, 2005년 일부 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지 관련 국고보조사업이 매년 확충되면서 그 비용의 일부를 부담하는 지방의 재정부담이 빠르게 증가하고 있다. 이로 인해 지자체 사회복지사업 중 86.8%가 국고보조사업이고, 이 사업에 대한 지방비 부담 비율은 2002년 30%에서 2008년 43.6%로, 2010년

47.3%로 상승하고 있다(이채정, 2011). 특히, 저출산·고령화에 따른 사회복지분야 국고보조사업 증가로 지자체의 지방비 부담분이 비대칭적으로 급증하고 있다(<표2-3> 참조).

〈표 2-3〉 사회복지 국고보조사업 기준보조율

기준보조율	사업명	예외
100%	아동통합서비스 지원·운영	서울 사업비 2/3
80%	기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산·장제급여, 교육급여, 의료급여, 장애인 의료비, 자녀학비 지원, 저소득 한부모가족 지원, 긴급복지지원, 산모·신생아 도우미 지원	서울 50%
70%	화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	
	한센환자 보호시설 운영, 부랑인시설 운영, 장애수당·장애아동수당, 장애인활동 지원	서울 50%
	가사간병방문서비스사업 지역사회서비스투자사업	서울 50% 성장촉진지역 80%
50%	지방의료원 기능 강화, 한센양로자지원, 사회복지보장시설 및 장비지원, 어린이집 기능보강	
	국가예방접종 실시, 지역아동센터 운영, 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울 30%
	영유아 보육사업지원	서울 20%

자료: 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1 참조

이와 같은 급속한 저출산·고령화로 사회복지수요가 급증하는 가운데 정치권의 과도한 복지정책 경쟁으로 인해 중앙과 지방 모두 사회복지 재정의 지속가능성(sustainability)이 크게 위협받고 있는 실정이다. 최근 우리나라의 국가재정 상황은 글로벌 경제위기를 극복하는 과정에서 재정책대로 인한 재정수지의 불균형 및 부채 급증, 정부의 감세정책에 따른 세수기반의 약화, 보육·급식·교육 등의 재정수요와 저출산·고령화에 대응하기 위한 각종 사회복지 재정수요 발생 등으로 국가재정은 적자위험에 노출되어 있다. 특히, 저출산·고령화 등 인구구조 변

화와 복지수요의 급증으로 인해 발생하게 되는 재정규모는 법적 강제력이 없이 정부의 재량만으로는 효과적으로 관리하기가 곤란한 상황에 놓여 있다. 그리고 지방재정은 중앙정부로부터 이전재정(지방교부세, 국고보조금)의 규모가 크게 급증하고 있고, 이에 대한 의존도는 더욱 심화되어 가고 있다. 이러한 상황에서 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제가 연쇄적으로 나타나고 있다.

더구나 최근 정치권을 중심으로 복지재원의 조달방안을 수반하지 않는 복지프로그램들을 경쟁적으로 발표하면서 중앙과 지방의 재정건전성을 우려하는 목소리가 커지고 있다. 일례로 2011년말 정치권에 의한 국가의 일반적 보육료 결정 및 과도한 지방재정 부담에 대해 지방이 크게 반발하여 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고보조율 인상을 요청하고, 최근에는 추경예산 편성 거부입장 표명 등의 동향이 계속 나타나고 있다.

일반적으로 사회복지 업무는 공공부조, 사회보험, 사회(복지)서비스 등으로 구분<sup>2)</sup>할 수 있는데, 전국적 통일이 요구되는 사회보험 업무는 중앙정부가 담당하고 있다. 따라서 지방자치단체의 사회복지 업무는 주로 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조사업과 아동, 노인, 장애인 등과 관련한 사회(복지) 서비스라고 할 수 있다. 이들 사회복지 사업을 한국 지방자치단체는 중앙정부의 사회복지분야 지방이양사업, 국고보조사업(시·도비보조사업 포함), 자체사업의 3가지 유형으로 수행하고 있다(<표 2-4> 참조).

2) 우리나라의 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스 및 관련 복지제도로 구성되어 있다. 사회보험은 국가가 보험제도를 활용하여 법에 의하여 강제성을 띠고 시행하는 보험제도를 총칭하는데, 국민연금, 건강보험, 실업보험, 산재보험 등이 있는데, 사회적 위험에 대한 사전적 보장을 통해 취약계층화 되는 것을 방지하는 일차적인 사회안전망(social safety net)의 역할을 담당하고 있다. 다음으로 공공부조는 일정기준이하로 생활이 어려운 자에게 국가가 제공하는 보조제도로 재원은 국가가 징수한 세금으로 충당하고 있는데, 공공부조의 종류로는 의료보호, 생활보호, 보훈사업, 사회복지사업, 공중위생사업 등이 있고, 사회(복지)서비스는 사회적 약자에 대한 재정적 원조나 서비스를 의미하는데, 취약계층에 대한 사후 보호기능을 하는 이차적인 사회안전망 역할을 담당하고 있다.

〈표 2-4〉 지방자치단체의 사회복지사업의 유형과 재원구조

구분	중앙정부 지방이양사업	보조사업	자체사업
사업유형	67개	104개 국고보조사업(2010년) 시·도비보조사업	자치단체별 자체수요사업
재원구조	분권교부세 대응지방비	보조금(국고·시도비) 대응지방비	순 자체재원

자료: 서정섭(2011)

첫째, 지방분권화의 일환으로 추진된 중앙정부의 사회복지 사무의 지방이양은 2005년 추진되었는데, 이들 사업에 대해서 지방에서 원활히 추진될 수 있도록 분권교부세(내국세의 0.94%)를 통해 재원의 일정부분을 중앙정부가 지원해 주고 있다.

둘째, 사회복지 분야 국고보조사업은 중앙정부의 사회복지 정책을 지방에 재원을 지원해 주면서 추진되는 사업으로, 2010년 기준으로 104개의 사회복지사업이 지방에서 추진되고 있다. 이들 국고보조사업은 중앙정부의 사회복지 정책 강화 및 확대에 따라 매년 그 사업수가 급증하고 있다. 또한 중앙정부의 국고보조사업 외에 광역자치단체별로 자체사업을 시행하면서 기초자치단체인 시·군·구에 재정지원을 해주는 시·도비보조사업이 있다.

셋째, 자체사업은 중앙정부의 지방이양사업, 국고보조사업, 시·도비보조사업을 제외한 자체수입으로 추진되는 사회복지 사업이다.

따라서 이들 사회복지사업은 지역의 재정여건, 지역특성 및 지역복지수요 등에 따라 추진되기 때문에 사업의 특성과 내용이 다르고, 지방재정 부담수준이나 압박의 정도가 자치단체별로 아주 상이하다고 볼 수 있다. 또한 이러한 사회복지정책 결정과정에서 지방정부의 역할은 매우 제한적이며 취약한 지방재정구조는 중앙정부에 대한 재정 의존성을 증가시켜 지방의 복지재정 압박도는 더욱 커질 수밖에 없다.

이와 같이 사회복지 중심의 재정수요 증가에 따라 일부 지자체는 심각한 재정 압박 상태에 이르고 있는데도 불구하고 중앙-지방간 및 지방-지방간의 재정관계

를 결정짓는 지방재정조정제도도 매우 경직적으로 운용되고 있다. 즉, 2005년 지방재정조정제도 개편에 따라 정해진 지방교부세율과 분권교부세율 등은 현재도 그대로 유지되고 있다. 그리고 국고보조사업의 기준보조율은 1986년 체제가 거의 변하지 않고 있다. 다만, 2008년 차등보조율 도입과 2010년 지방소비세의 도입으로 일부 지자체에 대한 재정부담 완화조치가 다소 이루어졌을 뿐이다. 그러나 그 동안의 국세 감세조치 및 부동산교부세 감소 등에 따른 지방세입 감소분으로 인해 그 효과는 반감되었다.

그리고, 차등보조율과 관련하여 차등보조 대상사업 선정의 원칙이 없으며, 차등화 지표가 지방자치단체의 복지재정 부담을 정확히 반영하는데 한계가 있고, 기초와 광역 등 지방자치단체의 유형별 복지여건 및 재정특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용하고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다<sup>3)</sup>.

한편, 지방자치가 점차 정착되면서 정당 간 경쟁적 (복지)재정지출의 확대가 나타나고, 중앙정부의 행정기능이 지방자치단체로 계속 이관되면서 지방자치단체가 주관하는 예산사업 수요는 급증하고 있다. 특히 지방재정의 기능 중 국가적 공공재의 공급과 소득재배분에 대한 적극적 개입 현상 마저 나타나고 있다. 그리고, 기초생활보장수급자 또는 장애인에 대한 지원은 국민의 최저생활을 보장하기 위한 공공부조의 일종으로, 국가의 책임이 강조되는 영역임에도 불구하고, 현재는 이러한 국가사무의 성격이 강한 복지사업에까지도 지방비부담을 요구하고 있는 실정이다.

한편, 저출산·고령화의 급속한 진전에 따른 인구구조 변화는 그 정도가 지자체별로 매우 다르고 사회복지예산 증가의 양상도 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에 상응한 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있다.

3) 이재원, 「사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제」, 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선: 2011년 지방재정세미나논집』, 한국지방재정학회, 2011.

## 제2절 사회복지 분야의 정부간 재정관계

### 1. 사회복지 분권화

사회복지 분권 논의의 핵심은 사회복지의 실시체제를 둘러싼 정책선택과 제도 설계에 있어서 중앙정부에 권한과 재원을 집중시키는 중앙집권적인 제도를 채택할 것인가, 아니면 지방자치단체로 권한과 재원을 분산시키는 지방분권적 제도를 채택할 것인가의 문제이다(곽채기, 2010).

이 때, 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 규제 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.

그런데, 지방분권적 실시체제가 사회복지의 정책결정이나 실시과정에서 주민 참여를 반드시 확대시킨다고 볼 수는 없지만, 지역단위에서 설계할 수 있는 사회복지 서비스의 네트워크 모형의 구축이 이루어지게 되면 지방분권적 체제가 주민이나 지역복지단체의 참여 확대와 밀접한 관계를 맺게 될 것이다.

그리고 복지국가의 분권화현상은 중앙의 권한이 지방에 이전되는 것으로 최근 선진국과 개도국 모두 정책결정 권한의 중앙정부 독점에 대한 도전 및 분산을 시도하는 분권화를 추진(김미혜외, 2009)하고 있으나, 이에 대해 논자들 간 상이한 주장이 제기되고 있다. 즉, 지방정부의 정책결정자는 주민과 이익단체 등의 요구에 민감할 수밖에 없으므로 복지확대의 측면에서 분권화가 옹호되고 있다(김태일, 2000; 이승중 김홍식, 1992). 이에 반해, 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 거시경제 안정을 저해하여 복지수준 향상을 저해할 수 있다

(Prud'homme, 2003; Tanzi, 1996)는 지적도 있다. 즉, 지방정부는 정책의 우선순위를 지역경제 활성화에 두므로 복지지출 비중이 축소된다고 보고(윤영진, 2007), 복지재정의 분권화가 지역간 복지수준 격차를 확대할 것으로 전망하기도 한다(류진석, 2003).

그런데, 미국의 공공선택론자에 의한 재정분권이론과 신재정연방주의는 주정부 중심의 분권형 복지정책 거버넌스와 연방정부의 복지비 부담 축소 정책으로 나타나 사회복지 분야의 분권은 곧 반복지로 인식하는 경향이 있다. 또한 영국은 중앙집권체제를 강화하면서 복지비 지출을 축소하였고, 일본은 기관위임사무의 폐지와 삼위일체개혁을 통해 재정분권을 확대하면서 복지비 부담을 지방에 전가하였다(이재원, 2012). 이와 같이 복지와 분권에 대한 외국의 정책사례는 다양하였지만, 중앙정부의 복지비 지출은 실질적으로 축소되고 대신 지방자치단체의 복지재정 부담은 증대되고 있다는 점을 시사하고 있다.

## 2. 사회복지재정<sup>4)</sup>의 분담원칙과 기준

일반적으로 정부간 재정분담의 원칙은 당해 정부가 수행하는 기능과 연계되어 있다. 따라서 정부간 재정분담의 원칙과 기준은 정부 간에 합리적이고 효율적인 기능배분을 토대로 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 강인가에 대한 검토, 업무 성격의 전

4) 사회복지재정의 개념을 파악하기 위해서는 사회복지장 및 복지재정과 보건재정의 포괄범위를 명확하게 할 필요가 있다. 사회복지장이란 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 사회복지장제도를 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 사회복지기본법에 의거할 경우 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 제도로 정의할 수 있다.

문성 정도 등이 고려되고 있다. 이러한 원칙에 따라 사회복지사업의 재정책임을 중앙정부가 질 것인지, 지방정부가 질 것인지 판단하여 재정분담이 이루어져야 한다.

따라서 사회복지 분야의 정부간 재정분담은 사회복지사업에 대한 재정책임의 주체가 중앙정부인지, 지방정부인지에 대한 검토가 요구되는데, 다음과 같은 사회복지재정 지출의 특성을 감안하여 재정분담이 이루어져야 할 것이다(전병목, 박상원, 2011).

첫째, 복지재정 지출은 의무적 지출이 많아 재량적 지출과 그 성격이 다르다. 복지지출은 법과 규정에 의해 수혜자격이 정해지는 경우가 많아 국가의 의무적 지출이며, 한번 도입된 지출은 쉽게 조정되지 않는 비가역성이 존재한다. 둘째, 경제적 불평등 완화 및 사회적 소외계층에 대한 인간다운 삶을 보장하기 위한 것으로 복지지출은 이전지출적 성격이 매우 강하며, 재정투자 효과가 향후에 나타나는 투자적 지출과 달리 한번 지출된 재원은 다시 회수할 수 없다. 셋째, 다른 재정지출에 비해 상대적으로 대상이 명확하고 수혜자들은 정치적으로 동질적이다. 넷째, 재정지출 대상 중 도덕적 해이 문제가 존재하는 대표적 분야로 근로 의욕 저하, 부정수급자 발생 등의 문제가 종종 나타난다. 다섯째, 복지지출은 불황기에 복지수요가 급증하는데 비해, 재원은 오히려 부족하게 되어 경기순환과 재정측면에서 모순이 발생한다.

그런데, 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. 특정 공공사업을 중앙정부와 지방정부 중 누가 담당해야 할 것인가에 대해 전병목·박상원(2011)은 다음의 두 가지 기준을 제시하고 있다. 첫째, 공공사업의 누출효과(spillover effect) 혹은 지역간 외부효과의 존재여부이다. 한 지역의 공공지출 혜택이 다른 지역에 추가적인 편익이나 피해를 초래하게 되면 각 지역의 공급수준은 국가 전체적 기준에서 볼 때 과다 또는 과소 자원배분을 발생시킬 수 있다.

따라서 사회복지의 기본적으 소비성 지출로서 수혜자중심으로 편익이 제공되는 측면이 강하기 때문에 중앙정부 정책에 포함되어야 한다. 둘째, 지역주민의 선호 다양성 정도이다. 사회복지의 기본적으 최소한의 인간적 삶의 보장 원칙에 기초하고 있으므로 중앙정부에 의한 형평성 확보가 중요하다. 그러므로 재원 능력이 다른 지방정부가 서로 다른 수준의 복지를 제공하면 한 국가 전체에서 형평성 논란이 제기될 수 있다.

따라서 사회복지정책과 관련한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 분담은 지역별 차별화가 바람직하지 않는 기능은 중앙정부가, 지역별 차별화가 바람직한 기능은 지방자치단체가 책임지는 것이 바람직할 것이다.

그런데, 중앙과 지방간 사회복지재정의 분담방식은 사회복지 서비스를 제공하기 위한 재원조달 수단을 무엇으로 할 것인가의 문제로 볼 수도 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부가 재원조달의 근간인 조세수입의 확보와 배분에 각각 어떠한 역할을 수행할 것인가의 복지재정 분담체계는 사회복지의 공급과 생산에 있어 중앙과 지방의 역할 및 기능분담을 어떻게 하느냐에 따라 달라질 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 왔다.

그러나 지역을 기반으로 한 지역복지 공급이 중요해짐에 따라 국가의 분담비율은 낮아지고 지방의 분담비율이 높아져 지방정부가 지방세를 통해 사회복지재원을 직접 조달하는 경향이 나타나고 있다(小田兼三·杉本敏夫, 2006; 곽채기, 2010).

따라서 중앙과 지방간 복지재정 분담체계는 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스의 제공 및 생산을 위한 사무배분체계에 따라 결정되고 있다고 볼 수 있다<sup>5)</sup>. 즉, 일반적으로 사회보험 관련 업무는 국가사무로서 중앙정부가 모든 책임

5) 지방분권이 많이 진전된 유럽국가에서는 사회보험은 대체적으로 중앙정부가 직접 운영관리하고, 공공부

을 지고 있기 때문에 중앙·지방간 복지기능 분담 또는 사무배분 문제는 주로 공공부조와 사회(복지)서비스를 대상으로 이루어지고 있다(백종만, 2003). 이는 공공부조와 사회(복지)서비스의 경우 각종 사회복지시설이 해당지역에 입지하고 대상자도 지역주민이라는 점에서 지방정부가 비용의 일부를 부담하는 것이 필요하기 때문이다.

이에 따라 공공부조의 경우 전국적 기준의 마련이나 서비스 최저수준 마련은 중앙정부 역할이지만, 지방정부도 지역실정에 맞게 중앙이 설정한 최저수준 이상의 서비스를 제공할 수 있다. 그리고 사회(복지)서비스는 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.

결국, 지방자치단체는 사회복지정책에 의거하여 정부간 기능조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙정부의 재정조정제도로서 보통교부세(사회복지비 수요), 분권교부세 및 국고보조금과 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등)간 역할의 분담이 필요할 것이다. 이를 위해서는 전국적 최저기준 확충과 지역적 특성 반영, 재원투입의 우선순위, 성과목표의 불확실성과 모호성, 대인적 서비스 전달의 직접성, 기존 운영제도의 보완성 등과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다.

### 3. 중앙과 지방간 사회복지 재정책임 결정요인

사회복지사업의 재정책임을 중앙정부가 질 것인지 지방정부가 질 것인지를 판단하기 위해서는 사회복지사업의 성격과 관련하여 해당사무 편익의 범위가 전국

---

조는 중앙정부의 재정적 지원을 받아 지방정부가 운영·관리하는데 비하여, 사회(복지)서비스는 민간이 관리·운영하여 지방정부의 재정지원을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 사회복지 서비스의 내용별로 보면 중앙정부는 소득보장, 광역자치단체는 보건의료, 기초자치단체는 복지서비스 등으로 기능별로 각 정부가 단일책임을 부담하는 분리의 형태를 취한 가운데, 중앙정부와 연방정부의 책임 공유가 이루어지고 있다.

적인지 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 보조금<sup>6)</sup>에 의해 수행되고 있다. 지방정부의 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. 이재원외(2003)는 사회복지 분야의 국고보조사업을 대상으로 정치·행정적 측면(주민참여와 통제, 지방자치단체의 역량과 의지, 절차간소화와 효율), 재정·경제적 측면(외부성, 지역간 서비스경쟁, 규모경제), 사회복지정책적 측면(보편성, 정책단계와 규모추이, 행정과 성과 책임)에서 지방이양의 효과를 분석하여 지방이양, 포괄보조, 통합·개별보조 형태의 방안을 제안하고 있다.

우리나라의 사회복지 분야 사업은 포괄보조 형태의 분권교부세사업을 제외할 경우 대부분이 특정보조금 형태의 국고보조사업으로 추진되고 있고, 국고보조금에 매칭되는 지방비 부담을 수반하고 있다. 이러한 지방비 매칭의 정도는 국고보조사업 기준보조율에 의해 주로 결정되기 때문에 국고보조율 결정에 대한 원칙과 기준을 정립하는 것이 중앙-지방간 사회복지 재정분담의 핵심이 된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 지방교부세는 교부율이 국세의 일정비율로 정해져 있으므로

---

6) 중앙-지방간 재정관계에서 보조금(*grants*)은 크게 두 가지 적극적 역할을 한다(R. Boadway, 2007). 하나는 지방정부간 형평화 수단이며, 다른 하나는 국가목적 달성을 위한 수단이다. 먼저 지역별 공공서비스 공급비용에는 차이가 나기 마련이다. 이것은 공공서비스 수요인 인구구조의 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.

배분총량이 고정되어 있기 때문이다. 물론 보통교부세 배분에서 기준재정수요 산정시 사회복지 수요의 규모에 따라 개별지자체별 배분액은 달라질 수는 있겠지만, 중앙-지방간 재정관계 자체에는 직접적 영향을 주지 못한다.

그런데, 현행 국고보조사업 보조율에 대해서는 명확하게 정립된 원칙이 없다고 볼 수 있기 때문에 그 개선방안을 연구자들마다 다양하게 도출하고 있는데, 최근 사회복지 분야의 국고보조율 개선과 관련하여 제시되고 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

구인회 외(2009)는 사회복지 분권을 논하면서 보조율 체계를 전액보조, 높은 보조, 동등보조의 세 단계로 구분할 것을 제안하고 있다(<표 2-5> 참조). 즉, 전액 보조는 국가사무의 성격을 지니고, 중앙정부의 책임성이 필요하며, 전국적 형평성이 요구되는 취약계층에 대한 소득보장사업, 중앙정부의 시범사업, 한시적 정책사업 등에 적용한다. 높은 보조는 취약계층에 대한 사회서비스 성격 급여인 장애인의료비지원과 장애인자녀 학비지원, 제도가 아직 성숙되지 않고 전국적으로 안정화되지 않는 서비스 사업 보조로서 산모 신생아 도우미지원, 지역복지서비스 혁신사업, 그리고 시설이 지역적으로 편중된 사업인 부랑인 시설운영 등에 적용한다. 동등보조는 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 전국적으로 수요가 비교적 균일하게 분포된 비현금성서비스 사업, 비경상적 서비스 제공기관들의 기능보강사업을 포함한다.

이재원(2007)은 사회복지사업의 기준보조율 구조를 보편주의, 광역주의, 신청주의로 구분하여 설계하는 방안을 제시하고 있다. 즉, 보편주의는 국가적 최저수준(National Minimum), 법정 의무적 지출, 지자체 재량부재 등의 성질을 가진 사업으로 높은 보조율(80-100%), 광역주의는 지역적 최저수준(Local Minimum), 시·도의 의무적 지출, 광역단위 재량보유 등의 사업으로 중간정도의 보조율(60-80%), 그리고 신청주의는 소비자주권, 다원주의, 지자체 선택적 재량이 적용되는 사업으로 비교적 낮은 보조율(30-60%) 적용을 제시하였다.

〈표 2-5〉 사회복지 국고보조율 개선안

국고 보조율	전액보조 (100%)	높은 보조 (70-80%)	동등보조 (40-60%)
사업 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업</li> <li>○ 취약계층에 대한 소득보장사업</li> <li>○ 중앙정부 시범사업이나 한시적 정책사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 취약계층에 대한 사회서비스 성격을 가지는 급여</li> <li>○ 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 사업에 대한 보조</li> <li>○ 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 그 수가 적어 전국적 형평성이 강하게 요구되는 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스</li> <li>○ 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업</li> <li>○ 비경상적 서비스 제공기관들의 기능보강 사업</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활급여</li> <li>· 의료급여</li> <li>· 장애수당</li> <li>· 장애아동부양수당</li> <li>· 기초노령연금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인의료비지원</li> <li>· 장애인자녀학비지원</li> <li>· 사할린한인지원</li> <li>· 장애아동입양양육보조금</li> <li>· 입양아동양육수당지원</li> <li>· 화장장등장사시설기능보강</li> <li>· 지역복지서비스혁신사업</li> <li>· 부랑인시설운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장애인생활시설기능보강</li> <li>· 노인보호전문기관설치및운영</li> <li>· 노인생활시설기능보강</li> <li>· 아동복지시설기능보강</li> <li>· 부랑인시설기능보강</li> <li>· 정신요양시설기능보강</li> </ul>

자료: 구인회외(2009) 참조

〈그림 2-1〉 사회복지보조사업의 유형과 기준보조율(지자체 재량과 사업특성)

		복지사업의 사회적 성격		
		1. 기초생활보장 (중앙정부 책임)	2. 사회기반 투자 (중앙·지방 협력)	3. 일상생활 지원 (지방자치단체 책임)
집 행 재 량	1 낮음	Type I (생계급여)  (90%)	Type II  (80%)	Type III  (70%)
	2 중간	Type II (지역자활센터 운영)  (80%)	Type III (노인돌봄)  (70%)	Type VI  (60%)
	3 높음	Type III  (70%)	Type VI (청소년 여가지원)  (60%)	Type V (경로당 지원)  (50%)

자료: 이재원(2012)

그리고, 최근 이재원(2012)은 사회복지 보조사업의 유형을 지자체 재량과 사업 특성에 따라 기준보조율을 설정할 것을 제안한다(<그림 2-1>참조). 즉, 복지사업의 사회적 성격에 따라 기초생활보장은 중앙정부 책임, 사회기반 투자사업은 중앙-지방 협력, 그리고 일상생활지원은 지방자치단체 책임으로 구분하였다. 그리고 이러한 사업성격과 지자체의 재량 정도에 따라 사업의 유형을 다섯 가지로 분류하고 기준보조율을 50%-90%로 정할 것을 제시하였다.

한편, 임성일(2012)은 국고보조사업의 운영을 다음과 같은 기준에 의해 접근할 것을 제시한다. 국고보조사업을 크게 법적 의무성 여부와 지방의 통제 가능성 두 가지 기준에 의해 네 형태로 구분하고 있다. 사업의 법적 의무성은 해당 국고보조사업이 법적 제도에 의한 구속력을 갖고 있어서 지방자치단체가 해당사업의 조건을 갖고 있는 한(조건을 충족하는 한) 국가의 보조금에 대해 반드시 그에 상응하는 지방비 부담을 해야만 하는 상황을 의미한다. 지방의 통제 가능성은 특정 국고보조사업이 실시될 경우 지방자치단체가 매칭을 해야 하는 자금의 수준과 양을 일정한 수준에서 통제가 가능한지의 여부를 판단하는 기준이다. 이 둘 기준에 의하면 모든 국고보조사업은 I, II, III, IV의 네 유형으로 구분될 수 있다(<표 2-6> 참조). 이들 유형 중에서 지방자치단체의 재정에 가장 큰 부담을 주고, 경우에 따라서는 재정압박을 야기하는 것은 지방의 의무성은 높지만 통제 가능성은 낮은 III 유형 사업이다. 최근 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 사회적 갈등을 초래한 대부분의 사회복지 국고보조사업이 여기에 속한다. 이에 비해 지방자치단체의 입장에서 재정을 비교적 유연하게 활용할 수 있는 국고보조사업은

〈표 2-6〉 국고보조사업의 유형화와 중앙·지방간 재정부담

		법적 의무성(구속성) (mandatoriness/ non-mandatoriness)	
		있음	없음
지방의 통제 가능성 (controllability)	있음	I	II
	없음	III	IV

임성일(2012)

법적 의무성이 없으면서 지방자치단체가 사업의 물량과 수요를 조절할 수 있는 II 유형 사업이다. 일반적으로 지방자치단체가 자신의 계획과 희망에 의해 각 중앙부처에 신청하는 도로, 박물관 건설 등 각종 시설투자사업이 여기에 속한다.

앞으로 III 유형의 사업(특히, 전국적 최저수준·표준화가 필요한 사업)에 대하여는 다음과 같은 조치를 취함으로써 지방비 부담에 따른 재정압박을 완화할 것을 제안한다. 그것은 첫째, III 유형의 사업들을 국고보조사업에서 제외하는 방안인데, 이에 대한 논리는 III 유형의 사업들은 국가적 관점에서 중요성을 가지면서 보조사업의 수요(대상)가 전국적으로 불균등한 동시에 매칭 능력(재정 탄력성·유연성) 면에서 자치단체 간에 큰 차이가 존재한다는 데 있다. 이 경우 해당 사업의 수요를 지방교부세의 산정과정에 반영시키는 것도 그 한 대안이 될 수 있을 것이다. 둘째, 만일 III 유형의 사업들을 국고보조사업으로 운영한다면, 현재보다 높은 기준보조율을 적용하면서 차등보조율을 적극적으로 활용하는 접근을 취하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 중앙-지방간 사회복지 재정분담 관련 최근 연구에서 제시하고 있는 국고보조율 결정의 기준을 요약하면, <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 사회복지 국고보조율 결정요인 연구 요약

연구	보조율의 결정요인	재정부담		
		중앙	중앙-지방	지방
구인회외(2009)	효율성 (외부성)	강	중	약
	형평성 (전국표준)	강	중	약
	실행성 (지방재정력)	약	중	강
이재원(2010)	국가 최저한	강	중	약
	법적 의무성	강	중	약
	지방 재량성	약	중	강
이재원(2012)	사업성격(전국 표준)	강	중	약
	지방재량성	약	중	강
전병목·박상원(2011)	외부성	강	중	약
	형평성	강	중	약
임성일(2012)	법적의무성	강	중	약
	지방통제성	약	중	강

### 제3절 사회복지지출과 지방재정

#### 1. 중앙정부의 복지지출 규모 전망

2012년 당초예산 기준으로 중앙정부의 복지지출 규모는 92조원으로 총지출 326.1조원의 28.2%를 차지하며 매년 지속적으로 증가하고 있다. 즉, 복지지출은 정부 총지출의 증가율 보다 훨씬 높게 나타나 복지비가 국가재정 지출의 증가를 주도하고 있는 상황이다. 즉, 2004-2012년 기간 중 연평균 증가율은 정부 총지출이 6.6%인데 비해 복지지출은 9.7%에 이르고 있다.

〈표 2-8〉 정부 총지출 대비 복지지출 추이

(단위: 조원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
정부 총지출(A)	196.2	207.8	222	237.1	257.2	284.5	292.8	309.1	326.1	6.60%
복지지출(B)	44.1	49.6	56	61.4	67.7	74.6	81.2	86.4	92.0	9.70%
비중(B/A)	22.5%	23.9%	25.2%	25.9%	26.3%	26.2%	27.7%	28.0%	28.2%	

자료: 보건복지부(2011)

이러한 복지분야의 지출증가는 국가예산의 배분에서 복지분야에 대한 정책적 우선순위를 두어 재원배분이 이루어진 점도 있지만, 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔던 자격급여(entitlement benefits)의 법제화에 기인한 바가 큰 것으로 볼 수 있다. 즉, 2000년 「국민기초생활보장법」의 제정에 의한 기초생활보장 제도가 도입되었고, 제1차 저출산·고령화 기본계획정책 등 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔다. 특히, 최근 기초노령연금 도입(2008), 장애인연금(2010), 보육료지원 및 양육수당 확대, 보훈수당 확대 등 의무적 자격급여의 확대로 소득이전지출(monetary transfer)이 급증하는 특징을 보이고 있다.

그리고 사회보험으로 도입된 노인장기요양보험(2008)의 대상자 확대에 따른 국고지원 규모도 급증하고 있고, 이들 사업에 대한 지방비부담도 크게 늘어나고 있는 실정이다. 즉, 정부의 예산사업 뿐만 아니라 연금, 노인장기요양보험 등 사회보험 등의 사회보장급여가 확대되면서 정부의 재정지원도 늘어나게 되는 동시에 지방비 부담 또한 늘어날 수 밖에 없었다.

〈표 2-9〉 사회복지 국고보조사업 재원현황

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
국비	5.39	5.22	6.38	8.16	11.51	14.07	13.99	14.86	16.6%
지방비	2.54	1.96	2.32	3.1	5.33	6.49	6.65	7.11	18.9%

자료: 이채정(2011)

그 간 저출산과 고령화의 급속한 진전과 경제성장에 따른 소득재분배와 사회안전망 구축이라는 차원에서 국가의 사회복지정책의 강화에 따른 예산증가가 지방재정부담의 가중으로 연결되고 있다. 예컨대, 보건복지부 소관 국고보조사업은 2006년도에 6.01조원이었지만 2011년도는 14.66조원으로 연평균 19.5% 증가하였으며, 이에 따른 지방비 부담액은 2006년 2.12조원에서 2011년도에는 6.7조원으로 연평균 25.9% 증가하여 국비 증가율을 상회하고 있다. 즉, 지방자치단체에서 이루어지는 사회복지사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되고 있어 의무적인 지방비 부담이 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히, 보건복지부 소관의 국고보조사업의 매칭 지방비 증가율은 다른 사업보다 더욱 높은 수준을 보이고 있다 (<표 2-10> 참조).

〈표 2-10〉 국고보조사업 지방비 분담 현황

(단위: 억원, 조원, %)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	연평균 증가율
국고보조	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186	300,883	10.4
대응 지방비	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224	185,299	20.2
복지부 국고보조	6.01	7.80	11.70	13.85	13.65	14.66	19.5
대응 지방비	2.12	2.81	5.07	6.04	6.22	6.70	25.9

자료: 행정안전부·보건복지가족부, 2011.

이로 인해 지방자치단체는 중앙정부에서 편성한 복지분야 보조사업 추진에 따른 지방비부담의 가중으로 자체사업을 축소하는 상황에 직면하고 있다. 또한, 복지분야 예산이 40%이상을 차지하고 있는 자치구의 경우 필수적 경비에 대한 당초예산 편성을 추경으로 미루는 상황도 일부 자치단체에서 발생하고 있다.

그리고 향후 국가예산의 배분에서도 복지지출 분야에 대한 정책적 우선순위를 두어 복지분야 재원배분의 확대추세가 지속될 전망이다. 즉, 국가재정운용계획('11년~'15년) 상의 재원배분에 의하면, 전체예산에서 복지·보건지출이 '10년 27.7%에서 '15년에는 29.0%를 차지하고 있다(<표 2-11> 참조). 따라서 국방이나 산업분야와는 달리 복지와 교육 분야 지출은 저출산 및 인구고령화 등의 진전에 따라 지속적인 증가를 보일 전망이다.

그런데 저출산에 따른 학령아동의 지속적인 감소추세를 감안할 경우 국가의 무지출인 지방교육재정교부금에 의해 급증하는 교육재정의 적정규모에 대한 검토가 필요할 수 있다. 이는 <그림 2-2>에서 보듯이 교육재정 수요를 발생시키는 학생수가 급격히 감소하는데도 불구하고 교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 고정된 형식으로 운용되기 때문이다. 물론 최근 5세 아동 누리과정을 교육재정 부담으로 추진함에 따라 일부 교육재정 추가 소요액이 발생하였다. 그리고 '13년에는 누리과정을 3-4세로 확대할 계획으로 있다. 그러나 이러한 누리과정 지원에

다른 교육재정 추가부담은 향후 지속적으로 발생할 학령아동 감소에 따른 재정 소요 감소에 비하면 매우 적은 부분으로 예상된다.

〈표 2-11〉 국가예산의 세출가능별 자원배분 전망

(단위: 조원, %)

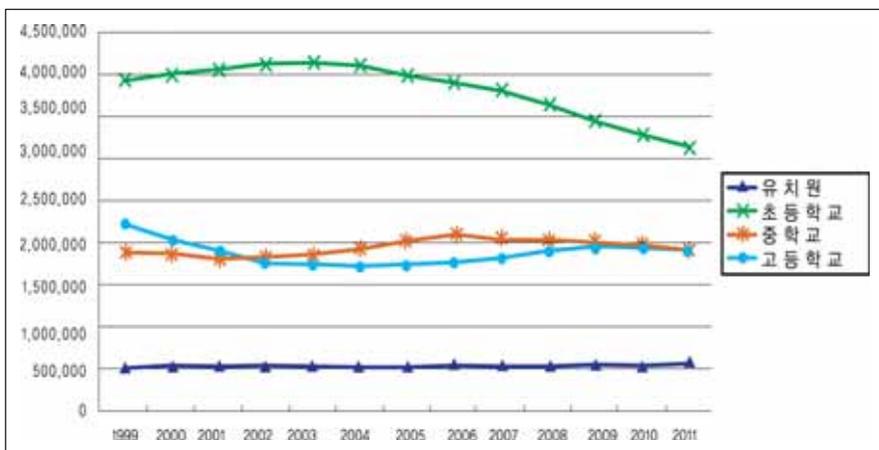
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율 ('10-'15)
복지	81,2	86,4	92	97,3	102,8	108,3	5,9
(비중)	27,7	28,0	28,2	28,5	28,8	29,0	
교육	38,3	41,2	45,1	48,8	52,2	56	7,9
국방	29,6	31,4	33,2	34,8	36,3	37,9	5,1
산업	57,5	57,2	55,9	56,4	56,6	57,0	- 0,2
행정	48,7	52,4	56,6	59,2	62,5	66,1	6,3
기타	37,5	40,5	43,3	45,4	47,1	47,8	5,0
총지출	292,8	309,1	326,1	341,9	357,5	373,1	5,0

주 1: 산업분야 = 산업,중소기업,에너지+SOC+농림수산식품,

주 2: 기타분야 = 문화·체육,관광+환경+외교·통일

자료: 기획재정부, 2011-2015 국가재정운용계획, 2011

〈그림 2-2〉 초중고 학생수 추이



자료: 교육재정통계연보, 각년도

한편, 중앙정부의 국가재정운용계획(2011~2015)에 기초하면, 보건분야를 제외한 사회복지 분야의 재정지출은 2011년 78.9조원에서 2015년 99.7조원으로 연 6% 증가할 것으로 전망하고 있다(<표 2-12> 참조). 그런데, 최근 소득격차의 확대, 복지 사각지대, 낮은 사회보장 수준, 미약한 소득재분배 정책 등으로 국민들의 복지수요는 급증하고, 정치권이 경쟁적으로 복지제도 확충을 공약하고 있어 급속한 저출산·고령화에 따른 복지지출의 자연증가와 더불어 복지지출의 증가세를 더욱 가속화시킬 전망이다.

〈표 2-12〉 중앙정부의 사회복지지출의 전망

(단위: 10억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율 ('11-'15)
합계	78,893	84,150	89,147	94,505	99,651	6.0
기초생활보장	7,524	7,910	8,384	8,315	8,664	3.6
취약계층지원	1,343	1,389	1,387	1,432	1,487	2.6
공적연금	28,183	31,408	34,926	39,638	43,933	11.7
보육·가족·여성	2,876	3,007	3,133	3,269	3,411	4.4
노인·청소년	3,876	4,009	4,127	4,245	4,369	3.0
노동	12,618	12,790	13,446	13,612	14,058	2.7
보훈	3,874	4,064	4,270	4,335	4,502	3.8
주택	18,054	18,983	18,830	18,980	18,588	0.7
사회복지일반	546	591	644	679	641	4.1

자료: 기획재정부, 국가재정운용계획(2011-2015), 2011

이와 같이 사회보장제도의 확대에 의한 조세부담율 및 국민부담률{(사회보장부담금+조세)/GDP}은 2005년 각각 18.9%, 23.9%이던 것이 2010년 19.3%, 25%로 증가하였으며, 향후 점진적으로 증가하여 2015년에는 조세부담율은 19.7%, 국민부담율은 25.7% 수준이 될 것으로 전망하고 있다(<표 2-13> 참조).

〈표 2-13〉 조세부담률 및 국민부담률 전망

(단위: %)

구 분	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
조세부담률	18.9	19.3	19.3	19.2	19.4	19.5	19.7
국민부담률	23.9	25.0	25.1	25.1	25.3	25.5	25.7

주: OECD 평균: 조세부담률 24.6%, 국민부담률 33.8%, 일본: 조세부담률 15.9%, 국민부담률 26.9%(OECD, Revenue Statistics, 2010)

자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

그런데, 2011년 현재 OECD 국가 평균 국민부담률의 70% 수준인 우리나라의 재정규모는 향후 경제성장에 영향을 받으면서 증대할 것이라는 전제하에서 인구 고령화 추세나 복지제도의 확충에 따른 복지지출 확대는 정부가 전망하고 있는 조세·국민부담률 수준 보다 상향 조정을 요구할 것이다. 특히 최근 정치권에서 제시된 복지정책과 조세수입 증대조치를 고려할 경우 저부담-고복지 형태로 이행할 것으로 전망되는데, 이는 지속가능성에 대단히 위협적이므로 정부지출의 적정수준과 연계하여 국민적 합의를 도출할 필요가 있다. 그리고 복지재정수요의 지속적 증가에 대비하여 재정건전성을 확보하기 위하여는 중장기적인 세출 구조 조정 및 복지지출 증가에 상응하는 재원확보 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 복지재원 분담의 합리적 개선방안도 강구되어야 할 것이다.

## 2. 지방자치단체의 사회복지재정

최근 지방자치단체의 기능별 세출에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 사회복지 분야로서 2012년의 경우 30조 9,157억원으로 순계세출예산의 20.5%를 차지하고 있다. 지난 5년간(2008~2012) 전체 예산은 4.9%의 증가율을 보이고 있으나 사회복지 분야는 약 2배인 9.3%로 증가하고 있다(<표 2-14> 참조).

〈표 2-14〉 지방세출 분야별 예산규모와 사회복지비의 비중 추이

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율 ('08-'12)
일반공공행정	109,650	103,270	119,620	125,034	128,920	4.1
공공질서 및 안전	19,870	19,680	21,758	23,366	27,653	8.6
교육	69,551	78,785	81,385	90,143	98,201	9.0
문화 및 관광	60,475	70,938	77,949	69,872	74,441	5.3
환경보호	136,795	143,932	149,026	150,305	154,187	3.0
사회복지	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	9.3
(비중)	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	
보건	18,951	19,241	22,250	20,082	20,825	2.4
농림해양수산	80,576	92,593	97,237	97,944	104,329	6.7
산업중소기업	25,803	29,251	30,172	30,437	32,514	5.9
수송 및 교통	163,051	183,886	164,648	151,118	156,796	-1.0
국토 및 지역개발	129,047	145,149	128,440	116,385	125,744	-0.6
과학기술	7,053	7,419	4,375	3,293	5,149	-7.6
기타	212,187	239,750	236,364	247,782	273,034	6.5
합 계	1,249,667	1,375,349	1,398,566	1,410,393	1,510,950	4.9

주 1: 당초순계예산

주 2: 기타=예비비+행정운영경비(인력운영경비+기본경비)

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

이와 같이 세출기능별 구분에서 예산규모와 비중이 지속적으로 늘어나고 있는 사회복지예산을 부문별로 살펴보면, 기초생활보장, 보육 및 노인·청소년복지에 대한 예산이 절대 다수를 차지하고 있다(<표 2-15>참조).

〈표 2-15〉 사회복지 부문별 지방예산 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율 ('08-'12)
기초생활보장	83,193	84,007	85,616	90,710	92,998	2.8
취약계층지원	28,631	31,955	35,119	38,873	43,786	11.2
보육·가족·여성	41,137	48,712	59,287	67,372	77,490	17.2
노인·청소년	49,480	61,848	66,494	68,791	70,836	9.4
노동	2,591	3,169	7,369	6,313	6,255	24.6
보훈	537	856	1,120	1,606	2,096	40.6
주택	8,158	7,912	7,126	7,553	12,214	10.6
사회복지일반	2,929	2,996	3,211	3,415	3,481	4.4
합계	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	9.3

사회복지 분야의 재정지출이 급증하는 주된 이유는 출산율의 저하와 고령화의 진전으로 인한 인구구조의 변화가 가속화되면서 분배구조의 점진적 악화에 대응하기 위한 것으로 볼 수 있다. 특히, 저출산·고령화에 대비하기 위한 사회복지정책의 확대로 관련 예산이 매년 급증하고 있다. 이로 인하여 중앙정부와 지방정부 모두 총지출의 예산증가율 보다 복지비 지출의 증가율이 높게 나타나고 있다. 그런데, 지방자치단체의 사회복지 지출 증가율은 중앙정부 복지비 지출 보다 매우 높은 수준을 보이고 있다. 즉, 2012년 지방예산(순계기준) 151.1조원 중 사회복지비의 비중은 20.5%인 30.9조원으로 나타나는데, 이는 지난 6년간 연평균 증가율은 12.3%로서 중앙정부의 8.4% 보다 훨씬 높아 사회복지비가 지방재정 압박의 주요인으로 작용하고 있다(<표 2-16> 참조).

〈표 2-16〉 중앙·지방정부의 사회복지비 지출의 추이와 비중

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율 ('07-'12)
중앙정부 총지출(A)	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	326.1	6.5
복지비지출(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.0	8.4
비중(B/A)	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	28.2	-
지방예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	6.2
사회복지비(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	12.3
비중(D/C)	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	-

주: 중앙복지비에 공적연금, 건강보험 등 포함

그리고 국가의 사회복지예산 증가는 지방자치단체의 재정부담 가중으로 연결된다. 이는 대부분의 사회복지 업무는 중앙정부가 국고보조사업으로 추진하게 됨에 따라 지방자치단체가 일정비율로 사업비를 분담하는 이른 바, 매칭펀드(matching fund) 방식으로 추진되기 때문이다.

즉, 2012년 지방자치단체의 정책사업비는 보조사업 49.5%와 자체사업 50.2%로 구성되어 있으나, 사회복지 분야는 보조사업의 비중이 88.3%로서 거의 대부분이 국고보조사업으로 추진되고 있다(<표 2-17>참조). 이와 같이 지방예산 규모의 증가율 보다 국고보조사업의 지방비부담액의 증가율이 훨씬 높게 나타나고 있어 지역발전 및 주민을 위한 지방자치단체의 자체사업 예산비중은 대폭 감소하고 있다.

특히, 참여정부의 출범 이후 정부 주도의 사회복지정책의 강화는 국고보조사업의 확대로 이어져 이들 사회복지 분야 보조사업의 지방비부담에 따른 지방재정 운용의 경직화를 초래하고 있으며, 이러한 현상은 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 특히, 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 확대와 급증으로 재정기반이 취약하면서 복지수요가 많은 자치단체는 복지예산 부담의 가중으로 재정난을 겪고 있는데, 이는 가용재원과 복지지출 소요액 간의 불균형에 기인하는 것이다.

〈표 2-17〉 2012년도 세출기능별 사업예산 구성 비중

(단위: 억원, %)

구 분	예산 규모	정책사업		재무 활동	행정 운영
		보조사업	자체사업		
일반공공행정	128,920	3.8	62.9	33.3	-
공공질서및안전	27,653	57.9	32.8	9.3	
교육	98,201	6.1	93.6	0.3	
문화및관광	74,441	48.4	47.2	4.4	
환경보호	154,187	36.9	58.6	4.5	-
사회복지	309,157	88.3	10.3	1.4	
보건	20,825	65.1	34.6	0.3	
농림해양수산	104,329	75.7	23.4	0.9	
산업·중소기업	32,514	44.6	47.6	7.8	
수송및교통	156,791	32.6	56.0	11.4	
국토및지역개발	125,744	39.0	54.1	6.9	
과학기술	5,149	10.3	89.6	0.1	
예비비	30,566	0.5	99.5		
기타	242,472		12.0	0.4	87.6
합계	1,510,950	39.8	40.1	6.0	14.1

주: 2012년 당초예산 순계기준(일반+특별회계)

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2012

<표 2-18>에서 보듯이 지방재정지출 기준으로 지방세출규모는 2002년 80.3조원에서 2011년 166.2조원으로 연평균 증가율이 8.4%인데 반하여, 사회복지비는 2002년 9조 7,634억원에서 2011년 41조 3,662억원으로 급증하여 연평균 증가율이 17.4%로 나타나고 있다. 이처럼 사회복지비 증가율은 지방세출 증가율의 두 배를 훨씬 상회하여 지방재정 압박요인으로 작용하고 있다. 그리고 지방세출예산에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2002년 12.2%에서 2012년 26.5%로 두 배 이상 급증하였으며, 특히 농촌 보다 도시지역 자치단체(시와 자치구)가 높게 증가한 것으로 나타난다(<표 2-18> 참조).

〈표 2-18〉 연도별 사회복지비 규모와 비중(최종예산)

(단위: 억원, %)

구분	지방예산 (조원)	사회복지비(억원)					사회복지비 비중(%)				
		합계	시·도	시	군	자치구	합계	시·도	시	군	자치구
2002	80.3	97,634	46,152	22,140	11,605	17,737	12.2	10.9	11.9	9.6	23.8
2003	93.0	08,642	50,659	25,497	12,354	20,132	11.7	10.9	11.0	8.3	23.7
2004	96.8	127,869	59,292	30,097	14,256	24,224	13.2	12.8	12.0	9.1	24.7
2005	101.9	152,546	66,569	38,276	17,438	30,263	15.0	13.6	14.3	11.1	28.4
2006	110.9	186,388	85,597	45,736	19,196	35,859	16.8	15.6	16.1	11.7	31.9
2007	120.3	222,774	102,321	55,314	22,257	42,882	18.5	17.3	18.2	12.2	34.5
2008	136.6	292,703	138,002	70,816	29,515	54,370	21.4	20.9	20.2	14.1	37.6
2009	164.5	383,216	177,167	94,578	38,202	73,269	23.3	22.9	22.2	14.6	39.8
2010	154.2	386,225	176,592	97,114	37,402	75,118	25.1	23.7	24.8	16.2	43.2
2011	166.2	413,662	187,928	104,586	39,462	81,686	24.9	23.6	24.5	15.7	43.9
2012	159.3	421,795	197,183	105,133	38,471	81,008	26.5	25.1	26.0	16.9	46.1
연평균 신장율 ('02~'11)	8.4	17.4 (8.4)	16.9 (7.3)	18.8 (9.7)	14.6 (8.5)	18.5 (10.7)					

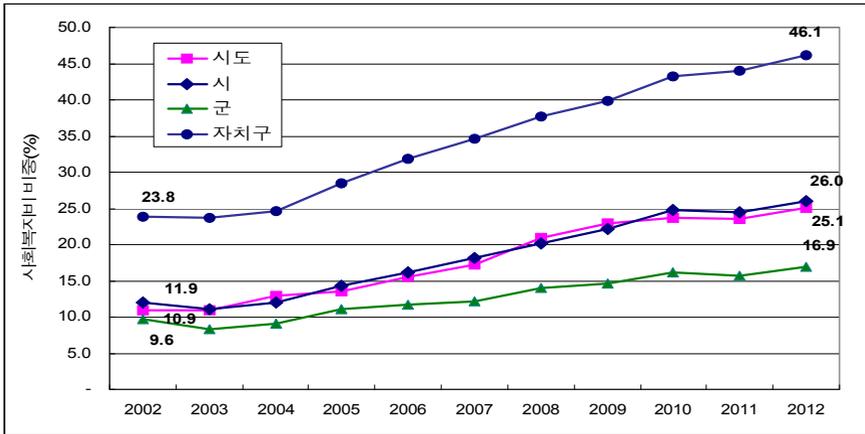
주 1: 일반회계 총계기준(2010년 이전은 결산, 2011년 최종예산, 2012년 당초예산임)

주 2: ( ) 내의 수는 세출예산의 연평균신장율('02~'11)

자료: 행정안전부, 지방재정연감 각년도 및 지방자치단체 예산개요, 2012

이러한 사회복지비 증가율을 자치단체 유형별로 살펴보면, 2002~2011년 기간 동안 광역자치단체인 시·도는 16.9%, 기초자치단체의 경우, 시 18.8%, 군 14.6%, 자치구 18.5%로 보이고 있는데, 이는 세출규모 연평균 증가율의 약 2배가 되는 수치이다. 그리고 세출규모에서 차지하는 사회복지비 비중을 기준으로 살펴보면, 2012년의 경우 시·도는 25.1%, 시 26.0%, 군 16.9%, 자치구 46.1%로서 2002년에 비해 거의 2배 이상의 비중을 보이고 있다. 특히, 자치구의 경우는 <그림 2-3>에서 보듯이 사회복지비 비중이 2002년 23.8%이던 것이 2012년 46.1%로 높아지고, 가용재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 수행하기 어려운 실정에 있다.

〈그림 2-3〉 자치단체 유형별 사회복지비 비중 추이



한편, 지방자치단체의 복지지출 추이를 파악하기 위해 1997년부터 2010년까지 14년간 지방재정연감 일반회계 세출의 결산 자료 중 지방예산구조 변화 이전인 2007년 이전의 11년간 재정구조 변화의 특징은 다음과 같다(<표 2-19> 참조).

사회개발비는 33.3%에서 44.7%로 증가한데 비해 경제개발비는 동 기간 중 36.9%에서 28.4%로 감소하였다. 즉, 사회개발비 비중이 11.4%p 증가하였는데, 이러한 증가에 상응하여 경제개발비 비중이 8.5%p 감소하여 가장 크게 감소하였다. 이에 비해, 일반행정비는 1.9%p 감소하여 상대적으로 감소가 적었다고 할 수 있다.

그리고 사회개발비의 증가 내역을 보면 그 대부분이 사회보장비의 증가에 기인함을 알 수 있다. 즉, 사회개발비 비중 증가 11.4%p 중 사회보장 비중 증가가 10.3%p를 차지하여 대부분임을 알 수 있다.

그리고, 협의의 사회복지지출이라고 할 수 있는 사회보장 부문 지출비중이 특히 빠르게 증가하고 있는데, 동 기간 중 IMF 직후인 1990년대 말과 참여정부 기간 동안 증가속도가 컸다는 것을 볼 수 있다.

〈표 2-19〉 기능별 재정구조 변화 추이(결산기준)

	일반행정비	사회개발비		경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비	합계
			사회보장				
1997	18.2%	33.3%	8.2%	36.9%	2.3%	9.3%	100%
1998	18.4%	34.2%	9.5%	36.5%	2.1%	8.8%	100%
1999	17.3%	34.5%	11.5%	37.5%	1.9%	8.8%	100%
2000	17.1%	37.3%	12.7%	34.5%	1.9%	9.2%	100%
2001	16.6%	40.3%	12.7%	31.8%	1.9%	9.4%	100%
2002	16.3%	39.2%	12.2%	33.7%	1.8%	9.0%	100%
2003	15.1%	38.1%	11.7%	35.4%	1.9%	9.5%	100%
2004	16.1%	39.8%	13.2%	32.8%	1.9%	9.3%	100%
2005	16.8%	42.9%	15.0%	30.0%	2.0%	8.3%	100%
2006	16.7%	43.3%	16.8%	30.2%	2.0%	7.8%	100%
2007	16.3%	44.7%	18.5%	28.4%	1.9%	8.7%	100%
2008			21.0%				100%
2009			23.1%				100%
2010			25.1%				100%

자료: 지방재정연감 각년도 및 재정고

### 3. 사회복지재정의 쟁점과 과제

#### 가. 사회복지 재정수요의 급증에 대응하기 위한 중장기적 접근방향

급속한 저출산과 평균수명의 증가에 따른 인구구조의 변화에 대비하기 위한 국가적 현안과제에 대한 대책 및 정책을 강구하기 위하여 「저출산·고령사회기본법」(2005. 5. 18 공포)에 의한 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 수립하여 추진하였는데, 이에 따른 사회복지 과제로 제시된 대다수 사업은 관련 법적 기반의 확충에 두었던 것으로 평가되고 있다. 그리고, 2010년 9월 10일 정부는 제2차 저출산·고령사회기본계획안(2011~2015)에서 저출산 대책과 고령사회 삶의 질을 향상시키는 방안이 제시되었으나 231개 과제에 소요되는 구체적 자원조달 방안은 미비된 채, 2010. 10월 확정 발표되어 시행되고 있다.

이와 같이 저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 대한 재원조달 방식에 대해 관련 부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 비용조달 방안의 구체성이 결여되어 있다. 이러한 가운데 조세 인상, 비과세 감면의 축소 등을 통한 세입 확충과 인건비 감축, 세출구조 조정을 통한 세출삭감 재원으로 충당한다는 계획 만으로는 사회복지 확대에 따른 지방재정의 부담을 완화시킬 수 없다.

따라서 지방자치단체가 저출산·고령사회정책에 대응하기 위한 중장기적 재정 전략과 관련한 정책방안을 강구하기 위해서는 정부기능의 재편(지방이양, 조정 등)과 지방재정 구조의 개편을 통한 새로운 사회복지재정의 분담구조 하에서 추진하여야 할 것이다. 이를 위하여 사회복지사무의 중앙-지방정부간 배분을 합리화할 필요가 있다. 즉, 복지정책 유형 검토를 통해 장애인지원·기초생활보장과 같은 공공부조 또는 기본적인 사회안전망서비스 등과 같이 공공성이 높은 사업은 국가사업으로 전환하고, 대신 노인·출산·보육 등과 같이 각 지역과 복지수요자의 특성에 맞는 다양한 서비스 제공 업무는 지방사무로 추진할 필요가 있다.

그리고 사회복지 분야의 국고보조사업 결정 시 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 강화하여야 할 것이다. 즉, 2012년 2월부터 시행된 「지방재정법」에는 지방비 부담을 수반하는 예산사항에 대한 지방재정부담심의위원회의 심의절차 등이 신설되었다.<sup>7)</sup> 향후 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

7) 「지방재정법」은 지방의 부담을 수반하는 예산사항 등에서는 중앙관서의 장과 행안부 장관이 협의하도록 하고, 행안부 차관을 위원장으로 하는 지방재정부담심의위원회에서도 이를 심의하도록 하고 있다. 「보조금법」도 광역자치단체장이 보조사업에 대한 의견을 중앙관서 장 및 기재부장관에게 제출할 수 있도록 규정하고 있다.

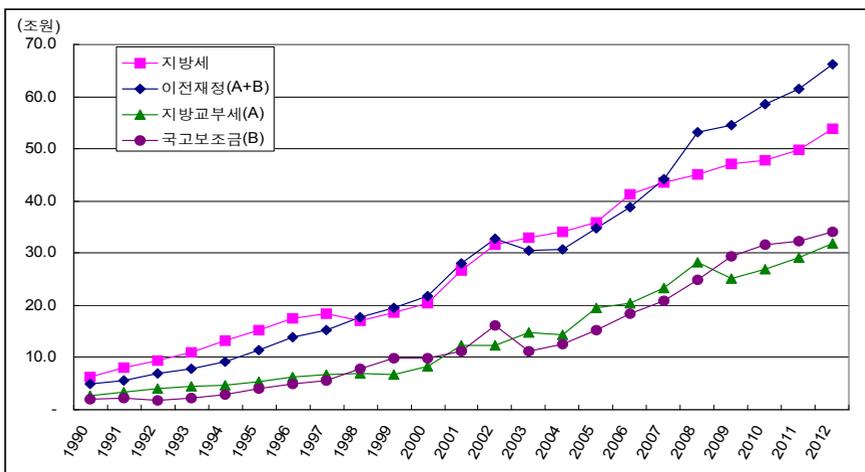
## 나. 지방재정 부담완화방안: 지방세 확충이나, 중앙정부의 이전재원 확대냐?

현실적으로 저출산·고령화에 따른 복지재정수요의 증가는 불가피하고, 중앙정부에 비하여 재정운용 제약이 큰 지방자치단체의 경우 별도의 복지지출 세입원의 확충이 쉽지 않은 세입구조로 되어 있다. 즉, 지방복지지출 증대로 인한 재정 부담은 불가피하고, 복지지출의 증가에도 불구하고 여타 재정지출분야의 지출을 대폭 감축하는 것도 용이하지 않다.

따라서 저출산·고령사회에 대한 지방자치단체의 재정적 대응이 세원확충(국세이양 포함)과 연결되어 이루어지는 것이 바람직한지, 아니면 다른 근원적 방안이 모색되어야 할 지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

그런데 <그림 2-4>에서 보듯이 지방재정의 세입구조에서 자주재원의 근간이 되는 지방세 보다 중앙정부의 이전재정(지방교부세, 보조금)의 비중이 증대하고 있고, 그 의존도는 더욱 심화되어 갈 수 밖에 없는 여건에 놓여 있다. 더욱이 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다.

〈그림 2-4〉 지방세와 이전재정의 규모 추이



따라서 이들 이전재정제도가 지방재정의 단순한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계의 개편이 요구된다. 이 때, 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 재원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스의 국가 최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원이 되도록 하는 방안도 지방복지 부담문제를 해결하는 정책적 대안으로 고려할 필요가 있다.

또한, 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지분야의 포괄보조금제도 (categorical block grant)를 신설·운용할 필요가 있다. 이 경우, 현행 사회복지 분야의 보조금사업을 기준으로 포괄보조금의 대상 사업을 선정하되, 2015년까지 한시적으로 운영되고 있는 분권교부세 사업과 지방자치단체의 자체사업 중에서도 선별할 수 있도록 하고 향후 새롭게 발생하는 사회복지분야의 신규 수요도 추가할 필요가 있다. 그리고 나머지 사회복지분야의 국고보조사업은 국고보조금제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별보조금 운용재량을 확대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

#### 다. 사회복지 관련 국고보조사업 보조율의 적정화

국고보조금에 의한 사회복지사업은 저출산·고령사회기본법, 사회복지사업법 및 보조금관리에 관한 기본법에 근거하여 경상보조와 자본보조로 구분하여 운영하고 있다. 그러나 최근 급격히 늘어나고 있는 많은 개별 보조사업의 보조율 책정은 법적 근거 없이 중앙정부의 예산여건에 의해 결정되는 경향을 보이고 있으며, <표 2-20>에서 보듯이 국고보조사업의 지방비부담율은 지속적으로 증가하는 추세이다.

〈표 2-20〉 국고보조사업 규모와 지방비부담 추이

(단위: 조 원, %)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국고보조사업 (A+B)		26.15	31.97	35.01	41.77	46.74	48.62	52.61	12.4
국고보조금 (A)	예산	18.33	20.90	22.77	26.54	29.22	30.09	32.06	9.8
	비중	70.1	65.4	65.0	63.5	62.5	61.9	61.9	-
지방비부담 (B)	예산	7.82	11.07	12.24	15.23	17.52	18.53	20.55	17.5
	비중	29.9	34.6	35.0	36.5	37.5	38.1	39.1	-

주: 지방자치단체 예산에 편성된 금액

자료: 행정안전부, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」, 2012

이와 같이 국고보조사업이 급증하는 추세에 있고, 이들 사업에 대한 지방비 부담이 과중하여 지역발전 및 주민을 위한 자체사업 예산비중은 대폭 감소되고 있는 현실을 감안할 경우, 국고보조사업의 지방비부담을 완화하기 위한 방안이 조속히 마련되어야 할 것이다.

먼저, 과중한 지방비 부담으로 지방재정의 압박을 가중화시킬 수 있는 국고보조사업 중 해당사무의 성격상 명백하게 국가사무이거나, 국가정책과의 연계성 또는 지역적 특성에서 국가적으로 꼭 필요한 사업, 그리고 국가정책수립과 연계되고 국가적으로 대처해야 하는 사업을 중심으로 보조금관리 기본법에서 명시하는 있는 국고보조율의 상향조정이 필요할 것이다.

그리고 사회복지 국고보조사업의 재정특성·정책분야를 고려하여 기준보조율을 재편할 필요가 있다. 특히, 사회복지 사업별 수급자 분포 등 지방의 복지지출 수준을 객관적으로 반영할 수 있는 차등보조율 지표표를 마련할 필요가 있다. 이러한 기준이 마련되면 광역과 기초, 기초자치단체 내에서도 자치구와 시·군을 분리하여 차등보조비율을 설계할 수 있을 것이다.

## 라. 사회복지사무 이양에 대한 재원확보방안

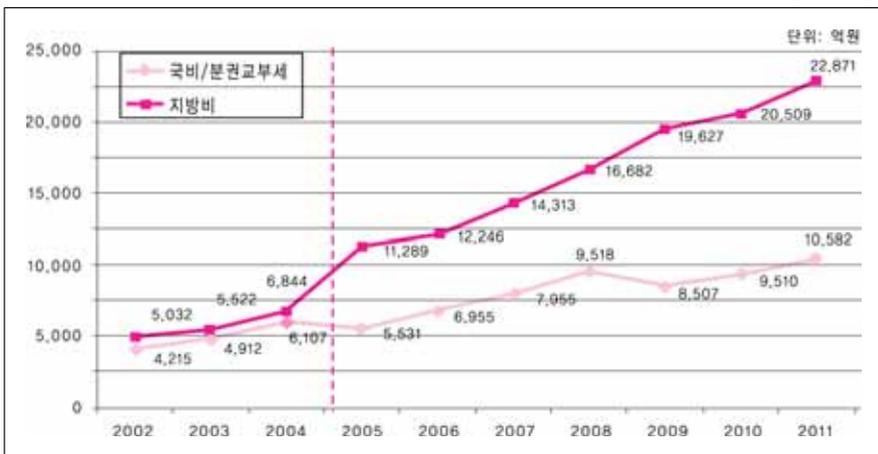
저출산·고령사회대책의 추진주체와 관련하여 아직 선진형 분권형사회로의 진전 과정에 있어, 분권체제로 사회복지 서비스를 제공하는 것이 바람직함에도 불구하고 이들 서비스의 전달방식 및 구조상에 집권적인 측면이 많이 가미·강조되고 있어 분권방식의 장점을 살리기가 용이하지 않은 실정이다.

일본 사례를 보면, 중앙정부는 적자재정이 계속되고 있는 상황에서 고령사회에 의한 비용부담을 중앙정부에서 전적으로 감당하기 어렵기 때문에, 고령화정책과 관계있는 기관위임사무제도를 폐지하게 되었고 그 비용을 자치단체에게 전가하려 하였으며, 이러한 과정이 결과적으로 일본의 지방분권화로 이어졌던 것이다.

지난 2005년에 지방업무로 이양된 사회복지사업도 지방재정부담을 가중시키고 있다. 즉, 지방에 이양된 67개 사회복지사업의 예산 수요는 지방이양 이후부터 급격하게 증가하고 있으나, 이들 사업의 이양재원인 분권교부세는 내국세의 0.94%로 고정됨에 따른 중앙정부 지원액은 미흡하여 국가지원액과 지방비부담액 간의 괴리는 더욱 커지고 있다(<그림 2-5> 참조).

〈그림 2-5〉 사회복지 이양사업(67개)의 예산추이

(단위: 억원)



따라서 사회복지제도의 특성을 분석하고 복지수요 증대에 대처하기 위한 비용 부담 문제를 검토할 필요가 있다. 특히, 한국과 일본은 유럽 복지국가와 달리 상대적으로 낮은 사회보장지출과 사회보험에 크게 의존하는 불균형적인 사회복지제도의 특징을 발견할 수 있다. 그러므로 중앙정부는 저출산·고령화정책을 포함한 복지정책의 분권화를 추진하면서 지방자치단체에 재정부담이 전가되지 않도록 재정지원 대책을 강구하여야 할 것이다.

그리고 2005년 지방사무로 이양된 사회복지 사업에 대한 중앙정부의 재정지원 수단인 분권교부세 제도(2015년까지 한시적 운영)의 문제를 개선하기 위해서는 지역차원에서의 복지예산 확보, 복지예산 배분의 형평성 강화, 및 사회복지서비스의 지방이양에 대한 타당성 분석이 선행되어야 할 것이다.

## 제4절 선행연구의 검토

최근의 지방 복지재정에 대한 연구는 중앙과 지방정부간 재정 관계, 특히 복지재정 관계에 대한 연구나 사회복지재정 수준에 영향을 미치는 결정요인 관련 실증연구가 대종을 이루고 있다.

중앙·지방정부 간 복지재정 분담 관련 연구에는 정부의 사회복지정책이 지방재정에 미치는 영향을 거시적 통계자료를 이용하여 분석하고 제도개선 방안을 제시하는 연구(서정섭·조기현, 2006; 이상용·이효, 2006; 윤영진, 2007; 광채기, 2009; 이재원, 2011)와 최근 복지수요 증가추세를 반영하여 향후 10년간 복지수요 및 지방재정구조를 전망하고 지방재정 구조개편을 제안하고 있는 연구(하능식·신두섭, 2009)가 있다.

복지재정 수준에 영향을 미치는 결정요인에 관한 실증연구에는 사회복지장비에 미치는 영향의 탐색(강윤희, 2000; 진재문, 2006; 서동명, 2009), 사회보장예산 비중의 증감분 결정요인의 분석(장동호, 2007; 김미혜 외, 2009), 사회보장예산 증가의 결정요인 분석과 그것의 지방재정 구조에 대한 영향을 고찰하면서 경제개

발 예산비중의 변화를 사회복지예산의 결정요인의 하나로 고려하고 있는 연구(김미혜외, 2009)가 있다.

또한 분석 지표로는 중앙정부에 의한 의무지출 증대에 따른 지방비 부담 증가와 지자체간 재정력 격차로 인한 복지 격차를 분석하기 위해 총세출예산 중 사회복지 자체예산 비율을 이용(모지환·이중섭, 2010)하기도 하고, 사회복지비 비중과 같은 재정구조 변수 외에 주민 1인당 사회복지비 지출(서상범·홍석자, 2010; 박고운·박병현, 2007)을 사용한 연구도 있다. 그런데, 1인당 사회복지비는 전체 인구 중 사회복지 비대상자의 상대적 비중 및 자치단체의 재정규모 등의 영향을 크게 받아 재정구조 파악이 쉽지 않으므로 연구에서는 제외하였다. 그 외에 자치구 중심으로 재정압박 상태를 분석하고 사회복지지출의 결정요인을 파악(임성일, 2012)하기도 한다.

이상과 같이 지방 복지재정 결정요인을 실증분석한 선행연구의 결과들은 매우 다양하게 나타나고 있는데, 이는 분석 단위로 복지재정을 예산 기준으로 하느냐, 지출 기준으로 하느냐에 따라 달라지고, 분석대상을 광역 시도로 하느냐 또는 기초자치단체로 하느냐에 따라 달라지기 때문이다.

한편, 지방자치단체의 복지예산 설명요인은 일반적으로 사회적 요인(기초생활수급자비율, 노인인구비율, 장애인인구비율, 유아청소년인구비율 등), 정치적 요인(단체장의 정당, 지방선거 실시유무, 자치단체 유형 등), 재정적 요인(재정자립도, 지방세부담액 등)으로 구분할 수 있다.

① 사회적 요인인 기초생활수급자비율, 노인인구비율, 장애인인구비율, 유아청소년인구비율 등은 복지수요 변수로서 유아청소년인구비율은 그 동안 관련 복지 정책이 미미하여 유의미한 변수로 취급되지 않았으나, 최근 영유아보육 정책의 중요도가 급상승하여 앞으로는 핵심변수로 취급되어야 할 것이다. 즉, 복지수요 변수의 경우도 복지재정에 미치는 영향이 일관되지 못한 것으로 나타나는데, 기초생활수급자비율은 복지재정수준과 정(+)의 관계를 보이기도 하고(조수현, 2009; 진재문, 2006), 반대로 부(-)의 관계를 보이기도 한다(이승중, 2000). 그리고 기초생활수급자비율은 복지수준과 유의한 관계가 없다는 결과를 보이는 연구도

많다(김교성·이재완, 2000; 강혜규, 2004). 이는 2000년대 들어 기초생활보장 급여 인상 및 수혜대상자의 확대로 둘 간의 관계가 정의 관계로 전환되고 있기 때문으로 해석된다.

② 정치적 요인의 경우 단체장의 소속정당과 득표율, 지방의회의 구성, 지방선거 득표율 등을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 소속정당 및 득표율이 지역별 특정 정당 편중현상이 심하고 시기적으로 편차가 큰 데 비해, 분석기간은 짧아 다양한 특성 반영이 곤란하다는 특징이 발견된다(김교성·이재완, 2000; 김태일 2001). 다만, 자치단체 유형은 자치단체 복지재정 수준 결정에 주요 요인으로 작용하고 있는데, 이것은 복지지출이 규모의 경제가 작용하지 않고 복지대상자 수에 비례적으로 증가하는 특징을 지니고 있으며, 이러한 복지대상자 수는 인구가 적은 군에 비해 인구가 많은 자치구가 크게 영향을 받기 때문이다. 특히, 자치구는 사회복지 및 일반행정 사무의 비중이 매우 큰데 비해, 시·군은 사회복지와 일반행정 외에도 도로교통, 지역개발, 산업지원 등 타 사무의 비중이 높아 시·군과 자치구는 복지재정이 차지하는 비중이 있어 크게 차이가 난다. 따라서 기초자치단체 분석 시 자치단체 유형(시·군·구) 더미변수를 포함하여 유형별 차이를 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

③ 재정적 요인의 경우, 복지재정 수준이 자치단체의 재정력에 의해 얼마나 영향을 받는지를 보고자 하는 것으로 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도, 1인당지방세 등을 포함하고 있다. 이들 재정력 지표들은 각기 장·단점을 가지고 있어 분석 대상과 내용에 따라 적합한 지표를 선택하는 것이 중요할 것이다. 가장 많이 사용되는 지표인 재정자립도는 전체 세입 중 자체세입(지방세와 세외수입)이 차지하는 비중으로서 자치단체 재정자립 기반의 정도를 나타내며, 시·군·구 모두 이용이 가능하다는 장점이 있다. 그리고, 재정력지수는 보통교부세 배분 기준으로서 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 통일된 기준이 없다는 한계가

8) 이 경우에도 자치단체 유형 간 차이는 인정하되 독립변수의 계수는 유형간에 차이가 없다는 가정을 하고 있는데, 자치단체 유형 간 차이를 보기 위해서는 자치구를 시군과 분리하여 분석하고 계수를 비교해 보는 방법이 필요할. 장동호(2011)는 시군과 자치구 간에는 사회복지예산 비중 뿐만 아니라 인구사회학적·경제적·제도적으로 차이가 뚜렷함을 보이고 분석모형을 별도로 설정해야 함을 강조하고 있다.

있다. 재정자주도는 자체수입과 자주재원(지방교부세, 조정교부금, 재정보전금)이 지자체 예산에서 차지하는 비율로서 자치단체가 전체적으로 동원 가능한 재원이 어느 정도인가를 파악하는데 적합한 지표이지만, 의존재원을 포함하고 있어 지자체 재정력 지표로는 부적합할 수 있다.

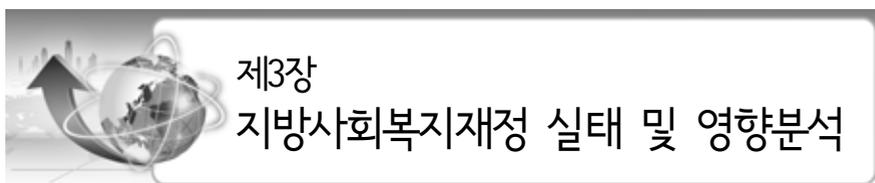
그런데, 기존연구에서 재정자립도가 높을수록 복지재정 수준이 낮아진다는 연구결과가 있는데(김교성·이재완, 2000; 김성중·신주연, 2003), 이에 반해 정의 관계를 갖는다는 연구(강운호, 2003)도 있다. 그리고 1인당지방세 부담액은 통계적으로 유의하지 않는다는 연구도 있다(손희준, 1999; 남궁근, 1994).

한편, 연구자료와 연구 내용 면에서 선행연구를 검토해 보면 복지재정DB를 활용하여 복지제도의 변화가 지방재정에 미친 영향을 분석하거나, 복지지출 수준을 분석한 연구는 많은데, 대표적 연구는 다음과 같다.

즉, 2005년 이후 복지제도 변화가 자치단체 재정운용에 미친 영향을 분석하였는데, 전체 기초자치단체를 회귀분석하는 대신 자치구와 시를 대상으로 부유자치단체와 취약자치단체로 구분하여 기술통계를 단순비교하는 형식의 분석방법을 취하고 있다(김태일, 2011). 그리고 사회복지 최종 전달자인 기초자치단체는 중앙정부로부터의 국고보조금 및 지방교부세 뿐만 아니라 광역자치단체의 시도비 보조금의 의존도도 매우 높다는데 착안하여 광역과 기초자치단체를 동시에 고려하는 다층모형(multilevel model)의 분석(고경환외, 2011)이 있고, 기초자치단체 사회복지 영역별로 지방비 비중에 대한 회귀분석을 실시하여 지방복지재정의 격차를 분석한 연구(김진욱외, 2011)도 있다. 그리고 총예산 중 사회복지분야 자체예산 비율로 복지재정운영의 자율성을 측정하고 영향요인을 분석한 연구(모지환·이중섭, 2010)와 복지재정 DB를 활용하여 사회복지예산 증가가 지방세출에 미치는 영향을 보기 위해 패널분석을 사용한 연구(구찬동·하능식, 2012)도 있다.

그런데, 경제개발비 결정요인을 규명하기보다는 사회복지 예산비중의 증가가 경제개발비 비중의 증감에 미치는 영향의 정도를 파악하는 것은 향후 사회복지비의 확대에 따른 세출구조를 전망하는데 유익할 것으로 판단된다. 즉, 사회(복지)개발비에 비해 경제개발비는 특정 요인과 인과관계를 찾기가 쉽지 않고, 영향

요인이 너무 많아 이질적이기 때문에 사회복지비와는 달리 경제개발비 결정요인에 관한 선행연구는 찾아보기 힘들다. 최근, 오수현(2010)은 자치단체의 정당요인이 정책산출에 미치는 영향을 파악하기 위해 경제개발비 결정요인을 분석하고 있고, 그 영향요인을 지자체 정당구조 외에 재정자립도, 1인당지방세, 도시화율 등을 제시하고 있다. 따라서 사회복지 예산비중의 증가가 자체사업 비중의 증감에 미치는 영향에 대해서도 동일한 방식의 분석방법을 사용해 볼 필요가 있다.



## 제1절 자치단체 유형별 복지재정 수준 분석

### 1. 자료 및 분석방법

#### 가. 자료

자치단체 유형별 사회복지재정 수준분석을 위한 자료는 한국보건사회연구원에서 구축한 복지재정DB, 행정안전부의 지방재정연감 및 재정고의 지방예산 관련 지표 등을 결합한 기초자치단체 재정자료이다. 특히 2004-2010년 복지재정DB를 중심으로 재정고 및 통계청 자료를 보완 이용한다. 다만, 사회복지예산의 총계의 세부 항목(기금, 일반회계, 특별회계, 경상적 경비, 보조사업, 자체사업, 국비, 시도비, 시군구비) 구분 자료와 장애인등록수 자료는 2007-2010년 기간의 자료이다.

한국보건사회연구원 복지재정DB는 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 보건·복지·교육 분야의 재정자료를 일정체계로 분류하여 시계열적이고 다각적인 분석이 가능하도록 구축한 DB로서, 2004년 이후부터 자료가 구축되어 있다. 둘째, 복지재정 DB의 구축은 중앙정부의 경우 디지털예산회계시스템(dbrain system)에서, 지자체는 230개 기초지자체로부터 직접·개별 수집하였으며, 지방교육재정은 지방교육행·재정통합시스템(edufine)에서 지원을 받아 구축하였다. 셋째, 복지재정DB는 회계별(일반회계, 특별회계, 기금회계), 사업별(보조사업, 자체사업), 재원별(국비, 시도비, 시군구비)로 구분되어 있다.

## 나. 분석방법

지자체 범위와 관련, 광역자치단체는 중앙정부의 예산 전달자로서의 역할이 주된 기능일 뿐 실제 사회복지 예산의 편성과 집행은 기초자치단체에서 수행하고 있다는 점에서 기초자치단체를 대상으로 분석한다. 따라서 2006년에 특별자치도로 전환된 제주도를 제외한 230개 기초자치단체를 대상으로 한다. 사회복지 예산의 범위는 기초생활보장, 취약계층, 보육, 가족여성, 노인, 청소년, 노동, 보호, 주택 사회복지일반을 포함하는 예산이다.

본 절에서는 기초자치단체 유형별 사회복지재정의 수준 외에 사회복지예산 비중별로 자체재원 대비 사회복지예산비율, 일반재원 대비 사회복지예산비율, 사회복지 자체사업예산 비중, 사회복지 시군구비 예산비중의 차이를 검토하였으며, 사회복지 자체사업예산이 어떤 요인에 의해 영향을 받는지도 고찰하였다.

독립변수는 사회복지수요(총인구, 기초생활수급자 비중, 65세이상 노인인구 비중, 등록장애인 비중, 5세미만 아동수), 재정적 변수(재정적 자립도, 재정력지수, 지방세 수입 비중, 1인당 지방세 등)로 구분하여 사용하였다. 변수 정의는 다음 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 변수정의

변수	측정지표
장애인 비중	=장애인등록수/주민수×100
노인인구 비중	=65세이상인구/주민수×100
영유아인구 비중	=0-4세 인구/주민수×100
기초생활수급자 비중	=기초생활수급자/주민수×100
사회복지예산 비중	=사회복지예산/세입전체예산액×100
사회복지 자체사업예산 비중	=사회복지 자체사업예산/세입전체예산액×100
사회복지 시도비 예산 비중	=사회복지 시도비예산/세입전체예산액×100
사회복지 시군구비 예산 비중	=사회복지 시군구비 예산/세입전체예산액×100
사회복지 지방비 예산 비중	=사회복지 지방비 예산(시도비+시군구비)/세입전체예산액×100
사회복지 지방매칭비 비중	=(사회복지 시군구비 예산-사회복지 자체사업예산)/세입전체예산액×100
자체재원 대비 사회복지예산 비율	=사회복지예산/(지방세수입+세외수입)×100
일반재원 대비 사회복지예산 비율	=사회복지예산/(지방세+지방세외수입+지방교부세+재정보전금)×100
지방세 수입 비중	=지방세수입/세입전체예산액×100
1인당 지방세액	=지방세수입/주민수

분석방법으로는 기초자치단체의 유형별 사회복지예산 수준을 살펴보기 위해 기술 통계를 사용하였으며, 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인 탐색을 위해 주요 변수간 상관관계 분석과 통합회귀모형(pooled OLS)을 이용하였다.

## 2. 사회복지예산 수준 분석

### 가. 기초자치단체 유형별 복지수요 및 재정력 지표

기초자치단체 유형별 복지수요 및 재정력 지표값의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 장애인 비중을 보면, 전체 평균이 2007년 5.4%에서 2010년 6.4%로 증가하였다. 유형별로 보면 군 지역의 장애인 비중이 2010년 8.5%로 가장 높고, 시는 5.6%, 자치구는 4.5%로 나타나 고령인구가 많은 농촌지역이 도시지역에 비해 상대적으로 높다.

노인인구 비중은 전체평균이 2007년 12.4%에서 2010년 15.5%로 3.2%p 증가하였다. 유형별로 살펴보면, 군 지역의 노인 인구 비중이 2010년 현재 22.8%로 가장 높고 시는 12.0%, 자치구는 10.1%로 나타나, 농촌지역 고령화율이 두 배 정도 높다. 영유아 인구 비중을 보면 전체 평균은 2007년 4.9%에서 2010년 4.1%로 0.8%p 감소하였다. 지자체 유형별로 큰 차이를 보이지는 않으나, 2010년 군 지역의 영유아 비중이 3.5%로 가장 낮고, 자치구 지역이 4.0%, 시 지역이 4.7%로 도시지역이 상대적으로 약간 높다. 기초자치단체 재정자립도 평균은 2004년 29.7%에서 2010년 28.2%로 1.5%p 감소하였다. 특히 자치구 지역의 경우 '04년 40.0%에서 '10년 32.9%로 가장 큰 폭의 하락을 기록하였다. 이에 비해 시와 군의 경우 '04년 대비 미약하지만 증가를 보여 대조를 이룬다.

1인당 지방세액을 보면, 기초자치단체 평균은 2004년 약 20만 4천 원에서 2010년 약 31만 6천 원으로 11만 2천 원 정도 증가하여 연평균 증가율 7.6%를 나타내었다. 지자체 유형 중 군 지역의 증가율(8.3%)과 시 지역의 증가율(7.6%)이 비슷하나 자치구 지역은 5.8%로 상대적으로 낮다. 지자체 유형별 차이를 보

면, 2010년 시 지역의 1인당 지방세액은 42만 7천원으로 군 지역 36만 6천원에 비해 1.1배, 자치구 지역 13만 6천원에 비해 3.1배 크다.

〈표 3-2〉 복지수요 관련 지표 추이

(단위: %, %p, 천원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	증감*	
장애인 비중	시	-	-	-	4.8	5.1	5.5	5.6	0.8
	군	-	-	-	7.0	7.6	8.2	8.5	1.5
	자치구	-	-	-	3.8	4.1	4.4	4.5	0.7
	평균	-	-	-	5.4	5.7	6.2	6.4	1.0
노인인구 비중	시	9.7	10.0	10.5	11.0	11.4	11.7	12.0	2.3
	군	18.8	19.6	20.4	21.4	22.0	22.5	22.8	4.0
	자치구	7.2	7.6	8.1	8.7	9.2	9.6	10.1	2.9
	평균	12.3	12.9	13.5	14.2	14.7	15.1	15.5	3.2
영유아 인구비중	시	5.7	5.2	4.9	4.9	4.8	4.7	4.7	-1.0
	군	4.3	3.9	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5	-0.8
	자치구	4.9	4.5	4.3	4.2	4.1	4.1	4.0	-0.9
	평균	4.9	4.5	4.2	4.2	4.1	4.1	4.1	-0.8
기초보장 수급자 비중	시	3.5	3.7	3.7	3.7	3.6	3.6	3.6	0.1
	군	6.5	6.6	6.4	6.2	6.0	5.8	5.5	-1.0
	자치구	2.5	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.2	0.7
	평균	4.3	4.5	4.5	4.4	4.3	4.3	4.2	-0.1
재정 자립도	시	35.3	37.0	36.2	35.6	36.6	36.8	36.5	1.2
	군	16.5	16.3	15.9	16.3	16.6	17.1	17.3	0.8
	자치구	40.0	40.7	37.1	34.3	33.9	34.4	32.9	-7.1
	평균	29.7	30.4	28.9	28.0	28.3	28.7	28.2	-1.5
1인당 지방세액	시	275	302	333	372	405	420	427	7.6
	군	227	242	268	314	343	372	366	8.3
	자치구	97	90	95	109	128	135	136	5.8
	평균	204	216	237	272	299	316	316	7.6

\* 1인당 지방세액은 연평균증감률, 그 외는 2004년에서 2010년간의 증감차(2010년-2004년)를 나타냄.

## 나. 사회복지재정 규모 및 수준

### 1) 사회복지예산

자치단체별 사회복지예산 평균규모를 파악하기 위해 기초자치단체 유형별 사회복지예산(총계기준)을 살펴보면 다음과 같다.

기초자치단체의 사회복지예산(총계)의 평균은 2004년 약 343억 원에서 2010년 약 935억 원으로 590억 원 증가하여, 연평균 증가율은 18.1%로 나타났다. 자치단체 유형별로 보면 시 지역의 증가율이 상대적으로 높아 연평균증가율은 19.5%를 기록하였으며, 자치구도 18.5%로 비교적 높은 편이나, 군은 연평균 증가율이 14.9%로 상대적으로 낮은 편이다.

〈표 3-3〉 사회복지예산(총계)의 추이

(단위: 백만 원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
시	46,811	57,753	69,731	80,113	101,000	122,000	136,000	19.5
군	19,861	23,221	26,438	29,289	38,191	44,698	45,609	14.9
자치구	39,016	48,189	56,539	65,291	83,411	104,000	108,000	18.5
전체	34,395	41,972	49,585	56,663	72,280	87,800	93,526	18.1

지역별 사회복지예산(총계) 평균을 비교해 보면, 2010년 광주, 대구, 대전, 서울, 인천 등 대부분의 특광역시 지역이 천억 원을 상회하고 있고, 강원, 전남, 울산 지역 등이 규모가 작게 나타났으며, 도 지역이 대부분 평균보다 낮았다. 지역별 연평균 증가율은 인천(21.4%), 경남(21.2%), 대전(20.7%), 대구(20.4%), 광주(19.8%) 지역의 순으로 광역시 지역의 연평균 증가율이 상대적으로 높았다. 이에 비해 연평균 증가율이 낮은 지역은 전남(14.8%), 전북(15.1%), 충북(15.5%)의 순이었다.

〈표 3-4〉 지역별 사회복지예산(총계)의 추이

(단위: 백만원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	연평균 증가율
강원	22,469	27,746	32,882	34,857	46,643	53,775	57,355	16.9
경기	45,711	56,870	70,301	81,555	101,601	125,661	134,923	19.8
경남	30,957	38,142	45,629	53,591	68,393	81,402	98,253	21.2
경북	27,466	33,232	38,461	44,057	56,256	67,644	75,455	18.3
광주	44,718	57,123	69,526	77,893	97,930	122,460	132,097	19.8
대구	42,432	53,556	62,853	75,472	94,185	121,902	129,055	20.4
대전	37,545	47,080	58,860	68,509	85,866	105,284	116,065	20.7
부산	32,107	40,027	48,024	57,055	70,428	88,599	89,115	18.5
서울	43,995	53,135	59,391	66,454	87,562	104,672	108,405	16.2
울산	24,389	30,798	37,402	39,746	49,218	67,462	66,222	18.1
인천	31,619	39,456	48,169	58,953	76,163	98,862	101,419	21.4
전남	27,546	32,106	37,976	42,020	55,270	63,708	63,047	14.8
전북	40,648	48,768	55,573	62,626	78,441	89,532	94,628	15.1
충남	29,511	35,046	40,530	45,303	58,351	71,827	76,098	17.1
충북	32,404	37,276	42,308	47,280	60,805	72,355	76,743	15.5
평균	34,395	41,972	49,585	56,663	72,280	87,800	93,526	18.1

## 2) 1인당 사회복지예산

기초자치단체의 1인당 사회복지예산(총계기준)의 평균은 2004년 약 25만 원에서 2010년 약 61.3만 원으로 36.3만 원 정도 증가하였다. 연평균 증가율은 16.1%로 나타났으며, 사회복지예산(총계)에 비해 증가율은 낮았다. 2010년 군의 1인당 사회복지예산의 평균은 약 88.4만 원으로 시와 자치구의 1인당 사회복지예산의 평균 53.3만 원, 35.8만 원 보다 각각 1.7배, 2.5배 큰 규모이다. 기초자치단체 유형별 증가율은 시, 군, 구가 각각 17.3%, 15.0%, 17.9%로 거의 차이가 없다.

〈표 3-5〉 1인당 사회복지예산(총계) 추이

(단위: 천원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
시	205	251	300	336	423	505	533	17.3
군	383	453	517	579	752	872	884	15.0
자치구	133	165	194	225	282	352	358	17.9
전체	250	301	349	393	504	596	613	16.1

### 3) 사회복지예산 비중

기초자치단체의 사회복지예산 비중은 2004년 13.8%에서 2010년 23.4%로 9.6%p 높아졌다. 즉, 전체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중이 매우 빠르게 높아지고 있음을 보여주고 있다. 2010년 자치구 지역의 사회복지예산 비중은 39.1%로 거의 40%에 이르는 높은 수준으로 나타났다. 이에 반해 시와 군 지역은 각각 19.5%, 14.2%로 상대적으로 낮은 수준이다. 특히 자치구 지역의 2010년 사회복지예산 비중 39.1%는 2004년 비중 22.1%에 비해 약 17%p나 상승한 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 사회복지예산 비중 추이

(단위: %, %p)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증감차 ('10-'04)
시	10.4	11.5	13.1	13.7	15.2	17.6	19.5	9.1
군	10.0	10.4	10.8	11.1	11.9	13.4	14.2	4.2
자치구	22.1	26.2	29.4	30.7	32.3	35.7	39.1	17.0
평균	13.8	15.5	17.1	17.8	19.1	21.5	23.4	9.6

#### 4) 자체재원 대비 사회복지예산비율

기초자치단체의 사회복지예산 증가로 인한 재정부담 정도는 단체별 자체재원(지방세수입+세외수입)으로 사회복지예산의 어느 정도를 충당할 수 있는가를 측정하는 자체재원 대비 사회복지예산비율(사회복지예산/자체재원)을 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 자체재원 대비 사회복지예산비율 전국 평균은 2004년 39.2%에서 2010년 84.0%로 두 배 이상 높아졌다. 즉 자체재원으로 사회복지예산을 충당할 수 있는 재정 능력이 낮아지고 있다는 것을 의미한다.

자치구 지역의 경우 2007년 자체재원 대비 사회복지예산비율이 105%로 자체재원으로 충당할 수 있는 재정 능력을 벗어났으며, 2010년에는 138%로 2004년에 비해 83%p 증가한 비율을 보여주고 있다. 시와 군 지역은 자치구 지역에 비해 상대적으로 양호한 편이나 2004년에 비해 시는 28.7%p, 군은 27.4%p 높아졌다.

〈표 3-7〉 자체재원 대비 사회복지예산비율 추이

(단위: %, %p)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증감차 ('10-'04)
시	24.1	29.6	33.2	35.8	41.0	45.4	52.8	28.7
군	39.9	45.6	50.4	52.4	56.1	57.1	67.3	27.4
자치구	54.7	73.5	91.0	105.4	113.3	126.2	138.0	83.3
전체	39.2	48.7	56.9	62.9	68.3	74.0	84.0	44.8

#### 5) 일반재원 대비 사회복지예산비율

사회복지예산 증가로 인한 재정부담은 일반재원 대비 사회복지예산비율[사회복지예산/(지방세+지방세외수입+지방교부세+재정보전금)]을 통해서도 파악할 수 있다. 일반재원 대비 사회복지예산비율 전국 평균은 자체재원 대비 사회복지예산비율과 마찬가지로 2004년 19.8%에서 2010년 40.9%로 두 배 이상 높아졌다. 자체재원에서 뿐만 아니라 일반재원으로도 사회복지예산을 충당할 수 있는 재정

능력이 낮아지고 있음을 확인할 수 있다.

유형별로 보면, 시와 군에 비해 자치구의 일반재원 대비 사회복지예산비율의 증가가 높았다. 자치구의 2007년 일반재원 대비 사회복지예산비율이 51.6%로 일반재원의 반 이상이 사회복지예산에 충당되기 시작해, 2010년에는 77.3%까지 이르러 2004년에 비해 46.7%p 증가하였다. 이런 추세라면 자치구는 일반재원으로도 사회복지예산을 충당할 수 없는 시기가 멀지 않아 도래할 수 있음을 보여준다.

또한 자체재원 대비와 비교해서 보면 다음과 같은 특이점이 있다. 자체재원 대비 사회복지예산비율의 최근 추이(2009-2010년)에서 자치구와 함께 시와 군의 증감차도 7~10%p로 자치구와 비슷한 수준을 보여주고 있지만, 일반재원 대비 사회복지예산비율 추이에서는 자치구가 약 7%p 정도 증가한 것에 비해 시는 2%p, 군은 0.8%p 증가하여 최근 추이의 증감차가 다르게 나타났다. 이것은 시와 군에 비해 자치구가 자체재원과 일반재원의 차이인 지방교부세와 재정보전금이 적다는 것으로 일반재원 측면에서 자치구는 시와 군에 비해 더 큰 재정압박을 받고 있다는 것을 뜻한다.

〈표 3-8〉 일반재원 대비 사회복지예산비율 추이

(단위: %, %p)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증감차 ('10-'04)
시	14.4	15.7	17.8	18.8	20.9	25.8	27.8	13.3
군	15.7	15.5	16.9	16.8	17.8	22.0	22.8	7.2
자치구	30.6	38.1	46.6	51.6	58.4	70.7	77.3	46.7
전체	19.8	22.3	26.1	27.9	31.0	37.8	40.9	21.1

### 3. 사회복지 자체사업예산 비중 분석

#### 가. 사회복지 자체사업예산 비중과 주요 변수간 상관관계 분석

사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 주요 변수간 상관관계 분석을 실시하였다. 분석 결과, 기초자치단체 유형별로 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인이 상이하다는 것을 알 수 있다.

시에서는 지방세 수입비중, 재정력지수, 재정자립도, 사회복지비중, 시군구비 비중, 지방비 비중 등이 사회복지 자체사업 비중과 유의미한 관계를 가지는 것으로 나타났으며, 특히 재정력지수, 시군구비 비중 및 지방비 비중은 상관관계가 높았다. 군의 경우는 사회복지비 비중, 시군구비 비중, 지방비 비중이 유의미한 관계를 보였으며, 시군구비 비중과 지방비 비중의 상관관계가 높게 나타났다. 자치구는 모든 변수에서 유의성이 높고 상관관계도 높게 나타났다. 특히 지방세 수입비중과 재정자립도의 상관계수가 높았는데 이는 재정력이 높을수록 자체사업예산의 비중도 높아진다는 것을 의미한다. 또한 시군구비 비중도 자체사업예산과의 상관관계가 높게 나타나, 사회복지 자체사업예산의 비중이 높을수록 시군구비의 비중도 높다는 사실을 확인할 수 있다.

그리고 사회복지 비중도 시, 군, 자치구 모두 유의미한 관계를 보였지만, 관계의 방향은 다르게 나타났다. 시와 군은 정(+)의 관계를 가지는 결과를 보여주고

〈표 3-9〉 사회복지 자체사업예산 비중과 주요 변수간 상관관계

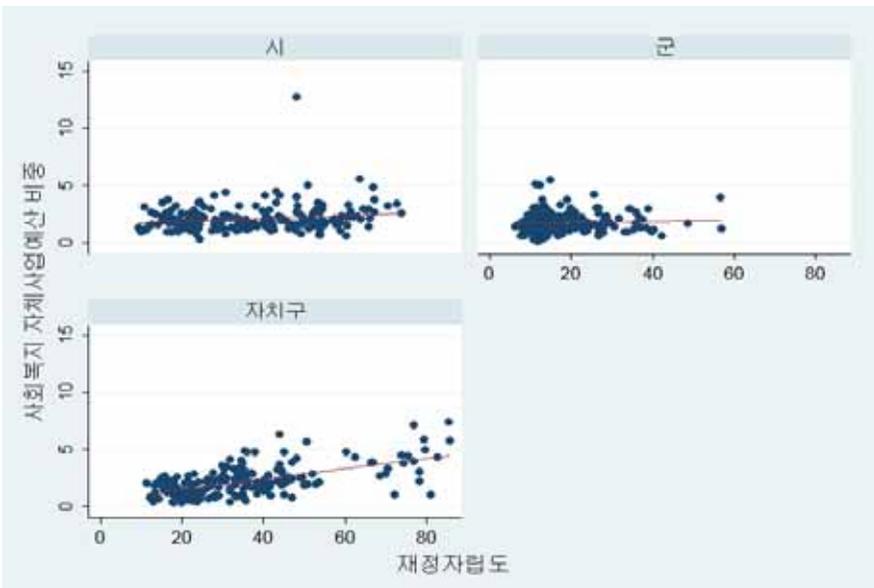
	지방세 수입비중	재정력 지수	재정 자립도	사회 복지비 비중	사회복지 시도비 비중	사회복지 시군구비 비중	사회복지 지방비 비중	총인구	65세 이상
시	0.184**	0.361***	0.197**	0.180**	-0.114	0.736***	0.533***	0.037	-0.032
군	0.041	0.080	0.053	0.205**	0.011	0.696***	0.483***	0.014	-0.099
자치구	0.607***	-	0.619***	-0.413***	-0.430***	0.796***	0.310***	0.240**	0.279***

\*p<.05, \*\*<.01, \*\*\*<.001

있지만, 자치구는 부(-)의 관계를 나타내고 있다. 즉 시와 군은 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 높지만, 자치구는 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 낮아진다는 것이다.

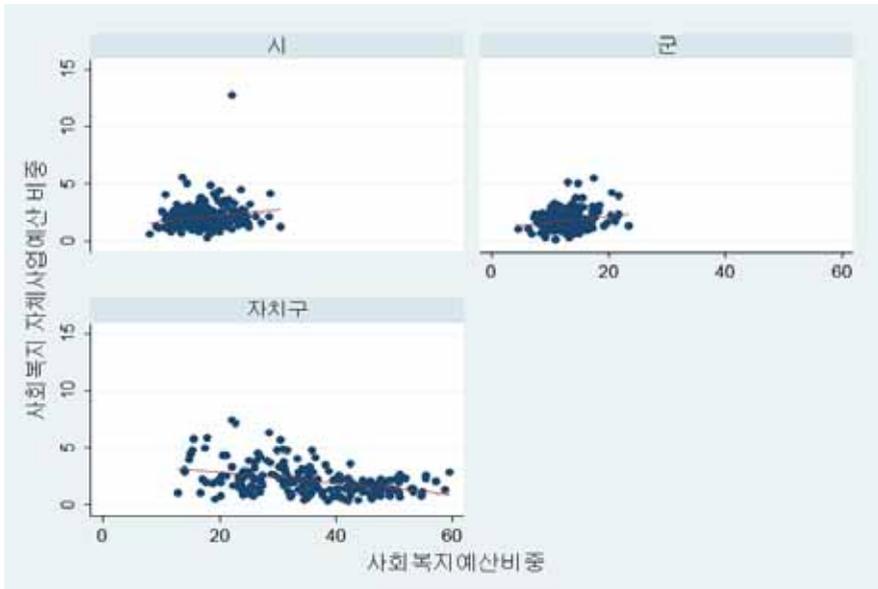
사회복지 자체사업예산과 유의미한 결과를 보인 주요변수들과의 관계를 산포도를 통해 기초자치단체 유형별로 확인해보기로 하자. 다음 그림은 사회복지 자체사업예산 비중과 재정자립도간 산포도를 보여주고 있다. 군의 경우 대부분 재정자립도 40%미만과 사회복지 자체사업예산 비중 5%미만에 분포해 있으며 상관관계가 없는 것으로 나타나고 있다. 시와 자치구는 모두 재정자립도가 10%-80%까지 분포하고 있으나 시에 비해 자치구가 재정자립도가 높을수록 사회복지 자체사업예산 비중도 높아지는 우상향의 정(+)의 관계가 뚜렷이 나타나는 것을 알 수 있다. 즉 재정력이 좋은 자치구일수록 사회복지 자체사업예산의 비중도 높다.

〈그림 3-1〉 사회복지 자체사업예산 비중과 재정자립도간 관계 산포도



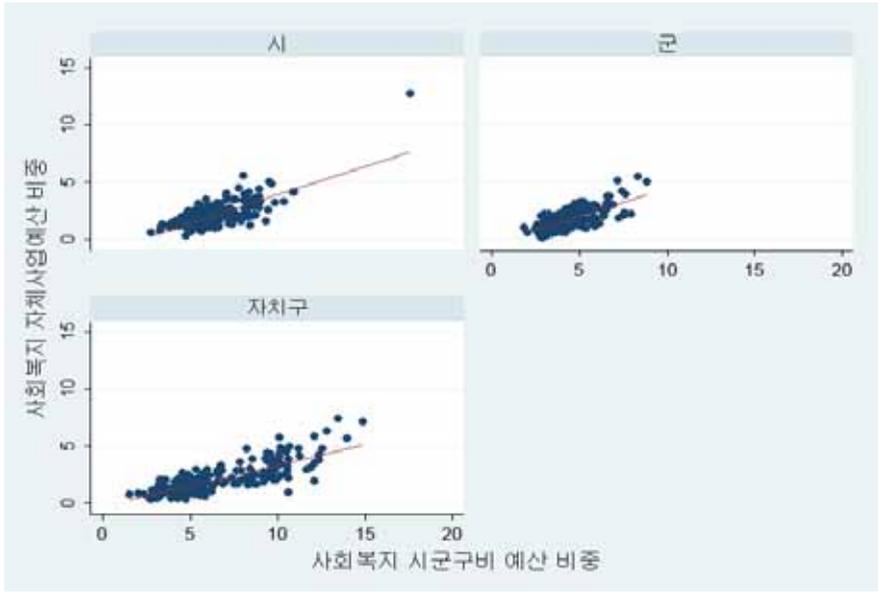
다음으로 사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지예산 비중간 산포도를 살펴 보자. 시와 군은 대부분 사회복지예산 비중 20%미만과 사회복지 자체사업예산 비중 5%미만에 분포해 있으며 다소 정(+)의 관계를 보여주고 있으나 상관관계가 그렇게 뚜렷하게 나타나지는 않는다. 그러나 자치구는 사회복지예산 비중이 10%-60%까지 넓게 분포하고 있으며, 사회복지예산 비중이 높아질수록 사회복지 자체사업예산 비중도 낮아지는 우하향의 부(-)의 관계가 나타나고 있다. 자치구의 사회복지 자체사업예산 비중은 사회복지예산 비중에 부의 영향을 받고 있다.

〈그림 3-2〉 사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지예산 비중간 관계 산포도



다음은 사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지 시군구비 예산 비중간 산포도 그림이다. 시, 군, 자치구 모두 사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지 시군구비 예산 비중의 정(+)의 관계를 뚜렷이 보여주고 있다.

〈그림 3-3〉 사회복지 자체사업예산 비중과 사회복지 시군구비 예산 비중간 관계 산포도



#### 나. 사회복지 자체사업예산 비중과 주요 변수간 회귀분석

사회복지 분야는 대부분 국고보조사업으로 추진되지만 자체사업도 지자체의 사회복지 서비스 차별화를 위한 중요한 부분이다. 이러한 사회복지 자체사업에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 규명해 보고자 회귀분석을 실시해 보았다.

##### 1) 분석방법

본 연구에서는 사회복지 자체사업에 미치는 영향을 분석하기 통합회귀모형(pooled OLS)을 사용하였다. 분석대상 기간은 2008년에서 2010년까지의 3개년이다. 분석대상은 기초자치단체를 대상으로 한다. 기초자치단체인 시·군·자치구 중 분석기간 신설 또는 통폐합된 자치단체는 분석의 일관성 유지를 위해 제외하였다). 이에 따라 분석대상에 포함된 지자체는 시 71개, 군85개, 자치구 69개로 총 225개 단체이다.

선행연구 검토에서 논의한 바와 같이, 사회복지 자체사업예산 결정요인에 관한 선행연구는 거의 찾아볼 수가 없다. 따라서 사회복지예산 결정요인에 관련한 선행연구를 참조하여 분석 모형을 설정하였다. 종속변수는 사회복지 자체사업예산 비중이다. 독립변수는 복지수요 요인으로 총인구, 65세 이상 인구, 재정적 요인으로 재정자립도, 사회복지예산 비중, 사회복지비 지방매칭비 비중으로 설정하였다. 또한 연도별 차이를 살펴보기 위해 연도 더미 변수를 포함하였다.

## 2) 분석결과

분석결과 기초자치단체 유형별로 양상이 다르게 나타났다. 시는 재정자립도, 사회복지예산 비중, 사회복지 지방매칭비 비중, 2010년 더미변수가 사회복지 자체사업예산에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 군은 사회복지예산 비중, 사회복지 지방매칭비 비중, 65세이상 인구비중이 유의미한 결과를 보였으며, 자치구는 재정자립도, 사회복지 지방매칭비 비중, 총인구, 65세이상 인구비중, 2009년, 2010년 연도더미 변수가 유의한 것으로 나타났다.

시와 군은 재정자립도가 높을수록 사회복지 자체사업예산 비중에 정(+)<sup>9)</sup>의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났으나, 군의 경우 통계적으로 유의한 결과를 보여주지는 못하였다. 사회복지예산 비중은 시와 군에서 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 주는 것으로 나타났는데, 이는 사회복지예산 비중이 높을수록 사회복지 자체사업예산 비중도 높아진다는 것을 의미한다. 하지만 자치구의 경우 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

결과에서 흥미로운 점은 사회복지 지방매칭비 비중이 시와 군에서는 부(-)의 방향으로 영향을 주고 있지만, 자치구에서는 정(+)<sup>9)</sup>의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시와 군은 계수도 각각 -0.585, -0.351로 비교적 크게 나타났는데, 이는 사회복지 지방매칭비 비중이 높을수록 매칭비 부담으로 인하여 재정여력이 감소하여 자체사업 비중이 낮아진 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 자치구의 경우

9) 2003년 신설된 계룡시와 증평군, 2005년 제주특별자치도 설치로 폐지된 제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군, 통합창원시 출범으로 흡수된 창원시, 마산시, 진해시 등이다.

재정력이 취약한 지자체는 차등보조율 인상율을 적용받아 매칭비 비중이 상대적으로 적고 자체사업예산 비중도 낮은 것으로 보여진다.

총인구와 65세이상인구는 영향을 주지 않거나 영향을 주더라도 계수값이 매우 작아 의미 있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 연도 더미변수값에서 시는 2010년 더미변수에서 정의 방향으로 유의미한 결과를 보여 2008년에 비해 사회복지 자체사업예산 비중이 더 증가한 것으로 나타났으며, 자치구는 2009년, 2010년 더미 모두 유의미한 값을 보여, 2008년에 비해 더 증가한 결과를 보여준다.

〈표 3-10〉 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인 분석 결과

	시		군		자치구	
	계수	표준편차	계수	표준편차	계수	표준편차
재정자립도	0.036***	0.008	0.005	0.011	0.041***	0.007
사회복지예산 비중	0.196***	0.036	0.188***	0.029	0.005	0.012
사회복지 지방 매칭비 비중	-0.585***	0.124	-0.351***	0.0833	0.153**	0.048
총인구	-0.000	0.000	-0.000	0.000	-0.000*	0.000
65세이상인구	-0.000	0.000	-0.000**	0.000	0.000*	0.000
2009년	-0.158	0.181	-0.185	0.119	0.393*	0.164
2010년	0.516*	0.202	-0.011	0.125	0.606**	0.178
상수	0.162	0.496	0.979**	0.291	-0.680	0.600
$R^2(\text{adj } R^2)$	0.222(0.195)		0.179(0.156)		0.496(0.479)	
F	8.36***		7.72***		28.05***	

\*p<.05, \*\*<.01, \*\*\*<.001

#### 4. 시사점

본 절에서는 한국보건사회연구원에서 구축한 복지재정DB, 지방재정연감 및 재정고의 지방예산 관련 지표 등을 결합한 기초자치단체 재정자료를 이용하여 기초자치단체 유형별 복지수요, 재정력 지표, 사회복지예산, 1인당 사회복지예산, 사회복지예산 비중을 비교·분석하였다. 그리고 사회복지예산 비중 그룹별 자체 재원 대비 사회복지예산 비중, 일반재원 대비 사회복지예산비율, 사회복지 자체

사업예산 비중, 사회복지 시군구비 예산 비중을 비교·분석하였다. 또한 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 주요 변수간 상관관계 분석과 회귀분석을 실시하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체 유형별 복지수요 비교에서는 장애인 비중과 노인인구 비중은 고령인구가 많은 농촌지역이 도시지역에 비해 상대적으로 높게 나타났으나, 영유아인구 비중은 도시지역이 농촌지역에 비해 상대적으로 약간 높았다.

둘째, 기초자치단체의 사회복지예산 증가율이 매우 높게 나타났으며, 1인당 사회복지예산과 사회복지예산 비중도 매우 빠르게 높아지고 있어 자체재원으로 사회복지예산을 충당할 수 있는 재정력은 낮아지고 있음을 확인할 수 있었다.

셋째, 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인 탐색을 위해 주요 변수간 상관관계 분석을 한 결과, 자치단체 유형별로 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인이 상이하였다. 시는 재정력지수, 시군구비 비중 및 지방비 비중의 상관관계가 높았고, 군은 시군구비 비중과 지방비 비중의 관계가 높았다. 자치구는 모든 변수에서 유의성이 높고 상관관계도 높게 나타났는데, 특히 지방세 수입비중과 재정자립도의 상관계수가 높았다. 그리고 시와 군은 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 높지만, 자치구는 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 낮아졌다.

넷째, 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 결과에서도 지자체 유형별로 양상이 다르게 나타났다. 시는 재정자립도, 사회복지예산 비중, 사회복지 지방매칭비 비중, 2010년 더미변수가 사회복지 자체사업예산에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 군은 사회복지예산 비중, 사회복지 지방매칭비 비중, 65세이상 인구비중이, 자치구는 재정자립도, 사회복지 지방매칭비 비중, 총인구, 65세이상 인구비중, 2009년, 2010년 연도더미 변수가 유의미한 결과를 보였다. 그리고 사회복지 지방매칭비 비중이 시와 군에서는 부(-)의 방향으로, 자치구에서는 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 시와 군의 경우 사회복지 지방매칭비 비중이 높을수록 매칭비 부담으로 인하여 재정여력이 감소하여 자체사업 비중이 낮아진 것으로 판단되며, 자치구의 경우

재정력이 취약한 지자체는 차등보조율 인상율을 적용받아 매칭비 비중이 상대적으로 적고 자체사업예산 비중도 낮은 것으로 보여진다.

사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인 분석에서도 자치단체 유형별 차이를 보였다. 시와 군은 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 높지만, 자치구는 사회복지비 비중이 높을수록 사회복지 자체사업 비중이 낮은 현상을 보였다. 회귀분석에서도 사회복지 지방매칭비 비중이 시와 군에서는 부(-)의 방향으로, 자치구에서는 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

## 제2절 지방자치단체 복지재정 압박도 분석

### 1. 복지재정 압박도 측정

자치단체의 사회복지예산 증가가 지자체 유형별, 인구규모별, 재정력 등에 따라 매우 복잡한 양상을 띠고 있으므로, 상관분석이나 회귀분석 등 통계기법만으로 분석하는 데는 한계가 많다. 그러므로 사회복지예산 증가 지표를 선택하고 이에 따라 지자체를 그룹화하여 그 그룹별로 재정적 인구사회적 특징을 분석하는 것이 유용하다.

복지예산 증가 지표 중 사회복지예산 증가율은 총예산이 증가할수록, 그리고 사회복지 수요의 증가율이 높을수록 커지는 경향이 있으므로, 사회복지예산 증가율 자체만으로 복지재정 압박의 정도를 측정하는데 한계가 있다. 1인당 사회복지비 증가율은 사회복지비를 주민수로 나눈 값인데, 주민수는 사회복지 수요층과 비수요층을 모두 포함하고 있으므로 사회복지예산과 복지수요자 수가 지자체 간에 동일하더라도 비수요층의 상대적 크기에 따라 달라지는 문제가 있으므로 복지재정 압박의 강도를 측정하기 곤란하다는 문제가 있다.

이에 따라 사회복지예산 증가 지표 중 '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중

증가를 복지재정 압박강도 측정에 사용하고자 한다. 전체 예산액 증가가 사회복지 예산액 증가를 모두 충족하지 못하는 상황에서, 사회복지예산 비중 증가의 폭이 클수록 비사회복지예산 비중이 그 만큼 작아져야 한다. 이러한 상황이 심각해질수록 자치단체는 재정운용 부담을 크게 느낄 것이므로 사회복지예산 비중 증가를 복지재정으로 인한 압박도 측정지표에 사용할 수 있을 것이다.

또한 복지재정 압박도 측정을 위해 사회복지예산 비중 증가와 함께 2010년 사회복지예산 비중도 사용하고자 한다. 즉 동일한 예산규모일 때 사회복지예산 비중이 높은 지자체일수록 비사회복지에 사용될 예산 비중은 낮아져야 하므로 이로 인한 재정압박도가 크다는 것을 의미한다.

복지재정 압박도를 측정하기 위해 2002-2010년 기간 동안의 지방재정연감, 행정안전부 재정고 사이트 및 통계청DB 자료 등을 이용한다. 분석대상은 기초자치단체를 대상으로 하였다. 기초자치단체인 시·군·자치구 중 분석기간 동안 신설 또는 통폐합된 자치단체는 자료의 일관성 유지를 위해 제외한다.<sup>10)</sup> 이에 따라 분석대상에 포함된 지자체는 시 71개, 군 85개, 자치구 69개로 총 225개 단체이다. 재정 자료는 예산자료가 결산자료에 비해 기초자치단체의 정책의지가 비교적 잘 반영한다는 점에서 최종예산자료 중심으로 이용한다.

한편 2008년 지방자치단체 예산제도 개편으로 세출예산의 구조적 변화가 있어 그 차이를 구분한다. 이를 위해 세출예산의 항목별 분석은 2002-2007년과, 2008-2010년으로 구분하여 분석한다. 다만 사회복지예산 범위는 큰 변화가 없어 동일한 항목으로 분류하고 2002-2010년 자료를 통합하여 분석한다. 2002-2007년 예산체계에서는 ‘관’의 사회보장비 항목, 2008-2010년 예산체계에서는 사회복지분야에서 주택 부문을 제외한 범위, 즉 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 사회복지일반 부문을 포함한 예산이다. 세입예산의 경우 일부 변화가 있었으나 2008-2010년 체계를 기준으로 일치시켜 통합한다. 세입예산의 항목 구성은 2008-2010년 체계에 따라 지방세수입, 세외수입, 지

10) 2003년 신설된 계룡시와 증평군, 2005년 제주특별자치도 설치로 폐지된 제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군, 통합창원시 출범으로 흡수된 창원시, 마산시, 진해시 등이 이에 해당된다.

방교부세, 조정교부금및재정보전금, 보조금, 지방채및에치금회수로 구분한다.

복지재정 압박도 측정을 위해 '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중 증가 지표와 2010년 사회복지예산 비중 지표, 두 가지를 동시에 사용하고자 한다. 즉 비중 변화 지표와 비중 상태지표를 결합하여 사회복지재정으로 인한 압박도를 측정하는 것이다.

물론 사회복지예산 비중 증가가 큰 지자체가 2010년 복지예산 비중이 높다고 할 수 있으나, 두 지표를 동시에 사용하는 것은 동일한 비중 증가가 있더라도 현행 비중이 높은 지자체가 재정압박도가 크고, 동일한 2010년 사회복지 비중이더라도 비중의 증가폭이 큰 지자체가 재정적 어려움이 클 가능성이 높기 때문이다.11)

비중의 변화는 %로 측정되고 비중은 %로 측정되는데, 이와 같이 단위가 서로 다른 두 지표를 통해 하나의 내용을 측정하고자 하는 경우 가장 많이 사용되는 방법은 각 지표별 표준화지수(z-score)를 구한 후 그 평균을 비교하는 방식이다. 표준화지수는 해당 지자체의 지표값에서 평균을 뺀값을 표준편차로 나누어 준 것으로 상대적 중요도를 측정하는 방법이다.

이에 따라 지자체 유형별 복지재정 압박도를 측정하기 위해 사회복지예산 비중 증가 지표와 2010년 사회복지예산 비중 지표의 표준화 지수를 구한 후 그 평균값의 순위를 정한다. 따라서 지자체 유형별 복지재정 압박도는 절대지수가 아닌 상대적 순위일 뿐이다. 지자체 유형별 복지재정 압박도 상위 25%를 고압박그룹(A형), 하위 25%를 저압박그룹(D형)이라 칭하고 두 그룹을 비교함으로써 지자체별 사회복지예산 증가의 차이가 지방재정에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

11) '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중이 낮은 지자체의 비중 증가가 커지면서 지자체 간 사회복지예산 비중의 격차는 줄어들고 있음. 즉 표에서 보듯이 시군구 모두 변이계수가 크게 감소

구분	시			군			구		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
2002	10.29	3.28	0.319	8.39	2.84	0.339	22.20	6.63	0.299
2010	23.91	5.02	0.210	15.51	3.64	0.235	42.51	9.83	0.231

〈표 3-11〉 주요 사회복지예산 지표간 상관계수

구분		사회 복지예산 증가율 (’02-’10)	사회복지 예산비중 (2002)	1인당 사회복지 예산증가율 (’02-’10)	사회복지 예산비중 증가(’02-’10)
시	사회복지예산비중 증가 (’02-’10)	0.371	-0.029	0.374	1.0
	사회복지예산비중(2010)	0.100	0.632	0.149	0.757
군	사회복지예산비중증가 (’02-’10)	0.636	-0.272	0.553	1.0
	사회복지예산비중(2010)	0.446	0.543	0.252	0.661
자치구	사회복지예산비중 증가 (’02-’10)	0.615	0.086	0.679	1.0
	사회복지예산비중(2010)	0.175	0.733	0.275	0.740

사회복지예산 비중 증가와 2010년 복지예산 비중 두 지표의 표준화지수에 의해 선정된 지자체는 <표 3-12>와 같다<sup>12)</sup>.

고압박그룹(A)에 선정된 단체를 보면 시A의 경우 수도권 시와 비수도권의 대도시가 많이 포함되었고, 군A의 경우 인구규모가 큰 대도시 주변 군이 많이 포함되었으며, 자치구D는 부산, 대구, 광주의 구가 많이 포함된 반면, 서울과 울산의 군은 하나도 포함되지 않았다.

저압박그룹(D)에 선정된 단체는 시D의 경우 최근 비고령층 인구가 크게 증가한 의왕, 화성, 거제를 제외하면 대부분 소규모 농촌형 시가 많이 포함되었고, 군은 과거에 고령화가 조기 진행되었거나 소규모 군이어서 복지수요가 적은 군이 많으며, 자치구D는 17개 중 13개가 서울시 자치구이다. 특히, 자치구의 경우 상급단체인 서울시와 광역시 간의 격차가 복지재정 압박도의 격차로 연결되고 있음을 시사한다.

12) <부표 1> 참조 바람

〈표 3-12〉 복지재정 압박도별 자치단체 분류

	시	군	자치구
복지재정 고압박 (A)	목포, 의정부, 전주, 안산, 부천, 속초, 청주, 고양, 오산, 천안, 강릉, 김해, 시흥, 남양주, 군포, 안양, 익산, 포항 (18개)	달성, 음성, 칠곡, 울주, 함안, 기장, 여주, 양양, 연천, 남해, 청원, 횡성, 산청, 하동, 울진, 의령, 연기, 고흥, 거창, 금산, 가평 (21개)	대구서구, 부산연제구, 광주북구, 대전서구, 대구북구, 광주광산구, 부산남구, 부산동래구, 부산부산진구, 부산해운대구, 대전중구, 부산수영구, 인천계양구, 부산사하구, 광주남구, 대전동구, 인천부평구 (17개)
복지재정 저압박 (D)	의왕, 화성, 남원, 충주, 노산, 서산, 보령, 거제, 안동, 통영, 김포, 삼척, 김제, 나주, 문경, 태백, 영천, 상주 (18개)	곡성, 무주, 태안, 구례, 임실, 과산, 순창, 철원, 진안, 장성, 영양, 장흥, 담양, 봉화, 청양, 양평, 웅진, 군위, 화천, 신안, 울릉 (21개)	서울강동구, 대전유성구, 울산남구, 서울광진구, 서울양천구, 서울송파구, 서울구로구, 서울중구, 서울영등포구, 서울용산구, 서울서대문구, 서울강남구, 부산강서구, 서울성동구, 서울종로구, 인천중구, 서울서초구 (17개)

## 2. 복지재정 압박도 특성분석

자치단체 유형별로 복지재정 고압박그룹과 저압박그룹으로 구분하여 그룹 간에 재정적 인구사회적 특성 측면에서 어떠한 차이가 있는지를 분석하기로 한다.

분석기간('02-'10년) 중 사회복지예산 비중의 증가는 시A(18.3%p)가 시D(8.8%p)에 비해 9.5%p 높고 2010년 사회복지예산 비중은 11.7%p 높게 나타났다. 재정력은 시A가 시D에 비해 상대적으로 양호하나 복지재정 압박도의 차이에 비하면 차이가 크지 않고<sup>13)</sup>, 평균 인구는 시A가 48만 명인데 비해 시D는 15만 명으로 시A의 3분의1 수준에 불과하다.

군의 경우 고압박그룹인 군A와 군D의 복지예산 격차가 시와 자치구에 비해 작다고 할 수 있다. 그리고 시에서처럼 군A가 군D에 비해 재정력이 우수하고 인구도 많은 것으로 나타났다. 자치구의 경우 시군과는 상황이 많이 다를 것을 확인

13) 이것은 재정력이 높은 지자체가 반드시 복지재정 압박도가 크다고 말할 수 없다는 의미이다.

할 수 있다. 먼저 사회복지예산 비중의 증가가 가장 크며 구A와 구D의 격차도 16.6%p에 이르고 있고, 이에 따라 2010년 사회복지예산 비중은 구A 52.6%, 구D 29.8%로 격차가 22.8%p에 달하고 있다. 또한 복지재정 압박이 심각한 수준에 있는 구A는 재정력이 매우 취약한 것으로 나타나 사회복지예산 증가의 영향을 가장 크게 받는 것으로 나타났다.

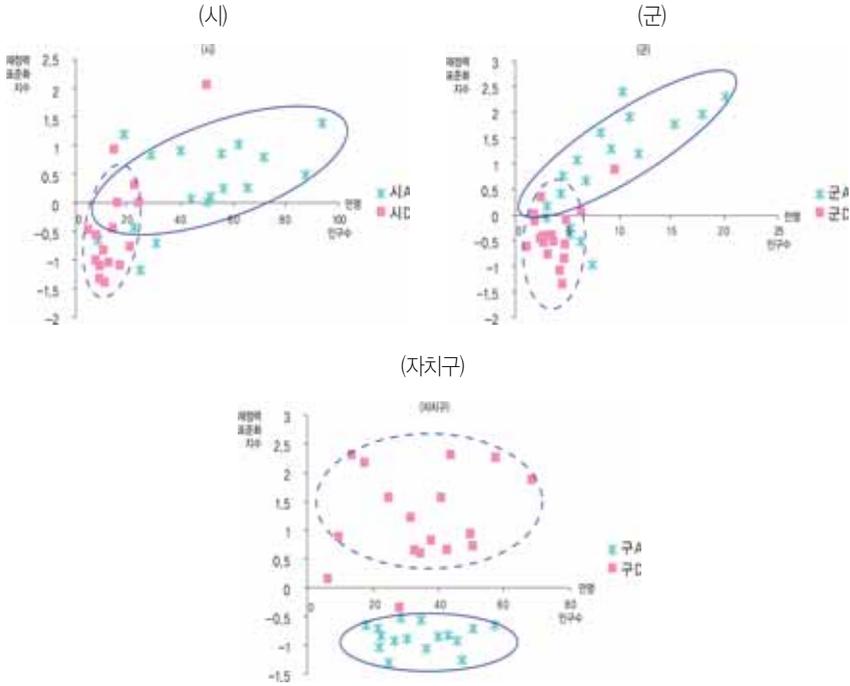
〈표 3-13〉 복지재정 압박도별 주요 지표값 비교

지역	사회복지예산비중 증감('02-'10년)		사회복지예산비중 (2010)		복지압박		재정력		인구	
	증감(%p)	표준화 지수(a)	비중(%)	표준화 지수(b)	표준화 지수 평균 (a+b)/2	평균 순위	표준화 지수 평균	평균 순위	평균	평균 순위
시A	18.3	1,204	29.9	1,191	1,198	9.5	0.291	27	486,711	19
시D	8.8	-1.233	18.2	-1.130	-1.181	62.5	-0.481	49	150,739	53
군A	10.6	1,083	19.9	1,206	1,145	11.0	0.721	26	80,623	28
군D	3.6	-1,058	11.7	-1,058	-1,058	75.0	-0.416	56	36,393	62
구A	28.8	1,273	52.6	1,029	1,151	9.0	-0.846	53	341,606	33
구D	12.2	-1,201	29.8	-1,297	-1,249	61.0	1.212	12	344,188	33

주: 재정력 표준화지수 평균은 재정력지수, 재정자립도 및 재정자주도의 표준화지수 평균(자치구는 재정력지수 제외)을 의미함

복지재정 압박도별 인구와 재정력의 관계는 <그림 3-4>에 잘 나타나 있다. 시와 군은 복지재정 고압박단체일수록 재정력이 높고 인구가 많은 경향이 있다. 그러나 자치구는 인구규모가 재정압박도와 거의 무관하며, 복지재정 압박도는 주로 재정력 수준의 영향을 크게 받는 것으로 나타났다.

〈그림 3-4〉 복지재정 압박도별 인구와 재정력의 관계



복지재정 압박도별 주요 지표를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 65세이상 노인인구비율의 경우 고압박그룹인 시A에 비해 저압박그룹인 시D가 두 배 정도로 높고, 군의 경우도 군A보다 군D가 높으며, 자치구는 비슷한 수준을 보이고 있다. 이것은 시A와 군A는 시D와 군D에 비해 비율로 표시되는 복지수요는 낮은 편이지만, 인구가 많기 때문에 복지수요자의 수가 많고 증가속도도 빠르기 때문이다. 따라서 노인인구비율 자체만으로는 복지재정 압박과 무관하거나 반대로 나타나므로 노인인구비율을 복지수요 측정에 사용할 때는 주의가 필요하다.

한편 영유아(0-4세)인구 비율이 시A와 군A가 높은 것은 상대적으로 젊은층 비율이 높다는 것이며, 그룹간에 차이는 크지 않다. 기초생활수급자비율 및 장애인 비율도 시와 군의 경우 A그룹이 D그룹보다 낮게 나타나는데, 자치구의 경우 구A가 구D보다 상당히 높다.

이와 같이 자치구의 경우 고압박그룹과 저압박그룹간에 인구규모가 비슷하므로 복지수요 비율지표가 유용하나 시와 군의 경우 인구규모가 큰 지자체의 복지 재정 압박이 크기 때문에 복지수요 비율지표의 유용성이 낮게 나타난다.

보통교부세 배분기준인 재정력지수의 경우 시와 군 모두 복지재정 고압박그룹인 시A와 군A가 저압박그룹인 시D와 군D에 비해 매우 높다. 재정자립도의 경우도 시와 군의 경우 A그룹이 D그룹에 비해 높게 나타나는데 비해, 자치구의 경우 정반대의 모습을 보여준다. 특히 구D의 재정자립도는 구A의 약2.8배에 달한다. 재정자주도는 시와 군의 경우 A그룹이 D그룹에 비해 약간 높은데 비해 자치구는 여전히 구A가 구D에 비해 상당히 낮은 수준이다. 재정자주도는 형평화를 위한 교부세 및 교부금 배분 후 지방비 매칭 재원 충족도를 파악할 수 있다는 점에서 보면 구A의 복지재정 압박 정도가 얼마나 심각한 지를 간접적으로 알 수 있다.

1인당 일반회계 예산을 사회복지 예산과 비사회복지 예산으로 구분하여 살펴 보면, 1인당 사회복지예산에서 시의 경우 시A에 비해 시D가 매우 크게 나타나는데, 이것은 시A에서 고령화율 등 복지수요 비율이 시D에 비해 낮지만 복지수요자 수는 많기 때문이다. 자치구의 경우 구A가 구D에 비해 높은 것은 A와 D의 인구는 비슷하지만 구A의 기초생활수급자비율 및 장애인비율 등이 구D에 비해 높아 복지수요자도 많기 때문으로 보여진다.

1인당 비사회복지예산 수준은 모든 지자체 유형에서 A그룹이 B그룹의 절반 또는 그 이하이다. 그런데 여기서 시군과 자치구는 상황이 다를 수 있다. 왜냐하면 1인당 비사회복지예산의 경우 사회복지예산에 비해 규모의 경제 효과가 크게 나타나는 부분이므로 시와 군의 A그룹이 D그룹에 비해 인구규모가 훨씬 커서 A그룹의 1인당 비사회복지예산 규모가 작은 것은 당연하다. 물론 그 차이가 적정한지에 대해서는 추가적인 연구가 필요한 부분이다. 이에 비해 자치구는 구A와 구B의 인구규모가 서로 비슷한데도 불구하고 구A의 1인당 비사회복지예산이 구D의 절반 수준에도 미치지 못한다는 것은 사회복지재정 부담으로 인하여 비사회복지 분야의 서비스 수준 격차가 매우 심각하다는 것을 의미한다.

〈표 3-14〉 복지재정 압박도별 주요 지표 비교

(단위: %, 천원)

		시A	시D	군A	군D	구A	구D
복지 수요	65세 이상 인구 비율	9.01	16.47	20.07	25.34	9.91	9.82
	0-4세 인구 비율	5.06	4.43	4.06	3.32	4.22	4.23
	기초생활수급자 비율	2.93	5.02	5.19	5.97	3.60	1.95
	장애인 비율	4.73	7.27	7.81	9.01	4.70	3.96
재정력	재정력지수	0.65	0.38	0.31	0.15		
	재정자립도	44.27	26.49	24.82	13.47	19.67	55.97
	재정자주도	68.61	65.99	65.18	60.78	40.45	73.90
	1인당 지방세	392.84	440.78	483.22	317.79	61.69	294.95
	자체사업비중	33.18	29.92	30.67	24.66	14.19	31.27
예산	1인당 일반회계예산	1467.93	3674.20	4515.14	7790.64	735.38	1090.19
	1인당 사회복지예산	435.50	656.70	855.82	871.63	386.69	306.37
	1인당 비사회복지예산	1032.43	3017.50	3659.32	6919.00	348.69	783.83

### 3. 사회복지예산 증가의 지방재정 영향 분석

#### 가. 지방 세출구조에 대한 영향

사회복지예산증가가 지방 세출구조에 미친 영향을 2002-2007년간, 2008-2010년간 구분하여 살펴보기로 한다.

먼저 2002-2007년간 기능별 세출 비중 변화를 보기로 한다. 일반회계 예산을 사회복지예산과 비사회복지예산으로 구분하면 일반회계 중 사회복지예산 비중의 증가는 반드시 비사회복지예산 비중의 감소를 수반한다. 비사회복지 예산은 일반행정 및 경제개발 예산 중심으로 이루어져 있다.

2002년부터 2007년까지는 품목별 예산제도가 시행되던 기간으로 사회복지예산은 사회개발비 중 사회복지예산으로 파악할 수 있다. <표 3-15>를 보면 동 기

간 중 사회보장예산 비중은 크게 증가하여 군이 3.94%p, 시는 6.86%p, 자치구는 11.64%p 증가하였다.

사회보장 중심의 사회개발비 비중 증가는 경제개발비 비중의 감소로 이어졌고, 특히 경제개발비 가운데 국토자원보존개발 비중의 감소는 동 비중이 상대적으로 높았던 시와 군에서 감소폭이 컸음을 알 수 있다. 이에 비해 자치구는 국토자원보존개발 비중의 감소(-4.7%p)로 사회보장 비중 증가(11.64%p)의 절반도 설명하지 못하며, 일반행정비 비중의 감소도 커서 오히려 비중이 증가한 시·군과는 대조를 이룬다.

〈표 3-15〉 2002-2007 기능별 세출 비중 변화

	전체 (%p)	시 (%p)	군 (%p)	자치구 (%p)
일반행정비	0.61	1.64	3.13	-3.56
사회개발비	6.94	5.63	5.16	10.47
교육및문화	1.18	1.66	1.72	0.04
사회보장	7.22	6.86	3.94	11.64
보건및생활환경개선	-0.68	-1.22	-0.56	-0.25
주택및지역사회개발	-0.79	-1.66	0.07	-0.95
경제개발비	-6.80	-6.45	-8.57	-4.99
농수산개발	0.44	-0.08	1.36	-0.14
지역경제개발	0.34	0.89	0.46	-0.36
교통관리	1.73	3.21	1.72	0.21
국토자원보존개발	-9.32	-10.47	-12.10	-4.70
자원및기타경비	-0.61	-0.39	0.16	-1.79

다음으로 2008-2010년간 분야별 세출 비중 변화를 보기로 한다. <표 3-16>을 보면 사업별예산제도가 시행된 2008년 이후 2010년 사이 세출구조의 변화를 보면 짧은 기간 동안이었는데도 불구하고 사회복지예산 비중의 증가가 매우 컸다. 특히 시와 자치구의 비중 증가가 뚜렷이 나타난다. 이에 대응하여 비중이 크게 감소한 세출분야는 수송및교통, 국토및지역개발, 예비비 등의 순이다. 시와 군의

경우 수송및교통 비중의 감소가 두드러져 사회복지예산 증가를 SOC 등 경제분야 지출 감소로 흡수하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해, 자치구의 경우 예비비, 기타, 일반공공행정, 수송및교통 등 여러 분야에서 고르게 감소하여 복지재정 압박을 흡수하는데 애로가 많음을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 2008-2010 분야별 세출 비중 변화

분야	전체 (%p)	시 (%p)	군 (%p)	자치구 (%p)
일반공공행정	-0.82	-0.41	-0.81	-1.26
공공질서및안전	0.61	0.45	1.03	0.25
교육	0.21	0.23	0.03	0.40
문화및관광	-0.06	-0.05	0.00	-0.13
사회복지	4.51	4.84	2.60	6.51
보건	0.15	0.10	0.10	0.27
환경보호	-0.24	-0.34	0.14	-0.60
농림해양수산	1.06	0.80	2.08	0.06
산업·중소기업	-0.04	0.19	-0.37	0.13
수송및교통	-2.19	-3.18	-2.28	-1.04
국토및지역개발	-1.23	-1.61	-1.33	-0.72
과학기술	-0.02	-0.01	-0.04	0.00
예비비	-1.28	-0.55	-1.31	-1.98
기타	-0.66	-0.46	0.16	-1.89

<표 3-17>에 의하면 복지재정 압박도에 따라 지자체 간 일반회계 세출분야별 비중(2010) 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 시A는 사회복지와 수송및교통 분야에서 시D와의 비중격차가 큰데, 이는 시A의 경우 대도시가 많기 때문으로 보여지며, 반대로 시D가 비중이 높은 분야는 농림해양수산과 국토및지역개발 분야로 이것은 시D가 상대적으로 농어촌지역을 많이 포함하고 있고 면적이 넓기 때문으로 보여진다. 군의 경우도 시의 경우와 마찬가지로 군A의 경우 군D에 비해 사회복지 비중은 높고, 농림해양수산과 국토및지역개발 분야 비중은 낮은 것으로 나타났다. 한편 자치구의 경우 구A는 구D에 비해 사회복지 비중은 높고 나머

지 분야 비중은 대부분 낮다. 특히 기타(-5.74%p), 일반공공행정(-5.32%p), 국토 및지역개발(-2.47%p), 문화및관광(-2.70%p) 등의 분야 순으로 구D의 비중이 구A에 비해 높다.

〈표 3-17〉 복지재정 압박도별 세출분야별 비중 (2010년)

(단위: %)

분야	시			군			구		
	시A	시D	격차 (A-D)	군A	군D	격차 (A-D)	구A	구D	격차 (A-D)
일반공공행정	8.42	7.24	1.18	6.91	6.00	0.90	6.22	11.55	-5.32
공공질서및안전	1.14	2.67	-1.53	2.73	4.08	-1.35	1.02	1.35	-0.33
교육	1.77	1.26	0.52	1.37	0.75	0.62	0.45	2.01	-1.56
문화및관광	7.41	8.06	-0.65	6.65	6.96	-0.31	2.41	5.11	-2.70
사회복지	29.92	18.19	11.73	19.90	11.65	8.25	52.63	29.75	22.87
보건	1.76	1.70	0.06	1.96	2.03	-0.08	2.56	2.44	0.13
환경보호	6.68	6.17	0.50	6.93	7.62	-0.69	4.52	5.57	-1.05
농림해양수산	5.04	14.87	-9.83	18.57	24.20	-5.63	1.44	1.49	-0.05
산업·중소기업	2.57	3.16	-0.58	1.65	2.49	-0.84	1.35	1.16	0.18
수송및교통	14.05	9.94	4.11	7.73	5.64	2.08	2.83	4.90	-2.06
국토및지역개발	6.53	11.59	-5.06	10.47	12.76	-2.29	3.58	6.05	-2.47
과학기술	0.03	0.01	0.02	0.06	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00
예비비	1.02	1.44	-0.42	1.35	1.41	-0.06	0.58	2.48	-1.90
기타	13.68	13.70	-0.02	13.74	14.39	-0.65	20.41	26.15	-5.74

복지재정 압박도별 '08-'10년 기간 중 세출분야별 비중변화는 <표 3-18>에서 볼 수 있는데, 분석기간이 짧은데도 불구하고 사회복지 분야 비중 증가가 매우 크다.

이에 따른 타 분야 비중은 변동폭이 크지 않아서 효과를 파악하기가 쉽지 않지만 각 분야별 증감을 통해 최근 추이를 알아보기로 한다. 시A의 경우 사회복지 비중 증가에 대응하여 수송및교통 분야 비중감소(-3.38%p)가 가장 크고 국토 및지역개발, 환경개선 등의 순을 보였다. 시D의 경우 수송및교통의 감소(-2.36%p)가 가장 크다는 점에서 시A와 같으며 기타 및 일반공공행정 분야의 감

소가 큰 편이다. 군A의 경우 수송및교통, 국토및지역개발, 일반공공행정 순으로 감소가 크고, 군D의 경우 일반공공행정, 수송및교통, 예비비 순으로 감소가 크게 나타났다. 자치구의 경우 구A는 기타, 국토및지역개발, 예비비, 환경보호, 국토및지역개발 순으로 감소가 크며, 구D는 국토및지역개발, 일반공공행정, 기타, 수송및교통 등의 순으로 감소가 컸다. 그리고 복지재정 압박도와 관계없이 최근 무상급식 지원 등에 따라 교육 분야 비중이 증가하고 있는 점도 주목할 만하다.

〈표 3-18〉 복지재정 압박도별 2008-2010년 기간 중 세출분야별 비중변화

(단위: %p)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
일반공공행정	0.10	-0.67	-0.63	-1.42	-0.79	-1.21
공공질서및안전	0.08	0.87	0.75	1.82	0.10	0.48
교육	0.23	0.32	0.28	0.06	0.12	0.96
문화및관광	-0.45	0.45	-0.33	-0.26	-0.15	-0.47
사회복지	6.54	2.46	4.03	0.93	7.73	4.30
보건	0.12	-0.01	0.07	0.14	0.19	0.44
환경보호	-0.93	0.00	0.11	-0.20	-1.05	-0.54
농림해양수산	0.11	0.99	0.71	2.31	-0.08	0.24
산업·중소기업	0.15	0.39	-0.03	-0.62	0.58	0.48
수송및교통	-3.54	-2.36	-2.66	-1.27	-0.92	-1.11
국토및지역개발	-1.14	-0.60	-1.60	-0.53	-1.40	-1.51
과학기술	-0.05	-0.03	0.04	0.00	0.00	0.00
예비비	-0.85	-0.62	-0.78	-1.11	-1.17	-0.99
기타	-0.37	-1.18	0.05	0.16	-3.14	-1.07

지자체 유형별 세출구조 변화가 다른 것은 사회복지 충격의 정도가 지자체별로 다르고 사회복지와 비사회복지 분야의 규모의 경제(economies of scale) 작용 정도도 큰 차이를 보이기 때문이다. <표 3-19>에서는 시·군·구별 인구 상하위 각각 25%의 1인당 사회복지비와 비사회복지비를 보여 주고 있다.

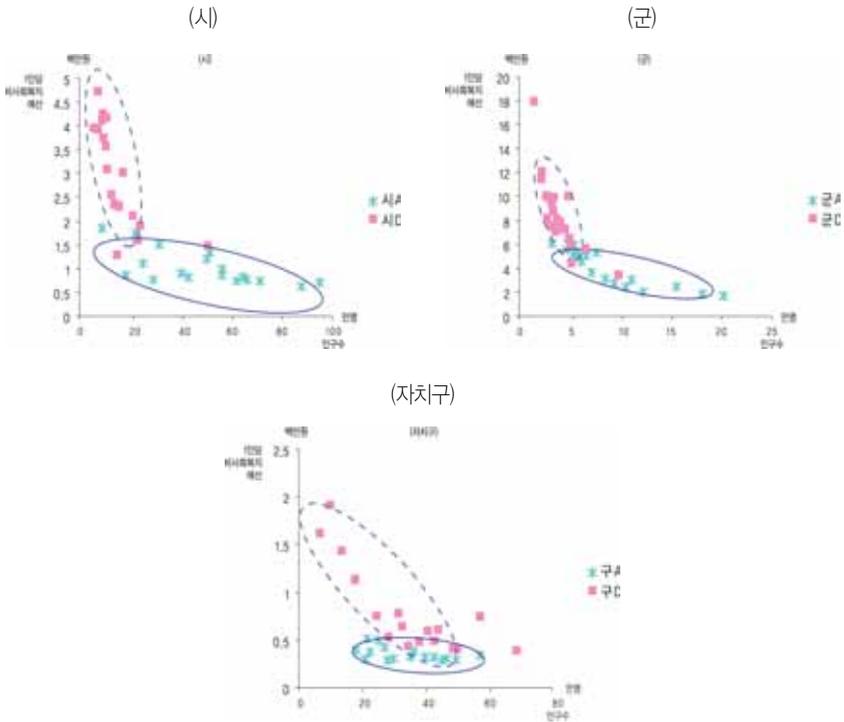
인구하위 25% 1인당 예산을 상위25% 1인당 예산으로 나눈 배율이 높을수록 규모의 경제가 크게 작용한다. 따라서 1인당 사회복지비 배율에 비해 1인당 비사회복지비 배율이 훨씬 크게 나타나므로 사회복지분야에 비해 비사회복지 분야에서 규모의 경제가 크게 작용한다.

〈표 3-19〉 사회복지와 비사회복지 분야 규모의 경제

구분		2002			2010		
		인구(명)	1인당사회복지비(천원)	1인당비사회복지비(천원)	인구(명)	1인당사회복지비(천원)	1인당비사회복지비(천원)
시	인구하위25%(a)	101,212	198	2,323	95,646	777	3,152
	인구상위25%(b)	561,630	88	718	649,968	370	994
	배율(a/b)		2.2	3.2		2.1	3.2
군	인구하위25%(a)	29,390	328	5,265	26,679	998	7,406
	인구상위25%(b)	95,987	199	1,711	100,677	677	3,049
	배율(a/b)		1.6	3.1		1.5	2.4
자치구	인구하위25%(a)	136,585	126	617	133,095	505	873
	인구상위25%(b)	508,389	80	241	523,818	299	400
	배율(a/b)		1.6	2.6		1.7	2.2

사회복지와 비사회복지 분야 규모의 경제 차이를 고려할 때 시와 군의 경우 재정압박도별 비사회복지예산 규모의 경제 효과가 뚜렷하게 나타난다. 그러나 자치구의 경우 비사회복지분야 1인당 예산이 인구규모가 커짐에 따라 감소하는 규모의 경제가 나타나지 않고 대신 복지재정 압박도가 높은 구A는 1인당 비사회복지 예산이 낮고 재정압박도가 낮은 구D는 1인당 비사회복지 예산이 높게 나타난다. 즉 전체 예산에서 사회복지예산을 제외한 부분이 비사회복지예산이므로 A그룹 자치구는 복지재정 부담으로 비사회복지 지출이 낮게 나타나는 것이다.

〈그림 3-5〉 비사회복지예산의 규모의 경제



#### 나. 사회복지예산 증가에 따른 지방 세입구조의 변화

사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지예산의 급증은 지방비 매칭부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원조달을 위한 세입구조의 변화가 필요하다. 분석기간('02-'10년) 중 자치단체 유형별 세입구조 변화를 파악하기 위해 <표 3-20>과 같이 세입항목별 비중 변화를 살펴보기로 한다.

시와 군의 경우 지방교부세의 증가가 큰 것으로 나타나는데, 이것은 2005년 지방교부세제도의 전면 개편에 따른 것이다. 이에 비해 자치구의 경우 보조금 비중이 16.9%p 증가하고 이에 대응하여 조정교부금 비중은 11.2%p 감소하였다. 자체수입인 지방세와 세외수입이 감소하는 가운데 보조금 비중이 급증하고 조정

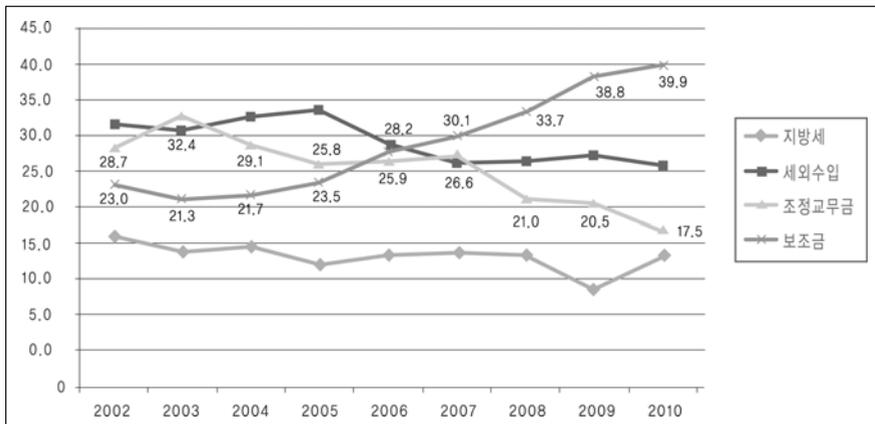
교부금 비중은 급감하여 지자체로 하여금 보조금 매칭의 부담을 어렵게 하고 있다. 특히 이러한 보조금 급증은 주로 복지보조금 증가에 따른 것이며, 이로 인한 매칭비 부담이 심각해지자 완화를 위해 2008년에는 차등보조율제도를 도입하였다.<sup>14)</sup> 특히 재정취약 지자체에 대한 인상보조율 적용은 보조금 비중을 인상시켜 매칭비 부담을 완화시키고 있으나 그 부분이 정확히 어느 정도인지는 개별지자체의 차등보조사업에 대한 구체적 연구 없이는 파악이 어려운 실정이다.

〈표 3-20〉 2002-2010년 기간 중 세입항목별 비중 변화

(단위: %p)

항목	전체	시	군	구
지방세수입	1.46	4.87	1.22	-1.74
세외수입	-5.97	-8.20	-4.03	-6.07
지방교부세	5.69	6.57	8.34	1.53
재정보전금 및 조정교부금	-3.42	-0.68	0.61	-11.20
보조금	5.43	1.04	-0.22	16.90
지방채 및 예치금회수	0.58	0.88	0.32	0.61

〈그림 3-6〉 2002-2010년 기간 중 자치구 세입구조 변화



14) 김태일(2012)의 연구에 의하면 예산규모가 큰 국고보조사업(기초생활보장, 영유아보육지원)의 차등보조율 적용은 취약한 자치단체의 해당사업에 대한 자체자원 매칭부담을 완화시켰다.

세입구조의 변화를 사회복지예산 증가로 인한 부분과 비사회복지예산 변화로 인한 부분으로 구분하는 것은 불가능하다. 더욱이 우리나라 자치구처럼 지방세 비중이 낮고 교부세, 교부금 및 보조금 비중이 높은 상황의 재정조정제도하에서는 문제가 더욱 복잡해져서 인과관계를 파악하는 것이 매우 어렵다.

<표 3-21>에 의해 복지재정 압박도별 세입구성비를 보면 인구가 많고 재정력이 양호한 시A는 인구가 적고 재정력이 좋지 않은 시D에 비해 지방세 비중은 높고 지방교부세 비중은 낮다. 군의 경우도 시와 마찬가지로 A그룹이 D그룹보다 지방세 비중은 높고 지방교부세 비중은 낮게 나타났다. 시와 군 모두 보조금 비중은 A그룹보다 D그룹이 높는데, 이는 재정력 취약 지자체들의 교부세 및 보조금 의존도가 높기 때문에 나타는 현상이다. 자치구들 간에도 복지재정 압박도에 따라 세입구조가 극명한 차이를 보인다. A그룹은 보조금 비중이 50%를 초과하는데 비해 D그룹은 그 절반에도 미치지 못하고 있다. 그리고 재정력이 취약한 A그룹은 지방세 및 세외수입 비중도 매우 낮다.

〈표 3-21〉 복지재정 압박도별 세입비중

(단위: %)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
지방세	25.77	12.91	11.64	3.92	8.11	25.16
세외수입	23.60	24.49	24.04	24.59	18.64	33.39
지방교부세	17.07	30.46	32.17	38.29	3.15	1.96
조정교부금 및 재정보전금	6.66	3.15	3.23	1.62	16.21	13.62
보조금	25.37	27.33	28.24	30.97	52.48	25.74
지방채예치금회수	1.54	1.65	0.68	0.60	1.41	0.14

<표 3-22>에 의해 '02-'10년 기간 중 세입비중 변화를 복지재정 압박도별로 살펴보면 시A는 시D에 비해 지방세 및 지방교부세 비중 증가와 세외수입 비중 감소의 폭이 모두 컸다. 보조금은 시A에서 시D에 비해 증가가 큰 것으로 나타났다. 군의 경우도 시와 마찬가지로 A그룹이 D그룹에 비해 지방세와 지방교부세

의 증가폭이 크고, 보조금은 시와 반대로 D그룹이 A그룹보다 크게 증가하였다. 자치구의 경우 A그룹은 보조금 비중이 23.79%p 증가하였는데 비해 D그룹은 10.07%p 증가에 그쳤다. 이에 따라 D그룹은 비슷한 수준의 조정교부금 비중 감소가 있었던데 비해 A그룹은 조정교부금, 지방세, 세외수입 등의 대규모 비중 감소를 수반하였다. 이것은 자치구세가 매우 미흡한 상황에서 최종적 재정조정 제도인 조정교부금이 자치구 재정부담 완화 및 재정형평화에 제 역할을 하지 못한다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-22〉 복지재정 압박도별 세입비중 변화

(단위: %p)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
지방세	4.28	2.89	2.65	0.46	-5.04	0.92
세외수입	-10.91	-3.99	-4.46	-4.62	-10.42	-1.74
지방교부세	8.40	6.93	9.30	7.97	1.62	1.54
조정교부금 및 재정보전금	-1.82	-0.09	0.85	0.58	-11.12	-10.86
보조금	2.88	-1.14	-3.00	1.63	23.79	10.07
지방채예치금회수	0.58	1.27	0.42	0.39	1.23	0.10

#### 4. 시사점

본 연구는 사회복지예산 증가가 지방재정에 미치는 영향을 '02-'10년 지방재정연감 최종예산 자료를 중심으로 분석하였다. 복지예산 증가의 지자체 유형별 양상을 규명하기 위해 지방 복지재정 압박의 강도를 측정하고, 복지예산 증가가 세출구조 및 세입구조에 미치는 영향을 분석함으로써 향후 지방재정조정제도의 개선에 기여하고자 하였다. 이를 위해 먼저 사회복지예산 증가를 나타낼 수 있는 다양한 지표를 고려한 후 이 중 '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중 증가분과 2010년 사회복지예산 비중으로 사회복지재정 압박도를 측정해 보았다. 사회

복지재정 압박도는 자치단체 유형(시·군·구)별로 사회복지예산 증가로 인해 지자체가 느끼는 상대적 부담의 정도라고 볼 수 있다. 이러한 복지재정 압박도 상위단체그룹(A)과 하위단체그룹(D)을 선정한 후 이 두 그룹의 재정적 사회적 특징을 비교함으로써 사회복지예산 증가가 지방재정에 미치는 영향을 측정하였다.

주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 시와 군의 경우 고압박그룹(A)이 저압박그룹(D)에 비해 인구는 상당히 많고 재정력도 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 즉 인구가 많은 시·군의 A그룹은 국가전체적 고령화 진행에 따른 복지수요자 증가가 많으면서 사회복지예산 비중이 빠르게 증가한 때문이다. 또한 비사회복지예산은 규모의 경제가 크게 작용하여 A그룹에서 비중이 상대적으로 작기 때문에 사회복지 비중이 높게 나타난다. 이에 비해 자치구는 A그룹과 D그룹의 인구규모는 차이가 나지 않으나 재정력의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 이것은 구A의 경우 구D에 비해 인구가 동일하더라도 소득수준이 낮아 기초생활수급자 등 복지수요자 비중이 높기 때문에 나타나는 현상이다.

둘째, 사회복지예산 증가의 지방 세출구조에 대한 영향도 시군과 자치구 간에 차이가 크다. 2007년 이전의 품목별 예산에서 시·군의 경우 사회보장 비중의 증가 이상으로 국토자원보존개발 비중의 감소가 발생하였는데 비해, 자치구는 국토자원보존개발 외에 일반행정 및 자원및기타경비의 비중 감소도 크게 나타났다. 사업별예산이 시행된 2008년 이후에도 세출구조변화의 양상은 그 이전과 유사하였다. 그리고 복지재정 압박도별 세출비중의 차이를 보면 시군의 경우 A그룹이 D그룹에 비해 사회복지와 수송및교통의 비중이 높고 농림해양수산과 국토및지역개발의 비중은 낮다. 이것은 시·군의 사회복지와 수송및교통의 비중은 인구특성에 의해 결정되고, 농림해양수산은 산업구조에 의해, 그리고 국토및지역개발은 면적 등에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 그러나 자치구는 사회복지를 제외한 모든 분야에서 D그룹이 A그룹 비중을 초과하므로, 인구사회적 특성보다는 소득수준 및 그에 따른 재정력 수준에 의해 세출구조가 결정됨을 알 수 있다. 한편 이러한 시군과 자치구의 차이를 통해 얻을 수 있는 시사점은 시·군의 경우 A그룹 자치단체들이 사회복지재정 압박이 커졌음에도 불구하고 상대적

으로 재정력이 높고, 그 동안 비중이 높았던 SOC 비중의 감축을 통해 복지재정 충격을 흡수할 수 있었다. 이에 비해 자치구의 경우 A그룹 자치구의 재정이 열악하여 복지재정 충격을 더 이상 흡수하기 어려운 상황에 이르고 있음을 보여주고 있다.

셋째, 사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지예산의 급증은 지방비 매칭부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원조달을 위한 세입구조의 변화가 필요하다. 그러나 세입구조의 변화를 사회복지예산 증가로 인한 부분과 비사회복지예산 변화로 인한 부분으로 구분하는 것은 불가능하다. 더욱이 우리나라 자치구처럼 지방세 비중이 낮고 교부세, 교부금 및 보조금 비중이 높은 상황의 재정조정제도하에서는 문제가 더욱 복잡해진다. 분석기간 중 세입 변화를 보면 시군의 경우 2005년 지방교부세제도 변화에 따라 지방교부세 비중 증가가 크고 대신 세외수입 비중이 크게 감소하였다. 이에 반해 자치구는 보조금 비중이 크게 증가하고 대신 조정교부금과 세외수입 비중이 크게 감소하였다. 보조금이 대부분 지방비 매칭을 수반하는 상황에서 일반재원은 크게 감소하고 보조금만 일방적으로 증가하는 모양이다. 이와 같이 자치구들 간에도 복지재정 압박도에 따라 세입구조가 극명한 차이를 보여 A그룹은 보조금 비중이 50%를 초과하는데 비해 D그룹은 그 절반에도 미치지 못한다. 또한 분석기간 중 변화를 보면 A그룹은 보조금 비중이 23.79%p 증가하였는데 비해 D그룹은 10.07%p 증가에 그쳤다. 이에 따라 D그룹은 비슷한 수준의 조정교부금 비중 감소가 있었던데 비해 A그룹은 조정교부금, 지방세, 세외수입 등의 비중 감소를 수반하였다. 이것은 자치구세가 매우 미흡한 상황에서 최종적 재정조정제도인 조정교부금이 자치구 재정부담 완화 및 재정형평화에 제대로 역할을 하지 못한다는 것을 말해 주는 것이다.

본 연구는 최근 9년간('02-'10년)의 변화와 2010년 상태를 기준으로 사회복지예산 증가의 지방재정에 대한 영향을 분석하였다. 그러나 우리나라는 그 동안의 사회복지예산 증가를 능가하는 복지재정 부담이 예상되고 있다. 향후의 복지재정 충격은 주로 다음의 두 가지 원인에서 비롯된다. 하나는 저출산 고령화에 따

른 복지수요의 급증이고, 다른 하나는 정치권을 중심으로 한 복지프로그램의 경쟁적 확대이다. 통계청 인구추계에 의하면 우리나라는 65세이상 노인인구가 2011년 672만명에서 10년후인 2021년에는 1,055만명으로, 20년 후인 2031년에는 1,610만명으로 증가한다. 가장 대표적 복지수요 지표인 노인인구수의 증가는 복지재정 부담으로 직결되는 만큼, 앞으로 복지재정 압박이 어느 정도 심각할 것인지 예상이 가능하다. 이러한 상황에서 현재의 지방재정조정제도는 더 이상 유효하지 않다는 것이 자치구 예를 통해서 알 수 있다. 시·군의 경우 그 동안 분야별 세출조정 등으로 복지충격의 흡수 여력이 존재하였으나, 그 동안 여력이 어느 정도 소진된 만큼 앞으로 더 이상은 쉽지 않을 것이다.

저출산 고령화로 인한 사회복지수요의 증가는 인구구조 변화를 통해 예측이 가능한 만큼 이에 대비하여 그 동안 유지해 온 지방재정조정제도의 근본적 개편이 필요하다. 특히 본 연구에서 살펴본 바와 같이 자치단체 유형(시·군·구), 인구규모, 재정력 등에 따라 사회복지재정 증가의 충격이 상이하게 나타나고 있으므로 이러한 점을 충분히 고려하여 제도 개편이 이루어져야 할 것이다.

### 제3절 사회복지 국고보조사업의 실태와 문제점

#### 1. 사회복지 국고보조사업 보조율체계

##### 가. 사회복지 국고보조사업 보조율체계의 특징

국고보조사업의 기준보조율 체계와 운영은 몇 가지 관점에서 정리될 수 있지만, 크게 보아 보조율 구조, 동일·차등보조율 적용으로 구분해서 접근할 수 있다. 보조율 구조는 정액보조로부터 30%, 50%, 100% 등 보조율 구분체계를 의미한다. 동일·차등보조율 적용은 일정한 기준과 원칙에 의해 보조율이 자치단체별로 동일 또는 상이하게 보조율이 적용되는 것을 의미한다. 현행 시스템은 대부분의 국고보조사업에 대해 모든 자치단체에 하나의 동일한 보조율을 적용하는 단수보

조율체제를 갖는다. 그런데 일부 국고보조사업의 경우 사업별 또는 자치단체별로 상이한 보조율을 적용하는 복수보조율체제를 가동하고 있다. 일반적으로 복수보조율이란 사업의 내용과 성격에 따라 두 개 이상의 보조율을 사용하는 경우를 말한다.

그러나 사회복지 국고보조사업에서는 서울과 지방 간에 다른 기준보조율을 적용하여 단일사업에 보조율이 지역(서울, 지방)에 따라 나누어지는 경우가 있다. 그리고 자치단체별 사회복지비지수 및 재정자주도 또는 노인인구비율 등에 따라 개별 자치단체별로 차등적인 보조율을 적용하는 경우도 있다. 서울과 지방 간에 다른 기준보조율을 적용하는 것은 서울과 지방의 재정격차를 반영하여 서울에는 낮은 보조율, 지방에는 높은 보조율을 적용하고자 도입된 것이다.

#### 나. 서울-지방간 상이한 보조율

정부는 사회복지분야 국고보조사업을 수행함에 있어서 서울과 지방간에 상이한 기준보조율을 적용하고 있다. 이는 서울과 지방 간의 재정 수준의 격차를 반영하여 국고보조금을 배분함으로써 국고보조사업의 지방비 부담 형평성을 담보하기 위한 방안이라 할 수 있다(이채정, 2011). 서울시는 보통교부세 불교부단체로서 재정력이 매우 양호하며, 서울시 자치구의 경우 조정교부금이 상대적으로 튼튼하고 다른 광역시에는 없는 고유의 재산세 공동세제도를 두고 있어서 상대적으로 재정여건이 양호하다고 볼 수 있다. 재산세 공동세제도는 서울시의 재정 양호 자치구로부터 재정취약 자치구로의 수평적 재정조정제도이므로, 서울시 자치구의 경우 조정교부금 배분 이전에 1차적 재정조정이 이루어진다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 서울시 자치구의 상대적 재정력 우위가 현행의 국고보조사업 기준보조율 차등을 합리화할 수 있는 수준인가에 대해서는 세밀한 검토가 필요하다.

사회복지분야 국고보조사업 중에서 서울과 지방에 대해 상이한 기준보조율을 적용하는 보건복지부 소관 사업은 총 44개로 나타난다. 이들 사업에 투입되는 국비, 지방비 등을 합산한 총사업비는 20조 5,663억원으로, 2011년도 보건복지부

소관 146개 국고보조사업에 투입되는 총사업비(21조 9,859억원)의 93.5%에 해당한다. 따라서 거의 모든 사회복지사업에 서울·지방 간 상이한 기준보조율이 적용된다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 또한 서울·지방간에 상이한 기준보조율이 적용되고 있는 44개의 사업 중 13개 사업이 다음에서 설명하는 차등보조율 적용 대상인 것으로 나타난다.

〈표 3-23〉 사회복지분야 차등보조율 적용 국고보조사업

(단위: 개)

차등보조율 적용 여부	사업수	비 고
적 용	13	생계급여, 자활소득공제, 영유아보육료지원 등
미적용	31	긴급복지, 장애인연금 등
계	44	

자료: 이채정(2011)

서울-지방간 상이한 기준보조율에서 지방에는 수도권의 경기도와 인천광역시를 포함하고 있다. 경기<sup>15)</sup>와 인천은 보통교부세 불교부단체가 되기도 하는 등 재정력이 비수도권 지자체에 비해 양호하고 서울과의 차이도 크지 않다는 점에서 서울과 경기·인천을 구분하여 국고보조사업 기준보조율의 차등을 20%p에서 30%p 정도 두는 것은 지나치다고 볼 수 있다. <표 3-24>에서 볼 수 있듯이 서울시 자치구와 광역시 자치구의 평균 재정지표를 비교해 보면 재정력을 나타내는 재정자립도, 재정자주도 및 자체사업 비중 등에서 차이가 뚜렷하여 차별화의 정당성을 찾을 수 있으나, 경기도 시·군은 서울시 자치구에 비해 거의 같거나 오히려 더 우월하다. 특히 경기도 일부 시는 보통교부세 불교부단체이다. 다만 인천시 자치구는 서울에 비해 다소 재정력이 떨어지나 다른 광역시 자치구에 비하면 차이가 크지 않다.

15) 2009년 이후 경기도는 보통교부세 불교부단체에서 교부단체로 변경되었으나, 경기도의 6-7개 시는 꾸준히 불교부단체로 선정되고 있다.

〈표 3-24〉 수도권 및 광역시 기초단체 주요 재정지표 비교

(단위: %)

	서울시 자치구 평균	광역시 자치구 평균	경기도 시군 평균	인천시 자치구 평균
재정자립도	46.3	28.0	46.1	37.0
재정자주도	69.6	46.2	70.7	54.8
자체사업비중	24.4	16.5	35.4	23.0
사회복지비중	39.4	49.3	27.0	47.2

자료: 재정고(주요 재정지표, 2012년)

주요 재정지표 중 사회복지 국고보조사업 지방비 매칭 능력은 재정자주도에 의해 가장 잘 표현될 수 있다. <표 3-25>에서 기초단체 재정자주도 분포를 보면 서울시와 광역시 자치구 간에는 차이가 뚜렷하나 경기도 시군의 경우 서울시 자치구와 거의 유사한 분포를 보이고 있다. 그리고 인천시 자치구 중 재정력이 우수한 자치구는 서울시의 재정취약 자치구보다 우위에 있는데도 불구하고 국고보조 기준보조율이 20-30%p 높아 수평적 재정형평성에 문제가 발생한다.

〈표 3-25〉 수도권 및 광역시 기초단체 재정자주도 분포

(단위: 개)

	서울시 자치구 평균	광역시 자치구 평균	경기도 시군 평균	인천시 자치구 평균
80%이상	4		1	
70-80%	7		17	
60-70%	11	5	12	2
50-60%	3	8	1	3
40-50%		18		3
30-40%		13		
합계	25	44	31	8

자료: 재정고(주요 재정지표, 2012년)

## 다. 차등보조율제도

### 1) 도입배경

참여정부 출범 후 다양한 복지 프로그램이 신설 확대되고, 그 대부분이 국고 보조 형태로 추진되면서 지방자치단체의 매칭비 부담이 급증하였다. 특히, 재정이 취약한 자치구를 중심으로 매칭부담이 가중되면서 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는 상황이 나타났다. 이러한 상황을 감안하여 국고보조사업의 국고지원 확대와 자치단체별 재정여건 및 복지수요 등을 반영하는 새로운 차등보조율제도가 2008년부터 시행되었다.

2008년 이전에도 차등보조제도는 여러 형태로 존재하였는데, 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」 및 시행령과 국민기초생활보장법 등에 의해 국가부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등 적용할 수 있다고 규정하였다.

그러나 이러한 제도의 존재에도 불구하고 2008년 이전에는 차등보조가 시행된 예는 사실상 거의 없었다. 2008년 이전에는 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」에서 국고 차등지원의 적용기준 및 차등보조율에 대해 매우 구체적으로 규정하고 있음에도 불구하고 실제로 시행된 예는 없었던 것이다. 그리고 광역·기초간 분담률의 차등적용 기준 및 차등보조율에 대해서도 시·도지사가 시·군·구의 재정자립도를 감안하여 시행하도록 하고 있으나 역시 시행되지 않았다. 기초생활보장사업에 대해서는 국민기초생활보장법에 차등보조를 할 수 있다고 규정하고 있음에도 차등보조가 이루어지지 않았다.

이와 같이 법령상에 근거규정이 있음에도 불구하고 국고보조사업의 차등보조가 실제로 시행되지 않았던 것은 차등보조가 자치단체의 재정상태에 막대한 영향을 줄 수 있고, 특히 차등보조에 따라 손해를 보게 되는 일부 자치단체가 반발할 수 있기 때문이었다(윤종진, 2007).

차등보조율제도가 법령상에 도입되기 이전에 적지 않은 찬·반의 논란이 있었던 것은 사실이나 차등보조율제도의 적용 필요성은 다음과 같은 관점에서 찾을 수 있다(이원희, 2011). 첫째, 국고보조금 자체가 지역 간의 재정 불균형을 심화

시키는 요인으로 작용하고 있어 이를 국고보조금 제도 내부에서 완화하기 위한 방법으로 차등보조율을 적용할 필요가 있다. 둘째, 과중한 지방비 부담이 자치단체의 재정압박을 초래하고 있으므로 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비 부담을 차등 적용할 경우 일부 단체가 지방비 부담 완화의 혜택을 입게 되어 국고보조사업이 보다 원활하게 수행될 수 있다. 셋째, 정형화된 기준보조율 및 적용대상사업 설정의 한계를 보완하기 위해 차등보조율제도를 적용하여 자치단체의 재정력과 보조사업의 특성 및 지역적 특성을 동시에 반영할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 지방교부세가 근본적인 재정 형평화 수단으로 존재하고 있는 상황에서 국고보조금이나 다른 정부간 재정이전 수단이 부분적·임시적 재정형평화(재정조정)기능을 담당할 경우 그로 인해 재정형평 왜곡이 발생하는 문제도 배제할 수 없다. 따라서 종합적 관점에서의 재정상태와 여건을 반영하는 재정형평성 확보 및 보완에 대한 접근이 필요하다.

## 2) 사회복지 차등보조율제도 적용기준 및 보조율 구조

2008년에 도입된 차등보조율제도는 사회복지분야 국고보조사업의 원활한 수행을 위해 자치단체별로 재정력과 재정지출지수를 고려하여 상이한 보조율을 적용하는 것을 핵심으로 한다. 이는 사회복지분야의 국고보조사업 중 서울과 지방에 대해 각각 다른 기준보조율을 적용하는 기존 제도와는 다른 제도이다. 즉, 서울-지방간 다른 보조율제도는 기초자치단체의 소재지(서울, 지방)에 따라 보조율이 결정되는데 비해, 차등보조율은 개별 자치단체의 재정력과 재정지출지수에 따라 상이한 보조율이 정해진다는 점이 서로 다르다.

차등보조율 적용 대상사업으로는 규모가 크고 최근 사업이 크게 확대 중에 있는 기초생활보장사업, 영유아보육사업, 기초노령연금사업의 3개가 선정되었다. 차등보조율의 적용원칙은 재정자주도가 높으며 지역의 사회보장비 지출이 적고 노인인구의 비율이 낮다면 기준을 보다 낮은 인하보조율을 적용하고, 반대의 경우에는 기준율을 상회하는 인상보조율을 적용하는 것이다. 차등보조율의 적용기

준은 <표 3-26>에서 보는 것처럼 재정자주도 및 분야별 재정지출지수를 적용하여 대상 단체를 선정한다.

〈표 3-26〉 차등보조율의 적용기준(제5조제4항 관련)

지표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도	가. 계산식: $\{(\text{지방세수입}+\text{세외수입}+\text{지방교부세}+\text{재정보전금}+\text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}\} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출 지수	가. 계산식: $\{\text{분야별 세출예산 순계 규모}(\text{일반회계}+\text{특별회계}) / \text{세출예산 순계 규모}(\text{일반회계}+\text{특별회계})\} \times 100$ 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

사회복지분야 영유아보육 및 기초생활보장 국고보조사업의 차등보조율 구조는 <표 3-27>에서 보는 바와 같다. 인상보조율이 적용되는 시·군·구에 대하여는 국고보조율을 10%p 인상하며, 광역-기초간 분담비율도 “50:50”에서 “70:30”으로 변경한다. 그리고 인하보조율이 적용되는 시·군·구에 대하여는 국고보조율을 10%p 인하하며, 광역-기초간 분담비율도 “50:50”에서 “30:70”으로 변경한다.

〈표 3-27〉 차등보조사업 중앙-지방간, 광역-기초간 부담비율(%)

구분	영유아 보육									기초생활보장								
	현행		변경						현행		변경							
	서울	지방	서울			지방			서울	지방	서울			지방				
			인하	유지	인상	인하	유지	인상			인하	유지	인상	인하	유지	인상		
중앙정부	20	50	10	20	30	40	50	60	50	80	40	50	60	70	80	90		
지방단체	80	50	90	80	70	60	50	40	50	20	60	50	40	30	20	10		
- 광역단체	40	25	27	40	49	18	25	28	25	10	18	25	28	9	10	7		
- 기초단체	40	25	63	40	21	42	25	12	25	10	42	25	12	21	10	3		

사업별 차등보조율 적용단체 선정기준을 보면 기초보장사업과 영유아보육사업의 경우 재정자주도와 사회보장비 지수를 토대로 지방과 서울에 대해 보조율을 차등화하는 접근을 취한다. 재정자주도의 구간은 85% 이상, 80% 미만, 80~84%로 구분하며, 사회보장비 지수는 20% 미만, 20~24%, 25% 이상의 세 구간으로 구분한다.

〈표 3-28〉 기초보장사업 차등보조율

구분		사회보장지수 <sup>1)</sup>		
		20% 미만	20~24%	25% 이상
재정자주도 <sup>2)</sup>	85% 이상	서울 40% 지방 70%	-	-
	80~84%	-	서울 50% 지방 80%	-
	80% 미만	-	-	서울 60% 지방 90%

〈표 3-29〉 영유아보육사업 차등보조율

구분		사회보장지수 <sup>1)</sup>		
		20% 미만	20~24%	25% 이상
재정자주도 <sup>2)</sup>	85% 이상	서울 10% 지방 40%	-	-
	80~84%	-	서울 20% 지방 50%	-
	80% 미만	-	-	서울 30% 지방 60%

그리고 기초노령연금의 차등보조율 기준은 재정자주도와 65세 이상 노인인구 비율을 기준으로 하고 있으며, 서울과 지방의 차등적용은 두지 않는다. 재정자주도는 90% 이상, 80~90%, 80% 미만의 세 구간, 그리고 노인인구비율은 14% 미만, 14~20%, 20% 이상의 세 구간으로 나누어 차등보조율을 적용한다.

〈표 3-30〉 기초노령연금 차등보조율

구분		노인인구비율		
		14% 미만	14~20%	20% 이상
재정자주도 <sup>2)</sup>	90% 이상	40%	50%	60%
	80~90%	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

자료: 기초노령연금법시행령 제16조의 부록

국고보조사업의 지방비 부담비율도 지자체의 유형에 따라 차이가 크며, 기초 자치단체 입장에서는 매우 중요하다. 대부분의 사업에서 특별시와 광역시의 시 본청과 구의 지방비분담 비율 및 도의 도본청과 시·군의 지방비분담 비율은 동일하다. 시·도본청과 시·군·구의 지방비 분담비율이 동일하지 않은 경우는 부랑인보호시설기능보강사업 한 가지 뿐이다. 광역시 자치구의 사회복지비중과 재정 부담이 높고, 지자체간의 재정력 격차 및 자체사업여력의 격차문제를 감안하면, 기초자치단체간의 차등보조를 적용도 필요할 수도 있다(이재원 외, 2007).

〈표 3-31〉 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 분담 비율

사업명		특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
생계급여, 주거급여, 영유아보육사업		50	50	50	50
해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회복지비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우		70	30	70	30
해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회복지비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우		30이상	70이하	30이상	70이하
장애인복지시설기능보강, 보육시설기능보강		50	50	50	50
부랑인보호시설기능보강		100	0	50	50
급성전염병관리		100	0	100	0

자료: 지방재정법시행령 제 33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 규칙 등에 관한 규칙 발표

### 3) 차등보조율제도 문제점

국고보조사업 특히, 대형 사회복지 국고보조사업에 차등보조율 체계를 도입한 것은 지방재정의 압박상황 등을 종합적으로 고려할 때 의미가 있는 개선 조치로 간주되지만, 그것이 임의적으로 설계되면서 다음과 같은 문제점들을 유발하고 있다. 대상사업 선정 원칙의 결여, 차등화 기준지표의 문제, 차등보조율 적용·미적용 단체간 형평성의 문제, 획일적 제도 운영의 문제, 인하보조율 적용의 문제 등이다.

첫째, 차등보조 대상사업의 선정 원칙이 결여되었다. 정부는 차등보조 대상사업을 선정하는 시점에서 복지비 부담이 큰 세 가지 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였는데, 이는 지방자치단체와의 갈등을 잠정적으로 완화하는 편의적 대응의 성격을 지닌다. 그리고 서울시에 절대적으로 불리하였던 기초복지 50% 보조율, 신활력지역에 대한 10% 우대 보조율 등과 같은 당시의 다른 차등보조율 조치들은 종합적으로 고려되지 않았다고 볼 수 있다(이재원, 2010).

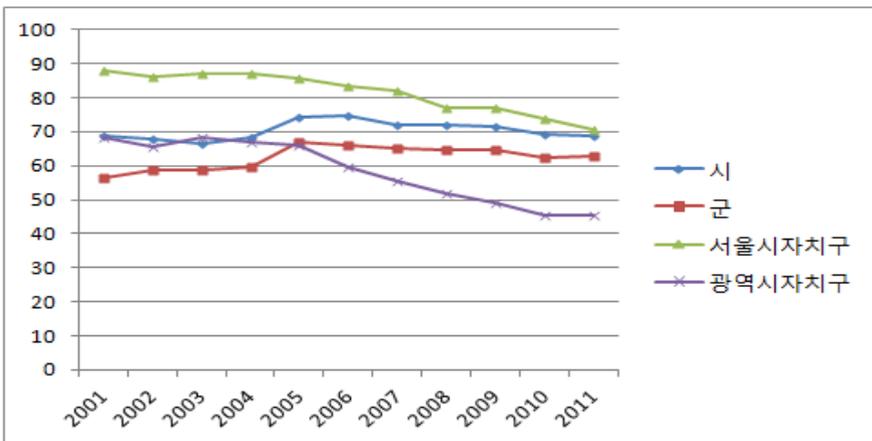
둘째, 차등화 기준 지표의 문제점이다. 차등보조의 기준지표로 활용되는 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표(절대적 지표)로는 부적절한 측면이 있다. 재정력지수 또는 재정자립도 등과 상관관계를 고려하면 지표 선택에 따라 적용단체가 바뀔 수 있다. 사회복지지출 지수 지표도 자치단체의 재정구조 차이를 감안하면 복지재정부담을 정확히 반영하는데 한계가 있다.

셋째, 재정자주도는 ‘자주재원/일반회계예산’으로서 이는 다시 ‘자주재원/(자주재원+국고보조금)’으로 표시된다. 이것은 복지보조금 증가가 재정자주도 하락으로 이어지고, 이를 통해 차등보조율을 적용받게 되면 복지보조금은 다시 급증하고, 그 결과 재정자주도가 급락하는 가속도(accelerator) 원리가 작용하게 된다(복지보조금  $\uparrow$   $\Rightarrow$  재정자주도  $\downarrow$   $\Rightarrow$  차등보조율 적용  $\Rightarrow$  복지보조금  $\uparrow$   $\Rightarrow$  재정자주도  $\downarrow$ : 가속도원리). 특히 재정자주도 추이를 보면 서울시와 광역시 자치구의 경우 재정자주도가 지속적으로 감소하는 현상이 나타나는데, 특히 2008년도의 차등보조율 도입 이후 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다(<그림 3-7> 참조).

〈표 3-32〉 재정자주도 추이

자치구	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
단체별평균	77.6	74.8	76.5	76.7	75.9	70.7	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2
서울	88.2	86.3	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	77.1	73.8	70.6
부산	65.5	62.4	64.3	63.8	66	56.3	50.9	47.1	44.7	40.8	42.5
대구	64.8	65.3	66.9	67	66.7	62.5	57.6	51.3	47.7	42.5	41.8
인천	70.4	68.2	72.8	71	67.9	63.1	58.5	55.8	55.7	53.2	53.4
광주	65.1	56.4	57.4	58.2	58.2	52.3	48.3	46.2	40.8	36.9	38.9
대전	69.6	64	66	68.5	66.7	58.2	56.8	49.1	42.6	39.6	38.7
울산	75.3	76.4	81.8	73.9	71.3	64.3	60.9	61.2	61.7	58.3	56.3
	68.5	65.5	68.2	67.1	66.1	59.5	55.5	51.8	48.9	45.2	45.3
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
시	68.7	68	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7
서울시자치구	88.2	86.3	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	77.1	73.8	70.6
광역시자치구	68.5	65.5	68.2	67.1	66.1	59.5	55.5	51.8	48.9	45.2	45.3

〈그림 3-7〉 지자체 유형별 재정자주도 추이



넷째, 차등보조율로 인한 형평성의 문제가 있다. 즉, 차등보조율 적용의 “문턱 효과(threshold effect)”로 인해 차등보조율 적용단체와 미적용단체간에 보조율 격차가 지나치게 크다는 것이다. 차등보조율의 인상율과 인하율이 각각 10%p로 설정된 상태에서 지방비 부담률 또한 5:5에서 7:3으로 변경됨에 따라 차등보조율을 적용받는 자치단체와 받지 못하는 자치단체 간에 재정수혜의 격차가 확대되고 있다. <표 3-33>에서 볼 수 있듯이 인상 차등보조율 미적용 지자체가 적용 지자체로 변경되면 해당 사업의 자치구 부담률은 절반 또는 그 이하로 급격하게 줄어든다.

〈표 3-33〉 인상 차등보조율 적용효과

	영유아보육				기초생활보장			
	서울		지방		서울		지방	
	미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상
자치구 부담률	40%	21%	25%	12%	25%	12%	10%	3%

다섯째, 지방자치단체의 유형별(수준별) 재정 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용함으로 인해 제도운영의 불합리성 문제가 제기되고 있다. 광역시와 도 그리고 도본청과 시·군의 관계 및 특별·광역시 본청과 자치구의 관계는 자치단체 세입·세출 구조, 재정 여건 및 운영 전반에 걸쳐 구조적인 차이를 발생시키고 있다. 특히 자치구와 시·군을 동일한 기초자치단체로 전제하거나 특별·광역시와 도를 동일한 재정 구조와 수준을 보유한 것으로 전제하는 접근은 적절하지 못하다. 이로 인해 자치구의 경우 특별·광역시로부터의 조정교부금 감소를 통해 재정자주도 하락과 차등보조율 적용이 가능하다면, 일시적으로 국비 및 시비 보조율을 크게 증가시켜 자치구 부담률을 대폭 감소시킬 수 있는 허점이 있다.

여섯째, 기초복지에서 인하보조율 적용의 문제점이다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 있기 때문이다. 국민기초생활보장법에서 보장하는 기본적인 국가의 의무

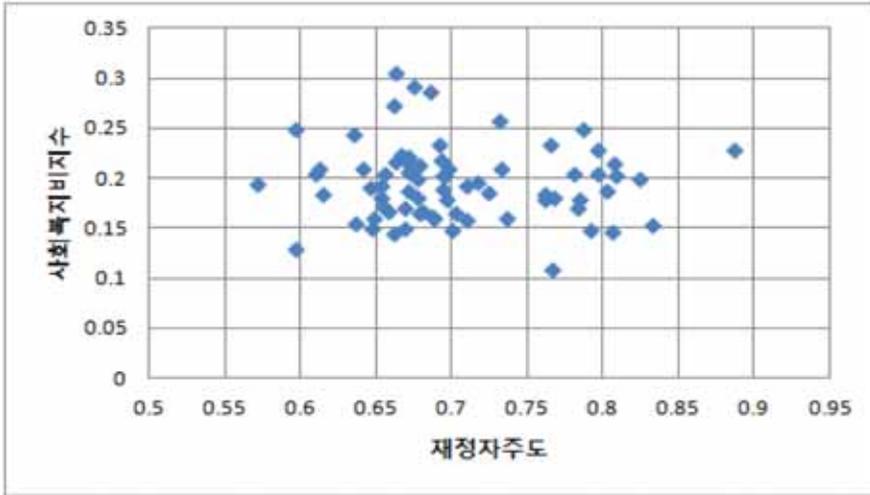
사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소시키는 것이 된다. 더욱이 인하보조율이 적용되는 기초자치단체의 경우 지방비 부담도 광역보다 더 높은 70%를 적용하도록 규정하여 해당 지자체의 지방비 부담을 가중시켰다. 그런데 보통교부세 불교부단체는 인하보조율을 적용받지 않기 때문에 사실상 처음부터 시문화된 조치라고 할 수 있다(이재원 2007).

#### 4) 차등보조율 구간 세분화 필요성

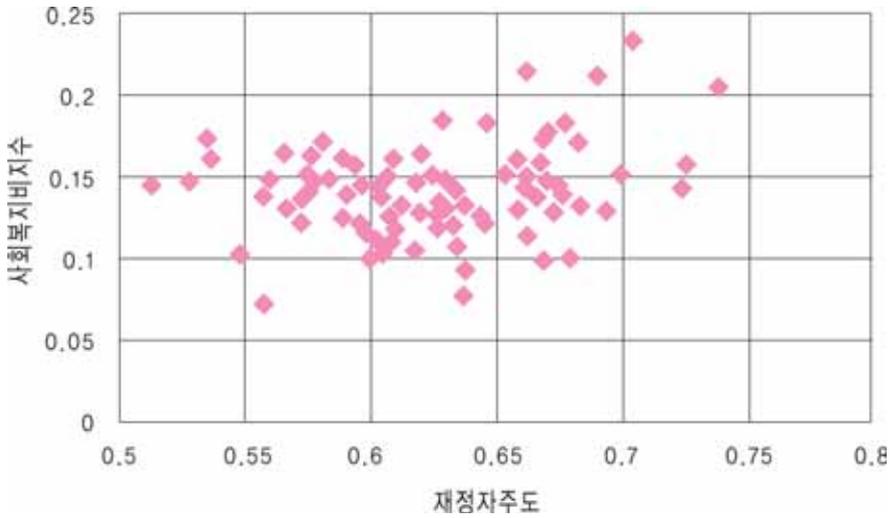
차등보조율 인상율과 인하율을 각각 10%p로 설정하고 여기에 지방비 부담률도 5 대 5에서 7 대 3으로 변경함에 따라 문턱효과(threshold effect)가 확대되어 적용단체와 미 적용단체 간의 보조율 격차가 지나치게 커지는 문제가 발생한다. 더욱이 최근 대부분의 자치구가 인상보조율을 적용받게 됨에 따라 자치구 간에 존재하는 재정격차는 제대로 반영되지 못하는 문제도 발생하고 있다.

기초생활보장사업과 영유아보육료지원사업의 차등보조율 적용지표인 재정자주도의 인상률 적용구간은 80% 미만으로 설정되어 지나치게 높은 수준이다. 전체 자치단체의 재정자주도 분포를 보면 시의 경우 73개 시중 7개를 제외한 67개가 80%미만이며, 군은 86개 전체 군, 그리고 자치구도 69개 중 66개 구가 80% 미만으로 거의 모든 자치단체가 적용기준에 포함된다고 할 수 있다. 따라서 시군과 자치구로 구분하여 재정압박의 정도를 파악하고, 재정자주도는 인상보조율 구간이 지자체의 재정압박도를 실질적으로 반영할 수 있는 정도까지 낮추어야 할 것이다.

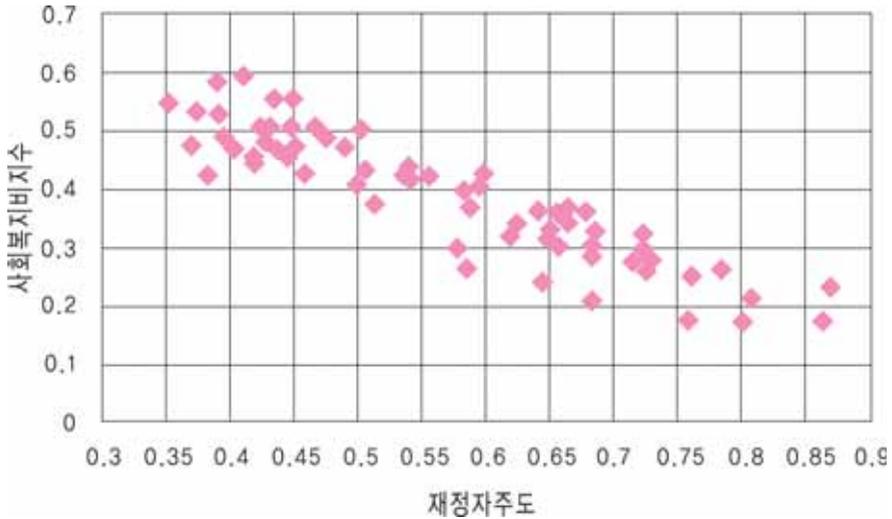
〈그림 3-8〉 차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(시)



〈그림 3-9〉 차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(군)



〈그림 3-10〉 차등보조율 선정 지표별 자치단체 분포(자치구)



사회보장지수의 경우 인상률 적용구간은 25%이상이므로 시의 경우 4개 단체가 해당되고 군의 경우 아직 해당 단체가 없는데 비해, 사회복지가 행정의 중심이 되는 자치구는 69개 중 62개가 적용기준에 포함된다. 이에 따라 군은 인상보조를 적용 단체가 없고 시의 경우도 소수에 불과하나, 자치구는 거의 모든 자치구가 적용대상이 된다.

그런데 자치구의 경우 인상보조를 적용 단체 간에도 재정자주도 및 사회복지비지수 지표의 차이가 매우 크므로 차등보조를 취지에 충실하기 위해서는 이들 단체 간의 차별화도 필요하다고 할 수 있다.

사회복지비지수와 재정자주도의 분포를 보면 시와 군의 경우 두 지표의 상관관계가 매우 낮게 나타난다. 즉, 사회복지비지수가 높다고 재정자주도가 낮은 것은 아니다. 이에 비해 자치구의 경우 사회복지비지수와 재정자주도는 역의 상관관계가 높게 나타나, 사회복지비지수가 높은 단체가 재정자주도는 낮은 것으로 나타난다.

차등보조 인상보조를 적용 자치구 중 서울송파구는 재정자주도와 사회복지비지수가 각각 78.3%와 26.6%인데 비해 부산북구는 각각 35.0%와 55.0%로, 엄청

난 재정력 및 복지재정 압박도 차이가 발생하는데도, 동일하게 10%p 인상보조율을 적용받는 불형평이 발생하고 있다.

## 2. 보건복지부 국고보조사업 운영실태

### 가. 2012년도 사업비 규모

2012년도 보건복지부 국고보조사업의 회계별 내역을 보면 총 157개 사업 중 일반회계 사업이 100개로 가장 많고 국민건강증진기금 사업이 40개, 그리고 응급의료기금 사업이 14개로 다음 순이다. 사업비로 보면 일반회계 사업이 22.8조 원으로 95.8%를 차지하고, 국민건강증진기금 사업이 0.8조원으로 3.2%를 차지하며, 나머지는 매우 미미한 수준이다. 지방비 부담 면에서도 일반회계 사업이 7.5조원으로 94.2%를 차지하며, 국민건강증진기금 사업이 0.4조원으로 5.0%를 차지한다.

〈표 3-34〉 2012년도 보건복지부 국고보조사업 회계별 내역

(단위: 백만원)

회계별	사업수	합계	국비	지방비	수익자
광역지역발전특별	1	4,666	2,333	2,333	-
국민건강증진기금	40	769,729	374,590	395,139	-
농어촌구조개선특별	2	91,517	58,714	32,803	-
응급의료기금	14	124,582	90,439	34,143	-
일반회계	100	22,779,716	15,470,585	7,478,855	16,119
계	157	23,770,210	15,996,661	7,943,273	16,119

2012년도 보건복지부 주요 사업별 내역을 재원규모 1천억원 이상 사업을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 사업규모 1천억원 이상 국고보조사업은 총 17개, 21.5조원으로 금액기준 전체의 90.4%를 차지하며, 이러한 사업이 국비에서 차지하는 비중은 90.7%, 지방비에서 차지하는 비중은 87.8%에 달하여, 전체 사업에

서 압도적 비중을 차지한다. 보건복지부 국고보조사업 중 가장 규모가 큰 사업은 의료급여경상보조로 5.2조원이며, 다음으로 영유아보육료지원이 4.8조원, 그리고 기초노령연금지급(4.0조원), 기초생활 생계급여(3.0조원) 순으로 나타난다.

〈표 3-35〉 2012년도 보건복지부 주요 사업별 내역(재원규모 1천억원 이상)

단위사업명	세부사업명	재원구성(백만원)			국고보조율
		계	국비	지방비	
의료급여	의료급여경상보조	5,234,031	3,980,346	1,253,685	서울50%, 지방 80%
영유아보육료지원	영유아보육료지원	4,840,670	2,391,291	2,449,379	서울10~30%, 지방40~60%
노인복지지원	기초노령연금 지급	3,972,488	2,963,561	1,008,927	40~90
기초생활급여	생계급여	2,973,492	2,361,845	611,647	서울40~60 지방70~90
어린이집운영지원	보육돌봄서비스	867,084	423,153	443,931	서울 10~30%, 지방 40~60%
기초생활급여	주거급여	653,959	519,440	134,519	서울40~60 지방70~90
자활지원	자활사업	560,216	442,889	117,327	서울 40~60%, 지방 70~90%
장애인선택적복지	장애인활동지원	452,089	297,262	154,827	서울 50%, 지방 70%
장애인소득보장	장애인연금	437,805	294,285	143,520	서울 50%, 지방 70%
노인일자리지원	노인일자리 운영	328,804	154,235	174,569	서울 30%, 지방 50%
어린이집미이용아동양육지원	어린이집미이용아동양육지원	213,846	102,646	111,200	서울10~30%, 지방 40~60%
방과후 활동지원	방과후돌봄서비스	213,697	109,555	104,142	서울30%, 지방50~70%
기초생활급여	교육급여	170,754	135,630	35,124	서울40~60 지방70~90
장애인소득보장	장애수당	160,041	107,498	52,543	서울 50%, 지방 70%
노인돌봄서비스	노인돌봄서비스 지자체보조	150,435	102,733	47,701	서울 50%, 일반 70%
예방접종관리	국가예방접종실시지 자체보조	139,391	67,976	71,415	서울 30%, 지방 70%
어린이집 지원	어린이집 지원	122,530	61,265	61,265	서울 20%, 지방 50%
소계	금액	21,491,332	14,515,610	6,975,721	67.5%
	보건복지부 총액대비 비중	90.4%	90.7%	87.8	

이에 비해 지방비는 영유아보육료지원이 2.4조원으로 가장 많은데, 이것은 영유아보육료지원사업의 낮은 국고보조율에 기인하고 있으며, 다음으로 의료급여경상보조(1.3조원), 기초노령연금지급(1조원), 기초생활생계급여(0.6조원) 순으로 나타난다. 이러한 대규모 국고보조사업은 모두 서울과 지방이 다른 기준보조율을 적용받고 있는데, 이 중 8개 사업은 차등보조율을 적용받고 있다.

#### 나. 보조율별 사업분포

보건복지부 국고보조사업 중 서울과 지방이 다른 기준보조율을 적용받는 사업은 <표 3-36>에서 볼 수 있듯이 모두 46개로 나타난다. 서울의 기준보조율은 20-50% 사이에 분포하고 있는데, 50% 보조율이 24개로 가장 많고, 30%, 20%, 40% 순이다. 이에 비해 지방의 기준보조율은 50%에서 80%로 나타나고 있으며, 80%가 16개로 가장 많고, 50%와 70%가 각각 14개로 동일한 수준이다.

<표 3-36> 서울-지방 다른 보조율 사업분포

기준보조율(%)	서울		지방	
	개수	비중	개수	비중
20	7	15.2%		
25	1	2.2%		
30	9	19.6%		
40	5	10.9%		
50	24	52.2%	14	30.4%
60			1	2.2%
70			14	30.4%
75			1	2.2%
80			16	34.8%
계	46	100%	46	100%

<표 3-37>을 보면 서울과 지방의 다른 기준보조율 격차는 20%p에서부터 50%p까지 매우 폭넓게 분포하고 있는데, 이 중 30%p가 29개로 가장 많고 20%p가 15개로 다음이며, 40%p와 50%p가 각각 1개씩 분포하고 있다.

〈표 3-37〉 서울-지방 다른 보조율 격차 분포

보조율격차(%p)	개수	비중
20	15	32.6%
30	29	63.0%
40	1	2.2%
50	1	2.2%
계	46	100%

국고보조사업 기준보조율은 한 가지 형태가 아니라 다음과 같이 여러 가지 형태로 나타난다.

- 단일보조율: 모든 자치단체에 하나의 동일한 보조율을 적용
- 복수보조율: 사업의 내용과 성격에 따라 두 개 이상의 보조율을 사용
- 서울-지방 다른 보조율: 서울과 지방의 재정격차를 반영하여 서울에는 낮은 보조율, 지방은 높은 보조율을 적용
- 차등보조율: 자치단체별 사회복지비지수 및 재정자주도 또는 노인인구비율 등에 따라 차등적인 보조율을 적용(기초생활급여, 영유아보육료지원, 기초노령연금지급)
- 정액보조: 정률이 아닌 정액으로 보조금을 지원

사회복지분야 국고보조사업을 보조율 유형별로 보면, 사업수에 있어서는 단일보조율이 93개로 가장 많고, 서울-지방 다른보조율이 37개, 차등보조율이 13개 순으로 나타난다. 사업비로 보면 차등보조율 적용 사업이 14.6조원으로 61.3%를 차지하여 가장 많고, 서울-지방 다른보조율이 7.7조원으로 32.6%를 차지하며 나머지는 미미한 수준이다. 재원별로 전체에서 차지하는 비중은 국비의 경우 차등보조율 59.7%, 서울-지방 다른보조율 34.5%이다. 그리고 지방비는 차등보조율 63.4%, 서울-지방 다른보조율 28%로 차등보조율 사업이 서울-지방 다른보조율 사업에 비해 지방비 부담이 높은 것으로 나타난다.

〈표 3-38〉 보조율 유형별 분포

(단위: 백만원)

	사업수	계		국비		지방비		수익자 부담금
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
단일보조율	93	1,179,756	5.0%	784,959	4.9%	566,170	7.1%	12,119
복수보조율	5	253,197	1.1%	141,447	0.9%	111,750	1.4%	0
서울-지방 다른보조율	37	7,739,596	32.6%	5,516,997	34.5%	2,222,598	28.0%	0
차등보조율	13	14,579,739	61.3%	9,542,439	59.7%	5,038,652	63.4%	0
정액보조	8	17,922	0.1%	10,819	0.1%	4,103	0.1%	4000
계	156	23,770,210	100%	15,996,661	100%	7,943,273	100%	16,119

〈표 3-39〉 보조율 유형별 국비-지방비 비중

	2010		2011		2012	
	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비
단일보조율	55.7%	44.3%	54.7%	45.3%	66.5%	33.5%
복수보조율	50.5%	49.5%	52.0%	48.0%	55.9%	44.1%
서울-지방 다른보조율	73.1%	26.9%	72.7%	27.3%	71.3%	28.7%
차등보조율	66.7%	33.3%	66.7%	33.3%	65.4%	34.6%
정액보조					60.4%	39.6%
계	67.7%	32.3%	67.6%	32.4%	67.3%	32.7%

각 보조율 유형별 국비-지방비 분담 비중 추이를 보면, 최근 단일보조율과 복수보조율은 국비 비중이 높아지고 지방비 비중은 낮아진다. 이에 비해 서울-지방 다른보조율과 차등보조율 사업은 국비 비중은 낮아지고 지방비 비중은 높아지고 있는데, 이것은 차등보조율 적용 자치단체가 증가함에도 불구하고 기준보조율이 낮은 영유아보육료지원사업 등의 확대에 따른 것으로 보여진다<sup>16)</sup>. 사업 규모가 큰 서울-지방 다른보조율 사업과 차등보조율 사업의 지방비 비중 증가로 인해 전체 보건복지부 국고보조사업 지방비 비중은 증가추세에 있다.

16) 영유아보육료지원사업규모의 최근 추이를 보면 '10년 3.3조원, '11년 3.9조원, '12년 4.8조원이다.

한편 사회복지 국고보조사업 차등보조율 적용단체는 최근 급증하였다. 특히 인상보조율 대상단체 수가 2008년 41개에서 2010년 71개로 급격히 증가하였는데 비해, 인하보조율 대상단체는 같은 기간 중 8개에서 1개로 축소되었다. 서울시 자치구 중 인상보조율 적용단체 수는 5개에서 21개로 늘어났고, 광역시 자치구는 44개 전부가 인상보조율을 적용받는 대상에 포함된다.

〈표 3-40〉 국고보조율 인상·인하 지방자치단체 수

시군구	지역	인상보조율		미적용		인하보조율	
		2008년	2010년	2008년	2010년	2008년	2010년
자치구	서울시	5	21	15	3	5	1
	광역시	36	44	13	0	0	0
시	도	0	6	72	67	3	0
	계	41	71	100	70	8	1

자료: 박혜자(2009) 및 국가예산정책처 예산안 중점분석(2011) 참조

보건복지부 국고보조사업의 재원별 증감률을 보면 국비와 지방비 증가율은 기준보조율이 50% 내외이어서 비슷한 수준으로 나타난다(〈표 3-41〉 참조). 2011-12년 사업별 증가율을 보면 어린이집지원, 장애인활동지원, 국가예방접종 실시 지자체보조 등 세 가지는 100%를 넘는 증가율을 보였다. 그리고 금액 면에서는 최근 논란이 되었던 영유아보육료 지원이 국비 4,570억원, 지방비 4,690억원, 합계 9,260억원으로 가장 크게 증가하였다.

〈표 3-41〉 보건복지부 주요 국고보조사업 재원별 증감률

단위 사업명	세부사업명	국고보조율 (서울, 지방)	재 원 구 성 (2012년, 10억원)			'11-'12년 증가율			'10-'11년 증가율		
		2012년	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
의료급여	의료급여 경상보조	서울50%, 지방 80%	5,234	3,980	1,254	8.2%	8.4%	7.6%	5.1%	4.9%	5.7%
영유아보육료 지원	영유아보육료 지원	서울10~30%, 지방40~60%	4,841	2,391	2,449	23.6%	23.6%	23.7%	17.0%	18.5%	15.6%
노인복지 지원	기초노령연금 지급	40~90	3,972	2,964	1,009	4.8%	5.0%	4.2%	2.1%	3.8%	-2.3%
기초생활 급여	생계급여	서울40~60 지방70~90	2,973	2,362	612	-3.8%	-3.4%	-5.2%	-0.2%	-0.1%	-0.3%
어린이집 운영지원	보육돌봄 서비스	서울10~30%, 지방40~60%	867	423	444	6.6%	7.1%	6.2%	6.0%	13.0%	0.2%
기초생활 급여	주거급여	서울40~60 지방70~90	654	519	135	-13.5 %	-13.2 %	-14.3 %	7.7%	6.4%	13.1%
자활지원	자활사업	서울40~60%, 지방70~90%	560	443	117	5.0%	5.4%	3.7%	4.3%	5.5%	0.1%
장애인 선택적복지	장애인활동 지원	서울 50%, 지방 70%	452	297	155	160.9 %	162.7 %	157.7 %	-13.9 %	-15.2 %	-11.2 %
장애인 소득보장	장애인연금	서울 50%, 지방 70%	438	294	144	1.8%	2.1%	1.1%	94.9%	95.5%	93.7%
노인 일자리지원	노인일자리 운영	50% (서울 30)	329	154	175	10.2%	10.8%	9.7%	3.3%	3.0%	3.6%
어린이집 미이용아동 양육지원	어린이집미 이용아동 양육지원	서울10~30%, 지방40~60%	214	103	111	14.4%	14.3%	14.5%	36.7%	36.7%	36.6%
방과후 활동지원	방과후돌봄 서비스	서울30%, 지방50~70%	214	110	104	15.0%	13.7%	16.4%	19.9%	18.3%	21.7%
기초생활 급여	교육급여	서울40~60 지방70~90	171	136	35	4.6%	4.4%	5.4%	7.9%	7.9%	8.1%
장애인 소득보장	장애수당	서울 50%, 지방 70%	160	107	53	5.9%	5.9%	6.0%	-49.6 %	-49.7 %	-49.6 %
노인돌봄 서비스	노인돌봄 서비스 지자체보조	서울 50%, 일반 70%	150	103	48	1.5%	2.5%	4.3%	18.7%	13.2%	25.7%
예방접종 관리	국가예방접종실 시지자체 보조	서울 30%, 지방 70%	139	68	71	107.2 %	112.1 %	102.8 %	-12.2 %	-15.5 %	-8.9%
어린이집 지원	어린이집 지원	서울 20%, 지방40~60%	123	61	61	291.2 %	305.9 %	277.5 %	-74.9 %	-72.6 %	-76.7 %

단위 사업명	세부사업명	국고보조율 (서울, 지방)	재 원 구 성 (2012년, 10억원)			'11-'12년 증가율			'10-'11년 증가율		
		2012년	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
기초생활 급여	양곡할인	기초: 100% 차상위: 서울 50%, 지방 80%	97	92	5	-7.1%	-7.3%	-3.1%	-10.0%	-10.0%	-10.9%
노인요양 시설확충	노인요양시설 확충	50	95	50	46	-18.3%	-15.0%	-21.7%	-0.4%	-0.4%	-0.4%
장애인생활시 설확충	장애인복지 시설기능보강	30,40,50	88	43	45	-23.6%	-25.0%	-22.2%	49.9%	54.1%	46.0%
농어촌의료서 비스개선	농어촌보건소 등 이전신축	2/3	88	57	31	-0.8%	-3.6%	4.7%	-6.7%	-5.7%	-8.5%
노인관련 기관지원	노인단체지원경 로당년병비)	서울10% 지방25%	84	27	57	23.6%	23.6%	23.6%	-19.6%	-46.9%	6.1%
장애인 선택적복지	장애아동 가족지원	서울 30%~50% 지방 70%	83	56	28	2.6%	2.8%	2.2%	6.9%	7.2%	6.1%

### 3. 시사점

지방자치단체 사회복지 재정문제는 대부분 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다. 이러한 지자체의 재정문제는 세입과 세출 양 측면에서 찾을 수 있다. 세출 측면에서는 그 동안 SOC 등 경제개발 분야에서 사회복지 분야로 정책중점이 급격히 변화되었는데 비해, 세입 측면에서는 국고보조 기준보조율이 고정되어 있고, 지방교부세 제도도 2005년 이후 큰 변화가 없는 등 기존의 재정조정제도를 고수하고 있다. 그러므로 국고보조사업을 재정환경 변화에 부응할 수 있도록 전면 재검토해야 할 상황이다.

첫째, 기준보조율이 80년대의 구조를 지속하고 있으므로 복지정책 기조의 변화를 반영하여 조정되어야 할 것이다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 보육료지원사업의 경우 저소득 취약계층을 위한 잔여적 서비스에서 출산장려를 위한 보편적 사회서비스로 전환되었으므로 현행 50%(서울 20%)를 70% 수준 이상으

로 인상할 필요가 있다.

둘째, 개인복지서비스에 대해서는 국고보조금과 같이 중앙-광역-기초의 지불정산체계 보다는 기금관리방식으로 전환을 모색해 볼 수 있다(이재원, 2011). 생계급여와 국민연금을 통합관리하고, 기초생활보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방안이다.

셋째, 기초자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다(이채정, 2011). 사회복지분야 국고보조사업 예산을 고려함에 있어서, 중앙정부 차원에서 매년 사회복지 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조 부담분이 자치단체별 예산비중 및 재정건전성에 미치는 영향을 분석하여, 국고보조사업의 확대가 지방재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.

참여정부 출범 후 다양한 복지 프로그램이 신설 확대되고, 그 대부분이 국고보조 형태로 추진되면서 지자체의 매칭비 부담이 급증하였다. 특히, 재정이 취약한 자치구를 중심으로 매칭비 부담 때문에 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는 상황이 나타났다. 이에 따라 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등을 고려하여 '08년부터 새로운 차등보조율 제도를 시행한 것이다.

기초보장사업, 영유아보육사업, 기초노령연금사업 등에는 지자체의 재정자주도와 사회복지비 지수에 따라 차등보조율제도를 채택하였다. 이에 따라 인상보조율이 적용되는 시·군·구에 대해서는 국고보조율을 10%p 인상하며, 광역-기초간 부담비율도 현행 “50:50”에서 “70:30”으로 변경하였다. 이에 따라 급격하게 증가하는 복지비 부담을 지탱하기 어려웠던 자치구의 경우 재정부담 완화효과가 매우 큰 것으로 평가된다(김태일, 2012).

그러나 이러한 차등보조율 제도는 선정 시점에서 복지비 부담이 큰 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였고 지자체와의 갈등에 대한 편의적 대응이었을 뿐이다. 따라서 차등보조율 제도는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

차등화 기준 지표로서 재정자주도의 문제점, 차등보조율 적용의 문턱효과(threshold effect)로 적용단체와 미적용단체의 보조율 격차 과다 등이 지적되고 있다. 이에 따라 차등보조율제도의 개선과제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 박완규(2012)는 차등보조율 적용 기준인 재정자주도를 자체사업비중으로 대체할 것을 제안하고 있다. 또한 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 재정압박도를 한 두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조율 적용시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하여 구간별 격차를 줄이는 노력이 필요하다.

## 제4절 사례 조사: 영유아보육료 확대지원과 지방재정부담 — 11

### 1. 보육료 확대와 중앙과 지방의 동향

2011회계연도 마지막날(12. 31) 국회는 '12년 예산심의과정에서 국고보조사업으로 추진하게 되는 0세~2세 영아에 대한 보육료 지원확대를 위한 국비예산 3,698억원의 증액 편성을 의결하게 되었다. 그러나 지방자치단체는 이미 2012회계연도 당초예산을 편성완료된 상태여서 국비 대응 지방비(약 3,788억원)를 당초 예산에 반영할 수 없었다. 즉, 지방의 당초예산에는 다수의 지방자치단체의 경우 보육예산외에도 필수경비인 인건비(인상분, 연가보상비), 사회복지사업비(기존보육비, 기초노령연금) 등이 세입여건의 악화로 미편성되어 있는 상황이었다.

특히 지방자치단체 입장에서 영유아보육정책은 국가사무로서 지방재정법 제 21조 제2항에 의거하여 사업비 전액을 국비로 지원하여야 한다고 판단하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체와는 사전 협의도 없이 일방적으로 보육료의 추가부담을 떠 안기는 것은 부당하고 수용하기 곤란한 사안으로 판단하고 있다.

이러한 맥락에서 지방에서는 국가의 일방적 보육료 결정 및 과도한 지방재정 부담에 대해 크게 반발하여 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고 보조율 인상을 요청하게 되었고, 최근에는 추경예산 편성 거부입장 표명 등의 동향이 계속 나타나고 있다.

\* 6대 광역시장협의회 공동건의문 채택(1.17), 시도지사협의회에서 VIP건의(2.1) 자치구청장협의회 대책회의(2.29), 시도지사협의회 양당 정책위의장 방문(3.13) 시군구청장협의회 공동회장단 회의(3.23), 시도지사협의회 공동성명 발표(3.29) 등

이러한 지방의 움직임에 중앙정부는 내국세 증수에 따른 지방교부세 증가분, 작년 정산분으로 지방자치단체는 미편성된 추가보육료에 대한 추경재원을 충당할 수 있고, 중앙정부의 직접 부담증대는 재정건전성을 위협할 수 있다는 입장을 주장하고 있다. 이러한 중앙정부의 입장 표명에 대해 지방측은 매년 조기집행의 추진결과 이·불용액이 급감하여 추경의 주요재원인 순세계잉여금이 크게 줄어들어 추경여력이 더욱 감소하였다고 반론을 제기하고 있다. 2012년 9월 중앙정부와 지자체간의 협의를 통해 지방보육료 부족분 중 일부는 중앙정부가, 나머지는 지자체가 부담하는 방안을 강구하였으나, 보육료 수요가 많은 수도권 자치단체의 불만은 여전히 남아 있으며, 향후 소득수준에 따른 선별지원방식의 전환, 양육수당의 전계층 확대, 예비비 지원 등의 현안은 남겨진 과제이다.

이상과 같은 중앙정부와 지방자치단체간의 보육료 관련 공방이 계속되고 있는 가운데, 보육시설 미이용 영유아의 시설이용 확대(영유아 115만명+a)라는 복지 관련 도덕적 해이와 다양한 갈등문제 마저 가세하고 있어<sup>17)</sup> 향후 보육료 정책의 해결방안 모색을 더욱 어렵게 하고 있는 형국이다.

이에 따라 다음에서는 무상보육 확대에 의해 번지고 있는 보육료 재정부담의 쟁점사항을 중심으로 살펴보기로 한다.

## 2. 영유아의 보육·교육정책 현황

### 가. 보육 및 교육의 영유아수 추이

2011년 출생아수는 471.4천명으로 합계출산율은 1.24명으로 매우 낮은 저출산 수준을 보이고 있다(<그림 3-11> 참조). 이와 같이 저출산에 따른 인구증가율의 급격한 둔화 및 평균 수명의 연장 등에 의한 빠른 고령화가 진전됨에 따라 한국의 인구구조(demographic)는 크게 변화되고 있다.

〈그림 3-11〉 합계출산율과 출생아수 변동 추이



- 17) 영아의 발달 측면에서 볼 때, 시설보육 못지않게 가정 내 돌봄이 바람직하다. 그런데, 정부의 영유아보육 및 유아교육정책은 양육수당 확대, 아동수당 도입, 일시보육시설 확충, 육아휴직 활성화 등 가정내 양육에 대한 지원 확대가 선행되지 않은 채 어린이집 등 시설 이용시에만 보육료를 지원하여 일부 부모들의 양육방식 선택을 왜곡하고 도덕적 해이를 가져오게 하고 있다. 또한 어린이집 부족으로 시설을 이용하지 못하는 맞벌이 가구의 불만 발생, 어린이집 이용 영아와 가정 내 양육 영아에 대한 지원 차등화 등의 문제가 발생하고 있다.

이러한 저출산 현상으로 전체 영유아수는 계속 감소하고 있으나, 보육비용 지원정책은 2004년 이후 정부가 가장 중점을 두고 추진해온 정책으로, 2010년 12월말 기준 전액 지원을 포함한 보육료 지원 아동은 전체 보육시설 이용 아동의 68.7%까지 늘어나<sup>18)</sup>, 어린이집을 이용하는 영유아수는 계속 증가일로에 있다. 따라서 정부가 영유아에 대한 보육비 지원을 확대하게 될 경우 어린이집 이용 영유아수는 더욱 증가할 것으로 예측되고 있다.

〈표 3-42〉 연령별 영유아수와 어린이집 이용 영유아수 추이

(단위: 명, %)

구분		2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
전체 영유아(A)	만 0~2세	1,402,401	1,392,217	1,321,057	1,381,290	-0.5
	만 3~4세	949,392	942,173	898,027	943,515	-0.2
	만 5세	476,471	474,497	423,102	435,011	-3.0
	계	2,828,471	2,808,887	2,642,186	2,759,816	-0.8
어린이집이용 영유아(B)	만 0~2세	501,889	574,394	686,256	739,332	13.8
	만 3~4세	422,092	421,900	423,806	455,033	2.5
	만 5세	211,521	178,755	169,848	154,364	-10.0
	계	1,135,502	1,175,049	1,279,910	1,348,729	5.9
유치원 이용 유아(C)	만 3~4세	283,677	285,601	292,923	330,588	5.2
	만 5세이상	254,145	251,760	245,664	234,246	-2.7
	계	537,822	537,361	538,587	564,834	1.6
어린이집 이용비중(B/A)		40.2	41.8	48.4	48.9	

참고적으로 정부의 보육료 지원 확대가 실시되기 전인 2010년의 경우, 우리나라 만 0~2세 영아의 보육시설 이용률은 50.5%(만 0세 27.9%, 만 1세 51.7%, 만 2세 71.2%)로 파악된다. 그리고 만 3~5세 유아의 보육 및 교육시설 이용률은 80.7%(만 3세 71.9%, 만 4세 80.8%, 만 5세 90.5%)로 나타나고 있다.

18) 보육통합정보시스템, 2010년 12월말.

〈표 3-43〉 2010년 어린이집 및 유치원 이용률

(단위: 명, %)

구분	인구수 (A)	어린이집 (B)	유치원 (C)	계 (B+C)	시설이용률		최연소자녀 기준모취업률 (2009)
					B/A	(B+C)/A	
0세	448,516	125,133	-	125,133	27.6	27.6	24.7
1세	443,963	229,486	-	229,486	51.7	51.7	29.2
2세	465,564	331,637	-	331,637	71.2	71.2	39.2
0~2세 소계	1,358,043	686,256	-	686,256	50.5	50.5	29.9
3세	493,452	243,264	111,482	354,746	49.3	71.9	44.4
4세	448,200	180,542	181,441	361,983	40.3	80.8	44.8
5세	435,281	149,278	244,654	393,932	34.3	90.5	46.0
3~5세 소계	1,376,933	573,084	537,557	1,110,641	41.6	80.7	44.9
0~5세 합계	2,734,976	1,248,674	537,557	1,786,231	45.6	65.3	35.8

## 나. 영유아 보육·교육 및 양육사업

우리나라의 영유아에 대한 보육서비스는 보건복지부, 고용노동부, 교육과학기술부, 여성가족부 등 4개 부처에서 어린이집, 유치원, 어린이돌보미 서비스, 양육수당 등의 시설지원 및 서비스, 급여 등을 제공하는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 영유아보육 및 유아교육 사업을 재원조달 방식을 기준으로 국고보조사업, 지방교육재정교부금 사업, 직접지원사업으로 구분할 수 있다(<표 3-44>참조).

그런데, 국회는 2012년 예산안심사 과정에서 어린이집을 이용하는 만 0~2세 영아에 대해 부모의 소득수준과 무관하게 동일한 수준의 보육료를 지급할 수 있도록 보건복지부 영유아보육료 지원사업의 예산을 보육시설 이용 영유아수를 기준으로 약 3,698억원을 증액하여 2012년도 보육예산을 확정·의결하게 된 것이다. 이는 3~4세를 제외한 연령대의 영유아 즉, 만 0~2세 영아와 만 5세 유아에 대한 보육 및 유아교육에 대하여 2011년까지 적용되던 부모소득 기준 자격급여(entitlement benefit)가 백지화되고 사실상 국가의 의무사항으로 전환된 것을 의미한다.

〈표 3-44〉 영유아보육 및 유아교육 사업의 유형구분

소관부처	사업명	사업유형	수행방식	비고 (지방비부담)	
보건복지부 여성가족부	영유아보육료지원*	부모지원	국고보조 (국비+지방비)	서울 20%, 지방 50%	
	보육돌봄서비스*	시설지원		서울 20%, 지방 50%	
	어린이집기능보강	시설지원		전국 50%	
	어린이집지원*	시설지원		서울 20%, 지방 50%	
	공공형어린이집	시설지원		지방자치단체 48% 한국보육진흥원 100%	
교육과학 기술부	유아교육비·보육료지원	부모지원	지방교육재정교부금	2조원	
	유치원교원인건비보조	시설지원			
	유치원교육 역량지원	운영비지원			시설지원
	공립유치원 신·증설비				
고용노동부	직장보육시설지원	시설지원	직접지원 (고용보험기금)	450억원	

주: \*사업은 지방자치단체별 사회복지비 지출규모와 재정자주도를 고려하여 차등보조율이 적용되는 사업임  
자료: 국회예산정책처, 영유아보육 및 유아교육 사업평가, 2012.5

2012년에는 어린이집을 이용하는 영유아는 보육료 전액을 정부로부터 지원받는 만 0~2세 영아와 만 5세 유아는 무료로 보육서비스를 받게 되고, 만 3~4세 유아는 부모의 소득수준이 소득하위 70%에 해당하는 경우에 보육료를 지원받게 되는 것이다. 이 때 보육료 재원은 만 0~4세의 영유아의 경우는 보건복지부가 국고보조사업 방식으로 운영하는 국고보조금과 지방비로 조달하게 된다.

그러나 유아교육프로그램인 「5세 누리과정」<sup>19)</sup>이 도입되어 소득 하위 70%에 계만 지원하던 유아 보육료 및 학비 지원제도를 정비하여 2012. 3월부터 어린이집이나 유치원을 이용하는 만 5세 유아를 대상으로 부모의 소득수준과 관계없이 동일한 수준의 보육료 및 학비를 지방교육재정교부금으로 지원된다. 따라서 만

19) 어린이집과 유치원으로 이원화되어 있던 보육 및 유아교육과정을 통합한 「5세 누리과정」은 유아의 기본생활습관과 창의성부분에 역점을 두어 개발된 유아교육프로그램으로서 교육운영시간이 하루 3~5시간으로 규정되어 어린이집의 경우는 최대 5시간 동안 교육과정을 운영하고, 그 이후 7시간에 대해서는 보육서비스를 제공하는 방식으로 운영된다.

5세 누리과정의 유아보육료에 대한 지방자치단체의 지방비부담은 없게 되는 것이다.

한편, 만 3~4세 유아에 대한 보육 및 교육의 차별정책 실시라는 문제인식하에 정부는 2013년부터 만 3~4세에 대해서도 어린이집과 유치원에 공통적으로 적용되는 「만 3~4세 누리과정」의 도입계획을 발표(2012. 1.18)하였고, 부모의 소득수준에 관계없이 어린이집이나 유치원을 이용하는 모든 3~4세 유아에게 연차적으로 지방교육재정교부금으로 보육료 및 유아학비를 지원하게 될 예정이다.

그 간 영유아에 대한 보육료 전액 지원<sup>20)</sup>은 2008년 차상위계층, 2009년 영유아 가구 소득하위 50%, 2011년 소득하위 70%까지 지원하였고, 2012년에는 만 0~2세와 5세 모든 아동으로까지 확대된 것이다. 그리고 2013년부터는 만 3~4세의 모든 유아에게도 보육료 전액을 지원할 계획이다(<표 3-45> 참조).

〈표 3-45〉 보육비전액 지원 확대 현황<sup>21)</sup>

연령	0~2세		3~4세			5세		
	연도	2011	2012	2011	2012	2013	2011	2012
대상	하위 소득 70%까지	모든 계층	하위 소득 70%까지	전년 동일	모든 계층	하위 소득 70%까지	모든 계층	
인원(명)	45만	71.2만	35.8만	34.3만	81.2만	9.8만	43만	
월지원액(원)	0세/39.4만	0세/39.4만	3세/19.7만	3세/19.7만	3,4세/19.7만	22만	17.7만	
	1세/34.7만	1세/34.7만	4세/17.7만	4세/17.7만				
	2세/28.6만	2세/28.6만						

자료: 보건복지부 내부자료 (2012), 0~2세 영아수: 135만명

20) 보육료 전액 지원은 어린이집 이용 비용의 일부인 '보육료'를 정부로부터 지원받는 것을 말하며, 정부 지원 보육료를 정부 지원 단가 내에서 보육시설의 수납한도 설정액까지 지급받는 것을 의미한다. 원칙적으로 부모가 아이사랑카드를 결제하면 해당 어린이집으로 입금된다. 보건복지부, 「2011 보육사업안내」, p.254.

21) 인원수는 교육과학기술부의 공식을 사용하여 계산한 것으로 대략의 추정치이므로 변동될 수 있으며, 2013년 만 0~2세와 만 5세 지원대상은 2012년과 동일하다.

### 3. 영유아 보육료 확대지원과 지방재정부담

#### 가. 영유아 보육·교육 확대와 지방재정

현정부가 2012년 까지 영유아보육 및 유아교육 확대를 위한 1·2단계의 도입·확대 과정을 거쳐 2013년에 3단계로의 발전을 모색하는 비전을 <표 3-46>에 제시하고 있다. 즉, 정부의 영유아보육 및 유아교육에 대한 투자확대는 저출산·고령사회 대책으로서 젊은 부부에 적합한 맞춤형 복지강화, 국가의 인적역량 개발을 통한 미래 성장잠재력을 높이는 투자 및 보육교사 등 사회서비스 일자리를 창출하고 여성의 경제활동 참여를 촉진하는 효과를 기대할 수 있는 정책으로 보고 있다.

〈표 3-46〉 정부의 영유아 보육 및 교육 방침

구분	영유아보육료·교육비	양육수당
1단계(∼2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원대상 지속적 확대</li> <li>* ('08) 차상위 → ('09) 소득하위 50% → ('11) 소득하위 70%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '09.7월 양육수당 도입</li> <li>· 지원대상 및 금액 확대</li> <li>* ('10) 24개월 미만, 10만원 → ('11) 36개월 미만, 10∼20만원</li> </ul>
2단계(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5세 누리과정 및 0∼2세 영유아교육·보육지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 차상위계층 가구의 영아(만 0∼2세)</li> <li>· 장애아동에 대한 취학전(84개월)까지 양육수당 지원</li> </ul>
3단계(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3∼4세 누리과정 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양육수당 지원대상 확대: 소득하위 70%</li> </ul>

이에 따라 정부는 영유아 보육 및 유아학비의 무상지원 대상의 확대에 따른 재원대책으로 2014년까지는 만 0∼2세 영아에게는 국고보조사업(국고보조금+지방비)으로, 만 3∼4세의 유아에게는 국고보조사업과 지방교육재정교부금 사업이 병행할 계획이다. 즉, 2015년 이후부터는 만 0∼2세 보육료지원과 양육수당 지급은 국고보조사업 방식으로 운영되고, 만 3∼5세 보육료와 유아학비는 지방교육재정교부금으로 전액 충당하게 될 것이다.

이러한 정부방침에 따라 발생하게 되는 국고보조사업에 매칭되는 지방비의 추가부담액(2011년 지방비 기준)은 2012년 2,752억원, 2013년 6,250억원, 2014년 4,614억원, 2015년 2,332억원으로 추정되고 있어 지방자치단체의 재정난은 더욱 가중될 것으로 예측된다(<표3-47> 참조). 특히, 2013년의 경우 만 3~4세로 확대된 누리과정의 학비를 지방교육재정교부금에서 부담하므로 지방자치단체의 지방비부담은 줄어들지만, 만 0~2세 보육료 지원 대응 지방비외에 소득하위 70% 가구까지 수급대상이 확대되는 양육수당에 대한 대응 지방비(추정액 3,500억원)는 추가적으로 발생하게 될 것이다.

〈표 3-47〉 보육료 및 양육수당 지원과 추가 지방비부담액 전망

구분	보육료 (시설이용아동)			양육수당 (시설미이용아동)	지방비 추가부담액
	0-2세	3-4세	5세	0-2세	
2011	국비+지방비			국비+지방비	-
2012	국비+지방비 * 추가지방비 : 3,788억원	전년동일	지방교육교부금 * 감소 지방비 : 1,036억원	전년 동일	2,752억원
2013	상동 * 추가지방비 : 3,788억원	상동 * 대상확대추가부담: 없음(지방교육재정교부금 에서 부담)	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 * 대상확대 추가지방비 : 3,500억원	6,250억원
2014	상동 * 추가지방비 : 3,788억원	3세/국비+지방비 4세/지방교육재정교부금 * 감소지방비 : 1,638억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 * 추가지방비 : 3,500억원	4,614억원
2015 이후	상동 * 추가지방비 : 3,788억원	3-4세/ 지방교육재정교부금 * 감소 지방비 : 3,920억원	상동 * 감소 지방비 : 1,036억원	상동 * 추가지방비 : 3,500억원	2,332억원

\* 참조 : 유아교육사업 예산

- 우리나라 유아교육사업은 교육과학기술부 소관으로 각급 지방교육청과 교육지원청을 통해 수행되고 있는데, 이에 소요되는 재원은 지방교육재정교부금으로 조달하고 있음
- 2012년 유아교육예산은 2조 490억원이고 지난 5년(2008~2012)간 연평균증가율은 19.3%로서 어린이집을 중심으로 하는 영유아보육 사업에 투입된 예산의 5개년 연평균증가율(19.2%)과 유사한 수준임

〈지방교육재정교부금 유아교육분〉

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
유치원 예산	10,121	12,360	15,023	19,239	20,490	19.3
전년대비 증가율	-	22.1	21.6	28.1	6.5	-

## 나. 2012년 무상보육 비용 확대와 지방재정부담

영유아보육에 대한 2012년 국고보조사업의 확정내시액은 4조 8,521억원으로 나타나고 있는데, 이는 국비 49.8%(2조 4,143억원), 시도비 27.4%(1조 3,291억원) 및 시군구비 22.8%(1조 1,087억원)으로 구성되어 있다. 그리고 2012년 지방자치단체 당초예산에 편성된 동사업비는 3조 9,867억원(국비 51.2% 시도비 27.1%, 시군구비 21.7%)으로 되어 있다.

따라서 만0~2세 영유아보육료 확대에 따라 추가로 소요되는 예산 즉, 추경소요액은 4,914억원(지방비 3788억원 보다 많음)으로 파악되고 있는데, 이는 보육료 예산총액의 10.1%에 해당하는 것이다(<표 3-48> 참조).

〈표 3-48〉 지방자치단체의 영유아 보육예산 현황

(단위: 백만원, %)

	계	국비	시도비	시군구비
2011년 (확정내시 기준)	3,940,503	1,987,460	1,070,017	883,026
2012년(A) (당초예산 기준)	3,986,653	2,040,228	1,082,054	864,370
	100.0	51.2	27.1	21.7
2012년(B) (확정내시 기준)	4,852,098	2,414,298	1,329,141	1,108,659
	100.0	49.8	27.4	22.8
2012년 추경 필요액 (B-A)	491,375	-	247,086	244,289

자료: 행정안전부

〈표 3-49〉 시·도별 영유아 보육사업 확정내시액

(단위: 백만원)

구분	합계	국비	시도비	시군구비
합계	4,852,098	2,414,298	1,329,141	1,108,659
서울	678,433	180,806	357,839	139,788
부산	249,120	148,313	69,406	31,401
대구	232,126	137,047	64,327	30,752
인천	264,633	157,526	73,751	33,356
광주	190,090	114,055	53,225	22,810
대전	171,325	102,795	47,971	20,559
울산	102,076	59,015	27,912	15,149
경기	1,207,106	620,704	304,334	282,068
강원	146,565	73,282	21,985	51,298
충북	164,691	90,321	37,185	37,185
충남	276,015	129,626	16,020	130,369
전북	208,053	115,844	39,651	52,558
전남	194,659	101,360	49,874	43,425
경북	292,921	146,461	43,938	102,522
경남	384,734	192,367	76,947	115,420
제주	89,552	44,776	44,776	-

〈표 3-50〉 영유아 보육사업 확정내시액 기준 추경소요액

(단위: 백만원)

구분	합계	시도비	시군구비
합계	491,375	247,086	244,289
서울	67,634	46,131	21,503
부산	15,526	10,670	4,856
대구	28,772	9,947	18,825
인천	16,564	11,405	5,159
광주	24,428	14,199	10,229
대전	10,597	7,418	3,179
울산	6,634	4,314	2,320
경기	127,577	82,372	45,205
강원	11,332	3,400	7,932
충북	11,502	5,751	5,751
충남	60,593	-9,719	70,312
전북	8,732	3,757	4,975
전남	14,427	7,712	6,715
경북	28,923	8,677	20,246
경남	48,981	31,899	17,082
제주	9,153	9,153	-

#### 다. 사회복지 및 무상보육사업의 지방비부담 과중

2012년 만 0~2세 보육료전액지원 사업(국고보조율: 서울 20%, 지방 50~60%)으로 인해 사회복지 분야 국고보조사업의 매칭 지방비는 총 8조 301억원(확정내시액 기준)으로 나타나고 있으나, 지방자치단체의 당초예산에 편성한 지방비 예산규모는 7조 2,782억원에 불과한 것으로 파악되고 있다. 따라서 추경을 통해 추가반영이 필요한 지방비는 영유아보육료 4,914억원을 포함하여 약 7,519억원으로 조사되고 있다.

그런데 중앙정부가 편성한 만 0~2세 무상보육료 예산은 어린이집 추가 창출 수요를 고려하지 않은 채 2011년 수준(소득하위 70%까지 지원) 영유아 수를 기준으로 소득상위 30%의 영유아에 대한 추가소요 재원만을 반영한 것으로 추가 수요 반영을 위한 추경이 요구된다고 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체의 당초예산

에 미반영된 보육료(4,914억원)외에 무상보육료 지원대상 확대에 의한 어린이집 이용 추가수요에 따른 추가부담액을 포함하게 될 경우 지방비 추가소요액은 약 1조 2,331억원으로 늘어날 것으로 복지부는 추정하고 있다(<표 3-51> 참조).

〈표 3-51〉 2012년 사회복지(국고보조)분야 지방예산편성액 및 추가부담 소요액

(단위: 억원)

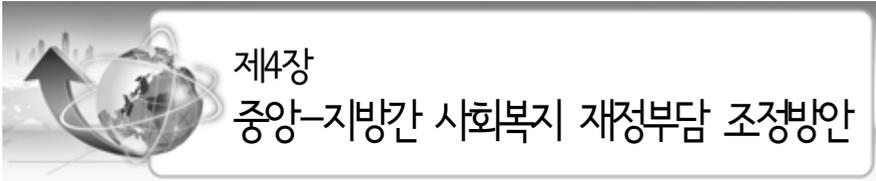
구분	총 소요사업비 (A)	당초예산 편성액 (B)	추가부담 필요액 (A-B)
2012. 2 기준	80,301	72,782	7,519
어린이집 이용증가에 따른 추가부담액*	85,113	72,782	12,331

주: \* 보건복지부 추정

이상과 같이 영유아 무상보육사업 예산의 절반가량을 지방에서 부담해야 하는 국고보조사업에 대한 지방과 사전 협의 없이 국가정책을 변경함으로 인해 야기된 보육료 지원사업에 대해 지방의 요구사항을 요약하면 다음과 같다.

즉, 2012년의 경우, 보육료 예산의 추가증액분 전부 또는 일부를 ① 국가예비비로 지방자치단체에 지원하는 방안과 ② 중앙정부가 지방채인수방식으로 지원하고서 국가예산으로 상환하는 방안을 제시하고 있다. 그리고, 2013년 이후는 영유아의 보육료 외에 양육수당 부담이 크게 증가하므로 ① 지방소비세 확대(부가가치세 5% → 10%) 및 지방소득세 독립세화를 통한 자주재원 확충 방안, ② 영유아 보육사업 국고보조를 상향조정(서울 20%, 지방 50% → 서울 50%, 지방 80%) 방안, ③ 일부 분권교부세 사업의 국가환원 방안을 제시하고 있다.

이러한 지방의 요구사항은 무상보육료 확대지원으로 인해 발생하였다기 보다는 그간 저출산과 고령화의 급속한 진전과 경제성장에 따른 소득재분배라는 차원에서 국가의 사회복지정책의 강화에 따른 예산증가가 지방재정부담의 가중으로 연결되었기 때문일 것이다. 따라서 영유아보육료 확대에 야기된 문제의 해결 방안도 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립 및 사회복지재정 확충방안이라는 측면에서 접근하여야 할 것이다.



## 제4장 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안

### 제1절 기본방향

사회복지는 국가최저한도(national minimum) 보장이 필요한 분야가 많아 본질적으로 국가사무인 경우가 대부분이다. 그러나 복지수요의 급증과 다변화, 지역별 인구특성 편차로 중앙의 획일적 프로그램의 적용이 곤란한 경우가 많이 발생한다. 이에 따라 사회복지 성숙도 및 지자체간 자치역량 편차 등을 고려하여 국가사업과 지방사업의 적절성을 전반적으로 재검토하는 노력이 필요하다. 이러한 사회복지분야의 중앙-지방 사무구분 개편과 지방의 재정여건을 종합적으로 고려한 사회복지 재정분권의 설정이 필요한 것이다.

오늘날의 신사회위기 시대에 전통적 복지정책의 관점에서 정부간 재정관계가 지속되면 비용-효과성 및 효율성 측면에서 문제가 발생한다(이재원, 2011). 전통적 복지는 시장실패를 보완하는 소득보장 중심이어서 중앙정부의 재정역할이 중심이므로 지방분권과 병존하지 못하며, 복지정책은 잔여성, 표준화와 집권화, 비영리적 특성을 나타낸다. 이에 비해 신사회위기는 저출산·고령화, 근로빈곤, 계층양극화 및 고착화, 가족해체 등 사회실패로 특징지워지므로 복지정책은 보편성, 다양성, 분권화, 시장과 산업화 등의 특성을 지닌다. 전통적 복지국가의 수직적 통제체제는 지방의 다양성과 지자체의 재량 및 성과책임이 필요한 사회서비스 투자사업에는 적합하지 않다.

사회정책을 특성별로 유형화하면 다음의 세 가지로 구분된다. 제1유형은 보편적 사회안전망(국민연금과 4대보험)으로서, 사회보장기여금을 주요재원으로 하고 자기 복지책임원칙이 중요하다. 제2유형은 잔여적 사회안전망(기초생활보장)으로서 전형적 시장실패 영역이므로, 중앙정부의 재정책임이 중요하며, 국고보

조 방식으로 추진된다. 제3유형은 사회기반 확충(서민생활 보장)을 위한 보편적 사회서비스 영역으로, 국가와 개인, 중앙과 지방의 책임을 적정수준에서 균형을 맞추는 것이 중요하다.

지자체 입장에서 사회복지정책은 제3유형이 중심에 있다. 신사회위기 대응, 사회적 취약계층은 아니지만 일시적으로 집합적 도움이 필요한 서민계층을 위한 사회서비스 투자정책 중심이다. 각종 돌봄 서비스와 같이 전통적으로 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 사업들이 많다. 이에 비해 소득분배가 중심이 되는 잔여적 복지 형태의 제2유형은 중앙정부 책임이며, 사회보험 형태의 제1유형은 중앙차원의 공단에서 운영이 가능하다.

이러한 큰 틀 속에서 중앙-지방간 재정관계가 설정되어야 하나 구체적 내용은 자치단체별 재정특성과 복지수요가 다양하기 때문에 그 범위 설정이 매우 어렵고 개선대안을 제시하기 쉽지 않다는 문제점이 있다. 이에 따라 본 연구에서 중앙-지방간 사회복지재정 부담조정방안을 도출하기 위한 기본방향은 다음과 같이 설정한다.

첫째, 현행 중앙-지방간 재정관계의 기본 틀이 유지된다는 전제 하에 개별 재정제도 및 재정정책과 관련한 내용 중심으로 개선대안을 살펴본다. 즉, 국세 대 지방세의 세원배분비율과 국고보조금제도 및 지방교부세제도 등 지방재정조정 제도는 기본적으로 현 제도가 유지된다고 전제하고, 사회복지 분야와 관련된 제도개선 대안을 중심으로 부담조정방안을 모색한다는 것이다.

둘째, 개선대안간 정책적 정합성은 종합적으로 고려되지 않는다. 즉, 정책대안 도출시 개별 정책과제 간의 조화문제는 본 연구에서 세밀하게 고려되지 않는다. 특히 본 연구는 중앙과 지방의 재정관계 속에서 나타나는 문제점을 중심으로 살펴보기 때문에 중앙정부 영역의 복지재정 문제는 직접적 연구대상이 아니다. 따라서 개선대안도 사회복지예산 증가 등으로 재정압박이 증가한 지자체의 재정문제를 해결하는 방식으로 도출한다.

이러한 기본방향 하에 그 동안 다양하게 논의되어 온 사회복지 재정분담 방안

을 추진주체별로 보면, 중앙정부의 복지재원 확충, 중앙-지방 정부간 재정조정제도의 개선, 광역-기초간 재정조정제도의 개편 등으로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

그러나 기본 방향에서도 적시하였듯이 중앙정부 차원의 복지재원 확충과 관련한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이므로, 여기서는 핵심적 내용이 되는 재원확충방안에 대해서만 간단히 소개해 본다.

전병목·박상원(2011)은 중앙정부의 복지재원 조달방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 저출산·고령화 등으로 급증하는 복지재원을 어떻게 조달하느냐는 재정의 장기적 지속가능성 확보 차원에서 매우 중요하다. 급증하는 복지지출 압력에 대응하기 위해서는 재원조달 노력과 함께 지출구조의 조정 노력이 필수적이다. 재원조달 측면에서는 세부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화하여야 한다. 소비세를 통한 복지재원 조달은 대부분 목적세 도입과 연계되어 있어 효율성과 납세자 수용성 측면에서 유리하나 재분배 효과는 부정적이다. 사회보장기여금 인상을 통한 복지재원조달은 수입과 지출의 연계라는 측면에서 바람직하다. 이러한 복지재원 조달정책을 실현하기 위해서는 무엇보다 국민적 동의를 바탕으로 한 부담으로 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다.

〈표 4-1〉 사회복지 재정분담 정책과제 요약

추진주체	주요과제	핵심내용
중앙정부	조세부담률 제고	소득세 및 부가가치세 인상
	사회보장기여금 인상	건강보험료 인상
	세출구조조정(중앙)	학령아동 감소에 따른 교육재정 절감분 복지재원화
중앙-지방	세출구조조정(지방)	SOC 투자 축소 및 예산낭비요인 제거
	국고보조사업 개선	보육료지원 등 기준보조율 인상 및 체계개선
		급여성 지원사업 기금관리방식 도입
		차등보조율 개선(대상, 기준, 보조율 격차 등)
		사회복지 포괄보조금 도입
	지방교부세 개선	보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선
		분권교부세 및 부동산교부세는 보통교부세 중심으로 통합
분권교부세 중 일부는 국고보조 환원		
광역-기초	조정교부금제도 개편	조정교부금 재원을 보통교부세와 연계 또는 자치구 사회복지교부세 도입

## 제2절 사회복지 재정수요 급증에 따른 세출구조조정

### 1. 중앙정부

중앙정부와 지방정부 모두 복지재원 조달을 위한 세입재원의 확충 노력에는 한계가 많다. 중앙정부도 인구고령화로 인한 복지재정 증가에 대응하고 중장기 재정건전성을 제고하기 위해서는 조세부담률 제고가 필요하나 일시적 세부담 증가는 강력한 조세저항을 야기할 수 있다. 이에 따라 그 동안 상대적으로 많은 재원이 투입된 SOC투자 등 경제개발 분야 중심의 재정지출 구조를 사회복지 중심의 지출구조로 전환할 필요가 있다. 또한 우리나라 인구구조상 특징은 급속한 고령화와 함께 출산률 하락이 심각하다는 것인데, 이로 인해 학령아동 인구가 급감하여 교육재정 분야의 지출구조조정 여력이 상대적으로 크다는 것이다. 물론 교육의 질적 개선을 위한 투자는 지속적으로 이루어져야 하지만, 이를 감안하더라도 교육재정 수요의 감소에 따른 재정여력이 점차 증가할 것으로 예상된다.

특히 교육재정의 대부분을 차지하는 교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 고정된 형식으로 운용되어 교육재정수요의 변화를 전혀 반영하지 못하는 구조이다. 초등학교 학생수를 보면 2004년 411만명에서 2011년 313만명으로 감소하여 불과 7년 사이에 약100만명이 감소하였다(<표 4-2> 참조). 초등학생 수의 이러한 감소는 향후 수년간 중학교와 고등학교 학생수의 감소로 이어져 교육재정수요가 감소하게 될 전망이다. 물론 최근 5세 아동 누리과정을 교육재정 부담으로 추진함에 따라 일부 교육재정 추가 소요액이 발생하였다. 그리고 '13년에는 누리과정을 3-4세로 확대할 계획으로 있다. 그러나 이러한 누리과정 지원에 따른 교육재정 추가부담은 향후 지속적으로 발생할 학령아동 감소에 따른 재정소요 감소에 비하면 매우 적은 부분으로 예상된다.

그런데 이와는 대조적으로 자치단체는 고령화 진전에 따라 복지재정 수요가 급증하여 심각한 재정압박을 받고 있는 실정이다. 통계청 인구추계에 의하면 우

리나라는 65세이상 노인인구가 2011년 672만명에서 10년후인 2021년에는 1,055만명으로, 20년 후인 2031년에는 1,610만명으로 증가한다. 가장 대표적 복지수요 지표인 노인인구수의 증가는 복지재정 부담으로 직결되는 만큼, 앞으로 복지재정 압박이 어느 정도 심각할 것인지 예상이 가능하다. 따라서 국가 재정총량의 확대가 용이하지 않은 상황에서 우리나라 고유의 인구구조변화 특성을 반영하여 교육재정 절감을 통한 복지재원 마련을 적극 검토해야 할 시점이라고 하겠다.

〈표 4-2〉 초중고 학생수 추이(명)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
총 계	11,913,414	11,953,179	11,939,343	11,914,113	11,764,881	11,467,040	11,337,052
유 치 원	545,263	550,256	541,713	545,812	537,822	538,587	564,834
초 등 학 교	4,019,991	4,138,366	4,116,195	3,925,043	3,672,207	3,299,094	3,132,477
중 학 교	1,860,539	1,841,030	1,933,543	2,075,311	2,038,611	1,974,798	1,910,572
고등학교	2,071,468	1,795,509	1,746,560	1,775,857	1,906,978	1,962,356	1,943,798

자료: 교육재정통계연보, 각년도

최근 발표된 국가재정운용계획을 보면 저출산 고령화에 대응하기 위한 분야별 지출구조조정에 대해 중앙정부 차원의 의지는 크지 않아 보인다. <표 4-3>을 보면 SOC 분야가 평균 -0.5% 증가율을 나타내고 있을 뿐 다른 분야의 증가율은 현재와 대부분 비슷한 수준에 머물러 있다. 또한 특이할 사항은 향후 5년간 교육 분야의 평균 증가율이 7.1%로 가장 높다는 사실이며, 다음으로 일반공공행정이 6.1%이다. 이 두 분야는 지방교육재정교부금과 지방교부세에 의해 대부분의 재원이 조달되는 분야로서 국세의 일정률로 증가하도록 되어 있으므로, 자연증가율이 매우 높기 때문이다. 그러나 이것은 앞서 살펴보았듯이 중앙-지방간 재정관계를 지나치게 경직적으로 운영하고 있고, 인구구조변화 등 분야별 재정지출 소요액을 제대로 반영하지 못한데 기인하는 것이다.

〈표 4-3〉 2012-2016년 국가재정운용계획 분야별 지출 전망

(단위: 조원, %)

구 분	'12	'13	'14	'15	'16	'12~'16 평균
총 지출	325.4	342.5	357.5	373.1	389.7	4.6
	(5.3)	(5.3)	(4.4)	(4.4)	(4.4)	
1. 보건·복지·고용	92.6	97.1	102.1	107.2	112.9	5.1
2. 교 육	45.5	49.1	53.2	56.7	59.9	7.1
(지방교육교부금)	(38.4)	(41.0)	(45.3)	(49.1)	(53.1)	(8.4)
3. 문화·체육·관광	4.6	4.8	4.8	4.9	5.1	2.5
4. 환 경	5.9	6.3	6.4	6.5	6.6	2.5
5. R&D	16.0	16.9	17.5	18.2	19.5	5
6. 산업·중소기업·에너지	15.1	15.7	15.3	15.3	15.4	0.5
7. SOC	23.1	23.9	23	22.7	22.7	△0.5
8. 농림·수산·식품	18.1	18.3	18.5	18.5	18.6	0.6
9. 국 방(일반회계)	33.0	34.6	36.2	37.8	39.4	4.5
10. 외교·통일	3.9	4.1	4.4	4.7	5.0	5.9
11. 공공질서·안전	14.5	15.0	15.7	16.5	17.3	4.5
12. 일반공공행정	55.1	57.3	61.6	65.7	70.0	6.1
(지방교부세)	(33.0)	(35.5)	(39.6)	(43.1)	(46.9)	(9.2)

자료: 기획재정부(2012)

이에 따라 복지재원 조달을 위한 중앙정부 차원의 세출구조조정 방안은 다음과 같이 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 인구구조 변화, 소득수준 향상, 정부지출에 대한 국민의식 변화 등 재정수요 변화를 정확히 파악하고 이를 예산에 신속히 반영하도록 해야 할 것이다. 둘째, 지방교육재정 교부율과 지방교부세 교부율을 연동하여 운영하는 그 동안의 관행을 타파하여야 한다. 이를 위해 중앙-지방간의 재정관계를 규정하는 재정제도의 경직성을 완화함으로써 재정운용의 탄력성을 제고해야 할 것이다.

## 2. 지방정부

지방자치단체가 사회복지지출의 증가로 인한 재정부담으로부터 재정압박을 줄이기 위해서는 사회복지 분야 국고보조사업의 보조율 인상이 이루어져야 하지만, 이와 동시에 사회복지 재원의 확보차원에서 지방자치단체 스스로 경상경비 및 선심·전시성 예산을 최대한 절감 편성하고, 유사·중복사업은 통·폐합하여 서민생활 안정 등 사회복지 사업에 재투자하여야 한다(서정섭, 2011).

지방투자사업의 경우 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등이 있다. 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등의 재정투자사업의 세출구조조정이 필요하며, 그 결과로 확보된 재원을 사회복지 지출에 투자할 필요가 있다. 물론 사회복지분야의 사업에 대해서도 동시에 세출구조조정을 효율적이고 효과적으로 추진해야 한다.

최근 10년 동안 우리나라는 급격한 사회복지예산 증가를 경험하고 있는데, 이러한 증가가 지방 세출구조에 미치는 영향을 보면 자치단체 유형별로, 특히 시·군과 자치구 간에 차이가 크게 발생한다는 것을 제3장에서 살펴보았다. 이에 따르면 2007년 이전의 품목별 예산제도에서 시군의 경우 사회복지장 비중의 증가 이상으로 국토자원보존개발 비중의 감소가 발생하였는데 비해, 자치구는 국토자원보존개발 외에 일반행정 및 지원및기타경비의 비중 감소도 크게 나타났다. 사업별예산제도가 시행된 2008년 이후에도 세출구조변화의 양상은 그 이전과 유사하였다. 그리고 복지재정 압박도별 세출비중의 차이를 보면 시·군의 경우 고압박 A그룹이 저압박 D그룹에 비해 사회복지와 수송및교통의 비중이 높고 농림해양수산과 국토및지역개발의 비중은 낮다. 이것은 시·군의 사회복지와 수송및교통의 비중은 인구특성에 의해 결정되고, 농림해양수산은 산업구조에 의해, 그리고 국토및지역개발은 행정구역면적 등에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 그러나 자치구는 사회복지를 제외한 모든 분야에서 저압박 D그룹이 고압박 A그룹 비중을 초과하므로, 인구나사회적 특성보다는 소득수준 및 그에 따른 재정력 수준에

의해 세출구조가 결정됨을 알 수 있다.

이러한 시·군과 자치구의 차이를 통해 얻을 수 있는 시사점은 시·군의 경우 고압박 A그룹 자치단체들이 사회복지재정 압박도가 높았음에도 불구하고 재정력이 상대적으로 높고, 그 동안 비중이 높았던 SOC 비중의 감축을 통해 복지재정 충격을 흡수할 수 있었다고 볼 수 있다. 이에 비해 자치구의 경우 고압박 A그룹 자치구의 재정이 열악하여 복지재정 충격을 더 이상 흡수하기 어려운 상황에 이르고 있으며, 복지재정 충격을 국고보조율 조정, 즉 차등보조율 도입으로 해결해 온 것으로 드러났다. 그러나 우리나라의 경우 인구구조 변화 및 복지정책 확대의 양상을 볼 때 그 동안의 복지재정 충격이 향후에도 지속될 뿐만 아니라 더욱 가속화될 우려가 있다. 이러한 상황에서 세출구조조정 여력을 소진한 자치구의 경우 사회복지 충격을 흡수하기 위한 세입 측면의 별도 조치가 필요하다고 할 수 있다.

한편 시·군의 경우 사회복지 분야의 재정압박을 비사회복지 분야의 세출구조 조정을 통해 흡수해 왔다. 그러나 구조조정의 양상은 대도시와 소규모 시·군, 재정력 우수단체와 열악단체 등 사회경제적 특성별로 차별화되고 있다. 시·군의 경우 자치구에 비해 비사회복지 분야 예산 비중이 높아 어떤 시·군에서 세출구조조정 여력이 존재하는지 파악하기가 쉽지 않다. 그러므로 시·군의 경우 사회복지 재정압박도의 측정과 병행하여 비사회복지 분야 세출의 적정성을 검토하는 노력이 필요할 것으로 보여진다. 특히 지방교부세 기준재정수요 산정 시 과거지향적 산정방식을 탈피하고 그 동안 변화된 세출구조 환경을 반영함으로써 지자체간 자원배분 비합리성으로 인한 재정격차 발생을 억제할 필요가 있다.

그러므로 지방정부 차원의 세출구조조정 방안은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 저출산·고령화 등 재정수요 변화가 보통교부세 기준재정수요 산정에 제대로 반영될 수 있도록 측정항목과 측정방식의 합리성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 재정취약 자치구는 이미 세출구조조정 여력을 상실한 지 오래되었고, 차등보조율을 통한 임시방편적 대응도 한계에 도달하였으므로 자치구 사회복지교부세와 같은 별도의 자원대책이 마련되어야 한다. 셋째, 지방투자사업은 여전히 선

심성 낭비성 요소가 많은 것으로 알려져 있으므로, 투자사업 관리를 더욱 강화하는 조치를 마련하여 사회복지 투자재원을 확보하는 노력이 필요하다.

## 제3절 국고보조금제도에 의한 재정부담 조정방안

### 1. 기준보조율 개선

#### 가. 기준보조율의 문제점

국고보조사업의 보조율과 지방비 부담문제는 중앙과 지방 어느 입장에 서느냐에 따라 동일한 내용에 대해서도 관점이 달라질 수 있다. 그러나 국가재정자원이 한정되어 있는 상황에서, 국가와 지방이 어느 정도의 부담을 하는 것이 합리적인지를 결정하는 것은 재정자원의 효율적 이용과 국민세금의 가치 확보 측면에서 매우 중요하다. 기준보조율이 과소(지방비 부담의 과다)하게 책정되면 지방자치를 위한 재원 부족이 초래되며, 기준보조율이 과다(지방비 부담의 과소)하게 책정될 경우 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 야기될 가능성이 높다(임성일, 2012).

국고보조사업의 기준보조율 문제는 지방자치단체의 지방비 부담문제로 직결되어 그동안 국고보조금제도를 둘러싸고 제기되어 온 쟁점 가운데서 가장 중요한 핵심쟁점에 속한다. 앞에서 지적한 바와 같이, 최근 몇 년간 국고보조사업에 매칭되는 지방비 부담비율이 평균적으로 크게 상승하였는데, 그 주된 원인이 보건복지 국고보조사업의 팽창과 관련이 있다.

국고보조사업의 기준보조율과 지방비 부담을 적절하게 설정하는 것은 이론적으로는 가능하지만 실제 구체적 보조율을 제시하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 이러한 사실을 인식할 때, 그 동안 중요한 쟁점이 되어 왔거나 전문가적 관점에서 부담비율이 불합리한 주요 국고보조사업을 대상으로 보조사업의 외부효과와 수혜 범위 등에 대한 정밀분석을 실시한 다음 그 결과를 토대로 ‘사회적 합리성’

에 근접하는 보조율을 도출하는 접근을 취하는 것이 바람직하다(임성일, 2006).

사회복지 국고보조사업의 보조율은 크게 네 가지 수준으로 구분될 수 있다. 예산 전액을 100% 지원하는 사업은 주로 시범사업이고, 취약계층에 대한 현금급여와 소득보장 성격이 강한 사업 및 일부 시설운영사업은 70-80%의 높은 보조율을 적용하고 있다. 그리고 대부분의 시설기능보강과 시설운영지원사업은 50% 보조율이 적용된다. 40%의 낮은 보조율이 적용되는 사업은 사실상 50% 보조율이 적용되는 사업과 어떤 차별성이 있는지 알기 힘들다. 따라서 명확한 기준에 의해 국고보조율을 사업의 성격에 따라 적용할 수 있도록 개선이 필요하다.

현행 차등보조율 적용기준에 의하면 거의 모든 자치구들이 인상보조율 적용대상에 해당하는데, 이는 결국 기준보조율이 너무 낮게 책정되어 있음을 간접적으로 시사하는 바이다. 따라서 차등보조율 적용대상이 되는 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 인상이 필요하다고 할 수 있다. 특히, 중앙정부의 법률에 따른 국가의 의무적 복지 지출사업인 기초생활급여, 의료급여, 장애수당, 기초노령연금에 대해서는 원칙적으로 100% 보조율을 적용할 필요가 있다(구인회의, 2009). 그리고 50%미만의 낮은 보조율이 적용되는 사업은 5개로 소수이며, 50% 보조사업과 별반 다르지 않다는 점에서 50% 수준으로 인상이 필요하다.

그러나 기준보조율의 인상은 단기적으로 중앙정부 재정에 압박요인으로 작용하므로 다음과 같은 보완적 접근을 시도할 필요가 있다. 사업의 성격과 중요도에 대한 분석을 통해 국가 최저수준(National Minimum)에 도달할 수 있도록 기준보조율을 인상하는 동시에 보조사업의 성과를 철저히 평가하여 보조사업 존치 여부, 보조율의 적정성 등을 정기적으로 점검하는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

현재 운영되는 복지분야 기준보조율체계는 1986년도에 전부개정되었던 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」<sup>22)</sup>의 기본 골격을 그대로 유지하고 있어 다음과 같은 여러 가지 문제점이 제기되고 있다(이재원, 2011).

첫째, 기준보조율 수준의 적정성 문제를 들 수 있다. 80년대의 사회복지 정책

22) 2011년 「보조금 관리에 관한 법률」로 명칭이 변경되었다.

기조가 보조율 구조에서 그대로 지속되고 있으며, 당시 사회복지의 임의적이고 시혜적인 프로그램으로 관련 재정부담 규모가 크지 않았다. 예를 들어 보육료지원 등과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 복지사업의 기준보조율이 초기의 50%(서울 20%)가 현재까지 고정되어 있는 것은 정책기조의 변화를 보조율에서 반영하지 못하고 있다.

둘째, 사회복지 국고보조사업이 급증하는 가운데 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있어, 지방의 재정부담은 증가일로에 있고 재정 경직성은 더욱 심화하고 있다. 정부간 복지재정관계에서는 지방자치의 부활과 같은 정치적 가치들이 제대로 고려되지 않고 지자체는 과거와 같이 수직적인 복지전달체계의 일선기관으로 인식되고 있다. 기초적인 복지프로그램에서 비교적 높은 수준의 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 국가가 법률로 지정한 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

## 나. 기준보조율 제도 개선

전체 사회복지예산의 대다수를 차지하는 국고보조사업의 보조율을 개선하는 것은 중앙과 지방의 재정책임 분담을 합리적으로 조정한다는 측면에서 매우 중요하다.

국고보조사업 중 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업, 취약계층에 대한 소득보장사업, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업 등의 경우 전액보조가 바람직하다(구인회외, 2009). 또한 중앙정부의 법률에 따른 국가의 의무적 복지 지출사업에 대해서는 원칙적으로 100% 보조율을 적용하여야 할 것이다(이재원, 2012). 전국 최저수준 요구사업은 국가적 이해관계가 높은 사업으로 지방의 자율성에 우선하여 국가의 정책목표를 강하게 구현할 필요가 있으므로 사업의 결정 권한이나 재정적 책임을 중앙정부가 갖는 것이 바람직하다. 이러한 사업으로 기초생활급여, 의료급여, 장애수당, 장애이동부양수당, 기초노령연금 등이 있다. 이러한 취약계층에 대한 현금급여로서 소득보장성격이 강한 국고보조사업은 사업의 성격상 중앙정부의 보조율을

90-100%로 하는 것이 타당하다.

한편 각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영하여 국고보조사업 보조율 적용 기준을 마련하는 것이 필요하다(이체정, 2011). 기초단체별 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비 결정요인을 살펴본 결과, 현행 사회복지분야 국고보조사업의 보조율제도로는 국고보조금 대응 지방비 부담에 의한 지방자치단체 간 재정수준 격차를 완화하기는 어려운 것으로 나타났다. 따라서 자치단체별 저소득층, 노인, 장애인, 아동 등의 사회복지 수급자비율의 분포를 사회복지분야 국고보조사업의 보조율 결정 기준으로 활용하는 방안을 모색해야 한다는 것이다. 이에 따라 우리도 영국의 지출배분공식을 참고하여 자치단체별 재정여건과 사회복지 수요를 반영하여 사회복지재원을 배분하는 방안을 강구할 것을 제안하였다. 예를 들어, 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군 지역을 구분한 뒤, 4개의 행정구역별로 중앙정부의 지원율을 결정하고, 행정구역 내에서는 기초자치단체별 개별 사업의 수급자 비율에 근거하여, 해당 행정구역에 배분된 중앙정부의 재원을 재분배하는 방식으로 국고보조금 지원제도를 변경하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

최근 중앙-지방간 갈등 요인으로 부상되고 있는 영유아보육료지원사업은 사업 초기에는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지서비스로 시작하였다가 최근에는 저출산 대책을 위해 보편적 서비스로 전환되었다. 보조사업의 보조율은 사업의 특성(외부효과, 중앙·지방간 이해관계와 혜택범위 등)을 반영해야 하며, 이는 과거가 아닌 현재의 사업특성을 반영하는 것이어야 한다. 따라서 정책기조의 변화를 반영하여 영유아보육료지원사업(서울 20%, 지방 50%, 차등보조율)의 경우 기준보조율을 현행 50%에서 70% 이상으로 상향 조정하는 방안을 검토하여야 할 것이다(이재원, 2010).

영유아보육료 기준보조율을 현행 서울 20%, 지방 50%를 획일적으로 30%p 인상하여 서울 50%, 지방 80%로 변경하는 경우의 효과는 <표 4-4>와 같이 나타난다. 먼저 측정방법을 보면 영유아보육료는 차등보조율 적용 대상이므로 서울과 지방 모두 인상보조율 적용 단체는 10%p 만큼 국고보조율이 인상되므로 인상보

조율 적용단체는 현행 서울 30%, 지방 60%에서 서울 50%, 지방 90%로 인상 적용된다. 그리고 서울의 인상보조율 적용 자치구 영유아 수가 전체의 70% 정도라고 가정하면 서울의 현행 평균 국고보조율은 27% 수준이 된다<sup>23)</sup>. 지방의 경우도 인상보조율 적용 시군구 영유아 수가 전체의 50%라고 가정하면 지방의 평균 국고보조율은 55% 수준이 된다. 이러한 서울과 지방의 평균 국고보조율과 2012년 국비 및 시도비 예산(확정내시 기준)을 이용하여 서울과 지방의 예산액을 추정하고 이를 토대로 인상시의 국비 및 지방비를 계산하는 방식이다.

〈표 4-4〉 영유아보육료지원 기준보조율 인상효과

(단위: 백만원)

		'12년 재원별 예산액		평균국고보조율		'12년 지역별 예산액	
		국비	지방비	서울	지방	서울	지방
현행	'12년 예산 (확정내시)	2,391,291	2,449,379	27%	55%	968,134	3,872,536
대안1	30%p 인상	3,843,492	997,178	57%	85%	968,134	3,872,536
	변동액	1,452,201	-1,452,201				
	증가율	60.7%	-59.3%				
대안2	서울 30%p, 지방 20%p 인상	3,456,238	1,384,432	57%	75%	968,134	3,872,536
	변동액	1,064,947	-1,064,947				
	증가율	44.5%	-43.5%				

주: 어린이집 이용증가에 따른 추가분은 고려되지 않았다.

'12년 영유아보육료지원 국고보조사업 국비는 2.39조원, 지방비 2.45조원으로 평균 국비 지원율은 49.4%로서 50%에 약간 미달하는 수준이다. 이러한 국비 지원율을 지자체의 선택적·임의적 사업에서 보편적·의무적 사업으로 전환함에 따라 서울과 지방 동시에 30%p씩 인상하는 대안1의 경우 국비는 1.45조원이 증가

23) 정확한 수치계산을 위해서는 인상보조율 적용 단체의 영유아수와 기타 단체의 영유아수에 대한 정확한 통계가 확보되어야 하나 현재 이용가능한 자료가 없기 때문에 인상보조율 적용단체의 인구분포를 고려하여 가정다.

한 3.84조원이 되어야 하며, 지방비는 동일 금액이 감소하여 2.45조원에서 1조원 수준으로 축소된다. 그리고 서울-지방간 보조율 격차를 30%p에서 20%p로 축소하여 국고보조율을 서울 50%, 지방 70%로 변경하는 대안2의 경우, 국비는 1.06조원 증가한 3.46조원, 지방비는 동일 금액이 감소한 1.38조원으로 되어 대안1에 비해 국비 증가율이 작아진다. 그러나 중앙정부의 급격한 복지재정 부담 증가를 완화하는 차원에서 보면 대안1보다 대안2가 보다 현실적인 것으로 판단된다.

#### 다. 사회복지 국고보조사업 관리방식 개선

사회복지 국고보조사업은 다른 분야와 달리 개인별 급여성 사업이 많다는 특징을 지닌다. 이와 같은 개인복지서비스에 대해서는 기금관리방식 도입을 검토해야 할 것이다(이재원, 2011). 즉, 생계급여와 국민연금은 통합관리하고, 기초생활보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방안이다.

그리고 기초자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다(이채정, 2011). 사회복지분야 국고보조사업 예산을 고려함에 있어서, 중앙정부 차원에서 매년 사회복지 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조 부담분이 자치단체별 예산비중 및 재정건전성에 미치는 영향을 분석하여야 할 것이다. 이를 통해 국고보조사업의 확대가 지방재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있고, 국가정책 사업 수행에 있어 중앙정부와 지자체 간의 갈등을 미연에 방지할 수 있을 것이다.

그리고 중앙·지방 정부간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주를 명확히 할 필요가 있다. 중앙과 지방정부가 새로운 예산부담 방식에 맞춰 사업운영 책임을 어떻게 분담할 것인지를 검토함으로써, 사업시행 과정 및 결과에 대한 환류를 통하여 개별 사회복지 국고보조사업의 문제점을 신속하게 해결할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 국민최저선 보장이 필요하다고 판단되는 사회복지사업에 대해서는 중앙의 국고보조율을 상향조정하고 사회복지시설 관리 등 사회복지서비스 관련 업무에 대해서는 지방정부가 책임지는 방식이다.

## 2. 서울-지방간 상이한 보조율 개선과제

사회복지분야에는 서울시에만 낮은 기준보조율체계를 도입하고 있는데 그 합리성에 많은 의문이 제기되고 있다. 70%이상 기준보조율인 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 매우 낮은 수준이다. 기준보조율이 50%인 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율이 20%에 불과하며, 30%p 차이를 둔 것은 지나치다는 비판이 많다. 즉, 중앙정부는 20%만을 보조하면서 서울에 대해서도 전국 표준의 국가정책을 시행하도록 규제하여 지자체의 재량권을 상당히 제약하고 있다고 할 수 있다.

그리고 서울과 지방간에 상이한 기준보조율 적용의 필요성에는 재정력 격차 측면에서 어느 정도 공감할 수 있으나 현행 서울-지방간 보조율 격차의 적정성에 대해서는 동의하기 어렵다. 즉, 2012년 현재 사회복지분야 46개 사업에서 서울-지방간 다른 보조율을 사용하고 있는데, 격차가 20%p에서 50%p로 매우 큰 편이므로 이에 대한 적정성 여부를 검토하고 보조율을 재설계할 필요가 있다. 이를 위해 서울과 광역시의 자치구 간 재정격차 정도를 파악하고, 그에 따른 적정 보조율 격차를 설정하기 위해, 이에 대한 사회적 합의와 공감 그리고 정당성이 필요하다.

서울과 광역시의 자치구 간에는 재정구조 면에서 큰 차이가 있는데, 이러한 현상을 현 제도가 적절히 반영하지 못하고 있다는 것이다. 서울시 자치구의 평균 재정자립도는 47.8%인데 비해 광역시 자치구는 27.7%에 불과하여 20.1%p의 차이가 나고 있으나, 조정교부금 배분 후의 지표인 재정자주도의 차이는 오히려 확대되어 25%p의 차이를 보이고 있다. 따라서 자치구에서는 조정교부금의 재정형평화 효과가 거의 나타나지 않음을 알 수 있다. 이로 인해 재정취약 자치구의 급증하는 사회복지 지방비 부담을 완화하고자 보조율에 격차를 둔 것이다. 그러나 그 격차가 임의적으로 설정되고 있으므로 격차율을 20%p로 단순화할 필요가 있다.

〈표 4-5〉 서울시-광역시간 자치구 편차(2011년 예산기준)

	주민1인당 지방세(천원)	재정자립도 (%)	재정자주도 (%)	자체사업 비중 (%)	사회복지 비중 (%)	주민1인당 복지예산(천원)
서울시 자치구	212.4	47.8	71.0	26.3	38.2	283.8
광역시 자치구	158.2	27.7	46.0	16.8	49.7	415.1

자료: 재정고

또한 수도권 지자체는 비수도권 지역에 비해 대체로 재정 상태가 양호한 것으로 나타나지만 서울-지방간 상이한 기준보조율에서는 수도권 중 서울만 불리한 제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 경기와 인천의 기초단체의 경우 서울의 자치구와 차이가 거의 없는데도 불구하고 서울보다 20%p에서 50%p 정도 높은 보조율을 적용받는다. 특히 경기도 일부 시는 보통교부세 불교부단체일 정도로 재정이 양호한데도 높은 보조율을 적용받아 형평성 측면의 문제가 발생하는 것이다.

이에 따라 서울-지방간 상이한 보조율 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 서울과 지방간 기준보조율 격차를 현행보다 축소하고, 격차를 단일화해야 할 것이다. 즉, 서울-지방간 보조율 격차가 20%p에서 50%p까지 다양하지만 왜 달라야 하는지 기준이 없고, 20%p를 넘는 격차는 과다하다고 판단되기 때문이다. 둘째, 수도권 내의 지자체간 형평성 문제 해결을 위해서는 차등보조율 기준지표의 조정 및 다양화가 필요하다. 즉, 현행의 서울-지방 이분법은 수도권 내의 지자체간 재정상황 차이를 전혀 고려하지 못하고 있고, 시군과 자치구라는 지자체 유형 차이도 존재하므로 이들을 모두 종합적으로 고려하기 위해서는 현행의 차등보조율 지표로 해결이 곤란하기 때문이다.

서울과 지방간 기준보조율 격차 완화로 인한 재정적 효과를 보기 위해 현행의 보조율 격차 20-50%p를 모두 20%p로 축소하는 단일화 효과를 사례로서 파악해보면 다음과 같다. '12년 사업규모 1천억원 이상 사업 17개를 대상으로 분석해보면, 17개 사업의 국비는 14.9조원, 지방비는 6.6조원으로 사업규모는 21.5조원 수준이다. 이 중 서울과 지방의 보조율 격차가 30%p인 9개 사업의 서울 국고보

조율을 10%p 인상하면 국비는 4,252.8억원이 추가로 필요하다. 그리고 이것은 전체 사회복지분야 국비가 2.8% 증가되어야 함을 의미한다. 특히 기초노령연금 지급 관련한 국비 증가가 1,475억원으로 가장 크고, 영유아보육료지원은 968억원으로 그 다음 순으로 크다.

〈표 4-6〉 서울-지방 보조율격차 축소위한 서울보조를 인상효과

(단위: 백만원)

단위사업명	세부사업명	'12년 국비	인상액	증가율
영유아보육료지원	영유아보육료지원	2,391,291	96,813	3.9%
의료급여	의료급여경상보조	3,980,346	68,960	1.7%
노인복지지원	기초노령연금 지급	2,963,561	147,519	4.7%
기초생활급여	생계급여	2,361,845	59,151	2.4%
어린이집운영지원	보육돌봄서비스	423,153	19,194	4.3%
기초생활급여	주거급여	519,440	13,009	2.4%
자활지원	자활사업	442,889	11,891	2.6%
어린이집미이용 아동양육지원	어린이집미이용 아동양육지원	102,646	5,346	5.0%
기초생활급여	교육급여	135,630	3,397	2.4%
합계		13,320,801	425,280	

주: 사업비 1천억원 이상 기준

### 3. 차등보조율제도의 개선

현행 보건복지부 국고보조사업 중에서 차등보조율이 적용되는 대상사업은 세출기능별로 파악할 때 2개 분야, 13개 단위사업으로 구성된다. 차등보조율 적용 대상사업은 대규모 사업이므로 비록 사업수는 적지만 보건복지부 전체 사업의 61.3%를 차지하고 있다. 차등보조율제도를 도입한 목적이 사회복지 국고보조사업의 급팽창에 따른 지방자치단체의 지방비 부담 충격을 완화하는데 있는 점을 감안할 때, 현재 동 제도는 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보여진다.

그러나 현재와 같은 사회복지 국고보조사업에 대해 자치단체 간에 상이한 보조율을 적용하는 방식으로 운영하는 것이 경제·재정원리에 비추어 바람직한가에 대해서는 심층 논의가 필요하다. 여기에는 차등보조율제도에 대한 근본적 원리 논의와 현실 논의가 포함되어야 할 것이다. 만일 차등보조율 대상사업의 확대가 바람직하지 않다면 향후 급증하는 지방비 부담문제 해결을 위한 대책을 어떻게 마련할 것인가가 관건이다. 그러나 이것은 지방재정제도 전반의 구조개편을 수반하는 재정개혁이므로 본 연구의 대상이 아니다.

따라서 다음에서는 현행의 차등보조율 개선을 통한 중앙과 지방, 그리고 지자체 상호간의 복지재정 부담의 조정방안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 시·군과 자치구 간에는 재정의 기능과 구조 면에서 근본적으로 차이가 있기 때문에 동일한 지표 값을 가지고 차등보조율을 결정하는 것은 부적절하므로, 재정구조의 차이를 반영하기 위해 시·군과 자치구는 차등보조율 적용기준을 달리하여야 한다. 특히, 기준지표는 동일하게 사용하더라도 지표 값은 재정구조 차이를 반영하여 지자체 유형별로 달리 설정할 필요가 있는 것이다.

둘째, 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 재정압박도를 한 두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로, 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 사회복지비 지수는 사회복지분야의 재정부담을 측정할 수 있는 가장 유효한 지표로 받아들여지고 있다. 다만, 시·군과 자치구 간에는 동일한 지수 값이 갖는 의미가 다르므로 자치단체의 수준별로 상이한 기준지표 값을 설정할 필요가 있다. 그리고 또 다른 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어, 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 박완규(2012)는 차등보조율 적용 기준인 재정자주도를 자체사업비중으로 대체할 것을 제안하고 있으나, 자체사업비중도 시·군에서는 복지재정 압박정도를 나타내는 지표로 유효하지 않는 것으로 나타난다. 따라서 시·군의 재정구조와 사회복지 지출수요를 감안한 새로운 재정압박도 측정지표의 개발이 필요하다.

셋째, 현행 차등보조율 적용시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 기준보조율 차등 적용의 취지를 구현하고 재정형평성 제고를 위해 차등구간을 세분화할 필요가 있다. 예컨대, 재정지주도는 60% 미만, 60-70% 미만, 70-80% 미만, 80% 이상 등으로 세분화하고, 사회복지비지수도 20% 미만, 20-30% 미만, 30-40% 미만, 40-50%, 50%이상 등으로 세분화하는 것이다. 아울러 인상보조율 구간도 현행 10%p에서 5%p 이하로 축소시키는 것이 바람직하다. 다만 이렇게 할 경우 일부 자치구의 경우 보조율 인상폭이 지나치게 커지는 문제가 있으므로 이에 대한 별도의 고려가 필요할 것이다.

## 제4절 지방교부세제도에 의한 재정부담 조정방안

### 1. 지방교부세 관련 복지재정의 문제점

국가정책의 중점이 SOC투자 등 경제개발 분야에서 사회복지 분야로 전환되면서 보통교부세 기준재정수요에서 복지재정 수요의 반영도 강화되어 왔다. 즉, 지방세출 가능 변화를 반영하여 사회복지 관련 항목의 비중이 큰 폭으로 상승하였으나, 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는 데는 한계가 있다. 또한 2010년에는 지방소비세 신설로 지방교부세 재원이 축소되면서 낙후지역 복지재정에는 부정적 영향을 끼쳤다.

그리고 보통교부세를 직접 받는 시·군의 경우 복지수요의 증가가 반영되고 있으나, 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 중앙의 복지수요 증가에 대한 고려가 직접적 전달주체인 자치구에는 미치지 못하고 단절되는 현상이 나타난다. 광역시에 대한 보통교부세 기준재정수요 산정시 자치구의 복지재정수요가 포함되고 있다. 이로 인해 자치구 복지보조사업의 특광역시 시비 부담분<sup>24)</sup>은 광역시

24) 국고보조사업의 국비를 제외한 지방비는 다시 시도비와 시군구비로 구분되었다.

교부세 산정시 복지재정수요가 꾸준히 증가하여 왔으므로 재원조달에 큰 문제가 없었으나, 이것이 자치구의 지방비 부담분과는 직접적으로 연계되지 않고 있다. 왜냐하면 자치구는 지방비 부담을 위한 일반재원 지원을 광역시로부터 조정교부금 형태로 지원받지만, 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(중전 취득세)의 일정비율로 배분되기 때문이다. 특히 그 동안 조정교부금이 취득세의 일정비율로 배분되어 취득세 증가율에 연동되는데 비해, 자치구의 사회복지사업 지방비 부담분 증가율은 취득세 증가율을 크게 상회하여 자치구 복지재정 압박의 근본 원인이 되어왔다.

현행 조정교부금 방식은 자치구간 재정격차 해소에 거의 기여하지 못한다. 특히 조정교부금은 재원이 부족하여 부족재원의 50-60% 정도만 충족하고 있는데, 이처럼 충족률이 낮을수록 부족분이 큰 재정열악 자치단체는 불리할 수밖에 없다. 또한 조정교부금 기준재정 수입도 자체세입(지방세 및 세외수입)의 80%만 반영하는데, 이러한 반영률이 낮을수록 취약 지자체는 불리한 상황이 발생한다.

부동산교부세도 사회복지요소를 포함하고 있으나 종합부동산세 감소로 재원 조정기능이 크게 축소되었다. 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세 개편에 따라 발생하는 지방세수 감소분을 보전하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 지방교부세법시행령 제10조3에 규정되어 있으나, 절대 규모가 감소하면서 그 동안 상대적으로 많은 재원을 교부받던 소규모 지자체의 재정여건이 상대적으로 크게 악화되었다.

사회복지사업을 지방에 이양하면서 분권교부세를 도입하였으나 중앙의 복지재정 부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받고 있다. 지방분권을 국정 우선 과제로 설정하였던 2000년대 중반에 67개의 사회복지사업들이 지방으로 이양되었고 관련 재원을 지원하기 위해 2005년도에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다. 그러나 사회복지 사업이양 이후 7년간(2005~2011) 지방비 부담 증가율은 18.8%였지만 분권교부세는 8.2%만 증가하여 지방의 복지재정 부담을 가중시켰다(<표 4-7> 참조).

〈표 4-7〉 분권교부세를 통한 사회복지 지방이양 사업 재원현황

(단위: 억원, %)

구분	연도	사업비	국비/분권교부세		지방비	
			금액	비중	금액	비중
이양전	2002	9,247	4,215	45.6	5,032	54.4
	2003	10,434	4,912	47.1	5,522	52.9
	2004	12,951	6,107	47.2	6,844	52.8
이양후	2005	16,820	5,531	32.9	11,289	67.1
	2006	19,201	6,955	36.2	12,246	63.8
	2007	22,268	7,955	35.7	14,313	64.3
	2008	26,200	9,518	36.3	16,682	63.7
	2009	28,134	8,507	30.2	19,627	69.8
	2010	30,019	9,510	31.7	20,509	68.3
	2011	33,453	10,582	31.6	22,871	68.4
연평균 증가율	이양전	18.3	20.4		16.6	
	이양후	14.5	8.2		18.8	

자료: 행정안전부(2011) 자료.

## 2. 지방교부세제도 개선방안

이에 따라 지방교부세제도를 통한 재정부담 조정방안은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 지방교부세 제도의 중심역할을 하고 있는 보통교부세가 배분과정에서 사회복지수요를 체계적으로 반영해야 할 것이다. 특히 중앙정부의 정책목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정수요 산정에 보다 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도 화할 필요가 있다.

둘째, 국고보조사업 지방비 부담으로 인해 지방자치단체의 재정압박이 심각해 지고 있는데, 이에 대처하기 위한 방법으로 지방비 부담분을 보통교부세의 기준 재정수요에 반영하는 것을 고려할 수 있다. 물론 현재도 기준재정수요 측정요소 들에 의해 간접적으로 반영되고 있으나, 이를 보다 직접적으로 반영하여 지방비

부담을 완화할 필요가 있다는 것이다. 일본은 국고부담금 지방비부담분을 지방교부세 산정시 기준재정수요액에 반영하도록 하여 국고보조사업으로 인한 지방비 증가의 재정부담을 고려해 주고 있다. 일본 지방재정법 제11조의2에 의하면 의무교육, 생활보호, 공공사업 등의 국고부담금 지방부담에 대하여는 기준재정수요액에 산입하도록 하고 있다.

우리나라의 경우도 이를 통해 지방비 부담이 크게 증가하는 지방자치단체의 지방교부세 인상으로 재정부담을 완화할 수 있을 것이다. 물론 지방교부세 총액이 변하지 않기 때문에 제로섬 게임(zero-sum game)의 상황일 수도 있지만, 적어도 사회복지 분야의 세출 기능 중요성과 ‘신규수요(new needs)’를 보통교부세 배분과정에서 보강한다는 점에서 그 의의와 영향이 있다고 하겠다. 최근에는 시군의 경우도 사회복지 재정압박이 가중되고 있으므로 지방비 부담분 기준재정수요 반영을 통한 교부세 증액의 효과가 나타날 수 있다. 다만, 사회복지 국고보조사업으로 인한 재정압박은 주로 자치구에서 많이 나타나는데, 자치구는 보통교부세 배분대상이 아니다. 자치구분 보통교부세는 광역시에 배분되나, 광역시가 자치구에 교부하는 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(중전 취득세)에 따라 배분되므로 자치구는 아무런 혜택을 받을 수 없다는 문제점이 있다. 또한 보통교부세 산정 시점에 다음연도 지방비부담분이 확정되지 않기 때문에 기준재정수요 반영은 1년의 시차를 가질 수밖에 없다는 점도 해결해야 할 과제이다.

셋째, 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원하여야 한다. 급증하는 복지수요에 비해 분권교부세의 총량적 재원규모가 부족하므로, 지자체는 67개 이양사업 전체의 국고보조 환원이 요구되고 있다. 그러나 당초 이양취지와 국가 재정여건을 고려, 지역간 복지격차 지적이 가장 많은 노인과 장애인 시설을 중심으로 국고보조 환원이 이루어져야 한다. 특히 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설운영)과 4개 경상수요사업(아동복지시설, 아동급식, 재가노인시설, 장애인복지관 운영)을 국고보조사업으로 환원해야 할 것이다.

넷째, 현재 지방교부세제도 내에서 지방자치단체에 대한 사회복지 재원배분은 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 3가지 경로를 통해 배분되고 있어 배분의 합리적 체계가 부족하고 일관성이 결여되어 있으므로 통합 배분하는 것이 바람직하다(서정섭, 2011). 보통교부세는 기준재정수요 산정시 기초수요로 사회복지 지비와 보정수요로 사회복지균형수요가 반영되고 있으며, 분권교부세는 단체별로 사회복지수요를 별도 측정하여 배분하고 있고, 부동산교부세는 재원의 25%를 사회복지에 반영하여 배분하고 있다. 따라서 단기적으로는 개별 교부세의 배분 내역이 조화를 이루도록 하고, 장기적으로는 궁극적으로 분권교부세와 부동산교부세를 보통교부세에 통합하여 단일화하여야 할 것이다.

다섯째, 사회복지분야 포괄보조금 도입도 적극 검토되어야 한다. 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정비율 고정으로 인한 재원부족문제 없이, 증가하는 복지수요에 탄력적 대응이 가능하다. 분권교부세 국고보조 환원사업과 공공부조 등 현행 보조금 사업을 대상으로 선정하여야 할 것이다. 공공부조는 국고보조율이 높아 부정수급 사례 등 지자체의 도덕적 해이가 높으므로 포괄보조금을 통한 자율성 부여로 효율성 제고가 가능하다.

### 3. 조정교부금 제도 개선

마지막으로 보통교부세 사회복지기능 강화가 자치구 재정부담 완화에 기여하도록 조정교부금 제도를 개편할 필요가 있다. 자치구의 사회복지 기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 상황에서도 이를 뒷받침해야 할 조정교부금 제도는 1988년 제도 도입 당시의 기본 틀을 그대로 유지하고 있다. 최근 조정교부금 재원을 변동 폭이 큰 취득세에서 보통세로 변경하였으나, 이것으로 재원의 안정성은 확보될 수 있겠지만 조정교부금 재원확충으로 이어지기는 어려운 현실이다. 이로 인해 지방세가 2개 세목에 불과한 자치구는 자체세입과 조정교부금을 합한 일반재원의 증가율이 지방세 증가율과 거의 같아지기 때문에 급증하는 사회복지 지방비 부담을 지속하기 어려운 구조적 문제점을 안고 있다. 이것은 분권교부세

가 갖는 재정문제와 거의 동일하다고 할 수 있다.

이러한 자치구 복지재정 문제를 해결하기 위해 몇 가지 대안을 모색해 볼 수 있다. 첫째, 광역시의 자치구에 대한 조정교부금 교부율을 광역시가 중앙정부로부터 받는 보통교부세의 사회복지 기준재정수요 증가율과 연계시키는 방안이다. 이것은 조정교부금 증가율을 복지재정수요 증가율과 연계시킨다는 측면에서 바람직한 방법이다. 그러나 이미 광역시 간에도 조정교부금 교부율의 차이가 크고, 그 기준연도를 언제로 설정하느냐에 따라 자치구 재정부담 완화 실효성의 차이가 클 수 있다는 문제점이 있다.

둘째, 광역시에 대한 보통교부세의 사회복지 기준재정수요에서 자치구 분을 분리하여, 중앙정부가 자치구에 대해 직접 사회복지교부세를 교부하는 방안이다. 이것은 별도의 추가재원 없이 광역시 사회복지 기준재정수요를 자치구 기준재정수요로 전환하여 교부세를 배분할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 때 자치구 사회복지교부세를 위한 기준재정수입을 어떤 기준으로 설정하느냐가 핵심 과제가 된다.

셋째, 자치구가 직접 수행해야 할 일부 사회복지 기능을 제외한 대부분의 사회복지 국고보조사업을 광역시가 직접 수행하는 방안이다. 이 경우 자치구의 주요한 역할인 사회복지 서비스 전달을 광역시가 하게 되어 자치구의 존재가치가 사라지는 문제가 있다.

이 중 현행 지방세 체계와 자치단체 사무구분 체계를 유지하는 경우라면 두 번째 대안인 사회복지교부세의 도입이 가장 현실적이라 할 수 있다.

## 제5절 지방재정부담심의위원회 운영활성화

제3장 제4절에서 사회복지재정의 중앙과 지방간 관계에 대한 사례조사에 보듯이 영유아 무상보육사업 예산의 절반가량을 지방에서 부담해야 하는 국고보조사업에 대해 지방과 사전 협의 없이 국가정책을 변경함으로써 인해 야기된 보육료

확대지원 사업에 대해 중앙정부와 지방자치단체간의 보육료 관련 공방이 계속되고 있다. 2012년 9월 중앙정부와 지자체간의 협의를 통해 지방보육료 부족분 중 일부는 중앙정부가, 나머지는 지자체가 분담하는 방안을 강구하였으나, 보육료 수요가 많은 수도권 자치단체의 불만은 여전히 남아 있으며, 향후 소득수준에 따른 선별지원방식으로의 정책전환, 양육수당의 전계층 확대, 예비비 지원 등의 현안은 남겨진 과제이다.

이러한 사회복지 사업을 둘러싸고 제기되고 있는 중앙과 지방간 재정관계의 쟁점사항은 무상보육료 확대지원으로 인해 발생하였다기 보다는 그간 저출산과 고령화의 급속한 진전과 경제성장에 따른 소득재분배리는 차원에서 국가의 사회복지정책의 강화에 따른 예산증가가 지방재정부담의 가중으로 연결되었기 때문일 것이다. 따라서 영유아보육료 확대로 야기된 문제의 해결방안도 사회복지비에 대한 중앙과 지방의 역할 재정립 및 사회복지재정 확충방안이라는 측면에서 접근하여야 할 필요가 있다.

특히, 저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 대한 재원조달 방식에 대해 관련 부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 구체적인 비용조달 방안의 강구가 없이 사회복지사업을 추진하게 될 경우, 중앙과 지방간의 재정관계라는 측면에서 많은 문제가 야기될 수 밖에 없다. 따라서 사회복지 국고보조사업 결정 시 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 강화하여야 할 것이다.

현행 「지방재정법」 제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 및 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비)에 따르면 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 법령의 제·개정이나 국고보조의 경우 행정안전부장관의 의견을 듣거나 협의하도록 규정하고 있으나 이 과정에서 지방비부담 협의제도에 대한 중앙정부 각 부처의 인식이 낮아 지방자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다. 또한 동일 광역자치단체에 속하는 기초자치단체 사이에도 재정사정의 차이가 있음에도 불구하고 국고보조사업에 대한 지방비 부담의 경우 동일한 부담비율이 적용되고 있다.

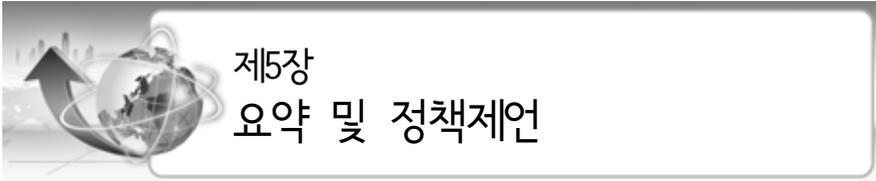
이에 따라 2011.8.4 신설된 지방재정법 제27조의2에 의해 설치하게 되는 지방

재정부담심의위원회<sup>25)</sup>는 지방비 부담에 대하여 행정안전부장관의 의견제출권을 협의권으로 변경하고, 지방자치단체는 중앙행정기관의 장과 행정안전부장관이 협의한 국고보조사업에 한해서 예산 편성을 할 수 있도록 함으로써 지방비부담 협의제도의 실효성을 제고하고 지방재정 건전성 확보에 기여하기 위한 것이다. 이와 같이 행정안전부 소속의 지방재정부담 심의위원회의 설치를 통하여 국가와 지방자치단체가 지방재정 부담에 관한 사항을 공동으로 논의할 수 있는 공식적인 장치를 마련하고서 지방자치단체의 부담을 수반하거나 지방세 수입 등에 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대해 사전 심의를 하도록 하고 있는데, 이는 그동안 국가와 지방 간 재원분담 수준 결정 시 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 공식적인 장치가 마련되어 있지 않은 것에 대하여 이를 보완하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 참여하는 협의시스템을 마련한 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방재정부담심의위원회의 운영을 활성화하여 사회복지와 관련한 정부간 재정관계라는 측면에서 발생하는 문제점을 해결하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 동시에 향후 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고<sup>26)</sup>, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

25) 지방재정부담 심의위원회가 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비에 관한 사항, 재원분담 관련 정책 입안 사항, 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 사항에 관해 지방자치단체 의견을 수렴할 수 있도록 지방재정법 제27조의2 1항에서는 위원회의 기능과 관련하여 심의하게 되는 지방재정 부담에 관한 주요 사항을 다음과 같이 규정하고 있다. ① 지방재정법 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항 ② 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, ③ 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항 ④ 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관련 법령의 제·개정 등에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항, ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

26) 「보조금관리에 관한 법률」 제11조(보조금 예산의 편성에 관한 의견 제시)에서 광역자치단체장이 보조사업에 대한 의견을 중앙관서 장 및 기재부장관에게 제출할 수 있도록 규정하고 있다.



## 제5장 요약 및 정책제언

### 제1절 요약

제2장에서는 우리나라 사회복지 정책의 변화를 간략히 소개하고 사회복지 분야의 정부간 재정관계를 살펴보았다. 그리고 사회복지 지출과 지방재정과의 관계를 파악하기 위해 사회복지 국고보조사업의 재원별 현황을 분석해 본 결과 보건복지부 소관 국고보조사업은 연평균 19.5% 증가하였으며, 이에 따른 지방비 부담액은 연평균 25.9% 증가하여 국비 증가율을 크게 상회하고 있다. 즉, 지방자치단체에서 이루어지는 사회복지사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되고 있어 의무적인 지방비분담이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이로 인해 지방자치단체는 중앙정부에서 편성한 복지분야 보조사업 추진에 따른 지방비부담의 가중으로 자체사업을 축소하는 상황에 직면하고 있다.

사회복지와 관련한 중앙-지방간 재정관계는 다른 분야의 세입-세출과 복잡하게 연계되어 있어 간단하게 해답을 찾을 수 있는 성질이 아니다. 그러나 큰 틀에서 사회복지재정의 쟁점과 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 사회복지 재정수요의 급증에 대응하기 위한 중장기적 접근방향의 설정이다. 지방자치단체의 저출산·고령사회정책에 대응하기 위한 중장기적 재정 전략 및 정책방안 강구는 정부기능의 재편(지방이양, 조정 등)과 지방재정 구조의 개편을 통한 새로운 사회복지재정의 분담구조 하에서 추진되어야 할 것이다. 이를 위하여 사회복지사무의 중앙정부와 지방정부간 배분을 합리화할 필요가 있다.

둘째, 지방재정 부담 완화방안을 지방세 확충과 중앙정부의 이전재원 확대 중 어디에 중점을 둘 것이냐이다. 지자체의 세원 확충 여력이 제한된 상황이므로 이전재원 의존도가 높아질 수밖에 없다. 이들 이전재정제도가 지방재정의 단순

한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계의 개편을 수반하여야 할 것이다.

셋째, 사회복지 관련 국고보조사업 보조율의 적정화이다. 과중한 지방비 부담으로 지방재정의 압박을 가중화시킬 수 있는 국고보조사업 중 해당사무의 성격상 명백하게 국가사무이거나 국가정책과의 연계성 또는 지역적 특성에서 국가적으로 꼭 필요한 사업이거나 국가정책수립과 연계되고 국가적으로 대처해야 하는 사업을 중심으로 보조금관리 기본법에서 명시하는 있는 국고보조율의 상향조정이 필요할 것이다. 그리고 사회복지 국고보조사업의 재정특성·정책분야를 고려하여 기준보조율을 재편할 필요가 있다.

제3장은 사회복지 서비스의 최종 전달자인 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 사회복지 재정상황을 파악하고, 재정부담을 지자체 유형별로 측정하는데 초점을 두고 있다.

먼저 사회복지예산 비중 중심으로 지자체별 사회복지예산 실태를 점검하였다. 분석결과 시와 군의 경우 사회복지예산 비중이 높더라도 사회복지 자체사업예산 비중도 높게 나타나고 있지만, 자치구의 경우는 사회복지예산 비중이 높으면 사회복지 자체사업 예산 비중이 낮아지는 것으로 나타나 사회복지예산 비중이 자체사업 예산 비중에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 기초자치단체 유형별로 주요 변수간 상관관계 분석을 실시하였다. 분석 결과, 기초자치단체 유형별로 사회복지 자체사업예산 비중에 영향을 미치는 요인이 상이하다는 것을 알 수 있다.

사회복지 분야는 대부분 국고보조사업으로 추진되지만 자체사업도 지자체의 사회복지 서비스 차별화를 위한 중요한 부분이다. 이러한 사회복지 자체사업에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 규명해 보고자 회귀분석을 실시해 보았다. 분석 결과에서 흥미로운 점은 사회복지 지방매칭비 비중이 시와 군에서는 부(-)의 방향으로 영향을 주고 있지만, 자치구에서는 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 사회복지 지방매칭비 비중이 높을수록 매칭비 부담으로 인하

여 재정여력이 감소하여 자체사업 비중이 낮아진 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 자치구의 경우 재정력이 취약한 지자체는 차등보조율 인상율을 적용받아 매칭비 비중이 상대적으로 적고 자체사업예산 비중도 낮은 것으로 보여진다.

다음으로 사회복지예산 증가가 지방재정에 미치는 영향을 분석하였다. 복지예산 증가의 지자체 유형별 양상을 규명하기 위해 지방 복지재정 압박의 강도를 측정하고, 복지예산 증가가 세출구조 및 세입구조에 미치는 영향을 분석함으로써 향후 지방재정조정제도의 개선에 기여하고자 하였다. 이를 위해 '02-'10년 기간 중 사회복지예산 비중 증가분과 2010년 사회복지예산 비중으로 사회복지재정 압박도를 측정해 보았다. 사회복지재정 압박도는 자치단체 유형(시·군·구)별로 사회복지예산 증가로 인해 지자체가 느끼는 상대적 부담의 정도라고 볼 수 있다. 이러한 복지재정 압박도 상위단체그룹(A)과 하위단체그룹(D)을 선정한 후 이 두 그룹의 재정적 사회적 특징을 비교함으로써 사회복지예산 증가가 지방재정에 미치는 영향을 측정하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 시와 군의 경우 고 압박그룹(A)이 저압박그룹(D)에 비해 인구는 상당히 많고 재정력도 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 둘째, 사회복지예산 증가의 지방 세출구조에 대한 영향도 시·군과 자치구 간에 차이가 크다. 시·군의 경우 사회보장 비중의 증가 이상으로 국토자원보존개발 비중의 감소가 발생하였는데 비해, 자치구는 국토자원보존개발 외에 일반행정 및 지원및기타경비의 비중 감소도 크게 나타났다. 셋째, 사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지예산의 급증은 지방비 매칭부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원조달을 위한 세입구조의 변화가 필요하다. 분석기간 중 세입 변화를 보면 시·군의 경우 2005년 지방교부세제도 변화에 따라 지방교부세 비중 증가가 크고 대신 세외수입 비중이 크게 감소하였다. 이에 반해 자치구는 보조금 비중이 크게 증가하고 대신 조정교부금과 세외수입 비중이 크게 감소하였다.

다음으로 사회복지분야 국고보조사업의 실태와 문제점을 살펴보았다. 지방자치단체 사회복지 재정문제는 대부분 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭

증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다. 기준보조율은 80년대의 구조를 지속하고 있고, 보육료지원사업의 경우 잔여적 서비스에서 보편적 사회서비스로 전환되었으나 보조율은 인상되지 않고 있다. 또한 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지 수요 등을 고려하여 '08년부터 차등보조율 제도를 시행하고 있으나 여러 가지 문제점들을 노정하고 있다. 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다른 데도 불구하고 동일한 기준지표에 의해 적용대상이 정해지고, 차등보조율 적용의 문턱효과(threshold effect)로 적용단체와 미적용단체의 보조율 격차가 과다하며, 자치구의 경우 적용단체 간 재정격차도 심각하다는 지적이 일고 있다.

한편 2011년 마지막날(12. 31) 국회가 0세~2세 영유아에 대한 보육료 지원확대를 위한 국비예산 3,698억원의 증액 편성을 의결하면서, 대응 지방비(약 3,788억원)를 당초예산에 반영할 수 없었던 지자체의 반발이 거세다. 즉, 세입여건 악화된 지방자치단체 입장에서 영유아보육정책은 국가사무로서 사업비 전액을 국비로 지원하여야 한다고 주장하고, 특히 지자체와는 사전 협의도 없이 일방적으로 보육료의 추가부담을 떠안기는 것은 부당하고 수용하기 곤란한 사안으로 판단하고 있다. 이러한 맥락에서 지방에서는 국가의 일방적 보육료 결정 및 과도한 지방재정 부담에 대해 크게 반발하여 보육료 추가부담분에 대한 전액국고부담 또는 국고보조율 인상을 요청하고 있다.

## 제2절 정책제언

### 1. 중앙정부의 복지재원 확충

중앙정부는 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 새로운 복지프로그램의 경쟁적 신설에 따른 복지수요 급증에 대비하여 복지재원의 총량을 확대하여야 할 것이다. 2006년 통계청이 발표한 인구전망에 따르면 65세 이상 고령자 비율은

2009년 10.7% 수준에서 빠르게 증가하여 2020년 15.6%, 2030년 24.3%로 증가하며, 2050년에는 38.2%까지 증가할 것으로 보았다. 이것은 앞으로 우리나라가 경험할 복지지출 수요 압력이 매우 강할 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

이와 같은 복지지출 증대 압력에 어느 정도 부응하기 위한 복지재원 총량 확대를 위해서는 조세부담률 제고, 사회보장기여금 인상, 교육재정과 복지재정의 연계 강화 등이 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 중앙정부의 복지재원 조달방안을 조세부담률 제고를 통해 찾는다면, 전병목·박상원(2011)의 주장처럼 세부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 사회보장기여금 인상을 통한 복지재원조달은 수입과 지출의 연계라는 측면에서 바람직하다. 특히 사회보장기여금은 사회보험의 핵심재원이므로 제도별 재정안정화 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 교육재정 절감을 통해 지방복지재원을 확충하는 것이 필요하다. 교육재정 수요인 학생수는 최근 급격히 감소하는데도 불구하고 교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 고정되어 있다. 지방교육재정교부금은 지방교부세와 동일수준 보장을 항상 요구하고 있으나, 지방교부세는 복지수요 증가로 재정압박이 심각한 수준인데 비해, 교육재정은 최근 교육수요의 감소를 경험하고 있다. 물론 금년부터 5세 누리과정을 교육재정 부담으로 추진함에 따라 일부 교육재정 추가 소요액이 발생하였다. 그러나 그 규모는 전체 교육재정 규모에 비하면 미미한 수준이라 할 수 있다. 따라서 국가 재정총량의 확대가 용이하지 않은 상황에서 교육재정 절감을 통한 복지재원을 마련한다는 것은 재정효율성 확보 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 2. 중앙-지방간 재정조정제도의 개선

### 1) 국고보조금제도 개선

지방자치단체 사회복지 재정문제는 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다. 이러한 지자체의 재정문제는 세입과 세출 양 측면에서 찾을 수 있다. 세출 측면에서는 그 동안 SOC 등 경제개발 분야에서 사회복지 분야로 정책중점이 급격히 변화되었는데 비해, 세입 측면에서는 국고보조 기준보조율이 고정되어 있고, 지방교부세 제도도 2005년 이후 큰 변화가 없는 등 기존의 재정조정제도를 고수하고 있다. 그러므로 국고보조사업을 재정환경 변화에 부응할 수 있도록 전면 재검토해야 할 상황이다.

첫째, 기준보조율이 80년대의 구조를 지속하고 있으므로 복지정책 기조의 변화를 반영하여 조정되어야 할 것이다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 보육료지원사업의 경우 저소득 취약계층을 위한 잔여적 서비스에서 출산장려를 위한 보편적 사회서비스로 전환되었으므로 현행 50%(서울 20%)를 70% 수준 이상으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 개인복지서비스에 대해서는 국고보조금과 같이 중앙-광역-기초의 지방정산체계 보다는 기금관리방식으로 전환을 모색해 볼 수 있다. 생계급여와 국민연금을 통합관리하고, 기초생활보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방안이다.

셋째, 기초자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다. 사회복지분야 국고보조사업 예산을 고려함에 있어서, 중앙정부 차원에서 매년 사회복지 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조 부담분이 자치단체별 예산비중 및 재정건전성에 미치는 영향을 분석하여, 국고보조사업의 확대가 지방재정에 미치는 부정적인 영

향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.

또한 수도권 지자체는 비수도권 지역에 비해 대체로 재정 상태가 양호한 것으로 나타나지만 서울-지방간 상이한 기준보조율에서는 수도권 중 서울만 불리한 제도를 운영한다. 경기와 인천의 기초단체의 경우 서울의 자치구와 차이가 거의 없는데도 불구하고 서울보다 20%p에서 50%p 정도 높은 보조율을 적용받는다. 특히 경기도 일부 시는 보통교부세 불교부단체일 정도로 재정이 양호한데도 높은 보조율을 적용받아 형평성 측면의 문제가 발생하는 것이다. 이에 따라 서울-지방간 상이한 보조율 개선을 위해 서울과 지방간 기준보조율 격차를 현행보다 축소하고, 격차를 단일화해야 할 것이다. 즉, 서울-지방간 보조율 격차가 20%p에서 50%p까지 다양한데 이를 20%p로 단일화하고, 수도권 내의 지자체간 형평성 문제 해결을 위해서는 차등보조율 기준지표의 조정 및 다양화가 필요하다.

참여정부 출범 후 다양한 복지 프로그램이 신설 확대되고, 그 대부분이 국고 보조 형태로 추진되면서 지자체의 매칭비 부담이 급증하였다. 특히, 재정이 취약한 자치구를 중심으로 매칭비 부담 때문에 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는 상황이 나타났다. 이에 따라 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정여건 및 복지수요 등을 고려하여 '08년부터 새로운 차등보조율 제도를 시행한 것이다.

기초생활보장사업, 영유아보육사업, 기초노령연금사업 등에는 지자체의 재정 자주도와 사회복지비 지수에 따라 차등보조율제도를 채택하였다. 그러나 이러한 차등보조율 제도는 선정 시점에서 복지비 부담이 큰 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였고 지자체와의 갈등에 대한 편의적 대응이었을 뿐이다. 따라서 차등보조율 제도는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

이에 따라 차등보조율제도의 개선과제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 시·군과 자치구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정 자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표

로 적합하지 않다. 이와 같이 사회복지예산 증가로 인한 지자체의 재정압박도를 한 두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조를 적용시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하고 구간별 격차를 줄여야 할 것이다.

## 2) 지방교부세제도 개선

지방교부세 중 보통교부세의 경우 기준재정수요에서 복지재정 수요가 강화되었지만 일관성을 유지하지 못하고 있다. 지방세출 기능 변화를 반영하여 사회복지 관련 항목의 비중이 큰 폭으로 상승하였으나, 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는 데는 한계가 있다.

보통교부세를 직접 받는 시·군의 경우 복지수요의 증가가 반영되고 있으나, 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 중앙의 복지수요 증가에 대한 고려가 직접적 서비스 전달주체인 자치구에는 미치지 못하고 단절되는 실정이다. 자치구는 지방비 부담을 위한 일반재원 지원을 광역시로부터 조정교부금 형태로 지원받지만, 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(중전에는 취득세)의 일정비율로 배분되기 때문이다. 부동산교부세도 사회복지요소를 포함하고 있으나 종합부동산세 감소로 재원조정기능이 크게 축소되었다. 분권교부세의 경우 사회복지사업을 지방에 이양하면서 도입하였으나 중앙의 복지재정 부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받고 있다.

이에 따라 지방교부세제도 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 보통교부세 배분과정에서 사회복지수요를 체계적으로 반영하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정수요 산정에 보다 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도화할 필요가 있다.

둘째, 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원하여야 한다. 특

히 당초 이양취지와 국가 재정여건을 고려, 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직하다.

셋째, 사회복지분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 한다. 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정비율 고정으로 인한 재원부족과 같은 문제 없이, 증가하는 복지수요에 탄력적 대응이 가능하다. 분권교부세 국고보조 환원 사업과 공공부조 등 현행 보조금 사업을 대상으로 선정하는 것이 바람직하다. 공공부조는 국고보조율이 높아 부정수급 사례 등 지자체의 도덕적 해이가 높으므로 포괄보조금을 통한 자율성 부여로 효율성 제고가 가능하다.

### 3) 조정교부금제도의 개편

자치구의 사회복지 기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 상황에서도 이를 뒷받침해야 할 조정교부금 제도는 1988년 제도 도입 당시의 기본 틀을 그대로 유지하고 있다. 현재 지방세가 2개 세목에 불과한 자치구는 자체세입과 조정교부금을 합한 일반재원의 증가율이 지방세 증가율과 거의 같아지기 때문에 급증하는 사회복지 지방비 부담을 지속하기 어려운 구조적 문제점을 안고 있다. 이러한 자치구 복지재정 문제를 해결하기 위해 다음 두 가지 대안을 모색해 볼 수 있다. 첫째, 광역시에 대한 보통교부세의 사회복지 기준재정수요에서 자치구 분을 분리하여, 중앙정부가 자치구에 대해 직접 사회복지교부세를 교부하는 방안이다. 둘째, 자치구가 직접 수행해야 할 일부 사회복지 기능을 제외한 대부분의 사회복지 국고보조사업을 광역시가 직접 수행하는 방안이다. 이 중 현행 지방세 체계와 자치단체 사무구분 체계를 유지하는 경우라면 두 번째 대안인 사회복지교부세의 도입이 가장 현실적이라 할 수 있다.

### 3. 지방재정부담심의위원회 활성화

저출산·고령화 관련 복지재정 수요에 대한 재원조달 방식에 대해 관련 부처간 합의가 부족하고 각종 지원대책에 대한 구체적인 비용조달 방안의 강구가 없이 사회복지사업을 추진하게 될 경우, 중앙과 지방간의 재정관계라는 측면에서 많은 문제가 야기될 수 밖에 없다. 현행 「지방재정법」에 따르면 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 법령의 제·개정이나 국고보조의 경우 행정안전부장관의 의견을 듣거나 협의하도록 규정하고 있으나 이 과정에서 지방비부담 협의제도에 대한 중앙정부 각 부처의 인식이 낮아 지방자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다.

이에 따라 2011.8.4 신설된 지방재정부담심의위원회는 지방비 부담에 대하여 행정안전부장관의 의견제출권을 협의권으로 변경하고, 지방자치단체는 중앙행정기관의 장과 행정안전부장관이 협의한 국고보조사업에 한해서 예산 편성을 할 수 있도록 함으로써 지방비부담 협의제도의 실효성을 제고하고 지방재정 건전성 확보에 기여하기 위한 것이다. 이는 그동안 국가와 지방 간 재원분담 수준 결정 시 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 공식적인 장치가 마련되어 있지 않은 것에 대하여 이를 보완하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 참여하는 협의시스템을 마련한 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방재정부담심의위원회의 운영을 활성화하여 사회복지와 관련한 정부간 재정관계 측면에서 발생하는 문제점을 적극적으로 해결할 필요가 있다. 이와 동시에 향후 자치단체에서도 지방재정부담심의위원회 개최를 요구할 수 있게 하고, 관련 부처에서 위원회의 심의결과를 의무적으로 반영하도록 하는 등의 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

## [참고문헌]

- 강윤호, “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 동향: 시·군·자치구간 비교분석”, 「한국정책학보」, 제34권 제1호, pp. 213-227, 2000.
- 강혜규, “참여복지 5개년 계획: 사회복지 행정부문”, 「보건복지포럼」, 87호, pp. 30-43, 2004.
- 강혜규, 「지방사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점」, 서울대 행정대학원 한국행정연구소 한국정책지식센터, 2005.
- 강혜규 외, 「지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안」, 한국보건사회연구원, 2006.
- 고경환·강지원·임완섭, “기초자치단체의 복지지출수준에 관한 다층분석연구”, 제2차 복지재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2011.
- 곽채기, “중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안”, 한국보건사회연구원 토론회, 2009.
- 곽채기, “국가사무의 지방이양에 따른 재원이양 모델로서 분권교부세제도의 적합성 평가: 사회복지분야 지방이양사업을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 제17권 제1호, pp. 287-318, 2010.
- 구인회·양난주·이원진, “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 「사회복지연구」, 제40권 제3호, pp. 99-124, 2009.
- 구찬동·하능식, “기초자치단체 사회복지예산의 증가가 지방세출구조에 미친 영향”, 제3회 복지재정DB 학술대회 자료집, 한국보건사회연구원, 2012.
- 국회예산정책처, 「예산안 중점분석」, 국회예산정책처, 2011.
- 국회예산정책처, 「영유아보육 및 유아교육 사업평가」, 국회예산정책처, 2012.
- 기획재정부, 「2011-2015 국가재정운용계획」, 2011.
- 김교성·이재완, “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석”, 「한국사회복지학」, 41권, pp. 68-92, 2000.
- 김대철, 「지출산·고령사회 대책의 재정분석」, 국회예산정책처, 2009.
- 김미혜·박은주·김민경, “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”, 「사회복지정책」, 제36권 제4호, pp. 189-213, 2009.
- 김상철·김대철, “참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조사업

- 과 지방이양사업을 중심으로», 「사회복지정책」, 제37권 제2호, pp. 123-150, 2010.
- 김성중·신주연, 지방재정지출의 결정요인 연구, 「공공정책연구」, 제14권 pp. 3-23, 2003.
- 김진영, “자치단체 간 복지재정 부담 불균형 해소 방안”, 국회 정책토론회, 2009.
- 김진욱·고은주·주은수, “기초자치단체의 사회복지지출 수준 및 결정요인 연구”, 제2차 복지 재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2011.
- 김태일, “지방자치 실시 이후 자치단체의 예산지출구조 변화: 사회복지비 지출을 대상으로”, 한국행정학회 추계학술대회, 2000.
- 김태일, “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과”, 「한국지방재정논집」, 제6권 제2호 pp. 3-19, 2001.
- 김태일, “복지지출과 국가부채와의 관계: OECD 국가분석과 한국에의 시사”, 한국경제학회 2011년도 제3차 정책세미나, 2011.
- 김태일, “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향 분석”, 제2차 복지 재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2011.
- 김태일, “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향 분석”, 제3차 복지 재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2012.
- 남궁근, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로”, 「한국행정학보」, 28(3): 991-1012, 1994.
- 류진석, “지방분권과 사회복지의 지역간 형평성: 정부간 사회복지 재정배분체계의 재구조화”, 「한국사회복지행정학」, 제9권, pp. 1-27, 2003.
- 모지환·이중섭, “지방정부의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인”, 「사회복지정책」, 제37권 제4호, pp. 49-73, 2010.
- 박고운·박병현(2007), 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인, 「사회복지정책」 31: 423-451.
- 박병현, “노무현 정부의 복지재정분권책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안”, 「한국사회복지학」, 제60권 제1호, pp. 159-185, 2008.
- 박완규, “지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 대한 연구”, 「한국지역사회복지학」, 제40권, pp. 1-30, 2012.
- 박인화, 「복지재정 운용식태와 정책과제」, 예산현안분석 제35. 국회예산정책처, 2010.
- 박해자, “복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안”, 「한국거버넌스학회보」, 제16권 제1호, pp. 31-55, 2009.

- 백종만, 「한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화」, 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2003.
- 보건복지부, 「주요정책 추진방향, 2012년 업무계획」, 2011.
- 서동명, “우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석”, 「사회복지연구」, 제40권 제4호, pp. 85-114, 2009.
- 서상범·홍석자, “한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로”, 「사회복지정책」, 제37권 제2호, pp. 151-177, 2010.
- 서정섭, “지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방안”, 임성일 외, 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 2011.
- 서정섭, “외국복지재정지출의 중앙과 지방간 분담실태와 시사점”, 「지방재정과 지방세」, 제48호, pp. 86-108, 2011.
- 서정섭·조기현, 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2006.
- 성명기, 「저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점」, 국회예산정책처, 2009.
- 소순창 외, “일본의 고령자복지정책과 기관위임사무제도의 폐지”, 「한국행정학보」, 제35권 제2호, pp. 97-115, 2001.
- 손희준, “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석”, 「한국행정학보」, 제33권 제1호, pp. 81-97, 1999.
- 오수현, “지방자치단체의 정당요인이 정책산출에 미치는 영향 -사회복지비와 경제개발비 예산지출을 중심으로-”, 2010 한국정책학회 하계대회 및 국제학술대회, 2010.
- 윤영진, “사회복지재정 분권화의 의의와 정책과제”, 「사회과학논총」, 제26권 제1호, pp. 63-85, 2007.
- 윤종진, “국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안”, 「지방행정」, 제146호, pp. 47-64, 2007.
- 이상용, “고령화의 변화전망과 지방재정정책”, 이상용 외, 「2020 지방재정 그랜드 디자인」, 한국지방행정연구원, 2010.
- 이상용·이효, 「고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체 대응방안」, 한국지방행정연구원, 2006.
- 이승중·김홍식, “지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지서비스 기능을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제26권 제2호, pp. 573-589, 1992.
- 이원희, “차등 국고보조율제도를 통한 정부 간 복지재정책임의 합리화 방안”, 「지방재정과

- 지방세」, 제40호, pp. 26-45, 2011.
- 이재원, “포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제1호, pp. 57-89, 2009.
- 이재원, “사회서비스정책의 지향가치와 활성화 과제”, 「사회서비스연구」, 제1권, pp.33-82, 2010.
- 이재원, “사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화방안: 중앙·지방정부 간 복지재정관계를 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 제16권 제2호, pp. 87-114, 2011.
- 이재원, “지방재정에서 사회복지비 지출의 현황과 특성 분석”, 「지방재정과 지방세」, 제48권, pp. 55-85, 2011.
- 이재원, “사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향.” 한국지방재정공제회 「지방재정」, 2012년 제2호, pp. 44-66, 2012.
- 이채정, 「사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제」, 국회예산정책처 사업평가 현안분석 제32호, 2011.
- 이현우, 「분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2009.
- 임성일, 사회복지지출의 재정압박과 결정요인: 자치구 재정을 중심으로, 미발표논문, 2012.
- 장동호, “기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색”, 「한국사회복지학」, 제59권 제1호, pp. 329-351, 2007.
- 조수현, “지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락”, 「지방행정연구」, 제23권 제2호, pp. 101-131, 2009.
- 지은구, “지방분권시대의 사회복지재정의 현 주소”, 「사회과학논총」, 제26권 제2호, pp. 35-61, 2007.
- 진재문, “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003년 광역시·도를 중심으로.” 「사회복지정책」, 제24권, pp. 5-30, 2006.
- 최병호, “한국의 인구정책, 고령화와 지방재정의 과제”, 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회 공동세미나, 2010.
- 최성은, 「사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 2010.
- 최준욱, “복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰,” 「재정포럼」, 제11권 제6호, pp. 6-20, 2006.
- 하능식·구찬동, “사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석”, 2012 지방재정세미나, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 2012.

하능식·신두섭, “지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략”, 한국지방행정연구원, 2009.

한국보건사회연구원, 복지재정DB, 2012.

행정안전부, 각 년도, 「보통교부세 산정내역」.

행정안전부, 각 년도, 「지방자치단체 예산개요」.

행정안전부, 각 년도, 「지방재정연감」.

행정안전부 재정고 홈페이지 <http://lofin.mopas.go.kr/>

Blöchliger, Hansjörg and David King., *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2006.

Muramatsu, M., “Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives”. *World Bank Report* No 37178, 2001.

Musgrave, A.R., *The Theory of Public Finance*, New York: Mcgraw-Hill, 1959.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Braco Jovanovich, 1972.

OECD, *Revenue Statistics*, 2011.

Prud’homme, Rémy., “Fiscal Decentralization in Africa: A Framework for Considering Reform”, *Public Administration and Development*, Vol. 23, pp. 17-27, 2003.

Shah, Anwar, “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies,” *World Bank Policy Research Paper* 3282, April 2004.

Tanzi, Vito., “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Annual Bank Conference on Development Economics 1995, The World Bank, 1996.

Wollman. H., “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations”. *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4, 2004.

## ■ ■ Abstract

# Policy Options for Adjusting Social Welfare Fiscal Burdens between Central and Local Governments

In Korea, the share of social welfare expenditures to local governments' budgets has been rapidly increasing since 2002, due to national demographic changes and fiscal policy orientation transitions from economic development to social welfare. The high growth rate of social welfare expenditure is influencing the revenue and spending structures of local governments in various ways, which face highly rigid budget constraints.

Therefore, we analyze a number of local fiscal data from various sources to characterize local fiscal structures, which are influenced by rapid increases in social welfare expenditures.

First, we measure the degree of fiscal pressure occurred from rapid increase in social welfare spending with two standardized indices: the percentage change in social welfare during 2002-2010 and the share of social welfare in 2010. We analyze local governments by four groups, according to the degree of fiscal pressure, to find the differences across the groups in "how local spending structure has been adjusted" and "how local revenue structure has been changed in response to the increase of social welfare spending".

Second, we examine the national specific grant programs and show the new trend in social welfare spendings of local governments.

Third, we investigate fiscal conflicts between central and local governments with the case of aid program for infants and children.

Based on various empirical analyses, we suggest policy options for rebuilding intergovernmental fiscal relations in each governmental level.

First, in order to deal with the rapid increase in social welfare expenditure, the central government should raise the ratio of tax burden to GDP by increasing income tax revenue, and utilize fiscal savings in education expenditure as social welfare financial source, provided from the decreased number of schooling students.

Second, the national specific grants should be revised in the directions of raising standard rates of subsidies, and narrowing the gap of standard rates between Seoul and other local governments. The differential standard rates that are applied only in the social welfare sector are suggested to be improved with narrowed width of those rates and reflecting characteristics of governmental types.

Third, since the general grants are not provided to self-governing districts, which are experiencing the most fiscal pressure due to increased social welfare spendings, the general shared tax scheme should be revised to correct the financial problem in self-governing districts. Also, the allocation method of general grants among local governments is recommended to reflect changes in social welfare needs and demographic structures.

**【부록】 자치단체 유형별 사회복지재정 압박도**

지역	사회보장예 산비중 증감 (’02-’10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
목포	22.44	2.255	36.83	2.558	2.406	1	-1.145	67	245,422	33
의정부	21.5	2.014	32.93	1.786	1.900	2	0.062	29	431,801	15
전주	18.96	1.365	36.14	2.421	1.893	3	-0.244	40	641,525	8
안산	20.16	1.672	34.12	2.021	1.847	4	0.813	15	714,891	6
부천	19.03	1.383	32.16	1.634	1.508	5	0.521	20	875,204	5
속초	21.76	2.081	27.58	0.727	1.404	6	-0.631	51	84,302	67
청주	16.07	0.627	34.86	2.168	1.397	7	0.280	24	655,971	7
고양	19.73	1.562	28.72	0.953	1.258	8	1.399	5	950,115	3
오산	19.98	1.626	27.86	0.783	1.204	9	1.212	7	182,516	42
천안	18.32	1.202	28.35	0.880	1.041	10	0.887	12	557,673	11
강릉	19.73	1.562	25.07	0.231	0.896	11	-0.427	43	218,503	37
김해	19.12	1.406	25.61	0.337	0.872	12	0.032	30	503,348	14
시흥	16.88	0.834	27.75	0.761	0.797	13	0.912	11	403,797	18
남양주	17.06	0.880	27.4	0.692	0.786	14	0.267	25	564,141	10
군포	16.46	0.727	27.11	0.634	0.680	15	0.849	13	287,833	25
안양	15.18	0.400	27.94	0.799	0.599	16	1.034	8	621,714	9
익산	12.88	-0.188	30.44	1.293	0.553	17	-0.708	52	307,289	23
포항	14.66	0.267	27.77	0.765	0.516	18	0.127	28	514,755	12
원주	14.96	0.343	26.84	0.581	0.462	19	-0.049	34	314,678	22
성남	14.31	0.177	27.47	0.706	0.441	20	2.267	1	980,190	2
경산	13.3	-0.081	28.77	0.963	0.441	21	-0.398	42	240,708	34
수원	15.81	0.561	25.35	0.286	0.423	22	1.392	6	1,077,535	1
동두천	14.69	0.274	26.75	0.563	0.419	23	-0.847	60	95,653	62
파주	15.5	0.481	24.86	0.189	0.335	24	0.620	18	355,632	19
광명	12.23	-0.354	28.97	1.002	0.324	25	0.831	14	343,982	20
동해	16.85	0.826	22.3	-0.318	0.254	26	-0.736	53	95,236	63
경주	14.71	0.280	24.63	0.144	0.212	27	-0.450	44	267,098	29
과천	15.64	0.517	23.26	-0.128	0.195	28	2.246	2	72,279	69
춘천	13.37	-0.063	26.1	0.434	0.186	29	-0.068	36	269,950	28
양산	15.42	0.461	23.19	-0.141	0.160	30	-0.116	37	260,239	31
구리	12.63	-0.252	26.59	0.531	0.140	31	0.513	21	196,398	41
안성	14.61	0.254	23.58	-0.064	0.095	32	0.216	26	177,937	43

지역	사회보장에 산비중 증감 ('02-'10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
김천	15.61	0.510	21.51	-0.474	0.018	33	-0.369	41	136,136	52
진주	13.26	-0.091	24.41	0.100	0.005	34	-0.162	39	335,037	21
양주	14.63	0.259	22.64	-0.250	0.004	35	-0.050	35	196,706	40
밀양	14.45	0.213	22.67	-0.244	-0.016	36	-0.579	50	110,479	58
영주	13.51	-0.027	23.79	-0.023	-0.025	37	-0.833	59	113,926	57
구미	13.77	0.039	23.25	-0.130	-0.045	38	0.175	27	404,920	17
군산	10.92	-0.689	26.88	0.589	-0.050	39	-0.520	48	272,601	27
제천	13.24	-0.096	23.42	-0.096	-0.096	40	-0.481	47	137,264	51
사천	13.76	0.037	22.46	-0.286	-0.125	41	-1.036	64	114,148	56
정읍	10.29	-0.850	26.4	0.494	-0.178	42	-1.199	68	122,000	55
용인	14.89	0.326	20.24	-0.725	-0.200	43	2.003	4	876,550	4
여수	13.32	-0.076	22.04	-0.369	-0.222	44	-0.760	55	293,488	24
아산	12.51	-0.283	22.68	-0.242	-0.262	45	0.535	19	265,191	30
포천	12.98	-0.162	21.79	-0.418	-0.290	46	-0.002	32	158,658	46
순천	11.72	-0.484	22.81	-0.217	-0.351	47	-0.811	57	272,620	26
공주	12.05	-0.400	22.06	-0.365	-0.383	48	-0.932	61	124,930	54
하남	12.37	-0.318	21.45	-0.486	-0.402	49	0.417	22	150,479	47
광양	14.4	0.200	18.8	-1.010	-0.405	50	-0.139	38	145,512	49
이천	12.19	-0.364	21.28	-0.519	-0.442	51	0.668	17	202,595	39
경기광주	12.5	-0.285	20.8	-0.614	-0.450	52	0.958	9	249,789	32
평택	12.16	-0.372	21.08	-0.559	-0.465	53	0.701	16	419,457	16
의왕	10.45	-0.809	20.21	-0.731	-0.770	54	0.918	10	147,443	48
화성	11.59	-0.518	18.38	-1.093	-0.805	55	2.052	3	505,838	13
남원	10.77	-0.727	19.38	-0.895	-0.811	56	-1.310	70	87,775	66
충주	9.97	-0.932	20.36	-0.701	-0.816	57	-0.741	54	208,481	38
논산	7.42	-1.583	22.36	-0.306	-0.944	58	-1.033	63	127,507	53
서산	9.72	-0.995	19.09	-0.953	-0.974	59	0.027	31	160,468	45
보령	8.91	-1.202	19.74	-0.824	-1.013	60	-0.788	56	107,346	59
거제	9.46	-1.062	17.89	-1.190	-1.126	61	0.324	23	228,355	36
안동	8.09	-1.412	19.64	-0.844	-1.128	62	-1.079	65	167,886	44
통영	9.02	-1.174	17.95	-1.178	-1.176	63	-0.453	45	140,297	50
김포	9.19	-1.131	17.46	-1.275	-1.203	64	-0.005	33	238,339	35
삼척	11.35	-0.579	13.97	-1.966	-1.272	65	-0.994	62	72,046	70

지역	사회보장에 산비중 증감 (’02-’10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
김제	6.06	-1.931	20.46	-0.682	-1.306	66	-1.269	69	94,346	64
나주	7.27	-1.621	18.18	-1.133	-1.377	67	-1.083	66	90,118	65
문경	8.32	-1.353	16.62	-1.442	-1.397	68	-0.559	49	77,391	68
대백	8.13	-1.402	15.13	-1.736	-1.569	69	-0.481	46	50,864	71
영천	6.11	-1.918	16.63	-1.440	-1.679	70	-0.814	58	103,190	61
상주	6.41	-1.841	14.03	-1.954	-1.898	71	-1.374	71	105,607	60
달성	13.54	2.020	24.86	2.566	2.293	1	2.008	3	178,899	2
음성	11.82	1.479	25.11	2.635	2.057	2	1.287	8	91,093	9
칠곡	11.74	1.454	24.02	2.336	1.895	3	1.225	9	119,087	5
울주	10.84	1.171	24.78	2.544	1.858	4	2.317	2	201,000	1
함안	12.95	1.834	20.15	1.274	1.554	5	0.670	17	67,207	20
기장	10.51	1.067	22.56	1.935	1.501	6	2.420	1	102,557	7
여주	12.47	1.683	19.94	1.216	1.450	7	1.928	4	109,250	6
양양	13.88	2.127	16.63	0.308	1.217	8	-0.007	33	27,929	74
연천	10.3	1.001	20.04	1.243	1.122	9	0.758	15	45,177	49
남해	10.15	0.954	19.7	1.150	1.052	10	-0.324	49	49,328	41
청원	8.78	0.523	20.71	1.427	0.975	11	1.807	6	152,944	3
횡성	10.8	1.158	17.67	0.593	0.876	12	0.392	19	44,254	51
산청	11.78	1.466	16.5	0.272	0.869	13	-0.576	69	35,591	61
하동	11.19	1.281	17.03	0.417	0.849	14	-0.401	54	51,509	38
울진	10.04	0.919	18	0.684	0.801	15	-0.196	45	52,430	37
의령	11.1	1.253	16.18	0.184	0.718	16	0.159	23	30,162	72
연기	5.78	-0.420	21.82	1.732	0.656	17	1.615	7	81,871	13
고흥	9.66	0.800	17.28	0.486	0.643	18	-0.965	83	73,924	17
거창	10.49	1.061	16.13	0.170	0.616	19	-0.509	61	63,421	22
금산	7.98	0.271	18.87	0.922	0.597	20	0.480	18	56,555	34
가평	5.99	-0.354	20	1.232	0.439	21	1.059	10	58,890	30
영동	10.57	1.086	14.65	-0.236	0.425	22	0.021	31	50,523	40
예천	8.41	0.407	17.12	0.442	0.424	23	-0.261	48	47,049	45
예산	7.62	0.158	18	0.684	0.421	24	0.025	30	87,002	11
함양	10.42	1.039	14.58	-0.255	0.392	25	-0.787	74	41,197	56
완도	7.97	0.268	17.37	0.511	0.389	26	-0.741	71	54,269	35
합천	9.04	0.605	15.77	0.072	0.338	27	-0.356	50	51,092	39

지역	사회보장에 산비중 증감 (’02-’10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
화순	8.74	0.510	15.86	0.096	0.303	28	0.108	27	69,368	19
옥천	6.66	-0.144	18.21	0.741	0.299	29	-0.032	34	54,025	36
창녕	7.45	0.105	17.04	0.420	0.262	30	0.146	25	61,714	25
홍천	8.39	0.400	15.67	0.044	0.222	31	0.713	16	69,893	18
경남고성	7.97	0.268	15.77	0.072	0.170	32	-0.157	40	57,231	33
영월	8.95	0.576	14.6	-0.250	0.163	33	-0.126	38	40,407	58
영암	7.57	0.142	15.97	0.126	0.134	34	0.205	21	60,082	29
진천	8.36	0.391	14.87	-0.175	0.108	35	0.968	11	62,094	24
영덕	6.81	-0.097	16.59	0.297	0.100	36	-0.531	62	41,377	55
서천	5.85	-0.398	17.59	0.571	0.086	37	-0.787	75	60,085	28
해남	5.62	-0.471	17.56	0.563	0.046	38	-0.487	60	79,579	14
의성	7.25	0.042	15.4	-0.030	0.006	39	-0.186	43	58,832	31
인제	8.15	0.325	14.15	-0.373	-0.024	40	0.133	26	31,842	68
완주	4.38	-0.861	18.44	0.804	-0.028	41	0.174	22	85,119	12
당진	6.58	-0.169	15.91	0.110	-0.029	42	1.837	5	144,903	4
강원고성	9.5	0.749	12.44	-0.842	-0.046	43	-0.181	42	30,112	73
단양	7.52	0.127	14.7	-0.222	-0.048	44	0.048	29	31,817	69
영광	5.41	-0.537	16.75	0.341	-0.098	45	-0.534	63	57,362	32
함평	6.45	-0.210	15.47	-0.011	-0.110	46	-0.841	77	36,702	60
홍성	5.13	-0.625	16.89	0.379	-0.123	47	0.805	14	88,078	10
무안	5.49	-0.512	16.33	0.225	-0.143	48	-0.885	79	74,475	16
고령	7.3	0.058	14.25	-0.346	-0.144	49	-0.240	47	34,678	63
장수	7.83	0.224	13.63	-0.516	-0.146	50	-0.390	52	23,386	81
청도	6.12	-0.314	15.58	0.019	-0.147	51	-0.174	41	44,391	50
성주	8.26	0.359	12.96	-0.700	-0.170	52	0.147	24	45,289	48
부안	5.64	-0.464	15.83	0.088	-0.188	53	-0.392	53	60,138	27
보성	6.84	-0.087	14.06	-0.398	-0.242	54	-0.918	80	48,792	43
청송	7.07	-0.015	13.69	-0.499	-0.257	55	-0.058	35	26,715	77
정선	8.87	0.551	11.6	-1.073	-0.261	56	-0.089	37	41,045	57
강화	6.2	-0.288	14.12	-0.381	-0.335	57	-0.545	65	67,104	21
평창	7.68	0.177	12.05	-0.949	-0.386	58	0.880	13	43,622	52
진도	6.58	-0.169	13.28	-0.612	-0.390	59	-0.838	76	33,743	65
강진	5.96	-0.364	13.83	-0.461	-0.412	60	-0.954	81	41,624	54

지역	사회보장에 산비중 증감 (’02-’10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
보은	5.96	-0.364	13.82	-0.464	-0.414	61	-0.227	46	34,956	62
양구	6.55	-0.178	12.88	-0.722	-0.450	62	-0.187	44	21,843	82
부여	3.93	-1.002	15.64	0.036	-0.483	63	-0.540	64	75,029	15
고창	4.81	-0.725	14.63	-0.241	-0.483	64	-0.955	82	60,861	26
곡성	5.64	-0.464	13.31	-0.604	-0.534	65	-0.785	73	31,886	67
무주	7.04	-0.024	11.53	-1.092	-0.558	66	-0.414	55	25,578	78
태안	6.24	-0.276	12.39	-0.856	-0.566	67	0.049	28	63,247	23
구례	5.04	-0.653	12.79	-0.746	-0.700	68	-0.570	67	27,375	76
임실	5.67	-0.455	11.66	-1.056	-0.756	69	-0.422	56	30,593	70
과산	4.54	-0.810	12.64	-0.787	-0.799	70	-0.562	66	36,827	59
순창	5.14	-0.622	11.9	-0.991	-0.806	71	-0.442	57	30,209	71
철원	2.55	-1.436	14.85	-0.181	-0.809	72	-0.080	36	48,928	42
진안	4.87	-0.707	11.57	-1.081	-0.894	73	-0.468	59	27,543	75
장성	2.22	-1.540	14.49	-0.280	-0.910	74	-0.864	78	46,514	46
영양	4.67	-0.769	11.67	-1.054	-0.912	75	-0.154	39	18,451	84
장흥	2.7	-1.389	13.84	-0.458	-0.924	76	-1.105	84	42,394	53
담양	2.94	-1.314	13.35	-0.593	-0.953	77	-0.575	68	47,808	44
봉화	4.62	-0.785	11.4	-1.128	-0.956	78	-0.383	51	34,567	64
청양	4.88	-0.703	10.91	-1.262	-0.983	79	-0.766	72	32,541	66
양평	3.8	-1.043	11.88	-0.996	-1.020	80	0.889	12	95,833	8
옹진	4.57	-0.801	9.38	-1.682	-1.242	81	0.021	32	18,739	83
군위	2.94	-1.314	10.27	-1.438	-1.376	82	-0.459	58	24,736	79
화천	0.43	-2.103	10.48	-1.380	-1.742	83	0.339	20	24,364	80
신안	0.7	-2.018	9.88	-1.545	-1.781	84	-1.361	85	45,428	47
울릉	-5.91	-3.000	4.56	-3.000	-3.000	85	-0.619	70	10,701	85
대구서구	34.19	2.069	55.18	1.289	1.679	1	-0.801	51	224,618	51
부산연제구	31.58	1.680	54.12	1.181	1.431	2	-0.698	45	212,696	53
광주북구	27.04	1.003	59.52	1.730	1.367	3	-1.212	67	466,866	14
대전서구	30.79	1.562	52.13	0.979	1.270	4	-0.731	46	499,742	9
대구북구	27.01	0.999	57.34	1.509	1.254	5	-0.888	57	452,505	16
광주광산구	29.44	1.361	53.59	1.127	1.244	6	-1.030	62	363,239	30
부산남구	30.28	1.486	52.12	0.978	1.232	7	-0.874	55	298,458	40
부산동래구	30.47	1.515	51.12	0.876	1.195	8	-0.522	40	282,779	41

지역	사회보장에 산비중 증감 ('02-'10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
부산부산진구	29	1,296	52.86	1,053	1,174	9	-0.827	54	395,826	25
부산해운대구	27.37	1,053	54.54	1,224	1,138	10	-0.810	52	426,729	19
대전중구	29.78	1,412	50.3	0,792	1,102	11	-0.890	58	265,846	44
부산수영구	31.59	1,682	45.89	0,344	1,013	12	-0.645	44	178,267	55
인천계양구	29.62	1,388	47.67	0,525	0,956	13	-0.513	39	347,810	32
부산사하구	24.34	0,601	55.04	1,275	0,938	14	-1.044	64	358,730	31
광주남구	27.9	1,132	49.23	0,684	0,908	15	-0.991	61	216,863	52
대전동구	25.2	0,729	52.29	0,995	0,862	16	-1.287	68	248,835	47
인천부평구	24.83	0,674	51.71	0,936	0,805	17	-0.620	42	567,493	6
대구달서구	20.21	-0.014	57.23	1,497	0,741	18	-0.787	49	607,083	3
대구남구	23.16	0,425	51.7	0,935	0,680	19	-0.823	53	171,197	57
부산동구	25.42	0,762	47.74	0,532	0,647	20	-0.795	50	101,514	64
부산영도구	22.34	0,303	52.09	0,975	0,639	21	-1.042	63	146,798	60
인천남구	24.15	0,573	48.78	0,638	0,605	22	-0.628	43	423,876	20
부산사상구	23.77	0,516	47.05	0,462	0,489	23	-0.782	48	257,843	45
대구동구	20.8	0,073	51.15	0,879	0,476	24	-1.108	65	337,529	35
광주서구	20.37	0,009	51.57	0,922	0,465	25	-0.736	47	303,219	39
부산금정구	22.3	0,297	47.82	0,540	0,419	26	-0.882	56	255,419	46
부산북구	15.64	-0.696	56.84	1,458	0,381	27	-1.326	69	312,218	37
부산서구	20.44	0,020	49.46	0,707	0,363	28	-1.126	66	126,040	62
인천남동구	24.13	0,570	43.45	0,096	0,333	29	0,093	31	473,423	13
광주동구	22.06	0,261	45.4	0,294	0,278	30	-0.979	60	104,449	63
대구수성구	15.77	-0.676	51.76	0,941	0,132	31	-0.364	38	461,988	15
울산동구	25.94	0,840	36.73	-0.588	0,126	32	0,254	26	170,764	58
대전대덕구	19.9	-0.061	45.17	0,271	0,105	33	-0.952	59	207,549	54
인천서구	21.1	0,118	42.48	-0.003	0,058	34	0,064	32	408,068	22
서울강북구	19.15	-0.172	42.86	0,036	-0.068	35	0,298	25	346,520	33
서울은평구	20.24	-0.010	40.92	-0.162	-0.086	36	0,425	22	488,109	12
부산중구	22.83	0,376	36.48	-0.613	-0.119	37	0,028	33	49,442	69
울산중구	19.93	-0.056	40.63	-0.191	-0.124	38	-0.613	41	232,915	50
인천동구	22.28	0,294	35.67	-0.696	-0.201	39	0,300	24	79,663	66
서울금천구	20.51	0,030	38.09	-0.450	-0.210	40	0,545	20	245,195	48
인천연수구	15.88	-0.660	44.51	0,204	-0.228	41	-0.127	36	279,230	43

지역	사회보장에 산비중 증감 (’02-’10년)	표준화 지수 (A)	사회보장 예산비중 (2010)	표준화 지수 (B)	복지재정 압박 표준화 (A+B)/2	순위	재정력 표준화	순위	총인구	
울산북구	22.53	0.331	34.57	-0.808	-0.238	42	0.200	28	177,488	56
서울마포구	20.64	0.050	37.22	-0.538	-0.244	43	0.944	11	391,865	26
서울강서구	14.69	-0.837	45.77	0.332	-0.253	44	0.137	30	574,127	4
서울성북구	20.37	0.009	36.77	-0.584	-0.287	45	0.450	21	488,932	11
서울중랑구	17.01	-0.491	40.12	-0.243	-0.367	46	0.248	27	427,455	18
대구중구	19.87	-0.065	35.62	-0.701	-0.383	47	-0.003	34	77,857	67
서울관악구	16.22	-0.609	39.56	-0.300	-0.455	48	0.382	23	531,434	7
서울동대문구	19.01	-0.193	35.46	-0.717	-0.455	49	1.020	9	366,786	29
서울동작구	17.36	-0.439	37.05	-0.555	-0.497	50	0.928	12	402,709	24
서울노원구	10.76	-1.423	46.68	0.424	-0.499	51	-0.042	35	611,230	2
서울도봉구	15.77	-0.676	38.26	-0.432	-0.554	52	0.583	19	368,298	28
서울강동구	17.32	-0.445	35.28	-0.735	-0.590	53	0.947	10	491,871	10
대전유성구	17.75	-0.381	34.05	-0.860	-0.621	54	-0.312	37	281,692	42
울산남구	17.59	-0.405	33.96	-0.870	-0.637	55	0.595	18	344,131	34
서울광진구	16.04	-0.636	33.39	-0.928	-0.782	56	0.850	14	375,463	27
서울양천구	13.58	-1.003	36.36	-0.625	-0.814	57	0.737	15	500,001	8
서울송파구	14.4	-0.880	32.75	-0.993	-0.937	58	1.890	5	685,279	1
서울구로구	10.29	-1.493	36.06	-0.656	-1.074	59	0.672	16	423,736	21
서울중구	14.81	-0.819	26.75	-1.603	-1.211	60	2.318	2	132,822	61
서울영등포구	10.5	-1.462	31.69	-1.100	-1.281	61	1.591	6	406,833	23
서울용산구	12.92	-1.101	27.99	-1.477	-1.289	62	1.590	7	244,853	49
서울서대문구	11.04	-1.381	30.33	-1.239	-1.310	63	0.654	17	324,541	36
서울강남구	10.6	-1.447	27.62	-1.514	-1.481	64	2.285	3	570,095	5
부산강서구	9.28	-1.643	28.05	-1.471	-1.557	65	0.175	29	62,594	68
서울성동구	7.16	-1.959	27.1	-1.567	-1.763	66	1.225	8	309,093	38
서울종로구	10.4	-1.477	21.85	-2.101	-1.789	67	2.181	4	170,578	59
인천중구	9.75	-1.573	20.77	-2.211	-1.892	68	0.882	13	92,890	65
서울서초구	4.78	-2.314	21.83	-2.103	-2.209	69	2.322	1	434,720	17



## 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안

---

발행일 : 2012년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

---

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

ISBN 978-89-7865-359-6