



■ 연구보고서 2013-26

# 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구

-재정분담체계 재구조화를 중심으로

고제이·김재호·이근재  
이상호·조성규·최병호

**【책임연구자】**

**고제이** 한국보건사회연구원 부연구위원

**【주요저서】**

사회보장 관리대상사업 분류체계 연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

2012년 세입예산안 분석 및 중기총수입 전망

국회예산정책처, 2012(공저)

2011회계연도 총수입결산분석

국회예산정책처, 2012(공저)

**【공동연구진】**

**김재호** 한국보건사회연구원 초빙연구위원

**이근재** 부산대학교 경제학부 조교수

**이상호** 원광대학교 경제학부 조교수

**조성규** 전북대학교 법학전문대학원 교수

**최병호** 부산대학교 경제학부 교수

연구보고서 2013-26

**중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구  
- 재정분담체계 재구조화를 중심으로**

발행일 2013년

저자 고제이 외

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)

전화 대표전화: 02)380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 경성문화사

가격 7,000원

## 발간사 <<

본 연구는 최근 급속하게 확대되고 있는 사회복지분야 재정지출과 관련하여 국가와 지방자치단체간 참여하게 대립하고 있는 비용분담의 문제를 포괄적으로 분석하고 있다. 사회복지지출과 지방재정의 문제는 오랫동안 행정학이나 법학, 정치학, 경제학 등 다양한 학계 연구자들의 관심 분야였고, 수많은 연구결과들을 찾아 볼 수 있다. 그러나 지방세입구조의 취약성이나 국고보조금 또는 지방교부세 제도의 문제를 중심으로 겉으로 드러난 재정분담의 문제에 대한 해법을 모색하는 연구가 대부분이다. 국가와 지방자치단체의 사회복지 재정분담 문제가 정치·경제·행정 모두를 총망라하는 사안이므로 종래와 같이 현행 제도 틀 안에서의 미세조정을 통한 해결은 한계가 존재한다.

본 연구는 피상적 현상의 본질적 문제에 대한 해답을 찾기 위해 실증적 분석 이외에도 제도·이론적 측면에서의 심층적인 논의에 초점을 맞추고 있다. 현행 지방재정제도의 틀 내에서의 지방재정문제 해결가능성을 타진하기 위해 재정분담 실태를 살펴보고 지방세출 구조조정과 지역경제 파급효과를 실증적으로 분석하였다. 그리고 법리적 검토를 통해 범규범적 차원에서의 구조적 한계와 개선과제를 도출하고, 경제적 효율성과 형평성 원칙에 부합하도록 합리적 수준의 재정분담 구조의 정립방향을 제안하였다.

본 보고서가 국가와 지자체의 사회보장관련 사무책임과 재정분담의 제도화를 통해 진정한 지방자치 구현과 사회보장재정의 효율적 운용을 위한 기초자료로 활용될 수 있기를 기대하며, 집필에 노고를 아끼지 않은 연구진과 최종편집에 힘써준 김소라 연구보조원에게 격려를 보낸다. 그

리고 연구내용에 대한 아낌없는 조언과 냉철한 지적을 해준 본원의 유근  
춘 연구위원, 황남희 부연구위원, 남서울대학교 경제학과 유태현 교수,  
국회예산정책처 심혜정 박사께 깊은 감사의 뜻을 전한다.

마지막으로 본 보고서에 제시된 견해는 연구자 개인의 의견이며, 본 연  
구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2013년 11월

한국보건사회연구원장

**최 병 호**

# 목 차

Abstract .....	1
요 약 .....	3

## 제 I 부 우리나라 사회보장재정 운영체계

<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>13</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	13
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	15
<b>제2장 우리나라 사회보장 재정분담 실태와 개선과제 .....</b>	<b>19</b>
제1절 사회보장 재정분담 체계 .....	19
제2절 사회보장관련 재정이전제도 .....	43
제3절 개선과제 .....	62
<b>제3장 이전재원과 사회보장지출 .....</b>	<b>71</b>
제1절 이전재원이 지자체 지출구조에 미치는 영향 .....	71
제2절 사회보장지출의 지역경제 파급효과 분석 .....	80
제3절 지방세출구조조정 필요성과 한계 .....	98

## 제III부 사회보장과 지방분권에 관한 법리적 검토

<b>제4장 지방자치제도와 사회보장제도의 규범적 접점</b> .....	105
제1절 지방자치의 의의와 기능 .....	106
제2절 복지사무의 법적 성격 .....	110
<b>제5장 실정법제상 복지사무의 배분현황</b> .....	117
제1절 지방자치단체의 원칙적 자치사무 .....	117
제2절 사무이원론과 사무일원론의 문제 .....	119
제3절 복지관련 실정법제상 사무권한의 배분 .....	124
<b>제6장 재정분담의 규범적 과제</b> .....	135
제1절 책임사무와 재정분담의 규범적 원리 .....	135
제2절 복지국가원리에 따른 공동부담 .....	139
제3절 국가와 지방자치단체간 비용분담의 적정기준 설정 .....	141
제4절 규범적 과제 .....	143

**제III부 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향**

<b>제7장 지방분권이론의 실천적 한계</b> .....	151
제1절 공공선택과 자원배분의 효율성 .....	153
제2절 사회보장 기능배분의 쟁점 .....	155
<b>제8장 사회보장 책임사무 조정방안</b> .....	171
제1절 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 원리와 조정기준 .....	171
제2절 정책효과 시뮬레이션 .....	181
<b>제9장 결론 및 정책제언</b> .....	189
<b>참고문헌</b> .....	193
<b>부 록</b> .....	199

## 표 목차

〈표 2- 1〉 회계연도별 국가 사회보장지출 현황 .....	22
〈표 2- 2〉 2013년도 추경예산 및 2014년도 예산요구안 .....	25
〈표 2- 3〉 회계연도별 지방자치단체 사회보장지출 현황1) .....	26
〈표 2- 4〉 2013년도 지방자치단체 세출예산 배분현황(순계기준) .....	28
〈표 2- 5〉 지방자치단체 사회보장지출 부문별 세출예산 배분현황(순계기준) .....	29
〈표 2- 6〉 UN-COFOG 일반정부 총지출 및 사회보장지출 추이 .....	34
〈표 2- 7〉 연도별 교부금 및 국고보조금 집행 현황 .....	36
〈표 2- 8〉 지방교부세 교부현황 .....	37
〈표 2- 9〉 정부 예산회계 사회보장지출 부담비율 .....	39
〈표 2-10〉 2013년도 영유아보육료지원 자원분담 비율 .....	40
〈표 2-11〉 2011년도 자치단체별 일반회계 세입·세출 결산현황(총계기준) .....	42
〈표 2-12〉 국가의 지방재정조정제도 비교 .....	46
〈표 2-13〉 2013년도 분권교부세 대상 사회복지사업 .....	50
〈표 2-14〉 차등보조율 적용 대상사업 .....	54
〈표 2-15〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도 .....	57
〈표 3- 1〉 사회개발비와 경제개발비 산출탄력성 .....	87
〈표 3- 2〉 사회개발비 및 경제개발비의 재정승수 .....	89
〈표 3- 3〉 사회개발비 및 경제개발비의 재정승수 .....	90
〈표 6- 1〉 [별표1] 지방자치단체의 종류별 사무(제8조 관련) .....	147
〈표 8- 1〉 사회보장제도 영역과 사회안전망 .....	172
〈표 8- 2〉 2013년도 보건복지부 소관 주요 국고보조사업 .....	182
〈표 8- 3〉 2013년도 보건복지부 소관 국비 100% 지원사업 .....	183
〈표 8- 4〉 국고보조사업 재분류 .....	184
〈표 8- 5〉 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시뮬레이션 1) .....	186
〈표 8- 6〉 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시뮬레이션 2) .....	187



## 부표 목차

〈부표 1〉 세출 기능별 분류 신·구 비교표 .....	199
〈부표 2〉 시·군별, 연도별 지출승수 .....	200

## 그림 목차

[그림 2- 1] 우리나라의 재정구조 .....	20
[그림 2- 2] 회계연도별 국가 사회보장 부문별 결산규모(기금포함) .....	24
[그림 2- 3] 회계연도별 지방자치단체 사회보장 부문별 결산규모 .....	27
[그림 2- 4] 지방자치단체별 사회보장부문별 지출비중 .....	30
[그림 2- 5] 지방자치단체 유형별 사회보장부문 지출 구성비 .....	31
[그림 2- 6] 2013년도 지방자치단체 세출예산 분야별·재원별 구성 .....	32
[그림 3- 1] 시·군의 인구와 재정력지수(2013년) .....	75
[그림 3- 2] 시·군의 인구와 1인당 세출(2011년 일반회계 결산 기준) .....	76
[그림 3- 3] 광역자치단체의 인구와 1인당 세출(2011년 일반회계 결산) .....	77
[그림 3- 4] 자치단체 유형별 사회복지비의 변화 .....	78
[그림 3- 5] 자치단체 인구규모와 사회복지비 .....	80
[그림 3- 6] 재정지출승수의 추이 .....	91
[그림 3- 7] 재정의존도와 재정지출승수(2000년) .....	94
[그림 3- 8] 재정의존도와 재정지출승수(2005년) .....	95
[그림 3- 9] 재정의존도와 재정지출승수(2010년) .....	95
[그림 3-10] 사회복지비 비중과 재정지출승수 .....	97
[그림 3-11] 사회복지비 비중과 경제개발비 승수와 사회개발비 승수의 격차(2010년) .....	97
[그림 7- 1] 우리나라 일반정부 구조도 .....	169
[그림 8- 1] 사회보장 책임사무 조정기준 .....	180



---

## Abstract <<

### **An Institutional Framework for Redefining the Role of Central and Local Governments in Social Service Provisions**

A decade-old conflict between the central and local governments over the social welfare budget is becoming more intense amid slow economic recovery. This is compounded by not only the entangled intergovernmental transfer system but also the obscure provisions in relevant laws and statutes for the assignment of appropriate function and responsibility to local governments. This study aims to minimize congestion costs by providing an institutional framework for clarifying the respective functions of the central and local governments in social service provisions. The study is composed of three parts. First, Part I examines the current status of social welfare provisions by the central and local governments in order to specify the main source of their contention over fiscal allocation. It also explores the possibility of an amicable settlement in the given institutional system. Second, Part II discusses the limitations in the existing legal institutions related to social welfare and local autonomy and analyzes the possibility of structural reforms.

Finally, Part III presents standard rules to reassign central and local government responsibility in the social service sector

## 2 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

based on the economic theory of decentralization. Simulation results confirm that the classification of central and local responsibility for matching grants social programs can improve the fiscal space of local governments by reducing their matching burdens from 1.1 to 1.7 trillion won.

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 급속한 고령화 등으로 보건·복지재정지출 수요가 급증하면서 국가와 지방자치단체 모두 상당한 재정압박에 직면함에 따라 그간 사회보장 비용분담을 둘러싼 재정갈등이 이제는 분쟁의 상황으로까지 확대되고 있음.
- 지방교부금 확대나 국고보조율 인상 등 이전재원 확대를 골자로 하는 종래의 미시적 제도개편은 국가재정에 대한 지방재정의 의존도를 심화시키고 있음.
- 사회보장과 관련한 재정사업이 갖는 하방경직적이며 규모확장적인 지출 특성과 함께 다층적 정부구조에 따른 공급주체간의 복잡한 재정이전관계는 상호간의 불신과 대립을 증폭하는 요인임.
- 지방자치 고유의 목적과 의미를 회복하고 사회보장 재정운영의 효율성을 제고하기 위해서는 국가와 지자체간 적절한 사무권한의 배분과 재정분담의 제도화가 요구됨.
- 본 연구는 이를 위한 규범적 원리와 구체화된 배분기준을 제시함으로써 혼잡비용의 최소화를 목적으로 함.

## 2. 주요 연구결과

### □ 사회복지 분담실태와 구조적 문제점

#### ○ 이전재원을 고려한 국가-지자체 분담비율

- 2011년 기준 82:18(기금제외), 국세와 지방세 비율 79:21 지방재정과 사회복지지출의 문제는 도시지역(특·광역시 자치구)의 부담과 관련된 사항이 핵심
- 특히 사회복지분야 중 최근 확대되고 있는 노인청소년(기초노령연금 등) 부문과 보육가족 및 여성(영유아 보육료 확대 등) 부문이 쟁점
  - 총지출에서 차지하는 사회복지지출 비중-광역시도 본청 16.6%, 자치시 24.9%, 자치군 18.1%, 자치구 48.3% (13년도 예산개요)
- 일반회계 세입의 사회복지지출 부양비율, 자치구 43.3%
- 순지방재원의 사회복지지출 부양비율, 자치구 80.3%
- 자치구의 사회복지기능이 확대되고 재정부담이 급증하는데 비해 자치구의 재원조달능력은 이를 뒷받침 하지 못함.

□ 다양한 재정조정제도가 작동하고 있음에도 불구하고 지자체 재정구조는 건전성에서 멀어지고 있음.

○ 지방자치단체의 경우, 전체 세입에서 자체재원의 비중은 낮은 반면 이전재원의 비중이 높아 국세수입이 감소할 경우 지자체 재정 건전성이 악화됨.

- 사회복지사업이 지방재정의 건전성을 위협하게 된 이유가 사회복지 수요의 지속적인 확대 때문만이 아니라 자치단체의 사회복지사업이 대부분 국비와 지방비 매칭의 결합으로 추진되기 때문이기도 하다 면, 대안의 모색은 기본적으로 이러한 결합을 제도화시킨 국가와 지방자치단체의 재정관계를 중심으로 진행될 수밖에 없음.
- 지원규모의 문제-사회복지수요가 지속적으로 확대되는 상황에서도 고정된 보조율(교부세율)이 그대로 적용되고 있기 때문에 나타나는 문제
  - 따라서 해법은 확대되는 복지수요에 맞춰 보조율(이나 교부세율)을 인상할 수 있는가에 있음.
  - 그렇지만 사회복지 국고보조사업 체계가 크게 달라지지 않는 한, 이러한 해법이 현실화되기 위해서는 복지수요의 확대에 비례해서 국가의 세수입이 지속적으로 늘어나야 할 것임.
  - 이를 위해서는 세율인상이 불가피한데, 아마도 여기에는 복지 확대에 대한 사회적 합의가 요구될 것임.
- 지원기준의 문제-기준보조율의 지역간 차이나 차등보조율의 합리적 조정이 가능하다면 보조율 인상에도 불구하고 이전재원의 총액은 늘어나지 않는 대안도 가능
  - 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 자치단체 별 사회복지수요와 재정현황을 비교적 정확하면서도 충분히 파악해서 지원기준에 대한 합리적 근거를 확보할 필요
    - 이를 위해 연구에서는 지자체별 차별적인 재정여건과 재정수요를 고려할 경우 사회복지비 확대 위주의 세출구조조정의 가능성을 타진해 보았음.

6 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

- 실증분석결과 재정의존도가 높은 저개발지역(군단위)일수록 경제개발비 지출승수가 빠르게 감소하고 사회복지비 승수가 경제개발비 승수보다 높음.
  - 재정의존도가 낮은 도시지역은 경제개발비 지출이 사회복지비 지출에 비해 지역경제에 보다 긍정적인 영향을 미치므로 이들 지역에서는 SOC를 포함한 일정수준의 경제개발 관련 지출이 요구됨.
  - 군과 같이 인구가 과소한 지역은 사회복지비 부담수준이 낮아 사회복지비 위주의 세출구조조정의 여지가 있으며 그 경제적 효과가 그다지 부정적이지 않음.
  - 반면, 인구가 집적된 도시지역은 재정의존도가 낮고 사회복지비 부담수준이 높아 사회복지비 확대 여력이 적고, 세출구조조정의 효과가 상당히 부정적임.
- 지방재정조정에서도 이러한 측면을 반영하여 이전재원을 배분할 필요가 있음.

□ 지원규모나 지원기준의 조정을 통한 개선 방안이나 도덕적 해이를 최소화하기 위한 장치는 현행 지방재정조정제도 틀 자체의 변화 혹은 개선이 수반될 때, 실효성이 더욱 높아짐.

○ 현행 제도가 그대로 유지되는 한, 그래서 사회복지분야 국고보조사업이 대부분 국비와 지방비 매칭 방식으로 시행되는 한, 복지수요의 확대는 지방비 부담을 지속적으로 확대시켜 지원규모나 지원기준의 지속적인 조정을 요구할 가능성이 있으며, 도덕적 해이를 제어하기 위한 장치도 그 효과가 제한적일 수밖에 없기 때문임.



- 국비와 지방비 매칭 방식의 변화를 위해서는, 무엇보다도 먼저 사회복지분야에 대한 국가와 지방자치단체의 책임영역을 명확히 설정할 필요가 있음.
- 분담구조의 근본적 문제점-책임관계의 중첩성과 재정관계의 복잡성
  - 현재 사회보장 재정을 둘러싼 국가와 지자체간의 갈등은 공공부조와 사회서비스영역에의 공동책임구조와 그에 따른 복잡한 재정 이전관계에서 그 원인을 찾을 수 있음.
  - 더불어 행정주체간 사무권한과 기능에 대해 명료하게 규정하지 못하는 실정법상의 한계가 대립과 갈등을 증폭시키는 역할을 하고 있는 것임.
  - 사회보장사무의 성공적 수행과 건강한 지방자치 발전을 위해서는 국가와 지자체간의 합리적 기능배분과 이에 따른 개별법제의 정비가 필수적으로 요구됨.
- 지방분권의 취지와 현실에 부합하는 합리적 사무배분과 그에 따른 비용분담이 이루어 질 경우 그 누구도 서로를 부러워하지 아니하는 '형평'한 분담상태의 달성이 가능
  - 집행책임과 재정책임의 주체가 동일할 때 그리고 그 사무가 정부간 서로 독립적일 때 최종수혜자인 국민 또는 주민들은 그 전달에 대한 합리적 평가와 견제능력을 가질 수 있으며, 결과적으로 각 정부의 재정책임성을 제고할 수 있음.
- 사무조정 기준
  - 먼저 사무조정 방식은 현재 공동책임제로 추진되고 있는 사업

들 중 국가책임과 지자체책임으로 명확히 구분할 수 있는 사업들을 구분하는 것임.

- 즉, 공동책임영역을 최대한 축소, 국고보조사업 수를 줄이는 것을 목적으로 현존하는 사회보장사무의 급여제공 형태별 사무조정 기준을 도출하였음.

### 가. 국가책임

□ 수급자에게 직접적으로 전달되는 경상 현금보조

○ 현금지원

- 상대가격 변화 없이 소비자 효용극대화 선택이 가능
- 직접적인 소득이전으로 소득재분배효과가 가장 크게 나타남.
- 현물·서비스와 달리 객관적 효용가치를 측정하고 비교가능하며, 동질적이고, 타인의 수혜정보 파악이 용이하므로 소비의 불경제 유발가능성이 가장 높아 전국적 통일성이 중요함.
- 전산자료를 통한 수급자 선정 및 관리가 상대적으로 용이하므로 규모의 경제가 가능

□ 스스로의 인권을 보호할 수 없는 취약계층 보호시설 서비스

- 국가-지자체-민간위탁구조와 사회적 무관심으로 인원유린 등 관리감독체계의 문제가 심각하고 지역간 생산의 외부성이 존재
- 국가독점에 따른 공급비용 증가는 표준적인 서비스 제공을 통한 취약계층 보호효과와 상쇄 가능

## 나. 지자체책임

### □ 일반주민을 대상으로 하는 일상생활(시설) 서비스

- 이용자 본인 또는 그 보호자가 선택권을 가지고 있으며 실질적인 행사가 가능하고, 민간에 의해 최종적으로 서비스가 지역주민에게 전달되므로 관리감독 책임이 일차적으로 지자체와 사용주민에게 귀속됨.
- 서비스 수준과 질에 대한 수요의 지역별 개인별 격차가 존재
  - 선호의 이질성에 따른 정보탐색비용
  - 일종의 경험재적 특성으로 소비 불경제의 유발 가능성이 낮음.

## 다. 공동책임

### □ 그 밖의 서비스와 현물보조

- 선호의 이질성에 따른 정보탐색비용 등을 고려했을 때 기본적으로 지자체의 책임영역이나, 수혜대상이 주로 저소득층이고 상당한 재정소요가 존재하므로 국가재정지원이 요구되는 영역이라 할 수 있음.

### □ 보건분야

- 질병예방이나 통제 등은 주민이자 국민의 건강한 삶을 보호하는 것을 목적으로 함.
- 이는 모든 유형의 정부가 존재하는 의미이자 목적이므로 이론적 배분 원칙과 상관없이 상호협력이 요구되는 영역임.

### 3. 결론 및 시사점

#### □ 정책효과 시산결과

- `13년도 보건복지부소관 144개 국고보조사업 17개 시도별 내역 기준 100% 국비지원 사업 제외 128개 사업에 대한 책임영역 조정
  - 시뮬레이션 1: 총사업비 17.6조원 23개 사업의 국가고유사업, 총사업비 7.8조원 18개 사업의 지방고유사업 전환
    - 총보조사업비 규모 89% 축소, 순지방재정분담 -1.1조원, 지방재정자립도 및 재정자주도 각각 4.9%p와 6.7%p 상승
  - 시뮬레이션 2: 총사업비 11.6조원 11개 현금수당지원 사업 국가고유사업, 총사업비 2.8조원 17개 지방고유사업 전환
    - 총보조사업비 규모 49.3% 축소, 순지방재정분담 -1.7조원, 지방재정자립도 및 재정자주도 각각 3%p와 4%p 상승

□ 최근 발표된 정부의 지방재정지원 대책은 중앙과 지방간 기능 재조정을 전제하고 있음.

- 국고보조사업의 지방이양이나 포괄보조금 방식으로의 전환에 대한 깊은 논의와 명확한 기준설정이 우선되어야 할 것임.



# 제부 우리나라 사회보장재정 운영체계<sup>†</sup>

제1장 서론

제2장 우리나라 사회보장 재정분담 실태와 개선과제

제3장 이전재원과 사회보장지출

---

<sup>†</sup> 제I부를 구성하는 논의의 일부는 보건복지포럼 통권 제205호(2013.11, pp52-68)에 이미 게재된 내용을 그대로 수록한 것임을 밝힌다.



## 제1절 연구의 배경 및 목적

최근 경기침체가 계속되는 반면 보건·복지재정(이하 “사회보장재정”) 지출수요가 급증하면서 국가와 지방자치단체 모두 상당한 재정압박을 받고 있다. 그에 따라 사회보장 비용분담을 둘러싼 해묵은 갈등과 대립이 이제는 사회보장이라는 특수한 공공재의 원활한 공급을 볼모로 하는 분쟁의 양상으로까지 치닫고 있다. 최근의 사례만 보더라도 영유아무상보육과 관련하여 지방자치단체가 지방재정을 이유로 사무수행을 회피하는 사례라든지, 정치적 문제로까지 비화된 진주의료원 건 등이 그러하다.<sup>1)</sup> 이것은 복지국가의 관점에서는 물론 지방자치의 관점에서도 결코 바람직한 모습이 아니며, 공공재 공급주체간의 경쟁을 통한 공공부문의 책임성 제고와 자원의 효율적 배분으로 사회후생이 증대하고 경제성장을 이끌어 낼 것이라는 지방분권론의 약속과도 배치되는 결과이다. 지금까지 국가와 지방자치단체간 재정분담과 관련한 문제의 해법을 찾기 위한 다양한

† 집필자: 고제이, 한국보건사회연구원 부연구위원

1) 국가는 2013년 7월 현재 0~5세 무상보육 예상 1조4,000억원(중앙 대 지방 각 50%) 중 국가 부담액 7,000억을 미리 지급한 상태이나, 지방 부담금이 과하다는 반발에 따라 지방 부담금 7,000억원의 80%인 5,607억원에 대해서는 조건부로 국가가 부담하겠다고 약속하였고, 나머지 부족분을 자체예산으로 충당하거나 추가경정예산을 편성하기로 약속한 일부 지방자치단체에 대해서는 집행을 하였으나, 서울특별시와 22개 구청(종로·서초·강남 제외)은 국가가 전액을 부담하여야 한다는 입장을 고수하고 있어 집행이 되지 않고 있다고 한다. 이와 관련하여 서울시는 국가가 일방적으로 결정해 놓고 추가경정예산을 조건으로 국비를 지원하겠다는 것은 갑의 을에 대한 횡포라고 비판하는데 반해, 정부는 전체 예산이 23조에 달하는 서울시가 반발하는 것은 정치적 목적과 의도에서 비롯된 것이라고 비난하면서 갈등관계에 있다(2013년 7월 17일자 중앙일보 “새누리·박원순 무상보육 충돌 … 내년 지방선거 기싸움” 참조).

연구와 정책적 노력이 있었다. 하지만 재정 갈등의 근본적인 원인을 탐색하고 근원적인 해결책을 제시하기 보다는 지방교부세와 같은 이전재원의 확대를 중심으로 한 지방재정조정제도의 개편에 그쳤다. 이는 지방자치단체의 취약한 재정상황에 대한 일종의 동정적인 조치로 지방자치단체의 이전재원 의존도가 더욱 심화되는 결과를 초래하고 있다.<sup>2)</sup> 다시 말해서, 건강한 지방자치 실현을 통한 국민 복리증진을 위한 사회보장 지방분권화 노력의 결실이 오히려 지자체의 국가 귀속이라는 역설로 시현되고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

‘기여’와 ‘급여’간의 견련성(the nature of connection)원칙이 크게 강조되지 않는 사회보장사무의 특수한 공공재적 특성상 일단 어떤 제도(사업)가 시행되면, 재정지출 규모가 지속적으로 확대되는 경향성을 보이며 대단히 강한 하방경직적 지출구조를 갖는다. 여기에 다층적 정부구조로 인하여 공급주체들간 복잡하게 형성된 재정이전관계와 더불어 각 행정주체간 사회보장사무의 권한과 책임을 명료하게 규정하지 못하는 실정법제의 한계가 상호간의 불신과 대립을 증폭시키고 있다.

국방과 치안이 물리적 위협으로부터 국민을 보호하는 방어기제인 것과 마찬가지로 사회보장은 사회경제적 위협으로부터 국민을 보호하고 국민 누구나 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 장치이다. 이 같은 사회보장사무의 특성상 수혜형평과 재정부담의 형평 그리고 재정운영의 효율성

2) 국고보조금이나 지방교부세의 형태로 국가로부터의 이전재원에 대한 지자체의 세입의존도는 참여정부 출범 이후 지방분권화 차원에서 이루어진 정부기능의 지방이양과 이에 따른 지방재정조정제도 개편이후 빠르게 증가하고 있다. 국가 지자체의 세입분권비율(국세:지방세)은 '07년 이후 79:21 수준으로 유지되고 있다. '95~'11년 지자체 재원별 세입순계 결산자료에 따르면 지방자치단체의 중앙재원 의존도가 크게 증가하였다. '95년 의존재원 비중 22.2%→ '11년 37.3%, 총계기준으로 '11년 의존재원비중은 46%에 이르는 '00년 이후 꾸준히 하락하던 이전재원 의존도는 '05년 이후 급증하고 있다. 지난 5년간('06~'11) 의존수입은 8.4%증가, 지방채 10.8%증가, 자체재원은 2.2%증가에 그쳤다.

3) 고제이(2013) pp.52-53



을 담보하는 최적의 사회보장을 위해서는 국가와 지방자치단체간 적절한 사무권한의 배분과 재정분담의 제도화가 필요하다.

이에 본 연구에서는 최적의 사무권한 배분과 재정분담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 배분기준을 제시함으로써 혼잡비용을 최소화하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구 내용

본 연구는 총 3부로 구성되어 있다. 제1부에서는 먼저 우리나라 사회보장재정 운영체계 실태분석을 통해 현재 국가와 지방자치단체간 빚어지고 있는 재정마찰의 근본적인 원인을 파악하고 현행 제도 틀 내에서의 개선가능성을 검토한다. 제2부에서는 우리나라 사회보장제도와 지방자치제도에 관한 법리적 검토를 통해 실정법제의 한계를 진단하고 법규범적 개선과제를 도출한다. 제3부는 우리나라 사회보장 분담구조 틀을 조성하는 지방분권이론의 실천적 한계를 살펴보고, 건강한 지방자치와 바람직한 사회보장제도 발전을 위한 합리적 기능배분 원리와 조정방안을 마련한다.

### 2. 연구 방법

본 연구는 크게 재정통계분석과 문헌 및 제도연구 방법을 사용하였다. 먼저 국가와 244개 지방자치단체의 회계연도별 예·결산 자료에 기초하

여 각 행정주체의 사회보장지출 현황과 분담수준을 검토하였다. 지방자치단체별 국고보조금, 지방교부금 산정자료를 수집·정리하고 이에 기초하여 자치단체의 세출구조조정 가능성을 살펴보았다. 2013년도 보건복지부 소관 144개 사회보장관련 국고보조사업의 시도별 내역과 예산회계세입 자료를 활용하여 책임사무 재조정 전·후 재정부담 수준의 변화와 재정자립도 및 재정자주도의 변화를 시산하였다.

문헌 및 제도연구를 통해 현행 사회보장 분담체계의 구조적 한계를 진단하고 합리적 기능배분을 위한 제도개선 방향을 제시하였다.

### 3. 용어의 정의

#### 가. 국가와 지방자치단체, 중앙(정부)과 지방(자치단체)

우리나라는 사무기능을 중앙과 지방으로 구분하는 중앙집권적 사무분권형 행정체계를 유지하고 있는 단방국가이다. 따라서 정부는 유일하다. 현행 관련 법제상 사회보장제도 공공전달체계의 사무주체는 국가와 지방자치단체로 구분되며, 이때 국가는 행정주체로서 이해되는 개념이다. 일부 연구에서는 국가와 지방자치단체를 중앙정부와 지방정부로 구분하기도 하지만, 본고에서 정부란 국가를 지칭하는 것으로 한정하고 지방정부라는 용어의 사용을 자제하기로 한다. 한편, 보고서 내용의 흐름상 간혹 국가와 지방자치단체(지자체)를 중앙과 지방 또는 중앙정부와 지방(자치단체)으로 표현하였다.

#### 나. 복지, 복지사무, 복지재정

「사회보장기본법」의 본격 시행으로 사회보장과 복지의 개념을 구분할

필요가 있다. 본고에서 사회보장이란 「사회보장기본법」에 따라“출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 의미한다(법 제3조 제1호).<sup>4)</sup> 일반적으로 일컫는 ‘복지’는 협의의 개념으로 사용한다. ‘복지사무’와 ‘복지재정’은 재정기능 분류상 ‘사회복지’분야에 해당되는 재정사업과 그에 대한 재정지출을 말한다.

#### 4) 사회보장기본법 제3조(정의)

1. "사회보장"이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
2. "사회보험"이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
3. "공공부조"(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.
4. **"사회서비스"란** 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.
5. "평생사회안전망"이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr> 에서 인출)



# 2

## 우리나라 사회보장 재정분담 << 실태와 개선과제

이 장에서는 국가와 지방자치단체간 치열하게 전개되고 있는 재정 갈등의 원인을 파악하고 그 해결책을 모색하기 위해 행정주체별 사회보장 지출현황과 재정분담 구조를 살펴본다.

### 제1절 사회보장 재정분담 체계

#### 1. 우리나라 재정체계와 사회보장재정의 정의

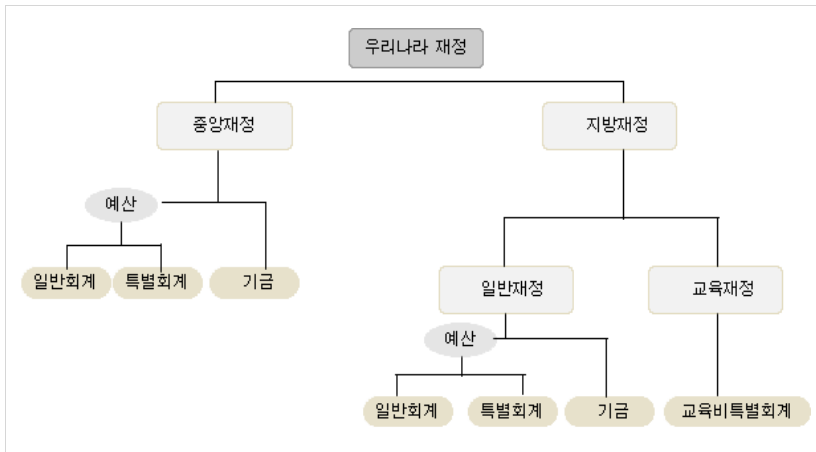
국가와 지방자치단체의 사회보장 재정규모와 범위를 정의하기 위해서는 먼저 나라살림 구조에 대한 이해가 필요하다. 우리나라의 재정체계는 재정운용주체를 기준으로 국가(중앙)재정과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반재정과 교육재정으로 나뉜다. 재정운용수단에 따라 예산회계와 기금회계로 구분할 수 있는데, 국가재정은 예산회계(일반회계+특별회계)와 기금회계로 구성된다. 지방재정은 예산회계(일반회계+특별회계)와 기금회계로 구성된 일반재정 그리고 교육비특별회계로 운영되는 교육재정으로 구분된다(그림 2-1 참조).

2013년 현재 국가재정은 1개 일반회계와 18개 특별회계(5개 기업특별회계, 13개 기타특별회계) 그리고 64개 기금으로 구성되어 있다. 현재 전국에는 16개 광역자치단체와 228개 기초자치단체로 구성되어 있으며, 총 244개 일반회계, 2,182개 공기업 및 기타 특별회계, 2,409개 기금

(11년 말 기준) 및 16개 교육비특별회계가 설치되어 운영되고 있다.

사회보장재정의 규모와 범위는 사회보장의 개념과 현재 다양한 기준으로 작성되고 있는 재정통계에 따라 달리 설정될 수 있다. 정확한 사회보장재정 현황을 파악하기 위해서는 먼저 사회보장의 범위와 재정규모에 대한 정의가 필요하다. 본고에서는 분석의 일관성을 위해 사회보장재정의 범위를 「사회보장기본법」에서 정의하는 ‘공공부조’, ‘사회보험’ 그리고 ‘사회서비스’ 영역에 해당하는 일반정부(국가와 지방자치단체)의 재정 활동으로 정의한다. 회계기준에 따른 사회보장재정 운용수단은 일반정부 예산회계<sup>5)</sup>와 국가 기금회계 중 6개 사회보장성기금<sup>6)</sup>으로 한정한다.

[그림 2-1] 우리나라의 재정구조



자료: 국회예산정책처, 「2012년도 대한민국 재정」, p.18 도표 인용

사회보장재정 지출규모는 재정통계 작성기준에 따라 다소 달라질 수 있는데, 각 정부수준별 분석에 있어서는 정부 회계작성기준 분류체계를

5) 국가 및 지방자치단체 일반회계와 특별회계.

6) 공적연금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금.

따른다. 사회보장지출 규모는 국가의 경우 국가회계기준 16대 지출 분야 중 ‘보건 및 사회복지’ 분야 지출을 의미하고 지방자치단체의 경우에도 마찬가지로 14개 지출분야 중 ‘보건’ 및 ‘사회복지’를 포괄한다. 일반적으로 말하는 ‘국가복지예산’ 또는 ‘복지지출’은 행정주체로서의 국가 재정통계 작성기준 16개 지출 분야 중 “사회복지 및 보건”지출 규모를 의미한다(13년도 추경예산 99.3조원, 14년도 예산안 기준 105.9조원).<sup>7)</sup> 그러나 재정통계 작성기준은 보건과 사회복지를 구분하므로 ‘복지지출’이나 ‘복지예산’과 같은 모호한 용어의 사용을 자제할 필요가 있다. 본고에서 ‘복지’는 협의의 개념으로 정의되므로 ‘복지재정’ 또는 ‘사회복지재정’이란 사회복지분야 지출규모를 의미한다.

## 2. 국가 사회보장지출

1990년대 말 이후 사회보험체계의 완성과 연이은 경제위기상황을 겪으면서 공적부조 형식의 사회안전망이 본격적으로 도입되었고, 최근에는 사회서비스 영역으로까지 정부재정활동이 확대됨에 따라 국가의 사회보장 재정 규모가 급격하게 증가하고 있다.

〈표 2-1〉의 회계연도별 국가결산자료에 따르면 2008년 279조원이었던 국가 총지출은 연평균 4.7%씩 증가하여 2011년 현재 335.4조원을 기록하고 있다.<sup>8)</sup> 동 기간 사회보장지출은 총지출 보다 약 1.9배 더 빠른 증

7) 회계기준으로 ‘재정’은 예산회계와 기금회계를 포괄하므로, 사회보장성기금을 제외하는 경우 사회보장예산으로 사회보장재정과 구분하여 사용할 수 있다.

8) 우리나라의 경우 예산을 중심으로 한 재정분석이 주를 이루고 있다. 국가의 사회보장 재정의 경우 예산과 결산과정이 복잡하지 않고 그 편차 또한 크지 않았기 때문에 지금까지 관행적으로 예산중심의 분석이 이루어져 왔다. 그런데 지방자치단체의 경우 매년 수차례의 추경이 편성되어 당초예산과 최종예산의 차이가 클 뿐만 아니라 각종 보조금과 교부금 등 다양한 이전재원이 존재하고 회계과정도 복잡하기 때문에 결산자료를 통해 정확한 사회보장재정 규모를 파악할 필요가 있다. 따라서 국가와 지방자치단체의 사회보장재정에

22 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

가속도를 보이고 있다. 기금을 제외할 경우 상대적으로 낮은 증가세가 나타나는 사실로 보아 고령화와 사회보험의 성숙에 따른 사회보험급여지출 확대가 국가 사회보장지출 급증의 주요 원인으로 파악된다(그림 2-2 참조).

<표 2-1> 회계연도별 국가 사회보장지출 현황

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	평균증가율
총지출[A]	279.6 (222.9)	316.4 (252.2)	299.4 (248.7)	319.1 (258.9)	335.4 (274.8)	4.7 (5.4)
사회보장지출[B]	66.1 (23.1)	77.6 (28.9)	78.4 (28.5)	84.3 (29.7)	92.9 (30.9)	8.9 (7.5)
B/A	23.6 (10.3)	24.5 (11.5)	26.2 (11.5)	26.4 (11.5)	27.7 (11.2)	
일반공공행정	63.6 (37.5)	68.0 (42.4)	58.4 (43.8)	63.6 (46.1)	63.0 (51.0)	-0.3 (8.0)
공공질서 및 안전	11.3 (11.4)	12.2 (12.2)	12.6 (12.7)	13.7 (13.8)	15.3 (15.0)	7.9 (7.2)
통일외교	1.9 (2.0)	2.0 (1.6)	2.4 (1.8)	2.6 (2.0)	3.0 (2.3)	11.8 (3.5)
국방	25.6 (27.2)	28.2 (29.7)	28.2 (30.0)	30.6 (32.5)	31.2 (33.2)	5.1 (5.1)
교육	36.2 (36.3)	40.5 (37.3)	38.5 (38.1)	41.1 (41.5)	45.3 (45.5)	5.7 (5.8)
문화 및 관광	2.9 (2.0)	3.5 (2.2)	3.8 (2.3)	4.1 (2.5)	4.5 (2.6)	11.0 (7.5)
환경	4.5 (5.5)	5.7 (7.6)	5.5 (7.4)	5.9 (8.2)	5.8 (7.9)	6.4 (9.3)
사회복지	60.2 (18.7)	70.5 (23.3)	71.0 (22.7)	76.9 (23.9)	85.1 (24.8)	9.0 (7.4)
보건	5.8 (4.4)	7.1 (5.6)	7.4 (5.8)	7.4 (5.8)	7.8 (6.0)	7.4 (8.1)

대한 포괄적 검토가 요구되는 본 연구에서는 결산을 기준으로 분석하기로 한다.



	2008	2009	2010	2011	2012	평균증가율
농림수산	16.8 (17.4)	16.9 (18.1)	16.9 (18.8)	18.7 (19.0)	18.0 (20.7)	1.7 (4.4)
산업기업에너지	20.3 (12.0)	26.9 (13.2)	19.8 (10.2)	19.9 (9.9)	20.3 (9.7)	0.1 (-5.2)
교통및물류	16.9 (30.2)	20.1 (36.7)	17.1 (31.5)	15.7 (29.5)	17.2 (33.1)	0.4 (2.3)
통신	6.5 (6.5)	6.6 (6.7)	6.3 (6.7)	6.5 (6.8)	7.3 (7.6)	3.1 (3.7)
국토및지역개발	3.3 (8.7)	5.1 (11.8)	6.9 (12.4)	7.4 (12.7)	6.0 (9.8)	16.2 (3.0)
과학기술	3.3 (2.7)	3.7 (6.5)	4.3 (4.0)	4.7 (4.5)	5.3 (5.1)	12.8 (17.0)
예비비	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	0.4 (0.4)	3.4 (3.4)

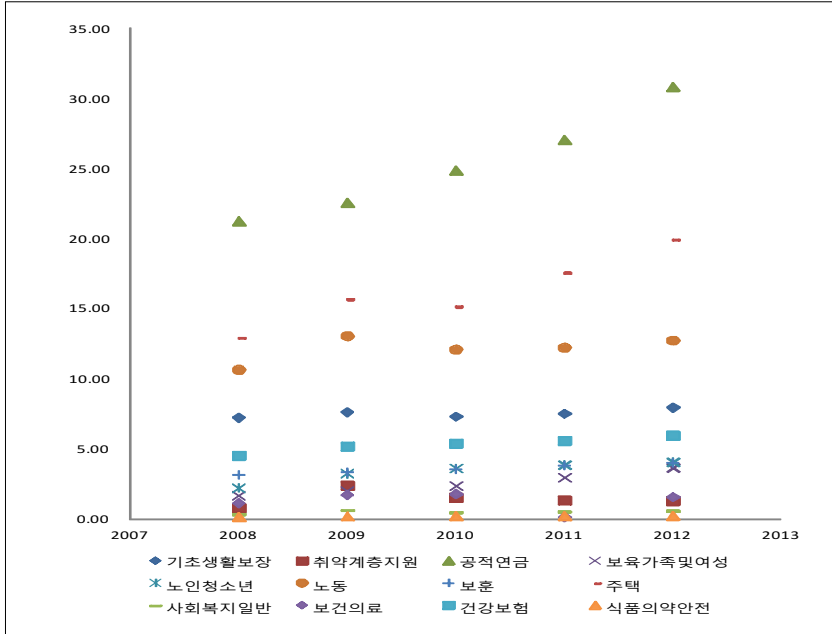
주: 총지출은 일반회계+특별회계+기금-내부거래-보전거래  
 괄호안의 수치는 기금을 제외한 규모임  
 자료: 대한민국정부, 「국가결산보고서」, 각 회계연도

정책부문별 사회보장지출 추이를 보면, 보육가족 및 여성과 노인·청소년 그리고 사회복지일반 부문지출의 연평균 증가율은 각각 21.6%(20.7% 기금제외), 16.5%(17.3% 기금제외), 14.8%(14.9% 기금제외)로 가장 빠른 성장세를 보이고 있다. 기금을 포함한 국가 사회보장지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 ‘공적연금’으로 전체 사회보장지출의 31.8%를 차지하고 있으며, 뒤를 이어 주택(20.3%), 노동(15.4%), 기초생활보장(9.6%), 건강보험(6.7%) 순으로 나타났다. 기금을 제외한 경우 기초생활보장(27%), 건강보험(15.4%), 보훈(12%), 노인·청소년(11.7%) 그리고 보육가족 및 여성(8.5%) 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 최근 5년간 기초생활보장이나 취약계층지원의 비중은 점차 감소하는 반면, 보육가족 및 여성이나 노인·청소년 그리고 건강보험 부문의 비중이 확대되고 있다.

24 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

[그림 2-2] 회계연도별 국가 사회복지장 부문별 결산규모(기금포함)

(단위: 조원)



주: 대한민국정부, 「국가결산보고서」, 각 회계연도 자료에 기초하여 구성

2012년 현재 국가 사회복지지출은 92.9조원을 기록하여 5년 전 66.1조원에 비해 41% 급증하였다. 이러한 증가세는 박근혜정부의 국정과제(국민행복)가 본격적으로 추진됨에 따라 더욱 가속화 될 것으로 예상된다. 이와 같은 상황은 2013년도 1차 추경예산과 「국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획」(이하 “공약가계부”)<sup>9)</sup>가 반영된 2014년도 정부 예산요구안<sup>10)</sup>에서도 확인할 수 있다(표 2-2 참조). 2014년도 사회복지지출은 2012년 예산대비 17%, 2013년도 본예산 대비 11.3% 그리고 추경예

9) 자세한 내용은 기획재정부 (2013a) 참조  
 10) 각 부처의 예산요구서를 취합한 것으로 정부가 국회에 제출하는 예산안과는 구별되므로 해석에 주의해야 한다.

산대비 9.1% 증액되었는데, 특히 기초노령연금 지원과 행복주택 신규 공급 그리고 4대 공적연금 급여 확대를 예고하고 있다.

〈표 2-2〉 2013년도 추경예산 및 2014년도 예산요구안

(단위: 조원)

	2012 예산	2013 본예산	2013 추경예산	2014 예산요구안
총지출 [A]	325.4	342.0	349.0	364.7
사회보장지출[B]	92.6	97.4	99.4	108.4
B/A		28.5	28.5	29.7
보건·복지·노동	92.6	97.4	99.4	108.4
기초노령연금지원			3.2	5.4
행복주택 신규공급			-	1.2
4대 공적연금 급여			27	29.3
교육	45.5	49.8	49.9	58.3
문화·체육·관광	4.6	5.0	5.1	5.1
환경	6.0	6.3	6.6	6.1
R&D	16.0	16.9	17.1	17.8
산업·중소기업·에너지	15.1	15.5	16.5	14.4
SOC	23.1	24.3	25.0	21.2
농림수산식품	18.1	18.4	18.8	17.8
국방	33.0	34.3	34.6	36.9
외교·통일	3.9	4.1	4.1	4.0
공공질서·안전	14.5	15.0	15.2	15.9
일반공공행정·지방행정	55.1	55.8	56.2	59.9

자료: 기획재정부

### 3. 지방자치단체 사회보장지출

지방자치단체 역시 지난 5년 간 사회보장지출이 급증하고 있다. 전국 지방자치단체 총재정지출은 연평균 4.9% 증가한 반면, 사회보장지출의 증가율은 총지출증가율의 1.6배에 이르는 7.8%로 나타났다. 특히 사회

복지 분야의 지출은 연간 8.4%씩 증가하여 가장 빠른 증가율을 기록하고 있다. 이 기간 동안 지방자치단체 총지출에서 사회보장지출이 차지하는 비중은 2008년 19.5%에서 2012년 현재 21.8%로 급격하게 확대되었다.

〈표 2-3〉 회계연도별 지방자치단체 사회보장지출 현황<sup>1)</sup>

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	평균증가율
총지출[A]	125.0	149.7	138.6	141.2	151.1	4.9
사회보장지출[B]	24.4	30.4	30.2	31.5	33.0	7.8
B/A	19.5	20.3	21.8	22.3	21.8	
일반공공행정	11.7	10.7	12.2	12.8	12.9	2.4
공공질서 및 안전	2.3	2.7	2.7	2.9	2.8	5.3
교육	7.9	8.2	8.1	9.3	9.8	5.4
문화 및 관광	6.9	8.5	8.2	7.8	7.4	1.9
환경보호	12.9	15.6	13.6	14.0	15.4	4.5
사회복지	22.4	27.9	27.9	29.4	30.9	8.4
보건	2.0	2.5	2.3	2.1	2.1	1.0
농림해양수산	9.2	11.2	10.2	10.6	10.4	3.2
산업중소기업	2.9	4.3	3.7	3.5	3.3	3.3
수송 및 교통	18.2	22.3	17.4	16.9	15.7	-3.7
국토 및 지역개발	11.5	16.5	12.8	11.5	12.6	2.3
과학기술	0.3	0.6	0.3	-	0.5	-
예비비	-	-	-	-	3.1	-
기타 <sup>2)</sup>	16.8	18.6	19.2	20.2	24.2	9.5

주: 1) 2011년까지는 지방자치단체 세출결산 순계자료, 2012년은 세출예산 순계자료임.

2) 행정운영경비(인력운영비+기본경비)

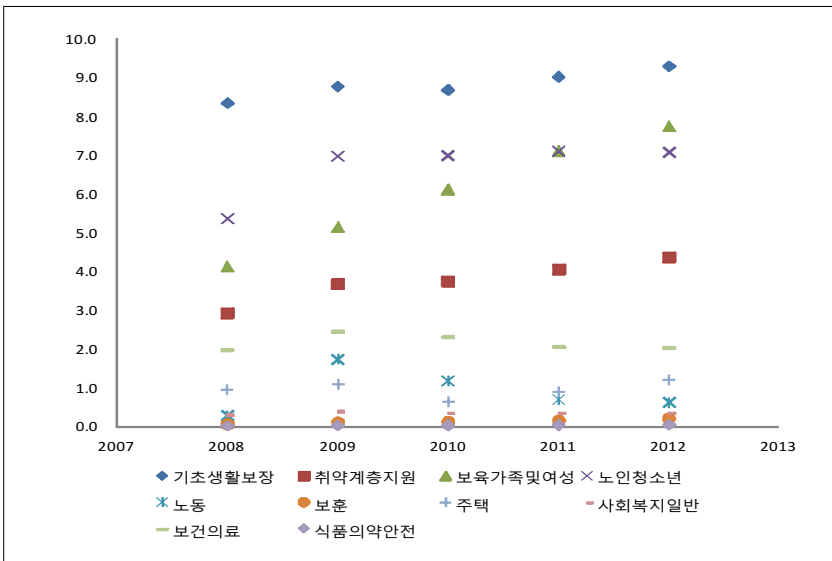
자료: 안전행정부, 「지방재정연감」 각 연도, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」

사회보장지출 부문별 결산 추이를 보면, 연간 지출규모가 1조원 이하인 식품의약품안전, 사회복지일반, 보건, 노동부문을 제외하고 보육가족 및 여성(17%)과 취약계층지원(10.6%) 부문 지출이 가장 빠르게 증가하고 있다. 이는 최근 영유아 보육지원 확대, 장애인연금도입 등 국가의 정책

사업 확대를 반영하는 것이다. 이들 부문이 지방자치단체 전체 사회보장 재정지출에서 차지하는 비중은 2008년 각각 16.9%와 12%에서 2012년 현재 23.5%와 13.3%로 특히 보육가족 및 여성 부문이 가장 빠르게 확대되고 있다. 한편, 사회보장 재정지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 기초생활보장 부문의 지출비중은 지난 5년간 지속적으로 하락하여 2012년 현재 28.2%를 차지하고 있다(2008년 34.2%, 5년 평균 29.7%).

[그림 2-3] 회계연도별 지방자치단체 사회보장 부문별 결산규모

(단위: 조원)



주: 안전행정부, 「지방재정연감」 각 연도 자료에 기초하여 구성

2013년도 지방자치단체 세출예산 분야별 배분현황에 따르면, 사회복지와 보건 분야에 각각 37조원과 2.3조원이 배분되어 사회보장지출 비중이 역대 최대인 23.8%에 이른다(표 2-4 참조). 이는 2012년 예산대비 13.1% 증가한 것으로써 특히 보육가족 및 여성(7.75조원 →9.87조원,

28 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

27.4% 증가) 부문 지출의 급격한 확대에 기인한다. 기초생활보장이나 취약계층지원, 노인·청소년 부문이 전체 사회복지지출에서 차지하는 비중은 하락했지만, 보육가족 및 여성 부문은 전년 예산대비 12.9% 증가하여 26.6%를 차지하고 있다.

〈표 2-4〉 2013년도 지방자치단체 세출예산 배분현황(순계기준)

(단위: 조원, %)

분야	부문	계	정책사업		행정운영	재무활동	보조사업 비율 (A/(A+B))
			보조사업 (A)	자체사업 (B)			
합계		156.9	65.0	60.0	22.4	9.4	52.0
일반공공행정		13.0	0.6	7.7	0.0	4.6	7.2
공공질서 및 안전		2.9	1.7	0.9	-	0.3	65.3
교육		10.0	0.6	9.3	-	0.0	6.5
문화 및 관광		7.8	3.8	3.6	-	0.4	51.5
환경보호		15.8	5.9	9.2	0.0	0.7	39.2
사회보장		37	33	4	-	-	89.3
사회복지		35.0	31.6	3.2	-	0.2	90.7
	기초생활보장	10.3	10.1	0.2	-	0.0	98.5
	취약계층지원	4.7	4.0	0.7	-	0.0	85.3
	보육가족 및 여성	9.9	9.3	0.6	-	0.0	94.4
	노인·청소년	7.7	6.7	1.0	-	0.0	86.9
	노동	0.6	0.5	0.2	-	0.0	70.6
	보훈	0.2	0.1	0.2	-	-	34.5
	주택	1.2	0.8	0.4	-	0.0	67.4
	사회복지일반	0.4	0.2	0.1	-	0.0	70.5
보건		2.3	1.6	0.8	-	0.0	67.3
	보건의료	2.3	1.5	0.7	-	0.0	67.6
	식품의약품안전	0.1	0.0	0.0	-	0.1	56.3
농림해양수산		10.9	8.2	2.5	-	0.1	76.4
산업중소기업		3.2	1.3	1.6	-	0.0	44.4
수송 및 교통		15.5	4.9	8.6	-	0.2	36.4
국토 및 지역개발		12.2	4.7	6.9	-	0.1	40.4
과학기술		0.6	0.1	0.5	-	-	12.7
예비비		3.1	0.0	3.1	-	-	0.4
기타		24.5	-	2.1	22.4	0.1	-

자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」

〈표 2-5〉의 2013년도 지방자치단체별 총지출 대비 사회보장지출비중을 보면 광역시·도 본청은 16.6%, 자치시 24.9%, 자치군은 18.1% 인데 반해 자치구의 경우 48.3%로 압도적으로 높은 상황임을 알 수 있다. 특히 광역시 자치구가 52.4%로 나타나 특별시 자치구(서울 25개구) 비중 43.1%보다 높다. 모든 수준의 지방자치단체에서 사회보장지출이 꾸준히 증가해 왔지만 특히 자치구의 사회복지분야 지출이 가장 빠르게 확대되고 있다.

〈표 2-5〉 지방자치단체 사회보장지출 부문별 세출예산 배분현황(순계기준)

(단위: 억원)

	전국	시도본청	시	군	자치구
총지출[A]	1,568,887	583,612	517,675	258,635	208,964
사회보장지출[B]	373,244	96,979	128,682	46,703	100,880
B/A	23.8	16.6	24.9	18.1	48.3
사회복지	349,921	92,243	120,616	41,666	95,396
기초생활보장	102,700	51,412	20,721	7,856	22,710
취약계층지원	47,401	14,056	15,478	5,891	11,977
보육가족 및 여성	98,688	5,407	47,623	9,206	36,453
노인·청소년	76,976	8,352	30,833	16,060	21,731
노동	6,481	1,714	2,440	829	1,498
보훈	2,465	201	1,284	648	333
주택	11,655	10,787	516	342	10
사회복지일반	3,554	314	1,720	834	685
보건	23,323	4,736	8,066	5,037	5,484
보건의료	22,699	4,516	7,858	4,947	5,378
식품의약품안전	624	221	208	89	106

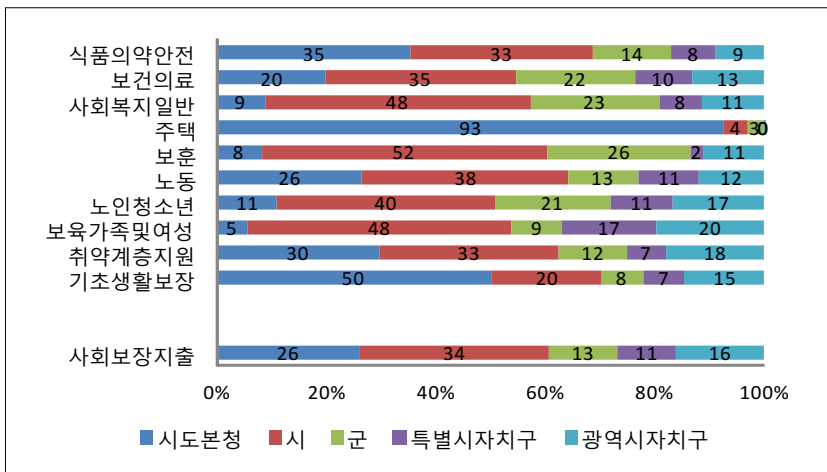
자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」

전국 지방자치단체 사회보장지출을 기준으로 살펴보면, 자치시의 지출 비중이 가장 높다(34%). 뒤를 이어 자치구 27%(특별시 자치구 11%, 광역시자치구 16%), 광역·특별시·도 본청이 26%, 그리고 자치군이 13%를

차지하고 있다. 부문별로 보면 기초생활보장과 주택부문을 제외하고 자치시와 자치구의 지출이 50%이상으로 나타난다. 특히 보육가족 및 여성 부문의 경우 자치시와 자치구가 각각 48%와 37%를 차지한다(그림 2-4 참조).

[그림 2-4] 지방자치단체별 사회복지부문별 지출비중

(단위: %)



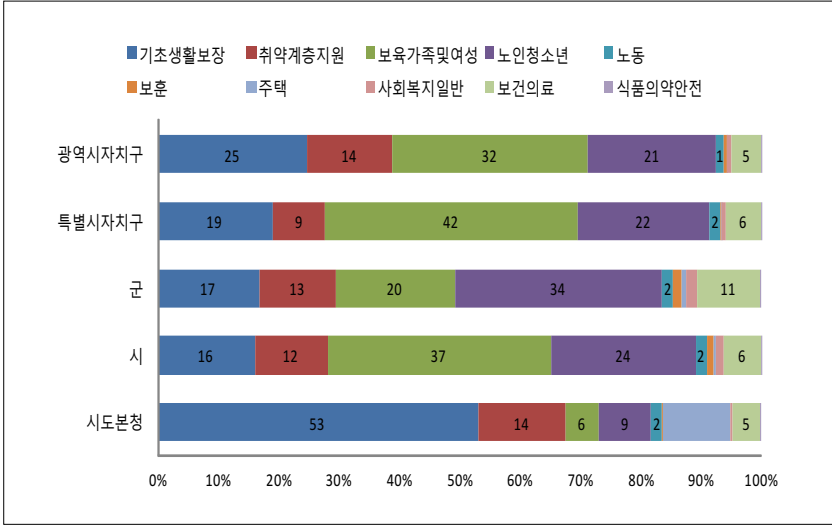
주: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」에 기초하여 구성

[그림 2-5]의 자치단체 유형별 사회복지장 정책부문별 지출 구성을 보면, 광역단체 본청단위에서는 기초생활보장(53%)과 취약계층(14%) 및 주택(11%) 부문에 대한 지출이 집중되어 있다. 자치시와 자치구의 경우 보육가족 및 여성(각각 37%와 36%)과 노인·청소년(각각 24%와 22%) 부문에 집중되어 있다. 자치군 단위에서는 노인·청소년(34%) 부문 지출이 가장 높게 나타난다. 이처럼 기초자치단체의 경우 지방대응이 필요한 영유아 무상보육이나 기초노령연금 확대 시 인구구성의 비율차이로 인하여 향후 부담비율에도 차이가 발생하게 될 것으로 예상할 수 있다.



[그림 2-5] 지방자치단체 유형별 사회보장부문 지출 구성비

(단위: %)



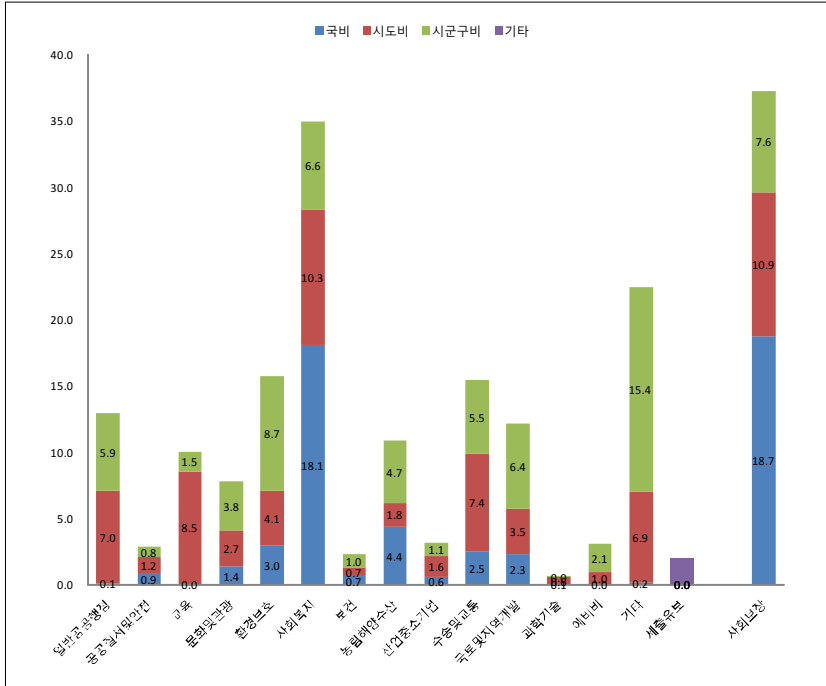
주: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」에 기초하여 구성

한편, 위의 <표 2-4>를 통해 우리나라 사회보장 재정구조의 특징을 확인할 수 있다. 사회보장지출의 약 90%가 보조사업이다. 이것은 보조사업 비율이 상대적으로 높은 농림·수산·해양(76.4%)이나 공공안전 및 질서(65.3%) 분야와 비교해 보아도 절대적으로 높은 수준이다. 특히 보육가족 및 여성(94.4%)이나 기초생활보장(98.5%)과 같은 주요 사회복지 정책 부문 사업이 대부분 국고보조사업이라 할 수 있을 정도로 자체사업비중이 대단히 낮게 나타난다. [그림 2-6]의 분야별 재원 구성에 따르면, 지방자치단체 사회보장 재정의 50.2%가 국비이다. 반면에 농림·수산·해양과 공공안전 및 질서 분야의 국비구성비는 각각 40.5%와 31.3%로 나타났다.

32 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

[그림 2-6] 2013년도 지방자치단체 세출예산 분야별·재원별 구성

(단위: 조원)



주: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」에 기초하여 구성

이러한 자료를 근거로 일부 지방자치단체나 관련 연구들은 국가중심의 정책판단에 따라 신설·확대된 사회보장관련 국책사업과 그에 대한 매칭비 부담으로 인하여 지방이 필요로 하는 자체사업이 축소될 수밖에 없다고 주장한다. 일부에서는 사회보장 재정 구성비의 50%가 국비라는 점을 들어 국가위임사무임에도 불구하고 국가의 재원부담은 그 절반에 그칠 뿐이며 상대적으로 재정여건이 열악한 지방자치단체에 부담을 전가한다는 논리를 전개하기도 한다. 그런데 한 가지 흥미로운 사실은 재정지출 규모가 상대적으로 큰 국토 및 지역개발(12.2조원) 분야에서 보조사업이 차지하

는 비중이 40.4%에 이르고 국비보조가 그 절반에도 못 미치는 19% 수준이지만 이에 대해서는 별다른 불만을 제기하지 않고 있다는 점이다.<sup>11)</sup>

사실 국고보조사업은 기본적으로 신청주의에 입각하여 지방자치단체의 자발적인 참여에 의해 사업이 추진된다. 특히 지역개발과 같은 사업에 있어서는 지방자치단체 간 치열한 경쟁이 벌어지기도 한다. 이에 비해 사회보장과 관련된 사업에 대해서는 지자체의 자발적인 신청이 거의 없었고 결과적으로 대부분 사업들이 국가주도하에 보조사업의 형태로 추진되고 있다는 점도 생각해보아야 할 부분이다.

#### 4. 국가와 지방자치단체의 사회보장 재정지출 분담현황<sup>12)</sup>

〈표 2-1〉~〈표 2-5〉가 보여주는 사회보장지출 규모에는 국고보조금과 지자체의 일반재원으로 사용되는 지방재정교부금 등 이전재원이 포함되어 있다. 〈표 2-5〉의 국비는 기본적으로 국고보조금을 의미하는 것으로 이러한 재정이전관계를 고려하지 않고 국가와 지자체의 사회보장지출 부담을 직접 비교할 경우 잘못된 결론에 이를 수 있다.

보다 정확한 재정지출 수준을 비교하기 위해서는 정부가 IMF 재정통계작성기준(GFSM: Government Finances Statistics Manual)에 따라 지방교부금과 같은 이전지출이나 차입금 상환 등 보전지출을 제외하고 작성한 통합재정을 살펴보아야 할 것이다.<sup>13)</sup> 그런데 현재 통합재정을 통해서는 국가의 사회보장 지출현황만 파악가능하며 지방자치단체의 정보는 공개되지 않고 있어 정확한 비교가 어려운 상황이다.<sup>14)</sup>

11) 고재이 앞의 글 pp.53-54

12) 고재이 앞의 글 pp.53-56의 내용을 옮겨온 것임.

13) 통합재정 세출 및 순용자에 대한 14개 기능별 분류 중 보건·사회보장 및 복지지출이 이에 해당한다.

34 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

현실적으로 결산 정보에 기초하여 국가와 지자체의 사회보장지출 수준을 비교 할 수 있는 자료로는 한국은행이 UN-COFOG 기능분류에 따라 작성하여 OECD에 제출하는 일반정부 재정통계가 사실상 유일하다.

〈표 2-6〉 UN-COFOG 일반정부 총지출 및 사회보장지출 추이

(단위: 조원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	'05-'11 증가율
총지출	230.1	252.0	279.4	312.5	352.3	353.0	373.2	8
국가 (사회보장기금)	122.5 (30.7)	137.6 (35.8)	154.9 (40.9)	173.0 (45.3)	191.5 (52.6)	201.0 (58.3)	212.1 (62.0)	10 (10)
지방자치단체	107.6	114.4	124.4	139.6	160.8	152.0	161.1	7
총사회보장지출	52.0	60.0	70.5	79.3	89.8	98.1	105.5	13
국가 (사회보장기금)	39.1 (30.1)	45.2 (34.9)	51.6 (40.1)	57.1 (44.2)	64.7 (51.3)	73.2 (56.9)	77.8 (60.7)	12 (10)
지방자치단체	13.0	14.8	18.9	22.3	25.0	24.8	27.7	13
지방자치단체 집행비율	25.0	24.7	26.8	28.1	27.8	25.3	26.3	

주: COFOG(Classification of the Functions of Government)에 따라 한국은행이 국민소득 통계 부속표 중 “일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간)”에 작성하여 수록 (보건+사회 보호)

자료: 한국은행, 경제통계시스템

14) 통합재정지출 추이

(단위: 조원)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	'08-'12 증가율
국가	총지출(A)	221.4	252.9	238.8	257.1	273.9	5.5
	사회보장지출(B)	49.8	56.8	59.3	62.7	68.7	8.4
	비중[A/B]	22.5	22.5	24.8	24.4	25.1	
지자체	총지출(C)	121.1	146.9	132.9	135.0	-	-
	사회보장지출(D)	-	-	-	-	-	-
	비중[D/C]	-	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

〈표 2-6〉은 국민계정 부속표의 일반정부 부문별·기능별 총지출자료에 근거하여 작성한 국가와 지자체의 사회보장지출 추이를 보여준다. 2005년부터 2011년까지 일반정부 총지출은 연간 8%씩 증가하였는데, 주로 사회보험을 비롯한 각종 사회보장 지출 급증에 기인한다. 이 기간 동안 국가(사회보장성기금 포함)와 지방자치단체의 사회보장지출 집행 분담 비율은 2005년 지방 사무이양 이후 점차 증가하다가 최근 경제위기로 다소 하락하여 동기간 평균 74:26로 나타났다. 기금<sup>15)</sup>을 제외하고 살펴보면 지방자치단체에 의한 사회보장지출 증가세가 상대적으로 더욱 가파르게 나타나는데, 이것은 이 기간 동안 급격하게 확대된 사회보장관련 국고 보조사업과 그에 따른 지방매칭비 증가에 기인한다. 기금을 제외한 경우 평균 집행비율은 38:62로 역전된다. 이와 같은 분담비율을 근거로 일부 연구에서는 국세와 지방세 비율이 80:20으로 국세비중이 압도적인데 비해 지방자치단체가 사회보장지출 대부분을 부담하고 있다는 점을 강조하며 국가의 추가적인 재정지원을 요구해왔다. 사실 그간의 이러한 주장은 나름 설득력을 얻었고 차등보조율제도의 도입이나 지방교부세 확대 그리고 지방소득세 및 지방소비세의 도입이라는 큰 성과를 거두었다. 그런데 위의 결과를 해석함에 있어 주의할 점이 있다. 그것은 바로 여기서 비교되고 있는 국가와 지자체의 사회보장 지출규모가 재원을 기준으로 측정된 것이 아니라 재정의 최종적인 집행주체를 기준으로 집행금액을 보여준다는 사실이다. 따라서 사회보장 재정분담 비율이 아니라 ‘사회보장 재정사용액 또는 집행비율’로 이해해야 한다. 지방자치단체의 지방매칭비 부담이 증가했다고는 해도 국고보조금과 지방교부세와 같은 이전재원 역시 꾸준히 증가해왔음은 이미 전술한바 있다. 바로 이점이 국가와 지방자

15) 지방자치단체의 사회보장기금 지출은 '13년도 예산상 1.3조원 수준으로 사회보장기금지출 대부분은 국가의 지출로 볼 수 있다.

치단체간 재정분담과 관련하여 쟁점이 되고 있는 사안이며 본고의 분석 대상이다. 이전재원과 관련해서는 제3장에서 자세히 살펴보기로 하고 이 하에서는 재정이전 실적에 기초해서 국가와 지방자치단체의 사회복지 재 정분담 비율을 추산해본다.

〈표 2-7〉 연도별 교부금 및 국고보조금 집행 현황

(단위: 조원)

연도	재정이전	교부금 계	지방재정 교부금	지방교육 재정교부금	국고보조금 계	사회보장 <sup>1)</sup>	기타개발 <sup>2)</sup>
2003	50.6	31.9	14.8	17.1	18.7	5.0	7.1
2004	51.0	32.6	14.4	18.2	18.4	5.8	6.5
2005	65.4	43.8	20.0	23.8	21.6	6.0	9.8
2006	71.0	46.1	24.6	21.5	25.0	7.2	11.2
2007	75.8	50.8	24.6	26.2	25.1	9.2	11.7
2008	91.9	58.9	28.1	30.8	33.0	11.8	13.8
2009	95.2	58.6	28.1	30.4	36.6	14.1	15.4
2010	96.5	59.7	27.4	32.3	36.9	14.2	14.2
2011	103.4	65.4	30.2	35.3	38.0	15.3	14.1
2012	111.9	71.5	33.0	38.4	40.4	16.7	15.1

주: 1) 사회복지국고보조금은 연도별 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 일반회계 국고보조금 집행 금액의 합계치

2) 기타개발사업 국고보조금은 연도별 국토교통부(구 건교부, 국토해양부) 일반회계 국고보조금과 특별회계(농어촌구조개선, 교통시설, 군특 및 광특) 국고보조금 집행금액을 합산하여 구한 수치임.

자료: 대한민국정부, 「국가결산보고서」, 각 회계연도

국가결산보고서에 따르면 국가로부터 지방자치단체로 이전된 재원은 2003년 총50.6조원에서 2012년 현재 111.9조원으로 두 배 이상 증가하여 국가 총지출 결산액 335.4조원의 33.4%를 차지한다. 2005년에서 2011년까지 평균증가율을 비교해보면, 총재정이전이 7.9%, 보통교부세 등 지방재정교부금이 7.1%, 예산회계<sup>16)</sup> 국고보조금이 9.9%로 나타났다. 특히 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 일반회계 국고보조금 규모가

연평균 17%증가한 것으로 나타나 사회보장관련 국고보조사업이 급속하게 확대되어 왔음을 알 수 있다(표 2-7 참조).

동 기간 동안('05~'11) 일반재원으로 사회보장 수요에 대응할 수 있는 보통교부세와 사회보장사무 지방이양을 지원하기 위해 한시적으로 도입되어 현재까지 운영되고 있는 분권교부세 규모는 연평균 7.2%와 9.2%씩 증가하였다(표 2-8 참조).

〈표 2-8〉 지방교부세 교부현황

(단위: 조원)

연도	보통·분권 교부세	보통 교부세	분권 교부세	특별 교부세	부동산 교부세	증액 교부금
2003	12.2	12.2	-	1.2	-	1.4
2004	13.0	13.0	-	1.3	-	0.2
2005	18.8	17.9	0.8	0.7	-	-
2006	19.7	18.7	1.0	0.7	-	-
2007	22.5	21.3	1.1	0.9	1.9	-
2008	27.2	25.8	1.4	1.0	2.9	-
2009	24.3	23.0	1.2	0.9	1.3	-
2010	26.0	24.7	1.3	1.0	1.0	-
2011	28.7	27.3	1.5	1.1	1.1	-
2012	31.8	30.2	1.6	1.3	1.1	-

주: 1) 부동산 교부세 교부금액은 국회 안전행정위 내부자료

2) 국가결산보고서 지방재정교부금 집행내역과 안전행정부 공개자료간 금액불일치가 존재함에 주의

자료: 안전행정부, 「2013년 지방교부세 산정해설」, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」

분석의 편의를 위해 기금을 제외한 예산회계 사회보장지출 결산자료를 중심으로 재정이전관계를 고려한 사회보장 재정분담 수준을 살펴보자.

16) 일반회계와 특별회계를 지칭한다.

〈표 2-9〉는 국가가 지방자치단체로 이전하는 사회보장관련 국고보조금과 지방교부금을 제외할 경우 국가와 지자체의 사회보장 재정분담 비율 산출 과정을 보여준다. 먼저 상기 〈표 2-1〉의 기금을 제외한 국가 예산회계 사회보장지출은 보건복지부, 여성가족부 등의 국고보조금 지출을 포함하고 있다. 반대로 〈표 2-3〉의 지방자치단체 사회보장지출에는 국가로부터 이전된 사회보장 국고보조금이 포함되어 있다. 이와 같이 중복 계산되는 국고보조금을 고려해서 순사회보장지출 규모를 파악해야 한다. 한편, 사회보장수요가 반영되어 지급되는 보통교부세와 분권교부세는 지자체 사회보장지출의 주요 재원이다. 분권교부세의 경우 약 74%가 사회보장 지방이양사업을 지원하는데 소요되므로 이를 적용하여 분권교부세를 재원으로 한 사회보장지출 규모를 산출할 수 있다<sup>17)</sup>. 보통교부세는 지방자치단체의 일반재원으로써 실제 얼마가 사회보장지출에 사용되는지 정확히 알 수 없다. 그러나 연도별 지방자치단체 사회보장지출이 총지출에서 차지하는 비율만큼 보통교부세도 사회보장지출에 소요된다는 가정 하에 보통교부세 사회보장지출 규모를 추산할 수 있다. 결국 지방자치단체 사회보장지출(B)에서 사회보장국고보조금(D)과 지방교부세 사회보장지출(G+H)을 차감하여 지방자치단체 순사회보장지출 규모를 파악하는 것이다. 일반정부 예산회계 순사회보장지출 규모(J)는 국가 순사회보장지출(A+G+H)과 지방자치단체 순사회보장지출(I)을 합산하여 구하고 각각의 사회보장 재정분담 비율을 산출하였다.

그 결과를 보면, 2009년 이후 지방자치단체의 분담비율은 꾸준히 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2012년 현재 국가와 지방자치단체의 분담 비율은 82:18로 확인된다.<sup>18)</sup> 이러한 결과는 기금을 포함할 경우 사실상

17) 보건복지부 내부 자료에 따르면 지방교부세 중 보건 및 사회복지분야 지원은 보통교부세 26%, 분권교부세 74%, 부동산교부세 25%로 복잡한 지출구조로 집행되고 있다.

18) 이와 같은 방식으로 지방세 등 지방자치단체의 순수한 자체재원으로 조달된 사회보장지



사회보장기금이 국가의 회계나 마찬가지로이기 때문에 국가의 부담률이 보다 압도적으로 나타난다.

〈표 2-9〉 정부 예산회계 사회보장지출 부담비율

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012
국가 사회보장지출 (A)	23.1	28.9	28.5	29.7	30.9
지방자치단체 사회보장지출 (B)	24.4	30.4	30.2	31.5	33.0
지방자치단체 사회보장지출 비중 (C)	19.5	20.3	21.8	22.3	21.8
사회보장 국고보조금 (D)	11.8	14.1	14.2	15.3	16.7
보통교부세 (E)	25.8	23	24.7	27.3	30.2
분권교부세 (F)	1.4	1.2	1.3	1.5	1.6
보통교부세 사회보장지출 (G=E*C)	5	4.7	5.4	6.1	6.6
분권교부세 사회보장지출 (H=F*0.74)	1	0.9	1	1.1	1.2
지방자치단체 순사회보장지출 (J=B-D-G-H)	6.5	10.7	9.6	9	8.6
국가순사회보장지출(I=A+G+H)	29.1	34.5	34.9	36.9	38.7
순사회보장지출(K=I+J)	35.6	45.2	44.5	45.9	47.3
국가 부담비율[I/K]	82	76	78	80	82
지방자치단체 부담비율[J/K]	18	24	22	20	18

주: 국가와 지자체 재정통계를 기준으로 작성하였음

이와 같은 역산과정을 거쳐 살펴본 국가 대 지방자치단체의 재정분담률은 지방자치단체가 최근과 같이 크게 반발할 정도로 심각하게 불평등한 수준이 아니라고 생각할 수 있다. 하지만 지자체 총사회보장지출과 거의 비슷한 규모를 보이는 막대한 이전재원의 역할과 이의 지자체간 배

출 규모 또한 추계해 볼 수 있다. 지방의 사회보장 매칭비는 결산정보가 없는 관계로 먼저 전체 국고보조사업에 대한 지방매칭비 총액에 총국고보조금에서 사회보장관련 일반회계 국고보조금이 차지하는 비율을 적용하여 지방자치단체의 사회보장 국고보조금 매칭비를 추산할 수 있다. 이를 앞서 구한 지방자치단체 순사회보장지출에서 차감하면 지방자치단체가 순지방재원을 통해 지출하는 사회보장 재정규모를 추정해 볼 수 있다.

40 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

분상황을 생각해 보면 전국 평균수준에서 파악하는 분담비율의 비교는 큰 의미가 없을 수 있다. 앞서 보았듯이 기초자치단체 중 특히 자치구의 지출부담이 가장 높다. 하지만 현행 지방재정조정제도의 틀 내에서는 인구가 적은 지역, 특히 군단위 지자체에 상대적으로 많은 재정지원이 이루어진다. 국고보조사업은 법정 기준보조율을 적용하고 있는데 영유아 보육료지원과 같이 특·광역시 자치구 지출비중이 큰 보육사업에 대한 전국 평균 기준보조율은 49.4%로 상당히 낮게 책정되어 있다. 더구나 도시지역으로 구분되어 재정수입여건이 상대적으로 좋다는 임의적인 기준에 의해 특히 서울시 자치구의 경우 지나치게 낮은 보조율이 적용되고 있다(표 2-10 참조).

〈표 2-10〉 2013년도 영유아보육료지원 자원분담 비율

(단위:%)

사업명	구분	국비보조율	
보육돌봄서비스	전국평균	43.7	서울20%, 지방50%(±10%차등보조율적용)
	서울	20.0	
	지방	50.0	
영유아보육료지원	전국평균	49.4	서울10~30%, 지방40~60%
	서울	28.0	
	지방	53.1	
가정양육수당	전국평균	48.0	서울10~30%, 지방40~60%
	서울	27.7	
	지방	52.3	

자료: 보건복지부 내부자료

국고지원 확대를 통한 지방자치단체 재정부담 완화를 목적으로 지난 2008년부터 보통교부세 불교부단체에 대하여 재정여건을 반영한 차등보조율제도가 시행되고 있다. 그러나 재정구조와 사회경제적 배경이 상이한 시·군·자치구에 대해 기본적으로 재정자주도<sup>1)</sup>라는 일률적인 기준을

적용하고 있어 실효성 있는 대안의 역할을 하지 못하고 있다는 부정적이 평가가 주를 이룬다. 더 나아가 차등보조율제도가 오히려 자치구간의 재정력편차를 키우는 부정적인 효과를 초래하고 있어 폐지해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있는 실정이다.

또한 2011년 기준으로 6.6조원에 이르는 보통교부세의 사회보장 재정지원(G)은 현행 지방교부세법상 보통교부세 직접 교부대상에서 제외된 특·광역시 자치구에는 해당이 없다. 최근 들어 보통교부세 산정 시 고려되는 기준재정수요에 사회보장수요를 반영하도록 개편되었고 그 비율도 확대되고 있다. 이로써 보통교부세의 직접교부 대상인 광역시·시·도비 부담분은 감소될 수 있지만, 자치구의 재정부담 완화에는 큰 영향을 주지 못한다.

이와 같은 사실은 <표 2-11>의 지방자치단체별 일반회계 결산자료를 통해 구체적으로 알 수 있는데, 자치구의 경우 보통교부세를 직접 교부받지 못하고 대신 본청으로부터 일반재원으로 사용할 수 있는 조정교부금을 받는다. 하지만 조정교부금은 지방보통세의 일정비율로 배분되기 때문에 자치구는 국가와 광역단체간의 재정조정관계 변화의 직접적인 영향권으로부터 벗어나 있다. 즉, 등록면허세와 재산세 그리고 일부 주민세와 지방소득세가 전부인 자치구의 열악한 세입구조를 지원하는 조정교부금 제도가 사회경제적 변화와 무관하게 1988년 도입당시의 틀을 유지하고 있는 것이다.

<표 2-11>하단의 일반회계세입 대비 사회보장지출 비율을 보면 자치구가 43.3%로써 광역단체나 자치시의 약 2배 그리고 자치군보다 약 3배 가량 높게 나타난다. 그리고 지방세, 세외수입, 조정교부금 및 재정보전

19) 재정자주도 = 자체수입(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)/일반회계 예산규모. 국고보조금이 증가할수록 재정자주도는 하락

42 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

금의 합계로 정의한 순지방재원 대비 사회보장지출 부양비율 역시 자치구가 80.3%로 다른 지자체의 약 2배에 이른다. 사회보장지출 구조분석 결과 자치구의 사회보장기능이 확대되고 재정적 부담이 급증하는 반면, 자치구의 재원조달 능력은 이를 뒷받침 하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 최근 불거지고 있는 사회보장 재정 갈등의 진원지가 상대적으로 재정여건이 좋다고 알려진 서울과 일부 광역시 자치구들이라는 사실은 이러한 이전재원 배분구조의 문제점을 드러내는 좋은 사례라고 할 수 있다.

〈표 2-11〉 2011년도 자치단체별 일반회계 세입·세출 결산현황(총계기준)

(단위: 십억원, %)

	특·광역시 본청	도 본청	시	군	자치구
일반회계 세입 계	52,104	51,627	6,557	3,341	2,891
지방세수	30,582	15,931	1,550	238	448
세외수입	4,708	4,799	1,445	748	597
지방교부세	4,878	6,552	1,418	1,280	183
보통교부세	3,957	5,672	1,278	1,171	0
분권교부세	648	596	41	19	0
기타교부세	273	284	99	89	183
조정교부금 및 재정보전금	0	0	430	79	512
국고 및 시도비보조금	9,236	22,200	1,646	996	1,139
국고보조금	9,236	22,200	1,206	766	667
시도비보조금	0	0	440	231	472
지방채	2,700	2,143	72	16	12
일반회계 세출 계	49,989	48,402	5,476	2,667	2,694
사회보장지출	13,589	11,543	1,491	487	1,251
일반회계 세입의 사회보장지출 부양비율	26.1	22.4	22.7	14.6	43.3
순지방재원의 사회보장지출 부양비율 <sup>1)</sup>	38.5	55.7	43.5	45.7	80.3

주: 1) 순지방재원의 사회보장지출 부양비율=사회보장지출/(순지방재원=지방세수입+세외수입+조정교부금 및 재정보전금)

자료: 안전행정부, 2011 지방재정연감 자치단체별 일반회계 결산자료를 토대로 작성

앞서 보았듯이 국가는 이미 새 정부의 국정과제 추진에 따른 사회보장 국고보조사업의 확대 시행을 준비하고 있다. 이는 곧 지방자치단체 특히 자치구의 매칭비 부담이 지금까지 보다 더 크게 증가한다는 것을 의미하므로 현재 진행 중인 대립과 갈등의 골이 더욱 깊어질 수 있다.

현재 국가와 지방자치단체간 사회보장의 재정분담 책임을 둘러싸고 고조되고 있는 갈등의 근본 원인을 규명하고 그 해결방안을 모색하기 위해서는 보다 실체적인 접근이 필요하다. 이를 위하여 다음 절에서는 국가와 지방자치단체간 재정이전관계를 중심으로 지자체 사회복지분야의 문제를 살펴본다.

## 제2절 사회보장관련 재정이전제도<sup>†</sup>

현재 우리나라의 사회복지분야 재정규모는 주요국에 비해 크지 않지만 매우 가파른 증가세를 보인다. 특히 지방자치단체는 동 분야지출 급증세로 재정구조가 심하게 압박받는 상황이다(김현아, 2012a, pp. 12-13). 여기에는 최근에 사회복지분야 지출수요가 급증하고 있다는 사실<sup>20)</sup>과 함께, 2005년 일부 국고보조사업의 지방이양 이후 지방자치단체 사회복지사업의 상당수가 국비(분권교부세, 국고보조금 등)와 지방비 매칭(matching) 방식으로 전환되었다는 사실이 놓여 있다.<sup>21)</sup> 국고보조사업의 지방이양과 함께 분권교부세가 신설되었지만, 수요의 증대로 국비-지

<sup>†</sup> 집필자: 이상호, 원광대학교 경제학부 조교수

20) 저출산·고령화, 맞벌이 가정, 가족 해체, 고용 불안정 및 소득 양극화, 빈곤율 상승 등이 복지수요의 증대 원인으로 꼽힌다(김재일·김종오·김태일·이인원·정덕희, 2011, pp. 7-8; 최병호·김의집·유태현·이재원·정종필, 2012, pp. 173-177).

21) 자치단체의 사회복지사업은 지방이양사업, 국고보조사업, 자체사업으로 구분되는데, 이 중에서 자체사업 만이 자체재원으로 운영될 뿐이다(서정섭, 2011, pp. 92-93).

방비 매칭 방식의 재정사업이 늘어나면서 지방자치단체의 매칭비 부담 증가율이 분권교부세 증가율을 상회하기 때문이다.

이러한 사회복지분야 재정지출의 문제는 지방재정의 건전성을, 아니 더 나아가 국가재정의 건전성까지 위협할 수 있다는 점에서, 매우 시급한 과제에 속한다. 이 과제의 해법은 다양하겠지만, 늘어나는 수요에 맞춰 국가와 지자체의 재정분담 방식을 조정하는 방안은 거의 반드시 포함되어야 할 것이다. 중앙과 지방의 재정분담 방식의 조정은 지방재정조정제도의 변화와 연결된 사안이므로, 사회복지재정의 건전화는 궁극적으로 늘어나는 사회보장수요에 맞춰 지방재정조정제도를 조정하는 문제로 집약될 수 있다.<sup>22)</sup> 이 절은 바로 이러한 관점에서 지방재정조정제도를 중심으로 국가와 지방자치단체간 사회보장 재정체계의 실태 및 특징을 살펴보고, 여기에 기초해서 개선과제를 도출하려는 시도이다.

## 1. 국가와 지방자치단체간 사회보장관련 재정이전

지방재정조정제도(local finance equalization scheme)는 지방자치단체가 최소한의 행정수준(national minimum)을 유지하는 데 필요한 재원을 보장해 주면서 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다. 여기서 재원 이전은 크게 중앙에서 지방으로 이전하는 경우, 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전하는 경우, 동급 자치단체

---

22) 복지제도는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분된다. 사회보험은 기획과 집행이 모두 국가에 의해 이루어지는 경우가 많지만, 공공부조와 사회서비스는 기획과 집행이 모두 지방자치단체에 의해 이루어지거나 국가와 지방자치단체가 각각 기획과 집행을 나누어 맡는 경우가 일반적이다. 그래서 중앙과 지방의 복지재정 분담체계에 관한 논의는 주로 공공부조와 사회서비스를 중심으로 전개된다(김재일·김종오·김태일·이인원·정덕희, 2011, pp. 124-128).

사이에서 이전하는 경우로 구분될 수 있다(시·도공무원교육원, 2012, p. 3). 이는 곧 이 제도의 경우 국가와 광역자치단체로 구분해서 접근할 필요가 있음을 시사한다.

국가의 경우, 지방교부세와 국고보조금이 지방재정조정제도의 핵심으로 기능한다.<sup>23)</sup> 지방교부세와 국고보조금 외에 지방양여금이 있었지만 2005년에 폐지되었다. 원래 지방양여금 제도는 지역단위 개발사업을 추진하는데 사용되었으며, 대상사업의 대부분이 지방자치단체의 숙원사업임과 동시에 국가 차원에서 중요한 사업이었다. 그래서 동 제도는 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 대상사업을 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005년에 폐지되었다(시·도공무원교육원, 2012, pp. 10-11).

〈표 2-12〉에서 드러나듯이, 지방교부세와 국고보조금은 다양한 측면에서 비교될 수 있다. 우선 지방교부세는 자치단체의 재원보장 및 재정력 불균형 완화를 주된 목적으로 하며, 「지방교부세법」을 근거로 한다. 지방교부세법에 따르면, ‘교부세의 재원은 내국세의 19.24%에 해당하는 금액’으로 규정된다.<sup>24)</sup> 지방교부세는 형식적으로는 국가의 일반회계에서 지출되지만 일단 교부되면 그 용도가 해당 자치단체의 자율에 맡겨진다(안전행정부, 2013a, pp. 4-5). 이에 반해, 국고보조금은 국가의 특정목적(국가 위임사무와 시책사업, 지방자치단체간에 발생하는 외부효과로 인한 자원배분의 비효율성 시정 등)을 달성하기 위하여 국가의 엄격한 통제 아래 운영되는 특정지원금(specific grant)의 성격을 띤다. 이러한 국

23) 광역자치단체의 경우 시·도비보조금, 조정교부금, 재정보조금이 핵심 제도로 기능하는데, 이에 대해서는 후술할 것이다.

24) 1983년 이후 13.27%로 운영되다가 2000년부터 15%로 인상되었으며, 2005년도부터는 지방양여금 재원의 일부(도로사업양여금 등)가 지방교부세로 전환되고 분권교부세가 신설되면서 19.13%로 인상되었고, 2006년도에는 분권 교부세율이 0.83%에서 0.11% 인상되면서 교부세율이 19.24%가 되었다(안전행정부, 2013a, p. 6).

46 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

고보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 근거해서 운영되며, 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금<sup>25)</sup> 등이 모두 여기에 해당된다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp. 13-14).

〈표 2-12〉 국가의 지방재정조정제도 비교

구분	지방교부세	국고보조금
근거법령	지방교부세법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
재원구성	내국세의 19.24% (2006년 이후) - 보통교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 96% - 특별교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 4% - 분권교부세: 내국세총액의 0.94% - 부동산 교부세 별도 운영	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	- 보통·분권교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 - 특별교부세: 용도지정·조건부여 가능	용도와 조건이 지정되어 특정목적재원으로 운용
배분방법	- 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분 - 특별교부세: 지역현안, 재해대책, 시책수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별 교부 - 분권교부세: 경상적 수요와 비경상적 수요의 합계액	소관부처별 중장기사업계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
성격	- 보통·분권교부세: 일반재원(자주재원성격) - 특별교부세: 일반재원(특정사업)	특정목적재원(의존재원 성격)

자료: 안전행정부, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」

25) 교부금은 국가위임사무에 대해 국가가 부담하는 것이고, 국고부담금은 지방자치단체의 사업에 대해 국가의 책임 정도에 따라 경비의 전부 또는 일부를 국가가 부담하는 것이며, 협의의 국고보조금은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원하는 것이다.



지방교부세는 재원의 성격과 용도에 따라 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 그리고 부동산교부세로 구분된다. 보통교부세는 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 0.94%를 제외한 금액과 전년도 내국세 정산 금액을 포함한 교부세 총액의 96%에 해당하는 금액이며, 특별교부세는 나머지 4%에 해당하는 금액이다(안전행정부, 2013a, p. 9). 부동산교부세는 이 3종의 교부세와 별도로 운영되며, 종합부동산세를 재원으로 한다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, p. 35).<sup>26)</sup>

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준 수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 보통교부세의 자원배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부되며, 그 과정은 다음과 같다.<sup>27)</sup> 먼저 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 재정부족액이 산정된다, 그리고 재정부족이 발생한 자치단체의 재정부족액을 합산한 후 보통교부세 총액에 재정부족액 총액이 합치될 수 있도록 조정률을 구한 다음, 각 자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱하여 자치단체별 보통교부세 교부액이 산정된다(안전행정부, 2013a, pp. 13-35).<sup>28)</sup>

특별교부세는 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없

26) 지방재정 상 부득이한 수요가 있는 경우 별도로 교부세를 증액 교부할 수 있도록 하는 증액교부금 제도가 1992년부터 시행되었지만, 제도 운영의 합리성·투명성 등의 문제가 제기되면서 2005년 폐지되었다(안전행정부, 2013a, p. 11).

27) 기준재정수요액은 지방교부세법시행령에 규정된 측정항목 및 측정단위와 동법 시행규칙에서 규정한 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하는 기초수요와 각종법률 등에 근거하여 산정하는 법정보정수요 및 지역균형수요, 사회복지균형수요, 그리고 자치단체의 세출절감 등 노력정도를 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정된다. 기준재정수입액은 지방교부세법령에서 규정한 지방세법상의 보통세를 기초수입으로 하고, 목적세 및 경상세외수입, 재정보전금, 시·도세 징수교부금 등은 보정수입, 그리고 세입증대 노력 등을 반영하는 자체노력 반영금액을 합산하여 산정된다.

28) 예외적으로, 제주특별자치도는 2007년부터 제주특별법에 따라 재정부족액에 관계없이 보통교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받고 있다.

는 획일성과 시기성을 보완하여 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다. 이것은 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 교부된다. 지방교부세법 제9조에 따르면, 특별교부세는 ①기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우, ②국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있는 경우, ③보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해예방을 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우, ④지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 경우에 교부된다. ①~③의 경우, 각각 특별교부세 재원의 100분의 30, 100분의 20, 100분의 50이 교부되며, ④의 경우에는 재해대책수요 잉여예상분이 활용된다. 특별교부세의 교부대상은 3가지 유형(지역현안수요, 시책수요, 재해대책수요 등)으로 나누어 운영하되, 재해대책수요 잉여예상분은 우수단체 재정 지원에 사용된다(안전행정부, 2013a, pp. 44-45).

분권교부세는 2005년에 국고보조사업의 일부를 지방(149개 사업, 9,581억원)으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 도입되었다.<sup>29)</sup> 이것은 원칙적으로 보통교부세와 같이 교부된 금액에 대하여 자치단체에서 자율적으로 편성·운영하는 일반재원이라고 할 수 있지만, 비경상적수요<sup>30)</sup>에 대해서는 목적 외 집행이나 미집행 시 다음

29) 처음에는 분권교부세율을 내국세 총액의 0.83%로 정하고 부족한 재원은 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 수입에서 충당할 계획이었다. 그러나 담배소비세가 예상만큼 늘지 않아서 자치단체의 재정부담이 가중되자, 2006년도부터 분권교부세율이 내국세 총액의 0.94%로 상향 조정되었다(안전행정부, 2013a, p. 49).

30) 분권교부세 산정수요는 '경상적수요'와 '비경상적수요'로 구분되는데, 전자가 계속 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 예산과 이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업을 지칭한다면, 후자는 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업을 지칭한다(소진광·권영주 외, 2008, pp. 289-290).

해 분권교부세 산정분에서 그 금액만큼 감액될 수 있다는 점에서 보조금의 성격을 일부 갖고 있다. 원래 분권교부세는 2005~2009년 사이에 5년간 한시적으로 시행한 후 2010년부터는 보통교부세에 통합될 예정이었으나, 현재는 2014년까지 운영기간이 연장된 상태이다.<sup>31)</sup> 분권교부세는 13개 부처에서 이양한 149개 사업을 대상으로 출발했지만, 2009년에 대상사업이 90개로 축소되었으며(2011년부터 적용), 2012년에는 다시 87개로 축소되었다(2013년부터 적용)(안전행정부, 2013a, pp. 49-51).

부동산교부세는 국세인 종합부동산세 신설에 따라 감소되는 지방세 수입을 보전하고 잔여분은 지역균형발전 재원으로 활용하기 위해 2005년에 신설되었다. 이것은 보통교부세와 마찬가지로 용도가 지정되지 않은 일반재원의 성격을 가지며, 재원의 지역별 배분은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 결정된다. 교부기준은 당해 연도 예산에 계상하여 교부할 종합부동산세 총액이 자치단체의 지방세 감소분의 합계액보다 적을 경우에는 각 자치단체의 지방세 감소분 비율에 따라 교부하고, 초과할 경우에는 자치단체별 지방세 감소분을 우선 교부하고 나머지 잔액은 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산 보유세 규모를 기준으로 교부한다<sup>32)</sup>(안전행정부, 2013a, p. 140).

31) 복지수요의 급증으로 분권교부세 증가율이 지방이양 사회복지사업의 수요 증가율에 훨씬 미치지 못하여 지방의 재정부담이 늘어나는 상황이 초래되자, 2009년에 지방재정지원제도 개편과 연계하여 사회복지사업의 일부를 국고보조사업으로 환원하려는 시도가 나타나기도 했다. 그러나 관계 부처 간 견해 차이와 보통교부세로 통합 시 지역 간 재정 중립성 확보의 어려움 등을 고려하여 분권교부세 운영기한을 2014년까지 연장하는 방향으로 결정되었다(안전행정부, 2013a, pp. 50-51).

32) 2007년 12월부터 부동산교부세의 균형재원 배분기준이 변경되면서, 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세규모(5%) 순으로 배분되던 방식에서 재정여건(80%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세 규모(5%) 순으로 배분되는 방식으로 전환되었다. 또한 부동산교부세는 종합부동산세를 재원으로 하며 전액이 지방자치단체에 이전되는데, 2010년 지방소비세 도입에 따라 전액 균형재원으로 배분된다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, p. 59).

〈표 2-13〉 2013년도 분권교부세 대상 사회복지사업

구분		대상사업	
경상 수요	노인 복지비	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지여사회 시니어클럽 운영	재가노인 복지시설 개보수 및 운영 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인일거리마련사업 경로당 활성화
	장애인 복지비	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료재활시설 운영 공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영	정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민촉진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영 청각장애인아동달팽이관수술
	아동 복지비	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 설치 및 운영	가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영
	그 외 복지비	한부모가족 복지시설 운영 한부모가족 복지시설 퇴소자 자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비 노숙자보호 쪽방생활자 지원	미혼모 중간의 집 운영 사회복지관 기능보강 및 운영 사회복지시설 운영 푸드뱅크 운영장비 지원 중소도시 보건소 신축
비경상수요		노인시설운영, 노인복지회관 신축, 장애인 거주시설 운영, 장애인복지관 기능보강, 장애인체육관 기능보강, 정신요양시설 운영, 근로자종합복지관	

자료: 안전행정부 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」

지방교부세는 꾸준히 증가하여 2013년에는 34조 4,409억원에 도달했으며(안전행정부, 2013a, p. 7), 그 중에서 보통교부세가 31조 4,479억원으로 지방교부세 전체의 약 90%를 차지한다.<sup>33)</sup> 그렇다고 해서 보통교

33) 2013년의 경우, 보통교부세는 31조 4480억원으로 지방교부세 총액(34조 4409억원)의 90%를 약간 상회하는데 반해, 특별교부세와 분권교부세는 각각 1조 3103억원과 1조

부세가 모든 자치단체에 똑같이 배분되는 것은 아니다. 2013년 현재 지방자치단체 일반회계 재원 중 보통교부세가 차지하는 비중은 광역시와 도의 경우 각각 13.8%, 12.9%로 비교적 낮은 반면, 특별자치시는 38.4%, 시는 41.4%, 군의 경우 81.4%로서 재원의 대부분을 보통교부세에 의존하고 있다. 2013년도 보통교부세 배분액에 대한 자치단체별 구성비에서도 광역시, 특별자치시, 도, 시, 군에 각각 9.6%, 0.5%, 18.4%, 33.7%, 37.8%가 배분되고 있으므로, 전체의 71.5%가 시·군에 대한 보통교부세 배분액이 된다<sup>34)</sup>(안전행정부, 2013a, p. 64).

지방교부세 전체로 보면 보통교부세의 비중이 월등이 높지만, 중앙과 지방의 사회복지재정관계로 범위를 좁힐 경우 분권교부세가 오히려 중요한 의미를 갖는다.<sup>35)</sup> 앞서 언급했듯이, 분권교부세는 재정분권을 위해 일부 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 도입되었다. 지방이양 이후 사회복지사업의 총수요는 연평균 14.4%씩 증가하였으나 국비(분권교부세) 증가율은 연평균 8.2%에 불과한 반면 이를 대응하기 위한 지방비 부담(지방비 매칭)은 연평균 18.6% 증가했다. 그 결과, 지방비 매칭을 포함한 총사업비 비중에서도 비복지분야는 2004년 당시 42.2%에서 꾸준히 감소하여 2011년에는 32.1% 수준으로 하락했다(김현아, 2012b, pp. 54-55). 이는 곧 분권교부세의 도입과 관련된 지방이양사업의 지방비 부담 증가가 자치단체의 가용재원을 잠식하여 재정압박을 가중시키는 상황

6827억원에 그치고 있다(안전행정부, 2013a, p. 12).

- 34) 도와 광역시를 구분할 경우, 아직까지 보통교부세는 광역시보다 도에 더 많이 배분되고 있지만, 두 지역의 배분 격차는 점차 줄어드는 추세이다. 2002년에 광역시 계와 도 계의 배분 차이가 11배(광역시 계: 990억원, 도 계: 11,434억원)였는데, 2010년에는 5.6배(광역시 계: 4,236억원, 도 계: 23,653억원)로 격차가 크게 줄어들었기 때문이다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp. 41-47).
- 35) "사회복지부문의 중앙-지방간 재정관계는 외형상 지방 교부세(보통교부세), 분권교부세, 국고보조금의 세 제도를 중심으로 형성되어 있고, 실질적 의미에서는 분권교부세와 국고보조금제도를 중심으로 이루어져 있다"(임성일, 2007, p. 85)

으로 이해될 수 있다.

한편, 국고보조금은 지방자치단체가 특정 업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용용도를 지정하여 교부하는 재정상의 원조를 의미한다.<sup>36)</sup> 대부분 공식에 의해 자치단체간에 배분되는 지방교부세와 달리, 국고보조금은 원칙적으로 매년 자치단체가 보조사업을 신청하고 국가의 심사에 의해 사업의 내용과 지원규모, 그리고 지원대상이 정해지고 예산에 반영된다. 아울러 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 용도의 제약이 없는 일반재원이지만, 국고보조금은 정해진 보조사업으로 그 용도가 한정된 특정재원으로서 대응 지방비부담을 수반하는 경우가 일반적이다(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, p. 22).

보조금은 보조주체에 따라, 국고보조금과 시·도비보조금으로 구분된다. 전자가 국가의 감독을 받는 의존재원으로서 국가위임사무에 대해 국가가 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 제도라면, 후자는 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역자치단체인 시·도가 시·도 위임사무에 대해 사업비의 일부 또는 전부를 시·군·구 등에 지원하는 제도이다.<sup>37)</sup> 또한 보조금은 지출목적이나 경비의 성질에 따라, 교부금, 부담금, 협의의 보조금으로 분류되거나 보조형태에 따라 정액보조금과 정률보조금으로 구분되며, 사전신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 구분되거나 교부조건 여부(용도)에 따라 일반적 보조금과 특정적 보조금으로 구분된다. 이 밖에도, 보조금은 시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 구분되기도 한다(시·도공무원교육원, 2012, pp. 72-75).

보조금은 일반국고보조금과 광역지역발전특별회계(광특회계)<sup>38)</sup>의 국

36) 보조금의 운영근거로는 지방자치법, 지방재정법, 보조금 관리에 관한 법률 및 동법률 시행령 등이 있으며, 시·도에는 보조금관리조례가 있다(시·도공무원교육원, 2012, p. 72).

37) 시·도비보조금은 다음 절의 주제에 해당된다.

고보조금으로 이원화되어 운영되며, 광특회계는 다시 지역개발계정, 광역발전계정, 그리고 제주특별자치도 계정으로 구분되어 운용된다.<sup>39)</sup> 정부는 광특회계의 세출예산을 편성하는 과정에서 지방자치단체의 재정상황, 지역발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있으며, 지방 주도로 지역의 특성과 우선순위에 따른 체계적인 지역발전전략을 수립하고 추진하도록 했다. 또한, 정부는 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금)으로 편성·지원토록 하여, 지방의 특성에 맞춰 자율적으로 활용할 수 있도록 하였다(시·도공무원교육원, 2012, pp. 14-15).

국고보조금을 지급하는 방법은 크게 기준보조와 차등보조로 구분된다. 기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령(보조금 관리에 관한 법률 제9조, 동 시행령은 제4조)에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이며, 차등보조는 보조금 예산을 편성할 때, 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정비율(10%, 15%, 20% 등)을 가감해서 보조하는 방식이다.

38) 광특회계는 2004년에 국가균형발전특별법이 제정되면서 신설된 것으로, 처음에는 국가균형발전특별회계(균특회계)였으나 2009년부터 광특회계로 개편되었다. 여기에는 재정분권의 확대를 위해 중앙사무의 대폭적인 기능 이양과 보조사업의 재량확대를 시도했던 참여정부의 정책적 노력이 놓여 있으며, 분권교부세와 광특회계 지역개발계정이 바로 그 대표적인 결과였다(이재원, 2009, pp. 137, 141-142).

39) 지역개발계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하며, 광역발전계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업 간 연계를 도모하며, 제주특별자치도계정은 제주특별자치도법 제정(2006년 2월)의 후속조치로서 제주특별자치도의 조기정착을 위한 재정적 기반을 마련하기 위해 도입되었다. 지역개발계정은 주세의 40%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 성장촉진지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련 사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 광역발전계정은 주세의 60% 등을 그 세입으로 하고, 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화 관련 사업에 대한 출연, 보조, 융자 등을 그 세출로 하고 있다. 제주특별자치도계정의 세입은 일반·특별회계로부터의 전입금 등으로 구성되며 세출은 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등으로 구성된다.

54 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

〈표 2-14〉 차등보조를 적용 대상사업

대상 사업	기준보조율	비고
70. 청소년시설 확충	서울 30% 지방 70~88%	지방은 재정자주도에 따라 차등 지원
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울 50% 지방 80%	- 인상보조율: 사회복지비비수가 25이상인면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 - 인하보조율: 사회복지비비수가 20미만인면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
81. 기초생활보장수급자 주거급여		
82. 기초생활보장수급자 자활급여		
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여		
84. 기초생활보장수급자 교육급여		
89. 영유아보육사업 지원	서울 20% 지방 50%	

자료: 보조금법 시행령 〈별표 1〉, 안전행정부(2012) p. 31 표 재인용.

국고보조사업의 경우, 애초에는 기준보조 방식을 중심으로 운영되었지만, 기준보조율이 지나치게 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 지방비 매칭 의무화로 지방자치단체의 사업선택권이 침해되는 한계를 안고 있었다(유태현, 2013, p. 13). 이에 정부는 2008년부터 차등보조 방식을 도입해서, 국고보조금 사업에 대하여 서울과 지방에 상이한 기준보조율을 적용하고 재정자주도와 사회복지비 비율을 고려하여 기초지방자치단체별로 기준보조율 대비 10% 썩의 차등보조율을 적용할 수 있도록 했다. 차등보조율은 해당 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수에 따라 결정되는데, 재정자주도는 예산에서 자치단체가 자체적으로 사용할 수 있는 일반재원이 차지하는 비중<sup>40)</sup>을, 분야별 재정지출지수는 개별 지방자치단체의 전체 예산에서 특정 분야에 투입되는 예산의 비중을 각각의

40) 이것은 개별 지방자치단체의 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합을 일반회계 예산규모로 나눈 값으로 산정된다.



미한다. 그런데 사회복지 분야 6개 사업에 대해서만 이러한 차등보조율이 적용되므로, 재정지출지수는 결과적으로 사회복지비 지수를 지칭한다(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, p. 31).

국고보조금은 원칙적으로 신청주의<sup>41)</sup>에 의거하지만, 국가시책 등에 따라 중앙부처에서 자체적으로 국고보조금을 편성할 수도 있다. 신청에 의한 사업은 국고보조금 신청지침에 국가와 지방의 재원 부담 비율이 명기되어 있으므로, 자치단체는 사전에 지방비 부담에 관한 정보를 확인할 수 있다. 국가시책에 따라 중앙 부처가 자체적으로 편성하는 국고보조사업의 경우, 지방비 부담을 수반할 사업계획에 대해 행정안전부장관(현, 안전행정부장관)과 사전적으로 협의하고 사후적으로는 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통보하도록 규정되어 있다(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, pp. 25-27).

지방자치제도가 시행된 후 국고보조금은 지방자치단체의 재원 중 가장 빠르게 증가한 항목에 속한다. 특히 2000년대 중반 이후에는 복지수요의 급증으로 복지관련 국고보조사업이 빠르게 확충되고 있다.<sup>42)</sup> 이러한 국고보조사업의 확충 효과는 이중적이다. 우선 국고보조사업의 확충은 지방재정지출의 총액을 증가시켜 지방재정의 외형적 규모를 확대하는 긍정적인 효과가 있으며, 국가적 정책목표에 따라 지방의 재정지출이 이루어지도록 유도함으로써 정책목표를 보다 더 효과적으로 달성하는 데 기여할 수도 있다. 그러나 대부분의 국고보조사업은 대응보조금(matching grant)의 형식으로 추진되므로 지방비 부담을 수반한다. 이는 곧 국고보조사업의 확충이 지방자치단체로 하여금 대응 지방비 부담을 가중시켜

41) 1988년부터 보조금예산을 편성할 때 신청주의(차등보조 요구 포함)가 도입되었다(시·도 공무원교육원, 2012, p. 78).

42) 부처별 국고보조금 현황을 살펴보면, 보건복지부의 보조금액이 두드러지게 높다. 2011년 보건복지부의 국고보조금액은 148,622억원으로, 이는 전체 323,289억원의 45.97%에 해당된다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp. 120-121).

지방의 재정지출 우선순위에 영향을 미침과 동시에 상당한 재정압박요인으로 기능하고 있음을 시사한다(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, pp. 1-2).

## 2. 광역자치단체와 기초자치단체간 사회보장관련 재정이전

이미 언급했듯이, 국가와 지방자치단체 사이에서는 지방재정조정제도가 지방교부세와 국고보조금을 중심으로 작동된다면, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서는 이 제도가 시·도비보조금, 조정교부금, 재정보전금을 중심으로 작동된다.

우선, 시·도비보조금은 위임사무에 대한 재정보조라는 점에서 국고보조금과 함께 보조금 범주에 속한다. 기준보조와 차등보조로 구분되어 운용된다는 점에서도, 시·도비보조금은 국고보조금과 차이가 없다.<sup>43)</sup> 다만 두 보조금사이에는 보조주체와 관련된 차이가 분명하게 놓여 있다. 예를 들어, 지방재정법 제23조는 보조금의 교부에 관한 조항으로, 다음과 같이 구성된다. ①국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. ② 시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다. 여기서 ①항과 ②항은 각각 국고보조금과 시·도비보조금에 관한 것으로, 내용이 거의 비슷하지만 교부주체에서는 분명한 차이가 있다.

43) 「서울특별시 보조금 관리 조례」에 따르면, 자치구의 보조금 대상사업의 범위와 보조사업별 시비보조율이 규칙으로 정해지며(제8조), '해당 자치구의 재정사정 등을 감안하여 차등보조율을 적용할 수 있다'(제9조). 또한 「서울특별시 보조금 관리 조례 시행규칙」에서는 보조금의 지급대상이 되는 자치구의 사업 및 시비보조율(제2조)과 차등보조율의 범위 및 기준(제3조)이 구체적으로 명시되어 있다.

〈표 2-15〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도

구분	시·도비 보조금	조정교부금	재정보전금
근거법령	- 지방재정법 제23조제2항 - 지방재정법시행령 제29조 제5항	- 지방자치법 제173조 - 지방자치법시행령 제117조	- 지방재정법 제29조 제1항
재원구성	- 시·도의 일반회계 또는 특별회계	- 특별시·광역시세인 취득세 중 조례로 정하는 일정액 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">                     서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58%                 </div> - 일반교부금과 특별교부금으로 운영 (모든 광역시 특별교부금 10%)	- 시·군이 징수하는 광역시세·도세(원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액 - 일반재정보전금: 90% - 시책추진보전금: 10% - 특별재정보전금(경기도)
용도	- 특정한 지원대상 사업 재정수요 충족(용도지정)	- 용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 운용	- 용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용(시책추진보전금은 시장·군수가 요청하는 사업 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업)
배분방법	- 지원사업별 사업 우선순위 등에 의거 지원	- 기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분	- 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 배분

자료: 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」

그렇다고 해서 시·도비보조금과 국고보조금이 완전히 분리된 것은 아닙니다. 예를 들어, 「서울특별시 보조금 관리 조례」 제4조<sup>44)</sup>에 따르면, 서울

44) 서울특별시 「보조금 관리 조례」 제4조의 내용은 다음과 같다.  
 “제4조(보조대상) 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

시의 보조대상은 총 4가지 경우로 구분되는데, 이 중에서 두 번째 경우 (“2. 국고보조재원에 따른 것으로서 국가가 지정한 경우”)는 시·도비보조금이 국고보조금을 간접 지원하는 용도, 즉, 간접보조금으로 사용될 수 있는 법적 근거이다.<sup>45)</sup> 자치단체별 보조금의 구성에서, 광역자치단체인 시·도가 기초자치단체인 시·군보다 절대액이나 구성비 측면에서 모두 높게 나타나는 이유도 이러한 간접보조금의 존재와 무관하지 않다(시·도공무원교육원, 2012, p. 107).

조정교부금은 각 특별시·광역시의 자치구 간 세원분포의 불균형에서 비롯된 재정 불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 시세 중 일부 세목을 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도이다.<sup>46)</sup> 따라서 이 제도는 본질적으로 시와 자치구간 수직적 형평보다 자치구 간 수평적 형평을 중시하는 것이므로, 자치구간 재정력의 형평화와 자치구에 대한 자원보장이 주요 기능이 된다. 이러한 조정교부금의 운영 근거는 지방자치법<sup>47)</sup>에 있으며, 운영책임은 특별시장·광역시장이 갖는다. 그리고 특별시와 광역시별로 교부율, 산정방법, 교부시기 등을 규

- 
1. 법령에서 정하는 경우
  2. 국고보조재원에 따른 것으로서 국가가 지정한 경우
  3. 시가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우
  4. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우 다만, 이 경우에는 지정기부금 범위 내에서 보조할 수 있다.“

45) 보조금은 시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 구분되는데, 전자가 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 보조금을 의미한다면 후자는 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타 기관에 재교부되는 보조금을 지칭한다(시·도공무원교육원, 2012, p. 75).

46) 1988년 지방자치법의 개정으로 특별시 및 광역시의 행정구가 자치단체로서 별도의 법인격을 부여받고 재정 과정도 시 본청과 별도로 운영할 수 있게 되었다. 이에 따라 자치구는 자치행정을 수행할 수 있는 재정기반의 확립이 요구되었으며, 시 본청과 자치구 간 사무기능 배분에 상응하는 재원을 배분하여 자치구에서의 지방자치가 실효를 거둘 수 있도록 재원을 보장해 줄 필요성 또한 대두되었다. 조정교부금은 바로 이러한 상황의 산물이었다(시·도공무원교육원, 2012, p. 59).

47) 「지방자치법」은 제3조 ①항에 “지방자치단체는 법인으로 한다”고 명시하고 있다.

정한 「자치구의 재원조정에 관한 조례」를 제정·시행한다(시·도공무원교육원, 2012, pp. 59-60).

조정교부금 제도는 여러 측면에서 국가가 지방자치단체에게 교부하고 있는 지방교부세 제도와 유사하다. 조정교부금은 지방교부세와 마찬가지로 교부받은 지방자치단체의 일반재원으로 활용된다. 또한 조정교부금은 지방자치단체의 기준수요액과 기준수입액을 기초로 각 지방자치단체별 부족재원을 파악하고, 총체적으로는 전 자치구의 부족재원의 합과 일치하지 않는 재원 총규모를 조정률로 조정하여 교부하는 등 많은 부분에서 유사한 방식으로 운용된다(최원구, 2012, p. 3).

조정교부금의 재원은 원래 특별시·광역시 시세수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정비율이었지만, 2011년부터 세제개편에 따라 취득세의 일정비율로 전환되었다. 다만 그 비율은 해당 지역의 재정형편에 따라 시의 조례로서 결정되기 때문에, 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 인천 40%, 광주 70%, 대전 56%, 울산 58% 등으로 지역마다 상당한 차이가 있다(시·도공무원교육원, 2012, p. 60). 그렇지만 부동산 경기에 민감한 취득세에 기초해서 조정교부금 제도를 운영할 경우 자치구의 안정적인 재정 운영에 부작용을 끼칠 수 있다는 비판이 끊임없이 제기되었으며, 이에 따라 2012년 6월에 지방자치법 시행령이 일부 개정되면서 2013년부터는 조정교부금의 총액이 취득세의 일정비율에서 특별시 및 광역시의 보통세(취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세, 주민세, 지방소득세 등) 총액의 일정비율로 전환되었다(안전행정부, 2012).<sup>48)</sup>

조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되지만, 대부분 지역

48) 이에 따라 특별시 및 광역시는 조례개정을 통하여 취득세의 일정비율로 규정된 현행 교부율을 보통세의 일정비율로 개정하여야 하는데(최원구, 2012, p. 9), 인천의 경우 2012년 12월에 '인천시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부 개정조례안'이 통과되면서 조정교부금의 재원이 취득세의 40%에서 보통세의 20%로 변경된 바 있다("인천 조정교부금 신·구도심 차등지원", 헤럴드경제, 2012. 12. 17.).

에서 보통교부금이 90%(부산광역시의 경우, 예외적으로 95%)를 차지할 정도로 조정교부금의 재정조정기능은 주로 보통교부금이 담당한다.<sup>49)</sup> 보통교부금은 기초자치단체의 일반재원으로 사용되고, 특별교부금은 특정 목적사업에 지원된다. 보통교부금의 교부방식은 기준재정수요와 기준재정수입으로 산정되는 지방교부세(보통교부세) 교부방식과 유사<sup>50)</sup>하며, 특별교부금은 특별교부세와 그 용도가 유사하다(시·도공무원교육원, 2012, pp. 60-61).

재정보전금은 2000년부터 시행된 제도로서, 지방자치단체의 세입 증징수교부금의 불합리한 점을 개선하면서 세입결손 보전을 위해 도입되었다.<sup>51)</sup> 동 제도에 따르면, 시·도지사(특별시장 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전 및 특정부동산에 대한 지역자원시설세와 지방교육세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하고 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정, 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시 제외)의 관할구역 안의 시·군에 배분해야 한다. 「지방세기본법 시행령」 제55조에 따르면, 재정보전금의 교부기준은 각 시·군 및 자치구에서 징수한 도세 징수금액의 3%로 하되, 지역실정을 고려하여 필요할 경우 조례로 징수금액 외에 징수건수를 반영하여 교부기준을 달리 정할 수도 있다.

49) 특별교부금은 보통교부금 산정방법으로 측정하기 어려운 재정수요가 나타나거나 보통교부금 산정 후 자치구에 특별한 재정수요가 발생했을 때 교부된다(최원규, 2012, pp. 5-6).

50) 보통교부금은 각 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액이 수요액에 미달하는 자치단체에 대해 부족재원을 교부율에 의하여 지원한다. 이를 위해 자치구청장은 조정교부금의 산정에 필요한 자료를 작성하여 시장에게 매년 제출하여야 한다.

51) 재정보전금에 대한 이하의 설명은 주로 시·도공무원교육원(2012, pp. 64-67)에 의지하고 있다.

「지방재정법 시행령」 제36조에 따르면, 재정보전금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금, 시·군의 지역개발사업 등의 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금, 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금으로 구분된다. 일반재정보전금은 용도지정 없는 일반재원으로 배분되지만, 시책추진보전금은 원칙적으로 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분된다.<sup>52)</sup> 일반재정보전금과 시책추진보전금의 재원은 각각 재정보전금 총액의 90%와 10%이며, 특별재정보전금의 재원은 일반재정보전금의 일부로서 그 비율은 조례로 정해진다(단, 경기도의 경우에는 25%).

그러나 재정보전금의 90%를 차지하는 일반재정보전금은 인구가 많고 징수실적이 높아서 재정력이 좋은 자치단체에 많은 재원이 배분되는, 빈익빈·부익부의 문제를 안고 있었다. 그래서 2007년부터 일반재정보전금의 배분기준을 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%<sup>53)</sup>로 변경하여 광역자치단체 내 기초자치단체 상호 간의 재정불균형이 완화되도록 했으며, 특별재정보전금은 당해 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분하되 인구가 20만 미만인 시·군의 재정결함금액의 70퍼센트를 우선 배분하도록 했다.<sup>54)</sup> 한편, 2010년부터는 지방소비세가 도입됨에 따라 재정보전금 재원에 해당 시·도의 지방소비세액도 포함되고 있다.

52) 시책추진보전금은 원칙적으로 신청을 받아 심사하여 배분하지만, 필요하다고 인정될 경우에는 신청이 없더라도 배분할 수 있다. 시책추진보전금의 용도는 지역개발사업, 재해 등 특별한 재정수요가 있거나 특별한 재정수입 감소가 있는 경우 등이다.

53) 지방재정법 시행령 제36조 ③항에 따르면, “100분의 10에 해당하는 금액은 재정력지수(「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 당해 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분”한다.

54) 이는 인구 20만 미만인 지역의 재정 충격을 최소화하여 재원운용의 안전성을 높이기 위한 시도이다.

### 제3절 개선과제

지금까지 살펴보았듯이, 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서 작동되는 지방재정조정제도는 다양하다. 그러나 이렇게 다양한 제도가 작동되고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 재정구조는 건전성에서 점점 더 멀어지고 있다. 그 이유는 다양하겠지만, 지방재정조정제도의 한계나 사회경제적 환경의 변화에 따른 사회복지분야 재정지출의 지속적인 확대를 빼놓을 수 없다. 더구나 OECD 회원국들과 비교할 때,<sup>55)</sup>지출규모는 앞으로 더욱 늘어날 수도 있음을 배제하기 어렵다.

물론 사회복지분야 지출의 확대가 필연적으로 지방재정 건전성의 약화로 이어지는 것은 아니다.<sup>56)</sup> 세입기반의 확대를 동반했거나 적절한 세출구조를 확보했다면, 사회복지지출의 확대가 건전한 재정구조와 함께 나타났을 수도 있다. 그러나 현재와 같은 세출입 구조가 지속되는 한, 이러한 가능성을 기대하기는 어렵다. 지방자치단체의 경우, 전체 세입에서 자체재원의 비중은 낮은 반면 의존재원의 비중은 높다. 그래서 국가의 세입(국세)이 줄어들 경우, 지방자치단체의 재정건전성이 약화되기 쉽다.<sup>57)</sup>

55) 2010년 우리나라의 GDP 대비 복지비지출 비율은 8.9%인데, OECD 회원국은 평균 20% 정도이다(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, p.178).

56) 복지지출의 확대가 모든 지역에 동일한 영향을 미치는 것도 아니다. 자치단체의 전체예산 대비 사회복지예산의 비율이 지속적인 증가세를 보이는 가운데 기초자치단체들 사이에서는 이 비율의 양극화 현상도 심화되고 있으며(고경환, 2012). 1인당 사회복지예산의 불평등도가 군 지역보다 구 및 시 지역에서 높게 나타나기도 한다(진재문, 2010). 그렇지만 인천시에서는 기초자치단체들 사이에 사회복지비 부담이 커질수록 재정자립도가 낮아지는 경향이 나타나고 있다는 점에서(최원구·유태현·이상호·한재명, 2012, pp. 55-56), 복지지출의 확대가 지방재정에 대해 미치는 악영향은 (지역별로 정도의 차이는 있을지라도) 점점 더 강해질 가능성이 높다.

57) 최근 경기침체의 장기화·만성화로 중앙과 지방의 재정여건이 급속도로 악화되고 있다. 게다가 전임 MB 정부가 경기침체에서 벗어나기 위해 국세인 소득세와 법인세의 감세를 단행함으로써 내국세 세수가 줄고 이것이 다시 지방교부세 규모의 축소를 통해 지방재정을 압박하는 상황으로 이어졌다. 여기에 덧붙여, 경기침체에 따른 부동산 거래의 위축으로 지방세제의 중심인 취득세와 등록면허세의 세수가 감소되기까지 했다(최원구·유태현·이상호·한재명, 2012, pp. 30-32).



세출의 경우, 자치단체의 방만한 재정운용이 재정건전성을 악화시키는 지역도 있겠지만, 오히려 국비와 지방비 매칭의 결합으로 추진되는 지역 사업이 지방재정을 압박하는 경우가 일반적이다(최원구·유태현·이상호·한재명, 2012, pp. 38-41).

최근에 사회복지지출의 확대가 지방재정을 압박하게 된 이유도 자치단체의 사회복지사업이 대부분 국비와 지방비 매칭의 결합으로 추진된다는 사실과 무관하지 않다.<sup>58)</sup> 자치단체가 수행하는 사회복지 관련 국고보조사업의 경우 고정된 보조율에 따라 경상보조 형태로 지원되므로, 이러한 사업이 확대될수록 국고보조금과 지방비 매칭이 동시에 늘어날 수밖에 없다. 여기에 2005년부터 시작된 국고보조사업의 지방이양에 따른 문제까지 가중되고 있다. 국고보조사업의 지방이양과 함께 분권교부세가 도입되었지만, 그 재원이 내국세의 일정 비율(0.94%)로 고정되어 있어서 지속적으로 확대되는 사회복지 수요를 충당하기가 어려운 데다가 나머지 재원은 지방비 매칭 방식으로 조달해야 하므로 자치단체의 재정부담이 점점 더 가중될 수밖에 없다(최원구·유태현·이상호·한재명, 2012, pp. 32~37).<sup>59)</sup>

사회복지사업이 지방재정의 건전성을 위협하게 된 이유가 사회복지수요의 지속적인 확대 때문만이 아니라 자치단체의 사회복지사업이 대부분 국비와 지방비 매칭의 결합으로 추진되기 때문이기도 하다면, 대안의 모색은 기본적으로 이러한 결합을 제도화시킨 국가와 지방자치단체의 재정관계를 중심으로 진행될 수밖에 없다. 이미 언급했듯이, 국가와 지자체의

58) 2012년의 경우, 자치단체 보건복지지출의 약 87%가 국가의 국고보조사업이며, 보건복지부문의 지방비 매칭비율은 총량 기준으로 약 50%에 달한다(최성은, 2013, pp. 46, 61-62).

59) 이양(05) 이후 분권교부세는 연평균 8.2%씩 증가한 반면, 지방비 부담은 연평균 18.6%씩 증가했다. 그 결과, 지방비 부담률은 이양 전(04) 52.8%에서 이양 후(11) 68.1%로 높아졌다(유태현, 2013, pp. 13-15).

재정관계는 국고보조금과 분권교부세를 중심으로 작동되며, 지방이양사업과 국고보조사업이 그 대상이다. 그렇다고 해서 사회복지분야의 지방이양사업이나 국고보조사업, 또는 이와 관련된 지방재정조정제도에 관한 모든 논의가 국비와 지방비 매칭 방식에 관한 것으로 환원되지는 않는다. 지원규모, 지원기준, 자치단체의 도덕적 해이 등에 관한 논의도 종종 나타나서, 또 다른 관점에서 중앙-지방간 사회복지재정 배분문제를 살펴볼 수 있는 계기를 제공하기 때문이다.

지원규모의 경우, 국고보조금(분권교부세)의 보조율(교부세율)이 사회복지수요를 충당하기에는 충분하지 않다는 점이 문제된다. 여기에는 사회복지수요가 지속적으로 확대되는 상황에서도 고정된 보조율(교부세율)이 그대로 적용되고 있다는 사실이 놓여 있다.<sup>60)</sup>

지원기준에 대해서는 주로 서울과 지방으로 이원화된 기준보조율이나 차등보조율의 비합리성이 문제된다. 우선 서울과 지방으로 이원화된 기준보조율의 경우, 재정력 격차를 반영하여 보조율을 상이하게 적용할 수 있다고 해도, 기준보조율의 현행 격차(20%p 또는 30%p)에 대해 합리적인 근거를 찾기 어려우며, 현행 이원화 방식으로는 특별시 및 광역시 자치구, 시, 군 지역의 재정력 격차가 적절하게 반영될 수도 없다.<sup>61)</sup> 차등보조율에 대해서는, 재정자주도와 사회복지비 지수를 기준으로 해서 10%p 범위안에서 일률적으로 적용될 뿐, 국고보조사업의 특성<sup>62)</sup>이나 각 지역

60) 사회복지 국고보조사업의 경우, 도입 당시에는 보육료지원과 같이 선택적 복지차원에서 정해진 보조율이 저출산대책 차원에서 보편적 복지로 전환된 시점에서도 그대로 적용되고 있다(유태현, 2013, p. 13).

61) 경기도와 인천시는 재정력이 비수도권 자치단체에 비해 양호하며 서울과의 차이도 크지 않지만, 서울과 지방으로 이원화된 기준보조 제도에서 지방으로 분류된다(하능식·이상용·구찬동, 2012, pp. 84-85).

62) 차등보조율은 재정부담이 큰 사업에 한정하여 적용되므로, 엄밀한 의미에서는 국고보조사업의 특성이 조금은 반영된다고 볼 수도 있다. 사회복지사업의 경우, 예산 규모가 큰 3개 사업(국민기초생활보장급여, 기초노령연금, 보육료 지원 등)에 대해 차등보조율이 적용되었는데(임소영, 2012, p. 62), 문제는 이러한 선정방식에 그 어떠한 합리적인 근거

의 재정상태<sup>63)</sup>가 충분히 반영되지 않으며 재정력 격차를 완화하는 효과도 거의 없다는 비판이 종종 제기된다(이채정, 2011, p. 18).<sup>64)</sup> 더구나 현행 지방재정조정제도는 사회보장수요가 많은 특별시·광역시 자치구보다 시·군 단위 지방자치단체에게 상대적으로 유리한 편이다. 예를 들어, 영유아 보육료지원 등 자치구 지출비중이 큰 보육사업에 대한 국고보조율이 매우 낮은 수준으로 책정되어 있을 뿐만 아니라 재정수입 여건이 상대적으로 좋은 도시지역이라는 임의적인 기준에 의해 자치구의 국비보조율이 지나치게 낮게 책정되어 있기 때문이다. 이러한 비판은 기본적으로 보조율(교부세율)의 적정 수준이나 격차를 판단하기에 적합한 기준 혹은 근거에 대한 질문을 내포한다.

자치단체의 도덕적 해이의 경우, 지방재정조정제도의 재정 형평화기능이 주로 문제된다. 이 기능 때문에 자치단체가 자체재원을 확보하기 위해 노력하기보다 이전재원에 의존하려는 경향이 강화되며, 이것이 재정건전성의 약화로 이어진다는 것이다(주만수, 2009).

이상의 3 가지 요인은 그 자체로도 문제이겠지만, 종종 국비와 지방비 매칭 방식에서 비롯된 국가와 지자체의 복지재정문제를 더욱 악화시킬 가능성이 높다.<sup>65)</sup> 그렇다면 국가와 지자체의 복지재정관계에 대한 개선

거나 원칙도 찾아볼 수 없다는 점이다(유태현, 2013, p. 13).

63) 지방자치단체의 재정 상태는 재정자주도와 재정자립도만이 아니라 국가가 지원하는 보통교부세와 자치단체의 자체수입 등의 합으로 결정된다.

64) 임소영의 분석에 따르면, 차등보조 제도가 도입된 2008년 이후 자치단체 간 재정 불균형은 오히려 심화되었는데, 그 이유는 차등보조의 기준이 자치단체의 실제 수요를 충분히 반영하지 못하고 지나치게 단순화되었기 때문이다(임소영, 2012, p. 78).

65) 국비와 지방비 매칭 방식은 기본적으로 자치단체의 자구노력을 유도하기 위해 도입되었다는 점에서(최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 2012, p. 138), 자치단체의 도덕적 해이를 최소화하기 위한 장치로 볼 수도 있다. 그렇지만 이러한 지방비 매칭 방식은 대부분 국고보조금사업과 관련되는데 반해, 자치단체의 도덕적 해이 문제는 주로 지방교부세를 중심으로 제기된다. 지방교부세는 강제성을 띤 재원이전이기 때문에 자치단체의 세수확보 노력을 약화시키거나, 자치단체로 하여금 상대적으로 많은 재정지원을 받기 위해 교부세 근거자료를 왜곡하도록 유도할 가능성이 높기 때문이다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, p.63) 민기 교수가 보통교부세를 중심으로 도덕적 해이의 가능성을

과제는 국비와 지방비 매칭 관계를 중심으로 살펴보되, 지원규모, 지원기준, 도덕적 해이 등의 문제와 연결시켜 이해하는 방향으로 접근될 필요가 있을 것이다.

우선, 지원규모의 문제부터 살펴보자. 앞서 언급했듯이, 이것은 사회복지수요가 지속적으로 확대되는 상황에서도 고정된 보조율(교부세율)이 그대로 적용되고 있기 때문에 나타나는 문제이다. 그러므로 이 문제의 해법은 확대되는 복지수요에 맞춰 보조율(이나 교부세율)을 인상할 수 있는가에 있다. 그렇지만 사회복지 국고보조사업 체계가 크게 달라지지 않는 한, 이러한 해법이 현실화되기 위해서는 복지수요의 확대에 비례해서 국가의 세수입이 지속적으로 늘어나야 한다. 이를 위해서는 세율인상<sup>66)</sup>이 불가피한데, 아마도 여기에는 복지확대에 대한 사회적 합의가 요구될 것이다.

물론 지원기준을 적절히 조절할 수 있다면, 국가의 세수입이 늘어나지 않더라도 복지수요의 확대에 맞춰 보조율(이나 교부세율)을 인상하는 방안이 불가능한 것은 아닐 수 있다. 기준보조율의 지역 간 차이나 차등보조율을 합리적으로 조정할 수 있다면, 보조율을 인상하더라도 분권교부세나 국고보조금의 총액은 늘어나지 않는 대안도 가능할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 자치단체 별 복지수요와 재정현황을 비교적 정확하면서도 충분히 파악<sup>67)</sup>해서 지원기준에 대한 합리적 근거를 확보한 후 여기에 기초해서 보조율(교부세율)의 적정한 수준이나 격차를

제기하는 이유도 이와 무관하지 않다(민기, 2012). 중앙과 지방의 복지재정관계는 주로 분권교부세나 국고보조금을 중심으로 나타나는데, 분권교부세가 2014년 이후는 보통교부세로 통합되어 운영될 것이므로 중앙과 지방의 복지재정관계에서도 도덕적 해이는 결코 간과될 수 없는 주제인 셈이다.

66) 고도성장이 지속될 수 있다면, 세율을 인상하지 않더라도 국가의 세수입이 지속적으로 늘어날 수 있을 것이다. 그러나 고도성장의 지속가능성은 현실적으로 기대하기 쉽지 않은 상황이다.

67) 그 결과를 자치단체 별 국고보조사업 운영의 타당성 여부를 판단하는 근거로 활용할 경우, 불필요한 사회복지분야 국고보조사업이 확대되는 상황을 예방하고 자치단체의 재정 건전성도 강화할 수 있을 것이다(이재정, 2011, pp. 40-41).

설정할 필요가 있다.

한편, 자치단체의 도덕적 해이는 주로 지방재정조정제도의 재정 형평화기능의 부작용으로 설명된다. 그런데 후자의 기능은 원래 자치단체간 재정력 격차를 해소하기 위한 것이므로, 도덕적 해이라는 부작용 때문에 축소되거나 해체되어서는 안 될 것이다. 오히려 동 제도의 재정형평화 기능을 그대로 유지하면서 도덕적 해이를 최소화하기 위한 장치를 도입할 필요가 있다. 재원이전을 자치단체의 재정운용 성과에 연동시키는, 인센티브제도<sup>68)</sup>가 이러한 장치에 해당될 수 있는데, 이것이 도입될 경우 자치단체는 재정건전성을 확보하기 위한 노력을 보다 강화하게 될 것이다.

그렇지만 지원규모나 지원기준의 조정을 통한 개선 방안이나 도덕적 해이를 최소화하기 위한 장치는 현행 지방재정조정제도 틀 자체의 변화 혹은 개선이 수반될 때, 실효성이 더욱 높아질 수 있다. 현행 제도가 그대로 유지되는 한, 그래서 사회복지분야 국고보조사업이 대부분 국비와 지방비 매칭 방식으로 시행되는 한, 복지수요의 확대는 지방비 부담을 지속적으로 확대시켜 지원규모나 지원기준의 지속적인 조정을 요구할 가능성이 있으며, 도덕적 해이를 제어하기 위한 장치도 그 효과가 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

국비와 지방비 매칭 방식의 변화를 위해서는, 무엇보다도 먼저 사회복지분야에 대한 국가와 지방자치단체의 책임영역을 명확히 설정할 필요가 있다. 물론 중앙과 지방의 책임영역 설정은 각 사회복지사업 별 특성에

68) 이미 인센티브 제도가 도입된 바 있는데, 2011년 12월에 국무회의를 통과한 '지방자치단체 재정운영의 건전성에 따른 차등지원 확대 방안'이 대표적이다. 이 제도의 핵심은 불건전하게 재정을 운영한 자치단체로부터 감액한 교부세를 건전하게 재정을 운영한 자치단체에게 지원할 수 있도록 하는 데 있다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp.63-64). 이러한 인센티브 제도는 근본적으로 지방교부세의 취지에 어긋날 뿐 아니라 동 제도가 지나치게 복잡해질 경우 교부세의 산정과정을 교란하는 역기능을 야기할 수도 있다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp. 193-194)

대한 이해를 전제한다. 이러한 전제조건이 충족되어야만 해당 사업이 어느 정부의 책임영역인가에 대해 합리적으로 판단하고, 이 판단에 기초해서 중앙과 지방의 재정분담 기준을 설정할 수 있기 때문이다.<sup>69)</sup>

어떤 의미에서, 최근에 지방자치단체의 사회복지재정이 급증하면서 지방자치단체의 재정건전성이 약화된 것은 국가가 자치단체의 재정능력이나 재정적 여유를 고려하지 않고 사회복지 업무를 지방에 이양하거나 의무적 경비부담을 부과한 데서 비롯된 것일 수 있다.<sup>70)</sup> 사정이 이와 같다면, 현재의 복지재정 문제는 우리에게 복지수요의 변화에 합리적으로 대처할 수 있는 중앙-지방 간 재정분담 모형을 재구축하기 위한 노력만이 아니라 문제의 출발점인 국고보조사업의 지방이양 자체에 대한 근본적인 재검토까지 요구하는 사안일 수 있다.

엄밀한 의미에서, 재정의 분권화와 집권화는 이분법이 아니다.<sup>71)</sup> 사회복지사업 중에서도, 그 성격에 따라 지역별로 수요가 달라지는 사업이 있는가 하면, 전 국민에게 공통의 기준을 적용해야 하는 사업이 있을 수 있다.<sup>72)</sup> 전자의 경우에는 중앙과 지방의 적정 재정분담이나 지방의 책임이 중요한 의미를 지니겠지만, 후자의 경우에는 국가의 책임이 훨씬 더 중요하다. 그렇다면 사회복지 국고보조사업의 지방이양에 대한 근본적인 재검토는 각 사업별로 성격을 살펴본 뒤 국고보조의 지속 여부를 판단하는

69) 이와 관련하여, 최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필(2012, pp. 118-124)은 중앙과 지방의 복지재정 관계가 작동되는 공공부조와 사회서비스를 다시 기초생활보장, 사회기반투자, 일상생활지원으로 구분한 후 3가지 유형별로 중앙과 정부의 재정 책임을 다르게 할 수 있는 방안과 그 근거를 모색한 바 있다.

70) 국가가 각 자치단체의 복지수요 여건과 재정 상태를 면밀히 파악하지 않은 채 동일(유사) 수준의 지방비 부담을 요구한 결과, 일부 자치단체들은 이미 과도한 복지재정 때문에 사업 우선순위의 조정이 불가피한, 재정압박 상황에 놓여 있다(임성일, 2007, pp. 78-80).

71) 국가와 지방자치단체 사이에서 업무가 명확히 구분되지 않을 뿐만 아니라, 공공서비스의 공급이 대체로 다양한 정부수준에서 제공되는 서비스의 결합생산(joint production of service by the various levels)을 어떻게 조직하느냐에 따라 결정되기 때문이다(Re'my Prud'homme, 1995).

72) 사회서비스가 주로 전자에 해당된다면, 공공부조는 주로 후자에 해당될 것이다.

데서 시작될 필요가 있다. 예컨대 기초생활보장제도처럼 국민최저한(National Minimum)을 보장하기 위한 사회복지사업이라면 국가의 책임이 훨씬 더 클 것이므로 국가의 책임을 강화하거나 자치단체의 책임을 최소화하는 방향으로 개선할 필요가 있다.<sup>73)</sup> 이 경우 국고보조사업의 축소는 불가피할 것이다. 또한 영유아 보육료지원처럼 시군지역에 비해 자치구의 지출비중은 매우 크지만 국고보조율이 지나치게 낮게 책정된 사회복지사업의 경우, 자치구의 재정부담만큼 국고보조율을 상향조정하거나, 이것이 힘들다면 국가의 재정책임을 더욱 강화하는 방향으로 조정하는 대안의 모색이 필요가 있을 것이다.<sup>74)</sup>

물론 사회복지사업의 성격상 전 국민 공통의 기준보다는 자치단체별 특성이나 다양성이 훨씬 더 중요한 사업이 있을 수도 있다. 전 국민 기준이나 수요가 중요한 사업에 대해서는 국가의 책임을 더욱 강화할 필요가 있다면, 지역 별 특성이나 다양성이 중요한 사업에 대해서는 지방자치단체의 책임을 강화하는 방안이 오히려 합리적일 수도 있다. 이 경우, 지방

73) 국가의 책임이 훨씬 더 중요한 사업일지라도 자치단체 별 차이 혹은 특성이 부분적으로나마 고려될 필요가 있을 수 있다. 그렇지만 국가가 전담하거나 재정을 주로 책임지는 경우에 나타날 수 있는 장점이 현재와 같은 지방이양에 따른 부작용보다 클 수 있다면, 지방이양사업을 줄이고 중앙이양을 확대하는 것이 오히려 합리적일 수 있다.

74) 현행 복지재정지출의 확대는 기초자치단체, 그 중에서도 자치구에 대해 특히 더 과중한 재정부담을 안기고 있다(조임곤, 2010). 사회복지 분야의 지방이양 국고보조사업의 상당 부분이 자치구에게 맡겨져 있을 뿐만 아니라, 자치구의 주요 세입 기반은 재산세와 광역자치단체의 조정교부금인데, 조정교부금의 재원인 광역자치단체의 취·등록세가 최근에 감소하는 추세이기 때문이다(김현아, 2012b, pp. 133-134). 2013년부터는 조정교부금의 총액이 취득세의 일정비율에서 특별시 및 광역시의 보통세 총액의 일정 비율로 전환 되었으므로, 부동산 경기침체에 따른 조정교부금 수입의 감소는 어느 정도 피할 수 있겠지만, 복지수요의 확대가 자치구에게 과중한 재정부담을 안기는 문제는 앞으로도 상당기간 지속될 가능성이 높다. 자치구의 경우 보통교부세와 분권교부세를 직접 교부받지 못하고 대신 본청으로부터 일반재원으로 사용할 수 있는 조정교부금을 받지만, 이 조정교부금은 지방보통세의 일정비율로 배분되기 때문에 자치구는 국가와 광역단체 간의 재정조정관계 변화의 직접적인 영향권으로부터 벗어나 있다. 결과적으로 자치구의 사회보장기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 반면, 자치구의 재원조달능력은 이를 뒷받침하지 못하고 있는 상황이다.

자치단체의 책임 강화는 국고보조사업이나 지방이양사업의 일부<sup>75)</sup>가 자체사업으로 전환되거나, 설령 그렇지 않더라도 자치단체의 행정적·재정적 책임이 강화되는 쪽으로 변화될 수밖에 없는데, 어떤 경우이든시간에 자치단체의 재정부담 확대는 불가피하다. 이를 위해서는 새로운 지방세원의 발굴이나 지방세 세율 인상이 모색될 수도 있지만, 일부 국세의 지방세화에 대해서도 적극적으로 고려될 필요가 있다.

자체재원의 확대는 의존재원 중심의 자치단체 재정구조<sup>76)</sup>를 부분적으로나마 변화시킬 수 있다는 점에서, 재정분권을 강화하는, 그래서 결과적으로 지방자치까지 더욱 강화하는 방안일 수 있다. 여기에 국가의 책임이 큰 사업을 중심으로 지방이양이 축소되는 상황까지 병행될 경우, 적어도 사회복지분야에서는 중앙에서 지방으로 이전되는 국고보조금이나 분권교부세의 규모가 축소될 수밖에 없다. 이는 곧 중앙과 지방의 책임영역을 조정하는 것이 궁극적으로 지방재정조정제도의 개선으로까지 이어질 수밖에 없음을 시사한다. 나아가 지방재정조정제도의 개선과 함께 자체사업이나 자체재원이 확대될 경우, 국가의 재원이전에서 비롯된, 자치단체의 도덕적 해이를 최소화하는 장점도 갖게 될 것이다.<sup>77)</sup>

---

75) 물론 자치단체별 특성이 강하게 작용하는 사업이 여기에 해당될 것이다.

76) 우명동(2008)은 지방재정조정제도의 역사에 비추어, 우리나라가 1960년대부터 참여정부 시기(2003-2007년)까지 정책기조 면에서는 분권화를 지향했지만 실제로는 집권화 경향이 강하게 작용했다고 평가한다.

77) 사회복지분야에서 지방이양이 축소되거나 자체사업이 확대될 경우, 국고보조금의 축소는 불가피하다. 그렇다고 해서 국고보조사업 전체를 무조건 축소할 필요는 없다. 지방자치단체의 재정 건전성을 위해서는 지역 경제의 활성화가 필요하지만, 대부분의 자치단체는 이를 위한 재원을 충분히 갖고 있지 못하다. 또한 지역경제의 활성화는 지방재정의 건전화에 그치지 않고 지방자치단체의 복지지출을 줄여줄 수도 있다. 다만 지역경제 활성화를 위한 국고보조사업이 확대될 경우, 자치단체의 도덕적 해이가 문제될 수 있으므로 이를 제어하기 위한 장치의 도입이 반드시 필요하다. 예를 들면, 지역 경제 활성화를 위한 보조사업의 범위를 확정하고, 보조금 운영의 투명성과 사업성과의 평가를 강화함으로써 자치단체의 보조사업에 대한 책임성을 강화하는 방안이 여기에 해당될 것이다(김필현·임상수·김소린·박지혜, 2012, pp.196-197).



# 3

## 이전재원과 사회보장지출<sup>†</sup> <<

이 장에서는 제 2장에서 궁극적인 개선과제로 제시한 중앙과 지방의 책임영역 조정을 통한 지방재정조정제도 구조개혁에 앞서 현행 제도 틀 내에서 지자체의 이전재원 운용합리화에 의한 해결가능성을 타진한다. 이를 위해 이전재원이 지방자치단체의 재정지출구조에 미치는 영향을 검토하고 세출구조조정 가능성과 그 한계를 살펴본다.

### 제1절 이전재원이 지자체 지출구조에 미치는 영향

2000년대에 들어서면서 사회복지분야 재정수요가 빠르게 증가함에 따라 사회복지지출 중심의 정부 세출구조조정이 점진적으로 진행되어왔다. 이에 따라 다른 분야의 지출은 축소되었는데, 그 중에서 특히 SOC예산의 증가율은 눈에 띄게 정체되었으며, 2000년대 말부터는 SOC예산의 절대액이 매년 조금씩 줄어드는 추세가 나타난다.<sup>78)</sup>

지방자치단체의 재정도 이런 추세에서 예외가 아닌데, 사회복지분야 국고보조금이 빠르게 늘어남에 따라 관련 지방비 부담이 급격히 확충되었으며, 분권교부세 대상 사업 또한 빠르게 확충되어 왔다. 그 결과 사회복지 분야의 지출이 확대되는 경향이 매우 뚜렷하게 나타나는데, 2005년

<sup>†</sup> 집필자: 최병호, 부산대학교 경제학부 교수, 이근재, 부산대학교 경제학부 조교수

78) 정부의 SOC예산은 글로벌 경제위기 하에 놓였던 2009년에 25.5조원으로 금액 기준 사상 최대가 된 이후 2010년 25.1조원, 2011년 24.4조원, 2012년 23.1조원 등으로 매년 줄어들었으며, 2013년에는 23.4조원으로 전년과 비교하여 미세하게 증가하였다.

부터 2013년까지 지방자치단체의 총 지출(예산)은 연평균 4.9%씩 증가한 반면 사회복지 분야의 지출은 무려 13.3%씩 증가하였던 것이다. 세출 예산 대비 사회복지분야 지출은 2005년의 12.0%에서 2013년에는 22.3%로 급격하게 높아졌다.<sup>79)</sup>

이처럼 국가와 지방자치단체는 공통적으로 사회복지비 증가로 인해 일정 수준의 재정적 압박을 받는 가운데 세입 확대 측면의 해결책은 거의 갖지 못한 채 주로 세출구조조정을 통하여 이 문제에 대응해왔다. 지방자치단체의 재정은 상대적으로 심한 압박상태에 직면한 것으로 알려지면서 사회복지와 관련한 중앙과 지방간 역할 및 재원분담 문제에 대해 다양한 논의가 진행되고 있다. 자료를 통해서 보면, 지방의 세출은 정부에 비해 느리게 성장해왔지만 사회복지비 지출의 증가는 훨씬 빠르게 진행되어 왔다는 점에서 지방의 재정이 상대적으로 큰 충격을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 개별 지방자치단체의 재정규모는 정부 재정과는 비교가 되지 않을 정도로 적은 규모여서 사회복지비 증가 위주의 세출구조조정 여지가 상대적으로 적다는 것도 지방의 재정이 높은 수준의 충격을 받고 있다는 한 가지 이유가 될 수 있다. 반면 2013년 기준 총 지출 대비 사회복지비의 비중이 중앙은 25.9%인데 비해 지방은 22.3%로 다소 낮은 상태여서 아직까지는 지방 세출에 구조조정의 여지가 어느 정도 있다는 주장이 제시될 수 있다.

이런 상황 하에서 중앙과 지방의 재원분담 문제에 접근하기 위해서는 사회복지비 부담 확대에 따라 지방재정이 감당하는 재정적 압박은 어느 정도이며, 그것은 지방이 수용 가능한 수준인지를 검토하는 것이 필요하다. 하지만 이 문제는 접근하기가 쉽지 않은데, 가장 중요하게는 지방자

79) 안전행정부(구 행정안전부), 「지방자치단체 예산개요」, 각 년도. 일반회계와 특별회계를 합한 순계예산 기준임. 2005~2012년은 최종예산 기준, 2013년은 당초 예산 기준이다.

치단체별로 재정 여건과 재정수요가 매우 차별적이어서 사회복지비 지출 증가에 대해 세출구조조정과 지출의 효율성 제고를 통해 마련할 수 있는 재원이 어느 정도인지를 객관적으로 파악하는 것이 힘들기 때문이다.

여기서는 이러한 제약 하에서 이 문제에 접근하기 위한 간접적인 방법으로서 지방의 세출구조조정 측면에서 경제, 산업 및 SOC 등과 관련한 지출이 사회복지지출로 대체되는 현상에 대해 경제적 측면에서 그 영향을 검토함으로써 지방의 세출구조조정과 재정자원의 지방자치단체 간 배분에 관한 함의를 모색하고자 한다. 산업에 대한 직·간접적 지원이나 SOC 투자지출의 생산 및 고용유발효과가 다른 지출에 비해 상대적으로 높아서 이런 분야의 지출 축소는 지역경제 상황을 위축시킬 수 있다는 우려가 높다. 이런 점을 고려하면 분야 별 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 검토함으로써 세출구조조정의 경제적 근거에 대해 검토할 수 있다. 예를 들어 SOC 투자지출을 포함하여 경제개발 관련 지출이 사회복지비 지출에 비해 경제적 성과에 미치는 영향이 더 큰 것으로 확인된다면 사회복지비 확대 중심의 세출구조조정은 지역경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 반면 사회복지비가 지역의 경제적 성과에 미치는 영향이 다른 부문 지출에 비해 그리 낮지 않다면 사회복지비 확대 위주의 세출구조조정은 경제적 측면에서는 큰 부작용 없이 이루어질 수 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 향후 추가적인 세출구조조정의 여지는 지방자치단체의 사회복지지출 현황과 사회복지지출의 증가 속도에 따라 차이가 난다. 또한 재정지출의 경제적 효과는 일반적으로 지방의 재정적 여건과 사회경제적 특성 등에 따라 차이가 난다. 그러므로 세출구조조정의 문제는 지역의 여건 및 특성을 고려하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 만약 어떤 지방자치단체에서는 사회복지비로 인해 상대적으로 많은 높은 수준의 부담을 지는

가운데 사회복지비의 증가 속도가 상대적으로 빠르며, 동시에 세출구조 조정의 경제적 효과가 부정적이라면 이런 곳에서는 세출구조조정은 한계적 상태에 다다른 것으로 볼 수 있다. 반면 다른 지방자치단체는 사회복지비 부담이 상대적으로 적고 증가속도도 느리면서 세출구조조정의 영향도 그리 부정적이지 않다면 이런 곳에서는 다소 재정적 여유가 있다고 볼 수 있다. 이런 경우 중앙-지방간 재원 분담구조의 개편에 있어서는 지방자치단체 상호 간 상황의 차이를 적절하게 반영할 필요가 있다. 나아가 지방재정조정의 측면에서는 이런 상황을 고려하여 이전재원의 자치단체 간 배분방식을 개편할 필요가 생긴다.

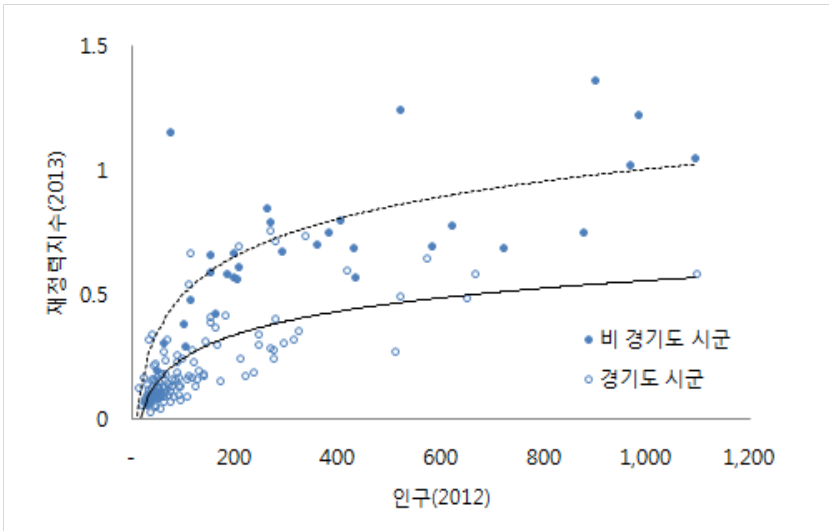
## 1. 지방의 인구, 재정적 여건과 이전재원

분석에 앞서 지방의 사회경제적 특성을 나타내는 주요 변수인 인구를 기준으로 지방재정 여건 및 특징에 관한 중요한 정보를 얻고자 한다. 먼저 [그림 3-1]은 2012년의 자치단체 인구와 2013년 보통교부세 산정내역에서 나타난 재정력지수간의 관계를 보여준다. 재정력지수는 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비중을 나타내는 지표로서 정부로부터의 재정이 이전되기 전의 지방자치단체의 초기 재정여건을 반영하는데, 보통교부세 산정 방식에 의하면 재정력지수가 낮은 자치단체일수록 보다 많은 보통교부세를 교부받게 된다.

그림에서 보듯이, 인구와 재정력지수 간에는 대체로 정의 관계가 나타나서 인구가 많은 지역일수록 초기 재정여건은 좋음을 알 수 있다. 특히 인구가 15만 이하인 경기도 외 지역 시·군의 재정력지수는 대체로 0.2 내외로 나타나서 초기 재정여건이 상당히 좋지 않은데, 이는 보통교부세를 통하여 한 재정조정의 필요성이 매우 높음을 반영한다. 그런데 경기도 소

속 시·군의 재정력지수는 유사한 인구규모를 가진 다른 시·도 소속 시·군의 재정력지수에 비해 상당히 높아서 초기 재정여건이 상대적으로 좋은 것으로 나타난다. 따라서 세입 측면에서 보면, 대체로 인구가 적은 지역일수록 보다 많은 보통교부세를 교부받음을 알 수 있다.

[그림 3-1] 시·군의 인구와 재정력지수(2013년)



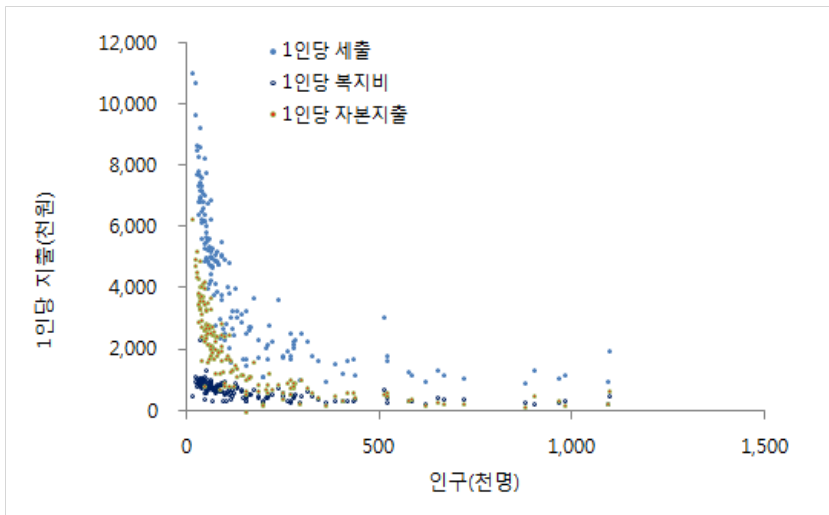
자료: 안전행정부, 「보통교부세 산정내역」 2013.

다음으로 [그림 3-2]에 나타난 시·군의 인구와 1인당 세출 간의 관계를 통해 지방의 세출에서 나타나는 특징을 검토할 수 있다. 그림에서 보듯이, 우선 1인당 총 세출은 인구와 L자형 관계에 있어서 인구가 적은 지역일수록 1인당 세출이 급격하게 증가함을 알 수 있다<sup>80)</sup>. 인구가 적은 지

80) 인구가 10.7천명으로 가장 적은 울릉군은 1인당 세출과 1인당 사회복지비의 격차가 가장 큰데, 1인당 세출은 11,047천원임에 비해 1인당 사회복지비 지출은 545천원에 불과하여 10,502천원의 차이가 난다. 반면 인구가 872.5천명으로 가장 많은 자치단체 중

역일수록 재정력지수가 낮아서 보다 많은 보통교부세가 배분되는 경향을 보여주는 앞의 결과와 연관시키면 인구가 적은 지역에는 상위정부로부터 충분한 재정지원이 있음을 보여준다. 한편 주로 SOC투자를 각종 공공투자지출을 반영하는 자본지출도 1인당 세출에 비해서는 덜 하지만 인구가 적은 자치단체일수록 빠르게 증가하는 현상이 나타난다. 반면 1인당 사회복지지출은 인구가 적은 지역일수록 다소 증가하지만 자본지출이나 총 세출에 비해서는 거의 일정한 수준임을 알 수 있다.

[그림 3-2] 시·군의 인구와 1인당 세출(2011년 일반회계 결산 기준)



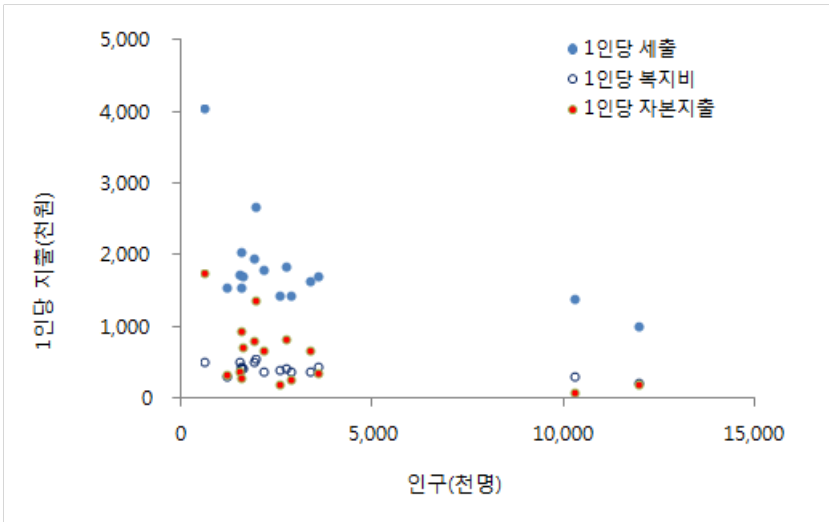
자료: 안전행정부, 「지방재정연감」 2012.

[그림 3-3]에서 광역자치단체 본청의 인구와 1인당 세출 간의 관계를 보더라도 이러한 현상이 나타남을 알 수 있다. 즉 인구가 적은 자치단체

하나인 부천시 1인당 세출과 1인당 사회복지비의 격차가 가장 적은데, 1인당 세출은 921천원이며, 1인당 사회복지비는 315천원이어서 그 차이는 596천원에 불과하다.

일수록 1인당 세출과 1인당 자본지출은 많은 경향이 나타나지만 사회복지비 지출은 상대적으로 인구와 관계가 적으며, 거의 일정한 수준인 것으로 나타난다.

[그림 3-3] 광역자치단체의 인구와 1인당 세출(2011년 일반회계 결산)



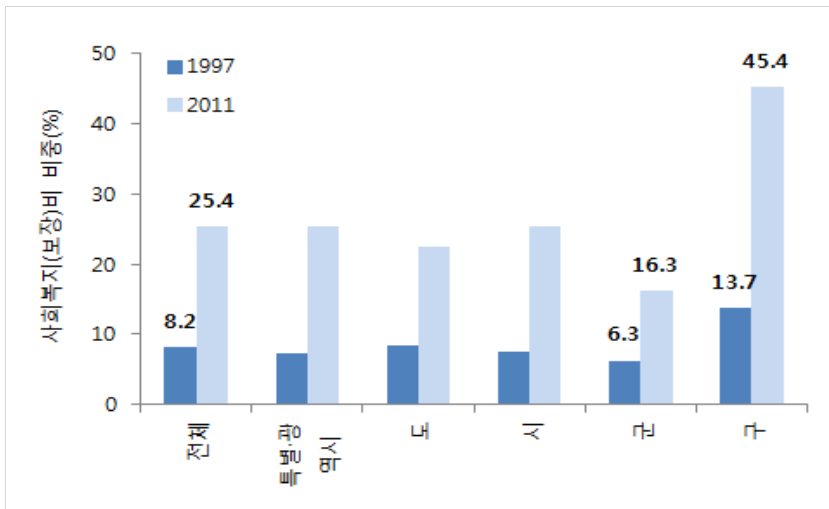
자료: 안전행정부, 「지방재정연감」 2012.

이상의 결과를 통하여 투자지출에 해당하는 자본지출에서는 일종의 규모의 경제가 작용하며, 주로 이전지출의 성격을 지니는 사회복지비의 경우는 인구규모에 따라 변화가 많지 않다는 점을 알 수 있다. 이런 결과는 인구가 적정 수준에 비해 적은 지역에서는 특히 자본지출 측면에서 일정한 수준의 비효율이 발생할 가능성이 있음을 보여준다.

한편 세출 측면에서 최근의 사회복지비 증가로 인하여 어떤 유형과 성격의 자치단체가 상대적으로 더 큰 어려움을 겪는지를 파악해보자.

[그림 3-4]에는 지방자치단체 유형 별로 1997년과 2011년의 일반회계 결산 기준 세출 대비 사회복지(보장)비의 비중을 보여주는데, 전체 자치단체의 사회복지비 비중은 1997년의 8.2%에서 2011년에는 25.4%로 무려 세 배 이상 증가한 것으로 나타난다. 자치단체 유형별로는 자치구의 경우 사회복지비 비중이 13.7%에서 무려 45.3%로 급격하게 증가하여 가장 압박 수준이 높음을 알 수 있다. 반면 군 지역의 경우는 사회복지비 비중이 6.3%에서 16.3%로 증가하였는데, 다른 유형의 자치단체에 비해 증가율은 상대적으로 느리며, 비중도 상당히 낮은 수준이어서 상대적으로 압박 정도가 덜 한 것으로 나타난다. 2011년 현재 특별·광역시 본청과 시 지역은 전체와 평균적인 사회복지비 비중이 유사하며, 도 본청은 다소 낮음을 알 수 있다.

[그림 3-4] 자치단체 유형별 사회복지비의 변화



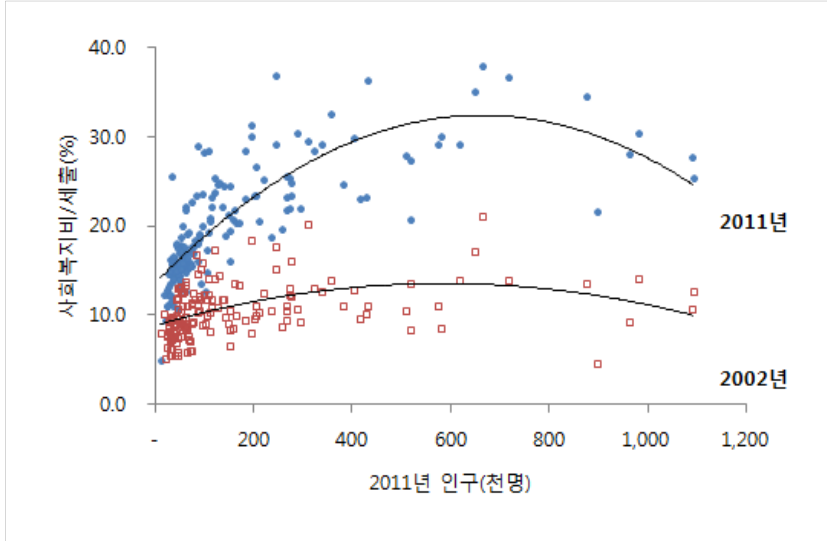
주: 1) 일반회계 결산 총계 기준임.  
 2) 2007년까지는 세출 기능별 분류에서 사회보장비를, 2008년부터는 사회복지비를 파악함.  
 자료: 안전행정부, 「지방재정연감」 각 연도.



그런데 같은 자치단체 유형에 속하더라도 개별 자치단체의 특성에 따라 사회복지비 부담의 수준과 증가율은 상당히 차별적일 수 있다. 이를 파악하기 위하여 [그림 3-5]에서는 다시 인구를 기준으로 세출 대비 사회복지비 비중과 그 변화를 검토해본다. 여기서 보듯이, 우선 2002년에는 인구 약 60만 명까지는 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 비중이 조금씩 높아지는 경향을 볼 수 있다. 그런데 2011년에는 전체적으로 세출 대비 사회복지비 비중이 2002년에 비해 상당히 높아진 가운데 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 비중이 높은 경향이 보다 뚜렷하게 나타난다. 따라서 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비로 인해 높은 수준의 재정부담을 지는 동시에 지난 10년간 사회복지비로 인한 부담 수준은 보다 빠르게 증가해왔다는 점을 알 수 있다.

이상의 결과를 통하여 자치단체의 사회경제적 특징과 재정여건 및 사회복지비 부담에 대하여 다음과 같은 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 인구가 적은 자치단체일수록 초기 재정여건은 좋지 않아서 상위정부의 개입을 통한 재정조정 필요성이 그 만큼 높음을 알 수 있다. 둘째, 재정조정의 결과 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 세출이 급격하게 증가하는 현상이 나타나는데, 이는 인구가 적은 자치단체에 대하여 매우 많은 재정지원이 이루어짐을 보여준다. 셋째, 인구가 적은 자치단체일수록 사회복지비에 비해 자본지출 등 다른 부문에 대한 지출 비중이 높으며, 또한 사회복지비 부담의 증가도 상대적으로 느리게 진행되어서 세출구조 조정의 여력이 상대적으로 많을 가능성을 보여준다. 넷째, 인구가 많은 지역일수록 사회복지비 부담 수준은 높으며 그 성장 또한 빠르게 진행되는 데, 이는 인구가 많은 지역의 추가적인 세출구조조정의 여지는 상대적으로 적음을 짐작케 한다.

[그림 3-5] 자치단체 인구규모와 사회복지비



주: 1) 일반회계 결산 기준임.  
2) 2007년까지는 세출 기능별 분류에서 사회복지비를, 2008년부터는 사회복지비를 파악함.  
자료: 안전행정부, 「지방재정연감」 각 연도.

## 제2절 사회복지지출의 지역경제 파급효과 분석

### 1. 분석 모형과 자료

이제 실증분석을 통하여 재정지출이 지역경제의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 파악함으로써 세출구조조정으로 인해 나타나는 경제적 측면의 영향에 대해 파악해본다. 특히 실증분석에서는 자치단체의 재정여건 차이를 명시적으로 고려하는데, 즉 재정지출이 경제적 성과에 미치는 영향이 자치단체 간 재정여건의 차이에 따라 달라질 수 있는지를 검토한다.

기본적인 분석모형 및 추정방법은 일본을 대상으로 현별, 연도별로 구성된 패널자료를 이용하여 재정지출 및 공공투자에 대한 산출탄력성 및 승수효과를 추정하고 그 결과를 이용하여 일본 지역경제의 침체 원인을 설명하고자 했던 Bruckner and Tuladhar(2010)의 방법을 따른다. 기본적인 모형은 다음의 식 (1)과 같다,

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha \ln E_{i,t} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

위 식에서 종속변수  $Y$ 는 1인당 GRDP를 나타내며, 설명변수  $E$ 는 지방재정지출변수,  $X$ 는 그 외 설명변수들의 벡터이며, 하첨자  $i$ 와  $t$ 는 각각 지역과 시간을 나타낸다. 오차항  $\epsilon$ 의 구조는 고정효과 혹은 확률효과를 포함할 수 있으며, 또한 고정효과라고 한다면 일원 고정효과(지역고정효과) 혹은 이원 고정효과(지역 및 시간고정효과)형식을 취할 수 있으므로 실증분석에서는 하우스만 검정 등을 통해 오차항의 구조를 검토할 필요가 있다.

여기서는 위의 기본모형을 바탕으로 한국 기초자치단체를 대상으로 재정지출의 산출탄력성 및 승수를 추정함으로써 세출구조조정에 관한 함의를 모색하고자 한다.<sup>81)</sup> 세출구조조정의 주 내용은 다른 부문의 지출을 줄이는 대신 사회복지비 지출을 증가시키는 것이다. 따라서 실증분석에서는 재정지출을 사회복지(보장)비를 포함하는 사회개발비와 산업, 경제 및 SOC 관련 지출을 의미하는 경제개발비로 구분한다.<sup>82)</sup> 따라서 식 (1)의

81) 최병호, 이근재, 정재희(2011)는 재정지원을 통한 균형발전정책의 유효성을 파악하기 위한 연구에서 경상남도의 시·군을 대상으로 유사한 모형을 이용한 실증분석을 실시한 바 있다.

82) 2007년까지는 지방 세출의 기능별 분류에서 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비 등 5개 항목을 두었는데, 사회개발비는 교육·문화, 보건·생활환경 개선, 사회보장, 주택·지역사회개발 등을, 경제개발비는 농수산개발, 지역경제개발,

기본모형은 다음과 같이 표현된다.

$$\ln Y_{it} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

식 (2)에서  $SE$ 와  $EE$ 는 각각 1인당 사회개발비 지출과 1인당 경제개발비 지출을 나타낸다. 따라서  $\ln SE$ 의 계수  $\alpha_1$ 과  $\ln EE$ 의 계수  $\alpha_2$ 의 추정치는 사회개발비 지출의 탄력성과 경제개발비 지출의 탄력성을 각각 나타낸다.

한편 재정지출의 경제적 효과는 자치단체의 사회·경제적 여건과 특성에 따라 차이가 있을 가능성이 높다. 예를 들어 인구가 적고 개발수준이 낮은 지역과 대도시 지역간에는 동일한 내용과 규모의 재정지출이 발생하더라도 지역경제에 미치는 영향에는 차이가 나타날 것이다. 이를 반영하기 위해 다음과 같이 이전재원 비율과 재정지출변수를 곱한 상호작용 변수를 모형에 추가한다.

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \gamma_1 \ln SE_{it} \times TR + \gamma_2 \ln EE_{it} \times TR + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

여기서  $TR$ 은 전체 세입 대비 이전재원 비율로서 자치단체의 재정의존도를 나타낸다. 앞서 [그림 3-1]에서 살펴본 바와 같이 자치단체의 재정여건은 인구나 일정한 관계를 맺는데, 인구가 적은 자치단체일수록 재정력지수는 낮아서 재정의존도는 높은 경향이 나타난다. 따라서 자치단체

---

국토자원보존개발, 교통관리를 포함한다. 2008년부터는 분류방식을 변경하여 모두 14개의 항목으로 세분화하고 있다. 여기서는 시계열자료를 일치시키기 위하여 2008년 이후 분류를 그 이전의 분류에 맞추어 조정한다. 자세한 내용은 <부표 1> 참조.

간 재정여건의 차이를 분석모형에 고려함으로써 자치단체 인구규모에 따라 서로 다른 유형의 재정지출이 경제적 성과에 미치는 영향에 차이가 나타날 수 있는지를 파악할 수 있다. 이 때 교차항의 계수인  $\gamma$ 는 다른 조건이 일정할 때 이전재원비율의 변화에 따른 재정지출 탄력성 크기의 변화를 의미한다. 만약  $\gamma$ 가 통계적으로 비유의적이라면 재정지출 탄력성은 의존재원비율과 통계적으로 무관한 반면 통계적으로 유의적이라면 의존재원 비율에 따라 재정지출 탄력성은 달라짐을 의미한다. 구체적으로 설명하면, 만약  $\gamma_j (j=1, 2)$ 가 통계적으로 비유의적이라면 재정지출 탄력성은 모든 지역에서  $\alpha_j (j=1, 2)$ 로 같음에 비해 통계적으로 유의적이라면 재정지출 탄력성은 아래의 식 (4)와 같이 계산된다.

$$\frac{\partial \ln Y_{i,t}}{\partial \ln E_{i,t}} = \alpha_j + \gamma_j TR_{i,t} \quad (j=1, 2) \quad (4)$$

따라서 재정의존도가 서로 다른 지역간에는 산출탄력성에 차이가 나게 된다.

한편 재정지출의 탄력성 추정치를 이용하여 재정지출승수를 구할 수 있는데, 다음의 식 (5)와 같다.

$$\frac{\partial Y}{\partial E} = \text{재정지출탄력성} \times \frac{Y}{E} \quad (5)$$

이제 추정방법에 대해 살펴보자. 식 (3)의 추정에 있어서는 내생성 문제를 고려할 필요가 있다. 우리나라의 경우 경제적으로 낙후된 지역일수록 상위정부 차원의 보다 많은 재정지원이 이루어짐에 따라 1인당

GRDP가 낮은 지역에서 1인당 재정지출이 보다 많은 것으로 나타나는데, 이런 현상에 의해 재정지출의 효과를 과소 추정하는 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서 추정에서는 기본적인 패널자료 분석방법인 고정효과모형과 확률효과모형과 함께 내생성 문제를 고려하여 시스템 GMM(Generalized Method of Moments) 추정방식(Blundell and Bond, 1998)을 이용한다.<sup>83)</sup> 시스템 GMM은 동태적 모형이므로 설명변수 중에서 시차종속변수를 사용하는데, 이는 자기상관성 문제를 해결함과 동시에 본 연구에서는 관측되지 않거나 정량화하기 힘든 이유 등으로 모형에 도입되지 않는 다양한 요인들이 시차종속변수에 의해 통제되는 장점이 있다.<sup>84)</sup>

추정에서 사용되는 자료에 대한 설명은 다음과 같다. 추정에서는 2000년부터 2010년까지 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남의 기초자치단체인 시·군 지역의 GRDP, 총 세출, 지방세, 인구 등의 연도별 자료를 이용한다. 다만 전남과 전북은 2007년 이후부터 시·군별 GRDP 자료가 보고됨에 따라 2007년부터 2010년까지의 자료를 이용한다. 또한 기장군, 달성군, 강화군, 용진군, 울주군 등 광역시 소속 다섯 개 군의 경우는 GRDP 자료가 공식적으로 발표되지 않기 때문에 분석에서 제외한다. 모든 자료는 2005년 기준 디플레이터로 환가한 실질가치이며, 자료

83) Bruckner and Tuladhar(2010)도 일본의 현을 대상으로 식 (1)의 추정에 있어서 재정지출과 산출과의 내생성 문제에 대해 언급한다. 즉 경기가 침체될 때는 재정지출을 확대하고 경기가 활성화될 때 재정지출을 축소하는 경우 재정지출 효과를 과소추정하게 하는 내생성 문제가 발생할 수 있다고 지적하면서 재정지출과 산출 간의 내생성문제를 해결하기 위해 종속변수의 수준변수와 1차 차분된 1인당 재정지출변수 등을 도구변수로 취급하여 시스템 GMM방법으로 모형을 추정한다.

84) 예를 들어 어떤 지역의 제도와 환경, 규제, 교육여건 등의 변수들은 그 지역의 GRDP에 영향을 미치지만, 이러한 변수들을 정량화해서 설명변수로 도입하기는 곤란한데, 만약 이러한 변수들이 과거의 GRDP 수준에 이미 영향을 미쳤다면 과거 GRDP의 크기가 이러한 변수들의 영향을 어느 정도 내포하고 있으므로 생략된 변수(omitted variable)들의 대리변수로 사용할 수 있다.

는 통계청 KOSIS 및 재정고(lofin.mopas.go.kr)에서 발췌한다.

변수들에 대한 설명은 다음과 같다. 우선 종속변수는 시·군별 GRDP를 주민등록인구로 나눈 값인 1인당 GRDP를 사용한다. 설명변수로는 시차 종속변수로 1기 이전의 1인당 GRDP, 재정지출 항목별 1인당 재정지출, 조세누출비율(=1인당 지방세/1인당 GRDP) 등을 사용하며, 상호작용변수의 재정의존도는 전체 세입 대비 의존재원의 비율을 사용한다.

## 2. 실증분석 결과

추정 결과는 <표 3-1>에 제시되어 있다. 먼저 모형 (1)과 (2)는 내생성 문제를 고려하지 않은 고정효과모형의 결과이며, 모형(3)~(5)는 내생성을 고려한 동태적 패널모형으로서 GMM 추정 결과이다. 또한 모형 (1)과 (3)은 고정효과 중에서 지역고정효과만을 고려한 것이며, 모형 (2), (4) 및 (5)는 이원고정효과 모형으로 시간고정효과도 함께 고려한 것이다. 하우스만 검정에서 검정통계량이 68.22로 나타나서 1%유의 수준에서 고정효과모형을 선택함에 따라 각 모형에서는 고정효과를 고려한 추정결과만 제시한다.

먼저 동일한 설명변수를 포함하고 있는 모형 (1)~(4)를 살펴보면, 인구 변수를 제외하면 모든 설명변수들의 계수가 부호 및 유의수준에서 거의 유사한 결과를 나타냄을 알 수 있다. 다만 인구 변수에 있어서는 내생성을 고려하지 않은 모형에서는 비유의적인 것으로 나타난 반면 GMM 모형에서는 정(+)의 유의적인 값을 가지는 것으로 나타나는데, 대체로 인구가 많은 지역의 1인당 GRDP가 높다는 사실을 감안할 때 내생성을 고려한 모형의 결과가 보다 합리적일 것으로 판단된다. 또한 시간고정효과 포함 여부에 있어서도 시간고정변수들이 대체로 정의 유의한 값을 가지

고, 또한 시간이 증가함에 따라 1인당 GDP가 증가한다는 사실 등에서 알 수 있듯이 시간고정변수를 포함하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

따라서 GMM 방식 하에서 이원고정효과를 고려한 모형 (4)의 결과를 모형(1)~(4) 중에서는 가장 합리적인 것으로 생각할 수 있다. <표 3-1>에 제시된 실증분석 결과를 해석하면 다음과 같다. 먼저 시차종속변수는 모든 모형에서 1%의 통계적 유의수준에서 정의 값으로 나타나서 전기의 1인당 GRDP가 높을수록 현재 1기의 1인당 GRDP도 높다는 사실을 알 수 있다. 사회개발비와 경제개발비의 산출탄력성의 상대적 크기는 모형에 따라 다소 차이가 나는데, 모형 (2)에서는 경제개발비의 산출탄력성이 사회개발비에 비해 큰 반면 나머지 모형 (1), (2) 및 (4)에서는 각각 사회개발비의 산출탄력성이 오히려 큰 것으로 나타난다. 모형 (4)에 의하면 0.042로 5% 수준에서 유의한 것으로 나타나는데, 이는 사회개발비 지출을 1% 증가시키면 1인당 GRDP가 약 0.042% 증가한다는 것을 의미한다. 1인당 경제개발비 지출의 경우는 계수 값이 0.038로 1%수준에서 유의하므로 경제개발비 1% 증가에 대해 1인당 GRDP는 약 0.038% 증가한다는 것을 의미한다. 따라서 경제개발비에 비해 사회개발비의 산출탄력성이 다소 높게 나타나고 있다. 그 외 조세누출은 이론에서 제시하는 바와 같이 부(-)의 유의한 값을 가지며, 인구의 경우는 인구가 많을수록 1인당 GRDP는 높은 것으로 나타나서 규모의 경제성이 존재함을 시사한다.

한편 재정지출의 효과는 의존재원의 비율로 표현되는 지역의 사회경제적 여건에 따라 GRDP에 차별적인 영향을 미칠 수 있음을 고려한 추정 결과가 모형 (5)에 제시되어 있다. 우선 재정지출의 산출탄력성을 보면, 모형 (1)~(4)의 결과와는 달리 사회개발비의 산출탄력성 추정치는 비유의적인 반면 경제개발비의 산출탄력성은 유의적인 정의 값으로 나타난다. 사회개발비와 의존재원비율의 상호작용변수는 10% 유의수준에서 정



의 값을 가지는 것으로 나타나는데, 이는 의존재원의 비율이 높을수록, 즉 상위정부에 대한 재정의존도가 높을수록 사회개발비의 산출탄력성은 높음을 의미한다. 반면 경제개발비와 의존재원 비율 간의 교차항은 비유의적인 값으로 나타남에 따라 의존재원의 비율에 따라 경제개발비의 산출탄력성에 차이가 난다고 보기는 곤란함을 보여준다.

〈표 3-1〉 사회개발비와 경제개발비 산출탄력성

	고정효과모형		GMM		
	일원 (1)	이원 (2)	일원 (3)	이원 (4)	이원 (5)
$GRDP_{t-1}$	-	-	0.757*** (31.5)	0.574*** (20.52)	0.577*** (22.31)
사회개발비	0.256*** (20.5)	0.049*** (3.37)	0.123*** (8.51)	0.042** (2.51)	-0.019 (-0.49)
경제개발비	0.128*** (12.8)	0.077*** (7.70)	0.038*** (3.86)	0.038*** (3.43)	0.066*** (2.76)
사회개발비 × 의존재원비율	-	-	-	-	0.113* (1.71)
경제개발비 × 의존재원비율	-	-	-	-	-0.059 (-1.31)
조세누출율	-6.579*** (-6.98)	-11.884*** (-14.0)	-13.776*** (-13.24)	-19.291*** (-17.81)	-19.328*** (-17.8)
인구수	0.020 (0.49)	0.022 (0.66)	0.250*** (8.82)	0.220*** (8.55)	0.217*** (8.37)
상수항	2.773*** (6.03)	2.897*** (7.48)	-1.910*** (-6.22)	-0.913*** (-3.10)	-0.891*** (-2.99)
시간고정	NO	YES	NO	YES	YES
$R^2$	0.068	0.201	-	-	-
F 혹은 wald $\chi^2$	355.4***	184.5***	3159.7***	4353.9***	4347.3***

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의적임.

이상에서 확인한 유형별 재정지출의 탄력성 추정치를 이용하여 식 (5)에 따라 지출승수를 구하면 재정지출의 효과를 자세히 검토할 수 있다. <표 3-2>에는 <표 3-1>에서 추정된 재정지출 탄력성에 기초하여 재정지출 승수의 연도별 평균값을 제시하고 있는데, (1)과 (2)는 모형 (4)의 결과에, (3)과 (4)는 모형 (5)의 추정치에 의해 계산된 것이다. 대체로 모형 (5)의 추정치에서 구한 지출승수가 모형 (4)를 통해 구한 지출승수에 비해 다소 높게 나타나고 있으나, 시간이 지남에 따라 차츰 하락하는 추세는 상당히 유사함을 확인할 수 있다.

지출승수의 값을 구체적으로 살펴보면, 우선 모형 (4)에서는 연도 별로 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 크거나 적지만 그 차이는 매우 적음을 알 수 있다. 하지만 모형 (5)에서는 매년 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 크며, 2007년까지는 그 차이가 상당히 나지만 2008년과 2009년에는 차이가 좁혀짐을 알 수 있다. 한편 각 모형에서 사회개발비 및 경제개발비 지출승수는 각각 시간의 흐름에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 나타낸다.<sup>85)</sup> 사회개발비와 경제개발비 지출승수는 각 모형에서 모두 2000년이 가장 크고 2009년이 가장 적은 것으로 나타나며, 2010년에는 2009년에 비해 큼을 알 수 있다. 2009년에 각 재정지출승수가 매우 적으며 전년도에 비해서도 대폭 줄어든 것은 당시의 글로벌 경제위기의 여파에 따른 것으로 보인다. 한편 모형 (5)에 기초한 지출승수의 경우 사회개발비 지출승수의 하락보다 경제개발비의 하락속도가 더 빠른 것으로 나타나는데, 2000년 대비 2010년의 지출승수를 비교하면, 사회개발비의 경우 82.2% 수준인데 반하여 경제개발비 지출승수는 62.3% 수준에 그쳐 경제개발비 지출승수의 하락이 훨씬 빠

85) 이 결과는 우리나라 재정지출 승수가 2000년대에 지속적으로 하락하고 있다는 한국은행의 최근 연구보고서(2013)의 결과와 일치한다.

르게 진행되었음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 사회개발비 및 경제개발비의 재정승수

연도	모형 (4)			모형 (5)		
	사회개발비 (A)	경제개발비 (B)	B-A	사회개발비 (A)	경제개발비 (B)	B-A
2000(A)	1.39	1.45	0.06	1.57	2.55	0.98
2001	1.25	1.28	0.13	1.47	2.25	0.78
2002	1.23	1.38	0.15	1.52	2.42	0.90
2003	1.25	1.21	-0.04	1.51	2.14	0.63
2004	1.12	1.10	-0.02	1.18	1.93	0.75
2005	1.00	1.16	0.16	1.26	2.05	0.79
2006	0.95	1.21	0.26	1.25	2.13	0.88
2007	0.85	1.09	0.24	1.27	1.93	0.66
2008	0.92	0.82	-0.1	1.35	1.44	0.09
2009	0.74	0.67	-0.07	1.04	1.18	0.14
2010(B)	0.86	0.90	0.04	1.29	1.59	0.30
B/A	61.6%	62.3%		82.2%	62.3%	

주: 연도별, 지출 유형별 재정지출승수는 모든 자치단체의 평균값임.

한편 산출탄력성의 추정결과를 이용하면 연도별로 개별 자치단체의 유형별 재정지출승수도 구할 수 있다. 이에 앞서 자치단체를 시 지역과 군 지역으로 구분하여 평균적인 재정지출승수의 크기를 비교한 결과가 〈표 3-3〉에 정리되어 있다.

우선 모형 (4) 및 (5)에 의해 계산된 시 지역의 재정지출승수는 모두 경제개발비 지출승수가 사회개발비 지출승수에 비해 대체로 크며, 이는 전 지역을 대상으로 한 결과와 동일하다. 시 지역의 재정지출승수는 시간의 흐름에 따라 하락하는 것으로 나타난다. 2000년 대비 2010년 승수비율을 보면, 항목별로는 모형 (4)를 기준으로 한 경우에는 사회개발비 승수

의 하락이 좀 빠르게 진행된 반면 모형 (5)를 기준으로 할 때에는 경제개발비 승수의 하락 폭이 큰 것으로 나타난다. 반면 군 지역의 경우 대체로 사회개발비의 지출승수가 경제개발비 지출승수 보다 좀 더 큰 것으로 보이며, 지출승수의 하락속도에 있어서는 경제개발비의 하락속도가 훨씬 빠른 것으로 나타난다. 또한 시 지역과 군 지역의 지출승수 크기를 비교해 보면 사회개발비 및 경제개발비 승수 모두 시지역이 훨씬 높은 것으로 나타나는데, 다만 사회개발비 승수 보다는 경제개발비 승수에서의 격차가 훨씬 큼을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 사회개발비 및 경제개발비의 재정승수

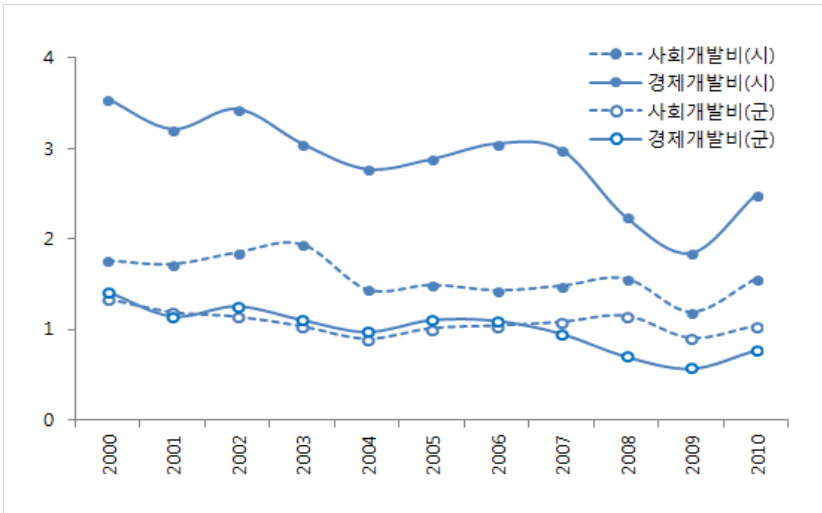
연도	시 지역				군 지역			
	모형 (4)		모형 (5)		모형 (4)		모형 (5)	
	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비
2000(A)	1.82	2.01	1.76	3.54	0.90	0.80	1.34	1.41
2001	1.68	1.82	1.72	3.21	0.75	0.65	1.19	1.14
2002	1.66	1.95	1.85	3.43	0.73	0.71	1.14	1.25
2003	1.73	1.73	1.94	3.05	0.70	0.62	1.03	1.10
2004	1.53	1.57	1.44	2.77	0.66	0.55	0.89	0.97
2005	1.33	1.63	1.49	2.88	0.61	0.63	1.01	1.10
2006	1.24	1.73	1.43	3.05	0.61	0.62	1.04	1.09
2007	1.20	1.69	1.48	2.98	0.54	0.54	1.08	0.95
2008	1.29	1.27	1.56	2.24	0.58	0.40	1.15	0.70
2009	1.03	1.05	1.19	1.85	0.48	0.32	0.90	0.57
2010(B)	1.17	1.42	1.56	2.49	0.57	0.43	1.04	0.77
B/A	64.5%	70.4%	88.9%	70.4%	63.4%	54.5%	77.1%	54.5%

주: 연도별, 지출 유형별 재정지출승수는 시 또는 군 지역의 평균값임.

[그림 3-6]은 〈표 3-1〉의 모형 (5)의 결과에 따라 시와 군 지역의 사회개발비 및 경제개발비 지출승수의 추이를 보여주는데, 다음과 같은 특징

을 확인할 수 있다. 첫째, 시 지역은 매년 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크며, 각각은 하락하는 추세인데, 양자 간 격차는 최근 들어서 상당히 좁혀지고 있음을 알 수 있다. 둘째, 군 지역은 2000년부터 2007년까지는 경제개발비 승수와 사회개발비 승수가 연도별로 비슷한 크기로 나타나지만 2008년부터는 격차가 벌어지는데, 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 큼을 알 수 있다. 셋째, 시와 군을 비교하면, 경제개발비 및 사회개발비 승수는 각각 매년 시 지역에서 군 지역에 비해 상당히 크며, 시와 군간 사회개발비 승수의 격차에 비해 경제개발비 승수의 격차가 상당히 큼을 알 수 있다.

[그림 3-6] 재정지출승수의 추이



자료: <표 3-3>의 모형 (5)의 결과를 이용하여 작성함.

이상의 결과들은 경제적 누출과 구축효과 등을 통해 설명할 수 있다. 일반적으로 재정승수의 크기는 경제적 누출이 많을수록 적어지는데, 경

제적 누출은 조세부담률, 저축성향(소비성향이 낮을수록), 수입비율 등에 의해 결정된다. 또한 재정승수의 크기는 정부의 재정지출이 민간부문의 지출을 얼마나 구축하는가에 의해서도 결정되는데, 이자율 경로를 통한 민간투자 구축과 정부지출이 민간투자를 직접적으로 대체하는 경우에도 구축효과가 발생할 수 있다.

우선 조세부담율의 경우는 추정에서 설명변수로 고려하며, 이자율 경로를 통한 민간투자 구축은 모든 지역에서 동일하다고 볼 수 있으므로 지역 간 재정지출승수의 차이를 설명하기에는 적절하지 않다. 경제개발비 지출승수가 시 지역에 비해 군지역이 낮은 것은 일반적으로 군지역의 산업구조가 열악하며, 지역 내 산업간 연계 수준이 낮으며, 이로 인해 타 지역으로부터의 수입비율이 높은 경제구조에 기인할 가능성이 아주 높기 때문으로 볼 수 있다. 예를 들어 군 지역에 경제개발 관련 지출이 발생하는 경우 군 지역 내의 산업 군이 제대로 형성되어 있지 않다면 대부분 타 지역으로부터 수입수요가 증가하고 이로 인한 누출이 군 지역 내의 파급 효과를 낮추어 지출승수가 낮아지게 된다. 특히 경제개발이나 SOC 관련 건설사업의 경우는 건설업이 대부분 도시 지역에서 발전되어 있음을 고려할 때 재정지출은 군 지역에서 발생함에도 불구하고 유효수요는 타 지역으로 파급될 가능성이 높다. 따라서 군 지역에 비하여 산업이 발달되고 산업 간 연계성이 높은 시 지역에서 경제개발비의 지출승수가 높게 나타난 것은 자연스러운 결과로 보인다.

반면 사회개발비 지출 승수의 경우 군 지역에서는 경제개발비 승수와 유사하거나 높다. 군 지역의 사회개발비 승수는 시 지역의 그것에 비해서는 다소 낮지만 경제개발비 지출 승수의 시와 군 지역 간 격차에 비해서는 상대적으로 적은 차이가 나타난다. 이는 사회개발비 지출은 소득수준이 낮은 계층을 위해 지출되는 비율이 높는데, 저소득층의 경우 한계소비

성향이 상대적으로 높고 타 지역 수입품에 대한 지출의 비중이 상대적으로 낮기 때문에 나타난 결과로 보인다.

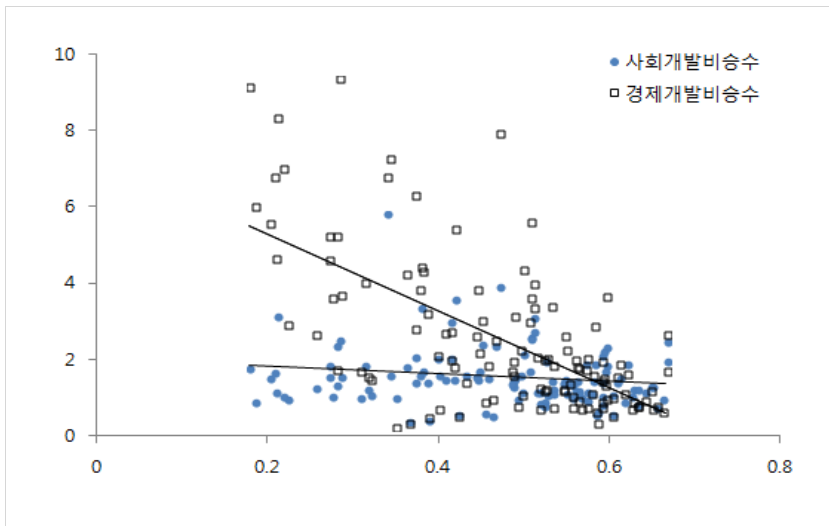
### 3. 시·군별 재정의존도와 재정지출승수

이제 시·군별 사회경제적 특성의 차이에 따른 지출승수의 차이를 검토하기 위해 개별 시·군의 재정의존도와 지출승수 간의 관계를 연도별로 살펴본다. [그림 3-7]부터 [그림 3-9]까지는 모형 (5)의 추정 결과를 이용하여 2000년, 2005년 및 2010년의 시·군별 재정의존도와 사회개발비 및 경제개발비의 지출승수의 분포를 각각 보여준다.<sup>86)</sup> 세 그림에서 확인할 수 있는 공통적인 현상은 경제개발비 승수 추세선의 절편과 기울기는 각각 사회개발비 승수 추세선에 비해 크며, 대체로 60~70% 수준에서 두 추세선이 교차한다는 점이다. 이 결과를 통하여 우선 연도별로 재정의존도가 60~70% 미만인 지역들에서는 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크며, 그 격차는 재정의존도가 낮은 지역일수록 커지는 경향이 나타남을 알 수 있다. 반면 재정의존도가 60~70% 이상 상당히 높은 지역들에서는 그 순서가 역전되어 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 오히려 큰 경향이 나타난다. 또한 경제개발비 지출승수의 추세선은 재정의존도에 대한 기울기가 뚜렷한 부의 값으로 나타나서 재정의존도가 나타나서 재정의존도가 낮은 지역일수록 경제개발비 지출이 지역경제에 미치는 긍정적인 영향이 큰 반면 사회개발비 지출승수의 추세선은 재정의존도에 대해 거의 수평선으로 나타나서 재정의존도의 차이에 따라 지역경제에 미치는 영향에 거의 차이가 나지 않음을 알 수 있다.

86) 부록의 <부표 2>에는 2000년, 2005년 및 2011년의 개별 시·군의 사회개발비 및 경제개발비 승수가 정리되어 있다.

이와 같은 결과는 일반적인 예상과 상당히 일치한다. 인구가 많고 재정여건이 상대적으로 좋아서 상위정부에 대한 재정의존도가 낮은 지역일수록 경제개발 분야의 재정지출이 지역경제성장에 미치는 효과가 상대적으로 높다는 것은 인구가 밀집되고 산업이 잘 발전된 지역일수록 재정지출의 경제적 성과가 높음을 의미한다. 반면 사회개발비의 경우는 지역의 특성이나 재정여건에 의한 지출승수의 차이가 두드러지게 나타나지 않는데, 사회개발비의 상당 부분을 차지하는 사회복지비가 주로 이전지출의 성격을 지닌다는 것이 중요한 이유가 될 것으로 생각된다.

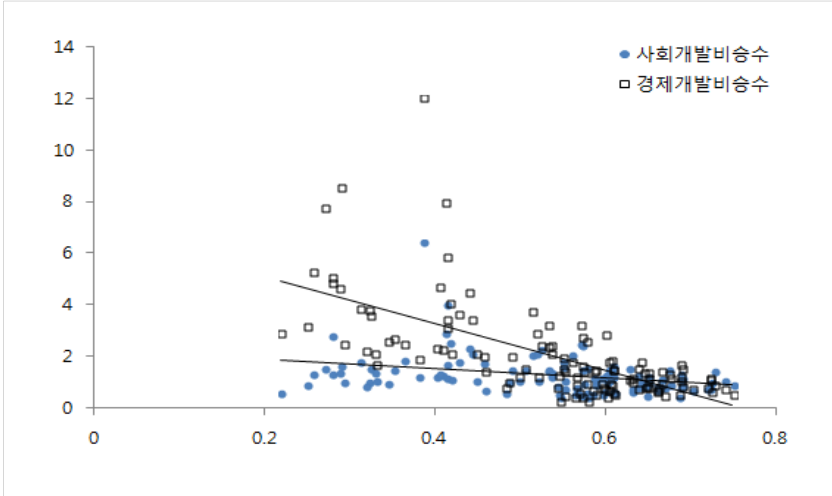
[그림 3-7] 재정의존도와 재정지출승수(2000년)



자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

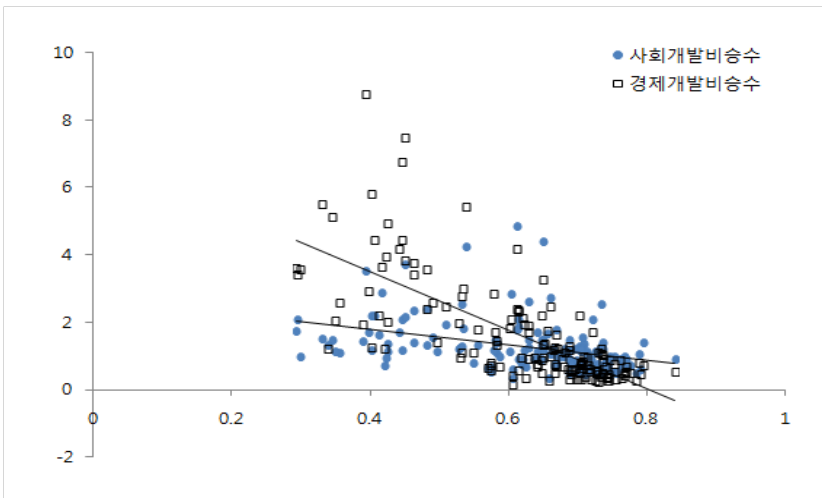


[그림 3-8] 재정적존도와 재정지출승수(2005년)



자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

[그림 3-9] 재정적존도와 재정지출승수(2010년)



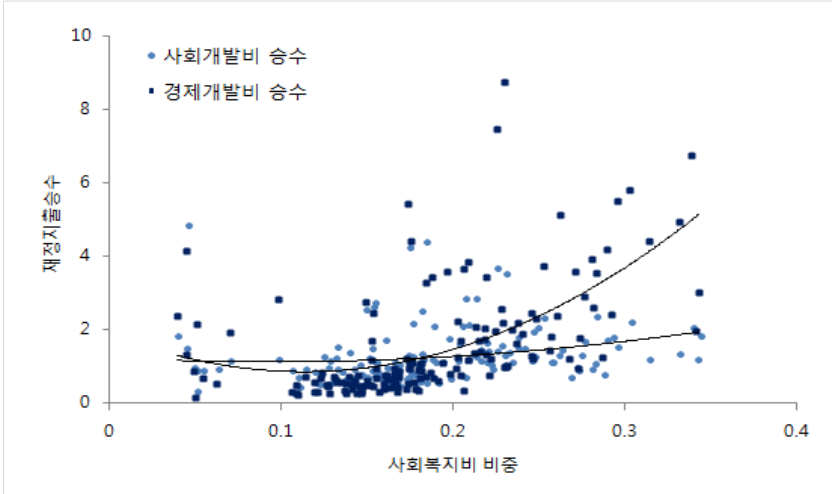
자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

#### 4. 사회복지비 비중과 재정지출승수

이제 지방의 사회복지비 부담과 재정지출승수 간의 관계를 보다 직접적으로 파악하기 위하여 세출 대비 사회복지비의 비중과 유형별 재정지출승수 간의 관계를 확인해보는데, [그림 3-10]과 [그림 3-11]에 나타나 있다. 우선 [그림 3-10]에서 경제개발비 지출승수의 추세선을 통하여 사회복지비 비중이 높은 지역일수록 지출승수가 높은 경향을 볼 수 있는데, 대체로 사회복지비 비중이 20% 이상인 지역에서는 사회복지비 비중과 경제개발비 승수 간의 정의 관계가 제법 뚜렷하게 나타난다. 반면 사회개발비 지출승수는 사회복지비 비중과 명확한 부의 관계가 나타난다고 보기 곤란하다. 또한 사회복지비 비중이 20% 미만인 지역들에서는 사회개발비 승수와 경제개발비 승수 간에 명확한 차이가 나지 않거나 사회개발비 승수가 다소 큰 경향을 볼 수 있다. 하지만 사회복지비 비중이 20% 이상인 지역들에서는 사회복지비 비중이 높은 지역일수록 경제개발비 승수가 커지면서 사회개발비 승수와의 격차가 벌어지는 경향이 나타난다.

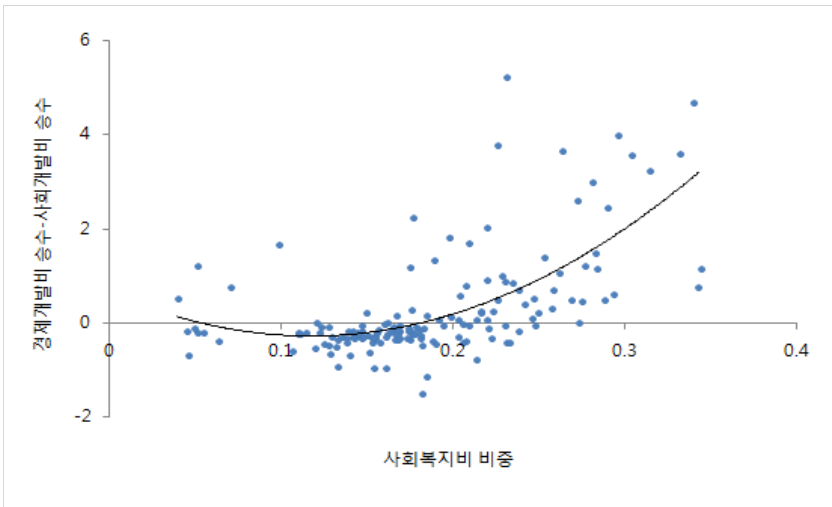
이는 사회복지비 비중에 따라 경제개발비 승수와 사회개발비 승수의 격차를 나타낸 [그림 3-11]을 통해 보다 명확하게 확인할 수 있다. 대략 사회복지비 비중이 20% 보다 낮은 지역들에서는 대체로 격차는 부의 값으로 나타나서 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 높음을 알 수 있다. 반면 사회복지비 비중이 20% 이상인 경우는 격차는 대체로 정의 값으로 나타나는데, 사회복지비 비중이 높은 지역일수록 격차 값이 커지는 경향을 볼 수 있다.

[그림 3-10] 사회복지비 비중과 재정지출승수



자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

[그림 3-11] 사회복지비 비중과 경제개발비 승수와 사회개발비 승수의 격차(2010년)



자료: 부록의 <부표 2>의 결과를 이용하여 작성함.

### 제3절 지방세출구조조정의 필요성과 한계

정부의 사회복지정책 강화 및 사회복지 수요의 증가에 따라 지방비 부담이 증가일로에 현실 하에서 스스로 재정수입을 증가시킬 수 있는 별도의 수단을 갖지 못한 지방자치단체의 대응은 주로 다른 부문의 재정지출을 줄이면서 사회복지비를 확대하는 방식의 비자발적 세출구조조정을 통해 이루어져 왔다. 이런 가운데 지방자치단체의 재정적 압박 수준은 상당히 높아져 왔다. 앞으로도 지금과 같은 중앙-지방 간 재원 분담 구조가 유지되고 지방세입 측면의 대안이 제도개편을 통해 이루어지지 않는다면 이런 상황은 지속될 것으로 전망된다. 더욱이 사회복지비의 빠른 증가세로 미루어볼 때, 상황은 더욱 나빠질 것으로 전망된다.

이 글에서는 지방의 경제, 산업 및 SOC 관련 지출이 사회복지지출로 대체되는 현상에 대해 경제적 측면에서 그 영향을 검토해봄으로써 지방의 세출구조조정과 재정자원의 지방자치단체 간 배분에 관한 함의를 모색한다. 분석에서는 지방의 유형별, 재정 여건 및 경제적 상황 별로 그 영향에 차이가 나타날 수 있음을 고려하여 지방의 인구, 재정력지수 및 사회복지비 부담 수준 등을 명시적으로 고려한다.

분석 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 자치단체의 사회경제적 특징과 재정여건 및 사회복지비 부담 간에는 상당히 일관된 관계가 나타난다. 즉 인구가 적은 자치단체일수록 초기 재정여건은 좋지 않아서 보다 많은 재원이 상위정부로 이전되어 1인당 세출과 자본지출은 상당히 많은 반면 1인당 사회복지비는 인구가 많은 지역과 그리 차이가 나지 않는다. 또한 인구가 적은 지역일수록 사회복지비 부담의 증가는 상대적으로 느리게 진행되어서 세출구조조정의 여력이 있을 가능성을 보여준다. 반면 인구가 많은 자치단체일수록 사회복지비 부담 수준은 높으며 그 증가도 빠르

게 진행되어서 추가적인 세출구조조정의 여지는 상대적으로 적음을 보여 준다.

둘째, 재정지출의 산출탄력성 분석 결과 사회개발비와 경제개발비 지출은 각각 지역경제의 산출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 한편 재정의존도의 차이를 고려한 모형에서는 사회개발비 지출은 재정의존도가 높은 지방일수록 산출탄력성이 큰 것으로 나타나지만 경제개발비 지출은 재정의존도에 따라 산출탄력성에 차이가 나타나지 않는다.

셋째, 지방자치단체 별로 재정의존도와 재정지출승수 간의 관계에서는 사회개발비 지출승수는 재정의존도에 따른 지방 간 격차가 아주 적지만 경제개발비 지출승수는 재정의존도가 높은 지역일수록 적어지는 경향이 나타난다. 또한 재정의존도가 높은 지방에서는 경제개발비 승수가 사회개발비 승수에 비해 크지만 재정의존도가 증가할수록 양자간의 격차는 줄어들어서 재정의존도가 60~70% 이상인 곳에서는 사회개발비 승수가 오히려 커지는 현상이 나타난다.

넷째, 지방자치단체 별로 사회복지비 부담과 재정지출승수 간의 관계를 보면, 사회복지비 비중이 20% 미만인 곳에서는 사회개발비 승수가 경제개발비 승수에 비해 큰 경향을 볼 수 있지만 사회복지비 비중이 높아질수록 경제개발비 승수의 크기가 사회개발비 승수를 압도하며, 양자 간 격차는 점점 커진다.

이상의 결과를 통하여 지방세출구조조정 및 재정자원의 자치단체 간 배분에 관하여 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 재정의존도가 높은 지역일수록 경제개발비 지출승수는 빠르게 줄어든다는 사실을 재정의존도가 높은 지역의 사회경제적 및 산업적 특성과 연계시키면 저개발 지역일수록 공공지출을 이용하여 지역경제를 발전시키고자 하는 정책은 한계가 있다는 점을 보여준다. 또한 재정의존도가 높은 지역에서는 사회개발

비 승수가 경제개발비 승수에 비해 오히려 높다는 사실은 저개발지역에 대해서는 경제개발 관련 재정지출보다는 사회복지, 생활환경 개선 및 정주여건 개선 등 사회개발 관련 지출이 보다 효과적임을 보여준다. 반면 인구가 집적되어 있으며, 지역경제가 일정 수준 이상 발전되어 있으며, 재정의존도가 낮은 지역은 경제개발비 지출이 사회개발비 지출에 비해 지역경제에 보다 긍정적인 영향을 미치므로 이런 지역에서는 SOC를 포함하여 일정 수준의 경제개발 관련 지출이 필요함을 알 수 있다.

여기서 확인할 수 있는 중요한 결과는 자치단체의 사회경제적 특성, 사회복지비 부담 수준, 그리고 세출구조조정의 성과 및 여력 간에는 일정한 관계가 있다는 것이다. 즉 인구가 과소한 지역은 재정의존도가 높으며, 사회복지비 부담 수준이 낮아서 사회복지비 위주의 세출구조조정의 여지가 다소 있으며, 세출구조조정을 통하여 나타나는 효과가 그리 부정적이지 않다. 반면 인구가 집적된 도시 지역은 재정의존도가 낮으며, 사회복지비 부담수준은 높아서 사회복지비를 확대 지출할 여력이 적으며, 세출구조조정을 통하여 나타나는 효과가 상당히 부정적일 가능성이 높다.

이런 결과는 중앙과 지방 간 사회복지비 분담 방식의 개편에 관한 논의도 필요하지만 자치단체 상호 간 자원배분의 조정도 신중하게 고려할 필요가 있음을 함의한다. 대표적인 지방재정조정제도인 지방교부세제도 하에서 보통교부세는 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 의미하는 재정부족액에 비례하여 배분되는데, 여러 연구에서 지적하듯이 인구가 적은 자치단체일수록 1인당 기준재정수요액을 많이 산정하는 방식을 취함에 따라 다른 조건이 일정하다면 인구가 적은 자치단체일수록 보다 많은 보통교부세가 배분된다. 이런 배분방식은 균형발전을 위해 낙후지역의 주민생활 관련 기본 서비스 제공과 함께 경제성장이나 지역개발을 위하여 필요한 재원을 보다 풍부하게 제공하기 위하여 고안된 방식

이다. 그 결과 이런 지역에서는 1인당 세출이 발전된 지역에 비해 매우 많은 현상이 나타난다. 그럼에도 불구하고 대부분의 낙후지역에서는 인구가 지속적으로 감소하는 현상이 나타나고 있음을 볼 때, 이런 방식을 통한 균형발전정책의 성과에 대해서는 좋은 평가를 내리기는 힘들다.

지금까지는 지방재정정책에서 균형의 개념은 공간적 균형 또는 형평성을 강조한 경향이 있다. 물론 공간적 균형도 중요하지만 공간적 균형이 달성되더라도 개인 간 또는 계층 간 균형이 보장되지는 않는다. 우리 사회에서 사회복지 서비스에 대한 수요는 점점 확대되고 이를 위한 재정지출 또한 증가할 것으로 예상되는 바, 지방재정조정에서도 이런 측면을 반영할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 보통교부세의 배분에서 낙후지역에 가중치를 주어 배려하는 기존 배분 방식을 변경하여 사회복지수요가 높으면서 빠르게 증가하는 지역을 배려하는 방식을 가미할 필요가 있다. 낙후지역의 경우는 경제발전과 관련된 재정지출의 비 효과성이 상당히 확인된 만큼 재정지출의 효율성을 높이는 방식으로 세출구조를 조정할 필요가 있다. 이런 지역에서는 사회개발 관련 지출이 지역경제의 산출에 미치는 효과가 경제개발 관련 지출에 못지않거나 오히려 더 높을 수 있음을 고려할 때, 사회복지를 포함한 사회개발 지출을 지향하는 세출구조조정이 필요할 것이다.

제 I부에서 우리는 국가와 지자체의 사회복지분야 재정분담 실태와 문제점을 진단해보았다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 현행 지방재정조정제도 틀 내에서 가장 문제가 되고 있는 도시지역(특·광역시 자치구) 스스로의 세출구조조정을 통한 사회복지분야 자원조달은 한계가 존재한다. 사회복지분야 수요가 많고 재정부담이 가장 큰 특·광역시 자치구의 재정문제는 현행 재정분담 제도 틀 자체의 개혁을 요구한다. 이것은 제 2장에서 제시한 바와 같이 지방자치제도와 사회보장제도 전반에 대한 검토와 이

에 기초한 제도적 개선을 촉구하는 것이다. 이에 제 II부에서는 실정법제 연구를 통해 제도의 구조적 문제점을 진단하고 법규범적 차원에서의 개선과제를 제시한다.





# 제III부 사회보장과 지방분권에 관한 법리적 검토

제4장 지방자치제도와 사회보장제도의 규범적 접점

제5장 실정법제상 복지사무의 배분현황

제6장 재정분담의 규범적 과제



# 4

## 지방자치제도와 << 사회보장제도의 규범적 접점†

현대 복지국가에 있어 사회복지분야 사무(이하“복지사무”)의 중요성은 더 이상 재론의 여지가 없다고 할 것이나, 복지사무의 중요성만큼 이와 관련한 분쟁, 특히 중앙과 지방간의 분쟁이 빈발하고 있다. 그러한 분쟁의 대부분은 실질적으로는 복지사무의 수행에 필요한 재정분담의 문제에서 비롯된다고 할 것이다. 그러한 분쟁양상은 역설적으로는 복지사무의 수행은 그 주체를 막론하고 국가의 재정지출이 불가피하다는 점을 반증한다고 할 것인바, 해당 사무의 특성상 최적의 혜택을 위해서는 국가와 지방자치단체간에 있어 적절한 사무권한의 배분 및 재정분담의 제도화가 필요하다. 특히 국가와 지방자치단체의 갈등 및 분쟁은 종래는 정치적 해결이 대상이 되어 왔으나, 근래 지방자치의 본격적 실시와 더불어 법적 분쟁으로 비화하는 경우가 일반화되면서 이에 대한 규범적 원리와 기준의 제도화도 무엇보다 중요하다.

전통적으로 복지사무는 지방자치의 본질적 영역으로 이해되어 왔으며, 그 결과 복지사무는 지방자치단체의 고유사무로 다루어져 왔으나, 오늘날 사회국가원리 내지 복지국가원리 하에서는 복지사무의 실현에 대한 국가의 적극적이고 적절한 개입 또한 국가의 당연한 책무라 할 수 있는바, 국가와 지방자치단체간의 권한과 책임의 적절한 분담이 중요하다. 특히 복지사무는 그 특성상 막대한 재원을 필요로 할 수밖에 없는바, 그 성패는 사무의 내용적 타당성이 아니라 재원의 조달 여부에 달려있다는 점에서, 복지사무에 있어서는 사무권한의 배분 보다는 비용부담의 문제가 보다 본질적이고 중요한 문제이다.

† 집필자: 조성규, 전북대학교 법학전문대학원 교수

문제는 사무배분과 관련하여 - 우리나라 법제가 취하고 있는 - 사무이원론은 기본적으로 사무와 비용을 연계시키고 있는 점에서, 복지사무에 관한 지방자치단체의 권한의 확대는 필연적으로 지방자치단체의 재정부담으로 이어지는바, 적절한 기능배분의 장애요소가 되고 있다. 따라서 복지행정에 있어 적절한 기능배분을 위해서는 복지사무는 국가와 지방자치단체간의 중첩적 책임의 대상이라는 전제 하에서 법제화가 필요하며, 궁극적으로 사무의 성격과 비용부담의 문제를 결부시키는 현재의 사무이원론을 극복하고 사무의 성격과 비용부담의 분리시키는 입법론적 시도 또한 필요하다고 보인다. 이하에서는 그러한 관점에서 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체간의 기능배분에 관한 규범적 원리를 발굴하고, 이를 바탕으로 실정법제의 분석·평가와 바람직한 개선방안을 모색하기로 한다.

## 제1절 지방자치의 의의와 기능

### 1. 지방자치제도의 법원리성

“현대 사회에 있어 지방자치 내지 지방분권의 중요성이 역설되는 본질적 이유는 지방자치가 단순히 그 효율성에 바탕한 행정의 수행형식의 하나에 그치는 것이 아니라, 국가구조 및 운영에 있어 본원적인 법원리로서 기능하기 때문이다.”<sup>87)</sup>

법원리적 관점에서 지방자치는 주민의 참여를 바탕으로 하는 것으로 민주주의의 실현에 기여하는바 민주적 국가구성의 기초원리이며, 지방분

87) 조성규, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 공법연구 제36집 제2호(2007.12.), 35면.

권에 의한 수직적 권력분립기능을 통하여 주민의 자유와 권리의 보장이라는 헌법적 가치의 실현에 이바지한다. 즉 지방자치는 국민의 자유를 지방의 차원에서 보장하는 것이며, 행정의 분권을 가능하게 한다.<sup>88)</sup> 따라서 지방자치는 민주정치의 이념상 필연적인 것이며,<sup>89)</sup> 그 이면으로 지방자치단체의 자치권에 대한 최대한 보호 역시 불가결한 것이 된다고 할 것이다. 그러한 이유에서 “지방자치의 실상은 그 나라의 민주주의실현의 하나의 척도가 되고 있으며, 민주주의를 국가의 기본원리로 하는 우리 헌법 역시 지방자치제도를 법률 차원에 방치하지 않고 헌법 제117조 및 제118조를 통하여 직접 헌법적 보장의 대상으로 하고 있는 것이다.”<sup>90)</sup>

“현대사회에서 민주주의의 중요성 및 당위성에 대해서는 이론이 없으며, 이는 사회적·이론적 가치를 넘어 규범적으로도 이미 헌법에 의해 수용되어진 법적 가치이다. 따라서 형식적 절차적 민주주의에 덧붙여 내용적 실체적인 민주주의의 확립이 요구되는바, 이는 국가 등 행정주체와 국민과의 관계에서 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체와의 관계에 대해서도 마찬가지라고 할 것이다. 결국 지방자치가 단순한 행정운영의 제도 차원을 넘어 지방분권 나아가 민주주의 및 수직적 권력분립원리의 구현을 위한 기본원리로 이해되어야 함을 전제로 한다면, 지방자치제도는 오늘날 단순히 헌법상의 제도적 보장을 넘어 헌법상의 기본원리로서의 의미를

88) 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009. 18면.

89) “지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성발전될 수 있다는 소위 “풀뿌리 민주주의”를 그 이념적 배경으로 하고 있는 것이다. … 지방자치제도는 현대 입헌민주국가의 통치원리인 권력분립 및 통제·법치주의·기본권보장 등의 제원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에 구현시킬 수 있어 바로 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합되는 것이므로 … 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 … 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것이다”(헌재 1991. 3. 11 선고, 91헌마21).

90) 조성규, 앞의 글, 35-36면.

가진다고 할 것으로, 지방자치의 형성 및 구체화에 있어서는 그러한 기본 원리가 바탕이 되어야 함은 당연한 요청이다.”<sup>91)</sup>

이는 복지행정의 영역에서도 마찬가지로, 복지사무에 관한 국가와 지방자치단체의 기능배분에 있어서도 지방자치의 의의 및 기능에 관한 고려가 필연적으로 요구되며, 특히 복지사무는 각 지역의 특유한 복지상황 및 복지수요에 대한 직접적이고 적절한 대응을 필요로 하는 점에서 법원리적으로는 물론, 제도현실적으로도 지방자치와의 연계성이 불가피하다.

## 2. 지방자치의 제도적 효율성

지방자치제도는 국가구성의 법원리적 의미를 넘어 그 자체로서 제도적 효율성을 갖는바, 우선적으로 지역 특수성의 반영에 따른 지역적 행정수요의 충족 및 주민근거리 행정을 통한 최적의 행정 실현을 가능하게 함으로써 행정정책적 기능을 수행하는 한편, 주민의 행정참여를 통한 지역주민의 통합이라는 사회정책적 기능을 수행한다는 점에서 현실적 의미와 중요성을 갖는다.

그러나 현대의 분권화된 사회에 있어 지방자치의 제도적 효율성과 관련하여 본원적 의미는 국가 운영의 패러다임을 전통적인 중앙집권적 국가구조에서 분권적 국가구조로 전환시킨다는 점에서 찾을 수 있다.

“분권과 자율, 탈권위와 창의성 등이 우위를 점하는 현대 사회의 변화의 흐름 속에서 그동안 중앙집권적 국가구조에 대한 중요한 옹호논리였던 효율성에 근거한 중앙집권체제는 더 이상 국정운영방안이 될 수 없다는 것이 시대적·사회적 인식이 되고 있다.”<sup>92)</sup> 물론 행정영역의 특성에 따

91) 조성규, 앞의 글, 36면.

92) 조성규, 앞의 글, 36면.

라서는 효율성이 보다 중요한 우선적 가치가 될 수 있는 것은 당연하지만, 효율성의 요청이 중앙집권적이고 국가 우위적인 행정수행의 필연성으로 연결될 수는 없다.

결국 “이러한 시대적 흐름 속에서 국가운영패러다임을 분권형으로 전환시키는 지방자치 내지 지방분권의 강화는 그간 중앙집권체제로 인한 우리 사회의 뿌리 깊은 고질적 병폐를 해소하는 동시에 주민과 가까운 정부를 구현시키고 지방의 경쟁력을 국가발전의 동력으로 삼는 분권형 선진국가의 건설의 시도”<sup>93)</sup>라고 할 것이며, 그러한 점에서 복지사무에 있어 지방분권화는 단순히 사무기능의 배분의 의미를 넘어, 분권화된 국가구조의 정립을 통한 국가 경쟁력의 제고 및 발전을 위한 법제도적 형성의 의미를 갖는다 할 것이다.

따라서 복지사무의 수행과 관련하여 국가와 지방자치단체간의 관계 및 기능배분의 문제 역시 단순히 행정정책적 차원에서의 문제가 아니며, 국가운영의 기본원리로서의 지방자치 내지 지방분권의 관점에서 접근이 중요하다는 인식의 전환이 필요하다. 그러한 관점에서 볼 때 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체간의 기능배분에 있어 중요한 것은 단순히 복지사무에 있어 집행의 효율성 그 자체에 대한 고려가 아니라, 지방자치 내지 지방분권의 기본이념 하에서 복지사무의 효율적 수행에 대한 제도화가 필요하다는 점이다.

93) 조성규, 앞의 글, 36면.

## 제2절 복지사무의 법적 성격

### 1. 복지사무의 지역적 사무성

법제도로서의 지방자치는 국가로부터 독립된 행정주체로서 지방자치단체가 일정한 지역적 사무를 주민의 의사에 의하여 자주적으로 처리하는 제도를 말한다. 따라서 ‘지역적 사무’와 지방자치는 필연적 관련성을 가지는 것으로, 지방자치제도의 규범적 근거인 지방자치의 헌법적 보장 역시 지방자치단체에 대한 지역적 사무의 자기책임적 수행을 본질적 내용으로 하고 있다.<sup>94)</sup> 행정의 수행과 관련하여 사무권한이 없는 ‘자치’란 있을 수 없는바, 지방자치는 본질적으로 사무영역의 보장을 중심적 내용으로 하며, 따라서 지방자치단체에게는 법원리적으로 ‘지역적 사무’에 대해서는 고유한 권한이 인정되어야 하며, 이는 지방자치의 헌법적 보장을 통해 규범적으로 보장되는 내용이다.

이는 법원리적으로 지방자치단체의 ‘전권한성’으로 나타나는데, 이러한 전권한성으로부터 지방자치단체는 법률에 특별한 규정이 없는 한, 모든 지역적 사무를 특별한 권한명의 없이도 자신의 것으로 삼을 수 있는 권리를 가진다는 것이 규범적으로 보장되며, 그 결과, ‘지역적 사무’가 존재하는 한 그 사무는 원칙적으로 지방자치단체의 사무영역에 해당하며 지방자치단체의 관할권이 인정된다.<sup>95)</sup>

“문제는 ‘지역적 사무’의 개념으로서 이에 대한 명확한 정의는 없으나, 독일 연방헌법재판소에 의하면, 적어도 ‘지역공동체에 뿌리를 두고 있거나 지역공동체와 특유한 관련을 가지는 사무’는 지역적 사무로서 지방자

94) 조성규, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 공법연구 제36집 제2호(2007.12.), 50면.

95) 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호(2013. 9.), 5면.



치단체가 우선적 관할권을 가진다고 할 것이고, 그러한 판단에 있어 지방자치단체의 이행능력은 중요한 것이 아닌바, ‘지방자치단체 내에서 주민의 공동생활 및 공동주거와 관련됨으로써, 지방자치단체 주민에게 직접 그 자체로서 공동적인 사무’를 의미한다(BVerfGE 79, 127 (150)).”고 보고 있다.”<sup>96)</sup>

그러한 관점에서 본다면, 복지사무는 국민 개개인의 삶의 질의 향상을 목적으로 하는 것으로, 개인의 구체적인 생활환경 및 정도에 대한 고려가 중요한바, 지역의 특유하고 구체적 상황에 따른 적절한 복지혜택이 필요하고, 이를 위해서는 당해 지역을 관장하는 근거리 행정주체에 의해 수행되는 것이 가장 바람직하다. 따라서 복지사무는 당해 지역과 특유한 관련성을 가지는 동시에 주민의 생활과 직접적인 관련성을 가지는 바, 지역적 사무의 전형이라 할 것으로 지방자치와 직접적 관련성을 가진다.

복지사무와 지방자치의 관련성은 실정법상으로도 확인되는바, 헌법 제 117조 제1항은 지방자치단체는 ‘주민의 복리에 관한 사무’를 처리하도록 하고 있으며, 일반적으로 ‘주민의 복리’의 의미는 헌법 제34조가 규정하고 있는 사회복지장이나 사회복지자를 포괄하는 넓은 개념으로서 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 의미한다고 본다.<sup>97)</sup> 헌법상 규정된 ‘주민의 복리에 관한 사무’에 지역사회복지가 포함됨은 당연하며, 복지사무의 특성상 주민참여와 근거리행정을 요소로 하는 지역사회복지가 효율적으로 달성되어야 국가 차원의 복지행정 역시 다양한 복지수요에 대응하는 효율적 집행이 가능하게 된다. 그 결과 복지사무에 있어서는 지역관련성이 당연히 인정될 수 있으며, 이로부터 복지사무에 대한 지방자치단체의 관할권 역시 규범적으로 도출된다고 할 것이다.

96) 조성규, 위의 글, 5면.

97) 조만형, 지방자치단체의 지역사회복지 구현을 위한 법적 고찰, 지방자치법연구 제8권 제4호(2008.12.), 217면.

“헌법을 구체화하는 지방자치법 역시 지방자치단체의 사무범위와 관련하여, 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 등을 포함하는 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’를 지방자치단체의 사무로 예시하여 규정하고 있다(법 제9조 제2항 제2호). 지방자치법제 이외의 사회복지 관련 각 개별법들도 마찬가지로인바, 대부분 복지사무의 주체 또는 실시기관을 지방자치단체 또는 자치단체장으로 규정하여, 복지사무와 지방자치의 관련성을 명시적으로 규정하고 있다(국민기초생활보장법 제19조, 장애인복지법 제32조 이하 등).”<sup>98)</sup>

## 2. 복지사무의 국가사무성

우리나라 헌법이 복지국가 또는 사회국가의 원리를 헌법의 기본원리로 하고 있다는 점에 대해서는 특별한 이론은 없는 것으로 보인다. 복지국가 또는 사회국가의 개념에 대해서는 다양한 논의가 있을 수 있으나, 그 의미를 일반적으로 이해하면, 사회경제적 약자를 보호하고 국민의 복지를 증진하기 위하여 사회보장제도를 시행하고 완전고용정책을 비롯하여 여러 경제정책을 적극적으로 추진하는 국가를 말한다고 할 수 있다.<sup>99)</sup>

규범체계적으로 볼 때 헌법의 기본원리는 헌법의 이념적 기초로서 헌법의 일부이다.<sup>100)</sup> 따라서 헌법을 비롯한 모든 법령의 해석기준이 되며, 헌법 개정을 포함하여 입법권의 범위와 한계가 되는 동시에, 국가정책결정의 방향성을 제시한다는 규범적 의미를 갖는다.<sup>101)</sup> 따라서 헌법상 규정된 복지국가 내지 사회국가의 원리는 복지행정과 관련하여 직접적인

98) 조성규, 위의 글, 6면.

99) 조성규, 앞의 글, 7면.

100) 양건, 헌법강의 I, 법문사, 2007, 97면.

101) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2007, 128면-129면.

규범력을 가지는 점에서, 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 기능 배분에 있어서도 규범적 고려요소로서 중요한 의미를 가진다. 다만 복지국가원리는 헌법의 기본원리로서 직접적인 효력을 가지는 것이기는 하지만, 헌법은 그 이념과 중간목표를 제시하고 있을 뿐 이에 실현하기 위한 구체적인 제도에 대해서는 아무런 헌법적인 윤곽을 명시하고 있지 않은 결과, 그 법적 성격은 국가의 목표를 규정한 국가목표규정이며, 복지국가의 실현은 사회변화를 수반하는 입법적 권한에 의존할 수밖에 없다.<sup>102)</sup>

그 결과 복지국가원리는 복지사무에 대한 국가관련성의 근거가 되지만, 이러한 추상성으로부터 복지사무에 대한 권한 및 기능에 배분에 직접적인 규범적 의미를 갖는 것은 아니라고 보아야 한다. 즉 복지국가원리는 일면으로 복지사무에 대한 국가적 책임의 근거가 되는 것은 분명하지만, 그렇다고 하여 그 자체로 바로 국가의 우선적 권한의 근거가 되는 것은 아닌바, 지방자치단체의 우선적 관할권을 배제할 수 있는 규범적 근거가 될 수 없다. “다만 복지국가의 실현방법은 입법자에게 위임되어 있고 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 점에서, 이는 국가의 정책적 결정에 의존하는 것임은 부인할 수 없다. 그 결과 복지사무는 국가의 정책적 결정 및 그에 따른 집행의 대상이 된다는 점에서 국가와의 직접적 관련성을 강하게 가질 수밖에 없는바, 국가사무 내지 국가적 규제와 감독의 근거가 될 수 있다.”<sup>103)</sup>

### 3. 국가와 지방자치단체의 중첩적 사무관련성

지방자치의 구체화와 관련하여 국가와 지방자치단체간의 기능배분에

102) 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2006, 170면.

103) 조성규, 앞의 글, 7면.

있어 문제의 출발점은 국가와 지방자치단체의 중첩성이다. “즉 지방자치단체의 구역은 지방자치단체의 관할구역인 동시에 국가의 일부이며, 지방자치단체의 주민은 주민인 동시에 국민의 지위를 가진다. 특히 복지사무의 경우는 일반적인 중첩성 외에, 복지국가원리 등의 규범적 요소를 통하여 국가와의 관련성이 보다 증대되는 점에서 국가와 지방자치단체간의 기능배분을 더욱 어렵게 한다.”<sup>104)</sup>

“복지사무에 있어 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임의 중첩성은 실정법제도로부터도 확인된다. 복지사무에 관한 기본법이라고 할 수 있는 사회보장기본법은 제5조에서 선언적 규정이기는 하지만 사회보장에 관한 국가와 지방자치단체의 책임을 중첩적으로 규정하고 있으며,<sup>105)</sup> 그 외에도 사회서비스 보장 및 소득보장에 관한 국가와 지방자치단체의 책무(법 제23조, 제24조), 사회보장제도의 신설·변경 시의 상호협력의무(법 제26조 제1항), 국가와 지방자치단체의 비용부담 의무(법 제28조 제3항, 제4항), 사회보장 전달체계 구축에 관한 국가와 지방자치단체의 의무(법 제29조 제1항), 사회보장급여의 관리체계 구축·운영에 관한 국가와 지방자치단체의 의무(법 제30조 제1항) 등의 규정을 통하여 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 중첩적으로 규정하고 있다.”<sup>106)</sup>

다만 실정법제상 나타나는 복지사무에 대한 권한과 책임의 중첩성은 현실적인 구체적 기능배분의 원리라고 할 수는 없으며, 복지행정과 관련

104) 조성규, 앞의 글, 8면.

105) 사회보장기본법 제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

106) 조성규, 앞의 글, 10면.

한 법제도적·법원리적인 추상적인 것으로서, 실제 복지사무의 수행에 있어 적용될 수 있는 국가와 지방자치단체간의 사무 및 기능 배분에 관한 실제적이고 구체적인 규범적 원리의 고려가 별도로 필요한바, 이는 지방자치법제로부터 비롯된다고 할 것이다.



# 5

## 실정법제상 복지사무의 << 배분현황

### 제1절 지방자치단체의 원칙적 자치사무

전술한 바와 같이 복지사무에 대해서는 법원리적으로는 물론 실정법제 상으로도 국가와 지방자치단체는 중첩적 관련성을 가지는바, 이에 대한 구체적 사무권한의 배분을 위해서는 지방자치법제에 대한 고려가 불가피하다.

지방자치의 헌법적 보장은 전권한성의 원칙을 통하여, 지역적 사무에 대해서는 지방자치단체에게 우선적 관할권이 인정되어야 함을 규범적으로 명령하고 있다. 따라서 복지사무가 사무의 본질상 지역적 사무에 해당한다면, 이는 원칙적으로 지방자치단체가 관할권을 가지는 자치사무라고 보아야 하며, 법률에 다른 특별한 규정이 없는 한 복지사무에 대해서는 지방자치단체의 자치권이 보장된다고 보아야 한다.

현행 법제상 복지국가원리나 인간다운 생활을 할 권리 등은 복지사무의 수행 및 복지의 실현에 대한 국가 관련성의 규범적 근거가 되는 것은 분명하지만, 그렇다고 하여 이를 통해 지방자치단체의 우선적 관할권을 배제할 수 있는 규범적 근거가 된다고 볼 수는 없다. 복지사무에 대한 국가관련성의 규범적 근거들은 복지사무에 대한 국가의 책임의 근거가 되는 것임은 분명하지만, 그 자체로 기능 및 권한의 우선권에 대한 직접적 근거가 될 수는 없기 때문이다. “즉 사회보장에 관한 헌법적 원리는 복지사무의 수행방식에 대한 직접적 규율은 아니며, 복지의 실현에 대한 궁극적인 국가의 책임을 규율하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.”<sup>107)</sup>

다만 복지사무에 대한 지방자치단체의 우선적 관할권은 원리적·원칙적인 것이며, 필요한 경우 보충성원칙의 고려 하에서 법률에 의해 복지사무를 국가사무로 하는 것이 금지되는 것은 아니다. 지방자치의 헌법적 보장의 성격은 제도적 보장으로 이해되며, 따라서 지방자치단체의 우선적 관할권의 근거인 전권한성의 원칙 역시 법률유보 하에서 보장되는 것이기 때문이다. 물론 법률유보에도 불구하고 법률에 의한 국가사무화에 있어서는 법률에 무제한적인 자유가 허용되는 것은 아니며, 그 자체로 헌법상의 한계가 존재하는 바, 전권한성의 원칙을 벗어나 지역적 사무를 국가사무로 하기 위해서는 보충성원칙의 예외로서 국가사무화를 정당화할 수 있는 엄격한 형량상의 규범적 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 현행 법제 하에서 그간의 복지사무에 있어 중앙과 지방간의 기능배분의 현실은 - 실정법제상의 모호성에서 기인하는 것이기도 하지만 - 특별한 규범적 원리나 기준보다는 국가의 일방적인 정치적·정책적 논리에 의하여 이루어짐으로써 복지사무의 비능률성의 원인으로 지적되어 왔다. 특히 상당수의 복지행정은 복지제도의 필요성 및 복지환경에 대한 고려의 산물이라기보다는 정치적 환경변화에 따라 정치권력의 지지 기반 확보를 위한 대외적 선전수단으로 이용되거나 선심성 공약의 산물로서 나타나는 경우가 많았던 것이 그간의 경험이다. 그 결과 지역의 특수성이 무시된 채 복지기능이 일방적으로 배분됨으로써 행정기능의 중복현상, 누수현상 등 비효율성의 원인이 되거나, 복지의 현장인 지방의 의사와는 무관하게 지방자치단체의 책임으로 전가되면서 국가와 지방자치단체 간의 갈등으로 비화되는 등의 문제점이 노정되어 왔다.<sup>107)</sup>

따라서 국가와 지방자치단체간의 복지사무에 대한 기능배분은 규범원

107) 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호(2013.9.), 11면.

108) 조성규, 위의 글, 12면.



리적으로 이루어져야 하는바, 이는 지방자치제도 자체가 헌법에 의해 명령된 규범적 제도인 점에서 법치주의원칙상 당연한 것이며, 한편으로는 복지행정의 수행으로 인한 규범적 갈등 및 분쟁의 사전적 예방이라는 행정경제적 측면에서도 중요하게 요청된다. 따라서 지방자치단체의 전권한성 및 보충성 원칙의 엄격한 적용 하에서 복지사무는 원칙적으로 자치사무로 이해하여야 하고, 그에 부합하게 지방자치단체에게 사무 및 재정 권한이 부여되는 한편, 그에 상응하는 책임의 요구가 규범적으로 바람직한 기능배분이라 할 것이다.

물론 복지사무의 구체적 영역 및 내용, 가령 기초생활보장급여, 사회보험급여, 기초노령연금 등 국민 전체에 대한 소득재분배적 성격을 가지는 복지사무는 국가의 정책적 고려의 필요성이 크다는 점에서 국가사무로 하는 것도 필요하고 허용되지만, 그 경우에도 실정법적 근거가 필요함은 물론, 보충성원칙의 예외에 대한 보다 엄격한 규범적 논증이 요구된다.

## 제2절 사무이원론과 사무일원론의 문제

### 1. 사무배분의 원리

국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 원리는 법제도적으로 사무이원론과 사무일원론으로 구분된다. 사무이원론(Aufgabendualismus)은 사무의 본질에 따라 공행정 사무를 분류하는 전통적인 분류방법으로, 이에 의하면 지방자치단체의 사무는 자치사무(고유사무)와 위임사무로 구분된다.<sup>109)</sup> 자치사무는 지방자치단체에 대하여 국가로부터 독립된 고

109) 조성규, 국가와 지방자치단체간의 사무배분, 공법연구 제32집 제4호(2004.3.), 460면.

유한 활동영역을 형성하는 반면, 위임사무는 본질상 국가사무가 단지 법률에 의한 이전을 통해 지방자치단체에게 전래된 것으로, 지방자치단체는 고유한 활동영역이 아닌 국가의 감독과 통제 하에서 활동한다.

지방자치제도를 구체화하고 있는 지방자치법 역시 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고 있는바, 사무이원론을 전제로 한다. 즉 지방자치법 제9조 제1항에 의하면, '지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다'고 규정하여 자치사무와 위임사무를 구별하고 있다. 다만 현행법제상 지방자치단체의 사무는 지방자치단체의 구역 내에서 행해지는 사무를 말하는 것으로, 여기에는 자치사무 외에 법령에 의해서 위임된 사무도 포함된다.

규범체계상 '법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무'는 위임사무인바, 위임사무는 그 본질상 국가사무로서, 이는 다시 위임형식상 지방자치단체 자체에게 위임되는 단체위임사무와 지방자치단체의 장에게 위임되는 기관위임사무로 구분된다. 현행 지방자치법이 사무배분과 관련하여, 자치사무와 위임사무를 구별하는 것은 국가사무와 지방사무의 성질에 따른 본질적 구분을 전제로 하는 것으로, 즉 사무이원론에 근거하는 것이라 할 수 있다. 다만 지방자치법 제9조 제1항이 의미하는 지방자치단체의 사무로서 '법령에 의한 위임사무'는 단체위임사무만을 의미하고, 이른바 기관위임사무는 포함되지 아니한다.<sup>110)</sup>

사무이원론에 의하는 경우, 자치사무는 본질상 지방자치단체 자체의 사무이므로 그 효과는 지방자치단체에 직접 귀속하며, 이에 대한 사무수행의 비용 및 책임은 지방자치단체가 부담하여야 한다. 반면 위임사무는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무이긴 하지만, 사무의 본질상 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무가 된다. 따라서 지방자치단체에게

110) 조성규, 위의 글, 452면.

는 처리의무만을 부담시키는 것이므로 법적 근거를 필요로 하며, 사무수행의 비용 및 책임은 국가 등 위임자가 부담하여야 한다. 위임사무는 형식상 단체위임사무와 기관위임사무를 포함하며, 전자는 지방자치단체 자체에게 위임되는 사무인데 비하여, 기관위임사무는 자치단체의 장에게 위임되는 사무라는 점에서 양자는 구별되지만, 실제적으로는 양자는 어떠한 기준에 의해 구분되는지 분명하지 않기 때문에 현실적으로 양자를 구별하는 것이 쉬운 일이 아니며, 실제적으로는 위임사무는 거의 기관위임의 형태로 이루어지고 있는 점에서 지방자치의 실질적 보장을 위협하는 원인이 되고 있다.

이에 비해 “사무일원론은 사무의 분류체계에 있어 국가의 사무와 지방자치단체의 고유사무를 본질적으로 구분하는 대신에, 공행정 사무라는 단일한 개념을 전제로 한다. 이에 의하면 법률에 다른 규정이 없는 한, 지방자치단체 관할 구역에서의 모든 공행정 사무의 수행은 원칙적으로 지방자치단체에게 자기책임으로써 독자적으로 맡겨져 있다고 본다. 따라서 사무일원론에 의하면, 지방자치단체에게는 자신의 관할 구역 내의 모든 공행정사무를 수행할 권한이 원칙적으로 인정된다. 즉 지방자치단체는 고유한 지방사무의 주체일 뿐만 아니라, 지방자치단체 영역에서의 모든 국가사무의 주체이기도 하다.”<sup>111)</sup> 한편 국가는 사무일원론 하에서도 법률을 통하여 지방자치단체의 사무에 관여할 수 있으며, 그 범위와 내용은 사무의 구체적 내용에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 다만 법원리적으로 사무일원론에서는 실제적으로는 더 이상 자치사무와 위임사무의 구별이 존재하지 않으며, 단지 - 실정법적 근거에 의하여 - 국가로부터 지시를 받는 사무와 지시로부터 자유로운 사무의 구별이 문제될 뿐이다.<sup>112)</sup>

111) 조성규, 위의 글, 462면.

112) 조성규, 위의 글, 452면.

## 2. 사무이원론의 한계

현행 지방자치법제는 지방자치단체의 사무와 관련하여 전통적인 자치 사무와 위임사무의 구별을 전제로 하는 사무이원론에 근거하고 있으며(지방자치법 제9조 제1항), 현재 논의되고 있는 복지사무에 대한 국가와 지방자치단체간의 기능배분의 논의 역시 기본적으로 그러한 사무이원론을 바탕으로 하고 있다.

그러나 “현대 민주국가에 있어서는 국민주권주의의 원칙상 모든 국가 권력은 국민으로부터 나오는 것으로, 지방자치단체는 국가 전체의 행정 계층구조의 일부분이며, 국가의 최소단위를 이루는 것인바, 국가행정과 지방자치행정 사이에 질적인 차이는 부정될 수밖에 없다. 특히 오늘날 지방자치의 의미는 더 이상 국가영역으로부터 고립되고 독립된 사회의 자유영역을 확보하는데 있는 것이 아니라, 국가의 구조를 계층적으로 분권화함으로써 민주주의의 실현 및 수직적 권력분립의 원리를 강화하는데 있다는 점에서, 국가와 지방자치단체의 본질적인 이질성과 대립성에 근거하여 지방자치단체의 고유사무와 국가사무를 본질적으로 구별하는 사무이원론은 더 이상 타당할 수 없다. 지방자치단체의 주민은 주민인 동시에 국가의 국민이며, 특정지역의 사무는 국가 전체의 차원에서는 당연히 국가사무가 되기 때문이다.”<sup>113)</sup>

사무이원론의 한계는 복지사무에 있어 더욱 뚜렷하게 나타난다. 전술한 바와 같이, 복지사무는 본질적인 지역성에도 불구하고 복지국가원리 및 헌법상의 사회적 기본권의 보장 등으로부터 비롯되는 국가관련성이 매우 큰 바, 국가와 지방자치단체 양자간의 중첩성이 지방자치단체의 다

113) 조성규, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 공법연구 제36집 제2호(2007.12.), 53면.

른 일반적 사무영역에 비해 매우 두드러진다. 그 결과 지역적 관련성에도 불구하고 본질적인 자치사무의 개념으로 파악하는 것이 복지사무의 수행과 관련한 구체적 법률관계에 있어 타당한지는 의문이며, 특히 사무이원론은 사무권한과 재정의 부담이 법원리적으로 연계된다는 점에서 복지사무에 대한 재정부담의 문제를 고려할 때 그 타당성에 대해서는 더욱 의문이 있다.<sup>114)</sup>

“더욱이 행정 실체에 있어서도 특히 현대의 과학, 기술, 통신의 발달로 인한 지역의 균질화, 사무의 광역화 현상 등은 본질적으로 국가사무이어야 하는 것과 지방사무이어야 하는 것의 구별을 더욱 어렵게 한다. 그러한 점에서 전통적으로 논의되어온 사무이원론은 사무배분론 그 자체에서도 타당성을 상실해 가는 있는바, 궁극적으로는 사무이원론의 관점에서 지방자치단체의 원칙적 사무수행을 전제로 책임분담만큼의 국가의 지시권 내지 감독권<sup>115)</sup>을 인정하는 법제화가 복지사무의 본질에 보다 부합할 것으로 보인다.”<sup>116)</sup>

특히 현행 지방자치법은 사무이원론을 전제로, 복지사무와 관련하여 공공부조의 영역까지 자치사무로 예시하고 있으나(법 제9조 제2항 제2호), 이는 지방자치의 헌법적 보장과 관련하여 전권한성의 원칙을 충실히 적용한다는 극히 이상적 관점에서는 모르지만, 복지사무의 수행과 관련하여 현실적으로 공공부조의 영역은 전통적 사무이원론에 의하는 경우, 권한의 문제에서는 물론, 특히 그 재정책임에 있어 지방자치단체가 감당하는 것은 사실상 불가능하며, 합목적적이지도 않다. 따라서 전권한성의

114) 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호(2013.9.), 13면.

115) 물론 공적 사무라는 단일한 개념을 전제로 하는 사무이원론에서도 국가의 관여문제가 본질적으로 해결되지는 않는바, 지시권 내지 감독권의 제도화는 사무의 특성, 국가관여의 필요성 및 정도에 따라 구체적으로 판단되어야 한다.

116) 조성규, 앞의 글, 13면.

원칙에도 불구하고 국가의 재정적 책임 하에서 지방자치단체가 지역적 특성을 고려하여 수행하도록 하는 것이 합리적인 방향일 것이다.<sup>117)</sup>

결국 복지사무에 있어 본질적인 특성인 국가와 지방자치단체의 협력 및 공동책임의 필요성은 전통적인 사무이원론과는 친숙할 수 없는 것으로, 적어도 복지사무에 있어서는 사무이원론적 관점에서 국가와 지방자치단체의 기능배분을 구체화하는 것이 필요하고 타당하다고 할 것이다. 사회보장기본법 등 복지관련 실정법제 대다수가 복지사무와 관련하여 국가와 지방자치단체의 공동의 책임을 기본원칙으로 하고 있는 점이나, 국민기초생활보장법이 사회보장비용과 관련하여 국가와 지방자치단체의 비용부담 구분을 명시하고 있는 점(법 제43조) 등 역시 사무이원론에 부합하는 것은 아니라고 할 것인바, 실정법제 역시 이미 사무이원론적 관점을 수용하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

### 제3절 복지관련 실정법제상 사무권한의 배분

#### 1. 복지사무의 유형적 구분

복지사무는 사회복지의 실현을 위한 사무를 말하는바, 사회복지란 인간이 향유하여야 할 기본적인 권리를 지향하는 개념인 동시에 그 이상상태를 지향하는 실천활동까지 포함하는 개념으로,<sup>118)</sup> 매우 포괄적인 개념이다. 동시에 구체적인 복지사무의 개념 및 범위는 사회·문화 및 경제의 변동에 따라서 그 요구되는 수준이 달라지기 때문에 이에 대한 대응도 다

117) 조성규, 앞의 글, 14면.

118) 이상섭, 중앙·지방간 복지사무의 효율적 배분을 위한 소고 - 사회복지사무를 중심으로 - 복지행정논총 제7집(1997.12), 3면.

양하게 나타날 수밖에 없는바, 이러한 복지개념의 포괄성 및 다양성은 복지사무의 수행에 있어 국가와 지방자치단체간의 행정, 재정, 인사 등 여러 가지 면에서 권한배분의 중요한 논거로 등장하고 있다.<sup>119)</sup>

우리나라 실정법제 역시 사회보장의 개념을 구체적 개념이 아닌, 포괄적인 다의적 개념으로 이해하는바, 사회보장행정의 기본이 되는 사회보장기본법은 “사회보장”을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 모두 포함하는 것으로 보고 있다(법 제3조 제1호).

그 결과 국가 또는 지방자치단체가 수행하여야 하는 사회보장행정 내지 복지사무의 범위가 매우 포괄적이고 그 성격 역시 다양하다는 점에서 국가와 지방자치단체의 기능배분 역시 복지사무라는 하나의 범주에서 획일적으로 볼 수는 없으며, 복지사무의 구체적 상황 및 특성을 고려하여 복지행정의 구체적 영역별로 각 특성에 합당하도록 적절한 분권과 분담이 이루어져야 한다.

이와 관련하여 서구 복지국가의 경우 일반적으로 사회복지제도 중에서 사회보험제도는 중앙정부가 담당하며, 공공부조제도는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 책임을 지고, 사회복지서비스 분야는 지방자치단체가 담당하는 경향이 일반적이라고 보고 있다.<sup>120)</sup> 현행 실정법제 역시 복지사무의 유형적 구분을 기본적 체계로 하고 있는바, 사회보장기본법은 “사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다”고

119) 조성규, 앞의 글, 14면.

120) 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책 제16집(2003.6.), 28면.

규정하고 있다(법 제25조 제5항). 따라서 복지사무에 있어 국가와 지방자치단체간의 권한과 책임의 배분이 문제되는 것은 기본적으로 사회보험을 제외한 공공부조와 사회서비스 영역이라 할 것이다.

## 2. 국가중심의 사회복지행정

복지사무는 기본적으로 지역적 사무의 성격을 가지는 점에서 법원리적으로 자치사무로 이해하는 것이 필요하다는 점에서는 물론, 실정법제상으로도 지방자치법 제9조 제2항 제2호는 주민의 복지에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있음에도 불구하고, 그러나 실제 복지사무수행의 직접적인 규범적 근거가 되는 사회복지 관련 개별법들은 중앙정부 중심의 일방적, 하향적 복지사무의 수행을 법제화하고 있는 점에서, 사회보장법제의 규범적 타당성에 대해서는 의문이 있다.<sup>121)</sup>

“사회보장기본법은 ‘사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정’하고 있는 법으로서(법 제1조), 우리나라 사회보장행정의 기본적 틀을 제도화하고 있는바, 동법은 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 모두 포함하는 ‘사회보장’(법 제3조 제1호)과 관련하여, 사회보장 증진을 위한 주요 추진과제 및 방법, 자원, 사회보장전달체계 등을 포함하는 사회보장에 관한 기본계획을 보건복지부장관이 수립하도록 하고(법 제16조), 보건복지부장관이 수립한 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 되도록 하고 있다(법 제17조). 동시에 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 사회보장과 관련된 소관 주요 시책의 시행계획을 매년

121) 조성규, 앞의 글, 16면.



수립·시행하도록 하고 있는바(법 제18조), - 복지사무의 정책적 성격을 고려할 때 - 기본적으로 중앙정부 중심의 일방적·하향적 사회복지행정을 기본적 틀로 하고 있다.

이에 비해 지방자치단체장은 사회보장에 관한 지역계획을 수립·시행할 권한을 가지는바(법 제19조), 제도 외형상으로는 지역계획을 통하여 사회보장행정에 참여하고 있다. 그러나 그러한 지역계획 역시 국가의 기본계획과 연계되어야 하는 실체적 제한을 받고 있으며, 절차적으로도 계획의 수립시 소관 중앙행정기관의 장에 대한 제출을 거쳐 보건복지부장관에게 제출하여야 하며(동법 시행령 제7조 제1항, 제2항), 기본계획의 수립 또는 변경이 있는 경우에 지역계획에 관련내용을 반영하여야 할 의무가 있는 점에서(동조 제3항), 실제적으로는 국가계획에 구속되어 있다. 한편 관계 중앙행정기관의 장은 지역계획에 대하여 지방자치단체의 장에게 그 조정을 권고할 수 있는 동시에 그 추진실적을 평가하고, 그 결과를 보건복지부장관에게 제출하도록 하고 있는바(동조 제4항, 제5항). 실정법 제상으로 사회복지사무에 대한 실질적인 자치권의 보장은 없다고 할 것이다.<sup>122)</sup>

이러한 실정법제의 태도가 복지사무의 효율적 집행을 위한 최적화인지에 대해서는 의문이 있으며, 이를 넘어 규범적 관점에서 지방자치의 헌법적 보장에 따른 사무권한의 배분원리에 부합하는 것인지 역시 의문이다. 이러한 중앙정부 중심의 일방적·하향적 사회복지행정의 구조는 권한배분의 관점에서 규범적 문제의 소지를 가져오는 것은 물론, 특히 복지사무에 대한 비용분담의 문제에 있어 규범체계적인 모순과 갈등의 원인이 되고 있다.

122) 조성규, 앞의 글, 16면.

### 3. 개별법제의 검토<sup>123)</sup>

#### 가. 국민기초생활보장법

중앙정부 중심의 복지사무의 수행구조는 사회보장기본법 외에도 이를 구체화하고 있는 각 개별법에서도 거의 동일하게 나타나고 있는바, 우리나라의 대표적인 공공부조법인 국민기초생활보장법은 급여의 실시에 관한 기본적인 사항은 보건복지부장관이 정하도록 하면서, 급여를 실시하는 보장기관은 지방자치단체장으로 하고 있다(법 제19조). 보장기관으로서 지방자치단체의 장은 급여의 실시는 물론, 급여의 실시를 위해 급여신청에 대한 조사(법 제22조), 수급자에 대한 확인조사(법 제23조), 차상위 계층에 대한 조사(법 제24조), 급여의 실시 여부와 급여의 내용 결정(법 제26조) 등의 권한을 가지며, 그 외에도 급여의 변경(동법 제29조), 급여의 중지 등(법 제 30조)의 조치를 할 수 있다.

그러나 지방자치단체장의 외형적인 권한에도 불구하고 국민기초생활보장법은 급여의 기준, 수급권자의 범위, 최저생계비의 결정 등 급여실시를 위한 본질적인 내용은 보건복지부장관이 정하도록 하고 있으며(법 제 4조, 제5조, 제6조), 기타 급여의 실시에 관한 구체적인 내용의 대부분을 국가법령에 위임하고 있다. 그 결과, 국민기초생활보장법이 급여의 보장기관을 지방자치단체의 장으로 하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체의 장에 의한 급여 실시는 실제적으로는 국가정책의 기계적 집행에 불과하게 되며, 특히 보장기관의 조직에 대해서도 직접 법률로 규율하고 있다.<sup>124)</sup>

123) 개별법제의 검토에 관한 내용은, 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법 연구 제13권 제3호(2013.9.), 17-20면의 내용을 옮겨온 것임.

124) 국민기초생활보장법 제19조(보장기관) ① 이 법에 따른 급여는 수급권자 또는 수급자

그럼에도 불구하고 국민기초생활보장법은 사회보장비용의 부담과 관련하여서는, 국가 또는 시·도가 직접 수행하는 보장업무에 드는 비용은 국가 또는 해당 시·도가 부담하고(법 제43조 제1항 제1호), 시·군·구가 수행하는 보장업무에 드는 비용 중 보장업무에 드는 인건비와 사무비 및 생활보장위원회의 운영의 비용은 해당 시·군·구가 부담하되, 급여실시비용 및 기타의 보장업무에 드는 비용(“시·군·구 보장비용”)은 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시·도 및 시·군·구가 일정한 비율로<sup>125)</sup> 차등하여 분담하도록 하고 있다(동항 제4호). 이 경우 국가와 시·도가 부담하는 금액은 보조금으로 지급하며(동조 제2항, 제3항), 지방자치단체의 조례에 따라 이 법에 따른 급여 범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시하는 경우 그 초과 보장비용은 해당 지방자치단체가 부담하게 하고 있다(동조 제5항).

물론 국가는 보장비용의 부담과 관련하여 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하는 동시에, 보조금의 과부족(過不足) 금액은 정산하여 추가로 지급하거나 반납하게 함으로써(동조 제2항, 제3항) 구체적 타당성을 기하고 있기는 하지만, 복지사무에 대한 국가의 책임은 지방자치단체에 대한 재정적 보조에 그치는 것이 아니라, 복지국가원칙에 따른 국가 스스로의 책임이라는 점에서는 물론 지역균형의 관점에서 복지서비

의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장이 실시한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 실시한다. ④ 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 따른 보장업무를 수행하게 하기 위하여 「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지전담공무원(이하 “사회복지 전담공무원”이라 한다)을 배치하여야 한다. 이 경우 제15조에 따른 자활급여 업무를 수행하는 사회복지 전담공무원은 따로 배치하여야 한다.

125) 차등분담 비율은, 국가는 시·군·구 보장비용의 총액 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하를 부담하며, 시·도는 시·군·구 보장비용의 총액에서 국가부담분을 뺀 금액 중 100분의 30 이상 100분의 70 이하를 부담하고, 시·군·구는 시·군·구 보장비용의 총액 중에서 국가와 시·도가 부담하는 금액을 뺀 금액을 부담한다(동법 제43조 제1항 제4호).

스의 격차해소에 대해서는 보다 적극적인 국가의 책임이 요구된다.

그와 더불어 보장비용에 대한 국가의 부담금의 성격을 보조금으로 보는 것 자체에도 문제가 있음은 물론, 사회보장에 관한 실무적 역할을 수행하는 지방자치단체가 재정부담에 있어서는 중앙정부에 절대적으로 의존하는 체계를 이루고 있는 점에서 - 복지의 관점에 비해 - 지방자치의 관점에서는 근본적으로 문제가 있다.

#### 나. 기타 사회서비스 관련법

아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법 등 사회서비스 관련 개별법들에서도 복지사무에 관한 기본적 구조는 크게 다르지 않은바, 대부분 국가와 지방자치단체는 각각의 복지를 증진할 책임이 있다고 선언하고 있다(한부모가족지원법 제2조, 노인복지법 제4조, 장애인복지법 제9조 등). 다만 사회서비스의 특성상 거의 모든 사회서비스에 대해 각 관련법들은 국가와 지방자치단체에 대하여 사회서비스의 실시, 특히 급여의 제공에 대해서는 재량을 부여하고 있다. 그 결과 실제로 지방자치단체의 경우 재정능력, 단체장의 의지 등에 따라 사회서비스의 실시 여부는 크게 좌우될 수밖에 없으며, 사회서비스를 실시하는 경우에도 그에 필요한 기준, 지급방법 등 제도의 실제적인 내용은 시행령이나 시행규칙에 위임되어 있는 경우가 일반적이어서, 사회서비스의 영역에 있어서도 지방자치단체는 여전히 중앙정부의 통제 하에 놓여 있다고 할 것이다.

특히 사회서비스 관련법들은 사회서비스의 실시를 재량으로 하면서 그에 대한 비용의 부담을 기본적으로 급여의 실시 또는 복지시설을 설치·운영하는 국가 또는 지방자치단체가 부담하거나 「보조금관리에 관한 법률

시행령」이 정하는 바에 따라 분담하도록 하고 있는바,<sup>126)</sup> 열악한 지방재정의 현실 하에서 사회서비스의 실시를 기대하는 것을 더욱 어렵게 하고 있다.

#### 다. 사회복지사업법

사회서비스 분야의 기본법으로서 사회보장기본법과 개별 사회복지법률들 사이를 연계하는 중요한 법이 사회복지사업법이다.<sup>127)</sup> 사회복지사업법의 대상이 되는 “사회복지사업”은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 25개 복지관련법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말하는바(법 제2조 제1호), 거의 모든 사회복지서비스에 관한 사업을 대상으로 한다.

사회복지사업법 역시 사회복지서비스 등 사회복지 증진에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 선언적으로 규정하고 있어(법 제4조), 양자간의 중첩적 지위를 기본적 구조로 하고 있다.

126) 노인복지법 제45조 및 동법 시행령 제22조, 장애인복지법 제79조 및 동법 시행령 제42조 등. 이에 비해 한부모가족지원법은 복지급여의 실시를 의무화하면서(법 제12조), 복지비용의 부담에 관한 규정을 두고 있는바(법 제25조 및 동법 시행령 제18조), 이에 의하면, 복지 급여에 드는 비용은 예산의 범위안에서 국가와 지방자치단체가 부담하되, 특별시의 경우는 국가가 50%, 그 외의 광역자치단체의 경우에는 국가가 80%를 부담하며(동 시행령 별표1), 국가나 지방자치단체가 설치하는 한부모가족복지시설의 설치 및 운영에 드는 비용은 그 한부모가족복지시설을 설치·운영하는 국가나 지방자치단체가 부담하도록 하고 있다.

127) 윤찬영, 앞의 글, 36면.

지방자치단체의 사회복지 관련 사무 중 사회복지서비스와 더불어 중요한 것이 사회복지시설<sup>128)</sup>의 설치·운영인바, 사회복지시설은 복지대상자를 수용하여 구호, 재활과 자립의 기회를 제공하기 위한 서비스기관으로 복지제도상 중요한 의미를 가진다. 그러나 사회복지사업법상 사회복지시설의 설치·운영은 국가나 지방자치단체의 재량이며(동법 제34조 제1항), 국가나 지방자치단체가 설치한 시설도 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다(동조 제4항).

한편 사회복지사업의 수행과 관련한 비용부담에 대하여 사회복지사업법은 보건복지부장관은 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 사회복지사업의 수행에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하고 있다(법 제42의3 제1항). 다만 보건복지부장관은 지방자치단체에 대한 지원에 있어, 지역복지계획 시행에 대한 평가결과를 반영할 수 있으며(동조 제2항 및 동법 제15조의6), 지원금의 지급기준 역시 사실상 보건복지부장관이 정하도록 되어 있는 점에서(동법 시행령 제26조의3),<sup>129)</sup> 사회복지사업 역시 국가 중심의 통제적 구조로 되어 있다고 할 것이다.

결론적으로 복지사무와 관련하여 지방자치단체는 국가의 책임으로 되어 있는 사회보험을 제외하고 공공부조는 거의 압도적인 부분을 중앙정

128) "사회복지시설"이란 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 말한다(사회복지사업법 제2조 제4호).

129) 사회복지사업법 시행령 제26조의3(지원금의 지급기준 등) ① 법 제42조의3에 따른 지원금의 지급기준은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는지 여부로 한다.

1. 지방자치단체에서 수행하는 복지사업의 평가결과 평가점수가 높거나 현저히 향상된 경우
  2. 지방자치단체가 실시한 사회복지사업이 복지행정 발전 및 주민의 복지증진에 기여한 경우
  3. 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 기준에 해당하는 경우
- ② 보건복지부장관은 매년 제1항의 지급기준에 해당하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 지원금을 지급한다.
- ③ 제2항에 따라 지급하는 지원금은 예산의 범위에서 보건복지부장관이 정한다.
- ④ 제1항 각 호에 해당하는지 여부에 대한 세부적인 판정기준은 보건복지부장관이 정한다.

부에 의존하고 있으며,<sup>130)</sup> 사회복지사업, 특히 사회복지시설의 설치·운영은 지방자치단체의 재량으로 되어 있는 결과, 사회복지서비스 분야에 대해서는 자발적인 복지사무의 수행을 기대하기 어렵다. 이는 지방의 열악한 재정상황을 고려할 때 더욱 그러하다.

결국 급여의 제공을 제외한 사회복지서비스 분야에 대해서는, 지방자치단체는 관할 지역에 존재하는 민간 사회복지법인이나 민간 사회복지시설과의 관련성 속에서 지역사회복지에 대한 일말의 책임을 구현하고 있는 것이며, 그 결과 사회복지시설에 대한 보조금(법 제42조), 지도·감독(법 제51조) 등을 규정하고 있는 사회복지사업법이 지방자치단체의 지역사회복지 업무에 가장 중요한 법규가 되고 있다<sup>131)</sup>고 평가되는 아이러니한 상황이다.

---

130) 윤찬영, 앞의 글, 37면.

131) 윤찬영, 앞의 글, 38면.





# 6

## 재정분담의 규범적 과제 <<

### 제1절 책임사무와 재정분담의 규범적 원리

#### 1. 사무의 성격과 재정부담의 연계필연성에 대하여

지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하는 현재의 사무이원론에서는 사무의 귀속주체와 비용의 부담주체는 결부되어야 한다는 소위 견련성의 원칙이 적용된다고 본다. 그 결과 지방자치단체는 자신의 자치사무의 수행에 필요한 경비는 스스로 전액을 부담하여야 하는 의무를 진다(지방자치법 제141조, 지방재정법 제20조).<sup>132)</sup>

그러나 - 사무이원론의 타당성에 대한 논의는 논외로 하더라도 - 현대의 국가 구조상, 국가와 지방자치단체는 지역 및 사무에 있어 본질적으로 중첩성을 가지며, 그 결과 본질적인 자치사무와 위임사무의 구별이 분명할 수 없는 점에서 견련성의 원칙에 따른 비용부담의 원리는 추상적인 원론적 기준에 불과하며, 그 자체로 구체적이고 절대적인 비용부담의 원리는 아니라고 할 것이다. 즉 사무권한의 배분과 마찬가지로, 재정권한 및 비용부담의 문제 역시 - 헌법적 한계 내에서 - 입법상 형성의 자유가 광범위하게 인정된다고 할 것으로, 사무의 성격과 재정부담은 필연적으로 연계되어야 하는 것이 아니며, 법적 근거를 통한 양자의 분리도 법제도상 가능하다고 보아야 할 것이다.

특히 복지사무에 대해서는 지역적 사무의 특성상 지방자치법원리에 따

132) 홍정선, 지방자치법학, 박영사, 2009. 449면.

른 지방자치단체의 우선적 권한에도 불구하고, 복지국가원리를 통하여 국가는 여전히 지방자치단체와 중첩적인 책임을 진다는 점에서 비용부담의 문제 역시 단순히 사무의 성격과 결부될 것은 아니며, 오히려 결부되어서도 안될 것이다. 즉 복지사무를 자치사무라고 이해하다고 하여 당연히 지방자치단체만에 의한 비용부담의 결론이 도출되어서는 곤란하며, 복지사무에 대한 국가의 재정분담은 복지국가원리로부터 불가피한 규범적 요구라고 보아야 한다. 문제는 양자간의 재정분담의 기준과 정도이다.

이러한 결론은 궁극적으로는 사무이원론의 극복 및 사무이원론에 대한 요청으로 나타날 수 있지만, 현행 사무이원론의 관점에서도 불가능한 것은 아니라고 할 것으로, 지방자치의 헌법적 보장은 법률유보 하에서 존재하는 것이며, 따라서 사무와 재정에 관한 지방자치권의 구체화는 - 헌법적 한계 내에서 - 입법재량에 속하는 것이기 때문이다.

그러한 점에서 볼 때 가령 국민기초생활보장법 제43조 등과 같이 현행 사회복지 관련 개별법이 복지비용의 부담을 직접 규정하고 있는 것과 관련하여, 이는 법원리적으로는 - 현행의 사무이원론을 전제로 - 복지사무를 위임사무로 이해하는 경우, 위임자의 비용부담원칙(지방자치법 제140조 및 지방재정법 제21조 제2항)을 규정하고 있는 지방자치법제상 비용부담원리에 위반되는 것으로서 위헌이라고 보는 입장도 있으나, 견련성에 근거한 비용부담의 원칙 그 자체가 헌법적 보장의 대상이라고 보기는 어려운바, 입법정책상 타당성의 관점에서의 문제는 모르지만 그 자체로 바로 위헌이라고 보기는 어렵다고 할 것이다.

## 2. 판례 입장의 문제점

사무의 성격과 비용의 부담을 연계시키는 견련성의 원칙은 실무의 입

장도 기본적으로 마찬가지로 보인다.<sup>133)</sup> 따라서 복지사무의 성격에 대한 판례의 입장은 비용부담의 관점에서 매우 중요한 의미를 가질 수밖에 없다. 이와 관련하여, 국민기초생활보장법은 지방자치단체장을 급여의 보장기관으로 명시하고 있는바, 지방자치단체장에 의한 급여의 실시사무의 법적 성격에 대하여 직접적인 판례의 입장은 아직 나타나 있지 않은 것으로 보인다.

다만 판례의 일반적 경향은 자치사무와 국가사무, 특히 기관위임사무의 구별과 관련하여 사무의 본질 보다는 관련법규의 문언에 의존하고 있다는 점<sup>134)</sup>을 고려하여 짐작해 보건대, “국민기초생활보장법은 지방자치단체의 장을 급여실시기관으로 명시하고 있음에도 불구하고, 사회보장의 실시기관으로서 지방자치단체의 장에 대하여 보건복지부장관은 급여기준등의 결정(동법 제4조), 최저생계비 등의 결정(동법 제6조), 급여의 위탁실시(동법 제19조 제2항) 등을 할 수 있으며, 반면 지방자치단체장은 중앙정부에 의해 결정된 급여를 실시하거나 변경·중지하는 조치를 할 수 있을 뿐인 동시에, 급여의 실시에 관해 행한 각 조사결과를 보건복지부장관에게 보고할 의무를 가지는 등의 일방적 하향식의 법률관계를 설정하고 있다는 점에서, 지방자치단체장의 급여실시 사무는 실무상 기관위임사무로 판단될 것으로 보인다.”<sup>135)</sup>

133) 현재 2008.6.26., 2005헌라7.

134) “부랑인선도시설 및 정신질환자요양시설의 지도·감독사무에 관한 법규의 규정 형식과 취지가 보건사회부장관 또는 보건복지부장관이 위 각 시설에 대한 지도·감독권한을 시장·군수·구청장에게 위임 또는 재위임하고 있는 것으로 보이는 점, 위 각 시설에 대한 지도·감독사무가 성질상 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 것인 점, 위 각 시설에 대한 대부분의 시설운영비 등의 보조금을 국가가 부담하고 있는 점, 장관이 정기적인 보고를 받는 방법으로 최종적인 책임을 지고 있는 것으로 보이는 점 등을 종합하여 볼 때, 부랑인선도시설 및 정신질환자요양시설에 대한 지방자치단체장의 지도·감독사무는 보건복지부장관 등으로부터 기관위임된 국가사무로 보아야 한다.”(대법원 2006.7.28. 선고 2004다759 판결); 대법원 2000. 5. 30. 선고 99후85 판결 등.

135) 조성규, 앞의 글, 21면.

직접적으로 복지사무에 관한 것은 아니지만, 특히 실무의 입장은 기관 위임사무인지의 판단과 관련하여 국가의 규제·감독권한의 존재 여부를 중요한 근거로 보고 있는바, “대법원은 골재채취법이 골재채취업의 등록 관청 및 골재채취허가사무의 관장기관을 시장·군수·구청장으로 규정하고 있음에도 불구하고, 법의 목적규정은 물론 개별규정에서 (당시) 건설교통부장관은 골재의 수급안정을 위하여 골재수급계획의 수립 및 기타 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있음을 근거로 골재채취업등록 및 골재채취허가 사무는 전국적으로 통일성이 요구되는 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무로 보고 있는바,<sup>136)</sup> 그러한 판례입장에 비추어 본다면 현행법제상 복지사무의 대부분은 - 국가의 조정과 규제 권한을 인정하고 있는 점에서 - 기관위임사무로 판단될 수밖에 없을 것으로 보인다.”

물론 판례의 입장과 같이 기관위임사무로 판단되는 경우, - 자치권의 보장과는 상반되지만 - 지방자치단체의 비용부담의 면에서는 법원리적으로 유리할 수 있으나,<sup>137)</sup> 복지사무의 지역특수성 및 현장성을 고려할 때 바람직하지 않다. 따라서 복지사무에 대해서는 지방자치단체의 사무를 전제로 자치권의 보장에 합당한 방향으로 국가의 재정분담 책임을 법제화하는 것이 지방자치법제에 비추어 바람직할 것이다.<sup>138)</sup>

136) “골재채취법은 …규정하여 골재채취업등록 및 골재채취허가사무를 시장·군수·구청장의 사무로 하고 있는바, 법 제1조에 의하면…규정하고, 법 제4조 내지 제7조, 제9조, 제10조, 제21조 제1항, 제22조의 각 규정을 종합하면, 건설교통부장관은 …골재수급기본계획을 매 5년마다 수립·시행하는 한편, … 건설교통부장관은 … 골재의 수급안정을 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있으므로, 골재채취업등록 및 골재채취허가 사무는 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 중앙행정기관인 건설교통부장관의 고유업무인 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 해당한다고 할 것이다.”(대법원 2004. 6. 11. 선고 2004추34 판결).

137) 그럼에도 불구하고 국민기초생활보장법 제43조는 보장비용에 대한 국가와 지방자치단체간의 비용부담 비율을 명시적으로 규정하고 있는 결과, 이미 실정법제상 사무의 성질과 비용의 문제의 특별한 연관성은 없게 되었다.

138) 조성규, 앞의 글, 21면.

## 제2절 복지국가원리에 따른 공동부담

### 1. 지역격차해소를 위한 국가의 책임

복지사무에 대한 지방자치단체의 우선적 권한과는 별개로, 국가는 복지국가원리를 통하여 국민의 복지실현에 대해 궁극적인 책임을 부담하는 점에서 복지사무가 자치사무인 경우에도 국가 역시 복지사무의 수행, 특히 재정적 책임으로부터 자유롭지 않다.

다만 복지사무의 수행에 있어 국가의 보완적·보충적 책임의 실현방식은 다양할 수 있는바, 가령 입법적 근거를 통하여 복지사무 자체를 아예 예외적 국가사무로 전환하는 방식, 국가와 지방자치단체의 공동사무로 수행하는 방식, 지방자치단체의 자치사무를 전제로 이에 대한 기능적·재정적 지원의 방식 등이 가능할 수 있다. 물론 복지국가원리의 구체적 실현방법에 대해서는 입법상의 재량이 허용되지만, 적어도 국가적 관여의 경우, 특히 사무박탈의 경우에는 법률유보원칙에 따른 법적 근거가 필요하며, 이에는 당연히 지방자치의 헌법적 보장에 따른 입법형성상의 제한 원리가 적용된다.

복지사무에 있어 국가와 지방자치단체의 공동의 책임은 법원리적으로는 물론, 실정법제를 통해서도 확인되고 있는바, - 지방자치법제의 일반적인 원칙인 - 사무구분에 따른 비용부담의 원리와는 별개로, 복지관련 각 개별법들은 복지비용의 부담에 관해 개별규정을 두어 입법적으로 해결하고 있다.

여기서는 현행법제상 비용부담 원칙 및 비용부담 정도의 타당성에 대한 구체적 논의는 생략하되, 적어도 양자간의 재정분담원칙과 관련하여 규범적으로 분명하게 지적하여야 할 것은, 복지사무에 있어 국가의 복지

비용의 부담의무 내지 책임은 - 복지사무의 법적 성격을 어떻게 이해하는 가와는 무관하게 - 지방자치단체에 대한 보조·지원의 의미가 아니라, 복지국가원리 및 국민의 기본권보장 의무로부터 비롯되는 국가 스스로의 책임의 이행이라는 의미에서 이해되어야 한다는 점이다. 그렇게 본다면 복지비용에 관한 국가의 책임 역시 그 본질을 달리 이해할 필요가 있는 바, 일차적으로는 지방자치단체에 의한 복지사무의 수행 및 이에 대한 국가의 적절한 지원과 책임이 문제되지만, 지방자치단체에 의한 복지의 실현이 효율적이지 못하거나 실패한 경우에는 궁극적으로 국가에 의한 복지실현의 책임이 발생한다고 할 것이며, 이는 지방자치단체를 대신하는 책임이 아니라 국가 스스로의 자기책임이라고 할 것이다.

“결론적으로 복지사무에 있어 국가는 단순히 지방자치단체의 사무에 대한 지원의 의미를 넘어 국가에 의한 실질적이고 균등한 복지의 구현에 대한 책임이 요구되는바, 복지서비스의 격차가 있는 경우에는 차등분권에 대응하는 관념으로 차등지원의 제도화도 모색할 필요가 있다.”<sup>139)</sup>

## 2. 복지사무에 대한 국가책임의 성격

전술한 바와 같이 복지사무에 대한 국가의 책임은 단순히 지방자치법 제로부터 발생하는 것이 아니라, 복지국가원리 및 사회보장수급에 관한 국민의 기본권으로부터 비롯되는 점에서<sup>140)</sup> 국가 스스로의 고유한 책임이다. 특히 복지사무에 대한 국가의 책임은 사회보험 등 소득재분배적 성

139) 조성규, 앞의 글, 27면.

140) 헌법은 인간다운 생활을 할 권리를 기본권으로 보장하고 있는바(헌법 제34조 제1항), 인간다운 생활을 할 권리가 헌법상 기본권으로 보장되면서 사회보장의 급여는 더 이상 국가정책의 반사적 이익이 아니라, 개인의 국가에 대한 권리의 실현으로 이해되어야 하는 결과(전광석, 앞의 책, 353면), 사회보장수급권은 국민의 기본권으로서의 성격을 가진다(양건, 앞의 책, 627면 참조).

격을 중심으로 하는 국가복지의 영역에 국한되는 것이 아니며, 지역복지에 대해서도 동일하게 발생한다.

지역의 복지수요는 노인, 아동, 장애인, 다문화가정 등 구체적 상황에 따라 극히 다양하며 또한 편재되어 있다. 이러한 다양성 및 지역적 편재성은 지역적 사무의 근거로서 지방자치단체의 책임의 근거가 되지만, 반면 그러한 다양성 및 지역적 편재성이 국가면책의 근거가 될 수 없다는 것 역시 당연한 것으로, 국가는 복지국가원리로부터 지역복지의 실현에 대해서도 책임을 지는바, 구체적인 사무수행의 법률관계가 어떠하든간에 국가는 사회보장에 대한 국가 스스로의 책임을 부담한다.

더욱이 국가는 국민의 기본권을 보장할 의무가 있으며, 헌법 역시 제 10조 제2문을 통하여 이를 명시적으로 규정하고 있다. 헌법의 규범력의 결과 국가의 기본권보장의무는 단순히 도의적인 의무가 아니라 법적 의무인 것은 당연하며, 이는 기본권을 침해하여서는 안된다는 소극적 의미 외에 기본권을 적극적으로 보호하고 실현하여야 한다는 의미를 동시에 내포하는 것이다.<sup>141)</sup> 그 결과 특정 영역에서 지방자치단체에 의한 복지사무의 수행이 불가능하다면 국가는 당연히 이를 적극적으로 수행하여야 할 의무를 지는 것으로, 그러한 의무는 당해 지방자치단체를 대신하여 지는 것이 아니라, 기본권보장의무로부터 비롯되는 국가 자신의 고유한 의무라고 할 것이다.

### 제3절 국가와 지방자치단체간 비용분담의 적정기준 설정

복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 공동책임이라는 기본적 원리

141) 권영성, 앞의 책, 361면.

에도 불구하고 그 구체적인 책임의 분담, 특히 복지비용의 분담을 제도화하는 것은 용이하지 않다. 이는 복지사무의 개별적 특성에서 비롯되는바, 복지사무에 있어 국가와 지방자치단체의 양자 간의 책임의 배분은 개별 복지영역의 특성 및 복지수요의 상황에 따라 구체적으로 판단되어야 할 문제이며, 일의적 기준에 따라 획일적으로 결정될 것은 아니라고 할 것이다.

다만 일반론으로 말하자면, - 지방자치법제의 기본원리이기도 하지만, - 복지사무에 있어서는 국가와 지방자치단체의 관계는 공동의 책임주체로서 대등·협력관계로 설정되어야 한다는 점이며, 따라서 복지비용의 분담에 있어서도 국가주도의 일방적인 하향식 비용결정의 구조는 바람직하지 않다. 여러 번 언급한 바와 같이, 복지국가원리 등 헌법상의 근거로부터 국가 역시 복지사무에 대한 직접적 책임을 부담하는 것은 분명하지만, 규범원리적으로 볼 때 사회복지에 대한 국가의 직접적 책임이 국가주도적인 복지사무 수행의 규범적 근거가 되거나, 복지사무의 수행에 있어 국가의 우월성을 정당화하는 것은 아니기 때문이다.

궁극적으로는 국가와 지방자치단체 사이의 복지비용의 적절한 분담원리와 기준의 마련 및 이를 위한 전제로서 복지사무의 효율적 배분을 위한 합리적 기준의 설정이 필요할 것이며, 본 연구 역시 그러한 방향성을 지향하는 것이다. 다만 전술한 바와 같이, 현대의 복지국가 내지 복지사회에 있어 복지사무의 유형은 매우 다양한바, 모든 복지사무를 동일한 배분원리와 기준으로 재단하기는 어렵다. 현행 실정법 역시 사회보험에 대해서만 명시적으로 국가의 책임으로 하는 규정을 두고 있을 뿐이고, 공공부조 및 사회서비스의 영역에 대해서는 국가와 지방자치단체가 모두 책임을 갖는 것으로 선언적인 규정만을 두고 있는바, 양자간에 사무권한 및 재정분담의 합리적 배분기준의 정립을 위해서는 추상적인 선형적 원리보다는 구체적이고 경험적인 기준의 지속적인 발굴이 보다 중요하고 필요



하다고 보인다.<sup>142)</sup>

복지비용의 분담 및 이를 위한 복지사무의 배분기준에 대해서는 개별 복지사무의 성격 및 지역관련성, 비용편익분석, 지방자치단체의 이행의 적절성 등에 대한 종합적이고 구체적인 검토를 통하여 설정되어야 하는 점에서 여기서 결론적인 기준을 제시하는 것은 적절치 않으나, 다만 어떠한 기준에 의하든 분명하게 지적되어야 할 것은 지방자치의 본질적 의미는 민주주의의 실현에 있으며, 이를 통해 다양한 규범적 가치의 실현이 가능하다는 제도적 기능을 고려할 때, 복지사무에 관한 사무권한 및 재정의 배분은 단지 행정의 효율성이나 전문성 등 지방자치단체의 이행능력의 관점에서만 판단되어서는 아니 된다는 점이다. 지방자치단체의 이행능력은 사무 및 재정의 배분의 기준이 아니라, 적절한 사무배분을 전제로 그러한 사무수행에 적합하도록 신장되고 배려되어야 하는 영역이며, 지방자치단체의 이행능력의 신장은 지방자치의 헌법적 보장 및 이로부터 파생되는 지방자치단체의 보호의무로부터 비롯되는 국가의 책임이기도 하기 때문이다.<sup>143)</sup>

## 제4절 규범적 과제

### 1. 실질적 자치의 보장

“할 일이 주어지지 않는 자치란 무의미한 것이라는 점에서 사무의 배분 및 그에 대한 권한의 보장은 지방자치제도의 본질적 요소이다. 한편 지방

142) 조성규, 앞의 글, 20면.

143) 조성규, 앞의 글, 25면.

자치행정의 수행근거이자 기준이 되는 입법에 대한 자율성의 보장 없이는 자율적 사무처리, 즉 지방의 '자치'는 보장될 수 없다. 동시에 재정적 능력이 담보되지 않은 사무권한의 배분은 결국 행정의 포기로 귀결될 것이며, 재정적 능력이 담보되는 경우에도 재정에 대한 자율적 권한이 담보되지 않는다면 이는 결국 재정적 종속을 통해 지방자치의 본질은 잠식될 수밖에 없다. 결국 지방자치에 있어 사무권한, 자치입법권 및 자주재정권은 상호 독립된 의미를 가지는 것이 아니라, 실질적 지방자치를 지탱하는 3輪으로서 상호 본질적 관련성을 가지는 것으로, 지방자치의 본질상 불가결한 권한의 묶음에 해당한다.”<sup>144)</sup>

이러한 규범적 요청은 복지사무에 있어서도 다르지 않으며, 오히려 복지사무에서는 그러한 요청이 더욱 크다고 할 수 있다. 그럼에도 현행 실정법제는 복지사무와 관련하여 지방자치단체의 책임과 비용부담을 중심으로 규율되어 있으며, 국가와 지방자치단체 간의 복지사무의 배분에 있어 권한 및 재정에 대한 실질적이고 충분한 보장은 고려되어 있지 않다. 그 결과 지방자치단체에 의한 복지사무의 수행실태는 중앙정부에 의한 복지정책의 기계적 집행에 불과하여 중앙정부에 의한 통제 역시 과도한바, 사회복지의 창조적 발전은 커녕 지역의 복지수요에 부합하는 최적의 복지실현 조차 실현되지 못하고, 거의 모든 복지사무가 국가에 의해 주도되고 통제되고 있는 실정이다.

따라서 복지국가원리에 부합하는 복지사무의 수행 및 이를 통한 복지국가의 실현을 위해서는 지방자치단체에 대한 사무권한 외에 입법, 재정에 대한 포괄적이고 충분한 자율권의 보장이 필요하다. 물론 그에 상응하는 지방자치단체의 책임성 확보의 요청은 당연하다.

144) 조성규, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 공법연구 제36집 제2호(2007.12.), 43면.

## 2. 개별법제의 규범체계적 정비

복지사무에 있어 기능배분의 규범적 접점이 되고 있는 지방자치법제는 물론 헌법상 복지국가원리 및 사회보장수급권 역시 법률유보 하에서 존재하는 결과, 사회보장의 구체적 제도화는 결국 법령에 의한 구체화에 의존한다. 그러한 점에서 복지사무에 관한 개별법제의 정비는 복지사무의 효율적 수행 및 복지국가의 실현을 위한 중요한 규범적 과제이다.

사무권한의 관점에서 복지사무의 수행은 기본적으로 지방자치단체의 사무로 이해되어야 하며, 이에 있어서는 보충성의 원리가 적용되어야 함은 전술한 바와 같다. 보충성의 원리는 사무배분의 기본적 원리로서 국가와 지방자치단체간에는 물론, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간에도 마찬가지로 적용된다(지방자치법 제10조 제3항).

그러나 법원리적으로는 물론 지방자치법 제10조 제3항이 명시적으로 채용하고 있는 사무불경합의 원칙에도 불구하고 지방자치단체간의 사무배분을 구체화하고 있는 지방자치법 시행령 제8조 및 [별표1]의 경우, 복지사무와 관련하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이의 사무배분의 경합 가능성을 스스로 노정함으로써 규범체계상의 혼란은 물론 사무수행에 모호성을 초래하고 있다. 그 결과 사무가 서로 경합하면 시·도에 대해 시·군·구가 먼저 처리한다는 규범적 원리에도 불구하고(동법 제10조 제3항), 실제적으로는 사무수행에 있어 기초지방자치단체를 광역지방자치단체의 하급기관화하는 문제가 있으며, 특히 복지사무에 관하여는 비용부담 등의 문제를 고려하여 권한만 챙기고 책임은 회피하는 수단으로 오용되기도 하는 문제가 나타난다.<sup>145)</sup>

“이러한 규범체계상의 문제점은 복지사무의 수행에 있어 직접적인 규

145) 조성규, 앞의 글, 30면.

법적 근거가 되는 복지 관련 실정법제에서도 마찬가지로 나타나고 있는 바, 다수의 규정이 국가와 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 간의 사무의 경합 내지 중복의 가능성을 허용함으로써, 이는 결국 사무의 권한 및 책임의 소재를 불명하게 하여 지역복지의 실현을 어렵게 하고 있다. 특히 재정적 부담이 큰 복지영역일수록 사무의 경합은 복지사무를 회피하는 규범적 근거가 악용되고 있으며, 지방자치단체의 면책근거로 오용될 우려도 있다.”<sup>146)</sup>

복지사무와 관련하여 개별 법령의 정비에 있어 특히 유의하여야 할 것은 규범체계에 대한 종합적 고려가 필요하다는 점이다. 복지사무의 수행은 사회복지법제는 물론 지방자치법제와도 관련성을 가지는 바, 복지사무와 관련하여 지방자치법제와 개별 사회복지법제간의 모순·충돌이 있는 경우, 특별법우선의 원칙에 따라 특별법의 지위를 가지는 각 개별법이 우선하게 된다(지방자치법 제9조 제2항), 결국 사회복지법제에 대한 법령의 정비가 전제되지 않는 한, 지방자치법제만으로는 사무배분 및 자치권의 보장과 관련하여 아무런 실제적 기능을 할 수 없게 되는 문제가 있는 바, 복지사무의 수행에 있어 지방자치권의 보장 및 효율적 사회복지의 실현을 위해서는 복지사무와 관련한 각 개별법령에 대한 규범체계적인 정비가 필요하다.


지금까지 우리는 국가와 지자체간 사회복지분야 재정분담체계의 재구조화 방향을 모색하기 위하여 현행 분담체계를 형성하는 실정법제의 문제점을 진단해 보았다. 제 III부에서는 경제이론적 측면에서 지방자치제도와 사회보장제도간의 관계를 살펴보고, 국가와 지자체간 사회보장분야 재정분담체계에 대한 구조개혁 방안을 제시하겠다.

146) 조성규, 앞의 글, 31면.

〈표 6-1〉 [별표1] 지방자치단체의 종류별 사무(제8조 관련)

구 분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
2. 주민의 복지 증진에 관한 사무		
가. 주민복지에 관한 사업	1) 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원	1) 주민복지 증진사업계획의 수립·시행
나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리	2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인의 지도·감독 및 지원	1) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도
다. 생활이 어려운 자의 보호 및 지원	2) 생활보호비용의 일정액 지원 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 의료보호기금의 설치·운영	4) 생활보호비용의 일정액 지원 6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 9) 의료보호기금의 설치·운영
라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지 증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 12) 장애인의 고용 촉진 13) 장애인 편의시설의 설치 지도·권고 14) 장애인복지시설 운영·지원 16) 청소년시설의 설치·운영 19) 청소년의 달 행사 추진 23) 여성복지 종합계획 수립·조정 24) 모자보건사업계획의 수립·조정 25) 여성단체 육성·지원 26) 여성복지시설의 운영·지원 27) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원	1) 노인복지사업계획 수립·시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영 7) 아동전용시설의 운영 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 12) 장애인복지에 관한 계획수립 및 시행 15) 장애인의 고용 촉진 16) 장애인 편의시설의 설치 지도 17) 장애인복지시설 운영·지원 21) 청소년시설의 설치·운영 24) 청소년의 달 행사 추진 25) 여성복지에 관한 계획 수립·시행 26) 모자보건사업의 세부계획 수립·시행 31) 여성단체 육성·지원 32) 여성복지시설의 운영·지원 33) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원





# 제III부 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향<sup>†</sup>

제7장 지방분권이론의 실천적 한계  
제8장 사회보장 책임사무 조정방안  
제9장 결론 및 정책제언

---

<sup>†</sup> 제III부를 구성하는 논의의 일부는 보건복지포럼 통권 제205호(2013.11, pp52-68)에 이미 게재된 내용을 그대로 수록한 것임을 밝힌다.





# 7

## 지방분권이론의 실천적 한계† <<

국가는 이미 새 정부의 국정과제 추진에 따른 사회보장 국고보조사업의 확대 시행을 준비하고 있다. 이는 곧 지방자치단체 특히 자치구의 재정부담이 지금까지 보다 더 크게 증가한다는 것을 의미한다. 이러한 경우 종래의 대책은 실제 재정난이 현실화 되거나 지자체의 반발로 정책추진이 어려워졌을 때, 지방재정조정제도 틀 내에서의 미세조정을 통한 추가적인 재정지원에 그쳤다. 그 결과 지방재정의 국가재정 의존성만 심화시켰을 뿐, 문제의 원인을 근본적으로 해소하지는 못했다. 사정이 이와 같다면, 현재의 사회복지분야 재정문제는 재정분담 비율의 조정뿐만 아니라 어쩌면 문제의 출발점일 수 있는 우리나라 지방자치제도 자체에 대한 근본적인 재검토까지 요구되는 사안이다. 이를 위해 우리나라 지방자치제도의 근간을 구성하는 전통적 지방분권론의 가능성과 한계를 살펴볼 필요가 있다.

20세기 분권론은 정치와 재정분권화가 공공부문의 책임성과 효율성을 증가시킴으로써 경제성장에 이바지 할 것이라는 강력한 메시지를 전달한다. 이러한 분권화의 희망적인 약속은 18·9세기 프랑스 계몽주의 시대 정치사상가 몽테스키외의 권력분립론과 토크빌의 전통적 자유주의 정치철학 그리고 루소의 사회계약설로부터 20세기 초 하이에크 자유주의 경제학과 1950년대 Musgrave, Tiebout을 거쳐 1970년대 Ostrom의 민주행정의 조직 원리를 비롯하여 Oates의 분권화정리(decentralization theorem)에 이르기까지 세계 정치·경제 이론과 사상에서 꾸준히 제창되었고, 케인즈 경제학의 실패이후 1980년대 정치·경제적 자유화를 통해

† 집필자: 고제이, 한국보건사회연구원 부연구위원

오늘날 대다수 민주주의 국가들의 정치구조의 틀을 형성하고 있다.

1980년대 후반 세계화의 추세 속에서 서로 다른 정치·사회·경제·역사적 배경에도 불구하고 많은 국가들은 공통적으로 정치적 민주화와 시장경제 체제로의 변환을 경험했다. 이러한 과정에서 지난 30여 년간 75개국 이상에서 중앙정부의 권한을 하위정부로 이양하는 지방분권이 추진되었다. 우리나라도 정치민주화 이후 1991년 지방의회의 부활, 1995년 자치단체장 직선제 실시와 2005년 전격적인 국가사무의 지방이양 등 지방분권화가 빠르게 진행되어 왔다. 나라마다 처한 사회경제적 현실에 따라 추구하는 목표가 다를 수 있으며 이에 따라 분권화의 추진방향과 정부간 재정분담의 구조가 결정될 수 있다. 하지만 우리나라를 비롯한 다른 대부분의 나라들에서 추진되어 온 지방분권의 이념적 토대는 지역선호의 반영과 정부간 경쟁을 통해 공공재 공급의 책임성과 효과성을 제고함으로써 민주주의와 자본주의 가치의 고양에 두고 있다. 따라서 행정주체들 간 사무 및 재정분담의 구조는 분권의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 도구로서의 즉, 형평기준에 부합하는 정당한 경쟁을 통한 효율적 자원배분-구체적으로는 재정집행의 효율성-을 우선적으로 담보할 수 있어야 한다.

현재 우리가 목도하고 있는 국가와 지자체간 사회보장을 볼모로 한 경쟁은 이 문제가 더 이상 비용분담에 국한된 것이 아니라 공동책임구조로 운영되고 있는 사회보장제도 전체의 문제일 수 있다. 이것은 결국 지방분권 또는 지방자치가 '다양한 정부들 간의 경쟁을 통한 공공부문의 책임성 제고와 자원의 효율적 배분을 증가시켜 사회후생을 극대화 하고 경제성장을 견인'한다는 20세기 분권론의 주술적인 약속에 대한 냉정한 검토를 요구한다.

## 제1절 공공선택과 자원배분의 효율성

이 절에서는 먼저 전통적인 분권주의의 경제학적 근거인 공공재의 수요와 공급에 관련한 공공경제학의 이론과 쟁점사항을 검토하기로 한다. 본고에서 공공재란 일반적으로 Samuelson(1954)의 정의에 따른 ‘비경합성(non-rivality)’ 과 ‘비배타성(non-excludability)’ 이라는 두 가지 특징으로 사적재화와 구별되는 협의의 개념 혹은 ‘순수공공재(pure public goods)’만을 지시하지 않는다. 오히려 종종 공공재와 정부개입의 논리적 상관관계를 부정할 때 정의하는 공공성이 존재함으로써 정부의 개입이 요구되는 재화와 서비스가 아니라 ‘상당한 정부개입이 있는 재화와 서비스’라는 포괄적인 공공재 개념을 따르며, 보다 구체적으로는 이 연구의 대상인 정부가 사회보장사업을 통해 국민에게 전달하는 모든 현금이나 현물 또는 서비스를 의미한다.<sup>147)</sup>

공공재의 공급은 기본적으로 재정지출을 수반하며 따라서 재정의 3대 기능-자원배분, 소득재분배, 그리고 경제안정화기능-과 직결된다(Musgrave, 1959; Musgrave & Musgrave, 1989). 본고에서 다루는 사회보장은 소득재분배와 직결된 것으로 현대 복지국가에서 가장 중요한 공공재이다. 전통적인 분권론을 지지하는 공공선택이론(public choice theory)에서는 이러한 재정의 기능 중 재정의 자원배분 측면에서 지방이 보다 효율적이라는 점에 주목한다.

1950년대 케인즈 관료주의 실패에 대한 반성에서 출발한 공공선택이론은 시장실패에 대한 정부개입에 있어 지방의 기능과 역할을 강조한다.

147) Samuelson(1954)이후 지난 60여 년간 공공재의 개념과 정의를 둘러싸고 수많은 논쟁과 연구가 진되어 왔으며 현대 공공경제학의 핵심분야인 공공재이론으로 발전해왔다. 본고에서 다루는 문제가 현재 우리나라의 정부 간 사회보장 재정 분담에 있어서의 실질적인 개선방안에 초점을 두고 있기 때문에 공공재의 개념이나 실체에 대한 이론적 검토는 생략하기로 한다.

정부 간 경쟁을 통해 공공재의 원활한 공급과 재정효율성을 제고함으로써 사회전체의 후생을 증가시킬 수 있다는 것이다. 여기서 공공재는 국가 전체의 구성원들에게 공급되어 보편적인 편익을 제공하는 전국공공재(national public goods)와 제한된 지역에 살고 있는 주민들에게만 편익이 제한되는 지역공공재(local public goods)로 구분된다. 공공선택 이론의 관점에서 지방도로, 마을공원, 소방 등과 같은 지역공공재는 해당 지역의 특성과 주민의 선호를 반영해서 공급되어야 한다. 지역공공재는 지역별 주민의 선호와 수요가 다양하다는 특성을 지니므로 수요대응성과 공급비용 측면에서의 정부간 역할 분담의 중요성을 강조하는 것이다.

지리적으로 차별적인 수요가 존재하는 재화와 서비스에 대한 공급 책임이 지역정보가 부족한 중앙정부에게 주어졌을 경우 획일적 공급에 따른 비효율이 발생할 수 있다. 세금을 재원으로 하는 정부 재정활동이 주민이 원하지 않는 재화나 서비스를 생산하는데 낭비됨으로써 사회후생의 감소를 초래한다는 것이다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961). Magnusson(1981)에 따르면 다양한 공급주체가 존재하는 사적재화와 달리 수요가 차별적이고 최적 생산규모가 상이하기 때문에 정부(중앙 또는 지방)라는 독점적인 공급자가 존재하는 공공재의 특성상 다양한 지리적 범위를 관리하는 다수의 정부들로 구성된 정치·행정체계가 선호된다. 즉, 어떤 동질적인 공공재의 공급에 있어 생산자의 다양성이 확보됨에 따라 공급주체들간의 경쟁이 유발되고 결과적으로 자원의 효율배분이 달성될 수 있다는 논리이다.

한편, 중앙정부가 지역적 특수성을 반영하고자 한다면 그에 따른 상당한 정보탐색비용이 수반되므로 이 역시 재정비효율을 초래한다. 하지만 지방의 경우 이미 '발로 뛰는 투표(vote with the feet)'를 통해 해당 지역주민의 선호를 인식하고 여러 가지 제반지역정보를 확보해두고 있기

때문에 정보탐색비용을 지불하지 않아도 되므로 전자에 의한 공급보다 비용 효율적이며, 더불어 정부 간 경쟁을 통해 지역공공재 관리능력을 제고할 수 있다는 것이다(Tiebout, 1956; Oates, 1972, 1991, 1993, 1999). 단, 이때 정보탐색비용의 감소가 요소비용 증가를 상쇄할 정도로 크다는 것을 전제로 한다. 이러한 주장에 따르면 지역적 특수성이 고려되지 않으며, 전국적 통일성이 요구되는 소득재분배나 국방과 외교 등의 책임은 국가수준에서 즉, 중앙정부가 담당해야 하지만 지역별로 차별적인 선호가 존재하는 공공재의 공급은 지방이 담당함으로써 재정의 효율적 기능배분이 가능하다.

이와 같이 공공선택에 근거한 효율적 자원배분을 강조하는 초기분권주의자들의 논리는 그것이 비록 규범적인 분석에 기초하고 있지만 우리나라를 비롯한 수많은 민주주의 국가들의 정치·재정구조에 지대한 영향을 미쳤다. 그러나 그 이론의 실천과정에서 많은 문제점들을 노정하고 있으며 최근 들어서는 지방분권에 대한 회의론까지 대두되고 있다. 이와 관련한 이론적 쟁점에 대하여 살펴보기로 하자.

## 제2절 사회보장 기능배분의 쟁점

### 1. 규모의 경제

객관적으로 명백하게 한정된 지역주민의 편익으로 제한되는 지역공공재라 할지라도 규모의경제가 작동하거나, 지역간 외부성(externality)이 존재할 때 그리고 자원조달에 있어 비효율이 존재할 경우 분권화는 공공재의 과소·과대 공급을 초래할 수 있으며, 결과적으로 공공선택모형의 예

측과 달리 사회후생수준이 감소할 수 있다(이만우, 2004; Gruber, 2005).

다수의 공공재 공급주체의 존재는 비록 경쟁적인 시장구조에 가깝지만 그 자체만으로 공공부문의 효율성이 증대된다고 말할 수 없다. 중앙이든 지방이든 이들의 재정활동은 기본적으로 국민이라는 중첩된 세원에 의존한다. 분권화는 암묵적으로 한정된 재원의 분할사용을 의미하는데, 분화된 공공재 공급주체 각각의 재정활용능력이 결여되어 있다면, 공공재 소비자의 편익은 어쩌면 중앙독점의 공급 상태에서 더 클 수 있다. 현실적으로 규모의 경제가 존재하여 지방의 공급비용이 상대적으로 높은 재화나 서비스는 국가독점의 공급상태에서 보다 비용효율적일 수 있다. 규모의 경제란 생산량 증가에 따라 단위 가변비용의 증가를 상쇄할 정도로 단위 고정비용이 크게 하락하여 평균생산비용이 체감하는 것이다. 일정 수준 이상의 시설투자가 요구되는 산업에서 주로 나타나는 현상으로 이 경우 자연독점이나 수요가 한정된 재화나 서비스의 과소공급에 따른 사회후생 감소가 우려됨에 따라 정부개입의 정당성을 인정하고 있다. 그런데 어떤 공공재가 비록 그것이 지역공공재라고 하여도 이와 같은 비용체감 산업의 성격을 지닌다면 지방의 상대적으로 열악한 재정력을 고려했을 때 사회전체 수준에서 요구되는 효율적 생산과 공급이 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. 또한, 공공선택이론에서 전제하는 정보탐색비용의 감소규모가 요소비용증가를 상쇄할 정도로 크지 않을 경우 지방에 의한 공급이 오히려 더 큰 비용을 초래할 수 있다. 특히, 비용체감의 형태가 평균 가변비용과 평균고정비용이 동시에 하락하는 경우라면, 중앙정부에 의한 공급이 재정효율성 측면에서 보다 바람직할 것이다.

## 2. 지역간 외부성

지역간 외부성의 문제는 본고에서 다루고자 하는 사회보장 사무책임의 배분이나 이전재원과 관련하여 가장 쟁점이 되는 부분으로 이하에서는 일반경제학에서 정의하는 외부성의 개념에 대해 먼저 살펴보자.

일반경제학에서 외부성의 존재는 후생경제학 제1최적정리에 위배됨으로써 시장실패를 야기하는 원인이자 정부 시장개입의 근거가 된다.<sup>148)</sup> 이때 외부성이란 “임의의 경제주체의 소비나 생산과 같은 경제적 활동이 그 시장에 참여하지 아니한 다른 경제주체들의 선택에 영향을 미쳐 무상으로 효용이나 생산의 증감을 유발할 경우”를 말한다(이만우, 2004, p.99). 외부성은 사회경제적으로 바람직한 효과와 부정적인 효과 두 가지로 구분할 수 있다. 전자의 경우 외부경제(external economy)를 유발한다고 하고 후자의 경우는 외부불경제(external diseconomy)가 만들어진다고 한다.<sup>149)</sup>

이와 같이 어떤 공공재가 지역간 외부성을 가지고 있는 경우 그리고 그 공급책임이 지방에 있을 경우 무임승차(free riding)의 문제가 발생하여 최적공급이 이루어지지 않을 수 있다(Stiglitz, 2000). 이러한 외부효과를 교정하기 위한 방법으로 Gramlich(1977), Oates(1979), Rosen(2002) 등은 중앙정부가 보조금을 지원함으로써 사회적 최적생산과 공급이 이루어질 수 있다는 대안을 제시하였고 이를 근거로 정부 간 보조금제도가 만들어졌다. 그런데 정부구조가 복잡하게 분화되면 공공재의 전달체계 역시 길어지고 이와 동시에 보조금제도 또한 대단히 복잡한 체계를 구성할

148) 후생경제학의 제1최적정리에 따르면, “한 경제의 생산과 소비에는 외부성이 존재하지 않으며, 각 소비자들의 선호가 단조성을 만족할 경우, 상품시장이나 요소시장에서 완전경쟁이 이루어지면 파레토 효율이 달성된다”(이만우, 2004, p.041).

149) 외부성의 종류는 소비와 생산을 기준으로 유형을 분류하기도 하고 발생경로나 재화나 서비스의 성격에 따라 구분하기도 한다.

수밖에 없다. 사정이 이와 같다면, 정부간 경쟁을 통한 재정효율화라는 분권화의 목적을 달성하기 위해 도입된 보조금제도가 또 다른 비효율을 발생시키고 정부간 분쟁과 갈등의 원인으로 작용한다.<sup>150)</sup> 현재 우리나라의 상황이 바로 그러하다.

한편, 보조금 이외의 해결책으로 외부성의 유무와 크기에 따라 중앙과 지방간 사무를 분담할 것을 제안하였다. 그러나 단지 대규모 SOC 투자와 같이 외부성이 큰 경우 중앙정부의 사무로 규정하는 정도로 구분 할 뿐 그 구체적인 실천방안을 제시하지는 못했다.

문제의 근본 원인은 결국 이론과 달리 현실에서는 전국공공재와 지역 공공재의 구분이 매우 어렵고 그 기준 또한 모호하다는 것이다. 특히 외부성과 관련하여 지금까지의 논의는 주로 생산부문에서의 외부성에 국한되어 왔다. 그런데 우리나라를 비롯한 분권화된 민주사회에서 가장 문제가 되고 있는 부분은 바로 사회보장책임 즉, 중앙과 지방의 사회보장과 관련된 공공재에 대한 생산과 공급책임(사무책임과 재정책임을 포괄)에 관한 것이다. 사회보장이라는 공공재의 경우 특정 계층의 수혜자를 대상으로 하는 특수한 영역인바, 생산의 외부성보다는 소비의 외부성이 더욱 중요한 것일 수 있다.

여기서 소비외부성의 일반경제학적 정의는 어떤 소비자의 소비행위가 그 시장에 참여하지 아니한 다른 소비자의 효용 증감을 가져올 경우를 말한다. 이를 사회보장영역에 적용 해보자. 예컨대, 현금이든 현물이나 서비스든 어떤 급여성 사업이 지역별 지자체의 재정력에 의존한다고 하자. 이 경우 한 지역 수혜자의 혜택에 대한 정보가 전국기준에서 보았을 때 그와 동등한 경제적 위치에 있으나 거주지의 차이로 인하여 해당 공공재

150) Inman(1988)은 정부간의 보조금이 외부효과를 줄이기 위해 사용된다는 증거를 발견하지 못했지만, 미국의회의 정책결정과정에서 분권화의 증대에 따라 보조금사용이 증가하고 있다는 결과를 제시했다.



에 대한 접근이 불가능한 다른 어떤 국민에게 알려졌다고 하자. 그리고 이로 인해 급여를 받지 못한 사람이 불만이나 질투 또는 소외감을 느꼈다고 할 때, 전자의 지역공공재는 소비의 외부불경제가 있다고 할 것이다. 이와 같이 사회보장이라는 공공재의 경우 소비외부성에 대한 고려가 필요한데, 지금까지 국내 관련 연구에서는 다소 간과되었다. 본고에서는 이 점을 보완하여 제8장에서 사회보장이라는 공공재의 특수성을 고려한 국가와 지자체간 사회보장 책임분담 기준을 제시하겠다.

### 3. 공공선택에서의 합리적 무지

한편, 공공선택모형에서 지방의 재정책임성과 재정효율성은 지방선거라는 메커니즘을 통해 담보된다. 즉, 지방의 지출결정을 조세부담과 연결 시킴으로써 조세의 가격기능을 통해 주민들의 공공재 수요에 대한 선호를 정확히 확인할 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 그러나 완전정보와 확실성에 기초한 시민들의 합리적 선택과 지역 간 완전히 자유로운 이동성을 전제로 한다. 수많은 지방자치단체들이 공급하는 공공재와 조세부담에 대한 완벽한 정보를 가지고 있으며 지역간 이동에 아무런 제약이 없다는 비현실적인 가정에 대한 반론에 대해서는 굳이 지면을 할애하여 소개하지 않겠다. 다만, 현대 사회를 살아가는 우리들이 비록 중세봉건시대와 같은 규범적 거주지 제약에서 벗어났다고는 해도 시장경제원리에 의해 재단된 거주지 이동권에 여전히 종속적이라는 사실만 언급하고 선거라는 공공선택 메커니즘의 한계에 대해서 살펴보겠다.

시장에서 주어진 가격에 대한 소비자의 지불용의로 선호가 시현되는 사적재화와 달리 정부가 공급하는 공공재의 경우에는 정치시장에서의 득표수나 여론, 시위 등 집합적인 의사표현에 의해 확인 할 수밖에 없다. 그

리고 이러한 방법들 중 가장 바람직한 집단적 의사결정 방법으로 대부분의 민주주의 국가에서는 투표제를 선택하고 있다. 하지만 Arrow(1963)의 불가능성정리에 따르면 어떠한 형태의 집단적 또는 공공의 선택도 민주적이면서 동시에 효율적일 수 없으며, 이를 투표제에 적용한다고 해도 그 어떤 투표방식도 본질적으로 불합리한 요소를 지니고 있다. 가장 대표적인 의사결정방법으로 자주 사용되는 다수결투표의 경우 유권자의 선호가 완전성<sup>151)</sup>과 이행성 공리를 만족하지 않을 때 순환성이 발생할 수 있다. 이것이 우리가 잘 알고 있는 투표의 역설(voting paradox)이다. 하지만 “일반적으로 정책대안이 독립적으로 결정되지 않고 조합으로 주어지기 때문에 투표거래(log rolling)나 제휴가 가능할 수 있다. 이를 통해 이득을 얻는 집단의 편익이 손실을 입은 집단의 비용을 능가할 경우 사회 전체적으로 효율적일 수 있다”(이만우, 2004, pp. 220~234).

즉, 이러한 투표거래나 정당 또는 정치인 간의 제휴를 통해 애로우의 불가능성 정리의 딜레마에서 벗어날 수 있다는 것이다. 그런데 과연 이렇게 도출된 공공의 선택이 사회구성원 전체를 위한 것인가에 대한 의문은 존재한다. 선거에서는 정책조합으로 선택패키지가 주어지므로 1) 개별 공공재에 대한 정확한 수요를 식별하기 어렵고, 2) 공공재의 가격인 세금의 부담주체와 편익의 주체가 분리되어 있으며, 3) 정책패키지에 대한 정보비용으로 인한 투표자의 합리적 기권 또는 합리적 무지(rational ignorance)<sup>152)</sup>가 존재할 수 있으므로 공공의 선택이 반드시 사회후생을 극대화한다고 볼 수 없다. 여기서 특히 투표자의 불완전한 정보에 의존한 투표나 기권과 같은 합리적 무지의 존재는 정치후보들로 하여금 지지를 얻기 위해 정확한 정보와 의견을 제시하기 보다는 실체가 모호한 정치적

151) 즉, 단일정점 (single-picked) 형태를 취하지 않을 경우.

152) 합리적 무지에 대해서는 Downs(1959) *An Economic Theory of Democracy* 참조.

구호에 의존 하는 등 당선확률을 높일 수 있도록 유권자의 의사결정을 왜곡하는 전략을 도입할 가능성을 부여한다.

우리나라와 같이 정부의 조직구성 즉, 재정구조가 국가규모에 비해 지나치게 복잡하고 국가주도의 발전과정을 거친 후 위로부터의 분권화가 진행 중에 있어 지방자치의 역사가 일천한 경우, 유권자의 정보비용이 상대적으로 클 수 있다. 더구나 미디어의 정보전달 내용이 주로 중앙정부에 초점이 맞추어져 있어 지역이슈에 대한 노출범위가 상당히 제한적이다. 이러한 상황에서 어떤 공공재의 공급책임이 지방에 주어지고 그 공급에 대한 결정이 선거에 의존한다고 할 때, 유권자의 합리적 무지는 이익 집단이나 지방 관료에 의한 지대추구행위 가능성을 용인함으로써 분권화에 따른 재정비효율이 초래될 수 있다.

유권자의 합리적 무지를 부정한다고 해도 지방선거를 통한 정책결정을 전제로 하는 분권화가 반드시 최적수준의 공공재 공급을 담보하고 따라서 사회후생을 극대화한다고 볼 수 없다. 특히 일정수준 이상의 경제적 성과를 이룬 국가들에서의 사회보장정책에 대한 지방선거의 경우에는 더욱 그러하다. 왜냐하면 사회보장이라는 공공재의 경우 비용을 부담하는 주민과 그 편익을 얻는 계층이 뚜렷이 구분되기 때문이다. 물론 최근 들어 잔여적 복지에서 보편적 복지로의 이행과정에 있기는 하지만, 사회보장의 기본적인 원칙은 취약계층에 대한 우선적인 보호일 것이다. 이 경우 현행 다수결의 원칙에 따른 의사결정에 의해 지방의 공공재 공급우선 순위가 결정된다고 하자. 그리고 유권자들의 정책선호가 소득의 함수라고 하자. 이때 Downs(1959)의 중위투표자 정리에 따르면 중위소득 이하의 사람들을 위한 공공재 공급은 후순위로 밀릴 수밖에 없다. 그리고 이와 같은 선거를 통한 결과가 각각의 지방에서 독립적으로 나타난다고 할 때 만일 이들 지역 간 평균소득의 격차가 크다면 잘사는 지역일수록 유권자

수가 적은 취약계층에 대한 공공재 공급수준이 상대적으로 낮을 것이다. 이러한 결과는 또 다른 문제를 야기할 수 있는데, 반대로 저소득 지역의 경우 상대적으로 취약계층에 속한 유권자가 많을 것이고 결과적으로 이들에 대한 공공재 공급이 원활할 수 있다. 단, 지방세이든 중앙정부로부터의 이전재원이든 재원조달이 가능하다는 것을 전제한다. 이 경우 전술한 외부불경제가 나타날 수 있는데, 주민의 지역 간 완전이동성을 가정할 경우 상대적으로 원활한 서비스가 제공되는 지역으로의 저소득층 인구 유입이 초래될 수 있다. 결국 지역 간 격차가 더욱 확대됨으로써 분권을 통한 국가 전체의 균형발전이라는 분권화의 또 다른 약속이 후퇴될 수 있다. 이에 대한 전통적인 분권론의 처방은 정부보조금을 지급하는 것인데, 결과적으로 중앙정부로부터의 이전재원에 대한 의존성과 그에 따른 중앙정부에 대한 종속성을 키울 수 있다. 이전재원에 의한 지방자치권의 잠식은 결과적으로 작고 효율적인 정부가 아닌 복잡한 체계로 구성된 비대한 정부집단의 탄생과 다름없다. 다시 말해서 중앙정부의 권력집중 즉 독점적 지위에 따른 재정비효율의 문제를 시장경쟁체계를 도입함으로써 해결하고자 하는 분권화의 본래 취지와 목적에 정면으로 위배됨을 의미한다.

특히 '지방재정파산제도'와 같이 경쟁을 통한 효율성을 담보하는 장치가 제도적으로 뒷받침 되지 않을 경우, 지방의 도덕적 해이로 인한 재정비효율이 초래될 수 있다. 보다 더 위험한 것은 이전재원 확보를 위한 지방의 사회보장사무 불모화이며, 작금의 국가-지자체간 재정분담을 둘러싼 분쟁상황을 보았을 때 심각하게 우려되는 부분이다. 이것은 헌법에서 기본권으로 보장한 국민의 행복추구권에 대한 명백한 도전이자 분권화의 취지와 의미를 흐리는 행위라 할 수 있다.

#### 4. 복잡한 재정구조와 전달체계로 인한 비효율성

‘다양한 정부들 간의 공공재 공급경쟁을 통한 자원의 효율적 배분과 사회후생수준의 증대’는 분권의 총편익이 분권에 따른 총비용을 상쇄하고 남을 정도로 클 때 달성된다. 이와 관련해서 정치·경제학에서는 아직까지 아무런 결론을 도출하지 못하고 있다. 수많은 논쟁과 연구가 있었지만 대부분 규범적 논의와 수리적 분석에 기초하고 있으며 이론을 뒷받침할 수 있는 경험연구가 상대적으로 부족하다. 최근 들어 다양한 국가들에 대한 실증연구가 진행되고 있으나 지역이나 분석대상이 되는 공공재의 유형에 따라 상반된 결과들이 제시되고 있다. Akin et al.(2001)에 따르면 우간다의 기초보건관련 재정지출은 지방분권화 추진과정에서 33%에서 16%로 급감하였다. 반면, 볼리비아 분권사례연구에 따르면 지방 예산지출 배분이 지역주민들의 선호를 잘 반영한다는 결과가 제시되었다(Faguet, 2004). 한편 방글라데시의 경우 기초 보건진료소 의사들의 결근율이 74%에 이를 정도로 관리가 부실하다는 보고서 결과도 있다(Chaudhury and Hammer, 2005).

그럼에도 불구하고 이들 연구는 몇 가지 공통적인 분권화의 문제점들을 드러내고 있는데, 특히 복잡한 재정구조와 전달체계로 인한 책임관계와 관련된 분권화의 비용에 주목할 필요가 있다. Ahmad et al.(2006)에 따르면, 사적재화와 서비스의 교환이 이루어지는 경쟁시장에서 해당 재화나 서비스의 공급자가 그 소비자에 대하여 직접적인 전달책임을 갖는다. 하지만 공공재 시장에서는 적어도 두 개 이상의 책임관계가 형성된다. 첫째, 공공재 소비자로서의 시민들은 정부 또는 정책결정자로 하여금 공공재의 원활한 공급을 위한 자원배분을 요구해야 할 책임이 있다. 둘째, 정책결정자는 공공재 공급주체들로 하여금 시민들에게 필요한 공공

재를 원활하게 전달하도록 해야 한다. 전통적인 분권론의 주장에 따르면 여러 계층으로 층화된 작은 지방들이 공공재의 생산과 공급을 분담할 때 이러한 공공부분의 책임관계가 강화되고 보다 사회후생수준이 증대한다는 것이다(Ahmad et al., 2006, p.245).

그런데 이러한 책임관계는 전달체계의 구조에 의존한다. 정부의 재정 구조가 복잡할수록 전달과정에 개입되는 공급주체의 수가 많을수록 시민들이나 정책결정자의 책임성이 결여되기 쉽다. 분권 전·후 공공재 전달의 책임구조를 보면 기존의 정책결정자-공공서비스전달자-국민으로 구성된 3단계에서 국가정책결정자-지방정책결정자-공공서비스전달자-국민 4 단계로 책임관계가 복잡해진다. 여기서 공공서비스 전달주체는 중앙정부나 지방의 행정부서, 산하기관, 민간 등으로 구성된다. 특히 우리나라 사회보장사업들 중 사회서비스의 공급은 주로 민간위탁사업 형태로 이루어 지는데, 개인에서부터 사회복지단체까지 다양하게 구성되어 있다. 이와 같은 구조에서 가장 문제가 되는 부분이 바로 중앙-지방-전달자들 간 일반적으로 형성되는 재정의 이전관계이다.

분권구조에서 재정관계는 다음의 4가지 요인들로 구성된다. 1) 중앙정부와 하위정부간 지출책임의 배분 2) 정부계층간 세원의 배분 3) 정부간 보조금제도의 설계 4) 서로 다른 정부계층간 재정흐름에 대한 예산과 관리<sup>153)</sup>. Litvack et al.(1998)에 따르면 지방이 재정책임을 중앙정부에게 전가하도록 이들 구성요인에 대한 임의적 개입이 가능하다면, 공공재의 생산과 공급체계 전반이 왜곡됨으로써 서비스의 질이 하락하고 재정누수가 초래되며 결과적으로 사회전체의 후생이 감소한다.<sup>154)</sup>

전통적인 분권론은 중앙이든 지방이든 모든 정부를 관할지역 주민들의

153) Ahmad et al.(2006), 앞의 글, p.245.

154) Ahmad et al.(2006), p.245.

효용총합 즉, 후생을 극대화하는 선한 사회조정자(benevolent social planner)로 가정한다. 이러한 전제로 인하여 Oates(1972)를 비롯한 전통적 분권주의자들은 자원배분에 있어 분권의 효율성을 강조하기 위해 임의적으로 정책의 일관성을 가정하고 있다.

이에 대하여 Niskanen(1971)은 정부 관료들은 자신들의 이득을 추구하여 정보를 독점하고 의제를 조작함으로써 더 많은 보조금을 받고자 한다고 설명한다. Niskanen 모형에 따르면, 다른 모든 조건이 일정하다면, 집권적인 체제에서보다 분권화된 체제에서 관료의 개인적 목적 달성이 용이하다. Breton & Scott(1978)은 정부의 분권화 수준이 높을수록 공공부문 사업수가 많을 수밖에 없고 지역 간 외부성의 범위와 규모가 크기 때문에 조정활동에 소모되는 자원양이 크다고 주장한다. 단위 자원비용이 일정한 경우, 정부구조가 세분화 되어있을수록 총조정비용의 증가를 예상할 수 있다.

앞서 외부성과 관련한 논의에서 보았듯이 최적의 재정책임 배분의 기준은 원론적으로 규모의 경제와 외부성에 근거해야 한다. 하지만 기능배분의 실천과정에서는 정치적 현실이나 역사적 경험도 고려되기 때문에 종종 불합리한 배분상태에 이르게 된다. 사회보장 정책이나 전달기준, 자원분담 수준 등이 국가차원에서 결정되고 지방에 의해 집행되는 구조에서는 행정주체간 예산게임이 발생할 수 있다. 만일 지방이 보조금을 모두 소진해버린다면 중앙정부는 재원부족으로 인한 공공재 공급차질을 걱정할 수밖에 없고, 지방은 추가적인 재정지원을 얻어낼 수 있다. 이러한 지방재정의 연성예산제약의 문제는 중앙정부로 하여금 이전재원에 대한 강력한 통제를 요구하게 된다. 그러나 이것은 결국 지방자치의 후퇴일 수 있으며, 이 같은 관점에서 분권주의자들은 보다 근본적인 처방을 위해서는 지방의 독립적인 과세권 강화 즉, 단지 사무분권의 차원이 아닌 조세

재정분권의 필요성을 강조한다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 주민 이동성의 제약, 정보탐색비용 등 정치시장의 불완전성으로 인한 정부집단의 전횡가능성에 대한 대안은 제시하지 못하는 실정이다.

중앙정부 권한의 공간적 분할은 암묵적으로 시민세력의 분할을 의미한다. 정부활동에 대한 감시와 견제는 행정정보에 대한 접근성과 전문성을 요구한다. 그런데 정부구조가 다층화·세분화될수록 시민들의 견제능력 역시 분산될 수밖에 없으며, 지방정치인이나 지방 관료의 지대추구가 상대적으로 용이할 수 있다. 또한 과세권의 분리를 통한 재정책임성의 제고는 중앙정부 권한의 제한을 전제로 하는 것이다. 이것은 전국공공재 공급을 위한 중앙정부의 조정능력 상실을 의미하는 것으로 지방공공재의 공급에는 유리할 수 있지만 전자의 원활한 공급에는 차질이 빚어질 수 있다. 즉, 최적수준에 미달하는 공공재 생산과 공급에 따라 사회전체의 후생이 하락할 수 있다는 것이다. 이와 관련해서 Salmon(2006)은 다음과 같이 설명하고 있다.

대다수 지방재정이나 지방분권에 관한 이론들은 기본적으로 지방정부 또는 지역 간 경제주체들의 이동비용이 존재하지 아니하는 완전경쟁 상태를 전제로 한다. 이에 따라 관할구역을 일종의 클럽으로 가정하는데, 영역, 공간 또는 토지에 대한 개념을 적용하게 되면 클럽이론에 근거한 재정분권의 논의는 많은 문제를 초래한다.<sup>155)</sup> 이동비용이 없는 완전경쟁 상태의 균형에서 한 지역에 속한 이동가능한 경제주체들의 효용은 다른 지역에서 얻을 수 있는 효용과 최소한 동일하다. 여기서 효용은 공공재, 조세, 상태의존적 지대, 법률 및 규제 등 모든 종류의 재화와 비재화의 함수이다.<sup>156)</sup> 조세와 관련해서 정부 간 완전경쟁과 경제주체들의

155) Salmon, 앞의 글 p.63

156) Salmon, 앞의 글 p.65



완전이동성에 대한 가정으로 생산요소와 기업들이 조세기반을 확대하고 이동가능한 개인들이 조세를 납부하는 점에서 균형이 이루어진다는 논리적 정리가 성립한다. 그런데 현실적으로 지역 간 상당한 정책적 임의성이 존재하며, 개인들이나 기업들의 수요가 다양함에 따라 영역별로 조세가 차별적일 수 있다. 무엇보다 공간은 이질적이다. 공간의 이질성은 행정구역의 경계뿐만 아니라 부존자원량의 차이에서 비롯된다. 더구나 시간의 흐름 속에서 지역주민들이 축적해온 총자본량이라는 시간적인 이질성도 존재한다. 결과적으로 현재 공공부문의 생산과 상관없이 개인이나 기업 심지어 자본에 대한 혜택이 주어질 수 있는데, 이러한 상태의존적인 지대는 해당 관할지역에 한해서만 공유된다. 이로 인하여 이동가능한 경제주체들의 지불용의가 없는 재화와 서비스 생산을 위한 과세기반이 위축될 수 있다.<sup>157)</sup> 한편, 현실적으로 정부간의 경쟁은 완전경쟁이라기 보다는 오히려 독점적 경쟁에 가깝다. 이동비용이 전혀 존재하지 않는다고 할지라도 증세가 곧 관할구역으로부터의 주민이탈을 초래하지 않는다. <sup>158)</sup>

연성예산제약과 도덕적 해이, 관료조직의 비대화와 혁신부족 등 중앙정부 독점에 따른 폐해에 대한 대안으로써 분권론이 대두되었고 다양한 방식으로 분권화가 추진되어 왔다. 하지만 개별 지방정부 수준에서 그 규모는 상대적으로 작을 수 있으나 중앙집권적 정부에서 발생한 것과 동일한 정부실패의 문제가 나타나고 있다. 결국 공공부분은 그 수가 어찌 되었든 정부라는 독점적 생산자가 존재함으로써 자유로운 진입과 탈퇴를 전제하는 완전경쟁시장의 조건이 성립할 수 없다. 태생적으로 불완전 경쟁에 따른 비효율이 존재할 수밖에 없으며, 비효율의 크기는 정부구조 즉

157) Salmon, 앞의 글 p.64

158) Salmon, 앞의 글 pp.67~69

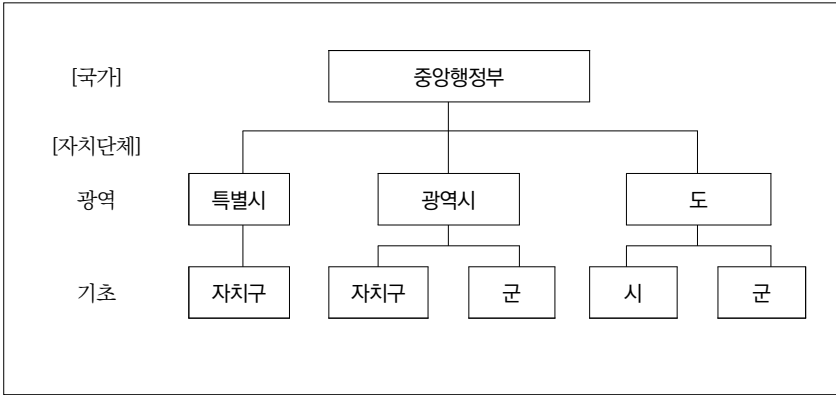
재정구조와 공공재의 전달체계에 의존한다.

이론에서는 다양한 지리적 범위를 통제하는 정부들 간의 경쟁을 통한 파레토 효율적 자원배분을 지향한다. 그리고 파레토 효율적 자원배분의 달성은 원론적으로 완전경쟁시장에서의 균형을 의미하는데 이때 경쟁이란 수평적으로 대등한 위치에 있는 경제주체들 간의 경쟁을 의미한다. 그런데 현실에서는 분권화의 추진배경과 목적 그리고 경로에 따라 정부들 간의 위계가 형성될 수 있다. 그리고 그것이 제도적으로 만들어졌든 지역적 부존자원량의 격차에서 비롯되었든 간에 정부 권력의 수직적 계층화는 효율적 경쟁을 도모하기 보다는 오히려 갈등과 대립의 원인으로 작동하고 있다. 더구나 우리나라와 같이 행정구조와 그에 따른 재정구조가 다층화·세분화될수록 공공재 전달과정이 길어지고 정부 간 사무와 재정책임의 범위와 관계가 복잡해진다. 그리고 이로 인한 전달비용이 증가하는데 여기에는 가시적인 행정비용뿐만 아니라 관계주체들 간의 협의과정에서 발생하는 조정비용도 포함된다.

특히 우리나라의 행정체계는 국가전체의 규모를 고려했을 때 지나치게 세분화·계층화 되어 있다(그림 7-1참조). 먼저 일반정부로 국가와 지방자치단체로 구분되며 특별히 지방교육재정이 존재한다. 지방자치단체는 또한 광역자치단체와 기초자치단체로 구성되어 전체적으로 일반정부는 국가-광역-기초 3계층제를 이루고 있다. 여기에 광역자치단체는 특별시와 광역시 그리고 도로 구성되며, 기초자치단체의 경우 특별시의 자치구와 광역시의 자치구·군, 광역 도 하부의 자치시와 자치군으로 구분된다. 또한 사회보장관련 사무의 상당부분이 다양한 형태로 민간위탁으로 집행된다. 더구나 소규모 예산으로 운영되는 중앙부처별, 지자체별로 분산되어 추진됨에 따라서 다수의 유사·중복사업이 존재하며, 재정흐름이나 책임관계는 물론 현재 진행 중인 사업 현황조차 파악하기 힘든 구조로 운영

되고 있다. 이러한 경우 공급주체들의 유인체계에 혼란이 초래된다. 그 결과 국가-지자체-국민들 사이에는 견제와 균형이라는 바람직한 관계보다는 사회보장의 책임을 둘러싼 갈등과 대립관계가 형성되어 왔다.

[그림 7-1] 우리나라 일반정부 구조도



복잡한 재정구조와 그에 따른 모호한 책임관계에 따른 비효율성은 1) 정부구조를 단순화하거나 2) 정부 간 합리적 사무배분을 통한 책임관계의 재정립에 의해 그 근본적인 해결을 구할 수 있을 것이다. 전자의 경우는 분권화의 편익을 무시한 편의주의적 조치가 될 수 있으며, 제도의 경로의존성을 고려했을 때 실현가능성이 상대적으로 낮다. 반면, 지방분권의 취지와 현실에 부합하는 합리적 사무배분과 그에 따른 비용분담이 이루어 질 경우 그 누구도 서로를 부러워하지 아니하는 ‘형평’한 분담상태의 달성이 가능하다. 이로써 사회가 요구하는 최적수준의 사회보장이 제공됨으로써 국민후생수준의 증대를 기대할 수 있다.



# 8

## 사회보장 책임사무 조정방안 <<

### 제1절 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 원리와 조정기준

#### 1. 국내 관련연구 검토<sup>†</sup>

국가와 지방자치단체들간의 대립은 결국 책임구조의 모호성에서 비롯된 것으로 이와 관련해서 지금까지 정부간 기능배분에 대한 많은 논의들이 있었다. 여기서 잠깐 관련 국내연구의 주요 내용을 살펴보자.

임우석(2005)은 국가적 차원에서 새로운 위기 발생과 이에 대한 능동적 대처가 필요하지만 중앙정부에 비해 지방의 역할이 미약한 상황이며, 이는 지방의 능동적 자치능력의 부족에 대한 불신이 하나의 원인이라고 지적하고 있다. 이재원(2011a, 2011b)은 사회보장 재정의 규모가 커지고 사업의 내용이 다양해지면 중앙정부 단독의 관리의 한계가 있기 때문에 지방자치단체를 일선의 전달조직으로 계속 활용하기 위해서는 광역적인 관리체계를 정립해야 한다고 강조한다. 이를 위해 광역자치단체의 기능들을 활성화해야 하며, 지방의 재량이 인정될 수 있는 사회보장지출에서는 재원동원에서 정부 간 관계를 간소화하고 성과에서도 정부 간 책임구조를 명확하게 연계될 수 있도록 재설계해야 한다는 것이다. 이와 관련해서 구인회 외(2009)는 지방분권이 사회복지에 미치는 영향은 긍정적 효과와 부정적 효과가 동시에 존재하는데, 긍정적 측면은 지방의 자율권을 강화하고 주민참여확대를 통해 사회보장 재정의 효율성을 높일 수 있

<sup>†</sup> 집필자: 김재호, 한국보건사회연구원 초빙연구위원

지만, 중앙정부의 책임을 축소시키고 사회보장지출 감소와 지역 간 불평 등이 초래할 수 있다는 점을 강조한다. 이와 같은 분권화의 위험을 고려하면 정부 간 역할 분담이 요구되며 그 기준은 다음과 같다. 첫째, 전국적 공공재는 중앙이 책임을 지고 중앙의 재원으로 집행하는 것이 타당하다. 둘째, 순수한 지역적 공공재는 지방이 자율적 결정을 통해 스스로 책임을 지고 지방의 자체 세원이나 지방교부세와 같은 일반재원으로 공급한다. 셋째, 중간적 성격의 공공재는 사업의 성격과 목적에 따라 중앙정부와 지자체 공동의 노력을 통해 비효율성을 최소화해야 한다.

〈표 8-1〉 사회보장제도 영역과 사회안전망

구분	담당사무	사회안전망	대상
사회보험영역	공적연금, 고용보험, 산재보험 및 건강보험 등	1차 안전망	일반근로계층(또는 국민 일반)을 가입대상으로 삼아, 가입자의 기여(보험료 부과)에 토대를 두고 재원을 조달하여, 각보험사업이 규정한 사회적 위험(질병, 실업, 노령, 장애 등)이 발생하였을 때 제공
공적부조영역	국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금 등의 빈곤층과 사회적 약자를 위한 지원과 보훈에 관련하여 각종 수당 등	2차 안전망	1차 안전망에서 제외되는 최저생계비 이하의 빈곤층으로 공적부조이기 때문에 국제수입을 재원으로 예산에서 운용
사회서비스영역	보육, 돌봄 및 직업훈련 등	3차 안전망	근로여건이 취약하거나 기초생활수급요건 부적격증으로 1, 2차 안전망의 사각지대에 빠진 계층

자료: 박인화(2010)에 기초하여 정리함

이러한 기본적 합의를 바탕으로 복지사무와 관련된 정책영역을 3개로 구분하고 있다. 국민연금 등의 사회보험이나 기초노령연금, 국민기초생활보장제도는 전국적인 공공재로서의 성격이 강하고, 규모의 경제가 존

재하므로 사업의 결정이나 재정부담은 중앙정부가 책임을 지는 것이 바람직하다. 반면, 사회서비스는 일반적으로 지역별로 주민의 선호가 다양하므로 지역공공재의 성격을 갖는다고 볼 수 있어 지방이 주된 책임을 맡아야 한다. 하지만 수요가 급증하는 사회서비스나 시설의 신축 등 재원부담이 큰 영역에 대한 재정책임을 지방으로 완전히 이양할 경우 지방의 재정적 과부감과 수요의 미충족을 초래할 가능성이 높으며, 생활시설과 같은 필수적 성격의 서비스의 경우, 서비스공급의 지방간 격차가 확대되어 형평성의 문제를 초래할 수 있다고 지적했다. 따라서 이러한 사회서비스의 경우에는 중앙정부와 지방의 공동사무로 규정하고 중앙정부의 재정지원을 유지해야 한다는 제안을 하고 있다.

이들 연구에서는 국가와 지방자치단체간의 사회보장 책임배분에 대한 기본 방향을 제시하고 있을 뿐 구체적인 실행원칙이나 특히 공동책임영역인 사회서비스 분야 사무의 책임배분에 대한 명확한 기준을 제시하지는 못하고 있다. 이와 관련해서 최병호 외(2012)는 사회복지분야 국고보조사업을 중심으로 복지사업의 사회적 성격과 지방자치단체의 집행재량을 기준으로 사업별 기준보조율 조정안을 제시했다. 이때 사회복지사업의 성격은 전국공통의 표준적인 서비스가 제공되어야 하는 기초생활보장사업과 저출산 고령화, 근로빈곤 등 신사회위기 대응을 위한 보편적 서비스인 사회기반투자 프로그램, 그리고 지역주민들의 생활을 지원하는 일상생활 지원 3가지로 구분된다. 각 유형에 해당하는 사업의 특성상 수급자 선정기준이나 위탁운영 등 지자체의 재량적 집행 가능성이 클수록 기준보조율을 낮게 설정하는 방식이다.

그러나 지자체의 집행재량 가능성이라는 상당히 모호한 개념과 기준보조율 조정폭을 제시하고 있어 국가와 지자체간 책임배분의 기준으로 받아들이기에는 다소 무리가 있다. 이외에도 관련 연구들에서는 대부분 사회

보장국고사업 증가에 따른 지방매칭비 부담완화를 목적으로 한 국고보조를 상향조정에 초점을 두고 있다. 기준보조율 인상이나 재정교부금의 추가 지원 과 같은 국가로부터의 추가적인 재정이전은 분명 지자체의 재정 압박을 일정정도 해소할 수 있다, 그리고 지금까지 정치적 해법으로써 빈번하게 사용되어 왔다. 하지만 지자체의 재정책임성 결여나 재정통제력의 상실에 따른 자치권의 잠식을 초래할 수 있어 바람직한 해결책이라 볼 수 없다.

## 2. 책임배분의 목적과 기본원칙<sup>†</sup> 159)

결국 지방자치 고유의 목적과 의미를 회복하고 동시에 사회보장 재정의 운영효율성을 제고함으로써 궁극적으로 국민전체의 후생을 증대하기 위한 근본적인 해결방안으로 국가와 지자체간 사회보장 책임배분 체계의 재구조화가 요구된다. 사회보장 책임영역 조정의 목적은 지금까지 우리 사회가 급격한 대내외 정치경제적 변화를 겪으면서 분절적으로 추진되었던 지방분권과 사회보장제도의 확대과정에서 변질된 전통적 분권론의 약속을 이행하자는 것이다.

이를 위한 책임배분의 기준을 설정함에 있어 재정운영의 효율성과 재정부담의 형평성을 동시에 고려해야 한다. 앞서 살펴보았듯이 정부가 제공하는 사회보장서비스가 최종수혜자에게 전달되기까지의 길이가 길수록 또한 전달과정이 복잡할수록 다수의 이해관계자들 간 재정이전관계가 복잡하게 형성됨으로써 재정운영의 책임성이 결여된다. 본고에서 다루는 공공부문의 영역에서만 아니라 시장의 영역에서도 모든 종류의 공동책

<sup>†</sup> 집필자: 고제이, 한국보건사회연구원 부연구위원  
159) 이하의 내용은 고제이(2013) pp.60-68의 내용을 옮겨온 것임.



임 구조는 필연적으로 ‘무임승차’와 ‘주인-대리인 문제’ 등 도덕적 해이에 따른 비효율을 초래할 수 있다. 즉, 공동책임제 하에서는 ‘그 누구도 상대방을 부러워하지 아니하는 상태’인 재정부담의 형평은 달성은 요원하다 할 수 있다. 구체적으로 현재 지방자치단체들의 가장 큰 불만은 국가차원에서 독단적인 판단에 따라 결정한 사회보장사업을 지방에 위임하면서도 사업추진을 위한 충분한 재원을 지원하지 않는다는 것이다. 즉, 스스로가 원하지 않은 국가사업에 대한 사무와 재정책임을 강제적으로 지고 있어 자치단체가 필요로 하는 다른 사업을 위한 재원이 징발되고 있다고 주장하는 것이다. 이들의 논리에 따르면 결국 사회보장분야의 모든 보조사업은 기관위임사무이며 따라서 그에 대한 모든 비용은 중앙정부가 전적으로 부담해야 한다.<sup>160)</sup> 이러한 주장에 따라 국가가 비용을 전부 부담하고 지방은 오직 그 사무집행에 대한 책임을 지는 즉, 집행책임과 재정책임을 완전히 분리하는 구조로의 개편도 가능할 것이다. 그런데 이와 같은 책임 조정 방식은 반드시 수혜자의 선별과 재정의 집행에 대한 투명성과 지방의 책임성이 확실하게 담보되는 경우에만 형평하면서도 효율적일 수 있다. 또한 사무책임과 재정책임을 분리한다고 해서 수혜자에 대한 사회보장서비스의 전달책임까지 분리되는 것은 아니다. 공동책임구조라는 기본틀을 깨지 못하는 것으로 여전히 도덕적 해이에 따른 재정비효율이 존재할 수 있다.

결국 집행책임과 재정책임을 주체가 동일할 때 그리고 그 사무가 서로 독립적일 때 최종수혜자인 국민 또는 주민들은 그 전달에 대한 합리적 평가와 견제능력을 가질 수 있으며, 결과적으로 각 행정주체의 재정책임성

160) 전술한 바와 같이 국고보조사업은 신청주의에 입각하여 추진된다. 그런데 지자체의 사회보장분야에 대한 상대적 무관심과 열악한 재정형편은 지자체의 자발적인 사회보장책임과 의무 이행을 기대하기 어렵게 만든다. 이러한 상황은 어쩔 수 없이 국가주도의 체계를 요구하는데, 그렇다고 해서 현행 사회보장관련 국고보조사업들이 기관위임사무라고 할 수 있는지는 의문이다.

을 제고할 수 있다. 상호 독립적으로 각자의 책임을 이행함으로써 그 누구도 상대방을 부러워하지 않는 재정형평의 상태에 이를 것이다. 이를 통해 현재 분쟁상태로 치닫고 있는 국가와 자치단체간의 재정 갈등을 원천적으로 해소하고 지방자치발전과 사회보장 재정의 효율적 운영을 통한 국민 전체의 후생증대를 기대할 수 있다.

### 3. 책임배분의 기본원리와 기준

이론적 검토와 기존연구결과를 종합해보면, 지금까지 합의된 사무책임 배분의 원리는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 해당사무가 국가전체의 소득 재분배 기능을 담당하는가? 둘째, 해당사무가 생산이나 소비의 불경제를 야기하는가? 셋째, 해당사무가 비용체감산업의 특성을 지니고 있는가? 이는 기본적으로 전국공공재와 지역공공재의 판별 기준이다. 지역 간 외부성이 존재함에 따라서 지자체 또는 수혜자들 간의 수평적 형평성이 훼손될 수 있는 분야에서는 국가독점에 의한 전국차원에서의 통일적 공급이 효율적이다. 그리고 지방재정으로 감당하기 힘든 상당한 규모의 재정이 소요되지만 국가독점을 통해 규모의 경제가 달성된다면 재정효율성 측면에서 국가가 담당해야 할 책임사무라 할 수 있다.

그런데 이러한 기준을 실제 적용해보면 상당히 모호하고 구체성이 떨어짐을 알 수 있다. 일례로 소득재분배는 사회보장제도의 주요 목적이자 고유한 기능이다. 외부성이나 규모의 경제의 경우 그 수량적 측정이 어렵고 규모의 대소판단 역시 쉽지 않다. 결국 책임사무의 배분기준은 그 해석이나 적용에 있어 주관적 임의성이 개입할 수 없도록 명료하고 따라서 실행 가능해야 함을 의미한다. 지금까지 다양한 사무배분의 원리나 기준들이 제시되어 왔지만 큰 실효성을 거두지 못했던 것은-물론 정치적인 이

유가 가장 크겠지만-그간의 논의들이 기본적으로는 임의성이 강한 지역 공공재 판단기준에 대한 원론적 제안에 그치고 있어 구체적인 실천력이 다소 결여되었던 점이 주요했던 것이라고 생각된다. 더불어 사무의 성격이나 재정구조에 따라서 집행책임과 재정책임을 배분해야 하는데, 현재 너무 많은 사업들이 여러 집행주체에 의해 분산되어 추진되고 있다. 게다가 동일한 사업이라고 할지라도 지역별, 정부 수준별로 재정관계가 상이할 뿐만 아니라 복잡한 재정관계와 재정주체들 간의 정보 칸막이로 인하여 정확한 재정흐름을 한눈에 파악하기 힘들다. 이와 같은 우리나라 사회보장제도의 다양성, 재정관계의 복잡성, 중첩성은 표준적인 책임분담 기준의 도출을 더욱 곤란케 한다. 예컨대, 사회보장제도를 구성하는 각종 사업의 성격을 보자. 각 사업별로 급여의 형태나 대상, 규모, 전달체계, 보편성 여부 등 그 성격이 상이하다. 이와 같은 다양성을 모두 반영해야 한다면 각 사업별로 배분기준이 달라야 한다. 이것은 결국 사업조정 기준이 없는 것과 다름없는 것으로 문제의 해결은 요원하다. 복잡하게 얽혀있는 실타래는 한 가닥씩 풀 수도 있지만 오컴의 칼날로 베어내고 다시 엮을 수 있다. 이에 상기 배분원리를 구체화한 사무조정기준을 제시하겠다.

먼저 사무조정의 방식은 현재 공동책임제로 추진되고 있는 사업들 중 국가책임과 지자체책임으로 명확히 구분할 수 있는 사업들을 구분하는 것이다. 즉, 공동책임영역을 최대한 축소하는 것으로 보다 구체적으로는 국고보조사업의 수를 줄이는 것을 목표로 한다. 이를 위해서 무엇보다 집행주체의 실행가능성을 염두에 두고 현존하는 사회보장사무의 급여제공 형태별로 상기 배분원리를 적용하여 사무조정기준을 도출한다.

현행 사회보장사업의 전달형태는 현금, 현물 및 서비스(시설, 바우처 포함)로 구분된다. 사회보장지출의 특성상 세 가지 유형 모두 소득재분배 기능을 한다. 이 중에서 현금보조는 상대가격의 변화 없이 소비자의 효용

극대화 선택이 가능하므로 소비자후생증대 측면에서 가장 효율적이며 직접적인 소득재분배를 수반하므로 현물·서비스보조 보다 그 효과가 크게 나타난다. 한편, 이질적인 선호를 지닌 현물이나 서비스와 달리 객관적인 효용가치의 비교가 가능하고 타인의 수혜정보에 대한 접근이 상대적으로 용이하므로 소비의 외부불경제가 나타날 가능성이 상대적으로 크다. 따라서 일정한 요건에 해당하는 경우 동등한 수급권을 인정하는 현금급여(비경상 제외) 사업의 경우 전국적 통일성과 수혜자들간의 수평적 수혜형평성이 중요하다. 한편, 국가 행정전산자료를 통해 사회보험 가입력이나 자산 또는 소득(means test), 인적 특성이나 가구구성 등 현금보조 대상자의 선정과 관리를 위한 정보수집이 용이하며 온라인서비스를 통한 신청과 지급이 가능하므로 국가의 사무독점을 통한 전달비용 절감을 기대할 수 있다. 이와 같은 논리에서 '수급자에게 직접적으로 전달되는 경상 현금보조'는 국가책임사무로 구분할 수 있다.

한편, 현물·서비스의 경우 다양한 수요가 존재함에 따라서 지역별 공급 수준이나 질의 차이가 나타날 수 있지만, 일종의 경험재적 성격을 가지고 있어 절대적인 비교가 어렵다. 따라서 특수한 경우를 제외하고 지역 간 부(-)의 외부효과가 크지 않다. 여기서 특수한 경우란 정신요양시설이나 장애인생활시설과 같은 주민회피시설 서비스를 의미한다. 민선 지자체장의 입장에서 이들 시설서비스는 세원확대나 득표수에 영향을 미치지 못할 뿐만 아니라 일종의 혐오시설로 인식하는 사회적 편견이 존재함에 따라 재정적·정치적 부담만을 가중시키는 요인으로 인식할 수 있다. 결국 지역별 시설분포가 집중될 수 있고 이는 타 지역 입소자의 증가와 함께 추가적인 재정부담이 수반될 수 있다. 이러한 현상이 실재하는 경우 동 시설의 설치, 운영 및 관리에 대한 지자체의 부정적 인식이 강화되며 결과적으로 지역별 시설집중도는 고착화 될 수밖에 없다. 이는 더 나아가

지자체간 재정격차를 확대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 그밖에도 사회적으로 무관심의 대상이면서 스스로를 보호할 능력이 없는 사람들이 이용하는 시설서비스라는 특성과 국가-지자체-민간 공동의 책임구조가 결합되면서 심각한 인권침해 사례가 지속적으로 발생하고 있다<sup>161)</sup>. 국가는 국민의 기본권을 보호할 의무가 있으며, 취약계층을 대상으로 한 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 ‘스스로의 인권을 보호할 수 없는 취약계층 보호시설 서비스’는 국가의 책임사무이다. 그리고 국가독점에 따른 공급비용의 증가는 표준적인 서비스 제공을 통한 인권보호 측면을 고려했을 때 상쇄가능하다.

이와 반대로, 그 외 일반 주민을 대상으로 하는 일상생활지원 시설서비스의 경우-구체적으로 어린이집, 경로당 등-본인 또는 그 보호자가 시설 이용에 대한 선택권을 가지고 있으며 실질적인 행사가 가능하다. 또한 서비스의 수준과 질에 대한 수요가 지역별로 차별적일 수 있다. 이와 같은 선호의 이질성과 그에 따른 정보비용 그리고 서비스 소비자의 관리·감독 능력에 비추어 보면, ‘일반 주민을 대상으로 하는 일상생활지원 (시설)서비스’는 지방자치단체의 책임사무이다.

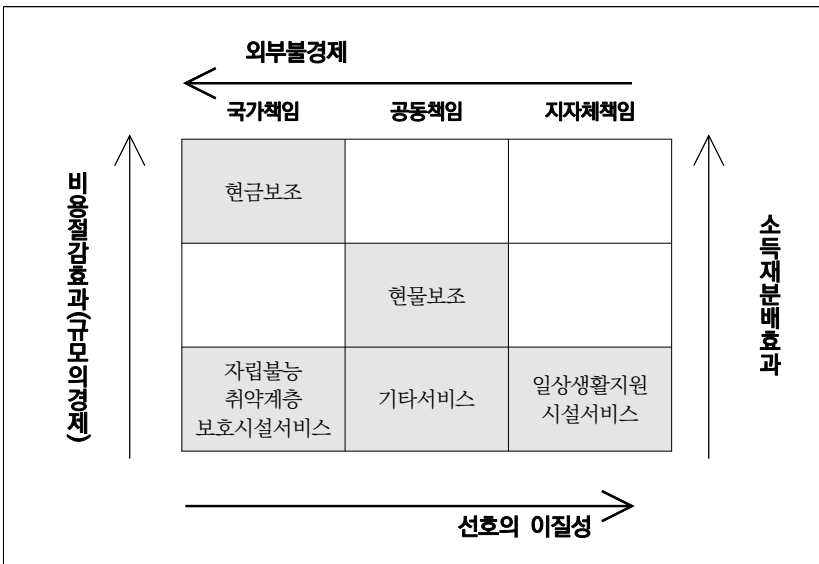
그밖에 기타의 서비스와 현물급여의 경우 상대적으로 덜 하지만 선호의 이질성이 존재하고 지역간 외부성이 크지 않기 때문에 지자체의 책임사무임이 마땅하다. 그런데 그 수혜대상이 주로 근로능력이 없는 저소득층을 대상으로 하고 있으며, 상당한 재정적 소요가 요구된다는 점을 고려

161) 성암재단사건, 은례사랑의 집 사건을 비롯해서 최근 도가니 사건 등 강제구금, 강제노역, 폭행, 성폭행, 살인 및 압매장, 국고지원금 횡령과 같은 장애인 생활시설 인권침해 사건은 끊임없이 신문사회면에 등장하고 있다. 2012년 2월 정부 발표에 따르면, 보건복지부 민관합동조사팀의 전국 200개 장애인시설 인권실태 조사결과 59건의 인권침해 사례가 확인되었다. 이 중 8건에 대한 형사고발과 미신고 시설 등 18건에 대해서는 시설폐쇄나 법정전환을 조치하였다(보건복지부(2012), 장애인생활시설 인권실태 조사보고서, p.14)

해야 한다.

이는 곧 국가의 재정지원이 요구되는 영역으로 남는다. 한편, 질병예방이나 통제와 같은 보건 분야 서비스는 주민이자 국민의 건강한 삶을 보호하는 것을 목적으로 한다. 이는 곧 모든 유형의 정부가 존재하는 의미이자 목적 그 자체이다. 따라서 이론적인 배분원리나 원칙과 상관없이 국가와 지자체 간의 협력이 무엇보다 요구되는 영역이라 할 수 있다. 이상의 논의를 통해 도출한 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임사무 조정기준은 [그림 8-1]과 같이 요약할 수 있다.

[그림 8-1] 사회보장 책임사무 조정기준



## 제2절 정책효과 시뮬레이션

이 절에서는 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임사무 재배분에 따른 정책효과를 살펴본다. 이를 위해서는 현재 국가와 지자체가 공동으로 추진하고 있는 모든 사회보장사업을 대상으로 사무조정 전·후의 정부 수준별 재정부담 변화 등을 살펴보아야 한다. 하지만 가용 자료의 제약으로 본고에서는 2013년도 보건복지부 소관 국고보조사업에 한정하여 사무조정 효과를 시산하였다.

2013년도 보건복지부 국고보조사업 시·도별 명세자료에 따르면, 사회보장관련 국고보조사업 수는 144개로 총사업비 규모 28.1조원이다. 국가와 지자체 부담은 각각 18.3조원과 9.8조원으로 평균 65:35의 비율로 재원을 분담하고 있다(표 8-2 참조). 총사업비 규모가 1조원 이상인 사업은 의료급여경상보조, 영유아보육료지원, 기초노령연금지급, 생계급여, 가정양육수당지원사업, 보육돌봄서비스 6개, 21.3조원으로 전체 사업비 규모의 76%를 차지한다. 여기서도 우리나라 사회보장사업의 특징인 다수의 저예산 사업 구성을 확인할 수 있다. 한편, 국가와 지자체 재원부담 현황을 살펴보면, 기초생활보장이나 장애인 지원 등 공공부조성격의 사업의 경우 국가가 70%이상 재원을 부담하고 있다. 영유아·노인관련 지원에 있어서는 지자체 부담비율이 다소 높게 나타난다.

전체 144개 사업 중 <표 8-3>의 16개 사업(706억원)은 전액 국가부담으로 운영되고 있다. 이 중 전 국민을 대상으로 하는 사업은 한센인 피해사건진상조사 및 생활지원, 병원감염관리를 비롯하여 단 4개에 불과하다. 한편, 한센병환자관리지원(82억원)이나 감염병예방관리(13억원) 등 유사한 성격의 기타 사업들의 경우 국비부담률은 50% 수준을 보이고 있다. 이와 같이 현재 우리나라 사회보장 국고보조사업은 사업의 시행범위

나 성격, 정책대상자 유형과 같이 뚜렷한 재원분담 기준을 찾기 어려운 구조이다.

〈표 8-2〉 2013년도 보건복지부 소관 주요 국고보조사업

(단위: 십억원, %)

회계구분	세부사업명	총 사업비	국비 부담률	사업주체	최종수혜자
일반회계	의료급여경상보조	5,600.7	75.8	광역/기초	의료급여수급자
	영유아보육료지원	5,258.5	49.4	기초	어린이집 이용 가구
	기초노령연금 지급	4,278.5	75.0	기초	65세 이상
	생계급여	3,269.2	79.2	광역/기초	기초수급자
	가정양육수당지원사업	1,835.3	48.0	기초	만 0-5세 영유아
	보육돌봄서비스	1,017.1	43.7	광역/기초	보육교직원
	주거급여	717.8	79.3	광역/기초	기초수급자
	자활사업	594.9	79.3	기초	기초수급자 및 차상위자
	장애인활동지원	559.1	65.8	기초	중증장애인
	장애인연금	511.8	67.2	기초	지역 장애인
	노인일자리 운영	436.8	46.9	복지부/광역	만 65세 이상 지역주민
	어린이집 지원	330.8	45.3	광역/기초	영유아, 학부모, 보육종사자
	지역자율형 사회서비스투자사업	268.4	70.0	기초	지역주민
	방과후돌봄서비스	242.1	50.9	기초	지역아동센터 이용아동
국민건강 증진기금	국기예방접종실시지자체보조	215.0	46.2	보건소	일반국민
	지역사회통합건강증진사업	182.3	50.0	기초	차상위 이하
일반회계	노인돌봄서비스 지자체보조	173.3	68.2	광역/기초	지역주민
	교육급여	162.1	79.9	광역/기초	기초수급자
	노인단체지원(경로당 난방비)	120.3	24.3	기초	경로당
	노인요양시설 확충	103.9	50.2	기초	노인

자료: 보건복지부 내부자료



〈표 8-3〉 2013년도 보건복지부 소관 국비 100% 지원사업

(단위: 백만원)

회계구분	세부사업명	총사업비	시행범위	최종수혜자
일반회계	영주귀국사할린한인지원 자치단체경상보조	1,112	지역	영주귀국 사할린한인
	인구정책추진지원	77	지역	지역 교사
	지역복지사업평가	240	지역	지역주민
	지역복지사업평가 자치단체경상보조	3,500	지역	지역주민
	기후변화대응역량강화	300	지역	지역주민
	한센인피해사건진상조사 및 생활지원	7,225	전국	한센인피해사건 피해자
	감염질환역학조사 경상보조	91	전국	전 국민
	한의약산업 육성	5,000	지역	지역주민
국민건강 증진기금	권역재활병원 공공재활프로그램 운영지원	620	지역	지역주민
	국가만성병예방 지자체보조	276	전국	지역주민
	병원감염관리	1,966	전국	전 국민
응급 의료기금	응급의료기관지원발전프로그램	27,614	전국	전 국민
	취약지역 응급의료기관 육성	16,450	지역	지역주민
	신종전염병 환자격리병상 확충유지	1,260	전국	전 국민
	응급의료기관지원발전프로그램	1,400	지역	지역주민
	취약지역 응급의료기관 육성	3,440	지역	지역주민

자료: 보건복지부 내부자료

2013년 현재 국가와 지자체가 재원분담을 통해 추진하고 있는 128개 국고보조사업들을 [그림 8-1]의 기준을 적용하여 국가 고유사업과 지자체 고유사업 그리고 현행 국고보조사업과 같이 공동으로 재원을 부담하고 지자체가 집행하는 보조사업으로 구분하여 재정부담 변화를 시산해 보았다.

먼저 재정여건에 대한 고려 없이 조정기준을 엄격하게 적용하여 생계

급여 등 총사업비 17.6조원에 이르는 23개 사업은 국가 고유사업으로 전환하고 어린이집 지원, 방과후돌봄, 영유아보육료지원(바우처) 등 18개 사업(총사업비 규모 7.5조원)은 지자체 고유사업으로 분류하였다(표 6-4 참조). 이 경우 보조사업의 규모는 현재 사업비 총액 28.1조원 대비 89% 급감한 3조원으로 축소된다. 보조사업 수는 현행 144개에서 25.6% 감소한 107개이다.

〈표 8-4〉 국고보조사업 재분류

책임구분	세부사업명	최종수혜자
국가 (23개)	생계급여	기초수급자
	주거급여	기초수급자
	교육급여	기초수급자
	해산장제급여	기초수급자
	의료급여경상보조	의료급여수급권자
	긴급복지	긴급지원 대상자
	자활장려금	기초생활수급자등
	근로능력이 있는 수급자의 탈수급지원	기초생활수급자등
	장애인의료비지원	장애인
	요보호아동그룹홈 운영지원	그룹홈 생활 아동
	장애수당(기초)	지역 장애인
	장애수당(차상위등)	지역 장애인
	장애인연금	지역 장애인
	장애인자녀학비지원	저소득장애인 가구의초중고생
	중증장애인자립생활지원	장애인
	여성장애인지원사업	지역 여성장애인
	발달장애인 성년후견제 지원	발달장애인
	장애인활동지원	중증장애인
	장애아동 가족지원	장애아동, 비장애아동, 장애아동부모
	기초노령연금	65세 이상 노인
	가정양육수당지원사업	어린이집미이용 만 0-5세
	장애인복지시설기능보강	장애인
	정신보건시설확충	시설 입소자 및 종사자

책임구분	세부사업명	최종수혜자
지자체 (18개)	방과후돌봄서비스	지역아동센터 이용아동
	노인단체지원(경로당난방비)	경로당
	노인단체지원 (경로당 광역지원센터)	경로당
	노인보호전문기관	지역주민
	강진문화복지종합타운	지역주민
	보육돌봄서비스	보육교직원
	육아종합지원서비스제공	지역주민
	어린이집교원 양성지원	보육교사
	부모모니터링단 운영지원	부모 및 보육전문가
	어린이집 지원	영유아, 학부모, 보육종사자
	노인일자리운영	만 65세 이상 지역주민
	노인일자리 지원(제주)	만 65세 이상 지역주민
	효문화진흥원 설립지원	지역주민
	어린이집 기능보강	영유아, 학부모
	아동통합서비스지원운영	아동
	노인돌봄서비스 지자체보조	지역주민
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역주민	
영유아보육료지원	어린이집 이용 가구	
공동 (92개)	그 외 92개 사업	-

자료: 관련부처 내부자료(안행부, 복지부)

〈표 8-5〉는 사업조정에 따른 국가와 지자체의 비용부담 변화와 지역별 재정지수 변화를 보여준다. 18개 보조사업의 지방 고유사업 전환으로 3.7조원의 지자체 부담이 발생하지만 23개 보조사업에 대한 매칭비가 4.8조원 감소함으로써 순지방재정부담은 -1.1조원이다. 이러한 경우 서울이나 부산 등 현재 가장 많은 사회복지분야 지출수요가 존재하지만 상대적으로 낮은 기준보조율이 적용되고 있는 지역의 재정부담이 상당히 감소하는 것으로 확인된다. 한편, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종 및 경기 지역은 지자체 고유사업 추진을 위한 재원조달이 요구되지만, 국가로부터의 추가적인 재정지원 없이 '13년도 예산회계 상 확보된 예비비로 충당

가능한 수준임을 알 수 있다. 책임사무 조정으로 국고보조사업이 크게 축소됨에 따라 지자체 예산규모 역시 급감하였다. 하지만 이것은 국가로부터의 재정이전에 의존해서 양적팽창을 해왔던 지자체 재정에 대한 교정으로 재정내실화의 한 측면이라 해석할 수 있다. 특히 부산(북구 15.9), 광주(남구 14.4), 대전(동구 15.8), 대구(서구 17.4)와 같이 가장 취약한 재정자립도를 보이는 자치구가 속한 등 지역의 재정지표가 가장 크게 개선된다는 사실에 주목할 필요가 있다.

〈표 8-5〉 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시물레이션 1)

(단위: 억원, %, %p)

지역	국가사업 전환 지방매칭비 감소	지자체사업전환 지방자체사업비 추가분(국고 보조금 감소)	순지방 부담 증감	'13예비비 규모	예산 규모 증감 (%)	재정 자립도 증감	재정 자주도 증감
전국	48,118	37,233	-10,885	31,378	-8.1	+4.9	+6.7
서울계	12,223	3,064	-9,159	2,818	-6.0	+5.5	+5.6
부산계	3,400	2,333	-1,066	1,243	-14.0	+9.2	+11.3
대구계	2,188	2,027	-161	935	-12.6	+7.5	+10.0
인천계	2,126	2,135	9	1,003	-8.7	+6.4	+7.0
광주계	1,318	1,644	327	428	-13.3	+7.3	+10.1
대전계	1,199	1,599	400	431	-11.3	+7.9	+9.6
울산계	657	950	293	498	-6.4	+4.9	+5.4
세종계	139	102	-38	57	-5.8	+2.8	+4.5
경기계	8,251	9,351	1,100	10,297	-7.0	+5.6	+6.1
강원계	1,667	1,296	-371	1,320	-6.8	+2.3	+5.4
충북계	1,517	1,378	-139	1,265	-7.7	+3.3	+6.1
충남계	1,944	1,762	-183	1,567	-7.2	+3.2	+5.6
전북계	2,426	1,822	-604	1,872	-9.8	+3.2	+7.3
전남계	2,339	1,842	-497	1,990	-8.3	+2.3	+6.1
경북계	2,955	2,265	-690	2,256	-7.7	+2.9	+6.1
경남계	3,126	2,923	-204	3,080	-7.9	+4.0	+6.3
제주계	643	740	97	250	-5.4	+1.9	+3.7

주: 재정자립도와 재정자주도는 2013년도 시도별 일반정부 순계예산규모를 기준으로 계산하였음.  
 자료: 보건복지부 내부자료, 안행부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」

추가적으로 사무조정 시뮬레이션 결과의 비교를 위해 국가와 지자체의 재정여건을 고려하여 보수적으로 조정기준을 적용해 보았다(표 8-6 참조). 기초생활급여, 자활장려금, 기초노령연금, 장애인 연금 및 장애수당, 가정양육수당 등 11종의 순수 현금수당 지원 사업(총사업비 11.1조원)을 국가사업으로 전환하고, 사업규모가 큰 영유아보육료지원(바우처) 사업을 제외한 17개 사업(총사업비 2.8조원)을 지자체 고유사업으로 구분하였다. 이로써 보조사업의 규모는 14.2조원으로 축소된다(49.3% 국고보조사업비 감소) 이 경우 모든 지역에서 재정부담이 크게 감소되며 국가의 재정소요는 앞서의 결과보다 0.6조원 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 8-6〉 책임사무 조정에 따른 지역별 지방부담 증감(시뮬레이션 2)

(단위: 억원, %, %p)

지역	국가사업 전환 지방매칭비 감소	지자체사업전환 지방자체사업비 추가분(국고 보조금 감소)	순지방 부담 증감	'13예비비 규모	예산 규모 증감 (%)	재정 자립도 증감	재정 자주도 증감
전국	31,302	13,876	-17,426	31,378	-5.1	+3.0	+4.0
서울계	7,426	1,128	-6,298	2,818	-4.0	+3.6	+3.6
부산계	2,013	938	-1,075	1,243	-8.2	+5.0	+6.2
대구계	1,308	743	-565	935	-7.5	+4.2	+5.6
인천계	1,435	612	-823	1,003	-5.5	+3.9	+4.3
광주계	783	617	-166	428	-7.9	+4.1	+5.6
대전계	739	556	-183	431	-6.7	+4.5	+5.4
울산계	465	283	-182	498	-4.0	+3.0	+3.3
세종계	90	47	-43	57	-3.9	+1.9	+3.0
경기계	6,178	2,293	-3,884	10,297	-4.4	+3.5	+3.8
강원계	1,120	714	-405	1,320	-4.3	+1.4	+3.3
충북계	1,020	627	-393	1,265	-4.9	+2.0	+3.8
충남계	1,300	767	-533	1,567	-4.6	+2.0	+3.5
전북계	1,536	947	-589	1,872	-5.9	+1.9	+4.2
전남계	1,449	1,126	-323	1,990	-5.1	+1.4	+3.6

188 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

지역	국가사업 전환 지방매칭비 감소	지자체사업전환 지방자체사업비 추가분(국고 보조금 감소)	순지방 부담 증감	'13예비비 규모	예산 규모 증감 (%)	재정 자립도 증감	재정 자주도 증감
경북계	1,913	1,039	-874	2,256	-4.8	+1.7	+3.7
경남계	2,100	1,079	-1,021	3,080	-4.8	+2.4	+3.7
제주계	427	358	-70	250	-3.3	+1.1	+2.2

주: 재정자립도와 재정자주도는 2013년도 시도별 일반정부 순계예산규모를 기준으로 계산하였음.  
 자료: 보건복지부 내부자료, 안행부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」

# 9

## 결론 및 정책제언 <<

본 연구는 현재 공공부조와 사회서비스 영역에서 빚어지고 있는 국가와 지자체간의 대립과 갈등의 근본적인 원인을 모호하고 복잡한 책임관계에서 찾았다. 사회보장의 특수성과 다층화된 정부구조, 그리고 그에 따른 재정관계의 복잡성이 문제의 핵심이며, 이에 대한 해법을 행정주체들 간 사무책임과 기능의 재구조화를 통해 구해보았다. 효율성과 형평성 원리에 기초하여 정부보조 유형에 따라 생산·소비의 외부불경제와 전달비용(비용), 소득재분배 기능(효과) 그리고 실행가능성(집행능력)을 고려해서 국가와 지방자치단체의 책임사무영역을 구분하였다. 국가와 지자체 각각의 고유사업과 재원을 공동으로 부담하는 보조사업으로 사무를 조정하여 그 효과를 시산해본 결과 지자체의 재정부담은 1.1조원에서 1.7조원 감소하고, 재정자립도와 재정자주도 모두 크게 개선되는 것으로 나타났다.

정부는 지난 9월 24일 “취득세율 인하로 인한 지방세수 감소 보전과 영유아 보육 등 지방의 복지부담 완화와 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고”를 목적으로 「중앙-지방간 기능 및 자원 조정방안」을 확정·발표하였다(기획재정부, 2013b, p.1). 여기에는 정부 취득세율 인하 방침에 따른 지방세수 및 지방교육재정 감소액 전액 보전, 영유아보육 국고보조를 10%p 인상, 그간 지속적으로 요구되었던 분권교부세 3개 사업(정신·장애인·노인양로시설 운영) 국고보조사업 환원 계획이 포함되어 있다. 더불어 최근 무상보육 확대, 기초연금 도입, 기초생활보장제도의 개별급여화 등 사회복지분야 정책사업 변경에 따른 지방비 부담 완화 및 지자체

과세자주권 확충을 위한 지방세 개편안도 담겨있다. 이에 따르면, 현재 5%인 지방소비세 전환율은 2013년 8%(+1.2조원), 2015년 11% (+2.6조원)로 인상되고, 현행 부가세(surtax) 방식의 지방소득세는 국세와 과표를 공유하는 형태로 전환된다. 지방세제 개편의 효과가 2015년 이후 실질적으로 나타남에 따라 2014년도에 일시적으로 발생할 부족분은 예비비를 통해 지원된다(1.2조원). 이를 통해 향후 10년간 연평균 5조원의 재정지원이 이루어진다.

정부의 재원지원방안에서 무엇보다 괄목할만한 부분은 이러한 재정대책이 ‘지방재정의 현안요소와 중앙과 지방간의 기능 재조정’을 전제로 한다는 것이다. 지자체 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 방향으로 국고보조사업의 개편을 염두에 두고 있다. 과거 보통교부세 산정방식의 조정이나 차등보조율제도의 도입과 같이 지방재정조정제도의 낡은 틀 속에서 임시방편적으로 이루어졌던 종래의 재정대책과 달리 지자체 재정압박의 근본적인 원인에 대한 해법을 모색하고자 한다는 점에서 바람직하다. 다만, 그 실행방식에 있어서는 보다 정밀한 접근이 요구된다. 예컨대 국고보조사업의 지방이양이나 포괄보조금 방식으로의 전환 기준을 ‘지역밀착형 사업’이라는 모호한 개념에 의존하고 있다(기획재정부, 2013b, p.2). 지난 2005년 성급하게 추진된 국가사무분권과정에서 학습한 경험에 비추어 보면, 무엇보다 최적의 사무권한 배분과 재정분담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 기준 정립이 우선되어야 한다.

더불어 국가와 지자체간의 책임기능 배분을 전제로 지방재정조정제도의 개편역시 검토할 필요가 있다. “실질적 지방자치”를 위해서는 지방자치단체의 재정을 자주재원에 의해 확보하는 것이 바람직하나, 지방자치의 현실상 자주재원을 통해 자주적 재정능력을 갖출 수 있는 지방자치단체는 극히 소수에 불과한 점에서 재정조정제도의 지방자치제도의 불가결한



요소라고 할 것이다”(조성규, 2007, p.28).

특히 복지사무는 적극적인 공익실현 행정으로서 통상 막대한 재정이 소요되는 점에서 지방자치단체의 자주재원에 의한 수행은 본질적으로 한계가 있다. 지방자치단체간의 재정적 격차를 고려할 때 그러한 우려는 더욱 커진다. 더욱이 상당수의 복지사무는 주민 일반이 아닌 특정 수혜자를 대상으로 하는 특성상, 지방자치단체의 자주재원에 전적으로 맡겨 놓는 경우 적시의 적절한 복지의 실현이 이루어지기 어려운 문제가 있을 수 있다. “즉 복지사무는 주민 일반이 아닌, 사회·경제적 취약계층을 대상으로 하는 점에서 지방자치단체의 재정적 취약성이 개입되는 경우, 사회복지사업이 다른 사업에 밀려 정책적 우선순위에서 배제될 가능성이 높으며, 특히 각 지방자치단체장이 선거를 의식하여 사회복지보다는 지역경제의 활성화를 위한 지역개발에 편중된 예산운영을 할 경우 지역복지의 수준은 더욱 열악해 질 우려가 있기 때문이다”(강윤희, 2000, pp.226-227).

따라서 복지재원에 대한 국가의 재정적 지원 및 지방자치단체간의 재정격차에 대한 재정조정 필요성은 복지사무에 있어 불가피한 요청이다. 문제는 그 제도화의 방향인데, 복지사무에 대한 국가의 지원 및 재정조정의 제도화에 있어서는 단순히 지방자치법제의 관점에서만 접근하는 것은 곤란하며, 복지국가원리의 관점이 함께 고려되어야 할 것이다. 즉 복지사무는 기본적으로 자치사무로 이해되는 것이 타당하다는 점에서 지방재정조정제도 역시 자치사무에 걸맞게 재정의 자율성을 보장할 수 있는 방향으로의 제도적 개선이 모색될 필요가 있으며, 이와 더불어 단순한 지방재정의 부족에 대한 보충이 아닌, 지역복지의 실현에 대한 국가 스스로의 책임의 이행이라는 관점에서의 접근이 필요하다.

한편, 사회복지지는 국민 개개인의 삶의 수준 및 질의 향상을 내용으로 하는 것으로, 당연히 복지수요에 대한 적절한 발굴 및 그에 상응하는 복

지의 실현이 요구된다. 이는 곧 주민참여의 제도화를 의미하는 것이다. “주민참여의 필요성은 민주주의를 본질로 하는 지방자치의 규범적 본질이기도 하지만, 사회복지사무의 현장성 및 직접성의 결과, 주민의 일상생활 속에서 나타나는 각 지역의 분화된 복지수요를 해결하기 위한 제도적 장치로서의 의미를 가진다”(조성규, 2007, p.29).

그럼에도 불구하고 현행 사회복지법제는 복지행정에 있어 본질적 요소라고 할 수 있는 주민참여에 대한 고려는 거의 없다는 점에서 제도적인 문제가 있다. 현행법제상 주민참여의 가능성은 단지 위원회제도<sup>162)</sup>를 통해서 법제화되어 있을 뿐이나, 이는 그 대표성 및 민주적 정당성의 측면에서 문제가 있음은 물론 기능적 측면에서도 단순히 심의, 자문 등의 기능에 그치고 있는 점에서 실질적인 주민참여라고 할 수 없는바, 제도적 개선의 필요성이 존재한다. 물론 필요한 경우 지방자치법제상의 일반적 주민참여제도를 활용할 수 있는 여지는 있으나, 복지행정의 특수성을 고려할 때 최적의 효율적인 복지의 수행을 위해서는 개별법상 주민참여의 제도화의 필요성은 여전히 크다고 할 것이다. 주민참여를 통한 사회복지 구현은 종래의 하향식 정책결정과 집행에 따른 권위주의의 폐해를 극복하고자하는 지방자치제 본연의 목적달성을 위한 중요한 제도적 장치가 될 것이다.

162) 현행 법제상, 사회보장기본법은 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회를 두도록 하고 있으며(법 제20조 제1항), 국민기초생활보장법은 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 시·도 및 시·군·자치구에 각각 생활보장위원회를 두도록 하고 있고 있는 등(법 제20조 제1항), 각 사회복지 개별법들은 위원회제도를 두고 있다.

## 참고문헌 <<

- 강윤호(2000). 지방자치와 기초지방자치단체의 사회복지정책 경향: 시·군·자치  
구간 비교분석. 한국행정학보 제34집 1호, PP.226-227면 참조.
- 고경환(2012). 기초지방자치단체의 사회복지지출 현황과 정책과제. 보건·복지  
Issue & Focus, 154호(2012.8.31.)
- 고제이(2013). 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향. 보  
건복지포럼, 통권 제205호, pp.52-68.
- 구인화·권혁주·양난주 외(2009). 사회복지 지방분권 개선방안: 경기도 사례연구.  
용역보고서, 서울대학교 사회복지연구소.
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/main.html>에서 인출.
- 국회예산정책처(2012). 2012년도 대한민국 재정.
- 권영성(2007). 헌법학원론. 법문사.
- 기획재정부(2013a). 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부). 2013  
년 5월 31일자 보도자료.
- 기획재정부(2013b). 중앙-지방간 기능 및 재원조정방안. 2013년 9월 26일자 보  
도자료.
- 기획재정부. 디지털예산회계시스템. <https://www.digitalbrain.go.kr/>에서 인  
출.
- 김재일·김종오·김태일·이인원·정덕희(2011). 중앙-지방의 사회복지재정 분담제도  
개선방안 연구. 보건복지부.
- 김필현·임상수·김소린·박지혜(2012). 지방재정조정제도의 평가와 개선방안. 지방  
세연구원.
- 김현아(2012a). 중앙정부와 지방정부간 복지재정부담과 시사점. 재정포럼,  
2012년 6월호, pp.6~24.
- 김현아(2012b). 중앙·지방간 복지재정부담에 관한 연구. 조세연구원.  
대한민국정부(각 연도). 국가결산보고서.

- 민기(2012). 보통교부세 배분구조와 지방정부의 도덕적 해이의 개선방안. 지방재정학회 동계학술대회 발표논문집. pp.1-20.
- 박인화(2010). 복지재정 운용실태와 정책과제. 현안보고서. 국회예산정책처.
- 보건복지부(2012). 장애인생활시설 인권실태 조사보고서.
- 서정섭(2011). 외국 복지재정지출의 중앙과 지방간 분담실태와 시사점. 지방재정과 지방세, 48호, pp.86-108.
- 소진광·권영주 외(2008). 한국 지방자치의 이해. 박영사.
- 시·도공무원교육원(2012). 지방재정조정제도. 지방행정연수원.
- 안전행정부(각 연도). 지방재정연감.
- 안전행정부(2012). 2012년도 지방자치단체 예산개요.
- 안전행정부(2013a). 2013년 지방교부세 산정해설.
- 안전행정부(2013b). 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요).
- 양건(2007). 헌법강의 1. 법문사.
- 우명동(2008). 한국지방재정조정제도의 변천과정상의 특성 분석. 재정정책논집, 10(2), pp. 68-99
- 유태현(2013). 지방재정 여건의 변화와 지방세입구조 개편의 필요성. 보건사회연구원 내부 발표자료.
- 윤찬영(2003). 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로. 사회복지정책 제16집.
- 이만우(2004). 신공공경제학. 서울: 울국출판사.
- 이상섭(1997). 중앙·지방간 복지사무의 효율적 배분을 위한 소고 -사회복지사무를 중심으로, 복지행정논총 제7집.
- 이재원(2009). 재정환경 변화에 따른 국고보조금제도의 개편과제. 지방재정공제회, 지방재정과 지방세, 통권 22호, pp. 129-152.
- 이재원(2011a). 중앙과 지방의 복지재정관계 개편과제. 보건복지포럼, pp.37~48.
- 이재원(2011b). 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙-지방정부간 복지재정관계를 중심으로. 한국지방재정논집, 제16권 제2호, pp.87~114.

- 이채정(2011). 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 사업평가현안 분석 32호, 국회예산정책처.
- 임성일(2007). 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립. 지방재정, 145호, pp.70-94.
- 임소영(2012). 국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로. 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집, pp.61-80.
- 임우석(2005). 중앙과 지방정부간 노인복지 역할분담에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 전광석(2006). 한국헌법론. 법문사.
- 조만형(2008). 지방자치단체의 지역사회복지 구현을 위한 법적 고찰. 지방자치법연구, 제8권 제4호.
- 조성규(2004). 국가와 지방자치단체간의 사무배분, 공법연구 제32집 제4호.
- 조성규(2007). 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분. 공법연구, 제36집 제2호.
- 조성규(2013). 복지사무와 지방자치단체의 역할. 지방자치법연구 제13권 제3호.
- 조임곤(2010). 지방재정의 건전성 분석에 관한 연구: 자치구 사회복지 재정을 중심으로. 한국정책연구, 10권 3호, pp.419-435.
- 주만수(2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 재정학연구, 2권 2호, pp.121-149.
- 중앙일보(2013). “새누리·박원순 무상보육 충돌...내년 지방선거 기싸움”, 2013년 7월 17일자 보도자료.
- 진재문(2010). 지방정부 간 사회복지예산 격차에 관한 연구. 사회과학연구, 26집 1호, pp.413-431.
- 최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필(2012). 국고보조사업의 국가지방간 재원분담 체계 개선. 안전행정부.
- 최병호·이근재·정재희(2011). 지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구. 국토연구, 통권 74권. pp.175-193.

- 최성은(2013). 복지재정과 재원조달. 재정학연구, 6권 1호, pp.57-93.
- 최원구(2012). 자치구간 재정력격차 해소를 위한 조정교부금제도 개선방안 연구. 인천발전연구원.
- 최원구·유태현·이상호·한재명(2012). 지방세제 개편을 중심으로 한 지방재정 안정화 방안. 인천발전연구원.
- 하능식·이상용·구찬동(2012). 중앙-지방간 사회복지 재정부담조정방안. 지방행정연구원.
- 한국은행. 경제통계시스템. <http://ecos.bok.or.kr/>에서 인출.
- 헤럴드경제(2012). "인천 재정조정교부금 신·구도심 차등지원". 2012년 12월 17일자 보도자료.
- 홍정선(2009). 신지방자치법. 박영사.
- 홍정선(2009). 지방자치법학. 박영사
- Ahmad, E., S.Devarajan, S.Khemani, and S.Shah. (2006). Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?. In Ahmad, E. & G. Brosio (Eds). *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing.
- Akin, J., P. Hutchinson, and K. Strumpf (2001). *Decentralization and government provision of public goods: the public health sector in Uganda*. Abt Associates: MEASURE Evaluation Project Working Paper No.1-35.
- Arrow K. J. (2nd ed). (1963). *Social choice and individual values*. New York: J. Wiley.
- Breton, A. and A. Scott. (1978). *Economic Constitution of Federal States*. University of Toronto Press.
- Bruckner, M. and A.Tulardhar(2010). *Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending during the 1990s*. Washington, D. C.: IMF. IMF Working Paper No.10-110.
- Chaudhury, N. and, J. S. Hammer. (2005). Ghost doctors: absenteeism

- in Bangladeshi health facilities. *The World Bank Economic Review*, 18(3), pp.423-41.
- Downs, A.(1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), pp.135-150.
- Faguet, J. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(34), pp.867-94.
- Gramlich. E. M. (1977). Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In Wallace E. Oates (Eds). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Gruber, J. (2005). *Public finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Inman, R. P. (1988). Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order. In Rosen, H.S.(Ed). *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: Chicago University Press.
- Litvack, J., J. Ahmad, and R. Bird. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D. C.: World Bank.
- Magnusson, W.(1981). Metropolitan Reform in the Capitalist City. *Canadian Journal of Political Science* 14(3), pp.557-585.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave (5th ed)(1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen, W.A.(1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine\_Atherton.

- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.(1979). Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects. In Mieszkowski, Peter, & W. H. Oakland (Eds). *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. Washington, D. C.: The Urban Institute.
- Oates, W.(1991). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In *Studies in Fiscal Federalism*. In Wallace Oates (Ed). Brookfield, Vermont: Edward Elgar.
- Oates, W.(1993), Fiscal Decentralization and Economic Develoment. *National Tax Journal*. 46(2), pp.237-243.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp.1120-1149.
- Ostrom, V., C. Tiebout, and R. Warren. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), pp.831-842.
- Prud'homme, R.(1995), The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*. 10(2), pp.201-220.
- Rosen, H. (2002). *Public Finance*. Massachusetts: McGraw-Hill.
- Salmon, P. (2006). Horizontal competition among governments. In Ahmad, E & G, Brosio (Eds). *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing. pp.61-85.
- Samuelson, P.A.(1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36(4), pp.387-389.
- Stiglitz, J.E.(2000). *Economics of the Public Sector*. New York: Norton & Company.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), pp.416-424.



## 부록 <<

〈부표 1〉 세출 기능별 분류 신·구 비교표

2007년까지	2008년 이후
1. 일반행정비	1. 일반공공행정 2. 공공질서 및 안전
1.1 일반행정 1.2 입법 및 선거관계	1.1 입법 및 선거관리 1.3 재정, 금융 1.4 일반행정 2.1 경찰
2. 사회개발비	3. 교육 4. 문화 및 관광 5. 환경보호 6. 사회복지 7. 보건
2.1 교육 및 문화	3.1 유아 및 초등교육 3.2 고등교육 3.3 평생, 직업교육 4.1 문화예술 4.2 관광 4.3 체육 4.4 문화재 4.5 문화재 관광 일반
2.2. 보건 및 생활환경개선	5.1 상하수도 수질 5.2 폐기물 5.3 대기 5.4 자연 5.5 해양 5.6 환경보호 일반 7.1 보건의료 7.2 식품의약품안전
2.3 사회보장	6.1 기초생활보장 6.2 취약계층 지원 6.3 보육, 가족 및 여성 6.4 노인, 청소년 6.5 노동 6.6 보훈 6.8 사회복지일반
2.4 주택 및 지역사회개발	6.7 주택 11.2 지역 및 도시
3. 경제개발비	8. 농림해양수산 9. 산업·중소기업 10. 수송 및 교통 11. 국토 및 지역개발 12. 과학기술
3.1 농수산물개발	8.1 농업, 농촌 8.2 임업, 산촌 8.3 해양수산, 어촌
3.2 지역경제개발	9.1 산업금융지원 9.2 산업기술지원 9.3 무역 및 투자유치 9.4 산업진흥, 고도화 9.5 에너지 및 자원개발 9.6 산업, 중소기업일반 12.1 기술개발 12.2 과학기술연구지원 12.3 과학기술일반
3.3 국토자원보존개발	11.1 수자원 11.3 산업단지
3.4 교통관리	10.1 도로 10.2 도시철도 10.3 해운·항만 10.4 항공·공항 10.5 대중교통·물류 등

200 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

2007년까지	2008년 이후
4. 민방위비	2. 공공질서 및 안전
4.1 민방위관리 4.2 소방관리	2.2 재난방재, 민방위
5. 지원 및 기타 경비	13. 예비비 14.기타
5.1 지방채 상환	14.1 기타
5.2 제 지출금	14.1 기타
5.3 교부금	1.2 지방행정, 재정지원
5.4 예비비	13.1 예비비

〈부표 2〉 시·군별, 연도별 지출승수

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
수원시	1.885	5.253	0.912	3.182	1.487	5.149
성남시	0.981	2.941	0.598	2.903	1.000	3.603
의정부시	1.342	1.742	1.221	1.891	1.237	1.999
안양시	0.928	6.010	1.355	5.297	1.551	5.531
부천시	1.059	7.016	1.343	4.853	1.380	4.967
광명시	1.886	4.046	1.785	3.684	1.207	4.447
평택시	3.594	5.453	2.112	3.470	2.890	3.681
동두천시	1.616	0.709	1.236	1.493	0.924	0.952
안산시	1.808	9.166	1.621	8.580	2.094	6.772
고양시	1.076	3.643	1.030	3.805	1.121	2.613
과천시	1.426	2.840	1.173	3.134	1.407	3.444
구리시	1.440	3.243	1.278	2.259	1.165	2.018
남양주시	1.008	1.728	1.143	2.103	0.727	1.232
오산시	1.598	3.843	1.833	2.500	0.965	3.949
시흥시	1.550	5.592	1.802	3.849	1.714	2.935
군포시	2.377	5.255	1.519	3.613	1.732	4.197

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
의왕시	1.821	4.260	1.370	2.103	1.203	1.279
하남시	1.259	1.588	1.088	1.711	1.457	1.966
용인시	2.536	9.359	1.532	7.797	1.782	3.607
파주시	1.104	1.491	1.085	2.139	2.370	3.767
이천시	3.398	4.437	4.048	5.892	1.645	2.238
안성시	2.371	2.523	2.086	1.810	1.966	2.484
김포시	1.274	2.667	0.849	2.211	1.332	1.218
화성시	5.828	6.818	1.368	4.641	2.115	3.440
광주시	2.769	3.997	1.015	2.487	1.145	2.062
양주시	2.994	2.027	1.514	1.539	1.176	1.418
포천시	1.512	2.706	1.368	2.118	1.436	1.342
춘천시	1.509	1.829	1.441	2.390	1.138	1.468
원주시	2.060	2.739	1.778	2.031	1.337	1.806
강릉시	1.465	1.962	1.091	1.229	1.195	1.290
동해시	1.541	1.867	1.489	1.888	1.324	2.215
태백시	0.860	0.719	1.018	0.436	0.570	0.746
속초시	0.967	2.041	0.787	1.212	0.793	1.282
삼척시	1.859	0.990	1.052	0.473	0.876	0.602
청주시	1.172	4.653	1.718	3.438	1.858	3.027
충주시	1.621	1.429	1.624	1.510	1.311	1.396
제천시	1.423	1.217	0.772	0.934	1.090	0.774
천안시	2.076	6.338	2.535	4.081	2.239	5.811
공주시	1.208	2.004	1.031	1.791	0.957	1.223
보령시	1.139	2.267	0.986	1.457	1.240	1.197
아산시	3.924	7.934	2.933	8.027	3.557	8.785
서산시	2.624	5.616	2.089	3.759	4.427	3.290
논산시	1.490	2.624	1.291	1.555	1.391	0.988
계룡시			0.553	1.273	0.790	0.953
전주시					1.207	2.868
군산시					1.862	2.388
익산시					1.198	1.959
정읍시					1.009	0.890
남원시					0.943	0.566

202 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
김제시					0.919	0.715
목포시					0.924	2.158
여주시					4.877	4.185
순천시					1.513	1.358
나주시					1.152	0.705
광양시					4.273	5.451
포항시	1.580	4.646	2.312	4.517	2.406	3.569
경주시	1.500	3.871	1.520	2.620	1.508	2.220
김천시	1.246	1.880	1.082	1.516	1.423	1.029
안동시	0.915	1.207	0.845	0.786	0.773	0.760
구미시	3.169	8.330	6.438	12.052	3.723	7.498
영주시	1.186	1.281	1.099	1.463	1.292	1.232
영천시	1.903	2.904	1.230	1.406	1.288	0.949
상주시	1.021	1.065	0.843	0.843	0.810	0.478
문경시	0.572	1.009	0.503	0.848	0.718	0.552
경산시	1.733	4.348	1.466	3.252	1.813	2.423
창원시	1.681	6.785	2.795	5.113	2.168	3.866
마산시	1.582	3.711	1.238	2.354	-	-
진주시	2.069	2.121	1.784	1.966	1.145	1.851
진해시	1.525	3.170	1.495	2.026	-	-
통영시	1.176	2.083	0.720	1.442	0.832	1.123
사천시	1.463	3.400	1.501	1.825	1.811	1.641
김해시	1.590	2.632	0.962	2.620	1.339	2.410
밀양시	1.461	1.839	1.174	1.460	1.069	1.012
거제시	2.432	3.063	1.508	2.709	2.211	4.444
양산시	1.604	7.271	1.310	4.695	1.582	2.605
여주군	1.978	1.225	1.088	1.219	1.264	0.976
연천군	0.427	0.498	0.532	0.694	0.720	0.356
가평군	0.813	2.012	0.620	1.194	0.688	0.834
양평군	0.547	0.990	0.886	1.157	0.777	0.692
홍천군	1.108	2.068	1.543	1.143	1.739	0.782
횡성군	1.168	1.086	1.096	0.940	1.192	0.953
영월군	1.407	1.244	1.016	0.815	0.658	0.674

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
평창군	1.197	0.954	0.879	0.641	0.954	0.750
정선군	0.586	0.648	0.564	0.800	0.949	0.605
철원군	1.029	0.258	0.947	1.137	1.071	0.797
화천군	0.600	0.547	1.045	0.769	0.573	0.590
양구군	0.399	0.361	0.597	0.984	0.695	0.523
인제군	1.000	0.812	0.748	1.187	1.005	0.786
고성군	1.149	0.745	0.652	0.577	0.705	0.536
양양군	1.346	0.780	0.664	0.758	0.936	0.904
청원군	3.122	3.379	2.276	2.418	2.872	2.116
보은군	1.241	0.923	0.708	0.737	1.176	0.532
옥천군	1.981	1.710	0.843	1.396	1.011	0.700
영동군	1.413	1.452	0.538	0.780	0.929	0.522
증평군			1.101	1.721	2.115	1.713
진천군	2.581	3.633	2.482	3.214	2.750	2.487
괴산군	1.900	1.633	1.037	0.644	1.572	0.655
음성군	2.344	3.653	2.446	2.769	2.103	2.336
단양군	2.142	1.969	0.845	0.823	0.952	0.641
금산군	1.450	1.616	0.756	1.459	1.363	0.903
연기군	1.740	3.025	1.287	2.848	1.497	1.720
부여군	0.632	0.928	0.819	1.048	0.755	0.669
서천군	2.479	2.688	1.463	1.354	1.234	0.851
청양군	1.310	1.218	0.735	1.021	0.740	0.523
홍성군	1.541	1.904	1.177	1.549	1.025	0.685
예산군	1.133	1.807	1.351	1.216	1.164	1.103
태안군	1.326	1.607	1.011	0.990	1.281	0.842
당진군	1.726	2.189	2.115	2.907	2.560	2.772
완주군					1.300	1.108
진안군					0.989	0.510
무주군					0.535	0.340
장수군					0.582	0.303
임실군					0.878	0.334
순창군					0.718	0.323
고창군					0.767	0.476

204 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
부안군					0.851	0.717
담양군					0.781	0.595
곡성군					1.407	0.731
구례군					0.508	0.292
고흥군					0.617	0.359
보성군					0.674	0.386
화순군					0.612	0.449
장흥군					0.691	0.295
강진군					0.663	0.350
해남군					0.796	0.575
영암군					2.656	1.712
무안군					1.165	0.812
함평군					0.543	0.535
영광군					2.554	1.072
장성군					1.250	0.619
완도군					0.470	0.396
진도군					0.356	0.304
신안군					0.472	0.275
군위군	1.335	0.727	0.559	0.566	0.544	0.479
의성군	1.252	0.812	0.927	0.531	0.706	0.407
청송군	1.077	0.722	0.538	0.432	0.503	0.334
영양군	0.974	0.658	0.415	0.249	0.464	0.244
영덕군	0.756	0.782	0.447	0.517	0.502	0.329
청도군	0.914	1.116	0.707	0.703	0.751	0.504
고령군	2.223	1.519	0.969	1.187	1.156	0.972
성주군	1.707	1.335	1.446	0.892	1.245	0.745
칠곡군	2.153	4.359	1.213	2.458	1.513	1.915
예천군	1.055	0.924	0.763	0.800	0.727	0.517
봉화군	1.101	0.538	0.743	0.782	0.921	0.328
울진군	1.408	1.705	1.597	1.570	1.218	1.103
울릉군	0.661	0.371	0.440	0.279	0.359	0.172
의령군	1.161	0.769	0.884	0.537	0.784	0.481
함안군	1.621	2.283	1.492	1.661	1.687	1.768

	2000년		2005년		2010년	
	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비	사회개발비	경제개발비
창녕군	1.419	1.554	1.183	0.971	1.068	0.928
고성군	1.895	1.757	1.250	0.949	1.516	1.186
남해군	0.829	0.811	0.506	0.441	0.564	0.639
하동군	1.423	1.405	1.148	0.924	1.056	0.733
산청군	0.840	0.755	0.574	0.519	0.711	0.398
함양군	1.025	0.739	0.792	0.481	0.672	0.436
거창군	1.127	1.113	1.088	0.703	0.802	0.567
합천군	1.162	0.961	0.774	0.746	0.623	0.484





## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 판매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 회비납부

- 홈페이지를 통해 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행 019-219956-01-014 (예금주: 한국보건사회연구원)

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원  
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-01	근거중심보건정책에 필요한 연구근거 현황 및 활용	김남순
연구 2013-02	국민건강증진기금사업의 운영현황과 개선방안 연구	김혜련
연구 2013-03	의료서비스산업의 경쟁구조 및 경영효율성에 관한 연구	김대중
연구 2013-04	보건의료서비스 분야의 소비자 위상과 권리	윤강재
연구 2013-05	식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리강화를 위한 규제합리화	정기혜
연구 2013-06	화장품 및 의약품에 대한 소비자 중심적 연구	김정선
연구 2013-07	보건의료분야 국가연구개발사업 운영현황 및 개선방안	박은자
연구 2013-08	진료비지출 요인분석 및 거시적 관리방안	신현용
연구 2013-09	의약품 정책이 의사의 처방에 미친 영향 연구	박실비아
연구 2013-10	한국의 건강불평등 지표와 정책과제	김동진
연구 2013-11	한국 의료의 질 평가와 정책과제 I: 한국 의료의 질 보고서 설계	강희정
연구 2013-12	국민연금기금운용 중장기 정책수립	원종욱
연구 2013-13	소득분배 악화의 산업구조적 원인과 대응 방안	강신욱
연구 2013-14	소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구	남상호
연구 2013-15	저소득층 현금 및 현물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석	김태완
연구 2013-16	기회의 불평등 측정에 관한 연구: 성장배경을 중심으로	김문길
연구 2013-17	2013년 빈곤통계연보	임완섭/노대명
연구 2013-18	고용-복지 연계정책의 국제비교 연구: 한중일의 최근 정책변화를 중심으로	노대명
연구 2013-19	근로 및 사회정책에 대한 국민의식 분석	이현주
연구 2013-20	한국복지매일 연계 질적 연구(3차): 취약계층의 삶을 중심으로	김미곤
연구 2013-21	사회서비스 수요 공급의 지역단위 분석 연구	박세경
연구 2013-22	사회복지영역의 평가제도 분석 및 개선방안	정홍원
연구 2013-23	장애인의 자립생활 지원 방안: 발달장애인을 중심으로	김성희
연구 2013-24	장애인지원서비스의 질과 공급특성 분석 연구	박수지
연구 2013-25	복지재정 DB구축과 지표 분석	박인화
연구 2013-26	중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로	고제이
연구 2013-27	사회보장 중장기 재정추계 모형개발을 위한 연구	신화연
연구 2013-28	사회보장 재원조달에서의 세대 간 형평성 제고방안 연구	유근춘
연구 2013-29	의료기관의 개인정보 보호현황과 대책	정영철
연구 2013-30	우리나라 아동빈곤의 특성	정은희
연구 2013-31-01	한중일 인구동향과 국가 인구전략	이삼식
연구 2013-31-02	인구예측모형 국제비교 연구	이삼식
연구 2013-31-03	자녀 양육 지원 정책 평가와 개선 방안	신윤정
연구 2013-31-04	보육서비스 공급 적정성 분석 및 개선방안 연구	김은정
연구 2013-31-05	아동보호체계 연계성 제고방안	김미숙
연구 2013-31-06	여성고용 활성화 방안 연구	여유진
연구 2013-31-07	출산·보육 통계생산 및 관리효율화 연구	도세록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2013-31-08	가구·가족의 변동과 정책적 대응방안 연구	김유경
연구 2013-31-09	저출산·고령화 대응 인구 자질 향상 방안: 고령 임신부의 출산 실태와 정책 과제	이소영
연구 2013-31-10	저출산고령사회에서의 일차의료기관 모형개발	황나미
연구 2013-31-11	저출산고령사회 동태적분석을 위한 지역 추적조사: 사례지역을 중심으로	오영희
연구 2013-31-12	저출산·고령화 시대의 한국 가족주의에 대한 진단과 정책적 함의	외부위탁
연구 2013-31-13	남북한 통합 시 적정인구 연구	이삼식
연구 2013-31-14	중노년층의 삶의 질과 정책과제	정경희
연구 2013-31-15	고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편연구	이윤경
연구 2013-31-16	다층노후소득보장체계 관점에서의 공적연금제도 개편 방안	윤석명
연구 2013-31-17	노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안	선우덕
연구 2013-31-18	요양병원과 요양시설의 역할정립방안연구: 연계방안을 중심으로	김진수
연구 2013-31-19	효과적 만성질환 관리방안 연구	정영호
연구 2013-31-20	인구고령화가 소비구조 및 산업생산에 미치는 영향 연구	외부위탁
연구 2013-31-21	여성노인의 노후빈곤 현황 및 대응정책	외부위탁
연구 2013-31-22	농촌 노인일자리 현황과 정책과제	외부위탁
연구 2013-31-23	평생교육관점에서 바라본 노년교육의 현황과 정책과제	이윤경
연구 2013-32-1	지방자치단체의 건강영향평가 및 지식포털운영	서미경
연구 2013-32-2	건강영향평가TWC성과평가 및 건강행태위험요인의 사회경제적 격차감소를 위한 전략평가	최은진
연구 2013-33	아시아국가의 사회정책 비교연구: 건강보장	홍석표
연구 2013-34	취약위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구(4년차)	정은희
연구 2013-35	2013년 친서민정책으로서 사회서비스 일자리 확대전략III: 사회서비스산업-제3섹터-고용창출 연계 모델	이철선
연구 2013-36	2013년 보건복지통계정보시스템 구축 및 운영	오미애
연구 2013-37	인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영: 빅 데이터 활용방안을 중심으로	송태민
연구 2013-38	2013년 사회정신건강 연구센터 운영: 한국사회의 갈등 및 병리현상의 발생현황과 원인분석 연구	이상영
연구 2013-39	2013년 지방자치단체 복지정책 평가센터 운영	김승권
연구 2013-40-1	2013년 한국복지패널 기초분석 보고서	이현주
연구 2013-40-2	2013년 한국복지패널 심층분석 보고서: 신규 표본가구 통합DB(KOWEPS_Combined)을 중심으로	최현수
연구 2013-41	2011년 한국의료패널 기초분석 보고서(II): 만성질환관리, 일반의약품이용, 입산출산 부가조사	최정수
협동 2013-1	비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구(3년차)	오영호
협동 2013-2	가임기 임신 전 출산건강 관리지원 방안 연구	이상림